

부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석

-내부고발자보호제도를 중심으로-

An Analysis of Factors to Choose Whistle-Blowing in the Korean Bureaucrats

배 재 현(Bae, Jae Hyun)*

문 상 호(Moon, Sang Ho)**

ABSTRACT

This study is to find out factors which affect on bureaucrats to blow the whistle under the present whistleblower protection law by analyze bureaucrats' cognition to organizational culture and the whistleblower protect law.

To find out those factors, We designed our framework based on rational choice institutionalism and IAD framework(institutional analysis and development framework). In order to work an in-depth study on analyze bureaucrats' cognition to organizational culture and the whistleblower protect law, the concept of an individual bureaucrat was defined as a rational individuals with varying degree of rationality and the concept of institutions was defined as observed regularity in the pattern of human behavior under the situation which is structured by strategies, rules and norms making equilibrium.

We surveyed bureaucrats who work at various departments to find out the differences between cognizance of whistleblowers and cognizance of not whistleblowers.

We carried out comparative analysis on difference of bureaucrats' cognition to organizational culture and the whistleblower protection law between before and after the whistleblower protection law was introduced. The result showed that bureaucrats' behavior and cognition to organizational culture and the whistleblower protection law has been improved to the way of anti-corruption and check each other.

* 성균관대학교 국정관리대학원 박사과정 수료

** 성균관대학교 국정관리대학원 교수

We conducted T-test with those survey data to test substantial differences of cognition to organizational culture and the whistleblower protection law. Furthermore, we performed logistic regression analysis to find affective factors for bureaucrats to decide whistleblowing. As a result of logistic regression analysis, 6 factors were proved to statistically significant.

Based on the result of this study, implications dealing with the affective factors and corruption-prevention policy suggestions were discussed in conclusion.

keyword : 신제도주의, 내부고발, 부패방지법

I. 서론

관료들의 부패에 대한 문제는 비단 우리나라에만 국한된 문제가 아니며, 대부분의 국가들에 있어서도 이 문제는 항상 해결해야할 과제로 남아 있다. 관료가 있는 국가에서는 부패문제가 발생하기 때문이다. 이러한 관료부패에 대한 연구에 있어서 가장 많이 논의되어온 것은 부패에 대한 통제에 관한 것이며, 관료부패의 효율적 통제를 위해서 여러 가지 통제기관과 제도들이 만들어져 왔다.

우리나라에서도 부패척결에 대한 국민적 염원과 시민단체들의 지속적인 요구, 국제투명성기구의 조사에서 나타난 한국 공직자부패지수에 대한 낮은 평가결과 등 국내외적인 부패방지환경은 부패방지법의 제정을 이끌어 내었다.

부패방지법은 부정부패의 발생을 예방함과 동시에 부패행위를 효율적으로 규제할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 청렴한 공직 및 사회풍토를 확립하기 위하여 제정되었으며, 이 법의 핵심은 공직자 및 공공기관과 관련된 부패행위를 근절하고 내부 고발자를 보호하는 것이다.

5.16 이후 역대 대통령의 취임사에서는 모두 부정부패척결이 천명되었으며(현종민, 1993: 20~22) 새로운 정부가 들어설 때마다 반부패운동이 전개되어 왔으나 모두 실패로 끝났으며, 대통령의 결단에 의한 공직자 재산공개제도나 금융실명제 또한 그 목적달성에 크게 못 미쳤다. 이는 부패의 통제에 대한 지속적인 노력이나 제도적인 처방보다는 정치적 분위기에 따라 즉흥적·형식적으로 접근하여 왔으며, 또한 공직사회의 부정부패의 속성이 고도의 은밀성과 전문성을 내포하고 있어 외부기관에 의한 적발에

는 현실적인 한계가 있기 때문이다. 국민의 정부에 이르러 내부고발자를 보호해야 한다는 주장과 필요성이 꾸준히 제기되고 내부고발자 보호에 대한 법제와 노력이 구체화되어 2001년 7월 24일 제정된 부패방지법 내에 내부고발자에 대한 보호조항을 마련함으로써 위와 같은 한계들을 극복하기 위한 제도적 장치가 마련되었다.

그러나 Ostrom이 지적한 것처럼 만약 제도적 변화가 새로운 인센티브를 만들지 않는다면, 이기적인 각 개인은 다른 사람의 이익을 모른 채 할 것이고, 궁극적으로는 모두가 고통을 겪을 것이다 (Larry L. Kiser & Elinor Ostrom, 1982: 199). 따라서 단순히 제도를 만들었다고 해서 그것이 자동적으로 목적을 달성할 수 있는 것이 아니라, 새로운 인센티브가 제공될 수 있어야 목표한 바를 달성할 수 있을 것이다.

본 연구는 부패방지법의 내용 중 그 핵심인 내부고발자보호제도를 중심으로 내부고발자보호제도가 한국공직사회에서 작동되고 있는 상황을 합리적 선택 신제도주의적 접근방법에 입각하여 제도분석틀로 분석해 봄으로써, 합리적 개인인 관료가 조직 내 부정부패 인지 시 고발할 것인가 침묵할 것인가의 선택에 영향을 미치는 요인들은 어떤 것들이 있는지, 그러한 요인들에 대한 관료들의 인식을 조사하였다. 이러한 실증적 연구를 통하여 내부고발의 당사자이며 내부고발자보호제도의 대상자인 관료의 인식을 알아봄으로써, 어떠한 요인들이 그들의 선택에 영향을 미치는지를 간접적으로 알아볼 수 있을 것이다.

II. 내부고발자보호제도에 대한 선행연구

1. 내부고발자보호제도에 대한 개요

2001년 7월 부패방지법이 제정되고, 2002년 1월부터 시행됨으로써 우리나라도 부패고발 및 내부자보호에 관한 법률을 가지게 되었다. 우리나라의 내부고발자 보호에 관한 법률은 특별법의 형태는 아니며, 부패방지법이라는 종합적 법률안의 보호규정의 형태로 되어 있다.

부패방지법에서는 내부고발을 접수 및 처리하고 고발자에 대한 보호 등에 관한 관련 업무를 전담하는 기구로 대통령 소속 부패방지위원회를 설치하였다(제10조, 제12조, 제15조). 부패방지위원회는 내부고발에 대한 실질적인 조사권을 갖고 있지 않으므로 자체적 조사를 하지 못하고 감

사·수사·공공행정기관의 감독기관에 신고를 이첩하게 되어 있다.

부패행위의 신고 및 신고자 보호와 관련하여 부패행위에 대한 공직자의 고발을 의무사항으로 규정하고 있으며(제26조), 신고자의 동의 없는 신분의 공개, 신고로 인한 신분상 불이익 및 근무조건상 차별 등을 금지하고 있다(제32조, 제33조, 제34조).

그리고, 부패방지법 제35조(책임의 감면)에서는 ‘신고를 함으로써 자신의 범죄가 발견될 경우 그 신고자에 대하여 형을 경감 또는 면제할 수 있다’고 규정하고 있는데, 우리나라의 일부 학자(김영세, 1998)는 완전히 형을 면제한다는 조항으로 하는 것이 내부고발의 활성화가 가능하다고 주장하고 있으며, 이러한 논리는 우리 공직사회의 부패특성인 구조적 부패의 존재를 근거로 한다.

또한, 보상에 있어서 ‘신고자는 신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우 위원회에 보상금의 지급을 신청’할 수 있도록(제36조) 하고 있으며, 위원회는 지급 신청을 받은 때에는 ‘보상심의위원회’의 심의·의결을 거쳐 대통령령이 정하는 바에 따라 보상금을 지급하도록 하고 있다(제37조).

보상의 문제는 내부고발자의 보호의 문제와 더불어 내부고발을 활성화하기 위한 중요한 인센티브가 될 수 있다. 통상적으로 내부고발자는 정신적·물질적 제재와 억압과 함께 극단적인 경우 ‘직장 상실’ 등의 위협에 노출될 수 있기 때문이다. 따라서 신고에 따른 보상제도는 신고자에게 위협을 무릅쓰고 신고를 할 수 있도록 하는 유인을 제공하며 궁극적으로는 부패를 효과적으로 감소시키는 장점이 있을 수 있다(김병기, 2001).

보칙 및 벌칙에 있어서 비위면직자의 취업제한에 관한 사항과 비위면직자로서 취업한 자에 대한 해임요구에 관한 조항(제45조, 제46조)을 두고 있으며, 벌칙으로 신고자의 성실의무 위반의 죄¹⁾(제49조), 업무상 비밀이용의 죄²⁾(제50조), 업무상 비밀누설죄³⁾(제51조), 비위면직 공직자의 취업제한 위반의 죄⁴⁾(제52조), 과태료⁵⁾(제53조)를 규정하고 있다.

-
- 1) 신고자가 신고 내용이 허위라는 사실을 알고 있었던 경우 1년 이상 10년 이하의 징역에 처함.
 - 2) 업무상 취득한 비밀을 이용하여 재산상 이익을 취하거나 제3자로 하여금 취하게 한 때 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처함. 취득한 재산상 이익은 몰수 또는 추징함.
 - 3) 위원회의 위원, 전문위원 또는 직원이나 그 직에 있었던 자가 업무상 알게 된 비밀을 누설한 경우 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처함.

이들 중 과태료에 관한 규정은 내부고발에 따른 보복에 대한 처벌로 부과되는 것인데, 여기서 보복에 대한 입증의 책임소재가 문제가 될 수 있다. 불이익처분에 대한 입증책임의 소재는 실질적인 내부자 보호가 보장될 수 있느냐 없느냐에 관한 중요한 문제이다.

미국에 있어서 많은 주들이 부당한 보복이 아니라는 입증의 책임은 사용자에게 있다는 규정을 두고 있으나(박홍식, 1995: 133), 현재 우리나라 부패방지법에서는 내부고발자의 불이익처분에 대한 소속조직체의 입증책임에 대한 부담이 보이지 않고 있는데, 이것은 과태료 규정이 실질적으로 보복을 방지할 수 있는 처벌로서 역할을 하는데 중요한 요인이 되며, 궁극적으로 내부고발자를 보호하여 고발의 결정에 영향을 미치게 될 것이다.

2. 주요 선행연구의 검토

우리나라에서 ‘Whistleblowing(내부고발)’에 관한 연구는 1980년대 이후 본격적으로 진행되어 1990년대에 들어서면서 그 논의가 활기를 띠기 시작하였다. 내부고발제에 대한 본격적인 연구는 일부 학자⁴⁾와 참여연대, 경실련 등의 시민단체에 의해서 구체적인 입법시도의 노력과 함께 심도 있는 논의가 진행되기 시작하였다.

내부고발에 대한 국내 첫 번째 논문인 「한국 공직사회의 내부고발에 관한 연구」에서 유재섭(1993)은 내부고발의 한계⁷⁾에 초점을 두고 내부고발의 제도화나 활성화가 아닌 내부고발을 유발하고 있는 원인들 중 부정적인 원인들을 개선함으로써 내부고발을 감소시키는 방안에 관하여 연구하였다. 그 외의 다른 내부고발 문헌들은 대부분 우리나라 내부고발 사례

4) 비위 면직된 공직자가 취업제한 규정을 어겼을 때에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처함.

5) 신고자에 대해서 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 한 자는 1천만원 이하의 과태료에 처함.

6) 이와 관련된 논문과 저서로는 내부고발 관련논문 18편 중 13편의 글을 골라 실은 박홍식(1999), 윤태범(1994), 강성남(1994) 등이 있다.

7) 그는 내부고발의 한계로 내부고발은 조직 내의 일체감을 저해하며 조직의 능률성을 저하시킬 우려가 있고, 또한 내부고발은 악용될 가능성이 있으며, 선정주의적 풍토를 불러일으킴으로써 사회 환경에 악영향을 미칠 수 있다고 보았다(유재섭, 1993: 57).

분석을 중심으로 한국 행정문화와 내부고발간의 갈등에 관하여 논의하였다(김남곤, 1994; 김정호, 1995; 고점남, 1997).

1994년 10월 다수의 국회의원들이 기명한 법률안 초안(일명 '내부비리 제보자보호등에 관한 법률안')을 제정 입법청원하게 되고, 1995년 2월 민주당의원들이 발의한 '내부고발자보호등에 관한 특별법안'이 나오게 되면서, 학위논문을 비롯한 연구의 초점이 우리나라에 내부고발제도의 도입방안에 관하여 많은 연구(김영재·이동기, 1997; 이상수, 1995; 김종열, 1995; 주진영, 1998)가 이루어 졌다.

최근에는 이러한 연구들을 바탕으로 우리나라에 내부고발자보호제도의 도입에 대한 인식을 연구한 논문들(박광국·주효진·김옥일, 2001; 이지문, 1999; 강상중, 2000)이 주류를 이루었다.

이지문(1999)은 우리나라 공직사회의 부정부패의 심각성은 적발의 어려움과 부정부패를 용인하는 조직문화 등에 기인한다고 보고, 이러한 부정부패를 예방하기 위해서는 조직내부 인에 의한 고발이 필요하며, 내부고발자를 보호하는 법의 제정이 있어야 함을 (1) 공직사회의 전반적 부정부패 상황인식, (2) 부정부패를 용인하는 조직문화에 대한 인식, (3) 내부시정행위에 대한 행태, (4) 내부고발에 대한 행태와 실제 내부고발 사례에 대한 평가, (5) 내부고발자보호법 제정에 대한 인식 등에 대한 설문을 통해 검증하려 하였다. 이를 위해 서울특별시 공직자와 일반시민들을 조사대상으로 삼았으며, 양 집단간에 실질적인 차이를 밝혀 내부고발에 대한 보다 현실적인 기준을 설정하려 하였다.

정재화(1999)는 내부고발자법 제정을 위한 기초연구로 경기도 북부지역에 위치하고 있는 P군과 D시의 공무원을 조사대상으로 하였다. 총 14개의 부정부패의 인지와 내부고발자보호법에 관련된 질문과 1개의 자유의견제시를 요구한 문항, 그리고 응답자의 조건을 제시해 줄 것을 요구한 문항 7개를 사용하여, 부정부패에 대한 공무원의 인식도와 내부고발자보호제도가 제정될 경우를 가정한 상황에서 공무원의 인식도를 조사하였다.

강상중(2000)은 내부고발자들의 조직 내 위상이 불안할 수밖에 없는 현실적 상황에서 그들에 대한 보호의 필요성을 주장하기 위한 보충자료로써, 진주 시 공무원을 대상으로 내부고발제도의 도입에 대한 인식을 알아보고, 내부고발제도의 도입이 공무원들에게 가져오는 효과를 분석하였다.

박광국 외 2명(2001)은 Q방법론을 이용하여 조직 내 내부고발에 대한 관료들의 인식유형을 분석하고 이를 통해 관료부패통제의 효과성을 제고

시키고자 하였다. 이들은 공무원을 대상으로 Q방법론을 적용하여 조직 내 내부고발에 대한 공무원들의 인식을 분석한 결과 5가지의 내부고발에 대한 지배적 인식유형을 확인하였으며, 이러한 5가지의 인식유형들은 상이한 관점임에도 불구하고 공통적인 속성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이들은 이러한 분석결과들을 통해 조직 내 내부고발에 대한 조직구성원들의 다양한 의견들을 정확하게 파악할 수 있으므로, 내부고발제도의 도입 시 이러한 다양한 관점을 충분히 고려함으로써, 내부고발제도의 바람직한 정착에 도움이 될 수 있다고 보았다.

이상에서 살펴본 연구들은 내부고발자보호제도가 아직 우리나라에 도입되기 이전의 연구들로서, 실제 도입된 제도에 대한 분석에 관한 연구는 없으며, 인식조사에 있어서도 제도가 아직 도입되지 않은 상황 하에서 가상적이고 예측적인 조사연구가 이루어진 것이었다. 설문문의 내용에 있어서도 기존 연구는 내부고발의 타당성 혹은 필요성을 묻는 질문이 주류를 이루고 있으며 내부고발에 영향을 주는 요인들에 관한 연구는 부족한 실정이다.

본 연구는 2002년 내부고발자보호제도가 시행되고 이루어진 최초의 공무원 의식조사 연구이다. 현행 내부고발자보호제도에 대한 공무원들의 인식과 태도를 조사하여 공무원들의 고발과 침묵행위에 영향을 미치는 인식요인들을 파악함으로써, 부정부패의 통제와 행정책임의 확보를 위하여 제정된 이 제도가 법 적용 당사자인 공무원들의 내부고발 결정에 미치는 효과를 보는데 주안점을 두고 연구를 진행하였다.

III. 이론적 검토와 연구분석의 틀

1. 합리적 선택 신제도주의

본 논문의 목적인 내부고발자 보호제도의 도입이 관료의 선택⁸⁾에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 분석에 있어서 조직내 개인을 분석대상⁹⁾으로

8) 여기서의 관료의 선택이란 관료가 조직내부에서 발생한 부정부패를 인식한 후, 그것을 폭로(blowing)할 것인가, 침묵(swallowing)할 것인가에 있어서의 선택을 말한다.

9) 합리적 선택 신제도주의는 방법론적 개인주의를 채택하여 사회현상을 설명하며, 또한 개인행동을 설명하는 데에 있어서도 미시적이다. 즉, 제도는 개인의

하여 제도가 개인의 행동에 미치는 영향에 연구의 초점을 둠으로써 연구 목적에 가장 적합한 합리적 선택 신제도주의적 접근방법(이명석(1999)의 논의를 중심으로)을 바탕으로 제도분석틀을 이용하여 분석할 것이다.

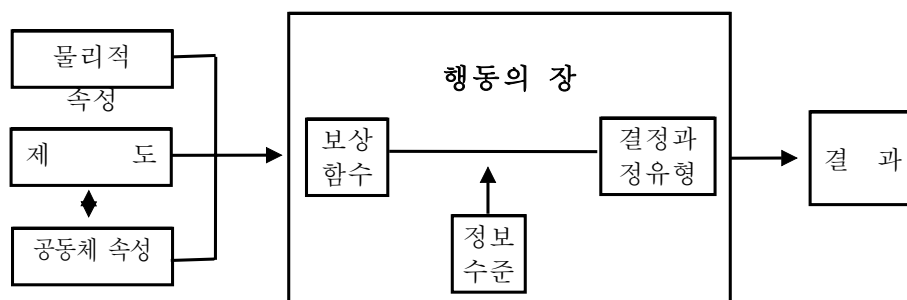
합리적 선택 신제도주의의 분석도구인 ‘제도분석틀(IAD framework : institutional analysis and development framework)’을 살펴보면, 먼저 사회현상을 이해하기 위해서 필요한 요소로 (1) 물리적 속성(physical attributes), (2) 규칙(rules), (3) 공동체의 속성(community attributes), (4) 행동의 장(action arena), 그리고 (5) 행위자(actors)로 구성된다. 여기서 분석의 중심이 되는 것은 개인들의 의사결정과 선택이 이루어지는 ‘행동의 장’이다. 이것이 사회현상이 일어나는 현장이라고 할 수 있는데, 이 행동의 장에서 행위자의 선택에 영향을 미치는 요소들이 바로 ‘물리적 속성’, ‘규칙’, ‘공동체의 속성’이다.

이러한 세 가지 구성요소들이 개인들이 상호작용을 하게 되는 행동의 장에서의 유인구조(incentive structure)를 결정하게 된다.

그러나 여기에서 중요한 것은 이들은 유인구조를 결정할 뿐, 행동의 장에서 개인들의 선택과 상호작용의 결과를 결정하지는 못한다는 것이다. 결국 결정은 ‘다양한 정도의 합리성’을 가진 개인이 하게 되는 것이다.

이러한 합리적 선택 신제도주의적 접근에 따른 행동의 장을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 1> 합리적 선택 접근의 행동의 장



자료 : 이명석(1999: 24)을 재구성

행동을 제약하는 또 하나의 환경이며, 개인의 행위의 궁극적 결정요인은 사회나 제도 등의 거시적 요인이 아니라 개인이 가지고 있는 특성에 의해 결정된다고 보고 있다.

2. 우리나라 관료조직의 특성과 규범 (관료의 내부고발의 선택에 영향을 미치는 요인)

내부고발자보호제도가 우리나라 관료사회에서 제대로 작동하고 있는지 여부를 알아보기 위해서는 내부고발을 저해하고 있는 요인들을 살펴보고, 내부고발자보호제도가 이러한 저해요인들을 얼마나 억제하고 있는지, 또 내부고발로의 선택을 위하여 어떠한 유인들을 가지고 있는지를 알아봄으로써 합리적 관료의 고발선택여부를 결정하는 보수함수가 어떻게 구성되어 있는지 알 수 있을 것이다.

현재 관료가 처해있는 행동의 장에는 내부고발을 저해하는 물리적 속성, 공동체 속성과 그 대응책으로써의 내부고발자보호제도가 영향을 미치고 있으며, 부패행위를 인지한 후 고발을 고려하게 된 합리적인 관료는 그러한 영향요인들을 고려하여 자신의 보수함수를 형성하게 되고, 그에 따라 고발할 것인가 침묵할 것인가를 선택하게 된다.

내부고발을 저해하는 요인들으로써는 구조적 부패의 존재(박홍식, 1992; 이상수, 1995; 이지문, 1999), 조직윤리의 강조와 권위주의적 문화(김광웅, 1981; 황성돈, 1993; 김정호, 1995; 백완기, 1996; 오석홍, 1997; 이지문, 1999), 가족적 집단주의 문화(백완기, 1996; 박홍식, 1999), 정적 인간주의(박홍식, 1991; 김정호, 1995; 이상수, 1995; 백완기, 1996; 이지문, 1999), 고발자에 대한 보복(이지문, 1999) 등을 들 수 있다. 이러한 요인들¹⁰⁾은 모두 내부고발에 영향을 미치는 공동체 속성¹¹⁾이다.

물리적 속성이란 개인들의 상호작용이 일어나는 사회현상에 관련되는 여러 가지 자연적인 조건을 말한다고 하였다. 따라서, 고발의 대상인 부패의 속성이 어떠한가가 내부고발자보호제도의 운영에 영향을 미친다고 볼 수 있는 물리적 속성이 될 것이다. 부패의 속성으로는 발생한 부패가 정치적 부패나 행정적 부패나 등으로 구분할 수 있다. 본 논문에서는 행정관료사회에서 발생하는 행정부패를 그 대상으로 한다.

10) 오석홍(1997)은 ‘권위주의’, ‘연고주의’, ‘형식주의’, ‘순응주의’, ‘온정주의’, ‘일반능력주의’로 한국행정문화를 요약하고 있다.

11) 각 요인들의 특성에 대한 자세한 설명은 배재현(2002) p53~p58. 참조

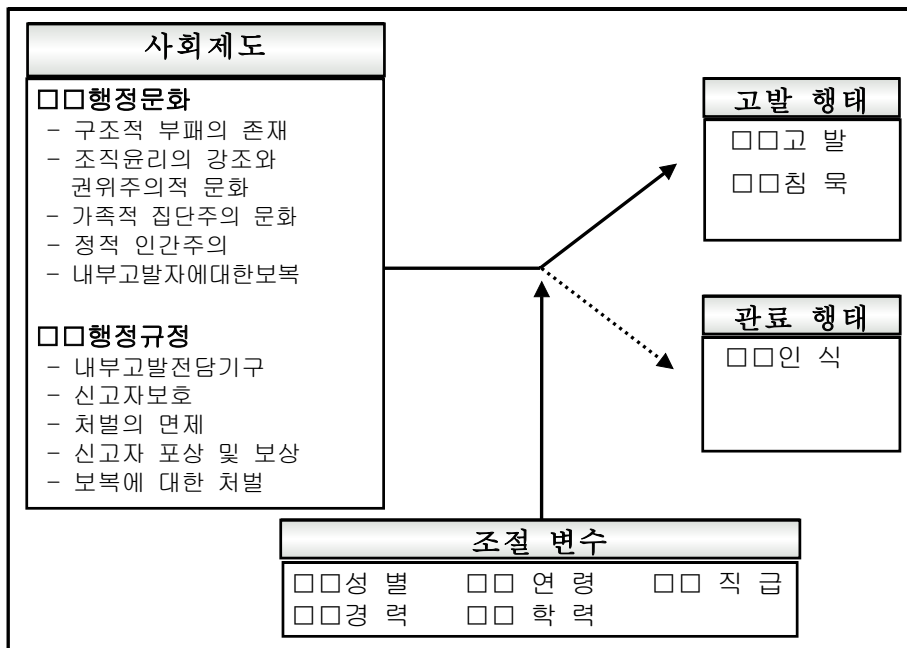
3. 연구분석의 틀

본 연구에서는 부패행위를 인지한 내부관료가 내부고발에 영향을 미치는 제 요인들을 합리적으로 고려한 후 설정된 보수함수에 의거하여 고발 혹은 침묵을 선택하는 것으로 가정한다.

독립변수로 공동체 속성(행정문화)인 구조적 부패의 존재, 조직윤리의 강조와 권위주의적 문화, 가족적 집단주의 문화, 정적 인간주의, 내부고발자에 대한 보복, 그리고 제도적 속성(행정규정)인 내부고발 전담기구, 신고자 보호, 처벌의 면제, 신고자 포상 및 보상, 보복에 대한 처벌이 내부고발의 선택에 영향을 미칠 것으로 가정하고, 이러한 열 가지 요인을 독립변수로 설정하였다.

종속변수로 독립변수에 대한 인식에 따른 내부관리의 고발 혹은 침묵의 선택행위로 설정하였다. 아울러 성별, 연령, 직급, 경력, 학력 등 관료의 개인적 속성이 조절변수로서 고발 혹은 침묵의 선택에 미치는 영향을 고려하였다. <그림 2>는 이를 토대로 한 분석의 틀이다.

<그림 2> 분석의 틀



IV. 내부고발자보호제도의 효과성과 공무원의 인식에 대한 실증분석

1. 조사대상 및 자료분석 방법

본 연구의 조사대상은 중앙부처 및 지방부처 공무원으로 한정하였다. 설문대상은 행정자치부, 건교부, 재경부, 교육부 등 중앙부처 여덟 곳과 부산지방국세청, 수영구청, 남구경찰서 등 지방부처 일곱 곳으로 총 15개 부처 790명을 대상으로 하였으며, 설문조사는 2002년 9월 2일부터 동년 9월 30일까지 총 790부의 설문지를 배포하여 635부를 회수, 전체의 80.9%가 응답하였다. 응답자의 배경적 특성으로는 성별, 연령, 직급, 재직기간, 학력 등을 물어 보았다.

조사대상자의 성별은 남자 539명(84.9%), 여자 94명(14.8%)이며, 연령은 20대 8명(6%), 30대 288명(45.4%), 40대 257명(40.5%), 50대이상 52명(8.2%) 등으로 분포하고 있다. 여기서 20대와 30대의 비율이 51.4%를 차지하고 있으므로, 우리나라 공직사회의 젊은 공무원들의 인식과 행태가 잘 반영되어질 수 있을 것으로 보여진다. 직급은 8급~9급 123명(19.4%), 6급~7급 358명(56.4), 4급~5급 151명(23.8%), 1급~3급 3명(0.5%)으로 조사되었으며, 재직기간은 10년 미만 207명(32.6%), 10~19년 247명(38.9%), 20년 이상 181명(28.5%)이었다. 학력은 고졸이하 94명(14.8%), 전문대졸 69명(10.9%), 4년대졸 359명(56.5%), 대학원 이상 113명(17.8%)으로 4년대졸 이상의 고학력자가 74.3%나 되어 조사대상자의 학력수준은 상당히 높은 것으로 나타나고 있으며, 이는 우리나라 전체공무원의 높은 학력수준을 반영해주고 있는 것이라 보여진다.

구체적인 분석방법으로는 첫째, 제도도입에 따른 인식도 변화를 알아보기 위해서 내부고발자보호제도가 도입되기 전 공무원들의 내부고발에 대한 인식과 태도에 대한 기존 연구결과를 바탕으로 현재 관료들이 가지고 있는 내부고발에 대한 인식과 태도에 대한 설문결과를 비교·분석하였다. 둘째, 설문결과에서 조직내 부정부패행위에 대하여 외부에 고발 혹은 침묵반응을 보이는 두 집단 간 인식도의 차이가 있는지 독립 T-검정을 사용하여 분석하였다. 마지막으로 각 집단의 영향요인으로 도출된 변수들에 대하여는 로지스틱회귀분석(Logistic Regression Analysis)을 실시하여 내부고발에의 영향 정도를 알아보았다. 회수된 설문지를 이용한 자료분석에는 SPSS 10.0 for window 통계패키지가 사용되었다.

2. 내부고발자보호제도 도입 전·후 공무원의 인식과 태도변화 비교분석

1) 제도인지도에 대한 분석

「이 설문을 하기 전부터 내부고발자보호제도가 시행되고 있다는 사실을 알고 계셨습니까?」의 문항에 대한 응답결과는 다음과 같다.

<표 1> 내부고발자보호제도 시행의 인지여부

제도의인지여부		빈도	퍼센트	누적퍼센트
유 호	예	432	68.2	68.2
	아니오	201	31.8	100
	합계	633	99.7	
결 측	시스템 결측값	2	0.3	
합 계		635	100	

공무원의 68.2%는 ‘알고 있었다’라고 응답을 하였으며, 공무원의 31.8%가 ‘모르고 있었다’라는 응답을 하여 공무원의 1/3이상이 아직까지 내부고발자보호제도가 시행되고 있다는 사실조차 알지 못하고 있다는 것을 알 수가 있었다.

제도시행 대상자들인 공무원들이 내부고발자보호제도가 어떠한 것이며, 그 내용이 어떠한지 그리고 현재 시행되고 있는지조차 모르고 있다는 것은 이 제도를 전담하고 있는 부패방지위원회의 부패방지를 위한 노력과 의욕이 의문스럽지 않을 수 없다. 이러한 결과가 나온 것은 아직 제도의 시행기간이 길지 않았다는 점을 고려한다 하더라도 첫째로는 부패방지위원회의 제도에 대한 홍보와 교육이 부족했으며, 또 하나는 공무원들의 부패척결에의 의지부족과 내부고발에 대한 거부감과 무관심에서 비롯된 것이라고 볼 수 있을 것이다.

따라서 부패방지법의 핵심부분인 내부고발자보호제도가 공직사회내에서 부정부패에 대한 예방과 안전망으로서 원활히 작동하기 위해서는, 부패방지위원회의 보다 실질적이고 구체적인 홍보와 교육의 지속적인 시행이 필요하다고 할 것이다.

2) 제도도입이후의 인식과 태도 변화 비교

내부고발자 보호제도의 도입 이전 이지문(1999)이 공직사회의 내부고발

에 대한 인식을 조사한 바 있다. 따라서 내부고발제도 시행 전·후 공무원의 인식변화를 알아보기 위하여 이지문(1999)의 연구에서 기사용되었던 문항들을 원문에 충실하게 사용하여 동일한 사항에 대한 공무원들의 인식변화를 살펴보았다.

(1) 부정부패 적발여부

「공직사회의 부정부패행위가 그때그때 잘 적발되고 있다고 생각하십니까?」의 문항에 대한 응답결과는 다음과 같다.

<표 2> 공직사회 부정부패 적발여부에 대한 공무원의 인식

구 분	제도도입이전(빈도/%)		제도도입이후(빈도/%)	
그렇다	116	30.4%	125	33.1%
아니다	265	69.6%	253	66.9%
전 체	381	100.0%	378	100.0%

내부고발자보호제도가 시행되기 이전에는 30.4%가 ‘잘 적발되고 있다’라고 응답하였으며, 제도도입이후 측정한 물음에는 33.1%가 ‘잘 적발되고 있다’라고 응답하여, 부정부패 적발정도가 약 3%정도 증가하였으나, 이 정도의 차이로는 제도도입으로 인하여 공직사회 내부의 부정부패 적발이 상당부분 가능하게 되고 적발율도 높아졌다고는 보기 어렵다.

이러한 이유로는 아직까지 우리나라 공직사회내의 부정부패가 고도로 은밀성을 띠고 있으며, 구조적부패의 형태로 존재하고 있어 적발이 어렵다는 것을 말해준다. 그러나 제도도입으로 인하여 공무원들이 부정부패행위에 대하여 다시한번 생각하게 되고, 그들의 인식과 적발정도에 있어서 어느 정도 부정부패의 적발정도가 증가하였다고 볼 수 있으며, 제도시행기간이 아직 길지 않았음을 고려해볼 때 의미있는 증가라고 할 수 있을 것이다.

(2) 상관의 부당한 명령 고발여부

① 「상관으로부터 부정부패와 연관된 명령을 받았을 때, 공무원들이 어떻게 하고 있다고 생각하십니까?」의 문항에 대한 응답결과는 다음과 같다.

<표 3> 상관의 부정부패관련 명령수용여부(공무원일반)

구 분	제도도입이전(빈도/%)		제도도입이후(빈도/%)	
수용했다	220	58.0%	284	44.9%
당장은수용했지만 이행은 하지않았다	86	22.7%	143	22.6%
거절했다	73	19.3%	200	31.6%
고발했다	0	0.0%	6	0.9%
전 체	379	100.0%	633	100.0%

‘당장은 수용했지만 이행은 하지 않았다’는 응답은 제도도입이전과 제도도입이후의 차이가 거의 없었으나, 내부고발자보호제도가 시행되기 이전에는 ‘수용했다’는 응답이 58%에서 제도시행 이후에는 44.9%로 13.1% 낮아졌으며, ‘거절했다’는 응답은 제도도입이전 19.3%에서 제도도입 이후 31.6%로 12.3% 증가하였다. 이는 공직사회의 전반적인 분위기가 부당한 명령이라도 상관이기 때문에 어쩔 수 없이 따를 수밖에 없었던 것에서 내부고발자보호제도가 도입됨으로써 그러한 명령에 대하여 당장 고발로 이어지지 않는 것이라도 그 명령을 따르지 않고 당당하게 거절할 수 있는 기반이 조성되어가고 있다는 것으로 보여진다. 그리고 ‘고발했다’는 응답 또한 0.9%이긴 하지만 제도도입 이전에는 0%였던 것을 감안해볼 때 고발하는 공무원들도 이전보다 조금씩 눈에 띄고 있다는 것을 보여준다.

② 「귀하가 상관으로부터 부정부패와 연관된 명령을 받는다면, 어떻게 하겠는가?」의 문항에 대한 응답결과는 다음과 같다.

<표 4> 상관의 부정부패관련 명령 수용여부(공무원자신)

구 분	제도도입이전(빈도/%)		제도도입이후(빈도/%)	
적극적으로수용한다	23	6.0%	24	3.8%
소극적으로수용한다	50	13.0%	96	15.2%
당장은수용했지만 이행은 하지않았다	93	24.1%	140	22.1%
거절했다	217	56.4%	358	56.5%
고발했다	2	0.5%	16	2.5%
전 체	385	100.0%	634	100.0%

이 문항에 대하여는 상기 ①항에 대한 응답과 비교하였을 때는 명령수용도가 큰 폭으로 떨어져, 앞으로는 상관의 부당한 명령을 수용하지 않겠다는 공무원이 많을 것으로 보이나, 제도도입이전과 제도도입이후 공무원의 향후 행태에 있어서 거의 차이가 나타나지 않았다. 이전의 연구에서도 고려했던 것처럼 실제 공무원이 그러한 상황에 직면했을 때 거절보다는 수용의 가능성이 남아있는 공직사회의 현실을 고려한다면 이 문항의 응답에는 일정부분 허위의식이 작용될 수 있는 소지가 다분히 있으므로 실제 응답보다 수용도는 높아질 수밖에 없다는 것을 감안해야 할 것이다. 하지만 제도도입 이전보다 ‘고발했다’는 응답이 2%나 증가한 것으로 볼 때, 제도도입 이전보다 적극적인 의미의 거절이 나타나기 시작했다는 것을 알 수 있으며, 또한 부당한 명령에 대한 거부강도가 높아졌음을 말해준다고 할 수 있을 것이다.

위의 두 응답결과를 종합해 본다면, 상기①항의 응답에서 제도도입이후에도 여전히 ‘수용했다’는 응답이 44.9%에 이르고 있는 것은 아직까지 공직사회에서 상명하복의 권위주의적 행태가 상당부분 존재하고 있으며 그 영향을 받고 있다는 것을 알 수 있다. 하지만 전체적으로 제도도입 이후 수용도가 큰 폭으로 떨어진 것으로 볼 때, 공직사회 내에서 부당한 명령, 나아가 부정부패에 대한 거부감과 개선의지가 높아지고 있으며, 공직사회의 권위주의적 문화·환경이 제도도입 이전에 비하여 많이 약해지고 있다고 보여진다. 그리고 짧은 제도시행기간을 고려해 볼 때, 앞으로의 개선가능성은 더욱 커질 것으로 예상된다.

(3) 동료의 부정부패 고발여부

① 「동료직원이 부정부패행위를 한다는 것을 알았을 때, 공무원들이 어떻게 해왔다고 생각하는가?」의 문항에 대한 응답결과는 다음과 같다.

<표 5> 동료의 부정행위 고발여부(공무원일반)

구 분	제도도입이전(빈도/%)		제도도입이후(빈도/%)	
감사기관에 고발했다	3	0.8%	9	1.4%
상관에 보고했다	9	2.4%	44	7.0%
주의를주어못하게했다	125	33.3%	301	47.6%
모른체 덮어두었다	229	61.1%	268	42.3%
집단에서 따돌렸다	8	2.1%	9	1.4%
같이가담했다	1	0.3%	2	0.3%
전 체	375	100.0%	633	100.0%

‘모른체 덮어두었다’라는 답변이 제도도입이전 61.1%였던 것이 제도도입이후 42.3%로 감소하였으며, ‘주의를 주어 못하게 했다’는 응답은 33.3%에서 47.6%로 상승하여 공직사회내의 부정행위에 대한 공무원들의 행태가 부정부패를 거부하고 서로 충고하고 견제하는 방향으로 개선되어가고 있음을 나타내고 있다. 특히, ‘감사기관에 고발했다’라는 응답과 ‘상관에 보고했다’라는 응답을 합하여 부정행위를 고발·보고했다는 답변이 3.2%에서 8.4%로 높아진 것은 부정행위에 대한 공무원들의 행태가 주의·충고 등의 소극적인 행동에서 벗어나 적극적인 행동이 점점 증가하고 있음을 말해준다. 그러나 동료의 부정행위에 대하여 여전히 ‘주의를 주어 못하게 했다’와 ‘모른체 덮어두었다’라는 응답이 88.9%로 소극적인 행태를 취하고 있는 것으로 볼 때, 우리나라 공직사회내에는 동료들사이에 의리와 정을 중시하는 정적인간주의 문화가 상당부분 영향을 미치고있다고 보여진다.

② 「만일 귀하가 동료직원의 부정부패행위를 알았을 때, 어떻게 하겠는가?」의 문항에 대한 응답결과는 다음과 같다.

<표 6> 동료의 부정행위 고발여부(공무원자신)

구 분	제도도입이전(빈도/%)		제도도입이후(빈도/%)	
감사기관에 고발했다	6	1.6%	11	1.7%
상관에 보고했다	18	4.7%	47	7.4%
주의를 주어 못하게 했다	245	64.0%	403	63.8%
모른체 덮어두었다	101	26.4%	161	25.5%
집단에서 따돌렸다	13	3.3%	6	1.0%
같이 가담했다	0	0.0%	4	0.6%
전 체	383	100.0%	632	100.0%

①항과 비교하여 ‘모른체 덮어두었다’에 대한 응답이 42.3%에서 25.5%로 낮게 나타났고, ‘주의를 주어 못하게 했다’에 대한 응답은 47.6%에서 63.8%로 높아져 공무원 자신의 경우에는 동료의 부정행위에 대하여 보다 높은 소극적 거부행태를 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 ‘상관에게 보고했다’는 응답이 전반적인 공무원들의 행태비율인 7%를 조금 넘는 7.4%를 유지하고 있고, 제도도입 이전과 비교했을 때는 3%정도 증가한

것으로, 주의를 주거나 덮어두는 등 자신들끼리 해결하는 것보다는 실질적으로 감독할 수 있는 상급자에게 보고하는 방향으로 문제를 해결하려고 하고 있다. 이 문항에 있어서도 위의 ②상관의 부당한 명령 고발여부에 대한 응답과 마찬가지로 공무원 자신의 경우 제도도입이전과 제도도입이후 행태에 별다른 변화가 없는 것은 이 문항의 응답에 일정부분 허위의식이 작용하여 실제상황에서 보다 응답이 건전한 방향으로 높게 나타난 것으로 보여진다.

위의 두 응답결과를 종합해 본다면, 공무원들이 동료의 부정부패행위를 인지하였을 때, 제도도입 이전에는 많은 공무원들이 ‘모른체 덮어두는’ 행태를 보이다가 제도도입 이후 ‘주의를 주어 못하게’하거나 ‘상관에게 보고’하는 행태로 바뀌어 가고 있다는 것을 알 수 있었다. 따라서 공무원들의 인식이 예전에는 ‘그럴수도 있는 일’이라는 것에서 ‘그래서는 안되는 일’로 바뀌어 가고 있으며, 부정부패에 대해서는 서로 견제하면서 적극적으로 대처해 나가고 있음을 알 수 있었다. 하지만 고발비율을 놓고 볼 때, 아직까지는 동료의 부정행위에 대해서 고발하지는 않고 있으며, 이는 조직내 정적 인간주의문화의 내재 혹은 제도적인 뒷받침의 미흡 등이 자리하고 있기 때문이라 보여진다. 하지만 이러한 부분에 대해서도 차후 점진적인 개선이 예상된다.

(4) 공직사회의 내부고발 존재여부

「공무원이 거부하고 시정을 요구한 조직내 부정부패행위가 계속 행해질 때 그 당사자는 외부에 고발을 해왔다고 생각하는가?」의 문항에 대한 응답결과는 다음과 같다.

<표 7> 공직사회의 내부고발 존재여부

구 분	제도도입이전(빈도/%)		제도도입이후(빈도/%)	
매우그렇다	6	1.0%	9	2.2%
그렇다	83	14.3%	111	26.6%
아니다	468	80.7%	279	66.7%
전혀아니다	23	4.0%	19	4.5%
전 체	580	100.0%	418	100.0%

조직내 내부고발여부에 대하여 제도도입이전에는 14.3%만이 ‘고발하였다’라고 답한 것에 비하여 제도도입이후에는 28.8%가 ‘고발하였다’라고 응

답하여 약 15%정도 증가하였다. 이 응답 또한 현재 부정부패에 대한 공직사회내의 분위기를 반영하고 있다고 보여지는데, 이 응답대로 세명중 한명이 계속되는 조직내 부정부패행위에 대하여 외부기관에 고발했다고는 보기 어려우나, 최소한 그들이 혼자서 묵과하거나 수용하지 않고 부정부패에 대하여 보다 적극적인 거부감을 가지고 그것을 상급자나 외부로 표현하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 위와 같이 많은 부분 개선되어 가고 있으나 고발하지 않고 있다는 비율이 전체의 71.2%를 차지하고 있는 것으로 볼 때 고발이 필요하나 고발되지 않고 있는 부분들이 많이 있으며, 이러한 부분에 대하여 많은 부분 개선과 보완이 필요하다.

(5) 고발한 공무원에 대한 불이익 존재여부

「외부에 고발한 공무원들은 조직 내에서 따돌려지고 개인적인 불이익을 받을 것이라고 생각하십니까?」의 문항에 대한 응답결과는 다음과 같다.

<표 8> 고발한 공무원에 대한 불이익 존재여부

구 분	제도도입이전		제도도입이후	
그렇다	250	66.7%	309	69.4%
아니다	125	33.3%	136	30.6%
전 체	375	100.0%	445	100.0%

거의 70%의 공무원이 고발후 불이익이 발생하게 될 것이라고 생각하고 있으며, 제도도입이전과 제도도입이후를 비교해봤을 때 별다른 차이를 보이지 않고 있다. 오히려 엄밀히 따지면 ‘조직 내에서 따돌려지고 개인적인 불이익을 받을 것이다’라고 응답한 사람이 3%정도 늘어났다. 이러한 이유는 제도의 시행기간과 관련한 것으로, 제도의 시행이후 내부고발 사례가 아직 많지 않아 내부고발이후 내부고발자에 대한 처우를 경험하지 못했기 때문에, 예전에 가졌던 생각을 여전히 가지고 있는 것으로도 볼 수 있으나, 이는 아직까지 우리나라 공직사회에 권위주의적 문화와 정적 인간주의가 강하게 작용하고 있는 것을 공무원들이 인식하고 있으며, 더욱 중요한 것은 공무원들이 내부고발자보호제도에서 가장 중요한 부분인 고발공무원의 보호기능에 대하여 불신하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

이러한 것에는 2002년 2월 발생한 ‘안산시 종합운동장건립관련 담당계

장 K씨의 내부고발 사건¹²⁾에서도 나타나고 있는 것처럼 여전히 신고자에 대한 신분상 불이익조치가 취해지고 있다는 것에서도 알 수 있으며, 이 사건에 대한 부패방지위원회의 향후처리문제는 '신고자에 대한 철저한 신분보호'의 중요한 선례가 되는 사건으로 부방위의 내부고발자 보호 의지를 판단할 가늠자가 될 수 있을 것이다. 이 외에도 제보사실 누설과 관련한 사건¹³⁾ 등이 발생하여 부패방지위원회의 부패방지의지와 신뢰성에 손상을 가져왔다.

따라서, 공무원들 또한 이러한 사건들을 접하면서 불이익의 존재를 인식하고 있는 것과 더불어 부패방지위원회 등의 내부고발자에 대한 보호에 상당히 회의적인 생각을 가지고 있다고 보여진다.

(6) 본인의 내부고발 여부

「만일 귀하의 시정노력에도 불구하고 조직 내에서 부정부패행위가 계속 되는 상황이 일어났을 때, 귀하는 외부에 고발하겠는가?」의 문항에 대한 응답결과는 다음과 같다.

12) 이 사건은 안산시가 안산종합운동장 건립공사사업이 도중 중단되었음에도 A 건축사사무소와 계약한 51억원(기본설계비 13억원+실시설계 용역비 38억원)중 38억원의 실시설계용역비를 지급한 것으로, 그동안 담당계장 김봉구씨는 수 차례 이 사업 실시설계를 중단해야 한다고 보고했지만 안산시장, 부시장, 건설교통국장, 시설공사과장은 이 의견을 묵살했을 뿐만 아니라 오히려, 담당계장이던 김봉구씨를 시설공사와 근무 9개월만에 98년 4월 7일자로 상수도사업소에 인사발령 조치하는 등 신분상 불이익을 준 것으로 드러났다. 담당계장 김봉구씨는 2002년 2월초 참여연대로 이러한 사실을 공익제보하였으며, 이후 재선에 성공한 송진섭시장은 2002년 10월 22일부로 대규모인사를 단행하여 김봉구씨를 안산시청에서 원거리(8Km)에 위치한 상록구 반월동으로 발령하였다. 이에 김봉구씨는 10월 26일 내부고발로 인한 신분상 불이익을 이유로 부패방지위원회에 신분보호를 요청한 상태이다(사이버참여연대 홈페이지 <http://peoplepower21.org>).

13) 참여연대가 신고한 국책사업과 관련한 예산낭비제보를 조사하던 부패방지위원회 직원 이모씨는 부패혐의자 중 하나인 과학기술부에 전화연락을 통해 “과학기술부와 관련된 부패행위가 접수되었다”는 사실을 전한 것으로 밝혀졌다. 제보사실을 누설함으로써 피고발인 측에 증거인멸의 기회부여와 함께 제보내용과 제보자를 암시한 혐의로 참여연대는 이모씨를 검찰에 고발하였다(사이버참여연대 홈페이지 <http://peoplepower21.org>).

<표 9> 본인의 내부고발 여부

구 분	제도도입이전		제도도입이후	
매우그렇다	14	3.7%	20	3.1%
그렇다	203	53.1%	296	46.6%
아니다	165	43.2%	298	46.9%
전혀아니다	0	0.0%	21	3.3%
전 체	382	100.0%	635	100.0%

공무원 두명 중 한명이 ‘고발할 것이다’라는 응답하고 있으나, 제도도입 이전 56.8%에서 제도도입이후 49.7%로 오히려 줄어들었다. 이는 지금까지의 응답결과와 무관하지 않다. 위의 응답결과의 원인인 권위주의적 문화와 정적 인간주의가 공직생활에 많은 부분 영향을 미치고있어 상관에 대한 복종심과 동료에 대한 배신감등이 고발을 주저하게 만들고, 특히 앞서의 예들에서도 나타났듯이 고발을 했을 때 이후 자신에게 발생하게 될 따돌림과 불이익의 존재¹⁴⁾는 고발의 기로에 선 반 이상의 공무원들에게 커다란 걸림돌이 되고 있다.

이상의 분석결과와 함께, 아직까지 전체공무원중 1/3이 제도시행여부를 인지하지 못하고 있다는 결과(제도시행여부의 인지에 대한 질문에 대한 다음표<표 1> 참조)에 대해서 부패방지위원회의 내부고발자보호제도에 관한 홍보와 교육의 지속적인 시행노력이 요구된다고 할 것이며, 제도도입전·후의 공무원인식 비교분석결과 ‘고발한 공무원에 대한 불이익 존재 여부’에 대한 설문결과 불이익이 존재할 것이라는 응답이 제도도입이후 오히려 3% 높아진 것에서 볼 때, 아직은 우리나라 공직사회내 정적인간주의의 정도가 높고, 내부고발자보호제도의 신고자보호기능이 충분하지 않으며, 공무원들이 고발이후 발생할 일들에 대한 불안감과 불신이 크다는 것을 알 수 있었다. 따라서 제도의 활성화를 위해서는 이 부분에 대한 제도적 보완이 시급하다고 할 것이다. 그러나 전반적인 설문에 대한 비교분석결과 제도도입이후 부정부패에 대한 공무원의 인식과 공직사회의 분위기가 제도도입이전보다 부정부패를 거부하고 상호 견제하는 방향으

14) 안산운동장 설계용역비 특혜의혹을 고발한 담당계장 김봉구씨도 수 차례 이 사업 실시설계를 중단해야 한다고 보고했지만, 오히려 그에게 돌아온 건 “심한 따돌림이나 왕따, 혹은 신분상 불이익 조치였다”고 보고하였다(사이버참여연대 홈페이지 <http://peoplepower21.org>).

로, 그리고 공무원의 행태가 주의·충고 등의 소극적인 행동에서 고발이나 상관에게 보고하는 적극적인 행동으로 개선되어가고 있음을 알 수 있었다.

이러한 변화를 내부고발자보호제도의 도입에 따른 효과가 아니라 제도 외적인 부패방지노력과 단순한 시간적 흐름에 따른 공무원의 인식변화에 따른 것이라고도 볼 수 있을 것이다. 하지만 제도의 인지여부와 그에 따른 고발여부에 관한 설문 결과에서 제도를 인지하고 있는 사람의 고발여부가 더 높게 나타났으며, 또한 제도시행기간이 짧았다는 것을 감안해 볼 때 제도도입에 따른 효과와 변화가 분명히 나타나고 있다고 보여진다.

<표 10> 제도의 인지여부와 고발여부

구 분		고 발 여 부		
제도의 인지여부	빈도(%)	고발안함	고발함	전체
	예	210(48.6%)	222(51.4%)	432(100%)
	아니오	108(53.7%)	93(46.3)	201(100%)
전 체		318	315	633

3. 요인들의 영향분석

본 논문에서는 고발하겠다는 집단과 고발하지 않겠다는 두 집단을 구분하여 각 변수들의 고발여부에 대한 영향관계를 알아보고자 하므로 이러한 2분적 관측척도에 적합한 분석방법인 로지스틱회귀분석(logistic regression analysis)을 실시하였다.

공직사회의 부정부패를 인지한 공무원이 고발하느냐 침묵하느냐를 결정하는 것에는 그를 둘러싸고 있는 환경적 요인들인 공동체속성과 제도적속성이 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 내부고발여부에 대한 영향요인을 알아보기 위해서는 공무원들이 가지는 공동체속성과 제도적속성에 대한 인식과 고발여부와 차이가 있는지를 알아보고 그들간의 상관관계를 분석해봄으로써, 내부고발에 대한 영향요인을 간접적으로 알아볼 수 있을 것이다.

<표 11> 로지스틱회귀모형의 계수표

구 분		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
공동체 속성	구조적부패의 존재정도	-.278	.172	2.606	1	.106	.757
	권위주의적 문화정도	.048	.185	.068	1	.794	1.074
	가족적집단 주의 문화정도	-.105	.173	.369	1	.543	.900
	정적인간주의 정도	-.640	.177	13.086	1	.000	.527
	내부고발자에 대한 보복정도	-.376	.144	6.799	1	.009	.686
제도 적속성	내부고발전담 기구에 대한 신뢰도	.299	.148	4.078	1	.043	1.349
	신고자보호의 정도	.357	.148	5.798	1	.016	1.429
	처벌의 면제정도	-.037	.142	.068	1	.794	.964
	신고자포상 및 포상정도	.431	.151	8.112	1	.004	1.538
	보복에 대한 처벌정도	.049	.223	.048	1	.826	1.050
개인 적속성	성 별	.211	.285	.544	1	.461	1.234
	연 령	.324	.198	2.694	1	.101	1.383
	직 급	-.363	.170	4.594	1	.032	.695
	경 력	-.251	.175	2.060	1	.151	.778
	학 력	.072	.109	.435	1	.510	1.074
Constant		1.458	1.527	.912	1	.340	4.299
Chi-square		99.676			15	.000	
-2Log likelihood		777.834					

위의 표는 각 변수들의 유의성과 고발여부와 상관을 나타내주고 있는데, 이를 살펴본 결과 통계적으로 유의한 변수들은 정적인간주의 정도, 내부고발자에 대한 보복정도, 내부고발전담기구에 대한 신뢰도, 신고자보호의 정도, 신고자포상 및 보상정도, 그리고 직급으로 나타났다. 따라서 이 변수들과 내부고발여부의 관계를 분석해보면 다음과 같이 설명할 수 있다.

정적인간주의 정도($\text{Exp}(B)=0.527$)에 있어서는 공무원의 직장내에서 친목도모를 자주하고 의리를 중시하는 분위기가 높을수록 고발하지 않고 침묵하는 경향을 보이게 된다는 것이다.

내부고발자에 대한 보복정도($\text{Exp}(B)=0.686$)에 있어서는 공무원이 자신의 직장내에서 내부고발이 있을 경우 그에 따른 보복이 존재할 것이라는 인

식을 높게 가질수록 고발하지 않고 침묵하는 경향을 보이게 된다는 것이다.

내부고발전담기구에 대한 신뢰도의($\text{Exp}(B)=1.349$)에 있어서는 부패방지 위원회가 활발한 활동을 하며 제 역할을 충분히 수행하여 공무원들의 신뢰를 획득하게 되면 공무원들은 부방위를 믿고 고발하게 될 것이라는 것이다.

신고자보호의 정도($\text{Exp}(B)=1.429$)에 있어서는 내부고발자보호제도에 있어서 법개정, 부방위의 위상강화 등을 통해 신고자보호의 정도를 높일수록 공무원들의 고발은 높아질 것이라는 것을 나타내고 있다.

신고자포상 및 보상정도($\text{Exp}(B)=1.538$)에 있어서는 내부고발자보호제도에 있어서 법개정 등의 제도개선을 통해 신고자포상 및 보상정도를 높일수록 공무원들의 고발은 높아질 것이라는 것을 나타내고 있다.

직급($\text{Exp}(B)=0.695$)에 있어서는 관료의 개인적인 특성에 있어서 직급이 높아질수록 공무원들의 고발은 낮아질 것이라는 것을 보여주고 있다. 이는 고위직에 대한 교육과 홍보의 필요성을 보여주고 있다.

설문조사중 몇몇 의견들에서도 나타난 것으로 하위직보다 고위직일수록 공무원이 부정부패와 연관될 가능성이 높다고 하였다. 따라서 단순히 숫자가 많다고 하위직 공무원들 위주로만 내부고발과 부패방지를 위한 교육을 할 것이 아니라 내부고발의 대상이 될 가능성이 높은 고위직에 대해서 보다 많은 교육과 내부고발에 대한 홍보를 실시하여, 부패불감증으로부터 벗어나 그들이 내부고발의 대상이 될 뿐만 아니라 내부고발의 당사자라는 것을 인식시켜야 할 것이다. 이렇게 함으로써 고위 공무원들부터 부정부패를 멀리하고 감시하게 하여 윗물을 맑게 할 수 있는 것이다.

로지스틱 모형의 계수표에서 살펴본 것처럼, 본 논문에서 고발에 영향을 미치는 것으로 본 15개의 변수들 중 6개의 변수에 대하여 공무원들이 내부고발을 고려할 때, 그 결정에 영향을 받고 있는 것으로 나타났다. 이를 영향도에 따라 다시 살펴보면, 신고자 포상 및 보상정도(1.538), 정적인간주의의 정도(0.527), 신고자 보호의 정도(1.429), 내부고발전담기구에 대한 신뢰도(0.689), 내부고발자에 대한 보복정도(0.686), 직급(0.695)순으로 나타났다.

이러한 결과는 우선 조직문화적인 측면에 있어서, 아직도 우리나라 공직사회에는 낡은 회식문화와 더불어 정과 의리를 강조하는 정적인간주의가 중요한 부분을 차지하고 있으며, 고발이후 나타날 신분상 불이익 등에 대한 두려움이 고발을 억제하고 있다는 것을 말해준다.

그리고 제도적인 측면에서 볼 때, 신설된 부패방지위원회의 활동 및 위상 등이 공무원들의 충분한 신뢰를 받기에는 시간과 노력이 부족하였고, 공무원들이 아직 내부고발이후 신고자에 대한 보호장치들을 신뢰하지 못하고 있으며, 고발로 인한 불이익을 감수하면서까지 용기를 내 신고할 만큼 신고자에 대한 포상과 보상이 충분하지 못하다고 보고 있다는 것을 반영하고 있다. 이는 현재 대두되고 있는 부패방지법 개정에 대한 국회와 민간단체의 주장들과도 일치하는 내용이다¹⁵⁾.

따라서 본 논문에서 가정한 합리적이며, 효용을 극대화하려는 공무원들이 부정부패를 인지하였을 때, 이를 침묵하기보다 고발함으로써 자신의 효용을 극대화 할 수 있도록 공무원사회를 바꾸기 위해서는 그러한 목적을 달성하기 위한 규칙(rules of game)을 바꾸어야 할 것이다.

그러므로 조직문화적인 측면에 대하여는 장기적인 안목을 가지고 지속적인 교육과 노력을 통하여 공무원 조직문화를 건전하고 긍정적인 방향으로 개선시켜 나감으로써 정·의리에 대한 인식을 올바르게 재정립하고, 고발한 사람을 배신자로 비난하는 것이 아니라 부정을 저지른 사람을 범죄자로 인식할 수 있도록 문화적 변화를 이루어야 할 것이다.

또한 공무원의 내부고발을 활성화시키기 위해서는 이 제도에서 가장 중요한 부분인 신고자에 대한 보호강화와 신고자에 대한 보상확대에 대한 제도적 보완이 반드시 이루어져야 할 것이다. 이러한 제도적 개선은 공무원들이 고발과 침묵의 선택상황에 놓여졌을 때 그들의 합리적 결정이 바로 고발로 이어질 수 있는 분명한 기준을 마련해 줄 수 있을 것이다.

V. 정책적 함의 및 결론

본 연구은 공무원의 인식을 중심으로 내부고발자보호제도 도입전·후의 차이가 어떠한지를 알아보고, 현재 시행되고 있는 내부고발자보호제도 하에서 공무원들의 내부고발에 영향을 미치는 요인들을 인식조사를 통해 경험적으로 알아보고자 하였다.

15) 시민단체인 경실련이 법제사법위원회에 청원한 부패방지법개정청원안의 주요 골자로는 부패방지위원회 조사권의 강화, 부패신고인에 대한 보호 강화, 현행 법의 적용·신고활성화를 위한 인센티브 확대 등이 있었다(법제사법위원회, 2002. 8).

공무원의 부정부패방지를 위한 통제전략으로 크게 단기적 통제와 장기적 통제로 나누어 볼 수 있다. 단기적 통제정책에 관심을 갖는다는 것은 짧은 시간에 부정부패의 방지효과를 얻기 위한 정책을 사용하는 것을 말하고, 장기적 통제정책에 관심을 갖는다는 것은 일시적인 충격에 의해 단시간내에 가시적인 효과를 바라는 것이 아니라 지속적으로 부패통제를 이루어가는 것을 말한다. 그리고 이러한 통제정책의 적용은 어떠한 요소를 통제하려하느냐에 따라 달라질 것이다. 본 논문에서 분석한 공무원의 고발여부에 유의하게 나타난 변수들을 속성에 따라 재분류해 본다면 내부고발전담기구에 대한 신뢰도, 신고자 포상 및 보상정도, 신고자 보호정도에 관한 문제는 제도적인 측면에 해당하는 변수들이며, 정적인간주의 정도, 내부고발자에 대한 보복정도에 관한 문제는 조직내부의 문화적인 측면에 해당하는 변수들로 볼 수 있다.

따라서 변수들의 속성에 따라 제도적 측면에 해당하는 변수들인 내부고발전담기구에 대한 신뢰도, 신고자 포상 및 보상과 신고자 보호에 관한 문제들은 현재 신고자 포상과 보상에 대해서는 포상금의 액수를 상향조정하거나 상한액을 폐지하는 등 신고자에 대한 포상과 보상의 범위를 확대하고, 신고자 보호를 강화하고, 부방위에 조사권을 부여하여 부방위의 기능을 강화하는 법과 제도를 제정·정비한다면 보다 단기간에 내부고발의 활성화에 대한 효과가 나타나게 될 것이며, 조직문화적 측면에 해당하는 변수들인 정적인간주의, 내부고발자에 대한 보복에 관한 문제들은 우리사회 부패의 원인을 찾아 치유하는 방법을 사용하는 것으로 공무원의 낮은 보수수준을 점차 높여 현실화시켜 부정부패의 유혹으로부터 쉽게 현혹되지 않게 하고, 부패에 대한 모호한 개념들과 부패에 대한 안일한 의식 등의 개선을 위한 지속적인 교육을 시행하는 등 보다 장기적인 관점에서 접근해 나간다면 공직사회에 내재된 부정부패는 점차 수면위로 떠오르게 되고, 나아가 공직사회에 건전한 조직문화가 자리잡게 될 것이다.

내부고발자보호제도 전·후 공무원의 인식과 태도변화 비교분석 결과 공무원들의 전반적인 인식과 행태가 부정부패를 거부하고 상호 견제하는 방향으로 개선되어가고 있었으며, 상관에게 보고하거나 고발하는 적극적인 행동표현도 상당부분 증가한 것으로 나타났으나, 여전히 고발 후 발생할 불이익에 대해서는 높은 불안감을 가지고 있어, 공직사회의 정적인간주의정도를 완화시키고, 내부고발자보호제도의 제1원칙인 고발자의 신분보호에 대한 제도적 정비가 필요한 것으로 나타났다. 그리고, 전체공무원

의 2/3만이 제도시행여부를 인지하고 있었으므로, 부패방지위원회는 이러한 제도적 정비와 함께 내부고발자보호제도에 대한 지속적인 홍보와 교육의 필요성이 제기되었다.

다음으로 내부고발여부에 영향을 미치는 요인 분석결과, 공동체속성에서는 가족적 집단주의문화정도를 제외한 구조적부패의 존재정도, 권위주의적 문화의 정도, 정적인간주의정도, 내부고발자에 대한 보복정도 등 네 가지 항목에 대해서, 제도적 속성에서는 내부고발전담기구에 대한 신뢰도, 신고자에 대한 보호정도, 신고자 처벌의 면제정도, 신고자 포상 및 보상의 정도, 보복에 대한 처벌정도 등 다섯 가지 항목 모두에 있어서, 그리고 개인적 속성에 포함된 변수인 성별, 연령, 직급, 임용년도, 최종학력 등 다섯 가지 항목에 대해서는 성별, 연령, 임용년도는 집단간의 차이가 나타나지 않았으나, 직급과 최종학력에 있어서는 고발여부에 대한 차이를 보였다.

최종적으로 각 변수들의 고발여부에 대한 영향관계분석 결과, 정적인간주의 정도, 내부고발자에 대한 보복정도, 내부고발전담기구에 대한 신뢰도, 신고자보호의 정도, 신고자포상 및 보상정도, 직급이 공무원의 내부고발에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

하지만 이러한 분석결과에도 불구하고 제도도입 전과 후의 인식비교에 있어서 제도도입 이전 인식에 대한 원자료의 부재로 T-검정을 통한 통계적인 유의치를 제시하지 못한 한계가 있으며, 제도에 영향을 미치는 요인들을 분석하는데 있어서 공무원들의 인식을 통한 간접적인 분석을 할 수 밖에 없었다는 점, 그리고 본 논문에서 개인의 심리적 특성에 따른 영향은 분석하지 않았는 바, 차후 이러한 부분까지 고찰해 본다면 보다 다양한 관점에서 제도의 영향과 효과에 대한 분석이 이루어 질 수 있을 것이라고 생각된다.

참 고 문 헌

- 김영세. (1998). 「공직자 부정부패 어떻게 할 것인가」, 서울: 두남.
 정용덕 외 (1999). 「신제도주의 연구」, 서울: 대영문화사.
 박홍식. (1999). 「내부고발의 논리」, 서울: 나남신서.
 백완기. (1996). 「한국행정학의 기본문제들」, 서울: 나남출판.
 강상중. (2000). 「내부고발제도입에 따른 효과성에 대한 인식」. 석사학위논문, 경상대학교 행정대학원.

- 고점남. (1997). 「부패통제에 관한 연구」-내부고발을 중심으로. 석사학위논문, 전남대학교 행정대학원.
- 김광웅. (1981). 행정문화. 「행정논총」, 19(2).
- 김남곤. (1994). 「내부고발자의 공직사회에서의 위상」. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 김영재·이동기. (1997). 관료부패방지를 위한 내부고발자의 보호. 「군산대학교 지역개발연구」, 15.
- 김정호. (1995). 「한국행정에 있어서 내부고발에 관한 논문」. 석사학위논문, 강원대학교 경영행정대학원.
- 김종열. (1995). 「내부고발을 통한 행정윤리 확보 방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 전남대학교 행정대학원.
- 박광국·주효진·김옥일. (2001). 조직내 내부고발에 대한 인식유형 분석 : Q 방법론적 접근. 「한국행정학보」, 35(1): 109~125.
- 박홍식. (1991). 내부고발 : 이론, 실제, 그리고 함축적 의미. 「한국행정학보」 25(3): 769~782.
- _____. (1992). 내부고발의 특징적 성격에 관한 비교 분석적 논의 : 한국 대 미국. 「지역과 정책」 1: 266~267.
- _____. (1995). 미국 주정부의 내부고발자 보호 : 법적 보호를 중심으로. 「중앙행정논집」, 9: 117~166.
- 오석홍. (1997). 행정의 문화. 「행정논총」, 35(2): 1~30.
- 유재섭. (1993). 「한국 공직사회의 내부고발에 관한 연구-그 원인과 감소전략을 중심으로」, 석사학위논문, 연세대학교 대학원 행정학과.
- 이명석. (1996). 정책분석에서의 게임이론의 활용. 「한국행정학보」, 30(2): 49~63.
- 이상수. (1995). 「한국에서의 내부고발제 도입방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 한국외국어대학교 대학원.
- 이지문. (1999). 「공직사회내 내부고발에 대한 인식과 태도에 관한 조사연구」. 석사학위논문, 고려대학교 정책대학원.
- 정재화. (1999). 내부고발자법 제정을 위한 기초연구"-지방공무원의 인식조사를 중심으로. 「한국부패학회보」, 4: .61~80.
- 주진영. (1998). 「한국관료사회의 내부고발의 논리와 보호에 관한 연구」. 석사학위논문, 서강대학교 공공정책대학원.
- 황성돈. (1993). 한국의 관료문화와 이의 유교적 뿌리에 관한 성격 재조명. 「한국행정연구」, 2(4): 103~118.
- 강성남. (1994a). 공무원부패 방지방안과 관련된 예상쟁점 입법상의 보완책.

- 「현안분석 제88호」, 국회도서관 입법조사분석실.
- 강성남. (1994b). 내부고발자보호입법에 관한 외국의 동향. 「국회 해외입법정보 제6호」.
- 김병기. (2001). 부패방지법 시행령안에 대한 의견. 「부패방지법 시행령(안) 공청회 자료집」.
- 법제처. (1993). 주요국가의 공직자부정방지관계법. 「법제자료 제163집」.
- 법제사법위원회. (2002.11). 경실련 부패방지법 개정안에 대한 국회검토보고서.
- 윤태범. (1994). 한국의 부패구조와 내부고발자보호법이 갖는 의미. 「내부비리제보자 보호 등에 관한 법률안 입법을 위한 공개토론회 발표논문」 7~22.
- _____. (1996). 공직자 부패억제를 위한 법체계의 문제점과 개선방안. 「참여연대 맑은사회만들기 캠페인 제도개선분야 1차 토론회 자료집」.
- 참여연대. (1996). 「공익제보자를 위한 가이드북」. 7.
- 한국형사정책연구원편. (1998). “공무원 부정부패의 실태 및 대책”, p110.
- 현종민. (1993). 김영삼대통령 취임사 평가분석. 「신용경제」, 한국산업경제연구원. 113.
- 사이버참여연대 홈페이지. <http://peoplepower21.org>.
- Larry L. Kiser & Elinor Ostrom. (1982). "The Three Word of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", In Strategies of Political Inquiry, Elinor Ostrom eds, Beverly Hills: Sage. 199.

저자약력 :

배재현(裴宰賢): 성균관 대학교에서 박사 수료하고, 현재 성균관대학교 국정평가연구소 연구원으로 연구활동을 수행하고 있음. 주요 연구관심 분야는 공공선택론, 신제도주의, 게임이론 등이다 (cupid57@hanmail.net)

문상호(文相皓): 미국 University of Wisconsin-Madison 대학교에서 경제학박사 학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 국정관리대학원 부교수로 재직 중이다. 미국 Tennessee 주립대학교 행정대학원 조교수를 역임하였으며 주요 연구관심 분야는 계량행정론, 관리과학, 보건의료정책론 등이다(smooon@skku.edu)