

## 내부고발자 보호를 위한 단일 국제협약의 필요성

The need for a single international agreement to protect whistle-blowers

최 성 호(Choi, Sung Ho)\*

### ABSTRACT

Whistle-blowing has become more salient to international institutions and global actors. The field of legal science has lost its reluctance to engage with whistle-blowing, and now the issue is more intensively studied. International law and multinational institutions play a vital role in these legal developments. International organizations apply pressure on sovereign states to adopt legislation and to clarify the legal status of whistle-blowing. The United Nations Convention Against Corruption sets requirements for reporting mechanisms and for the protection of persons willing to report. Moreover, the International Labour Organization demands the protection of employees who report wrong-doings.

Despite the aforementioned efforts of international bodies, there is no convention, either from the UN or regional bodies such as the Council of Europe, on whistle-blowing or the protection of whistle-blowers. The need to protect whistle-blowers is mentioned in policy papers and in international legal instruments, but it is rarely the focus. For instance, in the UN corruption treaties, whistle-blowing is considered a tool to help detect corruption. Efforts should be made towards the adoption of a treaty, convention, or agreement on whistle-blowing to clarify relevant issues, such as the definition of whistle-blowing or the channels for disclosure. The goal of such efforts would be to have specific rules on what constitutes whistle-blowing, as well as the protection of this activity, under a convention. All of the above would require states to agree on common standards and adopt a common approach to whistle-blowing.

The purpose of this study is to highlight the need to adopt a convention for the protection of whistle-blowers by the United Nations or other international organizations. Agreeing on rules will provide legal certainty for whistle-blowers and shift social and cultural attitudes towards whistle-blowing. In the first section of this article, existing efforts of international organizations to protect whistle-blowers will be presented. Then, the discussion will turn to the benefits of a convention and the legal bases suitable for such a convention.

Key words: whistle-blowers, whistle-blowing, corruption, single international agreement, UN corruption treaties, the protection of whistle-blowers.

\* 경북대학교 법학전문대학원 강사, 법학박사

## I. 서론

법의 모든 분야와 마찬가지로 국제법도 끊임없이 변화하는 살아있는 유기체이다. 그러나 국제법은 또 다른 독특한 특징을 가지고 있는데, 특히 국제법의 중요한 주체인 국가는 주권을 가지며, 이러한 주권행사는 국제사회에서 중요한 의미를 가진다. 국가는 공존하고 협력해야 하지만, 모든 국가는 자신의 주권을 보호·유지하려고 하기 때문에 언제나 갈등상황이 발생하는 것은 당연하다. 또한 주권 국가들은 국제사회에서 발생하는 다양한 문제에 대하여 적절하게 대처해야 하는데, 대표적으로 지난 세기 핵무기의 사용에 대해 국제법이 어떤 규제를 하였는지를 보면 충분히 알 수 있다. 국제사회는 많은 변화를 하고 있으며, 이에 따른 국제규범도 많은 변화를 요청받고 있는 실정이다. 하지만 국제법은 사회 변화가 일어나는 것만큼 빠르게 진화하지 않기 때문에, 국제사회의 변화에 맞추어 국제법을 정비하고 운영하는 것은 어려운 일이다.

COVID-19로 촉발된 세계보건 위기는 주권 국가뿐만 아니라 국제사회가 직면한 심각한 문제의 가장 최근의 사례이다. 1년 전에 발생한 바이러스가 이제 거의 전 지구적으로 피해를 주고 있으며, 이와 같은 국제적 수준의 문제를 해결하는 것은 국가우선주의와 국가의 폐쇄주의가 아니라 최대한 빨리 정상으로 돌아가기 위해 국제적 수준에서 논의되고 조정된 해결책을 만들어 내는 것이다. COVID-19로 야기된 국제적 위기는 국제법이 다루는 분야에 많은 점을 시사하고 있으며, 국제적 규모로 발생하는 문제에 대한 국제법적 해결책이 요청되는 시점이다.<sup>1)</sup> 특히, 이러한 상황 속에 따라 국제법이 더 많은 관심을 요구하는 이슈는 내부고발(whistle-blowing)의 문제이다. 기술의 발전은 국가 및 국제적 차원에서 투명성과 책임감을 높여야 한다는 일반 시민들의 요구를 증폭시켰으며, 전 세계에서 내부고발자들이 폭로한 많은 스캔들은 디지털 시대의 도래로 폭발적으로 증가하고 있다.<sup>2)</sup> 최근의 국제보건 위기는 내부고발자가 보호되지 않는다는 것을 다시 한 번 증명해주고 있다.

COVID-19와 같은 새로운 질병에 대한 경보를 울린 중국 의사 리웬량 박사는 가짜 사실을 퍼뜨렸다는 이유로 중국 당국에 의해 제재가 가해졌으며, 이러한 폭로는 일반인들이 불법이나 비리를 바로잡고 지도층의 투명성과 책임감을 더 요구하는 힘을 보여주었다. 이런 스캔들과 내부고발자에 관한 관심에도 불구하고, 또한 국제사회에서의 다양한 노력에도 불구하고 내부고발자의 보호는 여전히 불완전하다. 이러한 이유는 내부고발에 대한 다양한 국제협약에서의 분산된 규정, 즉 내부고발이 다양한 협약의 목적 달성을 위한 하나의 수단으로 취급되는데 그 원인을 찾고, 본 논문에서는 이에 대한 문제 제기와 더 나아가 발전적 대

1) Robert G. Vaughn, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*, Edward Elgar(2012), p. 239.

2) Helen Lam & Mark Harcourt, "Whistle-Blowing in the Digital Era: Motives, Issues and Recommendation", 34 *New Tech., Work & Emp.* 174, 174-75 (2019).

응 방안을 제시하고자 한다.<sup>3)</sup>

이를 위해 국제연합 등 관련 국제기구에 의해 내부고발자 보호를 위한 단일 협약이 만들어질 필요가 있음을 주장하고, 이러한 단일협약은 내부고발자들에게 법적 확실성을 제공하고 또한 내부고발에 대한 사회적·문화적 태도를 바꾸는 계기가 될 수 있음을 논의하겠다. 이러한 관점을 견지하여 먼저 국제사회에서 부패방지를 위한 노력의 일환으로 내부고발제도의 운용 측면을 고려하고, 그 다음 내부고발자를 보호하기 위한 국제기구와 개별 국가 차원의 기존 노력을 소개하며, 끝으로 지금까지의 논의를 근거로 하여 내부고발자 보호를 위한 단일협약의 필요성 및 정당성을 제시하면서 끝맺음을 할 것이다.

## II. 국제사회의 내부고발자 보호제도

### 1. 내부고발의 법적 요건

#### (1) 내부고발의 의미

내부고발(whistle-blowing)이란 개념은 영미권에서 유래한 것으로 글자 그대로 ‘호각’(whistle) 혹은 ‘호각을 부는 것’을 의미한다. 이는 스포츠 혹은 경기에서 심판이 호각을 불거나 초창기의 순찰대가 호각을 부는 것과 마찬가지로 허용되지 않는 행위를 벌하기 위해 이용된다. 내부고발을 ‘누설하다 혹은 밀고하다’와 같이 광의의 의미로 번역하게 된다면 종종 밀고자나 배신자와 같은 부정적인 개념을 떠올리게 된다는 지적이 있어, 특정 가치관에 얽매이지 않도록 번역 혹은 해석을 한 튀징(Thüsing)의 정의를 원용하고자 한다. 그에 따르면 내부고발이라는 개념은 “법적인 관점에서 신고자가 부패행위<sup>4)</sup>(corruption)를 종료시킬 목적으로 그와 같은 부패행위에 관한 정보의 수령권한을 가진 부서나 기관에 부패행위에 관한 정보를 전달하는 것”이다.<sup>5)</sup>

내부고발과 구별해야 하는 개념으로 기밀누설(leak)을 들 수 있는데, 기밀누설은 일반적으로 내부자가 정보를 제공하는 상황을 말한다. 조직의 기밀 정보 또는 공개되지 않은 정보를 외부인에게 전달하는 것을 의미하는데, 이 용어는 정치적, 상업적 맥락에서 언론 보도를

3) Dimitrios Kafteranis, “Coronavirus and the Whistleblower: The Missing Role of International Law”, *Geo. J. Int’l L.*(Apr. 14, 2020). available at <https://perma.cc/4KQ7-3FHT>

4) 일반적으로 ‘부패행위’란 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’에 따른 ‘부패행위’, ‘공익신고자보호법’에 따른 ‘공익침해행위’, ‘주식회사 등의 외부감사에 관한 법률’에 따른 ‘부정행위’ 등을 모두 포함하는 개념으로 사용되며, 동 논문에서도 특별한 언급이 없으면 이에 따른다.

5) 정성숙, “독일의 기업내부고발체계(Whistleblowing system)에 관한 고찰”, 『비교사법』 제26권 3호, 한국비교사법학회, 2019, 333면.

조작하기 위해서 그리고 직장에서 위법행위를 노출시키기 위해 행하는 것을 의미한다. 따라서 그 동기는 개인적인 이익을 위해 누설을 하는 것으로 공익에 대한 어떠한 고려도 없이 이루어질 수도 있다. 가령 금전적인 대가로 이루어지는 유출은 사적 이익 추구의 가장 극명한 예이다.<sup>6)</sup>

내부고발도 예를 들어 개인적인 고충이 해결되지 않은 사실을 폭로하는 등 사익을 추구할 수도 있다. 물론 내부고발은 정보가 내부 또는 외부로 공개되는지의 여부에 따라 누설되는 것과 구별될 수 없다. 왜냐하면 어떤 상황에서는 부정행위에 대한 우려가 조직 밖에서 공식적으로 보고되기 때문이다. 아마도 두 개념의 주요한 차이점은 많은 나라들이 특정한 상황에서 내부고발자에 대한 법적 보호를 제공하는 반면, 누설자는 종종 불법행위 또는 범죄로 간주한다는 것이다. 또한 내부고발자가 보호되거나 내부고발로 보상받기 위해서는 실명으로 고발이 이루어져야 한다. 이는 그러한 실명이 공개되는 것을 의미하는 것이 아니며, 단지 내부고발을 실명으로 해야 함을 의미한다. 반대로 누설자는 익명으로 남으려고 하거나 그들의 이름이 비밀에 부쳐져야 한다고 주장하는 것이 누설의 특징이다. 하지만 누설자의 익명성과 내부고발자의 기밀성을 유지하는 것이 항상 가능한 것은 아니기 때문에 내부고발자와 누설자 모두 이러한 상황이 발생하면 자신들에 대한 기밀성 및 익명성을 보호하는 것이 취약할 수밖에 없다.

## (2) 내부고발의 요소

먼저 부패정보의 제공방법으로 고발자의 익명 또는 실명여부, 그리고 정보의 공개 또는 비공개 여부의 문제이다. 부패에 관한 중요한 정보의 제공은 익명으로, 정보는 공개적 또는 비공개 방법으로 행할 수 있다. 익명 내부고발의 경우 고발자의 신상정보는 일반적으로 보호되며, 중간 형태인 실명 비공개 내부고발의 경우, 고발자의 신상정보는 고발 담당 부서만이 알게 되어, 또한 이 부서에서 신상정보가 외부로 알려지지 않아 비공개로 처리된다. 따라서 고발자를 가장 효과적으로 보호할 수 있는 것은 익명의 비공개 내부고발의 형태이며, 통상적인 방법이다.<sup>7)</sup>

두 번째는 내부고발은 항상 부패에 관한 정보이다. 이러한 정보는 예를 들어 법률위반, 비윤리적 행위, 환경·건강·소비자 보호 등과 관련된 위험 또는 내부 조직 내 특정인의 불법·부당한 행위 등일 수 있다. 이러한 모든 부패행위는 다양한 수단을 통해서 관련된 개별 이해관계자들의 결정에 중요한 영향을 미치게 되며, 이 점에서 내부고발은 일반적으로 잘 알려진 정보를 제공하는 것과 구별될 수 있다.

세 번째, 내부고발은 고발자의 분명한 목적, 즉 실제로 담당 권한이 있는 부서의 대응 조

6) 이진호, “내부고발자 보호제도에 관한 연구”, 『연구총서』 9-265, 형사정책연구원, 2000, 23-24면.

7) 정성숙, 앞의 논문, 334-36면.

치를 이끌어 내어, 먼저 부패행위를 정지시키고 완전히 제거하고자 하는 목적성을 가져야 한다. 조직 내에서 부패행위가 만연하여 구성원들에 의해 쉽게 제거될 수 있을 정도로 일상적이라 한다면 이는 통상적인 분쟁의 해결방식을 따르면 된다. 여기에서 ‘폐해를 직접적으로 제거할 가능성’이라는 특징은 내부고발의 구분에 있어서 결정적인 역할을 한다. 부패를 제거함으로써 그 결과가 일반 대중의 공익을 보호하는 것이라면 이는 내부고발의 핵심적인 목적을 나타내는 것이며, 정보의 접근가능성 측면에서 보면 일반 공중이 접할 수 없는 정보와 일반대중이 인식하지 못하는 손해를 일으키는 내부 부패행위에 대한 정보를 전달하는 것이 내부고발로 간주 될 수 있다.

넷째는 조직 내에 담당 권한이 있는 부서를 둔 경우 일반적인 내부고발이 이루어지게 된다. 내부고발의 경우에는 기업 내 부서에 부패에 관한 정보가 전달된다. 이러한 처리 권한이 있는 부서는 고발센터, 핫라인, 청문감사실, 준법감시부서 등 다양한 명칭으로 존재하는데, 중요한 것은 정기적으로 이러한 부서는 조직 구성원의 민감한 정보를 처리하는 과정에서 구성원들에게서 신뢰를 확보해야 그 기능을 유지할 수 있다. 이러한 부서가 조직 내에 없거나 제대로 기능을 하지 못한다면 부패정보가 외부에 제공될 수 있고 심지어 대중매체까지 전달되면 정보통제가 불가능하게 되어 위협해질 수 있다.<sup>8)</sup>

## 2. 내부고발자 보호를 국제사회의 협약 현황

### (1) 유엔부패방지협약에서의 내부고발자 보호

유엔부패방지협약<sup>9)</sup>(The United Nations Convention Against Corruption, “UNCAC”)은 2005년에 발효하였으며 현재까지 187개 국가가 당사자로 참여하고 있는 협약이다. 대부분 국가들은 부패 척결의 중요성을 인식하고 UNCAC를 비준했다. UNCAC는 국제사회가 부패에 대해 엄격한 입장을 반영하기 위하여 부패에 대한 독립적인 협약을 만든 결과물이다. UNCAC는 내부적으로는 부패행위 고발자 보호에 관한 규정을 포함하는 부패에 관한 포괄적인 조항을 가지고 있는데, 이러한 관련 조항을 바탕으로 내부고발자를 특징지어질 수 있다. 내부고발자 보호에 관한 UNCAC 규정을 분석하여 UNCAC에서 부패를 신고하는 내부고발자를 어떻게 보호하는지 살펴보면, 구체적으로 UNCAC의 제33조는 “신고자 보호(Protection of Reporting Persons)”로 규정하고 있다.<sup>10)</sup>

8) 정성숙, 앞의 논문, 337면.

9) 보다 자세한 것은 <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html> 참조. 우리나라는 2003.12.10.채택, 2008.03.27.발효하였다.

10) UNCAC 제33조: 각 당사국은 본 협약에 따라 제정된 범죄와 관련된 사실을 선의로 그리고 합리적인 근거로 관할 당국에 신고하는 사람에 대한 부당한 대우에 대한 보호를 제공하기 위한 국내법적 시스템을 정비하는 것을 고려해야 한다(“Each State Party shall consider incorporating into its domestic

UNCAC 제33조는 동 협약 당사국들은 동 조항에서 열거된 부패사건 중 하나 이상을 보고하는 사람에게 보호를 제공해야 하며, 구체적으로 동 보고는 사실관계가 부패사건과 관련이 있고, 성실하게 보고되어야 하며, 또한 이러한 모든 과정에 합리적인 근거가 제시되어야 한다. 형식적 내용을 보면 UNCAC에서의 내부고발자 보호가 체계적으로 이루어짐을 알 수 있으나, 제33조는 구속력이 없는 조항이다. 따라서 각 국가들은 동 조항을 따를 필요가 없다. 2015년 유엔마약범죄국은 UNCAC와 관련하여 고발자 보호에 관한 모범 사례를 위한 사례집을 발간했다.<sup>11)</sup> 이 사례집에 의하면 많은 국가에서 내부고발자 보호를 위한 유의미한 조치가 행하여 졌다는 것을 강조하며, 더 많은 유효한 조치가 취해질 필요성을 강조했다. 더 나아가 동 보고서는 협약의 조항들은 구속력 있는 조치를 포함하고 있어야 하며, 부패 척결을 위해 고발자 보호를 위한 다양한 실효적 조치가 취해져야 함을 강조하고 있다.<sup>12)</sup>

마지막으로 UNCAC 제33조는 내부고발자에 대한 제한적 보호만을 행할 수 있다. 이처럼 한계를 지닌 법률 조항으로 인해, 즉 여기서는 부패 관련된 범죄에만 내부고발자를 보호하고 부패관련 범죄가 아닌 보고에 대해서는 그 고발자를 보호하지 않는다. 어떤 경우 UNCAC는 부패 신고에만 초점을 맞추고 있으며, 그 고발자에 대한 보호는 중요한 문제가 아닌 경우도 발생할 수 있다. UNCAC을 기초로 해서 동 협약이 적용 가능한 내부고발자의 범위를 확대하고자 하는 요청들이 있었으나, 많은 이유로 인해 이러한 요구는 받아들여지지 않았다. UNCAC의 중요성에도 불구하고, 내부고발자 보호를 적극적으로 할 수 있는 법적 구조를 가지고 있지 않다. 부패는 해결해야 할 중요한 영역이지만 모든 부패문제가 내부고발자와의 관련성을 가지는 것은 아니다. 따라서 국제연합은 부패뿐만 아니라 다른 분야까지 포괄하는 국제법 위반 신고자 보호에 관한 협약의 성안에 대해서도 관심을 가져야 할 시점이다.

## (2) 경제협력개발기구(OECD)의 내부고발자 보호

경제협력개발기구(OECD)의 목적은 “더 나은 삶을 위한 더 나은 정책을 수립하는 것”이다. 60년 이상 국제사회에서 활동하면서 모든 세계 시민에게 번영과 기회, 평등을 키워주는 정책을 구체화하는 것이 OECD 설립의 목적이다. OECD가 다루는 정책 중 하나 역시 내부

---

legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this convention.”).

11) U.N. OFF. ON DRUGS & CRIME, THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION - RESOURCE GUIDE ON GOOD PRACTICES IN THE PROTECTION OF REPORTING PERSONS (2015). available at [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)

12) Dimitrios Kafteranis, “The International Legal Framework on Whistle-Blowers: What More Should Be Done?”, 19 Seattle J. Soc. Just. 729, 734-736 (2021).

고발의 문제이다. OECD에 따르면, 내부고발은 공공의 이익을 보호하기 위한 중요한 수단이며, 부패방지를 정착하기 위해 공공부문과 민간부문에서 모두 고용인 보호의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해, OECD는 내부고발자 보호를 목표로 몇 가지의 연성법(soft law)<sup>13)</sup> 즉 구속력이 없는 수단을 사용하고 있다. OECD도 유엔과 마찬가지로 내부고발자의 보호를 위해 더 구체화 된 입법을 통해서 구속력을 가진 정책을 추진해야 할 필요가 있다.

OECD의 최우선 과제 중 하나는 부패행위를 방지하는 것이다. OECD가 정의한 ‘부패’의 의미는 공공의 이익을 해치고 공공과 민간 모두에 부정적인 결과를 초래하는 행위이다. OECD는 더 나아가 공공부문이나 민간부문의 순기능을 방해하는 사기나 어떤 위법행위도 부패와 관련이 있음을 지적하고 있다. 1998년 발간된 ‘공직 윤리행동 개선 권고안’은 내부고발자 보호 원칙을 천명한 최초의 법적 문서이다.<sup>14)</sup> 이 권고안의 목적은 공공부문에서의 부정행위를 방지하기 위함이며, 내부고발자를 이용 및 보호하는 것이 동 권고안의 성공적인 운용에 있어 핵심적인 수단 중 하나로 간주하고 있다. 그러나 이 권고안은 “부패(corruption)”라는 용어를 사용하지 않고 “부정행위(misconduct)”라는 용어를 사용하였는데, 이는 당시만 해도 부패행위에 대한 부정적인 의미가 많이 약한 것으로 이해할 수 있다.<sup>15)</sup>

2016년 OECD는 내부고발자 보호의 발전과정을 분석하고 내부고발자 보호를 위한 개선 사항을 권고하는 중요한 연구를 발표했다.<sup>16)</sup> 이 연구의 목적은 공공부문과 민간부문의 내부고발자 보호에 대한 국제적 기준을 분석하고, 내부고발자에 대한 다양한 문화적 접근 방식을 논의하며, 이러한 논의의 연장선에서 OECD 국가들이 시행하고 있는 내부고발자 보호를 위한 개별 국가의 국내법을 광범위하게 분석하였다. 이러한 연구는 2016년까지 국가 내부고발자 보호법의 발전 방향과 앞으로 내부고발자의 보호가 강화될 수 있는 방법에 초점을 맞추어 이루어졌다. 이 연구는 국가뿐만 아니라 사적 영역의 고용주와 직원들에게도 유용한 지침이 되도록 고안되었으며, 이 연구는 모든 이해 당사자들이 내부고발에 대한 자체 정책을 평가할 수 있는 기준으로 사용되고 있다. 이러한 연구를 통해서 입법자, 집행담당자 및 민간단체는 내부고발에 대한 국가 입법 및 정책을 스스로 평가하고 국가 간 비교를 할

13) 흔히 연성법으로 번역되는 국제법상의 soft law란 엄격한 의미의 법이라고는 할 수 없으나. 그렇다고 하여 정치적 표현도 아니다. 연성법은 그 자체로가 법적 구속력은 없어도 이것이 준수될 것이라는 어느 정도의 기대를 창설하며, 따라서 각국의 정책결정자들은 이를 가볍게 무시하기 어렵다. 자세한 것은 정인섭, 『신국제법입문』, 박영사, 2016, 34-36면.

14) 이 권고안은 2020년 공직자 윤리경영 원칙을 포함한 ‘공직자 윤리 행동 개선협의회’ 권고안에 의해 개정되었다. 자세한 것은 Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, ORG. FOR ECON. COOP. & DEV. (2021), <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.en.pdf>

15) Kafteranis, *supra* note 12, at 737.

16) OECD, “Whistleblower Protection”, available at <http://www.oecd.org/corruption/ethics/whistleblower-protection/>

수 있는 중요한 기준점으로 사용하고 있다.

OECD는 내부고발과 관련하여 많은 연성법을 입안하고 있다. 다만 이들 협약은 대부분 내부고발자와는 직접 관련이 없으며, 특정 관심 분야, 가령 부패방지에 대한 이행확보수단으로 더 활용 가치가 있다. 또한 이러한 법안들의 적용 범위는 제한적이다. OECD 기구의 특징상 포괄적인 법안이 부족하며, 특정 분야에 치우친 입법이 많은 관계로 내부고발자 보호법안 역시 그 적용상에 한계가 있다. 마지막으로 OECD는 내부고발자 보호에 관한 단일협약을 아직 채택하지 않고 있다. 지금까지의 논의는 동 협약의 필요성을 강조하는 것으로 뒤에서 내부고발자 보호 단일협약의 필요성 및 타당성에 대한 논의에서 자세하게 이어갈 것이다.<sup>17)</sup>

### (3) 미주부패방지협약에서의 내부고발자 보호

미주부패방지협약(Inter-American Convention Against Corruption)은 유엔 안전보장이 사회의 “정직성 및 공공윤리에 관한 워킹그룹” 설립을 위한 안보리 결의를 통해서 만들어졌다. 1994년 베네수엘라의 라파엘 칼데라 대통령은 반부패에 관한 국제 조약의 채택을 제안했고, 이 조약은 1994년 마이애미 미주 정상회의에서 승인되었다.<sup>18)</sup> 미주기구(OAS)의 주요 기관 중 하나이며, 사법문제의 자문기구 역할을 하는 미주사법위원회와 베네수엘라 정부는 1996년 미주기구 회원국들에 제출할 협약 최종문안을 작성했다. 동 협약은 신속하게 서명되어 1997년에 발효하였다. 동 협약의 내부고발자 보호에 관한 규정과 현재까지의 운영 관행들을 분석하여 내부고발자 보호를 위한 동 협약의 역할 및 기여한 바를 분석한다. “예방조치(Preventive Measures)”라는 제목의 협약 제3조는 내부고발자 보호를 위해 회원국의 국가입법 조치를 요구하고 있다.<sup>19)</sup>

협약이 신속히 비준되어 발효되었지만, 협약의 이행확보는 순조롭지 못하였다. 이런 이유는 협약 자체 모니터링 제도의 문제점과 모델법을 통한 국내입법을 유도하는 과정에서 회원국의 거부 및 국내입법을 행하는 국가에게 제공되는 지원책의 부족 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 미주기구는 2001년에 협약의 이행을 평가하는 모니터링 제도를 만들었으며, 2006년에 위원회는 동 협약 제3조(8)항을 검토하고 권고안을 발표하였으며, 그리고 2013년 위원회는 부패행위 신고 촉진 및 장려, 내부고발자 보호, 증인 보호를 위한 모델법을 만들었다. 모델법은 부패와 내부고발에 전념하기 위해 분야별 접근방법을 사용하였다.

17) Kafteranis, *supra* note 12, at 737.

18) *Id.*, at 741-42.

19) 미주부패방지협약 제3조 : 협약 제2조에 명시된 목적을 위해, 각 국가 당사자들은 다음을 제정, 유지 및 강화하기 위한 자체의 제도적 시스템 내에서 조치의 적용 가능성을 고려하기로 합의한다.(중략)

8. 자신의 헌법과 국내 법률체계의 기본원칙에 따라 신분보호를 포함한 부패행위를 성실하게 신고하는 공무원과 민간인을 보호하기 위한 제도

하지만 다른 국제기구와 마찬가지로 미주기구도 내부고발자 보호에 관한 단일 협약은 아직 채택되지 않았다.

#### (4) 국제노동기구(ILO)의 내부고발자 보호

국제노동기구(ILO)는 제1차 세계대전을 계기로 1919년 설립되었으며, 사회 정의를 통해 항구적인 평화를 정착시키는 것이 그 설립목적이다. 1946년 ILO는 국제연합(UN)의 첫 번째 전문 기관이 되었다. 노동자의 권리를 증진하고, 양질의 고용 기회를 장려하고, 사회적 보호를 강화하며, 노동과 관련된 문제에 대한 국제적인 논의를 촉진하는 것이 이 기구의 설립이유이다. ILO는 노동과 관련된 광범위한 임무를 수행하는 과정에서 내부고발자를 보호하기 위한 몇 가지 작업을 수행하여오고 있다. ILO는 내부고발 행위를 “고용주가 행한 불법, 불규칙, 위협 또는 비윤리적인 행위를 그 내부의 직원이나 전직 직원이 보고하는 것”으로 정의한다. 또한 1982년에 채택된 ILO 고용 종료에 관한 협약(Termination of Employment Convention)은 내부고발자 보호에 관한 몇 가지 기본원칙을 개괄적으로 규정하고 있다. 동 협약 제5조(c)는 “법률 또는 규정 위반 또는 관할 행정당국에 대한 상환 청구와 관련된 사용자의 고소 또는 소송에 참여”가 고용관계 해지의 타당한 해임 사유에 해당하지 않아야 한다고 규정하고 있다. 또한 동 협약 제9조에 따르면, 그러한 고용 종료에 대한 입증책임은 사업주 또는 고용주에게 있음을 규정하고, 하지만 고용과 관련이 있으나 고용 종료에 못 미치는 손해에 대해서는 동 협약에서 물적 관할 사항이 아니게 되는 등 이처럼 소극적이며 좁은 해석은 부패행위를 신고할지를 결정하는 노동자들은 자신들이 동 협약이 완전하게 보호되지 못한다는 결과를 충분히 예측할 수 있기에 내부고발자의 고발행위를 제한하는 결과에 이르게 된다.<sup>20)</sup>

이러한 ILO 규정에도 불구하고 많은 ILO 회원국의 내부고발자는 현실적으로 보호되지 않고 있다. ILO뿐만 아니라 다른 국제기구에서도 각 협약의 단편적 특성으로 인해 높은 수준의 보호를 보장할 수 없으며, 따라서 이러한 문제는 시급하게 논의되어야 하는 문제이다. 국제노동협약은 모든 종류의 심각한 위법행위를 내부 폭로하는 사람들을 보호해야 하며, 이는 설립목적에 비추어 보았을 때도 타당하다. 한편 ILO가 발표한 최근 보고서에서도 위와 유사한 주장이 제기되었는데, 동 보고서에서는 직장 내 내부고발자 보호를 보다 규범적인 작업으로 이루어져야 함을 결론으로 제시하고 있다.

20) Bjorn Fasterling & David Lewis, “How Can the Law Effectively Promote Public-Interest Whistleblowing?”, 153 Int'l Labour Rev. 71, 76-77 (2014).

### 3. 소결- 국제사회의 내부고발자 보호의 문제점

이상과 같이 내부고발자 보호를 위한 국제사회의 노력을 살펴보았다. 대부분 국제기구에서 내부고발자를 자체적으로 보호하기 위한 형태보다는 개별 조약의 목적을 위한 하나의 수단으로서의 내부고발자 보호가 이루어지고 있어 내부고발자 보호에는 미흡하다. 부패행위 신고를 활성화하기 위한 목적, 내부고발자 보호에 대한 문화적 이해를 촉진하는 결과물 생성을 위한 과정이 없는 등 결론적으로 내부고발자 보호가 수단화되어 있어 그러한 보호를 위한 발전적 방향으로의 모색이 필요하다. 따라서 이하에서는 내부고발자 보호를 위한 단일 국제협약의 필요성, 타당성 및 법적 근거에 대하여 논의를 하기로 한다.

## Ⅲ. 내부고발자 보호를 위한 단일국제협약의 필요성

### 1. 내부고발의 국제법적 보호

최근 몇 년간 내부고발 행위는 국제기구와 국제사회의 개인에 의해 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 법적 측면에서 보면 과거와 달리 내부고발에 다양한 정당성 및 타당성에 관한 이론을 형성하여 이에 대한 거부감은 현재는 없으며, 더욱 집중적으로 연구되고 있다. 국제법과 국제기구들은 이러한 법 개발에 중요한 역할을 하고 있다. 국제기구들은 주권국가들에게 법을 채택하고 내부고발의 법적 지위를 명확히 하도록 압력을 가하고 있다. 가령 유엔부패방지협약(UNCAC)은 보고 메커니즘과 보고 의향자 보호를 위한 요구사항을 구체적으로 정하고 있다.<sup>21)</sup> 또 국제노동기구(ILO)는 불법행위를 신고하는 근로자의 보호를 구체적으로 요구하는 절차를 두고 있다. 2009-2010년 금융위기 이후, 은행과 금융법 분야의 국제기관들도 내부고발을 고려하기 시작했다. 예를 들어, G20은 시장의 투명성과 공정성을 보장하기 위해 내부고발 문제에 대한 작업을 수행해 왔다. OECD는 이 문제의 선구자로서 내부고발자 보호를 위해 노력한다는 목표를 공유하고 있고, 세계은행 등 국제기구도 같은 방향으로 점진적으로 나아가고 있다.<sup>22)</sup>

앞서 언급한 국제기구의 노력에도 불구하고, 국제연합이나 유럽이사회(Council of Europe)와 같은 지역 기구의 내부고발이나 내부고발자 보호에 관한 단일 협약은 없다. 내부고발자 보호의 필요성은 정책제안 논문과 국제기구의 법적 문서에서 언급되었지만 관심을

21) United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), U.N. Doc. A/58/422 (Oct. 7, 2003), available at [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-14&chapter=18](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18)

22) Kafteranis, *supra note* 12, at 732.

받는 경우는 거의 없다. 일례로 국제협약인 유엔부패방지조약에서 내부고발은 부패를 탐지 하는데 도움이 되는 도구로만 여겨진다. 따라서 내부고발의 정의나 공개 경로와 같은 관련 문제를 명확히 하기 위해 내부고발에 관한 조약, 협약 또는 합의의 채택을 위해 국제사회는 노력해야 한다.<sup>23)</sup> 그러한 노력의 목표는 협약에 따라 내부고발과 내부고발자 보호를 위한 구체적인 규정을 마련하는 것이다. 내부고발 관련 국제협약은 각 국가들이 공통 표준에 합의하고 내부고발에 대한 통일적 접근방법을 채택할 것을 요구하고 있다.<sup>24)</sup>

내부고발자 보호를 다루는 국제협약은 1990년부터 시작된 반부패 운동의 영향을 많이 받았다.<sup>25)</sup> 부패를 방지하기 위해 성안된 많은 국제협약은 부패나 관련 범죄를 신고하는 사람들을 보호하기 위한 다양한 법적 장치를 협약 자체에 도입하였다. 또한 동 협약들은 각국의 입법부가 자국의 내부고발자에 대한 부분적 또는 완전한 보호를 위한 입법을 유도하여 조약의 국내적 실행을 시도하였다. 국가가 어떤 협약에 서명하여 체약국이 된다면, 해당 국가는 조약의 효력에 의해 자국이 입법한 것과 동일한 효력을 가지는 법안이 만들어진다. 부패를 고발하는 내부고발자에 대한 초기 단계 보호의 중요성에도 불구하고, 다양한 국제협약 간의 차이는 다양하고 복잡한 법 적용의 과정을 거치게 되었다. 즉 구체적으로 내부자보호를 위한 요건도 협약마다 달라, 이러한 이유로 인해 개별 국가의 입법 사항도 서로 다르게 형성되어 입법자체의 명확성이 상당히 퇴보하는 경향이 있다.

국제협약이 규정하고 있는 내부고발에 대한 중요한 차이점은 보호 가능한 내부고발자의 당사자 적격의 문제이다. 예를 들어 미주부패방지협약(Inter-American Convention Against Corruption)은 부패가 발생한 기관의 직원만 보호하는 것이 아니라 모든 시민을 보호하는 반면, 유럽민사법협약(The Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption) 제9 조는 부패와 관련된 불법행위를 신고하는 직원을 보호하기 위한 협약이므로 당사자만 보호하는 규정을 두고 있다. 또 다른 점은 이러한 내부고발을 접수하여 처리할 수 있는 수신당국의 범위에 관한 점이다. 예를 들어, 많은 협약들은 내부고발자가 관련 협약에 따라 보호를 받기 위해서는 처리 권한이 있는 당국에 보고해야 하는 요건을 가지고 있는 반면에 미주부패방지협약은 처리 권한이 있는 당국에 신고하는 제한을 두지 않고 대신에 공개적인 보고·신고도 허용하는 등 국제협약 간의 실질 및 절차 규정에 많은 차이를 나타내고 있다.<sup>26)</sup>

23) *Id.*, at 733.

24) *Id.*

25) Vaughn, *supra* note 1, at 239.

26) Robert G. Vaughn et al., "The Whistleblower Statute Prepared for the Organization of American States and the Global Legal Revolution Protecting Whistleblowers", 35 *Geo. Wash. Int'l L. Rev.* 857, 865 (2003).

## 2. 단일 내부자고발 협약의 필요성 및 법적 근거

### (1) 필요성

위의 국제사회의 내부고발자 제도의 분석은 국제법상 내부고발자의 보호가 단편적이며 다양한 국제기구는 내부고발자 보호를 위한 실질적이고 구체적인 대응책을 연구할 필요가 있다. 지금까지 국제사회에서 취한 조치들 중 일부는 성공적인 결과물을 도출한 것도 있다. 예를 들어 UNCAC는 어느 정도 성공적인 것으로 특징지어질 수 있다. 부패행위는 국경을 넘어 국제적인 수준으로 진화하고 있는 시점에 이에 대한 대응 역시 국제적인 수준으로 이루어져야 한다. 따라서 이러한 요청에 의해 각 국가들은 국제적인 부패를 근절하고 부패 범죄를 신고하는 내부고발자들에게 보호를 제공하기 위한 국제법적 수단을 만드는 과정을 중요하게 고려하고 있다. UNCAC의 성공을 고찰하면서, 내부고발자 보호에 관한 국제협약의 중요성을 깨닫게 되었으며, 또한 UNCAC를 통해서 부패를 방지하기 위한 다양한 지역 협약과 개별 국가의 입법을 유도하는 순기능을 하고 있다. 이러한 과정을 통해서 내부고발자 보호에 관한 국제협약이 만들어지면 지역이나 국가 차원에서 추가적인 내부고발자 보호법의 발전을 촉진할 것이다.<sup>27)</sup>

많은 국제법 학자들은 이미 내부고발자 보호를 위한 국제적 수준의 명확하고 구체적인 협약의 필요성을 강조하였다.<sup>28)</sup> 특히 ILO를 중심으로 국제노동협약이 불법행위를 신고하는 사람들을 보호해야 한다고 주장하며, 이러한 주장은 내부고발자의 희생이 다른 형태의 차별과 동일시되어야 한다는 사실에 근거를 두었다.<sup>29)</sup> 내부고발자 보호에 관한 국제적 협약은 국가 차원에서 당사국들의 협의를 통해서 내부고발자 보호를 위한 일련의 규칙을 만드는 것이다. 협약 성안을 위한 외교회의를 통해서 당사국들은 내부고발자에 대한 법적 문제뿐만 아니라 정치·사회·문화적 문제까지 논의하는 기회를 갖게 되며, 국가뿐만 아니라 지역적 차원의 내부고발에 대한 개념, 보호 방법 등에 관한 다양한 의견 및 견해가 제시된다. 가령 유럽연합의 예를 들자면, 최근 유럽연합법 위반 신고자 보호에 관한 지침이 채택된 프랑스나 독일과 같은 일부 국가에서 내부고발에 대한 일반인들의 비판적 견해를 통제하기 위해 동 지침을 채택한 것으로 평가되는데, 이는 내부고발에 대한 EU 차원의 인식 변화를 보여준다.<sup>30)</sup> 서로 다른 견해를 가진 국가들이 유익한 토론에 참여하도록 하는 것은 국제사회에 내부고발에 대한 다양한 견해들을 인식하고 적절한 균형을 가진 협약을 만들어 낼 가능

27) Kafteranis, *supra* note 12, at 734.

28) FASTERLING & LEWIS, *supra* note 20, at 90.

29) *Id.*

30) European Parliament and Council Directive No. 2019/1937 of 23 October 2019 on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law, 2020 O.J.(L 305/17), p. 1.

성이 크다.<sup>31)</sup>

또한 동 협약을 위한 국제적인 논의의 장은 내부고발과 관련하여 여전히 논의되고 있는 특정 이슈에 대한 문제점을 명확히 할 가능성이 있다. 논의되고 있는 문제에 대해 첫 번째로 시도되어야 할 것이 내부고발을 어떻게 정의하느냐이다. 현재 국제사회에서 내부고발의 일반적인 정의는 없고, 그리고 누구를 내부고발자로 특정할 것이냐 등에 대한 견해들도 제각각이므로 내부고발자의 정의를 내리는 것이 중요할 것이다. 이러한 내부고발의 정의를 내리는 과정에서 내부고발 관련 복잡한 다른 이슈들도 명확해질 것이다. 예를 들어 어떤 부패 행위를 고발하는 방법에 대한 논의는 내부고발 과정에서 가장 기본적이며 핵심적인 사안이다. 이러한 과정은 내부고발자가 누구에게 고발해야 하는지를 명확히 할 필요가 있으며, 무엇을 보고해야 하는가, 선의로 해야 하는가, 내부고발자에 대해 금전적인 보상을 해야 하는가 등 단일 국제협약의 준비과정에서 반드시 국가간 논의를 거쳐 결정해야 하는 문제들이다. 따라서 실질적인 관점에서 볼 때, 미래의 내부고발자에 대한 명확성과 안전을 보장하기 위해서는 협약 성안을 위한 외교회의를 통해 이러한 모든 질문에 답하는 과정을 거치게 될 것이다.

대부분의 국제조약이 그렇듯, 어려운 협상 과정을 거친 후 단일협약을 만들고 나면 협약의 이행 문제에 직면하게 된다. 내부고발자 보호를 위한 국제협약도 비슷한 문제에 놓일 가능성이 충분하다. 하지만 국제인권규약(International Covenants on Civil and Political Rights, "ICCPR")을 반추한다면 비교적 효과적인 집행을 보장하는 방법들을 찾을 수 있을 것이다. 그러한 방법 중 하나가 각국의 협약 준수 여부 및 국가 내부 논의를 점검하기 위해 협약 이행에 관한 조약 당사국의 의무적인 보고제도를 설치하는 것이다. 이런 국가보고를 통해서, 개별 국가는 협약의 실행을 위한 과정을 통제하는 관련 국제기구와 실효적인 이행을 위한 소통을 통해서 국제적인 차원의 해결책을 찾을 수도 있을 것이다. 또한 더 나은 결과를 얻기 위해 다른 집행 메커니즘을 고안할 수 있다. 예를 들어, 협약은 개인청원제도를 활용하여 특정 요건을 충족하는 경우에 개인이 직접 관련 국제기구를 상대로 자신의 문제에 대한 해결책을 요구할 수도 있게 하는 것이다. 또한 동 협약은 각 국가의 국내 법원에서 자신을 방어할 수 있는 합법적인 수단으로 사용될 수도 있다. 즉 협약을 기초로 하여 제기된 주장은 소송 과정에서 내부고발자 주장의 근거를 제시할 수 있고, 아울러 내부고발자 보호를 위한 비정부기구(NGO)의 주장 근거로도 사용될 수 있다.<sup>32)</sup> 물론 개별 국가의 헌법 등에 의해 국제조약의 국내적 효력이 결정되겠지만, 가령 국내법 체계에 따라서는 국제법이 구속력을 갖지 않을 수도 있지만, 협약에 비추어 관련 재판부가 입장을 재고하도록 설득할 수도 있을 것이다.<sup>33)</sup>

31) David Humphreys, "The Elusive Quest for a Global Forests Convention", 14 RECIEL 1, 2 (2005).

32) *Id.*

33) 예를 들어, 룩셈부르크 항소심 법원은 렉스리크 사건에서 내부고발자에 대한 재판의 선고에 있어 유

더 나아가 내부고발자 보호에 관한 국제협약의 채택은 내부고발에 대한 사회적·문화적 측면에서도 기여할 수 있다. 가령 동 협약의 채택은 국내적으로 내부고발에 대한 강력한 지지를 이끌 수 있는 수단이 될 수 있다. 내부고발은 학자, 관련 감독당국, 공무원, 시민들에 의해 긍정적인 측면과 부정적인 측면 여겨지는 복합적인 개념으로 파악될 수 있다. 협약의 채택은 지지 단체들이 내부고발이라는 이미지를 바꾸려고 시도할 수 있는 중요한 도구를 제공하여 여론에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 또한 내부고발자 보호를 위한 법안이 없는 국가에서는 동 협약이 국가의 법체화를 압박하는 근거가 될 것으로 보인다. 이와 마찬가지로, 관련 국내법을 가진 국가들도 협약으로 인해 관련법을 검토·정비하여 실효성 있는 국내법을 가지는 계기가 될 것이다.

내부고발자 보호에 관한 국제협약은 법적 측면뿐 아니라 사회 및 교육적 측면에서도 변화를 가져올 것이다. 내부고발은 어떤 국가에서는 부정적인 의미로 사용되는 경우가 있다.<sup>34)</sup> 유럽이사회(The Council of Europe)는 2014년 9월 보고서에는 “내부고발의 경우 독재와 같은 사회적, 정치적 상황으로 거슬러 올라가는 뿌리 깊은 문화적 태도가 있는데, 이는 당국에 의해 경멸당한 제보자들이 가지는 국가 불신의 결과이며, 이는 지극히 정상적이다.” 지적했다. 따라서 동 협약을 통해서 사람들을 교육하고 내부고발자가 특정한 상황, 특히 공익적 관점에서 중요한 인물이라는 것을 일깨워 주는 중요한 수단이 될 것이다. 따라서 내부고발 행위는 주목받게 될 것이며, 일반 시민들은 내부고발 행위가 공익적 차원에서 이루어진 것으로 이해할 것이다.

## (2) 내부자고발협약의 법적 타당성

### 1) 국제인권법

현시점에서 내부고발자 보호에 관한 협약 채택의 중요성과 시급성을 감안할 때 국제인권법이 이러한 구상의 근거가 될 수가 있다. 좀 더 구체적으로 보면, 서로 다른 국제협약에서 보호되는 표현의 자유에 대한 권리는 각 국가는 공익을 위한 내부고발자를 보호할 의무의 근거가 되며, 특히 내부고발자를 보복하는 조치에 대해서는 이러한 표현의 자유가 적극적으로 국가가 보호해야 하는 의무의 근거를 제시할 수 있다. 따라서 협약이 채택되면 국가는 표현의 자유에 대한 권리를 근거로 해서 내부고발자를 보호할 의무가 발생한다. 이러한 접근 방식의 장점은 내부고발자 보호를 위한 국내법을 가지고 있지 않은 국가에 대해서도 국

유럽인권협약(The European Convention of Human Rights)에 근거하여 판결을 하였다. 자세한 것은 Judgment of the Court of Appeal in the “Luxleaks” Case, LA JUSTICE : GRAND DUCHÉ DE LUXEMBOURG (Mar. 15, 2017), <https://justice.public.lu/fr/actualites/2017/03/arret-luxleaks-cour-appel.html>

34) Vaughn, *supra note 1*, at 253-54.

가의 보호를 발생하게 할 수 있으며, 이미 입법을 통해서 국내법을 가지는 국가에서도 표현의 자유와 내부고발권의 균형을 유지하기 위해 국제적 보호 수준에 적합한 기준을 제시하여 국가 스스로가 그 기준을 준수할 의무를 부여할 수 있다.<sup>35)</sup>

세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)과 시민적·정치적 권리에 관한 국제인권규약(ICCPR)은 표현의 자유를 보호하는 구체적인 규정을 두고 있다. 세계인권선언(UDHR)을 ‘법적으로 구속력이 있는 의무’로 채택하는 것을 목표로 한 ICCPR은 제19조(2)에서 표현의 자유에 대해 명시적으로 열거하고 있다. 따라서 내부고발 행위는 표현의 자유 아래 보호되어야 하는 행위이며, 이는 국제인권법에서 강력하게 뒷받침되어야 한다. 표현의 자유에 대한 권리뿐만 아니라, ICCPR이 보장하는 내부고발자와 관련된 그리고 ICCPR이 보장하는 다른 권리들도 살펴볼 필요가 있다. 자기 결정권, 차별로부터 보호받을 권리, 효과적인 구제를 받을 권리, 개인의 생명, 자유 및 안전권, 공정한 재판을 받을 권리, 사생활 보호, 사상의 자유, 양심, 종교와 의견의 자유, 공적인 일에 참여할 권리, 공공 서비스에 대한 접근권 등이 여기에 해당한다. 그럼에도 불구하고 ICCPR의 이행을 책임지고 있는 인권위원회(HRC)가 내부고발자 보호가 표현의 자유를 근거로 한다는 구체적인 의견을 공표한 적이 없으며, 이는 앞으로 구체적으로 추진되어야 할 사안임은 분명하다.

내부고발과 표현의 자유와의 연관성은 지역 기구 차원에서도 도입되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 유럽인권법원의 내부고발자 보호 관련 사건에서 그 적용 근거를 제10조와 표현의 자유에서 도출하고 있다. 스트라스부르 법원은 내부고발자가 자신이 당한 어떤 유형의 보복에 대해서 표현의 자유에 대한 보호를 주장하기 위해 충족해야 할 6가지 기준을 설정했다.<sup>36)</sup> 유럽에서 표현의 자유에 대한 권리는 유럽연합법(European Union Law)을 위반하는 행위를 신고하는 사람들의 보호에 관한 지침의 채택 과정에서 기본적인 근거를 제시해 주었다. 유럽연합은 동 지침을 채택함으로써 내부고발자 보호를 위한 핵심적인 법적 수단을 가지게 되었으며, 이는 근본적으로 표현의 자유에 대한 권리를 보호하는 방법으로 이루어져 있음을 알 수 있다.

## 2) 유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGPs)

유엔 기업과 인권 이행원칙(The United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, “UNGPs”)은 내부고발자 보호에 관한 협약의 법적 근거 및 동 협약의 채택의 필요성에 있어 중요한 근거를 제시할 수 있다. 2011년 유엔인권이사회는 만장일치로 UNGPs를 통과시켰다. 동 이행원칙은 보호, 존중, 및 구제라는 세 가지 축을 중심으로 기업

35) Kafteranis, *supra* note 12, at 753-54.

36) Bernadette Rainey et al., *Jacobs, White & Ovey: The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press(2017), p. 442.

의 인권문제를 다루고 있다.<sup>37)</sup> 즉, 국가는 기업의 인권침해로부터 국민을 보호할 법적 의무가 있고, 기업은 자신들의 활동으로 인해 인권침해가 일어나지 않도록 기업 활동 전반에 걸쳐 “인권실사(Due Diligence)”를 실시할 인권 존중의 책임이 있으며, 그리고 국가와 기업은 인권침해 피해자들이 적절한 구제를 받을 수 있도록 해야 한다는 것이다. UNGP 산하 기업들은 국제인권법안 및 국제노동기구(ILO)의 기본원칙 및 노동권리선언에 명시된 기본권에 관한 원칙에 따라 최소한 국제적으로 인정된 인권을 존중할 책임이 있다. 표현의 자유는 이러한 인권의 내용을 구성하며, 따라서 표현의 자유와 인권의 상호연관성으로 인해 내부고발자 보호를 인권 보장의 측면에서 접근한다면, UNGP는 내부고발을 장려하고 내부고발자를 보호해야 하는 결론에 도달한다.<sup>38)</sup>

UNGP는 국가와 기업이 다양한 시민, 정치, 경제, 사회, 문화적 권리를 보호할 의무를 부과한다. 이러한 권리는 광범위한 해석을 통해 발전되어 왔고, 지금은 좋은 통치, 반부패, 안전하고 깨끗한 환경에 대한 권리, 탈세와 같은 문제들로 구체화시켜 권리를 보호하고자 한다. UNGP에 의하면, 국가와 기업은 인권을 존중해야 하며, 국가와 기업은 국제적 의무와 활동이 이러한 목표를 준수하는지 스스로 확인해야 한다. 국가와 기업의 이러한 의무는 국가나 특정 기업뿐만 아니라 관련된 모든 사람들을 대상으로 하며, 따라서 이런 보호의 객체는 광범위하게 포섭될 수 있다. 국가와 기업은 인권 존중 및 준수해야 할 의무에 대한 실사, 소위 인권실사를 실시해야 할 의무를 지고 있다. 이러한 견지에서 내부고발자는 국가와 기업이 가진 의무를 준수하는데 필요한 중요한 도구의 역할을 할 수 있다. 국가와 기업은 인권실사에 따른 보고를 장려해야 하며, 내부고발자에 대한 보호를 통해 인권실사에 따른 보고의무를 준수할 수 있어야 한다. 또 내부고발자를 보호하면, 이해관계자 보호가 강화되며, 이는 시간과 노력을 들여서 하는 기업 및 국가의 전체 감사의 대안적 역할을 할 수 있다. 내부고발자는 국가와 기업뿐만 아니라 그들의 인권이 존중되지 않는다고 느끼는 사람들에게 중요한 조력자가 될 수 있을 것이다.<sup>39)</sup>

### 3. 내부고발자 보호를 위한 협약의 고려요소

#### (1) 국내입법조치

조약 당사국 간의 관계에서는 조약의 성실한 이행이 본질적인 문제이다. 즉 조약의 당사

37) 유엔사무총장의 특별대표는 인권, 다국적기업 및 일반 기업에 관한 주제로 다음과 같은 보고서를 제출하였다. Report: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, U.N. Doc. A/HRC/17/31, 12, 13 (Mar. 21, 2011).

38) Kafteranis, *supra* note 12, at 756-57.

39) *Id.*

국은 조약의 국내적 효력에 대하여 어떠한 태도를 취하고 있는지 간에 조약에서 규정하는 바를 성실하게 이행할 의무가 있다. 조약 당사국에 대하여 조약상 의무의 이행을 위하여 필요한 조치를 취할 의무를 부과하면서 그러한 조치 중 하나로 입법조치를 명시적으로 규정하여 국내 입법을 강조하는 것은 조약 이행의 문제에서 핵심적으로 고려해야 하는 경우이다. 이 경우에는 조치의 구체적인 내용이 당사국에 맡겨져 있으므로 이행법률을 준비하는 과정에서 당사국의 재량의 여지가 있을 수 있다. 하지만 이러한 재량의 범위를 가능한 범위에서 줄이고 이행법률의 실행을 확보하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이러한 견지에서 내부고발자 보호를 위한 국제협약은 유엔부패방지협약(UNCAC)의 관련 조문을 참조할 필요가 있다.

유엔부패방지협약 제65조 1항은 “각 당사국은 이 협약상 의무의 이행을 보장하기 위하여 자국 국내법의 기본원칙에 따라 입법적 및 행정적 조치를 포함하여 필요한 조치를 취한다.”고 규정하고 있다. 여기서 주의해서 보아야 할 것이 만약 입법조치와 그 밖의 조치를 ‘또는’으로 연결하고 있는 경우와 동 규정과 같이 입법조치와 그 밖의 조치를 ‘및’으로 연결하고 있는 경우는 조약의 이행측면에서 상당한 차이를 보인다. 조약의 자구에 따라 해석을 하면, ‘또는’의 경우는 어떠한 조치라도 이행이 가능하다면 입법조치가 반드시 요구되는 것은 아닌 것으로 볼 수 있고, ‘및’의 경우는 입법조치가 반드시 요구되는 것으로 볼 수 있다.<sup>40)</sup> 따라서 내부고발자 보호를 위한 국제협약의 성안 단계에서 이러한 논의를 충분히 하여 가급적 조약 실행의 측면을 고려해서 당사국의 국내적 입법조치를 이루는 방향으로 나아가야 할 것이다. 물론 당사국의 조약과 국내법 체계를 고려한 판단을 해야 할 것이다.

## (2) 국제인권법의 실효적 제도의 도입

국제인권규약(ICCPR)<sup>41)</sup>에서 이용하고 있는 다양한 제도를 도입한다면 비교적 효과적인 실행을 보장하는 방법들을 찾을 수 있을 것이다. 그러한 방법 중 하나로 ‘국가보고제도’를 시행하고 있는데, 각국의 협약 준수 여부 및 국가 내부 논의를 점검하기 위해 협약의 이행에 대해 개별 국가의 보고를 의무화하는 것이다. 이런 보고를 통해서, 개별 국가는 협약의 실행을 위한 과정을 통제하는 관련 국제기구와 실효적인 집행을 위한 소통을 통해서 국제적인 차원의 해결책을 찾을 수도 있을 것이다.

또한 협약의 효율적인 이행을 확보하기 위한 방안으로 다양한 이행 메커니즘의 도입을 고려할 필요가 있다. 가령, 협약은 ‘개인청원제도’를 활용하여 특정 요건을 충족하는 경우에

40) 도경욱, “입법조치를 통한 조약의 이행”, 『국제법학회논총』 제59권 2호, 대한국제법학회, 2014, 43면.

41) 국제인권규약은 1948년 12월 10일 채택된 세계인권선언의 내용을 구속력 있게 만들기 위해, 1966년 유엔이 채택한 국제협약이다. 1976년 9월 3일 발효되었다. 이 규약은 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)’과 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)’ 및 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서(B규약 선택의정서)’로 구성되어 있다.

개인이 직접 관련 국제기구를 상대로 자신의 문제에 대한 해결책을 요구할 수도 있게 하는 것이다. 그리고 동 협약은 각 국가의 국내 법원에서 자신을 방어할 수 있는 합법적인 수단으로 사용될 수도 있다. 즉 협약을 기초로 하여 제기된 주장은 소송 과정에서 내부고발자 주장의 근거를 제시할 수 있다. 물론 개별 국가의 헌법 등에 의해 국제 조약의 국내적 효력이 결정되겠지만, 즉 국내법 체계에 따라서는 국제법이 구속력을 갖지 않을 수도 있지만, 협약에 비추어 관련 재판부가 입장을 재고하도록 설득할 수도 있을 것이다. 더 나아가 권리 침해에 대하여 개인이 직접 감시기관에 통보하고, 협약 당사국들이 침해 사례에 대한 정보를 공유하도록 하는 내용과 침해 사례에 대한 조사 절차 등을 규정하며, 이러한 절차가 완전하지 못하다면, 국가에서 해당 권리의 침해가 발생하였을 때, 국내 법체계에서 제대로 다루지 못한 문제를 상설 위원회에 제소하여 판결을 받을 수 있도록 하는 제도를 적극적으로 도입하여 내부고발자 보호를 위한 국제협약의 실행을 확보하는 수단으로 사용할 필요가 있다.

#### IV. 결론

내부고발자의 문제는 국제법이 추구하는 국제적 공적 이익의 보호라는 측면에서 볼 때 그 관련성을 부인할 수 없다. 스노든 폭로와 같은 사건들을 보았을 때 한 국가 내에서 이루어진 내부고발이 국제적인 관심을 가지게 되었고, 이는 곧 국제법적 차원에서 논의가 이루어짐을 분명히 보여주며, 따라서 내부고발자의 보호를 위해서는 국제법이 역할을 해야 함을 증명하고 있다. 이러한 사건들은 국가, 지역, 국제적 차원에서 그들의 보호에 대해 격렬한 논쟁을 불러일으키며, 지금도 진행 중인 이러한 문제는 국가 및 지역의 차원을 넘어 국제 수준에서의 보호가 타당함을 강조하고 있다. 유엔과 여타 국제 및 지역 기구들이 중심이 되어 이러한 논의를 이어가고 있으며, 특히 국제기구들이 중요한 역할을 하고 있다. 현시점에서 내부고발자 보호를 위한 단일 국제협약의 채택으로의 방향성을 잡고 이러한 논의가 이루어져야 함을 강조하였다.

부패 척결의 필요성으로 인해 UNCAC에서는 내부고발자가 부패와 관련된 범죄를 고발할 때 내부고발자를 보호하는 규정을 두고 있다. 앞서 본 바와 같이, 내부고발자 보호와 관련한 논의는 UNCAC에서 상당한 진전이 있었지만, 여전히 실효적인 조치를 위해 고려해야 할 여지가 많다. 지금까지의 UNCAC를 통한 다양한 조치가 내부고발자를 효율적으로 보호하고 부패행위를 척결하는 과정에서 내부고발자 보호의 중요성은 반드시 필요함을 입증하는 결과물을 제시했다는 것은 주목할 만한 일이다. 국제법의 논의가 아니더라도, 세계적인 반부패 운동은 지역 조직과 개별 국가 정부에 관련 국내 입법을 유도하도록 하는 영향을

끼쳤다. 이는 내부고발자 보호에 관한 협약의 채택이 반부패 협약으로서 법적, 문화적, 또는 사회적 측면에서 긍정적인 결과를 가져올 수 있음을 보여준다.

아직 국내 입법을 이루지 못한 국가들은 동 협약을 통해서 관련법의 법제화를 고려할 것이며, 국내 입법을 한 국가들은 국제적인 논의로 만들어진 국제협약에 비추어 개별 국가들은 보호 기준을 비교·검토할 수 있을 것이다. 지금의 내부고발자에 대한 세계적인 운동은 국제적인 사건이 된 많은 폭로 스캔들 때문이며, 국제법이 이러한 내부고발을 다루기는 하지만, 현재의 국제법 시스템으로는 그러한 보호가 부분적이고 제한적이다. 새로운 협약의 도입은 위에서 언급한 바와 같이 내부고발자에 관한 규정을 더 명확하게 하고 향후 내부고발자에 대한 보호를 내부고발자 스스로에게 확신시키는 것을 포함하여 내부고발자의 국제적 보호에 많은 기여를 할 것이다. 내부고발자들은 그들이 소송에 연루되었을 때 이 특정한 국제법 체계를 참조할 수 있어야 하며, 이러한 현상은 공적 이익을 추구하게 될 것이다. 왜냐하면 동 국제협약의 성안은 내부고발자들을 보호하기 위한 유용한 도구가 될 것이며, 또한 내부고발에 대한 문화적 인식을 바꾸는 계기가 되어 내부고발자에 대한 보다 긍정적인 이미지를 만들 것이다.

## 참고문헌

- 도경욱, “입법조치를 통한 조약의 이행”, 『국제법학회논총』 제59권 2호, 대한국제법학회, 2014.
- 이건호, “내부고발자 보호제도에 관한 연구”, 『연구총서』9-265, 형사정책연구원, 2000.
- 정인섭, 『신국제법입문』, 박영사, 2016.
- 정성숙, “독일의 기업내부고발체계(Whistleblowing system)에 관한 고찰”, 『비교사법』 제26권 3호, 한국비교사법학회, 2019.
- Bernadette Rainey et al., *Jacobs, White & Ovey: The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2017.
- Bjorn FASTERLING & David Lewis, “How Can the Law Effectively Promote Public-Interest Whistleblowing?”, 153 *Int'l Labour Rev.* 71, 2014.
- David Humphreys, “The Elusive Quest for a Global Forests Convention”, 14 *RECIEL* 1, 2005.
- Dimitrios Kaferanis, “Coronavirus and the Whistleblower: The Missing Role of International Law”, *Geo. J. Int'l L.*(Apr. 14, 2020). available at <https://perma.cc/4KQ7-3FHT>
- Dimitrios Kaferanis, “The International Legal Framework on Whistle-Blowers: What More Should Be Done?”, 19 *Seattle J. Soc. Just.* 729, 2021.
- Filippo Spiezia, “How to improve cooperation between member states and European Union institutions so as to better ensure the protection of whistleblowers”, *ERA Forum* 12, 2011. 또는 DOI 10.1007/s12027-011-0230-z.
- Helen Lam & Mark Harcourt, “Whistle-Blowing in the Digital Era: Motives, Issues and Recommendation”, 34 *New Tech., Work & Emp.* 174, 2019.
- Robert G. Vaughn et al., “The Whistleblower Statute Prepared for the Organization of American States and the Global Legal Revolution Protecting Whistleblowers”, 35 *Geo. Wash. Int'l L. Rev.* 857, 2003.
- Robert G. Vaughn, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*, Edward Elgar, 2012.

투고일자 : 2021. 06. 07

수정일자 : 2021. 06. 15

게재일자 : 2021. 06. 30

<국문초록>

## 내부고발자 보호를 위한 단일 국제협약의 필요성

최 성 호

최근 몇 년간 내부고발 행위는 국제기구와 국제사회의 개인에 의해 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 법적 측면에서 보면 과거와 달리 내부고발에 다양한 정당성 및 타당성에 관한 이론을 형성하여 이에 대한 거부감은 현재는 없으며, 더욱 집중적으로 연구되고 있다. 국제법과 국제기구들은 이러한 법 개발에 중요한 역할을 하고 있다. 국제기구들은 주권국가들에게 법을 채택하고 내부고발의 법적 지위를 명확히 하도록 압력을 가하고 있다. 가령 ‘유엔 부패방지협약은 보고 메커니즘과 보고 의향자 보호를 위한 요구사항을 구체적으로 정하고 있다. 또 국제노동기구(ILO)는 불법행위를 신고하는 근로자의 보호를 구체적으로 요구하는 절차를 두고 있다

앞서 언급한 국제기구의 노력에도 불구하고, 국제연합(UN)이나 유럽연합(EU)과 같은 지역기구의 내부고발이나 내부고발자 보호에 관한 단일협약은 없다. 내부고발자 보호의 필요성은 정책제안 논문과 국제기구의 법적 문서에서 언급되지만 관심을 받는 경우는 거의 없다. 일례로 국제협약인 유엔 부패 조약에서 내부고발은 부패를 탐지하는 데 도움이 되는 도구로만 여겨진다. 따라서 내부고발의 정의나 공개 경로와 같은 관련 문제를 명확히 하기 위해 내부고발에 관한 조약, 협약 또는 합의의 채택을 위해 국제사회는 노력해야 한다. 그러한 노력의 목표는 협약에 따라 내부고발과 내부고발자 보호를 위한 구체적인 규정을 마련하는 것이다. 내부고발 관련 국제협약은 각 국가들이 공통 표준에 합의하고 내부고발에 대한 통일적인 접근방법을 채택할 것을 요구한다.

국제 연합이나 다른 국제기구에 의해 내부고발자 보호를 위한 단일협약이 만들어질 필요가 있다. 이러한 단일협약은 내부고발자들에게 법적 확실성을 제공하고 또한 내부고발에 대한 사회적·문화적 태도를 바꾸는 계기가 될 것이다. 따라서 이러한 관점을 견지하고 먼저 국제사회에서 부패방지를 위한 노력의 일환으로 내부고발제도의 운용측면을 고려하고, 그 다음 내부고발자를 보호하기 위한 국제기구와 개별 국가차원의 기존 노력을 소개하며, 끝으로 지금까지의 논의를 근거로 하여 내부고발자 보호를 위한 단일협약의 필요성 및 정당성을 제시하면서 끝맺음을 할 것이다.

주제어: 내부고발자, 내부고발, 부패행위, 단일국제협약, 유엔부패방지협약, 내부고발자 보호

