

## 내부고발운동 평가와 향후 발전 방향 모색\*

### Evaluating Whistleblowing Movement and Seeking the Development Plans for the future

이 지 문(LEE JIMOON)\*\*

#### ABSTRACT

Since the democratic uprising in June 1987, whistleblowing began to appear in earnest as one of organizational phenomena. When looking back on the history of whistleblowing in the past 20 years, there have been active whistleblowing movements. Whistleblowing movements, at large, have been faithful to two roles. In other words, the movements have continued as the principal of the movement for the legislation of the protection of whistleblowing and as a main window of whistleblowing or as a supportive power. In this regard, the movements have been successful, but there are some limits, including the lack of the systematic supportive system for whistleblowers. Based on this, the direction of future movements can be suggested as follows. In other words, it is the expansion of the roles of unions, including the spread of the justice of whistleblowing through PR and education and the preliminary prevention of corruption, the efforts for more powerful modification, the expansion of the roles as a window of whistleblowing, thoroughly demanding the truth for the contents of whistleblowing, the concentration on recurrence, seeking practical supportive plans through the establishment of a fund for whistleblowers, strengthening the international cooperation and the cooperation with the related national organizations, the suggestion for the conscience confession commission, and civil unions. Together with this, NGOs aiming at the specialized movements through specializing whistleblowing are also required. Above all, the creation of social environment ensuring the courageous practices based on the spirit of whistleblowing should be the key challenge for the movements.

Key words: 내부고발(whistleblowing), 부패(corruption), 시민운동(civic movement), 국민권익위원회(anti-corruption & civic rights Commission)

\* 본고는 반부패네트워크가 주최한 부패방지법 제정 10주년 기념토론회(2011.7.6)에서 발제한 “공익제보운동의 발전방향”을 수정·보완한 것이다. 세밀한 지적을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드린다.

\*\* 연세대학교 국가관리연구원 전문연구원, 공익제보자와함께하는모임 부대표

## 1. 서론

조직 내부의 문제점이 조직 외부로 표출되어 조직 내·외적 환경에 중대한 변화의 요인으로 작용하는 내부고발(whistleblowing)<sup>1)</sup>은 1960년대 이후부터 미국에서는 이미 하나의 조직문제로 인지되어 왔으며(Bowman 1983 : 272) 우리 사회에서도 1987년 6월 항쟁이후 민주화 진전과 함께 시민의식이 성장하고 개인이 스스로의 권리를 자각함에 따라 부정부패의 통제와 행정책임의 확보라는 시대적 요청으로 내부고발이 하나의 조직현상으로 본격적으로 나타나기 시작하였다(이지문 1999 : 7). 1990년 5월 이문옥 감사원 감사관의 양심선언<sup>2)</sup> 이후 초기에는 정권의 부도덕성과 직결되는 감사 비리, 군의 불법 사찰, 선거 부정 등 주로 공직사회 내에서 발생하여 사회적으로 큰 파장을 일으켰으며, 부정부패 규모에 비춰 결코 양적으로 많다고 할 수는 없지만 지난 20년 동안 군, 경찰, 교육, 건설, 교통, 환경, 의료, 복지, 종교, 기업 등 다양한 영역에서 내부고발이 꾸준히 나오고 있다.<sup>3)</sup> 특히 2002년 1월부터 시행되고 있는 부패방지법<sup>4)</sup>에 따라서 부패행위 신고자에 대한 법적 보호 및 보상 체계가 구비됨에 따라 국가기관인 국민권익위원회(舊 부패방지위원회, 국가청렴위원회)를 통한 내부고발 역시 일정 부분 이루어지고 있다.<sup>5)</sup> 또한 2011년 3월말 제정된 공익신고자보호법이 동년 9월 30일부터 시행에 들어감으로써 향후 민간기업 관련 내부고발 역시 활성화될 것으로 예상된다.

지난 20년의 내부고발의 역사를 돌이켜보면 그 한 축에는 활발한 내부고발운동이 있음을 확인할 수 있다. 내부고발운동은 크게 보면 두 가지 역할에 충실하여왔다. 즉,

- 1) 내부고발의 영어 표현인 ‘whistleblowing’은 영국 경찰관이 호루라기를 불어 법을 위반하려는 시민들의 행위를 경고하거나 주민들에게 다가오는 위험에 대해 경계할 것을 알린 활동에 그 기원을 두고 있다(박홍식 외 2002 : 26). 이 말을 번역함에 있어 학계와 언론계에서는 대체적으로 ‘내부고발’을 사용하고 있으나, 이 말이 주는 부정적 어감으로 시민단체에서는 ‘내부공익제보’라는 표현을 사용하고 있다. 정부기관에서는 ‘내부공익신고’로 명명하고 있다. 본 논문에서는 ‘내부고발’로 통일하여 사용한다. 내부고발은 ‘조직의 구성원이었거나 구성원이었던 사람이 조직 내부에서 저질러지는 부정, 부패, 불법, 비리, 예산낭비 등을 알게 되어 이를 시정하고자 내부 책임자 및 감사부서에 보고하는 것을 포함해 관련 감독기관 및 사정기관, 언론, 시민단체 등 조직 외부에 알람으로써 공동체의 안전과 권익을 도모하고 국민의 알 권리를 보장하는 공익적 행위’로 정의할 수 있다(이지문 2007 : 8).
- 2) 이문옥 감사관은 ‘23개 재벌계열사의 비업무용 부동산 보유비율이 43%로 드러났는데도, 업계의 로비에 따라 상부의 지시로 감사가 중단되었음’을 골자로 하는 내용을 한겨레신문에 제보하였으며, 이를 바탕으로 1990년 5월 11일 및 12일에 걸쳐 한겨레신문에 기사화되었다(이지문 2010 : 135-6).
- 3) 대표적인 내부고발 사례에 대해서는 이지문(2007, 2010), 참여연대(2010)를 참고하라.
- 4) 2008년 2월 정부 부처 통폐합 과정에서 국가청렴위원회와 국민고충처리위원회, 국무총리 행정심판위원회가 통합되어 국민권익위원회가 신설되면서, 부패방지법은 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(2008.2.29)로 대체되었다. 그러나 기존 부패방지법의 부패행위신고자 보호 관련 조항은 그대로 포함되었다.
- 5) 「2010년 국민권익백서」(국민권익위원회 2011)에 따르면, 2002년부터 2010년까지 9년 동안 1,315건의 부패행위신고가 있었으며, 연간 평균 146건이 된다. 최근 3년간을 보면 2008년도 158건, 09년도 190건, 10년도 152건이었다.

내부고발보호 관련 입법 운동의 주체로서, 또한 내부고발의 주요한 창구이자 직접적인 지원 세력으로서 꾸준한 활동을 전개하여 왔다. 최근 들어 기존 시민운동단체 중심의 내부고발운동에서 확장하여 공무원노조가 적극적인 운동 주체로서 자임하고 활동하고 있는 것은 바람직한 현상이라 평가된다. 내부고발운동은 1992년 10월 이문옥 감사관을 비롯한 군경 및 공직자 출신 양심선언자들이 「나라사랑 양심선언자모임」(이하 양심선언자모임)을 결성하여 양심선언자 석방 및 양심선언자보호법 제정운동을 전개한 것에서 시작되었다고 할 수 있다는 점에서 지난 20년 내부고발운동의 성과를 바탕으로 향후 운동의 발전 방향에 대해서 모색해볼 수 있는 시기로서도 적절하다고 판단된다.<sup>6)</sup>

## II. 선행연구 검토

내부고발에 대한 연구는 1960년대에 시작되었으며, 이에 관한 첫 문헌이 1972년 네이더(Nader) 등에 의해 whistleblowing이라는 제목으로 출간되었다(Nader, Petkas, Blackwell, 1972). 한국에서 내부고발에 관한 연구는 1990년대 들어오면서 활기를 띠기 시작했으며(배재현, 문상호 2006) 그동안 연구는 크게 4가지로 분류할 수 있다.<sup>7)</sup> 첫째는, 외국의 법이나 사례를 소개하는 연구들로, 특히 2001년 부패방지법이 제정되는 시기에 전후해서 이런 연구들이 많이 나타나는데 대표적인 것이 이상수 외(2002)와 박홍식(2004a), 장화익(2007)이 있다. 이상수 외(2002)는 부패방지법에 대한 한계와 장단점을 분석하고 한국을 비롯한 8개국(미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 남아프리카공화국, 캐나다, 아일랜드)의 내부고발제도의 특징, 보호의 범위, 법적 보호에 대해 비교연구하고 개선방안을 제시한다. 박홍식(2004a)은 한국, 일본, 홍콩을 비롯한 아시아 11개 국가의 내부고발자보호제도를 위한 입법적 활동과 사회적 관심에 대해 비교 연구한다. 장화익(2007)은 영국, 미국, 일본의 내부고발보호제도의 국제간 비교를 통해 제도 운용실태를 분석하고, 노동법적으로 한국의 내부고발에 대한 관련법과 제도를 살펴본 후 내부고발 제도에 대한 일반법의 제정이 필요하다고 제시한다. 둘째는, 한국의 부패방지법에 대한 평가를 하는 연구들이다. 이종영(2003)은 부패방지법의 문제점과 개선방안에 대한 연구를 통해 특별검사제도를 만들고 고위공직자비리전담조사처의 설치가 필요하며 제보자에 대한 보복행위를 전담기관에서 조사를 하고 처벌에 관한 조항을 신설해야 한다고 주장한다. 셋째는 한국의 공무원에 대한 설문조사 또는 내부고발 사례를 분석하는 연구이다. 전천운(2003)은 1990년부터 2002년까지 한국에서 발생한 33개의 내부고발 사례를 분석하여, 내부고발 후 제보자에 대한 보복행위의 강도에 영향을 미치는 요

6) 양심선언자모임 결성 및 활동 관련 기사는 동아일보 1992.10.19, 연합뉴스 1992.11.16 양심선언자 모임, 구속인사 석방 촉구 참조.

7) 다음 네 가지 분류와 상세 연구 내용은 장용진 등 (2011 : 3-5)을 정리한 것임.

인들을 찾았다. 배재현과 문상호(2006)은 부패방지법이 실시된 후 최초로 공무원에 대한 내부고발보호제도에 대한 인식과 태도 그리고 고발과 침묵행위에 영향을 미치는 요인들에 대해 설문조사하고 분석하였다. 신광식(2006)은 9명의 내부고발자를 인터뷰하고 이를 토대로 내부고발자의 인성, 직장의 환경, 보복행위, 그리고 이에 대한 스트레스와 건강문제에 대해 분석했다. 넷째는 내부고발에 대한 이론적 분석을 하는 연구이다. 박홍식(1998)은 내부고발이 발생하는 원인에 대한 이론 연구로 국방부 무기부품 구매 낭비를 고발한 박대기 씨의 사례를 자질이론, 역할이론, 기대이론, 그리고 과정이론으로 분석하고 관리적 의미에서 대안을 제시한다. 박홍식(2004b)은 경찰관들에 대한 설문조사를 통해 아젠의 계획행위이론이 어떻게 내부고발 의도를 설명하고 예측하는지 연구했다.

이처럼 한국에서의 내부고발에 관한 기존 연구는 외국의 법이나 사례 소개, 부패방지법에 대한 평가, 공무원에 대한 설문조사 또는 내부고발 사례 분석, 내부고발에 대한 이론적 분석으로 국한되고 있는 것에서도 확인할 수 있듯이 기존 내부고발 연구 동향을 보면 ‘운동’ 자체에 집중한 논의는 찾아볼 수 없다. 이에 내부고발자의 한 사람으로서, 양심선언자모임부터 내부고발운동에 동참하고 있는 사람으로서 실질적 활동에 기반을 둔 본 논문은 내부고발운동사의 의미와 함께 내부고발 연구 확장 차원에서 의의를 가질 수 있을 것이다. 이러한 학문적 의의와 함께 지난 20년간 내부고발운동을 평가하고 이를 바탕으로 발전방향을 제시함으로써 보다 실질적인 내부고발자 보호를 도모하는 운동으로서 내부고발운동이 한 단계 성장할 수 있는 계기를 마련하는 데 본 연구의 목적이 있다.

### III. 내부고발운동 활동과 평가

#### 1. 내부고발운동의 주요 활동

내부고발운동의 주요 활동에 대해서 살펴봄으로써 향후 발전 방향에 대한 시사점을 얻고자 한다.

##### 1) 내부고발의 주요 창구

내부고발운동은 내부고발의 주요한 창구 역할을 하면서부터 시작하였다. 내부고발의 상당수가, 특히 2002년 1월 부패방지법이 시행되기 이전에는 국가기관보다는 언론이나 시민단체, 종교단체 등을 통해서 세상에 알려졌다. 대표적인 내부고발 중 시민단체나 종교단체를 통해서 이루어진 것을 찾아보면 다음과 같다. 1990년 10월 윤석양 이

병의 국군보안사 민간인 불법 사찰 고발 기자회견은 한국기독교교회협의회에서 하였으며,<sup>8)</sup> 1992년 3월 이지문 중위의 제14대 총선 군부재자투표부정 고발 기자회견은 공명선거실천시민운동협의회(공선협)에서 있었다.<sup>9)</sup> 1994년 10월 김필우 용진축협 백령지소장의 군납비리 제보는 참여연대를 통해서 공개되었으며,<sup>10)</sup> 1996년 4월 감사원의 현준회 주사의 감사비리 고발 기자회견은 민주사회를 위한 변호사모임(민변)에서 이루어졌다.<sup>11)</sup> 1998년 김용익 서울대 의대 교수의 의약품 구매 관련 비리 고발은 참여연대의 소식지인 '개혁통신'을 통해 대통령에게 보내는 서한 형식으로 알려졌다.<sup>12)</sup> 또한 1998년 10월 철도청 검수원들의 열차 탈선사고 위험 제보는 도시연대를 통해서,<sup>13)</sup> 1999년 11월 조성열 씨의 수서 청소년 수련원 운영비리 고발은 참여연대를 통해서,<sup>14)</sup> 2000년 7월 정태원 감리원의 인천신공항 부실공사 고발은 경제정의실천시민연합(경실련)을 통해서,<sup>15)</sup> 그리고 영화 '괴물'의 모티브가 되었던 2000년 7월 주한미군 군무원의 미군 한강 독극물 무단 방류 고발은 녹색연합을 통해서 알려졌다.<sup>16)</sup> 최근 들어서도 2007년 10

- 8) 군군보안사령부(보안사)에서 근무하던 윤석양 이병은 1990년 10월 4일 보안사가 당시 김대중 평화민주당 총재, 김영삼 민주자유당 최고위원, 김수환 추기경 등 약 1,300여명의 민간인에 대해 불법적인 사찰활동을 하고 있다는 내용을 기자회견을 통해 고발하였다. 이 사건을 계기로 장관과 보안사령관이 해임되었다(이지문 2010 : 136).
- 9) 육군 9사단 소속 이지문 중위는 1992년 3월 22일 제14대 국회의원선거 군부재자투표과정에서 공개투표 및 대리투표행위와 여당지지 정신교육이 있었다고 고발하였다(이지문 2010 : 137).
- 10) 용진축협 백령지소장으로 근무하고 있던 김필우 씨는 백령도에 상주하는 해병 6여단에 부식을 납품하던 용진축협이 군부대 보급참과 선임하사 등과 짜고 현품을 납품하지도 않고 납품한 것처럼 각종 장부를 허위조작하여 9천5백만원을 횡령한 사실을 직속 상급자에게 전말을 보고하였으나 묵인하도록 압력을 받았다. 이에 1994년 10월 참여연대를 통해서 이 사실을 공개하였다(참여연대 2010 : 11).
- 11) 1996년 4월, 감사원의 현준회 주사는 효산그룹 콘도 허가 과정 특혜의혹과 관련하여 '효산이 수도권정비심의위원회를 거치지 않고 경기도 행정심판위원회의 결정으로 사업허가를 받은 사실과 그 결과 효산은 지가 상승과 부대시설 사업 수익으로 수백억원대의 부당이득을 얻게 되었다는 것을 밝혀내게 되어 외압 여부 등을 추적하려던 단계에서 갑자기 감사가 중단되었으며 이는 청와대의 압력때문이었다고 고발하였다(이지문 2010 : 139).
- 12) 김용익 교수는 병원에서 약을 구입할 때 다양한 형태의 비밀스러운 거래들이 오고가며, 어떤 약이 병원에 새로 들어가려면 제약회사는 '랜딩비'라는 채택료를 내야하며, 그 후 리베이트라 불리는 상납을 계속 해야 한다는 사실과, 대학병원들이 1차 항생제 대신 비싼 3차 항생제부터 쓰는 일이 공공연한 비밀이라고 고발하였다(이지문 2010 : 140-1).
- 13) 철도청 서울동차사무소 검수원들인 황하일, 윤윤권, 황효열, 조항민, 석명환 씨는 도시 통근형 동차 및 새마을열차의 보수품 유용과 하자보수의 문제점, 축상발열(기차바퀴가 돌아가는 축에서 심하게 열이 나고 심하면 바퀴 축이 부러져 열차가 탈선하는 사상 사고를 유발할 수 있는 현상)으로 인한 열차 탈선 사고 위험이 있다는 것을 도시연대에 제보하였다(이지문 2010 : 141).
- 14) 조성열 씨는 수서청소년수련원을 서울시의 위탁을 받아 운영하는 사회복지법인 상회원 직원으로, 이사장은 조성열 씨 명의로 통장을 개설한 후 4년 간 수련원 수익금 중 1억2천여만 원을 임의로 사용하는 등 부정행위를 저질렀다고 고발하였다(참여연대 2010 : 17).
- 15) 인천국제공항 터미널 공사현장에서 3년 간 감리원으로 일하던 정태원 씨는 인천국제공항 공사 감리 과정에서 내화 · 불연 · 방수처리자재를 제대로 사용하지 않는 등 부실사례와 부적절한 설계변경이 무더기로 발견되었으나 감리단이 이를 덮어왔다고 고발하였다(이지문 2010 : 142).
- 16) 녹색연합은 용산 주둔 미8군 영안실에서 포름알데히드를 기지 내 하수수를 통해 한강으로

월 김용철 변호사의 삼성 비자금 폭로 기자회견은 천주교정의구현사제단에서 하였으며,<sup>17)</sup> 2010년 7월 이용석 교수의 SK텔레콤의 우정사업본부 기반망 사업 선정 평가위원 로비 제보는 참여연대를 통해 언론에 알려졌다.<sup>18)</sup> 이밖에도 참여연대는 2002년 김봉구 안산시청 계장의 종합운동장 설계용역비 부당 집행 제보를 공동으로 부패방지위원회에 고발하였다.<sup>19)</sup>

이 경우 해당 단체들은 단지 1회성으로 세상에 알리는 창구 역할을 넘어 제기된 사실에 대해서 관련 기관 및 정부에 보다 책임 있는 조치를 지속적으로 요구하는 것으로 이어졌다. 대표적으로 보안사 민간인 사찰 경우 장관과 보안사령관의 해임, 기무사로 위상 약화를 이끌어 내는 데 기여하였으며, 군부재자투표 부정 경우 영외투표로 법개정을 주도하였다. 주한미군 독극물 무단 방류 경우 주한미군사령관의 공식 사과와 재발 방지 제시를 이끌어냈으며, 삼성 비자금 고발 경우 특별검사 수사로 이어져 이견회 회장은 배임죄가 인정되어 징역 3년에 집행유예 5년, 벌금 1,100억원 확정되는 데 기여하였다(참여연대 2010).

## 2) 법률적 지원

내부고발자들에 대한 법률적 지원이 내부고발운동에서 큰 부분을 차지하여 왔다. 특히 1994년 내부비리고발자지원센터로 출범한 참여연대 공익제보지원단은 내부고발자들에 대한 법적 지원활동을 전개하였다. 대표적인 사례로서 김필우 씨는 본래 직급인 상무대리에서 일반창구직원으로 강등당하는 등 계속적인 보복성 인사를 당해오다 1995년 9월 부천축협에서 면직되었으나 1996년 11월 부당전직에 대한 무효확인소송과 근로자지위확인소송에서 승소하였다(참여연대 2010 : 11). 김봉구 씨는 안산시장을 상대로 인사상 불이익과 명예훼손으로 입은 피해 배상을 청구하여 200만원 지급하라는 확정판결을 대법원에서 받았다(참여연대 2010 : 21). 직접적인 법률 지원은 아니지만 적극적 개입으로 조직으로부터 불이익을 예방하거나 원상회복하는 데 기여하기도 하

물래 흘러보낸 사실이 확인됐다면서 무단방류 장면을 담은 사진, 문서 등을 공개했다. 이것은 한국계 미국인인 현직 주한미군 군무원이 제보하였다(이지문 2010 : 142).

17) 삼성그룹 구조본부 법무팀장이었던 김용철 변호사는 삼성그룹 차명계좌 50억원 비자금을 폭로했으며, 조성한 비자금으로 고위 검찰 간부들에게 로비를 지속적으로 해왔다는 내용도 포함되어 있었다(이지문 2010 : 150).

18) 이용석 교수는 우정사업본부 기반망 사업에 대한 제안서 평가위원으로 선정되었는데, 당일 저녁 SK텔레콤 측으로부터 SK텔레콤이 선정된다면, '컨설팅' 등을 통해 보답을 하겠다면 선정을 도와달라는 로비를 받았다는 사실을 국민권익위원회 신고와 함께 참여연대에 제보하였다(참여연대 2010 : 41).

19) 1997년부터 안산시청 시설공사와 계장으로 일하고 있던 김봉구 씨는 안산시 종합운동장 건설을 위한 설계용역비가 부당하게 집행되는 것에 반대 의사를 표명했다. IMF 사태로 건립비용 조달이 불투명해진 상황에서 시장의 실시 설계까지 함께 하라는 지시로 실시설계비용 38억원을 낭비하는 결과를 가져올 수 있었기 때문이다. 그러나 의사표명 이후 상수도사업소로 좌천되었으며, 이후 실시 설계가 이루어짐에 따라 김 씨는 참여연대와 공동으로 이런 형태를 부패방지위원회에 고발했다(참여연대 2010 : 21).

였다. 2003년 대한적십자 직원들이 혈액관리 부실을 언론을 통해 알린 후 적십자 측에서 이들을 찾아내어 처벌하고자 할 때 참여연대 도움을 받아 부패방지위원회에 같은 내용을 신고함으로써 징계를 받지 않았다(참여연대 2010 : 24). 공익제보자와 함께하는 모임은 공익소송을 담당하는 공감 변호사들의 지원 등으로 가짜 참기름 제보자에 대한 무혐의 판결을 비롯하여 내부고발 후 조직으로부터 명예훼손 등으로 어려움을 겪고 있는 제보자들에 대한 법률적 지원을 진행하고 있다(공익제보자와 함께하는 모임 홈페이지). 민변 역시 이문옥 감사관, 이지문 중위 사건에서 무료변론을 통해서 파면처분 승소 등을 이끌어낸 바 있다(참여연대 2010).

### 3) 법령 제·개정 운동

내부고발자보호 관련 법령 제·개정운동의 주체로서 역할을 하여 왔다. 1990년대 초 내부고발을 하였던 이들은 하나같이 신분상 불이익을 당하였다. 이문옥 감사관은 공무상 비밀누설죄로 구속되었고, 파면 처분되었다가 6년간의 긴 법정투쟁 끝에 1996년 4월 대법원으로부터 공무상 비밀누설죄 부분에 대해서 무죄확정 판결을 받았으며, 같은 해 10월 파면처분취소 소송에서도 승소하였다. 윤석양 이병은 기자회견 후 특수군무이탈혐의로 수배되었다가 2년 만인 1999년 9월 체포되어 이듬해 군 사법부에서 2년의 실형을 선고받고 공주교도소에서 만기 복역 후 출소하였다. 이지문 중위는 무단이탈로 구속되었고 이등병으로 파면 처분되었다가 3년간의 재판 끝에 1995년 2월 대법원으로부터 파면처분취소 소송에서 승소하여 중위로 명예 전역하였다. 한준수 군수는 1995년 2월 대법원 판결에서 총선 당시 선거법 위반을 했다는 이유로 징역 8월에 집행유예 1년의 유죄가 확정되었으며 파면취소소송에서도 패소하였다(이지문 2010 : 135-138). 이처럼 초기 내부고발자들이 하나같이 구속, 파면 등 조직으로부터 보복을 당하게 되자 시민단체들이 내부고발자 보호법 제정의 필요성을 제기하면서 본격적인 입법 운동에 나서게 되었다. 이와 관련된 최초의 움직임은 양심선언자모임, 민주사회를 위한 변호사모임, 양심선언 군인·전경 지원대책위원회, 전국불교운동연합, 네 단체가 공동주최한 “양심선언자보호특별법 제정을 위한 공청회”(1994년 5월 9일, 종로 기독교회관 2층 강당)였다. 공청회에서는 내부고발자 보호입법의 필요성과 그 방안, 그리고 내부고발 사례 발표와 토론이 이루어졌다. 이후 입법운동의 중심에는 참여연대가 있었다. 1994년 10월 국내 최초로 국민청원형태로 ‘내부비리제보자 보호 등에 관한 법률안’을 제14대 국회에 제출하였으며, 1996년 11월에는 돈세탁 금지와 내부고발자 보호, 고위공직자비리조사처 설치 등을 핵심으로 하는 법안을 마련하여 국회의원 재적 과반수인 151명의 서명(신한국당 54명, 국민회의 67명, 자민련 17명, 민주당 11명, 무소속 2명)과 시민 23,521명의 서명을 받아 제15대 국회에 입법청원하였다(김거성 2009 : 167). 그러나 이 법안이 국회 임기만료와 더불어 자동 폐기됨에 따라 2000년 9월 38개 시민단체 공동으로 부패방지입법시민연대를 결성, 부패방지법안을 제16대 국회에

입법청원하였다. 국회에서는 이 법안을 비롯하여 한나라당의 부정부패방지법안과 민주당의 반부패기본법안 등이 함께 논의되었으며 2001년 6월 28일 부패방지위원회 설립과 부패행위 신고자 보호를 그 핵심으로 하는 국회 법사위원회의의 대안으로 부패방지법이 제정되어 2002년 1월 25일부터 시행되고 있다(이지문 2005). 당시 제정된 법이 내부고발보호에 있어 많은 한계가 있었기 때문에 이후에도 참여연대는 법 개정 목소리를 높여왔으며, 2005년 5월에는 공익제보자와함께하는모임, 전국공무원노동조합, 정성호 국회의원실과 공동주최로 “공익제보 피해 사례 발표회 및 보호제도 개선을 위한 토론회”를 개최하여 부패방지법의 개선 방향과 함께 민간 부문의 공익제보자 보호를 위한 법 제정 필요성을 제시하였다(공익제보자와함께하는모임 등 2005). 이러한 운동의 성과는 부패행위 신고자에 대한 보다 강화된 보호와 함께 포상금 신설 및 보상금 확대 등으로 이어질 수 있었으며, 2011년 3월 공익신고자보호법 제정에까지 이어질 수 있었다.

#### 4) 홍보 및 교육

홍보 및 교육 차원에서 활동을 찾아볼 수 있다. 먼저 관련 책자 발간 및 캠페인 차원의 홍보 활동으로는, 참여연대는 2002년 1월 부패방지법 시행에 맞춰 「세상을 밝히는 힘, 공익제보」 발간과 함께 공무원노조 전신인 전국공무원직장협의회총연합(전공련)과 함께 내부고발 행동수칙을 담은 ‘클린 카드’를 배포하는 등 ‘양심의 호루라기를 불자’ 캠페인을 전개하였다. 이와 함께 감사원 비리를 고발했던 이문옥 감사관과 군부 재자투표부정을 고발했던 이지문 중위 사례집을 발간하였다. 1998년에는 미국 내부고발보호단체인 GAP(Government Accountability Project)의 사무총장인 루이스 클락(Louis Clark)을 초청해 GAP의 역사와 미국 내부고발자보호법의 입법과정, 단체의 재정문제, 그리고 내부고발자의 인권보호와 재판문제와 그 결과 등에 대한 강연을 개최한 바 있다.<sup>20)</sup> 공익제보자와함께하는모임은 2007년 국가청렴위원회 클린웨이브 공동협력사업을 통해서 「내부공익신고백서」를 발간하여 공공기관에 배포하였으며 부패방지법상 신고자 보호 및 보상 내용을 담은 내부공익신고카드를 제작하여 캠페인을 통해서 배포하였다. 또한 공무원노조와 공동으로 이문옥 감사관 양심선언 20주년 기념식 및 토론회를 개최하여 내부고발의 역사성을 공유하였다. 또한 공무원노조를 통해 교육자료 「내부공익신고 이해하기」를 제작하여 조합원들에게 배포하였다. 그 밖에 내부고발운동 관련 단체에서는 부패방지법 개정 및 공익신고자보호법안 제정 앞두고 제개정 방향에 대한 의견, 내부고발에 대한 편견 극복 차원에서의 제언, 당면 내부고발 사건에 대한 입장 등에 대해서 언론 기고 및 방송 인터뷰 등을 통해서 지속적으로 내부고발 당위성을 전파하여왔다.<sup>21)</sup>

20) 참여연대(2002, 2010), 참여연대 공익제보지원단장 및 실행위원, 간사 인터뷰 통해서 정리함.



## 5) 기타

그 밖에 추가할 수 있는 것은 격려 차원의 시상 및 장학금 전달이 있다. 시상 경우 한국투명성기구가 투명사회상을 시상하면서 2003년 제3회부터는 내부고발자들을 매년 포함시킴으로써 2000년대 이후 사회에 알려진 내부고발자 대다수는 이 상을 수상하였다(한국투명성기구 2011). 아름다운 재단은 세 분야의의 공익시상을 하면서 그 중 ‘빛과 소금상’으로 내부고발자에 대한 시상을 하고 있으며<sup>22)</sup>, 내부고발운동의 핵심적 역할을 담당하고 있는 참여연대에서는 2010년 12월부터 공익제보자의 밤을 개최하여 의인상을 시상하고 있다.<sup>23)</sup> 또한 내부고발자에 대한 후원금 및 자녀에 대한 장학금 전달 경우를 찾아볼 수 있다. 아름다운 재단과 포털 사이트인 다음에서는 2005년 2월 내부고발자 후원 캠페인을 전개하여 모금한 금액을 공익제보자와함께하는모임에 전달하여 생활이 어려운 내부고발자들에 대한 후원금으로 전달한 바 있으며,<sup>24)</sup> 홍사단 투명사회운동본부에서는 5년째 연말 회원의 밤 행사에서 투명경매를 통한 수익금을 내부고발자 자녀 장학금으로 전달하고 있다.<sup>25)</sup>

## 2. 내부고발운동 평가

앞서 살펴본 것처럼 내부고발 내용과 관련된 단체들이 개별 내부고발을 세상에 알리는 창구 역할을 하거나, 반부패운동단체와 공무원노조 차원의 활동도 있지만 단편적이었고 실질적인 내부고발보호운동의 주체로서 역할을 담당한 것은 참여연대 공익제보지원단이었다. 따라서 참여연대 공익제보지원단 활동에 대한 평가를 중심으로 내부고발운동의 전반적인 평가를 추가하고자 한다.

참여연대 공익제보지원단은 1994년 참여연대 산하 내부비리고발자지원센터로 출범하였으나, 고발자라는 단어가 주는 부정적 이미지를 불식시키고, 내부고발자의 지원을 보다 체계적·효율적으로 하고자 공익제보지원단으로 명칭을 변경하여 참여연대 활동기구 중 하나인 맑은사회만들기본부의 산하 조직으로서 활동하여왔으며 맑은사회만들기본부 사업이 행정감시센터로 이관됨에 따라 현재는 행정감시센터 산하기구로서 운영되고 있다. 공익제보지원단은 출범 당시부터 고도의 은밀성과 전문성을 내포하고 있어 외부기관에 의한 적발에는 현실적인 한계가 있는 부정부패의 속성을 감안했을 때 조직 내에서 일어나는 부정과 비리행위를 누구보다도 더 잘 알 수 있는 내부자에 의

21) 공익제보자와함께하는모임 홈페이지 모임 활동사항 및 대표단 인터뷰 통해서 정리함.

22) <http://bfchange.tistory.com/125>

23) [http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Government&category=464260&document\\_srl=856200](http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Government&category=464260&document_srl=856200)

24) <http://unsoundsociety.tistory.com/74>

25) <http://www.cleankorea.net/> 공지사항 및 담당자 인터뷰 통해서 정리함.

한 고발이 부정부패 통제를 위해서 절실히 요청되며, 이들 내부고발자를 보호하는 것이 우리 사회의 의무라는 기본 인식을 갖고 내부고발자보호입법 운동과 내부고발자에 대한 전문적인 상담 및 법률적 구제를 중심으로 내부고발의 창구로서의 역할과 최근 들어 내부고발자에 대한 시상까지를 포함한 전반적인 내부고발 운동을 전개하고 있다. 비록 특정 분야의 운동이 아닌 전방위적 시민운동을 전개하고 있는 참여연대 산하 기구라는 한계는 있지만 가장 전형적인 내부고발운동단체로서 그 역할에 충실하여왔다고 평가할 수 있다. 특히 내부고발보호에 있어 내부고발 사건이 발생했을 때 해당 사건의 진실 규명과 고발자보호로 대응을 하여왔던 초기 시민운동 방식을 극복하고 1994년부터 내부고발자 지원과 법률제정운동을 전개해왔고, 이 과정에서 가두캠페인(100여회), 논평 및 성명서(60여회), 국내토론회(20여회), 국제토론회(5회) 등을 통해 내부고발자보호를 핵심으로 부패방지법 제정에 실질적으로 기여했다.<sup>26)</sup> 또한 국내 대표적인 시민단체인 참여연대 산하 기구라는 점에서 변호사를 비롯한 우수한 전문가집단 보유, 참여연대 내 타 조직과 유기적인 협조체계 확보, 높은 인지도, 언론의 관심 등으로 지속적으로 원활한 활동을 전개할 수 있었다. 내부고발자들을 제도적으로 이해하고 이들의 노력을 뒷받침하고자 하는 노력은 거의 전무했던 우리 시민사회에서 ‘내부고발’을 중심 화두로 삼아 반부패운동을 꾸준히 전개함으로써 내부고발 운동의 메커니즘을 구축하는데 기여했다는 점은 높이 평가받아야 할 것이다. 다만 주로 보호입법과 내부고발자 법률적 지원에 사업의 절대부분을 할애하면서 책자 발간과 홍보 캠페인이 부수적인 형태로 이루어졌다는 점에서 종합적이고 체계적인 교육 및 홍보가 상대적으로 미약했다. 또한 내부고발 처리 역시 적극적 내부고발 유치보다는 접수되는 내부고발 처리에 국한되다 보니 우리 사회 부패의 규모에 비해서 내부고발이 질적으로나 양적으로나 부족한 측면이 있다.

참여연대 공익제보지원단과 달리 내부고발 전문운동단체를 표방한 운동으로 공익의 호루라기를 부는 사람들과 공익제보자들과함께하는모임 활동을 찾아볼 수 있다. 공익의 호루라기를 부는 사람들은 2001년 5월 출범하여 내부고발 및 시민제보를 공론화하고 적극적인 대언론 홍보 활동과 내부고발 관련 자료실 운영, 기업 준법감시팀 및 대학생 대상 교육 등을 전개하였으나 인력 및 예산 부족으로 3년 만에 활동을 접은 바 있다.<sup>27)</sup> 1990년대 내부고발자들의 단체인 양심선언자모임 회원들과 2000년대 들어 한국투명성기구 투명사회상을 수상한 내부고발자들이 함께 2005년 1월 공익제보자들과함께하는모임을 출범시켰다. 공익제보자들과함께하는모임은 우리 사회 대표적인 내부고발자들이 중심이 되어 활동한다는 점에서 그 자체로서 의미를 찾아볼 수 있으며 본인들의 경험을 바탕으로 내부고발 상담 및 지원 활동 전개, 부패방지법 개정운동 참여, 공무원 대상 교육 등을 전개하고 있다. 모임의 구성원들 대부분이 내부고발자라는 점에서

26) 참여연대 행정감시센터 공익제보 자료 정리  
(<http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Government&category=464260>)

27) 해당 단체는 본 연구자가 사무국장을 맡아 운영하였기 때문에 당시 활동 내용을 정리함.

내부고발에 대한 이해의 정도가 높을 수 있으나 생업에 종사하거나 고발로 인해 실업 상태로 소송 진행 중인 경우 등으로 실제 활동에 참여하는 인력이 적다보니 여느 시민단체와 달리 상근 인력이 절대적으로 부족한 현실에서 보다 일상적인 활동을 하기에는 역부족인 측면이 있다.

민변과 공감 차원의 내부고발자에 대한 법률 지원 활동과 내부고발을 접수한 해당 단체 차원에서의 진실 규명 및 고발자 보호 촉구와, 부패방지입법연대 차원에서의 부패방지법 입법화 노력을 제외하고는 참여연대 공익제보지원단을 제외하고는 반부패운동단체를 포함한 시민운동 차원에서 적극적인 내부고발운동을 찾아볼 수 없었다는 것이 내부고발운동의 가장 큰 한계로 볼 수 있다. 그리고 무엇보다도 내부고발자에 대한 체계적인 지원 시스템 미비 역시 부족한 것을 지적할 수 있다.

한국투명성기구, 홍사단 투명사회운동본부가 각각 시상 및 장학금 전달을 하고 있지만 내부고발운동으로 평가하기에는 두드러진 여타 활동을 찾아볼 수 없으며, 공무원노조 역시 참여연대 공익제보지원단과 공익제보자들과 함께하는모임 등과 연대하는 사업 이외 공무원노조 스스로 주체가 되어 본격적인 활동을 전개하지 못하였다.

이처럼 내부고발운동은 몇 가지 한계를 지적할 수 있지만, 무엇보다도 관련 보호법 제·개정에서 주도적 역할을 담당하여왔으며, 사회에 파장을 불러일으켰던 많은 내부고발을 세상에 알리는 창구로서도 중요한 기능을 하여왔다는 점에서 나름대로 성공적인 운동을 전개하여왔다고 평가할 수 있다. 또한 내부고발전문운동을 표방하고 나선 단체가 일정 부분 활동을 하고 있으며, 공무원노조 역시 중요성을 인식하고 구체적인 활동을 모색하고 있다는 점 역시 향후 운동에 있어서 긍정적으로 기여할 수 있을 것으로 평가할 수 있다.

#### IV. 향후 내부고발보호운동 발전 방향

2011년 12월 국제투명성기구가 발표한 국가별 부패인식지수를 보면 우리나라는 10점 만점에 5.4점으로 지난해와 같았으나 순위는 39위에서 43위로 네 계단 하락하였다. 물론 조사대상국이 178개국에서 183개국으로 5개국 늘어난 것을 감안하더라도 좋게 보아야 현상 유지인 셈이다. OECD 34개국 중에서는 27위로 경제력에 비해 낮은 등급이며, 아시아 지역에서도 경쟁 상대인 싱가포르(9.2점 5위) 홍콩(8.4점 12위) 일본(8점 14위) 대만(6.1점 32위)보다도 낮은 수준이다. 무엇보다도 2005년 5점대로 진입한 후 큰 진전 없이 지난 몇 년 동안 5점대 중반 점수에서 답보상태에 빠져있다.<sup>28)</sup> 이러한 외형적 지표가 아니더라도 민주화 이후에도 임기말 역대 대통령들의 자녀, 형제를 비롯한 친인척 및 측근들이 비리로 구속되는 일이 끊이지 않고 있는 현실 속에서 금년

28) 한국투명성기구 보도자료 2011년 국가별 부패인식지수 발표(<http://ti.or.kr/xe/253641#0>) 참고하여 정리함.

총선과 대선을 앞둔 상황에서 반부패는 우리 사회의 핵심 화두가 되고 있다. 이러한 부패 상황을 극복하기 위해서 무엇보다도 문제를 가장 잘 알 수 있는 내부자에 의한 고발이 적극적으로 요청된다는 점<sup>29)</sup>에서 내부고발운동의 중요성은 더욱 커질 수밖에 없다. 이에 앞서 살펴본 주요 활동과 평가를 바탕으로 발전 방향에 대해서 몇 가지 제언을 담고자 한다. 특히 문제점으로 지적하였던 종합적이고 체계적인 교육 및 홍보 부족, 내부고발자에 대한 경제적인 지원 수단 취약, 공무원노조의 본격적인 활동 미약과 함께 가장 근본적인 운동의 한계인 시민운동 차원에서의 보다 활발한 내부고발운동 부족을 중심으로 발전 방향을 제시하고자 하며, 이와 함께 우리 사회의 구조화된 부패를 통제하기 위한 하나의 계기 마련 차원에서 보다 적극적인 내부고발운동의 연장선상에서 부패고백위원회를 제안한다.

## 1. 홍보 및 교육 등 의식개혁운동

지금까지는 전반적으로 내부고발 접수 및 지원과 내부고발 보호입법 운동 등 제도 개혁에 집중해왔으나, 예방 차원의 내부고발 홍보 및 교육 등 의식개혁 부분은 상대적으로 부족하였다. 향후 내부고발운동이 성공하기 위해서 의식개혁과 제도개혁의 두 가지 방법이 균형잡힌 조화가 이루어질 때 가능하다는 점에서 개인윤리적 접근방법으로서의 도덕적 방법을 바탕으로 하는 의식개혁운동이 요청된다. 내부고발운동차원에서 의식개혁이란 행위자 개인의 자율적 도덕성에 의거하여 내부고발에 대한 의식의 함양과 신장을 추구하는 것으로, 시민단체에서는 학교·종교단체·기업·공직기관을 상대로 내부고발의 필요성을 강조하는 적극적인 교육 및 홍보를 전개해야 할 것이다. 이때 세 가지 차원의 교육 및 홍보가 요청된다. 하나는 내부고발 자체가 더불어 살아가는 공동체의 민주시민으로서 당연히 해야 할 의무라는 점과 또 하나는 내부고발을 하더라도 철저히 보호받고 사회적으로도 인정받을 수 있다는 점, 그리고 끝으로 어떠한 잘못도 결국 내부고발을 통해서 세상에 알려짐으로써 적발되어 처벌받고 책임을 지게 된다는 점이다. 또한 운동단체의 일방적인 교육이 아니라 내부고발을 포함한 부패 문제에 대해서 같이 고민하면서 함께 문제를 풀어나가는 쌍방향 소통이 될 수 있어야 한다. 이 점은 지금까지 내부고발운동이 시민의 주체적 참여가 부족하였다는 지적에 대한 비판을 겸허하게 수용하여 시민 참여에 근거하는 내부고발운동이 되어야 한다는 것을 의미하기도 한다.

특히 내부고발운동단체는 종교단체들과 긴밀한 관계를 구축하여 내부고발이 투명성과 청렴성을 중요한 덕목으로 하는 종교성에 적극 부합한다는 취지를 부각시킴으로써

29) 본 논문을 준비하는 시점에서 의미 있는 내부고발이 나왔다. 한나라당 고승덕 의원이 현 18대 국회에서 치러진 한나라당 당 대표 경선 과정에서 3백만원 돈봉투를 받았으나 돌려주었다는 내용을 언론 인터뷰를 통해서 폭로하였다(뉴시스 2012.1.5 고승덕 "전당대회서 300만원 돈봉투 받아 돌려 보내"). 이처럼 정치권을 비롯한 조직 내부에서 발생하는 비리는 당사자가 아니면 확인하기 어렵다는 점에서 내부고발의 중요성을 다시 한번 확인할 수 있다.

종교단체들이 효과적인 반부패운동의 역할을 할 수 있도록 구체적 프로그램을 제시해야 할 것이다(현대불교 2001). 그리고 공무원노조 등 노조와의 유기적 협조 역시 요청된다. 참여연대 공익제보지원단이 부패방지법 시행일인 2002년 1월 25일 공무원노조 전신인 전국공무원직장협의회총연합(전공련)과 함께 공무원을 상대로 ‘양심의 호루라기를 불자’ 캠페인을 전개한 경험을 살려 공무원노조와 함께 국민을 상대로 한 내부고발 홍보 캠페인과 공무원 상대 내부고발 인식 제고 교육을 지속적으로 전개해야 나가야 하며, 그 대상을 한국노총, 민주노총 등 확대함으로써 조합원 교육시 내부고발에 대한 소개 등을 할 수 있도록 하는 것은 큰 도움이 될 것이다. 또한 노조 측에 사용자와 단체교섭 과정에서 내부고발 교육 및 보호 제도 등을 요구 조건으로 내세울 수 있도록 이론적 근거 등을 제시하는 것도 의미가 있을 것이다. 기업 경우도 2011년 9월말부터 공익신고자보호법 시행에 따라 내부고발에 대한 이해가 요구된다는 점에서 전경련이나 대한상공회의소 등과 협력을 통해서 교육 및 홍보를 적극적으로 전개할 필요가 있다. 학교 경우도 2002년 1학부터 교육인적자원부가 초·중·고 학생을 대상으로 반부패교육을 강화하기로 하면서 교재에 내부고발에 대해서 긍정적으로 소개하고 있는 현실을 효과적으로 활용할 수 있어야 한다.<sup>30)</sup>

그러나 이러한 내부고발 교육 및 홍보를 체계적으로 진행할 수 있는 프로그램과 인적 자원이 상대적으로 많이 부족한 것이 현실이며, 이러한 현실에서는 1회성 캠페인이나 교육 등 형식적인 행사로 끝날 수 있다는 점을 감안한다면 내부고발운동단체가 먼저 효율적인 교육프로그램과 교재 등을 만들어내는 것이 급선무라 할 것이다. 이 점에서 ‘공익제보 서바이벌 북’같은 책자나 다큐멘터리 등 동영상을 활용한 교육프로그램 등은 효과적인 수단이 될 수 있을 것이다. 참여연대가 두 차례 의인상 시상식 때 방영하였던 공익제보자 동영상들처럼 내부고발에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있는 다양한 프로그램 등이 만들어져 활용되어야 할 것이다.

끝으로 이러한 캠페인과 홍보를 언론기관과 공동으로 추진하는 것도 효과적인 방안이 될 수 있다. 특히 파급효과가 상당한 TV매체 시사프로그램 경우 내부고발에 대한 인식에 크게 영향을 미칠 수 있기 때문에 활용을 적극적으로 하되 유의할 점이 있다. 일반 시민의 경우 내부고발을 하지 않는 이유를 개인적 불이익에 대한 두려움 때문이라고 인식한다는 조사(이지문 1999 : 81)를 감안할 때 내부고발자의 고난(파면, 해직, 경제적 어려움, 스트레스, 왕따 등)에 집중된 프로그램이 방송되는 것은 내부고발에 대한 교육적 효과를 오히려 저하시킬 수 있다는 점이다. 따라서 내부고발자의 어려움을 부각시키기보다 그런 고발이 없었기 때문에 발생하였던 예를 들면 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 참사, 화성씨랜드 화재, 천안 초등학교 축구부 합숙소 화재 등을 통해서 무수한 소중한 생명이 우리 곁을 떠난 간 것을 보여주고, 또한 그 고발로 인해서 좀 더 투명한 사회로 나아가기 위해서 어떤 변화가 있었는지를 보여줌으로써 내부고발이

30) 관련 내용은 경향신문, ‘초중고 반부패 교육 강화’, 2002년 1월 26일자 참조.

남의 일이 아니라 ‘나와 우리 가족’의 생명과 안전, 재산을 보호받을 수 있는 바로 ‘내일’이라는 인식을 시청자들이 가질 수 있는 보다 긍정적인 차원의 내부고발 프로그램을 통한 홍보 역시 향후 운동에서 중요하게 고려해야 할 것이다.

## 2. 제도개혁 운동

다음으로 제도개혁운동 역시 계속 이루어져야 한다. 내부고발운동차원에서 제도개혁이란 합리적이고 정의로운 내부고발 보호 정책이나 제도와 같은 사회적 시스템에 의거하여 내부고발을 활성화하는 것으로, 지금까지 참여연대가 중심이 되어 전개했던 내부고발 보호를 포함하는 부패방지입법운동이 대표적이라 할 수 있다. 앞으로도 제도개혁 차원에서 내부고발운동의 가장 큰 역할이었던 관련 보호법 제·개정 운동 역시 지속적으로 전개되어야 할 것이다.

부패행위 신고자에 대한 보호·보상은 실질적으로 내부고발보호에 무게를 두고 있으며, 이것은 “부패라는 것은 언제나 그 실상을 제대로 알고 있는 내부자에 의해서만 그 진실이 밖으로 드러날 수 있으며 이들을 보호하지 않으면 영원히 부패는 은폐될 수밖에 없다”<sup>31)</sup>라는 인식을 바탕으로 시민단체를 중심으로 부패방지법 입법이 촉구되었으며, 제정 이후에도 시민단체의 꾸준한 문제 제기 및 대안제시와 함께, 부패방지위원회 등의 적극적인 노력 등이 일정 부분 반영되어 보호가 한층 더 강화된 형태로 개정되기에 이르렀다. 이러한 입법 및 개정 과정을 거쳐 개정된 부패방지법은 신분보장, 신분보호, 협조자 보호, 책임의 감면, 포상 및 보상 등에 걸쳐 국가기관에 의해서 공식적으로 내부고발자 보호가 이루어진다는 점에서 상징성이 있다.

그러나 그 보호수준에서 상당히 진일보한 것도 사실이나 아직도 개선해야 과제가 분명 남아있다. 부패방지법령에서는 여전히 협소한 공공기관 개념으로 정보공개법 상에서는 공공기관에 속하는 사립학교가 배제되어 있어 사립학교와 재단의 문제를 고발하는 교사들의 보호가 되지 못하고 있다. 이와 함께 전근 차원의 인사교류 인정 차원을 넘어서서 자신이 희망하는 부서로 전근 인정과 같은 인센티브나 승진, 승급 등 과감한 신분상승을 부여해야 할 것이다. 또한 불이익조치 금지 악용에 대한 보호 수단이 필요하다. 내부고발을 이유로 불이익조치를 해서는 안 된다고 규정되어 있지만, 조직에서는 내부고발자에 신분상 불이익을 줄 때 공개적으로는 내부고발을 했기 때문이 아니라 다른 규정 위반을 만들어 내어 징계를 한다는 점이다. 따라서 보다 넓은 시각에서 불이익 조치에 대해서 판단되어야 할 것이다. 이와 함께 계약직 노동자들에 대한 보호의 현실성 문제다. 조직에서는 계약직 직원 경우 바로 파면, 해임 등 불이익을 주지 않더라도 1, 2년 후 계약기간이 만료될 때 계약 연장을 하지 않음으로써 자연스럽게 신분상 불이익을 주는 경우가 실제 발생한 것을 감안하면 일반적으로 계약이 자동

31) 1996년 참여연대 부패방지법(안) 입법취지

갱신되는 비정규직 경우 보호의 현실화가 요청된다. 그밖에 국민권익위원회를 통해서 접수된 부패행위 신고가 관련 기관에 이첩된 후 정해진 기일 안에 처리되지 않고 심한 경우 몇 년씩 끄는 경우도 있는데 그 사이 제보자의 신원이 알려져 불이익을 당하기도 하고 제보한 내용 자체가 증거가 사라지기도 한다는 점에서 일정 기일 내에 처리되지 않을 경우 바로 고발 조치 등을 할 수 있는 권한이 국민권익위원회에 부여되어야 할 것이다. 그리고 기존 신분상 보호 조치와 함께 많은 내부고발자들이 겪는 정신적 스트레스에 대해서<sup>32)</sup> 일종의 정신건강 상담 프로그램을 국민권익위원회 차원에서 운영할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다(이지문 2006). 무엇보다도 국민권익위원회가 통폐합으로 대통령 소속기구에서 국무총리 소속기구로 그 위상이 약화됨으로써 대법원이나 중앙선거관리위원회에서는 불이익 취소 요구에 불응하고 있으며, 정부 여당과 관련된 부패 비리에 대해서 적극적으로 찾아가 신고하기에는 부담감이 존재할 수밖에 없는 현실 역시 무시할 수 없다. 더욱이 바로 직전 위원장이 여당 실세였다는 점에서 정권 고위층 비리에 대해서 신고 자체에 부담스러울 수 있었을 것이다. 따라서 좀 더 공정하고 독립적인 전담 기관으로서 위상을 갖도록 국민권익위원회 구성 및 기능부터 과감하게 개정되도록 하는 법 개정 운동이 요청된다.

이와 함께 2011년 9월부터 시행되는 공익신고자보호법 경우도 보호 대상이 공익신고자보호법 시행령 입법예고 때와 달리 국무회의를 거치면서 크게 축소되어 신고하면 보호받을 수 있는 ‘공익침해 대상 법률’이 당초 456개에서 180개로 줄어들었으며, 특히 기업의 분식회계나 배임·횡령 등에 대한 공익신고는 보호 대상에서 제외된 것은 큰 문제로 지적되고 있다(경향신문 2011.10.4자 사설). 따라서 건강, 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁 침해 행위로 국한할 것이 아니라 기업의 분식회계, 탈세, 비자금 조성 등과 같은 행위를 포함하여 공익신고 대상이 보다 확장될 수 있도록 향후 법 개정을 적극적으로 요구해야 할 것이다.

### 3. 내부고발 창구로서 역할 확대

내부고발 창구로서 역할 역시 보다 확대되어야 할 것이다. 먼저 고려할 것이 위키리크스같은 인터넷 공간을 통한 내부고발운동이 확산되고 있으며, 한국에서도 경향신문사가 2011년 3월 경향리크스라는 공익제보 전용 사이트를 구축하여 운영하고 있다는 것에도 볼 수 있듯이 기존 전화나 직접방문과 같은 수동적인 고발 접수 창구에서 탈피하여 온라인을 이용하여 보다 적극적인 내부고발을 이끌 필요가 요청된다.

그리고 내부고발 내용에 대한 보다 철저한 진상규명과 재발 방지를 위한 지속적인 운동에 집중해야 한다. 내부고발이 성공적이었다고 평가할 수 있는 하나의 근거는 고발을 통해서 진실이 밝혀지고 향후 같은 잘못이 되풀이되지 않을 때이다. 그러나 많은

32) 이와 관련된 상세한 연구는 신광식(2006)을 참고하라.

내부고발이 1회성 언론 기사화나 수사 촉구 등으로 끝나는 경우를 목격하게 된다. 시민단체 입장에서 한정된 인력으로 모든 내부고발에 대해서 끝까지 함께 하기가 쉽지는 않고 그러한 역할의 궁극적 주체는 시민단체가 아니라 국가기관의 몫이기 때문이라고 하더라도 고발한 사람 입장에서는 호지부지되는 것을 목격할 때 자신이 왜 나섰는지 모르겠다는 반응이 나오게 된다. 또한 시민 입장에서든 세상에 알려봤자 제대로 밝혀지지 않는 것을 보게 된다면 고발할 일이 있어도 나서지 않게 된다는 점에서 향후 내부고발운동에서는 좀 더 긴 호흡으로 한 가지 사건이라도 끝을 보는 성과물이 보다 축적되어야 할 것이다. 제도나 법에 문제가 있다면 개정안을 제시하여 토론회 등을 통해서 입법화 시도를 전개해야 할 것이다. 또한 명백한 책임이 있는 사람에 대해서 엄중한 처벌 역시 이루어질 수 있도록 지속적인 활동을 해야 할 것이다. 그리고 그러한 결과물을 1년이든 2년이든 지나서라도 자료집으로 다시 세상에 알림으로써 고발한 당사자는 ‘자신의 제보가 헛되지 않았다’라는 자부심을 가질 수 있을 것이며, 시민들에게도 제보를 통해 변화를 가져올 수 있다는 믿음을 줄 수 있을 것이다. 시민단체 홈페이지 배너를 통해서 진행 사항에 대해서 지속적으로 내용을 올림으로써 관심을 유지해 나가야 하며, 언론 역시 즉각적인 고발에만 관심을 둘 것이 아니라 탐사보도 형태로 꾸준히 고발이 어떻게 처리되고 재발 방지책이 나오는지에 대해서 기사화할 수 있도록 유기적 협조가 필요하다.

#### 4. 내부고발자 지원 재단(기금) 설립

내부고발자에 대한 보다 확장된 지원을 제공할 수 있는 물적 토대를 확보하기 위해서 재단 또는 기금 설립 운동이 요청된다. 고발자가 불이익을 당한 경우 무죄 판결이나 무혐의 처분을 받아 내거나 파면(해고) 경우 취소 판결을 받을 수 있도록 법률적 지원을 전개하여 왔으며, 나름대로 의미 있는 결과도 있어왔다는 점에서 긍정적이다. 그러나 내부고발자들이 제보로 인해서 재계약을 하지 못하고 실업자가 되거나 해당 업종에서 퇴출되어 무직자가 되기도 하는데, 이들이 어떻게 살고 있는지조차 당시 고발을 세상에 알렸던 시민단체조차 모르고 있는 경우 역시 있다는 것은 안타까운 일이다. 시민단체가 내부고발자들을 끝까지 책임질 수 없고, 그걸 의무 역시 없지만 지금처럼 제보가 발생하였을 때 법률적 지원 이외 보다 지속적인 지원과 관심이 요청된다. 이 점에서 몇 가지를 생각해보고자 한다. 하나는, 법률적 지원을 통해서 조직에서 계속해서 근무한다고 하더라도 왕따와 함께 장기적으로 승진 등에서 불이익을 당하는 경우가 발생하고 있다. 그 과정에서 정신적 스트레스 등으로 가정과 직장 내에서 더 어려움에 처하게 되고 자연스럽게 인간관계가 힘들게 되어 내부고발자에 대한 선입견과 편견이 더 강화되기도 하고 제보자 역시 그 과정에서 제보에 대한 후회, 조직과 사회에 대한 원망 등으로 발전하게 된다. 이런 점에서 최소한 시민단체에 찾아와 내부고발한 사람들에 대해서는 면담 등을 통해서 직장 내에서 문제가 있는지, 조직에서 불이



익을 당하고 있지 않은지 등을 확인하여 필요한 지원, 예를 들면 신경정신과의사협회 등과의 협조를 통해 상담 및 치료 주선, 해당 조직에 대한 공문 발송이나 방문 등을 통해서 문제점 시정 요구 등을 고려해볼 수 있다. 또 하나는, 2002년 이후 부패방지법에 의해서 신고한 경우 보호와 함께 보상금도 받는다고 하지만 그 이전 내부고발자들 뿐만 아니라 법 시행 이후에도 사각지대에 놓여있는 경우 보상은 고사하고 보호를 받지 못해 직장에서 쫓겨나거나 해당 직종에서 블랙리스트에 올라가 취업을 못하는 경우가 발생하고 있다. 사례 하나를 소개한다. 버스회사가 현금 승차 인원을 누락시켜 서울시로부터 그만큼 보조금을 타내는 것을 방송사에 제보한 버스기사가 재계약이 되지 못하였다. 현행 부패방지법에서는 재계약을 하지 않는 것까지 막을 방법이 없다 보니 정규직이 아닌 비정규직 경우 공익제보에 나서기가 더 어려워지게 된다. 그렇다고 해서 법으로 재계약을 강제하기도 현실적으로 어려움이 있다. 내부고발을 했다고 해서 특혜를 제공해서는 안 되겠지만 제보로 인해서 다녔던 직장에서 쫓겨났을 때 최소한 그만한 직장에서 일할 수 있는 기회는 제공되어야 한다. 해당 버스 기사 경우 국가기관 차원에서 법을 내세워 어렵다고 한다면 운수노동조합이나 민주노총 등과의 협조를 통해서 취업 기회를 마련할 수 있다고 본다. 그러나 이러한 사후 지속적인 지원과 적극적 취업 알선 등은 개별 시민단체가 하기에는 어려움이 존재하며, 자금의 문제가 있다는 점에서 내부고발자 지원재단(기금)의 설립을 통해서 내부고발자에 대한 법률적 지원, 생활금 및 자녀 장학금 지원, 취업 알선, 상담 및 치료 등을 보장할 수 있도록 발전되어야 할 것이다. 소속 조합원들이 잠재적 내부고발자가 될 수 있는 공무원노조와 전교조, 공공기관 노조, 그리고 기업체 노조 등의 동참을 이끌어냄으로써 내부고발운동의 한 방향으로서 재단 설립이 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 내부고발운동의 가장 기본은 고발한 사람들이 불이익을 당하지 않도록 최소한의 보호가 이루어질 수 있도록, 그래서 잘못을 보면 누구든지 언제든지 내부고발을 하더라도 보호받을 수 있다는 믿음을 줄 수 있어야 하기 때문이다. 물론 이것은 시민운동 뭉치라기보다는 국가기관, 정부의 역할일 수 있다고 하더라도, 시민사회에서 나서서 재단을 설립하여 보다 적극적인 지원이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 재단에서는 개별 단체 차원에서 지속적인 대응을 하기 어려운 내부고발 접수 건에 대해서도 그 역할을 할 수 있을 것이며, 일종의 내부고발 전용전화를 운영할 수도 있을 것이다. 이와 함께 내부고발자에 대한 시상과 함께 내부고발 탐사보도 시상, 국제학술대회나 내부고발 활동가와 제보자 대회 같은 국제행사를 개최할 수 있을 것이며, 영화나 다큐멘터리 등 공익제보 활성화를 위한 다양한 프로그램을 개발할 수 있을 것이다. 이러한 재단 설립 움직임이 전혀 없었던 것은 아니다. 감사원 감사 비리를 고발했던 현준희 씨가 의인재단이라는 이름으로 공무원노조 출범시 공무원노조가 주체로서 그 역할을 해줄 것을 요청한 바 있었지만 공무원노조가 정권의 탄압으로 대규모 해직 사태가 발생하는 등 조직 내외적으로 어려움에 처함으로써 핵심 사업으로 발전하지 못하였다. 내부고발운동의 실질적 역할을 하고 있는 참여연대가 중심이 되어 공무원노조, 전교조 등 관련 노조의 협

조 등이 바탕이 되고 언론사의 적극적 홍보가 결합된다면 충분히 시작할 수 있을 것이다. 이런 점에서 최근 참여연대 공익제보지원단 차원에서 의인기금 조성에 적극적으로 나선 것은 의미가 있으며, 내부고발 보호 및 표현의 자유 증진을 목적으로 재단법인 형태로 호루라기재단이 출범한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

## 5. 다양한 협력 확대

내부고발이 대개 특정한 국가 문제일 수도 있지만, 환경이나 다국적 기업의 비윤리적 행위 경우는 한 국가만의 문제가 아니며, 또한 특정 정부의 행위가 다른 국가에 영향을 미치는 경우 역시 존재한다는 점에서 내부고발운동에 있어서 국제협력 역시 요청된다. 또한 보호법령 경우 서로 벤치마킹을 통해서 자국 정부에 관련 법령 제·개정을 요구할 수 있을 것이다.

이와 함께 내부고발 전담 국가기관과 협력 역시 중요하다. 현 정부 하에서 대통령 소속기구에서 국무총리 소속기구로 반부패기관의 위상이 약화되었고 많은 부분에서 실망스러운 부분이 있지만 그렇다고 해서 전담기관과의 협력에 부정적이 되다보면 그 공간은 부패와 무관한 단체 및 인사들로 충원된다는 점에서 보다 적극적인 의견 개진과 필요시 협력도 요청된다.

## 6. 부패고백위원회 제안

보다 적극적인 내부고발 운동을 제안한다. 최근에도 연이어 각종 비리들이 속출하고 있는 등 한국 사회의 부패 비리 수준과 규모에 비하면 내부고발은 그렇게 많다고 볼 수 없다. 실제 국민권익위원회에 접수되는 부패행위 신고 건수 자체는 연간 146건 정도이며, 대표적 공익제보지원단체인 참여연대 공익제보지원단이나 공익제보자와함께 하는모임을 통해서 사회에 영향을 미치는 내부고발은 최근 들어 1년에 한두 건 이상 되지 못하고 있다. 내부고발 보호 제도가 보다 강화되고 사회 전체가 보다 개방화되고 투명화 됨에도 불구하고 내부고발이 여전히 부족한 것은 보호 수준의 미약과 함께 내부고발을 배신으로 여기는 문화적 요인 등 몇 가지 이유가 있겠지만 사회 전체가 정도의 차이는 있지만 부패와 비리가 존재하는 것도 그 이유라고 본다. 따라서 수동적으로 찾아오는 내부고발의 창구로서 역할에 더 나아가 일종의 부패고백위원회를 제안한다. 남아프리카공화국에서는 만델라 정권이 들어선 이후 이전 흑인 차별 범죄에 대해서 일정 기간을 설정하여 고백할 경우 책임을 묻지 않았으며, KT 경우 비리에 대해서 일정 기간을 정해 자진 신고할 경우 문책하지 않지만 적발될 경우 엄격한 처벌을 한 적이 있었다. 2013년 2월 새로운 정부 출범에 맞춰 부패고백위원회를 설치하여 1년 정도 기간 설정하여 일정 기간(예를 들면 최근 5년) 동안 자신이 저지른 부패, 비리, 공익침해행위 등을 위원회에 고백하고 그 과정에서 축적한 재산이 있다면 납부하게끔

하는 방식이다. 이렇게 환수된 재산은 관련 교육이나 홍보를 비롯한 반부패 활동에 활용할 수 있을 것이다. 고백한 사람의 신원을 밝히지 않으면서도 중요한 고백을 비롯하여 건수 및 반납 금액에 대해서는 월 또는 분기별로 개요를 발표한다. 정해진 기간 동안 고백 경우에는 직간접적으로 얻은 수익 반환, 위법행위에 대한 벌금 납부 등의 방식을 제외하고는 사면을 하되, 기간이 지난 후 적발될 경우 가중 처벌을 하며, 또한 그 기간 후 새로운 부패 행위를 해서 적발되면 현재 처벌 수위보다 높은 조치를 마련해볼 수 있을 것이다. 이러한 방식이 혹 현행 법령에 어긋나는 것이 있을 수 있다 하더라도 외국의 유사 사례 등을 검토하여 보다 현실성 있는 접근을 해나간다면 전혀 불가능하지는 않을 것이다. 새 정부 출범에 맞춰 우리 사회의 고질적인 부패, 비리를 끊고 진정한 선진국으로 도약하기 위해서 올해 대통령 선거 때 후보들이 반부패공약의 일환으로 적극적으로 고려해볼 것을 제안한다.

## 7. 공무원노조의 역할 확대

향후 내부고발운동에서 공무원노조의 보다 적극적인 역할이 요청된다. 공무원노조는 앞서도 살펴본 것처럼 출범 이전 전공련 시절부터 참여연대와 ‘양심의 호루라기를 불자’ 캠페인을 전개하였으며, 「세상을 밝히는 힘, 공익제보」 발간 역시 지원한 바 있다. 공익제보자와함께하는모임에 사무실 공간을 지원하고 있으며, 이문옥 감사관 양심선언 20주년 행사를 공동개최하였다. 또한 제 단체들과 토론회 개최를 통해서 보호제도 개정에도 앞장서기도 하는 등 내부고발운동단체와 유기적 협력관계를 구축하고 있다.

내부고발에 있어서 공무원노조를 비롯한 노조의 역할이 중요한 것은 다음과 같은 이유다. 내부고발 경우 설령 법적 보호가 된다고 하더라도 직접적인 보복행위가 아닌 조직 내 따돌림과 같은 행위가 오히려 더 제보자를 힘들게 하며, 또한 기관의 장이 제보자에게 유무형의 불이익을 주려고 할 경우 제보자 개인이 혼자서 그것에 막서 싸우기 어렵다는 점에서 제보자가 소속해있는 기관의 노조가 그 제보자에 대한 보호자로서 역할을 담당할 필요가 있다. 그러나 실제 사례를 보면 노조가 사용자 편에 서서 제보자를 폭행하거나, 연대서명을 받아 처벌을 촉구하기도 하는 등 지원은커녕 오히려 보복행위의 한 주체로 나섬으로써 제보자 개인을 더욱 고립무원의 상태에 빠지게 한 경우도 찾아볼 수 있다. 그리고 노조 차원이 아니라하더라도 상급자의 지시에 따라 제보자를 속칭 ‘왕따’ 시키는 행위가 여러 사례에서 확인된 바 있다는 점에서 내부고발자가 실질적으로 제보 이후에도 정상적인 생활을 영위하기 위해서는 다른 무엇보다도 노조의 역할이 중요하다. 따라서 노조는 소속 조합원들의 내부고발을 접수받아 상담하는 창구로서, 조합원을 대신하여, 또는 함께 실제 제보에 나서는 주체로서, 그리고 제보 이후 신고자를 조직의 보복행위를 막아주는 보호자로서 역할을 한다는 점에서, 또한 사전 내부고발 교육과 홍보를 통한 예방과 함께 사용자와의 단체 교섭 시 내부고

발보호제도의 도입 등을 요청함으로써 실질적인 내부고발운동의 주체가 될 수 있다는 점에서 향후 내부고발운동에서 보다 적극적인 역할이 요청되는 것이다.

특히 공무원노조는 부정부패 척결을 기치로 내걸고 출범하였으며, 공무원 경우 내부고발의 주체이자 한편으로는 대상이 될 수 있다는 점에서 내부고발운동에서 중요한 의미를 가진다. 공무원노조의 구성원은 10만명의 공무원이다. 공무원노조는 그 구성원이 공무원이라는 점에서 자체교육을 통해 내부고발을 활성화할 경우 그것이 바로 공익을 위한 내부고발이 된다. 여기에는 조직 역량이 허락하는 범위 안에서 법률지원센터 설립을 전제로 한다. 공무원 개인이 고위공직자의 부정부패나 비리를 신고하거나 외부에 알리는 공익제보를 개인이 감당한다는 것은 어려운 일이기 때문에 공무원노조가 내부고발자의 역할을 대행하거나 최소한 공동주체로 나서야 할 것이다. 또한 불가피하게 보복행위를 당하지 않도록 공무원노조가 보호자임을 자임하고 나서 제보자가 고립되지 않도록 도와주어야 한다. 한 번 공무원노조를 통해 내부고발을 한 경우 끝까지 책임지는 자세로 보호에 임해야 할 것이다(이재근 2005 : 67-69). 이와 함께 공무원노조가 먼저 내부고발에 대한 공세적 홍보 창구가 되어야 한다. 공직사회 내부에서도 내부고발자 보호에 대한 홍보가 단편적이고 수동적으로만 진행되어 실질적인 홍보의 효과가 커지 않는다. 공세적 홍보를 공무원노조가 담당할 수 있어야 할 것이다(김정수 2005 : 49).

## V. 결론

본 논문을 통해서 1992년 10월 나라사랑양심선언자모임 출범 이후 지난 20년간 내부고발운동의 주요 활동을 내부고발의 주요 창구로서의 역할, 법률적 지원, 법령 제·개정운동, 홍보 및 교육을 중심으로 살펴보았으며, 이를 통해서 향후 운동의 발전 방향을 제시하였다. 즉, i) 홍보 및 교육 등 의식개혁운동을 통한 내부고발 정당성 전파 및 부패 사전 예방 ii) 제도개혁운동 차원의 관련법령의 보다 강화된 형태의 개정 노력 iii) 내부고발 창구로서 역할 확대 및 고발 내용에 대한 철저한 진상규명과 재발 방지 집중 iv) 내부고발자지원재단(기금) 설립을 통한 실질적인 지원 방안 강구 v) 국제협력 및 관련 국가기관과의 협력 강화 vi) 부패고백위원회 제안 vii) 공무원노조 등 노조의 역할 확대다. 이와 함께 미국의 갭(GAP)이나 탭(TAF)과 같은 내부고발운동 전문단체가 필요하다.<sup>33)</sup> 참여연대 공익제보지원단이 참여연대 소속이지만 독자적으

33) 미국의 대표적 내부고발단체로 GAP(Government Accountability Project, 정부책임성확보사업, 홈페이지 <http://www.whistleblower.org/>)과 TAF(Taxpayers Against Fraud, 부정거부납세자모임, 홈페이지 <http://www.taf.org/>)이 있음. GAP은 주로 정부가 국민을 속이는 경우 이를 고발하는 공무원들의 법적인 보호에 주력함으로써 일반적 시민운동단체의 성격이 짙은 반면, TAF은 기업이 정부를 속이는 경우 이를 폭로한 기업의 고용인들을 자신들의 주요 보호대상으로 삼아 법률적 소송제기를 통해 내부고발자 보호와 보상을 추구한다는 점에서

로 활동을 전개하고 있고, 우리 사회 주요 내부고발자들이 참여하는 공익제보자와함께하는모임이 있으나 두 단체를 내부고발 전문단체로 평가하기에는 일정 부분 한계가 있다. 무엇보다도 상근인력에 있어서도 미국의 두 단체들이 10명 내외 상근자들이 있는 반면 참여연대 공익제보지원단 경우는 행정감시센터 소속 3명의 상근자들이 지원을 하고 있으며, 공익제보자와함께하는모임 경우 한 명의 상근인력밖에 없는 실정이며 독립적인 공간 없이 공무원노조 지원을 받고 있다. 내부고발이 특정 분야가 아니라 공적 영역을 포함한 다양하게 발생하고 있다는 점에서 1차적으로 고발한 내용에 대한 기본적인 사실 확인을 할 수 있는 전문가들과 내부고발자들이 결합하여 변호사 등 법적 지원 토대와 물적 기반을 확보한 내부고발운동 전문단체 활동을 기대해본다.

무엇보다도 부정과 비리에 대하여 방관과 묵인에서 벗어나 철저한 고발정신에 기초한 용기 있는 실천이 이루어지는 사회적 환경 조성이 내부고발운동의 핵심 목표가 되어야 할 것이다. 공직사회 뿐만 아니라 일반사회에서도 아직까지 부정과 비리뿐만 아니라 본인이 입은 피해조차도 신고와 고발하는 것을 주저하고 있으며, 제3자가 한 신고와 고발에 대해서도 고자질하는 좋지 않은 행위로 여기는 풍토가 있는 것이 현실이다. 이러한 풍토 속에서는 아무리 보호법이 제정되고 강력하게 개정되더라도 고발자에 대한 외형적 보호는 될지 몰라도 조직과 동료들에 의한 배척과 소외까지는 막아주지는 못하게 되며 따라서 잠재적 고발자로 하여금 고발자체를 포기하게끔 하게 한다. 따라서 국민들의 의식전환이 요구된다. 즉, 신고와 고발은 우리 사회의 공익과 질서를 지켜주는 민주시민의 기본적인 행동이라는 의식을 가져야 한다. 이러한 인식을 바탕으로 내부고발이 발생하였을 때 적극적인 관심과 지원을 보냄으로써 고발자가 보호받을 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 함께 국민들 스스로도 현실에서 고발의식을 실천으로 옮길 수 있어야 한다. 부정과 비리에 대하여 방관과 묵인에서 벗어나 철저한 고발정신에 기초한 용기 있는 실천이 이루어지는 사회적 환경이 요청된다(이지문 1999 : 132-133).

---

GAP에 비해서 덜 운동단체 성격을 띄고 있음. 이 두 단체에 대한 보다 자세한 내용은 박홍식(1999, 226-247)을 참고하라.

## <참고문헌>

- 공익제보자와함께하는모임, 전국공무원노동조합, 정성호의원실, 참여연대 (2005). 「공익제  
보 피해 사례 발표회 및 보호 제도 개선을 위한 토론회 자료집」
- 국민권익위원회 (2011). 「2010 국민권익백서」. 서울 : 국민권익위원회.
- 김거성.(2009). 「반부패투명사회」. 서울 : 한국투명성기구.
- 김정수. (2005). 부패극복을 위한 민관협력과 공무원노조의 역할. 「시민단체가 제안하는  
공무원노동조합의 반부패 활동 과제 토론회 자료집」. 43-54.
- 박홍식 외. (2002). 「세상을 밝히는 힘, 공익제보」. 서울 : 사계절출판사.
- 박홍식. (1998). 내부고발의 발생이론적 모델을 중심으로. 사회과학연구 11(1). 7-28.
- 박홍식. (1999). 「내부고발의 논리」. 서울 : 나남.
- 박홍식. (2004a). 내부고발자보호를 위한 아시아 각국의 입법적 노력과 사회적 관심. 한국  
공공관리학보 18(2). 149-168.
- 박홍식. (2004b). 내부고발 의도의 설명과 예측 : 계획행위이론을 중심으로. 한국행정학회  
2004년도 동계학술대회.
- 배재현·문상호. (2006). 부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석 .한국부패학회보  
11(1). 71-98.
- 신광식. (2006). 「불감사회」. 서울 : 도서출판 참여사회.
- 이상수·박홍식·이지문. (2002). 내부고발법의 국제적 비교를 통한 제도 개선연구. 한국행  
정학회 2002년도 동계학술대회.
- 이재근. (2005). 공익제보와 공무원노조의 역할. 「시민단체가 제안하는 공무원노동조합의  
반부패 활동 과제 토론회 자료집」. 55-70.
- 이종영. (2003). 부패방지법의 문제점과 개선방안. 중앙법학 5(1). 169-193.
- 이지문. (1999). 「공직사회내 내부고발에 대한 인식과 태도에 관한 조사연구」. 석사학위  
논문, 고려대학교 정책대학원.
- 이지문. (2005). 개정 부패방지법의 현황과 향후 개선 과제. 「2005년 한국부패학회 동계학  
술대회 발표논문집」.
- 이지문. (2006). 공익신고자 대상 카운슬링(정신건강 상담 프로그램) 서비스 운영 제안. 국  
가청렴위원회 전문위원 보고서.
- 이지문. (2007). 「내부공익신고백서」. 서울 : 국가청렴위원회·공익제보자와함께하는모임.
- 이지문. (2010). 인물로 본 내부고발역사. 「이문옥 감사관 양심선언 20주년 행사 자료집」,  
135-152. 서울 : 전국공무원노동조합·공익제보자와함께하는모임.
- 장용진 외. (2011). 6명의 공익제보자 사례를 통해 본 한국의 공익제보의 특징과 함의. 한  
국행정학회 2011 행정학 공동학술대회 발표논문.
- 장화익. (2007). 근로자 내부고발제도 국제비교 : 영미일의 사례와 시사점. 노동정책연구  
7(2). 227-264.
- 전천운. (2003). 내부고발에 대한 보복강도의 영향요인에 관한 연구. 한국정책과학학회보  
7(1). 125-150.

- 참여연대. (2010). 「양심의 호루라기를 부는 사람들 : 인물로 본 우리 사회 공익제보의 역사」. 서울 : 참여연대.
- 한국투명성기구. 2011.12.1. 2011년 국가별 부패인식지수 발표 보도자료.
- 한국투명성기구. 2011.12.14. 제11회 투명사회상 자료집
- 현대불교. 2001.9.26. 반부패 생활화 종교가 앞장. 「현대불교」 제336호.
- 경향신문. 2002.1.26. 초중고 반부패교육 강화.
- 경향신문. 2011.10.4 사설 보호 대상 많이 빠진 공익신고자보호법.
- 뉴스1. 2012.1.5. 고승덕, 전당대회서 300만원 돈봉투 받아 돌려 보내.
- 동아일보. 1992.10.19. 양심선언 이문옥 씨 등 나라사랑모임 결성.
- 연합뉴스. 1992.11.16. 양심선언자모임, 구속인사 석방 촉구.

공익제보자와함께하는모임 <http://www.insider.or.kr/>

아름다운 재단 배분사업 블로그 <http://bfchange.tistory.com/125>

전국공무원노동조합 <http://www.kgeu.org/>

참여연대 <http://www.peoplepower21.org/>

한국투명성기구 <http://ti.or.kr/>

홍사단 투명사회운동본부 <http://www.cleankorea.net/>

- Bowman, J. S. (1983). Whistle blowing : Literature and resource materials, *Public Administration Review*, Vol. 43.
- Nader, R., Petkas, P. J. & Blackwell, K. (Eds.)(1972). *Whistleblowing : The report of the conference on professional responsibility*, New York, Grossman.

투고일자 : 2012.02.13  
수정일자 : 2012.03.20  
게재일자 : 2012.03.27