

신제도주의적 관점에서 본 부패방지법의 한계와 개선방안 연구 : 내부고발자보호를 중심으로

Limits and Prospects: Korean whistleblower protection in the Anti-Corruption Act of 2001 : A New-Institutionalism Perspective

이 상 수(Lee, SangSoo)*

Abstract

Anti-corruption is not only keyword of change and reform, but also code of this era. Thus, anti-corruption is a prior policy of Participatory Government. Especially, whistleblowing systems increasing rate of concern and consequent adoption of ethical laws and/or policies on an international scale exemplifies the growing trend of new-governance in accordance with values and ethics based mandates primarily focusing on the public interest, organizational justice, transparency, efficiency and accountability.

The purpose of this study is diagnosing to whistleblower protect the public, to a threat stifling and punishing any dissent against bureaucratic waste and abuse in Korean Anti-Corruption Act of 2001. New Institutionalism is applied as an approaching method. This law provides protection and compensation for whistleblowing that enhances the public interest by prohibiting a public agency from retaliating against any employees who report corruption in their organization.

Not with standing, Unfortunately, it has been unfunctional. In order to achieve this aim, this article analyzes the limits and prospects of Korean Anti-Corruption Act of 2001. Therefore, on the basis of comparative analysis of passed whistleblower protection law in many countries, this article presents institutional protection of whistleblower against prior restraint and other secrecy abuses. And also suggest the strategies of protecting whistleblowers by revision the anti-corruption laws and other efforts that is anti-corruption reform's assignments of Roh Moo-hyun's government.

◆ 핵심어 : 부패방지법, 신제도주의, 내부고발자 보호

* 반부패행정시스템연구소 연구원

I. 문제제기 및 연구의 목적

2002년은 21세기 들어 한국의 미래방향을 결정짓는 큰 사건이 연이어진 축제와 화합의 장을 연 한 해였다. 6·13통합지방선거와 8·8재보궐선거, 그리고 제16대 대통령 선거를 통해 드러난 거대한 물결은 변화와 개혁에 대한 국민들의 열화와 같은 열망이었다. 이 과정에서 수구와 개혁, 보수와 진보, 구세대와 신세대 간 세대교체를 둘러싼 대립과 갈등은 첨예화되었고, 부정부패 척결과 낡은 정치 청산에 대한 국민의 바람은 거대한 소용돌이로 이어져 정치세력의 틀을 재편하고, 깨끗한 정부수립을 표방하는 새로운 지도자를 탄생시켰다.

특히, 부패척결에 대한 국민적 염원에 반응하여 부패방지법을 비롯한 개혁입법에 대한 정치권의 적극적·전향적 수용은 향후 부패방지 정책과 관련 법제도에 적지 않은 변화를 가져올 것으로 예상된다. 부패척결은 변화와 개혁 요구의 중요한 키워드이자, 이 시대의 코드(code)로 작용하고 있다. 따라서 신정부 내치(內治)에 있어 우선과제는 깨끗한 정부수립을 위한 부패청산 의지의 실천을 통해 국민적 신뢰 확보와 정치적 기반의 공고화를 기반으로 대화와 통합의 장을 여는 것이라 할 수 있다.

연결망 이론(network theory)에 따르면 부정부패 척결은 정치(정당)개혁과 동전의 양면과 같은 관계에 있는 것이고, 이는 또 경제 투명성 확보 및 재벌개혁, 정부 책임성 확보 등과 상호 영향을 미친다. 따라서 부패척결은 21C 초대 정부의 최우선 과제이자 개혁 공감대 확보와 국민 대통합의 전제조건이기도 하다. 고로 부패척결을 위해서는 기존 법제도의 한계와 문제점을 보완하고 개선하기 위한 제도적 기반 확보가 시급한 과제이다. 이는 기존 제도의 한계 극복을 위한 개선과 새로운 제도의 도입을 통해 가능한 것이다.

특히, 내부고발제도는 부패통제에 있어 그 파급효과와 상징적 의미가 가장 큰 것으로 평가되고 있다. 요컨대, 기존 부패통제시스템의 실효성 저하를 보완하고, 부정부패의 예방적 차원에서 효과가 크다. 이에 따라 내부고발제도는 오늘날 정부 통치시스템(governance system)의 투명성(transparency)과 책임성(accountability)을 확보하는 핵심 요소로 평가되면서 글로벌화에 의한 각국으로의 확산 경향과, 각 분야의 다양한 사회적 활동 단위들에 의한 도입이라는 특징을 보이고 있다.

우리나라도 부패방지법 제정(2001.7.24 제정, 법률 제6494호)과 부패방지위원회

의 출범(2002.1.25)으로 부패행위 신고자에 대한 보호를 강화해 나가고 있으나 현실은 권력형 비리와 각종 게이트가 연이어지는 등 기대에 미치지 못하는 성과를 거두고 있다.¹⁾

이러한 국내외적 상황에서 현행 부패방지법에 마련된 신고자 보호보상제도상의 미흡한 사항에 대한 제도개선 마련이 절실히 요구된다. 이에 따라 본 연구는 우리나라 부패방지법상의 부패행위 신고자 보호와 보상제도를 개선하고 법집행의 효율성을 담보할 수 있는 제도발전의 틀을 제공하는 데 그 목적이 있다.

이를 위해 먼저 16대 대통령 당선자가 선거운동 과정에서 천명한 부패관련 정책공약 점검을 통해 노무현정부의 부패방지정책의 기초와 방향에 대해 논하고, 이 중 현 단계 우리나라 부패방지의 기본법인 부패방지법상 내부고발자 보호보상의 한계와 문제점을 진단한다. 그리고 내부고발 관련 법령이 제정·시행되고 있거나 법안이 상정되어 있는 국가의 부패행위 신고자 보호보상제도와 관련된 법령 및 운영규칙에 대한 비교분석을 토대로 부패방지법의 제도적 실효성을 확보할 수 있는 법제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

이상의 연구목적을 달성하기 위한 연구방법은 국내외 관련 문헌의 검토와 외국의 법률·제도의 비교분석이다. 요컨대, 차기정부의 반부패개혁 정책공약 검토 및 내부고발법을 이미 제정·시행하고 있는 주요 외국 법률에 대한 비교분석, 그리고 부패행위 신고자 보호 및 보상 관련 국내외 서적과 논문 및 각종 간행물 등의 기초자료와 관계 법규에 대한 검토를 통해 제도의 실태파악과 비교를 토대로 제도적 개선방안을 도출하였다.

1) 행정자치부 공무원직장협의회가 2002년 3월 4급 이하 공무원 308명을 대상으로 실시한 설문조사가 이를 반증해 주고 있다. 이에 따르면 응답자의 84.7%(211명)는 여전히 '공직사회에 부패가 존재한다'고 응답하고, 부패원인으로는 공무원의 넓은 재량권(28.6%)과 편의를 바라는 민원인의 유혹(20%), 공직사회의 구조적 모순(17.5%) 등을 꼽았다. 이를 해소하기 위해서는 반부패시스템 정착(34.8%)과 부패관련법 개정 및 강력한 처벌(32.5%), 끊임없는 반부패운동 전개(17.4%)가 필요한 것으로 지적됐다.

II. 부패방지법상 내부고발자보호와 신제도주의적 접근

1. 부패방지법상 내부고발자보호제도 검토

2001년 6월 28일 국회 의결과 7월 24일 대통령 서명·공포를 거쳐 2002년 1월 25일부터 시행되고 있는 부패방지법(총6장 53조 및 부칙)은 총6장 53조 및 부칙으로 구성되어 있으며, 그 내용은 제1장 총칙, 제2장 부패방지위원회, 제3장 부패행위 신고 및 신고자 등 보호, 제4장 국민감사청구, 제5장 보칙, 제6장 벌칙 및 부칙으로 이루어져 있고, 부패방지법에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하기 위해 시행령을 두고 있다. 이 법은 부패의 발생을 예방함과 동시에 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 한다.

이 중 그간 법적 보호의 테두리 바깥에 있었던 내부고발자를 인정하여 제도적 보호와 함께 부패행위 신고자에 대한 보호와 보상을 규정하고 있는 것이 주요 골자이다. 부패방지법상 부패행위 신고자 보호보상제도의 현황과 내용은 신고의 주체 및 보호대상, 적용범위, 신고의 대상, 신고채널(신고방법), 신고의 처리절차, 신분보장, 포상 및 보상, 책임의 감면, 보호의 예외 등을 중심으로 입법화되어 있다. 요컨대 내부고발자의 보호를 중심으로 구체적으로 규정되어 있다. 주요 외국의 내부고발법제도 또한 1990년대 이후 내부고발법의 도입·확산과 부패행위를 척결하기 위해 법 적용 대상범위의 확대와 신고자 보호의 강화를 위주로 한 지속적 발전이 이루어지고 있다(De Maria, 2002; Dworkin & Callahan, 2002; Groeneweg, 2001; Kaplan, 2001; Newcomb, 2001; Gobert & Punch, 2000, 이상수의, 2002). 또한, 부패행위 신고에 대한 각국의 법적 보호노력은 내부고발자의 적극적 보호와 금전적 보상 방식의 도입을 확대하고 있는 등 부패행위 고발제도는 더욱 발전하고 있다.

2. 신제도주의적 접근방법으로 본 내부고발제도의 제도화

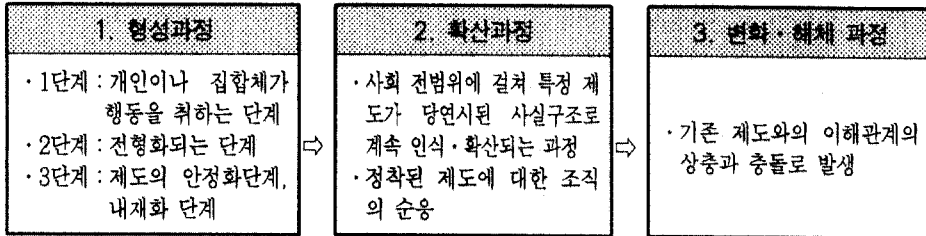
개혁은 제도를 개혁해야 성공할 수 있다. 다시 말해서 법과 제도의 개혁을 병행하는 가운데 공직사회의 여건을 개선해야 하는 것이다. 그러나 법제도만을 제정한다고 해서 모든 문제가 한꺼번에 다 풀리는 것이 아니고 여기서 한 걸음 나아가 완전한 개혁을 달성하기 위해서는 공직자뿐만 아니라 전체 국민의 의식변화까지 도모해야 진정한 개혁

이 성공가능한 것이다. 이와 같은 관점에서 부패방지법상 부패행위 신고자 보호는 공직자와 국민들의 의식변화까지 이끌 수 있다는 점에서 그 효용성이 돋보이는 것이다.

여기서 신제도주의(new institutionalism)적인 관점에서 부패방지법의 실효성을 제고할 수 있는 접근을 시도해 보고자 한다. 법제도적 장치는 장기간에 걸쳐 일관성있게 지속되는 구조화된 행위유형(structured-pattern of behavior)으로서 통치과정상 개인 및 집단 행위의 준거와 규범이 되어 공공정책의 내용 및 결과에 영향을 주는 중요한 독립변수로 간주될 수 있다. 신제도주의에서 '제도'는 공식적 규칙, 절차 혹은 규범뿐만 아니라 인간의 행위를 이끄는 의미 구조(frames of meaning)를 제공하는 상징체계, 인지적 기초(cognitive scripts), 그리고 도덕적 틀(moral templates)까지 포함하는 개념이다. 이러한 시각에서 제도화(institutionalization)란 제도로의 확립과정을 의미하는 동태적 개념으로 새로운 제도의 형성과 기존 제도의 확산·변화·해체 등 모든 과정을 의미한다(DiMaggio, 1988: 3-21; DiMaggio & Powell, 1991:1-38) 즉, 제도화를 제도 전반에 걸친 과정으로 볼 경우, 초기의 제도형성 과정으로부터 성숙되고 안정된 확고한 제도로 정착하기까지의 과정을 의미하는 것으로 새로운 제도의 형성과정, 형성된 제도가 특정의 개인이나 집합체에 확산되는 과정, 그리고 제도가 변경되고 해체되는 과정으로 구분한다(Berger & Luckman, 1967: 47-92; 김영근, 1994:15). 이와 같은 제도변화는 제도의 내적 모순에 의해 이루어진다(DiMaggio & Powell, 1991; Scott, 2001; 하연섭, 2002: 351).

Mayer와 Rowan은 제도화된 규칙이란 사회속에서 구축된 행동범주로서 상호적으로 전형화된 해석이라고 정의하고 제도화란 사회적 과정(social process), 책무(obligations), 실행(actualities)이 사회적 사상과 행동에서 하나의 규칙과 같은 지위를 획득해 나아가는 과정이라고 정의한다(Meyer & Rowan, 1977:340-363). 한편, Zucker는 제도화는 과정변수와 속성변수 두 가지를 가지고 있다고 보고 전자는 사회적 행위자들이 사회적 관계와 행동을 상호주관적으로 정의하고 당연한 것으로 수용하고 전수하는 현상학적 과정을 말하며, 후자는 특정 시점에서 하나의 행동유형이 당연한 것으로 받아들여지는 사실구조는 제도가 안정화된 단계에 있는 상태를 의미한다고 볼 수 있다. 나아가 당연시된 사실구조로부터 개인이나 조직이 영향을 받는 경우 외부적인 제재보다는 개인이나 조직의 내재화기제가 작용한다(김영근, 1994:16-17; Zucker, 1983:1-47). <표 1>은 이와 같은 제도화 과정을 제시한 것이다(배병룡, 1992:8-11).

〈표 1〉 신제도주의의 제도화 과정



이 중 제도의 형성과정은 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 1단계는 개인이나 집합체가 행동을 취하는 단계이고, 2단계는 점차적으로 일정한 행동유형이 유용한 것으로 판명되어 전형화되는 단계이며, 3단계는 제도의 안정화단계로서 개인이나 집합체가 제도를 주어진 사실구조로 내재화하는 단계이다. 한국의 부패방지법은 현재 제도적 형성과정의 2단계 수준에 있다고 할 수 있다.

따라서 신제도주의적 시각에서 부패방지법상 내부고발제도가 우리사회에 안정화·내재화되기 위해서는 법제도적 미비점을 보완·개선하고 시행상의 한계를 극복하는 지속적 노력이 수반되어야 함을 시사해 준다.

III. 차기 정부의 반부패 정책 공약 검토

부정부패 척결은 역대 정권마다 국가 핵심과제로 강력히 추진되어 왔으나 소기의 성과를 거두지는 못했다. 그러다가 최근에 이에 대한 국민적 관심이 폭증하고 국가 주요 이슈로 등장한 이유는 김대중정부 하에서 이루어진 각종 게이트사건을 비롯한 부패스캔들과 권력형 비리의 등장에 그 원인이 있다. 김대중 정부의 반부패 정책에 있어 가장 큰 문제점은 권력이 사유화되고 국가의 감시와 통제시스템이 제대로 가동되지 않았다는 점이다. 오히려 감시시스템에 있어야 할 국가정보원, 경찰, 검찰 등의 책임자가 부패에 연루되거나 부패의 공범이 되었다는 점이다(이상수, 2002).

이에 따라 적발과 처벌시스템을 비롯하여 부패통제시스템에 대한 재정비가 요청되었고, 시민사회단체는 부패방지법의 시행상 한계를 보완하는 법개정을 포함한 5대 개혁법안을 제시하기에 이른다. 이를 반영하여 노무현대통령은 '바로 선 대한민국'을 건설

하기 위해 비효율과 불공정을 초래하는 부정부패의 척결을 핵심공약으로 제시하며 공직사회의 부정부패를 척결하고 깨끗한 대한민국을 만들겠다고 공약했다. 구체적인 공약사항은 <표 2>와 같다.

<표 2> 노무현정부의 반부패 정책 공약

	노무현 정부의 반부패 주요 정책 공약
반부패	<ol style="list-style-type: none"> ① 고위공직자비리조사처 신설: 대통령 친인척 및 고위공직자의 부정부패를 척결 ② 특별감사제 한시적 상설화: 권력형 비리와 정치적 사건에 대한 독립적 수사 실시 ③ 인사청문회 대상확대: 국가정보원장, 검찰청장, 경찰청장, 국세청장, 금감위원장, 공정거래위원장 ④ 고위공직자의 재산형성과정 소명 및 직계 존·비속의 재산등록 의무화 ⑤ 정치자금 투명화 <ol style="list-style-type: none"> ① 정치자금의 수입·지출시 선거관리위원회에 신고된 단일 예금계좌를 이용 ② 100만원 이상 정치자금 기부시 수표사용 의무화(기부자 내역공개는 반대) ⑤ 부정부패사범의 공소시효 연장 및 사면·복권의 엄격한 행사로 법 집행의 실효성 확보 ⑥ 돈세탁방지법 강화(금융정보분석원(FIU)계좌추적권 부여, 정치인 사전통보제 폐지): 부정부패를 사전에 예방하고 건전하고 투명한 금융거래질서 확보 ⑦ 공직자윤리위원회 실사기능 강화
정치개혁	<ol style="list-style-type: none"> ① 검사동일체 원칙 부분 개선(항변권 신설) ② 대선시기 선거자금 공개 시민단체에 약속 ③ TV토론 확대 등 미디어 선거 및 선거공영제 확대 ④ 중대선거구제와 정당명부 비례대표제 도입 (구체방안 입장유보)

<표 2>에서 보듯이 반부패 정책공약의 주요 골자는 대통령 친인척·고위공직자에 대한 특별 감시감독체제를 마련하기 위해 '고위공직자 비리조사처'를 만들고, 한시적이지만 '상설 특검화제도'를 도입하고, 인사청문회 대상 확대, 고위공직자의 재산형성과정 소명 및 직계 존·비속의 재산등록 의무화, 정치자금 투명화, 부정부패사범의 공소시효 연장 및 사면·복권의 엄격한 행사, 돈세탁방지법 강화 등이다. 이들 공약은 지난 집권기간동안 민주당이 일관되게 반대해 온 정책들로 그간 시민단체가 요구한 정책을 대부분 수용하고 있다.

특기할 점은 검찰개혁을 포함한 사법개혁을 부패 척결의 관점에서만 접근하고 있다는 점이다. 예컨대, 권력형 비리를 전담할 특별감사제를 5년 시한으로 상설화하는 법

를안을 발의하였고, 검찰 인사개혁 방안으로 검찰인사위원회를 자문기구에서 심의·의결기구로 격상하고 검찰총장이 임명하는 개정법률안을 국회에 제출하였을 뿐만 아니라, 검사동일체의 원칙을 개선하여 항변권을 보장함으로써 검사의 소신있는 결정을 최대한 보장하고 검찰총장 임명예정자에 대한 인사청문회 실시도 공약했다.²⁾ 이는 검찰의 독립과 정치적 중립성 확보, 그리고 검찰권의 견제와 감시 등 검찰개혁을 위한 제도적 대안들이라고 할 수 있으나 궁극적으로 부패척결을 위한 제도적 기반 확보의 차원에서 접근되고 있다는 점이다.

또한, 대표적인 반부패 공약으로 제시하고 있는 고위공직자비리조사처는 특정직급 이상의 고위공직자와 대통령 친인척의 부패범죄, 그리고 정치적 사건을 특별검사가 상시적으로 수사·기소할 수 있도록 한 것이다. 고위공직자비리조사처는 검찰이 독점하고 있던 수사 및 기소권을 이원화하고 이를 통해 권력형 부패를 처단하겠다는 혁신적 발상으로 그동안 시민단체가 강력하게 요구해 온 제도로 사실상 상설 특검제의 취지와 내용을 모두 포괄하고 있다. 하지만 고위공직자비리조사처는 또다른 검찰기구를 신설하는 것이어서 검찰의 강력한 반발이 예상되고, 민주당은 집권 후 검찰개혁공약을 거두어 들인 전례가 있다는 점에서 구체적 실천의지를 주목할 필요가 있다.

한편, 노무현정부의 부패척결 대선공약과 관련된 법률들 중 개정 또는 제정을 약속하고 있는 사항을 정리하면 <표 3>과 같다.

먼저 개정대상 법률을 보면 첫째, 공직자윤리법개정안 골자를 보면 재산등록제도개선, 행동강령 구체화, 공직자윤리위원회의 권한강화와 고위공직자직계존·비속의 재산등록고지 거부권 폐지에 찬성하고 있다. 즉, 부정하게 재산을 형성한 자의 공직취임과 공직자의 부정한 재산증식을 방지하고 국민에 대한 봉사자로서의 공직윤리를 확립하기 위하여 등록된 재산 및 재산형성과정 등에 대한 심사·조사를 강화하고, 국민의 알권리 보장과 공직자 윤리 확보를 위하여 피부양자가 아닌 직계존·비속의 재산등록 고지거부권을 삭제하는 한편, 공직자가 준수해야 할 행동과 청렴성의 기준을 보다 구체화하고, 공직자윤리위원회의 기능을 더욱 강화하겠다고 공약했다.

둘째, 부패방지법 개정에 있어서는 부패방지위원회 조사권 부여와 아울러 내부고발자에 대해 불이익 처분을 할 경우 현재는 과태료만을 부과할 수 있으나 보다 효과적인

2) 민주당 신기남 의원 발의로 2002년 10월에 특별검사의임명등에관한법률안과, 고위공직자비리조사처설치에관한법률안, 정치자금법 개정안, 공직자윤리법 개정안 등이 국회에 상정되어 있다.

보호를 위해 형사처벌이 가능하도록 내부고발자 보호제도의 강화에 대해서 찬성하고 있다.

셋째, 돈세탁방지법(특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률)의 개정 골자로서 금융정보분석원(FIU)의 국내 금융거래에 대한 계좌추적권 부여, 정치인 사전통보제 폐지 등을 통해 부정부패를 사전에 예방하고 건전하고 투명한 금융거래질서를 확보하고자 하고 있다. 또한, 불법정치 자금의 수수를 적발할 제도로 일정금액 이상의 현금거래에 대해서는 의무적으로 보고하게 하는 '고액현금거래보고제도' 도입에 대해서도 찬성하고 있다.

넷째, 인사청문회법의 경우 인사청문회 대상을 국가정보원장, 검찰청장, 경찰청장, 국세청장, 금감위원장, 공정거래위원장 등으로 확대하는 것을 약속하였다.

다섯째, 정치자금법은 정치자금의 수입·지출시 선거관리위원회에 신고된 단일 예금 계좌 이용, 100만원 이상 정치자금 기부시 수표사용 의무화 (단, 기부자 내역공개는 반대), 공직선거후보자 및 당내 경선참여자에 대한 후원회 결성 허용 등이 주요 개정사항이다.

여섯째, 검찰청법의 경우 검사동일체 원칙을 부분적으로 개선하여 상사의 부당한 명령에 대해 검사가 이의제기할 수 있도록 항변권을 신설하여 부패 등과 관련된 부당한 상명하복규정을 피해갈 수 있도록 하고 있다.

〈표 3〉 반부패 정책 관련 제·개정 대상 법률

관련 법	내 용	제·개정 주요 내용
개정 대상 법률	공직자윤리법	<ul style="list-style-type: none"> · 공직자윤리위원회 실사기능 강화 · 재산등록 고지거부권 삭제 · 고위공직자의 재산형성과정 소명 및 직계 존·비속의 재산등록 의무화 · 공직자 행동강령 구체화 · 공직자의 이해관계직무로부터 제척, 영리업무 금지 및 업무 외 소득제한 · 부정부패사범의 공소시효 연장 및 사면·복권의 엄격한 행사로 법 집행의 실효성 확보
	부패방지법	<ul style="list-style-type: none"> · 부패방지위원회 조사권 부여 · 공익제보자 불이익처분시 형사처벌
	돈세탁방지법	<ul style="list-style-type: none"> · 금융정보분석원(FIU) 계좌추적권 부여 · 정치인 사전통보제 폐지
	인사청문회법	<ul style="list-style-type: none"> · 인사청문회 대상을 국가정보원장, 검찰청장, 경찰청장, 국세청장, 금감위원장, 공정거래위원장 등으로 확대
	정치자금법	<ul style="list-style-type: none"> · 정치자금의 수입·지출시 선거관리위원회에 신고된 단일 예금계좌 이용 · 100만원 이상 정치자금 기부시 수표사용 의무화(기부자 내역공개는 반대) · 공직선거후보자 및 당내 경선참여자에 대한 후원회 결성 허용 · 정치자금법 위반자에 대한 공무담임권 제한
	검찰청법	<ul style="list-style-type: none"> · 검사동일체 원칙 부분 개선: 상사의 부당명령에 대해 검사가 이의 제기할 수 있도록 상명하복규정에 단서조항으로 항변권 신설
제정 대상 법률	예산부정방지법 (납세자소송법)	<ul style="list-style-type: none"> · 예산의 부정한 사용과 낭비에 대해 납세자인 국민이 직접 소송을 제기하고 낭비된 예산 환수
	고위공직자비리조사처설치에 관한 법률안	<ul style="list-style-type: none"> · 고위공직자의 부정부패 근절을 위해 고위공직자비리조사처 설치 · 필요시 국회의결로 한시적 상설 특별검사 및 특별수사관 설치 · 금융기관의 계좌추적권 및 공공기관에 대한 협조요청권 부여
	특별검사의임명등에 관한법률안	<ul style="list-style-type: none"> · 범죄수사와 공소제기 등에 관하여 정치적 중립성이 확보되고 타기관으로부터 독립적 지위에 있는 특별검사의 임명과 직무, 기타 필요한 사항을 규정 · 관계기관에 자료의 제출, 수사활동의 지원 등 수사협조 요청

이외에도 새롭게 도입될 제도적 기반을 확립하기 위한 법률로써, 납세자소송법안과 고위공직자비리조사처설치에 관한 법률안, 그리고 특별검사의임명등에관한법률안 등은 이미 의원발의로 국회에 계류 중이다. 특히, 예산의 부정한 사용과 낭비에 대해 납

세자인 국민이 직접 소송을 제기하고 낭비된 예산을 환수할 수 있는 '납세자소송제도'를 도입하는 것에 대해서 동의하고 있는 것은 주목할만하다. 그러나 향후 얼마나 충실히 이행할 것인지 실천의지가 문제이다.

그러나 부패통제제도, 정보공개보존 제도 외에 각 후보들이 공히 언급을 하고 있지 않는 부분, 가령 시민참여에 의한 부패통제제도나 민간기업의 부패유발방지대책, 또는 이해관계 충돌 방지 대책 등에서도 관심과 개발 노력이 요망된다.

이들 부패통제 법률들을 일정한 기준에 따라³⁾ 유형화하면 <표 4>와 같은 4개의 범주로 구분할 수 있다. <표 4>에서 보다시피 부패를 직접적·명시적인 통제의 대상으로 삼느냐, 아니면 다른 목적이 우선시되거나 간접적 내지는 예방적 성격을 지니고 있는냐에 따라 통제수단을 직접적 통제수단과 간접적 통제수단으로 구분할 수 있다. 그리고 특정 제한된 공직자 내지는 특정조직을 상대로 통제하느냐, 아니면 전체국민이나 불특정다수의 공직자 등을 대상으로 포괄적으로 통제를 하느냐에 따라 부분적 통제수단과 포괄적 통제수단으로 구분하여 관련 법률들을 유형화할 수 있다.

<표 4> 반부패 관련 법률의 유형화

구 분	직접적(명시적) 통제	간접적(예방적) 통제
포괄적 통제	부패방지법	검찰청법
부분적 통제	납세자소송법안(예산부정방지법안) 돈세탁방지법 고위공직자비리조사처설치에 관한 법률안 특별검사의임명등에관한법률안	공직자윤리법(공직자재산등록제도) 인사청문회법 정치자금법

이를 통해 볼 때, 부패통제 법제도들 중 타 법률이 부패통제에 간접적·부분적으로 작용한다면, 부패방지법은 직접적이고 포괄적으로 부패통제에 접근하는 법이라 할 수 있다. 이 점에서 부패방지법상 내부고발제도는 부패통제의 기본법으로서 가장 효과적인 부패통제수단으로써 그 제도적 실효성 확보가 국가 투명성 제고에 있어 대단히 중

3) 윤태범 (1994)을 토대로 보완 재작성.

요하다는 점을 알 수 있다. 특히, 공직자 부패를 직접적·명시적인 통제의 대상으로 삼는 동시에 간접적 내지는 예방적 성격도 지니고 있으며, 불특정다수의 관료 등을 대상으로 포괄적으로 통제를 할 수 있는 내부고발제도는 제도화된 부패구조하에서 가장 효과가 큰 통제수단이 될 수 있을 것이다.

IV. 현행 부패방지법의 한계

1. 부패방지법 제정 배경 및 개정(안) 비교 평가

부패방지법의 제정과정을 반추해 봄으로써 현행 법의 한계가 배태된 원인을 진단해 보는 것도 향후 개정방향을 제시하는 데 의미가 있을 것이다. 부패방지법은 1996년 1월 참여연대 맑은사회만들기본부를 중심으로 법제정운동을 착수하여 그해 11월 7일 약 3만명의 시민서명과 15대 국회 재적의원 299명 중 253명의 국회의원 서명을 받아 국회에 입법청원하였으나 15대 국회 회기종료로 심의없이 자동폐기되었다. 이후 2000년 9월 6일 38개 시민단체 공동으로 부패방지입법시민연대를 결성하여 16대 국회 재적의원 273명 중 209명의 의원서명을 받아 재차 입법청원하기에 이른다. 이때는 15대 국회 때와 달리 부패방지법안과 자금세탁방지법안을 분리하여 별도 입법 청원하여 당시 여야당안과 시민단체안을 절충한 결과 특별검사제 등을 제외한 채 2001년 6월 26일 국회를 통과하여, 동년 8월 27일 시행령 공고를 거쳐 2002년 1월 25일 시행에 이르렀다.⁴⁾ 당시 시민단체 최종요구안과 현행 부패방지법을 도표로 비교하면 <표 5>와 같다.

4) 부패방지법은 1996년 11월 7일 시민단체인 「참여연대」에서 최초로 「부패방지법안」을 국회에 입법청원한 이후, 제15대·16대 국회에 걸쳐 국회의원회의 「부패방지법안」(1996년 12월), 「부패방지기본법안」(1998년 12월), 「반부패기본법안」(1999년 12월), 민주당의 「반부패기본법안」(2000년 12월), 한나라당의 「부정부패방지법안」(1999년 12월, 2000년 12월), 부패방지입법시민연대의 「부패방지법안」(2000년 9월 입법청원), 민주노동당의 「부패방지법안」(2000년 12월 입법청원) 등이 제출되었으며, 이 법안들에 대하여 오랜 논의 끝에 2001년 6월 28일 이 안들을 수용한 국회 법사위원회의 대안이 국회에서 의결되었고, 7월 24일 대통령이 서명·공포함으로써 「부패방지법」이 확정되어 2002년 1월 25일부터 시행되고 있다.

〈표 5〉 부패방지법 제정시 시민단체(안)과 현행법 비교

핵심내용		시민단체 최종요구안(2001. 4.)	부패방지법 본회의 통과안(2001. 6.)
공직자윤리규정		상세히 법제화 요구	제외
특별검사제		특별검사제 포함	제외 · 차관급이상의 공직자에 대해 부패방지위 원회에 고발권 인정 · 검찰의 무혐의 처분시 뇌물죄 등에 한해 재정신청권 인정
공익 제보 자 보호	포상 및 보상	보상의무조항 (예산절감액15%내)	원칙적으로 인정(광범위한 재량과 예외) · 공직자의 경우 보상 안할 수 있음 · 보상범위를 대통령령에 위임
	보복 금지	보복행위자 형사처벌	형벌 인정 않고 과태료(행정처벌)
	부방위 조사권	조사권 인정	조사권 없음 (보복행위에 대한 조사권만 일부 인정)
	보호대상자	민간인 포함 시정 요구권	민간인 포함 (단, 보호권고로 제한)
	보복행위에 대한 입증책임	보복행위자(국가기관, 단체)	제보자 본인
부패방지위원회		독립적 국가기구	대통령 직속기구

〈표 5〉에서 보듯이 부패방지법은 공익제보자를 보호하도록 하고 있고, 부패방지위원회를 통해 반부패정책을 조율하고 시민사회와의 협력을 강화하는 것을 골자로 하고 있다. 부패방지법의 기본 틀에 있어 그 동안 정부와 집권자로 한정되었던 반부패 행위의 주체를 시민사회공동체 전체로 확대하는데 맞추어진 것은 중대한 정책적 전환으로 평가된다. 그 동안 단지 계몽의 대상, 규제의 대상으로 여겨왔던 국민을 주체화시켜 부패행위의 적극적 견제자로 나서도록 시스템과 유인동기를 확보하고 이를 통해 국가기구의 투명성과 책임성을 확보하고자 한 것이다.

그러나 이와 같은 입법과정에서의 굴절과 왜곡을 거쳐 탄생한 부패방지법은 결국 '부패방지에 관한 종합법'으로서의 위상을 갖지 못하고 '약화된 공익제보자 보호법'으로 탄생되었다. 현행 부패방지법이 시민사회가 요구해온 주요한 반부패 처방을 누락하고 있

는 것이 사실이며 부패방지위원회가 주어진 역할을 다 할 만한 충분한 권한을 가지고 있는지에 대해서도 의문이 없다고 할 수 없다. 현재 부패방지위원회는 고발권, 재조사권, 재정신청권, 그리고 반부패정책 조정권한만을 갖고 있을 뿐 수사권은 보유하고 있지 않다.

그 결과, 부패방지법 제정 이후에도 권력형비리는 계속 터져 나왔고, 부패방지위원회 출범에도 불구하고 부패부패 척결이라는 국민적 요구에 부응할 수 있는 성과를 보여주지 못하고 있다. 이는 기존 사정기관간 알력과 갈등 등 제도환경상의 요인과, 제도 운영상의 문제점 등을 그 이유로 지적할 수 있으나 그보다 제도 시행상의 실효성을 가로막는 현행 법조항의 미비점으로 인한 한계가 더 크다는 데 그 원인이 있는 것으로 판단된다. 이 점에서 부패방지법의 제정은 부패추방을 위한 첫 걸음에 지나지 않는다. 따라서 추가적인 반부패 법제도 개혁을 포함한 각 분야 반부패 정책마련을 위한 정부의 계속적 노력이 필요하며, 시민사회의 적극적 반부패 운동 역시 다방면에서 전개되어 정부의 노력을 지원하고 때론 견제·비판해야 한다.

이에 따라 법 시행 1년이 안되어 법개정과 관련한 논의와 개정안이 의원과 시민단체 등에 의해 제출되기에 이르렀다. 김원웅의원 외 20명의 의원발의로 2002. 10. 18일에 제출된 부패방지법중개정법률안과, 경실련(손봉호 외 2인)이 2002년 10월 24일 제출한 개정 청원안의 주요 내용은 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 부패방지법 개정(안) 비교

개정법안	내용	개정 주요 내용
부패 방지법 개정안	김원웅의원 발의 개정안	① 부패행위의 정의규정에 대통령 친족이 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위 추가(안 제2조제3호다목) ② 부패방지위원회의 기능에 공직자의 부패행위와 관련된 직무감찰 추가(안 제11조제2호의2) ③ 부패방지위원회는 부패행위의 조사를 위하여 관련 금융거래에 관한자료가 필요하다고 인정되는 때에는 금융실명거래및비밀보장에관한법률 제4조의 규정에 불구하고 대통령이 정하는 바에 따라 인적사항을 기재한 문서에 의하여 금융기관의 장에게 금융거래의 내용에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 당해 금융기관의 장은 이를 거부하지 못함(안 제29조제3항) ④ 부패방지위원회는 이 법에 의한 신고에 의하여 현저히 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 신고를 한 자에 대하여 상훈법등의 규정에 따라 포상을 추천하거나 대통령이 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있음(안 제36조제1항) ⑤ 금융거래의 내용에 관한 자료를 제공받은 자가 그 자료를 타인에게 제공 또는 누설하거나 그 목적외의 용도로 이를 이용한 때에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처함(안 제51조의2)
비교	경실련 개정 청원안	① 대통령 친족이 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위도 부패방지법상의 부패행위에 포함(안 제2조) ② 공직자의 부패행위와 관련된 직무감찰도 부패방지위원회의 업무기능에 포함(안 제11조) ③ 미신고 사건에 대해서도 동 위원회가 인지조사를 할 수 있도록 함(안 제29조제1항) ④ 금융기관의 장에게 금융거래 내용에 관한 자료 제출을 요구할 수 있도록 함(안 제29조제3항) ⑤ 동 위원회가 국회에 특별검사임명을 요청할 수 있도록 함(안 제31조) ⑥ 민간단체 및 기업 등에도 신고자의 신분보장 조치를 요구할 수 있도록 함(안 제32조제6항) ⑦ 자료 제출 거부 행위에 대해 1년 이하의 징역 또는 벌금 1천만원 이하에 처하도록 함(안 제54조)

먼저 김원웅의원 등의 개정안 주요골자는 부패행위의 개념범위를 확대하여 대통령 친인척까지 확대하고, 부패방지위원회에 부패행위 직무감찰권 부여, 금융기관의 장에게 금융거래의 내용에 관한 자료의 제출요구권, 신고자에 대한 포상금 지급, 금융거래 관련자료를 누설하였을 경우 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 처벌을 부과

할 수 있게 하는 것 등이 신설된 개정안이다.

이에 비해 경실련안은 부패행위의 개념을 대통령 친족까지로 확대하고, 부패방지위원회 직무감찰권 부여, 미신고 사건에 대한 위원회의 인지조사권 부여, 금융거래 관련 자료제출 요구권, 부방위의 특별검사 임명 요청권, 민간부문의 신고자의 신분보호, 자료 제출 거부 행위에 대해 1년 이하의 징역 또는 벌금 1천만원 이하의 처벌 부과 등을 골자로 한다. 경실련안이 좀 더 부패방지위원회 조사권의 강화, 부패신고인에 대한 보호 강화, 부패방지위원회의 특별검사 임명 요청권 등을 담고 있어 부방위의 기능 강화와 내부고발자 보호에 있어 앞서고 있다고 하겠다.

2. 부패방지법상 내부고발자보호제도의 주요 내용

부패방지법상 부패행위 신고자 보호보상제도의 현황과 내용은 신고의 주체 및 보호대상, 적용범위, 신고의 대상, 신고채널(신고방법), 신고의 처리절차, 신분보장, 포상 및 보상, 책임의 감면, 보호의 예외 등을 중심으로 입법화되어 있다.

먼저 내부고발자 관련 주요 골자는 다음과 같다. 모든 국민은 부패행위(공직자의 부패행위와 법령에 위반하여 공공기관에 대해 재산상 손해를 가하는 행위)에 대해 대통령 소속 부패방지위원회에 신고할 수 있고, 공무원은 신고 의무를 진다. 누구든 신고를 했다는 이유로 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 않으며, 불이익처분을 당했을 경우 신분보장조치를 위원회에 요구할 수 있다. 신분보호도 받을 수 있다. 또한 신고로 인해 공공기관의 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감이 이루어진 경우 보상도 받을 수 있다. 이때 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 한 자는 1천만 원 이하의 과태료 처벌을 하고, 신고자의 성실의무 위반의 경우 1년 이상 10년 이하의 징역에 처해진다. 신고자 자신이 범죄에 연루되어 있을 경우, 형을 감경 또는 면제받을 수 있다. 협조자 경우에도 상기 신분보장 및 신분보호가 준용된다.

현행 부패방지법에 규정된 부패행위 신고자 보호법제의 장점은 우선 부패행위 신고자의 보호에 있어 독립법 제정과 이를 담보할 독립기관의 설치가 가장 중요한 데 부패방지위원회라는 독립된 보호·보상기관이 설치되어 있고, 위원회의 권력 중립적 구성 등은 큰 장점이다. 또한 한국은 부패행위 신고자에 대한 보호뿐만 아니라 보상까지 규정하고 있다. 단 소송적 보상이 아닌 행정적 보상의 의존에 따른 한계가 있다. 신고자

주변 가족의 신변보호조치를 두고 있는 한편, 협조자도 보호해 주고 있으며, 신고자와 관련된 범죄의 경우 책임의 감면 조항(제35조)을 두고 있는 것 등이다. 하지만, 현행 법은 다음과 같은 적지 않은 한계를 보이고 있다.

3. 부패방지법의 문제점

현행 한국의 부패방지법상 내부고발자 보호보상 관련 법제도 검토를 토대로 다음과 같은 문제점을 도출하였다.

1) 보호받는 신고행위의 협소한 정의

부패행위의 협소한 정의다. 현행 법 제2조에서 '부패행위'란 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위를 말한다. 또, 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령을 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위를 지칭하고 있음에 따라 그 신고의 내용은 공직자와 공공기관이 관계된 부패행위에 국한하고 있는 점에서 '보호받지 못하는 신고자'가 생기게 될 수 있다. 예컨대, 민간부문 부패행위의 신고 및 식품 제조 과정에서 유해물질 첨가나 항공기 운행의 사고 위험 등 국민의 안전에 치명적인 문제에 대한 제보의 경우 보호받지 못한다

외국의 경우 고발 대상을 광범위하게 열거하고 있으나, 한국 법은 '공직자의 부패행위와 공공기관에 재산상 손해를 가하는 행위'로 그 개념을 좁게 정의함으로써 공공의 보건과 안전, 환경 등에 관한 신고는 보호 대상에서 제외하고 있다. 예를 들어 미국의 경우 법·준칙 또는 규칙의 위반, 관리상의 중대한 실수, 막대한 재원의 낭비, 권한남용 또는 공공의 보건 및 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위험 등으로 규정하고 있고((Whistleblower Protection Act of 1989), 캐나다는 법 위반 행위, 공적자금의 심각한 낭비를 초래할 가능성이 있는 행위, 공중보건 또는 환경안전에 위협을 초래할 가능성이 있는 행위, 기존의 공공정책이나 공공기관의 서면으로 기록된 훈령에 대한 심각한 위반행위, 중대한 과실이나 직권남용 행위 등으로 정의하고 있다(Public

Service Whistleblowing Act). 한편, 뉴질랜드는 부패행위를 (a) 공적 재원이나 공적 자원을 불법적으로 부정하게 사용하는 것, 또는 (b) 공중 보건이나 공공 안전, 또는 환경에 심각한 위협을 가하는 作爲(act)나 不作爲(omission), 또는 처신(course of conduct) (c) 범죄행위의 예방, 조사, 탐지 등 법 집행 및 공정한 재판권에 심각한 위협을 가하는 행위나 부작위, 또는 처신 (d) 범죄행위를 구성하는 행위나 부작위, 또는 처신 (e) 고압적이며 부당하게 차별적이거나, 심각하게 부주의한, 또는 심각한 과실을 구성하는 공무원의 행위나 부작위, 또는 처신 등으로 폭넓게 규정하고 있다 (Protected Disclosures Act, 2000).

2) 보상의 경직성 및 비현실성

법 36조에 부패행위 신고에 대한 포상 및 보상을 규정하고 있으나, 지급조건을 '부패로 인해 국가가 입은 피해가 부패행위 신고자의 신고로 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우로 한정함으로써 보상이 현실적으로 이루어지기 힘들고, 보상이 이루어지더라도 향후 4-5년 이후라야 가능한 제도 경직성의 문제가 있다. 또한 지급한도에 있어서도 현실성이 충분히 고려되지 않고 있다. 이는 부패방지위원회의 부패신고 및 처리내역을 통해 알 수 있는 바, 2002년 상반기('02.1.25~7.28) 동안 부패관련 신고 및 진정이 1,724건이 접수되어 1,429건이 처리되었음에도 보상신청 및 보상금 지급사례가 단 한 건도 없었음이 이를 반증한다.

3) 신분공개 금지위반 처벌의 미약

공익제보자 보호제도가 실효성이 있으려면 보복행위에 대한 통제가 확실해야 한다. 제보자의 신원을 함부로 발설하거나, 제보자의 신분을 불안하게 하거나, 제보행위에 대해 보복행위를 용인해서는 실효성이 없다. 그런데 통과된 법은 제보자 보복행위에 대한 처벌 규정이 없고 다만 경미한 과태료(1천만원 이하)만 부과하도록 한 반면 '고의적 허위신고'에 대해서는 1년 이상 10년 이하의 가중처벌을 하도록 하고 있어(제49조) 형평성에도 어긋날 뿐만 아니라 실질적 보호에 비추어 미약하다. 결국 온갖 외압을 딛고 실명으로 비리를 제보하는 이들을 부당하게 옹아맬 위협이 제거되지 않고 온존하고 있는 것이다.

4) 내부고발자의 불완전·제한적 보호

내부고발보호의 핵심은 보복으로부터 보호이나 내부고발자 보호가 제한적이다. 부패방지위원회의 부패행위 신고자 보호는 부패행위를 효과적으로 적발하기 위한 수단으로 제보자에 대한 보호를 규정함으로써 제보자 보호에 있어 다음과 같은 한계가 있다.

(1) 부패방지위원회의 조사권 결여로 인한 제보자 보호 결여

부방위의 가장 중요한 기능은 부패행위를 신고받아 이를 처리하는 역할임에도 불구하고 위원회는 조사결과에 대한 재조사요구권, 부패혐의 고위공직자에 대한 고발권, 위원회가 고발한 사건에 대한 재정신청권, 신변보호 조치와 불이익조치를 한 자에 대한 징계요구권을 부여받고 있지만 신고자에게 가해지는 보복행위에 대한 조사권을 제외하고는 어떤 조사권도 갖고 있지 않다. 따라서 위원회에 접수된 부패행위는 모두 조사기관 등으로 이첩될 뿐이며, 신고 내용에 대한 사실확인권도 불충분하기 때문에 오직 신고인의 진술과 증빙서류에만 의존한다. 기실 피신고인과 참고인에 대해서는 소명 기회제공이나 사실확인을 할 수 없는 문제가 있다. 결국, 제보자에 대한 보복행위 이외에 다른 부패신고에 대해서 부방위는 전혀 조사권을 행사하지 못하고 관계기관(예컨대 감사원, 검찰 등)에 이첩하도록 하고 있다.

또한, 고위공직자 비리에 대한 독립적 수사가 부패추방에 있어 핵심적 사항이라 할 수 있으나 현행법은 고위층의 부정부패에 대한 별다른 대책을 갖고 있지 않다. 고위공직자의 비리에 대해서는 부방위가 직접 고발권을 행사(법 제29조 4항)하도록 하고 “재정신청권을 부여”(제31조)하고 있으나, 신고인에 대한 최소한의 조사만 허용되고 피신고인에 대한 조사는 인정되지 않기 때문에 제대로 된 신고자 보호가 불가능하다. 결국 부패방지위원회는 2002년 4월 부패혐의가 있는 전직 검찰총장 등 고위직 3인을 ‘직접’ 고발하면서 신설조직으로서 강한 의욕을 나타내었으나 검찰이 이를 무혐의처리하고, 다시 부방위가 제기한 재정신청을 법원이 그해 8월 14일 기각함으로써 출범 6개월만에 스스로의 한계를 드러내고 말았다⁵⁾.

5) 이에 대해 부패방지위원회도 2002년 8월 14일 법원의 재정신청기각결정에 대해 유감을 표명하면서 부패방지위원회가 종합적·독립적 부패방지기구로서 효율적인 업무수행을 위해서는 피신고인에 대한 조사권 확보, 사정기관 관련 부패행위에 대한 제3의 기관의 전담처리 및 검찰 수사기록의 열람·등사 권한부여 등의 제도적 보완이 필요함을 지적하고 있다.

(2) 정신적 괴롭힘 등에 대한 보호 결여

현실적으로 내부고발자에 대한 직장 내 왕따 등이 보편적인 현상에 비추어 정신적 괴롭힘 등의 불이익 조치사항을 보호대상에 포함시키지 않고 있다. 이에 비해 외국은 법령에 광범위한 분야에 걸친 구체적 열거를 통해 신고자의 신분을 두텁게 보호하고 있다.

(3) 부방위 신고이전 불이익에 대한 구체조치 결여

현행법의 신고자 신분상 보호는 부패방지위원회 신고 이후 받은 불이익으로 제한되어 신고자가 위원회에 신고하기 이전에 당한 불이익에 대한 보호나 구체조치가 없다.

(4) 신분보장 요구이행(인사교류)의 비현실성

내부고발자가 부패방지법 제32조(신분보장) 8항과 시행령 제31조-제32조에 걸쳐 관련 절차를 규정하여 보장하고 있는 인사교류 절차 시행상의 비현실성이 존재한다. 요컨대 공직자인 신고자가 인사교류를 요구한 경우, 당해 기관의 장이 인사교류를 원하지 않을 경우 달리 강제할 방법이 없다.

(5) 불이익조치에 대한 입증책임의 신고자 부담으로 인한 문제

나아가 부패신고를 이유로 보복을 받았다는 사실의 입증책임에 대하여 명확한 규정이 없어 현실적으로 신고자가 입증책임을 부담하게 된다. 통상 제보자에 대한 보복은 “평소 근무태도가 불성실하다”, “상사의 명령에 불복종했다” 등등의 논리로 교묘히 포장되거나 사실을 은폐하기 위해 관계 행정기관의 문서 위조나 파기되는 경우가 많다. 이 경우 이의 사실여부를 판명할 수 있는 인사자료들은 모두 관계기관장이 보유하고 있으므로 제보자가 이를 입증하는 것은 대단히 어렵고 시간이 소요되는 일이다.

외국은 대부분 입증책임을 보복을 할 우려가 있는 소속기관이 지도록 규정하고 있으나 현행법은 이 문제에 침묵함으로써, 부패행위 신고자가 오히려 부당한 인사조치에 대한 위반이 있었음을 입증해야 한다. 예컨대 캐나다의 경우 인사상의 불이익(징계) 조치를 내리는 경우, 그렇지 않음을 증명하는 결정적 증거가 없을 때 신고자의 소속기관이 부당한 징계조치를 내린 것으로 간주하고, 미국은 사용자에게 입증책임을 지우고 있음을 볼 때 명확하게 입증책임 부담자를 법규에 명시하는 것이 필요하다.

(6) 국가기밀 관련 부패 신고 처리담당기관의 미지정

마지막으로 형법상 비밀누설이나 외교, 안보 등과 관련된 비밀 공개 금지 등과 상충될 때 보호 여부에 대해서 규정되어 있지 않다. 신고의 주요한 내용이 국가비밀과 관련될 경우, 그것을 처리할 수 있는 신고채널을 마련해 두고 있으나, 한국 현행법은 이것에 대한 절차를 규정하지 않고 있다.

(7) 허위신고자와 신분상 불이익을 준 자간 처벌에 있어서 형평의 문제

현행법은 부패행위 신고자 보복금지 조항을 위반한 공무원에 비해 신고자의 허위신고 처벌을 지나치게 엄격하게 규정하여 균형을 잃고 있다.

(8) 신고채널의 다양화 미약

법에 근거할 때 보호와 보상을 받을 수 있는 신고는 부패방지위원회에 신고한 경우에만 국한된다.

5) 피드백 시스템의 부재

국민들에게 부패방지위원회의 활동성과를 공개하고, 매년 평가, 검증 받을 수 있는 공개적 절차를 마련해 주지 않고 있다.

V. 법제도 개선의 주요 내용

이상 현행 한국의 부패방지법상 한계를 극복하고 효과적 집행을 위해 다음과 같은 구체적 개선방안 마련을 위한 정책적 접근이 절실하다. 먼저 새로 출범한 노무현정부의 대선 공약인 권력형비리 척결과 관련한 고위공직자비리조사처 신설 및 특별검사제 한시적 상설화와 연관하여 부패방지위원회의 조사권 부여 문제를 접근하는 것이 필요하다. 왜냐하면 새로운 기관형성을 포괄한 종합적인 시각에서 제도형성을 접근하는 것이 정책대안의 실효성을 제고할 수 있기 때문이다. 이후 부패방지법상 내부고발자 보호보상과 관련한 정책적 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 부패방지위원회에 조사권 부여 및 고위공직자 비리수사 전담 기구 신설

부패방지위원회에 조사권을 부여할 필요성이 강하게 제기되는 것은 사실이나, 이 문제는 노무현정부의 대선 공약 사항인 고위공직자비리조사처의 신설과 밀접하게 관련되어 있다. 고위공직자 비리에 대한 '독립적' 수사기구를 어떤 방식으로 할 것인가에 대해서는 상설특검제, 사안별 특검제를 비롯하여 고위공직자비리조사처 신설 등 여러 가지 방안이 나오고 있다.

관련된 논의를 크게 두 가지로 나누어보면, 고위공직자비리조사처 신설안과 특별검사제 실시안으로 요약해볼 수 있다. 양자 모두 기소독점주의의 폐지와 검찰권 이원화를 내용으로 한다는 점에서는 동일하나, 전자는 일정 대상(고위공직자)의 모든 범죄(부패관련 범죄 및 일반 형사 사건 포함)에 대해 검찰권을 행사하는 독립된 수사기구(검찰권 이원화)이며, 후자는 일정 대상의 특정 범죄(부패관련 범죄) 또는 정치적 사안에 대해 상설적 또는 사안별로 특별검사를 지정하는 방식을 가리킨다. 임명절차와 관련하여, 전자는 대법원장의 추천, 국회의 동의, 대통령의 임명을 통해 견제와 균형의 원리를 구현하는 것을 원칙으로 하며, 후자는 주로 국회의 발의에 의해 대한변호사협회가 추천한 특별검사를 대통령이 임명하는 방식이 논의되고 있다.

이때, 기존의 부패방지위원회와 고위공직자비리조사처의 소속과 기능이 주요 쟁점으로 대두된다. 고위공직자비리조사처가 '독립된 수사기구'로 제대로 설치된다면 부방위의 조사권은 강제수사권을 제외한 임의수사권을 부여하는 수준에서 신고사실의 확인 차원에서만 조사권 강화가 이루어지는 것이 타당할 것이다.⁶⁾ 왜냐하면 부패행위는 체포·구속·압수수색·감청 등 강력한 강제수사권을 가지고 숙련된 수사기법을 익힌 수사기관이라야 효과적으로 적발 및 조사, 소추활동을 수행할 수 있을 것이기 때문이다. 이 경우 부패방지위원회는 반부패정책의 종합수립 및 집행, 공직자윤리교육 및 감독,

6) 일반적으로 조사권한은 강제수사권과 임의수사권을 포함한다. 그런데 강제수사권 즉, 체포·구속·압수수색 등은 헌법상 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장에 의하여 행하는 것이 원칙이다. 따라서 부패방지위원회가 행사할 수 있는 조사권은 임의수사 사항에 한정될 것이다. 또한 그 성질도 수사기관에 의한 수사 및 내사라기보다는 행정기관이 행정 목적을 달성하기 위한 일련의 활동으로 이해되어야 한다. 다만, 조사결과에 시정권고, 과태료 등의 행정조치 뿐 아니라 수사의뢰·고발 등 사법적 조치까지 나아갈 수 있고 경우에 따라 징역·벌금과 같은 형벌까지 부과할 수 있는 점에서 수사기관의 활동과 유사한 점을 인정할 수 있다(장유식, 2002).

공익제보자의 보호역할에 집중할 수 있을 것이다. 다만, 현재 부방위에 주어져 있는 직접고발권의 취지를 살리고, 고위공직자비리조사처에 대한 외부의 견제장치도 필요하다는 의미에서 현재의 부패방지위원회가 가지고 있는 조사권을 강화하고, 고위공직자에 대한 직접고발권을 유지하되, 고위공직자비리조사처와의 관계를 명시하는 방향으로 개정되는 것이 바람직하다(장유식, 2002). 요컨대, 부패방지위원회에 피신고인에 대한 조사권한을 부여하고 고위공직자에 대한 직접고발권을 유지하되, 그 고발대상을 현재의 검찰에서 고위공직자비리조사처로의 변경을 제안한다⁷⁾(현행 부패방지법 제29조 4-5항 일부 개정). 이때 위원회의 조사에 불응하는 경우 과태료를 부과할 수 있게 한다.

2. 내부고발자 보호강화를 위한 부패방지법 개정 사항

내부고발자 보호제도의 개선을 위해 다음과 같은 제도적 보완이 필요하다.

1) 부패행위의 개념범위 확대

이는 '부패행위'를 현행 공직중심 개념에서 사적 목적을 위해 공익을 파괴하는 행위로 파악하는 접근으로의 전환이 필요하다. 따라서 부패행위의 정의규정을 확대하여 대통령 친족이 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위나, 불법·공공의 보건 및 안전에 대한 위험, 환경 침해 등으로 신고대상 부패행위의 범위를 확대하여 일반적 공익침해 행위에 대한 신고도 보호받을 수 있도록 개정하여 법적용 범위의 적실성을 높여 나가야 한다.⁸⁾

- 7) 신기남의원 외 24명의 민주당 의원들에 의해 2002년 10월 17일 발의된 '고위공직자비리조사처설치에관한법률안'에서 이미 수용되어 있다. 즉, 동 법안은 고위공직자와 그 배우자 및 직계가족의 범죄(특정공직자 범죄)와 부패방지위원회가 고발한 사건에 대한 수사와 공소제기 및 유지와 이에 필요한 사항으로 한정함으로써 검찰과 권한조정을 피하고 있고(안 제2조), 특별검사는 오직 처장의 지휘만을 받도록 명시함으로써 검찰로부터의 독립성을 확보하고 있다(안 제5조).
- 8) 예컨대 미국의 경우, 내부고발자보호법 제1212조에서 특별조사국(Office of Special Counsel)은 법 및 규칙의 위반, 관리상의 중대한 실수, 막대한 재원의 낭비, 권한남용, 또는 공공의 보건 또는 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위협에 관한 제보 내용을 접수 검토하고, 필요한 경우에는 이를 검찰총장(Attorney General) 또는 기관장에게 이송하도록 규정하고 있다. 호주 퀸즈랜드주 또한 내부고발자보호법 제18조에서 '공공의 보건 또

2) 불이익을 가하는 자에 대한 처벌 강화

신고자에 대한 불이익조치에 대한 보호를 강화하기 위해 불이익을 가하는 측에 대한 처벌을 강화하고 부패방지법이 보호하는 불이익 형태를 보다 광범위하고 구체적으로 규정하여야 한다.

3) 신분보장조치 요구 주체의 확대

신분상 불이익조치의 원상회복에 대한 요구자의 범위를 현재는 신고자 본인으로 제한하고 있으나 누구든지 보복행위에 대하여 제보할 수 있도록 하고, 불이익 조치에 대한 신고자의 제보 없이도 위원회가 직권 조사할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

4) 정신적 괴롭힘 등 신고자 보호 범위의 확대

불이익조치 금지사항에 조직 내 무형적인 협박, 고의적 불편이나 집단 따돌림 등의 정신적 괴롭힘을 포함하고, 모든 형태의 보복행위를 금지하는 포괄적 조항 신설과 함께 다양한 불이익 형태를 구체적으로 열거하는 방식의 법개정이 요청된다. 기타 내부 고발자에 대한 상담제도를 도입하여 내부고발에 대한 안내와 조언자 역할을 해 줄 필요가 있다.

5) 비리를 신고한 민간제보자도 보호

비리를 신고한 공직자의 신분만 보장하는 것이 아니라 민간인 제보자의 신분도 보장해야 하며, 이를 단지 선언적 규정으로 둘 것이 아니라 민간인 제보자에게 보복행위로 판단되는 조치가 취해졌을 때, 부패방지위원회가 이를 조사하고 사실이 확인될 경우 원상회복 요구 또는 고소고발 등 적절한 대책을 취해야함을 명시하도록 한다.

는 안전 또는 환경에 대한 실질적이고 구체적인 위험을 제보할 수 있다'고 규정하고 있고, 뉴질랜드 공개정보보호법 제3조, 영국 공익제보보호법 제1조 43B(1), 캐나다 공공서비스 내부고발법안 제1조 등도 유사한 규정을 두고 있다.

6) 부방위에 신고전에 받은 불이익 조치에 대한 보호

대부분의 공익제보자는 공공기관에 신고를 하기 이전에 내부적인 시정을 위해 노력하는 과정에서 불이익을 당하는 경우가 많다. 따라서 신고 전에 신고내용과 관련한 부패행위의 시정을 위해 노력하는 과정에서 발생한 명목여하를 불문하고 받은 불이익처분에 대해서도 위원회가 신분보장조치를 행사할 수 있다고 명문화하는 것이 바람직하다.

7) 잠정적 신분보장 조치 조항의 신설

불이익조치에 대한 조사를 하는 동안 신고자가 보복조치의 잠정적 중지를 요구할 수 있도록 명문화하는 것이 필요하다. 부패방지위원회가 불이익조치 신고 접수 때부터 사건종결까지 소속기관이 신고자 및 혐의대상자에 대해 징계 보류 등을 요청할 수 있는 권한 부여와, 해당 기관의 의무이행 규정의 신설을 통해 법원의 최종 판결이 나기 전에 신고자를 잠정적으로 보호하고자 하는 조치를 취해야 한다.

8) 신분상 불이익 조사에 대한 권한 강화

신분상 불이익 조사에 대한 권한 강화를 위해 부패방지위원회에 소속기관의 인사조치에 대한 실질적 조사권을 부여하고, 위원회의 불이익조치 조사에 불응, 허위진술 또는 허위자료 제출시 이에 대한 과태료 처분, 벌금 등 처벌 규정의 신설도 필요하다. 나아가 위원회의 신고·심사·조사 및 확인 등의 업무수행을 방해하는 자에 대한 처벌조항도 필요하다.

9) 입증책임의 신고자 소속기관 부담 명시

신고로 인한 신분상 불이익조치에 대한 입증책임을 소속기관에게 부과하고, 이때 입증의 정도는 부패행위 신고가 불이익 인사조치를 한 '중대한' 요인보다는 그러한 요인의 하나 또는 일부였으면 충분하고, 그렇지 않다는 명백한 증거에 의한 입증 책임은 소속기관 또는 단체가 지도록 하는 것이 신고자의 보호를 위해 바람직하다. 외국의 입법례도 이와 유사하다.

10) 신분보장 요구 이행(인사교류)의 확보

해당 기관의 장이 적절한 신분보장 조치를 취하지 못하고, 그 이유를 소명하지 못할 경우 부패방지위원회가 재심의·권고할 수 있는 절차를 마련하고, 인사교류 요구의 경우에도 이 규정을 준용하되 이전의 근무조건보다 불리해서는 안된다는 규정을 신설할 필요가 있다. 특히 인사교류에 있어 당해 기관장이 적절한 조치를 취하기 힘들다는 사유를 위원회에 소명한 경우 신고자에게 통보하고, 신고자가 합리적인 이유로 불복하는 경우 재심의 요구 절차를 규정하고 기업이나 단체에 대한 권고도 할 수 있어야 한다.

11) 보복행위에 대한 형사처벌 규정 신설 및 구체적인 양형기준 제시

보복행위를 예방하기 위해 형사처벌 규정을 신설하고 구체적인 양형기준을 제시하여 불이익 조치에 대한 법적 제재를 강화할 필요가 있다.

12) 비밀준수 계약 위반에 대한 면책조항의 신설

부패행위 신고가 직무상 취득한 비밀유지 의무 위반인 경우, 신고자의 면책조항을 신설하여 상호 충돌을 방지하는 것이 필요하다.

13) 국가기밀 관련 부패신고 처리 담당기관 지정

국가기밀이나 외교상의 안전에 관한 사항은 제외하는 것이 바람직하다고 판단되나, 해당 부패행위 신고처리 담당기관을 따로 지정하여 관리하는 것이 수반되어야 한다.

14) 책임감면 조항 강화

책임감면 조항의 강화가 필요하다. 신고자가 관련된 부패행위 신고시 그 신고자에 대한 형의 감경 또는 면제조치의 구체적인 내용을 제시하는 법개정이 있어야 할 것이다.

15) 업무상 비밀누설죄의 주체를 관련 감독기관이나 조사기관의 직원까지 확대

현행법은 제보자와 제보내용과 관련된 비밀의 누설을 막기 위해 비밀 누설을 금지(22조)하고 이를 위반할 경우 처벌하도록 하고 있다. 그러나 그 주체를 위원회의 위원, 전문위원 또는 직원으로 한정하고 있을 뿐 위원회가 조사가 필요하다고 판단하여 이첩한 감독기관이나 조사기관의 직원은 빠져있다. 따라서 제보와 관련된 비밀은 조사 단계에서도 보호할 필요가 있다고 판단됨으로 업무상 비밀누설죄의 주체를 관련 감독기관이나 조사기관의 직원까지 확대하는 것이 필요하다(법 22조 개정).

16) 제보자를 위축시키는 제49조 허위신고 조항 삭제

허위신고에 대해서는 형법상 무고죄로 규율할 수도 있으므로 이 규정은 삭제하는 것이 바람직하다.

17) 신분보장조치 등에 위반한 경우 처벌조항 신설

부패행위 신고를 이유로 신분상 불이익을 주거나 근무조건상의 차별을 한 자를 처벌하고, 부패방지위원회의 잠정적 원상회복조치를 이행하지 않는 경우에도 형사처벌 조항을 신설하는 것이 필요하다.

18) 신고자 보복을 행한 소속기관의 불이익조치 금지노력의 강제조항 신설

부패행위 신고자 소속 조직의 편익과 신고자 불이익 금지 노력을 제도적으로 연계시키는 제도의 도입도 고려할 필요가 있다. 이는 조직내에서 내부고발자에게 보복을 가한 자가 있을 경우 해당 조직이 이에 대한 구체적인 제재조치를 가하고 벌금 추징을 강제함으로써 조직 내부적인 보복금지 관행을 유도 조장하고자 하는 것이다.

19) 법시행 성과에 대한 의무적 평가조항 신설

법시행 성과에 대한 의무적 평가가 필요하다. 뉴질랜드의 경우 법시행 2년후 법개정 필요성 여부에 대해 의회에 보고하도록 규정하고 있다.(24조) 이는 부패방지법의 시행

성과에 대한 평가 프로그램 수립과 부패행위 신고자 서베이를 통한 법령의 미비점 보완 및 개선 활동을 법적으로 강제함으로써 제도적 건실성을 높여나가기 위해 필요하다.

3. 신고자 보상제도의 개선방안

한편, 부패행위 신고자 보상제도의 개선을 위해서는 다음과 같은 제도적 보완이 필요하다.

1) 부패행위 신고 포상금 제도의 운영

부패행위 신고 포상금 제도의 운영상의 개선으로 공공기관의 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감이 일어나지 않았더라도, 부패방지에 기여한 민간인 및 공무원을 포상하는 제도를 마련하고, 부패행위 신고나 협력 등으로 검찰의 기소, 제도개선 효과, 기타 위원회의 부패방지 활동이나 국민의 반부패 의식 개선에 공로가 있는 경우에도 포상할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

2) 보상금 지급 한도액 및 지급율 상향 조정

보상금 지급 한도액 및 지급률의 상향 조정이 필요하다. 현재의 등급별 지급률과 한도액 방식을 10% 정률제 보상 방식으로 변경하고, 부패행위 신고자의 인사상 불이익 뿐만 아니라 정신적 피해, 사회적 불이익, 가족 피해 등에 대한 보상이나 지원서비스가 고려되어야 한다. 이때, 인사상의 불이익 조치에 대한 보상을 계산하는 데 있어 신고로 인한 경제적 손실분과, 신고과정에서 발생한 비용에 대한 충분한 보상을 위해 소송에 따른 비용손실분, 그리고 신고하지 않을 경우 기대되는 금전적 편익에 대한 손실분까지 합산하여 지급토록 개정되는 것이 바람직하다.

3) 보상금 지급시기의 변경

현재는 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우 지급토록 되어 있으나, 법원의 확정판결로 부정재산 몰수 또는 회수 금액의 확정시기

를 수입발생의 기준시점으로 간주하여 보상을 허용하는 것이 보상제도의 원래 취지에 부합하고, 포상제도를 통해 한계를 보완할 것을 제안한다.

4. 신고자 보상제도의 중장기적 개선방안

신제도주의적 관점에서 제도안정과 확산을 높인다는 점에서 실효성 높은 내부고발자 보호제도 구축을 위한 향후 중·장기적 개선과제를 제시하면 다음과 같다.

1) 소송적 보상제도 도입 검토

보상유인을 높이고 보상재원을 확보하기 위해 장기적으로 미국 부정주장법(FCA)과 유사한 소송적 보상제도의 도입을 고려해 볼 필요가 있다. 부패행위 신고자에 대한 현재의 행정적 보상제도 하에서는 보상금액의 판정, 지급 시기 등의 문제를 온전히 해결 하는데 한계가 있어 내부고발자에 대한 보상이 제대로 이루어지지 않을 뿐만 아니라 낮은 보상액 산정에 따른 신고 유인효과도 떨어진다.

따라서 이를 보완하기 위해서는 부패행위에 대한 개인의 민사소송을 통해 승소금액의 일정비율을 보상금으로 받을 수 있도록 제도화하는 것이다. 미국은 부정주장법에 의해 개인이 제기한 소송을 미 정부가 수행한 경우, 소송을 제기한 개인은 자신이 그 소송의 수행에 실질적으로 기여한 정도에 따라 승소금액중 최소 15퍼센트 최대 25퍼센트의 보상금을 받는다. 만약 부정주장법에 의해 개인이 제기한 소송을 미 정부가 수행하지 않은 경우, 그 소송제기자는 승소금액의 25~30퍼센트에 해당하는 보상금을 받는다.

2) 징벌적 손해배상제도의 도입 검토

징벌적 손해배상제도의 도입도 고려를 검토할 필요가 있다. 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우 지급토록 되어 있는 현행 보상제도 하에서는 보상 지급시기를 결정하는 것도 힘들고, 국고 수입이 없는 상태에서 보상금 지급의 부담이 있다. 따라서 보상제도가 부패억제 효과에 기여할 수 있도록 운영되기 위해서는 정부 피해액수의 수 배에 해당하는 배상제도 도입⁹⁾을 통해 부패억제 효과를 제고하고, 이는 보상재원의 마련을 위해서도 유용할 것이다.

VI. 결론 및 정책적 시사점

이상의 논의에서 본 연구는 현행 부패방지법상 한계 및 미비점 검토를 기반으로 새롭게 등장할 차기정부의 반부패 개혁과제 중 부패방지법이 개정 보완되어야 할 내용과 범위를 중심으로 법제도적 개선방안을 제시하였다.

우리나라는 현재 커다란 변혁의 한 가운데 있다. 정치개혁을 비롯해 경제 투명성 제고를 위한 변화가 가속화되고 있고, 국민들의 자발적 참여의식도 드높아 간다. 특히 인터넷을 기반으로 한 실시간 정보처리와 쌍방향 의사소통이 가능해지면서 전자민주주의(cyber democracy)는 급기야 정치체제의 틀을 뒤바꿀 정도로 막강한 위력을 발휘하고 있다. 전자민주주의의 신장은 오늘날 사이버 거버넌스(cyber governance)를 효과적으로 구현하는 도구이자 패러다임으로 굳건한 위치를 확보하게 되었다고 할 수 있다(Loader, 1997: 1-18).

이와같은 거대한 흐름은 부패척결에도 새로운 가능성을 엿보게 한다. 이를테면 신제도주의적 관점에서 부패방지법상 내부고발자보호제도의 제도적 차근과 성숙을 도모하고, 우리사회 전체 구성원들에게 내면화시키기 위해서는 환류체계(feedback system)의 축진을 통해 제도적 결합을 지속적으로 보완하고 개선해 나가야 한다.

다행히 노무현정부는 부패척결에 대한 의지와 결의가 그 어느 때보다 강하고, 국민들의 깨끗한 사회 구현에 대한 열망을 충분히 인식하고 있으므로 향후 반부패 개혁 법제도들이 제도적 건실성과 실효성이 보다 견고해 지리라고 기대한다. 비록, 법제도 형성이 정치적 작용의 결과라는 현실적 측면을 감안한다 할지라도 현재 법개정의 환경은 대단히 우호적인 상황인 것이다. 하지만 이것이 가능하기 위해서는 공약의 충실한 이행과, 제도의 적실성·합리성을 높이기 위한 지속적 개선과 보완이 수반되어야 한다. 요컨대, 내부고발자의 보호와 부패방지법의 효율적 집행을 담보하고, 향후 제도 발전을 위한 틀을 다지기 위해서는 제도적 개선을 지속적으로 전개해 나가는 한편 이를 위한 사회적 공감대도 확산시켜 나가야 할 것이다. 그리하여 공직자와 국민의 의식과 행동을 뒤바꾸는 종합적 부패방지체제를 구축함으로써 제도적 안정성을 구현하여 사회전범위에 걸쳐 반부패 제도가 당연시된 사실구조로 확산되어야 할 것이다. 이 과정에

9) 미국 부정주장법 제3729조는, '정부가 입은 손해의 3배 금액에 최소 5,000불 최대 10,000불의 금액을 추가한 민사벌금'을 부과하고 있다.

서 새로운 거버넌스 시대에 대응한 민간기업, 시민단체의 자발적 협조, 시민들의 반부패 의식을 유도해내는 노력이 중요하다. 또한 사정기관간 이해조정과 정치권의 협력과 의지, 그리고 부패척결에 대한 국민적 지지동원으로 제도 발전을 앞당겨야 할 것이다. 이 점에서 강압적 기제뿐만 아니라 유인기제(보상·포상), 내재화 기제(교육·홍보·NGO와의 협력), 설득기제(각종 캠페인)를 적극 활용할 필요가 있다.

참고문헌

- 김영근. (1994). 제도화된 환경과 조직의 변화-한국방송통신대학의 제도화 과정을 중심으로, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 배병룡. (1992). 중간조직의 제도화에 관한 연구-한국의 농업협동조합을 중심으로, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 부패방지위원회. (2002). 법원의 재정신청기각결정에 대한 입장. 부방위 내부자료, 2002. 8. 16.
- 윤태범. (1994). 한국의 부패구조와 내부고발자보호법이 갖는 의미, 참여연대 주최 공개토론회 발표논문, 1994.11.23.
- 이상수. (2002). 국민의 정부 권력형 부패의 특성과 종합적 대안: 4대 게이트를 중심으로. 「참여연대 주최 정책토론회 발표논문집」, 참여연대, 2002년 4월 25일.
- 이상수·박홍식·이지문. (2002). 내부고발자보호법의 국제적 비교를 통한 제도개선 연구. 「한국행정학회 2002년도 동계학술대회 발표논문집」.
- 장유식. (2002). 반부패관련법의 개정방향, 참여연대 내부자료, 2002. 9.
- 하연섭. (2002). 신제도주의의 최근 경향. 「한국행정학회」, 36(4).
- 경실련. (2002). 부패방지법 개정청원안, 2002. 10. 24.
- 김원웅외. (2002). 부패방지법 중 개정법률안, 2002. 10. 18.
- Berger, Peter L., and Thomas Luckman (1967). *The Social Construction of Reality: A Treatise in The Sociology of Knowledge*, Garden City: Double-Day, 47-92.
- De Maria, W. (2002, April). Common law - Common mistakes: *The dismal failure of whistleblower laws in Australia, New Zealand, South Africa, Ireland and the United Kingdom*. Paper presented at the International Whistleblowing Conference, Indiana University, Bloomington, IN, USA, pp.1-30.

- Dimaggio, Paul J. (1988). "Interest and Agency in Institutional Theory," in Lynne G. Zucker (ed.), *Institutional Patterns and Organizations*, Cambridge,Massachusetts Ballinger Publishing Company, 3-21.
- Dimaggio, Paul J. and Walter Powell. (1991). "Introduction," in Paul J. Dimaggio and Walter Powell(eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1-38.
- Dworkin, T.M. & Callahan, E.S. (2002, April). *The mouth of truth*. Paper presented at the International Whistleblowing Conference, Indiana University, Bloomington, IN, USA, pp.1-47.
- Gobert, J., & Punch, M. (2000). Whistleblowers, the public interest, and the Public Interest Disclosure Act 1998. *Modern Law Review*, 63(1): 25-54.
- 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.
- Kaplan, E. (2001). The International Emergence of Legal Protections for Whistleblowers. *Journal of Public Inquiry*, (Fall/Winter): 37-42.
- Meyer,J.W. & Rowan B. (1977). Institutionalized Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Newcomb, T. (2001). In from the Cold: The Intelligence Community Whistleblower Protection Act of 1998. *Administrative Law Review*, 53(4), 1235-1272.
- Scott, W. Richard. (2001). *Institutions and Organizations*. 2nd ed., Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zucker, Lynne G. (1983). "Organizations as Institutions," in Samuel B.Bacharach(ed.), *Research in the Sociology of Organizations*, 2, 1-47.
- United States : Whistleblower Protection Act, 1989, False Claims Act, 1986.
- United Kingdom : Public Interest Disclosure Act, 1998.2.7
- New Zealand : Protected Disclosures Act 2000. 3.4.
- South Africa : Protected Disclosures Act 2000.1.8
- Australia Queensland : Whistleblowers Protection Act 1994.1.12.
- Canada : Public Service Whistleblowing Act