

「공익신고자 보호법」 시행 10주년 기념 공개토론회

10년 성과 공유와 제도 재설계 방안 모색

일시 | 2021. 9. 30(목) 14:00~16:00

장소 | 정부세종컨벤션센터 4층 국제회의장

주최 | 국민권익위원회, 한국법제연구원



국민권익위원회



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

「공익신고자 보호법」 시행 10주년 기념 토론회 개요 및 식순

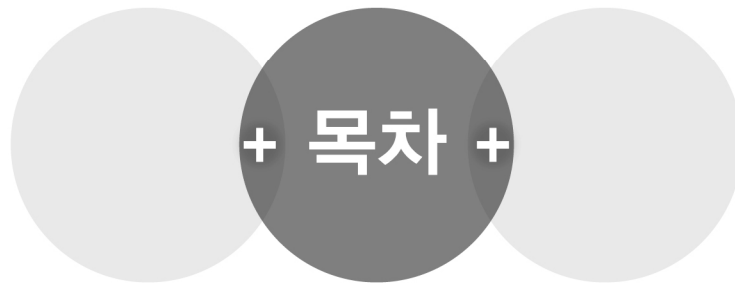
□ 토론회 개요

- 주 최 : 한국법제연구원, 국민권익위원회 공동 개최
- 주 제 : 「공익신고자 보호법」 시행 10년 성과 공유와 제도 재설계 방안 모색
- 일 시 : 2021. 9. 30.(목), 14:00~16:00
- 장 소 : 정부세종컨벤션센터 4층 국제회의장

※ 코로나19 상황을 고려하여 참석범위를 최소화하고 권익비전 생중계 진행

□ 진행 순서

구 분	시 간		주요 내용	비 고
개 회 및 시상식	14:00 ~ 14:02	02'	● 개회선언 및 국민의례	보호보상정책과장
	14:02 ~ 14:15	08'	● 10주년 기념 슬로건 공모전 수상자 시상식	국민권익위 사무처장
	14:15 ~ 14:20	10'	● 축하영상	윤재옥 (국회의원) 김병욱 (국회의원)
	14:20 ~ 14:25	05'	● 기념사 영상 (국민권익위원회 위원장)	국민권익위원장
	14:25 ~ 14:30	05'	● 기념사 (한국법제연구원 원장)	한국법제연구원장
사 찰 진 영	14:30 ~ 14:40	10'	● 사진촬영 (사무처장, 원장, 발제·토론자 전체)	
참석자 소 개	14:40 ~ 14:45	05'	● 사회자 진행	박흥식 (중앙대 교수)
발 제	14:45 ~ 14:55	10'	● 「공익신고자 보호법」 시행 10년 성과	심사보호국장
	14:55 ~ 15:10	15'	● 공익신고 및 신고자 보호제도 재설계 방안	김윤정 (법제연구원 연구위원)
지 정 토 론	15:10 ~ 16:00	50'	● 지정토론자 : 5인 - 이상희 변호사(참여연대 공익제보지원센터장) - 류영준 강원대의대 교수(황우석 교수 논문조작 제보자) - 조창원 기자(파이낸셜뉴스 부장) - 김준성 교수(동국대 행정·경찰공공학부 교수) - 김형진 입법조사관(국회 입법조사처 행정안전팀)	토론자 1인 각 10분
토 론 정 리	16:00 ~ 16:05	05'	● 사회자 정리	박흥식 (중앙대 교수)
폐 회	16:05	-	● 폐회	보호보상정책과장



발제문

1. 「공익신고자 보호법」시행 10년 성과 1
국민권익위원회 심사보호국장
2. 공익신고 및 신고자 보호제도 재설계 방안 17
김윤정 (한국법제연구원 연구위원)

토론문

1. 이상희 변호사(참여연대 공익제보지원센터장) 41
2. 류영준 강원대의 교수(황우석 교수 논문조작 제보자) 45
3. 조창원 기자(파이낸셜뉴스 부장) 48
4. 김준성 교수(동국대 행정·경찰공공학부 교수) 51
5. 김형진 입법조사관(국회 입법조사처 행정안전팀) 57

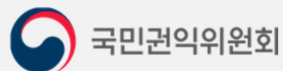
「공익신고자 보호법」
시행 10주년 기념
공개토론회

발제문 1

「공익신고자 보호법」시행 10년 성과

국민권익위원회 심사보호국장

공익신고자 보호법 시행 10년 성과



목 차

Intro . 법 제정배경 및 신고자 보호·지원 체계

I . 공익신고자 보호법 주요 개정 사항

II . 공익신고자 보호 성과

III . 공익신고자 지원 성과

IV . 공익신고 증가 및 공익침해행위 예방



법 제정 배경 및 신고자 보호·지원체계



Intro

법 제정배경 및
신고자 보호·
지원 체계

공익신고자 보호법 제정 배경



태안 기름
유출사고

2007년 12월 7일



구미 L 제조업체
불산누출사고

2012년 9월 27일



S전자 화성공장
불산누출사고

2013년 1월 28일



여수 신단
폭발사고

2013년 3월 14일



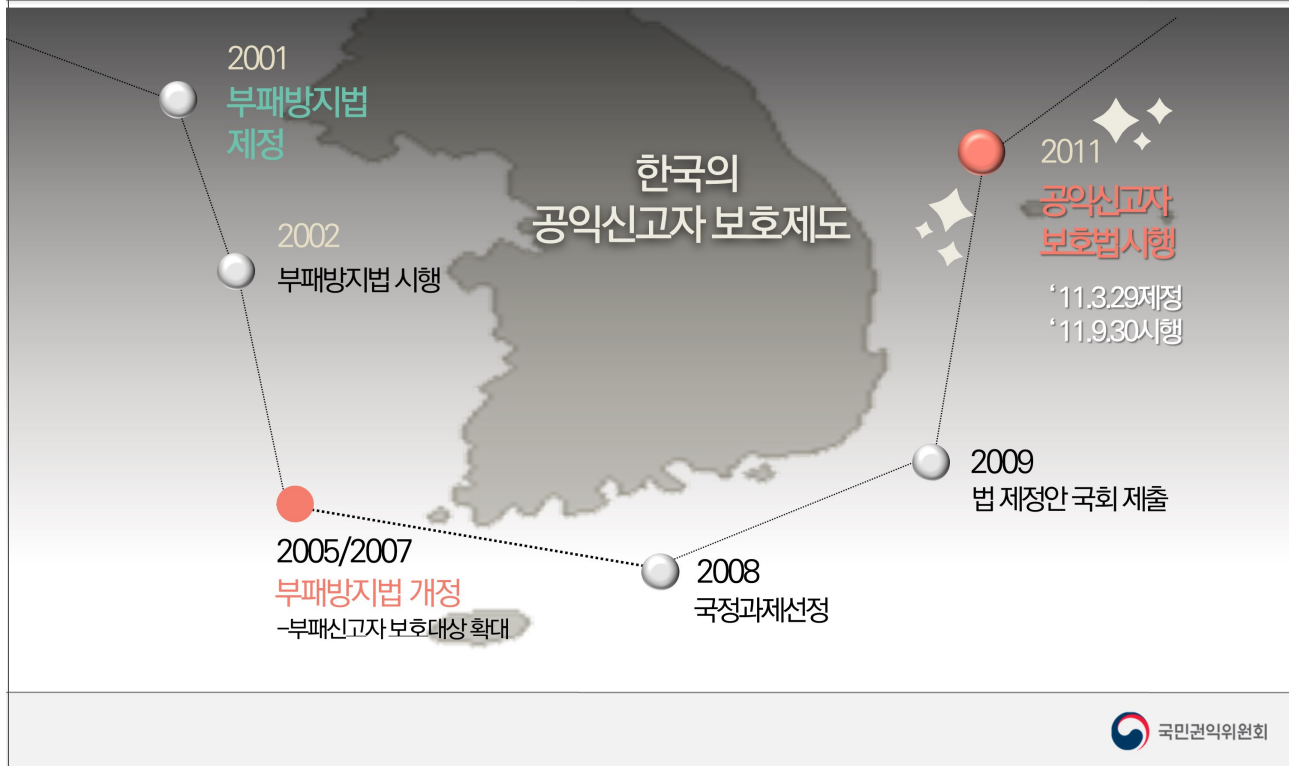
시흥 시화공단 불산누출
사고

2013년 5월 6일

Intro

법제정배경 및
신고자 보호·
지원 체계

공익신고자 보호법 제정 배경



Intro

신고자 보호·
지원 체계

신고자 보호제도

비밀 보장	신고자의 인적사항이나 신고자임을 미루어 알 수 있는 사실 공개 ·보도 금지 (*신분공개한 자는 형사처벌)
보호 조치	신고자가 신고를 이유로 불이익조치를 받은 경우 원상회복 요 구 등 보호조치결정 (*불이익조치자는 형사처벌)
신변 보호	신고자나 가족 등이 신변의 위협이 있는 경우 경찰관서의 장에게 신변보호조치요구
책임 감면	신고와 관련하여 신고자의 위법행위가 발견된 경우 형·징계 등 감면 가능

신고자 지원제도

보상금

- 신고로 국가나 지자체의 **직접적인 수입의 회복·증대**를 가져온 경우 보상금 지급(*내부신고자만 지급)

포상금

- 신고로 국가나 지자체 등에 재산상 이익·손실방지 또는 **공익증진**을 가져온 경우 포상금 지급

구조금

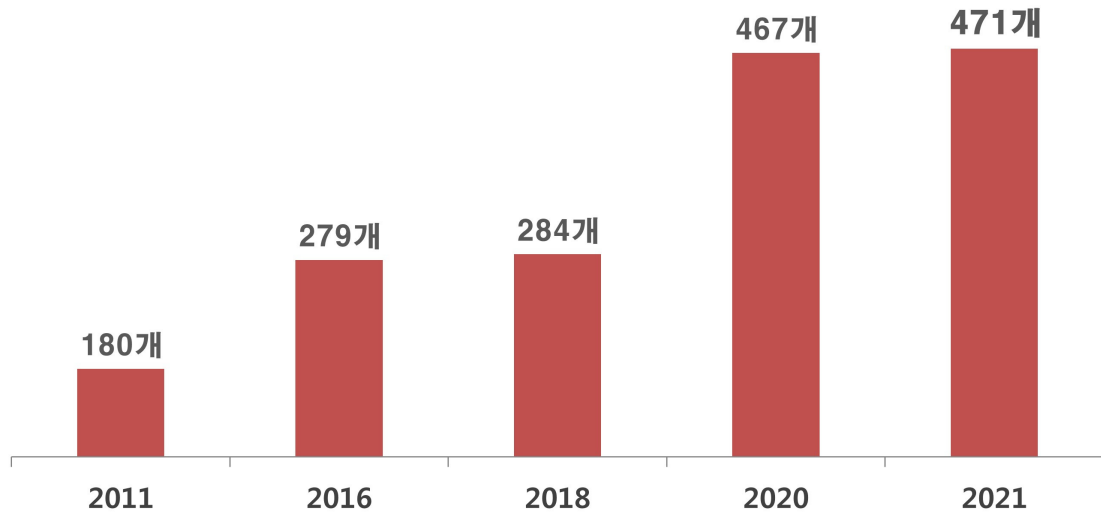
- 신고로 **피해**를 받았거나 **비용을 지출**한 경우 구조금 지급



1. 공익신고자 보호법 주요 개정사항



공익신고 대상법률 확대



비밀보장 강화

➤ 신고자 비밀보장의무 위반자에 대한 처벌 강화(2018.5.)

- (기존) 3년 이하의 징역, 3천만원 이하의 벌금
- (강화) 5년 이하의 징역, 5천만원 이하의 벌금

➤ 비실명 대리신고 제도 도입(2018.10.)

- 신고자의 인적사항을 밝히지 않고 변호사를 통해 공익신고

불이익을 받은 신고자에 대한 보호수단 강화

▶ 이행강제금 제도 신설(2016.1.) 및 제도 강화(2018.10.)

- 권익위 보호조치결정 미이행 시 이행강제금 부과
- (2016) 2년 이내 연2회, 회당 최대 2천만원 → (2018) 이행할 때 까지 연2회, 회당 최대 3천만원

▶ 불이익조치자 등에 대한 처벌 강화(2018.5.)

구분	기 준	강화
파면·해고 등 신분상실에 해당하는 불이익조치를 한 자 권익위의 보호조치결정을 이행하지 아니한 자	2년 / 2천만원	3년 / 3천만원
징계 등 불이익조치를 한 자 신고를 방해하거나 신고취소를 강요한 자	1년 / 1천만원	2년 / 2천만원

신고자 책임감면 강화

▶ 징계·행정처분에 권익위의 책임감면 요구 근거 마련(2016.1.)

▶ 징계·행정처분에 대한 기관별 책임감면 근거 마련(2021.10.)

- (기존) 권익위의 책임감면 요구 → (개선) 권익위 요구 없이도 책임감면 가능

▶ 권익위의 법원 의견제출권 신설(2021.7.)

- 공익신고 관련 민·형사소송, 행정소송에서 신고자 책임감면과 관련하여 권익위가 의견제출권 근거 신설

공익신고자 지원 강화

보상금 도입

· 보상대상가액의
4~20% 지급
(10억원 한도)

내부공익신고자로
대상한정



(20억 한도)



(30억 한도)



〈참고〉 공익신고자 보호 강화 법안 발의현황



<참고>

법개정안
발의현황

공익신고자 보호 강화 법안 발의 현황

주요내용		발의 현황
비밀보장 강화	신고자 색출 금지	의원발의
	비밀보장의무 위반 확인에 대한 조사권 강화	
	신고자 신분공개 시 위원회의 기사 등 삭제 요청권 신설 미이행 시 이행강제금 부과	
	비실명 대리신고 변호사 수당 지원 근거 마련	정부안 추진중 (법제심사중)
	비밀보장의무 위반자에 대한 징계요구에 따른 의무 부과	

 국민권익위원회

<참고>

법개정안
발의현황

공익신고자 보호 강화 법안 발의 현황

주요내용		발의 현황
보호조치 제도 강화	불이익조치 절차 일시정지 제도 신설	의원발의
	보호조치결정 미이행자에 대한 이행강제금 상향 * (현행) 회당 최대 3천만 원 → (개선) 최대 1억원	
	보호조치결정 미이행자에 대한 명단공표 근거 신설	
공익침해행위 대상 확대	공익침해행위를 모든 법률의 벌칙 또는 행정처분 대상 및 이에 대한 은폐·조작, 강요·권고·제의·유인 행위로 확대	
책임감면 강화	형에 대한 필요적 책임감면 제도 도입	
지원 강화	공익신고자 지원 기금 설치	

 국민권익위원회



II. 공익신고자 보호 성과



chapter II

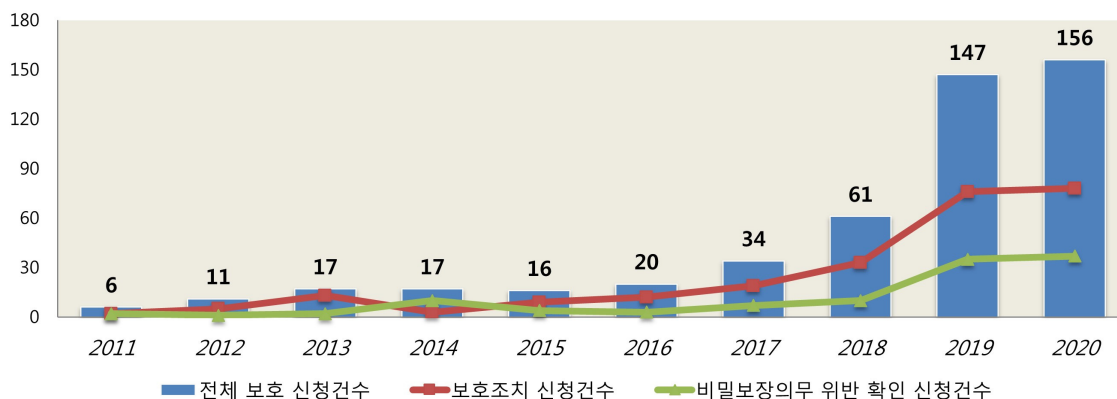
공익신고자
보호성과

신고자 보호신청 증가

➤ 2011~2020년까지 공익신고자 보호 신청사건 총 **485건**

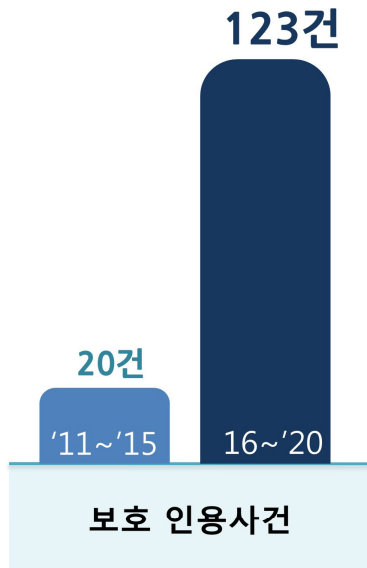
- (보호조치) 250건, (비밀보장) 111건, (책임감면) 49건,
(신변보호) 48건, (불이익조치금지) 27건

(단위 : 건)



적극적인 신고자 보호

➤ 총 **417건** 처리 : 인용 143건, 기각 97건



공익신고자 보호 인용사건

- 인용 143건(보호조치 62건, 비밀보장의무 위반 확인 24건, 불이익조치금지 권고 3건, 신변보호 32건, 책임감면 요구 22건)
- **(고발 조치 등)** 비밀보장의무위반자 8건, 불이익조치자 3건
- **(징계요구)** 비밀보장의무위반자 18건
- **(이행강제금)** 보호조치결정 미이행자 5회, 9천만원 부과

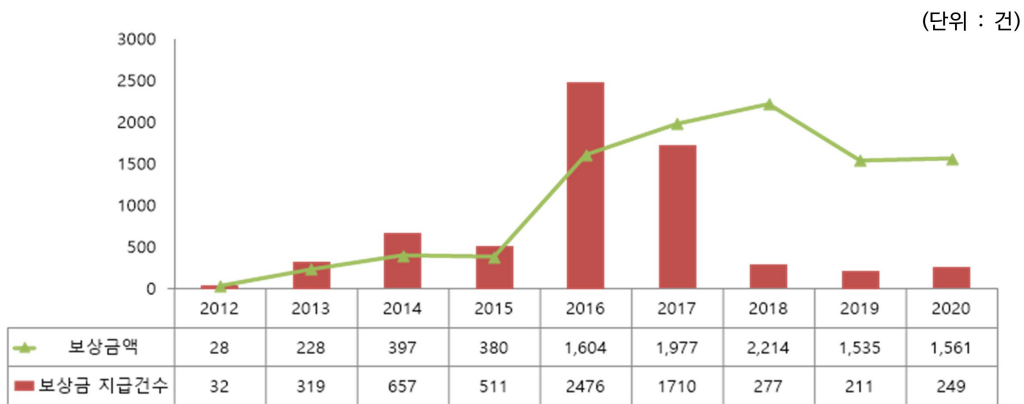


Ⅲ. 공익신고자 지원 성과



공익신고 보상금 지급

- 2012~2020년까지 공익신고 보상금 **99억 2천2백만원**(6,442건)지급
 - 1건당 평균 지급액: 외부신고자 88만원 vs. 내부신고자 907만원
- 보상금 사건에 대한 국가·지자체 수입회복 증대액은 약 **1,387억원**
 - 수입회복액 대비 **7.2%** 보상금 지급



공익신고 포상금·구조금 지급

- (포상금) 54건에 대해 **5억 2백만원** 지급
- (구조금) 18건에 대해 **2천9백만원** 지급
 - 병원진료비 9건, 이사비 4건
 - 신고 관련 형사절차 대응 변호사 비용 2건, 노동위원회 구제절차 관련 노무사 비용 1건
 - 불이익조치 기간의 임금손실액 2건



IV. 공익신고 증가와 공익침해행위 예방



chapter IV.

공익신고 증가
및 공익침해행위
예방

공익신고 건수 증가

공익신고 대상 확대
및 신고자 보호제도 강화

+

공익신고자보호제도 인지도
(11) 16% → (20) 49.2%



공익신고(권익위)

5,546건

1,445건

'11~'12년 '20년

총 38,998건 신고

공익신고(공공기관)

332만건

42만건

'11~'12년 '19년

총 1,372만건 신고

효율적인 공익침해행위 적발 및 예방

➤ (권익위 신고) 9,124건 혐의적발

- 이첩사건 적발률 69.9%, 송부사건 적발률 45.1%
- 1,182건 기소, 1,158건 고발, 벌금부과 139건, 금전처분 부과 2,154건
→ 벌금·과징금·과태료 부과금액 591억

➤ (공공기관 신고) 848만건 혐의적발(적발률 66.2%)

- 수사기관 송부·송치 153만건, 행정처분 695만건
→ 과징금·과태료 등 금전처분 부과금액 1조 5,791억원

효율적인 공익침해행위 적발 및 예방



[참고] 부패신고자 보호·지원 성과('11~'20)

➤ (보호사건) 438건 접수, 379건 처리

- 133건 인용(신분보장조치 86건, 비밀보장의무 위반 확인 19건, 신분보호조치 18건, 불이익조치절차 일시정지 10건)

➤ (보상금) 952건에 대해 195억5천만원 지급

➤ (포상금) 83건에 대해 6억3천7백만원 지급



당신이 사회를 지킬 때,
법은 당신을 지킵니다.

「공익신고자 보호법」
시행 10주년 기념
공개토론회

발제문 2

공익신고 및 신고자 보호제도 재설계 방안

김윤정 (법제연구원 연구위원)



공익신고자 보호 강화 및 절차적 효율성 제고를 위한 개선방안

한국법제연구원 김윤정 법제조사평가팀장 (2021.9.30.)

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

Contents

- I 공익신고자 보호법의 의의
- II 현행법의 문제점
- III 해외 입법례
- IV 공익신고자 보호법의 개선방안



I 공익신고자 보호법의 의의

I 공익신고자 보호법의 의의

II 공익신고자 보호법의 체계적 위치



1-1. 공익신고자 보호법의 의의

법 제정 배경

2011년 3월 29일 제정(9월 30일 시행)된 「공익신고자 보호법」은 2021년 9월 30일에 시행 10주년을 맞이하였음

행정기관의 조사능력만으로 사회 곳곳에서 발생하는 공익침해행위를 적발·단속 하기가 점점 어려워지는 현실적 한계를 극복하기 위해,

공익침해행위를 신고하는 자와 그 협조자를 보호하고 적절한 보상금과 포상금을 제공하는 제도를 마련함으로써 공익신고를 활성화하여 왔음

공익신고자 보호법의 의의

가치와 윤리에 기초하여 대화할 수 있는 환경, 보복의 우려 없이 편안하게 문제를 지적할 수 있는 환경, 올바른 행동에 용기를 불어넣는 환경을 만들기 위한 큰 그림의 일부임(*Office of the Public Sector Integrity Commissioner, Canada*)

1-2. 공익신고자 보호법의 체계적 위치

공공부문의 부패행위 : 부패방지권익위법

「부패방지권익위법」(2002년 1월 시행)은 공공기관의 부패행위 관련 신고자를 보호함

공공기관 : 각급 행정기관, 지방자치단체 집행기관 및 지방의회/ 교육행정기관/ 국회, 각급 법원, 헌법재판소, 각급 선거관리위원회, 감사원, 공수처/ 공직자윤리법에 따른 공직유관단체/ 법령에 따른 각급 사립학교, 국가나 지방자치단체로부터 출연금 또는 보조금을 받는 학교법인

부패행위 :

1. 공직자의 직무 관련 지위·권한 남용행위 또는 위법한 자기·제3자 이익도모 행위
2. 공공기관의 예산사용, 재산 취득·관리·처분, 계약체결·이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위
3. 위의 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

1-2. 공익신고자 보호법의 체계적 위치

민간부문의 공익침해행위 : 공익신고자 보호법

「공익신고자 보호법」(2011년 9월 시행)은 민간부문의 공익침해행위 관련 신고자를 보호함

공익침해행위 : 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 다음 각목의 하나에 해당하는 행위

가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위

나. 별표에 규정된 법률에 따라 인허가 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위

공익신고 : 6개 신고처에 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 수사의 단서를 제공하는 것

- 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자
- 조사기관(행정기관, 감독기관)/ 수사기관/ 국민권익위/ 국회의원/ 공공단체

II 현행법의 문제점

- I 공익신고 및 신고자 보호제도 운영의 문제점
- II 공익신고 처리절차 및 심사제도의 문제점
- III 국민권익위원회의 조직과 권한의 한계



2-1. 공익신고 및 신고자 보호제도 운영의 문제점

공익신고 대상 법률의 열거주의의 한계

- ❖ 공익신고자 보호법은 수차례 개정을 거듭해 2021년 현재 471개 대상 법률로 신고범위 대폭 확대
 - 2011년 법 제정 당시 공익침해행위 대상 법률을 180개로 시작
 - 공익신고의 대상이 되어야 할 필요가 있는 법령이 누락되었다는 지적이 발생할 때마다 법 개정을 거듭하여 그 범위를 계속 확대
- ❖ 2021년 9월 현재 1,546개 법률이 존재하므로 471개 대상 법률로 여전히 부족
 - 특히 대기업의 비자금 조성을 위한 임원진의 횡령이나 배임 또는 탈세와 같은 불법이 발생한 경우 현행 공익신고자 보호법에 「형법」과 「세법」 등이 누락되어 있으므로 공익신고 불가
 - 신고인 입장에서는 공익신고 대상을 판별하는 것이 어려움
 - 열거주의 형식을 취하고 있는 공익신고자 보호법의 내재적 한계

2-1. 공익신고 및 신고자 보호제도 운영의 문제점

언론기관 등에 신고한 신고자 보호의 한계

- ❖ 법상 공익신고 접수처에 언론기관 및 시민단체 등 누락
 - 공익신고 접수처 관련 공익신고자 보호법 규정(법 제6조, 시행령 제5조)는 사용자등, 조사기관, 수사기관, 위원회, 국회의원, 공공단체 6가지로 열거
 - 여기에 언론기관 및 시민단체 등은 포함되지 않음
 - 법상 공익신고 접수처가 어디인지를 잘 알지 못하는 국민들이 많음
- ❖ 법상 공익신고 접수처에 신고하지 않은 경우 공익신고자의 지위를 획득하지 못하므로, 공익신고자로서의 보호 역시 받지 못함
 - 권익위 공익신고 처리절차 지연으로 인해 언론기관이나 시민단체에 대한 신고를 통해 빠르게 사회적 문제를 공표하고 해결하려는 신고자들 많음
 - 언론기관 등에 대한 신고자들이 공익신고자로서 보호받지 못함은 문제



2-2. 공익신고 처리절차 및 심사제도의 문제점

사건의 경중을 따지지 않고 동일한 심사절차를 적용

- ❖ 권익위가 한해 공익신고를 받는 사건수는 매년 급증해 2020년 5,546건 기록
 - 2019년 전체 공익신고 건수는 2,800,892건으로 공익신고자 보호법이 제정 시행된 2011년에 비해 약 7배 증가

구 분	합계	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
신고 건 수	38,998	292	1,153	2,887	9,130	5,771	2,611	2,521	3,923	5,164	5,546
월평균	351	97	96	241	761	481	218	210	327	430	462

- 시정명령이나 과태료 등 대상이 되는 단순한 위법행위부터 형사처벌 대상 행위까지 '공익침해' 정도가 사안별로 다르고 그 범위가 상당히 넓음에도 법 규정상으로는 모두 동일한 '공익침해행위'에 해당



2-2. 공익신고 처리절차 및 심사제도의 문제점

- ❖ 권익위에 신고된 사건수는 급증하지만 사안의 경중을 따지지 않고 동일한 처리절차와 심사제도를 적용
 - 2016년부터 2020년까지 최근 5년간 권익위에서 공익신고로 처리한 사건 중 빈번하게 발생하는 신고유형을 분류하면 단순한 사건들이 대부분

1. 교통법규 위반 신고 사건(도로교통법 위반) : 245건
2. 무신고 숙박업소 신고 사건(공중위생관리법 위반) : 114건
3. 비거주 농어촌민박 신고 사건(농어촌정비법 위반) : 92건
4. 마트 등에서 유통기한 경과 식품 판매 신고 사건(식품위생법 위반) : 89건
5. 노래연습장에서의 주류 판매 신고 사건(음악산업법 위반) : 80건
6. 불법 옥외광고물 신고 사건(옥외광고물법 위반) : 74건
7. 장애인 전용주차구역 불법주차 신고 사건(장애인등편의법 위반) : 57건



2-2. 공익신고 처리절차 및 심사제도의 문제점

- ❖ 권익위는 대다수의 단순한 사건들에 대해 자원과 인력의 대부분을 소비하고 있지만, 단순한 사건의 신고는 더욱 증가하고 있음

- ✓ 카드결제 거부
- ✓ 금연장소에서 흡연
- ✓ 업소에서 청소년 대상 주류판매 금지 스티커 미부착
- ✓ 생활쓰레기 무단투기
- ✓ 비상구 앞 물건 적재 행위
- ✓ 1회용 봉투 무상제공
- ✓ 매장 내 1회용 컵 사용
- ✓ 숙박업소에서의 비위생적인 침구관리 등



2-2. 공익신고 처리절차 및 심사제도의 문제점

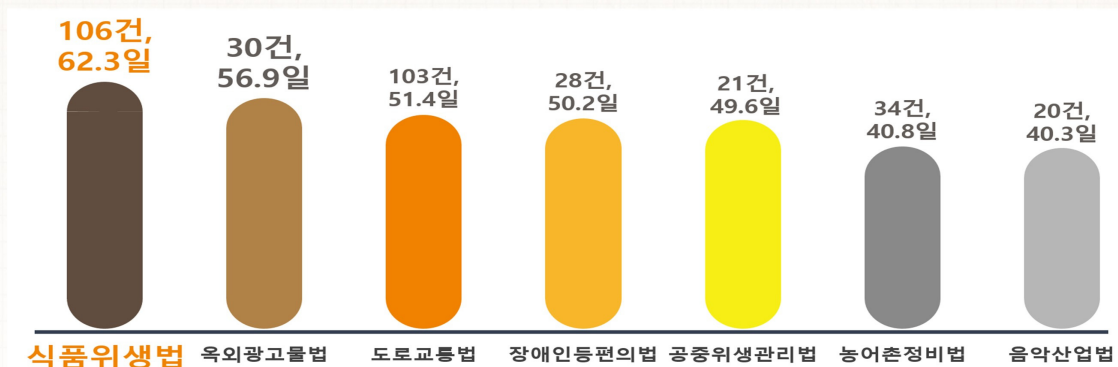
긴급을 요하는 사건의 심사절차가 지연되는 문제

- ❖ 권익위 내부규정인 「공익침해행위 신고사무 운영지침」에 따른 사건 처리절차와 심사절차는 너무 번잡
 - 면밀한 사실 조사 및 깊이 있는 심사를 필요로 하는 사건들과 긴급을 요하는 단순한 사건들이 구분되지 않고 모두 동일한 절차가 적용
 - 실제 조사기관, 수사기관에 이첩·송부되었을 때 현장에서는 공익침해행위를 입증할 증거가 사라지거나 행위가 종료되어 원상회복이 어렵게 됨
 - 권익위가 사건을 접수한 후 조사기관, 수사기관으로 이첩 또는 송부하기까지 소요된 처리기간을 분석하면 2019년 기준으로 **평균 49.5일** 소요
 - 특히 이첩사건의 경우 위원회 의결을 거치기 때문에 송부사건보다 통상 더 오랜 시간이 걸리는데, 2019년에 처리된 이첩사건의 평균 처리기간은 **55.5일**, 송부사건의 평균 처리기간은 **48.2일**이 소요



2-2. 공익신고 처리절차 및 심사제도의 문제점

< 2019년 기준, 긴급을 요하는 사건의 평균 처리기간 >



- 불법주정차 신고 등 긴급한 사건의 경우 관할 기관에서 바로 접수·처리할 경우 증거 확인 후 신속한 행정처분이 가능하지만, 권익위 심사를 거치게 됨에 따라 절차가 지연되는 비효율 발생
- 권익위 심사를 거쳐 현장 출동하면 이미 증거가 사라진 후라서 처분 불가능

2-2. 공익신고 처리절차 및 심사제도의 문제점

중요한 사건의 심사절차가 지연되는 문제

- ❖ 단순한 사건에 밀려, 불이익조치 우려로 신속한 처리가 필요한 내부신고 등 중요한 사건에 대하여 권익위의 처리기간이 지연되고 있다는 것은 문제

대상 법률	순위(2019)	내부신고 처리건수	내부신고 평균처리기간(일)
의료법	1	67	48.6
약사법	2	26	55.2
건설산업기본법	3	23	69.4
영유아보육법	4	20	57.8
식품위생법	5	18	58.8
산업안전보건법	6	17	51.7
개인정보보호법	7	16	42.6
사회복지사업법	8	8	66.5
건축법	10	7	64.0
국민건강보험법	10	7	34.9
폐기물관리법	10	7	82.6
2019년 내부공익신고 전체 평균		310	53.3일



2-3. 국민권익위원회의 조직과 권한의 한계

공익신고 사건의 컨트롤 타워 역할을 하기에 부족한 인력과 권한

- ❖ 권익위 내에서 공공과 민간의 부패신고와 부정수급환수 및 공익신고 업무를 담당하고 있는 심사보호국 인원은 70명 내외(정원 75명, 현원 70명)에 불과
 - 공공부문 부패신고 및 조사와 처리만을 담당하고 있는 미국 특별조사청 (the Office of Special Counsel)의 직원 수는 2014년 기준 122명에 육박
- ❖ 권익위에 대한 공익신고 건수는 2019년 5,164건, 2020년 5,546건이고 사건 처리 건수는 2019년 5,165건, 2020년 5,563건에 달하고 있음
 - 캐나다 공공부문 청렴위원회(The Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada)가 2019년부터 2020년까지 접수한 신고 건수는 142건, 보복조치 신고 건수는 52건, 사건처리 건수는 180건에 불과
- ❖ 권익위는 조사권 부재, 명시적 감독권 부재 및 과도한 업무가중으로 인해 공익신고 전반의 모니터링과 감시자의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있음



Ⅲ 해외 입법례

- I 영국
- II 미국
- III 캐나다
- IV 일본



3-1. 영국 Public Interest Disclosure Act

- ❖ 영국 「공익신고법(Public Interest Disclosure Act 1998)」은 독자적 법률이 아니라 「고용권리법(Employment Rights Act 1996)」 내용을 개정한 법률로서 고용권리법의 1998년도 개정문을 일컫는 표현
 - 영국 고용권리법상 공익신고 규정의 적용범위는 공공부문과 민간부문, 제3섹터(voluntary sector) 등 국가내 모든 분야의 부정행위(failure)임
- ❖ 공익신고 주체는 근로종사자(worker)이며, 근로자(employee)보다 넓은개념
 - 정규직과 계약직, 비직접으로 고용된 자(파견직, 기간직, 대리직)도 포함
 - 직접적으로든 간접적으로든 계약 등을 통해 조직과 어떠한 연관성을 가지고 있는 '내부자'가 신고 주체
- ❖ 영국 고용권리법상 공익신고 규정 제43B조는 적법한 신고(qualifying disclosure)에 관해 규정하면서, 공익신고 대상 법률을 한정하지 않음
 - 범죄행위, 법적의무 위반, 사법실패, 개인의 건강(신변)과 안전의 위협, 근무환경 침해, 기타 이에 관한 정보의 고의적 은폐에 대해 신고 가능

3-1. 영국 Public Interest Disclosure Act

- ❖ 공익신고 접수처: i) 사용자,기타책임자(제43C조), ii) 법률전문가(제43D조), iii) 행정기관장(제43E조), iv) 장관에게 임명받은자(제43F조), v)기타의 자(제43G조)
- ❖ 기타의 자(언론기관 등)에 대한 공익신고 요건 - 더 엄격한 요건
 - 신고된 정보 및 주장이 충분히 진실하다고 합리적으로 판단어야 함
 - 개인적인 이익을 위한 목적으로 신고하는 것이 아니어야 함
 - 이미 사용자 등에게 신고를 한 적이 있거나 또는 사용자 등에게 신고를 하는 경우 피해를 입거나 증거가 인멸될 가능성이 있어야 함
 - 기타 해당 위반사항의 심각성, 지속성, 재발가능성 등에 비추어 기타의 자에게 신고하는 것이 적절하다고 판단되는 경우
- ❖ 처음 규정했던 '선의 요건(in good faith)'(제43C조, 제43E조, 제43F조, 제43G조, 제43H조)은 공익신고 보호를 어렵게 한다는 비판에 따라 삭제됨
 - 선의가 아닌 공익신고자에 대해서는 보상을 삭감하는 기준으로 변화

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

3-2. 미국 Whistleblower Protection Act

- ❖ 미국 「연방공무원 내부신고자 보호법(Whistleblower Protection Act 1989)」은 공공부문 내부신고자 보호에 관한 규정으로 연방규정 공무원편에 대한 개정문을 일컬음
 - 미국에서는연방공무원(Civil Service)의 내부신고를 보호하기 위한 연방 규정을 미국 법전(Code) 제5편(Title 5) 정부조직과 근로자(Government Organization and Employees) 중 일부규정, 즉 5 U.S.C. 제1202조부터 제1222조까지 및 제2302조(b)와 제3352조에서 규정
- ❖ 미국 연방공무원 내부신고자 보호 규정 제1213조(a)는 신고 대상 법률을 한정하지 않으며, 다음과 같은 경우에 신고 가능
 - (A) 법률, 준칙, 규칙에 위반된 경우
 - (B) 관리상의 중대한 과실, 막대한 재원의 낭비, 권한남용 또는 공공의 보건 및 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위험

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

3-2. 미국 Whistleblower Protection Act

- ❖ 미국 연방공무원 내부신고자 보호 규정의 특별조사청(Special Council)은 법 위반 사실의 신고가 있을 때 이를 조사하고 소를 제기할 수 있는 권한이 있음(제1212조(a)(5))
 - 공익신고 관련 조사를 수행함에 있어서 관계자에게 선서하게 하고 증거를 조사하며 선서증언을 취하고 증거를 접수할 수 있음(제1212조(b)(1))
 - 소환장의 발부, 선서증언의 명령 및 서면 심문에 대한 답변 명령을 할 수 있고(제1212조(b)(2)), 해당 기관이 사용 가능한 모든 기록물, 자료, 보고서, 감사, 검토문서, 문서, 서면자료, 추천서 또는 기타 실질적 증거에 대한 적시 접근을 할 수 있음(§1212조(b)(5)(A)(i))
 - 그 밖에 모든 기관에게 특별조사청장의 직무와 책임을 수행하기 위해 필요한 정보나 지원을 요청할 수 있으며(§1212조(b)(5)(A)(ii)), 해당 기관에게 조사, 검토, 조회와 관련된 모든 기록이나 기타 정보의 제공을 요청할 수 있음(§1212조(b)(5)(A)(iii))

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

3-3. 캐나다 Public Servants Disclosure Protection Act

- ❖ 캐나다는 「공공부문에서 발생하는 부패행위의 신고 절차를 확립하고 부패 행위 신고자를 보호하기 위한 법률(An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings)」을 2005년 제정
- ❖ 캐나다 공직자 신고 보호법 제8조는 공익신고 대상 법률을 한정하지 않으며, 보호대상 신고는 공무원의 부패행위(Wrongdoings)임
 - (a) 법률 또는 규칙 위반행위
 - (b) 공공기금 또는 공공자산 남용행위
 - (c) 공공부문에서의 중대한 관리부실행위(a gross mismanagement)
 - (d) 사람의 생명, 건강, 안전 또는 환경에 대해 실질적이고 구체적인 위험을 발생시키는 작위 또는 부작위
 - (e) 행동강령의 중대한 위반행위
 - (f) 부패를 행하도록 고의로 지시 또는 조언하는 행위

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

3-3. 캐나다 Public Servants Disclosure Protection Act

- ❖ 캐나다 공직자 신고 보호법 제16조제1항은 다음의 경우 대중(the public) 즉 언론기관 등에 신고할 수 있다고 규정
 - (a) 의회제정법 또는 주법에 따라 중대한 범죄를 구성하는 경우, 또는
 - (b) 사람의 생명, 건강 및 안전이나 환경에 대해 실질적이고 구체적인 위험이 임박했을 경우
- ❖ 캐나다 공직자 신고 보호법상 공공부문 청렴위원장(the Public Sector Integrity Commissioner)은 공익신고를 처리하기 위한 조사권을 보유
 - 행정기관장에 대한 통지권(제27조), 접근권(제28조), 조사권한(제29조) 등을 가지고 있으며 공무원은 이에 대한 협력 의무(제32조)가 있음
 - 조사과정에서 발견된 또다른 부패행위를 조사할 권한(제33조)이 있으며, 허위 진술(제40조), 방해(제41조), 서류 및 기타 물품 등의 파기(제42조)에 대한 처벌 권한을 가지고 있음

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

3-4. 일본 公益通報者保護法

- ❖ 일본 공익신고자보호법(公益通報者保護法)은 2004년 제정(2006년 시행)
 - 현행법은 2017년에 개정된 것으로 2018년부터 시행되고 있으며, 2020년 개정법은 2022년부터 시행 예정
- ❖ 일본 공익신고자보호법은 민간부문 '노동자'(계약직, 파트타임, 파견직, 하도급, 1년 이내 퇴직자와 임원(2020년 개정법))가 신고주체이고, 별표에 규정된 대상 법률 위반사실을 신고한 경우에만 신고자를 보호하는 '열거주의'를 취함
 - 개인의 생명 또는 신체보호, 소비자이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보 및 그 밖의 국민의 생명, 신체, 재산 및 그 밖의 이익보호와 관련된 법률로서 별표에서 열거하는 것(법률에 근거한 명령을 포함)에 규정된 죄의 범죄행위 사실 및 과태료 처분의 원인사실(2020년 개정법)
 - 별표에 열거하는 법률의 규정에 의한 처분을 위반하는 것이 전호에 열거하는 사실이 되는 경우에 해당 처분의 이유가 되고 있는 사실

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

3-4. 일본 公益通報者保護法

1. 형법 (1907년 법률 제45호)
2. 식품위생법 (1947년 법률 제233호)
3. 금융상품거래법 (1948년 법률 제25호)
4. 일본 농림 규격 등에 관한 법률 (1950년 법률 제175호)
5. 대기오염방지법 (1968년 법률 제97호)
6. 폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률 (1970년 법률 제137호)
7. 개인정보의 보호에 관한 법률 (2003년 법률 제57호)
8. 전 각 호에 열거하는 것 외에, 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경 보전, 공정 경쟁의 확보 기타 국민의 생명, 신체, 재산 기타 이익의 보호에 관련된 법률로서 정령으로 정하는 것

❖ 일본 공익신고자 보호법 제2조제1항에 따라 공익신고 신고처에 언론기관 등이 포함된다고 해석됨 (엄격한 요건 하에서만 예외적으로 인정)

- 공익신고 신고처 : i) 노무제공처등(제1호), ii) 행정기관(제2호), iii) 해당 신고대상 사실을 신고하는 것이 그 발생 또는 이로 인한 피해의 확대를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 자(제3호) (언론기관 등)

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

IV 공익신고자 보호법의 개선방안

- I 공익신고 대상 및 신고자 보호제도 재설계 방안
- II 위원회 공익신고 심사제도 재설계 방안
- III '공익신고'로 보지 않는 범위 및 기준
- IV 신고자 보호·보상제도 일원화 방안



4-1. 공익신고 대상 및 신고자 보호제도 재설계 방안

열거주의에서 포괄주의로 전환

- ❖ 공익신고자 보호법의 공익침해행위 대상 법령을 현행의 열거주의 방식에서 포괄주의로 바꿀 필요가 있음
 - 사회적으로 중요한 사건을 신고하였지만 공익신고자 보호법의 흠결로 인해 보호를 받지 못해 신고자가 법의 보호를 받지 못하는 문제가 반복적으로 발생
 - 현행 규정에서 “국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는”이라는 문구를 삭제하여 단순히 “공공의 이익을 침해하는 행위”라고 포괄적으로 규정하도록 개정
 - “별표에 규정된 법률”이라는 표현을 “이 법 또는 다른 법률”이라는 표현으로 포괄적으로 규정하도록 개정함으로써 광범위하게 공익침해행위의 정의를 확장할 필요

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

4-1. 공익신고 대상 및 신고자 보호제도 재설계 방안

언론기관 등에 제보한 신고자의 보호

- ❖ 공익신고에 있어서 언론기관의 역할

전문가들은 ‘공식 경로’가 실패하였을 때 언론에 알리는 것이 가장 효과적이라고 믿고 있다. 많은 경우 공식적 기구에서의 반응은 지연·최소화·은폐이었던 반면에 부패행위를 밝히는 과정을 주도한 것은 언론 보도였다(Canada, Federal Accountability Initiative for Reform ; FAIR).
- ❖ 공익신고 접수처에 언론기관을 포함시킬 필요성
 - 공익신고자 보호법에서 열거하고 있는 공익신고 접수처가 어디인지를 잘 알지 못하는 국민들이 많음
 - 권익위 공익신고 처리절차 지연으로 인해 언론기관이나 시민단체에 대한 신고를 통해 빠르게 사회적 문제를 공표하고 해결하려는 신고자들이 많음

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

4-1. 공익신고 대상 및 신고자 보호제도 재설계 방안

❖ 법상 공익신고 접수처에 언론기관 등을 포함시키는 방안

- 영국, 캐나다, 일본의 경우 엄격한 요건 하에 언론기관 등을 공익신고 접수처에 포함시키고 있음
- 다른 신고처에 신고할 수 있는 시간이 충분하지 않고, 언론기관 등에 신고하는 것이 해당 사실의 발생이나 피해의 확대를 방지하기 위해 필요하다고 인정되며, 다음 요건 중 하나에 해당하는 예외적 경우에만 인정할 필요
 - (i) 사회적으로 파급효과가 매우 큰 사건인 경우
 - (ii) 법률에 따라 중대한 범죄를 구성하는 경우
 - (iii) 사람의 생명, 건강 및 안전이나 환경에 대해 실질적이고 구체적인 위험 임박
 - (iv) 회복할 수 없는 재산상 손해 또는 현저하게 많은 금액의 손해가 발생하거나 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을만한 상당한 이유가 있는 경우

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

4-1. 공익신고 대상 및 신고자 보호제도 재설계 방안

❖ 법상 공익신고 접수처에 언론기관 등을 포함시키지 않고 신고자 보호조치만 부여하는 방안

- 언론기관 등은 비밀보장의무와 공익신고 처리의무 등에 대한 부담으로, 법상 공익신고 접수처에 포함시키는 것을 환영하지는 않음 (방송통신위원회, 방송협회, 신문협회 등의 공식적 입장 - 부정적 의견)
- 언론기관 등에게 법상 공익신고 접수처의 지위를 부여하지 않으면서 그 대신 이들 기관에게 신고를 한 신고자에 대해서만큼은 공익신고자로서 보호조치를 하는 방안도 가능
- 권익위가 공익신고자에 대해 보호조치를 하기 위해서는 신고내용이 사실이어야 하고 신고내용을 입증할 만한 증거가 수반될 필요가 있으므로, 신고를 받은 언론기관 등이 신고자가 제출하였던 관련 증거를 제대로 보존하고 있는 경우에 한하여 권익위의 신고자에 대한 보호조치가 가능할 것

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

4-1. 공익신고 대상 및 신고자 보호제도 재설계 방안

컨트롤 타워로서 권익위 기능 강화를 위한 조직과 인력의 확충

- ❖ 권익위에서 공익신고 업무를 담당하고 있는 심사보호국의 인원을 대폭 증가시킬 필요
 - 권익위는 과도한 업무가중으로 인해 공익신고에 대한 실질적인 모니터링 및 감시 기능을 수행하지 못하는 문제가 발생
 - 법의 적용범위를 확대하기 위해 공익침해행위에 관한 현행 열거주의 방식을 폐지하여 포괄주의를 도입하고, 언론기관 등에 제보한 공익신고자까지 보호하도록 제도를 개선하는 경우 권익위의 업무는 더욱 증가할 것임
- ❖ 법을 개정하여 위원회에 공익신고 사건의 조사·수사 또는 보호조치 진행과정에 대한 실질적인 감시권한을 부여할 필요
 - 위원회로부터 사건을 이첩·송부받은 기관이 조사·수사 또는 보호조치 이행에 소극적인 경우를 대비

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

4-2. 위원회 공익신고 심사제도 재설계 방안

내부 공익신고 및 중대한 공익침해행위 중심의 심사방안

- ❖ 내부신고에 대한 우선적 처리 및 조사와 보호조치가 필요
 - 2019년 기준 전체 공익신고의 평균처리기간이 49.5일임에 비해 내부신고의 평균처리기간은 53.3일
 - 내부신고의 경우 허위 신고, 보복 신고의 가능성이 매우 낮고 공익신고자가 조직 내부에서 불이익조치를 받을 가능성이 매우 높으므로, 내부신고에 대한 우선적 처리 및 조사와 보호조치가 필요
- ❖ 외부신고 사건의 경우에는 중대한 공익침해행위 사건으로 한정하여 권익위의 심사절차를 배정할 필요
 - 우리나라는 해외와 달리 민간부문의 공익신고가 내부신고뿐만 아니라 외부신고에 대해서도 광범위하게 인정되고 있음

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

4-2. 위원회 공익신고 심사제도 재설계 방안

중요한 공익신고 사건 심사를 위한 권익위 조사기능의 부여

- ❖ 권익위는 보호사건의 경우 조사권을 보유하고 있지만(제19조), 신고사건은 공식적 조사권을 보유하지 못해 사실확인 차원의 단순조사만 하고 있음
 - (i) 사건이 매우 중요한 경우(내부신고, 중대한 공익침해행위에 관한 외부신고)이면서, (ii) 사건이 다른 조사기관 또는 수사기관의 절차에 따라 적절히 다루어질 수 없다고 판단한 경우, 또는 조사기관 또는 수사기관이 사건처리를 지연시키고 있는 경우이거나, (iii) 사회적 파급력이 큰 사건 또는 시급한 사건처리를 요하는 경우 등과 같이 일정한 경우에 직접 조사개입을 하도록 할 필요
 - 조사기관이 조사를 완료한 사건에 대해 미흡하다고 판단한 경우 권익위가 직접 재조사를 할 수 있도록 하는 권한까지 부여할 필요

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

4-2. 위원회 공익신고 심사제도 재설계 방안

중대한 공익침해행위의 판단기준

- ❖ 위원회의 심사대상과 조사대상을 i) 내부신고와 ii) 외부신고 중 중대한 공익침해행위 사건으로 한정하는 경우, 무엇이 중대한 공익침해행위인지를 구분하기 위한 기준 설정 필요
 1. '사회적 파급력' 또는 '피해가 여러 사람에게 미쳐 그 영향력이 큰 행위'
 2. 중대한 범죄행위
 3. 해당 위반사항의 심각성/ 지속성/ 재발가능성
 4. 중대한 관리부실행위, 중대한 재원의 낭비, 권한남용에 대한 실질적이고 구체적인 위험이 있는 경우
 5. 공공의 보건 및 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위험이 있는 경우
 6. 사람의 생명, 건강 및 안전이나 환경에 대해 실질적이고 구체적인 위험이 임박했을 경우
 7. 회복할 수 없는 재산상 손해 또는 현저하게 많은 거액의 손해가 발생할 위험이 있는 경우

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

4-2. 위원회 공익신고 심사제도 재설계 방안

신고접수 단계에서 단순하면서도 긴급을 요하는 사건을 이송

- ❖ 2019년 기준 이첩사건의 경우 평균 처리기간이 55.5일, 송부사건의 평균 처리기간은 48.2일이 소요
 - 사건이 발생하자마자 바로 조사관 또는 수사관이 현장에 투입되어 적발을 요하는 긴급한 사건의 경우, 권익위가 오랜 기간과 번거로운 절차를 통해 신고사항 확인절차를 거쳐 이첩,송부한다면 공익신고 목적을 아예 달성할 수 없게 됨
 - 송부의 경우에도 실제 혐의적발율은 50% 가까이되고, 이첩과 송부를 구분하기 위해 사실확인 및 조사에 소요되는 시간과 재원은 크게 다르지 않음
 - 긴급을 요하거나 단순한 사건은 차라리 접수단계에서 신속하게 송부로 결정할 수 있도록 공익신고 처리절차를 개선할 필요가 있음

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

4-2. 위원회 공익신고 심사제도 재설계 방안

- ❖ 캐나다의 경우 공공부문 청렴 위원회(Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada)는 공직자 신고 보호법을 집행함에 있어서 공익신고의 접수단계에 많은 인력과 전문 분석가를 배치하고 있음
 - 공익신고가 접수되면 일단 접수단계에서 관리자는 전문 분석가에게 사건을 할당하며 전문 분석가는 해당 사건에 간소화된 절차를 적용할지 아니면 권익위의 정식심사가 필요할지 여부를 분석
 - 간소화된 절차의 경우 효율성을 제고하기 위해 신고나 보호조치 신청을 접수한 전문 분석가가 직접 사건을 처리하고 사건 처리에 있어서도 모든 책임을 지도록 하고 있음
 - 공익신고 접수단계에 배치될 전문 분석가의 역할은 매우 중요하므로 뛰어난 역량을 가져야 함
 - 해당 사건이 복잡한 것으로서 심도 있는 심사가 필요한 것인지 여부를 결정하기 위한 일정한 내부기준이 마련되어야 함

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

4-3. '공익신고'로 보지 않는 범위 및 기준

부정한 목적의 신고에 대한 구체화

❖ 공익신고자 보호법 제2조제2호 단서에 따르면, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 공익신고로 보지 아니함

- 一. 공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익 신고를 한 경우(가목)
- 二. 공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 **그 밖에 부정한 목적**으로 공익신고를 한 경우(나목)

- 1) 개인적인 이익을 위한 목적으로 신고한 경우 (영국 고용권리법상 공익신고 규정 제43G조제1항)
- 2) 반복적이고, 부적절하고, 주로 괴롭히려는 목적으로 신고한 경우 (미국 부정청구법 제3730조(c)(2)(C))
- 3) 상대방에게 부당한 부담 혹은 불필요한 비용을 지게 하려는 목적으로 신고한 경우 (미국 부정청구법 제3730조(c)(2)(D))

4-3. '공익신고'로 보지 않는 범위 및 기준

❖ 개인적 이익을 위한 목적의 신고

- 신고목적에는 공익과 사익이 뒤섞여 있을 수 있으므로, 양자를 비교형량 하였을 때 '주로' 공익보다는 개인적 이익을 위한 목적으로 신고했다고 판단되는 경우
- 자신의 상품이나 서비스를 판매하기 위한 목적 등 개인의 경제적/물질적 이익을 얻기 위해 상대방을 법령 위반으로 신고한 경우 (예: 자신의 '마사 지보수교육' 을 판매할 목적으로 미용업주 및 마사지업주를 의료법 위반으로 무작위신고한 경우)

❖ 부정한 방법을 통한 신고 (법 개정으로 추가 필요)

- 타인에게 법령 위반을 유도하여 그 위반행위를 신고한 경우
 - 사례 1 : 영업시간 전에 마트에 들어와 물건을 사면서 이를 촬영하여 마트의 영업 시간제한 위반을 신고한 경우
 - 사례 2 : 현금으로 결제한 후 나중에 현금영수증을 받겠다고 하여 의도적으로 현금 영수증을 발급받지 않은 후 사업주를 현금영수증 발급의무 위반으로 신고한 경우

4-4. 신고자 보호·보상제도 일원화 방안

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

❖ 반부패·청렴사회 실현을 위한 권익위 5대 법률

1. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(2002년 시행)
2. 「공익신고자 보호법」(2011년 시행)
3. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(2016년 시행)
4. 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」(2020년 시행)
5. 「공직자의 이해충돌 방지법」(2022년 시행)

- 신고대상 중복이 발생하고 있으나, 각 법률의 신고자 보호·보상 규정이 법령별로 각각 분리 규정되고, 제도별 특성 및 입법시차등 으로 인해 보호·보상 수준이 달라 국민의 혼란이 야기되고 있으며, 신고자간 형평성 문제가 지적되고 있음
- 특히 일반 국민들 입장에서는 신고를 할 때 여러 법령을 찾아보고 신고자 보호 및 보상 요건과 절차를 알아봐야 하는 등 불편을 겪는 문제가 발생하고 있음
- 각 법률의 보호·보상규정 체계를 개편하여 보호·보상규정의 수준을 일원화할 필요

감사합니다

Korea Legislation Research Institute



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

「공익신고자 보호법」
시행 10주년 기념
공개토론회

토론문

- 이상희 변호사(참여연대 공익제보지원센터장)
- 류영준 강원 의대 교수(황우석 교수 논문조작 제보자)
- 조창원 기자(파이낸셜뉴스 부장)
- 김준성 교수(동국대 행정·경찰공공학부 교수)
- 김형진 입법조사관(국회 입법조사처 행정안전팀)

공익신고자 보호법 시행 10주년 토론회 토론문

참여연대 공익제보지원센터장 이상희 변호사

1. 들어가면서

그 동안 많은 공익제보자들의 희생을 발판으로 하여 부패방지권익위법과 공익신고자 보호법의 개정이 이루어짐. 지자체와 교육청, 공공기관에서도 공익제보자 보호를 위한 자체 조례를 제정하고 비실명대리신고제도, 보상금·포상금 제도를 적극 활용하고 있음. 공익신고자 보호법 제정 이후 10년간 '공익제보'에 대한 시민들의 인식이 확산된 것은 사실임. 최근 몇 년간 국민권익위가 권력 감시나 비판에 대한 정치권의 메신저 공격에 대해 공익제보 보호의 필요성을 단호히 밝힘으로써 공익제보가 우리 사회에서 중요한 가치로 자리 매김하는데 기여함. 그러나 공익신고자 보호법(부패방지권익위법 포함)의 집행력이 제대로 담보되지 않고 법원에서 신고와 불이익조치 사이의 인과관계를 지나치게 좁게 해석하여 제보자 보호에 한계가 있음

김윤정 팀장님이 발제문에서 지적한 공익신고의 처리절차 및 심사제도의 문제에 대해 전적으로 동의하며, 신속하고 효율적인 공익제보자 보호절차를 위한 전면적인 제도 개선이 이루어지길 희망함.

2 현행 제도의 문제점

1) 언론 제보 관련

현행 공익신고자 보호법은 '공익신고자가 제10조 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 보호조치신청을 각하할 수 있다'고 규정하고 있고, 공익신고자 보호법 제10조 2항은 '조사기관이 공익신고가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조사를 하지 않고 중단하거나 끝낼 수 있다'고 하면서 각 호 중 하나로 '공익신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우'를 규정하고 있음.

현행법 해석상 언론제보 이후에 공익신고자 보호법에서 정한 접수기관에 신고를 한다면, 언론제보에 제보하였다는 이유만으로 보호대상에서 제외할 수 없음. ① 언론에 공개되었다고 하더라도 새로운 증거가 있는 경우, ② 언론매체를 통해 이미 공개된 내용이 신고자의 제보에 의한 것인 경우(KT 7대경관 사건), ③ 신고인의 언론제보 행위가 공익신고로서의 본질적 가치를 훼손하였다거나 공익신고자로서 보호받을 자격을 상실

할 정도로 비난가능성을 가진 것으로 보기 어려운 경우(현대자동차 결함 제보 사건¹⁾)에는 보호해야 함. 또한 공익신고자 보호법 제10조 제2항이 재량규정으로 되어 있으므로, 공익신고제도의 취지에 따라 해석해야 함.

그럼에도 불구하고 언론에 먼저 제보한 사람의 지위가 불안하며, 수사기관에 대한 국민적 불신이 높고, 공익침해행위의 경우 공론화의 필요성이 클 수 있다는 점을 고려할 때, 보호조치 규정과 신변보호 규정 등 신고자 보호와 관련한 규정을 준용하는 방안을 적극 검토할 필요 있음.

2) 공익침해행위 규정과 열거주의의 문제점

열거주의로 인해 발생하는 법의 공백 문제를 어떻게 해결할 것인가가 문제.

내부신고자에 한해서 열거주의를 폐지하는 방안, 사전협의제도를 적극 고려할 필요가 있음. 또한 공익침해행위가 경제적 이익과 연결된 경우가 많이 있으므로 형법 규정 중 업무상 배임, 횡령 등의 규정은 반드시 공익침해행위에 포함시킬 필요가 있음.

3) 부정한 목적 관련 규정

공익신고자 보호법은 ① 공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우, ② 공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우를 공익신고로 보지 않음. '특혜'나 '부정한 목적'의 의미가 불분명. 내부공익신고의 촉진과 사적 이익 추구라는 동기와의 관계를 명확하게 제시하지 못하고 있다는 문제가 있음. 공익제보가 도덕적 동기에 의해 이루어지기도 하지만, 금전적 이유, 해고되지 않을 전략적 접근 등의 다양한 동기에서 이루어질 수 있다는 점이 고려되어야 함. 신분상의 보호조치를 인정할 수 없을 정도의 명확한 사유를 구체적으로 규정할 필요 있음. 참고로 미국의 내부고발자보호개선법(Whistleblower Protection Enhancement Act, 2012)은 동기를 묻지 않고 있음.

4) 부패방지권익위법과 공익신고자 보호법의 일원화

2017. 10. 31.과 2019. 4. 16.의 개정으로 부패방지권익위법의 보호규정이 공익신고자 보호법의 보호 수준에 까지 이룸. 그러나, 부패방지권익위법에서는 조직 내부 신고자

1) 국민권익위는 현대자동차 결함 제보 사건에서, '공익신고자 보호법 제6조가 공익신고 접수기관에서 언론기관을 제외한 이유가 허위 내지 무정목적 신고로 인한 선량한 피신고자의 피해를 우려한 면도 있지만, 언론기관 등에 제보할 경우 신분 노출의 위험성이 높아 제보자 보호가 어렵다는 점에 있음. 불법행위에 대한 사항을 언론에 제보하지 못하도록 막는 취지는 아닌 것으로 보임. 공익신고 내용의 공개·보도 제한규정의 수범자는 조사기관 종사자임. 신청인의 언론제보 행위가 공익신고로서의 본질적 가치를 훼손하였다거나 공익신고자로서 보호받을 자격을 상실할 정도로 비난가능성을 가진 것으로 보기 어렵다고 한다면 보호해야 한다고 결정함.

보호 규정이 없고(공공기관이 아닌 경우), 부패행위 신고에 대한 증거자료의 수집 등 준비행위가 포함되어 있지 않음.

부패방지권익위법과 공익신고자 보호법이 내부 제보자의 보호절차와 보호 수준을 동일하게 규정할 필요가 있음.

3. 집행의 문제

가. 국민권익위원회의 한계

1) 공익심사팀 8명근무²⁾. 실제 조사업무는 5명이 하는 것으로 보임. 신고자보호과에서 11명이 공익신고자, 부패행위 신고자보호를 모두 처리하고 있음.

참여연대가 배진교 의원실을 통해 확인한 자료에 따르면, 지난 10년간 보호(신분보장) 조치 신청이 인용될 때까지 걸린 기간이 공익신고자는 평균 124.2일, 부패신고자는 평균 126.5일로, 약 4.1개월에 달함. 특히 2021년에 이루어진 7건의 보호조치 인용결정을 보면 평균 286일로 약 9.4개월이 소요되었고, 부패행위 신고자에 대한 인용 결정이 이루어진 5건은 227.4일 약 7.5개월이 소요됨.

공익신고자 보호법과 부패방지권익위법은 신청을 받은 날로부터 60일(1회 연장 30일, 최장 90일) 이내에 보호조치 결정을 내리도록 규정하고 있으나, 지난 10년간 평균 처리기간은 126.5일로 법에서 정한 60일의 2배 이상이었음. 또한 지난 10년간 공익신고와 부패신고 모두 매년 접수건수가 증가함에 따라 인용통보까지 걸리는 처리기간 역시 길어지는 현상이 뚜렷함. 신고자 보호를 위한 조직진단과 정비가 시급한 상황으로 보임.

2) 배진교 의원실을 통해 확인한 자료에 따르면, 2011년부터 2021. 4.까지 공익신고와 부패신고의 보호조치 결정 119건 중 38건(31.9%)이 권익위 결정에 불복하여 행정소송을 제기하였는데, 공익신고보다 부패신고에 대한 불복 사례가 2배 많음. 특히 공공기관의 불복은 85%에 달함.

공공기관의 공익제보 보호에 대한 인식이 수준이나 국민권익위 결정에 대한 인식의 수준을 점검하고, 공공기관에 대해서는 이행강제금을 부과하지 못하고 있으므로 이를 대체할 만한 방안을 강구할 필요가 있음.

나. 법집행기관의 소극적인 태도

법원이 공익신고자 보호법 해석에 있어서 소극적임.

① 법 제14조 책임 감면 규정에서 '공익신고 등과 관련하여 공익신고자등의 범죄행위

2) 국민권익위원회 홈페이지 참조. 공익심사팀 정원은 9명인데 업무는 8명.

가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다.'고 규정하고 있는데, 공익신고의 내용과 관련한 범죄행위뿐만 아니라 공익신고 과정에서 불가피하게 발생하는 범죄행위도 포함되는 것으로 적극 해석해야 함.

참고로, 대학병원 전공의들이 대학병원 성형외과 교수의 대리수술을 고소하기 위해 변호사에게 환자의 수술실 기록지 등을 제공하였다가 개인정보 보호법 위반으로 기소된 사건에서 법원은 '피고인들의 행위가 공익신고자 보호법 제14조 제3항의 적용대상이 되지 않는다'고 보고 유죄판결(선고유예) 선고함.

② 공익신고자 보호법(부패방지권익위법)에서 불이익 추정 규정을 두고 있으나 법원이 인과관계를 매우 엄격히 해석하고 신고자 보호에 소극적인 태도를 보이고 있음.

신고자 보호제도 발전을 위한 제언 : 신고 경험을 바탕으로

류영준 (강원대학교)

먼저 「공익신고자 보호법」 시행 10주년을 축하드립니다. 주무부서인 국민권익위원회와 주무관들의 그간의 노고를 잘 알고 있습니다. 심심한 감사의 말씀 전합니다.

오늘 두 분 발제자의 충실한 발표 잘 들었습니다. 저는 17년 전 제보자로서 겪었던 경험을 바탕으로 오늘 토론에 바라보았습니다. 시행 10년을 맞은 「공익신고자 보호법」을 포함하여, 제보자를 보호하는 법이 늘어났고, 여러분의 지속적인 노력으로 말미암아 공익제보자 보호 환경은 조금씩 나아지고 있다고 생각합니다. 실제 국민권익위원회(이하 위원회) 발표 통계에 따르면, 2002년 『부패방지법』 제정 이래 18년간 9만 건이 넘는 부패 및 공익 신고를 위원회가 접수하여 매년 그 건수가 증가하였고,³⁾ 또 제정 당시인 2011년에 비해 약 7배가 증가하였습니다. 이런 결과는 한국 사회의 부정과 부패가 새롭게 증가하고 있기 때문이 아니라, 그것을 그냥 보아 넘기지 않고 문제를 제기한 신세대의 분위기, 신고자의 용기, 또 이를 가능하고 분위기를 마련해준 법제도, 신고자를 돕는 국민권익위원회와 시민단체의 신고자를 돕는 손길이 이루어낸 결과물이 아닐까 합니다.

제가 겪었던 ‘인간 배아줄기세포 논문조작사건’은 2005년에 일어났습니다. 당시 유일한 관련 법인 『부패방지법』이 있었습니다만, 저는 적용 대상이 되지 않아 보호를 받지 못했었습니다. 현재 위원회가 주무부서인 부패·공익 신고에 관한 법률은 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률』⁴⁾, 『공익신고자 보호법』⁵⁾, 『부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률』⁶⁾, 『공공재정 부정청구 금지 및 부정환수 등에 관한 법률』⁷⁾ 등이 있습니다. 그러나 17년이 지났음에도 불구하고, 지금의 법으로도 저의 제보는 여전히 법적 지원을 받지 못합니다. 당시 제가 겪은 급박한 상황이 지금 일어난다고 해도 개인적이고 비공식적인 노력으로 수행해야 하는 것이 현실입니다. 구체적으로 보자면 발표자도 지적인 운영의 문제점 중에 언급한 바와 같이, 공익 신고 접수처에 언론기관과 시민단체 등이 빠져 있기 때문입니다. 조금 더 큰 시선에서 본다면 아직도 제보자 보호를 위한 법적 시스템이 충분치 않다는 것을 의미합니다. 지속적인 범위의 확대나 개선이 필요한 과정이라 생각합니다.

3) 위원회 발표 접수 부패신고 건수

4) 2002년 부패방지법으로 시작 2008년 현 법률명으로 개정. 공공기관 부패행위에 대한 신고자 관련 내용

5) 2011년 9월 시행. 공익침해행위에 대한 공익신고자 관련 내용

6) 2020년 5월 시행. 공직자의 공정한 직무수행 관련 내용

7) 2020년 3월 시행. 공공재정 운용 관련 내용

다음은 공익제보에 대한 정부의 거버넌스 기능에 대한 의견입니다. 예를 들어 기관별로 지급 기준이 다양하여 편차가 크다는 현실을 들었습니다. 이것은 제보자에 대한 정부의 제보자 거버넌스가 아직 정립되지 않은 결과로 보입니다. 각 기관의 편차를 줄이는 거버넌스 역할의 필요합니다. 권익위원회가 이런 역할을 해야 하며 제도적 근거가 마련되기를 바랍니다.

다음은 공익제보자의 지위를 인정받는 과정에 대한 의견입니다. 어려운 현실에서 미흡한 법적 근거를 하나하나 보완해가며 법 개정해나가는 노력에 대하여 칭찬하지 않을 수 없습니다. 하지만 지금 공익신고자의 지위 인정 방법은 제보자의 지위 인정과 보호지원의 긴급성을 방해할 수 있다고 보입니다. 예를 들어 통계 결과로 알 수 있듯이 단순 사건의 신고는 바뀐 세대의 인식 속에서 더욱 늘어날 전망입니다. 이렇게 되면 현재와 같이 사안의 경중을 따지지 않고 같은 처리를 한다면 고충이 늘어날 것입니다. 병원의 응급실에서도 이와 같은 일을 겪었고 지금은 경증과 중증을 구분하여 접수순서와 관계 응급 대응의 프로토콜을 만들어 활용하고 있습니다. 이처럼 위원회에서도 지원의 시급성을 따져 적용하는 것을 추천드립니다.

다음은 재정에 관한 내용입니다. 긴급한 구조금의 지급이나 민형사상 소송비용 등은 앞으로 발생하는 여러 상황에서 속도의 문제가 있습니다. 신고자에 대한 '발 빠른 대응'은 시급한 문제일 수 있습니다. 그 이유는 신고자가 처한 위험과 관련이 있습니다. 공익신고자의 건강상태에 대한 예를 들어보겠습니다. 2020년 6월 6일에 접한 뉴스를 하나 들어 말씀드립니다. 2017년 사법 농단 사태의 제보자인 이탄희 전 판사의 공황장애 고백에 관한 내용이었습니다. 그는 "지난 2017년 양승태 전 대법원장 시절 판사들 뒷조사 파일을 관리하라는 업무를 거부하면서 공황증상을 경험"했고 "지난 3월 말부터 3년 전 상처가 떠오르면서 증상이 다시 시작되었다"라고 밝혔다. "잠을 이루지 못하고 점점 몸이 말을 안 듣고 일시적으로 정신이 마비되는 듯한 순간이 찾아온다"라고 증상을 말했습니다. 연구에 따르면 공익제보자들의 스트레스와 건강의 문제는 필연적인 연결이 있으며 이에 대한 총체적인 대처가 필요하다는 지적이 있다.⁸⁾ 하지만 2019년 공익 신고 구조금 지급 내역⁹⁾을 보면 총 5건뿐이며, 4건의 병원 진료비 지급이 있었을 뿐입니다. 신고의 유도를 위한 포상의 강화도 좋지만, 정신적 신체적 위험에 놓여있는 신고자들에게 더욱 구체적이고 실질적인 의료지원이 가능한 피난처가 나오기를 바랍니다. 건강의 문제 외에도 1) 신고자와 그 가족을 보호하고 2) 그가 받은 피해가 복구되고 3) 정상적인 삶으로 돌아가며 4) 그가 한 행동이 사회를 위한 희생이었다는 것을 증명됨을 통해 신고자는 일상으로 돌아갈 수 있습니다. 부패와 공익 신고가 많아지고 복잡해지고 세분될 때엔 항상 그 기본과 원론에서 판단한다면 명확해진다고 생각합니다. 현장에서 벌어지는 신고자에 대한 피해와 법 제도의 빈틈에 대한 요구는 일원화되고 신축적이고 적절한 대응은 위험에 빠진 신고자에게 큰 도움이 될 뿐 아니라 반대의

8) 2010년 <한국 사회 공익제보의 건강 영향에 관한 연구>

9) 연도별 구조금 지급 건수 및 지급금액 참조

경우에는 큰 좌절과 실망으로 다가올 수 있기 때문입니다. 이를 위해서는 지금 같은 법 제도의 보완 노력이 지속해서 필요하며 그 추진 주체의 상황대응력 강화가 필요하다는 것입니다. 이런 과정 중에서 만날 수 있는 긴급한 조치가 가능하도록 충분한 예산과 인력의 확보에 노력해 나가야 할 것입니다.

마지막으로 재정과 예산에 대한 의견입니다. 통계로 알 수 있는 바와 같이 매년 증가하는 수요¹⁰⁾는 이를 담당하고 있는 위원회의 반응범위와 역량에 항상 과후하로 작용할 것이 분명합니다. 이를 극복하기 위해서는 일 년 예산을 한해 전에 예상하여 계획하는 지금의 방식은 한발 늦은 대응이라는 지금의 악순환을 끊을 수 없으리라는 것은 분명해 보입니다. 어느 공적 조직이나 일반 회계 예산으로는 이런 '발 빠르고 신속적으로 대응'은 어려움이 있으며, 하루하루 견디기 힘든 신고자들에게 존재하지 않는 법적 근거를 만드는 시간은 너무나 먼 이야기이며 급한 구조에 필요한 예산은 항상 준비되지 않거나 모자랄 것이기 때문입니다. 또 예산의 문제가 제보자 인정의 문제와 혹시라도 결부된다면 공익제도의 법적 정의에 해당이 되면서도 인정을 받지 못하는 문제를 낳을 수 있을 것입니다. 이를 효율적으로 대비하기 위하여는 독립적인 기금을 도입하는 것은 필요한 일이라 판단됩니다. 정부 출연금, 기부금, 정부의 다른 자원 등을 통한 재원을 마련하고 기금의 관리와 운용 모델은 해외 사례조사와 관련 법 개정을 통해 추진할 수 있습니다. 만약 독립적인 기금이 마련된다면 전술한 신고자에 대한 근원적이고 현실적 문제에 대하여 더욱 신속하고 효율적으로 대응할 수 있는 대안들이 나올 것으로 기대합니다.

저의 경험에 비추어보면 공익제보 이후에 제보자들은 생계는 물론 편하게 잠을 잘 수 있는 장소도 구하지 못하고, 형사고소에 따른 변호사 등도 개인 또는 시민단체의 도움을 통해 겨우겨우 해결해야 하는 상황에 놓입니다. 저의 제보 당시에 느꼈던 아주 세심하고 신속했던 '비공식적이고 비제도적인 도움'이 제도가 강화된 지금에도 가능할지 생각해 볼 때 아직 갈 길이 멀다고 보입니다. 기금이 마련되어 재단이 생기고 이가 독립적으로 운용되어 보다 근본적이고 현실적인 문제가 해결될 수 있기를 희망합니다. 이로써 경제적으로 선진국으로 진입한 대한민국의 내실을 더욱 건강하게 할 수 있는 공익제보자의 희생과 당국의 노력이 헛되지 않기를 바랍니다. 감사합니다. (끝)

10) 위원회 부패신고 건수, 위원회 공익 신고 건수, 공공기관 공익 신고 접수 건수, 부패신고 보상금 지급실적, 공익 신고 보상금 지급실적, 연도별 구조금 지급 건수 자료 참조.

언론기관의 공익신고자 보호 당위성과 과제 및 대안 : 프로세스 관점을 중심으로

조창원 파이낸셜뉴스 경제부장

공익신고의 과정은 대략 '접수'와 '제보 조사' 및 '신고자 보호 조치' 등 3단계 과정으로 단순화할 수 있다.

접수는 신고자가 언론에 제보해 온 공익침해 행위를 공식적으로 접수하는 첫 단계를 의미한다. 제보 조사는 구체적인 사건을 취재 조사 및 보도하는 과정을 뜻한다. 신고자 보호조치는 신고자보호(신변보호 등)와 지원(보상 포상 구조금 지급)을 뜻한다. 신고자 보호는 접수 단계부터 사실상 동시에 진행되지만 사건 처리 이후에도 중요한 조치라는 점에서 편의상 3단계 과정으로 임의 분류한다.

이상 3단계별로 언론기관이 공익신고 기관에 포함되어야 하는 당위성과 문제점을 짚어본다면 현실 가능한 대안을 찾는 데 용이하다. 특히 단계별 장단점을 파악하면 조합적 방식으로 대안 선택지를 넓힐 수 있다.

I. 프로세스 관점의 언론기관 장점

<1>접수 단계 : 공식신고 접수처로 언론기관 포함의 당위성

-언론은 국민의 알 권리 상징 기관 : 신고 접수처에 대한 국민들의 인지도는 낮은 반면 언론기관에 대한 인지도와 접근성은 상대적으로 높은 편

-이해관계자 문제 : 행정 조직에 대한 불신과 언론의 제4부 역할에 따른 객관적 접근 기대감

-접수처 다변화 : 시민단체에도 언론기관처럼 접수처 기능 부여 검토 필요성. 기존 공익신고 대상을 열거주의 대신 포괄주의로 가는 흐름에 부합

※제3섹터의 양면성 : 접수처의 주체이자 공익신고의 대상

<2>제보 조사 단계 : 언론의 보도를 통한 실체적 진실 공개 역량

-파급력 : 언론보도를 통해 공익 신고 문제를 공론화하는 영향력 높아

-신속성 : 권익위에 비해 진행속도 빨라(권익위의 이첩 송부 과정에서 발생하는 시간지

연, 증거인멸, **보호대상 제보자** 피해 발생)

-거꾸로 보기 : 새로운 시각과 언론의 의혹보도를 통한 문제제기의 다양성

-노하우 : 상당부분 언론보도를 통해 해결되고 있는 상황(금연장소 흡연, 생활쓰레기 무단투기,카드결제 거부, 청소년 대상 주류판매 등 단순사건의 경우)

<3>신고자 보호 단계 : 보호에 대한 본연의 역할

-취재원 보호에 대한 언론본연의 기능이 이미 작동

-행정 입법 사법과 독립된 내부 통제기능 존재

II 언론기관 역할의 한계와 가능성

<1>현행 제도 아래 단계별 문제점

*접수 단계

-언론기관 범위 및 책임의 범위

-공익제보 **사건으로** 접수여부를 결정하기 위해 사안의 경중을 판단할 근거기준

*제보 조사

-언론 플레이로 악용의 문제("언론의 자유 확보에 중요한 취재원 보호의 가치가 일부 잘못된 언론 보도행태로 인해 피해를 받고 있는 기업들은 혹시 악용되지 않을까 하는 우려가 현실적으로 있다"-발취)

-언론의 객관적 검증 문제 : 공식적 매뉴얼에 입각한 표준화로 접근하는 공공기관의 일관성과의 비교

*사후 보호 조치

- **제보자** 공개 논란(수사기관이 취재원 파악을 위해 언론사 및 취재기자에 압력을 가하는 행위 / 국가 공권력에 의해 언론의 취재와 프로그램 제작 활동과 방향이 영향을 받을 우려)

- 언론사의 자기방어 논란 : 언론 보도의 진실성 입증을 압박하며 제보자 공개, 통화일시 및 내용 경위 장소를 밝히는 것이 우선이라는 압력의 부담(언론사의 입증 책임 부

답에 따른 회피로 신고자 공개하는 리스크)

<2>3가지 시나리오 접근법

A)언론기관에 1단계 기능 강화 : 신고 접수처 기능 부여

- 언론기관을 공익신고 창구로 인정함으로써 신고자의 접근성 확대
- 신고자의 선택지를 넓혀주는 효과
- 접수처 공식화될 경우 언론에 전적인 책임이 돌아감. 제도의 활성화 혹은 퇴화
- 부작용 발생시 언론기관 제보는 자연 감소. 신고자들의 언론 선호도 변화
- 언론사의 책임 및 행정 부담에 따른 기피 현상

B)언론기관에 2단계 기능 강화 : 제보 조사 영역 규정

- 향후 법개정을 통해 공익침해행위에 대한 정의가 포괄주의로 변경되는 경우 광범위한 제보사건 중 경중을 가리는 데 물리적 부담 가중. 사안을 선별하는 필터링 기능이 전제돼야 할 필요성

C)언론기관에 3단계 기능 강화 : ~~접수처-마부여~~, 신고자보호 지원

- 언론기관 신고자에 대해 보호조치 대상으로 인정하고 보호 가동
- 접수처로서의 언론기관 부담 완화와 신고자 보호 가동으로 적절한 타협점

<3>공익신고 활성화 및 신고자 보호 강화를 위한 제도적 보완

- 접수건 필터링 강화 : 권익위 이첩 송부를 위한 전문인력 보강
- 공익신고자지원기금 설치

III 공익신고자 보호 강화 기대효과

- 경제적 편익
- ESG의 거스를 수 없는 대세론
- 공익신고자 희생과 팔짱 낀 대중의 아이러니 해소

「공익신고자 보호법」 시행 10년 성과 공유와 공익신고자 보호 제도 재설계 방안 모색에 관한 토론회

김 준 성*

I. 문제의 제기

공익신고자 보호법은 2011년 3월 29일 제정(9월 30일 시행)되었다. 제정 당시 공익신고자 보호법의 제정 배경은 공익침해행위 사전예방 및 효율적 규제로서 국민의 생명과 재산을 보호하고, 기업경쟁력 향상을 목표로 하는 것이었다. 그리고 무엇보다도 사실상 행정력이 미치지 못하는 사각지대에서 발생할 수 있는 공익침해행위를 방지하고자 하는 본질적인 목표가 내포되어 있었다. 이러한 본질적인 목표는 민간부문의 공익침해행위를 방지하여 사회전체의 부정부패를 척결하고자 하는 국가(정부)의 의지이며, 사회적 부패방지를 위한 측면에서 매우 타당한 목표라고 할 수 있다.

그러나 공익신고자 보호법은 공익침해행위 사전예방 및 효율적 규제라는 외형적인 목표와 보다는 어느 시점부터 공익신고의 활성화를 위하여 이에 결부된 본질적인 목표가 더 중요하게 부각되고 있다고 볼 수 있다. 그리고 이에 따라 차이는 있겠지만, 국가(정부)의 민간부문의 부패행위에 대하여 완벽한 척결의지가 오히려 과도한 법적용과 해석으로 이어져 지나치게 개인의 자유와 또 다른 인권을 침해하는 가능성을 내포할 수도 있다. 그래서 자칫 공익신고자 보호제도의 설계방안이 절차적 공정성의 측면에서 공익신고자 보호제도를 설계하게 된다면 실질적으로 공익신고자를 보호하기보다는 공익신고의 정당성과 효율성을 강조하게 될 수도 있으며, 이로써 역으로 실질적인 공익신고를 기대하기 어려울 수도 있다.

왜냐하면 현행 공익신고자 보호법의 취지에 근거하여 국가(정부)의 확고한 의지는 공익신고의 대상법률을 확대하고자 하고 있다. 물론 형법과 세법 등을 적용할 수 없어 민간부문의 부패행위를 규율하기 어려운 점에서 공정한 사회의 실현을 위하여 공익신고의 대상법률을 확대하는 방안은 충분히 설득력이 있다. 물론 사회적 부패방지의 활성화를 위한 공익신고 대상법률의 확대방안은 공익신고의 활성화를 모색하는 측면에서 효과적이라고

* 동국대학교 경주캠퍼스 행정·경찰공공학부 특임교수, 법학박사

할 수 있겠지만, 이와 비례하여 현행 공익신고자 보호법은 실효적인 공익신고자 보호방안을 구체적으로 제시하지 못하고 있다. 그리고 발표자가 대안으로서 제시하고 있는 언론기관을 공익신고의 기관으로 확대하는 방안에 대하여 충분하게 논리적인 설득력을 가지지 못한다. 따라서 이하에서는 공익신고자 보호제도의 문제점을 살펴보고, 공익신고자 보호를 강화하기 위한 개선방안으로서 공익신고자 보호제도에 관한 입법론에 관한 토론자의 의견을 제시하고 한다.

II. 공익신고자 보호제도의 시행 성과와 문제점

공익신고는 대부분은 조직사회에서 내부정보의 접근성이 용이한 자가 그러한 사실을 파악하는 경우가 많다. 적어도 공익신고와 관련하여 업무상 전문적인 지식이나 업무적으로 연관되어야만 공익신고에 해당하는 사실을 파악할 수 있기 때문이다. 그러나 공익신고 이후에 공익신고자가 감내해야하는 압박감과 스트레스, 조직 내에서의 불신, 사회적 반대급부로서의 비난 등을 감수한다는 것은 대단한 용기가 아니면 매우 어렵다. 그래서 공익신고자를 위한 실질적인 보호제도가 필요하다.

물론 이와 관련하여 현행 공익신고자 보호법에 규정된 공익신고자등의 비밀보장 의무(제12조), 신변보호조치(제13조), 책임의 감면(제14조), 불이익조치금지(제15조), 보호조치 결정(제20조)을 비롯하여 보상금(제26조), 포상금(제26조의2), 구조금(제27조)제도는 매우 효과적인 공익신고자 보호제도라고 할 수 있다. 그리고 신고자 비밀보장의무 위반자에 대한 처벌 강화규정(제12조 제4항)과 비실명 대리신고(제8조의2)의 규정은 설득력 있는 유용한 공익신고자 보호방안이라고 할 수 있다. 더 나아가 현행 공익신고자 보호법에 규정된 화해의 권고(제24조)는 실효성의 여부를 떠나 공익신고자에게 피신고자의 보복에 대한 우려를 해소할 수 있다는 측면에서 매우 적절한 방안이라 할 수 있다.

물론 이러한 화해의 권고방안도 사실상 실효성을 기대하기 어렵다. 공익신고자 보호법이 전체사회의 부패방지를 활성화하고자 하는 취지로써 입법되었기 때문에 사회적 병폐를 바로잡고자하는 공익신고자는 최선의 수단이 아닌 최후의 수단으로써 공익신고를 고려하기 때문이다. 그래서 소관기관(이하 소관기관은 국민권익위원회를 의미함)에서 공익신고자와 피신고자 간에 화해를 권고하더라도 이미 공익신고자와 피신고자 간에 감정대립이 심화된 상태이거나, 법적 분쟁이 발생한 경우라면 화해조서는 작성 자체가 어려우며 사실

상 화해권고의 실효성을 기대할 수가 없다. 애초에 공익신고자 보호법이 공익적 가치와 도덕적 책무를 기초로 당사자 간에 대화의 장을 마련하고자 하는 취지는 충분히 이해할 수 있지만, 그러나 실질적으로 화해권고는 실효성이 없다고 할 수 있다.

Ⅲ. 공익신고자 보호법의 재설계 방안의 문제점과 개선방안

공익신고자 보호법의 적용과 관련하여 항상 제기되는 문제점은 공익신고자 보호법이 수차례 개정을 거듭하여 2021년 현재 471개의 법률이 공익신고의 대상법률로 확대되었지만, 여전히 공익신고의 대상법률의 적용범위가 협소하여 공익신고자의 입장에서 공익신고의 대상여부를 판별하는 것이 어렵다는 것이다. 즉 공익신고 대상법률이 열거주의에 입각한 형식을 취하기 때문에 공익신고의 효율성을 저해하는 측면이 있다는 것이다. 이에 따라 공익신고자 보호법에 내재된 한계를 개정하여 예시주의에 입각하는 입법론을 고려할 필요가 있다는 입장도 설득력이 있다. 즉 동법 제2조 제1항에 규정된 ‘공익침해행위’의 개념을 확장하여 예시적 열거주의가 아닌 예시주의 내지 포괄주의로 개정하자는 입법론의 견해는 충분히 이해가 된다. 예컨대 동법 제2조 제1항 “‘공익침해행위’란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.”의 규정에서 “...공공의 이익을 침해하는 행위로서 다음 각 목을 비롯하여 이와 유사한 행위를 말한다.”라고 개정하는 방향을 고려해 볼 수도 있을 것이다. 이러한 입법론은 공익신고 대상법률의 확대적용이 매우 용이해질 수 있기 때문에 소관기관에서도 공익신고의 효과 내지 효율성을 충분히 기대할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 예시주의 내지 포괄주의의 입법론은 형법의 이념 내지 기능적인 측면에서 파악한다면 합당하지 못하게 된다. 즉 형법의 기능은 보장적 기능과 보호적 기능으로 대별 할 수 있는데,¹²⁾ 열거주의는 보장적 기능에 해당하는 것이고, 예시주의 내지 포괄주의는 보호적 기능에 해당한다고 볼 수 있다.

그러나 동법 제2조 제1항의 규정에서 공익침해행위에 대하여 열거주의를 채택하거나 예시주의 내지 포괄주의를 채택하는 것은 종국적으로 입법자의 결단에 해당하는 난제이지만, 죄형법정주의의 측면에서 파악한다면 보장적 기능을 중시하는 것이 타당할 것이다. 그래서 예시주의 내지 포괄주의로 입법적으로 개정하지 않는 이상 현행과 같이 신중하게 접

12) 김준성, “AI시대의 형법의 기능변화에 관한 연구”, 형사법연구 제31권 제3호, 한국형사법학회, 2019. 9, 107-109면 참조.

근하는 예시적 열거주의를 채택하는 것이 바람직하다고 할 것이다.¹³⁾

따라서 발표자가 제시한 동법 제2조 제1항에 규정된 법문에서 “국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는”이라는 문구를 삭제하여 단순히 “공공의 이익을 침해하는 행위”라고 포괄적으로 규정하는 방안¹⁴⁾과 더불어 동법 제2조 제1항 가목과 나목에 규정된 “별표에 규정된 법률”이라는 법문을 “이 법 또는 다른 법률”이라는 표현으로 포괄주의의 입장에서 광범위하게 공익침해행위의 정의를 확장하자는 견해는 보호적 기능의 측면에서는 합당할 수도 있겠지만, 오히려 공익신고자 보호법의 적용과정에서 명확하지 않은 공익침해행위의 정의에 대한 확장 때문에 사회적(정치적) 논란을 야기할 가능성이 매우 높다. 무엇보다도 이러한 공익침해행위의 정의가 확장되는 포괄주의는 명확성의 원칙에도 위배되기 때문에 사회통념상 설득력을 가지기 어렵다. 그리고 이로써 비난의 화살은 소관기관에게 돌아올 가능성이 농후할 것이다.

이러한 맥락에서 공익신고 접수처에 언론기관을 포함시키는 방안도 적절한 방안이 될 수 없다고 본다. 언론기관은 고유한 역할을 해야만 국민으로부터 사랑과 존경을 받을 수 있다. 언론기관은 업무상 공익신고자를 보호하기 매우 어렵다. 언론기관에서 수익창출의 구조는 많은 독자와 광고이다. 많은 독자들에게 정확한 내용과 더불어 신속한 보도가 언론기관의 생명이다. 그렇기 때문에 공익제보의 보도 후 궁금증과 호기심에 인내하지 못하는 대중(일명 독자에 의한 디지털수사대)들에 의하거나, 언론기관의 과실에 의하거나, 그리고 경쟁 보도하는 각종 언론기관에 의하여 일명 카더라 통신(찌라시 등)에 의하여 공익신고자의 신원이 밝혀질 가능성이 높다. 물론 언론기관이 공익적 성격을 갖는 것은 사실이지만, 공공기관이 아니기 때문에 관련 법령의 근거 없이 권한을 부여할 수 없으며 그렇다고 의무만을 강조할 수도 없기 때문이다. 그리고 자칫 특정한 언론기관에서 계속 공익제보가 보도된다면 경우에 따라서 언론게이트가 될 수도 있는 우려가 있으며, 이로써 또 다른 사회적(정치적) 역풍을 불러 올 수도 있다. 따라서 언론기관에게 공익신고 접수처를 부여하거나 아니면 최소한 공익신고자 보호조치만 부여하는 방안도 합리적인 방안이라고 할 수 없다.

그러므로 공익신고 업무를 담당하고 있는 소관기관의 부처(심사보호국)에 적절한 예산의 증액과 공익조사관(검사의 파견근무)의 인력을 증원하는 방안을 고려하는 것은 매우 타당하다고 할 수 있다.¹⁵⁾ 이와 더불어 소관기관은 공익신고의 대상과 사실에 대한 검증문

13) 김준성, “공익신고 대상법률의 확대방안에 관한 비판적 검토”, 한국부패학회보 제23권 제4호, 한국부패학회, 2018. 12, 183면 참조.

14) 김윤정, 공익신고자 보호 강화 및 절차적 효율성 제고를 위한 개선방안 발표자료 PPT 26쪽 참조.

15) 김준성, “공익신고 대상법률의 확대방안에 관한 비판적 검토”, 188면 참조.

제, 신고자 보호문제에 대한 법적 문제에 대한 명확한 조사가 필요하기 때문에 반드시 공익신고에 대한 독자적인 조사권을 부여하는 것이 타당하다. 그리고 이에 대한 조사권은 공익조사관으로 채용된 법률전문가(검사의 파견근무, 변호사자격증 소지자 채용 등)와 소관기관 자체에서 양성된 업무전문가팀이 협업으로 전담을 하면 된다. 따라서 공익조사관에 의하여 공익신고에 대한 진실성과 오남용도 판별이 가능할 수 있기 때문에 종국적으로 공익신고에 대한 조사권으로 바탕으로 소관기관에게 공익신고 오남용 선별권한(選別權限)을 부여하는 것이 타당하다.¹⁶⁾

그리고 동법 제2조 2호 나목에 규정된 “공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우”의 법문에서 부정한 목적의 신고에 대한 구체화의 방안은 공익신고에 대한 진실성과 결부되는 윤리성의 문제이다. 이러한 윤리성의 문제도 공익조사관의 조사과정에서 충분히 검증될 수 있다. 발표자의 의도는 충분히 이해를 하지만, 부정한 목적의 신고에 대한 구체화 방안의 예로서 제시한 외국의 입법례¹⁷⁾는 사실 큰 의미를 갖지 못한다. 이러한 입법례의 예시를 한 마디로 축약한다면 “그 밖에 사익을 취하고자 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우”¹⁸⁾에 해당하는 것이므로 외국의 입법례 보다 토론자가 제시하는 입법론이 더 설득력이 있을 것이다.

마지막으로 공익신고로 보지 않는 범위 및 기준에서 중요한 것은 공익의 개념에 대한 정의이다. 이미 토론자는 여러 편의 논문¹⁹⁾에서 공리주의, 즉 공리의 원칙에 입각한 공동선의 추구를 바탕으로 최대다수의 최대행복의 공약수로서 공익의 개념을 정의한 바가 있다. 토론자는 공익에 대한 판단기준으로서 최대다수의 최대행복을 위한 이익형량의 관점에서 공익적 가치가 담보된다면 공익에 해당한다고 제시하였다.²⁰⁾ 따라서 공익과 사익은 단순히 비교형량으로 판단하는 것이 아니라 이익형량으로서 공익과 사익을 판단해야 한다. 경우에 따라서는 그 본질이 사익에 해당하는 것이라도 공익적 가치가 더 높은 측면이 존재한다면 공익으로 판단할 필요가 있기 때문이다. 왜냐하면 우리 사회는 민주공화국이

16) 김준성, “공화조건의 개념과 내용 -공익신고자 보호법의 실효성 확보를 위한 형사법적 관점에서-”, 2021년 한국부패학회·국민권익위원회 공동 하계학술대회(2021.8.27.) 학술대회 발표자료집, 93면

17) 이와 관련한 내용은 김윤정, 공익신고자 보호 강화 및 절차적 효율성 제고를 위한 개선방안 PPT 발표자료 36쪽 참조. 예컨대 ①개인적인 이익을 목적으로 신고한 경우(영국 고용권리법상 공익신고 규정 제43G조 제1항) ②반복적이고, 부적절하고, 주로 괴롭히려는 목적으로 신고한 경우(미국 부정청구법 제3730조(c)(2)(C)) ③상대에게 부당한 부담 혹은 불필요한 비용을 지게 하려는 목적으로 신고한 경우(미국 부정청구법 제3730조(c)(2)(D))

18) 이와 같은 입법론은 김준성, “공화조건의 개념과 내용 -공익신고자 보호법의 실효성 확보를 위한 형사법적 관점에서-”, 98쪽.

19) 김준성, “공리주의적 형벌사상에 입각한 사형존치의 타당성론”, 법학연구 제19권 제1호, 한국법학회, 2019. 3, 385쪽; 김준성, “공익신고 대상법률의 확대방안에 관한 비판적 검토”, 178쪽.

20) 김준성, “공화조건의 개념과 내용 -공익신고자 보호법의 실효성 확보를 위한 형사법적 관점에서-”, 89쪽.

기 때문에 전체구성원 모두가 동일한 가치체계로서 공동체적 가치개념을 추구한다. 그래서 공동체적 가치개념에서 공익의 방향성은 단순히 사익과 공익을 비교형량을 하는 것이 아니라 종국적으로 사회전체의 구성원들에게 최대다수의 최대행복을 가져오는 것에 대한 이익형량으로 파악하여야 하며, 상대적 이익으로서 공동체적 가치개념에 부합된다면 그 상대적 이익을 이익형량에 따라 공익으로 판단해야할 수도 있기 때문이다.

IV. 맺음말

공익신고자 보호법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립을 목표로 하고 있다. 이러한 공익신고자 보호법의 입법취지는 종국적으로 공정한 사회, 정의로운 사회, 유토피아적 사회를 추구하고자 하는 것이다. 유토피아는 현실에서 존재한 적이 없는 상상 속의 사회구조이지만, 사회구성원 모두가 노력한다면 현실에서 충분히 존재하는 사회로 우리 사회를 탈바꿈할 수도 있다. 그래서 공익신고자 보호법은 유토피아적 사회를 구축하는데 유용한 도구로써 활용할 가치가 충분하다. 이러한 공익신고자 보호법이 그 가치를 충분히 발휘하기 위하여 선행조건으로서 공익신고자를 보호하는 실질적인 방안의 확정과 사회적으로 성숙된 시민의식이 필요하다. 그래서 사회구성원들을 계도하는 도덕적 양심과 사회적 책무를 함양하는 교육을 강화하는 것이 바람직할 것이다.

공익신고자 보호·보상 범위 확대의 필요성과 현실화 과제

김형진²¹⁾

I. 공익신고자 보호 제도의 성과와 남은 과제

- 앞선 발표를 통해 공익신고 건수와 신고자 보호신청 건수가 증가해 온 추세를 분명하게 확인할 수 있었음. 이는 「공익신고자 보호법」의 제정과 지난 10년간의 제도 개선 노력이 반영된 결과로 보임. 우리나라에도 공익신고자 보호제도가 상당 부분 정착되었다고 할 수 있음. 특히 보호신청 건수가 증가한 것은 제도에 대한 국민들의 인식이 제고되었다는 사실을 보여줌.
- 다만, 미국 등 해외의 예에 비추어 보면 여전히 우리나라의 공익신고 활용도는 낮은 편임. 또 그간 대상 법률을 확대해 온 노력에도 불구하고 여전히 공익신고자 보호 범위가 보호 필요성이 있는 사안을 충분히 포섭할 만큼 넓지 못하여 제도의 취지가 제대로 실현되지 못하고 있다는 지적이 제기됨.
- 앞선 발표에서 언급된, 공익신고자 보호·보상 범위의 확대 필요성에 공감함. 다음에서는 보호범위 확대의 필요성을 다시 한 번 강조하고, 이를 현실화하는 데 있어서 발생할 수 있는 난점을 점검해보고자 함.

II. 포괄주의에 관하여

1. 개선 필요성

- 현재의 이른바 ‘열거주의’하에서는 신고 대상행위가 별표에 한정적으로 열거된 범위반으로서 공익침해행위에 해당해야 보호·보상이 제공됨. 이에 신고자는 신고 전에 신고 대상행위가 공익침해행위인지를 따져보아야 하는데, 내부고발자가 이와 같은 사정까지 고려하여 신고할 것을 요구하는 것이 무리일 수 있음. 경우에 따라서는 신고대상 행위가 별표에 열거된 법률위반에 해당하는지에 대해 법률적인 검토를 요할 수도 있는데, 이와 같은 경우 그 어려움은 더욱 가중됨.
- 예컨대, 회사에서 배임행위가 발생한 경우, 그 과정에 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」상 회계부정에 해당하는 행위가 수반되었다면 공익신고 적격이 있는 반면²²⁾, 단순히 「형법」상 배임죄에

21) 국회 입법조사처 입법조사관

22) 현행 「공익신고자 보호법」 별표 375번

만 해당하는 경우라면 공익신고 적격이 없는데, 신고자가 이와 같은 점을 확인·판단하여 신고에 나설 것을 기대하기 어려울 수 있음.

- 만약 신고자의 신고 내용이 사후에 별표에 열거되지 않은 범위반으로서 공익침해가 아니라는 점이 밝혀지면 「공익신고자 보호법」상 보호·보상이 제공될 수 없으며, 각종 현실적·법적 위험에 노출됨. 그리고 이와 같은 상황이 공익신고를 전반적으로 위축시킬 우려가 있음.
- 또 새로운 법률이 제정된 경우, 공익침해행위와 관련된 법률인지 사전적으로 판단해서 별표에 추가하는데, 이와 같은 방식으로는 사전에 예측하기 어려운 새로운 유형의 공익침해행위 신고자를 보호하기 어려울 수 있음.
- 한편, 별표에 열거되지 않은 범위반에 대한 보호 필요성 여부에 있어서 주로 논의되는 것이 「형법」상 횡령·배임에 관한 사안임. 오늘날 회사를 단순한 사적 단체가 아닌 공공적 성격을 지닌 사회적 실체로 인정하는 견해가 지배적임. 기업의 횡령·배임 사건이 공익 침해와 연결되는 경우를 어렵지 않게 떠올려 볼 수 있는데, 횡령·배임의 죄가 강학상 개인적 법익에 대한 죄로 분류된다는 이유로 공익신고 적격이 부인된다면 대규모 기업의 횡령·배임 사건으로 인해 발생하는 직·간접적인 사회적 피해를 예방하기 어려울 수 있음.

2. 고려사항

- 제시한 문제점들을 해결하기 위해 포괄주의가 궁극적인 지향점이 되어야 할 것임.
- 다만, 포괄주의를 전면 도입한다면, 「공익신고자 보호법」 위반으로 인한 형벌규정, 행정제재 규정 적용 기준이 불명확해져 문제가 있다는 지적이 있음.
- 공익침해행위 유형이 별표상 한정적 열거를 통해 명확하게 제시되지 않는다면, 일부 사안에서 신고자에 대한 비밀보장 의무가 발생하는지 여부 등이 불분명해질 수 있고, 이 경우 고발자의 신분을 누설한 자가 형벌·행정제재를 받을지 여부도 불분명해져 법적으로 불안정한 지위에 놓일 수 있다는 취지로 이해됨.
- 기존의 포괄주의 법률안에 대해 죄형법정주의 위배 우려와 법적용의 명확성, 안정성이 저해될 수 있다는 우려가 제기되는 것도 이와 궤를 같이 함.
- 이에 포괄주의를 규정한 외국의 실제 운영 사례 등을 참고하여 위와 같은 부작용 우려에 대한 검토가 이뤄져야 할 것임. 만약 이 같은 난점이 극복되기 어렵다면 형사벌, 행정제재가 개입될 여지가 없고 다만 신고자에게 수익적 효과만을 가져다주는 보호·보상 조치들(보상금, 포상금, 구조금)에 한해서라도 보호·보상을 제공하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것임.

Ⅲ. 공익신고기관 확대에 관하여

1. 개선 필요성

- 포괄주의의 문제점과 유사하게, 신고하려는 일반 시민에게 법상 한정적으로 제한되어 있는 6개 공익 신고기관에 공익신고할 것을 기대하기 어려울 수 있음.
- 또한 기존의 내부고발 사례들을 살펴보면, 많은 경우에 내부 고발자들은 언론기관을 신고의 경로로 선호한다는 점을 확인할 수 있음.
- 물론, 언론에 먼저 신고한 후 추후에 공익신고기관에 재차 신고하면 그때부터 「공익신고자 보호법」 상 보호·보상의 대상이 될 수 있지만,²³⁾ 언론 제보와 공익신고 사이에 시차가 있을 경우, 그 사이에 발생하는 불이익조치 등은 보호의 대상이 되지 않을 수 있고 이 부분에 보호의 흠결이 있음.²⁴⁾

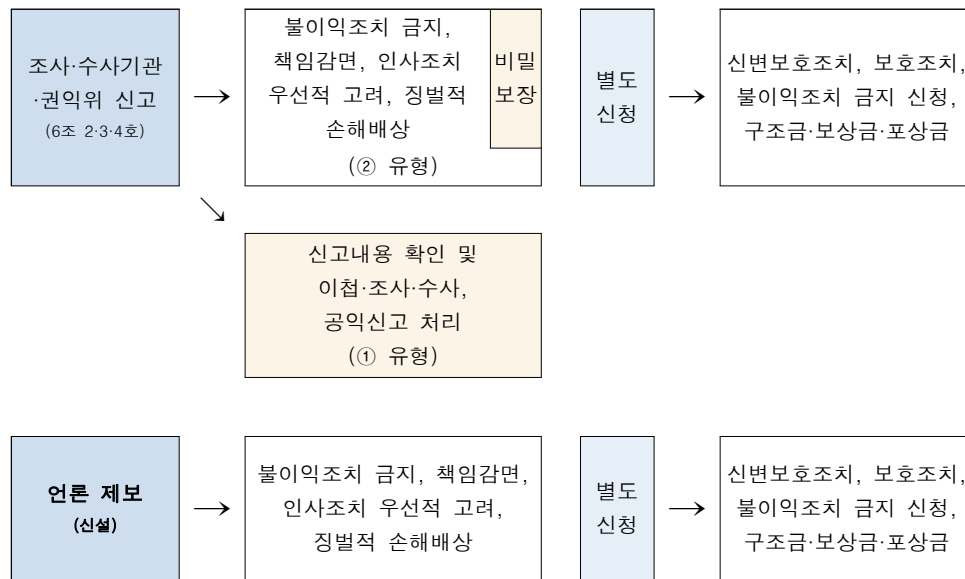
2. 고려사항

- 현행 공익신고자보호법에 따르면 공익신고기관은 접수 받은 사항을 권익위에 이관하는 등 공적인 역할을 수행해야 함. 그러나 언론은 사적 주체인 만큼 이와 같은 공적인 역할을 담당하도록 하는 것에 한계가 있음. 그동안 언론 제보자도 공익신고자에 포함시켜야 한다는 지적이 많았음에도 입법으로 반영되지 못한 것은 이와 같은 난점에 원인이 있는 것으로 보임.
- 결국 언론에 현 제도상 공적인 역할을 부여하지 않고도, 공익침해행위를 제보한 언론 제보자에게 합당한 보호·보상이 제공되도록 하는 방안이 모색되어야 할 것임.
- 예컨대 다음과 같은 방안도 고려해 볼 수 있음. 보호·보상 제도중에는 ① 신고에 더하여 국민권익위원회의 행정절차를 요하는 것과, 그렇지 않고 ② 신고행위만으로 신고자에게 권리 혹은 보호 대상자로서의 자격이 부여되는 것이 있음. 후자의 예로서 불이익조치 금지, 징벌적 손해청구권 부여, 민·형사상 책임감면 등이 있음. 즉, 신고만으로 대세적으로 신고자에 대한 불이익조치 금지의무가 생기고 신고자에게 징벌적 손해청구권 및 민·형사상 면책권이 부여됨. 언론 제보자들에게 이들 조치에 한하여 보호·보상을 제공한다면 언론에 별도의 공적인 역할을 부여하지 않고서도 언론 제보자를 보호할 수 있을 것임.

23) 서울행정법원 2013. 5. 16. 선고 2012구합32532 판결

24) 언론제보는 공익신고로 인정되지 않으므로, 공익신고 전 언론보도와 관련해서 가해진 불이익조치는 보호의 대상이 되지 않을 수 있음

[그림] 언론제보자에 대한 보호 방안(예시)



- 한편, 언론 환경이 급격하게 변화하고 있는 점도 고려될 필요가 있음. 언론의 유형·종류가 다양해지고 있는 만큼, 공익신고기관으로 자격이 있는 언론기관의 범위를 설정하는 문제에 대해서도 고민이 필요해 보임.

IV. 신고자 보호·보상제도 일원화에 관하여

1. 개선 필요성

- 국민권익위원회가 소관하는 각 법률별로 보호·보상제도가 각기 다르게 규정되어 있어 각 제도의 신고자 간 보호·보상에 차이가 생김.
- 어느 한 법률을 개정하더라도, 개정된 사항이 타 법률에 즉각 반영되지 않으므로, 그 시차만큼 타 법률에서는 보호·보상에 흠결이 발생할 수 있음.
- 수범자가 어느 법에 근거하여 어느 만큼의 보호·보상을 받는지 파악하기 어려울 수 있고, 예측 가능성이 떨어지는 만큼 신고의 동기도 저하될 수 있음.

2. 고려사항

- 「공익신고자 보호법」상 보호·보상의 경우, 열거주의에 따라 적용 가능 대상자가 한정적으로 제한되어 있음. 반면, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이의 환수 등에 관한 법률」은 포괄주의를 따르므로 적용 가능 대상자가 위와 같이 제한되어 있지 않음.

- 향후 「공익신고자 보호법」을 포괄주의로 전환하지 않는다면, 위와 같은 방식의 차이점이 두 체계를 일원화하는 데 있어서 어려움으로 작용할 수 있음.
- 이에 「공익신고자 보호법」을 포괄주의로 전환하거나, 그렇지 않다면 위와 같은 두 방식 모두를 만족시킬 수 있는 일원화 방안이 모색되어야 할 것임.

