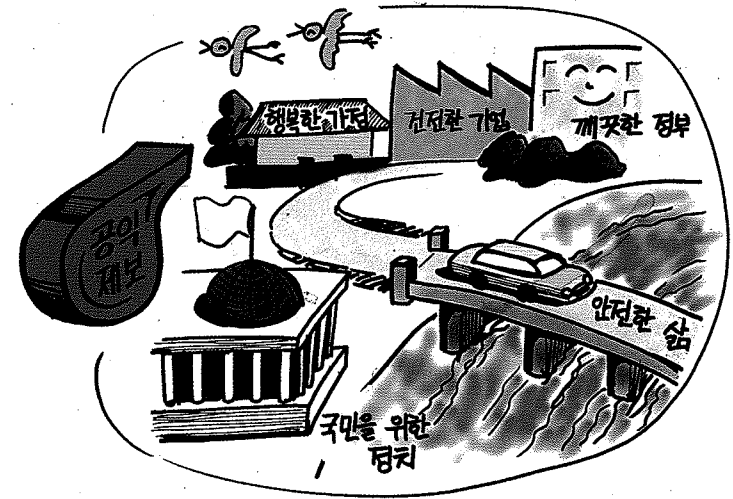


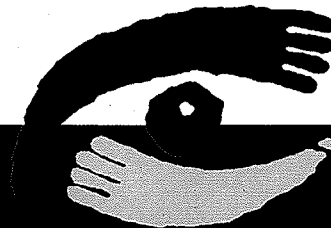
# 부정과 비리를 거부하고자 하는 모든 이는 보호받을 권리가 있습니다.

— 공익제보자를 위한 가이드북 —



● 발행처 ●

참여민주사회시민연대  
서울 용산구 한강로 2가 342번지 조원빌딩 306호  
TEL : 797-8200 FAX : 797-7412  
한겨레신문사  
TEL : 710-0114 FAX : 710-0310

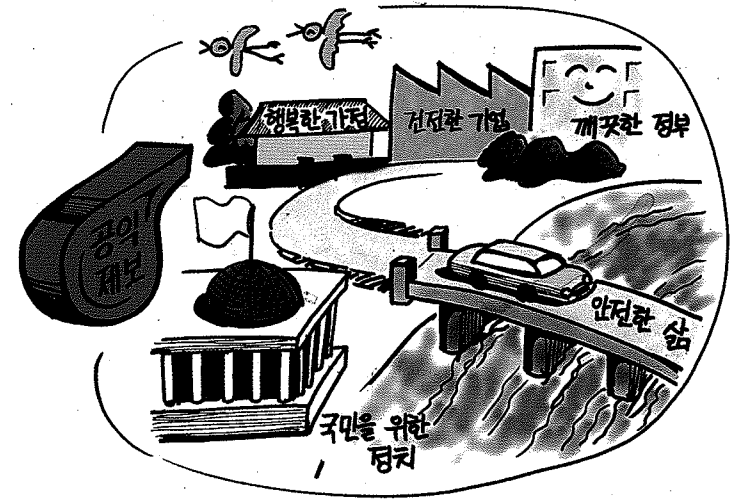


맑은 사회를 열자

한겨레신문사와 참여연대가 함께 펼칩니다

# 부정과 비리를 거부하고자 하는 모든 이는 보호받을 권리가 있습니다.

— 공익제보자를 위한 가이드북 —



● 발행처 ●

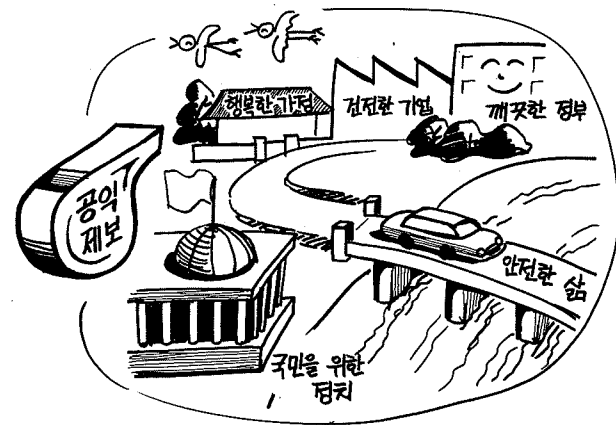
참여민주사회시민연대  
서울 용산구 한강로 2가 342번지 조원빌딩 306호  
TEL : 797-8200 FAX : 797-7412  
한겨레신문사  
TEL : 710-0114 FAX : 710-0310



맑은 사회를 열자

한겨레신문사와 참여연대가 함께 펼칩니다

부정과 비리를 거부하고자 하는 모든 이는  
보호받을 권리가 있습니다.





●발행일●

1996년 9월 30일

●발행처●

참여민주사회시민연대 공익제보지원단  
서울 용산구 한강로 2가 342번지 조원빌딩 306호  
TEL : 797-8200 FAX : 797-7412

## 목 차

자료집을 발간하며 .....	4
I. 공익제보란 무엇이고 왜 보호되어야 하는가? .....	6
1. 공익제보란 무엇인가? .....	7
2. 내부고발자 보호, 왜 필요한가? .....	8
3. 공익제보에 대한 오해 .....	9
II. 공익제보자 행동수칙 .....	12
1. 공익제보자 행동수칙 .....	12
2. 자기진단 체크 point .....	16
III. 내부고발자 사례 및 법제 .....	18
1. 내부고발자 보호 — 미국의 사례 .....	18
2. 한국의 내부고발 사례 .....	21
3. 영화로 보는 내부고발 .....	24
4. 참여연대 공익제보자보호법안 소개 .....	26

## 용기있는 양심과 함께하는 공익제보지원단



참여연대는 공익과 관련된 비리들을 고발하는 용기있는 시민들을 돕기 위해 공익제보지원단을 조직하여 활동하고 있습니다. 그동안 적지 않은 수의 용기있는 제보자들을 돕는 가운데 이 분들에게 보다 실질적인 도움이 될 수 있는 가이드북을 만들어야 할 필요성을 절감하게 되었습니다.

제보자 자신은 사안의 심각성에 휩싸여 자칫 감정에 치우치거나 적절한 판단을 하지 못할 때가 있습니다. 이 가이드북은 공익제보자가 꼭 지키고 따라야 할 수칙 등을 소개하고 있으며, 어떻게 해야 의로운 일을 한 후에 정상적인 사회 생활을 계속할 수 있는지 그 생존방법에 대한 지침을 제시하고 있습니다.

잘 알고 있듯이 우리나라의 공직사회는 아직도 비리로 얼룩져 있습니다. 너무도 잘 알려져 있는 비리들조차 시정하지 못하고 있는 것이 우리들의 실정입니다. 그 이유는 내부고발자들이 매장당하거나 보복을 받기 쉽기 때문입니다. 그 뿐 아니라 정부 당국도 이러한 고발자들을 보호하지 않고 오히려 고통을 주는 역할을 하는 감이 없지 않습니다. 지금도 많은 고발자들이 억울하게 고통당하고 있습

니다. 이에 따라 주위의 비리를 발견하고 또 직접 보고 있으면서도 사람들은 비리를 고발하지 못하고 있는 형편입니다.

외국에는 이러한 고발자들을 보호할 뿐 아니라, 포상을 하도록 법적인 장치가 되어있다고 합니다. 이러한 제도적 장치가 없는 우리나라와 비교가 됩니다. 우리나라에도 하루 빨리 공익제보자 보호 제도가 도입되어야 합니다. 참여연대는 공익제보자 보호제도의 도입을 위해 노력하고 있습니다.

저희 공익제보지원단은 내부의 비리를 고발하는 용기 있는 모든 분들을 보호하고 그 고발이 관철되어 비리가 시정되도록 하는 일에 전력하고 있습니다. 주위의 비리를 보고도 불이익을 당할 염려 때문에 걱정하고 고민하고 계시는 분들은 본 지원단에 연락해 주시고 상의해 주시기 바랍니다.

저희는 언제나 여러분들에게 지원의 손길을 활짝 열어 놓고 있습니다.

1996년 9월

참여연대 맑은사회만들기본부 공익제보지원단장 권진관

# 1. 공익제보란 무엇이고 왜 보호되어야 하는가?

부정과 비리를 거부하고자 하는 모든 이들은 (보호받을 권리)가 있다.  
모든 국민은 자신의 안전과 권익에 대한 위협을 (알 권리)가 있다.



“정부의 불법, 낭비, 부패를 폭로한 공무원들을 보호하는 일은 보다 효과적인 행정으로 나아가는 가장 근본적인 조치이다.”  
-미국 내부고발자보호법 제2조

## 1 공익제보란 무엇인가?

공익제보(whistleblowing)란 한 집단구성원이 내부에서 저질러지는 부정과 비리를 외부에 알림으로써, 공공의 안전과 권익을 지키고 국민의 알권리를 보호하는 행위를 말한다.

공익제보란 ‘내부고발’라고도 불리워지는데 “과거에 조직의 구성원이었거나 또는 현재 그러한 사람이, 자신이 몸담고 있는 조직이 불법, 부정한 방법으로 정부와 국민을 속이는 활동을 하고 있다는 사실을 발견하였으나 이에 대한 조직내부에서의 시정노력이 거부 당하거나 좌절되었을때 결국 외부에 그러한 문제를 호소하여 공익을 보호하는 행위”라고 할 수 있다.

공공의 이익과 안전을 저해하는 모든 것들이 공익제보의 대상이다.

국민생활과 직결된 분야의 부정과 비리 등은 우리가 보았듯이 대형시설의 붕괴나 부실공사 등을 통하여 시민의 건강과 안전을 위협하고 납세자에게 고통과 분노를 불러 일으킨다.

공익제보의 대상은 “시민들의 일반적 기대나 바람에 거슬러 자신만의 이기적 목적을 도모하는 모든 부정한 행위”라고 할 수 있다. 정부관료의 부정, 조세비리, 관공서와 기업, 업소간의 부조리, 금융산업 및 대기업의 비리, 근로자에 대한 부당한 차별, 공공의료나 복지서비스의 부도덕한 행위, 환경, 식품, 의약품 제조 및 유통 등과 관련된 반사회적 행위, 다중이용시설물이나 가스시설의 부실관리 등이 그것이다.

[whistle-blower]란?

공익을 위해 용기있게 정의의 호루라기를 부는 사람이란 뜻이다. whistle-blowing란 말은 영국 경찰관이 호루라기를 불어 시민의 위법행위와 동료의 비리를 경계하던 것에서 유래되었다.

## ② 내부고발자보호, 왜 필요한가?

부정과 비리를 거부하고자 하는 모든 이는 보호받을 권리가 있다.

정당한 호루라기소리가 들리지 않는 사회에서는 작은 집단들의 이기주의와 비리로 말미암아 그 사회공동체에는 커다란 구멍이 뚫리게 마련이다. 따라서 사회공동선의 확보를 위하여 이들의 행동을 보호하는 것이 절대절명의 과제이다.

모든 국민은 자신의 안전과 권익에 대한 위협을 (알 권리)가 있다.

따지고 보면 한 집단의 내부에서 벌어지는 비리를 외부 사람은 알 길이 없다. 내부인이 외치지 않으면 그 비리는 영원히 비밀에 뒤덮이기 마련이다. 그러므로 동료간의 인정을 뿌리치고 보다 큰 사회의 이익을 위해 자신의 곤란함을 각오한 채 의로운 목소리를 내는 내부고발자는 마땅히 사회가 보호하고 지원해 주어야 한다.

공익제보자 보호제도를 도입해야 한다.

일선공무원들에게 부정부패척결의 가장 근본적인 대책이 무엇인지 물었을 때 이구동성으로 '내부고발자 보호' 라고 대답했다. 불행히도 우리 사회에서는 이들을 보호하기는 커녕 핍박하기만 해왔다. 거대한 부조리에 대항하여 자신의 신념을 굽히지 않고 대드는 사람들은 바보이거나 어수룩한 사람으로 치부되기 일쑤였다. 지금부터라도 우리가 이러한 내부고발자를 보호하는 법제를 만들므로써 우리의 부끄러움을 경감시켜야 한다.



## ③ 공익제보에 대한 오해

내부고발은 결코 개인의 문제가 아니다.

불법행위나 부당명령을 고발하고 국민에게 알리는 것으로, 무력한 개인이 혼자 해결할 수 없지만 분명 우리 모두의 문제인 사실에 대해 모두에게 알리는 행위라고 할 수 있다. 그러니까 한마디로 이 고발은 사회적 고발인 것이다.

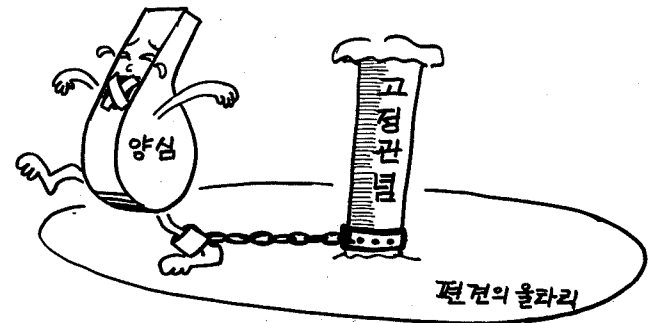
내부고발은 전통적 가치에 반하는가?

내부고발은 고자질이나 밀고를 혐오하는 전통적 가치와 관련하여 결코 보호받을 만한 가치가 없는 것이라는 주장이 있다

하지만 우리의 전통적 가치는 부정과 비리를 보아도 침묵하고 외면하는 것이 아니다. 고자질이나 밀고는 힘있는 상대에게 또는 적에게 자신만이 살길을 찾기 위하여 동료나 직장을 배신하는 행위이다. 그러나 일반시민들에게 내부의 비리를 알리는 것은 힘이 있는 자나 고위층으로부터 자신을 보호하려고 하는 것이 아니다.

또한 조직이나 동료에 대한 의리, 그것도 부정한 사실을 은폐함으로써 이루어지는 패거리적 정이나 의리보다는 국가나 사회, 내부의 그러한 비리가 없다고 믿는 일반시민들에게 대한 의리가 우선한다고 보아야 할 것이다.

특히 공무원의 경우는 상사나 조직에 대한 봉사자가 아닌 납세자인 시민들에 대한 봉사자이다. 따라서 상관이 불법한 일을 시키거나 그러한 일을 관여하는 것을 보면, 납세자들인 시민들에게 반드시 알려주어야 할 의무가 있는 것이다.



전체사회에 대한 충성과 조직에 대한 충성,  
어느 것이 우선되어야 하는가?

정부를 포함하여 어느 조직이나 단체든 사회에 대한 최소한의 책임이 있다.

공동체 사회의 기대를 저버리면서까지 자신의 이기적 목적을 추구할 권리는 아무에게도 없다. 또 조직의 구성원은 그곳의 구성원이기 이전에 먼저 사회의 한 구성원이다.

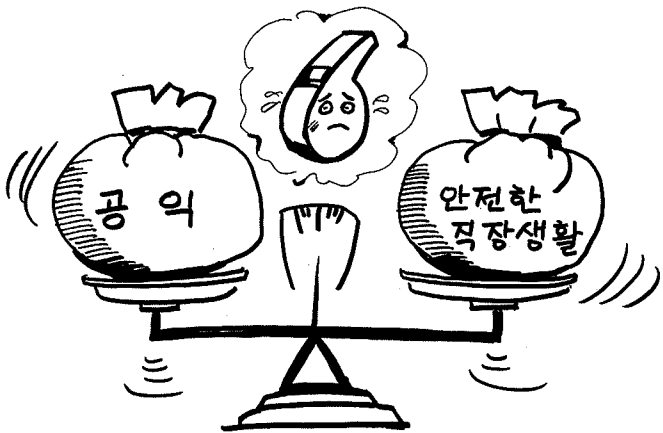
따라서 자신의 조직이 옳지 못한 방법으로 공동체 사회의 건강이나 안전을 위협하는 활동을 하는 경우, 이것을 모르고 있는 사회에 마땅히 알려줄 의무가 있다.

고발을 부추기자는 것인가?

내부고발을 보호한다고 하는 경우, 경박하고 사소한 고발이 범람하는 결과를 낳지는 않겠냐는 우려이다.

내부고발자는 내부고발로 인해 재산상의 피해를 입게 되고, 자신은 물론이고 가족들 또한 정신적인 불안과 고통을 겪게 된다.

내부고발자는 직장을 잃게 되는 일과 나아가 동료들로부터 소외를 당하는 일까지도 감수할 의지가 없으면 안된다.



왜 현장에서는 당당하게 말하지 못하고 나중에야 제보를 하는가?

왜 부정을 본 그 순간, 그리고 그 자리에서는 가만히 있다가 지금 이 시기에 그런 것을 터뜨리는지 알 수 없다고 눈살을 찌푸리는 사람도 있다. 알고 봤더니 그 사람도 과거에 잘한 것 없더구만 하는 말을 던지기도 한다. 게다가 한때 저도 같이 나쁜 일을 같이 하다가 지금 그럴 수 있는가 하는 비난을 듣게 되기도 한다.

이 밖에도 승진에서 누락되니까, 아니면 자신들의 이익 다름때문에 결국 그것을 밖에까지 알리고, 그래서 자신이 몸 담았던 조직까지 불명예스럽게 하는 것은 아니냐는 말도 나온다.

그러나 내부고발을 하는 사람 역시 인간이라는 점을 잊어서는 안된다. 또 그 공포가 어떤 것인가에 대한 고려가 없어서는 또한 안된다. 그동안 우리의 문화가 어떠한가에 대한 것도 생각해 보아야 한다. 문제는 내부의 반공익적 부정이나 비리가 발생하면, 이것을 일찍 수습될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

현재는 투서나 제보가 아니면, 이러한 사실을 알릴 길이 없다.

잊지 말아야 할 것은 이러한 환경이 부정과 비리에 침묵하고 외면하는 교육을 시키고 있다는 점이다.



## II. 공익제보자 행동수칙

내부고발자는 스스로 자신을 보호하지 않으면 안된다.

예외는 있겠으나, 대체로 조직의 장이나 기업주는 자신이 하는 일이 잘못되었다는 말을 듣기 좋아하지 않는다. 특히 공익을 해치고 있다는 지적을 듣는 것은 더더욱 싫어한다.

그래서 내부고발자들은 자주 괴롭힘을 당하고, 조직안에서 외톨이가 되거나 배척당하게 된다.

금기야는 쫓겨나게 되기까지 된다.

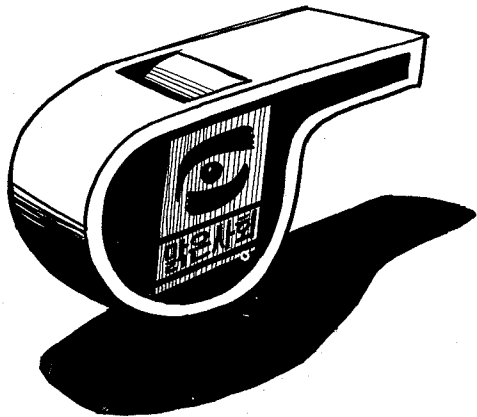
그 자리에 설령 계속 있다고 하더라도 한직으로 밀려나고 만다.

따라서 아무리 내부고발이 공익적이고 양심적이며, 바른 일이라고 하더라도 미리 면밀히 계획되고 준비되지 않으면 안된다.

자신의 뜻을 밝히지도 못하고 오히려 뭘 모르고 나서거나

좀 이상한 사람으로 치부되기 십상이다.

따라서 호루라기를 분 뒤, 자신을 보호한다는 의미에서 뿐만 아니라 자신의 뜻을 그대로 펴기 위해서도 전략이 필요하다.



### 1 공익제보자 행동수칙 :

내부비리를 발견하면 이렇게 합시다.

행동수칙1. 가족과 상의한다.

거부나 항의를 하는 단계를 밟고자 하는 경우, 먼저 이러한 결정에 대하여 가족들과 의논한다. 내부고발 후 가장 심각한 것은 가족들의 고통이다.



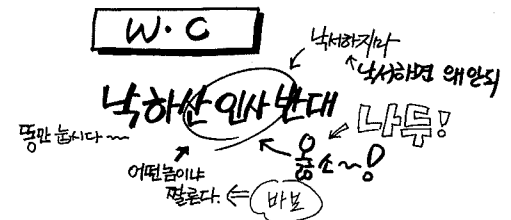
행동수칙2. 조직내부에 문제를 조정.시정하는 절차가 있다면 서면절차를 받는다.

내부고발을 하기 전에 앞서, 그렇게 하지 않고도 조직내부에 동일한 효과를 거둘 수 있는 합리적인 방법이 있는지 알아본다. 그러나 신중을 기하지 않으면, 시정은 되지 않고 도리어 은폐할 기회를 주는 결과가 되거나 자신만 고립되는 결과만 낼 수 있음을 유념해야 한다.



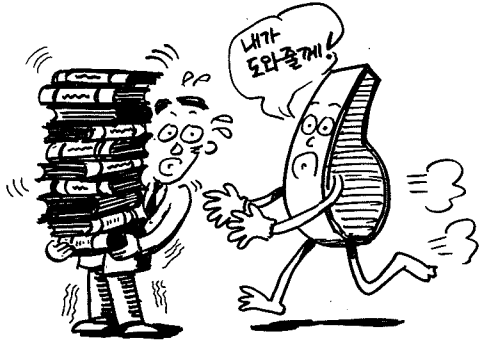
행동수칙3. 다른 동료들은 어떻게 생각하는지 알아본다.

낭비나 부정한 활동에 대하여 분개하고 있는 또 다른 동료들이 있는지 알아본다. 조심스럽게 이들에게 얘기를 건네 본다. 의심하고 있는 바가 사실인지, 조심스럽게 이야기를 나누어본다.



행동수칙4. 다른 동료들과 좋은 관계를 유지한다.

사무실의 경리, 서무직원 혹은 타부서의 직원들과 좋은 관계를 유지한다. 이들은 비리에 대한 깊은 내막의 정보를 알고 있다. 또 당신의 지지세력이 될 수 있다.



행동수칙5. 매일매일 기록을 남긴다.

호루라기를 불기 전후해서는, 자신에게 부당하게 가해지는 보복적 사건들에 대하여 매일 메모를 하거나 일기를 쓴다. 이러한 준비는 조사과정이나 법정에서 큰 효과를 발휘한다.



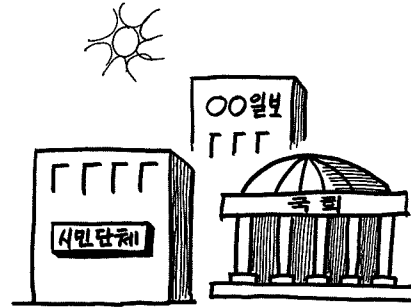
행동수칙6. 증거를 모으기 위해 최대한 노력을 한다.

자신이 의심하는 것을 증명할 수 있는 기록과 자료들을 모은다. 낭비나 부정에 대한 폭로가 예상되는 경우, 이에 관련된 정보를 접근하는 길이 차단될 수 있다. 끝까지 익명으로 남아 있을 계획이라고 하더라도, 모든 기록들을 복사하여 두는 것이 유리하다. 문제가 일단 폭로되면, 그러한 문서들은 모두 없어질 수 있기 때문이다.



행동수칙7. 내부비리폭로 과정에서 도움을 줄 시민단체·언론사·국회 등을 알아본다.

부정을 폭로하는 것을 도울 수 있는 정치인, 신문사, 내지 관련 시민단체들을 면밀히 조사해 놓는다. 내부고발자는 법적 권리에 관계없이 자신들의 뜻을 성공적으로 많은 시민들에게 알릴 수 있을 때 승리할 확률이 높다. 내부비리 폭로로 인해 시민들 자신이 얼마나 많은 이익을 얻게 되었는가를 느끼게 하는 것이 중요하다.



행동수칙8. 전문가의 조언을 구한다.

변호사들에게 법률적 자문을 얻어 보거나, 비영리감시 시민단체들에게 폭로하는 경우 자신에게 일어날 보복에 관하여 들어본다. 성공적인 방어를 할 가능성이 얼마나 있는가, 자신의 권리를 방어하기 위해서는 얼마나 댓가를 치루어야 할 것인가, 그리고 폭로를 위하여 자신이 준비하고 있는 증거에 어떤 법률적 제약이 있는 것은 아닌지 등에 대하여 점검을 받아 본다.



이와 같은 문제들을 철저히 검토한 뒤라고 하더라도, 조직에 대하여 도전하는 것은 역시 위험한 일이다.

따라서 자기를 보호하기 위해서는 미리 빈틈없이 철저히 준비하고, 어떻게 폭로를 해야하는지 잘 알아두는 길 뿐이다.

## 2 자기진단 체크포인트 : 호루라기를 불 때 주의사항

### 호루라기를 불되 익명으로 남고자 했을 때

체크1	내 판단이 옳은가? 어떤 경우, 자신은 비리라고 보나 일반적으로 그렇게 간주되지 않는 경우도 있다.
체크2	내가 공개적으로 나서지 않더라도 비리사실이 입증될 수 있을 것인가?
체크3	내가 제보하는 내용으로 내가 누구인지 추적될 수 있지는 않은가?
체크4	나를 포함한 몇 사람만이 아는 자료가 제보 내용의 근거로 제공되었을 때, 의심을 받지 않도록 내가 태연하게 행동할 수 있을까?
체크5	만일 내가 누구인지 발각되었을 때, 나의 가족들의 경제적인 문제는 어떻게 해결될 수 있는가?
체크6	나와 나의 가족들의 인물평이나 이야기가 다른 모든 사람들에게 흥미거리로 입에 오르내리게 될 때에 대해 나의 가족들은 준비가 되어 있는가?



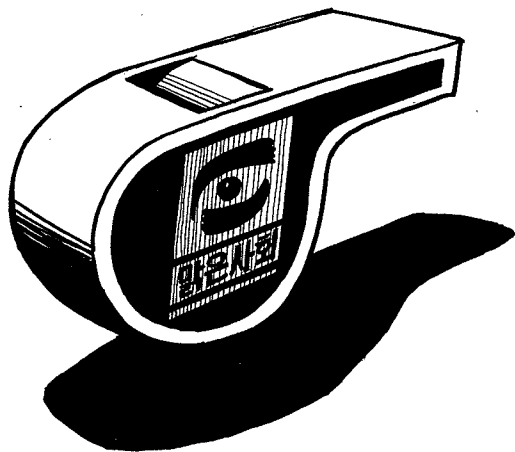
### 대외폭로를 하는 경우

체크1	이것 이외에 다른 방법은 없는가? 고통과 인내가 뒤따른다. 투서나 익명으로 할 수도 있다.
체크2	자신의 결정이 감정적인 것은 아닌가? 반드시 모든 사람들에게 지지를 얻는 것은 아니다.
체크3	동료, 주위로부터의 소외를 생각하여 보았는가? 절친한 동료들이 등을 돌릴 수 있다. 많은 경우, 오히려 폭로 상대방으로부터 역고발을 당할 수도 있다.
체크4	변호사, 시민단체 간사 등 전문가와 상의를 해보았는가? 객관적 정보와 판단이 필요하다.
체크5	비리폭로를 경험하였던 사람들의 충고를 구해보았는가?
체크6	남들이 알고 있는 자신의 도덕적, 법적 하자는 없는가?
체크7	경제적으로 생활을 어떻게 꾸려나갈 것인가?
체크8	사무실에 다시 돌아가지 않더라도 자신의 주장을 입증할 자료들을 가지고 있는가?



### III. 내부고발자 지원사례 및 법제

1. 내부고발자 보호—미국사례
2. 한국의 내부고발 사례
3. 영화로 보는 내부고발
4. 참여연대 공익제보자 보호 입법안 소개
5. 외국의 내부고발자 보호 입법 사례



### 1. 내부고발자 보호—미국의 사례

내부고발자의 보호를 목적으로 하는 시민단체들의 활동은 주로 워싱턴을 중심으로 이루어지고 있고, 그 數 또한 적지 않다. 대체로 1980년대 들어와 그 활동이 부쩍 많아지고 있음을 볼 수 있다. 그러나 아직까지는 발전단계에 있다고 보는 것이 옳다. 이들의 등장은 납세자 자신들의 권리에 대한 자각이자 실천의지의 표현이라고 할 수 있다.

대표적인 두 단체를 손꼽아 본다면, 역시 GAP(Government Accountability Project: 정부책임성확보 프로젝트)와 TAF(Taxpayers Against Fraud: 부정거부납세자 모임)이다.

#### 정부책임성확보 프로젝트(Government Accountability Project: GAP)

GAP은 국민에 대하여 책임을 지는 정부를 만들고자 하는 시민들의 사업이라는 뜻을 담고 있다. 이 모임은 현재 내부고발자 보호에 관한 정책, 법 그리고 관례들을 개선하기 위한 전국적인 최고의 후원조직으로 인정을 받고 있다.

창설자들의 본래의 뜻은 정부와 민간 부문에 있는 윤리적 異見者들의 보호를 통하여 모든 시민들이 보복의 공포없이 정부가 민주적 책임을 지키고, 기업들이 사회적 책임을 무시하지 않도록 비판을 하고, 문제를 제기할 수 있도록 돕자는 데 있었다. 따라서 이들의 역할은 양심적 개인들이 정부 또는 기업들의 불법적 활동들에 대하여 호루라기를 부는 경우, 이들에게 적절한 보호를 제공하는데 있다고 하겠다.

**BRIDGING the GAP**

**Lizens Battle**  
**Safe Incinerator**  
 The Environmental Protection Agency (EPA) is the lead agency in the United States for the regulation of hazardous waste. In 1980, the EPA issued a regulation that required all incinerators to meet certain standards. However, many incinerators were not meeting these standards. The Environmental Defense Fund (EDF) filed a lawsuit against the EPA, arguing that the regulation was too weak. The EPA eventually agreed to strengthen the regulation. This case is an example of how citizens can use the law to force government agencies to do their job.

**There's a lot of talk about the importance of the environment, but not much is being done. The Environmental Defense Fund (EDF) is a national organization that works to protect the environment. One of EDF's major programs is the "Bridging the Gap" program, which helps citizens get involved in environmental protection. The program provides training and support for citizens who want to become environmental activists. EDF also works to influence public policy and to hold government agencies accountable. For example, EDF has successfully sued the EPA to force it to strengthen its regulations on hazardous waste incinerators. EDF also works to protect the environment through other means, such as lobbying and public education. EDF's mission is to protect the environment for future generations. For more information about EDF and the "Bridging the Gap" program, visit our website at [www.edf.org](http://www.edf.org).**

활동내용: 구체적으로 GAP은 다음과 같은 활동을 전개하고 있다.

1. 내부고발자들을 법적으로 대변한다.
2. 입법활동을 전개하고 있다. GAP은 과거 내부고발자의 보호를 위한 모델입법

을 준비한 바도 있다.

3. 제도의 개혁을 추구한다. 내부고발자들의 관심을 결집, 투입할 수 있는 효과적인 메커니즘을 만들고 그들을 보호하기 위한 정책적 개혁을 위한 지원을 한다.
4. 교육프로그램을 운영한다. 공익을 위해 일하게 될 미래의 변호사들에게 사전적 경험과 이해를 심어 주고자 한 것이다.
5. 기타, 내부고발자 보호관련 학술회의 지원, 타 단체 및 시민과의 연대활동

부정거부납세자 모임(Taxpayers Against Fraud: TAF)

TAF은 부정을 반대하는 납세자들의 모임이라는 뜻을 담고 있다.

내부고발자법(whistleblower statue) 또는 내부고발자보호법(whistleblower protection act)으로 더 알려진 부정주장법은 1980년대 중반까지도 유명무실하게 방치되어 있었다. 그러나 이 법의 가치를 알아본 것은 공익변호사 필립스였다. 그는 미국 사회가 풀어야 할 많은 문제들에 대한 대안을 이 법에서 발견하고, 부정주장법의 부활을 추구한다. 부정주장법(False Claims Act)은 정부 계약자들이 부패한 활동을 통하여 정부의 예산인 납세자들의 돈을 낭비하는 경우, 누구를 막론하고 미재무성(U.S. Treasury)을 대신하여 그들을 고소할 수 있도록 하고, 그리고 다시 그러한 활동으로부터 회복한 정부의 돈의 일부를 그 사람에게 보상금으로 주도록 하고 있는 내용을 담고 있었다. 필립스는 바로 이러한 내용이 갖고 있는 공익실현의 구체적 가능성을 알아본 것이다.

그 후 필립스와 그의 동료들은 동법의 적용을 목적으로 몇 년간에 걸쳐서, 민간 기업의 내부고발자들에 관한 1천개 이상의 사건을 조사하였다. 그리고 이러한 조사결과를 바탕으로 그는 정부계약자(government contractors)를 상대로 18개에 달하는 법률소송을 제기하였다. 이와 같은 내부고발소송으로부터 받은 보상금 수익의 일부를 가지고 만든 것이 현재의 TAF이다. 그러니까 TAF의 활동은 정부와의 계약관계를 속이는 기업을 고소할 경우, 고발을 한 내부자에게 기업이 정부에게 물어내는 돈의 15~25퍼센트를 그의 몫으로 인정한다는 조항에 토대를 두고 있다고 할 수 있다.

## 2. 한국의 내부고발 사례

### 1) 감사관 이문옥씨 양심선언



1990년 5월 재벌의 비업무용 땅의 보유 실태를 폭로하면서 공무원의 정치적 중립과 감사원의 독립을 주장하는 양심선언을 하였다. 그는 [23개 재벌계열사의 비업무용부동산 보유 비율이 43퍼센트로 드러났는데도 업계의 로비에 따라 상부의 지시로 감사가 중단됐다]는 내용을 폭로했다.

양심선언 당시 그는 공무상누설혐의로 검찰에 구속되었다가 60일만에 보석으로 석방되었고, 다음해 1월 공직에서 파면됐다.

이문옥은 그 후 6년간의 긴 법정투쟁 끝에 96년 4월 대법원으로부터 무죄확정 판결을 받았고, 96년 10월 예정인 파면처분청구 소송에서 승소판결이 확정적이다.

### 2) 헤인원 정광용씨의 제보

헤인원 보육사로 근무하던 정광용씨는 1994년 3월 쓰레기 소각장으로부터 친권포기각서와 폐기된 예금통장을 발견하였다. 친권포기각서는 보호자가 있는 정신지체아들을 무연고 정신지체아로 둔갑시켰다는 결정적인 증거가 되며, 또한 보호자들로부터 돈을 받아 횡령하였다는 간접적인 증거가 될 수 있는 것들이었다. 헤인원은 정신지체아들을 수용하면서 보호자들로부터 친권포기 각서를 받은 후 그 정신지체아들을 무연고자로 신고하고, 보호자들로부터는 처음 헤인원에 입원시킬 때 수백만원에서 2천만원에 이르는 돈을 받아 이를 사적으로 횡령하였고, 또한 매월 일정한 후원금을 받아 이를 헤인원 통장에 입금시키지 않고 사적으로 유용하고 있었던 것이다. 정광용씨는 이것을 [함께 걸음]이라는 월간지에 제공하여 보도되도록 하였다.

제보 후 정광용씨는 95년 11월 절도죄로 검찰에 구속되었고, 96년 8월 무죄 판결을 받았다.

### 3) 李智文 중위 군부재자 투표부정 양심선언



14대 총선을 이틀 앞둔 1992년 3월 22일 밤, ROTC 29기 출신 24세의 육군 제9사단 28연대 2대대 6중대 소대장 이지문 중위는 서울 종로6가 공명선거실천시민운동협의회 사무실에서 기자회견을 갖고, 군부재자 공개기표, 중간검표 등의 부정을 폭로하였다. 그는 [군부재자투표과정에서 간부들이 여당후보지지와 공개투표를 강요했다]고 주장했다. 그는 “장래에 대한 불안으로 적지 않은 갈등을 느끼고 있고, 그리고 무엇보다도 동료, 선배 장교들에게 돌아갈 불이익 때문에 가슴아프다”고 하였다.

그는 자신의 행동이 ‘양심선언’이나 ‘폭로’로 표현되는 것이 싫다고 하였다. “단지 제가 보고 들은 것에 조금도 보태거나 뺀 것이 없는 ‘사실 전달’이며, 이 땅의 한 청년장교의 증언일 뿐”이라고 말했다. 그는 진실을 밝히는 행위가 있기까지 많은 망설임과 말 못할 심정적인 고민과 동요를 겪었고, 결국 군부재자 투표부정사실을 고발하게 되었지만, 그 댓가로 그가 받은 것은 은빛의 중위계급장 대신 이등병 계급장이 전부였다. 또 근무 이탈로 인한 군형법과 명훼손죄의 적용을 받아 1992년 5월 4일 불명에 전역까지 당했다.

이지문은 그후 4여년의 법정투쟁끝에 95년 8월 13일 대법원으로부터 파면처분 취소확정판결을 받았다. 또한 96년 4월에는 육군수도방위사령부를 상대로 낸 손해배상청구소송에서 승소확정판결을 받았다.

현재 그는 서울시의원(민주, 영등포)이며, 참여연대 공익제보지원단 실행위원으로 활동 중이다.

### 4) 축협- 군납비리 탄원

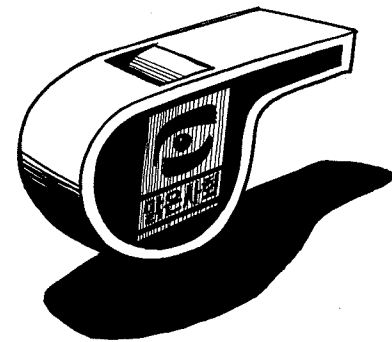
김필우씨는 1993년 11월 10일 백령도 해병 6여단 군납비리에 대하여 대통령에게 탄원서를 보냈다. 그는 1990년 6월 1일자로 축협 중앙회 경기도 지회장의 명을 받아 웅진축협 백령 지소장으로 근무하던 중, 백령도에 상주하는 해병6여단에 군부식을 납품하던 웅진축협이 군부대 보급참모, 선임하사 등과 짜고 1990년 1월 1일부터 1990년 5월 31일까지 현품을 납품하지도 않고 납품한 것처럼 검수증을 비롯한 각종 장부를 허위로 조작하여 9천 5백만원을 횡령한 사실이 있었

다는 것을 알게 되었다. 김필우씨는 이런 부정한 일을 바로 잡고자 직속 상급자였던 정웅섭에게 전말을 보고하였으나 묵인하도록 압력을 받고, 보복성 인사를 당하게 되었다.

그는 자신이 바라던 대로 일을 바로 잡을 수 있기는 커녕 오히려 축협으로부터 갖은 불이익을 받게 되자, 94년 10월 참여연대를 통해 결국 이 사실을 공개하게 되었다. 참여연대는 당시 웅진축협-군납비리에 대한 국정감사촉구 서한을 국회 농림수산위에 보냈으나, 국회는 이를 적극적으로 조사하여 시정조치를 하려는 노력을 하지 않았다.

그후 김필우씨는 본래직급인 상무대리에서 일반창구직원으로 강등당하는 등 계속적인 보복성인사를 당하고, 마침내 1995년 9월 부천축협에서 면직되었다.

96년 9월 현재, 그는 참여연대 공익제보지원단의 지원을 받아 [부당전적에 대한 무효확인 소송] 항소심 재판중이다. 또한 참여연대는 96년 6월 축협-군납비리사실에 관련하여 웅진축협장을 고발하였고, 현재 인천지방검찰청이 이 사건을 수사하고 있다.



### 3. 영화로 보는 내부고발



내부고발을 주제로 그 동안 많은 영화가 제작되었다. 대부분의 사람들이 이것을 보면서 그냥 지나치기 쉽지만 내부고발의 당사자에게는 매우 좋은 교재가 되거나 위안이 될 수 있다.

특히 이 영화들이 우리와 우리 사회에 대하여 던지는 메시지가 무엇인가를 따져 보면, 우리가 단지 방관자적 태도로 머물고 있을 수만은 없다는 것을 느낄 수

있다. 다음의 이들은 대부분 내부에서 이의나 항의를 제기한 사람이 어떠한 고통을 겪게 되는가를 다루고 있다. 그 가운데에서 국내에서 구해 볼 수 있는 몇 가지만 들어본다.



#### 어 퓨 굿맨(A Few Good Men)

군에서 부당한 사병 처리, 구타 문제 등을 제기하였던 사람의 경험을 다루고 있다. 내부의 보통 사람들, 양심을 지키고자 하는 사람들이 군 특유의 조직 문화와 논리가 이들에게 어떻게 적용될 수 있는가를 이해하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

#### 부패와의 전쟁 제2부-어항 속의 금붕어 (미국, 1993)

여기에는 일부이지만, 미국이 내부고발자에 대하여 어떠한 태도를 갖고 있는가를 볼 수 있다. 내부고발자를 보호하기 위한 정부의 조직과 태도, 의회의 활동, 민간단체들의 노력, 그리고 그 속에 있어서의 내부고발자 개인의 문제 등이 비교적 뚜렷하고 이해하기 쉽게 다루어져 있다. MBC프로덕션 (TEL 419-7880)을 통하여 구해 볼 수 있다.

#### 어느 여교사의 해임> (MBC PD수첩, 1993)

이 자료는 특별히 중요한 의미를 갖는다. 그것은 많은 사람들이 내부고발이란 특별한 것이고, 양심선언의 형태로나 나오는 것이라는 생각을 교정해 줄 수 있는 까닭이다.

#### 전쟁의 사상자들

이것은 내부고발이 일어난 장소가 軍이라는 점에서 앞의 것과 구별된다. 비디오 대여점에서 구하여 볼 수 있다.

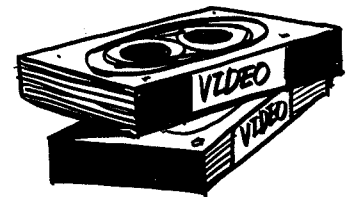
· 감 독: 브라이언드 팔마 · 주 연: 마이클 제이 폭스, 손펜

#### 형사 서피코

이것은 미국에서 내부 고발의 전형적 사건으로 꼽혔던 뉴욕 경찰의 부패에 관한 폭로를 영화한 것이다. 미국 전역에서 방송되었던 사건이다. 국내에서도 일요영화로 상영되었던 바 있다(KBS1. 1993.12.19.밤9시30분). 그때, 신문은 다음과 같이 소개하였다.

“다수의 횡포로 정의가 억압받고 부정이 만연할 때 자신을 희생하며 정의를 수호하려는 용감한 사람들의 활동을 그린 형사 영화.”

- 감 독: 시드니 루멧
- 주 연: 알 파치노, 존 랜돌프.
- 줄거리 : 사명감이 투철하고 성실하지만 융통성 없는 서피코 경관은 돈이 든 봉투를 편지인 줄 알고 전해 받는다. 그 사건을 계기로 경찰에 만연된 부정부패를 척결하는데 앞장선다.”



#### 4. 참여연대 공익제보자보호법안 소개

참여연대 공익제보자보호법 제정운동

참여연대는 94년 이후 공익제보자보호입법운동을 활발히 펼쳐왔다. 1994년 9월 11일 참여연대 내부고발자지원센터 개설한 후 1994년 10월 [내부고발자보호에 관한 법률]안 국회입법청원, 1995년 10월 16일 [공익정보제공자보호 등에 관한 조례]안을 서울시 의회에 청원하는 등 공익제보자보호 관련 법제를 정착시키기 위한 활동을 계속해 왔다. 1996년 1월 이후 참여연대 맑은사회만들기본부로 확대전환하여 반부패종합법안 [부패방지법] 제정운동을 통해 내부고발자보호 입법운동을 계속하고 있다.

공익제보자보호 법안 주요 골자(참여연대 부패방지법안에서 발췌)

가. 내부자가 비리에 관한 정보를 외부에 보고, 신고, 제보하였다고 하여 그에 대하여 어떠한 불이익조치도 받지 아니함

나. 감사원은 일정한 요건을 갖춘 내부고발을 접수했을 경우, 철저한 조사를 하고 그 결과를 검찰 또는 고위공직자비리조사처(부패방지법 통과 시)에 조사를 위촉하고 그 결과를 보고하게 하여야 한다. 부패행위자가 손해배상의 책임이 있을 경우에 이를 변상하게 할 수 있다.

다. 공직자는 내부에서 부패행위를 발견하였거나 부패행위를 강요받거나 제의를 받는 경우 이를 즉시 고발 또는 신고해야 한다. 내부고발자에게 포상할 수 있다.

라. 내부고발의 접수 및 조사 주체는 감사원으로 하고 적용대상은 공직자로 한정한다.

#### 5. 외국의 내부고발자 보호 입법 사례

1)미국 : 내부고발자 보호법

공직자재산공개제도, 금융실명제, 음즈만제보 이외에도 특별히 내부고발자보호법, 부정주장법을 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.

2)아시아 각국 사례

자유중국은 고발, 신고, 제보자에 대한 보호뿐만 아니라 장려 포상까지 하는 규정을 갖고 있고, 싱가포르, 말레이시아의 경우도 제보자에 대하여는 철저한 보호를 제공하는 법규정을 마련하여 두고 있다. 특히, 이들 두 나라는 공직자가 부패 제의를 받는 경우, 그러한 제의를 한 사람을 직접 고발하도록 의무를 규정하고, 이를 위반할때는 직무유기로 처벌하고 있다.



## 호루라기를 부는 사람

박원순(참여연대 사무처장)



시지푸스의  
신화처럼  
반부패 운동은  
결코  
물러설 수 없는  
성전이다.

성폭력 범죄자들이 극성을 부리자 얼마 전에 여성단체들은 성폭력 피해의 예방을 위해 여성들에게 호루라기를 가지고 다닐 것을 권유하였다. 유사시에는 그 호루라기를 불어 사람을 불러모아 위기를 벗어나라는 뜻이었다. 이와 같이 호루라기는 자신이 위기에 처해 있음을 주변에 알리거나 자신을 주목해 주기를 바라는 데에 쓰이는 유용한 도구이다.

서양에서 “호루라기를 부는 사람”이라는 말이 있다. 그러나 그 속뜻은 따로 있다. “한 집단에 소속된 사람이 그 집단에서 벌어지고 있는 부패, 비리, 부정을 외부에 폭로하여 알리는 사람”을 뜻한다. 그렇다면 원래의 호루라기의 기능을 정확히 상징하는 뜻임에 틀림없다. 좀더 딱딱한 말로 “내부 고발자”라고 부르는 사람도 있다.

### 종로에서 뽀뽀하고 한강에서 분풀이?

최근에 우리는 그런 “호루라기를 부는 사람”을 볼 수 있었다. 서울 지검은 얼마전에 시판 분유 유해 물질 검출에 관한 검사 결과를 외부에 유출하여 보도케 하였다고 지목된 식품의약품 안전본부 서석춘 연구사를 구속하였다고 발표하였다. 검찰은 아직 최종적으로 완결되지도 않은 검사 과정의 일부 자료를 유출시킴으로써 국민을 혼란시키고 국가 기강을 흔들었다는 이유로

서 연구사에게 절도 및 기밀 누설 혐의를 씌웠다.

그러나 검찰의 서씨 구속은 여러가지로 궁색한 일이다. 정부는 이 분유의 제조 과정을 제대로 조사하여 그 유해성분으로 분류된 프탈레이트라는 성분이 그토록 많이 나왔으면, 그것을 국민에게 알릴 의무가 공직자에게든 언론인에게든 있는 법이다. 그것은 국민의 건강권과 알권리의 사정거리 안에 들어 있는 것이다. 그런데 그 발표를 몇달이나 미루고 있다가 그 직원이 자료를 유출시켰다고 해서 그 직원을 구속하는 것이 어찌 정당화할 수 있을까. 화제가 났다고 신고한 자는 벌하고 그 불낸 자는 용서해주는 것이나 다를 바가 있을까.

### 핍박받는 내부고발자

사실 따지고 보면 내부에서 벌어지고 있는 비리를 외부에 고발한 사람이 성하게 버틴 경우를 우리 사회에서 찾아보기 어려웠다. 재벌의 부동산 소유실태에 대한 감사 결과를 빼돌렸다가 파면되고 구속된 이문옥 전 감사관, 관권 선거 지시가 내려온 사실을 폭로하였다가 그 지시를 한 사람보다 더 엄벌을 선고받았던 한준수 전 연기군수, 군 부채자 투표 부정을 폭로하였다가 스스로 구속되고 이등병으로 전역해야만 했던 이지문 중위들이 그 대표되는 희생자들이었다.

우리 사회에 큰 파문을 일으켰던 이런 유명인사들만 호루라기를 분 것은 아니었다. 군납비리를 폭로하였다가 징계를 당한 용진축협 김필우씨, 파출소의 상납비리를 폭로하였다가 파면당하고 구속된 김경장은 세상에 널리 알려지지 않았지만 의롭게 호루라기를 분 사람들이었다. 최근에 효산 콘도 비리를 폭로하였다가 자신이 파면되고 구속된 감사원의 현준희씨도 이런 부류에 넣을 수 있을 터이다.

이들은 하나같이 한 집단 속에서 벌어지는 부정한 사실을 사회에 알린 사람들이었다. 그것은 전체 사회와 국가의 이익을 위한 일이었음은 말할 나위가 없다. 그러나 그 집단에게는 배신자요, 고자질쟁이에 불과하다. 그러니 그 집단이 그 고발자나 폭로자를 내버려 둘 리가 없다. 그 집단에서 내려치고 파면 처분이 이루어지는 것은 당연하다. 더구나 그 고발자의 도덕성을 훼손하려고 뭔가 뒤집어씌워 구속하기가 일쑤다. 구속과 파면은 “호루라기 분 사람”들의 공통된 운명이었다. 결국 대의를 위해 나섰던 내부 고발자는 만신창이가 될 수밖에 없었던 것이 우리의 현실인 셈이다.

### 문명과 야만의 차이

그러나 사람 사는 데는 다 같은 것이어서 서양에서도 내부 고발자가 핍박 받기

는 마찬가지였다. 미국 버지니아 주정부의 폐기물 관리부의 책임자 에월드라는 여성은 주가 운영하는 유독산업 폐기물 처리장이 주변 환경 오염의 주범이라는 사실을 알고 내부적으로 문제를 제기하였으나 계속해서 받아들여지지 않자 결국 “호루라기”를 불고 말았다. 그러나 주 정부는 그 여자를 해고하여 버렸다.

다만 우리와 다른 점은 이 나라에서는 “호루라기를 분 사람”들을 보복할 수 없는 법을 갖고 있다는 것이다. 에월드라는 여자가 이 법에 의해 보호를 받았음은 말할 것도 없다. 이런 법이 있다는 것은 그만큼 사회에서도 내부고발자가 보복을 받아왔다는 증거이기도 하다. 그러나 이 작은 차이야말로 문명과 야만, 부패 사회와 청렴사회를 가르는 본질이 아니겠나.

미국은 이른바 내부고발자보호법이라는 것을 만들어 이들을 보호하고 있다. 그 가운데 대표되는 두 단체는 “정부 책임 프로젝트”라는 단체와 “반비적 납세자 동맹”이다. 앞의 단체는 77년에 창설되어 내부 고발자들에게에 대한 지원, 내부고발자 제도의 개혁, 교육 프로그램의 운영 등의 활동을 벌이고 있다. 위의 에월드를 지원한 것도 바로 이 단체였다. 뒤의 단체는 정부 계약자들이 부패한 활동을 통하여 정부의 예산을 낭비하는 경우 재무성을 대신하여 소송을 벌이는 일을 주로 하고 있다.

이 단체들은 그 회원과 후원자가 수십 만명에 이르며 그 활동비도 연간 백만불이 넘는다고 한다. 이들의 활동으로 정부 예산이 얼마나 절약되었는지는 계산할 수도 없을 정도이다. 이들의 감시와 견제로 감히 부정하게 정부돈을 함부로 쓸 엄두조차 할 수 없게 되었으니 어찌 그 액수를 계산이나 할 수 있을까.

### 한국에도 있는 내부고발자 지원단체

이런 시민단체가 한국에도 없는 것은 아니다. 94년도에 창립된 참여민주사회 시민연대(참여연대)라는 단체는 내부고발자지원센터를 운영하면서 부패추방운동을 벌이고 있다. 여기서 의뢰를 받아 지원한 사람들이 바로 위에서 언급한 김필우씨, 김석원씨, 현준희씨 들이다. 그러나 내부고발자라는 표현이 뭔가 고자질하는 사람들이라는 느낌을 지울 수 없다는 평가에 따라 공익제보지원단이라는 명칭으로 바꾸어 활동하고 있다.

그러나 이 단체의 내부고발자 운동이 제대로 돌아가는 것 같지는 않다. 이 단체가 국회에 청원한 내부고발자 보호법이 그대로 폐기되어 버렸다. 결국 미국에서 활발한 내부고발자 보호 운동이 한국에서는 제대로 활성화되어 있지 않다. 왜 그럴까? 시민의식의 차이 때문이다. 미국의 반부패 캠페인 시민단체들은 그 활동을 지원하는 재단이 있고 성원하는 시

민들이 있다. 작은 티끌들이 모여 큰 태산을 만들어 내는 시민들의 건전한 의식이 이런 시민단체들의 힘이 되고 나아가 우리 사회를 건강하게 만드는 활력소가 되는 것이다.

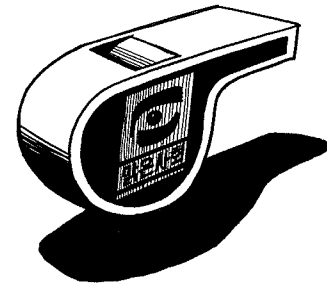
### 부패공화국을 쳐부수려면

한준수 전 군수는 언젠가 다음과 같이 실토한 적이 있다. “지방 행정관서의 장은 여당 국회의원, 지역 유지, 검찰과 경찰, 언론에 포위되어 있다. 행정 능력은 둘째고, 그들과 어떻게 원만한 관계를 유지하느냐가 행정 관서장의 운명을 결정한다.” 결국 자신을 포위한 부패의 사슬에서 벗어나면 파면과 구속의 보복이 기다릴 수밖에 없음을 고백하고 있다.

“부패공화국”, “요람에서 무덤까지 뒤틀린 사회”, “촌지의 나라”들은 한국의 부패 상황을 알려주는 말들이다. 부패와 함께 살아가는 우리들은 때로는 부패가 우리의 숙명인 것처럼 여겨져 절망하기도 한다.

그러나 시지푸스의 신화처럼 반부패 운동은 결코 물러설 수 없는 성전이다. 내부고발자들은 바로 그 전쟁의 용감하고 의로운 기사들이다. 이들을 보호하는 것은 그 전쟁에서 이기는 첩경이다. 우리 사회도 이런 의로운 “호루라기를 분 사람”들을 보호하는 법을 만들고 이들을 돕는 단체를 키움으로써 부끄러움으로부터 벗어날 때가 되었다.

「샘이 깊은 물 11월호」에 실린 글입니다.



## 참여연대 맑은사회만들기 본부

### 공익제보지원단 & 부정부패신고전화[시민의 눈] 797-8200

- 부정부패신고전화 [시민의 눈]을 통한 공익제보자지원  
시정요구, 사회여론화, 법률구제 등 다각적 방식의 지원책 모색
- 법률상담실 운영  
김창준변호사(대표간사) 등 참여연대 법률상담실의 20명의 변호사 참여  
부정부패 내부고발자, 부정부패 피해자 등에 대한 법률상담 및 법률구제 활동
- 시민교육과 시민참여모임 조직화
- 공익제보 사례집 “용기있는 양심” 연속 기획 및 후원회
- 공익제보자보호 정책 네트워크 구성  
공익제보자 보호에 관한 연구자 네트워크 및 자료실 추진
- 법제화를 위한 활동  
부패방지법 제정 운동 및 각종 공익제보자 보호 관련  
법률, 조례 제정을 위한 노력

#### ■ 공익제보지원단은 이렇게 구성됩니다.

자문위원: 이문옥(전 감사관)

한준수(전 연기군수)

공익제보지원단장: 권진관(목사, 성공회대 교수)

실행위원: 김정자(자원봉사단장, 주부)

김창준(변호사, 참여연대 사법감시센터 법률상담실 대표)

박연철(변호사, 95년 참여연대 내부고발자지원센터 소장)

박홍식(중앙대 행정학 교수, 내부비 리제보자 지원 전문연구)

이상수(서울시정개발연구원 연구관)

이용기(전인천북구청장)

이지문(서울시의회 의원, 군부채자 투표 부정 양심선언)

한병용(전 여수 시장)

법률상담실: 김창준 변호사 외 20여명의 참여연대 법률상담실 변호사

담당간사: 이수효

