

동아시아 4개국 부패방지법상의 내부고발자 보호에 관한 비교연구*

A Comparative Study of Whistleblower Protection on Anti-Corruption
Laws in Singapore, Hong Kong, Taiwan, and South Korea

장 용 진(Chang, Yongjin)**

ABSTRACT

The current study compares and analyzes whistleblower protection provisions on anti-corruption laws in Singapore, Hong Kong, Taiwan, and South Korea, considering essentials to make an effective whistleblower protection law. Based on the results of legal analyses, all countries in this study do not have a comprehensive whistleblower protection law. Singapore and Hong Kong provide limited protections to whistleblowers, even though the countries follow the common law tradition. Taiwan provides slightly better protection than Hong Kong and Singapore do, but the range of protection is limited. Although South Korea provides the most advanced whistleblower protection among these countries, whistleblower protection is not strongly guaranteed in the country because of limited power of the anti-corruption commission.

Key words: 내부고발자 보호(whistleblower protection), 비교법적 접근(comparative legal approach), 아시아 국가 (Asian Countries), 효과적인 내부고발자보호법(effective whistleblower protection law)

I. 서문

내부고발자 보호제도는 정부의 투명성과 책임성을 높여주고 국정운영의 효과성과 정부에 대한 신뢰를 고양시켜줄 수 있는 제도이다. 특히 개인의 표현의 자유보호와 조직의 내부사정을 가장 잘 알고 있는 내부자에 의한 부정부패의 발견이라는 강점으로 많은 국가들은 이미 내부고발자를 보호하는 제도와 법을 가지고 있거나 이를 정착하기 위해 노력중이다. 특히 개인의 자유의 보호를 중심으로 발전된 Common law의 법적 전통을 가지고 있는 나라의 상당수, 예를 들어 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 남아프리카

* 이 논문은 2011년 12월 9일 한국행정학회 동계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완했음을 알립니다

** 고려대 행정학과, BK21아시아행정학허브사업단 연구교수

공화국, 영국, 그리고 미국과 같은 국가들은 국가적 또는 지방정부 차원에서 내부고발자를 보호하는 개별법을 가지고 있다(Vaughn et al., 2003). 또한 개별법 차원에서의 내부고발자보호법을 가지고 있지 않는 나라들도 부패방지법, 근로법, 공직임용령 등에 제보자의 보호에 관한 조항을 포함하여 내부고발자들을 보호하고 있다(Banisar, 2011).

한 국가의 내부고발자보호제도가 원래 의도했던 목적대로 실행되기 위해서는 여러 가지 요소들 특히 각 국가의 역사, 가치, 그리고 국가의 경험과 같은 문화적인 상황이 중요하게 영향을 미친다. 하지만, Johnson(2004)¹⁾이 지적하고 있듯이 한 국가에서 내부고발사태가 많아지기 위해서는, 그 나라의 부패수준이 문제가 아니라, 우선적으로 내부고발을 장려하고 내부고발자를 보호하는 법의 제정이 중요한 요소가 될 것이다. Miceli et al.(1999)도 1980, 1983, 1992년 미국실적제보호위원회(Merit System Protection Board)가 연방정부공무원을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 분석한 후, 조직의 부정부패를 줄이고 내부고발자를 지지하려는 미국의 입법적 관심이 연방정부 공무원들이 느끼고 있는 부정부패의 수준을 감소시켰고, 부정부패를 발견할 경우 더 많은 공무원들이 제보를 하고 싶게 만들었다는 연구결과를 보여주면서 법의 중요성에 대해 주장한다. 또한 Latimer & Brown(2008)은 비록 인과관계가 명확하게 실증된 것은 아니지만, 내부고발자보호법의 존재나 효과성은 세계투명성기구(Transparency International)의 부패인식지수와 어느 정도의 상관관계를 가지고 있다고 주장한다. 이는 내부고발자보호법을 가지고 있는 대부분의 나라들이 부패인식지수의 상위 그룹에 포함되기 때문이다. 즉 내부고발자보호법을 가지고 있는 나라일수록 부패인식지수 점수가 높고 상대적으로 부패하지 않는 나라라고 인식되고 있다는 것이다.

내부고발자보호법의 중요성을 보여주는 또 다른 예로는 미국의 False Claims Act (이하 부정주장법)를 들 수 있다. 원래 부정주장법은 1863년 링컨 대통령의 발의에 의해서 제정된 정부계약기업의 부정에 대한 고발법이었다. 당시 시민전쟁 중 연합군에 군수물자를 제공하던 정부계약자들의 부정이 심각해지고 불량 군수물품을 제공받은 군대의 전투력이 저하되자, 이의 방지를 위해 시민이라면 누구나 정부계약기업의 부정을 발견하면 정부에 신고할 수 있고, 이 신고로 인해 정부가 회수해 가는 금액의 50%를 고발자가 보상으로 받아갈 수 있는 법을 제정하였다. 하지만 1865년 시민전쟁이 끝나자 이 법의 인기는 시들해져 갔다. 1943년 첫 번째 개정이 있는 후, 1985년까지 총 100여건만의 사례가 있었고 대부분의 사례에서 고발자가 패소하면서 거의 죽어가는

1) Johnson(2004)은 미국이 그 어느 나라보다 더 많은 내부고발이 이루어지고 있는 것에 대해 다음의 7가지를 제시한다. 1)미국 관료제가 갖는 본질적인 특징: 관료제의 규모가 크고, 복잡한 정책결정과 시민들의 일상생활에 밀접하게 관련되어 있으며, 전문지식으로 자격을 갖춘 전문가들이 일하고 있어서 이들이 의심이 가는 업무에 대해 타협을 하기 보다는 제보를 할 가능성이 높다. 2)내부고발을 장려하는 법, 3)내부고발을 보호해주는 법, 4)뉴스미디어와 조직의 지지, 5)제도적 견제와 균형, 6)문화적 가치(개인주의와 국민들의 정부에 대한 회의적 시각), 그리고 7)911테러 사건.

법이 되고 있었다. 그러나 1980년대 정부계약기업들의 부정부패가 심해지자 미의회는 1986년 부정주장법의 제2차 개정을 한다. 그리고 이 개정안에는 내부고발자를 위한 중요한 4가지 조항을 포함한다. 첫째는 제보자에 대한 금전적 보상에 대해 확실한 범위를 정하고 보상금액을 제1차 개정 시 보다 증가시킨다. 정부가 소송에 관여하지 않았을 경우에는 비리행위의 적발로 정부가 회수해 가는 금액의 25-30%를, 정부가 소송에 관여한 경우에는 15-25%를 제보자가 보상금으로 받아갈 수 있게 했다. 둘째는 제보자에 대한 어떠한 보복행위나 차별행위를 해서는 안 된다는 것을 명문화하고, 만약 제보자가 제보행위로 인해 강등되거나 해고된 경우에는 회사는 제보자가 받지 못한 급여의 두 배와 여기에 따른 이자를 지불함과 동시에 차별로 인해 고통 받았던 다른 손해들에 대해서도 다 배상하도록 했다. 셋째는 제보자는 명백하고 확실한 증거가 아닌 현저한 증거만 있다하더라도 소의 제기를 가능하게 했으며, 넷째는 부정을 저지른 기업에 대해서는 \$5,000에서 \$10,000의 벌금과 함께 정부에 손해를 입힌 금액의 세배를 내게 함으로써 제보자가 받아갈 수 있는 보상의 금액을 증가시켰다(Chang, 2008). 상대적으로 제보자에게 유리하게 개정된 부정주장법 때문에 1987년부터 정부계약부문의 제보사례는 급격히 증가했다. 2009년 10월부터 2010년 9월까지 총 573건의 제보사례가 있었고 정부가 계약기업으로부터 추정해 간 금액은 \$2,391,953,584에 달하며 제보자가 받아간 보상금은 총 \$385,167,574에 이른다(DOJ, 2010). 이 부정주장법의 개정과 개정 이후의 결과는 법의 내용이 내부고발제도에 얼마나 중요한지를 잘 보여준다.

물론 내부고발자보호제도가 효과적으로 실시되기 위해서는 위에서도 언급했듯이 그 나라의 문화적인 맥락도 중요하고 실제 그 법의 집행과정이 잘 이루어지는 지도 중요하다. 하지만 제보자의 보호를 위한 법 자체가 존재하는지 그리고 법이 제보자의 보호를 위한 충분한 내용을 제정하고 있는지는 내부고발자 보호를 위한 가장 기본적인 요소가 될 것이다. 좋은 그리고 효과적인 내부고발자보호법을 가지는 것은 의심할 여지 없이 아주 중요하다(Latimer & Brown, 2008).

II. 내부고발, 내부고발자보호법, 그리고 기존비교연구

내부고발이란 조직 내에서 행해지고 있는 법, 규칙, 규정의 위반, 잘못된 관리, 공공자금의 낭비, 권력의 남용, 공공의 안전과 건강에 대한 심각한 위협을 조직의 구성원(기존 또는 현직)이 조직내부의 채널 또는 외부의 채널을 통해 이를 알리는 것이다(Near & Miceli, 1985; Rosenbloom, 2003). 그리고 내부고발의 절차나 내부고발자의 보호에 대해 규정하고 있는 법이 내부고발자보호법이라고 할 수 있다. 내부고발자에게 법적 보호를 제공하는 것은 정부의 투명성을 높일 수 있는 하나의 방안이고 민주주의에 대한 존중과 개방성이라는 문화를 촉진시킬 수 있다(Rosenbloom, 2003; Vaughn et al., 2003). 주로 공공부문의 내부고발자 보호법의 목적은 공무원, 정부계약자, 그리고

정부기관과의 관계에서 발견한 부정부패행위를 제보한 사람들에 대한 보복행위를 막는 것이다. 내부고발자보호는 내부고발을 조직에 대한 불복종이나 고자질이라기보다는 시민의 의무이고 공공을 위한 선행으로 보는 조직의 문화로 변화시키는 것을 추구한다(Rosenbloom, 2003). 앞서서도 잠깐 언급했듯이 Common law의 전통을 가진 국가들의 상당수는 내부고발자에 대한 개별법을 가지고 있다. 물론 이들 각 법은 보호의 범위나 구체적 내용은 상이하다.

내부고발자보호법에 관한 비교연구를 한 기존 연구들을 살펴보면, 이상수 & 박홍식(2003)의 경우 미국, 영국, 뉴질랜드, 남아프리카공화국, 캐나다, 아일랜드, 호주, 그리고 한국의 내부고발자보호법을 내부고발제도의 특징, 법적 보호의 범위, 법적 보호의 내용, 그리고 행정적 지원서비스를 기준으로 비교 분석하여 서구의 보호법과 비교했을 때, 한국의 경우 내부고발자의 보호관련 개별법의 제정, 소송적 보상제도의 도입, 징벌적 배상제도의 도입, 신고자의 불이익금지를 위한 노력, 법의 성과에 대한 의무적 평가 등이 필요하다고 제안한다. 박홍식(2004)은 한국을 포함한 아시아 11개 국가의 내부고발자보호를 위한 입법적 노력과 사회적 관심에 대해 연구했다. 분석의 결과 아시아의 일부국가들만이 내부고발자의 보호에 대한 입법적 노력을 하고 있고 대부분의 국가들은 사회적 관심이 시작되는 단계였다. 내부고발제도의 주된 목적은 부패방지였고, 고발자에 대한 권리보호보다는 각 분야에서 정책수단의 채택 차원으로 제도를 도입하려하고 있으며, 비영리단체가 정책형성에 중요한 역할을 하고 있음을 찾아냈다. Maria(2006)의 경우에는 Common law의 전통을 가지고 있는 호주, 뉴질랜드, 남아프리카공화국, 그리고 영국의 내부고발자보호법을 제보의 과정, 제보의 성격, 조사의 임무, 제보자의 범위, 제보채널의 범위, 민·형사상 배상, 비밀유지 위반의 배상, 명예훼손에 대한 보상 등을 분석의 틀로 비교 연구하였다. 연구결과 Common law의 법 전통을 가지고 있는 나라들은 내부고발자 보호에 대한 비슷한 제도를 공유하고 있었고 특히 영국과 남아프리카 공화국은 그 경향이 더욱 강하게 나타났다. 하지만 이들 국가의 법들은 심각한 구조적 문제점이 있다. 특히 보호자의 범위나 부패의 구성 측면에서 심각한 구조적 문제점을 보여주었고 이러한 불안정한 프로그램 하에서 보호를 원하는 제보자는 보복행위를 당하게 될 것이고 이러한 문제점은 부패를 신고하는데 효과가 미흡할 것이라고 주장한다. Vaughn et al.(2003)은 효과적인 내부고발자보호법에 대한 기준을 정하고 미국, 캐나다, 호주, 영국, 남아프리카 공화국, 그리고 스웨덴의 내부고발자보호제도에 관해 분석하여 기준이 되는 법과의 차이점과 유사점에 대해 비교분석하였다.

기존의 내부고발자보호법에 대한 비교연구를 살펴본 결과, 대부분의 연구들은 아시아 보다는 서구의 국가들에 한정되어 있음을 알 수 있다. 이에 본 연구에서는 상대적으로 연구 대상에서 제외되었던 아시아 국가들의 내부고발자보호법을 비교분석하고자 한다. 특히 아시아 4개국, 홍콩, 싱가포르, 타이완, 그리고 한국은 내부고발자의 보호를 위해 어떤 법을 가지고 있으며 그 내용은 어떠한지에 대해 연구하고자 한다. 유

교적 전통이나 문화적으로는 공통점이 많지만 법 전통이나 부패인식의 수준정도가 상이한 이 국가들의 내부고발자보호법을 살펴봄으로써 각 국가의 내부고발자를 위한 보호법의 내용뿐만 아니라 문화, 법 전통, 부패인식수준이 내부고발자 보호에 어떤 영향을 미치고 있는지도 살펴볼 수 있을 것이다.

III. 분석단위와 분석의 틀

아시아의 국가들 중 본 연구는 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국을 비교대상국가로 선택했다. 그 이유는 이 국가들은 아시아에서 비교적 비슷한 유교적 전통을 가지고 있고, 특히 내부고발에 대한 문화적 측면을 조명하는 기존연구들이 가장 많이 언급하고 있는 개인주의적 문화와 단체주의적 문화의 측면에서 모두 비슷한 강한 단체주의적 측면을 가지고 있다(홍콩 점수 20점: 순위 53-54위; 싱가포르 점수 20점: 순위 56-61위; 타이완 점수 17점: 순위 64위; 한국 점수 18위: 순위 63위)(Hofstede 2005, p. 79). 하지만 홍콩과 싱가포르는 Common law의 전통²⁾을 가지고 있고 한국과 대만은 독일의 Civil law적 전통³⁾을 가지고 있으며(Porta et al., 1999), 세계투명성기구의 2010년 부패인식지수를 보았을 때 싱가포르는 지수점수 9.3으로 1위 그룹에 속하고, 홍콩은 8.4로 13위를 하여 상대적으로 덜 부패한 국가로 인식되고 있는 반면, 타이완은 지수점수 5.8로 33위 그리고 한국은 5.4로 39위로 앞의 두 국가보다는 상대적으로 더 부패한 국가로 인식되고 있기 때문이다(Transparency International, 2010).

4개국은 모두 개별법으로서의 내부고발자보호법을 제정하고 있지 않고, 부패방지법 안에 한 부분으로서 내부고발자에 대한 보호 조항들을 두고 있다. 따라서 본 연구에서의 분석단위는 싱가포르의 부패방지법(Prevention of Corruption Act), 홍콩의 뇌물금지법(Prevention of Bribery Ordinance), 대만의 반부패법(The Anti-Corruption Statute), 그리고 한국의 부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률이다.

이 국가들의 내부고발자 보호에 관한 법 내용을 비교분석하기 위해 본 연구에서는 Vaughn et al.(2003)이 제시한 효과적인 내부고발자보호법을 위한 필수요소들을 분석의 틀로 사용하고자 한다. Vaughn et al.(2003)은 미국과 다른 국가들의 내부고발자보호법들을 검토하고 각 법들이 가지고 있는 장점들만을 포함한 모델 법을 만들었다. 다음은 그들이 제시한 모델법의 요소들을 제보자, 제보행위, 그리고 보호의 측면으로 나누어 정리한 것이다.

2) Common law의 경우 영국을 중심으로 국왕이나 군주가 의회를 통제하거나 지주들의 재산을 몰수해가려는 시도에 대한 방어의 연장으로 법이 만들어지고 발전했다. 국왕과 군주의 권력을 제한하고, 개인의 사적 권리 특히 재산권에 대해 강조한다(Porta et al., 1999).

3) Civil law는 독일, 프랑스, 스칸디나비아 국가들을 중심으로 국가건설과 경제적 삶을 통제하기 위해서 국왕이나 군주가 사용하는 하나의 도구로써 법이 발전했다. 국가에 대한 개인의 권리를 보호하기 보다는 분쟁의 해결방법을 찾는 데 초점을 둔다(Porta et al., 1999).

1. 내부고발자의 범위

모델 법은 제보자의 범위를 보호 가능한 제보를 한 모든 사람들로 규정한다. 이는 내부고발자의 보호를 고용지위(status)와 연결시키는 것이 아니라 표현의 자유의 확인에 기초하고 있기 때문이다. 따라서 시민, 외국인 국적의 거주자, 비고용자, 군인, 영리 또는 비영리회사, 미디어 등의 고용자등 누구나 제보가 가능하다. 공무원의 경우 입법부나 사법부의 공무원들 그리고 행정부 공무원들 중 비밀스런 정책결정을 하는 공무원들까지 이 모델 법은 포함한다. 하지만 공무원들에 대한 금전적 보상에 대해선 제한적이다.

2. 내부고발행위

1) 보호 가능한 제보: 모델 법은 법, 규칙, 규정의 위반, 예산의 낭비, 권력의 남용, 공공건강과 안전의 위협과 같은 제보의 범주에 대해 나열하고 있다.

2) 금지된 제보: 특정 제보들은 이 법에 의해 보호를 받지 못한다. 이러한 금지된 제보에 대해서는 반드시 의회에서 통과되고 행정부에서 서명한 법에 의해 결정된다. 정부의 규칙, 명령, 또는 정책으로는 이러한 금지조항을 만들 수 없다.

3) 제보의 기준: 제보가 보호를 받기 위해서는 증거가 필요하다. 여기서의 증거란 부패와 관련된 조사, 집행, 또는 소송에 기여할 수 있는 믿을 만하고, 관련성이 있고, 물질적인 정보의 제보를 요구한다. 그리고 이 법은 선의(good faith)에 관한 조항도 있는데 비록 선의라는 것이 주관적인 기준이긴 하지만, 그 제보가 믿을 만하고, 관련이 있고, 물질적인 것이라면 이 선의에 대한 기준은 만족하는 것으로 규정하여 선의에 대한 제보의 기준은 관대하다.

4) 내부제보의 보호: 이 모델 법은 내부제보에 대해서도 보호하고 있다. 내부의 조사 과정이나 조사에 대한 신뢰는 의심 가는 부정행위에 대한 해결책을 조직 내부에서 찾게 할 수 있다. 또한 내부제보는 정부나 사기업의 고용주가 부정행위에 대한 문제를 언론의 관심, 조직의 효율성과 구성원의 사기저하라는 동반비용 없이 해결할 수 있게 해준다. 하지만 이 모델 법은 내부제보를 외부제보 전에 반드시 거쳐야 하는 필수조건으로 하지는 않는다. 왜냐하면 내부제보는 시간이 늦춰지거나 보복행위의 위험성이 아주 높고, 제보에 대한 열정을 꺾을 수 있기 때문이다.

3. 내부고발자의 보호

1) 차별금지: 모델 법은 보호 가능한 제보를 한 내부고발자에 대해서는 어떠한 차별

도 금지하고 있다. 여기서의 차별은 제보자에게 고통을 준 모든 형태의 해를 포함하는 광범위한 용어이다. 기존의 내부고발자보호법이 보복의 형태에 대해 일일이 열거하는 경우가 많았는데 이럴 경우 열거된 보복행위와는 다르게 나타나는 보복행위에 대해서는 보호해 줄 수 가 없었다. 제보자는 차별을 당했을 경우 그 차별이 내부고발행위 때문이라는 우세한 증거(preponderance of the evidence)를 보여줘야 하는 책임이 있다. 제보자가 이러한 증거를 가지고 오게 된다면 일단 이 소송은 prima facie case (반증이 없으면 승소할 수 있는 소송)로 되고 차별행위의 책임이 있는 당사자가 차별행위가 독립적이고 법적 이유에서 행해 졌다는 명백하고 확실한 증거를 제시하지 못하면 제보자는 승소한다. 이 모델 법은 제보자의 입증책임의 부담을 쉽게 하고 소송당사자(피고)에게 무거운 입증책임을 지게 함으로써 내부고발이 제보자에 초점을 맞추는 것이 아니라 제보내용 자체에 초점을 맞추게 한다.

2) 조사명령: 제보자의 제보내용이 정확하다는 상당한 가능성(substantial likelihood)이 있다면 혐의를 조사하고 대응하도록 기관의 장에게 요구할 수 있게 집행기관이 명령할 수 있다.

3) 차별에 대한 보상: 이 모델 법 하에서는 모든 금지된 차별행위로부터 받은 모든 고통은 보상 받을 수 있다. 여기에는 차별로부터의 모든 직접 그리고 간접적 결과에 대한 보상을 포함하고 있다.

4) 신분보호: 이 모델 법은 내부고발자의 신분보호에 대해서도 직접적으로 언급하고 있다. 국제법의 기준에 따른 증인보호프로그램을 확립하고, 다른 나라로의 망명에 대해서도 언급하고 있다.

5) 내부고발자의 법적 대리권: 모델 법은 내부고발자의 법적 대리권에 대해 보장한다. 차별행위에 대해 인정을 받은 제보자는 변호사비용을 받을 수 있는 자격이 주어진다. 변호사비용은 제보자로 하여금 변상 소송을 할 수 있게 해 주고 변호사들은 내부고발자를 대리하여 소송을 시작할 수 있게 해 준다.

6) 금전적 보상: 모델 법은 보복행위에 대한 보호의 일환으로 금전적 보상을 인정하고 있다. 정부를 기만한 부패를 고발한 경우 법원은 부패를 저지른 당사자에게 정부를 기만한 금액의 세배를 재무부에 내게 하고 내부고발자는 정부가 회수해 가는 금액의 25%를 보상으로 받을 수 있다.

7) 위법한 것을 거절한 사람들에 대한 보호: 이 법은 법에 위반되는 것을 거절한 사람들까지 보호한다. 즉 이 법은 부패에 있어 다른 사람을 돕는다든지 또는 부패의 실행에 있어서 공모자가 되기를 거부한 사람들까지 보호해 준다. 이 보호는 시민의 표현의 자유와 인권의 보호를 위함이다.

그럼 다음에선 위의 분석의 틀로 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국의 내부고발자에 대한 보호법을 비교분석해 보자.

IV. 4개국의 내부고발자 보호에 관한 법의 비교

1. 싱가포르

1824년 영국령이 된 싱가포르는 2차 세계대전 기간 동안을 제외하고는 1959년까지 영국의 식민지였다. 1959년에 내부적으로 완전한 자치권을 획득했고 당시 선거에서 인민행동당의 리관유(Lee Kuan Yew)가 영연방자치주의 초대총리로 취임했다(윤태범, 2010). 리관유가 총리로 당선되기 전까지만 해도 싱가포르에서 부패는 생활의 일부라고 할 정도로 사회전체에 만연되어 있었다. 이에 리관유는 부패척결을 정부의 중요한 목표로 삼고 1960년 부패방지법(Prevention of Corruption Act)을 개정하고 집행기관으로서 부패행위조사국(CPIB, Corruption Practices Investigation Bureau)의 권한을 강화 한다(이상수, 2006; Quah, 2009). 그리고 이 부패방지법 36조 1), 2), 그리고 3) 항에 부패에 대한 정보제공자를 보호하는 조항을 두고 있다. 싱가포르의 부패방지법이 정하고 있는 내부고발자에 대한 보호는 다음과 같다.

1) 제보자의 범위: 제보자의 자격에 대한 구체적인 조항은 없다.

2) 제보행위

- (1) 보호 가능한 제보: Section 5 & 6에 부패와 처벌에 대해 자세하게 열거하고 있다
- (2) 금지된 제보: 누구나 이 법 하의 부패 범죄에 대해 거짓이거나 사실을 호도할 수 있는 정보를 제공하는 사람은 \$10,000(싱가포르 달러) 이하의 벌금 또는 1년 이하의 징역형, 또는 이 둘 모두를 형으로 받을 수 있다.
- (3) 제보의 기준: 제보의 기준에 관한 조항은 없다.
- (4) 내부제보의 보호: 내부제보와 관련된 조항은 없다.

3) 제보자의 보호

- (1) 차별금지: 차별금지에 대한 조항은 없다.
- (2) 조사명령: 부패행위조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau)의 장과 특별조사관들은 이 법 하의 범죄와 관련되었다고 인정되는 사람 또는 정당하게 고소를 당한 사람 또는 믿을만한 제보가 있었거나 또는 도주할 가능성이 의심되는 사람이라면 누구나 영장 없이 체포할 수 있다. 그리고 위의 사유로 인정되는 사람을 체포한 조사국의 장과 특별조사관들은 그 사람을 수색할 수 있고, 범죄의 증거나 범죄의 산물이라

고 믿을 수 있는 모든 소유물들은 압수할 수 있다. 조사국의 장과 특별조사관들은 검사의 명령 없이 형사절차법상의 모든 범죄에 대한 경찰조사와 관련된 모든 권한을 행사할 수 있다고 규정하고 있다.

(3) 차별에 대한 보상: 제보 이후 제보자가 받는 차별의 보상에 대한 조항은 없다.

(4) 신분보호: 이 법 하에선 어떠한 증인도 정보제공자의 이름이나 주소를 밝힐 의무도 없고 밝히는 것이 허락되지도 않으며 제보자를 찾을 수 있는 단서를 주는 어떠한 것도 진술해선 안 된다. 형·민사상의 재판이 진행되는 과정에서 증거로 제출되거나 조사의 가능성이 있는 책, 문서, 그리고 서류 등에 정보제공자의 이름이 들어가 있거나 정보제공자에 대한 설명이 있거나 정보제공자를 찾을 수 있는 단서를 제공할 수 있는 부분이 있다면 재판이 진행되기 전에 반드시 법원은 그 부분을 볼 수 없게 가리거나 지워야 한다. 이 법 하에 모든 범죄에 대한 재판에서, 사건에 대한 모든 심리가 끝난 후, 법원이 제보자가 거짓이나 사실이 아닌 줄 알면서 고의로 거짓된 진술을 했다는 판결이 나오거나 재판이 제보자를 밝히지 않고는 당사자들 간의 재판이 완전히 끝날 수 없을 경우에는 법원은 제보의 원본을 요구할 수 있고 제보자에 대한 모든 정보의 공개를 요구하거나 조사할 수 있다.

(5) 제보자의 법적 대리권: 제보자의 법적 대리권이나 변호사비용을 받을 수 있다는 조항은 없다.

(6) 금전적 보상: 제보자에 대한 금전적 보상에 대한 조항은 없다.

(7) 위법행위를 거절한 사람들에 대한 보호: 위법행위를 거절한 사람들까지 보호해주는 관련 조항은 없다.

2. 홍콩

1841년부터 영국의 오랜 식민지였던 홍콩의 경제적, 교육적, 법적 시스템은 영국의 전통 안에서 발전하였다(Quah, 1999; Ralston et al., 1993). 1948년 부패방지법(Prevention of Corruption Ordinance)이 제정되었고, 1971년 이 법은 뇌물금지법(Prevention of Bribery Ordinance)으로 대체되었다. 그리고 집행기관이라고 할 수 있는 염정공서(Independent Commission Against Corruption)가 1974년 2월에 설립되었다(최진욱, 2005). 이 뇌물금지법 안 Section 30A에 싱가포르와 유사한 부패 정보제공자에 대한 보호조항을 두고 있다.

1) 제보자의 범위: 제보자의 범위에 대한 구체적인 조항은 없다.

2) 제보행위

(1) 보호 가능한 제보: 뇌물금지법의 Section 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, & 11에 뇌물의 정의, 뇌물을 받은 자와 제공한 자, 그리고 정부계약에 있어서의 뇌물제공, 부정한 거래, 불명의 재산의 소유 등을 열거하고 있고 여기에 대한 정보를 제공했을 경우 보호해주는 조항이 있기에 Section 4-11까지 열거된 부패에 대한 예들을 모두 보호가능한 제보라고 할 수 있다.

(2) 금지된 제보: 누구든지 이 법 하의 조사과정에서 의도적으로 거짓 정보를 위원회에 제공하거나 조사관을 호도하게 하면 \$20,000(홍콩달러)의 벌금과 1년의 징역형을 구형받을 수 있다고 규정하여 거짓 제보나 정보제공을 금지하고 있다.

(3) 제보의 기준: 제보가 믿을 만하고, 관련성이 있고, 물질적인 정보이어야 한다거나 선의여야 한다는 조항은 없다.

(4) 내부제보의 보호: 내부제보에 대한 조항은 없다.

3) 제보자의 보호

(1) 차별금지: 제보자에 대한 차별금지에 대한 조항은 없다.

(2) 조사명령: 염정공서의 위원장은 이 법 하에 위법행위를 저질렀다고 여겨지는 사람에 대해 조사관들로 하여금 직접 조사할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

(3) 차별에 대한 보상: 제보자의 차별에 대한 조항은 없다.

(4) 신분보호: 위원회에 위법행위에 대한 정보를 제공한 사람 또는 위원회를 어떠한 방식으로든 도와준 사람에 대해서는 이름과 주소를 공개할 의무가 없다. 그리고 이러한 정보제공자의 이름 또는 주소를 밝힐 의도로 묻는 질문에는 대답할 의무도 없다. 정보제공자는 소송과정에서 증인으로 참석하지 않고, 정보제공자의 정보가 밝혀질 수 있는 책, 문서 등은 법원이 그러한 구절들을 가리거나 지울 수 있다. 만약 정보제공자가 고의로 거짓이고 사실이 아닌 것을 알면서 진술을 한 경우 또는 판사가 정보제공자의 정체를 밝히지 않고서는 더 이상 재판을 진행할 수 없다고 판단될 경우에는 법원은 정보제공자에 대한 조사를 허용하고 모든 정보의 공개를 요구할 수 있다.

(5) 제보자의 법적 대리권: 제보자의 법적 대리권에 대한 조항은 없다.

(6) 금전적 보상: 제보자에 대한 금전적 보상에 관한 조항은 존재하지 않는다.

(7) 위법행위를 거절한 사람들의 보호: 위법행위를 거절한 사람들에 대한 조항은 없다.

3. 대만

대만은 1895년부터 일본의 지배 하에서 산업화 과정을 겪는다. 그리고 1945년 일본이 세계 제2차 대전에서 패전할 때까지 일본의 지배를 받았다(Wikipedia, 2011). 이로 인해 대만의 법 전통은 독일의 Civil law에 영향을 받은 국가로 분류 된다(Porta, et al., 1999). 대만은 1963년 7월 반부패법(Anti-Corruption Statute)을 제정했고, 2003년

2월 6일 첫 번째 개정을 한다. 이 법의 목적은 부패를 줄이고 부패에 연루된 공무원 처벌하기 위한 목적으로 제정되었다. 이 법은 부패행위에 대한 정의와 부패행위를 한 경우 받게 되는 처벌을 위주로 규정하고 있으며 Article 18에 간단하게 내부고발에 대해 규정하고 있고, 보상과 보호에 대해서는 반부패정보제공자의 보상과 보호규칙(The Anti-Corruption Informant Rewards and Protection Regulation)에 좀 더 자세하게 규정하고 있다.

1) 제보자의 범위

대만의 반부패법은 동법에 나열되고 있는 부패를 저지른 사람을 주무관청에 제보한 사람은 누구나 보상을 받고 신변을 보호받을 것이라고 규정하고 있어, 제보자의 범위에는 특별한 제한을 두고 있지 않다.

2) 제보행위

(1) 보호 가능한 제보: Article 4, 5, 그리고 6에는 부패에 대해 자세하게 나열하고 있고 그 정도에 따라 서로 다른 정도의 징벌을 규정하고 있다.

(2) 금지된 제보: 이 법에 열거된 위법행위에 대해 거짓으로 또는 경솔하게 (frivolous) 고발하는 사람은 누구나 형법이 정하고 있는 형보다 1.5배 증가된 형량을 받을 것이라고 규정하고 있다.

(3) 제보의 기준: 제보의 기준에 대한 구체적인 조항은 없다.

(4) 내부제보의 보호: 내부제보에 대한 구체적인 조항 없다.

3) 제보자의 보호

(1) 차별금지: 제보자의 보호를 위한 차별 금지에 대한 구체적인 조항은 없다.

(2) 조사명령: 이 법에는 구체적인 집행기관이나 조사 절차에 대한 조항이 존재하지 않는다.

(3) 차별에 대한 보상: 제보자가 받은 차별에 대한 보상규정은 이 법에는 없다.

(4) 신분보호: 법에는 제보자는 보호를 받을 것이라고 간단하게 규정하고 있고, 규칙엔 좀 더 자세하게 제보를 받은 기관은 제보자의 주장, 서면진술 또는 관련정보를 비밀로 유지해야 한다거나 제보를 받은 기관들은 조사 파일에 이런 정보를 포함해서는 안 되고 분리해서 보관해야 하고, 제보자의 개인적 안전은 보호 받으며, 제보자에 대해 위협하거나 강압하거나 다른 불법 행위를 할 경우 법에 의해 처벌 받는다고 규정하고 있다.

(5) 제보자의 법적 대리권: 제보자에 대한 법적 대리권에 대한 조항은 없다.

(6) 금전적 보상: 반부패방지법에는 보상을 받을 수 있다는 규정만 간단하게 있고 구체적인 보상범위나 절차에 대해서는 반부패정보제공자의 보상과 보호규칙으로 정하고 있다. 규칙의 구체적인 내용을 보면 공무원에 의한 부패 위법행위를 조사기관 (investigating agency)과 내무부(internal affairs agency)에 제보한 사람은 해당 공무원이 법원에 의해 유죄 판결을 받은 후 보상을 받을 수 있고, 최대 \$10,000,000(타이완 달러: 한화 약 3억 7천만원)를 받을 수 있다. 하지만 공무원들은 제보행위로 인한 보상의 대상에서 제외된다. 또한 익명으로 또는 가명으로 기관에 부패를 제보하거나, 부패에 대한 확실한 증거를 제공하지 못하는 경우, 또는 서면진술을 거절할 경우 제보자는 보상을 받을 수 없다.

(7) 위법한 행위를 거절한 사람들의 보호: 위법행위를 거절한 사람들의 보호에 관한 조항은 없다.

4. 한국

한국 역시 대만과 비슷한 시기에 일본의 지배를 경험했고 법 전통 역시 독일의 Civil law의 영향을 받은 국가로 분류 된다(Porta et al., 1999). 한국은 본 연구의 다른 아시아 국가들에 비해 상대적으로 늦은 2001년 7월 24일 부패방지법이 제정됐다. 이 부패방지법에 내부고발자에 대한 보호 조항을 포함하였고, 2008년 이명박 정부가 들어서면서 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회, 국무총리 행정심판위원회를 통합하여 국민권익위원회를 설치하면서 이 법을 개정하였다. 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 부패방지법, 2008년 2월 29일 개정)의 제5장 부패행위의 신고 및 신고자 등의 보호(제54조-제71조)에 대해 자세하게 규정하고 있다.

1) 제보자의 범위

부패방지법은 제55조에서 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 이를 위원회에 신고할 수 있다고 규정하고 있어, 국적, 성별, 직업, 나이 등 어떠한 제한 없이 누구든지 부패를 발견하게 되면 국민권익위원회에 신고할 수 있고, 공직자의 경우에는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자의 부패행위를 알게 되었거나 부패행위를 강요 또는 제의 받은 경우에는 지체 없이 이를 수사기관, 감사원 또는 국민권익위원회에 신고해야한다고 규정하여 공직자의 경우 부패행위의 신고를 의무화하고 있다.

2) 제보 행위

(1) 보호 가능한 제보: 부패방지법은 제2조 4항 가, 나, 다목에 부패행위에 대해 정

의하고 있다. 가목은 공직자가 직무와 관련하여 그 직위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 나목은 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득, 관리, 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, 다목은 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 규정하고 있으며 이런 부패행위를 신고하는 경우 보호받을 수 있다고 규정하고 있다.

(2) 금지된 보호: 제57조는 신고자가 신고의 내용이 허위라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우에는 이 법의 보호를 받지 못한다.

(3) 제보의 기준: 부패행위를 신고하는 자는 부패행위의 증거를 제출해야 한다. 하지만 그 증거가 믿을만하고, 관련성이 있고, 물질적이어야 한다거나 또는 선의에 의한 것이어야 한다와 같은 제한은 두고 있지 않다.

(4) 내부제보의 보호: 부패방지법은 내부제보에 대한 구체적인 조항을 두고 있지 않다. 공무원인 경우에는 수사기관, 감사원 또는 국민권익위원회에 신고를 해야 하고, 공무원이 아닌 경우에는 국민권익위원회에 신고할 수 있다.

3) 제보자의 보호

(1) 차별금지: 부패방지법 제62조는 누구든지 이 법에 따른 신고나 이와 관련된 진술 그 밖에 자료제출 등을 이유로 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있다. 누구든지 신고를 한 이유로 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 당하였거나 당할 것으로 예상되는 때에는 위원회에 해당 불이익처분의 원상회복, 전직, 징계의 보류 등 신분보장조치와 그 밖에 필요한 조치를 요구할 수 있다. 또한 인·허가 등의 취소, 계약의 해지 등 경제적, 행정적 불이익을 당한 때에는 위원회에 원상회복 또는 시정을 위하여 인·허가, 계약 등의 잠정적인 효력 유지 등 필요한 조치를 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 국민권익위원회는 이러한 요구가 있을 경우 조사에 착수할 수 있고, 조사결과 내용이 타당하다고 인정되는 경우에는 요구자의 소속 단체, 기업의 장에게 적절한 조치를 요구할 수 있다. 그리고 기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. 그리고 공직자인 신고자가 위원회에 인사에 관한 조치를 요구한 경우 위원회는 그 요구내용이 타당하다고 인정되면 행정안전부장관 또는 관련기관 장에게 필요한 조치를 요구할 수 있고, 행정안전부장관 또는 관련기관의 장은 이를 우선적으로 고려하여야 하며, 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다. 또한 제63조는 신고자가 신고를 이유로 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별, 또는 경제적, 행정적 불이익에 대해 위원회에 원상회복 등을 요구하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우 해당신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정하고 있다.

(2) 조사명령: 부패방지법은 제59조에 위원회는 접수된 신고사항에 대하여 조사가

필요한 경우 이를 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩하여야 한다. 그리고 위원회에 신고가 접수된 당해 부패행위의 혐의대상자가 차관급 이상의 공직자, 특별시장, 광역시장 및 도지사, 경무관급 이상의 경찰공무원, 법관 및 검사, 장관급 장교, 국회의원인 경우 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 검찰에 고발하여야한다고 규정하고 있다.

(3) 차별에 대한 보상: 제62조에 따르면 누구든지 신고를 한 이유로 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 당하였거나 당할 것으로 예상되는 때에는 위원회에 해당 불이익처분의 원상회복, 전직, 징계의 보류 등 신분보장조치와 그밖에 필요한 조치를 요구할 수 있고, 신고로 인하여 인·허가 등의 취소, 계약의 해지 등 경제적, 행정적 불이익을 당한 때에는 위원회에 원상회복 또는 시정을 위하여 인·허가, 계약 등의 잠정적인 효력유지 등 필요한 조치를 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 주로 직접적인 결과에 대한 보상이 위주이고 간접적인 결과에 대한 보상 규정은 없다고 할 수 있다.

(4) 신분보호: 제64조에 따르면 위원회로부터 신고사항을 이첩 받은 조사기관의 조사자는 신고자의 동의 없이 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 아니 되고, 신고자가 신고를 이유로 자신과 친척 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우에는 위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있으며 위원회는 필요성이 인정되는 경우 경찰청장, 관할 지방경찰청장, 관할 경찰서장에게 신변보호조치를 요구할 수 있다. 그리고 제65조에 따르면 신고와 관련하여 신고자 외에 신고내용의 감사·수사 또는 조사에 조력한 자에 대해서도 신고자와 같은 신분보장과 신변보호를 요구할 수 있다.

(5) 제보자의 법적 대리권: 제보자의 법적 대리권에 대한 조항은 없고, 차별행위에 대해 인정을 받은 제보자에 대한 변호사비용을 받을 자격 등이 법으로 정해져 있지 않다.

(6) 금전적 보상: 제68조 2항에 따르면 부패행위신고자는 이 법에 따른 신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있고, 이 경우 보상금은 불이익처분에 대한 원상회복 등에 소요된 비용을 포함한다고 규정하고 있다. 그리고 보상금은 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령이 정하는 바에 따라 보상금을 지급하여야 한다. 다만, 공직자가 자기 직무와 관련하여 신고한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 않을 수 있다는 제한이 있다. 구체적 보상내용에 대해서는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령에 규정하고 있다.

(7) 위법한 것을 거절한 사람들까지의 보호: 위법한 명령을 거절한 사람들에 대한 보호조항은 없다.

이상에서 본 연구는 Vaughn et al.(2003)이 제시한 효과적인 공익제보자보호법의 내용과 싱가포르, 홍콩, 대만, 그리고 한국의 부패방지법 상의 공익제보자 보호관련 내

용들을 살펴보았다. 표1은 이 법들을 비교를 보여준다.

<표 1> 아시아 4개국의 공익제보자보호법 비교

국가		Vaughn et al.(2003)의 모델 법	싱가포르	홍콩	대만	한국
내용						
제보자의 범위		모든 사람	구체적 조항 없음	구체적 조항 없음	모든 사람	모든 사람
제보 행위	보호 가능한 제보	제보의 특정 범주에 대한 열거	Section 5 & 6에 부패와 처벌에 대해 자세히 열거하고 있음	Section 4, 5, 6, 7, 9, 10, & 11에 뇌물에 대해 자세히 열거하고 있음	Article 4, 5, & 6에 자세하게 제보 가능한 부패와 처벌에 대해 나열하고 있음	제2조 4항 가, 나, & 다목에 부패행위에 대한 정의
	금지된 제보	법에 의해 금지된 사항	거짓이나 사실을 호도하는 제보	거짓 정보의 제공	거짓 또는 경솔하게 고발하는 경우	허위라는 사실을 알았을 경우
	제보의 기준	믿을만하고, 관련성 있고, 물질적인 정보 / 선의에 의함	관련조항 없음.	관련조항 없음	관련조항 없음.	부패행위의 증거 제출
	내부제보의 보호	내부제보에 대한 보호	관련 조항 없음	관련조항 없음	관련조항 없음	관련조항 없음
제보자의 보호	차별금지	차별금지 / 차별이 있었을 시 반증이 없으면 승소할 수 있는 소송가능	차별금지에 대한 조항 없음	차별금지에 대한 조항 없음	제보자는 보호받을 것이라는 조항	신분상의 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니한다고 규정
	조사명령	집행기관의 조사명령	집행기관은 직접 조사가 가능	직접조사가능	조사 명령에 대한 조항 없음	부패방지위원회가 감사원, 수사기관, 또는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩
	차별에 대한 보상	차별에 대 직·간접적 피해에 대한 보상	관련 규정 없음	관련 규정 없음		주로 직접적 피해에 대한 보상규정
	신분보호	신분보호에 대한 조항 / 망명까지 허용	신분보호조항 있음	신분보호조항 있음	아주 간단한 신분보호조항 있음 / 규칙에 자세히 규정	신분보호 및 신변보호
	제보자의 법적 대리권	변호사비용을 받을 자격 인정	관련조항 없음	관련 조항 없음	관련 조항 없음	관련조항 없음
	금전적 보상	제보자에 대한 금전적 보상 인정	관련조항 없음	관련조항 없음	금전적 보상 허용. 규칙에 자세한 기준 제공	수입의 회복, 비용의 절감이 있었다면 보상
	위법한 것을 거절한	위법한 행위에 대해 거절한 사람들까지 보호	관련조항 없음	관련조항 없음	관련조항 없음	관련조항 없음

사람들까지 의 보호					
---------------	--	--	--	--	--

V. 분석의 결과와 함의

이상 본 연구는 싱가포르, 홍콩, 대만, 그리고 한국의 부패방지법에 제정되어 있는 내부고발자 보호와 관련된 조항을 Vaughn et al.(2003)이 제시한 효과적인 내부고발자보호법의 요소를 기초로 하여 비교해 보았다. 분석 결과 가장 흥미로운 것은 싱가포르와 홍콩이 내부고발자의 보호를 위한 개별법을 제정하고 있지 않으며 부패방지법에도 관련 조항이 거의 없다는 것이다. Common law의 전통을 가지고 있는 많은 국가들이 내부고발자보호에 대한 개별법을 가지고 있음에도 불구하고 싱가포르와 홍콩은 개별법이 존재하지 않고 부패방지법, 뇌물금지법 하에 제보자에 대한 보호를 하고 있으며, 그 보호의 수준 역시 상당히 제한적이다. 이 두 나라의 경우 Vaughn et al.(2003)이 제시한 효과적인 내부고발자보호법의 요소들 중 보호 가능한 제보, 금지된 제보, 조사명령, 신분보호에 관한 조항들만 존재할 뿐 나머지 요소들에 대한 조항은 존재하지 않는다. 싱가포르와 홍콩과 관련하여 또 다른 주목할 만한 것은 내부고발자 보호에 대한 충분한 보호에 대한 조항이 없음에도 불구하고 이 두 나라의 세계투명성 기구의 부패지수는 상당히 좋아서 거의 부패가 없는 나라로 인정되고 있다는 것이다. 이는 두 나라 모두 부패를 집행하는 기관인 부패행위조사국과 영정공서가 강력한 권한을 행사하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

대만의 경우에는 싱가포르와 홍콩보다는 좀 더 효과적인 내부고발자보호법을 가지고 있다고 할 수 있다. 대만의 반부패방지법은 모든 사람이 제보를 할 수 있다는 규정을 두고 있고 보호 가능한 제보와 금지된 제보에 대해서도 명확하게 규정하고 있다. 또한 제보자는 금전적 보상을 받을 수도 있고 보호되어질 것이라고 규정하고 있다. 하지만 금전적 보상에 대해서는 규칙으로 정하고 있으며 집행기관에 대한 내용과 제보의 절차에 관한 내용이 거의 전무하다.

위의 국가들 중에서는 한국이 비교적 효과적인 법을 가지고 있다고 할 수 있다. 제보자의 범위에 대해서도 명확히 누구나라고 명확하게 정하고 있고, 보호 가능한 제보, 금지된 제보에 관한 내용, 차별금지에 대해서도 신분상의 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있다. 또한 국민권익위원회가 직접조사나 감독기관에 조사를 이첩할 수도 있고, 직접적인 피해에 대한 보상규정과 신분보호 및 신분보호에 관한 보장 규정을 두고 있으며, 제보행위로 인해 정부가 수입의 회복이나 비용의 절감이 있었다면 제보자에게 금전적 보상을 할 수 있는 규정도 두고 있다. 하지만 한국의 경우 부패행위에 대한 정의가 다른 나라들에 비해 광범위하고, 집행기관인 국민권익위원회의 결정이 해당기관에 대한 구속력을 갖지 못하며, 금전적 보상에 대한 결정 범위를 법이 아닌 규칙으로 정하고 있고 국민권익위원회의 보상심의위원회가 결정할 수

있기 때문에 제도의 실효성이 논란이 될 수 있다.

Vaughn et al.(2003)의 기준에 따라 내부고발자 보호 관련조항을 살펴봤을 경우 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 순으로 모델 법에 가깝다고 할 수 있다. 하지만 이는 세계투명성기구의 부패지수와는 정반대의 결과이다. 아이러니하게도 한국은 위의 국가들 중 가장 부패한 나라로 인식되지만 가장 좋은 내부고발자보호법을 가지고 있고 싱가포르는 내부고발자에 대한 보호법이 잘 정비되어 있지는 않지만 가장 부패하지 않은 나라로 인식되고 있다. 이는 위에서도 잠깐 언급했듯이 아시아에서 부패방지를 위한 강력한 권한을 가진 집행기관의 존재가 중요함을 말해준다고 할 수 있다.

영국의 Common law와 독일의 Civil law의 전통은 이 네 가지 법에서는 확연한 구분이 어렵다고 할 수 있다. 왜냐하면 싱가포르나 홍콩의 부패방지법과 뇌물금지법은 개인의 자유, 특히 내부고발과 관련해서는 표현의 자유와 관련된 내용을 거의 규정하고 있지 않고, 오히려 부패가 없는 국가를 만들기 위한 목적으로 만들어진 법으로서의 모습을 더 많이 보여주고 있기 때문이다. 이런 경향은 대만의 법에도 그대로 나타난다. 한국의 부패방지법의 경우에는 두 가지 경향을 동시에 포함하고 있다고 할 수 있다.

VI. 결론

본 연구에서는 싱가포르, 홍콩, 대만, 그리고 한국의 내부고발자보호와 관련된 법 특히 부패방지법 하에 내부고발자보호 조항들을 Vaughn et al.(2003)이 제시한 효과적인 내부고발자보호법의 요소들을 기초로 비교분석했다. 분석의 결과 싱가포르와 홍콩은 내부고발자보호에 대해 아주 제한적으로 규정하고 있고, 대만은 제한적이지만 신분보호나 금전적 보상에 대한 규정을 가지고 있으며, 한국은 상대적으로 이들 국가 중 가장 Vaughn et al.(2003)이 제시한 모델법과 가장 유사한 법 규정을 가지고 있다. 하지만 한국의 내부고발자보호법이 부패의 방지와 발견이라는 본래의 목적을 이루기 위해서는 아래와 같은 개선방안이 필요하다. 첫째, 국민권익위원회의 권한의 확대가 필요하다. 현재의 국민권익위원회는 강력한 조사권이 없다. 조사가 필요한 경우 감사원, 또는 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩해야 한다고 규정하고 있다. 또한 제보자의 신분상의 불이익에 관해선 위원회가 조사할 수 있지만 조사결과에 따라 시정조치가 필요한 경우 해당기관에 요구할 수 있을 뿐이지 강제사항이 아니다. 위에서 봤듯이 싱가포르와 홍콩이 덜 부패한 나라로 인식되는 이유 중 하나는 강력한 집행기관이 존재함이라고 할 수 있기에 한국의 국민권익위원회도 권한의 확대가 필요하다. 두 번째는 구체적 보상의 범위를 법으로 정하는 것이 필요하다. 이는 Vaughn et al.(2003)의 모델 법과 미국의 부정주장법의 벤치마킹이라고 할 수 있는데 정확한 보상의 범위를 정함으로써 제보자가 보상의 여부에 대한 심리적 불안감을 줄이고 제보를

할 수 있게 하기 위함이라고 할 수 있다. 셋째는 내부제보에 대한 채널의 확대와 조사 과정의 투명성 확보 그리고 조사에 대한 신뢰를 높임으로써 외부제보로 귀계 되는 조직의 명성의 추락과 같은 외부비용을 줄이고 좀 더 효율적으로 조직의 부패를 통제할 수 있는 채널의 마련이 필요하다. 마지막으로 제보행위로 인한 차별행위에 대해 직접적인 손해뿐만 아니라 심리적 보상과 같은 간접적 보상까지 그 범위를 확대하고 명문화함이 필요하다.

<참고문헌>

- 박홍식. (2004). 내부고발자 보호를 위한 아시아 각국의 입법적 노력과 사회적 관심. 「한국공공관리학보」, 18(2): 149-168.
- 윤태범. (2010). 싱가포르의 부패방지제도 In 양현모, 조태준 & 서용석 (Eds.), 「싱가포르의 행정과 공공정책」. 서울: 신조사.
- 이상수. (2006). 싱가포르 부패방지제도:리관유의 부패방지전략. 「동남아시아연구」, 16(2), 145-172.
- 이상수·박홍식. (2003). 내부공익신고자보호법의 국제적 비교를 통한 법제도 개선 연구. 「한국정책학회보」, 12(2): 187-210.
- 최진욱. (2005). 제도와 부패: 홍콩 염정공서(ICAC)의 반부패 활동에 대한 평가. 「한국행정학보」, 39(4): 323-346.
- Banisar, D. (Ed.). (2011). *Whistleblowing: International Standards and Developments*. Washington, D.C.: World Bank-Institute for Social Research
- Chang, Y. (2009). *The Importance of the False Claims Act in the Middle Age of NPM and Reinventing Government Stream*. Saarbrucken, Germany: VDM Verlag Dr. Muller.
- Department of Justice. (2010). Fraud Statistics - Overview, from <http://www.taf.org/statistics.htm>, last visit on December 7, 2011.
- Hofstede, G., & Hofstede, G. J. (2005). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. New York McGraw-Hill.
- Johnson, R. A. (Ed.). (2004). *The Struggle Against Corruption*. New York: Palgrave Macmillan.
- Latimer, P., & Brown, A. J. (2008). Whistleblower Laws: International Best Practice. *UNSW Law Journal*, 31(3), 766-794.
- Maria, D. W. (2006). Common law-common mistakes? Protecting whistleblowers in Australia, New Zealand, South Africa and the United Kingdom. *International Journal of Public Sector*, 19(7), 643-658.
- Miceli, M. P., Rehg, M., Near, J. p., & Ryan, K. C. (1999). Can Laws Protect Whistle-Blowers? *Work and Occupation*, 26(1), 129-151.
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, 4, 1-16.
- Porta, R. L., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The Quality of Government. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), 222-279.
- Quah, J. S. T. (2010). Defying institutional failure: learning from the experiences of anti-corruption agencies in four Asian countries *Crime Law Social Change*, 53, 23-54.
- Rosenbloom, D. (2003). *Administrative Law for Public Managers*. Boulder: Westview

Press.

Transparency International. (2010). The Corruption Perception Index, from http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010, Last visit on November 10, 2011.

Vandekerckhove, W. (2009). *European whistleblower protection: tiers or tears?* Paper presented at the Whistleblowing Conference.

Vaughn, R. G., Devine, T., & Henderson, K. (2003). The Whistleblower Statute Prepared for the Organization of American States and the Global Legal Revolution Protecting Whistleblowers. *George Washington International Law Review*, 35, 857-902.

Wikipedia. (2011). Taiwan. from <http://en.wikipedia.org/wiki/Taiwan>, Last visit on December 1, 2011.

투고일자 : 2012.01.12

게재일자 : 2012.03.23