

공익신고제도 개선방안에 관한 연구 - 공익신고자 보호법 개정(안)을 중심으로 -

A Study on Improvement Ways to the Public Service Reporting System

: focused on the Revised Bill of the Whistleblowers Protection Act

박 호 현* · 김 명 대**
Park, Ho-Hyun · Kim, Myeong-Dae

목 차

- I. 서론
- II. 공익신고제도의 이론적 배경
- III. 개정안 논의의 정리 및 검토
- IV. 법률개정의 방향
- V. 결론

국문초록

공익신고제도는 조직에 소속된 구성원들이 조직의 부정·부패행위를 인지하고 외부에 알리는 행위로서 조직의 투명성 확보를 목적으로 한다. 하지만 조직 내에서 발생하는 공익침해행위는 외부에서 인지하기 어려울 정도로 은밀하게 이루어지기 때문에 조직의 사정을 정확하게 인지하고 있는 내부 구성원들에 의해서만 외부로 알려질 수 있다. 그러나 조직의 구성원들은 공익신고를 통해 받게

논문접수일 : 2018. 03. 30.

심사완료일 : 2018. 05. 03.

게재확정일 : 2018. 05. 03.

* 경찰학박사·원광대학교 경찰행정학과 강사(제1저자)

** 경찰학박사(교신저자)

될 불이익 때문에 신고를 주저하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 2011년 ‘공익신고자 보호법’이 제정되었다. 이 법의 제정목적은 국민 건강 및 안전, 국민들을 둘러싸고 있는 다양한 환경, 불공정한 거래에 의한 소비자의 이익 등을 침해하는 행위들을 신고한 공익신고자들을 보호하고 지원하기 위해 제정되었다. 하지만 ‘공익신고자 보호법’은 공익신고에 대한 대상 및 범위, 공익신고자에 대한 실질적 보호 등에 대한 문제점들이 여전히 존재하고 있다.

그러므로 본 논문은 공익신고제도에 대한 범위, 공익신고제도를 담당하고 있는 기관의 권한범위, 공익신고자에 대한 익명성 담보, 공익신고자에 대한 보상 및 구조금지급 등에 관련된 보호와 지원에 관련된 문제들을 도출해 입법적 대안들을 마련하기 위한 논의들을 전개해 나갈 것이다.

공익신고제도는 공익을 침해하는 행위를 사전에 방지하고 조직의 투명성을 담보하며 조직성원들의 권익을 보호하는 역할과 기능을 한다. 이러한 역할과 기능을 제대로 이행하기 위해서는 제정된 법률이 명시하고 있는 목적을 달성하기 위한 다양한 대안들이 마련되어야 한다. 이는 결국, 공익신고제도의 활성화를 이끌어낼 수 있는 방안이 될 것이다.

주제어 : 공익신고제도, 부정부패, 은밀, 투명성, 보호, 보상

1. 서론

공익신고제도는 조직에 소속되어 있는 구성원들이 조직의 부정·부패행위를 조직외부에 알려 조직의 투명성을 담보하고 공익신고자 보호를 가장 중요한 목적으로 삼고 있다. 즉, 공익신고제도는 공적(公的) 이익을 침해하는 행위를 외부에 알리는 것으로서 조직내부에서 은밀하게 이루어지기 때문에 외부에서 쉽게 파악하기란 어려운 일이다. 따라서 공익침해행위는 조직내부의 상황을 정확하게 인지하고 있는 조직구성원의 신고 및 제보 등의 방법을 통해서만 외부에 쉽게 알려져 문제를 해결할 수 있는 수단이 된다. 특히, 공익신고제도는 2011년 제정된 ‘공익신고자 보호법’을 통해 국민들의 건강 및 안전, 국민들을 둘러싸고 있는 다양한

환경, 불공정한 경쟁에서 발생하는 소비자이익 등을 침해하는 행위의 발생 및 발생을 우려하여 일정한 사실을 관련기관에 알린 사람을 법률규정을 통해 보호하고 지원하고 있다. 하지만 공익신고제도는 공익신고 대상 및 범위의 제한, 공익신고를 통해 신고자가 받게 될 불이익에 비해 보호 및 지원이 부족하다는 다양한 비판들이 제기되어 왔다. 따라서 이러한 문제들을 해결하기 위해 2015년 ‘공익신고자 보호법’이 개정되었고, 이를 통해 법률이 안고 있는 문제를 상당부분 해결했다고 할 수 있다. 그러나 신고대상자에 대한 범위 확대, 국민권익위원회 권한 강화, 공익신고자에 대한 보호 강화, 공익신고 후 보상 및 지원에 대한 개선이 요구된다. ‘공익신고자 보호법’을 통해 이행되는 공익신고제도는 공익신고자의 보호를 가장 중요한 목표로 삼아야 한다. 그러므로 공익신고자에 대한 보상 및 구조금지급 등을 바탕으로 신고자가 불이익을 받지 않게 하는 다양한 대책들이 마련되어야 하며, 이를 통해 공익신고제도의 활성화를 이끌어내야 한다.

따라서 본 논문은 공익신고자에 대한 보호의 실효성 확보를 가장 중요한 논제(論題)로 삼으려고 한다. 이를 통해 공익신고제도의 제도적 문제해결 및 입법적 문제해결에 대한 방안을 마련하기 위한 기회로 삼을 것이다.

II. 공익신고제도의 이론적 배경

1. 공익신고제도의 정의 및 기능

가. 공익신고제도의 개념

공익신고제도는 국가나 국민의 이익에 반(反)하는 법률 위반 행위 및 사회질서를 파괴하는 다양한 정보들을 관련 기관에 전달하는 제도를 말한다. 즉, 사회적 위험 행위나 공익침해에 대한 정보들을 경찰 및 검찰 등의 수사기관, 감사원 등의 감사기관, 각 사항에 대해 책임을 가진 기관들에 전달하는 행위와 자연재난 및 인위재난에서 발생하는 위험들에 대해 여러 가지 방법들을 통해 진술, 고백하는 등의 행위들이 포함된다.¹⁾

공익신고제도는 2001년 ‘부패방지법’ 제정에 의해 시작되었고, 현재 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’ 및 ‘공익신고자 보호법률’을 통해 이행되고 있다. 그러나 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’은 공직자 부정·부패행위 및 고충사항을 주요 내용으로 하는 공적인 영역에 적용되고, ‘공익신고자 보호법률’의 제정을 통해 공익신고의 대상이 민간영역으로까지 확대되었다.²⁾

‘공익신고자 보호법률’은 공적인 침해행위가 발생하거나 발생할 우려가 있는 사항을 신고, 진정, 제보, 고소, 고발하거나 공적인 침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 공익신고라고 명시하고 있다. 특히, 공적 침해행위란 국민들의 건강 및 안전 그리고 국민들을 둘러싸고 있는 환경과 관련된 행위, 불공정한 경쟁으로 인한 소비자의 이익을 침해하는 행위로서 공익신고자 보호법 별표에 명시된 법률의 벌칙 규정, 인가 및 허가와 관련된 취소처분 및 정지처분 등 행정처분의 대상이 되는 행위라고 규정하고 있다.³⁾

나. 공익신고의 기능

국민들의 자유와 권리를 보호하기 위해 사회계약을 통해 국가가 형성된 이래로 국가내의 다양한 조직들이 형성되었다. 그러나 이러한 조직들은 사회의 발전과 변화로 인해 거대화되고 복잡화 되었다. 이러한 거대화 및 복잡화는 조직 내에서 발생하는 여러 문제들을 발견하는데 어려움을 발생시켰다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 공익신고제도가 만들어졌다고 볼 수 있다.

이러한 공익신고제도의 기능은 첫째, 조직 구성원들이 각자의 임무를 수행하

1) 이재학, “공익신고자제도 활성화를 위한 공익신고자보호법의 개선방안에 관한 연구”, 「법학연구」 제25권 제1호, 경상대학교 법학연구소, 2017, 214-215쪽.

2) 이범석, “내부공익신고제도의 개선방안에 관한 연구-공익신고자의 보호를 중심으로”, 동국대학교 대학원, 박사학위 논문, 2018, 10-12쪽.

3) ‘공익신고자 보호법’은 별표에 공익신고에 관련된 법률들을 명시하고 있다. 그 법률로는 ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법’, ‘식품위생법’, ‘자연환경보전법’, ‘의료법’ 등 총 279개 법률들이다(공익신고자 보호법 제2조). 즉, 국민들의 건강 및 안전 그리고 환경과 관련된 사항, 불공정한 경쟁으로 인해 소비자의 이익을 침해하는 행위로서 279개 법률에 해당되어야 공익침해 행위로서 공익신고의 대상이 된다.

는데 책임성과 투명성을 담보할 수 있다. 즉, 공익을 침해하는 행위의 적발이 효과적이며, 공익을 침해하는 행위의 잠재적 발생 가능성을 내부의 자율적 감시 기능을 통해 정확할 수 있다. 둘째, 국민들의 기본권적 권리를 실현하는 기능을 한다. 즉, 공익을 침해하는 행위를 신고하는 경우 헌법상 명문화하고 있는 국민의 기본권적 권리인 표현의 자유, 양심의 자유, 알권리 등을 실현하게 된다. 셋째, 공익신고를 통해 국민들의 기본권적 권리를 보호하고 이를 바탕으로 공익을 추구하며, 사회정의를 실현해 나가는데 기여한다. 결과적으로 공익신고제도는 사회개혁의 국민적 공감대를 형성해 국가 대통합을 위한 토대를 마련할 수 있다.⁴⁾

2. 공익신고제도의 도입배경

공익신고제도는 공적(公的) 영역에서 먼저 시행되었다. 즉, 정부조직을 구성하는 공직자들의 부정·부패의 예방 그리고 이러한 행위들을 규제하는 제도를 마련하기 위해 2001년 7월 ‘부패방지법’이 제정되었고, 2008년 국민의 권리구제 및 권익보호를 위한 기능의 통합을 위해 ‘국민권익위원회’를 설치해 ‘부패방지법’을 폐지하였으며, ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’로 제정되었다. 하지만 부정·부패행위에 대한 신고, 신고자에 대한 보호 및 보상 규정 등의 근본적인 사항에 대해서는 변화가 이루어지지 못했다. 즉, ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’은 공적(公的) 영역의 부정·부패의 문제를 예방하고 해결하는 데에는 어느 정도 기여하였지만 다양한 문제들을 해결하지는 못하였다. 특히, 신고 대상을 공직자 및 공적(公的) 임무를 담당하고 있는 기관으로 한정하고 있어 일반 시민들의 부정·부패행위에 대한 신고는 보호받지 못하는 결과를 초래하였다.⁵⁾

이후 민간(民間)영역에서 다양한 공익침해 행위가 발생하게 되었다.⁶⁾ 이러한

4) 권수진·윤성현, “공익신고제도의 개선방안에 관한 연구”, 「형사정책연구소 연구총서」, 한국형사정책연구소, 2016, 16-17쪽.

5) 김수갑·김민우, “공익신고자 보호에 관한 법률(안)의 입법방향에 대한 소고”, 「공법학연구」 제 10권 제1호, 한국비교공법학회, 2009, 34-35쪽.

6) KTX 교량 부실 보수공사, 불법 폐기물 매립, 폐수의 불법 유출, 적십자사에 의한 오염된 혈액 유통 등 민간(民間)영역의 부정·부패행위로 다양한 공익침해 행위가 발생하였다. 특히, 민

이유로 정부는 2008년 2월 건전한 내부고발자에 관한 사항, 공익을 침해하는 행위에 대한 신고자 보호에 관한 사항, 보상체계 강화에 관한 사항을 국정운영의 과제로 선정하였다. 특히, 공익신고에 따른 신고자 보호제도를 마련하기 위한 다양한 전문가들의 논의 및 토론이 이루어졌으며, 이러한 절차들을 통해 ‘공익신고자 보호법’에 관련된 법률(안)이 정부에 의해 2009년 10월 29일 국회에 제출되었고, 2011년 3월 29일 ‘공익신고자 보호법’이 제정되어 2011년 9월 30일부터 시행되고 있다.⁷⁾

‘공익신고자 보호법’은 공익을 침해하는 행위를 국민의 건강 및 안전 그리고 국민들을 둘러싸고 있는 환경, 불공정한 경쟁에 의한 소비자 이익 보호 등을 해치는 행위로서 명시하고 있다. 특히, 별표에 명시된 벌칙 또는 인가 및 허가의 취소·정지처분 등 시행령으로 규정하는 행정처분 대상으로 정하여 지금까지 부정·부패 개념에 포함되지 않았던 민간(民間)영역의 공익 침해에 대한 신고, 신고자 보호 등의 실질적 효과를 나타낼 수 있는 법률적 근거가 마련되었다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

3. 공익신고자 보호법의 한계

군(軍)부대 장병들의 부정투표, 적십자사에 의한 혈액 관리 부실, 사립대학 입시 부정, 국가정보원 대선개입 등 국민들의 관심이 집중되어 사회적 이슈가 되었던 다양한 사건들이 발생했다. 이러한 사건들이 세상 밖으로 전해질 수 있었던 것은 부정과 타협하지 않고 정의를 실현하겠다는 의지를 가진 사람들의 용기 있는 결단이 있었기 때문이다. 이러한 용기의 표출은 제보, 신고, 폭로 등 여러 가지 수단과 방법을 통해 이루어진다. 그러나 공익을 침해하는 행위는 대부분 조직적이고 은밀하게 진행되기 때문에 외부에서 직접적 발견이 어렵다는

간(民間)영역의 부정·부패행위는 조직적이고 은밀하게 이루어지기 때문에 적발하기 쉽지 않고, 피해의 정도도 상당하기 때문에 공익신고를 통해 민간(民間)영역의 공익침해 행위를 철저히 단속하고 신고한 대상을 보호하기 위해 법률의 제정이 요구되었다(권수진·윤성현, 앞의 책, 2016, 17-18쪽).

7) 조재현, “공익제보자 보호제도의 현황과 앞으로의 과제-공익신고자보호법의 시행에 즈음하여”, 「한국부패학회보」 제16권 제3호, 한국부패학회, 2011, 121쪽.

특징을 가지고 있다. 즉, 공익을 침해하는 행위는 조직 내부의 사정을 정확하게 인지하고 있는 내부인 또는 외부인의 신고를 통해 국민들에게 전해질 수 있을 때 감시와 통제가 가능해진다.

이러한 감시와 통제의 대상은 국민들의 건강, 안전, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁에 관련된 사항이라고 할 수 있다. 즉, 이러한 대상들을 침해하는 행위가 발생하거나 또는 발생할 우려가 있다는 사실관계를 정부기관 및 민간단체 등 관련기관에 알림으로서 감시와 통제가 가능해진다. 또한 사실관계를 알린 사람을 보호해야 하고 이러한 보호를 위해서 법률의 명확한 규정이 요구된다. 따라서 이러한 목적을 위해 2011년 ‘공익신고자 보호법’이 제정되어 공익신고제도가 시행되고 있다.

그러나 분명한 목적을 가지고 법률제정이 이루어졌지만 ‘공익신고자 보호법’은 다양한 문제들이 산재해 있다. 이러한 문제들로는 공익신고의 대상과 범위의 한정적 명시, 공익신고에 의한 신고자가 부담하게 되는 불이익, 보호 및 보상제도의 미흡 등의 문제가 계속적으로 지적되어 왔고, 이러한 문제들을 해결하기 위해 정부 및 국회의원들의 법률개정(안)이 제안되었다. 이러한 법률개정(안)들의 제안은 ‘공익신고자 보호법’ 개정(2015년)으로 귀결되었고, 상당부분 문제를 해결했다는 평가를 받는다. 그럼에도 불구하고 공익신고제도의 활발한 운영을 위해서는 제도적 보완 및 법률적 보완이 이루어져야 한다. 결국, 공익신고 대상, 신고자 보호와 관련된 문제들이 선행적으로 해결되어야 한다.

‘공익신고자 보호법’ 제정을 통해 공익신고제도가 달성하려는 목적은 조직 내의 구성원들이 부정과 부패를 목격했을 때 주저하지 않고 신고가 이루어질 수 있게 하려는 것과 공익침해 행위를 신고한 신고자를 보호하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 그러나 조직과 조직구성원들의 이익을 위해 신고를 하고도 보호 및 보상을 받지 못하는 경우가 발생하고 경우에 따라서는 불이익을 받는 경우가 발생해 실질적인 공익신고제도의 활성화를 기대하기가 어려운 것이 현실이다. 따라서 공익신고제도의 활성화를 위해서는 공익신고 대상의 확대 및 신고자 보호가 우선적으로 이루어져야 한다. 특히, 공익신고에 관련된 적용대상의 법률적 정비, 법률에 명시된 적용대상의 확대, 공익신고자 보호의 최우선적 이행 제고, 보상제도 및 구조금제도의 현실화 등이 이루어져야 한다. 결국, 공익신고제도에

대한 제도적·입법적 정비를 통한 정책적 개선이 필요하다고 할 수 있다.⁸⁾

Ⅲ. 개정안 논의의 정리 및 검토

‘공익신고자 보호법’은 제1조에서 ‘공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.’고 명시하여 공익신고자 보호법의 목적을 명문화하고 있다. 그러나 이러한 목적으로 제정된 공익신고자 보호법은 제정 이후 여러 문제들이 제기되어 문제해결을 위한 다양한 논의와 토론을 통해 법률개정이 이루어졌다. 하지만 공익신고자 보호법이 가지고 있는 근본적인 문제들을 해결하지는 못했다는 비판의 목소리도 높다.

따라서 아래에서는 2017년 이후 발의된 ‘공익신고자 보호법 개정법률(안)’을 바탕으로 공익신고자 보호 법률의 문제점을 살피고 그에 대한 해결방안을 모색하는 근본적 토대로 삼으려고 한다.

1. ‘노회찬 대표발의 법안’⁹⁾

가. 제안이유

최근 박근혜대통령과 최순실에 의해 발생한 국정농단은 사회적 병폐의 단면을 보여주는 중요한 사건이라고 할 수 있다. 특히, 국정농단이 세상에 밝혀지게 된 계기는 내부고발자들의 용기 있는 결단이 있었기 때문이다. 그러나 내부고발자들은 내부고발 행위 이후 신변의 위협을 느끼거나 심각한 정신적 고통을 겪는 등의 불이익을 당하는 경우가 발생하고 있다. 그러나 원전 및 방산비리, 사립학교비리, 부정회계 등 우리사회에서 발생하고 있는 다양한 부정·부패들은 조

8) 조한상·이주희, “공익신고자보호법의 의의와 개선방안에 관한 소고”, 『한국부패학회보』 제19권 제2호, 한국부패학회, 2014, 53-59쪽.

9) 2017년 3월 9일 노회찬의원이 대표 발의한 개정법률(안)(의안번호6086) 으로서 추혜선, 심상정, 윤소하, 이정미, 김종대, 박남춘, 이상돈, 김종훈, 윤종오 등 총 10인이 발의하였다.

직적이고 은밀하게 이루어지기 때문에 조직에 속한 구성원들의 도움 없이는 쉽게 밝혀낼 수 없다.

현행 공익신고자 보호제도는 실질적 효율성을 제고하고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 공익신고자에 대한 확실한 보호 및 보상이 이루어지지 못하고 있는 것도 사실이다. 현행 공익신고자 보호제도는 ‘공익신고자 보호법’에 의해 이행되고 있다. 그러므로 ‘공익신고자 보호법’은 신고대상을 별표에 명시된 경우에 해당하는 때에만 공익을 침해하는 행위로 규정하고 있다. 결과적으로 별표에 포함되지 않는 부정·부패행위에 대한 공익신고는 보호 및 보상의 대상이 되지 않는다. 예를 들면, 차명계좌, 분식회계, 횡령, 배임, 탈세 등 기업의 부정·부패, 사립학교 비리 등에 대한 공익신고는 사실상 ‘공익신고자 보호법’의 적용 대상이 아니다. 그러므로 공익을 침해하는 행위 대상을 개별적 열거방식이 아닌 공익을 침해하는 행위를 포괄적으로 정의해 공익신고의 대상을 확대할 필요성이 있다.

또한 언론 및 시민사회단체를 통한 공익신고를 인정하고, 익명에 의한 공익신고를 요구하는 경우 변호인을 통해 공익신고를 할 수 있도록 해야 한다. 그리고 공익신고자와 친족 및 동거인에 의한 구조금 신청을 심의·의결할 경우 임금 손실액의 산정기간을 36개월로 한정된 현행 법률을 개정해 구조금 지급에 대한 사항들을 현실화할 필요성이 있다.

나. 주요내용

(1) 공익을 침해하는 행위를 포괄적으로 정의하여 공익신고의 대상을 확대한다(안 제2조).

(2) 국가가 담당해야할 하나의 책임사항으로서 공익신고자 보상에 대한 사항을 명문화한다(안 제3조).

(3) 언론 또는 시민사회단체를 통한 공익신고를 인정하고, 국회의원을 통한 공익신고를 법률에 명문화한다(안 제6조).

(4) 익명의 공익신고를 원할 경우 변호인을 통해 공익신고가 가능하도록 하고, 익명에 의한 공익신고가 이루어진 경우에도 공익신고자는 법률규정에 의해 보호를 받을 수 있도록 해야 한다(안 제8조).

(5) 불이익조치와 관련된 분쟁에서 입증책임은 불이익조치를 한 사람이 부담하도록 규정한다(안 제23조의2 신설).

(6) 보상심의위원회의 구조금 지급에 대한 심의·의결 시(時) 월평균액 및 임금 손실액 산정 기간의 제한을 두지 않고, 구조금 지급을 국민권익위원회 재량 사항에서 의무사항으로 변경해야 한다(안 제27조).

2. '민경욱 대표발의 법안'¹⁰⁾

가. 제안이유 및 주요내용

‘공익신고자 보호법’은 공익신고자의 신상을 공개한 사람에 대해 강한 처벌이 이루어지고 있지 않아 공익신고자 보호가 철저하게 이루어지지 않고 있다는 비판이 있다. 그리고 공익신고자의 소속 기관에 대한 원상회복의 요구, 법원에 원상회복에 대한 소(訴)를 제기하는 경우 신고자가 불이익에 관련된 사항을 입증해야 하므로 공익신고가 소극적일 수밖에 없다.

따라서 공익신고자의 신상공개에 대한 처벌을 강화하고 공익신고자가 원상회복을 원하는 경우 불이익조치를 추정하도록 하여 공익신고자의 보호를 강화하고 공익신고 제도를 활성화하는 것에 목적이 있다(안 제23조 제4호 신설).

3. '소병훈 대표발의 법안'¹¹⁾

가. 제안이유

국가 및 정부조직체계를 파괴하는 공적(公的) 영역과 사적(私的) 영역의 부정·부패 행위를 발견하는 일은 쉽지 않은 일이다. 그러므로 내부고발자의 공익

10) 2017년 5월 24일 민경욱의원이 대표 발의한 개정법률(안)(의안번호7010) 으로서 서청원, 정태욱, 이종배, 김선동, 장석춘, 박대출, 김명연, 곽대훈, 김학용 등 총 10인이 발의하였다.

11) 2017년 6월 27일 소병훈의원이 대표 발의한 개정법률(안)(의안번호7634) 으로서 윤호중, 표창원, 김경진, 김철민, 임종성, 김영춘, 백재현, 인재근, 박범계 등 총 10인이 발의하였다.

신고가 철저히 요구된다. 따라서 공익신고자 보호를 가장 중요하게 인식하고 있고, 공익신고의 확산을 위해 ‘공익신고자 보호법’이 제정되었다.

그러나 ‘공익신고자 보호법’은 열거주의에 따른 공익침해행위를 명문화하고 있어 대상의 범위가 좁다는 비판이 제기된다. 즉, 법률에 명시되어 있지 않은 공익침해행위에 대해서는 처벌할 수 없는 한계가 있다. 뿐만 아니라, 공익신고자에 대한 다양한 보호체계를 갖추고 있지 못해 공익신고자가 피신고자로부터 불이익조치를 당하거나 육체적, 정신적, 경제적 피해를 당한다고 하더라도 이를 사전에 예방하기란 쉽지 않은 일이다. 따라서 이러한 사항들이 공익신고를 저해하는 원인으로 인식되고 있다.

이러한 내용들을 바탕으로 공익침해행위를 포괄주의 형태로 명시하여 입법적 문제를 해결해야 하며, 익명신고와 변호인에 의한 대리 신고를 인정해야 한다. 또한 불이익조치에 대한 입증책임의 피신고자 부담 및 공익신고자의 신상정보 공개 그리고 불이익조치 행위에 대한 국민권익위원회의 고발의무와 처벌의 강화를 법률규정에 명시하여야 한다. 결국, 공익신고자의 보호를 통해 공익신고를 활성화해 공적 영역의 투명성을 높이는 데 목적이 있다.

나. 주요내용

(1) 공익신고 범위를 넓히기 위해 열거주의에서 포괄주의로 법률규정을 변경해야 한다(안 제2조).

(2) 익명에 의한 공익신고가 가능하도록 변호인을 통해 공익신고를 대리할 수 있게 하고, 공익신고자 범위에 대리인을 포함시키도록 한다(안 제2조 제4호 및 제7호, 안 제8조 제4항 및 제5항 신설).

(3) 국민권익위원회의 보호조치를 위한 조사권한 강화를 위해 조사기관의 협조 의무를 대통령령에서 법률로 변경한다(안 제19조 제5항).

(4) 불이익조치의 추정에 관해 불이익조치를 한 사람이 불이익조치를 한 사실이 없다는 것을 입증한 경우를 제외하고는 책임을 면제하지 못하도록 한다(안 제23조 후단 신설).

(5) 공익신고 의무를 가진 사람이 신고를 한 경우에도 보상금 감액이나 미지

급이 발생하지 않도록 하고, 국가 및 지방자치단체에 직접적 수입 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 대한 법률관계가 확정된 금액 범위에서 보상금을 지급하도록 한다(안 제26조).

(6) 공익신고자를 공개 또는 보도한 경우 처벌규정인 벌금형을 삭제하고, 법정형을 5년으로 상향 조정하며, 국민권익위원회가 법률규정을 위반한 사실을 인지한 경우 수사기관에 고발할 수 있도록 법률에 명시하여 공익신고자를 두텁게 보호하고자 하는데 목적이 있다(안 제30조, 안 제31조의2 신설).

4. 시사점

공익신고제도는 부정·부패행위 또는 국가와 국민들의 이익을 침해하는 행위를 외부에 전달하는 것을 말한다. 즉, 공적(公的) 이익을 지키기 위해 법률을 위반한 행위나 사회적 위험을 야기할 수 있는 정보들을 관련기관에 전달하는 것을 말한다. 그 대상은 국민들의 건강 및 안전, 국민들을 둘러싸고 있는 환경적 요소, 불공정한 경쟁을 통해 침해되는 소비자의 이익 등 이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 사항들을 관련기관에 알림으로써 신고자가 불이익을 당할 수 있기 때문에 신고자의 보호 및 지원을 통해 안정된 국민생활을 보장하고 투명한 사회질서를 담보하기 위해 ‘공익신고자 보호법’이 제정되었다.

하지만 공익신고제도는 법률규정에 의해 대상과 범위가 좁고, 공익신고에 따른 신고자의 불이익이 존재하며, 신고자에 대한 보호 및 보상제도의 문제점들이 지적되어 왔다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 2015년 ‘공익신고자 보호법’이 개정되었고 그동안 제기되어 오던 문제들이 어느 정도 해결되었다고 인정된다.¹²⁾

12) 2015년 개정된 ‘공익신고자 보호법’은 국민들이 안정적인 생활을 영위할 수 있도록 안전한 환경조성을 위해 국민의 안전, 건강과 직접적인 관련성을 가지는 ‘학교급식법’ 등 총 99개의 대상들이 법률규정에 명문화되었고, 시행령으로 명시되어 있는 169개 공익침해행위를 법률규정에 포함시켰다. 그리고 공익신고자를 내부 공익신고자와 외부 공익신고자로 구분하였고, 특별보호조치 및 보상금 지급 관련 규정을 내부 공익신고자로 한정하여 적용하도록 하였다. 즉, 내부 공익신고자를 외부 공익신고자에 비해 두텁게 보호하려는 목적이 있다. 또한 공익신고제도의 활성화를 위해 공익신고자에 대한 책임감면 범위를 불리한 행정처분까지 확대하였으며, 보호조치결정에 대한 실질적 효율성을 담보하기 위해 보호조치결정을 이행하지 않는 사람들에 대해 이행강제금 제도를 도입하였다(조태준, “공익신고자 보호체계의 확산을 위한

그러나 공익신고제도의 활성화를 위해서는 해결해야 할 다양한 문제들이 존재한다.

첫째, 공익신고 대상 및 신고기관을 확대해야 할 필요성이 있다. 둘째, 공익침해를 신고한 사람의 신상이 노출되지 않도록 사건을 처리하는 과정에서 신고자 인적(人跡)사항을 생략해야 한다. 또한 익명신고제도와 대리신고제도의 활용이 요구된다. 셋째, 특별보호조치의 실질적 효율성 확보방안 마련 및 불이익조치 추정기간에 대한 삭제가 이루어져야 한다. 넷째, 이행강제금제도의 현실적 이행이 이루어져야 한다. 다섯째, 공익신고와 관련된 구조금 지급에 대한 효율화 방안이 강구되어야 한다. 여섯째, 공익신고자의 법률적 책임에 대한 형벌의 감면이 이루어져야 한다. 일곱째, 국민권익위원회에 조사권 부여 등을 통한 권한을 강화해야 할 필요성이 있다.

IV. 법률개정의 방향

공익신고제도는 조직에 소속된 구성원이 아닌 외부 인사들에 의해서 조직 내의 정보를 파악하기란 쉽지 않다. 즉, 조직 구성원들은 외부 인사들이 접근하기 힘든 정보에 쉽게 접근할 수 있고, 신속하고 정확한 증거확보가 가능해 조직의 문제들을 파악하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 결국, 조직내부에 형성된 공익침해에 대한 정보들을 찾아내 해결할 수 있는 유일한 해결책이 될 수 있다. 따라서 공익신고제도는 조직내부에서 발생하는 부정·부패행위 및 범죄들을 조직외부로 들어나게 할 수 있는 체계로서 공적(公的) 영역 및 사적(私的) 영역을 모두 포함할 수 있고 특히, 조직보다는 조직에 소속된 구성원들을 보호할 수 있게 하여 종국에는 조직 및 조직을 구성하는 구성원 모두의 윤리성을 담보할 수 있다.

따라서 아래에서는 2017년 이후 발의된 ‘공익신고자 보호법 개정법률(안)’들의 내용을 바탕으로 공익신고제도가 가지고 있는 문제들을 발견하고 그에 대한 입법적 해결방안을 모색해 보고자 한다.

연구-정책홍보체계의 개선을 중심으로”, 「한국인사행정학회보」 제15권 제2호, 한국인사행정학회, 2016, 270-273쪽).

1. 공익신고 대상 및 기관의 확대

공익신고제도는 ‘공익신고자 보호법’을 중심으로 이행되고 있다. 그러므로 법률규정에 명문화되어 있지 않은 대상에 대해서는 법률의 적용을 받을 수 없다. 이러한 법률적 문제를 해결하기 위해 공익신고 대상 확대에 대한 다양한 논의들이 있어왔고 결국, 2015년 법률개정으로 ‘공익신고자 보호법’ 시행령(대통령령)에 명시되어 있던 대상을 ‘공익신고자 보호법’에 편입시켜 명문화하였다. 또한 기존에 법률규정으로 명시되어 있던 180개 대상에 학교급식법, 공중위생관리법 등 52개 법률 그리고 아동복지법 및 노인복지법 등 17개 법률, 법률에 합치하는 공익침해 행위가 은밀하게 진행되어 공익신고자에 대한 보호가 강조되는 주식회사 외부감사에 관한 법률 등 27개 법률, 법률 개정 전(前)에는 규정에 포함되어 있지 않았던 여객자동차운수사업법, 자동차관리법, 전기통신사업법 등 99개 법률규정을 공익신고 대상에 추가함으로써 공익신고 대상이 279개로 확대되었다.¹³⁾

그러나 법률개정을 통해 어느 정도의 문제점을 해결했다는 평가를 받지만 사립학교비리, 기업관련 부정·부패 행위가 법률규정에 포함되지 않아 공익신고에 따른 신고자의 두터운 보호를 받지 못하는 결과가 발생하게 되었다. 따라서 공익신고와 관련된 대상을 확대하여 규정하고 대상에 대한 법률규정 방식을 열거적 방식에서 포괄적 방식으로 변경하여야 한다.¹⁴⁾ 즉, 공익침해행위에 의한 신고대상 법률의 증가에 따른 계속적 법률개정이 어렵고 중국적으로 공익신고자의 보호를 위해서는 공익침해행위의 규정방법을 포괄적 방식으로 명문화하는

13) 이범석, 앞의 글, 2018, 100쪽.

14) 열거주의 방식은 다양한 유형들을 열거해 해당 행위가 공익침해행위에 포함되는 행위인지를 명확하게 구분할 수 있고, 법적 안정성을 담보할 수 있는 장점이 있다. 하지만 공익침해행위에 대한 새로운 유형들이 나올 때마다 ‘공익신고자 보호법’을 개정해야 하는 문제가 발생한다. 즉, 공익침해행위와 관련된 유형 및 신고자 보호에 대해 제한적이라는 단점을 가지고 있다. 이와는 달리 포괄주의 방식은 공익침해행위와 관련된 다양한 행위들이 존재한다고 하더라도 대상행위에 대한 법률적용을 탄력적으로 할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 포괄주의 방식은 공익침해행위인지를 판단함에 있어 담당부처의 해석을 요구한다(이주희, “내부고발자 보호의 주요쟁점 및 관련 현행법제의 개선방안”, 「한국사회과학연구」 제36권 제1호, 청주대학교 사회과학연구소, 2014, 94-96쪽).

것이 요구된다. 그리고 공익신고에 따른 공익신고자 보호 및 보상 문제를 생각한다면 공익침해행위에 대한 1차적 판단은 담당부서인 국민권익위원회에 의해 이루어져야 한다.

조직에 소속된 구성원들이 조직내부의 부정·부패를 인지한 경우 직접 내부기관에 알리는 것은 어려운 일이라고 할 수 있다. 그리고 공익침해행위를 국가기관이나 감독기관에 알리는 경우 신속한 조사 및 수사가 사실상 이루어지지 않았던 것도 사실이다. 따라서 공익신고기관으로 시민사회단체 및 언론기관을 포함시켜야 한다. 특히, 공익신고자들의 접근이 용이한 시민사회단체는 공익신고자들의 신고 전후에 상담 및 자문을 할 수 있고 경우에 따라서는 의료지원 및 법률적 지원을 제공할 수 있기 때문에 신고 대상기관으로 언론기관과 시민사회단체를 포함시켜야 한다.¹⁵⁾

2. 공익신고자에 대한 신분보호

조직에 소속된 구성원들이 조직 내에서 발생하는 부정·부패 및 불법행위를 인지하고도 외부에 알리지 못하는 가장 큰 이유는 본인의 신분이 노출될 것을 걱정하기 때문이다. 따라서 공익신고제도가 활성화되기 위해서는 신고자의 신분보호가 먼저 이루어져야 한다. 그러나 현실적으로 공익신고자들은 조직의 질서를 파괴했다는 이유로 개인적 불이익을 당하는 경우가 발생하고, 경우에 따라서는 조직 내에서 보복을 당하는 일들이 발생하기도 한다. 이러한 일들의 발생으로 공익신고자들은 육체적·정신적으로 심각한 고통을 경험하기도 한다.

하지만 공익신고는 신고를 접수하는 절차에서부터 사건을 처리하는 절차, 관련 기관으로부터 사건을 이첩 내지 송부하는 절차, 사건에 대한 조사 및 수사 절차, 소송절차 등을 거치게 되면 사건을 마무리 하는 시점까지 많은 시간이 필요하게 된다. 결국, 사건절차를 진행하는 과정이 길어지다 보면 신고자의 신분이 드러날 가능성이 커질 수 있다.¹⁶⁾

15) 이훈·김동률, “경찰 내부고발자 보호 한계에 관한 연구-미국 연방대법원 판례 비교 분석”, 『법학논집』 제22권 제2호, 조선대학교 법학연구원, 2015, 240-241쪽.

16) 이재학, 앞의 글, 2017, 222-224쪽.

이러한 문제를 해결하기 위해 ‘공익신고자 보호법’은 제12조 제1항에서 ‘누구든지 공익신고자등이라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다.’고 명시하고 있다. 그리고 제12조 제4항은 ‘위원회는 제1항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 사람의 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.’라고 규정하고 있다. 또한 제30조 제1항 제2호는 ‘제12조 제1항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자는 그 벌칙으로서 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.’라고 명문화하고 있다.

하지만 ‘공익신고자 보호법’에서 규정하고 있는 사항들은 사전 예방적 처우라기 보다는 결과발생에 대한 사후적 처우라고 볼 수밖에 없다. 그러므로 공익신고자의 신분이 들어나지 않도록 사건을 처리하는 과정에서부터 공익신고자의 인적(人跡)사항을 기재하지 않도록 하여 사건을 처리하는 방안이 강구되어야 할 것이다.¹⁷⁾

‘공익신고자 보호법’은 공익신고에 대한 신뢰성 확보와 허위신고 및 고발의 남발을 방지하기 위해 기명신고를 원칙으로 하고 있다. 하지만 기명신고를 원칙을 통해 공익신고자가 불이익을 당하는 결과를 초래할 수 있다. 실질적으로 공익신고자들이 신고를 하는 경우 신분이 드러날까 하는 걱정 때문에 하지 않는 경우가 많다. 그러므로 공익신고자들을 이러한 두려움으로부터 벗어나게 하는 방법은 ‘익명신고제도’의 도입이라고 할 수 있다. 즉, 공익침해행위를 신고할 경우 익명신고를 원칙으로 하고, 경우에 따라서 공익신고자의 인적사항 기재를 단서조항으로 규정하는 것이 요구된다. ‘익명신고제도’의 필요성은 공익신고에 대한 신고율을 증가시키고, 중국에는 공익신고제도 활성화에 기여하게 될 것이다.¹⁸⁾

17) ‘공익신고자 보호법’은 기명신고를 명문화하고 있다. 즉, 공익신고를 할 경우 신고자 이름, 주민등록 번호, 주소, 연락처 등 인적(人跡)사항을 기재한 신고서 및 공익침해행위 증거 등을 첨부해 신고하도록 규정하고 있다. 그러나 신고자, 그 친족 또는 동거인이 공익신고 등에 의해 불이익을 받을 가능성이 있는 경우에는 인적(人跡)사항의 기재를 생략할 수 있도록 명문화하고 있다(자세한 내용은 ‘공익신고자 보호법’ 제8조 및 제11조 참조).

18) 권수진·윤성현, 앞의 책, 2016, 203쪽.

또한 변호사 등에 의한 ‘대리신고제도’의 도입을 생각해 볼 수 있다. 변호사를 통해 공익신고를 한 사람의 신분이 들어날 수 있다는 문제의 지적도 있지만, 변호사가 자신에게 사건을 의뢰한 사람의 신분을 노출시켜 신고자가 피해를 당할 가능성보다는 기명신고를 통해 신고자의 신분이 들어나 피해를 받을 가능성이 더 크다고 볼 수 있기 때문에 ‘대리신고제도’의 도입이 요구된다. 또한 변호사에 의해 이루어지는 대리신고의 명문규정과 함께 공익신고자의 신분공개에 대한 처벌규정도 명시하여야 할 것이다.¹⁹⁾

3. 공익신고자 보호를 위한 실효성 확보

‘공익신고자 보호법’은 제20조의2에서 ‘내부 공익신고자가 신고 당시 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유를 가지고 있는 경우 위원회는 보호조치결정을 할 수 있다.’라고 명시하고 있다. 즉, 현실적으로 공익침해행위가 발생하지 않았지만 공익신고 당시 공익침해 발생에 대한 합리적인 이유가 존재한다면 특별보호조치를 받을 수 있다는 의미이다. 하지만 보호조치결정에 대해 이행을 하지 않은 사람에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금으로 처벌하고 있음에 비해 특별보호조치결정을 이행하지 않은 사람에 대해서는 2천만 원 이하의 과태료를 부과하는 것으로 처벌규정을 명시하고 있다(공익신고자 보호법 제30조 제2항, 제31조 제2항). 특별보호조치의 궁극적 목적은 공익신고자를 보호하기 위함이다. 그러므로 실효성확보를 위해서는 처벌규정을 강화해야할 필요성이 있다. 그리고 특별보호조치는 불이익조치금지신청, 불이익조치 추정 규정 등이 적용되지 않는다. 결과적으로 특별보호조치의 실효성확보가 어려울 수 있다. 따라서 법률규정의 보완이 이루어져야 한다.²⁰⁾

‘공익신고 등이 있는 후 2년 이내에 공익신고자 등에 대해 불이익조치를 한 경우에는 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 한 것으로 추정하고 있다’(같은 법 제23조). 이러한 추정규정은 입증책임의 전환과 맞물려 공익신고자 보호에

19) 이범석, 앞의 글, 2018, 109쪽.

20) 박영원·이주연, “공익신고자 보호제도의 현황과 입법적 개선과제”, 「현안보고서 제227권」, 국회입법조사처, 2014, 35-36쪽.

대한 중요한 역할을 하게 된다. 그러나 공익신고자 보호법은 불이익조치 추정규정에 대해 2년 이내의 기간이라는 시간적 제한을 두고 있다. 즉, 공익신고 후 2년 이상의 시간이 지나 불이익조치를 받게 되면 불이익조치로의 추정을 인정받지 못하는 결과가 된다. 이러한 결과가 불이익조치라는 것에는 변함이 없지만 회사의 입장에서 불이익조치를 행한 시점에 의해 결과가 달라질 수 있기 때문에 공정한 규정이라고 할 수 없다. 공익신고는 사건 발생 그리고 인지, 신고에 대한 결정 및 신고, 불이익조치, 소송절차진행 등의 순서로 진행된다. 그러나 이러한 절차들이 진행되는 데 3년 이상의 시간이 걸린다. 그러므로 공익신고자 보호법에서 불이익조치에 대한 추정기간의 제한을 없애 법률규정의 합리성을 담보해야 한다. 이와 함께 같은 이유로 재차 징계를 하지 못하게 명문규정을 마련해야 할 필요성도 있다.²¹⁾

‘공익신고자 보호법’ 제21조의2는 ‘보호조치결정을 받은 후 그 정해진 기한까지 보호조치를 취하지 아니한 자에게는 2천만 원 이하의 이행강제금을 부과한다.’라고 명시하고 있다. 하지만 법률규정에 명시되어 있는 이행강제금의 액수가 실제 이행을 강제하기에는 상당히 적은 액수라고 여겨진다. 특히, 기업은 최대의 이익창출을 목표로 하는 집단이기 때문에 경우에 따라서는 공익신고자에 대한 보호조치를 이행하기 보다는 이행강제금의 납부를 선택하게 될 수도 있다. 결과적으로 공익신고자 보호를 위한 실효성확보에 문제가 발생할 수도 있다. 그러므로 이행강제금 부과 실효성을 담보하기 위해서는 이와 관련된 다양한 사례분석을 바탕으로 적절한 액수의 법률적 명문화가 이루어져야 하고 경우에 따라서는 신체의 자유를 제한하는 징역이나 금고의 명문화도 요구된다고 할 수 있다.²²⁾

4. 공익신고자에 대한 지원방안

‘공익신고자 보호법’ 제27조 제1항은 ‘공익신고자등과 그 친족 또는 동거인은

21) 권수진, “공익신고제도의 개선방안에 관한 연구”, 「ISSUE PAPER」 제1호, 한국형사정책연구원, 2017, 12쪽.

22) 조태준·진종순·이진만, “기업 및 국민의 공익신고 인식제고에 관한 연구”, 「연구보고서」, 국민권익위원회, 2015, 130-131쪽.

공익신고 등으로 인하여 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용, 전직·파견근무 등으로 소요된 이사비용, 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용, 불이익조치 기간의 임금 손실액, 그밖에 중대한 경제적 손해에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다.’라고 명문화하고 있다. 하지만 2011년 ‘공익신고자 보호법’이 시행된 이후부터 2016년 7월까지 5년의 기간 동안 구조금 지급건수는 총 4건에 불과하고 지급금액 또한 총 1,024,800원에 불과하다.²³⁾

공익신고와 관련하여 구조금 신청제도가 존재하지만 아래의 표에서 알 수 있듯이 구조금 지급 횟수 및 지급금액이 많지 않다는 것은 공익신고자들이 구조금 신청에 대한 정보를 가지고 있지 못하거나 정보를 가지고 있다고 하더라도 구조금 신청을 기피하는 결과로 볼 수 있다. 그러므로 공익신고에 대한 접수를 하는 경우 국민권익위원회는 공익신고자들에게 구조금 지급에 대한 충분한 정보를 전달해야 한다. 즉, 이러한 정보전달을 법률적 의무화할 필요성이 있다.

‘공익신고자 보호법’ 제14조 제1항은 ‘공익신고등과 관련하여 공익신고자들의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다.’라고 명시하고 있다. 결국, 공익신고자들의 형사제재에 대한 두려움을 제거해 자발적인 공익신고를 이끌어내기 위해서이다. 그러나 형의 감경 및 면제가 필요적 감면이 아닌 임의적 감면으로 명시되어 있어 공익신고자들의 처벌에 대한 두려움은 여전히 남아있다고 볼 수 있다. 그러므로 공익신고자의 자발적인 신고를 유도하기 위해서는 공익신고자에 대한 처벌을 임의적 감면사유에서 필요적 감면사유로 수정할 필요가 있다.²⁴⁾

23) 아래의 표는 2016년 9월 21일 국민권익위원회의 공익신고 구조금 지급 현황에 관련된 표이다.

(단위: 건, 천원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016.7	합계
신청	1	1	4	1	2	-	9
지급	-	1	-	1	-	2	4
지급금액	-	79	-	206	-	739.8	1,024.8

출처: 국민권익위원회(2016년 9월)

24) 김승태, “반부패 정책수단으로서의 공익신고자 보호법 평가”, 「홍익법학」 제14권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2013, 595-596쪽.

5. 국민권익위원회의 권한 강화 및 교육과 홍보 강화

‘공익신고자 보호법’ 제9조 제1항 및 제3항은 ‘위원회가 공익신고를 받은 때에는 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특징에 필요한 사항 등을 확인할 수 있다.’ 또한 ‘위원회는 사실 확인을 마친 후에는 바로 해당 조사기관이나 수사기관에 이첩하고, 그 사실을 공익신고자에게 통보하여야 한다.’라고 명문화하고 있다. 즉, 사건에 대한 조사 및 수사는 공익신고를 이첩 받은 수사기관이 담당하게 된다. 하지만 ‘공익신고자 보호법’ 제9조 제7항은 ‘위원회는 조사기관이나 수사기관의 조사·수사가 충분하지 아니하였다고 인정하거나 이의신청에 이유가 있다고 인정하는 경우 조사기관이나 수사기관에 재조사·재수사를 요구할 수 있다.’라고 명시하고 있다. 결국, 위원회는 공익신고사건의 직접적 조사권 및 수사권을 가지고 있지 않다. 공익신고자의 입장에서 위원회가 독자적 조사권을 가지고 있지 못하다면 사건을 해결하는데 있어 무한한 신뢰를 보내지는 못할 것이다. 따라서 국민권익위원회가 공익신고제도의 주무부처로서 기능과 역할을 다하기 위해서는 수사는 경찰 및 검찰 등의 수사기관에 맡기더라도 사건조사 만큼은 직접 수행할 수 있도록 독립적 조사권이 주어져야 할 것이다.²⁵⁾

국민권익위원회는 공익신고자 인적사항 등을 공개한 사람 또는 불이익조치를 한 사람에 대해서 징계권자에게 징계를 요구할 수 있다. 그리고 공익신고자에 대한 징계처분의 감면과 인사에 대한 고려 또한 요구할 수 있다. 하지만 이러한 요구권한은 인사권자 등을 강제할 수 없고 특별한 제재수단도 존재하지 않는다. 따라서 징계권자 등이 위원회의 요구를 받아들이지 않는 경우 이를 제재할 수 있는 규정을 마련해야 할 필요성이 있다. 이러한 강제성의 부여는 징계요구권에 대한 실효성 확보에 중요한 역할을 하게 될 것이다.

‘공익신고자 보호법’은 위원회로 하여금 공익신고제도에 대한 정책을 마련하기 위한 현황조사 및 실태조사를 할 수 있도록 규정하고 있고, 공익신고기관들에 의한 공익신고 접수·처리에 대한 현황들을 관리할 수 있도록 통합정보시스

25) 이지문·장용진, “한국과 캐나다의 내부고발자보호법 비교 연구”, 「한국부패학회보」 제18권 제1호, 한국부패학회, 2013, 107쪽.

탐을 구축해 운영하고 있다. 하지만 문제는 이와 관련하여 관계기관에 다양한 자료들을 요청할 수 있을 뿐, 요청받은 기관은 협조 의무를 가지고 있지 않기 때문에 실효성 확보가 어렵다. 그러므로 공익신고에 관련된 현황조사를 하는 경우 자료요청을 받은 기관들이 성실히 협조할 수 있도록 강제성을 가진 의무규정을 마련해야 한다.²⁶⁾

공익침해행위의 발생을 방지하기 위해서는 공익신고제도에 대한 시민들의 올바른 이해가 요구된다. 특히, 공익신고 제도를 활성화하기 위해서는 조직내부의 교육 및 홍보의 강화가 이루어져야 하고, 이는 강제성을 가진 의무적 사항이어야 한다. 또한 공익신고자 보호를 위해서는 조직내부의 자정작용이 이루어질 수 있도록 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있고, 이러한 자정작용을 실천하는 조직에 대해서는 인센티브를 제공하는 등의 정책적 시도들도 이루어져야 한다. 뿐만 아니라, 각 조직에서 운영하고 있는 홈페이지를 통해 공익신고와 공익침해에 관련된 행위들을 게시함으로써 홍보적 효과도 거둘 수 있을 것이다. 이는 시민들이 편하게 접근할 수 있는 언론기관 및 대중교통수단을 이용하는 것도 공익신고제도의 활성화에 중요한 역할을 하게 될 것이다.²⁷⁾

V. 결론

공익신고제도는 조직내부의 구성원들이 조직의 부정·부패와 관련된 중요한 사항들을 조직외부에 알려 조직의 투명성을 담보하고 조직성원들의 인권을 보호하는 것을 목적으로 한다. 특히, 공익신고자에 대한 보호는 공익신고제도의 핵심적 사항이라고 할 수 있다. 이러한 공익신고제도는 ‘공익신고자 보호법’을 통해 이행되고 있다. 즉, ‘공익신고자 보호법’은 국민 건강 및 안전, 환경, 소비자 이익 등을 침해하는 행위를 관련기관에 알리고 이러한 정보를 전달한 신고자를 보호하기 위해 제정되었다고 볼 수 있다. 그러나 공적(公的) 이익을 침해하는 행위를 신고한 공익신고자는 경제적 손실을 포함한 인사(人事)상 불이익

26) 권수진·윤성현, 앞의 책, 2016, 212쪽.

27) 조태준·진종순·이진만, 앞의 책, 2015, 149-152쪽.

을 당하는 경우가 많다.

본 논문은 2017년 이후 발의된 ‘공익신고자 보호법 개정법률(안)’을 바탕으로 공익신고자 보호 법률의 문제점을 살피고 그에 대한 해결방안을 찾기 위해 다양한 논의들을 이끌어냈다.

첫째, 공익신고 사건에 대한 범위의 모호성 둘째, 담당기관의 조사권한의 한계 셋째, 공익신고 사건의 익명성보장 한계 넷째, 공익신고자에 대한 보상 및 구조금지급의 문제 등이 공익신고제도의 활성화를 위해 사전에 해결되어야 할 문제들이다. 따라서 공익신고자를 보호하기 위한 다양한 실질적 보호방안들이 마련되어야 한다.

첫째, 공익신고자에 대한 효과적인 보호제도를 마련해야 한다. 둘째, ‘공익신고자 보호법’ 개정을 통해 공익신고자에 대한 필요적 감면제도를 마련해야 한다. 셋째, 신고대상자 및 신고기관의 범위를 확대해야 한다. 넷째, 국민권익위원회의 조사권한 등을 강화해야 한다. 다섯째, 익명신고제도와 대리신고제도를 마련해야 한다. 여섯째, 공익신고자에 대한 보상제도 및 구조금지급제도를 강화해야 한다. 일곱째, 조직 내에 존재하는 부정·부패를 해결하기 위해 교육 및 홍보의 활성화가 이루어져야 한다.

공익신고제도가 마련된 가장 근본적인 이유는 공익신고자 보호 및 지원에 있다고 할 수 있다. 그러므로 공익신고자의 효율적 보호를 위해서는 공익신고자에 대한 비밀유지 및 신분보장, 신변보호와 책임감면 등이 이루어져야 한다. 결국, 공익신고자가 조직내부의 부정·부패를 외부에 알리기 위해서는 이러한 법률적·제도적 장치의 마련은 필수적이라고 할 수 있다. 또한 공익신고 범위의 확대 및 명확화는 공익침해행위에 대한 불이익을 줄일 수 있는 최적의 방안이 될 것이다.

‘공익신고자 보호법’을 통해 공익신고제도가 마련되었다. 그러나 다양한 조직이 존재하는 사회질서 내에는 아직도 조직구성원들의 이익보다는 조직의 성공과 발전을 더 중요하게 인식하는 경우가 많다. 하지만 조직을 이끌고 발전시킬 수 있는 대상은 바로 조직의 구성원들이다. 따라서 국민의 건강과 안전 등을 위협하는 공적(公的) 침해행위를 예방하기 위해서는 공익신고자들의 보호 및 지원이 국민 생활의 안정을 담보지어 깨끗하고 투명한 사회질서를 확립해 나갈 수 있게 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 권수진, “공익신고제도의 개선방안에 관한 연구”, 「ISSUE PAPER」 제1호, 한국형사정책연구원, 2017.
- ____·윤성현, “공익신고제도의 개선방안에 관한 연구”, 「형사정책연구소 연구총서」, 한국형사정책연구소, 2016.
- 김수갑·김민우, “공익신고자 보호에 관한 법률(안)의 입법방향에 대한 소고”, 「공법학연구」 제10권 제1호, 한국비교공법학회, 2009.
- 김승태, “반부패 정책수단으로서의 공익신고자 보호법 평가”, 「홍익법학」 제1권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2013.
- 박영원·이주연, “공익신고자 보호제도의 현황과 입법적 개선과제”, 「현안보고서 제227권」, 국회입법조사처, 2014.
- 이범석, “내부공익신고제도의 개선방안에 관한 연구—공익신고자의 보호를 중심으로”, 동국대학교 대학원, 박사학위 논문, 2018.
- 이재학, “공익신고자제도 활성화를 위한 공익신고자보호법의 개선방안에 관한 연구”, 「법학연구」 제25권 제1호, 경상대학교 법학연구소, 2017.
- 이주희, “내부고발자 보호의 주요쟁점 및 관련 현행법제의 개선방안”, 「한국사회과학연구」 제36권 제1호, 청주대학교 사회과학연구소, 2014.
- 이지문·장용진, “한국과 캐나다의 내부고발자보호법 비교 연구”, 「한국부패회보」 제18권 제1호, 한국부패학회, 2013.
- 이훈·김동률, “경찰 내부고발자 보호 한계에 관한 연구—미국 연방대법원 판례 비교 분석”, 「법학논집」 제22권 제2호, 조선대학교 법학연구원, 2015.
- 조재현, “공익제보자 보호제도의 현황과 앞으로의 과제—공익신고자보호법의 시행에 즈음하여”, 「한국부패학회보」 제16권 제3호, 한국부패학회, 2011.
- 조태준, “공익신고자 보호체계의 확산을 위한 연구—정책홍보체계의 개선을 중심으로”, 「한국인사행정학회보」 제15권 제2호, 한국인사행정학회, 2016.

- _____.진종순·이진만, “기업 및 국민의 공익신고 인식제고에 관한 연구”, 「연구보고서」, 국민권익위원회, 2015.
- 조한상·이주희, “공익신고자보호법의 의의와 개선방안에 관한 소고”, 「한국부패학회보」 제19권 제2호, 한국부패학회, 2014.

2. 기타자료

공익신고자 보호법(법제처 국가법령정보센터)

2017년 3월 9일 노회찬의원 대표 발의 개정법률(안)(의안번호6086)

2017년 5월 24일 민경욱의원 대표 발의 개정법률(안)(의안번호7010)

2017년 6월 27일 소병훈의원 대표 발의 개정법률(안)(의안번호7634)

[Abstract]

A Study on Improvement Ways to the Public Service Reporting System

: focused on the Revised Bill of the Whistleblowers Protection Act

Park, Ho-Hyun

Lecturer, Div. of Police Administration, Wonkwang Univ. First Author

Kim, Myeong-Dae

Doctor of Police Science, Corresponding Author

The public service reporting system is designed to ensure the transparency of organizations by internal members to recognize internal corrupt practices and inform them to the outside. However, because public interest breaches within organizations are unknown due to be acted unrecognizably and covertly,

they can be informed to the outside only by internal members who are correctly aware of the organization's inner circumstances. Nonetheless, members of the organization are hesitant to report because of the disadvantages they may receive after public service reporting. In order to solve these issues, the Whistleblowers Protection Act. was enacted in 2011. The purpose of the act was to protect whistleblowers who report the activities violating public health and safety, the various circumstances surrounding the people, and the consumer interests of unfair transactions. However, there are still problems within the Whistleblower Protection Act. such as the subject and scope of public service reporting, the practical protection of whistleblowers and so on.

Therefore, this study is intended to provide problems related in coverage on the public service reporting system, the scope of authority of the agencies involved in it, anonymity of whistleblowers, compensation and subsidy for whistleblowers and etc., furthermore, will develop arguments for legislative alternatives.

Public service reporting system has roles and functions precisely to prevent violations of the public interest, the organization's transparency, and the interest of its members. In order to perform those roles and functions correctly, various alternatives should be provided to achieve the goals set forth in the established legislation. It will eventually lead to the activation of the public service reporting system.

Key words : public service reporting system, corruption, covert, transparency, protection, compensation