

CPh.a.2

# 양심선언(내부비리고발자) 보호관련 자료

1. 양심선언자 보호 어떻게 할 것인가, 백승현
2. 내부양심자의 보호입법이 필요하다, 박홍식
3. 내부비리자의 법적보호: 미국의 경우, 박홍식
4. 내부비리제보자 보호등에 관한 법률, 1994년 참여연대
5. 미국 1989년 양심선언자보호법
6. 내부비리제보자 보호등에 관한 법률(안)입법을 위한 공개토론회, 1994, 참여연대
7. 내부비리제보자보호등에 관한 법률 제정에 관한 입법청원, 참여연대
8. 공익정보제공자 보호등에 관한 조례 제정에 관한 청원, 참여연대



	B7-4	10

# 양심선언자 보호 어떻게 할 것인가.

## 백승헌 변호사

### 1. 서론

(1) 1994. 4. 27. 서울고등법원에서는 사천이 나환지 판4년만에 이문을 감사관에 대한 국민 처분의 최소를 선고하였다. 이 글을 쓰고 있는 시점에서 위 판결에 대한 국민의 양심여부기 확인되지는 않았지만 이 감사관의 실제 복직까지는 상당한 시일을 무리도 또 기다려야 할 것은 부명한 일이다.

최초의 선연과 이번 선고와 사이에 대결점이 바뀌었다. 그리고 90년 5월 이 감사관의 재벌의 부당한 소유실태 폭로이후 재벌의 비업무용 부동산 소유가 줄어들었다는 나아가 정부의 대 재벌정책이 근본적으로 변했다는 증거는 어디에서도 발견되지 않고 있으며, 차범부는 위 판결과 비슷한 시기에 롯데의 원상 및 소유의 회복을 인정하는 선연을 하였다.

(2) 1990. 8월경 구원이던 유적양제는 모안사로 이행되어 기약지 공작을 강요받고 강제로 그들의 추사에 협조하다가, 모안사의 대국민 사찰 디스켓을 가지고 나환 이문 폭로하였다. 그 후 그는 2년간까운 수배생활을 거쳐 체포되었고, 실형을 선고받은 후 현재까지 구속상태로 남아있다. 그는 모안사의 사찰대상이기도 하면 김영삼씨가 대통령이 된 이후에도 변변치 않은 대상에서 제외되었다.

그의 폭로로 모안사의 명칭이 바뀌고, 당시 국방부 장관이 사임하였지만 사찰의 행태에 임지는 제대로 밝혀지지도 않았고 어떤 형사상 처벌을 받지 않은 반면에 그는 아직도 구소속에 수감중인 것이 현실이다.

(3) 위 두사람 이외에도 우리는 가까이는 상문고 원형님들의 양심선언에 이르기까지 양심선언이러는 이름의 지지고령과 폭로를 접하는데 비교적 익숙해져 있다. 위 두가지 이외에도 이치훈, 한준수, 양승균등의 이름은 국민의 귀에 친해 보일지 않는 것이다.

1987년부터 1992년까지 우리는 주요하게 구원 20명, 원강 24명, 궁두원 3명, 47명의 양심선언을 경험했으며 그중 47명 모두는 구속처벌 되었거나, 수배조치되었다. (궁극적으로 무죄가 선고되었음은 별론이다.) 1993년과 금년에는 김대중씨 납치사건, 김영삼씨 심 검도 사건, 상문고 미리 사건등의 중요기 이루어졌다.

(4) 우리 현대사에서 정권에 의해 정권을 유지하기 위해 끊임없이 양심선 구속처를 우리는 징역법, 사형법, 시국사건 관련 구속처를 여러가지로 무르고 있으나 가장 일반적인 공약을 얻고 있는 것은 양심선이라는 명칭일 것이다. 양심선언자들이 그대로 양심선이 된 것이 양심선언과 관련된 우리의 역사이다. 그런 의미에서 보면 양심선언이라는 명칭은 양심선언자를 위해 태어난 용어라는 생각이 들기도 한다.

### 2. 양심선언이란.

(1) 양심선언 이라는 것이 우리나라 사정에 나와있을 것을 아직 찾지는 못했지만 사전적

므로 해석한다면 자신의 양심을 외부의 제3자들에게 발표하여 알리는 것 정도일 것이다.

(2) 양심선언은 보다 현실적으로 해석하면 고백의 성질을 가지는 고발행위이다. 자신의 양심(지언법적인 의미에서의 합법)에 반하는 현실속에 갇혀 있던 자란의 자질이 그의 양심 안에 있음을 고백하면서 그 현실을 고발하는 것이다. 고발의미에서 양심선언은 내부 고발이라고도 하며 엄밀에서는 Whistle blowing (호루라기 불기)이라고 불리우고 있을 것 같다. 그러나 우리나라에서는 내부고발이라는 용어가 조롱하는 것보다는 넓은 의미가 있는 듯 하는 것으로 보인다. 이것은 주도의 대상이 되는 불법비리가 결연의 핵심적인 당사자와 연결되어 있거나 실정법 자체가 폭압적 성격을 가지는 경우가 많아 (은.경의 경우) 폭도를 하기 위한 여러 가지 구미의 예외는 많이 나올 뿐 아니라, 선언이후의 처리과정에서 큰 타격을 입을 것을 우려하여 미리 그 폭도자는 종교자적 정신을 가지지 않고는 폭도행위에 이르기 힘들다는 점 때문이며, 단순히 외부로 향하여 알리는 행위에 그치는 것이 아니기 때문이다.

(3) 복상과 보전을 나누어 살펴보면 양심선언은

첫째, 내부자, 관련자의 행위이다.

양심선언은 불법적인 현실에 언제 또는 과거에 결연, 잠금, 관련비리가 가면 어떤 면에 내부자가 아니면 접근이 불가능한 정보지, 내부자 자신의 자질을 그 선언의 기점으로 하는 행위인 것이다.

둘째, 내부자가 내릴 수 있는 가장 적극적인 태행 수단이다.

조직구성원이 현실에 대해 취할 수 있는 태도는 거부적인 기만, 협조, 소극적 협력과 망관, 지면, 내부적으로 상관에 대한 항의 또는 거부, 외부에 폭포리; 4가지 정도만 나누어 볼 수 있겠다. 물론 양심선언은 그 4가지 태도중 가장 적극적인 행위인 것이다.

셋째, 양심선언의 목적은 공익이다.

양심선언이 추구하는 바는 개인이 이익을 위해서 이루어지는 것이 아닌 것이다. 자신이 속해있는 (공모)집단의 안정성이나 단기적 이익보다 폭도되므로써 공공이 얻을 수 있는 이익이 더 크다는 자신이 살아가는 사회진체를 망각, 모호한다는 목적의식(이익하단, 의식하지 아니하단)을 바탕으로 하는 것이다. 물론 그 목적중 양심의 보존, 부당한 억압에 대한 분노 표출등이 포함되어 있을 수 있으나 그것이 양심선언의 궁극성을 방해하지 않는 것이며, 양심의 보존중 자체가 현대국가에 있어서는 공익적인 것이기도 하다. 이 궁극성으로 보며 양심선언은 파시적인 행위가 아닌 진실적인 행위라는 목성이 스며드는 것이다.

넷째, 양심선언은 그 당시에 있어 선의를 기반으로 하는 것이다.

양심선언은 개인의 양심, 가치관, 직위윤리 등에 비추어 도덕적으로 정당하다고 판단되었을 때 이루어지는 것이며, 다른 내부자에 대한 모욕이나 공명심에 의해 이루어지는 것이 아니다. 심리학적 또는 실제 개인의 이득이나 희생성, 복수심에 의해 비슷한 행위가 이루어질 수 있음을 인정한다 하더라도 우리는 양심선언의 큰 보상으로 당시에 있어 선의를 배 놓을 수 없는 것이며 양심선언의 보조기치 또한 그 선의를 바탕에 놓지 않아서는 아니될 것이다.

다섯째, 양심선언은 해당조직의 외부, 나아가 국민전체를 향한 행위이다.

내부적 행위와 동시에 이루어질 수 있기도 하고, 외부적 행위가 유희적으로 이루어질 수 있지만 궁극적으로 외부지향적 행위이라는 요건을 생략할 수 없다. 그 당시에 당국에 대한 비판적 성격, 이미 그리고 행위의 의외성, 파격성등 그 특징으로 볼 수도 된다. 또한 우리나라의 경우 폭도의 대상이 지배권력의 불법비리와 연결되어 있는 측면에서 정치적

원칙을 아는 경우가 대부분이었으며 그 불법비리도 양심이 관여되어 있으며 반공적, 군주적  
으로 이루어졌음을 경험적 사실으로 찾을 수 있다.

### 3. 분 류

- (1) 폭로 대상의 구체성 : 구체적인 사실에 대한 폭로와 억압의 상황 전체에 대한 폭로
- (2) 폭로 대상의 비밀성 : 비밀에 대한 폭로와 공개된 사실에 대한 폭로
- (3) 선언의 성질 : 재직형과 미직형
- (4) 경 보 : 직접형과 우회형
- (5) 공개 성 : 밀고형과 공개선언형
- (6) 시 기 : 문체 발생이전, 진행중, 과거의 사실

### 4. 양심선언의 진행과정

(1) 미국의 경우에도 내부 고발의 결과가 경험적으로 유형화되고 있음이 학자들에 의해 권  
할 보고되고 있다.

우리나라 예에 있어서도 그 경기에 있어서의 유사성은 어렵지 않게 감지되고 있으며 발생  
배경, 발생상황, 선언이후의 경과등에 있어 그 유사성은 더욱 큰 것으로 보인다.  
그 유사성을 대강 살펴보면 다음과 같다.

(2) 양심선언자들이 폭로한 내용은 오랜 기간 일반인들이 권력이나 조수 계층중 내부에  
서 그러한 일이 있지 않을까 하고 의심하거나 그러한 내용이 조급으로 불리져 않고 있어 온  
것이다. 이에 대해 밀실 책임이 있는 권력을 사실 자체를 부인하거나 묵살하여 왔고, 그 내용  
의 정적은 정권이나 기득권 유지를 위한 정보이거나 공작을 내용으로 하고 있다. 또한 폭로된  
내용은 불법적인 것으로 권력이 내보이지 않기 위해 필사적으로 은폐해 온 것인데 때문이다. 그  
것도 상당한 지위에 있지 아니한 사담을 접근할 수 없는 것이다.

왜 권력 내에 불법적인 후적이 존재하는가. 물론 이것은 정당하지 못한 지만 일에 지리  
같은 권력이 정권을 유지하려고 성의유지 못할을 감추고 정당성에 대한 의문을 제기하고 있  
을 공해하기 위해 많은 조직, 공작을 필요로 하기 때문이다. 이러한 조직 내용, 공작 내용이  
공개되는 경우 정권은 더욱 공격을 받기 때문에 그 공개를 강지적으로 막아왔던 것이다. 결국  
양심선언은 불법과 비리를 저지르고 있는 거대한 권력 기득권 집단을 개인이 견제할 수밖에  
없을 위압적이며 구조적인 사회, 정치 상황 아래에서 일어난 것이다.

(3) 이러한 양심선언에 대한 권력의 대응은 함석 농라우리 민중 비슷한 방법을 택한다. 양  
심선언의 내용에 대해 권력은 처음에는 묵비하다가 어쩔 수 없는 증거에 의해 마지못해 기인  
하게 되지만 동시에 양심선언자를 인격파탄자도 매도함으로써 책임을 덮으려고 시도한다. 그  
간수학에 불만을 품은 자, 농도를 사이에서 숙달적 성격으로 파동된을 받는 자, 조직을 배반  
한 소임옹주의자, 사상이 의의스러운 자, 근무시 비리에 연실된 것이 있다는 등으로 공격을  
하거나 폭로 내용도 정확하지 않고 과장된 것이라는 등으로 그 진실성, 진정성에 대해 공격하  
고 있다. 그 다음에는 양심선언을 하는 과정에서 일어나는 양심선언자들이 불가피한 행위를  
이유로 가한 먼저 양심선언자(비리, 불비를 저지른 자가 아닌)를 구속한다. 즉 양심선언을  
하기 위해 수밖에 밖으로 나온 행위들 모두 이당, 증거물을 가지고 나오는 것을 알고, 기밀유  
선, 나아가 비리의 주범으로 양심선언자를 지목하는 등 양심선언자들에게 구속조치를 취한다.  
구속 후에는 최대한 인본이나 변호인의 전속을 차단하고 감압적인 수사방법을 통해 양심선언

의 내용을 왜곡하려는 것이다.

(4) 또한 미지못해 인정하게 된 양심선언 내용에 대하여도 그것을 제도 자체의 결실을 결실하는 상부조작과는 부관한 것이며, 해당 집단의 우연적이고 능발적인 잘못이라고 말한다. 여론에 밀려 최소한의 가담자를 일컫거나 인사조치를 취하는 경우에도 대를 관내하게 되어 하고 있다. 가담자들이 내한 관내한 저분은 추가적인 조직이탈을 방지하기 위한 이럴 수 있는 것으로, 여론이 뒷받침을 비난에도 권력은 물러설 수 없음을 보여주고 있다.

만일 이들을 보호하지 아니할 경우, 이들이 자신의 해당행위가 자위방위 잘못이 아닌 양심의 지시이며 구조적으로 사행된 것이라고 폭로할 수 있고, 이 때 권력의 책임은 공적을 받기 때문에 이들에게 최소한의 조치만을 취함으로써 양심선언의 효과를 차단하고자 하는 것이다. 즉 관련자들에 대한 조치는 권력비리에 대한 사회적 대응이라기 보다는 정치적 행위이며, 또한 양심선언을 막지 못한 데 대한 윤리적 정죄가 강하다.

이러한 조치 이후에 권력은 구분적이고 제도적인 개혁과 양심선언자의 식량, 권력과의 유기적인 공적들을 요구하는 여론을 전혀 수면하지 아니한다.

(5) 권력의 최대 관심은 여론으로 부터의 도피, 국민의 망각이다. 이것을 위해서 선언자에 대한 보복은 2차적인 것으로 국민의 관심이 유지되는 한 속사, 제반 조건은 최대한 미식거리며 이루어진다. 양심선언자들에게 대한 사법처리도 매우 미안 것은 양심선언자들이 위해서 그런 것이 아니며, 우연도 아니다. 한편 국민의 관심이 애초에 적거나, 시간이 흐름에 따라 적어지거나 할 때에, 선언자에 대해 무지미한 처벌을 가한다.

### 5. 양심선언, 어떻게 보호해야 할 것인가.

양심선언이 있을 이후 권력의 수많은 노력에도 불구하고 자신의 처세를 관수하고 행한 양심선언은 사회에 미치지 않은 영향을 미쳤다. 두 부재자 투표제도의 개선 없이는, 20의 만민에게 대한 정보 수집의 금지 없이는, 제법의 소음집중과 이를 조정하는 권력과의 행정유치의 예 소 없이는, 이 사회의 민주화가 진행 완성될 수 없다는 것을 이들을 행위로 보여 준 것이다. 나아가 권력기관의 정복에 대한 국민의 접근이 법적으로 보장되어야 하고, 정보기관에 대한 합법적인 기능제한이 필요하다는 것을 보여주고 있다. 그러나 이 사회가 양심선언자들에게 돌려준 것은 무엇인가.

앞에서 말한바와 같이 소중한 성과뒤에서 그들에 대한 설익은 조치는 너무나 미지 않고 있다. 해적, 파면, 강제 불명예 제대등 신문상 불이익이 온전히 회복된 예는 거의 없으며 명예가 회복될 수 있는 정부의 조치도 없다. 불이익이 수년간 계속되고 개인의 불명이 그것에 의해 억압되는 현실이 계속된다면 평범한 시민이 권력, 거대기업의 불법비리에 묻어 아디게 될 유권 때 그들의 서명을 어떻게 기대할 수 있겠는가. 지금과 같은 현실이 개선되지 않고서는 목공한 제, 양심때문에 번민하면서 살아가는 것 이외에 기대할 수 없을 것이다. 이러한 현실을 개선하기 위한 몇가지 조치를 생각해 보자.

첫째, 무엇보다도 불법적인 현실을 최대한 축소시키기 위해 사회전체의 민주화가 필요하다. 권력을 유지하기 위해 공권력의 이름으로 행사되는 폭력, 범죄의 이름으로 부정권을 행하는 악법, 기득권이 유지 취대를 위한 불공정한 거래, 욕심이 끝이 깨어지지 아니하면 아니 될 것이다.

둘째, 자기 양심선언자들에 대한 명예회복 조치이다. 30년이상이 군사정권이 막아 내리고 문민

정부를 지부하며 개혁을 모토로 한 현 정부가 들어선지 1년이 넘게 흘렀다.  
개혁이라면 과거의 부정적인 유산을 청산하겠다는 뜻이며, 또한 그 청산없이도 달성될 수 있는 것이다. 그렇다면 그 개혁이라는 것을 위해서도 더 늦기전에 과거의 부정비리를 폭로한 양심선언자들에게 가해진 잘못된 조치는 거두어 들어야만 할 것이다. 그들에게 가해진 형벌을 취소하고, 수배를 해제하여야만 하며 원칙에 복직을 원할 경우, 즉시 복직조치를 취해야 하며 명예를 회복시켜야 할 것이다.

첫째, 양심선언 보호의 제도적 보호장치가 마련되어야 한다.  
집단지이며 조직적인 권력이나 집단의 비리, 불법에 대해 호루라기를 불어 이를 폭로하고 공의를 환기시키는 행위는 부정한 권력집단이 주재하고, 또는 권력집단의 힘이 무당하게 행사될 가능성이 있는 한 있을 수 밖에 없으며, 필요한 것이다.  
(물론 그런 행위를 일정한 요건을 정하여 보호해야 하는 것은 마땅한 것이다.)  
즉 양심선언에 대한 보호 법문이 신속하게 제정되어야 할 것이라는 것이다.  
이런 이윤추급자관에 대한 고등법원의 판결이 무당한 명분에 대해 저항할 수 있는 공적시정권 의 일부를 인정하였다고는 하나 (실제 판결의 내용은 매우 보호하여 이를 정면으로 인정하였는지는 의의의 여지가 있다.) 그것은 사안에 따라 재판부에 따라 매우 가변적이지 않지 않을까 걱정이 될 수 없을 뿐 아니라, 후술하듯이 보긴 또한 지나치게 엄격하다.  
민주화의 전선이라는 것은 소수자에 대한 특별적 보호가 아닌 일반인에 대한 일반인의 보호가 그 한 성질이라 한다면 제도화의 중요성 또한 여기에 있겠다.  
원칙이 위법례와 미합리적인 양심선언자 보호장치 (가칭 양심선언자 보호법으로 하며 양심선언법으로 줄여 쓰기도 한다)에 관해 항을 바꾸어 살펴보기로 한다.

그 외에도 양심선언자를 보호하기 위한 시민운동의 활성화등을 늘 수 있다.

## 6. 양심자법의 입법례

### (1) 미국

내부의 양심적 고발자 보호에 관하여 미국은 세계에서 가장 빠르게 입법적 자질을 갖고 있다고 보여진다. (그러나 미국의 경우에 중앙정보부, 국방부등에 있어서 많은 예외가 있고, 그 경우 내부고발자 보호의 폭은 매우 좁은 형편이다.)

#### ① 기업부문에서의 내부고발자 보호

대표적인 것이 [부정고발법(False Claims Act of 1986)]이다. 내부고발자는 이법에 따라 정부의 구매계약이나 기업내부의 고적이 미신 직접적으로 법권으로 부터의 보호를 받을 수 있다. [부정고발법]은 정부의 계약을 맺고 있는 민간기업이 정부를 속이고 있는 경우, 이것을 아는 기업의 구성원이 연방정부를 위하여 그 기업을 고소하도록 하고 있다. 적어도 현재까지 이 법은 내부의 양심적 고발자에게 가장 강력한 보호를 주고 있는 법 등은 여전히 공제이나 고발의 성공 가능성은 가장 크다고 하겠다.

[부정고발법]은 고발을 하는 내부자에게 고용주 보복으로 부터의 철저한 보호를 제공한다. 따라서 기업주는 비리를 공개하였다고 하여 그 개인에게 보복을 가할 수 없도록 되어 있다. 내부고발자들이 국민이 낸 세금을 보호하는데 있어서 결실의 역할을 한다는 점을 인정하고, 그러한 부패고정 행위에 대하여 사례를 규정하고 있다. 예컨대 정부가 개인의 고발을 인정받고 소송을 하여 돈을 환수하면, 내부고발자는 그 환수한 돈의 15퍼센트에 해당하는 금액을 상금으로 보장받는다. 내부고발자가 실질적인 역할을 하고, 그 소송에 정부가 신사 취급하는 식이면, 고발자가 받은 상금은 퇴직을 금액의 15-25퍼센트 까지 높아진다. 만약 개인이

정부의 개입없이 시장에서 이기면, 이는 그 최후한 금액의 25-30퍼센트와 변호사비를 보상받게 된다.

그 밖의 강력한 보호는 여러가지 형태의 연방법령들 속에서 나타나고 있다. 대부분은 환경보호에 관한 것이다. 예컨대, [청정대기법(Clean Air Act)]이나 [자원보존과 회복법(Resource Conservation and Recovery Act)] 등이 민간기업의 고용인들에 대하여 보호를 위해 하는 조항들을 가지고 있다. 내부고발자 보호 조항은 이때 이러한 법의 초기적 실행을 돕는 역할을 한다.

### ② 정부부분에서의 내부고발자 보호

크게 두 가지가 있다. 그 하나는 [공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act of 1978)]이다. 불법적 활동을 폭로, 고발하는 공무원들을 보호하는데 있어서 공인이 되는 가장 기본적인 법이라고 할 수 있다. 그러나 불행하게도, 이 개혁법은 그 동안 그러한 역할을 잘 수행하고 있지 못하고 있다는 비판을 받아 왔다.

또 다른 하나는 [내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989)]이다. 미국의 특은 정부기관내의 부정행위 활동을 고발한 연방공무원들이 어떤 불이익도 당하지 않도록 하여 일종의 고발자를 보호하고, 정부가 각 기관이 부패하는 것을 방지하고자 이 법을 통과시켰다. 그 주요한 내용을 보면, 불법적 활동에 관여하는 것을 지적하였다고 하여 공무원이 어떠한 불리한 일도 당하지 않도록 규정하고 있다. 특히 위법행위(모든) 내부양심적 고발자가 보호된다. 구체적 조항을 주고 있다. 내부의 고발자는 더이상 민권행동의 부담이 없고, 오히려 권익적 구제를 받는다. 나아가 내부고발자들을 전보의 요구를 할 수 있다. 내부고발자들이 자신의 고발하였던 상관들에게 되돌아갈 때 그들의 법적 승리를 공히하여주는 문제가 있어, 이를 막고자 한 것이다.

### ③ 군사부분에서의 내부고발자 보호

내부고발자들을 보호할 목적으로 한 두 가지의 법안을 주고 있다. 그 하나는 [군사내부고발자보호법(Military Whistleblower Protection Act - 1988)]이고, 또 다른 하나는 [방위권(Defense Authorization Act)]이다. [군사내부고발자보호법]은 군대의 양심적인 내부자들에 대하여 민간인들이 받고 있는 것과 같은 보호로부터부터 동일한 보호를 주고자 한 것이며, 여기서 군대 부부상 국민을 죽이는 실책을 고발하고, 그 결과를 목적으로 부터 고발을 하고 있는 자들을 보호하는 공식적 절차를 규정하고 있다.

### ④ 내부고발자에 대한 지방자치단체의 보호

미국은 현재 15개 주가 내부고발자들을 보호하는 법령을 가지고 있다. 어떤 주들은 단지 승거나 제한적인 적용범위를 가지고 있는 반면에, 몇몇 주들은 광범위한 보호를 제공하고 있다. 그밖에 많은 주들은 내부고발자들에 대한 고용주의 위법적 해고에 동등정책의 시각 하에서 억제함으로써 내부에서 고발하는 양심인들의 법적 구제를 시도하고 있다.

(2) 유권 추수 : 영구적 비분한 유권 작곡에 있어서 양심자 보호의 문제는 민중의 자유와 정보 공개 문제의 관련하에 이루어지고 있다. 국가차원에서 별도로 양심자법을 가지고 있는 것은 않으며 호주의 권스랜드, 뉴 사우스 웨일즈등 지방정부에서 입법화 움직임을 보이고 있다.

(3) 일 분 : 법률 제정되어있지 않고 그에 관한 적극적인 움직임이 보고되지 않고 있다.

(4) 이윤을 감시관이 판결선고 재판부의 견해

(이것 권문이 입수되지 않아 신문보도에 기우함)

- ① 공개된 내용이 비밀이 아니거나, 비밀이라 하더라도 반복적 행위 목적 달성을 위해 공개가 필요한 경우 국민에게 알리는 것이 국가에 이익이 된다. (선언하에 이루어진 것)
- ② 신속하고 정확하게 다하기 위해 필요한 주의 의무를 다하여야 한다.
- ③ 따라서 공개될 경우 정확성, 공정성이 분명히 입증되어야 한다. - 공무원의 정보의무 (이 권에 있어 재판부는 양심선언의 정당성을 전부 인정하지 않았고, 이번 직권 위조의 이유로 재판권 남용으로 한다.)

(5) 보호법 제정의 몇가지 원칙

- ① 법의 정치는 불법에 대한 지방관의 인정이라는 헌법원리 이어야 한다
- ② 불법 명령에 대한 거부권과 보호조치(불리치분 금지)를 명문화하여야 한다
- ③ 국가 공익에 합치되는 것이라면 비밀여부를 보호여부나 기준으로 삼아서는 안 된다.
- ④ 불법의 주요권 이니라, 정보의 공개에도 적용되어야 한다.
- ⑤ 통기에 대한 입증책임을 선언자에게 부담하게 하여서는 아니된다.
- ⑥ 양심선언자에게 정확성, 공정성의 요건을 행정기관과 같은 정보 보호부처에서는 아니된다.
- ⑦ 양심선언자에게 선언이후 조사과정등에서 충분히 자유로운 발언 기회가 주어여 하며, 자진에 관한 정보에 접근할 수 있어야 한다.
- ⑧ 양심선언 내용의 조사를 동정한 제3의 기관에 맡겨야 한다. (특별기구)
- ⑨ 양심선언의 목적을 수행하기 위해 불가피하게 수반되는 행위를 법적으로 처벌하여서는 아니된다.

7. 결 론

양심선언자의 문제, 1980년대 후반 이래 계속 제기되어 왔지만, 그에 대한 해결 문제, 이 때까지 구호의 수준을 크게 넘지 못하고 있음을 분명한 현실이다. 이에대한 정부의 태도 또한 위키 군사독재의 다른 점을 찾아보기 힘든 형편이다. 공식적으로 아무런 성향이 없는 것이며(아마 후보적 김도로 이루어진 바 없는 것이 아닌가 보인다), 아마도 암정적으로도는 견대적인 것으로 판단해도 틀리지 않을 것이다.

그러나 양심선언의 순기능은 가까운 현상이 증명할 바이며 전 대통령도 그의 수혜자이기도 한 것이다.

앞으로 현행 정당성을 가지는 정치권력과 거대 관료제에 대한 조류의 역할로서, 김수환 미 내해지고 과거 국가권력의 옹까지 상당부분 대체하는 대기업집단, 재벌에 대한 감시라든 제권에서 그 유용성은 유지될 것이다.

따라서 정보사회에 있어 민주제중 가장 중요한 요소의 하나인 정보공개 문제의 일부적으 본 때 그 효용은 확대될 것이 예상된다.

이제 현정부가 과거의 틀레에서 벗어나려면 양심선언에 대한 부정적 인식에서 벗어나 양에서 일기된 재판조치를 하루빨리 시행해야 할 것이다.



인권		
동국대	공공기	5
	B7-4	5

内部良心者の 保護立法이 필요하다

Institutionalizing whistleblower protection: some social considerations

박 흥 식(朴興植)\*

Heungsik Park

\* 중앙대학교 사회과학대학 행정학과 교수

「내부고발(whistleblowing)」이란 무엇인가

내부고발은 구조적으로 은폐되고 있는 부정과 비리에 대한 내부인의 항의이자 참회의 표현이다. 이것은 내부의 양심자에 의한 도덕적 행위로서, 자신의 행위에 대한 내면적 확신이 언제나 그 바탕이 된다. 따라서 자주 양심선언의 형태로 나타난다.

내부고발에는 다양한 형태가 있다. 그러나 보편적이고 전형적인 형태를 기준으로, 또 보다 구체적으로 이것의 의미를 설명하여 본다면 “내부고발이란 과거에 조직의 구성원이었거나 또는 현재 그러한 사람이 자신이 몸담고 있는 조직이 불법, 부정한 방법으로 정부 또는 국민을 속이는 활동을 하고 있다는 사실을 발견하고 이에 대하여 거부나 항의를 표시하다가 오히려 보복을 당하게 되고, 결국 외부에 그러한 문제를 호소하게 되는 행위”라고 할 수 있을 것이다. 고발이라는 표현을 담고 있으나, 내부고발은 내부에서의 반대, 이의제기로 부터 시작하여 법원, 공청회, 청문회에서의 증언, 매스 미디어나 정부기관에 대한 제보, 신고 등의 모든 형태를 포함한다.

미국의 예를 보면, 내부고발현상은 대체로 공공부문에서 시작되어 민간기업까지 확산되었고, 돌출적 사건에서 점차 보편적이지자 항시 가능한 현상으로 인식되어 가고 있다.

우리의 경우, 감사원의 감사비리, 보안사민간사찰, 군부재자투표부정, 관권부정선거, 상문고 비리 등등에 대하여 나타났던 무수한 크고 작은 폭로와 제보 등이 모두 여기에 해당되는 사례들이라고 할 수 있다. 기업부문에서는 상대적으로 드물었던 것이 사실이지만 대구염색공단의 유독물질비밀방출구의 폭로사건도 전형적으로 여기에 해당되는 경우이다. 그러나 이것은 사회의 주목을 받았던 극단적 경우이고, 보다 작은 문제들로 내부에 관한 것이었거나 간접적 제보 형태로 신분이 밖에 알려지지 않아왔던 이와 유사한 무수한 비리의 제보나 고발이 국회의원, 감사원, 방송, 신문, 시민단체 등등을 통하여 이루어져 왔다.

그렇다면, 이와 같은 「내부고발(whistleblowing)」이라고 불리워지는 현상들에 대하여 우리가 주목하여야 할 이유는 무엇인가? 그것이 우리 사회에 대하여 갖는 함의는 어떤 것인가? 그리고 왜 우리는 그들을 이대로 방치하여서 아니되는가? 이것이 중요한 논제이다.

### 무엇이 문제인가

내부양심자 보호에 관한 입법을 주장함에 있어서는 적어도 두 가지의 문제는 반드시 언급되어야 할 것이다. 첫째, 現정부는 깨끗한 정부, 투명한 행정, 그리고 무엇보다도 부패척결을 주장하고 있다. 또 개혁에 시민 한 사람 한 사람 모두가 적극적으로 동참하여야 할 것을 요구하고 있다. 그러나 우리는 깨끗한 사회를 위하여 또는 개혁을 목적으로 비리와 부정을 거부하였던 많은 양심적 시민들이 어떠한 희생을 치루어야 했던가를 묵도하고 있다. 이들이 보호받지 못하는 상황에서, 시민의 진정한 동참이 가능한 것일까? 우리는 그렇다고 대답하기 어렵다.

둘째, 정부는 익명의 투서, 제보는 수사를 앓는다고 한다. 이러한 정부의 방침이 타당성을 가지기 위하여는 공개적, 명시적으로 부패에 관하여 제보하는 시민에 대하여는, 특히 그가 조직의 한 구성원일 경우, 그 사람의 신원이 반드시 보장받고 어떠한 불이익도 당하지 않는다는 것이 전제되어야 한다. 만일 그렇지 않다면, 부패의 실재를 보았다고 하더라도 누군들 자신의 이름을 밝히며 나서겠는가? 이성적 인간에게 그것을 바라는 것은 무리이다. 또 그러한 까닭으로 진실과 사실을 얘기하는 것이 양심선언 형태가 아니면, 불가능하게 되는 것이다.

정부는 내부양심의 실천자들에 대하여 어떠한 보호정책을 갖고 있는가? 아니 염두에라도 두고 있는가? 그렇다고 대답을 하지 못한다면, 市民들에 대한 현재의 정부의 태도란 결국 不義를 보아도 침묵하거나 묵종하라는 요구를 암묵적으로 하고 것으로 해석될 수도 있다. 이들에 대한 보호적 장치가 없다면 불법적 행위에 의하여 우리 자신들에게 위협이나 손해 될 일이 발생하고 있거나 우리의 세금이 공무원들에 의하여 낭비되는 사실을 목격한 경우라고 하더라도, 그 옆에서 그것을 본 내부의 사람이 여기에 문제를 제기하거란 불가능에 가까운 것이다.

정부는 정직하고 열심히 노력하는 사람이 존중받는 사회를 만들겠다고 하고 있다. 바꾸어 말하면, 이렇게도 표현할 수 있을 것이다. "깨끗하고 양심적으로 사는 사람이 보호받아야 한다." 이것은 나쁜 것을 나쁘고, 잘못된 것을 잘못되었다고 생각할때, 그리고 그렇지 않은 것을 용기있게 거부할때 그 사람이 보호받을 수 있는 사회가 되어야 함을 뜻한다.

이쯤에서 우리는 내부고발이란 내부의 양심적 개인이 공익을 위협하는 비리의 실재를 보고 이를 모두를 위하여 공개하는 행위라는 점을 다시 한번 상기하여야 한다. 따라서 문민정부가 노력하고 추구하는 바가 건강한, 그러니까 정의로운 사회 환경을 디자인하고자 하는 것이고, 그리고 그것이 진정이고 사실이라면, 내부고발자를 보호할 것인가 아닌가의 문제가 아니라 이제는 이것을 여하히 제도화하여야 할 것인가의 방법론의 문제로 수렴되게 된다.

다음에서 미국의 경험을 보고, 이들의 제도화의 노력과 결과를 살펴보면 우리가 무엇을 할 것인가와 관련하여 시사하는 바가 적지않을 것이다.

### 미국의 경험

미국은 1960대 이래 무수한 내부고발 현상을 보아왔다. 그 만큼 이와 관련된 문

제들에 관한 한 적지않은 시행착오도 보여지고 있다. 물론 그 과정에서 풍부한 논의가 있었다. 수 많은 판례들이 나왔고, 보호가 있기까지 찬반의 토론도 겪을 만큼 겪었다. 관련된 서베이도 수 없이 많다. 그러나 현재도 각 분야에 걸쳐 나타나고 있는 크고 작은 이들에 관한 문제가 여전히 방송과 신문의 주목을 받고 있다.

많은 영화들이 내부고발자들이 받게 되는 고통과 실의를 주제로 제작되었고, 국내에도 이들이 여러 편이 소개되어온 바 있다. 소설도 나왔고, 자서전도 출판되었다. 이러한 모든 것은 궁극적으로 내부고발자들이 우리 대다수를 위한 행동을 하고 있는데 반하여, 사회는 그들의 의로운 행위에 대하여 만족스러운 보호를 하여주지 못하는 데 따른 문제제기가 아니겠는가 생각되어 진다.

수 많은 사례들이 있지만, 전국적으로 알려졌던 것으로 가장 최근의 일인 그것도 우리에게 가장 시사하는 바가 될 만한 것을 골라 여기 소개하여 본다. 지난 해 1월 17일자 미국 마이애미 헤럴드(Miami Herald)는 내부고발에 관한 다음과 같은 기사를 실고 있다. 그 내용인 즉 이렇다.

체스터 월쉬(Chester Walsh)는 제네럴 일렉트릭사의 프로젝트의 관리자였다. 그는 이스라엘에 파견되어 근무하던 중 자신의 회사가 정부의 항공기프로젝트를 정부로부터 계약하여 돈을 받고 수행하면서 만들고 있지도 않은 컴퓨터프로그램의 제작이나 건물의 신축에 대하여 허위로 문서를 작성하고, 보고하는 방법으로 부당하게 정부로부터 돈을 빼돌리고 있을 뿐만 아니라 제트엔진 가격을 과장되게 부풀려 보고하는 방법으로 정부를 속이고 있다는 사실을 발견하고 양심적 갈등에 빠진다.

그는 만일 자신이 그 사실을 정부에 제보하는 경우, 누가 그러한 제보를 했는지가 당장 문제가 될 것이고 결국 자신이라고 밝혀지더라도 하는 날에는 자신에 돌아올 보복을 눈앞에 보듯 뻔하게 알 수 있을 것이란 사실에 절망한다. 우선 자신이 팍홀려 오래 동안 쌓아왔던 경력과 직장의 상실이 그 첫번째 댓가가 될 것이다. 그는 그러한 행위로 받게 될 보복의 두려움과 자신의 양심 사이에서 고민을 한다. 그러는 동안에 그는 내부고발자에 관한 보호법이 있다는 사실을 우연히 신문을 통하여 알게 된다.

그 법은 내부고발자에 대한 사회적 보호와 그 댓가의 지불에 대한 약속을 담고 있었다. 그는 내부고발의 보호에 관한 이러한 법으로 부터 자신의 고통을 덜 수 있었다. 또 조직의 보복에 따른 삶의 위안이 사회에 의하여 마련되어 있음을 알고 격려를 받는다. 결국 그는 이 법이 갖고 있는 보호능력을 믿고 호루라기를 분다. 그후 월쉬는 개인이 정부를 대신하여 국민을 속이는 비리를 고발한 사람에게 보상을 주도록 규정하고 있는 이 법에 따라 1,340만 달러를 그 보상으로 받았다.

이 사례는 내부고발보호법이 생긴 이래 주어진 가장 높은 상금으로 기록되고 있다. 그러한 이유로 당시에 이 사건은 전국적 뉴스거리로 다루어졌고, 내부인의 자기 회사 비리 행위의 고발에 대하여 정부가 꼭 돈까지 주어야 하는 문제가 일반인들 사이에 화제가 되었던 바 있다. 그 결과 봉급을 받고 일하는 대부분의 사람들은 대체로 이에 관한 어느 정도의 의식을 갖는 수준에 이르지 않았나 보여진다. 그러나 이 기록도 곧 깨질 것으로 전망된다. 같은 신문에 실렸던 한 가지 사례를 더 보자.

샌디에고의 前영업소장 도든(C. Jack Dowden)은 미국에서 가장 큰 의료연구소 가운데 하나인 국립위생연구소(NHL)가 의료에 관한 전문지식을 갖고 있지 않은 시민들을 대상으로 이들의 무지를 이용하여 부정을 저지르고 있다는 사실을 발견한다.

그 不正의 내용이란 시민들에 불필요한 혈액검사를 추가로 받도록 하여 부당하게 진료비를 높히 계산한 뒤, 정부기관에 그 대금을 청구하는 것이었다. 그는 이것이 정부의 의료복지서비스 제도 자체를 위협에 빠뜨리고, 국민의 세금을 낭비하게 만드는 중대한 문제라고 판단한다. 결국 그는 그러한 사실을 고발하였다.

아직 상금 결정이 끝나지 않고 있으나, 그는 1천5백에서 2천5백만 달러를 보상금으로 받을 것으로 추정되고 있다.

이들은 민간부문의 경험이다. 그러나 둘다 모두 내부양심자들의 활동이 어떻게 국민이 낸 세금이 낭비되는 것을 막을 수 있는가를 보여주었던 전형적인 경우라고 하겠다.

그러나 정부부문, 예컨대 내무, 보건, 의료, 환경, 교육, 군사, 사법 등등의 거의 모든 부분에 있어서의 이와 같은 사례들에 대한 경험은 한 발 앞서고 있다. 하지만 정부공무원들은 그러한 부정을 목격하는 경우, 당연히 거부, 항의할 의무가 주어져 있어 그에 대한 금전적 댓가는 고려되지 않고 있다. 이것은 공무원들이 상관에 대한 봉사자가 아니라 국민에 대한 봉사자이고 그들에게 보수를 주는 것 또한 국민들인 까닭이다.

그러나 공무원들은 국내의 경우도 그랬지만, 미국에 있어서도 물질적인 부패증거의 수집 및 공개와 관련하여 불가피하게 정보누출자 또는 기밀보호법의 위반에 빠진다는 문제가 걸리고 있다. 어떤 면에서는 이것이 공무원들에 대한 보호가 보다 절실하다는 반증아닌가도 여겨진다.

#### 内部告發者保護에 관한 立法例

미국은 내부의 양심적 고발자 보호에 관한 한 가장 앞서고 있다. 이들의 보호제도화 노력의 중요한 이유 가운데 하나는 조직의 내부에서 잘못이 저질러지고 있는 것을 나서서 고발하는 개인을 보호하여 주어, 그들이 당당히 나와 부패를 공개함으로써 문제가 심각하게 전개되기 전에 교정할 수 있도록 하자는 것이었다. 그러나 아직도 미 중앙정보부, 재향군인회, 국방성 등은 많은 예외를 인정받고 있다. 몇 가지 부분으로 나누어 보자.

##### (1) 민간부문에서의 내부고발자 보호

대표적인 것이 「不正주장법(False Claims Act of 1986)」이다. 내부고발자는 이 법에 따라 정부의 구제제도가 기업내부의 그것이 아닌 법원으로 부터 보호를 받을 수 있다. 이 법은 정부와 계약을 맺고 있는 민간기업이 정부를 속이고 있다는 것을 발견한 경우, 그것을 알아차린 기업의 구성원이 연방정부를 위하여 그 기업을 제소하도록 하고 있다. 적어도 현재까지 이 법은 내부의 양심적 고발자에게 가장 강력한 보호를 주고 있는 것으로 평가받고 있다. 아직까지도 내부고발에 따른 보복의 입증 부담을 내부고발자에 주고 있는 점 등의 문제가 남아있기는 하나 고발결과와 성공 가능성은 가장

크다고 하겠다.

이 법은 고발을 하는 내부자에게 고용주의 보복으로 부터 보호를 제공한다. 따라서 기업주는 비리를 공개하였다고 하여 그 개인에게 어떠한 보복적 조치도 취할 수 없다. 同法은 내부고발자들이 국민이 낸 세금을 보호하는데 있어서 결정적 역할을 한다. 同法은 내부고발자들이 국민이 낸 세금을 보호하는데 있어서 결정적 역할을 한다. 이 때 점을 인정하고, 나아가 그러한 부패교정 행위에 대하여 댓가를 규정하고 있다. 이때 주어지는 댓가는 정부가 할 일을 시민 개인이 대신하여 해주는 것에 대한 보수를 간주된다.

구체적으로 보면, 만일 정부가 개인의 고발을 인계받아 소송을 하여 그 돈을 되찾으면, 내부고발자는 그 환수한 돈의 15퍼센트에 해당하는 상금을 보장받는다. 내부고발자가 실질적으로 역할을 담당한 그 소송에 정부가 단지 합류하는 식이면, 고발자가 받는 상금은 되찾은 금액의 15-25퍼센트 까지 높아진다. 만일 개인이 정부의 개입없이 소송에서 이기면, 그는 그 회수한 금액의 25-30퍼센트와 변호사비를 보상받게 된다는 것 등이 그 주요 내용이다.

그 밖의 단편적인 보호는 여러 가지 형태의 연방 법령들 속에서도 나타나고 있다. 대부분은 환경보호에 관한 것이다. 예컨대, 「청정대기법(Clean Air Act)」이나 「자원보존과 회복법(Resource Conservation and Recovery Act)」 등이 민간기업의 고용인들에 대하여 보호를 확대하는 조항들을 가지고 있다. 내부고발자 보호 조항은 이때 이러한 법의 효과적 집행을 돕는 역할을 한다.

#### (2) 정부부문에서의 내부고발자 보호

여기에는 크게 두 가지가 있다. 그 하나는 「공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act of 1978)」이다. 이것이 불법적 활동을 폭로, 고발하는 공무원들을 보호하는데 있어서 근간이 되는 가장 기본적인 법인 것은 사실이나, 불행하게도, 이 개혁법은 그동안 이러한 역할을 적절히 수행하고 있지 못하고 있다는 비판을 받아 왔다.

또 다른 하나는 「내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989)」이다. 미 국회의회는 정부기관내의 不正한 활동을 고발한 연방공무원들이 어떤 불이익도 당하지 않도록 하여 양심적 고발자를 보호하고, 정부의 각기관이 부패하는 것을 방지하고자 이 법을 상하 양원 만장일치로 통과시켰다.

그 주요한 내용을 보면, 공무원은 불법적 활동에 관여하는 것을 거절하였다고 하여 어떠한 불리한 일도 당하지 않는다. 특히 同法은 「모든」 내부양심적 고발자가 보호된다는 구체적 규정을 두고 있다. 내부의 고발자는 더이상 법적 입증의 부담을 지지아니 하고, 오히려 우선 잠정적 구제를 받게 된다. 나아가 내부고발자들은 전보의 요구도 할 수 있다. 내부고발자들이 자신이 고발하였던 상관들에 되돌아갈 때 그들의 법적 승리란 실질적으로 무의미하거나 공허하여지는 문제가 있어, 이를 막고자 한 것이다.

#### (3) 군사부문에서의 내부고발자 보호

내부고발 군인들을 보호할 목적으로 법률안이 제출되었던 바 있다. 「군사내부고발자보호법(Military Whistleblower Protection Act-1988)」이 그것이다. 이 법안은 군대의 양심적인 내부자들에 대하여도 민간인들이 받고 있는 것과 같은 동등한 보호를 주기위한 노력의 일부로 나타났던 것이라고 하겠다. 同法案에서는 군대 복무중 국민을 속이는 실재를 고발하고, 그 결과 보복으로 부터 고통을 당하고 있는 사람을 보호하는 공

식적 절차를 규정하고 있었다.

이에 관한 문제제기와 보호노력이 수차 민간단체들에 의하여 시도되어 오고 있다. 어떠한 형태로든 이에 관한 입법이 나올 것으로 기대된다.

#### (4)내부고발자에 대한 지방자치단체의 보호

미국은 현재 15개 州가 내부고발자들을 보호하는 자체적인 법령을 가지고 있다. 어떤 주들은 단지 좁거나 제한적인 적용범위를 가지고 있는 반면에, 몇몇 주들은 광범위한 보호를 제공하고 있다.

내부고발자보호법 제정전의 많은 州들을 내부고발자들에 대한 고용주들의 보복을 금지하는 포괄적인 연방법이 없었던 까닭에, 고용주의 임의적 해고를 공공정책적 시각 하에서 억제함으로써 내부에서 고발하는 양심인들의 법적 구제를 시도하여 왔다.

#### 미국과 우리의 차이

국내의 내부고발은 미국과 약 20년의 시차를 갖고 나타나고 있다. 그러나 내부고발의 과정에서 겪는 고발자들의 고통이나 이에 관련된 문제들은 모두 마찬가지로이다. 이것이 전개되는 형태나 법정에서 적용되는 법적 논리 조차도 거의 유사하다. 공식적, 구체적으로 드러나고 있지는 않지만, 국내에서 제기되는 찬반의 이유도 아마 미국의 그것과 똑 같은 내용이 아닌가 한다. 예를 들어, 내부고발자보호법이 부시행정부에 의하여 두 차례나 부결될 수 밖에 없었을 때, 그들이 적용하였던 논리들이 현재 우리 정부의 태도라고 보아도 무리가 아닐 것이다.

민간부문의 내부양심자 보호에 관한 경우도 마찬가지이다. 미국의 경우, 기업주들에 의한 반론이 다양한 형태로 제기되었던 바 있다. 우리의 경우도, 민간부문에 있어서의 내부고발자보호에 관한 입법이 시도된다면 대부분의 거부의 이유는 기업주에 의하여 나올 것이고, 그 내용도 마찬가지로 될 것으로 기대된다. 그러나 대체로 거부하는 입장의 주장들은 실제 보호법이 만들어지고 시행되면서 과장된 것이자 지나친 우려였던 것으로 밝혀지고 있다.

반면에 국내의 내부고발은 그 특징에 있어서 적어도 몇 가지 점에서 미국의 그것과는 차이가 발견된다. 과거의 사례를 보면, 내부 양심자들의 고발내용은 독재와 반독재, 노동운동 등과 관련되면서 이데올로기 성격을 가졌던 것이 아닌가 한다. 물론 예외도 많아 일률적으로 말할 수는 없지만, 그들이 젊다는 점, 상당한 폭로들이 군인들에 의한 것이었다는 점에서도 차이가 나는 것이다. 그 밖에 국내의 내부고발은 전부터도 그랬고, 다 그러려니 믿는 개연적 부패를 고발하는 것이었다는 점도 그 중 하나이다.

내부고발상의 이러한 차이는 한국의 정치적, 역사적 상황을 반영하는 것이라고 하겠다. 그러나 그것이 미국이었든, 한국이었든 비리에 대한 내부의 양심적 문제제기는 보호를 받아야 한다 점에서는 차이가 없는 것이 아닌가 한다.

#### 내부고발보호입법이 갖는 의미

제도적 보호의 의미는 그것의 구체적 사례와 형태에 따라 달라질 수 있겠지만, 분명한 것은 이에 대한 보호로 부터 얻게 되는 사회적 이익이 크고 다양하다는 점이다.

첫째, 정부예산의 낭비, 권력의 남용 등의 부정에 대한 효율적 차단이다. 부패의 척결을 얘기하지만 누가 그것을 온전히 실천하겠는가? 깨어있는 시민 개인 한 사람의 몫이 가장 중요하다. 국민을 속이는 정부나 기업, 정부예산을 축내는 낭비와 비리, 국민의 건강과 안전을 위협하는 부패의 교정은 내부의 양심적인 사람들에 의하여 가장 능률적으로, 그리고 효과적으로 저지될 수 있을 것이라는 논리는 여러 가지 방법으로 설명될 수 있다.

내부고발은 구조적 부패와 악에 대하여 특별히 그 존재의미가 살아난다. 밖의 사람들은 내면의 사정을 알기 어렵다. 무엇이 잘못되어 가고 있는가는 그 주변에 있는 사람들이 잘 안다. 부패와 비리의 실체에 정통하고 그에 관한 증거를 확보할 가능성이 가장 높은 사람은 바로 내부의 사람이다. 따라서 이러한 사람이 부는 호루라기는 부패 교정에 가장 효과적일 수 밖에 없다는 논리이다.

또 다른 한편으로, 이렇게 설명을 하여 볼 수도 있다. 대통령이나 감사원에 의하여 하향적으로 하는 부패교정은 한계가 있을 수 밖에 없다. 감사원의 활동은 비상시적이고, 그것도 소수에 의한 것이다. 감사관이 모든 분야의 전문가일 수도 없고 그것도 외부인인 까닭에, 부패를 찾아내기란 어렵다. 부패의 실체를 가장 잘 아는 사람은 내부인이다. 그는 정확한 증거를 확보할 수 있는 조건을 갖추고 있다. 따라서 내부양심의 보호가 높은 부패 교정의 효과를 갖게 된다는 논리이다.

反腐敗개혁의 제도화로서의 내부고발의 보호가 수용된다면 그것은 소수의 눈에 의한 통제가 아니라 다수의 눈에 의한 부패통제를 뜻하게 될 것이다. 다시 말하여, 일시적인 것이 아니고 상시적이며, 하향적인 것이 아니고 시민들 자신들에 의한 상향적 부패 교정의 성격을 우리가 수용한다는 의미이다.

밖에서 아무리 소금을 뿌려도 타락과 부패를 막기는 어렵다. 근본적인 치유와 그것의 완성은 내부로 부터 속살이 돌아나도록 도와 주는 것이 아닐까?

둘째, 조직내의 도덕적 민주화이다. 부패의 억제에 대한 효과 보다도 중요한 것은 내부고발자 보호가 바로 개인의 양심적 표현의 자유에 대한 보장의 의미를 갖고 있다는 점이다. 그 이유가 무엇이었던 도덕적, 양심적 한 인간이 조직의 부패한 이익의 추구에 무방비로 노출되고 억압받고 희생되어서는 곤란하다. 그것은 우리 모두의 바라는 바가 아닌 까닭이다.

조직은 位階的 힘의 논리에 의하여 지배된다. 경쟁과 생존의 논리 속에서 조직은 자주 불법한가, 부당한가 등의 옳고 그름에 대한 것을 하위가치로 간주한다. 그렇지 않다면 더할 나위가 없겠으나, 문제는 그러한 논리가 개인의 양심과 갈등을 일으킬 때가 빈번하다는 사실이다. 조직이 비리에 가담하고, 이것을 알아차린 개인이 이를 거부할 때, 누가 유리한가. 굳이 설명이 필요하지 않다.

따라서 不義에 침묵을 강요받는 내부 양심의 보호에 대한 필요성이 제기되는 것이다. 이것은 또 다른 차원에서 직장내 약자의 권리보호에 해당한다. 그것도 도덕적 약

자인 것이다.

참여가 민주주의 전부가 아니다. 풍요로운 민주주의도 있을 것이다. 그러나 궁극적으로 우리가 지향하는 바는 공동체 사회의 구성원 모두가 도덕적 품위를 갖고 살 수 있는 양심과 정의에 바탕을 둔 민주주의라는 점이다. 개인의 도덕을, 양심의 자율적 발현을 보장하는 제도적 준비라는 면에서 내부고발자의 보호가 요구된다.

세째, 공직사회에 있어서의 실적제도의 구현이다. 능력에 따라 공정한 대우를 받을 수 있도록 공직사회를 구성하는 일은 우리 모두가 바라는 바다. 특히 공무원 자신들이 이것을 바라고 있다. 이와 같은 실적제도의 도입과 실행에는 각 공무원들이 불법, 부당한 일, 국민예산이나 권력의 낭비 등의 부정하고 옳지 못한 문제를 보았을 때, 이에 대하여 부담없이 항의하고 이의를 제기할 수 있는 환경이 전제되어야 하는 것이다.

따라서 미국의 경우도, 공무원제도개혁법의 제정 초기부터 내부고발자의 보호를 전담하는 특별조사국(Office of Special Council; OSC)을 실적제도보호위원회 소속으로 설치하였던 것이다. 그리고 우리는 여기서 특별조사국의 중요 역할이 실적제도에 반하는 모든 문제들의 조사해결과 교정적 집행에 관한 것이었다는 사실을 주목할 필요가 있다.

네째, 국민의 알권리 보호에 대한 기여이다. 「행정정보공개법」을 아무리 제정하여도, 정부가 내부의 잘못까지 공개하리라 보는가. 그렇지 않을 것이다. 이런 경우, 행정활동의 사정을 잘 아는 내부의 사람이 그에 관한 진실을 밝히면 문제가 악화되기 전에 잘못을 시정할 수 있을 것이다. 정보공개법의 의미가 실질적으로 완성되는데 있어서의 내부고발자의 기여란 이와 같은 점에 있다.

다섯째, 정책의 효과적 집행이다. 정부의 정책은 그 집행과정에서 제대로 되어 가야지만 기대된 효과를 거둘 수 있다. 그러나 집행과정에 관한 감독과 감시활동은 많은 비용을 요구한다. 특히 규제정책의 경우, 그 효과가 완전히 살아나려면, 일반 시민들의 깨어있는 의식으로 부터 나오는 적극적인 참여와 감시가 요구된다.

不脫法 현장을 목격한 시민이 그러한 사실을 관련 정부기관이나 언론, 기타 청문회, 공청회 등에서 어떠한 위험 부담없이 밝힐 수 있도록 있다면, 정부의 감독비용은 한결 덜어질 것이다. 내부고발에 관한 보호입법의 이와 같은 기대효과는 환경정책이나 교통, 보건 등등의 모든 분야에서 그 효과를 기대하여 볼 수 있는 것이다.

예를 들어, 정부의 보조금을 받아 운영하는 요양원의 비리는 거의 주기적으로 사회문제가 되어 왔다. 그에 관한 정부 담당자의 항변은 "언제 우리가 그것을 일일이 다 감독을 합니까? 그럴 예산이나 있는 줄 아십니까?" 였다. 이것은 내부고발의 보호와 관련하여 이점에서 우리에게 특히 시사하는 바가 많은 것이다.

여섯째, 건전한 시민교육의 효과이다. 대부분은 굶어 브스럼 만드느니 그냥 못본 체 한다. 방관하고 팔짱끼고 보고만 있는 것이다. 그러나 자세히 살펴보면, 우리 사회에는 정의와 양심을 가지고 있는 사람들이 의외로 많다. 개혁의 제도화는 이들을 「양심의 파수꾼」으로, 그들의 눈을 「부릅뜬 눈」으로 만들어가는 것으로 부터 시작되어야 한다. 그러니까 우리는 이들을 각 맡은 분야, 조직속에서 개혁의 주도자의 역할을 할 수 있는 프로그램을 만들어가야 한다.

8



결국 내부고발의 보호란 공동체 사회의 안전과 품위를 누리고 지킬 궁극적 책임과 자격을 시민 각자이자 개인의 수준으로 돌려주자는 것이다. 이것은 더없는 시민교육의 기회가 될 것이다.

#### 무엇을 어떻게 하여야 할 것인가

내부고발의 보호는 공무원이나 일반 직장인들이 부당한 상관의 명령이 아닌 법과 윤리적 기준, 양심의 논리에 따라 행동하도록 뒷받침하여 주는 역할을 한다. 前감사관 이문옥, 前연기군수 한준수, 前육군 중위 이지문, 前육군 일병 윤석양 등등의 경우를 보면, 우리가 이와 관련하여 무엇을 하여야 할 것인가가 보다 분명하여 진다. 이들의 행위는 공익적인 것이었다. 이것은 어쩌면 다수의 겁 많고 소심한 시민들은 꿈도 꿀 수 없는 용기의 표현이었는지도 모른다. 그러나 이들의 이러한 노력의 결과가 사실 그 개인에게는 얼마나 엄청난 희생이었는가.

이제 그러한 이들의 정직하고 용기있는 행동에 대하여 우리 사회가 이들에게 되돌려 준 것은 무엇이었던가를 곰곰히 따져 보아야 한다. 진실을 말한 것, 그것도 공직자가 공익을 위하여 노력한 것, 그리고 우리 모두를 위하여 행동을 한 것 등의 댓가가 보복으로 부터의 방치가 아니었는가. 끝없는, 어쩌면 영원한 실직이 아니었는가.

정부의 경우, 이들이 바라는 바가 부패에 침묵하도록 국민에게 요구하는 것인가? 그렇지 않은 것이다. 정부가 부패제거의 입체적 구상과 실천의지를 갖고 있다면, 내부양심자들의 도덕적 의지를 고무하는 작업은 마땅히 높게 평가되어야 한다. 품위를 갖고 살기 어렵도록 파손된 사회구조와 문화의 복원을 그곳에서 몸담고 있는 그들 개인 개인의 주체적 노력에 맡기는 작업부터 우선되어야 한다. 이것은 가장 경제적인 방법이기도 하다.

국회의 몫은 내부고발자보호의 입법화이다. 그러나 그렇다고 하여, 내부고발자에게 절대적인 보호를 인정하여야 한다는 의미는 물론 아니다. 미국의 경우도, 보호에 대한 예외적 조항을 두고 있다. 고발하는 사람은 우선 비리를 공개하기에 앞서, 적절한 내부의 공식적 채널을 모두 동원하고 난 후이어야 보호받는다는 등등의 조건들이 그것이다. 사실 고발자의 주장이 구체적으로 입증되지 않는다면, 그는 이에 대한 책임을 져야 된다. 경솔히 남을 무고하는 행위는 그것이 누구에 의한 것이든 보호받을 수 없는 까닭이다.

끝으로 덧붙이고 싶은 것은 정부가 지향하는 바가 풍요로운 사회가 전부만은 아니라는 것이다. 부정과 거짓이 없는 사회를 만들어가는 것은 어느 문제 못지 않게 중요하다. 그리고 이것은 국민이 모두 나서지 않으면 안되는 일이다. 기꺼이 정부의 개혁이 동참하고 싶어하는 시민들은 많다. 따라서 정부가 할 일은 시민들이 직접 감시자, 실천자가 될 수 있도록 프로그램을 준비하는 것이 되어야 한다는 점이다.

9

인권의 기원

인권 자료실		
등록일	분기호	자료번호
	B17-4	#

내부고발자의 법적 보호: 미국의 경우  
Legal protections of whistleblowers: The case of United States

박 흥 식(朴 興 植)\*  
Heungik Park

---

\* 중앙대학교 사회과학대학 행정학과 조교수

## 抄 錄

그 동안 「깨끗한 사회」를 만들고자 하는 정부의 노력은 높은 평가를 받고 있다. 그러나 제도화 작업이 그것을 뒷받침하지 못하고 있다는 지적이 또한 있었다. 이 글은 내부고발현상과 그에 대한 보호법이 부정한 활동억제의 제도화를 위한 맥락에 있어서, 적지않은 유의성과 적실성을 갖고 있다는 인식하에서 출발하였다. 따라서 내부고발보호제도에 관한 한 가장 빠른 발전을 보고 있는 미국의 경험을 그 분석의 대상으로 하였다.

본 논문은 미국의 부정주장법과 내부고발자보호법에 대한 구체적 논의를 전개하고 있다. 그 다음 정부의 반부패의 목표와 관련하여 내부고발의 보호가 현재 한국 사회에 있어서 어떠한 논리적, 현실적 정당성을 갖고 있고, 그래서 우리는 무엇을 할 수 있을 것인가에 관하여 논의하였다. 궁극적으로 필자가 이 논문에서 강조하고자 하였던 바는, 내부고발의 법적 보호가 문민정부의 부패저지 활동과 제도화를 통한 정직한 사회나 정부의 정착을 확보하는데 있어서 많은 시사점을 갖고 있는 까닭에, 그것을 정책적 대안으로서 고려하여 볼 만한 시점에 와있지 않은가하는 것이었다.

目 次

I. 논의의 의미

II. 내부고발자의 보호입법: 미국의 경우

III. 평가와 제의

IV. 요약과 결론

## I. 논의의 의미

부패의 저지와 그 제도화는 크게 두 가지 방향에서 가능하다. 그 하나는 부정한 활동이 드러나면, 그 댓가가 가혹한 것이 될 수 있도록 강력한 처벌 규정을 두는 것이고, 다른 하나는 부정한 활동에 가담하면 누구든 절대적으로 들롱날 수 밖에 없는 사회를 디자인하는 것이다. 전자는 전통적 방법으로 사후적이나, 후자는 뒤늦게 주목받고 있는 방법으로 사전적이다. 공직 자재산공개제도나 금융실명제는 물론 후자에 속하는 것이라고 할 수 있다. 부정적 효과를 피하여 갈 수 만 있다면, 부정한 활동을 근본적으로 인간의 심리적 단계에서 억제하는 후자가 경제적이고 그 효과 또한 클 수 있다는 점에서 바람직하다. 이러한 맥락에서, 미국은 국민을 속이는 정부, 정부를 속이는 기업의 부정한 활동을 차단하기 위하여 내부고발자들을 보호하는 법률을 제정, 운영하여 오고 있다. 만일 그것이 부정한 활동의 교정을 제도화하려는 노력에 효과적이라면, 우리도 정책적 논의를 통하여 그것의 적실성을 따져 볼 필요가 있을 것이다. 이것이 이 글을 쓰는 목적이다.

본고는 크게 두 부분으로 구성된다. 하나는 미국의 내부고발자보호 법률의 내용에 관한 것이다. 그리고 다른 하나는 미국의 예에 관한 논의가 우리 사회에 어떠한 시사점을 주고 있는가에 관한 분석이다. 따라서 우선 미국의 그러한 보호입법의 배경과 과정, 목적과 주요 내용, 그리고 운영실제에 있어서 나타났던 문제, 현재의 쟁점이 되고 있는 부분, 그리고 앞으로의 변화 방향들을 검토한다. 그 다음, 그렇다면 우리는 무엇을 할 수 있는가라는 물음하에 내부고발의 보호가 우리 사회에서 실제 어떠한 의미를 가질 수 있는가에 관한 분석을 하여 보고자 한다.

그 동안, 비록 문제제기의 수준에 불과한 것이었지만, 내부고발보호에 관한 주장은 여러 사람들로 부터 나오고 있었다(박홍식, 1992a). 그러나 현실은 탄탄으로 흘러왔다. 내부고발자들에게 한 정부의 태도는 무정책적이거나 극히 부정적인 것이 전부였다. 아마 그러한 개념에 대한 인식조차 없지 않은가 한다. 하지만, 그것이 갖고 있는 부패억제에 대한 논리적 능력, 그리고 반부패 제도화를 바라고 있는 정부의 현실적 수요를 감안하여 보면, 내부자보호입법에 관한 논의를 받아드릴 수 있는 상황조건은 분명 성숙하고 있다고 하겠다.

## II. 내부고발자의 보호입법: 미국의 경우

정부나 기업의 비리에 대한 내부고용인의 저항과 신고 또는 폭로의 보호를 바탕으로 하여 그와 같은 비리를 바로 잡으려는 노력은 역사가 오래고, 그에 관한 한 미국은 가장 발전된 제도를 갖고 있다. 그러나 내부고발자 보호에 관한 미국의 법체계는 다소 복잡하고, 법적 보호는 여전히 발전단계에 있다고 할 수 있다.

구체적으로 내부고발자가 민간부문의 구성원인가 아니면 정부부문의 그것인가에 따라 그가 추구하여야 할 보호 수단은 다르다. 정부부문의 공무원이라고 하더라도, 그가 연방정부의 고용인의 지위에 있는가 아니면 지방자치단체의 그것인가에 따라서도 그가 동원할 수 있는 수단은 차이가 난다. 또 기업의 고용인 경우도 어느 쯤에 거주하고 있고, 고발하고자 하는 비리의 내용이 무엇에 관한 것인가에 따라서 법적 보호의 정도와 그 수단은 달라질 수 있다. 다음의 논의는 미국의 이와 같은 내부고발자보호법에 관한 분석이다. 먼저 민간부문 부터 본다.

### 민간부문의 내부고발자 보호

내부고발자가 기업의 근로자들인 경우, 그들이 자신들의 보호를 위하여 사용할 수 있는 수단은 크게 두 가지로 구분하여 볼 수 있다. 하나는 부정주장법이다. 이 법은 일명 내부고발자법(Whistle-blower Statute)으로서도 알려져 있다. 그리고 또 다른 하나는 연방법들의 단편적 보호조항들이다. 차례로 볼 것이다.

#### (1) 부정주장법(False Claims Amendments Act of 1986)

이 법은 남북전쟁 당시 만들어졌던 부정주장법(False Claims Act)의 부활이자, 개정법의 성격을 띠고 있다. 현재의 부정주장법은 공공 이익의 보호에 관한 소송과 그 밖의 법적 절차

에 관한 규정을 담고 있는 것으로, 그것은 궁극적으로 오늘날의 공익법(public-interest law) 발달의 결과로 볼 수 있을 것이다(Pearlstein, 1992).

**입법의 배경:** 부정주장법은 「아브라함 링컨법(Abraham Lincoln Law)」이라고도 하며, 이러한 異名이 암시하듯 동법 제정의 내력은 남북전쟁(Civil War)까지 거슬러 올라가야 그 완전한 설명이 비로서 가능하여 진다. 당시 링컨행정부(Lincoln Administration)는 목과할 수 없는 군수물자부정에 노출되어 있었는데, 그것은 정부와의 계약하에 군수품을 공급하던 업자들이 하자가 있는 군수품을 연방군대에 제공하고 있다는 것이었다. 예를들면, 립밥을 화약에 섞어 놓는 다든가 같은 말(馬)을 기병대에 두 세번이나 팔아먹고 있는 사례가 그것이다(Corporate Crime Reporter, 1992, p.18; Doup, 1993). 동법은 이와 같은 시대적 상황을 배경으로 정부에 대한 민간의 부정을 차단하기 위한 하나의 수단으로 만들어졌다.

그러나 그 후, 부정주장법은 전쟁상황의 종료와 더불어 그 존재 의미가 희박하여져 갔고, 사용되는 예도 찾아보기 어려웠다. 그러다가, 제2차대전(World War II) 동안 군수업체들(military contractors)의 요구에 따라 개정을 겪으면서, 결국 유명무실한 것으로 전락되고 말았다. 그러나 다시 부활의 계기를 맞는데, 그것은 1986년 워싱턴의 공익 변호사 필립스(John Phillips)가 그 법의 복구를 강력하게 주장하면서 부터였다고 하겠다(Corporate Crime Reporter, 1992, p.18; Doup, 1993). 동법은 부정과 낭비의 방지에 관하여 다시 높아진 관심속에서, 개정법의 형태로 마침내 다시 태어난다. 이것이 바로 현재의 수정부정주장법인 것이다.

**주요내용:** 부정주장법은 기업이 정부와 맺은 계약과 관련하여 부정을 저지르고 있는 경우, 그러한 실재를 잘 아는 내부 고용인이 나서서 그 부정에 대하여 불만을 제기할 수 있도록 허용하고 있고, 나아가 정부는 그러한 행위에 대하여 보상금을 지급하도록 규정하고 있다. 이 법하에서 가장 중요한 것은 개인이 연방정부를 위하여 기업을 상대로 고소, 소송을 제기할 수 있도록 하고 있다는 점이다. 이때 이러한 부정에 대한 고발자는 기업이 재무성(Department of Treasury)에게 返濟하는 돈, 즉 정부로 부터 기업이 빼들었던 부정한 돈(the dollar amount of the fraud)의 일부를 요구할 수 있다.

구체적으로 보면, 개인이 소송을 제기한 후, 법무성(Department of Justice)은 그 주장을 조사하고, 그 소송을 고발자 개인으로 부터 인계를 받을 것인지 또는 개인이 단독으로 고소를 하도록 그냥 둘 것인지를 결정한다. Section 3, 31 USC 3730(c)(4). 만일 정부가 그 건을 인계받아, 조사에 착수하고, 소송절차를 밟아서 정부를 위하여 돈을 복구하면, 내부고발자는 그 되찾은 돈의 15퍼센트에 해당하는 금액을 부정을 찾아낸 댓가(finders fee)로써 보장받는다. 만일 정부가 내부고발자가 실질적으로 수행한 그 소송에 단지 합류하는 방식이면, 그 개인에 대한 보상은 되돌려 받은 금액의 15-25퍼센트 까지 높아진다. Section 3, 31 USC 3730(d)(1). 또 내부고발자 개인이 정부의 개입없이 소송을 제기하고 승소하면, 그는 그 환수한 금액의 25-30퍼센트와 변호사비를 보상으로 받는다. Section 3, 31 USC 3730(d)(2). 그러나 이러한 소송제기는 정부에 대한 부정한 행위가 있는 날로 부터 6년 이내에 하여야만 한다. Section 5, 31 USC 3731(b)(1).

그 밖에 동법은 민간기업이 정부나 군에 대하여 부정을 저지르는 경우 뿐만 아니라 정부나 軍의 부정행위로 부터 나온 것을 구매하는 경우, 정부가 받은 피해의 3배에 해당하는 금액의 보상책임을 그 기업에게 묻고 있다. Section 2, 31 USC 3729(a).

**입법의 의미:** 부정주장법은 국민, 그러니까 납세자의 돈(tax dollars)인 정부예산을 보호하는데 있어서 내부인의 비리에 대한 거부와 그러한 정보의 뒤흔힌 공개가 결정적 역할할 수 있다는 논리에 근거를 두고 있다. 무엇보다도 이 법의 특징이라면 그것은 내부고발자가 부는 호루라기에 대하여 보상을 규정하고 있다는 점이다. 그 밖에 내부고발자에 대한 보호를 정부의 행정적 심의가 아닌 높은 객관성을 인정받고 있는 법원의 결정에 맡겨 두고있다는 점 또한 중요하다 하겠다(Stewart et al., 1989, p.19).

정부에 대한 기업의 비리는 고도로 복잡하고 은밀한 거래속에서 다양한 형태로 이루어지는 까닭에, 그에 관한 정보의 흐름에 직,간접적으로 관여하고 있는 사람이 아니면, 그것의 존재를 속속들이 알기란 불가능에 가깝다. 정부가 감시한다고는 하나, 정부의 그 어떠한 정교한

감사시스템도 해당 기업의 구성원, 그것도 그 비리에 관계를 맺고 있는 사람 보다 더 잘 알 수는 없다(Solomon & Garcia, 1980, p.275). 부정주장법은 바로 이러한 비리문제에 대하여 내부에서 제보하거나 신고하는 것을 보호하고자 하는데 그 목적을 두고 있다.

**법적용의 실제:** 부정주장법이 나온 이래, 거둘 수 있었던 가장 큰 효과는 아무래도 정부 예산의 낭비를 억제하는데 있었지 않았나 한다. 미법무성의 기록에 따르면, 동법이 보강된 1986년 10월부터 1992년 9월까지 477케이스가 보고되고 있다. 그들의 반이상은 방위계약과 관련된 것이다. 그 결과 정부는 2억 2백만달러를 되찾을 수 있었고, 내부고발자들은 그 댓가로 정부로부터 2천 5백만 달러를 상금을 받았다(Doup, 1993). 정부가 모든 문제를 다 감시하고, 부정을 들추어내는 것은 불가능에 가깝다는 점에서, 이것은 정부와 계약관계에 있는 기업에 대한 정부의 통제기능을 다수인 시민들 개인의 참여와 도덕적 의지에로 이전하는 것이고, 그래서 또 다른 차원의 민영화라고도 할 수 있을 것이다.

부정주장법의 적용을 본 내부고발사건은 현재 개별 사례 보상금 만도 수 백만에서 수 천만 달러에 까지 이르고 있다. 예컨대, 내셔널건강연구소(National Health Laboratories)가 불필요한 혈액검사를 하고 그에 대하여 정부에 청구서를 발행하고 있다는 비리고발(Priest, 1992), 제네랄 일렉트릭(General Electric)이 정부프로젝트 수행과정에서 제트엔진가격을 부풀리는 수법으로 정부의 돈을 빼돌리고 있다는 前프로젝트 관리자의 비리고발(Doup, 1993; Mintz, 1992), 군사용 모의비행장치를 제작하면서 그 비용을 상향조작하고 있다는 前싱어기업(Singer Corp.) 회계감사관의 비리고발(Doup, 1993) 등이 그것이다. 따라서 이러한 미국의 경험은 우리의 현실과 견주어 볼 때, 부정주장법의 대상영역과 그 효과의 가능성에 관한 한 논의의 필요성은 충분하다고 할 것이다.

## (2) 그 밖의 단편적인 보호

내부고발자를 보호하는 조항들은 다양한 연방법들 속에서도 나타나고 있다. 특히 환경보호에 관한 법률들속에서 그 대부분이 발견되고 있다(Stewart et al., 1989, p.28; Chalk, 1988, p.53). 이러한 법률에 의한 내부고발자의 보호는 고용인들의 권리나 「표현의 자유」 보호의 효과도 물론 있다. 그러나 보다 기본적인 의도는 내부고발자들의 행위가 연방규제법의 기준들에 충실하고 이것을 위반하는 기업의 활동을 거부하는 것이어서 그 자체가 법의 효과적 집행에 도움이 된다는데서 발견된다(Chalk, 1988, p.53; Solomon & Garcia, 1980). 따라서 내부고발자들을 법적으로 보호하지 않고 있는 州들에 있어서도 이와 같은 단편적 조항들에 의하여 내부고발자들은 자신들의 보호를 주장할 수 있다.

그러나 내부고발자 보호조항이 다양한 연방 규제법들에 흩어져 있는 까닭에, 여러가지 불합리성이 나타나고 있다. 예컨대, 광산, 원자력, 철도산업 등에서는 내부고발자가 보호받고 있으나, 항공, 제약, 식료품산업 등에 있어서는 그렇지가 못하다(Parlman, 1987, p.30). 또 식료품산업의 고용인들이라고 하더라도, 고용주의 대기과 수질 오염을 폭로하는 경우 그들은 법적 보호를 받을 수 있으나, 오염된 닭고기나 소고기 출하를 폭로하는 경우, 법적 보호를 추구할 수 없다는 문제가 발생하고 있다(Stewart et al., 1989, p.29). 이러한 불합리성을 해결하고자 포괄적 보호입법에 관한 노력이 몇 차례 시도되었던 바 있다(Clark, 1992; Jos et al., 1989, p.560; Chalk, 1988). 그러나 아직도 성공을 거두지는 못하고 있다.

공공의 건강과 안전에 직접적 연관을 갖고 있는 산업부문에서의 비리발생은 극히 위험스러운 결과를 낳을 수 있는 까닭에 그것의 통제를 위한 정부의 관심은 높을 수 밖에 없다. 그러한 산업부문에서 활동하는 기업의 부정을 효과적, 경제적으로 규제하기 위하여는, 내부에서 불법적 활동이 저질러지는 것을 지켜보고 있어 그에 관하여 가장 잘 아는 고용인들의 제보가 필수적이다(Stewart et al., 1989, p.29). 환경관련 연방법에 있어서의 내부고발자 보호규정은 바로 기업의 고용인들이 국민의 건강과 안전(public health and safety)에 관하여 유해한 활동이 목격되면 호루라기를 불고, 정부는 그러한 행위에 대하여 법적 보호를 제공하는 형태로 共助함으로써, 국민과 정부를 속이는 기업비리를 통제하려는 것이다.

## 정부부문의 내부고발자 보호

전반적으로 볼 때, 내부의 비리를 알리는 사람들의 문제는 아직도 공직사회에 있어서 다루기 어려운 매우 민감한 이슈로 인식되고 있다. 연방공무원들은 이때 공무원제도개혁법에 의

한 보호를 보장받는다. 그러나 이러한 개혁법의 운영에 있어서 많은 문제점들이 노출되어 왔고, 이에 따라 미의회는 연방공무원들을 대상으로 하는 내부고발자보호법을 통과시켰던 바 있다. 그러나 지방자치단체의 공무원들은 아직도 서로 다른 보호조건하에 놓여 있다고 할 수 있다. 먼저, 공무원제도개혁법 부터 본다.

#### (1)공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act of 1978)

공무원제도개혁법하에서의 내부고발자 보호를 맡고 있는 연방기관은 실적제도보호위원회(Merit Systems Protection Board; MSPB)와 그 소속의 특별조사국(Office of the Special Counsel; OSC)이다. 전자는 실적주의 위반과 연방공무원들의 권리보호, 특별히 내부고발자에 대한 보복의 감시와 제재의 권한을 갖고 있다. 그리고 후자는 내부고발자의 고발내용과 고발자의 신분 에 일어난 보복을 조사하는 실질적 임무를 담당하고 있다.

카터 행정부(Carter Administration)하의 공무원제도개혁법안의 준비 단계에서 의회는 다소 관련이 없다고도 볼 수 있는 두 가지 문제를 중요하게 다루었는데, 하나는 부적당하고 무능한 연방공무원들을 물러나게 하는 현재의 절차가 너무 비실제적이고 시간 소모적이라는 점, 그리고 또 한 문제는 그렇지 않으면 덮어졌을, 그러니까 정부의 불법 또는 드러내고 싶어하지 않는 정보를 공무원이 폭로할 때 마다, 정부는 많은 방법들을 동원하여 그를 제거하거나 침묵시키고자 하고 있다는 점이었다(Baran, 1979, pp.97-8).

내부고발자 보호의 조항은 바로 후자의 이유에 바탕을 두고 나타났다. 내부의 고용인들은 조직에 무엇이 잘못되어 가고 있는지 가장 잘 알 수 있다. 따라서 불법적 활동과 권한 남용 뿐만 아니라 국민건강과 안전에 위협한 활동을 폭로 또는 보고하는 경우, 정부가 그러한 연방공무원들을 보호하여 줄 수 있다면 국민을 속이는 정부의 활동은 줄어들 것은 틀림이 없다. 그러나 현실적으로는 오히려 그러한 실재를 제보, 고발한 의로운 공무원이 정부기관으로부터의 보복에 무방비 상태에 놓여 있었다. 카터 행정부나 의회는 연방공무원제도가 갖고 있는 이러한 문제를 해결하고자 하였고, 그것이 주요한 한 가지 이유로 작용하여 나타난 것이 바로 공무원제도개혁법이다.

따라서 동개혁법은 내부고발자에 대한 보복의 금지와 고용인들에 대한 법적보호의 제공을 규정하는 조항들을 포함하고 있다. 개혁입법자들은 이 때 고용인이 폭로할 수 있는 정보의 범위를 확대하였고, 폭로에 대한 금지는 보다 엄격하게 다루어지도록 하였다(Brooks, & Levitt, 1992, p.21). 동법하에서는 단지 국가의 안보나 외교정책을 위하여 법 또는 행정명령이 있는 경우에만, 그것에 대한 금지를 허용하였다.

공무원제도개혁법하의 내부고발자보호 규정에 따르면, 특별조사관은 공무원이 법, 규칙이나 규정이 어떤 것이든 그들에 대한 위반, 관리의 잘못(mismanagement), 재원의 막대한 낭비(gross waste of funds), 권한의 남용 또는 국민건강과 안전에 관한 실질적이고 구체적인 위험(substantial and specific danger)이 일어나고 있다고 믿고 그것을 폭로, 신고 등의 방법으로 공개를 하는 경우에, 그것에 대하여 그렇게 믿을 만한 합리적인 근거가 있는지 어떤지에 대한 조사를 실시하고, 그후 그것을 교정할 수 있는 조치를 취한다. 그러한 과정에서 내부고발자의 신원은 물론 보장을 받는다. 5 USC 1206(b) and (c). 고발이 합리적 근거를 바탕으로 하고 있는 경우, 내부고발자들(whistle blowers)은 그와 같은 행동을 하였다고 하여 행정기관으로부터 어떠한 부당한 보복도 받지 않는다. 그러나, 만일 내부고발자들의 주장이 사실과 다른 것으로 밝혀질 때는 자신의 그러한 행동으로 인하여 발생한 민사상의 손해와 피해에 대하여 책임을 져야 한다.

그러나 특별조사관제도, 그 본래의 목적, 그리고 그러한 목적을 구체화하기 위한 보복 금지조사와 같은 자세하고 복잡한 조항들로 부터 내부고발자가 크게 더 나은 보호를 받을 수 있을 것이라는 개혁입법자들의 애초의 기대와는 달리(Baran, 1979), 오히려 내부고발자들에 대한 행정부의 탄압 수단으로서 역할을 하고 있거나 그들에 대한 보호 규정이 너무 약하다는 비판을 받아왔다(Brooks, & Levitt, 1992; Stewart et al., 1989; Chalk, 1988; Devine & Aplin, 1988).

내부고발자에 대한 사법부의 태도도 또한 우호적인 것은 아니었다. 공무원제도개혁법하에서는 보복의 입증 책임은 내부고발자가 지고 있었고, 법원은 이러한 조항을 들어 법적용에



있어서 엄격한 태도를 취하였다. 내부고발자는 보복의 입증에서 계속 실패하였고, 다양한 이유를 들어 보복을 가하는 정부기관으로 부터 헤어나지를 못하고 있었다(Brooks, & Levitt, 1992, p.21). 이러한 문제들이 불완전한 범조항에서 부터 출발하고 있다는 주장이 상당한 이유가 있는 것으로 인정되어, 의회는 연방정부 내부고발자들의 보호를 보강하기 위한 개혁입법에 착수하게 된다.

## (2)내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989)

내부고발자보호법은 공무원제도개혁법의 실질적 수정으로, 연방정부내의 비행을 폭로하는 그들의 고용인들에 대한 실질적 보호를 그 내용으로 하고 있다. 동법의 제정은 무엇보다도 연방정부의 차원에서 미의회가 내부고발자 보호에 관한 정부의 보다 강력한 태도를 요구한 것이라고 할 수 있다.

**입법의 배경:** 내부고발자의 실질적 보호를 위하여서는 무엇인가 달라져야만 한다는 주장은 공무원제도개혁법이 통과된 후 얼마 지나지 않아서 나타나기 시작하였다. 특별조사관의 역할에 중대한 실패가 있다는 것을 보여주는 예들 가운데 전형적인 것이 바로 코진스키(Alex Kozinski) 사건이다(Stewart et al., 1989, pp.22-3; Kippen, 1990; Devine & Aplin, 1988). 특별조사관 코진스키는 어떻게 하면 특별조사관의 개입없이 약점을 잡히지 않고 내부고발자들을 해고할 수 있는가 하는 방법을 연방관리자들에게 교육하다가 들통이 났다. 문제의 심각성은 바로 내부고발자를 상담하고 보호하여야 할 특별조사관이 오히려 이들에 대하여 보복을 가하는 입장에 있는 사람들에게 그와 같은 교육을 하였다는 점이었다. 그에 따라 하원의원 쉬뢰더(Patricia Schroeder)는 특별조사관 제도 자체를 폐지하는 법안을 제출한다(Stewart et al., 1989, p.25). 그러나 그러한 노력은 성공을 거두지는 못하였다.

그 후로도, 특별조사관이 부정을 거부하는 공무원들을 적절히 보호하지 못함으로써 내부고발자들이 부당한 보복에 방치되고 있다는 비판은 끊이지 않았다(Devine & Aplin, 1988, p.230; Truelson, 1985). 결국 내부고발자보호제도의 개혁이 불가피한 단계에 이른다. 내부고발자보호입법안은 실적제도보호위원회와 특별조사관의 활동에 관한 수 차례 청문회 끝에, 의회에서 통과된다. 의회는 동법을 통과시키면서, 내부고발자들이 정부내의 부정, 낭비, 남용, 그리고 정부의 불필요한 지출에 대하여 폭로하여 줄때, 그것은 궁극적으로 공익에 기여하는 결과를 낳는다는 것을 인정하고, 내부고발자들의 보호를 보다 효과적인 행정서비스의 제공을 향하여 나가는 중요한 결음으로 보았다. Section 2, 5 USC 1201(a).

그러나 행정부의 태도는 의회의 그것과는 달랐다. 내부고발자보호입법안은 정부의 의안 거부(pocket-veto)에 부딪혔다. 그에 대하여 의회 다시 동법안을 재제출한다. 그러한 곡절을 통하여 나온 것이 바로 내부고발자보호법이다(Brooks, & Levitt, 1992, p.21; Jos et al., 1989, p.558; Stewart et al., 1989, p.25).

**주요내용:** 내부고발자보호법은 종전 실적제도보호위원회 소속의 특별조사국을 그와 분리하여 행정부내에 독립적 기관으로 설치, 운영할 것을 규정하고 있다. 그리고 무엇보다도 중요한 것은 내부고발자에 대한 실질적 보호의 제공을 목적으로 한 구체적 절차 조항의 마련이라고 할 수 있다. 이러한 조항들의 대부분은 바로 과거의 실적제도보호위원회가 내부고발자에게 불리한 재결을 할 때 내세웠던 이유들이라는 점에서 그 적용이 주목된다. 이로써 특별조사국은 내부고발자 보호업무를 정책의 최우선순위로 다루는 기관으로 다시 태어났다고 하겠다(U.S. Office of Special Counsel, 1992, p.2).

내부고발자보호법은 그 목적을 몇 가지로 나누어 표현하고 있다. 연방정부 고용인들의 권리보호의 보강과 향상, 정부기관 보복으로 부터 내부고발자들의 보호, 그리고 정부내의 부정 제거가 그것이다 Section 2, 5 USC 1201(b). 공무원제도개혁법의 그것과 구별되는 중요한 내용들 몇 가지를 보면 다음과 같다. 첫째, 그 내용이 의미있고 정당하다면(significant and reasonable), 「모든("any")」 내부고발 폭로(whistleblowing disclosure)가 보호된다고 구체적으로 규정하고 있다. Section 4(a), 5 USC 2302(b)(8). 과거의 법은 단지 폭로("a")만 보호한다고 규정하고 있었다. 따라서 이러한 규정은 내부고발의 보호를 확장하는 것으로, 과거의 내부고발에 관한 협의적 해석의 문제를 해소할 수 있게 되었다.

둘째, 특별조사국이 그들의 권한을 남용하지 않고, 내부고발자들의 이익을 보호하는데 충실하도록 하기 위하여 많은 조항을 두고 있다(Stewart et al., 1989, p.26). 예컨대, 특별조사관은 도움을 청하고 있는 고용인들에 대하여 현재의 조사상태에 대한 보고서(status reports)를 제공하여야 한다. Section 3, 5 USC 1214(a)(1)(A) and (B). 또 고용인이 동의하지 않으면, 조사 동안 또는 그 후라도 고용인이 제시하였던 증거 또는 특별조사국이 수집한 정보를 누설하여서는 안 된다. Section 3, 5 USC 1212(h). 그리고 특별조사관이 비록 필요하다고 하더라도, 호루라기 부는 고용인의 신분은 본인의 사전동의없이 공개할 수 없다는 것 등이 그것이다. Section 3, 5 USC 1213(g)(2) and (h).

셋째, 법적 동기테스트나 입증부담을 제거 또는 크게 완화하였다(Jos et al., 1989, p. 558; Stewart et al., 1989, p.27). 내부고발자들은 그 동안 자신이 호루라기를 불었다는 이유로 보복을 받고 있다는 사실의 입증이 사실상 어려워 크게 곤란을 당하여 왔다. 그런데 과거의 법은 내부고발자에게 관리자의 인사상의 처분이 자신의 폭로에 그 동기를 두고 있는 보복이며, 그것도 동기가 현저한 것(a "predominant" factor)이라는 점을 입증하도록 요구하였다. 그러나 새로운 법하에서는, 내부고발자는 호루라기를 불은 것이 자신이 보복을 당한 이유들 가운데 하나(a "contributing" factor)였다는 것을 입증하면 그것으로 끝난다. Section 3, 5 USC 1214(b)(4)(B)(i) and 1221(e)(1).

또 과거 법하에서는 내부고발자들은 법적 이의 신청에 있어서 보복이 「불법, 부당한 인사처분(prohibited personnel practices)」에 속하는 것이라는 것을 입증하기 위하여 「증거의 우위(a preponderance of the evidence)」를 주장하여야 하였다. 그러나 새로운 법하에서는, 내부자는 호루라기를 불은 행위가 불리한 인사처분을 받게 된 「중요한 요인(a "significant" factor)」이었다는 것을 입증할 필요까지는 없고 다만 그것이 그러한 처분을 받도록 하는데 「원인을 제공한 요인(a "contributing" factor)」이었다는 주장을 하면, 「명백하고 믿을만한("clear and convincing")」 증거에 의한 입증의 부담은 해당 행정기관으로 넘어가게 된다. Section 3, 5 USC 1214(b)(4)(ii) and 1221 (e)(2).

그 밖에도 이전의 법하에서는 없었던 것들로, 실적제도보호위원회에서의 보도전제(on-the-record) 심리절차의 도입 Section 3, 5 USC 1214(a)(3)(B), 잠정적 구제의 제공 Section 6, 5 USC 7701(b)(2), 그리고 轉補요구의 우선적 인정 Section 5, 5 USC 3352, 등이 있다. 또 새로운 법하에서는 내부고발자가 중복적인 구제제도를 통하여 권리보호를 추구하는 것이 허용되고 있다. Section 3, 5 USC 1222.

입법의 의미: 내부고발자보호법은 미의회가 정부의 부정한 행위를 고발한 공무원이 그 어떠한 불이익도 당하지 않도록 의로운 고발자를 보호함으로써 정부의 활동이 국민을 속이는 것을 막고자하는 입법의도를 그 바탕에 두고 있다. 공무원제도에 관한 개혁법하에서도 내부고발자 보호가 부당한 보복으로부터 보호받을 수 있도록 反보복적 목적의 규정과 절차를 두고 있었다. 그러나 앞서 보았듯 그 실질적 효과가 의문스러웠던 까닭에, 그에 대한 반성으로 새로운 법은 내부고발자 보호가 두터운 보호를 누릴 수 있도록 하는 많은 절차적 조항을 포함하고 있다.

내부고발자 보호법의 제정이 함축하고 있는 의미는 우리에게도 시사하는 바가 적지 않다. 미의회는 그러한 입법을 주장하면서, 두 가지 이유를 내세웠다. 하나는 내부고발자의 보호가 정부가 보이고 있는 낭비, 부정, 그리고 관리잘못을 제거하는데 도움을 준다는 것이고, 또 다른 하나는 그것이 행정부를 책임있는 곳으로 만드는데 기여할 수 있다는 것이었다(Parker, 1988; p.151). 따라서 의회는 정부비리의 실재를 아는 내부자가 그러한 정보를 신고나 제보할 수 있는 조항을 마련하고, 보복으로부터 그들을 보호하여 주고자 하였던 것이다. 「깨끗한 정부」의 목표가 권력자 개인의 의지 보다는 다수의 의지와 그것의 실천을 바탕으로 뒷받침되고 있음을 우리는 여기서 볼 수 있다.

법적용의 실제: 내부고발자보호법은 발효된지 불과 몇 년도 지나지 않은 까닭에, 아직 그 결과에 대한 객관적 평가는 이르다고 할 수 있다. 그러나 적어도 몇 가지 변화는 있어 보인다. 그 하나는 특별조사국의 내부고발자에 대한 보다 적극적 보호정책의 표방이다. 정부의 특별조사관의 임명에서도 그러한 변화는 보여지고 있다. 대체로 내부고발자나 그들의 지지단

체들이 거부하는 인사의 임명은 사라지고 있다. 또 다른 특별히 긍정적인 변화의 하나는 내부 고발자들에 대한 보복을 막는 노력에서도 나타나고 있다(U.S. Office of Special Counsel, 1992, p.1, 3). 하지만 이러한 개선의 노력에도 불구하고, 동법 제정 이후 내부고발자의 구제에 대한 실제 수치는 별로 나아지질 않고 있다. 그 결과, 내부고발자들은 적어도 아직까지는 내부고발자보호법이 그렇게 효과적이지 못하다는 불평을 하고 있는 듯하다.

그러나 여러가지 종합적인 평가는 동법 적용상의 長短의 문제를 고려하여 본 후에야 가능하고, 그것은 우리가 아직 더 두고 기다려 볼 수 밖에 없음을 뜻한다. 내부고발자 보호가 법의 집행에 도움을 주거나 정부의 정직성을 높일 수 있다고 하더라도 그것의 확장이 조직의 능률성의 잠식을 그 댓가로 요구할 수도 있다는 주장이 강하였다(Howard, 1988, p.80). 그리고 의회의 이러한 입법이 과거 연방순회항소원의 해석을 거부한 것이었다는 점에서, 동법이 제정에 따른 항소원의 새로운 해석도 주목된다. 내부고발자보호법에 대한 평가는 다양한 분야와 입장들로 부터 차츰 수렴될 것으로 보인다.

### 지방자치단체의 내부고발자 보호

내부고발자들에 대하여 보복을 금지하는 포괄적인 연방법이 없었기 때문에, 각 주는 서로 다른 태도를 보이고 있다. 크게 두 가지로 나누어 설명할 수 있을 것이다. 그 하나는 보통 법적 구제(common law remedies)에 의존하는 것이다. 임의고용종결원칙의 공공정책적 예외(public policy exception to the termination-at-will doctrine)를 통하여 내부고발자를 보호하는 것이 그것이다. 또 다른 하나는 내부고발자를 보호하는 법률 제정하여 두고 있는 경우이다.

전통적 계약법의 원리에 따르면, 관련법규나 계약에 특별한 규정이 없는 한 고용주는 임의로 고용계약을 종결할 수 있게 된다. 고용계약의 체결과 해제는 당사자의 자유의사에 따른다는 것이다. 그 결과, 고용주는 임의고용인을 어떤 이유로든 또는 이유 없이도 해고할 수 있었다. 그러나 오늘날 20개 이상의 주는 국민을 보호할 목적으로 밖에 소리친 것으로(for speaking out in defense of the public) 불이익을 받고 있는 노동자들에 대하여 보호를 제공하고 있다(Stewart et al., 1989, p.28). 민간부문 고용인들이라고 할 지라도 호루라기를 불었다고 하여 더이상 「임의(at will)」로 해고될 수는 없다는 것이다. 공공정책적 입장에서 이렇게 전통적 계약법적 원리를 수정하여 가고 있는 주들은 늘어가고 있다.

몇몇 주들을 내부고발자의 보호를 특별히 그 법의 존재 목적으로 하는 내부고발자보호법을 제정하여 두고 있다. 미시간주가 그 최초의 주로, 이미 1981년에 이러한 법을 만들었다(Dworkin & Near, 1987, p.244). 이미 내부고발자를 보호하는 법률을 갖고 있는 주들은 15개에 달하고 있다(Stewart et al., 1989, p.28). 이러한 주들이 갖고 있는 보호법은 그 내용에 있어서 큰 차이는 발견되지 않고 있다.

대체로 그 내용이란 고용주가 주정부이거나 그에 준하는 기관인 경우를 포함하여, 그러한 조직의 고용인들이 자신이 소속한 조직이 주나 연방정부의 법률에 대한 위반 또는 그러한 의심있다고 생각하고 이것을 보고, 신고하거나 청문회, 수사, 입법관련 조사, 또는 법정에서의 증언 등에 참여의 형태로 이것을 밝히는 경우, 그러한 일을 한 고용인들은 보호받고 구제받는다는 것이다. 그 대상을 규정하는 표현에 있어서 다소의 차이는 있다. 그러나 부패, 비윤리적 실제, 주나 연방법의 위반, 관리의 잘못, 재원의 막대한 낭비, 권한의 남용, 또는 공공의 건강과 안전 등을 크게 벗어나지는 않는다(박홍식, 1992a).

내부고발자의 보호범위에 있어서 어떤 주의 법들은 그 범위를 단지 좁게 한정하여 예컨대, 내부의 계층적 조직을 이용한 고발자, 정부기관에 비리정보를 보고한 고발자, 모든 행정구제절차를 우선적으로 추구한 고발자 등에 대하여 인정하고 있으나, 광범위한 보호를 제공하고 있는 주도 있다(Stewart et al., 1989, p.28; Parliman, 1987; Dworkin & Near, 1987).

### III. 평가와 제의

내부고발자를 위한 통합적 보호법은 아직 없다. 그러나 내부고발 보호에 관한 한 우선 지난 몇 년간의 변화가 크게 발전적이었고, 그들의 보호를 요구하는 압력이 계속하여 높아지

고 있다는 점에서, 이제까지의 노력들을 평가하고 그 의미를 따져 보는 것이 무엇보다도 중요하다고 생각한다. 따라서 다음에서는 앞서 소개한 이러한 입법 예들에 있어서 나타나고 있는 문제는 무엇이며, 앞으로의 변화의 방향은 어떠한가, 그리고 이들이 우리 정부에 대하여 시사하는 바가 무엇일 수 있는가를 논의하여 볼 것이다.

#### 내부고발자보호법 실행상의 문제와 전망

내부고발자 보호를 위한 입법 가운데 가장 대표적인 것은 크게 두 가지였다. 정부를 속이는 기업을 그들의 고용인이 고발할 수 있도록 제도화하고 있는 부정주장법, 그리고 국민을 속이는 정부의 부정한 활동에 대한 공무원의 고발을 보호하는 내부고발자보호법이 그것이었다. 다음에서의 내부고발자보호의 문제와 경향에 관한 분석은 이들을 둘러싼 갈등적 주장과 논리들에 대한 것이다.

(1)부정주장법의 경우: 부정주장법의 평가와 변화 추이에 관한 판단은 우선 그 법의 적용과정에서 나타나고 있는 문제들의 분석으로부터 시작하여야 할 것이다. 동법에 관한 우려와 거부의 입장들은 대체로 세 갈래로 부터 나오고 있다. 기업, 법무성, 그리고 일부 변호사들이 그것이다. 몇몇 방위산업관련 기업들은 이 법을 헌법위반의 반기업적 내용을 담고 있다고 주장하면서 동법의 무력화를 목적으로 강력한 로비활동을 벌이고 있다(Stewart et al., 1989, p.20). 이들은 내부고발자에게 주어지는 보상금을 근본적으로 부당한 것으로 본다. 동법의 공익 실현 목적은 이해되나, 그것이 내부고발자나 그들의 변호사를 부유하게 만드는 결과를 낳아서 는 곤란하다는 주장이다(Pearlstein, 1992).

법무성은 기본적으로 이 법의 의의에 동의하고 있으나, 보상금에 대하여는 기업들과 마찬가지로 찬가지이다. 법무성의 주장은 내부고발자가 보상에 대하여 자격을 갖을 수는 있다고 하더라도, 2천이나 3천만 달러까지는 아니라는 것이다. 상한선을 정하든 보상 비율을 조정하든 보상금에 대한 제한이 있어야 한다는 입장이다. 동법을 통하여 내부고발자들에게 보호를 제공하는 민간단체들은 법무성이 약 10퍼센트의 금액으로 보상금의 비율을 제한할 것으로 보고 있다(Corporate Crime Reporter, 1992, pp.18-9).

일부 변호사들은 그 법이 변호사들의 상업주의적인 법 적용과 고용인들의 이기적 사고를 부추길 수 있다고 지적하고 있다. 방위산업의 축소로 수 십만의 노동자가 해고를 당하는 경우, 前고용인들이 과거 그들이 목격한 사소한 부정에 대하여도 문제제기를 할 수 있고, 이러한 경우 소송의 홍수는 피할 수 없다. 그러한 과정에서 부정적 효과가 더 클 것이라는 주장이다(Pearlstein, 1992).

그러나 앞서의 부정적 태도를 반박하고 동법의 긍정적 효과에 대하여 주장하고 있는 사람들의 논리와 주장도 만만하지 않다. 이러한 주장들은 대부분 내부고발자들과 그들을 보호하는 단체들로부터 나오고 있다(예컨대, Taxpayers Against Fraud, Government Accountability Project 등). 그들이 내세우는 주장 가운데 가장 기본적인 것은 정부를 속이는 기업의 비리교정에 대한 정부의 무능력이다. 그들은 정부가 국가예산의 낭비를 막기 위하여 기업에 대하여 하고 있는 비리의 조사는 여러 가지의 이유로 그렇게 효율적이지 못하다고 주장하고 있다. 그들은 부패조사에 관한 법무성의 능력으로는 각 분야의 전문가와 최고 수준의 변호사로 무장하고 있는 거대 기업의 비리에 효율적으로 대응할 수 없다고 보고 있다. 대체로 정부조직의 구성원들은 전문성도 떨어지는 데다가 높은 이직율과 낮은 인센티브 뿐만 아니라, 과도한 업무부담, 그리고 복잡한 절차 때문에 그럴 수 밖에 없다는 것이다(Corporate Crime Reporter, 1992, p.22).

내부고발자들과 그들을 지지하는 측은 민간기업이 정부를 속이는 부정활동을 할 경우 또 다른 민간인들, 그러니까 그러한 실체를 잘 알고 있는 내부의 고발자들의 정보제공과 이것을 바탕으로 한 능력있는 변호사들의 활동에 의하여 적절히 차단될 수 있고, 이것은 그에 상응하는 댓가를 보장하여야만 가능하다는 논리를 제시한다. 예를 들어, 연방정부에 대하여 복잡한 회계 부정을 저질렀던 리튼(Litton Industries) 산업에 관한 비리폭로사건에 있어서 그 사건을 변호하는 비용은 2천 5백만 달러에 달하였고, 그 사건은 해결되기 까지 4년 반이나 걸렸다. 배상과 벌금이 수 억달러에 달할 것을 알고 있는 대기업 계약자들은 필사적이어서, 그들은 아무런 주저없이 자신들의 변호를 위하여 수천 만 달러를 소비하고자 한다(Corporate Crime Reporter, 1992, p.21). 따라서 그러한 도전에 맞서 내부고발자들을 보호하고 납세자들의 돈을

다시 정부의 수중에 돌려놓기 위하여는, 내부자의 제보와 그들 돕는 변호사들의 활동의 보장이 필수적이라는 것이다.

보상금 문제에도 이들은 다른 입장을 갖고 있다. 앞서 기술하였듯 법무성이 그에 대하여 상한을 정하는 경우, 결과적으로 최고의 능력을 가진 변호사들이 그 사건에 참여하는 것으로 막게 될 뿐만 아니라 어떤 내부고발자도 그러한 댓가의 기대없이 엄청난 희생과 부담을 감수하면서 누가 자신이 몸담고 있는 기업의 비리에 도전하겠는가라고 주장한다(Corporate Crime Reporter, 1992, p.22). 내부고발자들은 보수와 경력, 승진의 가능성, 연금, 의료혜택, 가족보험, 자신의 사회적 평판 등을 고려하지 않을 수 없고, 이것을 위협에 빠뜨리는 것을 감수할 수 있을 만큼 그에 상응하는 보상의 가능성이 없으면, 결코 호투라기를 불지 않을 것이라는 것은 불보듯 당연하다. 따라서 상한성을 정하거나 보상의 비율을 낮추는 일은 없어야 한다는 주장을 펴고 있다(Corporate Crime Reporter, 1992, p.22).

내부고발자의 실질적 보호라는 측면에서 보면, 정부가 내부고발자에 대하여 주는 보상이 그렇게 무리인 것으로 볼 수도 없다는 여러 가지 이유를 발견할 수 있다. 우선 부정고발소송은 몇 년을 끌 수도 있고 그 과정은 많은 비용을 요구한다. 경험적 사례들이 보여주고 있듯이, 그러한 소송을 전개하는 과정에서 내부고발자 개인은 가족과 자신의 사생활까지도 불가피하게 노출되고, 결과는 극도의 정신적 고통만 있을 뿐이다. 그 밖에 내부고발자들의 부정고발은 정부관료들에게는 자신의 지위를 위태롭게 하는 도전이 될 수도 있는 까닭에, 자신들이 기업에 속아왔다는 것을 그렇게 쉽게 인정하지 않을 가능성이 높다(Stewart et al., 1989, pp.19-20). 부정주장법에 관한 찬반에 관한 논의가 그렇게 간단하게 보이지만은 않는 것은 이러한 이유들 때문이다.

부정주장법의 적용으로 정부와 계약관계하에 있으면서 납세자의 돈을 가로채는 기업으로부터 그러한 돈을 철저히 다시 회수할 수만 있다면, 기업들은 정부와 거래를 하면서 더 이상 그러한 생각은 갖을 수 없을 것이다. 그래서, 부정주장법은 정부를 속이는 비리의 억제에 대한 중요한 경고적, 또는 예방적 수단으로 평가받고 있다. 그러나, 동법의 부정적 측면을 부각시키면서 그것의 힘을 빼고자 하는 노력 또한 적지 않다. 따라서 앞으로 동법의 보장인가 아니면 약화인가의 판단은 더 지켜보아야 할 것으로 보인다.

**(2) 내부고발자보호법의 경우:** 동법은 과거 특별조사관제도의 문제를 해결하는 과정에서 태어난 까닭에, 많은 검증과 시행착오의 결과로 부터 나왔다고 할 수 있고, 그런 점에서 앞서의 부정주장법에 있어서와 같은 논란은 적다. 대체로 내부고발자들에 대한 정부의 태도는 점차 긍정적으로 바뀌어 가고 있는 듯 보인다.

그러나 내부고발자들이 아직도 자신들이 적절히 보호받지 못하고 있다는 주장은 여전히 많다. 내부고발자들의 보호에 있어서 가장 중요한 것은 입증의 부담에 관한 것인데, 여전히 그들은 불리한 조건하에 놓여있다는 인식을 갖고 있다. 또 적어도 현재는 정부기관의 부정을 공개하였다하여 보복을 받은 고용인들은 그러한 보복을 하였던 정부기관의 공무원을 상대로 소송을 제기할 수는 없게 되어있다(Brooks, & Levitt, 1992, p.38). 그 밖에 최고재판소(Supreme Court)를 제외하면, 그들은 다만 과거 자신들에 대하여 불리한 재결을 하는 경향을 보여왔던 연방순회항소원(the Federal Circuit)에나 항소하는 길이 있을 뿐이다(Stewart et al., 1989, p.25).

내부고발자들의 보호가 과거 내부고발자들로 부터 비난을 한 몸에 받았던 실적제도보호위원회(MSPB)와 특별조사관(Special Counsel)의 수중에 그대로 계속하여 남아 있고, 많은 내부고발자들의 주장은 여전히 증거불충분 등의 이유로 이들에 의하여 기각되고 있는 것이 현실이다(Stewart et al., 1989, p.25). 그러나 평가를 그렇게 부정적으로 내릴 수 만은 없는 듯 보인다. 클린턴 행정부(Clinton Administration)의 부패의 방지에 대한 높은 관심의 표명과 더불어, 내부고발자들의 보호를 주장하는 민간단체의 활동이 보다 조직화되어 가는 등, 앞으로 긍정적 방향으로 변화의 전망이 어둡지만은 않다.

**(3) 그 밖의 경우:** 지방자치단체의 수준에서도 내부고발자 보호는 긍정적 확장의 경향을 보여주고 있다고 할 수 있다. 그리고 단편적인 법조항의 보완을 통하여, 내부고발자 보호를 확대하고자 하는 방향으로 「청정대기법(Clean Air Act)」, 「자원보존과 회복법(Resource

Conservation and Recovery Act) 등과 같은 연방차원의 규제법들의 개정 가능성이 높다. 그러나 앞서 기술하였듯, 민간기업의 고용인들을 위한 광범위한 내부고발자 보호입법은 법안 제출의 단계에 머물고 있을 뿐, 입법화에 성공하지는 못하고 있다(Clark, 1992, p.3).

#### 국내의 현실과 제의: 무엇을 할 수 있는가

앞서의 모든 논의는 미국에 관한 것이었다. 그러한 미국의 노력들이 우리 사회에 대하여 무엇을 시사하고 있는가의 문제는 다른 어떤 것보다도 중요하다. 그러한 논의에 앞서 우선 주장하고자 하는 바를 정리하면, 필자는 우리 사회에 있어서 내부고발자 보호에 관한 논리적 정당성이나 현실적 수요는 모두 적실하다고 본다. 물론 똑 같은 입법을 추구하자는 것은 아니다. 위에서 본 미국의 경험적 교훈들을 고려하고 한국의 특수성을 소화할 수 있다면 많은 시행착오를 겪지 않고도 크게 유익한 결과를 도출할 수도 있을 것이다. 내부고발 보호를 공개적 토론과 논의의 장으로 가져가 볼 필요가 있는 것은 바로 이러한 이유 때문이다(박홍식, 1992b).

내부고발자 보호에 관한 미국의 입법 노력과 그 과정에서 나타났던 이유들을 살펴 보면, 국내에서도 유사한 목적을 가진 입법의 구상에 관한 논의의 필요성이 큰 것을 알 수 있다. 앞서 보았듯, 부정주장법은 정부를 속이는 기업의 비리를 억제함으로써 국가 예산의 낭비를 막고자 한 것이었다. 국내의 경우, 군전력증강사업, 정부발주공사계약, 정부조달업무, 사회복지사업 등의 감사에서 나타나고 있는 물품구매에 있어서의 낭비, 공사와 관련한 비리, 부당한 청구서에 의한 대금지불 등으로 부터 정부가 낭비하는 국민의 세금은 상식의 선을 크게 넘는 것으로 나타나고 있다. 정부예산이 이러한 이유로 낭비되고 있다면, 그러한 실재를 잘 아는 내부인들이 나서서 정부에 그 사실을 알리거나, 정부를 위하여 소송을 제기하도록 하고 그에 대하여 댓가를 지불하는 방법은 중요한 의미를 갖을 수 있다. 이러한 문제가 바로 부정주장법과 같은 입법에 관한 논의의 중요성을 두드러지게 보여주는 영역이라고 할 수 있다. 미국의 경험적 사례들을 보면(예컨대, Chalk, 1988; Graham, 1986; McGowan, 1985), 우리의 경우도 그 적용 가능성의 영역이 극히 광범위한 것으로 보인다.

연방공무원들을 대상으로 한 내부고발자보호법 또한 우리 사회의 현실과 관련하여 그것이 시사하는 유의미성은 적지않다. 표현의 자유와 같은 공무원의 권리보호, 행정정보공개, 그리고 국민의 알권리(the public's right-to-know) 보호 차원의 원론적 주장을 떠나서도, 그러한 입법의 논리적 정당성은 여러 곳에서 찾아 볼 수 있다. 무엇보다도 공무원들의 맡은 임무는 공익의 보호이다. 시민들은 다룰 수 있다고 하더라도 공무원들은 납세자들의 돈이 낭비되거나 국민의 건강과 안전에 크게 위협한 일을 보면, 앞으로 나서야 한다. 그것은 바로 그러한 일을 하도록 국민이 그들에게 보수를 지급하고 있기 때문이다. 따라서 미국의 경우도 이들은 기업의 구성원들 보다 한층 높은 보호를 받아왔다. 우리와 크게 구별이 되는 부분이다.

내부고발자 보호에 관한 입법 논의 필요성을 뒷받침하고 있는 당장의 이유는 정부의 정책에서도 찾아 볼 수 있는데, 예로서 정부는 익명의 투서나 제보는 조사나 수사를 하지 않겠다는 방침을 견지하고 있다. 그러나 문제는 많은 부정한 활동들이 투서로 밝혀지고 있고, 그러한 司正을 맡고 있는 검찰, 경찰이나 감사원도 이것에 크게 의존하고 있는 것이 현실이다. 그리고 대부분이 익명하에 제보를 하고 있다면, 몇몇한 방법으로 의사표현을 못하고 그럴 수 밖에 없는 이유가 무엇인가를 따져 보고, 이것을 제도적으로 흡수할 수 있는 대안구상의 노력이 기울여져야 할 것이다.

대부분 정부부문에서 일어났던 많은 전례들(예컨대, 前감사관이문옥의 감사비리사건, 선거부정에 관한 이지문중위사건, 관권선거개입에 관한 前군수한준수사건 등)은 내부고발자가 아무리 양심적이었고 그로 부터 국민은 헤아리기 어려운 만큼의 큰 이익을 누렸다고 할 지라도 내부고발자만 돌이킬 수 없는 불행을 떠맡고 만다는 극도의 부정적 교훈을 우리 사회에 남겼다. 그것은 정부가 시민들의 정직하고 떳떳한 태도를 보호하여야 하는 일을 또 다른 방법으로 포기하고 있음을 뜻한다. 이러한 상황하에서 공개적으로 비리를 교정하고자 할 사람을 아무도 없다. 따라서 그것이 공무원의 「표현의 자유」 차원이든 공직자로서의 본질적 성격 기인하는 것이든 부정을 보고도 양심적 공무원들이 침묵과 방관할 수 밖에 없는 그들의 고통과 부담을 어떤 형태로든 덜어주는 노력이 있어야 할 것으로 보인다.

그 밖에 앞서 설명하였던 지방자치단체 수준의 보호입법은 미국과의 체계가 다르다는 점

에서 우리와는 차이가 있다. 그러나 단편적 법률들의 조항에 의한 고려는 충분한 가치가 있는 것으로 보인다. 이것은 부정한 활동의 교정 보다 나아가 그러한 법률이 목적으로 하고 있는 정책적 효과성을 높일 수 있는 하나의 방법도 된다는 점에서 그렇다.

정부가 떳떳한 제보나 고발자를 공식적으로 보호하는 제도 없이, 자의적으로 또는 그때 그때의 상황과 기분에 따라 내부의 소리를 무시하거나 억누르는 태도를 고수한다면, 고의적인 것은 아니었다 하더라도 그것은 결국 의롭게 살고자 하는 보통 사람들이나 공익을 위하여 일하여야 할 관료들로 하여금 공익에 배치되거나 위협이 되는 비리를 보고 침묵하거나 방관하도록 묵시적으로 요구하는 것과 같을 수도 있다. 따라서 적어도 보호하는 제도를 두고, 그 다음 그러한 제도에도 불구하고 이름을 밝히지 않은채 남을 고발하는 경우 그것을 무시하여도 늦지는 않다. 내부고발자 보호제도에 관한 논의 필요성은 이러한 점에 있는 것이다.

내부고발 보호에 의한 부패 교정은 감사원이나 국세청의 활동에 의한 부패교정과는 몇 가지 점에서 구별된다. 무엇보다도 중요한 차이는 그것이 부패의 사전적 억제에 의미를 갖고 있다는 점이다. 사후적 처벌은 부패 추방의 고전적 논리이나 그것으로는 부족하다. 정부에 의한 부정한 활동의 교정은 복잡한 절차를 밟아야 할 뿐만 아니라 정치적 영향을 받을 수 있다. 그것은 자주 위로부터의 교정이고, 소수에 의한 교정이며, 非常時적이다. 동기가 적절히 부여되기도 어렵고, 전문적 능력도 떨어지며, 외부적 감독이라는 불리점들이 있다. 성격상 고도의 은밀성하에 일어나는 부패를 외부인이 그것도 이 따끔씩 하는 감사로 적발한다는 것은 그 효과를 기대하기도 어려울 뿐만 아니라 비능률적일 수 밖에 없다. 반면에 내부고발자 보호는 자율적 의지의 존중을 통하여 깨어있는 시민의식을 제도적으로 흡수하는 내부적, 상향적 통제수단 이라는데 그 중요성이 있다고 할 수 있을 것이다.

부패문화의 개혁정책의 하나로서 김영종교수는 국민전체의 감시자와 감독자로서의 역할과 기능의 극대화를 위하여 내부고발의 보호를 위한 제도적 장치의 개발을 강조하고 있다(김영종, 1993, p.155). 이러한 학계의 주장보다도 절박하게 그것을 요구하고 있는 사람들이 있다. 바로 내부고발자들이다. 빙산의 일각 처럼 그러한 전형적 사례들이 계속하여 돌출하고 있다. 그러나 당위적 논리나 이러한 현실적 수요에도 불구하고 아직은 이것을 구체화하려는 어떤 공식적 노력도 찾아 볼 수 없다. 내부고발에 대한 논의 확산은 그것이 과연 공식적으로 보호받을 가치가 있는가에 대한 우리의 이해를 보다 분명하게 하여 줄 수 있을 것이다.

#### IV. 요약과 결론

문민정부는 「깨끗한 사회」의 구현에 그들이 추구하는 정책목표를 가운데 가장 큰 비중을 두고 있다. 그러나 그 방법이 권력자 개인으로 부터 발원하는 司法의 성격을 갖고 있어서, 제도적 교정의 방법으로 바뀌어져야 한다는 지적을 받아 왔다. 내부고발자보호의 입법논리는 정부나 기업활동의 국민에 대한 책임과 도덕적 수준을 높이는 데 기여할 수 있고, 특별히 부정한 활동을 미연에 방지하는(nipping in the bud) 효과가 적지않다는 점에서(Corporate Crime Reporter, 1992, p.22), 반부패 제도화 수단으로서 논의하여 볼 만하다고 생각한다. 따라서, 이 글은 미국의 내부고발자에 대한 법적 보호노력을 소개하고, 이것을 바탕으로 우리 사회가 무엇을 할 수 있는가에 관한 논리적, 현실적 의미를 들추어 보고자 하였다.

이러한 목적으로 우선 미국의 내부고발자 보호법에 관하여 살펴보았다. 부정주장법과 내부고발자보호법의 입법 과정, 주요 내용, 그들이 갖고 있는 의미, 그리고 적용상의 효과 등을 다루었다. 그 밖에도 연방규제법이나 지방자치단체에 있어서 그러한 제도는 어떠한 발전을 보이고 있는가를 보았다. 내부고발자보호법은 부정한 활동의 실재를 누구보다도 잘 아는 내부의 사람이 나서서 그것의 교정을 추구하도록 허락하는 것으로서, 「표현의 자유」와 같은 구성원들의 권리보호 뿐만 아니라 정부예산의 낭비 등을 막아준다는 등의 효과를 갖고 있다. 그 궁극적 의미는 역시 부패한 정부와 부정한 활동을 하는 기업들로 부터 국민을 보호하고, 「깨끗한 사회」를 만드는 데서 찾아 볼 수 있을 것이다.

내부고발자보호에 관한 부정주장법의 경우는 부활되지 얼마되지 않아 어쩌면 실험적 단계일 수도 있다는 점에서, 현실적으로 나타나고 있는 문제와 앞으로의 변화에 관한 논의를 구

체적으로 부가하였다. 특별히 많은 비판은 보상금과 관련한 것이었다. 그리고 한국의 현실과 관련하여 정부나 국민을 속이는 기업, 국민을 속이는 정부의 고발은 보호와 관련하여 이러한 미국의 경험이 우리사회에 어떠한 의미를 갖고 있는가를 찾아 보고자 하였다. 이와같은 논의는 내부고발 현상에 관한 우리의 불완전한 지식의 문제를 개선하는데 우선적으로 도움을 줄 수 있을 것이다.

내부고발자 보호를 위한 의회청문회에서, 쉬뢰더 의원은 훌륭하고 깨끗한 정부의 목표(the goal of good, clean government)를 성취하는 보다 나은 방법은 정부의 낭비, 관리의 잘못과 비리, 불법적 활동과 국민건강과 안전에 대한 위협에 관하여 정말로 잘 알고 있는 내부자들(insiders)이 이러한 사실을 폭로하도록 고무하는 것이라고 말하였던 바 있다(Parker, 1988, p.149). 미국의 경우도, 내부고발의 보호입법에 관하여 갈등적 주장이 여전히 분분하나, 그것이 필요한가 아닌가에 관한 기본적인 논리의 문제는 아니고, 구체적인 방법의 문제로 수렴되어가고 있는 것이 아닌가 한다. 내부고발자를 고무하는 수준은 아니라고 하더라도, 적어도 그러한 사람들이 부당하게 고통을 당하는 것을 보호는 하는 노력은 우리도 필요하다고 보여진다.



## 참고문헌

- 김영종 (1993). 부패문화의 개혁정책. 한국행정학회, 『한국행정 어떻게 할 것인가?- 정부조직의 개혁과 정책의 쇄신』 (pp.133-161). 서울: 한국행정학회.
- 박홍식 (1992a). 내부고발자 보호의 논리와 실제. 『중앙행정논집』, 제6권 제1호, 195-218.
- 박홍식 (1992b). 내부고발연구: 무엇이 문제인가. 『행정연구』, 제2권, 45-60.
- Baran, A. (1979). Federal employment - The Civil Service Reform Act of 1978 - Removing incompetents and protecting "whistle blowers." *Wayne Law Review*, 26, 97-118.
- Brooks, C., & Levitt, S. (Eds.). (1992). *Protecting Integrity and Ethics - A Conference for Government Employees of Environmental, Wildlife and Natural Resource Agencies*. Eugene, OR: Association of Forest Service Employees for Environmental Ethics.
- Chalk, R. (1988, January). Making the world safe for whistle-blowers. *Technology Review*, pp. 48-57.
- Clark, L. (1992). *The Government Accountability Project*. (The 1992 Program). Washington, DC: Author.
- Corporate Crime Reporter* (1992, August 3). pp.1-4, 18-22.
- Devine, T.M., & Aplin, D.G. (1988). Whistleblower protection - The gap between the law and reality. *Howard Law Journal*, 31, 223-239.
- Doup, L. (1993, January 17). Portrait of a whistleblower. *The Miami Herald*, pp. 2J-3J.
- Dworkin, T.M., & Near, J.P. (1987). Whistleblowing statutes: Are they working? *American Business Law Journal*, 25, 241-263.
- Graham, D. (1986, October). The whistleblowers. *ABA Journal*, pp. 72-76.
- Howard, J.L. (1988). Current developments in whistleblower protection. *Labor Law Journal*, 39, 67-80.
- Jos, P.H., Tompkins, M.E., & Hays, S.W. (1989). In praise of difficult people: A portrait of the committed whistleblower. *Public Administration Review*, 49, pp. 552-561.
- Kippen, A. (1990, February). GAP's in your defense. *The Washington Monthly*, pp. 28-36.
- McGowan, W. (1985, Winter). The whistleblowers hall of fame. *Business and Society Review*, pp. 31-36.
- Mintz, J. (1992, December 5). GE whistleblower receives record \$13.4 million award. *The Washington Post*, pp. B1-B6.
- Parker, R.A. (1988). Whistleblowing legislation in the United States: A preliminary appraisal. *Parliamentary Affairs*, 41, pp. 149-158.
- Parlman, G. (1987, July). Protecting the whistleblower. *Personnel Administrator*, pp. 26-32.
- Pearlstein, S. (1992, July 26). Riches and wrongdoing: Whistle-blowers go to court. *The*

*Washington Post*, pp. H1, H4.

Priest, D. (1992, December 19). Lab firm to pay \$110 million in blood test fraud. *The Washington Post*, pp. A1-A6.

Solomon, L.D., & Garcia, T.D. (1980). Protecting the corporate whistle blower under federal anti-retaliation statutes. *Journal of Corporation Law*, 5, 275-297.

Stewart, J., Devine, T., & Rasor, D. (1989, October). *Courage without Martyrdom*. Washington, DC: Authors.

Truelson, J. (1985, Summer). Protest is not a four letter word. *The Bureaucrat*, pp. 22-26.

U.S. Office of Special Counsel. (1992). *A report to Congress from the U.S. Office of Special Counsel fiscal year 1992*. Washington: Author.

참여연대 인권 자료실		
등록일	분류	호수
94 10.28	F5	

인권 자료실		
등록일	분류	호수
	B7-4	12

내부비리제보자 보호등에 관한 법률

입법청원 연월일 : 1994 . . .

청 원 인 : 참/여/연/대/(「참여민주사회와 인권을 위한 시민연대」)

## 제 안 이 유

1. 대규모적이고 구조적인 부정이 계속하여 저질러지고 있다.  
부정부패가 정부의 다양한 노력에도 불구하고 사라지지 않고, 오히려 그 규모가 커지고, 구조적으로 자행되고 있는 것으로 드러나고 있다. 이것은 기존의 부패방지제도가 현저히 실패하고 있음을 의미한다.
2. 내부비리의 제보자의 보호는 구조적 부패에 특히 그 효과가 탁월하다는 것이 입증되어 왔다. 그러나 구조적 부패에 거부, 항의하는 공무원이나 시민들을 보호하는 제도가 없다. 부패척결을 내세우면서도, 부패를 막고자 하는 사람을 보호하지 못하는 것은 논리적 모순이다.
3. 정부의 사정활동이나 조사, 수사가 내부자의 신고나 제보에 의하여 크게 도움을 받고 있는 것이 현실이다. 대형비리 사건이 밝혀지는 것은 대부분 내부제보자들에 의한 것이다. 그러나 문제는 많은 경우, 이들이 현실적인 보복이 두려워 도중에서 포기하고 있다는 점이다. 나아가 부정을 보고 신고하여도 보호가 제공되지 않음으로써, 결국은 도덕적인 인사가 해고될 수 밖에 없고, 공무원과 시민들은 투서와 같은 익명이 아니면 제보, 신고할 수 없는 법제도하에 놓여 있다.
4. 미국의 경우, 공직자재산공개제도, 금융실명제, 음부즈만제도 이외에도 특별히 내부고발자보호법, 부정고발법을 제정하여, 내부고발, 신고, 제보자에 대하여 보호 뿐만 아니라 포상까지 하고 있다. 부패방지를 위한 다양한 제도 가운데, 현재 이것이 가장 강력한 부패방지의 효과가 있는 것으로 평가를 받고 있다.
5. 자유중국, 싱가포르, 말레이시아, 홍콩 등에 비하여 부패방지를 위한 제도적 장치가 미약하다. 자유중국은 고발, 신고, 제보자에 대한 보호의 제공 뿐만 아니라 장려 포상까지 하는 규정을 갖고 있고, 싱가포르, 말레이시아의 경우도 제보자에 대하여는 철저한 보호를 제공하는 법규정을 마련하여 두고 있다. 특히 이들 두 나라는 공직자가 부패제의를 받은 경우, 그러한 제의를 한 사람을 직접 고발하도록 의무를 규정하고, 이를 위반시 직무유기로 처벌하고 있다.

## 주요 골 자

1. 내부자가 비리에 관한 정보를 밖에 트고, 신고, 제보하였다고 하여 그에 대하여 어떠한 불이익 조치도 하여서는 안된다.
2. 감사원은 일정한 요건을 갖춘 비리의 제보가 있을 경우, 철저한 조사를 하고 그 결과를 본인에게 통보하여야 한다.
3. 공무원이 비리의 제의를 받은 경우, 이를 고발, 보고하여야 할 의무가 있다.
4. 적용의 대상에 민간기업체, 사회단체의 내부비리까지 포함된다. (단, 이 법과 감사원법, 공무원법등의 어떤 규정과 상치하는 부분에 관하여는 입법론적 내지 해석론적 조정이 필요할 것으로 생각된다.)
5. 내부비리제보의 접수 및 조사의 주체는 감사원이다.
6. 내부비리제보자에 대하여는 포상할 수 있다.