

## 내부고발의 범위: 학술 연구, 보호법, 신문보도 간의 차이\*

The Scope of Whistleblowing: Differences between Academic Researchers,  
Laws, and Newspapers

박 흥 식(Park, Heung Sik)\*\*

### ABSTRACT

The purpose of this study was to explore the differences in the scope of whistleblowing applied by academic researchers, whistleblower protection laws, and newspaper articles to deal with disclosures about wrongdoing. Based on researchers' definitions of whistleblowing, this study developed a framework for the comparative analysis of the scope, which was comprised of five analytical dimensions and their 10 sub-items of identifying the scope of whistleblowing. Using the framework, this study examined the scope in laws and newspaper articles by assessing the relevant clauses of whistleblower protection laws in the USA, the UK, and South Korea and analyzing 260 whistleblowing articles collected from three major newspapers (Dong-A, JoongAng, Hankyoreh) from 1990 to 2014 using their article-retrieval system. Results showed that there were significant differences in the scope of whistleblowing currently in application to respond to disclosures of wrongdoing. Academic researchers defined the scope of whistleblowing more broadly than the laws, showing that researchers have different views of whistleblowing, compared to the laws, in some items of the framework. Newspaper articles were found to have broader views than academic researchers and the laws regarding some items, applying a less-rigorous concept of whistleblowing than the other two categories. This gap in whistleblowing scope is indicative of the fact that academic researchers, laws, and newspapers serve distinct views and interests when responding to whistleblowing. Detailed findings and their substantive implications were discussed.

Key words: Scope and Components of Whistleblowing, Academic and Legal Definitions of Whistleblowing, Newspaper Reports

\* 이 논문은 2017년도 중앙대학교 연구년 결과물로 제출됨.

\*\* 중앙대학교 공공인재학부 교수

## I. 서론

Saunders, Huynh, and Goodman-Delahunty(2007)은 연구자와 실무자간에 직장내 괴롭힘(workplace bullying)의 개념 정의 및 범위 인식에 차이가 있고, 이것은 새로운 연구 분야의 경우 일반적임을 지적하였다. 내부고발에 대한 개념 정의 및 범위의 인식도 이와 크게 다르지 않다. 정도의 차이는 있으나 연구자 간에 개념 정의와 범위가 다르고(Jubb, 1999), 보호법 및 일반사회의 인식 간에도 갭이 존재한다. 최근 연구들(Smaili & Arroyo, 2017; Culiberg & Mihelic, 2017; Taylor & Curtis, 2010)은 내부고발자의 범위를 전·현직 종사자를 넘어서 외부자에 까지 확대한다. 많은 연구들(Park et al., 2008; Chen & Lai, 2014; Watts & Buckley, 2017; Zhang, Chiu, & Wei, 2009)은 내부고발을 다양한 유형으로 구분하고, 이들 중 일부는 특정 유형을 내부고발의 범위에 포함시키지 않거나 연구자와 일반인간에 내부고발의 범위에 대한 인식 차이의 존재를 언급하였다. 예를 들어, Heumann et al. (2016)은 내부정보의 공개가 개인의 사적 이익(self-interest)을 위한 것일 때 일반인들은 내부고발자로 분류하지 않는다고 말한다. 내부고발의 개념정의와 범위를 어떻게 규정할 것인가는 법적 보호의 정도 및 방법과 맞물린 이슈라는 점에서 내부고발자 보호 연구에서 중요하다. Jubb(1999)은 일찍부터 연구자 간의 내부고발의 개념 정의에 어떤 차이가 있는가를 검토하여 내부고발의 범위 관련 쟁점을 제시한 바 있다. Dworkin and Baucus(1998)도 내부고발의 내부형과 외부형의 비교를 통하여 보호법의 태도가 어떻게 다른가를 논의하였다. 이들 연구와 내부고발 범위의 중요성, 그리고 인식의 차이 존재에도 불구하고 연구자, 보호법, 뉴스 미디어 간의 차이에 대한 논의는 아직 충분하지 않다. 이는 내부고발의 복잡성, 내부고발이 일어나는 현실의 변화 때문에 기인한다.

내부고발자의 보호에 관한 많은 연구와 실질적인 지식, 이해의 성장에도 불구하고 범위(유형과 수준)에 관한 인식 차이의 상존은 내부고발 연구 및 보호에 도전적이자 중요한 이슈 중의 하나이고, 이는 연구, 실무, 일반인 간의 다양한 용어의 교환적 사용과 혼란에서 먼저 나타난다. 학계(scientific community) 연구자들이 내부고발의 본질 요소를 확인하고 개념 정의를 통하여 사회현상의 이해를 위한 기준 정보를 제공한다면 보호입법은 실무자들에게 내부고발자 권리보호를 위한 지침을 제시한다. 신문은 일반인들에 노출되는 내부고발 기사와 빈도를 통하여 범위를 정의하고, 나아가 일반인의 내부고발 정의(layperson definitions)의 구성을 가이드 하는 역할을 한다. 특히 신문보도는 내부고발에 대한 사회적 정의 외에 일반인의 긍정 또는 부정적 태도 구성을 통하여 보호 입법에 영향을 미친다. 이 연구의 목적은 이러한 인식을 바탕으로 내부고발의 범위에 대한 학술적 연구자, 법률, 신문 보도 간의 태도나 인식의 차이를 살펴보는 것이었다. 선행연구를 검토하여 학술적 연구자들이 개념 정의를 통하여 제시하는 내부고발의 범위 관련 내용 요소를 추출하여 비교 분석

의 틀을 작성한 후, 이를 기초로 미국, 영국과 한국의 주요 보호법 상 관련 조항을 비교, 평가하였다. 다음 분석 틀을 국내신문 기사 분석에 적용하여 내부고발 범위 관련 차원 및 항목별 기사의 빈도 분포를 확인하였다. 끝으로 이를 바탕으로 연구자들의 주장, 보호법의 규정, 신문보도 기사 간의 차이에 관한 연구결과를 제시하고 시사점에 대하여 기술하였다.

내부고발의 보호는 정부가 직면한 법규 위반과 위험요소 규제 역량의 급속한 저하를 사회 구성원과의 책임 공유, 정책집행의 민영화(Fisher et al. 2000; Schmidt, 1997), 시민 직접참여의 협력적 거버넌스(collaborative governance)를 통한 해결이라는 의미를 갖는다(Hanusik et al., 2010; Harmon, 2011). 한국에서 내부고발자 보호는 2001년 부패방지법 제정으로 시작되어 최근에는 건강과 안전, 보조금 부정 수령, 복지시설 노인, 아동의 학대, 제품과 식료품 안전 분야로 확대, 강화되고 있다는 점에서(윤선오·박복숙, 2011), 내부고발의 범위에 관한 연구자, 보호법, 신문보도 기사 간의 비교와 평가는 제도 개선을 위한 정보 획득, 내부고발이 어떻게 다루어져야 할 것인가에 대한 논의에 기여한다.

## II. 내부고발의 범위: 학술적 개념 정의와 분류

### 1. 내부고발의 범위: 개념적 정의와 요소

학술연구(scientific research)에서 내부고발의 범위는 개념적 조작 정의라는 형식을 통해 나타난다. 내부고발에 관한 개념 정의 가운데 그 동안 연구자들의 가장 광범위한 인용을 얻어 온 것은 Near and Miceli(1985)의 개념 정의이다(Smaili & Arroyo, 2017; Watts & Buckley, 2017; Alleyne, Hudaib, & Pike, 2013). Near and Miceli (1985: 4)는 내부고발을 “조직의 전·현직 근로자들(employees)이 고용주의 관리 하에 일어난 불법, 부도덕 또는 부당한 행위(illegitimate practices)를 그에 대하여 어떤 조치를 취할 수 있는 개인이나 조직에게 알리는 것(disclosure)”이라고 정의하였다. Jubb(1999: 83)는 연구자들의 내부고발에 관한 다양한 개념 정의와 범위에 관한 집중적 비교와 분석을 했던 연구자로 내부고발을 “조직의 정보에 대한 접근 권한(privileged access)을 가지고 있거나 있었던 사람이 조직의 통제 하에 또는 연루되어 있는 사소하지 않은 불법행위(non-trivial illegality) 또는 기타 비행(그것이 실제 일어났거나 의심되거나 또는 예상되는 것이든)을 바로잡을 수 있는 잠재적 능력을 가진 외부의 실체(external entity)에게 의도적, 비강제적(non-obligatory)으로 공개하는 행위”라고 규정하였다. 내부고발의 범위, 개념 정의는 연구자 간에 연구의 목적에 따른 것이든, 적극적 정의인가 소극적 정의인가에 의한 것이든 의견의 불일치가 존재한다. Jubb(1999)는 이러한 문제를 고려하여 학술적 관점에서의 내부고발의 범위를 평가할 수 있

는 내부고발의 기준적 개념 요소를 제시하였다. 이 연구에서는 Near and Miceli(1985)의 개념 정의와 Jubb(1999)이 연구자 간의 내부고발의 개념 정의 차이 분석에서 사용한 비교 항목을 토대로, 학술적 연구, 법률, 신문보도 간의 차이 분석을 위한 개념적 틀을 작성하였다.

### 1) 정보 제공자의 범위

Near and Miceli(1985)은 내부고발을 전·현직 근로자(employees)의 정보제공 행위로 정의한다. Jubb(1999)은 보다 넓게 “조직의 정보에 대한 접근 권한(privileged access)을 가지고 있거나 있었던” 사람으로 규정한다. 일부 연구자들(Dyck, Morse, & Zingales, 2010; Culiberg & Mihelic, 2017)은 내부고발자를 ‘호루라기를 부는 사람’이나 ‘조직의 부정을 밝히는 행위나 사람’으로 매우 넓게 내부고발의 범위를 해석하는 태도를 취한다. 특히 최근에는 정보 제공자의 범위를 외부자에 까지 확장하는 연구들이 눈에 띄게 증가하는 추세이다. Smaili and Arroyo(2017)은 금융 부정에 관한 내부고발 연구에서, 내부고발자를 내부자(직원, 관리자, 주주) 뿐만 아니라 외부자(금융 전문가, 회계법인, 기자, 정치인, 고객, 투자자 등) 모두로 간주한다. 내부고발자의 대부분은 비록 직원/종업원들일지 모르지만, 고객, 주주, 판매기업, 심지어 경쟁자들도 내부고발자로 보아야 한다는 관점이다. 기업의 자문이나 상담역(consultants)은 비록 기업 소속은 아니나 업무에 관여하는 사람들(non-employees)로, 예를 들어 공인회계사나 컨설턴트는 회계법인이나 컨설팅 회사 소속이나 계약에 의하여 용역 제공의 간접 또는 제한, 일시적 고용 관계를 맺는 사람들로, 조직의 전·현직 직원들처럼 내부의 부정에 관한 정보를 취득할 수 있다는 점을 지적한다. 기업이 새로운 컴퓨터나 회계 시스템을 도입할 경우, 시스템 분석가들이 들어와 기업이 적절하게 운영할 수 있도록 방법과 절차를 수립하거나 조직의 데이터, 회계 처리 데이터에 대한 접근을 허가받고 업무 수행 및 서비스 제공 교육을 하는 과정에서 의도적 부정을 발견할 수 있다. 이러한 외부자의 부정 신고는 전현·직 직원의 내부고발과 다를 바 없다는 것이다.

Culiberg and Mihelic (2017)도 잠재적 투자자, 회계법인의 회계감사관뿐만 아니라 조직의 비즈니스에 서비스 제공, 감독이나 협력 등으로 관여하는 유통업자(distributors), 납품업체(suppliers), 주주, 고객(clients and customers), 미디어, 정부 규제기관 등의 이해관계 외부자(outsiders)도 비록 조직의 소속은 아니지만 조직의 업무에 개입 또는 참여하게 되어 부정을 인지할 수 있는 만큼 내부고발자로서의 분류의 필요성이 있음을 주장한다. 근거는 조직은 직원을 공식 채용하기 보다는 점차 아웃소싱 방법으로 회계, IT 인력 등의 자원을 획득하고, 홍보나 판촉 등의 문제도 특정 기간 임시적인 외부인력 채용을 통해 해결하는데, 외부자는 이러한 과정에서 조직의 기밀정보(privileged information)에 접근하고, 불법이나 비윤리적 활동을 목격할 기회가 증가한다는 것이다.

학술적 연구에서 내부고발의 범위를 외부자까지 확장하는 시각은 매우 드물었으나 최근

빠르게 증가하고 있다(Culiberg & Mihelic, 2017; Taylor & Curtis, 2010). Smaili and Arroyo(2017)은 이러한 주장은 아직 소수라고 말한다. 일부 연구자들은 내부고발자에 외부자를 명시적으로 포함시키고 있지만(Culiberg & Mihelic, 2017), 일부(Dyck, Morse, & Zingales(2010)는 내부고발의 범위를 외부자까지 확대하는 것에 동의하면서도 암묵적 태도를 유지한다. Miceli et al. (2014)는 내부고발을 전·현직 직원에 의한 것으로 한정하는 것은 이들이 제공하는 정보가 증거 가치가 크고 보복의 가능성 또한 외부자의 그것보다 크기 때문이지만 벨을 울리는(belling-ringing) 사람들은 내부자들(insiders)뿐만 아니라 외부자들(outsiders)도 있다고 설명함으로써(Miceli, Dreyfus, & Near, 2014), 내부고발의 범위에 대한 과거 자신의 생각을 부연 설명하면서, 범위 확장에 대한 최근의 움직임을 수렴하고 있다. 이들은 모두 연구자들의 내부고발 범위에 관한 인식 변화를 나타낸다.

내부고발의 범위와 관련한 또 다른 한 가지 기준 요소는 정보제공자의 범위에 이직자까지 고려할 것인가이다. 대부분의 연구자들은 내부고발의 주체를 전·현직자라고 정의하여, 재직자뿐만 아니라 이직자의 정보제공도 포함시킨다(Near & Miceli, 1985; Jubb, 1999).

## 2) 정보의 내용

내부고발의 범위를 법규 위반 정보의 제공에 한정할 것인가? 비윤리나 재량적 행위의 실패도 포함시킬 것인가? Near and Miceli (1985: 3)은 내부고발자가 제공하는 정보의 범위를 넓게 해석하여 소속 조직의 제3자에 유해한, 공익을 위협에 빠뜨리는, 그리고 권한 밖의 정당하지 않은(illegitimate) 행위뿐만 아니라 낭비, 무책임과 태만 등을 포함하는 것으로 해석하였다. Near et al.(2004)은 내부고발자가 인지한 조직의 다양한 형태의 부정(wrongdoing)이 내부고발 의도에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구에서 내부고발자가 제공하는 조직의 부정에 관한 정보를 관리 부실(mismanagment, 부진한 성과의 은폐나 거짓 추정), 성희롱, 절도, 지위를 이용한 사적 이익 취득, 뇌물, 특혜, 공직 남용, 낭비, 안전문제, 부당한 차별, 기타 법규 위반 등으로 해석하였다. 정보의 내용과 관련한 또 한 가지 기준은 위반 정보 만인가 위험이나 그 가능성에 관한 정보도 포함한 것인가이다. 대부분의 연구자들은 위험이나 가능성에 관한 정보의 제공을 포함시킨다. Jubb(1999: 83)는 내부고발을 조직의“사소하지 않은 불법행위 또는 기타 비행(그것이 실제 일어났거나 의심되거나 또는 예상되는 것이든)”에 관한 정보공개라고 정의한 바 있다. 공개정보의 내용 관련 마지막 기준 요소는 정보 증거능력에 관한 것으로 실제적(주장이나 의심 등의 주관적이 아닌 객관적 사실에 근거한) 증거, 합리적 의심을 넘어서 주관적 비판도 포함하는가이다.

### 3) 정보제공의 채널

학술 연구들은 외부채널 이용의 외부형 내부고발(external whistleblowing)과 내부채널 이용의 내부형 내부고발(internal whistleblowing)의 구분을 채택해 왔다(Dworkin & Baucus, 1988; Dworkin & Callahan, 1991; Park et al., 2008; Park, Blenkinsopp, & Park, 2014; Watts & Buckley, 2017; Culiberg & Mihelic, 2017; Zhang, Chiu, & Wei, 2009). 내부형 내부고발의 정보 수취자(disclosure recipients)는 내부자이고 외부형에서는 그 반대로 외부자이다. 내부형은 소속 조직 내부의 핫라인 등과 같은 내부채널을 이용하여 감독 지위에 있는 상급 관리자나 관련 업무 책임을 맡고 있는 윤리담당관 등에 보고하고, 외부형은 조직의 부정을 검·경찰, 감사원, 정부 감독부처, 뉴스 매체, 시민단체 등 외부의 인사나 조직, 단체에 제공한다. 연구자들(Mansbach, 2007: 124; Jubb, 1999)은 외부형 내부고발을 내부고발의 전형적 형태로 간주한다. 예를 들어, Jubb(1999: 78-79)는 내부고발을 넓은 의미에서 소속 조직의 부정에 대한 공개적 고발(public accusation against an organisation)로 정의하고 있다. 반면 Near and Miceli(1985)는 소속 직원의 감사실에 보고도 내부고발로 규정하여 내부고발의 범위를 넓게 정의한다. 정보제공 채널 기준의 또 다른 분류는 공식형과 비공식형, 즉 정보 공개가 공식 채널을 이용한 것인가 비공식 채널의 이용인가의 구분이다(Park et al., 2008; Park, Blenkinsopp, & Park, 2014; Culiberg & Mihelic, 2017). 공식적 내부고발(formal whistleblowing)은 외부의 법규 위반 신고 채널이든 조직이 갖고 있는 내부 채널이든 방법과 절차에 따라 자신이 인지한 부정에 대한 정보를 제공하는 것이다. 반면 비공식적 내부고발(informal whistleblowing)은 사적으로 친분 있고 신뢰할 수 있는 사람에게 또는 공식적 절차나 방법이 아닌 커뮤니케이션으로 정보를 제공하는 것이다. 내부고발의 범위를 내부채널과 공식적 절차 이용으로 제한하는가에 따라 정보제공의 영향, 조직의 보복이나 내부고발자 보호의 수준은 차이가 난다(Kaplan et al., 2012; Dworkin & Baucus, 1988; Near & Miceli, 1986).

### 4) 정보제공 행위

정보제공이 공익적 목적을 가진 것인가 사적 이익을 위한 것인가? 대부분의 연구자들(Lewis, 2015)은 내부고발을 공익적 목적을 위한 것으로 간주하나, Watts and Buckley(2017)은 사적 이익을 위한 악의적 정보제공도 내부고발로 다룬다. 이들은 똑같은 내부고발이라고 할지라도 정보 제공의 동기가 조직에 대한 원한에 있다면 내부고발의 동기를 부여하는 것은 감정이고 고발자는 조직에 피해를 극대화할 수 있는 외부형을 선택한다. 반면 직무상의 일부로 보고를 하는 경우는 내부고발의 1차적 목적은 조직을 보호하는데 목적으로 둔 것으로 편익비용(cost-benefit)의 합리적 결정에 기반하여 정보를 제공할 가능성

이 보다 높다고 설명한다. 내부고발의 범위 해석과 관련 또 다른 기준은 정보제공 행위가 자발적이었는가 의무적이었는가 하는 차이이다. Near and Miceli(1985)는 내부고발의 범위를 넓게 해석하여 내부고발은 내부의 부정을 중단시킬 힘이 없는 조직 구성원이 그에 관한 정보를 제공하는 행위라면 내부고발에 해당하고, 따라서 직책상 또는 지시 이행에 의한 것도 내부고발이라고 설명한다. 그러나 Jubb(1999: 83)는 내부고발을 “의도적, 비강제적(non-obligatory) 공개의 행위”라고 정의하여 직책이나 역할 규정에 의한 부정의 보고, 즉 내부 감사관(internal auditors)의 부정의 적발과 보고는 자신의 업무 수행에 속하는 것으로 내부고발의 범위에 포함시키지 않는다.

## 5) 방법 기준

기명과 익명형의 구분이다(Price, 1998; Park et al., 2008; Park, Blenkinsopp, & Park, 2014; Culiberg & Mihelic, 2017; Elliston, 1982). 기명형 내부고발(self-identified whistleblowing)은 자신의 신분을 밝히면서, 반면 익명형 내부고발(anonymous whistleblowing)은 정체성을 감추면서 정보를 제공하는 것이다. 기명형 내부고발은 철저한 조사를 이끌어낼 수 있고, 법적 보호도 받을 수 있지만 소속 조직의 보복에 직접 노출되어 가혹한 불이익을 피하기 어렵다. 반면 익명형은 소속 조직의 부정에 관한 정보를 제공하더라도 자신의 신분을 밝히지 않아 불이익을 피할 수는 있으나 법적 보호를 받기 어렵고, 신고를 접수한 기관 역시 철저하고 효과적인 조사를 하는데 한계가 있다. 대부분의 연구자들은 두 유형 모두 내부고발의 범위에 포함시킨다(Near & Miceli, 1985; Elliston, 1982). 하지만 Price(1998)는 익명이나 필·아명의 제보 연구에서 미국 연구정직성 관리국(Office of Research Integrity)의 경우 1989년부터 1997년까지 총 986건의 제보를 분석한 결과 익명형은 단지 8%였고, 조사 가치가 있는 내용의 제보는 13건, 그마저도 1건만이 조사결과 사실로 확인되었다는 점을 들어 익명형의 필요나 중요성을 낮게 평가하였다.

## 2. 개념적 분석 틀

다음 <표 1>은 분석틀로 선행연구 검토에 기초하여 내부고발의 범위를 비교, 평가할 수 있는 개념적 요소를 5가지 차원 10개 항목으로 분류하고, 범위 확장의 수준은 4가지 차원으로 파악하여 작성한 것이다. 학계 연구자들은 비록 표현에는 차이가 있고 일부는 합의에 이르지 못하고 있지만 내부고발을 정의하는데 개념적 요소나 특징들로 이들을 가장 빈번하게 언급하였고, 실무자, 일반인 간의 인식 차이도 이들에 관한 것이었다. 범위는 학술 연구자들이 내부고발의 원칙적 형태로 간주하는 것(연구자 간의 합의라는 점에서)을 출발점(1차)으로 설정 후 이로부터 확대하였다. 예를 들어 정보제공자의 범위는 조직이나 단체와의 관계

가 고용계약이고 상근인가(1차), 책임과 의무가 따르는 임시적 관계(2차)인가로 확장하였고, 정보제공자의 지위가 조직이나 단체의 고용까지에는 아니나 동일 업종 종사자들의 이해관계 연합이나 모임의 참여자인 경우는 3차, 고용이나 특별한 이해관계가 없으나 조직이나 단체의 부정에 관한 정보 획득을 계기로 이를 감독기관이나 정부에 신고한 사람은 4차 외부자로 분류하였다.

〈표 1〉 내부고발 범위의 기준 요소

내부고발의 개념적 요소		범위 확장의 수준			
차원	항목	1차	2차	3차	4차
정보제공자의 범위	1	순수내부자 <sup>1)</sup>	준내부자	유사내부자	외부자 <sup>2)</sup>
	2	재직자	이직자		
정보의 내용	3	불법	비윤리	부적절 행위	
	4	위반	위험, 가능성		
	5	증거	합리적 의심	주관적 비판 <sup>2)</sup>	
제공 채널	6	외부	내부		
	7	공식	비공식		
정보제공 행위	8	공익적 목적	사적 이익		
	9	자발적	의무적 <sup>3)</sup>		
방법	10	기명	익명		

1) 다수 연구자들은 여전히 Near and Miceli(1985)의 개념정의를 이용하여 내부고발을 정의한다는 점에서 정보제공자를 순수내부자(전·현직) 이상으로 확대하는 것은 특히 외부자에게 까지는 소수의 견이다.

2),3) 일부 연구자들은 내부고발에 정보의 내용이 조직 구성원의 주관적 비판이거나 정보제공 행위가 의무적인 경우도 포함시킨다.

정보제공자의 범위는 1차적으로 조직의 경계 기준 내부자(insiders)로부터 시작하여 4차 외부자(outsiders)로 확대된다. 순수내부자는 조직이나 단체의 소속으로, 고용 관계의 특권적 지위를 갖는 사람들로 전·현직 정규, 비정규직, 인턴, 계약직 근로자를 포함한다. 이들은 조직의 업무목표, 지식과 정보를 공유하고, 조직은 이들을 일반인과 구별하여 자신들의 기밀정보(proprietary information)에 대한 공유 및 접근을 허용한다. 이들 역시 조직에 대한 일정한 신뢰와 책임을 진다. 준내부자(quasi-insiders)는 조직의 특정 사업이나 업무 수행, 활동에 일정 기간 또는 부분적으로 참여하여 서비스를 제공하면서 조직의 기밀정보, 유형 및 무형 자원에 접근하거나 사용하고 그에 따른 책임도 부담하는 사람들이다. 자문이나 상담역, 감리원, 감사원, 지원자, 파견 근무자, 하청이나 납품업체 직원, 용역 인부, 일용직이나 시간제 근로자, 법무법인이나 병원의 고객과 같은 장기적 서비스 이용자, 채소자, 피의자, 증인, 선거운동원도 이 유형에 속한다. 유사내부자(pseudo-insiders)는 공동 목적이나 관심, 동종 업종, 활동, 취미를 가진 사람들의 모임인 수평적 연합(associations)이나 단체, 클럽의



참여자들이다. 참여자는 소속 단체로부터 업무 지시를 받고 이행 책임을 부담하는 고용계약상의 근로자가 아니라 회원으로, 소속 단체와 이해관계나 사적 정보(non-public information)를 공유하지만 가입과 탈퇴는 개인의 자유이다. 내부고발의 범위는 제공정보의 내용 기준에서 불법(법규 위반)으로부터 출발하여, 비윤리(도박, 거짓말, 투기, 불륜 등), 부적절 행위(정책이나 행정상의 실패, 예산낭비, 업무 미흡이나 소홀, 태만, 무책임, 불친절 등)로, 정보제공 방법 기준에서는 기명에서 출발, 익명(가명, 별명을 포함)으로 확장된다.

### Ⅲ. 보호법적 관점의 검토

#### 1. 보호법 범위 및 비교의 방법

내부고발자법은 보호법으로, 내부고발의 범위를 학술적 연구에서의 개념적 정의와 달리 개별법의 입법 목적에 비추어 보호가 필요한가의 관점에서 넓게 또는 좁게 규정한다(Smaili & Arroyo, 2017). 보호법은 내부고발이 공공의 이익을 위한 행동이라는 관점에서 보호를 규정하지만(Lewis, 2015), 범위는 각국 및 개별법의 입법 취지에 따라 차이가 있다. 이 연구에서 보호법 발전의 모델 역할을 한 미국, 영국의 대표적 보호법을 대상으로 범위 비교 분석틀의 개념 요소별로 해당 조항을 검토하고, 내부고발의 1~4차까지의 범위 분류에 비추어 어디까지를 보호하는가를 확인한 후 한국의 내부고발법제에서의 범위와 비교하였다.

#### 2. 미국법

미국의 대표적인 보호법은 내부고발자보호개선편(Whistleblower Protection Enhancement Act, 2012), 허위청구금지법(False Claims Act, 1986), 사베인옥슬리법(Sarbanes - Oxley Act, 2002), 도드프랭크법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 2010)이다. 먼저 내부고발자보호개선편은 실적제도보호위원회(Merit Systems Protection Board, 2010)가 내부고발이 연방정부를 보다 “능률적이고, 투명하고, 책임있게(efficient, transparent and accountable)” 만드는데 필수적 역할을 하지만, 많은 연방정부 공무원들은 여전히 정보를 공개할 경우 보복을 받는다고 생각한다는 보고서를 반영하여, 의회가 기존 보호법(Whistleblower Protection Act, 1989)을 강화한 것이다. 이 법은 보호의 범위를 법규(any law, rule, or regulation) 위반뿐만 아니라 중대한 관리부실(gross mismanagement), 심각한 정부 재정의 낭비(gross waste of fund), 권한의 남용(abuse of authority), 국민 건강과 안전(public health and safety)에 대한 실질적이고 구체적인 위험

(substantial and specific danger)을 포함한 모두 형태의 부정에 관한 정보 제공으로 넓게 규정하였다. 5 U.S.C. §2302(b)(8). 정보공개(disclosure)는 공식적, 비공식적 모든 커뮤니케이션과 정보 전달을 포함한다. 정부 부처 과학자의 연구, 분석, 기술적 정보의 왜곡, 거짓 발표 요구나 은폐, 검열, 연구과정에서 발견한 문제점의 공개도 보호한다. 재직자(employees)와 지원자의 정보공개, 특별검사국(Office of Special Counsel), 감사관실(Inspector General), 기타 조직의 부정에 대한 신고접수 의무를 가진 자에 대한 것을 포함 상관에게 한 것, 과거에 이미 밝혀졌던 것의 공개도 보호하고, 동기가 무엇인가도 묻지 않는다. 해당 직무를 맡지 않은 상태에서의 공개라도, 또 부정 발생 이후 상당한 시간이 흐른 후라도 보호한다. 5 U.S.C. §2302(f)(1)(A) and (F).

허위청구금지법은 연방정부와 계약 관계에 있는 사람이나 기업(federal contractors)이 정부 사업에 참여하면서 조직이 저지른 부정에 관한 정보를 제공하는 경우, 그가 “누구든(any person)” 보호와 보상을 규정한다. 제공 정보는 대금의 지급, 전달, 또는 승인에 있어서, 정부 자산과 금전 관리(소유, 보관, 통제) 관련 문서나 서류의 작성 또는 이용, 부채나 지급, 전달 의무의 약속 등에 있어서 허위라는 사실을 알면서(무엇이 진실인지에 대한 실제 지식을 갖고 있으면서, 정보의 허위나 관련 지식을 의도적 또는 부주의로 무시하면서) 계약 또는 청구서 제출 행위에 관한 것으로, 정부와 계약 관계에 있는 기업의 종사자뿐만 아니라 일반인, 허위청구 모의자도 포함한다. 31 U.S.C. §3729.

사베인옥슬리법은 모든 고용주의 “연방 범죄 또는 그 가능성”에 관한 “진실한 정보(truthful information)”를 “법 집행기관(law enforcement officer)”에 제공하는 기업의 직원(employees)을 보호한다. 18 U.S.C. § 1514A. 법적 보호의 범위와 관련, 보호 대상 내부고발자가 상장회사(publicly traded corporations) 직원만인가, 원청, 하청업자, 대행사(contract, subcontractor, or agent)의 직원도 포함하는가의 논란에 대하여, 대법원(U.S. Supreme Court)은 이들을 포함하는 것으로 판단하였다(Noked, 2014). 특히 이 법은 상장기업들이 독립적 감사위원회(audit committees) 설치, 신고 및 위원회에 비위 제보 직원의 비밀보호 절차를 만들어야 한다고 규정하여, 내부형 내부고발의 통로를 제공하였다. 또 소관 업무를 담당하는 법률 대리인(attorneys)의 고용주나 고객의 법규 위반 행위에 대한 정보 제공도 의무화하였다. 법률, 규정이나 규칙 위반 및 의심 정보 제공은 연방 규제기관이나 법 집행기관, 의회 의원이나 위원회에 대한 것으로 제한하고, 정부, 관리자, 증권거래위원회 또는 주주 법적 소송절차 참여에 의한 정보제공도 보호한다. 하지만 대부분의 내부고발자법과 마찬가지로 미디어 제보는 보호하지 않는다. 18 U.S.C. 1514A.

도드프랭크법은 증권거래위원회(U.S. securities and exchange commission)에 “증권법 위반 정보를 제공하는 모든 사람들(any individual)”에 대한 보호를 규정한다. Section 21F(a)(6). 잠재적인 법 위반 신고자도 보호한다. Section 21F(h)(1)(A). 증권법 위반 정보 제공자는 반드시 기업이나 법인 소속 내부자일 필요가 없다고 하여, 내부고발의 범위를 외

부자까지로 확장하였다(Culiberg & Mihelic, 2016; Smaili & Arroyo, 2017). 증권거래위원회는 내부고발실(Office of the Whistleblower) 설치와 이곳에 증권법, 규정, 규칙의 위반 제보 처리 업무를 부여하고, 내부형 고발(internal disclosures)과 더불어 내부고발자에 대한 금전적 보상도 규정하였다. 내부고발을 익명으로 한 사람이 보상금을 청구하는 경우, 변호인이 대리할 수 있다. 다만 증권거래위원회가 변호인을 통하여 또는 직접 내부고발자가 신분을 밝힐 것을 요구하면 따라야 한다. Section 21F(d)(2)(A)-(B). 법규 위반 정보가 정부 규제기관, 법무부, 자체 규제조직(self-regulatory organization), 상장기업 회계감사위원회(Public Company Accounting Oversight Committee), 법 집행기관(law enforcement organizations)의 직원이거나 이었던 때 획득하였던 것인 경우 보상금은 지급되지 않는다. Section 21F(c)(2)(A)-(D). 내부고발자가 고의적으로 허위 정보를 제공한 경우도 보호받지 못한다고 규정한다. Section 21F(i)(1)-(2).

### 3. 영국법

영국의 대표적 내부고발법은 공익정보공개법(Public Interest Disclosure Act, 1998)이다. 이 법은 공공 및 민간부문, 제3섹터(voluntary sectors) 근로자(worker)가 공공의 이익을 위하여 부정에 대한 정보를 공개할 경우 고용주의 불리한 대우와 괴롭힘으로부터 보호한다. 그러나 자영 전문직업인(self-employed professionals), 자선단체 봉사자, 정보기관 근무자는 이 법의 적용 대상이 아니다. Part IVA. 43A. 근로자가 합리적 믿음에 기초하여 범죄행위(criminal offence), 법 준수의 실패, 오심(miscarriage of justice), 개인의 건강 또는 안전의 위험, 환경의 훼손이 발생했거나 발생하고 있거나 발생할 개연성이 있는 경우, 그리고 이들에 관한 고의적인 은폐와 그러한 시도의 공개를 보호한다. 43B(1)(a)-(f). 이러한 실패가 영국에서 또는 그 밖의 다른 곳에서 일어났는가, 나고 있는가, 날려고 하는가, 그것에 적용되는 법이 영국법인가 또는 다른 나라 법인가와 관계없이 보호한다. 하지만 법이 정보 공개를 금지하는 경우는 보호하지 않는다. 43B(2)-(3). 내부고발 근로자가 보호받기 위해서는 고용주, 법률 자문역, 법이 규정하는 사람에게 정보를 제공해야 한다. 특별히 내부의 부정을 고용주에 먼저 알리도록 규정한다. 근로자가 신의성실의 원칙에 따라(in good faith) 고용주 이외의 사람의 실패 또는 고용주가 법적 책임이 없는 사람의 실패에 관한 정보를 고용주나 법이 규정하는 사람(Charity Commission, 자선사업감독위원회)에게 제공한 경우, 정보를 법률 상담(legal advice)을 받는 과정에서 공개한 경우, 정부 부처 장관, 장관이 지명한 사람에게 알린 경우도 보호한다. 43C~F. 보호는 공공의 이익을 위한 정보제공이다. 근로자의 정보 공개가 보호받으려면 공개하고자 하는 정보와 그 속에 포함된 주장들이 진실하다는 것을 합리적으로 믿고, 사적 이익(personal gain) 목적의 공개가 아니어야 한다. 43G(1). 근로자(workers)는 section 230(3) 상의 근로자뿐만 아니라 제3자 또는 계약에 의

하여 일을 하거나 하도록 소개되거나 그러한 상황에서 일하거나 했던 사람, 다른 사람의 일을 하는 계약 관계에 있거나 했던 사람을 포함한다. 43K(1).

#### 4. 한국법

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(시행일 2017.6.22. 이하 권익위법)은 법 적용 대상을 공공기관 부패행위로 한정하고, 제2조 4항은 부패행위를 지위나 권한의 남용, 기타 법령의 위반으로 자기 또는 제3자의 이익에 도움을 주는 행위, 예산사용, 재산의 관리와 관련하여 법령을 위반하여 손해를 가하는 행위로 규정하고, 부패 강요, 제의하는 행위도 포함한다. 이 법에서 보호의 대상은 공직자의 지위나 권한 남용, 기타 법령 위반 등에 대한 신고자가 아니라 자기나 제3자의 이익을 위한 행동, 즉 부패행위 신고자로, 범위가 매우 제한적이다. 제57조는 허위 신고는 보호하지 않는다고 규정한다. 내부고발자에 보호를 제공하는 또 다른 법률은 공익신고자보호법(시행일 2017.10.19.)으로, 제2조 1항은 내부 공익신고의 대상을 건강과 안전, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공이익의 침해 행위로 규정하나 이 법이 규정하는 법률의 벌칙, 인허가 취소 등 행정처분의 대상 행위로 한정한다. 제2조 2항은 공익침해 행위가 발생하였거나 그러한 우려가 있다는 사실을 신고, 진정, 고발하거나 수사에 단서를 제공하는 행위로 규정하여, 불법과 그 가능성의 고발도 보호한다. 하지만 “공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우”와 고의적인 허위신고는 보호하지 않는다. 제2조 7항은 내부 공익신고자를 “공공기관, 기업, 법인, 단체 등”의 소속 근무자 또는 이직자, 이들과 공사나 용역 등의 계약에 따른 현재 또는 과거 업무 수행자 등으로 규정하여(시행일 2018.5.1.), 내부고발자의 범위를 재직자뿐만 아니라 이직자, 반드시 조직이나 단체 소속뿐만 아니라 계약관계 관련 업무 수행자까지로 확대하고 있다. 권익위법 및 공익신고자보호법 모두 내부고발의 범위를 불법행위 정보, 그중에서도 권익위법은 공공부문 부패행위로, 공익신고자보호법은 불법 정보만을 대상으로 하되, 법의 종류 및 처벌 정보에 따른 추가적 제한을 두어 매우 좁게 규정한다.

#### 5. 범위의 비교

다음 <표 2>는 미국, 영국, 한국 다수의 보호법 규정에 나타난 내부고발의 범위에 관한 비교 분석의 결과이다.

〈표 2〉 보호법상의 내부고발의 범위와 비교

개념적 요소	내부고발의 범위			
	1차	2차	3차	4차
정보제공자의 범위	순수내부자 <sup>1)</sup>	준내부자	유사내부자	외부자
	재직자	이직자 <sup>2)</sup>		
정보의 내용	불법	비윤리	부적절 행위 <sup>3)</sup>	
	위반	위협, 가능성		
	증거	합리적 의심	주관적 비판	
제공 채널	외부	내부		
	공식	비공식 <sup>4)</sup>		
정보제공 행위	공익적 목적	사적 이익 <sup>5)</sup>		
	자발적	의무적 <sup>6)</sup>		
방법	기명	익명 <sup>7)</sup>		

1) 사베인옥슬리법도 내부고발자보호개선편법과 마찬가지로 순수내부자(기업의 직원)만을 보호받는 정보제공자로 규정한다.

1),2),3),4),5) 미국 내부고발자보호개선편법(2012)은 연방공직자 대상(직원 및 지원자) 보호법으로 순수내부자만 보호의 대상으로 하되, 정보의 내용 기준 부적절 행위도 대상에 포함시키고, 비공식적 채널을 이용한 정보 제공도 보호한다. 동기도 묻지 않는다. 과거의 부정에 대한 정보제공도 포함하나 이직자의 그것에 대한 보호 제공 규정은 두지 않고 있다.

4) 미국 내부고발자보호개선편법은 비공식적 커뮤니케이션에 의한 정보제공 또는 전달, 영국 공익정보공개법은 변호사 상담과 같은 일부 비공식적 채널을 이용한 정보 제공도 보호한다.

5) 다른 보호법과 달리 영국 공익정보공개법은 사적 이익 목적의 정보공개를 보호하지 않는다. 한국 공익신고자보호법도 제2조 2항에서“금품이나 근로 관계상의 특혜 요구, 그 밖의 부정한 목적”의 공개를 금지함으로써 사적 이익 목적의 정보공개 여지를 특별히 제한한다.

6) 내부고발자보호개선편법과 사베인옥슬리법은 의무적 정보제공도 보호받는 내부고발로 분류하지만, 도드프랭크법은 법적으로 또는 직무상 부정의 적발이나 이에 관한 보고의 의무가 있는 사람은 보상을 받을 수 없다고 규정한다.

7) 도드프랭크법은 익명형 내부고발 통로의 설치를 의무화하고 보상 절차에 대하여 자세히 규정한다.

주) 굵은 실선은 대다수 보호법상 내부고발의 범위를 가리킨다. 굵은 선 밖에 있는 것들 가운데 배경색으로 강조된 칸은 보호법 간에 차이가 있어 어느 한쪽으로 분류가 어려운 경우이다.

학술연구에서의 내부고발의 범위가 연구자 간에 차이가 있는 것처럼 보호법 규정에서도 법률 간에 차이가 적지 않았다. 하지만 둘을 비교하면 보호법은 학술연구보다 내부고발의 범위를 보다 더 좁게 규정하는 경향이 있었다. 한국 보호법에서의 범위 규정을 미국이나 영국의 그것과 비교하면, 권위법과 공익신고자보호법 모두 정보의 내용을 불법 행위에 한정하고, 나아가 권익위법은 부패 행위로, 공익신고자보호법은 법의 종류 및 처벌의 강도를 기준으로 제한하여 내부고발의 범위를 매우 좁게 규정하였다. 특히 공익신고자보호법은 다른 나라의 보호법과 달리 “공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우”라는 표현을 추가하여 사적 이익을 위한 정보공

개에 대하여 보다 엄격한 제한을 두었다.

## IV. 신문보도 분석

### 1. 내부고발 보도 기사 데이터의 수집

내부고발 신문보도 자료는 주요 종합 일간지 3종(동아, 중앙, 한겨레)의 기사 데이터베이스를 이용하여 1990년부터 2015년 3월까지의 기사 검색으로 수집하였다. 뉴스 미디어는 내부고발을 90년대 초 ‘양심선언’, 후반부터는 내부고발과 공익신고/제보라는 표현을 혼용하였다는 점에서, ‘내부고발’, ‘(내부)공익신고/제보’, ‘양심선언’을 키워드로 2015년 3-4월 동안 분석 사례를 추출하였다. 1차적으로 내부고발 기사 사례 총 332건을 수집한 후, 다음 기준에 해당 하는 기사는 내부고발의 개념적 요소를 충족시키지 못하는 것으로 판단하여 분석에서 제외하였다. 첫째, 일반 개인 또는 집단의 과거 불법이나 부적절한 행동에 대한 자기반성의 고백(과거 친일 활동)이나 선언(한일합병韓日合併은 강압에 의한 것으로 무효이다). 이러한 사례들은 내부고발을 소속 조직의 부정에 관한 정보를 부정을 중단시키거나 바로잡을 능력을 가진 사람 또는 기관에게 제공하는 행위라고 정의할 때, 분석 사례에 요구되는 개념적 조건을 충족시키지 못한다. 둘째, 국가나 체제에 대한 비판(성직자, 작가, 교수, 대학생, 전경 등의 유신헌법 반대, 전경해체 및 진상규명 촉구, 시국 양심선언 등). 단 조직이나 단체의 구성원, 이해관련자 등으로 소속 또는 관련 조직, 단체의 불법에 대한 구체적 증거 제시를 통하여 비판한 경우, 분석 사례에 포함시켰다. 셋째, 정부 부처의 소속 직원들을 대상으로 직무상 부정 발견 시 제보/신고할 것을 요청한 사례, 넷째 외국의 내부고발에 대한 사례 소개이다. 이러한 분류 작업의 결과 72건이 탈락되어, 총260건을 분석 사례로 채택하였다.

분석의 틀에 따른 사례 분석 과정에서 정부가 핵폐기물처리장유치 사업을 추진하면서 반대하는 지역 주민을 대상으로 금품을 대가로 자발적 신청을 하도록 요구한 것을 또 다른 주민이 폭로한 경우는 정보 제공자의 범위 중 준내부자로, 건설업자의 건설, 감리, 엔지니어링 업체와 관의 유착에 대한 정보 제공, 의사의 의료계의 환자 권리와 안전을 무시한 불법 행위 고발, 이발업자의 관계 공무원들에게 금품을 주고 단속 피했다는 폭로, 출판인의 출판 분야 자사 책 사재기 양심선언 기사 등은 유사내부자로 분류하였다. 외부자 고발은 일반인의 자신과 관련 있는 조직의 부정에 관한 도청 테이프 제공으로 1건만 발견되었다. 정보제공 방법 기준으로 법무부 직원 B씨, 전남 OO시 직원, 신모씨, 제보자 2명, A 대위 또는 OO사단 소속 내부자, 모 대학 학생, 익명 B(공무원), 가명 등은 익명형으로 분류하였다.

분석 사례의 정보제공자 직업은 공직자(중앙 및 지방정부, 산하기관) 49명(18.8%), 공기업 종사자(공사, 공단) 9명(3.5%), 교육·연구자(대학 교수/조교, 연구원, 교사, 학교 직원) 28명(10.8%), 군인·전경(장교, 사병, 전경, 공익근무요원) 26명(10.0%), 정치인(국회/지방의회 의원과 비서, 정당 간부와 직원, 지역구 위원장, 선거출마자, 선거사무소 직원, 선거운동원 등) 31명(11.9%), 민간기업 직원(대기업, 중소기업, 종합병원, 저축은행, 제약회사, 감리회사, 로펌 등) 38명(14.6%), 직능단체 소속원(각종 협의회 등 이익단체로 한국이발사회, 전국레미콘운영협의회, 한국신발공업협동조합, 대한적출물처리협회 등) 8명(3.1%), 비영리조직 근무자 6명(2.3%), 성직자(스님, 목사 등) 9명(3.5%), 학생(대학생, 고등학생) 8명(3.1%), 기타 무직(개인 사업자, 농민, 선원, 산악인, 출판인, 사채업자, 익명의 신고자 등) 48명(18.4%)이었다. 개인 단독은 209건(80.4%), 복수(2~28명) 25건(9.6%), 단체(노동조합, 학생회, 의사회 등) 내부고발은 26건(10.0%)이었다. 시기별로 2000년 이전이 전체 260건 중 116건(44.7%)을 차지하였다.

## 2. 분석 결과

내부고발의 범위 분석 기준 5가지 차원 10개 항목별로 신문보도 사례 표본의 분석 결과를 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 신문보도 기사의 내부고발의 범위 기준 요소별 빈도 (n=260)

구 분	유형별 건수(%)		
정보제공자의 범위 <sup>1)</sup>	순수내부자 174(66.9)	준내부자 56(21.5)	유사내부자 25(9.7)
	재직자 232(89.2)	이직자 28(10.8)	
정보의 내용	불법 230(88.5)	비윤리 6(2.3)	부적절 행위 24(9.2)
	위반 248(95.4)	위협, 가능성 12(4.6)	
	증거 239(92.0%)	합리적 의심 10(3.8)	주관적 비판 11(4.2)
제공 채널	외부 254(97.7)	내부 6(2.3)	
	공식 259(99.6)	비공식 1(0.4)	
정보제공 행위 <sup>2)</sup>	공익적 목적 227(87.3)	사적 이익 33(12.7%)	
	자발적 248(95.4)	의무적 12(4.6)	
방법	기명 209(80.4)	익명 51(19.6)	

1) 외부자(일반인) 1명, 익명이어서 구분에 필요한 정보가 없는 내부 제보자 4명, 도합 5명(1.9%)은 분석에서 제외되었다.

2) 정보제공 행위가 공익적 목적을 위한 것이었는가? 사적 이익을 위한 것이었는가? 정보 공개의 맥락이 다름, 갈등적 상황에서 상호 공격을 위한 것이었는가에 의하여 구분하였다.

정보제공자의 범위는 순수내부자가 66.9%로 다수를 차지했다. 그러나 준내부자(감리원,

불법채류자 수용소나 청소년보호관찰소 등의 재소자, 국가안전기획부의 정보원, 선거운동원, 종교단체 신도 등), 유사내부자에 의한 것도 21.5%로 적지 않았다. 이것은 신문기사에서 내부고발의 범위는 준 및 유사내부자의 정보제공을 포함한다는 것을 의미한다. 재직자 정보제공은 89.2%, 이직자(국가안전기획부 前 보좌관의 불법 도청 ‘미림팀’의 공개, 납치사건의 전달 폭로, 특전대원의 암매장 제보 등)의 그것은 10.8%로, 재직자 내부고발 기사가 압도적으로 많았다. 공개 정보의 내용은 불법이 88.5%로 지배적이었고, 비윤리는 2.3%, 부적절 행위(예산의 낭비, 교육감의 과도한 영접 등)은 9.2%로 나타났다. 법규 위반 정보가 248건(95.4%)로 대부분이고, 위험과 미래 가능성(원자력 발전소의 안전사고 위험과 가능성 등) 정보도 12건(4.6%)을 차지했다. 정보 내용 중 실체적 증거 제공은 92.0%, 합리적 의심(축소, 은폐, 특혜, 졸속 심사, 외압, 압력과 로비 등에 대한)은 3.8%, 주관적 비판(조직의 독립과 중립성 상실 등에 대한 비판 등)도 3.2%로 나타났다. 정보제공의 채널은 외부형이 97.7%로 대부분이었다. 이러한 결과는 뉴스 미디어의 특성을 반영한 것으로 판단되었다. 내부형은 조직 내부 통신망에 ‘권력으로부터 자유롭지 못했다’거나 ‘도덕적 해이’를 질타한 비판적 글의 탑재, 인적 채신 주문 등에 대한 것으로 2.3%에 불과했다. 비공식적 정보 채널 이용 내부고발은 사적 자리에서 본의 아니게 부정에 관한 정보를 밝힌 단 1건에 불과했다. 정보제공 행위가 공익적 목적을 위한 것인가 사적 이익을 위한 것인가의 구분에서 다툼과 갈등의 맥락에서 상대의 치명적인 공격 수단으로 정보를 공개한 경우를 사적 이익 추구를 위한 정보제공으로 분류했을 때, 이러한 내부고발은 주로 정치 및 종교계에서의 선거기간 동안 후보자 간에 일어난 것으로 33건(12.7%)에 달했다. 자발적 정보제공은 95.4%, 의무적 정보제공(국회, 법원, 검·경찰 조사, 청문회에서의 증언이나 진술)은 12건(4.6%)으로 내부고발 기사는 대부분 자발적 정보제공에 의한 것이었다. 정보제공 방법 기준으로, 기명은 80.4%, 익명형 고발은 51건 19.6%였다.

### 3. 범위의 비교 분석

다음 <표 4>는 신문보도 기사상의 내부고발의 범위를 분석 틀의 개념적 기준 요소별로 분석한 결과이다.

<표 4> 신문보도상의 내부고발의 범위와 비교

개념적 요소	내부고발의 범위			
	1차	2차	3차	4차
정보제공자의 범위	순수내부자	준내부자	유사내부자	외부자
	재직자	이직자		



정보의 내용	불법	비윤리	부적절 행위	
	위반	위협, 가능성		
	증거	합리적 의심	주관적 비판	
제공 채널	외부	내부		
	공식	비공식 <sup>1)</sup>		
정보제공 행위	공익적 목적	사적 이익		
	자발적	의무적		
방법	기명	익명		

1) 비공식 채널을 통한 정보제공 기사는 빈도가 1건에 불과하여 표기에서 제외하였다.

주) 점선은 신문보도상의 내부고발의 범위를 가리킨다.

신문 보도 상의 내부고발 범위의 특징은 학술적 연구가 정의하는 범위(소수의 의견을 반영한) 못지않게 넓었으나, 학술연구나 보호법과 비교해 개념 사용의 엄격성은 높지 않았다. 또 다른 차이로 보호법은 보호받는 내부고발의 범위 규정에서 이직자나 익명형 내부고발에 대한 관심이 낮았으나 신문기사는 반대로 이들 사례가 많았다. 하지만 내부형 내부고발 사례는 적었다. 이것은 내부형은 특성상 뉴스 미디어에 노출되기 않기 때문으로 해석되었다. 많은 연구자들(Hoffman & Schwartz, 2015; O'Sullivan & Ngau, 2014; Paeth, 2013 등)은 내부고발이라도 반드시 도덕적 동기에 의한 것도 옳은 것도 아니고, 금전적 이유, 복수, 해고되지 않기 위한 전략적 접근 등의 이기적 목적을 위한 것이거나 적어도 사회적 선과는 무관한 것들도 적지 않다고 지적한다. 그러나 신문의 기사는 사례의 공익적 결과나 영향에 초점을 두어 내부고발로 기사화한 것으로, 내부고발 기사 가운데 다름 상황에서 서로 상대를 궁지에 몰아넣기 위한 폭로를 제외하면 사적 이익을 위한 정보제공 사례는 거의 찾아보기 힘들었다.

## V. 비교와 시사점

### 1. 학술연구, 보호법, 신문보도 간의 비교

이 연구에서는 학술연구, 보호법, 신문보도 간에 내부고발의 범위를 각각 어떻게 정의 또는 인식하는가를 분석하였다. 다음 <표 5>는 그 결과의 요약이다.

〈표 5〉 내부고발의 범위와 비교

개념적 요소	내부고발의 범위			
	1차	2차	3차	4차
정보제공자의 범위	순수내부자 <sup>1)</sup>	준내부자	유사내부자	외부자
	재직자	이직자		
정보의 내용	불법	비윤리	부적절 행위 <sup>2)</sup>	
	위반	위험, 가능성		
	증거	합리적 의심	주관적 비판	
제공 채널	외부	내부		
	공식	비공식 <sup>3)</sup>		
정보제공 행위	공익적 목적	사적 이익		
	자발적	의무적 <sup>4)</sup>		
방법	기명	익명 <sup>5)</sup>		

1),2),3) 미국 내부고발자보호개선법(2012)은 연방 공직자를 대상으로 한 것으로 순수내부자만 보호의 대상으로 하되, 정보의 내용 차원에서 부적절 행위도 대상에 포함시키고, 비공식적 채널을 이용한 정보 제공도 보호한다.

3) 신문보도 분석에서 비공식적 채널을 통한 정보제공 기사도 확인되었으나 빈도가 1건에 불과하여 표기하지 않았다.

4),5) 내부고발자보호개선법과 달리 도드프랭크법은 익명형 내부고발의 통로와 보상 절차를 규정하나 법적, 직무상 부정 적발 및 보고 의무가 있는 사람은 보상을 받을 수 없다고 규정한다.

주) 내부고발의 범위 분석 틀(학술적 연구가 인지한 개념적 요소의 차원 및 항목)에서 굵은 실선은 보호법과 신문 기사의 공통적 범위, 점선은 신문 기사의 범위를 가리킨다.

학술 연구가 개념정의의 통해 내부고발의 범위를 설정한다면, 보호법은 개별법의 취지에 입각하여 보호 대상을 설정하는 방식으로 범위를 규정한다. 신문보도에서 내부고발의 범위 설정은 기사의 선정과 용어 선택을 통해 이루어지고, 이러한 신문기사는 내부고발에 대한 독자들의 인식 반영이나 의미 구성의 역할을 한다. Culiberg and Mihelic(2016)은 학술 연구들은 범위를 연구의 목적에 따라 제한하는 경향이 있다고 말한다. 보호법은 개별법의 목적이 다른 만큼 범위가 일치하지 않는 경우가 많았다. 학술연구, 보호법, 신문기사 간의 내부고발 범위 인식에 대한 분석결과 가운데 주요 특징은 첫째, 정보제공자의 범위로 미국 내부고발자보호개선법은 순수내부자만을 보호의 대상으로 규정하나, 사베스옥슬리법이나 도드프랭크법은 소관 법규 위반에 대한 정보제공을 고무할 목적으로 누구도 그 범위에서 배제하지 않았다. 한국의 권익위법이나 공익신고자보호법의 경우도 같다. 반면 신문보도는 정보제공자의 범위를 넓게 인식하였고, 부정확한 범위 확장도 있었다. 예를 들어, 내부고발의 학술적 개념 정의에 비추어 내부고발의 주요 개념적 요소를 누락하고 있어 내부고발로 분류하기 어려운 일반인들의 자기주장이나 고백, 선언들도 내부고발로 기사화하는 경우이다. 둘째, 정보의 내용 기준에서 미국 내부고발자보호개선법은 재량권에 속하는 예산 낭비나 관

리실패 정보의 제공도 내부고발로 간주하여 보호를 규정한다는 점에서 다른 보호법들이 법규위반의 정보의 공개만을 보호하는 것과는 달랐다. 학술적 범위 정의나 신문보도는 조직의 내부 문제에 대한 주관적 의사 표시도 내부고발의 범위에 포함시켰다. 셋째, 정보제공 행위. 학술적 연구나 다수 보호법은 내부고발에 사적 이익을 위한 정보제공도 포함시키나 신문보도 기사들은 주로 결과가 공익적 효과를 가진 것인가를 기준으로 내부고발로 기사화하였다. 넷째, 일부 학술적 연구, 신문보도는 의무적 정보제공도 내부고발로 다루었으나 보호법은 그러하지 않았다. 다섯째, 학술적 연구, 신문보도는 익명의 정보제공을 내부고발의 범위에 포함시키나 보호법 간에는 차이가 있었다. 미래 연구는 이러한 내부고발 범위 인식의 차이가 어떠한 관점 또는 이해에 의해 발생하고 어떤 영향을 미치는가를 논의해 볼 수 있을 것이다.

## 2. 시사점

이 연구에서는 내부고발보호법 분석은 미국, 영국의 대표적인 법률들만을 대상으로 분석하였고, 신문보도는 키워드 분석 방법을 사용하여 분야별 법률이나 키워드를 포함하지 않은 사례들은 분석 대상에서 제외하여 분석 표본의 대표성이 떨어지는 한계가 있었다. 이러한 일반화의 한계에도 불구하고 연구 결과는 연구자, 보호법, 신문보도 간의 내부고발 인식 범위의 차이에 대한 정보뿐만 아니라 국내 보호법제 개선을 위한 몇 가지 중요한 정책적 시사점을 제공한다. 첫째는 보호받는 공개정보의 내용이라는 점에서 보호의 범위를 부적절 행위까지 확대할지 여부에 관한 것이다. 권익위법 제1조는 “행정의 적정성”을 입법 목적의 하나로 표방하나 고발의 대상을 부패행위로 한정하여 공직자의 지위나 권한의 남용, 법령의 위반, 행정실패나 예산의 낭비 등을 보호받는 내부고발의 대상에서 누락하는 결과를 초래하였다. 이는 미국 내부고발자보호개선법이 법령의 위반(행동강령의 위반을 포함) 뿐만 아니라 관리실패(gross mismanagement, 정부의 심각한 부주의, 무능력 또는 비효율적 업무 처리), 예산의 낭비(gross waste)와 그 위협에 대한 합리적 믿음(reasonable belief)에 따른 정보 제공을 보호하는 것과 대비된다. 둘째, 정보제공자의 범위 확장에 관한 시사점이다. 최근 연구들(Taylor & Curtis, 2010; Ayers & Kaplan, 2005)은 정보제공자의 범위를 준내부자, 외부자로 확장하고, 차츰 연구자들이 이에 대한 지지를 표명하면서 하나의 새로운 추세가 되고 있다. Smaili and Arroyo(2017)은 내부고발자의 범위를 외부 회계법인의 회계감사관, 경쟁 기업, 고객 등으로 넓게 규정한다. 정보제공의 범위 확장은 조직의 복잡성이 증가하면서 조직의 업무라고 할지라도 반드시 소속 직원(employees)만이 담당하는 것이 아닌 만큼, 보호받는 정보제공자를 이들에 한정하는 경우 잠재적 내부고발자의 정보제공 행동을 충분히 보호하지 못할 수 있다는 우려를 반영한다. 미국 허위청구금지법, 도드프랭크법은 보호받는 정보제공자의 범위를 법규 위반 정보를 제공하는 모든 사람들로 규정하고, 영국의 공

익정보공개법은 준내부자에 의한 정보제공을 보호한다. 한국의 권익위법도 제55조에서 “누구든지”로 규정하고, 공익신고자보호법시행령제3의 2도 내부 정보 제공자의 범위를 구체적이면서 넓게 규정한다. 이 연구의 신문보도 분석에서도 내부고발이 준내부자에 의한 경우가 적지 않았다. 더 나아가 내부고발자에 대한 법적 보호는 최근 아동·청소년의 성보호에 관한 법률들에서는 기존의 정보제공자의 보호(제품안전기본법 제14조, 식품안전기본법 제29조 등)을 넘어 내부자 신고 의무화로 까지 나가고 있다. 이는 내부정보 제공자의 범위 확장과 보호에 대한 추가적 논의가 필요하고 수요가 증가하고 있음을 시사한다. 셋째, 내부고발자가 보호받기 위해서는 반드시 정보제공 행위가 공익적 목적을 위한 것이어야 하는가? 그 범위를 어떻게 설정할 것인가에 관한 것이다. 내부고발자보호개선법은 동기가 무엇인가를 묻지 않고, 허위청구금지법이나 도드프랭크법은 금전적 이득을 위한 정보제공을 촉진한다. 반면 공익신고자보호법 제2조 2항은 “금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우”보호하지 않는다고 규정한다. ‘특혜’나 ‘부정한 목적’은 의미가 불분명하고, 보호법은 내부 공익신고의 촉진과 사적 이익 추구 동기와의 관계를 분명하게 보여주지 않는다. 이들은 모두 추가적 논의의 필요를 보여주는 대목이다.

## 참고문헌

- 윤선오 · 박복숙(2011). 아동복지시설 종사자들의 아동학대 및 신고의무제에 대한 인식 연구. *복지행정 논총*, 21(2): 25-59.
- 이윤복 (2015). 내부자고발의 도덕성과 적법성. *철학연구*, 134: 151-171.
- Alleyne, P., Hudaib, M., & Pike, R. (2013). Towards a conceptual model of whistle-blowing intentions among external auditors. *British Accounting Review*, 45(1): 10-23.
- Ayers, S., & Kaplan, S. E. (2005). Wrongdoing by consultants: An examination of employees' reporting intentions. *Journal of Business Ethics*, 57(2): 121-137.
- Chen, C. P., & Lai, C. T. (2014). To blow or not to blow the whistle: The effects of potential harm, social pressure and organisational commitment on whistleblowing intention and behaviour. *Business Ethics: A European Review*, 23(3): 327-342.
- Culiberg, B., & Mihelic, K. (2017). The evolution of whistleblowing studies: A critical review and research agenda. *Journal of Business Ethics*, 146(4): 787-803.
- Dworkin, T. M. (2007). SOX and whistleblowing. *Michigan Law Review*, 105(8): 1757-1780.
- Dworkin, T. M., & Baucus, M. S. (1998). Internal vs. external whistleblowers: A comparison of whistleblowing processes. *Journal of Business Ethics*, 17(12): 1281-1298.
- Dworkin, T. M., & Callahan, E. S. (1991). Internal whistleblowing: Protecting the interests of the employee, the organization, and society. *American Business Law Journal*, 29(2): 267-308.
- Dyck, A., Morse, A., & Zingales, L. (2010). Who blows the whistle on corporate fraud? *Journal of Finance*, 65(6): 2213-2253.
- Elliston, F. A. (1982). Anonymity and whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 1(3): 167-177.
- Fisher, J., Harshman, E., Gillespie, W., Ordower, H., Ware, L., & Yeager, F. (2000, Fall). Privatizing regulation: Whistleblowing and bounty hunting in the financial services industries. *Dickinson Journal of International Law*, 19(1): 117-143.
- Grant, C. (2002). Whistleblowers: Saints of secular culture. *Journal of Business Ethics*, 39(4): 391-399.
- Hanusik, T. A., Lieberman, M. W., Roemer, B., & Zelenko, D. L. (2010.7.28). *The new bounty hunters: Congress creates new incentives to report securities and commodities fraud*. Retrieved from <http://www.crowell.com/>.
- Harmon, A. G. (2011). Bounty hunters and whistleblowers: Constitutional concerns for false claims actions after passage of the Patient Protection and Affordable Health Care Act of 2010. *Labor & Employment Law Forum*, 2(1): 1-30.
- Heumann, M., Friedes, A., Redlawsk, D., Cassak, L., & Kesari, A. (2016). Public perceptions of whistleblowing. *Public Integrity*, 18(1): 6-24.
- Hoffman, W. M., & Schwartz, M. S. (2015). The morality of whistleblowing: A commentary on Richard T. De George. *Journal of Business Ethics*, 127(4): 771-781.

- Jubb, P. B. (1999). Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics*, 21(1): 77-94.
- Kaplan, S. E., Pany, K., Samuels, J., & Zhang, J. (2012). An examination of anonymous and non-anonymous fraud reporting channels. *Advances in Accounting, incorporating Advances in International Accounting*, 28(1): 88-95.
- Lewis, D. (2015). Is a public interest test for workplace whistleblowing in society's interest? *International Journal of Law and Management*, 57(2): 141-158.
- Mansbach, A. (2007). Political surplus of whistleblowing: A case study. *Business Ethics: A European Review*, 16(2): 124-131.
- Miceli, M. P., Dreyfus, S., & Near, J. P. (2014). Outsider "whistleblowers": Conceptualizing and distinguishing "bell-ringing" behavior. In A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly, & W. Vandekerckhove (Eds.), *International Handbook on Whistleblowing Research* (pp. 71 -94). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1): 1-16.
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1986). Retaliation against whistle blowers: Predictors and effects. *Journal of Applied Psychology*, 71(1): 137-145.
- Near, J. P., Dworkin, T. M., & Miceli, M. P. (1993). Explaining the whistle-blowing process: Suggestions from power theory and justice. *Organization Science*, 4(3): 393-411.
- Noked, N. (2014). *Supreme court expands Sarbanes-Oxley whistleblower provision*. HLS Forum on Corporate Governance and Financial Regulation. Retrived from <https://corpgov.law.harvard.edu/>
- O'Sullivan, P., & Ngau, O. (2014). Whistleblowing: A critical philosophical analysis of the component moral decisions of the act and some new perspectives on its moral significance. *Business Ethics: A European Review*, 23(4): 401-415.
- Paeth, S. R. (2013). The responsibility to lie and the obligation to report: Bonhoeffer's "what does it mean to tell the truth?" and the ethics of whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 112(4): 559-566.
- Park, H., Blenkinsopp, J., & Park, M. (2014). The influence of an observer's value orientation and personality type on attitudes toward whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 120(1): 121-129.
- Park, H., Blenkinsopp, J., Oktem, M. K., & Omurgonulsen, U. (2008). Cultural orientation and attitudes toward different forms of whistleblowing: A comparison of South Korea, Turkey, and the U.K. *Journal of Business Ethics*, 82(4): 929-939.
- Price, A. R. (1998). Anonymity and pseudonymity in whistleblowing to the US Office of Research Integrity. *Academic Medicine*, 73(5): 467-472.
- Saunders, P., Huynh, A., & Goodman-Delahunty, J. (2007). Defining workplace bullying behavior professional lay definitions of workplace bullying. *International Journal of Law and Psychiatry*, 30(4-5): 340-354.

- Schmidt, K. N. (1997). Privatizing environmental enforcement: The bounty incentives of the False Claims Act. *Georgetown International Environmental Law Review*, 9(3): 663-686.
- Smaili, N., & Arroyo, P. (2017). Categorization of whistleblowers using the whistleblowing triangle. *Journal of Business Ethics*, DOI:10.1007/s10551-017-3663-7.
- Taylor, E. Z., & Curtis, M. B. (2010). An examination of the layers of workplace influences in ethical judgments: Whistleblowing likelihood and perseverance in public accounting. *Journal of Business Ethics*, 93(1): 21-37.
- U.S. Merit Systems Protection Board (2010). *Whistleblower protections for federal employees*. A Report to the President and the Congress of the United States.
- Watts, L. L., & Buckley, M. R. (2017). A dual-processing model of moral whistleblowing in organizations. *Journal of Business Ethics*, 146(3): 669-683.
- Zhang, J., Chiu, R., & Wei, L. (2009). Decision-making process of internal whistleblowing behavior in China: Empirical evidence and implications. *Journal of Business Ethics*, 88(1): 25-41.



투고일자 : 2018. 01. 05  
수정일자 : 2018. 03. 24  
게재일자 : 2018. 03. 31

## &lt;국문초록&gt;

## 내부고발의 범위: 학술 연구, 보호법, 신문보도 간의 차이

박 홍 식

이 연구의 목적은 내부고발의 범위에 관한 학술적 연구, 법률, 뉴스보도 간의 차이를 살펴보는 것이었다. 먼저 내부고발 선행연구를 검토하여 내부고발의 개념적 요소로 이루어진 5가지 차원, 10가지 항목의 범위 비교 분석의 틀을 작성하였다. 다음 이를 기초로 미국, 영국과 한국의 주요 보호법을 검토하여 내부고발의 범위를 파악, 비교하고, 국내 신문보도 상의 내부고발의 범위는 분석 틀에 따른 기사의 빈도 분포 조사를 통해 확인하였다. 보호법에서의 범위 비교는 각국 보호법 해당 조항 분석 방법으로, 신문보도 기사에 나타난 내부고발의 범위는 주요 종합 일간지 3종(동아, 중앙, 한겨레)의 기사 데이터베이스로부터 1990년부터 2015년 3월까지의 기사를 검색, 총 260건의 사례를 수집하여 평가하였다. 분석 결과, 학술 연구는 보호법에 비해 내부고발의 범위를 넓게 인식하였고, 연구자 및 보호법 간에도 범위 인식에서 차이가 확인되었다. 신문기사도 보호법보다 내부고발의 범위를 넓게 정의하였으나, 연구자나 보호법에 비하여 내부고발의 개념을 보다 덜 엄격히 적용하였다. 이러한 차이는 학술연구, 보호법, 신문보도 간의 다른 관점과 관심의 적용을 나타낸다. 연구결과 발견된 내부고발 범위 인식의 구체적인 차이와 이들의 함축적 의미를 논의하였다.

주제어: 내부고발의 범위와 개념적 요소, 내부고발의 학술적 및 법적 정의, 내부고발 신문 보도