



# 괴로운 호루라기의 정치심리학

## - 내부 고발자 문제의 이해와 대응 방안 -

최광식

한국원자력안전기술원 책임연구원

### 머리말

사람은 즐거울 때 휘파람을 분다. 휘파람이 절로 나온다는 표현이 이를 나타내어 준다.

영어로 휘파람을 휘슬(whistle)이라고 한다. 그리고 이 휘슬은 입으로 부는 호루라기를 지칭하기도 한다.

영화 '타이타닉'에서 침몰한 배 근처의 얼음처럼 찬 북해의 바닷물 속에 잠겨서 의식을 잃어가던 여주인공이 생존자를 찾으러 온 구명보트의 소리를 듣는다. 그리고 자기를 구하고 죽어간 사랑하는 남자(레오나르도 디카프리오)가 목에 걸어준 휘슬을 힘껏 불어 극적으로 구출된다.

이렇듯 휘슬은 다른 사람들의 주의를 끌기 위해 부는 것이다. 그래서 이 휘슬불기는 조직의 부정이나

비리를 외부에 알리는 행위를 가리키기도 한다.

자기 조직의 내부 비리를 외부로 알리는 행동을 하는 사람, 휘슬블로우어(whistle-blower). 그의 마음이 즐거울 리는 없다.

그러면 그는 어떤 마음으로 그러한 괴로운 호루라기를 불게 되는 것인가. 1979년 개봉된 영화 「차이나 신드롬」에는 원전 운영진의 비리를 고발하는 내부 고발자가 등장하여 회사 경영 측으로부터 핍박을 받는다.

실제 일본의 동경전력 검사 부정 사건은 동경전력과 계약에 의해 자율 검사 업무를 수행했던 검사 회사의 전직 직원이 규제 당국인 METI에 제보하여 이루어진 것이었다. 우리 사회를 뒤흔들었던 황우석 교수 사건 역시 내부 제보자에 의하여 일어났다.

왜 이런 일이 일어나는가? 조직 내부에서 문제 제기가 제대로 받아들여지지 않고 정당한 절차로 해결되지 않는다고 생각될 때 내부 고발자가 등장한다.

그에 의해서 조직이 어려운 처지에 빠지게 되면, 조직과 동료들로부터 배신자라는 비난을 듣게 된다. 그러나 그는 보다 더 큰 국익이나 국민의 안전이라는 명분을 추구한다고 자신을 정당화한다.

과연 무엇이 공익인가? 언론사도 엠바고(embargo)<sup>1)</sup>를 여기는 경우가 가끔 있는데 이는 언론사 입장에서 그렇게 하는 것이 보다 더 국익에 도움이 된다고 생각하기 때문이다. 물론 자신의 특종 욕심이 결합되기도 하지만 말이다.

우리나라의 경우도 과거에 원전의 미확인 용접부 문제로 지역 주민과 환경 단체 혹은 국회의원의 문제

1) 취재원이 정보를 제공하면서 하는 공식적인 보도 유예 혹은 금지 요청을 말한다.



제기로 사업자와 규제 기관이 조사를 받은 적이 있었고, 2005년에는 영광 원전의 격납용기 누설률 시험에 대하여 한 국회의원이 문제를 제기하기도 하였다. 이들은 내부 고발자의 제보에 의한 것이라고 추정이 가능하다.

사람이 일하는 조직에는 언제 어디서나 이러한 제보자나 내부 고발

자 등 기존 조직 구성원의 관점에서 볼 유쾌한 일을 하는 사람이 존재할 수 있다.

본고에서는 이 내부 고발자 문제를 국외와 국내의 몇몇 사례를 통하여 검토해 보고 이러한 내부 고발자가 어떠한 경로와 메카니즘을 통하여 생기며 그의 심리기제는 어떠한 것인지, 현재의 내부 고발 관련 제

도는 어떠한지, 그리고 그가 실제 활약할 계기를 제공하지 않도록 하기 위하여 원자력 관련 조직과 최고 경영층이 취하여야 할 태도에 대하여 논하여 보고자 한다.

### 내부 고발자의 정의 및 쟁점

#### 1. 내부 고발의 정의와 특성

내부 고발(whistle blowing)이란 '조직 구성원인 개인 또는 집단이 불법, 부당, 부도덕한 것이라고 보는 조직 내의 일을 대외적으로 폭로하는 행위'로 정의된다<sup>2)</sup>.

그 특성을 살펴보면, 우선 폭로자들은 그들의 폭로 행위가 윤리적 신념에 바탕을 둔 것이며 공익을 위한 행위라고 주장한다(이타주의적 외형),

그리고 높은 윤리 의식과 공덕심 때문에 폭로 행위를 하며 그 폭로 내용의 정확성도 높은 경우가 있지만, 기회주의적인 자기 이익 추구의 동기에서 나온 경우도 있다. 이 경우에는 자기 보호나 자기 이득을 위해 문제를 조작하기도 한다(실질적인 동기의 다양성).

내부 고발자는 조직의 구성원으로서, 재직 중에, 퇴직하면서, 또는

2) 이는 현재의 우리의 정서와는 조금 거리가 있으나 그 정서라는 것이 공사를 구별하지 못하는 전근대적인 사고방식에 뿌리를 두고 있다는 시각도 있다. 폐쇄적 집단주의라든지, 무조건적인 의리 존중 풍조 등이 그 원인이다. 이러한 전근대적인 가치관들이 날로 규모가 커지고 전문화되어가는 공공 조직의 현상학과 결합하게 되면 그 조직 내부의 부패는 외부에서 통제하기가 점점 더 어려워진다. 따라서 내부 고발자(whistle blower) 제도는 이러한 어려움을 해결하는데 효과가 있다고 보는 것이다. 내부 고발자에 대한 신변 보호, 비밀 보장, 공범자의 경우 벌의 감경, 부패 단속으로 인한 이익 중 일정 비율로의 보상 같은 제도가 기본적으로 마련되어야 하며, 무분별한 고발이나 근거 없는 보복성 고발을 방지할 수 있는 대책도 함께 포함되어야 한다.

퇴직 후에 비윤리적인 사실이라고 하는 것을 폭로하는 사람이다(고발자의 위상).

내부 고발은 통상적이 아닌 통로를 이용한 폭로이며 보통 대외적 공표로 나타난다.

내부 고발로 인해 빚어지는 분규를 객관적으로 심사 조정해 줄 중립적 장치가 잘 마련되어 있지 않은데, 법원 등 일반적인 분규 해결 기구에 호소하더라도 약자인 고발자가 불이익을 볼 가능성이 크다(분규 해결 장치의 미비).

## 2. 내부 고발자는 보복 대상인가, 보호 대상인가?

지금까지 내부 고발자에 대한 전통적인 관행은 보복이었다. 내부 고발자의 폭로에 대해서 조직은 거의 예외 없이 방어적·보복적 대응을 한다.

그러나 지금까지 내부 고발자에 대한 보복 관행과는 달리 최근에는 이를 보호하고 오히려 이 제도를 관료제에 대한 적극적인 통제 시스템으로 활용하기 위하여 이를 제도화 또는 법제화해야 한다는 주장이 받아들여지고 있다.

내부 고발자의 보호 필요성에 대하여 찬성론자들은 윤리적 신념에 따라 조직의 비리를 정확하게 고발했는데도 그것이 은폐되고 고발자가 보복을 받는다면 그것은 반윤리적인 사태이며, 폭로의 동기가 다소 이기적인 경우에도 폭로자의 악의적 조작이 없는 한 그는 보호되어야

하고 특히 제도화된 부패와 같이 조직 내부의 만연된 비윤리적 상황을 타파하려면 내부 고발을 유도하고 보호하지 않으면 안 된다고 주장한다.

한편 반대론자들은 이를 제도화할 경우 공무원의 기밀을 누설할 위험이 있고, 명령불복종을 조장하는 등 행정 조직의 운영 질서를 교란할 수 있으며, 감독자와 부하들 사이의 신뢰 관계를 무너뜨릴 수 있다는 것, 고발자에 의해 공격받은 사람의 보호에 소홀해질 수도 있다는 것과 관리자 등 행정 책임자들의 사기를 저하시킬 수도 있다는 것 등을 지적한다.

내부 고발자 보호로 인한 부작용의 손실이 내부 고발자 보호의 이익을 능가할 수는 없으므로 내부 고발을 인정하면서 그 부작용을 최소화할 수 있는 방안을 찾아가는 것이 오늘의 추세라고 할 수 있다.

### 왜 내부 고발자가 생기는가?

#### 1. 조직 문화의 문제

조직이 조직 구성원의 마음을 잘 보살피지 못하거나 비밀주의, 권위주의적인 운영, 의사 결정 과정의 경직성 등이 있을 때 구성원들은 내부의 문제를 외부로 들고 나가게 된다.

의사 결정 과정에서 자신의 의견이 무시되었다는 생각과 소외감, 그리고 각종 회의에서의 상급자의 권위적 리더십 등이 원인이 될 수 있다.

즉 회의가 동조(同調)의 압력에 의하여 진행이 되고 의사 결정은 되었으나, 일정 시간이 지난 후 이 문제를 인지하고 함께 토의한 입장에서 혹은 이 문제의 담당자로서 나중에 일이 잘못될 경우 그 책임을 함께 지거나 중대한 문책이 직접 담당자인 자기에게 돌아올 것이라는 두려움이 있을 수 있다.

관련 위원회를 통과하였다 하더라도 위원들의 책임은 희석되고 결국 공식적인 최종책임자는 담당자가 될 것이라는 두려움을 갖게 된다.

그리고 결재 라인의 상급자들은 빠지고 아무도 책임을 지려하지 않는 경우가 많다.

이러한 조직 문화와 내부 커뮤니케이션의 단절 등이 있을 때 외부로 문제를 가지고 가려는 유혹에 빠지는 것이다.

원자력 안전 문화에서도 중요한 요소로 의문을 제기하는 태도(questing attitude)를 제시하고 있으며, 이를 관리자가 수용하는 것이 중요하다고 강조하고 있다.

조직 내부에서 의문을 제기하였을 때 관리자들이 이를 잘 수용하지 못하면 이들은 내부 고발자가 되기 쉬운 것이다.

대개 다소 양심적인 사람, 공익을 생각하는 사람, 그리고 개인적인 불만이 있는 사람이 조직 내의 문제에 대해 깊이 생각하고 고민할 때, 내부에서의 자신의 문제 제기가 조직 내에서 제대로 수용되어 반영되지



않을 것이라고 절망할 때, 이를 외부로 흘리는 행위를 하게 된다.

그 자신에게는 이것은 공익을 위한 양심적인 행위가 된다. 특히 동양의 관계 지향적인 문화, 집단주의 문화에서는 조직 내에서 이권이 수용, 조정되기 어려우므로 고발자는 외부로 향하여 괴로운 호루라기를 불게 되는 것이다.

## 2. 윤리 의식과 사명감

보통 고발자는 윤리 의식 혹은 사명감이 투철한 혹은 과잉인 경우가 많다.

불의를 보고 참지 못하는 사람, 문제 의식이 있는 사람, 노블레스 오블레쥬<sup>3)</sup>식의 사명감을 가진 사람, 지성인의 책임 의식을 진지하게 생각하는 사람들은 자신의 관념 속에서 사회 정의에 대한 자신의 이념 체계를 구축하게 되고 이를 행동으로 옮기게 된다. '죄와 벌'의 라스콜리니코프에서 그 극단적인 예를 볼 수 있다.

그뿐 아니라 고도로 윤리적인 기준을 지속적으로 생각하는 여건에 놓여있는 신앙인들의 경우도 자신의 불이익을 감수하면서 이러한 사회에 대한 소금이 되기 위해 경종을 울리려야 한다는 사명감을 가지고 행동하려 한다.

종교적 원리주의자들이 이 세상의 악을 없애겠다고 개인적인 린치

나 불특정 다수를 대상으로 한 테러를 가하는 것도 그러한 경우라고 볼 수 있다.

그리고 '내가 아니면 누가 지키라' 하는 의식이 강한 사람들도 이러한 범주에 속할 수 있다.

그리고 심리학적으로 보면 이러한 이타주의적 속성을 갖는 사람은 사실상 공익의 추구보다는 그것이 자신에게 마음의 평안을 가져다주기 때문이라는 전문가들의 견해도 있다.

## 3. 개인적이고 정서적인 이유

내부 고발자는 공익의 보호라는 사명감이나 순수한 양심의 발로로만 그러한 행위를 하지는 않는다고 보인다.

조직 내에서의 개인의 불만, 부적응, 동료와의 불화, 가정적인 문제에서 오는 스트레스 등 심리적인 불안정성과 결합되어 있을 경우도 있다.

그 돌과구로서 그는 절망적으로 호루라기를 불게 된다.

조직에 문제가 있을 경우, 보통은 이것을 스스로 해결하기보다는 조직의 이익을 보호하는 방식으로 즉 숨기고 덮는 방식으로 진행되기 마련이다.

어느 조직이나 오랫동안 운영을 하다보면 여러 종류의 사람이 들어오기 마련이고 근무 기간 중 그들의

심리 상태도 다양하게 변화한다.

조직의 갈등에 의하여 내부의 문제를 비밀리에 외부로 흘리는 사람이 생길 수 있으므로 관련 조직이나 경영자들은 이에 대한 이해를 미리 가질 필요가 있다.

그들을 나쁜 사람이라거나 배신자라거나 하며 매도하는 시각보다는, 이러한 내부 고발자가 생기는 배경을 이해하고 이를 막기 위한 노력을 하는 것이 보다 더 현실적이다.

동경전력 검사 부정 사건의 경우를 보더라도 일단 이러한 일이 발생하면 관련 조직은 큰 피해를 입기 때문이다.

고발해야 할 비리가 있는 경우에 어떻게 해서라도 내부 고발자가 생기는 것을 막는 것은 실제로 가능하지가 않다.

우리나라의 경우도 일본의 경우를 타산지석으로 삼아 체계적으로 이를 사전에 조직 내부에서 수용 관리하는 제도를 마련하는 것이 필요하다.

앞으로 이 내부 고발자의 수는 시간이 지남에 따라 더욱 증가할 가능성이 크다. 그것은 그러한 수단과 통로가 더욱 많아지고 있기 때문이다.

개인적으로 과도한 스트레스에 노출되는 사람들에게 이런 성향이 많이 발생할 수 있다.

3) Noblesse Oblige : 신분이 높은 사람은 그에 따른 책무를 받아들여야 한다는 뜻이다.

가족 간에 문제를 안고 있는 사람들은 자신의 불행을 사회에 대한 증오로 표출하게 되고, 자신의 의로운 호각불기 행동으로 자신을 나타내려고 한다.

그러므로 직장에서는 이러한 직원들의 업무 스트레스나 대인 관계의 문제의 어려움 등에 대해 미리 관심을 가지고 관련 프로그램을 마련하여 시행할 필요가 있다.

특히 여러 사람이 근무하는 직장에서는 인간 관계에서 여러 가지 문제점이 생길 수 있다. 이들을 내부에서 해결하는 통로가 없을 때 외부로 향하여 문제를 들고 나가게 되는 것이다.

드물게는 정신적으로 불안정한 상태에 있는 사람이 이러한 행위를 하기도 하는데, 이는 자신의 욕구 불만을 이러한 행위를 통하여 해소하는 심리로 볼 수 있다. 이 경우 더욱 조심스럽게 접근하는 것이 필요하다.

**왜 내부 고발자는 조직으로부터 비난받는가?**

그러면 왜 내부 고발자는 조직 구성원으로부터 비난을 받는 것인가?

그 이유는 이렇하다. 그가 내세우는 공익은 대개 추상적이고 또한 그가 고발을 함으로 해서 얻어지는 이익의 혜택은 국민 전체에 혹은 조직에 장기적으로 구성원들 전체에게 배분된다.

즉 1/n 이므로 개개인이 받거나 느끼는 혜택(benefit 혹은 profit)은 미미하다. 그러므로 대부분의 국민 혹은 조직 구성원들은 그것의 혜택을 구체적으로 느끼지 못한다.

그 반면 그로 인한 여러 가지 고통과 불편은 당장 그 조직의 구성원이나 동료들에게 집중되고 그들이 직접 겪게 된다. 그러므로 그들 개인의 입장에서 단기적으로는 당연히 편익보다 고통이 크게 된다.

그러므로 내부 고발자는 조직에 고통을 가져오는 사람, 그래서 배신자라고 비난을 받는 것이다.

그러므로 많은 사람들이 내부 고발자가 될 유혹을 느끼지만 현실적으로는 대부분이 그 선을 넘지 못한다.

윤리 의식이 뛰어나거나 혹은 다른 심리적인 요인으로 그렇게 외부 고발을 할 유인이 있는 자들만이 실제 그런 행위를 하게 된다.

다음으로는 '너희 중에 죄 없는 자가 돌로 쳐라' 하는 의식이 있을 수 있다.

내부 고발자는 다른 사람의 혹은 조직의 부패나 비윤리성을 고발하는 것이므로 일단 그가 내부 고발자라는 것이 알려지게 되면 주위는 그를 '너는 과연 얼마나 깨끗한가' 하는 시선으로 바라보게 된다.

이 여러 사람들의 엄격한 시선과 이들에 의한 검증에서 살아남기는 힘들다. 성경에서도 예수의 '너희 중에 죄 없는 자가 먼저 돌로 쳐라' 고 하는 말에 모두들 슬금슬금 달아

나지 않았던가.

이러한 의식과 여건은 내부 고발을 어렵게 한다. 특히 폐쇄적이고 집단주의 문화가 우세한 나라에서는 이러한 고발자는 소위 왕따를 당하기 쉽다.

즉 '자기 혼자서 잘나고 의로운 체 한다'는 비난에 직면하게 되는 것이다.

**내부 고발 사례 분석**

**1. 일본 니시야마 냉장 사례**

일본의 니시미야냉장회사는 2002년 1월 수입 쇠고기 재고품을 국산으로 속인 사실이 들통나 문을 닫은 유키지루시식품 사건에 연루된 회사다.

유키지루시식품이 광우병 감염 의혹이 있는 국산 쇠고기를 처분할 때 받는 보조금을 겨냥하여 쇠고기 포장의 교체 작업을 자사 창고에서 하고 있다는 것을 안 사장 미즈타니는 여러 차례 중단을 요청했으나 유키지루시는 듣지 않았다.

그는 주요 고객인 대기업의 뜻을 거스르기 힘들었으나 이런 일이 계속되는 안 된다는 생각에 이를 언론에 제보하였다.

큰 파문이 일었고 여론의 거센 비난을 받은 유키지루시식품은 폐업하였지만 당국은 니시미야냉장 직원들도 협력한 적이 있다는 이유를 들어 영업 정지 명령을 내렸다.

관과 업계의 암묵적인 '유착 구조'를 깬 데 대한 사실상의 보복이



었다.

이후 물품 저장을 해온 회사들도 등을 돌렸고 니시미야냉장도 창고 문을 닫았다<sup>4)</sup>.

이런 사정이 알려지면서 후원 단체가 생겨났고, 전국에서 1100만엔이 모금됐다. 마침내 닫힌 창고에 다시 전기를 넣고 옛 사원들이 모여 창고를 재가동하였다<sup>5)</sup>.

내부 고발이 뿌리내리기 위해선 합리적 보호 제도에 못지않게 성숙된 사회 분위기가 필요하다고 지적되곤 하는데, 니시미야냉장 후원회장인 전 오사카 고검 공안부장의 말처럼, 이 회사의 재기 여부는 일본에서 내부 고발 제도가 확립될 수 있는지를 가늠하는 시금석이라 보고 있다.

## 2. 동경전력 검사 부정 사건

동경전력 검사 부정 사건은 일본의 동경전력주식회사에서 2002년 하청 회사의 종업원이었던 사람의 제보로 원전 노심 슈라우드 등에서 발견된 균열을 은폐하였다는 사건이다.

이를 통하여 조사한 결과 격납용

기 누설률 시험시 공기를 주입하는 등 부정한 방법사용 등의 문제점들이 발견되었다.

동경전력 사장이 사임하고 재발방지책이 강구되면서 여러 호기의 원전이 오랫동안 운전 정지되고 국민들의 신뢰를 잃었다.

규제 기관 역시 내부 제보자의 제보가 있을 때까지 이를 밝혀내지 못함으로써 국민들의 신뢰를 크게 잃었다.

이후 벌칙 강화 등을 포함한 방안이 강구되고 전기사업법 및 원자로규제법이 개정되었으며 독립행정법인인 원자력안전기반기구 등이 설립되었다.

## 3. 기타 국내 내부 고발 사례

중견 기업에 근무하는 A씨는 ‘\*\*연대 내부고발지원센터’에 와서 자신이 다니는 회사의 내부 비리를 상세하게 털어놓았다. 다만 “문제를 일으킬 생각은 없다. 회사가 문을 닫거나 누가 다치는 일이 없어야 한다”는 조건을 제시했다.

그러나 \*\*연대측은 그를 도와 ‘조용히’ 문제를 해결할 방법이 없

었다. A씨를 보호해줄 수 있는 방법이 전혀 없는 상황에서 그에게 내부 고발에 따른 희생을 감수하라고 요구할 수도 없었다.

A씨는 “일단 회사 내에서 문제를 시정하기 위해 노력해보겠다”며 돌아갔고 이후에 A씨는 여러 차례 \*\*연대를 찾아와서 증거 자료라며 서류를 맡기고 자문 변호사와 대처 방안을 상담하기도 했다.

이 과정에서 A씨는 “회사 측에서 해결하겠다고 해놓고도 아무런 움직임이 없다. 그런데 동료들이 나서서 나를 말린다”고 호소했다. 그로부터 3개월 후 A씨는 전화로 “도저히 더는 못 버티겠다. 없던 일로 해달라”고 통보한 후 연락을 끊었다.

그 동안 ‘양심 선언’ ‘폭로’ 등의 이름 아래 갖가지 굵직한 내부 고발 사건들이 보도되었지만<sup>6)</sup>, 의리와 충성의 문화가 뿌리 깊은 우리 풍토에서 내부 고발자는 ‘고자질쟁이’로 비쳐졌고 대부분 ‘조직의 쓴 맛’을 보았다.

평생 일터에서 파면 전직 등의 인사 조치를 당하는 것뿐 아니라 비밀 누설 등의 혐의로 구속돼 감옥에

4) 미즈타니는 비리 척결에 나선 대가치고는 너무 가혹한 형벌이라며 하루 종일 오사카역 앞 육교에 앉아 시민들에게 자신의 사정을 알리는 전단을 나눠주며 회사를 퇴사시키는 데 도움을 달라고 호소했다. 아들도 다니던 대학을 그만두고 아버지와 함께 육교로 출퇴근했다. 전기세가 밀려 전기가 끊겨서 호롱불을 피운 채 무더운 여름밤을 지새는 생활을 했다고 한다.

5) 그러나 업계의 비리를 폭로한 그에게 고객인 식품 관련 회사들은 거래를 하지 않으려 했다. 당국은 유키지루시 사건 이전부터 있던 회사 체무를 구실로 수입 물품을 취급할 수 있는 보세장치장 허가를 내주지 않았다. 창고는 또다시 비었고 큰 돈을 모아준 시민들의 성원이 헛되지 않도록 하기 위해 미즈타니는 아이스크림 통신 판매를 시작했다. 아이스크림 상표는 ‘대역전’이다. 이를 통해 소비자들이 안심하고 먹을 수 있는 식품을 공급하는 동시에 회사 재건의 실마리를 찾아 대역전극을 펼쳐 보이겠다는 의미라고 한다. 앞으로 니시미야 냉장을 거쳐 시장에 나가는 식품들은 안전하다는 ‘식품 안전 공간’의 브랜드를 만들고 싶다는 게 그의 희망이다.

6) 이문옥 감사관, 이지문 중위, 윤석양 이병, 한준수 군수 등의 사례가 일반적으로 이야기 된다.



감히기도 하였다. 수 년에 걸친 소송 끝에 명예를 회복한 뒤에도 이들은 조직에 남아 있지 못했다<sup>7)</sup>.

**내부 고발자 관련 제도적 장치**

**1. 내부 고발자의 보호**

내부 고발자 보호 제도란 이러한 폭로 행위를 보호해 줌으로써 내부 비리를 적결하려는 제도이다. 이를 위해서는 법적 장치가 마련이 필요하다.

미국의 '내부고발자보호법' 또는 '부정주장법(일명 링컨법)'처럼 내부 고발자에 대한 여러 가지 보복, 특히 부당한 배치 전환, 승진 봉쇄, 강제 퇴직 등을 예방하는 법규정을 제정하고 있다.

이에선 확고한 정치적 신념이 필요한데 고발자를 보호하려는 진영에 충분한 세력이 규합되며 정치적 리더십과 정부 내외의 각종 통제 중추가 확고한 신념을 가지고 고발자 보호의 대열에 가담할 수 있는 여건이 조성되어야 한다고 전문가들은 주장한다.

그리고 당사자는 자기 보호 장치

로서 사전에 대내적 통로가 있는지를 미리 탐색, 증거 자료를 충실히 확보하고, 변호사나 시민 단체 등의 협력을 얻는 것이 필요하다고 이야기된다.

내부 고발 보호 제도의 핵심 요소는 고발자의 신변 보호, 신분 보장, 책임과 형의 감면 그리고 보상인데, 미국의 부정주장법(False Claim Act) 및 우리나라의 부패방지법도 위의 4요소를 규정하고 있다.

**2. 우리나라의 내부 고발 보호 제도<sup>8)</sup>**

우리나라에서는 부패방지법이 제정(2002. 1. 25)되어 그 속에 내부 고발의 보호가 규정되어 있다.

이 법에 의하여 설치된 '부패방지위원회(부방위)'는 부패 척결을 위한 실질적 권한을 가진 독립된 기관으로서 공직 부패 방지를 위한 각종 정책 수립, 부패 행위에 대한 신고 접수 \* 사실 조사, 신고자 보호 및 보상 등의 업무를 관장하는 대통령 직속 행정위원회이다<sup>9)</sup>. 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가. 신고 주체와 절차

국민은 누구나 부패 행위를 발견했을 때 부방위에 신고할 수 있으며, 특히 공직자는 부패 행위를 발견했을 경우 반드시 수사 기관, 감사원 또는 부방위에 신고하도록 의무화하였다.

부방위는 특히 국회의원과 차관급 이상의 고위 공직자 부패 행위는 검찰에 고발할 수 있으며, 검찰이 이를 기소하지 않으면 법원에 재정 신청할 수 있는 권한을 가진다. 또한 신고자가 불이익을 당할 경우 해당 기관장에게 신분 보장 조치를 요구할 수 있다.

나. 신변 보호 및 신분 보장

신고자는 위원회에 신변 보호를 요구할 수 있으며, 부방위에 부패를 신고한 자에 대해 소속 기관 \* 단체 \* 기업 등이 신고를 이유로 징계 조치 등 어떤 신분상 불이익이나 근무 조건상의 차별을 하지 못하도록 하고 있다.(위반시 1000만원 이하의 과태료). 신고 공무원 뿐만 아니라 민간인 공직 비리 제보자도 신분 보장 대상에 포함되며, 다만 신고 내

7) 1994년 축협의 군납 비리를 폭로한 모씨는 계속되는 인사 횡포에 맞서 2년 가까운 소송 끝에 승리했지만 결국 "더 이상 이런 조직에서 일할 수 없다"며 사표를 냈다. 1996년 국방부 무기 부품 바가지 구매 실태를 고발한 모씨 역시 수 차례의 보직 변경을 겪고 결국 명예 퇴직했다. 시민 단체 등에서는 "내가 입을 열면 여러 사람이 다친다" "털면 먼지 안 나는 사람이 있느냐"는 식의 '협박성 발언'이 난무하는 우리 사회의 고질적인 부패 구조를 적결하기 위해서는 내부 고발자 보호 제도의 도입이 필요하다고 주장하였다.


8) 내부 고발자 보호 제도는 그 제도의 운용도 중요하지만 그에 대한 인식의 전환이 있어야 하며 용기를 내어 내부의 비리를 고발했던 사람들은 의리가 없다고 비난받고, 내부의 비리를 끝내 밝히지 않는 사람이 의리의 인물로 존경받는 아이러니한 세태가 고쳐져야 한다고 주장하는 사람도 있다. 내부 고발자는 의리를 저버리는 사람이 아니라 더 큰 공익을 위해 용기를 내는 사람들이며, 국민과의 의리를 저버리지 않으려고 힘쓰는 사람들이라는 것을 인정해주는 것이 필요하다고 주장하기도 한다.

9) 위원장 1인과 상임위원 2인을 포함한 9인(대통령이 임명)으로 구성(비상임위원 중 3인은 국회가, 3인은 대법원장이 추천한 자를 대통령이 임명)되며 부방위의 관할 범위는 공직 비리에 국한되며 관료와 연계되지 않은 사기업의 부패 행위는 제외된다. 부방위는 부패 행위 신고 접수되면 의견 청취 등 조사를 거쳐 감사원, 수사 기관 또는 해당 공공 기관의 감독 기관 등에 이첩할 수 있다.

www.kicac.go.kr

# 양심의 호루라기를 부십시오!

조직내부의 부정부패를 신고하는 내부공익신고가 우리사회의 구조적이고 고질적인 부패행위 퇴장에 가장 빠른 지름길입니다.



**내부공익신고(Whistleblowing)란**

1. 부패행위에 가장 효율적입니다. 일반신고에 비해 내용이 구체적이고 사실적이며 내부적으로 고질적인 부패행위를 사실에 가장 근접하게 알 수 있습니다.
2. 사회적 경제적 이익을 가져옵니다. 국민의 권익을 보호함으로써 정부나 기업의 평판제고에 이바지하고, 자원의 절약과 효율적 배분을 가져와 사회 전체 및 환경까지 이익이 됩니다.
3. 민주적이고 투명한 가치를 실현합니다. 조직의 투명성을 높일 뿐만 아니라 인권을 향상시켜 사회에서 공적 공직 및 사립 기관에 민주적이고 투명한 가치가 정착되고 확산됩니다.

**부패방지위원회**

부패신고 상담전화 : 직선번호 02-1294(일반) / 부패행위 신고 : 직선번호, 우편, 팩스, 인터넷 등을  
 서울특별시 용문로 31(내) 서울부패방지위원회 홈페이지(http://www.kicac.go.kr) Fax: 02-1295-0000

용이 허위임을 알고 신고한 경우에는 내부 고발자로 보호받지 못하며 오히려 형사 처벌(1년 이상 10년 이하의 징역)대상이 된다.

#### 다. 보상 및 책임(형)의 감면

부패 행위의 신고로 인하여 공공기관의 수입을 원상 회복 또는 증대시켰거나 비용절감 등을 가져온 경우 포상을 하거나 일정 범위내의 보상금을 지급하도록 하고, 신고자의 범죄가 드러날 경우에도 신고자의 형을 감경 또는 면제할 수 있도록 하였다.

#### 라. 한계와 문제점

특별검사제는 도입되지 못하였고 그 보완책으로 제정 신청 제도도 도입되긴 하였지만 제정 신청 범위가 고위 공직자에게만 국한되고 있어 제한적이다.

또한 신고자의 신분 또는 신분

보호가 미흡하다. 즉 중전의 신분 보장 의무 위반자에 대한 형사 처벌 규정이 없고 과태료만 내게 하던 금전벌에서 2005 1월 1일 1년 이하의 징역(사처벌)을 새로이 규정하여 다소 나아지기는 했지만, 내부 고발자에 대한 불이익 행위의 입증 책임을 해당 기관에서 지도록 의무화하지 않고 있으며, 공직자의 세부적인 행동 강령을 법에서 보다 구체화하지 않고 시행령에 위임한 것은 아쉬운 점이라고 지적되고 있다.

그리고 독립성의 부족인데, 즉 대통령 소속으로는 권력형 비리 조사에 한계가 있다는 의견도 있다<sup>10)</sup>.

### 3. 미국 NRC의 소수 의견 조정 제도

미국 규제 기관 NRC는 기관 내

에서 자유로운 공개 토론을 통한 다양한 의견 제시의 필요성을 느끼고 1976년부터 여러 방법을 통하여 소수 의견을 경영층에 전달하는 제도를 시행하고 있다.

이는 비공식적인 이견(Differing Professional View: DPV) 및 공식적인 소수 의견(Differing Professional Opinion: DPO)을 개선하는 과정을 수립하고 독립적이고 공정한 검토를 통하여 DPV/DPO를 충분히 고려하고 신속하게 조치하며, 모든 직원이 의견을 제시할 기회를 제공하고 이를 경영층에게 전달하며 직원이 이로 인하여 불이익을 받지 않도록 보호하며 또 필요시 제안자를 포상하는 것이 그 내용이다.

이것은 외부로 문제를 들고 나가기 전에 내부에서 이를 절차 내에서 걸러내는 과정으로 도입된 것으로 볼 수 있다. <그림>은 이 절차를 보여주고 있다.

이 제도의 문제점으로는 다음이 지적되고 있다. 우선 상급자가 제안 희망자에게 DPV를 작성한 시간을 주지 않는다는 것, 패널들이 제안의 검토를 그렇게 철저히 하지 않고 패널 멤버 3명중 2명이 NRC 경영층이 선발하고 패널 좌장이 실제 관리자(manager)급이라는 점과 그리고 제안된 사안에 패널 위원이 연관되

10) 미국 등은 휘슬 블로어 보호 제도를 통해 조직을 정화(淨化)하는 중요한 부패 통제 장치로 활용하고 있다. 일종의 감시 제도로 부패 감시에 큰 역할을 하고 있다. 하지만 부패가 워낙 고질화 돼있고 동양적 업관 문화가 뿌리 깊은 우리 사회에서 내부 고발자들은 '배신자'로 철저하게 '응징'을 받아왔다. 경기 화성 씨랜드 청소년수련원 참사도 불의에 저항했지만 끝내 타협할 수밖에 없었던 군청 계장의 내부 고발이 있었다면 막을 수 있는 사건이었다고 이야기되고 있다.



어 있어 독립성이 확보되지 않는다는 점 등이다.

이런 제안을 하는 사람에 대한 불이익으로는 그에 대한 업무 실적 평가 및 경력에 부정적인 영향을 주며 이것이 제안자의 비행 혹은 잘못을 조사하는 계기가 된다는 점 등이 지적되고 있다.

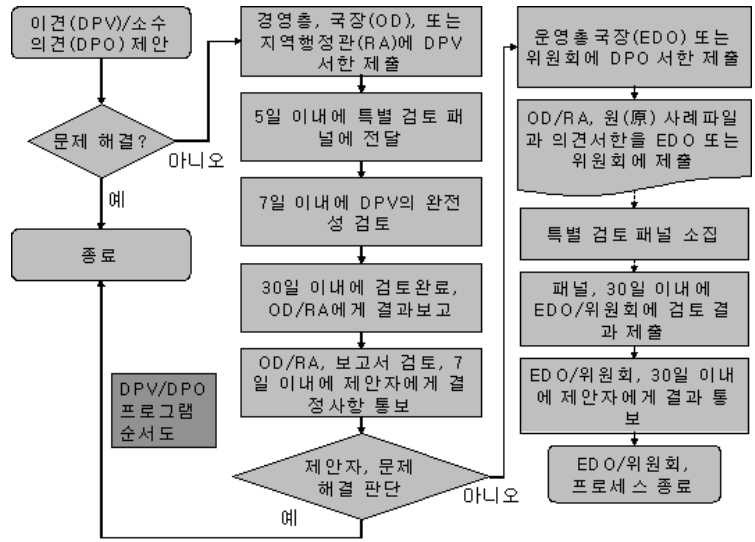
그리고 때로는 제안자가 해당 전문을 떠나야 한다는 것과 이로 인해 업무 환경이 냉랭해지거나 업무를 수행할 기회가 박탈된다는 점 등이 의견 조사 결과 도출되었다.

제안자들에 대한 설문 조사 결과 인사상 불이익이 있다는 의견이 16명, 없다는 대답이 11명이었는데 결국 인사상 불이익을 당한다고 볼 수 있다.

원전 안전에 대한 기술적 검토 의견을 공식적으로 확정하는 과정, 즉 내부에서 의사 결정을 거쳐 규제 판단으로 가는 과정에 기술적인 소수 의견들이 있을 수 있다.

이것이 적절히 반영되지 않고 규제결정이 내려질 경우, 담당자나 관련 전문가는 그것이 나중에 초래할 사고 등 안전상의 문제점 발생과 그에 대한 책임 소재의 문제를 두고 갈등을 겪게 된다.

이것이 관계자가 외부로 고발할 가능성을 높여주게 되므로 이런 제도가 오래 전부터 시행되고 있으나, 내부에서 이러한 소수 의견 혹은 의견을 제시하는 사람도 상당한 불이익을 받게 된다는 측면에서 NRC 내부에서도 이 제도의 활용성은 높



비공식적인 이견(Differing Professional View: DPV)  
공식적인 소수의견(Differing Professional Opinion: DPO)

지 않다고 평가된다.

**어떻게 할 것인가?**

내부 고발자 문제는 아직 우리나라에서 그렇게 심각하게 대두되고 있지는 않다. 이것은 관계 지향성의 집단주의적인 우리나라 문화와도 관계가 있다.

미국에서 이웃의 조그만 소음에도 이를 바로 법에 고발하는 고발 정신 혹은 시민 정신이 있는데 반하여, 우리는 자주 언성을 높이는 하지만 이것을 법적으로 처벌하도록 까지 하여 주변과 원수가 되고 싶지 않다는 정서와도 관계가 있다.

이는 우리사회가 단일 민족으로 구성되어 동질성이 높은 사회라는 사실과도 유관하다.

그러나 시민 의식의 발달로 앞으로 내부 고발자들은 늘어날 가능성이 많다고 생각된다.

특히 원자력 분야 즉 원자력 시

설 운영자나 규제 기관은 원자력 시설의 안전성과 관련된 일을 수행하므로 사고가 발생할 경우 큰 사회적 물의를 일으키고 책임소재 규명의 문제에 직면하는 만큼, 업무와 관련된 내용으로서 내부에서 자신의 의견이 받아들여지지 않을 때 혹은 자신의 안전에 대한 의견이 배척되고 무시될 때 외부에 고발할 가능성이 많아지게 된다.

이에 대응하기 위하여 다음에 대한 고려가 필요할 것이다.

먼저 내부 고발자가 발생하는 원인에 대한 이해와 그에 대한 관심을 미리 기울여야 한다.

‘호미로 막을 일을 가래로 막는다’는 말이 있다. ‘햇김에 \*\*질 한다’는 말도 유념할 필요가 있다.

내부에서 충분히 의견을 수렴하고 이해를 시켜 해결할 수 있는 문제를 당사자의 감정적인 면을 무시하고 혹은 충분히 배려하지 않고 몰아 부칠 때, 그는 햇김에 조직이나



중에 ‘가래로 막아야 할 일’을 저지  
를 수 있다.

더구나 내부 고발자가 부패방지  
위원회나 관련 기관에 정식으로 접  
수하지 않고 비공식적으로 제보하  
여 문제를 제기할 가능성이 많다는  
점을 염두에 두어야 한다.

정치인이나 국회의원이나 언론  
사나 NGO에게 정보 제공자의 비밀  
을 요구하면서 상세한 관련 자료를  
제공하면 이들은 이를 즉각 활용하  
게 되며 이로써 문제가 불거지는 것  
이다. 일단 문제가 발생하면 모두에  
게 괴로운 일이 된다.

두 번째는 조직운영의 투명성을  
확보해야 한다.

이미 오늘날 모든 정보나 자료는  
전자 문서화 되고 관련자들과 거의  
직원 모두가 접근 가능하다. 그러므  
로 투명성은 이제 기본이다. 손으로  
하늘을 가릴 수 없는 세상이 된 것  
이다.

원전 운영이나 규제 행위에 있어  
서 혹은 해당 기관의 예산 집행이나  
다른 업무의 수행에 있어서 비밀주  
의를 고수하거나, 정당한 절차를 밟  
지 않고 이루어지는 행위가 있으면  
이는 관련자 혹은 불만자들에게 내  
부 고발을 일으킬 수 있는 소지를  
제공한다.

그러므로 가능한 한 업무는 공정  
하고 투명하게 이루어져야 한다. 사  
실 요즘 투명성을 이야기하지 않  
는 기관이나 회사는 없다. 그러나  
진정한 의미에서 중요한 사안에 대  
해서 일관성 있게 투명성을 유지하



워터게이트 사건을 폭로했던 <워싱턴포스트>의 밥 우드워드 기자와 칼 번  
스타인 기자. 역사에 남아있는 근래의 대표적인 고발자는 미국 닉슨 대통  
령의 워터게이트 스캔들을 파헤치는 정보를 당시 <워싱턴포스트>에 제공  
했던 깊은 목구멍(deep throat)이었다. 이 제보자는 당시의 닉슨 행정부  
고급 관료였던 것이 최근 밝혀졌다.

는 것이 사실상 쉽지 않은 것이 현  
실인 것이다.

세 번째로, 내부적인 불만 표출이  
나 문제 제기를 하는 것을 관리자  
혹은 상급자들이 잘 수용하고 들어  
주어 필요시 이를 적절히 반영하고  
처리하여야 한다.

사람들은 자신이 제기한 의문이  
나 문제들을 상급자나 관리자들이  
무시하거나 억압하면서 포기를 강  
요할 때 이를 외부로 들고 나가게  
된다.

외부 고발의 형태가 부패방지법  
에 의하여 부방위에 접수하는 형태  
로 이루어지지 않음에 주의할 필요  
가 있다.

이들은 아직 이러한 통로를 통한  
내부 고발이 자신들에게 여러 가지  
로 불이익을 준다고 생각하는 까닭  
에 익명으로 정치 단체나 언론이나  
NGO들에게 정보를 흘리게 된다.  
이들의 이해 관계와 맞아 떨어지면

이들이 문제를 제기하고 제보자는  
이들이 공개하지 않고 보호된다. 이  
경우 각종 의혹과 소문이 제기되면  
서 조직 분위기가 저하된다.

역사에 남아있는 근래의 대표적  
인 고발자는 미국 닉슨 대통령의 워  
터게이트 스캔들을 파헤치는 정보  
를 당시 워싱턴포스트에 제공했던  
깊은 목구멍(deep throat)이었다.  
이 제보자는 당시의 닉슨 행정부 고  
급 관료였던 것이 최근 밝혀졌다.

네 번째는 내부 고발자가 되기  
전에 해당 부서의 업무 환경, 동료  
와의 관계, 이들로 인한 업무 스트  
레스 혹은 가정적인 문제로 인한 과  
중한 스트레스로 시달리고 있는 사  
람들의 정신적 스트레스를 직장에  
서 관심을 가지고 보살펴주는 제도  
를 마련하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 지정 카운슬러 제  
도를 운영하는 것이 좋다. 상담 내  
용에 대해서는 비밀을 보장하여 직

원들이 자유롭게 두려움 없이 이 제도를 이용하도록 하여야 할 것이다.

이미 상당수의 외국의 원전 시설에는 근무자들이 필요시 심리적인 상담을 해주어 직장 스트레스와 가정 문제에까지 심리적인 도움을 받도록 하는 제도가 도입되어 있다.

**맺음말**

부패방지법이 제정되어 내부 고발자 보호 제도가 도입되기는 하였지만 내부 고발자 문제는 아직 우리 사회에서 다루기 힘든 주제이다.

그러나 이 문제를 소홀히 혹은 안이하게 다루다가 실제 외부로부터 문제 제기가 될 경우 조직 기관이나 동료들이 큰 타격을 입고 당사자도 큰 어려움에 직면한다는 측면에서 이에 관심을 가지고 이해하고 가능하면 막을 필요가 있다.

특히 원자력산업의 경우에는 안전과 관련된 내용에 대하여 관련자가 불만을 가지고 우려를 가질 경우 이것을 조직 내부에서 제대로 잘 수용하지 못하면 주변으로 문제를 누설할 수 있다.

이 경우 주변의 각종 이익 단체들은 이를 자신들의 정치적 목적에 이용하게 되고 사회적 문제를 일으키게 된다.

이렇게 되면 그 조직에 대한 신뢰가 상실되며 당사자도 불행해지므로 이 내부 고발자 문제는 발생하지 않도록 미리 준비하고 이를 제도화하는 것이 최선이다.

미국 NRC의 소수 의견 조정 제도 같은 제도의 도입도 검토해 볼만하다.

전력 사업자도 동경전력 검사 부정 사건의 예를 타산지석으로 삼아서 업무를 투명하게 하고 상급자들이 솔선수범하며 직원들의 정신 건강을 세심하게 챙기는 것이 필요하다.

오늘도 여러분의 회사 혹은 기관에서 어떤 직원이 괴로운 호루라기를 불 것인가 말 것인가 고민하고 있을지 모른다.

경영자들은 미리 이를 생각하고 조치를 취하는 것이 필요하다. 일단 호루라기 소리가 새어나가면 당사자나 여러분의 회사가 대단히 큰 비용을 치러야 하기 때문이다.

그리고 외부 사람들은 그 회사나 조직을 내부 단속을 잘못하고 그러한 갈등을 내부에서 해결하지 못하는 형편없는 기관으로 인식하게 되고 그 회사 혹은 그 기관으로부터 신뢰와 애정을 거두게 된다.

내부에서는 아직 고발자를 배신자로 생각하는 분위기가 우세하지만 외부에서는 그를 용기 있는 사람으로 생각하는 것이 일반적이기 때문이다.

가수 김민기는 그의 노래 '친구'에서 이렇게 노래했다.

'눈 앞에 보이는 수많은 모습들, 그 모두 진정이라 우겨 말하면, 어느 누구 하나가 홀로 일어나, 아니라고 말할 사람 누가 있겠소.'

모두들 비리와 부패를 혹은 잘못



김민기. 가수 김민기는 그의 노래 '친구'에서 이렇게 노래했다. '눈 앞에 보이는 수많은 모습들, 그 모두 진정이라 우겨 말하면, 어느 누구 하나가 홀로 일어나, 아니라고 말할 사람 누가 있겠소.'

된 것을 보고 가만히 있을 때 이 모두 진정이라고 우겨 말할 때 홀로 일어나서 아니라고 말하는 것은 어려운 일이다.

그런 사람이 나오기 힘들기 때문에 내부고발자 보호법이 만들어지는 것이 아니겠는가.

아직도 우리 사회에서 이에 대한 논의는 끝나지 않았다. 원자력 사업자나 규제 기관 모두 이에 대한 이해를 갖고 지혜롭게 대응하기 위하여 앞으로도 진지한 논의를 계속하여야 할 것이다. (choi@kins.re.kr) ☎

(본 원고 내용은 한국원자력안전기술원의 입장을 대변하는 것이 아닙니다)