



“용기있는 신고, 어떻게 보호할 것인가?”

# 신고자 보호·보상 제도 개선방안 토론회

| 일시 | 2018년 10월 5일 (금) 15:00~17:00

| 장소 | 페럼타워 3층 페럼홀

| 후원 | 청렴사회 민관협의회



국민권익위원회



## 토론회 개요

- ▶ 주제 : 신고자 보호·보상제도 개선방안
- ▶ 일시 : 2018. 10. 5.(금), 15:00~17:00
- ▶ 장소 : 페럼타워 3층 페럼홀(서울특별시 중구 을지로5길 19)
- ▶ 사회 : 윤태범 (한국지방행정연구원 원장)
- ▶ 발제 : 김재수 (국민권익위원회 심사보호국장)  
※ 내용 : 신고자 보호·보상제도 성찰 및 발전방안

### ▶ 토론

- 박홍식 (중앙대학교 교수)
- 이상희 (참여연대 공익제보지원센터 부소장, 변호사)
- 백소용 (세계일보 기자, '갈 길 먼 공익제보')
- 김광호 (공익신고자, 前 현대자동차 부장)
- 김준성 (동국대학교 경주캠퍼스 교수)
- 이재일 (국회 입법조사관)
- 강문수 (한국법제연구원 선임연구위원)

## 토론회 진행순서

| 구 분        | 시 간         |     | 주요내용                                                                                                                                                                                        | 비 고                    |
|------------|-------------|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| 개 회        | 15:00~15:02 | 02' | ■ 개회선언 및 국민의례                                                                                                                                                                               | 양동훈<br>(보호보상정책과장)      |
|            | 15:02~15:07 | 05' | ■ 인사말씀                                                                                                                                                                                      | 박은정<br>(국민권익위원장)       |
|            | 15:07~15:12 | 05' | ■ 축 사 (1)                                                                                                                                                                                   | 민병두<br>(정무위원장)         |
|            | 15:12~15:17 | 05' | ■ 축 사 (2)                                                                                                                                                                                   | 김병섭<br>(청렴사회 민관협의회 의장) |
| 참석자<br>소 개 | 15:17~15:25 | 8'  | ■ 사회자 진행(주요 참석자 소개)                                                                                                                                                                         | 윤태범<br>(지방행정연구원장)      |
| 발 제        | 15:25~15:40 | 15' | ■ 주제 : 신고자 보호·보상제도 성찰 및 발전<br>방안                                                                                                                                                            | 김재수<br>(심사보호국장)        |
| 토 론        | 15:40~16:50 | 70' | ■ 토론(7인)<br>- 박흥식(중앙대학교 교수)<br>- 이상희(참여연대 공익제보지원센터 부소장, 변호사)<br>- 백소용(세계일보 기자, '갈 길 먼 공익제보')<br>- 김광호(신고자, 前 현대자동차 부장)<br>- 김준성(동국대학교 경주캠퍼스 교수)<br>- 이재일(국회 입법조사관)<br>- 강문수(한국법제연구원 선임연구위원) | 토론자<br>1인 각 10분        |
| 정 리        | 16:50~17:00 | 10' | ■ 사회자 진행(정리 및 질의응답)                                                                                                                                                                         | 윤태범<br>(지방행정연구원장)      |
| 폐 회        | 17:00       |     | ■ 폐회                                                                                                                                                                                        | 양동훈<br>(보호보상정책과장)      |



## 인 사 말 씀

여러분 반갑습니다.

국민권익위원회 위원장입니다.

바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 이 자리에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사드립니다. 특별히 참석해주신 민병두 정무위원장님, 김병섭 청렴사회 민관협의회 공동 의장님, 사회를 맡아 주신 윤태범 지방행정연구원장님, 그리고 토론에 참여해 주신 모든 분들께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

지난 9월 30일은 「공익신고자 보호법」이 시행된 지 7년이 되는 날이었습니다. 「공익신고자 보호법」은 국민의 건강과 안전, 환경 등 공익을 침해하는 행위를 누구나 안심하고 신고할 수 있도록 하여 우리 사회의 투명성을 한 단계 높이기 위해 2011년에 제정되었습니다.

그동안 우리 위원회는, 「공익신고자 보호법」의 제정 목적이 충실히 구현될 수 있도록 하기 위해 법과 제도를 보완하는 작업을 진행해왔습니다.

먼저, 180개로 출발했던 공익신고 대상법률을 지속적으로 확대하였습니다. 현재는 284개의 법률이 공익신고 대상에 포함되어 있는데 이는 대략 1,500개에 달하는 우리나라 법률 중 약 20%에 해당합니다.

또한 공익신고자 보호를 위한 법적 조치를 꾸준히 강화해왔습니다. 신고자에게 파면·해임 등 불이익 조치를 한 자와 위원회가 내린 보호조치결정을 이행하지 않은 자에 대한 벌칙을 강화해왔으며, 불이익조치로 신고자에게 손해가 발생한 경우 불이익조치를 한 자에게 3배의 범위에서 배상책임을 부과할 수 있도록 하는 징벌적 손해배상제도도 도입하였습니다.

그러나 2018년 현재 우리 사회의 공익신고자들이 제대로 보호를 받고 있는가라는 질문에 망설임 없이 ‘그렇다’라고 답할 수 없는 것 또한 사실입니다. 신고를 했다는 이유로 신고자들이 겪어야 하는 물질적, 정신적, 육체적 고통의 이야기들을 우리는 여전히 주위에서 쉽게 접할 수 있기 때문입니다.

조직의 배신자라는 비난을 받고, 나아가 신변의 위협까지 받게 되어, 결국은 스스로 회사를 그만두게 되거나 해고당하는 일련의 과정들이 반복되는 것을 보고 들을 때마다, 공익신고자 보호제도를 운영하는 기관의 수장으로서 무거운 책임감을 느꼈습니다. 그동안 열심히 달려왔다고 생각했는데 아직도 갈 길이 한참 남았다는 것을 깨달으며 허탈함이 들기도 했지만, 다시 한 번 각오를 다지며 앞으로 나아가야겠다는 결심도 하게 되었습니다.

오늘 이 자리는 그동안 우리 위원회가 운영해왔던 신고자 보호 제도에 대해 비판적으로 검토하고, 공동체의 이익에 기여해왔고 앞으로도 기여하게 될 신고자들을 어떻게 하면 제대로 보호할 수 있는지를 깊이 성찰하는 자리로 마련되었습니다.

먼저, 공익신고 대상 법률에서 제외되어 있는 배임, 횡령, 탈세 등 주요 공익침해행위를 공익신고 대상 법률에 어떤 방식으로 포함할 것인지에 대해 논의해 보아야 하겠습니다. 이와 함께 신고자 보호 제도와 관련하여 신고자를

색출하거나 이를 지시, 시도하는 경우 처벌 규정을 마련하는 것에 대해서도 검토가 필요할 것으로 생각합니다.

다음으로 신고자 보상제도와 관련해서는 보상금의 상한액 폐지와 정률로 지급하는 방안, 그리고 신고 관련 변호사 상담 및 선임 비용, 직업훈련에 소요되는 비용 등에 대해서도 구조금을 지급하는 방안도 같이 고민해보아야 할 문제라고 생각합니다. 중장기적으로는 「부패방지 권익위법」과 「공익신고자 보호법」상의 신고자 보호·보상 제도를 일원화하는 방안도 깊이 있는 논의가 이루어지기를 기대해봅니다.

오늘 토론회를 통해 모아주시는 각계 전문가의 의견을 바탕으로 우리 위원회는 공익신고자 보호제도를 보다 발전시켜 나가는 데 역량을 집중하고자 합니다. 우리 위원회가 신고자에게 든든한 버팀목으로 거듭나는 데 자양분이 될 수 있는 의견들을 많이 제시해주시기 바랍니다. 특히 그동안 우리 위원회가 미처 살피지 못했던 사안들에 대해 소중한 논의가 이루어졌으면 합니다.

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

감사합니다.

2018. 10. 5.(금)

국민권익위원회  
위원장 **박 은 정**



## 목 차

### ◎ 발제문 ◎

#### 신고자 보호·보상제도 성찰 및 발전 방안

- 김재수(심사보호국장) ..... 1

### ◎ 토론문 ◎

- 박홍식(중앙대학교 교수) ..... 21
- 이상희(참여연대 공익제보지원센터 부소장, 변호사) ..... 27
- 백소용(세계일보 기자, '갈 길 먼 공익제보') ..... 31
- 김광호(신고자, 前 현대자동차 부장) ..... 35
- 김준성(동국대학교 경주캠퍼스 교수) ..... 39
- 이재일(국회 입법조사관) ..... 48
- 강문수(한국법제연구원 선임연구위원) ..... 61



◎ 발제문 ◎

# 신고자 보호·보상제도 성찰 및 발전 방안

김 재 수

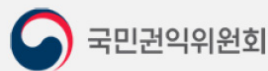
(국민권익위원회 심사보호국장)





# ‘용기있는 신고’ 어떻게 보호할 것인가?

## 신고자 보호·보상 제도 개선방안(안)



### 목 차

- I. 논의 배경
- II. 신고자 보호제도 국제 사례 비교
- III. 공익신고자 보호제도 강화 추이
- IV. 평가와 제도개선(안)



## I. 논의 배경: 낮은 평가와 만족도



### 체감도 낮은 신고자 보호

#### 공익신고 인정범위 협소

- ▶ 탈세, 횡령 등 중요 공익침해행위가 공익신고자 보호법 대상범위에 미포함 (YTN, '18.6)
- ▶ 영국, 캐나다는 공익신고 범위 제한이 없으며 일본은 467개 법률이 대상

#### 신고자 신분 노출 우려

- ▶ “공익신고 들어왔다”..어린이집 원장에 귀뜸한 공무원(연합뉴스 '18.9)
- ▶ 권익위 및 조사기관 신고·처리 과정에서 신고자 신원이 노출(경향신문, '18.6)

#### 언론·시민단체 통한 신고는 비보호

- ▶ 언론기관에 신고한 공익신고자도 법적 보호를 받도록 개정 요구(참여연대, '18.8)
- ▶ 시민단체를 통한 대리신고를 기능하게 해야..(이코노믹리뷰 '18.4)

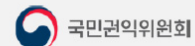
## 신고자 보호제도에 대한 낮은 평가

### 전문가의 부정적 평가

- ▶ 대학교수와 연구기관 박사급 연구원 62명 중 49명(79%)은 현 공익신고 보호제도를 부정적으로 평가('17.11. 한국정책분석평가학회)

### 공익신고 = 불이익

- ▶ 신고를 해도 사회는 바뀌지 않고 신고자만 다친다는 사회적 인식 만연
- ▶ 공익신고 장애요인으로 '신고로 인한 불이익'이 46.3%로 가장 높고, 다음으로 '신고해도 변하지 않음'이 25.1%의 순으로 나타남



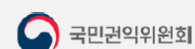
## 생계 유지가 안 되는 신고자 보상·지원

### 미흡한 보상금 지급체계

- ▶ 보상금 지급 기준 개선, 재취업 등 생계를 영위할 수 있는 수준의 경제적 지원 필요(세계일보, '17.6)
- ▶ 보상대상 가액이 증가할수록 보상비율이 낮아져 적정 보상 불가(경향신문, '18.4)

### 소극적 구조금 운영

- ▶ 법 시행 이후 17년까지 구조금 지급은 총 4건, 지급 조건이 까다로움(연합뉴스, '18.4)
- ▶ 원상회복 외 무고, 명예훼손 등 소송비용은 지급 대상에서 제외





## II. 신고자 보호제도 국제 사례 비교



### 신고자 보호제도 국제 사례 비교

| 구분       | 공익신고자 보호법(한국)                                                                          | 공익신고법(영국)                                                      | 공익통보자 보호법(일본)                                                             |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 신고<br>주체 | ▪ 누구든지                                                                                 | ▪ 기업의 근로자<br>▪ 일반공무원                                           | ▪ 기업의 근로자<br>▪ 일반공무원                                                      |
| 신고<br>대상 | ▪ 국민의 건강·안전<br>▪ 환경<br>▪ 소비자이익<br>▪ 공정한 경쟁<br>▪ 이에 준하는 공공의 이익<br>※ 284개 법률 별칙·행정 처분 대상 | ▪ 범죄행위<br>▪ 법적준수의무 위반<br>▪ 부정행위<br>▪ 근로자의 건강·안전 위험<br>※ 포괄적 규정 | ▪ 개인의 생명·신체 보호<br>▪ 환경의 보전<br>▪ 소비자이익 옹호<br>▪ 공정한 경쟁 확보<br>※ 467개 법률 위반행위 |
| 신고<br>기관 | ▪ 기업, 행정·감독기관, 수사기관, 권<br>익위, 국회의원, 공공단체 中 선택<br>가능                                    | ▪ 기업(1차)→정부기관(2차)→대외<br>제보(3차)                                 | ▪ 기업(1차)→행정·감독기관(2차)→<br>외부기관(3차)                                         |
| 신고<br>요건 | ▪ 허위·부정목적 신고 배제                                                                        | ▪ 신의성실의 원칙에 따른 합리적<br>믿음                                       | ▪ 허위·부정목적 신고 배제                                                           |
| 보호<br>사항 | ▪ 신분비밀보장, 신분보호<br>▪ 보호조치 및 불이익 금지 권고<br>▪ 민형사상 책임감면                                    | ▪ 부당해고 등 불이익금지<br>▪ 노동법원 판결 시까지 신분보장<br>▪ 신고금지 규정의 무효          | ▪ 해고 무효, 파견계약 해제 무효 등<br>원상회복<br>▪ 불이익취급 금지                               |
| 보호절차     | ▪ 권익위에 보호 요청                                                                           | ▪ 부당해고 등 불이익금지<br>▪ 노동법원 제소                                    | ▪ 민법 등에 따라 재판청구                                                           |
| 지원제도     | ▪ 보상금, 포상금, 구조금 지급                                                                     | ▪ 보상금·구조금제도 없음                                                 | ▪ 보상금·구조금제도 없음                                                            |



### Ⅲ. 공익신고자 보호제도 강화 추이



1차 개정

2차 개정

3차 개정

4차 개정

5차 개정

#### 1차 개정 주요 내용(2014.1.14. 시행)

##### ▶ 정치운동 등 신고의 특례 규정

- 국가공무원 등이 정치 관여 행위 등을 지시 받은 경우 이의 제기, 직무집행 거부
- 공익을 목적으로 한 신고 시 비밀엄수의무 적용의 배제 및 불이익 조치 금지

1차 개정

2차 개정

3차 개정

4차 개정

5차 개정

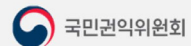
## 2차 개정 주요 내용(2016.1.25. 시행)

### ➤ 공익신고자의 보호 범위 확대 및 이행력 강화

- 99개 법률을 공익신고 대상법률에 추가(180개 → 279개)
- 보호조치결정을 받은 후 정해진 기한까지 불이행하는 경우 이행강제금 부과

### ➤ 보상금 개편, 이의신청 및 재조사·수사 요구권 신설

- 보상금은 내부신고자에게 지급, 외부신고자는 포상금을 지급하도록 함
- 조사·수사결과에 대한 신고자의 이의신청 및 위원회의 재조사·수사 요구



1차 개정

2차 개정

3차 개정

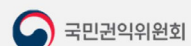
4차 개정

5차 개정

## 3차 개정 주요 내용(2017.10.19. 시행)

### ➤ 보호조치 및 보상제도 안내의무 신설

- 공익신고자에게 보호조치, 보상금·구조금 등 보호 및 보상에 관한 절차를 안내하는 의무규정 신설



1차 개정

2차 개정

3차 개정

4차 개정

5차 개정

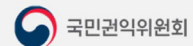
## 4차 개정 주요 내용(2018. 5. 1. 시행)

### ➤ 공익신고 대상 분야 추가

- 기존 5대 분야(건강, 안전, 환경, 소비자이익, 공정경쟁)에 더하여  
‘이에 준하는 공공의 이익’ 분야 신규 추가
- 방위사업법 등 5개 법률을 공익신고 대상법률에 추가(279개 → 284개)

### ➤ 보호조치 강화 및 긴급구조금 제도 등

- 보호조치 신청기간을 3개월에서 1년으로 연장하고 불이익조치 모니터링 도입
- 긴급구조금 제도 및 징벌적 손해배상제도(발생한 손해의 3배) 도입



1차 개정

2차 개정

3차 개정

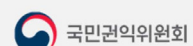
4차 개정

5차 개정

## 4차 개정 주요 내용(2018. 5. 1. 시행)

### ➤ 벌칙 강화

| 위 반 행 위                  | 개 정 전     | 개 정 후     |
|--------------------------|-----------|-----------|
| 신고자 신분공개, 조사종료 전 신고내용 공개 | 3년 / 3천만원 | 5년 / 5천만원 |
| 신고자 파면·해임, 보호조치결정 불이행    | 2년 / 2천만원 | 3년 / 3천만원 |
| 신고자 징계 등, 신고 방해 및 취소강요   | 1년 / 1천만원 | 2년 / 2천만원 |



1차 개정

2차 개정

3차 개정

4차 개정

5차 개정

## 5차 개정 주요 내용(2018. 10. 18. 시행)

### ▶ 변호사 대리신고 제도 도입

- 변호사가 공익신고 절차를 대리할 수 있도록 하고 신고자 정보는 봉인 후 본인 동의 하에 열람

### ▶ 보호조치 이행강제금 강화

| 상한금액        | 부과횟수          | 부과기한          |
|-------------|---------------|---------------|
| 2천만원 → 3천만원 | 연 2회 이내(변동없음) | 2년 이내 → 이행시까지 |

## 입법 진행 중인 사항

### ▶ 필요적 책임 감면 제도 도입(법사위 계류 중)

- 공익신고자가 자신이 신고한 공익침해행위(범죄행위)에 관련되어 있는 경우 일정한 요건하에 신고자의 형벌을 의무적으로 감면하는 제도 도입

\* 위원회는 형의 감경·면제에 관한 공익신고자등의 요구가 타당하면 법원에 형의 감경·면제에 관한 의견을 법원에 제출

### ▶ 공익신고 대상 법률 확대(법사위 계류 중)

- 근로기준법, 사립학교법 등 국민생활과 직결되거나 신고자 보호의 필요성이 큰 공익침해 행위가 규정된 법률을 대상 법률에 추가(5개)

\* 정부안 : 아동학대처벌법, 예금자 보호법 등 36개 법률 추가 개정안 국회 제출



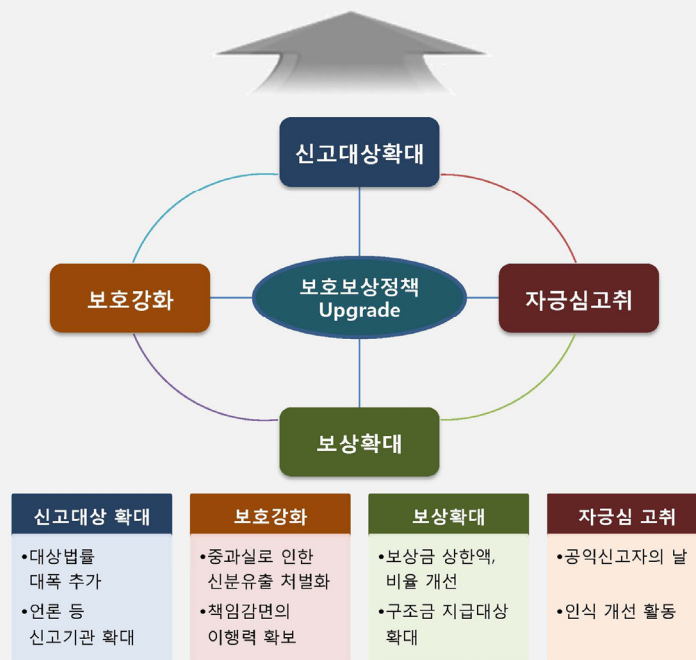


## IV. 평가와 제도개선(안)



### 제도개선 추진과제

신고자 보호 강화, 신뢰받는 보호·보상



신고대상 확대

신고자 보호

신고자 보상·지원

자금심 고취

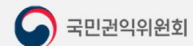
## 1. 공익신고 대상법률 대폭 확대

**?** 지속적 대상 확대에도 불구하고 배임, 횡령 등 주요 공익침해행위가 신고 대상에 미포함

cf. ‘공익침해행위’를 포괄주의 방식으로 정의해야 한다는 주장

➤ 법적 안정성을 고려, 열거주의를 유지하면서 대상법률 확대

- 기존 5대 분야 외 ‘이에 준하는 공공의 이익’분야가 추가(‘18.5.)
- 법 제정 당시 입법예고안 중 미포함 법률(177개), 법 시행 이후 제정된 법률(294개) 및 시민단체 등에서 지속 제기 중인 형법, 상법 등 폭넓게 검토



신고대상 확대

신고자 보호

신고자 보상·지원

자금심 고취

## 1. 공익신고 대상법률 대폭 확대

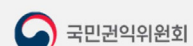
**?** 국민의 건강·안전 등에 관련된 법률이 제정되었음에도 신고대상으로 적기에 포함되지 못함

예) 「화학제품안전법」(18.3.제정), 「원전감독법」(14.12.제정)

➤ ‘공익신고 대상법률 평가 체계’(가칭) 구축

- 모든 법률 제·개정 시, 공익침해행위를 규정하고 있는지 여부를 사전에 평가하여 중요한 공익침해행위를 적기에 포함

\* 부패영향평가(제·개정 법령 평가)제도를 활용하거나 유사 제도 도입



신고대상 확대

신고자 보호

신고자 보상·지원

자금심 고취

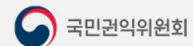
## 2. 공익신고 기관 다양화

### ? 접근이 용이한 언론, 시민단체를 신고 기관에 포함할 필요성 제기

- 신고자 19명 중 18명이 시민단체로부터 상담과 지원을 받음  
(한국형사정책연구원, '16.12.)

### ➤ 신고의 용이성, 접근성을 고려 언론, 시민단체 등 공익침해행위의 발생과 피해방지능이 가능한 기관 등을 신고기관으로 확대

- 시민단체를 통한 대리신고도 함께 검토
- 다만, 신고의 오남용 방지, 타인의 정당한 이익보호 등을 위하여 신고요건(선행신고 조사미개시, 증거인멸, 보복 우려 등) 명시 필요



신고대상 확대

신고자 보호

신고자 보상·지원

자금심 고취

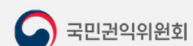
## 2. 공익신고 기관 다양화(해외사례)



- 1)내부신고, 2)제한적 외부신고, 3)대중적 외부신고의 단계로 나아갈수록 지정 기관 해당여부, 합리적 신고 여부 등 추가적 보호요건을 요구



- 피신고자의 경쟁상 지위에 있거나, 기타 정당한 이익을 해할 우려가 있는 자의 외부신고를 제한



신고대상 확대

**신고자 보호**

신고자 보상·지원

자금심 고취

## 1. 신고자 보호 위반 행위 처벌 강화

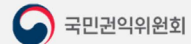
**?** 신고자 색출 행위 및 신고 업무 담당자의 일탈 행위를 통제할 수 있는 실효성 있는 제재 방안 미흡

– 피신고자 등의 신고자 색출행위에 대한 처벌 조항 부재

**➤** 신고자를 색출하거나 이를 지시·시도하는 경우 처벌 규정 마련

(법령안 예시) 공익신고자 보호법 일부개정안

제15조② 누구든지 공익신고자등을 알아내려고 하거나 공익신고등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고자 등에게 공익신고등을 취소하도록 강요하여서는 아니된다.



신고대상 확대

**신고자 보호**

신고자 보상·지원

자금심 고취

## 1. 신고자 보호 위반 행위 처벌 강화

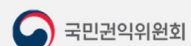
**?** 신고 업무 담당자의 보호의무 위반을 통제할 수 있는 구체적인 근거 부족

– 신고처리과정에서 신고자의 신분이 공개되지 않도록 필요한 조치를 해야한다는 주의적 사항만을 규정

\* 사례) ○○공사는 권익위가 신고자의 신분을 노출한 감사실 직원을 조사 중 임을 알면서도 승진 발령 및 징계 감경

**➤** 신고자 비밀보장 위반 사유로 인한 징계는 감경을 금지하고 신고자 비밀보장 위반조사 중인 자에 대한 직무 중지 및 승진 등 인사 제한

– 징계 감경 및 승진임용 제한사유에 신고자 비밀보장 위반행위 포함



신고대상 확대

**신고자 보호**

신고자 보상·지원

자금심 고취

## 2. 중과실로 인한 신고자 비밀보장 위반 처벌

**? 신고자 비밀 보장 의무 위반이 성립되기 위해서는 고의성이 필요**

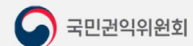
- 공익신고자라는 “사정을 알면서 다른 사람에게 공개할 경우” 신분비밀보장의무 위반 성립

(고의성 불인정 사례)

사례1. 재판기록 사본 제공 시 실수로 한 곳의 실명이 노출

사례2. 신고자 인적사항을 가리고 영수증을 보여주었으나 결재시간으로 신고자 추정

- 중과실로 인한 신분 유출 시 처벌 가능 여부를 검토
- 신고사건 처리 단계별 신고자 보호 Check list를 마련하여 신분 유출 예방



신고대상 확대

**신고자 보호**

신고자 보상·지원

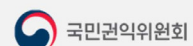
자금심 고취

## 3. 책임감면제도의 이행력 강화

**? 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구할 수 있으나 해당기관이 이를 불수용할 경우 강제할 수단이 없음**

- 또한, 법원에서 공익신고자의 범죄행위가 발견된 경우에 형의 감경이나 면제가 적용되는 사례가 적음

- 이행력 확보를 위해 과태료 신설 등 검토
- 재판과정에 신고자 책임감면 제도를 적극 안내



신고대상 확대

신고자 보호

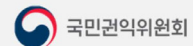
신고자 보상·지원

자금심 고취

## 1. 보상금 상한액 폐지 및 정률 지급

- ? 현행 보상금 체계는 공익신고 장려를 위한 경제적 유인으로 불충분**
- 보상대상가액이 커질수록 지급률이 떨어져 각종 불이익과 위험을 감수한 내부 공익신고자에 대한 보상으로 역부족  
(‘18.6. 기준 신고 건당 평균 보상금 지급액: 956,000원)

- 보상금 상한액(30억원) 폐지 및 지급비율 상향이나 정률 지급 검토**
- \* 서울시의 경우, 보상금 상한액 없이 30% 정률 보상금 지급



신고대상 확대

신고자 보호

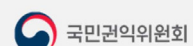
신고자 보상·지원

자금심 고취

## 2. 포상금 적극적 운영

- ? 공익증진 기여도가 높은 포상사건 추천이 저조하고 포상금 예산이 적어 포상금 지급이 미흡한 실정**
- \* 포상금 지급건수 : 총 10건 (’16년 3건, ’17년 3건, ’18년 상반기 4건)

- 신고사건 모니터링, 외부기관 추천을 통해 포상대상 적극 발굴 및 공익기여가 높은 우수사례를 선정하고 포상금 지급 홍보**



신고대상 확대

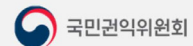
신고자 보호

신고자 보상·지원

자금심 고취

### 3. 구조금 지급대상 확대

- ?** 치료비, 이사비용 등을 입증하기 곤란한 경우 구조금 지급이 어렵고  
특히, 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용 외 쟁송비용은 지급 곤란
- 무고, 명예훼손, 허위 사실 유포 등 사유로 인한 쟁송은 지원 불가
- 신고관련 변호사 상담·선임비용, 직업훈련 등 실질적 지원이 될 수 있게  
구조금 지급대상을 확대하고 적극적으로 운영



신고대상 확대

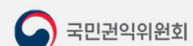
신고자 보호

신고자 보상·지원

자금심 고취

### 신고자 자금심 고취 및 인식 개선 활동

- 공익신고의 날(가칭) 지정 및 기념 행사
- UN반부패의 날(12.9)을 공익신고자의 날로 지정
  - 공익신고로 인한 긍정적 변화 사례 공유, 신고자에 대한 부정적 인식 개선을 위한 집중 홍보 실시
- 반부패, 공익신고 인식 증진을 위한 홍보 추진
- '신고', '부패' 단어가 가진 부정적 인식을 '제보', '공익' 등 단어로 전환하여 긍정적 메시지 전달 필요
  - SNS 크리에이터 협업, 부패면역지수 온라인 자가진단, 공익제보 릴레이 캠페인 등 참여형 홍보 추진



국민의 내일을 위한 정부혁신  
보다 나은 정부



**아무 걱정 없이 소리 낼 수 있도록**  
공익신고자 보호법이 지켜드리겠습니다

**감사합니다.**

 국민권익위원회



## ◎ 토론문 ◎

- 박 흥 식(중앙대학교 교수)
- 이 상 희(참여연대 공익제보지원센터 부소장, 변호사)
- 백 소 용(세계일보 기자, '갈 길 먼 공익제보')
- 김 광 호(신고자, 前 현대자동차 부장)
- 김 준 성(동국대학교 경주캠퍼스 교수)
- 이 재 일(국회 입법조사관)
- 강 문 수(한국법제연구원 선임연구위원)



## 토론문 | 제도발전을 위한 의견

박흥식(중앙대학교 교수)

한국의 내부고발제도는 다른 나라와 달리 국민권익위원회가 직접 법규 위반 신고를 받고 보호도 제공하는 방식으로, 한국 특유의 시대적 상황을 배경으로 태어났지만, 이후 장기간의 지속적 개정을 거쳐 오늘에 이른 것으로 현재는 세계 어느 나라의 제도에 비해서도 결코 뒤지지 않는 선진적 제도로 발전하였다. 이러한 발전은 국민권익위원회가 그 중심에서 온 힘을 다해 노력한 결과로 높이 평가하지 않을 수 없다. 하지만 제도의 기본적인 틀은 이미 과거에 만들어진 것이어서 오늘날의 한국의 사회적 수요와는 다소 거리가 있어 정렬이나 조정이 필요하다.

### 1. 거시적 의견

토론에서 의견을 내는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나 제도가 영점 조준이 되어 있지 않으면 많은 정책적 수단들도 그 효과를 제대로 발휘할 수 없다는 점에서, 다음은 영점 조준을 위한 의견이다.

#### 1) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법」

(이하 권익위법)

정체성의 모호가 문제이다. 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법인가? 부패방지법인가? 한국에 부패방지법이 있다고 볼 수 있는가? 내부고발자 보호 법인가? 내부자 부패행위 신고법인가?

첫째, 권익위법이 부패방지를 규정하지만, 별도의 부패방지법은 없고 독립적인 내부고발제도가 있다고 보기도 힘들다. 법률의 명칭이나 내용을 보면 부패방지는 권익위법의 일부이고, 내부고발은 부패 정보의 획득을 위한 것으로, 부패 방지 정책 수단 중의 하나이다. 내부고발제도가 있다고 하더라도 내부자 부패 행위 신고가 주목적이고 보호는 그 다음이다.

하지만 내부고발제도는 정부 감시를 위한 것으로, ‘국민의 눈’의 역할을 하고자 나서는 정직하고 용기 있는 공직자의 보호, 적어도 그들이 그러한 행위를 했다고 하여 불이익은 받는 일이 없도록 할 목적으로 발전했다. 한국 권익위법에서의 내부고발제도는 국회가 국민들의 요구에 따라 정부 안에 만들어낸 국민들의 자기 권익 보호를 위한 제도이다. 하지만 권익위법은 그 동안의 발전에도 불구하고 현재도 내부고발제도가 정부 감시 수단으로서의 능력을 갖추지 못하고 초기의 부패 방지 수단에서 더 이상의 진전을 보지 못하고 있다. 이 문제를 푸는 방법은 내부고발자법의 제정이고, 일단은 미국 내부고발자보호법(Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012)을 모델로 삼아 볼 수 있을 것이다. 목적을 정부의 감시로 하고 신고 대상을 다음과 같이 확장하는 것이다.

- 법률이나 규정의 위반
- 관리 실패 (정부의 무능력 + 사업의 부정직한 관리. 관리적 대응의 실패 또는 무대응으로 정부가 주어진 임무를 달성할 수 없는 상황에 빠진 것)
- 막대한 예산의 낭비 (정부의 예산 관리의 실패)
- 권한 남용
- 국민의 건강과 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위험
- 정부 산하 연구소 연구결과에 대한 검열 금지와 이에 대한 위반

정부는 국민의 일을 처리하는 대리인 (agency)이고, 국민은 대리인의 활동을 깊은 곳까지 그 자세한 이유까지 알 권리가 있다. 이것은 민주주의의 본령이

고, 국정참여도 이를 통해 가능하다. 하지만 정부와 시민 간에는 본인과 대리인 간 정보 불균형의 문제를 피할 수 없기 때문에 정부에서 만에 하나 국민 권익 침해 행위가 발생할 경우, 공직사회 내부의 누군가가 이를 알려줄 수 있는 제도가 필요하다. 국민들이 자신의 권리나 이익 보장을 위해 생각해 낸 철저하고 온전한, 그러나 마지막 최후의 방법이다. 최근 한국석유공사의 해외 자원개발의 실패 사례를 보라. 잘 못 될 수 있다는 것을 처음부터 알고 있었음에도 유전 개발 사업 (북부 크루드 카바트의 화력발전소 건설)에 1조 3천억을 투자하여 막대한 국민 세금 손실을 초래하였다. 국민 권익의 심각한 침해가 발생할 수 있는 것을 알고 있었으나 막지 못했고, 결과에 대해 책임지는 사람도 없다.<sup>1)</sup> 정부감시 제도의 실패이다. 국민권익위원회가 국민의 권익 보호를 목적으로 하는가? 그렇다면 1차적으로 내부고발제도의 보완을 통해 이후 또 이러한 상황의 발생을 차단해야 할 것이다.

둘째, 한국에 부패방지법이 있는가? 권익위법이 부패방지를 국민권익위원회의의 가장 핵심적 업무로 규정하나 그렇다고 온전한 부패방지 법률이 있다고 말할 수는 없다. 한국에서 부패가 어떤 문제인가? 세계는 한국을 매우 부패한 국가로 분류한지 오래 이고, 글로벌 시장도 한국의 이미지, 브랜드 가치를 저평가하면서 기업과 상품은 자신들이 마땅히 받아야 할 평판도 누리지 못하고 있다. 그럼에도 부패방지 업무 전담기관은 없고, 온전한 정책 수단도 갖추지 못하고 있다. 국민권익위원회가 있지만 국민위원회의 설치와 운영 + 부패방지 + 고충처리 기관이다. ‘국민권익’기관이 부패 고충처리나 고발센터 (Ombudsman Bureau or Center)의 업무를 수행하는 형상이다. 강력한 권한과 정책수단, 자원이 없고, 공직자윤리법마저도 행정안전부 소관이다. 정부가 부패 통제의 절박성을 정확히 인식하고 있는지 의문이 드는 대목이 아닐 수 없다. 국민권익위

1) “MB 자원외교 1호 사업 ‘1조 3천억’ 투자하고 빈손”, “MB 청와대, 사업 위험성 알고도 계약 밀어붙였다”, “‘1조 3천억’ 혈세 날린 MB 사업. 책임은 누가 지나?” SBS 뉴스 2018.8.26.

원회 역할의 이중성, 현재의 미미한 권한으로 미루어, 많은 것을 기대하기 어렵다. 정부가 부패방지를 위한 의지를 갖고 있다고 하더라도 적어도 제도는 그에 이르지 못하고 있다는 판단이다. 조직 구성과 정책 수요 간의 심각한 불일치가 아닐 수 없다.

## 2) 「공익신고자보호법」

국민권익위원회가 내부고발자의 신고와 보호를 직접 맡는 방식은 비록 적용 법률의 수를 제한할 수밖에 없는 한계가 있으나 제도 효율은 높은 만큼, 어떤 방식이 나올 것인가는 균형적 이익의 고려가 필요하다.

## 2. 미시적 의견

### 1) 내부고발자 범위의 확장과 보호 수단의 개발

내부고발자의 범위는 최근 기존의 전·현직 직원이나 인턴 (내부정보 제공 내부자)뿐만 아니라 파견 근무자, 외주 업체 직원, 자문이나 상담역을 맡고 있는 변호사, 회계사, 노무사, 금융 전문가는 물론이고, 조직의 소속이 아니라도 업무에 관련이 있거나 이해관계를 갖고 있는 투자자, 유통업자, 납품업체, 광고나 홍보 대행사, 위탁 교육 업체, 고객 등 (내부정보 제공 외부자)을 포함하는 것으로 확장되고 있다. 관련 법률의 내용도 이와 같다.

### 2) 신고의 어려움 해소

내부신고 접수창구를 다원화하는 방법을 제안한다. 잠재적 신고자가 걱정하는 것은 신고할 경우 보호받을 수 있는가, 보호한다고 뭐가 바뀔 것인가 크게 두 가지이다. 대리신고 변호사제도는 익명성과 전문성을 어느 정도 보장할 수는 있을 것이나 긍정적 효과에 대한 증거는 아직 없다. 잠재적 신고자들이 대리신고 변호사를 자신의 모든 것을 걸 정도로 신뢰할 것인가? 의문이다.

대리신고 변호사 외에 1) 국민권익위원회 직원 (대표성 또는 전직 이력으로 상징성을 가진 공직자, 과거 신고자 보호에 성공적 이력이나 업적을 가진 사람들), 2) 내부고발 경험을 가진 또는 그들에 대한 지원을 통해 사람들로부터 신망을 받고 있는 사람들의 외부 충원으로 신고 창구를 다양화하고, 담당자 책임제, 1 대 1 매칭제로 운영하는 것이다. 신고자가 신고 후 지속적 접촉을 통하여 문제의 진행과정을 지켜보고 - 어떻게 바뀌고 있는가, 잘못은 밝혀지는가, 잘못된 사람은 그에 상응한 마땅한 처벌을 받는가 등을 알 수 있도록 할 필요가 있다. 신고자는 자신이 모든 것을 걸고 신고한 내용이 이사람 저 사람이 별거 아닌 것처럼 말하고 그 속에서 자신이 희화화되는 것을 극도로 싫어하고 염려한다. 제도 설계는 이러한 우려 해소로부터 출발해야 한다. 신고자가 믿고 자신의 일을 맡길 수 있는 사람인가, 자신을 보호해 줄 능력을 가진 사람인가, 끝까지 익명성을 보장해 줄 사람인가, 자신의 명예나 이익을 끝까지 대변하고 문제를 추적하여 바로잡아 줄 수 있는 사람인가, 적어도 잘못된 사람만이라도 제대로 처벌받도록 만들어 줄 수 있는 능력을 가진 사람인가 등을 기준으로 신고 창구를 선택하도록 다양화하는 것이다. 경기도 교육청의 경험을 참고하라. 도움이 될 것이다. 이러한 방법은 한국의 문화적 조건을 고려한 것으로 제도의 유의성 제고에 기여할 것이다.

### 3) 보상의 비율제

비율제 보상은 신고자의 사회 경제적 보호와 법규 위반 정보의 추출, 두 가지 목적 달성에 도움이 될 것이다. 신고를 늘리기보다는 법규 위반을 하려는 사람들에게 위협 부담을 증가시켜 예방 효과가 클 것이다.

### 4) 제도 운영의 철학

내부고발제도의 목적을 반사회적 정보의 획득 수단에 두는 것은 단기적 이익은 있을지 모르나 장기적인 제도 운영 철학이나 목적이 될 수 없다. 건강한 공

직사회를 만들어 간다는 관점에서 국민 권익을 위해 나서는 공직자 개인의 보호를 위한 제도로 발전시켜 갈 필요가 있다.

#### 5) 외부 인사의 참여

‘내부고발제도 = 정부 감시’라면 조직과 업무의 성격 상 국가인권위원회처럼 정부감시에 경험 있는 외부 인사들의 참여가 필요하다.

#### 6) 군사비밀 신고의 채널

법규 위반의 내용이 군사비밀 (Ⅱ, Ⅲ급 비밀)의 일부인 경우를 상정한 신고의 공식적 채널의 마련도 필요하다.



## 토론문 | 공익신고 보호·보상제도 평가 및 발전방안

이상희(참여연대 공익제보지원센터 부소장, 변호사)

### 1. 내부제보자 보호 현황

가. 공익신고자 보호법 제정 당시에 공익신고자 보호법이 공익신고를 활성화하여 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토를 확립하는데 크게 이바지할 것이라는 긍정적 평가와 동시에, ① 익명 신고나 시민단체 또는 언론기관에 제보한 경우에 보호되지 못한다는 문제, ② 국민권익위원회에 신고사항에 관한 조사권한이 인정되지 않는다는 문제, ③ 신고자의 불이익조치에 대한 강제 조사권의 미비, ④ 보호조치결정에 대해 행정소송이 제기될 경우 법원의 확정판결시까지 공익신고자를 보호하기 위한 잠정적 구제조치가 없다는 등의 문제가 제기되었음.

발제자의 발표 내용과 같이 공익신고자 보호법은 총 세 차례의 개정<sup>2)</sup>을 통해 공익신고자보호 범위와 내용이 확대되었고, 이행강제금, 변호사 대리 신고를 통한 익명제보 등도 도입되었음. 한편, 계속 문제가 되었던 사립학교 및 재단의 부패행위 제보자 보호는 부패방지권익위법의 개정으로 가능해졌음.

(참고로, 부패방지법은 2016. 3. 29.(불이익절차의 일시정지), 2017. 4. 18. (사립학교와 사학재단에 대한 내부제보자 보호), 2017. 10. 31. 개정을 통해 내용이 보완되었음)

나. 그런데, 부패행위 신고에서 내부신고율이 51.8%인 반면, 공익신고자 보

2) 2014년 1월 14일자 개정 법률 내용은, ‘국가공무원 등이 정치 관여 행위의 집행을 지시받은 경우의 이의 제기, 직무집행 거부, 공익을 목적으로 한 수사기관에의 신고시 비밀엄수의 무 적용의 배제 및 불이익 조치 금지 규정’으로서 입법체계상 부패방지법에 들어갈 내용이 공익신고자 보호법에 편입되었음.

호법상의 공익신고에서 내부신고가 차지하는 비중은 2016년에 5.2%(전체건수 2611건 중 135건), 2017년에 6.1%(전체건수 2,521건 중 153건) 밖에 되지 않음. 공익신고자 보호법의 당초 입법 목적이 내부제보자를 보호하기 위한 것인데도, 내부제보율이 전체 신고율의 10%에도 미치지 못함.

‘2017 국민권익 백서’에 따르면, 부패행위 신고의 경우 내부신고율과 내부신고의 혐의 적발율, 내부신고로 추징, 환수되는 금액 등을 상세히 설명하고 있는데, 공익신고 영역에서는 통계를 확인할 수 없음. 다만 신분보장조치요구 사건의 처리 현황은 2008년부터 2017년까지 총 144건이고 인용 건수는 47건이었으며, 신분보장과 관련된 보호규정 위반 사항에 대한 과태료 부과는 2008년부터 2017년까지 총 8건으로, 과태료 부과 총액은 3,550만원임(2009년 3건, 2010년 1건, 2012년 1건, 2013년 2건, 2016년 1건).

다. 민간부문에서 내부제보는 일자리에 대한 위협으로 이어지기에 쉬운 일이 아님. 그리고, ① 공익침해행위에 연루된 내부자의 경우 해고의 위협뿐 아니라 형사처벌의 위협까지 감수해야 하고, ② 현대자동차 사건이나 한국유나이티드 제약회사 사건과 같이, 제보자료의 외부 반출을 이유로 배임 등으로 고소·고발이나 가처분 등을 당하고 명예훼손 등으로 형사고소·손해배상청구 소송을 제기 당하며, ③ 케이티 사건이나 팜한농 산재은폐 사건처럼, 국민권익위원회의 보호조치 결정에도 불구하고 지속적으로 괴롭힘을 당하는 등, 제보자가 처한 현실은 여전히 가혹함.

## 2. 제보자 보호를 위한 실효적인 법집행

공익신고자 보호법이 제보자 보호를 위해 여러 제도를 도입하였지만, 현장에서는 제보자를 색출하기 위한 위법 부당한 조치가 자행되고 있고, 제보자의 신원을 노출하거나 불이익조치를 하더라도 제대로 처벌이 이루어지지 않고 있음.

국민권익위원회 백서에 따르면, 2008년부터 2017년까지 총 47건의 신분보

장조치요구가 인용되었는데, 과태료 부과 건수는 8건 밖에 되지 않음. 신분보장조치 요구의 구체적인 내용을 확인할 수 없으나, 신분보장조치 인용 건수와 비교해 봤을 때 공익신고자 보호법이 제대로 집행되고 있는지 의문임. 한편, 공익신고자 보호법과 부패방지법 위반에 따른 형사처벌이 제대로 이루어지고 있는지도 의문임. 제보자의 보호의 한 축으로써 제보자 보복행위에 대한 엄정한 법 집행도 중요하므로, 불이익조치에 대해서는 국민권익위원회가 적극적으로 고발 등의 조치를 할 필요가 있음.

그리고 색출행위에 대한 형사처벌 규정 도입도 시급함.

### 3. 입법청원 안

참여연대가 이학영 의원실을 통해 입법청원을 했는데, 그 내용은 아래와 같음

- 1) 공익신고자 보호법에서 ‘내부 공익신고자’ 개념을 도입하였으므로, 내부 공익신고자에 대해서는 열거주의 방식이 아니라 직무와 관련한 모든 법령 위반 행위를 신고 대상으로 확대하는 방향으로 개정할 필요가 있음(공익신고자 보호법 개정안 제32조). 참고로, 영국 공익신고법도 내부 제보자 보호를 전제로, 법률위반행위, 부정행위, 개인의 건강과 안전의 위협, 환경의 침해, 앞의 사항에 대한 고의적 은폐 등을 신고 대상으로 규정하고 있음.

그리고 장기적으로 공적영역과 민간영역을 구분하지 말고, 공익신고자 보호법과 부패방지법을 통합하여 내부제보자 보호의 마그나 카르타가 될 기본법을 제정할 필요가 있음.

- 2) 신고기관에 지방의회를 추가<sup>3)</sup>, 대통령령으로 정한 언론에 제보한 경우<sup>4)</sup>에도 보호조치와 관련된 규정 준용(공익신고자보호법 개정안 6조, 25조의3, 부패방지법 67조)
- 3) 보상금 한도 폐지, 정률제 채택<sup>5)</sup>(공익신고자 보호법 제26조 제5항, 부패방지법 제68조 제2항),
- 4) 책임 감면을 임의적 감면에서 필요적 감면으로 개정(공익신고자 보호법 제14조, 부패방지법 제66조),
- 5) 전직, 재취업의 근거 규정 명시(공익신고자 보호법 제16조의 2),
- 6) 보호조치여부 결정을 연장할 때 서면으로 통지(공익신고자 보호법 제20조),
- 7) 특별보호조치의 범위를 제24조까지 확대(제20조의 2)
- 8) 불이익조치 추정 규정에서 기간 제한 삭제, 입증책임 전환 규정 신설(제23조, 제23조의2)

- 
- 3) 한국가정법률상담소 제주지부 사건과 같이 지방에서는 의회를 통해 제보하는 일이 많음.
  - 4) KT 사건에서 서울행정법원은, '언론매체 등을 통하여 이미 공개된 내용이 신고자의 제보에 의한 것인 경우 그 신고자를 보호함에 있어서 신고를 먼저 한 이후 언론매체 등에 제보를 한 신고자와 차별을 둘 필요가 있다고 볼 수 없으므로 신고자가 법 제18조 제2호, 제10조 제2항 제5호에 해당한다고 하더라도 피고는 보호조치의 신청을 각하하지 않고 보호조치 여부를 결정할 수 있다고 보아야 할 것이다'라고 판시하였다(서울행정법원 2013구합13723 판결). 위 판례는 언론에 제보한 뒤 국민권익위원회 등에 신고한 사례이고, 언론에 제보한 행위 자체로 보호가 되는지에 대한 판단은 아니므로 이와 관련하여 법률에서 명시할 필요가 있음.
  - 5) 재정수입의 회복 또는 증대를 전제로 보상금을 집행하므로 별도로 재정부담이 없고, 보조·위탁사업의 예산규모가 점점 커지고 있다는 점에서, 상한제 폐지를 제안함. 신고 내용과 기여정도 등을 고려하여 보상금을 정할 수 있도록 비율제로 전환할 필요가 있음. 이를 위해서는 별도의 기금을 마련하여 운영할 필요가 있음.

## 토론문 | 언론에서 본 신고자 보호제도

백소용(세계일보 기자, '갈 길 먼 공익제보')

취재 과정에서 본 공익신고자(공익제보자)는 개인보다는 공적 이익을 위해 양심의 호루라기를 분 사람들. 하지만 보호와 보상 대신 직장 내 따돌림과 인사상 불이익 등 조직의 보복과 고통으로 이어지며 '인권 사각지대'에 방치되는 것이 현실임.

적폐 청산과 부패 척결에 대한 열망이 높아진데다, 최근 미투 운동 등으로 사회 곳곳에 숨어있던 치부가 공익신고자를 통해 드러나고 있음. 우리나라가 한 단계 도약할 수 있는 중요한 도구로 공익신고를 장려하기 위해 공익신고자들을 보호하는 대책 마련이 중요.

세계일보 취재팀은 2017년 6월 '갈 길 먼 공익제보' 탐사기획 시리즈를 통해 1990년(이문옥 감사관) 이후 102건의 공익제보 사례를 추적해 심층 인터뷰했음. '왜 우리사회에서 공익제보가 더 많이 나올 수 없을까'라는 질문을 갖고 한국의 공익제보사를 통틀어 주요 공익제보를 모두 분석해 의미를 평가하고, 제도적 문제점과 국민 인식 실태를 분석함.

### 1. 공익신고에 대한 인식 개선

#### ○ 공익신고자에 대한 이중적 시선

- 공익신고 인식 여론조사에서 '소속한 직장이나 집단의 부정부패 등을 발견할 경우 문제제기하겠다' 응답 한국 55.7%(2017, 세계일보·공공의창 공동기획), 영국 85.0%(2011, 영국 PCaW)

공익신고자를 어떻게 바라보느냐는 질문에는 한국은 긍정 평가 66.2%

(매우 칭찬받아야 한다 39.0%, 대체로 칭찬받아야 한다 27.2%). 영국은 긍정 평가 39%(매우 칭찬받아야 한다 23%, 대체로 칭찬받아야 한다 16%), 부정 평가 19%(대체로 비난할 만하다 10%, 매우 비난할 만하다 9%).

- 한국은 공익제보자를 ‘영웅’으로 생각하지만 정작 본인은 보복 등이 두려워 공익제보를 ‘나와는 상관없는 일’이라는 인식을 드러낸 반면, 영국은 공익제보자를 특별하다고 생각하지 않고 공익제보도 당연히 해야 하는 ‘도덕적 의무’로 여김.
- 영국은 공익제보자에 대한 인식 개선을 위해 ‘내부고발(whistle blowing)’ 대신 ‘크게 말하기(speak up)’ 또는 ‘우려 제기(raising concerns)’와 같은 용어를 선호. 캐시 제임스 PCaW 대표 “많은 사람들이 공익제보 문제를 개인 인사고충 문제와 혼동하는 실정이다. 우리는 이것이 바뀌고 내부고발이 축하받을 일이 되기를 원한다”(2017, 세계일보 인터뷰)

## ○ 공익신고는 무엇이고 왜 필요한가 알려야

- 공익신고는 단순히 개인의 문제가 아닌, 공적인 문제제기를 통해 더 큰 사고를 예방하고 개인이 속한 단체, 나아가 사회를 바꾸는 계기가 될 수 있도록 기여하는 일. 공익신고가 남의 일이 아닌 나의 삶을 더 낫게 변화시키는 것이라는 사회적 공감대 필요.
- 공익신고를 통해 사회의 변화를 이끌어낸 사례 홍보와 신고자의 경험 공유. 학교, 직장 등에서 공익신고 보호제도에 대한 캠페인과 교육 등.

## 2. 공익신고자에 대한 보호제도 개선

### ○ 조직 차원-공익신고에 따른 불이익 금지

- 공익신고자들의 말 “세상을 바꿨지만 돌아온 것은 불이익 뿐”

102건(134명)의 주요 공익제보 내용과 기관, 처리, 사회적 변화, 경제적 효과, 제보자 현황 등을 조사해 ‘고통지수’를 산출. 공익제보 10명 중 9명은 각종 보복으로 고통을 받음. 조직이 공익신고자에게 고통을 가하는 보복의 종류는 다양. 파면·해임 등 중징계 60.4%(81명·이하 복수응답), 민형사상 소송 26.9%(36명), 직장 내 따돌림이나 상사로부터의 심적 압박 22.4%(30명), 부서 조정 발령 14.2%(19명), 경징계 8.2%(11명). 134명중 48명(35.8%)은 두 가지 이상의 보복 당해.

배신자 낙인->파면·해고->건강 상실, 가족 불화 등으로 이어지는 패턴. 조직의 보복은 진화. 최근의 형태는 공익신고를 기밀유출로 몰아 해고하고 고소해 신고자를 압박하기 위한 수단으로 쓰는 것.

- 작은 고통에서 큰 고통으로 번지기 전 애초에 회사, 기관의 불이익 금지 의무를 보다 엄격하게 적용해야. 신고자 색출행위에 대한 처벌, 신고업무 담당자의 비밀보호 의무 위반에 대한 처벌 등을 고려할 필요도 있음.

## ○ 국가 차원-신분보호와 경제적 지원

- 공익신고자가 신고로 불이익을 받을 때 권익위에 신분보호, 신변보호, 불이익 금지 등을 신청할 수 있음. 하지만 제도가 도입된 2011년부터 2017년까지 신분보호 신청건수는 49건, 인용 결정된 건은 17건에 불과. 폭력이나 테러 등으로부터의 신변보호 요청은 9건에 인용 6건, 소속기관으로부터 불이익이 예상될 때 예방조치를 구하는 불이익 조치 금지 신청은 7건에 인용 1건. 공익신고 과정에서 위법행위가 있었을 때 이에 대한 책임감면을 신청한 것은 6건에 인용 2건. 이런 신분보호 제도가 실효성이 있는지 살펴볼 필요.
- 많은 공익신고자들이 겪는 경제적 어려움에 대한 대책 강화 필요. 공익신고 후 경제적 어려움을 겪는 사람을 위해 지원되는 구조금은 2011년부터 2017년까지 4명에게 102만4800원 지급이 전부. 오히려 참여연대, 호루라기재단 등 민간에서 생활지원금을 주는 역할을 하고 있음.

- 공익신고 장려차원에서 지급하는 보상금과 포상금 요건도 까다롭고 금액도 적어. 보상금은 공익신고로 정부수입이 늘거나 비용을 절감할 경우 해당금액의 일정비율로 받을 수 있고, 포상금은 공익에 기여한 사실이 명확한 경우에만 받을 수 있음.
- 적어도 공익신고를 했다고 해서 생계에 위협을 받지 않아야 함. 재취업을 하기가 쉽지 않은 우리나라의 여건을 감안할 때 공공부문 재취업 등의 일자리 지원 방안도 고려할 수 있을 것임.

### ○ 기타 제도 - 공익신고 범위 확대

- 현재 공익신고 대상 법률은 284개. 많은 공익신고자들이 문제제기를 통해 공익의 증진에 기여를 하고서도 법률에 정해진 공익신고 범위에 포함되지 않아 공익신고자로서의 보호를 받지 못함. 특히 배임, 횡령, 탈세 등 공익신고를 통한 문제 해결 가능성이 높은 분야도 빠져있음. 궁극적으로는 신고 범위를 열거주의에서 포괄주의로 바뀌 국가 내 모든 부패행위를 대상으로 하는 방향으로 개선 필요.



## 토론문 | 공익제보, 의로운 결정과 절반의 성공

김광호(신고자, 前 현대자동차 부장)

“천하에는 두 개의 큰 기준이 있으니, 하나는 시비(是非)이고 다른 하나는 이혜(利害)이다. 여기에서 다시 네 단계의 등급이 나오니, 옳은 것을 지키며 이익을 얻는 것이 가장 높은 등급이고, 그 다음이 옳은 것을 지키며 해를 입는 등급이고, 그 다음이 옳지 않은 것을 추종하여 이익을 얻는 경우이고, 가장 낮은 것이 옳지 않은 것을 추종하여 해를 입는 것이다. 네가 제시한 방도는 필시 셋째가 아니면 넷째니 내가 어찌 이런 일을 하겠느냐.

19세기 최고의 실학자 다산 정약용 선생이 정조가 승하하고 순조가 즉위하자 천주교도라는 명에가 씌워져, 1818년 전라도 강진에서 16년 동안 유배생활을 하고 있을 때 이야기입니다. 장기간 유배생활로 고생하고 계시는 아버지를 안타깝게 여겨, 그의 장자 정학연이 유배에서 풀려날 방도를 제시하게 되고, 이에 다산이 장자가 제시한 것을 거절하고 세상 살아가는 방도를 일깨워주면서 하는 말입니다.

2015년 3월에서 8월까지 제가 현대자동차에서 25년간 근무할 시점, 국내 포함 전 지역 리콜 여부를 결정하고, 정부기관에 신고하는 역할을 하는 품질전략팀에 근무할 때입니다. 자동차 안전관련 중대결함이 발생했을 때 경영층에서 자동차관리법대로 하지 않고, 수단과 방법을 가리지 않고 저지르는 온갖 불법적인 관행을 접하고, 이를 바로잡기 위해 국토부 산하 기관과 내부 감사실에 제보하면서, 이 일을 어떻게 처리해야 하는가를 수없이 자문하면서 생각했던 것이, “공익의 끈을 놓지 않고 초지일관 나아가면, 해고는 피할 수 없겠지만 내가 살고 있는 사회공동체가 정상적이라면 언젠가는 복직할 수 있을 것이고, 그렇게 되면 공익도 도모하면서 개인적으로 손해보지 않고, 제보내용이 사실로

밝혀져 잘못이 바로잡혀지게 되면 국가로 부터 적절한 포상을 받을 수도 있겠다.”하는 기대가 있었기에 감히 재벌기업을 상대로 내부고발자의 길로 나설 수 있었고, 지금 와서 돌아해보면 두렵고 한번도 가보지 않은 길이지만 다산이 말씀하신 첫 번째 길을 가고자 결심했던 것 같습니다.

이제 3년이란 세월이 지났고, 그 동안의 일들을 회상하면서 앞으로 남은 숙제를 어떻게 풀어 유종의 미를 거둘지를 고민해야 할 시점입니다.

예상했던 대로 국토부 신고후 1개월만에 해고되고, 동시에 형사고소 까지 당하면서 고난의 길은 시작되었고, 2~3년간 죽을 각오로 싸워나가야겠다고 생각하고 있었는데, 제가 꿈에도 생각 못했었지만, 2011년9월부터 공익신고자 보호법이 이미 제정되어 시행되고 있었고, 그 법에 의해 6개월 만에 국민권익위원회로 부터 해고무효, 원직 복직 결정을 받을 수 있게 되었습니다.

하지만, 복직할 수 있게 되었다는 사실은 단지 희망일 뿐이라는 것을 깨닫는데 많은 시간이 걸리지 않았습니다. 회사는 행정소송을 제기했고 공신법은 신고자를 보호하기 위해 이행강제금이란 규정을 두고 있었지만, 2년간 8천만원에 불과한 솜방망이 처벌에 불과했습니다. 결국 협상을 통해 서류상 복직은 했지만, 출근도 하지 못하고 바로 명예퇴직해야 하는 굴욕적인 협상을 받아들일 수밖에 없는 것이 신고자에게 주어진 현실이었고, 무슨 일이 있더라도 복직해서 정년퇴직까지 근무하겠다는 저 자신과의 약속을 지켜나가는데 공신법은 더 이상 도움이 되지 않았습니다.

사실 따지고 보면, 제가 내부고발을 시작하면서 공익신고자 보호법으로 보호, 보상받을 수 있다는 기대감은 애당초 시나리오에 포함되어 있지 않았기 때문에 크게 낙담하지는 않았습니다. 그 보다는 저의 제보로 인하여 수십만대가 안전 관련 제작결함으로 강제 리콜 또는 자발적 리콜이 이루어졌음에도 불구하고, 회사는 현재까지 불법관행에 대한 인정도 사과도 하지 않고 있는 것이 가장 안타까울 뿐입니다.

이미 수 차례 밝힌 바와 같이 저는 회사내 감사실에 내부 제보후 1년간 조치를 기다리다가 회사가 아무런 조치를 취할 의지가 없다는 것을 확인하고 자비

를 들어 워싱턴에 있는 미교통부 도로교통안전국에 제일 먼저 제보를 했습니다. 물론 결함차량이 미국에 가장 많이 판매되었던 것도 중요한 이유 중에 하나이지만, 그 보다 더 중요한 것은 자동차관리법과 신고자 보상관련 제도가 국내보다 미국이 훨씬 체계적이고 신고자에게 유리한 것이 가장 큰 이유입니다. 아직 조사 진행중이고 현재까지 결정된 것이 없어 이 자리에서 밝히기는 어렵지만, 미국내 관련법에 의하면 제가 제보한 내용이 소비자 권익을 침해하는 심각한 불법행위이고, 그러한 사실을 신고자의 제보로 인해 밝혀진다고 하면, 해고후 복직과 같은 신분보호 조치는 받지 못하지만, 경제적으로 충분히 만족할 만큼 보상제도가 잘 갖춰져 있다는 사실입니다. 3년전 공익신고 여부를 고민할 시점에 “만약 제보내용이 국내만의 문제이고 국내에서 모든 문제를 해결해야 한다는 조건이었으면, 어떻게 가족과 제 자신을 설득하고 어떤 기대와 희망을 갖고 스스로의 판단으로 고난의 길로 나설 수 있었을까”를 생각해보면 죄송스럽지만 저는 공익신고의 길로 나서지 못했을지 모릅니다. 저와 가족이 감당해야 할 고통이 너무 크기 때문입니다. 그런 생각을 하면서, 저를 제외한 대부분의 공익신고자들은 국내에서 문제를 풀어갈 수 밖에 없고, 권익위에 2017년에만 1362건의 공익신고가 실명으로 접수된 것을 생각해보면 공익신고자의 보호, 보상의 현실화가 절실히 보입니다.

공익신고자 보호법은 2011년9월30일 시행되었고 2016년 1월 대상법률 확대 및 포상금 제도 도입되었고, 2018년5월 징벌적 손해배상제가 도입되고, 법 위반자 처벌을 대폭 강화했고, 올해 10월18일 시민단체에서 줄곧 요구해왔던 비실명 대리신고제 등 신고자 보호를 위해 법 개정을 계속해왔지만, 법 시행 이후 최고 보상금이 4억원에 미치지 못하고, 신고자에게 불이익 처분한 자를 처벌한 사례 조차 찾아보기 힘든 현실에서, 신고자 보상금을 20억원에서 30억원으로 증액하고, 법 위반자 처벌형량을 강화하는 것이 신고자 보호, 보상에 어떤 의미가 있는 지 저로서는 이해하기 어렵습니다.

공익신고 대상인 일반기업은 부패방지법이 적용되는 공직자와 신분보호나 보호조치 이후 계속 조직생활을 하기 어려운 현실을 감안하여 몇 가지 제안하고

자 합니다. 첫째 내부공익신고자에게 지급되는 보상금이 공익 공헌도에 비해 금액이 적다는 것을 인정하고 포상금 제도를 적극적으로 활용해야 합니다. 둘째, 청렴연수원에서 운영하고 있는 청렴강사 제도를 활용하여 기존에 기본강사, 소양강사, 전임강사 이외 공익신고자를 대상으로 하는 특임강사 같은 제도를 도입하여, 보호조치 이후 회사에서 계속해서 2차 3차 불이익처분이 계속되어 회사생활을 계속하기 어려우면 강사요원으로 독립하여 사회생활을 할 수 있도록 청렴관련 법규 및 강사 능력을 갖추 수 있도록 신고자의 새출발을 지원하는 것입니다. 이것은 신고자 보호법 개정 없이 권익위 자체적으로 당장 시행할 수 있고, 의지만 있으면 충분히 가능하며 신고자를 보호하고 지원한다는 법의 입법취지에 부합하는 것입니다.

마지막으로 아직은 포기할 수 없는 저의 소망을 말씀드리고 마무리하려고 합니다. 지금까지 제가 회사 밖에서 문제 제기한 공익제보는 절반의 성공을 이미 거둔 것 같습니다. 처음, 이 일을 고민하면서 회사내에서 이 문제를 해결하는 것이 가장 바람직한 방향이라고 생각했던 것은 회사는 이 모든 문제를 가장 잘 알고 있고, 강제적인 방법 보다는 자발적으로 불법관행을 청산하는 것이 회사를 지속적인 발전이 가능하고, 글로벌 Top-5 회사로써 소비자들로 부터 존경 받는 회사로 거듭 태어나게 하는 유일한 방법이라고 생각했기 때문입니다. 그렇기 때문에 조만간 공익제보를 성공적으로 마무리하고 자동차업계로 되돌아가 ‘엔지니어’로서 저에게 주어진 소임까지 잘 마무리하여 나머지 절반의 성공을 거두어 소비자 권익을 지키는 파수꾼으로의 역할을 하면서 Happy Ending으로 대단원의 막을 내리고자 하는 것이 저의 마지막 소망입니다.

감사합니다.

## 토론문 | 공익신고 대상법률 확대방안

김준성(동국대학교 경주캠퍼스 교수)\*

### I. 문제의 제기

공익신고자보호법 제1조는 “공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립”을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 그리고 제2조 제1호에서 “공익침해행위”에 대하여 ‘국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위’라고 규정하고 있다.

이러한 측면에서 공익신고자보호법(이하 동법이라 함)은 최우선적으로 공공의 이익에 부합하는 조건으로서 공익(公益)의 개념을 정의하여야 하며<sup>1)</sup>, 아울러 공익침해행위(公益侵害行爲)에 대하여도 구체적으로 적시하는 것이 동법의 취지에 부합할 뿐만 아니라, 동법이 추구하는 실효성을 기대할 수 있을 것이다. 그러나 동법은 공익(公益)의 개념과 공익침해행위에 대하여 구체적으로 적시되어 있다고 볼 수 없다.

이와 같은 문제점에서 토론자는 동법의 실무상의 효과를 극대화하기 위한 측면에서 첫째, 공익(公益)에 대한 개념과 정의, 둘째, 공익침해행위의 구체적 적시와 판단기준, 셋째, 공익신고 대상법률의 확대방안에 대한 방향성 검토, 넷째, 공익신고를 처리하는 소관기관(국민권익위원회)의 업무의 효율성 제고(提

\* 동국대학교 경주캠퍼스 행정경찰공공학과 강의초빙교수, 법학박사

1) 공익신고자보호법에서 최우선적으로 고려해야 할 것은 공익(公益)이다. 따라서 공익에 해당하지 않는 사안이라면 동법에서 법적 보호의 가치가 없게 된다. 그러므로 동법에서 고려해야 할 것은 공익개념에 부합하는 조건, 즉 공화조건(公化條件)을 최우선으로 정의하는 것이 필요하다.

高)를 위하여 공익신고의 오남용을 선별하는 권한을 소관기관(국민권익위원회)에게 부여하는 입법적 방안의 필요성에 대하여 제기하고자 한다.

## II. 공익(公益)의 개념과 정의

일반적으로 공익(公益)은 공공의 이익을 뜻한다. 이러한 공익(公益)을 간단하게 한마디로 정의하는 것은 매우 어렵다. 공익(公益)이라는 개념은 사회의 전반에서 사용되는 개념이기 때문이다. 즉 법학(행정학), 경제학, 사회학 등의 분야에서 적용되는 개념이기 때문에 일률적으로 정의하기가 어렵다. 하지만 현실적으로 공익(公益)의 개념은 입법에서 비롯되어 행정작용을 비롯하여 종국적으로 법원판결로서 적용되고 있다. 그렇지만 구체적으로 공익(公益)의 개념을 밝히고 있지는 않다.

그렇지만 법학(행정학)적 관점에서 공익(公益)의 개념은 이익형량(利益刑量)을 생각하지 않을 수 없다. 즉 공익적 측면에서 양보할 수 없는 두 가지의 이익이 충돌한다면 동가치(同價値)뿐만 아니라 이가치(異價値)라 하더라도 법원의 판단은 가치관의 판단문제로 귀결되겠지만, 중국에는 공익(公益)의 침해에 대하여 사회적 경중(輕重)을 고려하여 공리주의적 관점에서 계량적으로 판단할 가능성이 매우 크다.

이러한 입장에서 공익(公益)의 개념을 정의하자면, 사회공동체의 구성원에 대한 전반적 이익이라고 할 수 있다. 즉 공익(公益)은 구성원 다수의 이익으로서 공익적 측면의 가치가 담보되는 것으로서 공화조건(公化條件)을 충족시키는 것을 의미하게 된다. 따라서 사적인 이익추구와 도덕적인 규범까지 공익으로 포함시키는 것은 공익(公益)의 개념을 확대해석하는 것으로 바람직하다고 볼 수 없다. 즉 헌법 제37조 제2항<sup>2)</sup>에 규정되어 있는 공공복리(公共福利)의 개념은

2) 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 이러한 규정을 살펴보면 공적인

사법적 판단에서 구체화된 협의의 공익(公益)의 개념으로 볼 수 있다. 따라서 공익(公益)의 개념은 공리주의적 관점에서 공공복리(公共福利)에 부합하는 기준으로 파악하는 것이 타당하다.

다시 말해 공익(公益)은 공공(公共)의 이익(利益)으로서 법적 보호가치가 있는 것을 전제로 하며, 최대다수의 최대행복을 위하여 공익적 가치가 담보되는 것으로서 공공복리(公共福利)에 부합되는 조건을 충족하는 것<sup>3)</sup>을 말한다.

### Ⅲ. 공익침해행위의 구체적 적시와 판단기준

공익신고자보호법 제2조 제1호는 “공익침해행위”에 대하여 열거주의를 채택하고 있다. 즉 현행법은 공익침해행위의 판단기준으로서 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 구체적으로 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위이거나, 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위로 적시하고 있다.

이처럼 동법에서 규정하고 있는 공익침해행위의 유형과 판단기준은 열거주의를 채택하고 있기에 별표에 규정된 관련 법률의 내용을 명확하게 파악하여야 한다. 따라서 별표에 규정된 법률의 벌칙이나 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상에 해당하지 않는 행위는 공익침해행위라고 볼 수 없게 된다. 이러한 현행법의 규정은 형법상 죄형법정주의에서 요구하는 명확성의 원칙에 부합하는 측면에서 타당하다고 볼 수 있다.

---

이익을 침해하는 경우는 법률로써 제한할 수 있지만, 그 제한은 최소한의 제한을 의미한다. 그래서 공익(公益)의 침해에 대하여 경중(輕重)을 고려할 수 있다.

- 3) 이러한 의미에서 공익(公益)은 사익(私益)과 달리 공화조건(公化條件, Public Condition)을 갖추어야 한다. 즉 공익신고가 단순한 내부비리의 신고가 아니라 외부공개를 통하여 사회 일반인들이 사회상규에 비추어 이성적으로 충분히 검토할 만한 공익적 측면의 가치가 담보되는 성질을 가지고 있어야 한다.

그러나 사회의 변화에 따라 법규 또한 변화가 불가피할 수밖에 없으며, 계속하여 새로운 법규가 입법될 수밖에 없다. 그러나 새로운 법규가 입법될 때마다 별표에 새로운 법규를 추가하는 것은 사회의 발전과 사회상의 변화에 따른 새로운 공익침해의 유형을 효과적으로 규율할 수 없게 되는 문제점이 발생할 수 있다.

이와 같은 측면에서 현행 공익신고자보호법은 새로운 공익침해의 유형에 대하여 탄력적으로 대응할 수 없으며, 공익침해를 효과적으로 근절시키기 어렵게 된다. 이러한 측면에서 볼 때 공익침해행위는 포괄적으로 판단하는 것이 합리적이라고 볼 수도 있다. 즉 현행법은 공익침해행위에 대하여 열거주의를 채택하고 있어 사회의 변화에 따라 관련 법률이 신속하게 능동적으로 대응하기 어려워 더 많은 공익이 침해된다고 볼 수가 있다. 그래서 공익적 측면을 고려한다면 공익침해행위에 대하여 사전예방과 사후의 효과적 규율을 위하여 열거주의 보다는 포괄주의를 채택하는 것이 효율적이라고 볼 수도 있다.

하지만 동법에서 공익침해행위의 판단기준으로서 건강, 안전, 환경 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익에 대하여 신고대상의 공익분야를 구체적으로 제시하면서도, 구체적 대상법률을 명시하지 않는 포괄주의를 적용하는 것은 매우 위험스러운 일이다. 즉 새로운 공익침해행위를 규율하기 위하여 기존의 법률에 공익침해행위로서 규정되어 있지 않은 행위를 판단하여 적용하는 것은 최소한 형법상 소급효금지의 원칙, 유추해석금지의 원칙, 명확성의 원칙 등의 죄형법정주의에 위배될 소지가 있으며 법적용과정에서 사회적 논란을 야기할 소지가 매우 높다.

따라서 현행법의 규정과 같이 열거주의를 채택하는 것이 바람직하다. 즉 공익침해행위에 대하여 구체적으로 적시하는 방안이 법적용과정에서 혼란을 방지할 수 있을 것으로 판단된다. 다만 예시적 열거주의를 채택하여 공익침해행위에 대하여 다음과 같이 구체적 판단기준을 제시하되 관련법률을 현행과 같이 열거하는 것이 바람직하다고 생각된다.

즉 동법 제2조 제1호에 “ ‘공익침해행위’란 국민의 공공복리를 침해하는 행위



로서 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위에 대하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.”라고 자구를 추가 및 보완하는 입법적 방안(밑줄친 부분)을 생각해볼 수 있다.

따라서 공익침해행위에 해당하는 여부에 대한 실질적 평가기준은 동법 제2조 제1호의 가목이나 나목에 규정된 대상법률의 별칙과 행정처분에 해당하는 행위로서 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위가 종국적으로 국민의 공공복리(公共福利)<sup>4)</sup>를 침해하는 행위에 해당된다면 사실상 공익침해행위로 판단하여야 한다.

#### IV. 공익신고 대상법률 확대방안의 방향성 검토

앞에서 검토한 바와 같이 공익침해행위의 판단기준으로서 동법 제2조에 ‘이에 준하는 공공의 이익’이라는 분야가 규정되어 있어서 사실상 공익신고 대상법률의 확대는 용이하다고 볼 수 있다. 하지만 ‘이에 준하는 공공의 이익’은 공익침해행위의 판단기준에 대하여 무조건 공익신고 대상법률의 확대를 허용하는 포괄주의가 아니라 앞서 언급한 바와 같이 ‘국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁’에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로 한정하여 공익침해행위로 판단한다는 의미로서 예시적 열거주의를 채택하는 것이다.

따라서 ‘이에 준하는 공공의 이익’을 침해하는 행위는 앞에서 언급한 ‘국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁’의 해당여부를 우선적으로 판단하여 야 하며, 이에 해당하지는 않지만 이에 준하여 공공의 이익을 침해한다고 판단될 때에 한하여 공익침해행위로 판단하는 것이다. 그러므로 동법은 공익신고 대상법률의 확대방안에 대하여 신중하게 접근하여 점차적으로 확대하여

4) 예컨대 형법 제20조에 규정된 사회상규(社會常規)가 위법성조각사유의 일반적 기준이 되는 것처럼 헌법 제37조 제2항에 규정된 공공복리(公共福利)가 공익에 대한 침해여부를 판단하는 일반적 기준이 될 수 있다.

적용하는 방안이 바람직하다고 생각된다.

특히 동법에서 민간부패 유형 중에서 분식회계, 담합, 리베이트, 사학비리, 지위남용 등이 포함된 것은 매우 바람직하며, 공익신고 대상에서 제외된 배임·횡령, 차명계좌, 탈세 가운데 배임·횡령은 형법으로 규율할 수 있으며, 차명계좌는 그것만으로 공익침해여부를 판단하기 어렵다. 하지만 탈세는 공익침해행위가 확실하게 판단될 수 있기 때문에 동법의 대상에 포함되는 것이 타당하다.

현재 국민생활과 직결되는 공익신고 대상법률은 총 284개 법률이다. 특히 시민단체에서 지속적으로 제기하고 있는 형법, 상법 등을 공익신고 대상법률로 확대하여 적용하는 방안은 과도한 입법적 남용으로서 바람직하지 않다고 생각된다. 특히 상법의 경우는 현행법에서 상거래질서와 관련하여 분식회계, 담합, 리베이트 등 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위를 규율할 수 있기 때문이다.

하지만 문제는 형법의 경우이다. 형법은 각칙(조문)에 국가적 법익에 대한 죄, 사회적 법익에 대한 죄, 개인적 법익에 대한 죄를 규정하고 있다. 이 가운데 공익침해행위와 관련하여 사회적 법익에 대한 죄에서 공공의 안전과 평온에 대한 죄(방화죄, 교통방해죄 등), 공공의 신용에 대한 죄(통화위조죄, 문서위조죄 등), 공중의 건강에 대한 죄(음용수 사용방해죄, 아편등 제조죄 등), 사회의 도덕에 대한 죄(공연음란죄, 도박죄 등)의 경우는 직접적으로 공익침해행위에 해당한다.

특히 방화죄, 교통방해죄, 통화위조죄, 음용수 사용방해죄, 공연음란죄, 도박죄의 경우는 제3자의 고발(신고)로 인하여 범인을 검거하는 경우가 많기 때문에 공익신고 대상으로 고려할 필요가 있는 것은 사실이다. 그러나 형법에 규정된 범죄에 대하여 공익신고 대상법률의 범위로 확대하는 것은 지나친 정도의 광범위한 공익신고에 해당하는 것이며, 형법의 영역을 공익신고자보호법이 침해하게 되는 문제점이 발생하게 된다. 물론 그만큼 공익신고가 활성화될 수도 있지만, 그에 따른 소관기관의 전문성(인력)과 처리능력(예산)을 향상시킬 수 있는 제도가 충족되어야 한다.

왜냐하면 공익신고자는 수사기관(경찰, 검찰)보다 상대적으로 덜 부담스러운 소관기관(국민권익위원회)에 우선적으로 공익신고부터 하고 보자는 태도로 ‘문지마 공익신고’로 민원이 폭주할 수도 있다. 즉 공익신고를 빙자하여 공익신고의 오남용이 빈번하게 발생하여 소관기관(국민권익위원회)의 행정력을 낭비하게 할 수도 있다. 그러나 무엇보다도 근본적으로 형법의 기능과 공익신고자보호법의 기능은 다르다. 국민들에게 직접적으로 피해가 발생하는 범죄는 치안과 질서유지를 위하여 형법으로 엄격하게 규율하는 것이 공공복리(公共福利)의 측면에서 타당하다.

그러므로 형법 각칙(조문)에 규정된 사회적 법익에 대한 죄에 대하여 공익침해행위 대상으로 포함하는 것은 과도한 입법적 남용으로 바람직하지 않다고 생각된다.

## V. 공익신고 오남용 방지를 위한 입법적 방안

앞에서 언급한 바와 같이 공익신고 대상법률의 확대에 의하여 공익신고가 활성화될 수도 있지만, 한편으로는 공익신고자가 공익신고의 해당여부를 판단하지 않은 채 무조건 공익신고를 남발하는 경우로서, 즉 공익신고의 남용(濫用)이 발생할 수도 있고, 공익신고자가 악의적으로 공익신고를 이용하여 신고대상자를 골탕 먹이려는 수단으로 이용하는 공익신고의 오용(誤用)이 발생할 수도 있다.

이러한 경우에 소관기관(국민권익위원회)은 형법 제156조에 규정되어 있는 무고죄를 생각할 수도 있겠지만, 현실적으로 공익신고의 오남용자에 대하여 무고죄로 형사처벌을 하는 것은 쉽지가 않다. 따라서 소관기관에게 공익신고의 오남용을 방지하고, 행정작용의 효율성 제고(提高)를 위하여 공익신고에 대하여 오남용을 선별하는 권한을 부여하는 것이 필요하다. 물론 토론자는 공익신고자보호법의 취지에 대하여 충분히 공감을 한다. 그렇다고 하여 공익신고 대상법률을 확대하는 방안이 동법의 취지에 부합한다고 할 수는 없다. 왜냐하면 모든

사안을 공익(公益)과 연관시키면 보호되어야 할 사익(私益)이 침해될 수도 있고, 공익신고의 오남용과 함께 소관기관은 과중한 업무에 시달리며 행정력이 낭비될 수 있기 때문이다. 정말로 사회에 꼭 필요한 공익신고에 대한 조사와 이행 조치가 불가피하게 지연되어 선의의 피해자가 발생할 수도 있기 때문이다.

따라서 현행 공익신고자보호법 제10조(공익신고의 처리) 제2항 각호에 해당하는 경우에 대하여 소관기관(국민권익위원회)은 공익신고의 오남용을 선별하는 권한과 동시에 업무의 효율성을 높이기 위하여 공익신고의 오남용에 해당하는 악성민원인에 대하여 형사고발조치를 할 수 있는 규정을 입법하는 것이 바람직하다.

즉 동법 제10조(공익신고의 처리) 제1항에 단서조항을 규정하여 예컨대 “조사기관은 공익신고를 받은 때와 위원회로부터 공익신고를 이첩받은 때에는 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다. 다만 위원회는 제2항 각호에 해당하는 공익신고의 경우는 이첩하지 아니하며 신고자에 대하여 형사고발조치를 할 수 있다.”로 규정하는 입법적 방안(밑줄친 부분)을 고려할 필요가 있다고 생각된다.

## VI. 맺음말

주지하는 바와 같이 법은 최소한의 도덕이며, 최후의 수단성으로서 겸억성(謙抑性)을 지향한다. 사회구성원 모두가 한결같은 자율적 마음으로 정의사회를 구현하고자 한다면 공익신고자보호법은 의미가 없겠지만, 현실은 이상과 너무나 거리가 멀다. 그래서 동법은 현대사회에서 입법적 가치가 상승하는 규범이며, 사회구성원들의 공정한 이익을 재분배하는데 효용적 가치가 높은 법이라고 볼 수 있다.

무엇보다도 진정한 공익(公益)을 실현하기 위하여 우선적으로 고려할 것은 공익신고자를 보호하는 사회적 책무이다. 아울러 동법에서 고려할 점은 사실상 공익(公益)의 실현 여부이다. 그러나 공익(公益)을 실현하기 위하여 최소비용의

투입으로 최대효과를 얻을 수 없다. 물론 공익(公益)의 실현은 사회적 가치관의 판단문제이지만, 적어도 최대효과를 얻기 위하여 반드시 적정비용을 투입해야만 공익(公益)의 실현을 기대할 수 있다. 즉 동법의 취지와 같이 공익(公益)을 실현하기 위하여 법제도의 개선뿐만 아니라, 이를 뒷받침하는 소관기관(국민권익위원회)의 전문가(공익조사관)의 양성과 적절한 예산이 사전에 충분히 반영되어야 한다.

토론문

**‘신고자 보호 · 보상제도에 대한 성찰 및 발전방안’\***  
**- ‘신고자 보호강화를 위한 구조금 운용’을 중심으로 -**

이재일(국회 입법조사관)\*\*

1. 부패(腐敗)는 공정한 사회질서를 해하는 행위이다. 부패는 국가경쟁력을 약화시킬 뿐만 아니라, 국가 내부적으로는 사회 갈등을 야기하고 사회구성원 간 상대적 박탈감을 심화시켜 국가에 대한 국민의 신뢰를 무너뜨리게 된다.<sup>1)</sup> 그래서인지 부패방지는 전세계의 공통적 관심사로, 경제적 · 정치적 선진국에서는 최우선 국정과제 중 하나다. 우리나라도 부패방지를 위하여 부패방지 총괄 기구로서 국민권익위원회(이하 “권익위”라 한다)를 설치하여 운영하고 있고, 공공부문에 대한 부패방지를 위한 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 “부패방지권익위법”이라 한다) 이외에 민간부문에 대한 부패방지를 위하여 「공익신고자 보호법」을 마련하여 시행하고 있다.<sup>2)</sup> 적폐청산을 국정과제 1호로 제시한 문재인정부의 주요 업무에 부패방지가 그 중심에 있고, 과거 국민고충처리위원회 · 국가청렴위원회 · 행정심판위원회가 합쳐 설립된 권익위가 부패방지를 전담으로 하는 조직으로 탈바꿈하고자 하는 이 때에 부패방지 업무의 성패를 좌우할 수 있는 (내부)공익신고자의 보호 · 보상제도에 대한

\* 본 글은 필자의 개인 의견으로 필자가 소속된 기관(국회입법조사처)의 의견이 아님을 미리 알리는 바이다.

\*\* 국회입법조사처 법제사법팀 입법조사관보/독일 Frankfurt a/M대학교 법학과 박사과정(형사법 전공) 수료.

- 1) 예를 들면, 인적 네트워크 또는 금전 등 부패를 위한 수단을 소유한 사람이 그 수단을 이용하여 공무원과 결탁한 불공정한 행위를 하여 이득을 얻었다면, 그 불공정성으로 인하여 사회적 갈등이 발생하고 부패수단을 소유하지 못한 사람들은 부패수단 소유자와의 경쟁에서 뒤쳐진다는 상대적 박탈감에 빠져, 그러한 불공정한 경쟁을 바로잡지 못한 국가에 대하여 불신하게 될 것이다.
- 2) 그 외에도 공직사회에 대한 하나의 관행으로 여겨지던 청탁 및 향응 접대 문화를 근절하고자 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」을 제정하여 시행하고 있다.

평가와 발전방안을 모색하는 세미나를 개최하는 것은 매우 시의적절하고 의미가 크다 할 것이다.

2. 부패는 은밀하고 조직적으로 이루어지며 관련된 소수인만이 그 사실을 공유하는 특징이 있다. 따라서 부패행위를 적발하고 나아가 부패행위를 방지하기 위해서는 공익신고자, 특히 내부공익신고자를 통한 공익신고 활성화가 필수적이다. 내부공익신고 활성화를 위해서는 내부공익신고자의 신분보장, 신분 노출 시 신분상 불이익조치 금지, 불이익조치 시 신속한 원상회복 및 금전적 보상 등이 요구된다. 발제문은 내부공익신고 활성화를 위하여 많은 개선방안을 담고 있다. 발제문의 개선방안에 대하여 전적으로 동의하면서 발제문에 포함되지 않은 내용 중 몇가지를 덧붙여 제안하고자 한다.

#### 1) 신고자에 대한 원스톱-서비스 체계 구축: 권익위의 조사기관 지정

권익위는 부패방지 총괄기구로서 부패신고 및 공익신고에 있어서 신고접수, 접수된 신고의 조사기관·수사기관·감사원 이첩, 신분상 불이익조치 여부 판단 및 보호조치 결정, 보호조치 결정 불이행 시 이행강제금 부과, 구조금 지급, 보상금·포상금 지급 등을 담당하고 있다. 그러나 현행 부패방지권익위법상 부패신고와 「공익신고자 보호법」상 공익신고에 있어서 권익위는 신고 접수기관 일 뿐 신고 조사기관이 아니다.<sup>3)</sup> 부패총괄기구인 권익위는 부패신고와 공익신고를 접수하면 신고자에 대해서만 신고내용을 확인하기 위하여 자료제출을 요구할 수 있을 뿐, 피신고자·이해관계인·관련 기관에 대하여 자료제출 또는 출석 및 의견진술을 요구할 수 없고 필요한 경우 현지조사 등도 할 수 없다. 신고를 접수한 권익위가 신고내용을 확인하고 조사기관에 신고를 이첩하면서 신고자의 신분을 알게 되는 기관이 늘어나는 결과가 되고, 결국 이는 부패신고자

3) 부패신고의 조사기관은 감사원·수사기관·해당 공공기관의 감독기관(부패방지권익위법 제 59조제3항), 공익신고의 조사기관은 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 등의 권한을 가진 행정기관 또는 감독기관(「공익신고자 보호법」 제6조제2호)이다.

또는 공익신고자의 신분이 노출될 가능성을 그만큼 높인다. 따라서 부패신고 및 공익신고에 있어서 권익위에 신고하면 신분노출의 걱정 없이 권익위에서 해당 신고가 원스톱으로 처리되고 보상까지 받을 수 있다는 인식을 국민들에게 심어줄 필요가 있다. 이는 신고 활성화에 기여하게 될 것이다.

## 2) 신분상 불이익조치 입증책임 전환

공익신고에 있어서 내부공익신고자가 공익신고를 주저하는 가장 큰 이유는 공익신고로 인한 해고 등 신분상 불이익조치일 것이다. 즉, 내부공익신고자는 공익신고로 인하여 해고를 당하면 내부공익신고자와 그 가족들은 생활 자체가 불가능해질 수 있다. 이를 위하여 「공익신고자 보호법」은 피신고자에게 공익신고로 신고자에게 신분상 불이익조치를 하지 못하도록 하고(제15조), 신고자에게 신분상 불이익조치가 있는 경우 보호조치를 신청할 수 있도록 하고 있다(제17조). 권익위는 피신고자가 신고자에게 공익신고로 인하여 신분상 불이익조치를 하였다고 인정되는 경우 원상회복 등 보호조치를 결정하고(제20조), 보호조치 결정을 받은 자가 이를 이행하지 아니하면 권익위가 이행강제금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다(제21조의2). 이러한 규정에도 불구하고 내부공익신고자에 대한 해고 등 신분상 불이익조치가 빈번하게 발생하고 있다. 피신고자는 내부공익신고자에게 신분상 불이익조치를 하면서 그 이유를 ‘공익신고’로 명시하는 경우는 없다. 피신고자는 근무태만·영업상 비밀 누설·업무방해·횡령·배임 등 각종 개인 비리를 이유로 해고 등 신분상 불이익조치를 한다. 현행 「공익신고자 보호법」과 소송에 대한 기본구조로 볼 때, 보호조치를 신청한 내부공익신고자가 자신에게 내려진 신분상 불이익조치가 공익신고로 인한 것임을 증명해야 한다. 다만, 「공익신고자 보호법」은 불이익조치 추정조항을 두고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 불이익조치 추정조항이 내부공익신고자 보호에 미흡하다

4) 「공익신고자 보호법」 제23조(불이익조치 추정) 다음 각 호의 사유가 있는 경우 공익신고자 등이 해당 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정한다.

1. 공익신고자등을 알아내려고 하거나 공익신고등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고



고 평가할 수 있다. 왜냐하면 공익신고자 색출 또는 공익신고 방해 등과 불이익조치 금지 권고를 받고도 불이익조치를 한 경우에는 당연히 불이익조치로 볼 수 있고, 2년 이내에 행하여진 불이익조치 추정은 2년이 경과한 후에 행하여진 불이익조치에는 영향을 미치지 못하기 때문이다.<sup>5)</sup> 따라서 불이익조치 추정조항을 삭제하고 그 대신 신분상 불이익조치의 입증책임을 피신고자 등에게 전환하여 내부공익신고자에 대한 신분상 불이익조치가 공익신고로 인한 것이 아님을 증명하도록 하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

3. 「공익신고자 보호법」은 공익신고로 인하여 공익신고자 또는 그 가족·동거인 등이 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 구조금을 지급하도록 규정하고 있다. 구조금 지급대상 비용은 i) 육체적·정신적 치료비용, ii) 이사비용, iii) 원상회복 관련 쟁송절차 소요비용, iv) 임금 손실액, v) 그 외 중대한 경제적 손해 등이다(제27조제1항). 권익위 자료에 의하면 2011년 9월 30일부터 2018년 6월 30일까지 구조금을 지급한 경우가 총 7건으로 금액으로는 16,021,990원이며, 임금손실액 관련 구조금 1건, 이사비 관련 구조금 2건, 진료비 관련 구조금 4건이다.

---

등의 취소를 강요한 경우

2. 공익신고등이 있는 후 2년 이내에 공익신고자등에 대하여 불이익조치를 한 경우
3. 제22조제4항에 따른 불이익조치 금지 권고를 받고도 불이익조치를 한 경우
4. 공익신고자등이 이 법에 따라 공익신고등을 한 후 제17조제1항에 따라 위원회에 보호조치를 신청하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우
- 5) 반대로 2017년 10월 31일 신설된 불이익조치 추정조항인 제4호는 공익신고자가 보호조치 신청 또는 소 제기만으로도 그 내용에 상관없이 불이익조치가 추정되어 신고자에게만 유리하여 신고자와 피신고자 간 형평성에 어긋나는 조항으로 보인다.

〈표 1〉 연도별 공익신고 구조금 지급 현황

| 연도       | 구조금  |      |            |
|----------|------|------|------------|
|          | 신청건수 | 지급건수 | 보상금액(원)    |
| 2011     | 1    | -    | -          |
| 2012     | 1    | 1    | 79,000     |
| 2013     | 4    | -    | -          |
| 2014     | 1    | 1    | 206,000    |
| 2015     | 2    | -    | -          |
| 2016     | -    | 2    | 739,800    |
| 2017     | 6    | 1    | 867,840    |
| 2018. 6. | 7    | 2    | 14,129,350 |
| 합 계      | 22   | 7    | 16,021,990 |

자료: 국민권익위원회, 국회입법조사처 요구자료, 2018. 7. 16.

〈표 2〉 공익신고 구조금 상세 지급 현황

| 연번 | 연도   | 신청내용                                | 지급금액(원)    | 지급사유                                          |
|----|------|-------------------------------------|------------|-----------------------------------------------|
| 1  | '12년 | 병역특례 지정업체의 불법방사선 작업 환경 신고 관련 구조금 신청 | 79,000     | 공익신고로 인하여 병원 진료를 받은 것이 인정되어 진료비 지급            |
| 2  | '14년 | 영유아보육법 위반 신고 관련 구조금 신청              | 206,000    | 공익신고로 인하여 병원 진료를 받은 것이 인정되어 진료비 지급            |
| 3  | '16년 | 요양급여 허위 청구 신고 관련 구조금 신청             | 660,000    | 공익신고로 인하여 이사비를 지출한 것이 인정되어 진료비 지급             |
| 4  |      | 불법 하도급 신고 관련 구조금 신청                 | 79,800     | 공익신고로 인하여 병원 진료를 받은 것이 인정되어 진료비 지급            |
| 5  | '17년 | 전자상거래법 위반 의혹 신고 관련 구조금 신청           | 867,840    | 공익신고로 인하여 이사비를 지출한 것이 인정되어 진료비 지급             |
| 6  | '18년 | 식품의 보존 및 유통기준 위반 신고 관련 구조금 신청       | 13,933,750 | 공익신고로 인하여 임금액에 상당하는 중대한 경제적 손해발생이 인정되어 진료비 지급 |
| 7  |      | 무자격자 의료행위 의혹 신고 관련 구조금 신청           | 195,600    | 공익신고로 인하여 병원 진료를 받은 것이 인정되어 진료비 지급            |

자료: 국민권익위원회, 국회입법조사처 요구자료, 2018. 7. 16.

내부공익신고자와 그 가족 등이 공익신고로 인하여 신분상 불이익조치를 받아 그 기간 동안 생활비·의료비 등 기초생활 유지를 위한 비용이 구조금에 해

당됨에도 불구하고, 위에서 보는 것처럼 구조금 지급을 및 그 금액이 너무 적어 내부공익신고자에게 실질적 지원이 되지 못하고 있다. 특히 해고 등으로 인한 임금손실액은 가계의 생활비라는 점에서 불이익조치 기간 중 임금손실액은 권익위가 선제적으로 구조금을 지급하여 내부공익신고자를 보호할 필요가 있음에도 불구하고, 그 동안 보상심의위원회의 심의·의결이 있는 후에야 지급하였다(2017년 10월 31일 개정을 통하여 긴급구조금제도를 신설하여 이를 보완하였다). 그리고 피신고자의 신고자 불이익조치에 대하여 권익위가 보호조치를 결정한 경우에도 이의제기·행정소송 등을 통하여 불이익조치 기간을 연장함으로써 불이익조치를 받은 신고자를 경제적으로 압박하였다. 따라서 구조금이 불이익조치에 대하여 내부공익신고자에게 실질적 도움이 될 수 있도록 개선하여야 할 것이다. 이를 위하여 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

### 1) 구조금의 선제적 지급

권익위는 2017년 10월 31일 「공익신고자 보호법」 개정을 통한 긴급구조금제도를 적극적으로 활용하여 내부공익신고자에게 선제적으로 임금손실액 등 구조금을 지급하도록 노력하여야 한다. 불이익조치에 대한 보호조치를 권익위가 결정한 이후, 피신고자의 이의제기·행정소송제기에도 불구하고 임금손실액 등 구조금을 선제적으로 지급하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 선지급된 구조금은 「공익신고자 보호법」 제27조제5항에 따른 손해배상청구대위권을 가진다는 점에서 예산 손실이 발생하지 않을 것이다.

### 2) 공익신고 관련 법률 지원

공익신고를 할 경우 내부공익신고자는 공익신고 여부의 판단, 공익신고 접수 후 사실 확인 및 조사, 신분상 불이익조치 여부 판단 및 보호조치 신청에 대한 결정, 피신고자의 내부공익신고자에 대한 민·형사상 고소·고발에 대한 소송 등 많은 법적 문제에 직면하게 된다. 이 경우 변호사를 통한 법률 지원이 필요

함에도 불구하고 직접 변호사를 선임하지 못하면 법률 지원을 받을 수가 없어 공익신고로 인하여 오히려 피해만 심화될 우려가 있다. 이를 위하여 권익위가 내부공익신고자에게 변호사를 통한 법률 지원을 할 수 있는 방안을 마련하는 것도 고려해 보아야 할 것이다. 현재 국가에서 변호사를 통한 법률지원은 형사 사건의 국선변호인, 성범죄(아동·청소년 대상 성범죄 포함)·아동학대 사건의 피해자 국선변호사, 헌법재판·행정심판·국세·노동 사건의 국선대리인(권익위는 행정심판 사건에서 국선대리인제도를 마련하고 있음), 보호소년·아동학대 사건의 국선보조인, 민사소송에서의 소송구조(訴訟救助) 등이 있다. 보호소년·아동학대 사건의 국선보조인을 제외하고 나머지 국선으로 변호사를 선임하여 주는 경우는 경제적 약자를 위한 제도이다. 기존의 국선 변호사 선임제도를 모범으로 하여 명칭에 상관 없이 공익신고에 있어서도 직접 변호사를 선임하여 법률 지원을 받을 수 없는 내부공익신고자에게는 권익위가 변호사를 지정하여 법률 지원을 하는 방안을 마련하는 것도 고려해 보아야 할 것이다.

### 3) 기금 설치 고려

현재 권익위는 「공익신고자 보호법」과 부패방지권익위법·청탁금지법상의 구조금·보상금·포상금을 지급하여야 한다. 해당 금액의 지급을 위하여 일반회계 예산을 통하여 그 재원을 매년 확보하여야 한다. 그러나 보상금·포상금 지급과 함께 위에서 제시한 것과 같이 내부공익신고자의 불이익조치 기간 중 생계를 위한 비용의 선지급 등 구조금 지급을 확대하고 공익신고와 관련된 법률 지원을 위해서는 단년 일반회계 예산을 통해서는 안정적으로 공익신고자를 보호하는 정책을 실현할 수 없다. 따라서 공익신고자의 체계적 지원을 위한 기금을 설치하는 것도 고려해 볼 수 있다. 기금설치를 위하여 2010년 범죄피해자의 보호 및 지원에 필요한 자금을 확보하고 공급하는 것을 목적으로 한 사업성 기금으로 조성된 법무부의 ‘범죄피해자보호기금’을 그 선례로 삼을 수 있을 것이다. 범죄피해자보호기금의 재원으로는 벌금, 기부금, 구상금, 기금의 운용수익이며, 이 중 벌금이 주요재원으로 벌금 집행액의 6% 이상을 기금에 납부하

도록 「범죄피해자보호기금법」 제4조제2항에 규정되어 있어 범죄피해자보호기금은 안정적인 재원확보수단을 소유하고 있다. 범죄피해자보호기금의 조성재원(예상)은 2017년 기준 변상금 7억2천400만원, 여유자금회수 210억3천500만원, 그리고 벌금 등 전입금 801억1천만원 등 총 1,018억6천900만원으로 약 1,019억이다. 따라서 안정적 재원조성의 차원에서 공익신고 관련 기금의 재원으로 i) 「공익신고자 보호법」, 부패방지권익위법 및 청탁금지법에 따른 벌금·과태료·이행강제금 등 각종 금전적 제재로 부과하여 징수한 금액의 전부 또는 일부, ii) 전전년도<sup>6)</sup> 국가·지방자치단체 등 공공기관이 공익신고·부패신고·청탁금지법 위반사건 신고로 절약하거나 증대된 예산액의 전부 또는 일부, iii) 권익위 등 국가·지방자치단체·공공기관 등이 대신 지급한 금액에 대한 구상금 등을 고려해 볼 수 있다.

다만, 현재까지 권익위가 지급하는 구조금·보상금·포상금 지급액이 일반회계 예산의 범위를 초과하지만, 그렇다고 하여 그 건수 및 금액을 볼 때 기금까지 조성하여 재원을 마련할 필요성이 있는지 의심이 드는 것도 사실이다. 하지만 각 중앙행정기관이 매년 일반회계 예산으로 운용하고 있는 각종 신고포상금을 공익신고 관련 기금과 합한다면 예산의 효율적 활용을 도모할 수 있을 것으로 기대해 볼 수 있다. 필자가 조사한 바에 의하면 현재 중앙행정기관의 신고포상금제도는 120개가 존재하고 있다. 신고포상금 120개 중 그 법적 근거가 법률인 신고포상금은 109개이고, 이 중 권익위 소관 신고포상금 3개를 제외한 106개 중 「공익신고자 보호법」상 공익침해행위에 해당하는 법률은 64개(중복 법률 포함)이다(〈표 3〉 참조). 즉, 각 중앙행정기관이 지급하는 신고포상금 중 64개는 공익침해행위에 대한 신고포상금으로 「공익신고자 보호법」상 신고포상금에도 해당된다. 따라서 이 64개의 신고포상금제도에 소요되는 재원까지 포함할 경우 공익신고에 대한 기금 조성을 위한 근거가 보강될 수 있을 것으로 보인다.

6) 예산 편성이 매년 초에 이루어진다는 점에서 결산된 예산을 당해 연도에 반영하기 위해서는 전전년도 아닌 전전전년도의 예산이 가능하다는 점을 고려한 것이다.

〈표 3〉 중앙행정기관 운용 신고포상금제도 현황

| 부처          | 개수 | 포상금명                             | 법적 근거                              | 공익신고자<br>보호법<br>해당 여부 |
|-------------|----|----------------------------------|------------------------------------|-----------------------|
| 고용노동부       | 8  | 퇴직공제금 부정수급자<br>신고포상금             | 건설근로자의 고용개선 등에<br>관한 법률            | ○                     |
|             |    | 고용보험 부정수급 신고포상금                  | 고용보험법                              | ○                     |
|             |    | 국가기술자격증 불법대여<br>신고포상금            | 국가기술자격법                            | ○                     |
|             |    | 직업능력개발사업 부정위탁 및<br>비용 부정수급 신고포상금 | 근로자직업능력개발법                         |                       |
|             |    | 산재보험 부정수급 신고포상금                  | 산업재해보상보험법                          | ○                     |
|             |    | 체당금 부정수급 신고포상금                   | 임금채권보장법                            |                       |
|             |    | 장애인고용장려금 부정수급<br>신고포상금           | 장애인고용촉진 및 직업재활법                    |                       |
|             |    | 불법직업소개 등 신고포상금                   | 직업안정법                              | ○                     |
| 교육부         | 1  | 학원 등 불법운영 신고포상금                  | 학원의 설립·운영 및<br>과외교습에 관한 법률         |                       |
| 국가정보원       | 1  | 테러신고 포상금                         | 국민보호와 공공안전을 위한<br>테러방지법            |                       |
| 국방부         | 2  | 6·25 전사자유해 신고포상금                 | 6·25전사자유해의 발굴 등에<br>관한 법률          |                       |
|             |    | 군 관련 범죄신고 보상금                    | 군 관련 범죄신고자 등에 대한<br>보상 및 보호에 관한 규정 |                       |
| 국토교통부       | 7  | 공인중개사 불법행위 신고포상금                 | 공인중개사법                             | ○                     |
|             |    | 부동산 불법거래 신고포상금                   | 부동산 거래신고 등에 관한 법률                  |                       |
|             |    | 불법 여객자동차운수업자<br>신고포상금            | 여객자동차 운수사업법                        | ○                     |
|             |    | 미등록 자동차 신고포상금                    | 자동차관리법                             | ○                     |
|             |    | 대포차 신고포상금                        | 자동차손해배상보장법                         |                       |
|             |    | 분양권 불법전매 등 신고포상금                 | 주택법                                | ○                     |
|             |    | 화물자동차 불법행위 신고포상금                 | 화물자동차 운수사업법                        | ○                     |
| 기획재정부       | 3  | 예산·기금 불법지출 신고포상금                 | 국가재정법 시행령                          |                       |
|             |    | 은닉재산 신고포상금                       | 국가채권 관리법<br>국유재산법                  |                       |
|             |    | 보조금 편취 신고포상금                     | 보조금 관리에 관한 법률                      |                       |
|             |    | 가축전염병 신고포상금                      | 가축전염병 예방법                          | ○                     |
| 농림축산식품<br>부 | 8  | 원산지 표시위반 신고포상금                   | 농수산물 원산지 표시에 관한<br>법률              | ○                     |
|             |    | 직불금 부정수급 신고포상금                   | 농업소득의 보전에 관한 법률                    |                       |
|             |    | 농지불법전용 신고포상금                     | 농지법                                | ○                     |
|             |    | 동물학대행위 신고포상금                     | 동물보호법                              | ○                     |
|             |    | 수입식물 검역위반 신고포상금                  | 식물방역법                              | ○                     |
|             |    | 양곡표시위반 신고포상금                     | 양곡관리법                              | ○                     |
|             |    | 불법경매 신고포상금                       | 한국마사회법                             | ○                     |

| 부처          | 개수 | 포상금명                            | 법적 근거                                | 공익신고자<br>보호법<br>해당 여부 |
|-------------|----|---------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|
| 문화체육관광<br>부 | 3  | 불법게임물 신고포상금                     | 게임산업진흥에 관한 법률                        | ○                     |
|             |    | 승부조작 · 스포츠토트                    | 국민체육진흥법                              | ○                     |
|             |    | 불법구매행위 신고포상금                    | 출판문화산업진흥법                            |                       |
|             |    | 출판물 불법유통 신고포상금                  | 출판문화산업진흥법                            |                       |
| 법무부         | 4  | 국가보안유공자 상금                      | 국가보안법                                |                       |
|             |    | 마약류범죄 신고포상금                     | 마약류 관리에 관한 법률                        | ○                     |
|             |    | 법무 · 검찰공무원의 부조리신고<br>보상금        | 법무 · 검찰공무원의 부조리신고등에<br>대한 보상 및 포상 지침 |                       |
|             |    | 몰수대상재산 신고포상금                    | 범죄수익은닉의 규제 및 처벌<br>등에 관한 법률          |                       |
| 보건복지부       | 6  | 건강보험 부당청구 요양기관<br>신고포상금         | 국민건강보험법                              | ○                     |
|             |    | 장기요양보험 부당청구<br>신고포상금            | 노인장기요양보험법                            | ○                     |
|             |    | 불법의료행위 신고포상금                    | 보건범죄 단속에 관한<br>특별조치법                 | ○                     |
|             |    | 의약분업 위반 신고포상금                   | 약사법                                  | ○                     |
|             |    | 의료급여 부정청구 신고포상금                 | 의료급여법                                |                       |
|             |    | 외국인환자 불법 유치행위<br>신고포상금          | 의료 해외진출 및 외국인환자<br>유치 지원에 관한 법률      |                       |
| 산업통상자원<br>부 | 3  | 계량기변조 신고포상금                     | 계량에 관한 법률                            | ○                     |
|             |    | 산업기술유출 신고포상금                    | 산업기술의 유출방지 및 보호에<br>관한 법률            | ○                     |
|             |    | 유사석유제품 신고포상금                    | 석유 및 석유대체연료 사업법                      | ○                     |
| 여성가족부       | 2  | 아동 · 청소년 성보호 신고포상금              | 아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률                 | ○                     |
|             |    | 청소년 유해환경 신고포상금                  | 청소년 보호법                              | ○                     |
| 해양수산부       | 5  | 부정 · 불량 소금 신고포상금                | 소금산업 진흥법                             | ○                     |
|             |    | 불법어업 신고포상금                      | 수산업법                                 | ○                     |
|             |    | 수산자원관리법 위반행위<br>신고포상금           | 수산자원관리법                              | ○                     |
|             |    | 해양오염물질 및 폐기물 배출<br>신고포상금        | 해양환경관리법                              | ○                     |
|             |    | 내항화물운송사업자 유류세<br>보조금 부정수급 신고포상금 | 해운법                                  | ○                     |
|             |    |                                 |                                      |                       |
| 행정안전부       | 3  | 안전신고 포상금                        | 재난 및 안전관리 기본법                        | ○                     |
|             |    | 은닉재산 신고포상금                      | 지방세기본법                               |                       |
|             |    | 지방보조금 편취 신고포상금                  | 지방재정법                                |                       |
| 환경부         | 4  | 수질오염물질배출 신고포상금                  | 수질 및 수생태계 보전에 관한<br>법률               | ○                     |
|             |    | 습지보호구역 위해 신고포상금                 | 습지보전법                                | ○                     |
|             |    | 밀렵신고 포상금                        | 야생생물 보호 및 관리에 관한<br>법률               | ○                     |
|             |    | 환경오염행위 신고포상금                    | 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌<br>등에 관한 법률        | ○                     |

| 부처              | 개수 | 포상금명                       | 법적 근거                             | 공익신고자<br>보호법<br>해당 여부 |
|-----------------|----|----------------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| 공정거래위원회         | 10 | 대규모유통업법 위반행위<br>신고포상금      | 대규모유통업에서의 거래<br>공정화에 관한 법률        | ○                     |
|                 |    | 부당한 공동행위 신고포상금             | 독점규제 및 공정거래에 관한 법률                | ○                     |
|                 |    | 신문업에 있어서의<br>불공정거래행위 신고포상금 | 독점규제 및 공정거래에 관한 법률                | ○                     |
|                 |    | 부당한 고객유인행위 신고포상금           | 독점규제 및 공정거래에 관한 법률                | ○                     |
|                 |    | 사원판매 신고포상금                 | 독점규제 및 공정거래에 관한 법률                | ○                     |
|                 |    | 대규모 소매업점의<br>불공정거래행위 신고포상금 | 독점규제 및 공정거래에 관한 법률                | ○                     |
|                 |    | 부당한 지원행위 신고포상금             | 독점규제 및 공정거래에 관한 법률                | ○                     |
|                 |    | 사업자단체 금지행위 신고포상금           | 독점규제 및 공정거래에 관한 법률                | ○                     |
|                 |    | 방문판매법 위반행위 신고포상금           | 방문판매 등에 관한 법률                     | ○                     |
|                 |    | 하도급법 위반행위 신고포상금            | 하도급거래의 공정화에 관한 법률                 | ○                     |
| 국민권익위원회         | 3  | 공익침해행위 신고포상금               | 공익신고자 보호법                         |                       |
|                 |    | 부정청탁 및 금품수수<br>신고포상금       | 부정청탁 및 금품등 수수의<br>금지에 관한 법률       |                       |
|                 |    | 부패행위 신고포상금                 | 부패방지 및 국민권익위원회의<br>설치와 운영에 관한 법률  |                       |
| 금융위원회           | 2  | 저축은행 위법행위 신고포상금            | 상호저축은행법                           | ○                     |
|                 |    | 보이스피싱 신고포상금                | 전기통신금융사기피해 방지 및<br>피해금 환급에 관한 특별법 |                       |
| 무역위원회           | 1  | 불공정무역행위 신고포상금              | 불공정무역행위 조사 및<br>산업피해구제에 관한 법률     | ○                     |
| 사행산업통합<br>감독위원회 | 1  | 불법사행행위 신고포상금               | 사행산업통합감독위원회법                      |                       |
| 원자력안전위<br>원회    | 1  | 원자력안전 위반행위 신고포상금           | 원자력안전법                            | ○                     |
| 중앙선거관리<br>위원회   | 3  | 공공단체 등 위탁선거 부정행위<br>신고포상금  | 공공단체등 위탁선거에 관한<br>법률              |                       |
|                 |    | 선거범죄 신고포상금                 | 정치자금법                             |                       |
|                 |    | 주민소환투표범죄 신고포상금             | 주민소환에 관한 법률                       |                       |
| 증권선물<br>위원회     | 1  | 회계관련 부정행위 신고포상금            | 주식회사의 외부감사에 관한<br>법률              | ○                     |
| 경찰청             | 4  | 범인검거공로자 보상금                | 범죄신고자등 보호 및 보상에<br>관한 규칙          |                       |
|                 |    | 뺑소니교통사고 범인검거공로자<br>보상금     | 범죄신고자등 보호 및 보상에<br>관한 규칙          |                       |
|                 |    | 경찰공무원비리 신고보상금              | 범죄신고자등 보호 및 보상에<br>관한 규칙          |                       |
|                 |    | 테러범죄예방공로자 보상금              | 범죄신고자등 보호 및 보상에<br>관한 규칙          |                       |



| 부처           | 개수 | 포상금명                          | 법적 근거                                          | 공익신고자<br>보호법<br>해당 여부 |
|--------------|----|-------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------|
| 관세청          | 2  | 관세 등 탈루 및 체납자<br>은닉재산 신고포상금   | 관세법                                            |                       |
|              |    | 밀수신고 포상금                      | 관세법                                            |                       |
| 국가보훈처        | 1  | 보훈급여 부정수급자 신고포상금              | 국가유공자 등 예우 및 지원에<br>관한 법률<br>보훈보상대상자 지원에 관한 법률 |                       |
| 국세청          | 5  | 탈세제보 포상금                      | 국세기본법                                          |                       |
|              |    | 은닉재산 신고포상금                    | 국세기본법                                          |                       |
|              |    | 신용카드·현금영수증 발급거부<br>등 신고포상금    | 국세기본법                                          |                       |
|              |    | 전문직 등 현금영수증 미발급<br>신고포상금      | 국세기본법                                          |                       |
|              |    | 명의위장 신고포상금                    | 국세기본법                                          |                       |
| 농촌진흥청        | 1  | 부정·불량 농약 신고포상금                | 농약관리법                                          | ○                     |
| 문화재청         | 2  | 발견매장문화재 신고포상금                 | 매장문화재 보호 및 조사에 관한<br>법률                        |                       |
|              |    | 문화재사범 신고포상금                   | 문화재보호법                                         | ○                     |
| 방위사업청        | 1  | 방산기술보호 포상금                    | 방위산업기술보호법                                      |                       |
| 병무청          | 2  | 병무부조리 신고포상금                   | 병역법 시행령                                        |                       |
|              |    | 대체복무 부실사례 신고포상금               | 병역법 시행령                                        |                       |
| 산림청          | 5  | 목재 불법유통 및 미등록<br>목재생산업자 신고포상금 | 목재의 지속가능한 이용에 관한<br>법률                         |                       |
|              |    | 산불가해자 제보포상금                   | 산림보호법                                          | ○                     |
|              |    | 산림 내 불법행위 신고포상금               | 산림자원의 조성 및 관리에 관한<br>법률                        | ○                     |
|              |    | 불법전용산지 신고포상금                  | 산지관리법                                          | ○                     |
|              |    | 소나무재선충병 신고포상금                 | 소나무재선충병 방제특별법                                  | ○                     |
| 소방청          | 1  | 비상구 폐쇄 등 불법행위<br>신고포상금        | 화재예방, 소방시설 설치·유지<br>및 안전관리에 관한 법률              |                       |
| 식품의약품안<br>전처 | 4  | 부정·불량 건강기능식품<br>신고포상금         | 건강기능식품에 관한 법률                                  | ○                     |
|              |    | 농수산물 표시위반 신고포상금               | 농수산물 품질관리법                                     | ○                     |
|              |    | 부정·불량 식품 신고포상금                | 식품안전기본법<br>식품위생법                               | ○                     |
|              |    | 부정축산물 신고포상금                   | 축산물 위생관리법                                      | ○                     |
| 조달청          | 2  | 불법 전자입찰 신고포상금                 | 전자조달의 이용 및 촉진에 관한<br>법률                        |                       |
|              |    | 클린신고포상금                       | 조달사업에 관한 법률                                    |                       |
| 특허청          | 1  | 위조상품 신고포상금                    | 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에<br>관한 법률                      | ○                     |

| 부처                            | 개수  | 포상금명                                  | 법적 근거                        | 공익신고자<br>보호법<br>해당 여부 |
|-------------------------------|-----|---------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| 해양경찰청                         | 3   | 범죄신고 보상금                              | 범죄신고자 및 공익신고자 보호<br>등에 관한 규칙 |                       |
|                               |     | 출입국관리법 · 밀항단속법 · 제주<br>특별법 위반사범 신고포상금 | 범죄신고자 및 공익신고자 보호<br>등에 관한 규칙 |                       |
|                               |     | 불법 외국어선 나포 포상금                        | 해양경비법                        |                       |
| 농협<br>조합선거관리<br>위원회           | 1   | 농협조합선거 선거범죄<br>신고포상금                  | 농업협동조합법                      |                       |
| 산림조합<br>조합선거관리<br>위원회         | 1   | 산림조합선거 선거범죄<br>신고포상금                  | 산림조합법                        |                       |
| 수협<br>조합선거관리<br>위원회           | 1   | 수협조합선거 선거범죄<br>신고포상금                  | 수산업협동조합법                     |                       |
| 중소기업협동<br>조합<br>조합선거관리<br>위원회 | 1   | 중소기업협동조합선거 선거범죄<br>신고포상금              | 중소기업협동조합법                    |                       |
| 계                             | 120 |                                       |                              | 64                    |

## 토론문 | 부패·공익신고자 보호·보상체계 일원화 방안\*

강문수(한국법제연구원 선임연구위원)

### □ 부패·공익신고자 보호·보상체계 일원화의 의미

- 본 토론문에서 언급하고자하는 “부패·공익신고자 보호·보상체계 일원화”란,  
- 현행 부패행위와 공익침해행위에 대한 신고와 신고자 보호·보상에 관하여 각각 규정하고 있는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」과「공익신고자보호법」상의 신고자 보호·보상에 관한 규정을 하나의 법규범 체계로 통일화 하는 과정을 의미

### □ 현행 관련 법률 간 체계성 미흡에 따른 문제점

- 주무부처인 국민권익위원회에서는,「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「공익신고자보호법」, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」을 각각 제정·운영 중

| 법률                                                             | 법제구성              | 주요내용                                            |
|----------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------|
| 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률<br>(2001. 7. 24. 제정 [법률 제6494호]) | 총 5개장 28개 조항 및 부칙 | 제5장 부패행위 등의 신고 및 신고자 등 보호                       |
| 공익신고자보호법<br>(2011. 3. 29. [법률 제10472호] )                       | 총 5개장 39개 조항 및 부칙 | 제3장 공익신고자 등의 보호<br>제4장 보상금, 포상금 및 구조금           |
| 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률<br>(2015. 3. 27. [법률 제13278호] )       | 총5개장 24개 조항 및 부칙  | 제4장 부정청탁 등 방지에 관한 업무의 총괄 등<br>제15조(신고자등의 보호·보상) |

\* 본 토론문은 한국법제연구원이 수행하고 있는, 2018년도 수시과제 “내부신고자 보상·보호체계 일원화등 발전방안 연구”의 주요내용을 요약, 정리한 것임을 밝힘

- 신고자 보호·보상 규정이 법령별로 각각 분리 규정되고 있으며 제도별 특성 및 입법시차 등으로 인해 보호·보상 수준 상이

【신고자 보호제도】

| 구 분  |           | 부패신고                                                                                                                                                                                              | 공익신고                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 신고처  |           | <ul style="list-style-type: none"> <li>위원회, 소속기관, 감독기관</li> <li>※ 공직자의 경우 감사원·수사기관 가능</li> </ul>                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>위원회, 소속기관, 감독기관, 수사기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자 (국회의원, 공익침해행위 관련 법률에 따라 설치된 공공단체)</li> </ul>                                                                                                                                                               |
| 비밀보장 | 비밀 준수 의무자 | <ul style="list-style-type: none"> <li>누구든지 ('18.2.1 시행)</li> </ul>                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>누구든지</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                     |
|      | 제재        | <ul style="list-style-type: none"> <li>징계요구</li> <li>형사처벌('18.2.1시행)</li> <li>※ 3년 이하 징역, 3천만원 이하 벌금</li> </ul>                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>징계요구</li> <li>형사처벌</li> <li>※ 3년 이하 징역, 3천만원 이하 벌금</li> <li>- 5년 이하 징역, 5천만원 이하 벌금('18.5.1 시행)</li> </ul>                                                                                                                                           |
| 신분보장 | 불이익 조치 정의 | <ul style="list-style-type: none"> <li>불이익조치를 포괄적으로 규정</li> <li>※ 신분상 불이익, 근무조건상의 처벌, 경제적·행정적 불이익</li> </ul>                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>불이익조치를 유형화하여 규정(9가지)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                     |
|      | 결정 유형     | <ul style="list-style-type: none"> <li>인용의 경우만 규정</li> </ul>                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>각하, 인용, 기각 규정</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                            |
|      | 신청 기간     | <ul style="list-style-type: none"> <li>미비</li> </ul>                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>불이익조치가 있었던 날부터 3개월 이내→1년 이내('18.5.1 시행)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                  |
|      | 제재        | <ul style="list-style-type: none"> <li>신분상 불이익조치이나 근무조건상 차별을 한 자가 조치요구 불이행: 형사처벌</li> <li>※ 1년 이하 징역, 1천만원 이하 벌금</li> <li>조치요구 불이행(신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 한 자 제외): 과태료</li> <li>※ 1천만원 이하</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>신분상 불이익조치한 자가 조치요구 불이행: 형사처벌</li> <li>※ 2년 이하 징역 2천만원 이하 벌금</li> <li>- 3년 이하 징역 3천만원 이하 벌금('18.5.1 시행)</li> <li>인사상 불이익조치, 임금 등의 차별지급 등을 한 자가 조치요구 불이행: 형사처벌</li> <li>※ 1년 이하 징역, 1천만원 이하 벌금</li> <li>→ 2년 이하 징역, 2천만원 이하 벌금('18.5.1 시행)</li> </ul> |
|      | 불이익 추정    | <ul style="list-style-type: none"> <li>'원상회복 등을 요구'</li> <li>'소를 제기한 경우'에</li> </ul>                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>'공익신고 방해, 취소 강요'</li> <li>'신고 2년 이내에 불이익 조치를 한 경우'</li> </ul>                                                                                                                                                                                       |

| 구 분           |               | 부패신고           | 공익신고                                                                                                                                     |
|---------------|---------------|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               | 요건            | 불이익을 당한 것으로 추정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘보호조치를 신청’(‘18.5.1 시행)</li> <li>• ‘소를 제기한 경우’에 불이익을 당한 것으로 추정(‘18.5.1 시행)</li> </ul>            |
|               | 조치 기한         | • 미비           | • 원상회복 등 조치기한 설정: 30일                                                                                                                    |
|               | 이행 강제금        | • 미비           | • 정해진 기한까지 보호조치를 취하지 않는 자: 2천만원 이하 이행강제금 부과                                                                                              |
|               | 화해 권고         | • 미비           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원회의 직권, 당사자의 신청에 따라 화해 권고 또는 화해안 제시 가능</li> <li>※ 재판상 화해와 같은 효력</li> </ul>                     |
| 신고 방해/취소강요 금지 | 근거            | • 미비           | • 신고방해·취소강요 금지                                                                                                                           |
|               | 제재            | • 미비           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위반시 형사처벌</li> <li>※ 1년 이하 징역, 1천만원 이하 벌금</li> <li>→ 2년 이하 징역, 2천만원 이하 벌금(‘18.5.1 시행)</li> </ul> |
| 책임 감면         | 감면 대상 제재 유형   | • 형벌, 징계처분     | • 형벌, 징계처분, 불리한 행정처분                                                                                                                     |
|               | 위원회 책임 감면 요구권 | • 미비           | • 위원회는 징계권자나 행정처분권자에게 감면 요구 가능                                                                                                           |
| 손해배상 청구금지     |               | • 미비           | • 신고자에 대한 피신고자의 손해배상 청구 금지                                                                                                               |
| 관계기관 협조요청     |               | • 미비           | • 의료기관 등에 대한 협조 요청과 협조의무 규정                                                                                                              |
| 쟁송제기          |               | • 미비           | • 소송제기 기한 제한, 행정 심판 청구 제한근거 규정                                                                                                           |

## 【신고자 보상 · 포상 · 구조금 제도】

| 구 분   |       | 부패신고                                                                                                                                                       | 공익신고                                                                                                                                              |
|-------|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 보 상 금 | 지급 대상 | • 위원회 신고자                                                                                                                                                  | • 위원회 및 타기관 신고자                                                                                                                                   |
|       | 지급 사유 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 몰수·추장금, 국세·지방세 부과</li> <li>• 손해배상·부당이득 반환 등에 의한 환수</li> <li>• 계약변경 등에 의한 비용 절감</li> <li>• 그 밖에 처분이나 판결</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 몰수·추장금, 국세·지방세 부과</li> <li>• 손해배상·부당이득 반환 등의 판결</li> <li>• 벌칙 또는 통고처분</li> <li>• 과태료 또는 이행강제금</li> </ul> |

| 구 분         |                        | 부패신고                                | 공익신고                                                       |
|-------------|------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------|
|             |                        | ※ 벌금·<br>과료·과징금·과태료<br>부과와 통고처분은 제외 | • 과징금, 부담금, 가산금 부과                                         |
|             | 신청<br>기한               | • 법률관계가 확정되었음을 안<br>날부터 2년          | • 법률관계가 확정되었음을 안 날부터<br>2년, 확정된 날부터 5년                     |
|             | 상·<br>하한액              | • 상한 : 30억<br>• 하한 : 규정없음           | • 상한 : 30억<br>• 하한 : 20만원                                  |
|             | 환수금<br>일부<br>국고<br>상환제 | • 미비                                | • 지자체 수입회복 등으로 인한 보상금을<br>지자체로부터 상환                        |
|             | 보상금<br>반환              | • 미비<br>※ 시행령에 규정                   | • 보상금 및 구조금 반환근거 규정                                        |
| 포<br>상<br>금 | 지급<br>대상               | • 위원회 신고자                           | • 위원회 및 타기관 신고자                                            |
|             | 구<br>조<br>금            | • 미비                                | • 신고로 인한 치료, 이사, 쟁송비용,<br>임금손실액 및 그 밖에 중대한 경제적<br>손해 지급 가능 |

○ 이와 같은 상이점은 제도 운용 목적인 사회질서유지에 있어 관계인 등의 **폭넓은 참여를 저해하는 요인으로 작용할 뿐만 아니라 행정-관계인 간 신뢰형성에 부정적 영향**을 미쳐 **제도운용상 비효율성을 야기**

- 부패신고자의 경우 공익신고자 보호수준에로의 강화를 요청하는 민원 증가,
- 신고자 보상·포상의 경우에도 보상 대상, 지급기준 등이 달라 신고자 간 형평성 에 관한 의문 증대는 물론,
- 실무를 담당하는 측면에 있어서도 각각 개별적으로 분리 규정되고 있는 보호-보상기준의 적용에 따른 혼란

○ 이는 곧 신고자가 안심하고 신고할 수 있는 환경을 조성하고 합리적인 보상을 통해 신고자 만족도를 향상하여 신고 활성화를 도모할 수 있도록 부패·공익 신고자 보호·보상 제도 일원화 방안 모색으로 귀결

## □ 부패·공익 신고자 보호·보상제도 일원화 방안 모색을 위한 선결적 고려사항

○ 신고자 보호·보상제도 일원화를 위한 법제적 대응방안으로써 고려되어지는

관련 법률은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「공익신고자보호법」으로 설정

※ 현행 관련법제 가운데 청탁금지법의 경우, 보호는 공익신고자보호법을 보상의 경우에는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한법률을 준용

○ 이때 관련 법률 간, 입법목적의 상이성, 부패행위와 공익침해행위의 법리적 이질성, 신고의 성격차이 그리고 입법체계 방식의 상이성에 대한 고려에 근거, 입법체계 정비 방향 설정 필요

※ 입법체계 정비 : 일반적으로 법체계의 통일성 확보를 의미하는 “체계성”과 법규내용이 되도록이면 활용에 편리하고 간편하고 명료하다는 “실용성”에 있어서는 통일법(단일법)체계가 우수하고, 제도의 변경에 관하여 즉각적으로 대체할 수 있는 “즉응성 또는 적응성”에 있어서는 개별법 체계(분법화)가 우수하다고 일반적으로 평가

## 1. 입법목적의 상이성

- 이는 입법목적이 상이한 관련 법률 간 통합(포섭)가능성에 관한 우선적 검토로써, 양 법률은 공적부문과 사적부문이라는 법규범적용 범위 상이점 인식

| 법률                           | 관련 내용                                                                                                                                                | 검토                                                                    |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한법률 | <b>국민권익위원회를 설치하여</b> 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, <b>부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함</b> 으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지 | -기관설치에 관한 법률<br>-기관고유업무로서의 부패방지 업무관장<br>-특별권력관계내부의 부패방지(사전예방적) 및 청렴의무 |
| 공익신고자 보호법                    | <b>공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원</b> 함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지                                                                          | -주로 사적영역에 있어 행정질 서유지<br>-신고자등의 보호<br>-신고활성화를 위한 유인적 요소로서의 보상 활용       |

## 2. 법규범상 부패행위와 공익침해행위의 이질성

- 이는 개별 법률에서 규정되고 있는 대상행위의 성격에 따른 법제정비 방향을 고려하기 위함으로써, 일반적 공익내지 부패행위에 대한 인식과는 달리 법정개념으로써 구분

| 법률                            | 관련 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 검토                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 | <p>가. <u>공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위</u></p> <p>나. <u>공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위</u></p> <p>다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위</p>                                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공직자의 부패방지 및 청렴의무 위반(경제적사유, 재산상 손해하기)</li> <li>- 포괄적 입법형식</li> </ul>                                                                                                                                                              |
| 공익신고자보호법                      | <p>"공익침해행위"란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.</p> <p>가. <u>별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위</u></p> <p>나. <u>별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소 처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위</u></p> <p>“1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·검정·인증·확인·증명·등록 등을 취소·철회하거나 말소하는 처분</p> <p>2. 영업·업무·효력·자격 등을 정지하는 처분</p> <p>3. 시정명령, 시설개수명령, 이전명령, 폐쇄명령, 철거명령, 위반사실 공표명령 등 의무자의 의사에 반하여 특정한 행위를 명하는 처분</p> <p>4. 과징금, 과태료 등 위반사실을 이유로 금전 납부 의무를 부과하는 처분“</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법당시 설계된 행정질서의 무확보 및 행정질서벌적 공익침해행위의 개념에서 행정벌을 포함하는 방향으로 전개 (행정질서벌+행정벌)</li> <li>- 열기주의식 입법형식 견지</li> <li>* “이에 준하는 공익침해행위” 추가 (2018.05)</li> <li>- 대상법률의 증가에 따른 공익침해행위 특성 파악 난이 및 혼란</li> <li>* 제정당시 180개, 현재 284개 법률</li> </ul> |



### 3. 신고행위의 성격 차이

- 이는 개별 법률상 규정되고 있는 신고의 성격을 파악, 이를 통한 공익제고(사회질서유지)라는 행정목적의 동질성 도출

| 법률                            | 관련 내용                                                                                                                                                                                                                                                                  | 검토                                                                                       |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 | 제55조(부패행위의 신고) <b>누구든지</b> 부패행위를 알게 된 때에는 이를 위원회에 <b>신고할 수 있다.</b><br>제56조(공직자의 부패행위 신고의무) <b>공직자는</b> 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 되었거나 부패행위를 강요 또는 제의 받은 경우에는 지체 없이 이를 수사기관·감사원 또는 위원회에 <b>신고하여야 한다.</b>                                                      | -공직자의 의무위반행위발생 우려에 대한 사전예방적 성격<br>-공익실현 이바지가 최종적 존립근거인 공직자에 대한 기속적(강제적) 신고의무             |
| 공신법                           | 제6조(공익신고) <b>누구든지</b> 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 <b>공익 신고를 할 수 있다.</b><br>제7조(공직자의 공익신고 의무) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 <b>공직자</b> (이하 "공직자"라 한다)는 그 직무를 하면서 공익침해행위를 알게 된 때에는 이를 수사기관, 수사기관 또는 위원회에 <b>신고하여야 한다.</b> | -국가행정업무의 위탁내지 적극적 참여자(고양된 시민의식 발현)로서의 참여형식<br>-공익실현 이바지가 최종적 존립근거인 공직자에 대한 기속적(강제적) 신고의무 |

### 4. 입법체계 방식의 상이성

- 이는 개별 법률을 구성하는 주요내용의 전개양태에 따른 구분을 통한 검토

| 법률                            | 관련 내용                                                                   | 검토             |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 | - 입법목적, 특정피신고자, 의무위반행위의 포괄적 성격, 위원회                                     | -대륙법계 입법방식에 근접 |
| 공익신고자 보호법                     | - 입법목적, 광범위한 공익침해행위 확대화 경향, 고양된 (유인된) 시민참여, 조정자로서의 위원회, 소송, 보상, 포상, 보조금 | -영미법계 입법방식에 근접 |

## □ 부패·공익 신고자 보호·보상제도 (단계적)일원화 방안

- 해당 관련 개별 법률 간 입법목적 상이성은 인정,
- 일원화를 위한 현행 법규범적 구분에 따른 부패행위와 공익침해행위의 상이성에 따른 양자 간 작위적 범위 재설정내지 포섭 방안설정은 곤란,
- 다만 신고(기속적 의무, 고양된 시민의식에 따른 유인된 의무내지 조력적 국가행정에로의 참여행위) 행위가 궁극적으로 추구하고자 하는 목적은 동일, 때문에 이에 대한 신고자의 보호-보상체계를 달리 규정할 실익은 저하
- 아울러 입법체계 방식에 있어, 향후 그 신고대상행위의 확대와 다양성을 고려, 영미법적 체계에 준하여 설정함이 보다 바람직

## □ 신고자 보호·보상제도 일원화를 위한 법제 정비 방안

- 부패·공익 신고자 보호·보상제도 일원화를 위한 법제 정비를 위한 방안으로  
서, 본 토론문서는 아래와 같은 3가지 안 제시 및 제3안의 타당성 검토

| 입법<br>정비안 | 입법양태                                                                      | 장점                                                                                                                  | 단점                                                                                              |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제1안       | 별도 기본법 형태의 법률<br>제정                                                       | - 해당 행정영역 업무에<br>대한 통일적·체계적 입<br>법토대 마련                                                                             | - 입법목적이 상이한 영역<br>- 기본법체계로 설정 하기<br>에는 협소한 행정영역<br>- 개별 법률 제정에 대한<br>입법경제적 부담                   |
| 제2안       | 현행 법제 유지, 보호-보상<br>관련 개별 법률 제정                                            | - 해당 개별 법률상 중점<br>적인 정책 전개를 위한<br>입법적 토대 마련<br>- 해당 행정업무의 효율<br>성 제고                                                | - 입법목적의 중심적 요소<br>에 대한 분법화 부담<br>- 입법체계 설정의 곤란(규<br>제법, 절차법, 진흥법)<br>- 개별법률 제정에 대한 입<br>법경제적 부담 |
| 제3안       | 현행법제 유지 하에<br>통합(포섭) 법체계 구성<br>( <u>신고자 보호·보상체계 :부<br/>패방지 및 국민권익위원회의</u> | - 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한법<br>률상 신고요건, 절차는 존치<br>- 신고자 보호·보상에 대한 관련 규정 삭제, (이때 신고<br>자등의 보호 또는 보상에 관하여서는 별도의 법률에 |                                                                                                 |

| 입법<br>정비안 | 입법양태                       | 장점                                                                                                                                            | 단점 |
|-----------|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|           | 설치와 운영에 관한 법률 < 공익신고자보호법 > | <p>따른다는 규정 신설) 관련규정은 공익신고자보호법으로 이동</p> <p>- 공익신고자보호법상 입법체계 조정 (법제명, 목적, 정의, 장 신설-구분, 관련규정 조정, 경과규정 등)</p> <p>- 관련 규정 간 형평성 유지를 위한 하위법령 조정</p> |    |

#### □ 일원화에 따른 기대효과

- 현행 공익침해 내지 부패-, 청렴의무위반행위에 대한 입법체계 상 발생하고 있는 문제점에 따른 개선은 물론 향후 전개가 예상되는 다양한 신고대상 의무위반행위에 대한 신고자 보호·보상 관련 준거 법률 마련에 따른 선제적 대응
- 단일 준거법률 체계를 통한 법제적 간소화 및 신고자 보호·보상 관련 강화 규정 마련-적용 용이
- 궁극적으로 신고행위에 따른 신고자의 보호와 보상에 관한 보다 명확하고 예측 가능한 법체계 마련에 따른 국가행정업무 조력자로서 일반국민 등의 국가행정 참여의식 제고



## MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page below the 'MEMO' header.



## MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page below the 'MEMO' header.



## MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page below the 'MEMO' header.



## MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page below the 'MEMO' header.



## MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page below the 'MEMO' header.





## MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page below the 'MEMO' header.



# MEMO



## MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page below the 'MEMO' header.



# MEMO



# MEMO



## MEMO

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page below the 'MEMO' header.