

# 공익신고자 보호법 시행 3주년 기념 안전사회 구현을 위한 토론회



| 일시 2014. 9. 30(화) 15:00~17:00  
| 장소 페럼타워 3층 페럼홀



**국민권익위원회**

고충처리·부패방지·행정심판·제도개선





안녕하십니까.  
국민권익위원회 위원장입니다.

바쁘신 일정에도 오늘 이 자리에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사드립니다. 특히 사회와 발제를 맡아주신 분들과 토론에 참여하실 모든 분들께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

오늘은 공익신고자 보호법이 시행된 지 3년이 되는 날입니다. 공익신고자 보호법은 국민의 건강과 안전, 환경 등 우리 사회의 공익을 침해하는 행위를 누구나 안심하고 신고할 수 있도록 하여 공익침해행위를 사전에 방지하는 사회 공동체의 안전망으로 2011년에 제정되었습니다.

그러나 2014년 현재 우리 사회의 안전 수준은 높지 않은 게 사실입니다. 최근까지도 계속 발생하는 각종 사고는 지난 세기 우리가 경제적 가치만을 바라보고 달려온 적폐의 결과라 할 것입니다. 공공의 안전을 위한 최소한의 보호 장치도 무시되는 기업의 경영 관행과 낮은 직업윤리, 이를 관리 감독해야하는 공무원과 기업의 유착, 그리고 사회 전반의 안전 불감증은 우리의 민낯 그대로였습니다.

울리히 벡이 말하는 생태 위기 등의 새로운 위협과 재난 대처 시스템의 부재와 안전 불감증이라는 오래된 위협이 공존하는 이중적 위험사회가 바로 우리의 현실입니다.

그래서 오늘 이 자리는 공익신고자 보호제도의 성과를 평가함과 함께 국민 행복의 전제조건인 안전사회를 구현하기 위한 공익신고 제도의 역할에 대한 근본적인 성찰을 하는 자리로 마련되었습니다.

들어보신 분들이 많겠지만 1대 29대 300 법칙이라는 것이 있습니다. 1930년대 미국의 보험회사에 근무한 허버트 윌리엄 하인리히가 산업재해의 사례분석을 통해 제시한 통계적 법칙으로 하인리히 법칙이라고도 불립니다. 이는 산업재해로 인해 중상자가

1명 나올 경우 그 전에 같은 원인으로 발생한 경상자가 29명이 있었고, 부상을 당하지는 않았지만 같은 원인으로 경미한 사고를 겪었던 잠재적 부상자가 무려 300명이 있다는 것입니다.

즉 한 번의 큰 사고가 일어나기 전에는 항상 300번의 징후와 29번의 경고가 있습니다. 1990년대 삼풍백화점 붕괴, 씨랜드 참사부터 최근의 불산가스 누출사고, 세월호 참사까지 우리 사회를 뒤흔든 참사들은 사전에 그 징후와 경고에 조치를 취했으면, 충분히 막을 수 있는 것이었으며, 사고 발생 이후에도 그 피해를 최소화할 수 있었다는 것에 우리의 안타까움이 있습니다.

우리는 이제 300번의 징후에 귀를 기울여야 합니다. 당장 눈에 보이지 않는 위험을 경고하는 것에 대해 우리 사회는 더 이상 무관심해서는 안 됩니다. 300번의 징후를 알려주는 것이 바로 공익신고입니다. 그리고 공익신고자들이 용기를 낼 수 있도록 그들의 양심에 안심을 더해주는 사회적 안전판이 바로 공익신고자 보호제도입니다.

공익신고의 활성화와 신고자 보호는 국민 스스로 생활 주변의 위험요인이나 내부의 불법행위를 신고하여 사회 전체의 안전을 제고하는 것으로 우리 사회의 안전 의식과 문화를 근본적으로 바꾸는 것이 될 것입니다. 이는 현재 논의되고 있는 관피아 척결, 국가 개혁 등의 거대 구조를 바꾸는 노력과 함께 병행되어야 할 것입니다.

고비를 고비로, 위기를 위기로 인식하지 않으면 그것을 뛰어넘을 수 없다고 합니다. 실제 영국도 1989년에 해상유전인 파이프 알파에서 168명의 사상자가 발생한 사건 이후 직원들이 위험이 있다는 것을 알고 있었지만 보복 조치가 두려워서 신고를 하지 못한 상황을 바꾸기 위해 공익신고법을 제정하여 운영하게 되었습니다.

계속되는 안전사고로 국민들이 냉소주의에 빠지고 정부에 대한 불신으로까지 이어지고 있으나, 지금의 위기를 계기로 근시안적인 사회 풍토를 개선하고 사회 전반의 안전 시스템을 개혁하는데 우리 모두의 역량과 지혜를 모아야 한다고 생각합니다.

위원회에서도 국민들의 목소리와 각계 전문가의 의견을 모아 사회 안전 시스템의 토대인 공익신고자 보호제도를 보다 발전시켜 나가는데 역량을 집중시키고자 합니다.

특히 그동안은 공공기관내 공익신고 처리 시스템과 제도적 기반을 마련하는데 중점을 두었다면, 향후에는 기업이나 민간부문의 공익신고자 보호제도의 토양을 만드는데 중점을 둘 계획입니다. 또한 공익신고자 보호제도의 취지대로 내부 신고를 보다 활성화하기 위한 다양한 정책도 추진하고자 합니다.

안전은 행복이라는 헌법에 명시된 권리를 충분히 누리기 위한 가장 기본적인 전제 조건입니다. 안전이 비용에 불과하다는 인식에서 국민들의 삶의 기본 조건이자 최대의 복지라는 인식으로 전환이 필요한 시점입니다. 오늘 토론회에서 그러한 인식의 전환을 위한 소중한 논의가 이루어졌으면 합니다.

다시 한 번 사회와 발제, 그리고 토론에 참석해주신 분들과 방청객 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.





## 진행순서

구분	시간		주요내용	비고
개회	15:00~15:02	02'	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개회선언 및 국민의례</li> </ul>	이상범 (공익심사정책과장)
	15:02~15:07	05'	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 인사말씀</li> </ul>	이성보 (국민권익위원장)
참석자 소개	15:07~15:10	03'	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사회자 진행(주요 참석자 소개)</li> </ul>	김병섭 (서울대 교수)
발제	15:10~15:50	40'	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주제 : 안전사회 구현을 위한 공익신고 제도의 역할</li> <li>- 박홍식(중앙대 교수)</li> <li>- 김창준(법무법인 세경 대표변호사)</li> </ul>	공동발제 1인 각 20분
토론	15:50~16:50	60'	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 토론(6인)</li> <li>- 박영원(국회 입법조사처 입법조사관)</li> <li>- 송병춘(서울특별시 감사관)</li> <li>- 민경한(대한변호사협회 인권이사)</li> <li>- 김종면(서울신문 수석논설위원)</li> <li>- 노재성(대한상공회의소 지속가능전략팀장)</li> <li>- 이지문(호루라기 재단 상임이사)</li> </ul>	토론자 1인 각 10분
자유토론	16:50~17:00	10'	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사회자 진행(정리 및 질의응답)</li> </ul>	김병섭 (서울대 교수)
폐회	17:00		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐회</li> </ul>	이상범 (공익심사정책과장)



# 목 차

## 발제 ..... 1

- » 공익신고와 안전사회의 구현 - 공익신고의 의미와 필요, 이슈, 그리고 과제 ..... 3  
- 박 흥 식(중앙대 교수)
- » 안전사회 구현을 위한 공익신고제도의 역할 - 현황과 과제를 중심으로 ..... 29  
- 김 창 준(법무법인 세경 대표변호사)

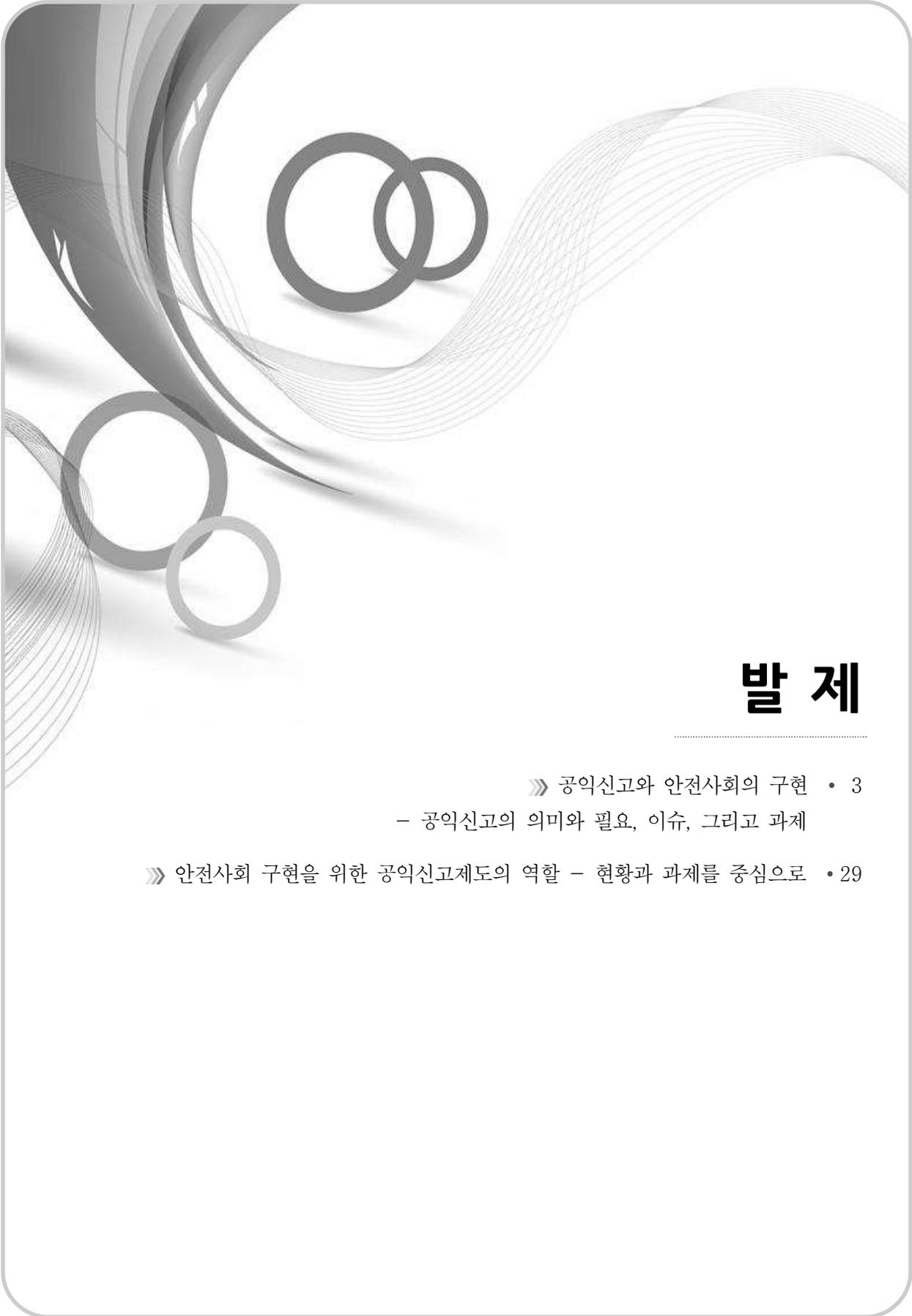
## 토론 ..... 51

- » 서울시 공익제도 안전시스템, 현황과 과제 ..... 53  
- 송 병 춘(서울특별시 감사관)
- » 공익신고자 보호제도의 입법적 개선과제 ..... 65  
- 박 영 원(국회 입법조사처 입법조사관)
- » 법률적 관점에서의 공익신고제 정착 과제 ..... 71  
- 민 경 한(변호사, 대한변협 인권이사)
- » 안전사회 구현을 위한 국민 의식 제고 방안 ..... 81  
- 김 종 면(서울신문 수석논설위원)
- » 기업 내 신고자 보호체계 구축 및 공정경쟁을 위한 과제 - 기업의 사회적 책임과 공익신고제도 역할 ..... 85  
- 노 재 성(대한상공회의소 지속가능전략팀장)
- » 공익신고자 보호 강화를 위한 제언 ..... 91  
- 이 지 문(호루라기재단 상임이사, 사단법인 한국공익신고지원센터 소장)

## 공익신고자 보호제도 운영현황 및 주요 성과 ..... 101

## 「공익신고 활성화」 국민신문고 설문조사 결과 ..... 131





# 발 제

---

- » 공익신고와 안전사회의 구현 • 3
  - 공익신고의 의미와 필요, 이슈, 그리고 과제
- » 안전사회 구현을 위한 공익신고제도의 역할 - 현황과 과제를 중심으로 • 29





## 공익신고와 안전사회의 구현

- 공익신고의 의미와 필요, 이슈, 그리고 과제 -

---

■ 중앙대 공공인재학부 교수  
박 홍 식



---

# 공익신고와 안전사회의 구현

## - 공익신고의 의미와 필요, 이슈, 그리고 과제 -

---

박 흥 식 (중앙대 공공인재학부 교수)

### I. 서 론

현대사회에서 '안전'과 '위험'은 최고의 관심이고 (정연대 · 이윤호, 2013: 383), 공익 신고는 안전사회를 위한 방법으로 특별히 주목받는 이슈이다. 연구자들은 산업사회의 진전과 과학과 기술의 발달이 안전을 위협하는 위험 요소를 끊임없이 생산해 내는 만큼, 위험사회를 일시적 현상이 아닌 탈근대사회의 특징으로 규정한다 (정연대 · 이윤호, 2013: 383). 화두는 어떻게 위험 요소를 효과적으로 완화 또는 제거할 것인가이다. 각국의 안전정책이나 경험은 공익신고가 사회위험에 관한 정보 비대칭의 해소에 가장 효과적 수단이라는 것으로, 신고자의 단순 보호를 넘어, 위험 정보 제공자에 대한 인센티브를 강화하고 있다. Ernst & Young의 2012년 서베이에서는 내부 신고자 보상에 대한 지지가 평균 72%(강력한 지지 22%, 지지 30%, 보통 20%, 반대 15%, 강력한 반대 11%, 모름 2%) 이상이었다(Ernst & Young, 2012: 15). 프랑스, 캐나다, 오스트레일리아보다 극동 아시아, 아프리카 응답자들이 더 높은 지지를 나타냈다. 미국은 2010년 「도드-프랭크 금융개혁법 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 이하 도드-프랭크법)」을 제정, 신고 촉진을 목적으로 최초 정보제공자에 대한 금전적 인센티브 제공 프로그램 (whistleblower bounty program)을 도입하였다. Ernst & Young과 더불어 세계 4대 기업 회계와 감사, 금융, 컨설팅 전문회사의 하나인 KPMG에 따르면 법규 위반 적발 가운데 거의 30%는 익명의 내부 신고에 의한 것이라고 한다.<sup>1)</sup> 정부는 안전사회 구축에 대한 관심과 수요를 반영하여, 위험 요소 통제 정책수단으로서 「공익신고자보호법」(2011.3.29일 제정, 동년 9월 30일 시행)을 제정하였다. 하지만 공익신고자 보호보상 제도의 도입에도 불구하고 위험사회에 대응한 공익신고제도의 정책적 의미와 필요, 쟁점 이슈 등에 대한 체계적 검토는 드물었다.

따라서 이 글에서는 안전사회 구현과 공익신고의 관계 검토를 통해 무엇이 신고제도의 강화와 확산을 이끌었는가? 제도의 의미와 성격은 무엇인가? 각국의 경험과 정책은

---

1) <http://businesstoday.intoday.in/story/>. 검색일자 2014.9.10.

어떤 것인가? 필요적 논리와 이슈, 한계와 전망은 무엇인가? 등 일련의 의문에 대한 답과 해명을 모색할 것이다. 먼저 제2장에서는 안전사회와 위험 요소의 문제를 검토하여 공익 신고제도와 어떤 연관성을 갖고 있는가를 짚어 볼 것이다. 현대사회의 어떤 측면이 공익 신고 수요를 촉발하는가에 주목할 것이다. 다음 제3장에서는 공익신고의 의미, 내용, 그리고 양적, 질적 변화와 역할을 논구(論究)하고, 각국의 제도 발전을 살펴 관련 연구 문제에 답을 모색할 것이다. 제4장에서는 필요적 논리, 문제점과 찬·반양론, 제도 발전 과정에서 제기된 쟁점 이슈를 검토할 것이다. 끝으로 제5장에서는 경향과 전망, 정책적 과제를 제시할 것이다. 이러한 과정에서 안전사회 정책에서 공익신고가 갖는 새로운 규제 방법으로서의 의미, 시대적 수요, 정책적으로 어떻게 접근할 것인가 등을 피력할 것이다.

## II. 공익신고와 안전사회의 설계: 안전과 위험 요소

### 1. 공익신고와 안전사회의 수요 증가

안전사회(safe society)는 사고나 위험이 없는 사회를 가리킨다. 사회를 구성하는 조직이나 개인의 신체, 재산, 공간 등이 어떤 것으로부터 원하지 않는 방법에 의한 훼손, 파괴, 손실, 실패 등 존재의 목적을 방해, 위협받지 않는 상태이다. 안전사회는 전통적으로 자연재해, 범죄와 폭력 없는 사회를 의미했으나(Meister, 1974), 후기 산업사회에 들어와 위험요소의 양적 증가, 질적 변화가 나타나고 있다. 사회학자 벡(Ulrich Beck)과 기든즈(Anthony Giddens)는 환경 파괴, 유전자 조작 등에 의한 생물학적 위험 등 현대 산업사회가 만들어낸 위험 요소를 지적하면서, 현대사회를 위험사회(risk society)라고 부른다(Beck, 1992: 260; Giddens, 1990). Beck(1992)은 위험사회를 근대 산업사회와 원자력·화학·생태학·유전공학 등 급속한 과학기술의 발전으로 심각한 환경오염, 생태계의 교란 등이 나타났고, 이로 말미암아 인간생존에 대한 위협, 불안이 광범위하게 자리 잡은 사회로 묘사한다.

위험과 불안 증대만큼 안전사회에 대한 수요, 정책적 대응의 필요와 노력도 증가했다(변종필, 2012: 530; 정승환, 2013; 홍성만, 2013: 117). 정책적 관심은 사회적 위험을 어떻게 통제할 것인가이다. 방법은 크게 두 가지이다. 하나는 경성적 접근(hard approach)으로 과학과 테크놀로지, 엔지니어링 활용에 의한 감시와 위험 감소 노력이다. CCTV, 감시 카메라 등의 도입은 여기에 속한다(예, Maruno, 2008; Kawaguchi, Takami, & Sugiyama,

2006). 또 다른 하나는 정부 규제, 위협의식 제고를 위한 교육과 캠페인 등의 연성적 접근 (soft approach)이다. 공익신고(public interest reporting)는 재난과 위험 규제 분야에서 효과가 뛰어나, 안전사회 정책 분야에서 최근 크게 주목받고 있다.

## 2. 안전사회와 위험요소

연구자들(예, 변종필, 2012: 533)은 한국 현대사회의 위험요소를 전통사회에서의 자연 재해나 전염병 등의 위험과 더불어, 급속한 산업화와 과학기술의 발전에 따른 것으로 파악한다. 현대사회 위험요소는 자연적 재해를 포함, 오존층이나 삼림파괴, 생물종 멸종, 지구온난화, 사막화, 엘니뇨현상을 비롯하여 핵발전소 방사능 누출, 유전자 조작, 산업 재해 등과 도로, 철도, 항만, 공항, 다목적댐 등 대형 구조물 붕괴나 폭발, 화재, 경제위기, 성인병, 성폭력 등 매우 다양하다. 현대사회 위험요소의 특징은 다음과 같은 것들이다.

- 과학기술사회, 후기 산업사회가 낳은 기술적, 사회적 위험이다 (변종필, 2012: 531). 사회가 양적으로 성장하는 가운데, 가장 중요한 역할을 맡았던 과학과 기술 혁신의 부작용들이다.
- 광범위하게 산재하고 형태가 다양하며, 새로운 형태의 위험이 출현하고 있다. 위험은 건설, 교통, 환경, 의료 등 거의 모든 분야에 걸쳐, 다양한 모습으로 나타난다. 위험 사회 개념 적용 영역은 지속적으로 확대되고 있다.
- 돌발형이다 (이재열 · 김동우, 2004: 143).
- 원인 복합적이다(이재열 · 김동우, 2004: 143; 김영환, 2011). 현대사회 위험은 전문적이고 분화된 분야에서 배태되고 복잡한 과정을 거쳐 성장한다. 고도의 분업, 업무의 복잡성, 시스템 의존적 운영의 결과, 피해 발생 후에도 원인은 부주의와 과실, 관리 소홀, 제도 미비, 개인의 고의성 등 복합적인 것으로 나타난다. 따라서 피해 발생 후 원인이 불분명하고, 책임 규명도 방해한다.
- 위험은 역동적이고, 예측이 어렵다(정무권, 2012; 임명호, 2008).
- 피해가 자주 치명적이다.
- 위험(risk)의 크기가 증가하고 있다.
- 지속적 증가와 빠른 확산이다.

연구자들(예, 김대환, 1998; 노진철 외, 2004)은 한국사회의 위험을 '돌진형' 또는 '압축적 근대화'의 산물로 파악한다. 대형 구조물, 지하철, 고가도로, 도시가스관, 다중 또는 사회

기반시설, 비행기, 선박, 열차 등 도심형 대형 재난 위험의 원인은 자주 압축적 근대화의 시기에 과도한 이윤 창출을 목적으로 한 공기단축, 규격미달 자재 사용, 저임금, 부정확한 방법에 의한 허가·설계·감리·안전진단, 무리한 운행, 등이었다(노진철 외, 2004: 26). 많은 위험사회 요소들은 법규위반과 부패를 통해 생겨나고 구조화된 것들이었다(김병섭, 1998). 성수대교 붕괴('94년 10월), 아현동 가스폭발('94년 12월), 삼풍백화점 붕괴('95년 6월), 씨랜드화재 사고('99년) 등은 그러한 사례들이 될 것이다.

### 3. 위험관리 패러다임의 변화

현대사회 위험관리 관점은 국가 개입주의이다. 정부가 국민생활 관련 모든 분야의 사회적 위험 요소를 관리한다(변종필, 2012: 533; 노진철 외, 2004: 17). 재난과 위험의 발생은 정부의 대응 실패 때문으로, 정부가 피해 보상과 책임을 진다(노진철 외, 2004: 14-15). 이러한 정책 환경의 등장은 정부에 대한 정치적, 사회적 압력의 증가를 의미한다. 하지만 안전사회를 위협하는 위험요소들은 후기 산업사회의 진전, 과학기술의 발달, 사회 분화, 복잡성의 심화 등과 더불어 지속적으로 증가하여 왔다. 정부의 효과적 대응이 어렵다. 정부의 인력과 예산은 제한적이나 위험요소는 무한 팽창적이다. 정부의 전통적인 규제와 외부 감시는 사회 분화, 복잡성, 전문성의 증가로 효과적이지 못하다. 종전의 사회적 위험 통제 메커니즘은 좀처럼 재난을 예측하지도 통제하지도 못한다. 위험요소의 다양성, 전문성 때문에 해당 분야 전문가들이 아니면 알기 어렵고, 위험의 측정도 어렵다. 시민사회의 성장, 기업이나 개인의 권리 침해에 대한 민감한 반응은 정부 감시를 더욱 어렵게 한다. 이러한 변화는 정부 위험관리 패러다임의 질적 변화를 요구한다.

### 4. 안전판은?

안전사회는 시대 요구이자 규범적 가치이다. 안전사회 정책의 목적은 사회 및 개인 안전을 위협하는 위험의 예방, 최소화로, 개인보다는 사회적 가치로서의 안전의 보호이다(변종필, 2012: 532). 그러나 현대사회는 과학기술의 발달로 위험은 대규모이고, 돌발적이며 예측하기 어렵고, 대비할 시간을 주지 않는다. 반면 사회 분화와 복잡성의 진전, 빠른 변화로 정부의 위험 규제력은 한계에 직면하고 있다. 그렇다면 정책적 관심은 현대 안전사회의 길을 어디서 찾을 것인가이다. NAVER 국어사전은 안전판(安全瓣)을 “증기관 내의 압력이 규정 이상 오르게 되면 저절로 밸브가 열려 초과 증기를 밖으로

빼내는 안전장치. 다른 사물의 위험이나 파멸을 막아 내는 구실을 하는 것”으로 정의한다. 분화, 복잡, 고도 전문화 사회에서 누가 안전관 역할을 할 수 있을 것인가? 비용 효과적인 방법은 무엇인가? 답은 위험의 현장에 있고, 신고자는 이러한 일련의 질문에 대한 대안으로 주목받아 왔다. 현대사회 위험 관리는 현장 사람들의 협조가 필요하고 전문가의 도움 없이는 해결이 어렵다. 대형 재난이나 사고 발생은 여러 가지 조짐, 징후를 드러내고, 사전 인지(認知), 우려를 만들어낸다. 전문가나 과학기술이 자연재해의 예측에 중요하다면, 현대사회 위험의 통제에는 현장에서 그 조짐이나 징후를 처음 인지하는 사람의 역할이 가장 중요하다. 위험 인지는 주로 업무 담당자, 관련자, 주변 사람들의 순이다. 기업 담합, 주가조작 등 경제적 위험이나 마약 밀수, 테러 등은 모의에 참여한 사람, 내부자, 관여자, 해당 행위 관련 1차적 이해관계자, 동료나 가까운 친구 등이 우선적 위험 포착의 내재적 능력을 갖는다. 신고제도가 위험통제 필요조건을 충족시키는 것은 다음 능력 때문이다.

- ‘현장의 직접 정보(first hand information)’의 제공 능력이다. 신고는 당사자나 현장, 주변의 관찰자가 제공하는 정보이다. 내용 요소가 실질적이고 구체적이며, 풍부하다. 정황 증거를 수반한다.
- ‘다수의 눈’에 의한 위험 감시이다. 이 때문에 장소 불문, 상시 발생하는 사회적 위험의 현장 감시, 포착의 능력을 갖는다.
- 저비용, 효과적이다.
- 신속성이다. 대량 및 심각한 위험의 방지와 대비는 신속 개입의 원칙 (principle of rapid intervention)을 지키는 것이다. 골든타임(golden time) 확보가 피해를 최소화하거나 발생을 예방하고 성공적 보호 및 안전을 이끌어 내는데 결정적이다.
- 공익침해 발생 즉시 대응을 기대할 수 있다.
- 증거 제시 능력이다. 신고 정보가 곧 위험의 증거이거나 정보의 내용이 질적으로 우수하다.

현대사회 위험의 특징과 신고자 및 정보 제공능력은 안전관을 담당자, 현장 관찰자, 주변, 이웃, 시민들, 즉 각자의 신고를 안전사회 구현의 대안으로 요약 짓는다. 이들의 신고는 위험이 과도하게 팽창하여 폭발에 이를 때 위험을 밖으로 빼는 안전 벨트의 역할이고, 신고자 보호는 안전사회 위험이 발생하는 현장에서 그것의 억제나 차단 역할도 함께 일어나도록 하는 사회 설계이다.

### III. 공익신고제도 - 변화와 발전의 차이

#### 1. 공익신고제도의 의미, 내용, 그리고 양적, 질적 변화

공익신고(public interest reporting or disclosure)는 공익을 목적으로 한 법규 위반이나 사회적 위험 정보의 제공이다. 법규위반은 범죄를 구성하는 행동이고, 위험은 적법하나 미래 공익침해 발생의 높은 가능성이다. 공익신고는 결과가 공익적인 정보의 제공이고, 의도가 공익적인가는 보호 수준 결정 시의 고려사항이다. 넓은 의미에서 공익신고는 사회적으로 유해한 행동이나 공익침해 발생의 위험 정보를 검·경찰, 감사기관, 책임 있는 규제기관 등에 알려주는 행위뿐만 아니라 재난이나 위험의 뉴스 매체, 책 출판, 증인, 감정인 등의 자격에 의한 폭로, 진술, 고백 등을 포함한다. 범죄와 위험, 둘 모두로, 소재를 불문한다. 형태는 크게 두 가지로, 신고자가 조직이나 집단, 특정 분야의 내부 인물인가 아니면 제3자인가로 나눌 수 있고, 전자는 내부, 후자는 외부 공익신고이다. 내부자 신고가 조직, 단체, 분야 등의 구성원이 내부의 법규위반이나 비윤리적 행동을 밖에 알리는 것이라면, 외부자 신고는 주변의 목격자가 법규 위반행위나 위험을 발견한 후 해당 정보를 제공하는 행위이다. 외부 신고는 역사가 오래다. 외부 신고와 보상의 전통적인 형태는 극악 범죄자를 잡기 위하여 방을 붙이고, 신고자에게 상을 주었던 방식이다.<sup>2)</sup> 개별 범죄자를 대상으로 하였고 무엇보다 임의적이었다. 근대 이후 50년대 초 법제에서는 제도로 편입, 등장한다.<sup>3)</sup> 하지만 한국에서 지배적 법규 위반 행위 통제 정책수단으로서의 지위 획득 계기는 90년대 후반 지방정부의 '쓰레기 투기 신고보상 금제'가 처음이다 (박홍식, 2004: 9). 곧 중앙정부 부처가 채택 했고, 이어 행정 전 분야로 확대되었다. 반면 내부자 공익신고(whistleblowing)는 1960년대 후반 미국에서 용어가 생겨났고, 제도화는 1970년대 후반이다. 한국에서의 보호법제는 「부패방지법」(2001.7.24 제정, 2002.1.25 시행. 현 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법」)이 처음이다. 외부자 공익신고에 비해 정책적 효용성이 늦게 인지되어 현재에도 제도발전과 확산의 과정에 있다. 안전위험의 통제, 적발이 힘든 범죄나 범죄자, 접근이 어려운 불법에 관한 정보, 급박하고 절실한 문제의 해결에 효과적인 수단으로 드러나면서, 제도로 편입된 경우이다.

2) 현상수배(懸賞手配)는 범죄자 체포나 제거를 목적으로 현금이나 물품 따위를 내걸고, 수사망을 퍼는 것으로, 동서양을 막론한 고전적 신고 보상 방법이다.

3) 조세범처벌절차법 (법률 제200호, 1951.5.7 제정)은 제16조에서 "조세범처벌법에 위반한 자의 포탈세액 또는 벌금액을 산정함에 있어서 중요한 자료를 제공한 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 확정 벌금액의 100분의 10이상 25이하에 상당하는 금액을 교부할 수 있다. 단, 세무공무원이 직무를 집행하기 위하여 제공한 때에는 예외로 한다"고 규정한다.

내부 공익신고의 효과는 공익, 조직 공정성(organizational justice), 투명성, 능력과 책임성으로 꼽는다(Wolff, 2004: 210). 내부 신고자는 90%가 직업을 잃고, 저축해 놓은 돈, 집, 심지어는 가족까지 잃는다(Wolff, 2004: 210; Alford, 2001). 외부자 신고 보상은 범죄자 적발 정보 제공 촉진이 주목적이고 보호가 부수적이라면, 내부 신고자 보호 제도는 신고자 보호로부터 시작되었고, 권력 통제, 공직사회 책임성 확보로부터 시작되어 사회 다양한 분야에서의 공익침해 행위의 감시 목적을 위하여 신고를 보호, 보상, 지원한다. 다음은 내부나 외부 공익신고자 보호 이유이다.

- 공익 실현에 대한 기여이다. 정부 기관이 미처 발견하지 못하거나 손길이 닿지 않은 재난과 위협으로부터 사람들을 구하고, 정부예산이나 기금, 재산이 절취되거나 손실 되는 것을 막고, 환경자원, 시장의 공정경쟁 질서를 보호하며, 탈세, 금융범죄, 인권침해 등 온갖 종류의 법규 위반과 부패를 찾아내 바로잡는데 기여한다.<sup>4)</sup> 공익 신고가 없이는 많은 불법, 뇌물, 재물의 부당한 절취, 공익 침해를 위한 다양한 공모와 결탁 등의 범죄는 그대로 문혀버리고, 사람들이 위협사회에 노출되는 까닭이다.
- 범죄나 사회 위협에 대한 사전 또는 조기발견과 대응의 기회를 제공한다.
- 사회 전체, 많은 사람들의 안전을 위해 나선 행위이다.
- 공공정책에 대한 적극적 협조이다.

공익신고제도는 신고자를 피해나 불이익으로부터 보호한다. 하지만 많은 경우 보호를 넘어 금전적인 인센티브 제공과 더불어 다양한 방법으로 신고자를 지원한다. 다음은 보상, 지원의 이유이다.

- 규제정책의 철저한, 효율적 집행에 기여하기 때문이다. 국민생활의 안전이나 부패 통제 등 대부분 정책의 효과적 집행을 위한 것이다.
- 신고의 고무, 촉진이다. 공익신고에 대한 수요는 크나, 사람들은 기피한다. 보복을 받을까 걱정하고 신고해도 소용없다고 생각한다. 고자질이라고 부르고, 남이 하면 칭송은 하나 자신은 하지 않으려고 한다. 그러나 신고를 통해 대규모의 부정과 위협을 예방할 수 있기 때문에, 정부는 직접 금전적인 인센티브도 제공한다.

---

4) <http://blog.transparency.org/>. 검색일자 2014.9.10.

## 2. 안전사회 정책에서 공익신고가 갖는 의미

안전사회 정책적 관점에서 신고보상제도는 어떤 의미를 갖는가? 연구자들은 신고보상제도 도입의 의미를 대체로 다음과 같이 규정한다.

- 협력적 거버넌스(collaborative governance) 시스템의 도입이다. 시민들의 정부 규제 기관(government regulators)의 정책집행에 법규 위반 정보 제공을 통한 협력이다 (Hanusik et al., 2010). 정부와 시민의 협력(collaboration)을 통한 안전사회 서비스 제공 노력으로, Wolff(2004: 213)는 규제 거버넌스의 분명한 진전으로 평가한다. 하지만 시민의 역할은 계획이나 대안, 해결책 제시 등 의사결정 과정에 참여보다는 집행 과정에 단순 정보 제공을 통한 참여이다. 협력적 거버넌스는 공동 작업과 권한부여(collaboration and empowerment)라는 두 가지 특징을 갖는데, 정부는 신고를 접수하고, 이해관계자는 정보 제공으로 협력할 뿐, 무엇을 할 권한 부여는 없다.
- 규제정책 집행의 민영화이다(Fisher et al. 2000; Schmidt, 1997). 정부의 규제 집행의 부분적 민간위탁이다.
- 안전정책 집행 과정에 시민의 참여(citizen participation)이다. 참여는 민주주의에서의 주권자로서 정치적 참여가 아니라 집행 기능적 참여라는 새로운 형태의 참여이다.
- 자율적 운영(self-governance)이다(Adler et al., 2011).
- 시장 중심적 접근(market-based approach)이다. 신고보상제도는 신고자에게 금전적 인센티브(bounty incentives) 제공을 통한 신고의 촉진이다.
- 안전사회를 위한 규제정책에서 피드백 정보 획득과 제도 개선 목적의 커뮤니케이션이다.
- 불법, 부정행위의 자기 규제이다(self-regulation of malfeasance) (Wolff, 2004: 213).
- 투명경영, 준법 경영이다. 신고자 보호는 투명과 준법 사회를 위한 제도적 기반의 의미가 있다(장화익, 2007: 255).
- 저비용, 고효율이다.

## 3. 각국 사례

### 1) 한국

2011년 「공익신고자보호법」은 제2조에서 신고 대상 공익침해 행위를 “국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위”로 규정한다. 공익침해

행위를 포함 위험도 대상에 포함시키고, 신고의 의미를 “신고·진정·제보·고소·고발 하거나 공익침해 행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것”과 ‘공익신고 등’은 공익 신고와 관련 “조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공하는” 것으로 넓게 해석한다. 한국에서 공익신고자 역할 수요는 거의 모든 분야에 걸쳐 발견된다. 삼품 백화점 붕괴, 씨랜드 화재, 세월호 참사, 역무원의 열차탈선 위험제보, 주한 미군 군무원의 한강 독극물 방류 제보, 중국산 가짜 참기름 제보, KTX 결함 등을 비롯하여, 분식회계, 비자금 조성, 청각장애인 학교의 성폭행 사건, 대기업 담합 등은 내부 신고가 없었다면 세상에 결코 드러나지 않았을 부정들이다. 예를 들어, 1999년 6월 씨랜드 청소년 수련원 화재는 유치원생 19명과 인솔교사 및 강사 4명 등 23명이 사망한 참사로 원인은 복합적인 것으로 밝혀졌으나, 위험의 시발점은 수련원 준공 및 인허가 과정에서의 불법이었다. 당시 경기도 화성군청 실무 담당자는 수련원이 화재에 취약한 시설로 허가될 수 없음을 인지하고, 업자들의 협박과 상사의 압력 등에도 불구하고 거부하다가 좌천되고, 참사 이후에는 명예퇴직 당한다.<sup>5)</sup>

## 2) 미국

미국 연방정부 차원의 공익신고자 보호 및 보상 법률은 다양하나, 「부당청구방지법(False Claims Act, 이하 FCA)」은 1863년 정부를 상대로 한 민간사업자의 부정한 청구를 방지할 목적으로 제정된 것으로,<sup>6)</sup> 누구든 정부를 대신하여 부당 수익 반환 소송을 제기하여 성공한 경우, 범죄 고발자(relators)는 반환금의 15-35%(통상적으로 15-25%)를 보상금으로 지급 받는다. 그동안 국민건강(health care), 군수물자 조달 분야에 관한 소송이 가장 많았고, 연방정부는 1987년부터 2013년까지 389억 달러를 반환 받을 수 있었다. 이중 신고자 소송에 의한 것은 272억 달러로 약 70%를 차지했다.<sup>7)</sup> 「사베인스 옥슬리법(Sarbanes-Oxley Act, SOX)」은 2002년 기업회계 투명성 개선을 목적으로 제정된 법으로, 기업들이 회계 및 감사부정 신고의 비밀과 안전 보장 절차를 마련해야 한다는 것과 내부 신고자에 대한 보복에 대하여 10년 이하의 형사처벌 규정하였다. 2010년 「도드-프랭크법」은 내부자(insiders)의 증권거래 관련 범죄 신고를 보호한다. 증권관리위원회(Securities Exchange Commission, SEC)는 이에 따라 2011년 위반 기업에 대한 금전적 제재 금액(monetary sanctions)의 10-30%를 신고자에게 인센티브로 제공하는 규정을 만든다. 목적은 증권법규 위반의 신속, 철저한 적발이고, 신고 촉진이었다.

5) '용기 있는 공무원' 이장덕 계장 육성고백. 「여성동아」 2000.4.; “신약 승인 거부한 켈시는 '영웅', '씨랜드' 허가 관련 협박 이겨낸 이장덕씨는 '내부고발자'”. 「미디어 다음」 2014.4.23.

6) 31 U.S.C. §§ 3729-3733.

7) [http://en.wikipedia.org/wiki/False\\_Claims\\_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/False_Claims_Act). 검색일자 2014.9.11.

신고는 내부 및 외부 신고를 포함하나, 주요 대상은 내부 신고이다 (Adler et al., 2011). 정부가 기업 부패정보를 돈으로 사는 것이자 상당한 비용을 지출하고라도 부패를 적발하겠다는 것이다. SEC 위원장 Mary Schapiro는 조직의 자원이 제한적인 만큼, 증권법 위반에 대한 직접 현장 정보(first-hand information)를 가지고 있는 사람들을 지렛대로 사용한 것이라고 하였다(Adler et al., 2011). SEC는 이를 위해 '내부고발자 사무실(Office of the Whistleblower)' 개설 등 공간과 인력, 예산을 대대적으로 확충하였다(Adler et al., 2011). 신고자에 대한 금전적 인센티브 제공은 FCA의 '퀴탐(quitam)'과 같으나, 내부 신고자가 직접 부당이득 반환 소송을 하는 것은 아니고 SEC 또는 상품선물(先物)거래위원회 (Commodity Futures Trading Commission)에게 최초 정보를 제공한 사람에게, 또 법규 위반에 대한 금전적 제재가 1백만 달러를 초과할 때 대가를 지불하는 식이다. FCA에 비하면 소송비용의 부담이 없다(Hanusik et al., 2010). 따라서 보상보다는 정부의 법규 위반 정보의 매입에 해당한다. 특징은 신고자가 내부에서 법규위반에 대한 불만제기를 먼저 할 것도 요구되지 않는다. 단 법규 위반행위와 관련 유죄판결을 받은 자, 정부규제나 법 집행기관의 직원, 외부 감사자가 감사를 통해 얻은 지식을 신고한 경우는 예외이다.

안전사회를 위한 내부자 공익신고 사례는 핵발전소 방사능 누출, 챌린저호 폭발, 자동차 결함, 담배 소송, 성희롱 등의 분야에서 많다. 우주왕복선 챌린저호(Challenger space shuttle) 폭발 사고도 그 하나이다.<sup>8)</sup> Roger M. Boisjoly는 Morton Thiokol 회사의 근로자로, 우주왕복선 프로그램의 고체 연료 로켓 부스터(solid rocket boosters) 일을 담당하던 기사였다. 그러다가 1985년 보조 로켓의 접합부 봉인에 사용된 O-링이 기온이 낮으면 작동에 문제가 생길 수 있음을 발견하고, 관리자에게 보고한다. 나아가 4명의 엔지니어들과 함께 관리층에서 발사 연기 요청 등, 상황을 납득시키고자 노력한다. Morton Thiokol과 NASA 관리자들은 이를 묵살하고, 챌린저호를 발사한다. 발사 후 우주선은 73초 만에 공중 폭발했고, 7명의 우주비행사는 사망했다. NASA가 곧 관련 서류를 압수하고, 입단속 조치를 내렸으나, Boisjoly가 New York Times에 제보함으로써 사고 배경이 알려졌고, 조사위원회도 사고 원인을 O-링과 추위 때문이라고 결론 내린다.

### 3) 일본

일본은 2004년 「公益通報者保護法」을 제정하였다. 입법 배경은 2000년 이후 다양한 분야에서 법규위반 사고가 발생했고, 내부신고에 의해 일어나면서부터이다 (장화익,

8) <http://whistleblowing.us/2012/02/>. 검색일자 2014.9.12.

2007: 247-248). 이 법의 효력은 2006년부터로 제1조는 목적을 “국민의 생명, 신체, 재산 그 외의 이익의 보호와 관련된 법령의 규정 준수를 도모하고, 이를 통해 국민 생활의 안정 및 사회 경제의 건전한 발전에 이바지 함”으로 규정한다. 신고대상은 정부와 민간부문 불법행위 모두를 포함한다. 일본에서 내부 공익신고는 그 동안 금융부정, 환경 오염, 식품, 의료 등 거의 모든 분야에 걸쳐 이루어지고 있다. 주요 사례의 하나는 2000년 미쓰비시자동차사(三菱自動車工業)의 클레임 은폐사건이다. 회사는 자동차에 결함이 있는 것을 발견하고도 지난 10년간 문제가 된 부품만 수리해 주고 소비자들에게 결함 사실은 은폐하였다. 하지만 직원이 이 사실을 신고함으로써 법규위반이 드러났다 (Wolff, 2004: 210).<sup>9)</sup> 또 다른 예로, 유키지루시(雪印) 식품은 호주산 쇠고기를 국내산으로 판매하다가 2002년 거래 업체의 직원이 이를 신고하면서, 세상에 밝혀졌다.<sup>10)</sup>

#### 4) 차이

법 규정 상 보호 범위의 문제와 인센티브, 두 가지 점에서 비교가 중요하다. 먼저 미시적 차원에서 미국의 「내부고발자보호개정법(Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012)」은 보호받는 신고의 대상을 “법률, 규정, 규칙의 위반, 크게 잘못된 일처리 (gross mismanagement), 정부 자금의 중대한 낭비(a gross waste of funds), 권한 남용 (an abuse of authority), 또는 국민의 건강과 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위험(a substantial and specific danger to public health or safety)의 공개”로 규정한다.<sup>11)</sup> 반면 일본의 「공익통보자보호법」에 대한 비판은 법규위반이 아닌 한 예산의 부적절한 배분의 공개는 보호하지 않는다. 협력업체와 고객도 보호하지 않는다. 정부가 신고를 받고 적절한 조사를 하지 못한 것에 대한 처벌 규정이 없고, 보호 대상 법률에는 선거, 정치자금, 조세 분야 법률은 빠져있다는 것 등이다(Wolff, 2004: 213). 한국은 미국 법과 비교할 때 가장 큰 결함은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법」 상 보호받는 신고 대상에 관한 것이다. 한국은 부패를 방지하기 위한 법의 일부 내용으로 부패행위 신고자만을 보호할 뿐이어서, 내부 공익신고자의 미국과 같은 법률, 규정, 규칙의 위반, 행정상의 과실, 낭비, 권한 남용, 국민 건강과 안전에 대한 위험 등에 대한 정보 제공을 보호하지 않는다. 그만큼 내부 공익신고자의 역할을 통해 권력을 감시하고 정부의 책임을 물을 수 있는 기회를 놓치고 있다. 「공익신고자보호법」은 보호받는 대상 법률에도 일본과 마찬가지로의 문제가 있다. 「부당청구방지법(False Claims Act)」은 1986년 개정 이래, 수백억 달러의 벌금 및 불법 또는 부적절한 방법에 의해 지출된 연부정부 예산을 반환받고 있다. 한국의 보상 제도와 차이를 여러 가지로 지적할 수

9) 내부 고발자-해의 사례와 법률. 매일신문, 2007.11.29; 해외의 사례는. 한국일보 2007.1.29.

10) 수입육 위장 파문 日 雪印식품 법적 정리. 연합뉴스 2002.2.22.

11) 5 USC Section 2302(b).

있으나 가장 중요한 차이는 신고 촉진을 목적으로 하면서도 금전적 인센티브는 부분 비율제이고 상한액이 있다는 점이다. 입법에서는 목적과 방향을 분명히 해야 그 효과도 충분히 거둘 수 있으나, 현재는 그렇지 못하다. 거시적 차원에서 보면 각국의 신고자 보호와 보상제도의 공통점, 특히 경제적 인센티브는 정부가 법규위반 정보 획득을 위한 정책적 도구로서의 사용이라는 점이다.

#### IV. 필요적 논리와 쟁점 이슈

##### 1. 필요적 논리 - 안전과 사회적 수요

공익신고제도는 위험 정보의 소통을 위해 설계된 것으로, 하버마스(Habermas, 1984)는 현대 사회를 위험사회로 인식하면서 자신의 소통이론(Theory of Communicative Action)을 통해 문제의 해결을 위한 두 가지 개념을 제시한다. 하나는 도구적 합리성(instrumental reason)으로, 특정 목적, 결과를 만들거나 얻기 위한 것이다. 또 다른 하나는 소통적 합리성(communicative reason)으로 인간 존재와 인본주의적 성장을 위한 것이다. 공익신고제도에 이것을 적용하면, 공익신고를 수단적인 것으로 설계하고 있는가, 본질 또는 내재적 가치를 위한 접근인가, 공익신고제도 평가나 이해를 위한 기준을 얻을 수 있다. 먼저 다음과 같이 공익신고제도를 안전사회를 위한 위험요소에 관한 정보 획득의 정책 도구나 수단으로 설계하는 것이다. 필요적 논리나 근거가 도구, 수단적이라는 뜻이다.

- 공익신고제도는 신고나 신고자 그 자체보다는 사회 안전의 규범적 가치 급증에 따라 안전사회 위험요소의 감시, 사전 예방, 사후적 대응 등과 관련, 법규 위반 정보의 신속한 획득이 목적이다. 안전 위협의 현장, 다수의 눈에 의한 감시이고, 즉시 적발의 효과가 있다. 2차적 효과는 국민 삶의 질, 복지(the public's welfare) 개선, 국민 신뢰의 회복이다.
- 규제력 부족의 보완, 효과적 안전규제정책의 집행이다. 신고자 보상은 정부의 감시가 미치지 못하거나 비용 대비 효과가 낮은 분야의 규제력을 보완한다(Ernst & Young, 2012: 3). 이정덕 · 임유석 · 주성빈 (2013: 335)도 현대사회 위험요소의 문제를 들어, 이에 따른 규제 경찰력의 한계를 지적하고, 경찰력 부족 보완을 위한 '협력 치안'의 중요성을 강조한다. 규제업무의 지속적 증가에도 불구하고, 정부는 예산, 인적 · 물적 자원, 전문성 등의 부족에 직면하고, 감시 분야는 빠른 속도로 팽창하고 있다. 정부에 의한 규제는 프라이버시 침해 항의, 전문적 지식의 부족 등으로 한계가

있다. 사회 분화, 업무의 전문화로 적발을 해도, 증거 수집은 쉽지 않다. 내부의 누군가 먼저 법규 위반을 인지하고, 증거, 정확한 정보를 가진 사람이 무엇이 문제인가를 지적해 주어야 한다. 정부가 법규 위반 행위 직접 참여자, 이해관계자 등이 제공하는 정보를 통해, 추가적 비용이나 인력 없이도 철저하고 신속하게 사회 위험 요소를 단속하려는 것이다.

공익신고제도를 현대 사회 위험 정보의 소통 신고자나 신고의 본질 또는 내재적 가치 차원에서 설계한다면, 다음은 그러한 예가 될 것이다.

- 기본권 보장, 즉 개인 양심과 표현의 자유의 확장이다. EU의 유럽회의(Council of Europe)는 최근 내부 공익신고가 기본권(fundamental right)이고, 개별 국가를 넘는 것으로, 영구, 영속적 보호가 필요하다는 점에서 인권(human rights) 차원에서 보호가 요구된다는 점을 들어, 내부 신고를 유럽인권협약(European Convention of Human Rights)에 포함시키자는 안을 논의한 바 있다.<sup>12)</sup>
- 구성원 개인의 도덕적 의지와 실천에 대한 제도적 보장이나 학습 기회, 채널의 제공 형식의 제도 설계이다. 궁극적으로 삶의 질과 인간의 존엄을 지향한 제도의 구성이다.
- 주권자로서 국가의 법규위반이나 부패를 막기 위한 자발적인 노력의 보호이고, 정부 법집행 과정에 대한 적극적 협력의 당위성을 제도를 통한 인정이다.
- 구성원 각자의 사회 안전 보호라는 사회적 책임이자 의무 확인이다(장화익, 2007: 261).
- 사회적 위험 문제 해결을 위한 개인의 자율적 소통의 공간과 기회, 절차의 준비이다.
- 정직한 사회적 위험 커뮤니케이션의 보호이다.

## 2. 한계 - 찬·반 양론인가?

초창기 제도의 확산과 발전은 반대나 시비의 극복 과정이었다. 그러나 현재는 본원적, 명시적 반대는 없고, 지엽적 문제, 부작용에 관한 것이다. 내부 및 외부 공익신고, 특히 보상금 지급 관련 찬반 논쟁은 80년대 후반, 보다 정확하게는 미국에서 1986년 「부당 청구방지법(False Claims Act)」 제정을 두고 활발하였다 (Currell & Ferziger, 1999; Singer, 1992; Greve, 1989). 하지만 정부가 안전사회 위험을 통제하는데 한계가 있고,

12) <http://euobserver.com/justice/121873>. 검색일자 2014.9.9.

따라서 일반 시민들이 법규 위반을 신고하도록 해야 한다는 주장이 전폭적인 지지를 받았다. 최근까지도 「부당청구방지법(False Claims Act)」의 문제점에 관한 지적이 있으나 절차의 합헌성에 관한 것으로(예, Harmon, 2011), 신고제도 자체의 근본적 반대에 관한 것은 아니다. 예를 들어, 신고자가 형사처벌 결정과 보상금 지급을 동시에 받게 되었을 때 법률이 신고자의 지위를 어떻게 해석할 것인가, 정부의 신고자 보상금 지불 체계(bounty payment systems)와 인센티브 규모 및 지급 횟수 증가의 상황 하에서 신고자의 자격(status), 동기(motivations) 등의 해석을 둘러싼 규제분야 및 정치적 이슈로서의 다툼이나 이의제기들이다(Gilligan, 2013: 3). 공익신고제도에 대한 반대는 주로 내부 신고, 특히 금전적 보상에 대한 것이다. 다음과 같은 것들이다.

- 부정적인 정서이다. 특히 내부 신고자에 대한 부정적 인식과 태도는 신고를 어렵게 한다. 아시아나 한국의 집단과 온정주의 문화적 전통에서만 문제는 결코 아니다. 각국 모두 신고자를 배신자, 밀고자 등으로 폄하하거나 모욕, 조롱하는 경향이 있다. 미국 챌린저호 폭발의 원인을 제보한 Boisjoly와 이를 조사 위원회에서 증언한 동료 엔지니어들이 회사로 돌아왔을 때, 회사 직원 모두는 그들을 “마치 아동 성 추행범으로 체포된 것처럼 대하였다”고 말한다. “동료들과 이웃은 모두 우리를 피했다”고 했다. 회사는 Boisjoly가 일에서 손을 떼도록 했고, NASA는 우주산업 분야에서 그가 받을 못 붙이도록 하였다. 매니저들은 그들 고립시켰고, 하루하루를 그에게 생지옥으로 만들었다.<sup>13)</sup> Boisjoly는 한 인터뷰에서 그 일은 “나의 모든 것, 경력, 삶, 전부를 파괴했다”고 했다. 정신적 충격 후 스트레스 장애 진단도 받는다. 블랙리스트에 올랐고, 취업을 포기하고 컨설팅, 집필, 강의 등 자영업을 선택한다.<sup>14)</sup> 독일과 일본의 문화는 고용주에 대한 충성의 의무(duty of loyalty)를 강조한다(Wolff, 2004: 213). 따라서 직원은 내부에서 법규 위반을 발견하더라도 경찰이나 미디어에 알리기 전에 먼저 자신의 고용주와 그것을 상의해야 한다고 생각한다.<sup>15)</sup> 이탈리아 사람들은 “첩자 노릇을 하는 사람은 메리의 아들이 아니다(Who acts as a spy is not Mary's son)”란 말을 들으며 자란다.<sup>16)</sup> 다른 사람에게 부정성을 알리기 보다는 조용히 있는 것이 낫다는 말이다. 에스토니아(Estonia)는 내부 신고를 한 사람을 신뢰하지 않고, 레바논(Lebanon)은 제도화된 부패(institutionalized corruption)의 나라로, 사람들은 “신고자가 산(酸)에 용해되어 죽었다”는 등 공포 이야기를 듣고 있다. 각국 모두에 내부 공익신고에 대한 부정적 문화가 공통적으로 존재한다는 뜻으로, 공익신고를 단념시키고, 공익신고제도의 발전을 가로막는다.

13) <http://whistleblowing.us/2012/02/>. 검색일자 2014.9.12.

14) <http://whistleblowing.us/2012/02/>. 검색일자 2014.9.12.

15) <http://euobserver.com/justice/121873>. 검색일자 2014.9.9.

16) <http://blog.transparency.org/>. 검색일자 2014.9.11.

- 계층적 질서를 파괴한다.
- 불신을 조장한다.

외부 공익신고에 대한 반대나 문제점 지적도 다양하다. 주로 금전적 인센티브와 직업적 신고자에 관한 것이다(예, 박홍식, 2004: 12-13; Tietz, 2000).

- 법규 위반 적발은 정부의 할 일인데, 자신의 할 일을 앓고 시민들에게 돈을 주고 위반 정보를 사는 것은 잘 못된 일이다.
- 시민들의 사소한 법규위반이나 단순한 사실 정보 제공은 규제정책의 집행에 크게 도움이 안 된다.
- 시민들은 전문적 지식이 없어, 불필요한 신고를 양산하고, 행정력 낭비를 야기한다. 신고자가 보상금만을 노리는 경우 법규 위반에 대한 무리한 정보 수집이 일어나고, 법규위반이 불가피하게 발생할 수밖에 없다. 법규 위반 골목만을 지켜 신고 건 수를 늘리거나, 법규위반을 유인하여 선의의 피해자를 만들어 낼 수 있다. 프라이버시 침해 우려도 있다.
- 직업적 신고자는 공익보다는 손쉽게 보상금을 타고자 법규 위반이 반복적으로 일어나는 분야, 건 수만 올릴 수 있는 분야에만 몰려, 집중적으로 신고하는 까닭에 제도개선을 이끌어내지 못한다.
- 보상금 사냥꾼(bounty hunter)들에게 돈벌이 수단만을 제공한다.
- 남의 잘못을 신고하는 일은 전통적 가치, 미풍양속에 반하고, 불신을 조장한다. 신고를 밀고, 고자질이라고 부르는 것은 이와 같은 사회 정서적 반응의 산물이다.
- 제도와 현실 간의 불일치를 피할 수 없는데, 이런 경우 법규위반 신고는 선의의 피해자를 만들어낸다.
- 정부의 금전적 보상은 오히려 건전하고 자율적인 법규위반 신고를 방해한다.
- 남의 잘못을 일러바친 사람에게 돈을 주는 것은 바람직하지 않다. 남의 잘못을 신고하여 많은 돈을 버는 일이 있어서는 안된다. 이것은 건전한 사회문화의 발전을 방해한다.

### 3. 몇 가지 이슈

공익신고자 보호, 보상 제도의 설계와 관련한 의문, 문제나 한계 등 쟁점 이슈들은 다음과 같은 것들이다.

- 내부고발자 경원(敬遠)이나 폄하 등 비호의적 문화, 부정적 사회적 인식은 한국만의 것인가? 바꿀 수 있는가?
- 공익신고자에 대한 불이익 조치의 금지, 예를 들어 해고 등으로부터의 보호가 신고자를 위한 진정한 보호인가?
- 공익신고자 보호, 보상에 공익적 동기까지 필요한가? 정부의 결과적 공익만을 고려한 위협정보 구매는 잘못된 것인가?
- 시장적 인센티브가 바람직한가? 적정 금액은 어떻게 결정하고, 한도가 있어야 하는가?
- 공익신고자에 대한 금전적 보답의 성격을 어떻게 설정할 것인가? 사례인가? 보상인가? 인센티브인가? 사례(rewards)는 사회가 불법, 부패, 비윤리적 행동을 밝혀낸 용감하고 옳은 일을 한 사람에게 주는 것이다(Wolff, 2004: 210; Alford, 2001). 보상(報償)은 노고나 진 빚에 대한 대가이거나 신고 행위를 촉진하거나 분위기를 조성하기 위하여 신고자에게 주는 금전이고, 인센티브는 신고를 하도록 동기를 부여할 목적으로 주는 돈이다.
- 공익신고제도 보호의 대상은 누구인가? 공익신고자인가, 일반 국민인가, 기업인가? 규제 담당 공무원인가?(Wolff, 2004: 213)
- 보상금, 인센티브 사냥꾼(bounty hunters)을 그대로 둘 것인가 규제할 것인가? 직업적 신고자들은 규제 실무자, 경찰 등의 안전사회를 위한 법집행 활동을 지원한다. 그러나 부작용이 크다. 이들을 어떻게 규제할 것인가(Chamberlin, 1998: 1192-1195)? 미국은 보석 보증인(bail bondsman)이 채권 추심 과정에서 도피자의 권리를 지나치게 제한하는 부작용을 막기 위하여 전문적인 보상금 목적의 신고자의 면허, 자격, 또는 허가제(licensing)를 채택하고 있다 (Chamberlin, 1998: 1199-1204).

## V. 전망과 과제

### 1. 평가와 미래의 전망

공익신고제도의 평가를 위한 체계적 연구나 성과 평가 지표 등은 아직 나오지 않고 있다. 평가는 성과 대리 지표나 결과적 경험 스토리를 통한 간접 확인을 통해 이루어지고 있다. 잠재적 성과를 시사하는 대리지표 중의 하나는 안전사회를 위한 각국의 공익신고제도의 도입 증가, 보호나 보상의 강화 등 제도발전이다. 간접지표는 결과적 경험 스토리 중심으로, 영화, 다큐멘터리, 소설 등 문화적 재현 방법으로, 내부 공익신고의

사회적 기여를 빈번하게 다루고 있다. 먼저 각국 제도의 확산, 다음은 강화에 관한 사례들이다.

- 공익신고제도의 지속적 확산과 강화이다 (Wolff, 2004: 210). 각국마다 편차가 크나, 보호와 보상은 어느 나라나 할 것 없이 보다 많은 나라들이 법을 제정하고, 기존 법을 가진 나라들은 공익신고자들이 보다 안전하게 불법이나 부패 행위를 신고할 수 있도록 보호, 보상을 강화하고 있다.
- 미국은 「내부고발자보호개정법 (Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012, WPEA)」을 제정, 기존의 법을 강화하였다. 기존법은 낭비, 부정과 남용(waste, fraud and abuse)에 대한 신고를 보호했다. 그러나 특정 부정을 신고한 최초의 사람이 아닌 경우, 관리·감독자(supervisor)나 동료에게 알린 경우, 정책 결정의 결과(consequences)를 신고한 것, 직무 수행 관련 신고 등은 보호하지 않았다. 새로운 법은 연방정부 직원의 신고 및 신고자의 권리, 적법 절차, 구제, 미국 국가안보국(National Security Agency, NSA), 중앙정보국(Central Intelligence Agency), CIA) 등 국가 정보기관 직원의 내부고발 권리, 비밀의 의회 위원회 제공의 보호, 공표금지 명령(agency gag orders)의 제한 및 구제책 제시 등 기존법의 문제들을 개선하였다.<sup>17)</sup> 특히 연방정부 공무원이 보호받을 수 있는 공익신고 항목에 연방정부 과학자의 검열에 대한 문제 제기, 정부 정책결정의 결과에 대한 이의 제기를 추가하였다. 미국 노동부(U.S. Department of Labor)도 내부 신고자 보호를 확장하는 수많은 결정을 발표했다(Adler et al., 2011).
- 미국, 영국, 호주 외에도 루마니아(Romania), 슬로베니아(Slovenia), 헝가리(Hungary), 프랑스(France), 룩셈부르크(Luxembourg), 이스라엘 (1997), 가나(Ghana, 2001) 등은 보호법을 제정하였고, 베트남(Vietnam), 페루(Peru), 자메이카(Jamaica) 등은 최근 내부 공익신고자 보호법을 통과시킨 나라들이다. 아일랜드(Ireland), 네덜란드(Netherlands), 과테말라(Guatemala), 인도(India), 레바논(Lebanon), 나이지리아(Nigeria), 파키스탄(Pakistan), 타이완(Taiwan) 등은 법률 제정을 진행 중이다.<sup>18)</sup>
- UN은 2005년 내부고발자 보호 정책(whistleblower Protection Policy)을 발표했다. UN 반부패 협약(United Nations Convention Against Corruption) 제32조 '증인, 전문가 및 피해자의 보호'는 유엔 협약에 따라 범죄에 관한 증언을 한 증인, 전문가의 보복, 협박으로부터의 보호를, 또 제33조 '신고자(reporting persons)'는 반부패

17) <http://whistleblower.org/node/664>. 검색일자 2014.9.10.

18) <http://blog.transparency.org/>. 검색일자 2014.9.8.; <http://euobserver.com/justice/121873>. 검색일자 2014.9.9.

협약에 근거한 위반을 신의성실과 합리적 근거에 의하여 주무 또는 관할 관청 (competent authorities)에 신고한 사람에 대한 보호를 규정한다(United Nations, 2004: 25-26).

- EU는 2013년 회원국 전체 차원의 내부고발자 보호법을 채택하는데 실패했으나, 유럽연합 집행기관인 유럽위원회(European Commission)는 2012년 내부 간부와 직원들을 위한 공익신고자 가이드라인을 통과시켰다.

제도 발전의 추세는 정부 규제분야에 있어서 신고자 역할에 대한 강조 또는 보다 신고자 의존, 보상금 및 지급(bounty payment) 건수의 증가, 신고자에 대한 보호의 강화 등이다. 특징은 다음 몇 가지이다.

- 제도 발전은 주로 내부 신고 중심적이다. 외부 신고가 먼저 등장했고, 내부 신고는 상대적으로 최근이나 제도의 체계적 강화와 발전은 주로 내부 신고자 보호, 보상 분야에서 나타나고 있다.
- 금융 분야에서 제도의 확산, 강화가 두드러진다. 최근 신고자 보호와 보상 법률들은 각국 공통적으로 기업의 회계부정과 같은 경제적 위협으로부터 투자자 보호에 집중한 것들로, 대체로 21C에 들어와 미국의 Enron, WorldCom, 영국의 BCCI & Maxwell Pensions, 호주의 HIH와 OneTel 등이 탈법과 회계부정으로 최악의 기업 파산을 목격한 후 나타난 현상이다(Wolff, 2004: 210).
- 인센티브 보상이 늘고 있다. 동기를 따지지 않고 위협 정보를 현금 주고 구매하는 형식의 발전이다.
- 강화와 확산이다. 신고보상은 전통적으로 사회 흉악범과 같은 적발이 긴급, 절박한 제한적 분야에 채택되었으나, 신고자에 대한 보호 및 보상제도가 각국 및 거의 모든 분야로의 빠른 확산이 지속되고 있다.
- 보상뿐만 아니라 단순한 금전적 인센티브(monetary incentives)의 증가이다. 포상(褒賞)은 정부가 뚜렷한 공로가 있는 사람에게 칭찬하고 다른 사람들에게도 본보기를 보여 장려를 목적으로 주는 상이라면, 금전적 인센티브는 정부가 사회 안전을 목적으로 위협 정보를 돈을 주고 구매하는 것이다.
- 외부보다는 내부 신고자보호제도의 증가이다. 내부 신고는 외부 신고에 비해 법규 위반 정보의 질이 좋기 때문이다.
- 경제분야의 관심 증대이다. 법규위반 가운데서도 경제분야 신고보상이 늘고 있다. 글로벌 금융위기 이후 최근까지는 신고보상은 주로 경제위험을 막기 위한 것에 집중되고 있다. 신고보상에 대한 수요는 위협요인에 대한 사회적 관심을 반영하는데,

최근의 이러한 변화는 글로벌 위기 등을 거치면서, 고용 문제가 각국 모두의 새로운 위험 요인으로 인식되는데 따른 것으로 해석된다.

내부자 공익신고에 대한 문화적 재현 형태는 다양하나 영화로 한정하여 사례 몇 가지를 소개하면 다음과 같다. 특징은 모두 실제 내부 공익신고자를 소재로 하였다는 점이다.

- '제보자'는 2014년 국내 제작 영화로, 인간배아줄기세포 연구 논문 조작 스캔들을 다루었다.
- '내부고발자(The Whistleblower)'는 2010년 영화로, 네브래스카 주(Nebraska) 여자 경찰관이 보스니아(Bosnia)에 UN 평화유지군으로 참여했다가 그곳에서 매춘, 인신매매 현장을 목격하고, 또 그것이 바로 UN에서 파견된 사람들의 소행이란 것을 발견한 후 정의의 이름으로 거대 권력에 맞서지만 결국 자신만이 모든 것을 잃는다는 내용이다.
- '인사이드(The Insider)'는 1999년 영화로, 진실을 대중에 알리고자 하는 한 저널리스트와 자신의 양심을 위해 가진 것 모두를 포기한 담배회사 한 간부 개인의 이야기로, 2000년 아카데미 시상식에 7개부분에 후보로 올랐다.
- '어퓨 굿맨(A Few Good Men)'. 톰 크루즈(Tom Cruise), 데미 무어(Demi Moore) 주연의 영화로 1992년 작품이다. 신참 군법무관 중위가 쿠바의 관타나모 미군 해병의 사망사건을 만나, 약자의 보호를 위해 권력의 최상층부인 기지 사령관에 맞서는 내용이다.
- '형사 셜피코(Serpico)'는 1973년 알파치노(Al Pacino) 주연 영화로 오스카(Oscar) 상 후보에 올랐다.

## 2. 현실적 과제

공익신고제도는 현대성(modernity)의 산물로 후기산업사회와 더불어 성장위주 사회 문제의 보완, 치유 수단의 의미를 갖는다. 즉 칼 마르크스(Karl Marx, 1867)가 「자본론」을 통해 당시의 사회 문제를 자본가와 노동자 간의 갈등으로 보고, 자본주의 모순의 문제를 풀고자 했고, 하버마스(Habermas, 1984)가 현대 사회의 문제를 소통에 관한 것으로 규정하고, 광범위하고 자유로운 소통의 공간으로 풀고자 했다면, 공익신고제도는 현대 사회가 위험의 문제를 위험정보 소통의 보장을 통해 안전사회를 구축하려는 시도라고

할 것이다. 이미 중요한 현대사회 위험문제의 해결에 공익신고는 중심적 역할을 맡고 있다. 공익신고는 사회적 책임의 하나이자, 국가경쟁력 지표의 일부를 구성한다. 성과는 거버넌스(good governance)와 투명성의 촉진, 보다 구체적으로는 조직의 윤리의 개선이다 (Wolff, 2004: 213). 공익신고제도의 성과에 대한 체계적 평가는 아직 없었으나, 긍정적 효과는 뚜렷하고 정책적 수요는 빠른 증가 추세이다. 그 이유는 현대 위험 사회의 특징 중 하나인 위험의 다원성, 전문성, 돌발성 등에 근원한다. 한국은 그간 급속한 산업화와 경제성장, 사회 분화로 위험요소의 질적 변화가 있었고 반면 정부 역할은 점차 한계에 부딪히고 있다. 위험요소 관리(policing) 상대적 역량 저하를 의미한다. 그러나 이와 관계없이 민주화와 시민사회의 성장으로 정부의 안전사회 책임을 묻는 정치적 압력은 오히려 크게 거세지고 있다. 이러한 상황에서 정부가 안전한 사회 구축을 공익신고제도에 의해 풀고자 한 것으로, 거버넌스적 접근, 규제정책 집행의 민간위탁으로 나타나고 있다. 정부와 시민의 협력을 통한 안전서비스 공동생산 패러다임의 도입이라고 할 것이다. 사실 다른 대안은 아직 알지 못한다.

현실적 과제는 제도개선이다. 다음 몇 가지 방법의 고민이 필요할 것이다.

- 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법」 하에서의 신고자 보호, 보상 제도는 정부의 책임성 확보 차원에서 접근이 필요할 것이다. 미국 「고발자보호 개정법(Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012, WPEA)」은 벤치마킹 대상이다.
- 「공익신고자보호법」 개선은 단기적으로는 시민 참여의 범위와 여지, 통로, 방법을 적극적으로 넓히는 것이다. 「부당청구방지법(False Claims Act)」, 「도드-프랭크 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 이하 도드-프랭크법)」 사례 검토가 필요하다. 먼저 보상 비율에 관한 것으로, 내부자 신고를 통해 질 좋은 법규위반 정보를 얻고자 한다면 최소한의 보상으로는 효과를 거두기 어렵다. 내부자 신고는 보복 등의 부담 때문에 충분한 인센티브 없이는 작동하지 않는다. 현재는 금액을 사회적 비용이나 위험 크기를 기준으로 설정하는 것이 지배적이다. 질 좋은 규제정보의 획득, 즉 신고 촉진을 목적으로 한다면, 반환, 회수 금액, 경제적 처벌 규모에 따른 비율 보상을 해야 한다. 정부의 윤리 및 정책 순응 프로그램(ethics and compliance reporting procedures) 운영과 연동을 통한 보상금 규모 설정이 권고된다(Ruhnka, Gac, & Boerstler, 2000). 징벌적 손해배상, NGO 등과의 역할 분담 등도 필요하다. 기타 보상 금액 하한을 대폭 높게 설정하여 부처 간 외부 신고 보상 업무의 적정 배분점을 찾고, 각 부처, 정부기관을 통한 법

규 위반에 대한 반응 속도는 높여, 맞춤형 제도 발전의 기회를 넓게 열어 두어야 할 것이다.

장기적 과제는 현대 위험사회의 문제를 도구적 합리성에 의해 풀어갈 때 나타나는 한계의 보완과 극복이다. 현재 공익신고제도는 범죄, 현대사회 위험의 예방을 위한 정책수단으로, 시민의 동원이나 이용에 관한 것이다. 도구적 접근은 문제의 근본적 해결 방법이 되지 못한다. 보다 근본적 접근은 하버마스(Habermas, 1984)가 현대 위험사회 문제 해결을 위해 제시한 소통 합리성을 공익신고제도 설계에 보다 비중 있게 반영하는 것이다. 공익신고를 도구나 기능적 차원을 넘어 잠재 신고자의 내면적 가치, 인간 성장의 관점에서 바라보는 노력이다. 과학기술의 발달, 산업사회의 진전은 끊임없이 다양하고 새로운 위험을 생산하고, 피해도 증폭시킨다. 시민들의 신고 부재를 두고 정부가 공익신고자에 대하여 금전적 인센티브를 제공하는 도구적 관점으로는 대응에 한계가 있고, 무엇보다 비용 효과적이지도 않다. 장기적으로는 구성원들의 비판적, 성찰적 합리성의 학습과 실천을 이끌어 낼 수 있어야 할 것이다. 교육과 학습 프로그램 등의 확대를 통하여 공익신고가 구성원들의 사회적 책임, 주권자의 권리이자 양심과 정직한 표현의 자유, 인간의 존엄, 삶의 질 문제라는 인식을 만들어가는 것이다. 내부 및 외부자의 기본권 보호 차원에서의 제도 설계이다. 이러한 노력은 장기적으로 사회적 안전 책임이 정부에서 구성원 각자의 수중으로의 이동이며, 민주주의 하의 정치적 참여에서 복잡사회 개인의 책임으로, 그리고 안전규제 서비스 정부 독점에서 분산과 공동 생산을 향한 것이다.

## ☐ 참고문헌

국민권익위원회 (2014.9). 공익신고자보호제도 운영현황 및 주요 성과 소개.

내부자료.

김대환 (1998). 돌진적 성장이 낳은 이중 위험사회. 사상: 26-45.

김병섭 (1998). 부패와 위험사회. 사상: 46-68.

김영환 (2011). 위험사회에서의 책임구조. 법철학연구, 14(3): 175-224.

노진철·서문기·이경용·이재열·한국사회학회·홍덕률 (2004). 위험사회와 생태적·사회적 안전. 정보통신정책연구원, 「IT의 사회·문화적 영향 연구」, 제17호, pp.1-140.

- 박홍식 (2004). 규제위반의 감시와 신고보상 - 정책적 의미를 중심으로.  
한국정책연구, 4(1): 1-16.
- 변종필 (2012). 위험사회, 위험 그리고 형법의 대응 -국내의 논의 현황과 동향을  
중심으로. 비교형사법연구, 14(2): 529-551.
- 이재열·김동우 (2004). 이중적 위험사회형 재난의 구조: 대구지하철 화재사고를  
중심으로 한 비교사례연구. 한국사회학, 38(3): 143-176.
- 이정덕·임유석·주성빈 (2013). 위험사회(Risk Society) 도래에 따른 한국적  
범죄예방 활성화 방안에 관한 연구 - 지역협력치안을 중심으로.  
한국경찰연구, 12(4): 335-358.
- 임명호 (2008). 위험사회 - 근대화가 낳은 예측 불가능한 위험. 계간(논): 163-176.
- 장화익 (2007). 근로자 내부고발보호제도 국제 비교: 영·미·일의 사례와 시사점.  
노동정책연구, 7(2): 227-264.
- 정무권 (2012). 위험사회론과 사회적 위험의 역동성: 사회적 위험의 거시적 연구를  
위한 비판적 검토. 한국사회와 행정연구, 23(2): 195-224.
- 정연대 · 이운호 (2013). 위험사회에서의 경찰활동 변화에 대한 고찰.  
한국경찰연구, 12(4): 383-410.
- 홍성만 (2013). 위험사회와 공공성 탐색 : 불산가스 및 방사능 누출 위험사례를  
중심으로. 한국정책연구, 13(2): 117-135.
- Adler, J. S., Ellis, E. T., Hoey, B. E., Keating, G. C., Kraham, K. M., O'Brien, K.,  
Wilder, C., & Mendenhall, A. E. (2011.7.8). *United States: Dodd-Frank and the  
SEC final rule: From protected employee to bounty hunter*. Retrieved from  
<http://law-articles.vlex.com/>.
- Alford, C. F. (2001) *Whistleblowers: broken lives and organizational power*. Ithaca, N.Y. :  
Cornell University Press.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. London: Sage Publications.
- Chamberlin, J. A. (1998) Bounty hunters: Can the criminal justice system live  
without them? *University of Illinois Law Review*, 4: 1175-1205.
- Currell, D., & Ferziger, M. (1999). Snitching for dollars: The economics and public  
policy of federal civil bounty programs, *University of Illinois Law Review*, 99:  
1141-1151.
- Ernst & Young (2012). *Growing beyond: a Place for integrity. 12th global fraud survey*.  
Retrieved from <http://www.ey.com/Publication/>.

- Fisher, J., Harshman, E., Gillespie, W., Ordower, H., Ware, L., & Yeager, F. (2000, Fall). Privatizing regulation: Whistleblowing and bounty hunting in the financial services industries. *Dickinson Journal of International Law*, 19(1): 117-143.
- Giddens, A. (1990) *Consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Gilligan, G. (2013.2.11). *The bounty hunter as whistleblower: Problems and perspectives*. Retrieved from <http://www.clmr.unsw.edu.au/article/>.
- Greve, M. S. (1989, Fall). Environmentalism and bounty hunting. *Public Interest*, 97: 15-29.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of communicative action. Vol. 1: Reason and the rationalization of society*. Translated by T. A. McCarthy. Boston, MA: Beacon Press. [German, 1981, vol. 1]
- Hanusik, T. A., Lieberman, M. W., Roemer, B., & Zelenko, D. L. (2010.7.28). *The new bounty hunters: Congress creates new incentives to report securities and commodities fraud*. Retrieved from <http://www.crowell.com/>.
- Harmon, A. G. (2011). Bounty hunters and whistleblowers: Constitutional concerns for false claims actions after passage of the Patient Protection and Affordable Health Care Act of 2010. *Labor & Employment Law Forum*, 2(1): 1-30.
- Kawaguchi, H., Takami, K., & Sugiyama, M. (2006). Realizing the safe society/solutions: Integrated camera solution. *NEC Technical Journal*, 1(1): 106-109.
- Klismet, K. (2001). Quo Vadis, "Qui Tam"? The future of private False Claims Act suits against states after Vermont Agency of Natural Resources v. United States Ex Rel. Stevens. *Iowa Law Review*, 87(1): 283-326.
- Lewis, L. M. (2012.2.12). Remembering Roger Boisjoly, Challenger disaster whistleblower (1938-2012). Retrieved from <http://whistleblowing.us/>.
- Marx, K. (1867). *Das kapital*. Vol. I, II, III.
- Maruno, T. (2008). Developing technologies for the environment and a safe and secure society. *NTT Technical Review*, 6(2): 1-5.
- Meister, J. (1974). Violence and the safe society. *The Hastings Center Report*, 4(2): 5-7.
- Ruhnka, J. C., Gac, E. J., & Boerstler, H. (2000). Qui Tam Claims: Threat to voluntary compliance programs in health care organizations. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 25(2): 283-308.

- Schmidt, K. N. (1997, Spring). Privatizing environmental enforcement: The bounty incentives of the False Claims Act. *Georgetown International Environmental Law Review*, 9(3): 663-686.
- Singer, A. W. (1992). The whistle-blower: Patriot or bounty hunter? *Across the Board*, 29(11): 16-21.
- Tietz, J. (2000). In the event of flight - There are about 3,000 bounty hunters in America. *The Atlantic*, 286(5): 82-92.
- United Nations (2004). *United Nations Convention Against Corruption*. New York.
- Wolff, L. (2004). New whistleblower protection laws for Japan. 17 *Zeitschrift für Japanisches Recht [Journal of Japanese Law]*, 17: 209-214.



# 안전사회 구현을 위한 공익신고제도의 역할

- 현황과 과제를 중심으로 -

■ 법무법인 세경 대표변호사  
김 창 준



---

# 안전사회 구현을 위한 공익신고제도의 역할

## - 현황과 과제를 중심으로 -

---

김 창 준 (법무법인 세경 대표변호사)

### I. 머릿말

2014년 1월 20일 청해진해운의 중간관리자 출신의 한 사람이 청와대 신문고에 소속 여객선의 안전사고 위험성과 임금체불에 관한 민원을 제기한 일이 있었다. 그런데 민원인은 임금체불에 대한 답변만을 들었다고 한다. 청와대 관계자는 “연간 150만건을 처리하는 국민신문고 시스템상 해당 민원에 대하여 사전에 알 수는 없었다”고 변명했다고 한다. 만약 그때 세월호에서 일어난 화물과적 문제, 규격에 맞지 않아 무용지물인 화물고정장치, 해운조합의 부실한 안전점검 문제에 대하여 조사가 착수되었다고 한다면 세월호의 참사를 막을 수도 있지 않았을까? 이 같은 에피소드는 조직내부의 비밀을 알고 있는 내부제보자가 사회의 안전을 확보하는 데 얼마나 중요한 기능을 할 수 있는 것인가를 단적으로 보여준다.

공익신고제도가 우리 사회의 안전을 확보하기 위한 중요한 정책수단으로 부각되고 있다. 우리나라에는 공익신고자를 보호하는 2가지 중요한 입법이 있다. 공직자의 직권남용 등 부패행위와 예산남용 등 행위에 대한 신고를 규정한 부패방지 및 국민권익위의 설치와 운영에 관한 법률(“부패방지법”)과 건강·안전 등 민간분야에서의 공익신고를 규정한 공익신고자 보호법이 그것이다. 과거 군부재자 투표의 부정행위에 대한 이지문 중위의 양심선언으로 군 내부에서의 조직적 부정투표행위가 일거에 사라진 현상에서 볼 수 있었던 것처럼 공익제보행위를 개인의 양심구현 차원에 머물게 하지 않고 투명사회를 만드는 정책적 동력으로 전환하고자 한 데서 비롯된 입법이다.

공익신고자 보호법 제정 3주년을 맞이하여 과연 원래의 입법목적이 얼마나 달성되었는지 반성적으로 돌아보고 긍정할 것은 긍정하면서 향후 개선할 점에 관하여 살펴보고자 한다. 특히 안전사회의 구축이라는 오늘날 가장 절박한 시대적 과제를 해결하는데 과연 공익신고가 정책수단으로서 기능할 수 있는 것인지, 가능하다면 어떠한 보완조치가 필요한 것인지에 관하여 살펴보기로 한다.

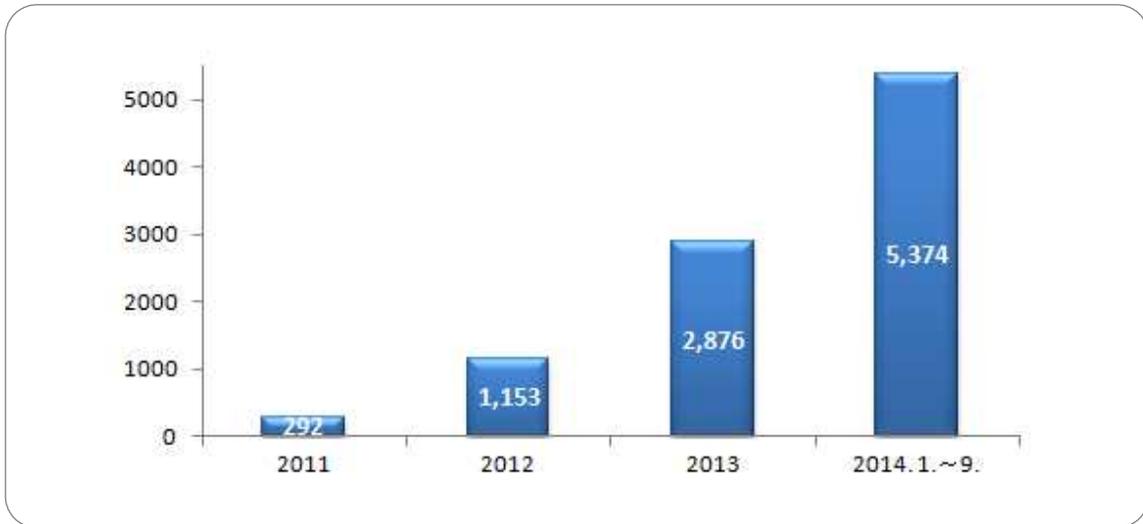
## II. 공익신고자 보호법 운영현황

### 1. 권익위의 공익신고 접수·처리현황<sup>19)</sup>

#### 가. 신고건수

공익신고자 보호법 시행 이후 3년간 권익위로 접수된 공익신고는 총 9,695건으로 매년 급증 추세이다. 2014. 9. 12. 현재 접수 건수는 현재 총 5,374건으로 2013년까지의 총 접수건수를 초과, 전년 동기대비 334.8% 증가하였다.

<공익신고 접수현황 추세>



<동기대비 공익신고 접수현황 비교>

기간 \ 분야	합계	건강	안전	환경	소비자 이익	공정 경쟁	기타
'13년 1.1~9.12	1,605	387	254	135	141	59	629
'14년 1.1~9.12	5,374	4,125	378	201	147	54	469
증감	334.8%	1065.9%	148.8%	148.9%	104.3%	91.5%	74.6%

19) 권익위, “공익신고자 보호제도 운영현황 및 주요성과 소개”, 2014. 9.

나. 분야별 다수 위반법률별 접수현황(분야별 3순위까지)

분야	위반법률별 접수건수		
	법률명	주요 위반행위	건수
건강	<b>식품위생법</b>	식품접객업소 무단 확장 영업	3,366
	약사법	무자격자 의약품 판매	956
	축산물 위생관리법	생닭 미포장 판매	799
안전	<b>도로교통법</b>	차량의 불법 주정차	201
	고압가스안전관리법	무신고 업체의 고압가스 판매	103
	전기공사업법	건물 신축시 전기공사 개요 미게시	187
환경	<b>폐기물관리법</b>	폐기물 불법 매립	147
	대기환경보전법	건설현장의 비산방지 미수립	112
	농지법	불법 농지 전용	155
소비자이익	<b>공인중개사의 업무 및 부동산 거래 신고에 관한 법률</b>	부동산 불법 거래	92
	농수산물 원산지 표시에 관한 법률	식품접객업소의 원산지 미표시	55
	여신전문금융업법	금융사의 불법 행위	18
공정경쟁	<b>독점규제 및 공정거래에 관한 법률</b>	민간업체의 불공정 거래 행위	117
	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	쇼핑몰의 불법 행위	63
	하도급거래 공정화에 관한 법률	원청업체의 하도급비 미지급	25

다. 전문신고자(파파라치)의 신고사건 분석

전문신고자의 신고는 주로 국민의 건강 분야에서 발생하는데, 2014. 9. 12. 현재 4,756건이 접수되어 전체 접수건 중 49%를 차지하였다. 분야별로는 ‘식품접객업소의 영업장의 영업’, ‘약사 무자격자의 의약품 판매’, ‘생닭의 미포장 판매’ 등 순으로 나타나고 있다.

전문신고자의 신고사건 처리 결과 조사기관 등에 송부된 비율이 95%로,<sup>20)</sup> 이첩(1.6%),<sup>21)</sup> 종결(3.4%) 처리 비율과 큰 차이를 보이고 있다.

20) 기관송부란 공익침해행위 여부가 명백하지는 않으나 개연성이 있어 관련 공공기관에 사건을 송부하는 것을 말한다.

21) 공익침해행위에 해당할 개연성이 높은 경우에 조사기관·수사기관에 사건을 이첩하는 것을 말한다.

<전문신고자 신고 접수·처리 현황>

주요 분야	접수건수	이첩	송부	종결	조사중
합계	4,756	71	4,100	146	439
식품접객업소의 영업장 외 영업	2,994	0	2,819	110	65
약사 무자격자의 의약품 판매	956	71	643	32	210
생닭의 미포장 판매	682	0	517	2	163
PC방, 음식점의 금연스티커 미부착	124	0	121	2	1

라. 국가·지자체의 수입

권익위가 이첩·송부한 공익신고사건에 대한 조사결과 벌금 2억5300만원, 과징금 38억 4300만원, 과태료 2억6000만원이 부과되는 등 총 43억5600만원의 국가·지자체의 수입 증대를 가져온 것으로 나타났다.

<조사결과 세부 조치내용>

조치내용	기소	고발	벌금	과징금	과태료	기타 (시정 조치등)
조치건수 (금액)	145건	177건	90건 (253백만원)	272건 (3,843백만원)	113건 (260백만원)	1,192건

<벌금, 과징금 등 부과금액이 큰 사례>

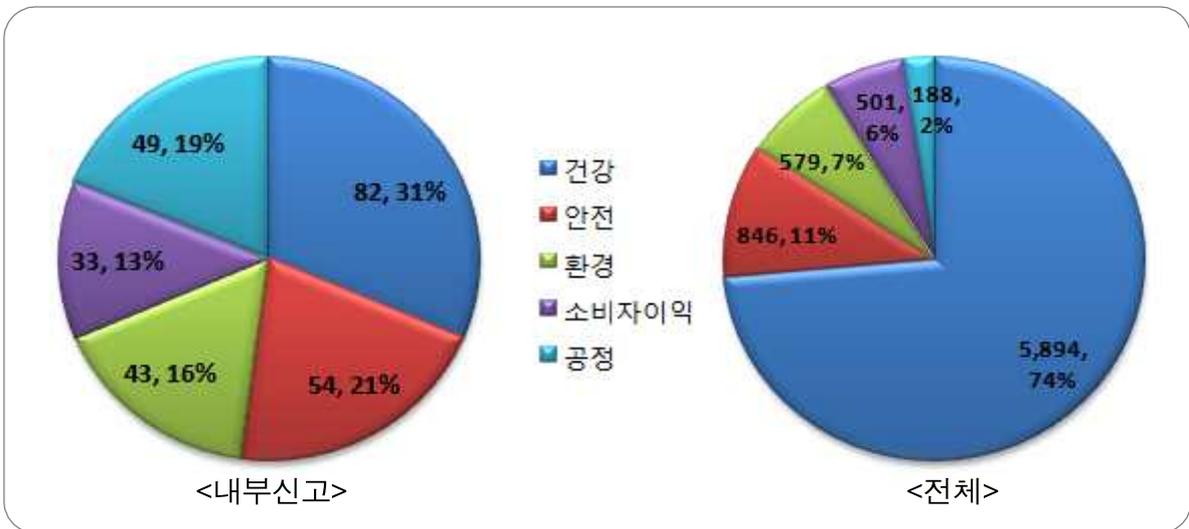
- ◆ A 식품회사는 부정한 방법으로 계열사를 부당 지원하는 등 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 위반으로 과징금 27억5000만원 부과
- ◆ B 식품회사는 영업정지 처분 기간 중 식품을 생산, 유통하는 등 「식품위생법」 위반으로 과징금 6300만원 부과
- ◆ C 어린이집은 보육교사 자격증을 허위로 등록하여 보조금을 편취하는 등 「영유아보육법」 위반으로 과징금 3900만원 부과
- ◆ D 쇼핑몰 등은 대기업 가구 제조사의 인터넷 쇼핑몰 판매상품에 대한 제조사, 제조국 허위표시 판매와 이를 묵인하고 판매하는 등 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 위반으로 과태료 4500만원 부과

마. 내부 신고 관련 접수·처리 현황

권익위로 접수된 전체 9,695건의 공익신고 중 내부 신고는 286건으로 2.9%에 그치고 있다. 분야별로는 공정경쟁 분야의 내부신고 비율(26.1%)이 상대적으로 높게 나타난다.

<분야별 내부신고 접수비율>

기간 \ 분야	합계	건강	안전	환경	소비자이익	공정 경쟁	기타
내부신고 (전체 대비 비율)	286 (2.9%)	82 (1.4%)	54 (6.4%)	43 (7.4%)	33 (6.6%)	49 (26.1%)	25 (1.5%)
전체	9,695	5,894	846	579	501	188	1,687



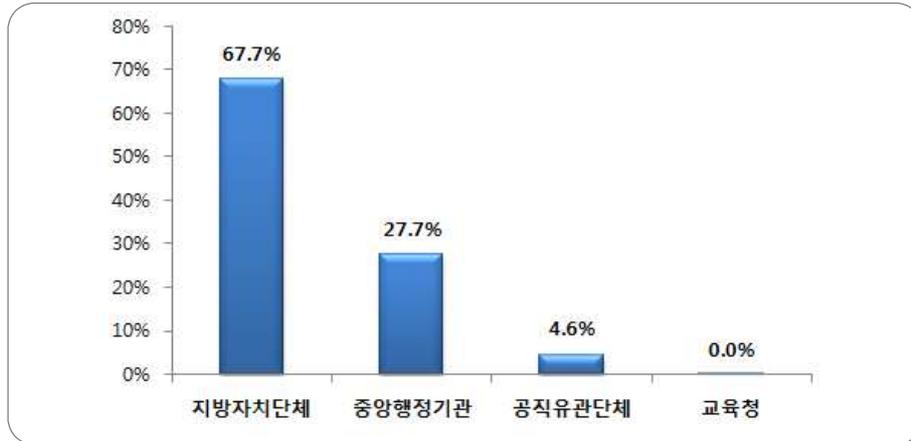
2. 각급 공공기관의 공익신고 접수·처리 현황

2011. 9. 30~2014. 4. 30 기간 동안 공익신고자 보호법상 권익위를 제외한 공익신고 접수·처리 등 제도운영 의무를 가진 공공기관(중앙행정기관, 지방자치단체, 공직유관단체)에서 직접 접수한 공익신고 처리현황을 제출받아 분석한 결과는 다음과 같다.

가. 공익신고 접수현황

공익신고자 보호법 시행 이후 각급 공공기관이 접수한 공익신고를 기관유형별로 분류했을 때, 지방자치단체가 가장 많으며, 중앙행정기관, 공직유관단체, 교육청 순이다.

<공익신고 접수현황 추세>



나. 분야별 접수·처리 현황

분야별로는 국민의 건강분야 공익신고가 가장 많았으며, 다음으로 환경, 소비자 이익 순이다. 식품위생법(건강), 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률(안전), 폐기물관리법(환경), 석유 및 석유대체연료 사업법(소비자이익), 하도급거래 공정화에 관한 법률(공정경쟁) 관련 신고가 빈발한 것으로 나타났다.

라. 공익신고 처리 현황

신고결과 행정처분이 가장 많이 이루어진 법률은 분야별로 폐기물관리법(환경), 식품위생법(건강), 석유 및 석유대체연료사업법(소비자이익), 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률(안전), 하도급거래 공정화에 관한 법률(공정경쟁)이다.

<분야별 다수 처분법률 현황(분야별 3순위까지)>

분 야	처분건수순	법률명
건 강	1	식품위생법
	2	약사법
	3	가축전염병예방법
안 전	1	소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률
	2	다중이용업소의 안전 관리에 관한 특별법
	3	건설기계관리법
환 경	1	폐기물관리법
	2	대기환경보전법
	3	자연공원법
소비자 이익	1	석유 및 석유대체연료사업법
	2	공인중개사의 업무 및 부동산거래신고에 관한 법률
	3	표시·광고의 공정화에 관한 법률
공정경쟁	1	하도급거래 공정화에 관한 법률
	2	독점규제 및 공정 거래에 관한 법률

### 3. 공익신고자 보호현황

공익신고자 보호법 시행 3년간 공익신고로 신분상 불이익에 대한 보호조치 요구 등 보호 신청건수는 총 42건이다. 이 중 보호조치 8건, 신분보호 2건, 비밀보장 2건 등 총 13건이 인용되었다(인용률 30.9%).

<공익신고자 보호 총괄 현황>

구 분	접 수	처 리					진행
		소계	인용	기각	각하	종결	
보호조치	21	21	8	8	2	3	
신분보호	4	4	2	-	-	2	
신분공개경위 확인	11	7	2	-	-	5	4
불이익조치 금지	4	3	-	2	1	-	1
책임감면	2	2	1	-	-	1	
합 계	42	37	13	10	3	11	5

<주요 보호 사례>

<주요 인용사례>

- ◆ '11년 KTX 결함에 대한 공익신고 준비로 인해 징계처분을 받은 공사 직과 관련한 보호조치 결정에 대하여 피신청기관에서 이를 수용하여 원상회복 조치가 이루어짐
- ◆ '12년 새마을금고법 위반 사항 등의 공익신고와 관련하여 검찰 수사 중 참고인 진술을 이유로 해고된 직원에 대한 보호조치 사건에 대하여 화해가 이루어짐
- ◆ '13년 어린이집 보육교사가 원아의 수를 부풀려 국가보조금을 부당 수령한 것을 신고 후 계약 갱신이 거부되자 권익위에 보호요청, 이에 권익위는 어린이집에 근로계약 연장의 보호조치 결정을 함
  - 어린이집 원장이 이에 소송을 제기하였으나, 법원은 근로계약 만료로 신규채용 때 불공정한 절차 통한 탈락도 불이익조치로 권익위의 보호조치가 정당하다고 판결

<주요 기각 사례>

- ◆ 산업기능 요원으로 방사능 보호장구 없이 복무하여 신고하였으나 지정부서 외 근무를 이유로 연장복무 처분에 대해서 행정처분은 불이익조치가 아니라는 이유로 기각
  - ☞ 이와 관련해서 불이익한 행정처분까지 책임감면 대상에 포함시키는 「공익신고자 보호법」 개정이 추진 중임

#### 4. 공익신고 보상금 지급현황

##### 가. 보상금액

공익신고자 보호법 시행 3년간 총 826건의 약 5억6500만원의 공익신고 보상금이 지급되었다.

<연도별 보상금 지급 현황>

	합계	2012년	2013년	2014년
신청건수	1,005	32	487	486
지급건수	826	32	319	475
지급액(천원)	565,975	28,472	227,708	309,795

##### 나. 보상분야별 현황

건강 분야에 대한 보상금 지급액이 73.8%로 높은 비율 차지하였다. 안전, 소비자 이익 분야의 공익신고가 1건당 지급되는 보상금이 400만원 수준으로 높게 나타났다.

<분야별 보상금 지급 현황>

분 야	벌과금(천원)	지급건수	지급액(천원)	1건당 지급액(천원)
합 계	3,217,906	826	565,975	685
건 강	2,312,044	691(83.7%)	417,965(73.8%)	605
안 전	422,722	14(1.7%)	60,529(10.7%)	4324
환 경	380,890	116(14.0%)	67,031(11.8%)	578
소비자 이익	102,250	5(0.6%)	20,450(3.6%)	4090
공정 경쟁	-	-	-	-

<보상금 지급 분야별 위반법률 및 세부내용>

분 야	위반법률 및 내 용
건 강	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 농수산물 원산지 표시법 : 식당, 양곡업자 등의 식자재 원산지 허위표시</li> <li>▪ 식품위생법 : 유통기한 경과 식품 판매</li> <li>▪ 의료법 : 불법 문신 시술 등 무면허 의료 행위 등</li> </ul>
안 전	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 청소년활동진흥법 : 미등록 청소년 수련시설 운영</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 원자력 안전법 : 산업체의 방사선 노출 행위</li> <li>▪ 산업안전보건법 : 굴삭기 등 건설기계의 용도외 사용 등</li> </ul>
<b>환경</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 건설폐기물 재활용 촉진법 : 건설현장 폐기물의 혼합 보관 및 불법매립</li> <li>▪ 폐기물관리법 : 산업체의 지정폐기물 무단 방치 행위</li> <li>▪ 수질 및 수생태계 보전법 : 공장폐수를 바다, 강 등에 무단 방류 등</li> </ul>
<b>소비자 이익</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 석유및석유대체연료사업법 : 주유소에서 가정용보일러등유를 덤프트럭연료로 판매</li> <li>▪ 전자상거래등의 소비자보호법 : 인터넷 쇼핑몰의 허위 과장 광고 행위 등</li> </ul>

### III. 공익신고자 보호법 운영현황에 대한 평가

#### 1. 신고 및 준법정신의 고양

공익신고자 보호법 제정 3년만에 총 신고건수가 9,695건에 이르렀다는 점, 매년 신고건수가 급증하고 있다는 점 등을 고려할 때 국민들이 공익신고자 보호법의 존재를 인식하고 적극 반응하는 것으로 평가할 수 있다. 생활주변의 일상적인 사항(원산지 허위 표시, 무자격 약사에 의한 조제행위) 등 기초질서에 해당하는 범규준수를 통하여 시민들에게 법을 준수하는 태도와 습관을 경험하게 하는 것은 보다 더 큰 법의 준수를 가능하게 한다는 점에서 소중한 성과라 할 수 있다.

#### 2. 공익신고자 보호법의 위력이 발휘된 사안들

2011년 KTX 결함에 대한 공익신고 준비과정에서 징계처분을 받은 공사 직원과 관련된 보호조치 결정에 대하여 피신고기관에서 이를 수용하여 원상회복 조치가 이루어진 사안, 2012년 새마을금고법 위반 사항의 공익신고와 관련하여 검찰수사 중 참가인 진술을 이유로 해고된 직원에 대한 보호조치 사건에 대하여 피신고기관과 화해가 이루어진 사안, 2013년 평창어린이집 보육교사가 원아의 수를 부풀려 국가보조금을 부당 수령한 것을 신고한 후 계약 갱신이 거부되자 권익위에 보호요청을 하였고 이에 권익위가 어린이집에 근로계약 연장의 보호조치 결정을 한 사안 등은 공익신고자 보호법 제정 이후에는 달리 보호할 방법이 없는 경우에 시의적절 하게 대응함으로써 공익제보자에 대한 권리구제의 혜택이 돌아간 사례라 할 수 있다.

### 3. 전문신고자에 의한 신고비율이 과도한 문제

신고건수의 폭증에 주로 기여한 것은 전문신고자들(파파라치)에 의한 신고이다. 2014년 전체 접수 건 중 49%가 전문신고자에 의한 신고이다. 전문신고자에 의한 신고는 시민에 의한 자발적 신고가 저조한 현실에서 신고의 활성화를 도모하는 데 긍정적으로 기여하는 점이 있음을 부인할 수 없다. 그러나 행정력이 전문신고자의 신고대상에 편중됨으로써 행정력이 불균형하게 배분될 우려가 있고 현실을 선도하는 입법의 경우 후발 적용자(영세상인 등)에게 피해가 집중되는 경향이 있다.

### 4. 내부자에 의한 공익신고비율이 낮다

총 9,695건의 신고 중 내부 신고비율은 286건으로 2.9%에 그치고 있다. 외부인에 의한 공익신고가 무가치한 것은 아니라 할 수 있으나, 사회적으로 의미있는 신고는 내부자에 의한 제보가 바탕이 되는 경우가 많음을 고려할 때 낮은 내부신고의 비율은 공익신고자 보호법이 지향하는 주요목표인 내부자에 의한 공익신고의 활성화가 충분히 성과를 이루지 못하고 있다는 것을 시사한다. 2011년 저축은행 영업정지사태, 2013년도 태안 해병대 극기훈련 캠프 사고, 2013년 5월의 신고리원전 1, 2호기의 제어 케이블 시험 성적서 위조사건, 2014년 세월호 사고 등 우리 사회의 근간을 흔든 대형사고·사건과 관련된 제보가 일체 없었다는 것은 우리의 공익신고 제도가 그 기능을 충분히 발휘하고 있는가 하는 점에 관하여 의문을 던지게 한다.

공익신고자 보호법 제정 이후에도 내부 공익제보자들에 대한 사회적 인식이 달라졌다고 볼 조짐은 아직 없다. 각종 언론보도에서 “고양이 목에 방울을 다는 사람들”, “공익신고가 낙인이 되는 사회”,<sup>22)</sup> 용기 내 공익제보를 했으나 돌아온 건 싸늘한 시선과 해고통보<sup>23)</sup>라는 타이틀이 여전히 지면을 장식하는 현실이 이를 말해 준다.

### 5. 내부자인 공익신고자 보호가 제도적으로 불충분하다

외부인에 의한 공익제보의 경우에는 그 외부인과 피신고자 간에 특별한 관계가 없으므로 사안이 간명하게 처리된다. 그러나 내부자가 조직내부의 비리를 고발하는 공익제보의 경우는 양상이 달리 전개된다. 공익제보한 내부자가 피신고자와 고용계약이라는 특수관계에 묶여 있기 때문이다.

22) 경향신문 2013. 12. 21.

23) 서울신문 2014. 1. 13.

KT 직원이 제주 7대 경관 선정 전화투표 관련 부정의혹을 제기한 사안에서 KT가 신고자에 대하여 가평지사로 전보발령을 하자 권익위는 이를 신고자에 대한 불이익 조치라 보고 신고자에 대하여 보호조치결정을 내렸다.<sup>24)</sup> 이에 대하여 KT는 행정소송을 제기하면서 보호조치결정의 이행을 거부하였고(공익신고자 보호법 제30조 제2항 제2호), KT가 제기한 행정소송에서도 1심 법원은 KT의 행위가 공익신고자 보호법이 열거하는 어떠한 법률에도 해당하지 않고 따라서 공익침해행위가 확인되지 않았다는 이유로 권익위의 보호조치결정을 취소한 일이 있었다.<sup>25)</sup> 비정규직(계약직) 근로자가 공익제보를 하였는데 사용자가 계약기간 종료 후 새로운 사용자의 면접에 불응함으로써 계약갱신에 실패한 경우에서<sup>26)</sup> 보듯 공익신고자 보호법에 의한 보호가 절실한 사안에서 법이 충분히 보호기능을 다하지 못하는 문제들이 있음이 확인되었다. 비정규직의 경우 다른 고용못할 사유를 제시하며 재계약을 거부한 사안의 경우도 같다.<sup>27)</sup>

## IV. 향후의 과제

### 1. 기본방향의 재정립

공익신고제도는 내부자인 공익제보자를 보호하는 것을 가장 중요한 정책의 목표로 삼아야 한다. 우리 공익제보의 역사에 비추어 볼 때 우리 사회를 공정하고 투명하게

24) 권익위 2012. 8. 27. 결정 제2012-129호

25) 서울행정법원 2013. 5. 16. 선고 2012구합32352(공익신고자보호조치결정취소사건) 판결; 그러나 2심인 서울고등법원은 1심 판결의 이 부분 판시내용을 취소하고 “신고내용이 사실이 아니어서 결과적으로 공익신고자 보호법이 열거한 법률의 벌칙 또는 행정처분의 대상이 되지 않는다고 하더라도, 그 신고 내용 자체가 위와 같은 벌칙 또는 행정처분의 대상으로 평가받을 수 있는 행위이고 신고자가 그 신고내용이 사실이 아님을 알지 못하였고 알 수 없었던 경우에는 공익신고에 해당한다”고 판시하였다(서울고등법원 2014. 5. 1. 선고 2013누16908 판결). 대법원은 권익위 결정에 존재하는 절차적 흠결을 이유로 상고를 기각하였으나 공익신고의 범위를 확대해석한 서울고법의 판시는 부인하지 않았다(대법원 2014. 8. 28. 선고 2014두8476 판결).

26) 서울행정법원 2014. 9. 18. 선고 2014구합50729(부당해고구제재심판정취소사건) 판결; 이 사건 평창 어린이집 사건에서 원아의 수를 부풀려 국가보조금을 부정 수령한 것을 신고한 교사 김담이의 경우 새로운 원장이 선임한 면접위원들이 전임 원장과 가깝다는 이유로 면접에 불응하자 고용계약이 체결되지 못하였는데, 1심 법원은 고용계약의 단절이 신고자 본인에게 있다는 이유로 부당해고 구제신청에 관한 재심판정 취소청구를 기각하였다.

27) 서울 시내버스회사가 현금으로 승차하는 인원을 누락하는 방법으로 수입을 축소하여 서울시로부터 과도한 재정적자 보전금을 수령하려고 기도한 것을 고발한 운전기사 권태교에 대하여 사용자인 버스회사는 전체 회사직원들 앞에서 근거도 없는 사실을 방송사에 제보함으로써 회사가 어려워져 월급도 제대로 주기 힘들다는 식으로 얘기해 그는 다른 직원들로부터 욕설과 협박에 시달려야 했을 뿐 아니라 계약만료 후 연장계약이 되지 않아 3년여 간 실직상태로 지낼 수밖에 없었다. [이 사안은 2007년 발생한 사건으로 공익신고자 보호법이 적용되는 사안은 아니다.]

하는 결정적인 공익제보들은 모두 내부제보자에 의하여 이루어졌기 때문이다. 내부자에 의한 공익제보의 효시라고 할 수 있는 이문옥 감사관이 고발한 대기업 비업무용 부동산 실태조사의 부당한 감사중단 사건, 이지문 중위가 고발한 군인들에 의한 부채자투표의 부정행위 사건, 윤석양 이병이 고발한 보안사령부(현 국군기무사령부)에 의한 민간인 사찰 사건을 비롯하여 근년의 황우석 교수에 의한 줄기세포 연구부정 사건, 삼성 구조본에 의한 조직적 비자금사건, 장진수 주무관이 고발한 공직윤리관실의 민간인사찰 사건 등 모두 내부의 공익제보자가 아니었다면 밝혀질 수 없었던 사건이고 하나 같이 오늘날 우리들이 살아가는 사회질서의 기초를 단단하게 다져 준 제보들이다.

내부자인 공익제보자들의 공익제보가 활성화되고 있었다면 최근 우리 사회가 경험하고 있는 민간분야의 극심한 부패현상, 도덕적 해이, 안전불감증 등은 자연 불식될 수 있었을 것이다. 청해진해운 내부자가 여객선의 구조적 결함을 제보할 수도 있었고 해운조합의 내부자가 여객선 안전점검이 형식적으로 이루어지는 것도 제보할 수 있었다. 신고리원전의 제어케이블의 시험성적서가 관련자들의 통모 속에 위조되고 있다는 제보도 있을 수 있었고, 저축은행의 영업정지사태가 오기 전에 분식회계 등으로 부실을 은폐하고 있다는 사실도 제보되어 선의의 예금주들이 보호될 수 있었다. 공익신고제도를 안전사회 구현을 위한 정책적인 수단으로 사용하고자 한다면 내부자에 의한 공익제보를 활성화하여 한다는 것은 의문의 여지가 없다.

그러나 내부자에 의한 공익제보는 하극상의 형태로 나타난다는 데에 그 본질적인 어려움이 있다. 내부제보자는 조직의 배신자이고 조직의 부적응자로 손가락질 받는 현실은 여전하다. 제보자는 자신 때문에 회사가 어려워졌다는 비난을 뒤집어쓰고 괴로워하게 된다. 존경하던 가까운 상사가 자신 때문에 감독책임을 지고 불이익을 받을 수도 있다. 주위 동료들로부터 냉소, 무시, 따돌림, 인간적인 모멸을 받는 것은 물론 과거의 모든 인간관계가 파탄되는 것을 경험한다. 자신의 조직이 아닌 다른 곳에서 내부고발이 발생하면 박수를 치지만 자기 기관에서 나오면 반가와 하지 않는 이중적 인식이 만연한 현실에서 오로지 양심을 지키기 위하여 내부고발을 감행한다는 것은 거의 순교에 가까운 무모한 행위일 수 있다. 호루라기 재단이 조사한 바에 의하면 공익제보자의 75%가 제보 1년 이내에 심각한 대인기피증을 겪었고, 86%는 극한의 좌절감을 경험했다고 고백했다. 어느 공익제보자는 언론의 인터뷰 요청에, “언론에 공익제보자의 힘든 사연이 공개될 때마다 공익제보를 하기 어려운 사회라는 것을 확인하는 것 외에는 별다른 의미가 없다”고 하면서 인터뷰를 거절하기도 했다.<sup>28)</sup> 앞서 소개한 우리 사회를

28) 2002년 차세대 전투기(FX) 선정과정에서 국방부 핵심인사의 부당한 압력을 폭로한 조주형 전 공군대령의

엄청나게 뒤바뀐 공을 세운 공익제보자들마저도 다수가 제보 후 그리 순탄한 삶을 살지 못하고 있다는 현실이 이를 증명한다.

내부자인 공익제보자가 겪게 되는 이 같은 인간적인 고통에 대한 충분한 배려없이 공익신고제도를 운용한다면 앞으로도 눈에 띄는 성과를 이루기는 어려울 것이다. 따라서 만약 공익신고제도를 안전사회 구현의 정책적 목표를 달성하는 정책적인 수단으로 활용하고자 한다면 우선 내부자인 공익신고자들을 보다 적극적으로 배려하는 방안부터 마련할 필요가 있다. 핵심은 공익신고제도를 단순히 원래의 자리로 되돌리는 것을 목표로 하는 소극적인 원상회복이 아니라, 플러스알파의 인센티브를 부여하는 적극적 제도로 근본적인 방향전환을 시행하는 것이다.

아래에서는 내부자에 의한 공익신고를 활성화하는 데 필요하다고 생각되는 제도적 개선책을 제안한다.

## 2. 내부자에 의한 공익신고를 활성화하기 위한 제안

### 가. 플러스알파의 과감한 인센티브를 부여하자

공익제보자들이 제보 후 후회하는 가장 중요한 이유가 경제적 데에 있다.<sup>29)</sup> 공익제보자들이 제보 후 현실적으로 어려움을 겪을 수밖에 없다면 우리 사회는 그들의 제보로 큰 혜택을 누린 만큼 그들이 겪는 고통을 위무하여 줄 책무가 있다. 미국의 1986년 False Claims Act(부정청구법)는 동법에 의한 환수금 또는 과징금의 30%까지 보상하는데, 2013년 스위스의 금융그룹 UBS가 미국 자산가들의 탈세를 도왔다는 물증을 제공한 UBS의 직원에게 1억 400만달러(1100억원)의 보상금을 지급한 사례가 있다. 1000만달러 이상의 보상금 지급사례도 20건을 넘었다. 반면 우리 공익신고자 보호법은 최대 10억원을 한도로 한다(시행령 제22조 제2항).

공익제보자들에게 특혜를 부여할 필요가 있다. 보상금의 지급비율을 미국법 수준으로 높이고 지급금액의 상한을 없앨 필요가 있다. 공익증진에 기여한 제보자에 대하여 근무성적 평정시 또는 승진가점에 있어서 인센티브를 부여하고 특별승진의 기회를 주고 희망부서에 배치하여야 한다. 사립학교 교사는 공립학교 교사로 특채해 주고, 기업의

---

경우이다.

29) 이지문, “공익제보지원법제에 대한 의견”, 2013. 10. 4. 국회 정책토론회.

비리를 제보하여 해고된 근로자는 공무원으로 특채하여 주는 식의 제도개선으로 발상의 전환을 할 필요가 있다. 그들은 새로운 조직에서 충분히 제 몫을 할 것이다.

경찰청은 신고내용이 비리 경찰관의 강등 이상의 사유에 해당하면 내부 공익신고자를 특진시킨다는 방침을 발표하였다. 다른 조직이라고 불가능할 이유가 없다.

공익신고자 보호법상 관련기관의 장이 채용을 원하지 않을 경우 달리 강제할 방법이 없다. 인사교류를 긍정적으로 고려하더라도 절차의 경직성(법령상의 전직·전보 제한규정, 시험통과)으로 인해 신고자의 실질적 보호에 미흡하다. 공익신고자의 경우 전보상 제한의 면제, 전직시험의 면제, 전입시험의 면제, 중앙지방 간 교류시 제한 면제, 권익위의 공익신고자에 대한 전직을 위한 별도 정원확보 등과 같은 인사제도 개선이 이루어질 필요가 있다.

## 나. 신고를 쉽게 할 수 있게 하고, 안전한 신고가 되게 하자

### (1) 열거주의 대 포괄주의

공익신고자 보호법은 공익침해행위를 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로 규정하고 있으며 이에 해당하는 항목으로 법률에 명시된 11개, 시행령으로 규정된 170개 등 총 181개의 법률에 대한 위반행위만 인정하고 있다(이른바 ‘열거주의’). 그러나 공익침해행위 181개 항목에는 공익제보의 상당 부분을 차지하는 형법상 배임, 횡령이나 사립학교법, 학교급식법 등이 포함되어 있지 않아 논란이 있다.

공익신고자 보호법에 열거되어 있지 않으면 부패와 비리를 제보해도 조사는커녕 제보자가 보호받지 못하는 문제가 발생한다. KT 제주 7대 경관 선정 부정의혹 사건에서 서울행정법원이 신고자의 신고내용이 공익신고자 보호법에 열거된 법률의 처벌 또는 행정처분의 대상이 되지 않는다는 이유로 권익위의 보호조치결정을 취소한 것이 전형적인 예다. 2011. 10월부터 2012. 3월까지 6개월간 권익위에 접수된 제보 중 180개 공익침해행위 대상법률에 포함되지 않아 처리가 어려운 제보건수가 총 479건 중 172건으로 35.9%에 달하였다.

공익신고자는 법률전문가가 아니고 조사권이나 수사권은 더더욱 없다. 이들에게 자신이 공익침해행위라고 판단하는 행위가 공익신고자 보호법에서 열거한 181개의 법률

어디에 해당하는 것인지 판단을 내린 다음에 공익신고를 하라고 요구하는 것은 무리다. 공연히 공익신고를 하였다가 공익침해행위도 안 되면서 신고자의 신원이 피신고자에 노출되어 낭패를 당할 우려마저 있다. 이렇게 신고자를 불안하게 하여서는 제보가 활성화될 수가 없다. 애초에 공익신고자 보호법을 제정할 당시에는 467개의 법률이 포함되어 있었는데 부처협의 과정에서 이견으로 축소되었다 한다.<sup>30)</sup> 권익위는 공익신고자 보호법을 개정하면서 열거법률의 개수를 추가하는 방식의 개정안을 준비하고 있는 것으로 알려져 있는데, 그렇게 추가되었다 한들 추가법률에 해당하는지 여부의 판단을 신고자에게 책임전가 한다면 신고자의 어려움은 여전할 것이다.

따라서 포괄주의(공익신고의 추상적 개념을 정해 놓고 이 정의에 해당하는 모든 신고를 공익신고로 인정하는 입법주의)를 적극 고려할 필요가 있다. 사례도 있다. 부패방지법은 '부패행위'를 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위 또는 국가·지자체에 재산적 손해를 끼치는 행위로 규정함으로써, 이 같은 포괄적 개념규정에 포섭되는 행위 전부를 부패방지법의 적용대상으로 하고 있다.

이러한 포괄주의에 대하여는, 다양한 공익신고 기관마다 공익관련 법률여부에 대한 해석·적용이 상이하거나 법원의 판결로 공익관련 법률의 해당 여부가 반복될 가능성이 존재하여 오히려 공익신고자의 범위가 축소되거나 공익신고를 기피하는 등의 부작용이 있을 수 있다는 지적이 있다. 그러나 위에서 본 대로 공익신고의 범위가 축소되거나 공익신고의 기피 등 부작용이 염려되는 경우는 열거주의인 것이지 포괄주의의 경우가 아니다. 열거주의를 취할 경우에는 열거된 구체적인 법률에의 해당 여부를 신고자가 판단하여야 하는 부담이 있는 데 반하여, 포괄주의의 경우 추상적 기준에 부합하는지 여부만을 판단하면 되는 것이기 때문이다. 비판론이 지적하는 법해석의 변경 또는 불확실성의 우려는 다음 항에서 보는 대로 신고자가 공익침해행위에 해당한다고 믿을 만한 합리적이고 충분한 근거를 가지고 하는 신고를 공익신고로 인정해 줌으로써 어려움이 없이 해결될 수 있다. 공익신고자의 보호를 위하여는 포괄주의가 더 장점이 있다고 생각된다. 영국, 미국, 호주, 캐나다 등에서는 포괄주의를 채택하고 있다.

다만 포괄주의 입법에 따라 공익신고의 대상이 지나치게 확대되는 경우 우리 경제의 수준, 민간분야의 투명도 등에 비추어 입법이 지나치게 현실에 앞서 간다는 지적도 있을 수 있겠다. 이런 현실을 고려한다면 실제 포괄주의 입법은 그 도입시기의 완급을 조절

30) 권익위, “공익신고자 보호제도 운영현황 및 주요 성과소개” (2014. 9.)

할 수는 있다고 생각한다. 그러나 정부나 지자체의 재정지원이 이루어짐으로써 공적인 요소를 구비하고 있거나 공익제보가 많이 이루어지고 있는 분야의 법<sup>31)</sup> 등을 과감하게 적용대상 법률에 포섭함으로써 이 분야 공익신고자들의 희생이 계속되지 않게 막을 필요가 있다.

## (2) 합리적 의심에 근거한 신고도 보호하자

법률의 개정으로 열거법률이 추가된다거나 포괄주의 입법을 하는 경우에도 문제가 있다.

공익신고자 보호법은 공익침해행위가 발생했거나 발생할 우려가 있을 경우에 공익 신고로 인정한다. 즉, 신고한 내용이 공익침해행위에 해당하여야 한다. KT 제주 7대 경관 전화투표 부정의혹을 제기한 이해관 사건에서 서울행정법원이 이러한 견해를 취하였다. 이러한 해석이 옳다면 제보자가 공익침해행위에 해당한다고 믿을 만한 합리적이고 충분한 근거를 가지고 신고하였는데 조사 또는 수사결과 공익침해행위가 아니라고 결론이 난 경우에는 법에 따른 보호를 제공하지 못한다. 위 서울행정법원의 해석은 2심인 서울고등법원에 의하여 취소되었지만 해석상 논란이 재연될 가능성이 없는 것이 아니다.

법률전문가가 아니며 수사권한이 없는 제보자에게 조사권이나 수사권을 가진 기관의 조사나 수사, 또는 법원이 재판한 결과 공익침해행위라고 결론이 나올 것이 명백한 경우에만 제보하도록 하는 너무나도 불합리하다. 이럴 경우 공익제보는 활성화되기 어렵고 합리적이고 충분한 의심이 들어 제보한 사람을 보호하지 못하는 문제가 발생한다. 향후 논란의 여지가 없도록 입법적으로 정비할 필요가 있다.

## (3) 언론·시민단체에의 제보를 허용하자

공익제보 할 때 다른 기관에 비하여 접근성이 좋고 신뢰감을 갖고 있는 언론이나 시민 단체, 정당 등을 찾는 경우가 많다는 점을 고려할 때 공익신고자 보호법에 대하여 언론과 시민단체에 대하여도 신고처로 인정할 필요가 있다. 우리의 경험상 사회의 중대한 공익에 관련있는 중요한 신고는 언론과 시민단체를 통한 경우가 많았다.<sup>32)</sup> 특히 언론이 가지는 사회적 영향력으로 수사기관 못지않게 피신고자의 부당한 회유와 압박

31) 아동복지법, 학교급식법, 사립학교법 등 교육관련 법률들과 장애인복지법, 노인복지법 등 사회적 약자보호를 위한 법률들이 이 유형에 해당한다.

32) 오마이뉴스 팟캐스트를 통하여 공직윤리관실의 민간인 불법사찰 사건을 폭로한 장진수 주무관, 황우석 박사 연구조작 제보한 연구원이 이 경우에 해당한다.

으로부터 제보자를 보호해 주는 기능을 수행할 수 있다. 공익신고를 안전사회 구현의 수단으로 활용하고자 한다면 언론·시민단체에의 제보를 적극 고려할 필요가 있다.

이에 대하여는 보도를 목적으로 하는 언론기관, 시민운동을 주도하는 시민단체의 속성상 공익신고자의 비밀보장이 어려울 수 있으며 언론기관에 신고기관의 비밀보장 의무를 부과할 경우 헌법상 보장하고 있는 언론의 자유와 충돌할 우려가 있다는 지적이 있다. 그러나 언론 또는 시민단체의 속성상 오히려 언론 또는 시민단체가 공익신고자의 비밀을 보호하는 데 더 적극적일 것으로 생각되고 과거 성공적인 비밀유지 사례도 있다.<sup>33)</sup> 언론이라고 하여 성역은 아니며 언론에 대한 명예훼손 소송이 빈번하게 제기되고 있는 현실에 비추어 보더라도 언론기관에 공익신고자 보호법 소정의 비밀보장 의무를 부과하는 데 헌법위반의 문제는 없는 것으로 생각된다. 오히려 공익신고자에게 신고기관에 대한 선택의 폭을 넓혀 줌으로써 공익신고제를 활성화하는 데 일조할 것으로 기대된다.

#### (4) 대리신고를 허용하자

공익신고자 보호법은 신고시 공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적 사항을 기재할 것을 요구하고 있다(제8조 제1호). 기재하지 않을 시에는 공익신고로 처리하지 않는다. 부패방지법도 마찬가지이다. 그러나 기명으로 제보할 경우 공익제보자의 신분이 드러나 신분보장이 어려울 뿐 아니라<sup>34)</sup> 신분위협 가능성도 배제할 수 없고, 이로 인하여 공익제보를 포기하는 경우가 발생할 수 있다. 이는 공익제보를 통하여 부패를 적발하거나 더 큰 부패행위를 차단하는 것이 어려워진다.

권익위의 조사관의 경험에 의하면 부패신고 조사를 진행하다 보면 대부분의 피신고자들이 묻는 것은 자신의 부패행위에 대한 조치나 처벌이 아니라 신고자가 누구인가 하는 것이라 한다. 본인의 잘못을 순순히 인정하는 피신고자들도 그렇게 한다고 한다. 색출해서 조직으로부터 제거해야겠다는 강한 의지를 느낄 수 있지 않은가. 이처럼 신고자 본인을 익명으로 처리하는 신고를 허용하는 것이 현실적으로 필요하고 효용이 큰 만큼 변호사나 시민단체 등을 통한 대리신고를 허용하는 것이 필요하다.

이에 대하여는 변호사가 공익신고를 대리할 경우 비밀보장에 대한 통제장치가 마련

33) 황우석 박사의 줄기세포 연구부정을 제보한 연구원은 언론기관에 제보하였는데 언론기관은 끝까지 제보자의 신원을 지켜줌으로써 언론기관은 제보자를 성공적으로 보호해 주면서 진실규명에 성공하였다. 이 과정에서 시민단체도 언론기관과 행동보조를 맞추어 제보의 진위를 파악하고 진실규명의 노력을 하였는데 제보자의 신원은 이 과정에서도 성공적으로 보호되었다.

34) 최근의 사례로서 동구마케팅고 재단비리 고발한 안중훈 교사와 포스코그룹 동반성장 실적조작 고발한 정진극의 경우 신분이 공개되어 피신고자의 공격을 받은 바 있다.

되어 있지 않아 신고자 신분보호에 역행할 가능성이 있다는 지적이 있을 수 있다. 그러나 변호사가 업무상 취득한 비밀을 누설하는 경우 형법상 업무상비밀누설죄에 해당되어 처벌이 가능하고(형법 제317조), 변호사·시민단체 공히 공익신고자 보호법 소정의 비밀보장의무 규정에 따라 형사상 처벌이 가해질 수 있으므로(제30조 제1항 제2호) 대리신고를 허용하여도 신고자의 신분보호에 부족함이 없다고 생각된다.

공익침해행위의 증거가 객관적으로 명백하여 증거자료에 대한 보완이나 내용이 확인이 필요하지 않은 경우 익명으로 공익신고 하는 것을 허용하여야 한다는 주장이 있다. 그러나 우리 사회의 현실상 진실된 신고라는 허울을 쓰고 허위신고 및 투서가 난무할 우려가 있고, 이 과정에서 수사기관에 의한 무리한 수사가 이루어질 가능성도 배제할 수 없다. 익명신고는 여건을 보아 가며 중장기과제로 고려하는 것이 좋다고 생각된다.

## 다. 권익위의 권한을 강화하자

### (1) 이행강제금 제도의 도입

공익신고자 보호법은 공익신고자가 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정될 때 불이익조치를 한 자에게 보호조치결정을 내리도록 규정하고 있다(제20조). 그러나 불이익조치를 한 자가 권익위의 보호조치결정에 불복하여 행정소송을 제기한 경우(제21조) 그 행정소송으로 보호조치결정 처분이 확정될 때까지 보호조치결정 처분을 이행하지 않아도 되는 것이 현재의 제도이다.<sup>35)</sup> 공익신고자 보호법은 행정소송을 제기하여 확정된 보호조치결정을 이행하지 아니한 자에 대하여만 벌칙을 적용하기 때문이다(제20조 제2항 제2호). 이렇게 되면 보호조치결정이 실질적으로 장기간 무력화 되는데 법원의 판결이 확정될 때까지 권익위가 공익신고자로 인정하였음에도 신고자의 지위가 장기간 불안정한 상태에서 방치되는 결과가 된다. 따라서 권익위의 보호조치결정의 실효성을 확보하는 방안이 필요하다.

특단의 대책이 마련되지 않으면 공익제보자는 피신고기관이 제기한 행정소송에 실질적 당사자로 참여하여 대응하여야 하고,<sup>36)</sup> 조직의 자금으로 무장한 골리앗을 상대로 단기필마로 수년간 송사를 벌여야 하는 엄청난 경제적·정신적 부담을 안게 된다. 이에 대비한 특단의 대책으로 이행강제금 제도의 도입을 고려할 필요가 있다.<sup>37)</sup>

35) KT의 제주 7대 경관 전화투표 부정의혹과 관련하여 신고한 KT 직원 이해관의 부당전보 조치에 대하여 권익위는 1차, 2차에 걸쳐 보호조치결정을 내렸으나 KT가 모두 행정소송을 제기하여 보호조치가 이행되지 못하고 있다.

36) 행정소송의 피고는 보호조치결정을 한 권익위가 되므로 신고자의 지위는 법률적으로는 보조참가인이 될 것이다.

37) 이행강제금이라 함은 작위의무 또는 부작위의무를 불이행할 시 일정액의 금적의무가 부과될 것임을

노동위원회, 공정거래위원회, 금융위원회 등은 행정목적 달성을 위해 이행강제금 제도를 도입하여 운영하고 있다. 예컨대, 중앙노동위원회가 구제명령을 한 경우 확정된 경우는 물론 아직 확정되지 않은 중앙노동위원회의 구제명령도 이행강제금의 부과대상이 된다(근로기준법 제33조). 사용자가 구제명령에 불복하여 행정소송을 제기하는 경우에도 이행강제금이 부과된다. 1년에 2회, 최장 2년 기간에 걸쳐 이행강제금을 부과할 수 있다. 공정거래법도 기업결합에 관한 제한사항을 규정한 동법 제7조에 위반한 자에 대하여 공정위가 시정조치를 내린 후 그 정한 기간 내에 이행을 하지 아니하는 자에 대하여 매 1일당 기업결합으로 취득하는 주식과 채무의 합산액의 1만분의 3을 초과하지 않는 범위 내에서 이행과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다(제17조의 3).

권익위에도 유사한 권한을 부여하여 위기에 처한 공익제보자를 실질적으로 보호할 수 있도록 할 필요가 있다.

## (2) 불이익조치자에 대한 처벌강화

공익신고자 보호법은 공익신고자에게 파면, 해임, 해고 그밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치, 징계, 정직, 감봉, 전보 같은 인사조치 뿐 아니라 직무미부여, 직무재배치, 공익신고 방해 또는 공익신고취소 강요, 폭언, 집단따돌림, 블랙리스트 작성 및 리스트 공개 등 통상 공익제보자가 근무하는 부서 내에서 벌어지는 불이익조치를 한 자를 처벌하도록 되어 있다.

그러나 공익제보자가 근무하는 부서 내에서 벌어지는 불이익조치의 경우 그 행위를 한 자만 해당되고 관리책임자 또는 감독자에 대해서는 면책을 하고 있다. 따라서 불이익조치를 한 행위자의 관리감독자에 대하여도 관리감독상 주의의무책임을 부과하여 처벌할 수 있도록 양벌규정을 신설함으로써 법인이나 대표자 등의 감독책임을 강화하고 제보자의 신분보장을 확실히 할 필요가 있다. 양벌규정은 UN반부패협약 및 OECD뇌물방지협약의 권고사항이기도 하다. 끝.

[이 글은 공익신고제도에 관한 필자의 개인적 소견을 정리한 글로서 국민권익위원회의 입장과 반드시 일치하는 것은 아니라는 점을 밝혀 둔다.]

---

고지함으로써 구제명령의 이행을 확보하는 수단이다.





## 토론

- » 서울시 공익제도 안전시스템, 현황과 과제 • 53
  - » 공익신고자 보호제도의 입법적 개선과제 • 65
  - » 법률적 관점에서의 공익신고제 정착 과제 • 71
- » 안전사회 구현을 위한 국민 의식 제고 방안 • 81
- » 기업 내 신고자 보호체계 구축 및 공정경쟁을 위한 과제 • 85
  - 기업의 사회적 책임과 공익신고제도 역할
  - » 공익신고자 보호 강화를 위한 제언 • 91





## 서울시 공익제도 안전시스템, 현황과 과제

■ 서울특별시 감사관  
송 병 춘



---

# 서울시 공익제보 안심시스템, 현황과 과제

---

송 병 춘 (서울특별시 감사관)

## I. 배 경

- 제보(신고)는 위법 및 부패행위 적발을 위한 가장 큰 무기라고 할 수 있음. 점점 분업화 전문화되는 현대 사회의 조직 속성상 '속 사정을 아는 자'가 아니고서는 은밀한 부당행위를 발견할 수 없기 때문임.
- 특히 소관 사무와 관련한 공익신고 및 부패신고의 '조사 기관'임과 동시에 공무원 징계, 과태료, 이행강제금 등의 '처분 기관'의 지위를 갖는 지방자치단체로서는, '공익제보 보호 지원책'은 곧 '가장 효율적인 반부패 정책'이라고 할 수 있음.
- 서울시는 2013. 8. 1 대다수 제보를 보호·지원하는 「서울특별시 공익제보 보호 및 지원에 관한 조례」를 제정 공포하였고, 2014년 상반기 '공익제보 안심 시스템'이라는 명칭으로 운용하고 있음.
- 이에 그간의 운영의 경험 소개와 함께 도출된 과제들을 공유하고자 함.

## II. 추진 경과

### 1. 조례 제정

#### (1) 추진 일지

표 1) 공익제보지원조례 주요 추진 일지

일시	주요 추진 사항
2012. 3	국민권익위, 「지방자치단체 공익신고자 등의 보호와 지원에 관한 표준 조례안」 배포 (공익심사정책과)
2012. 8	서울시 감사관, <공익신고자 등 보호 지원 조례 제정(안) 검토 보고서> 작성 검토
2013. 4. 2	참여연대, 호루라기재단, 한국투명성기구, 공익제보자지원모임 등 추진 단체, 공익제보지원조례 제정을 위한 시민토론회 개최 <b>“부정과 비리를 거부하는 모든 시민은 보호받을 권리가 있습니다”</b>
2013. 4. 9	추진 단체, 공익제보지원조례 청원
2013. 6. 18	감사관/추진 단체/시의회 행자위 전문위원실 조례제정 실무협의 추진 단체, 서울시장 면담
2013. 7. 2	서울시의회 행정자치위원회, 조례안(대안) 통과
2013. 7. 12	서울시 공익제보지원조례 통과
2013. 8. 1	서울시 공익제보지원조례 공포 및 시행

#### (2) 추진 시 착목 지점

##### ○ 자치조례의 가능성에 대한 능동적 해석

- 현재 공익신고자보호법 상의 ‘공익신고’와 부패방지법 상의 ‘부패신고’는 다른 연원 및 성립 근거로, 법제 상 나뉘어져 접수 처리되고 있음
- 그런데 지방자치단체 일선에 접수되는 제보의 경우, 적용에 있어 양 법 간의 경합이 이루어지는 예가 상당

- 이에 제보 접수 단계를 통합 처리해 위법 가능성을 면밀하게 분석하여 시민들의 편의를 기하고자 하는 목적으로 '공익신고'와 '부패신고'를 통합하는 '공익제보'라는 개념을 구상

○ 조사기관으로서 지방자치단체의 적극적 역할 부여

- 지방자치단체는 공익신고자보호법상 공익신고의 접수기관(제6조 제2호), 공익침해행위 조사기관(제6조 제2항, 제10조), 공익신고자 불이익조치 조사기관(제22조 제3항), 보호조치 협조기관(제25조)의 지위를 아울러 가짐
- 조례에 공익제보 조사 처리에 관한 사항을 중점적으로 규정

○ 시민사회와 관이 협력하는 형식의 조례 제정 모델 창출

- 관의 반부패 과제는 시민사회와의 상호 소통으로 성과 증대
- 조례 추진 단계부터 반부패 운동 단체와의 상호 교류로 진행
- 반부패 단체들은 그 간의 활동 경험에 입각하여, 변호사 대리신고제, 민간 접수 창구 구성 등의 유용한 제정 방향 제시.

2. 공익제보 업무 조직 구성

(1) 서울시 공익제보지원위원회 구성

○ 2013. 10. 24 서울시 공익제보지원위원회 구성 발족

- 조례 제7조 제1항에 근거, 공익제보 조사 자문 및 공익제보자 보호지원 심의, 보상금 심의 등을 다루는 공익제보지원위 구성
- 시 내부 위원은 감사관(부위원장), 행정국장으로 최소한 구성하고 국민권익위, 시의회, 서울변협, 각 민간단체 임원 등으로 다채로운 위부위원 구성

(2) 공익제보 전담 팀 구성

○ 2014. 2. 28 서울시 공익제보 지원업무를 전담하는 조직으로 감사관 내에 '공익제보 지원팀' 신설

- 소관조직 : 감사관 조사담당관 공익제보지원팀
- 구성인원 : 3명(임기제 5급 1, 주무관 2)

### (3) 공익제보지원센터 구성

- 서울시 홈페이지(응답소) 및 직접방문 등을 통한 공익제보 접수 건에 대한 1차 확인
- 시 타 부서, 자치구, 투자기관 소관 분류 이첩기관별 소관 업무 파악 및 제보 성격에 맞는 분류
- 기관별 조사 진행사항 모니터링

### 3. 2014년 추진 실적

#### (1) '응답소' 공익제보 웹/모바일 접수 시스템 구축

- 공익제보 신고방법, 관련 법령, 주요 사례 등 안내
- 서울시 홈페이지 응답소 내 『공익제보센터』 오픈(2014. 3)

표 2) 서울시 공익제보 온라인 접수내역(2014. 1. 1~ 8.30)

구 분	계	공직자비리신고	공익신고	이관
	60	32	15	13

\*철회, 중복 등 신고 미포함

#### (2) 공익제보 활성화를 위한 민간 네트워크 구성

- 2014. 5. 9 반부패 단체 3곳과 공익제보 상담창구 운영을 위한 업무협약 체결

표 3) 상담창구 참여단체 현황

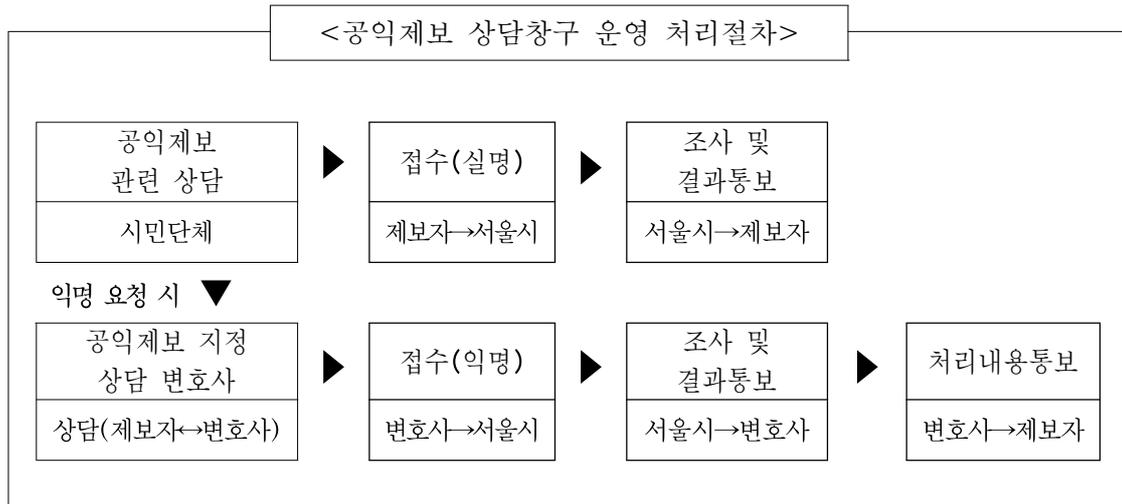
단체명	설립일	소재지	설립취지
참여연대	1994.9.10	종로구 자하문로	참여와 인권의 시대 만들기
호루라기재단	2011.11.27	영등포구 당산동	표현의 자유와 비리고발을 통한 투명사회 구현
한국투명성기구	1999.6.30	종로구 신문로	반부패 청렴활동

- 기관별 역할
  - 서울시 : 공익제보 상담창구 운영 지원 홍보
  - 시민단체 : 서울시 공익제보 상담창구 운영

### (3) 공익제보 지정 상담 변호사 위촉

○ 운영규모 : 변호사 5명

- 시민단체 추천 3인 및 공익제보지원위원 중 변호사 2인 선정
- 역할 : 공익제보자 관련 법률상담 및 제보자가 익명신고 희망시 대리신고



### (4) 홍보 및 교육

- 5호선 지하철 광고(1월), 옥외 전광판 홍보(1월)
- 시·구·투자출연기관 공익제보 실무 담당자 교육 실시(1월)
- '공익제보 안심 시스템' 홍보 리플렛 발간 배포(7월)
- 시청사 등 서울시 전광판 100여 곳 공익제보 홍보(8월)
- 구청 반상회 자료 공익제보 소개 기사 게재 (9월)

### Ⅲ. 현황 분석

#### 1. 접수 사건 유형 분석

##### (1) 접수 항목과 다른 경우 상당

- 2014년 (8. 31 한) 공익제보로 온라인 접수한 60건은 시민들의 접수 당시 예상과는 다른 경우의 신고에 해당하는 경우가 상당했음. 특히 비리 신고로 접수된 32건중 12건(37%) 가량은 관공서의 불편 불친절에 대한 민원으로 보임.
- 향후 시민의 눈높이에 맞추어 공익제보를 좀 더 폭넓게 해석 처리하되, 공익제보의 세부 분류는 좀 더 정밀하게 제시할 계획임

표 4) 접수 사건에 대한 유형 분류 결과

접수별 구분	계	민원 (불편, 불친절)	비리의심	위법의심 (공익신고)	복합성격
비리신고	32	12	9	0	10
공익신고	15	1	4	7	3
이관이송(신문고)	13	4	2	7	
총계	60	17	2	14	13

##### (2) 제보의 진실성 여부

표 5) 제보 조사 후 조치 내역

조치별 구분		계	비리신고	공익신고	신문고
민간	계도,시정 지시,단속(예정 포함)	17	4	7	6
	과태료 등 행정처분(예정 포함)	3	2	1	
	무혐의(권한없음 포함)	5		3	2
	취하	1			1
	<b>소계</b>	<b>26</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>9</b>
공공	개선(약속) /구두 주의	4	2	1	1
	징계(의뢰)	5	(중복1포함)4		1
	보조금 환수 등(예정 포함)	1		1	
	무혐의(권한없음 포함)	22	19	1	2
	조사 중 (타 기관 포함)	2	1	1	
	<b>소계</b>	<b>34</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<b>총 계</b>		<b>60</b>	<b>32</b>	<b>15</b>	<b>13</b>

- 사실이 인정된 건수는 총 60건 중 33건(55%)이었음.

- 이 중 그 정도가 경하여 행정처분까지 이르지 않아, 계도 또는 시정지시 단속 약속, 구두 주의 등을 조치한 경우는 33건 중 21건(63.6%)이었음. 행정 및 징계 처분한 경우는 다음 표와 같음.

표 6) 행정 및 징계 처분 내역 (예정 포함)

행정처분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건축법/주차장법 위반 신고 2건</li> <li>· 식품위생법 위반 신고 1건</li> </ul>
보조금 환수	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 어린이집 영유아 보육법 위반 신고 (공익신고)</li> </ul>
징계처분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공무원의 부적정 행위 → 징계조치(감봉)</li> <li>· 구문화회관 직원의 업체 대상 무료입장권 요구 → 주의1, 훈계2</li> <li>· 법인 등록업무 관련 업무 부적정 처리 → 훈계 1</li> <li>· 공원 놀이기구 구매 입찰 관련 부당한 행정행위 → 기관경고 2, 인사위 회부 5</li> </ul>

- 증거를 첨부한 경우는 전체 건수의 절반 수준임.

표 7) 증거 첨부 유무 분석

구 분	계	증거첨부 신고			증거 미제시
		사진	문서	녹화녹음파일	
	60	14	14	2	30

- 제보자의 경우, 문제점을 잘 알고 있으리라 추정되는 내부자는 12명이었음. 피해자는 23명으로 내부자 중 동종 업계 종사자 7명을 합하면 가장 많은 비율을 차지함.

표 8) 내부자/시민 분석

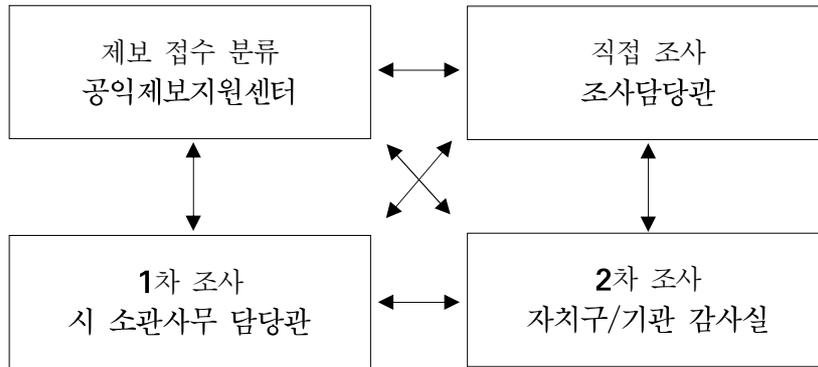
구 분	계	내부자		피해자	시민
		내부 직원	동종 업계		
	60	5	7	23	25

- 이상을 종합하면, 이해관계 등 고유의 이유로 증거 등을 준비하여 신고하는 제보자가 상당한데, 생활 상에서 부딪히며 느끼는 불합리함을 주로 문제제기 하고 있어, 이를 고려한 정책 추진이 요구됨.

## IV. 평가 및 개선계획

### (1) 제보 조사 처리 시스템 정착 중

- 공익제보지원센터 구축으로 제보 접수/배분/창구 단일화, 제보 성격 1차 분석에 따른 체계적 기관배분 체계 마련



### (2) 접수 절대량 증가 필요

- 홍보 강화와 보호지원 사례 발굴로 접수 절대량 증가 필요
- 한 편, 중대 제보 사례는 아직 미약한데 그 원인으로는 ①신뢰가 구축되기에는 아직 역사가 미약한 점, ② 주로 온라인으로 접수하는 방식의 한계 등을 들 수 있음
- 공익제보 접수처(조례 상 접수처 : 시(소관사무 담당관), 시의원, 해당기관 등)에 대한 교육 및 홍보 강화와 함께 특정 분야 프로젝트성 공익제보 캠페인<sup>38)</sup> 등을 향후 전개할 계획임.

### (3) 제보 대상의 확대

- 공익제보 정의에 「서울시 공무원행동강령」 위반 신고 포함
  - 서울시는 2014. 8.7 공직사회 혁신방안 기자회견 발표 “금품수수·청탁방지 김영란법 서울부터 시행한다”
  - 천 원이라도 금품 수수·공금 횡령 시 직무관련 불문 처벌 및 부정청탁에 의한

38) 작년 6월 대검찰청은 ‘원전비리 제보자(신고자) 보호 및 자수자 형 감면 방안’을 시행하여 33건의 제보를 접수하는 등 상당한 성과를 가져옴

업무처리 시 처벌 강화 등이 주 내용으로 서울시 공무원 행동강령을 대폭 손질  
작업 중임

- 이에 조응하는 공익제보지원조례 개정 추진 중
  - ※ “공익제보” 정의에 공익신고, 부패신고 외 「서울특별시 공무원 행동강령」  
위반 신고의 추가(조례 제2조 제1호 개정)
- 개정된다면 현재보다 훨씬 넓은 범위의 제보를 보호 지원할 수 있을 것으로  
전망함

#### (4) 고충처리와 공익제보 경합 성격의 민원 모니터링 강화

- 발제에서 언급된 청해진 해운 중간관리자 민원 미처리 사례의 주요한 시사점은,  
고충민원과 공익제보 경합 성격의 민원 처리 대응의 문제일 것임.
- 서울시 또한 시민들의 ‘직소민원(원순씨에게 바란다)’, ‘인권침해’, ‘민생침해’,  
‘환경신고’ 등 다른 민원 창구 이용 선호에 따른 (공익제보성 있는) 민원 발생  
가능성 있음

표 9) 2014 상반기(~6. 31) 서울시 응답소 접수 민원 현황 (중복 포함)

민생 침해	고충 민원	환경 신고	일반 민원	인 권 침 해	직소 민원	고지 서 민원	공익 제보	제안	현장 민원	총 계
172	6,819	181	60,631	48	2,012	547	76	2,592	324,218	397,296

- 서울시 공익제보지원센터는 접수되는 모든 온라인 민원에 대해 1차 모니터링을  
현재 수행 중이며
- 아울러 공직사회 혁신방안 발표의 후속조치로서 공익제보 사안을 <원순씨  
HOT 라인>으로 온라인 통합하는 서울시 홈페이지 개편 작업을 진행 중임

## V. 결 론

- 공익제보는 ‘탄광 안의 카나리아 새’로 비유할 수 있음. 메탄이나 일산화탄소 중독 위험이 많은 광부들이 공기 변화에 민감한 카나리아를 갱도에 가져가 위험을 알리게 한 것과 마찬가지로, 공익제보가 활성화되면, 부당행위로 발생하는 여러 사회 위험요인들은 미리 예방이 가능할 것임.
- 소개드린 서울시의 사례가 각급 기관에서 적극적으로 검토 평가되어 각각의 현실에 맞는 공익제보자 보호 지원 방안을 수립하는 데에 일조하기를 희망함.



## 공익신고자 보호제도의 입법적 개선과제

■ 국회 입법조사처 입법조사관  
박영원



---

## 공익신고자 보호제도의 입법적 개선과제

---

박 영 원 (국회 입법조사처 입법조사관)

- 2011년 9월 30일에 제정된 「공익신고자 보호법」의 목적은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람을 보호하고 지원함으로써 투명하고 깨끗한 사회 풍토를 확립하기 위함임
  - 공익신고자의 인적사항 공개를 금지하고, 공익신고를 이유로 신고자에게 불이익 조치를 내릴 경우 징역 2년 이하 또는 2000만원 이하의 벌금을 부과하는 것이 주요 내용임
  - 또한, 공익침해행위를 “국민의 건강, 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위”로 규정하고 있음
  
- 2011년 292건, 2012년 1,153건, 2013년 2,876건이던 공익신고 접수건수는 2014년 9월 현재, 5,374건으로 3년전에 비해 폭발적으로 증가하였음
  - 2014년 9월 기준으로 올해동안 지급된 신고보상건수와 신고보상금은 각각 475건, 3억 979만원으로 전년도에 비해 건수는 약 150 여건, 보상금은 약 1억이상 증가한 것으로 나타났음
  
- 법률 제정이후 만 3년이 되어감에도 불구하고, 공익신고자 보호제도에 대한 사회적 평가는 아직 불완전한 제도로 인식하는 것이 일반적임
  - 「공익신고자 보호법」은 감독기관의 노력만으로는 통제하기에 한계가 있는 일선 현장의 부패·비리 등을 제보를 통해 적발할 수 있도록 해 사회에 경종을 울리고 범죄 예방에도 상당 부분 기여한 것으로 평가됨(세계일보, 2014.9.29.)
  - 그러나, 공익신고자가 ‘내부고발자’로 낙인찍혀 해고 등 신분상의 불이익이 되풀이되는 등 아직까지 공익신고자 보호의 사각지대가 존재함

- 특히, 부패방지 관련 전문가들은 공익침해행위의 확대, 신고보상금 상향조정, 공익신고자에 대한 불리한 행정처분의 감면, 권익위의 공익신고 담당조직의 확대 등 실질적인 공익신고자 보호와 관련된 조치가 긴요함을 지속적으로 제기하고 있는 실정임
- 공익침해행위는 기업이나 조직 내에서 이를 가장 먼저 알 수 있는 내부인의 신고를 통해 드러날 가능성이 가장 높다는 점에서 신고자의 보호·보상이 보다 활성화될 필요가 있음
  - 특히, 공익신고자 보호제도의 시행은 국민생활 안정에 직접적으로 영향을 미치는 건강, 안전, 소비자 보호 등 분야에서 부패위험을 감소시킬 수 있다는 측면에서 시사하는 바가 큼
- 따라서, 공익신고자 보호제도 시행 3주년을 기념하여 개최된 이번 세미나는 실질적인 공익신고자 보호의 법적 기반 마련 및 기존 제도적 장치를 정교하게 보완하는데 논의의 첫걸음을 제공했다는 데에서 그 의의를 찾을 수 있음
- 향후 공익신고자 보호제도가 제자리를 찾고, 우리 사회를 청렴한 사회로 변모시키는데 일조하기 위해서는 다음의 사항을 중점적으로 검토할 필요가 있음
  - 「공익신고자 보호법」 시행 이후 동법에 반영되지 못한 대상 법률의 통폐합, 분리, 폐지 등 개정상황을 즉각적으로 반영해야 함. 특히, 2013년 9월 정부입법안으로 제출된 법안에서 제시한 280개의 법률 이외에 실제 공익신고를 통해 보호할 가치가 있다고 판단되는 법률까지 확대하는 방안을 검토해야 함
    - ◆ 법률위반, 예산낭비 등 공익과 관련된 포괄적인 사항을 신고대상으로 하는 미국의 사례를 세세히 검토하는 작업도 필요할 것으로 전망됨
  - 공익신고에 따른 포상규정을 법률에 신설하고, 부패예방의 필요성이 큰 사회실정을 감안하여 보상비율을 상향시키는 방안을 검토할 필요가 있음
    - ◆ 이미 대부분의 전문가가 보상금의 지급확대를 지속적으로 제기한 바 있고, 국가 예산의 한계 등 현실적인 문제가 있다면 공익신고자에 대한 비금전적 보상에 해당하는 포상(훈장·포장 수여)도 함께 고려하는 것이 반드시 필요함
  - 자진신고에 따른 책임감면을 신고로 인한 행정처분에도 확대하는 방안을 적극 고려해야 함

- ◆ 2014년 9월 29일자 세계일보의 기사에 따르면, 특정인 B씨는 부산에서 산업기능요원으로 근무하다가 방사선 피폭 위험 현장을 발견하고 고용노동부 등에 신고하여 신고내용 중 상당 부분이 사실로 드러나면서 B씨가 일하던 회사는 산업기능요원 종사 지정업체 등록이 취소되었음. 이후 B씨는 공익신고자 표창을 받았으나 440일 복무연장 처분도 함께 내려졌음. 병역 혜택을 받을 수 있는 생산분야가 아니라 기획 분야에서 근무한 사실이 신고과정에서 밝혀졌기 때문에 공익신고를 통해 국민의 안전은 개선시켜놓고, 정작 본인은 1년이상의 복무연장에 처해짐
- 공익신고자 신분공개 및 보호조치결정 불이행의 경우 벌칙수준을 각각 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금과 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 상향조정하는 방안을 고려해 볼 수 있음
  - ◆ 타법률과의 양형기준을 비교하더라도 현행 벌칙수준은 상향조정될 필요가 있음
- 양벌규정을 도입하여 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 위반행위를 하였을 경우 사업주체인 법인 또는 개인도 처벌하는 방안이 필요함
- 향후 공익신고자 보호제도는 실질적인 공익신고자 보호를 강화함과 동시에 시민사회의 자율적인 감시와 준법의식을 촉발하고 공익침해행위 예방과 확산방지의 제도적 기반을 구축하는데 초점을 맞추어야 할 것임
- 아울러, 발제문에서도 제시되었듯이 공익신고자 보호제도에 대한 성과평가체계의 구축, 실제 공익신고의 신고유형을 다양하게 하고, 국민이 좀더 편리하게 신고하게 할 수 있는 방안이 적극적으로 검토되어야 할 것임





## 법률적 관점에서의 공익신고제 정착 과제

■ 변호사, 대한변협 인권이사  
민 경 한



---

# 법률적 관점에서의 공익신고제 정착 과제

---

민 경 한 (변호사, 대한변협 인권이사)

## 1. 글머리에

박홍식 교수님은 공익신고 제도의 정책적 의미와 필요, 성격, 각국의 경험과 정책, 이슈, 한계와 전망 등을 매우 폭넓게 자세히 설명해 주었고 그 이론적 근거를 잘 이해하게 되었다. 그러나 너무 학술적인 접근, 분석으로서 우리나라 법과 제도의 사례, 운용 실태 등을 대비하여 분석하였더라면 하는 아쉬움이 있다.

김창준 변호사님은 공익신고 접수 처리현황, 공익신고자 보호현황, 공익신고 보상금 지급현황 등을 구체적 통계를 제시하며 잘 분석해 주셨고, 공익신고자 보호법 운영 현황에 대한 평가를 하고, 공익신고법과 제도의 운영상 문제점 지적이나 제시한 대안은 매우 설득력이 있어 보인다.

필자에게 주어진 소주제가 공익신고자 보호관련 소송사례의 시사점과 공익신고자 보호를 위한 사법부의 역할인데 발제문에 소송사례의 언급이 별로 없고, 실제로 공익신고자 보호관련 소송이 얼마나 되는지 알 수 없으나 관련 사례를 많이 접하지 못해 유형적인 분석은 할 수가 없었고 몇 개의 판결을 단순 분석했을 뿐이며 사법부의 역할을 제시하기에는 어려움이 있었다.

## 2. 공익신고 소송 사례에 비추어본 공익신고 제도 정착 과제

가. 주요 공익신고자 보호관련 소송사례의 시사점<sup>39)</sup>

### (1) 국가평생교육 진흥원장 사건<sup>40)</sup>

#### 권익위 신분보장조치 요구처분의 적법요건 제시

공직자인 피신고자의 부패행위 또는 행동강령 위반행위 존재, 그 행위에 대한 신고자의 권익위 또는 소속기관 등에 대한 신고(협조자 조력), 소속기관 장 등의 신고자 등에 대한 불이익 조치가 신고로 인한 것이 아니라는 점에 대한 증거가 없을 것, 신고자 및 협조자가 권익위에 신분보장 조치를 요구하였을 것

#### 법령에 따른 적법한 신고가 있었는지 여부

권익위법 제58조는 소속기관이나 감독기관에 신고하는 경우에 대하여는 신고방법이나 증거 등의 제시의무를 별도로 규정하고 있지 않으므로 피고에 대한 신고가 아니라 소속기관이나 감독기관에의 신고의 방법에는 제한이 없고, 반드시 구체적 증거를 함께 제시할 의무도 없음

#### 신고자(협조자)가 신고로 불이익을 받았는지 여부

해당 인사처분 시 신고사건 처리과정의 문제점(감사실장 배제, 충분한 조사 없이 신고가 사실이 아님을 결정), 원고의 신고자에 대한 평소 발언, 신고자의 계약 연장 심의 시 회의체 구성의 공정성 및 심의자료의 객관성 등을 종합 고려하여 신분상 불이익으로 판단

#### 신고 외에 불이익조치를 할 사유가 있었는지 여부

원고 주장사유에 대한 신분상 불이익처분 시 제시 여부, 증거 유무, 증거의 충분성 및 불이익 조치의 사유와 불이익 조치 간 비례와 균형 여부, 불이익 조치의 경위 등을 종합 고려하여 불이익조치 및 수위를 결정함에 있어 신고가 결정적 요인으로 작용했음을 인정 내지 신고 외에 불이익 조치를 할 정당한 사유가 없음을 판시함- 즉, 권익위의 신분보장 조치 요구처분의 적법 요건 중 하나로 '소속기관장 등의 신고자 등에 대한 불이익 조치가 신고로 인한 것이 아니라는 점에 대한 증거가 없어야 함'을 제시함.

39) 권익위원회에서 제공해 준 자료를 많이 인용하였음

40) 2013. 11. 7. 선고 서울행정법원 2013구합3696 신분보장조치 요구처분 취소, 서울고법 2013 누 51741 (항소 취하)

## 신고자가 신분보장조치 요구 후 신고취하한 경우 권익위가 신분보장조치 요구처분 가능한지 여부

현실적으로 피신고자 또는 소속기관이 관련 제재를 피하기 위하여 신고자 등에게 신고나 신분보장 조치 요구를 취하하도록 종용하는 사례가 발생하는 점을 고려하여 신고를 이유로 한 불이익 조치가 완전히 원상회복되지 않은 이상, 신고자 등의 신고·요구 취하에도 불구하고 소속기관의 장에 대한 신분보장조치 요구처분은 가능하다고 봄.

### (2) KT 직원 판결<sup>41)</sup> -공익신고자 보호조치 결정 취소

전화투표 부정의혹 공익신고에 대해 KT가 해당 신고자를 원거리로 전보 조치한 것에 대해 위원회가 보호조치 결정을 하였고, 이에 대해 KT가 행정소송을 제기하였음.

**1심 서울행정법원**은 공정위 무혐의 결정 등 공익침해행위가 없어 공익신고가 아님을 이유로 KT가 승소하였고,

**2심 서울고등법원**은 1심 판결의 판시내용을 취소하고 “신고내용이 사실이 아니어서 결과적으로 공익신고자 보호법이 열거한 법률의 벌칙 또는 행정처분의 대상이 되지 않는다고 하더라도, 신고자가 그 신고내용이 사실이 아님을 알지 못하였고 알 수 없었던 경우에는 공익신고에 해당한다”고 판시하여 이 사건이 **공익신고임을 인정하고, 공익신고와 전보 등의 불이익 조치 사이에 인과관계가 있다고 추정하였**음. 다만 해당 공익침해행위 대상 법률을 처분서에 명시하지 않았기 때문에 절차상 하자를 이유로 KT 승소 판결이 났고,

**대법원**은 권익위 결정에 존재하는 절차적 흠결을 이유로 상고를 기각하였으나 서울고법의 판시는 부인하지 않았다.

비록, 위원회가 패소했지만 1심에서 공익신고를 제한적으로 인정한 것을 항소심에서 바로 잡아 **공익신고 요건을 보다 넓게 인정**한 것은 향후 공익신고자 보호 제도를 운영하는데 있어 **전향적이고 진일보한 판결로 평가할 수 있음**

41) 서울행정법원 2013. 5. 16. 선고 2012구합 32352, 서울고법 2014. 5. 1. 선고 2013 누 16908, 대법원 2014. 8. 28. 선고 2014 두 8476

## 나. 공익신고자 보호를 위한 사법부의 역할

(1) 공익신고 보호법은 '공익침해행위'를 열거적으로 한정하고 있고, 부패방지법은 '부패행위'로 국한되어 있어 두 법에 의해 보호를 받지 못하는 고발의 사각지대가 생길 수밖에 없으며, 이에 대한 개정요구가 많고 개정안도 발의된 상태이다. 법원에서 구체적 타당성 있는 판결로 보충할 수도 있겠지만 한계가 있으므로 입법을 통해 근본적으로 해결해야 할 것이라고 본다.

### (2) 공익 신고요건의 완화

공익신고자 보호대상 범위가 협소하여 공익침해 행위의 확산방지 및 신고자 보호에 어려움이 있으므로 근본적으로는 입법적으로 해결해야 하지만 입법 이전까지는 법원에서 KT직원 판결에서처럼 공익신고 요건을 보다 넓게 인정할 필요가 있다.

### (3) 재판기간의 단축

공익신고자 보호법은 행정소송을 제기하여 확정된 보호조치 결정을 이행하지 아니한 자에 대하여만 벌칙을 적용하기 때문에 불이익조치를 한 자가 권익위의 보호조치 결정에 불복하여 행정소송을 제기한 경우 그 행정소송으로 보호조치 결정 처분이 확정될 때까지 보호조치 결정 처분을 이행하지 않아도 된다(제20조, 21조). 따라서 보호조치 결정이 실질적으로 장기간 무력화 되는데 법원의 판결이 확정될 때까지 권익위가 공익신고자로 인정하였음에도 신고자의 지위가 장기간 불안정한 상태에서 방치되는 결과가 되므로 권익위의 보호조치 결정의 실효성을 확보하는 방안이 필요하다. 이행강제금 제도의 도입도 한 방법이 될 수 있겠지만 이러한 특수사정을 감안하여 재판기간을 단축하는 것도 필요한 것 같다.

### (4) 가처분 제도의 적극 허용

권익위의 보호대상 신고로 결정 나기 전에 이루어진 공익 신고자에 대한 불이익 조치가 있을 경우 긴급중지 제도를 발동하여 임시 신분 보장조치가 이루어질 수 있도록 입법할 필요가 있으나 그 이전이라도 임시 지위를 정하는 가처분 제도를 적극 활용하고 법원에서도 이를 폭넓게 허용하는 게 바람직할 것 같다.

### 3. 안전사회 구현을 위한 공익신고제 활성화를 위한 토론자의 견해

가. 공익신고자의 보호와 활성화를 위한 법과 제도가 잘 구비되어 있다 라도 법과 제도를 운용하는 것은 사람이고 그 담당자들의 숙지 정도와 의식에 따라 그 법과 제도의 시행 효과는 크게 달라진다고 본다. 공익 신고제의 올바른 정착과 활성화를 위한 방법은 여러 가지가 있을 것이고 사법부의 역할도 중요하지만 필자가 평소 공익신고의 활성화를 위해서 생각해 본 바는 다음과 같다.

#### 나. 공익신고제의 중요성 인식

공익신고는 정부기관이 미처 발견하지 못하거나 손길이 닿지 않은 재난과 위험으로부터 사람들을 구하고, 정부예산이나 기금, 재산이 절취되거나 손실되는 것을 막고, 환경 자원, 시장의 공정경쟁 질서를 보호하며, 탈세, 금융범죄, 인권침해 등 온갖 종류의 법규 위반과 부패를 찾아내 바로잡는데 기여한다. 공익신고 없이는 많은 불법, 뇌물, 재물의 부당한 절취, 공익 침해에 위한 다양한 공모와 결탁 등의 범죄는 그대로 문혀버리므로 공익신고의 중요성에 깊이 공감한다.

KPMG에 따르면 법규위반 적발 가운데 거의 30%가 익명의 내부 신고에 의한 것이고, 삼풍 백화점 붕괴, 씨랜드 화재, 주한 미군 군무원의 한강 독극물 방류 제보, 분식회계, 비자금 조성, 대기업 담합 등은 내부 신고가 없었다면 세상에 결코 드러나지 않았을 부정들이라고 하였다. 법조계도 마찬가지다. 법조계의 부패와 그 실상이 만천하에 드러났지만 한편으로 엄청난 긍정적 변화를 가져온 1998년 의정부 법조비리 사건, 1999년 대전 법조비리 사건도 변호사 사무직원들의 내부 고발에 의해 드러난 것으로서, 내부 공익신고의 의미, 중요성, 효과 등에 대해 전적으로 공감한다.

#### 다. 공익 신고제를 활성화하기 위한 몇 가지 중요한 과제

##### (1) 내부 공익신고자의 철저한 보호와 불이익 방지

지금까지 우리나라 공익신고자들인 이문옥 감사관, 이지문 중위, 윤석양 이병, 장진수 주무관, 김용철 변호사, 납품비리 내부고발로 10년간 소송을 한 LG전자 사원 정국정, 이해관 KT 직원 등이 오랜 기간 소송을 하였고 대부분 신고로 인한 개선효과는 매우 컸으나 너무 오랜 기간 고통 받고 왕따 당하고 많은 것을 잃은 것으로 알고 있다. 외국에서도 내부 신고자 90%가 직업을 잃고, 저축해 놓은 돈, 집, 심지어는 가족까지 잃는다는 발표를 보고 매우 놀랐다.

우리나라에서 많은 내부 신고자를 배신자, 밀고자 등으로 폄하하고 조롱하고 왕따 시키는 부정적인 정서는 한국의 집단 이기주의와 온정주의 문화 때문인 것으로 생각하였는데 외국도 우리나라 못지않게 불이익과 따돌림, 부정적인 정서가 많다는 것은 의외였다. 미국 챌린저호 폭발의 원인을 제보한 Boisjoly와 이를 조사위원회에서 증언한 동료 엔지니어들이 심한 불이익과 따돌림, 부정적인 정서가 있었다는 것은 놀랍다.

내부 공익신고자에 대한 부정적 인식과 태도는 공익신고를 단념시키고, 공익신고 제도의 발전을 가로막는다. 공익신고 제도는 공익신고자를 보호하는 것을 가장 중요한 정책의 목표로 삼아야 하고, 우선 내부자인 공익신고자들을 보다 적극적으로 배려하는 방안부터 마련할 필요가 있다는 김창준 변호사님의 의견에 전적으로 공감한다. 우리의 공익신고법이나 부패방지법 모두 신고자의 실질적인 보호 측면보다 신고를 처리하는 행정적 절차에 중점을 두고 있어 신고자 보호를 좀 더 강화하는 방향으로 개정되어야 할 것 같다. 공익신고 보호법에 내부 공익신고자를 보호하는 제도가 마련되어 있다하더라도 이를 철저히 이행하는 게 중요하다. 또한 조직내부의 깊고 은밀한 부패행위에 대한 공익신고가 이루어질 수 있도록 보다 적극적인 홍보를 통해 국민의 인식수준을 제고할 필요가 있다.

## (2) 공익신고 담당자들에 대한 철저한 교육과 의식개선

내부 공익신고, 학교 폭력이나 왕따, 군대 내 폭력이나 가혹행위 신고시 업무처리 매뉴얼은 있으나 담당자들이 충분히 숙지하지 못하여 업무처리가 매우 미숙하고 담당자마저 부정적인 시각이 팽배하여 내부 공익신고자의 신원이나 신고 사항이 노출되는 경우가 허다하다. 국민권익위원회 홈페이지에 업무처리 매뉴얼이 잘 준비되어 있고, 지방을 순회하면서 교육도 하지만 교육시 예시한 사례처럼 담당자들의 업무처리가 미숙하고 공익신고자에 대한 보호 관념이 너무 부족하므로 공익신고 담당자들에 대한 철저한 교육을 통해 업무처리 요령을 습득하고 언론사나 기자들이 취재원을 강력하게 보호하듯이 담당자들의 의식 개선이 매우 중요하다고 본다.

## (3) 공익 신고자에 대한 충분한 인센티브 보장 필요

내부 신고는 외부 신고에 비해 정보의 질이 좋고, 증거확보가 쉽다. 그러나 주위 사람들의 부정적 정서와 보복에 대한 걱정, 신고해도 소용없다는 생각으로 공익신고에 대한 수요는 크나 사람들은 기피한다. 따라서 내부자 신고는 충분한 인센티브 없이는 작동하지 않으며, 신고를 통해 대규모의 부정과 위협을 예방

할 수 있기 때문에 국가는 금전적인 인센티브를 제공하여 신고를 유도, 촉진 하여야 한다.

정부의 금전적 보상은 오히려 건전하고 자율적인 법규위반 신고를 방해하고, 남의 잘못을 일러바친 사람에게 돈을 주는 것은 바람직하지 않고 남의 잘못을 신고하여 많은 돈을 버는 일이 있어서는 안 된다는 의견도 있다. 이는 현실을 직시하지 못한 것이고, 이런 부정적인 정서가 팽배한 데 누가 불이익을 감수하고 아무런 보상 없이 사명감만으로 내부 공익신고를 하겠는가. 사명감 가지고 내부고발을 기대하기는 무리다. 많은 나라들이 공익신고자들이 보다 안전하게 불법이나 부패 행위를 신고할 수 있도록 보호, 보상을 강화하고 있는 것은 시사하는 바가 크다.

#### (4) 국민권익위원회에 조사권 부여

위원회는 신고자의 인적사항이나 신고의 경위와 취지 및 해당 조사기관 등 기본적인 사실관계만 확인한 후 관련기관에 이송하는 것으로 규정되어 위원회는 구체적인 사건에 대한 실질적인 조사권은 갖지 못한다. 신고접수 기관과 조사기관이 다른 경우 이송 과정에서 신고자의 인적 사항이 누설될 가능성이 많고 효율성이 떨어질 수 있을 것이다.

‘특별사법 경찰관리’제도에 따라 해사, 전매, 특허 등 이미 50여개 전문분야에서 특별사법경찰이 구체적인 수사를 담당하고 있고, 그 분야는 점차 넓어지고 있는 추세인데 비밀보호가 생명이고 조사시 전문성이 요구되는 부패나 공익신고의 영역에서 전문화된 특별수사관의 필요성은 더욱 크다고 할 것이다.

## 4. 질문사항

가. 2014. 1.부터 9.까지 국민권익위에 접수된 공익신고 건수는 총 5,374건으로 2013년 같은 기간 대비 334.8% 증가하였는데 그 이유가 있는가요?

나. 공익신고 중 내부 신고가 2.9%에 그치고 있는데 내부 신고를 활성화 할 수 있는 방안은 무엇이라고 생각하는가요?





# 안전사회 구현을 위한 국민 의식 제고 방안

■ 서울신문 수석논설위원  
김 종 면



---

## 안전사회 구현을 위한 국민 의식 제고 방안

---

김 종 면 (서울신문 수석논설위원)

언론은 상대적으로 접근이 용이하고 나름의 신뢰도 담보하고 있는 만큼 공익침해 행위를 알리기에 적합한 기관이다. 실제로 많은 사람들이 일종의 공익 제보를 위해 언론기관을 찾는다. 그런 점에서 언론은 유력한 '공익신고 창구'로서 명실상부한 역할을 다해야 마땅하다. 하지만 실상은 그렇지 못하다. 우선 공익신고자보호법에 따라 공익신고자에게는 책임감면 등 일정한 보호장치가 마련돼 있지만 언론기관을 통해 사회적 비위를 알릴 경우 취재원 보호 차원에서 비밀은 보장받을 수 있되 향후 있을지도 모를 수사과정에서는 공익신고자로서 책임감면 등의 보호장치가 적용되지 않는 한계가 있다. 그런 만큼 불이익을 받는 경우가 다반사다. 언론단체에의 제보를 허용하자는 김창준 변호사님의 주장은 언론의 사회적 역할과 기능을 감안하면 타당한 것이라고 생각한다. 언론을 적극적인 공익제보 신고처로 활용할 수 있도록 법적 제도적 장치를 갖추는 일이 긴요하다.

공직윤리관실의 민간인 불법 사찰 사건이나 황우석 박사의 연구조작 제보 등 중대한 공익과 관련된 신고가 언론매체를 통해 이뤄졌다. 보도를 사명으로 하는 언론기관으로서 나아가 기본적으로 이윤을 추구하는 언론기업으로서 공익신고자의 비밀보장이 어려울 수도 있다. 언론기관에 비밀보장 의무를 부과할 경우 헌법이 보장하는 언론 자유와 충돌할 소지 또한 없지 않다. 그러나 공익신고자의 비밀보호 문제로 언론의 공익신고 창구 역할이 봉쇄될 수는 없다고 본다. 한건 잡았다는 식의 흠집내기 보도형태인 '가차(gotcha) 저널리즘'이나 추문을 폭로하는 '머크레이킹(muckraking) 저널리즘'의 혐의로부터 우리 언론이 자유롭지 못한 것은 물론 반성할 대목이다. 하지만 대안방송을 표방한 뉴스타파의 '조세피난처 프로젝트'처럼 침묵의 카르텔 속에 묻혀버릴 뻔한 중대 사건을 일개 비영리 독립언론이 발굴해 수면 위로 드러낸 사례도 있다. 정의사회 구현을 위해 공익신고를 활성화하고자 한다면 언론에의 제보를 제도화해 신고기관에 대한 선택의 폭을 넓혀줄 필요가 있다. 언론에 제보할 경우 국민권익위원회에도 함께 공익신고를 해 차후에 법적인 보호를 받을 수 있도록 하는 등 다양한 홍보활동도 병행해야 한다.

무엇보다 중요한 것은 공익신고자가 입을 불이익을 막기 위한 제도적 장치를 완비하는 일이다. 이를 위해서는 공익제보자가 익명으로 신고할 길을 열어두지 않으면 안 된다. 우리 사회에 만연한 투서문화나 악의적인 허위신고를 막기 위해서는 기명 제보가 불가피한 측면이 있지만 익명 제보가 허용되지 않는한 공익신고의 한계는 너무나 명백하다. 정의를 위해 직장도 친구도 건강도 버릴 각오를 하지 않고서는 그 누구라도 정의의 휘슬을 불 수 없는 게 현실이다. 미국처럼 우리도 공익제보 때 반드시 이름을 밝힐 의무를 지우지 않는 방안을 연구해 볼 때다. 익명 신고가 현실적으로 필요하고 효용이 크다면 일각에서 주장하듯 변호사나 시민단체 등을 통한 대리신고가 가능하도록 하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

2005년 대한민국을 뒤흔든 황우석 박사의 줄기세포 스캔들을 모티브로 한 영화 '제보자'가 새달 2일 개봉된다. 영화를 연출한 임순례 감독은 10년이 지났지만 공익제보자의 법적 지위 등 위상은 하나도 나아지지 않았다고 말한다. 지난해 청와대가 정부의 민간인 불법사찰 사건에 대한 재발 방지책을 마련하라는 국가인권위원회의 권고에 단 두 문장의 이행계획을 회신한 사실이 알려져 논란을 낳은 적이 있다. 아무리 국가혁신을 부르짖어도 해당 주체의 의식 개혁이 전제되지 않는한 만사휴의다. 준법의식 정착을 위한 의식개혁, 연고 및 온정주의 문화 극복을 위한 인식 개선 등은 '국가혁신범국민위원회' 법질서 및 의식개혁 분과위의 실천과제로도 들어가 있다. 공익신고제도의 정착과 같은 맥락에서 추진돼야 할 사안이다. 언론과 시민단체 등과의 유기적인 협조를 통해 공익신고에 대한 일반의 인식을 지속적으로 개선해 나가야 할 것이다.



## 기업 내 신고자 보호체계 구축 및 공정경쟁을 위한 과제

- 기업의 사회적 책임과 공익신고제도 역할 -

■ 대한상공회의소 지속가능전략팀장  
노재성



---

# 기업 내 신고자 보호체계 구축 및 공정경쟁을 위한 과제

## - 기업의 사회적 책임과 공익신고제도 역할 -

---

노재성 (지속가능경영원 지속가능전략팀장)

최근 우리 경제를 둘러싸고 있는 경영환경은 낙관하기 어려운 상황임. 이러한 시기에 우리 기업들은 혁신과 창조를 바탕으로 기업 체질을 개선하고 새로운 부가가치 창출에 노력하는 기업 본연의 역할에 더욱 충실해야 함. 더불어, 기업은 이윤창출 극대화라는 재무적 목표에 더해 사회 구성원으로서의 책임을 다해야 하는 경영 패러다임의 변화에도 적극적으로 대응해야 하는 상황에 직면해 있음. 이와 같이 기업경영에 있어 편법이나 불법이 아니고 또한 그 동안 관행적으로 진행해 왔던 비정상적인 상황을 벗어나 시장의 신뢰, 청렴성, 효율성을 강화함으로써 경제적 발전과 재정적 안정성을 증진 시킴으로써 장기적으로 기업과 사회의 지속가능성을 강화시키는데 노력해야 함. 이를 기업의 사회적 책임으로 이해 할 수 있음.

### ◎ 발제문에 대한 생각

- 1) 협력적 거버넌스(collaborative governance) 중요성
- 2) 신고건수 증가와 사회적 영향
- 3) 전문 신고자와 기업 내부신고자

### ◎ 기업의 사회적 책임 중요성

사회에 대한 기업의 영향력이 빠르게 증대되면서 이에 상응하여 기업에 대한 사회적 책임에 대한 요구도 증대되고 있음. 기업들도 더 이상 시장점유율과 수익성 등 경제적인 성과만 중요시 하는 과거 시스템으로는 기업의 성장에 한계가 있다는 것을 인식하고 있음. 이제는 투명하고 올바른 경영을 통해 사회가 바라는 새로운 가치를 창출하고, 고객의 안전과 시장의 신뢰를 중시하고, 이해관계자가 모두 만족할 수 있는 공동의 목표를 추구해야만 기업은 비로써 사회로부터 신뢰와 인정을 받아 존경 받는 기업이 될 수 있음. 이러한 기업들이 많을수록 국가경쟁력이 올라가고 우리 사회는 안전하고 깨끗한 사회로 향할 수 있음.

기업의 사회적 책임은 전반적인 기업경영 활동과 연계되어 있으며, 다양한 분야에서 이루어지고 있다. 특히 최근에는 기업의 공급사슬체계에서 대기업과 중소기업의 상생, 모기업과 협력사와의 동반성장 등을 추구하기 위한 다양한 활동을 하고 있음.

### ◎ 기업의 내부통제 시스템

내부통제 시스템이란 조직 내부의 문제점이나 각종 불만 및 부조리 등을 해결하기 위해서 구축된 조직체계라 할 수 있다. 좁은 의미로는 해당조직의 내부조직만을 포함하지만, 넓게 생각해 보면 해당 조직의 감사, 소원수리 등의 문제를 위임 받아 처리하는 외부조직까지도 해당된다. 이러한 내부통제 시스템이 제대로 작동되면 조직에 해를 끼치는 단계에서 도달하기 전에 수습되고 조직이 발전할 수 있는 계기다 됨.

즉, 내부통제 시스템은 조직 내부의 건전한 발전과 함께 조직문화 활성화를 위해 구축되었음. 따라서, 이는 문제가 발생한 후의 관리방안에 관련된 것이므로 문제가 발생하기 전에 예방도 필요하다. 이런 방안 중의 하나가 ‘기업윤리경영’이다. 조직에서 문제가 일어날 소지가 있는 일을 하지 않도록 강제하는 것으로 각종 업무처리, 대외관계 등의 기업경영 활동에서 불법적이거나 비윤리적인 요소가 개입되지 않게 하는 것으로, 조직의 발전과 함께 나아가서는 공익을 추구하는 것으로 이해 할 수 있음.

이러한 내부통제 시스템과 기업의 윤리경영 측면에서, 많은 기업들이 직원윤리강령을 작성하여 배포하고 적극적으로 홍보하고 있으며, 또한 위반 시에는 다양한 제재를 가함으로써 기업의 지속가능경영을 도모하고 있음.

### ◎ CSR측면에서 공익신고제도의 의의 및 역할

앞서 설명한 바와 같이, 요즘 날 우리는 기업의 사회적 책임에 대한 중요성을 인식하고 있으며, 사회적 책임을 다하고자 다양한 노력 등을 행하고 있으나 아직 일반 국민들이 인식하기에 만족할 만한 수준은 아님.

일반 조직(사기업 또는 공공기관 등)에서 내부고발자에 의한 비리신고는 직·간접적으로 사회의 투명성을 제고하여 건전하고 안전한 사회를 구현하는데 있어 기여하는 바가 크다고 할 수 있음. 그러나 우리 나라와 같이 『관계』를 중시하는 사회에서는 조직에 대한 배반행위로 인식하고 고발자를 조직에서 배제하려는 경향이 더 강하다고 할 수 있음.

따라서, 조직의 경쟁력 나아가서는 국가의 경쟁력을 고려해 볼 때, 깨끗한 기업경영을 할 수 있도록 환경을 조성하고, 공익에 반하는 기업경영을 하는 경우에 있어서는 적절한 처리와 이에 따른 보상을 해 주는 공익신고제도의 역할은 협력적인 거버넌스 측면에서 중요성이 크다고 할 수 있음. 또한, 지금까지는 내부통제 시스템 또는 공익신고제도 등과 같은 시스템을 구축하는 데 있어서 노력을 했다면, 앞으로는 이러한 시스템이 잘 운영될 수 있는 문화를 만들어 나가는 데 있어서 많은 노력이 필요할 것으로 보임.





## 공익신고자 보호 강화를 위한 제언

■ 호루라기재단 상임이사, 사단법인 한국공익신고지원센터 소장  
이 지 문



---

## 공익신고자 보호 강화를 위한 제언

---

이 지 문 (호루라기재단 상임이사,  
사단법인 한국공익신고지원센터 소장)

공익신고자 입장에서, 그리고 공익신고자 지원운동을 전개하고 있는 한 사람으로서 ‘공익신고자 보호 강화를 위한 제언’이라는 토론의 방향을 전문신고자(파파라치)의 문제점, 신고자에 대한 차별과 편견의 문제, 그 개선 과제에 집중하고자 한다.

김창준 변호사님 발제문에서도 잘 정리된 것처럼 전문신고자의 신고는 2014.9.12 현재 4,756건이 접수되어 전체 접수의 거의 절반인 49%를 차지하고 있으며, 주로 건강 분야에 집중되어 있다. 그러다 보니 안전이나 소비자 이익과 같은 분야의 평균 보상금이 400만원이 넘는 것에 비해 건강 분야는 60만원 수준에 불과하다. 이것은 전문신고자의 신고가 식품접객업소의 영업장 외 영업, 약사 무자격자의 의약품 판매, 생닭의 미포장 판매, PC방 및 음식점의 금연스티커 미부착과 같은 주로 영세상인의 사소한 공익침해 행위에 집중되다보니 부과되는 과태료 수준이 높지 않기 때문에 보상금 역시 상대적으로 낮음을 알 수 있다.

며칠 전 9월 25일 모 일간지 광고에서는 ‘시민감시단(시민경찰 파파라치) 교육특강’이라는 제목 아래 남녀노소 누구나 월수입 1000만 원 이상 벌 수 있으며, 정부가 지급한다고 되어 있다. 1건에 5만원에서 1억 원 이상 받을 수 있는 포상금 교육, 15년간의 실전 노하우 비법 공개 등이 교육 내용으로 소개되어 있다. 그리고 아르바이트생을 구하는 대표적인 사이트에서는 월 350만원을 보장한다면서 선착순으로 120명 감시단원을 모집한다는 광고를 최근에 봤다. 이 광고에서 열거하는 단속 업무는 비상구 감시, 노래방 주류판매감시, 약국 까운 무자격자 조제 감시, 생닭포장감시, 쓰레기투기 감시, 담배꽂초 투기 감시, 1회용품규제 감시, PC방 라면조리 단속 감시와 같이 지난 3년 공익신고자보호법에 의해 신고된 전문신고자 신고 영역과 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

물론 사소한 행위라 하더라도 이것을 바로잡는 것은 중요하기 때문에 전문신고자가 신고하는 내용 자체를 폄하할 수는 없지만 전문신고자에 의한 신고가 거의 절반을

차지하고 있는 현실은 공익신고자보호법의 목적인 “이 법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회 풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 한다”가 구현하고자 하는, 시민이 자발적인 신고 정신을 발휘해 신고했을 때 이를 보호하고 지원하고자 하는 것이고 특히 조직 내부의 신고자인, 내부공익신고자에 대한 보호를 그 핵심으로 하고 있다고 봤을 때 지금처럼 전문신고자의 신고가 절반을 차지하는 현실은 법의 의미를 퇴색시키고 무엇보다도 시민들로 하여금 공익신고를 마치 돈을 노리고 하는 것인고 파파라치로 여겨 신고에 대한 부정적인 인식을 더욱 확산시킬 수 있다.

지난 3년 동안 권익위로 접수된 공익신고가 9,695건이 되었지만 내부신고 경우는 불과 2.9%인 286건 밖에 되지 않다보니 보호신청 건수 자체도 42건에 불과한 실정이다. 공익신고자보호법을 제정하고 시행에 들어갈 때 기대했던 것은 민간 분야에서 발생하는 공익침해행위에 대해 그러한 사실을 가장 잘 알 수 있는 내부자가 신고해 시민들에게 커다란 피해로 돌아갈 수 있는 행위를 적발하고 이를 통해 예방하고자 했던 것과 달리 아주 비판적으로 말하면 공익신고자보호법이 전문파파라치양성법으로 전략하지 않았나 할 정도로 그 의미가 훼손되고 있다.

2008년 OBS 방송을 보면, 서울 시민 200명 대상으로 한 조사에서 200명 전체가 부패를 고발하는 행위에 대해서는 옳다고 생각하면서도 내부고발에 대해서는 네 명 중 한 명 꼴인 55명이 옳지 않다고 답한 것을 본 적이 있다. 그리고 작년 12월 권익위 청렴연수원에서 제작한 공익신고 다큐를 보면 자기가 속한 조직의 부정이나 비리를 고발해야 한다고 생각하느냐 질문에 미국 시민은 98%가 그렇다고 한 반면 서울 시민은 80%가 그렇다고 답을 하였고, 좀 더 질문을 구체화해 공공기관에 사용되는 나사를 현 나사로 바꿔치기하는 동료를 고발해야 하느냐에 질문에 미국 시민은 84%가 당연하다고 한 반면 서울 시민은 35%만이 그렇다고 답을 하였다. 이처럼 부패방지법(현 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 이하 ‘권익위법’)이 시행된 지 12년이, 그리고 공익신고자보호법이 시행된 지 3년이 되어가고 지하철 내 공익광고 통해 권익위의 홍보 동영상도 소개되고 있고 광화문 네거리 옥외광고판에서도 같은 내용이 나오지만 일반 시민은 물론이고 공직자 역시 이들 법에 대해 잘 알지 못할뿐더러 상기 조사에서도 볼 수 있는 것처럼 내부신고에 대해 부정적이거나 소극적인 견해를 갖고 있는 것은 물론 이전보다 개선되었다고 하지만 여전히 우리 사회에 엄연히 존재함을 알 수 있다.

이러한 인식의 가장 큰 이유는 내부신고자를 공익의 파수꾼으로서 역할보다는 오죽

의리가 없고 냉정하면 동료 상사 직장을 고발하겠느냐, 그 연장선상에서 내부신고에 대한 불공정한 대우는 당연한 것으로 여기는 평가, 즉 배신자, 배반자로서 내부신고자를 바라보는 시각이 절대적이기 때문이다. 특히 우리 사회가 전통적으로 인간관계를 중시하는 정, 의리 문화가 강조되다 보니 잘못된 것을 봐도 덮어두고 지나가는 것이 미덕이지 그것을 들추어내 신고하고 고발하면 함께 일했던 이들이 징계 받고 직장을 잃을 수 있고 심한 경우 감옥에도 갈 수 있는데 이것이 인간으로서 할 도리가 아니라는 이러한 배신자라는 편견과 함께 내부신고자가 말로는 공익이나 정의를 위해 신고했다고 하지만 그런 선한 동기가 아니라 인사 불만과 같은 조직에 대한 불만이 있어서 조직을 잘못되게 하고자 하는 불순한 이유에서 하는 것이 아닌가, 또는 돈을 바라보고 하는 것이 아닌가 하는 것으로 내부신고자의 동기에 대해 부정적인 인식 역시 내부신고자에 대해 편견과 차별을 더 심화시키고 있다.

이처럼 신고자에 대해 편견이 엄연히 존재하고 있는 현실에서 전문신고자에 의한 신고가 신고의 절반을 차지하고 있고 시민감시증 발급 등과 같이 마치 시민단체인 양 행세하면서 전문신고자를 양성하는 학원이 우후죽순 등장하고 있는 것은 신고, 신고자에 대한 부정적인 인식을 더 심어주게 되고, 용기 내어 신고한 선의의 내부신고자조차 돈을 노리고 조직과 동료를 배신한 이로 치부될 수 있다는 점에서 전문신고자에 의한 신고 경우 일정한 제약을 두는 것이 필요하다는 입장이다. 공익신고자보호법을 비롯해 신고 포상금의 취지는 일반 시민들의 자발적인 신고를 통해 적발하고 이를 통해 예방을 하자는 것이 그 목적이지만 국가기관이 다 적발할 수 없으니 전문신고자이든 누구든 신고해 다 적발하겠다는 것이 그 취지가 아니라고 생각된다. 특히 전문신고자에 의한 신고가 국민의 건강과 안전에 심각한 피해를, 특히 회복할 수 없는 피해를 주는 정도의 긴급성이나 중요성이 높은 신고가 아닌 주위에서 쉽게 볼 수 있는 생활상의 사소한 행위(그렇다고 그것이 정당화되는 것은 물론 아니라 하더라도) 위주의 신고를 통해 포상금을 받아가는 것이, 그리고 그 과정에서 일종의 수수료를 챙기는 업체까지 등장하는 현실을 규제하기 위해서는 한 사람이 월 기준으로 받을 수 있는 포상금 총액을 예를 들어 50만원, 30만원 이런 식으로 제한할 필요가 있다는 입장이다. 물론 중대한 신고를 통해 그 한 건으로 몇 천만 원의 포상금을 받을 수 있기 때문에 예외규정을 두거나 아니면 월간 5건, 3건 이런 식으로 건수로 제한할 수도 있지 않을까 싶다.

그렇게 되면 전문신고자에 의한 신고 자체가 상당히 축소될 것이고 어쨌든 신고 건수 자체가 줄어들 수 있다는 점이 지적될 수 있을 것이다. 이러한 신고의 축소 부분은 공익신고자보호법을 제정할 때 기대했던 내부공익신고자의 신고로 채워나가야 할 것

이다. 그러기 위해서는 먼저 신고자, 특히 내부신고자에 대한 편견부터 고쳐나갈 필요가 있다.

무엇보다도 공직자 대상뿐만 아니라 학교, 기업, 그리고 군과도 협력을 통해 지속적인 교육이 요청된다. 단순히 법 내용과 신고의 당위성을 전달하는 수준의 교육에서 탈피하여 왜 내부신고가 필요한지에 대한 교육받는 이들이 직접 생각하고 토의하는 쌍방향 교육이 요청되며, 특히 중학교 및 고등학교 교과서에 내부신고에 대한 이해를 증진시켜 나갈 수 있도록, 예를 들어 학교 일선에서 벌어지는 왕따나 학교폭력 등과 연계시켜 현실성 있는 교육이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 홍보 역시 기존 '신고하면 보호한다'와 같은 내용에서 탈피하여 편견을 시정할 수 있는 내용의 접근이 필요하다.

이 때 꼭 필요한 것은 무엇보다도 부패나 공익침해행위로 인해 당장은 아니더라도 들고 돌아 나나 내 가족이 피해자가 될 수 있다는, 그리고 그러한 피해를 입을 때는 심한 경우 생명까지 잃을 수 있거나 건강에 치명적인 영향을 입을 수 있다는 것이 강조될 필요가 있다. 내부신고를 하지 않는 이유 몇 가지가 있는데, 물론 조직, 동료에 대한 배신이라는 인식도 있지만 나하고 상관없는 일에 굳이 나설 필요가 있느냐 하는 생각 때문도 있다. 따라서 예를 들어 적십자사 혈액관리 부실 내부신고나 불량소화기 공장 직원 신고, 어린이집 원장의 유아 학대행위 신고, 유통기한 지난 식품 포장일자 위조 신고, KTX 안전 불감 신고와 같은 신고가 없었을 경우 나나 내 가족이 어떤 피해를 입을 수 있는지에 대해, 특히 세월호 참사 경우도 올 초 전직 직원이 과적 문제 등 사고 위험을 알리는 제보가 있었다고 하는데 이러한 제보가 제대로 처리되었다면 충분히 참사를 예방할 수 있었다는 점 등이 강조될 필요가 있을 것이다. 이를 통해 시민이나 공직자들이 내가 어려움에 처하더라도 내가 하는 신고로 인해 많은 이들이, 그리고 궁극적으로 나나 내 가족 역시 도움을 받을 수 있다는 인식을 확고히 할 필요가 있다. 교육 및 홍보의 초점을 이렇게 둬으로써 시민들에게 내부신고에 대한 부정적인 인식이나 편견 역시 극복할 수 있을 것이다. 토론자는 공공기관 의뢰를 받아 청렴특강을 하고 있는데 물론 이전보다는 공익신고에 대한 교육 수요가 늘어나긴 했지만 기관에서도 전반적인 청렴이나 행동강령 위주 교육을 요청하지 부패 및 공익신고 교육에 대해서는 적극적이지 않다는 점에서 권익위에서 공익신고 교육을 보다 강조하고 기관에서 실시하는 청렴교육에 공익신고 교육이 일정 부분 필수적으로 차지할 수 있도록 권고했으면 한다.

내부신고를 하지 않는 이유로 위에서 의리 문제, 나와 무관한 일에 나설 필요가 없다와 함께 또 하나는 결국 신고하면 내가 오히려 불이익을 당할 수 있다고 생각하기 때문이다. 권익위법이나 공익신고자보호법 경우 물론 보상금제도가 있다고 하지만 핵심은 신분보장에 있다. 그러나 엄밀히 신분보장은 내부신고자에게 아무런 혜택이 아니라는 점이다. 법에서 보장해준다는 그 신분은 내가 신고를 하지 않아도 내 자리일 뿐이지 신고로 인해 부여받는 자리가 아니라는 것이다. 그리고 신분보장 역시 한계나 사각지대 존재로 제대로 보장되지 않을 수도 있고 권익위가 해당 기관에 불이익을 철회하고 원상회복 시키라고 요구하더라도 행정소송을 맞서게 되면 몇 년 흘러가게 되고 설령 소송에서 좋은 결과가 있어 다시 직장을 나간다하더라도 조직 입장에서는 눈에 가시와 같은 신고자를 당장은 아니더라도 유무형의 불이익을 장기적으로 줄 수 있고 그것까지 권익위가 다 보호하기에는 법적 한계가 있다.

그리고 동료 역시 불편하게 생각하고 의도적인 왕따가 아니라하더라도 내부신고자를 멀리 하는 경우 역시 실제 찾아볼 수 있다. 그리고 조직은 신고자를 파면, 해고와 같은 불이익을 줄 때 내부신고를 했다는 이유가 아니라 근무태도와 같은 것을 빌미로 징계하기 때문에 그것까지 보호받기 어려운 측면이 있다. 그러하기 때문에 신분보장 해주니까 신고하라고 하는 것은 사실 무책임할 수 있다는 것이다. 따라서 신분보장 이상의 것이 필요하다. 김창준 변호사님 발제문에서도 플러스알파의 과감한 인센티브를 부여하자고 했는데 전적으로 찬성한다. 보상금이 있지만 공익신고자보호법 경우 평균 68만 5천원에 불과했다. 상대적으로 전문신고자 신고가 적고 일반신고가 많았던 안전이나 환경 분야 경우 많았다고 하지만 평균 400만원이 조금 넘는 수준이다. 권익위법 경우 상대적으로 평균보상금 규모가 크지만 2천8백만 원 수준이다.

안전이나 환경 분야 400만원, 그리고 권익위법 2천8백만 원, 물론 적은 돈은 아니지만 자신의 연봉과 비교했을 때 보통 1년 연봉에도 못 미치는 경우가 대부분일 것이다. 내부신고 했다가 극단적으로 신분보장을 받을 수 없거나 설령 받는다 하더라도 몇 년 소송이 걸리거나 원상회복해 일한다 하더라도 자신 스스로 조직에서 일하는 것이 눈치 보이고 불편하기도 하고 조직은 유무형의 불이익을 지속적으로 주고 꼬투리를 잡아 징계하려고 하기도 하고, 동료들은 멀리 하는 상황에서 1년 연봉에도 훨씬 못 미치는 보상금, 특히 공익신고자보호법 경우 통상 두 달 급여 수준 정도의 보상금을 바라보고 신고에 나설 만큼 지금의 보상금은 매력적이지 못하다.

보상금 체계를 내부신고자와 전문신고자와 구별해서 운용될 필요가 있다. 전문신고

자는 그 일 자체가 자신의 일로서 하는 것으로 신분상 불이익을 당할 것이 없기 때문에 지금의 보상금으로도 충분히 보상이 되지만 내부신고자는 그렇지 않기 때문에 동일한 보상금 체계로 가는 것은 문제가 있다는 입장이다. 실제 상담했던 기업체의 직원은 자신이 확보한 자료로만 회사의 탈세액이 30억이 되지만 이것을 국세청을 신고해봤자 보상금은 잘 받아도 1억이 되지 않는데(적게 받으면 3-4천만 원) 2년 치 연봉도 안 되고 앞으로 10년 이상 근무할 수 있는데 신고하면 내가 신고한 것을 다 알 수밖에 없는데 설령 회사에서 눈에 보이는 불이익을 주지 않는다 하더라도 자기 스스로 계속 다니기 어려울 것 같다고 고민하다가 결국 신고를 하지 않았다.

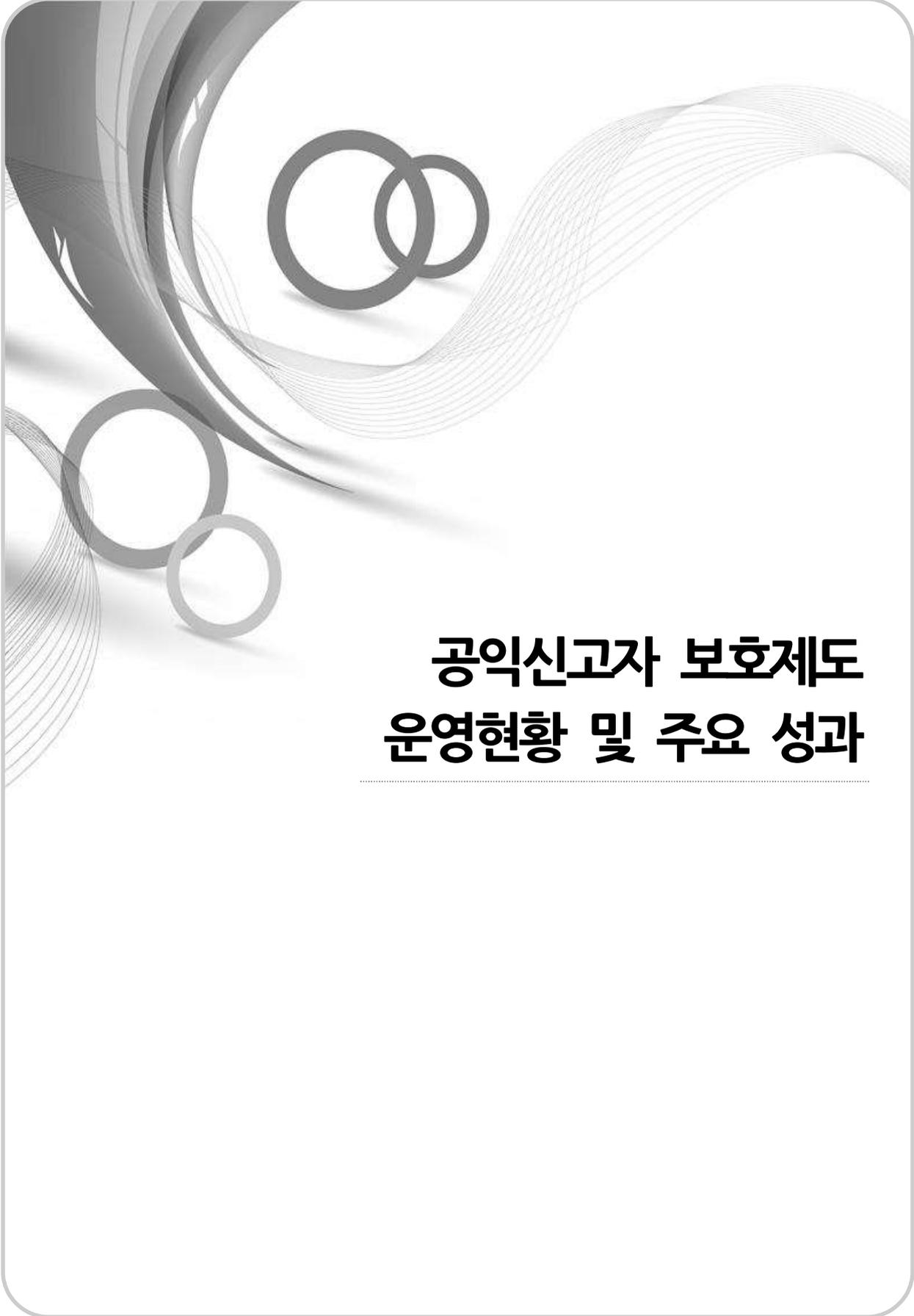
김 변호사님 발제문에 언급한 근무성적 평정시 또는 승진 가점, 특별승진, 희망부서 배치와 함께 사립학교 교사 경우 공립학교 교사로의 특채, 기업 비리 제보자 공직 특채와 같은 방식과 함께 토론자는 다음과 같은 대안을 제시한다. 민간영역에서 공익 침해행위를 하는 이유가 무엇인가? 바로 돈을 벌기 위해서다. 그렇다면 내부신고자 경우 돈으로 보다 철저한 보상을 해주는 것이 정답이라는 것이다. 내부신고자 경우 자신이 받는 연봉의 10년 치를 회사에서 보상금으로 받도록 하는 것이다. 만일 회사가 영세하거나 부도가 나서 주지 못할 경우 대비해 일종의 신고보상공단에서 재원을 마련해두는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다. 만일 이렇게 신고 보상금을 받는 사례가 기사화된다면 회사 입장에서는 돈 얼마 벌려고 하다가 내부신고로 적발되고 10년 치 월급까지 주게 되는 위험을 감수하면서까지 공익침해행위를 하지 못할 것이다. 공익신고자보호법의 궁극적 취지인 공익침해행위를 예방하자는 것이다. 이러한 제안에 대해 회사를 협박해 몇 년 치 월급을 받으려고 할 수 있지 않느냐, 돈을 노리는 파파라치가 더 등장하는 것이 아닌가 하는 우려의 목소리가 있다. 공익신고자보호법에서는 돈을 요구할 경우 공익신고자로서 보호받지 못하고 허위인 줄 알면서도 신고할 경우 당연히 보호받지 못하고 무고죄로 처벌될 수 있다. 그리고 앞서 말한 것처럼 이러한 보상금은 내부신고자로 국한된 것인지 신분상실의 위험이 없는 전문신고자까지 적용하자는 것이 아니다.

즉 기존 내부신고자와 전문신고자와의 구별이 없는 보상금 체계가 아니라 이를 구별해 내부신고자에 대한 보상체계를 달리 해야 한다는 것이다. 우리 사회의 공익을 위해서 용기 있게 신고하라고 국가가 요구하기 전에 그렇게 신고했을 때 어떠한 혜택을 줄 것인가, 도덕적 호소가 아니라 그만한 혜택을 준비하고 내부신고에 나서줄 것을 요청해야 할 것이다. 토론자가 참여하는 호루라기재단에서는 작년 국가인권위원회 지원을 받아 우리 사회의 대표적 내부신고자 42명을 심층인터뷰해서 내부공익신고자 인권실태

보고서를 발간한 바 있다. 보고서를 보면 자신이 한 내부신고의 후회 여부에 대한 질문에서 후회하다고 하는 경우는 신고 이후 거의 대부분 실직상태 또는 경제적 어려움에 처한 신고자들이었다. 결국 경제적 부분이 결정적으로 자신의 내부신고에 대한 만족의 척도가 됨을 알 수 있다. 따라서 내부신고에 나선 이들에 대해 보다 확실한 경제적 보상체계가 요구된다.

끝으로 하나 덧붙이고자 하는 것은 노동조합의 역할이 더 요청된다는 것이다. 권익 위법이나 공익신고자보호법이 있다고 하더라도 개개인 내부자가 신고에 나서기는 여전히 어려운 측면이 많다. 따라서 노동조합이 내부자의 신고를 적극적으로 지원하고 조직의 보복으로부터 방패 역할을 할 수 있어야 할 것이다. 그리고 이 경우 왕따와 같은 무형의 불이익 역시 시정할 수 있을 것이다. 그리고 무엇보다도 노동조합이 회사를 상대로 잘못된 행위에 대해서는 노동조합 차원에서 문제 제기하고 이러한 문제를 제보하는 직원에 대해 함께 하겠다는 의지를 표출하고 이와 관련된 활동을 지속적으로 전개한다면 공익침해행위를 예방할 수 있을 것이다. 이런 점에서 권익위는 기업 노동조합과의 긴밀한 협력을 통해 노동조합 교육 등 지원 역시 적극적으로 추진해야 할 것을 제안한다.





# 공익신고자 보호제도 운영현황 및 주요 성과

---



## 1. 「공익신고자 보호법」 제정

### □ 공익신고자 보호제도 도입 필요성

- 국민생활이 복잡화·고도화되어 감에 따라 **민간부문의 공익침해행위**가 공공부패보다 더 큰 **사회적 혼란과 공공지출**을 유발하고 있는 실정
  - 고도의 은밀성과 전문성을 내포하고 있는 공익침해행위 특성상 **지도·감독 기관의 노력만으로는 통제에 한계** 노정

#### <주요 공익침해 사례>

- ◆ '90년대 삼풍백화점, 씨랜드 참사부터 최근 불산가스 누출사고, 경주리조트 붕괴사고, 세월호 참사까지 공익침해 사례는 다양화되고 그 피해도 커지고 있음
- ◆ 특히 씨랜드 참사는 공무원과 업자들 간의 유착과 원칙을 지키는 공무원이 살아남지 못하는 공직사회의 현실이 빚어낸 참극이었음
  - '98년말 경기도 A군청 직원이 화재에 취약하다며 관내 청소년 수련시설의 진입로 허가를 반려하였으나, 군청 간부들이 지역경제 활성화를 위해 허가를 내주라고 압력, 해당 직원은 좌천되고 청소년 수련시설은 허가가 남
  - 다음해 화재로 유치원생 19명을 포함해 23명이 희생되었고, 동료들을 배신했다는 주변의 시선을 힘겨워하던 해당 직원은 명예퇴직함

- 기존의 「부패방지법」은 공직자의 뇌물수수, 예산낭비 등 부패신고에 대한 보호에 한정
  - 국민의 건강, 안전 등에 대한 위해행위(공익침해행위) 신고로 불이익을 받더라도 신고자가 보호받지 못하는 **법제도적 사각지대** 존재
- 공익신고자 보호제도는 **사회안전 확보를 위한 저비용·고효율의 제도**로 사회위험의 조기 발견과 예방은 물론 우리 사회의 투명성과 책임성을 제고하여 국가경쟁력을 강화하기 위해 도입
  - 미국·영국·일본 등 주요 선진국들도 공공부패 뿐 아니라 민간부문의 공익신고자에 대한 보호제도를 운영해 오고 있음

<공익신고자 불이익 사례(법 시행전)>

- ◆ 역무원들의 열차 탈선사고 위험 제보
  - 공사 역무원 5명이 열차 탈선 위험을 언론에 제보
  - 공사는 제보자를 색출하여 3명을 파면, 2명을 감봉·전출조치
  - 파면된 3명 중 2명은 법원의 파면처분 취소판결로 복직
- ◆ 주한미군 군무원의 미군 한강 독극물 방류 제보
  - 한국계 미국인인 현직 주한미군 군무원의 제보로 용산 주둔 미8군에서 포름알데히드를 한강으로 방류한 사실이 공개됨
  - 미8군사령관은 독극물 방류를 시인, 공식 사과하였으나 제보자에 대해 재계약 거부
- ◆ 중국산 가짜 참기름 제보
  - 신고자는 중국산 참기름을 한국으로 들여와 국산인 것처럼 속이거나 식용유를 섞어 유통하는 업체를 식약청에 제보
  - 재판과정에서 업체 관계자가 신고자의 인적사항을 입수하여 무고죄 및 신용훼손 혐의로 고발, 출국금지 조치됨

□ 주요 제정 과정

- 「공익신고자 보호법」 정부안 국회 제출('09.10.29)
- 우윤근 의원 「공익제보자 보호에 관한 법률안」 대표발의('09.12.1)
- 국회 정무위 법안심사 과정에서 정부안과 우윤근 의원 대표발의안을 절충한 위원회 대안이 마련되어 국회 통과('11.3.11)
  - ※ 당초 정부안에 비해 공익신고 범위가 확대되고, 공익신고 접수기관이 다양해짐
- 「공익신고자 보호법 시행령」 제정을 추진하여 정부입법절차를 거쳐 '11. 9. 30. 시행
  - ※ 부처협의 과정에서 이견으로 당초 입법예고안에 비해 공익신고 대상 법률이 467개에서 180개로 축소되고, 공익신고 접수기관의 종류에서 언론과 민간단체가 제외됨

<법 제정에 대한 평가>

- ◆ OECD 뇌물방지협약 이행평가단은 민간부문의 공익침해행위 통제와 신고자 보호를 새롭게 시행한 것에 대해 “한국정부의 주목할 만한 진전(notable progress)”이라고 평가('11.10)
- ◆ 한국투명성기구로부터는 「공익신고자 보호법」 제정을 “2011년 올해의 반부패뉴스 1위”라는 평가를 받음

## 2. 「공익신고자 보호법」 개정 추진

### □ 개정 추진배경

- 국민의 건강·안전 등 국민생활과 밀접하고 공익을 저해하는 일부 행위가 적용 대상에 포함되지 않아 문제의 근본적 해소와 권익구제에 한계
  - 공익신고로 드러난 위법행위 관련 불이익한 행정처분에 대한 감면근거 미비, 보호조치 결정에 대한 이행력 부족 등 신고자 보호 강화 필요
- ⇒ 공익신고자 보호법 적용 추가·확대 등 공익침해 예방 및 보호 강화를 위한 「공익신고자 보호법」 일부 개정 추진

#### <추진경과>

- ◆ 「공익신고자 보호법 개정안」 국회 제출('13.9.26), 정무위 법안소위 회부('13.11.8)
- ◆ 14명의 여야 국회의원이 개정안을 대표발의하여 정부안과 함께 국회에 계류 중

### □ 정부안의 주요 개정 내용

- 공익침해행위 대상(적용) 법률 규정체계 변경 및 대상 확대
  - 시행령에 규정된 공익침해행위 대상법률을 법률로 상향 입법
  - 대상법률을 추가하여 공익신고자 보호범위 확대(180개→280개)
  - ※ 국민 다수의 생활안전 관련 법률 등을 추가  
(예시) 도선법, 생활주변방사선 안전관리법, 수난구조법, 어선법, 여객자동차 운수사업법, 위험물 안전관리법, 재난 및 안전관리사업법, 해사안전법, 해운법 등
- 책임감면 범위를 형벌·징계에서 불이익한 행정처분까지 확대

#### <관련사례>

- ◆ 군복무 대체근무와 관련하여 방사선 과다피복이 이루어지고 있는 작업현장을 원자력안전위원회 등에 신고하여 법 위반사항을 확인하는 과정에서, 신고자가 병역법 위반으로 근무 만료후 '의무종사 440일 연장처분'을 받게 됨
- ☞ 공익신고자 보호법에 행정처분에 대한 감면조항이 없어 신고자 구제가 어려움

### ○ 이행강제금 도입 등

- 행정소송이 제기되더라도 보호조치결정의 효력을 정지시키지 않고, 보호조치결정 불이행에 대해 이행강제금을 부과하는 제도 도입

<보호조치 결정 및 불이행 사례>

- ◆ 전동기 결함 등 안전관리기준 미준수의혹 공익신고('11년)
  - 권익위는 공익신고자들이 보호조치를 신청하자 원상회복을 요구하는 보호조치결정을 내렸으나, 해당기관은 행정소송을 제기하면서 보호조치결정을 불이행
  
- ◆ 전화투표 부정의혹 공익신고
  - 해당 통신사는 공익신고를 이유로 출퇴근이 곤란한 무연고 지역으로 전보조치, 이에 권익위가 근거리 근무지로의 전보조치 등 1차 보호조치를 결정하자 행정소송 제기 후 신고자를 해고
  - 권익위가 신고자에 대한 해고취소 등 2차 보호조치 및 관련자 고발을 결정하자 이에 대한 행정소송을 제기(절차상 하자 이유로 원고 승소 판결)

○ 포상제도 도입

- 공익신고로 인하여 직접적인 수입의 회복이나 증대가 발생하지 않아도 공익의 증진을 가져온 경우 포상금 지급

<관련사례>

- ◆ 철도교량 부실시공 공익신고와 관련하여, 보완시공을 통해 교량 붕괴 위험이 예방되고 시공·감리사 등은 부실벌점 부과, 입찰제한 등의 제재를 받음
- ☞ 벌금이나 과징금·과태료 부과 등을 통한 수입 회복·증대가 없어 신고자에 대한 보상 불가능

○ 양벌규정 도입

- 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타의 종업원이 위반 행위를 하였을 경우 사업주체인 그 법인 또는 개인도 처벌
- ※ 법인 등의 감독책임을 강화하기 위해 양벌규정 도입 등 자국의 법체계에 부합하는 제반조치를 도입하도록 하는 것은 'UN 반부패협약' 및 'OECD 뇌물방지협약' 권고사항임
- 다만, 책임주의 원칙에 따라 관리·감독상 주의의무를 다한 때에는 처벌을 면하도록 규정

## Ⅱ 공익신고자 보호제도 주요 내용

### 1. 공익신고

#### □ 신고의 주체

- 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 공익신고를 할 수 있음

※ 반드시 근로자나 업체관계자 등 내부 신고자로 한정하지 않음

#### □ 신고 대상 : 공익침해행위

- 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁과 관련하여 공익신고자 보호법 법률과 시행령에서 열거하고 있는 180개 적용대상 법률의 벌칙 또는 행정처분의 대상이 되는 행위

##### <공익신고 대상법률>

- ◆ 공익신고자 보호법 별표 공익신고 대상법률 : 11개
  - ☞ 농산물품질관리법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법, 식품위생법, 의료법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등
- ◆ 시행령 별표1 공익신고 대상법률 : 169개
  - ☞ 축산물위생관리법, 철도안전법, 산림보호법, 방문판매에 관한 법률 등

#### □ 신고 방법

- 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 공익신고 기관에 신고

##### <공익신고 기관>

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

- 신고시에는 인적사항, 공익침해행위를 하는 자와 그 내용, 공익신고의 취지·이유를 명시한 신고서와 증거를 첨부하여 제출

※ ① 신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우,  
② 신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그밖에 부정한 목적으로 신고한 경우에는 공익신고로 보지 않음

## 2. 공익신고 처리

### □ 조사기관의 처리

- (조사 착수) 공익신고를 받거나 국민권익위원회로부터 신고사항을 이첩받은 조사기관은 조사에 착수
- (조사결과외 통보) 공익신고를 이첩받은 조사·수사기관은 조사·수사 종료 후 10일 이내 그 결과를 국민권익위원회로 통보

### □ 대표자 및 국회의원 등의 공익신고 처리

- (신고사항의 확인) 공익신고를 받은 대표자등은 그 내용을 확인하고, 공익침해행위의 제거 및 예방을 위한 방안을 마련·시행
  - 조치방안의 마련·시행에 필요한 경우 국민권익위원회에 협조 요청
- (조사기관 등에 송부) 공익신고를 받은 국회의원과 공공단체는 이를 조사기관, 수사기관, 국민권익위원회 중 하나에 송부
  - 대표자등은 공익신고자가 요구하거나 공익침해행위의 제거 및 예방 등을 위하여 필요한 경우로서 공익신고자가 동의한 경우 조사기관, 수사기관, 국민권익위원회 중 하나에 신고사항 송부

## 3. 공익신고자 보호

### □ 기본사항

- (협조자 보호) 비밀보장 등 모든 보호에 있어서 협조자는 공익신고자에 준하여 보호
  - ※ 협조자 : ① 공익신고, ② 공익신고에 대한 조사·수사·소송, ③ 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공하는 자
- 공익신고자등이나 그 친족·동거인이 공익신고를 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 「특정범죄신고자 등 보호법」 준용(인적사항기재 생략 등)

## □ 비밀보장

- **(비밀보장 의무)** 누구든지 공익신고자등이라는 사정을 알면서 그 인적사항이나 이를 미루어 알 수 있는 사실을 공개·보도하지 않도록 의무화  
※ 위반시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
- **(신고내용 비공개 의무)** 조사결과 공익침해행위가 발견되기 전에는 피신고자 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개하지 않도록 의무화  
※ 위반시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금

## □ 신변보호

- 공익신고자등과 그 친족·동거인은 공익신고등을 이유로 생명·신체에 중대한 위해를 입거나 입을 우려가 명백한 경우 신변보호조치 시행

## □ 책임감면 등

- **(형의 감경·면제)** 공익신고와 관련하여 공익신고자등의 범죄행위가 발견된 경우 형의 감경·면제 가능
- **(징계 감면)** 공익신고와 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 공익신고자등을 징계하는 경우 위원회는 징계권자에게 징계 감면 요구
- **(직무상 비밀 준수 의무 배제)** 신고 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우도 다른 법령 등에 따른 직무상 비밀 준수 의무를 위반하지 않은 것으로 간주  
※ 단체협약, 고용계약, 공급계약 등에 규정된 공익신고의 금지·제한규정은 무효
- **(손해배상 청구 금지)** 피신고자가 공익신고등으로 인하여 손해를 입은 경우에도 공익신고자등에게 손해배상 청구 금지

## □ 보호조치 등

- **(불이익조치 금지)** 누구든지 공익신고자등에게 공익신고등을 이유로 어떠한 신분상·행정적·경제적 불이익조치도 할 수 없음  
※ 위반시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금
- **(보호조치 결정)** 공익신고자등이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 경우 위원회는 30일 이내의 기간을 정하여 보호조치를 취하도록 요구  
※ 보호조치 결정의 종류 : 원상회복, 차별 지급되거나 체불된 보수 등의 지급, 그 밖에 불이익 조치에 대한 취소 또는 금지
- **(화해의 권고)** 보호조치 신청 후 결정·권고 전까지 직권·관계 당사자 신청에 따라 화해 가능

## 4. 공익신고자 보상·구조

### □ 보상금 지급

- (신청요건) 국가·지자체에 직접적인 수입의 회복·증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 경우 보상금 신청

— <보상금 신청요건이 되는 수입 회복·증대 사유> —

- ◆ 벌칙·통고처분, 몰수·추징금 부과
- ◆ 과태료·이행강제금, 과징금(인·허가 취소·정지에 갈음하는 과징금 포함) 부과
- ◆ 국세·지방세 부과, 부담금·가산금 부과, 손해배상·부당이득 반환 등의 판결

- (지급금액) 행정처분액의 4~20%에 해당하는 금액으로 최저 20만원 초과액 ~ 최고 10억원

※ 시행령 개정(14.9.2)으로 최저 보상금이 상향(10만원→20만원 초과액)됨에 따라, 행정처분액 100만원 이하의 보상금 지급대상에서 제외

- 지자체의 수입 회복·증대로 인한 보상금 지급시, 지자체는 위원회의 보상금 지급결정 통지를 받은 날부터 3개월 이내 보상금 상당액을 국고로 상환

### □ 구조금 지급

- 공익신고자등과 그 친족·동거인이 공익신고등으로 인하여 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 구조금 지급

— <피해·비용지출 사유> —

- ◆ 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용, 전직·파견근무 등으로 소요된 이사 비용
- ◆ 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용, 불이익조치 기간의 임금 손실액
- ◆ 그 밖에 중대한 경제적 손해

- 국가는 구조금의 범위에서 그 피해·비용지출의 원인으로 가지는 손해배상청구권을 대위

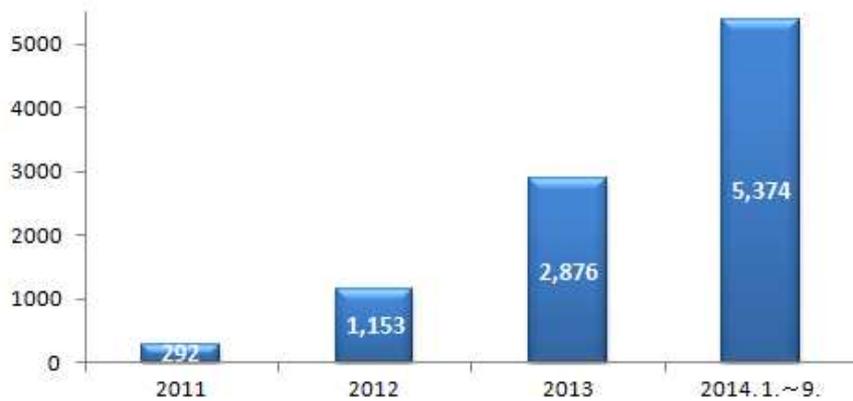
### Ⅲ 권익위의 공익신고 처리, 공익신고자 보호·보상 현황

#### 1. 공익신고 처리 현황

##### □ 공익신고 분야별 접수 현황

- 「공익신고자 보호법」 시행 이후 3년간 권익위로 접수된 공익신고는 총 9,695건으로 매년 급증 추세임
- '14년 접수 건수는 현재 총 5,374건으로 '13년까지의 총 접수건수를 초과, 전년 동기대비 334.8% 증가함

<공익신고 접수현황 추세>



<동기대비 공익신고 접수현황 비교>

기간 \ 분야	합계	건강	안전	환경	소비자 이익	공정 경쟁	기타
'13년 1.1~9.12	1,605	387	254	135	141	59	629
'14년 1.1~9.12	5,374	4,125	378	201	147	54	469
증감	334.8%	1065.9%	148.8%	148.9%	104.3%	91.5%	74.6%

- 분야별로는 국민의 건강 분야 공익신고가 60.8%로 비중이 가장 높으며, 국민의 안전(8.7%), 환경(6.0%) 분야 공익신고가 뒤를 이음
- 건강 관련 공익신고는 '13년도는 전년에 비해 3배 이상 증가하였으며, '14년에는 전년 동기 대비 10배 이상 증가함

<연도별, 분야별 공익신고 접수현황>

연도 \ 분야	계 (비율)	국민의 건강 (비율)	국민의 안전 (비율)	환경 (비율)	소비자의 이익 (비율)	공정한 경쟁 (비율)	기타 (비율)
합 계	9,695 (100.0)	5,894 (60.8)	846 (8.7)	579 (6.0)	501 (5.2)	188 (1.9)	1,687 (17.4)
2011	292 (100.0)	169 (57.9)	8 (2.7)	10 (3.4)	46 (15.8)	18 (6.2)	41 (14.0)
2012	1,153 (100.0)	389 (33.7)	167 (14.5)	201 (17.4)	118 (10.2)	29 (2.5)	249 (21.7)
2013	2,876 (100.0)	1,211 (42.1)	293 (10.2)	167 (5.8)	190 (6.6)	87 (3.0)	928 (32.3)
2014	5,374 (100.0)	4,125 (76.8)	378 (7.0)	201 (3.7)	147 (2.7)	54 (1.0)	469 (8.7)

- 위반 법률별로는 건강 분야의 식품위생법, 약사법, 축산물 위생관리법 위반 신고가 많음

<분야별 다수 위반 법률별 접수현황(분야별 3순위까지)>

분야	위반법률별 접수건수	
	법률명	주요 위반행위
건강	<b>식품위생법</b>	식품접객업소 무단 확장 영업
	약사법	무자격자 의약품 판매
	축산물 위생관리법	생닭 미포장 판매
안전	<b>도로교통법</b>	차량의 불법 주정차
	전기공사법	건물 신축시 전기공사 개요 미게시
	고압가스안전관리법	무신고 업체의 고압가스 판매
환경	<b>농지법</b>	불법 농지 전용
	대기환경보전법	건설현장의 비산방지 미수립
	폐기물관리법	폐기물 불법 매립
소비자 이익	<b>공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률</b>	부동산 불법 거래
	농수산물 원산지 표시에 관한 법률	식품접객업소의 원산지 미표시
	여신전문금융업법	금융사의 불법 행위
공정 경쟁	<b>독점규제 및 공정거래에 관한 법률</b>	민간업체의 불공정 거래 행위
	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	쇼핑몰의 불법 행위
	하도급거래 공정화에 관한 법률	원청업체의 하도급비 미지급

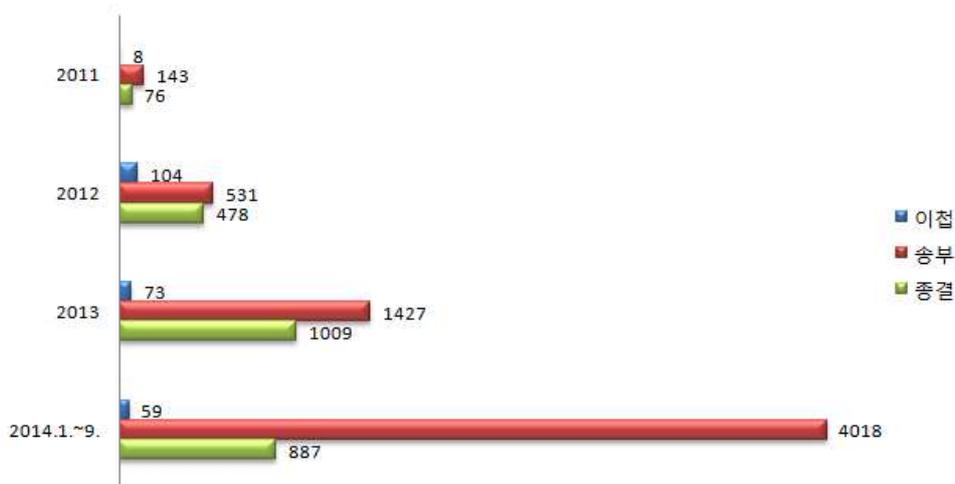
## □ 공익신고 처리 현황

- 위원회로 접수된 총 9,695건의 공익신고사건 중 8,813건(90.9%)이 이첩·송부 등 처리 완료되었고, 882건이 처리중임
  - 처리 결과 공익침해행위에 해당할 개연성이 상당하다고 인정하여 조사·수사기관에 이첩한 건은 244건(2.8%)
  - 공익침해행위 여부가 명백하지는 않으나 개연성이 있어 공공기관에 송부(6,119건, 69.4%)한 건까지 합하면 6,363건(72.2%)
  - 공익침해대상 법률에 해당하지 않거나, 증거 불충분 등으로 종결된 건은 2,450건(27.8%)

<연도별 공익신고 처리현황>

분야	합 계	이첩	송부	종결
합 계	8,813	244(2.8%)	6,119(69.4%)	2,450(27.8%)
2011년	227	8(3.5%)	143(63.0%)	76(33.5%)
2012년	1,113	104(9.3%)	531(47.7%)	478(42.9%)
2013년	2,509	73(2.9%)	1,427(56.9%)	1,009(40.2%)
2014년	4,964	59(1.2%)	4,018(80.9%)	887(17.9%)

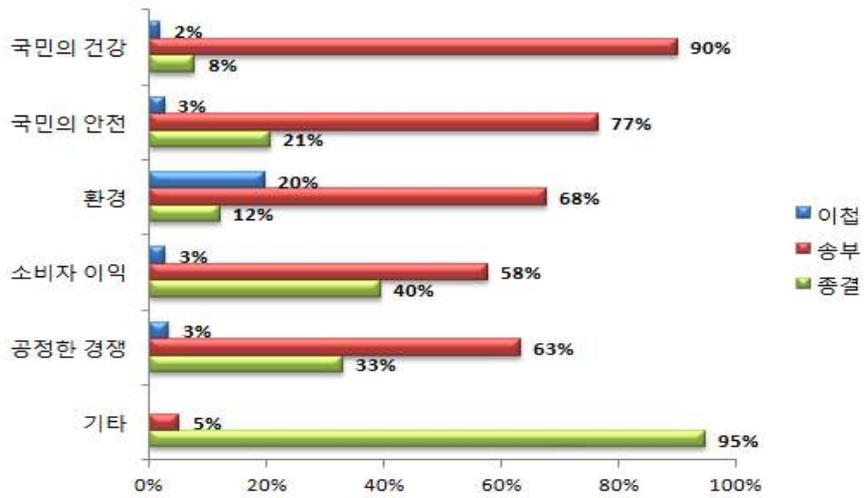
- 연도별로 보면 처리건수가 늘어나면서 송부처리 비율이 늘어남



- 분야별로는 환경분야 신고사건에서 이첩율이 높게 나타남

- 전문신고자의 신고사건 비중이 높은 국민의 건강 분야의 경우 송부 비율이 높게 나타남(90%)

<분야별 공익신고 처리현황>



분야	합 계	이첩	송부	종결
합 계	8,813	244	6,119	2,450
국민의 건강	5,339	103	4,822	414
국민의 안전	603	16	462	125
환경	532	106	361	65
소비자의 이익	475	13	274	188
공정한 경쟁	178	6	113	59
기타	1,686	0	87	1,599

□ 전문신고자의 신고사건 분석

- 전문신고자의 신고는 주로 국민의 건강 분야에서 발생하는데, '14년 현재 4,756건이 접수되어 전체 접수건 중 49%를 차지
- 분야별로는 '식품접객업소의 영업장 외 영업', '약사 무자격자의 의약품 판매', '생닭의 미포장 판매' 등 순으로 나타남
- 전문신고자의 신고사건 처리 결과 조사기관 등에 송부된 비율이 95%로 이첩(1.6%), 종결(3.4%) 처리 비율과 큰 차이를 보임

<전문신고자 신고 접수·처리 현황>

주요 분야	접수건수	이첩	송부	종결	조사중
합계	4,756	71	4,100	146	439
식품접객업소의 영업장 외 영업	2,994	0	2,819	110	65
약사 무자격자의 의약품 판매	956	71	643	32	210
생닭의 미포장 판매	682	0	517	2	163
PC방, 음식점의 금연스티커 미부착	124	0	121	2	1

□ 이첩·송부 사건의 조사결과 현황

○ 조사·수사기관으로 이첩·송부한 6,636건의 사건 중 권익위로 조사결과가 통보온 건은 3,450건(54.2%)임

- 이 중 혐의가 적발된 건은 1,989건으로 57.7%에 해당하며, 이첩사건의 조사결과 혐의적발률이 80.7%인데 비해, 송부사건의 혐의적발률은 56.9%에 그침

<이첩·송부사건 조사결과 통보 현황>

구 분	처리건수	결과통보			미통보
		합계	혐의적발	무혐의	
합 계	6,363	3,450	1,989(57.7%)	1,461(42.3%)	2,913
이첩사건	244	114	92(80.7%)	22(19.3%)	130
송부사건	6,119	3,336	1,897(56.9%)	1,439(43.1%)	2,783

○ 혐의적발률이 높게 나타난 법률은 '전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률'(80.6%), '약사법'(76.6%), '여신전문금융업법'(66.6%) 등임

<분야별 혐의적발률이 높은 위반법률 현황(분야별 3순위까지)>

분야	위반법률별 적발률
건강	식품위생법(61.3%), 약사법(76.6%), 의료법(60.2%)
안전	도로교통법(39.0%), 고압가스안전관리법(25.3%), 산업안전보건법(43.1%)
환경	폐기물관리법(38.5%), 대기환경보전법(41.0%), 농지법(40.0%)
소비자 이익	공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률(63.6%), 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률(51.4%), 여신전문금융업법(66.6%)
공정경쟁	독점규제 및 공정거래에 관한 법률(43.4%), 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(80.6%), 하도급거래 공정화에 관한 법률(25.0%)

○ 권익위가 이첩·송부한 공익신고사건에 대한 조사결과 벌금 253백만원, 과징금 3,843백만원, 과태료 260백만원이 부과되는 등 총 43억56백만원의 국가·지자체의 수입 증대를 가져옴

<조사결과 세부 조치내용>

조치내용	기소	고발	벌금	과징금	과태료	기타 (시정 조치등)
조치건수 (금액)	145건	177건	90건 (253백만원)	272건 (3,843백만원)	113건 (260백만원)	1,192건

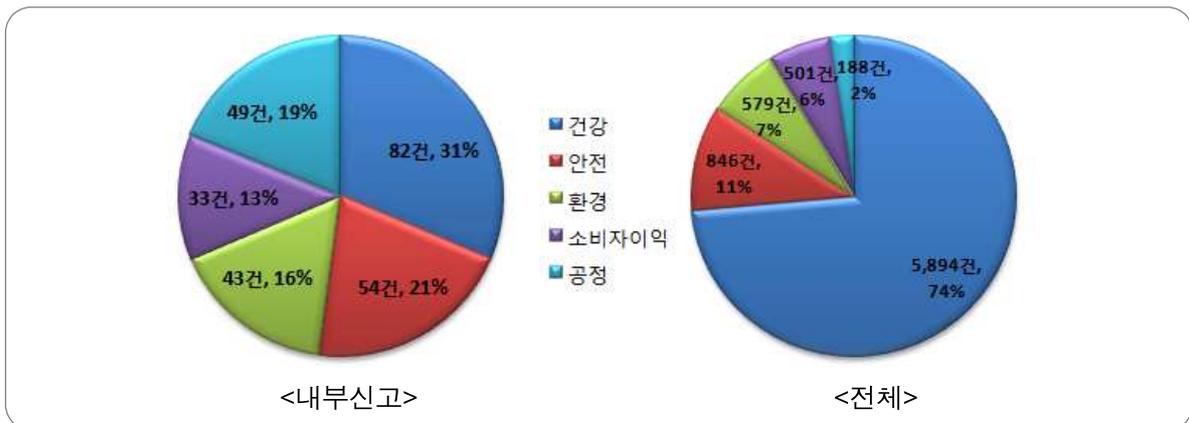
<벌금, 과징금 등 부과금액이 큰 사례>

- ◆ A 식품회사는 부정한 방법으로 계열사를 부당 지원하는 등 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 위반으로 과징금 27억5천만원 부과
- ◆ B 식품회사는 영업정지 처분 기간 중 식품을 생산, 유통하는 등 「식품위생법」 위반으로 과징금 63백만원 부과
- ◆ C 어린이집은 보육교사 자격증을 허위로 등록하여 보조금을 편취하는 등 「영유아보육법」 위반으로 과징금 39백만원 부과
- ◆ D 쇼핑몰 등은 대기업 가구 제조사의 인터넷 쇼핑몰 판매상품에 대한 제조사, 제조국 허위표시 판매와 이를 묵인하고 판매하는 등 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 위반으로 과태료 45백만원 부과

□ 내부 신고 관련 접수·처리 현황

- 권익위로 접수된 전체 9,695건의 공익신고 중 내부 신고는 286건으로 2.9%에 그침
- 분야별로는 **공정경쟁 분야**의 내부신고 비율(26.1%)이 높음

<분야별 내부신고 접수비율>



기간	분야	합계	건강	안전	환경	소비자 이익	공정 경쟁	기타
내부신고 (전체 대비 비율)		286 (2.9%)	82 (1.4%)	54 (6.4%)	43 (7.4%)	33 (6.6%)	49 (26.1%)	25 (1.5%)
전체		9,695	5,894	846	579	501	188	1,687

- 전체 처리 건 중 내부신고가 차지하는 비율이 3.2%인데 비해 이첩사건 중 내부신고가 차지하는 비율은 13.5%로 높게 나타남

<내부신고 처리 현황>

기간 \ 분야	합계	이첩	송부	종결	조사중
처리 현황 (전체 대비 비율)	286 (3.2%)	33 (13.5%)	148 (2.4%)	77 (3.1%)	28 (3.2%)
전 체	8,813	244	6,119	2,450	882

## 2. 공익신고자 보호 및 보상 현황

□ 「공익신고자 보호법」 시행 3년간 공익신고로 신분상 불이익에 대한 보호조치 요구 등 보호 신청건수는 총 42건임

○ 이 중 보호조치 8건, 신분보호 2건, 비밀보장 2건 등 총 13건이 인용됨(인용률 30.9%)

<공익신고자 보호 총괄 현황>

구 분	접 수	처 리					진행
		소계	인용	기각	각하	종결	
보호조치	21	21	8	8	2	3	
신분보호	4	4	2	-	-	2	
신분공개경위 확인	11	7	2	-	-	5	4
불이익조치 금지	4	3	-	2	1	-	1
책임감면	2	2	1	-	-	1	
합 계	42	37	13	10	3	11	5

※ 기각건에는 단순 진정 등으로 공익신고 대상이 아닌 경우가 다수 포함됨

○ 연도별로는 '13년에 보호조치 신청이 많았는데, 특히 보육시설 관련 보육 교사들의 신청이 많이 제기됨

<연도별 보호 신청 현황>

구분	합계	2011년	2012년	2013년	2014년
합계	42	6	11	17	8
보호조치	21	2	5	13	1
신변보호	4	-	3	1	-
신분공개경위 확인	11	2	1	2	6
불이익조치 금지	4	2	1	-	1
책임감면	2	-	1	1	-

<주요 보호 사례>

<주요 인용사례>

- ◆ '11년 KTX 결함에 대한 공익신고 준비로 인해 징계처분을 받은 공사직원과 관련한 보호조치 결정에 대하여 피신청기관에서 이를 수용하여 원상회복 조치가 이루어짐
- ◆ '12년 새마을금고법 위반 사항 등의 공익신고와 관련하여 검찰 수사 중 참고인 진술을 이유로 해고된 직원에 대한 보호조치 사건에 대하여 화해가 이루어짐
- ◆ '13년 어린이집 보육교사가 원아의 수를 부풀려 국가보조금을 부당 수령한 것을 신고 후 계약 갱신이 거부되자 권익위에 보호요청, 이에 권익위는 어린이집에 근로계약 연장의 보호조치 결정을 함
  - 어린이집 원장이 이에 소송을 제기하였으나, 법원은 근로계약 만료로 신규채용 때 불공정한 절차를 통한 탈락도 불이익조치로 권익위의 보호조치가 정당하다고 판결

<주요 기각 사례>

- ◆ 산업기능 요원으로 방시능 보호장구 없이 복무하여 신고하였으나 지정부서 외 근무를 이유로 연장복무 처분에 대해서 행정처분은 불이익조치가 아니라는 이유로 기각
  - ☞ 이와 관련해서 불이익한 행정처분까지 책임감면 대상에 포함시키는 「공익신고자 보호법」 개정을 추진 중임

□ 공익신고자 보상금 지급 현황

- 공익신고자 보호법 시행 3년간 총 826건의 약 5억65백만원의 공익신고 보상금이 지급됨

<연도별 보상금 지급 현황>

	합계	2012년	2013년	2014년
신청건수	1,005	32	487	486
지급건수	826	32	319	475
지급액(천원)	565,975	28,472	227,708	309,795

□ 공익신고 보상금 지급 분야별 현황

- 건강 분야에 대한 보상금 지급액이 73.8%로 높은 비율 차지
- 안전, 소비자 이익 분야의 공익신고가 1건당 지급되는 보상금이 4백만원 수준으로 높게 나타남

<분야별 보상금 지급 현황>

분 야	벌과금(천원)	지급건수	지급액(천원)	1건당 지급액(천원)
합 계	3,217,906	826	565,975	685
건 강	2,312,044	691(83.7%)	417,965(73.8%)	605
안 전	422,722	14(1.7%)	60,529(10.7%)	4324
환 경	380,890	116(14.0%)	67,031(11.8%)	578
소비자 이익	102,250	5(0.6%)	20,450(3.6%)	4090
공정 경쟁	-	-	-	-

<보상금 지급 분야별 위반법률 및 세부내용>

분 야	위반법률 및 내 용
건 강	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 농수산물 원산지 표시법 : 식당, 양곡업자 등의 식자재 원산지 허위표시</li> <li>▪ 식품위생법 : 유통기한 경과 식품 판매</li> <li>▪ 의료법 : 불법 문신 시술 등 무면허 의료 행위 등</li> </ul>
안 전	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 청소년활동진흥법 : 미등록 청소년 수련시설 운영</li> <li>▪ 원자력 안전법 : 산업체의 방사선 노출 행위</li> <li>▪ 산업안전보건법 : 굴삭기 등 건설기계의 용도외 사용 등</li> </ul>
환 경	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 건설폐기물 재활용 촉진법 : 건설현장 폐기물의 혼합 보관 및 불법매립</li> <li>▪ 폐기물관리법 : 산업체의 지정폐기물 무단 방치 행위</li> <li>▪ 수질 및 수생태계 보전법 : 공장폐수를 바다, 강 등에 무단 방류 등</li> </ul>
소비자 이익	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 석유및석유대체연료사업법 : 주유소에서 가정용보일러등유를 덤프트럭연료로 판매</li> <li>▪ 전자상거래등의 소비자보호법 : 인터넷 쇼핑물의 허위 과장 광고 행위 등</li> </ul>

## □ 공공기관의 공익신고자 보호제도 인프라 조성 지원

## ○ 공공기관의 공익신고자 보호제도 운영 규정 마련 지원

- 지방자치단체에 지역 내 공익신고자 보호기업에 대한 지원 등을 법제화하기 위한 **표준조례(안)** 배포('12.3월, '14.8월)

※ 우수기업 지원, 환경조성사업 보조금 교부, 민간참여 확대 및 교육·홍보 지원 등 포함

- 기관유형별로 '공익신고 접수·처리 및 신고자 보호를 위한 **자체운영규정 표준안**' 배포('13.9월)

※ 관련 인력·예산 마련, 정기교육 실시, 공익신고책임관 지정, 공익신고센터 설치, 공익신고자등에 대한 인사우대, 표창 및 포상 등

## ○ 공익신고 활성화 등을 위한 협력적 네트워크 조성

- '대검찰청'과 업무협약(MOU) 체결('13.6월), 공익신고 사건의 원활한 처리를 위한 협력 기반 마련

- 공익신고자 보호 역량 강화를 위한 **공공기관 워크숍** 개최('13.11월)

- 주요 이슈·빈발 공익신고 사건의 처리와 관련하여 관계기관과 **정책협의 실시하여 공동 대응**

## — &lt;주요 협업 사례&gt; —

- ◆ 묘지 불법조성 공익신고 관련 협의('13.1월)
- ◆ 육계 미포장 판매 공익신고 관련 협의('13.10월, '14.7월)
- ◆ 식품접객업소 영업장 무단 확장 공익신고 관련 협의('13.10월)
- ◆ 가축분뇨 배출시설 공익신고 관련 간담회('14.5월)
- ◆ 전기공사 표지 공익신고 관련 간담회('14.9월)

- 조사·수사기관과의 정보 공유, 신고자 신분 노출 방지를 위한 사건처리 기관 배정 등 **사건 처리 공조 강화**

## — &lt;공익신고 관련 주요 공조사례&gt; —

- ◆ 4대강 살리기 사업 참여 업체 입찰담합 공익신고
  - 17개 건설사가 '4대강 살리기 사업 1차, 2차 턴키공사' 및 '영주다목적댐 턴키공사' 경쟁 입찰시 미리 지분 또는 낙찰 받을 건설공구를 합의하거나 기본설계 내용에 대하여 합의 하는 등 부정 입찰담합 사실을 대검찰청으로 이첩

- 수사결과 관련 담합 혐의에 대해 11개 건설사 및 건설사 대표이사 등 22명 기소(6명 구속)(13.9월)

◆ A시 쓰레기 소각장 환경침해 관련 공익신고자 보호조치

- 해당 감독기관은 공익신고한 직원들을 포함하여 오염물질 농도 측정조작 사건 관련자들을 경찰에 고발 조치
- 위원회는 검찰에 공익신고자들에 대한 책임감면을 요청하고 지속적으로 협의하여, 검찰은 공익신고자들에 대한 책임감면 조치(13.1월)

## □ 공익신고 제도 정착을 위한 사회적 공감대 확대

### ○ 경제, 시민단체 협력체계 조성 등 민·관 거버넌스 구축

- ‘대한건설협회’ 업무협약(MOU) 체결(12.9월), 건설안전 분야 공익침해행위 공동 예방·감시 등 협력체계 구축

※ 대한건설협회 신고센터 개설, 건설안전 관련 공익신고 접수하여 위원회에 직접 신고

- ‘한국화학물질관리협회’ 업무협약(MOU) 체결(13.3월), 불산 등 유해화학물질 누출사고 등 공익침해행위 예방을 위한 기반 마련

※ 협회 소속 1,500여개 민간기업 관리자 대상 권역별 교육 실시

- NGO와 함께하는 공익신고 현장접수·상담 운영(12.1월)

※ NGO(공익제보자와 함께하는 모임)와의 협력을 통해 공익신고자 보호를 위한 민관협력 증진

- 민간기업의 공익신고자 보호제도 인식제고 및 기반 확산을 위해 UNGC와 공동 홍보·교육 추진 등 협의(14.2월)

- 기업 CEO 간담회 등을 활용한 제도소개(11.12월)

※ 기업 스스로 내부 불법행위를 막는 시스템으로 나아갈 수 있도록 도와주는 것이 공익신고자 보호 제도의 도입 취지(대한상공회의소 윤리경영위원회 간담회)

### ○ 기업의 공익신고자 보호기반 도입 및 참여 확대 촉구

- 기업 내부의 공익신고 저해요소인 고용불안 해소 등을 명시한 표준취업규칙 개정안 보급(12.5월)

※ (내용) 공익신고자에 대한 업무상 비밀누설 및 복무의무 위반 규정 적용 배제

- 기업의 공익침해 예방 및 내부통제시스템 구축 및 공익신고자 보호제도 교육에 활용하도록 기업용 가이드 마련·배포(12.9월)

## □ 공익신고자 보호문화 조성

### ○ 공공부문 대상 공익신고자 보호제도 교육·홍보 강화

- 공익신고자 보호제도 권역별 순회설명회 개최('11.11~'12.3월)
  - ※ 공익신고자 보호제도에 대한 공공기관과 민간부문의 이해를 높이기 위해 서울·부산 등 11개 권역 순회설명회 개최(약 3,500명 참석)
- 공직자 대상 청렴교육과정에 공익신고자 보호제도 교육프로그램 신설('12.4월) 및 공공기관 자체 교육시 강사·교육자료 지원
- 국회의원, 조사기관, 수사기관 및 공공단체 등 공익신고 기관의 신고처리 활성화를 위해 기관별 업무매뉴얼 제작·배포('12.5월)
- 공공기관에 리플릿·포스터 등 홍보자료 제공
  - ※ 권익위 주관 부패방지 시책평가에 지표에 공익신고 제도 관련 홍보·교육 실적을 반영하여 평가 대상 주요 공공기관의 자발적 홍보·교육활동 유인

### ○ 국민 대상 공익신고자 보호제도 교육·홍보 활성화

- 친서민 접근매체(TV, 지하철 영상, KTX 역사, 공항, 고속도로 휴게소 등)를 활용하여 공익 신고 리플릿, 영상물 배포 등 국민 접점 홍보 실시
  - ※ 공익신고 홍보 영상물 KBS 등 TV 홍보('11.11월, '12.7~8월, '13.4~5월) 및 전국 지하철 광고('12.2~4월), 전광판 공공기관 1,000여곳 일 15회 이상 월 약 45만회 이상 송출 및 리플릿 6만 5천부 배포('13년 연중)
- 2040세대와 소통을 위한 Daum 공동캠페인 진행('12.8월~11월)
- 소비자제도 TV 프로그램 연계 홍보
  - ※ 허위·과대광고 피해 등 공익증진프로그램 KBS1 '소비자고발'과 연계하여 '양심에 안심을 더하는 법'이라는 핵심메시지를 담은 영상물 방영('13.4월~5월)
  - ※ 주요 이슈 발생시, 시사고발 프로그램인 'MBC 시사매거진 2580' 인터뷰·취재지원('13.3월)
- 생활안전 관련 국정기조 온라인 홍보를 통한 공감 홍보
  - ※ '학교급식법' 등 생활안전 공익신고 범위확대에 대한 사회적 저변 인식 제고와 대국민 전파를 위한 웹툰 제작 및 블로그 등 SNS 온라인 홍보 실시('13.4~5월)
- 모바일기기의 보급 확산에 따라 국민들이 쉽게 접근할 수 있는 공익신고 스마트앱 개발('13.10월)로 신고 활성화 기반 마련
  - ※ 공익신고 편의 제고를 위해 사진·동영상 첨부 등 기능 제공, 공익침해행위 사례 및 Q&A 등 제도 이해를 돕기 위한 정보 제공
- 알기 쉬운 공익신고 사례집을 통한 대국민 전파

- ※ 일반 국민이 쉽게 이해하고 접근할 수 있도록 공익침해행위 방지 사례를 5대 분야별(건강, 안전, 환경, 소비자 이익, 공정경쟁)로 구분한 “카툰으로 보는 알기 쉬운 공익신고 사례집” 제작('13.10월)
- 명절 전후 ‘농·축·수산물 불법유통 공익신고 집중 신고기간’ 운영('13.9월, '14.1~2월, '14.8~9월)

## 참고 1 한국, 영국, 일본의 공익신고자 보호제도

구분	공익신고자 보호법(한국)	Public Interest Disclosure Act(영국)	공익통보자 보호법(일본)
신고 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 누구든지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업의 근로자</li> <li>· 일반공무원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업의 근로자</li> <li>· 일반공무원</li> </ul>
신고 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민의 건강·안전</li> <li>· 환경</li> <li>· 소비자이익</li> <li>· 공정한 경쟁</li> </ul> ※180개 법률 벌칙·행정처분 대상행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 범죄행위</li> <li>· 법적준수의무 위반</li> <li>· 부정행위</li> <li>· 근로자의 건강·안전 위협</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개인의 생명·신체 보호</li> <li>· 환경의 보전</li> <li>· 소비자이익 옹호</li> <li>· 공정한 경쟁 확보</li> </ul> ※약 430개 법률 위반행위
신고 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업, 행정·감독기관, 수사기관, 권익위, 국회의원, 공공단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업(1차)→정부기관(2차)→대외제보(3차)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업, 행정·감독기관, 기타 필요하다고 인정되는 자</li> </ul>
신고 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인적사항 기재 및 증거 제출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 별도 방법 미규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 별도 방법 미규정</li> </ul>
신고 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 허위·부정목적신고 배제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신의성실의 원칙에 따른 합리적 믿음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 허위·부정목적신고 배제</li> </ul>
처리 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업은 조치방안 마련</li> <li>· 행정·감독기관은 조사 및 조치 실시</li> <li>· 권익위는 확인 후 조사·수사기관 이첩</li> <li>· 국회의원과 공공단체는 타 접수기관 송부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 별도 처리절차 없음 (개별법령에 따라 조치)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 별도 처리절차 없음 (개별법령에 따라 조치)</li> </ul>
보호 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신분비밀보장, 신분보호</li> <li>· 보호조치 및 불이익 금지 권고</li> <li>· 민형사상 책임감면 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부당해고 등 불이익금지</li> <li>· 노동법원 판결 시까지 신분보장</li> <li>· 신고금지 규정의 무효</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해고 무효, 파견계약 해제 무효 등 원상회복</li> <li>· 불이익취급 금지</li> </ul>
보호절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 권익위에 보호 요청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부당해고 등 불이익금지</li> <li>· 노동법원 제소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민법 등에 따라 재판청구</li> </ul>
지원제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보상금(상한 10억원) 및 구조금 등을 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보상금·구조금제도 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보상금·구조금제도 없음</li> </ul>
강제규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보호 위반 시 최대 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 불이익조치자에 대한 배상판결 가능(상한액 없음)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강제·제재 조항 없음</li> </ul>

## 참고 2 주요 공익신고 사례

### □ 국민의 건강 분야

연번	신고 내용	확인 및 처리결과
1	<b>B형 간염 감염 위험 공익신고('12년)</b> - 혈액검사기관이 국가로부터 B형 간염 조기 발견이 가능한 ○○검사장비 도입 자금을 지원받고도, 장비도입을 지연하여 B형 간염 혈액이 유통되어 국민의 건강을 침해할 우려가 있다는 신고	혈액검사기관이 ○○검사 장비(56억원 정도) 도입 지연 사실을 확인하고 보건복지부에 이첩 혈액검사기관의 검사장비 도입은 물론 혈액관리법 시행규칙 개정으로 ○○검사가 법정 의무화되도록 하는 등 혈액 검사 시스템 개선
2	<b>무허가 닭 도축장 운영('13년)</b> - 축산물 도축업 허가를 받지 않고 비 위생적인 곳에서 닭을 도축한 후 이를 판매	조사결과, 피신고자가 「축산물 위생관리법」에 따라 축산물 도축업 허가를 받지 않고 닭을 도축하고 있는 사실을 확인하고 관할기관에 송부
3	<b>식품제조영업정지기간 중 식품제조('12년)</b> - 피신고자는 2012년 9월 29일~10월 28일 까지 행정처분(품목 제조 정지) 중에 있는 업체임에도 불구하고 편육 제품을 생산하고 유통시키고 있음	조사결과 피신고자가 영업정지기간 중 식품을 생산하고 유통시킨 사실이 확인되어 「식품위생법」 위반으로 과징금 부과
4	<b>약국에서 무자격자의 일반의약품 판매('13년)</b> - 피신고자의 약국에서 약사가 아닌 자가 의약품을 판매	조사결과 약사인 피신고자가 아닌 종업원이 일반의약품을 판매한 사실이 확인되어 「약사법」 위반으로 영업정지에 갈음한 과징금 부과
5	<b>스테로이드제가 함유된 전문의약품 불법 조제·판매('12년)</b> - 시골마을 슈퍼 겸 작은 식당에서 만병통치 연고를 조제하여 판매	피신고자가 제조한 연고는 스테로이드제가 포함된 것으로 장기간 피부에 바를 경우 부작용이 심각하고, 피신고자는 약사가 아닌 자로서 전문의약품을 판매할 수 없으므로 경찰청으로 이첩

□ 국민의 안전 분야

연번	신고 내용	확인 및 처리결과
1	<p><b>철도교량하부 보강공사 부실시공('11년)</b>                      - 피신고자인 A건설 등은 철도교량 하부교각이 유수에 의해 깎이는 것을 방지하기 위한 보강공사를 하면서 철도교량의 저면 매트, 세굴방지블록 등을 설계도면대로 시공하지 않았음</p>	<p>국민권익위 조사결과, 철도교량 기초부 강화를 위한 중요한 부분을 설계내용대로 시공하지 않은 사실을 확인하고 국토교통부로 이첩</p> <p>국토교통부 조사결과, 철도교량 시공사의 불법행위가 확인되어 부실시공에 대한 보강공사 및 관련업체에 대한 벌점 부과</p>
2	<p><b>방화시설의 유지·관리의무 위반('14년)</b>                      - 일반음식점을 운영하는 피신고자가 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제11조(피난시설, 방화구획 및 방화시설의 유지·관리)를 위반하면서 영업</p>	<p>조사결과, 피난유도등 훼손이 확인되어 시정명령하고 피난시설 유지관리 부적정이 확인되어 과태료 부과</p>
3	<p><b>송전탑 기초 부실시공('14년)</b>                      - 피신고자가 송전탑 기초공사를 하면서 기초부위에 설계도·시방서와 달리 콘크리트 대신 잡석을 일부 투입하였음</p>	<p>국민권익위 조사결과, 기초부위 상단부에 콘크리트가 아닌 잡석 등 이물질이 일부 투입된 사실이 확인되어 관할기관에 이첩</p>
4	<p><b>건설업 등록증 불법대여('14년)</b>                      - 건설업체를 운영하는 피신고자 A는 무면허 건설업자인 피신고자 B가 자신의 상호(주)○○건설)를 불법 사용하여 '○○동 다세대주택 신축공사'를 수주하여 시공하도록 하였음</p>	<p>건설업 등록증 불법대여는 무면허 건설업자의 부실시공 및 하자담보책임의 불분명 등 사회적 문제를 유발할 수 있음</p> <p>'건설산업기본법' 제21조를 위반한 것으로 보여 기소의견으로 검찰청 송치</p>
5	<p><b>고압가스 불법판매('12년)</b>                      - 에어컨, 냉동기 등의 공구를 판매하는 피신고자가 고압가스 판매업허가 없이 오프라인 매장과 인터넷 쇼핑몰을 통하여 고압가스로 분류되는 냉매가스(R-22, R-134 등)를 판매</p>	<p>피신고자가 고압가스로 분류되는 냉매가스(R-22, R-134 등)를 방호벽 등 위험물 안전시설 등을 갖추지 아니한 곳에서 판매함</p> <p>수사결과, 기소의견으로 검찰청 송치</p>

□ 환경 분야

연번	신고 내용	확인 및 처리결과
1	<p><b>굴, 해삼 등 해산물 해양 무단배출('12년)</b></p> <p>- 피신고자들이 굴 패각, 해삼 양식 시설물 등을 해양으로 무단 배출 또는 방치하고 있다는 신고</p>	<p>피신고자들은 약 36톤 가량의 굴 껍질과 1만개 정도의 해삼양식 기구를 바다에 무단배출·방치하여 해양을 오염</p> <p>수사결과, 불법행위가 확인되어 형사처분</p>
2	<p><b>도금공장 불법조업으로 인한 대기환경 오염('14년)</b></p> <p>- 피신고자는 유해물질을 사용하여 도금을 하면서 유해가스 저감시설 없이 불법으로 조업하여 대기환경을 오염시키고 있음</p>	<p>피신고자가 크롬도금시설을 설치·운영하면서 대기배출 시 허가를 득하지 않고 조업을 하고 있는 사실을 확인</p> <p>조사결과, 「대기환경보전법」 위반으로 수사기관 형사 고발 및 행정처분(폐쇄명령)</p>
3	<p><b>건축물 공사 중 석면 무단배출('13년)</b></p> <p>- ○○빌딩 소유주인 피신고자는 건축물의 개보수를 하면서 건물 내 석면조사를 하지 않는 등 석면을 불법으로 처리함</p>	<p>건축물 공사장을 확인한 결과 건물 내벽을 철거하는 등의 공사를 하면서 사전에 석면이 함유되어 있는지 여부를 조사하지 않은 사실을 확인</p> <p>조사결과, 법 위반사실이 발견되어 과태료 및 행정처분</p>
4	<p><b>산업폐기물 불법 매립('13년)</b></p> <p>- 피신고자는 산업폐기물 매립장에 유해폐기물을 매립하였는데, 이로 인해 악취가 남</p>	<p>피신고자는 유기성 오니 등을 매립하면서 일일 복토작업을 실시하지 않는 등 폐기물처리시설의 관리기준을 위반함</p> <p>조사결과, 법 위반사실이 발견되어 과태료 및 행정처분</p>
5	<p><b>비산먼지 발생 공사 현장('13년)</b></p> <p>- 피신고자의 공사현장에서 덮개를 덮지 않은 덤프트럭을 운행하고 덤프트럭 바퀴에 흙을 묻힌 채 도로로 나오고 있는데 이를 통제하고 있지 않음</p>	<p>조사결과, 이동식 살수장치 및 방진벽 미설치 확인되어 개선명령 및 과태료 부과</p>

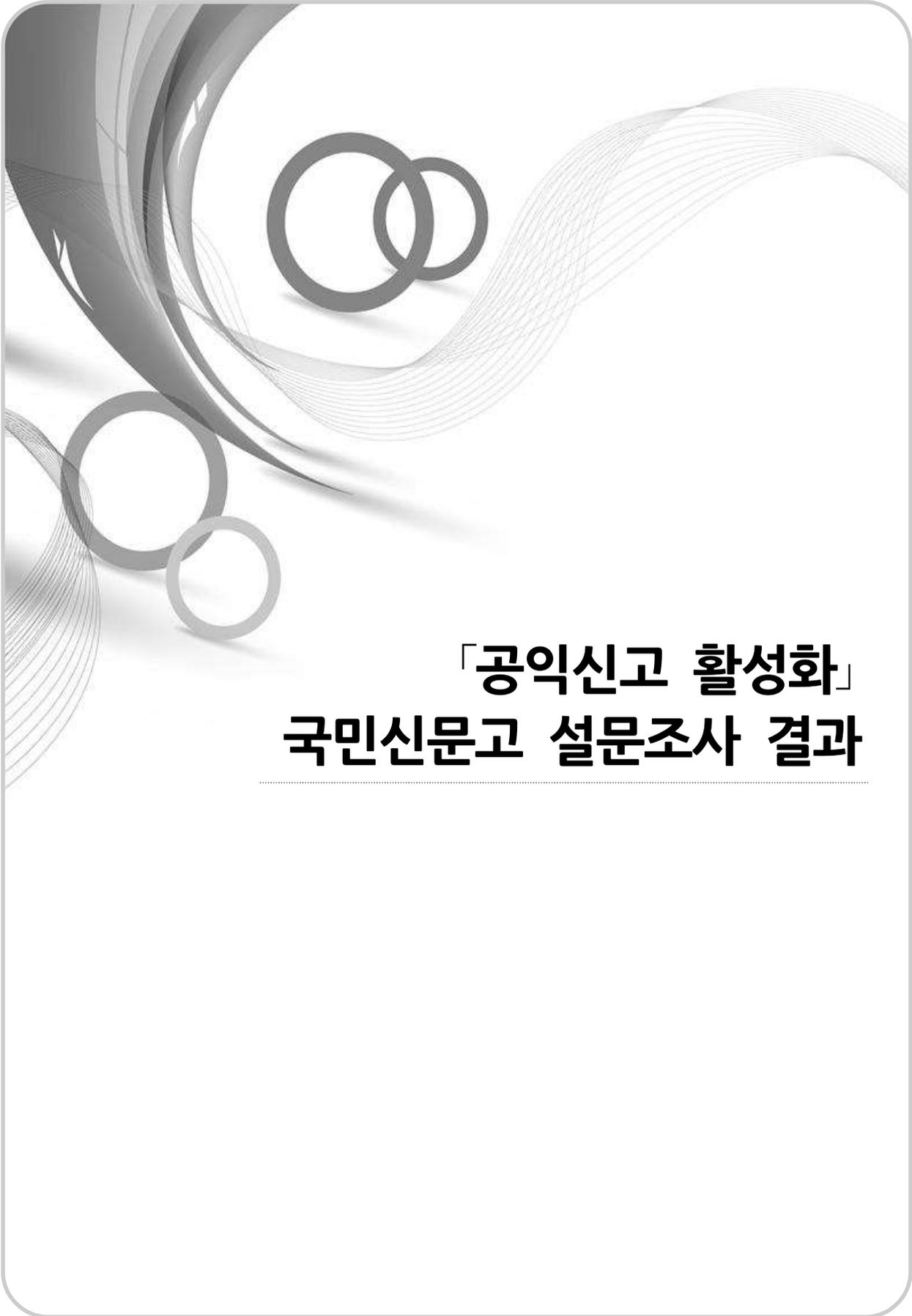
□ 소비자 이익 분야

연번	신고 내용	확인 및 처리결과
1	<b>인터넷쇼핑몰의 원산지 허위표시('11년)</b> - 인터넷 쇼핑몰을 운영하는 피신고자들이 인터넷 쇼핑몰에 가구를 판매하면서 제조사, 제조국을 허위로 표시하였음	조사결과 9개 인터넷 쇼핑몰에서 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」을 위반한 사실이 확인되어 과태료 부과
2	<b>의료행위 과대과장광고('14년)</b> - 피신고자가 한국경제TV에 A라는 제품을 광고하면서 알츠하이머 예방 및 치료에 효능이 있다고 허위·과대 광고를 함	「식품위생법」과 「건강기능식품에 관한 법률」 위반 여부에 대한 조사가 필요하여 관할기관 송부
3	<b>친환경농산물 허위인증('12년)</b> - 친환경농산물 인증기관인 피신고자는 인증기준에 맞지 아니한 사항을 숨긴 채 농가의 친환경농산물 인증을 함	조사결과 표본 2개 농가의 검사시료에서 고시기준을 초과하는 살균제 성분이 검출, 법 위반사실이 확인되어 행정처분
4	<b>보육교사 허위등록('13년)</b> - 어린이집을 운영하는 피신고자가 실제로 근무하지 않는 보육교사를 어린이집에 근무하는 것으로 허위로 등록하여 수당을 부당 지급 받고 있음	조사 결과, 피신고자의 보육교사 허위등록 및 보조금 부정수급사실이 확인되어 보조금 반환 및 부당이득금 징수
5	<b>농수산물 원산지 허위표시('12년)</b> - 피신고자는 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」 제5조에 따라 수족관에 물고기들이 원산지별로 섞이지 않도록 구획하고, 소비자가 쉽게 알아볼 수 있도록 원산지를 표시하도록 하여야 함에도 불구하고 수족관에 원산지를 표시하지 않거나 원산지를 혼동할 수 있는 거짓표시를 함	조사가 필요하여 관할기관으로 송부

□ 공정한 경쟁 분야

연번	신고 내용	확인 및 처리결과
1	<p><b>건설회사간 공사담합('12년)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설업체인 피신고자들이 '4대강 살리기 사업 1차 턴키공사', '2차 턴키공사' 및 '○○담 턴키공사' 경쟁입찰에 참여하면서 미리 지분 또는 낙찰 받을 건설공구를 합의하거나 기본설계 내용에 대하여 합의하는 등 담합행위를 함</li> </ul>	<p>수사결과, 관련 담합 혐의에 대하여 피신고자 등 11개 건설업체 등 22명(6명 구속) 기소</p>
2	<p><b>도매사업자단체의 가격 통제('11년)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ○○도매사업자단체인 피신고자는 중소 할인점에 ○○을 납품하는 구성사업자에게 계속 할인행사 참여시 모든 거래를 차단하겠다고 경고하는 등의 방법으로 가격을 결정·유지·변경하거나 구성사업자의 사업 내용 또는 활동을 부당하게 제한</li> </ul>	<p>조사결과, 피신고자가 ○○의 할인폭을 결정하고, 결정기준 이상으로 할인하여 판매하지 못하도록 도매사업자의 가격경쟁을 막은 사실이 확인되어 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 위반으로 시정명령 및 과징금 부과</p>
3	<p><b>사전담합에 의한 수의계약('14년)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 피신고자가 건설공사를 발주하기 전에 계열사인 ○○건축사사무소와 사전에 금액과 낙찰률을 협의하여 일반경쟁입찰 낙찰율 대비 현저한 차이가 나도록 수의계약을 줌으로써 계열사업체에게 부당하게 경제적인 금액을 지원하였음</li> </ul>	<p>「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 위반하였는지에 대한 조사가 필요하여 관할 기관으로 송부</p>
4	<p><b>식품회사의 특정거래처 부당지원('12년)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 피신고자가 계열회사인 ○○(주)을 중간 유통단계로 하여 대형유통업체에 ○○을 판매하면서 직접 대형유통업체에 판매할 때보다 싼 가격으로 공급하거나, 유통업자 브랜드(PB) 제품에 대하여 판매장려금을 지급하는 방법으로 과도한 경제상 이익을 제공함으로써 ○○(주)을 부당하게 지원</li> </ul>	<p>조사결과 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 위반 사실이 확인되어 과징금 부과</p>





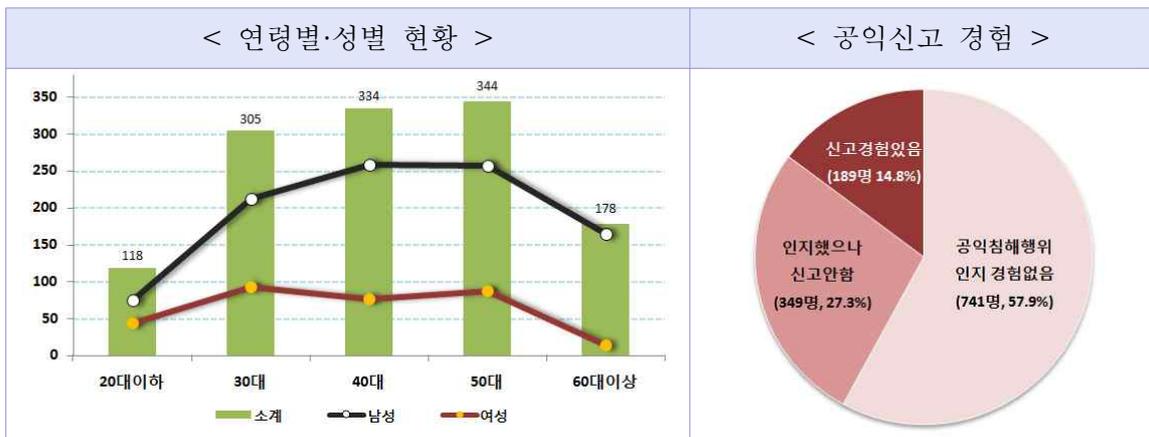
**「공익신고 활성화」  
국민신문고 설문조사 결과**

---



## 1. 조사개요

- 기 간 : 2014. 9. 1 ~ 9. 21 (3주간)
- 내 용 : 공익신고 및 보호제도 인지여부, 향후 개선방향 등
- 참여현황 : 총 1,279명 응답
  - 연령별·성별로는 30~50대 남성(56.8%) 참여자가 다수
  - 공익신고 경험이 있는 참여자는 전체의 14.8%인 189명

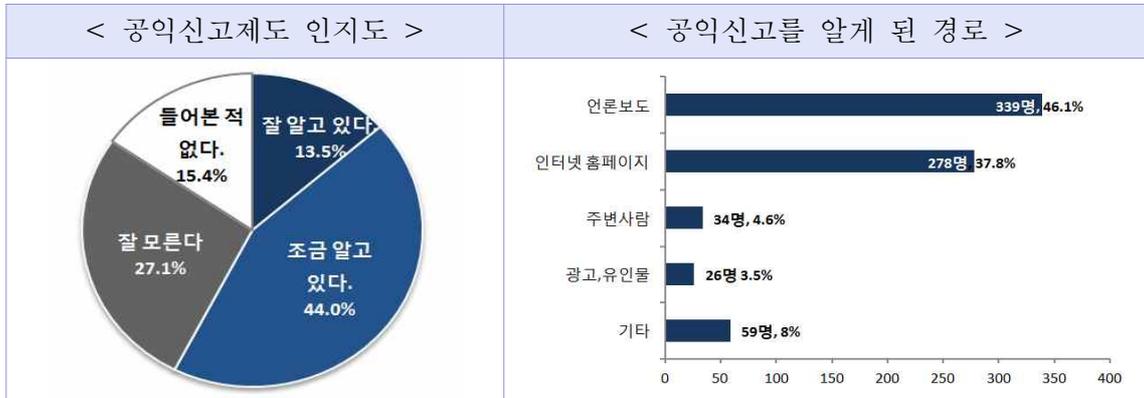


- 주요설문결과
  - (인지도) 공익신고제도(57.5%), 보호제도(63.5%)는 알고 있다는 답변이 많은 편이나, 보상제도(22.7%)는 다소 낮은 편
  - (신고의향) 공익침해행위를 알게 될 경우 92%가 신고 의향이 있다고 응답
  - (활성화과제) 공익신고자 철저한 보호(51.5%), 사회인식개선(22.9%)의 순

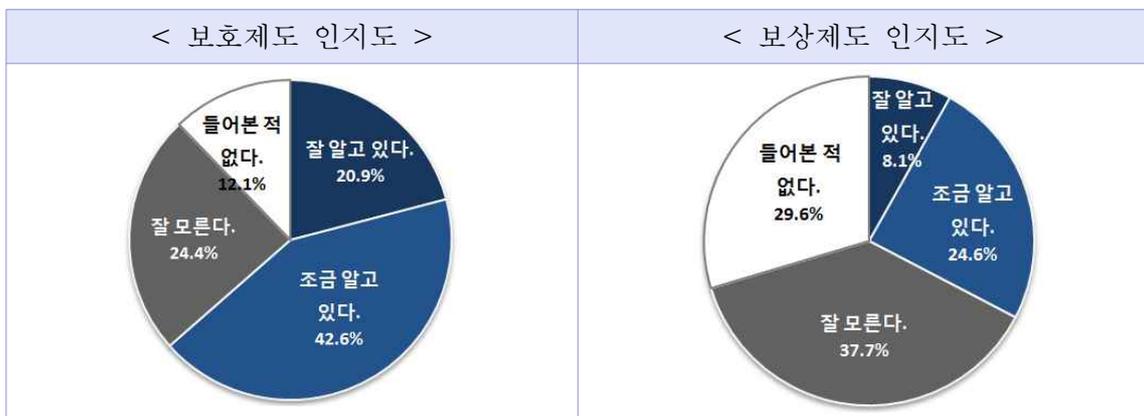
## 2. 조사 결과

### □ 공익신고 제도 관련

- (인지도) 「공익신고자 보호법」에 따른 공익신고 제도에 대한 인지도는 '알고 있다'는 응답이 57.5%로 모른다는 응답(42.5%)보다 높게 나타남
  - 공익신고 제도를 알게 된 경로로는 언론보도(46.1%), 인터넷 홈페이지 (37.8%), 주변사람(4.6%), 광고·유인물(3.5%) 순



- (보호제도 인지도) 공익신고자 비밀보장, 불이익조치 금지 등 공익신고자 보호에 대해서는 응답자의 63.5%가 알고 있다고 응답
- (보상제도 인지도) 반면 공익신고 보상금에 대해서는 67.3%가 모른다고 응답하여 대조를 이룸

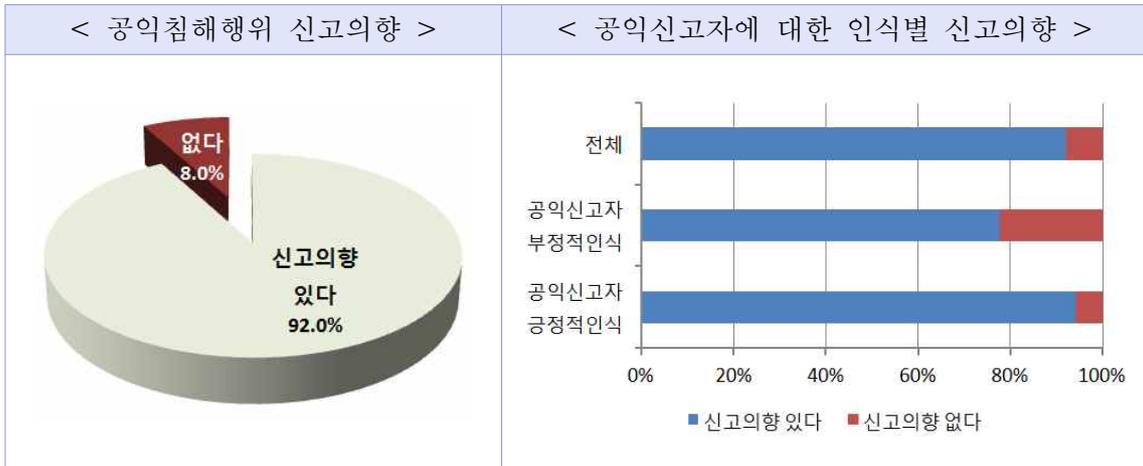


#### □ 응답자의 개인 인식

- (신고 경험) 주변에서 공익침해행위를 보거나 알게 된 적이 있는지에 대해서는 42.1%가 있다고 응답하였으며 그 중 신고를 한 경우는 35.1%로 낮게 나타남

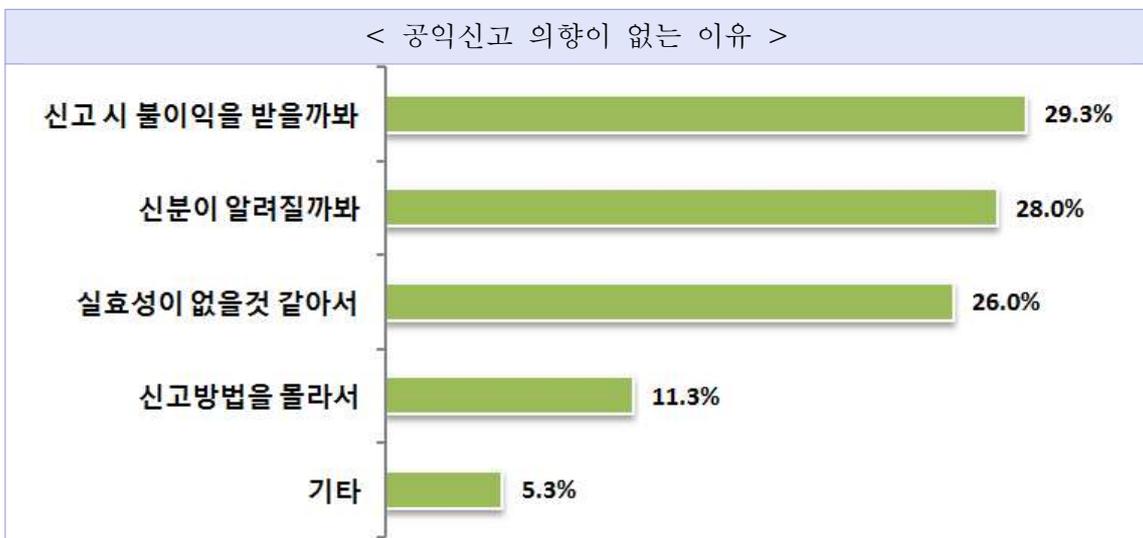


- (신고 의향) 향후 주변에서 공익침해행위를 보거나 알게 된 경우 공익신고를 할 의향이 있다는 응답은 92.0%로 매우 높게 나타남
  - 그러나 공익신고자에 대해 부정적 인식을 갖고 있는 응답자의 경우에는 77.7%만이 신고할 의향이 있다고 응답



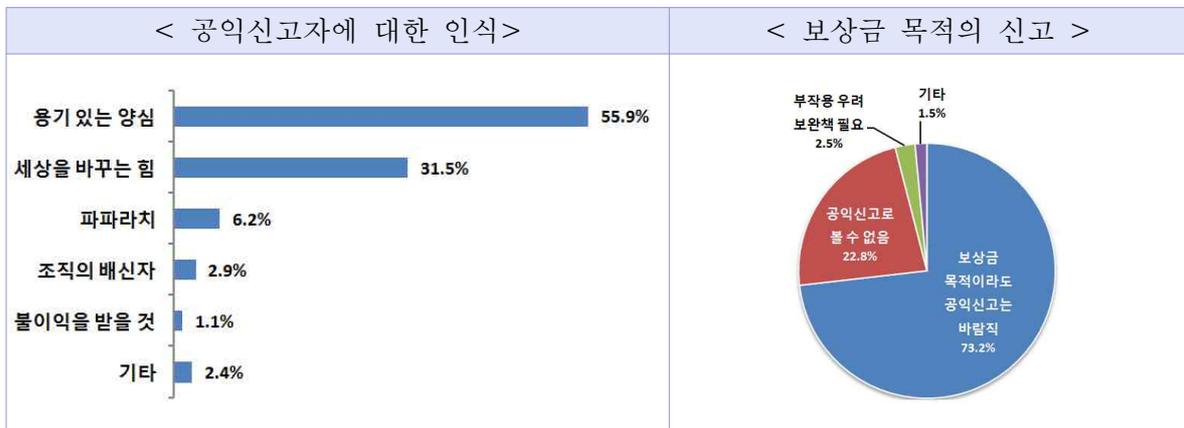
- 신고기관으로는 국민권익위원회(54.2%), 행정기관(20.4%), 경찰 등 수사기관(19.1%) 순으로 선택

- (미신고 이유) 공익침해행위에 대해 신고할 의향이 없는 경우 그 이유는 신고로 인한 불이익(29.3%), 신분 노출(28.0%), 신고를 해도 실효성이 없을 것 같다(26.0%)는 순으로 신고 불이익에 대한 우려가 높게 나타남



□ 공익신고자 보호 관련

- (공익신고자에 대한 인식) 응답자의 55.9%가 '용기 있는 양심', '세상을 바꾸는 힘'은 31.5%가 응답
  - 반면, '파파라치'(6.2%), '조직의 배신자'(2.9%) 등 부정적 응답은 낮은 비율로 나타나 '공익신고자'에 대한 긍정적 인식이 높은 것으로 확인됨
  - 보상금 목적의 신고자와 관련해서도 보상금을 목적으로 하더라도 공익신고는 바람직하다는 응답이 73.2%로 압도적으로 높았음
  - 그러나 '보상금을 목적으로 한 경우 공익신고로 보기 어렵다(22.8%)'는 의견과 '보상금 목적의 신고가 늘어나면 부작용이 우려된다(2.5%)'는 의견도 일부 존재 해 보완책 마련이 필요



- (공익신고 활성화 과제) 공익신고를 더욱 활성화하기 위하여는 '공익신고자에 대한 철저한 보호'(51.5%), '공익신고자에 대한 사회적 인식 개선'(22.9%), '보상금 등 인센티브 강화'(13.5%)가 필요하다고 응답

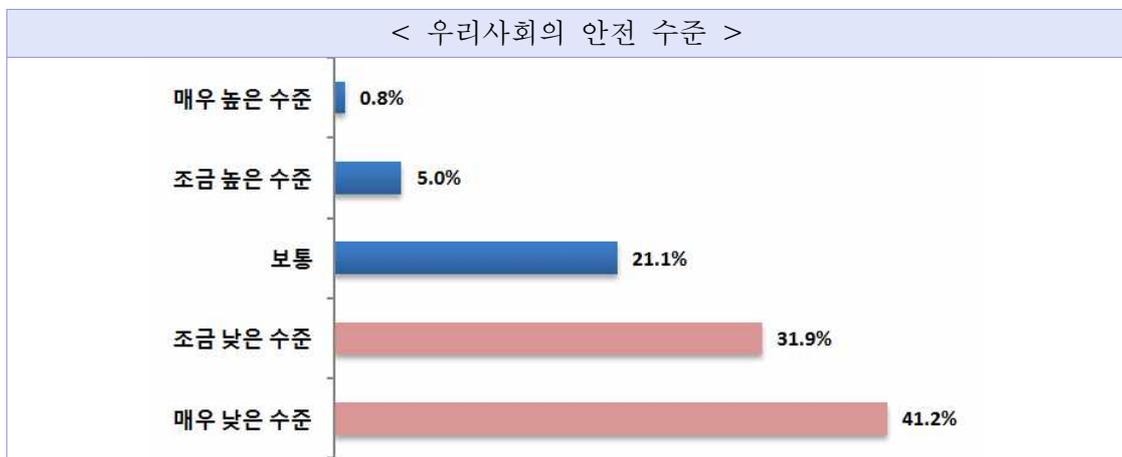


[ 기타 의견 ]

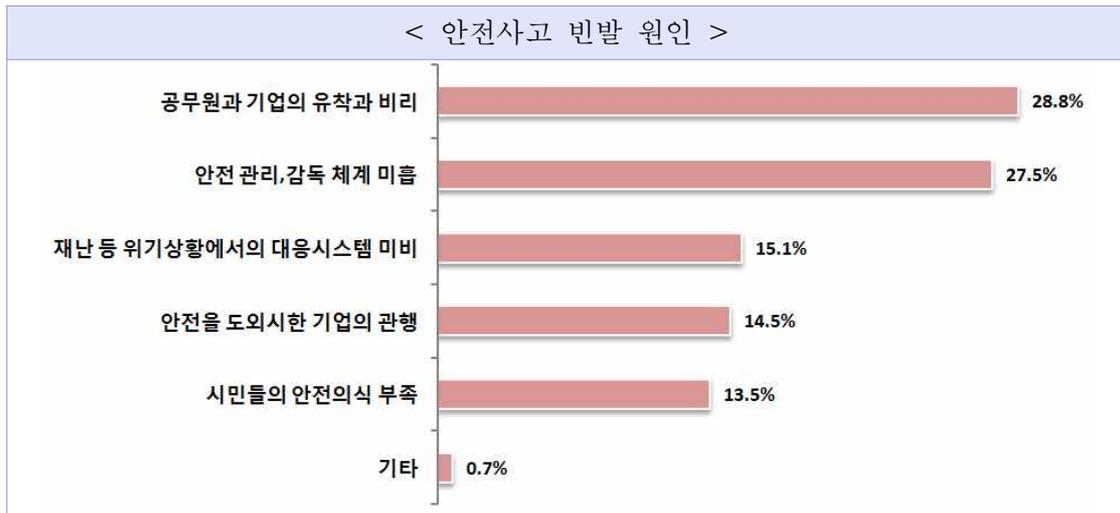
- 신고자라는 말이 일부 사람들에게는 거부감을 줄 수 도 있을 것 같아 긍정적인 이미지를 줄 수 있는 다른 명칭이 있다면 좋겠습니다.
- 보상금 목적으로 인해 기존 정신과 다르게 변질되고 있는 건 아닌지 모르겠네요.
- 보상금만을 노린 파파라치가 공익신고라는 이름으로 늘어나는 것이 현실입니다. 공익신고자와 파파라치를 구별할 수 있는 보완책이 마련되었으면 합니다.
- 보상금을 목적으로 하더라도 공익침해행위를 신고하는 것 자체는 찬성하지만 파파라치 양산과 무분별한 묻지마 신고 등 그에 따른 폐해가 우려됩니다. 개인별 신고 수나 보상금 금액 제한 등 뭔가 제도적인 준비가 필요할 것 같습니다.
- ‘공익신고자’에 대해 개인으로는 세상을 바꾸는 용기 있는 양심이라고 생각하지만 그가 속한 조직 내에서는 배신자라고 찍힐 것이 불 보듯 뻔해서 안타깝습니다.
- 철저한 신분보장, 불이익이 없도록 제도정비, 배신자라는 낙인을 없애는 사회적 인식 전환이 필요합니다.
- 공익신고제에 대한 홍보 및 캠페인으로 공익신고자에 대한 사회적인 시각을 바꾸고 인식할 수 있도록 노력하면 좋겠다.
- 공익신고제도에 대한 홍보가 강화되었으면 좋겠고, 신고 시 철저히 조사하고 그 처리 결과를 신고자에게도 알려주었으면 좋겠다.
- 신고자를 어떻게 보호해 주는지 상세한 설명과 홍보가 필요합니다.
- 인센티브도 중요하지만 가장 중요한건 신고했을 때 이렇게 변하는구나 하고 체감할 수 있게 하는 것이 중요하다고 생각합니다.

□ 안전사회 관련 과제

- (안전수준 인식) 우리사회의 안전 수준에 대해서는 전체 응답자의 73.1%가 낮은 수준이라고 인식(매우 낮음 41.2%, 조금 낮음 31.9%)



- (안전사고 원인) 최근 안전사고가 빈번하게 발생하는 원인으로 공무원과 기업의 유착비리(28.8%), 안전 관리·감독 체계 미흡(27.5%), 안전을 도외시한 기업의 관행(14.5%) 순으로 응답



- (안전사회 구현과제) 우리사회를 더욱 안전한 사회로 만들기 위해서는 **공직자의 청렴성 향상**(30.6%), 정부의 관리·감독 강화(30.0%), 시민들의 안전의식 향상(19.8%) 순으로 필요하다고 응답