

# 내부고발자보호법 제정을 위한 기초연구\*

- 지방공무원의 인식조사를 중심으로 -

A Basic Study for Making the Whistleblower Protection Act

정 재 화 (Chung, Jae Hwa)\*\*

## ABSTRACT

As we know, every part of the Korean society is connected with the chain of corruption. Such phenomenon increases the social cost, decreases the international competition, and causes pain and despair of most innocent people, and it at last prevents the nation building.

First of all, the corruption must be swept off to promote the national development. And for this purpose the comprehensive, systematic, and enduring efforts and measures are to be needed. Of all the policy alternatives the protection of the whistleblower is most important to eradicate corruptions and to ensure public securities.

Thus this thesis is aimed to study the foreign cases and the attitude of local government employees to the Whistleblower Protection Act which are contributive to the feasible and effective act making.

\* 이 연구는 1998학년도 대진대학교 교내 학술연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

\*\* 대진대학교 행정학과 조교수(行·博)

## I. 서론

한국사회는 총체적인 부정부패의 위기 상황에 처해 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 부정부패 현상은 권력형 부정부패를 비롯하여 특정 분야에 한정되지 않고, 정도의 차이는 있지만 사회의 거의 모든 분야에서 나타나고 있다.

이러한 현상은 국제 사회에서도 한국이 부패한 나라로 알려지게 하였다. 1988년 국제 투명성 기구(TI)가 발표한 한국의 투명성지수는 4.2로서 아프리카의 짐바브웨와 함께 조사 대상 85개국 중 깨끗함의 순위가 43위였다.<sup>1)</sup> 미국의 투명성지수가 7.50, 아시아 지역의 경쟁국가로 볼 수 있는 대만이 5.30, 싱가포르가 9.10의 높은 투명성지수를 보이고 있음을 볼 때 우리의 부패 현주소를 짐작할 수 있을 것이다.

국제적으로도 부정 부패에 대한 관심이 고조되고 있다. 경제협력개발기구(OECD) 주도로 1999년 2월 15일 「해외뇌물방지협약」이 발효되면서 출범한 「반(反)부패 라운드」에 따라 각국의 부패방지 노력은 이제 국제 경쟁력을 위한 필수조건이 되었다.

지구촌 곳곳에서 부패에 대한 강력한 조치와 처벌이 내려지고 있다.<sup>2)</sup> 중국의 경우, 1999년 6월 7일 최고인민법원은 조직적으로 석유를 밀수한 광둥(廣東)성 잔장시 전직 시당서기 천둥칭 등 14명에게 사형을, 17명에게 무기징역을 선고했다. 천 전서기 등 6명은 선고 직후 사형이 집행됐다. 중국은 공무원의 고액 횡령 수뢰 등의 범죄에 대해서는 사형이나 종신형을 선고하고 공개 총살하는 경우도 많아 국제인권단체의 반발을 살 정도다.

싱가포르는 일찍이 1960년에 '부정부패방지법'을 제정해 공직자가 재산형성 과정을 설명하지 못하면 재산을 몰수할 수 있도록 했다. 총리 산하 '부패특별수사국(CTIB)'은 부패혐의 공무원을 영장 없이도 체포해 수사하는 막강한 권력을 갖고 있다. 홍콩은 공무원에게 파격적인 보수를 제공하는 대신 소액의 수뢰 독직사건이 생겨도 파면하고 있다.

캐나다는 1999년 5월말 돈세탁이 의심되는 금융거래와 국경을 넘는 대규모 자금이동에 대한 보고를 의무화한 '돈세탁방지법'을 제정했다. 스위스는 1996년 1월부터 타국정부와의 모든 계약서에 '돈 선물 특혜를 주고 받지 않는다'는 반(反)부패 조항을 넣도록 하고 있다.

미국은 1979년 제정된 연방선거운동법에 따라 100달러 이상의 정치현금은 자금 추적이 가능토록 투표로 기부하고 200달러 이상의 현금은 공개토록 했다. 영국에서는 부정부패 고발을 활성화하기 위해 내부고발자를 보호하는 '공공이익 폭로법'을 제정하여 1999년 7월 2일부터 시행하고 있다.

인도네시아는 국회가 중대한 부패사범을 사형에 처할 수 있도록 규정한 「반(反)부패법」을 1999년 7월 23일 가결했다고 AP통신은 전하고 있다. 이 법안은 여러 번 비리를 저지른 사람,

1) 독일 베를린에 소재한 비영리 민간기관으로서 범세계적인 부패 퇴치운동을 벌이고 있는 국제 투명성 기구(TI : Transparency International)는 부패를 '사익을 위해 공권력을 남용하는 것(Corruption is the misuse of public power for private benefits)'이라고 정의하고, 다국적 기업에 종사하는 기업인이나 IMD, DRI, Political Risk Services 등 국제컨설팅 기관 및 퍼팅겐대학을 통해 입수한 각종 정보를 기초로 한 국가별 청렴도지수(TI Corruption Perception Index)를 발표하고 있다. 1997년의 발표를 보면 한국이 52개국 중에서 투명성지수가 10점 만점에 평점 4.29로서 34위, 싱가포르가 투명성지수 8.66으로 9위, 덴마크가 9.94로서 1위를 기록하였다.

2) 동아일보. 1999. 7. 25. 참조

거액을 횡령한 사람, 국가위기나 재해사태를 이용해 축재한 사람 등을 사형에 처할 수 있도록 규정하고 있다.

이와 같이 세계 각국은 부정부패에 대한 강력한 조치를 마련하여 깨끗하고 투명한 사회를 만들기 위한 피나는 노력을 경주하고 있으나, 부패의 정도가 결코 가볍지 않은 우리 나라의 경우는 부정과 비리를 척결하기 위한 노력이 아직도 미온적인 수준에 머물러 있다.

소극적인 반부패정책으로 인하여 누적된 부정부패 때문에 사회적 비용이 증대되고 있다. 부패는 그 관련자 몇 명의 문제로 그치는 것이 아니라 그렇지 않아도 잘못된 분배구조 때문에 절망을 안고 살아가는 국민들에게 이중의 고통과 절망을 안겨주고 있다. IMF환란의 원인이 된 사건과 권력형 부정부패가 국민 모두에게 엄청난 사회비용(social cost)을 대신 물도록 함으로써 국가와 사회의 정상적인 발전을 가로막고 있다. 뿐만 아니라 사회통합을 저해하기도 한다. 새로운 천년의 사회통합은 지금까지 사회통합과는 다른 새로운 사회통합의 모습을 보여주게 될 것이다. 체제와 이념의 장벽을 뛰어넘게 될 21세기의 사회통합은 부패추방이 그 선결과제가 될 것으로 생각된다. 현재와 같은 부패구조하에서 생긴 국민 상호간의 불신으로는 진정한 사회통합을 이룰 수 없으며 새로운 도약을 위한 통합은 부정부패의 추방을 통하여 비로소 가능하다고 생각된다.

이와 같은 국내외적인 현실 인식을 통하여 보다 적극적이고 강력한 반부패정책과 그것을 뒷받침하기 위한 법률의 제정이 이루어져야 할 것이다. 부정부패를 억제하기 위한 차원에서 내부고발자 보호의 문제에 접근하였으며 내부고발자 보호를 위한 효과적 방안으로 법적인 장치를 살펴보고자 한다.

내부 고발자 보호법이 제정되어 시행되고 있는 나라의 사례를 살펴보고 우리 나라의 경우 그러한 법률이 입법화될 때 참고가 될 수 있도록 주체가 되는 공무원들의 내부 고발자 보호법에 대한 인식을 조사하였다. 경기도의 지방공무원을 대상으로 설문조사를 행하여, 내부고발자에 대한 공무원들의 생각과 가치를 파악하려고 하였다. 이는 아무리 훌륭한 제도나 법일지라도 현실의 인식이 부족한 경우 사문화 될 수 밖에 없다는 명제에 기하여 법률 제정시 공무원의 정서와 가치관이 반영되게 하기 위함이다.

## II. 내부고발자의 역할과 보호의 필요성

### 1. 내부고발자의 의미와 역할

내부고발자(whistleblower)란 한 집단에서 일어나고 있는 부정부패와 비리를 목격한 내부자가 사회를 향하여 그 범죄를 고발하고 폭로하는 사람을 말한다(박원순, 1966: 171). 이들은 사회공동체의 존립과 안정·변영을 위해 자신을 내던지는 정의감과 용기를 지닌 사람을 가리킨다. 결코 개인의 이익이나 욕망을 위해서만 하는 행위가 아닌 것이다.

내부고발은 공익적 행위이다. 내부고발은 조직이 불법, 사기나 사회에 유해한 비도덕적인 활동에 관여함으로써 공공의 불이익이 자신이 소속 근무하는 조직의 이익을 앞선다고 믿는 사람이 공개적으로 이를 밝히는 이타적 행위라는 것이다(Stewart, 1980: Mathews, 1988). 전적으로 이타적이고 공익적인 것은 아니고 사적인 문제에 관한 개인의 양심적 반향과 그 결과 빚어진

부당하고 억울한 사연의 공개 등을 포함시킬 수도 있다.

내부고발은 도덕적 행위이다(Stewart, 1980; Bowie, 1982). 내부고발은 개인의 양심적 판단, 전문직업적 윤리, 사회 일반에 대한 책임 등에 토대를 둔 윤리적 행위이다. 그러나 많은 사람들은 내부고발이 개인의 이익이나 욕망, 또는 복수의 목적을 위하여 이루어지고 있음을 부인하지 않는다(Ewing, 1977). 따라서 내부고발자가 지니고 있는 도덕적 양심의 문제에 따라 보호의 수준도 결정되어야 할 것이다.

내부고발은 내부자가 외부로 향하여 외치는 행위이다. 고발 당시 해당조직의 구성원이거나 또는 과거 어느 시점에 있어서 조직의 일원이었던 내부자(insider)-상대적으로 이렇다 할 힘(power)을 가지고 있지 않은 계층 - 가 하는 조직의 외부에 대한 밀고나 폭로 행위뿐만 아니라 조직의 비리에 대한 조직내부에서의 반대나 상관에 대한 항의와 거부 및 외부 공개 행위까지를 내부고발의 범위에 포함시키는 개념이다. 따라서 조직비리의 언론에 의한 폭로나 일반사회의 제삼자 또는 당사자에 의하여 행하여지는 개인적인 문제에 관한 고소 및 고발 행위와는 구별되며 사회 전체의 입장에서 볼 때 조직의 부패, 불법, 사기 또는 유해한 활동에 항거함으로써 공공의 안위를 우선 시하는 「옳고 바른 행위」에 대한 외부에의 외침이라고 할 수 있을 것이다.

내부자들은 불법, 비행, 관리상의 과오, 낭비, 공공의 건강이나 안전에 대한 내용을 누구보다도 잘 알고 있다. 「호루라기(whistle)」를 부는 사람들은 바로 「先公後私」의 논리에 따라 공익의 보호를 목적으로 이러한 비리를 공개하는 사람들이다(Dozier, 1985: 823-6). 이런 면에서 내부고발자는 바로 공익의 수호자 내지는 「깨끗한 정부」의 실현자와 같은 역할을 수행하는 사람들인 것이다.

그러나 자신이 속한 집단의 비리를 외부로 향하여 폭로하는 것이 쉽지 않음은 동서고금이 마찬가지이다. 그것은 한 조직의 내부규율을 어기는 배신적인 행동으로 간주되어 그 조직의 철저한 보복을 받게 마련이다. 그러나 이러한 정의로운 호루라기 소리가 들리지 않는 사회에서는 작은 집단들의 이기주의와 비리로 말미암아 그 사회공동체에서는 커다란 구멍이 뚫리게 마련이다. 따라서 사회 공공선을 확보하기 위하여 이들의 행위를 보호하는 것이 절대절명의 과제이다.

## 2. 내부고발자 보호의 필요성

내부의 비리에 대하여 외부에 호루라기를 부는 사람, 즉 내부고발자는 소속된 조직으로부터 자기 행위에 대한 보복을 당하게 되는 데 그 형태는 주로 해고나 차별적 대우로 요약된다. 따라서 내부고발자의 보호문제도 부당한 해고와 같은 차별적 대우의 개선을 중심으로 연구되어 왔다.

내부고발자의 보호는 공식사회의 도덕적 수준을 자기규제의 논리에 의하여 제고하는 의미를 갖는다(전종섭, 1988: 452~480; 김영중, 1988: 396~419). 따라서 공식사회의 윤리적 수준의 향상과 부패통제 문제에 관한 논의와 관련하여 국내외 많은 연구자들이 내부고발자 보호를 긍정적·적극적으로 검토하여 왔다

### (1) 부정부패의 방지

부패통제는 그 본질적 성격에 기인하는 많은 어려움이 있다. 부패는 무엇보다도 비밀성을 그 속성으로 한다. 비리의 내용은 극도로 통제되고 기만되는 까닭에 당사자나 내부 문제에 정통

한 소수를 빼면 외부에서 그것의 존재에 관한 구체적인 증거를 확보한다는 것은 많은 비용을 요구한다. 내부자의 고발은 부패에 관한 물증 제공뿐만 아니라 구체적 심증을 확신시켜주는 효과를 갖고 있다. 이것이 내부고발의 본질적 성격에 연유하는 부패 통제 대안으로서의 잇점이라고 하겠다(박홍식, 1993: 179).

한 사회나 국가의 발전은 여러 가지 요인에 따라 좌우될 수 있다. 발전의 정도를 좌우할 수 있는 요인 가운데서 가장 중요한 역할을 담당하고 있는 것이 공무원이라고 할 것이다. 따라서 공무원에 대한 높은 수준의 윤리의식과 책임의식이 강조되고 있다. 그러나 우리나라의 경우 「부패공화국」 또는 「총체적 부패」라는 부패상을 나타내는 부정적인 말 뒤에는 반드시 공무원의 부정부패가 꼬리표처럼 따라 나오게 마련이다. 높은 수준의 도덕성과 공직자로서의 책임성이 요구되고 있는 공직사회가 부정부패의 현장으로 인식되고 있는 것이 오늘날 우리의 현실이다. 얼마전 음주 운전자가 내미는 검은 돈을 받지 않은 교통경찰관이 상을 받고 우상화 되다시피 칭송받게 된 일은 공무원 사회의 비리가 얼마나 보편화되어 있는지를 알 수 있는 사례라고 할 수 있을 것이다.

어떤 여론조사에 따르면 “공무원 하면 가장 먼저 떠오르는 것”으로써 부정부패와 부조리를 가장 많이 지적하여 국민들에게 공직자의 부정 부패가 얼마나 심각하게 각인되어 있는지를 보여주고 있다. 특히 같은 조사에서는 응답자의 약 58.0%가 공무원 스스로의 개혁 실천의지가 약하다고 답변하여 문제의 심각성을 더해주고 있다(윤태범, 1994: 7).

우리 사회가 앓고 있는 부패라는 질병이 얼마나 심각한 정도에 이르렀는가를 점검해보고 그 치유방안을 모색해 보는 일이 얼마나 시급한 것인가를 인식할 필요가 있다. 그것은 부정부패 당사자 몇 명이 가져간 이익이 사회에 수십배 수백배의 비용과 고통을 초래한다는 것을 「한보부정대출 사건」, 「기아 사태」, 「PCS 사업체 선정」, 동 IMF환란을 초래한 원인이 되는 일련의 사건 뒤에는 공무원들의 비리가 도사려 있고 그러한 것이 경제위기를 초래했으며 그 여파로 수많은 국민들이 고통과 부담을 감내하지 않으면 안되는 결과를 가져오게 되었다. 이렇게 누적된 부정부패로 인한 사회적 비용이 증대되고 있음은 심각한 일이다.<sup>3)</sup>

이제 우리 나라는 정치, 경제, 사회, 행정, 교육, 문화 등 거의 모든 부문에 걸쳐 부정부패가 만연되어 있고, 이것의 추방을 위한 노력 없이는 어떤 국가목표도 존재할 수 없다는 절박한 경지에 와 있다고 생각된다. 이것은 부패 속에서 선거민주주의가 정착할 수 없으며, 부패 속에서 교육개혁이 성과를 거둘 수 없고, 어떤 부문의 목표도 부패된 제도적 틀 속에서는 제 목적을 달성할 수 없음을 의미한다.

이렇게 부패추방의 당위성이 제기되고 있으나 우리 나라의 부정부패는 “대한민국은 총체적 부패공화국이다”라는 말에서 함축되어 있듯이 어느 한 곳도 부패사슬에 연결되지 않은 곳을 찾아보기 어려운 정도로 이익이 있는 곳에 부패의 먹이 사슬이 체계적으로 연결되어 있기 때문에 간단히 해결될 수 없는 상황에 있다. 부패의 먹이사슬 속에서 한 개인의 양심적 행동이 목살당하고 그 개인은 아무도 모르게 매장당하기도 한다. 특히 정치, 경제, 행정의 삼자간 부패 네트워크는 정권의 교체에도 불구하고 전제해 있기 때문에 이것을 깨기 위한 노력도 개별적 행동으로는 깨뜨려지지 않고 네트워크에는 네트워크로 대결하여야 할 것이다. 즉 정치면 정치, 경제면

3) 70년대 말 인도와 터키는 부패비용이 GDP의 10%에 달했다고 함. 브라질은 7%, 파키스탄은 6%로 추정되기도 한다(1996. 11. 19. 중앙일보 참조).

경제 각 부문마다 부패감시체계가 마련되고 각 기관이 반부패 네트워크를 형성하여 종래의 네트워크에 맞서야 비로소 소기의 성과를 기대할 수 있다. 그것이 바로 내부고발자들이 담당하여야 할 역할이고 내부고발자가 본래의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 「보호」의 방패가 제대로 마련될 필요가 항존하고 있다 하겠다.

지금까지 정부가 추진해온 부패청산의 노력은 사정활동을 강화하는 방법에 국한되어 왔으나 새정부가 들어서면서 야당시절에 추진해 왔던 「부패 방지법」의 제정 등이 추진되는 등 반부패정책은 진일보하는 감이 없지 않다. 그러나 보다 강력하고 효과적인 반부패정책을 지속적으로 추진하기 위해서는 사정기관을 정비하고 정부의 규제를 과감히 줄이고 내부 고발자 보호를 위한 법령을 제정하는 등 보다 과감한 정책이 필요하다고 생각된다.

이러한 부패방지를 위한 적극적인 노력은 국제경쟁력 강화에도 큰 역할을 하게 될 것이다. 1997년의 반부패를 위한 「리마선언」에 이어 OECD를 중심으로 한 반부패라운드는 통상문제에 까지 영향을 미치게 되었다. 부패문제가 국제적으로 논의되게 된 배경에는 뇌물공여행위가 무역, 투자 등의 국제거래에 광범위하게 수반되고 있고 이러한 현상이 국제상거래상의 공정한 경쟁을 제한함으로써 궁극적으로는 국제무역 및 투자의 증진을 저해하고 있다는 여러 나라의 공통된 인식이 깔려 있다(방방위 행정실, 1997: 41).

OECD, WTO, IMF 등 많은 국제기구가 한층 가시적이고 구체적인 반부패운동을 전개하고 있고 부패발생빈도가 높은 나라에 대해서는 자금지원을 중단하겠다고 한다. 그렇게 되면 지금까지는 대형 부패사건을 단죄하는 나라들이 국제사회로부터 동정적 응원을 받기도 했지만 앞으로는 국제사회가 요구할 대가를 감내하여야 할 것이다. 따라서 부정부패가 끼치는 국제적·사회적 파장과 영향을 고려할 때 부정부패의 사후적발이나 처벌보다는 이를 사전에 방지하기 위한 체계적 노력을 기울이는 것이 필요하다고 생각한다(정취영, 1997: 18).

부정부패를 초기에 인지했을 때 그것이 확대되어 “호미로 막을 일을 가래로 막는 일”이 되지 않도록 하는 것도 그런 면에서 예방효과를 거둘 수 있다고 본다면 내부고발자의 초기 대응이 반드시 필요하고 그러한 역할을 수행하게 하기 위한 보호의 장치가 내부고발을 활성화하는 데 크게 기여할 것으로 생각된다. 그것은 내부고발의 풍토가 보편화되는 기능으로 연결되어 궁극적으로는 부패의 예방효과를 가져올 것으로 기대된다고 하겠다.

우리 나라의 공무원 부정부패는 앞서 언급한대로 체계적으로 이루어져서 부패행위의 적발 가능성이 더욱 낮아지고 절발된 경우에도 관대한 판결을 받은 것으로 나타나고 있다<sup>4)</sup>. 이렇듯 적발되기도 어렵고 적발된다 하여도 「숨방망이 처벌」을 받는데 그친다면 공무원의 부정부패는 영원히 근절되지 못하고 독버섯처럼 기승을 부릴 수밖에 없을 것이다. 따라서 공무원의 부정부패를 방지하기 위해서는 부패행위에 대하여 엄한 처벌이 가해져야 함은 물론이고 부패행위의 적발 가능성을 증가시킬 필요가 있다고 할 것이다.

그러나 체계적으로 이루어지고 있는 부패고리의 발견이 어려울뿐더러 개인적인 윤리의식에

4) 한 조사에 의하면 뇌물수수 혐의로 구속기소된 공무원 중 88% 정도가 1심 또는 항소심에서 집행유예나 선고유예로 풀려나고 있는 것으로 나타났다.(중앙일보, 94. 11. 18) 1심에서 실형을 선고받은 경우는 전체 조사대상 25.6%에 불과하고, 나머지는 집행유예(66.4%), 선고유예(5.6%) 등으로 나타나 공무원에 대한 선고형량이 지나치게 관대하다. 고위직 공무원의 경우에는 실형이 선고되어도 보석이나 특별사면 등의 형태로 풀려나는 일이 다반사여서 유전무죄, 무전유죄의 신조어를 만들어 내기도 했다.

근거하여 부패행위 자체를 거부하는 것이 현실적으로 어려운 측면이 많음에도 불구하고 부패행위 외의 개입을 거부할 수 있다하여도 소속조직에서 원만하게 조직생활을 계속하기가 사실상 매우 어렵다는 것이다. 때문에 소속조직에서 인정한 부패행위를 외부적으로 고발한다는 것은 개인적으로 큰 모험이라고 할 수 있다. 우리 나라의 몇 가지 사례를 보더라도 내부고발자는 공직생활의 유지는 고사하고 오히려 형사처벌의 대상이 되기도 하였던 것이 우리의 현실이었다. 현행 법률상으로 공직자는 부정과 비리에 대하여 고발할 의무가 있지만, 현실적으로 거의 이루어지지 않는 모순된 상황이 전개되고 있다. 따라서 이와 같은 양심적인 공직자에 대한 최소한의 보호가 이루어지지 않으면 안 되는 상황에 직면해 있다고 하겠다.

현실적으로 구조적 부정 부패의 속성상 적발이 어려울 뿐만 아니라 검찰이나 경찰에 의해서 수사되는 비리사건의 경우 대부분이 내부공직자나 관련자의 정보 제공에 의해 이루어진다는 점에서 내부고발에 대한 적극적인 보호의 필요성이 제기되고 있다. 부정부패, 비리사건의 경우 정확한 내용이나 정보의 수집이 어려운데 내부 고발자는 무엇보다도 사건의 여러 가지 내용에 대하여 비교적 소상히 알 수 있다는 점에서 내부고발자의 활용이 경제적이고 효율적인 통제수단의 역할을 할 수 있다. 이런 점에서도 내부 고발자는 적극 보호되어 제기능을 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

## (2) 공공안전의 확보

내부고발자를 불이익과 보복으로부터 우리 사회가 보호해주어야 하는 또 하나의 까닭은 부정과 비리의 연결고리로 인하여 야기되는 「국민의 생명과 재산의 위험」을 막아보자는 데 있다.

공공의 위험이라는 측면에서 보면, 오늘날의 시민들은 과거와는 다른 여러 가지 변수들에 의해 고도의 위험 하에 놓여 있다. 대형 구조물의 등장, 대량제조 가공식품 및 약품의 유통, 핵방사능의 유출, 환경오염 등이 여기에 해당된다. 이들은 모두 국민일반의 안전과 재산 뿐만 아니라 근로자의 건강을 순간적으로 한꺼번에 위협할 수 있는 것들이다. 거대하고 복잡한 사회일수록 위협의 정도는 높아지고 내부고발자의 위치와 역할은 크다고 하겠다(박홍식, 1996: 178~181).

1999년 여름에 발생한 경기도 화성군의 「씨랜드 화재참사사건」도 먹이사슬로 연결된 공무원의 「눈감아 주기」가 없었다면 엄청난 참사로 이어지지 않았을 것이다. 이 사건을 계기로 지방공무원의 개입과 압력 사실이 드러나자 내부고발제도의 확립을 요구하는 목소리가 높아지고 있다(대한매일, 1999. 7. 9).

우리의 기억에도 생생한 「삼풍백화점 붕괴」, 「성수대교 붕괴」, 「대구 도시가스 폭발」 등과 같은 대형사고는 산업사회로의 진전에 따라 언제든지 나타날 수 있는 문제이거니와 이러한 사고의 이면에는 부정과 비리, 부패와 야합의 구린내가 항존해 있는 것이다.

한 집단의 내부에서 벌어지는 이와 같은 부정·비리는 외부의 사람은 알 길이 없다. 부정과 비리체계는 은밀하게 진행되고 각종 이해관계 속에서 비밀스럽게 이루어져서 그 내용은 극도로 통제되고 위장되기 때문에 당사자나 내부문제에 정통한 소수들이 공식적 또는 제보형태의 고발을 하여주지 않는다면 외부에서 그것의 존재에 관한 구체적 증거를 확보한다는 것은 사실상 불가능하다. 그러나 내부자나 시민의 고발은 부패에 관한 물증제공 뿐만 아니라 구체적 심증의 기회 확대 등의 방법으로 「부패정보 본근」의 문제를 해결하여주는 극적인 효과를 갖고 있다(박

홍식, 1993: 178~179).

위험발생의 원인이 되는 부정과 비리를 가까이에서 지켜보고 있는 내부자는 전문적인 지식을 갖고 있는 사람들이기 때문에 공공의 안전을 위협하는 상황을 누구보다도 잘 예측할 수 있다. 따라서 그들이 내부고발자로서의 역할과 기능을 다하게 될 때 대형 재난의 원인을 사전에 제거할 수 있는 「예방」의 효과를 거둘 수 있으며 엄청난 재산상의 손실까지도 막을 수 있는 것이다. 국민의 안전과 건강을 지키고 막대한 재산손실을 없애기 위해 철저한 내부고발자의 보호가 이루어져야 하겠다.

### Ⅲ. 내부고발자 보호를 위한 장치

#### 1. 보호를 위한 기본사각

내부고발자 보호의 관점에서 고발행위를 고용관계의 문제에 국한할 것이냐 아니면 타인의 자유차원에서 접근할 것이냐 하는 2가지 시각이 존재할 수 있다(박홍식, 1992: 201-2).

첫째로, 개인권리보호의 입장에서 내부고발을 보는 점이다. 주로 법률관계 이론가와 실무가들이 보는 시각이라고 하겠다.

인간의 존엄성에 기초를 두고 「양심과 표현의 자유」에 큰 비중을 두고 있다. 인간의 존엄성에 바탕을 두고 양심과 표현의 자유를 보장하는데 많은 관심을 가지고 있다. 예컨대, 말린(Marlin, 1983)은 개인의 양심과 배치되는 묵종의 요구는 부당한 인간존엄의 파괴일 수 있다고 주장하고 있다. 개인의 권리보호를 강조하고 있는 사람들에게는 내부고발자를 법적보호나 구제권역 밖에 방치해 두는 것은 개인자유에 대한 중대한 위협으로 인식되고 있다.

둘째로, 공동체사회의 보호라는 입장에서 내부고발을 보는 점이다. 주로 공공문제와 사회현상 및 공익에 관한 연구를 하는 이론가들이 보는 시각이라고 하겠다. 내부고발을 공익적 사회현상으로 파악하며 내부고발자는 조직의 구성원이기 이전에 사회공동체의 일원이기 때문에 사회공동체의 일원으로서의 의무에서 벗어날 수 없다는 것이다. 공익을 추구하는 시민정신(full-time citizenship)의 실천은 민주 공동체의 보호를 위하여 반드시 필요한 것이기 때문에 내부고발자의 보호는 바로 공동체사회의 이익을 확보하는 차원에서 비롯되어야 한다는 입장인 것이다(Bowman, 1980: 19).

공익적 차원에서 내부고발자가 보호되어야 한다는 주장은 공동체사회의 이익이 조직의 이익에 우선한다고 보는 입장이다. 심지어는 내부고발의 소극적 보호에 그쳐서는 안되며 내부고발을 적극적으로 고무·장려해야 한다고 주장하는 사람도 있다(Marlin, 1983: 302). 내부고발이 공공의 이익과 공동보전 및 안전에 관한 한, 공동체사회에 대한 충성의 의무가 고용주의에 대한 충성의 의무를 상회한다고 보는 것이다. 이것은 삼풍백화점이나 성수대교의 부실공사 현장에서 일했던 사람이 공공의 안전을 위하여 공사의 부실한 시공을 고발했다라면 엄청난 참사를 미연에 방지할 수 있었을 것이라는 면에서 설득력이 있는 대목이다.

민주주의는 독재체제와는 달리 특정개인이거나 조직이 아닌 시민사회에 대한 충성을 요구하고 있다. 내부고발은 공공에 대한 심각한 위협으로부터 공동체사회를 보호하여 주는 행위라는 측면에서 그 실질적 가치와 중요성을 평가해야 한다. 내부고발자의 고발동기가 문제된다고 하더라도



라도 동기와 결과를 구분하여 그 결과가 긍정적이면 보호할 수 있다고 하겠다. 특히 공직에 종사하는 경우에는 넓은 의미에서 국가에 대한 충성의 의미가 포괄적으로 수용되어야 하기 때문에 더욱 그러하다고 할 것이다.

## 2. 사법적 보호의 장치

공익적 차원에서 내부고발자를 보호하는 수단 가운데서 법적인 장치가 마련되어 있다면 가장 확실하고 분명한 제도가 확립되어 있다고 할 것이다. 행정조직 내부에 있는 고발자 보호를 위한 제도는 제 1차적 목적이 관리개선이기 때문에 내부고발자를 보호하기 위한 장치로는 불충분하다고 하겠다<sup>5)</sup>. 그런 면에서 「내부고발자 보호」를 위한 공식적·제도적 장치가 반드시 필요하고, 그것은 법률규정에 의거해야 하는 것이다.

개인권리 보호의 입장에서나 공동체사회의 보호라는 입장에서 공히 「내부 고발자의 보호」가 절실하고, 효과적이고 실질적인 보호를 위해서는 내부고발의 보호 입법이 강하게 요구된다.

그러한 내부고발에 대한 사법적 입장은 대체로 세 가지로 나누어 생각할 수 있을 것이다(박홍식, 1992: 200). 첫째, 긍정적 시각이다. 내부 고발에 대한 법학자나 이론가들은 주로 법적 구제에 대한 긍정적 관심을 고수한다. 그들은 대체로 내부 고발의 범위를 넓게 규정하고, 고용인 개인의 권리 침해에 관한 구제를 강조한다(예컨대, Malin, 1983; Vaughn, 1982; Christiansen, 1975; Lindauer, 1975). 따라서 그들은 호루라기 부는 행위에 대한 고용인의 권리와 책임을 강조하며, 논의의 초점을 내부자의 공개적 비판, 항의, 거부 등으로 인한 부당한 해고로부터의 복직에 두고 있다(Ewing, 1977: 104).

둘째, 부정적인 견해이다. 이러한 입장은 소수이나(Malin, 1983: 310), 고용주로부터 보수를 받고 일하는 고용인들은 그러한 고용 관계에서 연유하는 특별한 의무를 부담하고 있다고 주장한다. 고용인은 조직의 규범에 따라 복종, 충성, 비밀의 유지라는 세 가지 주요한 의무를 부여받고 있다(James, 1980: 101). 따라서 고용주의 고발과 같은 행위는 결코 정당화 될 수 없다고 하겠다. 그러나 고용주의 활동이 범죄의 요건을 구성하는 경우는 그들이 더 이상 의무로 요구될 수 없다. 그와 같은 경우, 고용인의 의무 규범은 개인의 도덕적 양심이나 직업적 윤리의 하위 가치로서 거부될 수 있을 것이다.

셋째, 절충적 입장이다. 내부 고발의 보호는 고발자의 지위와 관련하여 판단하여야 한다고 주장한다. 내부 고발의 일반적인 금지나 보호는 정당하지 않다. 고용인들이라고 하더라도 보호 결정에 있어서 모두 똑같은 범주에 넣어 다루어서는 곤란하다. 예컨대, 중간 관리자들은 하위 근로자들보다 조직에 대한 보다 높은 충성의 의무를 가지고 있다고 본다. 따라서 하위직의 내부 고발은 보다 정당화 된다고 하겠다.

「내부고발자 보호에 관한 법」은 「양심과 표현의 자유」를 보장하기 위한 법이어야 한다. 이 사회의 부정부패 구조에 대하여 항거하는 사람에게 부정행위에 가담하라고 강요하는 것은 양심의 자유를 유린하는 것이다. 때로는 부정부패의 힘이 양심의 힘보다 강하여 눈앞에 확실한

5) 공식적으로는 고충처리제도, 핫라인, 옴부즈만 제도가 있으며 비공식적으로는 비공식집단의 활동과 자율적 윤리강령의 채택 등이 있다.

증거를 들이대지 않으면 결코 수그러들지 않고 역공하는 경우도 있다. 그렇기 때문에 양심적인 개인이 내부의 확실한 증거를 확보하여 제보하지 않는 한 이들을 적발하고 처벌하는 일은 어려워 질 수 있다. 조직 내부적 부정부패는 단순한 결의나 일시적인 투쟁에 의해서는 퇴치하기 어려운 것이다. 따라서 우리는 소중한 양심적인 개인을 비참한 희생양으로 방치하지 않고 공직자의 부정부패를 과감히 척결하기 위해서 적극적이고 긍정적인 시각에서 보다 강력한 법률을 제정하는 것이 바람직하다.

사회공동체의 질서를 유지하고 공공의 이익을 증진하기 위하여 내부 비리를 제보 또는 공개하는 경우 이를 적극적으로 보호하는 것을 목적으로 하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 법률의 적용대상을 넓히고 내부자의 성실의무, 신변보호, 신분보장과 함께 제보자 책임의 감면과 포상의 영역까지를 포함하는 법안이 필요할 것이다.

이런 면에서 내부고발에 대한 사법적 입장 중에서 부정적인 견해와 절충적인 입장은 설득력이 약하며, 내부고발자의 적극적인 보호를 위한 입법을 통하여 깨끗한 사회, 정의가 살아 숨쉬는 양심적인 사회, 공공의 이익이 개인의 이익에 우선하는 편안한 사회를 실현할 수 있을 것이다.

## IV. 내부 고발자 보호법의 사례

### 1. 헌법에서의 포괄적 보호

내부 고발자의 보호를 위한 가장 중요한 근거는 헌법이다. 미국 연방 헌법 수정 제 1조(the first amendment)는 고용인이 고용주로부터 부당한 제재를 받지 않고 폭로를 할 수 있는 실질적 권리에 관하여 별개의 두 가지 근거를 제공하고 있다. 그 하나는 「표현의 자유(Freedom of Speech)」와 「청원의 권리(Right to Petition)」이다. 또 다른 하나는 헌법에 의한 권리의 실질적인 보장 규정의 반사적인 해석 결과로부터 나온다. 반 폭로를 규정하고 있는 연방 및 주 법률의 표현이 애매하거나 적용범위가 지나치게 넓은 경우, 정부 고용인 폭로 행위로부터 해고와 같은 불이익 처분을 받지 않는다는 헌법적 체계의 원리이다. 내부 고발자에 대한 보호는 주로 수정 제 1조에 의한 보호의 이익과 조직의 능률적 운영의 이익 사이의 궁극적 변형을 요구한다고 할 것이다(박홍식, 1992: 204).

미국 연방헌법 수정 제 1조에 의한 내부 고발자의 권리보호에 관하여 좀더 자세히 설명하면, 첫째는 「표현의 자유」의 적용에 의한 것이다. 그러한 자유의 헌법적 보장에 기초하여 고용인은 고용주에 대하여 비평할 수 있는 권리를 향유한다. 그러나 내부 고용인의 「표현의 자유」는 수행 업무나 직업의 성격, 환경 등에 따라 제한될 수 있다. 고용주의 이익이 고용인의 표현의 이익을 상회하는 경우에 그러하다. 하지만 구체적으로 어떤 상황에 해당되는지, 일반적 기준이 제시되거나 합의에 도달한 바는 없다. 다만 재판부의 다양한 판례를 통하여 내부자의 「표현의 자유」를 제한하는 조직의 특수 이익을 유추할 수 있는 바, 그것은 ① 비밀유지의 필요성이 있는 문제, ② 동료간의 단결이나 내부질서를 무너뜨리는 행위, ③ 해당 문제의 제기에 자격이 없는 경우로써 선험적 기준으로 인정하고 있다(Lindauer, 1975: 533~8). 고용주가 이와 같은 조직의 이익을 확실하게 입증하지 못하는 경우, 재판부는 고용인에 대한 해고와 같은 징계와 불이익을 인정하지 않는다.

둘째는 「청원의 권리」에 의한 것이다. 연방정부안의 상급기관과 감독기관, 의회에 대하여 청원의 형태로 하는 폭로의 경우, 내부자는 연방헌법 수정 제 1조의 「청원의 권리」의 적절한 원용을 통하여 보호를 받을 수 있다.

이러한 보호의 범위는 뉴스미디어나 일반 대중에 대하여 하는 고발과 폭로에 비해 훨씬 넓다고 하겠으나 내부고발에 대한 헌법 수정 제 1조의 권리 보호 범위는 아직 분명하게 설정되어 있지 않은 실정이다(Lindauer, 1975: 538).

셋째는 내부 고발자의 실질적 권리 보호를 위한 「애매하거나 지나치게 광범위한(vague or overbroad) 규정」으로부터의 보호이다. 연방 공무원이 폭로해서는 안되는 규정이 모호하거나 과도하게 범위가 넓은 경우, 조직의 보복으로부터 헌법적 보호를 받을 수 있다. 「애매한 법령(a vague statute)」은 그 내용이 애매하여 내부자의 행위가 그 법령에 의하여 금지 또는 제한되고 있는지의 여부를 판단하기 어렵다는데 문제가 있다. 「지나치게 광범위한 법령(an overbroad statute)」도 내용상 명백히 금지되고 있다고 할지라도 조직의 보복과 제재로부터 내부자 개인의 폭로행위가 보호받을 수 있는지 없는지 문제가 된다.

이와 같은 문제가 제기되어 실제로 위헌판결이 내려진 경우가 있다. 예를 들면, 두 명의 밀워키(Milwaukee) 경찰관들이 보수 문제와 관련한 비판적인 입장을 편지로 시당국에 알리고 노동조합의 게시판을 통하여 공개하였던 사례에 대하여 밀워키 경찰국은 그들의 행위가 「경찰의 품위에 어긋나고 경찰 서비스에 유해한 행위」의 금지 규정에 대한 위반이라고하여 징계를 결정하였다. 그에 대하여 재판부는 경찰 규정의 범위가 지나치게 애매하여, 공무원의 표현 활동에 대한 그것의 확장 적용 가능성의 이유를 들어, 그러한 보복 결정이 「표현의 자유」를 위헌적으로 방해한다고 판결하고 있다(Lindauer, 1975: 542-3).

이처럼 선언적·포괄적 의미를 함축하고 있는 헌법의 규정이 내부 고발자를 보호하는 방파제로서의 구실을 하고 있으나, 구체적이고 충분한 보호를 위해서는 헌법적 의미를 유추해석하여 힘있는 측이 자의적으로 판단할 소지가 있는 헌법만으로는 철저한 보호에 문제가 있을 수 있다.

## 2. 법률에서의 개별적 보호

### (1) 미국의 입법례

연방차원에서는 1978년 공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act)의 제정으로 감찰국(Office of Inspector General)이 내각수준의 각 기관에 설치됨으로써 연방정부 안에서 합법적으로 내부 고발제도가 시작되었다. 1981년에는 연방정부의 자체통제, 낭비, 관리부실, 부패 등을 척결하기 위하여 설립한 기관 관계위원회(interagency committee)는 내부고발의 정착 계기가 되었다. 1989년에 제정·공포된 내부 고발자 보호법(Wistleblower Protection Act)은 연방정부안의 부정부패와 비리를 폭로·고발하는 공무원을 실질적으로 보호하는 내용을 함축하고 있다. 그러나 연방차원에서 민간부문의 직원까지를 보호 대상으로 하는 일반적 보호법은 그 필요성이 계속하여 제기되고 있음에도 불구하고 아직 제정되지 않고 있다(Boyle, 1990: 821).

두 가지 법률의 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 공무원제도개혁법의 경우 실적주의에 위배되는 사항과 연방공무원들의 권리 보호와 내부 고발자에 대한 보복의 감시 및 제재의 권한을

실적제도 보호위원회(Merit System Protection Board)에서 갖고 그 산하기관인 특별조사국(Office of the Special Counsel)은 내부고발의 내용과 고발자에 가해지는 조직의 보복을 조사하는 실질적 임무를 담당한다. 이 법은 조직내부의 비리는 누구보다도 내부인에 의하여 잘 파악되고 통제될 수 있다는 기본적인 논리에 근거하고 있으며, 고발내용이나 합리적인 근거를 조사하고 내부 고발자를 보호할 수 있는 조치를 취하는 것을 주요내용으로 한다. 내부고발자의 신분은 철저히 비밀로 하며, 합리적인 근거에 의한 내부고발 행위에 대해서는 행정기관으로부터 어떠한 보복도 받지 않도록 조치한다. 그러나 사실과 다른 내부고발로 인하여 발생한 민사상의 손해나 피해에 대해서는 내부고발자가 책임지도록 규정하고 있다. 그러나 이 법은 개혁입법자의 처음 기대와는 달리 내부고발자들에 대한 행정부의 탄압수단으로서의 역할을 하고 있다거나 보호규정이 너무 부족하다는 비판을 받아 왔으며, 실제로 조직의 보복에 대한 입증책임은 내부 고발자에게 있었기 때문에 입증책임에 실패하는 많은 내부 고발자들의 보호에 한계가 있었다(박홍식, 1993: 1990).

내부고발자보호법의 경우는 공무원제도개혁법을 수정·보완한 것으로써, 종전의 실적제도보호위원회 소속의 특별조사국을 행정부 내의 독립적 기관으로 설치·운영할 것을 규정하고 있으며 내부 고발자를 실질적으로 보호하기 위한 구체적인 절차조항을 마련했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이 법은 연방정부 공무원들의 권리보호의 보장과 향상, 정부기관의 보복으로부터 내부 고발자들의 보호, 정부내의 부정부패를 제거하기 위함이 목적이며 의미있고 정당한 내용의 경우에는 모든 내부고발을 보호한다는 것을 분명히 하고 있다. 종전에 있었던 특별조사국의 권력남용을 견제하고 내부고발자의 권익을 보호하기 위한 많은 조항을 두고 있다. 특히 법적인 동기검증이나 입증부담을 대폭 완화하여 내부 고발자를 실질적으로 보호하기 위한 기틀을 마련하였다.

주정부의 경우에는 미시간주에서 1981년에 「미시간 내부고발자보호법(Michigan Whistle-blower's Protection Act)」이 입법화 되어 내부고발에 대한 최초의 일반적 보호 노력으로써 중요한 의미를 갖게 되었다. 이 법은 고용주의 법령의 위반 또는 위반혐의를 보고하거나 알리려고 하는 내부고용인에 대하여 고용주가 보복을 하는 것을 금지하고 있다. 보복하는 경우 고용주는 고용인의 권리회복과 실제 발생한 손해와 고통, 변호사 비용까지 부담하여야 한다. 물론 이러한 경우 고용인은 보복을 받았거나 그 시도가 있었음을 납득할만한 증거를 갖추어야 한다. 미시간 법에 있어서 법령 또는 보통법에 의하여 비밀의 대상이 되고 있는 정보의 폭로는 보호의 대상에서 제외된다. 이 법이 내부고용인들이 호루라기를 불기 전에 먼저 내부 채널을 이용하여야 한다는 등의 조항을 포함하고 있지 않음으로써 고용주들이 자신의 위반행위를 시정할 기회를 주지 않고 있는 점이 문제점으로 지적될 수 있다(Marlin, 1983: 305~7).

코네티컷주의 경우 내부고발의 일반적 보호를 제공하는 유사한 법령은 1982년에 제정하였다. 이 법도 법규의 위반 또는 그러한 의심을 구두 또는 서면으로 공공기관에 보고하였다는 것을 이유로 하는 고용인의 해고를 금지하고 있다. 주와 자치단체의 법령과 규칙을 효과적으로 집행하려는 목적을 달성하기 위하여 고용자의 참여를 고려한 입법의도가 기저에 깔려 있다. 따라서 내부고발자의 고발동기의 도덕성이나 신의보다는 고발내용의 정확성여부에 보다 많은 관심이 집중되어 있다고 볼 수 있다(Malin, 1983: 307).

일리노이주의 경우, 「내부고발자보호법(Whistle Blower Protection Act)」이 1990년에 제

정되었고 신분보장과 보복적 행위의 금지가 명시되어 있다. 고용인의 폭로를 법률에서 특별히 금지하고 있지 않다면 고용인은 법·규정·규칙의 위반, 관리상의 잘못, 예산의 낭비, 권한의 남용, 공공의 위함 등이 현실적으로 존재한다는 믿음을 갖고 폭로하는 경우 신분의 보장을 받게 하고 있다. 폭로 또는 폭로와 관계되는 문제를 조사중인 경우 폭로를 이유로 고용인에 대하여 견책, 청직, 해고, 강등, 승진의 거부, 전보 등의 인사상의 보복적 행동을 할 수 없도록 규정하고 있다(박홍식, 1993: 180).

이 밖에도 많은 주정부들이 내부 고발자를 보호하기 위한 특별법을 두고 있는 것은 내부자의 호루라기 소리에 보다 폭넓은 보호를 제공하고자 하는 목적을 가지고 있다. 대체로 이러한 법률들은 내부고발의 신분보장과 그들에 대한 보복을 막는데 초점을 두고 있다.

다음으로는 법률의 단편적 조항에 의한 내부 고발자 보호의 경우이다. 여기에 해당되는 법률로는 「민권법(Civil Rights Acts, 1964)」, 「국가노동 관계법(National Labor Relations Acts, 1976)」, 「공정근로기준법(Fair Labor Standards Acts, 1976)」, 「연령차별금지법(Age Discrimination Act)」 등이다. 구체적 내용과 적용의 범위에 있어서는 다소의 차이가 있으나, 이러한 법률들은 모두 이들 법의 위반에 관하여 신고하거나 또는 증언하는 고용인들에 대하여 고용주가 보복적 행위를 하는 것을 금지하는 조항을 두고 있다. 대체로 그러한 경향은 공공정책의 효과적 집행수단의 보완적 확보를 위한 것이라고 하겠다(박홍식, 1992: 207~208).

내부 고발에 대한 반보복 조항들은 고용과 무관한 다른 법령들에서도 찾아 볼 수 있지만<sup>6)</sup>, 공히 내부 고발의 보호에 대한 개별적 법령에 의한 접근 방법은 그 효과가 매우 제한된다. 개별 법령상의 단편적인 반보복적 조항들은 그 본래 목적이 내부 고발의 보호에 있는 것이 아니어서, 일반적 보호의 대안이 될 수는 없다고 할 것이다(Malin, 1984: 304). 현실적으로 이러한 법률들은 해고나 차별을 방지하지도 못하였고, 벌금도 보잘 것이 없어 집행이 효과적이지 못하다는 평가를 받고 있다. 그러한 법률이나 규정들은 불법 또는 부당한 사실의 보고, 공개에 관한 의무 조항을 둬으로써 직·간접적으로 내부 고발자의 보호를 시도하고는 있으나, 법규의 형식적 존재만으로는 부족하고 그들이 효과적이기 위하여 보고하여야 하는 의무 조항들이 구체적이고 강제적이어야 한다(Bok, 1980). 임의 선택적이거나 권고적인 것은 내부 고발자의 보호를 위하여 적절하지 않다고 하겠다.

## (2) 대만의 입법례

대만의 경우 내부고발의 범위를 확대하고, 고발의 내용을 구체화한 고발자에 대한 포상과 보호에 관한 법률을 입법화 하였다(박홍식, 1993: 181~2).

6) 내부 고발에 대한 반보복 조항들은 고용과 무관한 여타 법령들에서 있어서도 찾아볼 수 있다. 예컨대, 「안전 음료수법(Safe Drinking Water Act, 1976)」, 「연방수질오염통제법(Federal Water Pollution Control Act, 1976)」, 「유독물질통제법(Toxic Substances Control Act, 1976)」, 「고형폐기물처리법(Solid Waste Disposal Act, 1976)」, 「대기청정법(Clean Air Act, 1977)」, 「에너지재조직법(Energy Reorganization Act, 1974)」 등이 그러한 것들이다. 「유독물질통제법」의 경우, 화학물질을 생산하는 회사들은 건강 또는 환경에 실질적인 위험을 제기하는 화학물질을 보고하도록 자신들의 내부 고용인들이나 임원들에게 적극적으로 교육할 것을 요구하고 있다.

1979년에 제정·공포된 「장려보호검거탐오독직관법(獎勵保護檢舉貪污職官法)」이 그것이다. 全文 14條의 이 행정원령은 부정부패를 고발하는 사람을 장려 또는 보호하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 공무원이나 민간인은 부정부패를 고발하였을 때, 이 법령의 규정에 따라 상금을 받을 수 있다. 예를 들어, 구법의 「戡亂時期貪污治罪條例」(1963) 제4조-7조에 해당하는 범죄(예컨대, 공공재산을 침해하거나 파는 행위)나 밀수를 다루는 「懲治走私條例」의 제7조-9조 등에 해당하는 범죄의 고발은 대만 화폐 30萬元(한국의 약 990만원에 해당) 이하의 상금을 받는다. 만약 고발하는 사람이 복수인 경우는 원칙적으로 그 상금은 평균적으로 배분하며, 고발의 선후에 따라 차등을 두고 있다(제4조). 고발에 대한 상금의 지급은 법무부 조사과의 심의를 거쳐(제6조), 유죄 판결이 난 후이다(제5조). 본인이 자수하거나, 타인의 부정부패 사항을 고발하면, 법에 따라서 형을 감면 받고 면제받을 수도 있다(제8조). 고발받은 기관은 고발자의 이름, 나이, 원적, 주소 등을 비밀로 보장하여야 하고(제10조), 치안기관은 고발자의 신변 안전을 보호하며, 고발자에 대한 위협이나 협박의 불법 행위가 발생하면 검찰 기관에 이송하고 수사하도록 하고 있다(제12조).

「당근의 논리」에 바탕을 두고 있는 이 법령은 대체로 부패 방지에 성공적이었다는 평가를 받고 있다. 구체적인 사례의 하나는 「불법적인 농경지 용도변경에 의한 골프장 건설 폭로사건」(1992)이라고 하겠다. 국가 법률사무소의 조사담당 검사와 부패 고발자에 대한 고위층으로부터의 온갖 압력과 회유는 부패 통제의 한계로써 대만에서 크게 사회 문제화 되었다.

### (3) 싱가포르의 입법예

싱가포르의 경우는 동남아 국가 또는 개발도상국가 중에서 상대적으로 부패 통제에 있어서 성공적인 사례로 평가받고 있는 바, 그것은 일찍이 1960년에 제정·공포된 특별법 형태의 「부패 방지법(Prevention of Corruption Act)」에 단편적 조항으로 삽입되어 있는 내부고발의 보호 규정에 연유되었다고 볼 수도 있을 것이다. 관료적 부패(제12조)나 정치적 부패(제11조) 모두를 그 대상으로 하여 보다 효과적인 부패 방지를 그 목적으로 하고 있는 이 법은 全文 35條로, 이러한 목적의 구체화를 위한 많은 규정들과 더불어, 「제보자의 보호(protection of informers)」를 위한 규정을 두고 있다(제34조). 그 내용을 보다 구체적으로 보면, 제보자가 누구이든 그의 이름 또는 주소를 밝히거나 또는 그가 누구인지 알게 되는 결과를 낼 수도 있는 진술은 할 수 없다(제34조 제1항). 만일 민사 또는 형사 소송에 있어서 증거나 또는 조사하여야 할 어떤 책, 기록 또는 문서들이 제보자의 이름을 담고 있거나 또는 동일한 결과를 낼 수 있다면, 제보자 보호의 필요가 있는 한, 소송 진행에 앞서 법원은 모든 조치를 강구하여야 한다(제34조 제2항). 그러나 만일 당해 사건의 충분한 조사 후에 법원이 제보자 고발이 허위나 무고이며, 이것이 재판에서 크게 영향을 미칠 것이라는 의견을 가지고 있다면, 또는 다른 어떤 소송에서 법원이 제보자의 공개 없이는 당사자들 사이에 충분히 정의가 완성될 수 없다는 의견을 가지고 있는 경우는 예외가 인정된다(제34조 제3항).

이러한 방법에 의한 익명의 제보자 보호는 적지 않다. 그러나 내부고발의 보호에 관한 특별법과는 달리, 제보자 보호의 초점을 내부자 보호보다는 「부패방지법」의 효과적 집행에 두고 있다고 하겠다.

#### (4) 한국의 입법례

우리나라의 경우 내부고발의 개념을 아직 인식하지 못하고 있는 실정이지만, 대공, 관세, 조세, 마약, 밀수 해양오염 등의 법규에서 나타나는 신고 조항에서 내부 고발과 유사한 개념을 적용할 수 있을 것이다. 말하자면 우리 나라에서 이루어지고 있는 법률적·행정적 노력이 「신고자」의 개념을 크게 벗어나지 못하고 있다고 보아야 할 것이다.

예컨대, 국민안전 및 보건과 관련된 「산업안전 보건법」에 근로자 신고조항이 있다. 이것은 근로자의 직업병, 산업재해문제가 사회 문제화되면서 입법화되었으나, 노동, 보건의료단체의 위협작업 거부권 인정은 아직 법제화되지 않고 있다. 그러나 내부 고발자는 이 신고조항을 통해 자신들의 위협에 대한 사전적인 예방에 참여할 수 있을 것이다. 근로자는 작업현장의 사정에 익숙하기 때문에 작업장내에서 발생 가능한 재해에 대한 자율적 예방 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 근로자 신고조항은 안전 및 보건 관리자를 두는 것뿐만 아니라 산업재해 예방의 권리와 책임을 작업장내의 전문적, 기술적인 문제에 정통한 근로자들에게도 주고자 한 것으로 해석해 볼 수 있을 것이다(박홍식, 1996: 206).

「신고자」의 개념을 벗어나 내부고발자의 보호를 위한 입법 움직임이 본격적으로 시도된 것은 시민단체인 「참여연대」에서 「내부비리제보자보호 등에 관한 법률」 제정에 관한 입법청원서를 1994년 10월 28일 국회에 제출하면서부터이다. 한국 사회의 고질적이고 구조적인 비리는 대부분 양심적인 내부비리제보자의 고발에 의해 드러나고 있으나 부패척결을 내세우는 한국사회에는 이러한 제보자를 보호하는 제도가 없어서 오히려 양심적인 고발자에게 조직의 보복과 각종 불이익이 가해지고 있는 현실을 직시하고 이들을 보호하기 위한 입법청원서를 시민단체에서 제출하였으나 입법화되지는 못하였다. 비록 입법화되지는 못했지만 내부 고발자를 보호하지 않으면 안되는 인식의 확산과 당위성을 공론화 하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 전문 17조로 구성된 이 법률안은 공무원이 비리의 제의를 받은 경우 이를 고발, 보고하여야 할 의무를 부여하였고, 적용의 대상에 민간기업체, 사회단체의 내부비리까지 포함되도록 하였으며 내부비리제보자에 대하여는 포상할 수 있도록 하는 등 비교적 발전적인 내용을 함축하고 있는 법안으로 평가할 수 있는 것이었다.

내부 고발자 보호에 관한 독립적인 법안은 아니지만 내부고발자보호 조항이 삽입된 부패방지법안이 1996년 12월 5일 야당의원 71명의 명의로 발의된바 있으며, 1998년 12월에는 국회의원의 소속 국회의원들에 의해 부패방지 기본법안이 발의되어 계류 중에 있다. 부패방지법 중에서 내부 고발에 관한 조항을 살펴보면, 공직자는 직무상 알게 된 당해 공공기관 내부의 비리에 대하여 감사원에 고발할 수 있도록 하고 있으며, 내부 고발한 자의 신분보장 및 신변의 보호에 관한 사항을 규정하고, 공직자가 근무하는 당해 공공기관 내부의 부패행위를 발견한 경우에는 즉시 고발 또는 신고하도록 하고 있다. 그러나 이 법안을 발의한 의원들이 야당에서 여당으로 변신했던만 아직까지 국회를 통과하지 못하고 있는 실정이다.

부패방지법안의 내용은 내부비리제보자보호법안의 내용보다 고발자 보호에 소극적이고 그 적용범위도 좁다는 것을 알 수 있다. 부패방지를 위한 효과적인 장치로 기능하기 위해서 부패방지법 안에 고발자 보호조항을 두는 것보다 내부 고발자 보호를 위한 독립적인 특별법 제정이 더 필요하다고 하겠다.

## V. 내부고발자 보호에 관한 설문

내부고발자에 대한 공무원들의 전반적인 인식을 조사하기 위하여 1999년 7월 13일부터 1999년 7월 16일까지의 기간동안에 경기도 북부지역에 위치하고 있는 P군과 D시의 공무원들을 조사대상으로 삼았다.

P군의 경우 300여명의 본청 공무원을 대상으로 150부를 배포한 결과 121부가 회수되었고, D시의 경우 300여명의 본청 공무원을 대상으로 150부를 배포하여 146부가 회수되어 총 267명의 지방공무원을 설문조사 하였다.

총 14개 문항을 부정부패의 인지와 관계된 내용과 내부고발자 보호법과 연관된 질문을 하였고, 1개 문항은 자유의견의 제시를 요구하였으며 7개 문항은 응답자의 조건을 제시해 줄 것을 요구하였다.

첫번째 항목에서 자신이 근무하는 기관에서 부정·비리가 어느 정도 존재한다고 생각하느냐는 질문에 42%가 전혀 없다, 32%가 약간 있다, 3%가 상당히 많다, 23%가 모르겠다고 응답했다. 이것을 부정·비리를 실제로 발견·인지 한 적이 있느냐 하는 다음 항목과 비교하여 보면 느낌과 실제 확인된 경우와 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 부정·비리를 실제로 발견·인지한 경험이 있느냐는 질문에 66%가 전혀 없다, 34%가 약간 있다고 응답하였다. 이것을 통하여 부정부패의 인지 정도가 우리 사회에 미치는 피해의 심각성을 어느 정도 인식하느냐는 질문에 51%가 전혀 심각하지 않다, 36%가 심각한 편이다, 10%가 상당히 심각한 편이다, 3%가 아주 심각한 편이라고 응답하였다.

부정부패가 현실적으로 존재하고 있다는 생각을 35%의 공무원이 갖고 있으며, 실제로 부정부패를 발견·인지한 공무원이 34%이며, 공무원의 부정부패가 심각한 상황이라는 인식을 49%의 공무원은 갖고 있다.

이는 공무원의 부정부패의 만연정도가 상당한 수준에 이르고 있음을 스스로 시인하고, 반수 정도의 공무원들은 그것이 심각하다는 생각을 하고 있음을 보여준다. 비교적 솔직한 현실인식으로 이해된다.

다음으로, 막상 부정·비리를 발견·인지 했을 경우 어떤 행동을 보일 것인가에 대한 설문에서 모른 채 하거나 직장 내에서 시정되도록 노력하겠다는 응답이 대부분이며 적극적으로 외부에 알려져 시정토록 하겠다는 의견은 3%에 불과하였다. 직장 내에서 시정되도록 노력하겠다는 공무원이 상당수(71%)존재함과 연관시켜 직장 내에서 시정될 가능성이 희박할 경우 외부에 고발하는 것에 대한 동의 정도를 묻는 항목에서 전적으로 동의하는 경우가 24%, 동의하는 편 41%로서 동의하지 않음(19%)과 그저 그림(16%)을 압도하여 시정되지 않을 시에는 적극적으로 내부고발자의 편에 서겠다는 의지를 보였다.

내부고발자에 대한 평가항목에서 공무원들은 내부고발자를 조직에 대한 배신자로 규정하는 경우가 11%, 정의와 양심의 파수꾼으로 생각하는 경우가 25%, 64%는 평가를 유보하고 있다. 여기서 아직까지 내부고발자에 대한 부정적인 견해가 존재함을 알 수 있다. 내부고발자를 보는 시선이 결코 곱지만은 않지만 내부고발자를 법적으로 보호하여야 할 필요성에 대한 동의 정도를 묻는 항목에서는 전적으로 동의하는 경우가 38%, 동의하는 편이 32%로서 전적으로 동의하지 않음(3%)과 동의하지 않는 편(11%), 그저 그림(16%)을 훨씬 상회하여 공무원들은 내부



고발자를 법적으로 보호해야 할 필요성을 공감하고 있는 것으로 조사되었다.

내부고발자 보호에 관한 법률이 제정되면 부정·비리가 줄어들 것이라는 견해에 대한 동의정도를 묻는 항목에서 전적인 동의가 17%, 동의하는 편이 38%로서 그저 그렇(25%), 동의하지 않는 편(14%), 전적으로 동의하지 않음(6%)의 부정적 시각을 상회하는 55%의 긍정적 반응을 보이고 있다.

그러나, 내부고발자 보호법이 제정되면 부정·비리를 적극적으로 고발할 것인가에 대한 질문에는 그렇다가 20%, 그렇지 않다가 34%, 대답하기 곤란하다가 46%의 반응을 보이고 있다. 이는 내부고발자보호법이 제정되면 부정·비리가 줄어들 것이라는 견해에는 동의하면서도 막상 자신이 그런 경우에 해당되면 적극성을 보이지 않을 사람이 상당히 존재하고 있음을 말해주고 있다. 이것은 내부고발자에 대한 부정적인 이미지와 관련하여 공무원들의 보수적인 성향을 나타내는 것으로 이해된다.

앞으로 부정부패의 실상을 고발하는 풍토가 정착되어 일반화된다면 부정부패가 없어지거나 현저히 줄어들 것이라는 견해에 대한 동의정도를 묻는 항목에서는 전적으로 동의 18%, 동의하는 편 49%, 별 영향이 없을 것 26%, 동의하지 않는 편 3%, 전적으로 동의하지 않음 5%의 응답이 있었다. 앞서 당장 내부고발자보호법이 제정만 되면 부정부패를 예방하는데 도움이 될 것으로 응답한 경우가 55%인데 비하여 법 제정이 이루어지고 고발풍토가 정착하게 되면 훨씬 더 예방효과를 거둘 수 있다는 의견이 67%로 나타난 것은 장래에 대한 밝은 전망을 갖고 있는 것으로 해석된다.

내부고발자 보호법의 적용대상에 대한 질문에서 국가의 모든 공·사조직의 구성원에게 적용되어야 한다는 응답이 66%, 전 공무원과 국영기업체 및 대기업의 임직원 18%, 전공무원과 국영기업체 임직원 9%, 국가공무원과 지방공무원 3%, 국가공무원 4%의 분포를 보였다. 공공성을 띤 문제일 경우에는 모든 국민이 적용 대상이 되어야 하고 공무원만이 차별적으로 적용을 받아서는 소기의 성과를 기대하기 어렵다는 판단 때문에 폭 넓은 적용을 희망하고 있는 것으로 이해된다.

내부고발자가 고발로 인하여 부당한 대우나 처벌을 받지 않는 것은 물론, 물질적 보상이나 인사의 이익도 부여하여야 한다는 적극적 보호장치에 대한 동의정도를 묻는 항목에서 전적인 동의 17%, 동의하는 편 32%, 그저 그렇 27%, 동의하지 않는 편 20%, 전적으로 동의하지 않음 5%의 반응을 보였다. 적극적으로 내부고발자를 보호하여야 한다는 견해에 긍정적인 경우가 49%에 불과한 것은 다소 의외의 결과라고 하겠다.

내부고발자 보호에 관한 법안이 국회에 제출된 적도 있고, 부패방지기본법과 같은 관계법이 현재 국회에 계류중인 점을 감안하여 그와 같은 법안이 입법화 되지 못할 경우를 가정하여 질문하였다. 내부고발자보호법이 입법화 되지 못할 경우 한시적으로 자치단체의 조례로 내부고발자를 보호해야 된다는 견해에 대한 동의정도를 묻는 항목에서 전적인 동의 13%, 동의하는 편 32%, 그저 그렇 30%, 동의하지 않는 편 18%, 전적으로 동의하지 않음 7%의 응답이 있었다. 평 대신 답이라는 생각으로, 한 때 서울시에서도 논의된 바가 있는 「내부고발자 보호에 관한 조례」 제정에 대해 45%가 동의하는 쪽이고 25%가 반대하는 성향을 보였다. 긍정적인 측면에 무게를 둘 수 있는 반응으로 생각된다.

법률형식에 관한 질문으로 「내부고발자보호법」과 같은 독립법 형식과 「공무원윤리법」또

는 「부패방지법」과 같은 관련법에 포함시키는 형식 등의 선호도를 조사하는 항목에서 독립법이 바람직하다 23%, 내용만 충실하면 다른 법에 포함시켜도 무방하다 42%, 관련법에 포함시켜 입법화 한 후 점차 독립법으로 전환한다 7%, 형식에 구애받을 필요 없이 적극적으로 내부고발자를 보호할 수 있으면 그만이다 13%, 잘 모르겠다 15%의 반응이 있었다. 독립법 형태가 좋기는 해도 내용만 충실하면 형식을 불문하고 그만 이라는 견해가 지배적이라 하겠다.

자유의견을 제시해 달라는 항목에서 내부고발자를 보호해야 하는 필요성과 가치에 대하여 강한 어조로 부정하는 내용을 서술한 사람이 부패방지과 공직사회의 정화를 위하여 내부고발자를 적극적으로 보호해야 한다는 의견을 제시한 사람보다 더 많았다.

부정적인 시각의 공무원들이 주장하는 내용은 주로 부작용을 염려하는 의견이 많았다. 예컨대 내부고발자보호법이 제정되면 법을 악용하는 사례로서 모함으로 인한 선의의 피해자가 발생할 가능성을 염려하는가 하면 공무원사회에 불신풍조가 만연하여 행정조직의 화합분위기를 손상할 소지가 많다는 의견도 있었다. 뿐만 아니라, 공무원들의 지지를 얻지 못하여 법의 효용성이 떨어지거나 사문화(死文化)될 수도 있다는 의견을 개진하여 내부고발자보호법에 대해 극단적인 반대의 정서를 표현하는 경우도 있었다.

긍정적 입장에서 설문에 응해 준 공무원들도 법 제정이 만능이 아니라 그 이전에 먼저 해결되어야 할 선결과제를 지적하고 있다. 즉, 부정부패의 유혹을 멀리하기 위해서 공무원들의 보수체제를 현실화 해야 하고, 공무원들의 청렴의무를 강제하기 위하여 의식구조·가치관을 바꾸기 위한 꾸준한 노력과 공무원윤리헌장의 제정이 필요하다는 점을 강조하였다.

기타 의견으로, 부정부패를 발본색원하기 위해 공무원 뿐만 아니라 원인 제공자에게도 중한 처벌을 가하여야 한다는 주장도 있었다.

이는 내부고발자 보호법의 적용대상을 묻는 항목에서 국가의 모든 공·사조직의 구성원에게 적용되어야 한다는 응답이 66%에 이르고 있는 점을 감안할 때 공무원사회의 정화만으로는 부정부패의 뿌리를 뽑을 수 없다는 인식에 기초한 것으로 생각된다. 법제정과 관련하여 법의 시행착오를 없애고 미비점을 보완하기 위해서 충분한 토의와 의견수렴을 거쳐야한다는 신중성을 강조하기도 하고, 반드시 제정되어야 할 내부고발자 보호법의 입법이 지연되고 있는 것은 정부의 부패 척결의지가 약한 때문이라는 점을 힐난하는 의견도 제시되었다. 또, 내부고발자에 대한 보호장치가 어설픈 경우 고발자는 조직내의 「왕따」가 될 소지가 많다는 점을 염려하는 의견과 「고발」만을 능사(能事)로 삼지 말고 고발 이전에 시정을 위한 노력이 앞서야 한다는 견해를 피력하기도 하였다.

## VI. 결론

오늘날 우리사회는 얽히고 설켜 부패의 먹이사슬로 연결되어 있으며 안으로는 이러한 총체적 부정부패로 인한 사회적 비용이 증대되고 있고 밖으로는 국제경쟁력을 떨어뜨리고 있다. 뿐만 아니라 정직한 다수의 국민들에게는 구조적 부정부패현상이 고통과 절망을 안겨 줌으로써 국민통합을 저해하고 있다.

더 이상 두고 볼 수 없는 심각한 부패상을 직시하여 1999년 8월 15일, 8·15경축사에서 대통령은 「부패와의 전면전」을 선포했다. 대통령의 부정부패의 척결에 대한 강한 의지를 밝힌 이후

후속조치로 부패방지종합대책이 발표되기도 하였다. 종합대책에는 부패방지법 제정 등 총체적 부패통제 시스템에서부터 공직자의 의식개혁과 부패취약분야의 행정개혁에 이르기까지 부패척결을 위한 거의 모든 대책이 망라되어 있으나 대책만으로는 우리 사회에서 부정부패가 근절될 수 있으리라고 기대하기는 어렵다. 그 동안 역대정권이 부정부패 추방을 외치면서도 부패구조 척결을 위한 근원적 처방은 뒤로 미뤄둔 채 전시효과적 단기대증요법에 매달려 왔기 때문에 소기의 성과를 거둘 수 없었다.

따라서 지난날의 전철을 밟지 않기 위해서는 부패취약분야의 행정개혁을 우선적으로 추진하면서 관련법 제정 등 부패방지 인프라를 구축하고 시민참여와 범국민적 분위기를 조성하여야 할 것이다. 종합대책 가운데 내놓을 수 없는 것이 고발자보호제도 도입과 고발보상제도 강화라고 하겠다. 내부고발자보호를 위한 법제정시에 간과해서는 안 될 것이 공무원들의 기본적인 정서가 함축되어야 하고 실효성을 극대화하는 방향으로 초점이 맞추어져야 할 것이다.

조사에서 나타난 바와 같이 공무원이 부정부패의 유혹으로부터 벗어나기 위한 조치가 우선적으로 이루어져야 하겠고 법 제정 이후 나타날 수 있는 역기능적인 면을 최소화하여야 하겠다. 그리고, 공무원들이 갖고 있는 내부고발자에 대한 부정적인 이미지를 해소하기 위한 여러 가지 노력도 필요하다고 생각된다. 내부고발자의 적용범위도 처음에는 공무원에 한정하고 있으나 부패의 특성상 점차 확대 적용하는 방향으로 나아가야 할 것이며 고발자에 대한 보상의 범위도 단계적으로 넓혀가야 할 것이다.

## 참고문헌

### ◆ 국내문헌

- 김영종. (1988). “민주사회 발전을 향한 행정부패의 방지전략.” 「민주사회의 성숙을 위한 공공행정」. 한국행정학회. pp. 396~419.
- 박원순. (1996). “양심의 호루라기 보호할 때.” 「맑은 사회 만들기 제도개선분야 제4차 토론회 발표 논문집」. 참여연대. pp. 171~172.
- 박홍식. (1991). “내부고발: 이론, 실제, 그리고 함축적 의미.” 「한국행정학보」, 25(3). pp. 769~782.
- \_\_\_\_\_. (1992). “내부고발자 보호의 논리.” 「중앙행정논집」 6(1). pp. 195~218.
- \_\_\_\_\_. (1993). “반부패정책과 내부고발 보호의 문제.” 「한국의 공공정책」, 1. pp. 172~189.
- \_\_\_\_\_. (1995). “미국 주정부의 내부고발자 보호: 법적 보호를 중심으로.” 「중앙행정 논집」, 9. pp. 117~161.
- \_\_\_\_\_. (1996). “내부고발자 보호의 필요성: 국민안전 및 보건을 중심으로.” 「맑은 사회 만들기 제도개선분야 제 4차 토론회 발표논문집」. 참여연대. pp. 178~215.
- 부정방지대책위원회행정실. (1997). “OECD 뇌물방지 권고안과 우리의 대응방안.” 「감사」. p. 41.
- 전종섭. (1988). “전문가 역할과 윤리적 책임.” 「민주사회의 성숙을 위한 공공행정」. 한국행정학회. pp. 452~480.
- 정휘영. (1997). “부정방지의 필요성과 대응방향.” 「감사」. pp. 18~20.

윤태범. (1994). "한국의 부패구조와 「내부고발자보호법」이 갖는 의미." 「공개토론회 자료집」. 참여연대내부비리고발자지원센터. p. 7.

◆ 외국문헌

- Bok, S. (1980, Spring). *Whistle-blowing and professional responsibility*. New York University Education Quarterly, 11, pp. 2 ~ 10
- Bowie, N.(1982). *Business Ethics*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Bowman, J. S. (1990). Whistle-blowing in the public service: An overview of the issues. *Review of Public Personnel Administration*. 1. pp. 15 ~ 28.
- Boyle, R. D. (1990). A review of whistle blower protections and suggestion for change. *Labor Law Journal*, 41, pp.821 ~ 830.
- Christianwen, J. P. (1975). A remedy for the discharge of professional employees who refuse to perform unethical or illegal acts : A proposal in aid of professional ethics. *Vandervilt Law Review*, 28, pp. 805 ~ 840.
- Ewing, D. W.(1983). *"Do it my way Or you're fired!"* New York : John Wiley & Sons.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Freedom inside the organization*. New York: E. P. Dutton.
- Dozier, J. B. & Miceli, M. P. (1985). Potential predictors of whistle-blowing : A prosocial behavior perspective. *Academy of Management Review*. 10, pp. 823 ~ 836.
- James, G. G. (1980). "Whistle blowing" It's nature and justification *Philosophyin Context*. 10, pp. 99 ~ 117.
- Lindauer, M. J. (1975). Government employee disclosures of agency wrongdoing : Protecting the right to blow the whistle. *University of chicago Law Review* 42, pp. 530 ~ 561.
- Malin, M. H. (1983). Protecting the whistleblower from retaliatory discharge. *Journal of Law Reform*. 16, pp. 277 ~ 318.
- Mathews, M. C. (1988). *Strategic intervention in organizations-Resolving ethical dilemmas*. Newbry park, CA : Sage Publications.
- Parker, R. A. (1988). Whistleblowing legislation in the United States : A preliminary appraisal. *Parliamentary Affairs*. 41, pp. 149 ~ 158.
- Stewart, L. (1980, Autumn). Whistle blowing : Implications for organizational communication. *Journal of Communication*. 80, pp. 90 ~ 101.