

【 공개토론회 자료집 】

**<내부비리제보자보호등에 관한 법률>(안)
입법을 위한 공개토론회**

- 일시 : 1994. 11. 23. (수) 오후 3시
- 장소 : 국회의원회관 1층 소회의실

<내부비리제보자보호등에관한법률>(안) 입법을 위한 공개토론회

사회 : 권진관 부소장(성공회대 교수 · 신학)

I. 인사말

참여연대 인권 자료실		
연월일	분류기호	자료번호
94.		
11-28		

II. 주제 발표

1. <내부비리제보자보호등에관한법률>(안) 입법 청원요지 및 주요골자에 대한 소개 2
박 연 철 소장(변호사)
2. 한국의 부패구조와 내부고발자보호법이 갖는 의미 7
윤 태 범(서울대 강사 · 행정학)

III. 토론 23

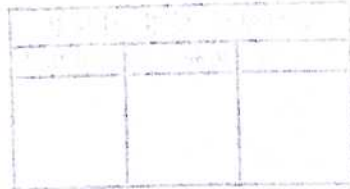
- 이 문 옥(前 감사원 감사관)
- 강 경 근(숭실대 교수 · 법학)
- 안 재 휘(한국기자협회 회장)
- 김 원 응(민주당 국회의원 · 정책위 부의장)

IV. 별첨 25

- ◆ <내부비리제보자보호등에관한법률>(안) 제정을 위한 청원서
- ◆ 내부고발자보호법의 기대효과 및 특징

<내부비리제보자보호등에관한법률>(안)

청원이유 및 주요골자에 대한 소개



박연철 소장(변호사)

이 법안의 제안이유, 주요골자, 법률안의 내용등은 이미 배포된 자료와 같습니다. 다음에 서는 이를 부연하거나 추가적으로 설명하는 것이며, 참여연대에서 그와 같은 법안을 성안하게 된 경위를 보충하는 것입니다.

I. 입법청원의 이유 — 양심의 자유의 확립과 부정부패의 척결을 위하여

먼저 이 법안은 양심선언자를 보호하려는 데서 출발하고 연구 검토된 것입니다. 애초에 양심선언자보호법을 계획하고 있던 중 단순히 양심적인 개인을 보호한다는 것만으로는 추상성을 면할 수 없어 성문화가 늦어지다가 부정부패의 방지문제와 직접적으로 결부시켜 양심적인 개인이 억압을 받고 도태되는 것을 방지하자는 데에 착안하였습니다.

사회적으로는 부정 부패를 방지하여 공공 질서를 확립하고 국가적, 사회적 재산의 손실을 방지하는 것이 국익을 위하여 커다란 의미가 있다는 것은 자타가 공히 인정할 것입니다. 부정 부패는 어느 개인 또는 집단의 이익만을 위하여 획책되는 것입니다. 만일 인천에서 세금을 착복하는 일이 없었다면, 그 세금은 공공 예산이 되어 그 지역의 공익사업에 투입되었을 것이며, 시민 전체가 그 이익을 향유하였을 것입니다. 그런데, 세금을 횡령하고, 그 횡령한 공금으로 상하 공무원들 오염시키는 자로 인하여, 소수 공무원에게 막대한 재산과 호화스러운 생활을 영위하는 것을 뒷받침하였고, 자긍심 없는 파렴치한 공무원만을 양산하는 결과를 가져 왔습니다. 부정 부패가 만연한 사회에서는 우리는 합심하여 건전한 사회적 목표를 달성할 수 없을 뿐 아니라, 조국 통일의 과제도, 국제화 시대에 있어서 선진 사회로 진입하는 문제도 실현할 수 없으며, 오로지 내부의 분란과 시의로 인하여 어두운 정체와 자멸의 길을 걸어 갈 수밖에 없습니다.

우리들은 이 사회의 부정 부패 구조에 대하여 개인적으로 항거하며, 이를 극복하기를 원하는 많은 성실한 분들이 있다는 것을 알고 있습니다. 이들에게 부정행위에 가담하라고 강요하는 것은 양심의 자유를 유린하는 것입니다. 또한 이들은 직접 가담시키지 않는다 할지라도 이들로 하여금 부정행위자의 지휘 감독 아래에서 얽매이게 하는 것도 양심의 자유를 유린하는 것입니다.

그러므로 부정 부패를 단호하게 척결함으로써 우리들의 양심이 나아갈 길을 밝게 할 수 있다고 생각하고 있습니다. 그리고 양심의 자유를 더 이상 유보하여서도 아니된다고 생각하였습니다. 그러나, 부정 부패의 힘은 양심의 힘보다 현실적으로 강하게 나타나는 경우가 많습니다. 그것은 눈앞에 확실한 증거를 들이대지 않는 한 결코 고개를 수그리지 않고 변명하며 오히려 역공격을 취합니다. 양심적인 개인이 내부의 확실한 증거를 확보하여 제보하지 않는 한 이들을 적발하고 처벌하는 일은 매우 어렵습니다. 조직 내부적 부정 부패는 단순한 결의나 일시적인 투쟁에 의하여서는 대적하기가 어렵습니다. 우리들은 그토록 소중한 양심적인 개인을 비참한 희생양으로 내버려두지 않고, 법적으로 보호하는 장치가 필요하다고 주장합니다.

일찍이 공직자의 부정 부패를 척결하기 위하여 단호한 법률을 제정함으로써 실효를 거둔 나라들이 앞장서 가고 있습니다. 어느 사회인들 부정 부패의 양상이 없겠습니까 마는 사회적 이성이 이를 용납하지 않으면서 적발되는 대로 단호히 처벌하여 나가는 의지가 바로 섬으로써 사회의 기강을 바로 세워 나갈 수 있을 것입니다. 우리 사회는 어느 결연가 매우 불건강한 사회가 되고 말았습니다. 너무도 혼탁하여 우리 스스로 깊은 자괴감과 혐오감을 느끼고 있을 정도입니다.

내부비리제보자를 위한 특별법은 마치 조직 구성원을 어느 한 집단의 배신자가 되도록 권고하는 것처럼 인식하는 경우가 많습니다. 경우에 따라서는 그와 같은 입장의 제보자도 나올 것이며, 또한, 그와 같은 제보자에 의하여 제보된 내용이라 할지라도 이를 수용하여 척결하는 것이 공익에 적합하다고 생각되는 경우 이에 따라 응분의 조치를 취할 경우 한동안은 다소 혼란된 양상으로 보일지도 모르겠습니다. 그러나, 어떠한 과정에 의하여 알려진 비리라 할지라도 이를 제거하여야 할 필요성이 많은 비리가 우리 사회에 잠복하여 있다는 것을 생각할 때에 당분간의 혼란은 불가피하다고 봅니다. 그리고, 그 기간이 지나면, 이 법안은 실제적 비리를 사후에 적발하는 기능을 가진 법에서 사전에 비리의 발생을 견제하는 법으로 변모할 수 있을 것입니다.

II. 법률안의 내용

1. 목적과 대상

이 법안은 국가, 지방자치단체, 국공영기업체, 민간 기업체 기타 사회단체에서 근무하는 자가 사회질서를 유지하고 공공의 이익을 도모하기 위하여 내부비리를 제보 또는 공개하는 경우 이를 보호하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 이 법안에서 내부자라 함은 위 기관에 근무하고 있거나 근무하였던 자를 말하며, 비리라 함은 그 지위나 권한을 남용하거나 제반 법령을 위배하여 개인의 이익을 도모하거나, 공공의 복리를 침해하거나 침해할 염려가 있는 일체의 행위를 말합니다.

2. 본 법안의 적용대상에 관한 논란

본 법안의 적용대상에 관하여 국가, 지방자치단체, 국공영기업체에 한정시킬 것이냐, 또는 민간기업체 기타 사회단체까지 포함시키느냐에 관하여 논의가 있었던 바, 감사원의 업무 범위에 속하는 사항만을 생각한다면 민간기업체 사회단체까지 포함시키기는 어려우나, '사적정부'(Private Government)라고 할 수 있는 대기업체 내부에서 유사한 문제가 발생할 수 있으며, 특히 국민의 건강과 안전에 위해가 되는 비리는 사기업체에서 저지르는 경우가 많다는 의견이 우세하여 적용대상에 포함시키기로 하되, 감사원을 단일한 조사기관으로 하는 하는 경우, 그 권한을 확대하거나 조사 방법을 간접화시키는 방안을 강구하여야 한다는 의견을 참고하게 되었습니다.

또한 비리의 범위에 관하여는 이를 제한적으로 규정하지 않고 가장 광범위하게 상정하였습니다. 이는 우리 사회에서 발생하는 어떠한 비리에 관하여도 민감하게 반응할 수 있는 사회가 되기를 희망하여서입니다.

3. 제보처리기관 및 조사방법

제보처리기관으로서 현행 국가기관으로서 감사원이 가장 적합하다는 의견을 모았으나, 감사원이 대통령의 지휘 감독을 받는 기관이어서는 바람직하지 못하고, 국회에 소속된 기관으로 장차 바뀌어야 한다는 의견이 있었습니다.

감사원은 제보내용에 대한 조사 권한을 가지며, 감사원이 직접 조사할 수 없는 기관에 대한 민간기업체, 사회단체 등에 대하여는 주무 부서에 조사를 의뢰할 수 있도록 규정하였습니다.

제보자에 대하여는 제보의 결단성, 신속성을 보장하기 위하여 구도로 제보를 받을 수 있도록 하였습니다. 그러나, 실제로는 조사의 진행을 위하여 조사대상, 효과적인 조사방법, 구체적인 증거 등을 서면으로 제출할 필요성은 많을 것입니다.

4. 내부자의 성실의무, 신분보호, 신분보장

내부자가 배신자라는 오명을 갖지 않도록 내부자에게 조직 내부의 절차와 방법으로 비

리를 시정하려는 노력을 하도록 권고 조항을 넣었습니다. 그러나, 실제로는 그와 같은 절차와 방법을 강구할 수조차 없는 경우도 많을 것이기 때문에 필요적 절차로 하지는 않았습니다.

내부자가 비리를 폭로할 기미가 탄로나서 조직 내부에서 신변의 위협을 느끼게 되는 경우 증인보호규정에 준하는 보호방법을 강구하였으며, 조사기관은 제보자의 신원을 부득이 발표하지 않고서는 법의 목적을 달성할 수 없는 경우 이외에 제보자의 신원을 비밀에 붙이도록 하였습니다.

그리고, 내부자의 신원이 드러나 이미 불이익 조치가 내려졌을 경우 감사원이 원상회복 조치등 잠정적 구제명령을 내릴 수 있도록 하였는데, 이는 노동관계법규정에 대하여는 특별법 규정이라고 할 수 있을 것입니다.

감사원이외의 기관에 대한 제보자보호규정은 내부비리제보자가 감사원에 제보하는 정식 절차의 절차를 거치지 않고, 여러 기회에 다른 방식으로 내부비리를 폭로하는 방식으로 공개하였을 경우에도 이를 본법에 의하여 보호할 수 있도록 한 규정입니다. 특히 언론에서는 그동안 방치하여 온 취재원의 권익을 본법에 의하여 보호받도록 주선할 수 있게 될 것입니다.

5. 조사결과와 처리와 재조사의 요구

조사결과에 따라 감사원에서는 응분의 조치를 취하여야 하며, 제보자에 대하여는 그 내용을 통보하여 주어야 합니다. 제보자는 그 통보 내용에 불만이 있을 경우에는 이유를 명시하여 부정방지대책위원회에 재조사 여부의 결정을 신청할 수 있습니다. 부정방지대책위원회는 감사원 법에 규정되어 있지 않은 자문기관에 불과하지만 본법에 의하여 법률의 규정에 의한 심의기구가 되도록 구상하여 본 것입니다. 현재로서는 재조사 결정은 실정법적인 구속력을 가진다기보다 감사원의 소극적, 편파적처리에 대한 견제기능을 가질 것입니다.

6. 제보자가 불이익을 받지 않았다는 입증책임

제보자가 제보 이후 지위, 신분상의 변화가 있었고, 이에 대하여 불만을 가지고 있을 경우 그 조치가 제보자에 대하여 불이익한 것이 아닌 정상적인 조치라는 입증책임을 소속 기관에 부여함으로써 제보자로서는 불이익 조치라는 입증책임을 면하게 되어 신분의 보장이 용이하게 될 것입니다.

7. 제보자의 책임의 감면

제보자가 공익을 위하여 개전의 정을 가지고 내부비리를 제보하는 경우 형 또는 징계처분의 감면을 고려할 수 있도록 하였습니다. 왜냐하면 비리에 접촉되지 않은 내부자란 또한 많지 않기 때문입니다.

8. 공무원의 비리제보의무

본 규정은 형사소송법 제 234조 제 2항과 중복되는 점이 있으나, 형사소송법상 범죄보다는 비리의 개념이 넓기 때문에 삼입하게 된 것입니다.

9. 포상

본 규정이 양심적인 개인에 대하여 합당한 것이냐의 논란이 있었으나, 포상이라는 개인적 수혜가 내부비리의 시정에 적극적인 관심을 보일 수 있다는 점을 배제할 수 없었습니다.

10. 벌칙

형량은 국회에서의 증언, 감정등에 관한 법률 위반자에 준하여 정하였습니다.

한국의 부패구조와 『내부고발자보호법』이 갖는 의미

- 관료부패를 중심으로 -

윤 태 범 (서울대 강사, 행정학)

I. 서론

사회나 국가의 발전은 여러가지 요인에 의하여 가능할 것이다. 그런데 이 중에서도 가장 중요한 역할을 수행하는 것은 바로 공직자 혹은 공직사회라고 할 수 있다. 국가마다 정도의 차이는 있지만 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 때문에 공직자들에 대하여 우리는 항상 사회의 어떤 부문보다 보다 높은 수준의 윤리의식과 책임의식을 강조하게 되는 것이다.

그러나 우리의 현실은 그러하지 못하다. 거의 매일 공직자가 관련된 부정부패 사건이 발생하고 있으며, 심지어 공직자들은 부정과 부패의 화신으로까지 묘사되기에 이르고 있는 것이 바로 우리의 현실이다. 최근의 한 여론조사에 의하면 “공무원하면 가장 먼저 떠오르는 것”으로서 부정부패와 부조리를 가장 많이 지적하여 국민들에게 공직자의 부정과 부패가 얼마나 심각하게 각인되어 있는지를 보여주고 있다. 특히 동조사에서는 응답자의 약 58.0%가 공무원 스스로의 개혁 실천 의지가 약하다고 답변하여 문제의 심각성을 더해주고 있다.

이와 같은 우리나라 공직자의 부정과 부패는 여러가지 요인에 의해서 발생하고 있지만, 그 중의 상당 부분은 바로 부정과 부패를 제대로 통제할 수 있는 법과 제도가 미비되었기 때문이라고 할 수 있다. 법과 제도가 제대로 정비되어 있지 못할 뿐만 아니라 또한 제대로 운용되지 못하고 있어, 기존 법규의 정비 또는 특별법의 제정 필요성이 강하게 제기되고 있다. 특히 많은 국가에서 제정, 실시되고 있는 『내부고발자보호법』에 대한 제정필요성이 보다 활발히 논의되고 있다.

현실적으로 많은 부정부패가 사실상 조직 내부자의 제보에 의하여 밝혀지고 있는 현실을 감안할 때, 이와 같은 법의 제정 필요성은 더욱 높다고 할 수 있다. 이들 내부고발자에 대한 보호는 또한 살아있는 정의와 양심에 대한 정부차원의 적극적인 보호라는 점에서 이 법의 중요성은 더욱 크다고 할 것이다. 또한 과거의 정부와는 성격이 상당히 다른 소위 문민정부는 국정정의 가장 중요한 목표중의 하나로서 개혁을 들고 있으며, 이는 바로 부정과 부패에 대한 엄격한 척결을 통해서 가능하다는 점에서도 이 법의 제정 필요성은 높은 것이다. 특히

지금까지 많은 양심있는 내부고발자들이 있었지만 보호보다는 처벌을 받았다는 점에서, 즉 양심있는 내부고발자를 현실적으로 보호하지 못하는 상황에서 과연 많은 공직자와 국민들에게 부정과 부패에 얼마나 적극적으로 저항하라고 요구할 수 있을 것인가?

본고는 바로 이와 같은 취지에서 우리사회, 특히 공직사회의 부정과 부패를 억제할 수 있는 효과적인 제도의 하나로서 『내부고발자보호법』에 대하여 논의하고자 한다. 논문의 구성상 II에서는 한국사회에서의 부패의 환경과 특수성을 종합적으로 언급하고, III에서는 부정 부패의 통제를 위한 우리나라의 제도의 실태와 한계를 논하고, IV에서 내부고발자보호법의 의미와 역할, 그리고 일정한 현실적 한계 등에 대하여 차례로 논하고자 한다.

II. 한국사회 부패의 환경과 특수성

한 때는 『총체적 부패』로서 규정되기도 하였던 한국 사회의 부정과 부패는 그 특징이 다양하게 규정될 수 있다. 특히 부정과 부패는 나라마다 시기마다 그 성격이 다양할 수 밖에 없다는 점에서 현재의 한국 사회 부패의 특수성을 규정하는 것은 매우 의미있는 작업이다. 흔히 한국 사회의 부정부패는 권력적 성격이 강하며, 구조적 제도적 부패이며, 일종의 생활양식(a way of life)으로 자리잡고 있다고 평가받고 있다. 본고에서는 한국 사회의 부패의 특수성을 사익지향적 사회, 『ABS』 사회, 부패에 대한 낮은 인식, 부패 네트워크의 사회, 그리고 체제적 부패로 나누어서 논하고자 한다.

1. 사익지향적 사회(Private Interest-Oriented Society)

우리 사회에도 엄연히 공적인 도덕과 윤리가 존재한다. 그러나 이러한 공익이 개인적인 이익, 즉 사익보다 그렇게 우선하지는 못한다는 평가를 받고 있다. 물론 항상 공익이 개인적인 이익보다 우선하느냐에 대해서는 논란의 여지가 있을 것이다.

특히 무엇이 공익이고 도덕인가에 대한 사회적 합의가 상당히 부족하다고 할 수 있다. 이와 같은 사회적 합의의 부재는 곧 『국민형성(Nation Building)』이 제대로 이루어지지 못하고 있음을 의미한다고 할 수 있다. 국민형성은 사실상 정치발전의 중요한 지표라고 할 수 있는데, 이것이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 것은 아직도 우리나라의 정치발전 수준이 상당히 낮다는 것을 간접적으로 의미하기도 한다. 여전히 아직까지 꺼지지 않은 불씨라고 할 수 있는 영.호남(혹은 충청, 강원 등) 지역간 갈등의 존재도 바로 아직까지 국가발전의 기본이라고 할 수 있는 국민형성이 제대로 이루어지지 못하고 분열되어 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 이러한 심리는 곧 지역중심적, 혈연중심적, 가족중심적 관계와 가치체계를 형성하게 된다.

이와 같은 사익지향적 행동양식은 곧 공익에 무감할 수 밖에 없고, 따라서 공익의 실현을 기본으로 하는 각종 법률에 대한 준수 의식이 박약해진다고 할 것이다. 매우 단순한 예이지만, 한밤중에 아무도 지나가지 않는 파란 불이 켜진 횡단보도를 그대로 지나가는 운전자의 심리

는 생각해 볼 수 있다. 횡단보도를 지나가는 보행인이 없기 때문에 아무런 사고가 일어나지 않을 것이다. 그러나 이와 같은 상황에 따른 선택적인 행동은 곧 습관으로 굳어져 보행자가 있음에도 불구하고 주행을 하게 될 것이다.(반대로 횡단보도에 빨간 불이 켜져 보행할 수 없는데도 건너가는 사람이 있으면, 대개의 운전자는 보행자가 건너가기를 기다리기 보다는 오히려 커다란 경적을 울리면서 혹은 욕을 하면서 보행자에게 위협이 되도록 급하게 주행한다) 결국 공익이라는 것은 항상 존재하는 것이 아니라 특별한 상황에서만 나타난다는 것이다. 특히 자신의 이익이 침해되지 않는 경우에는 공익은 존재하지 않고, 반대로 자신의 사익이 침해될 가능성이 있는 경우에는 현저하게 나타난다는 것이다.

2. 『ABS』 사회

자동차 브레이크 중에서 성능이 제일 좋은 것으로 평가받고 있는 것이 바로 ABS(Anti-Rock Brake System)브레이크이다. 기존의 브레이크와는 달리 브레이크를 밟은 동안 단 한번으로 제동하는 것이 아니라 수십차례의 연속적인 마찰을 하여 보다 짧은 거리로 자동차의 전진을 막는 장치이다. 이와 같은 제동장치는 중형이상의 왜만한 자동차에는 필수적으로 장착이 되어 있다.

그런데 이와 같은 제동장치를 자동차만이 갖고 있는 것이 아니라 한국사회도 체제적으로 갖고 있는 것이다. 즉 자동차의 ABS 브레이크와 같은 고성능의 제동장치를 한국사회도 갖고 있는 것이다. 바로 『Administration-Business-Statesman(ABS)네트워크』를 말한다. 흔히 말하는 政-經-官의 유착을 의미한다. 어떤 학자는 이를 『철의 삼각구조(iron Triangle)』라고도 한다. 자동차에서 브레이크 장치가 매우 중요한 역할을 수행하듯 정치인, 관료, 그리고 기업가는 국가발전의 핵심적인 주체라고 할 수 있는데, 이 주체가 제대로 기능하지 못할 경우 역설적으로 이들은 국가발전의 가장 큰 걸림돌이 또한 될 수 있는 것이다.

미국과 같은 국가의 경우에도 이와 같은 구조가 사회를 지배한다고 하지만, 우리나라의 경우에는 더욱 더 그러하다는 평가를 받고 있는 것이 사실이다. 그런데 이와 같은 구조는 단순히 사회를 지배하는 힘이 아니라 부정과 부패를 야기하는 가장 근원적인 구조라는데 보다 큰 문제가 있다고 할 것이다.

3. 부패에 대한 낮은 인식

우리사회에서 가장 문제가 되는 것은 부정과 부패에 대한 인식, 즉 저항의식이 매우 낮다는 것이다. 법에 걸려서 처벌을 받으면 부정부패 행위가 되는 것이고, 법에 걸리지 않거나 혹은 법에 걸려도 기소가 되지 않으면 부패행위가 아닌 것으로 인식되고 있다. 즉 법에 의한 처벌을 통해서 부패행위자들은 마음에 없는 비자발적인 강제적 인정(부패행위에 대해서)을 하게 된다는 것이다.

많은 사회적 이목을 끌었던 사건들의 수사과정을 보면 이와 같은 현상을 발견할 수 있다. 예를 들어서 일단 경찰이나 검찰 등에 의하여 수사를 받다가 기소유예라도 되면, 그 순간

부터는 면죄부를 받아서 부패행위를 하지 않은 것과 동일한 상태가 되는 것이다. 그런데 이와 같은 부정부패에 대한 낮은 인식은 부패행위자 뿐만이 아니라 일반 국민의 경우에도 만연해 있다는데 보다 큰 문제가 있다고 할 수 있다. 언론에라도 부패사건이 보도되면 그때부터는 모두 도덕군자가 되어 이를 비판하고 나선다. 그러나 언론에서 이 부패사건에 대한 소식이 끊기면 다시 일반 시민들은 잠잠해지는 것이다. 공무원만이 복지부동하는 것이 아니라 일반시민도 부정부패에 대한 저항에 관한 한 복지부동하고 있다고 할 수 있을 것이다.

왜 이렇게 부정과 부패행위에 대한 지속적인 비판적 인식이 낮은가? 많은 사람들은 그 원인을 우리나라의 문화적인 특성에서 찾고 있다. 즉 우리나라의 문화는 그 특성이 정적, 인간적, 그리고 감정적이라는 것이다. 여기에다 (부정적인)선물문화, 예의문화가 겹치고, 특히 사람과 사람간의 인간관계가 극히 정적이며, 이를 바탕으로 조직내에서의 상-하간의 인간관계는 직무상의 관계를 넘어선 전인격적 지배를 기본으로 하고 있다는 것이다. 어떤 학자는 이를 『문화적 부패』라고 말하기도 한다. 이러한 가운데 발생하는 부정과 부패행위에 대하여 많은 경우 “뭘 그런걸 가지고”, “그 사람 참 재수없어”, “재수없게 나만 걸렸어”, “남들도 다 하는데 뭘”, “이 정도는 괜찮으니깐 걱정말고 자”하는 식의 대응으로 나타날 수 밖에 없는 것이다.

이러한 인식하에 형성되는 부패관계로서 조직내에서는 상납과 하납, 그리고 평납이 존재한다. 그런데 일반적으로 뇌물을 수수한 당사자가 독식을 하면 그것은 커다란 비난의 대상이 된다. 그러나 위사람에게 일부를 상납하거나 혹은 동료나 아랫사람과 불법적인 뇌물을 분배하면 별로 비난을 받지 않는 것이 또한 우리의 현실이다.

4. 부패 네트워크(Corruption Network)의 사회

어떠한 사회이던지 어느 정도 긍정적 혹은 부정적 측면에서 일정한 네트워크(즉 사회적 관계)를 구성하고 있다.(물론 이러한 논의는 앞서의 정-경-관의 유착과 같은 의미로 이해될 수도 있다) 한국 사회도 예외는 아닐 것이다. 그런데 한국 사회의 네트워크는 매우 부정적인 네트워크로서 부패 네트워크를 구성하고 있다는 평가를 받고 있다.

문민정부 들어와서 변화되고 있는 한가지 현상은 기존의 물적 자원을 기초로 형성된 부패 네트워크가 금융실명제 등을 비롯한 제반 통제제도의 강화(?)로 인하여 상당히 완화되고 대신에 이러한 네트워크가 인적인 관계에 기초한 인적 네트워크로 전환되고 있다는 것이다. 물론 인적관계에 기초하는 네트워크는 우리 사회의 전통적인 구조라고 할 수 있을 것이다.(즉 정적 인간관계나 혈연주의 등) 그러나 1960년대 이후의 단기적인 급속한 경제개발에 의하여 물적인 네트워크가 강화되었다가 다시 전통적인 부패 네트워크가 상대적으로 부활되는 것이라고 할 수 있다.

물적(금전적) 자원에 의하여 형성되는 부패 네트워크는 일정한 경제적 지위를 차지하고 있는 경우에는 모두 참여할 수 있는 구조라고 할 수 있어서 상당히 개방적이라고 할 수 있다. 그러나 인적 관계에 기초하여 형성되는 부패 네트워크는 평상시의 인간적 관계, 친인척, 학연, 지연 등에 의하여 형성되기 때문에 물적인 자원에 기초한 네트워크 보다는 훨씬 폐쇄적,

제한적이라고 할 수 있다. 이것은 곧 신정부의 부정부패 등에 대한 개혁정책이 제대로 이루어지지 못할 경우 어떠한 결과가 빚어질 것인지를 암시한다고 할 수 있다.

5. 체제적 부패(Systemic Corruption)

한국사회의 부정부패의 가장 대표적인 특징중의 하나는 『체제적인 부패』라는 것이다. 물론 모든 부패가 그런 것은 아닐 것이다. 그러나 아주 개인적인 차원의 부패라고 하더라도 그러한 부패가 발생하게 되는 원인의 상당 부분은 바로 한국 사회가 지니고 있는 모순과 문제에서 발견될 수 있다는 점에서 체제적 부패의 성격을 일부 지니고 있다고 할 수 있는 것이다. 얼마전 “유전무죄, 무전유죄”라는 말이 많은 사람들의 입에 오르내렸는데, 최근에도 소위 지존파 사건과 관련하여 범인들은 자신들의 범행의 원인을 사회문제 탓으로 돌렸다. 범인들의 범행의도나 그 원인의 옳고 그름을 떠나서 우리가 여기서 주목해야 할 것은 다름 아닌 범인들이 사회문제를 자신들의 범행의 원인으로 지적하였다는 사실이다. 이들의 주장을 완전히 부정하기 어려운 것이 바로 우리들의 현실이라고 할 수 있다.

체제적 부패라고 할 경우에는 크게 두가지 측면에서 논의될 수 있다. 즉 원인과 결과라는 두 측면에서 정리될 수 있다. 원인의 측면에서 볼 경우, 부패의 발생이 단순히 개인적인 윤리의식의 결여에서 혹은 우연히 기회가 되어서 발생한다기 보다는 사회적 경향 등이 부패행위에 대하여 그렇게 적대적이지 않고, 또한 사회내의 대다수의 사람들이 수단과 방법의 정당성을 가리지 않고 이익을 추구하는 가운데 발생하는 부패를 의미한다.

이와는 달리 부패행위 자체가 여러 다양한 요인에 의하여 구성되어 있을 경우에 체제적 부패라고 하기도 한다. 예를 들어서 “수서사건”이나 “인천 복구청 사건”의 경우처럼 한두 사람이 개인적으로 개입한 것이 아니라 조직적인 차원에서 개입하며 또한 민간부문도 대개 조직적인 차원에서 개입하는 경우를 말한다. 그런데 이러한 성격의 체제적 부패는 어떤 학자가 말하는 것처럼 “고객-후원자 관계(client-patron network)” 혹은 “연고주의 혹은 족벌주의(nepotism)”적인 성격을 지니고 있어서 외부에 노출이 잘 되지 않을 뿐만 아니라, 대개의 경우 행정기관 내부의 공무원이나 관련 당사자들에 의해서 고발이 되며, 이로 인하여 실사 노출이 되고 경찰 혹은 검찰이 수사에 나선다고 하더라도 많은 경우 완벽한 수사가 되지 못하고 호지부지 되고마는 경향이 발견된다. 이러한 부패가 자주 발생하고 또 사정기관에 의해서 사건이 제대로 해결되지 못할 경우에, 많은 국민들은 체념의 상태에서 냉소주의(Cynicism)로 흐르고 만다.

이러한 성격의 부패가 우리 사회에 빈번히 등장하는 사례라고 한다면, 이에 대한 정부차원의 정책적인 처방은 사실상 한계에 부딪칠 수 밖에 없는 것이다. 즉 부패발생의 원인이 한두 가지가 아닐 뿐만 아니라 이와 같은 부패에 개입하는 사람도 사회에서 힘을 발휘하는 계층이기 때문에 엄격하고 공정한 대응이 이루어지기 쉽지 않다는 것이다. 따라서 공정하고 엄격한 부패통제와 대응이 이루어지기 위해서는 무엇보다도 제대로 된 제도가 갖추어져야 할 것이다. 예를 들어서 금융실명제나 공직자재산등록제는 그 자체로서 부정부패에 직접적인 대응을 위한 제도는 아니다. 그러나 그 어느 법보다도 부패통제에 대한 효과나 영향력이 크

다는 점에서 적절한 제도와 법의 정비는 매우 중요한 의미를 지니고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 효과적인 제도가 왜 지금까지 갖추어지지 못했는지 이해할 수 있을 것이다.

III. 부정부패통제를 위한 제도의 실태와 한계

1. 다양한 부패통제수단

관료부패를 통제할 수 있는 수단은 매우 다양하다. 인적, 조직적 수단은 물론이고, 정치발전, 공무원의 정치적 중립성 확보, 실적제의 정착, 민주적 선거제도의 정착, 공정한 분배 등도 관료부패를 억제할 수 있는 수단이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 수단들은 추상적이고 거시적이며, 간접적인 방법들로서 부패통제를 위한 직접적이고 전략적인 통제수단으로 이용하기에는 한계가 있다.

관료부패를 통제할 수 있는 수단은 일정한 기준에 따라 유형화할 수 있다. 관료부패를 직접적, 명시적인 통제의 대상으로 삼느냐, 아니면 다른 목적이 보다 우선시되거나 간접적 내지는 예방적 성격을 지니고 있느냐에 따라 통제수단을 직접적 통제수단과 간접적 통제수단으로 구분할 수 있다. 그리고 특정한 제한된 관료 내지는 특정 조직을 상대로 통제하느냐, 아니면 전체 국민이나 불특정 다수의 관료 등을 대상으로 포괄적으로 통제를 하느냐에 따라 부분적 통제수단과 포괄적 통제수단으로 구분하여, 아래와 같이 크게 4개의 통제수단의 범주를 형성할 수 있다. 그리고 현재 우리나라의 관료부패 통제수단과 관련되는 법적, 제도적 수단은 이와 같은 기준에 따라 다음과 같이 구분될 수 있다.

구분	직접적	간접적
포괄적	형법 특별형법 공무원계령 I	금융실명제 국가공무원법 공무원복무규정 II
부분적	감사원 등 감사관련기구 (중앙, 지방정부 등) III	공직자 윤리법 공직자 재산등록제 IV

위의 제 수단중 최근에 만들어진 제도로서 부패통제를 위한 효율적인 제도로서 평가를 받고 있는 것으로서 『금융실명제』 및 『공직자 재산등록제도』를 들 수 있다. 그런데 금융실명

제는 매우 포괄적인 제도라는 점에서 관료부패를 통제할 수 있는 직접적인 통제수단이 되지는 못한다. 그리고 공직자 재산등록제의 경우도 아직까지 제대로 정착되지 못한 측면도 있지만, 부정부패를 효과적으로 통제하기 위해서는 재산형성과정의 실제조사 등 좀 더 엄격하게 운영될 필요가 있는 수단이라고 할 수 있다. 이와 같은 다양한 통제수단들은 나름대로의 효과를 지니고 있을 것이다. 또한 어떤 수단들은 지나치게 강화될 경우에 오히려 보다 부정적인 효과를 발생시킬 수도 있다는 점에서 선택적으로 이용될 수 있을 것이다.

2. 부패방지를 위한 특별법 제정의 문제

관료부패를 통제하고자 하는 일차적인 목적은 관료(제)를 정상적으로 운영하여 국민에 대한 책임성을 확보하는 등 일정한 편의를 기대하기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 관료부패에 대한 통제 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그런데 앞서도 언급하였듯이 이와 같은 목적의 달성을 위한 관료부패의 통제에 대한 수단은 매우 다양하다.

이러한 통제와 관련하여 새정부가 들어선 이래로 우리사회에 만연된 부정과 부패, 특히 공직사회의 부정부패를 통제하기 위한 특별법 제정에 대한 논의가 꾸준히 계속되고 있다. 특별법의 구체적인 내용은 논외로 하더라도, 이 법이 미칠 사회적 파장을 고려하여 아직까지는 제정에 대한 합의나 구체적인 내용이 수면위로 부각되지 못하고 있는 실정이다. 그러나 최근 들어와서 부정부패한 관료뿐만 아니라 복지부동 혹은 복지안동 등으로 표현되고 있는 전반적인 관료사회를 일으켜 세우기 위해서도 특별법 제정의 필요성이 현실적으로 대두되고 있는 것이 사실이다. 물론 우리나라의 현행 법체계에도 공직자의 부정과 부패를 통제할 수 있는 다양한 여러 법률들이 마련되어 있다. 그러나 몇가지 문제점을 지니고 있는 것으로 비판을 받고 있다.

1) 우리나라의 부패방지관련 법체계

우리나라에는 관료의 부정부패 통제를 전담하는 종합적, 체계적인 법이 존재하지 않으며, 형법 등 다양한 법규에 분산되어 있다. 현재 관료의 부정부패 행위를 통제할 수 있는 기능을 담당하는 법률로서 국가공무원법(제 7장의 복무 제 55조-제 67조의 규정 및 제 10장의 제 78조-제 83조), 공직자윤리법, 형법상의 일부조항(제 7장 공무원의 직무에 관한 죄 제 122조-제 135조의 규정), 그리고 특별형법으로서 특정범죄가중처벌등에 관한 법률(제 2조-제 5조의 규정) 및 특정경제범죄가중처벌등에 관한 법률, 지방공무원법, 공무원징계령, 공무원 복무규정 등이 마련되어 있다. 그리고 1980년 12월 대통령 훈령 제 44호로 제정된 『공무원윤리헌장』도 선언적이지만 공무원의 정의와 책임을 강조하는 내용을 담고 있다는 점에서 관료의 부정부패 척결과 관련된다고 할 수 있다.

형법에는 제 7장에 『공무원의 직무에 관한 죄』라고 하여 총 14개 조항에 걸친 부정부패 공무원에 대한 처벌조항등이 제 122조에서 제 135조까지 비교적 구체적으로 열거되어 있다. 이중 특히 직무유기, 타인의 권리행사방해, 공무상 비밀의 누설, 수뢰, 제3자 뇌물제공, 알선

수뢰, 증거물전달, 몰수 및 추징, 가중처벌 등에 관한 조항이 부정부패와 밀접히 관련되는 조항이라고 할 수 있다.

국가공무원법에서는 제 10장(제78조-제83조)에 공무원의 징계에 관한 사항들을 규정하고 있다. 형법상의 공무원 부정부패 관련법규와 비교되는 주된 특징중의 하나는 대체로 모호하고 포괄적인 내용을 담고 있다는 점이다. 예를 들면 징계사유가 형법의 경우처럼 어떤 특정 행위로 되어있지 않고 “국가공무원법, 지방공무원법 또는 이 법들에 의한 명령이나 조례를 위반한 때, 직무상 의무에 위반하거나 직무를 태만하였을 때, 공무원의 품위를 손상하는 행위를 한 때,”(국가공무원법 제78조와 지방공무원법 제69조)라고 모호하게 규정되어 있다.

이와 같은 대개의 법규들을 통해 부패 공무원을 처벌할 수 있는 한도는 해임, 정직, 감봉, 견책, 그리고 파면 등이 있을 뿐이다. 그 이상의 처벌, 예컨대 벌금, 징역, 금고 등과 같은 것은 별도의 과정을 거쳐 형사범으로 확정되었을 때 한하고 있다. 이러한 법체계상 동일한 부정부패법에 대해 행정적 처벌과 함께 형사적 처벌이 엄격히 구별되며, 행정감사에서 적발된 부정부패범의 경우 형사처벌되어야 할 공무원임에도 불구하고, 행정처벌(최고 파면)의 수준에 그치는 경우가 종종 발생하고 있다. 그리고 우리의 경우 형법의 경우를 제외하고는 대체로 일반적인 처리절차를 중심으로 하여 포괄적으로 구성되어 있는 관계로, 법집행자의 자의성이 개입될 소지가 많아지게 되고, 이에 따라 법적 기강 자체가 확고히 서지 못하고 있는 실정이다.

그리고 부정행위에 대한 제재를 보다 엄격하게 하기 위해 제정된 소위“특가법”이라는 것은 실제에 있어서는 뇌물을 수수한 공무원에게 일종의 『면죄부』를 주는 역할을 하는 법률로 현실적으로 전락하였다. 즉 종종 수사기관에 의하여 뇌물액수가 특가법의 적용을 받지 않도록 실제보다 하향조정되고 있다는 오해를 받고 있을 뿐만 아니라, 특가법에서 규정한 뇌물액(예를 들어서 뇌물수수액 5,000만원 이하의 경우) 이하를 받은 경우에는 크게 문제될 것 없는 사례비 정도로 인식하는 분위기가 현실을 지배하고 있는 실정이다.

이상과 같이 현행 법률들은 그 엄격성의 정도가 다른 국가들에 비해서 매우 약하다는 평가를 받고 있다. 물론 법의 엄격성이 부정과 부패를 충분히 통제할 수 있다고 보기는 어렵지만 최소한의 필요조건은 될 수 있을 것이다. 예를 들어서 뇌물 등의 수수와 관련하여 싱가포르의 『부패방지법(Prevention of Corruption Act)』 제 6조에서는 10,000불 이하의 벌금과 5년 이하의 징역을 병과할 수 있도록 되어 있으나, 우리나라의 형법 제 129조에서는 이와 유사한 죄목에 대하여 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처할 수 있도록 하여, 처벌의 엄격성에 상당한 차이를 나타내고 있다.

이와 같은 법규의 엄격성은 논외로 하더라도 우리나라의 경우 부정행위로 구속된 공직자가 기소되는 기소율은 일반범죄의 60%대에 비해 상당히 낮은 약 40%대를 나타내고 있어 공무원범죄에 대한 법집행이 엄격히 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다.

많은 국가에서 공직자의 부정과 부패를 억제하기 위한 특별법이 제정되어 실시되고 있다. 예를 들어서 싱가포르의 『부패방지법(Prevention of Corruption Act: POCA)』, 대만의 『동원감란시기징치탐오조례(動員勘亂時期懲治貪污條例)』, 『장려보호검거탐오독직(獎勵保護檢舉貪污瀆職)』, 『변법(辨法)』, 말레이시아의 『부정행위방지법(Prevention of Corruption Act)』, 홍콩의

『뇌물방지법』, 태국의 『독직 및 부패방지법』, 필리핀의 『독직 및 부패방지법』, 인도의 『부패행위방지법』, 미국의 『정부윤리법』, 영국의 『부패행위방지법』 등이 있다. 물론 특별법이 제정되었다고 해서 모든 관련국가들에서 부정과 부패가 발생하지 않는 것은 아니다. 그러나 전반적으로 이와 같은 국가들이 국민들로부터 높은 수준의 신뢰를 받고 있고, 또한 정치적, 경제적으로 매우 높은 수준을 나타내고 있다는 것은 우리에게 매우 의미있는 것을 시사해준다.

이상과 같이 공직자의 부정과 부패를 통제할 수 있는 특별법과 특별기구를 마련하고 있는 나라들은 거의 예외없이 긍정적인 효과를 거두고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 여기서 간과되어서 안될 것은 다름 아닌 이와 같은 나라들은 예외없이 최고 지도자가 높은 수준의 정직성과 청렴성을 보여주고 있다는 것이다. 따라서 특별법과 특별기구를 만드는 것이 상으로 중요시되어야 할 것은 올바른 지도자의 존재여부인 것이다.

2) 부패방지 특별법 제정상의 문제

특별법으로서의 부패방지법의 체계는 크게 두가지 부문으로 나누어서 논의될 수 있다. 즉 처벌의 대상, 종류 및 강도 등과 관련된 규정과 부패조사 및 소추에 관한 특별기구의 내용에 대한 것이다. 부패방지를 위한 특별법의 제정을 주장하는 사람들은 공무원의 범위를 가급적 넓게 규정하려고 하고, 또한 뇌물의 수수 등 부패행위의 내용을 넓게 규정하여 부패방지법의 적용범위를 넓힐 것을 주장한다. 그리고 부패예방을 위한 사전예방조치와 사후점검 조치를 포함시킬 것을 주장한다. 그런데 우리의 경우, 부패방지를 위한 특별법이 마련되어 있지 않지만, 강도의 측면은 예외로 하더라도 부패를 통제할 수 있는 어느 정도의 규정들이 마련되어 있다. 그럼에도 불구하고 우리의 공직사회가 부패로 점철되고 있는 이유는 무엇인가?

가장 큰 문제점은 다른 아닌 부정부패 행위를 통제할 수 있는 법과 제도가 지금까지 그렇게 실효성있게 운영되지 못하였다는 것이다. 특히 관료의 부패는 내부감사를 통해서 적발이 되더라도 그것이 검찰이나 언론 등 외부에 의해서 인지되지 않는 한, 또는 대외적으로 큰 물의를 일으키지 않는 한 여간해서는 처벌되지 않고 있다는 것이다. 또한 수사기관에 의해서 인지된다고 하더라도 독립적으로 수사하고 기소할 수 없는 상황이라면, 수많은 법률은 있으나마나 한 것이라고 할 수 있다. 따라서 여기서 보다 깊이있게 고려해야 할 것은 다름 아닌 기존 법체계의 정비와 더불어 부정부패를 조사 내지는 기소할 수 있는 특별기구의 설치에 대한 논의인 것이다. 특히 특별법을 제정하여 관료부패의 양당사자, 즉 관료와 시민을 모두 통제에 대상에 포함시킬 경우 관료부패의 발생에 대한 억제력은 기존의 법체계에 의한 것보다 더욱 강화될 것이다. 앞서 논의한 동남아 국가의 경우 이와 같은 기구가 수상의 직속기관으로 되어 있거나 혹은 미국의 『특별검사제』와 같이 행정부로부터 독립되어 운영되고 있다.

전자의 경우 대통령이나 수상과 같은 최고권력자의 반부패의지가 강하고 그를 실현하는 특별기구가 조직상 대통령직속이지만 직무상으로 독립할 경우(우리나라의 감사원이 이론상

이에 해당한다) 어느 정도 실효성을 기대할 수 있을 것이다. 그러나 보다 바람직한 것은 조직상, 직무상으로 독립된 조직의 구성이라고 할 수 있다. 그래서 일각에서는 이러한 특별기구(우리나라의 경우 『부정방지대책위원회』의 위원은 임명직)의 상층부를 주민의 직접선거에 의해서 선출해야 한다고 주장하기도 한다. 이와 같은 특별조사기구의 예로서 미국의 경우 1978년 『정부윤리법』의 제정 이후에 특별검사제도가 정착되었는데, 그 장점에도 불구하고 일부에서는 비판을 하기도 한다. 즉 이 제도가 야당에 의해서 정략적으로 이용되면, 국정이 원활히 이루어질 수 없다는 것이다. 우리의 경우 특별검사제도와 유사한 제도로써 『재정신청제도(裁定申請制度)』가 마련되어 있다. (형사소송법 제 260조-제265조) 그러나 그 적용의 범위가 매우 협소할 뿐만 아니라(형법 제123조-제125조), 현실적으로 거의 이용이 되지 못하고 있다는 점에서 개정의 필요성도 존재한다고 할 수 있다.

이상과 같이 부정과 부패를 억제하기 위한 특별법은 사실상 처벌의 강도와 밀접한 관련이 있다. 즉 부정과 부패를 억제하기 위한 두 논리라고 할 수 있는 발각기회의 증가와 처벌가능성 혹은 강도의 증가 중 후자에만 주안점이 두어져 있다는 한계가 있다. 오히려 부패행위의 발각 가능성을 증가시키는 것이 보다 바람직한 부패통제방안이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 이하에서는 이에 주목적이 있는 『내부고발자보호법』의 제정 문제를 논하고자 한다.

IV. 『내부고발자보호법』의 의미와 역할, 그리고 한계

이상의 논의를 토대로 이하에서는 부정부패를 통제하기 위한 제도로써 내부고발자보호법의 제정에 대한 논의를 하고자 한다. 『내부고발(Whistleblowing)』이란 “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 항의표시를 하다가 오히려 보복을 당하게 되고, 결국 외부에 그러한 문제를 호소하는 행위”라고 할 수 있다. 비록 “고발”이라는 심리적으로 부담스런 느낌을 담고 있으나, 현실적으로 이러한 행위는 고발이라기 보다는 외부에 대한 “정의의 선언”일 뿐만 아니라 자신에 닥칠 위협에 대한 외부에의 “구원의 호소”라고도 할 수 있다.

정부는 익명의 제보나 투서에 대해서는 수사를 하지 않겠다고 기회있을 때마다 천명하고 있다. 그러나 제보자가 기명으로 제보를 할 경우 이에 대한 현실적인 보호가 이루어지지 못한다면 과연 누가 개인적인 위협을 무릅쓰고 부정을 고발할 수 있을 것인가? 내부고발자를 보호할 수 없다면 이는 부정과 불의에 목종하라고 강요하는 것과 다를 바가 없는 것이다. 사실상 지금까지의 많은 내부자에 의한 “양심선언”은 우리 사회의 왜곡된 모습을 반영하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

1. 내부고발자보호법의 제정필요성

앞서도 논의하였듯이 한국사회의 부정부패, 특히 공직사회에서의 부정부패는 그 발생의

정도를 떠나서 분명히 억제되어야 할 대상이다. 그리고 이러한 부패통제를 위하여 다양한 법과 제도를 운용하고 있으나, 법과 제도 자체의 문제점과 더불어 우리사회에서 제대로 운용이 되지 못하고 있다는 점에서 많은 문제점을 지니고 있는 것으로 평가를 받고 있다.

한 조사에 의하면 뇌물수수 혐의로 구속기소된 공무원중 88% 정도가 1심 또는 항소심에서 집행유예나 선고유예로 풀려나고 있는 것으로 나타났다.(중앙일보, 94.11.18) 1심에서 실형을 선고받은 경우는 전체 조사대상의 25.6%에 불과하고, 나머지는 집행유예(66.4%), 선고유예(5.6%) 등으로 나타나 공무원에 대한 선고형량이 지나치게 관대하다는(?) 지적을 받고 있다.(물론 이러한 상황은 실제 기소가 되지 않은 경우까지 포함한다면 더욱 관대한 것으로 나타날 것이다)

이와 같이 부패행위에 대하여 제대로 적발이 되지 않을 뿐만 아니라, 설사 적발이 되었어도 관대한 판결을 받을 경우에는 사실상 부정부패에 대한 통제는 불가능한 것이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 즉 논리적으로 볼 때 부정과 부패가 효율적으로 통제되기 위해서는 (가장 우선적으로 부패의 기회 내지는 소지가 없어야 할 뿐만 아니라) 부패행위의 적발 가능성을 증가시키고 적발된 부패행위에 대해서는 엄격한 처벌이 이루어져야 한다. 이 양자가 효율적으로 이루어져야만 그나마 부정과 부패가 줄어들 가능성이 있다는 것이다. 그러나 이 두 측면에서 우리나라는 많은 문제를 지니고 있다는 것이 일반적인 평가이다.

특히 앞서도 언급하였듯이 체제적 부패가 우리나라에서 보편적인 부패현상으로서 발생할 경우에는 부패행위의 적발 가능성은 더욱 더 어려워진다. 즉 이러한 상황하에서는 개인적인 윤리의식에 근거하여 부패행위 자체를 거부하는 것이 현실적으로 어려울 뿐만 아니라, 설사 부패행위에의 개입을 거부할 수 있다하여도 소속 조직에서 원만하게 조직생활을 하기가 사실상 매우 어렵다는 것이다. 때문에 소속 조직에서 목격한 부패행위를 외부적으로 고발한다는 것은 개인적으로 대단한 모험이라고 할 수 있다. 우리나라의 몇몇 사례를 보면 이러한 소위 “내부고발자(Whistleblower)”는 공직생활의 유지는 고사하고 오히려 형사처벌의 대상이 되기도 하였던 것이 바로 지금까지의 우리의 현실이었다. 현행 법률상으로 공직자는 부정과 부패에 대하여 고발할 의무가 있지만, 현실에서는 이것이 거의 이루어지지 않은 모순된 상황이 전개되고 있는 것이다. 따라서 이와 같은 양심있는 공직자에 대한 최소한의 법률적 보호가 현실적으로 요구될 수 밖에 없는 것이다. 사실상 부정과 부패가 비난을 받고 정의가 제대로 대접을 받는 사회라면 이러한 법률은 논의조차 필요가 없을 것이다.

현실적으로 부정부패의 속성상 적발이 어려울 뿐만 아니라, 또한 검찰이나 경찰에 의해서 수사되는 부패사건의 많은 경우가 사실상 직접적인 인지라기 보다는 내부 공직자나 관련자의 제보에 의해서 이루어진다는 점에서 내부고발자에 대한 적극적인 보호의 필요성이 제기되는 것이다. 또한 부패사건의 경우 정확한 내용이나 정보의 수집이 어려운데 내부 고발자는 무엇보다도 부패 사건의 제반 내용에 대하여 매우 자세히 알 수 있는 입장에 있다는 점에서, 내부고발자의 적극적인 활용은 매우 경제적이며 효율적인 통제수단의 역할을 할 수 있다. 그러나 현재는 이와 같은 고발을 장려하기 보다는 억제하는 경향이 강하다고 할 수 있다.

2. 내부고발자보호법의 내용과 역할

1) 내부고발자보호법의 일반적 내용

내부고발자보호법의 주된 목적은 내부자가 비리에 관한 내용을 제보하였을 경우, 이러한 내부자가 어떠한 불이익도 받지 않도록 적극적으로 보호하는데 있다. 그리고 보완적인 내용으로서 이들에게 일정한 인사상의 혜택이나 포상을 할 수 있도록 하고 있다. 따라서 법률상으로는 그 목적과 내용이 매우 간명하다고 할 수 있다. 그러나 이 법률이 지니고 있는 현실적인 효과나 영향력은 매우 크다고 할 것이다.

미국의 경우, 1960년대 이래로 지금까지 수많은 내부고발이 있어왔다. 그리고 이와 같은 문제를 다루기 위한 많은 노력이 진행되었으며 연방정부와 주정부 차원에서 내부고발자의 보호에 대한 입법 등 활발한 논의가 진행되었다.

내부고발자보호법은 정부부문뿐만 아니라 민간부문에서도 적용되고 있다. 입법이나 적용의 용이성 때문에 민간부문을 보다 직접적으로 규율하는 법이 먼저 제정되었다. 가장 대표적인 예가 『부정주장법(False Claim Act of 1986)』이다. 이 법의 제정에 따라 정부의 구제 제도나 기업내부의 절차가 아닌 보다 효율적인 법원에 의하여 보호를 받을 수 있게 된 것이다. 이 법은 정부와 계약을 맺고 있는 민간기업이 정부를 속이고 있다는 것을 발견한 경우, 그러한 사실을 인정한 기업의 구성원이 연방정부를 위하여 그 기업을 제소할 수 있도록 하고 있다. 그리고 개인의 고발로 정부가 소송을 하여 그 돈을 되찾으면 환수액의 15%를 상금으로 지급하도록 하고 있다.

적어도 현재까지 이 법은 내부의 양심적인 고발자에게 가장 강력한 보호를 주고 있는 것으로 평가를 받고 있다. 물론 아직까지 내부고발에 따른 보복의 입증 부담을 내부고발자에게 주고 있다는 점 등의 문제가 남아있기는 하지만 고발결과의 성공 가능성은 가장 큰 것으로 평가를 받고 있다. 동법에 대한 제정논의가 일면서 기업주들에 의한 반발이 있었지만, 보호법이 제정, 실행되면서 기업주들이 초기에 주장했던 부작용은 지나치게 과장되었던 것으로 밝혀졌다.

정부기관내의 부정고발자에 대한 보호입법으로서 『내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989)』이 제정되었다. 미국 의회는 정부기관내의 부정한 활동을 고발한 연방공무원들이 어떠한 불이익도 당하지 않도록 하여 양심적인 고발자를 보호하고, 정부와 각 기관이 부패하는 것을 방지하고자 이 법을 상하양원 만장일치로 통과시켰다.

이 법의 주요한 내용을 보면, 공무원은 불법적 활동에 관여하는 것을 거절하였다고 하여 어떠한 불이익도 당하지 않는다. 특히 이 법에는 모든 내부고발자가 보호된다는 구체적 규정을 두고 있다. 내부의 고발자는 더 이상 법적 입증의 부담을 지지않으며, 오히려 잠정적 구제를 우선 받게 된다. 그리고 내부고발자들은 다른 부서로의 전보를 요구할 수 있는 권리를 부여받았다. 내부고발자들이 자신들이 고발하였던 소속 조직에 계속적으로 근무할 경우에는 묵시적이고 보이지 않는 불이익도 받을 수 있기 때문이다.

이 법은 내부고발자들이 받을 수 있는 보복성 인사발령을 막는 것에 초점을 두고 있어

서, 이와 같은 과정을 감시하기 위하여 특별기관을 운영하고 있다. 즉 『실적주의보호위원회(Merit Systems Protection Board:MSPB)』와 『특별검사(Special Counsel)』가 설치되어 의회와 대통령의 감독을 받으며 활동을 한다.(동법 제3조) 여기서 실적주의보호위원회는 미국법령집제 5권 및 제38권 제2023조 기타 법, 준칙 또는 규정에 따라 위원회가 관할하는 모든 문제에 대하여 청문,재결하고, 청문,재결에 관한 규정을 발령하고 기타 적용법규에 따라 당해문제에 대하여 최종적인 조치를 취할 권한을 보유하고 있다.(미국 법령집 제5권 제12장 제1절 실적주의보호위원회 제1204조)

그리고 특별검사의 지휘를 받는 『특별검사부(Office of Special Counsel:OSC)』가 설치,운영되고 있다. 특별검사부는 사법적인 통고권한을 보유하고 있으며, 규정에 따라 공무원, 공무원이었던 자, 후보자를 금지된 인사조치로부터 보호한다. 또한 부당한 인사조치를 당했다는 고발을 접수, 수사하며, 법 및 규칙의 위반사실, 공금의 부실운영 및 낭비, 권한남용 또는 공중의 보건과 안전에 대한 실질적이고 특수한 위협에 관한 폭로내용을 접수 검토하고, 필요한 경우에는 이를 법규의 요건에 따라 검찰총장 또는 기관장에게 이송한다.

대만의 경우, 『동원감란시기징치탐오조례(動員勸亂時期懲治貪污條例)』, 『장려보호검거탐오독직(獎勵保護檢舉貪污瀆職)』, 『징치주사조례(懲治走私條例)』 등의 법률을 통하여 내부고발자를 보호하고 있으며, 또한 고발한 사람에 대하여는 일정한 보상을 하도록 규정을 하고 있다. 그리고 대체로 성공적으로 법이 운영되고 있다는 평가를 받고 있다. 싱가포르의 경우 부패방지법의 일부조항에 내부고발자보호조항이 포함되어 있다. 특히 이 조항은 부패방지법의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 설치되었다.(동법 제34조) 동법에 의하여 제보자가 누구이든 그의 이름 또는 주소를 밝히거나 또는 그가 누구인지 알게 되는 결과를 낳을 수도 있는 진술은 할 수 없으며(동법 제34조제1항), 제보자의 신분이 노출되지 않도록 법원은 모든 조치를 강구하도록 하고 있다.(동법 제34조 제2항)

2) 내부고발자보호법의 의미와 역할

앞서서 논한 것처럼 이와 같은 내부고발자보호법은 그 목적에 상응하는 효과를 충분히 거두기는 현실적으로 쉽지 않다는 것이 이미 본법을 실시하고 있는 국가들에서 얻을 수 있는 교훈이다. 그럼에도 불구하고 이 제도를 이들 국가들이 운영하는 것은 바로 이 법률이 지니고 있는 목적과 그 효과의 가능성때문이라고 할 수 있다. 미국의 내부고발자보호법도 제2조에서 “정부의 불법, 낭비, 부패를 폭로한 공무원을 보호하는 일은 보다 효과적인 행정으로 나아가는 근본적인 조치이다”라고 명문화하고 있다.

모든 법률이 단기간에 그 효과를 발휘하기는 어려울 것이다. 특히 그 법이 기존의 관행이나 문화, 그리고 생활양식과 상당히 배치될 경우에는 더욱 그러하다. 그러나 법이 현실과 정확하게 들어맞지 않는다고 해서 법제정을 주저하는 것은 부패를 용인하는 것에 다름 아니다. 이와 같은 법 혹은 제도의 제정을 통해서 충분히 사람의 의식과 행태를 바꿀 수 있다는 것이 최근의 입장(특히 신제도론적 입장)이라면, 이 법의 제정 필요성은 충분히 있다는 것이다.

내부고발자보호법을 단지 또 하나의 부패통제관련 법으로서만 이해한다면 그 의미와 중요성은 반감될 것이다. 즉 내부고발자보호법은 단지 또 하나의 법이라는 의미보다는 작게는 정부내 넓게는 사회에서 양심과 정의가 바로 설 수 있도록 직접적으로 도와주는 역할을 한다는 것이다. 많은 학자들이 부정과 부패가 발생하는 원인을 현실과 규범의 괴리에서 찾는다 할 때, 이 법은 바로 이 간극을 매워줄 수 있는 역할을 충분히 할 수 있다는 것이다.

앞서도 언급하였듯이 우리나라에는 부정과 부패를 통제하기 위한 다양한 법과 제도가 운영되고 있다. 그럼에도 불구하고 부정과 부패는 줄어들기는 커녕 더욱 더 구조화되고 대형의 부정과 부패가 발생하고 있는 것이 현실이다. 이것은 바로 기존의 법과 제도 등이 많은 문제를 안고 있으며, 동시에 현재의 체계로서는 부정부패 통제에 효과가 없음을 의미하는 것이다. 따라서 내부고발자보호법은 이와 같은 기존 법체계를 일정 수준 보완한다는 의미를 지니고 있기도 하다. 특히 이 법은 부정부패에 대한 직접적인 통제수단이라기 보다는 간접적인 통제수단이라는 점에서 그 특성을 찾을 수 있다. 이 법을 통해서 정당한 고발을 활성화하고, 양심과 정의를 보호하고 또한 윤리의식을 확산하는 역할을 할 수 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다.

내부고발자보호법은 일부 사정주체가 아닌 양심있는 다수에 의한 상시적인 통제장치라고 할 수 있다. 특히 부정과 부패의 노출은 극히 제한되고 설사 노출이 되어도 그것은 실제의 극히 일부분일 수 있다는 점에서 양심적인 내부자의 활용은 전략적인 측면에서도 매우 유용할 수 있는 것이다. 때문에 앞서도 언급하였듯이 이러한 내부고발자보호법은 체제적 부패나 혹은 제도화되고 구조화된 부패가 만연되었을 경우에 특히 그 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 예를 들어서 공직사회의 부정부패가 어느 정도인지 그리고 어떻게 이루어지고 있는지를 가장 잘 알고 있는 사람들은 다름 아닌 바로 공직자 자신들이라는 것이다. 그렇다면 해법은 명확한 것이다. 즉 부패통제의 주체는 공직사회의 외부에 있는 것이 아니라 바로 공직사회에서 매일 매일 생활하고 있는 공직자 자신들이라는 것이다. 공직사회에만 그 대상을 국한할 경우, 내부고발자보호법은 바로 양심적인 내부고발자만을 보호하는 협의의 목적에 국한된 것이 아니라 공직자 스스로에 의한 자발적인 정화를 의미하는 적극적인 의미도 또한 내포하고 있는 것이다. 아무리 위에서 대통령이 반부패개혁을 주장하고 감사원이 철저히 감사를 한다고 하여도 그것은 항상 일정한 한계를 지닐 수 밖에 없는 것이다. 말없지만 양심 있는 다수의 눈이 항상 살아있을 때 부정부패는 움추러들 수 밖에 없을 것이다.

내부고발자보호법은 조직의 민주화를 촉진할 수 있다는 점에서도 그 의미를 찾을 수 있다. 특히 우리나라에 있어서의 조직내의 구조는 사실상 전인격적 지배의 성격을 지나치게 강하게 지니고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 특히 단순히 부정부패에 대한 억제 그 자체가 중요한 것이 아니라, 이를 통하여 바람직한 행정상과 시민상을 정립하고, 더 나아가서는 바로 개인의 양심과 정의를 보호, 촉진하는데 보다 중요한 목적이 있는 것이라면, 이 법을 통하여 '조직내 구성원의 양심과 자유를 적극적으로 보장할 수 있을 것이다. 이유가 무엇이었던간에 도덕적, 양심적인 조직구성원이 조직내의 부정의에 희생당하고 또는 비자발적인 부패개입에 대하여 저항할 수 없다면 그것은 인간의 존엄성을 크게 훼손하는 것임에 틀림없다. 또한 많은 경우에 부정을 목격했 많은 양심있는 조직구성원은 외부에 고발하였을 때 조

직으로부터 받을 비난과 위협에 대한 걱정때문에 자신의 양심을 접어두고 불의에 타협을 하게 된다. 개인의 양심과 정의가 조직의 불의에 어디까지 훼손될 수 있는가? 불의에 침묵을 강요받는 내부 양심에 대한 적극적인 보호의 필요성이 제기되는 것이다. 이것은 또 다른 차원에서 직장내에서의 약자의 권리보호에 해당한다고도 할 수 있다.

3. 내부고발자보호법 제정시 고려할 점

미국의 경우에도 부시 정부하에서 내부고발자보호법의 제정이 두번씩이나 부결되었었다는 사실은 이 법의 제정이 얼마나 어려운가를 나타낸다고 할 수 있다. 우리나라의 경우에도 그 입법이 그렇게 용이하지는 않을 것이라는 점에서 좀더 세심하고 주의깊은 접근이 요구된다. 특히 이 법의 제정에 따라 관련 법률의 개정이나 관련 조직의 개편이 필수적이라는 점에서 이 법의 제정에 따른 몇가지 고려할 점이 있다.

첫째, 조사주체의 문제가 제기될 수 있다. 즉 내부자의 고발이 있을 경우에 이를 어느 기관이 구체적으로 조사할 수 있을 것인가이다. 즉 감사원과 같은 기존의 조직을 이용할 것인가 아니면 새로운 특별기구를 설치, 운영할 것인가이다. 많은 국가에서 기존 조직과는 다른 독립적 지위를 가진 특별기구를 운영하고 있음을 주목할 필요도 있다. 우리의 경우 특히 감사원내의 부정방지대책위원회의 역할에 주목할 필요가 있다.

둘째, 고발자가 조사결과에 대하여 의문을 제기하는 경우나 새로운 증거로서 재조사를 요구할 경우, 이를 기존의 조사기구가 재조사하도록 할 것인가의 문제가 제기될 수 있다. 즉 재조사의 실효성이 얼마나 확보될 수 있는가 하는 것이다.

셋째, 내부고발자보호법의 적용범위를 공공부문 이외에 민간부문까지 포함시킬 것인가의 문제이다. 혹은 민간부문을 대상으로 한 별개의 법률을 만들 것인가의 문제가 있다. 특히 이 문제는 조사주체의 결정과도 깊이 관련된다.

넷째, 내부자가 받을 수 있는 각종 불이익에 대한 규정이 현실적으로 한계를 지니고 있다. 현재 우리나라의 공무원체계가 계급제로 이루어져 있다. 법률상으로는 직위분류제의 도입과 활용을 규정하고 있지만, 현실적으로는 그러하지 못하다. 특히 이와 같은 계급제적 성격은 사실상 조직내의 구성원간의 관계를 직무상의 관계라기 보다는 전인격적인 관계로 규정하고 있다는 것이기 때문에 불이익의 규정이 현실적으로 매우 어려울 수 있다.

다섯째, 또 다른 복지부동의 소지를 제공할 가능성을 배제할 수 없다. 즉 구체적인 법의 규정에 따라 달라질 수 있지만, 만일 고발의 내용을 포괄적으로 규정할 경우 고발을 당할 수 있다는 가능성 때문에 적극적인 활동에 제약을 받을 수 밖에 없다는 것이다. 즉 내부고발자의 보호가 법의 우선적인 목적이라는 하지만 부수적으로는 내부고발의 활성화를 도모하고 있다는 점에서 과연 내부고발의 대상에 대한 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대하여 보다 깊은 논의가 요구된다. 즉 부패통제는 궁극적인 목적이라기 보다는 바람직한 행정상의 추구 혹은 국가발전을 위한 하나의 수단이라는 점에서 논의가 되어야 한다는 것이다.

V. 결론

지금까지 많은 사람들은 내부고발의 이유를 정의와는 거리가 있는 고발자 개인의 단순한 사적 이익추구의 한 방법으로 이해하는 경향도 있었다. 이렇게 부정적으로 해석하여 비록 내부고발의 출발이 고발자의 사익추구에 있다고 하더라도 그 궁극적인 가치가 공익의 증진에 있다면 고발자는 마땅히 충분한 보호를 받아야 할 것이다. 또한 지금까지 우리나라에서 사회적 주목을 받았던 내부고발이 자의든 타의든 다분히 정치적 혹은 이데올로기적 성격을 띠었다는 점에서 내부고발자에 대한 보호논의는 정상에서 벗어나서 제대로 인식이 되지 못하였다. 그리고 사회적 주목을 받는 대형 사건이나 비리가 터질 때마다 관계 공무원들은 이 구동성으로 항상 “예산이 부족해서” 혹은 “담당공무원이 너무 적고 또 바빠서” 라고 변명을 하였다. 그러나 사실상 대형사건이나 부패사건 주변에는 (담당공무원이든 아니든) 항상 많은 공무원들이 존재하고 있다. 이들이 과연 문제가 발생할 것인지 아닌지를 전혀 알지 못하였을까? 만일 알고 있었다면 왜 이들은 침묵을 하고 말았을까? 문제에 대한 지적과 고발이 제보자에게 이익이 되기는 커녕 손해가 된다고 여겼기 때문일 것이다.

지금까지 우리 정부는 많은 중요한 문제를 적극적으로 해결하려고 하기 보다는 대중적인 임기응변적 접근으로 대응하여 상당히 갈등회피적인 정책을 이용하였다. 이와 같은 정부의 대응양식은 결국 문제를 본질적으로 해결하는 것이라기 보다는 문제를 일시적으로 안보이게 덮어두는 것일 뿐만 아니라, 새로운 아니 보다 해로운 문제를 양산하는 부작용을 초래하였다고 할 수 있다. 부정과 부패에 대한 대응은 어차피 구제도(Ancient Regime)에 대한 개혁 혹은 혁신의 성격을 수반할 수 밖에 없으며, 이러한 혁신적인 정책은 “또한 기존의 지배적인 가치체계”와 일정한 갈등을 수반할 수 밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 정부정책의 궁극적인 목적이 부정부패의 통제, 더 나아가서는 정부와 국가의 혁신과 발전이라면, 정부가 선택할 수 있는 정책은 다분히 갈등지향적 혹은 갈등 촉진적인 성격을 지닐 수 밖에 없는 것이다.

내부고발자보호법도 일정한 갈등을 수반할 수 밖에 없다는 현실적인 한계도 존재한다. 즉 내부고발자보호법은 규범상으로는 매우 바람직하지만 과연 현실적으로 얼마나 효율적으로 운영될 수 있을 지에 대해서는 여전히 의문이 제기될 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 법률의 제정이 요구되는 것은 다소의 무리와 부작용이 있어도 이것이 궁극적으로는 바람직한 방향이기 때문이며, 또한 보다 많은 양심적이고 정의로운 공직자들을 적극적으로 보호할 수 있는 효율적인 제도이기 때문이다. 자신에게 돌아올 인사상 신분상의 위협을 무릅쓰고 조직내부의 부정과 부패에 저항하고 고발하는 사람조차 보호할 수 없으면서, 부정과 부패의 척결을 국가정책의 목표로 제시한다는 것은 논리적 모순이라고 할 수 있다.

<투론 요지>

김원웅 (민주당 국회의원)

내부고발은 공공의 이익을 크게 침해하는 조직의 불법, 비윤리적 활동에 대한 내부인의 양심에 따른 외부폭로행위이다. 내부고발은 개인의 양심과 인간실존의 문제이다. 양심의 실천은 일종의 인간으로서의 도덕적, 윤리적 의무이다.

그러나 그것이 불가피하게 낳게 될 개인의 사회, 경제적 지위나 위신의 상실과 조직에 의한 보복의 두려움 때문에 그 의도가 대부분 무산된다. 일반적으로 일단 조직의 비리가 폭로되면 조직 내 개인의 공방전이 벌어지고, 폭로한 개인은 고립무원의 외로운 처지에 놓인다.

조직은 개인의 양심에 의한 것이든 사회적 정의를 위한 것이었든 내부고발은 배신행위로 간주한다.

내부고발은 사회적 규범을 추구하는 개인의 양심적인 저항이지만 그 대가는 가혹하다. 내부고발의 보호는 사회의 당위적 책임이지만 불특정 다수의 사회는 자주 제도적 보호력을 갖지 못한 불완전 실체일 뿐이다.

일반사회는 내부비리고발자의 행위가 관료제의 구조적 병폐에 대한 뜻있는 항거였다는 점에 동의하나, 내부고발은 개인에 있어서 사회적 소외와 영구한 실직을 의미할 수 있다.

내부고발은 조직의 비윤리적 실재의 폭로에 의하여 사회에 교정의 기회를 제공한다는 점에서 소망스러운 행위이나, 개인의 경력과 인간관계의 심각한 파괴를 낳는다는 데 문제가 있다.

공공부분에서의 「한국형 내부비리고발」은 관리적 차원의 해결을 곤란에 빠뜨리는 몇가지 악성적인 요인들을 안고 있다.

첫째, 내부고발이 권력구조의 부패와 결부되는 정치적 성격을 가졌다.

비리의 폭로가 체제에 대한 반항, 즉 “정권 자체의 도덕성과 신뢰성에 대한 큰 도전”이라는 도식을 보였다. 그것은 내부고발에 대한 제도적인 무한계 보복의 가능성을 의미한다.

둘째, 구조적 부패의 존재와 동양의 의리문화는 폭로의 가능성을 저하시킨다.

전통적인 의리문화 하에서의 배신은 사회생활의 인간적 파탄을 의미하는 까닭에, 내부고발자의 심리적 부담은 가중될 수 밖에 없다.

전문지식과 막대한 자원을 보유한 조직들의 대응에 대한 개인의 자구노력은 여론과 국회나 야당, 인권단체와 같은 특정조직에 의지하게 된다. 이 때 중요한 역할을 하는 것은 폭로의 내용을 밝히고 진위를 규명하는 데 고나여하는 객관적이고 중립적인 조직이나 제도의 존재이다. 감사원의 내부비리를 폭로했던 이문옥 전감사관은 “언론도 믿을 수 없었다”라고 토로하였고, 보안사 민간인 사찰을 폭로했던 윤석양 이병은 공개할 장소를 고심하다가 한국기독교 교회협의회 인권 위원회를 택하였다. 이들은 모두 전방위적, 항상적 부패구조 하에서는 내부고발의 통로마저 현실적

으로 극히 제한되고 있음을 암시한다.

일반적으로 비리 폭로는 세가지 환경적 여건의 성숙을 전제로 한다.

첫째는 사회적 수용조건이다. 비리저항 행위에 호응하여 줄 시민이나 단체의 존재여부이다.

둘째는 제도적 수용조건이다. 매스미디어, 정당, 사법부 등의 공정성, 도덕성, 신뢰도 등이 이러한 조건을 결정한다.

셋째는 경제적 수용조건이다. 직업사회의 다양화, 의식주 충족을 보장하는 소득 수준 등이 그것이다.

이문옥 전감사관이나 윤석양 이병의 예를 보면 두번째 조건이 현저히 실패하고 있음을 보여주었다. 중립, 양심적인 공식적 조직과 제도의 존재는 물론이거니와, 권력 집단의 보복을 능가하는 사회적 보상이 중요하다.

내부고발은 외부인이 감지할 수 없는 조직 내면의 위법적, 부도덕적 활동을 통제하는 효과를 갖는다. 이는 관료사회의 윤리와 행정책임에 기여할 수 있는 방법이 될 수도 있다.

이러한 의미에서 민주당이 관심을 갖는 부분은 세가지 전제 조건 중의 두번째와 세번째 부분인 제도적 수용조건과 경제적 수용조건으로써 관련 법의 제정이다. 우리 당은 이미 「내부고발자 보호 등에 관한 특별법」(안)을 마련, 입법 추진 중에 있다. 또한 경제적 수용조건으로써 「예산 부정 방지법」을 국회에 제출해 놓은 상태이다.

우리 사회의 성숙도나 내부비리가 갖는 사회적 자정효과 등을 고려해 봤을 때 어떤 형태로든 관련법의 제정은 필수불가결한 요소이며, 우리 당은 관련법의 제정을 위해 노력할 것을 약속할 수 있다.

수 신 : 국회의장

제 목 : 「내부비리제보자보호등에관한법률」 제정에 관한 입법청원

위의 청원을 국회법 제123조의

규정에 의하여 별첨과 같이 제출합니다.

첨 부 : 1. 청원소개의견서 3부
2. 청 원 서 3부. 끝.

청원자(대표)

주 소 : 서울특별시 용산구 한강로2가 404번지 기원빌딩 4층
(전화 : 796-8364)

성 명 : 참/여/연/대/('참여민주사회와 인권을 위한 시민연대')

공동대표 김 중 배

소개의원(대표) : 강 철 선 외 32인

청원소개의견서

청원인	주소 : 서울시 용산구 한강로 2가 404번지 기원빌딩 4층
	성명 : 참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(공동대표 김 중 배)
건명	「내부비리제보자보호등에관한법률」 제정에 관한 입법청원
소개년월일	1994. 10. 28.
<p>소개의견</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최근 성수대교 붕괴사건, 동아건설 비자금 조성, 인천북구청 세무비리, 인천 올림포스 호텔 슬롯머신 업소의 관내 기관 정기적인 뇌물공여, 그 외 전국에 걸친 공직사회의 구조적인 부정부패는 더 이상 일시적인 미봉책으로 막을 수 없으며, 이것은 중단 없는 사정과 개혁 그리고 부정부패 방지의 근본적인 제도적 보완장치가 절실히 요구되고 있다는 것을 말해주고 있습니다. 2. 우리 사회의 은폐된 고질적인 구조적 비리는 대부분 양심적인 내부비리제보자의 고발에 의해 드러나고 있으나 부패척결을 내세우는 우리 사회에는 이러한 제보자를 보호하는 제도가 없는 현실입니다. 오히려 이들에게 돌아가는 것은 조직의 보복과 각종 불이익 조치뿐이었습니다. 3. 이러한 현실은 사회 곳곳에 뿌리박혀 있는 부정비리를 근원적으로 척결할 수 없으며 양심적인 내부비리제보자를 보호하는 법안을 만들어 비리를 사전에 예방해야 함은 물론 양심적인 사람들이 보호받을 수 있는 사회분위기를 조성해야 한다고 생각합니다. 4. 이에 참/여/연/대/('참여민주사회와 인권을 위한 시민연대')에서 <내부비리제보자보호등에관한법률>(안)을 입법청원한다는 것은 매우 시의적절한 일로서 환영하며 이 법률의 입법취지에 적극적으로 지지하여 소개하는 바입니다. 5. 그리고 이 법률안이 이번 회기 중에 상정되어 충분한 논의를 거친 후 여야 합의로 통과될 수 있기를 강력히 희망합니다. 	

소개의원 강철선



청원서

청원제목 : 「내부비리제보자보호등에관한법률」 제정에 관한 입법청원

첨부 : 법률안 1부

소개의원 서명날인부

1994. 10. 28.

참/여/연/대/

공동대표 김 중 배 (인)

참/여/연/대/('참여민주사회와 인권을 위한 시민연대')
Solidarity for Participation & Human Rights

140-012 서울시 용산구 한강로 2가 404번지 기원빌딩 4층
 대표전화 : 796-8364, Fax : 796-8366, Hitel/Pc-Serve ID : rights

내부비리제보자보호등에관한법률(안)

1. 제 안 이 유

- 가. 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.
- 나. 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.
- 다. 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 수밖에 없고, 공무원과 시민들은 투서와 같은 익명이 아니면 제보, 신고할 수 없는 법제도하에 놓여 있다.
- 라. 미국의 경우, 공직자재산공개제도, 금융실명제, 음부즈만제도 이외에도 특별히 내부고발자보호법, 부정고발법을 제정하여, 내부고발, 신고, 제보자에 대하여 보호뿐만 아니라 포상까지 하고 있다. 부패방지를 위한 다양한 제도 가운데, 현재 이것이 가장 강력한 부패방지의 효과가 있는 것으로 평가를 받고 있다.
- 마. 자유중국, 싱가포르, 말레이시아, 홍콩 등에 비하여 부패방지를 위한 제도적 장치가 미약하다. 자유중국은 고발, 신고, 제보자에 대한 보호의 제공뿐만 아니라 장려포상까지 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.

2. 주 요 골 자

- 가. 내부자가 비리에 관한 정보를 밖에 보고, 신고, 제보하였다고 하여 그에 대하여 어떠한 불이익 조치도 하여서는 아니 되도록 함
- 나. 감사원은 일정한 요건을 갖춘 비리의 제보가 있을 경우, 철저한 조사를 하고 그 결과를 본인에게 통보하도록 함
- 다. 또한 감사원은 그 결과가 형사처벌의 대상이 되는 경우 관할검찰에 고발하여야 하며, 제보자는 새로운 이유 등을 들어 재조사를 청구할 수 있도록 함
- 라. 공무원이 비리의 제의를 받은 경우, 이를 고발, 보고하여야 할 의무를 부여 함
- 마. 적용의 대상에 민간기업체, 사회단체의 내부비리까지 포함되도록 함
- 바. 내부비리제보의 접수 및 조사의 주체는 감사원으로 함
- 사. 내부비리제보자에 대하여는 포상할 수 있도록 함

내부비리제보자보호등에관한법률(안)

제 1 조 (목적) 이 법은 국가, 지방자치단체, 국공영기업체, 민간기업체 기타 사회단체에서 근무하는 자가 사회질서를 유지하고 공공의 이익을 도모하기 위하여 내부비리를 제보 또는 공개하는 경우 이를 보호하는 것을 목적으로 한다.

제 2 조 (용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어는 다음과 같이 정의한다.

1. '내부자'라 함은 국가, 지방자치단체, 국공영기업체, 민간기업체 기타 사회단체에 근무하고 있거나 근무하였던 자를 말한다.
2. '비리'라 함은 그 지위나 권한을 남용 또는 제반 법령을 위배하여 개인의 이익을 도모하거나, 공공의 복리를 침해하거나 침해할 염려가 있는 일체의 행위를 말한다.

제 3 조 (적용대상) 내부자가 업무와 관련하여 알게 된 비리를 제보하는 행위를 그 적용대상으로 한다. 다른 법령에 의하여 비밀을 유지할 것을 규정한 경우라도 공공의 이익과 비교 형량하여 공개의 이익이 큰 경우에도 적용된다.

제 4 조 (적용의 예외) 내부자가 오로지 개인의 이익만을 위하여 제보하는 것이거나 그 내용이 허위라는 것을 알면서 제보하는 경우에는 이 법을 적용하지 않는다.

제 5 조 (제보처리기관 및 조사방법)

제1항 감사원에 내부비리조사 및 처리를 담당하는 부서를 둔다.
제2항 감사원은 제보를 접수한 날로부터 60일 이내에 조사를 완료하여야 한다.

다. 다만 필요하다고 판단될 경우 그 기간을 30일 연장할 수 있다.
제3항 감사원은 제보내용과 관련된 문서 기타 자료를 보관하고 있는 기관 또는 개인에 대하여 자료의 제출을 요구하거나 그에 관한 질문서에 답변하게 하거나 구두증언을 요구할 수 있다.
제4항 감사원은 필요하다고 판단되는 경우 접수된 제보의 조사를 각 감독기관 및 관련기관에 의뢰할 수 있다.
제5항 감사원법상 감사원의 직접 감사대상이 되지 아니하는 민간기업체 기타 사회단체의 비리에 관하여는 감사원은 해당 주무부서에 조사를 위촉하고 그 결과를 보고하게 하여야 한다.

제 6 조 (제보의 방법)

제1항 내부자는 업무와 관련하여 알게 된 비리를 서면 또는 구두로 감사원에 제보하여 조사를 요구할 수 있다.
제2항 제보자는 성명, 주소, 연령 등 신분을 확인할 수 있는 인적사항과 더불어 조사대상, 효과적인 조사방법, 비리행위의 구체적인 증거를 함께 제시하여야 한다.

제 7 조 (내부자의 성실의무) 내부비리제보자는 자신이 소속한 기관 또는 단체의 내부에 정하여진 방식과 절차에 따라 내부비리를 시정하도록 노력하여야 한다. 다만, 그와 같은 방식과 절차를 거치는 경우 제보행위가 불가능하여지거나 곤란하게 되어 부득이 내부절차를 거치지 못하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제 8 조 (신분의 보호)

제1항 조사기관은 내부비리제보자의 동의없이 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 아니된다. 조사 후에도 제보자가 동의하지 않으면 그 신원이나 조사의 내용을 제3자에게 공개할 수 없다. 다만, 제보자의 신원을 공개하

지 아니하고는 이 법의 목적을 달성할 수 없다고 판단되는 경우 제보자의 신원을 밝힐 수 있다.

제2항 감사원은 제보자의 요청에 따라 필요하다고 판단되는 경우 관할경찰서장에게 그 신변의 안전을 보호하여 줄 것을 요청하여야 한다.

제 9 조 (신분의 보장)

제1항 내부자는 비리를 제보하였거나 하려 한다는 이유로 해고, 정직, 감봉, 전보등 어떠한 신분상의 불이익도 받지 아니한다.

제2항 감사원은 조사기간동안 제보자에게 불이익이 가해질 우려가 있는 경우 원상회복등 잠정적 구제조치를 할 수 있다.

제3항 조사기간동안 또는 조사후 제보자 본인이 전직 등을 요구하는 경우 소속기관은 우선적으로 고려하여야 한다.

제 10 조 (불이익의 입증책임) 제보자가 신분상의 불이익을 당하였다고 주장하는 경우 소속기관에서는 제보자가 불이익을 당하지 아니하였다는 사실을 입증하여야 한다.

제 11 조 (감사원 이외의 기관에 대한 제보자의 보호) 내부자가 업무와 관련하여 알게 된 비리를 국회 또는 법원에서의 증언, 수사기관에의 고소고발, 감독기관에의 신고 또는 보고, 언론기관에의 제보, 협조 등의 방법으로 외부에 알리거나 알리려 한 경우에도 이 법에 의한 보호를 감사원에 요청할 수 있다.

제. 12 조 (조사결과 처리)

제1항 조사의 결과는 제보자에게 서면으로 통보한다. 그 내용에는 조사결과 취한 조치와 이유 등이 포함되어야 한다.

제2항 감사원은 조사의 결과 비리의 내용이 형사처벌의 대상이 되는 경우 관할검찰에 이를 고발하여야 하며, 비리행위자가 손해배상의 책임이 있을 경우에 이를 변상하게 할 수 있다.

제3항 조사결과에 따라 감사원은 감독기관에 대하여 비리를 시정하도록 권고할 수 있다.

제 13 조 (재조사의 요구)

제1항 제보자가 감사원의 조사결과통보에 대하여 새로운 증거자료의 제출등 합리적인 이유를 들어 부정방지대책위원회에 재조사를 청구할 수 있다.

제2항 부정방지대책위원회는 재조사의 요구가 타당하다고 인정되는 경우 감사원에 재조사를 요구할 수 있다.

제 14 조 (책임의 감면) 내부비리제보자가 비리에 가담하였다 할지라도 그 징계처분을 면제하거나 그 형을 감면할 수 있다.

제 15 조 (공무원의 비리제보의무) 공무원은 내부에서 비리를 발견하였거나 직접적 또는 간접적으로 비리를 강요받거나 제의를 받은 경우 이를 즉시 고발 또는 신고하여야 한다.

제 16 조 (포상) 내부비리제보에 의하여 손실의 방지 또는 손해를 회복할 수 있게 되었거나 현저히 공익의 증진을 가져온 경우 제보자에 대한 포상을 할 수 있다.

제 17 조 (벌칙) 다음 각 호의 하나에 해당하는 자에 대하여는 3년 이하의 징역 또는 10,000,000.원 이하의 벌금에 처한다.

1. 이 법에 의한 조사를 받는 자로서 조사를 거부하거나 자료의 제출요구에 불응한 자
2. 이 법에 의한 위계 증거의 인멸, 은닉 등의 방법으로 조사를 방해한자
3. 제8조 제1항, 제15조를 위반한 자

부 칙

이 법은 공포한 날로부터 시행한다.

소개의원 서명날인부

국회의원 강 철 선 외 32 인

<서명의원 명단>

김원기 (민주당, 최고위원)	김장곤 (민주당)	이 철 (민주당)
조세형 (민주당, 최고위원)	남궁 진 (민주당)	이해찬 (민주당)
이부영 (민주당, 최고위원)	박계동 (민주당)	이희천 (민주당)
정대철 (민주당, 고문)	박석무 (민주당)	장기욱 (민주당)
김병오 (민주당, 정책위 의장)	손세일 (민주당)	정균환 (민주당)
강철선 (민주당)	원혜영 (민주당)	조순형 (민주당)
강희찬 (민주당)	이길재 (민주당)	조홍규 (민주당)
김말룡 (민주당)	유인태 (민주당)	채영석 (민주당)
김영진 (민주당)	유인화 (민주당)	한화갑 (민주당)
김원웅 (민주당)	이우정 (민주당)	허경만 (민주당)
이재환 (민주당)	조순환 (신민당)	한영수 (신민당)
하순봉 (민주당)	이종찬 (새한당)	

<법안 성안에 참여한 위원>

- 박 연 철(변호사, 내부비리고발자지원센터 소장)
박 흥 식(중앙대 행정, 위 센터 부소장)
권 진 관(성공회대 신학, 위 센터 부소장)
백 승 현(변호사, 위 센터 전문위원)
박 원 순(변호사, 참여연대 부 집행위원장)
김 호 석(아주대 행정, 위 센터 전문위원)
윤 태 범(행정학 박사, 위 센터 전문위원)
이 남 진(변호사, 참여연대 상설변호인단)
이 문 옥(前 감사원 감사관)
한 준 수(前 연기군수)
조 희 연(성공회대 사회 참여연대 부 집행위원장)
김 경 환(위 센터 간사)
박 원 석(의정감시센터 간사)

내부비리제보자보호입법의 기대효과

1. 정부 및 기업의 비리에 대한 효율적 차단할 수 있다.
2. 조직내의 도덕적 민주화를 기할 수 있다. 내부제보자의 보호는 바로 개인의 양심적 표현의 자유에 대한 보장의 의미를 갖는다. 이것은 또 다른 차원에서 직장내 약자의 권리보호에 해당한다.
3. 정책의 효과적 집행을 할 수 있다. 비리 현장을 목격한 시민이 그러한 사실을 관련 정부기관이나 언론, 기타 청문회, 공청회 등에서 어떠한 위협 부담없이 밝힐 수 있도록 한다면, 정부의 감독비용은 한결 줄어들게 된다.
4. 건전한 시민교육의 효과이다. 직접적으로 비리에 항의하고 거부하는 도덕적 양심의 실천자들에 대한 보호는 민주시민 교육의 기초이다.
5. 국민의 알권리 보호에 대한 기여이다.
6. 공무원의 권리를 보호한다. 공무원들이 정부 내부에서 비리를 목격하거나, 비리가 담의 강요나 제의 등을 받았을 때 이를 당당히 거부, 항의하고 이의를 제기하도록 하기 위한 정직한 공무원의 권리보호이다.
7. 결국 내부제보자의 보호란 공동체 사회의 안전과 품위를 누리고 지킬 궁극적 책임과 자격을 시민 각자이자 개인의 수증으로 돌려주자는 것이다. 공동체 사회의 구성원 모두가 도덕적 품위를 갖고 살 수 있기 위하여는 개인의 도덕율, 양심의 자율적 발현이 보장될 수 있는 제도가 준비되어야 하며, 내부비리제보자의 보호입법이 바로 그러한 목적을 가진 것이다.

내부비리제보자보호제도의 특징

1. 본 법안은 이 번 정기국회에 제출된 민주당의 <예산부정방지에 관한 특별법>과는 상호 보완적 역할을 맡게 된다. 이 법안은 정부예산 관련 비리의 억제에 초점을 두고 있으나 비리는 예산에만 한정되어 일어나는 것이 아니다. <내부비리제보자 보호 등에 관한 법률>은 정부예산 이외에 있어서 일어나는 불법, 권력의 남용, 국민의 건강과 안전에 위해가 되는 비리에 대한 통제에 목적을 두고 있다.
2. 시민은 내부사정을 알기도 어렵고 제보를 하는 경우에도 그에 따른 보복의 위험성이 거의 없다. 그러나 정부의 공무원이나 기업의 직원은 누구보다도 비리의 내막을 잘 알게 되어 있으나, 제보하는 경우 절대적인 보복하에 놓이게 된다. 따라서 이러한 내부자들에게 철저한 보호를 제공해 주면 비리가 차단될 수 있게 된다는 것이 이러한 제도의 기본적인 논리이다.
3. 과거의 부패통제방법과 구별되는 두 법률안의 몇가지 특징
 - 1) 국민의 자율적 의지 실현에 바탕을 둔 부패통제의 노력이다. 따라서 다른 어떤 제도보다도 시민의 고발정신을 요구한다. 시민을 부패통제의 실천적 행위주체로서 인정하자는 것이다.
 - 2) 다수의 눈에 의한 상시적 부정의 감시이다. 감사원이나 기타 사정기관의 비상시적, 표본조사식의 감사를 보완할 수 있게 된다.
 - 3) '외부자'가 아닌 '내부자'에 의한 부패방지 노력이다. 정부의 이들에 대한 보호는 내부의 양심이 "부패의 뚜껑을 안에서 열고" 나오도록 도와주는 성격을 갖게 된다.
4. 결국 이것은 민주적인 부패 통제의 방법이다. 부패방지과정에 하위직 공무원, 시민, 누구나 참여가 허용된다. 특히 실제 업무를 담당하는 하위직 종사자들에 의하여 비리가 아래로 부터 위로 해체, 거부될 수 있게 된다. 이로써 정부는 권력적, 관료적이거나 정치적인 감사나 조사라는 비난을 피할 수 있게 될 것이다.