

# 한국의 내부고발자 사례를 통해 본 효과적인 내부고발의 조건과 함의\*

장 용 진\*\*

박 성 은\*\*\*

민 지 혜\*\*\*\*

〈 목 次 〉	
I. 서문	IV. 3인의 내부고발자 사례
II. 효과적인 내부고발에 대한 이론적 고찰	V. 3개 사례의 분석
III. 사례연구의 디자인	VI. 결 론

## 〈요 약〉

본 연구는 효과적인 내부고발을 위한 5가지 요소(내부고발자의 특성, 내부고발 담당기관이나 담당자의 특성, 부정행위를 한 자의 특성, 부정부패의 특성, 조직의 특성)를 범주로 한 12개의 가설들을 기준으로 2002년 이후 한국에서 발생했던 3개의 내부고발사례를 자세한 기술을 통해 비교분석하였다. 분석 결과 부정행위에 대한 증거의 확실성, 제보내용의 불법성과 명확성, 그리고 제보자에 대한 비익명성은 내부고발의 효과성에 긍정적으로 영향을 주었다. 하지만 내부고발을 담당하는 공식적 채널이라 할 수 있는 부패방지위원회의 약한 권한이 내부고발의 효과성에 부정적 영향을 미치고 있었고, 조직구성원들은 내부고발에 대한 인식이 아주 낮았으며, 제보자를 보호하거나 보복행위를 막으려는 조직의 분위기도 거의 존재하지 않았다. 또한 아직 내부고발자를 조직의 배신자로 인식하는 경향이 강해 보복행위가 조직적으로 일어남도 확인할 수 있었다.

【주제어: 효과적인 내부고발, 내부고발자의 보호, 사례연구】

\* 본 연구논문은 2011년 6월 25일 한국행정학회 하계학술대회에서 발표한 논문을 수정하여 실었음을 알립니다. 그리고 본 논문을 위해 고견을 주신 심사위원들께 감사의 말씀을 드립니다.

\*\* 제 1저자, 고려대학교 행정학과 BK21아시아행정학허브사업단 연구교수(yongjinchang@gmail.com)

\*\*\* 고려대학교 행정학과 박사과정(miracle2519@hanmail.net)

\*\*\*\* 고려대학교 행정학과 석사(arandu20@naver.com)

논문접수일(2011.10.25), 수정일(2011.12.14), 게재확정일(2011.12.20)

## I. 서 문

내부고발자 보호제도는 정부에 대한 신뢰와 투명성을 높이며 궁극적으로는 부패방지의 효과로 정부 운영의 효과성을 고양시킬 수 있는 제도이다(Jos, 1991; Rosen, 1998; Rosenbloom, 2003).

비록 문화적으로나 법적으로 충분한 보호를 받고 있지는 못하지만 한국에도 많은 내부고발자들이 개인적 또는 직업적 신념에 따라 조직의 부정과 부패를 제보하고 있고 그들에 대한 기사들은 다양한 매체를 통해 자주 소개되고 있다. 2001년 부패방지법이 제정되고 한국의 내부고발자들이 이 법에 의해 보호를 받기 시작한지 10년이 지나고 있다. 이 법은 내부고발자들에게 금전적인 보상을 하고 있고 소정의 효과를 보여주고 있기도 하다.<sup>1)</sup> 하지만 한국의 모든 내부고발자들이 이 법의 보호 하에 있지는 못하다. 대부분의 제보자들은 법적 보호를 받지 못하고, 조직에서 심각한 보복행위를 겪으며, 결국엔 조직에서 파면되고 파면된 이후에도 건강한 삶을 영위하지 못하는 경우가 많다(신광식, 2006). 따라서 내부고발자보호제도가 원래 의도했던 취지대로 부정부패를 방지하고, 조직의 신뢰와 투명성을 높이고, 제보자의 희생을 최소화하기 위해서는 제보자의 내부고발은 반드시 효과적이어야 할 것이다. 이 연구는 부패방지법이 시행된 2002년부터 2010년까지 있었던 3명의 내부고발자에 대한 비교사례연구를 통하여 내부고발 사례에 대한 자세한 기술을 제공하면서 효과적인 내부고발을 위한 요건들에 관하여 연구하고자 한다.

## II. 효과적인 내부고발에 대한 이론적 고찰

### 1. 내부고발이란?

내부고발과 관련한 연구들이 가장 많이 인용하는 Near와 Miceli(1985)의 정의에 따르면 내부고발(whistleblowing)은 조직의 구성원(기존 또는 현직)이 조직 내에서 행해지고 있는 불법적, 비도덕적, 또는 비합법적(illegitimate)인 행위에 대해 영향을 미칠 수 있는 사람이나 조직에 알리는 행위로 정의 할 수 있다.

1) 2011년 3월 22일 국민권익위원회는 2002년 부패신고자에 대한 보상금제도가 실시된 후 최고 액수인 3억 7130만원을 경남지역 한 기초단체가 발주한 하수관 정비공사에 관한 비리를 신고한 사람에게 지급했다. 이 제보자의 신고로 44억 7000만원의 공사비를 환수했다(“권익위 부패신고자에”, 2011).

## 2. 효과적인 내부고발이란?

내부고발은 고발자 개인에게 있어 결코 쉬운 일이 아니다. 내부고발자의 제보가 효과적이지 못하면 제보자는 조직에서 심각한 보복행위를 겪게 되고, 다니던 직장을 그만두어야 하며, 심지어는 같은 분야에서는 다시는 취업을 할 수 없게 되는 등 엄청난 개인적 또는 사회적 비용을 치러야 한다. 또한 조직의 입장에선 효과적인 내부고발이 되지 않는다면 외부로는 조직의 명성에 피해를 입게 되고, 제보된 부정이나 불법행위가 해결되지 않아 조직 내에서 잔존하게 되는 문제가 생기게 된다. 따라서 효과적인 내부고발은 아주 중요하다. 그럼 효과적인 내부고발이란 무엇인가? Near와 Miceli(1995)는 효과적인 내부고발이란 의문시되었고 잘못되었던 행위들이 제보로 인해 적어도 부분적으로나마 합리적인 시간 안에 없어지게 된다면 이를 효과적인 내부고발로 정의했다. Dworkin과 Baucus(1998)는 만약 조직이 내부고발자의 주장에 대해 조직 스스로 또는 정부기관의 요구로 인해 조사를 시작하거나 또는 조직이 정책이나 집행과정을 바꾸고 부정행위를 근절시키려는 절차에 들어갔다면 내부고발의 효과성이 달성되었다고 본다. Ellison 외(1985)의 경우에는 성공적인 내부고발은 제보자가 의도했던 것을 성취했는가와 다른 사람들이 그들의 경고에 주의를 기울였는가의 두 가지 구성요소를 갖추어야 한다고 한다. 하지만 이들의 정의들은 내부고발로 인한 조직의 변화에만 초점을 두었고 실제 내부고발을 한 제보자에 대한 내용은 제외되었다는 문제점이 있다 (Apaza·Chang, 2011). 따라서 Apaza와 Chang(2011: 115)은 위의 정의들에 대한 보완으로 효과적인 내부고발을 위한 네 가지의 조건을 제안한다. 그들은 효과적인 내부고발에 대하여 기존의 연구에서 언급한 1) 내부고발로 조직이 부정행위에 대한 조사를 시작했는지, 2) 조사로 인해 정책과 집행과정에 변화가 있었는지, 3) 적절한 시간 안에 그 부정 또는 불법행위가 사라졌는지, 이 세 가지와 마지막으로 4) 적절한 법적 또는 제도적 장치로 인해 제보자가 보복행위를 겪지 않았는지를 포함하여 이 네 가지 요건을 만족하는 경우를 효과적인 내부고발로 정의했다. 본 연구논문에선 효과적인 내부고발에 대한 정의로 Apaza와 Chang(2011)의 정의를 사용한다.

## 3. 효과적인 내부고발을 위한 요소

누가 어떤 상황에서 내부고발을 하는지 그리고 보복행위가 어떻게 이루어지는지 등에 관한 연구들은 어느 정도 진행되어 왔지만, 불행하게도 효과적인 내부고발에 대한 연구는 거의 없다(Near·Miceli, 1995: 680). Apaza와 Chang(2011)의 경우 부정행위에 대한 조직의 개혁, 외부채널의 이용, 매스미디어의 도움, 강력한 증거의 확보, 보복행위에 대한 법적보호를 효

과적인 내부고발의 지표로 사용하여 페루 관세청의 비리에 대한 내부고발사례와 한국의 황우석 연구부정에 대한 사례를 비교 연구했다. 하지만 이 연구의 지표들은 내부고발의 전반에 걸친 요소나 요건들이 아니었다. 비록 사례나 설문조사를 통해 실증적 연구를 한 것은 아니지만 효과적인 내부고발에 대해 보다 체계적이고 종합적인 지표를 제시하는 연구는 Near와 Miceli(1995)의 연구다. 그들은 기존 연구들을 참조하여 아래의 다섯 가지 요건들을 효과적인 내부고발의 요소로 찾아내고, 이를 범주로 하여 12개의 가설들을 제시한다.

1) 내부고발자의 특성

효과적인 내부고발을 위한 제보자 개인들의 특성으로 Near와 Miceli(1995)는 신뢰(credibility), 권력(power), 그리고 제보자의 비익명성을 든다.

내부고발자에 대한 신뢰: 만약 조직의 구성원들이 내부고발자를 신뢰하고 있다면, 고발한 부정행위가 근절될 가능성은 높아진다. 역으로 조직의 구성원들이 제보자에 대해 평소 신뢰하고 있지 않다면 당연히 제보자의 주장에 대해 저항하게 될 것이고, 내부고발의 효과성은 감소하게 될 것이다. 제보자에 대한 신뢰는 내부고발의 효과성에 있어 중요한 요소이고, 업무의 성과, 만족도, 조직에 대한 헌신 등으로 신뢰를 측정할 수 있을 것이다.

가설 1: 동료, 관리자, 그리고 제보를 받는 사람이 내부고발자에 대해 신뢰한다면 제보에 대한 효과성은 증가할 것이다.

내부고발자의 권력: 내부고발자의 조직 내 권력(power)은 내부고발의 효과에 영향을 미치는 또 다른 중요한 요소이다. 제보자가 조직 내에서 높은 지위에 있거나 관리전문가로서 또는 전문기술자로서 인정을 받고 있다면 제보는 더 효과적일 수 있다. 반대로 제보자가 조직 내에서 낮은 위치에 있거나 전문가도 아니라면 제보의 효과성은 낮아질 것이다. 조직 내에서의 직급, 연봉수준, 전문가로서의 수준, 교육의 수준, 정규직의 여부, 그리고 상관으로부터의 지지는 내부고발자의 조직 내 권력을 측정할 수 있는 지표가 될 것이다.

가설 2: 동료, 관리자, 그리고 제보를 받은 사람이 제보자의 조직 내 권력이 강하다고 인식하면 제보의 효과성은 증가할 것이다.

제보의 비익명성: 내부고발자들은 종종 보복행위를 피하기 위해 익명으로 제보를 한다. 하지만 익명으로 제보를 하게 되면 조직의 구성원들은 제보내용을 고려할 가치가 없다고 생각하여 묵살할 가능성이 높고, 제보를 받은 담당자의 경우 충분한 증거확보에 어려움을

겪게 되며, 제보자에 대한 신뢰도 떨어뜨려 제보의 효과성을 감소시킨다.

가설 3: 내부고발자가 익명으로 제보하기 보다는 자신의 신분을 밝힐 경우 제보에 대한 효과성이 증가할 것이다.

#### 2) 내부고발 담당기관이나 담당자의 특성

내부고발을 담당하는 기관이나 사람은 부정 또는 불법행위가 정말 있었는지를 조사하고, 만약 있었다면 어떤 조치를 취해야 하는지를 결정해야 하기에 담당기관이나 담당자는 내부고발의 효과성에 아주 중요한 요소이다. 강력한 권한을 가졌고 신뢰도가 높은 기관이나 사람이 제보자를 지지하게 되면 내부고발자에 대한 신뢰는 증가하게 되고 제보의 효과성 역시 증가하게 될 것이다.

가설 4: 만약 내부고발을 담당하는 기관이나 사람의 권한이 강하고 신뢰도가 높으면서 내부고발자를 지지할 경우 제보에 대한 효과성은 증가한다.

#### 3) 부정행위를 한 자의 특성

부정행위를 한 자의 권력은 조직이 그 자를 보호할지 아니면 처벌할지에 대한 결정에 영향을 준다. 이 변수는 조직이 그 부정행위에 얼마나 의존하고 있는지와 상관관계가 있다. 조직 내에서 강한 권력과 신뢰도를 가지고 있는 자가 부정을 저지른 경우 그 부정행위는 근절될 가능성이 적다. 또한 부정행위를 한 자에 대한 조직 운영의 의존도가 높으면 높을수록 부정을 저지른 자는 내부고발자를 지배하게 될 것이다. 여기서의 의존도는 재정적 의존도, 전문지식, 위원회의 장 또는 최고 경영팀의 지지 등이 될 것이다.

가설 5: 부정을 행한 자의 권력이 강하고 그에 대한 조직 내 신뢰도가 높은 경우 내부고발의 효과성은 낮아질 것이다.

#### 4) 부정이나 부패의 특성

부정행위에 대한 의존도: 제보된 부정행위에 대한 조직의 의존도가 높을수록 조직 내의 제보채널을 이용해서 그 부정행위를 근절한다는 것은 거의 불가능할 것이다. 특히 그 부정행위가 조직의 존립에 영향을 미치는 것이라면 더욱 불가능할 것이다. 따라서 이런 경우 외부채널을 이용해야 내부고발이 효과적일 수 있다.

가설 6: 부정행위에 대한 조직의 의존도가 높은 경우 내부채널을 이용한 제보는 덜 효과적이며, 외부채널을 이용한 내부고발이 더 효과적이다.

부정행위에 대한 확실한 증거: 부정행위에 대한 확실한 증거는 내부고발의 타당성을 높여준다. 그리고 문서화된 증거들은 내부고발자에 대한 전문성 또는 제보에 대한 정당성을 높여줄 것이다.

가설 7: 부정행위에 대한 증거가 확실할수록 효과성은 증가한다.

제보내용에 대한 법적 기준: 만약 제보된 행위가 법적으로 명백하게 금지된 사항이 아니라면 제보를 받은 기관은 부정행위의 발생 여부에 대해 쉽게 확인할 수 없을 것이다. 부정행위가 명백하게 법을 위반한 경우에는 그 부정행위가 단지 비도덕적이거나 비합법적인 경우보다 훨씬 내부고발에 대한 신뢰를 증가시킬 것이다.

가설 8: 내부고발자의 제보내용이 명백하게 불법적이고 명확한 경우 제보의 효과성은 증가하게 된다.

##### 5) 조직의 특성

내부고발의 적합성: 내부고발은 때때로 조직구성원의 의무로 여겨지기도 한다. 제보자들이 제보를 할 때 그 행위가 당연한 임무로 여겨진다면 그 제보는 그렇지 않을 경우보다 훨씬 더 효과적일 것이다.

가설 9: 내부고발자의 제보 행위가 조직의 공식적 또는 비공식적 규범에 의해 적절하게 규정되어 있다면, 조직의 구성원들은 제보를 당연한 의무라고 여기게 될 것이고 이는 내부고발의 효과성에 영향을 미칠 것이다.

조직의 분위기: 조직의 윤리적 풍토는 내부고발이 조직을 위한 적절한 행동인지에 대한 구성원들의 생각에 영향을 미칠 것이고, 또한 조직원들이 제보로 인해 겪어야 하는 변화들에 대한 저항도 줄어든게 만들 것이다.

가설 10: 부정행위를 근절하려 하고, 내부고발에 대해 격려하고, 제보자에 대한 보복행위를 막으려는 조직의 분위기가 있다면 내부고발의 효과성은 증가할 것이다.

조직의 구조: 조직의 구조와 내부고발에 관해서는 두 가지 서로 다른 의견이 있다. 첫째

는 관료제가 발달된 조직일수록 내부고발은 효과적이지 못하다는 것이다. 이 가정은 관료제가 발달된 조직일수록 변화에 대한 저항이 더 많다는 이론에 기초한다. 이와는 반대로 관료제가 내부고발의 효과성에 긍정적으로 영향을 미친다는 견해도 있다. 이 관점에서는 모든 제보과정에 대한 공식적 채널의 중요성과 잠재적 내부고발자에 대한 보호가 명백하게 명문화되어 있어야 함을 강조한다.

가설 11: 관료제적 구조의 조직에서 내부고발의 효과성은 더 높아질 것이다. 단 내부 채널을 이용한 내부고발을 장려하는 장치가 존재하고 내부고발에 관한 공식적 절차를 일관되게 운영하고 있어야 한다.

조직의 권력: 조직의 권력은 조직의 변화에 대한 저항과 내부고발자에 대한 대응에 영향을 미친다. 특히 제보자가 외부 채널을 이용하고 부정행위가 다른 기관들에 명백하게 알려진 경우에는 조직의 권력은 제보의 효과성에 더 많은 영향을 미친다.

가설 12: 특히 외부채널을 이용한 내부고발이 이루어진 경우라면, 조직의 권한이나 권력이 강하지 않은 경우 효과성은 더 증가한다.

이상 Near와 Miceli(1995)가 제시한 효과적인 내부고발의 요건들에 대해 살펴보았다. 비록 그들이 제시한 요건들이 실증적으로 확인되지 않은 것도 있고, 요건과 반대되는 결과를 보여주는 기존 연구들도 있지만 현재까지의 관련연구들 중 가장 체계적이고 전체적인 내부고발과정에 대해 다루고 있기에 본 연구는 이 요건들을 분석의 틀로 하여 한국의 내부고발사태에 대한 분석을 해 보고자 한다.

### Ⅲ. 사례연구의 디자인

효과적인 내부고발의 요소에 관한 연구를 위해 본 연구는 사례연구를 선택했다. 경험적 연구를 위한 질적 연구방법 중 하나이며 경험주의자들 사이에 가장 선호되는 사례연구(Riccucci, 2010)에 대해 한국의 행정학계에선 그다지 호의적이었다고 할 수 없다. 제한된 수의 사례만을 연구할 수밖에 없는 사례연구는 연구결과를 일반화하기 어렵고, 연구결과에 대한 신뢰성과 타당성이 낮으며, 조사자의 주관이나 가치가 개입될 수 있어서 객관적이고 과학적인 연구가 될 수 없다는 이유에서였다(이영철, 2006). 하지만 최근 한국의 행정학 연구

가 한국행정의 특수성을 반영하는 이론과 방법론의 개발을 통해 한국 행정학의 정체성을 확립해야 한다는 주장들 속에서 사례연구는 하나의 대안으로 떠오르고 있다(김준현, 2010; 윤건수, 2008; 임도빈, 2008). 사례연구는 행정학 연구와 잘 맞다고 할 수 있다. 왜냐하면 행정학 자체가 공공부문의 행정과 관리에 대한 실질적 활동들로부터 나왔고, 항상 정치라는 요소로 가득 차 있는 행정의 현실을 연구하고 있기에 다른 연구방법으로는 찾아내기 힘든 인과관계의 깊은 이해라든가 조건부적 결과에 대한 필요성까지 만족시킬 수 있기 때문이다(Jensen·Rodgers, 2002; Riccucci, 2010).

복잡하고 다양한 역학관계 속에서 일어나는 내부고발에 대한 연구를 하기 위해서는 사례 연구가 특히 더 중요할 수 있다. 사례연구를 통해 내부고발자가 어떠한 상황에서 왜 내부고발을 하게 됐는지 그리고 내부고발의 과정과 제보자가 조직 내외에서 겪는 다양한 상황들에 대한 자세한 연구가 가능하기 때문이다.

본 연구를 위해 연구자들은 부패방지법이 시행된 2002년부터 2010년까지 있었던 20개의 내부고발사례를 찾았다. 그리고 신문이나 TV 같은 매스컴에 많이 등장하고, 사회적으로 많이 이슈화 된 사례들을 위주로 1차 10개의 사례를 선택했다. 이는 이 연구의 목적이 사례들을 통해 내부고발이라는 현상을 알고 효과적인 내부고발의 요소를 분석하는 것에 중점을 두었기에 신뢰할 수 있고 객관적이면서도 밀도 있는 자료의 획득이 중요했기 때문이다(이영철, 2009). 또한 이 단계에서 내부고발로 인한 소송 사건이 아직 초기 진행 중인 최근의 사례나 내부고발자에 대한 인터뷰가 불가능할 가능성이 있는 사례는 제외했다. 그리고 마지막 단계에서 위에서 언급한 효과적인 내부고발에 대한 정의를 고려하여 상대적으로 효과적이지 못했던 K군청사례와 효과적이었던 적십자사, 그리고 중간정도의 평가를 할 수 있는 계룡대군복지단 사례를 선택했다. 본 사례연구에 주로 사용된 자료는 내부고발자의 양심선언문, 신문기사, TV 뉴스, 시사프로그램, 법정소송문, 정부보도자료, 그리고 제보자와의 인터뷰이다.

사례는 좀 더 명확한 분석을 위하여 1)내부고발자의 특성, 2)내부고발 담당기관이나 담당자의 특성, 3)부정행위를 한자의 특성, 4)부정이나 부패의 특성, 그리고 5) 조직의 특성의 순으로 기술한다.



## IV. 3인의 내부고발자 사례

### 1. 사례 1: K군 군수의 건축불허가에 관한 비리제보자 이정구씨 사례

#### 1) 개요

K군청에서 8급 공무원으로 근무하고 있던 이정구(건축허가담당: 지방건축서기)씨는 지난 2004년 1월 15일 언론사와 검찰의 인터넷 게시판에 양심선언이라는 제목으로 군수 H씨가 민원인의 땅을 직접 사들이기 위해 부정한 방법으로 건축허가를 해 주지 않은 사실을 폭로했다. 이후 이정구씨의 양심선언은 언론에 공개가 되었고 이로 인해 이정구씨는 2004년 2월 14일 강원도 징계위원회로부터 직위해제결정을 받는다. 다행히 강원도 소청심사위원회는 2004년 9월 6일 이정구씨에 대한 해임처분을 정직 3개월로 변경하라는 결정을 했지만, 그는 원래 근무하던 군청이 아닌 면사무소로 발령을 받게 된다. 6년 후인 2010년 7월 이정구씨는 K군청에 다시 전입을 해 현재 같은 건축허가업무를 담당하고 있지만 이 양심선언 이후 그와 그의 가족은 군수의 추종자들과 동료 공무원들로부터 심각한 보복행위를 겪었고, 현재도 “은둔자로 살고 있다”고 할 정도로 힘든 조직생활을 하고 있다(이정구, 2004; 이정구, 2011).

#### 2) 내부고발자의 특성

이 사건이 시작될 당시 이정구씨는 군청조직의 가장 말단이었던 건축직 9급이었다. 9급 공무원으로서 군청의 최고 책임자인 군수의 명령에 불복하는 이정구씨에 대한 동료나 상급자들의 신뢰도를 정확하게 확인할 수는 없지만, 이정구씨의 공무원으로서의 직업의식은 아주 투철했다. 이정구씨가 군수의 계속적인 건축불허가 명령에도 불구하고 민원인의 편에서 건축허가를 해 주려고 했던 이유는 그에게 있어 건축허가는 민원인을 죽이거나 또는 살릴 수 있는 일이라고 생각했기 때문이다. 대부분의 민원인들의 경우 전 재산을 투자해서 건축을 진행하는 경우가 많았고, 이런 경우 건축허가가 나지 않게 되면 투자한 금액을 모두 잃어버리는 경우도 발생하기에 그에게 있어 건축허가는 사람의 목숨을 다루는 일 만큼 중요했고, 그러기에 반드시 공정해야 한다고 생각하고 있었다(이정구, 2011).

지속적으로 조직내부에서 문제를 제기했지만 모든 것이 군수의 뜻대로 흘러가자 이정구씨는 2003년 8월 20일 건축주인 민원인이 춘천지방법원에 제기했던 건축불허가 처분취소소송의 마지막 변론기일인 2004년 1월 15일에 원고 측 변호사의 권유로 재판에 출두하여 민원인을 위해 증언을 하고 그날 밤 지역 언론사와 검찰의 인터넷 게시판에 양심선언이라는 제목으로 건축불허가 처분이 있기까지의 모든 내용을 게시함으로써 외부채널을 이용한 내부고발을 한다. 그의 양심선언문에는 자신의 주장이 거짓이 아님을 보여주기 위해 본인의

이름과 소속, 연락처를 분명하게 명시했다.

### 3) 내부고발 담당기관이나 담당자의 특성

2003년 5월 이 건과 관련하여 이정구씨는 비밀리에 부패방지위원회(현재의 국민권익위원회)를 찾아 도움을 요청했다. 2주후 부패방지위원회의 직원과 검찰조사관들이 직접 K군으로 와서 이정구씨를 만났고 추후에 반드시 이 건에 대해 조사를 하겠다는 약속을 하고는 돌아갔다. 하지만 2004년 1월 이정구씨가 인터넷 게시판에 양심선언문을 올릴 때 까지도 부패방지위원회에선 아무런 연락이 없었다. 이정구씨는 양심선언 후 다시 부패방지위원회에 자신의 고발 내용을 접수했으나 위원회는 조사권한이 없고 인력이 부족하다는 이유로 이 건을 상급기관인 강원도청에 감사를 이관했다. 하지만 강원도청은 해당 건이 당시 행정심판중이라는 이유로 군수의 비리에 대해 감사를 실시하지 않았다(심규진, 2006; 이정구, 2011).

### 4) 부정행위를 한 자의 특성

본 사례에서 부정행위를 한 자는 군수였다. 군이라는 작은 지방도시에서 자치단체의 최고 수장인 군수가 하고자 하는 일에 대한 9급 공무원의 도전이었기에 파장도 크고 이정구씨에 대한 보복행위도 아주 심각했다. 한국의 기초자치단체에서 군수(시장)는 집행부의 수반으로 군의 정책추진과 예산의 배정에 우선순위를 정할 수 있는 최종위치에 있기에 군수(시장)의 권한행사를 제도적으로 견제할 수 있는 장치는 거의 없다고 할 수 있다. 군의회(시의회)가 존재하긴 하지만 군수(시장)와 군의원(시의원) 사이에는 같은 정당 또는 개인적 연계 (혈연, 지연, 학연)를 통해 지원과 협력관계가 형성되어 있기에 군수(시장)의 절대 권력을 통제하기는 쉽지 않다. 관료들 역시 친군수(시장)적이지 않을 경우 인사상의 불이익을 우려하는 관료들이 많기에 압도적인 군수(시장)의 권력에 대항한다는 것은 거의 불가능하다.(박종민 외, 1999) 이러한 상황 속에서 9급이라는 말단 공무원으로서 자신의 직업적 또는 개인적 양심의 소신을 가지고 단체장의 비리를 고발하는 일은 쉽지 않았다.

이정구씨의 상관들은 지속적으로 이정구씨에게 건축불허가처분을 하라고 명령했고 건설 파장의 경우 대통령이 지시하면 그것이 곧 법이 아니냐, 군수가 지시했으면 우리는 그냥 따라야 한다는 식으로 군수의 명령에 복종하도록 강요했다. 민원인이 행정심판을 청구하자 K군청은 건축허가관련 문서들에 대한 행정정보공개청구를 거부했고 행정심판 과정 중 답변서를 작성하면서 서류를 위조하여 준도시지역을 준농림지역으로 바꾸고, 해안 경관지역을 운운하며 도로계획을 급·날조하였으며, 해당지역 주민들을 선동하여 건축허가 불가에 대한 집단민원을 넣게 하는 등 부정한 방법으로 행정심판에서 승소했다. 당시 문서 위조에 대해

이정구씨가 담당공무원에게 항의하자, 담당공무원은 “군수가 어떻게 하[든] 이기라고 하였다. 우리만 입 다물면 민원인이 어떻게 알겠냐”며 이정구씨도 K군편에 서서 동조할 것을 강요했다(이정구, 2005). 또한 이 담당 공무원은 행정소송에서 이정구씨에게 증인이 됨을 포기할 것과 증언할 경우 신분상의 불이익이 있을 것이라고 협박했다(이정구, 2004).

군수의 권력의 영향력은 이정구씨에 대한 보복행위에서 극에 달했다고 할 수 있다. 제보 이후 이정구씨는 군수의 추종자들과 동료들로 부터 심각한 보복행위를 겪게 된다. 군수 추종자들은 이정구씨에게 전화는 물론, 일하는 곳까지 찾아와 죽이겠다고 협박하고, 심지어는 신체적으로 공격을 하기도 했으며, 일부 상사들은 근무 중에도 떡살을 잡고 양심선언에 대해 따졌다. 또한 군수의 명령을 받은 동료들의 끊임없는 감시는 일과시간 뿐만 아니라 일과 후에도 계속되었다. 군수의 꾀죄에 걸릴 것이 두려워 이정구씨와는 같이 식사를 하는 사람도 없었다. 또한 양심선언 후 이정구씨가 한 업무에 대해 허점이나 비리사실을 찾아내기 위해 매일매일 일과가 끝나는 시간 모든 서류를 감사과에서 가져가서 검토를 했다. 또한 군수는 자신의 정당성을 선전하고 이정구씨의 양심선언을 거짓으로 몰기 위해 반상회보에 자신의 청렴함을 강조하면서, 이정구씨를 폄하하는 내용을 실어 배포하기도 했다. 이후 이정구씨는 식당에서도 사람들의 시선이 두려워 고개를 숙이고 식사를 하고, 길거리에서도 고개를 숙이고 걸어 다녀야 할 정도로 위축됐었다고 한다.

일과 후의 감시를 피하기 위해 이정구씨는 이사를 5번이나 다녔고, 핸드폰도 없었으며, 정신적 피해로 인한 정신과 치료도 수차례 받게 된다. 그리고 이 감시는 H군수가 제3자 뇌물 수수혐의로 유죄가 확정되고 군수직을 상실한 2008년 3월까지 계속됐다<sup>2)</sup>(김미영, 2008; 이정구, 2011).

이정구씨에 대한 보복행위는 이정구씨 개인에게만 국한되지 않고 가족에게 까지 미쳤다. 군수는 이정구씨의 부친이 일하던 건설회사의 사장에게 전화해서 이정구씨 아버지가 그곳에서 일하기에 건설공사계약을 줄 수 없다고 했고, 결국 이정구씨의 부친은 그 건설회사를 그만두었다.

또한 군수 추종자들은 이정구씨의 부인이 일하는 직장에 전화를 해서 괴롭혔고, 내부고발 사건이 있는 뒤, 이정구씨와 부인은 일 년 후 별거에 들어갔으며, 2009년 이혼을 했다.

하지만 대법원의 확정판결을 받기 전까지 H군수는 아무런 피해 없이 군정을 계속했고, 군수의 명령을 받아 서류를 조작하거나 인허가의 반례에 동조했던 사람들도 아무런 불이익

2) 2008년 3월 14일 대법원 2부는 “아파트 및 콘도개발사업 등과 관련해 제3자를 통해 뇌물을 받은 혐의로 항소심에서 징역 5년을 선고받은 H군수의 상고를 기각하고 징역 5년을 선고한 원심을 확정했다.” H군수는 2004년 11월 콘도개발 사업자인 장모씨에게 H군수의 선거운동을 도와준 강모씨를 도와주라고 부탁하면서 3억 2천만원을 강씨에게 송금하도록 한 혐의 등으로 2007년 3월에 구속 기소됐다(김미영, 2008). 그리고 2008년 대법원 확정판결이 날 때까지 옥중에서 군정을 해왔다(이정구, 2011).

없이 군청에서 일을 했고, 심지어 몇몇 공무원은 승진까지 했다(이정구, 2011). 이 모든 일련의 사건들은 지방자치단체장의 힘이 지역사회의 거의 모든 분야에 걸쳐 강하게 영향을 미침을 보여준다.

##### 5) 부정부패의 특성

2002년 8월 24일 이정구씨는 두 차례 신청 여건 미비로 허가 신청을 자진 취하했던 숙박시설에 대한 건축주 최모씨(남편 권모씨)의 세 번째 건축허가 신청을 받았다. 관련서류 검토 후 건축법 및 기타 관련법에 적합하고 관련기관의 협의 문서가 종결되자 이정구씨는 8월 28일 건축허가기안을 만들었고 당일 오후 건축담당 계장에게 결재를 받은 후 건설도시과장에게 결재를 요청하였다. 하지만 건설도시과장은 군수의 결재금지 지시가 있어 결재를 할 수 없으며, 이 숙박시설의 건축이 K군 경관조례등 기타 자연경관을 해치는 것이라고 허가 신청을 반려할 것을 지시했다. 이에 이정구씨는 K군 경관조례는 아직 실시계획도 세워 있지 않으며, 인·허가와 관련하여 경관조례는 권고사항이기에 민원인의 건축허가를 반려할 이유가 없다고 설명하며 결재를 요구했지만 건설도시과장은 결재를 거부했다(이정구, 2004).

9월 10일 이정구씨는 군수에게 다른 허가 건으로 결재를 받던 중 직접 이 건축허가 건에 대해 물었고, 군수는 이 신청 건에 대해 건축을 불허할 방침이며 자연경관 훼손이라는 이유로 신청을 반려할 것을 직접 지시했다. 이에 대해 이정구씨는 건축허가가 법적으로 아무런 하자가 없는데 건축허가를 반려할 수는 없다고 하자, 군수는 자신이 행정심판 및 추후 건축주의 대응에 대해 모두 책임질 테니 건축허가를 반려하라고 지시했다. 9월 16일 건축허가 신청을 했던 권모씨는 이정구씨를 찾아와 건축허가 지연에 대해 이유가 무엇인지를 물었고, 이정구씨는 건축법 및 기타 관련법상 건축허가에는 문제가 없으나 최종결정권자의 지시가 지연되어 허가가 나지 않는다고 답했다. 이틀 후 권모씨는 스스로 건축허가 취하신청을 하면서 자신이 군수를 직접 만나보겠다고 했다.

이듬해 2003년 2월 5일 이정구씨는 같은 숙박시설의 제5차 건축허가 신청을 접수했다. 그리고 2월 8일 토요일 오전, 이정구씨는 5차 건축허가신청에 대한 선람 결재를 위하여 군수에게 건축허가 신청서를 보여주었다. 이에 군수는 내가 안 된다고 하는데 왜 자꾸만 해주려고 하느냐, 내가 말했듯이 행정소송도 내가 받을 테니 그냥 반려 처리하라고 지시했다. 하지만 이정구씨는 반려할 법적근거가 없으며, 다른 비슷한 건들에 대해서는 다 허가를 해주면서 왜 이건에 대해서만 반려를 지시느냐고 물었고 이에 군수는 K군 경관조례 및 아야진항 정비계획에 포함된다고 하였다. 이에 대해 이정구씨는 이 건축허가 건은 아야진항 정비계획과는 전혀 관련이 없다고 대답했다. 그러자 군수는 왜 자꾸 건축허가를 해주려고 하느냐? 뭔가 있는 것이 아니냐고 물었고, 이정구씨는 건축허가에 문제가 없기에 허가 해 주

는 것이 타당한 것 같아서 그렇다고 대답했다. 이에 군수는 더 이상의 논쟁을 피하면서 이 건에 대해 반려하라고 다시 지시한다(이정구, 2004).

당시 이정구씨는 군수가 왜 유독 이 건에 대해서만 허가 처분을 해 주지 않는가에 대한 이유가 궁금했다. 보통 건축물에 대한 최종 인·허가는 군수의 이름으로 나가지만 이런 소규모 건물의 경우 건설과장의 선에서 인·허가에 대한 결정이 나고 군수는 결재만 하는 것이 대부분이었기에 이정구씨는 혹시 군수가 선거할 당시 건축허가신청자가 상대편 후보를 지지하면서 낙선운동을 한 사람이어서 꾀죄가 걸린 건 아닌가라고 생각했다. 하지만 나중에 권모씨에게 물어보니 그는 이 지역에 아무런 연고도 없고, 군수도 잘 알지 못하는 사람이었다. 권모씨는 군인으로 장교로 제대를 하면서 받은 퇴직금 2억원과 대출금 1억원으로 그 땅을 샀고, 노후 대책으로 그 땅에 펜션을 지어 사업을 하려는 평범한 사람이었다(이정구, 2004; 이정구, 2011).

며칠 후 이정구씨는 군수가 왜 이 건에 대해 군수가 허가를 해 주지 않는가에 대한 답을 얻게 된다. 2월 10일 건축허가신청자의 남편인 권모씨는 군청건축팀에 와서 이정구씨에게 군수의 측근인 김모(군수의 선거관리참모장)씨를 2월8일 교동의 찜밥집에서 부인과 함께 만나서 들은 이야기를 전했다. 김모씨는 권모씨 부부에게 건축담당자인 이정구는 공무원노조 골수분자로서 군수를 비방하는 자이기에 가만두지 않을 것이고, 이미 감사계에 지시해서 그에 관한 건축 관련 비리조사가 진행 중에 있고, 만약 비리가 발견된다면 즉시 조치가 이루어질 것이다. 그리고 이 건축허가 건에 대해선 군수가 이미 불허가를 지시했기에 이에 대한 번복이 어려우며, 계속해서 허가 신청을 해도 허가가 나지 않을 것이다. 그러니 이 땅을 이번에 퇴직하는 군수사모에게 1억 정도 주고 파는 것은 어떤가 그리고 군유지 중에서 원하는 땅이 있으면 얘기만 하면 바꿔줄 수 있다고 말했다고 한다. 이에 화가 난 권모씨는 이 말이 군수의 말인지 아니면 김모씨의 생각인지를 물었고 김모씨는 대답하지 못 했다고한다<sup>3)</sup>(이정구, 2004; 이정구, 2011).

2월 11일 건축계장은 이정구씨에게 군수가 건설도시과장과 농림경제과장을 불러 건축허가 건에 대해 건설도시과장에게는 건축허가반려 결정과 농림경제과장에게는 산림형질불가 결정을 지시하였다고 전했다. 이정구씨는 건설도시과장에게 찾아가 사실 확인을 했고, 과장은 이 건에 대해 허가해 주지 말고 군조정위원회를 열어 반려시킬 준비를 하라고 지시했다. 이에 이정구씨는 “이러한 사유로 반려할 수 없음을 과장님은 잘 아시지 않습니까?”라고 물었고, 과장은 그래도 어쩔 수 없지 않느냐, 젊은 사람이 시키면 시키는 대로 좀 하라며 반려에 대해 검토하라고 지시했다.

3) 후에 이정구씨는 김모씨를 직접 만나 확인했고, 김모씨는 군수의 말이 맞다고 인정했다고 한다(이정구, 2011).

3월 19일 건설도시과장은 이정구씨를 불러 왜 빨리 민원조정위원회를 개최하지 않느냐며, 왜 시키면 시키는 대로 하지 않느냐고 따졌고 이정구씨는 다시 한 번 건축법 및 관련법에 근거가 없기에 반려하지 못한다고 했다. 이에 과장은 조직 내 자기가 할 말 다하고 어떻게 조직이 운영되느냐, 대통령이 지시하면 그게 곧 법이 아니냐, 군수가 지시했으면 우리는 그냥 따르면 된다. 윗사람이 생각이 없어 그러겠느냐, 이번 민원조정위원회의 발의자는 나 과장이므로 자네는 그저 이번 건이 반려되도록 문서나 잘 만들라고 지시했다(이정구, 2004).

이후 부군수의 계속된 재촉으로 3월 21일 9시 10분 부군수실에서 민원조정위원회가 열렸고, 여기에는 부군수, 환경보호과장, 건설도시과장, 문화관광과장, 해양수산과장, 농림경제과장, 자치행정과장, 법무감사담당, 그리고 이정구씨가 참석했다. 부군수는 오늘은 건축허가를 “반려하기 위한 합리적인 명분을 찾기 위해서 민원조정위원회를 열었습니다. 현재 법에 저촉이 안 된다고 해서 허가를 내줘야 된다는 것을 반려하자는 것입니다”라고 하며 회의의 취지를 설명했고, 군수가 결정한 것은 정책결정이나 다름없는 만큼 그것에 맞춰야 한다고 강조했다. 심의 끝에 부군수는 자연환경보존 및 해안경관보존에 대한 의견으로 건축허가 반려를 매듭지을 것을 요구했다. 이에 법무감사담당을 비롯한 세 명의 과장은 이번 사안은 민정조정위원회에서 다룰 사안이 아니라면서 최종결정서에 서명하지 않았고, 이들을 제외한 나머지 위원들은 심의의견서를 작성하여 이정구씨에게 제출했다(이경희, 2004a; 이정구, 2004).

3월 27일 H군수는 본 건의 “신청지가 건축법 및 기타 관련법상 저촉사항은 없으나, 산림형질변경에 따른 해안경관훼손, 기상악화로 인한 해일피해, 오페수의 해안유입, 향후 농어촌돌고지정 및 이에 따른 도로공사 시 건축물과 고저차로 인한 문제가 발생할 수 있다는 이유로 건축허가신청을 거부하는 처분을 하였다”(춘천지방법원 판결문, 2004: 2).

#### 6) 조직의 특성

이정구씨가 조직 내에서 이 군수의 부정에 대한 문제를 지속적으로 제기하자, 2003년 2월 10일 오후 민원인 권모씨가 만났던 김모씨의 말처럼 이정구씨에 대한 감사가 시작됐고, 다음날 이정구씨는 건축허가 관련 서류들을 기획감사실에 제출하고 감사담당을 만나 그 동안의 모든 상황을 설명했다. 후에 감사팀은 이정구씨의 비리행위가 발견되지 않자, 건축허가민원처리기간이 길어졌다는 점을 문제 삼아 징계를 하려 했고 이에 대해 이정구씨는 왜 군수의 부당한 지시 및 행동에 대해서는 아무런 조사조차 하지 않느냐며 항의했다(이정구, 2004; 이정구, 2011).

2004년 1월 15일 이정구씨의 제보 후 지역 언론은 이 사례에 대해 적극 보도하기 시작했고, 전국 각 지역의 공무원 노조들은 이정구씨의 양심선언문을 인터넷에 게시해 퍼뜨렸다.

춘천지검 S지청은 이 사건의 관련인들을 소환해서 조사를 시작했고<sup>4)</sup> “실무종합심사에서 적합판정을 받은 건축허가 건을 민원조정위원회에 회부해 반려한 사유와 그 과정에서 군수의 부당한 압력이 있었는지 여부와 민원인이 패소한 강원도 행정심판 당시 공문서를 허위로 조작했는지 여부”등을 집중 조사했다. 그리고 K군청은 2004년 2월 4일 이정구씨를 상대로 본격적인 감사를 시작했다(이경희, 2004b).

K군은 이정구씨를 건축허가 민원업무처리과정에서의 잘못, 재판부에 개인적인 경위서의 제출, 문화방송인터넷 자유게시판에 양심선언문 게재, 그리고 이후 텔레비전과의 인터뷰 등을 이유로 2월 17일 지방공무원법 제65조의2 제1항 제2호의 규정에 의하여 직위해제라는 인사 조치를 했고, 2월 24일 강원도 징계위원회에 중징계를 요구했다. 공무원징계의결요구서에 의하면 K군청은 이정구씨를 건축허가 업무를 수행하는 건축직 공무원으로서 지방공무원법 제48조(성실의 의무), 제49조(복종의 의무), 제52조(비밀엄수의 의무), 제55조(품위유지의 의무)에 대한 위반 그리고 지방공무원 징계양정 등에 관한 규칙 제5조(징계의 가중) 제2항에 의거하여 중징계의 징계의결을 요구했다(K군청, 2004). 2004년 4월 30일 강원도청인사위원회는 인사위원 7명중 3명의 외부인사가 불참한 가운데 개최되어 징계의결을 했고, 이정구씨는 5월 27일 해임통보를 받게 된다.

이정구씨가 해임통보를 받은 후 전국공무원노조 조합원들은 연가를 내서 이정구씨의 징계철회를 요구하는 항의방문과 피켓팅 시위를 전개했으며, 징계철회를 위한 서명운동을 하고 부패방지위원회를 방문하여 내부고발자보호 및 진상규명을 요청했다. 그리고 비록 소수였지만 K군청의 공무원 노조원들은 이정구씨의 편에서 그를 적극 지원해줬고 이는 이정구씨에게 큰 힘이 되었다. K군의 경우 토호세력의 지지를 받고 있는 군수에 대항해서 행동을 해 줄 시민단체가 없었기에 공무원 노조는 이정구씨가 도움을 받을 수 있는 유일한 단체였다<sup>5)</sup>(이정구, 2004; 이정구, 2011).

## 2. 사례 2: 계룡대 근무지원단 군납비리 제보자 김영수 소령 사례

### 1) 개요

김영수 소령은 2006년 2월 8일 계룡대 근무지원단(이하 계근단) 군수처 근무지원과장으로 부임한 이후, 부임 이전('03~'05년) 구매/계약관련 일체 자료를 검토한 결과 군 비품 구매에

4) 춘천지방검찰 S지청은 후에 이 사건의 경우 형사사건이 아니며, 직접 금전적 거래가 이루어지지 않은 군수 재량과 행정에 관련된 사항이라 조사하기가 힘들다고 했다(이정구, 2011).

5) 당시 이정구씨를 도왔던 K군노조원들은 군수에 의해 모두 해임됐었고, 소청심사에 의해 복직이 됐다. 현재 K군에는 공무원노조가 없는 상태이다(이정구, 2011).

있어 경쟁 입찰로 처리해야 하는 건을 특정 업체와 지속적으로 수의계약을 체결하거나, 적정가격보다 비싸게 구매된 비리 사실을 포착하였다. 김 소령은 군납 계약에서 관행처럼 여겨진 비리에 이의를 제기하고, 공식적 내·외부 채널을 통해 자신이 속한 조직의 군납비리를 고발하기 위해 다각적으로 노력했다. 그러나 여러 차례의 시도에도 불구하고, 제대로 된 수사가 이루어지지 못하다가 2009년 10월 비공식적 외부 채널인 MBC PD수첩을 통해 비리 사실을 폭로하기에 이른다. 이러한 제보행위로 관행으로 여겨지던 군대 조직의 군납 비리 문제는 여론으로부터의 거센 질타를 받았지만, 폐쇄적인 군 조직에서의 양심선언은 오히려 그를 조직의 배신자로 낙인을 찍었다. 결국 김영수 소령은 2011년 6월 스스로 제대를 신청해 전역하였고, 2011년 8월 국민권익위원회 공무원으로 채용되었다.

## 2) 내부고발자의 특성

김영수 소령은 생도 시절부터 축구부 주장, 동기 회장 등을 맡아 리더십을 발휘하면서 군 조직 내에서 신뢰를 쌓아왔다. 또한 보급병과에 근무하던 시절에는 에너지절약 관련 업무를 훌륭하게 수행하면서 2006년에는 국방부 장관으로부터 두 차례 표창을 받기도 했다. 뿐만 아니라 부대 내 다면평가에서는 동료 선후배 장교로부터 우수한 평가를 받을 정도로 군 조직 내 인간관계에서 두터운 신망을 쌓아 왔을 뿐 아니라, 업무의 성과도 뛰어났다. 김영수 소령은 1991년 임관 이후부터 20여년을 군인으로 복무하면서 군납관련 업무를 맡을 때마다 항상 군 조직 내 고질적인 비리 문제와 부딪쳤고, 회계감사를 통해서도 개선되지 않았던 구조적인 문제에 대해서 늘 이의를 제기해 왔다. 2006년 4월 계근단에 부임하기 이전부터 이미 계근단의 비리 사실에 대해 알고 있었고, 고착화된 비리행태를 바로잡기 위해 이미 마음의 준비와 각오를 한 상태였다(MBC 피디수첩, 2009; 김영수, 2011). 김 소령의 계근단 군수처 근무지원과장으로서의 임무는 계룡대 지역의 해·공군본부 및 계근단 각 부대에 소요되는 비품구매, 비품정비 및 일반물자 구매지원을 담당하고, 연간 약 10-15억에 이르는 예산을 집행하는 것이었다. 비록 김 소령의 상관으로 관리처장과 군수처장이 비리를 바로잡기 위한 김 소령의 노력들을 억압하고, 지속적으로 불법적인 업무지시를 내렸지만, 근무지원과장이라는 직위는 실질적인 구매사업을 추진, 주관할 수 있는 권력을 가질 수 있었기 때문에 비리를 유발하는 수의계약이 아닌 조달청을 통한 위탁사업 계획서를 올릴 수 있었으며, 임관 이후 다양한 보직을 맡았지만, 2006년 계룡대 부임 이전까지 구매업무를 주로 맡았기에, 이 분야에 대한 전문성을 확보할 수 있었다.

김영수 소령은 내부에 지속적으로 문제를 제기하였으나 군대조직은 이를 무시했고, 이에 외부적 채널을 통한 실명제보의 방법을 선택했다. 결국 PD수첩이라는 공중과 방송에 직접 출연을 요청해 군 조직의 비리를 대중에 폭로하기에 이르게 되었다(김영수, 2011).



### 3) 내부고발 담당기관이나 담당자의 특성

김영수 소령의 경우, 비리사건을 해결하기 위해 사용한 채널은 군 조직 내부의 채널(2006년 4월-2007년 2월), 국가청렴위원회(2007년 2월-6월), 그리고 MBC PD수첩(2009년 9월)으로 구분할 수 있다.

김 소령은 조직 내 탈법적 관행을 근절하겠다는 신념을 가지고, 철저하게 관련 규정과 절차에 따라 문제를 제기하기 시작했다. 2006년 4월부터 시작된 비리제보는 지위계통상 상급자인 계근단장, 육군지원부 및 해군지원부 헌병대대, 국방부 검찰단, 국방부 감사관실 등 내부의 절차를 통해 단계적이고 지속적으로 비리 사건을 알리고 수사를 요청하였으나, 수사에 착수되지 않거나, 비리사실을 포착하더라도 유의미한 조치가 이루어지지 못했다.

이에 2007년 2월 처음으로 공식적 외부 채널인 국가청렴위원회(현재의 국민권익위원회)를 통해 부패방지법에 의한 내부고발을 하였다. 이에 따라 국가청렴위원회는 2007년 2월-4월 중 해당부대에 조사관을 파견하여 사실여부를 조사하였고, 사무용 비품들이 시중 가격보다 높게 구매되었다는 사실을 확인한 뒤, 국방부 조사본부에 본 사건을 이첩하였다. 국방부 조사본부는 수사본부를 설치하여 2007년 4월-6월까지 2003년-2006년간의 계근단 및 해군본부의 구매, 계약관련 자료 검토, 관련자 소환조사, 참고인 조사, 관련업체 방문 등 수사 활동을 펼쳤으며, 해당 부대에 “9억 4천만원의 국고를 낭비한 사실 확인 및 업체와의 유착관계를 추가 확인하여 불법행위 관련자 16명을 처벌” 하라고 지시한 뒤, 국방부 장관 보고 및 국가청렴위원회 통보를 끝으로 수사를 마무리하였다. 군 수사기관은 수사결과를 군 검찰단에 통보해야 하는 것이 원칙이었으나, 본 사건은 검찰에 통보되지 않고, 징계 등의 처리가 해군과 계근단에 위임되었다. 2007년 6월, 해군 본부 해군수사단은 자체 내부 수사를 통해, 국고손실을 증명할 수 없고 관련자들의 업무 절차에 대한 미준수 사항으로 위법행위라 할 수 없다는 결론을 내렸고, 관련자들에 대한 어떠한 징계도 하지 않았다.<sup>6)</sup> 내부고발에 관한 업무를 담당하는 국가청렴위원회라는 공식적인 채널을 통해 비리사건을 제보함으로써, 처음으로 부대에 조사관이 파견되어 사실관계를 확인하였으나, 위원회는 군 조직 비리에 대한 전문성이 부족하고, 조사권 및 수사권은 갖지 못하고 오로지 권고만 할 수 있어 국방부 조사본부에 관련 사건을 이첩함으로써 관련자 처벌까지 이루어지지 못했다. 국가청렴위원회는 내부고발사건을 담당하고, 제보자의 신변을 보장해주는 등 국민의 신뢰도가 높은 조직이지만, 실제로 제보자를 도와 비리사건을 해결할 수 있는 권한은 없었다(김영수, 2011; MBC 피디수첩, 2008).

6) 한편 해군수사단의 수사결과를 통보받은 해본 법무실(해양법제과)에서는 이러한 결과가 적절치 못하다고 판단하여 해본 검찰이 주관하는 제수사를 계획하였으나, 승인을 받지 못해 수사를 시작하지 못했다.

김 소령은 군대 내부의 정화시스템이 정지되었다고 판단하고, 2009년 9월 비공식적 외부 채널인 MBC PD수첩을 통해 군대 내부의 비리를 폭로하게 되었다.<sup>7)</sup> 이는 군인의 신분으로 대외활동을 할 때 관련절차에 따라 허가를 받아야 한다는 군인 복무규율을 위반하면서까지 김 소령 본인이 직접 취재를 요청함으로써 이루어진 것이었다.<sup>8)</sup> 방송을 통해 군납비리가 공개된 직후, 관행처럼 행해지던 군 비품 계약과정의 부패한 행태는 사회적으로 거센 비판을 받았다. 또한, 과거 수사를 담당했던 군 검찰단이 수사과정 중에 방해와 협박 등 외압이 있었다는 증언이 추가로 불거져 나오면서, 군 조직에 대한 여론은 더욱 악화되었다. 논란이 거세지자 국방부는 성명을 통해 특별조사단을 구성하여 납품비리 사건과 수사방해 움직임 등 모든 의혹에 대해 진실을 규명하겠다는 의지를 드러냈다(김영수, 2011; MBC 피디수첩, 2009).

4) 부정행위를 한 자의 특성

김영수 소령 사례에서 납품비리를 저지른 자들은 관료제의 상층부에 위치한 권력자들이었다. 군 조직의 납품비리는 조직 내에서 일종의 관행처럼 여겨졌으며, 군 수사기관, 고위층 인사 모두 이 사실을 알고 있으면서 묵인하였다(김영수, 2011). 군 조직 내에 뿌리박힌 ‘비리의 카르텔’이 존재했고, 구조적·권력형 비리행위에 대해 누구하나 선뜻 나서지 못하는 상황이었기에 아무리 내부의 채널을 통해 비리행위에 문제를 제기하여도 개선되기 보다는, 부정행위자들은 그들의 권력을 바탕으로 오히려 제보자를 회유, 억압하는 현상이 나타났다. 김 소령이 조직 내부의 군납 비리 사실을 포착하여 상관에 보고했을 때, 상관은 이를 철저히 묵살하며 심한 질책과 함께 타 부대로 강제 전출을 시키려고 하였다. 이 사건을 헌병대에 수사의뢰했을 때에도 헌병단 소속 관계자로부터 이러한 일로 사건이 불거져 문제가 밝혀진다면 조직의 존립이 위태로울 뿐 아니라, 고소인 역시 인사상 막대한 피해를 입을 것이 분명하니, 적당한 선에서 관련자로부터 구두 사과를 받도록 해줄 테니 수사를 끝내자는 말을 듣기도 하였다(김영수, 2011). 김 소령은 수의계약의 남발, 높은 구매단가, 소위 내부의

7) MBC PD수첩 제보 이전에, 2009년 4월 「군사세계」라는 월간지 잡지에 “관행적으로 일어난 가짜견적서와 납품비리”라는 제목으로 본 사건의 진행경과가 기사화된 적이 있었고, 월간중앙과의 인터뷰도 인쇄소에 가기 하루 전에 취소가 되었으며, 2009년 4월 23일 SBS 8시 뉴스 방영을 목적으로 본 사건과 관련된 내용이 촬영되었으나, 방송을 하루 앞두고 방송계획이 취소되기도 하였다(김영수, 2011).

8) 김 소령이 언론과의 인터뷰로 인해 위반한 군인복무규율 17조(대외발표 및 활동) 1항의 내용은 다음과 같다. “군인이 국방 및 군사에 관한 사항을 군 외부에 발표하거나 군을 대표해 또는 군인의 신분으로 대외활동을 하고자 할 때에는 국방부장관의 허가를 받아야 한다. 그러나 순수한 학술, 문화, 체육 등의 분야에서 개인적으로 대외활동을 하는 경우로서 일과에 지장이 없을 때에는 예외로 한다.” 김 소령은 PD수첩 방영 이후 근신, 견책, 감봉의 경징계 가운데 ‘견책’을 받았다(김영수, 2011).

‘관행’대로 계약 건을 처리하지 않고, 구매단가를 대폭 낮추어 부임 이후 7개월 동안 5억 원의 예산절감 효과를 달성하였다. 그러나 그 뒤 근무평정에서 근무지원과장인 김 소령의 직속상관인 군수처장으로부터 최하등급인 ‘E등급’을 받았고, 2006년 8월 부임한 지 7개월 만에 ‘업무 적응 미숙’의 사유로 타 부대로 전출되었다. 또한, 전출 간 부대에서도 일반 병사와 책상을 같이 쓰게 하는 등 수모를 겪게 하고, ‘사고 친 사람’이라 인식하여 가는 부대마다 감시를 받아왔다. 또한, 사건에 대한 수사가 본격적으로 진행되고 있던 2009년 2월 당시 본 사건의 수사를 담당하던 해군 검찰부장 및 수사관은 해본 법무실장으로부터 인사상 불이익 등에 대한 압력을 받았다. 해본 법무실장 또는 다른 해군 검찰관 등을 통해 수사진행 상황을 수시로 확인함으로써 담당 수사관들은 비리 사건 수사에 많은 부담을 느꼈다고 증언했다(김영수, 2011).

#### 5) 부정부패의 특성

김영수 소령 사례에서 나타난 군납비리는 앞서 언급했듯이 조직 내 일종의 관행이었다. MBC PD수첩을 통해 폭로된 부패행위는 조달청에 등록된 물품의 품질이 우수하고, 단가가 저렴함에도 불구하고 특정업체와의 관행화된 고단가 수의계약을 맺을 뿐 아니라, 시중 유통 단가 대비 약 40% 이상의 고단가로 납품이 이루어지고 있었다. 심지어 시중에 유통되는 품목과 비교했을 때 구매된 비품의 품질이 떨어지거나, 제품사양서와 실제납품 품목이 상이한 재질의 검수 부적합 품목이 다수 납품되기도 하였다. 이러한 불법적 관행으로 2003년부터 2005년까지 약 10억 원의 국고가 낭비되었음을 확인하였다(MBC 피디수첩, 2009). 폭로된 부패행위는 이후 고발된 부분의 빙산의 일각에 불과했으며, 구조적, 권력형 부정부패의 특성을 띠고 있었다.

군대라는 폐쇄적이고 응집력이 높은 조직을 상대로 하는 제보이니 만큼, 김 소령 스스로도 제보의 정당성을 알리기 위해서는 무엇보다 정보의 확보가 중요하다는 사실을 분명하게 인지하고 있었다(김영수, 2011). 사건의 발단이 되었던 계근단 부임 이전부터 군납비리 사실에 대해 인지하고 있었던 바, 부임한 직 후, 2003년부터 2005년에 이르는 구매 및 계약관련 자료들을 모아 세부적으로 검토하였으며, 이를 통해 구체적인 비리 정황을 포착할 수 있었다. 초기에는 권력도 비리를 증명할만한 증거도 없었으나, 수사관 역할을 하면서 알게 된 사실과 내부 동료들의 단편적인 정보로 부패 집단의 윤곽을 잡아나갔다고 한다(김영수, 2011). 또한, 김 소령 스스로 군납비리 발생유형을 체계적으로 분석하고, 이를 근절하기 위한 업무추진 현황을 정리하는 등 스스로 정보를 수집하고, 군납비리 사건에 대해 체계적으로 정리하고 있었다. 이러한 정보, 자료에 근거한 객관적 사실들을 바탕으로 2007년 국가청렴위원회를 통해 이 사건에 대한 수사가 진행될 당시 전문성이 부족했던 청렴위에 적극적

으로 협조할 수 있었고, MBC PD수첩을 통해 양심선언을 할 때에도 제보의 정당성을 확보할 수 있었다고 볼 수 있다.

6) 조직의 특성

군 조직 내에서 내부고발은 당연히 해야 하는 의무로 여겨지지 못했다. 부패에 대한 내부고발이 정의로운 행동임에도 불구하고 폐쇄적, 위계적인 조직문화 속에서 상관의 비리행위에 문제를 제기한다는 것은 매우 어려운 일이었다. 특히 “어떤 잘못이라도 조직을 와해시킬 수 없다”는 군 조직의 강한 응집력은 조직 내에서 부정부패를 근절하기 위한 김 소령을 두고 조직의 배신자라는 낙인을 찍었다(김영수, 2011).

MBC PD수첩을 통해 비리 사실이 알려진 바로 다음 날, 김 소령은 해군 대학 교관 자격을 박탈당했다. 자신의 특기인 보급과 군수의 전문성을 살리지 못하고, 여러 보직을 옮겨다니면서, 해군본부 감찰실이나 국방부 감사관실, 국군복지단에서의 근무를 희망하는 의사를 알렸으나, 해당부서는 받을 수 없다며 요청을 거절했다. 이러한 상황 속에서 그는 2010년 1월 국군체육부대로 발령을 받았다. 하지만 그 자리는 해군사관학교 1년 후배가 상관으로 있는 직제에도 없는 자리였다(박병진, 2011). 결국 김 소령은 2010년 10월 정신적, 육체적 스트레스로 정년을 앞두고 전역신청을 하였다.9) 전역 후, 한 온라인 커뮤니티에 남긴 그의 글에서 조직 내 말할 수 없는 많은 보복조치들이 행해졌음을 짐작할 수 있다.

“저도 그 동안 많이 고민을 했습니다만 다른 방법이 없더군요. 제가 계속 군에 있으면 저와 가까웠던 사람들이 너무 힘든 상황이 되는 것을 지켜보면서 그들의 뜻대로 해주는 것이 그나마 해를 최소화하는 것이라는 것을 깨닫게 되었습니다.....”10)

3. 사례 3: 적십자사의 혈액관리에 관한 내부고발 사례

1) 개요

적십자사 혈액사업본부의 김용환씨, 동부 혈액원 운영과 임재광씨, 남부혈액원 검사과 이강우씨, 중앙혈액원 총무과 임상관 최덕수씨(52)는 지난 2003년 7월 19일 KBS 추적 60분을

9) 김영수 소령은 한 인터뷰에서 실제로 유·무형의 보복조치들로 인해 전역을 결심했음을 밝히고 있다. “묵시적으로 군을 떠나라는 거였죠. 불의를 끝까지 파헤친다는 열정 하나로 버텼는데, 내부고발 이후 동료들이 나를 바라보는 시선이 달라진 것을 보고는 더 이상 군에 남아 있질 못하겠더라고요”(박병진, 2011).

10) 다음 카페 “우리시대 진정한 영웅 김영수 소령” 2010.10.17., <http://cafe.daum.net/herokimys>(검색일: 2011. 6. 10).

통해 대한적십자사의 부실한 혈액 관리 실태에 대해 외부에 알렸다. 그들은 언론에 이 사실을 알리기 전 여러 차례 적십자사 내부에 이 문제에 대한 시정을 건의하였으나 적십자사는 줄곧 그들의 주장을 묵살했었다. 방송이 나간 후 적십자사는 익명으로 방송된 제보자들을 색출하려 했고, 결국 그들을 업무상 비밀누설 등의 혐의로 고발하고 징계위원회에 회부하여 해고한다. 이후 언론과 시민단체의 노력으로 적십자사의 부실한 혈액관리 실태와 내부고발자에 대한 징계에 대한 부정적 여론이 형성되면서 제보자들은 복직을 했고 현재까지 적십자사에서 근무하고 있다. 하지만 제보자들은 사측과 동료, 노조 등으로부터 심각한 보복행위를 겪게 된다.

## 2) 내부고발자의 특성

내부고발자들은 당시 아내와 아이들이 있는 평범한 40대 전후의 가정들로 10여년 이상 적십자사에서 근무한 직원들이었다. 제보자들은 적십자사에 근무하면서 적십자사에 대한 애사심과 건강한 혈액을 공급해야한다는 소명의식이 강했다. 적십자사의 본래의 목적과는 어긋나는 부실한 혈액공급과 관리 실태는 그들에게 굉장한 심리적 갈등의 요인이었다. 적십자사가 공급하는 혈액은 재화의 특성상 국민 다수에게 약이 될 수도 독이 될 수도 있었고, 특히 불의의 사고로 인해 가족, 친구, 이웃, 또는 동료가 수혈 받을 수도 있었기에 부실한 혈액의 공급과 관리 실태를 모른 척 한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다.<sup>11)</sup> 하지만 이러한 사실을 지적할 경우는 해고나 따돌림 같은 현실적인 어려움들에 직면할 수 있다고 생각했었기에 제보자들은 부실관리의 사실을 외부에 알리기까지 매우 많은 고민을 했다(김용환 2011).

제보자들은 내부적으로 이 문제에 대한 제기를 하지만 적십자사는 그들의 의견을 묵살했고, 적십자사가 혈액운영과 관리에 대한 개선의지가 없다고 생각한 제보자들은 외부제보에 대해 고려중이었다. 때마침 KBS 추적 60분이 광주지역 혈액관리에 관해 취재한다는 소식을 들은 제보자들은 3주간의 고민 끝에 방송국으로 직접 연락을 취했다. 외부채널인 방송국으로의 제보에선 그들은 그들의 신분을 명확히 밝혔지만, 실제 방송에선 취재원 보호를 위해 익명으로 방송되었다.

11) “오염된 혈액이 공급 되는 등 부실한 관리 실태가 엄청난데도 전혀 모른척하고 있어서는 안 된다고 판단했습니다. 아들딸이 그런 피를 수혈 받는 모습을 상상해 보십시오. 그걸 참고 있을 수 있겠습니까. 물론 고민도 엄청 했습니다. …중략… 하지만 결론은 이대로는 안 된다는 거였습니다. 혈액사업이 국민의 신뢰를 받아 이뤄지는 건데 이대로 간다면 결국 국민들의 외면을 받는다고 생각한 겁니다. 은폐하면 죄를 짓게 되는 거라고 판단해 폭로를 결심 했죠”(선대인, 2005).

### 3) 내부고발 담당기관이나 담당자의 특성

방송 후 적십자사는 내부고발자들을 찾기 위해 혈안이 되었었고 이에 불안감을 느낀 제보자들은 2003년 8월 참여연대와 건강세상 네트워크 같은 시민단체의 도움으로 부패방지위원회(현재의 국민권익위원회)에 적십자사를 고발하는 제 2차 내부고발을 하게 된다. 부패방지위원회는 적십자사의 부실 혈액관리를 부패행위로 인정하고 이를 감사원으로 이첩시킨다. 그 결과 KBS 추적60분을 통해 이루어진 1차 내부고발에서는 다소 무관심 했던 언론의 관심이 증폭됐고, 적십자사와 보건복지부에서는 자체적으로 내부 조사에 들어가게 된다(선대인, 2005).

처음 제보를 받은 KBS 추적 60분과 두 번째 제보를 받은 부패방지위원회는 내부고발을 받은 기관으로서 제보자들에 대한 충분한 보호를 해주어야 했지만, 제보자들은 제대로 된 보호를 받지 못하고 징계, 고소, 고발, 해고, 징계위원회의 번복 등 일련의 고통스러운 과정 속에 놓이게 된다. 부패방지위원회의 해고반대 권고를 적십자사 사무총장은 “내손을 떠났다. 자기소관이 아니기 때문에 징계를 할 수도 없고 안할 수도 없다”라며 무시하였다. 강제성이 없는 부패방지위원회의 권고명령을 해당기관이 따르지 않는다고 해도 어떠한 제재도 가할 수 없었기에 내부고발자들은 어떠한 법적인 보호도 받을 수 없는 사각지대에 놓이게 되었다(김용환, 2011).

### 4) 부정행위를 한 자의 특성

본 사례에서 부정행위를 한 자는 대한적십자사이다. 대한적십자사는 1905년 고종황제의 칙령으로 설립된 이래 구호, 봉사와 같은 사회적 활동을 펼쳐 왔고 특히 인도주의적 사업의 일환으로 국가의 혈액사업을 독점해 왔다. 그러나 2003년 내부고발로 인해 2004년 혈액안전 관리개선 종합대책이 발표되기 이전까지는 정부예산의 지원 부족으로 혈액 사업에서 창출되는 이익만으로 사업을 이끌어가야만 하는 열악한 상황에 놓여 있었다. 따라서 혈액관리 시스템 개선의 필요성은 어느 정도 인지하였어도 이를 개선할만한 재정적 지원이 이루어지지 않는 상황에서 적십자사는 현 상황을 유지하는 것에만 급급했다. 특히 혈액을 독점적으로 공급, 관리, 유통하는 적십자사의 폐쇄적인 특성상 적십자사의 부정행위는 이를 관리, 감독할 기관의 부재<sup>12)</sup>로 인하여 외부에 쉽게 노출되기 어려운 상황이었다(강양구·김경락, 2004).

내부고발 후 이에 대응하는 적십자사의 모습에서 독점성과 폐쇄성은 더욱 극명하게 드러난다. 물론 조직의 입장에서는 혈액 관리와 관련한 문제가 드러나면 조직 내부적으로 통솔의 어려움을 느끼게 되고, 국민들의 생명과 관련된 혈액의 특성상 국가의 신뢰도가 추락하

12) 2004년 보건복지부에서 혈액사업을 담당한 사무관은 1명이었고, 전문성이 생기면 금세 다른 사람으로 바뀌었다(강양구·김경락, 2004).

게 되며, 국민들을 혼란에 빠뜨릴 수도 있기 때문에 제보에 대한 충격을 최소화하는데 더 노력을 할 수 밖에 없었다고 할 수 있다. 하지만 적십자사는 제기된 문제를 덮고 내부고발자들을 회사에 대해 불만을 가진 거짓말쟁이로 몰아가는 데에만 급급했다. 적십자사는 KBS 추적 60분의 보도직후 문제에 대한 개선의 노력보다는 내부고발자를 배신자로 간주하고 그들을 찾는데 더 많은 노력을 기울였다. 적십자사는 방송에 변조되어 나온 목소리를 복원하여 이를 토대로 직원 개개인과의 면담을 통해 목소리의 주인공을 찾으려 하였고 해명자료를 통하여 회사에 불만을 가진 직원이 있지도 않은 사실을 악의적으로 유포하였다는 입장을 밝혔다. 또한 적십자사 간부들 사이에서는 제보자들이 적십자사의 명예를 실추 시켰다며 찾아내 처벌해야한다는 의견이 퍼졌고, 회사 역시 직원들에게 이들의 처벌을 요구하는 서명을 받기도 하였다.<sup>13)</sup> 노조 또한 부실한 혈액관리의 책임을 관련 직원들이 질 수밖에 없었기 때문에 내부고발자들에 대한 지지가 아닌 사측을 지지하게 되었다(김용환, 2011).

#### 5) 부정부패의 특성

대한적십자사 처리안 특5조(감사원, 2004a)에 따르면, 감사원은 시민단체인 건강세상 네트워크로부터 대한 적십자사 혈액원이 수혈용 또는 의약품 원료로 부적격한 혈액을 공급하고 있다는 내용의 신고를 접수하고 2003년 12월 적십자사의 혈액사업본부 및 16개 혈액원과 혈액 수혈 연구원등의 감사에 착수 하였다. 그 결과 「혈액유보군」 등록관리업무 등을 소홀히 하여 B형간염, C형간염, 에이즈 등에 의한 전염이 의심되는 부적격 혈액을 수혈용 또는 의약품 원료로 출고하는 등 혈액 안전관리가 소홀한 사실이 확인되었다.<sup>14)</sup> 또한 혈액원에서 실시하고 있는 혈액 선별 검사 방법의 정확성이 떨어지며, 보관 및 취급 부주의 등으로 폐혈액이 많이 발생하고 있다는 것을 알게 되었다. 이에 감사원은 대한 적십자사가 혈액관리 업무에 대한 지도 감독에 소홀했다며 앞으로 부적격 혈액이 출고되는 일 없도록 주의조치를 취할 것을 통보하였다.

감사 결과, 2003년 12월 S총재와 혈액사업 본부장, 수혈연구원장등 관련인사 사직 및 해임되고 관련 직원12명 징계를 받게 되었다. 2003년 12월 말에는 건강세상 네트워크 등 시민

13) 당시 노조는 인터넷상에서 징계를 요구하는 서명을 받고 회사 측에 명예를 실추시키고 사기를 저하시켰다면서 징계를 요구 하였다. 일반적으로 직원 편인 노조가 경영진을 돕지 않은 이유에 대해 제보자는 노조도 이익단체이며, 조합원의 고용불안, 인사상 불이익, 제보로 인해 드러난 문제의 책임을 방지하기 위해 내부고발자를 도울 수 없었을 것으로 생각한다고 하였다(김용환, 2011).

14) 당시 감사원의 역학조사로 인큐베이터에 있던 아이가 외부요인 없이 수혈로 인해 B형 간염에 걸린 사실을 확인할 수 있었다고 한다. 당시 의사는 감염사실을 알면서도 병원의 이익을 위해 사실을 숨겼었다고 한다. 하지만 내부고발로 인한 역학조사로 조기 발견해 치료 받고 건강한 유치원생이 된 것을 제보자는 가장 보람 있게 생각한다고 하였다(김용환, 2011).

단체들에서 보건복지부 장관과 질병관리 본부장등 16명을 검찰에 고발하기도 하였다. 그러나 고발은 16명중 일선 직원들만 처벌 되는 선에서 마무리 되었다. 하지만 내부고발자들의 제보로 보건복지부에 혈액안전 관리 전담부서인 혈액정책과가 2004년 신설되는 등 문제점을 개선하기 위한 정책적 변화들이 나타나게 된다(감사원, 2004b). 2004년 9월 부적격 혈액으로 인한 감염사고를 방지하고 혈액사업에 대한 국가의 감독기능을 강화하기 위한 ‘혈액안전관리개선 종합대책’이 보건복지부에 의해 국무회의에서 보고되어 졌다. 혈액안전관리개선 종합대책에 따르면 제보 이전까지 1991년부터 14년간 120억 원에 불과하던 국고지원은 향후 5년간 3129억 원으로 크게 늘어났고, 혈액안전을 상시적으로 평가하는 전문부서 신설이 계획되어졌다. 그 결과 적십자사는 보건복지부의 지원으로 신기술인 핵산증폭검사기법(NAT)을 도입해 에이즈와 간염을 잠복기에 사전에 발견함으로써 부실 혈액 유통 가능성을 줄이게 되고 2004년 보건복지부에 혈액정책과, 2006년 질병관리본부에 혈액안전 감시과가 신설되었다(보건복지부, 2004).

#### 6) 조직의 특성

제보자들은 언론을 통한 내부고발 이전에 공식적인 내부건의는 아니었지만, 적십자사의 정책입안자들에게 3, 4회에 걸쳐 시스템의 개선, 안정성 문제에 대해 건의를 한다. 그러나 그들의 의견은 줄곧 묵살 당하였고 마지막에는 “너 일이나 잘해”라는 말을 듣게 된다. 이에 내부고발자들은 조직 스스로가 개선능력이나 의지가 없다는 생각에 외부로 눈을 돌리게 되었다(김용환, 2011).

내부고발자들은 두 차례의 내부고발 후 조직 내·외적으로 여러 압박에 시달리게 된다. 적십자사는 2003년 12월 에이즈 관련 업무상 기밀 유출로 이들은 고발하게 되고 김용환씨는 중부경찰서에 긴급체포 된 후 48시간 만에 석방된다. 2004년 3월에는 명예실추와 직원 사기 저하를 이유로 징계위원회에 회부하고, 조직을 음해해 조직의 위신을 해쳤다고 일방적으로 해고를 통보한다. 이에 보건복지부, 감사원, 부패방지위원회에서 징계조치 유보를 요청했었으나 요지부동이었다. 그러나 언론의 보도로 인해 시민들의 여론이 악화되면서 해고를 철회한다(강양구, 2005).

내부고발자의 동료와 선후배로 이루어진 노조(15)는 적십자사에 내부고발자들을 사규에 따라 처리하라며 해임건의서를 제출하기도 하였고 오염 혈액을 유통시킨 관련자 27인의 변호

15) 이강우씨는 “나름대로 열심히 일해 왔다고 자부하는데 내부고발로 외부의 질책을 받게 된 것에 대해 피해 의식을 느끼는 것 같다. 이 같은 피해의식이 우리들에게 이어지는 것 같다.” ...중략... 한편 적십자사 직원은 “직원들 입장에서는 이들이 내부에서 충분한 노력을 한 뒤 외부에 문제를 제기 했는지 의문을 갖고 있다”며 “이런 의문이 이들에 대한 비판으로 나타난 것으로 본다”고 말했다(선대인, 2005).



사 비용 모금운동을 펼쳐 6천만 원 상당을 모금해 전달하였다. 또한 진급시험에서는 “내부 제보자에 대해 논하라”는 문제가 출제 되었다. 경영진과 노조조합은 그들을 조직적으로 압박하였고 내부고발자들은 동료들의 배신자<sup>16)</sup> 라는 시선에 따른 심리적 고통이나 직장 내의 따돌림과 같은 문제 외에도 불면증, 척추질환, 당뇨로 인한 입원과 같은 건강상의 문제를 겪게 되었고 최덕수씨는 자살시도까지 하게 된다(선대인, 2005).

또한 내부고발자 당사자뿐만 아니라 가족들까지 내부고발에 대한 보복의 불안감으로 인해 심리적 고통에 시달려야 했다. 가족들에게 “밤길 조심해라” 또는 “뒤통수 조심해라” 라는 내용의 스팸 문자가 왔고 “집에 있구먼”, “집에 애들이 있더구먼”과 같은 내용의 협박을 익명의 단체나 개인에게 여러 번 받았다. 특히 집에 노모가 계신 제보자에게는 노모가 사용하는 실버카라도 유지하려면 조심하는 게 좋을 거라는 내용의 협박을 모르는 사람에게 받기도 하였고 실제로 노모는 집 앞에서 자신을 뚫어지게 쳐다보는 젊은이들을 목격하기도 하였다. 또한 노모의 집에 모르는 사람이 자주 찾아오고 초인종만 누르고 사라지는 경우도 종종 있었다(김용환, 2011).

제보자들에 대한 격려를 개인적으로 표시하는 일부 직원들을 제외하고, 보복행위를 막거나 이들을 응원하는 조직 내부의 노력을 거의 전무 하였다. 오랜 기간 독점적으로 폐쇄적으로 사업을 해오면서 적십자사의 사측과 노조가 하나의 공동체로 엮어진 상황에서 이를 이탈한 내부고발자들에게는 보다 가혹한 보복행위가 가해질 수밖에 없었던 것이다. 이에 시민단체는 적십자사 노조의 상위단체인 보건의료노조에 적십자사 노조의 징계를 요청하기도 하지만 보건의료노조 역시 노조 간의 갈등으로 비화 될 수 있어 이에 묵묵부답하는 소극적인 모습만을 보였다.

## V. 3개 사례의 분석

### 1. 내부고발의 효과성

앞에서 언급한 Apaza와 Chang(2011)의 효과적인 내부고발의 정의에 따라 이 세 가지 사례의 효과성을 보면, K군청의 이정구씨의 사례는 가장 효과성이 낮다고 할 수 있다. 내부고발로 인해 군수의 부정행위에 대한 조사가 시작되었으나 조사로 인해 정책과 과정에 변화

16) 모든 것이 명백히 드러나 노무현 대통령이 직접 그 공을 인정해 포상을 수여한 지금까지도 조직에서 따돌림은 여전한 것으로 전해졌다. 이들은 “식당에 앉아서 밥을 먹으면 근처에는 오지도 않는다.”며 “중요한 업무를 주지 않은 것도 오래됐다”고 어려운 점을 털어놓았다(강양구, 2005).

가 없었고, 적절한 시간 안에 부정행위가 사라졌다고 볼 수도 없으며, 제보자에 대한 보복행위가 아주 심각했기 때문이다. 위의 사례 중에선 적십자사의 김용환씨 사례가 상대적으로 가장 효과적이라고 볼 수 있다. 물론 이 사례의 경우에도 보복행위가 심각하긴 했지만, 그들의 제보로 인해 부정행위에 대한 조사가 시작됐고, 혈액관리 정책과 집행과정에 아주 많은 변화가 있었으며, 적절한 시간 안에 그 부정행위가 사라졌다. 김영수 소령의 사례에선 외부채널을 이용한 제보로 인해 조사가 다시 시작되었고 관련자들은 처벌을 받았으나, 이 제보로 인해 정부계약분야에 정책이나 과정상의 변화가 크게 있었다고 볼 수 없고 적절한 시간 안에 그 부조리가 사라졌다고 볼 수도 없다. 보복행위의 경우 앞의 두 제보자들처럼 가족에 대한 보복행위와 같은 아주 심각한 보복행위는 없었기에 제보가 중간정도의 효과성을 보여줬다고 할 수 있다.

## 2. 효과적인 내부고발을 위한 요건

### 1) 내부고발자의 개인적 특징

Near와 Miceli(1995)의 가설 1, 2, 그리고 3에 따르면 내부고발자가 직장동료나 관리자들에게 신뢰할 만한 사람이라는 평가를 받거나 권력이 강한 경우 그리고 자신의 신분을 밝혔을 경우 제보의 효과성이 증가한다고 가정한다. 위의 3개의 사례의 경우 조직구성원들로부터의 신뢰에 대해서는 객관적 측정이 어려울 수 있지만 이정구씨와 김용환씨의 경우는 남들보다는 좀 더 투철한 직업의식을 가지고 있다고 볼 수 있고, 김영수소령의 경우에는 객관적인 지표라고 할 수 있는 다면평가의 성적이 아주 좋았고, 우수한 업무수행능력으로 표창도 받는 등 다른 조직 구성원들로부터도 충분한 신뢰를 받으며 근무하고 있었다고 할 수 있다.

조직 내에서의 권력부분에 대해서는 이정구씨와 김용환씨의 경우 조직에서의 신분은 낮았기에 권력이 상대적으로 약했고 김영수소령의 경우는 조직의 중간관리자라고 할 수 있기에 앞의 두 제보자들보다는 조금 더 강한 권력을 가지고 있었다고 할 수 있다.

내부고발의 익명성부분에선 세 제보자 모두 자신들의 이름을 명확하게 밝힘으로써 자신들의 제보에 대한 신뢰성을 높였고, 세 사례 모두 제보 이후 빠르게 조사가 시작되었다고 할 수 있다.

### 2) 내부고발 담당기관이나 담당자의 특성

Near와 Miceli(1995)의 가설 4는 내부고발을 담당하는 기관이나 사람의 권한이 강하고 신뢰도가 높으면서 제보자를 지지할 경우 제보에 대한 효과성이 증가한다고 가정한다.

위의 세 사례의 경우, 모든 내부고발자들은 공통적으로 우선 조직 내부의 해당조사기관이나 상급자, 또는 조직 내 전문가에게 제보를 하고, 그 제보가 소정의 효과를 보지 못하자, 국가기관이지만 조직 외부에 존재하는 부패방지위원회(국가청렴위원회)에 제보하거나, 외부 채널로서 TV 시사프로그램과 인터넷과 같은 미디어를 통해 제보를 했다. 세 사례 모두 내부의 채널을 이용해 부정사실을 알린 경우에는 모두 다 그들의 주장이나 의견이 묵살됐다. 부패방지위원회의 경우에는 이정구씨 사례의 경우에는 제보자에 대한 지지가 충분하지 못했고, 김영수소령과 박용환씨 사례의 경우에는 제보자에 대한 지지가 충분했음에도 불구하고 위원회 자체의 권한이 강력하지 못했기에 제보자를 충분히 보호할 수 없었으며, 미디어의 경우 역시 제보자의 주장에 대한 지지를 보이고 일반대중에 비리사실을 알리는 데는 큰 영향력을 보여 줬지만, 제보자들에 대해서는 충분한 보호를 해 주지는 못했다고 할 수 있다.

### 3) 부정행위를 한 자의 특성

부정행위를 한 자의 특성의 경우, Near와 Miceli(1995)는 가설 5에서 부정행위를 한자의 권력이나 신뢰도가 낮은 경우 내부고발의 효과성은 더 높아질 것이라고 가정했다. 이 가설에 따라 위의 세 사례를 보면, 이정구씨의 사례에선 막강한 군수의 권력은 이정구씨의 제보의 효과성에 아주 부정적으로 영향을 미쳤다. 또한 지방의 거의 모든 부분에 영향을 미칠 수 있었던 군수의 권력으로 인해 이정구씨는 세 사례 중 가장 심각한 보복행위를 겪을 수밖에 없었다. 김영수소령의 경우 비리를 저지른 사람들은 조직의 상층부에 위치한 권력자들이었다. 따라서 내부의 채널을 이용한 비리의 제보는 어떠한 효과도 볼 수 없었다. 상관들은 김소령의 비리제보를 철저하게 묵살했고 강제전출을 시키려고 했다. 김용환씨 외 3인의 사례의 경우 부정행위를 한자는 대한적십자사였다고 할 수 있다. 적십자사의 독점적이고 폐쇄적 혈액운영은 적십자사에게 강한 권력을 부여했고 이는 제보자들의 제보에 대한 효과성에 부정적으로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 적십자사의 간부, 동료직원 뿐만 아니라 노조마저도 모두 제보자들의 행위를 조직의 배신행위로 간주하고 적십자사의 명예실추에 대한 제보자들의 처벌을 주장했었다. 위의 사례 모두 부정행위를 한 자들의 권력은 강했고 그들의 강한 권력은 내부고발의 효과성에 부정적으로 작용했다고 할 수 있다.

### 4) 부정이나 부패의 특성

부정부패의 특성의 경우에는 Near와 Miceli(1995)의 가설 6, 7, 그리고 8은 부정행위에 대한 조직의 의존도가 높은 경우 외부채널을 이용한 내부고발이 더 효과적이고, 부정행위에 대한 증거가 확실하고, 제보내용이 불법적이고 명확한 경우 내부고발에 대한 효과성이 증가

한다고 가정한다.

이정구씨 사례의 부패행위는 군수가 정당하고 적법하게 건축허가를 신청한 민원인에 대해 자신의 지위를 이용하여 건축불허가를 함으로써 자신의 개인적 이익을 추구하려 했다는 것이다. 이 부정행위에 대한 조직의 의존도는 거의 없다고 할 수 있다. 하지만 군의 최고행정책임자의 명령에 따라 이정구씨를 제외한 많은 공무원들은 군수의 명령에 따라 움직일 수 없었다. 따라서 내부에서 문제를 제기했을 때 아무런 효과가 없었고, 인터넷 게시판을 통한 외부제보이후 방송매체에서 관심을 가지면서 그나마 관련문제에 대한 조사가 시작됐다고 할 수 있다. 이정구씨의 사례의 경우 이정구씨가 부정행위에 대한 명백한 증거를 가지고 있지는 못했으며 군청내 공무원들의 조직적 움직임으로 증거들이 대부분 소멸되거나 변경되어, 군수의 행위가 명백하게 불법임을 보여주지는 못했다. 김영수소령의 경우 부정행위에 대한 조직의 의존도는 높았다. 그가 제보한 행위는 조직 내의 일종의 관행처럼 굳어져 있었기에 조직 내의 반발이 심했었고, 내부제보로는 전혀 그 부패행위가 고쳐질 수 없음을 확인한 김영수 소령은 시사프로그램에 외부제보를 하게 된 것이다. 부정행위에 대한 증거는 확실했고 그 부정행위는 명백하게 불법적이었다. 김용환씨 외 3인의 경우에도 부정행위에 대한 의존도는 아주 높았다고 볼 수 있다. 조직 내부에서 제기했던 그들의 주장은 완전히 무시당했고, 외부에 제보한 후 그들은 조직의 대외적 이미지를 추락시켰다는 이유로 심한 보복행위를 겪게 된다. 부정행위에 대한 증거는 확실했고, 명백하게 불법이었기에 외부제보 후 감사에서 혈액안전관리의 소홀이 확인됐고 관련자의 사임과 징계가 이루어졌다.

##### 5) 조직의 특성

조직의 특성과 관련하여 Near와 Miceli(1995)의 가설 9, 10, 11, 그리고 12는 내부고발자의 제보행위가 조직의 공식적 또는 비공식적 규범에 의해 적절하게 규정되어 있고, 그 제보행위에 대한 동료들, 관리자들, 그리고 제보를 받는 사람들의 인식에 의해 제보의 효과성이 영향을 받을 것이고, 부정행위의 근절, 내부고발에 대한 격려, 그리고 제보자에 대한 보복행위 금지와 같은 조직의 분위기가 존재한다면 제보의 효과성이 증가할 것이라고 가정했다. 또한 내부채널을 이용한 내부고발을 장려하는 장치가 존재하고 그 절차가 일관되게 운영되고 있으며, 외부채널을 이용한 경우 조직의 권력이 약한 경우 제보에 대한 효과성이 증가한다고 가정했다.

세 사례 모두 조직 내의 공식적 규범(부패방지법)에 의해 그들의 제보행위에 대한 적절한 보호가 규정되어 있었음에도 불구하고 조직의 동료들, 관리자들, 그리고 조직 내에서 제보를 받은 사람들의 내부고발에 대한 인식이 아주 부정적이었기에 제보의 효과성에 아주 부정적인 영향을 미쳤다. 또 비슷한 맥락에서 세 사례의 모든 조직 내에서 부정행위를 근절하

려하거나, 내부고발을 격려하고, 제보자에 대한 보복행위를 막으려는 분위기는 전혀 없었다고 할 수 있다. 또한 내부고발을 장려하는 장치가 존재하지 않고 공식적인 절차가 조직 내에서 일관되게 운영되지 않는 상황에서 관료제적 구조는 제보자들의 제보행위의 효과성에 오히려 부정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 조직의 권력과 관련해서는 K군청, 계룡대근무지원단, 그리고 적십자사 모두 상대적으로 강한 권력을 가지고 있었기에 제보자들의 제보행위에는 부정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

다음의 <표 1>은 위의 세 개의 사례에 대한 분석을 표로 나타낸 것이다.

## VI. 결 론

본 연구는 Near와 Miceli(1995)의 내부고발의 효과성에 영향을 미치는 다섯 가지 요소인 내부고발자의 특성, 내부고발 담당기관이나 담당자의 특성, 부정행위를 한자의 특성, 부정부패의 특성, 조직의 특성을 범주로 한 12개의 가설들을 기준으로 한국에서 있었던 세 개의 내부고발자를 자세한 기술을 통해 비교분석 하였다. 분석의 결과 세 사례의 경우 부정행위에 대한 증거의 확실성, 제보내용의 불법성과 명확성, 그리고 비익명성이 내부고발의 효과성에 긍정적으로 영향을 미치는 중요한 요소임을 확인했다. 또한 제보를 받는 공식적 채널이라 할 수 있는 부패방지위원회의 미약한 권한이 내부고발의 효과성에 부정적 영향을 미치고 있음도 알 수 있었다. 그리고 조직구성원들에 대한 제보에 대한 인식이 아주 낮고, 제보자를 보호하거나 보복행위를 막으려는 조직의 분위기는 거의 존재하지 않으며, 아직 제보자를 조직의 배신자로 인식하는 경향이 강해 보복행위가 조직적으로 일어남도 확인할 수 있었다.

〈표 1〉 내부고발사례들에 대한 분석표

사례		이정구씨 사례	김영수 소령 사례	김용환씨 사례
상대적 효과성		하	중	상
내부고발자의 특성	제보자에 대한 신뢰	직업정신 강함	높은 다면평가 성적 / 우수근무표창	직업정신 강함
	제보자의 권력	약함	중간관리자	약함
	제보자의 비익명성	신분을 밝힘	신분을 밝힘	신분을 밝힘
내부고발 담당 기관이나 담당자의 특성	권한과 신뢰도 (제보자를 지지할 경우)	제보자를 지지했다고 볼 수 없음 / 권한이 약함	제보자를 지지했지만 권한이 약함	제보자를 지지했지만 권한이 약함
부정행위를 한 자의 특성	권력과 신뢰도	권력이 아주 강함	권력이 강함	권력이 강함
부정부패의 특성	부정행위에 대한 조직의 의존도	강하지 않음	강했음	강했음
	부정행위에 대한 증거의 확실성	증거가 확실하지 않았음	증거 확실했음	증거 확실했음
	제보내용의 불법성과 명확성	제보내용은 명확했다고 할 수 있으나 증거조작으로 불법성을 증명하지 못했음	불법적이고 명확함	불법적이고 명확함
조직의 특성	제보에 대한 공식적 또는 비공식적 규범이 적절히 규정됨 / 조직구성원들의 제보에 대한 인식	공식적 규범은 있으나 조직구성원들의 제보에 대한 인식은 낮음	공식적 규범은 있으나 조직구성원들의 제보에 대한 인식은 낮음	공식적 규범은 있으나 조직구성원들의 제보에 대한 인식은 낮음
	부정행위의 근절, 내부고발에 대한 격려, 제보자에 대한 보복행위를 막으려는 조직의 분위기	부정행위의 근절, 내부고발에 대한 격려, 제보자에 대한 보복행위를 막으려는 조직의 분위기 없음	부정행위의 근절, 내부고발에 대한 격려, 제보자에 대한 보복행위를 막으려는 조직의 분위기 없음	부정행위의 근절, 내부고발에 대한 격려, 제보자에 대한 보복행위를 막으려는 조직의 분위기 없음
	관료제적 구조 (단, 내부고발을 장려하는 장치가 존재하고 그 형식적 절차가 일관되게 운영되는 경우)	내부고발 장려 장치가 존재하지 않아 관료제적 구조가 제보의 효과성에 부정적 영향을 미침	내부고발 장려 장치가 존재하지 않아 관료제적 구조가 제보의 효과성에 부정적 영향을 미침	내부고발 장려 장치가 존재하지 않아 관료제적 구조가 제보의 효과성에 부정적 영향을 미침
	조직의 권한이 작은 경우 (외부채널 사용시)	조직의 권한이 강함	조직의 권한이 강함	조직의 권한이 강함

부패방지법이 실시된 지 10년이 지나고 있다. 하지만 실제 내부고발자의 보호는 법에서 정하고 있는 것처럼 이루어지고 있지는 않고 있음을 본 연구는 보여준다고 할 수 있다.

위의 세 사례의 자세한 기술과 분석을 통해 우리는 내부고발자 보호를 위한 중요한 두 가지 정책적 제안을 할 수 있다. 첫째, 국민권익위원회(과거의 부패방지위원회, 국가청렴위

원회)의 권한의 강화이다. 세 사례 모두에서 제보자들은 부패방지위원회와 국가청렴위원회에 제보를 한다. 하지만 위원회가 독립기관도 아니고 조사만 할 수 있을 뿐이고 조사의 결과에 대한 결정을 해당기간에 권고만 할 수 있는 현재의 권한으로는 제보자들에 대한 충분한 보호를 해주기는 어렵다. 따라서 국민권익위원회의 독립성과 권한을 강화해야 한다. 둘째, 공무원들이나 일반시민들의 내부고발자에 대한 인식의 변화가 필요하다. 세 사례에서 모두 내부고발자들은 조직의 배신자로 낙인 찍혀 심각한 보복행위를 겪었다. 분명히 부패방지법에 따르면 누구나 부패행위를 알게 된 때에는 이를 위원회에 신고할 수 있다고 규정하고 있고, 특히 공직자의 경우는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자의 부패행위를 알게 된 경우, 또는 부패행위를 강요·제안 받은 경우 지체 없이 이를 수사기관, 감사원, 또는 위원회에 신고해야한다고 규정하여 내부고발을 하나의 의무사항으로 정하고 있다. 하지만 실제 의무사항을 지킨 제보자들에 대해 조직과 조직구성원들은 그들을 조직의 배신자로 낙인찍고 조직적으로 보복행위를 함으로써 제보자가 조직 내에서 생활하기 어렵게 만들고, 심지어 김영수소령의 사례처럼 스스로 사표를 쓰게 만들었다. 부패방지법이 제정된 지 10년이 경과하고 있고 지속적으로 내부고발자들이 나오고 있는 상황 속에서 그들을 조직의 배신자가 아닌 조직의 미래를 위해 반드시 필요한 사람이라는 인식을 심어주기 위한 지속적 교육과 캠페인이 필요하다.

## 참고문헌

- 감사원.(2004a). 「대한적십자사 처리안 특5조」. 감사원.
- \_\_\_\_\_.(2004b). 「대한적십자사 혈액안전 관리실태 감사결과」. 감사원보도자료 (2004년 3월 28일).
- 강양구.(2004). 의로운 2인의 8개월간의 고군분투, 「프레시안」. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=002&aid=0000009837>(검색일: 2011. 10. 1).
- 강양구·김경락(2004). 내부고발자 징계 안하면 노조가 파업?. 「프레시안」. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=002&aid=0000010177>(검색일: 2011. 10. 1).
- 강양구.(2005.). 노대통령도 적십자사 공익제보인정. 「프레시안」 <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=sec&sid1=&oid=002&aid=0000017100>(검색일: 2011. 5. 20).
- 국방부.(2009). 계근단 납품비리 및 수사방해 사건 조사결과.
- “권익위 부패신고자에 역대 최대 3억 7천만원보상”.(2011). 「중앙일보」, 3월 23일, p. 23.
- 김미영.(2008). 함형구 고성군수 징역 5년 확정. 「강원일보」, 3월 15일. <http://www.kwnews.co.kr/nview.asp?s=501&aid=208031400059>(검색일: 2010년 9월 10일)

- 김승태.(2010). 한국의 공익신고자보호법안 평가. 「외법논집」, 34(3): 195-213.
- 김영수.(2011). 인터뷰. 2011년 4월 25일.
- 김영주.(2007). 신문고제도에 대한 몇 가지 쟁점. 「한국언론정보학보」, 39: 250-555.
- 김용환.(2011). 인터뷰, 2011년 5월 4일.
- 김준현.(2010). 행정사례연구접근방법으로서의 근거이론의 전망과 한계 「한국사회와 행정연구」, 21(2): 321-341.
- 민석기·이범준.(2005). 혈액관리 수십 년 쌓인 부실 내부고발로 해결. 「매일경제」, 6월 20일. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=sec&sid1=&oid=009&aid=0000446054>(검색일: 2010. 11. 20).
- 박병진.(2011). 군에선 쫓겨났는데 권익위에서 포상 「세계일보」, 2월 25일. <http://www.segye.com/Articles/NEWS/SOCIETY/Article.asp?aid=20110224005296&subctg1=&subctg2>(검색일: 2010. 10. 30).
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석.(1999). 한국 지방정치 특징. 「한국행정학보」, 33(2): 123-139.
- 보건복지부.(2004). 「보건복지부 혈액안전관리 개선 종합대책」. 보건복지부.
- 선대인.(2005). 공익제보자로 상 받아도 안에서는 범죄자 취급. 「미디어다음」 <http://blog.naver.com/dampuse/40009730154>(검색일: 2010. 10. 10).
- 신광식.(2006). 「나는 불의를 고발했다 그러나 정작싸움의 상대는 불감사회였다」. 서울: 도서출판 참여사회.
- 심규상.(2005). “내부고발자 실상 알면 양심 선언 못해. 「오마이뉴스」, 2월 11일. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/view/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000235573](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000235573)(검색일: 2011. 2. 3).
- 심규진.(2006). 부패방지위원회 제 구실 하고 있다. 「미디어다음」, 9월 12일. [http://media.daum.net/society/affair/view.html?cateid=1010&newsid=20060912182800549&p=m\\_daum](http://media.daum.net/society/affair/view.html?cateid=1010&newsid=20060912182800549&p=m_daum)(검색일: 2010. 10.).
- 윤건수.(2008). 사례연구 분석의 세계에서 집필의 세계로. 「한국정책학회보」, 17(4): 63-87.
- 이경희.(2004a), 고성 민원조정위 허점 투성. 「KBS TV 뉴스」, 1월 29일.
- \_\_\_\_\_.(2004b), 고성군 폭로관련 건설과장 또 소환. 「KBS TV 뉴스」, 2월 2일.
- 이영철.(2009). 보다 나은 사례연구 논리와 예시. 「정부학연구」, 15(1): 189-252.
- 이정구.(2004). 양심선언서. <http://www.sokchosi.org/ibbs/viewbody.php?code=tajibusosik&page=1&number=5&keyfield=&key=&category=>(검색일: 2010. 10. 1).
- \_\_\_\_\_.(2005). 공익제보 피해사례 발표회 및 보호제도 개선을 위한 토론회 발표자료.
- 이정구.(2011). 인터뷰 2011년 3월 5일.
- 임도빈.(2008). 걸도는 행정학 연구 바로잡기. 「한국행정학회학술대회」.
- 전천운.(2003). 내부 고발에 대한 보복강도의 영향요인에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 7(1): 125-150.
- 춘천지방법원.(2004). 행정부 판결, 2003구합1828 건축불허가처분취소, 5월 27일.
- 한상권.(2009). 백성과 소통한 군주 정조. 「역사비평」, 89: 144-172.
- K군청.(2004). 공무원징계의결요구서.



- MBC 피디수첩.(2009). “한 해군장교의 양심선언, 나는 고발한다”. 10월 13일 방송.
- Apaza, C & Chang, Y.(2011). What Makes Whistleblowing Effective in Peru and South Korea. *Public Integrity*, 13 (2): 113-130.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C.(1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3): 413-439.
- Dworkin, T. M. & Baucus, M. S.(1998). Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes. *Journal of Business Ethics*, 17: 1281-1298.
- Ellison, F., Keenan, J., Lockhart, P. & Schaick, J. V.(1985). *Whistleblowing Research: Methodological and Moral Issues*. New York: Praeger Publishers.
- Jensen, J. L., & Rodgers, R.(2001). Cumulating the Intellectual Gold of Case Study Research. *Public Administration Review*, 61(2): 235-246.
- Jos, P. H. (1991). The Nature and Limits of the Whistleblower’s Contribution to Administrative Responsibility. *American Review of Public Administration*, 21(2): 105-118.
- Near, J. P. & Miceli, M. P.(1985). Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, 4: 1-16.
- \_\_\_\_\_.(1995). Effective Whistleblowing, *Academy of Management Review*, 20(3): 679-708.
- Riccucci, N. M.(2010). *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Rosen, B.(1998). *Holding Government Bureaucracies Accountable*(3rd ed.). Westport: Praeger Publishers.
- Rosenbloom, D. H.(2003) *Administrative Law for Public Managers*. Boulder: Westview Press.
- Rothschild, J., & Mieth, T. D.(1999). Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation. *Work and Occupations*, 26(1): 107-128.

## ABSTRACT

### Study of Factors to Make Whistleblowing Effective: A Case Study of Three Cases of Whistleblowing in South Korea

Yongjin Chang, Sung-Eun Park & Ji-hye Min

The current study describes and analyzes three whistleblowing cases that have taken place in South Korea since 2002, considering twelve propositions under five factors to increase the effectiveness of whistleblowing: characteristics of the whistleblower, the complaint recipient, the wrongdoer, the wrongdoing, and the organization. Based on the results of case analyses, non-anonymity of the whistleblower, convincing evidence of wrongdoing, and illegality of the wrongdoing were found to be significant factors in increasing the effectiveness of whistleblowing. The analysis also confirms that most members of the organizations consider whistleblowers as betrayers of the organizations, and an ethical organizational climate for protecting retaliation against whistleblowers hardly exists in three cases.

【Key Words: Whistleblower Protection, Effective Whistleblowing, Case Study】