

공익신고제도의 법적 과제와 전망*

이 호 용**

◀ 目 次 ▶

- I. 부패방지과 공익신고의 의의
- II. 한국에서의 공익신고와 관련 법제
- III. 공익신고제도의 정당성
- IV. 공익신고의 방법과 절차에 관한 과제와 전망
- V. 공익신고자 보호제도에 관한 과제와 전망
- VI. 결어

(논문투고일 : 2013.5.16. / 논문심사일 : 2013.6.3. / 게재확정일 : 2013.6.14.)

I. 부패방지과 공익신고의 의의

공익신고는 부패를 적결하거나 예방하는 가장 효과적인 방법 중의 하나이다. 사회적으로 중대한 악영향을 미치는 부정부패 및 구조적인 병폐는 외면적으로는 거의 눈에 띄지 아니하며 적발하기도 쉽지 않기 때문에 부패사건의 발각과 규명을 위해서 내부자의 정보 제공은 결정적인 역할을 할 수 있다. 공익신고를 활성화함으로써 폐쇄적인 조직 내 부패구조가 개방적인 구조로 전환될 수 있으며, 이러한 의미에서 공익신고는 조직 내 부정부패를 통제하기 위한 효율적인 대안으로 평가되고 있다.

공익신고는 고도로 조직화, 전문화되어 있는 현대 산업사회에서 조직이나 단체의 맹목적인 복종을 거부하고 개인의 양심을 실현하는 일이다. 공익신

* 이 논문은 2013.5.11. 中國 山東대에서 개최된 제42회 단국대법학연구소 국제학술발표대회 [韓中美 부패방지법제의 과제와 전망]에서 발표된 논문을 수정한 것임.

** 한양대 정책과학대학 정책학과 교수, 법학박사, 원광대 경찰학연구소 연구위원.

고는 조직의 측면에서 보면 외부인이 잘 알 수 없는 내부의 불법적 활동을 외부에 알림으로써 부패를 사전에 예방하고, 조직의 투명성(transparence)과 책임성(accountability)을 높이는 기능을 하며, 개인적 차원에서는 표현의 자유, 양심의 자유, 알 권리 등과 같은 기본권을 발현하는 방법이 된다. 또 중국적으로는 사회 구성원의 권익을 보호하는 공익실현에 추구함으로써 사회정의실현에 이바지 하게 될 뿐만 아니라 공익신고의 활성화는 개혁 공감대를 확보함으로써 국민 대통합을 이루는 기반을 마련할 수 있다.

II. 한국에서의 공익신고와 관련 법제

우리나라에서 공익신고가 관심을 끌게 된 것은 주로 1990년대 후반으로 우리나라에서 민주화가 성숙되기 시작한 시점과 관련이 있다. 즉, 1987년 박종철 고문치사 사건의 은폐사실 공개로부터 시작하여, 1990년 이문옥 감사관의 채벌부동산보유실태와 감사원의 감사중단사실공개, 1992년 윤석양 이병의 보안사 민간인 사찰사실 공개와 같은 해 이지문 중위의 군대내 부채자 투표실태공개 등은 우리나라에서 공익신고가 무엇이며, 이것이 갖는 사회적 역할에 대한 인식을 갖게 한 사건들이다. 또 2007년에는 삼성그룹 이건희 회장의 차명주식 및 차명계좌 보유 및 비자금조성, 경영권 불법승계 사실 공개 등은 당시 큰 사회적 이슈가 되었다.

공익신고가 우리나라에 처음으로 법제화된 것은 2001년 부패방지법이다. 이 법에서는 신고자의 신분보장, 신변보호, 협조자 보호, 임의적 형감면, 포상 및 보상, 신고자에 대한 불이익 처분의 금지 등 내부 공익신고자 보호에 관한 규정을 두었으며, 이 때 완성된 공익신고자에 대한 보호 법제의 틀은 현재까지 큰 변화 없이 유지되어 오고 있다. 이 법률은 부패방지위원회가 청렴 위원회로 이름이 바뀌고 다시 국민권익위원회로 통합되면서 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」로 변경되어 현재에 이르고 있다.

현재 공익신고에 관한 법률로는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」과 공익신고자보호법이 있다. 전자는 주로 공직자를 비롯한 공공부문의 부패행위방지를 목적으로 하며, 공익신고체도로 그에 국한되어 있다. 후자는 2011년 3월 제정되었으며, 국민의 건강과 안전, 환경, 소비

자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위를 공익침해행위로 정하고 이 행위를 규율하기 위한 공익신고를 주된 규율 대상으로 한다. 공익신고자보호법의 의의는 신고의 대상 범위를 민간부문으로 확대하였다는데 가장 큰 의의가 있다.

종래 공익신고에 관한 논의 내용을 살펴보면, 공법학¹⁾ 및 정책학²⁾에서는 공직계의 부패방지의 방법으로서 내부공익제보자보호에 관한 논의가 주로 있었고, 노동법학³⁾에서는 근로자보호의 관점에서 내부고발에 관한 논의가 주로 있었다. 기타 기업법학⁴⁾이나 형법학⁵⁾에서도 부패방지 내지 내부고발에 관한 형사정책적 관점의 논의를 주로 다루었다. 따라서 공익신고와 관련된

-
- 1) 조수영, “공익신고자 보호와 공익신고자보호법 연구 : 공익신고자보호법 시행을 중심으로”, 공법학연구, 제12권 제4호, 2011; 김수갑·김민우, “공익신고자 보호에 관한 법률(안)의 입법방향에 대한 소고”, 공법학연구 제10권 제1호, 2010; 김승태, “한국의 공익신고자 보호법안 평가”, 외법논집, 제34권 제3호, 2010; 김상겸, “한국사회의 청렴성 제고를 위한 헌법적 고찰”, 헌법학연구 제12권 제2호, 2006; 이종영, “부패방지법의 문제점과 개선방안”, 중앙법학, 제5집 제1호, 2003; 박민영 박세훈, “미국의 관급계약에서 부정청구법제의 활용”, 미국헌법연구, 제23권 제2호, 2012; 박경철, “내부공익정보제공행위 보호의 헌법적 근거와 보호범위”, 한국부패학회보 제12권 제3호, 2007; 박경철, 내부공익제보자 보호제도의 현황과 문제점, 법학연구 제18권 제3호, 연세대학교 법학연구소, 2008; 박수현, “미연방내부고발자보호법에 관한 고찰”, 토지공법연구 제37집, 2007 등
 - 2) 박홍식, “내부고발자의 보호와 현실-보호법제정을 요구한다”, 사회비평 통권35호, 2003; 박홍식·이상수·이지문, “각국의 부패행위 신고자 보호보상제도에 관한 비교연구”, 부패방지위원회, 2002; 신광식, “조직의 보복과 내부고발자의 스트레스”, 한국공공관리학보 제23권 제1호, 2009; 장용진, 황우석 사례를 통해 본 효과적인 공익제보의 요건, 한국 행정학회 학술대의 발표논문집, Vol. 2010 No. 4, 2010 등
 - 3) 노상현, “내부고발과 근로자의 법적 보호”, 노동법학 제18조, 2004; 배효진, “미국의 내부고발자보호법안”, 국제노동브리프 제9권 제1호, 한국노동연구원, 2011; 장화익, “근로자 내부고발보호제도 국제비교: 영·미·일의 사례와 시사점”, 노동정책연구 제7권, 2007 등
 - 4) 서현제, “2002년 미국 기업개혁법에 대한 연구”, 중앙법학 제6집 제2호, 중앙법학회, 2004; 이동원, “ISO26000의 제정동향과 주요과제”, 법학연구 제19권 제2호, 충북대학교 법학연구소, 2008.
 - 5) 이진국, “내부공익신고자 보호제도의 형사법적 검토”, 형사정책 제17권 제1호, 2005; 정웅석, “부패방지에 관한 형사법적 고찰”, 연세법학연구 제9집 제1권, 연세법학회, 2002; 최정학, “기업범죄와 징벌적 손해배상”, 민주법학 제42호, 2010. 3; 최정학, “공익신고자 보호에 관한 법률(안)에 대한 검토”, 민주법학 제40호, 2009; 최정학, “내부고발자보호제도의 법적 문제점”, 형사정책 제15권 제1호, 2003. 홍현선, “부패방지법과 부패방지위원회의 역할”, 형사정책연구 제13권 제2호, 한국형사정책연구원, 2002 등

논의 범위는 상당히 한정적이었다. 그러나, 최근에는 진료비 허위·부당청구에 관한 내부고발⁶⁾이나 불량식품을 만들어 판매하거나, 안전기준을 지키지 않고 교량을 시공하거나, 친환경농산물 인증을 허위로 받거나, 가격을 담합하는 행위 등 국민의 건강이나 환경, 안전 등에 심각한 위협이 되는 다양한 ‘공익침해행위’에 대한 공익신고가 활성화되고 있다.

국민권익위원회에 따르면, 2011년 9월30일 공익신고자 보호법이 제정된 이래 올 3월까지 1년 반 동안 국가권익위원회에 접수된 공익침해행위신고는 1,952건이나 된다. 특히 1월에서 3월까지 석 달 동안 공익침해행위를 권익위에 신고했거나 상담해온 건수는 총 615건으로, 지난해 같은 기간에 비해 3배가 넘는다. 이것은 공익침해행위의 위험성에 대해 국민들이 인식하고 신고에 동참하고 있다는 보여주는 예 일뿐만 아니라, 공익신고자 보호제도가 사회 각계에서 우리내부의 잘못을 예방하고 시정하는 도구로서 자리를 잡아가고 있다는 증거이다.

하지만 여전히 문제점도 노정되고 있다. 안전의 문제로서 가장 강조되는 학교안전 문제 중의 하나인 학교급식에 대한 위생문제나 위험물 안전관리에서 발생하는 각종 침해행위는 명백히 공익침해행위로 보이지만 아직은 국민권익위원회가 관련 법률을 적용시키지 못해 공익신고로 보호받을 수 없다. 왜냐하면 공익신고자를 보호하기 위해 적용할 수 있는 법률은 법정화 되어 있으며 이 수는 현재 181개에 불과하기 때문이다. 또 공익침해행위를 저지른 사람이 자진 신고하여 형벌이나 징계를 받을 때만 그 책임을 감면하는 데에서 나아가 과징금이나 과태료 등 행정처분을 받았을 때는 보호를 받지 못하는 검토해야 할 문제가 여전히 많다. 주무기관인 국민권익위원회의 역할과 기능에 대해서도 다시 짚어 보아야 한다. 따라서 이 시점에서 공익신고제도의 정당성으로부터 현 공익신고자보호법의 현황과 문제점까지 공익신고제도의 전반을 재검토하는 것은 의미 있는 일이다.

6) 국민건강보험공단은 1분기 진료비 허위·부당청구 신고 사례 23건을 심의하고 신고자 21명에 포상금 총 9천143만원을 지급기로 결정했다고 26일 밝혔다. 공단은 신고된 병의원의 허위·부당 청구 여부를 직접 확인하거나 보건복지부의 현장 조사를 거쳐 23개 병의원이 진료비 총 38억 7천352만원을 거짓으로 타가거나 부풀린 사실을 알아내고 징수에 나섰다. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/04/26/0200000000AKR20130426094200017.H TML?input=1179m> 2013.5.1.

Ⅲ. 공익신고제도의 정당성

1. 서언

공공부문의 부패행위나 민간부문의 공익침해행위는 사회시스템을 왜곡시킬 뿐만 아니라 국가경쟁력에도 부정적인 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다.⁷⁾ 고도의 전문성과 기밀성을 유지하고 있는 부패행위에 대한 외부의 감시기관에 의한 일시적, 정기적 감시만으로는 한계가 있다. 공익신고는 부패를 효과적으로 적발하며, 부패가 발생할 잠재적 가능성까지도 감쇄시킴으로서 가장 효율적인 부패통제수단이 될 뿐만 아니라 부정행위의 외부적 통제 보다는 내부의 자율적 감시기능을 통해 조직의 자율적 정화를 도모할 수 있다. 또 개인적으로는 양심의 자유, 알권리, 표현의 자유 등을 실현하는 가치적인 작용이기도 하다.

그러나 공익신고행위는 언제나 누구에게나 환영받는 것은 아니다. 조직이나 동료를 배반한 배신자로 낙인이 찍혀 집단 따돌림을 당하거나 해고나 징계뿐만 아니라 근무처 변경, 승진 누락, 집중적 감사 등 공식적, 비공식적 보복을 당하기도 한다. 또 조직에 대한 충성의 의무를 버리고 조직플레이의 원칙을 위반한 부도덕한 사람으로 취급받기도 한다. 공익신고를 의도하는 자는 조직에 대한 충성의무와 사회의 구성원으로서의 의무사이에 갈등을 느끼지 않을 수 없다. 따라서 공익신고가 법적으로나 윤리적으로나 정당하다는 점을 확인하지 않고는 공익신고를 감행하기 어렵다. 그렇다면 공익신고는 어떤 점에서 정당성을 확인할 수 있을까?

한편 그동안 공익신고제도가 활성화되지 않았던 이유가 법적인 측면에서 공익신고자를 보호하는 법제도적 뒷받침이 충분하지 않았다는 점과 조직에 대한 충성을 강조하는 전통적 사회문화적 영향에 있다고 하는 지적⁸⁾이 의미 있다는 점에 동의한다면 공익신고의 정당성은 법적인 측면과 윤리적인 측면을 함께 검토하여야 한다.

7) 김승태, “한국의 공익신고자 보호법안 평가”, 외법논집 제34권 제3호, 2010, 195쪽.

8) 전수일, “내부고발자와 보호문제에 관한 연구” 한국부패학회보 제4권, 1999, 111-123쪽; 이상수, “신제도주의적 관점에서 본 부패방지법의 한계와 개선방안연구: 내부고발자보호를 중심으로”, 한국부패학회보 제8권 제1호, 2003, 116-145쪽.

2. 공익신고의 법적 정당성

공익신고의 법적 정당성을 분석하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 공익신고는 다양한 측면에서 법익의 충돌과 직면하기 때문이다. 예컨대, 조직에 대한 충성 의무와 사회구성원으로서 공익실현의 의무가 충돌할 수 있으며, 회사 근로자인 경우 회사와의 계약상 의무와 양심의 자유가 충돌할 수 있으며, 개별 기본적 측면에서는 표현의 자유와 관련해서는 비밀유지의무로 지켜질 조직적 법익과 표현의 자유라는 개인적 법익이 충돌될 수 있다. 공익신고가 법적으로 정당하다고 하기 위해서는 이러한 기본권 내지 가치의 충돌에 대한 심사를 거쳐 공익신고의 가치가 우월함을 입증하지 않으면 안된다.

그렇다면 공익신고를 정당화하는 헌법적 근거는 어디서 찾을 수 있을까? 지금까지 다루어진 공익신고의 헌법적 정당성에 관한 논의로는 표현의 자유, 양심의 자유, 알 권리, 청원의 자유 등이 있다. 또 “모든 사회적 폐습과 불의의 타파”라는 헌법 전문 구절에서부터 그 근거를 찾을 수 있다는 견해도 있다.⁹⁾

첫째, 양심의 자유에 관해서 설명하면, 양심의 자유는 “허용된 것과 금지된 것에 대한 자각 및 이 자각에 따라 행동할 의무가 있다고 생각함으로써 인간의 내면에 본래적으로 존재하는 옳고 그름에 대한 확신과 이로부터 나오는 의무의 부과, 즉 특정한 행동을 하거나 하지 못하도록 하는 것”라고 정의되며,¹⁰⁾ 이것은 다시 ‘양심 형성의 자유’와 ‘양심 실현의 자유’로 구분할 수 있는데, 좀 더 구체적으로 설명하면 전자는 외부로부터 어떤 간섭이나 압력 또는 강제를 받지 아니하고 스스로의 판단에 따라 무엇이 선이고 악인지 또는 무엇이 옳고 그른지에 대한 내면적 확신에 도달하는 내면의 자유를 의미하며, 후자는 형성된 양심을 적극적으로 표명하고 형성할 자유를 의미한다. 물론 여기에는 형성된 양심을 표명하지 않거나 그에 따라 행동하지 아니할 소극적 자유도 포함된다.¹¹⁾ 그런데 ‘양심 형성의 자유’가 절대적으로 보호되는 자유임에 비하여 ‘양심 실현의 자유’는 외부적으로 표현되는 것이

9) 박경철(B), “내부공익정보제공행위보호의 헌법적 근거와 보호범위” 한국부패학회보 제 12권 제3호, 2007, 93쪽.

10) 계희열, “양심의 자유”, 고시연구 제24권 제6호, 1997, 76쪽.

11) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2008, 479-480쪽.

기 때문에 법익균형상 절대적인 보호를 받는다고 하기는 어렵다. 왜냐하면 양심을 실현하는 것은 객관적 법질서가 보장하는 법익이나 타인의 법익도 훼손할 수 있기 때문이다.

공익신고는 스스로의 내면에 따른 가치판단을 외부에 표현하는 것이므로 ‘양심의 실현’에 해당한다. 그렇다면 공익신고는 양심의 자유로서 보장되어야 하는가? 결론적으로 공익신고는 단순한 개인의 양심 내지 도덕성의 실현에 그치는 것이 아니라 공익 추구를 위한 양심의 실현이라는 점에서 더욱 보호되어야 한다.

다음 몇 가지 검토를 통하여 공익신고가 양심의 자유로서 보장되어야 함을 확인할 수 있다. 먼저, 양심 실현의 자유가 절대적 자유로서 보장받지 못하는 이유는 양심의 행동적 표현이 객관적 법질서를 훼손하거나 타인의 법익 또는 사회적 법익을 훼손할 수 있기 때문인데, 공익신고는 특정기관이나 조직의 규정이나 문화에 반할 수는 있을지는 모르겠으나, 오히려 법질서를 준수하는 작용이고 다분히 공익을 실현하는 작용이다. 따라서 양심 실현의 자유가 절대적으로 보장 받을 수 없는 전제가 적용될 수 없으므로, 공익신고는 양심의 자유로서 보장된다. 이런 점에서 신고로서 실행된 것이지만 폭로, 정보를 팔아넘기는 정보까나폴(stool pigeon)과 같은 직업적 정보제공으로서 객관적 법질서를 훼손하거나 타인의 법익을 침해하는 것이라면 공익신고의 범주에 넣어서는 안 될 것이다.

다음으로, 원래 양심 실현의 자유는 국가적 법질서와 충돌을 예정하고 있는 면도 있다. 특히 다양한 정치적 이념이 표출되는 시대에는 더욱 그러하다. 특히 공익신고가 형법상 비밀누설죄를 구성하는 경우와 같이 명백히 객관적 법질서에 반하는 경우도 있을 수 있다.¹²⁾ 그러나 이 경우에도 정당행위 내지는 긴급피난의 법리로서 위법성이 조각될 수 있기 때문에 양심의 자유로서 실현되는데 문제가 없다.

둘째, 한편, 위에서 언급한 양심의 실현의 자유는 표현의 자유로도 이해될 수 있기 때문에¹³⁾ 양심의 자유와 표현의 자유는 밀접한 관련이 있다. 표현의 자유에 관해서는 개인이나 단체가 조직의 구성원으로서 조직의 위법행위

12) 최정학, “내부고발자 보호제도의 법적 문제점” 형사정책 제15권 제1호, 2003, 325쪽.

13) 권영성, 앞의 책, 485쪽. 그런데, 이 견해에서는 양심실현의 자유는 양심의 자유의 내용에 포함되는 것이 아니라 표현의 자유 내지 행동의 자유에 해당하는 것으로 이해한다.

나 부정한 사실을 인지하고 이를 시정하기 위하여 이와 같은 사실을 대외적으로 표현할 수 있으며, 이것은 표현의 자유의 한 유형으로서 국민의 기본권에 해당하며 이를 ‘공익신고권’이라 할 수 있다고 한다.¹⁴⁾ 원래 표현의 자유는 민주주의의 기능화를 위해 불가결한 전제로서 인정되는 기본권이라는 점에서 보면 조직 내부에 숨겨진 부정이나 비리를 폭로하여 세상에 알리는 공익신고는 정당한 범령준수의 요구일 뿐만 아니라 민주주의를 실현하는 중요한 방법적 도구가 된다는 점에서 이 견해에 동의한다.

셋째, 공익신고는 그것이 수행되지 않았을 때 상당한 사회적 피해가 예상되는 것이므로 다른 사회구성원에게는 알 권리의 대상으로서 작용한다. 알 권리란 공공기관과 사회집단으로부터 정보 공개를 요구하고 그에 관한 정보의 습득을 자유로이 할 수 있는 것을 의미한다. 공공부문에서는 현대의 정부활동이 방대하고, 전문화되고, 기밀주의적 성향을 띠므로 정책집행이 어떻게 이루어지는가를 개인이 파악하기란 사실상 불가능하고, 같은 사유로 민간 측면에서 개별 기업이나 단체에서 일어나는 현상을 소비자들이 알기는 쉽지가 않다. 공익신고의 대상이 되는 정보가 공익실현에 기여하는 정도라면 이것은 사회구성원의 알권리를 충족시키기에 충분한 요건이다. 다만 여기서 알 권리는 언론의 자유와는 뉘앙스가 다르다. 공익침해행위를 알게 되는 것과 이것이 언론에 공개되는 것이 완전히 같지는 않다. 언론에 공개되는 것은 때로는 사회적 파급효과가 커서 예상치 못한 다른 문제가 발생할 수 있을 뿐만 아니라 공익신고라는 문제의 핵심보다는 신고자의 신분 노출이 새로운 법적 문제로 비화될 수 있기 때문이다.

민간부문에 있어 공익신고의 헌법적 보장에 관하여 ‘기본권의 제3자적 효력’이론으로서 설명하는 견해도 있다.¹⁵⁾ 기본권의 제3자적 효력이란 기본권은 대국가적 효력뿐만 아니라 사인간의 법률행위도 구속하기 때문에 기본권의 행사가 국가 아닌 다른 사인(私人)이나 조직에 의해 방해되거나 침해되는 경우에 국가는 직접 당사자는 아니지만 이를 보장할 의무가 있다는 것이다. 즉 회사나 민간단체의 불법행위에 대한 공익신고도 국가가 헌법적 보장을 해 주어야 한다는 것이다.

넷째, 양심의 자유, 표현의 자유와 더불어 국가에 대한 청원권에서 근거를

14) 노상현, “내부고발과 근로자 보호”, 노동법학 제18호, 2004, 162쪽.

15) 김승태, 앞의 논문, 199쪽.

찾는 견해도 있다.¹⁶⁾ 이 견해에 따르면 내부고발제도는 “일정 조직체의 내부사정을 알고 익히 알고 있는 구성원 또는 구성원이었던 자가 조직체의 불법, 부정한 사실에 대한 시정노력과 거부행위 등 절차를 기울였음에도 불구하고 목적을 달성하지 못한 경우 결국 외부에 이를 전달함으로써 조직체의 건전성을 회복하고자 하는 당사자를 조직체 내부보복으로부터 보호함으로써 내부고발자의 양심과 표현 그리고 국가에 대한 청원을 보장하는 제도”라고 한다. 청원권이란 국가기관에 일정한 사항에 관한 의견이나 희망을 진술할 권리를 말한다. 국가는 이를 수리하여 성실히 처리하지 않으면 안된다. 조직의 내부적 비위사실을 시정하기 위하여 공익신고의 방법으로 국가에 이를 알리고 그에 대한 처리를 국가에게 요구할 권리가 있다는 의미이다.

3. 공익신고의 윤리적 정당성

1) 조직의 존재 목적과 공익신고의 가치

조직의 구성원으로서 개인은 조직에 대해 충성해야 할 직업적 성실의무와 사회적 공익에 부합하게 행동해야 할 사회공동체 구성원으로서의 공정의무간의 윤리적 갈등을 겪을 수 있다. 공익신고를 곧 조직에 대한 불충(不忠)을 의미하는가? 이에 대하여 Donald Duska는 다음과 같이 반론한다. “회사나 기업에 충성할 의무는 없다. 회사(조직)과 고용인간의 관계는 상호 각자의 이윤추구를 위한 계약관계로만 존재한다.” 즉 회사의 이윤 달성을 위해 책임을 다해야 할 의무가 있을 뿐, 회사 자체에 대한 충성 의무는 없다는 것이다. 회사는 고용주와 고용인간 상호이익을 추구하는 수단일 뿐, 도덕적 지위를 부여받을 수 있는 주체가 아니라고 한다.¹⁷⁾ 회사 뿐만 아니라 모든 조직이 그러하다. 즉 어떤 조직이든 사회정의를 추구하거나 적어도 사회정의에 부합하게 구성되고 활동하는 사회적 결과물이기 때문에 사회정의에 반하는 행동을 하지 않아야 하며, 조직구성원은 사회에 대한 부정의를 방어할 의무가 있는 것이다.

16) 강경근, “부패방지의 법제적 고찰” 아태공법연구 제11집, 2003, 44쪽.

17) Ronald Duska, “Whistleblowing”, Ethical Issue the Professions, in P. Y. Windt etc., Uni. of Utah, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1989, p.313 (윤혜진, “내부고발의 윤리적 정당성에 관한 연구”, 범한철학 제54집, 2009, 348-349쪽)에서 재인용.

또한, 회사에 대한 계약의무로서 회사에 충성해야 한다고 하나, 이 때의 회사는 공익과 사회질서를 해하지 않는다는 전제 아래에서 성립한 것만을 의미하지 때문에 민주사회의 법질서에 위반한 회사의 활동은 징벌되는 것이 당연하다.¹⁸⁾

이런 점에서 보면 조직이 타인에게 손실 기타 불필요한 해악을 끼치는 경우 조직의 구성원에게는 조직에 대한 의무보다 사회에 대한 의무가 더 강조되어야 한다. 또 사회의 일반 시민은 조직(회사나 정부)의 불법행위나 부도덕한 행위에 대해 보호 받아야 하며, 그 행위를 공정하게 알 권리가 있다. 이 권리를 구체적으로 실현시킬 수 있는 사람은 다른 아닌 조직 내부의 구성원인 것이다.

2) 공익신고의 정당화 조건

첫째, 공익신고는 비위행위로 인한 결과가 사회에 표면적으로 나타나거나 그렇게 될 개연성이 충분하여야 한다. 비위행위로 인한 법익 침해의 결과가 표면화되기는커녕 전혀 예상되지 않음에도 불구하고 신고를 한다면 정당화되기 어렵다.

둘째, 공익신고가 정당한 것으로 인정받기 위해서는 공익신고자 자신의 조직 내에서 최선의 노력을 하여야 한다. 비위행위의 개선을 위하여 지속 상관과 상의하는 단계, 경영진에게 알리는 단계 등을 거쳐 조직 내부에서의 치유가 어렵다고 판단될 때 비로소 공익신고라는 외부적(external) 표출방법을 활용하여야 한다.¹⁹⁾

셋째, 신고자 자신의 신원을 명확히 드러내야 한다. 왜냐하면 익명의 신고가 신고자와 대면할 수 있는 피신고자의 권리를 위반하기 때문이거나 정체를 드러내지 않는 것을 보면 신고의 동기가 무언가 의심스럽다고 판단할 수 있기 때문이다. 공익신고의 동기가 적절한 도덕적 동기 하에서 이루어진 것이 아니라면 공익신고가 정당화 될 수 없다. 또 익명의 신고가 신고자에 대한 보복을 막을 수 있다는 장점이 있는 것처럼 보이지만 공익신고에 대한 입증책임이 모두 신고자에게 있다는 점을 생각하면 익명의 공익신고는 적절

18) David W. Ewig, *Freedom Inside the Organization*, New York, E. P. Dutton, 1977, p.104.

19) Richard T. DeGeorge, *Business Ethics*, Macmillan, New York, 1982, p.161.

치 않다.²⁰⁾

넷째, 오로지 사실 파악에만 충실할 필요가 있다. 동료나 조직에 대한 중상모략이나 비방이 되지 않도록 오로지 조직의 악행에 대한 사실을 파악하는데만 주력하여야 한다. 또 사실파악에만 주력할 때 신고자에게 닥칠 보복을 최소화할 수 있다.²¹⁾

IV. 공익신고의 방법과 절차에 관한 과제와 전망

이하에서는 현행 공익신고자보호법에 규정된 신고의 방법과 절차를 분석하고자 한다.

1. 신고의 방법

1) 신고자

공익신고자보호법은 누구든지 공익신고를 할 수 있도록 규정하고 있다(제 6조). 즉 내부공익신고자뿐만 아니라 일반 공익신고자도 보호하고 있다. 다만 신고자는 증거도 함께 제출하도록 규정하고 있어 대부분 공익신고자는 공익침해를 하는 단체 등에 소속되어 있거나 소속되어 있었던 내부자이거나 단체 등에 관련된 외부자가 대부분일 것이다. 또, 공익신고의 보호와 관련하여 공익신고에 관한 조사·소송 등의 활동을 하는 경우 진술·증언하거나 자료를 제공한 협조자도 보호하도록 규정하고 있다.

외국의 공익신고 관련 제도의 경우 공익신고자의 범위를 일반적으로 조직 내부자로 한정하고 있다. 예컨대, 미국의 Whistleblower Protection Act of 1989에서는 연방정부에 고용된 공무원에 한정하며 영국의 Public Interest Disclosure Act(1998)에서는 국가보안, 경찰공무원을 제외한 공직자와 기업체 등 근로자로 하고 있고, 일본의 공익통보자보호법에서도 일반직 공무원, 국회직원, 자위대원 등 공직자와 파견노동자, 거래사업처 노동자 등 공무원과 민간근로자로 하고 있다. 후주의 Whistleblowers Protection Act(2000)은 공무원과 일반

20) 윤혜진, 앞의 논문, 357-358쪽.

21) 윤혜진, 앞의 논문, 360쪽.

인으로 하고 있어 주요 외국의 입법례로서는 유일하게 일반인을 포함하고 있다. 우리나라의 경우 공무원, 민간근로자, 일반인을 모두 포함함으로써 공익신고자의 범위를 가장 넓게 인정하고 있다. 이에 대하여 모든 사람에게 신고자 적격을 허용하는 것은 결국 일반적 고발과 다를 것 없게 될 수 있다는 지적도 있다.²²⁾

2) 신고대상인 행위

(1) 신고대상의 열거적 규정

공익신고자보호법에서 대상으로 하는 공익침해행위는 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 농산물품질관리법 등 11개 법률²³⁾과 대통령령으로 규정된 169개 법률로 되어 있다.

여기서 몇 가지 점에 대해 문제를 제기할 수 있다. 첫째는 공익신고의 대상을 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로 한정하는 합리적인 이유를 찾기 어렵다. 이것 외에도 기업의 불법비리, 최근 사회적 이슈가 되고 있는 사학비리 등 교육비리, 정치자금 관련 비리 등 대상영역으로 현재보다 좀 더 확대할 필요가 있다. 둘째는 신고대상인 공익침해행위를 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로 한정하고 있다. 모든 부문을 신고대상으로 하는 경우 범죄신고 등과 구분이 모호해 우려가 있기 때문에 그 영역을 한정하고 있는 듯하나, 그래도 과연 이렇게 좁게 규정할 필요가 있는지 의문이다. 또 이 점을 보완하기 위하여 시행령에서 신고대상범위를 확대하고 있기는 하지만 이것도 충분하지 않다. 셋째는 신고대상인 공익침해행위를 법률에서 11개 시행령에서 169개를 열거식으로 규정하고 있다. 이러한 규정방식은 일본의 입법방식을 따른 듯하다. 일본의 공익통보자보호법에서는 해당 법률은 416개

22) 문영식 외, 공익신고자 보호제도 도입방안 연구, 국민권익위원회, 2008, 77쪽.

23) 공익신고자보호법 제2조 제1항과 별표에서는 1. 「농산물품질관리법」, 2. 「시설물의 안전 관리에 관한 특별법」, 3. 「식품위생법」, 4. 「자연환경보전법」, 5. 「품질경영 및 공산품안전관리법」, 6. 「폐기물관리법」, 7. 「혈액관리법」, 8. 「의료법」, 9. 「소비자기본법」, 10. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 11. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 12. 그 밖에 국민의 건강과 안전, 환경 보호, 소비자의 이익 보호 및 공정한 경쟁 확보 등에 관련된 법률로서 대통령령으로 정하는 법률을 규정하고 있다.

로 하고 있다. 그렇지만 이런 규정방식을 취함으로써 새로이 특정행위를 신고대상으로 하고자 하는 경우 법률이나 시행령을 개정하지 않으면 안 되도록 되어 있다. 현대는 변화의 속도와 형태가 다양한 다변화사회라는 점, 공익신고대상행위에 대한 질차적 통제로써 무분별한 신고를 방지할 수 있다는 점 등을 근거로 현행의 열거적 규정형식을 탈피하고 신고대상 공익침해행위를 유형적으로 개념화하여 개념 요소에 충족하는지에 대한 판단을 함으로써 신고대상을 적용할 수 있도록 법을 개정할 필요가 있다.

(2) 공공부문과 민간부문의 포괄

종래 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 국민권익위원회법이라 한다)」²⁴⁾에서는 한정된 범위²⁴⁾의 공직부패행위에 대한 신고만을 대상으로 하여 공공부문에 대한 공익신고도 충분히 보호하지 못한다는 비판을 받아 왔으나, 공익신고자보호법에는 신고대상 공익정보의 범위를 확대하였을 뿐만 아니라 공익신고를 접수할 수 있는 자를 ‘공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자’로 함으로써 공익침해행위의 주체가 공직자이든, 사인이든, 공기업 내지 사기업이나 단체이든 간에 모든 개인이나 단체의 활동으로서 국민의 건강과 안전, 환경 보호, 소비자 이익 보호 및 공정한 경쟁에 관한 법 위반행위에 해당하면 공공 부문에서의 공익침해행위뿐만 아니라 민간 부문에서의 공익침해행위도 공익신고의 대상으로 포괄하였다.

(3) 신고대상인 공익침해행위의 범위의 한정

신고대상을 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 이 법령 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위이거나 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위만이 공익신고로서 보호된다. 공익신고를 하는 자가 신고를 하려는 공익침해행위가 ‘벌칙이나 행정처분’에 해당하는 행위인지 특히 ‘이 법령에서 정하는’ 벌칙이나 행정처분에 해당하

24) 공직부패의 개념을 ‘자기 또는 제3자의 이익을 위한 공직자의 직무상 권한 남용행위나 위법행위와 공공기관에 재산상 손해를 가하는 위법행위 그리고 이와 같은 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위’로 한정하였다(국민권익위원회법 제2조 제4호).

는 행위인지를 법전을 뒤적여 가며 판단한 다음 신고하기를 기대하기는 어렵다. 공익을 실현하려는 자에게 불필요한 부담을 주는 것은 어불성설이다. 관련 업무자로서 신고하려는 행위가 법령에 위반되는 행위인지, 계약상 위반행위인지 등은 쉽게 파악할 수 있을 것이므로 이것을 기준으로 정당한 보호대상의 범위를 정하는 것이 타당하다.²⁵⁾

3) 신고 목적의 제한

공익신고자보호법에서는 ①공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우 ②공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우에는 공익신고로 보지 않는다고 규정한다(제2조 제호). 먼저 허위 신고 내지 진실한 신고일지라도 특혜를 목적으로 하는 신고는 공익신고로서 보호받지 못하는 것은 당연하다. 왜냐하면 전술한 바와 같이 공익신고는 양심의 자유의 발현이며, 일반 국민의 알권리를 충족하는 방법이 되기 때문에 그 동기나 목적이 공익실현에 부합하지 않으면 안 되기 때문이다. 다음으로 공익신고는 부수적으로 일정한 보상이 따르게 되는데, 이 보상에 대한 기대와 특혜에 대한 기대의 한계를 긋는 것은 그리 쉽지 않기 때문에 신중한 판단이 필요하다. 또 특혜를 요구함이 명시적으로 드러난 경우에는 쉽게 배제할 수 있지만 묵시적으로 요구하는 것처럼 여겨지는 경우에는 더욱 판단이 어렵다. 이 경우에는 신고로 인해 추구되는 공익과 신고로 인해 침해되는 조직의 법익 내지 또 다른 공익과의 비교형량이 필요하다. 신고로 인해 추구되는 공익이 특히 우월할 때는 목적 위반의 위법성을 조각할 수 있다고 판단함이 적당하다.²⁶⁾

한편, 거짓임을 알았거나 알 수 있었음을 엄격하게 해석하는 경우 공익신고로서 보호받기 어렵다는 인식을 하게 되고 그렇게 되면 공익신고의 활성화는 기대하기 어렵다. 조직의 구성원이라고 해도 조직 내에서 벌어지는 상황의 정확한 판단은 쉽지 않을 것이다. 행정뿐만 아니라 회사나 단체의 업무가 고도로 전문화되어 있는 상황에서는 더욱 그러하다. 따라서 진실이라

25) 같은 취지, 박경철(C), “공익신고자보호법의 의의와 문제점”, 공법연구 제40집 제1호, 2011, 179-180쪽,

26) 같은 취지, 최정학, 앞의 논문, 335쪽

고 믿을 만한 합리적 사유가 인정된다면 과실이 없다고 평가하여야 한다.²⁷⁾ 아울러 공익신고가 거짓임을 알았거나 알 수 있었음에 대한 입증책임도 국민권익위원회 등 공익신고접수기관이 지는 것이 타당하다.

4) 부분별한 신고를 막는 장치

공익신고자보호법에서는 공익신고 시 신고자의 이름 등 인적사항을 첨부하여 신고하도록 함으로써 기명신고로 한정하고 있다. 이에 대하여는 소속단체의 위법행위 등이 진행 중이거나 증거자료의 확보에 어려움이 있는 경우 소속단체의 위법행위의 실태를 밝히고 증거자료를 확보함에 있어 익명의 제보가 효과적이라는 비판이 있다.²⁸⁾ 기명으로 신고하는 경우 공익신고자보호법에 따라 소속단체에 불이익조치에 대한 제재를 두고 있더라도 소속단체로부터 부당한 보복을 받을 가능성이 크기 때문이라는 것이다. 생각건대 기명의 문서에 의한 신고를 요구하는 것은 신고의 신뢰성을 담보하고 정당하지 않은 신고의 남발을 막기 위한 최소한의 조치라고 판단된다. 익명의 신고를 제한 없이 인정할 경우 공익신고로 인해 실현되는 공익보다 허위 기타 부당한 신고의 남발로 인해 훼손되는 공익이 더 클 수 있다. 따라서 기명의 문서에 의한 신고라는 원칙은 견지하되, 국가나 지역사회 전체의 질서나 공익을 훼손할 수 있을 정도의 대단한 정보와 같이 특별한 경우에만 아주 예외적으로 익명 신고도 허용하도록 규정하는 것이 적절하다.

또, 이점은 현행법이 공익신고자의 범위를 일반인 전체로 하고 있는 것과 관계가 깊다. 공익신고자를 일반인으로 정하고 있는 것으로 공익신고 보호의 문은 충분히 넓다. 여기에 익명신고까지 수용한다면 이로써 초래되는 행정비용을 감당하기 어려울 것이며, 신고건수의 폭주로 제도의 활성화를 기대하기 보다는 제도의 폐해에 시달리게 될지도 모른다.

5) 신고접수기관

공익신고자보호법에서는 공익신고를 접수할 수 있는 기관으로 ①공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자 ②공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나

27) 박경철(C), 앞의 논문, 170-171쪽.

28) 박경철(C), 앞의 논문, 182쪽.

감독기관 ③수사기관 ④위원회 ⑤그 밖에 공익신고를 하는 것이 공익침해행위의 발생이나 그로 인한 피해의 확대방지에 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 자로 정하고 있다. 따라서 언론기관이나 시민단체에 대한 제보는 공익신고로 인정될 수 없다. 신고접수기관을 소속단체나 기관, 권한 있는 국가기관으로 한정하는 것은 합리적이지 않다. 공익신고가 조직에 대한 신뢰가 훼손된 상태에서 출발할 수 있다는 점을 이해한다면 경우에 따라서는 오히려 이들 기관을 피하여 언론이나 시민단체에 제보하려고 할 가능성이 더 많기 때문이다. 실제로 우리나라의 공익신고의 경험을 보면 국가기관이나 소속 단체에 신고한 것보다는 언론기관이나 시민단체에 대한 제보가 대부분을 차지한다. 현재의 규정태도를 준수하는 경우 현실과 괴리된 법규라는 비판을 면하기 어렵다. 신고의 목적 제한이나 방법(기명신고, 증거제출 등)으로써 정당한 신고, 신뢰할 수 있는 신고에 대한 통제장치가 충분하다면 언론기관이나 시민단체에 대한 제보를 공익신고에서 제외할 이유는 없다.

2. 신고의 절차

1) 신고내용의 확인 등

국민권익위원회가 공익신고를 받은 때에는 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특징에 필요한 사항 등을 확인할 수 있고, 그 진위여부를 확인하는 데 필요한 범위에서 공익신고자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 또 이에 따른 사실 확인을 마친 후에는 바로 해당 조사기관이나 수사기관에 이첩하고, 그 사실을 공익신고자에게 통보하여야 한다. 또 이에 따라 공익신고를 이첩 받은 조사기관이나 수사기관은 조사·수사 종료 후 조사결과 또는 수사결과를 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 국민권익위원회는 조사결과 또는 수사결과에 요지를 공익신고자에게 통지하여야 한다(제9조).

위에서 보는 바와 같이 국민권익위원회는 접수된 신고사항에 대하여 신고자의 인적사항과 신고내용을 확인하기 위하여 필요한 범위 내에서 신고자에게 자료제출을 요구할 수 있을 뿐이다. 공익신고의 주무기관으로서 신고자나 신고와 관련한 이해관계인 등에 대한 독자적인 조사권한이 없다, 공익침해행위에 대한 효율적 통제를 위해서는 국민권익위원회에도 조사기관에 의한 조

사권과 충돌하지 않는 범위 내에서 관련 행정기관이나 신고대상 단체에 대한 자료 및 서류제출 요구권이나, 이해관계인·참고인 등에 대한 출석 및 의견제출요구권 등을 포함한 신고사항에 대한 조사권을 부여함이 바람직하다.

2) 신고의 처리

조사기관은 공익신고를 받은 때와 국민권익위원회로부터 공익신고를 이첩 받은 때에는 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다. 다만 조사기관은 공익신고가 ①공익신고의 내용이 명백히 거짓인 경우, ②공익신고자의 인적사항을 알 수 없는 경우, ③공익신고자가 신고서나 증명자료 등에 대한 보완 요구를 2회 이상 받고도 보완 기간에 보완하지 아니한 경우, ④공익신고에 대한 처리 결과를 통지받은 사항에 대하여 정당한 사유 없이 다시 신고한 경우, ⑤공익신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우, ⑥다른 법령에 따라 해당 공익침해행위에 대한 조사가 시작되었거나 이미 끝난 경우, ⑦그 밖에 공익침해행위에 대한 조사가 필요하지 아니하다고 대통령령으로 정하는 경우에는 조사를 하지 아니하거나 중단하고 끝낼 수 있으며, 이에 따라 조사하지 아니하기로 하거나 조사를 중단하고 끝낸 때에는 바로 그 사실을 공익신고자에게 통보하여야 한다. 또, 조사기관은 공익신고에 대한 조사를 끝냈을 때에는 조사결과에 따라 필요한 조치를 취하고 그 결과를 공익신고자에게 통보하여야 한다(제10조 제1항에서 제4항까지).

공익신고를 접수한 기관의 종사자 등은 공익신고에 대한 조사결과 공익침해행위가 발견되기 전에는 피신고자의 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개하여서는 아니 되며, 조사기관이 그 관할에 속하지 아니하는 공익신고를 접수하였거나 이송 또는 이첩 받은 때에는 바로 해당 조사기관에 이송하여야 하고 그 사실을 공익신고자에게 통지하여야 한다(제10조 제5항, 제6항).

위에서 보는 바와 같이 공익신고의 주무기관인 국민권익위원회가 조사기관이 성실히 조사하고 있는지 통제할 견제수단이 없다. 국민권익위원회법에서는 공직부패행위 신고에 대하여 조사기관의 감사·수사 또는 조사가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우 재조사요구권이 있으며, 공익을 해치는 중대한 범위반행위에 대해서는 검찰에 직접 고발할 수 있는 직접 고발권, 검

사의 불가소처분에 대한 재정 신청권 등이 있으나, 공익신고자보호법에서는 이런 규정들을 포함하고 있지 않다.

한편, 공익신고자에 대한 지원 기타 국민권익위원회의 효율적 운영을 위해서는 공익신고를 접수한 기관이 국민권익위원회에 통지하도록 할 필요가 있다. 그렇지 않으면 국민권익위원회가 아닌 다른 기관이나 단체에 공익신고를 한 경우에는 신고의 접수사실과 조사결과에 대해 알 수 없어 공익신고에 관한 컨트롤타워의 역할을 기대하기 어렵기 때문이다.

V. 공익신고자 보호제도에 관한 과제와 전망

1. 신고자 인적사항의 비밀보장

1) 현행법에 의한 보호내용

공익신고자 등이나 그 친족 또는 동거인이 공익신고 등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 조사 및 형사절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조(인적사항 기재 생략), 제9조(신원관리카드의 열람), 제10조(영상물 촬영), 제11조(증인 소환 및 신문 특례 등), 제12조(소송 진행의 협의 등)까지의 규정을 준용하도록 하고 있다(제11조). 이에 따라 공익신고자 등이 조사 및 형사절차에서 인적사항의 전부 또는 일부를 기재하지 않을 수 있으며, 또 이를 공익신고자 등이나 그 법정대리인이 요청할 수 있고, 이 경우 조사기관 또는 수사기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. 범죄 신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 신원관리카드의 열람을 허용하지 않을 수 있으며, 공익신고자등에 대하여 「형사소송법」 제184조(증거보전의 청구와 그 절차) 또는 제221조의2(증인신문의 청구)에 따른 증인신문을 하는 경우 그 과정을 비디오테이프 등 영상물로 촬영할 수 있다. 또, 증인소환 및 소송 진행에서의 특례를 적용해야 한다.

또, 누구든지 공익신고자등의 동의가 없는 때에는 공익신고자의 인적사항이나 그가 공익신고자임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 되며, 이에 위반하여 공익신고자등의 인

적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 사람의 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다(제12조).

2) 과제와 전망

공익신고자등에 대한 비밀보장의무는 국민권익위원회 직원이든, 공익신고를 접수하거나 조사하는 행정기관의 담당자이든, 신고를 접수한 소속 단체나 기관의 직원이든 모두에게 동등한 의무를 부과하고 있다. 공익신고자의 인적사항은 공익신고를 접수한 단체나 기관, 조사기관, 국민권익위원회의 관련 업무를 맡는 전·현직 직원에 의해 유출될 염려가 많으므로, 이들의 비밀보장의무는 보다 강하게 부여되어야 합리적이다.

또, 국민권익위원회의 징계요구에 대하여 징계권자가 따르지 않더라도 이를 강제하거나 제재하는 수단이 없는 것도 문제이다. 국민권익위원회의 징계요구권이 실효성을 가질 수 있도록 강제나 제재 수단을 보완할 필요가 있다.

2. 신변 보호

공익신고자와 그 친족 또는 동거인은 공익신고를 이유로 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우에는 위원회에 신변보호에 필요한 조치를 요구할 수 있으며, 국민권익위원회는 필요하다고 인정되면 경찰관서의 장에게 신변보호조치를 하도록 요청할 수 있다. 이에 따라 신변보호조치를 요청받은 경찰관서의 장은 즉시 신변보호조치를 하여야 한다(제13조). 신변보호조치로서 일정기간 동안의 특정시설에서의 보호, 일정기간 동안의 신변경호, 참고인 또는 증인으로 출석·귀가 시 동행, 대상자의 주거에 대한 주기적 순찰 기타 신변안전에 필요하다고 인정되는 조치가 있다(특정범죄신고자 등 보호법 시행령 제7조).

3. 책임 감면

1) 현행법에 의한 보호 내용

공익신고로 인하여 공익신고자 등의 범죄행위²⁹⁾ 내지 계약 위반사실이 발

견 된 경우에는 공익신고자가 받을 형사책임, 징계책임, 민사상 손해배상 책임 등을 감면할 수 있다. 또, 공익신고 등의 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 공익신고자등은 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 등에 따른 직무상 비밀 준수 의무를 위반하지 아니한 것으로 보며, 단체협약, 고용계약 또는 공급계약 등에 공익신고 등을 금지하거나 제한하는 규정을 둔 경우 그 규정은 무효로 한다(제14조).

2) 과제와 전망

공익신고자에게 형사책임 내지 징계책임, 민사상 손해배상 책임이 발생한 경우 이에 대한 책임 감면은 임의적 감경·면제 제도로 되어 있다. 공익신고자에게 법적 책임의 문제는 공익신고를 주저하게 하는 가장 중요한 요인이다. 이런 점에서 공익신고를 활성화하기 위해서는 필요적 감경·면제 제도로 변경하는 것이 제도의 실효성을 담보할 수 있다.

4. 불이익 조치 금지 및 이에 따른 보호조치

1) 현행법에 의한 보호 내용

(1) 불이익조치 금지

공익신고자는 공익신고를 이유로 불이익조치를 받아서는 아니 되며, 누구든지 공익신고를 하지 못하도록 방해하거나 공익신고자에게 공익신고를 취소하도록 강요하여서는 아니 된다(제15조). 또, ①공익신고자를 알아내려고 하거나 공익신고를 하지 못하도록 방해하거나 공익신고의 취소를 강요한 경우 ②공익신고가 있는 후 2년 이내에 공익신고자에 대하여 불이익조치를 한 경우 ③불이익조치 금지 권고를 받고도 불이익조치를 한 경우, 공익신고자가 해당 공익신고를 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정한다(제23조). 따라서 공익신고자에게 불이익한 조치를 한 자는 이것이 공익신고와 인과관계 없음을 입증해야 한다.

29) 여기에는 공익신고로 인하여 타인의 명예가 훼손된 경우뿐만 아니라 공익신고를 위한 증거 수집과정에서의 절도나 주거침입 등도 면책 대상이 된다. 같은 취지, 박경철(C), 앞의 논문, 174쪽; 최정학, 앞의 논문, 224쪽.

또, 공익신고자의 사용자 또는 인사권자는 공익신고자가 전직 또는 전출·전입, 파견근무 등 인사에 관한 조치를 요구하는 경우 그 요구내용이 타당하다고 인정할 때에는 이를 우선적으로 고려하여야 한다(제16조).

(2) 보호조치

가. 보호조치의 신청과 결정

ㄱ) 공익신고자가 공익신고를 이유로 불이익조치를 받은 때(공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받은 후 공익신고를 한 경우를 포함한다)에는 국민권익위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치를 신청할 수 있다(제17조 제1항). 국민권익위원회는 보호조치를 신청 받은 때에는 바로 공익신고자등이 공익신고를 이유로 불이익조치를 받았는지에 대한 조사를 시작하여야 하며, 보호조치의 신청에 대한 조사에 필요하다고 인정하면 관계인에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다(제19조).

ㄴ) 국민권익위원회는 조사 결과 신청인이 공익신고를 이유로 불이익조치를 받았다고 인정될 때에는 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 ①원상회복 조치 ②차별 지급되거나 체불(滯拂)된 보수 등(이자를 포함한다)의 지급 ③그 밖에 불이익조치에 대한 취소 또는 금지 등의 보호조치를 취하도록 요구하는 소위 “보호조치결정”을 하여야 한다(제20조 제1항).

ㄷ) 또, 국민권익위원회는 조사 결과 신청인이 공익신고등을 이유로 ①인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위 ②물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치에 해당하는 불이익조치를 받았다고 인정될 때에는 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 인허가 또는 계약 등의 효력 유지 등 필요한 보호조치를 취할 것을 권고 할 수 있다(제20조 제2항).

ㄹ) 또, 신청인과 불이익조치를 한 자는 보호조치결정, 기각결정 또는 각하결정에 대하여 그 결정서를 받은 날부터 30일 이내에 「행정소송법」에서 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다(제21조 제1항).

ㅁ) 다른 법령에 공익신고를 이유로 받은 불이익조치에 대한 행정적 구제(救濟)절차가 있는 경우 공익신고자는 그 절차에 따라 구제를 청구할 수 있다. 다만, 공익신고자가 보호조치를 신청한 경우에는 그러하지 아니하다(제17조 제3항).

바) 국민권익위원회는 보호조치의 신청을 받은 경우에는 보호조치결정, 기각결정 또는 권고를 하기 전까지 직권으로 또는 관계 당사자의 신청에 따라 보호조치와 손해배상 등에 대하여 화해를 권고하거나 화해안을 제시할 수 있다. 이 경우 화해안에는 이 법의 목적을 위반하는 조건이 들어 있어서는 아니 된다(제23조 제1항).

2) 과제와 전망

(1) 위 ㄷ)과 관련하여 공익신고등을 이유로 ①인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위 ②물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치에 해당하는 불이익조치를 받았다고 인정될 때에는 다른 불이익 조치와는 달리, 이에 대한 형벌적 혹은 질서벌적 제재를 과하는 규정을 두지 않고, 인허가 또는 계약 등의 효력 유지 등 필요한 보호조치를 취할 것을 ‘권고’ 할 수 있을 뿐이다.

공익신고등을 이유로 공익신고자등에게 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치에 해당하는 불이익조치를 한 자나 보호조치결정이 재판상 혹은 재판 외 확정되었음에 이를 이행하지 아니한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있고(제30조 제1항), 공익신고자등에게 ①징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치 ②전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치 ③성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급 ④교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치 ⑤주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위 ⑥직무에 대한 부당한 감사(監査) 또는 조사나 그 결과의 공개 중 어느 하나에 해당하는 불이익조치를 한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(제30조 제2항). 인허가의 취소나 계약의 해지 등과 같은 경제적 불이익이 갖는 손실을 생각한다면 ‘필요한 보호조치를 하도록 권고’하는 것에 그치는 것은 다른 불이익조치에 비해 보호수준이 너무 약하다. 적어도 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록

균형을 맞추는 것이 적당하다.

(2) 위 ㄷ)과 관련하여 신고자에 대한 가구제 제도를 마련할 필요가 있다. 불이익 조치를 한 자가 행정소송을 제기하더라도 국민권익위원회의 보호결정은 법원의 확정판결이 있기까지는 그 효력이 유지되지만, 불이익 조치를 한 자가 스스로 파면·해임 등의 징계를 하거나 전보 등 인사상 불이익 처분을 취소하여 원상회복조치를 하지 않는 이상 공익신고자보호법이나 행정소송법만으로는 국민권익위원회가 이를 강제할 방법이 없다. 따라서 본안 판결이전까지는 법원의 재판으로 임시의 보호조치 내지 국민권익위원회의 보호조치 결정을 감정적으로 이행하게 하는 가구제 제도를 둘 필요가 있다.³⁰⁾

5. 보상금 및 구조금

1) 현행법에 의한 보호 내용

(1) 공익신고자는 공익신고로 인하여 ①벌칙 또는 통고처분 ②몰수 또는 추징금의 부과 ③과태료 또는 이행강제금의 부과 ④과징금(인허가 등의 취소·정지 처분 등을 갈음하는 과징금 제도가 있는 경우에 인허가 등의 취소·정지 처분 등을 포함한다)의 부과 ④그 밖에 대통령령으로 정하는 처분이나 판결 등에 해당하는 부과 등을 통하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다(제26조 제1항).

(2) 공익신고자와 그 친족 또는 동거인은 공익신고로 인하여 ①육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용 ②전직·파견근무 등으로 소요된 이사비용 ③원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용 ④불이익조치 기간의 임금 손실액 ⑤그 밖에 중대한 경제적 손해에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다(제27조 제1항). 이것은 공익신고를 활성화하기 위하여 국민권익위원회가 공익신고자에게 먼저 구조금을 지급한 다음 공익신고자가 가지는 손해배상청구권을 대위행사하기 위한 것이다.³¹⁾

30) 박경철(C), 앞의 논문, 188쪽.

31) 박경철(C), 앞의 논문, 178쪽.

VI. 결어

2011년부터 공익신고자보호법이 시행된 이후 국가기관과 자치단체, 공기업 등 대부분의 공공기관과 대기업, 금융기관들은 내부적으로 공익신고제도를 운영하고 있지만 그 성과는 그리 만족할만하지 못하다. 그 이유에 관해서는 여러 가지가 제시되고 있다. 이 글 본문에서 제시하고 있는 공익신고제도의 과제 말고도 논의되고 있는 것들로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째 익명성의 보장이다. 우리 사회의 문화를 감안하면 익명성이 보장되지 않으면 공익신고제도의 활성화를 기대하기 어렵다고 한다. 신분노출의 불안과 불이익을 감수하면서 조직내부에 설치된 공익신고제도를 이용할 사람은 많지 않기 때문이다. 그러나 본문에서 설명한 바와 같이 공익신고자에 대해서도 신뢰는 확보되어야 하고 그런 측면에서는 익명신고는 수용하기 어렵다. 쉬운 길을 가고자 원칙을 훼손한다면 결국은 비용이 이익보다 클 수밖에 없다. 상당기간의 과도기를 거치더라도 실명신고가 제자리를 찾는 날이 도래할 것이라 기대한다.

둘째로는 공익신고를 포함하여 부패문제를 전담하는 독립적인 기구의 신설이 요청된다는 의견이다. 종전의 국가청렴위원회처럼 독립위원회를 만들어 공사(公私) 부문의 공익침해행위를 모두 관장하도록 할 필요가 있다는 지적이다. 생각건대 국가청렴위원회(부패방지위원회)를 행정심판위원회, 국민고충처리위원회와 합하여 국민권익위원회를 만든 것은 이들 기관 모두 국민의 권익 향상이라는 공통의 목표를 가지고 있다는 점에서 효율적이라고 할 수 있을지는 모르겠으나, 이들 기관이 하는 작용의 성질과 활동 영역은 이질적인 것이어서 전혀 개혁적 조직이라고 하기 어렵다. 원래대로 기관 구성을 환원하는 것이 더 합리적이다.

기관 구성을 환원하거나 독립된 부패방지기관을 설치하지 못한다면 현재의 부패방지를 위한 국민권익위원회의 조직만이라도 합리적으로 기능할 수 있도록 재구성할 필요가 있다. 예컨대 국민권익위원회가 공익신고의 컨트롤 타워 역할을 할 수 있도록 기능과 권한을 더욱 집중시켜야 한다. 즉 통합관리시스템을 활용한 신고접수와 처리청구의 일원화가 필요하다. 여러 기관에 나누어서 접수되는 공익신고는 국민권익위원회에서 통합되어야 하고, 위원회가 사건의 내용에 따라 공공기관이나 수사기관에 조사를 의뢰하는 방식으

로 일원화하여 공익신고 접수에 관한 중복이나 혼선을 줄일 필요가 있다. 이렇게 해야만 외부 국민들의 신고에 대한 접근이 용이하게 된다.

공익신고제도가 사회적 비리를 척결하고 공익실현을 위한 훌륭한 도구임에는 틀림이 없다. 그렇지만 신고는 간접적 방법으로 사회적 개혁을 도모하는 것일 뿐, 정치 사회 체제에 관한 체질적 개혁이 선행되지 않는 한 신고를 통한 공익의 실현은 달성되기 어렵고, 사회구성원들 간에 불신을 더 높일 수도 있음을 명심해야 한다.

■ 참고문헌 ■

- 강경근, “부패방지의 법적 고찰” 아태공법연구 제11집, 2003.
- 계희열, “양심의 자유”, 고시연구 제24권 제6호, 1997.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2008.
- 김승태, “한국의 공익신고자 보호법안 평가”, 외법논집 제34권 제3호, 2010.
- 노상헌, “내부고발과 근로자 보호”, 노동법학 제18호, 2004.
- 문영식 외, 공익신고자 보호제도 도입방안 연구, 국민권익위원회, 2008.
- 박경철(A), “내부공익제보자 보호제도의 현황과 문제점”, 법학연구 제18권 제3호, 2007.
- 박경철(B), “내부공익정보제공행위보호의 헌법적 근거와 보호범위” 한국부패학회보 제12권 제3호, 2007.
- 박경철(C), “공익신고자보호법의 의의와 문제점”, 공법연구 제40집 제1호, 2011.
- 윤혜진, “내부고발의 윤리적 정당성에 관한 연구”, 범한철학 제54집, 2009.
- 이상수, “신제도주의적 관점에서 본 부패방지법의 한계와 개선방안연구: 내부고발자보호를 중심으로”, 한국부패학회보 제8권 제1호, 2003.
- 전수일, “내부고발자와 보호문제에 관한 연구” 한국부패학회보 제4권, 1999.
- 최정학, “내부고발자 보호제도의 법적 문제점” 형사정책 제15권 제1호, 2003.
- DeGeorge, Richard T., Business Ethics, Macmillan, New York, 1982.
- Duska, Ronald, “Whistleblowing”, Ethical Issue the Professions, in P. Y. Windt etc., Uni. of Utah, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1989.
- Ewig, David W., Freedom Inside the Organization, New York, E. P. Dutton, 1977.

<Abstract>

Problems and Prospects on Whistleblowing from Law Perspective

Lee, Ho-Yong

A Whistleblowing is one of the most effective ways to prevent or eradicate corruption. Provide insider information can play a decisive role for the detection and identification of incidents of corruption is not easy to disclose the structure of corruption within the organization externally, nor hardly noticeable. By activating a Whistleblowing, closed corruption within the organization structure can be converted into an open structure and, in this sense, the Whistleblowing is effective alternative to control corruption within the organization being evaluated. A Whistleblowing is to realize the individual conscience to reject the blind obedience of the organization in modern industrial society that is highly organized and specialized. By external notification the illegal activities of the organization from the perspective of outsiders can not know the internal, A Whistleblowing prevents corruption and improves the organization's transparency and accountability. In the individual level, it is the expression of fundamental rights, such as in the freedom of expression, freedom of conscience, the right to know. Eventually to pursue the realization of public interest to protect the interests of the community members can contribute to the realization of social justice. And this can make the public reported the activation of reform by securing consensus-based national of the United New.

Whistleblowing was enacted for the first time in "The anti-corruption law" of 2001 in Korea. In that law there are various kinds of Whistleblowing procedure and system as following ; dispose of a disadvantage to the complainant

complainant's identity security, personal protection, protection collaborators, arbitrary reduction of punishment, reward and compensation, prohibition of the internal regulations relating to the protection of whistleblower. And the current legal framework of protection for the public interest reporter has been maintained without major changes. Acts relating Whistleblowing in Korea, "The Act on the Anti-Corruption and Installation and Operation of Civil Rights Commission" and "The Protection of Whistleblower Act. The former is mainly in order to prevent corruption in the public sector including whistleblowing. The latter was established in March 2011, defined as the act of infringement of the public interest, such as to violate people's health and safety, the environment, and the interests of consumers and fair competition, it is the main discipline to govern the conduct of whistleblowing on these acts. The significance of the Protection of Whistleblower Act is the most significant expansion of the private sector to have the target range of blowing. In this study, to verify the legitimacy of the legal and ethical of Whistleblowing, and then I would like to present status and challenges of whistleblowing such as the procedures and systems of whistleblowing, and the protection of the whistleblower in recent laws, and improve the ways.

<Key Words>

Whistleblowing(공익신고), justness of Whistleblowing(공익신고의 정당성), procedure of Whistleblowing (공익신고 절차), system of whistleblowing(공익신고시스템), protection of Whistleblower(공익신고자 보호)