

공익제보자보호제도 이행 문제점 분석

The Study on the Evaluation of Implementing Whistle-blower protections

장 진 희(Chang, Jin Hee)*

ABSTRACT

The purpose of this paper is to evaluate implementing performance and analyze administrative problems on whistleblower protections. This study analysed with the basic statistical data from 2002 to 2016.

Base on the analysis of the statistics on whistleblowing protection of Korean administration, this paper has found that the overall implementing performance is insufficient. The results of this study are as follows:

First, the level of corruption report handling was low, except the increasing number of reports and the results of prosecuting suspicion cases. The lowest level of implementation was the processing period required for the handling of the case, which took about 170 days, more than three times the statutory deadline.

Second, the level of whistleblower protection performance and punishment for offenders was evaluated to be insufficient, except the personal protection. Though introducing dual liability provision to enable the corporation punishment possible, there was no accusation. The ability of the Anti-Corruption & Civil Rights Commission to handle corruption hearings needs to be strengthened.

Third, as a result of analyzing the compensation level, the compensation ratio and the amount level were evaluated to be very low.

Therefore, there is a need to enhance the capacity to implement the whistleblower protection.

Key words: Public Interest Reporter(Whistleblower), Protection system, Evaluation on implementing, Anti-corruption, Anti-Corruption and Civil Rights Commission

* 사회협동조합 한국청렴연구소 소장, 서울시립대 반부패시스템연구소 연구위원

I. 서론

2016년 박근혜·최순실 국정농단 사태로 시작된 한국의 정치적 변동은 대통령 탄핵소추를 변곡점으로 하여 새 정부에 의해 추진되고 있는 적폐청산 과정으로 이어지고 있다. 박근혜·최순실 국정농단 사태는 대통령 측근에 의한 권력남용형 정치부패로 그 범위와 양태는 광범위하다. 박근혜·최순실 국정농단 사태는 2016년 10월24일 JTBC 뉴스가 최순실 사용이 추정되는 태블릿PC를 공개하면서 세상에 드러나기 시작했는데, 국정농단이 드러나는 전 과정에서 내부 공익제보자의 폭로가 이어졌다.

최순실 관련 의혹을 언론에 최초로 폭로한 고영태 전 더블루K 이사, 삼성의 정유라 승마 지원 관련 증거제출 등 결정적 제보와 증언을 해온 노승일 전 케이스포츠재단 부장, 최순실의 조카 장승호를 돕기 위한 부당한 지시를 받았음을 폭로한 김재천 주호치민총영사관 영사 등이 대표적인 내부제보자¹⁾인데, 이들의 제보가 없었다면 국정농단이 세상에 드러나기 어려웠을 것이다. 이렇게 내부 공익제보자는 우리 사회 어두운 곳의 썩은 자리를 도려내는데 결정적 기여를 하고 있다. 박근혜·최순실 국정농단 사태뿐만 아니라 우리 사회 곳곳에서 공익제보가 일어나고 있다. 그러나 내부 공익제보자 보호제도는 불완전하고, 이에 대한 국민의 신뢰도 높지 않다. 국가기관을 통한 제보보다 언론 제보가 더 큰 영향력을 미치고 있는 현실이 이를 반증한다.

그렇다면 한국의 공익제보자 보호제도는 심각하게 취약한가? 결론은 보호제도 자체는 양호한 수준이라는 것이다. 각국의 공익제보자 보호제도를 비교한 선행연구(박홍식, 2004; 박홍식 외, 2004; 이지문, 2005; 이상범, 2006; 김나영, 2008)에 의하면 한국의 공익제보자 보호제도는 비교적 우수한 수준으로 평가된다. 그렇다면 한국의 공익제보자 보호제도의 문제점은 무엇인가? 물론 현행 제도의 문제점은 다양하게 발견된다. 아직 보완해야 할 부분, 특히 신고자 보호·보상체계에 대한 제도개선 방안이 꾸준히 제기되고 있으며, 공익제보자를 배신자나 조직의 이탈자로 배제하는 한국사회의 문화적 요소가 공익제보자보호제도가 제대로 작동되기 어려운 환경이라는 점도 분명하다. 그런데 과연 공익제보자보호제도의 이행체계에는 문제가 없는가? 최소한의 제도가 있더라도 이를 운영하는 공직자와 시스템이 제대로 작동되는 것이 중요한 것은 아닌가? 본 연구는 이러한 관점에서 한국의 공익제보자보호제도의 이행에 어떠한 문제가 있는지 이행체계의 문제점을 분석하고자 한다.

이러한 인식하에 본 연구는 다음의 네 가지 기준을 가지고 공익제보자보호제도²⁾의 이행

1) 고영태, 노승일, 김재천 등 언론을 통한 내부제보는 현행법상 공익제보로 인정되지 않는다. 이렇게 언론을 통한 제보를 취하게 되는 것은 국민권익위원회 등 국가기관을 통한 제보의 위험성이 높은 정치·사회적 현실을 반영하는 것으로 보인다. 다만 이러한 언론제보가 법적 보호를 받지 못하는 것이 현실이나 공익제보의 범주에는 포함된다고 본다. 공익제보자 관련 단체들은 이러한 문제인식에 따라 변호사를 통한 대리 신고 등을 법률적으로 보장하는 방식으로 보완할 것을 주장하고 있다.

2) 공익제보의 명칭은 내부제보, 부패신고, 내부고발, 공익신고 등 다양하게 표현되고 있는데, 고발이나

문제점을 분석하고자 한다.

먼저 부패신고 처리수준이다. 즉 신고 접수현황과 처리현황을 검토하여 부패신고의 처리 역량을 분석하고자 한다. 둘째로는 공익제보자에 대한 보호조치 수준이다. 제보자의 비밀보장, 신분보장, 보호조치 역량을 분석한다. 세 번째 기준은 제보자 보호제도 활성화를 위한 제재수준이며, 네 번째 기준은 제보자에 대한 보상금 지급 현황이다.

본 연구를 통해 공익제보자보호제도 이행실태를 점검하고 문제점을 분석하는 것은 한국의 공익제보자 보호제도의 발전을 위해 몇 가지 의의가 있을 것이다. 먼저 공익제보자보호제도 이행에 있어서 실질적 개선을 모색할 수 있는 단초가 될 것이다. 즉 최근 들어 법개정 등 제도개선에만 관심이 집중되며 자칫 소홀해질 수 있는 행정의 역할에 대해 돌아볼 수 있는 기회가 될 것이며, 제도이행 주무부처의 이행력 제고를 위한 실천적 단서가 제공 될 수 있을 것이다. 둘째로는 공익제보자보호제도 연구의 이론적 차원에서 비교적 빈약한 영역인 이행실태 분석을 시도했다는 데에 의미가 있을 것이다.

Ⅱ. 이론적 배경과 연구방법

1. 선행연구

1997년 국제반부패대회 제8차 회의 리마선언으로 내부제보자의 보호를 위한 법제화 노력이 국제적으로 권장되었고, 1998년과 2003년의 OECD 권고에는 부패행위 신고에 대한 정책적 가이드라인이 제시되고 있다(이지문, 2013). UN반부패협약에서도 부패신고와 공익신고의 제도적 보호를 통한 부패의 사전 예방적 통제를 중요하게 다루고 있다(반호준·이선중·이정주, 2014). 1978년 미국의 법제화를 시작으로 80~90년대에 호주, 캐나다, 영국 등에서 내부공익제보자 보호제도의 법제화가 이루어지며 공익제보자보호제도의 중요성에 대한 국제적 관심이 높아지며 이에 대한 관련 연구(Sims & Keenan, 1999; De Maria, 2000; Groeneweg, 2001; 박홍식, 2004 재인용)도 이루어졌다.

신고의 부정적 의미보다는 제보를 선택하여 공익제보를 사용하고자 한다. 또한 공익제보자보호제도의 이행 문제점을 분석은 부패관련 범죄로 국한하고자 한다. 이는 국민권익위원회가 부패신고와 공익신고로 구분하여 처리하고 있는데 공익신고의 경우 부패와 무관한 경우가 많기 때문이다.

〈표 1〉 공익제보자보호제도 관련 선행연구

구분	연구자
법리적 검토 연구	박홍식(2004), 박경철(2008), 김승태(2010), 김준성·정신교(2013), 이훈재(2013), 이우진(2013), 이주희(2014), 이경렬(2016), 이재학(2017)
외국제도와와의 비교	박홍식(1998), 이상수·박홍식(2003), 이상범(2006), 장화익(2007), 나채준(2016)
실증 연구	오광성(1997), 박홍식(2005), 배재현·문상호(2006), 김나영(2008), 장용진 외(2012), 이정주·이선중·권우덕(2014), 김인순(2016)
사례 연구	장용진 외(2013), 이근영(2015), 허성호·이근영·정태연(2017)
운영 및 이행평가	반호준·이선중·이정주(2014)

한국의 경우 내부비리제보자 보호 등에 관한 법률안이 제출된 1994년 전후로 관련 연구가 등장하기 시작했는데, 공익제보자보호제도에 대한 선행연구 검토 결과, 법리적 검토 연구, 외국제도와와의 비교, 실증분석을 통한 영향요인 및 효과성 연구, 사례 연구 등이 이루어졌다.

먼저 가장 많이 찾아볼 수 있는 연구는 제도개선을 위한 법개정 필요성을 연구한 법리적 연구(박홍식, 2004; 박경철, 2008; 김승태, 2010; 김준성·정신교, 2013; 이훈재, 2013; 이우진, 2013; 이주희, 2014; 이경렬, 2016; 이재학, 2017)와 외국제도와와의 비교나 비교법적 고찰을 통해 한국 법제의 문제점을 분석한 연구(박홍식, 1998, 2004; 이상수·박홍식, 2003; 이상범, 2006; 장화익, 2007; 나채준, 2016)였다. 특히 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 부패방지법)이 시행된 2002년 이전의 경우에는 외국의 공익제보자보호제도를 국내에 소개하거나 각국이 어떤 정책적 태도로 공익제보자보호제도를 도입하고 있는지 등을 소개함으로써 국내 제도도입의 이론적 기초를 마련한 연구가 집중되었고, 최근에는 현행법을 보완하기 위한 법리적 연구가 집중되고 있다.

〈표 2〉 공익제보자보호제도 개선을 위한 주요 쟁점

주요 쟁점	개선 내용(도입여부)
· 공익신고자보호법과 부패방지법과의 차이	· 2018년 도입; 부패방지법에 공익신고자보호법에 준하는 수준의 신고자 보호관련 규정 추가 · 미도입; 두 개 법안을 통합하고, 제규정은 준용규정으로 정리
· 공익신고 대상 법률의 문제와 부패행위 적용 사각지대	· 2016~18년 도입; 대상법률을 284개로 확대 · 미도입; 조세법 처벌법, 국가공무원법, 국가계약법, 형법상 배임, 횡령죄 등 추가 · 미도입; 개별법 규정 열거주의가 아닌 포괄주의 방식으로 전환
· 신고기관 확대	· 2016년 도입; 국회의원 등 추가 · 미도입; 지방의원, 언론, 시민단체, 변호사를 통한 대리신고 허용

· 제재강화를 통한 실효성 강화	· 2015년 도입; 법인에 대한 양벌규정 · 2018년 도입; 권익위에 주기적 보호조치 이행여부 점검의무 부과, 긴급 구조금과 징벌적 손해배상제도 도입, 보호조치 신청기간 연장, 이행강제금 강화, 권익위에 비밀누설 징계요구권 부여
· 입증책임	· 미도입; 불이익 조치를 한 자에게 입증책임 부담
· 공익신고자 책임감면	· 미도입; 책임감면의 임의규정을 강행규정화
· 보상금 현실화 등	· 현행; 보상금 상한액 20억원(공신법), 30억원(부패방지법) · 미도입; 상한금을 없애고 정률(30%) 보상금 지급 및 기금설치

공익제보자보호제도의 법리적 연구를 통해 제시된 개선방안은 위의 <표 2>와 같다. 선행 연구에서 가장 많이 지적된 현행법제의 문제점은 부패방지법과 공익신고자보호법이라는 이원적 법체계의 문제(이혼재, 2013), 신분공개의 위험과 그에 따른 불이익, 보상금산정의 비현실성(이재학, 2017)이 대표적이다. 이러한 문제제기와 함께 2011년 제정된 공익신고자보호법은 세 차례³⁾ 내용적 개정이 이루어졌고, 법리적 연구를 통해 제안된 내용들이 많은 부분 2017년 10월 개정에 반영되어 2018년에 도입된다. 부패방지법의 경우 2018년에 시행되는 개정법률에 공익신고자보호법에 준하는 규정들이 반영되어 이원적 법체계가 갖는 문제점이 일부분 해소되었다.

세 번째로는 실증분석을 통해 내부제보에 영향을 미치는 요인이나 공익제보에 대한 인식과 문화, 효과성 등을 조사한 연구(오광성, 1997; 박홍식, 2005; 배재현·문상호, 2006; 김나영, 2008; 장용진·윤수재·조태준, 2012; 이정주·이선중·권우덕, 2014), 그 밖에 사례연구를 통해 내부제보자의 불이익 범주와 심리적 문제를 탐색한 연구(장용진 외, 2013; 이근영, 2015; 허성호·이근영·정태연, 2017) 등 공익제보자보호제도에 대한 연구의 폭이 점차 넓어지고 있다. 특히 김나영(2008)은 내부고발제도의 도입과 효과적인 운영이 부패감소에 미치는 지에 대해 실증분석하여, 내부고발제도의 도입과 제도의 성숙이 부패통제에 효과가 있음을 분석하였다. 따라서 부패통제에 유효한 공익제보제도의 제도적 수준과 이행 성숙도에 대한 관심이 필요하다.

그러나 공익제보자제도의 운영 현황과 실태를 평가한 연구는 많지 않았다. 반호준·이선중·이정주(2014)의 연구가 최근에 이루어진 대표적인 이행실태 연구로써, 부패신고 활성화, 조직건전성 제고, 조직의 자율적 시스템 구축의 세 가지 기준으로 부패신고자 보호·보상제도의 운영실적을 평가하였고 연구결과 부패신고자 보호·보상제도 운영실적이 미비한 것으로 평가하였다. 그 외에 공익제보자보호제도 활성화를 위한 각종 토론회 등을 통해 운영실태를 점검하는 수준의 논의는 있어왔으나 학술적 연구는 부족한 실정이다.

한국의 부패통제 법제의 문제점 중 하나는 제도는 마련되어 있으나 이에 대한 철저하고

3) 2015. 7.24, 2017. 4.18, 2017.10.31. 세 차례 개정되었다.

공정한 시행이 미흡하다는 점이다. 금융실명제가 도입된 지 20여년이 지난 금융실명제가 대표적인 예이다. 부패통제 제도가 도입되었으나 법적 미비함으로 통제효과를 발휘하지 못하는 경우가 많으며, 제도를 집행하는 공공기관의 집행의지와 이행역량의 문제로 부패통제 제도가 제대로 작동되지 못하는 경우도 많다. 따라서 부패통제 제도의 운영실태에 대한 분석 연구와 효과성 연구가 중요하다. 부패방지법 제정과 함께 부패신고자 보호제도가 마련된 지 15년이 지난 시점에서, 과연 공익제보자보호제도 이행실태는 어떠한지, 실효성있는 제도 이행을 가로막는 것이 무엇인지에 대한 연구가 필요한 이유이다.

2. 연구방법

1) 연구 범위

본 연구의 시간적 범위는 부패방지법이 제정된 2002년부터 2016년 말까지로, 국민권익위원회의 백서 등 기초통계자료⁴⁾를 토대로 이행실태를 분석하고자 한다.

공익제보의 범위는 부패신고에 국한하여 이행실태를 분석하고자 한다. 현행 공익제보자 보호제도는 부패방지법과 공익신고자보호법 두 법률에 의해 분리되어 운영되고 있으며, 공익신고자보호법은 민간부문의 부패까지 포괄할 수 있다는 장점이 있으나, 주요 신고사건이 식품, 안전 등 국민생활상의 공익침해행위가 중심이 되어있기 때문이다.

또한 각 공공기관의 부패신고자 현황은 제외하고 국민권익위원회 접수사건을 중심으로 이행실태를 점검하고자 한다. 이는 공익제보자 보호제도의 이행수준을 진단하고 문제점을 밝히기 위한 본 연구에서 주목하는 것이 공익제보에 대한 관리역량과 집행의지이기 때문이다. 국민권익위원회는 각 공공기관의 공익제보 보호수준을 점검하고 독려하는 기능과 권한을 갖고 있기에 부패신고 및 공익신고를 총괄 관리하는 국민권익위원회의 역량과 집행의지가 공익제보자 보호제도의 성공의 중요한 요소이기 때문이다.

2) 공익제보자보호제도 이행 평가를 위한 접근 방법 및 분석틀

정부정책 과정은 국회를 중심으로 하는 정책 의제단계와 행정부를 중심으로 하는 정책 실행단계로 나누어 볼 수 있으며, 정책 실행단계는 법률의 형식으로 정책내용의 구성을 끝낸 후 행정부가 직접 실행에 옮겨가는 과정이다(박홍식, 1998). 따라서 법제 자체에 대한 평

4) 주요 통계자료는 국민권익위원회 백서(2005년~2016년)를 활용하였고, 수사기관 이첩사건 현황과 관련된 자료는 더불어민주당 윤호중 의원실을 통해 국민권익위원회로부터 제공받은 자료를 활용하였다. 다만 수사기관 이첩사건 현황은 최근 5년간의 자료만 제공받았기에 대상기간은 2012년~2016년으로 국한된다.

가 뿐 아니라, 법률로 형식화된 정책 의제를 정부활동을 통해 구체적으로 실현해 가는 정책 실행단계에 대한 정부의 역할과 역량에 대한 평가 역시 중요하다.

그런데 ‘공익(내부)제보’는 정부의 권한과 재량에 대한 제한을 통해 공익을 추구하는 정부 압박적 성격을 갖기 때문에, 정부는 공익제보에 대해 소극적(또는 반대하는 입장)인 태도를 갖게 된다. 따라서 정부는 공익제보를 보호해야하는 입장과 정부압박에 대해 소극적(또는 대항적)인 태도를 취하게 되는 모순적 입장에 처할 수 있다. 따라서 공익제보자보호제도를 총괄하는 국민권익위원회의 제도이행 평가는 공익제보자 정책평가에 중요한 위치를 점한다. 본 연구는 이 정책실행단계에서 행정부의 기능이 어떻게 수행되었는지를 평가하고자 하는데, 이를 위해 국민권익위원회에서 산출한 제도관련 이행실적을 기초로 하고자 한다. 정책 평가 모형에는 다양한 이론이 있는데, 하나의 정책이란 다수의 사회현상이 원인이 되기도 하고, 정치적 판단에 의해 좌우되는 경우도 많기 때문에 정책평가는 구체적인 산출을 중심으로 이루어지는 경향이 있다(유훈, 2007). 물론 산출에 한정해 정책평가를 하는 것에 한계가 있을 수 있으나, 부패방지법 출범 이후 도입된 공익제보자보호제도가 시행된지 15년차가 되면서 이와 관련한 기초 통계가 축적되어 제한적이나마 정책평가가 가능한 수준이다. 따라서 본 연구에서는 국민권익위원회에서 제공하는 부패신고 관련 통계를 통해 공익제보자보호제도 이행실태와 문제점을 분석하고자 한다.

본 연구의 이행실태 문제점 분석은 부패신고·처리의 주요 과정에 대해 4가지 분석틀로 평가하고자 한다. 국민권익위원회의 부패신고 처리과정은 크게 신고접수, 심사, 이첩, 조사통보, 보호조치, 제재조치, 포상금 지급 등으로 구별되므로 주요 처리과정에 대한 평가가 가능하기 때문이다. 이를 위해 권익위의 부패신고 처리과정을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 “부패·공익침해신고센터를 통해 접수된 부패신고는 신고사건 처리과로 배정된 다음, 조사관의 심사와 확인, 주심위원 검토, 위원회의 의결 등의 절차를 거쳐 감사원, 수사기관, 해당 공공기관의 감독기관에 이첩한다. 신고사항을 이첩 받은 조사기관은 60일 이내에 감사·수사 또는 조사를 종결하고 10일 이내에 권익위에 통보하여야 한다. 권익위는 감사·수사 또는 조사결과를 통보 받은 즉시 신고자에게 결과 요지를 통보하고, 자체위원회에 그 결과를 보고하게 된다. 또한 조사기관의 감사·수사·조사가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우, 그 결과를 통보받은 날로부터 30일 이내에 새로운 증거 자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 재조사를 요구할 수 있다.(국민권익위원회, 2016; 297)”

공익제보자보호제도의 이행실태 평가는 단순한 성과평가와는 달라진다. 국민권익위원회는 백서를 통해 제도시행에서 산출된 성과를 제시하고 있으나, 구체적 산출물이 보여주는 (또는 보여주지 않으려는) 함의를 분석하여 이행수준과 이행역량을 분석해야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 다음의 네 가지 기준을 가지고 공익제보자 보호제도의 이행실태와 그 문제점을 분석하고자 한다.

첫째, 부패신고 처리수준이다. 단순한 신고 접수 건수의 증감을 분석하는 것이 아니라, 접

수된 신고건수가 처리된 수준을 검토하고자 한다. 접수된 부패신고 중 조사·수사기관에 이첩되거나 해당기관에 송부한 비율과 형사고발 건수 등을 검토하여 부패신고의 처리역량을 분석하고자 한다. 특히 조사·수사권이 없는 국민권익위원회의 권한적 범위안에서 검경에 수사를 의뢰하는 이첩사건의 처리 실적을 통해 이행역량의 문제점을 분석한다.

둘째, 공익제보자에 대한 보호조치 수준이다. 공익제보자의 보호조치는 제보자에 대한 비밀보장, 신분보장 및 경제적·행정적 보장, 신변의 보호 등이 있다. 이러한 보호조치 수준에 대한 산출물을 분석한다.

셋째, 제보자 보호제도 활성화를 위한 각종 제재의 이행수준이다. 이는 현행법제가 보장하고 있는 신분상 불이익조치한 자에 대한 제재, 신분비밀보호 위반자에 대한 형사처벌 및 벌금형 등 제재조치가 어느 정도 이루어졌는지에 대한 평가이다.

넷째, 제보자에 대한 보상금 지급 현황이다. 공익제보자에 대한 가장 중요한 보호는 신분보호라 할 수 있으나 대부분 신분보호가 어려운 것이 현실이다. 이러한 현실에서 실질적인 보호는 보상금 지급을 통한 경제적 보호라 할 수 있다. 따라서 보상금 지급현황 검토를 통해 공익제보자보호제도의 이행수준을 평가할 수 있을 것이다.

〈표 3〉 공익제보자보호제도 이행평가 및 문제점 분석 기준

평가영역	이행평가 기준
① 부패신고 처리 수준	· 신고접수 처리 실적 · 기관송부, 위반통보, 고발 실적 · 조사·수사기관 이첩, 내사종결, 재조사 요청 실적
② 제보자 보호조치 수준	· 비밀보장 위반 조치 실적 · 신분보장 실적 · 신변보호 실적
③ 제재 이행수준	· 신분보장조치 불이행자, 신분비밀보호 위반자, 불이익조치자에 대한 제재 이행 수준
④ 보(포)상금 지급 수준	· 보상금 및 포상금 지급 금액과 비율

Ⅲ. 공익제보자보호제도 이행평가 및 문제점 분석

1. 부패신고 처리 수준

1) 신고접수 처리 실적

부패신고의 접수처리 실적을 통해 정부의 부패신고 처리역량을 평가하고자 한다. <표 4>

는 2002년부터 2016년까지 국민권익위원회에 접수된 부패신고와 공익신고자보호법이 제정된 2011년부터 2016년까지의 공익신고 접수 실적으로, 부패신고의 경우 지난 15년간 총 40,517건의 부패신고가 접수되었다. 물론 공익신고의 경우는 6년간 총 21,844건이 접수되어 15년간 운영되어온 부패신고가 연평균 약 2,701건이 접수된 것과 비교하여 공익신고는 연평균 3,703건으로 부패신고에 비해 신고건수가 높는데, 이는 전문신고자(보상금 파파라치)의 부작용에 따른 공익신고의 급증 문제를 법개정을 통해 제한한 이후인 2016년 신고건수가 2,611건으로 감소되어 제도가 안정화 되고 있음을 알 수 있다. 전반적으로 볼 때 부패신고는 꾸준히 소폭 상승하고 있어, 부패신고제도가 안정적으로 정착되었음을 알 수 있다.

〈표 4〉 연도별 부패신고 접수 현황(2002년~2016년)

단위: 건

구분	총계	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
부패 신고	40,517	2,572	1,679	1,763	1,974	1,745	2,544	1,504	2,693	3,099	2,529	2,527	3,735	4,510	3,885	3,758
공익 신고	21,844	-	-	-	-	-	-	-	-	-	292	1,531	2,887	9,130	5,771	2,611

출처 : 2016 국민권익위원회 백서(291쪽, 312쪽)

부패신고 현황에서 주목해야 할 점은 신고에 대한 접수현황 보다는 처리 실적이다. <표 5>를 보면, 15년간 처리된 부패신고는 총 40,366건⁵⁾인데, 이 중 수사기관에 이첩된 신고는 1,891건이고, 아무런 조치가 이루어지지 않고 종결된 신고가 27,876건으로 처리건수의 69.06%를 차지한다.

〈표 5〉 부패신고 처리 현황(2002년~2016년)

단위: 건

구분	합계	이첩	행동강령 위반통보	공공기관 송부	종결
건수	40,366	1,891	625	9,974	27,876
비율	100%	4.68%	1.55%	24.71%	69.06%

출처 : 2016 국민권익위원회 백서(291쪽)

종결이란 신고내용이 명백히 허위이거나, 보완요구를 받은 신고자가 기간내 보완하지 않아 신고를 확인할 수 없는 경우, 동일한 사항을 반복 신고한 경우, 동일 사항을 2명 이상이 각각 신고하여 선 접수 신고에 대해 진행 중인 경우, 언론매체에 이미 공개된 내용으로 새로운 증거가 없는 경우, 그 밖에 감사·수사 또는 조사가 필요하지 아니하다고 인정되는 경

5) 신고접수 총 40,517건 중 40,366건이 처리현황 통계에 포함되어 여기에 포함되지 않은 151건에 대해서는 알 수 없다. 다만 신고자의 접수 철회나 후속 조치 불가 등으로 유추된다.

우로 권익위에 접수된 신고를 조사기관에 이첩하지 않고 종결하는 경우(부패방지법 시행령 제58조)이다. 종결율 69%라는 절대적 수치로 처리역량을 평가할 수는 없으나, 신고된 사건의 69%가 왜 처리되지 않고 종결되는지에 대한 평가는 필요하다. 그러나 권익위는 종결된 사건에 대한 통계나 근거자료를 공개하지 않기 때문에 이에 대한 평가도 불가하다. 이에 대한 보완을 위해 공익제보자와 권익위 담당자 등의 의견을 물었는데, 공익제보자는 많은 부패신고가 ‘증거부족’이라는 이유로 종결된다고 하며, 부족한 증거에 대한 권익위의 자의적 판단에 불만을 표명하였다. 반면 권익위에서 해당업무를 경험한 공무원에 따르면 보상금을 노린 무분별한 부패신고가 대부분을 차지하여 종결율이 높을 수 밖에 없다는 해명이었다. 또 다른 공무원은 최근 종결율을 낮추기 위해 증거가 다소 부족한 신고의 경우도 신고사건 처리과로 배정하여 심사와 확인 절차를 거치고 증거를 보완하도록 조언하는 등 노력하고 있다고 한다. 또한 권익위의 부패신고 담당인력이 절대적으로 부족하여 신고처리의 어려움을 호소하고 있는 점 등을 볼 때 권익위의 신고처리 역량이 높은 수준이라고 평가하기는 어렵다.

2) 조사·수사기관 이첩사건 분석

부패신고 처리 수준을 평가함에 있어서 조사·수사기관 이첩사건에 대한 분석은 중요한 지표가 될 것이다. 이첩이란 권익위에 접수된 신고사항에 대해 조사가 필요한 경우, 권익위가 이를 감사원, 수사기관 및 해당 공공기관의 감독기관(감독기관이 없는 경우에는 당해 공공기관)의 하나에 이첩하고(부패방지법 제59조 3항), 부패신고를 이첩 받은 조사기관이 감사·수사 또는 조사를 통해 신고내용을 처리(부패방지법 제60조)하는 절차이다.

공익제보를 통한 부패통제 기능은 바로 이첩사건에 대한 철저한 조사·수사로 구현될 수 있다. 따라서 이첩사건 분석을 통해 현행 공익제보자보호제도의 실효적 이행수준을 평가할 수 있을 것이다.

지난 15년간 조사기관에 이첩된 부패신고는 총 1,891건으로 이 중 부패혐의가 적발된 신고는 1,053건으로 부패적발율은 71.6%에 이른다.

〈표 6〉 조사기관 이첩 현황(2002년~2016년)

단위: 건, %

구분	합계	조사결과 통보		조사중	부패적발률
		부패적발	무혐의		
부패신고 전체	1,891	1,053	417	421	71.6
내부신고	951	550	191	210	74.2

출처 : 2016 국민권익위원회 백서(293쪽)

또한 이첩한 사건 중 부패혐의가 적발된 총 1,053건의 조사결과 조치 내용은 기소 2,883명, 징계 1,734명이며, 부패행위 적발에 따른 추정·환수 대상금액이 7,610억 여 원에 달한다.

〈표 7〉 조사기관 이첩사건 조치 결과(2002년~2016년) 단위: 명, 건, 백만원

구분	기소·징계 등(명)				기관주의 (건)	기타 (건)	추정·환수 대상액(백만원)
	합계	기소	징계	고발·면직			
전체	4,714	2,883	1,734	97	161	232	760,824
내부신고	2,348	1,420	897	31	65	54	449,932

출처 : 2016 국민권익위원회 백서(294쪽)

이렇게 높은 부패적발율과 기소·징계 등 조치실적을 볼 때, 공익제보자보호제도의 이행 실적에 대해 긍정적 평가가 가능할 것이다. 그러나 15년간 조사기관에 이첩된 총 신고건수 1,891건은 신고·처리된 총 40,366건의 사건 중 4.68%에 불과하며, 연평균 126건의 신고사건만이 이첩되고 있다는 것은 높은 부패 적발율만으로 부패신고 처리수준이 높다고 평가하기는 어려워 보인다.

이첩사건에 대한 좀 더 상세한 분석을 위해 최근 5년(2012~2016년)간 대검찰청과 경찰청에 입첩된 사건에 대해 살펴보았다. 이는 이첩사건 총 1,891건을 조사기관별로 볼 때, 경찰청 948건(50.1%), 대검찰청 366건(19.4%)으로 가장 큰 비중을 차지하는 기관이며 부패혐의 적발 권한이 있는 기관이기 때문이다.

〈표 8〉 조사기관별 이첩 현황(2002년~2016년)

단위: 건(%)

조사기관 합계	감사원	대검찰청	경찰청	중앙행정기관	지방자치단체	교육자치 등
1,891(100)	143(7.6)	366(19.4)	948(50.1)	254(13.4)	155(8.2)	25(1.3)

출처 : 2016 국민권익위원회 백서(293쪽), 2011 국민권익위원회 백서(252쪽)

최근 5년간 조사기관에 이첩된 사건은 1,069건이고, 이중 검경에 이첩된 사건은 788건으로 전체 이첩 사건의 73.7%에 달한다. 이 중 검경에서 내사종결 한 사건은 총 86건⁶⁾이다(국민권익위원회, 2016). 본 연구에서 검경의 내사종결 사건에 대해 주목하는 것은 권익위의 조사권한의 제한성 때문이다. 사건을 접수한 권익위는 1차 조사를 통해 부패사건으로 성립된다고 판단한 사건에 대해서 수사권을 가진 검경 등에 사건을 이첩하게 되므로, 이첩된 사

6) 국민권익위원회에 요청하여 받은 자료에 따르면 내사종결 건수는 검찰 7건, 경찰 79건으로 총 86건이다. 이는 전체 조사기관의 무혐의 처리 172건의 50%에 해당한다.

건이 어떻게 처리되는지를 보는 것으로 공익제보에 대한 실효성을 평가할 수 있기 때문이다. 조사결과 이첩사건의 89%가 혐의적발이 이루어져 권익위의 이첩사건에 대한 처리 수준은 적절한 수준으로 평가할 수 있다.

〈표 9〉 검경 이첩 건수(2012년~2016년)

단위: 건

구분	2012	2013	2014	2015	2016	이첩사건 총계	내사종결 건수	재조사 요청건수
합 계	51	109	195	235	198	788	86	2
대검찰청	13	22	42	25	15	117	7	1
경찰청	38	87	153	210	183	671	79	1

출처 : 국민권익위원회 제공자료, 2017

한편 권익위는 조사기관의 감사·수사 또는 조사가 충분하지 않다고 인정되는 경우에는 감사·수사 또는 조사결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 대하여 재조사를 요구할 수 있는데(부패방지법시행령 제60조), 총 86건의 내사종결 사건에 대해 권익위가 재조사를 요청한 사건은 단 2건(2.3%)에 불과하다. 수사권이 없는 권익위로서 검경의 내사종결을 대부분 수용하고 있다는 점은, 재조사요구권이라는 법적 권한을 적극 활용하고 있지 못하는 것으로 보인다. 이는 공익제보자보호제도의 주무기관으로서의 이행의지가 미약하다고 볼 수 있다.

다음으로 검경의 내사종결 사건에 대해 좀 더 자세히 살펴보기로 하겠다. 먼저 검경의 내사종결 사유를 보면, 동일내용이 수사 중인 사건이 2건이었고, 처분이 완료된 사건이 1건으로 나머지 83건이 ‘혐의 없음’이다. 그런데 권익위는 대면조사권과 수사권이 없기 때문에 1차 조사를 통해 부패의혹사건으로 이첩된 사건에 대해 법적 판단이 불가능하다.

〈표 10〉 검경 이첩사건 내사종결 사유(2012~2016년)

단위: 건

구분	내사종결 사건 건수	내사종결 사유		
		혐의 없음	처분 완료	동일내용 수사중
합계	86	83	1	2
대검찰청	7	6	1	-
경찰청	79	77	-	2

출처 : 국민권익위원회 제공자료, 2017

다만 검경 이첩사건의 부패유형을 살펴 볼 때, 사기(편취)가 64건(74.4%)으로 가장 많고,

그 다음으로 공금횡령 9건(10.5%)이고 그 외에 증·수뢰, 직권남용, 배임, 예산 및 재정법 위반, 문서위변조 등으로 공익제보를 통한 혐의범죄가 부패사건에 해당함을 보여준다.

〈표 11〉 검경 이첩사건의 부패유형(2012~2016년)

단위: 건(%)

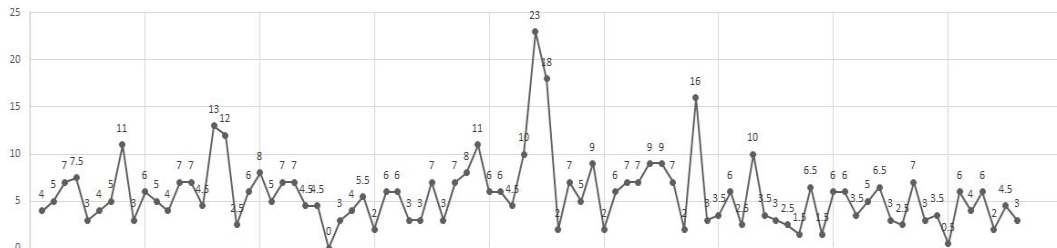
구분	사기(편취)	공금횡령	증·수뢰	직권남용	배임	예산법위반	문서위변조	총계
합계	64 (74.4)	9 (10.5)	5 (5.8)	4 (4.6)	2 (2.3)	1 (1.2)	1 (1.2)	86 (100)
대검찰청	7	-	-	-	-	-	-	7
경찰청	57	9	5	4	2	1	1	79

출처 : 국민권익위원회 제공자료, 2017

권익위와 조사기관의 신고접수 처리역량을 살펴보기 위해 검경 이첩사건을 검토하였다. 검경 이첩사건 86건의 처리기간은 권익위에서 검경으로 이첩된 이첩일에서 검경이 권익위로 조사결과를 통보한 조사통보일간의 기간이 얼마나 되는지를 살펴보았는데, 각 사건별로 몇 개월⁷⁾이 소요되었는지를 산정하였다.

〈그림 1〉 검경 이첩사건 조사 소요 기간

단위: 개월



출처 : 국민권익위원회 제공자료, 2017

86개 사건의 평균 소요기간은 5.7개월(약 170일)로 법적 처리기간의 3배를 넘는다. 부패방지법은 이첩받은 날부터 60일 이내에 조사를 종결하고, 10일 이내에 조사결과를 권익위에 통보하도록 되어있다(부패방지법 제60조)⁸⁾. 그런데 평균 소요기간은 170일이고, <그림1>을 보면, 10개월이 넘는 사건이 8건이고 최장 23개월이 걸린 사건도 있었다. 공익제보자가 부패신고를 한 후 권익위의 60일 조사기간(30일 연장가능)을 거쳐 이첩기간에서 평균 170일을 소요하면, 제보자가 결과를 통보받는 데까지 걸리는 기간은 8개월가량으로 가늠된다. 조

7) 각 사건의 기간 산정은 월단위로 계산하였다. 개략적 추이를 평가하기 위해 15일 이상은 0.5개월로 산정하였다. <그림1>의 그래프는 날짜순으로 사건별 소요기간을 나타낸 것이다.

8) 정당한 사유가 있는 경우에는 연장사유와 연장기간을 권익위에 통보하도록 되어있으나 연장 기한은 규정되어있지 않다.

사기관의 신고접수 처리 기간을 통해본 신고처리 수준은 매우 낮은 것으로 평가된다.

〈표 12〉 검경 이첩사건 피신고자 소속기관(2012~2016년)

단위: 건(%)

구분	중앙행정기관	지방자치단체	교육자치단체	공직유관단체	민간	총계
합계	4 (4.6)	7 (8.1)	1 (1.2)	3 (3.5)	71 (82.6)	86 (100)
대검찰청	-	-	-	-	7	7
경찰청	4	7	1	3	64	79

출처 : 국민권익위원회 제공자료, 2017

검경 이첩사건의 피신고자 소속기관은 대부분 민간(71건, 82.6%)이다. 즉 공익제보자보호 제도는 민간인에 의해 공직의 부정부패를 감시할 수 있는 유효한 제도임을 보여준다.

2. 공익제보자 보호조치 수준

1) 보호조치 실적

공익제보자보호제도의 성공여부를 평가하는데 있어서 가장 기본적인 기준은 신고자에 대한 보호조치 이행수준이라고 볼 수 있다. 이는 제보자의 자기희생적 공익실천의 결과로 인한 피해를 최소화하기 위한 내용일 뿐 아니라, 제도신뢰의 근간이 되는 내용이다. 그런데 현행 부패신고 절차상 접수기관, 조사기관, 해당 공공기관 등 여러 기관을 거치게 되며 신분노출의 가능성이 상존한다. 따라서 부패신고를 총괄하는 권익위의 관리역량이 중요하다. 따라서 이러한 보호조치 수준을 주요 보호제도의 실적을 통해 평가하고자 한다. 현행 신고자 보호제도는 신고자의 신분비밀의 보장, 신고로 인한 신분상 불이익이나 차별에 대한 신분보장 및 경제적·행정적 보장, 신고로 인한 신분 불안시 신분보호와 신고로 인한 책임의 감면 등이 있다.

2002년부터 2016년까지 신고자의 보호조치 요구는 모두 234건으로 이중 신분보장조치 요구가 187건(79.9%)로 가장 많고, 다음으로 신분보호 요구가 28건(12.0%), 신분공개여부 확인 요구가 19건(8.1%)이었다.

〈표 13〉 연도별 부패신고자 협조자 보호조치요구 현황(2002~2016년) 단위: 건

구분	총계	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
합계	234	7	2	6	22	15	17	20	14	13	11	27	27	25	23	5
신분공개	19	-	-	-	1	1	1	-	-	1	-	6	3	6	-	-
신분보장	187	4	2	4	20	12	15	18	12	9	11	19	20	16	20	5
신변보호	28	3	-	2	1	2	1	2	2	3	-	2	4	3	3	-

출처 : 2016 국민권익위원회 백서(302쪽), 2011 국민권익위원회 백서(269쪽)

먼저 신고자의 신분비밀의 보장 실태를 살펴보면, 신고자가 신분공개 여부를 확인할 것을 요구한 사건은 총 19건이었다. 이 중 7건은 권익위의 조사결과에 따라 관련자에 대한 징계 요청 등의 조치를 하였고, 12건은 종결처리 하였다. 징계 내용을 보아도 경고, 주의촉구 통보 등 경징계에 그쳤다. 개정 부패방지법은 신고자의 인적사항을 공개한 자에 대해서 3천만원 미만의 벌금형이나 징역3년 미만의 형사처벌이 가능하다. 그러나 권익위에 의한 형사고발은 단 한건도 없었다. 공익제보자에 대한 보호조치 중 신고자의 신분비밀을 보장하는 것은 가장 기본적이고 중요한 내용이다. 따라서 신분공개에 대한 처벌 수준이 미약한 것은 보호조치 이행 역량이 미흡하다고 평가할 수 있다.

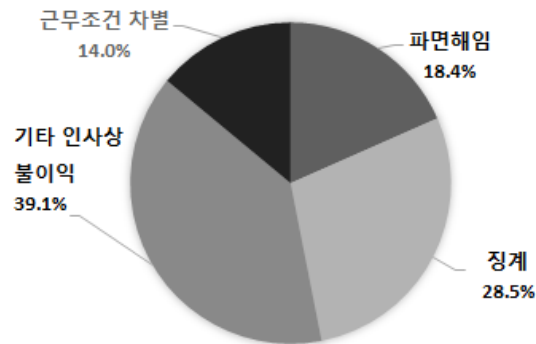
〈표13〉 신분보장조치요구 사건 처리 현황(2002년~2016년) 단위: 건(%)

합계	신분보장조치					기각	취하	종결	조사중
	소계	원상회복	취업알선	책임감면	인사고료				
187 (100)	62 (33.2)	53 (28.3)	2 (1.1)	2 (1.1)	5 (2.7)	21 (11.2)	45 (24.1)	58 (31.0)	1

출처 : 2016 국민권익위원회 백서(302쪽), 2011 국민권익위원회 백서(270쪽)

두 번째로 신분보장 조치 요구 187건의 내용을 살펴보겠는데, 신분보장조치요구자의 주요 불이익 유형을 살펴보면 파면·해임(18.4%), 징계(28.5%), 기타 인사상 불이익(39.1%)으로 신분상 불이익이 86.0%로 대부분을 차지하며 그 외 근무조건 차별이 14.0%이다. 이러한 신분상 불이익에 대하여 신분보장조치가 이루어진 것은 62건(33.2%)이며, 이중 원상회복은 53건(28.3%)에 불과하다.(앞의 표 13 참조)

〈그림 2〉 신분보장조치요구 주요 불이익 유형(2008~2011)



권익위는 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 한 자에 대하여 징계권자에게 징계요구를 할 수 있고, 1천만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있으며, 불이익을 가한 자가 국민권익위의 신분보장조치 요구를 이행하지 아니한 때에는 1천만원 이하의 벌금 또는 1년 이하의 징역에 처하게 된다. 그런데 2002년부터 2016년까지 신분보장과 관련된 보호규정 위반자에 대한 과태료 부과는 총 17건에 불과하며, 과태료 부과 총액은 7,250만 원으로 평균 426만원에 불과하다.

〈표 14〉 연도별 보호규정 위반자에 대한 과태료 부과 현황(2002~2016년) 단위: 만원, 건

구분	총계	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
금액	7,250	850	-	1,500	-	150	1,200	-	1,600	350	-	350	750	-	-	500
건수	17	2	-	4	-	1	2	-	3	1	-	1	2	-	-	1

출처 : 2016 국민권익위원회 백서(302쪽), 2011 국민권익위원회 백서(271쪽) 병합

권익위는 부패신고를 권장하며, 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 권익위에 신고하고 보호를 받을 수 있고, 누구든지 부패방지법에 따른 신고나 이와 관련한 진술 그 밖에 자료 제출 등을 이유로 소속기관·단체·기업 등으로부터 징계조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 않도록 하고 있다고 홍보하고 있으나, 권익위의 불이익에 대해 신분보장 조치 실적은 33.2%에 불과하여, 신분보장 조치 이행 수준은 높게 평가하기 어렵다.

셋째로 신변보호 실태로, 총 28건의 신변보호조치요구 중에서 20건이 인용(71.4%)되었고, 2건이 기각, 6건이 종결처리 되어 신변보호 이행수준은 높게 평가된다.

3. 제재 이행수준

공익제보자보호제도에서 제재조치는 제도의 실효적 성공을 위한 주요한 수단이다. 공익제보자보호제도는 조직의 부패 등 불법적 행위나 사회에 유해한 활동으로 인하여 공공의 이익을 위협하는 행위에 대하여 공개적으로 밝히는 이타적 행위에 대해 국가가 보호하는 제도적 장치로써 제도이행의 수단은 행정적 처리와 제보자보호를 위협하는 행위에 대한 제재조치라 할 수 있다. 따라서 제재조치가 엄정하게 이루어지는지의 여부가 이행역량 평가의 중요한 척도의 하나이다.

현행 부패방지법은 부패신고자에 대한 보호조치 위반 등과 관련하여 적절한 처벌규정을 두고 있다. 2017년 개정되어 2018년 2월 시행예정인 개정 부패방지법은 제재조치를 더욱 강화하였는데, 신고자 인적사항 공개한 자에 대해 3천만원 이하의 벌금이나 3년 이하의 형사처벌을(법 제88조), 신분보장조치 불이행시 1천만원 이하의 벌금이나 1년 이하의 형사처벌을(법 제90조) 처할 수 있고, 불이익조치자, 신분보장 신청에 따른 자료제출, 진술, 조회 요구 불응자에게 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다(법 제91조). 또한 권익위는 신분상 불이익조치한 자에 대해 징계를 요구할 수 있고(법 제62조), 신고자 신분을 공개한 자에 대한 징계를 요구할 수 있다(법 제64조).

이렇게 적절한 처벌규정을 가지고 있으나, 앞서 보호조치 이행수준에서 살펴본 바와 같이 신분공개 위반 사건 7건에 대해서는 경징계에 그쳤고, 한 건의 형사고발도 이루어지지 못했다. 또한 신분상 불이익 조치에 대한 과태료 부과는 총 17건에 평균 426만원에 불과하다. 이는 공익제보자보호제도에 따른 제재조치 이행수준이 상당히 미흡한 수준임을 보여준다.

한편 신고자 보호규정 위반에 대한 강력한 처벌수단으로 위반행위자 외에 사업주체도 처벌할 수 있는 양벌규정이 신설되었다. 신고자 보호규정에는 비밀보장, 불이익조치금지, 보호조치 등이 포함되며, 다만 책임주의 원칙에 따라 관리, 감독상 주의의무를 다한 때에는 처벌을 면하도록 규정하고 있다. 이에 따라 법인이나 사업주체가 관리감독 책임을 강화하여 신고자 보호의 실효성을 강화할 수 있고, 공익제보자보호의 제재수단은 더욱 강화되었다. 그러나 이러한 양벌규정에 따른 법인 처벌은 아직껏 한 건도 이루어지지 못하고 있어, 집행기관인 권익위의 제도이행 의지에 대해 높은 평가가 어렵다.

제재조치의 엄정한 집행은 이행역량의 문제와 함께 이행의지의 수준도 포함한다. 특히 범법행위에 대한 적발과 고발조치 등에 소극적 태도를 취하는 것은 이행역량 수준이 낮은 것 뿐 아니라 이행의지 수준도 낮은 것으로 평가할 수 있다.

4. 보상금 및 포상금 지급 수준

현행법은 부패신고로 인해 공공기관에 수입회복 등을 가져온 경우 보상금을 지급하도록

되어 있는데, 보상금은 보상가액에 따라 4%에서 20%까지의 비율로 지급되며, 최고한도액은 30억원이다(법 제68조).

〈표 15〉 연도별 보상금 지급실적 및 보상대상가액 대비 보상비율 단위: 건(천원, %)

연도	신청*	지급	기타*	보상대상가액	보상금액	건당 평균 보상금액	보상가액 대비 보상비율
계		369		119,960,573	10,549,702	28,590**	8.8%**
2002*	1	1	-	7,430	743	743	10.0
2003*	4	2	취하1,기각1	1,114,962	73,744	36,872	6.6
2004*	5	5	-	1,609,321	98,298	19,660	6.1
2005*	19	17	기각2	3,669,620	268,868	15,816	7.3
2006*	21	19	기각2	1,037,070	84,654	4,455	8.2
2007*	26	26	-	2,049,584	277,340	10,667	13.5
2008	19	18	기각1	2,149,407	328,175	18,232	15.2
2009	21	20	기각1	5,811,771	642,146	32,107	11.0
2010	26	23	기각1,보류2	4,505,568	603,641	26,245	13.4
2011	12	12	기각1,보류1	18,834,014	1,499,401	124,950	12.5
2012		40		11,131,731	1,400,444	35,011	12.5
2013		37		8,393,380	951,210	25,708	11.3
2014		30		6,878,647	619,347	20,644	9.0
2015		29		28,770,531	1,426,658	49,195	5.0
2016		90		23,997,537	2,275,033	25,278	9.5

출처 : 2016 국민권익위 백서(307), 2015 국민권익위 백서(291), 2011 국민권익 백서(278) 병합

*) 2011년, 15년 백서 인용으로 2016년에는 신청에 따른 접수 및 기각 여부가 확인되지 않음

**) 합계행의 건당 평균보상금액과 보상가액 대비 보상비율은 02년~16년간 총 금액과 건수로 산출

2002년부터 2016년까지 부패신고로 인하여 환수 또는 환수예정 금액은 1천199억9천6백여 만원이고, 이에 따른 보상금 지급은 총 369건에 105억4천9백여만원으로 1건당 평균 보상금액은 2천8백59만원이었으며, 공공기관 환수액 대비 보상비율은 전체 평균 8.8%를 기록하고 있다.

보상금 지급 실적에 대해서는 우선 평균 보상금액과 보상비율의 낮은 수준을 지적할 수 있다. 공익제보자는 대부분 제보로 인해 신분상 불이익과 경제적 불이익을 겪게 되며, 이는 한 사람의 인생에 거친 불이익이라고 볼 수 있다. 그런데 이에 대한 보상의 수준은 매우 저조한 실정이다. 물론 내부공익제보와 일반 제보는 구별되어 지급되고 있으나, 평균 금액의 수준은 너무나 부족한 실정이다. 시민사회에서는 보상금 한도를 없애고 30% 정율로 보상금

수준을 높일 것을 제안하고 있다.

〈표 16〉 연도별 포상금 지급실적 단위: 천원

연도	포상금 지급건수	포상금 지급금액
계	83건	623,908
2006	3건	35,000
2007	8건	50,000
2008	6건	100,000
2009	6건	77,500
2010	10건	59,000
2011	5건	25,000
2012	14건	80,000
2013	11건	60,500
2014	6건	75,656
2015	3건	10,220
2016	11건	51,032

출처 : 2016 국민권익위 백서(307), 2011 국민권익 백서(277) 병합

다음으로 포상금 지급 실적을 살펴보고자 한다. 포상금은 부패신고로 공공기관에 수입회복 등을 가져오지는 못했으나, 공익증진을 가져온 경우 지급하는 것으로, 최고 상한액은 2억원이다(법 제68조). 2006년부터 2016년까지 지급된 포상금 지급건수는 총 83건에 6억 2천 390만원으로 건당 평균 751만원 가량이 지급되었다.

다음으로는 공익제보로 부패가 적발된 부패신고처리 건수와 보상금과 포상금 지급 결정 건수를 비교해 보았는데, 포상금 관련자료의 한계로 2006년부터 2016년까지 11년간의 통계를 살펴보았는데, 먼저 부패신고처리건수를 보면, 권익위에서 조사기관에 이첩한 사건은 1,569건으로 이중 부패가 적발된 건수는 838건이다. 그런데 이 기간 동안 보상금은 344건이 지급되었고, 포상금은 83건이 지급되었다. 보상금과 포상금 건수를 합하면 총 427건이 지급되었는데, 부패 적발 건수 838건의 50.9% 정도에게 보상금이나 포상금이 지급되었다고 계산된다. 앞의 <표 15>를 보면 권익위 백서 자료의 한계로 2012년 이후 보상금 신청 중 기각이나 취하된 내용은 빠져있으나, 2002년부터 2011년까지 기각이 9건, 취하가 1건으로 보상금 신청 사건중 10여건이 기각이나 신청자에 의해 취하되었는데, 이러한 소수 사례를 포함하더라도 보(포)상금 신청 및 지급 건수는 부패적발 건수에 비해 상대적으로 저조하다. 공개된 자료를 통해 이에 대한 사유 등을 파악할 수는 없으나, 이를 통해 공익제보자보호제도의 경제적 보상에 대한 이행수준이 그리 높지 않다고 평가할 수 있다.

IV. 결론

공익제보자보호제도의 이행실태를 부패신고 처리수준, 제보자에 대한 보호조치 수준, 제재수준 그리고 보상금 지급 수준으로 나누어 평가하였다.

부패신고 처리 수준은 만족할 만한 수준이 아니었다. 15년간 처리된 부패신고는 총 40,366건인데, 이 중 수사기관에 이첩된 신고는 1,891건이고, 아무런 조치없이 종결된 신고가 27,876건으로 처리건수의 69%를 차지한다. 조사기관에 이첩된 1,891건의 사건은 신고·처리된 사건의 4.68%에 불과하며, 연평균 126건의 신고사건만이 이첩되고 있어 부패신고 처리수준은 미흡한 것으로 평가된다. 이러한 부패신고 처리 수준이 시사하는 바는 권익위의 부패신고 처리 인력을 보강하고 처리역량을 강화하는 것이 필요하다는 것이다. 또한 증거가 부족하거나 요건을 갖추지 못한 사건의 경우 단순히 종결처리하기 보다는 신고자 상담을 통해 증거를 보강할 수 있도록 안내하여 예측되는 부패혐의에 대해 예방 또는 통제할 수 있는 역할을 갖추어 나가는 것이 필요할 것이다.

한편 이첩사건 중 대검찰청과 경찰청에 이첩한 사건을 검토한 결과, 검경 이첩사건의 평균 조사처리소요기간은 5.7개월(약 170일)이나 소요되어 신고처리 수준은 매우 저조하였다. 공공기관의 민원처리 소요시간은 대국민 신뢰도와 만족도에 영향을 미친다. 일반적인 민원의 경우도 민원처리 기간이 길어지면 민원인의 피해가 발생하는데, 부패신고의 경우 그 피해는 훨씬 심각할 것이다. 공익제보 특히 내부공익제보는 제보자가 신고를 한 순간부터 신분적, 경제적, 심리적 피해가 가중되기 시작한다. 따라서 공익제보자보호제도에서 신고처리 과정의 신속함은 중요한 문제이다. 현행법이 규정하는 60일 이내 조사, 10일 이내 결과통보라는 시한이 가능한 지켜질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 물론 검경이첩사건의 경우 이첩기관인 검경이 법적 시한을 지키지 않는 문제이기에 권익위의 관리역량만을 지적하기엔 어려움이 있으나, 이러한 민원처리 속도의 문제는 어느 한 기관만의 문제가 아닐 것이다. 민원처리 공공기관의 봉사자(public servant)로서의 각성이 필요하다.

〈표 17〉 공익제보자보호제도 이행평가 및 문제점 분석 결과

평가영역	이행평가 세부 기준	세부기준별 실태분석내용	평가
부패신고 처리 수준	신고접수 실적	연평균 2,701건으로 증가추세	양호
	신고처리 실적(종결율) (기관송부, 위반통보, 고발)	이첩 4.68%, 위반통보 1.55%, 기관송부 24.71%, 종결 69.06%	미흡
	이첩사건 부패혐의 적발 실적	부패적발율 71.6% 추징·환수 대상금액 7,610억여원	양호
	내사종결 재조사 요청 실적	단 2건(2.3%)	미흡
	이첩사건 처리 소요기간	5년간 검경이첩된 86개 사건의 평균 소요기간 5.7개월(약 170일)	미흡

제보자 보호조치 수준	비밀보장 위반 조치 실적	19건 중 7건에 대해서만 징계요청	미흡
	신분보장 실적	187건중 신분보장조치 62건(33.2%), 원상회복 53건(28.3%)에 불과	미흡
	신변보호 실적	총 28건 중 20건 인용(71.4%)	양호
제재 이행수준	징계 실적	비밀보장 위반 7건 모두 경징계	미흡
	과태료 부과 실적	총 17건, 평균 426만원	미흡
	고발 및 양벌제 적용 실적	실적 없음	미흡
보(포)상급 지급 수준	보상금과 포상금 지급 실적	보상금 369건에 105억4천9백여만원 (1건당 평균액 2천8백59만원) 포상금 83건에 6억2천390만원 (1건당 평균액 751만원)	미흡
	환수액 대비 보상금 비율	1건당 평균 보상금액 2천8백59만원 환수액 대비 보상비율; 평균 8.8%	미흡
	부패적발건수에 대한 보(포)상금지급 건수 비율	838건(11년간)중 427건(50.9%)	미흡

권익위의 신고자 보호조치 이행역량과 제재수준을 평가한 결과 신변보호조치를 제외하고 이행역량이 매우 낮게 평가되었다. 신분공개여부 확인요구는 15년간 7건에 대해서만 징계요청 조치를 취하였고, 징계수준도 경징계에 그쳤으며, 과태료 부과는 총 17건에 과태료는 평균 426만원에 불과하다. 또한 불이익 처분과 관련한 형사고발은 단 한건도 이루어지지 않았고, 양벌규정 신설에 따른 사업주 및 법인에 대한 처벌도 이루어지지 않았다.

이렇게 신분공개 위반이나 신분상 불이익조치에 대한 엄정한 제재조치가 이루어지고 있지 않다는 것은 공익제보자보호제도의 안착을 위협하는 결정적 요소이다. 한국의 부패통제 제도의 문제점 중 하나는 제도는 마련되어 있으나 이에 대한 철저하고 공정한 시행이 미흡하다는 점이다. 제도를 집행하는 공공기관의 집행의지와 이행역량의 문제로 부패통제 제도가 제대로 작동되지 못하고 오히려 법에 대한 불신을 확산시켜 부패통제 제도가 실패하게 하는 주요 원인이 되곤 한다. 공익제보자보호제도에 따른 제재수준이 미흡한 것은 이행역량의 문제이기도 하지만 주목해야 할 점은 이행의지의 빈약함이다. 제재를 강화하여 공익제보자를 적극적으로 보호하고자 하기 보다는 소극적 이행에 그치는 것은 주무기관의 이행의지가 빈약하기 때문이다. 본 연구로는 주무기관의 이행의지 빈약의 원인을 밝혀내기는 어렵다. 반부패 주무기관인 권익위가 법적으로 제한된 권한을 갖고 있어 조사·수사기관과의 관계에서 어려움이 있을 수도 있고, 공익제보자보호제도 성공에 대한 이해수준의 차이일 수도 있다. 그러나 법적으로 보장된 권한 - 징계요구권 재조사 요청권, 재정신청 권한, 형사 고발권 등 -을 적극적으로 활용하여 공익제보자보호제도를 성공적으로 운영하는 것이 요구된다.

고 할 것이다.

보상금과 포상금 지급 수준을 분석한 결과, 보상비율과 금액수준은 매우 낮은 수준으로 평가되며, 경제적 보상에 대한 이행수준 역시 미흡하게 평가되었다.

이렇게 네 가지 기준에 따라 이행수준을 분석한 결과, 전체적으로 이행수준이 미흡한 것으로 평가되었다. 특히 이첩사건에 대한 처리 기한 실태는 참담한 수준이어서 공익제보자보호제도에서 신고처리과정을 신고자의 입장에서 신속하고 공정하게 이행하는 것이 필요함을 보여주었다. 그리고 제재수준의 미흡함은 이행역량을 강화해야 하는 것 뿐 아니라 이행의지를 높이는 것이 더욱 중요함을 시사한다.

위의 <표 17>은 공익제보자보호제도 이행분석 결과를 정리한 것으로, 총 14개 세부기준의 평가결과 신고접수 실적, 이첩사건 부패혐의 적발실적, 신변보호 실적을 제외하고 모든 세부지표가 미흡한 수준으로 분석되었다.

한편 본 연구를 진행하며 권익위의 공개 자료를 검토하면서 공익제보자보호제도 이행과 관련한 기초자료 부족으로 인한 어려움을 겪었는데, 보상금 미지급 관련 자료, 신고자 보호 조치 수준에 대한 상세 내역, 신고처리에서 결과통보 등 처리과정 전반에 소요된 기간에 대한 통계나 기록 등은 찾아볼 수 없었다. 이러한 통계관리의 미흡함도 이행수준의 단면을 보여주는 것이라 본다. 객관적이고 과학적인 분석을 통해 이행수준을 정확히 진단하고 공익제보자보호제도의 발전을 위해 노력하는 것이 필요할 것이다.

본 연구는 공익제보자보호제도의 이행현황에 대한 실태분석을 통해 제도이행의 문제점을 분석하였는데, 향후 공익제보자보호제도 이행에 대한 인식도 조사 등을 통해 제도의 효과성 분석을 보완할 필요가 있을 것이다. 다만 부족한 연구를 통해 공익제보자보호제도 이행에 있어서 실질적 개선을 모색할 수 있는 실천적 단초가 될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 국민권익위원회. (2008). 「공익신고자 보호제도 도입방안 연구」, 정책연구보고서
- 국민권익위원회. (2012). 「2011 국민권익위원회백서」
- 국민권익위원회. (2014). 공익신고자 보호법 시행 3주년 기념 「안전사회 구현을 위한 토론회」 자료집
- 국민권익위원회. (2016). 「2015 국민권익위원회백서」
- 국민권익위원회. (2017a). 「2016 국민권익위원회백서」
- 국민권익위원회. (2017b). 국민권익위원회 제공자료
- 김세환·배성호. (2016). 법인의 형사책임에 관한 현행 양벌규정의 문제점- 미국 FCPA법 및 영국 뇌물법과의 비교법적 검토를 중심으로, 한국부패학회보 21(3)
- 김승태. (2010). 한국의 공익신고자 보호법안 평가, 외법논집 34(3)
- 김안태. (2013). 우리나라 공익신고자 보호제도에 관한 연구: 민간부패 통제를 위한 제도개선 중심으로, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문
- 김인순 외. (2016). 간호학생의 공익신고의도와 영향요인 연구, 한국부패학회보 21(3)
- 김진영. (2016). 제도개선을 통한 부패방지-은퇴공무원 재취업과 관련하여, 한국부패학회보 21(4)
- 나채준. (2016). 미국의 공직자 부패방지 제도에 관한 비교법적 고찰, 영남법학 42
- 리마선언 1977 ; 국제반부패대회 8차 회의 ; 공익신고자 보호의 법제화 권고
- 박홍식 외. (2004). 대륙법계 국가의 보호보상제도 연구, 국가청렴위원회
- 박홍식. (1994). 내부고발자의 법적 보호: 미국의 경우, 한국행정학보 27(4)
- 박홍식. (2004). 내부고발자 보호를 위한 아시아 각국의 입법적 노력과 사회적 관심, 한국공공관리학보 18(2)
- 반호준·이선중·이정주. (2014). 부패신고자 보호·보상제도 운영 현황 평가, 한국부패학회보 19(2)
- 이경렬. (2016). 내부증언자 형사면책입법의 필요성에 관한 연구, 형사법의 신동향 53
- 이근영. (2015). 합리적 무시와 조직의 유효성, 한국부패학회보 20(4)
- 이상범. (2006). 내부공익신고보호제도의 국가간 비교연구, 서울시립대 도시과학대학원 석사학위 논문
- 이상수·박홍식. (2003). “내부공익신고자보호법의 국제적 비교를 통한 법제도 개선 연구”, 한국정책학회보 12(2)
- 이재학. (2017). 공익신고자제도 활성화를 위한 공익신고자보호법의 개선방안에 관한 연구, 법학연구 25(1)
- 이정주·이선중·권우덕. (2014). 부패신고자 보호제도의 효과성에 미치는 결정요인에 관한 연구, 한국공공관리학보 28(4)
- 이주희. (2014). 내부고발자 보호의 주요쟁점 및 관련 현행법제의 개선방안, 한국사회과학연구 36(1)
- 이지문. (2003). 공익의 호루라기, 내부고발, 행정DB
- 이지문. (2005). “미국의 내부고발 보호제도”, 부패방지저널, 3월호
- 이진국·황태정. (2005). “내부공익신고자 보호제도의 형사법적 검토”, 형사정책 17(1)
- 이훈재. (2013). 내부고발자보호제도에 관한 입법정책적 고찰, 연세법학 22
- 임병연. (2007). 외국의 내부공익신고자 보호제도 비교연구, SIT 연구보고서 2007(1)
- 장화익. (2007). 근로자 내부고발보호제도 국제비교; 영미일의 사례와 시사점, 노동정책연구 7(2)

- 장용진. (2015). 정부신뢰와 부패인식+아시아 국가를 중심으로, 한국부패학회보 20(2)
- 허성호 · 이근영 · 정태연. (2017). 공익제보자들이 경험하는 이상과 현실의 차이, 문화 및 사회문제 23(1)
- Brooks L. J. (1993). "Whistleblowers...Learn to Love Them", Canadian Business Review 20(2): 19-21.
- Bowei & Duska Kippen. (1990). "GAP's in Your Defence", The Washington Monthly 2: 28-36.
- De Maria, W.(2002, April). *Common law - Common mistake: The disnal failure of whistleblower laws in Australia, New Zealand, South Africa, Ireland and the United Kingdom*. Paper presented at the International Whistleblowing Conference, : 1-30. Indiana University, Bloomington, In, USA.
- Groeneweg, S.(2001). *Three Whistleblower Protection Models: A comparative Analysis of Whistleblower Legislation in Australia, the United States and the United Kingdom*. Public Service Commission of Canada, CA.
- Sims, R.L., & Keenan, J.P.(1999). A cross-cultural comparison of managers whistleblowing tendencies. *International Journal of Value-Based Management*, 12: 137-151.

투고일자: 2017. 11. 30

수정일자: 2017. 12. 28

게재일자: 2017. 12. 31

<국문초록>

공익제보자보호제도 이행 문제점 분석

장 진 희

본 연구는 부패방지법이 시행된 2002년부터 2016년까지 15년간 부패신고 기초자료에 대한 분석을 통해 공익제보자보호제도 이행 문제점을 분석하였다.

분석결과 총 14개 세부기준의 평가결과 신고접수 실적, 이첩사건 부패혐의 적발실적, 신변보호 실적을 제외하고 모든 세부지표가 미흡한 수준으로 분석되었다. 첫째, 부패신고 처리 수준은 신고접수 실적과 이첩사건 부패혐의 적발실적을 제외하고 모두 미흡한 수준으로 평가되었다. 권익위의 부패신고 처리 인력을 보강하고 처리역량을 강화하는 것이 필요하다. 특히 신고자 상담을 통해 증거를 보강할 수 있도록 안내하여 예측되는 부패혐의에 대해 예방 또는 통제할 수 있는 역할을 갖추어 나가는 것이 필요할 것이다. 가장 저조한 이행실태를 보여준 것은 이첩사건 처리 소요기간이었는데, 평균 소요기간 5.7개월(약 170일)로 법정 기한의 3배가 넘었다. 민원처리 공공기관의 봉사자(public servant)로서의 각성이 필요하다. 둘째, 신고자 보호조치 이행역량과 제재수준을 평가한 결과 신변보호조치를 제외하고 이행역량이 매우 낮게 평가되었다. 셋째, 보상금과 포상금 지급 수준을 분석한 결과, 보상비율과 금액수준은 매우 낮은 수준으로 평가되며, 부패적발건수에 대한 보(포)상금지급 건수 비율도 저조하여 전반적으로 미흡하게 평가되었다. 부족한 연구를 통해 공익제보자보호제도 이행에 있어서 실질적 개선을 모색할 수 있는 실천적 단초가 될 수 있기를 기대한다.

주제어: 공익제보자, 보호제도, 이행평가, 반부패, 국민권익위원회