



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

공익신고자제도의 개선방안에 관한 연구

A Study on Improvement of Public Interest
Whistleblowing System



한국방송통신대학교 대학원

법 학 과

이 효 종

2018년

공익신고자제도의 개선방안에 관한 연구

A Study on Improvement of Public Interest
Whistleblowing System

지도교수 임 재 홍

이 논문을 석사학위 논문으로 제출함

한국방송통신대학교 대학원

법 학 과

이 효 종

2018년 5월

이 호 종의
석사학위 논문을 인준함

심사위원장 강 경 선



심사위원 박 주 석



심사위원 임 재 홍



한국방송통신대학교 대학원

2018년 6월

논 문 요 약

공익신고자제도의 개선방안에 관한 연구

「국제연합 부패방지협약(United Nations Convention against Corruption)」은 2003년 10월 31일 제58차 UN 총회에서 채택하여 선·후진국, 공공·민간 부문 모두를 대상으로 부패범죄와 관련된 사범공조와 자산 환수를 할 수 있게 하였다. 그리고 경제협력개발기구(OECD)에서는 외국공무원에게 뇌물을 주는 것에 대한 처벌이 상대적으로 약한 점을 시정하기 위해 「OECD 뇌물방지협약」을 제정하여 본 제도의 도입배경이 되었다.

공익신고자제도에 대한 법률은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」과 「공익신고자 보호법」이다. 전자는 공공부분에 관련된 부패방지과 신고와 운영기관인 국민권익위원회에 운영에 관한 법률이고 후자는 민간부분의 부패와 불법행위를 위한 신고와 신고자 보호를 위한 법률이다.

공익신고자제도는 운영기관, 신고자의 보호조치가 중요하다. 본 제도의 운영기관은 국민권익위원회이지만, 역할과 전문성이 미비하다. 원인은 운영기관 이기에는 다양한 기능이 포함되어 있고 본 제도에서 필요한 조사·수사권과 신고자 지원과 보호가 미비하여 강화할 필요가 있다.

공익신고자의 보호개선이 필요하다. 현재 신고자 보호의 개념은 손실된 피해를 보상해주는 개념에서 시작하며 보상은 신고를 통해서 금전적으로 보호된 금액에서 일부를 보상하는 제도이고, 손실 보존은 공익신고를 통해서 발생된 불이익을 방지하고 보존하는 제도이다. 이러한 소극적인 금전적 보상은 적당하지 않으며 적극적으로 그리고 공익신고자의 간접적인 불이익을 방지하는 제도로 보호해야 한다.

공익신고자제도는 세계적으로 2,000년대부터 도입되어 초기단계에 있다. 미

국은 공익부문과 민간부문을 통합한 법률은 없으며 공공부문은 공익신고자보호증진법이 있으며, 민간부문은 부정청구금지법(the False Claims Act) 등이 있다. 주요 특징은 제도를 운영하기 위한 기관이 있으며 금전적 보상제도를 도입하고 있다. 영국과 일본은 노동법을 기초로 한 공익신고자제도가 도입되었으나 신고자 보호제도가 미비하며, 프랑스의 경우는 최근 사팽2법의 제정으로 본 제도를 시작하는 단계이다.

본 제도의 문제점을 이해하기 위해서는 공익신고자의 위험을 이해할 필요가 있다. 공익신고자는 신고행위를 통하여 다양한 위험에 노출된다. 신고행위를 함으로써 이를 입증해야 하는 책임이 있고, 신고대상으로부터 불이익조치를 당할 수 있다. 신고행위로 인한 직접적인 불이익은 관련 법령에서 보호하지만, 보복성 소송에 대해서는 보호하지 않고 있으며, 간접적인 경제적 손실에 대해서도 소극적 보호주의를 채택하고 있다.

본 제도의 활성화를 위해서는 현재의 소극적 보호와 지원을 개선해야 한다. 적극적 개선방안은 운영기관의 권한 강화, 신고자의 적극적 보호와 지원제도가 필요하다. 첫째, 운영기관의 독립성과 권한강화이다. 본 제도가 부패방지를 위한 제도라면 운영기관도 이에 대응할 수 있도록 완전한 독립성을 갖추고, 전문성과 강력한 권한이 있는 전문기관이어야 한다. 둘째, 신고자의 적극적 보호이다. 신고자의 보호제도는 매우 소극적으로 직접적인 피해만 보호하고 있으며 간접적인 피해까지 구제하는 적극적 보호가 필요하다. 세 번째, 공익신고기관의 일원화이다. 본 제도는 신고접수기관, 수사기관, 그리고 보호기관이 분리되어 있어서 종합적인 역할을 수행하지 못하고 있어서 일원화된 전문기관의 도입해야만 본 제도는 역할을 할 수 있다.

본 제도가 중요한 이유는 헌법의 신뢰보호의 원칙을 준수하는 것이다. 입법적인 측면에서는 국회와 정부의 역할이지만, 민주주의의 절차로 제정된 법률을 위반하는 것은 반사회적인 행동이기 때문이다.

주제어 : 공익신고, 공익신고자, 공익신고자 보호법, 공익보호관, 공익신고자제도

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	2
 제2장 공익신고자제도의 이론적 고찰	4
제1절 공익신고자제도의 의의	4
1. 공익신고자제도의 개념	4
2. 공익신고자제도의 기능	7
3. 공익신고의 절차	9
4. 공익신고에 대한 조사·처리	12
제2절 공익신고자의 보호제도	16
1. 비밀보장	16
2. 신분보호	17
3. 보호조치	18
4. 보상과 지원	24
제3절 공익신고자제도에서 국민권익위원회의 역할	28
1. 국민권익위원회의 개관	28
2. 부패신고 접수 및 처리	30
3. 공익신고 접수 및 처리	32
4. 신고자 보호 및 보상	35
제4절 소결	40
 제3장 주요국가의 공익신고자제도	41
제1절 서설	41
제2절 미국	42
1. 미국의 공익신고법제	42

2. 공공부문 공익신고자제도	44
3. 민간부문 공익신고자제도	47
제3절 영국	51
1. 영국의 공익신고법	51
2. 주요내용	51
3. 신고자의 보호와 보상	53
제4절 프랑스	56
1. 프랑스의 공익신고자제도 도입	56
2. 주요내용	57
3. 사팽2법 제정	61
제5절 일본	64
1. 일본의 공익통보자보호법	64
2. 주요내용	65
3. 신고자의 보호와 보상	67
제6절 소결	70
제4장 공익신고자제도의 문제점과 개선방안	72
제1절 서설	72
제2절 법제의 문제점과 개선방안	73
1. 대상법률의 확대	73
2. 통합된 단일 법률의 제정	74
3. 일원화된 전문신고기관의 설립	76
4. 익명신고제도의 도입	78
제2절 운영기관의 문제점과 개선방안	79
1. 운영기관의 독립성 확보	79
2. 운영기관의 전문성 강화	82
3. 운영기관의 조사·수사권 부여	84

제4절 신고자 보호제도의 문제점과 개선방안	85
1. 신고자 책임감면의 명확화	85
2. 공익신고자 보호기금의 도입	87
3. 법률대리인 지원	88
4. 공익신고자의 재취업 지원	90
제5절 공익보호관 도입방안	92
1. 공익보호관의 개념	92
2. 공익보호관의 자격과 역할	93
3. 공익보호관의 입법방안	94
제6절 소결	96
 제5장 결론	 97
참고문헌	99
ABSTRACT	103



<표 목차>

<표 2-1> 연도별 상담·안내 현황	30
<표 2-2> 연도별 신고접수 현황	31
<표 2-3> 신고처리 실적	31
<표 2-4> 내부신고 접수 및 처리실적	32
<표 2-5> 이첩·송부사건 처리결과(2017년12월 기준)	35
<표 2-6> 연도별 신고자·협조자 보호조치요구 현황	36
<표 2-7> 연도별 포상금 지급실적	37
<표 2-8> 연도별 보상금 지급실적	37
<표 2-9> 연도별 보호사건 처리현황	38



<그림 목차>

<그림 2-1> 공익신고절차도	9
<그림 2-2> 2017년 공익신고 국민권익위원회 접수 현황	34



제1장 서론

제1절 연구의 목적

1999년 2월 15일 경제협력개발기구(OECD)에서는 외국공무원에게 뇌물을 주는 것에 대한 처벌이 상대적으로 약한 점을 시정하기 위해 「OECD 뇌물방지협약」은 대한민국을 포함한 41개국이 발효되었으며 국내법으로 「국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물 방지법(국제상거래뇌물방지법)」을 1999년 제정하여 시행되어 부패행위는 국내의 문제가 아닌 세계적인 협조의 체계로 강조되었다.

2003년 제58차 UN 총회에서 「국제연합 부패방지협약」이 채택되어 선·후진국, 공공·민간 부문 모두를 대상으로 부패범죄와 관련된 사법공조와 자산 환수를 할 수 있게 하여, 부패는 공공부문에서 민간부문을 포함한 개념으로 확대되고, 신고자의 보호가 규정되어 공익신고자제도의 도입 배경이 되었다.¹⁾

공익신고자제도의 법률은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」과 「공익신고자 보호법」이다. 전자는 공공부문에 관련된 부패방지를 위한 국민권익위원회의 설립과 운영에 관하여 제정되었고, 후자는 민간부문에 관련된 부패와 불법행위를 위한 제도로써 민간 부문에서 발생한 공익침해행위를 신고절차와 신고자의 보호를 위해 2011년 3월에 제정되었다.

본 제도의 역할은 부패 및 공익침해행위가 외부에서는 감시하기 어렵기 때문에 내부 관계자를 통해서 감시를 하려는 것이다. 그리고 다른 역할은 권력형 부패를 방지이다. 기존 부패방지제도의 문제점이던 권력형 부패의 취약성으로 제도의 역할을 못했지만, 본 제도는 누구나 신고를 할 수 있는 제도로써 권력의 비연관성으로 인하여 권력형 부패를 방지하는 대안이 될 수 있다.

헌법 관점에서 본 제도의 입법 목적은 신뢰보호의 원칙의 이행이라고 할 수 있다. 공익신고의 대상인 부패와 공익침해방지에 관하여 헌법에 명시적인 규정은 없지만 신뢰보호원칙은 법치주의의 원칙이기 때문이다. 이러한 신뢰를 보호하기 위해서 주권자로서 국민이 스스로 행동하여 방지하고 국가는 신고자에 대한 보

1) 박홍식, 『내부고발자의 논리』, 나남출판, 1999, 31~32쪽. 내부고발의 중요성을 인식하고 범위를 체계화하였다.

호와 지원을 하는 것이다.²⁾ 그러나 제도의 미비로 인하여 공익신고자가 불이익을 당하고 있어 시민단체가 2018년 3월 29일 기자회견을 열었다.

“시민단체 공익제보자모임은 29일 서울 종로구 청와대 분수대 앞에서 기자회견을 열어 “공익제보자 명예회복과 처우개선을 위한 특별법을 제정하라”고 촉구했다. 이 단체는 “우리 사회에 만연한 적폐를 청산하려면 공익제보가 있어야 하지만, 사회의 부패와 부정을 지적하고 시정을 촉구한 공익제보자들이 파면·구속되거나 긴 소송을 하고 있다”고 말했다.”³⁾

본 논문의 목적은 공익신고자제도의 입법목적의 역할을 할 수 있도록 문제점을 검토하고 개선안을 제시하는 것이다.

제2절 연구의 범위와 방법

연구의 범위는 현재 대한민국의 공익신고자제도로서 법률·운영상 문제점과, 해외사례로 미국·영국·프랑스·일본의 제도 및 관련 법률 등을 검토하였다. 이를 통해서 공익신고자제도와 관련된 제도적·법적·운영적 개선 방안을 제시하는데 의의를 두고 있다.

이에 따라 본 논문은 총 5장으로 구성되었으며, 제1장은 서론으로 공익신고자제도의 도입배경을 포함한 연구의 목적, 범위, 방법을 제시한다.

제2장 공익신고자제도의 이론적 고찰에서 공익신고자제도의 개념에서는 공익신고자의 도입배경과 개념과 기능을 연구하였고, 또한 공익신고자 보호제도와 포상과 지원을 연구하였다. 그리고 공익신고자제도의 중심기관인 국민권익위원회의 운영현황을 통해서 종합적인 고찰할 수 있도록 하여, 근본적인 공익신고자제도의 현황과 문제점을 제시한다.

제3장 주요국가의 공익신고자제도에서는 미국, 영국, 프랑스, 일본, 등 4개국의

2) 강경선, 『헌법의 기초』, 한국방송통신대학교출판문화원, 2017, 159쪽.

3) 연합뉴스, “공익제보자 명예회복·처우개선 특별법 제정해야”, 2018. 3. 26.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/03/29/0200000000AKR201803290700000004.HTML?input=1179m>, 2018년 5월5일 검색.

공익신고자제도의 법제도 및 현황을 연구하고자 한다. 영미법계와 대륙법계 국가를 균등하게 배분하였다. 영미법계로는 미국은 공익신고자제도가 시작된 국가이고, 영국은 단일 법률을 제정한 국가로서 선정하였다. 프랑스는 최근 새로운 법안으로 샤펡2법을 제정하여 선정했으며, 일본은 대한민국 법제와 가장 유사하기 때문에 선정하였다.

제4장 공익신고자제도의 문제점과 개선방안에서는 개선안을 도출하기 위해서 운영기관의 중요성을 인식하여 국민권익위원회의 문제점과 제도상 미비한 공익신고자의 보호제도를 개선안과 신고자의 지원과 보호를 위한 방안으로 공익보호관을 제시하고자 한다.

마지막으로 제5장 결론에서는 이러한 연구를 바탕으로 공익신고자제도의 활성화할 수 있는 개선안을 제시하고자 한다.

연구의 방법은 문헌연구를 중심으로 공익신고자제도의 도입배경, 의의와 절차, 관련 법제도를 분석하였다. 문헌자료는 정부기관, 국민권익위원회, 국내·외 단행본, 학위논문, 학술 논문, 연구보고서, 판례, 기사 등을 통해서 선행연구를 하였다. 또한 주요국가의 입법사례를 통해서 본 제도의 문제점을 분석하고 개선안을 제시하고자 한다.

제2장 공익신고자제도의 이론적 고찰

제1절 공익신고자제도의 의의

2001년 「부패방지법」은 공공부문의 부패행위에 대한 내부 신고자를 지원하는 법률로서 제정이 되었고, 민간 부패부문에 대한 부분은 없었다.⁴⁾ 2005년 「국제연합 부패방지협약(United Nations Convention against Corruption)」이 발효되었으며, 주요 내용은 부패의 개념을 민간부문까지 확대하고 내부신고자의 대한 보호를 규정하여 공익신고자제도의 도입 근거가 되었다.⁵⁾

공익신고자제도는 2009년 10월 29일 「공익신고자 보호법안」이 정부로부터 발의되어 2011년 3월 제정되었다. 발의안은 국민의 건강과 안전 및 환경 등을 침해하는 행위로 막대한 사회적 손실이 발생하고 있는 점을 감안하여 공익침해행위를 신고하는자 등을 보호함으로써 국민 생활의 안정과 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지라는 제안이유를 표명했으며 관련법령으로는 ① 「농산물품질관리법」, ② 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」, ③ 「식품위생법」, ④ 「자연환경보전법」, ⑤ 「품질경영 및 공산품안전관리법」, ⑥ 「폐기물관리법」, ⑦ 「혈액관리법」, ⑧ 그 밖에 국민의 건강과 안전 및 환경보호 등에 관련된 법률로서 대통령령으로 정하는 법률에 해당하였다.⁶⁾

1. 공익신고자제도의 개념

공익신고자제도의 입법목적은 공익침해를 방지하는 것으로 공익의 개념이 과거 사회전체의 이익이란 뜻이었지만 시대에 따라 개념이 변화하고 있으며, 공익 침해의 개념도 확대되고 있다.

「공익신고자 보호법」은 ‘공익 침해행위’를 ① 국민의 건강·안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 ② 공익신고 대상 284개 법률을

4) 국민권익위원회, 『공익신고 처리 및 신고자 보호 업무 매뉴얼』, 2016, 14쪽.

5) 국민권익위원회, “이정보 권익위원장, UN반부패협약총회 아시아 대표 기조발언”, 보도자료, 2005, 1쪽.

6) 국회의안정보, 의안번호 1811123, “국민권익위원회관련 법률안(5건) 검토보고서”, 2011. 1쪽.

위반하여 ③ 형사 처분이나 행정처분의 대상이 되는 행위라고 정의하고 있다. 이는 공익신고자에 대하여 특별한 법적 보호를 하고, 위반 시 제재수위도 높아 사전에 공익침해행위가 무엇인지 명확성을 위해 열거주의로 정의한 것이다.

공익침해행위가 되기 위해서는 우선 그 행위가 284개 법률을 위반하는 행위로서 형사처벌이나 행정처분의 대상에 해당되어야 할 뿐 아니라, 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자 이익 및 공정한 경쟁 등 5대 공익분야 중 어느 하나 이상을 침해하는 행위이어야 한다. 단순히 행정기관에 대한 보고기한 미준수 등은 비록 284개 법률을 위반했다고 하더라도 5대 공익분야를 침해하였다고 보기 어려우므로 공익신고의 대상인 공익침해행위에 해당한다고 보기는 곤란하다.⁷⁾

우리나라는 이러한 열거주의 방식으로 해당 법률을 나열하는 방식으로 대상법률을 명기하고 있다. 불명확한 법률에 의해서 피해가 없도록 명확한 법률로 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 처벌받지 아니한다는 원칙에서 준용되었지만, 법률이 변경될 때마다 재심사를 해야 하기 때문에 한계가 있는 것이 문제이다.⁸⁾

1) 공익신고

‘공익신고’란 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 알게 된 경우에 이를 신고·진정·제보·고소·고발하거나 수사의 단서를 제공하는 행위를 말한다. 공익침해행위에 대하여 행정기관이나 수사기관 등을 대상으로 감독권·수사권의 발동을 촉구하는 신고, 진정 외에도 처벌을 요구하는 고소, 고발이나 단순히 정보를 제공하는 제보, 수사의 단서 제공까지도 포함한 포괄적 개념이다.⁹⁾

‘공익신고자’의 개념은 일반적으로 ‘내부고발자’라는 용어로 사용되었으며 어원은 영어의 ‘Whistleblower’에서 유래되었다. 호루라기를 부는 사람이란 뜻으로 영국의 경찰이 도둑을 경계하기 위해서 호루라기를 부는 개념에서 출발했다. 즉, 호루라기를 불면 많은 사람들의 시선과 관심을 끌게 되어 호루라기를 불게 된 사연이 만천하에 공개된다는 것이다. 그러나 시간이 지나면서 공공의 이익을 목적으로 하는 긍정적인 개념으로 변화하였다.

7) 국민권익위원회, 앞의 책, 2016, 20-21쪽.

8) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2017, 379-380쪽.

9) 광관훈, “기업 규제 관점에서 본 내부고발자 보호의 필요성”, 한국기업법학회, 2014, 213쪽.

2) 공익신고등

공익침해행위를 밝혀내기 위해서는 공익신고에 대한 조사·수사·소송에서 공익신고자가 아닌 제3자가 관련 사실을 진술·증언하거나 자료를 제공하는 등의 협조가 필요한 경우가 있다. 또한, 공익신고자가 공익신고로 인하여 불이익을 받게 된 경우에 이를 구제하기 위한 조사·소송 등에서 공익신고자가 아닌 제3자가 관련 사실을 진술·증언하거나 자료를 제공하는 것이 필요한 경우도 있다. 이와 같이 공익신고 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공하는 행위와 공익신고를 포함하여 ‘공익신고등’이라고 한다.¹⁰⁾

3) 공익신고자

‘공익신고자’란 공익침해행위를 신고한 사람을 말한다. 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 공익신고 기관에 공익신고를 할 수 있도록 규정하고 있으며, 신고적격에 특별한 제한이 없으며, 반드시 근로자나 업체 관계자 등 내부 신고자만 공익신고를 할 수 있는 것은 아니다.

신고적격을 내부자 등으로 특별히 제한하지 않은 것은 현대사회의 증가하는 다양한 공익침해행위 예방을 위해서는 시민감시 강화가 필요하고, 소비자 이익·공정거래·환경 분야에 관련해서는 내부자 뿐 아니라 협력업체, 고객, 소비자 등이 제보하는 사례가 많기 때문이다. 또한 내부자로 신고주체를 한정할 경우 신고자에 대한 색출이 용이하고 유추 가능성이 높아져 신고자 보호가 취약해질 수 있으며, 정당한 공익침해행위 신고자가 내부자에 해당하지 않아 보호받지 못하는 사각지대가 발생할 수 있다. 공익신고자와 앞에서 설명한 공익신고 및 공익신고자 보호조치 관련 협조행위를 한 사람을 포함하여 “공익신고자등”이라고 한다. 이러한 협조자도 공익신고자와 동일하게 보호하고 있다.¹¹⁾

공익신고로 신분상·인사상·경제적 불이익을 받을 개연성이 높은 관계에 있는 내

10) 「공익신고자 보호법」 제2조, 5. “공익신고자등”이란 공익신고자와 공익신고에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공한 사람을 말한다.

11) 국민권익위원회, 『공익신고 처리 및 신고자 보호 업무 매뉴얼』, 2016, 26쪽.

부 신고자에 대한 보호와 보상을 강화하기 위하여 2016년 1월부터 개정된 「공익신고자 보호법」에서는 별도로 내부 공익신고자를 정하고, 내부 공익신고자에 대해 특별보호조치를 신설하고 보상금 지급 대상을 내부 공익신고자로 제한하였다.

내부 공익신고자의 유형은 크게 4가지로 구분된다. ① 소속 근로자, 인턴직원과 같은 피신고자와 근무관계에 있는 자, ② 납품업체 직원, 하도급 업체 직원과 같은 피신고자와 계약에 따라 업무를 수행하는 자, ③ 계열회사나 산하단체직원과 같이 피신고자의 사실상 영향력 관계에 있는 자와 ④ 학생 등 피신고자의 지도 또는 관리·감독 관계에 있는 자가 내부 공익신고자에 해당한다.¹²⁾

4) 신고기관

공익신고자가 공익침해행위를 신고할 수 있는 기관을 “공익신고 기관”이라고 한다. 「공익신고자 보호법」 법 제6조에서 조사기관(행정·감독기관) 등 4개의 공익신고 기관을 정하고 있으며, 시행령 제5조에서 국회의원, 공공단체 등 2개의 공익신고 기관을 규정함으로써 총 6개 유형의 공익신고 기관이 규정되어 있다.

공익침해행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공공단체는 284개 법률에 해당 공공단체의 설치 근거가 있는 경우 뿐 아니라 다른 법률에 근거하여 설치된 공공단체라도 284개 법률에 따라 공익침해행위와 관련된 업무를 위임·위탁받은 경우 공익신고 기관에 해당할 수 있다. 공익신고자가 어느 공익신고 기관을 선택하여 공익신고를 하더라도 조사·수사의 착수, 비밀보장, 보호조치, 신변보호, 보상·포상 및 구조 등 법이 정하고 있는 동일한 수준의 보호·보상조치를 받을 수 있다.¹³⁾

2. 공익신고자제도의 기능

공공부문은 부패행위와 더불어 부실공사, 유해식품의 판매, 환경오염 등이 있으며, 민간부문의 공익침해행위는 국민의 건강·안전 및 우리 사회의 신뢰를 훼손하는 등 심각한 사회적 손실을 초래하고 막대한 사회적 비용을 발생시킨다. 현대

12) 국민권익위원회, 앞의 책, 2016, 27-28쪽.

13) 국회입법조사처, “공익신고자제도의 현황과 입법적개선과제”, NARS현안보고서, 2014, 4쪽.

사회에서 발생 하는 다양한 공익침해행위는 그 복잡성과 전문성이 크고, 그 피해의 규모도 커서 사후 대처로는 한계가 있다.

공익신고는 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 것을 알게 된 때에 이를 시정하고자 공익신고 기관에 신고하는 것을 말한다. 또한 공직자가 그 직무를 수행하면서 공익침해행위를 알게 된 때에 법에서 정한 의무에 따라 이를 조사기관, 수사기관 또는 국민권익위원회에 신고하는 행위를 포함한다.

공익침해행위는 일시적으로는 기업에 이익을 가져다 줄 수 있으나 궁극적으로 기업의 지속가능한 경영에 위험요인으로 작용한다. 공익신고를 통해 기업 스스로 공익침해행위를 예방할 수 있는 자율통제 시스템을 구축할 경우 기업의 경쟁력을 높이는데 크게 도움이 될 것이다. 공익신고는 사회 시스템 왜곡과 국가 경쟁력 저하 등을 초래하는 공익침해행위의 발생을 사전에 예방하고 이를 효율적으로 규제하여 국민의 생명과 재산을 보호 하고 국가브랜드 가치 제고에 기여한다.

공익신고는 크게 외부 공익신고와 내부 공익신고로 나누어 볼 수 있다. 외부 공익신고는 조직 구성원이 아닌 사람이 공익침해행위를 인지하고 이를 시정하고자 신고하는 행위로서 진정한 의미에서의 시민의식의 발현이다. 반면, 내부 공익신고는 기업이나 조직의 구성원이 내부에서 발생한 공익침해 행위를 알게 된 경우 이를 시정하기 위해 신고하는 것으로 기업 스스로 사전 예방적·자율 통제적 기능을 수행하도록 하는 저비용·고효율의 통제수단으로 의의가 있다.

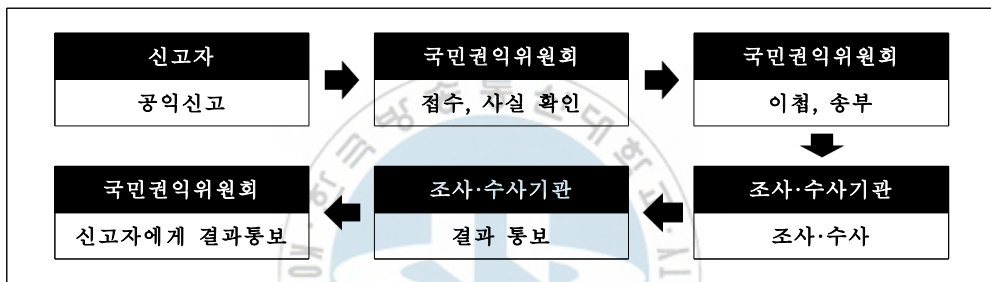
공익신고자제도의 헌법적인 기능은 헌법상 법치국가원리인 신뢰보호의 원칙을 보호하는 것이다. 법률은 정당한 방법으로 입법되어야 하며, 법을 준수할 수 있도록 법을 안정화하는 것이다.¹⁴⁾ 국가의 의무로써 법의 안정화를 위한 법치주의가 필요하다면 국민은 국민의 대표가 민주주의 방식으로 제정한 법을 준수하고, 위법을 감시하는 실천적 법치주의를 완성하는데 있다.

14) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2016, 267-269쪽.

3. 공익신고의 절차¹⁵⁾

<그림 2-1>는 공익신고절차를 보여주는 것으로 공익신고가 시작되면, 공익신고자는 인적사항 등을 기재한 기명의 문서(전자문서 포함)로 신고하여야 하며, 공익침해행위의 증거 등을 함께 제출하여야 한다. 문서를 제출할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 신고할 수 있으나 이 경우에도 공익침해행위의 증거 등을 제출함으로써 공익신고가 완료된다.

<그림 2-1> 공익신고절차도



(국민권익위원회 홈페이지 <http://www.acrc.go.kr> 2018년 5월 25일 검색)

1) 공익신고 필수요건

(1) 형식적 요건

인적사항 등 필수사항이 기재된 문서(전자문서 포함) 여부 및 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여야 한다. 신고서에 인적사항 등이 일부 누락되었거나 신고내용이 특정되어야 하고 실명신고이어야 한다. 익명·가명신고의 경우 공익신고로 보지 않는다. 그러나 익명·가명신고라도 신고자의 신원을 밝히려는 시도나 피신고자에게 신고내용을 알려주는 행위 등은 허용되지 않는다. 다만 2018년 4월 개정부터 익명을 통한 변호사를 통한 신고가 가능하며 신고 시 본인의 실명은 기재하지 않고 법률대리인 변호사의 이름으로 신고할 수 있다.¹⁶⁾

15) 국민권익위원회, 앞의 책, 2016, 32-35쪽.

16) 국회의안정보, 의안번호 12760, 「공익신고자 보호법」 일부개정법률안(대안), 국회정무위원장, 2018. 1-8쪽.

(2) 실질적 요건

공익신고 내용이 공익침해행위에 해당하는지 여부를 확인하여야 한다. ① 신고 내용이 공익신고 대상인 284개 법률을 위반하여 형사처벌 또는 행정처분의 대상이 된다. ② 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 또는 공정한 경쟁 등 5대 공익 분야 중 하나 이상을 침해하는 행위에 해당하여야 하며, 신고내용은 284개 법률의 벌칙 또는 행정처분 대상에 해당한다(「공익신고자 보호법」 제2조 1).¹⁷⁾

(3) 신분공개 금지

「공익신고자 보호법」 제12조에서는 공익신고자등이 신분공개에 동의한 경우를 제외하고 공익신고자 등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하지 못하도록 금지하고 있다. 모든 공익신고 기관은 공익신고의 접수·처리 등의 과정에서 공익신고자등의 신분이 공익신고자등의 동의 없이 공개되지 않도록 필요한 조치를 마련하도록 규정하고 있다.

2) 공익신고의 효과

(1) 일반적 효력

공익신고를 통하여 신고내용에 대한 조사 및 수사에 착수할 수 있는 효력이 발생하고, 공익신고자등은 비밀보장, 보호조치, 신분보호, 보상 및 구조 등 법이 정하고 있는 각종 보호·보상 조치를 받을 수 있다.

17) 별표, 2017년10월31일 개정되었고 2018년5월1일 시행되어 해당법률이 279개 법률에서 284개 법률로 확대되었다.

(2) 불이익조치 추정 및 입증책임 전환

공익신고자가 법에 의한 공익신고를 한 후 2년 이내에 공익신고자등에게 불이익조치가 발생한 경우 등에는 해당 ‘공익신고등’을 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정한다. 불이익조치 추정효력에 따라 해당 공익신고 등으로 인한 불이익조치가 아니라는 입증책임이 불이익 조치자에게 전환되므로 공익신고자 보호를 위한 효율적인 제도이다.

(3) 책임의 감면

「공익신고자 보호법」 제14조에서는 상급자나 대표자의 지시 또는 경제적 이익보장 등에 의해 공익침해행위에 가담하였으나 나중에 스스로 이를 시정하고자 공익침해행위를 신고한 경우 책임이 감면될 수 있다. 법에 의한 공익신고 등을 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄행위가 발견된 경우에는 형을 감경하거나 면제할 수 있도록 하였고, 징계의 경우에도 동일하게 감경 또는 면제를 받을 수 있다.

공익신고자등이 공익침해행위에 가담하였음에도 책임을 감면하는 이유로는 첫째, 공익신고자등이 상급자 지시 등으로 부득이하게 공익침해행위에 가담한 것일 수도 있고, 둘째, 공익신고 등으로 인하여 과거에는 발견할 수 없었던 공익침해행위가 드러난 것이므로 자진신고 유도를 통한 공익침해행위 시정을 위해 감면혜택을 부여하는 것이다.

(4) 직무상 비밀준수 의무 배제

「공익신고자 보호법」 제14조에 따라 공익신고인 경우 그 신고내용에 직무상 비밀이 포함되었더라도 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 등에서 정하고 있는 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 않은 것으로 본다. 또한, 단체협약, 고용계약 또는 공급계약 등에서 공익신고 등을 금지하거나 제한하는 규정을 두고 있더라도 그 규정은 무효이다.

(5) 손해배상 청구 금지

피신고자는 공익신고 등으로 인하여 손해를 입은 경우에도 공익신고자등에게 손해배상을 청구할 수 없다. 다만, 허위 신고나 부정한 목적의 신고는 공익신고에 해당하지 않기 때문에 피신고자도 공익신고자등에게 손해배상을 청구할 수 있다.

3) 공익신고로 보지 않는 경우

(1) 익명·가명신고

공익신고자의 인적사항을 기재하지 않거나 허위 기재한 익명신고 또는 가명신고 등은 공익신고로 보지 않는다. 다만, 익명·가명신고라 하더라도 신고자를 색출하려는 시도나 피신고자에게 신고내용을 알려주는 행위 등은 허용되지 않는다. 변호사를 통한 익명신고는 가능하지만 변호사비용과 위임은 개인이 부담하기 때문에 적절하지 아니하다.

(2) 허위, 부정목적 신고

「공익신고자 보호법」 제2조에서는 신고내용이 명백히 거짓임에도 이를 알았거나 알 수 있었음에도 신고한 경우, 신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖의 부정한 목적으로 신고한 경우는 공익신고로 보지 않는다.

4. 공익신고에 대한 조사·처리

1) 개 요

공익신고 접수기관이 공익침해행위에 대한 조사 등의 권한을 가졌는지 여부에 따라 조사·처리 절차가 다르다. 원인은 본 제도를 위한 조사·수사기관이 없기 때문이다.¹⁸⁾ 국민권익위원회는 본 제도의 운영기관으로 접수는 할 수 있지만 사실

관계의 필요한 조사를 할 수 있으며, 수사권이 없기 때문에 사건 접수 후 조사·수사권이 있는 기관에 이송·이첩하고 있다.

(1) 조사권한이 있는 기관

조사 등의 권한이 있는 조사기관(행정, 감독기관 또는 공공단체)·수사기관에서 공익신고를 접수하거나 국민권익위원회로부터 이첩 받은 경우에는, 개별 법령에서 정하고 있는 조사·수사의 방법·절차에 따라 필요한 ‘조사·수사’를 하고 조사·수사결과에 따라 필요한 조치를 한다. 조사·수사기관이 그 관할에 속하지 않은 공익신고를 접수받거나 국민권익위원회로부터 이첩을 받은 경우에는 해당 조사기관에 ‘이송·이첩’을 하고, 그 사실을 신고자에게 통지한다.

조사·수사기관에서는 이 과정에서 공익신고자등의 신분이 공익신고자등의 동의 없이 공개되지 않도록 필요한 조치를 한다.¹⁸⁾ 국민권익위원회는 접수사실에 대한 확인 조사권만 있을 뿐이며, 수사기관에게 이첩할 수 있지만, 종합으로 사건을 처리하기에는 한계가 있다.

(2) 조사권한이 없는 기관

조사 등의 권한이 없는 공공단체, 국회의원이나 공익신고를 접수한 경우에는, 신고 내용 및 관련 법률을 확인하여 조사기관, 수사기관 및 국민권익위원회 중 하나의 기관으로 ‘송부’하고, 공익신고자에게 어느 기관에 송부하였는지를 통지를 한다.

2) 공익신고 조사·수사(조사·수사기관)

(1) 신고내용의 조사·처리

조사기관은 접수된 공익신고의 내용이 법령이나 그 위임에 의하여 지도·감독·

18) 김선일, “공직자 부정부패 방지를 위한 법적 통제방안”, 박사학위논문, 건양대학교 대학원, 2013, 141-142쪽.

19) 이재일, “공익신고 활성화 및 내부고발자 보호 강화 방안”, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2017, 2쪽.

규제 또는 조사 등의 권한을 가진 사항인 경우 직접 필요한 조사를 하여야 한다. 신고내용에 대한 조사 방법·절차 및 처리기한은 개별 법령에서 정하고 있는 바에 따르고, 공익신고의 조사결과에 따라 필요한 조치를 한다. 또한, 조사기관은 공익신고가 명백한 거짓인 경우 등 「공익신고자 보호법」 제10조제2항 각 호에 해당하는 경우에는 조사를 하지 아니하거나 중단하고 끝낼 수 있다.

조사기관은 직접 접수한 공익신고의 조사결과에 따라 필요한 조치를 한 경우 또는 조사를 하지 아니하거나 중단하고 끝낸 경우 공익신고자에게 그 결과를 통보를 한다.

신고 내용이 언론매체 등을 통해 공개된 내용인 경우에도 그 내용이 신고자의 제보에 의한 것인 경우에는 종결하지 않고 조사를 진행할 수 있다.

(2) 신고내용의 수사

수사기관은 접수된 공익신고에 관하여 「형사소송법」 및 관련 법령에서 정하고 있는 방법·절차 및 처리기한 등에 따라 필요한 수사를 진행하고, 결과에 따라 입건·송치·기소 등의 조치를 한다.

수사 중에 발생하는 피의자 신문, 긴급체포, 체포·구속, 압수·수색 등의 절차는 형사소송법령에 따라 진행하며, 수사기관이 직접 접수한 공익신고에 대한 수사를 종료한 후에는 공익신고자에게 수사결과를 통지한다.

(3) 「특정범죄신고자 등 보호법」 준용

‘공익신고자등’이나 그 친족·동거인이 공익신고 등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 조사·수사기관의 조사 및 형사절차에서도 「특정범죄신고자 등 보호법」이 준용된다. 공익신고자등이나 법정대리인은 조사·수사기관에 「특정범죄신고자 등 보호법」의 준용 조치를 신청할 수 있으며, 신청을 받은 조사·수사기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따른다.²⁰⁾

20) 「공익신고자 보호법」 제11조 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.

(4) 재조사·재수사 등 후속조치

공익침해행위에 대한 효율적인 예방을 위해 공익침해행위에 대한 철저한 조사·수사가 이루어지도록 국민권익위원회가 이첩사건의 조사·수사결과에 대해 후속조치를 할 수 있는 제도가 있다.

국민권익위원회에서 조사·수사기관으로 이첩한 공익신고 사건의 조사·수사 결과에 대해 신고자가 이의신청을 할 수 있도록 이의신청권이 신설됨과 함께, 국민권익위원회에서 조사·수사기관에 대해 직권으로 재조사·재수사를 요구 할 수 있다.

3) 공익신고 이송·재이첩(조사·수사기관)

(1) 공익신고의 이송

조사·수사기관이 그 관할에 속하지 않은 공익신고를 직접 접수받은 경우 신고 내용 및 관련 법률을 확인하여 바로 해당 조사·수사기관에 이송하고, 그 사실을 신고자에게 통지한다.

(2) 공익신고 송부 및 통지

공공단체 또는 국회의원은 송부대상기관에 즉시 공익신고를 송부하고, 공익신고자에게 어느 기관에 송부하였는지를 통지하여야 한다.

(3) 비공개 사건의 송부

공익신고자가 공익신고 송부 과정에서 신분 공개에 동의하지 않은 경우에는 공익신고자의 인적사항 및 공익신고자임을 미루어 알 수 있는 내용을 익명처리 하고 그 사본을 송부하여야 한다. 특히, 명시적이고 직접적인 인적사항이 아니더라도 소속 기업, 담당 업무 및 거주 지역 등 구체적인 내용에 비추어 공익신고자임을 미루어 알 수 있는 내용도 익명 처리하여 송부하는 것이 신고자 보호를 위해 필요하다.

제2절 공익신고자의 보호제도

공익신고자 보호 규정 위반과 관련하여 양벌규정이다. 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 비밀보장 의무 위반, 불이익조치, 보호조치 미이행 등 공익 신고자 보호 규정을 위반한 경우, 사업 주체인 그 법인·개인도 처벌을 받을 수 있다.²¹⁾

1. 비밀보장

1) 인적사항 공개·보도 등의 금지

비밀보장은 공익신고자 보호의 첫걸음이자 가장 중요한 보호수단이다. 공익신고자의 비밀보장의 필요성은 신고대상자의 보복을 방지하기 위한 것이기 때문이다. 「공익신고자 보호법」 제12조는 누구든지 공익신고자등의 동의 없이 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 짐작할 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하는 것을 금지하고 있다. 또한 시행령 제13조는 조사기관(행정·감독기관) 등 모든 공익신고 기관은 공익신고의 접수·처리 등의 과정에서 공익신고자등의 신분이 공익신고자등의 동의 없이 공개되지 않도록 필요한 조치를 마련하도록 규정하고 있다.²²⁾

2) 「특정범죄신고자 등 보호법」 준용

「공익신고자 보호법」 제11조에서는 공익신고자, 협조자나 그 친족·동거인이

21) 홍성진, “공무원 부패 실태와 대책에 관한 연구”, 석사학위논문, 목포대학교 경영행정대학원, 2018, 72쪽.

22) 「공익신고 보호 사무 운영지침」 국민권익위원회 예규 제129호, ① 공익보호지원과장은 공익신고자등이 공익신고에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등의 절차에서 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실이 다른 사람에게 알려지거나 공개 또는 보도되었다고 위원회에 신분공개경위 확인을 요구하려는 경우 별지 제1호서식의 신분공개경위 확인요구서(이하 “확인요구서”라 한다)에 신분공개경위 확인을 요구한 사람(이하 “요구인”이라 한다)의 인적사항, 요구사유 및 요구내용 등을 기재한 후 제출하도록 하여야 한다.

‘공익신고등’을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 조사·형사 절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」이 준용된다.

3) 피신고자의 인적사항 및 신고내용 비공개

「공익신고자 보호법」 제12조에서 공익신고 기관의 종사자 등은 조사결과 공익침해행위가 발견되기 전에는 피신고자의 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개할 수 없다.

신고내용 비공개 의무를 위반한 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처해지며 신고내용 등의 공개로 기업에 회복할 수 없는 손실이 발생하는 것을 예방하기 위한 것이다.²³⁾

2. 신변보호

1) 신변보호 조치 요구

「공익신고자 보호법」 제13조는 공익신고자에 대한 신변보호는 공익신고자 주변에 가해지는 심리적이거나 물리적 위협상황을 예방하고 제거하여 신고자를 보호하는 기능을 하는 예방적 보호수단으로 긴급성, 신속 대응성을 특징으로 한다.

공익신고자, 협조자와 그 친족·동거인은 ‘공익신고등’을 이유로 생명·신체에 중대한 위해를 입거나 입을 우려가 명백한 경우 국민권익위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있고, 국민권익위원회는 경찰관서의 장에게 신변보호조치를 요구할 수 있다.

2) 신변보호 조치 및 해제

국민권익위원회의 요청을 받은 경찰관서의 장은 국민권익위원회와 협의를 거쳐 「특정범죄신고자 등 보호법 시행령」 제7조에²⁴⁾ 따른 신변안전조치 중 필요한

23) 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에서 강화됨(2017.10.31. 개정).

24) 「특정범죄신고자 등 보호법 시행령」 제7조(신변안전조치의 종류) 법 제13조제1항의 규정에 의한 신변안전조치의 종류는 다음 각호의 1과 같다.

조치를 하고, 지체 없이 그 사실을 국민권익위원회에 통보하여야 한다.

경찰관서장은 신변보호조치의 필요성이 없다고 판단될 때에는 국민권익위원회와 협의하여 신변보호조치를 해제할 수 있다.²⁵⁾

3. 보호조치

보호조치는 공익신고자등이 공익신고 등으로 인하여 피해를 받지 않도록 하거나 이미 발생한 피해를 원상회복시키기 위한 제도로서 크게 불이익조치의 금지, 보호조치, 책임감면, 인사조치의 우선적 고려 등으로 구성되어 있다.

1) 불이익조치의 금지 등

(1) 불이익조치의 금지

「공익신고자 보호법」 제15조에서는 누구든지 공익신고자와 협조자 등에게 공익신고 및 공익신고자 보호조치 관련 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공한 것을 이유로 어떠한 신분상·행정적·경제적 불이익조치를 해서는 아니 된다.

(2) 공익신고의 방해·취소 강요 금지

「공익신고자 보호법」 제15조는 누구든지 공익신고 등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고자등에게 공익신고 등을 취소하도록 강요할 수 없다. 이러한 공익신고 방해 및 취소 강요 금지 의무를 위반한 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처해진다.²⁶⁾

1. 일정기간동안의 특정시설에서의 보호
2. 일정기간동안의 신변경호,
3. 참고인 또는 증인으로 출석·귀가시 동행,
4. 대상자의 주거에 대한 주기적 순찰,
5. 기타 신변안전에 필요하다고 인정되는 조치

25) 국민권익위원회, 앞의 책, 2016, 72-73쪽.

26) 이범석, “내부공익신고제도의 개선방안에 관한 연구 : 공익신고자의 보호를 중심으로”, 박사학위논문, 동국대학교, 2018, 24-25쪽.

2) 원상회복 등의 보호조치

(1) 보호조치의 신청

가. 신청권자

「공익신고자 보호법」 제17조에서 신청권자는 공익신고자 뿐만 아니라 공익신고에 대해 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공한 협조자 등도 보호조치 대상자에 포함된다.

나. 신청사유

「공익신고자 보호법」 제17조에서 공익신고자등이 공익신고와 공익신고·공익신고자 보호조치 관련 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공한 것을 이유로 불이익조치를 받은 때에는 국민권익위원회에 원상회복 등 필요한 보호조치를 신청할 수 있다.

공익신고 후에 발생한 불이익조치 뿐 아니라 공익신고 전 공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받은 경우에도 이후 공익신고를 하였다면 국민권익위원회에 보호조치를 신청할 수 있다.

다. 신청기간

「공익신고자 보호법」 제17조에서 보호조치는 불이익조치가 발생한 날(불이익조치가 계속된 경우 그 종료일)로부터 3개월 이내에 신청하여야 한다. 만약 신청기간이 지나 보호조치를 신청한 경우에는 각하 사유에 해당하여 필요한 보호조치를 받지 못할 수도 있다. 다만, 천재지변, 전쟁, 사변 그 밖에 불가항력의 사유로 3개월 이내에 보호조치를 신청 할 수 없었을 때에는 그 사유가 소멸한 날부터 14일(국외에서의 보호조치는 30일) 이내에 신청할 수 있다.

라. 다른 구제절차 신청과의 관계

「공익신고자 보호법」 제17조에서는 공익신고를 이유로 사용자가 근로자에게 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌을 하는 경우 이는 근로기준법에 따른 부당해고 등에 해당되며, 근로자는 노동위원회에 구제신청을 할 수 있다. 이와 같이 이 법에 따른 보호조치 신청과 별도로 다른 법령에 ‘공익신고등’을 이유로 받은 불이익조치에 대한 행정적 구제 절차가 있는 경우 ‘공익신고자등’은 그 절차에 따라 구제를 신청할 수 있도록 하였다.

다만, 동일한 사안에 대하여 중복된 절차를 거칠 수 있도록 하는 것은 행정의 효율성 원칙에 반할 수 있어, 중복신청의 예방 등을 위하여 다른 구제절차와 공익신고자 보호절차 중 하나를 선택적으로 청구할 수 있다.²⁷⁾

(2) 보호조치 관련 조사

가. 절차 및 방법

「공익신고자 보호법」 제19조에서는 국민권익위원회는 보호조치 신청을 받으면 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받았는지 여부에 대한 조사를 시작한다. 국민권익위원회는 보호조치 신청인, 불이익 조치자, 참고인, 관계 기관·단체·기업 등에 관련 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 출석 요구·진술 청취·진술서 제출을 요구할 수 있다.

나. 불이익조치의 추정

「공익신고자 보호법」 제23조에서는 공익신고자가 법에 의한 공익신고를 한 후 2년 이내에 공익신고자등에게 불이익조치가 발생한 경우에는 해당 공익신고를 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정된다. 따라서 불이익 조치자에게 입증책임이 전환되어 해당 불이익조치가 공익신고 등으로 인한 것이 아니라는 것을 입증해야 한다.

27) 이범석, 앞의 논문, 2018, 26-27쪽.

다. 화해의 권고

「공익신고자 보호법」 제19조에서는 국민권익위원회는 보호조치 신청을 받은 경우, 보호조치결정·권고 전까지 직권 또는 관계 당사자의 신청에 따라 보호조치와 손해배상 등에 대하여 화해를 권고 하거나 화해안을 제시할 수 있다. 관계 당사자가 국민권익위원회의 화해안을 수락한 경우에는 화해조서를 작성하여 서명 하거나 도장을 찍으며, 이 화해조서는 「민사소송법」에 따른 재판상 화해와 동일한 효력을 갖게 된다. 즉 확정판결과 같은 효력을 갖게 되어 관계 당사자가 더 이상 구제절차나 소송 등을 통한 취소·변경을 요구할 수 없게 된다.²⁸⁾

(3) 보호조치 결정

가. 보호조치의 요구

「공익신고자 보호법」 제20조에서 국민권익위원회는 조사 결과 공익신고자등이 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받은 사실이 인정될 경우, 불이익 조치자에게 30일 이내의 기간을 정하여 원상회복 등의 보호조치를 취하도록 요구할 수 있다. 또한, 보호조치 결정을 하는 경우 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 한 자의 징계권자에게 그에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.

나. 보호조치의 권고

「공익신고자 보호법」 제20조에서 국민권익위원회는 공익신고자등이 공익신고 등을 이유로 행정적·경제적 불이익을 받은 사실이 인정될 경우에는 30일 이내의 기간을 정하여 인·허가 또는 계약의 효력 유지 등 필요한 보호조치를 취할 것을 권고할 수 있다.

다. 각하 및 기각결정

28) 국민권익위원회, 앞의 책, 2016, 76-77쪽.

「공익신고자 보호법」 제20조에서 국민권익위원회는 공익신고자등이 신청기간을 지나 보호조치를 신청하는 등 법에서 정한 각하 사유에 해당하는 경우에는 보호조치 신청을 각하하는 결정을 할 수 있다. 또한, 공익신고자등이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정되지 않는 경우에는 보호조치 신청을 기각하는 결정을 할 수 있다.

라. 보호조치 결정 등의 이행 및 확정

「공익신고자 보호법」 제20조에서 국민권익위원회로부터 보호조치 요구·권고, 징계요구를 받은 자는 30일 이내에 조치결과 또는 조치를 하지 못한 사유 등을 국민권익위원회에 통보하여야 한다. 신청인과 불이익조치를 한 자는 국민권익위원회의 결정에 대해 「행정심판법」의 행정심판을 청구할 수 없으며, 국민권익위원회의 결정서를 받은 날부터 30일 이내에 행정소송을 제기할 수 있다.²⁹⁾

(4) 특별보호조치 결정

「공익신고자 보호법」 제20조 2에서 보호대상이 되는 ‘공익신고’는 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고하는 것이다. 공익침해행위는 공익침해행위 대상 법률에서 정하고 있는 벌칙이나 행정처분 대상으로, 신고자가 신고 당시 신고 내용이 특정 공익침해 대상 법률 위반에 해당하는지 정확히 파악하기 곤란하므로, 이를 믿고 신고한 자가 불이익을 받은 경우 보호할 필요성이 제기되었다.

3) 불이익조치 금지 신청

「공익신고자 보호법」 제22조에서 불이익조치가 발생하지 않았더라도 공익신고자등이 공익신고, 공익신고·공익신고자 보호조치 관련 조사·소송 등에서 진술·

29) 국민권익위원회, 앞의 책, 2016, 80-81쪽.

증언하거나 자료를 제공한 것을 이유로 불이익조치를 받을 우려가 명백한 경우에는 불이익조치 금지를 신청할 수 있다. 또한, 공익신고 전 공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받을 우려가 명백한 경우에도 국민권익위원회에 불이익조치 금지를 신청할 수 있다.

4) 책임감면 등

(1) 형·징계·불리한 행정처분의 감면

「공익신고자 보호법」 제14조는 공익신고자가 공익신고 등을 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄행위가 발견된 경우에는 형을 감경하거나 면제를 받을 수 있다. 또한 공익신고와 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 공익신고자등을 징계하는 경우 국민권익위원회는 징계권자에게 징계의 감경이나 면제를 요구할 수 있으며, 요구를 받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.³⁰⁾

(2) 직무상 비밀준수 의무 배제

「공익신고자 보호법」 제14조에 의한 공익신고인 경우 그 신고내용에 직무상 비밀이 포함되었더라도 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 등에서 정하고 있는 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 않은 것으로 본다. 또한 단체협약, 고용계약 또는 공급계약 등에서 공익신고 등을 금지하거나 제한하는 규정을 둔 경우 그 규정은 무효가 된다.

(3) 손해배상 청구금지

「공익신고자 보호법」 제14조 피신고자는 공익신고 등으로 인하여 손해를 입은 경우에도 공익신고자등에게 손해배상을 청구할 수 없다. 다만, 허위·부정목적의 신고인 경우에는 공익신고에 해당하지 않으므로 피신고자도 공익신고자등에게 손해배상을 청구할 수 있다.

30) 박영원/이주연, 『공익신고자 보호제도의 현황과 입법적 개선과제』, 국회입법조사처, 2014, 34쪽.

5) 인사조치의 우선적 고려

「공익신고자 보호법」 제16조는 공익신고자등의 사용자 또는 인사권자는 공익신고자등이 전직·전출·전입·파견근무 등 인사에 관한 조치를 요구하는 경우 그 요구내용이 타당하다고 인정할 때에는 이를 우선적으로 고려하여야 한다.³¹⁾

4. 보상과 지원

「공익신고자 보호법」에서 공익신고자의 보호와 공익신고 활성화를 위하여 보상·포상 및 구조금 제도는 공익신고를 장려하고 공익신고자가 받을 수 있는 손해를 보전하였다.

1) 보상금

(1) 지급 대상

「공익신고자 보호법」 제26조에서 공익신고는 누구든지 할 수 있는데 비해, 공익신고 보상금은 공익신고로 신분상, 인사상, 경제적 불이익 조치를 받을 개연성이 높은 관계에 있는 내부 공익신고자에 대해서만 지급된다.

(2) 지급 사유

「공익신고자 보호법」 제26조에서 ‘내부공익신고자’는 공익신고로 인하여 국가·지방자치단체에 직접적인 수입의 회복·증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 국민권익위원회에 보상금 지급을 받을 수 있다.

31) 권수진/윤성현, “공익신고제도의 개선방안에 관한 연구”, 연구보고서, 형사정책연구원, 2016, 43쪽.

(3) 지급 절차

「공익신고자 보호법」 제26조에서 내부공익신고자는 국민권익위원회에 보상금의 지급을 신청하여야 하며, 국가 또는 지방자치단체의 수입의 회복·증대에 관한 법률관계가 확정되었음을 안 날 부터 2년 이내 또는 그 법률관계가 확정된 날부터 5년 이내에 신청하여야 한다.

(4) 산정기준

「공익신고자 보호법」 제26조에서 보상금은 20만원을 초과하는 금액부터 최대 20억 원까지 지급할 수 있으며, 행정처분액의 4~20% 수준에서 결정하며, 아울러, 보상금 산정기준에 따라 보상금을 산정함에 있어 다음 각 사항의 사유를 고려하여 보상금 지급액을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다. 예외적으로 공익 침해행위의 조사·수사업무에 종사 중이거나 종사하였던 공직자가 그 조사·수사 사항과 관련하여 신고한 경우는 보상금을 지급하지 않는다.³²⁾

(5) 상환

「공익신고자 보호법」 제26조에서 국민권익위원회가 공익신고로 인하여 지방자치단체의 수입이 회복·증대되어 국고로 보상금을 지급한 경우 해당 지방자치단체는 국민권익위원회의 보상금 지급 결정 통지를 받은 날부터 3개월 이내에 공익신고자에게 지급한 보상금 상당액을 국고로 상환하여야 한다.

2) 포상금

(1) 지급 사유

「공익신고자 보호법」 제26조의 2는 공익신고로 인하여 국가·지방자치단체의

32) 이범석, 앞의 논문, 2018, 31-32쪽.

직접적인 수입의 회복이나 증대가 발생하지는 아니하였더라도, 공익침해행위를 한 자가 정역형을 받거나, 부실시공에 대한 보강공사가 이루어져 더 큰 공익침해행위를 예방하는 등 공익 증진을 가져온 경우 포상금을 지급하거나 「상훈법」 등의 규정에 따라 포상을 추천할 수 있다.

(2) 지급 절차

「공익신고자 보호법」 제26조의 2에서 신고자의 신청에 따라 지급되는 보상금과 달리 포상금은 위원회에서 직권으로 지급하도록 하였다. 국민권익위원회는 중앙행정기관, 지방자치단체, 수사기관 등 공익신고 기관으로부터 포상금 지급 대상자를 추천 받아 지급 대상자를 선정한다. 공익신고 기관에서 공익신고자를 포상금 지급 대상자로 추천하는 과정에서 공익신고자의 동의를 얻어야 하며, 다른 공익신고 기관의 추천의외도 위원회 직권으로 포상금 지급을 선정할 수 있다.

(3) 지급 기준

「공익신고자 보호법」 제26조의 2에서 포상금 지급 한도액은 2억원으로, 보상심의위원회에서 처분의 경중, 기간, 금액, 인원 수, 내부 공익신고자 여부, 공익증진 기여도 등에 따라 포상금 지급 금액을 조정할 수 있다.

3) 구조금

(1) 지급사유

「공익신고자 보호법」 제27조에서 공익신고자등과 그 친족·동거인이 ‘공익신고등’으로 인하여 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 국민권익위원회에 구조금을 신청할 수 있다. 구체적 지급사유는 ① 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용, ② 전직·파견근무 등으로 소요된 이사비용, ③ 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용, ④ 불이익조치 기간의 임금손실액, 다만 36개월을 초과하지 못함, ⑤ 그 밖에

중대한 경제적 손해, 다만 「공익신고자 보호법」 제2조제6호 아목의 ‘인·허가의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위’와 자목의 ‘물품계약 또는 용역계약의 해지, 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치’는 제외는 제외한다.

(2) 지급 절차

「공익신고자 보호법」 제27조에서 국민권익위원회는 구조금 지급 신청과 관련하여 신청인·이해관계인 조사 및 행정기관·관련 단체에 필요한 사항을 조회한 후 특별한 사유가 없는 한 90일 이내에 보상심의위원회 심의·의결을 거쳐 그 지급 여부 및 지급 금액을 결정한다.

(3) 산정 기준

「공익신고자 보호법」 제27조에서 구조금 산정시 다음 각 사항의 사유를 고려하여 구조금을 산정한다. ① 육체적·정신적 치료를 위하여 진찰·입원·투약·수술 등에 소요된 비용, ② 전직·파견근무·신변보호 등으로 인한 이사에 실제 소요된 비용, ③ 원상회복 관련 쟁송을 위하여 선임한 변호사·노무사 등의 수입료, ④ 불이익조치가 발생한 날 이전 3개월 동안의 임금 또는 실 수입액의 월평균액, 다만, 월평균액을 증명할 수 없거나 월평균액이 평균임금에 미치지 못하는 경우에는 평균 임금(매년 6회 이상 주기적으로 임금통계를 공표하는 임금조사기관이 조사한 남자 또는 여자 보통 인부의 전국규모 통계에 의한 일용노동임금)으로 하되, 월평균액은 평균임금의 2배를 초과하지 못함, ⑤ 그 밖에 보상심의위원회가 공익신고 등으로 인하여 피해를 입었거나 비용을 지출하였다고 인정하는 금액이다.

(4) 대위 청구

「공익신고자 보호법」 제27조에서 국민권익위원회가 구조금을 지급한 경우에는 지급한 구조금의 범위에서 그 피해·비용지출을 원인으로 가지는 손해배상청구권을 대위한다.

4) 중복 지급의 금지 및 환수

(1) 중복지급의 금지

「공익신고자 보호법」 제28조에 따라 보상금·구조금을 지급받을 자가 다른 법령에 따른 보상금·구조금을 청구하는 것은 금지되지 않는다.

(2) 보상금·포상금·구조금의 환수

「공익신고자 보호법」 제29조에서 국민권익위원회 또는 다른 법령에 따라 보상금·구조금을 지급한 기관은 다음 각 사항의 사실이 발견된 경우에는 이미 지급한 보상금·구조금을 환수하여야 한다. ① 허위 또는 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 경우, ② 동일한 원인으로 중복 지급받은 경우, ③ 착오 등의 사유로 잘못 지급된 경우, 국민권익위원회나 다른 법령에 따라 보상금·구조금을 지급한 기관은 신청인에게 반환할 금액을 통지하여야 하며, 납부하지 않을 경우 국세·지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

제3절 공익신고자제도에서 국민권익위원회의 역할³³⁾

1. 국민권익위원회의 개관

국민권익위원회는 부패방지와 국민의 권리보호 및 구제를 위하여 과거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회 등의 기능을 합쳐 2008년 2월 29일 탄생한 기관이다. 국민고충처리위원회의 국민권리구제업무와 국가청렴위원회의 국가청렴도 향상을 위한 활동, 행정심판위원회의 행정과 관련한 쟁송업무 등의 3개의 위원회를 하나로 통합하였다. 통합 이유는 국민고충처리위원회의 국민권리구제업무와 국가청렴위원회의 국가청렴도 향상을 위한 활동, 행정심판위원회의 행정과 관련한 쟁송업무 등 국민의 권익보호 관련 업무들을 한

33) 국민권익위원회, 『2017국민권익백서』, 2018, 312-342쪽.

기관에서 처리하기 위한 것이다.

이러한 기능들이 여러 기관으로 나뉘어져 있어 국민에게 혼란과 불편을 초래함에 따라 고충민원처리, 부패방지 및 행정심판 기능을 통합함으로써 국민의 권익 구제 창구를 일원화 하고 신속하고 충실한 원스톱 서비스 체제를 마련한 것이다. 관련 설립 근거로는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이다. 위원회의 주요 업무는 과거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회의 기능들을 그대로 수행하고 있다. 위원회의 기능은 크게 다음 세 가지 있다. 고충민원의 처리와 이와 관련된 불합리한 행정제도 개선, 공직사회 부패 예방·부패행위 규제를 통한 청렴한 공직 및 사회풍토 확립, 행정쟁송을 통하여 행정청의 위법·부당한 처분으로부터 국민의 권리를 보호이다.³⁴⁾

국민권익위원회가 설립된 목적이 통합으로 원스톱 행정제도를 통하여 효과적인 행정을 목적으로 한다고 했지만 문제는 설립된 근거가 미약하다는 것이다. 행정기관이 통합하려면 기존 기관이 통합되지 않아서 불편점이 있어야 한다는 것이다. 즉, 국민의 불편으로 인해서 설립되어야 하지만 그렇지 않다는 것이다.

다음은 ‘국가청렴도 향상을 위한 활동’과 ‘고충민원처리를 통한 국민권리구제 업무’ 및 ‘행정쟁송 업무’가 한 기관에서 처리해야 하는 타당한 근거가 미약하다. 유사한 업무를 동일한 기관에서 처리한다면 논리적으로 타당하지만 이는 행정체제상 유사하지 않다. 유사한 행정청의 통합이면 신속한 원스톱 서비스가 가능하겠지만, 다른 성격의 기관이 통합하면 이점이 없고 혼란한 기관이 될 수 있다.

국민권익위원회가 법률에 의하여 설립된 독립된 행정청이라고 하지만 국무총리 소속기구로 분류하여 국무총리 소속의 위원회로 분류되어 있다는 점이다. 정부의 기능이 포함된 기능이지만 현실 독립성이 보장되지 못하였으며, 위원회라는 옴브즈만 형태로 국무총리 산하의 정부기능을 하는 모호한 형태로서 이해하기 어렵다.

국민권위원회는 공익신고자제도에서 공공부패와 민간부패를 통제하기 위한 기능으로만 논의한다면 본 제도의 중심기관은 국민권익위원회이지만 독립성이 보장되지 않고, 공익신고이외에 다른 분야의 기능도 담당한다는 것이 문제점으로 보고 있다.³⁵⁾ 공익신고자제도는 매우 전문적이고 독립성이 필요로 하지만 다양한 기능을 수행하는 국민권익위원회에서는 본 제도가 적합하지 않을 수 있다.

34) 국민권익위원회 홈페이지 <http://www.acrc.go.kr> 2018년5월9일 검색.

35) 오준근, “국민권익위원회 개편 방안에 관한 입법정책적 고찰”, 경희법학 제52권제1호, 2017, 5쪽.

2. 부패신고 접수 및 처리³⁶⁾

국민권익위원회는 부패신고, 공익침해신고, 공직자 행동강령 위반 신고사건 등에 대해 상담·접수를 받고 있다. 부패·공익신고 상담·안내는 방문, 전화, 인터넷, 출장 등을 통해 이루어지고 있으며, 부패·공익신고는 방문, 우편, 팩스, 인터넷으로 가능하며, 스마트폰을 활용할 수 있도록 무료 앱을 배부하고 있으며 이를 통해 사진, 동영상 등을 전송하는 방법으로도 신고할 수 있다.

1) 상담·안내 현황

<표 2-1>에서 부패와 관련하여 최근 5년간 상담·안내를 한 건수는 총 5,211건이며, 연도별로 등락을 거듭하고 있지만 전체적으로 증가 추세이다. 자세한 사항은 표와 같으며 상담건수가 매년 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 방문을 통한 상담과 인터넷을 통한 상담은 정체되어 있지만 전화를 통한 상담은 지속적인 증가를 알 수 있어서 직접 대면하지 않고 구체적인 정보에 대한 요구가 담겨져 있다.

<표 2-1> 연도별 상담·안내 현황³⁷⁾

(단위 : 건, %)

이용 방법	합 계		2013	2014	2015	2016	2017
		구성비					
합 계	52,111	100	10,799	9,596	9,728	11,104	10,884
전 화	46,540	89.3	9,943	8,287	8,577	9,719	10,014
인터넷	3,440	6.6	400	812	742	1,001	485
방 문	2,059	3.9	384	497	409	384	385

2) 신고접수 현황

<표 2-2>에서 2013년부터 2017년 12월말까지 접수된 신고는 총 16,954건이며, 월평균 접수는 345건이다. 표에서 알 수 있듯이 월평균 접수건수는 큰 변동이 없

36) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 312-319쪽, 최근 5년 재구성.

37) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 312쪽, <표 4-24> 재구성.

는 것으로 공익신고자제도의 활성화가 되지 못하는 것을 나타낸다.

<표 2-2> 연도별 신고접수 현황³⁸⁾

(단위 : 건)

구 분	총 계	2013	2014	2015	2016	2017
건 수	16,954	3,735	4,510	3,885	3,758	4,066
월평균	345	311	376	324	313	399

3) 신고처리 현황

<표 2-3>에서 구 부패방지위원회(2002. 1. 25)부터 2017년 12월 말까지 총 44,583건을 접수하여 44,332건을 처리했다. 이첩한 사건은 총 2,112건이며, 2017년 12월 현재 조사기관 수사·조사가 진행 중인 401건을 제외하고 1,711건에 대한 혐의 적발률은 72.4%이다. 이첩한 사건 중 부패혐의가 적발된 총 1,238건(고발 3건 포함)의 조사결과 조치내용은 기소 3,570명, 징계 1,881명이며, 부패행위 적발에 따른 추정·환수 대상금액이 7,821억여 원에 달한다. 이첩사건 총 2,112건의 조사기관별 이첩 현황은 경찰청 1,102건(52.2%), 대검찰청 377건(17.9%), 중앙행정기관 286건(13.5%), 지방자치단체 179건(8.5%), 감사원 143건(6.8%), 기타 25건(1.2%)순이다.

<표 2-3> 신고처리 실적³⁹⁾

(단위 : 건)

구 분	합 계	이첩	행동강령 위반통보	공공기관 송부	종결
신고 처리	44,332	2,112	673	10,101	31,446

4) 내부신고 접수 및 처리실적

<표 2-4>는 2002년부터 2017년 중에서 내부신고로 인한 접수 및 처리실적으로, 부패행위 조사기관 이첩사건 총 2,112건 중 내부신고는 51.8%인 1,093건으로,

38) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 313쪽, <표 4-25> 재구성.

39) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 315쪽, <표 4-29>.

조사기관의 조사가 진행 중인 192건을 제외하고 결과가 통보된 901건에 대한 혐의 적발률은 74.9%로서 전체 혐의 적발률 72.4% 보다 높은 것으로 본 제도의 부패방지기능을 보여주는 자료이다.

<표 2-4> 내부신고 접수 및 처리실적⁴⁰⁾

(단위 : 건, %)

구 분	합 계	조사기관 이첩				부패 적발률 (② /①)
		조사기관 통보			조사중	
		소계 ①	부패적발 ②	무혐의		
합 계	1,093	901	675	226	192	74.9

5) 부패신고 절차

부패·공익침해신고센터를 통해 접수된 부패신고는 신고사건 처리과로 배정된 다음, 조사관의 심사와 확인, 주심위원 검토, 위원회의 의결 등의 절차를 거쳐 「감사원법」에 의한 감사가 필요하다고 인정되는 경우는 감사원에, 범죄 혐의가 있거나 수사가 필요한 경우에는 수사기관에, 그 밖의 경우에는 해당 공공기관의 감독 기관에 이첩하게 된다.

국민권익위원회는 감사·수사 또는 조사결과를 통보 받은 즉시 신고자에게 결과 요지를 통보하고, 자체위원회에 그 결과를 보고하게 된다. 또한 조사기관의 감사·수사·조사가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우, 그 결과를 통보받은 날로부터 30일 이내에 새로운 증거 자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 재조사를 요구할 수 있다.

3. 공익신고 접수 및 처리⁴¹⁾

공익신고 접수기관은 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업의 대표자·사용자, 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관, 수사기관, 국회의원, 공익침해행위와 관련된 법률에 따라

40) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 317쪽, <표 4-33>.

41) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 315-319쪽.

설치된 공사·공단 등의 공공단체가 있다.

1) 신고접수 현황

「공익신고자 보호법」 시행 이후 '17년 12월말까지 국민권익위원회를 통해 접수된 공익신고는 총 24,365건으로 유형별로는 유해식품 제조, 무허가 의약품 판매 등 건강 침해 분야가 10,747건(44.1%)로 가장 높은 비율을 차지했고, 부실시공, 소방시설 미설치 등 안전 침해 분야가 3,905건(16.0%)으로 나타났다.

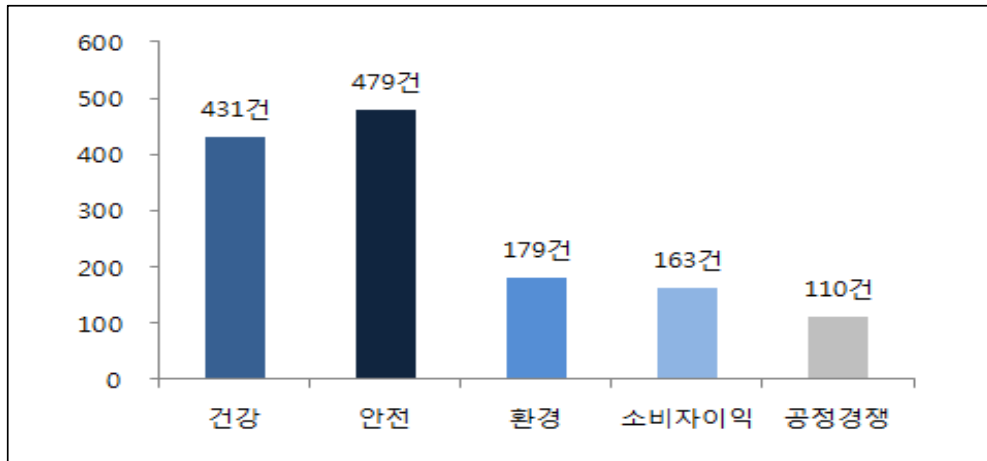
법 시행 이후 공익신고에 대한 관심 제고로 '14년까지 국민권익위에 접수된 공익신고는 지속적으로 증가하였다. 그러나 공익신고 정착단계에서 전문신고자(일명 파파라치)의 무분별한 신고 남용을 막기 위해 동일인의 연간 보상금 지급건수 10건 이하 제한('14.10월) 및 내부 신고자로 보상금 지급 대상자 제한('16.1월) 등 지속적으로 법·제도를 정비하였다. 그 결과 전문 신고인의 신고가 감소되어 전체적인 신고건수는 감소하였지만 양질의 신고는 증가하였다. 분야별로는 '16년 대비 건강분야는 큰 폭으로 감소하였으며 이에 반해 안전, 소비자이익, 공정경쟁 분야는 증가하였다. 이러한 분야는 신고자의 이익의 침해하는 부분에 관련도가 높은 것이다. 즉, 신고자와 관련되고 밀접한 분야에서 신고가 증가한 것으로 볼 수 있다.

“2017년 권익위에 접수된 공익신고 사건 1,362건 중 국민생활에 밀접하게 관련되거나 사회적 파급력이 컸던 ‘2017년 5대 공익신고 사건’을 선정했다고 28일 밝혔다. 국민권익위원회는 「공익신고자 보호법」에 따라 2017년 권익위에 접수된 공익신고 사건 1,362건 중 국민생활에 밀접하게 관련되거나 사회적 파급력이 컸던 ‘2017년 5대 공익신고 사건’을 선정했다고 28일 밝혔다. 분야별로 ▲무자격자 의료행위 (건강), ▲제작결함 자동차 판매 (안전), ▲건설폐기물 불법방치 (환경), ▲환각성분이 포함된 대마씨앗 수입·판매 (소비자이익), ▲품질 기준 미달 성인용 기저귀 수입·판매 (공정경쟁)가 이에 해당된다.”⁴²⁾

42) 국민권익위원회, “올해 공익신고 ‘안전-건강-환경’ 분야 순으로 많아”, 보도자료, 2017, 1-2쪽, 재구성.

<그림 2-2> 2017년 공익신고 국민권익위원회 접수 현황⁴³⁾

(단위 : 건)



(2017년 공익신고 국민권익위원회 접수 현황)

2) 신고처리 현황

행정조사란 “행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·자료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 행동이며(「행정조사기본법」 제2조 제1호), 수사(搜查)는 범죄혐의의 유무를 명백히 하여 공소의 제기 및 그 유지여부를 결정하기 위하여 범인을 발견·확보하고 증거를 수집·보전하는 수사기간의 일체의 활동이지만 공익신고자제도에서는 독립되고 통일된 수사기관이 없다는 것이 문제이다.⁴⁴⁾

<표 2-5>에서는 2011년 법 시행 이후 접수된 공익신고 총 24,365건 중 14,156건을 조사·수사기관에 이첩·송부하는 등 23,975건을 처리하였다. 공익신고 이첩 및 송부사건 처리결과를 살펴보면, 법 시행 이후 이첩 및 송부된 사건 중 6,157건에 대해 혐의가 적발되어 기소·고발(1,425건), 벌금(80건), 과징금·과태료(1,573건) 등의 조치가 이루어졌다. 아래의 표에서 알 수 있는 점은 적발률이 48.7%라는 것이다. 이러한 원인 중에서 중요한 점은 신고자가 입증책임을 하는 제도에서

43) 국민권익위원회, “올해 공익신고 ‘안전-건강-환경’ 분야 순으로 많아”, 보도자료, 2017, 1쪽.

44) 김선일, 앞의 논문, 2012, 141-142쪽.

비롯되었다고 할 수 있다. 그러나 국민권익위원회에서 다른 기관으로 이첩·송부를 한다는 것은 조사·수사권의 미비라고 할 수 있다.

<표 2-5> 이첩·송부사건 처리결과(2017년12월 기준)⁴⁵⁾

(단위 : 건, 백만원)

접수 사건	처리현황			이첩·송부 조사결과					조치 내용					
	처리 합계 (A+B)	이첩· 송부 (A)	종결 (B)	결과통보현황				타기관 조사· 수사중	기소	고발	벌금	과징금	과태 료	기타
				합계 (D= F+G)	혐의 적발 (F)	적발률 (F/D)	무혐의 (G)							
24,365	23,975	14,156	9,819	12,633	6,157	48.7%	6,476	1,523	623	802	80 (102)	774 (8,637)	799 (933)	2,991

4. 신고자 보호 및 보상⁴⁶⁾

1) 부패신고자 보호

부패행위 신고자 보호제도는 부패신고 활성화를 위해 꼭 필요한 제도로서 2002년 부패방지위원회 출범 당시부터 구「부패방지법」이 제정·시행되어 왔다. 이후 여러 차례의 법률 개정을 통해 현행 신고자 보호 제도가 있다. 부패행위 신고대상은 「부패방지권익위법」 제2조 제4호에 규정된 부패행위와 동법 제8조에 따른 공직자 행동강령 위반행위이다.

누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 국민권익위에 신고하고 보호를 받을 수 있다. 보호방법으로는 ① 비밀의 보장, ② 신분보장 및 경제적·행정적 보장, ③ 신변의 보호와 자신의 범죄가 발견된 경우 그 신고자의 형을 감경 또는 면제할 수 있으며, 공공기관의 징계처분에 관해서도 이를 준용한다. 「부패방지권익위법」에 따라 신고한 경우에는 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정에도 불구하고 신고자가 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 않은 것으로 보고 있다.

<표 2-6>에서 2008년 국민권익위원회 출범 이후 2017년 12월말까지 신고자 또는 협조자가 보호조치를 요구한 것은 총 182건으로 연평균 약 18건에 이른다. 신분보장조치요구를 받은 사건 144건 중 신분보장조치가 이루어진 것은 47건으로

45) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 335쪽, <표 4-47>.

46) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 330-342쪽, 제구성.

약 33%에 해당된다. 2008년 이후 2017년까지 신변보호조치요구는 총 20건이었으며, 17건은 신변보호조치, 3건은 종결처리 되었다. 신고자 신분공개여부확인요구는 총 18건이었으며, 5건은 조사결과에 따라 관련자에 대한 징계요청 등의 조치를 하였고, 11건은 종결처리 되었다.

<표 2-6> 연도별 신고자·협조자 보호조치요구 현황⁴⁷⁾

(단위 : 건)

구 분	계	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	182	20	14	13	11	27	27	25	23	5	17
신분보장	144	18	12	9	11	19	20	16	20	5	14
신변보호	20	2	2	3	-	2	4	3	3	-	1
신분공개	18	-	-	1	-	6	3	6	-	-	2

2) 부패신고자 보상

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제68조에서 부패 행위 신고 보상금은 포상금과 달리 부패행위 신고로 인하여 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정되었을 때 신고자의 신청에 의하여 지급한다.

(1) 연도별 포상금 지급실적

<표 2-7>에서 신고자에게 포상금을 지급한 실적은 2008년 이후 총 80건으로 금액은 6억2,974여만 원으로 1건당 평균 포상금은 약 787만원이다. 포상금에 대한 것은 위원회에서 결정하지만 구체적인 기준이 없고 예측할 수 없는 것이 문제이기 때문에 명확한 기준을 제시하는 것이 매우 중요하다. 상술된 <표 2-2> 연도별 접수현황(2017년12월말 기준)에서 2017년 신고접수가 1,362건에 비해서 포상금 실적은 8건 불과하여 포상금 제도의 한계를 보여준다.

47) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 335쪽, <표 4-48>.

<표 2-7> 연도별 포상금 지급실적⁴⁸⁾

(단위 : 천원)

연 도	포상금 지급건수	포상금 지급금액
계	80건	629,747
2008	6건	100,00
2009	6건	77,500
2010	10건	59,000
2011	5건	25,000
2012	14건	80,000
2013	11건	60,500
2014	6건	75,656
2015	3건	10,220
2016	11건	51,032
2017	8건	90,839

※ 포상금제도는 2005. 7. 21. 이후 신고부터 적용

(2) 연도별 보상금 지급실적

<표 2-8>에서 2008년부터 2017년까지 신고로 인하여 환수된 금액은 1,370억 1천2백여만 원이었고, 이에 따른 보상금의 지급액은 412건 대상 118억 5천4백여만 원으로 1건당 평균 보상금액은 2,877만 원이었으며, 공공기관 환수액 대비 보상 비율은 전체 평균 8.7%로 보상금액과 비율이 현저는 낮다. 원인은 환수비율의 대한 보상으로 비율까지 현저히 낮기 때문에 보상금이 내부신고자를 위한 제도이지만 현실화되지 못하였다. 이러한 현실을 반영하여 입법하는 것이 중요하다.

<표 2-8> 연도별 보상금 지급실적⁴⁹⁾

(단위 : 천원)

연 도	지 급	보상대상가액	포 상 금
계	412건	137,012,227	11,854,429
2008	18건	2,149,407	328,175
2009	20건	5,811,771	642,146
2010	23건	4,505,568	603,641
2011	12건	18,804,014	1,499,401
2012	40건	11,131,731	1,400,444
2013	37건	8,393,380	951,210
2014	30건	6,878,647	619,347
2015	29건	28,770,531	1,426,658
2016	90건	23,997,537	2,275,033
2017	113건	26,539,641	2,108,374

48) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 329쪽, <표 4-41>.

49) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 329쪽, <표 4-42>.

연도별 보상금 지급실적은 공익신고자에 대한 보상기준을 시사한다. 공익신고자 보호제도의 취지가 공익신고자에게 적절한 보상과 보호가 이루어져서 공익침해와 부패행위를 방지하는 것이다. 신고자의 보호제도가 불완비된 상황에서 보상금액을 현저히 낮게 책정하는 것은 입법취지에 맞지 않다. 지급률도 규정상은 환수금액 4~20%로 규정되어 있지만 지급실적이 8.7%로 이루어졌다면 이에 대한 명확한 기준과 설명이 필요한 것이다.

3) 공익신고자 보호

「공익신고자 보호법」에서 공익신고자에 대한 보호조치는 신고자 인적사항 공개금지, 신분보호, 불이익조치에 대한 원상회복 등이며, 불이익 조치의 범위는 파면과 정직 등 신분상 불이익과 임금차별, 물품계약 해지 등 경제적 불이익, 인허가 취소 등 행정적 불이익, 따돌림 등 정신적 불이익까지 포함된다.

<표 2-9> 연도별 보호사건 처리현황⁵⁰⁾

(단위 : 건)

연도	합계	보호조치 등 (인용)						기각	각하	취하	진행
		소계	보호 조치	신분 보호	신분공개 확인	불이익 조치금지	책임 감면				
계	121	39	22	6	6	1	4	34	3	32	13
2011	6	2	2	-	-	-	-	2	-	2	-
2012	9	3	1	1	-	-	1	2	1	3	-
2013	19	5	4	1	-	-	-	6	2	6	-
2014	14	7	1	2	3	1	-	4	-	3	-
2015	12	3	2	-	1	-	-	4	-	5	-
2016	20	7	5	1	1	-	-	6	-	7	-
2017	41	12	7	1	1	-	3	10	-	6	13

<표 2-9> 공익신고자 보호법 시행 이후 '17. 12월까지 보호사건은 보호조치 63건, 신분공개 경위 확인 29건 등 총 121건이 접수되었다. 인용률은 본 제도의 효용성을 보여주는 지표로써 보호 신청을 받은 사건 121건 중 108건을 처리하였

50) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 337쪽, <표 4-49>.

으며 보호조치 등 39건을 인용하여 인용률은 53.4%에 이른다.⁵¹⁾ 인용률을 높이기 위해서는 공익신고자제도의 입증책임 방법과 신고자의 지원과 보호를 개선하는 것이다.

국민권익위원회에서 발표한 연도별 보호사건 처리현황의 시사점은 보호신청자가 소수라는 것이다. 공익신고자제도의 입법목적을 달성하기 위해서는 중대한 신고행위가 증가해야하며, 이에 따라 보호사건도 증가해야 바람직할 것이다.

4) 공익신고자 보상

「공익신고자 보호법」 제26조에서 공익신고 보상금은 공익침해행위를 신고하고, 이로 인하여 국가 또는 지방자치단체가 ① 벌칙, 통고처분 ② 몰수, 추징금의 부과 ③ 과태료, 이행강제금의 부과 ④ 과징금 부과 ⑤ 국세, 지방세 부과 ⑥ 부담금, 가산금 부과 ⑦ 손해배상, 부당이득반환 등의 판결을 하여 직접적인 수입의 회복 또는 증대가 발생하거나 그에 관한 법률관계가 확정된 경우 지급한다.

전문신고자의 무분별한 신고로 인한 행정력 낭비, 서민의 피해 등을 예방하기 위하여 공익신고자보호법이 개정되어 2016. 1. 25. 이후부터 공익신고 보상금 신청은 내부 공익신고자만 가능하게 되었다. 2017년에는 1,710건의 공익신고에 대해 보상금 총 19억7천6백여만 원이 지급되었다. ⁵²⁾2017년 보상금을 1건당 평균으로 산정하면 1건당 평균 약 1,555,000원이 된다. 공익보상금의 성격이 공익신고자의 보호를 위한 금액산정인지 또는 단순한 보상의 성격인지가 모호한 부분이 있다. 공익신고자의 위험을 대비해서 산정된 방식이라면 산정기준과 지급금액에 한도가 높여야 할 것이다.

51) ※ 인용률 = 인용건수/기각건수+인용건수 (실제 조사·심의 되지 않는 취하·각하 제외)

52) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 335쪽. <표 4-51>.

제4절 소결

공익신고자제도는 2011년부터 제정되어 제도가 도입된 이후 개정이 반복되면서 많은 성과를 이루고 있다. 이러한 것은 국민권익위원회에서 발표하는 부패방지 신고와 공익신고 접수현황에서 알 수 있듯이 매년 증가하고 있으며, 이에 따른 보호신고와 보상금 지급의 증가율은 증가하고 있다.

본 제도를 이해하기 위해서는 다양한 요소의 이해가 필요하다. 우선 운영기관은 국민권익위원회이지만 모호한 부분이 있다. 운영기관이 역할을 수행하기 위해서는 접수, 조사·수사, 신고자보호를 모두 해야 하지만 국민권익위원회는 신고 접수의 일부와 신고자보호의 일부만 담당하고 공익신고의 접수도 국민권익위원회만 가능한 것이 아니다. 다만 공익신고보호의 대한 심사만 이루어지고 있다.

신고자 보호의 개념은 보상은 손실보존의 성격에서 시작한다. 보상은 신고를 통해서 금전적으로 보호된 금액에서 일부를 보상하는 제도이고, 손실 보존은 공익신고를 통해서 발생한 불이익을 방지하고 보존하는 제도이다. 그러나 현재의 손실보상의 수준에서의 금전적 보상제도는 공익신고자제도의 촉진정책으로 부족하다. 그 이유는 공익신고행위는 신고자가 신고대상으로부터 불이익을 포함한 불이익을 당할 수 있지만, 이에 대한 보호방안이 없는 현재의 제도에서는 매우 금전적 보상이 매우 부족하기 때문이다.

본 제도의 보호제도의 핵심은 비밀보장과 불이익조치를 금지하는 것이다. 공익신고자 개인정보에 대한 비밀을 유지하는 것은 보호제도의 핵심이지만 절차상 다양한 경로를 통해서 사건이 진행됨으로써 비밀이 노출될 수 있다. 또한 공익신고자에 대한 불이익조치자에게 입증전환책임의 명목으로 신고자를 보호하고 있지만 관련사건 이외의 사건에서 공익신고자에 대한 법적인 보호가 부족하여 개선방안이 필요하다.

본 제도는 개정을 반복하면서 발전하고 있다. 이와 관련된 법령은 계속 증가하고 있지만 현재의 공익신고자제도에서 부족한 것은 공익신고자 관점에서는 매우 미흡하여 신고자의 입장에서는 매우 위험한 행동일 될 수 있어서 보완이 필요하다. 적극적인 공익신고자제도가 되기 위해서는 운영기관의 독립성과 전문성이 필요하며, 강력한 신고자보호제도가 필요하다.

제3장 주요국가의 공익신고자제도

제1절 서설

공익신고자제도는 세계적으로 도입의 역사가 길지 않다. 미국이 최초로 시행한 것은 「공익신고자보호법 (Whistleblower Protection Act of 1989:WPA)」이 1989년 제정부부터 시작하였으나 효과가 미비하여 2012년 「공익신고자보호증진법」을 제정하였다.

법제적인 측면에서 보면 영미법계가 대륙법계보다 먼저 발전하게 되었다. 영미법계 국가들은 국가를 필요악으로 이해하여, 국가의 존재가 필요하지만 개인의 권리를 침해할 수 있는 조직으로 이해하여 개인과 다른 어떠한 특권이나 우월적 지위를 인정하지 않는다.⁵³⁾ 공익신고자보호법을 제정·운영하는 국가와 노동관계 법적 접근(labour law approach) 국가로 구분한다는 것이다. 노동관계 법적 접근은 각 사안에 적합한 구체적 해결 방안을 제공하며, 공공 및 민간부문을 포괄하는 통합법적 효과가 크다.⁵⁴⁾

대륙법계 국가들은 개인보다 국가를 중시하는 사고가 두드러지기 때문에 개인보다는 공동체인 국가를 개인에 비해 우월한 존재로 생각하는 경향이 강하다.⁵⁵⁾ 이러한 사고로 인하여 공익신고자제도의 독자적인 입법화한 나라가 많지 않다. 대륙법계의 대표적인 국가로는 프랑스, 독일 등으로 국제지구, 시민단체, 노동조합을 중심으로 제도화를 추진하고 있으나 대한민국과 일본을 제외하고는 미비하다.⁵⁶⁾

미국이 1989년 공익신고자 보호법(Whistleblower Protection Act)을 제정한 이후, 영국·캐나다·뉴질랜드·호주 등의 국가들이 잇따라 관련법을 제정하고 있으며 현재 약 30여개의 국가가 공익신고자 보호제도를 도입하고 있다. 공공부분에서 도입이 시작하여 민간영역을 규제하는 방향으로 확대되고 있다.⁵⁷⁾

53) 임재홍, 『일반행정법』, 한국방송통신대학교출판문화원, 2017, 7쪽.

54) 조태준/진중순/이진만/이정현, “기업 및 국민의 공익신고 인식제고에 관한 연구”, 상명대학교 서울산학협력단, 2014, 44-45쪽.

55) 임재홍, 앞의 책, 2017, 7쪽.

56) 김안태, “우리나라 공익신고자 보호제도에 관한 연구 - 민간부패 통제를 위한 제도개선 중심으로 -”, 연세대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2012. 13-14쪽.

57) 조태준/진중순/이진만/이정현, 앞의 논문, 2014, 44-45쪽.

제2절 미국

1. 미국의 공익신고법제

미국의 공익신고자제도는 공공부문과 민간부문으로 발전하게 되었다. 공공부문의 시작은 1978년 「행정사무개혁법(The Civil Service Reform Act of 1978: CSRA)」은 미국의 내부공익신고자의 기원으로 워터게이트사건⁵⁸⁾으로 시작되었다. 동 법의 제정목적이 워터게이트 같은 정부기관의 부정행위를 내부에서 신고자를 보호하여 신고를 촉진하는데 있다. 대상은 연방공무원들이 법령·규칙위반, 중대한 실정이나 예산의 낭비, 권한남용 및 공중의 건강·안전에 대한 대하고 특별한 위험이 있다고 ‘합리적인 믿음(reasonable belief)’에 기초한 사실에 관해 정보를 공개(내부신고)할 수 있는 내용이다.⁵⁹⁾

그러나 공익신고에 관련된 법령이 제정이 되었지만 운영상의 문제로 실효성이 없었다. 기본법령은 그대로 유지하고 운영과정을 개선하고 신고자의 입증 책임을 완화하여 신고자의 권리를 강화하는 의도로 「공익신고자보호법 (Whistleblower Protection Act of 1989:WPA)」이 1989년 제정되었다. 이 법은 「행정사무개혁법(The Civil Service Reform Act of 1978: CSRA)」의 미비점을 개정·강화한 것으로, 연방의회는 정부 내에서의 위법행위(wrongdoing)를 근절하고, 보복을 금지하기 위한 연방정부 공무원들의 권리보호를 강화·향상시키기며, 궁극적으로는 연방정부의 효율성과 유효성을 증진시키기 위해 이 법을 정하였다.

공익신고자보호법 (Whistleblower Protection Act of 1989:WPA)은 관련된 공익신고자의 권리와 보호의 범위를 확대하고 감찰관으로 하여금 보호 옴브즈만을 지정하게 하는 공익신고자보호증진법이 제정되어 시행되고 있다.⁶⁰⁾

민간부문에서 공익신고자보호제도는 부정청구금지법(the False Claims Act)에

58) “미국 백악관 참모들은 72년 6월 민주당 전국위원회 사무실(워싱턴 워터게이트 호텔)에 도청 장치를 설치하는 비열한 음모를 꾸몄다. 전직 연방수사국(FBI), 중앙정보국(CIA) 요원들이 총지휘를 맡고 정보 요원들이 배관공으로 위장해 도청 장치를 설치했지만, 이 장비가 호텔 경비원에게 발각되면서 문제가 불거졌다.” 한국일보, “워터게이트의 교훈… 닉슨, 검찰과 2년 대치 끝에 하야”, 2016.11.19., <http://hankookilbo.com/v/638381b6d43743ec8dabfea803110e83>, 2018년 5월 7일 검색.

59) 박정훈, “미국의 내부공익신고자보호법제, 그리고 평가와 시사점”, 경희법학 제48권, 경희법학연구소, 2013, 213-214쪽.

60) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 79쪽.

서 시작되었으며, 그동안 수차례 개정을 통해 현재까지도 광범위한 위법행위에 대한 일반시민의 신고를 보호하는 연방차원의 법률로서 중요한 역할을 다하고 있다. 1986년 부정청구금지법(FCA)의 개정에서는 연방정부에 대해 사기 등 부정을 범한 자에게 “연방정부를 대신하여 소를 제기한” 것에 대한 금전적 보상을 받을 권한을 실질적으로 확대하여, 부정청구금지법(FCA)을 민간부분의 공익신고자 보호제도에 대한 일반법으로 확대하였다. 그 밖의 민간부문에서 공익신고자 보호법들은 부정청구금지법 이후 제정된 것으로 상장기업·증권회사, 금융회사 등 사업영역별로 개별 법률에 의해 운용되는 구조이다.

2002년 연방의회는 사베인-옥슬리법(the Sarbanes-Oxley Act of 2002: SOX)의 제정으로 기업개혁법(Corporate and Criminal Fraud Accountability Act)을 제정하면서, 상장기업과 증권회사에 광범위한 규제를 부과함과 동시에 공익신고 노동자보호에 관해 규정하였다. 즉 이 법은 정보를 제공하거나 고용주의 위법행위를 조사하는데 도움을 준 근로자들, 즉 내부신고자를 보호하기 위해서 민·형사적 보복을 금지하는 규정을 두고 있다.

2010년 연방의회는 2008년 금융위기의 원인인 월스트리트를 개혁하고 소비자보호의 목적으로 법안을 제안하여, 도드-프랭크법(DFA)을 제정하였다. 동 법은 2002년 SOX, 전술한 부정청구금지법(FCA)등의 내부공익신고자보호를 강화하는 등 다양한 내부공익신고자보호제도를 담고 있다. 특히 도드-프랭크법(DFA)에서는 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission: SEC)에 내부공익신고자 인센티브프로그램과 선물거래위원회의 내부공익신고자 인센티브프로그램을 신설함과 더불어 금융산업에 종사하는 근로자를 위한 내부공익신고자 보호프로그램을 마련하여, 소비자 금융상품 혹은 서비스를 판매하고 마케팅에 있어서 사기적 행위와 관련된 정보를 제공하도록 권장하고 있음에 주목할 필요가 있다. 이외에도 개별법령으로 2008년 소비자상품안전개혁법 등⁶¹⁾ 개별법령을 정비하였다. 민간부분의 제도는 약 30여개의 법률에서 개별적으로 규정하고 있다.⁶²⁾

61) Consumer Products Safety Reform Act of 2008: CPSRA.

62) 박정훈, 앞의 논문, 2013, 213-220쪽.

2. 공공부문 공익신고자제도

1) 공익신고자보호법 (Whistleblower Protection Act of 1989:WPA)

1978년 행정사무개혁법(The Civil Service Reform Act of 1978: CSRA)이 제정되었지만, 운영 주체인 특별조사관의 역할의 실패로 인하여 10년간 성과가 없었다. 공익신고자의 보호조치와 수행기관의 권한이 강화되어 1989년 공익신고자보호법이 제정되었으며 기본적인 내용은 행정사무개혁법과 동일하다. 공익신고 관련 업무수행기관으로 인사관리위원회⁶³⁾와 특별조사국⁶⁴⁾의 기능을 강화하고 신고자의 보호조치를 강화하였다.⁶⁵⁾

(1) 운영기관의 독립과 기능강화

인사관리위원회와 특별조사국은 1978년 행정사무개혁법에 의하여 신설되었고, 인사관리위원회는 내부공익신고를 이유로 한 보복적 인사에 금지에 관한 조치를 담당했으며, 내부에 특별조사국을 두어서 신고자에 대한 보복행위를 포함한 금지행위의 조사·시정조치 등을 담당하도록 하였으나 1978년부터 특별조사국을 통한 단 한건의 시정조치도 인사관리위원회에 제기한 사실이 없다는 것이 ‘행정사무개혁법’ 개정의 이유가 되었다.

이러한 이유에서 개정된 법률에서는 인사관리위원회와 특별조사국을 기능을 강화하였다. 특별조사국은 인사관리위원회로부터 분리하여 연방행정기관공무원, 특히 내부공익신고자를 “금지된 인사조치”로부터 보호하고 지원하는 독립행정청으로 하였다. 내부공익신고에 대해 보복을 받았다고 주장하는 공무원의 입증책임 완화를 도모하였고, 보복주장에 대해 특별조사국으로부터 구제를 받지 못한 경우에 일정한 조건하에서 인사관리위원회에 당해 공무원이 불복 신청권리를 인정하였다는 특징이 있다. 또한 특별조사국은 공익신고를 접수·검토하고, 공익신고일로부터 240일 내에 해당 기관에 관련 내용에 대한 조사 및 조치 계획에 대한 보

63) Merits Systems Protection Board: MSPB.

64) Office of Special Counsel: OSC.

65) 박정훈, 앞의 논문, 2013, 213-214쪽.

고를 요구할 수 있었다.

인사관리위원회는 독립적인 준사법기관이다. 대통령이 3명의 위원을 상원의 임명동의에 임명 동의하였다. 법률·규칙 및 규정에 의해 인사관리위원회에 제소 가능한 기관의 조치에 대한 심리·판결의 권한이 있으며, 공익신고자가 심리에서 우세하다고 판단될 경우에는 종결 시까지 임시구제 결정을 할 수 있게 하였다. 또한 피신고자의 불이익조치에 대해 ① 견책, ② 직급 강등, ③ 정직 및 해고, ④ 5년 내 연방정부의 고용 배제, ⑤ \$1,000 내의 벌금 부과 등의 징계조치를 할 수 있게 하였다.⁶⁶⁾

(2) 공익신고의 주체 및 대상

신고주체는 1978년 행정사무개혁법과 동일한 전·연방공무원 및 공직 지원자이며 신고대상은 ① 법, 지침 또는 규정 위반, ② 중대한 실정, ③ 예산낭비, ④ 권한 남용, ⑤ 사회 일반의 건강·안전에 관한 위험에 관한 모든 종류의 정보를 신고 대상으로 규정하고 있다. 공익신고는 인사관리위원회 및 특별조사국, 의회를 통해 접수할 수 있으며, 정보가 법과 집행명령 등에 의해 비밀유지가 요구될 경우에는 기관의 감찰관을 통해 접수된다.

(3) 공익신고자의 보호와 보상

실명신고를 원칙으로 하고 있으며 익명신고는 거부하며, 공익신고자의 신분보호를 위해 공익신고자의 동의 없이 신원의 공개를 금지하고 있다. 그리고 신고자의 보호 개념으로 보복의 개념 범위를 확장하여 공익신고자의 입증책임을 완화하고, 불이익조치와 공익신고의 상관관계에 대한 입증책임을 소속기관에 부과한다. 공익신고자는 공익신고로 인하여 인사상 불이익인 해고, 14일 이상 정직, 직급과 보수의 삭감 등 인사상 불이익조치로부터 보호를 받는다. 공익신고자는 보호를 받기 위해서 불이익조치에 대해 인사관리위원회에 직접 소청 및 검토 요청과 특별조사국에 의한 검토 요청 할 수 있다. 그리고 인사관리위원회 직접 소청

66) 박정훈, 앞의 논문, 2013, 215-216쪽 ; 심준섭, 김광구/정홍상/이재훈, “공익신고자 보호 기금 (가칭) 마련 방안 연구, 연구보고서, 한국정책분석학회”, 2017. 65-66쪽.

사유에 해당되지 않는 인사조치에 관해서는 특별조사국에 문제 제기 등의 방법으로 보호받을 수 있다.

인사관리위원회는 공익신고자가 공익신고자에게 공익신고로 인하여 발생한 인사상 불이익을 회복명령을 할 수 있으며 금전적 손해, 의료비용, 변호사 비용의 보상을 지급할 수 있다.⁶⁷⁾

2) 공익신고자보호증진법 (Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012: WPEA)⁶⁸⁾

2010년 인사관리위원회에서 공익신고자들을 대상으로 설문조사를 진행했으며 결과는 공익신고자들의 30%정도가 보복행위·협박을 경험하였다는 것이다. 이것은 1989년 ‘공익신고자보호법’이 전통적인 보복중심의 입법 방식에서 벗어나지 못하여, 내부공익신고자의 보호가 미흡하다는 것이다. 즉 법률의 미비로 인하여 공익신고자들의 불안감이 증가하여 공익신고자의 효과가 미비하여 1989년 공익신고자보호법을 수정·보완하여 2012년 공익신고자보호증진법을 제정하였다.

(1) 운영기관의 강화

인사관리위원회는 공익신고로 인한 불이익조치에 대한 보상적 손해배상 명령 권한을 부여하였으며, 공익신고자가 조사과정에서 발생한 합리적인 소요비용을 보상받을 수 있도록 했으며, 특별조사국은 신고자가 신고대상에게 불이익조치 결정에 신고를 이유로 한 결정이 아니더라도 특별조사국의 ‘중대한 동기부여 요소’가 되었다는 것을 입증할 경우 승소 할 수 있게 하였다. 이는 공익신고를 함으로써 발생하는 불이익이 직접적인 요소가 아니더라도 상당한 영향을 미쳤을 것이라고 보는 것이고 이를 특별조사국이 인정하여 신고자를 보호하려는 의도이다. 특별조사국의 취지에 맞게 신고자를 보호하는 권한이 강해진 것이다.

67) 심준섭, 김광구/정홍상/이재훈, 앞의 연구보고서, 2017, 65-66쪽.

68) 심준섭, 김광구/정홍상/이재훈, 앞의 연구보고서, 2017, 66쪽 ; 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 93-95쪽.

(2) 공익신고의 주체 및 대상

공익신고의 신고의 효력을 높이기 위해서 다양한 경우에도 인정되었다. 신고가 부정행위를 행하거나 참여한 관리자에게 이루어진 경우, 이전에 공개된 내용에 관한 공익신고를 했거나, 공익신고가 공익신고자의 비변인 상황 또는 통상업무차원에서 이루어졌거나, 공익신고의 대상이 된 사건이 시간과 관련 없이 효력이 인정되었다.

(3) 공익신고자의 보호와 보상

공익신고자의 보호를 위하여 보복성 손해배상제도를 도입하였다. 신고에 대한 보복의 목적으로 인하여 신고자에게 손해가 발생한 경우 조사기관 등이 손해배상책임을 인정하고 징계와 과태를 병과 할 수 있도록 보복행위에 대한 처벌을 강화하였다.

또한 노동자에 대한 보호의 일환으로 근로자에게 이들의 권리에 대한 교육이 의무적으로 이루어지게 했다. 정부기관 노동자로서 기밀유지를 합의해야 하는 경우에도 그러한 합의가 근로자의 공익신고 할 권리를 대신하는 것이 아님을 명시하는 표현을 반드시 포함시켜서 간접적으로 신고자의 권리를 보호하는 것이다.

3. 민간부문 공익신고자제도

미국의 민간부문 공익신고자제도는 약 30개의 개별 법률로 이루어져 있기 때문에 모두 다른 경우도 있지만 중요한 내용은 보호대상자인 공익신고자, 적용 대상행위, 보복금지 조치 등 보호방안 등이 있다. 법률의 위반과 관련된 소송을 제기하거나 정보를 공개했다는 이유로 해고 또는 차별과 같은 인사상의 불이익을 받았다고 믿는 근로자는 위반으로부터 일정한 기일 내에 노동 장관 또는 감찰관에게 이의신청을 할 수 있다. 노동 장관은 조사 후에 결정을 하여 위반이 발생했다고 믿을 합리적인 이유가 있는 경우 명령할 수 있다.

이때 장관이 해당 법률에 의거한 위반이 있다고 보는 경우에는 위반을 완화할

차별 시정조치를 취하도록 할 수 있고, 이러한 시정조치에는 해당근로자에 대한 체불임금 지급을 포함한 보상, 재고용 또는 복직이 포함된다. 개별 법률의 경우에 따라서 명령에 반대하는 사람은 장관의 결정이 내려진 날로부터 일정한 기일 내에 항소법원에 명령의 검토를 청구할 수 있다. 이때, 장관의 명령은 다른 형사 또는 민사소송의 대상이 되지 아니한다. 또한 장관이 법률 위반이 없다고 보는 경우 적용을 거부하는 명령을 내릴 수 있다. 명령은 일정한 경우에 사법심사(judicial review)의 대상이 된다. 이 중에서 가장 중심적인 부정청구금지법과 사베인-옥슬리법에 대해서 살펴본다.⁶⁹⁾

1) 부정청구금지법(The False Claims Act)⁷⁰⁾

민간부문 공익신고자제도의 시작인 부정청구금지법으로 미국의 남북전쟁시기 불량대포의 납품으로 인해 사상자가 발생한 것을 계기로 정부가 연방군대에 납품한 회사로부터 금전적 손실을 배상받기 위한 권한을 부여하기 위해 1863년 제정되었다. 부정청구금지법 정부의 프로그램 또는 계약에 대한 부정 청구의 증거를 가진 개인이 미국 정부를 대신하여 부정행위자를 상대로 소송을 제기할 수 있다. 여기서 부정청구는 이러한 Qui Tam 소송⁷¹⁾에 정부도 개입하여 소송에 참여할 수 있고, 일부 주들은 주 정부에 대해서도 이를 적용할 수 있도록 유사한 법을 제정하여 시행하고 있다.

(1) 내용

고의로 허위 기타 부정한 방법으로 연방 정부에게 지불 또는 승인을 청구하거나 고의로 허위 기타 부정한 청구를 위해 허위 기록 또는 증거를 만들거나, 사용하거나, 원인을 제공하는 경우, 정부로부터 돈을 가져가는 것이 아니라 고의로 정부에게 돈을 내지 않기 위한 부정청구로 허위 기록 또는 증거를 만들거나, 사용하는

69) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 100쪽.

70) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 95-99쪽.

71) 스스로 소송할 수 있는 자는 국왕을 대신하여 소송할 수 있다는 라틴어구(qu tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur)로부터 유래 한다.

자와 이와 같은 행위를 하기로 공모하는 행위 등의 7가지 행위를 금지하고 있다.

부정청구에 대한 책임이 있는 자는 건당 \$5,500에서 \$11,000의 민사상 벌금을 지불해야 하고 손해의 3배에 상응하는 금액을 보상해야 한다. 부정청구법을 위반한 자가 일정 조건을 충족하여 위반사항을 정부에 신고한 경우, 정부 손해의 2배를 넘지 않는 한도로 보상책임이 완화된다.

(2) 절차

가. Qui Tam 소송제기

개인은(이하 ‘제소자’(relators)라 한다.) 비공개로 Qui Tam 소송을 법원에 제기해야 하고 관련된 정보를 서면으로 작성하여 제출해야 한다. 이때, 제소기간은 동법의 위반일로부터 6년 내 또는 그러한 위반을 정부의 담당공무원이 알거나 합리적으로 알았어야 하는 날로부터 3년 내이지만 당해법의 위반일로부터 10년이 지나지 아니한 때에 한해 소송이 제기될 수 있다.

나. 정부 조사

소송은 제기된 뒤 60일 동안 봉인되고, 그 기간 동안 정부는 위 자료를 검토한 뒤 소송을 승계하여 수행하거나 소송에 참여하지 않을 거부 의사를 밝히는 경우 제소자 단독으로 소송을 계속할 수 있다.

다. Qui Tam 소송당사자의 권리

정부가 Qui Tam 소송을 승계하여 수행하는 경우, 공소를 제기할 책임이 있고, 제소자의 반대와 상관없이 소를 취하할 수 있다. 소를 제기한자가 Qui Tam 소송을 합의하거나 취하하려고 하는 경우 정부의 동의를 얻어야 한다) 또한 정부 및 원고는 법원으로 하여금 제소자의 소송 참여를 제한하도록 청구할 수 있다.

(3) 신고자 보호와 보상

부정청구를 한 근로자, 정부계약자, 대리인은 고용주가 부정청구금지법을 위반하는 것을 멈추는데 관여하였다는 이유로 고용주로부터 해고, 강등, 정직, 협박, 모욕 혹은 근로 계약에 위반한 다른 방식의 차별을 받지 아니한다. 구제조치에는 차별을 받지 아니하였다면 근무하였을 직급에의 복직, 체불임금의 2배 금액 및 그 이자의 보상, 소송비용 및 합리적인 변호사 비용을 포함한 그 외에 차별의 결과인 기타 손해에 대한 보상을 포함한다.

정부가 제조자의 소송을 승계하여 수행하는 경우, 제조자는 소송을 통해 원고로부터 정부에게 배상된 금액의 15~25%를 받을 수 있고, 법률적 비용 및 소송에 따르는 기타 비용 또한 보상받는다. 만일 정부가 소송제기자의 소를 승계하지 않는 경우 배상금액에 대한 소송제기자의 지분은 25~30%로 증가한다. 만일 제조자가 문제가 되는 사건의 사기를 계획하였거나 주도하였음이 밝혀진 경우 법원은 보상금액을 제한 없이 감액할 수 있다.

2) 사베인-옥슬리법(Sarbanes-Oxley Act of 2002: SOX)

2002년 연방의회는 기업개혁법인 사베인-옥슬리법을 제정하면서, 상장기업과 증권회사에 광범위한 규제를 부과함과 동시에 내부공익신고자보호에 관해 규정하였다.

본 법률은 정보를 제공하거나 고용주의 위법행위를 조사하는데 도움을 준 내부신고자를 보호하기 위해서 민·형사적 보복을 금지하는 규정을 두고 있다. ① 형사적 보복금지와 관련하여 연방범죄와 관련된 범집행에 있어 진실한 정보를 제공한 공익신고자에게 보복할 의도로 회사나 개인이 조치를 취하는 것은 위법이고, 그 위반에 따른 형사처벌은 10년 이하의 징역 혹은 벌금형에 처한다고 규정한다. ② 증권거래시장에 상장 기업에만 적용되는 민사적 보복금지 규정은 사베인-옥슬리법을 위반하여 보복행위를 당한 내부공익신고자들에게 청구원인을 제공한다. 즉 노동자·독립계약자·임원 등이 내부공익신고로 인해 해고·강등·정직·위협·모욕, 기타 노동조건에 반하는 방식의 차별을 받지 않도록 규정하고 있다.⁷²⁾

제3절 영국

1. 영국의 공익신고법(Public Interest Disclosure Act)

영국의 공익신고법은 공공의 이익을 위해 정보를 공개하는 개인을 보호하고, 신고자가 받은 보복행위에 관하여 소송을 제기할 수 있도록 하며, 이와 연관된 목적을 달성하기 위하여 1998년 제정된 법률이다.

공익신고법이 도입된 배경은 고용권리법(Employment Right Act 1996)에서 일부에 보호대상 신고, 신고자가 불이익처분을 당하지 않을 권리, 불이익처분을 당하였을 경우 구제절차 등을 수록하고 있었다. 그러나 1990년대 선박침몰, 열차충돌 등 대규모 재해로 인한 인명피해, 은행(BCCI, Bank of Credit & Commerce International) 붕괴 등에 대한 사건으로 고용권리법에 삽입되는 형태로 개정 법률로써 노동법 체계의 일부분을 이루며, 공익신고를 통하여 공공부문과 민간부문을 통합한 법률이 제정되었다.⁷³⁾

최근 공무원의 부정부패 방지를 위한 제도로 공무원행동강령에 「공익신고법」을 반영함으로써 영국의회에서 관심을 받고 있다. 특히 1996년 공무원행동강령에서부터 다른 공무원의 불법적이거나 부당한 행위에 대하여 지휘계통의 상급자를 포함한 관리자 또는 경찰이나 적절한 당국에 보고할 의무를 규정하고 있으며, 공무원이 공무원행동강령과 상충하는 방식으로 행동하도록 강요받는 등 문제가 있을 경우에 공무원은 지휘계통의 관리자에게 보고할 수 있다. 만약 해당 공무원이 공무원행동강령에서 정해진 절차에 따라 합리적인 답변 내지 반응을 받지 못한 경우에는 공무원인사위원회에 회부된다.⁷⁴⁾

2. 주요내용

1) 공익신고의 범위

72) 박정훈, 앞의 논문, 2013, 218쪽.

73) 윤소영, “영국 공익신고자 보호제도”, 국민권익위원회, 2014, 1쪽.

74) 박경철, 『영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2015. 68-69쪽.

공익신고법의 적용범위는 공공부문과 민간부문, 제3영역을 모두 포함한 국가 내 모든 분야의 부패행위이다. 신고자의 인사상의 불이익을 보호하기 위해서는 2가지 요건이 해당하여야 한다. ‘적법한 신고행위’와 ‘보호대상 부패행위 신고’를 구체적으로 법에 명시하였으며, 합당한 신고로 인정될 경우 고용법원에 제소하여 보호를 받을 수 있다.

보호대상 신고행위란 신고를 하는 근로자의 합리적인 판단으로 정보를 제공해야 한다. 여기에 해당하는 해당 정보로는 ① 범죄행위가 있었거나 발생할 우려가 있을 경우, ② 법적인 의무를 위반했거나 발생할 우려가 있는 경우, ③ 부정행위가 있었거나 발생할 우려가 있는 경우, ④ 개인의 건강과 안전의 위협이 있었거나 발생할 우려가 있는 경우, ⑤ 환경이 침해되었거나 침해될 우려가 있는 경우들 중 정보의 고의적 은폐되었거나 은폐될 우려가 있을 경우 해당한다.⁷⁵⁾

2) 공익신고의 주체

공익신고의 주체는 민간, 공공 또는 제3섹터의 모든 노동자이다. 이 법률에서 노동자는 기존의 고용관련법에서 규정한 개념을 확장한 것이다. 이 법률에서 노동자란 고용계약 또는 개인이 직업상 또는 업무상 고객이 아닌 상대방에 대해 개인적으로 노동이나 서비스를 제공하기로 하는 계약을 체결한 개인을 근로자라 규정하였는데, 이에 더해 동법은 전·현직을 불문한 파견근로자, 도급근로자, 재택근무자, 직업 또는 업무 훈련 자, 의료관계자와 공무원을 포함하는 정부기관에 종사하는 개인까지 포함한 개념이다.

자원봉사자, 순수자영업자, 공무에 종사하는 자 가운데 군사 관계자, 국가안전보장 관계자 및 의회 직원, 경찰관은 동법의 적용을 받지 않는다.⁷⁶⁾

3) 공익신고의 절차

공익신고는 고용주 또는 고용주에게 권한을 위임받은 자, 법률가, 행정기관장,

75) 박영원/이주연, 앞의 연구보고서, 국회입법조사처, 2014, 18쪽.

76) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 114-115쪽.

국무장관에 의하여 지명된 사람에게 할 수 있으며, 상황에 따라 제3자에게 공익 정보를 제공할 수 있다. 공익신고의 접수를 받은 기관의 성격에 따라 공익신고자의 요건을 다르게 규정하고 있다. 내부공익신고에 경우에는 완화된 요건을 요구하고 제한적 외부공개, 대중적 외부공개 순서로 엄격한 요건이 요구된다.

사용자 등에 대한 공익신고는 제보자에게 성실성 또는 선의만 있으면 되고, 부주의하게 정보를 제공해야 보호될 수 있다. 그러나 경찰, 언론 등 외부자에 대한 공익신고의 경우에는 폭로가 선의이며, 노동자가 폭로된 정보가 진실이라고 합리적으로 믿어야 되며, 개인적 목적의 공익신고를 제공한 것이 아니거나 예외적으로 중대한 위법 등을 내용으로 한다.

영국의 제도에서 정보의 내용이나 대상기관이 광범위하여 사용자나 지정기관의 정보를 외부기관에 대한 정보보다 우선하도록 하고, 그렇지 못한 경우에는 더욱 엄격하게 합리적 이유를 요구하고 있다. 또한 신고의 방법에서 실명 신고만 보호하는 것이 아닌 익명의 신고도 인정하고 있지만 신고자의 보호를 받기 위해서는 익명 신고자의 확인절차가 필요하여 인정받기 어렵다.⁷⁷⁾

3. 신고자의 보호와 보상

영국의 신고자는 신고를 이유로 사용자에게 의하여 작위 또는 고의적 부작위로 인한 어떠한 불이익처분도 당하지 않을 권리를 가지며, 불이익 처분을 당할 경우 고용법원에 제소할 수 있다. 구체 내용은 크게 구체명령, 손해배상, 임시구제로 구분할 수 있다. 구체명령은 다시 원상회복 명령과 재고용 명령으로 구분된다.

구체명령 중 원상회복 명령은 모든 측면에서 해고가 없었던 것처럼 대우할 것을 명령하는 것이고, 재고용 명령은 해고 전에 상응하는 지위 또는 기타 적합한 지위에 다시 고용될 것을 명령하는 것이다. 구체명령이 발령되어 신고자가 원상회복 또는 재고용되었으나 일부 내용 불이행 시 고용법원은 사용자에게 그 불이행으로 인한 손실의 배상을 명하여야 한다.⁷⁸⁾

77) 박경철, 앞의 책, 2015, 71-72쪽.

78) 윤소영, 위의 자료, 2014, 6쪽.

1) 불이익의 구제

노동자가 보호되는 공익신고를 이유로 사용자에게서 어떠한 불이익도 받지 않을 권리를 규정하고 있으며 예로는, 승진차별, 임금차별, 징계처분, 배치전환차별, 하청근로자 등에 대한 계약해제 등을 들 수 있다. 사용자의 부작위에 의한 불이익도 포함되나 채용차별은 불이익에 해당되지 않는다.

불이익 처분을 받은 노동자는, 고용법원에 제소할 수 있다. 제소는 불이익이 있는 날로부터⁷⁹⁾ 3개월 이내에 제소하여야 하지만, 기한에 제소가 곤란한 경우, 고용법원은 합리적이라고 생각하는 기간에 제소가 허용된다. 고용법원이 불이익취급 제소에 정당한 이유가 있다고 인정하는 때에는 구제명령 또는 보상금지불을 명할 수 있다. 보상금은 사용자의 침해행위와 발생한 손해는 모든 사정을 감안하여 합리적인 액수를 산정한다. 불이익 처분에 대한 입증책임은 사용자에게 있다.⁸⁰⁾

2) 손해배상

손해배상은 기본배상액과 전보적 배상액⁸¹⁾으로 나누어 볼 수 있다. 기본배상액은 실제 근무한 년수에 연령별로 산정하여 지급하고, 근로기간이 20년 이상인 경우 상한은 20년으로 한다. 전보적 배상은 해고로 인해 발생한 비용 및 해고가 없었다면 받았을 것으로 예상되는 혜택의 상실을 포함하여야 하며, 신고로 인한 부당해고는 일반 부당해고와 달리 손해배상액에 상한이 없다는 특징이 있다.

임시구제는 신고자가 신고를 이유로 부당해고 된 경우 고용법원에 임시구제를 신청할 수 있는 규정이 있으며 근로자인 신고자가 해고를 당한 경우에만 인정되며, 해고에 이르지 않은 피해나 근로자가 아닌 근로종사자의 피해에 대해서는 임시구제 규정이 적용되지 않는다. 임시구제 신청이 타당하고, 사용자가 동의한 경우 법원은 임시 원상회복 명령과 같은 결정을 할 수 있다.⁸²⁾

79) 불이익이 계속된 경우에는 마지막 일 기준.

80) 장화익, “근로자 내부고발제도 국제비교 : 영·미·일의 사례와 시사점”, 노동정책연구 7, 한국노동연구원, 2007, 82쪽.

81) 불가능하게 되거나 이행이 지체되어 본래의 급부를 받는다고 해도 이미 채권자에게 이익이 없는 때에 채권자가 수령을 거절하고 이행에 갈음하여 청구하는 손해배상을 말한다.

82) 윤소영, 위의 자료, 2014, 6쪽.

3) 부당해고

해고의 경우에는 해고의 이유가 근로자가 보호되는 공익신고를 했기 때문이라면 당해 해고는 부당해고가 된다. 여기에는 정리해고도 포함된다. 해고의 주요 이유가 정리해고이며, 유사한 입장에 있는 다른 근로자의 경우 같은 상황에서 해고되지 않았으며, 해당 근로자는 그가 공익신고를 한 것을 주요 이유로 정리해고 대상자로 선택되었다면 이는 불공정 해고가 된다. 법원은 사용자에 의한 해고 및 정리해고의 합리성에 대해 판단하지 않는다. 공익신고에 의한 해고의 경우 적격의 최소 근무기간 또는 연령 상한이 적용되지 않는다. 공익신고로 인한 부당해고에 대해서는 일반 부당해고와 달리 손해배상에 상한이 없다.⁸³⁾

4) 임시구제(Interim Relief)

보호되는 공익신고를 이유로 해고된 근로자는 고용법원에 임시구제를 신청할 수 있고 고용 종료일로부터 7일 이내에 하여야한다. 고용법원은 공익신고로 인하여 해고가 되었다고 전망되는 경우에는 재고용, 복직, 고용의 지속의 명령을 할 수 있다.⁸⁴⁾ 사용자가 근로자를 복직시킬 것이라는 의사를 밝히면 법원은 근로자에 대한 복직 명령을 내릴 것이며, 만일 사용자가 다른 일자리에 노동자에게 재고용되도록 하겠다는 의사와 조건을 밝히면 법원은 근로자에게 해당 조건을 받아들일지 묻고, 만일 근로자가 해당 조건을 받아들인다면 법원은 재고용 명령을 내린다. 그러나 만일 근로자가 해당 조건을 거부하고 법원이 판단하기에 그러한 거부가 합리적인 경우 법원은 근로자의 고용계약에 대한 계속 고용 명령을 내릴 수 있다

사용자가 잠정구제의 심리(hearing)에 참석하지 아니하거나 노동자를 복직 또는 재고용할 의사가 없다고 밝히는 경우에도 법원은 근로자의 고용계약에 대한 계속고용명령을 내릴 수 있으며 이러한 영국의 공익신고자제도는 실효를 위해 보호되는 공익신고를 하지 않을 고용계약 또는 노사합의는 무효이다⁸⁵⁾.

83) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 111-112쪽.

84) 장화익, 앞의 논문, 2007, 245쪽.

85) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 123쪽.

제4절 프랑스

1. 프랑스의 공익신고자제도 도입

국제투명성기구(Transparency International)의 유럽 내 내부공익신고 보호 법률에 대한 조사에 따르면, 2013년 말 기준 유럽국가 중 단지 7개국(아일랜드, 영국, 헝가리, 세르비아, 룩셈부르크, 루마니아, 슬로베니아)만이 내부신고자를 보호하기 위한 법안을 체계적으로 시행하고 있었다. 그러나 당시 조사에서 프랑스는 내부신고자에 대한 관련 법 규정이 ‘부분적’인 보호 수준에 그치고 있다며 낮은 평가를 받았었다. 프랑스에서는 내부신고자란 용어도 매우 생소하였다.

내부공익신고자(Le déclencher d'alerte)는 법률과 명령을 위반하는 중대한 증거에 대한 정보를 알거나 활동영역에서 고유한 직무규정에 반하는 행위를 말한다. 하지만 프랑스에서는 내부신고자를 지칭할 때 ‘Lanceur d'alerte’란 표현을 사용하지만 아직 용어의 뜻이 일반화 되지는 못하였다. 이러한 인식에서 알 수 있듯이 프랑스는 내부공익신고에 관련된 법률이 특정 법률의 일부로 규정되었지만 법체계화가 없었다.

또한 2015년 12월 여론조사에서 내부공익신고에 대하여 프랑스 국민에게 인식 정도를 조사하였다. 이에 따르면 내부공익신고 상황에서 노동자의 39%가 ‘보복에 대한 두려움’을 이유로 침묵을 한다는 것이다. 이것은 프랑스의 내부공익신고에 대한 법적인 보호가 미흡하다는 것을 단적으로 보여주는 것이며, 이러한 조사 덕분에 법제 마련이 중요하다는 것을 사사하고 있다.⁸⁶⁾

또한 국제투명성기구에서는 내부공익신고자를 “법률과 규칙에 반하는 중대한 증거에 대한 정보를 알거나 활동영역에서 직업규정에 반하는 행위를 알고 있는 자”라고 정의하고 있다. 그리고 프랑스 정부에 대한 공익신고보호에 관한 제도적 체계적 법체계 마련을 권고하였다.⁸⁷⁾ 또한 영미 국가들이 공익신고를 법제화 추세와 UN 등의 국제기구와 유럽평의회등 유럽 내 정부 기구의 영향을 받아 프랑스도 유럽연합(EU)을 주축으로 2007년 이후 법제화가 추진되었다.

86) 이은주, “프랑스의 내부고발 근로자에 대한 보호”, 국제노동브리프 2016년 9월호, 한국노동연구원, 2016, 54쪽

87) 전훈, 『프랑스의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2015, 34쪽.

법제화의 시작은 2007년부터 국내법상 분야별 법률들부터 시행되었다. 2007년부터 2015년까지 부정부패방지, 환경과 공공보건, 공직생활 관련 투명성, 국가정보 등 다양한 분야에서 시작 되었다. 그러나 이것은 독립된 법률이 아닌 개별 법률에 적용되는 정도였다. 그러나 2016년 국사원 발간 보고서에서 내부공익신고자 제도가 체계화되지 않고, 각각 적용하기 때문에 일괄적으로 규제할 수 있는 독립적 법률이 없다는 문제점이 제기되었다. 이에 따라서 프랑스는 공익신고자제도의 법률개선에 대해서 협의하고 2016년 7월에는 부정부패방지 관련법을 상원에서 논의하여 통과시키는 등 내부공익신고자의 보호제도를 강화하려고 있다.⁸⁸⁾

2. 주요내용

프랑스의 제도를 파악하기 위해서는 관련된 법률연구가 필요하다. 프랑스가 유럽연합의 일원이기 때문에 원칙적으로 관련 협약을 파악하고, 개별 법률상에 규정과 독립법률화 과정과 쟁점에 대해서 살펴본다.

1) 유럽인권협약

정식명칭은 ‘인권과 기본적 자유의 보호에 관한 협약(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)’이며 유럽회의(Council of Europe)에서 1950년 채택되었다.⁸⁹⁾ 공익신고자의 보호는 제10조 제1항에⁹⁰⁾ 의 근거인 표현의 자료로 선의의 내부공익신고자는 보호를 받는다. 최근 프랑스 최고사법재판소(Cour de cassation)는 내부공익신고를 이유로 행해진 해고에 대해 유럽인권협약을 근거로 무효를 인정하였다.

구체적인 사건은 2016년 6월 30일 최고사법재판소 판결이다. 제소인이 근무하던 건강심사기관의 경영관리 담당회사에서 임원의 부정행위 및 자금의 횡령을

88) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 157-158쪽.

89) 임재홍/류은숙/엄형국, 『인권법』, 한국방송통신대학교출판문화원, 2017, 25쪽.

90) 모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 의견을 가질 자유와 공공당국의 간섭을 받지 않고 국경에 관계없이 정보 및 사상을 주고받는 자유를 포함한다. 이 조가 방송, 텔레비전 또는 영화 사업자에 대한 국가의 허가 제도를 금지하는 것은 아니다.

신고하였으며 이를 이유로 회사는 중대한 과실을 이유로 해고 되었다. 제소인은 부당한 해고로 소를 제기한 사건이다. 이후 프랑스 최고사법재판소(Cour de cassation)의 판결은 근로자에 대한 해고는 표현의 자유의 보호에 대해 규정하고 있는 ‘유럽인권협약’ 제10조 제1항을 위배한 것이므로, 내부공익신고를 이유로 한 노동자의 해고는 무효라고 판결하였다. 이는 프랑스 내 내부고발을 이유로 한 해고에 대해 무효 인정을 한 첫 판결이다. 이 판결로 인하여 내부공익신고자의 공익성과 표현의 자유를 인정한 예로서 이 후에 프랑스의 공익신고자제도의 큰 영향을 주었다.⁹¹⁾

2) 개별법령상 공익신고자제도

프랑스의 공익신고자제도를 도입하게 된 것은 2007년부터이며, 이전에는 각 법령에 제도가 있었다. 1795년 브뤼메르 공화국 4년에 공무원들의 고발을 법적으로 의무화했는데, 이 조항은 1957년에 ‘형사소송법(Code de procédure pénale)’으로 통합되었으며, 현대적인 의미에서 공익신고자제도를 범죄나 부정행위와 관련된 부분에서 처음 도입하게 되었다. 부패에 대한 내부공익신고의 의무는 공무원에게 적용되는데 행정공무원에게는 적용을 받지 않는 한계가 있었다. 또한 사법 관련 업무를 담당하는 공무원은 신고의무가 부과되지 않았으며, 공공산업과 상업 관련 서비스를 담당하는 공무원 등을 들 수 있다.

2007년부터 2013년 사이에 여러 개의 법안들이 제정되었다. 주요 분야에는 근로 안전, 위생 안전, 공공 건강, 환경에 관련된 특정 위험이나 성희롱, 정신적 괴롭힘, 차별, 의료기업 내 부당대우, 부정부패, 이해관계 충돌과 같은 특정 사안에 관련된 법안들이 이에 해당한다. 그러나 이처럼 법안의 종류는 다양하지만 지나치게 개별적으로 분산되어 있어 내부공익신고자에 대한 실질적인 보호가 이뤄지기 어렵다는 지적과 함께 포괄적이고 통일적인 법률에 대한 요청이 있어 왔다.

일단 법률에 의해 내부공익신고자로 인정되면, 신고한 것을 이유로 어떠한 제재조치의 대상이 되어서는 안 되기 때문에 그에 대한 처벌 면제가 주어진다. 프랑스에서 내부의 관한 분류는 ① 민간부문의 부정부패에 관한 신고, ② 공공보건과 환경에 관

91) 이은주, 위의 자료, 2016, 60-61쪽.

한 중대한 위험에 대한 신고, ③ 공공부문의 이해충돌 신고로 구분할 수 있다.⁹²⁾

(1) 부정부패방지법

부정부패방지법은 2007년 11월 13일 채택되었으며, 제정목적은 직무상 인지하게 된 부정부패를 내부신고한 노동자를 보호하는 목적이다. 제정 배경은 ‘EU법’과 UN, ILO의 해고 관련 협정 등의 국제법, 그리고 큰 반향을 일으켰던 사건들이 연달아 일어나서 제정되었으며, 유럽평의회의 1999년 11월 4일의 ‘부정부패에 관한 대륙법 협약(Civil Law Convention on Corruption)’등 부정부패에 관한 국제법과 조약을 준수하기 위한 것이었다. 또한 ‘대륙법 협약’ 제9조는 ‘선의(Good Faith)와 합리적인 의심(Reasonable Grounds)’에 근거해 부정부패 사실을 고발한 내부공익신고자를 보호해야 한다고 규정하였다. 이렇게 도입된 법률은 노동법 제 L. 1161-1조에 통합되어 내부공익신고자를 보호할 수 있게 하였다.⁹³⁾

(2) 탈세 또는 경제·재무 관련 법률

2013년 12월 6일 ‘탈세 또는 경제·재무 관련 중대한 범죄 방지 법’은 그동안 특정 사안으로 적용범위를 제한했던 규정들과는 달리 ‘부정행위나 범죄’로 그 범위를 확대시켰으며, 나아가 민간부문과 공공부문을 모두 포괄하고 있다는 점에서 한걸음 더 나아갔다는 평가를 받았다.

이 법안에 따라 규정된 프랑스 ‘노동법전(Code du travail)’ L.1132-3-3조에서는, 업무수행 시 알게 된 부정행위 또는 범죄를 구성하는 사실을 선의로 신고하거나 증언한 것에 대하여, 어느 누구도 채용 절차 또는 기업 내 연수·직업훈련에서 배제될 수 없으며, 어느 근로자도 처벌받거나 해고되거나, 임금, 인센티브 또는 활동 배치, 직업훈련, 재배치, 업무 할당, 직급, 분류, 승진, 전근 또는 계약 갱신과 관련하여 직간접적인 차별 조치의 대상이 될 수 없다고 정하고 있다.

또한 동 조항에서는 신고자가 부정행위 또는 범죄를 구성하는 사실에 대해 선의로 신고나 증언을 했다고 추정되는 요소를 제시하는 경우에는, 피고인 측에서

92) 이은주, 위의 자료, 2016, 56쪽.

93) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016년, 161쪽.

자신의 결정이 그 신고나 증언과 무관한 이유로 행해졌다는 정당성에 대해 입증 책임을 진다고 정하고 있다. 이 규정은 프랑스 ‘노동법전’, ‘차별금지’ 부분에 위치하고 있어 동 법전의 적용을 받아, 차별금지와 관련된 규정을 무시한 사용자의 모든 조치나 행위 등 행위는 모두 무효이다.⁹⁴⁾

(3) 공공보건과 환경에 관련 법률

2013년 4월 16일자 법안은 근로자가 업무수행 중 공공보건과 환경에 중대한 위험과 관련된 사실을 알게 되어 신고하는 경우를 보호하기 위한 내용을 담고 있다. 근로자가 업무수행 중에 그와 같은 사실을 알게 되었고, 선의로 그것을 사용자, 사법 또는 행정기관에 신고하거나 증언하였다면, 근로자는 보호된다고 정하고 있다. 이 경우에도 재판의 경우, 사용자에게 입증책임이 있기 때문에 내부 공익신고자가 신고와는 무관한 이유로 해고되었음을 증명해야 한다.⁹⁵⁾

(4) 이해충돌에 관한 법률

프랑스에서 사적영역에서의 업무수행과 관련된 내부공익신고자 보호조치는 20017년 11월 13일 법률에서 규정하고 있다. 동법에 따라 ‘노동법’ 제1161조는 직무수행 중 발견한 부패행위를 선의로 행정당국과 사법기관에 신고한 노동자의 보호를 위한 실질적 조치를 규정하고 있다.

2013년도 10월 11일 ‘공직생활의 투명성을 위한 법률’에서 이해충돌의 개념을 명문화 했다. 이 법률에 따르면 이해충돌이란 ‘공익과 공익 또는 공익과 사익간의 모든 충돌상황’을 말하며 이를 공평한 독립적 임무 수행과 활동목족에 영향을 미치거나 영향을 줄 것으로 보이는 상태를 말한다.⁹⁶⁾ 동 법안에서 보호되는 신고의대상은 이해충돌의 경우로 제한되며, 정부 관계자와 지역 위원 등 법률에 정한 자들로만 대상 범위가 제한하지만 국회의원은 동 법안의 적용대상에서 제외된다.

법률에 따라 이해충돌에 대해 신고하는 노동자는 그의 사용자, 기관 내의 직업윤

94) 이은주, 앞의 자료, 2016, 56-57쪽.

95) 이은주, 앞의 자료, 2016, 57쪽.

96) 전훈, 앞의 책, 2015, 36쪽.

리 담당자, 공인된 부정부패 대책 기관, 사법·행정기관에 신고해야 보호받을 수 있다. 보호 대상은 신고를 이유로 행해진 모든 차별과 제재, 그리고 해고는 금지된다고 정하고 있다. 근로자들의 무분별한 신고를 막기 위하여, 악의에 기인한 신고는 법률상 엄격하게 금지하고 있다. 동 법률에서는 신고자가 악의로 또는 해를 입힐 목적으로 신고사실이 인정될 경우, 징역 5년과 4만 5천유로의 벌금형이 선고된다.⁹⁷⁾

3. 사법2법 제정

1) 기존 법령의 문제점 제기

개별 법제화 노력에도 많은 문제점이 제기되었다. 부패방지중앙센터에서⁹⁸⁾ 발한 보고서에 따르면 법제의 일관성이 없다고 지적했으며, 2012년 11월에는 공직윤리혁신 위원회는⁹⁹⁾ 내부공익신고자의 갈등을 예방할 수 있는 정책이 필요를 말하고 있다. 2015년 1월, 공직투명성 관련 고위기관은¹⁰⁰⁾ 프랑스 대통령에게 형사소송법 제40조에 의거한 고발은 비효율적인 면이 많은데, 대부분의 고발이 단순 ‘소송’으로 인식되기 때문이라고 지적했다.

그러나 민간부문에서는 개선점이 있었다는 평가가 있었다. 국가정보자유국가위원회에서는¹⁰¹⁾ 2006년도부터 600개 이상의 프랑스와 외국 기업이 권고 기준에 맞춘 신고제도를 도입했다고 밝혔다. 그러나 대기업에서 관련 내부조치를 도입했지만 제도의 활용은 매우 소극적인 편이다.

프랑스 정부의 행정·입법 자문기관과 최고 행정재판소의 역할을 겸하는 국사원¹⁰²⁾이 제기한 문제점은 공익신고와 관련된 법률에는 공통점이 없어서 법률 전반을 포괄할 수 있는 입법이 필요하며, 신고의 범위가 내부자와 외부자의 포함여부가 불명확하다는 것이다. 또한 신고가 의무인지 선택적인지 일관성이 없고 익명성 보장이 분명하지 않아서 신고자보호가 모호하고 신고절차가 명확하게 명시

97) 이은주, 앞의 자료, 2016, 57-58쪽.

98) Service central de prévention de la corruption.

99) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique.

100) Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

101) Commission nationale de l'informatique et des libertés.

102) Conseil d'Etat.

되지 않아서 법제의 혼란이 있으며 신고자에 대한 보복금지 조치가 없다는 문제점으로 인하여 새로운 법안의 필요성이 제시되었다.¹⁰³⁾

2) 샤펡2번의 제정

2016년 7월 미셸 샤펡(Michel Sapin) 프랑스 재무부 장관은 ‘투명성, 부정부패 방지 및 경제적인 삶의 현대화 법안’이 제안되었다. 제안자의 이름으로 ‘샤펡(Sapin) 2법’으로 명명되었으며, 주요내용으로는 공익신고자에 대한 정의, 공익신고자의 익명성 보장, 업무상 보복으로부터의 보호 그리고 소송비용의 선지불 등이 포함되어 내부고발자의 법적 지위와 보호 체제를 전반적으로 강화하는 내용이 포함되어었지만 신고자의 형법적 책임은 보호에서 제외되었다.

공익신고자를 모든 종류의 차별로부터 보호하기 위한 내용 등과 부패예방청의¹⁰⁴⁾ 관리기능 강화 등이 포함되었다. 이에 따라 ‘샤펡2법’은 긴급절차 대신 통상적인 상·하원 법안채택 절차로 채택되게 되었다. 그리고 11월 3일과 4일에는 상원의 제2차 독회가 실시되어 2016년 11월 8일 ‘샤펡2법’은 의회를 통과하였다.¹⁰⁵⁾

3) 내부공익신고자 보호

2016년 4월 12일 국사원이 내부공익신고자와 관련된 규정이 정해졌다고 발표했다. 공익신고자의 범위는 노동법에 규정한 노동자에 한하며 공익신고의 관한 개념은자를 ‘공익을 위하여 범죄나 부정행위, 중대한 법규정 위반, 환경·건강 또는 공공 안전에 대한 위험 또는 중대한 손해에 대해 선의로 신고나 증언을 하는 사람’이라고 정의하였다. 또한 내부신고자는 신고를 통해 어떠한 보상도 받을 수 없으며, 신고 대상에 국가 안보 비밀이나 의사와 변호사의 직업상 비밀 유지 의무가 있는 내용은 제외된다고 규정되어있다.

신고절차는 단계적으로 설정되어 되었다. 우선적으로 사용자가 지정한 사람에게 알려야 하지만 지정한 자가 없는 경우에는 근로자 자신의 직속 상사나 사용

103) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 165-168쪽, 재구성.

104) Agence de prévention de la corruption.

105) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 168-169쪽.

자에게 알려야 한다. 즉 회사 내부 신고가 우선되어야 함을 정하고 있다. 신고 후, 적절한 기간 내에 아무런 진전이 이루어지지 않는 경우에는 외부 신고를 할 수 있는데 예를 들면 사법·행정기관 등이 그 대상이며, 긴급 사안일 경우에는 바로 공개적으로 알릴 수 있다. 앞으로 각 기업들과 행정기관은 내부적으로 신고 절차를 마련해야 하며, 수집된 정보의 기밀 유지를 보장해야 한다.

내부신고자의 정보는 본인의 동의가 없으면 공개할 수 없으며, 신고의 대상이 된 자의 정보도 마찬가지이다. 이를 위반할 시에는 2년 징역과 5만 유로의 벌금에 처한다. 내부고발자의 직장생활 보호를 위하여, 노동자는 신고를 이유로 채용·연수·직업훈련 절차에서 배제되거나 직간접적 차별, 제재, 해고 등 모든 불리한 조치의 대상이 될 수 없으며, 그럴 경우 불리한 조치는 모두 무효임을 정하고 있다. 재판 시에는 피고인 측이 차별에 대한 입증책임이 있기 때문에, 내부공익신고자는 입증책임이 없다.

만약 신고 이후에 근로계약이 해지된 때에는 노동법원이 21일 내에 기업 내 근로자의 지위 보전 가치분을 명할 수 있으며, 이 조치가 가능하지 않은 때에는 판결 전까지 지위 보전이 가능하다. 또한 어떤 방법으로든 신고하는 것을 방해한 자는 징역 1년, 1만 5천유로의 벌금이 부과 된다.

국사원에서 2016년 2월에 발표한 자료에 따르면 ‘법의 중대한 위반을 구성하는 사실, 중대한 위험을 가져오는 사실에 직면한 모든 사람들은 자유롭게 양심에 거리낌 없이 공익을 위해 위험 신고를 결정 한다’고 정의했지만 반영되지 않았다. 이러한 이유로 이번 법안 내 정의 조항은 내부고발의 신고로 발생할 수 있는 모든 경우들을 다 포괄하고 있다고 보기 어렵다는 비판을 받고 있다¹⁰⁶⁾ 또한 동 법률에는 내부신고자를 모든 종류의 차별로부터 보호하기 위한 내용 등과 부패예방청(Agence de prévention de la corruption)의 관리기능 강화 등이 포함 되었다.¹⁰⁷⁾

106) 이은주, 앞의 자료, 2016, 57-59쪽.

107) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 168쪽.

제5절 일본

1. 일본의 공익통보자보호법

일본은 공익신고에 대한 일반적인 법규가 없어서 개별 법령에 의해서 보호되었다. 개별 법령에서는 내부공익신고로 인하여 인사상의 불이익을 금지하는 내용으로 해고, 불이익처분 등이 금지되었다. 공익신고의 본질적인 사회비위에 초점이 맞춰진 것이 아닌 내부공익신고자의 인사상 문제점인 해고나 불이익이 징계의 대상이 되어 이에 대한 정당성이 법원에서 다루어졌다. 개별법령에서 내부공익신고의 불이익 취급금지 규정이 없는 사건은 초점이 노동자의 표현의 자유나 정당한 노동조합활동 보장의 관점과 신고대상인 사용자의 비밀유지와 신용 및 명예훼손 등 법익을 감안하여 불이익의 정당성 유무를 판단하였다.¹⁰⁸⁾

이러한 개별법의 문제점이 있었음에도 불구하고 개정논의 없었다. 그리고 2000년대에 들어와서 대형 사회적 비위사실이 내부공익신고로 인하여 세상에 밝혀지게 된다. 중요사건으로는 대형자동차 제조회사의 부품 결함 및 리콜 은폐, 대형식품제조회사의 고의적인 식품원산지표시 및 식품위생관련법 위반행위 등이다. 이로 인하여 일본사회는 매우 큰 충격을 받았다. 일본에서 신용과 인지도가 높은 전통 기업들이 소비자에게 큰 위험을 줄 수 있다는 것이다. 내부공익신고자의 역할이 인하여 소비자보호법제도를 정비하게 되는 전환점이 되었다. 소비자보호를 위한 공익신고자를 보호하는 법률의 제정 필요성이 제기되었다.

일본에서는 내부공익신고자의 개념을 공익통보자(益通報者)의 개념으로 정의하고 본격적인 제정논의로 갔다. 중요한 논의 시작은 총리 직속의 국민생활 심의회 소비자정책부회(消費者政策部會)였는데, 공익통보자 보호제도는 소비자정책의 실효성 확보 방안의 하나로서 논의하여 2002년 중간보고서 형식으로 공익통보자보호제도의 배경, 목적, 공익통보자에 대한 보호의 내용, 사업자 내부에서의 공익통보에 대한 적절한 대응 방법, 사업자 외부에의 공익통보에 대한 기본적인 방향이 제시되었다. 공익통보자보호제도의 구체적인 내용은 2003년 5월 19일의 공익통보자보호제도 검토위원회의 보고서에서 처음으로 제시되고 다양한 논의를 하였다.

108) 장화익, 앞의 논문, 2007, 246-247쪽.

2003년 5월 28일의 국민생활심의회 소비자정책부회의 최종보고서에 반영되었는데, 동 부회의 최종보고서는 국민생활심의회 의결을 거쳐서 총리에게 제출되었다. 일본 정부는 소비자정책부회의 최종보고서를 바탕으로 ‘공익통보자보호법’안을 작성하여 2004년 3월 9일에 국회에 제출하고 다양한 논의 후 동년 6월 14일에 참의원 본회의에서 가결되었으며 시행은 2006년 4월 1일이다.¹⁰⁹⁾

2. 주요내용

1) 공익신고의 범위

‘공익통보자보호법’은 공익을 위한 내부신고 행위인 공익통보를 하였다는 이유로 신고자에 대한서 해고의 무효 등과 공익통보에 관하여 사업자 및 행정기관이 취하여야 하는 조치를 규정함으로써 공익통보자를 보호하고 사업자 등에게 국민의 생명·신체·재산 및 그 외의 이익 보호에 관한 규정을 준수하도록 하여 국민생활의 안정 및 사회경제의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.¹¹⁰⁾

‘공익통보자 보호법’ 제2조 3항에 따른 대상은 다음과 같다

이 법률에서 “통보대상사실”이라고 함은 다음의 어느 하나의 사실을 말한다.

첫째, 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보, 기타 국민의 생명, 신체, 재산과 같은 이익의 확보에 관한 법률로서 별표에 규정된 법률(명령을 포함한다. 이하에서도 동일.)에서 규정하는 죄의 범죄 행위 사실

둘째, 별표에 규정된 법률의 규정에 근거하는 처분에 위반하는 것이 전호의 사실로 되는 경우에 있어서 당해 처분의 이유로 되는 사실(당해 처분의 이유로 되는 사실이 동 표에 규정된 법률의 규정에 근거하는 다른 처분에 위반하거나 권고 등에 따르지 않은 사실인 경우에 당해 다른 처분 또는 권고 등의 이유로 되는 사실을 포함한다).

셋째, (제2조 관계) 1. 형법 2. 식품위생법 3. 증권거래법 4. 농림물자의 규격화

109) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 128-133쪽.

110) 이법석, 앞의 논문, 2018, 86-87쪽.

및 품질표시의 적정화에 관한 법률 5. 대기오염방지법 6. 폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률 7. 개인정보의 보호에 관한 법률 8. 전호에서 규정하는 것 외에 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경 보전, 공정한 경쟁의 확보, 기타 국민의 생명, 신체, 재산과 같은 이익의 확보에 관한 법률로서 정령(政令)에서 정하는 법률. ‘공익통보자보호법’에서 정하는 법률에 의해서 벌칙이 직접적으로 부과되는 행위, 즉 범죄행위만을 통보대상으로 하지 않고, 그 위반에 대해서 형벌이 부과되는 처분의 이유로 되는 사실도 통보대상으로 하고 있었다. 요약하면 국민의 생명·신체·재산 등의 이익 등 관련 법률로 약 450개 법률 위반행위이다.¹¹¹⁾

2) 공익신고의 주체

일본의 ‘공익통보자보호법’의 공익신고를 할 수 있는 주체는 해당 법률에 명시적으로 기술되어있다. 일본의 공익통보의 개념은 대한민국의 공익신고의 개념과 같다. 즉, 공익신고를 할 수 있는 자격을 기술한 것이다. 상세 법령은 아래와 같다.

첫째, 신고대상의 노동자이어야 한다. 이 법에서는 노동기본법 제9조에서 규정하는 노동자를 말하며 직업의 종류를 불문하고, 사업 또는 사무소에서 사용된 자로서 임금을 지급받는 자를 말한다. 이에겐 정사원은 물론 아르바이트, 파견노동자 및 거래처사업자의 노동자, 더 나아가 공무원도 포함된다.

둘째, 부정한 목적이 아니어야 한다. 통보를 수단으로 금품을 수수하는 등 부정이익을 얻을 목적, 타인에게 손해를 가할 목적 등의 통보는 이 법의 보호대상이 아니다.

셋째, 사업자(노무제공처) 또는 노무제공처의 사업에 종사하는 경우 그의 임원, 종업원 등에게 통보대상사실이 발생하거나 발생할 우려가 있다는 내용이 있어야 한다. 여기서 사업자란 노동자를 직접 사용하는 사업자, 파견사업자(통보자가 파견근로자의 경우), 이런 사업자의 거래처사업자 등이다.

넷째, 노무제공처 또는 노무제공처가 지정한 자, 통보대상사실에 대해 처분 또는 권고 등의 권한이 있는 행정기관, 피고의 확대방지 등을 위해 필요하다고 인정하는 자 등에게 통보해야 한다. 피고의 확대방지 등을 위해 필요하다고 인정하는

111) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 139-140쪽, 재구성.

자로는 보도기관, 소비자단체, 국회의원, 피해자 등은 포함되나 폭력단 및 경쟁상대기업 등은 포함되지 않는다.

공익통보의 주체는 소속된 노동자이며, 공무원도 포함된다. 통보를 수단으로 금품을 수수하는 등 부정한 이익을 얻을 목적인 경우는 제외된다.¹¹²⁾

3) 통보자 · 사업자 · 행정기관의 의무

공익통보자보호법에는 다른 국가와 다르게 통보자와 사업자 및 행정기관의 의무를 나열하고 있다. 통보자의 의무는 타인의 정당한 이익 또는 공익을 해하지 않도록 노력해야하고 공익통보에 의해 제3자의 개인정보를 유출하는 등 타인의 정당한 이익이나 해한 경우에는 민사 또는 형사책임을 지는 경우도 있다. 공익통보를 접수한 사업자는 공익통보자에게 서면으로 접수를 받으면 시정조치 등을 지체 없이 공익통보자에게 통지하도록 노력해야 한다.

행정기관의 의무가 가장 자세하게 기재되어 있다. 공익통보를 받아 처분 등의 권한을 가진 행정기관은 그 권한에 근거하여 필요한 조사나 조치를 취하는 것으로 되어 있으며 행정기관에 의한 감시, 시정기능이 한층 발휘될 수 있다. 조사가 필요한지 여부나 조치의 적당여부는 당해 조사, 조치 권한을 가진 행정기관의 재량이 인정된다. 통보대상 사실이 범죄행위를 내용으로 하는 경우에는 수사기관이 통보기관에 포함되며, 형사소송법에 독자의 절차가 있으므로 이에 따른다.¹¹³⁾

3. 신고자의 보호와 보상¹¹⁴⁾

1) 해고의 구제

공익통보자가 보호대상인 공익통보를 했다는 이유로 사업자가 행한 해고는 무효로 한다고 규정되어 있다. 공익통보자 보호법 제3조를 근거로 ① 통보대상사실이 발생 또는 실제로 발생하려고 하고 있다고 생각되는 경우 당해 근로자가 노

112) 김성찬, “일본의 공익통보자보호법”, 법제, 법제처, 2005, 60쪽.

113) 장화익, 앞의 논문, 2007, 257쪽.

114) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 143-147쪽.

무를 제공하는 상대방 등에 대해서 행한 공익통보, ② 통보대상사실이 발생 또는 실제로 발생하려고 하고 있다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우 당해 통보 대상사실에 대해서 처분 또는 권고 등을 행할 권한을 가지고 있는 행정기관에 대해서 행한 공익통보, ③ 통보대상사실이 발생 또는 실제로 발생하려고 하고 있다고 믿을 만한 상당한 이유가 있어야 한다는 것이다. 즉, 적법하게 신고를 한 행위에 대해서만 해고를 구제할 수 있다는 것이다.

2) 근로자파견계약 해지의 무효

공익통보자보호법 제4조는 근로자파견법상의 사용사업주의 지휘 하에서 근로하는 파견근로자가 동법 제3조 각호에서 정하는 공익통보를 한 것을 이유로 하여 사용사업 주가 파견사업주와 체결되어 있던 근로자파견계약을 해지하는 경우 당해 해지는 무효라고 규정하고 있다. 파견근로자가 사용사업주의 지휘 아래에서 노무에 종사하면서 사용사업주에게 통보 대상사실이 발생한 것을 알고 공익통보를 하는 경우에 사용사업주는 당해 파견근로자를 자신의 사업장에서 퇴출을 위하여 파견사업주와 체결한 근로자파견계약을 해지할 수 있을 것이다.

통상적으로 파견근로자와 파견사업주와의 근로계약은 파견사업주와 사용사업주와의 사이에 체결된 근로자파견계약의 존속 기간을 기간으로 하는 경우가 많아서 근로자파견계약이 해지되면 파견근로자는 직장을 잃게 된다. ‘공익통보자보호법’은 이러한 상황을 고려하여 사용사업주가 파견근로자의 공익통보를 이유로 근로자파견계약을 해지할 수 없도록 하여 간접적으로 공익통보를 한 파견근로자를 보호하려는 것이다.

3) 해고를 제외한 불이익조치의 금지

공익통보자보호법은 해고를 제외한 불이익조치의 금지를 제5조에서 별도로 규정하고 있다. 당해 노동자를 사용하는 사업주가 공익통보자인 당해 노동자에 대해서 공익통보를 이유로 하여 불이익조치를 하는 것을 금지하고 있다. 또한 사용사업주가 자신의 지휘명령 하에서 근로에 종사하는 파견근로자가 공익통보를 한

것을 이유로 하여 당해 파견근로자의 사용자인 파견사업주에 대해서 당해 공익통보자인 파견근로자의 교체를 요구하거나 기타 불이익조치를 취하는 것을 금지하고 있다.

사업주가 사용하고 있거나 사용하였던 공익통보자가 적절한 공익통보를 한 것을 이유로 강격(降格), 감봉 기타 불이익한 조치를 취하는 것을 금지하고 있다. 불이익조치의 예로 강격, 감봉을 들고 있지만, 근로조건을 악화시키는 사용자의 모든 행위는 불이익조치로 볼 수 있을 것이다. 또한 노동자가 공익통보를 했다는 이유로 근로계약과 다른 업무에 종사시키는 것도 해당한다.

4) 공무원에 대한 적용

정무직과 선출직 공무원을 제외한 공무원도 노동자에 해당하여 ‘공익통보자보호법’의 적용을 받지만, 동법 제7조에서 일반직 공무원에 대해서는 동법 제3조 내지 제5조가 적용되지 않고 공무원법령에서 정한 바에 따르도록 하고 있다. 이와 같이 동법 제3조 내지 제5조의 보호 규정을 적용하지 않는 이유는 공무원의 경우에는 공무원법령에 의해서 신분관계가 규율되기 때문이다.

현행 공무원법령에서는 공익통보자인 공무원에 대해서 공익통보를 이유로 하여 불이익조치를 하여서는 아니 된다고 명확히 정하고 있는 규정은 없지만, 공무원법령의 여러 조항을 해석해 보면 공익통보자인 공무원에 대해서 공익통보를 이유로 하여 불이익조치를 하는 것은 현재의 공무원관계법령에 의해서도 금지되고 있다고 본다.

다만 현행 공무원관계법령에는 ‘공익통보자보호법’의 보호요건 등에 상당하는 내용을 명확히 규정하고 있는 조항이 없기 때문에 임명권자 등에 대해서 공익통보자 보호법에서 규정하는 공익통보라면 면직 기타의 불이익조치가 취해지는 일이 없도록 공무원관계법령을 적용할 것을 규정하고 있다.

5) 신고자 보호의 한계

일본의 공익통보법은 기존 개별법령에서 부족했던 독립법체계를 제정했다는

것이 매우 혁신적이다. 그럼에도 불구하고 일본 내부에서 신고자 보호의 한계에 대해서 논하고 있다. 첫 번째는 사용자의 불이익 조치와 공익통보와의 인과관계가 모할 때 문제가 발생한다. 불이익조치자가 공익통보에게 해고를 포함한 불이익을 가했을 때 사유를 공익통보의 이유라고 하지 않고, 다른 사유를 확대하여 불이익 조치를 이행할 때 구조할 수 있는 대안 부재한 것이다.

또한 민형사상 책임감면 규정이 미비하다. 공익통보자가 사용자의 지시로 업무한 행위가 불법행위라면 공익통보자도 처벌을 면할 수 없다. 이런 이유로 공익통보자는 업무로 인하여 인지된 사실에 대해서 공익통보를 회피할 수 있다. 또한, 이 법률은 법률이지만 강제력이 미약하고 운영주체가 모호하여 하다는 것이다. 개별법령에 따라 운영주체가 달라지고 절차도 개별법령에 따라 다르기 때문에 보호받는 것이 쉽지 않다.

일본의 공익통보법에서는 신고자 지원제도가 없다. 운영기관의 부재로 인하여 신고행위부터 지원되어야 할 상담과 신고자의 책임인 신고대상행위의 입증책임에 대해서도 어떠한 지원제도가 없다. 일본의 제도에서 알 수 있는 것은 제도는 존재하지만 필수불가결한 운영기관과 보호제도가 없어서 입법목적의 부합하는 제도가 될 수 없다.

제6절 소결

해외 주요 4개국의 공익신고자제도를 살펴봤다. 영미법계의 대표로 미국과 영국을 살펴봤고, 대륙법계로는 프랑스와 일본을 상술했다. 공익신고자제도는 영미법계를 중심으로 발달하고 있고, 대륙법계는 문화적 특성으로 인하여 제도가 미비한 것을 알 수 있었다. 국가마다 문화와 역사가 다르기 때문에 그것을 감안해야 하는 관점의 조정이 필요하다.

미국의 제도는 주요국가 중 가장 역사가 오래되고, 제정과정이 다양한 국가이다. 자본주의 국가답게 포상금제도를 도입해서 공익신고를 이끌어 가는 것으로 아쉬운 점은 공익신고자를 지원하기 위해서 금전적 보상정책을 사용한다. 보상정책을 사용하기 위해서는 행위별 또는 사안별로 명시적 규정이 있어야 하지만 단일된 법령이 존재하지 않는 것이 단점으로 작용하고 있다. 운영기관의 측면에서

는 공익신고자증진법에서는 인사관리위원회와 특별조사국의 권한을 강화하는 것은 공익신고자제도에서 중요한 시사점으로 보인다.

영국의 제도는 공익신고법으로 모든 영역의 부정행위를 규제하고 있다. 영국의 사례에서는 공익신고법이라는 단일법체제로 인하여 누구나 인지하기 쉽고 인지하기 쉬운 점이 있지만, 적용범위에서는 고용관계에 대해서만 신고자의 보호가 가능하고 운영기관이 없이 법원에서 해결해야 한다는 것이 매우 아쉽다. 영국사례에서는 본 제도의 운영기관의 필요성과 신고자의 범위에 대한 시사점을 찾을 수 있었다.

프랑스의 제도는 최근 시작되어 제도가 정착되고 있다. 최근 제정한 샤펡2법은 프랑스에서 공익신고자제도의 필요성을 인식하여 제도화한 독립 법률을 도입한 사례가 되었다. 대륙법계 특성상 개인보다 사회를 우선하여 생각하는 인식의 문화에서 공익신고자제도의 도입에 필요성을 사회에서 인식했다는 것이 매우 중요하게 보였다.

일본의 제도는 대한민국보다 먼저 제정되었지만 공익신고자를 보호하기 위한 법률이라기에는 매우 미흡한 점을 발견할 수 있었다. 공익신고자의 위치를 단순히 조직내부에서 문제점을 사회에 고발하는 형식으로 이루어지고 이에 대한 보호제도가 미흡하여 활성화되지 못하고 있었다. 공익신고자의 역할이 사회에 미치는 영향에 대한 사회적 인식의 부족으로 제도가 정착하지 못하고 활성화되지 못하고 있는 것이다.

주요 국가의 사례를 연구하면서 본 제도의 사회적 인식이 제도에 미치는 영향을 알 수 있었다. 사례에서 알 수 있듯 주요국가의 신고자의 자격을 신고대상의 고용관계인으로 자격을 제한하여 신고자를 「공익신고자 보호법」에서 정의하는 내부공익신고자로 범위를 한정하여 고용관계법으로 보호를 하고 있었다. 그리고 본 제도의 중심인 미국의 특별조사국과 인사관리위원회의 권한 강화를 보면서 운영기관에게 어떠한 권한과 기능을 부여해야 하는지를 알 수 있었다.

제4장 공익신고자제도의 문제점과 개선방안

제1절 서설

공익신고자제도의 목적은 누구나 부정부패와 공익침해행위에 대하여 사회에 고발하여 사회를 공정하게 만드는 것으로 본 제도의 역할은 공공부문과 민간부문을 포함한 청렴의무의 이행이다. 청렴의무는 단지 공공부문에 한정하지 않고 민간부문까지 포함한 이유는 「국제연합 부패방지협약」의 부패를 민간부문을 포함한 개념으로 정의하여 이행의무가 있으며, 헌법에서는 국가가 국가의 중요한 임무로서 신뢰보호원칙의 이행이라고 할 수 있다.¹¹⁵⁾

공익신고자제도가 입법목적에 맞게 역할을 할 수 있도록 연구가 필요하며, 연구대상으로는 법제와 대상법률, 운영기관의 권한과 역할, 공익신고자의 보호와 지원으로 구분될 수 있다.

대한민국의 공익신고자제도의 법제는 공공부문과 민간부문으로 법률이 분리되어 있으며, 대상법률은 매년 개정을 통해서 확대가고 있는 추세로 2018년 현재 284개의 대상법률이 있다.

본 제도에서 운영기관은 신고의 접수, 조사·수사, 신고자의 보호와 지원을 수행하는 역할을 해야 하지만 국민권익위원회는 사실행위에 대한 조사와 신고자 보호 업무에 관련된 부분적 운영기관으로서 한계가 있다.

본 제도는 공익신고자의 보호와 지원이다. 주요 국가의 사례에서 연구한 것처럼 공익신고자의 보호제도의 확립되지 않은 제도는 역할을 이행할 수 없다. 「공익신고자 보호법」에서 공익신고자의 보호제도는 금전적 손실보상의 성격과 비밀보장과 불이익조치금지제도가 있다.

본 장에서는 본 제도의 활성화를 위하여 법제, 운영기관, 신고자보호와 지원을 중심으로 문제점과 개선방안을 살펴보고, 대안으로 공익보호관 도입방안을 제시하고자 한다.

115) 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2016, 173-174쪽.

제2절 법제의 문제점과 개선방안

1. 대상법률의 확대

1) 대상법률의 부족

공익신고자제도의 민간부문 영역인 「공익신고자 보호법」에서는 개정을 통해서 법률이 확대되고 있다. 2015년 동법은 공익신고대상 관련 주요내용을 보면 시행령에 규정되어 있던 법률을 「공익신고자 보호법」으로 규정하였고, 종래 대상 법률 180개였던 것을 추가하여 총 279개로 대상법률의 범위를 확대 하였다. 그리고 2018년 5월1일 현재 284개 법률로 추가 되었다.¹¹⁶⁾

그러나 법률이 확대되고 있지만 정말 중요한 기업부패의 내부공익신고자를 보호하지 못하는 문제가 있었다. 이것은 공익신고자의 내부공익신고자에 대한 보호를 외면하는 것이며, 민간부문에 근본적인 해결의지가 희박한 것이다.¹¹⁷⁾ 영국의 공익신고와 일본의 공익통보자보호법은 내부신고자에 대한 보호를 근본으로 하고 있는 것을 대한민국의 「공익신고자 보호법」은 간과하고 있는 것이다. 공익신고자제도의 핵심은 내부공익신고자의 지위를 보장하여 사회를 정화를 요구하고 있지만 기업의 경우에는 해당 법률이 아니라는 이유로 보호를 받지 못하고 있다. 공익신고자제도의 대상법률이 모두 해당해야 함에도 불구하고 매년 조금씩 확대해 가는 열거주의 방식으로 확대되고 있지만,¹¹⁸⁾ 이러한 열거주의방식으로 추가하는 방식에는 법의 사각지대가 발생할 수 있다.

2) 대상법률의 확대방안

대상법률의 확대에서 포괄주의와 열거주의가 있다. 포괄주의는 모든 법을 해당하는 방식으로 대상을 확대하기 좋지만 과거 죄형전단주의처럼 명확하지 않은

116) 이범석, 앞의 논문, 100쪽.

117) 객관훈, 앞의 논문, 227-228쪽.

118) 이범석, 앞의 논문, 48-49쪽.

사안을 적용하면 문제점이 발생할 수 있어서 대한민국은 죄형법정주의 방식인 열거주의 방식을 채택하고 있다. 그러나 열거주의 방식은 법률의 일괄적용이 어렵고 대상법률을 확대해서 열거방식으로 문제점은 법의 형평성과 신고자의 보호와 관련한 문제 등이 여전히 남아 있다.

신고대상의 법률을 정할 때 중요한 것은 어떠한 근거로 구분을 하는 것인지 명확하지 않다. 신고대상에서 제외되는 법률은 어떠한 이유에서 예외가 되었는지 명확한 근거가 없다. 사고의 틀에서 생각하면 모두 해당하는데 특정한 이유에서 이 법률은 제외되어야 하는지 설명한다면 신고대상의 법률은 상당히 증가할 것이다. 결국 대상 법률의 적용에 대한 당위성에서 미적용 분야만 선정한다면 이러한 열거방식은 새로운 장점이 될 것이다.

본 제도의 목적은 공공의 이익의 보호와 부패방지이다. 입법목적에 부합하기 위해서는 해당법률은 모든 법률이어야 할 것이며, 예외가 있다면 타당한 근거가 있어야 하며, 예외가 있는 법률은 해당하지 않는 보편적이고 타당한 근거를 제시해야 할 것이다.¹¹⁹⁾ 따라서, 공익신고의 확대의 개념에서 모든 법령의 적용으로 확대해야 할 것이다.¹²⁰⁾

2. 통합된 단일 법률의 제정

1) 이원화된 법률의 문제점

공익신고자제도는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」과 「공익신고자 보호법」로 구성되어 있다. 전자는 국민권익위원회의 설립과 공공부문의 부패방지를 규정하며 후자는 민간부패의 영역이다. 유사한 법령이 두 개의 형태로 존재한다는 것이 이유가 있을지 생각해 볼 수 있다. 전자의 법령은 국민권익위원회의 설립근거를 만들기 위해서 만들어진 것이다. 상술한 바와 같이 3개의 기관을 1개의 기관으로 통합하기 위해서는 법률유보의 원칙에 따라 새로운 법령이 필요하여 설립한 것이다. 그리고 민간부분의 영역을 보완하기 위해 후

119) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 199-200쪽.

120) Eunice K. Kim, “비리제보제도의 활성화”, 법학논집 제19권 제2호, 이화여자대학교, 2014, 302-303쪽.

자를 제정한 것이다.

두 개의 법령이 존재하는 것은 제정당시 부패개념에서는 민간부패의 개념 없이 공공부패에만 국한한 것이다. 이것은 매우 잘못된 개념에서 시작된 것이다. 부패의 대표적인 뇌물죄의 경우에는 뇌물을 공여한 사람도 처벌을 받는다. 뇌물의 본질은 민간부패에서 발생하는 것이다. 특히 기업에서 제공하는 뇌물은 비정상적인 방법으로 조성된다. 주식회사의 경우에는 배임·횡령에 개념이 혼합된 개념의 불법행위로 조성이 되는 것으로 공공부패의 부패일지라도 민간부패와 결코 분리될 수 없는 것이다.

따라서 이원화된 공익신고자제도는 문제가 있다. 무엇보다 공공부패와 민간부패의 불법행위가 동일인에게 발생하는 경우에는 각각의 법률로 적용해야 하기 때문에 법의 인지가 어렵고 적용이 어렵다. 무엇보다 공익신고자의 입장에서는 일원화된 법률이 이해가 편리하고 활용할 수 있다. 해외 주요사례에서도 알 수 있듯이 분리된 법령을 적용하기 어렵기 때문에 일원화 과정을 겪고 있는 것이다.¹²¹⁾ 이원화된 법체계는 개념의 혼란이 발생할 수 있어서 제도의 발전의 부정적 영향을 끼칠 수 있다. 영국과 프랑스처럼 단일된 법체제로 인하여 구성한다면 본 제도는 미비된 제도를 보완할 수 있고, 행정절차도 명확하고 편리해질 것이다.

2) 통합된 단일 법률의 제정방안

공익신고자제도는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」과 「공익신고자 보호법」로 구성되어 있다. 두 법령은 목적이 다르게 제정되었다. 전자는 국민권익위원회의 설립과 역할이 주요내용이며, 후자는 전자에서 미비한 민간부패의 관련된 내용이다. 두 법령을 일원화하는 것이 바람직하지만 기구의 재설계가 필요하다. 공익신고자제도를 위한 단일법이 제정되기 위해서는 전문화되고 일원화된 조직구성이 필요하다. 그러나 현재 국민권익위원회는 단일법에 적합하지 않다.

공익신고자제도를 위한 단일법을 제정하기 위해서는 신고의 접수부터 수사과 기소 그리고 보호까지 포함할 수 있는 기관이 필요하다. 이러한 것이 원스톱으로

121) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 213-214쪽.

이루어질 때 본 제도의 단일법령화가 가능하다. 목적이 다른 법령을 일원화하기 위해서는 입법의 취지에 맞게 제도를 수정하고 보완해야 가능한 것이다. 본 제도의 중심이 부정부패라면 이에 맞는 제도 설계는 필수적이다.¹²²⁾

일원화되기 위해서 운영기관이 목적에 맞게 설계를 하고 법률의 일원화를 진행해야 한다. 제도가 활성화되기 위해서는 모든 공익침해행위와 부패행위를 방지하기 위해서 누구나 이해하기 편리하게 단일법령을 제정하고 운영은 전문화된 기관에서 처리를 해야 공익신고자 측면에서는 안심할 수 있고, 행정의 효율성을 높일 수 있다. 따라서 일원화된 법령으로 공익신고자제도를 입법하는 것이 바람직하다.¹²³⁾

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」은 공공부분의 부정부패와 국민권익위원회를 포괄하는 법으로 특정 목적에 부합하지 않는 문제점이 있으며, 「공익신고자 보호법」은 민간부분의 문제만을 다루기 때문에 매우 한정적이다. 이를 통합한 법령이 필요하다.

3. 일원화된 전문신고기관의 설립

1) 비전문 신고기관의 한계

공익신고기관은 공익신고자가 공익침해행위를 신고할 수 있는 기관이다. 법 제 6조에서 조사기관(행정·감독기관) 등 4개의 공익신고 기관을 정하고 있으며, 시행령 제5조에서 국회의원, 공공단체 등 2개의 공익신고 기관을 규정함으로써 총 6개 유형의 공익신고 기관이 규정되어 있다. ① 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자, ② 조사기관 : 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관, ③ 수사기관 : 검사, 일반·특별사법경찰관리, ④ 국민권익위원회, ⑤ 국회의원, ⑥ 공익침해행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공사·공단 등의 공공단체이다.¹²⁴⁾

신고기관이 상당히 다양하면 성격도 다르다. 공익신고자가 보는 관점에서는 더

122) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 213-214쪽.

123) 이법석, 앞의 논문, 2018, 94-95쪽.

124) 국민권익위원회, 앞의 책, 2016, 29쪽.

욱 혼란스럽다. 공익신고자제도의 행정절차는 신고자의 관점이 아닌 행정청의 의도에 따라 제정되었다. 예를 들어 국회의원에게 신고를 시도한다면 특정 사무실에 근무의무가 없는 국회의원에게 한다는 것은 매우 어려운 것이다. 이러한 신고절차는 신고기관의 업무를 단순한 신고행위 접수처로 보는 관점에서 출발했기 때문이며, 전문지식으로 상담과 지원으로 상담과 접수를 한다는 관점에서는 불가능한 접근이다. 또한 다양한 신고기관일 경우에는 다양한 경로로 신고행위가 전달되기 때문에 신고자의 비밀보장의 문제점이 발생할 수 있다.¹²⁵⁾

2) 일원화된 전문신고기관의 설립

공익신고자제도는 284개의 법률을 대상하여 전문성이 요구되어 전문가의 지원을 받아서 신고를 하면 효과적이지만 현재는 비전문적인 다양한 신고기관에서 신고접수를 받게 되어 있다. 근본적인 문제는 기존 신고기관들은 전문성이 결여되고 공익신고자가 신고기관을 신뢰할 수 없기 때문에 심지어 언론기관에 신고하는 경우도 있다. 이런 현상의 본질은 신고자 입장에서 제도를 설계하지 않았기 때문이다. 공익신고자가 불법행위를 입증하기 위해서는 많은 준비를 해야 가능하다. 본인이 전문성을 갖고 신고를 한다면 문제가 없지만 그렇지 못한 경우에는 매우 곤란함을 겪는 것이 현실이다. 신고행위를 지원하기 위해서는 접수기관은 단순히 접수만 받고 심사하는 것이 아닌 현실적인 상담이 필요하다. 이러한 상담을 통해서 불필요한 행정력의 낭비를 막고 잘못된 신고행위로 인해서 신고대상이 피해를 받지 않게 해야 하기 때문이다.

전문화된 신고기관일 경우 신고자의 비밀보호의 유리하다는 것이다. 다양한 신고기관에서 신고를 할 경우는 다양한 신고기관보다 비밀이 노출될 가능성이 더 높다. 그리고 신고행위가 한 번에 종료될 경우도 있지만, 계속적인 증거제출이 필요할 경우도 발생할 수 있다. 전문화된 기관에서는 지속적인 상담과 지원을 통해서 신고자의 안정성과 비밀을 높일 수 있다. 또한 현재의 제도보다 효과를 높일 수 있는 장점을 갖고 있다. 여기서 유의할 점은 유일한 접수기관이 다른 권력

125) 이재학, “공익신고자제도 활성화를 위한 공익신고자보호법의 개선방안에 관한 연구”, 법학연구 제25권 제1호, 경상대학교 법학연구소, 2017, 226-227쪽.

으로부터 안전할 수 있도록 철저한 독립성을 전제되어야 가능하다.¹²⁶⁾

4. 익명신고제도의 도입

1) 실명신고와 변호사 대리신고의 문제점

공익신고자제도는 실명신고를 원칙이며 개별법에 별도로 정한 신고자의 자격이 없기 때문에 「행정절차법」 12조의 적용으로 대리 신고가 가능하다.¹²⁷⁾ 그러나 신고의 대한 책임은 결국 신국 신고자 본인에게 있으며, 대리가 가능하기 위해서는 위임자가 신고행위에 대해서 명확히 알고 신고행위를 해야 한다. 대리 신고가 가능하지만 현실적으로 의미가 없어서 활동되지 못하고 본인이 신고를 해야 하는 것이다. 또한 신고절차상 실명신고를 원칙으로 하는 것은 익명신고로 할 경우 허위제보나 악의성 투서 등이 우려가 있기 때문이라고 한다.¹²⁸⁾

신고의 익명성과 실명성이 논란이 되고 있는 것은 공익신고자제도를 포함한 행정절차상의 신고행위는 행정의 투명성을 위해서 익명성이 보장되지 않는다. 그러나 공익신고자제도는 신고자의 위험을 방지하고자 신고자는 익명성이 필요하면서 문제가 발생한다. 공익신고에 대한 보호제도가 명확하다면 이러한 문제는 발생하지 않을 것이다. 실제로 미국에서는 익명을 보장하고 변호사를 통한 공익신고로 인하여 익명성을 보장받고 있어서 국내에 도입하였으며¹²⁹⁾ 2018년 4월 제정되고 2018년 10월부터 시행예정이다.¹³⁰⁾ 그러나 익명성이 보장지만 익명성 보장을 위한 변호사비용을 본 제도에서는 지원하지 않아서 신고자의 비용으로 처리해야 한다는 것이 문제이다.¹³¹⁾

126) 이재학, 앞의 논문, 2017, 226-227쪽.

127) ① 당사자등의 배우자, 직계 존속·비속 또는 형제자매, ② 당사자등이 법인등인 경우 그 임원 또는 직원, ③ 변호사, ④ 행정청 또는 청문 주재자(청문의 경우만 해당한다)의 허가를 받은 자, ⑤ 법령 등에 따라 해당 사안에 대하여 대리인이 될 수 있는 자

128) 이범석, 앞의 논문, 2018, 108쪽.

129) 노희찬 의원 대표발의, 「공익신고자 보호법」 일부개정법률안(정부위원회), 의안번호 2006086), 법안관련 외국입법례 제47호, 2017.

130) 「공익신고자 보호법」 8조의2 ① 제8조제1항에도 불구하고 공익신고자는 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고 변호사로 하여금 공익신고를 대리하도록 할 수 있다. 이 경우 제8조제1항 제1호에 따른 공익신고자의 인적사항은 변호사의 인적사항으로 갈음한다.

131) 이주희, “기업범죄와 내부고발에 관한 법적정책적 고찰”, 법과 정책연구 제14집제2호, 2014. 18쪽.

2) 익명신고제도의 도입

현재 변호사에 의한 신고제도를 도입했지만 문제는 변호사 선임비용의 전액을 신고자가 부담하는 것이다. 공익신고자의 보상과 포상금으로 충당하기에는 매우 부담스러운 것이다. 해외 주요국가 사례에서 알 수 있듯이 대부분의 국가는 실명 신고를 원칙으로 하고 있으며, 일부 익명신고를 허용하고 있으나 신고자의 보호에서 배제되고 있다. 이러한 문제점으로 국내에 변호사를 통한 익명신고를 허용했지만 분명한 익명신고가 아닌 대리신고의 개념이다. 신고행위로 인하여 보상금과 포상금이 발생하지 아니하는 경우의 비용은 모두 신고자가 감당해야 한다.

실명신고에서 익명성을 보장받기 위한 방법으로는 신고행위를 위해서 실명을 기입하지 않고 공인인증서나 아이핀(i-PIN) 같은 암호화된 도구를 사용하여 신고하는 것이다. 이것은 비밀노출이 된다면 관련 법령에 따라 가중처벌 될 수 있기 때문에 조심할 것이다. 익명처리기술은 기존의 실명을 디지털화하여 사용하는 방법이 가장 안전한 방법이다.

익명신고에 근본적인 원인은 신고기관에 대한 불신에서 출발하였다. 비밀노출에 대한 두려움이 신고기관을 포함한 운영기관의 불신으로는 상쇄가 되지 못하기 때문이다. 노출이 되더라도 완전한 신고자의 보호를 보장한다면 이러한 논의는 불필요한 것이다. 변호사를 통한 대리신고가 익명성을 보장받는 제도로 정착화 되기 위해서는 국가에서 변호사비용 또는 국선변호사 정도의 서비스를 제공하는 것이 매우 합당하다.¹³²⁾

제2절 운영기관의 문제점과 개선방안

1. 운영기관의 독립성 확보

1) 비독립적 운영기관의 문제점

132) 이범석, 앞의 논문, 2018, 108-109쪽.

국민권익위원회는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제정에 따라 국민의 권익 보호와 구제 기능이 여러 기관으로 분산되어 국민에게 혼란과 불편을 초래함에 따라, 권익구제 창구를 일원화하고 신속하고 충실한 원스톱 서비스를 제공하고자 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회의 3개 기관을 통합하여 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 2008년 2월 29일에 출범했다. 그리고 2011년 「공익신고자 보호법」 제정에 따라 부패방지 및 민간부면에서의 공익신고자 제도의 운영기관이 되었다.¹³³⁾

본 제도에서 운영기관의 독립성은 매우 중요하다. 상술된 주요국가의 례에 알 수 있듯이 미국은 인사위원회와 특별조사국의 권한의 강화를 통해서 공익신고자 제도의 증진을 도모하고 있다. 이것의 시사점은 운영기관의 독립성과 전문성이 결여된 행정기관에서는 이 제도가 입법 목적에 부합할 수 있다는 것이다. 그러나 국민권익위원회는 설립부터 독립적인 요소는 매우 부족하게 되었다.

국민권익위원회는 성격이 다른 3개의 기관의 역할을 통합했다는 것이 문제이다. 즉, 특정 목적의 행정기관의 역할로 수행하기에 조직적으로 적합하지 않다. 부패방지의 경우에는 철저한 독립성이 요구되어 객관적으로 업무를 진행해야 하지만 이외에 업무는 특별히 필요하지 않기 때문이다. 그리고 설립목적이 부패행위 총괄기관이라는 점을 고려한다면 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 설치되는 것은 다소 논란의 소지가 있다. 국무총리 소속기관으로서의 장점이 있을 수도 있으나, 부패전담기구로서의 독립성의 확보는 기대하기 어렵기 때문이다. 위원회의 설립 모델이 되고 있는 강력한 독립적 부패방지 기구인 싱가포르의 부패행위 조사국이나 홍콩의 염정공서에 비하면 우리 국민권익위원회의 독립성은 부족한 것이 현실이다.¹³⁴⁾

국민권익위원회의 위원장의 운영현실에서 독립성 부재의 문제점을 보여주고 있다. 위원장의 임기는 3년으로 법률에 명시되어 있지만 독립기관의 장으로서 그 임기를 다하기 보다는 정치적인 영향으로 임기를 채우지 못하는 경우가 많았다. 초대 위원장이 2대 위원장으로 임명된 특정 정치인의 국회진출을 위한 “징검다리”를 위하여 1년 6개월 만에 퇴임하였고, 2대 위원장은 국민권익위원회의 고충

133) 국민권익위원회, 앞의 책, 2018, 3쪽.

134) 조재현, “우리나라와 개별 국가의 부패방지조직 및 기구에 관한비교분석- 부정청탁금지법의 시행에 즈음하여 -”, 한국부패학회보 제21권 제3호, 2016, 105-108쪽.

처리 기능을 이용한 ‘해결사’로 활동하다가 보궐선거를 통하여 국회에 진출한 후 9개월 만에 퇴임하였으며, 3대 위원장역시 정치적 이유로 2년 만에 퇴임하였다. 5년 단임의 대통령 임기동안 4번 교체되어서,¹³⁵⁾ 잦은 운영기관인 국민권익위원회의 책임자의 교체는 기관의 독립성이 미비하다는 것을 시사한다.

2) 운영기관의 독립성 확보

공익신고자제도의 운영기관의 상술된 문제점과 같이 현재의 운영기관인 국민권익위원회 내부적인 방안과 외부적인 방안의 대안이 필요하다. 국민권익위원회의 제도에서 독립성을 확보하기 위한 방법은 현재의 소속인 행정부 국무총리에 의해 설치되는 것이 아니고, 법률에 의하게 조직 및 구성과 직무수행에서의 독립성을 확보하는 방안을 강구할 수 있다. 국민권익위원회의 구성이 입법권자의 입법형성권에 맡겨져 있으므로, 형식적 독립성뿐만 아니라 업무수행에 있어서 실질적인 독립성이 확보될 수 있도록 기관구성이나 위원선임에 있어서 독립성 확보를 위한 제도를 마련하는 것이 매우 중요하다.¹³⁶⁾

국민권익위원회에서 독립성을 제고하는 방식은 국무총리 소속에서 대통령 소속으로 두고 과거 국가청렴위원회에서와 같이 위원의 임명에 국회와 대법원장이 관여하는 방식을 도입하여 독립성을 확보하고 구성원의 임기와 정년과 퇴직요건을 강화하는 것이 현실적인 방안이다.¹³⁷⁾

운영기관의 독립성의 관점은 국민위원회의 근본적인 설립목적에서 문제점인 정체성에서 다시 한계를 맞이할 수 있다. 다양한 역할의 행정청이 현재 정부에서 독립한다는 것은 정부이외에 또 다른 정부기관의 성격을 둘 수 있기 때문이다. 국민권익위원회는 3개의 통합된 기관의 성격으로 부조화된 기관이다. 그렇다면 특성에 맞게 조정이 필요하다. 공익신고자제도는 부패방지를 위한 성격으로 미국의 특별조사국의 형태로 조직을 분리하는 것이다. 공익신고를 위한 독립성을 확보한 기관이 있을 때 이에 따른 전문기관의 바탕을 할 수 있기 때문이다. 미국의

135) 오준근, 앞의 논문, 2017, 4-7쪽.

136) 조재현, 앞의 논문, 2016, 106-107쪽.

137) 김용훈, “국민권익위원회의 위상 제고 방안- 감사원과의 관계 정립을 소재로 -”, 법과정책연구 제13집 제3호법, (사)한국법정책학회, 2013, 27쪽.

사례처럼 본 제도를 활성화하기 위해서는 관련된 기관의 독립성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다.¹³⁸⁾

2. 운영기관의 전문성 강화

1) 비전문적 운영기관의 문제점

국민권익위원회는 공익신고자제도의 운영기관이지만 비전문적인 기관이다. 공익신고자제도의 운영기관이면서 비전문적 기관이라는 것은 매우 모순된 형태라고 할 수 있지만 이것이 현실이다. 공익신고자제도는 엄밀히 공공부문과 민간부문을 포함한 부패방지제도이지만 전개한 것처럼 독립성이 완전히 보장받지 못한 형태로 역할을 수행할 수 없으며, 통합된 기관으로서 갖추어야 할 공익신고의 전문지식을 확보하지 못하였다. 단적인 예로 공익신고를 위해서 국민권익위원회를 방문해도 단순한 접수만 하며 전문적인 법률지식은 제공하지 않고 접수를 받은 후에 이첩과 송부를 한다.

관련 법령상에서도 전문 인력의 구성요건이 없으며 매뉴얼에서도 전문지식은 없고 과정만 존재한다. 그리고 일반적인 접수를 위한 조사행위만 있을 뿐이며 사건에 대한 조사와 수사권한도 없는 것이다. 이러한 형태에서 공익신고자제도의 운영기관이라고 하기에는 전문성이 매우 부족하다. 또한 조직적 형태에서 알 수 있듯이 통합된 기관에서 특정업무의 전문성을 기대하기 어렵다. 이러한 운영조직의 형태에서는 현재의 제도에서는 한계가 있는 것이다. 또한 통합된 조직 3개 기관에서 공익신고 부서가 할당된 예산과 인력을 사용하고 있기는 하지만, 다른 역할의 부서와 예산과 인력이 분산되고 혼합되어서 본래의 취지에 맞지 않는 조직구성이 될 수 없다.¹³⁹⁾

비전문적인 기관에서 공익신고자제도를 운영한다는 것은 매우 위험한 것이다. 공익신고자제도의 핵심 기능인 부패방지과 내부신고자의 보호를 위해서는 종합적인 법률제공을 할 수 있는 전문인력이 있어야 가능하다. 신고행위인 불법행위

138) 오준근, 앞의 논문, 2017, 11-12쪽.

139) 오준근, 앞의 논문, 2017, 6-7쪽.; 최진욱, “부패와 국민의 권익 그리고 제도적 대응 -국민권익위원회 중심으로”, 한국부패학회보 제17권 제3호, 한국부패학회, 2012, 14-17쪽.

의 입증과 신고자의 보호에 대한 전문적 지원이 미약한 기관이라면 공익신고자 제도의 운영기관으로 적합하지 않다.

2) 전문적인 운영기관의 설립

공익신고자제도는 매우 전문적인 기관이어야 입법취지에 부합할 수 있다. 현재의 통합된 국민권익위원회의 형태에서는 불가능하다. 현재의 권력형 부패까지 전담할 수 있도록 대통령, 국회의원 및 사법부에서 독립된 형태에서 전문적 기구가 필요하다. 새로운 독립된 기구는 전문가로 구성된 전문기관이어야 한다. 종합적인 법체계와 행정체계의 지식인으로 구성된 형태에서 시작되어야 한다. 공익신고를 접수하면서 불법행위가 입증될 수 있도록 법률상담을 하고, 조사·수사를 지휘할 수 있는 전문기관이 되기 위해서는 독립성이 확보된 기관일 때 가능한 것이다.

정치적으로 중립적인 전문기관에서 공익신고자를 양성할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 전문기관이 탄생하기 위해서는 헌법적 기관이 필요하다. 감사원의 독립성이 중요한 것처럼 공익신고자제도를 운영하는 기관도 헌법적인 통치기관으로 기관장의 독립성을 보장하고 전문적 지식을 활용할 수 있어야 한다. 또한 공익신고와 연계하한 독자적인 행정력을 보일 수 있도록 구성원 전부에게 전문 지식이 필요하다. 기관장은 전문지식인 중에서 투표로 선출하고, 구성원의 지원 자격은 법률에서 명확히 하여서 미국의 특별조사국과 싱가포르의 부정행위조사국과 같은 전문기관이어야 한다.¹⁴⁰⁾

공익신고자제도의 입법 취지에 맞는 독립적인 기관이 필요하다. 전술한 바와 같이 국민권익위원회는 본 제도를 수행할 수 있는 조직적 한계를 갖고 있다. 공익신고자제도가 활성화되기 위해서는 의회형 옴부즈만 형태가 필요하다. 권한으로는 감시기능은 기본이고 감찰과 처벌건의 등을 할 수 있으며 조사권, 징계요구권, 수사권이 있는 준사법적인 권한이 있는 기관이며 국민투표로 위원을 선출하는 것으로 독립성을 강화하는 것이 필요하다.¹⁴¹⁾

140) 오준근, 앞의 논문, 2017, 23쪽.

141) 강현철/류성진, 앞의 연구보고서, 2017, 30-33쪽.

3. 운영기관의 조사·수사권 부여

1) 운영기관의 조사·수사권 부여

공익신고자제도는 사회에 알리는 경고의 종소리이며, 운영기관은 신고내용을 조사·수사, 신고자의 보호업무를 종합적으로 처리하는 것이 업무의 효율성과 신고자의 보호차원에서 필요하다.

국민권익위원회의 권한은 단순한 행정적 조사로 공익신고자의 신고내용의 사실을 확인하는 수준으로 조사목적에 필요한 범위에서 행정적 조사만 가능하다. 원인은 국민권익위원회의 주요역할이 국민고충처리, 부패방지, 행정심판으로써 다양한 업무를 수행하여 일반적인 행정조사¹⁴²⁾만 가능하기 때문이다.

국민권익위원회는 공익신고자제도에서 운영기관으로서 갖추어야 할 조사·수사 권한 공익신고자에 대한 사실 확인 없이 신고자의 제출 자료와 진술에 의존하여 송부 중심으로 사건 처리하고, 접수된 공익신고 사건 중 공익침해행위 여부가 비교적 명확한 경우 이첩하고 그렇지 않은 경우 송부 처리하였기 때문이다. 국민권익위원회는 공익신고자제도의 운영기관으로는 매우 미흡하고, 국민권익위원회의 현재의 역할이 단순한 접수와 공익신고보호의 심사기관이라는 한계가 있다.

2) 운영기관의 조사·수사권 부여

주요국가의 사례에서 살펴봤듯이 미국은 공익신고자제도의 활성화를 위해서 운영기관인 특별조사국과 인사관리위원회의 권한을 강화하였다. 특별조사국은 인사관리 위원회로부터 분리하여 독립적인 위치로 강력한 조사권을 발휘하여또한 특별조사국은 공익신고를 접수·검토하고, 해당 기관에 관련 내용에 대한 조사 및 조치 계획에 대한 보고를 요구할 수 있다.¹⁴³⁾

공익신고자제도의 효율적인 업무집행과 적극적인 공익신고자의 보호를 위해서 조사·수사권을 부여하여 적극적으로 수사를 진행해야 할 것이다. 현재 2017년 10월

142) 홍정선, 『기본행정법』, 박영사, 2016, 255쪽. 행정조사는 기본권보장, 보충성의 원칙, 비례의 원칙 등 행정법의 일반원칙의 범위 내에서만 가능하기 때문이다.

143) 권수진/윤성현, 앞의 보고서, 2016, 89쪽.

개정된 「공익신고자 보호법」 ① 출석요구 및 진술청취 또는 진술서 제출 요구, ② 신고사항과 관련이 있다고 인정되는 자료 등의 제출 요구, ③ 신고사항과 관련이 있다고 인정되는 장소, 시설 또는 자료 등에 대한 현장조사 또는 검증, ④ 신고사항과 관련이 있다고 인정되는 사실 또는 정보의 조회를 할 수 있지만 매우 부족하다. 사실관계를 확인하는 수준으로 실질적인 효력을 발휘하기 위해서는 사법경찰관과 같은 적극적인 권한을 부여하는 것이 매우 필요하다.¹⁴⁴⁾

공익신고자제도를 위한 운영기관은 현재 국민권익위원회에서는 불가능한 조직형태로써 별도의 운영기관이 필요하다. 현재의 법체계에서는 감사원은 공공부문에 관련된 사항에 관하여 조사와 수사를 받고, 민간부문은 별도의 관리기관을 운영하는 구분적 방안이 있으며, 공익신고자제도가 공공부문과 민간부문을 통합한 법체제로 구성이 될 때는 통일된 운영기관으로서 조사·수사권한이 있는 강력한 기관이 필요하다.

제4절 신고자 보호제도의 문제점과 개선방안

1. 신고자 책임감면의 명확화

1) 불명확한 공익신고자의 책임 감면의 문제점

「공익신고자 보호법」 제14조에서는 공익신고자 공익신고등과 관련하여 공익신고자등의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다. 공익신고등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 공익신고자등에게 징계를 하거나 불리한 행정처분을 하는 경우 위원회는 공익신고자등의 징계권자나 행정처분권자에게 그 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 자는 정당한 사유가 있는 경우 외에는 그 요구에 따라야 한다.

2015년 개정 전 「공익신고자 보호법」은 공익신고의 대상인 공익침해행위와 관련된 내부공익신고자의 위법행위가 발견된 경우 형벌 및 징계에 대한 임의적 감면을 규정하였으나 개정 후에는 임의적 감면 외에 불리한 행정처분까지 공익

144) 조재현, 앞의 논문, 2016, 95-108쪽.

신고자에 대한 감면범위를 확대하였다. 공익신고를 장려하기 위한 입법안으로 해석된다. 여기서 주의해야 할 것은 공익신고자의 범법행위와 공익신고를 함으로서 발생하는 공익의 형을 어떠한 관점에서 해석해야하는지가 매우 중요하다. 「형법」에서는 범인 중 한명이 공범범죄에 가담했어도 적극적인 의사와 행위로 범 죄행위를 방지했다면 이를 감면하고 있다.

2017년 10월 개정에서는 책임범위에 확장하였다. ① 조사기관 또는 수사기관이 공익침해행위임을 입증하는데 필요한 증거를 충분히 확보하지 못한 상태에서 공익신고등을 하였을 것, ② 공익침해행위와 관련된 사실을 모두 진술 또는 증언하고, 관련 자료를 제공하는 등 조사·수사·소송이 끝날 때까지 성실하게 협조하였을 것, ③ 다른 자에게 그 의사에 반하여 해당 공익침해행위에 참여하도록 강요한 사실이 없을 것, 그러나 책임감면에 대한 강행규정은 있지만 어느 정도의 감면의 해당하는지에 대한 명확한 규정이 없는 것이 문제이다.¹⁴⁵⁾

2) 신고자 책임감면의 명확화

2017년 10월 개정된 법률은 책임의 범위를 확장하고 책임의 면제와 감면을 강제하였다. 그러나 책임의 면제와 감면의 대한 범위만 확장했다는 것은 면제와 감면의 정도를 사법부에서 결정하라는 것이다. 입법의 취지는 사법부의 혼란을 방지하는 것이 매우 중요하다. 입법에서 중요한 것은 해당 법률의 입법취지에 맞도록 사법부가 판단하도록 하는 것이다. 범위만 확장한 것이 아닌 세부사항을 일반화하여 명시하는 것이 매우 중요하다.

명확성의 원칙은 법률에서 매우 중요한 위치이다. 이것이 확보되지 않은 상태에서 법률을 제정한다는 것은 매우 위험한 발상이다. 공익신고자의 책임을 감면한다면 정확한 기준을 제시해야 한다. 이러한 자료는 국민권익위원회에서 이미 자료를 취합할 수 있어야 하며, 법률 제정당시에 근거를 제시해야 한다.

공익신고자의 책임 감면으로 인하여 도덕적 해이 현상이 발생하는 것을 우려하여 반대할 수 있으나, 본 제도의 목적은 불법행위를 내부적으로 방지하기 위한 제도이다. 즉, 신고자의 책임면제가 강화될수록 신고의 동기가 강해지기 때문에

145) 이재학, 앞의 논문, 2017, 230-231쪽.

이에 대한 예방측면이 있는 것이다. 이에 더하여 직무상 불법해위를 인지하고도 신고를 하지 않은 자들에게는 가중 처벌하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다.¹⁴⁶⁾

2. 공익신고자 보호기금의 도입

1) 공익신고자 보호기금의 부재

공익신고자의 금전적 지원은 구조금, 보상금, 포상금이다. 이러한 보호금은 공익신고의 위험에 대한 보상의 성격으로 보여 지지만 현실은 금액이 매우 적다는 것이다. 보상금과 포상금은 공익신고로 인하여 수익증대로 경우에 한하여 지급되며 중복 지급되지 않는다. 긴급구조금은 공익신고로 발생한 직접적인 손실금을 보존하는 것이다. 또한 이러한 금원들은 경우에 확정적인 금액이 아닌 감액이 될 수 있는 부분이다. 현재의 금전적 보상제도의 특징은 금전적인 기관의 손실을 방지했거나 이익을 보는 경우에 비율적으로 보상한다는 것이다. 그리고 피해자가 직접적인 피해를 입은 금액만 보상하는 것이다.

공익신고자제도에서 금전적 보상이 것이 문제이다. 공익신고자제도의 2011년 도입이후 내부공익신고자에게 지급되는 보상금액 평균은 2,877만원이고, 평균 포상금은 약 787만원이다. 이러한 금액으로는 금전적인 보호라 하기에는 매우 적은 금액이다. 금전적 지원은 포상적 성격과 보호적 성격을 모두 포함해야 하지만, 이러한 금액으로는 매우 부족하며 신고자의 보호를 위한 기금이라고 할 수 없다.

현재의 보상제도는 공익의 직접적인 이익이 있는 부분에서만 금전적인 지원을 하는 것이며, 이 또한 사후적인 기금으로 입증되어야 받을 수 있는 부분이다. 이런 방법을 선택할 수밖에 없는 이유는 재정적인 이유이다. 별도의 보호기금이 없기 때문에 공익신고로 환수된 금원 내에서 지급하고 있는 것으로서 현재의 제도에서는 신고제도의 활성화는 어렵다.¹⁴⁷⁾

2) 공익신고자 보호기금의 도입

146) 이재학, 앞의 논문, 2017, 230-231쪽.

147) 심준섭/김광구/정홍상/이재훈, 앞의 연구보고서, 2017, 33-36쪽.

공익신고자를 위한 보호기금을 도입해서 보호해야 한다. 공익신고자의 가장 큰 위험은 금전적 불이익으로 인한 고통이지만 본 제도에서 금전적 보상과 포상으로는 매우 부족하다. 물론 신고자에게 충분한 금전적 보상을 통해서 이를 해결할 수 있지만 재원마련이 어렵다. 공익신고자에게는 공익신고를 함으로써 발생하는 실제 비용과 포상 비용, 그리고 공익신고행위로 인하여 발생하는 불이익으로부터 보호할 수 있는 변호사비용, 생활기금등 많은 비용이 필요하기 때문에 비용을 보전하기 위해서 보호기금제도가 필요하다.

도입하는 방법은 현재의 국가의 손실보호의 일부를 분배하는 방식은 매우 바람직하지 못하다. 2010년 도입된 「범죄피해자보호기금법」처럼 운용하면 될 것이다. 이는 피해자의 보호 및 지원에 필요한 자금을 확보하고 공급하는 것을 목적으로 하는 사업성 기금으로, 재원으로는 벌금·기부금·구상금·기금의 운용수익이 있으며 이중에서 벌금에서 주요재원을 기금에 납부하도록 규정 하고 있다. 그리고 공익신고자에게 불이익을 가한 가해자에게 징벌적 손해배상을 하여 기금을 조성하는 것이다. 그리고 관련된 사건의 과태료, 이행강제금의 기금을 활용하면 될 것이다. 중요한 것은 신고행위를 하여도 신고자가 안심하고 생활할 수 있게 하는 것이 진정한 보호기금의 목적이라 하겠다.¹⁴⁸⁾

3. 법률대리인 지원

1) 법률지원의 부재

공익신고자제도의 목적은 부패행위를 비롯한 공익침해의 방지이다. 불법행위를 신고하여 개선하는 것이 본 제도의 목적이지만, 문제는 관련 법률에 대한 지식이 없으면, 불법행위인지 판단기준하지 못하는 것이다. 또한 공익신고절차에 따라 공익침해행위의 발생 및 인지, 공익신고의 결정 및 신고, 불이익조치, 소송 등으로 이어지는 공익신고 사건처리 과정은 보통 3년 이상의 오랜 기간동안 법적인 지원이 필요하지만, 공익신고자를 위한 법률상담 및 지원제도는 없어서 공익신고

148) 이범석, 앞의 논문, 2018, 111-113쪽.

자들의 고충이 많다.

현재 공익신고자제도는 변호사를 통해서 신고가 가능하지만 비용에 규정이 없다. 변호사의 도움을 받고 신고를 해야 하는 경우는 신고자의 비용으로 할 수 밖에 없는 것은 공익신고자제도를 위한 공적 변호사지원제도가 없기 때문에 전문적인 지식이 없는 대부분의 공익신고자들은 참여연대, 호루라기재단 등 시민단체로부터 이러한 법률적 지원을 많이 받고 있다.¹⁴⁹⁾

법률지원이 없는 더욱 큰 문제는 공익신고자에 대해서 제소를 당했을 때가 더욱 문제이다. 공익신고행위로 인하여 피해를 받은 상대방이 공익신고자에게 해당 사건과 관련해서 제소를 한다면 국민권익위원회에서는 공익신고자에 대한 법률적 지원의 일환으로 신고자가 공익신고를 이유로 받은 불이익처분 등의 원상회복을 위하여 각종 소송의 수행이 필요한 경우에 위원회가 신고자 등을 위하여 대한변호사협회에 소송 대리 등을 요청하는 법률구조 지원제도를 마련하여 시행하고 있지만 공익신고자가 이러한 법률지식의 도움과 법률구제를 받기 위해서는 관련기관의 협조를 받아서 이행해야 하는지 의문스럽다.

공익신고자를 위한 실질적인 지원은 법률전문가의 지원을 받는 것이다. 공익신고자필요하다. 원스톱 행정의 표준이라고 여겨진다. 공익신고자의 보호는 공익신고의 신고이후 부터이다. 그것은 신고이전에는 어떠한 보호와 지원을 받지 못한다는 것이다. 공익신고가 정확히 이루어지기 위해서는 전문적인 법률상담부터 시작해야 하고, 입증자료도 충분해야 가능하기 때문이다.¹⁵⁰⁾

2) 법률대리인 지원

공익신고자가 신고과정 중에서 어려운 점은 관련된 전문지식과 법률지식이 부족하다는 것이다. 공익신고자가 보호를 받기 위해서 우선 신고내용이 공익신고내용에 부합해야 하며, 공익신고자 본인이 스스로 보호할 수 있도록 법률지식이 부족하다는 것이다. 공익신고자가 되기 위해서 최우선적으로 필요한 것은 관련지식과 법률지식이다. 전문 법률 지식에 따라 증거를 확보하고 기록하여 신고를 하여

149) 이법석, 앞의 논문, 2018, 44쪽.

150) 권수진/ 윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 209쪽.

야 하는 것이다.¹⁵¹⁾

현재 형사사건의 경우에는 피고인이 경제사정 등으로 사선(私選)변호인을 선임할 수 없을 경우 또는 피고인의 청구에 따라 법원이 국비로 변호사를 지원한다. 공익신고자에 경우에도 이것을 준용하여 공익 변호사 지원제도가 있어야 한다. 상담부터 사건이 종결되고 이후 발생하는 공익신고자의 법률대리인으로 활동할 수 있게 하는 것이 진정한 법률지원이라 할 수 있다. 이것의 근거는 공익신고자는 공익침해행위를 위한 공익활동행위이기 때문에 공익을 위해서 국가의 비용으로 지원해야 하는 것이다.

본질적인 관점은 공익신고자제도는 국가의 의무를 국민이 자발적으로 이행한다는 개념에서 출발해야 되지만, 현실에서는 보상금과 포상금의 개념만 도입하게 되면 금전을 받고 비위사실을 한 이웃을 고발한다고 생각될 수 있다. 공익신고자의 부정적인 이미지를 감소하게 하기 위해서는 신고자에 대한 근본적인 보호와 지원이 필요하다. 그 중에서 법률지원은 불필요한 행정력의 낭비를 막고, 효율적인 업무수행을 위해서 꼭 필요한 지원이라 할 수 있다.¹⁵²⁾

공익신고자의 권리를 침해당하지 않게 하는 보호를 넘은 지원이 필요하다. 기존 법령은 소극적인 보호에 대해서만 언급하고 있지만 새로운 법령에서는 적극적인 지원에 대안이 필요하다. 우선 필요한 것이 법률지원으로 상담부터 관련된 법률상담과 소송이 필요하고 생계대책으로 공공부분 채용이 필요하며, 의료지원이 필요하다.¹⁵³⁾

4. 공익신고자의 재취업 지원

1) 공익신고자의 경제적 불이익

공익신고자의 보호제도에서 중요한 것은 민간부문에 대한 보호제도가 미약하다. 공공부문의 공무원의 경우에는 공무원 신분으로 보호를 받을 수 있지만, 민

151) 박홍식/이지문/이재일, 『내부고발자 그 의로운 도전 성취, 시련, 그리고 자기보호의 길』, 도서출판 한울, 2014, 136-144쪽.

152) 권수진/윤성현, 앞의 연구보고서, 2016, 209쪽.

153) 이범석, 앞의 논문, 2018, 121쪽.

간부문은 불이익금지 조치의 한계가 있다. 실제로 대한항공 땅콩회항 사건의 경우는 가해자는 경영진으로 복귀하고 있으며 피해자는 불이익을 받고 있다. 또한 법률적 측면에서 기업을 민간부문으로 분류하여 공법에서 규제하는 것에는 한계가 있다. 공공성과 재산권의 충돌로 인하여 정작 중요한 공익신고자의 보호에는 한계가 있는 것이다.

민간부문의 공익신고자 보호의 한계성은 간접적 불이익은 보호하지 못한다는 것이다. 민간부문의 공익신고는 신고대상의 경제행위와 연관이 있는 신고자가 불법행위에 대해서 신고를 하는 형태이다. 신고대상과 경제적관계가 있는 관계에서 신고자가 신고행위가 발생하게 된다면 신고자의 수입의 감소가 발생할 수 있다. 소속된 노동자에 경우에는 직접적인 불이익은 제도에서 보호하지만 간접적인 불이익은 보호하지 못하며, 거래관계에 있는 신고자는 신고행위로 인하여 거래관계에서 불이익을 갖고 올 것이다. 제도에서 비밀보장을 하고 있지만, 신고내용의 연관성을 찾게 되면 신고자를 찾아내는 것은 어렵지 않기 때문에 무용지물이다.

공익신고자 보호제도에서 가장 중요한 것은 공익신고를 통하여 수입이 감소했을 때 본질적인 대책이 없다는 것이다. 현재의 보호의 기준은 직접적이고 단기적인 보호절차만 있을 뿐이다. 그러나 정말 중요한 신고자가 신고행위로 인하여 수입이 감소하여 생계가 불투명해지는 것을 보호하지 못한다는 것이다. 만약 이러한 문제가 해결되지 않고서는 공익신고자제도의 활성화는 기대하기 어렵다.¹⁵⁴⁾

2) 공익신고자의 재취업 지원

공익신고로 인하여 발생하는 불이익을 보호하기 위한 방법으로 생계대책은 없다. 고용관계에서는 공익신고행위로 인하여 불이익을 방지하도록 하고 있고, 국가 사례에서 영국과 일본은 노동법과 관련이 깊다. 즉, 고용관계에서 내부신고자를 보호하는 법률로써 공익신고로 인하여 불이익이 발생된 경우 이를 보호하도록 규정되어 있다. 물론 대한민국의 법률에서도 규정되어 있지만 이를 통한 운영기관과 제도의 미비로 인하여 활용되지 못하고 있다. 노동법을 이용하기 위해서는 신고부터 이미 이러한 내용으로 상담을 하고 진행을 해야 하는 부분이지만

154) 이재학, 앞의 논문, 2017, 230쪽.

상술된 것과 같이 제도가 없으며, 고용관계가 아닌 거래관계에서 발생하는 부문은 피소될 가능성이 높지만 이에 대한 근본적인 대책이 없다.

공익신고를 하더라도 수입의 변함이 없어야 하는 것이 가장 이상적이다. 신고행위로 인하여 현재 수입의 심각한 문제가 발생할 경우의 보호대책은 수입의 보존이며, 금액으로 지원하는 것이 아닌 재취업을 보장하는 것이다. 공익활동의 적극적인 신고자에게 공공부문은 민간부문보다 직업적으로 안전하고 또한 신고행위의 경력을 인정받아서 신고자가 신고했던 전문분야의 감시자 역할을 부여한다면 공익적 측면에서도 매우 바람직할 것이다. 공공의 이익과 신고자의 보호를 모두 할 수 방안이다.¹⁵⁵⁾

제5절 공익보호관 도입방안

공익신고자제도가 활성화되기 위한 개선안을 종합하여 개념을 제시한다. 공익신고자제도는 있지만 전문기관과 전문가가 부재한 것이 문제점이고 이를 제시하는 것이 종합적인 개선안이다. 공익보호관의 전제사항은 일원화된 법률에서 독립적인 기관의 존재라는 전제에서 출발한다. 공익보호관의 개념은 「테러방지법」에서의 대테러인권보호관과 「군인복무기본법」에서 논의 중인 군인권보호관의 개념에서 출발하여 인권침해 피해자 및 피해가능성이 높은 공익신고자의 인권을 보호하는 전문가이다.¹⁵⁶⁾

1. 공익보호관의 개념

공익신고자 보호제도의 근본적인 목적은 사회의 공익을 침해하는 행위에 대해서 신고하는 행위를 보호하는 것이다. 요약하면 사회의 공익과 신고자의 인권을 보호하는 법률이다. 여기서 공익은 사회정의 윤리 및 참여, 실질적 민주주의를 의미 하며, 인권은 보편적이고 받듯이 보호받아야 할 권리이다 공익신고자는 사회적으로 불이익을 감수하며 공익의 보호자인 것이다.

155) 이재학, 앞의 논문, 2017, 230쪽.

156) 강현철/류성진, “군인권보호관 제도에 관한 사전적 입법평가”, 한국법제연구원, 연구보고서, 2017, 32-34쪽.

국민권익위원회는 의회형 옴부즈만 기관이다. 옴부즈만의 본질은 국민이 직접 '3자'에게 침해당한 본인의 권리를 구하는 것이다. 옴부즈만 제도가 정착하기 위해서는 법률적인 체계를 운영의 목적을 검토해야 한다. 감시기능은 기본이고 감찰과 처벌건의 등을 할 수 있으며 자료요구권, 징계요구권, 사찰권 갖은 준사법적인 권한을 부여하는 것이 특징이며 대표적인 국가가 스웨덴이다.¹⁵⁷⁾

공익신고자제도의 운영이관인 국민권익위원회의 행정방식으로는 적극적 행정행위를 기대하기 어렵다. 현재의 절차는 신고접수를 받아 이첩·송부하는 기관이 있고, 이첩·송부하는 기관은 사건에 따라 다시 다음 행정청에 이첩이 되는 절차로 이루어져 있는 이첩형 행정절차이다. 이런 이첩형 절차는 담당자별로 권한이 제한되어서 공익신고자에게 종합적이고 전문적인 지원이 불가하며 신고자 보호도 종합적으로 처리할 수 없기 때문에 신고자의 대한 적극적인 처리와 보호를 기대할 수 없다.¹⁵⁸⁾

공익신고자 보호제도의 문제는 제도만 존재하고 실질적인 보호담당관이 없다는 것이다. 국민권익위원회의 설립목적이 편리한 원스톱 행정이라고 했지만 공익신고자제도에서 원스톱행정으로 처리하지 못하며 관련 업무는 조사 후 관련기관에 이관을 하고 신고자 접수에 전문적인 상담지원도 못하고 있으며 신고자의 보호도 매우 소극적으로 처리하고 있다.

공익신고자의 대한 원스톱 행정의 필요성으로 공익보호관 제도의 도입을 주장하는 것이다. 공익보호관의 개념은 공익신고자의 보호의 주체로서 관련 법률 상담역할과 공익신고의 주체로서 접수는 공익신고자가 하고, 이후에 발생하는 모든 절차는 공익신고자의 법률대리인으로서 대신하는 것이다. 공익보호관을 도입하게 되면 기존의 문제점이 없던 신고자의 신분노출 위험도 감소할 수 있으며 신고자의 접수부터 처리까지 원스톱으로 처리할 수 있다.

공익보호관은 공익신고자를 위한 보호관과 신고대상의 조사·수사를 담당하는 운영기관 소속의 공무원이라 할 수 있다.

2. 공익보호관의 자격과 역할

157) 강현철/류성진, 앞의 연구보고서, 2017, 30-33쪽.

158) 홍정선, 앞의 책, 2016, 200-206쪽.

공익보호관의 개념은 공익신고자의 대한 보호자와 공익신고의 주최라는 개념에서 공익을 보호하는 사무관이란 뜻이다. 공익신고자가 상담 후 접수를 하면, 이후에 발생하는 모든 조사·수사 등을 포함하는 행정절차의 주체가 되는 것이다. 이러한 제도가 실현되기 위해서는 선행되어야 사안이 있다.

첫 번째, 운영기관이 독립성이 있어야 한다. 비독립적인 운영기관은 보호주최로서 사건을 진행할 수 없어서 기존 부패방지제도에서의 문제점이었던 부패의 연결성으로 인하여 제 기능을 발휘할 수 없었다. 독립적인 운영기관이어야 권력형 부패와 공익침해사건에서도 사건을 독자적으로 진행할 수 있기 때문이다.

두 번째, 법률대리인 자격이 있어야 한다. 공익신고절차는 다양한 범위에서 관련기관과 협조하여 업무를 진행하기 때문에 법률지식과 행정업무에 관련된 전문지식이 있어야 한다. 전술한 공익 변호사의 개념으로 공익을 위해서 신고하는 공익신고자를 위해서 법적인 문제를 상담하고 신고자를 보호할 수 있어야 한다.

세 번째, 임기제로 운영해야 한다. 현행 공무원은 순환직무로 인하여 업무이후에 다른 부서에서 직무를 수행한다. 다음 발령이 어디인지 모르는 상황에서 부패행위를 객관적으로 조사하기 어렵기 때문에 적극적 업무를 기대하기 힘들다. 임기제로 선발하고 훈련하여 업무를 수행하게 한다면 객관적 관점에서 처리가 가능하기 때문이다.

그리고, 공익신고로 인하여 생계가 곤란한자에게 공공부문 구직기회를 주어야 한다. 법률의 대한 전문성을 갖추기 위해서 교육의 기회와 비용을 제공한다면, 공익보호관으로 재취업으로 인하여 신고자는 생계를 유지할 수 있으며, 공익신고의 경험을 통해서 효과적으로 공익신고자에게 도움을 줄 수 있을 것이다.

상기 조건이 충족되어야 실질적인 공익보호관 자격이 있다고 할 수 있다. 공익보호관의 중요한 관점은 공익보호의 주최라는 것이다. 기존 방식은 공익보호의 주최는 공익신고자가 주최가 되고, 사건에 따른 절차 담당은 보조인이 되었다. 공익의 침해를 이러한 방식으로 처리한다는 것은 과연 정의로운 것인지 판단이 필요하다.

3. 공익보호관의 입법방안

현재의 공익신고자제도는 공익신고자들을 적절하게 지원하지 못했다. 신뢰보호의 원칙은 아주 작은 곳에서 시작한다. 누구나 불법행위를 하면 처벌을 받고, 누구나 신고할 수 있으며, 누구나 불의를 보고 신고한 용감한 시민에게는 지원에 도움이 계속되어야 한다. 국민권익위원회가 옴브즈만 형태로 국민을 돕기 위해 설립한 기관이지만 본 제도에서는 권한의 미비로 인하여 역할을 못하고 있다.

진정한 옴부즈만 제도를 활성화하는 방법은 공익신고자가 모든 것을 맡길 수 있는 보호관이 필요한 것이다. 공익보호관이 도입된다면 공익신고자에게 신뢰와 업무의 효율성을 증대시키고 신고를 증가시킬 수 있다. 공익신고행위의 주체를 국민누구나 할 수 있고, 공익보호관은 적극적으로 신고자를 지원하면 입법 목적을 달성할 수 있다.¹⁵⁹⁾

가칭 공익신고위원회에서 선발한 중립 보호관으로 공익신고사건에 대한 전문성과 보안을 위해서 단일 담당제가 필요하다. 사건 접수시 전문지식으로 공익신고자에게 법률적 자문을 하여 사건을 명확히 하여 조사와 수사를 진행하고, 공익신고자를 보호하는 법률대리의 성격을 갖는다. 공익신고자에 대한 전반적인 담당자로서 조직형태 특성상 전문성이 필요하고, 권력화를 방지하기 위해서 임기제 형태가 필요하다.

공익보호관이 역할을 다하기 위해서는 현재 이원화된 법률¹⁶⁰⁾을 단일법률로 제정하고, 운영기관은 현재 국민권익위원회에서 분리된 독립적인 기구인 공익신고청의 설립이 필요하다. 기관장은 중앙정부를 감시하기 위해서 지방자치단체장처럼 투표로 선출하고, 공익보호관은 법률전문가¹⁶¹⁾가 임기제 공무원 형식으로 선출되어야 한다. 공익보호관은 공무수탁사인의 성격으로 사법경찰관의 권한을 부여하여 신고대상의 관한 행정조사와 더불어 수사까지 폭넓은 권한을 부여하며, 공익신고자에게는 담당 보호관으로 국선변호사와 같은 성격으로 법률대리권한을 부여하는 것이다. 따라서 공익보호관은 공익신고자제도의 원스톱 행정과 공익신고자의 인권을 보호하는 보호관으로서 역할이다.

159) 임제홍, “부정부패방지를 위한 공법상의 제도개선방안”, 민주법학 제13호, 1997, 288-289쪽.

160) 공익신고자제도의 관련법률은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」과 「공익신고자 보호법」로 구성되었다.

161) 공익신고자를 위해서 변호사, 노무사, 행정사와 같은 법률전문가가 필요하다.

제6절 소결

2011년 「공익신고자 보호법」의 제정으로 공익신고자제도가 도입되었다. 본 제도의 목적은 민간부문을 포함한 부패방지과 신고자의 보호하기 위해서 도입되었지만 문제점과 개선방안이 필요하다.

첫째, 운영기관의 권한과 전문성이 필요하다. 본 제도의 운영기관은 국민권익위원회이지만 권한과 기능이 미비하며, 원인은 국민권익위원회의 기능이 국민고충처리, 행정심판, 부패방지 등의 다양한 기능을 하고 있기 때문이며, 그중에서 부패방지의 역할 중에서 공익신고자제도의 운영기관을 담당하고 있다. 이러한 상황에서 신고자의 전문적 상담지원이 없고, 조사·수사권이 미비하여, 본 제도가 역할을 다하기 위해서는 운영기관의 독립성과 전문성이 필요하다.

둘째, 공익신고자 보호제도의 강화방안이 필요하다. 공익신고는 신고대상의 관계성에서 불법을 발견하고 신고로 이루어지는 과정으로 많은 위험이 발생할 수 있다. 그러나 본 제도에서는 소극적인 보상으로 인하여 위험에 노출되어 있어서 이를 보완하기 위해서는 적극적인 보상과 보호정책이 필요하다.

셋째, 공익신고자의 지원제도가 미비하여 개선이 필요하다. 본 제도는 현재 신고자의 소극적인 보호로 범위를 제한하고 있으며 신고자에 대한 실질적 대책이 미비하다. 신고자가 신고행위를 위해서는 불법행위를 입증하는 자료를 제출해야 하지만 이를 지원하는 전문적이고 법적인 지원을 하는 제도가 없으며, 신고대상이 신고자에게 법적인 보복을 하여도 이를 위한 지원제도가 없다.

본 제도의 개선을 위해서 신고자를 보호하는 공익보호관이 필요하여 방안을 제시한다. 공익신고자는 신고부터 많은 도움이 필요하지만 현재의 제도에서는 실질적인 지원담당이 없다. 신고대상의 불법행위를 입증하기 위해서 전문적이고 법적인 도움이 필요하고, 신고대상이 신고자에게 위협할 수 있는 경제적이고 법적인 문제를 보호하고 상담할 담당관이 필요하며, 이 역할을 담당하는 개념이 공익보호관제도이다.

본 제도의 근본적인 개선방안은 정부는 신고자에게 상담·지원·보호를 담당할 보호관을 지정하여 지원하는 것이다. 공익신고행위는 개인의 이익을 보호하는 개념이 아닌 공익을 위한 개념이기 때문에 정부는 적극적으로 지원해야 할 것이다.

제5장 결론

“신뢰보호의 원칙은 법치국가원리에 근거를 두고 있는 헌법상의 원칙으로서 특정한 법률에 의하여 발생한 법률관계는 그 법에 따라 파악되고 판단되어야 한다(헌법재판소 1996. 2. 16. 선고, 96헌가2, 96헌바7,13(병합)).”

신뢰보호의 원칙은 행정청이 국민에 대하여 행한 언동의 정당성 또는 계속성에 대한 보호가치 있는 개인의 신뢰를 보호하는 법원칙을 말한다. 공익신고자제도에서도 이 원칙이 준수되도록 하여서 신고행위에 대한 집행이 수행될 수 있도록 운영기관에게 독립성과 권한을 부여해야 할 것이고, 신고자에게는 충분한 지원과 보호를 해야 할 것이다.

공익신고자제도는 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 한다(「공익신고자 보호법」 제1조). 공익신고자제도의 목적은 민간부문을 포함한 부패방지로서 중요한 사회적 역할을 담당하지만 제도가 불완전하여 역할을 못하고 있다. 본 제도의 문제점은 이원화된 법제, 대상법률의 부족, 비전문화된 운영기관, 미흡한 공익신고자의 보호와 지원제도로서 개선안을 제시한다.

첫 번째는 이원화된 법제를 일원화하는 것이다. 본 제도는 공공부문과 민간부문의 법률이 이원화된 법제의 형태로서 통일된 명확한 규정이 부족하여 적용하기 힘들며, 통일된 운영기관을 운영하는 데 문제가 있다. 발전된 제도로서 기틀을 마련하기 위해서는 누구나 이해할 수 있도록 일원화된 법제에서 명확한 개념으로 제도를 설계해야 할 것이다.

두 번째는 한정된 대상법률을 모든 법으로 확대하는 것이다. 2018년 현재 공익신고자제도의 대상법률은 284개로서 매년 개정을 통하여 확대하고 있지만, 포함되지 않은 법의 존재로 사각지도가 존재하고 있다. 제도의 목적에 부합하기 위해서는 대상법률을 모든 법률로 확대가 필요하며, 예외가 있는 법률은 타당한 근거를 제시하는 것이 바람직하다.

세 번째는 비전문화된 운영기관을 전문화하는 것이다. 본 제도의 운영기관은 국민권익위원회이지만 본 제도이외의 다양한 기능을 함으로써 전문성이 결여되

고 있다. 운영기관은 본 제도의 중심으로서 역할을 위해서는 권력형부패를 견제할 수 있도록 독립성이 필요하고, 폭넓은 조사·수사권이 필요하며, 전문성을 높일 수 있도록 전문가 그룹이어야 한다.

네 번째는 공익신고자의 보호와 지원강화이다. 공익신고자는 신고행위로 인하여 신고대상에게 불이익조치 등의 위협을 당할 수 있기 때문에 적극적으로 보호와 지원을 해야 하지만, 현재의 제도에서는 부족한 금전보상과 직접적인 피해만을 보상하는 소극적 보호주의를 채택하고 있다. 개선안으로는 신고자가 법률지원을 받으며 신고를 할 수 있도록 하고, 경제적 지원 등 적극적 보호주의가 필요하다.

공익신고자제도의 근본적인 문제점은 대한민국의 필요한 제도를 설정하고 법률을 제정한 것이 아니라, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 제정목적은 국민권익위원회에 관한 법률을 제정하였지만, 본 법률에서 국민권익위원회의 역할은 공익신고자제도가 중심이 아닌 일부의 기능이고 이후에 제정된 「공익신고자 보호법」이 제정되어 공익신고자제도가 완성되었다. 이러한 제정 과정에 따라 법제가 이원화되고, 본 제도가 불완전하게 되었다.

본 제도의 개선을 위해서는 새로운 단일법률과 운영기관이 필요하며, 새로운 개념의 공익신고자의 담당관으로 공익보호관이 필요하다. 공익보호관은 기존 법제에서 불가능했던 신고자의 지원과 보호의 담당자로서 접수상담부터 법률과 전문지식을 제공하여 접수를 받고, 관련 사건을 직접 조사·수사를 하며, 신고자의 법률대리인으로 지원하는 것이다.

공익신고자제도의 목적은 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지하기 때문에 공익신고자를 위해서 적극적인 지원과 보호주의를 채택해야 한다. 공익신고자를 적극적으로 보호하고 지원하는 것은 부패방지를 위한 연대적 책무로서 국가의 의무이기 때문이다.¹⁶²⁾

162) 로널드 드워킨, 장영민 옮김, 『법의제국』, 아카넷, 2004, 283-291쪽.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 강경선, 『헌법의 기초』, 한국방송통신대학교출판문화원, 2017.
- 국민권익위원회, 『공익신고 처리 및 신고자 보호업무 매뉴얼』, 2016.
- _____, 『2017국민권익백서』, 2018.
- 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2016.
- 로널드 드워킨/장영민 옮김, 『법의제국』, 아카넷, 2004.
- 박경철, 『영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2015.
- 박영원/이주연, 『공익신고자 보호제도의 현황과 입법적 개선과제』, 국회입법조사처, 2014.
- 박홍식, 『내부고발의 논리』, 나남출판, 1999.
- 박홍식/이지문/이재일, 『내부고발자 그 의로운 도전 성취, 시련, 그리고 자기보호의 길』, 도서출판 한울, 2014.
- 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2016.
- 임재홍, 『일반행정법』, 한국방송통신대학교출판문화원, 2017.
- 임재홍/류은숙/엄형국, 『인권법』, 한국방송통신대학교출판문화원, 2017.
- 전훈, 『프랑스의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2015.
- 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2017.
- 홍정선, 『기본행정법』, 박영사, 2016.

2. 학위논문

- 김선일, “공직자 부정부패 방지를 위한 법적 통제방안”, 박사학위논문, 건양대학교 대학원, 2013, 10-146쪽.

김안태, “우리나라 공익신고자 보호제도에 관한 연구 - 민간부패 통제를 위한 제도개선 중심으로 -”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 2012, 1-86쪽.

이범석, “내부공익신고제도의 개선방안에 관한 연구 : 공익신고자의 보호를 중심으로”, 박사학위논문, 동국대학교, 2018, 1-123쪽.

홍성진, “공무원 부패 실태와 대책에 관한 연구”, 석사학위논문, 목포대학교 경영행정대학원, 2018, 1-78쪽.

3. 학술논문

곽관훈, “기업 규제 관점에서 본 내부고발자 보호의 필요성 및 방안”, 한국기업법학회연구, 2014, 232-256쪽.

김성천, “일본의 공익통보자보호법”, 법제, 법제처, 2005, 57-64쪽.

김용훈, “국민권익위원회의 위상 제고 방안- 감사원과의 관계 정립을 소재로 -”, 법과정책연구제13집 제3호법, (사)한국법정책학회, 2013, 993-1,029쪽.

노성민/이창길, “국민권익위원회의 민주적 책임성에 관한 연구”, 현대사회와 행정 제24권 제1호, 2014, 295~319쪽.

박정훈, “미국의 내부공익신고자보호법제, 그리고 평가와 시사점”, 경희법학 제48권 제4호, 2013, 209-256쪽.

선정원, “공익신고의 개념에 관한 법적 검토”, 공법연구 제43집 제4호, 2015, 161-188쪽.

이재학, “공익신고자제도 활성화를 위한 공익신고자보호법의 개선방안에 관한 연구”법학연구 제25권 제1호, 경상대학교 법학연구소, 2017, 211-238쪽.

이주희, “기업범죄와 내부고발에 관한 법정정책적 고찰”, 법과 정책연구 제14집 제2호, 2014, 487-511쪽.

오준근, “국민권익위원회 개편 방안에 관한 입법정책적 고찰”, 경희법학 제52권 제1호, 경희법학연구소, 2017, 3-29쪽.

임재홍, “부정부패방지를 위한 공법상의 제도개선방안”, 민주법학 제13호, 1997, 271-296쪽.

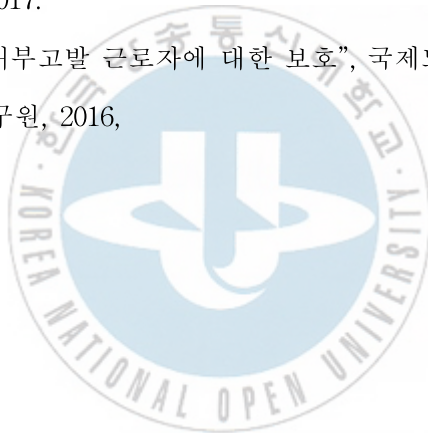
- 장화익, “근로자 내부고발제도 국제비교 : 영·미·일의 사례와 시사점”, 노동정책 연구 7, 한국노동연구원, 2007, 227-264쪽.
- 조재현, “우리나라와 개별 국가의 부패방지조직 및 기구에 관한비교분석- 부정 청탁금지법의 시행에 즈음하여 -”, 한국부패학회보 제21권 제3호, 2016, 91-112쪽.
- 조수영, “공익신고자 보호와 공익신고자보호법 연구 -공익신고자보호법 시행을 중심으로-”, 한국기업법학회, 2014, 137-164쪽.
- 최진욱, “부패와 국민의 권익 그리고 제도적 대응 -국민권익위원회 중심으로”, 한국부패학회보 제17권 제3호, 한국부패학회, 2012, 1-22쪽.
- Eunice K. Kim, “비리제보제도의 활성화”, 법학논집 제19권 제2호, 이화여자대학교, 2014, 279-313쪽.

4. 연구보고서

- 강현철/류성진, “군인권보호관 제도에 관한 사전적 입법평가”, 연구보고서, 한국 법제연구원, 2017, 15-105쪽.
- 국회입법조사처, “공익신고자제도의 현황과 입법적개선과제” NARS현안보고서, 2014, 1-40쪽.
- 권수진/윤성현, “공익신고제도의 개선방안에 관한 연구”, 연구보고서, 형사정책연구원, 2016, 1-215쪽.
- 박홍식/임병연/이지문, “「공익신고자 보호법」 개정안 마련 등 발전방안, 연구용역”, 연구보고서, 국민권익위원회, 2012, 1-165쪽.
- 심준섭/김광구/정홍상/이재훈, “부패·공익신고자 보호 기금(가칭) 마련 방안 연구”, 연구보고서, 한국정책분석평가학회, 2017, 1-148쪽.
- 조태준/진종순/이진만/이정현, “기업 및 국민의 공익신고 인식제고에 관한 연구”, 연구보고서, 상명대학교 서울산학협력단, 2014, 1-204쪽.

5. 기타자료

- 국민권익위원회, 2004년 「UN 부패방지협약」 일반공지, <https://www.acrc.go.kr>
_____, “이성보 권익위원장, UN반부패협약총회 아시아 대표 기조발
언”, 보도자료, 2015.
- _____, “올해 공익신고 ‘안전-건강-환경’ 분야 순으로 많아”, 보도자료, 2017.
- 윤소영, “영국 공익신고자 보호 제도”, 국민권익위원회, 2014.
- 이재일, “공익신고 활성화 및 내부고발자 보호 강화 방안”, 이슈와 논점, 국회입
법조사처, 2017.
- 이은주, “프랑스의 내부고발 근로자에 대한 보호”, 국제노동브리프 2016년 9월호,
한국노동연구원, 2016,



ABSTRACT

A Study on Improvement of Public Interest Whistleblowing System

by

Lee Hyo Jong

Department of Law

Graduate School

Korea National Open University

Supervised by Professor : Lim Chae Hong

The law on the public interest whistleblowing system is “Act on The Prevention of Corruption and The Establishment and Management of The Anti-Corruption and Civil Right Commission” and “Protection of Public Interest Reporters Act.” The former is a law for preventing and whistleblowing corruption related to the public sector, and the other for the administration of the National Interest Rights Committee, and the latter is a law for the protection and whistleblowing of corruption and illegal activities in the private sector. The United Nations Convention against Corruption was adopted by the 58th session of the United Nations General Assembly

on October 31, 2003, and is being used by both the public and private sectors. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) has established the "OECD Anti-Bribery Convention" to correct the relatively weak penalties for bribing foreign public officials. In order to implement the Convention, the "Bribery Prevention Act for Foreign Public Officials in International Business Transactions (International Trade and Bribery Prevention Act)" was enacted in 1999, and a public interest whistleblowing system was introduced based on the two conventions.

The public interest whistleblowing system needs to strengthen the authority of the operating agency. The operating organization of this system is the National Interest Rights Committee. However, since it is an operating agency, it contains various functions and the authority required in this system is insufficient. There are insufficient rights to investigate, investigate, support the claimant and to protect the complainant.

It is necessary to improve the protection system for public interest returnees. Currently, the concept of notifier protection begins with a concept that compensates for lost damage. Compensation compensates some of the monetary value protected through declaration. Loss preservation is a system that prevents and preserves disadvantages caused by public interest whistleblowing. to be. Such passive monetary compensation is not appropriate and should be protected by a system that actively and indirectly prevents the disadvantages of the public prosecutor.

The public interest whistleblowing system has been introduced

worldwide since the 2000s and is in its early stages. In the United States, there are no laws that combine the public and private sectors; the public sector is “the Public Benefit Protection Promotion Act”; and the private sector is “the False Claims Act.” The main feature is the institution to operate the system and introduces the compensation system. The UK and Japan introduced the public interest whistleblowing system based on the labor law, but the protection system is insufficient. In the case of France, the “Shapin 2 Act” was recently enacted, and it is the stage to start the public interest whistleblowing system.

In order to understand the problems of public interest whistleblowing, it is necessary to understand the risks of public interest returners. The public notifier is exposed to various risks through the whistleblowing action. There is a responsibility to prove this by making a declaration, and it may be disadvantageous from the object of report. The direct disadvantage caused by the whistleblowing action is protected by the relevant laws, but it does not protect against retaliation lawsuits and does not protect against indirect economic losses.

There are three ways to improve the public interest whistleblowing system. First, it is the independence and professionalism of the operating agency. If the public interest whistleblowing system is a system for the prevention of corruption, the operating agency shall be a professional body with full independence, professionalism and strong authority to deal with it. Second, it is the active protection of the complainant. Currently, the

protection system of the claimant is very passive and only protects direct damage. It is very important to remedy such damage by indirectly damaging it. Third, the public interest whistleblowing body is unified. The public interest whistleblowing system is separate from the notification receiving agency, the investigation agency, and the protection agency. This system can play a role when the unified professional agency becomes the central organ of the public interest whistleblowing system.

It is important for the revitalization of the public interest whistleblowing system to comply with the principle of protecting the trust of the Constitution. In the legislative aspect, it is the role of the National Assembly and the government, but it is anti-social behavior to violate the law established by the procedure of democracy.

**Key words : Public interest whistleblowing, The Whistleblowers,
Protection of Public Interest Reporters Act,
Public interest protection officer,
Public interest whistleblowing system.**