





「공익신고자 보호법」을 중심으로

# 신고자 보호·보상 법 일원화를 위한 토론회



2022. **4**. **27**(수) 14:00





장소 국회의원회관 제1세미나실





국민권익위원회 더불어민주당 국회의원 김 병 욱

# 신고자 보호 · 보상 법 일원화를 위한 토론회 추진계획(앤

#### □ 토론회 개요

○ **주** 최: 국민권익위원회, 정무위원회 김병욱 의원실 공동 개최

○ **주** 제: 신고자 보호·보상 법령 일원화 방향의 적정성 검토

○ 일 시: 2022. 4. 27. (수) 14:00~16:00

○ 장 소: 국회의원회관 제1세미나실

#### □ 참석 대상자

- (기념사·축사) 전현희 국민권익위원장, 정무위 김병욱 의원
- (토론회 진행) 김기선 심사보호국장
- (지정 토론자) 흥사단 투명사회운동본부 이재일 공익신고 센터장, 한국형사·법무정책 연구원 이천현 박사, 충남대학교 법학전문대학원 서보국 교수, 국회입법 조사처 김형진 조사관

#### □ 진행 일정

시 간		주요내용	비고
14:00~14:05	5'	▶ 개회 및 참석자 소개	보호보상정책과 사무관
14:05~14:15	10'	▶ 인사말씀 ▶ 축 사	국민권익위원장 김병욱 국회의원
14:15~14:30	15'	▶ 토론주제 발제	보호보상정책과장
14:30~15:20	50'	▶ 지정토론 (토론자 각 10분)	
15:20~15:45	25'	▶ 자유토론	심사보호국장 (토론진행)
15:45~15:55	10'	▶ 현장 질의·응답(방청석)	
15:55~16:00	5'	▶ 폐회 및 마무리	보호보상정책과 사무관

# 목 차

*	발제문
	신고자 보호·보상 법 일원화 추진방안 ······ 1
	(국민권익위원회 보호보상정책과장)
*	참고자료
	신고자 보호·보상 법 일원화 추진방안 ······ 15
*	토론문
	• 이재일 센터장 (흥사단 투명사회운동본부 공익신고센터)37
	• 서보국 교수 (충남대학교 법학전문대학원)42
	• 이천현 박사 (한국형사 · 법무정책연구원) ·······43
	• <b>김형진 입법조사관</b> (국회 입법조사처 행정안전팀) ························· 50

발제문

# 신고자 보호·보상 법 일원화 추진방안

국민권익위원회 보호보상정책과장

_	2	_



신고자 보호·보상 법 일원화 추진방안

보다나은 국민권익위원회

# 목 차

- 1 〉 추진배경 및 방향
- 2 〉 주요 개정 사항
- 1. 공익신고 개념 확대
- 2. 비실명 대리신고 제도 확대
- 3. 가명 신고제도 도입
- 4. 신고자 지위 인정절차 마련
- 5. 보호규정 위반자에 대한 제재 수준 통일 11. 공익신고자 지원기금 설치근거 마련
- 6. 비밀보장의무 위반자 제재 강화

- 7. 보호조치결정 이행력 강화
- 8. 보상금 지급률 상향 및 상한 폐지
- 9. 보상금 지급기준 정비
- 10. 구조금 확대 및 지급기준 개선

1

# 추진배경 및 방향

1

# 추진배경 및 방향

#### 어떤 법률을 적용할 것인가?

신고 관련 5개 법률의 제·개정 시기, 보호보상 범위·수준이 서로 달라 국민과 공직자들의 **혼란과 형평성 문제** 발생

이해충돌 신고 공익침해 신고 부패행위 신고 부정청탁 신고 부정청구 신고

국민관점에서는 유사한 사안임에도 보호·보상 범위·수준이 상이

# 추진배경 및 방향

#### 신고자에게 유리하게 단일화,

공익신고자 보호법을 기준으로 보호·보상체계를 통합 신고자에게 유리한 법률조문을 기준으로 정비

부패방지 권익위법 공공재정 환수법

신고처리 규정

신고처리 규정

보호·보상 규정(삭제)

보호·보상

규정(삭제)

공익신고자 보호법

> 신고처리 규정

보호·보상 규정(통합) 청탁금지법

이해충돌 방지법

신고처리 규정

보호·보상 보호·보상

신고처리 규정

규정(삭제) ¦ 규정(삭제) ¦

2

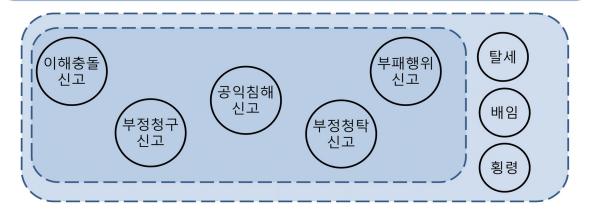
# 주요 개정사항



# 공익신고 개념 확대

## 공익신고 개념을 확대

(현행) 471개 법률 위반 공익침해행위 신고 (개선) 부정청탁, 금품수수, 공직부패, 이해충돌행위, 부정청구 민간부패(탈세, 횡령, 배임)까지 <mark>확대</mark>



국민관점에서 알기 쉽게, 보다 넓게 신고



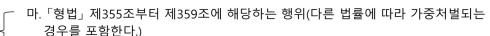
## 1) 공익신고 개념 확대

#### [공익신고자 보호법 개정안]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "공익침해행위"란 다음 각 목에 해당하는 행위 를 말한다.

- 가. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」제2조 제4호에 따른 부패행위 및 제8조에 따른 공직자 행동강령 위반행위
- 나. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」위반행위
- 다. 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」에 따른 제2조 제6호에 따른 부정청구등
- 라. 「공직자의 이해충돌 방지법」위반행위



바. 「조세범 처벌법」, 「관세법」 또는 「지방세 기본법」에 규정된 벌칙・통고처분에 해당하는 행위 및 그 밖에 사기나 부정한 행위로써 국세, 지방세, 관세 등 조세를 포탈하거나 조세의 환급·공제를 받은 행위

사. 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위 또는 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위

이해충돌, 부패행위, 부정청탁, 부정청구



배임, 횡령, 탈세 신고



공익침해 신고

# 비실명 대리신고 제도 확대

#### 비실명 대리신고 제도 확대

(현행) 이해충돌행위, 부정청구는 대리신고 불가 (개선) 이해충돌행위, 부정청구도 대리신고 가능

< 비실명 대리신고 도입 현황 >

공익신고자	부패방지	청탁금지법	공공재정	이해충돌
보호법	권익위법		환수법	방지법
0	〇 ('22.7월 시행예정)	('22.6월 시행예정)	X	Х

자문 변호사의 역할이 상담 신고에 그침



수사, 쟁송, 보호·보상까지 변호 지원을 확대



# 가명 신고제도 도입

## 신분노출 방지를 위한 신고

(현행) 접수처리 담당자를 통한 신분 노출(비밀보장의무 위반확인 요청사건 중 63%) (개선) 가명 신고제도를 통한 안전한 신고



청렴포털

본인인증 (서버 저장)

개인정보 봉인

가명 신고



# 先 보호 後 검토, 신고자 지위 인정절차 마련

#### 불이익절차 일시정지

(현행) 부패신고만 가능하고, 요건으로 인해 일시정지가 어려움 (개선) 공익침해행위 신고 전반에 일시정지를 도입하고, 요건을 완화

#### < 불이익절차 일시정지 제도 도입 현황 >

공익신고자	부패방지	청탁금지법	공공재정	이해충돌
보호법	권익위법		환수법	방지법
Χ	0	Χ	Χ	Χ

구 분	현 행	개 선
	신고와 불이익 조치 간 인과관계 필요	인과관계 고려하지 않고 일시정지
부패신고	최대 45일 정지 가능	신분보장 등 조치결정까지 정지
	'회복하기 어려운 피해' '결정을 기다릴 시간적 여유 없음' 요건 필요	해당 요건 삭제
공익신고등	관련규정 없음	보호조치 규정 신설

(4)

## 先 보호 後 검토, 신고자 지위 인정절차 마련

#### 신고자 지위 인정절차 마련

(현행) 보호신청 결정에 상당한 시간이 소요 (개선) 필요 시 위원회가 선제적으로 신고자 지위를 인정

신고 → 보호신청 → 보호결정

신청-결정 기간 동안 인사조치 등
신고자에게 실질적 불이익 우려

신고 보호신청 ----> 보호결정

필요 시 선제적으로 신고자 지위 인정하여 우선 보호

5 신고자 보호규정 위반자에 대한 제재수준 통일

#### 보호규정 위반 제재수준 통일

(현행) 유사한 법 위반행위임에도 법령에 따라 제재 수준이 상이 (개선) 가장 높은 수준으로 제재수준을 통일

신고방해

비밀보장 의무 위반 불이익 조치 보호조치 미이행

자료제출 거부

공익신고자 보호법을 중심으로 제재수준 통일



## 비밀보장의무 위반자 제재강화

#### 색출도 비밀보장의무 위반

(현행) 신고자를 직접 공개·보도한 자만 제재 가능 (개선) 신고자를 색출하려는 자에 대한 제재도 가능





신고자 색출행위도 비밀보장의무 위반으로 확대하여 규정

#### 관련 언론보도

- "왜 꼰질러? 하루도 안돼 내부고발자 '색출'한 한전 (한국경제, '20.10.)
- 군인권센터 "가혹행위한 대대장이 신고자 색출 시도" (MBC, '20.11.)

# 6

## 비밀보장의무 위반자 제재강화

#### 비밀보장의무 준수 강화

(현행) 고의로 비밀보장의무를 위반한 경우에만 제재 (개선) 중과실로 비밀보장의무를 위반한 경우도 제재

비밀보장의무를 위반하였음에도 고의성이 없다는 이유로 불기소 (20건 중 6건이 불송치, 불기소 처분)



중대한 과실에 의해 신분유출, 피해 발생 시 위반자 형사처벌 규정 신설

#### 기사 게재 중단 요구

(현행) 언론보도로 인적사항 공개 시 즉각대처 어려움 (개선) 기사 게재 중단을 요구하여 피해를 최소화

신고자가 법원에 가처분 신청을 하거나, 포털사이트에 정보삭제를 요청해야 하는 상황



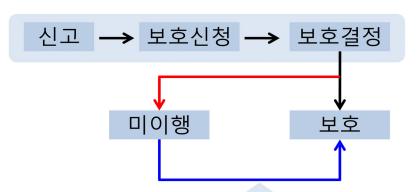
기사 게재 중단 미이행 시 이행강제금 부과 규정을 신설



# 보호조치결정 이행력 강화

#### 제재수준 통일

(현행) 최근 3년간 보호조치결정 73건 중 20건이 미이행 (개선) 위반행위 명단공표, 이행강제금 적용 법률 확대로 이행력 강화



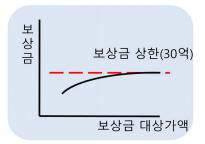
- 위반행위 명단공표
- 부정청구 신고의 보호결정 미이행도 이행강제금 부과

# (8)

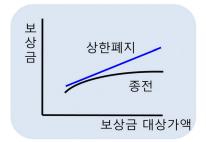
# 보상금 지급률 상향 및 상한 폐지

#### 보상수준의 개선

(현행) 대상가액이 커질수록 지급비율이 낮아져 고액보상금 지급 제한 (개선) 구간 관계없이 정률제 적용, 상한 폐지로 공익신고 활성화







#### 관련 언론보도

- 미국 280억 vs 한국 2억. 내부고발자 홀대하는 한국 (MBC, '21.11.10.)
- 미국서 포상받은 현대차 내부고발자 '국내 보상제도 개선돼야' (연합뉴스, '21.11.10.)



# (9) 보상금 지급기준 정비

#### 지급기준 정비

(현행) 보상금 지급대상, 지급사유를 각각 다르게 규정 (개선) 5개 법령 전체로 지급사유를 확대, 보상금 지급요건을 통일하고 퇴직공직자의 보상금 지급을 제한

< 문제점 >

부패신고자는 위원회에 신고하여야만 보상금 지급

법령 간 지급사유가 다름

신고의무가 있던 공직자가 퇴직 후 신고

< 개선방향 >

모든 신고자에 대하여 보상금 지급

5개 법령의 지급사유를 포괄하여 규정

퇴직 공직자도 현직 공직자와 같이 지급을 제한



# (10) 구조금 확대 및 지급기준 개선

#### 구조금 지급 확대

(현행) 부정청구는 구조금 지급이 어렵고, 지급사유도 법령에 따라 상이 (개선) 부정청구신고도 구조금을 지급하고, 지급사유를 통일

< 구조금 제도 도입 현황 및 지급사유 비교 >

	공익신고자 보호법	부패방지 권익위법	청탁금지법	이해충돌 방지법	공공재정 환수법
도입 여부	0	0	0	0	Х
	치료비	치료비	치료비	치료비	-
	이사비	이사비	이사비	이사비	-
지급사유	신고등을 이유로 한 쟁송비용	신고등을 이유로 한 쟁송비용	신고등을 이유로 한 쟁송비용	<mark>원상회복</mark> 관련 쟁송비용	-
	임금손실액 등	임금손실액 등	임금손실액 등	임금손실액 등	-



# (11) 공익신고자 지원기금 설치근거 마련

## 지원기금 설치근거 마련

(현행) 신고자 보상등을 위한 별도의 재원없이 예산으로 운용 (개선) 기금을 설치하여 지속적이고 안정적인 신고자 보호 · 보상 추진

공익신고자 보호 강화



#### < 기금의 용도 >

- 보상금·포상금 및 구조금의 지급
- 공익신고자의 변호사 선임 등 공익신고와 관련한 재판에 필요한 비용의 지원
- 공익신고자를 지원하는 민간단체 지원
- 공익신고자에 대한 보호 지원 관련 사업

# 감사합니다.

_	1	4	_

참고자료

신고자 보호·보상 법 일원화 추진방안

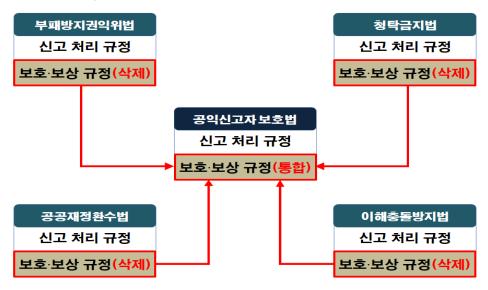
-	16	-
	16	-

# Ⅰ. 추진배경 및 방향

- □ (추진배경) 현재 신고자 보호·보상제도의 근거가 5개 법령\*에 각각 규정
  - 법령별 제·개정 시기가 달라, 제도별로 보호·보상의 범위와 수준이 상이
    - \* 공익신고자 보호법, 부패방지권익위법, 공공재정환수법, 이해충돌방지법, 청탁금지법
  - 어느 법률을 적용하는지에 따라 보호·보상 여부가 달라지는 등 국민과 공직자들의 혼란 및 형평성 문제 발생

구 분	부패신고 (권익위법)	공익신고 (공익신고자 보호법)	공공재정 환수법 위반 신고	청탁금지법 위반 신고	이해충돌 방지법 위반 신고
불이익조치 절차일시정지	0	×	×	×	×
이행강제금	0	0	×	0	0
보상금 지급대상	권익위에 신고자	내부 신고자	모든 신고자	모든 신고자	모든 신고자
보상금 지급요건	공공기관의 수입 회복	<b>국가 또는</b> 지자체의 수입 회복	공공기관의 수입 회복	공공기관의 수입 회복	공공기관의 수입 회복
보상금 지급비율	4~30%	4~20%	정률 30%	4~30%	4~30%

- □ (추진방향) 보호제도의 범위・수준, 제도의 인지도 등을 고려해 「공익 신고자 보호법」을 기준으로 5개 법률을 단일법으로 통합
  - 다만, 「공익신고자 보호법」의 규정이 더 불리한 경우에는 **신고자** 에게 유리한 법률 조문을 기준으로 정비



#### < 주요 신고자 보호·보상제도 >

## 신고자 보호제도

\* 현행「공익신고자 보호법」기준

- (비밀보장) 누구든지 공익신고자의 동의 없이 신고자라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 신고자임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람 에게 알려주거나 공개·보도가 금지됨 (\*위반 시 형사처벌)
  - 신고자에 대한 비밀보장 의무 위반이 있는 경우 권익위는 신분공개 경위를 확인하여 **징계 등 필요한 조치 요구**
  - \* 관련규정 : 공익신고자 보호법 제12조
- (불이익조치 금지) 누구든지 공익신고를 이유로 신고자에게 불이익조 치를 하여서는 아니됨 (\*위반 시 형사처벌)
  - 공익신고를 이유로 **징계·해고·전보 등 불이익조치**를 받은 신고자는 권익위에 보호조치를 신청할 수 있음
  - 권익위 조사결과 **신고를 이유로 불이익조치를 받았다고 인정**될 경우 위원회는 **원상회복 등을 요구하는 보호조치결정**을 함
  - 확정된 보호조치결정을 이행하지 않는 경우 형사처벌 및 이행강제금 부과
  - \* 관련규정 : 공익신고자 보호법 제15조, 제17조~제24조, 제30조~제31조
- (신변보호) 공익신고자와 친족·동거인은 공익신고를 이유로 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우 권익위에 신변보호 조치를 요구할 수 있음
  - 권익위가 필요하다고 인정하는 경우 **경찰관서를 통해 신변보호조치**를 할 수 있음
  - \* 특정시설에서의 보호, 신변경호, 참고인·증인으로 출석·귀가시 동행, 주거에 대한 주기적 순찰. 기타 신변안전에 필요하다고 인정되는 조치
  - \* 관련규정 : 공익신고자 보호법 제13조

- (책임감면) 공익신고와 관련하여 신고자의 범죄행위가 발견된 경우 신고자에 대하여 형을 감경하거나 면제할 수 있음
  - 신고 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 다른 법령 등에 따른 **직무상 비밀준수의무를 위반하지 않은 것으로 봄**
  - 공익신고와 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 신고자에게 **징계**를 하거나 **불리한 행정처분**을 하는 경우 권익위는 징계권자나 행정처분권자에게 **책임감면을 요구**할 수 있음
  - \* 관련규정 : 공익신고자 보호법 제14조

#### 신고자 보상제도

- (보상금) 공익신고로 인해 국가·지자체에 직접적인 수입의 회복·증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 경우 보상금(최대 30억) 지급 (\*내부 공익신고자만 지급)
  - 지급사유 : 몰수, 추징금 벌금 과태료 이행강제금 과징금 국세 지방세 부과 등
  - \* 관련규정 : 공익신고자 보호법 제26조
- (**포상금**) 공공기관 수입의 회복·증대가 없더라도 **공익 증진**을 가져온 신고 자에 대해 **포상금 최대 2억원 지급** 
  - 지급사유: 형의 선고, 집행유예, 선고유예, 기소유예 등이 있는 경우, 특정한 행위나 금지를 명하는 행정처분이 있는 경우, 제도개선·정책개선에 기여한 경우 등 (\*외부 신고자에게도 지급)
    - \* 관련규정 : 공익신고자 보호법 제26조의2
- (구조금) 공익신고자 및 친족·동거인은 신고와 관련하여 치료비·이사비 등 경제적 피해를 입었거나 비용을 지출한 경우 구조금 지급
  - 지급사유 : 육체적·정신적 치료비, 전직·파견근무 등으로 소요된 이사비, 임금 손실액(최대 36개월 분), 공익신고등을 이유로 한 쟁송절차에 소요된 비용 등
  - \* 관련규정 : 공익신고자 보호법 제27조

## Ⅱ. 주요 개정사항

## 1 공익신고의 개념 확장

- **현행** '공익신고'란 현행 「공익신고자 보호법」 별표에 규정된 **471개** 법률 위반행위에 대한 신고·진정·제보·고소·고발 행위 등을 의미
  - 5개 법령에 규정된 보호·보상 규정을 「공익신고자 보호법」으로 통합하기 위해서는, 기존 '공익신고'의 개념을 확장할 필요
- **개정** '공익신고'의 개념을 부패신고, 부정청탁 및 금품수수 신고, 부정청구등 신고, 이해충돌행위 신고를 포괄하는 개념으로 확장
  - 또한, 탈세·배임·횡령 등 기업의 중요 범죄행위에 대한 신고도 '공익신고'의 개념에 포섭함으로써, 신고자 보호의 사각지대 보완
    - \* <**신고자 지원단체 간담회**, '21.11.> 「공익신고자 보호법」 제정 취지가 민간영역의 부패행위를 통제하기 위한 것임에도, 가장 문제가 되는 기업의 탈세 ·배임·횡령 등 경제범죄 행위를 규율하지 못한 한계점 개선 필요

#### < 「공익신고자 보호법」 개정안 >

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- 1. "공익침해행위"란 다음 각 목에 해당하는 행위를 말한다.
  - <u>가. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른</u> 부패행위 및 제8조에 따른 공직자 행동강령 위반행위
  - 나. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 위반행위
  - <u>다. 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」에 따른 제2조</u> 제6호에 따른 부정청구등
  - 라. 「공직자의 이해충돌 방지법」 위반행위
  - <u>마.「형법」제355조부터 제359조에 해당하는 행위(다른 법률에 따라 가중처벌되</u> 는 경우를 포함한다)
  - <u>바. 「조세범처벌법」, 「관세법」 또는 「지방세기본법」에 규정된 벌칙・통고처분에 해당하는 행위 및 그 밖에 사기나 부정한 행위로써 국세, 지방세, 관세 등 조</u>세를 포탈하거나 조세의 환급·공제를 받은 행위
- 사. 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위 또는 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위

### 2 비실명 대리신고 제도 확대

○ **현행** 공익신고의 경우 위원회에 비실명 대리신고가 가능하나, 부정청구 신고 및 이해충돌 신고의 경우 비실명 대리신고 불가

< 비실명 대리신고 도입 현황 >

공익신고자 보호법	부패 방지 권익위법	청탁금지법	공공재정환수법	이해충돌방지법
0	○ ('22.7. 시행예정)	○ ('22. 6. 시행예정)	X	X

- 또한, 자문변호사의 역할이 상담·신고에만 한정되어 있어 신고 이후의 수사, 쟁송, 보호·보상 과정에서의 신고자 지원에 한계
- **개정** 부정청구 신고·이해충돌 신고에도 비실명 대리신고 제도 적용
  - 내부 신고자가 신고상담, 대리신고, 조사·수사, 쟁송, 보호·보상 과정에서 변호사의 조력을 받은 경우, 비용지원 근거 마련

- 제8조의2(<u>비실명 신고</u>) ① 제8조제1항에도 불구하고 공익신고자는 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고 변호사로 하여금 공익신고를 대리하도록 할 수 있다. 이경우 제8조제1항제1호에 따른 공익신고자의 인적사항은 변호사의 인적사항으로 갈음한다.
  - ② 제1항에 따른 공익신고는 위원회에 하여야 하며, 공익신고자 또는 공익신고를 대리하는 변호사는 그 취지를 밝히고 공익신고자의 인적사항, 공익신고자임을 입증할 수 있는 자료 및 위임장을 위원회에 함께 제출하여야 한다.
  - ③ ~ ④ (생 략)
- 제8조의3(내부 공익신고자에 대한 법률 지원) ① 위원회는 내부 공익신고자가 변호사로부터 다음 각 호의 조력을 받은 경우에는 예산의 범위에서 그에 소요되는 비용의 일부 또는 전부를 해당 변호사에게 지급할 수 있다.
  - 1. <u>내부 공익신고자가 제8조의2 제1항 전단에 따라 변호사로 하여금 공익신고를</u> 대리하도록 한 경우
  - 2. <u>내부 공익신고자가 해당 공익신고에 대한 조사·수사·쟁송절차 및 보호조치·</u> 보상금 등의 신청과 관련하여 변호사의 조력을 받은 경우
  - 3. <u>그 밖에 내부 공익신고자가 공익신고와 관련하여 변호사의 법률상담을 받은 경우</u> ② ~ ④ (생 략)

## 3 가명 신고제도 도입

- **현행** 각 기관 신고처리 공무원에 의한 신고자 노출 문제 발생
  - 위원회에 비밀보장의무 위반 확인을 요청하여 인용된 사건 중 63%가 신고 접수·처리기관 담당자에 의해 신분이 노출된 사건이었음
    - \* 신고사건을 단순 민원으로 여겨 처리하거나, 주의부족으로 신고자를 유추할 수 있는 단서를 피신고자 등에게 전달한 사례 등
- 개정 신고 단계부터 신고자의 인적사항 공개 없이 신고가 가능토록 함으로써 신고자 신분노출 가능성 차단 ('청렴포털' 통한 신고에 한함)
  - \* 가명신고 프로세스 : ① 청렴포털에서 실명으로 본인인증  $\to$  ② 신고자 인적 사항 IT기술로 봉인  $\to$  ③ 인적사항 입력 없이(가명사용 가능) 신고서 작성

- 제8조의2(<u>비실명 신고</u>) ① 제8조제1항에도 불구하고 공익신고자는 자신의 인적 사항을 밝히지 아니하고 변호사로 하여금 공익신고를 대리하도록 할 수 있다. 이 경우 제8조제1항제1호에 따른 공익신고자의 인적사항은 변호사의 인적사항 으로 갈음한다.
  - ② 제1항에 따른 공익신고는 위원회에 하여야 하며, 공익신고자 또는 공익신고를 대리하는 변호사는 그 취지를 밝히고 공익신고자의 인적사항, 공익신고자임을 입증할 수 있는 자료 및 위임장을 위원회에 함께 제출하여야 한다.
  - ③ 제8조제1항에도 불구하고 공익신고자는 제10조의2제1항에 따른 통합정보시스템에서 본인 인증을 거쳐 공익신고를 하는 경우 신고서에 이름은 비실명으로 기재하고 주민등록번호는 기재하지 않을 수 있다.
  - ④ 위원회는 제2항에 따라 제출된 자료 및 제3항에 따른 본인 인증을 거쳐 수 집된 공익신고자의 이름과 주민등록번호를 봉인하여 보관하여야 하며, 공익신 고자 본인의 동의 없이 이를 열람해서는 아니 된다.
- 제10조의2(공익신고 통합정보시스템 구축·운영) ① 위원회는 공익신고의 접수·처리 현황, 제28조에 따른 보상금 및 구조금의 중복지급 금지 등을 관리하는 통합정보시스템(이하 "통합정보시스템"이라 한다)을 구축·운영할 수 있다. ② ~ ③ (생략)

### 4 朱보호-後검토를 통한 선제적 보호장치 마련

#### □ 신고자 지위 인정절차 마련

- **현행** 신고자 보호신청 증가로 **보호조치 결정에 상당한 기간이 소요**되고 있어, 신고자 입장에서 **보호 체감도가 낮아질 우려** 
  - 공익신고자 지위를 신속히 확인해 줌으로써, 언론 등에서 **신고자** 신분이 무분별하게 노출되는 사례 예방 필요
- **개정** 공익신고를 받은 기관이 요청하거나 필요한 경우 위원회가 공익 신고자 여부를 확인·통보할 수 있도록 하여, 신고자의 **피해를 사전예방**

- 제8조의4(공익신고자의 확인 등) ① 제6조에 따른 신고기관은 신고자 보호 또는 국민의 알권리 보장을 위해 필요하다고 판단되는 경우에는 접수된 신고가 공익신고에 해당하는지 여부를 위원회에 확인 요청할 수 있다. 다만, 신고자가 확인 요청에 동의하지 않는 경우에는 위원회에 확인 요청을 할 수 없다.
  - ② 위원회는 제1항에 따른 공익신고 여부의 확인을 위하여 필요하다고 인정하면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 관련 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요구할 수 있다.
  - 1. 신고자
  - 2. 참고인
  - 3. 확인을 요청한 신고기관, 관계기관 단체 기업 등
  - ③ 위원회는 제1항에 따른 확인 절차가 종료된 경우 그 결과를 지체 없이 신고자와 확인을 요청한 기관에 통보하여야 한다.
  - ④ 위원회는 제12조제5항에 따른 징계 등 조치 요구 결정, 제19조제1항에 따른 보호조치 각하결정, 제20조제1항에 따른 보호조치결정 및 기각결정, 제14조제3항에 따른 책임감면 요구 결정을 하기 전이라 하더라도, 신청인의 요청이 있는 경우에는 신청인이 공익신고자등에 해당하는지 여부를 미리 확인하여 그 결과를 신청인에게 통지할 수 있다.
  - ⑤ 위원회는 제2조제2호 각 목의 어느 하나에 해당하는 것으로 밝혀진 경우에는 제3항 및 제4항에 따른 확인 결과를 취소할 수 있다. 이 경우 위원회는 그취소 사실을 신고자, 확인을 요청한 기관, 신청인 등에게 지체 없이 통지하여야한다.

#### □ 불이익조치 절차 일시정지 제도 신설 및 보완

- **현행** 공익신고 등의 경우 불이익조치 절차의 일시정지 제도가 없어 불이익조치가 이루어진 후에야 신고자에 대한 보호조치 가능
  - 또한, 부패신고의 경우 불이익조치 일시정지 결정을 위해 검토해야 할 요건이 많아 신속한 결정이 어려운 한계

< 불이익조치 절차의 일시정지 제도 도입 현황 >

공익신고자 보호법	부패방지 권익위법	청탁금지법	공공재정환수법	이해충돌방지법
X	0	X	X	Х

○ 개정 부패신고자에 대한 불이익조치 절차 일시정지 인정 요건을 완화하고, 공익신고자 등에 대한 불이익조치 절차 일시정지 규정 신설

구 분	현 행	개 정	
부패신고	신고와 불이익조치 간 인과관계 필요	일시정지 결정시 고려하지 않음	
	최대 45일 정지가능	신분보장등조치 결정이 있을 때까지	
	'회복하기 어려운 피해' 및 '결정을 기다릴 시간적 여유 없음' 요건 필요	해당 요건 삭제	
공익신고 등	관련규정 없음	신 설	

#### < 「공익신고자 보호법」 개정안 >

제22조(불이익조치 절차의 일시정지) ① 위원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 경우 신청인의 신청에 따라 또는 직권으로 제19조제1항에 따른 각하결정, 제20조제1항에 따른 보호조치결정 및 기각결정, 제20조제2항에 따른 권고결정이 있을 때까지 불이익조치를 하려는 자에게 불이익조치 절차의 잠정적인 중지 조치를 요구할 수 있다.

- 1. 신청인에 대한 불이익조치 절차가 예정되어 있거나 이미 진행 중인 경우 2. 신청인에 대한 불이익조치가 행하여졌고 추가적인 불이익조치 절차가 예정 되어 있거나 이미 진행중인 경우
- ② 제1항에 따른 요구를 받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다

제30조(벌칙) ④ 제22조에 따른 잠정적인 중지 조치 요구를 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

### 5 │ 신고자 보호규정 위반자에 대한 제재수준 통일

○ **현행** 비밀보장의무 위반자, 신고자에 대한 불이익조치자 등에 대한 **벌칙이나 과태료 수준이** 법령에 따라 **각각 다른 상황** 

#### < 신고자 보호규정 위반자 제재규정 >

	공익신고자 보호법	부패 방지 권 익 위 법	청탁금지법	공공재정 환수법	이해충 <del>돌</del> 방지법
신고방해	0	0	Δ	Δ	0
취소강요	(2년/2천)	(2년/2천)	(1년/1천)	(1년/1천)	(2년/2천)
비밀보장위반 처벌규정	○ (5년/5천)	○ (5년/5천)	△ (3년/3천)	△ (3년/3천)	○ (5년/5천)
불이익조치자 처벌	0	0	Δ	Δ	0
(신분상실)	(3년/3천)	(3년/3천)	(2년/2천)	(과태료 1천만)	(3년/3천)
불이익조치자 처벌	0	0	Δ	Δ	0
(부당한 인사조치 등)	(2년/2천)	(2년/2천)	(1년/1천)	(과태료 1천만)	(2년/2천)
보호결정 미이행	○ (3년/3천)	○ (3년/3천)	△ (2년/2천)	△ (1년/1천)	○ (3년/3천)
자료제출 거부 등	○ (과태료 3천만)	○ (과태료 3천만)	○ (과태료 3천만)	△ (과태료 1천만)	○ (과태료 3천만)

○ **개정** 신고자 보호규정 위반자에 대한 **제재수준이 가장 높은** 「공익신고자 보호법」을 기준으로 통일

#### < 「공익신고자 보호법」 개정안 >

제21조의2(이행강제금) ① 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 3천만원 이하의 이행강제금을 부과한다.

② ~ ⑦ (생 략)

- <u>제30조(벌칙)</u> ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
  - 1. 제10조제6항을 위반하여 피신고자의 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개한 자
  - 2. 제12조제1항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자
  - 3. 제12조제2항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 알려주거나 공개 또는 보도할 것을 요구·지시한 자
  - ② (생략)
  - ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
  - 1. 제15조제1항을 위반하여 공익신고자등에게 제2조제6호나목부터 사목까지 중어느 하나에 해당하는 불이익조치를 한 자
  - 2. 제15조제2항을 위반하여 공익신고등을 방해하거나 공익신고등을 취소하도록 강요한 자
  - 3. 제27조의2제3항을 위반하여 자료 또는 정보를 사용·제공 또는 누설한 자 ④ 제22조에 따른 잠정적인 중지 조치 요구를 정당한 사유 없이 이행하지 아니한
- <u>제31조(과태료)</u> ① <u>제18조</u>제2항 및 제3항을 위반하여 자료제출, 출석, 진술서의 제출을 거부한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다. ② ~ ③ (생 략)

자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

# 6 비밀보장의무 위반자에 대한 제재 강화

#### □ 신고자 색출금지 규정 신설

- **현행** 다수 언론보도에서 **신고자에 대한 색출행위가 문제**로 지적됨
  - 신고자를 직접 공개·보도한 자에 대한 제재는 가능한 반면, 신고 자가 누구인지 알아내려고 한 자에 대한 제재는 어려운 한계
    - "왜 꼰질러?···하루도 안돼 내부고발자 '색출'한 한전(한국경제, '20.10.) 내부고발자 A씨는 지난 6월 14일 오후 11시 8분 레드휘슬 헬프라인에 한 직원의 시간외수당 불법 수령을 접수했다. ··· A씨가 다니는 부서의 본부장은 "꼭 꼰지르는 인간들이 있다"며 "그 사람은 자리를 없애버려야 한다"는 발언을 했다.
    - 군인권센터 "가혹행위한 대대장이 신고자 색출시도"(MBC NEWS, '20.11.) 육군3사단 한 포병대대의 장교들은 지난 6월 대대장 김 모 중령이 평소 폭언을 일삼고, 각종 대회에서 1등을 못하면 인사 불이익을 주겠다고 압박한다는 신고를 했는데, 이후 김중령이 신고자를 찾겠다면서 휴대전화 녹음파일을 들려달라는 등의 요구를 하는 것으로 알려졌다.
- **개정** 신고자가 누구인지 알려달라고 **요구**하거나 **지시하는 행위를** 금지하고, 이를 위반하는 경우에 대한 **처벌규정 신설**

#### □ 중과실에 의한 신고자 신분노출 행위 제재

- **현행** 비밀보장의무 위반으로 수사기관에 **고발을 하는 경우**에도, 고의성이 없다는 사유로 **기소되지 않는 사례**가 다수 발생
  - \* (사례) ○○도에서 신고자의 인적사항이 기재된 신고서를 피신고기관에 이송 함으로써 신고자 신분이 피신고자에게 노출된 사례 발생('18년)
  - \* 비밀보장의무 위반으로 고발한 사건 20건 중 6건(30%)이 불송치·불기소 처분
- **개정** 중대한 과실에 의하여 신고자 신분을 유출하여 신고자에게 피해가 발생한 경우 형사처벌을 할 수 있는 규정 신설

#### □ 신고자 신분을 공개하는 기사에 대한 삭제 요청권 신설

- **현행** 언론보도 등을 통해 신고자의 인적사항이 공개되는 경우, 기사 게재 중단을 요구하는 등 즉각적인 대처가 어려운 상황
  - \* 현재는 신고자가 법원에 가처분 신청을 하거나, 개인적으로 포털사이트 고객 센터를 통해 정보 삭제를 요청하는 방식으로 해결해야 함
- **개정** 신고자 동의 없이 신분공개 시 **기사게재 중단 요구 규정** 신설, 미이행시 **이행강제금을 부과**할 수 있는 근거 마련

#### < 「공익신고자 보호법」 개정안 >

- 제12조(공익신고자등의 비밀보장 의무) ① 누구든지 <u>고의 또는 중대한 과실로</u> 공익신고자등이라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다. 다만, 공익신고자등이 동의한 때에는 그러하지 아니하다.
  - ② 누구든지 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 알려주거나 공개 또는 보도할 것을 요구·지시해서는 아니 된다.
  - ⑥ 위원회는 제1항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실이 다른 사람에게 알려지거나 공개 또는 보도된 경우다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 관련 정보 및 기사 등의 삭제 또는게재중단 등을 요구할 수 있다.
  - 1. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호에 따른 정보통신서비스 제공자
  - 2. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제12호에 따른 언론사
  - 3. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제19호에 따른 인터넷뉴스 서비스사업자
  - 4. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제21호에 따른 인터넷 멀티 미디어 방송사업자
- 제21조의2(이행강제금) ① 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 3천 만원 이하의 이행강제금을 부과한다.
  - 1. 제12조제6항에 따른 관련 정보 및 기사 등의 삭제 또는 게재 중단 등의 요구에 따르지 아니한 자

2. (생략)

- <u>제30조(벌칙)</u> ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
  - 3. 제12조제2항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 알려주거나 공개 또는 보도할 것을 요구·지시한 자

#### □ 비밀보장의무 위반 조사 거부에 대한 과태료 규정 신설

- **현행** 비밀보장의무 위반 시 벌칙은 규정되어 있으나, 비밀보장 의무 위반 조사 거부에 대한 제재규정이 없는 상황
- **개정** 보호조치결정 관련 조사 시와 마찬가지라 비밀보장의무 위반 조사를 거부하는 경우 **과태료를 부과할 수 있는 근거를 마련**

- 제12조(공익신고자등의 비밀보장 의무) ③ 위원회는 제2항에 따른 경위를 확인하는 데 필요하다고 인정하면 해당 공익신고자등이 공익신고등을 한 기관에 관련자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출이나 의견의 진술을 요청받은 해당 기관은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 협조하여야한다.
- 제31조(과태료) ① 제12조제3항, 제19조제2항 및 제3항(제22조제3항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 자료제출, 출석, 진술서의 제출을 거부한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.
  - ② 제20조의2의 특별보호조치결정을 이행하지 아니한 자에게는 2천만원 이하의 과태료를 부과한다.
  - ③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회가 부과 징수한다.

# 7 보호조치결정에 대한 이행력 강화

#### □ 보호조치결정 미이행자에 대한 명단공표 규정 신설

- **현행** 해고·징계·전보 등 불이익조치에 대한 위원회의 **보호조치** 결정은 신고자 보호의 핵심으로 이행 확보가 필수적
  - \* 최근 3년간('19~'21년) 신고자에 대한 보호조치결정 73건 중 20건 미이행
- **개정** 이행력 제고를 위하여, 보호조치 결정 **미이행자의 이름 및** 위반내용 등 명단공표 규정을 신설하여 조속한 이행을 유도할 필요
  - \* 유사입법례: 「공공재정환수법」 제10조 고액부정청구등 행위자 명단 공표, 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제21조의2(결과보고서 작성 준수사항 위반자에 대한 명단 공표) 등

#### □ 이행강제금 제도 확대

○ **현행** 「공공재정환수법」에 따른 부정청구 신고의 경우, 신고자 보호조치결정을 미이행하더라도 **이행강제금 부과가 불가** 

#### < 이행강제금 제도 도입 현황 >

공익신고자 보호법	부패 방지 권익위법	청탁금지법	공공재정환수법	이해충돌방지법
○	○	○	X	○
(3천만원)	(3천만원)	(3천만원)		(3천만원)

○ **개정** 부정청구 신고자 보호조치결정에도 **이행강제금 제도 적용** 

#### < 「공익신고자 보호법」 개정안 >

제21조의2(이행강제금) ① 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 3천만원 이하의 이행강제금을 부과한다.

제21조의3(명단 공표) ① 위원회는 제20조제1항에 따른 보호조치결정을 받은 후 정해진 기한까지 보호조치를 취하지 아니한 자의 이름과 위반행위 등 대통령령으로 정하는 사항을 공표할 수 있다. 다만, 행정소송 등 불복절차가 진행 중인경우에는 공표 대상에서 제외한다. ② ~ ③ (생략)

#### 8 **보상금 지급률 상향**(정률 30%) 및 상한(30억원) 폐지

○ **현행** 국내 신고 보·포상금 수준이 낮다는 여론이 제기됨에 따라, 보상금 수준의 적정성 재검토 필요

#### <관련 언론보도>

- 미국 280억 vs 한국 2억. 내부고발자 홀대하는 한국(MBC, '21.11.10.)
- 공익신고 가치, 한국 2억-미국 285억. 상한액 없애고 보상비율 높여야 (한국일보, '21.10.1.)
- 미국서 포상받은 현대차 내부고발자 '국내 보상제도 개선돼야'(연합뉴스, '21.11.10.)
- 현행 보상규정은 보상대상가액이 커질수록 보상금 지급비율이 낮아지는 **구간제** 구조로 **고액보상금 지급에 제한**
- \* 보상금 지급비율 : (부패·청탁) 4~30%, (공익) 4~20%, (환수법) 30%
- 개정 부패·공익신고 등의 신고 보상금 지급비율을 기존 구간제 → 정률제(30%)로 변경하는 방안 추진
  - \* 공공재정환수법 외에도 '사회서비스이용권법', '사회보장급여법', '보조금법', '지방재정법' 시행령의 경우 상한액 없이 30% 정률로 포상금 지급
  - 또한, 보상금 상한규정(30억원) 폐지를 통해 신고에 대한 인센티 브를 대폭 확대함으로써 구조적·고질적인 대형 신고 유도

#### < 「공익신고자 보호법」 개정안 >

제26조의3(보상금의 산정기준) ① 제26조제2항에 따른 보상금의 산정기준은 같은 조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 부과 등을 통하여 공공기관등에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 금액의 100분의 30을 지급하며, 보상금 지급 상한액 등에 제한을 두지 아니한다.

② 이 법에 규정된 것 외에 세부적인 산정기준 등은 대통령령으로 정한다.

# 9 보상금 지급 기준 정비

# □ 보상금 지급대상 및 지급 요건·사유 확대

- **현행** 공익신고의 경우 보상금을 내부 신고자에게만 지급, 부패신고의 경우에는 위원회 신고자에게만 지급하는 등 제도별로 지급대상이 상이
  - 보상금 지급요건의 경우 공익신고는 '국가 또는 지자체의 수입회복이 있는 때'로 공직유관단체의 수입회복 경우까지 보상하는 부패신고 등 4개 제도와 차이 발생
  - 보상금 지급사유도 제도별로 다르게 규정되어 있어 통일 필요

	공익신고자 보호법	부패 방지 권익위법	청탁금지법	공공재정 환수법	이해충 <u>돌</u> 방지법
보상금 지급대상	내부신고자	위원회 신고자	모든 신고자	모든 신고자	모든 신고자
지급요건	<b>국가</b> 또는 지자체의 수입 회복시	<b>공공기관</b> 수입회복 비용절감	<b>공공기관</b> 수입회복 비용절감	<b>공공기관</b> 수입회복 비용절감	<b>공공기관</b> 수입회복 비용절감
	벌칙·통고처분	0	0	_	0
	몰수·추징금	0	0	_	0
	과태료·과징금	0	0	_	0
	이행강제금	_	_	_	_
	국세·지방세	0	0	_	0
지급사유	부담금·가산금	_	_	_	_
	손해배상 부당이득반환	0	0	_	0
	_	계약변경 등에 의한 비용절감	0	_	0
	_	_	_	부정이익등 환수	_
	_	_	_	제재부기금 부과	_

< 보상금 지급기준 비교 >

- **개정** 부패신고 보상금도 위원회 신고자 외에 모든 신고자에 대해서 지급할 수 있도록 관련 규정 개정
  - \* **공익신고 보상금**의 경우 전문 신고자(파파라치 신고)에 의한 신고남용 행위 예방을 위해 기존과 동일하게 '내부 신고자'로 제한
  - 지급요건은 '공공기관의 수입회복·비용절감이 있는 경우'로 통일
  - 지급사유는 5개 법령에 규정된 모든 사유를 포괄할 수 있도록 개선

# □ 퇴직 공직자에 대한 보상금 지급제한

- **현행** 공직자는 직무와 관련하여 알게 된 **부패행위 등을 신고할 의무**가 있어, 이를 이용하여 신고를 하고 보상금을 지급받으려는 행위를 제한할 필요
  - 현행 규정은 현직 공직자에 대한 보상금 제한 규정만 두고 있어 퇴직 공직자에 대해서는 규율이 어려운 문제
- **개정** 퇴직 공직자가 재직 중 자기 직무와 관련하여 알게 된 사항을 신고한 경우, 현직 공직자와 마찬가지로 보상금을 제한하여 지급하도록 함

## < 「공익신고자 보호법」 개정안 >

제26조(보상금) ① 공익신고자는 공익신고로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 부과 등을 통하여 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관, 「지방자치법」에 따른 지방자치단체,「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관, 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관 (이하 "공공기관이라"이라 한다)의 직접적인 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다. 다만, 제2조 제1호 마목부터 사목에 따른 행위를 신고한 자에 대한 보상금은 내부 공익신고자에 한하여 지급한다.

- 1. 벌칙 또는 통고처분
- 2. 몰수 또는 추징금의 부과
- 3. 과태료 또는 이행강제금의 부과
- 4. 과징금(인허가 등의 취소·정지 처분 등을 갈음하는 과징금 제도가 있는 경 우에 인허가 등의 취소·정지 처분 등을 포함한다)의 부과
- 5. 국세 지방세의 부과
- 6. 부담금ㆍ가산금ㆍ제재부가금 부과 등의 처분
- 7. 손해배상 부당이득 반환 등의 판결
- 8. 손해배상 부당이득 반환 등에 의한 환수
- 9. 계약변경 등에 의한 비용절감
- ② 위원회는 제1항에 따른 보상금의 지급신청을 받은 때에는 <u>제25조의7에 따른 보상심의위원회</u>의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금을 지급하여야 한다. 다만, 공익침해행위를 관계 행정기관 등에 신고할 의무를 가진 자 또는 공직자가 자기 직무 <u>또는 공직자였던 자가 재직 중 자기 직무</u>와 관련하여 공익신고를 한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다.

# 10 구조금 제도 확대 및 지급기준 정비

- **현행** 부패·공익신고자 등에 대해서는 구조금 지급이 가능하나, 부정청구 신고자에 대해서는 구조금 지급이 어려워 형평성 문제 발생
  - 또한, 쟁송비용의 지원범위 등 구조금 지급사유도 제도별 차이가 있음

<	구조금	제 도	도입	현 황	및	지급사유	비교	>
---	-----	-----	----	-----	---	------	----	---

	공익신고자 보호법	부패 방지 권익위법	청탁금지법	공공재정 환수법	이해충 <u>돌</u> 방지법
도입여부	0	0	0	Χ	0
	치료비	치료비	치료비	-	치료비
지급사유	이사비	이사비	이사비	_	이사비
	<u>신고등</u> 을 이유로 한 쟁송비용	<u>신고등</u> 을 이유로 한 쟁송비용	<u>신고등</u> 을 이유로 한 쟁송비용	_	<u>원<b>상회복</b></u> 관련 쟁송비용
	임금손실액 등	임금손실액 등	임금손실액 등	_	임금손실액 등

○ **개정** 부정청구 신고자에 대해서도 구조금 지급이 가능토록 하고, 쟁송 비용 관련 구조금 지급사유를 '신고등을 이유로 한 쟁송비용'으로 통일

## < 「공익신고자 보호법」 개정안 >

제27조(구조금) ① 공익신고자등과 그 친족 또는 동거인은 공익신고등으로 인하여다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다.

- 1. 육체적 정신적 치료 등에 소요된 비용
- 2. 전직 파견근무 등으로 소요된 이사비용
- 3. 공익신고등을 이유로 한 쟁송절차에 소요된 비용
- 4. 불이익조치 기간의 임금 손실액
- 5. 그 밖에 중대한 경제적 손해(제2조제6호아목 및 자목은 제외한다)
- ② 위원회는 제1항에 따른 구조금의 지급신청을 받은 때에는 <u>제25조의7</u>에 따른 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조금을 지급할 수 있다. 다만, 위원회 위원장이 긴급하다고 인정하는 경우에는 보상심 의위원회의 심의·의결 이전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 <u>위원장이</u> 구조 금의 전부 또는 일부를 우선 지급할 수 있다.
- ③ ~ ⑤ (생 략)

# 11 공익신고자 지원기금 설치 근거 마련

○ 신고자에 대한 체계적이고 종합적인 보호대책 마련과 보상금 등 지원제도의 안정적인 운영을 위해, 신고자 지원기금 설치·운영 필요

# < 「공익신고자 보호법」 개정안 >

제25조의3(공익신고자지원기금의 설치) 공익신고자 지원 및 보호에 필요한 자금을 확보하기 위하여 대통령령으로 정하는 위원회에 공익신고자지원기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.

#### 제25조의4(기금의 재원) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

- 1. 제2항에 따른 수납액
- 2. 제21조의2에 따른 이행강제금
- 3. 제27조제5항에 따라 대위하여 취득한 구상금
- 4. 제29조제2항에 따른 상환금
- 5. 제33조에 따른 과태료
- 6. 정부의 출연금
- 7. 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 그 밖의 재산
- 8. 기금의 운용으로 인하여 생기는 수익금
- ② 정부는 공익신고로 인하여 제26조제1항제3호부터제5호까지의 어느 하나에 해당하는 부과 등을 통하여 전전년도에 국가에 가져온 직접적인 수입 회복액 또는 증대액에 100분의 6 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 곱한 금액을 기금에 납입하여야 한다.
- ③ 제1항제7호에 따라 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 경우 그 용도를 지정하여 출연 또는 기부할 수 있다.
- ④ 제2항에 따른 납입금의 징수절차, 징수방법, 납입시기 및 납입금 수납과 관련된 자료제출 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제25조의5(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.
  - 1. 제26조·제26조의2 및 제27조에 따른 보상금·포상금 및 구조금의 지급
  - 2. 공익신고자의 변호사 선임 등 공익신고와 관련한 재판에 필요한 비용의 지원
  - 3. 공익신고자를 지원하는 민간단체에 대한 지원
  - 4. 공익신고자에 대한 보호·지원 관련 사업
  - 5. 기금의 조성·관리 및 운영을 위한 경비의 지출
  - 6. 그 밖에 공익신고자의 지원을 목적으로 하는 것으로서 대통령령으로 정하는 사업이나 활동
- 제25조의6(기금의 관리·운용) ① 기금은 대통령령으로 정하는 위원회가 관리·운용한다. ② 그 밖에 기금의 관리·운용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

# 토론문

# 신고자 보호 · 보상 법 일원화 추진방안

- 이재일 센터장 (흥사단 투명사회운동본부 공익신고센터)
- 서보국 교수 (충남대학교 법학전문대학원)
- **이천현** 박사 (한국형사 · 법무정책연구원)
- 김형진 입법조사관 (국회 입법조사처 행정안전팀)

-	- 36	-	

# 신고자 보호보상 법 일원화 방안 관련 의견 개진

이재일 센터장 (흥사단 투명사회운동본부 공익신고센터)

반부패 법령의 신고자가 보호받을 수 있는 법 중 가장 기본적이고 폭넓은 보호를 규정하고 있는 것이 공익신고자보호법이다. 국민권익원회는 2021년 9월 보도자료<sup>1)</sup>를 통해 공익신고자보호법이 시행된 후 10년을 지내오는 동안 국민권익위원회와 중앙행정기관·지방자치단체·공직유관단체 등에 총 1,376만여 건의 공익신고가 접수되어 1,285만여 건이 처리되었고, 접수된 공익신고 중 849만 건(66%)에서 혐의가 적발됐고 공익신고로 인한 금전처분 부과금액은 약 1조 6,300억 원에 이르른다고 밝혔다. 또한, 신고자 등에게 총 104억 5,000만 원에 달하는 보상·포상금, 구조금 등이 지급된 것으로 나타났으며, 지난 10년간 7차례의 법 개정을 통해 공익신고 대상 법률이 180개에서 471개로 확대되었고, 비실명 대리신고 제도 도입, 이행강제금 부과 근거를 마련 등 신고자 보호 장치도 대폭 강화되었다고 발표했다.

뿐만 아니라, 2022년 3월, 코로나 19 확산으로 국민 민원과 함께 공익신고도 지속적으로 증가하고 있으며, 2021년 한해 동안 총 1700만건의 민원과 신고가 접수·처리됐다고 7일 밝혔다. 아울러 국민권익위가 지난 한 해 부패·공익신고 포털을 통해 접수·처리한 신고는 복지·보조금 부정수급, 행동강령 위반, 청탁금지법 위반 신고를 포함해 총 1만 5000여 건이다. 이에 부패·공익신고로 신분상 불이익조치를 받은 신고자를 위해현 정부 출범 후 248건의 보호조치를 했으며, 이들에게 지급된 보상금 및 포상금은 232억 원이다.특히 공익신고로 회복 또는 증대된 국고나 지방자치단체의 수입은 1조 1165억 원에 달한다.2).

이렇게 민원과 신고가 증가하고 있는 배경에는 사회전반적으로 공익에 대한 관심이 증대되고 있는 것과 동시에 공익성 민원인과 신고자의 보호가 강화되고 있는 것 역시 큰 영향이 있을 것이다. 그러나 부패 행위가 세분화 됨에 따라 그에 따른 반부패 법령 역시 세분화 되고 있고 그에 따른 신고자 보호보상제도는 개별법에 규정되어 있어 제도별로 세부적 규정이 상이하여 적용법률에 따라 보호 및 보상 여부 및 수준이 달라지거나 사각지대가 발생하는 문제가 생긴다. 이는 신고자 보호가 강화되는 추세와도 역행하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 신고자 보호보상 법규의 일원화를 추진하는 방안에 적극 찬성의 의견을 보탠다. 그러나 신고자보호의 강화를 위하여 아래와 같은 의견을 개진한다.

# 1. 공익신고 범위의 확대

현재의 입법예고안은 공익침해행위 대상 법률을 열거하는 현재와 같은 열거주의에서 벗어나지 못함으로 써 법률에 규정되어 있지 않다는 이유로 부패와 비리를 신고해도 신고자가 보호받지 못하는 문제가 발생하여 공익신고자 보호라는 입법 취지를 관철하는데 한계가 있다. 공익침해행위 대상 법률에 어떤 법은 포함되고, 포함되지 않는지 그 이유와 기준을 설명하기 어렵고, 사회 변화에 따라 새로이 입법되는 법률들을 그 때

<sup>1)</sup> 국민권익위, "법 시행 10년간 공익신고 1,376만건 접수, 금전 처분 1조 6,300억원 부과" (2021.9.30)

<sup>2)</sup> 권익위 "작년 민원 1700만 건 접수처리"…'출범 초 대비 17배↑' (2022. 3.7 /대한민국 정책브리핑 (www.korea.kr))

그 때 추가해야 하는 문제가 발생한다. 공익신고자보호법 상 '내부 공익신고자' 개념이 도입되어 있고, 내부 신고가 외부신고에 비하여 더 높은 부패적발률을 보이고 있어 내부신고가 더 높은 신고 효율을 통계3)로서 나타내고 있다. 따라서 '내부 공익신고자'에 대해서는 열거주의 방식이 아니라 직무와 관련한 모든 법령 위 반 행위를 신고 대상으로 확대하는 방향으로 개정할 필요가 있다.

참고로, 영국 공익신고법도 내부 제보자 보호를 전제로 법률 위반 행위, 부정행위, 개인의 건강과 안전의 위협, 환경의 침해, 앞의 사항에 대한 고의적 은폐 등을 신고 대상으로 규정하고 있으며, 미국·호주 등에서 도 공익 신고대상의 범위를 범죄행위, 법적 준수의무 위반, 부정행위 등으로 포괄적으로 규정하고 있다.

또한, 현재의 열거주의의 단점을 보완할 수 있도록 사전협의제도를 도입하여 국민권익위가 최소한 정부가 제출하는 법률의 제·개정 단계에서 공익침해행위 해당성 여부에 대한 판단을 한다는 점에서 입법의 공백을 최소화할 수 있을 것이다.

# 2. 비실명 대리신고 제도 확대

신고자의 신분유출을 막고 법률적인 전문분야에 대한 조력을 받을 수 있도록 변호사를 통한 비실명 대리 신고 제도가 도입되어 변호사를 통한 대리 신고가 일부 행해지고 있다. 그러나 공익신고 접수 중 비실명 대리 신 고 제도를 활용한 접수는 극히 일부에 그친다. 2018년부터 2020년까지 총 3년간 국민권익위원회에 접 수된 공익신고는 총5,462건인데, 그 중 비실명 대리신고로 접수된 건은 총 55건으로 단 1% 이용률에 그쳐 있다4). 이러한 사정하에서 가명신고가 도입되면 신고자 익명성에만 목적이 맞추어져 활용되고 있는 현재의 비실명 대리신고 제도의 활용률은 더욱 떨어질 것으로 예상된다.

가명신고 제도의 방안을 살펴보면, IT 기술을 신고단계에 접목하여 실명이 유출되지 않도록 하겠다는 취지로 이해된다. 그러나 실제 조사단계에 들어가서 조사관이 신고자와 직접 조사를 하거나 증거자료 등을 요구해야 할 때 그 처리과정에서의 어려움 등이 예측된다. 신고자들이 신분유출로 인하여 신고를 고민하는 것은 사실이나, 가명사용으로 조사과정에서의 새로운 어려움을 야기할 것이 아니라, 신고자 유출행위를 포함한 처리과정에서 과실에 의한 유출까지 강하게 처벌하도록 해야 신고처리 전 과정에서 모든 관계자가 더욱 경각심을 갖게 될 것이다. 또한, 신고성 민원이 접수되어 공익신고로 처리가 될 때, 신고자 처리에 대하여실무자로서의 고민이 더 많아질 수밖에 없다.

또한, 비실명 대리신고를 확대 운영하여 신고처리 전반에서 변호사의 조력을 받을 수 있도록 하여 점점 고도화되어 가고 있는 부패행위를 좀 더 전문적으로 처리할 수 있을 것이다. 그렇게 되면 행정소송 단계에서 보조참가인으로서 신고자의 신분이 드러나는 경우까지도 이 제도를 통해 보완할 수 있을 것으로 보인다.

<sup>3)</sup> 부패신고 이첩 사건 총 3,407건 (2002~2021) 중 내부신고 : 총 1,842건 (54.2%)내부신고 부패혐의 적발 : 1,706건 (혐의적발 률 73.4%) /4,906명의 기소/징계 처분내부신고로 인한 추징환수의 대상이 되는 금액 : 8,634억여원 (전체의 81.4%)(국민권익 위원회 백서 2021 )

<sup>4)</sup> 김형진, 박영원 '공익신고자 보호제도 현황과 개선과제' (국회입법조사처, 2021.3.31) 재작성

# 3. 신고자 보호. 보상의 강화

#### 3-1. 신고자 지위확인

현재 공익신고자보호법에 따르면 법률에 따른 기준에 맞추어 신고를 하게 되면 신고로 인하여 조사를 착수할수 있는 효력을 지니게 되고, 신고자는 비밀보장, 보호조치, 신변보호, 보상 및 구조 등 법이 정하고 있는 각종 보호·보상 조치를 받을 수 있다. 또한, 해당 신고가 허위로 밝혀지거나 부정한 목적이 있다고 밝혀지기 전까지는 신고자로서 당연히 보호가 된다고 하고 있다.

그러나 현 방안에 의하여 신고자 지위확인이라는 하나의 단계가 더 만들어짐으로써, 신고자 지위확인을 거치지 않으면 보호를 받지 못한다는 메시지가 전달될 수 있다. 그리고 피신고자나 피신고기관이 신고자가 누구인지 암묵적으로 색출하는 행위들을 하고 있었던 것을 공식적으로 확인할 수 있는 시스템을 구현해 주게 되어 신고자 보호에 역행하고, 피신고자 등에게 악용될 우려가 매우 높다. 뿐만 아니라, 기관에서 신고자를 선보호하는 것이 아닌, 선 확인 후 보호라는 단계를 거침으로서 신고자에게 보호의 진입장벽을 만들고, 보호의 적절한 타이밍을 놓치게 되는 악순환의 고리가 될 수도 있음에 큰 우려를 표하는 바이다.

#### 3-2. 신고자 보호, 보상 및 신고자 보호의무 위반처벌 강화

신고자 보호와 보상이 강화되어야 하고, 신고자의 보호의무 위반자에 대한 처벌이 강화되어야 함은 법 시행 초기부터 단체에서 함께 목소리를 내왔던 부분이다. 현재 보호되는 수준과 위반행위의 처리에 대하여 확인하였다. 국민권익위원회가 2021년 11월 16일 배포한 자료5)에 따르면, 2011년부터 2020년까지 공익신고 보호신청과 인용현황은 아래의 표와 같다.

신청사유	신청건수	인용건수(징계/고발)
보호조치	250	62 (이행강제금 5회, 9천만원)
비밀보장	111	24 (징18/고8)
책임감면	49	22
신변보호	48	32
불이익조치금지	27	3 (고3)
합계	485	143

위 1항에서 언급한바와 같이 2011년부터 2021년까지 약 1,285만여 건의 공익신고가 접수되었다. 그 중에서 보호를 신청한 것은 전체 신고의 0.004 퍼센트 정도로 정말 미미한 수의 보호신청이 되고 있다. 그림에도 인용율은 공익신고 전체 보호신청의 30%에도 미치지 못하고 있는 것이 현실이다.

<sup>5)</sup> 국민권익원회-신고자 지원단체 간담회 '공익신고자 보호법 시행 10년 성과'

부패신고의 현황도 살펴보면 동 기간에 부패신고 관련 보호사건은 438건이 접수되어 133건(신분보장조 치 86건, 비밀보장의무 위반 확인 19건, 신변보호조치 18건, 불이익조치절차 일시정지 10건)이 인용되었다.

위에서 살펴봤듯이 보호 인용률은 신고 건수에 비해 극소수에 불과하나, 그 마저도 보호조치 결정에 대하여 행정소송이 꾸준히 제기되고 있고, 보호결정 불이행자에게 부과되는 이행강제금은 부과된 사례도 미비하나 납부된 사례도 찾아보기 어렵다.

공익신고 구조금 지급 건수 및 지급금액이을 살펴보면, 동 기간동안 총 18건에 대하여 총 2천9백여만원을 지급하여 1건당 평균 지급액은 162만원이었다. 다시 말하면, 신고의 접수 건수와 비교하여 신고자 보호는 매우 저조한 실정이라는 것이다. 구조금이 지급된 경우 지급한 금액의 범위에서 해당 구조금을 지급받은 사람이 피해 또는 비용 지출을 원인으로 가지는 손해배상청구권을 대위해야 하는데, 국민권익위원회에 따르면 현재까지 구상권이 행사된 사례는 없다7)고 한다8).

국민권익위원회의 구성원을 살펴보면, 신고자 보호와 보상을 담당하고 있는 인원은 현재 총 23명으로 신고자 보호 업무의 과중과 처리의 신속성을 담아내기에는 역부족이라는 점도 주목할 부분이다. 내부신고자는 조직 내에서 불이익을 받을 수 있다는 조건으로 내부신고자들을 보호하는데 더 많은 제도를 구축하고 있다. 이것은 노동관계 내에서 일어날 수 있는 불이익이라고도 말할 수 있다는 점에서, 신고 및 보호 처리를 하고 있는 조사관의 역할 및 권한을 노동관계에서 처리하는 근로감독관의 역할 및 권한과 비교해볼 것도 권유한다. 일상에서 권익위 조사관을 무서워하거나 그 사람들을 만났을 때 처분(혹은 처벌)을 받을까 걱정하는 사람을 본 경험은 전무하나, 근로감독관에게 전화라도 받으면 곧 큰 일이 있을 듯 걱정하며 신고한 사람에게 대거리도 못하는 상황들은 여러 번 목격하였다. 이처럼 신고자에게 불이익을 주게 되면 그에 상응하는 처분을 받는다는 제도와 인식이 뒷받침 되어야 신고자 보호의 큰 걸음을 내딛게 될 것이다.

#### 3-3. 공익신고자 지원기금 설치 근거 마련

신고자가 신고 후 받는 차별과 부당함에서 갖게 되는 굴욕감, 분노, 울분 등에 대하여는 실질적인 권리구 제가 되지 아니하고 있으며, 현행법상의 보호보상이 신고자가 피해자로써 느끼는 감정과 너무 동떨어져 있다는 점이 지적되고 있다. 부패행위자가 불법행위에 의해서 얻을 수 있는 이익이 그로 인해 피해자에게 발생한 손해보다 더욱 많은 경우 이러한 경향은 더욱 현저할 것이다. 결국 부정한 방법으로 국가에 손실을 입히는 행위 또는 신고자에 대한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별행위 등에 대하여는 적발시의 제재 보호

<sup>6)</sup> 한국법제연구원 '공익신고자 보호법 시행 10년 성과분석 및 제도 재설계 방안 연구 (2021.12)

<sup>7)</sup> 김형진, 박영원 '공익신고자 보호제도 현황과 개선과제' (국회입법조사처, 2021.3.31)

<sup>8)</sup> 공익신고 구조금 구상권 미행사 사유(공익신고 구조금 사무 운영지침)

<sup>1.</sup> 손해배상책임이 있는 자가 사망한 경우

<sup>2.</sup> 손해배상책임이 있는 자가 특정되지 않은 경우

<sup>3.</sup> 손해배상청구권의 금액이 구상권 행사에 소요되는 비용보다 소액인 경우

<sup>4.</sup> 구상권 행사 의결 당시 손해배상청구권의 소멸시효가 이미 완성된 경우

<sup>5.</sup> 손해배상책임이 있는 자에게 구상권을 행사 하는 것이 사회통념에 위배되거나 이에 준하는 사유로 구상권을 행사하는 것이 현 저히 타당하지 않는 경우

수단을 부당이득의 환수나 원상회복 등에 한정하고 있기에 가해행위를 통하여 더 큰 이익을 얻고자 하는 불법행위를 막기 어렵다. 따라서 이러한 문제점들을 보완하기 위해서 손해배상 제도에 제재적 기능이나 일반예방의 기능을 갖게 할 필요성을 더욱 강조하게 되는 이유이다.

기금은 설치 목적에 따라 금융성, 사업성, 사회보험성, 계정성 기금으로 분류되는데, 공익제보 혹은 부패와 관련되어 환수된 수익과 직접적으로 연관된 기금은 존재하고 있지 않다. 기금의 설치 원칙 중 하나인 특정 수입을 특정 지출에 연계한다는 원칙을 고려할 때 국내 유사한 성격의 기금 사례들을 토대로 부패수익 환수에 따라 환수된 부패수익을 관련 정부사업에 활용하도록 별도의 기금을 운영하는 것이 하나의 대안이 될수 있다.

그러나 예산 사업과 유사한 내용의 특정한 목적사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리 운영하는 목적으로 설립된 사업성 기금이 본 발제의 목적과 가장 유사한 성격을 가지고 있다고 판단된다. 따라서 현재 운용중인 기금 중에서 기금의 성격, 기금의 목적과 취지, 기금의 재원마련 방안 등을 종합적으로 고려하여 범죄 피해자 보호기금, 임금채권보장기금을 예로 들어 가능성을 타진해 보는 안을 제시한다. 따라서 범죄피해자 구호기금과 같이 벌금, 과징금 등의 일부를 수입원으로 하는 기금 사례와 신고자들이 조직에서 입는 가장 큰 피해인 부당한 실직의 대안 마련을 위해 임금채권보장기금의 성격을 결합한 기금의 조성 및 활용방안을 모색할 것을 제안한다.

다만 이를 위해서는, 현재 공익신고자보호법 등에서 부과하는 과태료, 이행강제금등의 납부가 되어야 하고 구조금등이 지급된 후 구상권 청구가 원활히 되야 하는 등의 시스템적인 뒷받침이 우선시 되어야 할 것이다. 또한 이전에, 기금이 만들어지기 이전에 이미 구축되어 있는 구조금 등이 활발히 지급될 수 있도록 활성화하고 그게 따른 문제점 등이 발견되었을 때 기금에 대한 고민을 해볼 수 있도록 하는 단계를 거쳐 제도운용의 혼잡함을 최소화하는 노력이 선제되어야 한다. 또한 구조금으로 충족되지 못한 부분으로서 기금을 활용한다면 기금재원의 규모, 필요성 등 연구등으로 데이터가 축적되어야 할 것이다.

# 4. 결언

투명한 사회를 이루기 위한 선결조건으로 부패신고 및 신고자 보호보상 제도의 개선과 효과적 운영이 필요함은 수차례 강조해도 모자라지 않다. 법제상으로 우리나라는 이미 선진국 수준으로 보호보상제도가 마련되어 있는 만큼 국민들이 실질적으로도 이러한 제도의 실체를 체감할 수 있도록 기존에 소극적으로 운영되어온 신고자 보상제도를 보다 신축적으로 운영할 수 있는 토대를 제공하는 계기를 마련해야 할 것이다. 더불어 신고자에 대한 보복행위의 구제 수단으로서는 사후적 구제수단도 중요하지만, 사전에 이를 예방하는 것도 중요하다. 따라서, 사후적으로 보복피해에 대한 금전배상을 한다고 하여도 보복으로 인한 피해가여물기 전에 보복행위를 철회 내지 중단하거나 보복행위의 중단을 요구하는 것이 신고자를 보다 더 실제적으로 보호하는 수단이 될 것이다.

# 신고자 보호·보상제도 일원화 추진방안

서보국 교수 (충남대 법학전문대학원)

# I. 추진배경 및 방향

- 법령별 제·개정 시기의 차이로 인해 제도별로 보호·보상의 범위와 수준이 상이
- 따라서 어떤 법률을 적용하는지에 따라 보호·보상 여부가 달라지는 문제 발생
- : 특히 공공재정환수법에 따른 보상금은 정률 30%로 가장 높음
- 공익신고자보호법으로 통일하려는 방안에 적극 찬성함

# Ⅱ. 주요 개정사항

- 가명 신고제도 도입
- : 가능하다면 모든 신고가 가명신고가 될 필요가 있음
- 신고자 지위 인정절차 마련
- : 가명신고 의무화로 신고자 신분이 노출을 예방가능
- 불이익조치 절차 일시정지 제도 신설 및 보완
- : 남용의 문제가 발생할 수 있으며 이에 대한 대책(최소한의 요건) 필요
- 전문 신고자(파파라치 신고)에 의한 신고남용 행위 예방 필요
- : 기관만 다르고 동일한 유형의 신고에 대한 보상액의 제한 확대 필요
- : 관련 기관 전체에 대한 자기시정의 기회 및 통제 절차 필요
- 퇴직 공직자에 대한 보상금 지급제한
- : 퇴직 공직자가 신고한 경우 재직중 인지한 것으로 추정하는 규정 필요
- 「공익신고자 보호법」 개정안 제27조 제2항
- : 개정안에서 제25조의7을 명시하고 있으나 본 추진방안에 설명이 없음(끝)

# 신고자 보호·보상제도 일원화 추진방안

이천현 박사 (한국형사·법무정책연구원)

- 2020년 5월 및 2021년 4월의 「공익신고자 보호법」개정으로 공익신고 대상법률이 대폭 확대되면서 (2020년: 종래 284개→467개. 2021년: 467개→471개), 특히 「부패방지권익위법」, 「공익신고자 보호법」및 「공공재정환수법」 등의 신고 대상이 거의 일체화 된 상황에 이르렀음.
- 한편, 신고자 보호·보상제도와 관련하여, 「청탁금지법」과「이해충돌방지법」은 **신고자 보상**에 대하여는 「부패방지권익위법」을, **신고자 보호에** 대하여는 「공익신고자 보호법」을 준용하도록 규정하고 있음(「공공재정환수법」은 모두 「부패방지권익위법」을 준용하도록 규정하고 있음)
- 이처럼 「부패방지권익위법」제정(2011년) 이후 4개의 법률이 새로 입법되면서, 신고대상이 서로 중복되고 있음에도 불구하고 각 법률에서의 보호·보상제도의 차별적 제도화·운영은 동 제도의 실효성에 악영향을 미칠 수 있음
  - 신고자로 하여금 어떠한 근거 법령에 입각하여 신고하여야 하는지(신고처리 되는지) 의문을 불러일으킬 수 있으며,
  - 신고자 보호 · 보상제도와 관련하여 보호대상, 보호범위, 보상 대상, 지급기준, 보상액 등 보호 및 보상 수준의 차이는 신고자간의 형평성 논란을 낳을 수 있음
- 따라서 신고자 보호 · 보상제도의 일원화 방안에 대해 적극적으로 공감함. 다만, 제도의 개정 과정에서 추가적으로 검토해야 할 것으로 생각되는 사항에 대하여 몇 가지 의견을 제시함

# 1. 보호·보상제도 일원화 방법: 공익신고 개념 확장

- 「공익신고자 보호법」을 기준으로 5개 법률에 규정된 보호·보상 규정을 통합
  - '공익신고'의 개념을 부패신고, 부정청탁 및 금품수수 신고, 부정청구등 신고, 이해충돌행위 신고를 포괄하는 것으로 확장
  - 4개 법률(부패방지권익위법, 청탁금지법, 공공재정환수법, 이해충돌방지법)에 규정되어 있는 보호·보 상규정 삭제

- O "공익침해행위"에 4개 법률(부패방지권익위법, 청탁금지법, 공공재정환수법, 이해충돌방지법) 위반행위를 포함하여 규정하게 되면(안 제2조),
  - 5개 법률에 규정된 신고 절차에 의해 각각 이루어졌던 모든 신고가 감사원에 신고하는 등의 극히 제한적인 경우를 제외하고 기본적으로 「공익신고자 보호법」에 따라 이루어질 수밖에 없기 때문에, 「공익신고자 보호법」을 제외한 4개 법률에 규정되어 있는 신고제도(신고기관, 신고접수 및 확인, 신고의 처리기관(위원회 및 조사기관), 신고처리 기한 등 신고 관련 규정)는 무용화 되는 결과를 낳게 됨
  - 따라서 보호 · 보상제도 이외에 신고의 접수 및 처리와 관련된 각종 규정도 일원화(삭제)하는 방안이 같이 검토되어야 할 것으로 생각됨
- 한편, 「부패방지권익위법」등 5개의 반부패 법률은 서로 중첩되거나 유사한 성격을 가지고 있지만, 한편으로는 ① 각각의 법률의 규제 목적 및 범위, 성격 등에 차이가 있고, 그에 따라 ② 관련 신고기관이나 보호범위 등을 달리 규정할 필요성이 있는 경우가 있을 수 있다고 생각됨
  - 따라서 부패신고, 부정청탁 및 금품수수 신고, 부정청구등 신고, 이해충돌행위 신고를 모두 '공익신고' 의 개념에 포함(확장)시키는 보호 · 보상제도 일원화 방안보다는 현행과 같이 공익신고 개념은 그대로 유지하고 대신에 「공익신고자 보호법」을 제외한 4개 법률에 규정되어 있는 보호 · 보상 관련 사항은 모두 「공익신고자 보호법」을 준용하도록 개정하는 일원화 방안도 고려해 볼 필요가 있다고 생각됨
  - 이러한 방안(후자)을 택할 경우, 5개의 반부패 법률의 독자적인 성격을 유지하면서 신고제도를 운영할 수 있을 뿐만 아니라 (「공익신고자 보호법」과) 통일된 및 보호·보상제도를 운영할 수 있다는 장점이 있음
- O 가.~바. 목을 현행 법률 규정 체계(별표)에 따르지 않고 법률 본문으로 이끌어내어 규정할 필요성이 있는 지도 검토가 필요할 것으로 생각됨

## 2. 비실명 대리신고 제도 확대

- O 부정청구 신고 및 이해충돌 신고에도 비실명 대리신고 제도를 적용하고, 내부 신고자가 신고상담 등 변호 사의 조력을 받은 경우 비용지원 근거 마련
- O '공익신고'의 개념에 부패신고, 부정청탁 및 금품수수 신고, 부정청구등 신고, 이해충돌행위 신고를 포괄하는 것으로 확장된다면, 변호사 조력 비용 지원 대상을 '내부 신고자'로 한정하는 것은 재검토가 필요할 것으로 생각됨
  - 현재 비실명 대리신고를 규정하고 있는 「부패방지권익위법」과 「청탁금지법」의 경우 해당 법률에서 신고 및 보호·보상에 있어서 '내부 신고자'를 구별하고 있지 않기 때문임

## 3. 가명 신고제도 도입

- 신고 단계부터 신고자의 인적사항 공개 없이 신고가 가능하도록 가명신고제도 도입('청렴포털' 통한 신고에 한함)
- 비실명 제도 도입의 확실성을 담보하기 위해서는, 비실명 신고와 연동되어 있는 공익신고 통합정보시스템의 구축·운영에 관하여 "…을 구축·운영할 수 있다"가 아니라 "…을 구축·운영하여야 한다"로 개정할 필요(법 제10조의 제1항)
- O 안 제8조의2 제4항에서, 공익신고자 이름 등의 봉인·보관의 주체(위원회)와, 열람의 주체(누구든지)는 구분되어야 할 것으로 생각됨

# 4. 선보호-후검토를 통한 선제적 보호장치 마련: 신고자 지위 인정절차 마련

- O 공익신고를 받은 기관이 요청하거나 필요한 경우 위원회가 공익신고자 여부를 확인·통보할 수 있도록 함
- 안 제8조의4 제1항에서, 공익신고자 확인 요청을 위한 요건으로 "신고자 보호 또는 국민의 알권리 보장을 위해 필요하다고 판단되는 경우"라고 규정하고 있으나, "신고자 보호"와 "국민의 알권리 보장"은 상호 충돌하는 상반 개념이므로 이를 함께 규정하는 것은 타당하지 않다고 생각됨
  - (예시) "신고자 보호 또는 공익을 위해 필요하다고 판단되는 경우"
- 안 제8조의4 제2항에서, 공익신고 여부의 "확인"을 위한 절차에 불과한 것인데(공익신고 등에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등이 아님), '참고인'에 대하여 관련 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요구할 수 있는 것인지 의문이고, 그 실효성이 있을지도 의문임

# 5. 신고자 보호규정 위반자에 대한 제재수준 통일

- O 신고자 보호규정 위반자에 대한 제재 수준을 「공익신고자 보호법」을 기준으로 통일
- 각 법률에서 보호·보상제도가 삭제되더라도, 각 관련 의무위반에 대한 형벌규정은 **죄형법정주의 원칙** 상 각 법률에서 개별적으로 규정하여야 하는 바, 다음 사항에 대하여는 고려가 필요
- O 보호조치결정 불이행의 **범죄 성립시기** 
  - 「공익신고자 보호법」의 경우에는 행정소송 제기기간의 경과나 또는 행정소송을 제기하여 "확정된" 보호 조치결정을 이행하지 아니한 경우 비로소 범죄가 성립하나(법 제30조 제2항 제2호),

#### 〈신분보호조치결정 불이행과 제재〉

	보호조치결정 (위원회)	→ <sup>(행정</sup> → <sub>소송)</sub> →	보호조치결정 확정 (법원)
	[불이행]		[불이행]
부패방지권익위법	-이행강제금(3천만원)( § 60의3) -형벌: 3년 징역/3천만원 벌금( § 90①Nr.2)		-
공익신고자 보호법	-이행강제금(3천만원)( § 21의2)		-형벌: 3년 징역/3천만원 벌금(§30②Nr.2)
청탁금지법	-이행강제금(3천만원)( § 15의2)		-형벌: 2년 징역/2천만원 벌금( § 22②Nr.3)
이해충돌방지법	-이행강제금(3천만원)( § 20④)		-형벌: 3년 징역/3천만원 벌금(§27③Nr.3)
공공재정환수법	-형벌: 1년 징역/1천만원 벌금( § 30)		-

- 「부패방지권익위법」의 경우에는, 신분보장등 조치결정의 확정과 관련없이 신분보장등 조치결정을 이행하지 아니한 경우 바로 범죄가 성립(법 제90조 제1항 제2호)
- 행정소송을 통해 그 결정(처분)의 효과가 확정되지 않는 상황에서 그 불이행에 대하여 바로 형벌을 부과 할 수 있도록 규정하는 것은 과잉입법이라 할 수 있기 때문에, 이를 고려할 필요가 있음

#### O 징벌적 손해배상제도 검토

- 현재 규정되어 있지 않은「부패방지권익위법」,「청탁금지법」,「공공재정환수법」및「이해충돌방지법」 상에도 징벌적 손해배상제도를 도입 여부

#### O 양벌규정

- 현재 규정되어 있지 않은 「부패방지권익위법」, 「공공재정환수법」 및 「이해충돌방지법」상에도 도입 여부
- 「청탁금지법」 상의 양벌규정 적용범위 확대 여부

#### 6. 비밀보장의무 위반자에 대한 제재 강화

#### □ 신고자 색출금지 규정 신설

- 신고자의 인적사항 등을 알려달라고 요구·지시하는 행위와 이를 공개 또는 보도할 것을 요구·지시하는 행위에 대한 처벌규정 신설
- O 신고자 색출행위 처벌규정과 관련하여, 신고자 인적사항 등을 알려달라고 "요구 또는 지시"하는 행위로 한정하여 처벌규정을 두는 것은 타당하다고 생각되지만,
  - 동 처벌이 ① 알려달라고 "요구 또는 지시"하는 행위를 하면 바로 범죄가 성립되는지, 아니면 ② 알려달라

고 "요구 또는 지시"하여, 신고자의 인적사항 등을 제공받아야 비로소 **범죄가 성립**되는지 여부를 명확하 게 할 필요가 있다고 생각됨

- 개정안(안 제12조 제2항 및 제30조 제12항 제3호)에 따르면, 위의 ①에 해당할 것으로 생각되는데, 그렇다면 법정형(5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금)이 지나치게 과도하다고 할 수 있을 것임
- 신고자의 인적사항 등을 **"공개 또는 보도"할 것을 요구·지시**하는 행위에 대한 처벌규정은 불필요하다고 생각됨
  - 인적사항 등의 "공개 또는 보도"를 요구·지시하는 행위는, 현행법 제30조 제1항 2호에 의해서 처벌되는 "인적사항 등의 공개 또는 보도행위"의 **간접정범 또는 교사범으로 처벌**할 수 있기 때문임
  - ※ 법정형이 과도하다는 문제는 위의 신고자 색출행위 처벌규정과 동일

#### □ 중과실에 의한 신고자 신분노출 행위 제재

- O 중대한 과실에 의하여 신고자 신분을 유출하여 신고자에게 피해가 발생한 경우 형사처벌을 할 수 있는 규 정 신설
- O 개정안(안 제12조 제1항)에서와 같이, 비밀보장 의무 규정에 "고의 또는 중대한 과실"을 추가하여, 중과 실에 의한 행위도 처벌의 범위에 포함시키는 입법 방식에 따르게 되면.
  - 고의범과 (중)과실범을 **동일한 법정형(제30조 제1항 제2호, 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금)으로 처벌하는 것으로서 형법상 책임주의 원칙에 반할 우려**가 있음
  - 법 제12조 제1항은 그대로 두고, 벌칙규정(제30조 이하)에서 '업무상 과실 또는 중대한 과실로' 제12조 제1항을 위반한 자에 대한 처벌규정(고실범)을 별도로 마련하는 입법 방식이 타당하다고 생각됨(법정형은 고의범보다 경하게 하여)
  - 또한, 비밀보장 의무위반은 "중대한 과실" 이외에 "업무상 과실"에 의해서 더욱 발생될 가능성이 크기 때문에 "업무상 과실 또는 중대한 과실"로 라고 규정하는 것이 타당하다고 생각됨

# 7. **보상금 지급률 상향 및 상한 폐지** (발제문 8. 항목)

- 부패·공익신고 등의 신고 보상금 지급비율을 기존 구간제에서 정률제(30%)로 변경하여 법률에서 규정(안 제26조의3)
- 기준 금액(보상대상가액의 30%)을 "법률"에 규정할 필요가 있는지 의문임. 외부 환경변화에 신속하게 적용하게 어렵게 할 뿐만 아니라 보상금(또는 포상금)의 지급 기준금액을 "법률"에 규정하는 입법례가 있는지 의문임

- 조문 '표제'는 "보상금의 지급기준"이라고 하는 것이 타당하다고 생각됨(법 제26조 제2항이 지급 기준을 규정하고 있기 때문임)
- O "보상금 지급 상한액 등에 제한을 두지 아니한다."라는 문구는 불필요하다고 생각됨
- O 다음의 문구가 수정될 필요가 있을 것으로 생각됨

#### 〈예시〉

제26조의3(보상금의 <u>산정기준</u>) ① 제26조제2항에 따른 보상금의 <u>산정기준</u>은 같은 조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 부과 등을 통하여 공공기관등에 직접적인 수입의 회복 또는 증 대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정 된 금액의 100분의 30을 <u>지급하며</u>, <u>보상금 지</u> 급 상한액 등에 제한을 두지 아니한다.

② 이 법에 규정된 것 외에 세부적인 <u>산정기준</u> 등은 대통령령으로 정한다.

제26조의3(보상금의 <u>지급기준</u>) ① 제26조제2항에 따른 보상금의 <u>지급기준</u>은 같은 조 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 부과 등을 통하여 공공기관등에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 금액의 100분의 30으로 한다.

② 이 법에 규정된 것 외에 세부적인 **지급기 준, 지급방법 및 지급절차 등**은 대통령령으로 정한다.

- 8. 보상금 지급 기준 정비 (발제문 9. 항목)
- □ 보상금 지급대상 및 지급요건 · 사유 확대
- O 부패신고 보상금도 위원회 신고자 외에 모든 신고자에 대해서 지급할 수 있도록 관련 규정 개정
  - 부패신고 보상금 지급대상이 위원회 신고자로 제한되는 이유는 부패행위 신고기관이 위원회로 한정되어 있기 때문임
  - 따라서, **부패신고 보상금 지급대상**의 확대 문제는 부패행위 신고기관의 범위(확대)와 연동하여 고려해야 할 문제라 생각됨
  - ※ 다만, 부패행위(부패방지권익위법 제2조 제4호)를 공익침해행위의 한 유형으로 확장된다면, 부패신고자 보상금 지급대상은 당연히 위원회 신고자 외에 **모든 신고자**로 확대될 것임(부패행위는 곧 공익침해행위이기 때문에 그 신고기관이 위원회로 제한되지 않기 때문)
- O 공익신고 보상금의 경우 전문 신고자(파파라치 신고)에 의한 신고남용 행위 예방을 위해 기존과 동일하게 '내부 신고자'로 제한
  - 현행「공익신고자 보호법」의 특성만을 고려해 보면, 공익신고 보상금 지급 대상을 '내부 신고자'로 한정하는 것은 타당할 수 있지만,
  - '공익신고'의 개념이 부패신고, 부정청탁 및 금품수수 신고, 부정청구등 신고, 이해충돌행위 신고를 포괄

하는 것으로 확장된다면, 보상금 지급 대상을 '내부 신고자'로 한정하는 것은 더 이상 그 타당성을 인정하기 어려울 것으로 생각됨

- 현재 부패신고, 부정청탁 및 금품수수 신고, 부정청구등 신고, 이해충돌행위 신고의 경우 보상금 지급 대상을 '내부 신고자'로 한정하고 있지도 않고, 한정할 필요성이나 정당성도 찾아보기 어렵기 때문임
- ※ 현행 공익신고 보상금 지급대상을 내부신고자로 제한하는 것에 대하여는 많은 비판이 있음에도 불구하고, 공익신고 범위를 확장하면서 보상금 지급범위를 축소하는 것은 타당한 방향이라 할 수 없을 것임

#### □ 퇴직 공직자에 대한 보상금 지급제한

O 현행, 5개 반부패 '법률'에서는 **공직자**에 대한 보상금 지급제한 규정을, 각 '법시행령'에서는 **공직자 및 퇴직공직자**에 대한 보상금 지급제한 규정을 두고 있음

#### 〈공직자에 대한 보상금 지급 제한 규정〉

구분	공익신고자 보호법	부패방지권익위법	기타
법률	관계 행정기관 등에 <b>신고할 의무를</b> 가진 자 또는 <b>공직자</b> 가 자기 직무와 관련하여 공익신고를 한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다(§26② 단서)	액하거나 지급하지 아니할 수 있다.	<ul> <li>공공재정환수법: 부패방지권 익위법과 동일하게 규정(§23 ③ 단서)</li> <li>청탁금지법·이해충돌방지법: 부패방지권익위법 준용(§15 ⑧·§20⑧)</li> </ul>
법 시행령			익위법과 동일하게 규정(§22) - 청탁금지법 · 이해충돌방지법:

- **퇴직 공직자**가 재직 중 자기 직무와 관련하여 알게 된 사항을 신고한 경우, 현직 공직자와 마찬가지로 보 상금 지급을 제한할 수 있도록 **법률적 근거 마련**은 필요하고 타당하다고 생각됨
- O 추가적으로, 공직자 및 퇴직공직자에 대한 "포상금" 지급제한 규정 마련도 검토가 필요할 것으로 생각됨
  - 현행「공익신고자 보호법 시행령」제25조의3 제2항에서는 "공익침해행위의 조사·수사업무에 **종사 중이 거나 종사하였던 공직자**가 그 조사 또는 수사 사항과 관련하여 신고한 경우에는 **포상금**을 지급하지 아니한 다"고 규정하고 있음(그 외의 4개 반부패 법령에서는 공직자 등에 대한 포상금 지급 제한 규정이 없음)
  - 포상금은 신청을 전제로 하지 않고 그 금액이 보상금에 비해 적지만, 포상금의 경우에도, 일정한 지급요건을 갖추면, 법 제6조 제1호부터 제3호까지 및 제5조에 해당하는 자 또는 기관으로부터 추천을 받거나 위원회의 **직권**으로 포상금 지급대상자를 선정하여 지급하여야 하기 때문에(공익신고자 보호법 시행령 제25조의3 참조), 공직자(또는 퇴직공직자 포함)에 대한 **포상금 제한규정**을 명확하게 할 필요가 있다고 생각됨

# 신고자 보호·보상제도 일원화의 의미와 과제

김형진 입법조사관 (국회 입법조사처 행정안전팀)

## I. 들어가며

- □ 그간 부패방지권익위법, 공익신고자 보호법이 유사한 제도를 담고 있음에도 각기 별도로 신고자 보호·보상방안을 규정하고 있어 실무적으로 혼란과 형평성 문제가 발생한다는 지적이 있어 왔음. 이에 더하여 최근 공공재정 환수법과 이해충돌 방지법이 새로 제정되었고, 이들 법에도 유사한 신고자 보호·보상 방안을 두고 있어 혼란이 가중됨
- □ 본 추진방안은 위와 같은 문제점에 대한 개선방안을 담고 있으며, 여기에서 더 나아가 신고자 보호·보 상을 전반적으로 강화하는 방안도 함께 담고 있음. 이로써 그간 각계에서 지적되어왔던 신고자 보호· 보상의 문제점에 대한 종합적인 대안이 제시되었다고 할 수 있음
- □ 다음에서는 각 방안의 의의를 살펴보고, 실제 제도 개선으로 이어지기 전 검토를 요하는 쟁점들을 제시하고자 함

# II. 반부패 법률 통합의 필요성과 고려사항

#### 가. 필요성

- □ 신고에 따른 보호 내용을 용이하게 파악하도록 하기 위해 반부패 법령체계를 단순화 할 필요가 있음
- 현재 유사한 신고자 보호·보상 제도들이 부패방지권익위법, 공익신고자 보호법, 공공재정 환수법, 이 해충돌 방지법 등에 각기 규정되어 있음
- 이 경우, 국민권익위원회에 부패행위를 신고하려는 당사자는 본인이 향후 어느 법에 근거하여 어느 만큼의 보호·보상을 받는지 파악하기 쉽지 않을 수 있음
- □ 유사한 신고자 보호·보상 규정이 여러 법률에 나뉘어 규정되어 있어, 이들 법률을 개정하려는 경우 비효율이 발생함
- 특히 같은 내용의 법개정을 추진하는 경우에도 각 법률들이 서로 다른 시점에 개정될 수 있고, 이는 각 법률의 보호·보상에 있어서 차이를 발생시켜 각 법률 규정을 적용받는 신고자들 사이에 형평성 문제 를 불러올 수 있음

#### 나. 고려사항

- □ 다만, 반부패 법체계를 통합하더라도, 각 부패행위의 보호·보상수준을 일률적으로 동일하게 설정하는 것이 바람직한지 검토가 필요해 보임
- 통합의 대상이 되는 5개 법률은 각기 그 목적과 보호법익에 있어서 차이가 있음. 그 목적과 보호법익에 따라 신고자 보호의 필요성 및 그 정도에 있어서도 다소 차이가 있다는 반론이 제기될 수 있음
- 예컨대, 본 추진방안에는 신고자 보호 위반에 대한 제재수준을 공익신고자 보호법을 기준으로 상향 평준화하는 방안이 제시되어 있음. 그러나 그 외 법률상 신고자 보호 위반자를 공익신고자 보호법과 동일한 수준으로 강하게 처벌하는 것이 바람직하지 않다는 지적이 있을 수 있음. 이는 각 법률의 제정 취지에 따라서 형벌의 위하력을 통해 신고자를 보호할 필요성의 정도가 다를 수 있고, 피신고자에 대한 형사제재의 비례성·균형성에 있어서도 차이가 있을 수 있기 때문임
- □ 신고자 보호·보상 규정을 통합하더라도 통합 대상 법률의 목적과 보호법익을 고려하여 신고자 보호· 보상 정도에도 차이를 둘 필요성에 대한 검토가 필요함
- 이 경우, ① 공익신고자 보호법에 통합적 보호·보상규정을 두되, 나머지 통합대상 법률에 특별규정을 두는 방안, ② 공익신고자 보호법상 보호·보상 규정에 신고 사건의 성격에 따라 보호·보상 수준에 차등을 두는 방안 등이 고려될 수 있음

# III. 신고자 보호·보상 강화의 필요성과 고려사항

#### 1. 필요성

- □ 각종 신고자 보호제도 도입에도 불구하고 여전히 신고자 보호에 미흡한 부분이나 우회로가 지적됨
- □ 신고제도는 각종 부패사건을 적발함에 있어 효율적인 수단임. 이에 신고자 보호를 강화하여 신고자 보호의 미비점을 개선해 나갈 필요가 있음

#### 2. 고려사항

- □ 그러나 개선방안에 있어서 다음과 같은 사항에 대한 검토도 필요해 보임
- □ 첫째, 형벌의 비례성·균형성 및 형벌의 최후수단성을 고려할 필요가 있음
- 본 추진방안에는 형사벌 및 기타 제재를 강화하는 취지의 방안을 포함하고 있음. 신고자 보호규정 위 반자에 대한 제재, 비밀보장 의무 위반자에 대한 제재 등이 그것임
- 그러나 형벌을 통한 신고자 보호 강화는 형사처벌의 대상이 되는 당사자에 대한 중대한 법익침해로 이어질 수 있음. 또한 형벌은 정책적 목적을 달성하기 위한 최후의 수단이 되어야 함

- 이에 새로운 행정형벌 규정을 신설하거나, 기존의 형벌 및 제재를 강화함에 있어 신중한 검토가 필요하며, 형사처벌 강화를 통해 도모할 수 있는 부패방지의 효과와 이로써 수범자에게 가해질 수 있는 기본권 제한의 정도를 비교형량하여 적정한 제재 수단 및 제재 수위를 설정할 필요가 있음
- 예컨대, 신고자 색출 금지 규정을 신설하는 방안(발표문 10면)에 있어서, 예시 사안들이 형사처벌의 대상이 될 정도로 가벌성이 분명한지에 관해 의문이 제기될 수 있음
- □ 둘째, 기존 형사 절차와의 정합성을 검토할 필요가 있음
- 본 추진방안은 가명신고 제도를 도입하는 방안을 포함하고 있음. 이에 따르면 신고자는 일정한 범위의 범죄행위를 가명으로 신고할 수 있음
- 그런데, 우리 형사소송법은 범죄에 대한 기명 고소·고발을 원칙으로 하고 있어 형사절차와 정합성이 문제될 소지가 있어 보임
- 즉, 우리 형사소송법은 범죄 고소·고발에 있어서 기명을 원칙으로 하고 가명은 제한적인 요건 하에서 만 인정됨. 그런데 모든 공익침해행위에 대해 가명 신고를 전면 허용할 경우에 위 형사 절차를 우회하는 경로가 될 우려가 있음.
  - 특히 본 방안은 형법상 횡령, 배임도 공익침해행위로 추가로 규정하는 방안을 담고 있어 형사절차와 의 정합성 문제가 더욱 중요하게 대두될 수 있음
- □ 셋째, 선 보호 후 검토 제도의 요건 및 효과에 있어서 다음 사항들을 추가로 검토할 필요가 있음
- 본 추진방안에서 제시된 선 보호 후 검토 제도(불이익조치 절차 일시정지 제도 등)는 본 결정이 내려지기 전, 임시로 보호 대상자의 지위를 인정하는, 일종의 가구제(假救濟) 제도라고 할 수 있음. 이 경우 본 결정을 위한 판단이 이뤄지기 전이라도 피신고자의 일정한 행위가 제한되므로, 일정한 요건 하에 이를 인정하는 것이 타당해 보임
- 이에 유사한 가구제 제도의 경우처럼 '회복하기 어려운 피해' 및 '본 결정을 기다릴 시간적 여유가 없는 경우' 등 요건 하에 가구제 조치를 인정하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 한편, 선 보호조치가 이뤄졌으나, 사후에 신고 사건이 공익신고 요건을 충족하지 못한 것으로 밝혀질 경우, 선 보호조치로 인해 피신청인에게 발생한 손해 등을 전보하는 문제에 관한 고민도 필요해 보임

## IV. 부패방지 정책의 장기적 발전방향

- □ 부패신고를 장려하고, 이를 통해 부패행위를 적발하고, 이를 제재하는 것만으로는 반부패, 청렴 문화 확산에 한계가 있을 수 있음
- 그간 우리나라 부패방지 정책은 부패행위 적발과 이를 위한 신고자 보호·보상에 큰 비중을 두어 왔음. 그러나 위와 같은 정책 수단은 장기적인 청렴문화를 확립하는데 있어서 한계가 있을 수 있음
- 우리나라는 해외의 주요 국가와 비교해보아도 매우 강력한 공익신고자 보호제도를 가지고 있음.

그럼에도 불구하고 해외 주요국들과 비교해 보았을때 청렴도가 비교적 낮은 편이라고 지적됨. 이는 부패의 워인이 신고자 보호가 약하다는 점에만 기인하지 않는다는 사실을 보여줌

- □ 단기적으로는 신고자를 보호하여 부패행위에 대한 적발이 원활히 이뤄질 수 있도록 해야 할 것이 나, 장기적으로는 청렴문화 확산을 위한 적극적 정책수단에 대한 고민이 필요함
- 국민권익위원회는 부패방지 시책을 총괄하는 기구이므로, 부패행위를 제재하는 정책방안(부패 사건 접수, 사실확인, 사후제재 등)에서 더 나아가 적극적인 방식으로 청렴문화를 정착시킬 수 있 는 정책수단에 대한 고민이 필요해 보임

# V. 나가며

- □ 그동안 각종 부패행위 신고자에 대한 보호·보상에 대해 많은 문제 제기가 있어 왔음. 이에 대해 개 별법을 일부 개정하는 형태로 대응해왔으나, 효율성이나 형평성에 있어서 한계가 있어 왔음
- □ 본 추진방안은 위와 같은 한계를 극복하여 효율적인 보호·보상제도를 확립하는 방안이 될 수 있을 것으로 보임. 향후 본 추진방안에 대한 다층적인 검토와 보완을 통해 신고자 보호·보상 제도가 질적으로 개선되길 기대함