
2019년 해외 반부패 기구 신고심사 제도운영 공무국외출장 결과보고

2019. 12.



국민권익위원회
심 사 보 호 국

목 차

I . 출장 개요	1
II . 방문기관별 출장 내용	4
1. 중대비리조사청	4
(Serious Fraud Office)	
2. 글래스고 시의회	12
(Glasgow City Council)	
3. 스코틀랜드 감사원	27
(Audit Scotland)	
4. 공익신고자보호협회	38
(Protect)	
III . 시사점 및 성과	54

I

출장 개요

① 출장 목적

- 청렴 선진국의 부패방지 정책, 부패행위 조사 및 신고자 보호제도를 비교 연구하여 반부패 정책 및 심사보호절차 개선 기반 마련
- 특히, 공직자 부패, 국가보조금 횡령 등 부패취약분야에 대한 외국의 대응체계 및 신고자 보호제도 등을 분석하여 제도개선에 활용

② 출장국 및 방문기관

출 장 국	방문 기관
영국	<ul style="list-style-type: none"> • 중대비리조사청(Serious Fraud Office, SFO) - Colin Croucher(Principal Intelligence Officer) 등 3명 면담
	<ul style="list-style-type: none"> • 글래스고시의회(Glasgow City Council) - Will Hart(Chief Auditor) 등 2명 면담
	<ul style="list-style-type: none"> • 스코틀랜드 감사원 (Audit Scotland) - Anne Cairns(Audit Manager) 면담
	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 공익신고자보호협회 (Protect) - Andrew Pepper Parsons(Head of Policy) 등 2명 면담

③ 출장기간 및 출장자 명단

- 출장 기간 : 11. 17.(일) ~ 11. 23.(토), 5박 7일
- 출장자 명단
 - 권기현 서기관, 김동현 사무관, 이선 주무관

④ 국가 및 기관 선정 사유

- 영국은 효과적인 부패방지 기구와 정책·제도의 운영으로 청렴 선진국의 지위를 유지하고 있는 국가에 해당하며,
- 특히 2018년도 부패인식지수(CPI)가 영국은 80점(11위), 한국 57점(45위)으로 상당한 차이가 있어, 이에 대한 비교연구가 필요

< 연도별 부패인식지수(CPI) 비교 >

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년
영 국	10위(81점)	10위(81점)	9위(82점)	11위(80점)
한 국	43위(54점)	52위(53점)	51위(54점)	45위(57점)

- 국가의 청렴수준 결정에는 중앙정부, 지방정부, 시민사회단체 등의 역할이 중요하므로,
- 중앙정부 1개 기관, 지방정부 2개 기관, 시민사회단체 1개 기관을 선정하여 부패방지, 신고심사, 신고자보호 운영 현황 및 개선방안 등을 살펴보고자 함
- (중대비리조사청) 영국 중앙정부 기관인 중대비리조사청(SFO)은 중대한 뇌물 및 부패사건을 전담하여 조사 및 기소하고 있는데,
- 조사 방법 및 실제 사례 등 확인을 통하여 부패사건 조사 및 심사에 필요한 다양한 지식의 습득이 가능함
- (글래스고 시의회, 스코틀랜드 감사원) 지금까지 위원회에서는 주로 중앙정부 차원의 반부패 정책을 중점적으로 연구함에 따라,
- 스코틀랜드 등 지방정부 차원의 반부패 정책에 대한 관심과 이해가 부족한 실정임
- 이에 글래스고 시의회를 방문하여 지방정부 차원의 반부패 노력을 확인하고, 시행중인 신고자보호 제도 특성 등을 알아보고자 함

- 또한, 스코틀랜드 감사원의 경우에는 지방정부 차원의 부패방지 협력 체계, 부정수급 대응 체계, 부패방지 기준 및 운영 사례를 연구해 보고자 함
- (공익신고자 보호협회) 공익신고자 보호협회(Protect)는 영국의 공익 신고법(PIDA) 제정 등에 커다란 기여를 한 비영리단체로,
 - 영국의 신고자 보호제도와 관련한 법령 및 규정, 신고자에 대한 조언 운영 사례 및 정부기관 감시 등 시민단체 활동 등을 알아 보고자 함

5 기관방문 내용 요약

일자	방문기관	면담 내용
11.18(월)	중대비리조사청 (Serious Fraud Office, SFO)	<ul style="list-style-type: none"> - 부패신고 사건 접수 및 처리 현황 - 부패신고 사건 처리 관련 세부 절차 및 관련 제도의 이해 등
11.19(화)	글래스고시의회 (Glasgow City Council, GCC)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부 차원의 반부패정책 현황 - 신고 접수 및 처리 과정과 관련된 사례 및 한국과의 차이점 확인
11.20(수)	스코틀랜드 감사원 (Audit Scotland)	<ul style="list-style-type: none"> - 부패방지와 관련된 스코틀랜드 감사원의 기능 및 역할 - 국가부패방지 프로그램(NFI) 운영 현황
11.21(목)	공익신고자보호협회 (Protect)	<ul style="list-style-type: none"> - 신고자 보호제도 관련 NGO의 역할 - 신고자에 대한 조언 등 운영 사례

II

방문기관별 출장 내용

1

중대비리조사청(Serious Fraud Office)

1

방문 및 기관 현황

① 방문 개요

- 1) 일 시 : 2019. 11. 18. (월) 10:00~11:30
- 2) 장 소 : 중대비리조사청(SFO) 사무실
- 3) 면 담 자 : Colin Croucher(Principal Intelligence Officer),
Liam Pollard(Principal Investigator), Rebecca(Solicitor)

② 기관 설명

- 1) 설립 목적 : 사기(fraud)나 부패 등 중대범죄 해결(1988년 설립)
- 2) 설립 근거 : Criminal Justice Act 1987
- 3) 조직 구성
 - SFO 이사회는 Director가 의장직을 수행하며, General Counsel, Chief Operating Officer와 3명의 Non-Executive Director로 구성되어 있음
 - 각 범죄 유형(부패, 사기 등)에 따른 부서(Division)에 조사관, 변호사, 디지털 포렌 전문가 등 450명의 직원이 활동 중
- 4) 주요 권한 : 중대한 뇌물 및 부패사건을 전담하여 조사 및 기소
- 5) 관할 지역 : 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드로 한정

※ 스코틀랜드에서 발생한 사건은 스코틀랜드 경찰·검찰청이 처리

2 반부패 기능

1 신고심사 제도

- 1) 부패사건 접수 : 온라인 포털(신고접수), 미디어, 영국 내 다른 정부 기관과의 연계, 다른 국가와의 연계 등 다양한 출처로 정보 수집
- 2) 조사 착수 : Intelligence officer(신고접수) → Director(접수된 신고 사건을 평가, 사건 처리여부 결정) → 관련 부서(조사 착수)
- 3) 특이 사항 : 기소권한을 가지고 있기 때문에 사건 조사하는 시점 부터 기소를 담당할 외부 법정 변호사(Barrister)를 선임하여 조사 등 업무를 처리
 - 부패사건에 대하여 법정 변호사(Barrister)는 사건의 기소 및 변론을 담당하며, 실무 변호사(Solicitor)는 조사 및 변론 진행 방식에 대한 자문 및 지시, 담당 조사관(Investigator)은 변론 시 증인석에서 사건 처리 전반에 대한 증언을 담당
- 4) 이의 신청 : 불기소 결정 사건에 대하여, 신고자가 새로운 증거를 가지고 있는 경우에는 기소 여부에 대하여 언제든지 이의제기를 할 수 있음

2 처리 현황

- 1) 접수 건수 : 연간 약 1,500건의 부패사건 신고 접수
- 2) 처리 건수 : 부패 관련으로 SFO가 담당한 사건은 2019년 기준 약 24건으로, 법원에 기소된 사건을 포함하면 약 60건이 진행 중

※ 접수된 사건 중 SFO 소관 사항이 아닌 것으로 판단되는 경우 다른 기관에 송부하여 처리

3 토의 내용

1 토의 개요

- 중대비리조사청(SFO)의 기관 연혁, 구성, 지위, 관할 범위, 부패 신고 접수 및 처리 관련 세부절차, 유관 기관과의 관계 등 토의
- 특히, SFO를 구성하고 있는 외부 법정 변호사(Barrister), 내부 변호사(Solicitor) 및 담당 조사관의 역할에 대해 집중 탐구

2 주요 내용

- SFO에는 부패 등 중대범죄에 대한 대응을 위해 1988년 설립된 기관으로, 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드를 관할하지만 스코틀랜드는 관할하지 않으며, Director와 Chief Operating Officer의 휘하에 범죄유형 등에 따라 부서가 구성되어 약 450명의 조사관과 변호사가 사건을 처리하고 있음
- 모든 부패신고는 Intelligence Officer에게 최초 접수되며 Director가 접수된 사건을 평가하여 SFO에서 사건을 담당할지 여부를 결정하는데, 연간 접수되는 신고 사건은 약 1,500건이지만 실제 SFO에서 담당하는 사건은 2019년 기준 24건으로 훨씬 적으며, SFO 소관에 해당되지 않는 것으로 판단되는 신고는 다른 기관에 송부 처리되고 있음
- 특이사항은 SFO는 사건 처리를 시작하는 시점부터 외부 법정 변호사(Barrister)를 선임하여 내부 변호사(Solicitor) 및 담당 조사관과 협조하는 체제를 구축하고 있다는 점으로, 이는 중요한 부패사건을 보다 내실 있게 검토하고 처리할 수 있다는 측면에서 시사점을 주고 있음

< 중대비리조사청 방문 사진 >



< 토의 현황 >

< 기념 사진 >

③ 질의 응답

1. SFO(Serious Fraud Office)의 기관 연혁과 조직 구성 등을 간단히 설명해줄 수 있는지?

- 1980년대부터 사기(fraud)나 부패 등 중대범죄에 대한 문제가 제기됨에 따라 1988년 당시 정부의 추진으로 처음 SFO가 설립되었으며, 또한 관련 법률로 Criminal Justice Act가 제정되며 사건에 대한 기소권 등 다양한 권한을 부여 받게 되었음
- SFO의 조직 구성은 최상위에 Director가 있고, 차상위에 Chief Operating Office가 있으며, 그 아래에 각 범죄 유형(부패, 사기 등)마다 부서가 나누어져 사건을 처리하고 있음. 조사관과 변호사를 포함한 전체 직원 수는 약 450명임

2. SFO가 영국 전체의 중대비리를 관할하여 처리하고 있는지?

- SFO의 관할 범위는 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 한정되며, 스코틀랜드 지역에 대해서는 관할하고 있지 않음
- 때문에 스코틀랜드에서 발생한 사건은 스코틀랜드 경찰과 스코틀랜드 검찰청이 담당하여 처리하고 있음

3. 부패신고의 접수 경로와 처리 절차는 어떻게 되는지?

- 부패신고를 접수하는 경로는 크게 ①온라인 포털을 통한 신고접수 ②영국 내 다른 정부기관과의 연계를 통한 신고접수 ③해외 다른 국가와의 연계를 통한 신고접수로 나눌 수 있음
- SFO의 Intelligence officer에게 최초로 신고가 접수되며, Director가 접수된 신고 사건을 평가하여 SFO에서 해당 사건을 담당하여 처리할지 여부를 결정하고, 처리하기로 결정된 사건은 관련 부서로 전달되어 조사가 착수됨
- 특이사항은 SFO는 부패행위에 대한 기소 권한을 가지고 있기 때문에 사건을 담당하여 처리하기 시작하는 시점부터 기소를 담당할 외부 법정 변호사(Barrister)를 선임하여 업무를 처리한다는 점인데, 이는 SFO에 소속되어 근무하는 실무 변호사(Solicitor)와 구분되며, 법정 변호사는 법정에서 변론을 담당하고, 실무 변호사는 변호사석에서 어떠한 방식으로 변론을 진행할지 지시하며, 담당 조사관(Investigator)은 증인석에서 사건 처리 전반에 대해 증언하는 등의 역할을 담당하게 됨

- 사건 시작 시점부터 법정 변호사와 함께 업무를 처리하는 것은 매우 중요한 사항으로, 사건과 관련된 증거 채택이나 처리 방향 등 전반을 법정 변호사가 미리 이해하고 전략적으로 대응할 수 있기 때문임

4. SFO와 검찰청과의 관계는? 검찰청이 있음에도 SFO에 기소 권한이 부여되어 있는 이유는?

- 영국 검찰청인 CPS(Crown Prosecution Service)와 구분되는 특징으로, SFO는 부패사건과 중대범죄만을 전담하여 처리하는 전문기관이기 때문에 처리하는 사건 수가 많지 않으며, 이에 따라 사건의 접수부터 기소까지 모든 과정을 직접 처리함으로써 심도 있는 사건 검토가 가능하다는 장점이 있음

5. 연간 접수되는 신고 건수와 실제로 처리되는 신고 건수는?

- 연간 접수되는 신고 건수는 약 1,500건 정도이지만, 실제 SFO에서 담당하여 처리되는 건수는 훨씬 적으며, 2019년의 경우 부패 관련으로 SFO가 담당한 사건은 24건 정도임
- 이외에 SFO의 소관에 해당되지 않는 것으로 판단되는 신고 건들에 대해서는 다른 기관에 송부 처리하고 있음

6. 신고 처리결과에 대하여 신고자가 이의신청을 할 수 있는지?

- 신고 사건에 대해 SFO가 기소하지 않기로 결정한 경우일지라도, 신고자가 사건과 관련된 새로운 증거를 가지고 있을 경우 기소여부에 대해 언제든지 이의를 제기할 수 있음

7. 내부 신고자(고발자)에 대한 보호 방안은? 내부 신고자 보호 방안에 대한 별도의 지침이 있는지?

- SFO를 포함한 영국 대부분의 정부기관은 내부 고발자에 대한 보호 지침을 마련해두고 있으며, 이에 근거하여 신고 사건을 처리함으로써 내부 고발자가 불이익을 받지 않도록 노력하고 있음

8. 내부 신고자가 본인이 연루된 범죄에 대한 형량 등 책임을 감면 받을 수 있는지?

- 신고자 본인이 범죄에 연루된 혐의가 있는 경우에는 SOCPA (Serious Organised Crime and Police Act)라는 법률에 관련 내용이 규정되어 있는데, 모든 경우에 책임을 감면 받을 수 있는 것이 아니고 세부적이고 전반적인 증언(범죄에 대한 모든 정보 제공, 인터뷰 및 법정 증언 등)에 대해서만 형량을 감면 받을 수 있는 등 복잡한 단계와 절차를 거쳐야 함
- 다만 이러한 사항은 내부 신고자에게만 국한된 것은 아니고, 영국에서는 어느 경우이든 본인이 연루된 범죄에 대한 증언을 함으로써 형량을 1/3 정도 감면 받는 것이 가능함

9. SFO에서 조사관들의 조사역량 강화를 위한 교육프로그램을 운영하고 있는지?

- 크게 3가지의 교육 프로그램이 존재하는데, 첫째로 조사관이 아닌 직원을 신입 조사관으로 육성하는 18개월의 프로그램이 있고, 둘째로 3주 동안 진행되는 자체 조사관 역량 강화 프로그램이 있으며, 셋째로 2주간 진행되는 심화 프로그램이 있음

10. 한국의 부패방지 및 신고자 보호제도 발전을 위하여 조언하고 싶은 사항은 무엇인지?

- SFO와 마찬가지로 한국에서도 부패신고에 대한 처리 시작 단계에서부터 조사관과 변호사가 함께 사건을 담당한다면 복잡한 사건들에 대한 보다 복합적인 검토와 전략적인 처리가 가능할 것이므로, 이에 대해 고려해보았으면 함

1 기관 현황

① 방문 개요

- 1) 일 시 : 2019. 11. 19. (화) 10:00 ~ 12:00
- 2) 장 소 : 글래스고 시의회 사무실
- 3) 면 담 자 : Will Hart(Chief Auditor), Gail Urquhart,
Rose Gillon(Auditor Glasgow City Council Inter Audit)
- 4) 위 치 : Exchange House 3rd Floor 231 George Street Glasgow G1 1RX

② 글래스고 시의회 현황

- 1) 개 요 : 스코틀랜드의 32개 지방정부 중 글래스고 시는 가장 큰 지방정부에 해당
- 2) 인 구 : 약 60만 명(권역권 포함 120만 명)
- 3) 구 성 : 85명 의원(5년마다 선출)
- 4) 예 산 : 약 24억 파운드
- 5) 주요기능 : 유치원 등 교육, 도로정비 등 교통, 어린이 노인복지 등 사회서비스, 무주택자 지원이나 주택, 문화시설 운영 등 문화서비스, 환경보호와 같은 환경서비스 등 전반적인 업무를 수행
- 6) 감사기구 : 감사 위원회(Glasgow City Council Internal Audit)

2 반부패 기능

① 부패방지 기능

- 1) GCC 내의 감사위원회(Internal Audit)에서 반부패 관련 업무를 담당하며, 예산은 1.3백만 파운드로 25명의 감사관(officer)이 활동하고 있음
- 2) 활동 근거 : Corporate Fraud Policy, Financial Regulations, Financial Management and Control, Financial Controls Framework 등의 지침과 정책
- 3) 감사위원회에서는 매년 130개의 감사 보고서를 생산하며, 뇌물 방지, 반부패 정책, 공익신고 정책 등에 대한 온라인 훈련 코스(GOLD)를 시의회 직원들에게 제공함으로써 부패 예방 및 근절을 위하여 노력

② 신고심사 및 신고자 보호 기능

□ 공익신고 대응 정책(Whistleblowing and Response Policy)

- 1) (개요) 공익신고와 관련된 시의회의 목표, 대응 및 조사 절차, 보호 방안, 이의신청 절차 등을 규정
- 2) (목표) 공익신고 대응 정책의 궁극적인 목적은 부패 및 뇌물 수수 등을 방지하는 것이며, 신고 절차와 신고자 보호 방안 등을 규정함으로써 올바른 통제 수단을 확보하고자 함
- 3) (적용범위) 사기 및 부패방지, 시의회 규칙 및 절차, 직원 및 시민의 신고접수 및 조사
- 4) 주요 내용

- (의회 내 부패방지) 의원 행동강령, 직원 행동강령, 재무관리 규정, 조달매뉴얼, 위임전결 규정 등 부패 및 사기 방지를 위한 행동 지침을 포함하며, 행동강령 미 준수에 대한 신분상 조치, 부패 등 발생 시 상급자에 대한 보고 의무 등 규정하고 있음
- (내부고발 및 공익신고 규정) 내부고발자(신고자)에 대한 법적인 보호 요건, 신고자의 권리 등을 규정하고 있음
 - 내부고발자(시의회 직원, 에이전시 근로자, 고용될 예정으로 교육 중인 근로자 등)가 보호 대상이 되며, 공익을 위해 신고한 경우, 신고한 내용이 사실이라는 합리적인 믿음이 있는 경우 등 일정한 요건을 충족하는 경우 보호 받을 수 있으나, 정보비밀법을 위반하는 경우 등 예외적인 경우에는 보호 받을 수 없음
 - 신고자는 신고로 인하여 해고되거나 승진이나 교육 등 인사상 불이익을 받지 아니하며, 신고가 주된 사유가 되어 불이익을 받는 경우 고용법원(Tribunals)에 문제를 제기할 수 있음
 - 불이익이 인정될 경우 복직명령 및 보상 등을 받을 수 있으며, 보상에는 상한이 없으나 선의로 신고하지 않았다고 판단될 때에는 보상금을 25%까지 감액될 수 있음
 - 시의회는 신고자의 비밀보장을 위해 최선을 다하고 있으나 조사 과정에서 신고에 대한 추가적인 증언이나 진술이 요구될 수 있으며, 신고자에게 불이익조치를 하거나 신고자의 신분을 노출 시킨 직원은 법원에 고발될 수 있음
 - 익명신고 또한 제기 가능하나, 제기된 주장의 신뢰도, 심각성 등을 고려하여 감사위원회에서 조사여부를 결정하며, 악의적인 신고로 판명된 경우에는 징계 등 조치가 취해질 수 있음

[참고] Whistleblowing and Response Policy (GCC 제공 자료)

Glasgow City Council – Whistleblowing & Response Policy

Preventing fraud, corruption and bribery in the workplace

A number of rules and procedures have been approved and guidance produced to make sure the council's business is properly controlled. It is important that all elected members and employees are aware of, and uphold them.

Our guidance documents include the following:

- The Councillors' Code of Conduct
- Code of Conduct for Employees
- Financial Regulations, Management and Control Code of Practice
- Standing Orders Relating to Contracts
- Procurement Manual
- Scheme of Delegation
- Employees' Conditions of Service.

Our employees must read, understand and carry out the rules and procedures of the council's Code of Conduct.

If employees don't follow these procedures and rules, they might be disciplined which may result in being dismissed.

All cases of actual or suspected fraud, corruption, bribery and theft must be reported immediately to the Head of Audit and Inspection, as set out in The Financial Regulations. Council Directors must make sure their employees are aware they must do this.

Whistleblowing and investigation arrangements for employees

Whistleblowers are protected by legislation if they Whistleblow appropriately. The following information outlines the new legislative protection offered to employees.

Whistleblower protection

Whistleblowers are protected if they:

- Reasonably believe the information disclosed tends to show that one of the following has happened, is happening, or is likely to happen:
 - o Criminal activity.
 - o Breach of a legal obligation, for example, not having insurance for employees or the public.
 - o Miscarriage of justice.
 - o Danger to an individual's health and safety.
 - o Damage to the environment.

- o A deliberate attempt to cover up any of the above.
- Make the disclosure in the public interest.
- Reasonably believe the information is true.
- Believe the whistleblowing allegation is being made to the right person.

As well as using the council's facility there are outside agencies whistleblowers can contact. However, an employee can only inform the outside agency if they reasonably believe the disclosure lies within the remit of that agency; and the information disclosed, and any allegation contained within it, is substantially true.

The following link provides a list of outside agencies – www.gov.uk/

Whistleblowers' rights

An employee cannot be dismissed because of whistleblowing. If they are, the employee can claim unfair dismissal provided they satisfy that the main reason for the dismissal was the making of the disclosure they believed to be true, in the public interest and told to the right person.

An employee cannot miss out on opportunities for promotion, transfer, training or any other benefits because of whistleblowing. They also cannot be bullied, harassed or victimised on the grounds of whistleblowing. If they do suffer detriment, they can bring a claim before the Employment Tribunal. The council is now responsible for an act of detriment committed by an employee against a colleague. An employee who victimises their whistleblowing colleagues will also be held personally liable.

Who is protected?

The following people are protected:

- Our employees
- Agency workers
- People who are training with an employer, but not employed
- Self-employed workers, and
- Home workers

Who is not protected?

Employees are not protected from dismissal if:

- They found out about the wrongdoing when someone wanted legal advice, for example, if they are a solicitor
- They break the law when making the disclosure, for example, they signed the Official Secrets Act.

Tribunals

Employees who are dismissed, or who suffer detriment on the grounds of whistleblowing, can take a claim before an Employment Tribunal. There is no minimum length of service required by an employee before they can bring a case of unfair dismissal or detriment, on the grounds of whistleblowing.

If the tribunal decides the employee has been unfairly dismissed, it will order that they:

- Get their job back
- Are paid compensation.

If the tribunal decides the employee has suffered detriment they will be awarded compensation. There is no upper limit on the level of compensation an Employment Tribunal may award. However, a tribunal judge can reduce any compensation awarded by up to 25%. This will be done if they find the whistleblower did not make the disclosure in good faith.

Safeguards

Harassment or victimisation

The council recognises the decision to report a concern can be a difficult one to make, because of the fear of retaliation.

The council will not tolerate harassment or victimisation and will take action to protect employees when they raise a concern in the public interest. Employees who victimise colleagues who have made a disclosure will be responsible and appear at an Employment Tribunal for their actions. An employee who causes detriment to a whistleblowing colleague will be disciplined.

Confidentiality

The Council will do its best to protect the identity of individuals who raise concerns and do not want their names to be disclosed.

It must be appreciated, however, that the investigation process may reveal the source of the information and a statement by the individual may be required as part of the evidence necessary to show that an allegation is correct.

Anonymous Allegations

Concerns expressed anonymously are much less powerful than concerns to which you put your name, but anonymous allegations will be considered at the discretion of the Head of Audit & Inspection. Accounts will be taken of:

- The seriousness of the issue raised
- The credibility of the concern raised
- The likelihood of confirming the allegation from attributable sources.

Untrue Allegations

If you make an allegation in the public interest and you reasonably believe it to be true, but it is not confirmed by the investigation, no action will be taken against you. If, however, you make malicious or vexatious allegations, the allegations will not be taken further and it will result in disciplinary action being taken against you. The judgement of whether an allegation is malicious or vexatious rests with the Head of Audit & Inspection.

Preventing fraud, corruption and bribery in Glasgow

The best way to tackle fraud, corruption and bribery is to prevent it from happening in the first place. Maintaining and publicising whistleblowing facilities that allow and encourage the public to report concerns, for example, the whistleblowing hotline and web reporting facilities, will help the council get rid of unacceptable behaviour across the city.

Whistleblowing and investigation arrangements for the public

Confidentiality

The council will do its best to protect the identity of anyone who raises concerns and does not want their name to be disclosed. However, the investigation process may reveal the source of the information and your statement may be required as part of the evidence necessary to show that an allegation is correct.

Anonymous allegations

Concerns expressed anonymously are much less powerful than concerns to which you put your name to. Anonymous allegations will be considered at the discretion of the Head of Audit & Inspection. Accounts will be taken of:

- The seriousness of the issue raised
- The credibility of the concern
- The likelihood of confirming the allegation from attributable sources.

How your complaint will be dealt with

The Head of Audit and Inspection logs all reports and carries out a review in each case to determine the most appropriate course of action. The action will depend on the nature of the concern. Any matters which fall within the scope of other existing procedures, for example, child protection, complaints or discrimination issues, will be dealt with under these procedures. Some concerns may be resolved by agreed action without the need for investigation. Matters to be investigated may be:

- dealt with internally by Internal Audit or other specialist sections such as the Trading Standards Unit, or
- referred to the Police or other external agency.

Where possible, the council will advise you that your allegation has been received.

The council may also ask for more information where this would help in the investigation. Investigations may result in recommendations for changes to procedures and systems which will be included in action plans. Follow up reviews are carried out to make sure that recommendations are implemented.

Investigations may lead to disciplinary action against employees. These will be conducted according to the council's disciplinary procedures.

Where appropriate, the Head of Audit & Inspection will refer findings to the Police for investigation or review, after discussion with the Chief Executive or Director of Governance and Solicitor to the Council.

Depending on the results of any enquiries it may not be possible to advise you of the outcome. Examples would include if the matter is referred to the Police for further enquiries, or to protect an individual's human rights if the complaint is dealt with under the council's disciplinary procedures.

How to raise a concern

The Council's Whistleblowing arrangements are managed by the Head of Audit and Inspection.

You can report your concerns by:

- Phoning 0141 287 3777 from 8.30am to 5pm from Monday to Friday. At other times you can leave a message on voicemail.
- Filling in our online form at www.glasgow.gov.uk/whistleblowing. This option allows you to attach any documentary evidence to support your concern
- Emailing fraud@glasgow.gov.uk. This option also allows you to attach any documentary evidence in support of your concern
- Writing to The Head of Audit and Inspection, Financial Services, City Chambers, Glasgow, G2 1DU

If your concern relates to social security benefit fraud, including Housing Benefits and Universal Credit, please contact the Department for Work and Pensions (DWP). Their contact details can be found at www.gov.uk/whistleblowing/contacts

The earlier the concern is expressed, the easier it is to take action. For guidance on the types of information that should be reported, see our online guidance document at the following link www.gov.uk/whistleblowing/guidance

Although you are not expected to prove the truth of an allegation, you will need to demonstrate to the person contacted that there are sufficient grounds for concern.

3 토의 내용

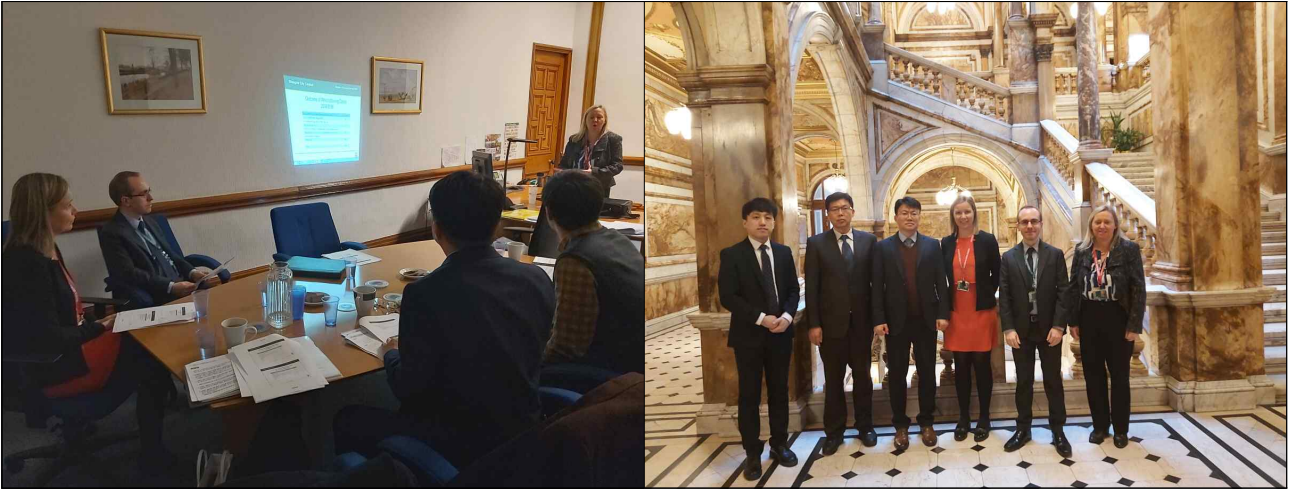
1 토의 개요

- 글래스고 시의회(GCC)의 기관 개요, 조직 구성, 관할 범위, 부패 신고 접수 및 처리, 지방정부 차원의 반부패정책 현황 등 토의
- 특히 신고 접수 및 처리 과정과 관련된 사례 분석을 통하여 한국 제도와의 차이점 및 시사점 등 토의

2 주요 내용

- 글래스고 시는 스코틀랜드의 32개 지방정부 중 가장 큰 지방정부에 해당되며, GCC는 글래스고 시의 교육, 사회보장 등 전반적인 업무를 담당하고 있음
- 특히 GCC의 Internal Audit team은 글래스고 시의 부패신고 접수나 신고자 보호 등의 업무를 처리하고, 공익신고 체제(Whistleblowing facility) 및 관련 지침을 구축하는 등 글래스고 시의 반부패 정책을 총괄하고 있음
- 공익신고는 우편이나 웹사이트를 포함한 다양한 경로를 통해 접수되며 시의회의 감사책임자(Head of Internal Audit)가 제기된 모든 공익신고를 접수하여 확인하는데, 전화를 통한 신고나 익명신고 또한 모두 접수하고 처리한다는 점에서 한국의 제도와 차이가 있음
- 그밖에 GCC는 신고 접수 및 처리 현황 등을 1년에 2회씩 Finance & Audit Scrutiny Committee의 선출직 위원들에게 보고하는 등 반부패정책의 내실 있는 운영을 위해 만전을 기하고 있음

< 글래스고 시의회 방문 사진 >



< 토의 현황 >

< 기념 사진 >

③ 질의 응답

1. 글래스고시 시의회(Glasgow City Council)의 개요, 조직 구성 및 인원, 기능 등은 어떻게 되는지?

- 스코틀랜드에는 32개의 지방정부가 있고, 글래스고 시는 그 중 가장 큰 지방정부에 해당함
- 글래스고 시의 인구는 60만 명, 연 예산은 약 24억 파운드이고, 시의회에서는 글래스고 시의 교육, 사회보장, 도로정비, 문화시설 운영 등 전반 업무를 책임지고 있음
- 시의회는 매 5년마다 선출되는 85명의 의원으로 구성되며, 법적으로 최상위 지위를 차지하는 명예직위가 별도로 존재하지만, 실질적으로는 다수당인 Scottish National Party의 당 대표가 행정 전반을 책임지는 실질적인 역할을 수행하고 있음

- 특히 글래스고 시의회 Internal Audit team에는 25명의 감사관이 활동하고 있으며, 연 예산은 약 1.3백만 파운드인 영국의 감사 기준 및 시의회 지침에 따른 감사 활동을 통하여 매년 130개의 감사 보고서를 생산하고 있음

2. 한국에서는 위원회가 부패방지 업무를 총괄하고 지방정부차원으로는 자치단체장이 실질적인 업무를 수행하고 있는데, 부정부패 문제에 대처하기 위하여 시의회는 어떠한 역할을 하고 있는지?

- 글래스고 시의회에서는 Corporate Fraud Policy, Financial Regulations, Financial Management and Control, Financial Controls Framework 등의 지침과 정책을 통하여 부패방지 대책을 수립하고 있음
- 또한 자체적인 공익신고 체제(Whistleblowing facility)을 구축하고 있으며, 이러한 사항들에 대한 온라인 훈련 코스(GOLD)를 시의회 직원들에게 제공함으로써 부패 예방 및 근절을 위하여 노력하고 있음

3. 공익신고(부패신고 등 포함) 관련 지침이 마련되어 있는지?

- 시의회에서는 공익신고 대응 정책(Whistleblowing and Response Policy)을 마련해두고 있으며, 여기에는 공익신고와 관련된 시의회의 목표, 대응 및 조사 절차, 보호 방안, 이의신청 절차 등에 대하여 상세히 규정하고 있음

4. 시의회의 신고 접수 방법 및 경로, 처리 절차를 알 수 있는지?

- 공익신고는 전화, 녹음, 웹사이트, 이메일, 편지 등 매우 다양한 수단을 통하여 제기할 수 있는데, 시의회의 감사책임자(Head of Internal Audit)가 일단 제기된 모든 공익신고를 접수한 뒤 신고 사항의 심각성 등을 검토하는 사전 심사를 진행함
- 또한, 사전 심사 이후에는 크게 5가지 유형으로 처리 절차가 진행되는데, ①감사부서에서 직접 조사 ②신고 내용과 관련된 담당 부서에 전달 ③신고 내용과 관련된 서비스 책임자(Service director) 또는 시의회 산하기관 책임자(ALEO director)에게 전달 ④고용 연금부(DWP) 또는 경찰 등 다른 조사기관에 전달(범죄가 상당부분 소명된 경우) ⑤종결처리 등이 이에 해당함
- 이후에는 신고 사건의 진행 현황 및 처리 결과에 대하여 추적 및 기록하는 등 사후관리 절차를 진행함
- 참고로 전화를 통한 신고도 대부분 인정되며, 신고자에게 추가 자료 제출을 요구하기도 하지만 전화 내용만으로도 조사가 진행되기도 함

5. 최근 접수된 공익신고의 건수 및 유형, 처리 결과, 주요 사례 등을 알 수 있는지?

- 2017/2018 기간에는 913건, 2018/2019 기간에는 1,079건, 2019년 4월부터 11월까지 585건의 공익신고가 접수되었음
- 신고유형은 크게 ①시의회 직원에 대한 공익신고 ②기타 부문에

대한 공익신고로 나눌 수 있는데, 첫 번째 유형의 경우에는 직원의 서비스 불친절(71건), 직원의 권한남용(14건), 관용물 사적이용(7건) 등의 신고가 접수되었고, 두 번째 유형의 경우에는 장애인 주차구역 불법주차(734건), 세금 관련 비위(105건), 보조금 부정수급(benefit fraud)(69건) 등의 신고가 접수되었음

- 또한, 첫 번째 유형 신고에 대한 처리결과에는 혐의 없음(58건), 절차 개선조치(30건), 종결처리(17건) 등이 있고, 두 번째 유형 신고에 대한 처리결과는 혐의 없음(156건), 절차개선(681건), 다른 지자체 또는 기관에 이송(91)건 등이 있음
- 최근 신고 처리 사례로는 시의회 직원이 허위 영수증을 제출하여 공금을 횡령한 사건이 있으며, 신고로 인하여 해당 직원에 대한 해고 및 고발조치, 횡령된 공금의 환수조치 등의 조치를 취할 수 있었음
- 참고로 시의회는 Finance & Audit Scrutiny Committee의 선출직 위원들에게 1년에 2번씩 신고 접수 건수, 신고 유형, 결과 통계, 주요 사례들에 대한 요약 사항을 보고하는 등 공익신고 제도의 내실 있는 운영을 위하여 만전을 기하고 있음

6. 위원회는 보호조치, 신변보호, 신고자비밀보장 등 신고자 보호제도를 운영하고 있는데, 시의회에서는 어떠한 방식으로 신고자를 보호하고 있는지?

- 시의회는 신고자 관련 정책 및 담당자 명단을 의회 웹사이트에 게재하고 있고, 공익신고와 관련된 별도의 페이지를 개설하여 운영

하고 있으며, 신고가 접수된 경우에는 신고자들의 신원을 보장하기 위하여 최선을 다하고 있음

- 무엇보다 신고자를 보호하는 것이 가장 중요하기 때문에, 조사 과정 중 신고 출처가 밝혀질 수 있고 신고자의 주장을 입증하기 위한 진술이 필요할 수 있다는 점에 대해 사전 동의를 구하고 있음
- 신고자가 공익신고로 인하여 입은 불이익에 대해서는 시의회가 직접 피해를 회복시켜주지는 못하지만 피해를 입은 신고자는 고용 법원에 이에 대한 소송을 제기할 수 있으며, 공익신고로 인한 피해가 인정될 경우 고용 법원은 그에 대한 보상을 결정하고, 시의회는 법원의 결정에 따른 조치를 취하게 됨
- 그리고 내부 고발자에 대한 괴롭힘, 신분공개 등이 발생될 경우 시의회는 내부 행동강령에 따라 그러한 행위를 일삼은 직원에 대한 징계 조치를 취할 수 있으며, 사안이 중대한 경우에는 해고 조치도 할 수 있음

7. 신고로 인하여 국고의 환수 등이 있는 경우, 신고자에 대한 포상을 할 수 있는지?

- 신고자가 내부고발자이든 외부고발자이든 포상은 일절 이루어지지 않으며, 이는 허위 신고 등에 대한 우려가 있기 때문임

8. 익명신고를 허용하고 있는지? 허용하고 있는 경우, 신고사건 처리에 발생하는 애로사항은 없는지?

- 시의회는 익명신고를 허용하고 있으며, 익명신고는 기명신고와

마찬가지로 홈페이지 또는 감사책임자(Head of Internal Audit)에게 서신을 발송하는 등의 방법으로 제기할 수 있음

- 익명신고는 기명신고보다 혐의에 대한 입증 능력이 크게 떨어지는 단점이 있으나, 시의회는 익명신고 내용의 심각성, 신뢰성 등을 충분히 검토하고 보완하여 사건을 처리하고 있음
- 시의회에서는 익명신고를 보다 중시하고 있으며, 부작용에 대한 우려에도 불구하고 익명신고를 통하여 사건을 처리한 사례가 다수 존재하기 때문에 신고 활성화 측면에서도 익명신고를 유지할 필요가 있다고 생각함

9. 사회보장주택수당을 포함) 부패에 대한 권한이 DWP (the Department of Work and Pensions)로 이관되었는데, 그 이유는 무엇인지?

- 이는 사회보장 부패에 대한 보다 전문적이고 효과적인 처리를 위하여 중앙정부에서 추진하게 된 사항으로, 현재 DWP의 전문가들이 지방정부 전체의 사회보장 관련 부패 사건을 담당하여 처리하고 있음

10. 공익신고가 인정되지 않아 신고자를 보호하지 않는 경우가 있는지?

- 대부분의 신고자는 보호되지만 신고 내용이 명백히 허위인 경우, 특히 해당 신고자가 내부 직원인 경우에는 보호 받지 못하며, 오히려 불이익을 받게 될 수 있음

1 기관 현황

① 방문 개요

- 1) 일 시 : 2019. 11. 20. (수) 10:00~12:00
- 2) 장 소 : 스코틀랜드 감사원 사무실
- 3) 면 담 자 : Anne Cairns(Auditor Manager)
- 4) 위 치 : 4th Floor, South Suite Athenaeum Building Glasgow G2 1BTX

② 스코틀랜드 감사원 현황

- 1) 감사대상 : 스코틀랜드 소재 77개 중앙행정기관, 32개 지방정부(Councils), 23개 보건 관련 기관(NHS), 73개 위원회 및 협의회, 21개 교육기관 등 총 226개 기관을 관할
- 2) 조직구성
 - 감사원장(Auditor General), 이사회(Board) 및 회계위원회(Accounts Commission), 관리팀(Management team) 등으로 구성
 - 관리팀 하위에 재정감사, 실적감사, 일반 사무를 담당하는 부서가 존재하며, 총 278명 직원이 근무 중
- 3) 예 산 : 약 2,800만 파운드(한화 약 400억원)
- 4) 주요기능 : 스코틀랜드 정부에 대해 독립적 권한, 스코틀랜드의 공적 자금이 적정하고 가치 있게 집행되었는지 확인

2 반부패 기능

1 부패방지 기능

□ Red flags Procurement(조달분야 빨간 깃발)

- 1) 조달부문은 부패가 발생 가능성이 높으며, 특히 조직범죄와 연루될 수 있음
- 2) 이에 스코틀랜드 감사원과 경찰이 협력하여 조달부문 부패방지를 위하여 각 절차별 중요 부문에 Red flags를 표시하여 부패발생 개연성을 환기시킴
- 3) Red flags 표시 부문 : 대중의 기대에 부응하지 못하는 행태, 비윤리적이거나 비도덕적인 행태, 과오, 실수, 소홀 등으로 인한 관리 부실, 의도적이거나 고의적인 범죄행위 등

[참고] Red flags Procurement (Audit Sct 제공 자료)

Procurement red flags

Audit Scotland has recently been working with Police Scotland and have developed a document which highlights some red flags in procurement activity and the controls that can help to prevent fraud.

<https://auditscotland.wordpress.com/2019/10/28/what-are-the-procurement-fraud-red-flags-to-look-out-for/>

The image shows the cover of a document titled 'Red flags Procurement'. It features a close-up of a computer keyboard with a red flag icon on the 'G' key. The document is prepared for Auditors in October 2019 and is a joint effort by Police Scotland and Audit Scotland. A navigation bar at the bottom includes links to Introduction, Procurement, Contracts, Payments, Processes, Controls, and Further reading.

12

Introduction
Procurement
Contracts
Payments
Processes
Glossary
Further reading

Introduction

Procurement fraud in the UK is not defined but industry experts put the figure at billions of pounds a year. Although data analytics to identify fraud are on the increase, manual detection techniques are an important part of fraud prevention approaches.

As auditors, we're all aware of that feeling in our gut when something isn't quite right. This is our professional scepticism at work! But we can't rely on our gut alone and there are often 'red flags' – where things appear a bit out of the ordinary or not as we'd expect – which point us in the direction of needing to do some further work to allay our concerns or indeed to highlight where something is wrong.

This document draws on information developed by the National Audit Office and Wales Audit Office and is supported by Police Scotland. It sets out some red flags to identify circumstances which may indicate the need for further audit work. While red flags don't always mean there is an issue, they are intended to help you reflect, consider what the issue may be and potentially raise your concern in the first instance with your manager. A list of controls to help mitigate the risk of fraud and error is provided, and controls may be relevant to more than one risk area. We also give some examples of where things have or could go wrong.

This document aims to help auditors recognise a red flag when they see it and consider what it means for their audit. Auditors might want to review their programmes to ensure the expected controls are covered and may also want to enquire about what an audited body does to detect red flags.

You should not do anything that may compromise evidence or an ongoing investigation by internal audit or Police Scotland, or tip off a 'suspect'. Seek advice if you are unsure. (See contacts on [page 12.](#))

Red flags take a number of forms, such as:

- behaviour that falls short of what the public would expect
- behaviour that is ethically or morally wrong
- mismanagement by error or mistake, negligence or inadvertence
- intentional or wilful wrong-doing, and which may be considered criminal.

Key stages for audit

□ 국가부패방지 프로그램(National Fraud Initiative)

- 1) 스코틀랜드 감사원이 실행하는 반부패 실행으로, 영국 내각(Cabinet Office)에서 감독권을 행사함

※ 공공 및 민간의 부정탐지를 목적으로 피감기관의 내·외부자료를 대사하여 위험요인을 도출

- 2) 2년 마다 실시되며, 부정수급(benefit fraud)이 발생할 수 있는 영국 전체 공공기관이 보유하고 있는 개인에 대한 정보를 전산화된 기술로 분석함
- 3) 2018년도에 NFI를 통하여 1,860만 파운드가 환수되었고, 2016년부터 스코틀랜드에서 환수된 누적액은 2,920만 파운드이며, 영국 전체적으로 환수된 누적 금액은 16억 9,000만 파운드에 달함

< 2016/2017 NFI를 통해 스코틀랜드에서 환수된 4대 분야>

분 야	연금 불법수령	주민세 탈루	장애인 주차 구역 불법 사용	부적격자 복지수당 수령
환수금액	630만 파운드	440만 파운드	260만 파운드	210만 파운드
건 수	280건	4,802건	4,505건	710건

[참고] National Fraud Initiative (Audit Sct 제공 자료)

National Fraud Initiative

- The National Fraud Initiative in Scotland is a counter-fraud exercise led by Audit Scotland, and overseen by the Cabinet Office for the UK as a whole.
- NFI runs every two years and uses computerised techniques to compare information about individuals held by different public bodies that might suggest the existence of fraud or error.
- Outcomes in the 2018 report £18.6m, £29.2m cumulative in Scotland and £1.69 billion across UK in 2016/17

The National Fraud Initiative in Scotland

13

The NFI 2016/17 outcomes

Eight areas generated about 95 per cent of the NFI outcomes in Scotland

Area	Value	Description
Occupational pensions	£6.3m	280 occupational pensions stopped or reduced
Blue badges	£2.6m	4,505 blue badges stopped or flagged for future checks
Payroll	£0.1m	13 payroll outcomes
Council tax	£4.4m	4,802 council tax discounts removed
Private care home residents	£0.9m	100 private care home residents' payments stopped
Benefit payments	£2.1m	710 benefit payments stopped or reduced
Creditor errors	£1.05m	168 creditor errors identified
Student funding	£0.1m	5 invalid student funding applications

Source: The Cabinet Office NFI secure web application

14

② 신고심사 및 신고자 보호 기능

- 1) 스코틀랜드 감사원, 감사원장(Auditor General), 회계 위원회(Accounts Commission)는 공익신고법(PIDA)에 따른 규정된 대상자(prescribed persons)에 해당되며, 감사 대상이 되는 226개 기관의 부패나 사기 행위에 대한 신고를 접수할 수 있는 독립적인 기관으로서 역할을 수행하고 있음
- 2) 그러나 스코틀랜드 감사원에는 신고사항에 대한 조사 권한은 부여되어 있지 않으며, 감사 중 발견되거나 제보된 부패사항을 관할 기관에 송부하거나 추가적인 감사를 실시하는 등의 절차를 통해 부패 방지에 기여하고 있음
- 3) 2018/2019 기간에는 감사 진행 중에 22건의 부패신고가 접수되었는데, 이 중 1건은 중대한 사항으로 확인되어 감사 이상의 조치를 하였고, 7건은 회계감사를 진행하였으며, 8건은 조사를 하지 않았지만 유용한 정보로 활용되었고, 5건은 감사관들이 정보를 공유하였으며, 1건은 감사와 무관한 사항으로 종결되었음
- 4) 스코틀랜드 감사원은 효과적인 신고자 보호를 위하여 규정된 대상자 및 신고자가 참고할 수 있는 대한 가이드 기준을 마련하여 제공하고 있으며, 신고자의 신분이 노출되지 않도록 감사를 진행하고 있음

3 토의 내용

1 토의 개요

- 스코틀랜드 감사원(Audit Scotland)의 기관 개요, 조직 구성 및 기능, 관할 범위, 부패신고 접수 및 처리, 반부패정책 현황 등 토의
- 특히 국가부패방지 프로그램(National Fraud Initiative) 운영 현황 분석을 통해 한국 제도에 대한 시사점 도출

2 주요 내용

- 스코틀랜드 감사원의 주요 역할은 스코틀랜드의 공적 자금이 적정하고 가치 있게 집행되었는지 확인하는 것으로, 스코틀랜드 내의 중앙행정기관, 국회, 지방정부 등 총 226개 기관을 관할하며, 정부에 대해서는 독립적인 지위를 보장 받고 있음
- 부패방지과 관련하여 스코틀랜드 감사원은 각 공공기관의 부패 및 사기(fraud)에 대한 탐지 및 예방 활동, 직원 행동강령 제정 등 부패방지 활동이 내실 있게 이루어지는지 여부를 평가하는 역할을 담당하며, 매년 평가 결과에 대한 피드백을 제공하고 있음
- 내부고발자 보호와 관련된 내부 지침을 마련해두고 있으나, 부패 행위에 대한 조사 권한은 가지고 있지 않기 때문에 내부고발이나 감사 과정을 통해 발견되는 부패사항에 대해서는 관련 기관의 감사 부서 또는 경찰 등에 전달하는 역할을 수행하고 있음
- 국가부패방지 프로그램(NFI)은 전국 공공기관의 모든 재정적인 흐름에 대한 데이터를 2년마다 분석하는 것으로 부정수급(fraud) 예방 및 적발에 핵심적인 기능을 수행하며, 한국에서 시행 예정인 공공재정환수법과 관련된 시사점을 도출할 수 있을 것으로 보임

< 스코틀랜드 감사원 방문 사진 >



< 토의 현황 >

< 기념 사진 >

③ 질의 응답

1. 스코틀랜드 감사원(Audit Sct)의 조직 구성 및 인원, 기능 및 권한 등은 어떻게 되는지?

- 스코틀랜드 감사원의 가장 큰 역할은 스코틀랜드의 공적 자금이 적정하고 가치 있게 집행되었는지를 확인하는 것이며, 이에 관해서는 정부에 대하여 독립적인 지위를 가지고 있음
- 감사 대상에는 스코틀랜드의 77개 중앙행정기관과 스코틀랜드 국회 (Scottish Parliament), 23개의 보건 관련 기관(NHS), 32개의 지방 정부(Councils), 73개의 위원회 및 협의회 등이 해당됨
- 조직의 가장 상위에는 감사원장에 해당하는 Auditor General과 이사회(Board)가 있고, 관리 팀(Management team)이 중간층으로 존재하며, 그 아래로 재정에 대한 감사 부서가 존재함

- 연 예산은 2,800만 파운드(한화 약 400억 원)이며, 총 278명의 직원이 근무하고 있음
- 특이사항으로, 감사원장(Auditor General)이 지방 정부를 제외한 모든 스코틀랜드 정부기관을 관할하며, 회계 위원회(Accounts Commission)가 지방 정부와 몇몇의 협의회를 관할하고 있음

2. 권익위는 부패방지법을 근거로 공직자의 뇌물이나 부패행위를 조사하고 신고자보호 등 국가차원의 부패방지 정책을 추진하고 있는데, Audit Sct는 부패방지 관련 하여 어떠한 권한을 가지고 있는지?

- 각 공공기관에서는 직원들의 행동강령 등 관련 기준을 제정함으로써 부패 및 사기(fraud)를 탐지하고 예방할 책임이 있는데, 스코틀랜드 감사원은 이러한 공공기관의 부패방지 활동에 대한 서비스와 구조적인 부분을 평가하고 감사를 실시하며, 평가 결과를 매년 각 기관에 피드백 해주고 있음
- 또한, 어떠한 기관에서 사기 또는 부패행위가 발생된 경우, 다른 기관에서 비슷한 경우가 발생되지 않도록 이를 경고하고 통보 해주기도 함

3. Audit Sct는 부패행위 신고사항에 대한 조사권을 가지고 있는지? 조사 권한이 없다면 신고사건을 어떻게 처리하는지?

- 스코틀랜드 감사원은 부패행위나 신고사항에 대한 조사 권한을 가지고 있지 않기 때문에, 내부 고발자나 감사 과정을 통하여 부패행위가 발견된 경우에는 해당 기관 내부에 있는 부패방지

팀을 통해 내부 조사를 실시하도록 관련 사항을 전달하며, 해당 기관의 최고 책임자가 연루되어 있거나 중대한 범죄행위가 발견된 경우에는 사건을 경찰에 전달하기도 함

- 부패행위는 주로 재정적인 감사를 통해서 탐지하게 되는데, 주로 정기적인 감사가 실시되며, 내부고발 등 첩보가 접수된 경우에는 수시 감사를 실시하기도 함.

4. 스코틀랜드 경찰 등 다른 기관과는 어떻게 협력하고 있는지?

- 감사 대상이 되는 조달 관련 부패에는 조직범죄가 연루되어 있는 경우가 많기 때문에, 이에 대한 예방 차원에서 스코틀랜드 감사원과 경찰이 협력하여 관련 대응 보고서를 작성하기도 함

5. Audit Sct은 NFI(The National Fraud Initiative in Scotland) 제도를 운영하고 있는데, NFI 제도를 통하여 어떻게 부패 및 사기를 예방하고 있는지?

- NFI는 스코틀랜드 뿐 아니라 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드에도 설치되어 있으며, 각 지방의 NFI가 영국의 내각(Cabinet Office)과 연계되어 활동함으로써 전국 120여개 기관에서 이루어지는 모든 재정적 흐름에 대한 데이터를 2년마다 분석하고 있음
- 예를 들어 글래스고에서 받은 재정 관련 데이터를 NFI를 통하여 전국에 있는 모든 기관의 데이터와 매칭 함으로써, 보조금을 부정하게 수령하는 등의 행위를 탐지할 수 있음
- 구체적인 예시로는 보건서비스(NHS) 대상자가 아님에도 무료 치료

서비스를 받는 경우, 무료 치료를 받은 기록과 수급자의 급여 정보 데이터를 매칭함으로써 부정 혜택을 적발할 수 있는 것임

- 2016/2017 기간의 경우, NFI를 통해 연금 분야에서 약 6.3백만 파운드(280건), 세금 분야에서 4.4백만 파운드(4,802건), 장애인 복지 분야에서 2.6백만 파운드(4,505건) 등의 부정수급 사례를 적발하였으며, 부정수급 대상자에 대한 혜택 취소 및 환수 등의 조치가 이루어지게 되었음

6. 스코틀랜드 정부 차원에서 가장 많이 발생하고 있는 부패 분야는 무엇인지?

- 영국에서 수행된 Counter Fraud Studies 연구 결과에 따르면, 매년 영국에서 부패와 사기로 발생하는 비용이 1,300억 파운드에 달할 것으로 추정되며, 스코틀랜드에서는 심각한 조직범죄에 연루된 부패사건으로 인하여 매년 20억 파운드의 비용이 발생하는 것으로 추정되고 있음
- 이러한 부패 비용 중 가장 많은 분야를 차지하는 것은 조달 계약 분야, 세금 분야, 사회복지 분야이며, 특히 조달 계약과 관련해서는 조직범죄가 연루되어 있는 경우가 많음

7. Audit Sct에는 최근 몇 건의 신고가 접수되었는지? 어떠한 방식으로 신고자를 보호하고 있는지?

- 스코틀랜드 감사원에서는 내부 고발자 보호에 대한 내부 지침을 마련하고 있는데, 감사원장(Auditor General), 회계위원회 및 스코

틀랜드 감사원(the Accounts Commission and Audit Scotland)이 신고를 제기할 수 있는 prescribed person으로 지정되어 있으며, 2018/2019 기간에는 감사를 진행하는 대상기관에서의 내부 고발이 총 22건 접수되었음

- 스코틀랜드 감사원은 신고자의 신분 보장을 최우선으로 고려하고 있으며, 때문에 첩보를 입수하여 감사를 진행한다 하더라도 일상적인 감사처럼 보이게끔 진행하고, 특히 내부고발자에게 감사 방법이나 계획 등 정보를 미리 제공하는 등의 조치를 취하고 있음
- 스코틀랜드 감사원 차원에서 신고자에게 지원해줄 수 있는 사항은 별도로 없으나, 신고자가 내부고발에 대한 조언을 얻을 수 있도록 비영리단체인 Protect에 신고 관련 사항을 통보하기도 함

8. 한국의 부패방지 및 신고자 보호제도 발전을 위하여 조언하고 싶은 사항은 무엇인지?

- 가장 중요한 것은 신고자의 신분을 보장해주는 것임을 당부하고 싶으며, 스코틀랜드 감사원이 지니는 특수성을 토대로 신고자의 신뢰를 얻고 있는 것처럼 ACRC에서도 적극적인 보호조치를 통하여 신고자와 신뢰를 구축했으면 함

1 기관 현황

① 방문 개요

- 1) 일 시 : 2019. 11. 21.(목) 10:00 ~ 12:00
- 2) 장 소 : 공익신고자보호협회 사무실
- 3) 면담자 : Andrew Pepper Parsons(Head of Policy) 등 2명
- 4) 위 치 : 244-254 Cambridge Heath Rd, London E2 9DA

② 공익신고자보호협회 현황

- 1) 기관연혁 : 1993년에 Public Concern at Work(PCaW)라는 이름으로 설립된 비영리 단체(NGO)로, 최근 명칭을 Protect로 변경
- 2) 조직구성 : 협회장(Chief Executive) 이하에 관리팀(Senior Management), 조언 라인(Advice Line), 사업 지원팀(Business Support) 등 3개 영역에 변호사를 포함한 20여 명의 직원이 근무
- 3) 주요활동
 - 내부고발, 공익신고 또는 어떠한 증언을 하려는 사람들에게 법률적인 조언(advice) 서비스를 무료로 제공
 - 공익신고자 보호와 관련하여 행정기관이나 기업 등에 트레이닝 서비스를 제공하고, 공익신고 활성화 및 인식 제고를 위하여 다양한 홍보 및 캠페인 활동 전개
 - 공익신고법(PIDA) 개정을 위한 캠페인 및 입법로비 활동 전개

2 반부패 기능

1 조언 운영

- 1) Protect는 신고자가 부패, 사기, 불법행위 등에 대한 우려를 효과를 제기할 수 있도록 법률적인 조언 서비스를 제공하며, Protect에 소속된 조언가들은 공익신고 전문가로서 매년 약 3,000건의 건강 분야, 금융분야, 재정분야, 교육분야 등에서 국민들과 사회에 악영향을 끼칠 수 있는 위협들에 대한 조언 요청 사례들을 처리하고 있음
- 2) 모든 조언 서비스는 무료로 이루어지고, 복잡한 예외적인 사례들의 경우에는 전문 변호사의 자문을 제공하기도 하며, 또한 신고자가 제기하려는 문제가 미디어를 통하여 조명 받을 수 있도록 지원하기도 함
- 3) 이외에도 Protect는 영국의 공익신고법(PIDA)에 대한 해석, 주요한 조언 사례 등을 홈페이지에 게재함으로써 신고자를 지원하고 있음

2 기업 지원

- 1) Protect는 영국의 300개 이상 기관 및 기업에 신고 제도와 관련된 교육 및 컨설팅 서비스를 제공하고 있는데, 이는 비영리단체인 Protect가 운영될 수 있도록 자금을 확보하는 주요한 수단이기도 함
- 2) 교육의 주된 목표는 기업의 개방성을 향상시키고 신고제도 운영을 활성화 시키는 것으로, 경영진이나 일반 직원 등 대상자의 지위에 따라 맞춤형 교육 프로그램을 운영하고 있음

③ 홍보 및 캠페인

□ 새로운 공익신고법 캠페인(Whistleblowing Law Campaign)

- 1) Protect는 2021년까지 유럽 전역에 확대될 EU 내부고발자 보호 지침의 최소 표준에 맞추어 법이 개선될 수 있도록 새로운 법안을 제시하였으며, 일반 국민들에 대한 서베이 및 국회와 정부에 대한 입법 로비를 진행하고 있음
- 2) Protect가 제시하는 새로운 법안의 핵심 내용은 아래와 같음
 - 현재 근로자(worker)에게만 적용되고 있는 신고자 보호 규정을 광범위한 개인(공무원, 자영업자, 인턴직원 등)으로 확대
 - 보호대상이 될 수 있는 공익신고 범위의 확대
 - 내부고발자가 불이익을 받지 않도록 고용주가 합리적인 조치를 취할 의무를 부과
 - 내부고발 관련 표준을 설정할 수 있는 독립적인 기관 설치 등

[참고] A Bill to strengthen whistleblowing protection (Protect 발취 자료)

Clause 1 – extending the scope of whistleblowing to a wider range of individuals
Clause 2 – extending the range of qualifying disclosures
New clause – standards on employers
Clause 3 – extending legal advice to include trade unions
New clause – Disclosure to The Whistleblowing Commissioner
New clause – standards for regulators
Clause 4 – contracts and gagging clauses
Clause 5 – prohibition on discrimination for making a protected disclosure
Clause 6 – test for unfair dismissal
New clause – reversal of burden of proof
New clause – tortious duty
New clause – The Whistleblowing Commissioner
New clause – Legal Aid and changes to tribunal procedures

[참고] 새로운 공익신고 법안 관련 서베이 (Protect 발취 자료)

Protect's Draft Whistleblowing Bill

1. Do you support Protect's proposals to strengthen the whistleblowing framework in the UK?
 - Strongly support
 - Support
 - Not sure/neither support nor disagree
2. What difference would the Bill make to you/your work? If you are a whistleblower, please explain how the Bill might have made a difference to your own experience
3. Do you have any suggestions on how we might improve the Bill?
4. Have you blown the whistle on workplace wrongdoing yourself?
 - Yes
 - No
5. Please tell us a little about yourself. Tick whichever box is most appropriate
 - an employee/worker
 - a barrister/solicitor
 - a trade union rep/official
 - a volunteer
 - an employer
 - a professional body
 - a regulator
 - a policy maker
 - Other (please specify)
6. We'd like to use some of the comments and suggestions in our campaigns. Please check the box if you are NOT happy for us to use the comments you have provided.

Please treat my comments confidentially

7. Please use this space to let us have any other comments on Protect's draft Whistleblowing Bill.

□ 더 나은 규제기관 캠페인(Better Regulators Campaign)

- 1) Better Regulators Campaign은 신고 접수기관인 규제기관들이 내부고발자의 우려에 대하여 더 나은 대응을 실시하고 필요한 규제 조치를 취할 수 있도록 독려하며, 또한 관련 경험을 공유하는 것을 목표로 하고 있음
- 2) 영국 정부는 강력한 법적 권한을 가진 규제 기관들에 대하여 내부고발 접수 건수 등을 매년 보고하도록 의무화하였는데, 규제 기관은 내부고발 건수, 내부고발에 대한 조치결과, 내부고발로 인한 영향을 보고해야 하며, Protect는 더 나은 규제기관 수준 표(Better Regulator League Table)를 제작하여 다양한 규제 기관이 새로운 보고 의무를 어떻게 수행하고 있는지 평가하고 있음

[참고] Better Regulator League Table (Protect 발취 자료)

Organisation	Compliance star rating	Reported (Published)	Number of concerns reported	Regulatory action taken	Impact	Overall Compliance
Audit Scotland	4 ★★★★	●	●	●	●	Compliant
Care Inspectorate	1 ★☆☆☆	●	⚠	⚠	⚠	Compliant
Care Quality Commission	4 ★★★★	●	●	●	●	Compliant
Children's Commissioner	3 ★★★☆☆	●	●	●	●	Partial
Children's Commissioner for Wales	4 ★★★★	●	●	●	●	Compliant
Commissioner for Children and Young People in Scotland	4 ★★★★	●	●	●	●	Compliant
Commissioner for Ethical Standards in Public Life in Scotland	1 ★☆☆☆	●	⚠	⚠	⚠	Compliant
Competition and Markets Authority	3 ★★★☆☆	●	●	●	●	Partial
Criminal Cases Review Commission	1 ★☆☆☆	●	⚠	⚠	⚠	Compliant
Financial Conduct Authority	2 ★★☆☆☆	●	●	●	●	Partial
Financial Reporting Council	3 ★★★☆☆	●	●	●	●	Partial
Food Standards Agency	2 ★★☆☆☆	●	●	●	●	Partial
Food Standards Scotland	2 ★★☆☆☆	●	●	●	●	Partial
General Chiropractic Council	4 ★★★★	●	●	●	●	Compliant
General Dental Council	4 ★★★★	●	●	●	●	Compliant
General Medical Council	4 ★★★★	●	●	●	●	Compliant

3 토의 내용

1 토의 개요

- 공익신고자 보호협회(Protect)의 개요, 기능 및 역할, 신고자에 대한 조언 등 주요사례, 영국의 공익신고자 보호제도 관련 등 토의
- 특히 공익신고자 보호협회가 비영리단체(NGO)로서 영국의 공익신고자 보호제도에 기여하고 있는 부분을 탐구하여 시사점 도출

2 주요 내용

- 공익신고자 보호협회(Protect)는 1993년에 설립된 비영리단체로, 영국의 공익신고법(Public Interest Disclosure Act, PIDA)이 제정되는 과정에서부터 신고자 등의 다양한 의견을 수렴하고 이를 정부에 전달하여 제도에 반영시키는 등 커다란 기여를 하였음
- Protect의 가장 핵심적인 활동은 신고자에게 조언을 제공하는 것인데, 변호사를 포함한 20여 명의 인원이 매년 약 2천 건의 요청을 접수하고 처리하고 있음
- 또한 현재 진행 중인 Better Regulators Campaign을 포함하여 Protect는 기업 및 정부기관 등에 대한 인식 및 역할 제고를 위한 홍보 및 캠페인 활동을 전개하고 있는데, 영국에서는 공익신고자 보호와 관련된 총괄 역할을 담당하는 정부 부처가 부재함에 따라 한국에서 국민권익위원회가 대부분 전담하고 있는 기능을 NGO인 Protect가 수행하고 있음을 알 수 있음
- 공익신고자 보호제도와 관련하여, 영국에서는 익명신고 뿐 아니라 언론에 대한 신고 등 규정된 대상자(prescribed person)가 아닌

대상에 대한 신고를 더 넓은 공익신고(wider disclosure)로서 보호해주고 있는데, 언론 등을 통한 대한 제보나 폭로를 애초에 부패 신고나 공익신고로 인정하지 않는 등 엄격하게 규정하고 있는 한국의 신고 제도와는 차이가 있음

< 공익신고자보호협회 방문 사진 >



< 토의 현황 >

< 기념 사진 >

③ 질의 응답

1. Protect의 기관 주요 연혁, 설립 목적, 역할 등은 어떻게 되는지?

- Protect는 1993년에 설립된 비영리 단체(NGO)로, 1980년대 영국에서 기름 유출 사고, 선박 침몰 사고, 지하철 사고 등 다양한 인재가 발생되자 이를 근본적으로 극복하기 위한 사회 운동이 전개되었으며, 그러던 와중에 미국에서 워터게이트 사건으로 비영리단체인 GAP(Government Accountability Project)가 설립되자 이에 영감을 얻어 Protect가 설립되게 되었음

- Protect는 변호사를 포함한 20여 명의 인원으로 구성되어 있으며, Protect의 가장 커다란 역할은 신고자에 대한 조언(advice)을 해 주는 것으로, 어떠한 사건의 증거를 토대로 공익신고 또는 증언을 하려는 사람들에게 무료로 서비스를 제공하고 있음
- 여기에서 신고(Whistleblowing)란 내부 고발자가 소속된 직장의 고용주(employer)에게 문제를 제기하는 것과 외부 기관에 대한 고발 또는 문제 제기를 포괄하는 개념인데, Protect는 매년 약 2천 건 (약 60~70%가 내부고발에 해당)의 요청을 접수하여 효과적인 신고 방법, 절차, 법률적인 부분에 대한 자문 등의 조언을 실시하고 있음
- 또한 Protect는 공익신고에 대한 내부고발에 대한 기업들의 인식을 제고하고 내부고발이 제기되었을 때 기업들이 적정하게 대응할 수 있도록 트레이닝 서비스를 제공하고 있는데, 이를 통하여 단체의 운영 자금을 확보하고 있으며, 영국 전 지역을 대상으로 공익신고 제도 활성화를 위한 홍보 및 캠페인을 기획하고 있음

2. Protect는 영국의 공익신고법(Public Interest Disclosure Act, PIDA) 제정에 어떻게 기여하였는지?

- Protect는 PIDA와 매우 깊은 인연을 가지고 있는데, Protect는 PIDA가 제정되기 전부터 신고자 및 일반 기업들을 대상으로 의견 수렴과 상담을 실시함으로써 신고자가 신고를 할 때 특히 어렵게 느끼는 부분이나 신고자 보호에 관한 사항이 법에 반영될 수 있도록 노력하였으며, 입법 과정에서 이러한 정보를 정부에 제공함으로써 관련 시스템이 원활히 구축될 수 있도록 커다란 기여를 하였음

3. 최근에 기관 명칭이 변경된 것으로 확인되는데, 특별한 사유가 있는지?

- Protect의 기존 명칭은 PCaW(Public Concern at Work)였는데, 단체 명칭에 'public(공공)'이라는 단어가 포함되어 있었기 때문에 자칫 Protect의 업무가 공공부문에 대한 내부고발 등에만 한정되는 것으로 오해될 소지가 있다는 우려가 제기되었기 때문임
- Protect의 가장 중심적인 역할은 무엇보다도 신고자를 보호하는 것이며, 일반 국민들에게도 이러한 점을 어필하려는 측면에서 단체 명칭을 변경하게 되었음

4. Protect의 주요 조언 유형과 공익신고자 보호와 관련된 사례(PIDA 관련 등)에는 어떠한 것이 있는지?

- 다양한 조언 사례가 존재하지만 가장 어려운 부분은 보호 받을 수 있는 대상에 대한 법적인 요건을 해석해주는 것임
- PIDA의 적용 대상자는 근로자(worker)로 한정되어 있는데, 예를 들어 판사는 기업에서 종사하는 일반적인 근로자가 아니므로 이런 사람들이 내부고발을 했을 경우 법적으로 보호를 받을 수 있는지에 대한 문제가 발생되며, Protect는 미디어나 다른 인권 단체와의 소통과 협력을 통해 다양한 케이스를 분석함으로써 보다 많은 영역의 사람들이 법으로 보호를 받을 수 있도록 조언을 실시하고 있음
- 공익신고자 보호 관련 사례는 크게 PIDA와 관련된 케이스와 그 외에 영국 내에서 발생한 사건 케이스로 분류할 수 있는데, 법률 개정 외에도 특별한 사건 케이스 발생으로 인한 사회적인 분위기

변화가 영국의 공익신고자 보호 제도에 반영되고 있기 때문

- 대표적으로 Hellen Evans라는 사람이 언론(미디어)을 통하여 불법 행위를 폭로했던 사례에서, 언론은 공익신고를 할 수 있는 일반적인 대상에 해당되지 않지만 헬렌 에반스의 폭로가 커다란 사회적 파장을 일으켰기 때문에, 정부 또한 이를 심각하게 받아들였으며 언론에 대한 공익신고가 법으로 보호 받을 수 있도록 다 폭넓게 해석될 수 있는 계기를 제공하였음

5. Protect가 추진하고 있는 'Better Regulators Campaign'에 대하여 알 수 있는지?

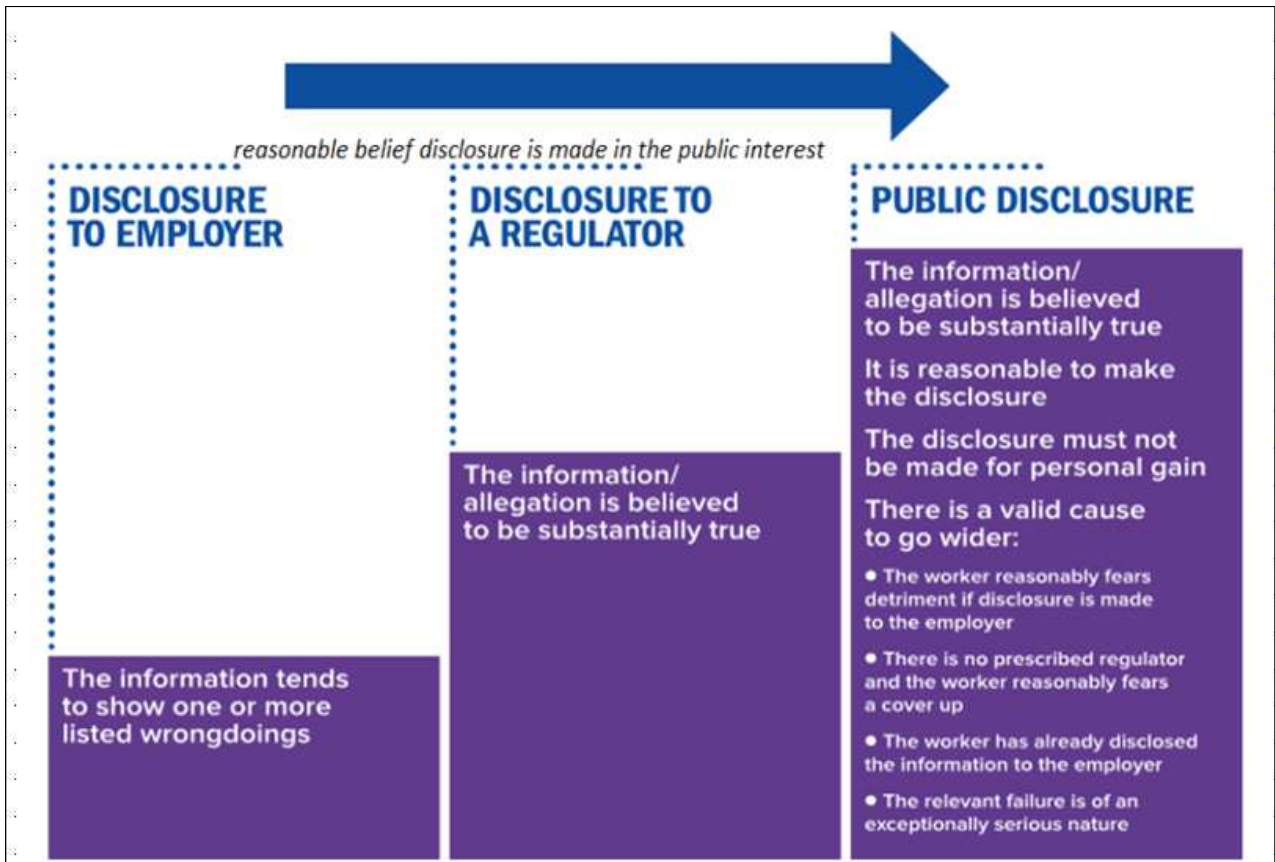
- 영국에서 주된 공익신고 접수 주체에는 고용주(employer)와 규제 기관(regulator)이 있는데, Better Regulators Campaign은 규제 기관들이 신고 제도와 관련하여 보다 적절한 대응을 할 수 있도록 인식을 제고하고자 하는 캠페인임
- 캠페인의 목적은 규제기관들이 공익신고에 대하여 신고자에게 피드백을 해주거나 신고자의 불이익을 줄이도록 노력하는 것에 그치지 않고, 규제나 관리 대상이 되는 기업들에 대하여 신고 접수 및 처리 등에 대한 기준을 만들어 제공하는 등 보다 적극적인 조치를 취할 수 있도록 독려하고자 하는 것임
- 또한, 규제기관들이 신고 접수현황, 조치 결과, 규제 강화로 인한 영향 등에 대하여 연례적인 보고서를 작성토록 독려함으로써 규제기관에 대한 일반 국민들과 신고자들의 신뢰를 제고할 수 있도록 노력하고 있음

6. 한국에서 언론에 대한 제보는 공익신고로 인정되지 않는데, 영국에서는 언론에 대한 제보도 모두 공익신고로 인정되어 보호 받을 수 있는 것인지?

- 영국에서 또한 언론에 대한 제보가 법적으로 보호의 대상으로 인정되는 일반적인 공익신고라고 할 수 없으나, 몇 가지 요건을 충족할 경우 더 넓은 개념의 공익신고(wider disclosure)로서 보호를 받을 수 있음
- 언론에 대한 제보가 보호의 대상이 되는 넓은 공익신고로 인정되기 위해서는 ①신고가 개인적 이익을 위한 것이 아니어야 하고, ②신고하려는 상황이 믿을만하고 합리적이어야 하며, ③고용주 등에게 신고를 했을 경우 불이익을 받을 것이라는 합리적인 믿음(reasonable belief)이 있거나, 규정된 규제기관이 없으며 고용주 등에게 신고를 했을 경우 증거가 훼손될 수 있다는 합리적인 믿음이 있거나, 이미 고용주 등에게 유사한 신고를 했었거나, 신고하려는 사항이 매우 심각한 문제인 경우 등, 3가지 요건을 모두 충족해야 함
- 이러한 더 넓은 개념의 공익신고는 언론에 제보하는 경우 뿐 아니라 소속된 고용주가 아닌 동료 또는 다른 고용주에게 제보하는 경우나 전문가 단체에 제보하는 경우 등, 규정된 대상자(prescribed person)에 대한 신고가 아닐지라도 다양한 케이스에 적용될 수 있음
- 다만 영국에서도 신고자가 언론 등에 제보하는 경우는 전체 신고의 0.5% 수준으로 많지 않으며, 대부분은 신고자가 소속된 고용주

를 통해 신고가 이루어지고, 이미 소속된 직장을 그만두는 등의 특수한 경우에 언론 등을 통한 신고가 이루어지고 있음

[참고] wider disclosure로 보호 받을 수 있는 기준 (Protect 제공 자료)



7. PIDA에 공익신고자 보호와 관련된 규정이 마련되어 있는지? 또한, 신고자가 보호 받지 못하는 경우가 존재하는지?

- 공익신고자는 PIDA를 통하여 기업 등에 대한 폭로를 할 수 있는 법적인 권리를 부여 받게 되며, 신고로 인하여 불이익을 받을 경우 고용 법원에 문제 제기를 통한 구제(원상회복, 손해배상 등)를 받을 수 있음

- 다만 PIDA보다 우선하여 적용되는 정보비밀법(Official Secrets Act) 등에 저촉되는 사항을 공개 또는 폭로하는 경우에는 보호 받지 못할 수 있음
- PIDA보다 정보비밀법이 우선 적용되는 부분에 대해서는 신고를 위촉시킬 수 있다는 우려를 불러올 수 있으나, 정보비밀법이 적용되는 주된 대상은 국가 비밀, 안보사항 등에 해당되므로 공익신고에 큰 제약을 가져오지는 않고 있음

8. 공익신고자에 대한 보상[포상]이 이루어지고 있는지? 또한, 공익 신고자에 대한 변호사 선임 등 법률적인 지원이 이루어지는지?

- 영국의 PIDA에는 신고자에 대한 금전적인 보상이나 지원에 대해서는 규정되어 있지 않으며, Protect 또한 구성원으로 활동하는 변호사 등이 신고자에게 법률적인 지원을 받을 수 있도록 조언과 자문을 해주는 역할을 담당할 뿐 직접적인 법률 지원을 해주는 것은 아님
- 신고자가 고용 법원에 문제를 제기하는 것에는 별도의 비용이 부과되지는 않지만 추가적으로 변호사를 선임하는 경우 등에는 신고자 본인이 비용을 전액 부담하여야 하기 때문에, Protect에서도 PIDA에 신고자에 대한 법률적인 지원 등이 규정될 수 있도록 하는 것에 검토를 고민하고 있음

9. 공익신고가 결과적으로 허위로 판명되었다 하더라도 합리적인 믿음이 있었다면 보호 받을 수 있는지? '합리적인 믿음'에 대한 구체적인 기준이 있는지?

- ‘합리적인 믿음’이란 공익신고 내용이 완벽히 정확할 필요까지는 없으나 객관적인 측면으로 대다수 사람들이 그것을 공익신고라고 규정할 수 있는지, 주관적인 측면으로 공익신고자가 가지고 있는 정보나 공익신고자 개인의 전문성, 경험 등이 믿을만한 것인지 등을 고려할 필요가 있으며, 이는 신고자가 보호 대상의 범주에 포함될지 여부에 영향을 미칠 수 있음

10. 공익신고자 보호와 관련하여, 영국에서도 법적, 제도적인 한계가 있으리라 생각하는데, 주로 어떠한 문제점을 들 수 있는지?

- 영국의 공익신고 제도 운영과 관련해 가장 어려운 부분은 공익 신고에 대한 기업 및 단체들의 인식을 변화시키는 것이며, 또한 PIDA가 제정된 지 20여 년이 지났기 때문에 그간의 제도적, 환경적 변화를 PIDA에 반영시키는 것 또한 어려운 부분이라 할 수 있음
- 그동안 축적된 다양한 케이스와 판례에 따라 신고자 보호제도를 운영하는 것에 그치지 않고 법 자체의 개정 또한 필요할 것이나, 이러한 부분에 미흡한 점이 있기 때문에 신고자가 변호사 없이 스스로 수많은 케이스와 판례를 분석하는 것에 많은 어려움이 따른다는 한계가 있음

11. 최근 주요 법 개정 사례를 알 수 있는지?

- 본래 PIDA에 규정된 바로는 신고자가 선의(good faith)를 가지고 신고를 할 경우에만 법에 따른 보호를 받을 수 있었는데, 현재는

선의를 아닌 신고를 할 경우 또한 보호 받을 수 있되, 신고자의 불이익에 대한 보상을 최대 25% 삭감할 수 있도록 개정된 것들을 수 있겠음

12. Protect가 주로 협력하는 정부기관은 어느 기관이며, 어떻게 협력하고 있는지?

- Protect는 다양한 정부 기관과 광범위하게 협력하고 있는데, 특히 밀접하게 협력하는 곳은 기업정책과 관련된 부처와 보건과 관련된 부처이며, 이외에도 다양한 분야의 규제 기관과도 연관되어 있음
- 앞서 언급하였던 Better Regulators Campaign 또한 정부 기관과 Protect의 협력 사례라 할 수 있으며, Protect는 정부 기관들이 신고자 보호 제도를 보다 내실 있게 운영할 수 있도록 독려하고 감시하는 역할을 수행하고 있음

13. 한국에서는 익명 공익신고가 원칙적으로 인정되지 않고 있음. 다만, 변호사 선임을 통한 비실명 대리 공익신고가 예외적으로 허용되고 있음. 영국에서는 익명 공익신고를 인정하고 있는지? 이에 대한 견해는?

- 중요한 것은 발생한 문제를 해결하는 것이므로 익명신고는 반드시 필요한 것이라고 생각하며, Protect 또한 각 기업의 고용주나 규제기관에게 익명신고에 대해서도 적극적인 대응이 필요함을 강조하고 있음
- 물론 Protect가 익명신고 자체를 권장하는 것은 아니며, 익명신고를 하는 경우에는 신고로 인하여 불이익을 받았을 때 보호 받기

어려울 수 있기 때문에 신고자에 대해서도 익명신고보다는 기명
신고를 권장하고 있음

14. 공익신고자 보호와 관련하여 마련된 지침이 있는지?

- 별도로 마련된 지침은 없으나 공익신고자들이 보다 쉽게 접근할 수 있도록 그에 준하는 광범위한 정보를 Protect 웹사이트에 게재하고 있음

15. 한국의 공익신고자 보호제도 발전을 위하여 조언하고 싶은 사항은 무엇인지?

- ACRC와 같이 공익신고자 보호 제도를 총괄하는 정부기관이 존재하고, 다른 부처나 규제기관에 대해 평가를 실시한다는 점은 오히려 영국에서 본받고 싶은 부분임
- 그러나 신고자 보호에 있어 정부의 역할과는 별도로 NGO의 역할 또한 중요함을 강조하고 싶고, 한국에서 ACRC가 정부기관으로서 NGO를 지원하고 함께 협력한다면 신고자에게도 큰 도움이 될 것이라 생각됨
- 한국에서의 NGO가 Protect가 수행하는 역할과 마찬가지로 공익신고자들이 부담 없이 접근하여 조언을 구할 수 있는 정부와는 독립적인 단체로서 기능할 필요가 있겠음

- 영국의 신고사건 처리 및 신고자 보호제도는 큰 틀에서는 위원회와 유사하나, 개별단계에서는 위원회보다 체계화되어 있음
- 위원회 우수제도의 전파를 위하여 영국 해당기관과의 지속적인 교류 및 연구가 필요한 것으로 보임

① 제도개선을 통한 부패방지 활성화

- 스코틀랜드 감사원(Audit, Sct)은 조달부문 부패방지를 위하여 각 절차별 중요 부문에 Red flags를 표시하여 부패발생 개연성을 환기시키는 Red flags Procurement(조달분야 빨간 깃발)를 운영하고 있음
 - ☞ 위원회에서도 각 단계별로 부패취약분야에 대하여 Red flags를 표시함으로써 업무별 담당자나 조사담당자가 식별할 수 있는 Red flags제도 도입 검토 가능
- 영국은 부패하거나 오류가 있을 수 있는 서로 다른 공공기관이 보유하고 있는 개인에 대한 정보를 전산화된 기술로 분석하여, 부패금액을 환수하는 국가부패방지 프로그램(National Fraud Initiative)을 운영 중에 있음
 - ☞ 위원회에서도 개별 공공기관 등에서 보유하고 있는 복지보조금 등의 지급현황 데이터를 상호 대사함으로써 부정하게 지급되는 보조금 등을 환수하는 사전예방 체제 구축 필요
 - ☞ 특히, '20년 시행예정인 공공재정환수법의 경우, 전국 공공기관의 모든 재정적인 흐름에 대한 데이터를 분석하는 NFI 제도 도입은 부정수급(fraud) 예방 및 적발에 커다란 역할을 할 것으로 보임

② 신고심사 단계별 처리 역량 강화

- 중대비리조사청(SFO)은 신고사건 조사 단계부터 변호사 등의 법률 전문가를 참여시켜 향후 기소 및 소송 단계를 대비하고 있음
- 면담 시, 한국에서도 부패신고에 대한 처리 시작 단계에서부터 조사관과 변호사가 함께 사건을 담당한다면 복잡한 사건들에 대한 보다 복합적인 검토와 전략적인 처리가 가능하다는 취지의 조언을 하기도 함
- ☞ 위원회 신고사건은 보호 또는 보상 사건으로 이어지고, 보호 또는 보상 사건이 다시 행정심판이나 행정소송 등으로 이어지는 경우가 많으므로, 위원회에서도 중요사건의 경우 사건조사 단계부터 법률 전문가의 조언을 받아 전문성을 제고하고 향후 진행되는 소송에 대비할 필요가 있음
- 중대비리조사청(SFO)은 조사관들의 조사역량 강화를 위해 신입 조사관 육성, 역량강화, 심화 프로그램을 운영 중에 있음
- ☞ 위원회 조사관에 대하여도 근무기간별(신규, 단기, 장기근무)로 서로 다른 교육프로그램을 실시하되, 교육기간을 장기화하여 조사관으로서의 전문성 확보(맞춤형 조사관 역량 프로그램 운영)
- 글래스고 시의회(GCC)는 다양한 수단(전화, 녹음, 웹사이트, 이메일, 편지 등)을 통하여 공익신고를 접수한 후, 신고사항의 심각성 등을 검토하는 사전심사 단계를 진행하여 그 처리여부를 결정하고 있음하고 있음
- ☞ 위원회에서도 신고접수 부서를 운영하고 있지만, 사전심사 이후 단계를 구체화하여 처리방향 등을 설정할 필요

③ 신고자 보호제도 기반 확대

- 스코틀랜드 감사원(Audit, Sct)은 첩보 입수 후 감사 진행시에도 일상감사 형식으로 진행하는 등 신고자 신분보장을 최우선으로 하고 있으며, 특히 내부 고발자에게 감사방법이나 계획 등을 정보를 미리 제공하는 등의 조치를 취하고 있음

☞ 위원회에서 신고자 신분보장 및 신뢰관계 구축 방안 개선 필요
(예시 : 내부고발자에게 조사방법이나 계획 등을 제공)

- 영국에서 언론제보가 법적으로 보호의 대상으로 인정되는 일반적인 공익신고라고 할 수 없으나, 몇 가지 요건을 충족할 경우 더 넓은 개념의 공익신고(wider disclosure)로서 보호를 받을 수 있음

☞ 공익적 가치가 큰 언론제보 형식의 폭로를 신고로 볼 수 있는 가에 대한 법률상 검토가 필요한 실정임

- 영국에서는 신고로 인한 불이익 발생 시 고용법원에 소송을 제기하여 원상회복 및 손해배상 등의 권리구제를 받는 구조로 되어 있음

☞ 한편, 위원회는 적극적으로 원상회복 등의 결정을 할 수 있고, 이에 대한 불이행시에는 이행강제금을 부과할 수 있으나, 원상회복 거부 시 신고자가 막대한 피해를 입고 있어, 이에 대한 추가적인 신고자 보호방안 연구가 필요

- 비영리단체인 Protect가 영국의 공익신고자 보호제도와 관련된 다양한 역할을 수행하고 있음

☞ 한국에서도 NGO와의 긴밀한 협력체제를 구축하여 신고자가 보다 권리를 보장 받을 수 있는 환경을 구축할 필요가 있으나, 영국에서는 위원회의 역할을 수행하는 정부 부처가 없다는 차이를 고려하여 적합한 역할관계를 검토할 필요

④ (성과) 위원회 부패방지 및 심사보호 우수제도 전파

- 방문기관에 대하여 다음과 같은 위원회 우수제도를 설명하고 전파함
 - 각급 기관별 부패방지를 위한 노력도를 평가하는 “부패방지 시책평가” 제도를 통하여, 지방정부차원의 반부패 기능 활성화
 - 신고자가 신분을 밝히지 않고 변호사가 대리하는 “비실명 대리신고” 제도를 운영하고 있으며, 이와 관련된 자문변호사단을 구성하여 신고자를 지원하고 있음
 - 법원이 아닌 위원회에서 보호조치, 비밀보장의무 위반 여부를 판단하여 신속한 신고자 보호 가능
 - 신고자에 대한 금전적인 보상이나 지원에 대한 제도가 없는 영국과 달리, 신고자에 대하여 보상금 등 신고자 보상 제도를 운영함
- 특히, “부패방지 시책평가” 제도에 대하여는 스코틀랜드 감사원 (Audit, Sct)에서, “비실명 대리신고” 제도에 대하여는 공익신고자 보호협회(Protect)에서 관심을 표명하였으며,
 - 공통적으로는 위원회와 같이 부패방지 및 신고 관련 제도를 총괄하는 정부 부처의 필요성에 대해 공감하였음