

연구논문

한국의 신고 포상금 제도 분석: 유형화와 확산이유를 중심으로

임도빈*

- I. 서론
- II. 신고 포상금 제도의 이론적 배경
- III. 신고 포상금 제도의 유형화
- IV. 신고 포상금 제도의 확산이유
- V. 결론

〈요약〉

최근 한국에서 유행하는 신고 포상금 제도를 학문적으로 정리함과 더불어 동 제도의 현황과 실태를 파악하고 유형화할 필요성이 증가하고 있다. 동 제도의 개념정의와 법적성격 그리고 법적근거에 의한 유형화를 시도했다. 현재는 공공질서에 관한 포상금, 행정집행 편의를 위한 신고 포상금, 정치행정체제 발전을 위한 신고 포상금 등이 있다. 합리성이론은 기존 관료제의 비효율성을 비판하면서 시장원리를 공공부문에도 도입하자는 유인이 작용하였다. 또한 동 제도의 도입이 성과평가에 긍정적 영향을 미치는 것으로 여기는 분위기 속에서 제도의 엄밀한 효과분석과 검증과정을 거치지 않고 도입이 정당화되는 모방적 동형화의 현상이 나타나고 있다. 동 제도에 대한 엄격한 방법론에 입각한 과학적 성과평가와 윤리적 시각의 문제, 법적 타당성의 문제에 관한 논의가 필요하다고 할 것이다.

[주제어: 신고 포상금, 정책수단, 합리성이론, 모방적 동형화]

I. 서론

최근 한국에서 행정의 수단을 확장하는 입장에서 신고포상금 제도가 유행이다. 주로 정부가 단속을 해야 하는 분야에서 국민들로 하여금 증거를 제시하여 신고하도록 하고 이의 대가로 일정한 액수를 지불하는 제도이다. 이를 정부가 할 일을 민간에게 위탁하는 최근 유행한 신공공관리론적 제도라고 보는 것이 일반

* 서울대 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr).

적이다. 그러나 흔히 추측하는 것과는 달리 외국에서는 찾아보기 힘든 제도이다.

즉, 흥미로운 것은 신고 포상금 제도는 외국에서는 찾아보기 힘들지만 한국에서 상당히 뿌리가 깊은 행정수단이라는 점이다. 행정지도(administrative guidance)와 더불어 전통적으로 사용되어온 한국적 제도중의 하나이라고 볼 수 있다. 이미 50년대에 북한에서 사용하는 군용비행기에 대한 정보가 필요하여 포상금을 걸자 북한군이 미그비행기를 몰고 남한에 귀순한 적이 있었다. 그 후 남북대치의 상황에서 북한의 무차별적이고 은밀한 침투행위에 대해 일반 국민이 신고하게 함으로써 국가의 안보를 담보하려는 차원에서 운영되어온 매우 오래된 제도이다. 지금도 간첩선을 신고하는 경우 최고 1억 5천만원, 간첩을 신고하는 경우 최고 1억원, 그리고 좌익사범을 신고하는 경우 최고 3천만원의 보상금을 받는 제도를 시행 중이다. 그런데 시간이 흐를수록 각 부처에서 각종 신고 포상금 제도를 도입하고 있다. 이렇게 증가하다 보니 심지어 어느 종류의 신고 포상금 제도가 있는지조차 알 수가 없다.¹⁾

이 글은 현재 한국에서 우후죽순격으로 시행하고 있는 신고 포상금 제도의 현황을 파악하는데 1차적 목적이 있다. 여러 부처와 기관에서 유사한 제도를 운영함으로써 행정의 실체가 정확히 파악되지 않고 있다는 점에서 현황파악이 이 분야 후속연구를 위해 필요한 작업이다. 나아가서 이 주제에 대한 선행연구가 거의 이뤄지지 않은 상태이므로 유형화를 시도하는 동시에, 이 제도의 확산이유에 대해서 이론적 설명을 하기로 한다. 즉, 신고 포상금 제도에 관한 서론적 연구로서 실태파악과 더불어 그 문제점을 규명하는 것을 이 연구의 주목적으로 한다.

II. 신고 포상금 제도의 이론적 기초

신고 포상금제가 도입된지 오래지만 이에 관한 학술적 선행연구는 매우 드문 편이다. 정책수단으로서 신고 포상금의 성과를 평가한 김강현(2007)의 연구와, 정책에 대한 순응을 확보하는 수단으로서 신고 포상금을 연구한 성백은(2007), 교

1) 2006년 현재 24개 정부부처가 운영중인 각종 신고 포상금 제도는 모두 51개에 이르고, 2007년 신고 포상금 예산액은 72억 4천 800만원으로 전년도보다 8%가 증가했다(연합뉴스 2006년 11월 1일).

통법규위반 신고포상금제도의 윤리적 문제를 다룬 임도빈(2006), 그리고 1회용품 사용 신고 포상금 제도가 준법의식에 미친 영향을 연구한 윤웅로(2005)의 연구가 있을 뿐이다. 본 연구에서는 이론화의 기초 작업으로서 개념, 법적 성격, 그리고 현황을 파악하기로 한다.

1. 사회적 규제수단으로서 신고 포상금

신고 포상금 제도는 정부 기관이 사회적 안전과 법치주의 확립을 목적이라는 정책목표를 달성하기 위하여 그 규모와 범위를 확대하고 있는 정책수단이다. 정책도구에 대한 학자들의 정의는 수단(instrument), 기술(technology), 기법(techniques), 방법(method), 장치(device) 등으로 다양하게 나타나는데, 신고 포상금 제도는 Salamon선행연구에서 제시된 도구유형(Typology of policy tools)에 의하면 주로 환경, 평등, 안전, 고용, 보건 등의 영역에 발생하는 문제에 대한 책임소재를 명확히 하여 불완전한 법체계를 보완하고자 하는 사회적 규제수단으로 분류할 수 있다.

신고 포상금 제도는 정부의 규제대상이 광범위해지고 정부가 행정력의 미흡으로 인해 행정의 집행실적이 현저히 떨어질 때 등장할 수 있는 제도이다. 즉, 모든 대상에 대해 일일이 효과적으로 규제하기 어려운 경우 국민들에게 규제대상행위의 위반에 대해 신고를 하게 하고 이에 대한 반대급부로서 금전적 보상을 제공하는 것이다. 용어상으로는 범죄나 경찰행정분야에서는 신고 보상금 제도로, 환경 및 경제 분야에서는 신고 포상금이라는 이름으로 운영되고 있다. 모두 사회적 위해 행위 예방을 위하여 자발적으로 신고활동에 참여한 것에 대한 보답으로 제공되는 포상금 제도에 해당한다.

이 제도가 가진 복합적인 성격으로 말미암아 신고 포상금 제도는 각각을 개별도구로 이해하는 기존의 정책 도구 유형론을 기준으로 유형화하기 어렵다. 포상금이 유행처럼 확산되는 현실에도 불구하고 정부는 실제로는 특정한 정책 목표를 실현하기 위하여 복수의 도구를 사용하는 경우가 많기 때문에 효과를 장담하기 어렵다. 따라서 상호보완적 정책도구조합을 설계하는 것이 점점 더 중요한 과제가 되고 있다(전영한, 2007a).

그러나 기존의 개별 정책도구 목록은 여전히 새롭게 등장하는 정책도구와 도구조합을 분석하는 것에 원형을 제공할 수 있다.²⁾ 신고 포상금 제도의 핵심적 요건은 행정의 집행과정에 이해관계가 없는 제 3자를 개입시켜 행정의 목적을 달성하는 것이다. 따라서 신고 포상금 제도는 사회적 규제, 민간 참여, 경제적 유인은 각각 그 자체만으로 정책목적을 실현하기 위해 기능할 수 있는 세 가지 개별 정책도구가 하나의 제도 하에 포섭된 ‘도구 조합’이다. 그럼에도 불구하고 Salamon(2002)이 제시한 것을 준거로 한다면 신고 포상금은 다음과 같은 특성을 보인다.

첫째, 강제성(coerciveness)이다. 위법행위 신고 시 피신고자에게 과태료나 과징금을 부과하며, 이에 대한 이행의무를 두고 있다. 아울러 이들 신고들의 시장독점력이 법적으로 보장되어 강제성이 높다고 볼 수 있다.

둘째, 직접성(directness)이다. 정부가 규정한 규제집행을 아웃소싱하는 것이므로 직접성은 낮다고 볼 수도 있다. 그러나 예컨대 환경규제를 위해 오염물 투기자를 일일이 단속하기 보다는 오염발생 기업에 대해 오염방지 시설을 설치하도록 인센티브식 보조금을 주는 것에 비해서는 신고 포상금 제도가 직접적 규제방법이다. 특히 신고 포상금 제도가 운영되기 위한 제도화 이전의 단계까지는 정부가 설립한 조직에 의한 기능이 활용되므로 직접성이 낮다고 하기 어렵다.

셋째, 집행의 자동성(automaticity)이다. 기존의 행정조직에서 관리할 수 있는 수준의 인력과 자원만을 가지고 있으면 그 이후의 집행은 행정조직에서 간여하는 정도가 낮다. 즉, 일단 시행하면 시민에 의한 자율적 집행을 통해 이루어지기 때문에 자동성이 높은 편이다.

넷째, 예산의 가시성(visibility)이다. 소요비용이 예산과정에서 눈에 띄는 정도를 가시성이라고 본다면 신고 포상금은 일반적인 회계연도별 예산서에 드러나고 각 기관별로 매년 정부예산서에 정부에서 지원받는 예산이 명시되기 때문에 가시성이 높은 편이다.

2) 전영한은(2007a) 이를 화합물의 존재가 원소주기율표의 존재 의의를 감소시키지 않는 것에 비유하며, 집합적 분석 단위를 사용한 정책 도구 연구를 위해서는 개별 정책도구의 만족스러운 유형 분류가 필요함을 역설했다.

2. 신고 포상금 제도의 정당성

신고 포상금 제도는 전통적으로 정부기관이 직접 수행해 온 위법행위에 대한 규제와는 다르다. 먼저 시민들의 참여를 장려하기 위하여 경제적 유인을 제공함으로써 규제에 대한 시장경제적 성격을 가지고 있다(문명재, 2005). 또한 규제 행정의 기능을 민간기관 및 개인과의 계약에 근거하여 위임함으로써, 법집행을 아웃소싱한다는 측면도 갖고 있다. 이러한 점에서 신공공관리론(New Public Management)의 기본원리와 일맥상통한다(c.f. Peter G. and Frans van nispén, 1998; Lane, 1999).

김강현(2007)은 한국의 신고 포상금 제도가 시작되고 확산된 시기를 2000년대 이후로 본다. 즉, 2003년 교통법규위반차량에 대해 신고 포상금 제도를 시작으로 시민의 참여를 바탕으로 하여 폭발적으로 급증하였으며, 참여정부 들어서만 31개가 신설되었다는 것이다. 참여정부에서 신공공관리론이 정부혁신의 중심 기조로 운영된 시기와 거의 일치한다는 점에서 한국의 특수한 상황에서의 동제도의 적용과 확산이 있었다고 볼 수 있다. 2007년 5월 기준으로 우리나라에서 운영중인 신고 포상금 제도는 총 60여개이며, 이들 신고 포상금 제도의 예산액만 100억원에 육박하는 등 어느덧 각 정부기관 사이에서 인기 있는 정책수단(Policy Tool)으로 떠올랐다(김강현, 2007).

국가는 국민의 세금으로 공무원을 고용하고 있으므로 단속활동을 포함한 모든 집행활동을 국가가 해야 한다고 생각할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 신고 보상금 제도를 둔다는 것은 재원낭비적인 측면이 없는 것은 아니다. 따라서 왜 신고 포상금 제도로 운영하느냐에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 공동체 구성원으로서 보상이 없어도 당연히 신고해야 할 일들인데도 금전적 보상을 제공하는 것에는 문제가 있을 수 있기 때문이다. 이에 대해서 신고 포상금 제도를 신고자의 노력과 시간에 대한 보상이라고 할 수 있다.

요컨대 신고 포상금 제도란 특정위법사실에 대해서 신고한 시민에게 대가성 금전을 주는 제도이다.³⁾ 이는 주로 범죄, 간첩 행위 등에 대한 국민의 신고의무

3) 신고포상금과 유사개념인 신고 보상금 제도는 협의로는 적법한 행정상의 공권력 행사로 인하여 사유재산에 가하여진 특별한 희생에 대하여 전체적인 평등부담의 견지에서 행하

에 대한 보은 혹은 검거나 고발과정에서 입은 손해를 보전하는 활동에 주로 사용된다(정광호, 2005). 이러한 포상금을 목적으로 감시행위와 신고행위를 하는 사람들은 행정의 집행을 위한 중요한 존재이다. 그 이면에는 ‘만인의 만인에 대한 감시꾼화’를 전제로 한다면 점에서 윤리적 문제를 안고 있는 것이다(임도빈, 2006). 특히 전문적으로 제보를 하는 전문신고꾼(일명 파파라치)은 공공기관의 규제 및 단속행정의 일부를 보조하는 민간인 집단으로 정의될 수 있는데 이들은 부정적 측면을 많이 안고 있다.

신고 포상금 제도가 포함하고 있는 과태료의 부과는 고의나 과실을 적극적으로 요하는 행정형벌과 달리, 형벌부과권이 없는 지방자치단체에게는 행정의 실효성 확보수단으로 더욱 매력적인 수단이다. 자치단체의 인력으로는 시민들의 일상사에 일어나는 위법행위를 모두 적발하기에는 행정력이 너무 부족하다. 규제집행의 실효성을 확보하기 어려운 측면이 있는 것이다. 이러한 맥락에서 매력적인 신고 보상금 제도는 적발에 소요되는 행정력을 보완하기 위해 유용한 제도이다.

또한 단순히 위법자에 대한 적발에 그치지 않고 시민들로부터 기대되는 행동을 유도하게 하는 교육적 효과도 있다. 즉, 민간인에게 금전적 보상을 통하여 적발행위에 자발적으로 참여하도록 유도하고, 피규제자의 정책순응을 유도하는 제도이다(성백은, 2007). 그러나 고발인과 불법자간의 신뢰의 문제, 한국사회를 전국민간 감시관계로 만드는 윤리적 문제를 안고 있기도 하다(임도빈, 2006).

법치행정을 기초로 하는 근대행정에 있어서 신고포상금제의 법적인 문제도 검토를 해야 한다. 따라서 기존 과태료의 부과권을 가진 관료들의 단속업무를 수월하게 하기 위해 제 3자를 개입토록 하여 시행하는 행정질서벌의 연장선상에 있는 부속물이라고 할 수 있다. 물론 행정법상 의무이행의 확보수단으로는 상대방에게 실력을 행사하는 행정강제와 위반 시 일정한 제재를 가하는 행정벌이 있다. 신고 포상금 제도는 이런 행정벌의 존재를 전제로 행정목적 수행하기 위해 행정과 국민사이에 체결되는 행정계약으로 특히 사법적 법률효과를 발생하는 사법상 계약이 된다(김병철, 2003). 구체적으로 보면 행정목적 수행하기 위하여 행정당국과 국민사이에 체결된 행정계약으로 사법적 법률효과를 발생하는 사법

는 조절적인 보전금을 의미하고, 광의로 해석하면 산업재해보상금까지 포함한다. 이 글은 이를 포괄하여 ‘신고포상금’이란 개념을 사용하고자 한다.

상의 계약, 민사법상 전형계약의 하나인 현상광고에 속한다.

3. 법적 근거에 의한 신고 포상금 현황

신고 포상금 제도는 단순히 위법행위를 신고한 사람에게 국가가 손해를 보면서 금전적 보상을 하는 것이 아닌 경우가 많다. 왜냐하면 위법행위를 한 사람(신고대상자)으로부터 과태료를 받고 이중의 일부를 신고자에게 보상하는 방식을 택하기 때문이다. 따라서 국가재정적 입장에서 봐도 완전히 손해만 생기는 제도는 아니다.

신고 포상금 제도가 성립하기 위한 첫 번째 조건은 규제대상이 되는 행위가 있어야 한다. 신고자에게는 금전적 보상이 주어지고 피신고자는 처벌을 받게 되는 등 국민의 권리 의무와 밀접하게 관련되어 있어 법적 근거가 필요하다. 국민의 권리와 의무는 법률로서만 규제가 가능하므로 법적으로 규제하려는 대상행위가 없이 신고 포상금 제도가 성립하기는 어렵다.

하지만 각 부처의 신고 포상금 근거규정은 법률, 시행령, 시행규칙, 행정규칙 등으로 나뉘어진다. 즉 어떤 것은 규제대상행위를 규정하는 법조문에 신고 포상금 제도가 규정되어 있는가 하면, 어떤 것은 그 법률을 시행하고자 제정된 시행령 등 하위 규범에 신고 포상금 제도가 규정되어 있는 것이다. 근거규정이 법률에 있는 신고 포상금은 34개, 대통령령인 시행령에 규정된 신고 포상금은 2개, 시행규칙에 규정된 산불 신고자 포상금 1개가 있다. 또한 각 부처의 훈령, 내규, 지침 등에 근거한 신고 포상금은 경찰청의 범죄 신고 보상금, 국세청의 부조리 신고 포상금, 노동부의 직업훈련부정행위 신고 포상금, 농촌진흥청의 부정불량농약, 비료 신고자 포상금 등 10개이다.

특이한 것은 조달청은 법령이나 행정규칙이 아닌 「2005년도 조달청 부패방지 시책」이라는 조달청장 결재의 내부문서에 의해 도입되었다는 점이다. 조달업무를 중심으로 부패의 가능성이 높으므로 관련자들이 신고하도록 제도를 만든 것이다.

〈표 1〉 근거규정으로 본 신고 포상금 제도 현황

담당기관	구 분	포상금명	법률	대통령령	부령	행정규칙
감사원		부정부패 신고 포상금	○			
건설교통부		과적 신고자 포상제도				○
경찰청		범죄 신고 보상금				○
		뺑소니 신고민간인 보상금				○
공정거래위원회		공정거래법위반행위 신고 포상금	○			
관세청		밀수 신고 포상금	○			
		탈루 정보 포상금	○			
국가인권위원회		인권침해행위 신고 보상금	○			
국가청렴위원회		신고자 포상금	○			
국세청		탈세 정보 포상금	○			
		은닉재산 신고 포상금	○			
		부조리 신고 포상금		○		○
		현금영수증 발급거부				
노동부		직업훈련부정행위 신고 포상금				○
		고용안정사업부정수급신고	○			
		능력개발사업부정수급신고	○			
		실업급여사업부정수급 신고 포상금	○			
		보험급여부정수령 신고 포상금				○
		채당금부정수급 신고 포상금	○			
		장애인고용장려금부정수급 신고 포상금	○			
농림부		원산지표시부정유통	○			
		부정축산물 신고 포상금	○			
		정부양곡부정유통 고발 포상금	○			
농촌진흥청		부정불량농약, 비료신고자 포상금				○
문화관광부		불법게임머니 환전사이트				
		신문판매 고시위반 신고 포상금	○			
문화재청		문화재사범신고, 체포 포상금	○			
		매장문화재신고발굴 포상금	○			
법무부		마약류 신고 보상금	○			
		국가보안유공자상금	○			
		인신매매등 신고 보상금	○			
		법무, 검찰공무원부조리상금				○
병무청		병역부조리 신고 포상금		○		
		인터넷불건전사이트 신고인 보상금		○		
보건복지부		재정기여 보상금				○
		의약분업 신고 포상금	○			
		부정의료업자 신고 및 검거 포상금	○			
산림청		산림법위반 신고상여금	○			
		산불신고자 포상금			○	
		소나무재선충병 신고 보상금	○			
		은닉, 망실재산 신고 보상금	○			

(다음 쪽에 계속)

구 분	포상금명	법률	대통령령	부령	행정규칙
식품의약품안전청	부정불량식품 신고 포상금	○			
	건강기능식품법률위반행위 신고 포상금			○	
조달청	내부부패 신고 포상금	2005년도 조달청 부패방지시책에 따라 운영			
중앙선거관리위원회	선거법위반행위 신고자 포상금	○			
특허청	위조상품 신고 포상금	○			
해양경찰청	해양오염 신고자 보상금				○
	범죄 신고자 보상금				○
해양수산부	수산물원산지 신고 포상금	○			
환경부	야생·동식물불법포획	○			
	환경오염행위 신고 포상금	○			
	1회용품 줄이기 신고 포상금				

자료: 국회 예산정책처 2006년도 예산안분석

신고 포상금제는 법적인 근거만 있다고 집행이 되는 것은 아니다. 대부분의 경우 예산의 소요를 추가한다는 문제점이 있기 때문이다. 과태료를 부과했다고 하더라도 이미 국고수입으로 들어온 것이기 때문에 이를 포상금으로 지불하는 것은 예산의 지출문제와 연결된다. 따라서 국회가 간여한다.

국회 예산안 분석도 신고 포상금의 집행수단으로써의 효과성을 인정하더라도 행정의 편의성만을 지나치게 강조한 사례라고 평가하고 있다. 이러한 평가를 반영하여 「2008년도 예산안 작성 세부지침」에서는 이에 대한 규제를 하기 시작하였다. ‘신고 보상금 지급근거 및 지급한도를 관계법령으로 명확히 규정한 후 예산 반영’, ‘신고 보상금은 과거 집행실적 등을 감안 실제 집행가능한 적정소요만을 반영하도록 한 것이다.

Ⅲ. 신고 포상금 제도의 유형화

1. 유형화 작업의 어려움

개별도구 중심으로 혹은 정책도구의 성격과 효과를 중심으로 신고 포상금 제도의 유형화를 하는 데에 한계가 있다. 그 이유는 신고 포상금 제도는 실제로 복

합적인 성격을 가지기 때문이다. 예컨대, 교통법규 위반차량 신고 보상금 제도를 정책대상집단 기준으로 보면 운전자들에게는 교통법규 준수를 장려하기 위한 규제로 작용하지만 신고자들에게는 신고에대한 비용을 보상하기 위한 보조금으로 작용하며, 정책 집행 집단을 기준으로 보면 경찰이 담당해야 할 단속, 신고 접수 등의 사법행정의 일부를 민간조직이 대행하는 민간위탁 제도로 볼 수 있다. 즉, 이 제도는 정책 효과를 발생시키는 인과관계의 진행에 따라 정책대상집단과 정책도구의 성격이 순차적 정책도구조합인 것이다.

그럼에도 불구하고 유형화는 그 연구대상의 특성을 이해하는데 필요한 작업이다.⁴⁾ 흔히 실무계에서 신고 포상금의 종류를 그 목적 및 적용범위, 재원의 성격, 관리기관 등에 따라서 분류하여, 기초질서 및 범죄체제 목적 분야 신고 포상금, 공정거래 및 예산절약 관련 신고 포상금, 공익 및 부정부패 관련 신고 포상금, 환경오염 및 보전관련 신고 포상금, 그리고 선거관련 신고 포상금으로 유형화하기도 한다(2007, 김강현).

정책수단으로서 복잡성, 순차적 연결성 등 신고 포상금 제도가 가진 특수성을 감안할 때 가장 적절한 유형화의 기준은 각 제도가 추구하는 목적이라고 할 수 있다. 목표-수단(goal means)관계를 순차적으로 분석하면 목적면에서 구별이 가능할 것이기 때문이다. 본 연구에서는 도입목적에 따라 공공질서 유지를 위한 신고 포상금, 행정의 집행실효성을 높이기 위한 신고 포상금, 정치행정체제 발전을 위한 신고 포상금으로 나누어 상술하기로 한다.⁵⁾

4) 신고 포상금의 유형화는 사전적 규제나 사후적 규제냐에 따라서 보호적 규제와 예방적 규제, 처벌적 규제와 지도적 규제로 나누어 유형화 할 수 있다. 감사원의 부정부패방지 신고 포상금, 국가인권위원회의 인권침해행위 신고 포상금과 같이 사전에 문제를 예방하기 위한 목적의 예방적 신고 포상금이 있다. 병역비리 신고 포상금, 원산지표시 부정유통 신고 포상금과 같이 특정대상에 대한 보호를 위해 반대급부에 대한 규제행위를 목적으로 하는 보호적 신고 포상금이 있다. 이에 비하여 범죄신고 및 교통법규위반 신고 보상금과 같은 처벌적 신고 포상금이 있다.

5) 아래에서 예시하는 것들은 비교적 이 유형에 대표적만 추출한 것으로 표 1의 것을 포괄하지 않는다. 또한 이들간 서로 중첩되는 것도 있다. 따라서 본 연구에서 제시하는 유형화는 이념형(ideal type)적인 것이라고 볼 수 있다.

2. 공공질서에 관한 포상금

국가의 계속성을 유지하기 위한 안녕과 질서는 국가행정이 반드시 보장해야 하는 기본기능이다. 이 범주의 단속대상은 감시범위가 너무 넓으나 그 피해는 국민전체의 안위에 영향을 미친다는 특성을 가지고 있다. 물론 생각하기에 따라서 개인 대 개인의 관계로 볼 수 있는 것도 있다. 예컨대 교통법규위반의 경우 만약 위법행위로 교통사고가 발생했을 경우 가해자와 피해자로 이해관계자를 한정할 수 있다. 그러나 불특정다수가 언제나 사망 등 직접 피해를 받을 가능성에 노출되어 있다는 점과 직접 피해는 아니지만 사고당시 그 주위에 있었을 경우 교통체증 등 간접피해를 받을 뿐만 아니라 심리적 스트레스를 받을 가능성이 높다는 점에서 차이가 있다.

〈표 2〉 기초질서 확립 목적 분야 신고 포상금(예시)

담당기관	명 칭
경찰청	교통법규위반차량 신고 포상금(2003년 폐지, 2009년 부활)
	범죄 신고 보상금제도
국방부	간첩신고 보상금
법무부	마약류 신고 보상금 제도
국가인권위원회	인권침해행위 신고 포상금 제도
산림청	산불가해자 제보 포상금 제도
	산림 내 불법생위 신고 포상금 제도
문화재청	문화재사범 신고 포상금 제도
	매장문화재 신고/발굴 포상금

마약단속에 신고 포상금 제도를 활용하는 것은 마약을 보는 관점에 따라 공공질서를 위한 것인지 아니면 단속의 편의를 위한 것인지 다르게 분류할 수 있다. 마약이 대중에게 침투되어 국민의 건전한 생활을 심각하게 해칠 수 있다고 본다면, 공공의 안녕질서를 위협하는 중요한 요소로 볼 수 있기 때문에 이 범주에 넣을 수 있다. 순식간에 불이 옮겨 붙어 광범위한 피해를 가져오는 산불이나 국가의 중요한 문화재가 유출되거나 훼손되는 것을 막기 위한 것들도 이 범주에 포함될 수 있는 유사한 이유다.

한국에서 가장 오래된 신고 포상금 제도로 볼 수 있는 간첩신고 보상금 제도

는 국가의 안위를 위협하는 북한의 요원들을 발굴하기 위한 제도이다. 특히 남북한 체제 경쟁이 심각한 상황에서는 남한국민들이 반공의식이 확고하지 못하여 일부 고정간첩들의 포섭에 넘어가는 것을 막기 위한 제도였다고 볼 수 있다. 물론 간첩검거를 위해 군, 경찰, 정보부 등의 요원들이 많이 있으나 북한의 위협을 국가안보의 치명적 요소로 보는 상황에서는 간첩신고 보상금 제도는 정당성을 찾아볼 수도 있는 것이다.

나아가서 군 관련 범죄를 신고한 사람에게 최고 5000만원의 보상금을 지급하는 제도도 등장한다. 보상금 지급 대상은 반란 및 간첩행위, 초병살인, 초병치사, 총기 등에 의한 강도, 폭발물사용, 무장탈영, 군사기밀 탐지 및 수집행위, 군용시설 방화, 군인 및 군무원의 뇌물수수 등 군 관련 범죄를 모두 포함한다. 사회가 다원화되고 이런 범죄에 의한 피해가 크기 때문에 국방부에서 이런 신고 포상금 제도를 도입하는 것이다. 범죄자를 신고하면 공적심사위원회는 범죄의 경중과 사회적 파장 등을 따져 5000만원에서 100만원까지의 보상금을 지급한다.

이 유형의 신고 보상금은 위법자(예컨대, 간첩)로부터 벌금을 받는 것을 전제로 이 범위내에서 보상금을 지불하는 논리가 성립되지 않는다. 교통법규위반신고 보상금은 예외적인 경우에 해당한다. 즉 이 범주의 신고 보상금의 재원은 일반회계에서 오는 것이 대부분이다. 그만큼 국가의 존립에 중요하다는 의미이다.

3. 행정집행 편의를 위한 신고 포상금

이 범주의 신고 포상금 제도는 신고대상 행위가 가져올 수 있는 피해의 범위가 얼마나 좁느냐에 따라 상기한 유형과 구분된다. 실제로 구분에 대해서는 논란의 여지가 많기는 하지만 적어도 이론상으로는 피해의 범위가 당사자나 관련 산업종사자 등 국민의 일부에만 해당되는 것들이라고 볼 수 있다. 또한 단속의 대상이 되는 행위도 비교적 특정 시간적 공간적 범위에 한정된다는 특성도 가지고 있다. 이렇게 볼 때 이 범주의 위법행위는 적어도 이론적으로 볼 때 단속행정인력만 대폭적으로 늘리면 대체로 근절될 수 있는 것들이다.

물론 아래 표에 예시된 것 중 국가의 안녕질서에 위해가 되는 것들이어서 상술한 유형 1 이라고 주장할 만한 것도 있다. 예컨대 성매매 단속에 관한 것, 나

무의 암이라고 볼 수 있는 소나무재선충병 신고 등이 그것이다. 전자는 국가의 건전한 질서, 특히 가족제도를 위협하는 요소로 보는 것이다. 그러나 개인의 사생활에 관한 것이기도 할 뿐만 아니라, 유흥업소의 경우 단속하는 경찰과의 유착 관계 때문에 단속이 제대로 되지 않아 이런 신고 보상금 제도를 두는 측면도 있어 행정편의를 위한 것이라고 볼 수 있는 것이다.

〈표 3〉 행정집행 효율성 관련 신고 포상금(예시)

담당기관	명 칭
공정거래위원회	부당공동행위제보자보상 신고 포상금 제도
	신문판매고시 위반행위
	공정거래위반행위 신고 포상금
기획예산처	예산절감 신고 포상금
농림부	원산지표시 부정유통 및 부정 축산물 신고 포상금
	불법농지전용 신고 포상금
	정부양곡 부정유통 고발 및 검거 포상금 제도
농촌진흥청	부정불량농약 및 비료에 대한 신고자 보상 제도
국세청	현금영수증 발급거부 신고포상금
	탈세정보 포상금
법무부	성매매신고자 보상금 제도
환경부	환경오염행위 신고 포상금 제도
	야생 동식물 불법포획 등 신고 포상금 제도
	쓰레기불법투기 신고 포상금
산림청	소나무재선충병 신고 포상금 제도
노동부	산재보험급여, 허위, 부정수급 신고 포상금

중앙부처가 주관하는 신고 포상금 외에 자치단체 및 협회 등에서도 신고 포상금을 운영하기도 한다. 최근 지방자치단체를 중심으로 포상금 제도는 더욱 확산되고 있으며, 공공기관이 아닌 협회에서도 자율적인 규제책으로 신고 포상금을 활용하고 있다.

일선행정기관으로서 국가사무와 지방사무를 모두 집행하는 지방자치단체는 단속수단의 부족으로 신고 포상금 제도에 많이 의존할 수밖에 없다고 봐도 과언이 아닐 것이다. 쓰레기양을 줄이고 재활용을 하기 위해 도입된 쓰레기 규격봉투를 사용의무나 가구류에 대한 수거물신고 제도는 비교적 성공적인 한국적 행정 집행이라고 볼 수 있다(정광호 등, 2007). 물론 아파트 생활자 등 비교적 다른 사람으로부터 관찰이 잘 되는곳에 사는 사람들은 이 제도에 순응할 수 밖에 없다. 그러나 보이지 않는 곳에서는 아직도 규격봉투를 사용하지 않거나 노천소각 등

쓰레기를 함부로 투기하는 행위가 있다. 이를 단속하기 위해 대부분의 자치단체에서 구역별로 단속반을 편성하여 운영한다. 그러나 이에 그치지 않고 쓰레기 무단투기에 대한 주민 신고 포상금 제도를 실시하고 있다. 즉, 누구든지 이런 쓰레기 투기행위를 발견한 경우 가급적 6하 원칙에 의해 서면신고하면, 증거물 확인 후 과태료 부과대상일 경우 부과금액의 30%의 범위내에서 포상금을 지급한다.

아울러 최근 자원고갈문제를 해결하기 위해 재활용을 촉진하기 위한 방안으로서 업소에서는 1회용품 사용을 사용하지 못하도록 되어 있다. 그러나 단속인력이 부족하므로 효율적인 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」 제 10조의 규정의 집행을 위하여 신고 포상금 제도를 운용하고 있다. 즉 자치단체는 조례를 제정하여 동 법률을 위반하여 1회용품을 사용 또는 무상 제공하는 업소에게는 과태료 1백만원을 부과할 경우 신고자에게 15만원의 포상금을 제공한다.⁶⁾ 물론 전문신고꾼이 등장하는 것을 방지하기 위해 당해 지방자치에 주민등록을 둔지 6개월 이상인 자만이 신고를 한 경우 포상금을 받을 수 있도록 하고 있다.

탈세행위를 막기 위해 세무행정에서 도입한 각종 경제행위의 투명화는 신용카드로 거래결제를 장려하는 포상금 제도와 관련이 있다.⁷⁾ 신용카드거래는 업자들이 세금을 줄이기 위해 총매출액을 축소신고 하는 것을 막기 위한 것으로 세원파악에 매우 도움이 된다. 따라서 소득세 연말정산시 신용카드로 거래한 액수에 대해 일부 세금공제 혜택을 부여함으로써 일종의 포상금을 제공한 셈이 된다. 이에 그치지 않고 신용카드가 아닌 현금거래에도 영수증을 발급해 줌으로써 모든 상거래를 투명화하는 과정에 있다. 그런데 업주들은 세원을 축소하기 위해 현금영수증의 발급을 거부하는 사례가 잇따르고 있다. 따라서 2008년까지는 거부사실을 신고하도록 하여 이 사실이 확인되면 발급거부금액에 관계없이 신고 1건당 5만원을 포상금으로 지급해왔다. 그러나 이것이 소위 세파라치에 의한 소액거래 거부로 집중되면서 영세사업자의 불만이 크고 과세표준 양성화 효과도 크지 않

6) 안산시 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 조례 시행규칙 제 2조

7) 신문을 구독하기는 쉬워도 끊기 어려운 것에 대한 대책도 이와 유사한 성격을 가지고 있다. 신문의 과다경쟁 때문에 생긴 불공정 거래행위(고객유인행위, 과도한 경품제공행위, 경쟁사의 신문구독을 방해하는 행위 등)가 일반 국민의 정당한 신문구독권을 방해하는 문제가 근절되지 않는 원인이 되고 있다. 방법이 은밀하고 분산되어 있어 단속이 어렵기 때문이다. 따라서 공정거래위원회는 신문업 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의해 신고 포상금 제도를 도입하고 있다.

은 단점이 있었다.⁸⁾따라서 국세청은 국세기본법 시행령에 개정에 의해 현금 영수증 발급금액의 20%가 1만원 이하인 경우에는 1만원을 지급하고, 전당 최고 지급금액은 50만원, 1인간 연간 지급금액 한도는 종전과 같이 200만원으로 유지키로 했다. 또한 5000원 미만 거래는 포상금의 대상으로 제외하였다.

단속인력의 부족문제를 해결하기 위한 행정편의성에 의한 신고 포상금제는 행정기관뿐만 아니라 민간도 운영한다. 예컨대 2008년 5월 한국게임산업협회는 게임물등급위원회와 공동으로 웹보드게임의 사행화 방지를 위한 ‘불법 게임머니 환전사이트 신고 센터 및 신고 포상금 제도’를 시행하고 있다.⁹⁾

게임산업진흥에 관한 법률(법률 8739호)에 의해 설치된 게임물 등급위원회는 「비영리민간단체 지원법」에 의한 비영리민간단체 등에서 종사하고 게임산업·아동 또는 청소년에 대한 전문성과 경험이 있는 자 중에서 대통령령이 정하는 단체의 장의 추천에 의하여 문화관광부장관이 위촉한다.

불법 게임머니 환전사이트 신고 센터는 게임머니 환전업자의 불법영업행위로 인해 사행성 오해를 벗고자 지속적으로 환전 업자를 고발해 온 ‘한게임’, ‘피망’, ‘넷마블’, ‘엠게임’의 주요 4개 포털사와 문화체육관광부, 게임물등급위원회가 함께 마련한 것이다. 즉, 게임머니 환전으로 게임의 사행성을 조장하는 불법 이용자들을 제재하기 위해 민이 주체가 되어 매월 정기회의를 통해 불법 게임머니 환전업자 및 사이트 신고자에 대한 포상금 지급의 승인을 결정하는 역할을 한다. 그러나 한국게임산업협회 및 게임물등급위원회는 과태료부과 등 처벌권이 없기 때문에 신고대상을 경찰에 고발하는 방식을 택하고 있다.

4. 정치행정체제 발전을 위한 신고 포상금

대부분의 신고 포상금은 신고대상 불법행위를 없앴으로써 불특정다수의 공익을 증진시키는 효과를 노리고 있다. 이 점에서 상술한 두 가지 유형도 예외는 아니다. 민주주의의 도입이 늦은 나라에서는 정치발전을 위해 많은 노력을 기울인

8) 실제 2008년 총 6275건이 접수된 신고가운데 1만원 이하 소액 신고건수는 4326건으로 전체의 68.9%를 차지한 반면 25만원 이하 또는 25만원 초과 신고건수는 각각 7.9%와 6.6%를 기록했다.

9) www.grb.or.kr, www.shingo.or.kr 참조

다. 공직부패는 물론이고, 민주정치제도의 파행을 가져오는 요인에 대한 각종 대책을 마련한다. 이런 문제를 해결하기 위해 직접적 이해관계가 없는 일반국민들에게 신고 포상금을 제공한다. 이 세번째 유형의 신고 포상금은 주 고발대상을 공직자로 하고 있다는 점에서 차이가 있다.

여기서 문제가 되는 공직자란 정치인이든 공무원이든 상관없이 완벽한 민주제도운영에 지장을 초래하는 업무태만이나 탈법, 부정부패에 가담하는 경우를 의미한다. 물론 부정부패는 관련된 공직자와 민간인이 공동으로 범하는 경우가 대부분이어서 단순히 공직자의 처벌에 머무르는 것은 아니다. 예컨대 부패방지법은 과거 뇌물을 받은 공직자만 처벌하던 것에서 발전하여 뇌물을 공여한 자도 처벌하는 쪽으로 바뀌었다.

표 4에서 볼 수 있는 바와 같이 이 유형의 신고 포상금은 행정부의 내부통제기관에서 주관하는 경우가 많다. 즉, 관세, 국세, 검찰 등 소위 권력기관의 공무원들이 비리와 연루되는 경우나, 감사원과 국민권익위원회와 같이 공직자를 감찰하거나 감시하는 역할을 하는 통제기관들을 대상으로 하는 경우다.

〈표 4〉 정치행정체제 발전 관련 신고 포상금(예시)

담당기관	명 칭
감사원	부정부패 신고 포상금 제도
관세청	관세 등 탈세제보자 포상금 제도
국세청	탈세정보 포상금
	부조리 신고 포상금
법무부	법무, 검찰공무원의 부조리신고에 대한 상금
국민권익위원회 (구 국가청렴위원회)	부패행위에 대한 신고 포상금 제도
중앙선거관리위원회	선거법 위반행위에 대한 신고 포상금
병무청	병역비리에 대한 신고 포상금 제도
조달청	내부부패 신고 보상금 제도

감사원은 주로 회계감사를 통해 공직자의 비리를 근절하는 것을 목적으로 하는 기관이다. 과거 정권의 공직자 윤리문제, 특히 부패문제를 다루던 부패방지위원회를 포함한 여러기관을 통폐합하여 이명박 정부에 출발한 국민권익보호위원회도 기본적으로 공직자를 대상으로 하는 기관이다. 역대정권의 부단한 노력에도 불구하고 한국 공공기관의 투명성이나 효율성이 국제적으로 높지 않다는 문제의식에서 이들도 전 국민을 대상으로 신고 포상금 제도를 운영하고 있는 것이다.

국세청, 관세청, 조달청 등은 주로 국가의 수입원이 되는 세금이나 관세를 중심으로 나타날 수 있는 비리를 근절하기 위해 신고 포상금 제도를 운영한다. 이런 비리에는 대부분의 경우 담당공무원을 비롯한 그 기관의 여러 관료들이 연루되어 있는 구조적 비리인 경우가 많다. 이런 비리공무원은 또한 외부의 유력인사(특히 공직자)의 청탁에 의해 움직이는 경우가 많다. 병무비리의 경우도 유사하다. 이와 같이 권력을 가진 자나 공무원이 연루됨으로써 고질적인 정치행정체제의 비효율성과 비민주성이 나타나는 것이다. 이러한 정치행정체제의 발전을 위해 신고 포상금을 도입한 것이다.

주목할 만한 것은 민주주의 발전에 가장 큰 장애요인중 하나인 불법선거에 관해 신고포상금 제도를 도입했다는 점이다. 공직선거법과 정치자금법을 통하여 깨끗한 선거운동과 정치풍토를 조성하려는 것이다. 민주주의의 꽃으로 축제여야 할 선거가 각종 불법행위의 온상이 되어온 것은 정치개발도상국이 공통으로 겪는 문제이다. 그런데 선거에 관련된 범죄는 갈수록 은밀화·지능화되고 있어서 신고·제보가 없는 한 적발에 한계가 있다. 그럼에도 민주주의를 지키려는 일반 국민들의 의식과 노력은 그리 높지 않은 편이다. 제 17대 대선 유권자 의식조사결과를 보면 불법선거운동을 보고도 ‘모른체했다’는 응답이 92%였고, 항의·제지한 비율은 4%, 선관위 등에 신고한 비율은 1.2% 정도에 불과했다.

중앙선거관리위원회는 그동안 많은 자체직원 증원과 경찰 등 다른 기관과의 유기적 협조를 통해 과거와는 비교할 수 없을 정도의 선거관련 행정행위의 집행력을 확보하였다. 그럼에도 선거후에 보도되는 각종 비리와 사건들은 더 심각해질 뿐만 아니라 더욱 수법이 교묘해져서 위법사항 발견은 물론이고, 발견시에도 증거불충분으로 처벌이 어려워지는 것이다. 더구나 선거사범의 재판이 오랜 기간 소요되고 형량이 낮아 후보들로 하여금 수단을 가리지 않고 ‘일단 당선되고 보자’는 심리를 키워온 것이 사실이다.

선거관련 범죄의 경우, 일단 당선이 되면 당선자가 여러 가지 편의를 제공할 수 있다는 가능성이 있기 때문에 범법행위의 증거를 인멸하고, 만약 고발이 된 경우에는 당사자가 강력히 사실을 부인하는 관행이 있어왔다. 불법으로 인하여 얻을 수 있는 편익이 크기 때문에 진실을 감추는 경향이 있는 것이다. 혼탁한 선거운동기간동안 불특정 다수의 국민들이 이를 고발하게 함으로써 이러한 숨기

기 게임에 제동을 걸게 된 것이 불법선거고발 포상금제도이다.

선거사범 신고 포상금은 다른 어떤 포상금보다 상한액이 크다는 특징을 가지고 있다. 예컨대 공무원의 불법선거운동 개입행위, 불법선거운동조직의 설치 및 운영행위, 공천후보자 공천대가제공 행위, 그리고 선거와 무관하더라도 불법정치자금 수수에 대해서 모두 상한선을 5억원으로 하고 있다. 강력한 금전적 유인을 통해 숨기기 게임을 함으로써 얻을 수 있는 유인을 증가하려는 취지에서이다.

선거관련 포상금의 특징은 다른 것에 비하여 여러 가지 특징을 가지고 있다. 우선 선거가 선거운동기간을 통해 이뤄진다는 점에서 다른 위법사항과는 차이가 있기 때문에 3단계로 포상이 이뤄진다는 점이다. 첫째로 선거관리위원회가 ‘인지하기 전’에 선거법위반자의 성명·주소, 위반일시·내용·장소 등 혐의사실을 구체적으로 신고하는 것도 대상이 된다. 이 경우 흑색선전과 비방으로 활용될 수 있기 때문에 관할 선관위가 위반사실을 조사·확인하여 고발 등의 조치한 경우에만 지급된다. 또한 금전·물품을 제공받은 자가 신고한 경우에는 제공받은 금전·물품을 제출해야 한다. 둘째로 선거법 위반에 대해 조사 중에 있는 경우라도 그 범죄 혐의를 입증할 수 있는 ‘결정적’인 단서나 증거자료를 제공할 때 포상금이 지급된다. 이를 통하여 선거관리위원회가 위법사실을 확인하여 고발 등 조치할 수 있게 함으로써 증거불충분에 의한 기각처리를 막으려는 것이다. 이 때 결정적 증거자료란 목격자 등 관계자, 녹음테이프, 비디오테이프, 사진 기타 증거물을 의미한다. 마지막으로 선거범죄 신고로 인하여 당선인이 당선무효에 해당하는 형이 확정된 경우에는 추가로 포상할 수 있도록 하고 있다. 포상금의 상한액도 높고 포상금을 받을 기회도 3단계로 높임으로써 신고를 활성화하고자 하는 것이다.

이와 더불어 일종의 내부고발자(whistle blowing)제도와 같은 취지의 신고포상의 원칙을 도입하였다. 그것은 선거법을 개정을 통하여 그동안 자수자 형감면대상에서 제외되었던 ‘선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설회, 참관인, 정당간부’가 자수한 경우에도 형을 반드시 감경 또는 면제하도록 한 것이다. 이에 그치지 않고 그 신고사항이 포상금지급 대상이 되는 경우 이들에게도 포상금을 지급한다. 이들 직접 관련자는 물론이고 일반 신고자들도 신분이 노출되어 불이익을 받을 것을 두려워해서 신고를 하지 않는 경우를 최소화하기 위해 익명성을 보장하는 장치도 마련되어 있다.

IV. 신고 포상금 제도의 확산이유

그렇다면 신고 포상금제도는 왜 한국에서 확산되고 있는가를 생각해 볼 필요가 있다. 윤리적 문제가 많음에도 불구하고 동 제도는 확산일로에 있다고 볼 수 있기 때문이다. 적어도 어느 정도 비판의 여지가 있는 특정 제도가 사라지지 않고 존속하는 것은 나름대로의 논리가 있을 것이다.

1. 신고 포상금 제도의 확산

신고 포상금은 ‘한국은 포상금 공화국’이라는 말이 생길 정도로 급격히 확산되고 있다. 김강현(2007)이 주장한대로 2003년 교통법규위반 신고포상금이 한국에서 신고 포상금 제도가 도입된 시초가 된 것이 아니고 이미 오래전부터 존재해왔다. 즉, 간첩신고 보상금 제도는 물론이고 1962년에 도입된 ‘발견매장문화재 신고 보상금’, ‘문화재 사범 신고 포상금’등 한국에 서구식 신공공관리론(New Public Management)이 도입되기 이전부터 실시되었다. 따라서 우리나라에 동 제도가 도입된 동기를 신공공관리론적 외국제도를 도입한 것으로 보는 것은 잘못된 것이다.

이후, 국세청, 농림부, 법무부, 경찰청에서 활용되어 오다가 2000년 이후 정부 각 부처가 경쟁적으로 도입하여 2006년 말 기준 25개 부처 에서 57개 부처로 증가했으며, 현재도 지속적으로 확산되고 있다. 김강현(2007)은 2007년 5월 기준 우리나라에서 운영중인 신고포상금제도는 총 60여개로 보고 있다. 이제 신고포상금 제도는 정부부처에서 널리 활용하는 정책수단의 하나가 되었으며, 공공의 문제를 시민사회와 함께 해결하는 제도적 매커니즘으로 자리 잡게 되었다. 정부와 시민이 함께 통치하는 거버넌스(governance)나 협동생산(co-production)논의가 학계에서 인기를 끈 것도 이 제도의 확산에 중요한 환경적 요인으로 작동하였다고 추측된다.

외국에 비하여 우리나라에서 신고 포상금은 보편적인 행정수단으로 자리잡은 것 같다. 신고정신이 투철한 문화를 가진 나라에서는 굳이 포상금을 주지 않아도 행정의 목적은 많이 달성된다. 미국과 같이 분쟁이 생길 때 사법적 판단에 의해 해결이 되는 법조문화가 발달한 나라에서도 신고포상금 제도가 급속히 발달할 토양을 찾기 어렵다. 즉, 행정부의 팽창을 두려워한 나머지 일단 민간인들간의

게임으로 맡겨두고 만약 문제가 생길 경우 사법부에서 엄중한 처벌을 함으로써, 이 처벌가능성이 위법행위를 심리적 문화적으로 예방하는 효과가 있도록 하는 것이 미국식 모델이다(임도빈, 2005). 싱가포르와 같이 국가행정력이 강력하고, 적발시 처벌이 강력한 나라에서도 이 제도가 급속히 확산되기는 어려울 것이다.

한국은 국가가 실제현장의 집행까지 책임져야 하는 행정국가이고 사법적 수단에 의존하는 비중이 작기 때문에 동제도의 확산에 필요한 토양을 가졌다고 할 수 있을 것이다.¹⁰⁾ 행정이 국가의 모든 기능을 주도적으로 담당할 뿐만 아니라 위법행위가 발생하지 못하도록 미연에 방지하고 위법 시 즉시 처벌하는 것을 원칙으로 하기 때문이다. 한국행정의 관리능력, 행정문화, 시민사회와 행정의 상호작용 과정 등 한국행정의 독특성에서 기인할 것이라는 추론도 제기되었다(전영한, 2005).

김강현(2007)은 다양한 신고 포상금 제도의 운영성과에 대해서 연구하였다. 독립변수로 신고절차와 담당자의 재량권, 시행연도, 성공적 정착여부, 도입시 타기관의 영향여부 등을 선택하고, 종속변수로는 규제인력절감, 자율감시기능 확대, 예산절감, 시민참여, 위법활동 감소, 예산액 대비 집행비율 등을 채택하였다. 설문지를 통한 실증분석 결과 신고포상금제도의 운영성과는 평균 3.78로 나타났으며, 회귀분석 결과 각 독립변수들은 대부분 신고포상금제도의 운영성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 규제인력절감(종속변수)에 대해서 신고절차의 복잡성 여부라는 요인이 가장 큰 영향력을 미치는 것으로 분석되었다. 규제인력절감이라는 성과는 담당자의 재량권이 작을수록, 시행연도는 최근에 시행될수록 그 영향의 유의미성이 큰 것으로 분석되었다.

교통법규위반 신고 포상금제를 대상으로 연구한 성백은(2007)은 순응자의 규제내용의 인지부족, 순응주체의 능력부족, 순응주체의 순응의욕 부족을 동 제도를 통한 교통질서 확립이라는 목표달성이 어려운 요인으로 들고 있다. 즉 정책대상인 운전자들은 신고 포상금 제도의 내용에 대한 이해도는 매우 높지만, 도로교통법의 추상성이 불응요인으로 작용한다는 것이다. 따라서 단속을 당한 경험자들 중 일반 운전자(77.7%), 운수업종사자(73.3%)가 각각 동 제도의 폐지를 원하는 것

10) 정책수단의 선택을 결정짓는 요인으로 G. Peters는 5가지 이념(idea), 이해관계(interest), 개인(individual), 제도(institute), 국제정세(international environment)를 꼽는다(2002, Peters).

을 파악되었다.

그럼에도 불구하고 신고 포상금 제도는 사회적 이슈가 생길 때마다 새로이 등장한다. 미국과 FTA를 앞두고 수입쇠고기 판매에 대해 반대하는 여론이 큰 상황에서 수입쇠고기를 한우로 속여파는 경우 신고 포상금을 주는 것이나, 중국 멜라민 파동에 따른 동제품유통에 대한 신고 포상금도입은 가장 최근의 일이다.

언론에서 중요한 문제가 생길 때마다, 그리고 그것이 행정의 철저한 단속이 있어야 하는 경우에는 어김없이 등장하는 것이 신고 포상금 제도이다. 행정국가라는 특수성속에서 행정에 많은 것을 기대하는데 행정력이 이를 뒷받침할 때는 우선적으로 등장하는 것이 신고포상금제도이다. 이러한 역사적, 사회적 배경을 기반으로 하여 왜 신고포상금이 한국에서 급속히 확산되었는지 살펴보기로 한다. 이하에서는 합리성 이론과 모방적 동형화라는 시각에서 검토하기로 한다.

2. 합리성이론의 관점

합리성이론은 공공선택론(public choice)을 가장 기본이론으로 볼 수 있다. 국가가 어떤 정책의 실효성을 높이려고 고민할 때 국가입장에서 지불해야하는 비용과 혜택을 중심으로 생각해 볼 수 있다. 위반행위를 줄이려고 단속요원을 무한정 늘리면 공무원 인력관리라는 측면에서 많은 문제점을 파생시킨다. 법집행의 효과성을 높이기 위해 국민 1인당 1명의 감시원을 배치할 수는 없는 노릇이다. 민간입장에서 보면, 법을 위반하여 적발(신고)될 확률과 고발 시 지불해야 하는 대가에 대해 고민하지 않을 수 없다. 이익보다 비용이 크다고 한다면 그 법에 순응할 것이다. 신고자의 입장에서 봐도 다른 여가생활을 즐기느냐 아니면 카메라를 들고 신고거리를 찾아 시간을 투자하여 보상금을 받느냐에 대해 고민할 것이다. 이와 같이 국가의 입장, 잠재적 범위반자인 일반국민의 입장, 잠재적 신고자인 일부 국민들의 입장에서 볼 때, 신고 보상금이 모두 이익이 된다고 보기 때문에 동 제도가 확산되었다고 볼 수 있는 것이다. 물론 이러한 계산에는 일반국민들보다는 동 제도의 도입여부를 결정하는 주체인 공무원이나 국회의원들의 생각이 중요하게 작용한다.

2000년대 이후 신고 포상금 제도가 더욱 많이 도입된 것은 신공공관리론

(NPM)의 피상적 논리와 분위기의 영향이 컸다고 봐도 과언이 아닐 것이다. 즉, 외국에서 신공공관리론이 유행할 때조차도 신고포상금 제도와 같은 것은 등장하지 않았다. CIA나 FBI에서 범죄용의자를 수배할 때조차 현상금같은 것을 거는 것은 매우 드문 일이다. 신고정신이 강한 선진국에서 이런 제도를 도입할 만한 문화적 여건이 조정되지 않기 때문이다. 따라서 이 제도의 영어번역어도 찾기 어렵다.¹¹⁾ 이 제도는 매우 한국적인 것이라고 할 수 있다.

집단주의와 비 물질주의 전통을 가진 한국에서 가장 물질주의적인 이 제도가 도입되고 확산된 것은 매우 역설적 현상이다. 공동체의 안녕을 위해 시민들이 당연히 발휘해야 신고정신임에도 불구하고 금전적 인센티브를 제공하는 것이다. 이것은 신공공관리론의 정신을 피상적으로 받아들인 왜곡 내지 변용 현상인지도 모른다.

신공공관리론은 기존 관료제의 비효율성을 강력히 비판하는데에서 출발한 것이다. 완벽한 단속을 원하는 국민들의 기대에 못미치기 때문에 이런 특이한 제도를 도입하면서, 마치 가급적 시장원리를 공공부문에도 도입하자는 것으로 오해한 것이다. 즉, 법집행부문에 대해 일종의 민간위탁(outsourcing)을 하는 셈이다. 특히 관료제의 팽창을 억제하는 분위기에서 정책의 효율성을 기준으로 기관을 평가하는 성과평가(performance evaluation)가 강화되면 각 부처의 관료들의 입장에서는 신고 포상금 제도를 도입할 유인이 작용하는 것이다.

이와 같이 정책수단의 선택이 조직 내외의 복합적인 요인의 상호작용에 의해서 이루어진다는 점에서 고려한다면, 정부 조직의 내외 환경에 따라 정책수단의 선택을 결정짓는 영향요인들과 그 교호작용의 비율이 상이할 수밖에 없다. 하지만 신고 포상금은 중앙 부처부터 지방조직까지 규모나 업무 내용이 상이한 정부 조직들로부터 선호되고 있는 것이다. 이러한 합리성 관점에서 동 제도의 확산을 설명하는 데에는 전술한 신고 포상금 유형 중 특히 두 번째 유형인 ‘행정집행 편의를 위한 신고 포상금’이 가장 잘 부합된다.

신고 포상금 제도가 확산되는 것에 대해 합리성이론이 잘 부합되는지는 좀

11) 근접한 번역어는 "Crime Reporting for Remuneration"나 "Reward for Information Program" 정도로 생각할 수 있을 것이다. 이 말의 번역어에 대해 질문을 받은 미국인 G교수는 "When I asked my wife if she knew of a term, she suggested "Snitch for Cash", reflecting the bias of Americans against such a program"라고 답하였다.

더 깊이 들여다볼 필요가 있다. 예컨대 공무원이 자신이 해야 할 일을 민간에게 위탁한 것보다는 이 제도를 통하여 자신들의 수입이 증대하는 유인도 작용한 것이다. 2006년 신고 포상금 제도를 운영하는 12개의 국가기관의 포상금지급 현황을 보면 검찰, 경찰, 일반공공기관 등 위법행위에 대한 단속책임이 있는 기관의 직원에게 일반인들에게 보다 더 많은 포상금이 지급된 것이다. 구체적으로, 보건복지부에서 부정의료업자 신고 포상금으로 지급한 2148만원 중 80%는 검찰 및 경찰에게 지급된 것으로 나타났다.¹²⁾

적어도 합리성이론에 비춰볼 때 공무원들이 자신의 이익을 극대화하기 위해 동 제도를 적극 활용함으로써 신고 포상금 제도의 실효성을 높인 것이다. 이런 내부적 요인을 모르는 상황에서 외형적인 성공적 성과가 알려지면서 인접 부처에서도 신고 포상금 제도를 앞다투어 도입하고 있다.

〈표 5〉 공무원 포상금 지급현황(2006년)

(단위: 만원)

부처명	제도명	일반인 포상금		공무원, 검·경찰 포상금		계	
		지급자 (명)	지급액	지급자(명)	지급액	지급자 (명)	금액
				공무원/검·경찰	공무원/검·경찰		
농림부	원산지표시 신고 포상금	1,164	47,029	3,743 (공무원)	68,724 (공무원)	4,907	115,753
	양곡부정유통 신고 포상금	133	665	27(공무원)	400(공무원)	160	1,065
	부정축산물 신고 포상금	1,296	12,700	167(공무원)/ 13(경찰)	350(공무원)/ 300(경찰)	1,476	13,350
문화재청	문화재도난·도굴 신고 포상금	11	3,108	20(경찰)/ 4(검찰)	3,918(경찰)/ 689(검찰)	35	7,715
보건복지부	부정의료업자 신고 포상금	8	350	10(경찰)/ 14(검찰)	1,364(경찰)/ 434(검찰)	32	7,715
해양수산부	수산물원산지 단속 신고 포상금	5	174	58(공무원)	627(공무원)	63	2,148
합 계		2,617	64,026	4,056 공무원 3,995 경 찰 43 검 찰 18	76,806 공무원 70,101 경 찰 5,582 검 찰 1,123	6,673	140,832

자료: 홍문표 의원, 2006 〈신고 포상금 집행내역〉

12) 「2006년 신고포상금예산집행내역」에 의하면, 일반인 614명에게 평균 24만원, 일반공무원 3995명에게는 평균 17만원, 경찰 43명에게는 평균 130만원, 검찰 18명에게는 평균 62만원의 포상금이 각각 지급된 것으로 나타났다.

이와 같은 관행은 민간인의 신고 참여를 장려하기 위해 신고에 들인 노력과 시간을 보상하는 신고 포상금 제도의 취지에 맞지 않다. 위법행위에 대한 규제를 담당하는 공무원에게 본연의 업무수행에 대하여 포상을 하는 것은 공공기관이 내부인력에게 추가적 인건비를 지급하기 위해 신고 포상금이라는 제도를 명목적으로 이용하는 것에 지나지 않는 결과를 초래하는 것이다.

3. 모방적 동형화의 관점

정책수단의 선택은 문제해결력, 즉 그 효과성 보다 각 정책 분야가 가진 고유한 선호에 의해 좌우된다. 조직이 환경과 유기적이고 의존적인 관계를 형성하고, 조직구조도 환경에 따라서 정책수단의 선호도 다양성을 갖게 된다. Bressers 와 O' Toole(1998)는 정책문제와 관련한 행위자들의 네트워크의 특성을 정책수단이 반영할수록 채택 확률이 높다고 설명한다. 한국에서 신고 포상금 제도가 어떤 맥락에서 확산되었는지 살펴보기로 한다.

신고 포상금 제도 자체가 내포한 합리성 논리는 적어도 피상적으로 신공공관리론과 논리적으로 근접함은 상술하였다. 한국은 권위주의 국가를 경험하였고 미국식 세계화의 물결이 거센 상황에서 주로 학계에서는 무비판적이고 맹목적으로 신공공관리론이 큰 지지를 받은 것이 사실이다(조성한, 2000). 한국의 행정학계는 실무계와도 깊은 관련이 있다. 이런 특정 이론의 유행은 동 제도를 채택할 환경적 여건을 마련해 준 것이다.

공권력이란 만인에 대한 투쟁을 막기 위하여 사회적 계약에 의하여 국가기관에 위임된 힘으로, 정당한 권위를 가진 대상에 의해 행사되고 제한되어야 한다. 한국은 군부정치의 유산으로 억압적 기구가 기형적으로 비대해졌고, 시민들은 강제성을 지닌 규제에 익숙해졌다(정용덕·김근세, 2002). 따라서 권위주의적 전통의 국가에서는 관료들에 의한 직접 규제에는 거부감을 느끼는 대신 민간주도의 규제에는 비교적 우호적인 것인 분위기가 지배적이다. 특히 외환위기를 맞고 출범한 김대중 정부를 중심으로 시작된 신공공관리론적 개혁은 관리적 관점보다는 민주화라는 정치적 목적과도 잘 부합되었다(임도빈, 2007).

민주화는 시민들에게 국가기관의 강제성에 따라 움직이는 신민의식을 벗어나

서 스스로의 권리를 수호하고 의무를 다하기 위한 자율규제를 요청하고 있으며, 행정의 역할도 이것을 지원하는 방향으로 조정되어야 할 것으로 설득력을 가졌다. 하지만 신고에 대한 재정적 지원은 시민들이 자발적 의사가 아닌 ‘보상기제’에 따라서 스스로를 규율하도록 하는 것으로 ‘자율’의 의미를 퇴색시킨다.

그럼에도 불구하고 각 행정기관이 신고보상금제도의 도입에 대해 경쟁적 관계에 있다. 신공공관리론이 각 기관의 성과를 평가하는 제도의 양산으로 연결되기 때문이다. 평가항목에는 과거의 직접 개입방식보다는 간접 개입방식의 도입도 반영되는 경우가 많다. 이 제도를 도입하는 자체가 성과평가에서 우수한 것으로 여겨지는 분위기가 조성된 것이다. 이렇게 한 조직에서 성과를 제고한 새로운 제도가 정당성을 획득하면 다른 조직에서도 성과 제고 효과가 있는지 검증과정을 거치지 않고도 도입이 정당화 되는 현상을 Powell과 Dimaggio(1983)는 동형화(isomorphism)라고 정의한다. 초기에는 성과를 향상시키기 위해서 도입되는 새로운 제도들이 시간이 지나면서 가치와 융합되면서 확산되는 것이다.

해결해야 할 사회문제는 동일한데 복수이상의 기관이 관련되어 있을 때 유사한 정책수단이 남설될 가능성이 증가한다. 즉, 모방화 성향에 의하여 유사한 성격을 가지거나 중복 가능성이 있는 신고포상금이 존재하게 된다. 예컨대 경찰청의 범죄 및 선거사범신고, 법무부의 선거범죄신고, 중앙선거관리위원회의 대선관련 선거범죄신고, 국회의원 재보선관련선거범죄신고, 기부행위상시제한관련 선거범죄신고 등 선거사범에 대한 신고 포상금은 그 대상과 목적이 유사하다. 따라서 동일한 내용에 대하여 중복포상을 할 가능성을 가진다. 이것은 한국행정조직의 고유한 약점중의 하나인 기관이기주의와 관련된다. 즉, 유사한 신고 포상금의 운영은 신고 포상금이 지자체나 부처별로 운영되어 연계가 미진한 데에 기인하는 것이다. 관련된 각 기관의 신고 포상금에 대한 종합 및 조율이 한 기관의 책임하에 이루어져야할 필요가 있다.

신고 보상금 제도를 경쟁적으로 도입하는 것은 중앙정부뿐만 아니라 인접 자치단체와 비교대상이 되는 자치단체수준에서 더욱 활성화되어 있다. 국가사무를 위탁받아 집행하는 기초자치단체는 모든 행정력을 동원해도 단속을 철저히 할 수 없는 상황에 있는 것이 보통이다. 그럼에도 불구하고 중앙정부의 성과평과 등 여러 가지 제도로 인하여 끊임없이 서비스 성과를 제고시킬 것을 요구받고 있다.

이런 상황에서 신고 포상금 제도를 도입하는 것은 모방적 동형화뿐만 아니라 무언의 강압적 동형화(coercive isomorphism)의 기제도 작동한다고 볼 수 있다.

모방적 동형화는 동 제도를 도입하는 주체인 행정기관에서 뿐만 아니라 동 제도를 운영함으로써 이익을 보는 집단들간에도 이뤄진다. 이를 통하여 포상금 제도 시행의 성과가 높은 것처럼 포장될 수 있는 것이다. 일반인들의 신고정신을 계양함으로써 참여형 거버넌스를 지향하는 신고포상금 제도는 거꾸로 전문신고꾼의 양산을 유도할 수 있는 것이다. 실제로 신고 포상금만을 노리는 소위 ‘~파라치’가 성행하고 있으며, 이들에게 노하우를 전수하고 고급장비를 대여하는 학원들이 늘어나고 있다.¹³⁾ ‘주말 2시간 투자로 100만원 수입이 보장된다’라는 식의 선전으로 수강생들을 유인하고 있는 실정이다. 이런 학원은 학원수강자체로 수입을 얻을 수 있고, 수강자들은 직접 신고를 통해 수입을 올리기 원하기 때문에 신고 포상금 제도 자체의 확산에 간접적으로 기여한다.¹⁴⁾

전문신고꾼의 수는 신고 포상금 제도가 각 영역으로 확산되면서 더욱 증가할 전망이다. 하지만, 기본적으로 신고는 지역주민들이 사회 질서를 수호하기 위해 자발적으로 참여하는 것이 가장 바람직하며, 이에 관한 보상이 금전적 유인 외에 다양한 형태로 이루어지도록 하는 것이 보다 신고의 취지에 부합할 것이다.¹⁵⁾

V. 결 론

끊임없이 복제되고 있는 동 제도의 시행이 전반적으로 성공적이라고 평가하기는 쉽지 않다. 일부 신고 포상금 제도는 그 성과가 미미한 정도에 머물고 있

13) 행자위 박종희(朴鍾熙, 한나라당)의원은 ‘카파라치에 대한 국민적 저항이 있는 것은 물론 전북 덕진구에서는 포상금 실적 1, 2위 기록자들을 강사로 초빙해 49만원의 수강료를 받는 학원이 등장했고, 인터넷에도 카파라치 동호회가 생기는 등 부작용이 극심하다며 관련 예산 전액삭감이 불가피하다’고 말했다.

14) 참고사이트 <http://www.posangguide.com/member/joinguide.html>

15) 일부 지방자치단체에서는 ‘영리를 목적으로 한 신고자와 기금조성을 목적으로 하는 자에게는 포상금을 지급하지 아니한다’는 규정을 두어 전문 신고꾼의 양산을 막고자 하고 있다. 또한 신고의 주체가 공무원인지, 민간인인지에 따라서 포상을 달리하는 규정을 두기도 한다.

다. 2006년 국회에서는 신고 포상금에 예산이 과다 편성되는 반면 집행률이 저조하고, 유사한 포상금이 중복 운영되는 실태에 문제를 제기하였다. 2007년 예산 및 기금 운용계획 집행지침에서는 ‘연례적 집행이 부진한 포상금(또는 신고포상금)은 제도개선을 통해 집행실적이 제고될 수 있도록 노력해야한다’고 규정하였고, 2008년 예산안 작성 세부지침에서는 ‘신고보상금 지급근거 및 지급한도를 관계법령으로 명확히 규정한 후 예산 반영’, ‘신고보상금은 과거 집행실적 등을 감안 실제 집행가능한 적정소요 반영’을 규정하였다.¹⁶⁾

이와 같이 신고 포상금의 집행률이 부진한 원인은 합리성이론이 설명하는 바와 같이 수요자와 공급자간의 금전적 유인과 같은 이유에 의해 동 제도가 일반 국민들의 필요에 의한 상향식 도입이 아닌 행정기관(부처)간의 모방적 동형화에 의해 이뤄졌기 때문이다. 이에 더하여 홍보부족으로 인해 일반 국민에게 제도의 존재 및 내용이 알려지지 않은 경우, 국세청의 은닉재산신고 포상금과 같이 포상요건을 갖추기 위한 법적 절차가 복잡한 경우, 공정거래위원회나 노동부의 고용안정 부정수급 신고 포상금과 같이 신고자와 피신고자의 관계상 신고가 곤란한 경우 등이 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서 양산되고 있는 신고 보상금 제도는 대체로 행정편의에 의한 모방적 동형화적 메커니즘을 통하여 양산되고 있다. 단속업무때문에 직업과중을 느끼는 지방자치단체는 물론이고, 단속권이 없는 민간 위원회나 협회도 이 제도를 활용하는 경향이 있다. 어떻게 보면 신고 보상금 제도는 현대 한국사회의 복잡화, 이기주의화, 집단주의 해체과정을 고려해볼 때 바람직한 것일 수도 있고, 아니면 불가피한 것일 수도 있다. 문제는 이러한 제도의 실질적 효과성을 엄밀한 방법으로 측정한 적이 없이 그대로 양산되고 있다는 점이다. 포상금의 집행실적에 따라 행정의 성과여부를 단정하는 우를 범하고 있기도 하다.

16) 흥미로운 것은 기획재정부는 집행실적을 기준으로 신고 포상금의 예산을 편성하도록 운영기준을 명시하였으나, 2007년의 결산 결과 법무부의 법무 검찰공무원 부조리 신고, (구)보건복지부의 의료법위반자 신고, 산림청의 불법전용신고포상금 등은 3년 연속 0%의 집행률을 보이는 등 저조한 실적을 보였다는 것이다. 그런데 <표 5>에서 나타난 바와 같이 의료법 위반자 신고는 적어도 2006년 결과 집행실적이 0%는 아닌데도 불구하고 이런 결과가 나온다는 것이다. 이것은 정부에서 사용하는 통계가 얼마나 부정확한가를 나타내는 것이라고 볼 수 있다. 이것은 정확한 정보나 분석을 결여한 채 동 제도의 실효성에 관한 논의를 한다는 정치행정현실을 말해 주는 것이다. 그럼에도 불구하고 동 제도의 확산에는 긍정적인 영향을 주고 있다고 생각된다.

행정의 목적은 대부분의 사람들이 법을 준수하게 하는 것이지, 위반자를 단속하는 것이 목적일 수는 없다.

지금 시점에서 중요한 것은 엄격한 방법론에 입각한 과학적 성과평가를 통해 실제로 얻을 수 있는 득과 실이 무엇인가를 따져보는 것이다. 이러한 과정없이 행정이 해결하지 못하는 문제가 생기면 선불리 포상금을 거는 관행은 비판을 받아야 마땅하다. 또한 신고 보상금 제도가 가진 공리주의적 태도나 절대주의적 윤리관의 시각에서 볼 때 여전히 심각한 논란의 여지로 남아있다(임도빈, 2006). 감시카메라를 곳곳에 설치한 것도 부족하여 모든 국민이 서로 감시를 하게 함으로써 국가가 국민간 불신을 더 조장하는 차원도 있기 때문이다. 새로운 신고 보상금 제도를 도입하기 전에 이러한 질문에 대해 심각히 고민할 필요가 있다. 만약 앞으로 대부분의 단속행위를 신고포상금제도에 의존한다면 그동안 유지되어온 한국행정의 모델자체가 변하게 될 것이다. 여기에 대한 행정학자들의 연구가 요구된다.

또한 신고 포상금 제도는 신고자의 입장에서는 수익적인 행정이지만, 과태료의 부과 및 징수는 침해적 행정행위이기 때문에 명확한 법적 근거가 필요하다. 여기에는 행정주체와 사인 간에 체결되는 공법상 계약의 법리가 적용될 수 있다. 공법상 계약의 성립에 대하여 자유성을 인정하는 것이 통설이다. 그러나 신고 보상금 제도는 공법상 계약을 행정의 비권력적 행위 형식으로 분류하는 것을 전제하기 때문에 수혜행정이 아닌 규제행정의 민간위탁은 논란의 여지가 있다(최우용, 2001). 전 세계적으로 국민의 권리에 대해서는 혜택을 주는 수혜행정에 비하여 더욱 엄격한 기준을 정하고 있는 것이 일반적이다. 우리나라에서도 규제행정 사무에 대한 민간위탁은 실정법상 국민의 권리의무와 직접 관계되지 아니하는 사무에 한정하고 있다. 따라서 법적인 문제가 없다고 볼 수 없다.¹⁷⁾ 온라인 불법 게임머니 환전과 같이 민간이 주도적으로 포상금을 주는 방안에 대하여 법적 타당성 여부에 대한 검토가 필요하다.

17) 법적 근거가 보장된다고 하더라도 위탁사무를 독점적으로 수탁하는 경우 경쟁과 효율의 원리가 적용되기 어렵기 때문에 책임조항에 대한 고려, 즉 민간업체의 고용자에 대한 책임과 위탁사무에 대한 책임을 면밀하게 규정해야 할 것이다.

참고문헌

- 국회예산정책처.(2008). 「2006회계연도 결산시정 요구사항 조치결과 분석」. http://www.nabo.go.kr/korea/view/11_search/search.jsp
- 김강현.(2007). 「규제순응 제고 수단으로서의 신고포상금제도에 관한 연구」. 연세대 석사논문.
- 김병철.(2003). 지방자치단체의 보상금 및 포상금제도 개선방안: 청주시 조례를 중심으로. 「지방행정」, 52(592): 116-126.
- 문명재.(2008). 정책도구연구의 학문적 좌표와 이론적 연계성: 새로운 분야 아니면 새로운 시각?. 「정부학연구」, 14(4): 321-347.
- 성백은.(2007). 「정책순응 확보수단으로서 신고포상금제도에 관한 연구」. 국민대 박사논문.
- 윤용로.(2005). 「포상금제도가 사업자의 준법의식에 미치는 영향연구: 1회용품 신고 포상금제」. 성균관대 석사논문.
- 임도빈.(2005). 「인터넷 시대의 비교행정강의」. 서울: 박영사.
- _____. (2006). 교통법규 위반 차량 신고보상금 제도. 이달곤 외, 「정책사례 연구」, 145-168. 서울: 대영문화사.
- _____. (2007). 관료제, 민주주의, 그리고 시장주의. 「한국행정학보」, 41(3): 41-65.
- 전영한.(2007a). 정책도구연구의 의의와 과제. 「정부학연구」, 139(2): 39-50.
- 전영한.(2007b). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 「정부학연구」, 13(4): 259-295.
- 정광호, 서재호.(2007). 가격유인을 활용한 폐기물 감량화 정책효과 분석: 쓰레기 종량제를 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(4): 147-173.
- 정광호.(2008). 정책수단: 정보제공의 현황과 과제. 「정책&지식」, 379: 2-22.
- 정용덕, 김근세.(2002). 국무총리 제도와 기능, 운영 실태분석. 「2002년 한국정치학회 연말학술대회」, 2002(0): 177-204.
- 조성한.(2000). 경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정. 「한국정책학회보」, 9(1): 5-27.
- 최우용.(2001). 쓰레기 신고포상금제의 문제점과 입법정책상의 과제. 「공법연구」, 29(4): 325-346.

- 환경부.(2000). 「쓰레기투기 신고포상금제 시행지침」. http://www.me.go.kr/dev/board/images/ico_hwp.gif
- Abrahamson, Eric.(1991). "Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations", *Academy of Management Review*, 16(3): 586-612.
- Ann Schieneider. & Helen Ingram.(1990). "Behavioral Assumptions of Policy Tools", *Journal of Politics*, 52(2): 510-529.
- B. Guy Peters. & F. K. M. Van Nispen(ed).(1998). *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Edward Elgar Pub.
- B. Guy Peters.(2002). "The Politics of Tool Choice", Salamon, Lester M.(Edt), *The Tool of Government: A Guide to the New Governance*, 552-564, Oxford University Press.
- Bressers, Hans th. A. & Laurence J. O' Toole, JR.(1998). "The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective", *Journal of Public Policy*, 18(3): 213-239.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Water W.(1983). "The iron cage revisited: Instotutional isomorphism and collective rationality organizational fields", *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Lane, Erik.(1999). *The Public Sector*, London: Sage.
- Salamon, Lester M.(2002). *The Tool of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press.
- _____.(1989). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington D.C.: The Urban Institute Press.
- Van der Doelen, F.C.J.(1989). *Policy instruments and the conservation of energy: Application and efficacy of information and subsidies aimed at industrial energy conservation from 1977 untill 1987*, The Netherlands, Enschede: Faculty of Management, University of Twente.
- Vedung, E.(1998). "Policy Instruments: Typologies and Theories", M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist and E. Vedung (eds), *Carrots, Sticks, & Sermons, Policy Instruments & Their Evaluation*, 21-58, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.