

www.acrc.go.kr

공익신고자 보호, 어떻게 강화할 것인가? 공익신고자 보호제도 발전방안 공개토론회

2019. 7. 24.(수) 14시, 한국프레스센터 국제회의장(20층)

Anti-Corruption & Civil Rights Commission



국민권익위원회

‘공익신고자 보호제도 발전방안’ 논의를 위한 공개토론회

□ 토론회 개요

- 주 제 : 공익신고자 보호제도 발전방안
- 일시·장소 : 7. 24.(수) 14시, 한국프레스센터 국제회의장(20층)
- 주 최 : 청렴사회민관협의회, 국민권익위원회 공동 주최
 ※ 사회 : 김병섭 교수(청렴사회민관협의회 공동의장 겸 서울대 평의원회 의장)
- 참 석 : 약 300명(공공기관, 학계, 시민사회, 일반국민 등)

□ 진행 순서

구 분	시 간	주요 내용	비 고	
개 회	14:00 ~14:02	02'	• 개회선언 및 국민의례	이진석 (권익위 심사기획과장)
	14:02 ~14:07	05'	• 인사말	박은정 (국민권익위원장)
참석자 소 개	14:07 ~14:10	03'	• 사회자 진행	김병섭 (청렴사회민관협의회 공동의장 겸 서울대 평의원회 의장)
발 제	14:10 ~14:25	15'	• <u>보호범위 확대 및 공익신고 평가체계로 본 신고자 보호 강화방안</u>	이천현 (한국형사정책연구원)
	14:25 ~14:40	15'	• <u>비실명대리신고 제도의 의의 및 발전방안</u>	민성심 (권익위 심사보호국장)
토 론	14:40 ~15:40	60'	<ul style="list-style-type: none"> • 지정토론 : 6인 - 이주희(청주대 교수) - 이상희(참여연대 공익제보지원센터 부소장, 변호사) - 안종훈(공익신고자, 내부제보실천운동) - 이성원(서울신문 기자) - 이충윤(대한변호사협회 대변인) - 이유진(대한신경정신의학회 총무이사, 서울대학교병원 교수) 	토론자 1인 각 10분
자 유 토 론	15:40 ~16:00	20'	<ul style="list-style-type: none"> • 종합토론 • 정리 및 질의응답 	김병섭 (청렴사회민관협의회 공동의장 겸 서울대 평의원회 의장)
폐 회	16:00		• 폐회	이진석 (권익위 심사기획과장)

CONTENTS

발제문

1. 보호범위 확대 및 공익신고 평가체계로 본 신고자 보호 강화방안 1
이 천 현 (한국형사정책연구원)
2. 비실명대리신고 제도의 의의 및 발전방안 35
민 성 심 (국민권익위원회 심사보호국장)

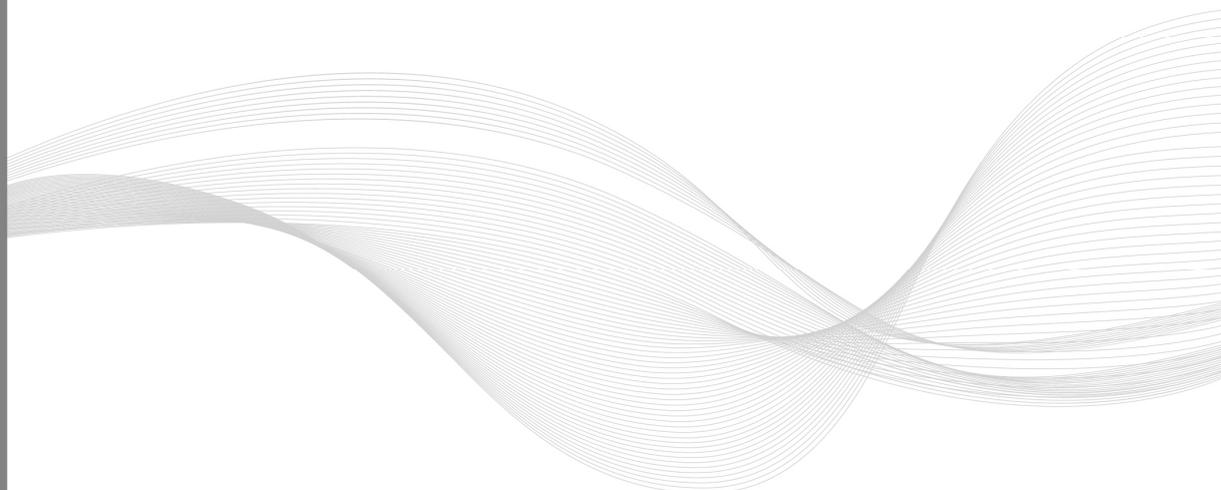
토론문

1. 이 주 희 (청주대학교 인문사회과학대학 융합실무법학전공 교수) 61
2. 이 상 희 (참여연대 공익제보지원센터 부소장, 변호사) 67
3. 안 종 훈 (공익신고자/내부제보실천운동 운영위원) 73
4. 이 성 원 (서울신문 탐사기획부 기자) 91
5. 이 충 윤 (대한변호사협회 대변인) 99
6. 이 유 진 (서울의대 정신과학 교실 교수, 대한신경정신의학회 총무이사) .. 111

발제문 ①

보호범위 확대 및 공익신고 평가체계로 본 신고자 보호 강화방안

이 천 현 (한국형사정책연구원)



보호범위 확대 및 공익신고 평가체계로 본 신고자 보호 강화방안*

이 천 현 (한국형사정책연구원 선임연구위원)

I. 서론

II. 「공익신고자 보호법」상의 공익신고 대상법률과 규정(표현) 방식

1. 공익신고 대상법률
2. 공익신고 대상법률 [별표]의 규정(표현)방식

III. 공익(공공의 이익)의 개념과 공익 해당성 평가기준

1. 서설
2. (일반적 의미의) 공익의 개념
3. 공익신고 대상으로서의 공익
4. 소결: 공익의 평가절차 및 기준

IV. 공익침해행위의 세부유형과 기준

1. 공익침해행위 6가지 영역의 유형화
2. 공익침해행위 세부유형 및 기준

V. 공익침해행위 사전평가 시스템 구축 가능성

1. 서설
2. 사전 평가제도
3. 사전 협의제도
4. 다른 법률의 개정예 의한 「공익신고자 보호법」 별표 개정
5. 유사사례 검토
6. 소결

VI. 결론

* 이 발표문은 한국형사정책연구원이 수행하고 있는 2019년도 “공익신고 대상법률 관리의 효율성 제고방안” (국민권익위원회 발주 용역과제)의 연구의 내용을 요약·정리한 것임을 밝힘

I. 서론

「공익신고자 보호법」은 공익신고 대상법률을 동 법률 [별표]에서 열거하는 방식을 취하고 있다(열거주의 방식). 현재 6대 공익 영역(국민의 건강, 국민의 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁, 기타 이에 준하는 공공의 이익)에 총 284개의 법률이 공익신고 대상 법률로 규정되어 있다.

그러나 이와 같은 입법방식(열거주의)방식은 우리나라에서 현재 시행되고 있는 법률(약 1,500여개)이나 또는 지속적인 제정·개정으로 새로 증가·변화하고 있는

법률 가운데에서 공익침해행위 관련 법령을 빠짐없이 즉각적으로 공익신고 대상법률로 포섭하는데 어려움이 있다는 한계를 가지고 있다. 예를 들어, ‘국민의 건강’에 관한 대표적인 법률이라 할 수 있는 2018.3.20.에 제정(법률 제15511호)되어 2019.1.1.부터 시행되고 있는 「생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률」은 2018년 6월에 정부가 제출한 동법 개정 법률안에도 반영되어 있지 않다.

현행 ‘법률’상의 ‘열거주의 방식’의 한계를 극복하기 위해서는 먼저, 현재 시행되고 있는 모든 법률에 대하여 공익침해행위 해당성 여부를 파악하여 이에 해당하는 경우 공익신고 대상법률로 추가 포함시킬 필요가 있다. 그리고 향후 지속적으로 이루어지는 제정·개정 되는 법률에 대하여는 법률의 제·개정 단계에서 공익침해행위 해당성 여부를 사전 평가하여 이에 해당하는 경우 공익신고 대상법률로 포함시킬 필요성이 제기된다.

이에 이 발표에서는 현재 시행되고 있는 모든 법률의 공익침해행위 가능성 여부를 검토하기 위하여 ‘공익’의 개념 및 판단기준과 6대 공익 영역을 상세분류해 보고 이를 토대로 새롭게 공익신고 대상법률로 포함시켜할 법률에 대한 검토를 진행한다. 또한 법률의 제정·개정 단계에서의 공익침해행위 사전평가 시스템 구축의 가능성도 검토해 보고자 한다.

II. 「공익신고자 보호법」상의 공익신고 대상법률과 규정(표현) 방식

1. 공익신고 대상법률

가. 법령 제정(2011년)과 개정

「공익신고자 보호법」 제정 법률(2011년)의 “[별표] 공익침해행위 대상법률(제2조제1호

관련)”에서는 「농산물품질관리법」 등 11개 법률을 규정하고 별표 제12호에서 “그 밖에 국민의 건강과 안전, 환경 보호, 소비자의 이익 보호 및 공정한 경쟁 확보 등에 관련된 법률로서 대통령령으로 정하는 법률”이라고 규정하여 그 밖의 법률은 시행령에 규정하도록 위임하였다.

법률에 의해 위임을 받아 2011년 5월 입법예고된 「공익신고자 보호법 시행령 제정(안)」¹⁾의 “[별표 1] 공익침해행위 대상 법률(제2조 관련)”에서는 총 456개의 법률이 규정되었고,²⁾ 의견수렴을 거쳐 2011년 9월에 제정된 「공익신고자 보호법 시행령」³⁾에는 최종적으로 총 169개의 법률이 공익신고 대상법률로 규정되었다. 결론적으로 「공익신고자 보호법」 제정 당시에는 총 180개 법률이 공익신고 대상법률로 규정되었다(공익신고자 보호법: 11개 법률 + 법 시행령: 169개 법률).

2014년 4월에 개정된 「공익신고자 보호법 시행령」⁴⁾에서는 “170. 「식물신품종 보호법」⁵⁾”이 추가되어 공익신고 대상법률이 총 181개가 되었다.

2015년 7월에 「공익신고자 보호법」이 개정⁶⁾되면서 공익신고 대상 법률 관련 규정에 큰 변화를 맞게 된다. 첫째는, ‘시행령’에 규정되어 있는 「가축전염병예방법」 등 170개의 공익신고 대상 법률이 모두 ‘법률’에 상향하여 규정된 것이다. 둘째는, 공익신고 대상 법률이 총 181개에서 279개로 대폭 확대되었다. 즉 국민의 안전 및 건강 등과 관련이 높은 「학교급식법」 등 총 99개의 법률이 새롭게 이 법의 적용 대상으로 추가되었다(54% 증가).

나. 현행 「공익신고자 보호법」 과 2018년 정부 개정법률안

2017년 10월에는 「공익신고자 보호법」이 개정⁷⁾되면서 공익침해행위 대상 영역이 확대됨과 동시에 대상 법률 5개가 추가되었다. 즉, 공익침해행위 대상 영역을 5대 분야(국민의 건강, 국민의 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁)에서 ‘이에 준하는 공공의 이익’을 추가하여 6대 영역으로 확대되고(법 제2조 제1호), 「방위사업법」 등 5개의 법률이 추가되어 총 284개 법률이 공익침해행위 대상 법률로 확대되어 현재에 이르고 있다.

1) 국민권익위원회 공고 제2011-28호(2011.5.26. 공고)

2) 법제처 홈페이지(법제처>법령·해석정보>입법예고) 참조.

3) 대통령령 제23198호 (2011.9.30. 제정·시행)

4) 대통령령 제25300호 (2014.4.8. 개정·시행)

5) 「식물신품종 보호법」은 2012년 6월에 제정된 법률이다(법률 제11457호 (2012.6.1. 제정, 2013.6.2. 시행).

6) 법률 제13443호 (2015.07.24. 개정, 2016.01.25. 시행).

7) 법률 제15023호 (2017.10.31. 개정, 2018.05.01. 시행).

〈표 1〉 공익침해행위 대상법률의 연혁

구분	2011.3.29.제정법률(2011.9.30.시행)		2015.7.24.개정법률 (2016.1.25.시행)	2017.10.31.개정법률 (2018.5.1.시행)
	2011.9.30.제정시행령	2014.4.8.개정시행령		
대상 영역	(5대 영역) 1. 국민의 건강 2. 국민의 안전 3. 환경 4. 소비자의 이익 5. 공정한 경쟁	(좌동)	(좌동)	(6대 영역) 1. 국민의 건강 2. 국민의 안전 3. 환경 4. 소비자의 이익 5. 공정한 경쟁 6. 이에 준하는 공공의 이익
대상 법률	180개 (법률: 11개 + 시행령: 169개)	181개 (법률: 11개 + 시행령: 170개)	279개 (법률에 모두 규정)	284개 (법률에 모두 규정)
비고		「식물신품종 보호법」 추가	‘시행령’에 규정되어 있던 공익침해행위 대상 법률을 모두 ‘법률’에 상향하여 규정	

한편, 2018년 6월에 정부가 제출한 동법 개정법률안(의안번호: 제2013902호, 2018.06.08. 제안)에서는 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등 36개 법률을 추가하여 총 323개 법률을 공익신고 대상법률로 규정하고 있다(현재 소관상임위(정무위원회) 심사 중).

2. 공익신고 대상법률 [별표]의 규정(표현)방식

현행법에서 별표에 어떠한 내용을 규정(표현)하는 방식은 “별표에 규정된 죄”와 “별표에 규정된 법률”로 구별할 수 있다. 예를 들어, 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」(이하 “부패재산몰수법”이라 함)에서는 동법의 적용대상이 되는 부패범죄를 “별표에 규정된 죄”라고 규정하고 있고(법 제2조 제1호), 반면 「공익신고자 보호법」은 공익침해행위에 대하여 “별표에 규정된 법률”이라고 규정하고 있으며 이에 따라 “[별표] 공익침해행위 대상 법률(제2조제1호 관련)”에서는 284개의 해당 “법률명”이 나열되고 있다.

현행 「공익신고자 보호법」의 별표 규정(표현)방식에 따르면, 1개의 법률 가운데에서 일부 제재규정에 한정하여 공익신고 대상으로 삼는 것은 어려운 구조라 할 수 있다. 이에 따라, 예를 들어, 「형법」을 공익신고 대상으로 추가할 것인지 여부를 논의할 경우,⁸⁾

8) 상술한 2011년 5월 입법예고된 「공익신고자 보호법 시행령 제정(안)」에서는 「형법」이 공익

「형법」상 규정되어 있는 죄 가운데 “개인적 법익에 대한 죄”(살인, 상해, 폭행, 협박, 사기, 절도 등)의 경우에는 공익침해행위로 볼 여지가 거의 없기 때문에, 「형법」을 공익신고 대상법률로 규정하기 어려운 문제가 발생한다. 예를 들어, 2019년 1월의 김정재의원 대표발의안⁹⁾에서도 “직권남용, 직무유기, 국가내란죄, 간첩죄 등 일부 범죄”만을 공익신고 대상으로 하고자 하면서도(제안이유) - 현행법의 구조상 - 「형법」을 대상법률로 포함시켜 형법상 모든 범죄행위 유형도 공익신고 대상으로 포함시키는 입법을 추진할 수 밖에 없는 상황이다(별표에 “285. 「형법」” 추가).¹⁰⁾¹¹⁾

따라서 위와 같은 문제를 해결하기 위해서 현행 「공익신고자 보호법」 제2조에 “별표에 규정된 죄에 해당하는 행위”를 추가하여 규정하는 개정 방안도 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

III. 공익(공공의 이익)의 개념과 공익 해당성 평가기준

1. 서설

현행 법률상 “공익(공공의 이익)”에 대한 개념이나 구체적인 판단 기준이 어디에도 마련되어 있지 않아서 어떠한 법률 위반행위가 공익침해행위에 해당하는지 여부에 대한 판단이 매우 어렵다는 한계가 있다. 즉 현재 [별표]에 공익신고 대상법률로서 열거되어 있는 284개의 법률이 모두 “공익”침해성이 인정되는 것인지 확인하기 어려울 뿐만 아니라 아직 공익신고 대상 법률로 포섭되어 있지 않은 그 밖의 1,000여개 법률 가운데 공익신고 대상법률로 포섭되어야 하는 것이 어떠한 법률인지 확정하기 어려운 상황이다.

공익신고 대상법률을 확정하기 위해서는 먼저 공익의 개념과 공익 해당성 평가기준이 마련될 필요가 있다.

신고 대상법률로 포함된 바 있었다.

9) 의안번호 제2018154호 (2019.01.11. 제안)

10) 박대출의원 대표발의안(의안번호 제2018065, 2019.01.07. 제안)도 이와 거의 유사하다.

11) 그럼에도 불구하고, 2019년 4월의 오영훈의원 대표발의안(의안번호 제2019907호 (2019.04.19. 제안)에서는 “「형법」에 따른 횡령과 배임의 죄”(제안이유)를 포함시키기 위하여 “285. 「형법」(제2편제40장에 한정한다)”를 별표에 추가하고 있다(박성중의원 대표발의안(의안번호 제2018479호, 2019.02.01. 제안)의 경우에는 “271의2. 「형법」 제7장”이라는 문언을 사용하여 분명하게 법률 일부분(죄)을 규정하고 있다). 「공익신고자 보호법」 제2조 제1호 가목이 “별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위”라고 규정하고 있기 때문에 이를 “별표에 규정된 법률의 벌칙”에 “해당하는 행위”로 분해하여 이해한다면, 오영훈의원 대표발의안의 내용이 절대적으로 잘못된 규정방식이라 하기도 어렵다. 그러나 동법 제2조 제1호 나목과의 병렬적·체계적 해석 관점에서 보면 무리한 규정(표현)방식이라는 비판을 받을 여지가 있다.

2. (일반적 의미의) 공익의 개념

가. 공익개념에 대한 일반적 논의와 변화

‘공익’의 개념은 다의적이고 시대적 상황에 따라 유동적으로 변하는 것으로서 ‘공공복리’, ‘공공필요’, ‘공공의 안녕과 질서’ 등 다양한 용어(표현)로 사용되고 있고,¹²⁾ 특히 행정법 분야에서 가장 활발하게 논의되고 있다.¹³⁾ 즉 공익개념에 대하여 헌법 제37조 제2항의 ‘공공복리’와 동일하게 이해하는 견해,¹⁴⁾ 공익은 다의적 개념이므로 다원화된 사회에서 무엇이 공익에 해당하는지 판단하기 어려운 경우가 많아 공익과의 충돌이 있는 경우에 관련된 모든 이익을 비교·형량하여 구체적으로 판단해야 한다는 견해,¹⁵⁾ 공익은 ‘공동체(국가 또는 지자체) 구성원 전체의 이익’ 즉 각 개인의 이익의 총합이 아니며 개인의 이익을 초월하는 이익으로 파악하는 견해¹⁶⁾ 등 다양한 견해가 제시되고 있다.

「형법」¹⁷⁾은 - 대표적인 공법 중 하나로서 - 공익(법익)을 보호하는 기능을 담당한다고 할 수 있다. 형법에서는 공익이라는 용어가 아닌 ‘법익’이라는 표현을 사용함으로써 법익 보호적 기능을 수행하고 있다. 그러나 형법상 법익은 ‘법으로써 보호할 가치가 있는 이익’을 의미하는 것으로서, 형법은 개인의 사생활과 같은 사익을 보호할 필요성이 있는 경우에도 기능하고 있으므로 법익개념은 공익보다 더 넓은 의미로 파악된다. 한편, 형법전에서 ‘공익’이라는 문언(표현)은 공용건조물등 방화죄(법 제165조) 등 일부 범죄 외에 사실적시 명예훼손죄에 대한 위법성조각사유를 규정하고 있는 형법 제310조에서 찾아볼 수 있다. 그러나 이와 관련한 대법원의 판시 내용¹⁸⁾도 공공의 이익을 판단하기 위한 기준이 무엇인지에 대한 구체적인 설명이 없기 때문에 그 판시사항만으로는 무엇이 공공의 이익에 관한 것인가에 대한 문제를 풀어내기에는 부족하다.¹⁹⁾

12) 정남철, “행정법학의 공익론”, 유럽헌법연구 제19호(2016), 411면.

13) 최송화, 공익론, 2002, 4면.

14) 정남철, 앞의 논문, 415면. 이 견해는 공공복리를 개인의 이익뿐만 아니라 대중의 이익이 되는 사업을 포함하는 것으로 이해하면서 공공복리를 사회구성원 사이의 ‘이해조절의 원리’로 파악하고 있다(김도창, 일반행정법론(상), 1992, 136면).

15) 김남진/김연태, 행정법 I 제18판, 2014, 5면.

16) 박군성, 행정법론(상) 제14판, 2015, 9~10면.

17) 법률 제15982호 (2018.12.18. 개정, 2018.12.18. 시행)

18) 대법원 판결들을 종합하여 보면, 공공의 이익은 ① 국가·사회 또는 다수인 일반의 이익을 말하며, ② 그 사실을 공중에게 알리고 비판을 받게 하는 것이 공중의 이익증진에 이바지 한다고 인정되는 것, ③ 특정한 사회집단이나 그 구성원 전체의 이익에 관한 것도 포함되는 것으로 설명되고 있다(대법원 1996.10.25. 선고 95도1473 판결; 대법원 2004.5.28. 선고 2004도1497 판결; 대법원 2007.12.14. 선고 2006도2074 판결).

19) 이웅식, “명예훼손죄의 위법성조각사유로서의 공익성 판단과 공적인물 이론”, 경찰학 논총 제5권 제2호, 원광대학교 경찰학연구소(2010), 105면.

한편, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(이하 “공익법인법”이라 함)²⁰⁾에서는 ‘공익법인’에 대하여 “재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위”한 법인을 말한다고 규정하고 있을 뿐이다(법 제2조).

나. 현재 공익개념의 모습

현재의 공익개념의 첫 번째 특성은 “사익의 공익화”이다. 자본주의 폐해가 심각해지고 사용자와 노무자 사이의 균형관계가 현저하게 파괴되면서 고용계약관계는 다수의 노무자와 관련을 맺는 공적인 문제로 변모하게 된다. 근로관계에서 문제되는 이익은 사익의 성격도 지니지만, 다른 한편으로는 근로자 집단 전체, 심지어는 국가와도 관련을 맺는 이익이라고 할 수 있다는 것이다.²¹⁾ 이러한 현상은 경제법 영역에서도 찾아볼 수 있다. 즉, 경제법은 시장을 규율대상으로 삼고 있는데, 시장이야말로 사익이 거래되는 대표적인 공간이었다. 그러나 자본주의의 내부모순이 심화되면서 시장의 본래 목적을 달성하지 못하게 되었고, 이를 통해 사익이 극대화되기 보다는 오히려 사익과 사익 사이에 충돌이 발생하고 소수의 사익에 의해 다수의 사익이 침해되는 문제가 나타나게 된다. 이러한 이유로 공정한 시장의 필요성은 공적인 이익으로 승인받게 되어 시장과 관련된 이익은 더 이상 사익으로만 볼 수 없게 되었다.²²⁾

두 번째 특성은 반대로 “공익의 사익화”이다. 경제행정법이나 환경행정법처럼 사회 국가적 법제화와 맞물려 등장한 급부행정법 영역에서 공익의 사익화 현상을 발견할 수 있다. 공기업을 민영화하는 것이 대표적인 예이다. 그 밖에 기업 또는 시장에 대한 각종 규제를 완화하거나 철폐하여 기업을 포함한 시장이 자율적인 시장논리에 따라 움직이도록 하는 것도 부분적으로 ‘공익의 사익화’ 현상을 보여준다고 말할 수 있다.²³⁾

다. 일반적 공익개념의 설정

공익의 개념은 매우 다의적이고 불명확하므로 이에 대한 통일적인 규율이나 해석이 쉽지 않다. 그러나 이 연구의 논의를 이끌어 가기 위하여 - 종래의 논의를 바탕으로 나름대로의 - 공익 개념을 정립할 필요가 있다.

20) 법률 제15149호 (2017.12.12. 개정, 2017.12.12. 시행)

21) 양천수, 앞의 논문, 12면.

22) 양천수, 앞의 논문, 13면.

23) 양천수, 앞의 논문, 14면 이하.

첫째, 공익개념은 국가나 사회공동체의 이익으로서 명목상 국가이익을 넘어 그 구성원인 국민의 이익을 망라하는 개념이어야 한다.²⁴⁾

둘째, 현재 공익과 사익이 상호 교착되거나 혼용되는 현상이 등장하고 있기 때문에 이러한 현상을 반영하는 공익개념을 설정해야 할 필요가 있다.²⁵⁾

위와 같은 두 가지의 기본 관념에 근거하여, 어떠한 이익을 어떤 기준에 의해 “공익”으로 파악할 것인지 기준을 제시해 보면 다음과 같다.²⁶⁾

(1) 공익을 인정하기 위한 기준

a) 집단성과 개인적 귀속 불가능성

◆ 집단성

공익으로 인정되기 위해서는 한 개인을 넘어 국민의 다수와 관련을 맺는 일반의 이익이어야 한다. 즉, 특정 기관이나 단체와 관련한 이익은 배제된다. 다만, 항상 절대적인 다수의 이익만이 공익이 될 수 있는 것은 아니다. 예를 들어, 장애인과 같이 소수의 이익이 공적으로 논의될 필요가 있는 이익이라면 공익개념에 포함되어야 한다.²⁷⁾

• 개인적 귀속 불가능성

집단성은 개인적 귀속 불가능성으로도 검증할 수 있다. 즉, 이것은 집단성의 보충적 요건으로 결부되어 있다. 공익은 본질적으로 개인에게 배분할 수 없는 또는 배분하기 어려운 이익이어야 한다. 공익이 국민 다수와 관련을 맺는 이익이라는 점에서 집단적 이익은 개인에게 배분하기 어려운 특성을 가져야 한다(예를 들어, 국가안전보장, 공공복리, 국가 (시장)경제질서유지, 환경 등과 같은 이익). 다만, 공적 논의의 필요성이 인정되는 경우에는 개인적 귀속 가능성이 인정될지라도 공익으로 인정될 수 있다.

24) 정남철, 앞의 논문, 420면.

25) 양천수, 앞의 논문, 17면.

26) 이 내용은 양천수 교수의 논의를 주로 수용한 것이다(양천수, 앞의 논문, 24면 이하).

27) 양천수, 앞의 논문, 24면.

b) 공적 논의의 필요성과 공개성

• 공적 논의의 필요성

공익으로 인정되기 위해서는 공익에 관하여 전개되는 합리적·규범적 논증대화 대상이 될 수 있어야 한다(절차주의적 관점). 사적 자치만으로 해결하기 어려운 이익, 예를 들어 현저하게 이익 배분의 불균형이 발생하는 이익은 공적으로 논의할 필요성이 있을 것이다. 예를 들어, 장애인, 성적 소수자, 범죄피해자, 여성, 아동, 노인 등 사회 취약계층의 이익과 같이 소수의 이익이 공적으로 논의될 필요가 있는 이익이라면 공익 개념에 포함되어야 한다.

• 공개성

공익은 공개될 수 있는 이익이어야 한다. 공개성은 정책 및 제도와 관련 의사결정과정의 개방적이고 투명하다는 의미이다. 이 요소는 공적논의의 필요성에 보충적 요건으로 결부되어 있다고 볼 수 있다. 공공토론이나 공공회합에서 누구나 참여하여 의견을 개진할 수 있는 절차가 보장되고 관련 정보는 공개될 수 있어야 한다.²⁸⁾

(2) 평가대상

어떠한 평가 대상 법률의 보호하고자 하는 이익, 즉 ‘공익’을 인정하기 위한 이상의 기준(집단성 또는 공적논의의 필요성)을 판단할 때에는 당해 법률의 입법 목적과 규제내용을 종합적으로 검토하여 평가하여야 한다. 예를 들어, 「동물보호법」을 살펴보면, 동법이 보호하고자 하는 이익은 동법의 목적(법 제1조)과 동법상의 각종 규제내용(동물의 보호·관리, 동물실험, 동물복지축산농장의 인증 등)을 통해서 “동물의 생명보호·안전 보장·복지 증진”에 있다는 점을 파악할 수 있다. 요컨대 동법은 ‘동물권’의 보호에 초점이 맞추어져 있기 때문에 국민의 다수와 관련을 맺는 일반의 이익이라는 ‘집단성’과의 관련성을 인정하기 어렵다. 다만, ‘동물권’의 보호 - 현재 우리나라의 동물에 대한 국민적 인식 상황을 고려해 볼 때 - ‘공적논의의 필요성’을 인정되어 ‘공익성’이 인정된다고 할 수는 있을 것이다.

28) 이계만·안병철, “한국의 공익개념 연구: 공익관련 법률내용 분석을 중심으로”, 한국정책과학학 회보 제15권 제2호(2011), 9면.

3. 공익신고 대상으로서의 공익

가. 유형 평가 기준

(1) 6가지 공익침해 영역에의 해당성

당해 해당법률의 목적과 규제내용이 보호하고자 하는 이익이 집단성이 인정되는 이익(개인적 귀속 불가능성 고려) 또는 공적 논의의 필요성이 있는 이익(공개성 고려)으로 인정되는 경우 일반적인 의미에서의 ‘공익’에 해당한다고 할 수 있을 것이다.

그런데 「공익신고자 보호법」에서는 공익침해의 영역[공익신고 대상법률(행위)]을 ① 국민의 건강, ② 국민의 안전, ③ 환경, ④ 소비자의 이익, ⑤ 공정한 경쟁, ⑥ 이에 준하는 공공의 이익 등 6가지로 한정하여 규정하고 있다. 요컨대 일반적인 ‘공익’에 해당한다고 할지라도 그 공익이 「공익신고자 보호법」상의 6가지 공익에 해당하여야 한다.

① ~ ⑤의 5가지 영역의 구체적인 내용은 장을 바꾸어 설명하기로 하고, 여기에서는 “⑥ 이에 준하는 공공의 이익”의 구성 내용을 먼저 논의하기로 한다.

(2) “이에 준하는 공공의 이익”

‘이에 준하는 공공의 이익’의 포섭 범위는 매우 불명확하다. 입법자가 5가지의 공익 이외에 미처 예상하지 못한 것을 포섭시키기 위한 통상적인 입법기술에 불과한 것으로 이해한다면 그 인정 범위는 제한적일 수밖에 없을 것이다.

「공익신고자 보호법」상 공익침해행위는 종래 5가지의 공익에 해당하는 경우로 한정되어 있었다. 그러나 2014년 11월의 권은희 의원 대표발의안²⁹⁾에서 여기에 ‘기타 공공의 이익’을 침해하는 행위를 추가하여 확대하였고,³⁰⁾ 이 안이 반영된 2017년 10월의 「공익신고자 보호법」이 개정³¹⁾되면서 ‘이에 준하는 공공의 이익’이라는 표현으로 추가되었고(법 제2조 제1호), 동시에 「방위사업법」, 「방위산업기술 보호법」, 「중소기업창업 지원법」, 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 등이 “이에 준하는 공공의 이익”에 속하는 것으로

29) 의안번호 제1912496호 (2014.11.14. 제안)

30) 공익신고자보호법 일부개정 법률안(의안번호 1912496) 참조. 이 개정안은 현행법과 같이 공익침해 행위의 열거주의 형식이 아닌 포괄주의 형태로 개정해야 함을 강조하여 발의하였으나 그 내용 또한 반영이 되지 않아 현재의 모습에 이르고 있다.

31) 법률 제15023호 (2017.10.31. 개정, 2018.05.01. 시행). 동 개정법률은 2017년 1월 전해철의원이 대표 발의한 「공익신고자 보호법 일부 개정 법률안」(의안번호 제11905541호, 2013.06.19. 제안) 등 총 11건의 안을 심사한 결과 이를 통합·조정하기로 하여 정무위원회안(의안번호 제2009685호, 2017.09.27. 제안)으로 제안되어 의결되었다.

추가되었다. 한편, 2018년 6월의 정부제출안³²⁾에서는 총 11개의 법률을 공익신고 대상 법률로 추가하고 있다. 이러한 개정입법 연혁을 고려해 볼 때 ‘이에 준하는 공공의 이익’의 포섭 범위를 지나치게 제한적으로 해석할 필요는 없을 것으로 생각된다.

한편, 지난 3년간의 공익신고 접수·처리현황을 보면 “기타”, 즉 공익침해행위 대상 법률에 해당하지 않는 신고 등이 상당히 많은 것으로 나타나고 있다. 따라서 공익신고의 활성화와 공익신고자 보호·지원을 강화하기 위해서도 ‘이에 준하는 공공의 이익’의 범위를 다소 유연하게 해석할 여지가 있다고 보인다. 물론 5가지 공익(① 국민의 건강, ② 국민의 안전, ③ 환경, ④ 소비자의 이익, ⑤ 공정한 경쟁)에 “준”하는 정도의 공익에 의한 제한은 당연하다.

이에 ‘이에 준하는 공공의 이익’의 포섭 가능한 공익을 제시해 보면 다음과 같다.

〈표 2〉 공익신고 접수·처리 현황

	2016년		2017		2018	
	접수	처리	접수	처리	접수	처리
건강	937	884	543	498	821	836
안전	377	369	524	408	706	686
환경	232	222	191	195	179	153
소비자 이익	149	164	190	137	202	224
공정한 경쟁	69	71	121	48	161	198
이에 준하는 공익					1	1
기타*	847	850	952	952	1,853	1,854

1. 기타: 공익침해행위 대상법률에 해당하지 않는 신고이거나, 신고요건을 미비한 신고로 권익위에 정식 신고로 접수되지 않고 종결 처리됨
2. 자료: 정무위원회(전문위원 오창석), 공익신고자 보호법 일부개정법률안(박대출의원 대표발의, 의안번호 제 18065호) 검토보고, 2019.03., 4면.

a) 국토방위·국가안전

국토방위나 국가안전과 관련된 법률은 국민의 건강이나 안전 등의 문제와 직결되는 것이기 때문에 공익성이 인정될 수 있고 이에 준하는 공공의 이익에 포함될 수 있을 것이다.

현행의 「방위사업법」이나 「방위산업기술 보호법」 등이 이에 해당하고, 「군사기밀보호법」이나 「병역법」 등이 추가될 수 있을 것이다.

32) 의안번호 제2013902호 (2018.06.08. 제안)

b) 국가경제질서

최근 일부에서는 횡령이나 배임행위, 특히 기업이나 기관의 횡령이나 배임행위를 공익신고 대상으로 주장이 있다.³³⁾ 그러나 횡령이나 배임행위는 - 그 주체가 개인, 기업, 기관 누구든지 간에 - 기본적으로는 집단성이나 공적 논의의 필요성이 인정되지 아니하는 사적 이익(개인의 재산권)에 관한 것이다. 일부 대규모의 횡령이나 배임사건의 경우 그 피해나 영향을 고려하여 집단성을 인정한다도 할지라도, 「공익신고자 보호법」상의 6가지 공익에 해당하는 항목을 찾기 어렵다. 따라서 횡령죄 및 배임죄를 규정하고 있는 형법의 (일부) 규정을 공익신고 대상으로 하는 것은 타당하지 않다. “국민의 재산”은 이에 해당하지 않기 때문이다.

그러나 - 일반형법이 적용되는 횡령·배임의 경우에는 공익침해행위로 파악하는 것이 어렵지만 - 「상법」에서 처벌하고 있는 특별배임죄나 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(이하 “특정경제범죄법”이라 함)상의 특정 재산범죄의 경우에는 단순히 한 개인이나 기업의 재산권을 침해하는 것이 아니라 국가나 국민생활 경제 질서에 막대한 영향을 끼칠 수 있는 것이기 때문에 이에 준하는 공공의 이익에 포함될 수 있을 것이다.

위의 특정경제범죄법 외에 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 등이 추가될 수 있을 것이다.

c) 고용·노동

고용문제는 기본적인 국민 생활권 보장과 관련된 것으로서 헌법상의 노동권 보장, 고용관계의 공정성과 투명성 보장 등과의 관련성을 고려해 볼 때 이에 준하는 공공의 이익에 포함될 수 있을 것이다. 「근로기준법」이나 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 등이 이에 추가될 수 있을 것이다.

d) 국가재정

부패행위를 명문으로 규정하고 있는 부패방지권익위법(제2조 제4호 나목)의 내용을 고려해 볼 때, 탈세, 불법적인 예산사용 등 국가의 재정 건전성을 침해하는 경우가 이에 준하는 공공의 이익에 포함될 수 있을 것이다.³⁴⁾

33) 2019년 4월의 김정재의원 대표발의안(의안번호 제2019907호 (2019.04.19. 제안) 등 참조.

34) 2018년 3월의 채이배의원 대표발의안(의안번호 제2012465호, 2018.03.14. 제안) 참조.

「관세법」, 「조세범처벌법」, 「지방세기본법」, 「국가재정법」, 「지방재정법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」 등이 이에 해당될 수 있을 것이다.

e) 복지증진

장애인, 성적 소수자, 범죄피해자, 여성, 아동, 노인 등 사회 취약계층의 이익과 같이 소수의 이익은 ‘공적 논의 필요성’이 인정되는 이익으로서 이에 준하는 공공의 이익에 포함시켜 공익신고 대상으로 삼을 수 있을 것이다.

만약, ‘이에 준하는 공공의 이익’ 영역에 세부 기준으로 ‘복지증진’이 포함된다면, 예를 들어, 현재 ‘국민이 건강’ 영역으로 분류되어 있는 「노인복지법」 등은 이 영역으로 재 분류될 수 있고, 「장애아동 복지지원법」 등이 여기에 추가될 수 있을 것이다.

f) 기타(부패관련 법령, 공공기관 운영 전반)

상술한 바와 같이 공익신고자보호의 입법취지·목적에 고려해 볼 때 직접적인 부패행위 규제법령이나 국가 운영에 상당한 영향을 미치는 공공기관 운영 전반에 관계되는 법령은 이에 준하는 공공의 이익에 포함시켜 공익신고 대상법률로 추가할 수 있을 것이다.

예를 들어, 「공익신고자 보호법」, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등이 이에 해당할 수 있을 것이다.

g) 소결

한편, “자유민주적 기본질서”³⁵⁾나 “인간의 존엄과 가치”의 침해와 관련된 사항은 지나치게 거대한 담론으로서 과도하게 추상적 가치개념이기 때문에 - 입법론으로서의 논리전개는 별론으로 하고 - 해석론으로서 “이에 준하는 공공의 이익”으로서 담기에는 한계가 있다.

(3) 평가대상

어떤 법률이 공익신고 대상법률에 해당하는지 여부를 파악할 때에는 당해 법률의 제정

35) 2017년 6월의 박범계의원 대표발의안(의안번호 제2007292호, 2017.06.09. 제안) 참조.

목적과 제재규정의 내용을 종합적으로 검토하여 판단하여야 한다. 예를 들어, 「동물보호법」을 다시 살펴보자. 상술한 바와 같이 동법은 본질적으로 이른바 ‘동물권’의 보호에 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있고 이러한 ‘동물권의 보호’에 ‘공적논의의 필요성’을 인정하여 ‘공익’성이 인정된다고 할지라도, 「공익신고자 보호법」상의 6가지 공익에는 해당한다고 보기 어렵다.³⁶⁾ 또한 동법상의 제재규정도 대부분 본법의 목적에 부합하는 형태로 즉, 행정처분의 경우 동물보호센터나 동물농장 등의 인허가 등과 관련된 조치들 뿐이고 벌칙규정도 동물학대행위 등에 대한 처벌이 주된 내용으로서 「공익신고자 보호법」상의 공익에 해당한다고 보기 어렵다.

(4) 평가방법: 직접 관련성

공익침해행위 판단에 있어서 고려하여야 할 것은 법률의 제정목적이나 제재규정이 보호하고자 하는 공익의 6가지 영역의 공익과의 “직접 관련성”이다. 이것은 6가지 영역의 공익개념의 한계기능으로 작용된다. 현재 제정·시행되고 있는 모든 법률, 특히 행정제재와 형사제재를 담고 있는 모든 법률(주로 행정법률)은 직·간접적으로 ‘공익’ 보호와 관계된다. 그것이 모든 법률의 존재근거이기 때문이다. 따라서 공익침해행위 판단에 있어서 법률의 제정목적이나 제재규정의 「공익신고자 보호법」상의 6가지 공익과의 “직접적 관련성” 제한이 필요한 것이다. 예를 들어, 공무원의 직권남용의 경우³⁷⁾ 이것은 국가기능의 공정한 행사를 침해하는 행위로서 국민 다수와 관련을 맺는 집단성이 인정되어 ‘간접적’인 공익성을 가지고 있다고 할 수 있으나, 「공익신고자 보호법」상의 6가지 영역의 공익과의 ‘직접적’ 관련성이 있는 공익을 찾아보기 어렵다.

나. 내용 평가 기준

(1) 부패관련성

「공익신고자 보호법」은 2011년에 제정·시행되었다. 당시에 ‘공공영역’의 부패행위의 경우에는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 “부패방지권익위법”이라 함)에서 신고자를 보호하는 일반적 규정이 있었다(현재도 동일). 반면에 ‘민간

36) ‘동물의 생명과 안전’을 ‘국민의 생명과 안전’과 동치시켜 이해하기는 어렵기 때문에 “⑥ 이에 준하는 공공의 이익”으로 포섭시킬 여지도 없다.

37) 공무원의 직권남용을 공익신고 대상으로 포섭하고자 하는 2019년 2월의 박성중의원 대표발의 안(의안번호 제2018479호 (2019.02.01. 제안) 등 참조.

영역'에서 발생하는 공익침해행위의 경우에는 - 일반법 없이 - 약 63개의 개별법령에서 각각 신고자에 대한 보호규정 등을 두고 있어서 입법적 불균형을 초래하고 체계적·효율적인 공익신고자에 대한 보호가 이루어지지 않는 실정이었고, 이를 해결하기 위하여 2011년 3월 29일 제정되어 같은 해 9월 30일부터 시행되었다.³⁸⁾ 요컨대 「공익신고자 보호법」은 부패방지법제의 중요한 축을 이루는 법령으로서의 의의를 가지고 있다고 할 것이다.³⁹⁾ 이와 같은 「공익신고자 보호법」의 입법취지나 목적을 고려해 볼 때, 부패와 관련한 행위로 인한 공익침해행위는 공익신고 대상법률로서 포섭이 가능하다고 할 것이다.

부패행위는 - 부패방지권익위법(제2조 제4호)의 정의를 원용하여, 공직부패와 민간부패 영역을 포괄하여 정의하자면 - 업무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 불법적인 이익을 도모하는 행위로 정의할 수 있다.⁴⁰⁾ 다만, 부패관련성은 부패행위 자체에 대한 제재규정을 내용으로 하는 것으로 한정되는 것이 아니라 부패와의 일정한 정도의 관련성이 있을 수 있는 것으로 족하다고 할 것이다. 부패행위 개념 자체가 불명확할 뿐만 아니라 부패행위 자체를 협의로 해석하게 되면 공익신고 대상법률이 지나치게 축소될 우려가 있기 때문이다. 부패재산몰수법 제2조 제1호 관련 [별표]에서는 “부패범죄”로서 총 29호까지 매우 제한적으로 열거하고 있을 뿐이다.

(2) 신고자보호 필요성

a) 공익신고자 보호·지원의 필요성

공익신고는 조직 내부에서 발생하는 부적절한 활동으로 인해 공익을 침해할 경우에 이를 외부에 알리는 자발적인 행위 및 활동 등으로 개념화하고 있는 것으로서⁴¹⁾ - 동법에서는 ‘누구든지’ 공익신고를 할 수 있음을 규정하고 있지만(법 제6조) - 공익신고자는 공익 침해를 하는 단체나 조직 등에 소속되어 있거나 소속되어 있었던 내부자 등 일정한 단체와 관련이 있는 자가 일반적이라는 속성을 갖는다.⁴²⁾ 이 때문에 불이익조치 금지, 인사조치,

38) 박호현·김명대, “공익신고제도 개선방안에 관한 연구-공익신고자 보호법 개정(안)을 중심으로 -”, 국제법무 제10집 제1호, 제주대학교 법과정책연구원(2018), 78면; 조재현, “공익제보자 보호제도의 현황과 앞으로의 과제-공익신고자보호법의 시행에 즈음하여”, 한국부패학회보 제16권 제3호(2011), 121면.

39) 조한상·이주희, “공익신고자보호법의 의의와 개선방안에 관한 소고”, 한국부패학회보 제19권 제2호(2014), 42면.

40) 이에 관한 상세한 논의는 이천현, “한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안”, 형사정책연구 제26권 제3호(2015), 270~272면 참조.

41) 조태준, “공익신고자 보호체계의 확산을 위한 연구”, 한국인사행정학회보 제15권 제2호(2016), 263면.

42) 이호용, “공익신고제도의 법적 과제와 전망”, 법학논총 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소

보호조치, 보상금, 구조금 등 「공익신고자 보호법」상의 대부분의 신고자 보호·지원 조치들이 내부 공익신고자에게 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 공익신고자 보호의 필요성이 인정되는 공익침해행위는 공익신고 대상법률로서 포섭이 가능하다고 할 것이다.

신고자 보호의 필요성은 예를 들어, 각 법령의 제재규정이 단순한 행정의무 불이행에 관한 신고나 법령 위반행위에 대한 단순 목격자 신고 등을 주요 내용으로 하는 것으로 평가할 수 있는 경우에는 인정되지 않을 것이다. 이 경우에는 당해 신고자에 대하여 전반적으로 「공익신고자 보호법」상의 보호·지원을 해줄 필요성이 없을 것이다. 「공익신고자 보호법」이 단순한 행정의무 이행 확보수단이나 단순히 신고자에 대한 포상금 지급 근거 법령으로 활용될 이유가 없다.⁴³⁾

b) 공익침해행위의 중대성

공익신고자 보호·지원의 필요성은 공익침해행위의 중대성과도 관련된다. 공익신고자 보호의 필요성이 인정되기 위해서는 중(重)한 공익침해행위이어야 한다. 이것은 양적 측면에서 공익개념의 한계기능을 할 수 있다. 「공익신고자 보호법」의 목적이 ‘국민생활의 안정’ 및 ‘투명한 사회풍토 확립’에 있고, 신고자를 ‘특히’ 국가가 보호할 필요성이 인정되기 위해서는 그 만큼 중한 조직 등 내부 부패행위 등을 신고하는 것을 전제로 삼을 수밖에 없다. 제재로서 단순히 과태료만 규정되어 있는 법률이 보호하려는 공익은 - 행정 제재와 형사제재를 규정하고 있는 법률에 비해 - 상대적으로 중대성이 약하다고 할 수 있고 이 경우에는 국가에 의한 신고자 보호 필요성도 약하다고 할 수 있다. 따라서 단순히 과태료만 규정되어 있는 법률들은 공익신고 대상법률에서 제외하는 것이 본 법의 목적에 부합한다고 할 수 있다.

(2013), 124면.

43) 예를 들어, 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」에서는 그 목적을 “보행자가 안전하고 편리하게 걸을 수 있는 쾌적한 보행환경을 조성하여 각종 위험으로부터 국민의 생명과 신체를 보호”라고 규정하고 있기 때문에 공익 해당성을 인정할 수 있으나, 동법에 규정된 제재규정의 내용 - 소음 등 보행자 피해우려행위에 대한 권고조치, 보행안전통로 설치 시정명령 불이행, 보행자 길 파손행위, 차마의 보행자길 진입행위 등 - 은 부패와의 관련성이 없는 행위 일 뿐만 아니라 신고자 보호·지원조치가 필요하지도 않는 것이라 할 수 있다.

4. 소결: 공익의 평가절차 및 기준

이상의 논의를 바탕으로 공익신고 대상법률로의 포섭을 위한 공익 해당성 여부의 평가절차 및 기준은 다음과 같이 정리할 수 있다.

[1 단계]는 당해 해당법률의 목적과 규제내용이 보호하고자 하는 이익이 일반적 의미의 “공익”에 해당하는지 여부를 평가하는 것이다. 그 기준으로 사용되는 것은 ① “집단성”(개인적 귀속 불가능성 고려)과 ② “공적 논의의 필요성”이다. 해당법률의 규제내용이 보호하고자 하는 이익이 “집단성”이나 또는 “공적 논의의 필요성”(공개성 고려)이 인정되지 않은 경우 모두 공익 해당성이 인정되지 않는다.

[2 단계]에서는 - 「공익신고자 보호법」과 관련하여 - 유형 평가와 내용 평가를 실시한다. ‘유형 평가’는 [1 단계]에서 통과된 해당 법률에서 인정되는 공익이 - 공익신고자 보호법상의 - 6가지 공익침해 영역 가운데 어디에 속하는지 판단하게 된다. 일반적인 공익에는 해당하지만 이러한 6가지 유형에 해당하지 않으면 평가 대상에서 탈락한다.

‘내용 평가’는 [2 단계] 유형 평가를 통과한 해당 법률의 규제내용이 “부패 관련성” 또는 “신고자 보호 필요성”이 인정되는지 여부를 평가하는 것이다. 어느 하나라도 해당된다면 최종적으로 공익신고 대상법률로 포섭된다.

[3 단계]에서는 - 후술하는 - 공익신고 대상법률을 구체적으로 세분화하여 6가지 공익침해 영역의 세부항목을 지정한다.

〈그림 1〉 공익 평가절차 및 기준



IV. 공익침해행위의 세부유형과 기준

1. 공익침해행위 6가지 영역의 유형화

현행 각 법률을 - 「공익신고자 보호법」에서 규정하고 있는 - 6가지의 공익침해 유형으로 엄격하게 분류하는 것은 용이한 작업이 아니다. 6가지의 내용이 서로 구분이 명확하지 않거나 중첩되기도 하고, 어떠한 법률은 -대부분 그렇지만 - 단일의 목적만을 위해 제정된 또는 제정되는 것은 아니기 때문이다.

그러나 현행 「공익신고자 보호법」이 6가지 영역을 공익침해행위 영역으로 구분하고 있기 때문에 각 구별기준이 필요한 것은 사실이다. 이에 여기에서는 -절대적인 기준으로 기능할 수는 없지만 - 현행 「공익신고자 보호법」 별표에 규정되어 있는 284개 법률의 분류 (국회의 분류)에 더 잡아 6가지 영역의 세부유형을 구분하는 방법을 통해 6가지 영역의 세부 분류 기준을 정리·제시하고자 한다.

〈표 3〉 현행 공익침해행위 대상법률의 영역별 법률 수

구분	건강	안전	환경	소비자이익	공정한 경쟁	이에 준하는 공공의 이익	합계
대상법률	56	79	61	69	15	4	284

* 정무위원회 전문위원 오창석, 공익신고자 보호법 일부개정법률안(정부제출(의안번호 제13902호, 2018.6.8. 제안) 검토보고, 9면 이하 참조.

또한 제시된 6가지 영역의 세부 분류에 현행 284개 법률 이외에 더 추가될 수 있는 법률을 찾기 위하여 현재 우리나라에서 시행되고 있는 법률에 대하여 - 위의 〈그림 1〉에 따른 평가절차를 거쳐 - 전수조사를 하여 각 영역에 추가 가능한 법률(예시)을 제시한다.

〈표 4〉 현행법률 조사현황

(2019.4.30. 현재)

현행법률 (합계)	제재규정 (행정조치 및 벌칙규정) 없음	현행 공신법 적용대상 법률	검토법률			
			소계	행정조치만 규정한 법률	벌칙만 규정한 법률	양자 모두를 규정한 법률
1464개	348개	281개	835개	168개 (과태료만 규정한 법률 98개 포함)	125개	544개

* 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/LSW/main.html>) 활용

2. 공익침해행위 세부유형 및 기준

가. 국민의 건강과 안전을 보호 하기 위한 법률

“국민의 건강”과 “국민의 안전”이라는 개념은 그 구분이 명확하지는 않다. 국민의 안전을 지키는 것이 곧 국민의 건강(국민의 생명 또는 신체의 온전성)을 유지하기 위한 것이기 때문이다. 예를 들어, 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 「재난안전법」이라 약함)에 따르면, “안전관리”란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다고 규정하고 있다.

그러나 사전적 의미로 볼 때 ‘건강’(健康)은 “정신적으로나 육체적으로 아무 탈이 없고 튼튼함 또는 그런 상태”를, ‘안전’(安全)은 “위험이 생기거나 사고가 날 염려가 없음 또는 그런 상태”를 의미한다. 이와 같은 문언적 의미에 근거하여 양자는 다음과 같이 구분될 수 있을 것이다.

(1) 국민의 건강을 보호하기 위한 법률

국민의 ‘건강’을 보호하기 위한 법률은 국민의 생명이나 신체의 생리적 기능 또는 건강을 침해하거나 위험을 초래하는 행위에 대한 대응을 위한 법률이라 할 수 있다.

이와 관련하여 현행 「공익신고자 보호법」에 규정되어 있는 법령들을 유형화하여 정리해 보면 - 건강보호 대상물질을 중심으로 - 질병이나 질병·감염병, 식품, 의료·의약품, 유독물 등으로 부터의 국민의 건강보호 등으로 구분해 볼 수 있을 것이다.

〈표 5〉 국민의 건강을 침해하는 행위를 규정한 법률 (예시)

구분	현행 공익신고 대상법률		추가 검토
	법률명	해당법률	
건강 일반	-건강검진기본법 -국민건강증진법	14	-환자안전법
질병, 감염병	-감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 -혈액관리법	12	-결핵예방법 -병원체자원의 수집·관리 및 활용 촉진에 관한 법률
식품	-식품안전기본법 -식품위생법	15	-수입식품안전관리 특별법 -식품 등의 표시·광고에 관한 법률
의료·의약품	-약사법 -의료법	13	-체외진단의료기기법 -119구조·구급에 관한 법률
유독물	-농약관리법 -비료관리법	3	-생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률
합 계		56	

(2) 국민의 안전을 확보하기 위한 법률

국민의 ‘안전’을 확보하기 위한 법률은 - 상술한 재난안전법 정의에 따르면 - 각종 사고로부터 국민의 안전을 확보하기 위한 법률이라 할 수 있을 것이다. 각종 사고는 해상사고, 항공사고, 철도사고, 도로교통사고, 시설물 안전사고, 화재사고, 가스·화생방사고, 제품관련사고, 산업재해 등으로 구분해 볼 수 있다. 이를 ‘안전’ 기준으로 유형화하여 보면, 교통안전, 재난안전, 시설안전, 산업안전, 치안 안전 등으로 재분류할 수 있을 것이다.

이것은 국민 한 ‘개인’이 아닌 국민의 전체 ‘집단’의 안전이라는 측면에서 “국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명피해를 야기하는 또는 야기할 수 있는 사고”로부터의 안전을 전제로 하여야 할 것이다.⁴⁴⁾

이와 관련하여 현행 「공익신고자 보호법」에 규정되어 있는 법령들을 유형화하여 정리해 보면 다음 <표 6>과 같다.

44) 범죄수익은닉규제법은 “다중인명피해사고란 고의 또는 과실에 의한 화재, 붕괴, 폭발, 선박·항공기·열차 사고를 포함하는 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 등으로서 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명피해를 야기한 사고를 말한다”고 규정하고 있다(법 제2조 제5호).

〈표 6〉 국민의 안전을 침해하는 행위를 규정한 법률 (예시)

구분		현행 공익신고 대상법률		추가 검토	
		법률명	해당법률		
교통안전	해상사고	-선박안전법 -해사안전법	11	-선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률	
	항공사고	-항공법 -항공보안법	2	-공항시설법 -항공안전법	
	철도사고	-궤도운송법 -철도안전법	3	-항공·철도 사고조사에 관한 법률	
	도로사고	-도로교통법 -도로법	9	-간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법	
재난안전	자연재난	-자연재해대책법 -재난 및 안전관리기본법	9	-재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	
	화재사고	-소방시설공사업법 -소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률	3	-소방기본법	
시설물 안전		-건축법 -시설물의 안전관리에 관한 특별법	14	-공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법 -지하안전관리에 관한 특별법	
산업안전	가스·화생방 안전	가스	-고압가스 안전관리법 -도시가스사업법	3	
		전기	-전기공사업법 -전기사업법	5	
		유해 화학물질	-화학물질관리법 -석면안전관리법	2	-화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률
		원자력	-원자력시설의 방호 및 방사능 방재 대책법 -원자력안전법	4	-원전비리 방지를 위한 원자력발전사업자등의 관리·감독에 관한 법률
		기타	-송유관 안전관리법 -에너지이용 합리화법	3	
	제품안전	-제품안전기본법 -품질경영 및 공산품안전관리법	2	어린이제품 안전 특별법	
	산업재해	-산업안전보건법	1		
치안안전		-경비업법 -총포·도검·화약류 등 단속법	6	-가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 법률	
기타		-동물보호법	2		
합 계			79		

나. 환경을 보호하기 위한 법률

현재의 다양한 환경관계 개별 법률의 기본법이라 할 수 있는 「환경정책기본법」 제3조에서도 환경을 자연환경과 생활환경으로 구분하고(동조 제1호), “자연환경”은 지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)를 말하고, “생활환경”은 대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조(日照), 인공조명 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다고 규정하고 있다(동조 제2호 및 제3호).

이를 바탕으로 환경 영역은 - 환경보호 대상을 기준으로 - 대기, 생활환경(실내공기, 소음·진동 등), 수질, 폐기물, 토양, 자연환경 등으로 구분해 볼 수 있다. 이에 따라 현행 「공익신고자 보호법」에 규정되어 있는 법령들을 유형화하여 정리해 보면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 환경을 침해하는 행위를 규정한 법률 (예시)

구분	현행 공익신고 대상법률		추가 검토
	법률명	해당법률	
환경 일반	-환경영향평가법 -환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률	7	-남극활동 및 환경보호에 관한 법률
대기	-기환경보전법 -수도권 대기환경개선에 관한 특별법	3	-대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법 -미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법
생활환경*	-악취방지법 -옥외광고물 등 관리법	4	-소음·진동관리법
수질	-수도법 -하수도법	19	-댐 주변지역 친환경 보전 및 활용에 관한 특별법
폐기물	-건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 -폐기물관리법	5	-자원순환기본법
토양	-공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 -토양환경보전법	6	
자연환경 (야생동식물 포함)	-습지보전법 -산림보호법	17	-갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률
합 계		61	

* 생활환경: 실내공기, 소음·진동, 라돈, 빛공해 등

다. 소비자의 이익

「소비자기본법」에 따르면, “소비자”란 사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함)하는 자 또는 생산 활동을 위하여 사용하는 자를 말한다(법 제2조 제1호).⁴⁵⁾

이를 기준으로 볼 때, 소비자 이익 부분은 - 소비자 생활관계 영역을 기준으로 - 소비자 일반, 특수거래, 금융, 개인정보, 식의약품, 농축수산물, 공산품·안전시설, 정보통신, 문화체육, 운송·레저, 교육, 법률서비스, 기타 등으로 구분해 볼 수 있을 것이다.⁴⁶⁾ 다만, 밀접한 관련성 정도를 고려하여 “식의약품”은 국민의 건강 영역에서, “공산품·안전시설”은 안전 영역으로 분류하여 소비자 이익 영역에서 제외하였고, “운송·레저”부분에서는 국민의 안전과의 관련성 보다는 소비자 이익에 중점이 있는 법률이 분류되었다. 이에 따라 현행 「공익신고자 보호법」에 규정되어 있는 법령들을 유형화하여 정리해 보면 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 소비자 이익을 침해하는 행위를 규정한 법률 (예시)

구분	현행 공익신고 대상법률		추가 검토
	법률명	해당법률	
소비자 일반	-소비자기본법 -표시·광고의 공정화에 관한 법률	12	-결혼중개업의 관리에 관한 법률 -약관의 규제에 관한 법률
특수거래	-방문판매 등에 관한 법률 -전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	3	-방송광고판매대행 등에 관한 법률
금융·보험	-은행법 -보험업법	10	-보험사기방지 특별법 -예금자보호법
개인정보	-개인정보보호법 -신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률	2	-위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률
농축수산물	-농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 -축산법	2	-수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률

45) 동법 시행령 제2조에 따르면, 「소비자기본법」 제2조 제1호의 소비자 중 물품 또는 용역(시설물을 포함)을 생산활동을 위하여 사용(이용을 포함)하는 자의 범위에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 제공된 물품 또는 용역(이하 “물품등”이라 한다)을 최종적으로 사용하는 자 (다만, 제공된 물품등을 원재료(중간재를 포함한다), 자본재 또는 이에 준하는 용도로 생산활동에 사용하는 자는 제외)
2. 제공된 물품등을 농업(축산업을 포함) 및 어업활동을 위하여 사용하는 자 (다만, 「원양산업발전법」 제6조제1항에 따라 해양수산부장관의 허가를 받아 원양어업을 하는 자는 제외).

46) “한국소비자원>소비자법령” 참조(http://www.kca.go.kr/wpge/m_50/info5000.do).

구분	현행 공익신고 대상법률		추가 검토
	법률명	해당법률	
정보통신	-전기통신사업법 -정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	2	-방송법
문화체육	-문화산업진흥 기본법 -영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	4	-출판문화산업 진흥법
운송·레저	-여객자동차운수사업법 -말산업 육성법	7	-대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률
양육(교육)	-영유아보육법 -유아교육법	7	-청소년복지 지원법
에너지	-석유 및 석유대체연료 사업법 -신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법	2	-석탄산업법 -에너지법
물가	-물가안정에 관한 법률 -건축물의 분양에 관한 법률	2	
산업	-게임산업진흥에 관한 법률 -외식산업 진흥법	14	-대중문화예술평산업발전법 -사행행위 등 규제 및 처벌 특례법
법률서비스	-불공정무역행위 조사 및 산업피해 구제에 관한 법률	2	-증권관련 집단소송법
합계		69	

라. 공정한 경쟁

‘공정경쟁’이란 경쟁시장에서 기업과 개인이 자유롭고 공정한 경쟁을 통해 경제활동을 영위하는 것을 말한다. “공정경쟁”을 보호하기 위한 다양한 규제(법률)의 목적은 ① 창의적인 기업 활동 조장, ② 소비자 보호, ③ 국민경제의 균형 있는 발전 도모에 있다고 할 수 있다(공정거래법 제1조).

이러한 3가지 목적 가운데 법률의 목적이나 내용이 직접적으로 ②와 관련이 있는 법률은 “소비자 이익” 보호 분야로 분류하기로 하고, 여기에서는 ① 및 ③과 직접적 관련성이 있는 법률만으로 분류하기로 한다. 예를 들어, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률, 방문판매 등에 관한 법률 등은 ②의 소비자 보호를 직접적인 목적으로 하는 것이라 할 수 있다.

한편, 공정경쟁은 경기규칙과 심판이 존재하는 스포츠(체육) 영역과 선거관련 영역에서도 찾아볼 수 있다. 이에 따라 현행 「공익신고자 보호법」에 규정되어 있는 법령들을 유형화하여 정리해 보면 다음 <표 9>와 같다.

〈표 9〉 공정한 경쟁을 침해하는 행위를 규정한 법률 (예시)

구분	현행 공익신고 대상법률		해당법률 수
	법률명	해당법률	
산업	-독점규제 및 공정거래에 관한 법률 -부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률	12	-대리점거래의 공정화에 관한 법률
체육	-경륜·경정법 -한국마사회법	3	-전통 소싸움경기에 관한 법률
선거	(해당 사항 없음)	-	-국민투표법
합계		15	

마. 이에 준하는 공공의 이익

이에 준하는 공공의 이익은 상술한 바와 같다. 현행 「공익신고자 보호법」에 규정되어 있는 법령들을 유형화하여 정리해 보면 다음 〈표 10〉과 같다.

〈표 10〉 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위를 규정한 법률 (예시)

구분	현행 공익신고 대상법률		추가 검토
	법률명	해당법률	
국가·국토방위	-방위산업기술 보호법 -방위사업법	2	-군사기밀보호법 -병역법
국가경제질서	-중소기업창업 지원법	1	-특정경제범죄 가중처벌등에 관한 법률 -금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률
고용·노동	-채용절차의 공정화에 관한 법률	1	-근로기준법 -기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률
국가재정	(해당 사항 없음)		-국가재정법 -조세범처벌법
복지증진	(해당 사항 없음)		-장애아동 복지지원법
기타(부패관련법령, 공공기관 운용 전반)	(해당 사항 없음)		-부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 -부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 -공익신고자 보호법
합계		4	

V. 공익침해행위 사전평가 시스템 구축 가능성

1. 서설

공익신고 대상 법률의 열거주의방식은 - 상술한 바와 같이 - 새로운 법률의 제정이나 개정에 즉각적으로 대응하기 어렵다. 즉 여러 중앙행정기관의 제출법률안과 의원발의안이 나오고 있는 상황에서 새롭게 추가해야 할 공익신고보호 대상 법률이 무엇인지 파악하기 어려울 뿐만 아니라 추가 필요성이 인정되는 법률이 있을 때마다 법률(공익신고자 보호법)을 개정해야 하는 어려움이 있다. 이와 같은 현행법상의 입법방식(열거주의)의 한계를 극복하기 위해서는 향후 지속적으로 이루어지는 제정·개정되는 법률에 대하여는 법률의 제·개정 단계에서 공익침해행위 해당성 여부를 사전에 평가하여 이에 해당하는 경우 공익신고 대상법률로 포함시킬 수 있는 시스템을 마련할 필요성이 제기된다.

공익침해행위 해당성 여부에 대한 사전평가 시스템 구축 방안으로는 고려해 볼 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 「공익신고자 보호법」의 주무부처인 국민권익위원회가 법령 등 입법과정에서 공익침해행위 해당성 여부를 평가를 할 수 있도록 하는 방안이다. 이 경우에는 법령 등 입법단계에서의 ① 사전평가제도 도입방안과 ② 사전 협의제도 마련방안이 있을 수 있다. 둘째, 다른 법률의 제정·개정 시에 그 법률로 「공익신고자 보호법」상의 [별표]를 개정하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

2. 사전 평가제도

우리나라에서 현재 법령 등 입법과정, 즉 법령 등 제정·개정 단계에서 특정한 평가가 이루어지고 있는 사전평가제도로서는 부패영향평가, 통계기반정책평가, 개인정보 침해요인 평가, 성별영향평가제도, 규제영향분석제도, 법제처 법령안 심사제도, 법안비용추계제도 등이 있다. 이에 관한 내용을 도표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 11〉 법령 등 사전평가제도

구분	부패영향평가	통계기반정책평가	개인정보침해요인평가	성별영향평가
의의	법령 등의 입안단계에서 법령 등에 내재하는 부패유발요인을 체계적으로 분석·검토하여 개선하는 사전적·예방적 부패통제 시스템	법령의 제·개정을 통해 새로운 정책 및 제도를 도입하는 경우 정책의 집행·평가에 적합한 통계지표의 구비 여부 및 통계개발·개선계획의 타당성을 평가하는 시스템	법령의 제·개정을 통해 개인정보 처리를 수반하는 정책이나 제도를 도입·변경하는 경우 개인정보 침해요인이 있는지에 대하여 분석·평가하는 시스템	제·개정을 추진하는 법령과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등에 대하여 성별영향평가를 하는 시스템
근거 법령	부패방지권익위법	통계법	개인정보보호법	성별영향분석평가법
지침	부패영향평가업무 운영지침(예규)	통계기반정책평가지침	개인정보 침해요인 평가 지침	성별영향분석평가지침
부처	국민권익위원회	통계청	개인정보보호위원회	여성가족부
도입(년)	2005	2012	2015	2002

법령 등 제정·개정 단계에서 이루어지는 부패영향평가, 성별영향평가 등 사전평가제도는 각 법령의 내용이 기본적으로 추구되어야 하는 “공통의 가치” 즉, ‘부패’, ‘성별’, ‘개인정보’, ‘규제’ 등에 대한 평가라는 특성을 가지고 있다.

그러나 ‘공익’(의 추구)은 각 법령, 특히 행정법령의 제정 목적에 기본적으로 내재하고 있는 가치이고, ‘공익’을 추구하지 않는 법령 - 단순 사적 생활관계를 규율하는 법령 - 도 있을 수 있다. 따라서 - 상술한 사전영향평가제도와 유사한 형태의 - 공익(해당)평가 제도를 설계한다면, 어떠한 법률을 제정·개정할 때 당해 법률이 「공익신고자 보호법」상의 공익침해행위에 해당하는지 여부를 사전에 평가하도록 하는 제도를 상정해 볼 수 있을 것이다. 이러한 제도 마련은 제정·개정되는 모든 법률에 대하여 1개의 법령(공익신고자 보호법)을 위한 사전 규제제도를 만들어 내는 것으로서, 그 타당성을 인정받기 어렵고 따라서 법률적 근거를 마련하는 것도 용이한 일은 아닐 것으로 생각된다.

한편, 현재 법률적 근거를 가지고 있는 “부패영향평가 제도”의 활용 가능성을 생각해 볼 수도 있겠지만, “부패영향평가 기준” 내용⁴⁷⁾을 보면 동 제도를 공익 해당성 여부에 대한 평가에 활용할 수 있는 방안도 어려울 것으로 생각된다.

47) 국민권익위원회, 부패영향평가제도 가이드 2018, 19면.

3. 사전 협의제도

특정사항이 둘 이상의 행정기관과 관련될 때에는 관계 행정기관 간 협조·협의를 통하여 해당 업무를 처리할 필요성 때문에, 특정 사항에 관한 법령을 제정하거나 개정하는 경우에는 해당 기관과 협의를 거치도록 하는 명문의 규정을 두는 입법례가 있다. 예를 들어, 국가공무원법은 “공무원의 임용·인재개발·보수 등 인사 관계 법령의 제정 또는 폐지 시에는 인사혁신처장과 협의”하도록 규정하고 있다(법 제6조 제4항). 반면, 「법제업무 운영 규정」에서는 - 일반적으로 - 법령안 주관기관의 장은 법령안의 입안 초기단계부터 관계 기관의 장과 협의하여야 하며, 법령안을 입안하였을 때에는 해당 법령안의 내용을 관계 기관의 장에게 보내 그 의견을 듣도록 규정하고 있다(규정 제11조 제1항). 한편, 법령상 명문의 규정이 없는 경우에도 - 실무적으로 - 법령의 시행 과정에서의 원활한 협조를 위해서도 관계 기관과의 협의가 이루어지는 경우가 있다.⁴⁸⁾

이와 같은 관계 기관과의 사전협의 제도를 활용할 수 있다면, 국민권익위원회가 최소한 지속적으로 이루어지는 모든 (정부제출) 법률의 제정·개정 단계에서 공익침해행위 해당성 여부에 대한 판단(및 인지)을 할 수 있는 여건은 조성될 수 있을 것으로 본다. 실무적으로 법령안 주관기관에서 관계 기관 협의 시에 전체 중앙행정기관을 상대로 공문서를 발송하고, 일정 기간 경과 후에는 부처협의를 완료된 것으로 간주하여 운영하고 있는 바,⁴⁹⁾ 이러한 기회를 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

더 나아가 사전협의 제도를 명문으로 마련하고자 한다면 - 「공익신고자 보호법」 상에 - 예를 들어 “각 중앙행정기관의 장은 제1조제1호의 공익침해행위와 관련되는 사항을 내용으로 하는 법률을 제정 또는 개정하고자 하는 때에는 국민권익위원장과 협의하여야 한다.”(안 제4조 제4항 신설)와 같은 강행규정을 생각해 볼 수도 있을 것이다.

4. 다른 법률의 개정에 의한 「공익신고자 보호법」 별표 개정

제정, 개정 또는 폐지되는 법령의 “부칙”에서 그 법령과 관련성이 있는 다른 법령을 개정할 수 있다. 이와 같이 부칙으로 다른 법령의 일부를 개정하는 것은 ① 관련 법령을 동시에 정비함으로써 법체계의 통일을 기할 수 있고, ② 관련 법령을 별도로 입법·심의 하는 번잡과 비능률을 피할 수 있으며, ③ 법령개정의 시차에 따른 법 집행상의 혼란을

48) 법제처, 2018년도 법제업무편람, 14면 참조.

49) 법제처, 2018년도 법제업무편람, 15면.

방지할 수 있다는 장점이 있기 때문에 통상적으로 많이 사용되고 있다.⁵⁰⁾ 이와 같은 개정 방식을 택한다면 - 국민권익위원회와의 협의를 전제로 하여 - 추가적인 「공익신고자 보호법」 개정작업을 필요로 하지 않기 때문에, 제정·개정되는 법률 상황에 맞추어 매우 신속하게 공익신고 대상법률이 추가될 수 있을 것이다.

그러나 부칙에서 다른 법령을 개정하는 경우에도 그 한계가 있다. 즉 부칙으로 다른 법령을 개정하는 입법 형식은 어느 법령의 제정, 개정, 폐지에 따라 부수적으로 다른 법령을 개정할 필요가 발생한 경우에 예외적으로 인정되는 것이므로, 다음과 같이 자구 수정 또는 경미한 사항의 개정 등 정리 차원의 개정만 한정된다.⁵¹⁾

요컨대, 현행 우리나라 법률 입법체계상 다른 법률의 제정·개정 시 그 법률로서 「공익신고자 보호법」상의 [별표]를 개정하는 것은 가능하지 않다고 할 수 있다.

5. 유사사례 검토

가. [별표] 개정을 위하여 법률개정이 필요한 법률

우리나라 현행 법률 가운데 - 공익신고자 보호법 이외에 - [별표]에 당해 법률 적용 대상을 규정하고 있는 경우가 있다. 예를 들어 - 상술한 - 토지보상법(법 제4조 제6호), 부패재산몰수법(법 제2조 제3호), 범죄수익은닉규제법(법 제2조 제3호) 등에서는 당해 법률에서 규정한 일정한 내용의 적용대상을 [별표]에 규정하도록 하고 있다. 이와 같은 법률들도 [별표] 추가를 위해서는 - 마찬가지로 - 각 해당 법률의 개정작업을 필요로 한다.⁵²⁾

나. 일본의 「공익통보자보호법」 통보대상 법률 개정

일본에는 - 우리나라 「공익신고자 보호법」과 유사한 법률이라 할 수 있는 - 「공익통보자 보호법」(公益通報者保護法, 2016.04. 시행)이 있다.⁵³⁾ 「공익통보자보호법」에서도 공익

50) 법제처, 법령 입안·심사 기준, 2019, 649면. 부령의 경우에는 그 발령권자와 소관 사항이 다르기 때문에 단순한 인용조문 또는 자구 정리 등 경미한 사항이라도 부령의 부칙에서 다른 부처 소관의 부령을 개정하지 않도록 하고 있다(동, 652면).

51) 법제처, 법령 입안·심사 기준, 2019, 651~652면.

52) 이런 개정작업의 어려움 때문에, 예를 들어, 2018년 4월에 민경욱의원이 대표발의한 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제2012970호 (2018.04.09. 제안)에서는 “운영·취업 등에 제한되는 아동·청소년 관련 기관등을 일일이 열거하는 방식은 새로운 시설이나 기관을 대상기관으로 추가할 필요가 있을 때마다 법률을 개정해야 하는 문제가 있어... 취업제한 대상 시설·기관 또는 사업장을 아동·청소년과의 접촉 정도와 보호의 필요성을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있도록 함으로써 아동·청소년 보호를 위한 신속한 대응이 가능하도록”(안 제56조 제1항 제22호 신설) 하자는 제안을 하기도 하였다.

통보 대상법률을 [별표](법 제2조 관련)에 규정하고 있지만, 그 별표 제7호는 그 밖에 정령(政令, 시행령)으로 규정할 수 있도록 하고 있다.⁵⁴⁾ 2006년 4월 법률 시행 당시에는 해당 법률이 총 419개(법률 6개 + 정령 413개)이었으나 이후 지속적으로 추가되어 2019년 6월 18일 현재 485개(법률 6개 + 정령 467개)이다. 공익통보 대상법률을 규정하고 있는 정령(「공익통보자보호법 별표 제8호의 법률을 규정하는 정령」)(이하 「공익통보자보호법 별표 정령」이라 함)⁵⁵⁾은 2006.01.01.에 시행된 이후 최종개정(2019.01.23.) 까지 총 85차례 개정을 거쳐 대상법률의 추가(일부 변경·삭제 포함)가 이루어졌다.

이와 같은 빈번한 개정이 가능한 이유는 우리나라와는 다른 일본의 정령 개정 절차·방법에 있다. 즉 일본에서는 다른 법령의 부칙에 의하여 다른 법령의 일부를 개정하는 것이 인정되고 있기 때문이다.⁵⁶⁾ 「공익통보자보호법 별표 정령」의 총 85차례의 개정 가운데 그 정령 자체 개정은 총 17차례 불과하고, 나머지 총 68차례 개정은 타 법령의 시행령(정령)에 의한 개정이었다. 예를 들어, 2019.01.23.에 개정된 「공익통보자보호법 별표 정령」(2019년 정령 제11호)은 “「선박의 재자원화 해체의 적정한 실시에 관한 법률시행령」(船舶の再資源化解体の適正な実施に関する法律施行令)⁵⁷⁾ 부칙 제7조에 의한 개정”에 의한 것이다.

그런데 우리나라 「공익신고자 보호법」은 -일본과는 달리 - 공익신고 대상 법률을 시행령이 아닌 ‘법률’에 규정하고 있을 뿐만 아니라 법령의 개정에 의한 타 법령의 개정은 극히 제한적으로 인정하고 있기 때문에, 일본과 같은 상황 변화에 따른 즉각적인 별표 개정이 불가능한 상황이다.

53) 일본의 제도에 관한 상세한 내용은 권수진·윤성현, 공익신고제도의 개선방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2016, 128~156면 참조 바람

54) 별표 (제2조 관련)

1.~6. (생략)

7. 전호에서 규정하는 것 외에 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보, 기타 국민의 생명·신체·재산 기타 이익의 보호와 관한 법률로서 정령(政令)에서 정하는 것

55) 「公益通報者保護法別表第八号の法律を定める政令」(2005년 정령 제416호, 최종개정: 2019.01.23. 공포(2019년 정령 제11호))

56) 법령의 부칙으로 기존 법령의 일부개정을 하는 것은 새로운 법규의 정립 또는 규정의 개폐를 목적으로 하여 입법이 이루어지는 경우에 그에 따라 기존의 다른 법령에 대하여 개정할 필요가 생기는 때에 인정된다(법제처(역), 일본법제업무편람, 2008, 336면).

57) 「선박의 재자원화 해체의 적정한 실시에 관한 법률」(2019년 법률 제61호)은 2018.06.20.에 제정·공포되었고, 이와 관련한 법률시행령이 2019.01.23.에 공포되었다.

6. 소결

공익침해행위 해당성 여부에 대한 사전평가 시스템 구축 방안으로서, 법령 등 입법 단계에서의 사전평가제도는 지속적으로 이루어지는 모든 법률의 제정·개정 단계에서 공익침해행위 해당성 여부를 사전에 평가할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 사전평가제도 마련은 - 현행 다른 사전평가제도와는 그 성질이 매우 상이하게 - 제정·개정되는 모든 법률에 대하여 1개의 법령(공익신고자 보호법)을 위한 사전 규제제도를 만들어 내는 것으로서, 그 타당성을 인정받기 어렵고 따라서 법률적 근거를 마련하는 것도 용이한 일은 아닐 것으로 생각된다. 설사 그것이 가능하다 할지라도, 공익신고 대상 법률로의 추가 필요성이 인정되는 법률이 있을 경우에 그 때마다 추가적으로 「공익신고자보호법」 개정 작업 추진되어야 한다는 어려움은 극복할 수 없다는 한계가 있다.

사전협의제도는 국민권익위원회가 최소한 지속적으로 이루어지는 모든 (정부제출) 법률의 제정·개정 단계에서 공익침해행위 해당성 여부에 대한 판단(및 인지)을 할 수 있는 장점이 있지만, 이것 역시 추가적으로 「공익신고자보호법」 개정작업 추진이 필요하다는 한계는 있다. 사전협의제도 도입을 위해서는 명문 규정이 마련되어야 할 것이다.

그리고 다른 법률의 제정·개정 시에 그 법률로 「공익신고자 보호법」상의 [별표]를 개정하는 방안은 - 국민권익위원회와의 협의를 전제로 하여 - 추가적인 「공익신고자 보호법」 개정작업을 필요로 하지 않기 때문에 매우 신속하게 공익신고 대상법률로 포함시키는 것이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 현행 우리나라 법률 입법체계상 이러한 방안은 가능하지 않다는 치명적인 한계가 있다.

이상과 같은 사전적 평가시스템 마련이 어려운 경우, 사후적으로라도 주무부처인 국민권익위원회가 모든 제정 또는 개정되는 법률에 대한 지속적 모니터링을 통하여 추가적인 「공익신고자 보호법」의 개정 작업이 이루어질 수 있도록 하는 권익위 자체 모니터링 체계가 마련되어야 할 것이다.

VI. 결론

부패행위는 일정한 조직 내에서 조직적으로 은밀하게 이루어지기 때문에 이를 적발·처벌하기 용이하지 않다는 특성이 있다. 「공익신고자 보호법」은 이러한 부패행위, 특히 민간영역에서 발생하는 공익침해행위에 대한 신고자를 체계적·효율적으로 보호·지원하기 위하여 제정된 법률이라 할 수 있다.

우리나라 「공익신고자 보호법」은 공익신고 대상법률을 -포괄주의방식이 아닌- 열거주의 방식을 취하고 있다. 열거주의 방식은 공익신고 해당성 판단에 매우 용이하다는 장점이 있지만(법적 안정성), 공익침해행위 유형 및 신고자 보호가 제한적일 뿐만 아니라 공익신고 대상 개정절차가 어렵다는 한계가 있다.

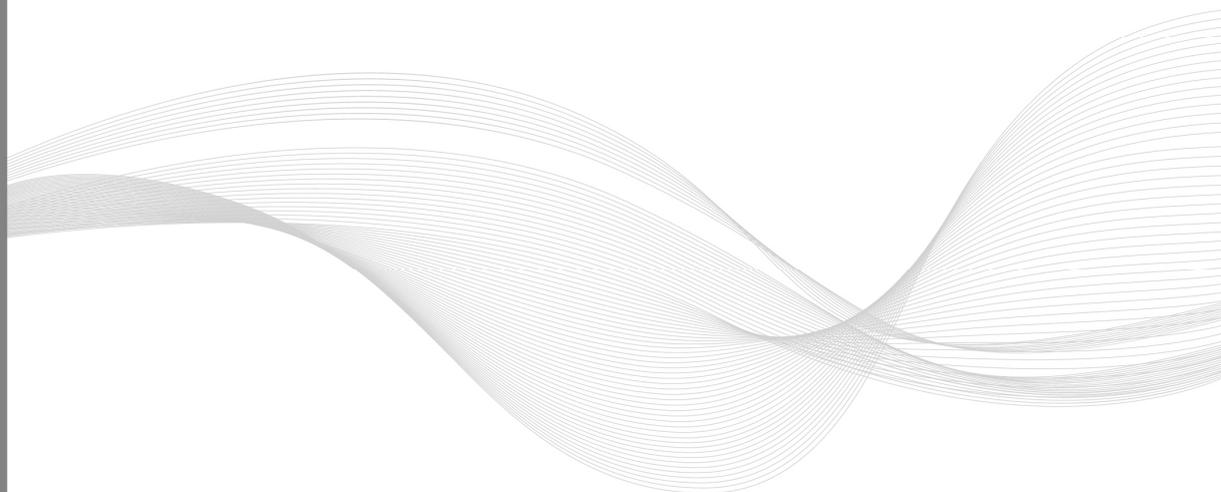
이와 같은 형행법의 한계를 극복하기 위해서는 또한 공익신고의 활성화를 위해서는 공익신고 대상법률을 가능한 확대하여 규정할 필요가 있지만 이 또한 효율적인 방안은 아니다. 모든 국가 정책에는 인력이나 예산상의 한계로 선택과 집중이 필요하기 때문에 다다익선일 수만은 없기 때문이다. 문제는 동법의 보호범위의 '적정선'이 어디까지인가이다.

이 연구는 「공익신고자 보호법」의 제정 목적에 부합하는 적절한 보호범위를 탐구하고 효율적인 평가체계 마련을 위한 하나의 시론적 연구에 불과하다. 향후 공익의 개념, 공익평가 기준 등 「공익신고자 보호법」의 내용에 에 대한 지속적이고 세부적인 후속 연구를 통해 동법이 효과적인 부패방지 대책의 하나로 자리 매김하기를 소망한다.

발제문 ②

비실명대리신고 제도의 의의 및 발전방안

민 성 심 (국민권익위원회 심사보호국장)



비실명대리신고 제도의 의의 및 발전방안

민 성 심 (국민권익위원회 심사보호국장)

· I 도입 배경

- 「부패방지권익위법」(01년 7월 제정) 및 「공익신고자 보호법」(11년 3월 제정)에서는 신고의 신뢰성을 확보하고, 허위신고를 방지하며, 보호 대상을 명확히 하기 위해 실명(기명) 신고를 원칙으로 하고 있음

<「공익신고자 보호법」상 기명신고 관련 규정>

제8조(공익신고의 방법) ① 공익신고를 하려는 사람은 다음 각 호의 사항을 적은 문서(전자문서를 포함한다. 이하 "신고서"라 한다)와 함께 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 제출하여야 한다.

1. **공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항**
2. 공익침해행위를 하는 자
3. 공익침해행위 내용
4. 공익신고의 취지와 이유

- 그러나, 신고자 비밀보장을 위한 법령상 보호규정에도 불구하고 신고 접수·처리 과정에서 신고자 정보 유출 문제가 지속적으로 발생
 - 신고자 정보 유출을 원천적으로 차단하기 위한 방안으로 시민단체 등에서는 익명신고 허용의 필요성 제기
 - 한편으로는, 익명신고의 전면적인 허용은 허위신고에 따른 불필요한 행정 비용 증가 등의 부작용을 초래할 우려

<익명신고 도입 필요성에 대한 의견>

- ▶ **(적극)** G20 신고자 보호 고위급 원칙에서는 신고자들이 접수기관과 연락이 가능한 상태에서는 신원을 노출하지 않고 신고할 수 있는 있는 방법을 모색할 수 있다고 제시(G20 High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers, '19.6.28.)
- ▶ **(소극)** 미국의 공익신고자 보호법 관련 특별심사청에서는 **익명의 제보 불인정**
- ▶ **(국회)** 신고서 신고자의 인적사항 기재를 생략할 수 있도록 하는 「공익신고자 보호법」 개정안(송기헌 의원 대표발의, '17.9.12.)이 발의되었으나 정무위 법안 소위에서 폐기('18.3.7.)

- 이에 따라 실명(기명) 신고 원칙은 유지하되, 익명신고의 효과를 가져올 수 있는 비실명 대리신고 제도를 도입(2018.10.18. 시행)

• II 비실명 대리신고 제도 주요 내용

□ 개요

- 비실명 대리신고 제도란 공익신고자가 신고서에 본인의 인적사항을 기재하지 않고 대리인인 변호사의 이름만 밝혀 공익신고를 하는 제도
- 제도 도입 시 신고자의 인적사항을 철저히 관리할 필요가 있어 자료 봉인 및 보관의무를 부여하면서 신고기관을 권익위로 한정

〈근거 규정 : 「공익신고자 보호법」 제8조의2〉

제8조의2(비실명 대리신고) ① 제8조제1항에도 불구하고 공익신고자는 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고 변호사로 하여금 공익신고를 대리하도록 할 수 있다. 이 경우 제8조제1항제1호에 따른 공익신고자의 인적사항은 변호사의 인적사항으로 같음한다.

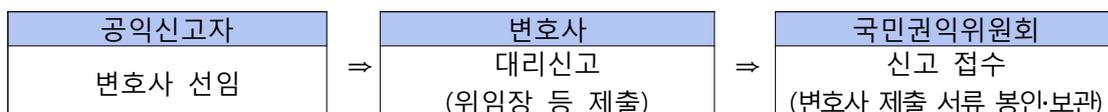
② 제1항에 따른 공익신고는 **위원회에** 하여야 하며, 공익신고자 또는 공익신고를 대리하는 변호사는 그 취지를 밝히고 공익신고자의 인적사항, 공익신고자임을 입증할 수 있는 자료 및 위임장을 위원회에 함께 제출하여야 한다.

③ 위원회는 제2항에 따라 **제출된 자료를 봉인하여 보관**하여야 하며, 공익신고자 본인의 동의 없이 이를 열람해서는 아니 된다.

□ 신고 방법

- (변호사) 대리신고를 하려는 변호사는 변호사의 인적사항을 기재한 신고서 및 증거자료, 공익신고자의 인적사항 등을 권익위에 제출
 - 실명(기명)신고서에는 신고자 및 대리인(선임한 경우에만) 인적사항을 모두 기재하나, 비실명 대리신고서에는 대리인인 변호사의 인적사항만 기재
- (권익위) 제출된 공익신고자의 인적사항, 공익신고자임을 입증할 수 있는 자료(주민등록증 사본 등) 및 위임장 등은 봉인하여 권익위가 보관
 - 봉인·보관하는 자료는 신고자 본인의 동의 없이 열람 불가

〈변호사 대리신고 절차〉



☐ 변호사의 대리행위 범위

- 일반적으로 변호사는 신고자와의 위임계약에 따라 위임받은 범위내에서 업무를 수행
 - 위임 범위에 따라 신고서, 증거자료 제출 뿐만 아니라, 신고서 제출 이후 조사·수사 과정에서의 의견진술 등도 대리 가능
 - 다만, 공익신고와 관련하여 신고자가 범죄에 가담한 경우 신고자가 피의자로서 수사를 받는 것까지 변호사가 대리할 수는 없음

〈「공익신고자 보호법」상 비실명 대리신고의 법적 성격〉

- ▶ 법 제8조의2에 따른 변호사의 공익신고 대리는 대리인이 본인을 위하여 하는 법률상 대리행위이며, 변호사의 행위의 효력은 본인에게 발생함
- ▶ 민법에서 대리행위는 본인을 위한 것이라는 대리의사를 표시해야 효력이 발생하나, 이 법에서의 대리는 신고자 보호라는 입법 취지를 고려할 때 공익신고, 증거제출, 조사·수사 과정에서의 의견 진술 등에 있어 신고자 본인의 이름을 표시하지 않더라도 대리행위의 효과가 발생한다고 볼 수 있음
- ▶ 대리신고 변호사는 본인이 대리행위를 허용한 범위내에서 대리행위를 함

☐ 비실명 대리신고 이후의 사건 처리

- 「공익신고자 보호법」에서는 조사·수사 절차에서 인적사항 기재를 생략할 수 있도록 규정

〈신고자 비밀 보호 조치 관련 규정〉

【공익신고자 보호법】

제11조(인적사항의 기재 생략 등) ① 공익신고자등이나 그 친족 또는 동거인이 공익신고등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 **조사 및 형사절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조, 제9조부터 제12조까지의 규정을 준용한다.**
② 공익신고자등이나 그 법정대리인은 **조사기관 또는 수사기관에** 제1항에 따른 조치를 하도록 **신청할 수 있다.** 이 경우 조사기관 또는 수사기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

【공익신고자 보호법 시행령】

제13조(공익신고자등의 신분 비밀보장) 대표자등, 위원회, 조사기관등 및 국회의원등은 공익신고의 접수·이첩·송부·조사 및 수사 등의 과정에서 공익신고자등의 신분이 공익신고자등의 동의 없이 공개되지 아니하도록 필요한 조치를 마련하여야 한다.

- 비실명 대리신고는 신고서에 변호사의 인적사항만 기재되므로 권익위는 이첩·송부 시 변호사의 인적사항만 조사·수사기관에 송부

- 비실명 대리신고 변호사도 인적사항 비공개 요청 시에는 인적사항을 생략하고 조사·수사기관에 송부

※ 권익위는 실명(기명) 신고 사건 이첩·송부 시에도 신고자가 동의하지 않는 경우 신고자의 인적사항을 조사·수사기관에 미송부

○ 조사·수사기관에 이첩 시 증거자료 등을 함께 이첩하나, 비실명 대리신고에 따라 봉인·보관하는 자료는 이첩대상에서 제외

〈비실명 대리신고에 따른 봉인·보관 자료 이첩 제외 규정〉

제9조(공익신고의 이첩)

③ 위원회는 법 제9조제3항에 따라 공익신고를 이첩하는 경우에는 법 제8조제1항 각 호의 사항과 공익신고자가 제출한 증거자료 등을 함께 이첩하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 자료를 이첩하지 아니한다.

1. 공익신고자가 신분공개에 동의하지 아니한 경우 법 제8조제1항제1호에 따른 공익신고자 본인의 인적사항
2. 법 제8조의2제1항에 따라 공익신고자가 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고 **변호사로 하여금 공익신고를 대리하게 하는 경우**(공익신고자가 신분공개에 동의하는 경우는 제외한다) 같은 조 제3항에 따라 봉인·보관하는 자료

○ 권익위가 이첩한 사건에 대해 조사·수사기관에서 조사·수사가 완료되면 권익위는 비실명 대리신고 변호사에게 그 결과를 통지

- 비실명 대리신고 변호사는 신고자에게 해당 결과를 통지

비실명 대리신고 접수 현황

○ 제도 시행('18.10.18.)부터 '19.6월말 현재까지 10건 접수

(단위 : 건)

구분	전체 공익신고	비실명 대리신고	비실명 대리신고 비율
'18.10월	335	-	-
'18.11월	383	-	-
'18.12월	329	2	0.6%
'19.1월	274	-	-
'19.2월	274	2	0.7%
'19.3월	369	-	-
'19.4월	467	3	0.6%
'19.5월	597	2	0.3%
'19.6월	617	1	0.1%

1. 비실명 대리신고 자문변호사단 구성·운영

■ 추진 배경

- 변호사 대리신고 제도가 도입('18.10.18. 시행) 되었으나, 제도 활용은 '19.6월말 현재 10건으로 저조한 수준
- 높아지는 내부신고 비율을 감안하면 비실명 대리신고 제도 활용을 필요로 하는 잠재적 내부 신고자가 많을 것으로 추정
 - ※ 내부신고 현황 : '15년 72건(1.2%) → '16년 135건(5.2%) → '17년 153건(6.1%) → '18년 347건(8.8%)
- 신분노출 및 불이익조치 우려가 높은 내부공익신고자가 비용 부담 없이 비실명 대리 신고 제도를 활용할 수 있는 방안 마련

■ 추진 내용

- (근거) 「국민권익위원회 비실명 대리신고 자문변호사단 운영규정」(국민권익위원회 훈령 제178호, 19.5.27. 제정)
 - ※ 구성 및 인원, 임기, 해촉 사유, 업무 범위, 자문변호사의 의무, 수당지급 등 규정
- (위촉) 대한변호사협회의 추천을 받아 국민권익위원회 위원장이 50명 이내의 자문 변호사 위촉(임기 2년, 1차에 한하여 연임 가능)
 - ※ 원활한 자문변호사단 구성·운영을 위해 대한변호사협회-권익위 업무협약 체결(5.31.), 대한 변호사협회 자문변호사 추천 및 권익위 위촉(7월)
- (자문변호사 업무) 비실명 대리신고를 하고자 하는 내부공익신고자에 대해 법률상담 및 필요 시 공익신고 대리
 - 공익신고 대리시, 내부공익신고자와 자문변호사는 위임장을 작성
 - 비실명 대리신고 변호사의 업무 범위는 권익위가 수행하는 공익신고 접수처리 과정에서 신고자와 관련되는 업무임

〈자문변호사 대리신고 업무 범위〉

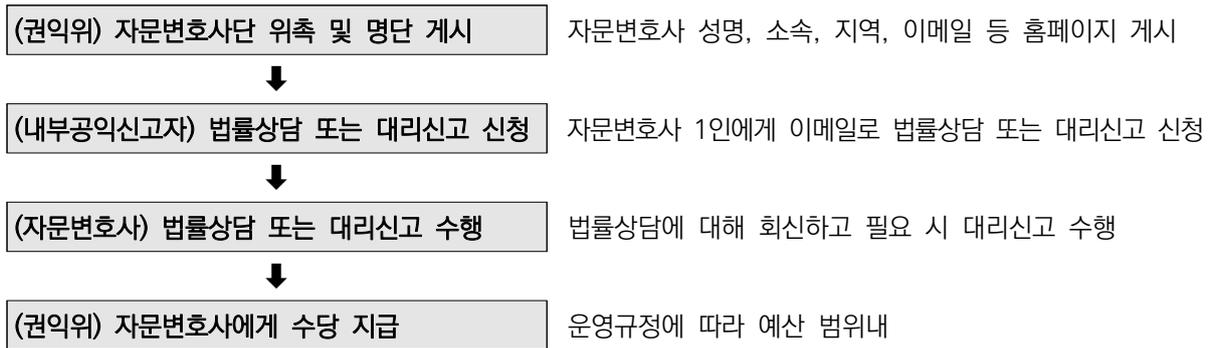
- ▶ 대리신고(신고서, 증거자료, 신고자의 인적사항등 제출)
- ▶ 권익위가 요구하는 추가 자료 제출
- ▶ 권익위가 신고내용 확인 과정에서 요구하는 출석 또는 의견진술
- ▶ 신고자가 권익위에 추가 자료 제출 또는 의견진술을 원하는 경우 이를 대리

○ (신청 방법) 내부공익신고자는 자문변호사단 중 한 명의 변호사를 선택하여 이메일 등을 통해 자문변호사에게 직접 신청

- 제도 취지상 신고자 보호 필요성이 높은 내부공익신고자로 신청권자를 한정

※ 권익위는 위촉이 완료되는 대로 자문변호사의 성명, 소속, 지역 및 이메일 등을 권익위 홈페이지와 청렴포털에 게시할 예정

<비실명 대리신고 자문변호사 업무 흐름도>



<법률상담 및 대리신고 세부 프로세스>



- (수당) 법률상담 또는 대리신고에 대해 예산의 범위내에서 권익위가 수당 지급
 - 법률상담 후 대리신고까지 한 경우에는 대리신고 수당(건당 35만원 이내)을, 대리 신고까지 이어지지 않은 경우에는 법률상담 수당(건당 5만원 이내) 지급
 - ※ 상담 신청내용이 「공익신고자 보호법」 제2조제1호에 따른 “공익침해행위”에 해당하지 않거나 제2조제2호 단서에 따라 “공익신고”로 볼 수 없는 경우 비용을 신청할 수 없음(예시 : 「형법」상 횡령·배임의 죄와 관련하여 신고 상담을 신청한 경우)
 - 자문변호사가 아닌 변호사가 비실명 대리신고를 한 경우에도 자문변호사에 준하여 수당 지원 가능
 - 권익위가 수당을 지급한 법률상담 및 대리신고 건에 대해 자문변호사는 신고자에게 중복하여 비용을 청구할 수 없음

2. 비실명 대리신고 제도 홍보

- 제도 시행 이후 리플릿, 카드뉴스 및 보도자료 등을 통한 제도 홍보를 추진하였으며, 7월중 라디오 광고 실시 예정

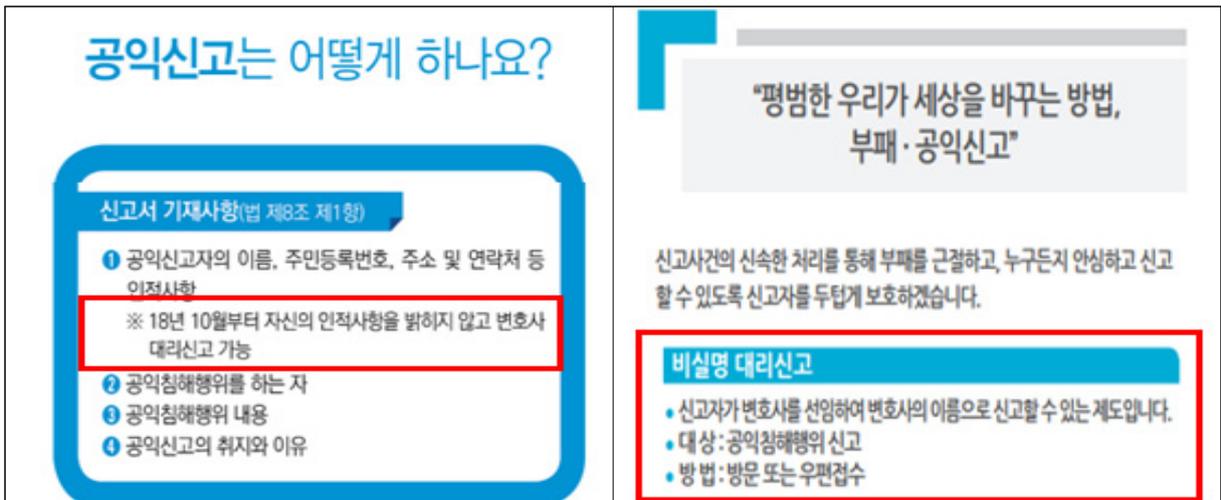
〈제도 홍보 주요 실적〉

- ▶ '18.04.16. 보도자료 배포(‘변호사 대리신고로 공익신고자 신분유출 차단’)
- ▶ '18.10.16. 권익위 홈페이지에 비실명 대리신고 제도안내 배너 게시
- ▶ '18.10.17. 보도자료 배포(‘변호사 통해 안심하고 공익신고하세요!’)
- ▶ '18.10.18. 비실명 대리신고 제도 안내 카드뉴스 배포
- ▶ '19.3.28. 비실명 대리신고 제도 등 신고자 보호·보상제도 교육자료 배포
- ▶ '19.2.27.~5.22. 신고업무 담당자 권역별 교육시 비실명 대리신고 제도 안내
- ▶ '19.5.31. 보도자료 배포(‘자문변호사단 통해 비실명 공익신고 상담·신청 수월해져’)
- ▶ '19.6.26. 비실명 대리신고 제도를 소개한 위원회 홍보 리플릿 배포
- ▶ '19.7월중 비실명 대리신고 제도 안내 라디오 광고

<비실명 대리신고 제도 홍보 카드뉴스>



<비실명 대리신고 제도 홍보 리플릿>



1. 신고·접수 단계

□ 비실명 대리신고 기관 확대

- (문제점1) 다양한 공익신고기관이 있음에도 비실명 대리신고기관을 권익위로 한정하고 있어 신고자의 선택권 제한

〈참고 : 공익신고 기관〉

- ◆ 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자, 사용자
- ◆ 소관 행정·감독기관, 수사기관, 관련 공공기관
- ◆ 국회의원
- ◆ 국민권익위원회

- (문제점2) 조례 등 자체 규정에 따라 비실명 대리신고 제도를 운영하고 있는 기관의 경우 현행법상 신고자 보호조치 적용 문제 발생 가능

- 법상 비실명 대리신고 기관이 아닌 기관에 비실명 대리신고를 한 신고자의 신분 노출 시 보호조치가 가능한지에 대한 검토 필요
- 신고자 보호 측면에서는 적극적으로 볼 필요가 있으나, 현행법상 실명(기명) 신고 원칙에 반할 소지가 있음

※ 현재 서울시, 경기도, 한국철도공사, 마포구 등이 조례 등 자체 규정에 근거하여 비실명 대리신고 제도를 운영하고 있는 것으로 파악

- (개선방안) 신고자의 보호 강화를 위해 비실명 대리신고 기관을 권익위 외 다른 공익신고 기관 일부 또는 전체 공익신고기관으로 확대하는 방안 검토(「공익신고자 보호법」 개정 사항)

□ 부패행위 신고에도 비실명 대리신고 제도 도입

- (문제점) 공익신고와 달리 「부패방지권익위법」 및 「청탁금지법」에는 비실명 대리신고 제도가 규정되어 있지 않아 실명(기명) 신고만 가능

※ 00광역시는 비실명 대리신고제의 활성화가 필요하며, 청탁금지법, 부패방지권익위법에도 변호사를 통한 비실명 대리신고제 도입이 필요하다는 의견 제시(19.7.3. 광역자치단체 감사관회의)

※ 참여연대는 부패행위 신고에도 비실명 대리신고 제도 도입을 내용으로 하는 「부패방지권익위법」 개정안을 입법청원(18.8.28.)

- (개선방안) 부패행위 신고, 청탁금지신고 등 공직자 부패행위 신고에 대해서도 비실명 대리신고 제도 도입 검토(「부패방지권익위법」, 「청탁금지법」 개정 사항)

■ 변호사 선임 비용 지원에 대한 법적 근거 마련

- (문제점1) 변호사 선임 및 비용 지원에 대한 법적 근거가 없어 제도 활성화를 위한 정책 추진에 한계
 - 권익위는 자문변호사단 운영 및 신고 수당 지원을 추진하고 있으나, 훈령에 근거하고 있어 지원 범위 한정
 - ※ 대리신고의 경우 권익위내 신고처리 절차(권익위에 자료제출, 출석·의견진술 등)에 대해서만 수당 지급
 - 권익위가 사건을 이첩·송부한 이후 조사·수사기관을 대상으로 하는 변호사 대리행위에 대해서는 법적 근거가 없어 지원 곤란
 - ※ 조사·수사기관에서의 조사·수사 및 신고에 따른 소송 등 권익위 업무범위를 벗어난 업무에 대해 변호사 비용을 지급하는 것은 위법의 여지가 있음(감사원 적극행정 사전컨설팅 감사관 의견)
- (개선방안) 내부신고자들이 비용 부담 없이 비실명 대리신고 제도를 활용할 수 있도록 비실명 대리신고 수당 지원 등에 대한 법적 근거 마련 검토(「공익신고자 보호법」 개정 사항)
 - ※ 권익위가 이첩·송부한 이후 조사·수사 과정의 대리행위에 대해서까지 수당 지원 범위 확대 가능
- (문제점2) 신고자 비용으로 변호사를 선임하는 실명(기명) 신고자의 경우 신고·조사·수사 과정이나 소송에서 지출한 변호사 비용에 대해 지원받기 어려움
 - ※ 현재는 불이익조치를 받은 신고자가 원상회복을 위한 소송을 위해 지출한 변호사 비용에 대해 구조금을 지급할 수 있도록 되어 있음
- (개선방안) 구조금 지급 대상 확대 등을 통해 실명 내부신고자에 대한 쟁송 비용 지원 강화 검토(「공익신고자 보호법」 개정 사항)
 - ※ 현재 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용에 대해서만 구조금을 지급하는 것을 조사·수사 과정이나 민사·형사·행정 소송 절차에 소요된 비용까지 확대(유사한 내용의 「공익신고자 보호법」 개정안(의원 발의안, '19.2.26.)이 발의되어 있음)

<「공익신고자 보호법」상 구조금 관련 규정>

- 제27조(구조금)** ① 공익신고자등과 그 친족 또는 동거인은 공익신고등으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다.
1. 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용
 2. 전직·파견근무 등으로 소요된 이사비용
 - 3. 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용**
 4. 불이익조치 기간의 임금 손실액
 5. 그 밖에 중대한 경제적 손해(제2조제6호아목 및 자목은 제외한다)

2. 조사·수사·소송 단계

□ 조사·수사·소송 과정에서의 신고자 비밀 보호 강화

- (문제점) 권익위 이첩 사건에 대해 조사·수사기관이 조사·수사상 필요를 이유로 신고자의 직접 진술이나 출석을 요구하는 과정에서 신고자 비밀 유출 사례 발생 가능
 - 이 경우 변호사를 통해 신고자의 동의를 구하여 진행되나, 신고자 정보를 아는 사람이 늘어나면서 신고자 비밀 유출 가능성도 증대
 - ※ 조사·수사기관에 직접 진술 또는 출석은 전적으로 신고자의 선택에 달려 있음

〈조사·수사·소송 절차에서 신고자 신분 비밀 유출 사례〉

- ▶ A기관은 신고자 신분을 익명 처리하여 경찰에 수사 의뢰하였으나, 경찰에서 신고자의 연락처를 알려 달라고 요청하였고, A기관 담당자가 신고자의 동의를 받지 않고 신고자의 인적사항을 제공('14년 4월)
- ▶ 신고를 받고 도박현장을 단속한 B경찰관은 피신고자가 신고자 전화번호를 알려 달라는 부탁을 하자 신고자의 휴대전화 뒷번호 4자리를 알려주었고('13년), 개인정보보호법 위반으로 유죄판결을 받음('18년)
- ▶ 피신고자가 C지방법원에 제출된 수사서류를 등사하는 과정에서 신고자 전화번호 노출('17년 1월)

○ 개선방안

- 현재 고의로 신고자 비밀을 유출한 경우만 처벌하던 것을 중과실로 신고자 비밀 유출 시에도 제재(형사처벌, 과태료 등)하는 방안 검토
 - ※ 「공익신고자 보호법」 개정안 발의(의원 발의안, '19.4.29.) : 중과실로 인한 신고자 비밀 유출의 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원의 이하 벌금 부과
- 「특정범죄신고자 등 보호법」, 「형사소송법」, 「형사소송규칙」 등의 신고자 보호 규정이 보다 활성화될 수 있도록 조사·수사기관 및 법원 등과 상호 업무협조 체계 구축

〈기관별 역할(예시)〉

구 분	추진 사항
권익위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이첩·송부 시 신고자 보호 관련 규정 내용을 신고자에게 안내 ■ 조사·수사기관 및 법원에 신고자 보호 매뉴얼 및 교육자료 등 배포
조사·수사기관 법원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조사·수사·소송 과정에서의 신고자 보호 신청 제도 신고자에게 안내 ■ 관련 업무 담당 직원 대상 신고자 보호제도 교육 실시

■ 조사·수사·소송 절차상 신고자 보호 규정 보완

- (문제점) 「공익신고자 보호법」 제11조에서는 「특정범죄신고자 등 보호법」상 신고자 보호 규정을 ‘조사 및 형사절차’에만 준용

〈「공익신고자 보호법」 관련 규정〉

제11조(인적사항의 기재 생략 등) ① 공익신고자등이나 그 친족 또는 동거인이 공익신고등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 **조사 및 형사절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조, 제9조부터 제12조까지의 규정을 준용한다.**
② 공익신고자등이나 그 법정대리인은 **조사기관 또는 수사기관에** 제1항에 따른 조치를 하도록 **신청할 수 있다.** 이 경우 조사기관 또는 수사기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다

※ 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조(인적 사항의 기재 생략), 제9조(신원관리카드의 열람), 제10조(영상물 촬영), 제11조(증인 소환 및 신문의 특례 등), 제12조(소송진행의 협의 등)

- 조사·수사기관, 형사법정에서의 진술 및 증언 이외에 행정소송 등에서 증언 등을 하는 과정에서 신고자 보호의 사각지대 발생 우려

※ 공익신고 대상은 국민의 건강, 안전 등과 관련한 284개 법률의 벌칙 뿐만 아니라 과징금, 영업허가취소 등 다양한 행정처분의 대상이 되는 공익침해행위임

- (개선방안) 조사·형사절차뿐만 아니라 행정소송 등에서도 「특정범죄신고자 등 보호법」이 준용될 수 있도록 개정 검토(「공익신고자 보호법」 개정 사항)

3. 신고자 보호·보상 단계

■ 신고자 보호 및 보상금 신청 관련 세부절차 정비

- (문제점) 비실명 대리 신고자가 보호조치 및 보상금을 신청할 경우 봉인되어 있는 신고자 인적사항 개봉 관련 세부절차가 미비

- 비실명 대리신고의 경우 신고서에는 변호사의 인적사항만 기재되어 있고 신고자의 인적사항은 봉인되어 있는 상황

- 비실명 대리신고자임을 주장하면서 보호조치 또는 보상금을 신청하는 사람이 있는 경우 해당 신청자가 비실명 신고자임을 확인할 필요가 있음

- (개선방안) 신고자 보호·보상 신청을 한 사람이 비실명 신고자와 동일인인지 여부를 확인하기 위한 세부절차 규정 마련(「공익신고 보호 사무 운영지침」 등 개정 사항)

※ 신고자 인적사항 개봉 동의서 및 비실명 대리신고 당시 작성된 위임장 등을 제출하도록 하는 규정 마련

※ 신고자에게 위임장 보관의 중요성을 안내하는 제도 홍보도 병행

□ 「공익신고자 보호법」

제8조의2(비실명 대리신고) ① 제8조제1항에도 불구하고 공익신고자는 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고 변호사로 하여금 공익신고를 대리하도록 할 수 있다. 이 경우 제8조제1항제1호에 따른 공익신고자의 인적사항은 변호사의 인적사항으로 같음한다.

② 제1항에 따른 공익신고는 위원회에 하여야 하며, 공익신고자 또는 공익신고를 대리하는 변호사는 그 취지를 밝히고 공익신고자의 인적사항, 공익신고자임을 입증할 수 있는 자료 및 위임장을 위원회에 함께 제출하여야 한다.

③ 위원회는 제2항에 따라 제출된 자료를 봉인하여 보관하여야 하며, 공익신고자 본인의 동의 없이 이를 열람해서는 아니 된다.

□ 「공익신고자 보호법 시행령」

제7조(공익신고 내용의 확인) ① 위원회는 법 제9조에 따라 공익신고의 내용을 특정하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 사항을 확인할 수 있으며, 공익신고자가 공익신고 내용의 특정에 필요한 사항을 갖추지 못한 경우에는 상당한 기간을 정하여 공익신고자로 하여금 보완하게 할 수 있다. 이 경우 법 제8조의2제3항에 따라 봉인·보관하는 자료를 공익신고자 본인의 동의 없이 열람하여 확인해서는 아니 된다.

1. 공익신고자(법 제8조의2제1항에 따라 공익신고자가 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고 변호사로 하여금 공익신고를 대리하게 하는 경우에는 그 변호사를 포함한다)의 이름·주민등록번호·주소·직업·근무처 및 연락처 등 인적사항
 2. 공익신고의 경위·취지 및 이유
 3. 공익신고 내용과 공익침해행위의 관계
 4. 공익신고자와 피신고자의 관계
 5. 공익신고 내용을 증명할 수 있는 참고인 또는 증거자료 등의 확보 여부
 6. 위원회에 공익신고를 하기 전에 법 제6조제2호에 따른 조사기관(이하 “조사기관”이라 한다) 등 다른 기관에 동일한 내용으로 공익신고를 하였는지 여부
 7. 공익신고자가 위원회의 확인 및 조사기관이나 수사기관(이하 “조사기관등”이라 한다)의 조사·수사 과정 등에서 그 신분을 밝히거나 암시하는 것(이하 “신분공개”라 한다)에 동의하는지 여부
- ② 위원회는 제1항제7호에 따라 신분공개의 동의 여부를 확인하는 경우에는 조사기관등의 처리 절차 및 신분공개의 절차 등에 관하여 공익신고자에게 설명하여야 한다.

제9조(공익신고의 이첩) ① 위원회가 법 제9조제3항에 따라 조사기관등에 공익신고를 이첩하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라야 한다.

1. 지도·감독·규제 또는 조사의 필요성이 있다고 인정되는 경우: 조사기관
2. 범죄 혐의가 있거나 수사의 필요성이 있다고 인정되는 경우: 수사기관

② 위원회는 공익신고 내용이 여러 기관과 관련되는 경우에는 주관기관을 지정하여 이첩할 수 있다. 이 경우 주관기관과 관련 기관은 공익신고가 한꺼번에 처리되도록 상호 협조하여야 한다.

③ 위원회는 법 제9조제3항에 따라 공익신고를 이첩하는 경우에는 법 제8조제1항 각 호의 사항과 공익신고자가 제출한 증거자료 등을 함께 이첩하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 자료를 이첩하지 아니한다.

1. 공익신고자가 신분공개에 동의하지 아니한 경우 법 제8조제1항제1호에 따른 공익신고자 본인의 인적사항
2. 법 제8조의2제1항에 따라 공익신고자가 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고 변호사로 하여금 공익신고를 대리하게 하는 경우(공익신고자가 신분공개에 동의하는 경우는 제외한다) 같은 조 제3항에 따라 봉인·보관하는 자료

□ 「공익침해행위 신고사무 운영지침」

제3조(공익신고의 접수) ① 심사기획과장은 신고자가 「공익신고자 보호법」(이하 “법”이라 한다) 제8조에 따른 신고서를 방문·우편·인터넷(이하 “청렴포털”이라 한다)·팩시밀리·모바일 앱(App) 등의 방법으로 제출한 경우 접수하고 별지 제12의2호 서식의 공익신고자 보호·보상제도를 안내하여야 한다.

② 심사기획과장은 신고서가 법 제8조제1항의 요건에 적합한지를 확인하여 신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항의 기재가 현저히 부실하여 인적사항을 확인할 방법이 없거나, 신고내용이 공익침해행위와 전혀 관련이 없는 경우 신고사건을 일반신고 사건으로 접수할 수 있다

③ 심사기획과장은 동일한 공익침해행위에 대하여 2명 이상이 연명으로 신고하는 경우에 그 중 1명을 대표신고자로 선정하게 할 수 있다. 이 경우 별지 제3호서식에 따라 대표신고자 선정서를 제출받아야 한다.

④ 심사기획과장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 제1항의 공익신고를 대행하도록 할 수 있다.

1. 신고자의 배우자, 직계존속·비속 또는 형제자매
2. 신고자가 법인 등인 경우 그 임원 또는 직원
3. 변호사
4. 다른 법령 등에 따라 대리인이 될 수 있는 자

⑤ 심사기획과장은 전항의 경우에 신고자의 위임장, 신고자 및 대행자의 신분증 사본 등 신고대행 권한을 증명할 서면을 제출받아야 한다.

⑥ 심사기획과장은 법 제8조의2에 따라 변호사가 비실명 대리신고를 하는 경우 신고자의 인적사항, 공익신고자임을 입증할 수 있는 자료 및 위임장과 함께 대리하는 변호사의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항을 제출받아야 한다. 이때, 변호사는 신고자의 비밀보호를 위하여 신고자의 인적사항, 공익신고자임을 입증할 수 있는 자료 및 위임장을 방문 또는 우편으로 제출한다.

⑦ 신고자가 서울종합민원사무소를 방문하여 제1항의 신고를 하는 경우 민원신고심사과장은 이를 접수할 수 있다. 이 경우 절차 등은 제1항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.

제5조(공익신고 접수절차) ① 심사기획과장 및 민원신고심사과장은 신고자가 제출하는 신고서 좌측하단 여백에 신고접수인을 날인하여 접수하고, 접수순서별로 소정의 사항을 전자정보시스템에 등록한다. 다만, 필요한 경우 이를 병합하거나 분리하여 접수할 수 있다.

② 심사기획과장 및 민원신고심사과장은 법 제8조의2에 따른 비실명 대리신고의 경우 별지 제1의2호서식의 신고서에 기재된 공익신고 접수번호를 봉투의 겉표지에 적고, 신고자의 인적사항, 공익신고자임을 입증할 수 있는 자료 및 위임장을 봉투에 넣어 직인을 찍어 봉인한 후, 이를 신고서류에 함께 편철하며, 비실명 대리신고 변호사를 통한 공익신고자 본인의 동의없이 봉인·보관하는 자료는 열람하여 확인해서는 아니 된다. 다만, 변호사가 공익신고자임을 입증할 수 있는 자료, 위임장 등을 별도의 봉투에 넣어 봉인하여 제출하는 경우에는 그 봉투를 개봉하지 않고, 봉투 겉표지에 접수번호를 적은 후, 봉투를 신고서류에 함께 편철한다. 또한, 비실명 대리신고의 경우 각종 서식의 신고자란에는 대리신고 변호사의 인적사항을 기재한다.

③ 신고자가 위원회를 방문하여 신고하는 경우 신고서를 접수할 때 신고자에게 조사기관의 처리절차 및 신분공개 절차 등에 관하여 설명하고, 별지 제2호서식의 신분공개 동의여부 확인서에 따라 신고자가 위원회의 처리(신고자 보호·보상업무 처리를 위한 신분공개 포함) 및 조사기관이나 수사기관의 조사·수사 과정 등에 있어서 신고자의 인적사항 및 신고내용 관련 정보의 공개에 동의하는지 여부를 확인한 후 신고자의 서명 또는 날인을 받아야 한다.

④ 비실명 대리신고 변호사가 위원회를 방문하여 신고하는 경우 변호사에게 조사기관의 처리절차 및 신분공개 절차 등에 관하여 설명하고, 별지 제2호서식의 신분공개 동의여부 확인서를 작성하도록 한다.

⑤ 심사기획과장 및 민원신고심사과장은 신고서를 접수한 경우 「민원 처리에 관한 법률 시행령」의 예에 따라 별지 제4호서식의 접수증을 교부하여야 한다.

⑥ 심사기획과장 및 민원신고심사과장은 공익신고 접수과정에서 신고자 보호에 관한 사항을 확인한 경우에는 그 내용을 신고자보호과장에게 통보하여야 한다.

제9조(신고사항의 확인) ① 심사기획과장은 「공익신고자 보호법 시행령」(이하 “영” 이라고 한다.) 제7조제1항 각 호의 사항과 그 밖에 공익신고의 처리를 위하여 필요한 사항을 확인하여야 한다. 이 경우 비실명 대리신고 변호사를 통한 공익신고자 본인의 동의없이 제5조제2항에 따라 봉인·보관하는 자료를 열람하여 확인해서는 아니 된다.

② 영 제7조제1항제7호에 따른 신분공개 동의 여부의 확인은 제5조제3항의 방법에 따르고, 공익신고 접수 시에 이미 신분공개 동의 여부를 확인한 경우라도 동의 여부를 다시 확인하여 변경사항이 있으면 신고자로 하여금 청렴포털에서 신분공개 동의여부의 변경을 신청하게 하거나 별지 제6호서식의 신분공개 동의여부 변경확인서를 작성하게 하고 신고자의 서명 또는 날인을 받은 후 전자정보시스템에 등록한다.

③ 심사기획과장은 신고자가 신고를 한 후 주소 등 변경이 있는 경우 별지 제6의2호 서식에 따라 신고자정보 변경 신청서를 제출받고, 그 내용을 전자정보시스템에 등록한다.

④ 심사기획과장은 법 제9조제2항에 따라 제1항의 사항에 대한 진위 여부를 확인하는데 필요한 범위 안에서 공익신고자에게 자료제출을 요구할 수 있다.

⑤ 심사기획과장은 신고사항을 확인하는 과정에서 공익신고자 보호보상 관련 사항 등 위원회 안의 다른 부서업무와 관련된 내용이 있음을 안 경우에는 즉시 해당 부서에 관련 내용을 통보하고 필요한 사항을 협의하여야 한다.

⑥ 공익신고의 처리는 영 제8조제1항에 따라 그 접수일부터 60일 이내에 하여야 한다. 다만 신고자의 인적사항이나 신고내용의 특정 등을 위하여 보완이 필요한 경우에는 심사보호국장의 결재를 받아 30일 이내에서 그 기간을 연장할 수 있고 이 경우에는 신고자에게 그 사유와 연장기간을 제8조제6항에서 정한 방법으로 통지하여야 한다.

⑦ 전 항의 기간계산에는 초일과 토요일 및 공휴일을 산입한다. 다만, 기간의 말일이 토요일 또는 공휴일에 해당한 때에는 기간은 그 익일로 만료한다.

⑧ 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 심사보호국장의 결재를 받아 제6항의 처리기간에서 제외할 수 있으며, 제외되는 기간은 전자정보시스템에 등록하여야 한다.

1. 제3조제3항에 따라 대표자를 선정하는 데 소요되는 기간
2. 검사·감정, 전문적 기술검토 및 전문가의 자문 등 특별한 추가절차를 거치기 위하여 부득이하게 소요되는 기간
3. 신고자의 불출석 등 처리단계에 있어 신고자의 귀책사유로 인하여 지연되는 기간
4. 외국기관 및 재외공관에의 조회에 소요되는 기간

제19조(신고사항의 이첩 등) ① 위원회가 신고사항을 이첩하는 경우 심사기획과장은 문서로 조사기관등에 통보하고 다음 각 호의 서류를 첨부하여 등기우편 등의 방법으로 해당 조사기관등에 보낸다. 이 경우 그 사본 1부를 보관한다.

1. 별지 제11호서식에 따른 공익신고사항 이첩서

2. 「국민권익위원회 회의운영규칙」 별지 제8호서식에 따른 의결서 정본(제17조제1항에 따라 위원회 의결을 거쳐 이첩하는 경우에 한한다.)
 3. 별지 제12호서식에 따른 공익신고사항 처리절차 유의사항
 4. 신고서, 신고사항 확인서 및 그 밖의 증거서류 등 관련자료
 5. 별지 제11의2호 서식에 따른 조사기관 결과 통보서
- ② 신고자가 조사기관등에서의 신분공개에 동의하지 아니한 경우에는 영 제9조제3항 단서에 따라 제1항의 서류에서 신고자의 인적사항을 제외하여야 한다.
- ③ 비실명 대리신고의 경우 제5조제2항에 따라 봉인·보관하는 자료는 이첩하지 아니한다. 다만, 공익신고자가 비실명 대리신고 변호사를 통해 신분공개에 동의하는 경우에는 이첩할 수 있다.
- ④ 전항의 규정은 제16조제5항에 따른 공공기관 송부의 경우에도 준용한다.

□ 「특정범죄신고자 등 보호법」

제7조(인적 사항의 기재 생략) ① 검사 또는 사법경찰관은 범죄신고등과 관련하여 조서나 그 밖의 서류(이하 “조서등”이라 한다)를 작성할 때 범죄신고자등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 그 취지를 조서등에 기재하고 범죄신고자등의 성명·연령·주소·직업 등 신원을 알 수 있는 사항(이하 “인적 사항”이라 한다)은 기재하지 아니한다.

② 사법경찰관이 조서등에 범죄신고자등의 인적 사항의 전부 또는 일부를 기재하지 아니한 경우에는 즉시 검사에게 보고하여야 한다.

③ 제1항의 경우 검사 또는 사법경찰관은 조서등에 기재하지 아니한 인적 사항을 범죄신고자등 신원관리카드(이하 “신원관리카드”라 한다)에 등재하여야 한다.

④ 제1항에 따라 조서등에 성명을 기재하지 아니하는 경우에는 범죄신고자등으로 하여금 조서등에 서명은 가명(假名)으로, 간인(間印) 및 날인(捺印)은 무인(拇印)으로 하게 하여야 한다. 이 경우 가명으로 된 서명은 본명(本名)의 서명과 동일한 효력이 있다.

⑤ 범죄신고자등은 진술서 등을 작성할 때 검사 또는 사법경찰관의 승인을 받아 인적 사항의 전부 또는 일부를 기재하지 아니할 수 있다. 이 경우 제2항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.

⑥ 범죄신고자등이나 그 법정대리인은 검사 또는 사법경찰관에게 제1항에 따른 조치를 하도록 신청할 수 있다. 이 경우 검사 또는 사법경찰관은 특별한 사유가 없으면 그 조치를 하여야 한다.

⑦ 신원관리카드는 검사가 관리한다.

⑧ 신원관리카드의 작성 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(신원관리카드의 열람) ① 법원은 다른 사건의 재판에 필요한 경우에는 검사에게 신원관리카드의 열람을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 검사는 범죄신고자등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우 외에는 그 열람을 허용하여야 한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사유를 소명(疏明)하고 검사의 허가를 받아 신원관리카드를 열람할 수 있다. 다만, 범죄신고자등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 열람을 허가하여서는 아니 된다.

1. 검사나 사법경찰관이 다른 사건의 수사에 필요한 경우
2. 변호인이 피고인의 변호에 필요한 경우
3. 제14조에 따른 범죄신고자등 구조금 지급에 관한 심의 등 공무상 필요한 경우

- ③ 피의자 또는 피고인이나 그 변호인 또는 법정대리인, 배우자, 직계친족과 형제자매는 피해자와의 합의를 위하여 필요한 경우에 검사에게 범죄신고자등과의 면담을 신청할 수 있다.
- ④ 제3항의 면담 신청을 받은 검사는 즉시 그 사실을 범죄신고자등에게 통지하고, 범죄신고자등이 이를 승낙한 경우에는 검사실 등 적당한 장소에서 범죄신고자등이나 그 대리인과 면담을 할 수 있도록 조치할 수 있다.
- ⑤ 제2항제2호에 따라 신원관리카드의 열람을 신청한 변호인과 제3항에 따라 면담 신청을 한 자는 검사의 거부처분에 대하여 이의신청을 할 수 있다.
- ⑥ 제5항의 이의신청은 그 검사가 소속된 지방검찰청검사장(지청의 경우에는 지청장)에게 서면으로 제출하여야 한다. 이의신청을 받은 검사장 또는 지청장은 이의신청이 이유가 있다고 인정하는 경우에는 신원관리카드의 열람을 허가하거나 범죄신고자등이나 그 대리인과 면담할 수 있도록 조치하여야 한다.

제10조(영상물 촬영) ① 범죄신고자등에 대하여 「형사소송법」 제184조(증거보전의 청구와 그 절차) 또는 제221조의2(증인신문의 청구)에 따른 증인신문을 하는 경우 판사는 직권으로 또는 검사의 신청에 의하여 그 과정을 비디오테이프 등 영상물로 촬영할 것을 명할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 영상물의 촬영비용 및 복사에 관하여는 「형사소송법」 제56조의2(공판정에서의 속기·녹음 및 영상녹화)제2항 및 제3항을 준용한다.
- ③ 제1항에 따라 촬영한 영상물에 수록된 범죄신고자등의 진술은 이를 증거로 할 수 있다.

제11조(증인 소환 및 신문の特례 등) ① 제7조에 따라 조서등에 인적 사항을 기재하지 아니한 범죄신고자등을 증인으로 소환할 때에는 검사에게 소환장을 송달한다.

- ② 재판장 또는 판사는 소환된 증인 또는 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 참여한 법원서기관 또는 서기로 하여금 공판조서에 그 취지를 기재하고 해당 증인의 인적 사항의 전부 또는 일부를 기재하지 아니하게 할 수 있다. 이 경우 재판장 또는 판사는 검사에게 신원관리카드가 작성되지 아니한 증인에 대한 신원관리카드의 작성 및 관리를 요청할 수 있다.
- ③ 제2항의 경우 재판장 또는 판사는 증인의 인적 사항이 신원확인, 증인선서, 증언 등 증인신문의 모든 과정에서 공개되지 아니하도록 하여야 한다. 이 경우 제1항에 따라 소환된 증인의 신원확인인 검사가 제시하는 신원관리카드로 한다.
- ④ 제2항에 따라 공판조서에 인적 사항을 기재하지 아니하는 경우 재판장 또는 판사는 범죄신고자등으로 하여금 선서서(宣誓書)에 가명으로 서명·무인하게 하여야 한다. 이 경우 제7조제4항 후단을 준용한다.

- ⑤ 증인으로 소환된 범죄신고자등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 검사, 범죄신고자등 또는 그 법정대리인은 법원에 피고인이나 방청인을 퇴정(退廷)시키거나 공개법정 외의 장소에서 증인신문을 할 것을 신청할 수 있다.
- ⑥ 재판장 또는 판사는 직권으로 또는 제5항에 따른 신청이 상당한 이유가 있다고 인정할 때에는 피고인이나 방청인을 퇴정시키거나 공개법정 외의 장소에서 증인신문 등을 할 수 있다. 이 경우 변호인이 없을 때에는 국선변호인을 선임하여야 한다.
- ⑦ 제6항의 경우에는 「법원조직법」 제57조(재판의 공개)제2항·제3항 및 「형사소송법」 제297조(피고인등의 퇴정)제2항을 준용한다.

- 제12조(소송진행의 협의 등)** ① 법원은 범죄신고자등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 검사 및 변호인과 해당 피고인에 대한 공판기일의 지정이나 그 밖의 소송 진행에 필요한 사항을 협의할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 협의는 소송진행에 필요한 최소한에 그쳐야 하며, 판결에 영향을 주어서는 아니 된다.
 - ③ 제1항의 경우에는 「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」 제10조(집중심리) 및 제13조(판결선고)를 준용한다.

□ 「형사소송법」

제165조(증인의 법정 외 신문) 법원은 증인의 연령, 직업, 건강상태 기타의 사정을 고려하여 검사, 피고인 또는 변호인의 의견을 묻고 법정 외에 소환하거나 현재지에서 신문할 수 있다.

제165조의2(비디오 등 중계장치 등에 의한 증인신문) 법원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 증인으로 신문하는 경우 상당하다고 인정하는 때에는 검사와 피고인 또는 변호인의 의견을 들어 비디오 등 중계장치에 의한 중계시설을 통하여 신문하거나 차폐(遮蔽)시설 등을 설치하고 신문할 수 있다. <개정 2009. 6. 9., 2011. 8. 4., 2012. 12. 18.>

1. 「아동복지법」 제71조제1항제1호부터 제3호까지에 해당하는 죄의 피해자
2. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제7조, 제8조, 제11조부터 제15조까지 및 제17조제1항의 규정에 해당하는 죄의 대상이 되는 아동·청소년 또는 피해자
3. 범죄의 성질, 증인의 연령, 심신의 상태, 피고인과의 관계, 그 밖의 사정으로 인하여 피고인 등과 대면하여 진술하는 경우 심리적인 부담으로 정신의 평온을 현저하게 잃을 우려가 있다고 인정되는 자

□ 「형사소송규칙」

제84조의4(비디오 등 중계장치 등에 의한 신문 여부의 결정) ① 법원은 신문할 증인이 법 제165조의2제1호부터 제3호까지에서 정한 자에 해당한다고 인정될 경우, 증인으로 신문하는 결정을 할 때 비디오 등 중계장치에 의한 중계시설 또는 차폐시설을 통한 신문 여부를 함께 결정하여야 한다. 이 때 증인의 연령, 증언할 당시의 정신적·심리적 상태, 범행의 수단과 결과 및 범행 후의 피고인이나 사건관계인의 태도 등을 고려하여 판단하여야 한다.

② 법원은 증인신문 전 또는 증인신문 중에도 비디오 등 중계장치에 의한 중계시설 또는 차폐시설을 통하여 신문할 것을 결정할 수 있다.

제84조의5(중계방법 및 증언실의 위치) ① 법원은 제84조의4에 따라 비디오 등 중계장치에 의한 중계시설을 통하여 증인신문을 할 때 증인을 법정 외의 장소로서 비디오 등 중계장치가 설치된 증언실에 출석하게 하고, 영상과 음향의 송수신에 의하여 법정의 재판장, 검사, 피고인, 변호인과 증언실의 증인이 상대방을 인식할 수 있는 방법으로 증인신문을 한다. 다만, 중계장치를 통하여 증인이 피고인을 대면하거나 피고인이 증인을 대면하는 것이 증인의 보호를 위하여 상당하지 않다고 인정되는 경우 재판장은 검사, 변호인의 의견을 들어 증인 또는 피고인이 상대방을 영상으로 인식할 수 있는 장치의 작동을 중지시킬 수 있다.

② 제1항의 증언실은 법원 내에 설치하고, 필요한 경우 법원 외의 적당한 장소에 설치할 수 있다.

제84조의6(심리의 비공개) ① 법원은 비디오 등 중계장치에 의한 중계시설 또는 차폐시설을 통하여 증인을 신문하는 경우, 증인의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 결정으로 이를 공개하지 아니할 수 있다.

② 증인으로 소환받은 증인과 그 가족은 증인보호 등의 사유로 증인신문의 비공개를 신청할 수 있다.

③ 재판장은 제2항의 신청이 있는 때에는 그 허가 여부 및 공개, 법정외의 장소에서의 신문 등 증인의 신문방식 및 장소에 관하여 결정하여야 한다.

④ 제1항의 결정을 한 경우에도 재판장은 적당하다고 인정되는 자의 재정을 허가할 수 있다.

제84조의7(증언실의 동석 등) ① 법원은 비디오 등 중계장치에 의한 중계시설을 통하여 증인신문을 하는 경우, 법 제163조의2의 규정에 의하여 신뢰관계에 있는 자를 동석하게 할 때에는 제84조의5에 정한 증언실에 동석하게 한다.

② 법원은 법원 직원으로 하여금 증언실에서 증계장치의 조작과 증인신문 절차를 보조하게 하여야 한다.

제84조의8(증인을 위한 배려) ① 법 제165조의2에 따라 증인신문을 하는 경우, 증인은 증언을 보조할 수 있는 인형, 그림 그 밖에 적절한 도구를 사용할 수 있다.

② 제1항의 증인은 증언을 하는 동안 담요, 장난감, 인형 등 증인이 선택하는 물품을 소지할 수 있다.

제84조의9(차폐시설) 법원은 법 제165조의2에 따라 차폐시설을 설치함에 있어 피고인과 증인이 서로의 모습을 볼 수 없도록 필요한 조치를 취하여야 한다.

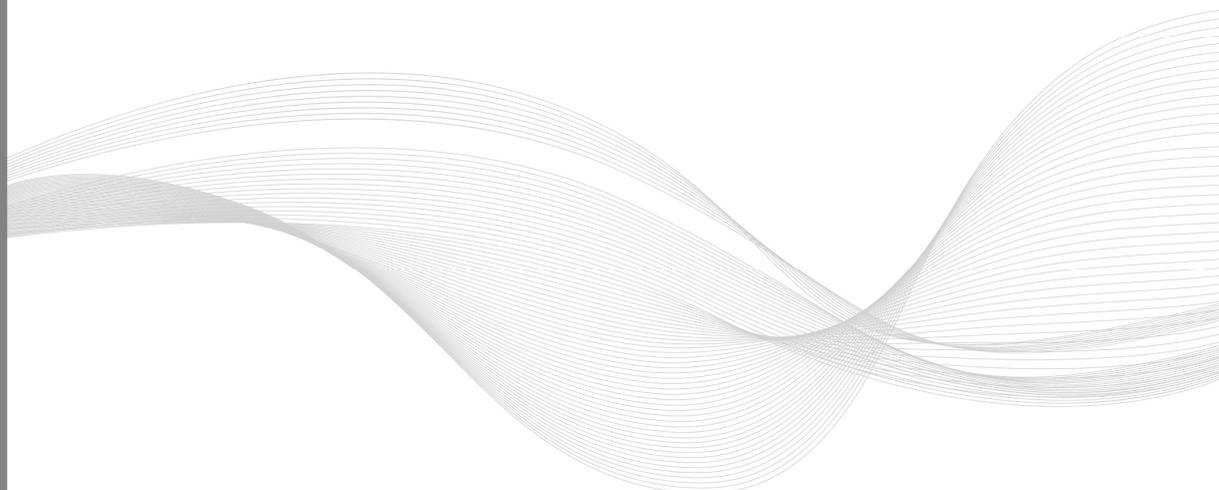
제84조의10(증인지원시설의 설치 및 운영) ① 법원은 특별한 사정이 없는 한 예산의 범위 안에서 증인의 보호 및 지원에 필요한 시설을 설치한다.

② 법원은 제1항의 시설을 설치한 경우, 예산의 범위 안에서 그 시설을 관리·운영하고 증인의 보호 및 지원을 담당하는 직원을 둔다.

토론문 ①

「공익신고자 보호제도 발전방안 공개 토론회」 토론문

이 주 희 (청주대학교 인문사회과학대학 융합실무법학전공 교수)



「공익신고자 보호제도 발전방안 공개 토론회」 토론문

이 주 희 (청주대학교 인문사회과학대학 융합실무법학전공 교수)

I. 보호범위 확대 및 공익신고 평가체계로 본 신고자 보호 강화 방안

■ 전반적 평가

- 본 논문은 공신법의 현재 열거주의 입법방식으로 나타나는 중요한 문제점을 검토하고 있음
- 앞으로 공신법 적용 대상 법률을 새롭게 설정하거나 조정하려 할 때 마땅한 기준이 없다는 점에 대한 지적에 전적으로 동의함
- 이를 위한 구체적 판단기준과 그 방법을 제안하였다는 점에서 학술적으로 뿐만 아니라 실무적으로도 큰 도움을 얻을 수 있을 것이라고 판단함

■ 공익 문제

- 판단기준으로서 공익의 개념 설정과 그 인정기준, 유형에 대한 검토를 진행하고 있음
- 공익의 개념과 관련하여 종래 규범주의 공익론(normative public interest)⁵⁸⁾, 합의주의 공익론(consensualists public interest),⁵⁹⁾ 과정주의 공익론(process public interest)⁶⁰⁾이 제시되어 왔는데, 본 논문은 합의주의와 과정주의 중간 정도의 공익론을 전제로 한 것으로 보임
- 민주주의와 다원주의를 전제로 한 우리 법질서에서 불가피하며 가장 합리적인 방향을 제시한 것으로 파악함.
- 다만 이들 공익론이 염두에 두고 있지 않은 약점, 예컨대 합의나 절차 가운데 과대 대표되거나 과소 대표되는 이익을 어떻게 다룰 것인가, 참여자의 자유롭고 평등한 지위를 어떻게 유지할 것인가 등의 문제는 법정정책학적으로 계속 검토할 필요가 있을 것으로 보임

58) 규범주의 공익론(normative public interest)은 개인의 사익들과는 다른 별개의 공익이 존재한다는 시각이다. 여기서는 공익을 일부 개인이 아니라 한 실체로서의 공동체 전체의 이익이란 점을 강조하는데 공동선(common good)이란 관념과 가장 유사하다

59) 합의주의 공익론(consensualists public interest)은 공익이 개인 이익, 특수이익과는 다른 것이지만 그렇다고 보편적이고도 불변의 것도 아니라고 본다.

60) 과정주의 공익론(process public interest)은 공익이 사익으로부터 파생 한 것에 불과하다는 이론이다

■ 사전 평가 시스템

- 또한 공익침해행위 사전평가 시스템에 관한 고찰은 매우 인상적임
- 공익신고 관련 국민권익위 차원에서의 적극적이고 능동적인 활동을 위해 매우 중요한 모티브를 제공하고 있다고 판단
- 사전평가제도, 사전협의제도, 다른 법률에 의한 개정 세 가지 방안을 제시하셨는데, 결과적으로는 모두 부분적 한계가 있다는 결론을 내리셨음
- 확실히 사전평가 제도를 새로 도입하는 것은 적절치 않아 보임. 지금도 각종 사전평가 제도가 평가를 위한 평가가 되고, 비효율성을 낳고 있는 것인지 의문이 들 때가 있음
- 다만 사전 협의제도 정도는 적극적으로 검토할 필요가 있음. 말씀 하신대로 법률 개정이 필요할 것으로 보이지만, 불편과 어려움을 감수하고 추진을 하는 것이 바람직하다고 보임

■ 문제점

- “2. 공익신고 대상법률 [별표]의 규정(표현)방식” 부분에서 현재 공익신고자보호법 제2조 제1호 나목과의 병렬·체계적 해석 관점에서 보면 제2조에 “별표에 규정된 죄에 해당하는 행위”를 추가하여 규정하는 개정 방안이 고려할 필요가 있다고 하셨는데, 지나치게 엄격하게 해석한 것이 아닌지 의문
- “4. 소결: 공익의 평가절차 및 기준”에서 2단계의 1단계 유형평가와 3단계는 무의미한 반복 아닌가? 차라리 3단계는 기타 법제와의 체계 정합성 심사로 하는 것이 어떠한가?

II. 비실명 대리신고 제도 의의 및 발전방안

■ 전반적 평가

- 비실명 대리신고 제도는 2018년 4월 공익신고자보호법의 개정으로 동년 10월부터 시행된 제도임
- 제도가 시행된 지 약 10개월 밖에 되지 않았다는 점을 고려하더라도 그 이용 건수가 기대만큼 높지 않다는 것은 제도적 보완의 필요성을 보여준다고 할 수 있음
- 본 자료는 공익신고 처리 및 보상에 이르는 각 단계별로 비실명 대리신고 제도를 활성화 하기 위한 필요한 방안을 제시함으로써, 공익신고자 보호제도가 향후 보다 발전되는 데에 큰 기여를 할 수 있을 것이라고 평가함

■ 상반된 요청

- 국가적인 청렴성 제고 및 투명성 제고를 위하여 공익신고자 보호 제도가 핵심적인 열쇠가 되며, 이를 어떻게든 활성화해야 한다는 요청이 제기 되었고, 그 일환으로 공익신고 범위 확대, 언론을 통한 공익신고 허용, 구조금 증액 등 다양한 논의가 진행됨
- 익명 내지 비실명 신고자 보호제도를 도입한 것은 이러한 요청의 연장선상에 있음
- 반면 공익신고의 활성화로 인한 부작용에 대한 우려도 만만치 않음
- 허위 신고의 증가, 조직 내 위화감 조성 등이 언급되어 왔으며, 우리나라의 종래 독특한 조직문화도 반작용으로 작용함. 아울러 본고에서 언급되는 것처럼 행정비용 증가 문제도 있음
- 거의 대부분의 문제는 양자의 상반된 요청 사이에 어떻게 균형점을 잡을 것이냐, 그럼으로써 공익신고 제도의 장점은 극대화하고 그 단점은 최소화할 것이냐의 문제로 귀착됨
- 본 발표원고도 이러한 균형점을 모색하기 위한 노력의 하나라고 평가할 수 있음

■ 비실명 신고제도 도입에 대한 평가

- 2018년 도입된 비실명 신고제도는 공익신고자가 신고서에 본인의 인적사항을 기재하지 않고 대리인인 변호사의 이름만 밝혀 공익신고를 하는 제도임
- 이를 위해 국민권익위원회 비실명 대리신고 자문변호사단 운영규정을 제정하여 자문변호사단을 운영하고, 수입한 변호사에게 상담 및 신고 수당을 지급하게 되어 있음
- 무분별하게 악용될 수 있는 익명신고를 허용하지 않으면서도 신고자 보호를 위한 종합적이고 체계적인 제도를 마련했다는 점에서 진일보 한 것으로 평가

■ 구체적 문제점

(1) 비실명 대리신고 기관 확대

- 본보고서는 비실명 대리신고 제도의 활성화를 위해 권익위 외에 신고기관 범위를 확대할 것을 제안하고 있음
- 그러나 기관 확대 시 신원 노출의 가능성도 비례하여 증가할 수 있음
- 예컨대 국회의원에게 신고한 경우 정보를 다루는 자의 범위 불확정, 의정 활동에의 활용 가능성 등으로 인해 신원 노출 가능성 높아짐

- 대리신고 기관을 확대하더라도, 신원 노출을 막을 수 있는 제한적 범위에 한해 인정해야 할 것이며, 그렇지 않을 경우 비실명 신고제도의 본래 취지 자체를 몰각시키는 결과에 도달할 수 있음

(2) 수당 증액

- 아무리 공익적 활동이라고 하지만 수당 액수와 포괄 범위가 지나치게 작은 것이 아닌지 의문
- 건당 최고 40만원의 수당은 현실적인 범위 내에서 증액하고, 상담과 신고뿐만 아니라 이후의 법적 절차에 대한 수당 지원 방안이 있는지 검토 필요
- 물론 국가 예산의 운용과 관련된 사안으로서 관할 기관 자체적인 증액은 어려울 것이며, 기금조성(안) 등을 적극적으로 활용할 필요가 있음

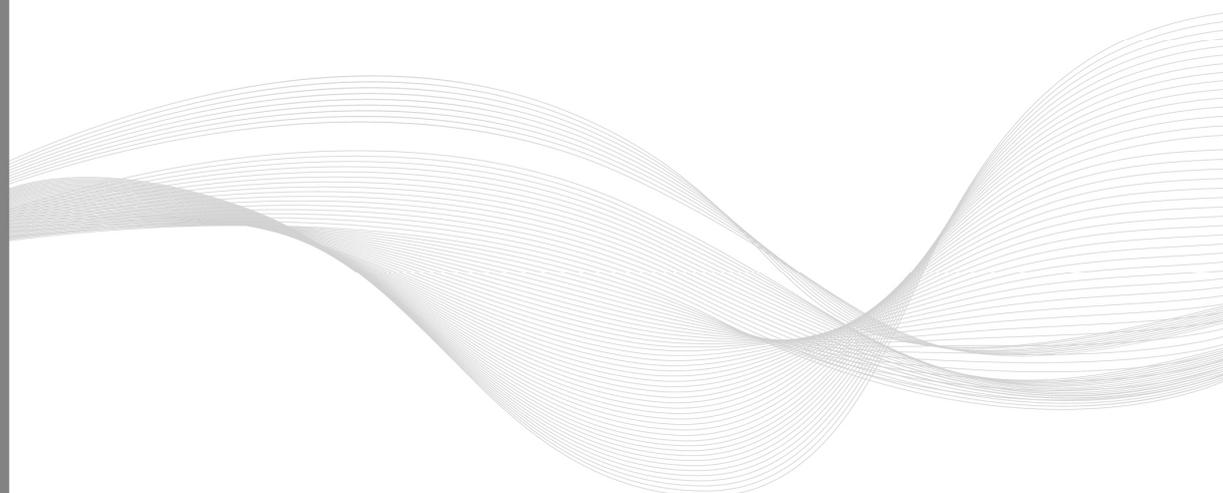
(3) 조사 수사 소송단계의 개선

- 비실명 신고 제도를 인정한 취지에 비추어 고의적 또는 우발적으로 신상 정보가 유출되는 일은 절대적으로 방지해야 함
- 본보고서에서 제시하고 있는 다양한 절차와 과정 내에서의 유출 방지 방안 제시는 매우 적합한 것이며, 향후 운영을 통해서 발생하는 미비점을 적극적으로 보완해야 할 것으로 보임

토론문 ②

「공익신고자 보호제도 발전방안 공개 토론회」 토론문

이 상 희 (참여연대 공익제보지원센터 부소장, 변호사)



「공익신고자 보호제도 발전방안 공개 토론회」 토론문

이 상 희 (참여연대 공익제보지원센터 부소장, 변호사)

1. 들어가면서

현행법상 내부신고자 보호가 이원화 구조로 되어 있는데, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 ‘부패방지권익위법’이라고 함)상 부패행위신고자와 「공익신고자 보호법」상 공익신고자를 달리 취급할 이유가 없음. 최근 부패방지권익위법이 개정으로(2019. 4. 16. 개정, 2019. 10. 17. 시행), 부패행위 신고자에 대한 보호의 정도가 공익신고자 보호법에 준하는 정도로까지 강화되었으나, 위 두 가지가 함께 논의될 필요가 있음.

2. 비실명대리신고 제도시행

가. 제도의 시행 및 의의

- 2018. 4. 17. 공익신고자보호법 개정으로 2018. 10. 18.부터 비실명대리신고 제도 시행
- 현행 법률은 변호사의 대리신고를 원칙으로 하고 있기 때문에, ‘익명제보’와는 그 성격을 달리함. 제보자가 변호사를 거쳐 제보하고 변호사가 실명으로 신고를 한다는 점에서, 익명신고의 부작용, 즉 ‘허위신고에 따른 불필요한 행정 비용 증가’의 문제는 발생하지 않을 것으로 보임.
- 제보자색출의 가능성으로 비실명대리신고제도에도 한계가 있으나, 내부신고자에게는 상당히 도움이 될 것으로 보임.
- 비실명대리신고 제도를 정착하고 제도의 취지를 고려할 때 내부신고에 한해서 자문 변호사단을 운영하는 것은 불가피한 것으로 보임.

나. 자문 변호사의 역할

국민권익위원회가 자문변호사단 운영계획을 추진하고 있는데, 자문변호사의 업무범위를 ① 대리신고, ② 권익위가 요구하는 추가 자료 제출, ③ 신고내용 확인 과정에서 요구되는 출석 또는 의견진술, ④ 추가자료제출 또는 추가 의견진술 대리 보고 있음. 그러나 국민권익위가 사건을 이첩·송부한 이후 조사·수사과정에서 변호사의 지원이 더 필요한 경우가 많으므로, 조사·수사과정에서의 변호사 역할에 대해서도 고민이 필요함.

다. 비실명제보자 보호 방안

- 1) 비실명대리신고제도가 ‘익명신고’와 그 성격을 달리하고 비실명대리신고자의 보호를 확대한다는 점에서, 비실명대리신고기관을 확대해야 한다는 발제 내용에 동의함.
- 2) 한편, 최근 법원이 변호사를 통해 금융다단계 사건을 신고하였는데 변호사가 공익신고자 보호법 제8조의 형식을 갖추지 않고 검사에게 제보자의 실명을 밝히고 구두로 신고한 사건에서, 공익신고자 보호법 제8조⁶¹⁾를 엄격히 적용하여 위 법 제8조에 따라 신고서의 형식으로 공익신고를 하지 않으면 공익신고자로 보호하지 않겠다고 판단하였음(서울중앙지방법원 2018. 5. 4. 선고 2017고합1144 판결). 비실명대리신고 도입 이전에 발생한 사건으로서 일반적인 변호사 대리 신고 사건인데, 변호사와 검찰이 공익신고자 보호법을 인식하지 못하고 위 법률에 따른 형식적 요건을 갖추지는 못했지만 제보자의 제보로 수사가 진행되어 금융 다단계 조직이 일망되었음에도 불구하고 공익신고자 보호법 제8조를 성립요건으로 보아 제보자를 공익신고자로 보호하지 않았음.

그러나, ① 공익신고자 보호법 제2조 제2호에서 ‘공익신고’의 의미를 규정하고 있는데, 위 규정에 따르면 공익신고란 위 법률 제6조에서 규정한 공익신고기관에 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 의미할 뿐 별도의 절차적 요건을 요구하지 않고 있고, 공익신고자 보호법 제8조에서 공익신고의 방법을 규정하고 있지만 이는 절차적인 규정에 불과하며 ‘공익신고’의 개념을 제한하는 규정은 아니며, ② 공익신고자 보호법의 업무를 담당하고 있는 국민권익위원회의 홈페이지를 보더라도 공익신고의 방법으로 인터넷, 상담전화, 우편신청, 팩스신청, 직접방문 신청 등의 여러 경로를 소개하고 있으며 문서(전자문서)에 의한 신고로 제한하고 있지 않으며, ③ ‘공익신고’의 개념을 공익신고자 보호법 제8조의 방법에 따른 것으로 제한적으로 해석할 경우, 형사소송법 제237조⁶²⁾에

61) 제8조(공익신고의 방법)

① 공익신고를 하려는 사람은 다음 각 호의 사항을 적은 문서(전자문서를 포함한다. 이하 “신고서”라 한다)와 함께 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 제출하여야 한다.

1. 공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항
2. 공익침해행위를 하는 자
3. 공익침해행위 내용
4. 공익신고의 취지와 이유

② 제1항에도 불구하고 신고서를 제출할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술(口述)로 신고할 수 있다. 이 경우 증거 등을 제출하여야 한다.

③ 제2항의 구술신고를 받은 자는 신고서에 공익신고자가 말한 사항을 적은 후 공익신고자에게 읽어 들려주고 공익신고자가 서명하거나 도장을 찍도록 하여야 한다.

따라 구술에 의한 고소·고발을 하더라도 공익신고자보호법에 따른 보호를 받지 못한다는 불합리한 결과가 생기게 되며, ④ 공익신고자 보호법은 ‘공익신고’ 이외에 공익신고에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공한 행위도 ‘공익신고등’으로 규정하고 이러한 행위를 한 사람까지 ‘공익신고자등’으로 보호하고 있는데, ‘공익신고등’에 대해서는 위 제8조와 같은 방법에 관한 규정이 없는데, 공익신고 이외의 ‘공익신고등’에 대해서는 형식의 제한을 두지 않고 보호를 하면서, ‘공익신고’에 대해서만 제8조의 형식적 요건까지 요구하는 것이 되는바, 이는 형평의 원칙에도 현저히 위반된다는 점에서 문제가 있음.

따라서 공익신고자 보호법 제8조를 절차적 규정으로 한정하여 해석해야 하며, 제8조 제2항을 넓게 해석하여 신고자 보호 범위를 확대할 필요가 있음.

3. 보호범위 확대 및 공익신고 평가체계로 본 신고자 보호 강화 방안

가. ‘보호범위 확대 및 공익신고 평가체계로 본 신고자 보호 강화방안’ 발제문은 공익 침해행위의 기준을 제시하고 법률의 제·개정 단계에서 공익침해행위 해당성 여부를 사전에 평가하는 시스템 구축의 방안을 제시하였다는 점에서 상당히 의미가 있다고 생각함.

“공익침해행위”를 ‘국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 그 밖의 공공의 이익과 관련된 법령을 위반하여 국민의 권익을 침해하거나 침해할 우려가 있다고 인정되는 행위’라고 폭넓게 규정할 수 있다고 생각함. 미국의 내부고발자보호개선법은 공공부문의 영역이지만 법령위반뿐만 아니라 중대한 관리부실, 심각한 재정낭비, 권한 남용 등을 그 대상으로 하고, 영국의 공익신고법도 포괄주의로 범죄행위, 법률위반행위, 부정행위, 개인의 건강과 안전의 위협, 환경의 침해, 앞의 사항에 대한 고의적 은폐를 대상으로 하고 있음. 그러나, 공익신고자 보호법이 명확성 원칙 등의 문제로 열거주의를 채택하고 있는 이상, 공익침해행위를 사전에 평가하는 시스템을 적극 도입하여 공백이 없도록 해야 하는데, 그러한 점에서 공익신고자 보호법에 사전협의제도를 명시하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다고 생각함.

62) 제237조(고소, 고발의 방식)

①고소 또는 고발은 서면 또는 구술로써 검사 또는 사법경찰관에게 하여야 한다.

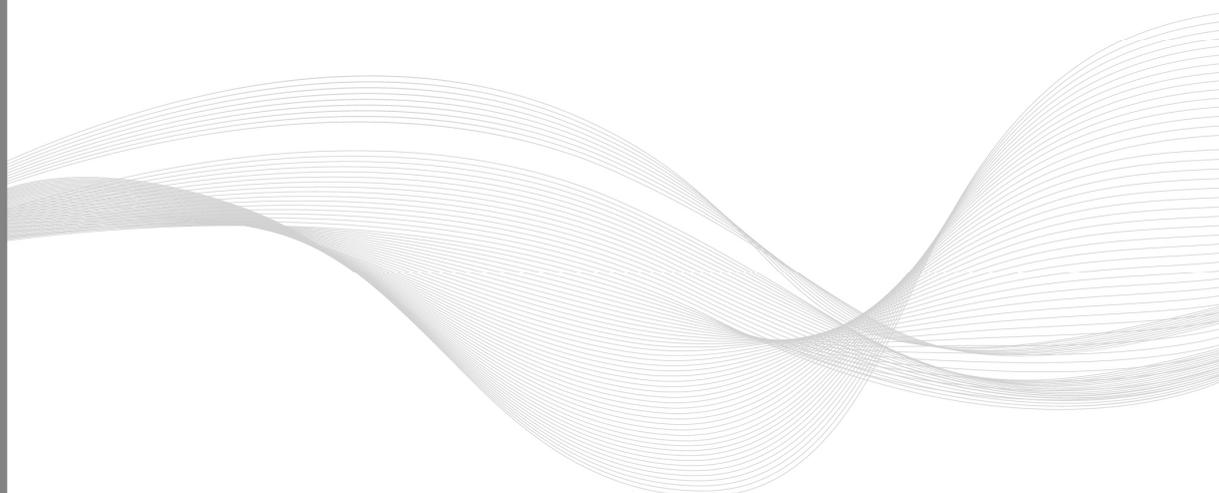
②검사 또는 사법경찰관이 구술에 의한 고소 또는 고발을 받은 때에는 조서를 작성하여야 한다.

나. 발제자는 공익침해행위의 범위와 관련하여, 현행 법률의 규정 형식 때문에 횡령과 배임 등 형법 조항의 일부를 공익침해행위로 규정하는 것의 문제를 제기하였음. 그러나 공익침해행위는 많은 경우 횡령 또는 배임을 동반하기 때문에 이를 같이 조사하여 처리하는 것이 합리적인데, 권익위에서 횡령 또는 배임을 취급하지 않다 보니 제보자의 입장에서 이증으로 신고해야 하는 번거로움이 있음. 제보자의 제보가 권익위에서 일괄적으로 처리될 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있음.

토론문 ③

공익신고자 보호 및 보상 제도 발전에 대한 제언

안 종 훈 (공익신고자/내부제보실천운동 운영위원)



공익신고자 보호 및 보상 제도 발전에 대한 제언

안 종 훈 (공익신고자/내부제보실천운동 운영위원)

1. 제언 배경

- 공익신고에 대한 민주 시민 의식의 성숙성은 점점 높아가고 있으나, 우리 사회의 공익 신고자 보호 제도는 이러한 시민 의식의 발전 정도를 제대로 반영하지 못하고 있음. 이에 따라 보다 실질적이고 실효성 높은 공익신고자 보호 및 보상 제도를 마련하기 위한 방안이 필요함.
- 공익신고자에 대한 적극적이고 든든한 보호 및 보상 제도는 공익신고 활성화에 기여함으로써 건전한 민주 시민 의식을 더욱 고양시키며, 이는 우리 사회의 건전한 시민 의식과 사회 제도가 서로 선순환하면서 발전하는 좋은 모범 사례를 만들 수 있음.
- 공익신고에 대한 건전한 민주 시민 의식과 공익신고자에 대한 든든한 보호 및 보상 제도를 통한 공익신고 활성화는 잠재적 공익 침해 또는 부정부패 사안에 대해 이를 감시하는 제어하는 가장 효율적인 방안이라 할 수 있음.

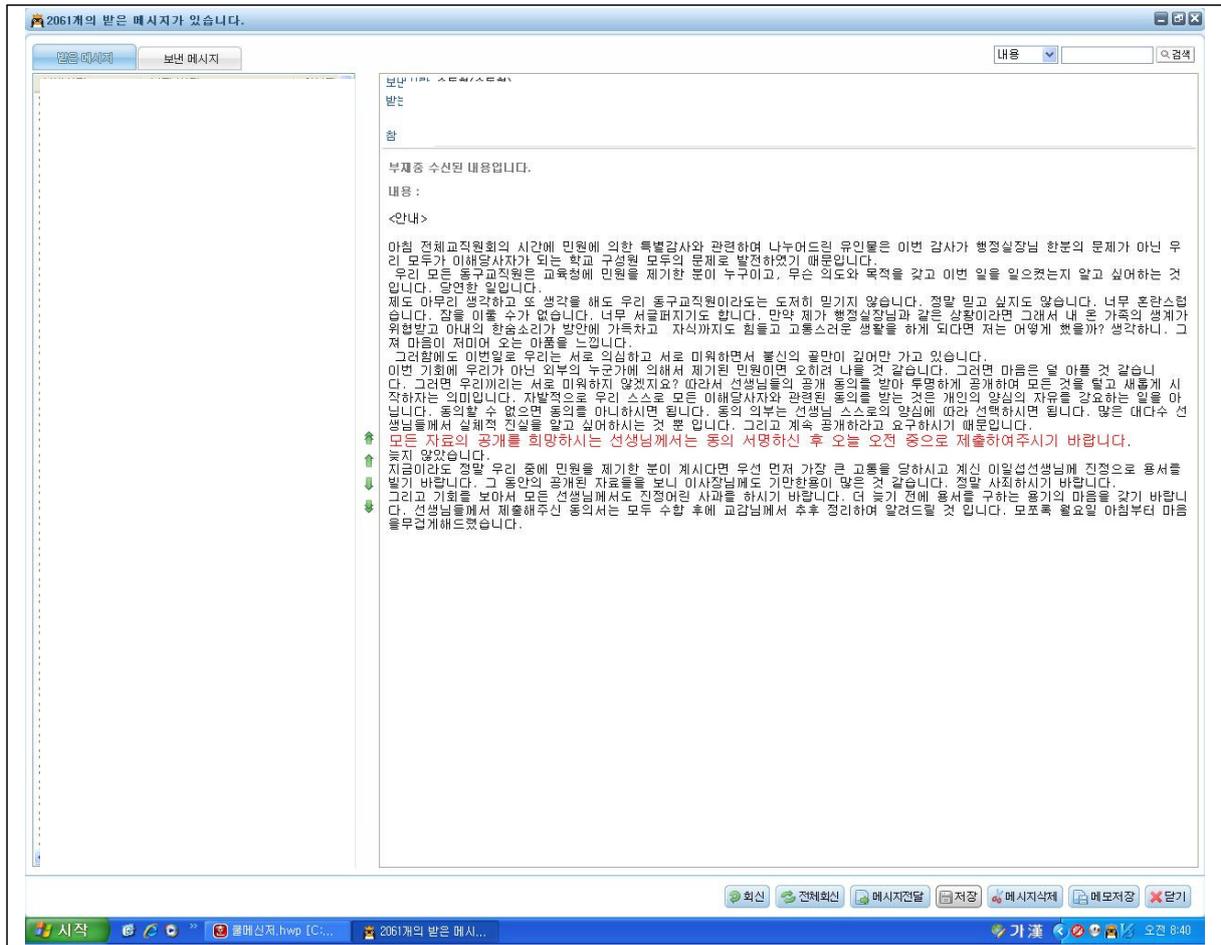
2. 공익신고 이후 상황

- 사립학교 내부 비리를 고발한 공익신고자로서 실제 경험에 따른 현실 상황 고찰

(1) 공익신고 이후 경험한 불이익 처분 및 이에 따른 보호 조치

- 2012년부터 2015년까지, 공금 횡령 및 금품수수로 인해 대법원에서 징역형을 확정 선고 받고도 계속 근무하고 있는 학교 행정실장 및 이를 비호하고 있는 학교법인 이사장에 대한 다수의 부패행위를 관할청인 서울시교육청에 공익신고를 하였고, 실제로 이러한 사실은 2012년과 2015년 서울시교육청의 특별감사에 의해 모두 사실로 확인되었음.

○ 2012년 공익신고서를 위한 민원 이후, 제대로 된 보호는커녕 오히려 노골적이고 악의적인 민원인 색출 작업과 이로 인한 직장 내 괴롭힘이 발생함.



- 민원인 색출을 위한 민원 관련 자료 공개동의서 제출 요구 메시지

민원 제기를 한 사람을 모든 선생님들이 동의하면(동의서를 통해) 밝힐 수 있다고까지 한 것은 우리 교사들 중에 민원인이 있다는 것 아닙니까? 그러면 동의서를 내지 않은 6선생님 중에 민원 제기자가 있다고 생각해도 되는 것이겠지요? 선생님...

간곡히 협조 부탁드립니다.
이번 주에도 여러 방법을 통해 민원인과 민원 목적 등을 공개하여 줄 것을 간곡히 부탁하였지만 한분만이 동의를 하신다는 의사를 밝히셨습니다. 5명 남았습니다.
다음 주에는 학교에 여러 행사가 있으니 행사 하시면서 나머지 선생님들도 많은 생각하시고 모든 사람이 궁금해 하는 것에 동의하여 주시기 바랍니다.
꼭 알고 싶습니다.. 어떤 사람이기에 이렇게까지 거짓된 위선자로 뻔뻔하게 살 수 있는지? 다시 한 번 말씀 드립니다. 제가 거짓으로 누군가를 위선자로 몰아가는 것이라면 책임을 지겠습니다. 동의서를 제출하지 않으신 선생님들께는 더욱 간곡히 부탁드립니다.

아버지가 확실히 맞는데 아버지라고 부르지 못하는 길동이 마음이 어떨까요?

- 민원인 색출 과정에서 직장 내 괴롭힘 메시지 사례들

- 공익신고를 한 민원인에 대한 보호 요청을 국민권익위원회, 서울시교육청 등 하였으나, 문제없다는 형식적이고 의례적인 답변만을 들었음. 그러나 곧이어 학교에서는 학교장 지시사항 형식으로 민원인의 신분을 모든 교직원에게 공개함.

안녕하십니까. 교육과학기술부 민원조사담당
관실입니다.

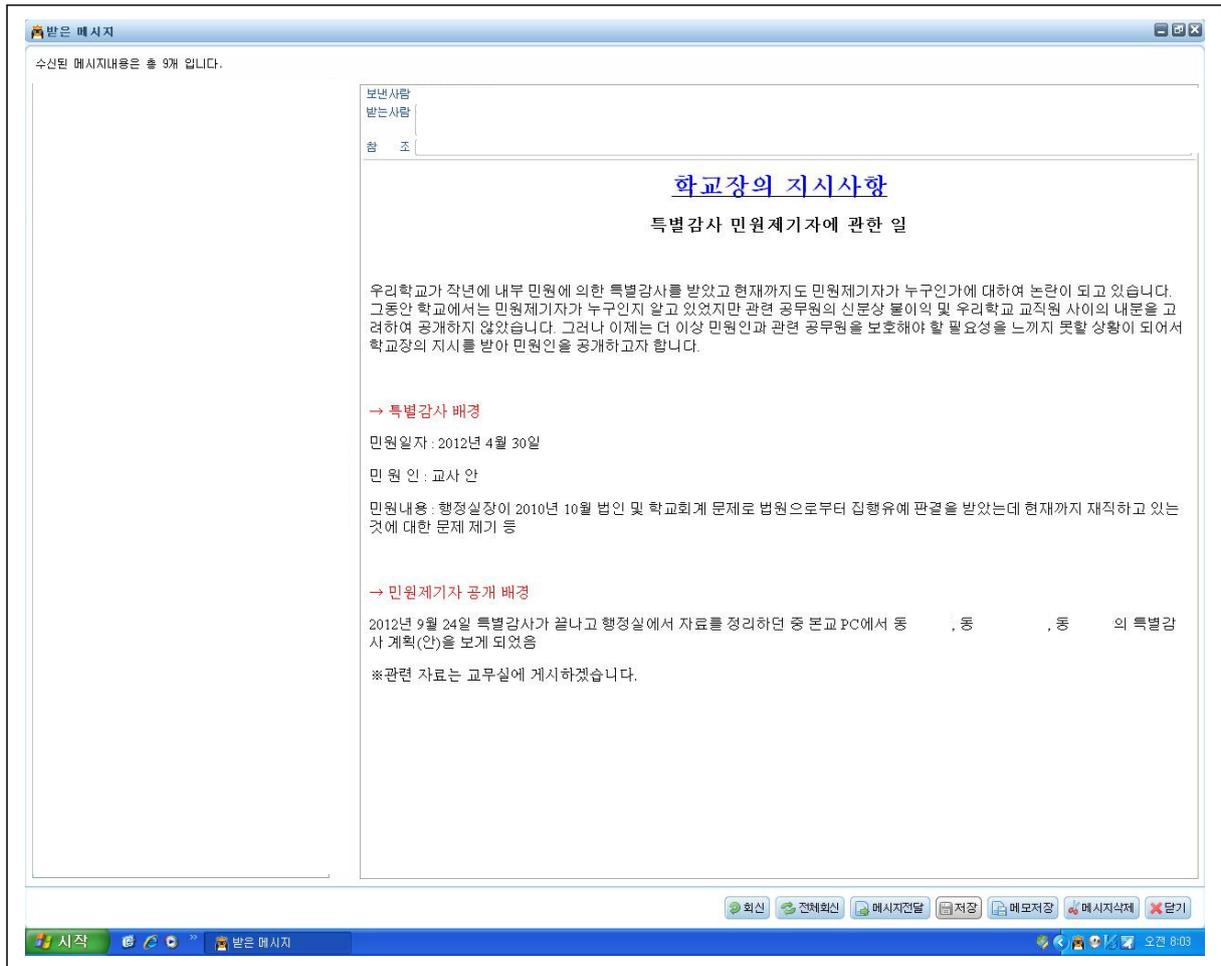
귀하가 2013.1.17.일에 국민권익위원회에 제
기하신 민원에 대하여 우리부로 이첩되어 답
변을 드리게 되었음을 양해하여 주시기 바랍
니다.

귀하가 서울특별시교육청에 제기한 민원과
관련하여 민원인의 개인정보는 관련 법령에
따라 보호되고 있으며 보호될 것임을
서울특별시교육청 감사관실 담당자(김□□,
399-9162)로 부터 확인 하였습니다.

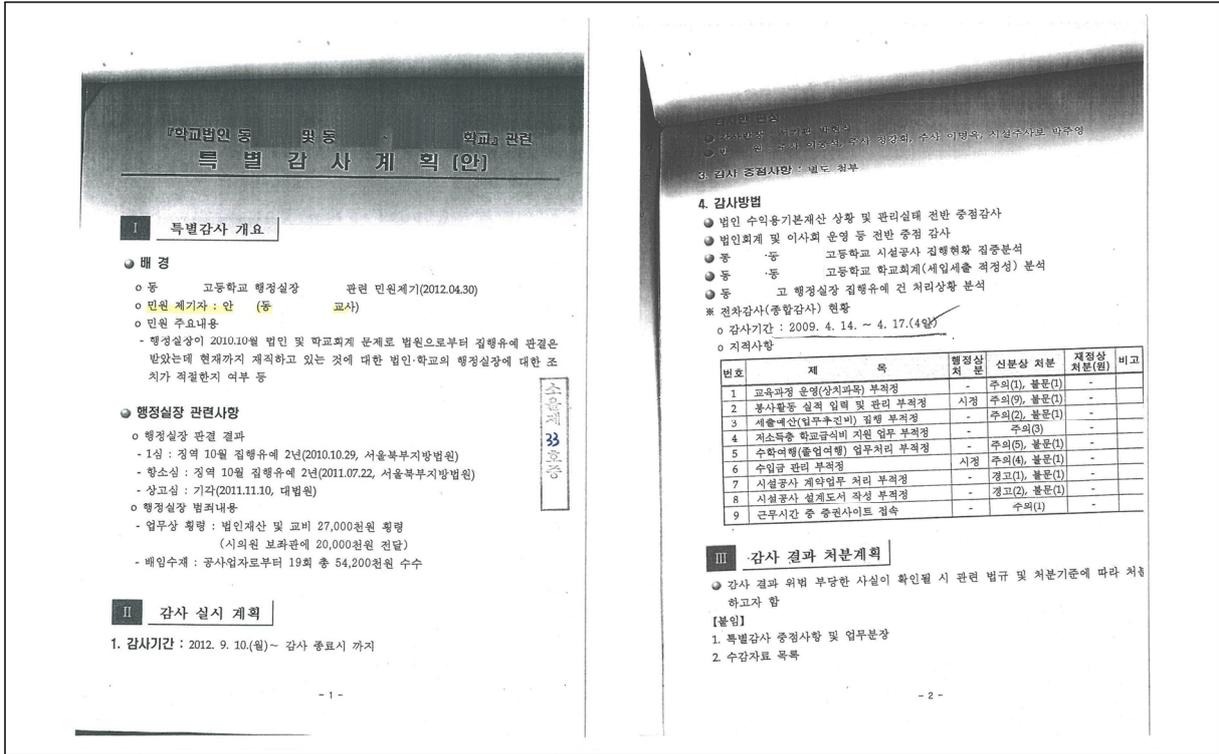
또한 귀하가 근무 중인 동 □□□ □□□ 고등학교
감사결과보고서에서도 민원인과 관련해서는
언급되지 않았음을 서울교육청담당자(김□
□)로
부터 확인 하였습니다.

교육과학기술부의 정책에 관한 전화상담은
우리부 콜센터로 전화해 주시면 친절하고 안
내하도록 하겠습니다.

(전화번호) 교육과학기술부 콜센터 : 02)
6222-6060



- 학교에서는 2012년 특별감사 직후부터 서울시교육청의 <특별감사계획(안)>을 확보하고 있었으며, 이를 통해 민원인의 신분을 이미 알고 있었음. 이는 서울시교육청이 '공공기관 감사에 관한 법률' 제29조에 따른 비밀유지 의무를 위반한 것으로 이로 인해 공익신고자의 신분이 유출되어 각종 불이익한 처분을 받게 됨.



○ 그러나 이러한 불이익한 처분에도 불구하고 실제 공익신고를 행한 2012년부터 2017년 4월까지 ‘공익신고자 보호법’ 및 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’에 의해 아무런 보호·보상을 받지 못함.

○ 다만, 2017년 4월 18일 이후부터는 새로 개정된 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’에 의해 사립학교의 교직원 및 임직원도 부패행위 신고에 따른 보호·보상을 받을 수 있음. 그렇지만 열거주의에 의해 규정하고 있는 ‘공익신고자 보호법’에 의해 사립학교법을 위반한 공익 침해 행위는 신고를 하더라도 위 법률에 의한 보호·보상을 받을 수 없음.

(2) 현재 공익신고자로서 받고 있는 보호·보상의 내용

- ‘서울특별시교육청 공익제보 지원 및 보호에 관한 조례’를 중심으로

- 2015년, 서울시교육청의 조례에 의한 정당한 공익제보로 인정되어 관련 조례 제12조~ 제15조에 따라 공익제보자 보호 및 지원 등의 보호·보상을 받고 있음.
- 공익제보에 따른 불이익 조치에 대한 보호로써, 조례 제12조 제1항에 따라 임용권자의 ‘직위해제’ 처분에 대해 취소를 요구하는 행정명령을 시행함.
- ‘직위해제’ 처분이라는 불이익 조치에 따른 피해를 받았을 때 관련 조례 제13조에 따라

월평균 급여를 보전하여 구조금으로 지급받음(서울시교육청 구조금 지급 사례 1호).

- ‘직위해제’ 등 불이익 조치에 따른 육체적·정신적 치료를 위하여 소요된 병원 치료 비용을 보전하여 구조금으로 지급받음. 현재 또다시 발생한 ‘해임’ 처분이라는 불이익 조치에 따른 치료 비용을 구조금으로 추가 신청하였고, 현재 지급 여부를 결정하는 절차가 진행 중에 있음.
- ‘해임’ 처분이라는 불이익 조치에 따라 피해의 원상회복 관련 쟁송(해임처분 무효 확인을 구하는 소송)을 위하여 선임한 변호사 등의 수임료를 구조금으로 신청하였고, 현재 지급 여부를 결정하는 절차가 진행 중에 있음.
- 공익제보에 따른 신고 보상금을 조례 제14조 및 제15조에 따라 지급받음.

(3) 공익신고자 보호법에 따른 보호·보상

- 제12조에 따른 비밀보장에 관한 사항
- 제13조에 따른 신변보호조치 요구에 관한 사항
- 제16조에 따른 인사조치 요구에 관한 사항
- 제17조에 따른 보호조치 신청에 관한 사항
- 제22조에 따른 불이익조치 금지 신청에 관한 사항
- 제26조에 따른 보상금 지급 신청에 관한 사항
- 제26조의2에 따른 포상금 지급에 관한 사항
- 제27조에 따른 구조금 지급 신청에 관한 사항

3. 위 사례를 중심으로 살펴 본 문제점 및 이에 대한 개선 방안 제언

(1) 공익신고자 신분 보호를 위한 비실명 대리신고의 활성화

- 공익신고자의 신분 노출 및 유출 방지는 가장 1차원적인 보호 단계라 할 수 있음. 따라서 이러한 어려움을 해결하기 위한 방안으로 비실명 대리신고 제도의 활성화가 요구됨. 이를 위해서 공익신고를 대리하는 자격을 ‘변호사’ 이외에도 일정한 기준 요건을 갖춘 대상(국회의원, 시민단체, 노동조합 등)으로 확대할 필요가 있음.
 - 변호사를 통한 대리신고에 따른 비용 부담 문제 등은 해결 과제임.
- 신고자 신분 노출 및 유출에 따른 처벌을 현행보다 더욱 강화할 필요가 있음.

(2) 공익신고자 보호법에서 대상법률에 대해 포괄주의 입장 반영

- 현재 대상법률을 열거주의에 의해 규정하고 있는 ‘공익신고자 보호법’은 시민 생활의 다양성이 더욱 확대되면서 발생하는 새로운 유형의 공익침해를 충분히 예방하거나 방지하지 못하는 경우가 있음. 또한 공익신고 대상법률을 추가하는 과정에서 다양한 이해집단의 이해 충돌로 인해 어려움이 발생하며, 대표적인 사례가 사립학교법이라 할 수 있음. 나아가 많은 시민의 공감대를 얻고 있는 ‘교육’ 분야의 공익침해 행위에 대해 더욱 폭넓게 확대할 필요가 있음.
- 그러므로 관련된 공익신고 대상법률의 확대를 통해 새로운 공익침해 행위에 대한 즉각적인 대응이 요구되며, 이를 통해 공익신고자의 보호 대상을 폭넓게 인정해 가는 것이 현시대 정신에 부합함.
- 따라서 공익신고 대상법률을 열거주의가 아니라 원칙적으로는 포괄주의로 나아가야 한다고 생각함. 그럼에도 곧바로 포괄주의로 나아갈 수 없다면, 현행 공익신고 대상 법률에 포함되지 않은 내용의 신고라 하더라도 공익침해를 막아 공공의 이익에 기여한 경우에는 사전 또는 사후에라도 이를 공익신고로 인정할 수 있는 제도적 절차를 마련할 필요가 있음.

(3) 공익신고자를 위한 적극적인 보호·보상 체계 구축

- 공익신고자에 대한 보다 적극적인 보호·보상 체계가 구축되어야 하며, 이는 법률적 뒷받침도 중요하지만 그 이상으로 필요한 것이 이 제도를 운영하는 공직자들의 의지 및 책무성에 대한 자세가 매우 중요한 필요 요건임.
 - 2014년 이후 ‘서울특별시교육청 공익제보 지원 및 보호에 관한 조례’가 제정된 것이 중요한 계기가 되었고, 또 이러한 조례의 취지를 적극적으로 행정에 반영하려는 교육감의 정책 의지, 상근시민감사관에 의한 공익제보센터의 운영, 책무성에 충실한 업무 담당자의 행정 조치 등 행정의 체계적 운영과 적극적 노력에 따른 결과로 서울시교육청의 공익제보자로서 다양한 보호·보상 제도의 도움을 받을 수 있었음.
 - 다만 서울시교육청은 공익신고를 주된 업무로 하는 행정 조직이 아니기 때문에, 보호·보상을 위한 행정 업무를 진행함에 있어서 공익제보위원회(정기 회의는 연 2회 개최)를 거쳐 행정 처리가 신속하게 진행되기 어려운 점이 있음. 그렇기 때문에 장기적으로는 국민권인위원회가 중심이 되어서 서울시교육청과 같은 행정

기관의 공익제보위원회의 업무를 지원할 수 있는 시스템 등을 마련하는 것을 제안함. 그리고 이러한 관계를 점진적으로 확장해감으로써 공익신고 및 신고자 보호에 대해 여러 행정 기관과 협력 체계 구축도 기대할 수 있음.

- 공익신고자 보호법 제22조 및 제23조에 따라 불이익조치 또는 불이익조치를 받을 것으로 추정 가능한 처분에 대해 공익신고자를 보호할 경우 “공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받을 우려”에 대해 대부분 피고용 관계에 있어 상대적으로 불리하고 약자의 입장일 수밖에 없는 신고자를 중심으로 판단해야 함. 그리고 이러한 제도 운영의 원칙이 확립될 수 있도록 행정기관의 관련 지침도 더욱 강화할 필요가 있음.
- 이에 따라, 신고자에 대해 선제적인 보호·보상 조치 이후 결과에 따른 구상권 청구 등을 제도화하는 방안도 추진되기를 기대함(일례로 서울시교육청에서 선제적으로 지급한 급여 보전 구조금에 대해 학교법인을 상대로 구상권 집행을 진행 중에 있다고 함).

〈참고자료〉

서울특별시교육청 공익제보 지원 및 보호에 관한 조례

[시행 2019. 3. 28.] [서울특별시조례 제7018호, 2019. 3. 28., 일부개정]

제1조(목적) 이 조례는 공익제보를 처리하고 공익제보자 등을 지원함으로써 공익침해행위를 예방하며, 시민의 권익을 보호하여 공정하고 정의로운 서울특별시 교육환경을 만드는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “교육기관”이란 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다)이 지도·감독하는 다음 각 목의 기관과 그 소속 기관을 말한다.
 - 가. 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따른 본청, 교육지원청, 직속기관 및 그 소속 기관
 - 나. 「초·중등교육법」, 「유아교육법」에 따라 설치된 각급 학교
 - 다. 「사립학교법」에 따른 학교법인
2. “교직원등”이란 교육기관 소속 교직원 및 임직원과 서울특별시교육청(이하 “교육청”이라 한다)에 파견되어 근무하는 직원, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제11조에 따른 공무수행사인을 말한다.
3. “공익제보”란 교육기관 소관의 사무와 관련하여 공익을 침해하는 다음 각 목과 같은 행위에 대한 제보를 말한다. 다만, 공익제보자가 공익제보 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익제보를 한 경우와 공익제보와 관련하여 금품이나 노동관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익제보를 한 경우는 공익제보로 보지 아니한다. <개정 2019.3.28.>
 - 가. 교직원등이 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
 - 나. 교육기관의 예산을 집행하거나 재산을 취득·관리·처분하는 경우 또는 계약을 체결하거나 체결한 사항을 이행하는 경우 법령을 위반하여 재산상 손해를 끼치는 행위
 - 다. 「공익신고자 보호법」 제2조에 따른 공익침해행위
 - 라. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」에 따른 부정청탁 및 금품등 수수 행위
 - 마. 「서울특별시교육청 공무원 행동강령」을 위반하는 행위
 - 바. 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위의 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위
4. “공익제보 조사”란 교육청이 접수하거나 관계 기관으로부터 이첩받은 공익제보에 대한 조사를 말한다.
5. “공익제보자”란 제3호에 따라 공익제보를 하였거나 신고·진정·제보·고소·고발, 수사의 단서 또는 증거자료를 제공한 사람을 말한다.
6. “공익제보자 등”이란 공익제보자와 공익제보에 대한 조사·수사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공한 사람을 말한다.
7. “불이익조치”란 「공익신고자 보호법」 제2조제6호에 따른 불이익조치를 말한다.
8. “공익제보자 보호 우수기관”이란 공익제보자 보호제도를 도입하여 적극적으로 시행하는 각급 학교, 학교법인 등으로서 서울특별시교육청 공익제보위원회(이하 “공익제보위원회”라 한다)에서 심의하여 지정된 기관을 말한다.

제3조(시민의 권리와 참여) ① 서울특별시민(이하 “시민”이라 한다)은 공익침해를 거부하는 행위와 공익침해에 대항하는 공익제보로 인해 어떠한 불이익도 받지 아니한다.

② 시민은 스스로가 공정하고 부패 없는 맑은 사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 반부패 의식

의 향상에 노력하고, 교육청의 공익제보 시책에 참여한다.

제4조(공익제보 의무) ① 교직원등은 그 직무를 수행하면서 제2조제3호에 해당하는 행위(이하 “공익을 침해하는 행위”라 한다)를 알게 된 때에는 서울특별시교육청공익제보센터, 국민권익위원회 등에 제보하여야 한다.

② 교직원등은 공익제보 및 공익제보자 보호와 관련된 조사·수사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공할 수 있다.

제5조(교육감의 책무) ① 교육감은 공익제보자 보호제도를 활성화하기 위해 관련 교육을 실시하도록 노력하여야 한다.

② 교육감은 공익제보자 등의 보호 및 지원에 필요한 정책을 마련하여 공익제보 활성화를 위해 노력하여야 한다.

③ 교육감은 공익제보자 등의 보호 및 지원에 관한 정책을 원활히 추진하기 위하여 관련 민간단체 등과 협력하여야 한다.

④ 교육감은 효과적인 공익제보자 등의 보호 및 지원을 위하여 관련 예산과 인력이 충분히 확보되도록 노력하여야 한다.

제6조(교육청 관할 기관 등의 책무) 교육청이 관할하는 기관과 교육청에 관계된 단체, 법인 등은 부패행위 및 공익을 침해하는 행위의 예방 및 확산 방지와 공익제보자 보호를 위하여 노력하여야 한다.

제7조(공익제보책임관) ① 공익제보자 보호제도의 교육, 공익제보의 처리, 공익제보자 보호 및 지원 등에 관한 업무를 총괄하기 위하여 교육청에 공익제보책임관을 둔다.

② 공익제보책임관은 감사관으로 한다.

제8조(공익제보의 접수 등) ① 개인 또는 단체는 누구든지 교육감 사무와 관련하여 공익을 침해하는 행위가 발생했다고 판단되는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익제보를 할 수 있다.

1. 국민권익위원회
2. 교육청
3. 공익제보위원회

② 공익제보를 하려는 자는 다음 각 호의 사항을 적은 문서(전자문서를 포함한다)와 함께 공익을 침해하는 행위의 증거 등을 첨부하여 제출하여야 한다.

1. 공익제보자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항
2. 제2조제3호에 해당하는 공익을 침해하는 행위를 한 자
3. 공익제보 내용
4. 공익제보의 취지와 이유

③ 제2항에도 불구하고 신고서를 제출할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술(口述)로 제보할 수 있다. 이 경우 증거 등을 제출하여야 한다.

④ 제3항의 구술제보를 받은 자는 신고서에 공익제보자가 말한 사항을 적은 후 이를 공익제보자에게 읽어주고 공익제보자가 서명하거나 도장을 찍도록 하여야 한다.

⑤ 공익제보자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 제1항의 공익제보를 대행하도록 할 수 있다. 이 경우 공익제보자의 위임장, 공익제보자 및 대행자의 신분증 사본 등 공익제보대행 권한을 증명할 서면을 제출하여야 한다.

1. 공익제보자의 배우자, 직계존속·비속 또는 형제자매
2. 공익제보자가 법인 등인 경우 그 임원 또는 직원
3. 변호사
4. 다른 법령 등에 따라 대리인이 될 수 있는 사람

제9조(공익제보센터의 설치·운영) ① 교육감은 효율적으로 공익제보를 접수·처리하기 위하여 서울특별시 교육청공익제보센터(이하 “센터”라 한다)를 설치하고, 센터의 업무가 원활하게 수행될 수 있도록 센터의 장과 필요 인력을 배치하여야 한다.

② 센터는 다음 각 호의 업무를 관장한다.

1. 온라인, 우편, 전화 등 그 밖의 방법으로 교육청에 접수된 공익제보의 통합 처리
2. 각 기관, 단체로부터 이첩된 공익제보 사항의 분석 처리
3. 공익제보 사안에 대한 자체 조사 및 처리
4. 공익제보 활성화와 공익제보자 보호 및 지원을 위한 사무 처리

③ 센터의 장은 공익제보가 접수 또는 이첩되는 즉시 해당 사안을 분석하여 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」, 「공익신고자 보호법」에 따른 제보의 경우에는 국민권익위원회에 신고할 수 있도록 안내하여야 하고, 자체 조사 및 처리에 대한 공익제보의 경우에는 10일 이내에 해당 부서에 알려주고 자체 조사 여부를 결정하여 공익제보자에게 통지한다.

④ 교육청이 지도, 감독, 규제 등의 권한을 가진 경우 해당부서는 공익제보 사항을 조사하여 조치한다.

⑤ 센터의 장은 접수된 공익제보가 교육기관의 사무와 관계없는 경우에는 관계 기관에 조사 의견을 첨부하여 이첩하여야 한다.

⑥ 조사기간은 60일 이내로 하되, 필요한 경우 조사기간을 30일 이내에서 연장할 수 있다.

⑦ 센터의 장은 공익제보가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조사를 종결할 수 있다.

1. 공익제보의 내용이 명백히 거짓인 경우
2. 공익제보자의 인적사항을 알 수 없는 경우
3. 공익제보자가 증명자료 등에 대한 보완 요구를 2회 이상 받고도 보완 기간 내에 보완하지 아니한 경우
4. 처리 완료된 동일한 공익제보 사항에 대하여 정당한 사유 없이 다시 제보하는 경우
5. 언론매체 등을 통하여 공개된 공익제보의 내용 외에는 새로운 증거가 없는 경우
6. 다른 법령에 따라 해당 공익제보에 대한 조사가 시작되었거나 이미 끝난 경우
7. 공익제보 내용이 공익을 침해하는 행위와 관련이 없는 경우
8. 공익제보 내용을 증명할 수 있는 증거가 없는 경우

⑧ 센터의 장은 제7항에 따라 공익제보를 종결하는 경우 공익제보자에게 그 사유를 포함하여 종결한 사실을 지체 없이 통지하여야 한다.

⑨ 센터의 장은 공익제보자 등의 보호 및 지원 조치가 필요한 경우 즉시 공익제보위원회에 보고하여야 한다.

제10조(공익제보위원회의 기능 및 구성 등) ① 공익제보 지원에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 교육감 소속으로 공익제보위원회를 둔다.

1. 공익제보 조사에 대한 심의·자문
2. 공익제보자 선정
3. 공익제보자 등의 보호·지원 심의 및 지원 사항 권고
4. 제13조에 따른 구조금과 제14조 및 제15조에 따른 보상금·포상금의 지급요건, 지급금액, 지급여부를 포함한 지급에 관한 사항
5. 공익제보자 보호제도 운영에 필요한 전문 인력의 육성과 공익제보자 등의 보호 관련 교육훈련 및 홍보에 관한 사항
6. 공익제보자 등의 보호 및 지원 정책 연구개발에 관한 사항
7. 공익제보자 보호제도의 안정적 정착을 위한 공공기관, 민간기업, 시민·사회단체와의 네트워크 구

축과 협력지원에 관한 사항

8. 공익제보자 보호 우수기관 지정 및 지원에 관한 사항
 9. 공익제보자 보호 및 지원 관련 국민권익위원회 등과의 협의사항
 10. 공익제보자와 공익제보자 보호 및 지원 관련 공적자에 대한 표창
 11. 그 밖에 공익제보자 보호 및 지원 등을 위하여 교육감이 요청하는 사항
- ② 공익제보위원회는 다음 각 호에 따라 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 11명 이내의 위원으로 구성한다.
1. 위원장은 외부위원 중에서 호선하고, 부위원장은 감사관으로 한다.
 2. 위원은 교육감이 임명하거나 위촉하되, 과반수의 위원은 외부위원으로 구성한다.
- ③ 외부위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람 중에서 교육감이 위촉한다.
1. 공익제보 분야에 대한 전문지식이 있고 학계에서 관련 연구 경험이 있는 사람
 2. 공익제보 분야 정부기관, 비영리민간단체·법인, 국제기구 등에서 근무하거나 근무 경험이 있는 사람
 3. 변호사 자격을 취득한 후 5년 이상의 실무 경험이 있는 사람
 4. 공익제보와 관련된 분야에 지식 및 경험이 풍부한 사람
 5. 서울특별시의회에서 추천하는 시의원 2명
- ④ 공익제보위원회에 사무를 처리하기 위해 간사 1명을 두되, 간사는 센터의 장으로 한다.
- ⑤ 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.
- ⑥ 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해임하거나 위촉 해지할 수 있다.
1. 질병, 사고 등으로 인하여 직무를 수행할 수 없는 경우
 2. 직무상 알게 된 비밀을 누설하는 경우
 3. 회의에 3회 이상 불참하는 등 직무를 태만히 하는 경우
 4. 품위손상 등 그 밖의 사유로 위원으로 활동하는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
- ⑦ 공익제보위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위에서 수당, 여비 등을 지급할 수 있다.
- ⑧ 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공익제보위원회의 회의에서 제척된다.
1. 위원 또는 그 배우자나 배우자였던 사람, 위원 또는 그 배우자의 직계 존속·비속 및 4촌 이내의 친족 관계에 있거나 있었던 사람이 해당 사안에 대하여 당사자이거나 공동권리자 또는 공동의무자인 경우
 2. 위원이 해당 사안에 대하여 증인, 감정, 법률자문 또는 손해사정을 하고 있거나 하였던 경우
 3. 위원이 해당 사안에 대하여 감사, 수사 또는 조사에 관여하거나 관여하였던 경우
 4. 위원이 해당 사안과 관련한 이해관계자의 대리인으로 관여하거나 관여하였던 경우
- ⑨ 위원이 공익제보위원회의 심의·의결에 참여할 때에 제8항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 또는 직접적인 이해관계가 있거나 공정하게 수행할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우에는 공익제보위원회의 회의에서 스스로 회피하여야 한다.

제11조(공익제보위원회의 회의) ① 공익제보위원회의 회의는 다음 각 호와 같이 정기회의와 임시회의로 구분하여 운영한다.

1. 정기회의는 연 2회 이상 개최한다.
 2. 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 위원 과반수가 요구할 때에 개최한다.
- ② 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ③ 공익제보위원회는 심의를 위하여 공익제보자 또는 조사기관의 담당자, 이해관계자 등에게 공익제보위원회에 출석하게 하거나 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

제12조(공익제보자의 보호 등) ① 교육감은 공익제보자와 공익제보내용에 대한 비밀을 보장하여야 하며, 공익제보자의 개인정보가 노출되거나 공익제보에 따른 불이익을 받지 않도록 하여야 한다. 공익제보와 관련하여 조사 등에 협조한 사람의 경우에도 또한 같다.

② 교육감은 공익제보의 접수와 처리에 관련된 공무원이 공익제보자 등의 개인정보나 공익제보내용을 누설한 경우에는 징계 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

제13조(구조금 등 지원) ① 공익제보자 등과 그 친족 또는 동거인은 공익제보 등으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 교육감에게 구조금의 지급을 신청할 수 있다.

1. 육체적·정신적 치료를 위하여 진찰, 입원, 투약, 수술 등에 소요된 비용
2. 전직·파견근무·신변보호 등으로 인한 이주에 소요된 실제 비용
3. 원상회복 관련 쟁송을 위하여 선임한 변호사, 노무사 등의 수입료
4. 불이익조치 기간의 임금 손실액으로 하되, 그 산정 방법은 다음 각 목과 같다.

가. 산정 기준은 불이익조치가 발생한 날 이전 3개월 동안의 임금 또는 실수입액의 월평균액(이하 "월평균액"이라 한다)

나. 월평균액을 증명할 수 없거나 월평균액이 평균임금에 미치지 못하는 경우에는 평균임금. 다만, 월평균액은 평균임금의 2배를 초과하지 못하며, 지급 산정기간은 36개월을 초과하지 못한다.

5. 그 밖에 교육감이 공익제보 등으로 인하여 피해를 입었거나 비용을 지출하였다고 인정하는 금액

② 교육감은 제1항에 따른 구조금의 지급 신청을 받은 때에는 공익제보위원회의 심의·의결을 거쳐 구조금을 지급할 수 있다.

③ 교육감은 구조금 지급과 관련하여 구조금 지급신청인과 이해관계인을 조사하거나 관련 기관·단체에 필요한 사항을 조회할 수 있다.

④ 공익제보자 등과 그 친족 또는 동거인이 제1항 각 호의 피해 또는 비용 지출을 원인으로 하여 손해배상을 받거나 「공익신고자 보호법」 등 그 밖의 법률 구제로서 구조금을 지급 받으면 그 금액의 범위에서 구조금을 지급하지 아니한다.

⑤ 교육감은 제1항에 따라 구조금을 지급한 때에는 그 지급한 금액의 범위에서 해당 구조금을 지급 받은 사람이 제1항 각 호의 피해 또는 비용 지출을 원인으로 가지는 손해배상 청구권을 대위한다.

⑥ 교육감은 공익제보자 지원을 위해 공익제보위원회의 권고가 있는 경우 다음의 조치를 할 수 있다.

1. 공익제보자 등이 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치를 받았을 경우 월평균액의 지급. 다만, 월평균액은 평균임금의 2배를 초과하지 못하며, 지급 산정기간은 36개월을 초과하지 못한다.
2. 공익제보자에 대한 재취업 지원
3. 공립학교 교직원을 공익제보 등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 징계하는 경우 그 징계의 감경 또는 면제
4. 국립학교 및 사립학교 교직원을 공익제보 등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 징계하는 경우 인사권자에게 그 징계의 감경 또는 면제 권고
5. 공익제보자 등이 전보, 전출, 전입, 파견근무 등 인사에 관한 조치를 요청하는 경우 그 요청내용이 타당하다고 인정될 때에는 이를 우선적으로 고려
6. 공익제보를 한 교직원등이 교육기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 「서울특별시 교육·학예에 관한 표창 조례」 등의 규정에 따라 교육감 표창 추천
7. 공익제보와 관련된 학생에게 규정위반 등의 이유로 징계하는 경우 학교장에게 그 징계의 감경 또는 면제 권고
8. 공익제보로 인하여 공익제보자의 자녀가 재학 중인 학교에서 피해가 예상되는 경우 거주지에 상관

없이 전학 조치

제14조(보상금) ① 공익제보자 등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항으로 교육기관의 재정에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 교육감에게 보상금의 지급을 신청할 수 있다.

1. 과태료 또는 이행강제금의 부과
2. 과징금(인허가 등의 취소·정지 처분 등을 갈음하는 과징금 제도가 있는 경우에 인허가 등의 취소·정지 처분 등을 포함한다)의 부과
3. 아래 각 목에 해당하는 처분이나 판결
 - 가. 지방세의 부과
 - 나. 부담금 또는 가산금 부과 등의 처분
 - 다. 손해배상 또는 부당이득 반환 등의 판결

② 교육감은 제1항에 따른 보상금의 지급신청을 받은 때에는 「공익신고자 보호법 시행령」의 별표 2에 따른 보상금 산정기준을 준용하여 공익제보위원회의 심의를 거쳐 보상금을 지급할 수 있다.

③ 보상금이 10만원 미만인 경우와 산정된 보상금이 천원 단위 미만인 경우에는 지급하지 않는다.

④ 위법행위를 관계 행정기관 등에 제보할 의무를 가진 자 또는 공직자 등이 직무와 관련하여 공익제보를 하는 경우에 보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다.

⑤ 제1항에 따른 보상금의 지급신청은 교육기관의 재정 증대나 수입 회복에 관한 법률관계가 확정되었음을 안 날부터 2년 이내, 그 법률관계가 확정된 날부터 5년 이내에 하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑥ 교육감은 제1항에 따른 보상금의 지급신청이 있는 때에는 특별한 사유가 없는 한 신청한 날부터 60일 이내에 그 지급 여부 및 지급금액을 결정하여야 한다.

⑦ 교육감은 보상금 지급과 관련하여 조사가 필요하다고 인정되는 때에는 보상금 지급 신청인, 참고인 또는 관계 기관 등에 출석, 진술 및 자료의 제출 등을 요구할 수 있다. 이 경우 보상금 지급 신청인, 참고인 또는 관계 기관 등은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

⑧ 교육감은 제2항에 따른 보상금 지급결정이 있는 때에는 즉시 이를 보상금 지급 신청인에게 통지하여야 한다.

제15조(포상금) ① 교육감은 공익제보로 교육기관에 현저히 재산상 이익을 가져오게 하거나 손실을 방지하게 한 자 또는 공익의 증진을 가져오게 한 자에 대하여 포상금을 지급할 수 있다.

② 제1항에 따라 포상금을 지급하는 경우에는 별표의 포상금 산정기준에 따라 공익제보위원회의 심의를 거쳐 포상금을 지급한다.

제16조(보상금 또는 구조금의 중복 지급 금지 등) ① 보상금 또는 구조금(이하 "보상금등"이라 한다)을 지급받을 자가 다른 법령에 따라 보상금등을 신청할 수 있다. 다만, 공익제보자가 다른 법령에 따라 보상금등을 신청한 경우에는 교육감에게 이를 통지하여야 한다.

② 교육감은 보상금등을 지급받을 자가 동일한 원인으로 다른 법령에 따라 보상금등을 지급 받는 경우, 그 금액이 이 조례에 따라 받을 금액 이상이면 보상금등을 지급하지 아니하며, 이 조례에 따라 지급받을 금액보다 적은 경우에는 그 금액을 공제하고 지급하여야 한다.

③ 교육감은 다른 법령에 따라 보상금등을 받을 자가 동일한 원인으로 이 조례에 따라 보상금등을 지급 받은 경우에는 그 보상금등의 액수를 공제하고 다른 법령에 따른 보상금등을 지급하여야 한다.

제17조(보상금등의 환수) ① 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사실을 확인한 경우에는 해당 보상금등을 반환하도록 신청인에게 그 금액을 통지하여야 하고 신청인은 이를 납부하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보상금등을 지급받은 경우

2. 제13조 및 제14조를 위반하여 보상금등을 지급받은 경우
 3. 그 밖에 착오 등의 사유로 보상금등이 잘못 지급된 경우
- ② 신청인이 제1항에 따라 반환하여야 할 보상금등을 납부기한까지 납부하지 아니한 경우에, 교육감은 「공익신고자 보호법」 제29조제3항의 지방세 체납처분의 예에 따라 이를 징수할 수 있다.

제18조(공익제보자 보호 우수기관의 지정) 교육감은 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 공익제보 위원회의 심의를 거쳐 공익제보자 보호 우수기관을 지정할 수 있다.

1. 기관 자체 규정에 공익제보자의 보호 조항 명시 여부
2. 게시판 및 인터넷 홈페이지에 공익제보자 보호 조항 게시 여부
3. 연간 2회 이상 이사회에 공익제보자 보호 관련 사항 보고 여부
4. 등기이사로서 공익제보자 보호 관련 업무의 최종책임자 선정 여부
5. 최근 5년간 3명 이상의 공익제보 접수자 선정 여부
6. 접수된 공익제보 자료의 5년 이상 보관 여부
7. 공익제보자의 제보 이후의 조치에 대한 분기별 점검 여부
8. 비정규직원에 대한 공익제보자 보호 적용대상 여부
9. 연간 2회 이상 임직원 대상 공익제보자 보호 교육 실시 여부
10. 공익제보 담당자를 대상으로 한 정기교육 실시 여부

제19조(민간기업 등의 참여 확대) 교육감은 지역 내 민간기업·단체·법인 등이 공익제보자 보호 및 지원에 참여할 수 있도록 다음 각 호의 조치를 강구할 수 있다.

1. 지역 내 기업, 경제단체, 시민단체 등과의 공익제보자 보호제도 정착을 위한 협의체 구성·운영
2. 지역 내 공익제보자 보호 우수기관 등의 홍보 지원

제20조(공익제보자 보호 우수기관 지원) 교육감은 행정적·재정적 지원을 하거나 재화 및 서비스의 조달계약을 체결하여 구매하는 경우에 공익제보자 보호 우수기관을 관계 규정에 따라 우대할 수 있다.

제21조(표창의 수여) ① 교육감은 공익제보를 한 교직원등이 교육기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 「서울특별시 교육·학예에 관한 표창 조례」 등의 규정에 따라 표창을 수여할 수 있다.

② 교육감은 공익제보자 보호에 대한 공적이 현저한 공무원, 개인, 기업 및 단체에게 표창을 수여할 수 있다.

제22조(교육지원) 교육감은 공익제보자 보호제도에 대한 사회적 공감대 형성과 정착을 위하여 공익제보자 보호 교육프로그램을 적극 개발하여야 하며, 이 경우 교육프로그램에 참여하는 기업 및 교육기관에 대하여 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.

제23조(홍보 등) 교육감은 공익제보자 보호제도에 대한 시민의 이해 증진을 위하여 다음 각 호의 조치를 강구하여야 한다.

1. 모범사례의 발굴 및 확산 지원
2. 전문가 포럼, 관계자 워크숍 개최 등 공익제보자 보호제도에 대한 인식 확산

제24조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

부칙 <제7018호,2019.3.28>

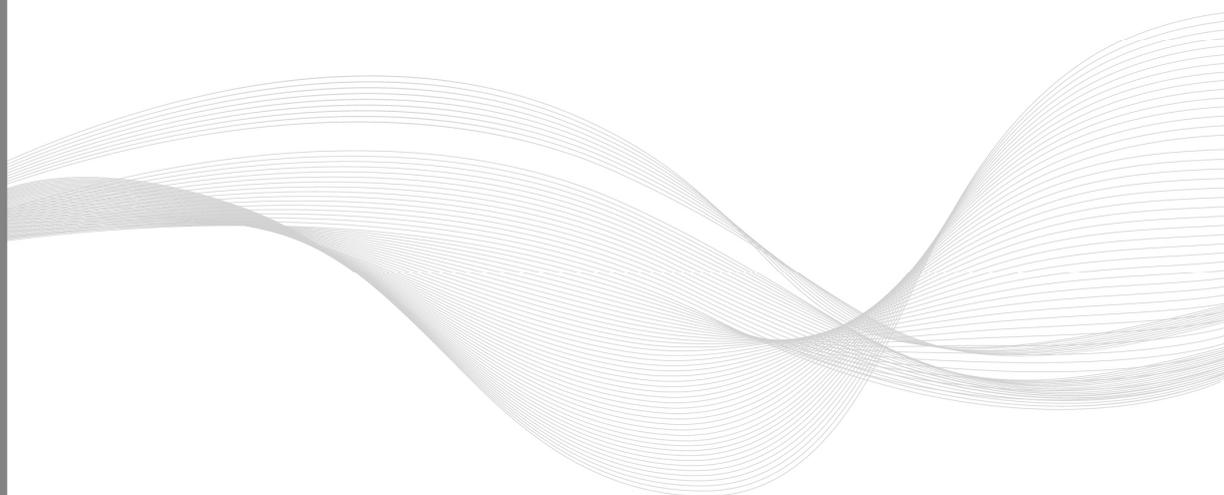
제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(적용례) 별표의 개정규정은 이 조례 시행 전의 공익제보에 대해서도 적용한다. 다만, 포상금 지급이 완료된 경우에는 제외한다.

토론문 ④

언론은 왜 공익신고자를 들추려 할까

이 성 원 (서울신문 탐사기획부 기자)



언론은 왜 공익신고자를 들추려 할까

이 성 원 (서울신문 탐사기획부 기자)

① 두 개의 사건, 무리한 단독 욕심

최근 공익제보자를 추정하거나 노골적으로 드러내는 언론 보도들이 잇따르고 있음. 특히 최근 잇따라 보도된 두 사건은 모두 연예인 관련 사건임. 대중적 관심이 많았던 사건으로 매체간 경쟁이 촉발되면서 무리한 보도가 이어진 것으로 보임. 두 사건의 특성을 살펴보면 다음과 같음.

첫 번째 사건은 가수 정준영의 불법 촬영물 사건. 경찰은 정준영이 휴대전화 복구를 맡겼던 사설 디지털포렌식 업체를 압수수색함. 정준영의 불법 촬영물 정황이 담긴 카카오톡 대화의 원본 자료 등 증거물을 확보하기 위해 압수수색을 진행하겠다고 밝힌 것. 경찰은 정준영이 귀국해 정씨의 휴대전화를 압수할 수 있음에도, 엉뚱하게 디지털 포렌식 업체를 압수수색함. 이 때문에 경찰이 공익제보자를 색출하려는 것 아니냐는 의문이 제기돼. 경찰이 디지털 포렌식 업체가 공익제보를 했다는 것을 모르고 압수수색을 했다고 해도 문제고, 알았음에도 압수수색을 진행했다면 더 큰 문제. 공익제보자에 대한 배려는 수사 과정에서 찾아볼 수 없었음.

문제는 이 과정에서 언론도 한몫 했다는 것. YTN은 지난 3월 11일 오후 5시 뉴스에서 <단독/성 접대 대화, 동료연예인 휴대전화서 확인>을 내보내. “취재결과, 카카오톡 대화의 출처는 승리 씨와 같은 채팅방에 있던 동료 연예인의 휴대전화인 것으로 확인됐습니다. 이 연예인이 휴대전화 수리를 맡기면서 전모가 처음 드러났고 공익제보와 수사로 이어진 겁니다”라고 전해. 같은 날 저녁 8시 SBS가 ‘정준영’ 실명을 공개하면서 ‘정준영 카톡방’의 디지털 성범죄 정황을 보도. 이로써 정준영의 휴대전화 수리업체가 공익제보를 했다는 것을 추정할 수 있음.

YTN의 보도는 가수 승리가 카카오톡 단체 대화방 내용이 조작됐다면서, 사실 무근이라고 주장해 이것의 부당성을 입증하기 위한 것으로 보임. 동료 연예인의 휴대전화가 출처이기에 대화가 조작됐을 가능성이 매우 작다는 의미. 그러나 ‘이 연예인이 휴대전화 수리를 맡기면서 전모가 처음 드러났고 공익제보로 이어졌다’는 언급은 분명 무리가 있어 보임. 휴대전화 수리 업체가 제보한 것임을 특정한 것이나 다름없기 때문.

이후 보도에서도 YTN은 지속적으로 공익제보자 신원을 강조. 그러나 지금까지 공식적으로 정준영 카톡 대화방을 국민권익위원회에 제보한 사람이 정확히 누구인지 밝혀진 바 없음. 공익제보자 대리인은 방정현 변호사로, 어느 곳에서도 제보자의 신원을 밝히지 않았음. 아울러 국민권익위원회 역시 어떤 수사 기관에도 공익제보자 신원을 공개한 적 없기 때문에 정황상의 추측만 있을 뿐 단정할 수 있는 정보가 아님.

YTN 보도가 사실이라면 더 큰 문제가 발생. 공익신고자 보호법 제12조를 보면 ‘공익신고자 등의 비밀보장 의무’ 조항이 나옴. ‘누구든지 공익신고자 등이라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 공익신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다’고 밝히고 있어. 이를 위반하면 5년 이하의 징역 또는 5000만원 이하의 벌금에 처해질 수 있음.

두 번째 사건은 YG엔터테인먼트의 아이돌 그룹 ‘아이콘’의 멤버였던 비아이의 마약 투약 의혹 사건. A씨는 변호인 대리신고(방정현 변호사)를 통해 국민권익위원회에 ‘YG엔터테인먼트와 경찰의 유착으로 비아이의 마약 투약 의혹이 무마됐다’는 취지의 비실명 공익신고서를 제출.

그러나 이데일리는 공익신고자 A씨를 ‘아우팅’시킴. 이데일리는 전날 비아이의 ‘마약 의혹’에 단서가 된 카카오톡 메신저 대화의 상대자 A씨가 가수 연습생 출신이라는 사실과 함께 실명을 밝힘. 공익제보자가 A씨라는 직접적 언급은 없었지만, 이미 같은 날 비아이와 메신저 대화를 나눴던 A씨가 비실명 공익신고서를 국민권익위원회에 제출했다는 보도가 나왔기에 쉽게 유추할 수 있었음.

또 기사에는 A씨에 대한 신상과 과거 이력을 자세하게 적어. 과거 빅뱅의 멤버인 탑과 대마초를 흡연한 혐의로 처벌받은 이력도 함께 기재. 이후 공익과 무관한 언론보도가 쏟아짐 사건의 본질과는 관련 없는 가십성 소비가 이어진 것. A씨 역시 SNS에 “내 이름이 이렇게 빨리 알려질지는 몰랐다. 당황스럽고 무서운 건 사실이다. 이 사건은 여러분들이 내게 초점을 맞추면 안 되고 별개로 봐줘야 한다. 부탁드린다”고 당부를 남겨.

공익제보자를 추정하거나 특정한 두 보도 중 비아이 마약 의혹 관련 보도가 더 불량하다고 볼 수 있음.

정준영 사건의 경우 YTN은 승리의 ‘사실 무근’이라는 주장을 반박하기 위해 공익제보자 신분을 추정하고 강조한 것. 아울러 경찰이 디지털 포렌식 업체를 공개적으로 압수수색함에 따라 공익신고자 신분이 유출될 수 있는 배경을 제공했음. 수사기관과 언론의 사려깊지 못한 행위 때문에 발생한 것.

그러나 이데일리의 경우 A씨의 신원을 밝혔을 때 얻을 수 있는 공익이 전무한데도 A씨의 신분을 공개했음. 그야말로 가십성 소재에 불과하고 공익신고자의 피해가 막심함에도 이를 고려치 않고 공개함. 게다가 이 보도 이후 대중의 관심은 ‘바아이 마약 의혹’에서 A씨로 넘어가. 빅뱅 탐과 대마초 흡연한 전력 외에도 A씨는 이미 SNS에선 유명인사였음. 자연스레 언론의 관심은 사건의 본질보다 A씨의 신상으로 쏠려. 실제로 포털사이트에서 A씨의 이름이 실시간 검색어 1위를 차지했음.

어떤 사건이 발생했을 때 언론이 공익제보자 신분을 집중적으로 보도하는 경우는 사실 많지 않아. 취재원으로서 도움을 받을 수 있을까 해서 공익제보자에게 접근하는 경우는 많이 있지만, 이처럼 공익제보자가 누구다 라는 식의 보도를 하는 경우는 드물었음. 특이한 점은 위 두 사건 모두 연예인 관련 사건이라는 점임. 연예인 사건 만큼 대중의 이목이 집중되는 건도 드물기에 공익제보자 신분 역시 기사화가 되는 것.

무엇보다 이러한 보도가 지속되면 언론의 차별 역시 불가피해 보임. 언론의 공익신고자 보호에 대한 자각의 노력이 없는 한 처벌로까지 이어질 가능성은 다분.

② 반성·성찰하지 않는 언론

한국기자협회는 윤리강령 및 실천요강을 두고 있음. 회원들이 지켜야 할 행동기준으로서 윤리강령과 실천요강을 제정해 공정보도를 하겠다는 것. 그러나 공익신고자 보호에 대한 규정은 명확하게 없는 상태.

윤리강령에는 1. 언론자유 수호, 2. 공정보도, 3. 품위유지, 4. 정당한 정보수집, 5. 올바른 정보사용, 6. 사생활 보호, 7. 취재원 보호, 8. 오보의 정정, 9. 갈등과 차별 조장 금지, 10. 광고 판매활동의 제한 등이 있음.

공익신고자 보호 항목은 <사생활 보호> 항목으로 크게 볼 수 있음. 구체적으로 보면 “우리는 개인의 명예를 해치는 사실무근한 정보를 보도하지 않으며, 보도대상의 사생활을 보호한다”고 돼 있음.

실천요강을 보면 1. 언론자유, 2. 취재 및 보도, 3. 품위유지로 나뉘어져 있음. <취재 및 보도 부문> 8번 항목에 “회원은 공익이 우선하지 않는 한 모든 취재 보도 대상의 사생활이 침해되지 않도록 최선을 다한다”라고 규정돼 있음.

이처럼 공익신고자 보호에 대한 규정은 한국기자협회 윤리강령 및 실천요강에 명확하게 존재하지 않아. 1994년 3월 29일 제정되고 2006년 5월 15일 한 차례 개정됐기에 사회

변화상을 잘 담고 있지 못해.

발행인과 편집인, 일선기자들이 함께 설립한 국내 유일의 언론 자율 감시기구인 한국신문윤리위원회는 자체적으로 지면 기사와 온라인 신문 등을 심의 결정을 하고 있음. 그러나 지난 5월 이데일리의 공익신고자 아우팅 기사에 대해 주의나 경고를 내리지 않음. 지난 5월에만 지면 기사 21건, 온라인 기사 49건에 대해 주의나 경고 결정을 내렸지만, 공익신고자 보호와 관련해선 단 한건도 주의나 경고를 주지 않았음. 지난 3월 역시 지면 기사 18건, 온라인 기사 37건에 대해 주의나 경고를 결정했지만, 정준영 몰카 관련 공익제보자 아우팅 기사에 대해선 제재를 내리지 않아. 한국신문윤리위원회는 공익신고자 보호에 대해선 심의를 하지 않는 것을 확인할 수 있음. 이는 기자들 인식이 아직까지 공익신고자 보호에 대해 깊이 지각을 하지 못하고 있다는 것을 보여주는 단적인 사례.

③ 처벌 전 언론 스스로 경각심 길러야

기자들은 기사 출고 전 이 기사가 명예훼손으로 처벌받을 수 있는지 여부를 어느 정도 따져봐. 수습기자 시절부터 명예훼손에 대한 교육을 받고, 주변 선후배들이 명예훼손으로 소송을 당하는 일들을 접하기 때문. 명예훼손에 대한 경각심을 가질 수밖에 없는 구조.

그러나 공익신고자 보호에 대해선 기자들도 생소해 하는 경우가 많아. 수습기자 시절 때부터 교육을 받아본 적 없을뿐더러 주변에서 공익제보자를 공개해서 처벌받는 경우도 본 적 없어. 이 때문에 공익제보자 보호에 대한 경각심은 낮을 수밖에.

문제는 실제로 고소·고발이 이어질 경우 처벌을 피할 수 없다는 것. 비아이 사건의 공익제보자 A씨는 이데일리를 상대로 고소를 검토하겠다고 했음. 해당 기사가 위법성 조각사유에 해당할 가능성이 없어 보이므로 실제로 처벌까지 이어질 가능성은 존재해 보임. 사실 적시에 의한 명예훼손의 경우 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만원 이하의 벌금에 처해지며, 허위 사실 적시에 의한 명예훼손의 경우 5년 이하의 징역이나 1000만원 이하의 벌금에 처해짐. 공익신고자 보호법을 위반하면 5년 이하의 징역 또는 5000만원 이하의 벌금에 처해질 수 있어 처벌이 더 무거운 것을 유념해야.

무엇보다 수습기자 시절 때부터 공익신고자 보호에 대한 교육이 필요해 보임. 공익신고는 2018년 10월 335건에서 지난 6월 617건으로 두 배가량 증가한 점을 고려하면, 이와 관련된 취재를 할 기회도 많아질 것이고 공익신고자와 마주할 가능성도 커질 것. 기자 초년생 시절부터 공익신고자 보호에 대한 개념을 잡아갈 필요가 있음.

아울러 한국기자협회 차원에서 공익신고자 보호에 대한 인식을 다시 세울 필요가 있음. 기자협회는 여러 윤리강령과 권고기준, 보도준칙을 새로운 항목으로 만들어 냈음. 항목들은 아래와 같음.

〈자살보도 윤리강령〉, 〈자살보도 권고기준 3.0〉, 〈인권보도준칙〉, 〈국가안보 위기 시 군 취재 보도 기준〉, 〈성폭력 범죄 보도 세부 권고 기준〉, 〈재난보도준칙〉, 〈성폭력 성희롱 사건보도 공감 기준 및 실천요강〉, 〈선거여론조사 보도준칙〉, 〈평화통일과 남북 화해 협력을 위한 보도 제작 준칙〉

이러한 기준들은 기자 스스로 반성하고 지켜나가겠다는 데에 의미가 있음. 실제로 자살 관련 보도의 경우 이 권고 기준에 따라 기사 말미에 〈우울감 등 말하기 어려운 고민으로 전문가의 도움이 필요하면 자살 예방 핫라인 1577-0199, 희망의 전화 129, 생명의 전화 1588-9191, 청소년 전화 1388등에 전화하면 24시간 상담을 받을 수 있다.〉 이러한 내용이 들어간 것을 볼 수 있을 것. 기자들 스스로 자살 사건 보도를 하면서 이러한 규정을 준수하고 있는 것.

보도준칙을 만드는 게 기자들에게 큰 효력이 있겠느냐만 공익제보자 보호의 필요성을 각성시킨다는 데에 의미가 있을 것.

④ 수사기관도 공익신고자 보호에 예외 아니다

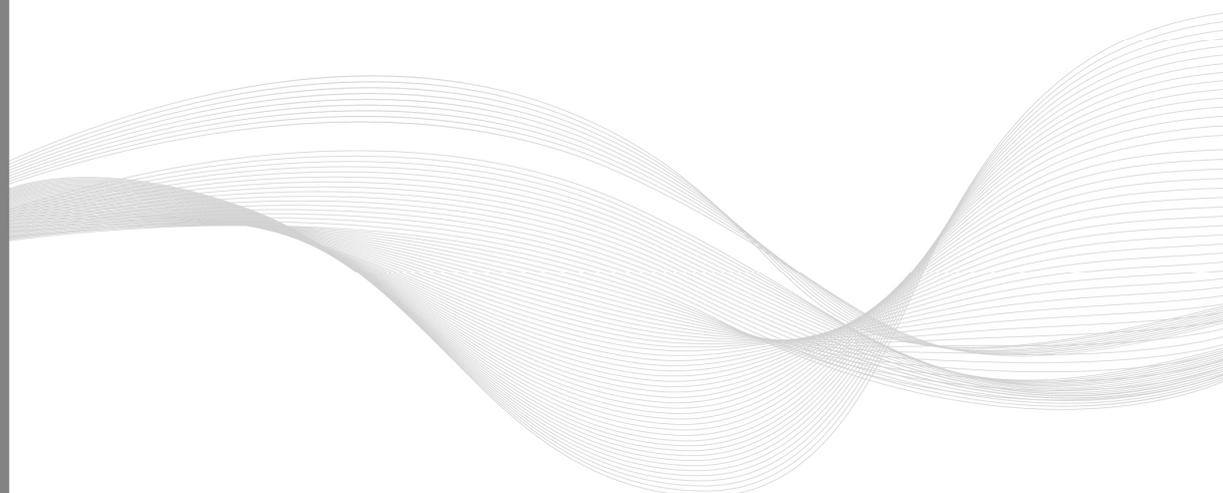
조사, 수사, 소송 과정에서 신고자 비밀 보호를 강화할 필요가 있음. 실제로 정준영 몰카 사건의 경우 경찰의 무리한 압수수색이 단초를 제기했음. 언론이 이러한 과정을 생중계 하면서 공익제보자가 특정되는 결과가 초래. 언론은 수사기관의 수사 진행 상황을 취재해 중계하는 것을 중요한 단독이라고 생각하는 경향이 있음. 취재가 되면 공익신고자 보호와 상관없이, 취재한 게 아까워서라도 무리해서 보도하는 경우가 많아.

수사기관은 신고자의 직접 진술이나 출석이 필요하겠지만, 변호사를 통해 수사하는 등 보다 세심한 배려가 필요해 보임. 현재 고의로 신고자 비밀을 유출한 경우에만 처벌한 걸 중과실로 신고자 비밀 유출 시에도 제재하는 방안도 적절해 보임.

토론문 ⑤

**「공익신고자 보호제도 발전방안
공개 토론회」 토론문**

이 충 윤 (대한변호사협회 대변인)



「공익신고자 보호제도 발전방안 공개 토론회」 토론문

이 충 윤 (대한변호사협회 대변인)

I. 공익신고제도의 필요성

1. 공익신고자의 권익이 침해되던 우리 사회

공익신고자 불이익 사례

가. 역무원들의 열차 탈선사고 위험 제보

- ○○공사 역무원 5명이 열차탈선 위험 언론 제보
- ○○공사는 제보자를 색출하여 3명을 파면하고, 2명을 감봉·전출조치
- 파면된 3명 중 2명은 법원의 파면처분 취소판결로 복직하였으나, 감봉·전출 조치된 역무원 중 1명은 정신적 고통 등으로 자살

나. 주한미군 군무원의 미군 한강 독극물 방류 제보

- 한국계 미국인인 현직 주한미군 군무원의 제보로 용산 주둔 미8군에서 포름알데히드를 한강으로 방류한 사실이 공개됨
- 미8군사령관은 독극물 방류를 시인하고 공식 사과를 하였으나 정작 제보자에 대해서는 재계약 거부

다. 중국산 가짜 참기름 제보

- 유○○씨는 중국산 참기름을 한국으로 들여와 국산인 것처럼 속이거나 식용유를 섞어 유통하는 업체를 식약청에 제보
- 재판과정에서 업체 관계자가 제보자의 인적사항을 입수하여 무고죄 및 신용훼손 혐의로 고발, 출국금지 조치됨

2. 공익신고제도

- 공익침해행위 신고자 보호를 위한 사회·제도적 토양 조성
 - 신고자 보호의 사각지대 해소 및 건전한 공익신고 활성화 도모
- 민간의 자율감시 기능 강화를 통한 공익침해행위 사전 예방
 - 공익침해행위의 은밀성·전문성으로 인한 행정부담 절감 및 국가 브랜드가치 제고
- 신고의 신뢰성을 확보하고, 허위신고를 방지하며, 보호 대상을 명확히 하기 위해 실명(기명) 신고 원칙

3. 공익신고자보호법(이하 “법”이라 함)의 입법 취지

- 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람을 보호하고 지원
 - 법 제3장 공익신고자 등의 보호(제11조~제25조의2) : 신변보호조치, 불이익조치 금지, 인사조치 우선적 고려, 책임 감면 등
- 국민생활의 안정 및 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립

II. 비실명대리신고 제도의 필요성(법 제8조의2)

1. 도입 배경

- 비밀보장을 위한 법령상 보호규정에도 불구하고 신고 접수처리 과정에서 신고자 정보 유출 문제가 지속적으로 발생
- 신고자 정보 유출을 원천적으로 차단하기 위한 방안으로 시민단체 등에서는 익명신고 허용의 필요성 제기
- 한편, 익명신고의 전면적인 허용은 신고 남용, 허위신고에 따른 불필요한 행정 비용 증가 등의 부작용을 초래할 우려
- 공공기관이나 기업 등에서 발생하는 부정부패가 한국 사회에 만연한 인정주의와 온정주의로 인해서 그동안 발본색원(拔本塞源)이 어려웠는데, 비실명대리신고 제도의 도입으로 그러한 비리를 바로잡아 공정하고 투명한 사회를 만드는 방향성은 매우 긍정적이라고 판단됨.

익명신고 도입 필요성에 대한 논의

- 가. G20 신고자 보호 고위급 원칙에서는 신고자들이 접수기관과 연락이 가능한 상태에서는 신원을 노출하지 않고 신고할 수 있는 방법을 모색할 수 있다고 제시(G20 High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers, '19.6.28.)
- 나. 미국의 공익신고자 보호법 관련 특별심사청에서는 익명의 제보 불인정
- 다. 신고시 신고자의 인적사항 기재를 생략할 수 있도록 하는 「공익신고자 보호법」 개정안(송기헌 의원 대표발의, '17.9.12.)이 발의되었으나 정무위 법안 소위에서 폐기('18.3.7.)

- 이에 따라 실명(기명) 신고 원칙은 유지하되, 익명신고의 효과를 가져올 수 있는 비실명 대리신고 제도를 도입(2017. 10. 31. 개정, 2018.10.18. 시행)

조사·소송 절차에서 신고자 신분 유출
<p>가. A기관은 신고자 신분을 익명 처리하여 경찰에 수사 의뢰하였으나, 경찰에서 신고자의 연락처를 알려달라고 요청하였고, A기관 담당자가 신고자의 동의를 받지 않고 신고자의 인적사항을 제공('14년 4월)</p> <p>나. 신고를 받고 도박현장을 단속한 B경찰관은 피신고자가 신고자 전화번호를 알려 달라는 부탁을 하자 신고자의 휴대전화 뒷번호 4자리를 알려주었고('13년), 개인정보보호법 위반으로 유죄 판결을 받음('18년)</p> <p>다. 피신고자가 C지방법원에 제출된 수사서류를 등사하는 과정에서 신고자 전화번호 노출('17년 1월)</p>

2. 법적 근거

가. 헌법상 권리인 변호인 조력권의 실질적 보장⁶³⁾

변호인으로부터 조력을 받을 권리는 헌법상 권리임. 헌법재판소는 신체구속을 당한 사람뿐만 아니라 불구속상태에 있는 사람에 대하여도 변호인의 조력을 받을 헌법상 권리가 인정된다고 보아 왔음.

<p>헌법재판소 2004. 9. 23. 선고 2000헌마138결정</p> <p>우리 헌법은 변호인의 조력을 받을 권리가 불구속 피의자·피고인 모두에게 포괄적으로 인정되는지 여부에 관하여 명시적으로 규율하고 있지는 않지만, 불구속 피의자의 경우에도 변호인의 조력을 받을 권리는 우리 헌법에 나타난 법치국가원리, 적법절차원칙에서 인정되는 당연한 내용이고, <u>헌법 제12조 제4항도 이를 전제로 특히 신체구속을 당한 사람에 대하여 변호인의 조력을 받을 권리의 중요성을 강조하기 위하여 별도로 명시하고 있다.</u></p>

변호인으로부터 조력을 받을 권리의 핵심은 바로 조언과 상담을 통하여 이루어지는 변호인의 조력자로서의 역할 제공이며, 변호인과 의뢰인 간 충실한 조언 및 상담을 위하여는 변호인이 의뢰인으로부터 완전한 정보를 제공받을 수 있어야 함.

이와 관련하여 위 헌법재판소 결정에서도 다음과 같이 의뢰인이 변호인과 상담하고 조언을 구할 권리가 변호인의 조력을 받을 권리에서 곧바로 도출된다고 한 바 있음.

63) 대한민국헌법 제 27 조 ① 모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다(재판청구권).

헌법재판소 2004. 9. 23. 선고 2000헌마138결정

피의자·피고인의 구속 여부를 불문하고 조언과 상담을 통하여 이루어지는 변호인의 조력자로서의 역할은 변호인선임권과 마찬가지로 변호인의 조력을 받을 권리의 내용 중 가장 핵심적인 것이고, 변호인과 상담하고 조언을 구할 권리는 변호인의 조력을 받을 권리의 내용 중 구체적인 입법형성이 필요한 다른 절차적 권리의 필수적인 전제요건으로서 변호인의 조력을 받을 권리 그 자체에서 막바로 도출되는 것이다.

의뢰인과 변호인 사이에 밀접한 신뢰관계가 형성되려면 의뢰인이 변호인에게 완전하고 진솔하게 의사교환을 할 수 있다는 점이 보장되어야 하고, 이는 의뢰인이 변호인과 한 의사교환이나 의뢰인이 변호인에게 제공한 자료 등의 정보가 추후에 공개되어 불이익하게 사용될 수 있다는 두려움이 배제되지 않고서는 유효하게 보장될 수 없음⁶⁴⁾.

따라서, 의뢰인과 변호인 사이에 이루어진 의사교환의 비밀을 보장하는 것은 의뢰인이 충분하고도 실질적인 법적 조력을 받기 위하여 필수적임.

나. 변호사의 조력을 받을 권리의 실질적 보장

의뢰인이 변호사의 조력을 받을 권리는 비단 형사절차에서만 보장되는 것이 아니고 민사, 행정, 헌법 등 소송절차, 소송 전 법률자문 단계 등에서도 의뢰인의 충분하고도 효과적인 방어권 행사를 위하여 인정되어야 함.

이와 관련하여 헌법재판소는 형사절차가 아닌 경우에도 변호사와의 접견교통권이 헌법상 인정된다는 취지를 밝힌 바 있음(헌법재판소 2013. 9. 26. 선고 2011헌마398결정 참조⁶⁵⁾).

의뢰인이 충분한 법적 조력을 받아야 함은 형사절차에서 뿐만 아니라 변호사의 조력을 받는 모든 법률사무에 있어서도 헌법상 재판청구권의 실질적 보장이라는 차원에서 마찬가지로 요구되는 것이고, 이를 위한 전제로서 의뢰인과 변호사 사이의 밀접한 신뢰관계 형성 및 완전한 의사교환 또한 형사절차 외의 절차에서도 동일하게 필요한 것임.

64) 영국법원은 다음과 같이 변호사-의뢰인특권(Legal Professional Privilege, LPP)이 민주사회에서 법치주의의 근간을 이루는 것임을 강조하고 있음.

R(Morgan Grenfell & Co Ltd) v Special Commissioners of Income Tax [2003] 1 AC 563 중 발췌

“LLP is a fundamental human right long established in the common law. It is a necessary corollary of the right of any person to obtain skilled advice about the law. Such advice cannot be effectively obtained unless the client is able to put all the facts before the adviser without fear that they may afterwards be disclosed and used to his prejudice.”

65) 해당 결정에서는 “교도소장이 접견과정에서 소송사건의 대리인인 변호사와의 접견 내용을 녹취하게 되면 그 접견내용에 대한 비밀을 보장받기 어려우므로, 수형자인 청구인의 입장에서는 변호사와의 자유로운 접견을 방해받게 되고, 그로 인하여 민사소송, 행정소송, 헌법소송 등에서 충분하고도 효과적인 소송수행이 어려울 수 있다. 따라서 수형자의 민사사건 등에 있어서의 변호사와의 접견교통권은 헌법상 재판 받을 권리의 한 내용 또는 그로부터 파생되는 권리로서 보장될 필요가 있다...”고 판시하였음.

더구나 비형사절차라 하더라도 추후 형사절차로 이어지거나 그럴 가능성이 있는 경우가 많은 것이 현실이므로, 비형사절차에서부터 변호사의 조력을 받을 권리가 보장되어야 형사절차에서 변호인의 조력을 받을 권리가 실질적으로 보장될 것임.

따라서, 형사절차에서뿐만 아니라 변호사의 조력을 받을 필요가 있는 모든 절차에서 의뢰인과 변호사 사이의 비밀이 보장되어야 함.

다. 충실한 법적 조력을 통한 공익 향상에의 기여

물론 위에서 언급한 변호사의 조력을 받을 권리에 대한 헌법재판소의 판단은 피의자, 피고인, 수형자 등을 전제로 하고 있기는 함. 그러나 이러한 판단은 법치국가원리, 적법절차원칙 등 우리 헌법의 기본 이념과 대원칙으로부터 맞바로 도출되는 것인 것만큼 비록 형사절차의 고소인, 고발인에 준하는 공익신고자라고 하더라도 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 알리려는 신고에 대하여도 변호사의 조력을 받을 권리를 최대한 보장하는 것이 타당함.

물론, 변호사의 직무는 변호사법 제3조에 따라 “당사자와 그 밖의 관계인의 위임이나 국가·지방자치단체와 그 밖의 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다)의 위촉 등에 의하여 소송에 관한 행위 및 행정처분의 청구에 관한 대리행위와 일반 법률 사무를 하는 것”이라는 점을 감안할 때, 비실명 대리신고제를 이용하지 않더라도 통상적인 변호사 위임을 통하여 공익신고라는 법률행위를 수행하는 것은 가능할 것임.

그럼에도 비실명 대리신고를 도입한 것은 공익신고자라는 의뢰인에게 변호사의 조력을 받을 수 있는 권리를 최대한 보장한 것으로 매우 타당하다고 판단됨. 성범죄 등 특수한 경우를 제외하고 통상적인 수사기관이나 준수수사기관에 대한 신고·진정·제보·고소·고발의 경우, 신고인·진정인·제보인·고소인·고발인의 법률행위에 대한 대리인이 존재하더라도 인적사항이 공개됨. 그러나 비실명 대리신고의 경우, 변호사가 대리신고를 하면 해당 변호사의 인적사항만 국민권익위원회에 제공되고, 해당 변호사 이외에는 그 누구도 공익신고자의 인적사항을 알 수 없다는 점에서, 공익신고자의 신원 보호가 더욱 확실하게 보장된다고 판단됨.

비실명 대리신고를 도입한 것은 의뢰인의 개인적인 이익을 보장하는 것에서 나아가 공익향상에도 기여하는 측면이 존재함. 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 공익침해행위에서 공익신고자와 상대방은

대등하지 않은 경우가 압도적으로 빈번함. 이 때 공익신고자의 인적사항이 공개되지 않고 대리신고 변호사로부터 충실한 법적 조력을 받는 것은 전체적인 비실명 대리신고 제도의 활성화에 기여하게 되며, 사회 전체의 법치주의 향상을 가져오게 됨.

라. 소결

헌법상 기본권인 변호인의 조력을 받을 권리가 실질적으로 보장되어야 한다는 점에는 누구도 이견을 제기하기 어려울 것임. 변호인의 조력을 받을 권리에 대하여 진일보된 제도를 대단히 적극적으로 환영함.

III. 현황 및 발전방향

1. 현황1 - 강남 클럽 사건

올 상반기 사회적으로 큰 파장을 몰고 온 서울 강남 클럽 사건은 비실명 대리신고제를 널리 알리는 계기가 되었음.

방정현 변호사가 빅뱅 전 멤버의 성접대 의혹 및 운영에 참여하고 있는 강남 클럽의 경찰 유착 의혹 등이 담긴 카카오톡 단체 대화방 자료를 국민권익위원회에 비실명 대리신고함.

국민권익위원회는 공익신고자 보호법과 권익위 예규인 ‘공익신고 접수 및 처리 사무 운영지침’에 따라서 범죄 혐의가 있거나 수사 필요성이 있는 경우 수사기관에 해당 신고를 이첩 가능. 국민권익위원회는 방 변호사가 제출한 증거자료를 검찰에도, 경찰에도 보낼 수 있었으나, 신고 내용에 경찰 유착을 의심할 만한 것은 물론 부실 수사와 관련된 부분도 있었기 때문에 검찰로 이첩하였음.

2. 현황2 - 대한변호사협회와의 MOU로 자문변호사단 구성

(대한변호사협회 보도자료 50-14 호, 2019. 5. 31.)

대한변협 비실명 대리신고 자문변호사단 구성

- 국민권익위원회와 MOU체결, 변호사단 구성해 공익신고자 법률지원키로 -

대한변호사협회(협회장 이찬희)는 국민권익위원회(위원장 박은정)와 5. 31.(금) 오후 4시 30분 대한변협 회관 18층 대회의실에서 변호사를 통해 실명을 사용하지 않고 대리신고를 할 수 있는 '비실명 대리신고' 제도 활성화를 위한 업무협약을 체결했다.

공익신고자에 대한 보호는 '공익신고자 보호법'과 '부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법'⁶⁶⁾에 따라 이루어졌으나, 공익신고 과정에서 신원이 노출되어 피해가 발생하는 사례가 종종 있었다.

이에 따라 실명을 사용하지 않고 공익신고가 가능하도록 공익신고자 보호법에 신설된 제도가 변호사 대리신고 제도이다. 즉 공익신고자는 자신의 인적사항을 밝히지 않고 변호사를 통해 공익신고를 할 수 있으며, 선임된 변호사는 신고자의 신원이 담긴 위임장 등을 봉인한 뒤 국민권익위원회에 신고자를 대리하여 접수할 수 있다.

이처럼 공익신고의 활성화에 기여할 수 있는 비실명 대리신고 제도가 존재함에도 불구하고, 제도에 대한 사회적 인식 부족 등으로 인해 비실명 대리신고 접수 건수는 여전히 미비하다.

대한변호사협회와 국민권익위원회는 이번 업무협약을 통해 『비실명 대리신고 자문변호사단』을 구성해 공익신고자에 대한 법률상담 및 공익신고 대리에 적극 나섬으로써 청렴한 사회 구현을 위한 상호 협력 체제 구축에 나설 것이다.

대한변협은 다음 달 50인 규모의 『비실명 대리신고 자문 변호사단』을 구성해 국민권익위원회에 추천할 예정이다. 대한변협은 다양성이 존중되는 건강한 사회를 만들기 위해 공정 경쟁을 방해하는 공익침해 행위 근절에 힘쓸 것이며, 공익신고자 보호에도 나서 공익신고제도 활성화에 적극 동참할 것이다.

국민권익위원회와 대한변호사협회 MOU에 근거하여 현재 대한변호사협회가 『비실명 대리신고 자문변호사단』후보를 국민권익위원회에 추천한 상황(2019년 7월 중순 기준).

국민권익위원회는 『비실명 대리신고 자문변호사단』의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 국민권익위원회훈령으로 『국민권익위원회 비실명 대리신고 자문변호사단 운영규정』을 2019. 5. 27. 제정하였고, 이 규정 제10조에서 특히 법률상담 및 대리신고에 대한 수당 지급⁶⁷⁾을 정하고 있음. 이번 MOU와 『비실명 대리신고 자문 변호사단』의 구성으로 인해 공익신고자에게 비실명 대리신고 서비스를 제공할 수 있는 안정적인 변호사 pool이 공급됨과 동시에 공익신고에 대한 비용 부담 또한 없게 되었다는 점이 매우 긍정적이라고 판단됨.⁶⁸⁾

66) 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법』 제 64 조(신고자의 비밀보장) ① 누구든지 이 법에 따른 신고자라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 신고자임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다. 다만, 이 법에 따른 신고자가 동의한 때에는 그러하지 아니하다

67) 부칙 제 2 조(2019년 수당 지급) 제 10 조와 관련하여 비실명 대리신고로 이어진 법률상담의 경우 1 건당 35만원 이내의 수당을 자문변호사에게 지급하고, 비실명 대리신고로 이어지지 않은 법률상담의 경우 1 건당 5만원 이내의 수당을 자문변호사에게 지급할 수 있다.

3. 발전방향

- 가. 비실명 대리신고 기관 확대 : 신고자의 보호 강화를 위해 비실명 대리신고 기관을 권익위 외 다른 공익신고기관 일부 또는 전체 공익신고기관으로 확대하는 방안 검토(「공익신고자 보호법」 개정. 예를 들어 언론·소비자 단체 등에 제보한 경우 공익신고자로 보호받기 어려움).
- 나. 부패행위 신고에도 비실명 대리신고 제도 도입 : 부패신고, 청탁금지신고 등 공직자 부패행위 신고에 대해서도 비실명 대리신고 제도 도입 검토(「부패방지권익위법, 「청탁금지법」 개정).
- 다. 변호사 선임 비용 지원에 대한 법적 근거 마련 : 내부신고자들이 비용 부담 없이 비실명 대리신고 제도를 활용할 수 있도록 비실명 대리신고 수당 지원 등에 대한 법적 근거 마련 검토(「공익신고자 보호법」 개정).
- 권익위가 이첩·송부한 이후 조사·수사 과정의 대리행위에 대해서까지 수당 지원 범위 확대 가능하다는 주장이 있으나, 조사·수사기관에서의 조사·수사 및 신고에 따른 소송 등 권익위 업무범위를 벗어난 업무에 대해 변호사 비용을 지급하는 것은 위법의 여지가 있음(감사원 적극행정 사전컨설팅 감사관 의견).
- 라. 입증책임 완화 및 벌칙 규정 강화 : 예를 들어 법 제30조에서는 법 제15조 제1호(누구든지 공익신고자등에게 공익신고등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다)를 위반하여 공익신고자등에게 법 제2조 제6호 가목(파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치를 한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고 있음).
- 여기에서 두 가지 문제점이 있는데, i) 공익신고로 인한 불이익이라는 인과관계를 입증하기 어렵다는 점과, ii) 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치란 사실상 해고에 준한다는 점에서 이미 한 차례 개정되었음에도 불구하고 형량이 약하다는 점. 이로 인해 2014년~2018년 공익신고자 보호법 위반으로 재판 사례는 9건에 불과한데, 징역형을 받은 사례는 단 한 차례도 없었고, 그 중 7건은 30만~500만원의 벌금형, 1건은 무죄, 1건은 면소(공소가 부적당해 소송절차를 종결시키는 재판)이었음. 통상적으로 공익신고자가 거는 리스크는 매우 큰데, 공익신고자에게 부당한 조치를 취한 자에게 솜방망이 처벌이 이어질 경우

68) 국무총리비서실, 국방부, 과학기술정보통신부, 교육부, 공정거래위원회 등 여러 국가기관에서 공익신고자보호법에 따른 개별 훈령, 지침, 예규 등 규정을 마련한 상황

공익신고를 기대하기 어려움. 결국 신고자의 입증책임을 완화하거나 전환하여 불이익조치와 공익신고의 상관관계에 대한 입증책임을 소속기관이 부담하게 하고, 형량을 강화하는 것이 필요함.

- 참고로 근로기준법 제23조에서는 부당해고는 금지하고, 통상해고 절차를 위반한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하고 있고, 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금은 임금 미지급 등에 관한 벌칙 형량임(근로기준법 제 107조 및 제109조).

마. 공익신고대상 법률 정비: 가장 흔하게 발생하는 공익침해행위라 할 수 있는 형법상 횡령·배임의 경우에도 공익신고대상 법률인 특별법상 범죄에 포섭되지 않는 한 공익신고자로 보호받기 어려움.

IV. 결어

공익신고자 보호는 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바하자는 점에서 상식적으로 꼭 요구되는 제도임.

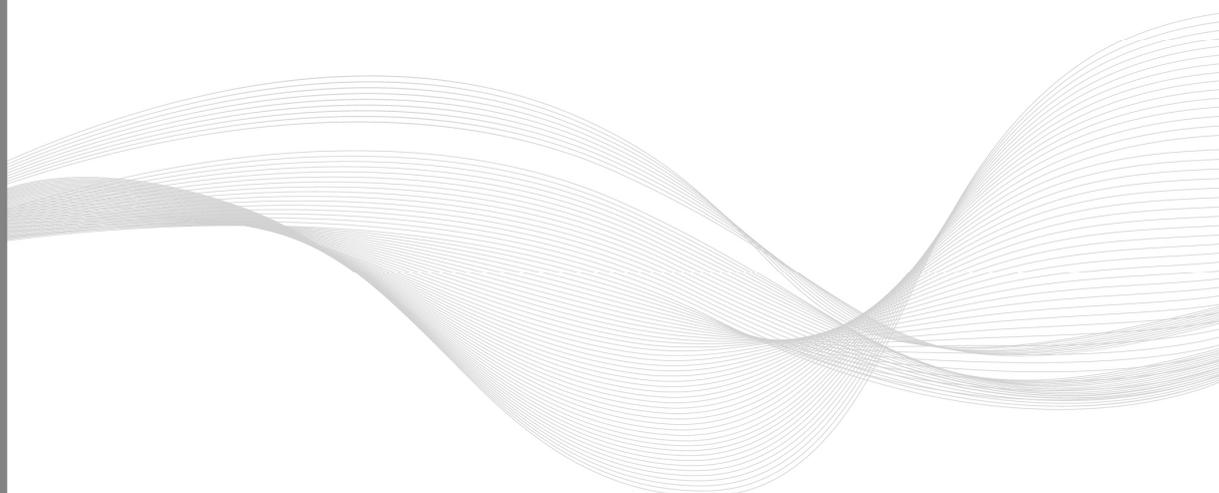
특히 비실명 대리신고제는 공익신고자가 자신의 인적사항이 공개될 것이라는 걱정 없이 공익침해행위를 변호사와 정확히 공유하고 그에 관해 변호사로부터 정확한 법률적 조력을 확보하는 것으로 헌법상 변호인의 조력을 받을 권리를 실질적으로 보장하기에 적절하고 대부분의 주요 국가에서 매우 기본적이고 상식적인 권리임.

공익신고자 보호제도, 특히 비실명 대리신고제를 우리 사회에 정착시키고 그 실효성을 제고하기 위해서는, i) 비실명 대리신고 기관 확대, ii) 부패행위 신고에도 비실명 대리신고 제도 도입, iii) 변호사 선임 비용 지원에 대한 법적 근거 마련, iv) 입증책임 완화 및 벌칙 규정 강화, v) 공익신고대상 법률 정비 등이 요구된다고 판단됨.

토론문 ⑥

공익신고자에 대한 심리지원 방안

이 유 진 (서울의대 정신과학 교실 교수, 대한신경정신의학회 총무이사)



공익신고자에 대한 심리지원 방안

이 유 진 (서울의대 정신과학 교실 교수, 대한신경정신의학회 총무이사)

공익신고는 보복에 대한 두려움, 실직/경제적 어려움, 법적 절차과정의 스트레스, 사회적 관계의 어려움 등 높은 정신적 스트레스에 시달릴 수 있다. 1999년 Rothshield and Miethe은 시행한 연구에서 whistleblower들의 84%에서 심한 우울, 혹은 불안, 고립감, 무력감, 78%에서 타인에 대한 불신, 69%에서 신체적 건강악화, 66%에서 재정상태 악화, 53%에서 가족관계의 문제 등을 보임을 보고하였다. 2019년 Psychological reports에 van der Velden등이 발표한 논문에 따르면 whistleblower들은 건강군보다 훨씬 높은 정신건강의 문제를 보였으며, 이는 암환자들과 비슷한 정도의 유병율을 보였다고 하였다. 그들은 85%에서 심한 우울, 불안, 대인관계에서의 예민성, 불신, 공포, 수면문제를 보인다고 보고하였고 48%에서 임상적인 관심을 기울여야 할 정도로 보고하였다.

따라서, 공익신고자들에 대한 보호방안의 하나로써 심리적 지지·지원과 치료의 지원은 공익신고자 보호제도의 안정적 운영을 위해 필요한 부분이라고 하겠다. 대한신경정신의학회는 2010년 4월부터 국민권익위원회와 부패/공익신고자들에 대한 정신과적 치료 의료지원 등에 관한 사항을 협약을 맺어 지원해 오고 있다. 지원 절차는 권익위 신고자보호과에 의료지원요청을 접수하면 지원여부를 결정하여 대한신경정신의학회로 지원요청을 하는 방식으로 진행되고 있다.

2010년부터 현재까지 년 1-2건 정도의 지원이 이루어지고 있는 실정이다. 하지만, 위에 언급한 연구결과들을 고려할 때 심리상담과 정신과적 치료지원이 필요한 대상자는 더 많을 것이라고 예상할 수 있다. 공익신고자들에게 이런 지원에 대한 적극적 홍보와 동의시 공익신고자들에 대한 정신건강 스크리닝 등의 방법도 향후 고려해 볼 수 있겠다.

Memo



Memo



Memo

