

연구총서 12-AA-13

K O R E A N I N S T I T U T E O F C R I M I N O L O G Y

범죄신고자 보호의 현황과 과제

A Study on Present Situation and Subject
of Protection of Crime Informants

강석구 · 권창국

■ 강석구

한국형사정책연구원 연구위원, 법학박사

■ 권창국

전주대학교 경찰행정학과 교수, 법학박사

발간사

국민의 생명과 재산을 안전하게 지키는 것은 복지의 기초이자 국민행복의 기본 조건입니다. 안전하지 않은 나라에 행복한 국민은 없기 때문입니다. 그래서 사랑하는 가족을 범죄로부터 지키고 삶의 질을 한 차원 높이기 위해서는 검찰과 경찰과 같은 일선 수사기관이 국민의 안전을 지키는 데 전념할 수 있는 여건을 만들어야 하고, 우리의 치안수준을 획기적으로 끌어올려야 할 것입니다.

다만 국민의 생명과 재산을 안전하게 지키는 일은 수사기관만이 감당해낼 수 있는 일이 아닙니다. 국민들의 적극적인 참여와 협력 없이는 어렵습니다. 이러한 참여와 협력의 하나로서 범죄신고는 매우 중요하며, 특히 조직범죄, 마약범죄, 뇌물범죄, 경제범죄, 금융범죄, 탈세범죄 등의 수사과 진압에 결정적인 역할을 합니다. 그래서 각국에서는 범죄신고율 제고방안에 대해 지속적인 관심을 가져왔으며, 우리나라도 예외는 아닙니다.

그런데 최근 범죄신고를 이유로 보복당하거나 범죄신고자의 안전이 위협받는 사례가 늘고 있고, 올해는 2명의 사망자까지 발생하였습니다. 이처럼 범죄신고자의 희생이 늘어나는 상황이라면 범죄신고가 범죄의 수사와 진압에 이바지하는 바가 아무리 크다고 할지라도 국민들의 협력과 참여를 기대하거나, 유도하거나, 강제할 수는 없을 것입니다. 왜냐하면 정당화된 권력은 국민의 자유와 안전을 보호하도록 의무지워진 권력이며, 그와 같은 보호의무에 충실한 권력을 뜻하기 때문입니다.

물론 정부에서도 1999년 8월에 ‘특정범죄신고자 등 보호법’을, 2011년 3월에 ‘공익신고자 보호법’을 제정하는 등 범죄신고자를 보호함으로써 자발적인 범죄신고를 제고하는 정책을 꾸준히 펼쳐왔습니다. 보복범죄 사례가 늘고 있다지만, 아직 위험하다고 평가할 만한 수준은 아닙니다. 하지만 작은 물결이 독을 무너뜨릴 수 있기 때문에 저희 한국형사정책연구원에서는 범죄신고자의 실질적 보호라는 정책목

표를 다시금 환기하고자 이 연구를 기획하였습니다.

다만 범죄신고는 정의나 공익을 위해서만 행해지는 것이 아닙니다. 허위신고, 음해성 신고, 금전 등을 목적으로 한 공갈성 신고 등도 있을 수 있습니다. 또한, 범죄신고자 보호라는 목표에만 집착하다 보면 지나친 예산과 인력, 시간을 투여하게 될 수도 있습니다. 그래서 이러한 현실적인 문제까지 충분히 고려하는 한편, 각 제도의 강점을 살리고 약점을 보완하여 대안을 마련하고자 노력하였습니다. 이 연구에서 제안한 정책과제들이 향후 범죄신고자 보호대책 수립과 범죄신고자의 권리 보호에 이바지하기를 기대합니다.

끝으로, 차질없이 연구를 수행해준 강석구 연구위원의 노고를 치하하며, 외국의 법제와 관련하여 고견을 아낌없이 내어주신 전주대학교 경찰행정학과의 권창국 교수님께 감사드립니다.

2012년 12월

한국형사정책연구원

원장 김일수

CONTENTS

국문요약	9
제1장 서론(강석구)	19
제1절 연구의 목적	21
제2절 연구의 내용과 범위	24
제3절 연구의 방법	26
제2장 범죄신고자 보호의 의의(강석구)	27
제1절 범죄신고의 의의	29
제2절 범죄신고자의 유형과 의의	31
1. 범죄피해자를 중심으로 한 접근	32
2. 범죄자를 중심으로 한 접근	34
3. 목격자를 중심으로 한 접근	36
제3절 범죄신고자 보호의 방향과 범위	37
1. 범죄신고자 보호의 방향	37
2. 범죄신고자 보호의 범위	39
제3장 우리나라 범죄신고자 보호법제의 현황 및 문제점(강석구)	43
제1절 특정범죄신고자 등 보호법상 신고자 보호법제 분석	45
1. 보호범위의 측면에서	45
2. 신변안전의 측면에서	49
3. 신분보장의 측면에서	61
4. 손실보상의 측면에서	63

제2절 공익신고자 보호법상 신고자 보호법제 분석	65
1. 보호범위의 측면에서	65
2. 신변안전의 측면에서	66
3. 신분보장의 측면에서	68
4. 손실보상의 측면에서	70
제3절 부패방지법상 신고자 보호법제 분석	71
1. 보호범위의 측면에서	71
2. 신변안전의 측면에서	72
3. 신분보장의 측면에서	74
4. 손실보상의 측면에서	76
제4절 그 밖의 신고자 보호법제 분석	77
1. ‘가정폭력범죄 처벌 등에 관한 특례법’과 관련하여	77
2. ‘성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률’과 관련하여	81
3. ‘아동·청소년의 성보호에 관한 법률’ 등과 관련하여	83
4. 공직선거법 등과 관련하여	85
5. ‘부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법’과 관련하여	87
6. 금융위원회 소관 법률과 관련하여	91
제5절 소 결	92
제4장 주요 외국의 범죄신고자 보호법제의 현황(권창국)	97
제1절 비교법적 분석의 방향	99
제2절 주요 외국의 내부고발자 보호제도	103
1. 내부고발의 의의, 필요성과 정당화 조건	103
2. 영미, 일본 등 각국의 내부고발자 보호제도	106
3. 소 결	125
제3절 주요 외국의 신고의무자 보호제도	129
1. 신고의무의 의의	129
2. 미국 등 주요국가의 신고의무 및 신고자 보호제도	131

제5장 결론: 범죄신고자의 실질적 보호를 위한 정책과제(강석구·권창국)	143
제1절 과제설정의 기본방향	145
제2절 선제적·예방적 범죄신고자 보호법제 구축방안	147
1. 범죄신고자 보호범위의 확대	147
2. 인적 사항 공개 금지 범위의 확대	149
3. ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’의 판단기준 마련	150
4. 범죄신고자 등에 대한 고지의무 신설 및 허위신고 등의 처벌	152
제3절 사후적·회복적 신고자 보호법제 구축방안	153
1. 공익신고 수리자의 수사기관 이첩의무 신설	154
2. 공익신고 방법의 개선	156
3. 공신법상 신변안전 관련 규정의 축소	157
4. 특신법상 불이익 금지조항의 실질화	158
제4절 그 밖의 정비방안	159
1. 공소장 작성 시 범죄신고자 인적 사항 배제	159
2. 범죄신고의무 관련 입법요건의 마련	160
3. 범죄피해자보호기금제도의 활용	161
참고문헌	165
I. 국내문헌	165
II. 외국문헌	166
III. 웹사이트	168
Abstract	169

표 차례

〈표 1〉 특신법 적용대상 범죄 일람	46
〈표 2〉 부패특례법상 부패범죄 일람	88
〈표 3〉 주요 국가(영국, 호주, 일본)의 내부고발자 보호제도	126
〈표 4〉 주요 국가(미국)의 내부고발자 보호제도	127
〈표 5〉 범죄신고자 보호범위 확대를 위한 특신법 개정방안	149
〈표 6〉 인적 사항 공개 금지 범위의 확대를 위한 특신법 개정방안	150
〈표 7〉 수사기관 이첩의무 신설을 위한 공신법 개정방안	155
〈표 8〉 수사기관 이첩의무 신설을 위한 특신법 개정방안	159
〈표 9〉 범죄신고자 인적 사항 배제를 위한 특신법 개정방안	160

1. 연구의 배경

범죄의 신고는 수사의 단서로서 활용되어 범죄의 수사과 진압에 기여하는 바가 적지 않으며, 특히 조직범죄, 마약범죄, 뇌물범죄, 경제범죄, 금융범죄, 탈세범죄 등과 같이 은밀하게 행해지는 중대범죄와 관련하여 중요한 역할을 한다. 이에 각국은 다양한 범죄신고율 제고정책을 채용하고 있지만, ‘범죄신고자의 안전과 보상’ 역시 중요한 정책목표라고 할 것이다. 국민들 역시 범죄신고자의 안전과 비밀은 철저히 보장되고, 신고에 상응한 보상을 받게 될 것으로 기대하고 있다.

그런데 최근 발생한 일련의 사건들, 예컨대 ① 올해 1월, 2년간 후배들을 상습적으로 갈취·폭행한 사실을 경찰에 신고해 불구속 입건된 데 앙심을 품은 중학생들이 피해학생들을 불러내 각목으로 때리고 다시 갈취한 사건, ② 4월, 헤어지고 하는 동거녀를 사흘간 감금하여 성폭행했던 가해자가 법원의 구속영장 기각으로 석방된 지 20일만에 신고자인 동거녀를 살해한 사건, ③ 같은 달, 강도상해를 당하여 피해신고를 한 피해자에게 가해자가 “공소장에 ○○님 주소가 나와 있어 ○○님께 사죄의 글을 올려 용서를 구한다. 출소 후 찾아가겠다”는 취지의 협박성 편지를 20차례나 보낸 사건, ④ 7월, 전자발찌를 부착한 성폭력 범죄자가 자신이 성추행했던 피해자가 운영하는 식당을 찾아가 “나 기억하지? 왜 신고했느냐? 내 얼굴 똑바로 쳐다봐”라며 위협한 사건, ⑤ 8월, 차량 접촉사고로 빚어진 폭력사건 조사과정에서 피해자가 자신에게 불리한 진술을 한 데 앙심을 품은 가해자가 폭력 혐의에 대한 공소장을 송달받게 되자 피해자가 운영하는 가구점을 찾아가 흥기로 살해한 사건 등을 돌아볼 때 범죄신고자의 안전이 제대로 보장되고 있는지 의문이 아닐 수 없다.

이에 이 글에서는 수사의 단서를 수사기관에 적극적으로 제공한 범죄신고자 등의 ‘안전’에 초점을 맞춰 우리나라 범죄신고자보호법제의 현황을 살펴봄으로써 이들 제도의 설계와 운용에서 나타날 수 있는 문제점을 도출하는 한편, 이를 극복하기 위한 정책과제를 다양한 시각에서 제안하고자 하였다.

2. 우리나라 범죄신고자 보호법제의 현황 및 문제점

가. 법제의 기본구조

우리나라 범죄신고자 보호법제는 ‘특정범죄신고자 등 보호법’(이하에서 “특신법”이라고 한다.)을 바탕으로 하여 ‘특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법’ 상의 특정강력범죄, ‘마약류 불법거래 방지에 관한 특례법’ 상의 마약류범죄, ‘폭력행위 등 처벌에 관한 법률’ 상의 폭력범죄, ‘특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률’ 상의 조직범죄, ‘국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률’ 상의 반인도범죄 등의 신고자에 대한 신변안전제도와 손실보장제도를 마련하고 있으며, 이들과 관련된 규정은 ‘성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률’ 상의 성매매범죄, 공직선거법상의 선거범죄, ‘부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법’ 상의 부패범죄 등의 신고자 보호를 위해서 준용되고 있다. 또한, 특신법상의 신변안전 관련 규정은 ‘공익신고자 보호법’(이하에서 “공신법”이라고 한다.) 상의 공익침해행위, ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’(이하에서 “부패방지법”이라고 한다.) 상의 부패행위의 신고자 보호를 위해서도 준용되고 있다.

나. 특정범죄신고자 등 보호법과 관련하여

특신법상의 범죄신고자 보호법제는 신변안전의 측면에서 ‘신원비밀 보호 → 신원정보 누설자 처벌 → 신변안전 보호 → 안전위협정보 공유’로 연결되는 기본구조 자체는 외견상으로 이상적이라고 평가할 수 있다.

다만 ① 신변안전조치 여부를 결정하는 주체가 사법경찰관, 검사, 판사(재판장)로 3원화되어 있어 책임소재와 운영에 혼선이 있을 수 있고, ② ‘보복을 당할 우려’에 대한 판단기준이 모호하여 주관적·경험적으로 판단할 수밖에 없으며, ③ 범죄

신고자 등에게 신변안전조치 실시 여부를 고지하지 않아 이들이 이 제도의 존재 자체를 인지하지 못할 수 있고, ④ 적용대상 서류의 범위가 지나치게 한정되어 공소장이나 영장 등을 통하여 범죄신고자 등의 인적 사항이 유출될 가능성이 높으며, ⑤ ‘보복을 당할 우려’가 있음에도 불구하고 신원관리카드가 공개되는 경우가 발생할 수 있고, ⑥ 범죄신고자의 신원비밀이 수사단계에서만 보장되고 공판단계에서는 보장되지 못하는 경우가 발생할 수 있으며, ⑦ 보좌인의 지정과정에서 신원이 공개되거나 보복위험이 증대될 수 있고, ⑧ 신변보호조치의 이행책임이 경찰력에 지나치게 집중되어 있어 예산과 인력 면에서 한계가 있을 수밖에 없으며, ⑨ 수사기관과 법정에서의 진술·증언 확보에 중점을 두면서 진술·증언 이후의 범죄신고자 보호를 소홀히 하고 있는 등의 문제점이 있다.

또한, ⑩ 특신법상 범죄신고자 보호의 대상이 되는 ‘특정범죄’를 정하는 기준이 따로 정해져있지 않아 ‘아동·청소년의 성보호에 관한 법률’ 상의 아동·청소년대상 성범죄나 ‘범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률’ 상의 중대범죄와 같이 특정범죄와 죄질이 유사하거나 중한 범죄인데도 불구하고 특신법상의 특정범죄군에 포섭되지 못함으로써 이들 범죄신고자들의 신원비밀이나 신변안전이 제대로 보장되지 못하는 경우까지 발견된다. 나아가 ⑪ 소요예산 확보에 어려움이 있다 보니 수사기관이 지출한 보호·경호에 관한 비용이나 방법시설 설치비까지 구조금에 포함하여 범죄신고자에게 부담지우면서 손실보상의 측면에서도 충실하지 못한 측면이 있다.

더욱이 범죄신고자의 신분보장은 신변보호 못지않게 중요한 정책과제라고 할 수 있는데, ⑫ 특신법상 불이익 처우의 기준이 모호하고, ⑬ 실제로 고용주가 불이익 처우를 행했을 경우 이를 처벌하거나 그 효과를 부인할 수 있는 규정을 따로 마련하지 않음으로써 실효성에 의문이 있다. 또한, ⑭ 신고의무자가 의무적으로 행한 범죄신고에 대한 민·형사상 면책과 관련한 규정을 마련하지 않아 신고의무자의 보호에 소홀한 측면이 있고, ⑮ 범죄를 신고한 공범 자신의 범죄가 발견된 경우 자수와 마찬가지로 형의 임의적 감면으로 처단하게 함으로써 이 규정이 목표한 효과가 반감되는 측면도 있다.

다. 공익신고자 보호법과 관련하여

공신법상의 신고자 보호법제는 신분보장이라는 측면에서는 특신법의 경우보다 진일보하다고 평가할 수 있다. 다만 ① 불이익조치에 대해 복잡한 보호조치 결정 절차를 마련해 놓았으면서도 한편으로는 불이익조치 금지의무 위반에 대한 처벌 규정을 마련해둔 취지는 이해하기 어렵고, ② 국민권익위원회 등의 조사기관이 엄연히 운영되고 있음에도 불구하고 수사 내지 조사의 핵심이 되는 ‘증거’조차 공익 신고자가 확보하여 제출하여야 이 법이 정한 보호를 받을 수 있는 구조 역시 이해하기 어렵다고 할 것이다.

또한, ③ 애초에 자신의 신원을 구체적으로 밝히지 않는 한 공신법의 보호를 받을 수 없도록 하고 있고, ④ 공익신고로서 확정되기 이전에 이미 수많은 관계자들이 신고자의 신원정보를 열람할 수밖에 없는 복잡한 절차를 두고 있으며, ⑤ 인적 사항 기재생략 조치의 경우 특신법의 규정을 준용하면서도 주체나 대상을 특정하지 않음으로써 소관부처인 국민권익위원회는 물론 그 밖의 다른 기관이 이러한 정밀한 조치를 제대로 수행할 수 있을지는 의문일 뿐만 아니라 ⑥ 신원관리카드의 작성·감독책임이 명확하지 않고, ⑦ 기재생략 조치의 시행시기조차 명확하지 않은 반면, ⑧ 기재생략 조치의 사유는 ‘보복의 우려’가 아니라 ‘피해를 입을 우려’로 완화시켜 대상범위를 지나치게 확대하고 있는 등의 문제점이 있어 신고자의 신원 비밀이 보장될 수 없는 환경을 스스로 구축하고 있다고 생각한다.

더욱이 ⑨ 신원비밀을 보호할 역량이 없음에도 불구하고 범죄뿐만 아니라 관련된 거의 모든 행정의무 위반행위까지 무리하게 대상범위에 포섭하고 있으며, 이러한 상황인데도 불구하고 ⑩ 신변보호조치의 이행주체나 그 물리적 한계에 대한 고민 없이 특신법의 규정을 그대로 준용하면서 범죄가 아닌 단순한 ‘행정의무 위반’ 사건에까지 경찰력을 투입시키는 오류를 범하고 있다.

라. 부패방지법과 관련하여

공신법의 전신이라고 할 수 있는 부패방지법의 경우에도 공신법의 경우와 마찬가지로 비판이 가능하며, 보복이나 불이익조치를 당할 우려가 매우 높은 공직 부패행위를 대상으로 하고 있음에서도 ① 신고자 스스로 신변불안을 호소한 경우조

차 국민권익위원회에서 신변보호 필요성을 따질 수 있도록 규정하고 있고, ② 신고사실의 진위 여부를 사실상 신고자 본인이 입증하도록 하고 있어 신변안전의 측면에서는 공신법의 경우보다 더 심각한 상황이라고 할 수 있다. 더욱이 비교적 강력한 신분보장장치를 마련하고 있는 공신법의 경우와 달리 ③ 부패방지법상의 신분보장 조항은 ‘신고자의 권리를 선언하는 형식’으로 규정되어 있어 신고자 스스로가 챙기지 않으면 그 누구도 돌보지 않는 구조라고 볼 수밖에 없고, ④ 공익신고자를 불이익하게 처우하더라도 형사처벌할 수 있는 공신법의 경우와는 달리 부패행위 신고자는 불이익하게 처우하더라도 과태료 처분 정도만 부과하고 있으며, ⑤ 공범신고자의 징계 여부 및 징계수위까지도 징계권자의 재량에 일임하는 임의적 감면사유로 규정하고 있다.

3. 범죄신고자의 실질적 보호를 위한 정책과제

특신법상의 범죄신고자 보호법제가 ‘신변안전’에 강점이 있고, 공신법상의 공익신고자 보호법제가 ‘신분보장’에 강점이 있다면, 이들 제도의 강점을 살려 특신법을 ‘범죄신고자의 신원비밀을 보장하고 신변을 보호하기 위한’ 기본법으로, 공신법을 ‘신고자의 신분을 보장하고 손실을 보상하기 위한’ 기본법으로 자리매김하도록 하는 방안을 생각해볼 수 있다. 즉, 특신법상 제도를 선제적·예방적으로, 공신법상 제도를 사후적·회복적으로 구축·활용하는 한편, 다른 법률상의 제도를 이들 두 법률상의 제도와 조율하면서 각 규정의 미진하거나 상충되는 부분을 보완·정비할 필요가 있다.

가. 선제적·예방적 범죄신고자 보호법제 구축방안

(1) 범죄신고자 보호범위의 확대

특신법상의 특정범죄뿐만 아니라 모든 범죄의 신고자는 원칙적으로 보호되어야 한다는 원론적 측면에서 볼 때 특신법 제3조를 삭제하고, 제2조 제2호의 ‘범죄신고등’의 정의에서 “특정”이라는 단어를 삭제할 필요가 있다. 대신에 제2조 제5호에서 정의하는 ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’를 ‘특정범죄의 범죄신고등’과 관련한 경우에 한정한다면 제5조(불이익 처우의 금지), 제8조(인적 사항의 공개 금지), 제

10조(영상물촬영) 및 제16조(범죄신고자등에 대한 형의 감면)를 제외한 대부분의 규정들의 해석·적용에는 무리가 없을 것으로 예상된다. 다만 증거능력과 직결된 영상물 촬영의 경우에는 ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’로 한정할지, 아니면 모든 범죄로 대상을 확대할지 여부를 고민해볼 필요가 있을 것이다.

(2) 인적 사항 공개 금지 범위의 확대

특신법 제8조는 인적 사항 공개 금지의 적용대상을 굳이 “이 법에 따라 보호되고 있는 범죄신고자 등”에 한정함으로써 인적 사항 기재생략에 따라 신원이 별도로 관리되고 있지 않는 범죄신고자 등의 신원은 이를 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하더라도 제17조에 따라 처벌하지 못하는 상황을 스스로 자초하고 있다. 그렇다면 오해가 소지가 있고, 불필요한 이런 문구는 삭제해도 무방하다고 생각한다.

(3) ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’의 판단기준 마련

‘보복을 당할 우려가 있는 경우’는 특신법상의 각종 보호장치의 시행 여부를 판단하는 기준이 될 뿐만 아니라 동법상의 ‘특정범죄’에 포함된 범죄군을 선별하는 입법기준이 된다. 그래서 ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’의 판단기준을 마련하는 일은 중요하며, 특히 ① 보복범죄의 법정형보다 형이 중한 범죄군의 경우, ② 범인에게 이미 신원이 노출된 경우, ③ 범죄신고자 등이 열람불허를 요청한 경우에는 보복을 당할 우려가 있다고 보아야 할 것이다.

(4) 범죄신고자 등에 대한 고지의무 신설

최근 범죄피해자 고지제도가 정착되는 것과 마찬가지로 —최소한 특정범죄의 범죄신고자 등에 대해서만이라도— 범죄신고자 등의 권리와 특신법상의 인적 사항 기재생략 제도(제7조), 신변안전조치 제도(제13조), 구조금 제도(제14조), 보좌인 제도(제6조), 피고인 관련 주요 변동상황 통지제도(제15조)의 존재를 고지하고, 그 신청 여부를 확인할 필요가 있다. 다만 특신법에 근거한 보호가 범죄신고자 등의 권리임을 알리는 ‘범죄신고자 등에 대한 고지의무제도’를 실시하게 된다면 직권에 의한 보호규정은 이를 삭제하거나 필요한 최소한의 범위 내로 제한할 필요가

있다.

또한, 허위신고, 장난신고, 음해·무고성 신고가 범람하는 현실을 감안할 때 ① 허위신고임에도 불구하고 범죄신고자 보호조치를 신청하였거나, ② 보복을 당할 우려가 있다는 이유로 이를 신청하여 범죄신고자 보호조치를 받으면서도 그 기간 중에 범인과 연락을 주고받는 등 내통한 사실이 확인되었을 경우에는 ‘타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 할 목적’이 없더라도 형법상의 무고죄(형법 제156조)에 준하여 처벌할 필요가 있다. 나아가 구조금이나 보좌인 수당 등과 같이 신고를 이유로 이미 수령한 금원이 있는 경우 법정이자를 붙여 이를 환수하고, 보호조치 실시를 위하여 지출한 비용은 변상하도록 하여야 할 것이다.

나. 사후적·회복적 신고자 보호법제 구축방안

(1) 공익신고 수리자의 수사기관 이첩의무 신설

신고수리한 공익침해행위가 범죄에 해당할 경우 이는 수사의 대상이 되므로 대표자·사용자나 국민권익위원회, 행정기관·감독기관에서 조사할 사항이 아니라 수사기관(또는 해당 행정기관·감독기관에 특별사법경찰이 있다면 해당 행정기관·감독기관)에서 수사해야 할 사항이라고 할 것이므로 공익신고를 받은 자에게 수사기관 이첩의무를 부과하고, 그 위반자를 형법상의 범인은닉죄(형법 제151조)에 준하여 처벌할 필요가 있다.

(2) 공익신고 방법의 개선

공신법 제8조 제1항의 적용을 받는 주체를 “공익신고를 하려는 사람”으로 규정하기보다는 “이 법에 따라 보호를 받으려는 사람”으로 규정하여 보다 명확히 하는 한편, 특신법의 경우와 마찬가지로 공익신고자가 그 권리를 남용한 경우에는 ‘타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 할 목적’이 없더라도 형법상의 무고죄(형법 제156조)에 준하여 처벌할 필요가 있다. 또한, 공익신고서를 작성할 때에 신고자의 인적 사항과 공익침해 사실을 분리하여 제출할 수 있도록 공신법 시행령 등에 표준 서식을 미리 마련해둘 필요도 있다.

(3) 공신법상 신변안전 관련 규정의 축소

공익신고자의 신변안전과 관련한 규정은 원칙적으로 특신법의 관련 규정을 준용하도록 하고, 범죄와 관련된 형사사건이 아니라 행정의무 위반과 관련된 행정사건이기 때문에 특신법의 규정을 준용할 수 없는 예외적인 경우에 한하여 보충적으로만 공신법에 신변안전 관련 규정을 마련할 필요가 있다. 다만 이 경우 인적 사항 기재생략은 검사가 관리하는 사안이 될 수 없으므로 신원관리카드 관리주체를 공신법 시행령 등에 미리 명확히 정해둘 필요가 있다.

또한, 형사사건이 아닌 행정사건인 이상 신변보호의 경우도 경찰력의 수사인력을 활용하기보다는 민간 경호인력을 활용한 후 비용을 보전해주는 편이 나을 것이라고 생각한다. 즉, 형사사건에서의 범죄신고자 보호는 검찰·경찰과 같은 수사기관이, 행정사건에서의 신고자 보호는 국민권익위원회와 조사기관이 책임주체가 되는 식으로 역할 분담을 할 필요가 있다.

(4) 특신법상 불이익 금지조항의 실질화

특신법상의 불이익 금지조항을 실질화할 수 있도록 공신법상의 관련 규정을 준용하여 공신법상의 보호를 받을 수 있도록 조치할 필요가 있으며, ‘누구든지’ 범죄신고자에게 불이익 처우를 할 수 없도록 의무의 주체를 확대할 필요도 있다.

다. 그 밖의 정비방안

(1) 공소장 작성 시 범죄신고자 인적 사항 배제

‘공소장’도 특신법상의 ‘조서등’의 개념 속에 포함됨을 해당 규정에 미리 구체적으로 명시하는 한편, 변호인이 기록열람·등사권을 행사할 경우 범죄신고자 등의 이름이나 주소를 가리는 방법을 병행함으로써 범죄신고자 등의 신원노출을 최소화하는 방안을 도입할 필요가 있다.

(2) 범죄신고의무 관련 입법요건의 마련

개별 법령상의 범죄신고의무는 ① 당해 범죄의 특성상 수사기관 등 외부인에 의한 포착이 어려운 제한된 유형의 범죄를 대상으로 하되, ② 직무 등을 고려하여

관련 범죄정보를 비교적 용이하게 접할 수 있는 가능성이 높은 자에 한정하여 신고의무를 부과하는 방식이 적절하다. 다만 범죄신고의무 위반을 이유로 범죄신고의무자를 처벌하기 위해서는 ① 범죄신고자 보호체계가 마련되어 있을 것, ② 당해 범죄의 특성상 외부인에 의한 발견이 어려울 것, ③ 직무상 관련 범죄정보에 쉽게 접근할 수 있을 것 등의 선결조건이 충족된 경우에 한하여 예외적으로 허용해야 할 것이다.

(3) 범죄피해자보호기금제도의 활용

범죄피해자보호기금법 시행령 제5조 제1항 제6호는 범죄피해자보호기금의 용도에 특신법 제13조에 따른 범죄피해자의 신변 보호에 관련된 조치를 위한 비용까지 포함시키고 있으므로 그 대상을 범죄신고자까지 확대하여 기금제도를 활용할 필요가 있다. 다만 이를 위해서는 범죄와의 관련성이 입증된 몰수대상재산이면 범죄자의 것이건, 범죄피해자의 것이건, 아니면 선의의 제3자의 것이건 간에 불문하고 몰수·추징한 후, 범죄피해자와 선의의 제3자에 속하는 재산 또는 가액을 원권리자에게 보상·환원할 수 있도록 범죄수익규제법을 개정하는 한편, 범죄피해자보호기금의 재원에 범죄수익규제법 제8조에 따라 몰수한 재산과 동법 제10조에 따라 추징한 가액을 포함시켜야 할 것이다.

참고로, 환수재산의 보관·관리와 공매·환가를 용이하게 하기 위해서는 기금관리공단을 설치하여 제대로 운용할 필요가 있으며, 합법 사행산업 매출증가분의 일정 비율을 범죄피해자보호기금에 편입하는 방안도 함께 고려해볼 수 있다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제1장 서론

강 석 구

제1절 연구의 목적

수사활동에 대한 ‘시민의 협력과 참여’라는 점만으로도 범죄의 신고는 수사에 있어 중요한 역할을 한다. 나아가 범죄의 신고는 수사의 단서로서 활용되어 범죄의 수사와 진압에 기여하는 바가 적지 않다. 특히 조직범죄, 마약범죄, 뇌물범죄, 경제범죄, 금융범죄, 탈세범죄 등과 같이 은밀하게 행해지는 중대범죄의 경우 시민의 협력과 참여 없이는 효과적으로 대응하기 어렵기 때문에 범죄신고의 가치는 결코 가볍게 볼 수 없는 측면이 있다.

그래서 각국에서는 범죄신고자 포상, 공범증인 면책 등 범죄신고율 제고방안에 대해 지속적인 관심을 가져왔으며, 특정한 범죄와 관련하여 신고의무를 부과하거나 범죄의 불고지를 처벌하는 국가도 적지 않다. 우리나라의 경우 역시 가정폭력, 성폭력, 학교폭력, 노인학대, 아동학대, 공직부패, 성매매 등에 대한 일정한 신고의무를 규정하고 있으며,¹⁾ 일정한 범죄의 불고지를 처벌하는 경우도 있다.²⁾ 나아가 1999년 8월에 ‘특정범죄신고자 등 보호법’(이하에서 “특신법”이라고 한다.)을,

1) ‘가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’ 제4조, ‘성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 제9조, ‘학교폭력예방 및 대책에 관한 법률’ 제20조, ‘노인복지법’ 제39조의6, ‘아동복지법’ 제26조, ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’ 제56조, ‘성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률’ 제7조 등.

2) ‘국가보안법’ 제10조

2011년 3월에 ‘공익신고자 보호법’(이하에서 “공신법”이라고 한다.)을 제정하는 등 범죄신고자의 신변을 보호하고 민·형사상 책임으로부터 해방시킴으로써 자발적인 범죄신고를 제고하는 정책을 꾸준히 개발해오고 있다.

이처럼 우리나라에서는 범죄의 신고가 중요한 수사단서로서 다루어지고 있고, 의견상으로는 범죄신고를 체계적으로 관리하고 있다고 생각한다. 다만 이 과정에서 ‘범죄신고를 제고’ 못지않게 중요한 정책목표는 ‘범죄신고자의 안전과 보상’이다. 범죄신고를 제고한다는 명목으로 범죄신고자의 무조건적인 희생만을 강요하는 정책은 국민이 주권자인 민주주의 국가에서 수용될 수 없기 때문이다. 국민들 역시 범죄신고자의 안전과 비밀은 철저히 보장되고, 신고에 상응한 보상을 받게 될 것으로 기대하고 있다.

그런데 최근 발생한 일련의 사건들을 돌아보면 범죄신고자의 안전이 제대로 보장되고 있는지 의문이 아닐 수 없다. 예컨대, 범죄신고자가 그 범죄의 피해자이고 사실상 유일한 증인이라면 가해자는 신고자가 누구인지 충분히 짐작할 수 있기 때문에 신고자의 안전은 신고자 본인이 명시적으로 요구하지 않더라도 만전을 기해야 한다는 것은 상식에 속한다. 그런데도 올해 1월에는 2년간 후배들을 상습적으로 갈취·폭행한 사실을 경찰에 신고해 불구속 입건된 데 양심을 품은 중학생들이 피해학생들을 불러내 각목으로 때리고 다시 갈취한 사건이 발생하였고,³⁾ 4월에는 헤어지자고 하는 동거녀를 사흘간 감금하여 성폭행했던 가해자가 법원의 구속영장 기각으로 석방된 지 20일만에 신고자인 동거녀를 살해하는 사건이 발생하였다.⁴⁾ 이는 범죄신고자와 범죄피해자가 동일인이 아니더라도 피해자가 보복당할 수 있는 상황인데도 불구하고 가해자를 피해자로부터 격리함이 없이 이들의 곁으로 돌려보내 2차 범죄를 촉발한 사안이기 때문에 정부와 법원의 안전불감증을 그대로 보여주는 사건이라고 평할 수밖에 없다.

또한, 가해자가 범죄신고자나 범죄피해자의 신원을 알지 못하는 경우 범죄신고자와 범죄피해자는 신고사실이나 자신의 신원정보가 가해자에게 비밀에 붙여질 것을 기대하는 것은 당연하다. 그런데도 올해 4월에는 강도상해를 당하여 피해신

3) 한국일보, “경찰신고에 양심… 보복폭행한 중학생 2명 구속”, 2012년 1월 12일자.

4) 서울신문, “신고·증언 양심 ‘보복범죄’ 급증, 2012년 10월 9일자.

고를 한 피해자에게 가해자가 “공소장에 ○○님 주소가 나와 있어 ○○님께 사죄의 글을 올려 용서를 구한다. 출소 후 찾아가겠다”는 취지의 협박성 편지를 20차례나 보낸 사건이 발생하였고,⁵⁾ 8월에는 차량 접촉사고로 빚어진 폭력사건 조사과정에서 피해자가 자신에게 불리한 진술을 한 데 앙심을 품은 가해자가 폭력 혐의에 대한 공소장을 송달받게 되자 피해자가 운영하는 가구점을 찾아가 흥기로 살해한 사건까지 발생하였다.⁶⁾ 이 역시 정부나 법원이 범죄신고자나 범죄피해자의 신원정보를 제대로 관리하지 못해 일어난 인재(人災)라고 볼 수밖에 없다.

더욱이 올해 7월에는 전자발찌를 부착한 성폭력 범죄자가 자신이 성추행했던 피해자가 운영하는 식당을 찾아가 “나 기억하지? 왜 신고했느냐? 내 얼굴 똑바로 쳐다봐”라며 위협한 사건까지 발생하였다.⁷⁾ 전자적 감시장치를 부착한 감시대상자조차 피해자의 주 근무지를 자유롭게 드나들 수 있는 상황이라면, 2008년에 87건에 불과하던 보복범죄가 올해의 경우 8월말 현재 이미 142건을 기록할 정도로 급증하고 있다는 통계치⁸⁾까지 굳이 제시하지 않더라도 어느 정도 심각한 상황인지를 미뤄 짐작할 수 있을 것이다.

다만 수사기관의 주된 임무가 범죄의 진압과 범인의 검거라는 사실을 감안하면 범죄신고자 내지 범죄피해자의 안전에만 주력할 수 없는 측면도 부정할 수는 없고, 수사기관이 범인을 신속하게 검거하여 그 죄값을 받게 하는 것이 범죄신고자와 범죄피해자를 포함한 우리 사회의 안전을 확보하는 최상적인 점을 감안하면 수사기관 본연의 임무에 충실한 과정에서 불가피하게 일부 범죄신고자와 범죄피해자의 보호에 실패하는 상황도 감수할 수밖에 없을 것이다. 그렇다면 연간 수백만 건이 발생하는 형사사건 처리과정에서 고작 백여 건의 보복사건밖에 발생하지 않은 것은 그만큼 대비가 철저했던 것으로 이해할 수도 있을 것이다.

그러나 현실을 돌아보면, 이는 아전인수(我田引水) 격의 편리한 발상일 수 있다.

-
- 5) 세계일보, “범죄 가해자, 피해자 주소 알고 협박 편지를...”, 2012년 8월 8일자.
 - 6) 경향신문, “교통사고 불리한 진술 불만·보복살인 50대 영장”, 2012년 8월 7일자.
 - 7) 조선일보, “전자발찌찬 전과 53범 주폭, 성희롱 피해자에게 보복 협박”, 2012년 10월 17일자.
 - 8) 경찰청이 국회 행정안전위원회 김현 민주통합당 의원에게 2012년 10월 8일 제출한 보복범죄 현황 자료에 의하면, 보복범죄는 2008년 87건, 2009년 139건, 2010년 124건, 2011년 122건, 2012년(8월말 현재) 142건 발생하였고, 그간 사망자는 없었으나 올해 2명의 사망자가 발생했다고 한다(동아일보, “신고자·증인에 ‘앙심’ 보복범죄 급증·4년여간 614건”, 2012년 10월 8일자 참조).

굳이 통계를 들먹이지 않더라도 성폭력범죄 피해자들이나 가정폭력범죄나 아동학대 신고자들은 가해자 또는 그 가족으로부터 합의를 종용받은 경험을 대부분 가지고 있다. 피해자 보호에 관한 특별법이 마련되어 있는 이들 범죄의 피해자에게조차 전혀 일면식도 없었던 가해자나 그 가족까지 자신의 이름과 주소를 알아내 찾아올 정도라면 신고자나 다른 범죄의 피해자의 상황은 굳이 들춰볼 필요도 없을 것이다. 더욱이 작년에는 여관에서 보호하던 폭력피해 여성을 담당 경찰관이 강간한 사건까지 발생하였다.⁹⁾

이러한 현실을 감안한다면 범죄신고자나 범죄피해자의 안전이 제대로 확보되고 있는지 여부는 여전히 의문이 아닐 수 없을 것이다. 물론 형사사건이 폭주하는 현실에서 수사기관이 범죄의 진압과 범인의 검거라는 본연의 임무라도 제대로 완수해주길 기대한다면 불요불급한 업무는 최소화해주는 것이 마땅할 것이다. 하지만 범죄의 진압과 범인의 검거는 수사기관 혼자서 감당해낼 수 있는 일이 아니라 시민의 적극적인 협력과 참여가 있어야 가능한 일이다. 수사기관이 해야 할 일을 시민들이 나서서 거들어주는데도 정부가 이들의 안전을 확보하는 데 소홀함이 있다면 시민들의 협력과 참여는 기대해서도, 유도해서도, 강제해서도 안 될 것이다.

그래서 이 글에서는 수사의 단서를 수사기관에 적극적으로 제공한 범죄신고자 등의 ‘안전’에 초점을 맞춰 우리나라 범죄신고자보호법제의 현황을 살펴봄으로써 이들 제도의 설계와 운용에서 나타날 수 있는 문제점을 도출하는 한편, 이를 극복하기 위한 정책과제를 다양한 시각에서 제안하고자 하였다.

제2절 연구의 내용과 범위

제2장에서는 ‘범죄신고자 보호의 의의’를 기술하였는데, 이 연구의 목표가 ‘범죄신고자 보호’이므로 이 글에서 ‘신고’라는 용어는 그 대상범위를 ‘범죄신고’에 한정하되 공익신고자 보호법상 공익침해행위나 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’(이하에서 “부패방지법”이라고 한다.)상의 부패행위와 같이 범죄

9) 연합뉴스, “경찰관이 ‘폭력 피해여성’ 성폭행”, 2011년 2월 15일자.

뿐만 아니라 범죄 이외의 행위까지 포섭한 경우까지도 연구범위에 포함시켰다. 또한, 이 글에서 ‘신고’라는 용어의 의미는 사전적 의미를 좇아 “국민이 행정 관청에 범죄사실을 진술·보고하는 것” 정도로 넓게 이해하여 신고뿐만 아니라 범죄에 관한 진정·고소·고발 등 수사 단서의 제공, 진술 또는 증언이나 그 밖의 자료제출 행위 및 범인검거를 위한 제보까지 포괄하여 연구범위에 포함시켰다.

‘범죄신고자’라는 용어 역시 관념적으로는 ① 범행현장이나 범행 관련 사실을 목격한 ‘목격자’, ② 범행의 대상이 되어 피해를 입은 ‘피해자’, 그리고 ③ 직접 범행을 수행하거나 가담한 ‘범죄자 자신’이란 3가지 유형으로 구분할 수 있으나, 경우에 따라서는 목격자이면서 피해자이거나, 목격자이면서 범죄자이거나, 피해자이면서 범죄자이거나, 나아가 이 3가지 유형에 모두 해당하는 경우도 충분히 있을 수 있기 때문에 이를 개념적으로 구별할 필요가 있는 경우를 제외하고는 혼용하여 사용하였다.

나아가 범죄신고자를 ‘보호’하고자 한다면 보호주체나 시기, 방법, 수준, 범위 등을 결정해야 하는데, 이러한 결정을 위해서는 “무엇을” 보호할 것인가부터 결정해야 한다는 전제에서 ① 신체적 안전의 보장, ② 사회적 안전의 보장, ③ 경제적 안전의 보장을 보호해야 할 목표로 삼았고, 이에 따라 관련 제도를 ① 신변안전의 측면, ② 신분보장의 측면, ③ 손실보상의 측면으로 나누고, 신변안전의 측면은 다시 신원비밀 보장의 측면과 신변보호의 측면으로 나누어서 분석하였다.

이러한 인식을 바탕으로 제3장에서는 ‘우리나라 범죄신고자 보호법제의 현황 및 문제점’을 기술하였고, 특히 범죄신고자 보호에 관한 양대 기본법이라고 할 수 있는 ‘특정범죄 신고자 등 보호법’과 ‘공익신고자 보호법’ 상의 범죄신고자 보호법제를 중심으로 신변안전의 측면, 신분보장의 측면, 손실보상의 측면에서 분석하였다. 다만 공익신고자 보호법의 모태가 된 ‘부패방지법’은 그 밖의 법률상의 범죄신고자 보호법제와는 달리 제3절에서 따로 분석하였고, 보호대상 범죄군의 기준을 마련하기 위하여 신변안전의 측면, 신분보장의 측면, 손실보상의 측면뿐만 아니라 ‘보호범위’의 측면에서의 분석도 병행하였다.

한편, 우리나라 범죄신고자 보호법제의 현황뿐만 아니라 주요 외국의 관련 제도 분석도 필요한데, 이미 이와 유사한 증인보호법제나 범죄피해자 보호법제에 대해서는 비교법적 분석이 충분히 행해졌고, 이 연구의 선행연구라고 할 수 있는 2008

년 ‘범죄피해자·증인 신변보호 제도의 강화방안’ 연구에서도 미국, 독일, 일본의 관련 법제에 대한 분석이 행해졌으므로 범죄신고자 보호법제에 대한 일반적인 비교법적 분석은 생략하였다. 다만 내부고발자의 보호와 관련한 문제와 신고의무자의 보호에 관한 문제만은 ‘범죄신고자 보호’라는 관점에서 비교법적 분석을 행한 선행연구가 충분치 않다고 판단되어 이 내용만을 대상으로 공동연구자인 전주대학교 경찰행정학과의 권창국 교수가 제4장에서 ‘주요 외국의 범죄신고자 보호법제 현황’을 기술하였다.

또한, 이러한 분석결과를 바탕으로 ‘범죄신고자의 실질적 보호를 위한 정책과제’로서 ① 범죄신고자 보호범위의 확대, 인적 사항 공개 금지 범위의 확대, ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’의 판단기준 마련, 범죄신고자 등에 대한 고지의무 신설 등의 ‘선제적·예방적 범죄신고자 보호법제 구축방안’을, ② 공익신고 수리자의 수사기관 이첩의무 신설, 공익신고 방법의 개선, 공신법상 신변안전 관련 규정의 축소, 특신법상 불이익 금지조항의 실질화 등의 ‘사후적·회복적 신고자 보호법제 구축방안’을, ③ 공소장 작성 시 범죄신고자 인적 사항 배제, 범죄신고의무 관련 입법요건의 마련, 범죄피해자보호기금제도의 활용 등의 ‘그 밖의 정비방안’을 도출하여 제5장에서 결론을 대신하여 제안하였다.

제3절 연구의 방법

이 연구는 문헌연구와 법령분석의 방법으로 수행하였다. 또한, 범죄신고자 보호법제의 현황과 문제점을 제도적으로 분석하기 위하여 법학적 방법론을 채용하였다. 이와 관련하여 범죄신고자 보호의 실태나 이에 관한 여론까지 조사할 필요성이 있을 수도 있겠지만, 현실적으로 이 제도의 존재 자체를 국민들이 잘 알지 못하며 이 제도를 운영하는 정책이나 실무가조차 이 제도에 대한 이해와 인식이 부족한 상황이므로 범죄신고자 보호문제를 둘러싼 통계나 실태에 관한 분석을 따로 행하지 않았고, 애초에 연구의 범위에서도 제외했다는 점을 미리 밝혀둔다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제2장

범죄신고자 보호의 의의

강 석 구

범죄신고자 보호의 의의

제1절 범죄신고의 의의

‘신고’(申告)의 사전적 의미는 “국민이 법령의 규정에 따라 행정 관청에 일정한 사실을 진술·보고”한다는 말이다.¹⁰⁾ ‘신고’란 말은 국민들이 가장 흔히 쓰는 법률 용어 중 하나이고, 형사소송법에서도 신고란 용어를 찾아볼 수 있다. 예컨대, 형사소송법에는 신고와 관련하여 ① 피고인 또는 피의자의 보조인이 되고자 하는 자는 심급별로 그 취지를 신고하여야 하고(제29조 제2항), ② 피고인, 대리인, 대표자, 변호인 또는 보조인이 법원 소재지에 소송에 관한 서류의 송달을 받을 수 있는 주거 또는 사무소를 두지 아니한 때에는 법원 소재지에 주거 또는 사무소 있는 자를 송달영수인으로 선임하여 연명한 서면으로 신고하여야 하며(제60조 제1항), ③ 공무원 또는 공무원이었던 자가 소지 또는 보관하는 물건에 관하여는 본인 또는 그 해당공무소가 직무상의 비밀에 관한 것임을 신고한 때에는 그 소속공무소 또는 당해감독관공서의 승낙 없이는 압수하지 못하고(제111조 제1항), ④ 공무원 또는 공무원이었던 자가 그 직무에 관하여 알게 된 사실에 관하여 본인 또는 당해공무소가 직무상 비밀에 속한 사항임을 신고한 때에는 그 소속공무소 또는 감독관공서의 승낙 없이는 증인으로 신문하지 못한다(제147조 제1항)는 4개 규정이 마련되

10) 네이버 국어사전 참조

어 있다.

형사소송법뿐만 아니라 ‘신고’라는 용어가 포함된 법조문만도 2012년 11월 현재 10,295건에 이르며,¹¹⁾ ‘신고’라는 용어가 법령에 포함된 법령만도 21건에 달한다. 그만큼 흔히 접할 수 있는 법률용어이지만, 막상 ‘신고’에 대한 정확한 정의는 찾기 어렵다. 예컨대 우리나라 형사소송법 교과서에서도 ‘신고’라는 용어를 쉽게 접할 수 있지만, 대부분 고소·고발을 설명하면서 고소·고발의 내용으로서 ‘수사기관에 대한 신고’를 포함시키는 정도로만 ‘신고’라는 개념을 소개할 뿐 그 개념에 대한 구체적인 설명은 없다. 더욱이 범죄에 관한 신고라고 할지라도 반드시 수사기관에만 해야 하는 것은 아니고, 국민권익위원회, 국가정보원, 각급 학교 등 다양한 신고처가 마련되어 있다. 심지어 고용주에게 신고하는 경우까지도 있다. 일부 강의교재에서는 ‘신고’를 “수사기관에 범죄의 발생을 알려 수사에 착수하도록 직권 발동을 촉구하는 것”이라고 정의하고 있지만,¹²⁾ 어느 법률에서도 수사기관에 직권 발동을 촉구하는 효력을 신고에 인정한 바 없다. 즉, 어디에서도 ‘신고’에 대한 만족할 만한 설명을 접하기는 어렵다.

하지만 고소, 고발, 자수, 자복 등과 같이 형사소송법상의 개념들 가운데는 ‘신고’ 개념을 내포하거나 전제하는 경우가 많다. 이처럼 수사개시의 원인이 되는 수사의 단서를 설명함에 있어서도 신고는 중요한 관념이고, 증인이나 참고인을 설명함에 있어서도 신고자는 경시될 수 없다. 또한, 많은 문헌들은 범죄신고의 중요성이나 신고자의 형사사법적 역할에 대해 강조하고 있고, 이 글 역시 ‘범죄신고자의 보호’를 연구목표로 하고 있는 이상 ‘신고’의 개념과 내용이 확정되지 못하면 보호할 대상을 특정할 수 없을 것이다. 하지만 ‘신고’라는 개념을 설정하는 일이 매우 단순해 보일 수도 있지만, 각종 법령에서 10,000건 이상 사용될 정도로 다양하게 활용되는 개념이기 때문에 일의적으로 확정하기에는 의외로 무리가 있다는 점도 인정해야 할 것이다.

그래서 이 글에서는 ‘신고’의 대상범위를 ‘범죄’에 한정하되 그 의미는 사전적 의미를 좇아 “국민이 행정 관청에 범죄사실을 진술·보고하는 것”으로 넓게 이해하

11) 국가법령정보센터(<http://law.go.kr>) 참조

12) 예컨대, 사법연수원 수사절차론, 2004, 37쪽.

고자 한다. 보호의 범위가 넓어지는 것이 특별히 문제될 것도 없으므로 근거법령의 유무를 불문하고, ‘특정범죄신고자 등 보호법’에서 정한 바와 같이 범죄에 관한 신고·진정·고소·고발 등 수사 단서의 제공, 진술 또는 증언이나 그 밖의 자료 제출행위 및 범인검거를 위한 제보까지 포괄하는 관념으로 이해하여 접근하고자 한다.¹³⁾

제2절 범죄신고자의 유형과 의의

범죄자의 범죄사실을 입증하기 위해서는 증인과 증거가 요구된다. 증인과 증거 없이는 설혹 그가 진범(眞犯)임이 명백할지라도 처벌할 수 없다. 그래서 수사기관은 수사를 통하여 보다 확실한 증인과 증거를 확보하고자 노력해야 하며, 범죄사실에 대한 정보를 가진 국민은 이를 수사기관에 알려야 하는 것이 마땅할 것이다.

여기서 ‘범죄사실에 대한 정보를 가진 국민’은 ① 범행현장이나 범행 관련 사실을 목격한 ‘목격자’와 ② 범행의 대상이 되어 피해를 입은 ‘피해자’, 그리고 ③ 직접 범행을 수행하거나 가담한 ‘범죄자 자신’이란 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 형사사법에서 목격자는 대개 범죄신고자나 증인, 참고인으로, 피해자는 범죄피해자나 고소인으로, 범죄자는 피의자·피고인이나 자수·자복자로 다뤄진다. 다만 범죄사실에 대한 정보를 가진 국민이 이들 유형 중 반드시 어느 하나에만 해당해야 하는 것은 아니므로 경우에 따라서는 목격자이면서 피해자이거나, 목격자이면서 범죄자이거나, 피해자이면서 범죄자이거나, 나아가 이 3가지 유형에 모두 해당하는 경우도 충분히 있을 수 있다. 그래서 범죄신고자라는 관념 자체가 일의적으로 설명하기 쉽지 않기 때문에 목격자, 피해자, 범죄자를 개념적으로 구별하여 대책을 마련하는 일 역시 간단치 않은 문제가 된다.

13) 김성돈, “범죄신고율 향상과 신고자 보호방안 연구”, 치안논총 제20집, 2004, 234쪽도 이와 같은 전제에서 범죄신고자 개념을 사용하고 있다.

1. 범죄피해자를 중심으로 한 접근

예컨대 범죄피해자는 ‘범행의 대상이 되어 피해를 입은 자’이다. 그리고 대부분의 경우 범행현장에 있던 자이기 때문에 사건의 목격자로서 가장 유력한 증인이 될 수도 있다. 다만 범죄피해자는 이미 범죄로 인해 신체적·정신적·재산적 피해를 입은 자이기 때문에 범죄피해는 범죄를 예방하고 범죄로부터 국민을 보호할 국가의 사명을 다하지 못한 결과라고 볼 수 있다. 그래서 범죄피해자 자신이나 가족 등에 대한 보복범죄의 우려가 있거나 범죄피해자 자신이나 가족 등의 명예가 손상될 우려가 있는 경우까지 신고나 진술·증언을 강제하는 것은 국가의 도리가 아니라고 할 것이다. 따라서 범죄피해자 스스로가 원하지 않는 한, 형사절차에서 범죄피해자를 완전히 배제하는 것이 범죄피해자의 철저한 보호와 범죄피해자의 정신적 피해 최소화를 위한 최선의 대안이 될 수도 있다.

반면 이는 다른 시각에서 다시 접근할 필요도 있다. 만일 범죄피해자의 피해신고나 진술·증언 없이는 범죄자의 유죄를 입증할 수 없는 상황이라면 범죄피해자의 침묵은 결국 범죄자의 방면(放免)으로 이어지게 된다. 무죄판결을 받아 방면된 범죄자는 다시 사회의 일원으로 인정받기 위해 자신의 결백을 주변 사람들에게 주장할 것이고, 사회적 정의와 실제적 진실은 매몰될 것이다. 그러나 그보다 더 큰 문제는 범죄피해자의 침묵으로 인해 방면된 범죄자에 의해 제2, 제3의 범죄피해자가 속출할 수도 있다는 점이다. 특히 침묵한 범죄피해자는 다시 그를 범하더라도 전의 경우와 마찬가지로 침묵할 확률이 높기 때문에 범죄자의 반복된 범행 대상이 될 수밖에 없다. 알려야 할 때 침묵한 범죄피해자의 판단은 스스로도, 그리고 가족과 이웃들도 모두 재범죄의 위협에 빠뜨리고 말게 된다.

그렇다고 해서 범죄피해자에게 물리적으로 진술이나 증언을 강제할 수는 없다. 위증죄나 사범방해죄, 그 밖에 어떠한 법적 강제수단을 마련한다고 해도 자신이나 가족 등에게 불리한 진술·증언은 하지 않으려는 것이 인류의 속성이기 때문에 진술·증언 강제제도는 현실적인 한계가 있다. 특히 자신이나 가족 등에 대한 보복범죄의 우려가 있거나 자신이나 가족 등의 명예가 훼손될 우려가 있는 경우에는 범죄피해자의 진술·증언을 얻어내기가 더욱 어려워질 수밖에 없다.

그래서 국가는 범죄피해자 자신이나 가족 등에 대한 보복범죄의 우려가 있거나

범죄피해자 자신이나 가족 등의 명예가 훼손될 우려가 있는 경우라도 범죄피해자가 이를 두려워하지 않고 진술·증언할 수 있는 조건을 마련해줄 필요가 있다. 보복범죄의 우려가 있다면 영구히 범죄자와 범죄피해자를 격리할 수 있을 정도로 철저한 신변보호제도를 마련해야 할 것이고, 명예가 훼손될 우려가 있다면 범죄피해자 및 가족 등의 신원과 사생활이 철저히 보안되는 사생활보호제도를 마련해야 할 것이다. 이러한 제도의 마련은 국가의 의지만 강력하다면 어렵지 않은 문제라고 생각한다.¹⁴⁾

다만 범죄피해자에 대한 지나친 보호는 피의자·피고인의 권리를 침해하고 실제적 진실을 왜곡할 수 있다. 범죄피해자의 보호라는 명목으로 범죄피해자의 신원을 수사기관에서 은폐하게 되면 피의자·피고인의 입장에서는 자신의 무죄나 범죄의 경중을 입증할 중요한 증인을 잃어버리는 결과가 될 수도 있기 때문이다. 이는 검사와의 무기평등이라는 측면에서도 바람직하지 않다. 또한, 피의자·피고인 역시 형사사법에서 보호하여야 할 국민의 한 사람이고, 피의자·피고인의 유죄가 확정되기 전까지 이들은 무죄로 추정되기 때문에 이들을 범죄피해자와 함부로 차별해서는 곤란할 것이다. 특히 폭력사건과 교통사고 사건에서는 가해자와 피해자를 구별해내는 것은 쉽지 않은 일이고, 성폭력사건이나 가정폭력사건과 같이 범죄의 진상을 가해자와 피해자, 단 둘만이 알고 있는 경우에는 피의자·피고인의 반대신문권이 인정되어야 할 경우도 있을 것이다.

사실 형사사법은 피의자·피고인이 진범인지 여부에만 집중할 뿐이고 피해를 입었다고 주장하는 자가 진정한 피해자인지에 대해서는 크게 관심을 갖지 않는다. 그래서 남자친구에 대한 보복으로 성폭행 누명을 씌워 1년간 억울한 옥살이를 시킨 최근의 사건에 주목할 필요가 있다.¹⁵⁾ 범죄피해자에 대한 보복범죄 위험도 정책적으로 고려해야 하지만, 범죄피해자의 보복신고나 무고성 신고 위험도 정책적으로 고려할 필요가 있기 때문이다. 이처럼 범죄신고자 보호의 문제는 범죄신고자의 측면에서 접근하더라도 다양한 관점을 접할 수 있기 때문에 결코 간단한 문제가 아닌 것이다.

14) ‘범죄피해자 보호원리’에 관한 상세한 내용은 박광민/강석구, 범죄피해자·증인 신변보호 제도의 강화 방안, 한국피해자학회, 2008. 12, 15-16쪽 참조

15) 한국일보, “판사들 발각 뒤집은 페이스북녀의 고백”, 2012년 11월 18일자.

2. 범죄자를 중심으로 한 접근

형법의 규정은 대개 정범과 단독범을 전제로 마련되어 있지만, 많은 범죄들이 다수인의 관여 속에 이뤄진다. 예컨대, 조직폭력범죄의 실행행위는 대개 하부조직원에 의해 이뤄지며, 일반인의 추측과는 달리 그 정도도 협박, 공갈, 폭행, 상해, 손괴 정도의 잡범에 불과하다. 예컨대 사업경영권을 인수하는 과정에서 각각 별개의 일시에 장기간에 걸쳐 조직원 중 일부는 직원을 때리거나 겁주고, 일부는 집기를 때려 부수고, 일부는 술값 등을 내지 않는 등의 횡포를 부려 결국은 이들 행위에 전혀 개입하지 않은 폭력조직의 수괴에게 사업경영권을 넘길 수밖에 없었더라도 수괴의 범죄가담 및 범죄공모사실을 입증할 수 없다면 법원은 이들 행위를 제각각 판단할 수밖에 없을 것이다. 폭력조직의 수괴가 이른바 ‘바지사장’을 내세웠을 경우에는 폭력조직과의 관련성조차 입증하기 쉽지 않으며, 실제 사례에 있어서는 이보다 더 복잡하고 은밀할 것으로 보아야 할 것이다.

결국 조직폭력 관련 사건으로 처리되더라도 조직원 개개인에게 선고되는 형량은 일반인의 생각만큼 무겁지 않을 수 있다. 더욱이 직접적인 실행행위가 대개 폭력조직의 ‘손발’인 하부조직원에 의하여 이루어지기 때문에 증인과 증거가 확보되지 못하는 한 수괴급 조직폭력배의 범죄가담이나 범죄공모를 입증하기가 현실적으로 어렵다는 점은 인정할 수밖에 없고, 이러한 구조 때문에 하부조직원을 아무리 검거·처벌해봤자 당해 폭력조직을 대표하고 상징하는 수괴급 조직폭력배가 건재하고 있는 한 폭력조직은 그대로 존속될 수밖에 없는 것이다.

그래서 수괴급 조직폭력배의 검거·처벌을 위해서는 이들의 범죄가담과 범죄공모를 입증할 수 있는 하부조직원의 진술·증언을 확보할 필요가 있다. 물론 최말단 하부조직원의 경우 수괴급 조직폭력배의 범행가담과 범죄공모 사실을 알지 못할 수 있다. 하지만 적어도 자신을 지휘하는 행동대장급 조직폭력배의 범행가담 사실은 어느 정도 알고 있을 것이고, 행동대장급 조직폭력배의 경우 부두목급 조직폭력배의 범행가담 사실을 어느 정도 알고 있을 것이며, 부두목급 조직폭력배의 경우 수괴의 범행가담 사실을 잘 알고 있을 것이다. 아무리 점조직형 폭력조직이라고 하더라도 이러한 구도를 벗어날 수 없으며, 이러한 구도를 벗어난 폭력조직이 있다면 그 조직은 이미 조직이 와해된 상태일 것이다.

그렇다면 하부조직원부터 차근차근 조직을 배신하게 한다면 수괴급 조직폭력배의 검거·처벌은 어려운 일만은 아닐 것이다. 조직의 내부강령에서 ‘배신자는 응징한다’는 규율이 있을 정도라면 바로 그 ‘배신자를 배양하는 것이 조직을 고사시키는 ‘항체’(抗體)가 될 수 있을 것이며, 의학에서도 항체는 질병을 일으킨 세균을 항원으로 하여 배양하는 것인 만큼 조직내부자를 항원으로 하여 항체를 만드는 것이 그릇된 생각은 아닐 것이다. 따라서 범죄자의 측면에서 볼 때 신고자 보호의 대상은 바로 ‘조직을 배신한 내부제보자’에 초점을 맞추어야 할 것이다.¹⁶⁾

다만 ‘조직을 배신한’ 내부제보자 보호의 필요성은 조직폭력범죄의 대책에만 국한되는 것이 아니라 모든 조직범죄, 나아가 다수인이 관여하는 모든 범죄에 공통되는 사항이다. 그러다 보니 이러한 원리가 기업범죄나 공무원범죄까지 확대되어 투입되게 된다. 물론 경제범죄나 부패범죄 등을 발본색원하여 사회정의를 바로잡는 것은 중요한 일일 수 있지만, 애초에 범죄를 목적으로 하여 결성된 범죄조직과 경제활동 내지는 공익활동을 목적으로 결성된 기업 내지 공직사회는 그 태생(胎生)부터 다르다. 이들이 사회에 미친 공(功)을 도외시하고 과(過)에만 주목하여 내부제보자만을 옹호한다면 이들 스스로 잘못을 시정할 기회를 박탈할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 기업의 사활과 결부되어 많은 이들의 경제적·사회적 기반을 일거에 앗아갈 수 있다. 그래서 범죄조직이 아닌 사회조직의 내부제보자 보호에 대해서는 신중한 접근이 필요하다.

또한, 내부제보자가 범죄의 공모자이거나 가담자인 경우에는 더욱 신중한 접근이 필요하다. 아무리 내부제보자라고 하더라도 스스로가 행한 일에 대하여 법에 정한 대로의 책임을 지는 것은 마땅한 일이기 때문에 내부제보만을 이유로 함부로 책임을 감경시켜서는 곤란할 것이다. 더욱이 내부제보 중에는 조직의 징계를 회피하거나 자신의 잘못을 은폐하기 위하여 행하는 경우도 적지 않다. 이런 일에 함부로 국가가 개입하여 이들의 면죄부를 부여하게 되면 일부 범죄의 진압이라는 가시적인 성과를 거둘 수 있을지는 몰라도 종국에는 정상적이던 조직 자체의 자정기능과 윤리기능이 약화되고, 이러한 도덕적 갈등상태가 다시 사회에 환류

16) ‘수괴의 검거·처벌을 위한 내부제보자 보호에 관한 원리’에 관한 상세한 내용은 조병인 외, 조직폭력범죄의 대책에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2007, 195-196쪽 및 203쪽 참조.

(feedback)되어 사회에 더 큰 해악을 끼칠 수도 있다. 즉, 형사정책으로서는 바람직한 일이 사회정책으로서는 바람직하지 않을 수도 있다는 것이다. 이처럼 내부제보자의 보호 역시 간단한 문제만은 아니라고 할 것이다.

3. 목격자를 중심으로 한 접근

범죄피해자와 내부제보자를 제외한 목격자는 대개 일반인인데, 알다시피 범죄조직을 외부인이 접했을 때 조직원 간의 서열은 짐작할 수 있어도 범죄조직 내부에서의 역할이나 범죄조직의 수괴가 하부조직원에게 어떠한 사항을 지시했는지 등 내부사정에 대해서는 알기 어렵다. 망원(정보원)을 활용하고 있는 수사기관도 모르는 사실을 일반인이 안다는 것은 기대하기 어렵기 때문에 일반인의 증언대상은 은밀하게 이뤄지는 수괴의 범행이 아니라 공공연하게 이뤄지는 하부조직원의 범행에 불과할 것이라는 사실은 쉽게 짐작할 수 있다.¹⁷⁾ 실제로 한국형사정책연구원에서 2006년에 실시한 국민 여론조사 결과에서도 응답자의 59.1%는 ‘조직폭력배로부터 피해를 당하거나 타인의 피해를 목격하더라도 수사에 협조할 의사가 없다’는 응답을 하였고,¹⁸⁾ 일선 수사요원을 대상으로 한 한국형사정책연구원의 2007년 조사에서도 조직폭력 목격자로부터 신고를 접수해본 경험이 없다는 응답자가 61.6%에 이를 정도였다.¹⁹⁾

그래서 일반인인 목격자의 신고는 그 건수도 많고 허위·장난 신고 비율도 높아 그 중에서 옥석(玉石)을 가려내는 일은 쉽지 않을 것이고, 설혹 진실한 사실에 기반한 신고라고 할지라도 진술·증언의 신뢰도나 수사기여도는 범죄의 진상에 보다 근접해있는 범죄피해자나 내부제보자의 경우보다 현저히 떨어질 확률이 높다.²⁰⁾ 그래서 어쩌면 일반인 목격자의 신고는 형사사법상 큰 소용은 없으나 버리기는 아까운 계륜(鷄肋)같은 존재일 수도 있다. 일반인의 입장에서도 자신에게 크

17) ‘일반인 목격자의 역할’에 관한 상세한 내용은 박광민/강석구, 앞의 보고서, 19-20쪽 참조

18) 조병인 외, 조직폭력범죄의 실태에 관한 조사연구, 한국형사정책연구원, 2006. 10, 286쪽.

19) 조병인 외, 조직폭력범죄의 대책에 관한 연구, 60-61쪽 및 62-63쪽.

20) 참고로, 서울지방경찰청 112신고센터의 2011년 연간 접수 건수는 284만 1869건이었으며, 그 중 11.6%인 88만 7289건은 허위·장난 또는 오인·오접속으로 판명됐다고 한다(세계파이낸스, “허위, 장난전화에...서울경찰 112요원 1인당 하루 308건 처리”, 2012년 4월 16일자).

게 이로운 것도 없는 남의 일에 쓸데없이 참견했다가 괜한 봉변을 당하고 싶지는 않을 경우가 대부분일 것으로 짐작되므로 신고포상금을 노린 ‘파파라치성 신고’나 경쟁자를 배제하기 위한 무고성·음해성 신고도 적지 않을 것으로 추정된다. 그래서 일반인인 목격자에 대한 보호는 너무 지나치지 않도록 신증을 기할 필요가 있다.

다만 일반인 목격자의 신고 중에서 수사와 유죄판결에 결정적인 증언과 증거가 될 수 있는 사실을 포함한 경우도 적지 않을 것이고, 일반인의 신고가 사물의 전체를 보지 못하고 일단면만을 비춘 것이라고 할지라도 그것이 십시일반(十匙一飯)으로 많이 모이면 전체를 조망할 수 있는 효과를 거둘 수도 있다. 그렇다면 일반인인 목격자의 신고를 소홀히 다루어서도, 그 가치를 경시해서도 곤란하다.

그래서 일반인인 목격자를 보호하는 일은 그 범위를 정하는 일부터가 간단치 않은 문제가 되는데, 일반인 목격자가 형사사건의 ‘제3자’에 불과하다는 점에 주목한다면 의외로 어렵지 않게 해결될 수도 있다. 즉, 범죄피해자와는 달리 일반인 목격자는 형사소송에 있어 당사자성을 가지지 않으므로 형사사건의 처리과정과 공판과정에서 이들의 신원이 최대한 노출되지 않게 조치한다면 제3자로서의 지위를 끝까지 유지시킬 수 있을 것이므로 일반인인 목격자에 대해서는 이들의 신원 비밀 보장에 보다 주력할 필요가 있을 것이다.

제3절 범죄신고자 보호의 방향과 범위

1. 범죄신고자 보호의 방향

범죄신고자를 보호하고자 한다면 ① 누가 ② 무엇을 ③ 어떻게 ④ 언제까지 ⑤ 어느 정도로 보호할 것인가부터 고민해보아야 할 것이다. 예컨대, 보호주체라는 측면에서는 검찰이나 경찰과 같은 수사기관이 보호의 주체가 될 수도 있고, 법원이 보호의 주체가 될 수도 있다. 시각을 정부라는 조직 전체로 확장하면 사회복지기관이나 행정기관에서 보호를 담당할 수도 있고, 경우에 따라서는 범죄신고자 스스로 자구책을 동원할 경우 정부에서 지원하는 방안도 생각할 수 있다. 보호시기라는 측면에서는 수사기관이나 법정에 출석하는 때까지만 보호할 수도 있고, 안전

에 대한 위협이 사라질 때까지 보호해야 할 수도 있다. 결국 보호주체나 시기, 방법, 수준 등을 결정하기 위해서 “무엇을” 보호할 것인가부터 결정해야 할 것이다.

먼저 범죄신고자의 보호는 범죄신고자가 형사사법에 협력하고 참여하기 ‘이전’과 그 ‘이후’가 다름이 없도록 하는 것을 목표로 한다. 만일 범죄신고자가 형사사법에 협력·참여했다고 하여 이전에 가지고 있던 지위를 잃게 된다면, 아무리 신원비밀을 보장하고 신변을 보호하더라도 범죄신고자의 보호에는 부족함이 있을 수밖에 없다. 그래서 범죄신고자 등이 형사사법에 협력하고 참여하기 이전의 지위와 직업은 더 나아지지 않는더라도 최소한 그대로 유지되어야 할 것이다. 즉, 범죄신고자의 신분보장은 이들에 대한 보호의 출발선이 된다.

다만 범죄신고자의 신분을 보장한다고 하여 이들이 형사사법에 협력하고 참여하기 이전에 행한 일의 책임이 사라지는 것은 아니다. 스스로가 행한 일에 대해서는 법에 정한 대로의 죄값을 받는 것은 마땅한 일이므로 신분보장을 명목으로 반드시 이들이 행한 이전의 행위에 대한 책임을 감경하거나 면제해야 하는 것은 아니다. 다만 사법정의에 기여한 정도를 따져 그 책임을 감면하는 것은 가능할 것이나, 책임의 감면은 범죄신고자 보호의 문제와는 별개의 문제라고 할 것이다.

또한, 범죄신고자의 보호는 범죄신고자가 형사사법에 협력하고 참여한 것을 이유로 또 다른 범죄의 대상이 되지 않도록 이를 방지하는 것을 목표로 한다. 특히 보복의 위협에 노출되지 않도록 해야 한다. 그런데 보복범죄의 위협을 최소화하기 위해서는 범죄신고자의 신원노출 위험부터 최소화해야 하는데, 이는 필요최소한의 인원만이 범죄신고자의 인적 사항을 알게 된다는 전제에서만 가능하다. 물론 필요최소한의 인원에 한정했다라도 범죄신고자의 신원정보를 공유한 이들이 신원정보를 함부로 발설하거나 신원정보 관리에 소홀한 경우에는 여전히 신원노출 위험이 남게 되지만, 이는 제도로서 대비하기에는 한계가 있기 때문에 누설자를 처벌하거나 신원정보 보안시스템을 구축하는 정책보다는 법정된 필요최소한의 인원이외의 자에게 신원정보가 확산되는 것 자체를 차단하는 정책이 보다 중요하다.

나아가 범죄신고자의 신변이 제대로 보호되기 위해서는 이들을 밀착하여 경호하거나, 이들을 주거지 외의 제3의 장소로 피신시킬 필요가 있을 수 있다. 범죄신고자의 신원이 노출된 경우나 범죄신고자 등의 주거지가 범피장소인 경우가 그러한데, 경우에 따라서는 안전가옥과 같은 보호시설을 따로 마련하거나, 새로운 주

거지를 제공해야 하는 상황이 발생할 수도 있다. 특히 보복의 위협이 심각한 경우에는 미국의 경우처럼 새로운 신원을 창출해줘야 할 상황이 발생할 수도 있는데, 새로운 신원을 창출하는 경우에는 범죄신고자 등의 생업이나 학업의 지속, 자녀 양육 및 교육, 채권채무관계의 처리 등 해결해야 할 문제도 적지 않다.

그런데 보복의 우려가 있는 범죄신고자는 형사재판이 진행될 동안 실질적인 감금상태에 놓일 수밖에 없으므로 이 기간 동안 생업과 학업 등의 사회·경제활동이 중단될 수밖에 없다. 따라서 이들이 입은 손실에 대한 보상이 필요하다. 나아가 정부의 신변안전조치가 실패하여 범죄신고자가 보복 등의 피해를 입게 된 경우 이러한 피해에 대한 보상도 필요하다. 다만 범죄신고자에 대한 보상은 궁극적으로 ‘범죄신고로 인해 촉발된 보복위험에 대한 보상’이 되어야 하므로 범인검거나 범죄 예방 공로 내지 성과에 대한 ‘포상’과는 별개의 문제라고 보아야 할 것이다.

그래서 범죄신고자의 보호는 ① 신변안전의 측면, ② 신분보장의 측면, ③ 손실보상의 측면으로 나누어서 대책을 수립할 필요가 있다. 이를 환언하자면, ① 신체적 안전의 보장, ② 사회적 안전의 보장, ③ 경제적 안전의 보장으로 표현할 수도 있다. 또한, 신변안전의 측면은 신원비밀 보장과 신변보호로 나누어서 살펴야 할 것이다.

2. 범죄신고자 보호의 범위

모든 범죄에 대해 범죄피해자의 보호·지원은 필요하지만, 모든 범죄에 대해서 까지 범죄신고자 보호가 필요한지는 의문이 있기 때문에 범죄신고자 보호정책을 마련함에 있어서는 ‘보호의 범위’를 고민할 필요가 있다. 특히 신변보호조치와 같이 예산과 인력이 많이 소요되는 정책은 보복범죄 및 재범죄의 위험이 큰 경우로 제한할 필요도 있을 것이다.

물론 어느 범죄나 보복범죄 발생의 위험이 상존한다는 점은 인정하지만, 범죄의 발각으로 인해 범죄자가 잃을 것이 많지 않은 가벼운 범죄의 경우는 범죄신고자에 대한 보복범죄 시에 이를 처벌하거나 가중처벌하는 제재규정만 마련하면 어렵지 않게 해결될 수 있을 것이다. 현명한 범죄자라면 경미한 범죄의 발각이 두려워 무거운 처벌을 감수할 이유는 없기 때문이다. 참고로, ‘특정범죄 가중처벌 등에 관

한 법률'(이하에서 "특가법"이라고 한다.) 제5조의9의 규정에 따라 보복의 목적으로 살인죄(형법 제250조 제1항)를 범한 자는 사형, 무기 또는 10년 이상의 징역에, 보복의 목적으로 상해죄(동법 제257조 제1항), 폭행죄(동법 제260조 제1항), 체포·감금죄(동법 제276조 제1항), 협박죄(동법 제283조 제1항)를 범한 자는 1년 이상의 유기징역에 처하고 있으므로²¹⁾ 이보다 현저히 가벼운 죄를 범한 범죄자가 범죄신고자에 대하여 보복범죄를 행하는 것은 매우 어리석은 행동이 될 수가 있다.

반면 강력범죄·성폭력범죄·인신매매범죄와 같이 죄질이 중한 범죄는 범죄의 발각으로 인해 범죄자가 없을 것이 상대적으로 많다. 조직폭력범죄와 같이 집단다수의 이해가 걸린 경우에는 조직원 한 명을 희생하더라도 보복범죄를 감행하여 조직집단 전체를 보호할 필요가 크다. 사형대상 범죄에 해당하는 경우와 같이 증인에 대한 보복을 하더라도 더 무겁게 처벌되지 않는 경우라면 범죄자의 입장에서 보복범죄의 실행을 주저할 이유가 없고, 더욱이 보복범죄의 결과 증인을 침묵시킴으로써 무죄방면 내지 보다 가벼운 처벌을 이끌어낼 수 있다면 보복을 하지 않아 무겁게 차단되는 경우와 비교하여 형량의 차이가 매우 크다. 따라서 이러한 경우에는 범죄신고자에 대한 보복범죄를 아무리 무겁게 처벌하더라도 보복범죄의 위험은 결코 줄어들지 않는다.

그래서 보복범죄를 전제로 하는 정책은 보호범위를 설정함에 있어서 대상범죄의 법정형을 고려하여야 한다. 또한, 죄질이 중한 범죄일수록 범죄신고자나 범죄피해자를 형사절차 전면에 내세우지 않는 편이 좋다. 특히 범죄피해자의 경우는

21) 특가법 제5조의9(보복범죄의 가중처벌 등) ① 자기 또는 타인의 형사사건의 수사 또는 재판과 관련하여 고소·고발 등 수사단서의 제공, 진술, 증언 또는 자료제출에 대한 보복의 목적으로 형법 제250조 제1항의 죄를 범한 사람은 사형, 무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다. 고소·고발 등 수사단서의 제공, 진술, 증언 또는 자료제출을 하지 못하게 하거나 고소·고발을 취소하게 하거나 거짓으로 진술·증언·자료제출을 하게 할 목적인 경우에도 또한 같다.

② 제1항과 같은 목적으로 형법 제257조 제1항·제260조 제1항·제276조제1항 또는 제283조제1항의 죄를 범한 사람은 1년 이상의 유기징역에 처한다.

③ 제2항의 죄 중 형법 제257조 제1항·제260조 제1항 또는 제276조제1항의 죄를 범하여 사람을 사망에 이르게 한 경우에는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다.

④ 자기 또는 타인의 형사사건의 수사 또는 재판과 관련하여 필요한 사실을 알고 있는 사람 또는 그 친족에게 정당한 사유 없이 면담을 강요하거나 위력(威力)을 행사한 사람은 3년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처한다.

일반인인 목격자와 달리 대개 범죄자에게 그 신원과 가족관계, 거주지 등이 노출되어 있어 보복이 상대적으로 용이하고, 법정에서 침묵할 경우 범죄자의 재범대상이 될 확률이 높기 때문이다. 따라서 죄질이 중하여 보복범죄의 위험이 매우 큰 범죄의 범죄피해자를 법정에서 진술·증언하게 하는 것은 수사기관이 선택할 수 있는 최후의 수단이 되어야 하며, 이때의 보호는 신변보호에 필요한 ‘최소한’이 아니라 법과 현실여건이 허용하는 ‘최대한’으로 실시하여야 할 것이다.

이와 관련하여 가정폭력범죄나 아동학대, 성매매여성, 스토킹행위의 경우에는 대상범죄의 법정형이 높지 않은 경우라도 행할 필요가 있다. 이 경우의 보호는 보복범죄의 우려 때문이 아니라 재범죄(再犯罪)의 우려 때문에 행해지는 것이다. 가정폭력범죄나 아동학대의 경우 범행현장이 범죄피해자의 주거지이기 때문에 가해자의 재범 우려 등의 이유로 가해자와 분리해야 할 경우 당장 갈 곳이 없고, 성매매여성의 경우 성매매장소가 주거지이고 성매매가 생계수단이었기 때문에 성매매를 방지하기 위해 성매매장소에서 분리해야 할 경우 당장 먹고 살 일이 막막해지기 때문이다. 또한, 스토킹행위의 경우 스토키와의 분리를 위한 임시방편으로 주거지를 이전하는 것에 지나지 않는다. 즉, 동일한 보호라고 하더라도 그 실질은 ‘반복된 범죄의 위험으로부터 범죄피해자의 안전을 확보하기 위한 거주지 이전’을 도모하는 조치로 보아야 할 것이다.²²⁾

22) ‘범죄신고자의 대상범죄’에 관한 상세한 내용은 강석구/박광민 앞의 보고서, 17-19쪽 참조

제3장

우리나라 범죄신고자
보호법제의 현황 및
문제점

강 석 구

우리나라 범죄신고자 보호법제의 현황 및 문제점

제1절 특정범죄신고자 등 보호법상 신고자 보호법제 분석

1. 보호범위의 측면에서

범죄신고자 보호를 위한 우리나라의 기본법제라고 볼 수 있는 ‘특정범죄신고자 등 보호법’(이하에서 “특신법”이라고 한다.)이 적용되는 ‘특정범죄’란 ① ‘특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법’(이하에서 “특강법”이라고 한다.) 제2조의 범죄, ② ‘마약류 불법거래 방지에 관한 특례법’(이하에서 “마약류방지법”이라고 한다.) 제2조 제2항의 범죄, ③ ‘폭력행위 등 처벌에 관한 법률’(이하에서 “폭처법”이라고 한다.) 제4조 및 ‘특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률’(이하에서 “특가법”이라고 한다.) 제5조의8의 단체 구성원의 그 단체의 활동과 관련된 범죄, ④ ‘국제형사재판소 관할범죄의 처벌 등에 관한 법률’(이하에서 “국제범죄처벌법”이라고 한다.) 제8조부터 제16조까지의 죄, ⑤ 특가법 제5조의9의 죄를 말한다(동법 제2조 제1호).

그런데 특신법상의 신고자 보호는 법률전문가인 판·검사만이 수행하는 것이 아니므로 적용법조만을 열거해서는 일반인은 물론이고 실무자들도 알아보기 쉽지 않을 것이다. 그래서 특신법의 대상범죄를 이해하기 쉽게 다시 정리하면 다음 표와 같다.

표 1 특신법 적용대상 범죄 일람

법률명	조 문	내 용		비 고		
형 법	제250조	살인·존속살해		미수범 포함(제254조)		
	제253조	위계 등에 의한 촉탁살인·자살방조		미수범 포함(제254조)		
	제287조	미성년자의 약취·유인		미수범 포함(제294조)		
	제288조	영리 등을 위한 약취·유인·매매 등		미수범 포함(제294조)		
	제289조	국외이송을 위한 약취·유인·매매		미수범 포함(제294조)		
	제293조	약취·유인된 자의 상습 수수·은닉 및 추행·간음·목적 수수·은닉		미수범 포함(제294조)		
	제301조	강간 등 상해·치상		-		
	제301조의2	강간 등 살인·치사		-		
	제297조	① 흉기나 그 밖의 위험한 물건을 휴대하거나 2명 이상이 합동하여 범한 ② 형법 제2편 제32장 강간과 추행의 죄, '성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법' 제3조부터 제10조까지 및 제14조(제13조의 미수범은 제외한다)의 죄 또는 '아동·청소년의 성보호에 관한 법률' 제10조의 죄로 두 번 이상 실형을 선고받은 사람이 범한	강간	미수범 포함(제300조)		
	제298조		강제추행	미수범 포함(제300조)		
	제299조		준강간·준강제추행	미수범 포함(제300조)		
	제305조	미성년자에 대한 간음, 추행		-		
	제333조	강도		상습범(제341조)·미수범(제342조) 포함		
	제334조	특수강도		상습범(제341조)·미수범(제342조) 포함		
	제335조	준강도		미수범(제342조) 포함		
	제336조	인질강도		상습범(제341조)·미수범(제342조) 포함		
	제337조	강도상해·치상		미수범(제342조) 포함		
	제338조	강도살인·치사		미수범(제342조) 포함		
	제339조	강도강간		미수범(제342조) 포함		
제340조	해상강도		상습범(제341조)·미수범(제342조) 포함			
폭처법	제4조	① 상습적으로 범한 ② 2인 이상이 공동하여 범한 ③ 단체나 다중의 위력으로써 또는 단체나 집단을 가짐으로써 위력을 보임으로써 범한 ④ 흉기 기타 위험한 물건을	폭행	단체·집단의 구성·활동	-	
			존속폭행	단체·집단의 위력을 과시하거나 단체·집단의 존속·유지를 위하여 한	공무집행방해	-
			상해		공용서류 등의 무효	-
					공용물 파괴	-
			존속상해		살인	예비·음모(제255조) 포함
			체포·감금		촉탁·승낙에 의한 살인 등	-
위계 등에 의한 촉탁 살인 등	예비·음모(제255조) 포함					

제3장 우리나라 범죄신고자 보호법제의 현황 및 문제점

법률명	조 문	내 용		비 고	
		휴대하여 범한	존속 체포·감금	업무방해	-
			협박	경매·입찰의 방해	-
			존속협박	강도	상습범(제341조)· 예비·음모(제343조) 포함
			주거침입	특수강도	상습범(제341조)· 예비·음모(제343조) 포함
			퇴거불응	준강도	-
			강요	약취강도	상습범(제341조)· 예비·음모(제343조) 포함
			공갈	강도상해·치상	-
			재물손괴	강도강간	예비·음모(제343조) 포함
				해상강도	상습범(제341조)· 예비·음모(제343조) 포함
				해상강도 상해 ·치상	-
					단체·집단 가입 강요·권유
		단체·집단을 위한 금품 모집	-		
특가법	제5조의8	(타인 재물의 절취 목적) 단체 등의 조직		-	
	제5조의9	① 자기 또는 타인의 형사사건의 수사 또는 재판과 관련하여 고소·고발 등 수사단서의 제공, 진술, 증언 또는 자료제출에 대한 보복의 목적으로 범한 ② 고소·고발 등 수사단서의 제공, 진술, 증언 또는 자료제출을 하지 못하게 하거나 고소·고발을 취소하게 하거나 거짓으로 진술·증언·자료제출을 하게 할 목적으로 범한	상해 폭행 체포·감금 협박	(* 살인은 형법과 중첩되므로 생략함)	
마약류 방지법	제6조	'마약류관리에 관한 법률' 제58조 제1항 내지 제3항, 제59조 제1항 내지 제3항, 제60조 제1항 제2호 내지 제4호 위반행위를 업으로 하는 행위		(예비·음모 제외)	
	제9조	마약류 물품의 수입·수출 및 수입·수출 목적 양도·양수·소지		-	
	제10조	마약류범죄의 선동 등		-	
국제범죄 처벌법	제8조	집단살해죄		-	
	제9조	인도에 반한 죄		-	
	제10조	사람에 대한 전쟁범죄		-	
	제11조	재산 및 권리에 대한 전쟁범죄		-	
	제12조	인도적 활동이나 식별표장 등에 관한 전쟁범죄		-	
	제13조	금지된 방법에 의한 전쟁범죄		-	
	제14조	금지된 무기를 사용한 전쟁범죄		-	
	제15조	지휘관 등의 직무태만죄		-	
제16조	국제형사재판소에 대한 사법방해죄		-		

이처럼 대부분의 강력범죄, 인신매매범죄, 성폭력범죄, 마약범죄, 조직범죄, 반인륜범죄, 전쟁범죄, 보복범죄 등이 특신법의 적용대상이 된다고 볼 수 있는데, 이 법은 특정범죄에 관한 ‘범죄신고자 등’이나 그 ‘친족 등’이 “보복을 당할 우려가 있는 경우”에 한정하여 적용한다는 점에 주의할 필요가 있다(제3조). 즉, 특정범죄에 관한 범죄신고자 등이나 그 친족 등이라고 할지라도 보복을 당할 우려가 없는 경우에는 적용하지 않는다. 여기서 ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’란 범죄신고 등과 관련하여 생명 또는 신체에 대한 위해(危害)나 재산 등에 대한 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 충분한 이유가 있는 경우를 말한다(제2조 제5호).

또한, 여기서 ‘범죄신고자 등’이란 “범죄신고 등을 한 자”를 말하며(제2조 제3호), ‘친족 등’이란 “범죄신고자등의 친족 또는 동거인, 그 밖의 밀접한 인적 관계에 있는 자”를 말한다. 따라서 특신법에서 ‘친족 등’이란 범죄신고자 등의 친족뿐만 아니라 동거인이나 가까운 친구, 애인, 선후배 같은 밀접한 인적 관계에 있는 자를 모두 포섭하는 매우 포괄적인 개념이라는 점에 주의할 필요가 있고(동조 제4호), 친족은 민법 제767조에 따른 배우자, 혈족, 인척을 말하며, 친계나 혼수를 따질 필요 없이 모든 친족을 말한다.

그런데 여기서 ‘범죄신고 등’이란 “특정범죄에 관한 신고·진정(陳情)·고소·고발 등 수사 단서의 제공, 진술 또는 증언이나 그 밖의 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동”을 말한다(제2조 제5호). 따라서 특신법은 ‘범죄신고자 등’을 통상적인 범죄신고자뿐만 아니라 진정인, 고소인, 고발인, 증인 등을 포섭하는 매우 포괄적인 개념으로 설정하고 있다고 볼 것이다. 이처럼 특신법의 적용대상을 확장한 것은 특신법이 범명처럼 범죄신고자 보호만을 위한 대응체계로 구성된 것이 아니라 범명과 달리 범죄신고자 등의 사법조력, 즉 법정에서의 최종적인 진술, 증언을 확보하기 위한 대응체계이기 때문이다. 따라서 실질적으로는 범죄신고자 보호체계라기보다는 비교법적으로 흔히 접할 수 있는 증인보호체계가 가깝다.

그래서 특신법은 사법조력에 대한 물리적 방해, 즉 보복범죄가 우려되는 범죄를 주로 대상으로 할 수밖에 없었고, 특신법의 보호범위가 매우 넓어 보이지만 특신법상 핵심 보호조항인 보좌인제도(제6조), 신변안전조치(제13조), 구조금 지급(제14조), 피고인 주요 변동 상황 통지(제15조), 공범의 형 감면(제16조) 등은 사실상

사법정의에 조력한 증인을 대상으로 할 수밖에 없다. 따라서 특신법상 순수한 범죄신고자 보호조항은 ① 불이익처우 금지(제5조), ② 인적사항 기재생략(제7조), ③ 인적사항 공개금지(제8조) 정도에 불과하다. 즉, 수사의 단서를 제공한 범죄신고자라고 할지라도 법정에서의 진술·증언을 요하지 않는 경우에는 보복의 우려가 있더라도 사실상 보호범위에서 배제될 수밖에 없는 구조이다.

이처럼 특신법은 범죄신고자의 보호를 명분으로 삼되 실질적으로는 증인보호체계를 구축하다 보니 “특정범죄에 관한 형사절차에서 국민이 안심하고 자발적으로 협조할 수 있도록 그 범죄신고자 등을 실질적으로 보호”하겠다는 특신법의 목적(제1조)에도 불구하고 범죄신고자 보호에 소홀한 측면이 있음을 부인할 수 없다. 그런데 문제는 범죄신고자의 보호를 전면에 내세우다 보니 증인보호의 측면에서도 부족한 부분이 적지 않다는 점에 있다. 즉, 보호범위를 확장하려는 시도가 오히려 보호의 질적 측면을 약화시키게 된 것이다. 이러한 문제점은 기능적으로 접근할 경우 더욱 명백해진다.

2. 신변안전의 측면에서

범죄신고자의 신변의 안전을 보호하기 위해서 특신법은 ① 조서 등 수사서류를 작성할 때에 보복범죄의 우려가 있는 범죄신고자 등의 성명·연령·주소·직업 등 신원을 알 수 있는 사항의 전부 또는 일부를 기재하지 않는 ‘인적 사항의 기재생략’ 조치를 실시하고(제7조 제1항), ② 그 인적 사항 또는 범죄신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자를 처벌하는 한편(제8조, 제17조),²³⁾ ③ 해당 검찰청·경찰서 소속 공무원 또는 대상자의 주거지 또는 현재지를 관할하는 경찰서장으로 하여금 신변안전을 위하여 필요한 조치를 일정 기간 동안 하게 하며(제13조 제1항), ④ 피의자 또는 피고인의 체포·구속 및 석방과 관련된 사법경찰관·검사 및 법원의 처분 내용, 재판선고기일이나 선고 내용 및 가석방·형집행정지·형기만료나 보안처분 종료 등으로 인한 교정시설 등에서의 출소사실이나 도주사실 등 재판 및 신병(身柄)에 관련된 변동 상황을 범

23) 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다(특신법 제17조).

죄신고자 등에게 통지할 수 있도록 규정하고 있다(제15조).

따라서 특신법상의 신변안전 관련 규정은 ‘신원비밀 보호 → 신원정보 누설자 처벌 → 신변안전 보호 → 안전위협정보 공유’의 구조를 취함으로써 외견상으로는 이상적(理想的)이라고 평가할 수도 있다. 다만 범죄신고자 등의 안전은 실제에 있어서는 전혀 의외의 측면에서도 위협받을 수 있기 때문에 신변안전 확보와 관련한 주요 지표별로 문제점을 조목조목 점검해볼 필요가 있다.

가. 인적사항 기재 생략조치의 실시와 관련하여

보복범죄의 위험을 최소화하기 위해서는 범죄신고자 등의 신원노출 위험부터 최소화해야 하는데, 이는 필요최소한의 인원만이 범죄신고자 등의 인적 사항을 알게 된다는 전제에서만 가능하다. 물론 필요최소한의 인원에 한정했더라도 범죄신고자 등의 신원정보를 공유한 이들이 신원정보를 함부로 발설하거나 신원정보 관리에 소홀한 경우에는 여전히 신원노출 위험이 남게 되지만, 이는 제도로서 대비하기에는 한계가 있기 때문에 누설자를 처벌하거나 신원정보 보안시스템을 구축하는 정도로 접근할 수밖에 없다. 그보다는 법정된 필요최소한의 인원 이외의 자에게 신원정보가 확산되는 것을 차단하는 정책이 보다 중요하다.

특신법 역시 검사 또는 사법경찰관이 범죄신고 등과 관련하여 조서²⁴⁾나 그 밖의 서류를 작성할 때 범죄신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 그 취지를 조서 등에 기재하고 범죄신고자 등의 성명·연령·주소·직업 등 신원을 알 수 있는 인적 사항의 전부 또는 일부를 기재하지 않는 ‘인적 사항 기재생략 제도’를 마련하는 한편(제7조 제1항), 조서 등에 기재하지 않은 인적 사항을 신원관리카드에 등재하도록 하고 있다(동조 제3항). 또한, 인적 사항 기재생략 조치에 따라 조서 등에 성명을 기재하지 아니하는 경우에는 범죄신고자 등으로 하여금 조서 등에 서명은 가명(假名)으로,²⁵⁾ 간인(間印) 및 날인(捺印)은 무인(拇印)으로 하도록 하고 있으며(동조 제4항), 검사나 사법경찰관이 조서 등을 작성할 때

24) 조서(調書)란 일정한 절차 또는 사실을 입증하기 위하여 작성된 공권적 문서로서, 공판조서, 진술조서, 압수·수색·검증의 결과를 기재한 조서 등이 있다.

25) 이 경우 가명으로 된 서명은 본명(本名)의 서명과 동일한 효력이 있다.

뿐만 아니라 범죄신고자 등이 진술서 등을 작성할 경우에도 검사나 사법경찰관의 승인을 받은 경우에는 인적 사항의 기재를 생략할 수 있다(동조 제5항).

여기서 문제는 인적 사항 기재생략 조치의 실시 여부가 검사나 사법경찰관의 재량에 맡겨져 있다는 것이다. ‘범죄신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우’에 대한 판단기준이 따로 정해져 있는 것이 아니라 검사나 사법경찰관이 주관적·경험적으로 판단할 수밖에 없는 구조이며, 범죄신고자 등이나 그 법정대리인이 인적 사항 기재생략을 신청하는 경우에도 조치를 하지 못할 ‘특별한 사유’가 있으면 조치를 취하지 않을 수 있고, 그 ‘특별한 사유’ 역시 특별한 판단기준이 마련되어 있지 못하다. 수사기관의 업무 폭증과 인원 부족 문제를 감안한다면 오히려 ‘특별한 사유’가 없는 한 굳이 신원관리카드를 작성·관리해야 하는 번거로운 인적 사항 기재생략 조치를, 신원정보 유출 시의 처벌 위험까지 감수해야 하면서 실시할 이유가 없는 것이다.

실제로도 신원관리카드는 2009년 69건(69명), 2010년 185건(207명), 2011년 276건(289명) 정도밖에 활용되지 못했다.²⁶⁾ 즉, 대부분의 사건처리과정에서 인적 사항 기재생략 조치는 행해지지 않았던 것으로 볼 수밖에 없다. 더욱이 수사기관에 인적 사항 기재생략 조치의 신청 여부를 범죄신고자 등에게 사전에 고지할 의무가 부여되어 있지 않기 때문에 대부분의 범죄피해자나 범죄신고자는 이러한 제도의 존재 자체를 알지 못했을 확률이 높다.

이처럼 실무에서 인적 사항 기재생략 제도를 외면하게 되면 범죄신고자 등의 신원은 각종 조서와 서류에 그대로 기재될 수밖에 없고, 형사사법의 전 과정에서 수없이 많은 사람들의 손을 거치면서 범죄신고자 등의 신원정보는 누구든지 마음만 먹으면 유출할 수 있는 구조로 변질된다.²⁷⁾ 또한, 형사사법정보시스템(KICS)이 일선기관에 보급되면서 권한이 있는 자라면 누구라도 신원정보에 접근할 수 있으므로 신원정보가 외부에 노출된 경우에도 누구에 의해 유출되었는지 파악하기란 더욱 어려워질 수밖에 없다.²⁸⁾ 더욱이 특신법 제8조는 인적 사항 공개 금지의 적

26) 세계일보, 앞의 기사 참조

27) 누구에 의해 공개되었는지는 물론이고, 공개된 사실조차도 알려지지 않을 수 있다(김성돈, 앞의 글, 238쪽).

28) 일부 공무원이 정부 전산망인 전자수사자료표 시스템(E-CRIS)에 접속하여 피해자의 얼굴사진을 확보

용대상을 “이 법에 따라 보호되고 있는 범죄신고자 등”에 한정함으로써 인적 사항 기재생략에 따라 신원이 별도로 관리되고 있지 않는 범죄신고자 등의 신원은 이를 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하더라도 제17조에 따라 처벌할 수는 없다.

더욱이 검사가 공소장을 작성할 때에는 형사소송법 제254조 제3항 제3호에 따라 공소사실을 기재하여야 하는데, 공소사실 기재 시에는 피고인의 방어권 보장을 위하여 반드시 “범죄의 시일, 장소와 방법을 명시하여 사실을 특정할 수 있도록 하여야 한다”(동조 제4항). 따라서 검사가 공소장에 피해자나 범행장소 등을 특정하지 않는 경우 공소제기 자체가 무효가 되어 공소를 기각해야 하는 상황이 발생할 수 있기 때문에 피해자나 범행장소 등의 공소사실을 기재하는 과정에서 공소장에 피해자의 신원이나 주소지가 그대로 노출될 수밖에 없고, 노출된 범죄피해자의 신원정보는 그대로 피고인에게 전달되게 된다. 그래서 최근에 발생한 보복범죄 사건 중에 공소장에 노출된 피해자의 신원정보가 원인이 된 경우가 많다고 생각한다.

물론 대검찰청은 예규로써 “범죄피해자의 신상정보가 노출될 경우 범죄피해자 등이 보복 등을 당할 우려가 있는 경우”에는 공소장의 공소사실 작성 시 범죄피해자의 신상정보가 노출되지 않도록 유의하도록 조치하고 있지만(“범죄 피해자 보호 및 지원에 관한 지침” 제18조 제1항 제3호), 공소가 기각될 위험을 감수하면서까지 검사가 피해자의 신원정보를 보호해줄 것은 기대하기 어렵다고 할 것이다.

이러한 상황은 인적 사항을 기재하지 않은 경우에도 마찬가지인데, 예컨대 2001년에 대구지방법원은 “검사 또는 사법경찰관이 피고인 아닌 자에 대한 진술조서를 작성하면서 진술자의 인적 사항 전부 또는 일부를 기재하지 아니할 수 있는 것은 특정범죄신고자 등 보호법이 정하는 경우에 한하고, 만일 이에 해당하지 아니하는 데도 진술자의 인적 사항 전부 또는 일부를 기재하지 아니하였다면, 이는 형사소송법 제312조 제4항이 정하는 ‘적법한 절차나 방식’에 따라 작성된 진술조서로 볼 수 없다. 나아가 이 경우에는, 원진술자가 공판기일에 증인으로 출석하여 진술조

한 후 인터넷에 유포한 사건이 최근 실제로 발생하기도 하였다(dongA.com, “성검사 피해女 사진 검찰내 24명 열람”, 2012년 12월 6일자).

서의 성립 및 내용 진정을 인정하였다거나 피고인이나 피고인의 변호인이 진술조서 기재 내용에 관하여 원진술자에 대해 반대신문을 할 수 있었다는 사정과 관계 없이 증거능력이 부정되어야 한다”고 판시한 바 있는데,²⁹⁾ 이는 특신법에 따라 인적 사항을 기재하지 않은 경우에도 원진술자가 공판기일에 증인으로 출석하여 진술조서의 성립 및 내용 진정을 인정하거나 피고인이나 피고인의 변호인이 진술조서 기재 내용에 관하여 원진술자에 대해 반대신문을 할 수 있어야 한다는 취지로 해석될 수 있기 때문에 범죄신고자 보호의 측면에서는 매우 우려스러운 판결이라고 할 수밖에 없다.

다행히 대법원은 2012년 5월에 “특정범죄신고자 등 보호법 등에서처럼 명시적으로 진술자의 인적 사항의 전부 또는 일부의 기재를 생략할 수 있도록 한 경우가 아니라 하더라도, 진술자와 피고인의 관계, 범죄의 종류, 진술자 보호의 필요성 등 여러 사정으로 볼 때 상당한 이유가 있는 경우에는 수사기관이 진술자의 성명을 가명으로 기재하여 조서를 작성하였다고 해서 그 이유만으로 그 조서가 ‘적법한 절차와 방식’에 따라 작성되지 않았다고 할 것은 아니다. 그러한 조서라도 공판기일 등에 원진술자가 출석하여 자신의 진술을 기재한 조서임을 확인함과 아울러 그 조서의 실질적 진정성립을 인정하고 나아가 그에 대한 반대신문이 이루어지는 등 형사소송법 제312조 제4항에서 규정한 조서의 증거능력 인정에 관한 다른 요건이 모두 갖추어진 이상 그 증거능력을 부정할 것은 아니라고 할 것이다”고 판시하여³⁰⁾ 원심판결을 파기하였지만, 특신법에 따라 가명을 사용한 조서 등에 대한 공판기일 출석 필요성이나 반대신문 가능성 문제에 대해서는 별도로 다루지 않음에 따라 여전히 이러한 조서 등에 대한 문제 소지는 여전히 남아 있다고 할 것이다.

나. 신원관리카드의 열람과 관련하여

보복범죄의 위험을 최소화하기 위해서는 범죄신고자 등의 신원노출 위험부터 최소화해야 하는데, 이는 필요최소한의 인원만이 범죄신고자 등의 인적사항을 알게 된다는 전제에서만 가능하다. 특신법 역시 사건담당 검사 또는 사법경찰관만이

29) 대구지법 2011. 5. 31. 선고 2011노100 판결.

30) 대법원 2012. 5. 24. 선고 2100도7757 판결.

신원관리카드를 작성할 수 있고(제7조 제3항), 담당검사만이 신원관리카드를 관리하게 하는(동조 제7항) 구조를 취함으로써 범죄신고자 등의 신원노출 최소화를 도모하고 있다.

그런데 여기서 신원관리카드는 조서 등에 기재하지 아니한 인적 사항을 등재하고 있기 때문에 함부로 열람시켜서는 곤란한데, 특신법 제9조는 일정한 경우 신원관리카드의 열람을 허용 내지 허가할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 특신법 제9조 제1항은 다른 사건의 재판에 필요한 경우에는 법원이 검사에게 신원관리카드의 열람을 요청할 수 있도록 규정하는 한편, 검사가 범죄신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우 외에는 그 열람을 허용하도록 강제하고 있다. 또한, 동조 제2항은 ① 검사나 사법경찰관이 다른 사건의 수사에 필요한 경우, ② 변호인이 피고인의 변호에 필요한 경우, ③ 범죄신고자 등 구조금(제14조) 지급에 관한 심의 등 공무상 필요한 경우에는 그 사유를 소명(疏明)하고 검사의 허가를 받아 신원관리카드를 열람할 수 있도록 규정하고 있다.

물론 ‘범죄신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우’에는 신원관리카드의 열람을 불허하도록 하고 있다고는 하지만(동조 제1항 및 제2항), 애초에 보복을 당할 우려가 있기 때문에 인적 사항 기재생략 조치를 하고 신원관리카드를 작성하여 관리하도록 한 것인 만큼 원칙적으로 신원관리카드는 어떠한 명분으로도 공개해서는 안 될 것이다.

특히 피고인의 변호인에게 신원이 노출되는 것은 보복 위험에 노출된 범죄신고자의 입장에서는 최악의 상황이라고 할 수밖에 없는데, 안타깝게도 특신법은 변호인이 피고인의 변호에 필요한 경우 피의자·피고인의 방어권 보장이라는 차원에서 신원관리카드의 열람을 허용할 수 있도록 하고 있다. 더욱이 검사의 신원관리카드 열람거부 처분에 대해서는 이의신청도 가능한데(동조 제5항), 특신법은 이의신청을 받은 검사장 또는 지청장의 열람불허 사유로서 ‘범죄신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우’를 규정한 것이 아니라 열람허가 사유로서 ‘이의신청이 이유가 있다고 인정하는 경우’라는 주관적이고 모호한 기준을 규정함으로써 범죄신고자 등의 신원노출 위험은 여전하다고 생각한다.

다만 피고인의 변호인이 신원관리카드의 열람을 통하여 지득한 범죄신고자 등의 인적 사항이나 이를 미루어 알 수 있는 사실을 전달한 경우에는 “누구든지 이

법에 따라 보호되고 있는 범죄신고자 등이라는 정황을 알면서” 다른 사람에게 알려줄 수 없도록 한 특신법 제8조의 규정에 따라 처벌할 수 있는 여지는 남아있다. 형법 제317조 제1항 역시 변호사나 그 직무상 보조자가 업무처리 중 지득한 타인의 비밀을 누설할 경우 이를 업무상 비밀누설죄로 처벌하도록 하고 있으며, 여기의 ‘타인’에 범죄신고자 등이 포함됨은 물론이다. 하지만 피고인과 변호인 간의 신뢰관계에 근거한 ‘피고인의 보호자’라는 변호인의 지위를 감안할 때 변호인이 피고인에게 끝까지 함구할 수 있을지 여부는 여전히 의문이라고 할 것이다.

다. 증인신문의 특례와 관련하여

특신법 제11조 제2항은 ‘소환된’³¹⁾ 증인 또는 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에 재판장 또는 판사는 참여한 법원서기관 또는 서기로 하여금 공판조서에 그 취지를 기재하고 해당 증인의 인적 사항의 전부 또는 일부를 기재하지 않게 할 수 있도록 하는 한편, 이 경우 증인의 신원관리카드가 작성되지 않았다면 재판장 또는 판사가 검사에게 증인에 대한 신원관리카드의 작성 및 관리를 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 수사단계뿐만 아니라 공판정에서의 증인신문에 있어서도 인적 사항 기재생략 제도를 실시할 수 있도록 하여 범죄신고자 등의 신원노출 위험을 최소화한 규정으로 볼 수도 있다.

그러나 이 규정은 특신법 제7조에 따른 검사나 사법경찰관의 인적 사항 기재생략 결정의 효력이 공판단계까지 미치는 것을 부인하는 한편, 법원이 다시금 인적 사항 기재생략 여부를 판단하여 결정하도록 하고 있기 때문에 법원의 판단에 따라서는 범죄신고자 등의 신원이 공판단계에서 다시 공개될 수 있다.

이는 재판의 공개 여부나 피고인 등의 퇴정 문제를 결정함에 있어서도 마찬가지인데, 특신법 제7조 및 제11조 제2항에 따라 인적 사항이 기재생략된 증인뿐만 아니라 ‘범죄신고자 등이나 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는’ 모든 소환된 증인을 대상으로 하여 동법 제11조 제5항에 따라 피고인이나 방청인을 퇴정시키거나 공개법정 외의 장소에서 증인신문을 할 것을 법원에 신청하도록 하는 한편, 동조

31) 특신법 제7조에 따라 조서 등에 인적 사항을 기재하지 아니한 범죄신고자 등을 증인으로 소환할 때에는 검사에게 소환장을 송달한다(동법 제11조 제1항).

제6항에 따라 재판장 또는 판사가 이를 직권 또는 재량으로 결정할 수 있도록 하고 있다. 즉, 인적 사항 기재생략제도 실시 여부와 재판의 공개 여부 및 피고인 등의 퇴정 여부가 서로 제도적으로 결부되어 있는 것은 아니라고 할 것이다.

이처럼 수사단계와 공판단계에서의 인적 사항 기재생략 제도가 서로 단절된 것은 아마도 검사나 사법경찰관의 결정에 법원이 기속되는 것이 적절하지 못하다는 전제 때문인 것으로 추측되지만, 범죄신고자 보호라는 측면에서 바라보면 범죄신고자의 안전이 가장 확보되기 어려운 장소가 바로 '만드시 출석하지 않으면 안 되는 장소', 즉 공판정이기 때문에 공판단계에서 이들의 지위가 불안정해지는 상황은 결코 바람직하지 못하다.³²⁾ 나아가 법이 정한 바에 따라 자신의 신원비밀이 보장될 것을 신뢰하고 수사에 협조한 범죄신고자 등의 입장에서 바라보면 공판단계에서 법원의 결정에 따라 범죄신고자 등의 신원이 일반인 또는 피고인에게 공개된다면 수사기관 및 사법부 전반에 대한 신뢰에도 영향을 미칠 수 있다.

라. 보좌인의 지정과 관련하여

특신법 제6조는 범죄신고자 등에게 보좌인을 붙일 수 있도록 하고 있는데, 보좌인은 수사·공판 과정에 동행하거나 조언하는 정도의 사법조력자 역할을 하게 된다(동조 제3항). 따라서 보좌인은 변호인도 아니고, 보좌인의 자격요건에서 수사기관 종사자를 배제하는 취지로 보아(동조 제2항 단서) 경호인도 아닐 것이다. 그럼에도 불구하고 보좌인의 지정은 '범죄신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려'가 있는 경우로 제한하고 있다(동조 제1항).

그렇다면 보좌인은 실질적인 경호인의 역할을 하게 된다고 볼 수밖에 없는데, 보좌인은 범죄신고자 등의 법정대리인, 친족 또는 대통령령으로 정하는 자 중에서 지정하도록 하고 있고(동조 제2항 본문), 특신법 시행령은 보좌인이 될 수 있는 자를 ① 학교·사회교육시설·사회복지시설 및 사회보호시설의 장 또는 그 직원, ② 법률구조법 등 법령에 규정된 상담소의 장 또는 그 직원, ③ 범죄신고자 등의 고용주, ④ 기타 학식과 덕망이 있는 자로서 범죄신고자 등을 위하여 충분한 조력을

32) 참고로, 상당한 위협을 예측할 수 있는 경우에는 법원에서의 증인신문을 애초에 인정하지 않는 방안을 고려해야 한다는 견해도 있다(김성돈, 앞의 글, 241쪽).

할 수 있다고 인정되는 자로 제한하고 있어(영 제2조) 보복에 대비할 수 있는 경호인의 역할과도 무관하다.³³⁾ 그럼에도 불구하고 범죄신고자 등이 자발적으로 신청하지 않는 경우까지 사법경찰관, 검사 또는 법원이 ‘직권으로’ 보좌인을 지정할 수 있도록 하고 있다(특신법 제6조 제1항).

보복을 당할 우려가 있는 범죄신고자 등의 신변보호를 위해서는 신원노출 위험을 최소화해야 할 것인데, 오히려 이들의 의사와 상관없이 직권으로 제3자에게 범죄신고자 등의 신원정보를 노출시킬 수 있다는 것은 이해하기 어려우며, 친족이나 고용주가 수괴·공범이나 이해당사자일 수 있는 상황에서 범죄신고자 등의 사전동의 없이 보좌인을 지정하게 되면 신원노출 위험이나 신변안전의 측면에서 매우 위험할 수 있다. 특히 고용주에게 보좌인의 역할을 맡기는 것은, 피고용자가 범죄신고 등을 하였다는 이유로 해고나 그 밖의 불이익한 처우를 해서는 안 된다는 ‘불이익 처우의 금지의무’를 범죄신고자 등의 고용주에게 부과한 특신법 제5조의 취지와도 배치된다.

마. 신변보호와 관련하여

범죄신고자 등의 신변이 제대로 보호되기 위해서는 이들을 밀착하여 경호하거나, 이들을 주거지 외의 제3의 장소로 피신시킬 필요가 있을 수 있다. 범죄신고자 등의 신원이 노출된 경우나 범죄신고자 등의 주거지가 범죄장소인 경우가 그러하다. 경우에 따라서는 안전가옥과 같은 보호시설을 따로 마련하거나, 새로운 주거지를 제공해야 하는 상황이 발생할 수도 있다. 이처럼 신변보호는 다양한 상황에 대응할 수 있어야 한다.

특신법 제13조는 ‘범죄신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우’에 검사 또는 경찰서장은 일정 기간 동안 해당 검찰청 또는 경찰서 소속 공무원으로 하여금 신변 안전을 위하여 필요한 조치, 즉 신변안전조치를 하게 하거나

33) 보좌인제도가 형식적인 후견인적 역할 이외의 역할을 기대할 수 없다는 측면에서 차라리 담당 경찰관에게 보좌인 역할을 맡기는 편이 낫다는 견해도 있다(김성돈, 앞의 글, 236-237쪽). 그러나 이렇게 할 경우 사실상 신변보호조치가 될 수 있는데, 담당 검사나 사법경찰관에 의한 신변보호는 수사의 공정성이라는 측면에서 문제가 있다는 반론도 있다(송희진, “특정범죄신고자등보호법의 보호내용 및 문제점”, 형사법연구 제13호, 2000. 6, 323쪽).

대상자의 주거지 또는 현재지(現在地)를 관할하는 경찰서장에게 신변안전조치를 하도록 요청할 수 있도록 하는 한편(동조 제1항), 재판장 또는 판사 역시 공판준비 또는 공판진행 과정에서 검사에게 신변안전조치를 하도록 요청할 수 있도록 하고 있다(동조 제2항). 또한, 범죄신고자 등이나 그 법정대리인 또는 친족 등도 재판장·검사 또는 주거지나 현재지를 관할하는 경찰서장에게 신변안전조치를 하여 줄 것을 신청할 수 있도록 규정하고 있다(동조 제3항). 즉, 3중의 안전장치가 되어 있다.

더욱이 특신법 시행령 제7조 역시 신변안전조치의 종류로서 ① 일정 기간 동안의 특정시설에서의 보호, ② 일정 기간 동안의 신변경호, ③ 참고인 또는 증인으로 출석·귀가시 동행, ④ 대상자의 주거에 대한 주기적 순찰, ⑤ 기타 신변안전에 필요하다고 인정되는 조치를 규정함으로써 범죄신고자 등의 신변보호를 위한 다양한 상황에 대비할 수 있도록 하고 있다.

그런데 문제는 이 모든 이행책임이 사실상 경찰에 집중되어 있다는 점이다. 의견상으로는 검찰청 소속 공무원이 조치하는 경우도 있을 것 같지만, ① 경찰서장이 특신법 제13조 제1항에 따른 신변안전조치를 행한 경우에 그 사실을 검사에게 통보해야 할 의무는 있어도(동조 제4항) 검사가 제13조 제2항에 따른 신변안전조치를 행한 경우에는 그 사실을 재판장 또는 판사에게 통보할 의무가 없다는 점, ② 특별한 사유가 없는 한 검사의 신변안전조치 요청을 받은 경찰서장에게는 즉시 이행의무가 부과되어 있지만(동조 제1항 후단), 재판장 또는 판사의 신변안전조치 요청을 받은 검사에게는 아무런 의무가 없다는 점, ③ 모든 경우에 있어 경찰서장은 검사에 대한 이행통보 의무를 진다는 점 등을 감안할 때 애초에 검찰의 이행을 전제로 하여 제도가 설계된 것으로는 보이지 않는다.

그러나 신변안전조치의 이행을 위해서는 인력과 예산이 확보되어야 하는데, 현실적으로는 수사인력조차 태부족인 상황에서 충분한 신변보호 인력을 경찰에서 확보하는 것은 간단치 않은 문제이다. 또한, 형사재판의 경우 확정판결이 내려지기까지 짧게는 수개월, 길게는 수년의 시간이 소요되는데, 범죄신고자 등에게 제3의 장소를 제공한다고 하더라도 예산의 제약상 어느 정도 기간 동안 가능할지도 의문이다. 어쩌면 법정에서 필요한 진술 또는 증언을 할 때까지라도 가능할 수 있다면 그것만으로도 다행일 것이다.

또한, 참고인 또는 증인으로 출석·귀가시 동행 정도의 조치는 누가 맡든 어렵지 않게 이행할 수 있을 것으로 예상되지만, 일정 기간 동안의 신변경호나 일정 기간 동안의 특정시설에서의 보호는 필요한 만큼 인력이 확보되지 못하고 충분한 기간 동안 필요한 만큼의 예산지원이 어려운 이상 경찰의 입장에서는 결코 간단한 문제가 아니다. 나아가 경찰과 검찰의 수사 관련 전체 예산이 큰 차이가 없는 상황에서 수사인력 1인당 연간 인지사건수가 30배 넘게 차이가 나는 상황이라면³⁴⁾ 경찰력에 주로 의존하는 특신법상 신변안전조치 이행구조는 원점에서 재설계할 필요가 있다고 생각한다.

다행히 검찰도 범죄피해자나 중대범죄의 범죄신고자 또는 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있어 신변의 안전을 보호해 줄 필요가 있는 경우 각급 청에서 마련한 위치확인장치를 일정 기간 사용토록 제공하고, 보복의 우려로 인한 거주지 이전의 경우 이전비를 지원해주는 것을 주요 내용으로 하는 ‘범죄피해자에 대한 위치확인장치 및 이전비 지원 지침’을 2012년 4월 17일에 대검찰청 예규로 제정하여 실시하고 있다. 여기서 ‘위치확인장치’란 신변위협 등 긴급상황이 발생한 경우 간편한 조작을 통해 보안업체와 사용자가 지정한 긴급연락처로 통보가 이루어져 그 위치 확인 및 현장출동이 가능토록 하는 장치를 말하며(지침 제2조 제1항), ‘이전비’란 범죄피해자 등이 보복을 당할 우려가 있어 이사를 하였거나 이사를 하고자 하는 경우에 소요되는 비용을 말하므로(동조 제2항) 신변경호나 주거이전과 관련된 인력과 비용 문제를 검찰 차원에서 어느 정도 보완하고 있다고 평가할 수 있다.

다만 이 지침은 특신법 제13조가 아니라 범죄피해자보호법 제9조를 근거로 하고 있지만, 이 지침의 적용대상인 ‘중대범죄’에 특신법 제2조 소정의 범죄가 포함되며(지침 제2조 제8항),³⁵⁾ 지침의 적용대상인 ‘범죄피해자 등’이나 특신법의 적용

34) 2011년 7월 31일 현재 경찰 수사인력은 17,614명, 검찰 수사인력은 5,238명인데 비하여 2012년 기획재정부에 제출한 수사 관련 예산은 경찰 1,103억원, 검찰 854억원이며, 1인당 연간 사건수 경찰 145.7건, 검찰 4.75건이라고 한다(경찰청 수사구조개혁단 공식 블로그, <http://susa.go.kr/10142204116> 참조). 다만 경찰 인지 사건 중 검찰에 송치되는 사건도 검찰 수사인력이 자체 인지사건과 함께 감당해야 하는 점을 감안할 때 연간 인지사건수 대비 수사인력 비율만으로 인원 현황을 단순 비교하는 것은 오해의 소지가 있을 수 있다는 점도 함께 밝힌다.

35) 특신법 제2조 소정의 범죄뿐만 아니라 성폭력·가정폭력·아동학대 범죄 및 기타 이에 준하는 범죄까지 포함한다.

대상인 ‘범죄신고자 등’이 사실상 동일 개념이기 때문에 특신법상 신변안전조치의 연장선상에 있는 것으로 보아도 무방할 것이다. 또한, 경찰에 의존했던 특신법상 신변안전조치와는 달리 이 지침상의 ‘위치확인장치 지원제도’와 ‘이전비 지원제도’는 관할 검찰청이 주도하고 있다(지침 제4조 내지 제6조 참조).

그런데 이들 제도의 내막을 들여다보면 ‘위치확인장치 지원제도’는 검찰이나 경찰의 인력을 제대로 활용할 수 없어서 사설 보안업체의 경비인력을, 비용을 지불하고 빌려 쓰는 고육책(苦肉策)에 불과하고, ‘이전비 지원제도’는 보호시설이나 제3의 주거지를 마련해줄 예산을 충분히 확보하지 못해 이사비용 정도만을 지원해주는 미봉책(彌縫策)에 불과하다는 점을 쉽게 알 수 있다. 물론 이러한 제도라도 마련된 것은 다행이지만,³⁶⁾ 비록 위치확인장치 제공 및 이전비가 지원된 범죄피해자 등의 인적사항 및 이전비가 지원된 범죄피해자 등이 이사한 장소의 위치 또는 소재지, 연락처 등에 대한 ‘보안유지 및 비밀준수의무’를 마련하였다고 하더라도(지침 제17조) 보복을 당할 우려가 있는 범죄신고자 등의 신원정보를 정보유출 시의 형사처벌이나 징계로부터 자유로운 사설 보안업체에 제공하는 점은 매우 우려스럽다고 할 것이다. 더욱이 위치확인장치 사용을 신청할 경우 신청자 및 사용자의 주민등록번호까지 기재해야 하고(지침 별지1 참조), 성명, 주민등록번호 등 개인정보를 검찰이 이용하는 것에 대하여 동의해야 한다면(지침 별지3 참조) 진정으로 보복이 두려운 범죄신고자 등은 이 제도를 기피할 수밖에 없을 것이다.

원론적으로 말하자면, 범죄신고자 등의 신변안전 보장 정도는 검찰과 경찰의 역량이면 충분히 가능한 일이다. 10만 명이 넘는 경찰의 인력과³⁷⁾ 전국 58개소의 범죄피해자지원단체가 이미 확보되어 있는데도 인력이 부족하다는 말과, 연간 600억 원에 달하는 범죄피해자보호기금이 이미 확보되어 있는데도 예산이 부족하다는 말은 어찌하면 변명에 불과할 수 있다. 범죄신고자 등에 대한 관심 속에 인력과 예산을 적절하게 배분하는 정도로도 충분히 가능할 수 있는 일이라면 범죄신고자 등의 신원노출 위험까지 감수하면서까지 비용을 들여서 외부 사설기관에 위탁하는 것은 적절치 않다고 본다.

36) 신변안전조치의 실시에 있어 민간경호업체와의 협력을 제안한 견해도 있다(김성돈, 앞의 글, 240쪽).

37) 참고로, 2011년 현재 경찰인력은 101,239명이라고 한다(e-나라지표 참조).

3. 신분보장의 측면에서

범죄신고자 등이 형사사법에 협력하고 참여했다고 하여 이전에 가지고 있던 지위를 잃게 된다면, 아무리 신원비밀을 보장하고 신변을 보호하더라도 범죄신고자의 보호에는 부족함이 있을 수밖에 없다. 그래서 범죄신고자 등이 형사사법에 협력하고 참여하기 이전의 지위와 직업은 더 나아지지는 않더라도 최소한 그대로 유지되어야 할 것이다. 즉, 이들의 신분보장은 신변보호 못지않게 중요한 정책과제라고 할 것이다.

이와 관련하여 특신법 제5조도 “범죄신고자 등을 고용하고 있는 자는 피고용자가 범죄신고 등을 하였다는 이유로 해고나 그 밖의 불이익한 처우를 하여서는 아니 된다”는 내용의 불이익 처우 금지조항을 마련하고 있다. 이는 범죄신고자 등에게 실질적으로 미칠 수 있는 신분상·민사상 불이익 조치를 금지함으로써 범죄신고자 등이 안심하고 자발적으로 협조할 수 있는 환경을 조성하겠다는 취지로 이해된다. 다만 불이익 처우의 기준이 모호하고, 실제로 고용주가 불이익 처우를 행했을 경우 이를 처벌하거나 그 효과를 부인할 수 있는 규정을 따로 마련하지 않음으로써 실효성에 의문이 있다. 더욱이 특신법 시행령은 고용주를 보좌인으로 지정할 수 있도록 규정하고 있는데(영 제2조 제3호), 이는 범죄신고자 등에게 불이익한 처우를 할 우려가 있는 자에게 범죄신고자 등의 조력을 맡긴 경우에 해당하므로 오히려 진술이나 증언을 방해하거나 범죄신고 등을 철회하도록 조장할 우려가 있다.

더욱이 특신법의 적용대상인 특정범죄는 폭력조직이나 범죄조직의 수괴가 운영하는 위장회사가 아닌 이상 이들 범죄사실을 신고하였다고 하여 고용주와 엮일 만한 상황을 상상하기 어렵고, 만일 범죄신고자 등이 위장회사의 직원인 경우에는 오히려 그 회사를 퇴사하는 편이 바람직하기 때문에 고용주만을 대상으로 한 불이익 처우 금지조항에 실효성을 기대하기는 어렵다. 그래서 범죄신고 등을 이유로 고용주뿐만 아니라 ‘누구든지’ 불이익 조치를 할 수 없도록 하는 일반조항을 마련하는 편이 차라리 나을 것이다. 특히 ‘성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’(이하에서 “성폭력방지법”이라고 한다.) 제9조³⁸⁾에서 규정하는 신고의무자가 의무적으로 행한 범죄신고의 경우 피의자·피고인이 무혐의처분을 받거나 무죄판결을

받게 된다면 민사상 손해배상책임을 져야 하는 경우도 발생할 수 있으므로 이러한 사태를 대비하기 위해서라도 일반적 금지조항은 필요하다고 할 것이다.

한편, 범죄신고자 등의 신분보장과 관련하여 특신법 제16조는 “범죄신고 등을 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우 그 범죄신고자 등에 대하여 형을 감경하거나 면제할 수 있다.”고 하여 공범증인의 형 감면 조항도 마련하고 있다. 이는 국제조직범죄의 수사나 공판절차에서 범죄조직의 실체와 활동내용, 다른 범죄조직과의 연계 또는 그 범죄조직의 조직원으로서 가담 및 실행한 조직범죄에 관한 정보를 제공한 피고인에 대하여 형사책임을 완화하거나 면제할 수 있는 면책특권을 마련할 것을 체약국에게 부과한 UN 국제조직범죄 방지협약 제26조의 이행입법이라고 할 수 있다.³⁹⁾

그런데 공범이 스스로가 행한 일에 대하여 법에 정한 대로의 죄값을 받는 것은 마땅한 일이며, 법정형대로 처벌받는다 고 하여 범죄신고 이전의 상황보다 불이익해졌다고 보기는 어렵기 때문에 엄밀히 말하자면 신분보장의 성격보다는 유인책(誘策)으로서의 성격을 가진다. 따라서 신분보장을 이유로 굳이 공범의 형을 감경할 필요는 없고, 감경 여부는 입법자와 법관의 판단에 맡기는 것으로 족할 수 있다.

그러나 공범의 입장에서 볼 때는 자신만 함구하면 그 누구도 처벌받지 않을 상황에서 범죄의 진상을 밝히는 상황이기 때문에 자신이 죄값대로 처벌받는다 면 굳이 보복의 위험을 감수하면서, 그것도 자신의 범행이 발각당할 위험을 감수하면서 까지 나설 이유는 없는 것이다. 이러한 의미에서 특신법상 공범의 처단수위를 자수(형법 제52조)와 질적 차이가 없는 ‘형의 임의적 감면’으로 정한 것은 효과면에서 적절하지 못할 수 있다. 공범의 입장에서 본다면 수사관서에 자신의 행위만을 자수한 때에도 임의적 감면 정도는 받을 수 있고 이미 밝힌 범죄사실에 대해 일사부재리 원칙의 적용을 받을 수 있는데, 굳이 보복의 위험을 감수하면서, 그것도

38) 성폭력방지법 제9조(신고의무) 19세 미만의 미성년자(19세에 도달하는 해의 1월 1일을 맞이한 미성년자는 제외한다)를 보호하거나 교육 또는 치료하는 시설의 장 및 관련 종사자는 자기의 보호·지원을 받는 자가 ‘성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’ 제3조부터 제9조까지, 형법 제301조 및 제301조의2의 피해자인 사실을 알게 된 때에는 즉시 수사기관에 신고하여야 한다.

39) 자세한 내용은 송기오/강경래, 조직범죄에 대한 국제적인 대응과 증인보호대책에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2006, 169-170쪽 참조.

자신의 범행이 발각당할 위험을 감수하면서까지 다른 공범에 대해 불리한 사실을 밝힐 이유는 없을 것이기 때문이다.

4. 손실보상의 측면에서

보복의 우려가 있는 범죄신고자 등은 형사재판이 진행될 동안 실질적인 감금상태에 놓일 수밖에 없으므로 이 기간 동안 생업과 학업 등의 사회·경제활동이 중단될 수밖에 없다. 따라서 이들이 입은 손실에 대한 보상이 필요하다. 나아가 정부의 신변안전조치가 실패하여 범죄신고자 등이 보복 등의 피해를 입게 된 경우 이러한 피해에 대한 보상도 필요하다.

이러한 손실보상을 위하여 특신법 제14조는 범죄신고자 등이 중대한 경제적 손실 또는 정신적 고통을 받았거나 이사·전직(轉職) 등으로 비용을 지출하였거나 지출할 필요가 있을 때에는 이들의 신청에 의하여 구조금을 지급할 수 있도록 규정하고 있다(동조 제1항). 다만 구조금의 금액은 보복의 위험성, 지급대상자의 직업·신분·생활수준, 경제적 손실과 정신적 고통의 정도, 지출비용, 그 밖의 필요한 사항을 고려하여 대통령령으로 정하는 한도에서 결정하되(동조 제2항), 일부는 실비로, 일부는 월정액으로 지급할 수 있도록 하고 있다(영 제9조).⁴⁰⁾

이처럼 법문상으로는 범죄신고자 등이 상당히 만족스러운 보상을 받을 수 있을 것으로 기대된다. 그런데 구조금은 이와 관련한 기금에서 지출되는 것이 아니라 일반회계에서 지출되기 때문에 예산의 제약을 받을 수밖에 없고, 경찰에도 보호·경호와 관련된 예산이 따로 배정되어 있지 않기 때문에⁴¹⁾ 경찰이 지출한 보호·경호비용이나 방법시설 설치비조차 구조금이라는 형식으로 범죄신고자 등이 신청

40) 구조금은 이미 지출하였거나 지출할 필요가 있는 치료비, 생활비, 이사 및 전직비용, 방법시설 설치비, 수사기간 중 범죄신고자 등의 보호나 경호에 필요한 비용과 위자료 등을 포함하여 이를 산정하며, 구조금 중 치료비, 이사비용, 방법시설 설치비와 범죄신고자 등의 보호나 경호에 필요한 비용은 이를 실비로 지급한다. 또한, 구조금 중 생활비·전직비용 및 위자료는 이를 합산하여 월정액으로 지급할 수 있으며, 이 경우에는 구조금지급 대상자의 근무직종에 따라 구조결정시 최저임금법에서 정한 일급 최저임금의 5배 이하를 기준으로 하여 산정하여야 한다(특신법 시행령 제9조).

41) 냉정히 말하자면, 경찰뿐만 아니라 범죄피해자보호기금의 용도에 특신법 제13조에 따른 범죄피해자의 신변보호조치의 비용을 포함시켜(범죄피해자보호기금법 시행령 제5조 제1항 제6호) 운용하고 있다는 법무부의 결산보고서에서도 범죄신고자 보호와 관련한 항목을 찾을 수 없었다(대한민국정부, 2011 회계연도 결산보고서(법무부) 참조).

해줘야 할 상황이다.⁴²⁾ 다행히 2010년부터 범죄피해자보호기금이 설치·운영되고 있어 범죄신고자 중 범죄피해자는 범죄피해자보호법에 근거한 범죄피해자 구조금을 수령할 수 있게 되어⁴³⁾ 범죄피해자인 범죄신고자의 보상 문제는 어느 정도 해결되었지만, 범죄피해자가 아닌 범죄신고자의 손실 보상 문제는 여전히 숙제로 남아있다고 할 것이다.

또한, 특신법은 금전적 보상에만 주력하고 있지만, 보복의 위험이 심각한 경우에는 미국의 경우처럼 새로운 신원을 창출해줘야 할 상황이 발생할 수도 있다. 그래서 새로운 신원을 창출하는 경우에는 범죄신고자 등에게는 생업이나 학업의 지속, 자녀 양육 및 교육, 채권채무관계의 처리 등 해결해야 할 문제가 적지 않은데, 이러한 문제들을 어떻게 풀어나갈지도 숙제라고 할 것이다.

한편, 경찰청과 해양경찰청은 범죄신고자 등에 대한 생명·신체의 안전 및 비밀을 보장하기 위한 목적으로 ‘범죄신고자 등 보호 및 보상에 관한 규칙’을 시행하고 있는데, 이 훈령 제5조를 근거로 하여 범인검거공로자 및 테러범죄 예방공로자에게 지급해온 보상금 제도와 특신법상 범죄신고자 등에 대한 보상 문제의 관련성을 살필 필요도 있다. 그러나 범죄신고자 등에 대한 보상은 궁극적으로 ‘범죄신고로 인해 촉발된 보복위험에 대한 보상’이 되어야 하므로 범인검거나 범죄예방공로 내지 성과에 대한 ‘포상’과는 별개의 문제라고 보아야 할 것이다. 더욱이 이 규칙은 경찰공무원에게 신고한 범죄신고자만을 대상으로 하고 있고(제2조 제1호),⁴⁴⁾ 법령상 신고의무자의 범죄신고를 보상대상에서 제외함으로써(제5조 단서) 특신법과는 별도의 법체계를 형성하고 있다고 볼 수밖에 없다.

42) 특신법 시행령 제9조 참조 구조금은 ‘범죄신고자 등, 그 법정대리인 또는 친족 등’이 신청하지 않으면 지급할 수 없기 때문에(특신법 제14조 제1항) 경찰 등이 보호·경호에 관한 비용이나 방범시설 설치비를 지출했다라도 범죄신고자 등이 구조금을 신청하지 않는다면 이미 지출한 비용을 보상받기 어려운 형편이 될 수도 있다.

43) 범죄피해자보호기금법 시행령 제5조 제1항 제1호의 규정에 따라 범죄피해자보호기금의 용도에 상당, 의료 제공, 취업 관련 지원, 주거지원 및 보호시설의 설치·운영 등 ‘범죄피해자의 손실 복구 지원’(범죄피해자 보호법 제7조)을 위한 비용도 포함되게 되었다.

44) 제2조(정의) 이 규칙에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. ‘범죄신고자’라 함은 범죄의 사실관계와 범죄혐의자를 경찰공무원에게 신고한 자를 말한다.
4. “범죄신고자 등”이란 범죄신고자, 범인검거공로자 및 테러범죄예방공로자를 말하며, 외국인을 포함한다.

제2절 공익신고자 보호법상 신고자 보호법제 분석

1. 보호범위의 측면에서

‘공익신고자 보호법’(이하에서 “공신법”이라고 한다.)은 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위를 ‘공익침해행위’로 정의하는 한편(제2조 제1호), 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공한 자를 ‘공익신고자’로서 보호하고 있다(동조 제2호·제4호). 다만 공익신고 중 공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우나 공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우는 보호의 대상에서 제외하고 있다(동조 제2호 단서).

공신법은 증인보호에 주력하는 특신법과 달리 법령 그대로 ‘신고자’ 보호에 집중하고 있고, 공익신고자에 대해 ① 종사자 등의 신고내용 공개금지(제10조 제5항), ② 인적사항 기재생략(제11조 제1항), ③ 공익신고자등 비밀보장(제12조 제1항), ④ 신변보호조치(제13조), ⑤ 책임 감면(제14조 제1항), ⑥ 불이익 조치 등 금지(제15조), ⑦ 인사조치 우선적 고려(제16조), ⑧ 보호조치 신청권(제17조), ⑨ 불이익조치 금지 신청권(제22조), ⑩ 보상금(제26조), ⑪ 구조금(제27조) 등의 다양한 보호장치를 마련하고 있어 의견상 특신법보다 한발 더 나아간 모습을 보이고 있다.

또한, 공신법을 적용하는 보호대상을 ‘농산물품질관리법’, ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법’, ‘식품위생법’, ‘자연환경보전법’, ‘품질경영 및 공산품안전관리법’, ‘폐기물관리법’, ‘혈액관리법’, ‘의료법’, ‘소비자기본법’, ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’, ‘하도급거래 공정화에 관한 법률’의 벌칙에 해당하는 행위뿐만 아니라(제2조 제1호 가목) 이들 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 행정처분의 대상이 되는 행위까지 확대함으로써(동 조항 나목) 범죄뿐만 아니라 거의 모든 관련 행정의무 위반행위를 포섭할 수 있게 되었다.⁴⁵⁾

그래서 —부패행위의 신고자를 보호하는 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치

와 운영에 관한 법률(이하에서 “부패방지법”이라고 한다.)과 함께 — 공고한 공익 신고자 보호체계를 구축하고 있는 것으로 볼 수 있다. 실제로 시행 6개월만인 금년 3월에 신고사건 10건에 대해 총 3억 3천 2백만원의 보상금을 신고자에게 지급하고, 27억 5천만원을 국고에 환수시키는 성과를 올리기도 하였다.⁴⁶⁾ 그러나 기능적으로 접근할 경우 공신법의 신고자 보호체계 역시 적지 않은 문제점을 가지고 있다고 판단된다.

2. 신변안전의 측면에서

신고자 신변 안전을 확보하기 위한 핵심은 예산과 인력, 기간이 소요되는 각종 조치에 있는 것이 아니라 “신고자 신원의 비밀 보장”에 있다. 불이익조치 금지나 각종 보호조치는 신고자 신원이 누설된 경우에 대응한 차선택일 뿐이다. 즉, 제도적·절차적으로 운영의 묘만 살려도 범죄신고자 등의 안전이 확보될 수 있는 경우를 먼저 모색해야 할 것이다.

그러나 공신법은 공익신고의 범주에 익명(匿名)을 전제로 하는 진정·제보를 포함시키면서도(제2조 제2호)⁴⁷⁾ 공익신고 시 신고자의 신원을 상세히 밝히도록 하고 있으며(제8조 제1항),⁴⁸⁾ 신고자의 인적사항과 진위 여부를 확인하기 위한 절차

45) 여기서 ‘인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분’이란 ① 허가·인가·특허·면허·승인·지정·검정·인증·확인·증명·등록 등을 취소·철회하거나 말소하는 처분 ② 영업·업무·효력·자격 등을 정지하는 처분 ③ 시정명령, 시설개수명령, 이전명령, 폐쇄명령, 철거명령, 위반사실 공표명령 등 의무자의 의사에 반하여 특정한 행위를 명하는 처분 ④ 과징금, 과태료 등 위반 사실을 이유로 금전 납부 의무를 부과하는 처분을 말한다(공신법 시행령 제3조).

46) 국민권익위원회 보도자료, “권익위, 부패신고자 10명에게 보상금 총 3억3천2백만원 지급”, 2012. 3. 20일자.

47) 공신법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “공익신고”란 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 공익신고로 보지 아니한다.
가. 공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우
나. 공익신고와 관련하여 고품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우

48) 공신법 제8조(공익신고의 방법) ① 공익신고를 하려는 사람은 다음 각 호의 사항을 적은 문서(전자문서를 포함한다. 이하 “신고서”라 한다)와 함께 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 제출하여야 한다.

로서 위원회와 조사기관의 처리절차 및 신고자 본인에 대한 통보절차 등(제9조, 제10조)을 규정하고 있다. 즉, 애초에 자신의 신원을 구체적으로 밝히지 않는 한 이 법의 보호를 받을 수 없도록 하고 있을 뿐만 아니라⁴⁹⁾ 공익신고로서 확정되기 이전에 이미 수많은 관계자들이 신고자의 신원정보를 열람할 수밖에 없는 복잡한 절차를 됴으로써 신고자 신원의 비밀이 보장되기 어려운 환경을 스스로 구축하고 있다고 할 것이다.

또한, 특신법상의 인적사항 기재생략 조치의 경우 원칙적으로 검사와 사법경찰관이 주체이며 조서나 그 밖의 서류를 대상으로 함이 명백하나, 공신법은 특신법의 규정을 준용하면서도(제11조)⁵⁰⁾ 주체나 대상을 특정하지 않음으로써 소관부처인 국민권익위원회 외의 다른 기관이 인적사항 기재생략 조치를 제대로 수행할 수 있을지는 의문이다. 또한, 신원관리카드의 작성·감독책임이 명확하지 않고, 기재생략 조치의 시행시기조차 명확하지 않아 절차적으로 기재생략 조치가 행해지기 어려운 구조로 설계되어 있다. 반면 기재생략 조치의 사유는 ‘보복의 우려’가 아니라 ‘피해를 입을 우려’로 완화되어 대상범위를 지나치게 확대하고 있다.

신변보호조치의 경우 역시 마찬가지여서, 특신법은 형사소송법상 수사지휘권자인 검사가 경찰에 신변보호조치를 요청하거나 경찰 스스로 신변안전조치를 행하는 구조인데 비하여 공신법은 수사와 무관한 국민권익위원회에서 수사기관인 경찰에 직접 요청하는 형식을 취하고 있어 원활한 업무협조를 기대하기 어렵다고 할 것이다. 이는 공신법이 범죄뿐만 아니라 단순한 행정의무 위반까지도 보호범위에 포섭하였기 때문인데, 보복의 우려가 있는 중대범죄 신고자에 대한 인력·예산

1. 공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항
2. 공익침해행위를 하는 자
3. 공익침해행위 내용
4. 공익신고의 취지와 이유

49) 김승태, “한국의 공익신고자 보호법안 평가”, 외법논집 제34권 제3호, 2010. 8, 207쪽도 이러한 문제점을 지적하고 있다.

50) 공신법 제11조(인적사항의 기재 생략 등) ① 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, 제9조부터 제12조까지의 규정을 준용한다.

② 공익신고자 등이나 그 법정대리인은 조사기관 또는 수사기관에 제1항에 따른 조치를 하도록 신청할 수 있다. 이 경우 조사기관 또는 수사기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

조차 태부족인 상황에서 ‘범죄’에 대한 수사기관인 경찰을 범죄가 아닌 단순한 ‘행정의무 위반’ 사건에까지 투입시키는 것은 적절하지 않다고 볼 것이다.

더욱이 국민권익위원회가 스스로 보복 위험성을 판단하여 직권으로 신변보호조치를 요청하는 경우는 아예 규정하지 않았으며, 범죄신고자 등이 신청한 경우에는 ‘특별한 사유가 없는 한’ 검사나 사법경찰관에게 신변보호조치를 할 것을 강제하고 있는 특신법 제7조 제6항의 규정과는 달리 범죄신고자 등이 신변보호에 필요한 조치를 요구한 경우라도 ‘국민권익위원회가 필요하다고 인정한 경우에 한하여’ 신변보호를 요청할 수 있도록 규정하고 있다(공신법 제13조 제1항).

따라서 공신법상 인적사항 기재생략 규정 및 신변보호조치 규정은 사실상 제대로 운용되기 어려울 것으로 예상되며, 그렇다면 공신법은 신고자의 신원이 노출된 경우 국민권익위원회의 사후수습 대책 위주로 구성되어 있다고 볼 수밖에 없다. 실제로 보호조치 신청에 대한 조사(제19조) 및 불이익조치 금지신청에 대한 조사(제22조 제2항)의 경우 신고자의 신원비밀 보호는 전혀 고려되지 않고 있다.⁵¹⁾

3. 신분보장의 측면에서

공신법은 “누구든지 공익신고자 등에게 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다”고 하여 불이익조치 금지의무를 규정하는 한편(제15조 제1항), 그 위반자를 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고(제30조 제3항 제1호), 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치를 행한 위반자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처함으로써(동조 제2항 제1호) 외견상 강력한 신분보장 장치를 구축하고 있는 것으로 보인다.

또한, 공신법은 불이익조치에 대한 처벌규정만 마련한 것이 아니라 공익신고자 등이 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받은 때⁵²⁾에는 국민권익위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치를 신청할 수 있도록 보호조치 신청제도도 마련하

51) 이해당사자가 다수인 공익침해행위의 경우 신고자의 신원이 이해당사자 간에 공유된다면 신고자의 전직(轉職) 기회가 차단되는 등 신고자의 사회적·경제적 기반이 붕괴되는 경우가 발생할 수 있으므로 신고자의 신원비밀 보호는 일관되게 유지될 필요가 있다.

52) 공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받은 후 공익신고를 한 경우를 포함한다.

고 있다(제17조 제1항). 즉, 이러한 보호조치 신청이 있으면 국민권익위원회는 바로 공익신고자등이 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받았는지에 대한 조사를 시작하여야 하고(제19조 제1항), 조사 결과 신청인이 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정될 때에는 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 보호조치⁵³⁾를 취하도록 요구하는 결정을, 신청인이 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정되지 아니하는 경우에는 보호조치 요구를 기각하는 결정을 하게 된다(제20조 제1항). 이러한 결정에 대해서는 행정소송법에서 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있으며(제21조 제1항), 결정서를 받은 날부터 30일 이내에 행정소송을 제기하지 않으면 결정은 확정된다(동조 제2항). 그러면서 제21조 제2항에 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된 보호조치 결정을 이행하지 않은 자를 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하는 처벌규정을 다시 마련하고 있다.

그런데 불이익조치에 대해 복잡한 보호조치 결정절차를 마련해 놓았으면서도 한편으로는 불이익조치 금지의무 위반에 대한 처벌규정을 마련해둔 취지도 이해하기 어렵지만, 다시 그 불이행자에 대한 처벌규정을 마련해둔 취지 역시 이해하기 어렵다. 이는 공익신고란 것이 공익침해행위에 대하여 관계기관에 신고·제보 등을 행하는 것만으로 인정되는 것이 아니라 공익신고자 자신이 국민권익위원회에 공익신고자의 상세한 인적 사항과 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여 신고하고(공신법 제8조 제1항), 국민권익위원회가 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특징에 필요한 사항 등을 조사하여 확인한 후에야 공익신고로서 인정되기 때문이다.

그렇기 때문에 불이익조치 금지의무 위반에 대한 처벌규정은 일종의 ‘엄포용’ 규정에 불과하다는 의심을 지울 수 없다. 더욱이 수사 내지 조사의 핵심이 되는 ‘증거’조차 공익신고자가 확보하여 제출해야 하는 상황이라면 공익침해행위에 대한 국민권익위원회의 역할이나 수사·조사 역량에 대하여 의문을 가질 수밖에 없을 것이다.

53) 보호조치로는 ① 원상회복 조치, ② 차별 지급되거나 체불된 보수 등의 지급, ③ 그 밖에 불이익조치에 대한 취소 또는 금지가 있다.

한편, 형사책임의 감면에 있어서도 공익신고 등과 관련하여 공익신고자 등의 범죄행위가 발견된 경우 이를 형의 임의적 감면사유로 규정한 점(공신법 제14조 제1항)은 특신법과 같기 때문에 자수의 법적 효과와 차별되지 못한다는 특신법에 대한 비판을 그대로 적용할 수 있다. 다만 징계책임의 감면에 있어서 공신법은 공익신고 등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 공익신고자 등을 징계하는 경우 피신고자의 징계처분에 대하여 임의적 감면만을 규정한 부패방지법 제66조 제2항과 달리 위원회가 공익신고자 등의 징계권자에게 그 징계의 감경 또는 면제를 요구할 수 있고, 요구를 받은 자는 정당한 사유가 있는 경우 외에는 그 요구에 따라야 한다고 규정함으로써 수위를 높이고 있다(공신법 제14조 제2항). 감면 여부가 징계권자의 재량에 맡겨져 있는 부패방지법의 규정보다 진실보한 규정이라고 생각한다.

4. 손실보상의 측면에서

공신법 역시 특신법과 마찬가지로 구조금을 지급할 수 있도록 규정하고 있지만, 보복범죄를 전제한 특신법과는 달리 보복의 우려를 전제하지 않는다. 또한, ① 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용, ② 전직·파견근무 등으로 소요된 이사비용, ③ 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용, ④ 불이익조치 기간의 임금손실액, ⑤ 그밖에 중대한 경제적 손해 등에 대한 구조금을 광범위하게 수령할 수 있다(공신법 제27조 제1항).

구조금뿐만 아니라 공익신고자는 공익신고로 인하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대⁵⁴⁾를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 보상금을 수령할 수 있다(동법 제26조 제1항). 여기서 보상금의 지급한도액은 10억원이다(동법 시행령 제22조 제2항). 따라서 공신법상의 보상금 제도는 신고자의 손실을 보상해주는 차원이라기보다는 신고를 진작하기 위한 일종의 ‘현

54) 이러한 경우로는 ① 벌칙 또는 통고처분, ② 몰수 또는 추징금의 부과, ③ 과태료 또는 이행강제금의 부과, ④ 과징금(인허가 등의 취소·정지 처분 등을 갈음하는 과징금 제도가 있는 경우에 인허가 등의 취소·정지 처분 등을 포함한다)의 부과, ⑤ 국세 또는 지방세의 부과, ⑥ 부담금 또는 가산금 부과 등의 처분, ⑦ 손해배상 또는 부당이득 반환 등의 판결 등이 있다(공신법 제27조 제1항 및 동 시행령 제21조).

상금(懸賞金)으로 볼 수 있다.

국민권익위원회의 전신(前身)이 국민들의 민원사항을 처리하는 고충처리위원회였고, 국가청렴위원회(구 부패방지위원회)와 통합된 이후에도 민원사무를 주로 하고 있는 점을 감안하면 보상금제도는 공익신고 진작의 차원뿐만 아니라 민원처리 과정에서 발견한 공익침해행위를 처리하는 과정에 협력한 우수 민원인에 대한 포상제도로서의 기능도 함께 하고 있다고 추측된다.

제3절 부패방지법상 신고자 보호법제 분석

1. 보호범위의 측면에서

‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’(이하에서 “부패방지법”이라고 한다.)은 ① 공직자⁵⁵⁾가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ② 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, ③ 이러한 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위를 ‘부패행위’로 정의하는 한편(제2조 제4호), 부패행위를 알게 된 자가 이를 국민권익위원회에 신고했을 경우 그 신고자는 이 법에 따른 ① 신분보장(제62조), ② 신변보호(제64조 제2항·제3항), ③ 인적사항 기재생략(제64조 제4항), ④ 책임감면(제66조), ⑤ 포상 및 보상(제68조) 등의 보호를 받을 수 있도록 하고 있다. 또한, 신분보장(제62조)과 신변보호(제64조)에 관한 조항은 진술 그 밖에 자료제출 등의 방법으로 신고내용의 감사·수사 또는 조사에 조력한 자에게도 적용한다(제65조).

따라서 이 법은 뇌물범죄나 공금유용 차원을 벗어나 공직부패행위 전반을 향해 폭넓게 조준하고 있고, 그 신고자에 대해서도 특신법이나 공신법 수준의 보호를

55) 여기서 ‘공직자란 ① 국가공무원법 및 지방공무원법에 따른 공무원 ② 그 밖의 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자, ③ 공직자윤리법 제3조 제1항 제12호에 따른 공직유관단체의 장 및 그 직원을 말한다(부패방지법 제2조 제3호).

하고 있는 것으로 보인다. 그러나 기능적으로 접근할 경우 부패방지법상의 신고자 보호체계 역시 적지 않은 문제점을 가지고 있다고 판단된다.

2. 신변안전의 측면에서

신고자 신변 안전을 확보하기 위한 핵심은 예산과 인력, 기간이 소요되는 각종 조치에 있는 것이 아니라 “신고자 신원의 비밀 보장”에 있다. 불이익조치 금지나 각종 보호조치는 신고자 신원이 누설된 경우에 대응한 차선택일 뿐이다. 즉, 제도적·절차적으로 운영의 묘만 살려도 범죄신고자 등의 안전이 확보될 수 있는 경우를 먼저 모색해야 할 것이다.

그러나 부패방지법은 특신법이나 공신법과는 달리 부패행위 신고자가 이 법에 따른 신변보호나 인적 사항 기재생략의 대상이 아닌 한 그 신원비밀을 보장하지 않는다(제64조 제5항).⁵⁶⁾ 따라서 신변보호나 인적 사항 기재생략의 대상이 아닌 신고자의 경우는 그 인적사항이나 부패행위 신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하더라도 동법 제88조의 규정⁵⁷⁾에 근거한 처벌은 할 수 없다. 심지어 신고자의 동의만 있으면 국민권익위원회나 신고사항을 이첩받은 조사기관의 종사자가 부패행위 신고자의 신분을 밝히거나 암시할 수 있는 규정까지 마련하고 있다(동법 제64조 제1항).

이와 관련하여 부패방지법은 부패행위 신고자가 신고를 한 이유로 ‘자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우’에는 국민권익위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있도록 규정하고 있으나, ‘국민권익위원회에서 필요하다고 인정한 때에 한하여’ 경찰청장, 관할 지방경찰청장, 관할 경찰서장에게 신변보호조치를 요구하도록 하고 있는 점(부패방지법 제64조 제2항)은 공신법 제13조 제1항과 마찬가지로 이다. 과태료 처분 대상행위까지 적용대상에 포함시킨 공신법과 달리 국민의 적절 요구가 매우 높은 공직부패행위를 대상으로 하고 있는 이상 부패방지법상의 신고

56) 제64조 (신변보호 등) ⑤ 누구든지 제3항 및 제4항에 따라 보호되고 있는 부패행위신고자 등이라는 사실을 알면서 그 인적사항 또는 부패행위신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다.

57) 부패방지법 제88조(인적사항 공개 등 금지 위반의 죄) 제64조 제5항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

자 보호수준도 특신법의 수준으로 제고해야 할 것이나, 기관 스스로 신고자의 신변위험부터 점검할 소임이 국민권익위원회에 부여되어 있는 것도 아닐 뿐만 아니라 신고자 스스로 신변불안을 호소한 경우조차 국민권익위원회에서 신변보호 필요성을 따질 수 있도록 규정한 것은 이해하기 어렵다고 할 것이다. 더욱이 국민권익위원회가 경찰청장 등에게 신변보호를 요구한 경우에 권한·인력·예산의 모든 면에서 경찰의 원활한 업무협조를 기대할 수 있는 상황이 아닌 점도 공신법의 경우와 마찬가지로이다.

또한, 부패방지법도 인적사항 기재생략제도를 마련하는 한편(제64조 제4항), ① 피신고자가 소속된 공공기관에 부패행위를 신고한 경우, ② 피신고자의 소속기관·단체 또는 기업 등을 지도·감독하는 공공기관에 부패행위를 신고한 경우, ③ 공직자 행동강령을 위반하는 행위를 신고한 경우 등에도 준용하고 있기 때문에(동법 제67조) 관련 기관이 많은 점은 공신법의 경우와 유사하다. 그래서 특신법의 규정을 준용하면서도 주체나 대상을 특정하지 않음으로써 소관부처인 국민권익위원회 외의 다른 기관이 인적사항 기재생략 조치를 제대로 수행하기 어려운 구조로 설계되어 있다는 공신법에 대한 비판을 그대로 적용할 수 있다. 더욱이 부패방지법은 기재생략 조치의 사유를 ‘피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우’라고 규정함으로써 ‘피해를 입을 우려’로 규정한 공신법의 경우보다 대상범위를 더욱 확대하고 있다. 따라서 부패방지법상 신변보호조치 규정 및 인적사항 기재생략 규정은 현실적으로 제대로 운용되기 어려울 것으로 예상된다.

더욱이 부패방지법은 공신법과 마찬가지로 신고자가 신고의 내용이 허위라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우에는 보호의 대상에서 제외하고 있으며(부패방지법 제57조), 부패행위를 신고하고자 하는 자는 신고자의 인적사항과 신고취지 및 이유를 기재한 기명의 문서로서 하여야 하고, 신고대상과 부패행위의 증거 등을 함께 제시하도록 규정함으로써(동법 제58조) 애초에 실명(實名) 신고의 부담을 지우고 있다. 뿐만 아니라 신고자의 인적사항과 진위 여부를 확인하기 위한 절차로서 위원회의 확인절차를 규정하는 한편(동법 제59조 제1항), 접수된 신고사항에 대하여 조사가 필요한 경우 이를 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩하여 조사하는 절차까지 마련하고 있다(동조 제3항

및 제60조). 나아가 신고사항의 진위 여부를 확인하는데 필요한 범위에서 신고자에게 필요한 자료의 제출까지 요구할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제59조 제2항).

따라서 애초에 부패방지법은 신고자가 자신의 신원을 구체적으로 밝히지 않는 한 이 법의 보호를 받을 수 없도록 하고 있을 뿐만 아니라 신고를 처리하는 과정에서 수많은 관계자들이 신고자의 신원정보를 열람할 수밖에 없는 복잡한 절차를 두고 있으며, 그러면서도 신고자 신원의 비밀은 보장하지 않는 기형적인 구조를 가지고 있다고 평가할 수 있다. 더욱이 신고가 무고(誣告)인 경우라도 그 입증책임은 검사에게 있음에도 불구하고 이 법은 신고사실의 진위 여부를 사실상 본인이 입증하도록 하고 있다. 결국 부패를 방지한다는 법의 목적과 신고자의 안전은 도외한 채 생색만 소관부처에서 챙기는 모양새가 될 수밖에 없다고 생각한다.

3. 신분보장의 측면에서

부패방지법은 “누구든지 이 법에 따른 신고나 이와 관련한 진술 그 밖에 자료 제출 등을 한 이유로 소속기관·단체·기업 등으로부터 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니”하고(제62조 제1항), “누구든지 신고를 한 이유로 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 당하였거나 당할 것으로 예상되는 때에는 위원회에 해당 불이익처분의 원상회복·전직·징계의 보류 등 신분보장조치와 그 밖에 필요한 조치를 요구할 수 있”으며(동조 제2항), “누구든지 신고로 인하여 인·허가 등의 취소, 계약의 해지 등 경제적·행정적 불이익을 당한 때에는 위원회에 원상회복 또는 시정을 위하여 인·허가, 계약 등의 잠정적인 효력유지 등 필요한 조치를 요구할 수 있다”고 하여(동조 제3항) 3종의 신분보장 규정을 마련하고 있을 뿐만 아니라 신고자가 이 법에 의하여 신고한 뒤 국민권의 위원회에 원상회복 등을 요구하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우 해당 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정하도록 한 불이익 추정규정까지 마련하고 있다(동법 제63조). 그래서 외견상 강력한 신분보장 장치를 마련한 것으로 볼 수도 있다.

그러나 실상을 들여다보면 주로 신고자에 대한 불이익처우 등의 금지의무를 피 신고자나 고용주에게 부과한 특신법이나 공신법과 달리 부패방지법상의 신분보장

조항은 ‘신고자의 권리를 선언하는 형식’으로 규정되어 있다. 즉, 신고자 스스로가 챙기지 않으면 그 누구도 돌보지 않는 구조라고 볼 수밖에 없다. 더욱이 불이익조치를 행한 자를 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고(공신법 제30조 제3항 제1호), 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치를 행한 위반자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 가중처벌하는(동조 제2항 제1호) 공신법과는 달리 부패방지법은 이를 위반하여 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 하더라도 형사처벌하는 것이 아니라 1천만원 이하의 과태료 처분만을 부과한다(부패방지법 제91조 제1항 제1호).

물론 국민권익위원회는 조사결과 요구된 내용이 타당하다고 인정한 때에는 요구자의 소속기관의 장, 관계 기관의 장 또는 요구자가 소속한 단체·기업 등의 장에게 적절한 조치를 요구할 수 있으며(동법 제62조 제7항), 정당한 사유가 없이 위원회로부터 요구를 받은 소속기관의 장, 관계 기관의 장 또는 요구자가 소속한 단체·기업 등의 장이 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별에 관한 조치요구를 이행하지 아니한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에(동법 제90조), 그 밖의 조치요구를 이행하지 아니한 때에는 1천만원 이하의 과태료에 처할 수 있으므로(동법 제91조 제1항 제3호) 처벌의 공백이 있는 것은 아니다. 또한, 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 한 자에 대해서는 징계권자에게 징계요구도 할 수 있다(동법 제62조 제8항).

다만 과태료 부과처분의 대상이 되는 질서위반행위의 신고자를 불이익 처우한 경우에도 바로 형사처벌의 대상이 되는 공신법과 달리 국가의 청렴과 국가재정의 안정에 크나큰 위협이 되는 부패행위 신고자를 불이익하게 처우하였는데도 과태료 처분 정도로 다룬다는 것은 애초에 죄형(罪刑)의 균형이 맞지 않으며, 피신고자 대부분이 청렴의무를 가지는 공직자이고 주로 공공기관의 불이익 처우를 다루고 있음에도 불구하고 일반인의 경우보다 관대하게 다루는 것은 사리에 맞지 않는다고 할 것이다. 징계요구를 한 경우에도 징계 여부는 징계권자의 재량에 맡겨져 있다.

이는 신고자의 책임감면 문제에 있어서도 마찬가지이다. 형사책임의 감면에 있어서 부패행위 신고 등과 관련하여 신고자 자신의 범죄가 발견된 경우 이를 형의 임의적 감면사유로 규정한 점(부패방지법 제66조 제1항)은 특신법과 같기 때문에 자수의 법적 효과와 차별되지 못한다는 특신법에 대한 비판을 그대로 적용할 수

있다는 점은 공신법의 경우와 같다. 그런데 부패방지법은 공범신고자에 대한 징계 처분의 경우까지 제66조 제1항을 준용하도록 함으로써 징계 여부 및 징계수위를 징계권자의 재량에 일임하는 임의적 감면사유로 규정하고 있다(동조 제2항). 그렇다면 부패행위 신고자는 형사책임과 징계책임, 그 어느 것으로부터도 자유롭지 못하다.

그럼에도 불구하고 부패행위 신고자가 신분보장을 받기 위해서는 자신의 권리를 요구하는 절차에서까지 직접 출석하여 진술하거나, 진술서나 자료를 제출하거나, 사실 또는 정보조회 요구에 성실히 응하여야 한다(동법 제62조 제5항·제6항). 이처럼 부패방지법이 부패행위자에 대해서는 따뜻하게, 부패행위 신고자에 대해서는 차갑게 다루고 있다면 이 법이 부패를 방지하기는커녕 부패한 공조직의 배신자인 부패행위 신고자를 조직에서 축출해내기 위한 ‘부패행위 신고방지법’이라고 부르는 편이 차라리 나을지도 모르겠다.

4. 손실보상의 측면에서

부패방지법은 특신법이나 공신법과는 달리 구조금 제도를 마련하고 있지 않다. 대신 불이익처분에 대한 원상회복 등에 소요된 비용을 포함한 보상금 지급을 국민권익위원회에 신청할 수 있다(부패방지법 제68조 제2항). 나아가 신고에 의하여 현저히 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 신고자에 대하여 상훈법 등의 규정에 따라 포상을 추천할 수 있으며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있도록 규정하고 있다(동조 제1항). 따라서 부패행위 신고자는 보상금, 포상금뿐만 아니라 훈장 등의 포상도 받을 수 있을 것처럼 보인다.

그러나 실상은 전혀 다르다. 보상금은 신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에 한하여 청구할 수 있으며(동조 제2항), 공직자가 자기 직무와 관련하여 신고한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 않을 수도 있다(동조 제3항 단서). 결국 공직자가 불이익처분을 받은 경우에는 원상회복 등에 소요된 비용까지도 스스로 감당하라는 말밖에 되지 않는다.

반면 공직자는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 되었거나 부패행위를 강요 또는 제의받은 경우에는 지체 없이 이를 수사기관·감사원 또는 위원회에 신고하여야 하는 신고의무를 부담한다(부패방지법 제56조). 따라서 공직자의 부패행위 신고는 공직자 스스로가 직무상 의무를 성실히 수행한 것에 불과하다. 그런데도 보상금 신청과 지급은 제한되나, 포상금 지급은 상대적으로 덜 제한되는 편이다. 금품 등을 받아 자진하여 그 금품 등을 신고한, 매우 당연한 경우까지도 포상금 지급대상이 되며(동법 시행령 제71조 제1항 제4호), 경우에 따라서는 최대 2억원까지도 지급할 수 있다(동조 제3항).

하지만 부패행위 신고의 비용 측면에 해당하는 보상금은 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오지 않는 한 단 한 푼도 받을 수 없다. 물론 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우에는 최대 20억원까지도 수령할 수 있지만(시행령 제77조 제3항), 이는 대략 500억원 이상의 수입 회복이나 증대·절감을 가져온 경우에만 가능하다. 이러한 상황이라면 형사처벌이나 징계 위험을 감수하고 굳이 모험하여 부패행위를 신고하는 공직자가 있을지 의문이 아닐 수 없다.

제4절 그 밖의 신고자 보호법제 분석

1. ‘가정폭력범죄 처벌 등에 관한 특례법’과 관련하여

가정폭력범죄⁵⁸⁾는 본질적으로 가정 내의 문제에 대해 국가 등 제3자가 개입하

58) ‘가정폭력’이란 가정구성원 사이의 신체적, 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 행위를 말하며(가폭법 제2조 제1호), ‘가정폭력범죄’란 가정폭력으로서 ① 형법 제257조(상해, 존속상해), 제258조(중상해, 존속중상해), 제260조(폭행, 존속폭행) 제1항·제2항, 제261조(특수폭행) 및 제264조(상습범)의 죄, ② 형법 제271조(유기, 존속유기)제1항·제2항, 제272조(영아유기), 제273조(학대, 존속학대) 및 제274조(아동학사)의 죄, ③ 형법 제276조(체포, 감금, 존속체포, 존속감금), 제277조(중체포, 중감금, 존속중체포, 존속중감금), 제278조(특수체포, 특수감금), 제279조(상습범) 및 제280조(미수범)의 죄, ④ 형법 제283조(협박, 존속협박) 제1항·제2항, 제284조(특수협박), 제285조(제283조의 죄의 상습범) 및 제286조(미수범)의 죄, ⑤ 형법 제297조(강간), 제298조(강제추행), 제299조(준강간, 준강제추행), 제300조(미수범), 제301조(강간 등 상해·치상), 제301조의2(강간 등 살인·치사), 제302조(미성년자등에 대한 간음), 제305조(미성년자에 대한 간음, 추행), 제305조의2(제297조부터 제300조까지

는 형식이기 때문에 가족구성원에 대한 배신감이나 소외감 등에 기인한 보복범죄가 발생할 가능성이 매우 높고, 가족구성원 외의 제3자가 범죄를 신고한 경우에는 가정문제에 대한 불필요한 간섭 내지 참견으로 인식되어 가해자인 가정폭력행위자뿐만 아니라 가해자와 화해한 피해자 또는 가해자·피해자 이외의 다른 가족구성원으로부터 보복당할 가능성도 높은 범죄군에 속한다. 가정폭력 피해자인 배우자의 딸이 자신을 가정폭력으로 경찰서에 신고한 데 불만을 품고 자신의 집에 불을 지른 사건도 금년 6월에 발생하였고,⁵⁹⁾ 4월에 발생한 동거녀 보복살해 사건⁶⁰⁾ 역시 실질적으로는 가정폭력범죄군에 속하는 사건으로 볼 수 있다. 그래서 가정폭력범죄 사건의 신고자 보호는 신고자가 피해자인 경우와 제3자인 경우로 나누어 접근할 필요가 있다.

먼저 ‘가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’(이하에서 “가폭법”이라고 한다.) 제4조는 ① 아동의 교육과 보호를 담당하는 기관의 종사자와 그 기관장, ② 아동, 60세 이상의 노인, 그 밖에 정상적인 판단 능력이 결여된 사람의 치료 등을 담당하는 의료인 및 의료기관의 장, ③ 노인복지법에 따른 노인복지시설, 아동복지법에 따른 아동복지시설, 장애인복지법에 따른 장애인복지시설의 종사자와 그 기관장, ④ 다문화가족지원법에 따른 다문화가족지원센터의 전문인력과 그 장, ⑤ ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률’에 따른 국제결혼중개업자와 그 종사자, ⑥ 소방기본법에 따른 구조대·구급대의 대원, ⑦ 사회복지사업법에 따른 사회복지 전담공무원이 직무를 수행하면서 가정폭력범죄를 알게 된 경우에는 정당한 사유가 없으면 즉시 수사기관에 신고하도록 하는 신고의무를 부과하면서(동조 제2항) 신고의무자 여부를 불문하고 누구든지 가정폭력범죄를 신고한 신고자에게 그 신고행위를 이유로 불이익을 주어서는 아니 된다는 불이익 금지규정을 마련하고 있다(동조 제4항). 다만 이러한 불이익 금지의무 위반자에 대한 처벌규정은 따로 마련하고

의 죄의 상습범)(에 한한다)의 죄, ⑥ 형법 제307조(명예훼손), 제308조(사자의 명예훼손), 제309조(출판물 등에 의한 명예훼손) 및 제311조(모욕)의 죄, ⑦ 형법 제321조(주거·신체 수색)의 죄, ⑧ 형법 제324조(강요) 및 제324조의5(미수범)의 죄, ⑨ 형법 제350조(공갈) 및 제352조(미수범), ⑩ 형법 제366조(재물손괴등)의 죄, ⑪ 앞의 죄로서 다른 법률에 따라 가중처벌되는 죄를 말한다(가폭법 제2조 제3호).

59) 뉴스1, “감히 신고를?” 가정폭력 남편, 찾김에 자기 집 방화”, 2012년 6월 5일자.

60) 경향신문, “성폭행 영상 각각되자 신고한 전 동거녀 보복 살해”, 2012년 4월 23일자.

있지 않다.

또한, 가폭법은 가정보호사건에 대하여 가정폭력행위자, 피해자, 고소인, 고발인 또는 신고인의 주소, 성명, 나이, 직업, 용모, 그 밖에 이들을 특정하여 파악할 수 있는 인적 사항이나 사진 등을 신문 등 출판물에 실거나 방송매체를 통하여 방송할 수 없다는 보도 금지 의무를 규정하는 한편(동법 제18조), 보도 금지 의무를 위반한 신문의 편집인·발행인 또는 그 종사자, 방송사의 편집책임자, 그 기관장 또는 종사자, 그 밖의 출판물의 저작자와 발행인에 대해서는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(동법 제64조 제2항). 또한, 가정폭력범죄의 수사 또는 가정보호사건의 조사·심리 및 그 집행을 담당하거나 이에 관여하는 공무원, 보조인, 상담소등에 근무하는 상담원과 그 기관장 및 아동의 교육과 보호를 담당하는 기관의 종사자와 그 기관장에 대해서는 직무상 알게 된 비밀 누설 금지의무를 부과하고 있으며(동법 제18조 제1항), 비밀엄수 의무를 위반한 보조인,⁶¹⁾ 상담소 등의 상담원 또는 그 기관장 등에 대해서는 1년 이하의 징역이나 2년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(동법 제64조 제1항).

그러나 이는 직무상 비밀누설, 출판이나 보도를 금지한 취지일 뿐만 아니라 그 핵심인 — 수사 또는 가정보호사건의 조사·심리 및 그 집행을 담당하거나 이에 관여하는 — 공무원을 처벌대상에 제외함으로써 특신법상의 인적 사항 공개 금지와는 취지가 다르며, 신변보호제도나 인적 사항 기재생략제도, 구조금제도 등 신고자 보호를 위한 핵심 제도들도 마련되어 있지 않다.

대신 가폭법은 가정폭력행위자와 피해자를 분리시켜 수사하고 피해자가 동의한 경우 피해자를 가정폭력 관련 상담소 또는 보호시설로 인도하는 응급조치가 가능하고(동법 제5조), 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있다고 인정하는 경우에 검사는 직권으로 또는 사법경찰관의 신청에 의하여 법원에 ① 피해자 또는 가정구성원의 주거 또는 점유하는 방실(房室)로부터의 퇴거 등 격리, ② 피해자 또는 가정구성원의 주거, 직장 등에서 100미터 이내의 접근 금지, ③ 피해자 또는 가정구성원에 대한 전기통신(전기통신기본법 제2조 제1호)을 이용한 접근 금지 등의 ‘임시조치’를 청구할 수 있도록 하고 있다(가폭법 제8조 제1항).⁶²⁾ 피해자 또는 그 법정대리인

61) 변호사는 제외한다.

도 검사 또는 사법경찰관에게 임시조치의 청구 또는 그 신청을 요청하거나 이에 관하여 의견을 진술할 수 있으며(동조 제3항), 응급조치에도 불구하고 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있고, 긴급을 요하여 법원의 임시조치 결정을 받을 수 없을 때에는 사법경찰관이 직권 또는 피해자나 그 법정대리인의 신청에 의하여 '긴급임시조치'를 할 수 있도록 하고 있다(동법 제8조의2 제1항).

판사도 가정보호사건의 원활한 조사·심리 또는 피해자 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 결정으로 가정폭력행위자에게 2개월을 초과하지 않는 범위 내에서 임시조치를 할 수 있으며(동법 제29조 제1항·제5항), 피해자의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 피해자 또는 그 법정대리인의 청구에 따라 결정으로 가정폭력행위자에게 6개월을 초과하지 않는 범위 내에서 '피해자보호명령'을 할 수 있고(동법 제55조의2 제1항, 제55조의3), 피해자보호명령을 받고 이를 이행하지 아니한 가정폭력행위자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 또는 구류에 처하도록 하고 있다(동법 제63조 제1항 제2호).

또한, 구조금 제도와 같은 직접적인 손실보상 제도는 마련되어 있지 않지만, 가정보호사건 심리 절차에서 보호처분을 신고할 경우 직권으로 또는 피해자의 신청에 의하여 ① 피해자 또는 가정구성원의 부양에 필요한 금전의 지급이나 ② 가정보호사건으로 인하여 발생한 직접적인 물질적 피해 및 치료비 손해를 배상토록 하는 배상명령 제도를 마련하고 있다(동법 제57조). 즉, 특신법을 모방하지는 않았지만 가폭법 역시 신변안전, 신분보장, 손실보상을 위한 장치들은 어느 정도 이미 구비하고 있다고 볼 수 있다.

다만 가폭법상의 임시조치, 긴급임시조치, 피해자보호명령 등에서 전제하는 퇴거, 접근금지 등의 조치는 가해자인 가정폭력행위자의 협력 없이는 목적을 달성할 수 없기 때문에 가정폭력행위자가 형사처벌을 감수하고 피해자에 대한 보복에 나서서 경우에는 과태료 처분 정도로는 막을 수 없을 것이다.⁶²⁾ 피해자의 입장에서

62) 가정폭력행위자가 임시조치를 위반하여 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있다고 인정하는 경우에 검사는 직권으로 또는 사법경찰관의 신청에 의하여 법원에 국가경찰관서의 유치장 또는 구치소예의 유치를 청구할 수 있다(가폭법 제8조 제2항).

63) 정당한 사유 없이 임시조치를 이행하지 아니한 사람에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다(가폭법 제65조 제4호).

는 응급조치로서 상담소나 보호시설로 잠시 피신할 수도 있겠지만, 현 거주지 이외의 주거 지원과 같은 근본적인 안전대책은 되지 못한다. 더욱이 자신이 피신할 장소를 알고 있는 공무원은 비밀 엄수 의무를 위반해도 형사처벌되지 않으며, 배상명령은 이미 가족들이 공유해온 재산을 세금 없이 나누는 것에 불과하고, 가정폭력행위자가 생계를 맡아온 경우에는 앞으로의 생계까지 막막하다.

그나마 이러한 조치들은 피해자의 안전을 담보하기 위한 것이기 때문에 제3자인 신고자의 경우 형사처벌이 전제되지 않은 불이익 금지조항에만 의지할 수밖에 없는데, ‘불이익’의 판단기준은 불명확하고 원상회복 절차 등은 마련되어 있지 않다. 더욱이 법적인 신고의무를 부담함에도 불구하고 자신의 신원비밀이나 신변안전은 보장되지 않으며, 손실에 대한 보상대책도 마련되어 있지 않다. 이러한 환경에서 가정폭력범죄 신고를 장려하거나 신고의무를 강제하는 것은 이율배반이므로 신고자 보호를 위한 근본적인 보완이 필요하다고 할 것이다.

2. ‘성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률’과 관련하여

‘성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률’(이하에서 “성매매처벌법”이라고 한다.) 제2조는 ‘성매매’를 ‘불특정인을 상대로 금품이나 그 밖의 재산상의 이익을 수수(收受)하거나 수수하기로 약속하고 ① 성교행위나 ② 구강, 항문 등 신체의 일부 또는 도구를 이용한 유사 성교행위를 하거나 그 상대방이 되는 것’이라고 정의하는 한편(동조 제1호), ① 위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한 사람, ② 업무관계, 고용관계, 그 밖의 관계로 인하여 보호 또는 감독하는 사람에 의하여 ‘미약류관리에 관한 법률’ 제2조에 따른 마약·향정신성의약품 또는 대마(이하 "마약등"이라 한다)에 중독되어 성매매를 한 사람, ③ 청소년, 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람으로서 성매매를 하도록 알선·유인된 사람, ④ 성매매 목적의 인신매매를 당한 사람과 같은 ‘성매매피해자’(동조 제4호)의 성매매는 처벌하지 아니한다(동법 제6조 제1항).

또한, 검사 또는 사법경찰관이 수사과정에서 피의자 또는 참고인이 성매매피해자에 해당한다고 볼 만한 상당한 이유가 있을 때에는 지체 없이 법정대리인, 친족

또는 변호인에게 통지하고,⁶⁴⁾ 신변보호, 수사의 비공개, 친족 또는 지원시설·성매매피해상담소에의 인계 등 그 보호에 필요한 조치를 하도록 하고 있으며(동조 제2항), 법원 또는 수사기관이 성매매피해자를 조사하거나 증인으로 신문하는 경우에는 특신법 제7조(인적 사항 기재 생략)부터 제13조(신변안전조치)까지의 규정을 준용하도록 하고 있다(성매매특별법 제6조 제3항). 이 경우 신원관리카드의 열람을 허가·허용할 경우(특신법 제9조)와 신변안전조치를 할 경우(동법 제13조)를 제외하고는 ‘보복을 당할 우려가 있어야 한다는 요건까지 배제하고 있다.

나아가 다른 법률에 규정이 있는 경우를 제외하고는 성매매피해자의 인적사항이나 사진 등 그 신원을 알 수 있는 정보나 자료를 인터넷 또는 출판물에 게재하거나 방송매체를 통하여 방송할 수 없도록 하는 한편(성매매처벌법 제7조 제3항), 이를 위반한 자에 대해서는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(동법 제21조 제2항). 법원의 증인신문이나 수사기관에서 성매매피해자를 조사할 경우에는 신뢰관계 있는 사람을 동석시킬 수도 있으며(동법 제8조), 성매매피해자의 사생활이나 신변을 보호하기 위하여 심리나 증인신문을 공개하지 않을 수도 있다(동법 제9조).

이처럼 성매매처벌법은 강력한 성매매피해자 보호체계를 구축하고 있을 뿐만 아니라 제6조 제2항의 경우를 제외하고는 이 법에 규정된 범죄를 신고·고소·고발한 사람에 대해서까지 성매매피해자와 마찬가지로 보호하고 있다. 뿐만 아니라 고소·고발인을 제외한 신고자에 대해서는 누구든지 신고를 이유로 불이익을 주어서는 안 된다는 불이익 금지조항도 마련하고 있고(동법 제7조 제2항), 자신의 범죄를 수사기관에 신고한 경우에는 형의 임의적 감면사유로서 규정하고 있다(동법 제26조). 또한, 폭력조직의 성매매범죄나 성매매 목적의 인신매매, 마약 등을 사용한 성매매알선행위 등을 신고한 사람에게는 보상금까지 지급할 수 있다(동법 제28조).

이처럼 성매매피해자와 성매매신고자 등에 대해서는 강력한 보호체계가 구축되어 있고, 성매매피해자에 대해서는 ‘성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’에

64) 피의자 또는 참고인의 사생활 보호 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 통지하지 아니할 수 있다(성매매처벌법 제6조 제2항 단서).

따라 숙식이 제공되는 다양한 지원시설에 입소하여 재활할 수 있도록 배려하고 있다. 또한, 지원시설이나 성매매피해상담소의 장이나 종사자가 업무와 관련하여 성매매 피해사실을 알게 되었을 때에는 지체 없이 수사기관에 신고하도록 신고의무를 부과함으로써(성매매처벌법 제7조 제1항) 공고한 감시체계까지 구축하고 있다.

그래서 —성매매 처벌 자체에 대한 찬반 논의는 논외로 하더라도— 성매매처벌법상의 신고자 보호체계는 ① 인적 사항 기재 생략을 위한 요건에서 ‘보복의 우려’를 배제한 점, ② 신고자 자신이 신뢰할 수 있는 사람을 동석할 수 있도록 한 점, ③ 불이익 금지의무의 대상을 고용주에서 일반인까지 확대한 점 등에서 특신법상의 신고자 보호체계보다 오히려 발전되어 있다고 생각한다. 다만 ① 특신법 제8조(인적 사항의 공개 금지)를 준용하면서도 제17조(별칙)를 준용하지 않아 인적 사항을 공개한 경우 특신법에 따라 ‘3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금’에 처하는 것이 아니라 성매매처벌법 제21조 제2항에 따라 ‘500만원 이하의 벌금’으로 법정형을 낮춘 점, ② 특신법 제14조(범죄신고자 등 구조금)를 준용하지 않아 신고자의 손실보상 문제를 소홀히 다룬 점은 아쉬운 대목이라고 할 것이다.

3. ‘아동·청소년의 성보호에 관한 법률’ 등과 관련하여

특신법이 13세 미만의 미성년자에 대한 간음·추행죄(형법 제305조)를 적용대상에 포함하고 있으므로 그 신고자 등은 특신법에 따라 보호받을 수 있고, 성매매범죄 신고자 역시 성매매처벌법이 특신법상의 신고자 보호규정을 준용함에 따라 어느 정도 보호를 받을 수 있다. 그러나 ‘아동·청소년의 성보호에 관한 법률’(이하에서 “아청법”이라고 한다.)은 이들 범죄와 중첩되거나 죄질이 유사한 범죄군을 ‘아동·청소년대상 성범죄’로 규정하면서도(동법 제2조 제2호) 특신법을 준용하지 않아 이들 범죄가 특신법상의 신고자 보호대상에서 사실상 누락되어 있다고 볼 수밖에 없다. 혹시 13세 미만 미성년자에 대한 간음·추행이 포함된 구성요건(아청법 제7조)을 특신법상의 신고자 보호대상인 것처럼 억지로 꿰맞출 수 있을지는 모르지만 이러한 해석으로도 13세 이상 19세 미만 미성년자에 대한 간음·추행까지 포섭하기는 무리이기 때문이다.

물론 아청법도 피해아동·청소년을 다른 친권자 또는 친족에게 인도하거나 보

호·상담을 위한 기관·시설 또는 단체에 인도하는 등의 보호조치 제도를 마련하고 있고(동법 제15조), 법원의 증인신문이나 수사기관의 조사 시에 신뢰관계에 있는 사람을 동석할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제18조의4). 또한, 아동·청소년 대상 성범죄를 수사하거나 심리·재판하는 경우에 아동·청소년의 인권과 특성을 배려하고 그 명예와 존엄을 해치지 않도록 하고 있으며(동법 제18조 제1항), 이에 따라 수사절차에서 피해자의 권리에 대한 고지, 피해자에 대한 조사의 최소화, 피해자와 가해자의 대질신문 최소화, 성범죄 수사 전문교육을 받은 인력이 피해자를 전담하여 조사하는 등의 조치를 취하도록 하고 있다(동법 시행령 제1조의4). 아동·청소년대상 성범죄를 저지른 자가 피해아동·청소년과 가정구성원인 관계에 있는 경우에는 가폭법상의 응급조치(가폭법 제5조)와 임시조치(동법 제8조, 제29조)도 가능하다(아청법 제24조).

나아가 ① 아동·청소년대상 성범죄의 수사 또는 재판을 담당하거나 이에 관여하는 공무원 또는 그 직에 있었던 사람이 피해아동·청소년 또는 대상아동·청소년의 주소·성명·연령·학교·직업·용모 등 그 아동·청소년을 특정할 수 있는 인적사항이나 사진 등 또는 그 아동·청소년의 사생활에 관한 비밀을 공개하거나 타인에게 누설한 경우, ② 아청법상의 아동·청소년 보호·상담 기관·시설 또는 단체의 장이나 이를 보조하는 자 또는 그 직에 있었던 자가 직무상 알게 된 비밀을 타인에게 누설한 경우, ③ 피해아동·청소년 및 대상아동·청소년의 주소·성명·연령·학교·직업·용모 등 그 아동·청소년을 특정하여 파악할 수 있는 인적사항이나 사진 등을 신문 등 인쇄물에 싣거나 방송 또는 정보통신망을 통하여 공개한 경우에는 '7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금'에 처할 수 있도록 하는 한편, 징역형과 벌금형을 병과할 수 있게 하여 강력하게 처벌하고 있다(동법 제19조).

그런데 아청법을 소관하는 입장에서는 이 정도면 충분한 대비가 될 수 있다고 생각할 수도 있겠지만, 이는 피해자에 대한 규정이지 신고자 보호를 위한 규정이 아니다. 신고자 보호를 위한 규정은 ① 신고자 등의 인적사항이나 사진 등 그 신원을 알 수 있는 정보나 자료를 출판물에 게재하거나 방송 또는 정보통신망을 통하여 공개해서는 안 된다는 공개금지 규정(아청법 제22조 제3항)과 ② 그 위반자를 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하는 벌칙규정(동법 제52조 제

5항 제1호)뿐이다. 그나마 출판물이나 방송·정보통신망을 이용하지 않는 공개는 아예 금지되지도,⁶⁵⁾ 처벌되지도 않는다.

그래서 특신법의 적용대상인 특정범죄와 죄질이 유사하거나 보다 악질적인 범죄가 다수 포함된 아청법상 아동·청소년대상 성범죄의 신고자 등에 대한 보호가 이 정도로 허술한 것은 매우 이해하기 어렵다고 할 것이다. 더욱이 신고자 보호는 아예 뒷전인 아청법은 제22조 제2항에서 유치원, 학교, 의료기관, 아동복지시설, 장애인복지시설, 어린이집, 학원, 교습소, 성매매피해자 지원시설, 성매매피해상담소, 한부모가족복지시설, 가정폭력 관련 상담소, 가정폭력피해자 보호시설, 성폭력 피해상담소, 성폭력피해자보호시설, 청소년활동시설, 청소년상담복지센터, 청소년쉼터, 청소년보호·재활센터라는 광범위한 기관·시설 또는 단체의 장과 그 종사자를 아동·청소년대상 성범죄의 신고의무자로 규정하는 한편, 신고의무자가 직무상 아동·청소년대상 성범죄 발생 사실을 알고 수사기관에 신고하지 아니하거나 거짓으로 신고한 경우에는 300만원 이하의 과태료까지 부과하도록 하고 있다(동법 제54조 제3항).

이처럼 신고자의 안전에 대한 배려 없이 신고의무만을 강제하는 것이 상리에 맞는 일인지는 의문이 아닐 수 없다. 참고로, 장애인복지시설의 운영자와 해당 시설의 종사자를 신고의무자로 규정하면서 그 위반자에 대하여 500만원 이하의 과태료 처분을 규정한 “장애인복지법” 제59조의2 및 제3항 제3호의2에 대해서도 마찬가지로 비판이 가능한데, 장애인복지법의 경우는 출판물이나 방송·정보통신망을 이용한 공개금지의무(제59조의2 제3항)에 대한 처벌규정조차 마련되어 있지 않아 아청법보다 더 심각한 상황이라고 할 수 있다.

4. 공직선거법 등과 관련하여

공직선거법 제262조의2는 선거범죄⁶⁶⁾에 관한 신고·진정·고소·고발 등 조사 또는 수사단서의 제공, 진술 또는 증언 그 밖의 자료제출행위 및 범인검거를 위한

65) 금지되지 않았다는 것은 정계대상에서도 제외된다는 것을 의미한다.

66) 여기서 ‘선거범죄’란 공직선거법 제16장 벌칙에 규정된 죄(제261조 제6항의 과태료에 해당하는 위법행위를 포함한다)와 국민투표법 위반의 죄를 말한다.

제보 또는 검거활동을 한 자가 그와 관련하여 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 그 선거범죄에 관한 형사절차 및 선거관리 위원회의 조사과정에서는 특신법 제5조·제7조·제9조부터 제12조까지 및 제16조를 준용하는 한편, 누구든지 선거범죄신고자 등이라는 정을 알면서 그 인적사항 또는 선거범죄 신고자 등임을 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도할 수 없도록 규정하고 있다.

따라서 불이익 처우 금지(제5조), 인적 사항 기재생략(제7조), 신원관리카드 열람(제9조), 영상물 촬영(제10조), 증인 소환 및 신문의 특례(제11조), 소송진행의 협의(제12조), 범죄신고자 등에 대한 형의 감면(제16조)와 관련한 특신법상의 규정은 선거범죄 신고자에 대해서도 그대로 적용된다. 뿐만 아니라 인적 사항 기재 생략 조치의 주체를 ‘읍·면·동 선거관리위원회를 제외한 각급 선거관리위원회의 위원·직원’으로, 기재생략 대상 서류를 ‘선거범죄 신고와 관련한 문답서·확인서 그 밖의 서류’로 구체적으로 적시하는 한편(공직선거관리규칙 제143조의3 제1항), 문답서 등에 기재하지 아니한 인적사항을 위원·직원이 별지서식 제62호의(다)에 의한 선거범죄신고자등 신원관리카드에 등재하게 함으로써(동조 제3항) 공신법이나 부패방지법과 달리 인적 사항 기재생략 조치 및 신원관리카드 관리의 책임소재를 분명히 하고 있다.

다만 선거범죄 신고자 등에 관한 인적 사항 공개금지 의무를 위반한 자에 대한 처벌규정을 따로 마련하지 않아 인적 사항 공개금지 조항의 실효성이 확보될 수 있을지 의문이며, 공직선거법 제262조에 따라 일부 선거범죄 자수자의 형은 필요적으로 감면되나⁶⁷⁾ 선거범죄 신고로 인하여 자신의 범죄가 발견된 선거범죄 신고

67) 공직선거법 제262조(자수자에 대한 특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.

1. 제230조 제1항·제2항, 제231조 제1항 및 제257조 제2항을 위반한 사람 중 금전·물품, 그 밖의 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람(후보자와 그 가족 또는 사위의 방법으로 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람은 제외한다)

2. 다른 사람의 지시에 따라 제230조 제1항·제2항 또는 제257조 제1항을 위반하여 금전·물품, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공을 약속한 사람

② 제1항에 규정된 자가 각급 선거관리위원회(읍·면·동 선거관리위원회를 제외한다)에 자신의 선거범죄사실을 신고하여 선거관리위원회가 관계수사기관에 이를 통보한 때에는 선거관리위원회에 신고한 때를 자수한 때로 본다.

자의 형은 임의적으로 감면되는 상황은 적절치 못하다고 본다. 포상금이 지급되는 경우(공직선거법 제262조의3)를 제외하고는 신분보장과 손실보상을 위한 규정이 제대로 마련되지 못한 점도 아쉽다고 할 것이다.

또한, 공직선거법상의 신고자 보호체계에 대한 비판은 공신법과 동일한 특신법 준용규정과 포상금 지급규정을 마련하고 있는 정치자금법 제53조 및 제54조에 대해서도 마찬가지로 적용할 수 있다. 더욱이 정치자금법은 공직선거법 제262조와 같은 자수자 특례규정도 마련하고 있지 않다.

한편, 공직선거법 제262조의3의 규정은 ‘주민소환에 관한 법률’(이하에서 “주민소환법”이라고 한다.)상의 선거범죄(주민소환법 제28조 내지 제33조), 농업협동조합법상의 선거범죄(농업협동조합법 제172조), 수산업협동조합법상의 선거범죄(수산업협동조합법 제178조), 산림조합법상의 선거범죄(산림조합법 제132조) 신고자에 대해서도 준용한다(주민소환법 제37조, 농업협동조합법 제175조, 수산업협동조합법 제181조, 산림조합법 제135조). 이들 법률은 공직선거법상의 자수자 특례 규정이나 포상금 지급 규정과 유사한 규정도 함께 마련하고 있다.⁶⁸⁾

5. ‘부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법’과 관련하여

부패재산의 몰수 및 추징, 환수 등에 관한 특례를 규정함으로써 부패범죄를 조장하는 경제적 요인을 근원적으로 제거하여 부패범죄를 효과적으로 방지·척결하고 청렴한 국제사회질서 확립에 이바지함을 목적으로 2008년 3월 28일에 제정된 ‘부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법’(이하에서 “부패특례법”이라고 한다.) 제19조는 부패범죄 신고자의 보호에 관하여 특신법 제3조부터 제17조까지의 규정을 준용하고 있다(부패특례법 제19조). 여기서 특신법 제3조부터 제17조까지의 규정은 사실상 특신법의 모든 조항을 망라한 것과 마찬가지이므로 이 법이 비록 ‘신고자’라는 용어를 사용하고 있지만 이는 특신법 제2조 제2호의 취지에 따라 ‘신고’뿐만 아니라 부패범죄에 관한 진정·고소·고발 등 수사 단서의 제공, 진술 또는 증언이나 그 밖의 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동을 모두 포

68) 다만 주민소환법에는 자수자 특례 규정이 마련되어 있지 않다.

합하여야 한다고 보아야 할 것이다. 따라서 부패특례법의 적용대상인 ‘부패범죄’ 역시 특신법상의 ‘특정범죄’에 포함시켜 다룰 필요가 있으므로 그 대상범죄를 특신법의 경우와 마찬가지로 정리해보면 다음 표와 같다. 다만 부패특례법상 부패범죄는 해당 범죄를 범한 것만으로는 부족하고 ‘불법 또는 부당한 방법으로 물질적·사회적 이득을 얻거나 다른 사람으로 하여금 얻도록 도울 목적’이 요구되는 목적범이라는 점에 주의할 필요가 있다.⁶⁹⁾

표 2 부패특례법상 부패범죄 일람

법률명	조 문	내 용	비 고
형법	제129조	수뢰, 사전수뢰	형법 이외의 법률에서 규정한 공무원 의제(제129조 내지 제132조) 포함
	제130조	제3자 뇌물제공	
	제131조	수뢰 후 부정처사, 사후수뢰	
	제132조	알선수뢰	
	제133조	뇌물공여 등	
	제315조	경매, 입찰의 방해	
	제355조	횡령, 배임	
특가법	제2조	뇌물죄의 가중처벌	
	제3조	알선수재	
특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률	제5조	수재 등의 죄	
	제6조	증재 등의 죄	
	제7조	알선수재의 죄	
	제8조	사금융 알선 등의 죄	
	제9조	저축 관련 부당행위의 죄	
국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법	제3조 제1항	외국공무원 등에 대한 뇌물공여	
국민투표법	제99조	매수 및 이해유도죄	
	제100조	다수인매수 및 다수인이해유도죄	
공직선거법	제230조	매수 및 이해유도죄	
	제231조	재산상의 이익목적의 매수 및 이해유도죄	
	제232조	후보자에 대한 매수 및 이해유도죄	
	제233조	당선인에 대한 매수 및 이해유도죄	
	제235조	방송·신문 등의 불법이용을 위한 매수죄	
정치자금법	제45조	정치자금부정수수죄	
부패방지법	제50조 ⁷⁾	업무상 비밀이용의 죄	

69) 여기서 ‘부패범죄’란 불법 또는 부당한 방법으로 물질적·사회적 이득을 얻거나 다른 사람으로 하여금 얻도록 도울 목적으로 범한 죄로서 별표에 규정된 죄를 말한다(부패특례법 제2조 제1호).

제3장 우리나라 범죄신고자 보호법제의 현황 및 문제점

법률명	조 문	내 용	비 고
변호사법	제33조	독직행위의 금지	
	제109조	변호사가 아닌 자의 유상 법률사무·알선	
	제110조	법원공무원 등과의 교제 명목 금품 수수	
	제111조	청탁·알선 명목 금품 등 공여	
선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률	제93조	관리인의 수뢰죄	
	제94조	뇌물의 제공 등	
상법	제630조	발기인, 이사 기타의 임원의 독직죄	
	제631조	권리행사방해 등에 관한 증수뢰죄	
	제634조의2	주주의 권리행사에 관한 이익공여의 죄	
주식회사의 외부감사에 관한 법률	제19조	배임수증재	
채무자 회생 및 파산에 관한 법률	제645조	회생수뢰죄	
	제646조	회생증뢰죄	
	제655조	파산수뢰죄	
	제656조	파산증뢰죄	
경륜·경정법	제26조 ⁷¹⁾	선수·심판의 배임수재, 부정행위	
	제27조	선수·심판의 배임증재	
	제28조	배임수증재	
한국마사회법	제53조	조교사·기수·마필관리사의 배임수재, 부정행위	
	제54조	조교사·기수·마필관리사의 배임증재	
	제55조	배임수증재	
독점규제 및 공정거래에 관한 법률	제19조 제1항	부당한 공동행위	
	제66조 제1항제9호	사업자단체의 부당한 공동행위	
	제38조의2	부정한 청탁에 의한 재물 등의 취득 및 제공	
건설산업기본법	제95조	담합, 입찰행위 방해	
	제95조의2	배임수증재	
	제64조 제2항제4호	학교 폐쇄 명령 위반	
공인회계사법	제22조 제3항	공인회계사의 배임수재, 부정행위	
	제53조 제1항	공인회계사의 부정행위	
국민체육진흥법	제48조 ⁷²⁾	선수·감독·코치·임직원의 배임수재, 부정행위	
	제49조	선수·감독·코치·임직원의 배임증재	
	제50조	배임수증재	
근로기준법	제9조	중간착취	
	제107조	강제 근로, 폭행, 중간착취, 부당해고, 취업방해	
금융지주회사법	제48조의3 제1항	수뢰	

범죄신고자 보호의 현황과 과제

법률명	조 문	내 용	비 고
보험업법	제70조 제1항제5호	은행지주회사의 주요출자자에 대한 신용공여한도 위반	
	제201조	상호회사의 감사인 등의 부정수증재	
	제203조	부정수증재	
선주상호보험조합법	제59조	직무 관련 부정행위	
	제60조	의결권의 부정행사 등	
신용협동조합법	제30조의2	조합 임직원의 수뢰	
	제99조 제2항제3호	상환준비금 예치 위반, 법정적립금 적립 위반, 청산인의 임무 위반	
유류오염손해배상 보장법	제48조 ⁷³⁾	관리인의 수뢰죄	
	제49조	뇌물의 공여 등	
은행법 ⁷⁴⁾	제21조	수뢰 등의 금지	〈삭제〉
	제66조 제2호	수뢰 등의 금지(제21조 위반)	〈변경〉
전통소싸움경기에 관한 법률	제25조	심판·조교사·싸움소관리원의 배임수재	
	제27조	배임증재	

그런데 위 표에서 알 수 있듯이 부패특례법상의 ‘부패범죄’는 사실상 부패방지법상의 ‘부패행위’와 중첩되는 영역이 적지 않다. 또한, 신분보장이나 포상금과 관련해서는 특신법만을 준용하기보다는 부패방지법의 관련 규정까지 준용하는 편이 신고자에게 유리할 수 있다. 더욱이 부패특례법상의 ‘부패범죄’의 죄질은 부패방지법상의 일반적인 ‘부패행위’의 죄질보다는 중하고 나쁜 경우가 많다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 동종유사한 범죄 가운데 보다 죄질이 나쁜 범죄를 신고한 신고자가 보다 죄질이 가벼운 범죄를 신고한 신고자보다 상대적으로 불리한 처우를 받는 것은 공평하지 않을 수 있고 체계의 통일성을 도모할 필요도 있으므로 부패방지법과 부패특례법의 조화를 이룰 방도를 모색할 필요도 있다고 생각한다.

70) 구 부패방지법이 폐지되고 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’이 제정됨에 따라 현행 부패방지법은 제86조에 규정하고 있다.

71) 경륜·경정법의 개정으로 구법 제26조 내지 제28조는 제29조 내지 제31조로 옮겨졌다.

72) 국민체육진흥법의 개정으로 구법 제48조 내지 제50조는 제47조 제2호 및 제48조 제2호·제3호로 변경되었다.

73) 유류오염손해배상 보장법의 개정으로 구법 제48조·제49조는 제58조·제59조로 옮겨졌다.

74) 은행법의 개정으로 제21조는 삭제되고 제66조 제2호는 다른 내용으로 변경되었다.

6. 금융위원회 소관 법률과 관련하여

그 밖에 신고자 보호규정을 마련한 법률로는 금융위원회가 소관하는 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’(이하에서 “자본시장법”이라고 한다.), ‘주식회사의 외부감사에 관한 법률’(이하에서 “주식회사외부감사법”이라고 한다.), 상호저축은행법이 있다. 이들 법률이 규율하는 대상은 공신법상의 ‘공익신고행위’나 부패방지법상의 ‘부패행위’와 중첩되는 영역이 적지 않으나, 공신법이나 부패방지법을 준용함이 없이 자체적으로 신고자 보호체계를 구축하고 있다.

먼저 자본시장법 제435조 제4항은 금융위원회 또는 증권선물위원회가 불공정거래행위, 그 밖에 이 법의 위반행위를 알게 되었거나 이를 강요 또는 제의받은 경우를 신고 또는 제보를 받은 경우 신고자등의 신분 등에 관한 비밀을 유지하여야 한다는 비밀유지의무를 규정하는 한편, 동조 제5항은 신고자 등이 소속된 기관·단체 또는 회사가 그 신고 또는 제보와 관련하여 그 신고자 등에 대하여 직접 또는 간접적인 방법으로 불리한 대우를 할 수 없도록 규정하고 있다. 그리고 제435조 제4항 위반에 대해서는 5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처하며(동법 제444조 제29호), 동조 제5항 위반에 대해서는 5천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다(동법 제449조 제1항 제49호). 물론 신고자 등이 신고의 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우는 제외하며(제435조 제6항), 포상금 지급규정(동조 제7항)도 마련되어 있다.

상호저축은행법 제23조의3 역시 이 법 위반행위를 알게 되었거나 이를 강요 또는 제의받은 사실을 신고 또는 제보자의 보호를 위하여 자본시장법과 마찬가지로 비밀유지의무, 불리한 대우 금지, 포상금 지급과 관련된 규정을 마련하고 있으며(동조 제2항 내지 제4항), 비밀유지의무 위반 시에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고 있다(동법 제39조 제3항). 다만 자본시장법과 달리 불리한 대우 금지의무 위반 시의 처벌규정은 마련하고 있지 않다.

주식회사외부감사법 제15조의3 역시 회사의 회계정보와 관련하여 부정행위를 알게 된 자가 그 사실을 대통령령으로 정하는 바에 따라 증권선물위원회에 신고하거나 해당 회사의 감사인 또는 감사에게 고지한 경우에는 신고 또는 고지자의 보호를 위하여 자본시장법이나 상호저축은행법과 마찬가지로 비밀유지의무, 불이

익 대우 금지, 포상금 지급과 관련된 규정을 마련하고 있으며(동조 제2항, 제3항 및 제5항), 비밀유지의무 위반 시에는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고(동법 제20조 제2항 제3호), 불이익 대우 금지의무 위반 시에는 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다(동법 제20조의2 제1항 제4호). 특히 외부감사법은 신고자나 고지자에 대한 징계나 시정조치 등을 감면해줄 수 있는 자진신고자 감면제도를 마련하고 있으며(동법 제15조의3 제1항), 불이익한 대우로 신고자 등에게 손해를 발생하게 한 경우 회사와 해당 회사의 임직원에 대하여 연대하여 손해배상책임을 지도록 하고 있다(동조 제4항).

제5절 소 결

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 범죄신고자 보호법제는 특신법을 바탕으로 하여 특강법상의 특정강력범죄, 마약류방지법상의 마약류범죄, 폭처법상의 폭력범죄, 특가법상의 조직범죄, 국제범죄처벌법상의 반인도범죄 등의 신고자에 대한 신변안전제도와 손실보장제도를 마련하고 있으며, 이들과 관련된 규정은 성매매처벌법상의 성매매범죄, 공직선거법상의 선거범죄, 부패특례법상의 부패범죄 등의 신고자 보호를 위해서 준용되고 있다. 또한, 특신법상의 신변안전 관련 규정은 공신법상의 공익침해행위, 부패방지법상의 부패행위의 신고자 보호를 위해서 준용되고 있다.

특신법상의 범죄신고자 보호법제는 신변안전의 측면에서 '신원비밀 보호 → 신원정보 누설자 처벌 → 신변안전 보호 → 안전위협정보 공유'로 연결되는 기본구조 자체는 외견상으로는 이상적이라고 평가할 수 있다. 다만 ① 신변안전조치 여부를 결정하는 주체가 사법경찰관, 검사, 판사(재판장)로 3원화되어 있어 책임소재와 운영에 혼선이 있을 수 있고, ② '보복을 당할 우려'에 대한 판단기준이 모호하여 주관적·경험적으로 판단할 수밖에 없으며, ③ 범죄신고자 등에게 신변안전조치 실시 여부를 고지하지 않아 이들이 이 제도의 존재 자체를 인지하지 못할 수 있고, ④ 적용대상 서류의 범위가 지나치게 한정되어 공소장이나 영장 등을 통하여 범죄신고자 등의 인적 사항이 유출될 가능성이 높으며, ⑤ '보복을 당할 우려'

가 있음에도 불구하고 신원관리카드가 공개되는 경우가 발생할 수 있고, ⑥ 범죄 신고자의 신원비밀이 수사단계에서만 보장되고 공판단계에서는 보장되지 못하는 경우가 발생할 수 있으며, ⑦ 보좌인의 지정과정에서 신원이 공개되거나 보복위험이 증대될 수 있고, ⑧ 신변보호조치의 이행책임이 경찰력에 지나치게 집중되어 있어 예산과 인력 면에서 한계가 있을 수밖에 없으며, ⑨ 수사기관과 법정에서의 진술·증언 확보에 중점을 두면서 진술·증언 이후의 범죄신고자 보호를 소홀히 하고 있는 등의 문제점이 있어 범죄신고자 보호라는 목적에 걸맞는 기능을 할 수 있을지는 의문이라고 할 것이다.

또한, ⑩ 특신법상 범죄신고자 보호의 대상이 되는 ‘특정범죄’를 정하는 기준이 따로 정해져있지 않아 아동·청소년대상 성범죄나 ‘범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률’ 상의 중대범죄와 같이 특정범죄와 죄질이 유사하거나 중한 범죄인데도 불구하고 특신법상의 특정범죄군에 포섭되지 못함으로써 이들 범죄 신고자들의 신원비밀이나 신변안전이 제대로 보장되지 못하는 경우까지 발견된다. 나아가 ⑪ 소요예산 확보에 어려움이 있다 보니 수사기관이 지출한 보호·경호에 관한 비용이나 방법시설 설치비까지 구조금에 포함하여 범죄신고자에게 부담지우면서 손실보상의 측면에서도 충실하지 못한 측면이 있다.

더욱이 범죄신고자의 신분보장은 신변보호 못지않게 중요한 정책과제라고 할 수 있는데, ⑫ 특신법상 불이익 처우의 기준이 모호하고, ⑬ 실제로 고용주가 불이익 처우를 행했을 경우 이를 처벌하거나 그 효과를 부인할 수 있는 규정을 따로 마련하지 않음으로써 실효성에 의문이 있다. 또한, ⑭ 신고의무자가 의무적으로 행한 범죄신고에 대한 민·형사상 면책과 관련한 규정을 마련하지 않아 신고의무자의 보호에 소홀한 측면이 있고, ⑮ 범죄를 신고한 공범 자신의 범죄가 발견된 경우 자수와 마찬가지로 형의 임의적 감면으로 처단하게 함으로써 이 규정이 목표한 효과가 반감되는 측면도 있다.

반면 공신법상의 신고자 보호법제는 신분보장이라는 측면에서는 특신법의 경우보다 진일보하다고 평가할 수 있다. 다만 ① 불이익조치에 대해 복잡한 보호조치 결정절차를 마련해 놓았면서도 한편으로는 불이익조치 금지의무 위반에 대한 처벌규정을 마련해둔 취지는 이해하기 어렵고, ② 국민권익위원회 등의 조사기관이 엄연히 운영되고 있음에도 불구하고 수사 내지 조사의 핵심이 되는 ‘증거’조차

공익신고자가 확보하여 제출하여야 이 법이 정한 보호를 받을 수 있는 구조 역시 이해하기 어렵다고 할 것이다.

또한, ③ 애초에 자신의 신원을 구체적으로 밝히지 않는 한 공신법의 보호를 받을 수 없도록 하고 있고, ④ 공익신고로서 확정되기 이전에 이미 수많은 관계자들이 신고자의 신원정보를 열람할 수밖에 없는 복잡한 절차를 두고 있으며, ⑤ 인적 사항 기재생략 조치의 경우 특신법의 규정을 준용하면서도 주체나 대상을 특정하지 않음으로써 소관부처인 국민권익위원회는 물론 그 밖의 다른 기관이 이러한 정밀한 조치를 제대로 수행할 수 있을지는 의문일 뿐만 아니라 ⑥ 신원관리카드의 작성·감독책임이 명확하지 않고, ⑦ 기재생략 조치의 시행시기조차 명확하지 않은 반면, ⑧ 기재생략 조치의 사유는 ‘보복의 우려’가 아니라 ‘피해를 입을 우려’로 완화시켜 대상범위를 지나치게 확대하고 있는 등의 문제점이 있어 신고자의 신원 비밀이 보장될 수 없는 환경을 스스로 구축하고 있다고 생각한다.

더욱이 ⑨ 신원비밀을 보호할 역량이 없음에도 불구하고 범죄뿐만 아니라 관련된 거의 모든 행정의무 위반행위까지 무리하게 대상범위에 포섭하고 있으며, 이러한 상황인데도 불구하고 ⑩ 신변보호조치의 이행주체나 그 물리적 한계에 대한 고민 없이 특신법의 규정을 그대로 준용하면서 범죄가 아닌 단순한 ‘행정의무 위반’ 사건에까지 경찰력을 투입시키는 오류를 범하고 있다. 이러한 상황이라면 공신법상의 신고자보호법제는 공익신고자의 신원이 노출된 경우에 있어 국민권익위원회의 ‘사후수습 대책’ 위주로 구성되어 있다고 볼 수밖에 없으며, —‘신고자 보호제도’로서는 낙제점일지는 모르지만— 파격적인 포상금과 결부되어 ‘우수 민원인 포상제도’ 내지 ‘파파라치 보호법’으로서의 기능만은 충실히 하고 있다고 평가할 수 밖에 없을 것이다.

이러한 상황은 공신법의 전신이라고 할 수 있는 부패방지법의 경우에도 크게 다르지 않아 공신법의 경우와 마찬가지로 비판이 가능할 뿐만 아니라 보복이나 불이익조치를 당할 우려가 매우 높은 공직 부패행위를 대상으로 하고 있으면서도 ① 신고자 스스로 신변불안을 호소한 경우조차 국민권익위원회에서 신변보호 필요성을 따질 수 있도록 규정하고 있고, ② 신고사실의 진위 여부를 사실상 신고자 본인이 입증하도록 하고 있어 신변안전의 측면에서는 공신법의 경우보다 더 심각한 상황이라고 할 수 있다. 더욱이 비교적 강력한 신분보장장치를 마련하고 있는

공신법의 경우와 달리 ③ 부패방지법상의 신분보장 조항은 ‘신고자의 권리를 선언하는 형식’으로 규정되어 있어 신고자 스스로가 챙기지 않으면 그 누구도 돌보지 않는 구조라고 볼 수밖에 없고, ④ 공익신고자를 불이익하게 처우하더라도 형사처벌할 수 있는 공신법의 경우와는 달리 국가의 청렴과 국가재정의 안정에 크나큰 위협이 되는 부패행위 신고자를 불이익하게 처우하더라도 부패방지법은 과태료 처분 정도만 부과하고 있으며, ⑤ 공범신고자의 징계 여부 및 징계수위까지도 징계권자의 재량에 일임하는 임의적 감면사유로 규정하고 있다.

이러한 상황이라면 결국 부패를 방지한다는 법의 목적과 신고자의 안전은 도외시한 채 생색만 소관부처에서 챙기는 모양새가 될 수밖에 없다고 생각하고, 관점에 따라서는 부패방지법이 부패를 방지하고 그 신고자를 보호하기 위한 법으로서 기능하기보다는 오히려 부패한 공조직의 배신자인 부패행위 신고자를 조직에서 축출해내기 위한 ‘부패행위 신고방지법’으로서 기능하고 있는 것은 아닌지 의심스러울 정도이다. 그래서 또 다른 부패방지입법인 부패특례법이 —아마도 법률의 소관부처가 국민권익위원회와 법무부로 다른 점이 크게 작용했을 것이지만— 신고자 보호법제만은 부패방지법이 아니라 특신법의 규정을 그대로 준용하고 있는 점은 범죄신고자 보호라는 관점에서는 다행이라고 생각한다.

부패방지법과 부패특례법의 단절 문제는 여성가족부가 소관부처인 아동법이나 금융위원회가 소관부처인 자본시장법, 상호저축은행법, 주식회사외부감사법의 경우도 마찬가지여서 법무부가 소관부처인 특신법과 전혀 다른 범죄신고자 보호법제를 구축하고 있다. 특히 아동법의 경우 —그나마 부패방지법은 외견상으로는 신고자 보호를 위한 제도들을 어느 정도 구비하고 있지만— 사회적으로 아동·청소년대상 성범죄에 대하여 중벌(重罰)하는 경향이 가속화되어 이들 범죄의 신고자에 대한 보복 위협이 매우 높음에도 불구하고 피해자, 즉 아동 보호에만 주력하다 보니 신고자 보호는 사실상 방치하고 있는 형편이다. 반면 신고자의 안전에 대한 배려는 사실상 없으면서도 신고의무자에 대해서는 형사상·행정상 책임은 엄격하게 묻고 있어 근본적인 정책전환이 필요한 상황이라고 판단된다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제4장

주요 외국의 범죄신고자 보호법제의 현황

권 창 국

주요 외국의 범죄신고자 보호법제의 현황

제1절 비교법적 분석의 방향

2011년 대검찰청 범죄분석에 의하면, 2010년 발생한 총 1,917,300건의 범죄사건(이 가운데 형법범은 939,171건, 특별법범은 978,129건)을 기록하고 있다. 이를 수사단서별로 정리하면, 신고에 의한 경우는 총 1,164,761건으로 피해자신고가 609,116건(31.8%), 고소가 241,446건(12.6%), 고발이 106,001건(5.5%), 타인신고가 130,879건(6.8%)으로, 발생한 전체 범죄사건의 60.8%가 범죄신고에 의하여 수사기관에 인지된 것으로 파악된다. 반면, 불심검문 등 수사기관이 직접 획득한 수사단서에 의한 인지사건은 총 494,411건으로 25.8%를 차지하는데,⁷⁵⁾ 수사단서의 확보에서 피해자의 신고 등 범죄신고가 차지하는 비중이 높다는 점을 알 수 있다.

미국, 일본 등의 범죄통계에서 수사단서 가운데 범죄신고가 차지하는 비중이 어느 정도인지 정확히 파악하기는 어렵다. 가령 미국의 CIUS(Crime in The United States)에서는 5개 유형의 폭력범죄(violent crime) 및 3개 유형의 재산범죄(property crime)에 한정하여, 총 10,329,135건이 수사기관에 인지되었음을 기록할 뿐(violent crime은 1,246,248건, property crime은 9,082,887건), 인지 원인별 통계

75) 대검찰청, 2011년 범죄분석, 218-219쪽.

는 생략되어 있어 우리나라와 직접 비교는 곤란하다.⁷⁶⁾ 다만 일본의 경우 2010년(平成 22년) 일본경찰청 통계자료에 의하면, 교통사고로 인한 과실범을 제외한 형법범의 경우 총 인지사건 수는 1,585,856건(검거건수는 497,356, 검거인원은 322,620명)으로, 이를 주요 인지단서별로 구분하면, 고소가 6,133건, 고발이 443건, 피해자나 피해관계자의 신고가 1,421,488건, 민간경비회사로부터의 신고가 10,419건, 제3자로부터의 신고가 16,199건(이 가운데 110번 신고에 의한 경우는 7,886건을 기록)으로 확인된다. 반면, 직무질문, 현장인지 등 경찰자체활동에 의한 인지건수는 128,101건으로, 우리와 유사하게 피해신고를 포함한 범죄신고에 의한 사건인치가 상당한 비중을 차지하고 있다.⁷⁷⁾ 또한 최근 민간경비업의 성장에 따라 민간경비회사의 통지에 의한 신고사례가 증가하는 점을 눈여겨볼 필요가 있다.⁷⁸⁾

한국이나 일본의 통계에서 볼 때 성공적인 범죄수사와 범집행을 위해서는 시민의 신고가 필수적임을 추론할 수 있는데, 범죄예방과 관련하여 기존 경찰학, 범죄학 등에서도 피해자조사와 함께 경찰 등 형사사법기관과 지역사회, 시민 간 관계의 건전성 정도를 파악하기 위한 핵심적으로 범죄신고율을 활용하는 점은 이러한 추론을 지지하는 논거로 볼 수 있다.

그러나 기존 연구결과나 경험적 사례에서 지적되는 것처럼 범죄신고율은 다양한 요인으로 인하여 기대하는 것처럼 높지 않다.⁷⁹⁾ 범죄신고의 저해요인과 관련하여 다음과 같은 점이 지적된다.⁸⁰⁾ 피해자에 의한 범죄신고의 경우 범죄유형과 관련하여 소위 피해자 없는 범죄와 같이 ① 범죄행위와 관련한 보호법익의 특성상 책임분산효과를 가져오는 경우, 즉 특정 개인의 법익이 아닌 공익적 법익을 침해하는 유형의 범죄행위 또는 ② 성범죄와 같이 범죄행위의 성격상 피해자가 범죄피

76) 다만, 미국의 경우도 경찰활동의 85% 이상이 주민의 제보에 의존함을 지적하여, 간접적이지만 범죄 신고가 범죄사건의 주요 인지원인임을 지적하기도 한다(이훈규/이기웅, 범죄신고 증진방안, 한국형사정책연구원, 1996, 18쪽).

77) 犯罪統計書 平成22年の犯罪, 警察庁, 174-177쪽.

78) 池田修/前田雅英, 刑事訴訟法講義, 2012, 96쪽.

79) 조병인, “범죄신고율 제고노력에 관한 고찰”, 형사정책연구 제9권 제2호(통권 제34호), 한국형사정책연구원, 1998, 여름호, 24쪽.

80) 이훈규/이기웅, 앞의 보고서, 21-25쪽; Baumer/Lauristen, “reporting crime to the Police, 1973-2005 : a multivariate analysis of long-term trends in the national crime survey(NCS) and national crime victimization survey(NCVS)”, Criminology 제48권 제1호, 2010, 135쪽.

해 사실을 드러내기 꺼려하거나, ③ 매춘 등 풍속범죄, 뇌물이나 횡령, 배임 등 주로 부정부패사범이나 화이트칼라 범죄에서 볼 수 있는 것처럼 행위태양의 특성상 범죄행위에 가담한 자 외의 제3자에 대한 노출이 극히 어려운 경우가 지적된다. 또한 범죄피해의 심각성에 대한 주관적 감수성의 문제로 ④ 피해자가 자신의 범죄 피해를 대수롭지 않게 여기지 않거나, ⑤ 피해회복 등에 대한 경찰 등 수사기관의 능력에 대한 비관적 태도, ⑥ 경찰과 비우호적 관계의 형성, ⑦ 아동성폭행 등의 사례에서 흔히 볼 수 있는 것처럼 피해자와 가해자가 극히 친밀하고 밀접한 관계를 갖는 경우 등이 지적된다.⁸¹⁾

제3자에 의한 범죄신고의 경우 ① 신고자가 해당 사실을 범죄로 생각하지 않거나, ② 적절한 신고방법을 모르거나 그 방법이 극히 불편한 경우, 또는 ③ 이른바 방관자 효과(Bystander Effect)와 같이 다른 신고자가 있을 것으로 기대하는 경우, ④ 보복우려와 같이 신고결과에 대한 두려움, ⑤ 경찰 등 형사사법기관에 대한 불신, ⑥ 피해자나 신고자체에 대한 무관심 등을 들 수 있다.

한편, 이 외에 신고자가 겪는 심리적 갈등도 또 다른 요인으로 지적할 수 있다. 가령 내부고발사례에서 기업비리나 부정부패사건에서 신고자나 제보자로서 당해 기업이나 기관의 전, 현직 직원이 겪게 되는 딜레마를 생각해 볼 수 있다. 신고자인 내부고발자(whistleblower)는 자신이 관계한 조직에 대한 충성과 함께 공익적 제보의 필요성이라는 선택적 갈등을 경험하고, 이러한 갈등은 신고나 제보를 저지할 수 있다. 이와 관련하여, 최근 아동성폭력이나 학대, 가정폭력, 부정부패사범 등과 같이 외부에서 피해확인이 어려운 유형의 범죄가 증가하면서 개별 법률 등을 통해 일정범위에서 신고의무자(mandatory reporter)를 규정하고 있는 입법례가 증가하고 있는데,⁸²⁾ 오인신고 등으로 인하여 신고자에게 가해질 수 있는 민, 형사 책임에 대한 면책규정의 부재 등으로 인하여, 신고의무의 이행을 놓고 신고자는 심리적 갈등을 경험할 수 있으며, 신고의무가 적절히 이행되지 않음으로 인하여

81) 통계에 의하면, 범죄피해자 미신고의 주된 원인으로, 2010년에 발생한 총 494,411건의 범죄사건을 기준으로, 피해사실을 인지하지 못하거나(292건), 피해가 근소한 경우(177건), 피해품에 대한 회수(109건)나 범인검거에 대한 기대가 낮은 경우(87건), 보복우려(49건), 절차의 복잡성(20건) 등의 순으로 파악된다(2011년 범죄분석, 대검찰청, 224쪽).

82) 아동법 제22조 제2항; 가폭법 제4조 제2항; 성폭력방지법 제9조; 부패방지법 제56조; 공신법 제7조 참조

신고의무제도의 도입취지가 퇴색될 수 있다는 문제점도 실무적으로 지적되고 있다.

범죄신고와 관련한 기존 선행연구는 주로 피해자보호나 증인보호프로그램과 관련한 논의에 집중하였다. 피해자에 의한 신고가 대부분을 차지하고, 범죄신고자가 수사, 공판절차에서 중요 참고인이나 증인으로 역할하는 것을 고려하면, 충분히 수공할 수 있다. 그러나 이들 선행연구에 대해서는 범죄신고를 저해하는 요인으로 범죄유형이나 신고체계불편 등 시스템 상의 문제점 등과 같이 신고자의 외부환경적 요인에 집중함으로써, 신고자가 경험하는 갈등요인과 그 해소에 대한 논의는 다소 도외시한 점을 지적할 수 있다.

또한 현대사회에서 탈규제와 시장의 자유가 강조되고, 기업 등 대규모 민간조직이 사회변화를 주도함으로써 조직내부의 부정부패 등 범죄행위가 끼치는 사회적 파장은 크게 증대된 반면, 이를 외부에서 포착, 통제하는 것은 점차 어려워지고 있다. 그 대안으로 기업범죄나 부정부패사범 등 외부적 포착이 어려운 유형의 범죄행위에 관한 내부정보에 보다 용이하게 접근할 수 있는 자들을 대상으로 신고의무를 부과하는 것은 범죄정보에 대한 수사기관의 감지기회를 향상시켜 수사의 효율성 확보는 물론 범죄예방효과까지 기대할 수 있지만, 자칫 수사기관의 책임을 시민에게 전가시키거나, 신고자에 대한 보호의 부재와 함께 범죄정보를 제공한 용기 있는 신고자가 감수하여야 하는 불이익을 고려한다면, 이러한 문제점은 더욱 증폭될 수 있다.

이러한 점에 착안하여, 이하에서 범죄신고자의 보호와 관련한 비교법적 관찰로, 내부고발자 및 신고의무자와 관련한 논의를 중심으로 영국, 미국, 일본 등 주요 국가의 관련 법제 등을 살펴보고자 한다.⁸³⁾

83) 우리나라 범죄신고자 보호법제의 현황뿐만 아니라 주요 외국의 관련 제도 분석도 필요한데, 이미 이와 유사한 증인보호법제나 범죄피해자 보호법제에 대해서는 비교법적 분석이 충분히 행해졌으므로 범죄신고자 보호법제에 대한 일반적인 비교법적 분석은 생략하였다. 다만 내부고발자의 보호와 관련한 문제와 신고의무자의 보호에 관한 문제만은 ‘범죄신고자 보호’라는 관점에서의 선행연구가 부족하다고 판단되어 이 문제들을 중심으로 하여 비교법적 분석을 행하였다는 점을 미리 밝혀둔다.

제2절 주요 외국의 내부고발자 보호제도

1. 내부고발의 의의, 필요성과 정당화 조건

내부고발(內部告發, inside accusation, whistleblowing)은 종래 기업경영윤리 또는 회계 등의 투명성확보와 함께 주로 고발주체인 노동자보호와 관련하여 언급되어 왔다.⁸⁴⁾ 이러한 시각에 의하면 내부고발은 ‘기업 등 조직내부관련 비리, 범죄행위 등 각종 범법행위에 대한 정보를 접한 직원 등 내부관계자가 이를 외부에 공개하는 경우’로 정의될 수 있다. 그러나 이러한 정의에 의하면, 내부고발을 주로 기업경영과 관련한 문제에 한정하거나, 고발자의 정보제공 의도나 고발내용이 공익적 성격이 아닌 고발자의 사적 이익이나 보복 등에 근거한 고발행위까지 포함할 수 있다. 또한 고발이 이루어지는 상대 역시 특정되지 않으며, 경영책임자나 내부감사기관에의 고발이 누락될 수 있으며, 고발주체로서 내부관계자의 범위(예를 들어, 정부, 공공기관 등에서의 종사자도 포함할 수 있는지)도 명확하지 않아 적절한 정의라고 할 수 없다.

내부고발의 정의문제는 그 필요성과 함께, 보호대상으로서 고발자의 범죄결정과 상관성을 갖기 때문에 중요하다. 따라서 내부고발의 개념은 내부고발의 상대방, 고발대상이 내부고발의 가치를 담보할 수 있을 정도의 사회적 위해성을 갖는지 여부, 고발대상에 대한 증거와 사실관계에 관한 고발자의 확신과 진실성 여부, 고발의도라는 4가지 요소를 포함할 필요가 있다.⁸⁵⁾ 이러한 시각에서 내부고발은 기업 등 ‘조직내부 구성원(insider)으로서 고발자가 조직 또는 조직 내 여타 구성원에 의한 비리, 부정, 범죄행위, 기타 사회적 위해행위에 관한 합리적으로 신뢰할 수 있는 정보를 접하고(on reasonable grounds) 선량한 의도로(in good faith) 조직 내부 또는 외부에 이를 공개(internal or external disclosure)하는 것’으로 정의할 수 있다.⁸⁶⁾

84) 노상현, “내부고발과 근로자의 법적보호”, 노동법학 제18호, 한국노동법학회, 2004. 6, 162-163쪽; 최정하, “내부고발자 보호제도의 법적 문제점”, 형사정책 제15권 제1호, 한국형사정책학회, 2003. 6, 317-318쪽.

85) Banick, “The ‘In-House’ Whistleblower : Walking the Line between ‘Good Cop, Bad Cop’”, 37 Wm. Mitchell L. Rev. 1868, 2011, 1873-1874쪽.

내부고발은 조직외부에서 파악하기 곤란한 정보에 접근 가능한 내부자를 통해 보다 정확하고 신속하고 증거확보와 사실 확인이 가능한 점에서, 여타 범죄신고, 기타 관련 정보제공 행위에서 볼 수 없는 메리트가 있다. 또한 확보된 내부정보가 사회일반에 대한 중대한 위해행위 또는 부정행위인 경우 내부고발은 가장 효과적이고 유일한 대안이 된다. 물론, 내부고발을 당한 기업 등 조직으로서는 영업비밀의 노출로 인한 경영손실은 물론, 사회적 신뢰도 추락, 조직내부 결속력 약화 등의 타격은 물론, 극단적인 경우 기업도산과 같은 결과를 야기할 수 있고, 고발자 역시 그 영향을 회피할 수 없는 부정적 측면을 지적할 수 있다. 그러나 내부고발은 조직내부의 부정부패 등 비리나 범죄, 기타 범법행위 등이 노출될 수 있는 시스템으로서, 정부기관과 같은 공적부분이나 기업 등 사적부분을 망라하여 투명하고 건전한 조직운동을 가능하게 하고, 조직 및 각 구성원의 윤리성을 상시적으로 보장할 수 있음에서 그 필요성이 지지된다.⁸⁷⁾ 또한 내부고발에는 조직구성원에

86) 내부고발자에 대한 정의와 관련하여, ILO(The International Labour Organization)는 “the reporting by employee or former employee of illegal, irregular, dangerous or unethical practice by employers.”로 설명하고, 2009년 OECD(Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction)에서는 “public or private sector employees who report in good faith and on a reasonable grounds to the competent authorities…”라고 내부고발을 개념정의한 바 있다. 아울러, UNCAC(United Nations Civil Assistance Committee)는 “any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.”로, the Council of Europe는 Civil Law Convention on Corruption을 통해, “employees who have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to reasonable persons or authorities.”로 내부고발 및 내부고발자의 개념을 정의한 바 있다. 내부고발에 관한 다양한 개념정의에도 불구하고 일반적으로 ① 고발자 자신이 근무하는 직장 내에서 발생한 위법행위와 관련하여, ② 고발자 개인의 이익이나 불만보다는 범죄행위나 비 윤리적 행위의 보고 등 공익적 차원에서, ③ 지정된 채널과 대상에 대하여 이를 보고하는 행위라 공통적 요소를 갖고 있음이 지적된다(G20 Anti-Corruption Action Plan, Action Point 7 : Protection of Whistleblower, Seoul Summit in November. 2010, 7-8쪽). 내부고발은 고발자 자신의 의지에 근거하되, 의무적이지 않은 공적 성격의 행위로, 현실적으로 의심되거나 예상되는 것으로 일정한 조직에 관하여, 그 조직이 관리 하에 있는 명확하지 않은 위법행위나 부정행위에 관하여, 당해 조직이 보유한 정보에 대해 특권적 접근권을 갖거나, 갖고 있었던 고발자에 의하여, 당해 불법, 부정행위를 시정할 잠재력을 갖는 외부의 존재에 대해 이루어지는 공개행위로 정의하기도 한다(Jubb, “Whistleblowing : a restrictive definition and interpretation”, Journal of Business Ethics 제21 권 제1호, 1999. 8, 83쪽).

87) 내부고발 및 내부고발자 보호의 필요성은 다양한 국제기구들에서 언급되고 있는데, UNCAC(United Nations Convention against Corruption) Article 8, 13 and 33 및 2009년 OECD Anti-Bribery Convention에서 발표된 Anti-Bribery Recommendation Section XI, iii과 Section X. C.v., Annex

대해서 법령이나 제 규칙을 엄격히 준수하도록 강제하는 효과가 있으며, 조직내부의 부정부패나 비리 등 각종 부정행위나 범법행위를 감시하기 위한 노력이나, 내부사고 발생으로 인하여 조직이 부담해야 하는 경제적, 사회적 비용을 고려한다면, 내부고발은 오히려 경제적인 대안이 될 수 있다. 아울러, 조직 내부의 부정행위나 범죄 등 범법행위에 강요적, 집단적으로 구성원이 관여되는 것을 방지하고, 법과 규칙을 준수하려고 하는 내부고발자가 정보제공을 이유로 차별, 부당대우를 받는 것은 법과 사회적 정의에 반하고, 이들을 보호함이 정의에 합치한다는 점도 그 의의로 지적할 수 있다.⁸⁸⁾

다만, 내부고발은 다른 측면에서 본다면, 고발자 자신이 관계하고 있는 조직에 대한 일종의 배신행위로 파악될 여지가 있다. 만일 고발이 조직 내부, 가령 내부 감사부서나 상급자, 경영책임자 등 부정행위를 시정할 수 있는 권한을 갖고 있는 자에게 이루어진 경우 조직내부의 심각한 부정행위가 외부로 노출되기 전에 인식할 수 있게 되어 자체적으로 신중한 대응과 문제해결이 가능한 기회가 될 수 있음은 물론, 자칫 고발내용이 공개됨으로써 조직에 가해질 수 있는 부담을 차단할 수 있다. 반면, 앞서 지적한 것처럼, 고발에 조직 외부에서 이루어진 때는 조직 전체에 복구할 수 없을 정도의 심각한 손상을 가할 수 있음은 물론, 고발자 자신은 영업비밀 등 조직 내 중요정보에 대한 비밀유지의무 등 각종 규칙과 질서를 훼손하고, 조직의 명예와 사회적 신뢰도를 저해시킬 뿐만 아니라 경우에 따라서는 절도 등의 범죄행위로 법적 책임을 부담하게 된다. 고발자는 자신이 속한 조직에 대한 충성과 공공의 이익 간에 선택적 딜레마를 경험하는데, 바로 여기서 내부고발은 조직에 대한 배신행위가 아닌 정당행위로 인정되기 위한 전제조건을 필요로 하게 된다.

내부고발의 정당화 조건으로, 내부고발은 단순히 조직내부의 비리 등 부정, 범법행위에 관한 정보를 외부에 공개하는 이의신청적 성격이 아니라, 외부공개를 통해 사회일반이 검토할 만한 가치가 있어야 한다. 이를 공화조건(公化條件, public

II 그리고 유럽의회의 Civil Law Convention on Corruption Article 9 및 Criminal Law Convention on Corruption Article 22, African Union Convention on Preventing and Combating Corruption Article 5(6) 등을 예로 들 수 있다.

88) Banick, 앞의 책, 1875-1877쪽.

condition)이라 한다. 즉, 내부고발이 허용(정당화)되기 위해서는 ① 사회일반에 심각하고 상당한 피해가 존재 또는 우려되고, ② 외부적 공개 이전에 조직 내부의 책임자 등에 대한 보고가 시도되어, 조직 내에서 해결가능한 방법이 우선 모색되어야 할 필요가 있다. 또한 ③ 고발자는 고발내용으로서 관련 정보를 충분히 뒷받침할 수 있는 입증가능성을 갖출 필요가 있으며, ④ 고발의 유효성을 신뢰하기에 족한 합리적 이유를 갖는 것은 물론 동시에, ⑤ 고발행위가 단순히 도덕적 허용범위를 넘어서 도덕적으로 요청되어야 한다.⁸⁹⁾

이러한 내부고발의 정당화조건은 내부고발자의 보호범위와 함께, 관련 법제를 분석적으로 이해할 수 있는 이론적 틀을 제공하는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

2. 영미, 일본 등 각국의 내부고발자 보호제도

가. 내부고발자 보호제도의 유형

상당수 국가에서 내부고발자 보호법제를 운영하는데, 구체적 형태는 상이하다. 단일 법령체계(comprehensive, dedicated law)로 내부고발자 보호제도를 운영하는 예로, 2004년(平成 16년) 제정된 일본의 공익통보자보호법(公益通報者保護法),⁹⁰⁾ 1998년에 제정된 영국의 Public Interest Disclosure Act(PIDA), 2011년 제정된 우리나라의 공익신고자보호법 등을 들 수 있으며, 미국,⁹¹⁾ 프랑스,⁹²⁾ 우리나라의 부

89) 鳥村修平, “内部告發者の倫理的ジレンマと「獻身」の概念 - 内部告發者の有効な保護に向けた理論的考察”, 應用倫理·哲學論集 4, 東京大学大学院 人文社会系研究科 哲学研究室, 2009, 116-118쪽.

90) 일본에서 내부고발자 보호제도의 입법화가 최초로 시도된 것은 1999년 國家公務員倫理法에 내부고발자 보호규정이 검토되면서부터이다. 그러나 내부고발이라는 용어가 갖는 비호감적 이미지 등으로 인하여, 동법에 규정되지 못하고, 2000년 政令인 國家公務員倫理規程 제12조의4에 내부고발로 인한 불이익 처우의 금지를 규정하게 되었다. 이후, 核原料物質,核燃料物質及び原子爐の規制に関する法律 제66조의2에서 종업원의 주대신에 대한 신고제도를 도입하고, 고용주가 신고를 이유로 종업원에 대해 해고 등 불이익 처우를 하지 못하고, 이에 위반한 경우를 처벌하는 규정을 둬으로써 개별 법령을 통해 내부고발자 보호제도가 입법화 되었는데, 기업비리 관련사건 등을 배경으로, 내부고발제도에 대한 사회적 관심이 증대되면서, 2002년부터 내부고발자 보호제도의 입법화가 다시 본격적으로 시도되었고, 그 결과 2004년 公益通報者保護法이 제정되었다. 그러나 공익통보자보호법 제정에 앞서, 각 자치단체 및 기업을 중심으로 자체적으로 내부고발자 보호제도를 도입, 운영하여 왔다(山崎隆志, “内部告發者保護制度をめぐる動き”, 社會勞動調査室, 調査と情報 제421호, 2003. 4. 18, 2-8쪽).

91) 미국에서 최초로 내부고발 및 내부고발자 보호문제가 입법화된 것은 1863년 제정된 False Claim Act로, 남북전쟁 중 복군에 총포, 탄약 등의 불량군수품 납품사건을 계기로 제정된 법률로 정부계약

패방지법과 같이, 노동법이나 환경법, 기업 및 증권, 세무회계 관련 법령, 부패방지 관련 법령 등 개별법령(sectoral law)으로 동 제도를 운영하거나, 형법 등을 통해 내부고발자에 대한 보복행위를 형사처벌하는 형태의 입법례도⁹³⁾ 있다.

또한 2005년 캐나다의 Public Servants Disclosure Protection Act(PSDPA),⁹⁴⁾ 1989년 제정된 미국의 Whistleblower Protection Act,⁹⁵⁾ 호주의 Public Service Code of Conduct(Chapter 17. Whistleblowing) 등과 같이, 내부고발자 보호를 공적 부분(public sector)에 국한한 예도 있는데, 일본의 공익통보자보호법이나 영국의 PIDA와 같이 공적 또는 사적(private sector) 영역에 공통하여 규정을 둔 예도 있다. 다만, 내부고발자 보호법제를 공적 영역에 국한한 입법례에서도 노동법 등을 통해서 사적 영역에서 내부고발자를 보호하는 규정을 두기도 한다(예를 들어, 2001년 호주의 Corporations Act, Part 9. 4AAA).

에서의 부정행위 등을 제보한 내부고발자를 보호하고, 부정해위자에 대한 손해배상책임(부정행위로 인한 손해액의 3배)과 인센티브(손해배상액의 10~30%)를 부여하는 것을 골자로 하였다. 이후 노동법이나 환경법 등을 통해 부분적으로 내부고발자 보호에 관한 규정이 차츰 입법되었는데, 1978년 제정된 Civil Service Reform Act(이하 CSRA)를 통해 연방정부에서 근무하는 전, 현직공무원에 대하여, 법률이나 국가안보나 외교와 관련하여 대통령령에 의해 공개가 금지된 사항이 아닌 한, 범죄행위 등 법률위반, 중대한 관리실책, 예산낭비, 권한남용, 기타 사회일반의 건강, 안전에 대한 중대하고 특별한 위해와 관련한 내부정보를 공개할 수 있고, 이에 대한 보복적 인사조치에 대한 구제와 함께, 관련 업무를 담당할 인사관리위원회(MSPB, Merit System Protection Board) 및 특별고문실(OSC, Office of Special Counsel)을 설치함으로써, 연방정부차원에서 공적 영역의 내부고발자 보호제도를 정착시키게 되었다. 이후, 1988년 Military Whistleblower protection Act에 의해 기존의 CSRA에 의한 내부고발자 보호에서 제외된 군 관련 공무원의 내부고발도 보호하게 되었고, 1989년 Whistleblow Porotection Act(이하 WPA)에 의하여, OSC를 MSPB로 분리, 독립시키고, 내부고발에 따른 보복적 인사조치와 관련한 고발자의 입증책임 경감, OSC를 통한 구제절차 외에 MSPB에 직접 제소하여 내부고발자의 권리를 보호하는 절차 등이 새롭게 규정되었다. 이외에 Ethics in Government Act, Lioyd-La Follette Act, No FEAR Act, Freedom of Information Act 등에서도 부분적으로 내부고발 및 내부고발자 보호와 관련한 내용이 포함되었다. 한편, 기업 등 사적영역과 관련하여서는 2002년 Sarbanes-Oxley Act를 통해 기업내부의 부정행위에 대한 내부고발자를 보호함과 동시에, 내부고발정보의 제공처로 FBI, 연방의회, 기타 기업내부에 감독권, 조사 및 규제권한을 갖는 자를 지정하였다. 또한 2007년 금융위기에 따른 금융시장 개혁을 위하여 2010년에 제정된 Dodd-Frank Act 역시 증권을 포함한 금융기관 내부의 부정행위에 관한 내부고발자의 보호와 고발자에 대한 인센티브 부여 등을 내용으로 하고 있다(山崎隆志, 앞의 글, 8-10쪽).

92) France Code du Travail, Article L1152.

93) Criminal Code of Canada, Section 425. 1.

94) [http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/\(2012.8.16\).](http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/(2012.8.16).)

95) Pub. L. No. 101-12, 103 Stat. 16(현재는 U.S. Code title 5에 산재된 형태로 조문화되어 있다).

내부고발 채널을 기준으로, 내부에 당해 조직이나 기관 내부(내부 감사부서, 책임자 등)로 내부고발채널을 한정하거나 이를 우선하는 형태(internal whistleblowing)와 수사기관, 언론 등으로 이를 확장하거나 특별히 우선순위를 두지 않는 형태(external whistleblowing)로 구분할 수도 있다. 이와 같은 다양한 입법례와 관련하여, 내부고발자 보호에 관한 일반인의 이해향상과 법령 해석의 명확성과 적용의 일관성 등을 위해서는 단일 법령체계에 의한 내부고발자 보호제도가 보다 바람직함은 물론이다.⁹⁶⁾

한편, 내부고발자의 보호방법에 따라 4가지 형태로 내부고발자 보호제도를 유형화할 수도 있다. 첫 번째, 가장 고전적 형태로 내부고발로 인하여 고발자에게 가해지는 부당해고 등 보복행위에 대한 회복적 조치를 취하는 유형(retaliation based remedies model)이 있다. 이 경우, 원칙적으로 부당해고 등 보복적 인사조치를 당한 고발자가 당해 인사조치가 내부고발행위로 인하여 이루어진 인과관계를 입증할 필요가 있다.

두 번째로, 내부고발자에게 보상을 부여하는 방식(reward based or incentive based model)을 생각할 수 있다. 일반적인 유형은 아니지만, 미국의 False Claims Act와⁹⁷⁾ 같이 주로 정부계약 등에서의 부정행위나 뇌물수수 등 부정부패와 관련한 내부고발 사례에서⁹⁸⁾ 찾아볼 수 있다.

세 번째, 두 번째 유형과 유사한 보상적 방식으로 볼 수 있지만, 내부고발자가 아닌 조직 내부의 부정, 범법행위를 선제적으로 파악하여 문제를 해소한 조직 운영자나 책임자에게 보상을 부여하는 방식(incentive based model directed at employers)이 있다. 주로 조직 내에 내부감사기구 등 내부고발을 접수, 처리하는 부서를 설치, 운영하거나 내부고발자 보호규칙을 두는 경우, 그 보상으로 조직이나 관련 책임자에 대한 민, 형사상 면책이나 내부고발로 인한 부당해고 등 보복행위 여부와 관련한 소송사건에서 적극적 항변(affirmative defense)을 인정하는 등의

96) Council of European Parliamentary Assembly Resolution 1729(2010) on the Protection of Whistleblower, Article 6.1은 “Whistleblowing legislation should be comprehensive.”라고 하여 이 점을 명확히 하고 있다.

97) 32 U.S.C. §3730.

98) 부패방지법 제68조; 공신법 제26조

보상을 부여하는데, Sarbanes-Oxley Act 등에서 예를 찾아볼 수 있다.⁹⁹⁾

네 번째로, 의무적 내부고발(compulsory disclosure) 유형(punitive approach or mandatory whistleblowing model)이다. 부정행위 등의 정보를 접한 자는 반드시 고발하도록 규정하는 경우다. 주로 공적 영역의 내부고발에서 그 예를 찾아 볼 수 있는데, 기업 등 사적 영역의 경우 영업비밀이나 고객비밀 보호, 조직내부의 여타 규칙과 충돌할 가능성 등에 기인하여 입법례가 극히 제한적이다.

나. 내부고발자 보호제도의 내용개관

내부고발자 보호제도는 다양한 입법례에도 불구하고 공통적으로 ① 보호대상으로서 내부고발자 및 ② 내부고발대상의 범위, ③ 내부고발자의 보호, ④ 내부고발 방식 및 관련정보의 관리체계, ⑤ 내부고발관련 교육, 홍보 등 기능을 주요 내용으로 한다.

1) 보호대상으로서 내부고발자의 범위, 적격성

영국이나 일본, 그리고 우리나라 등과 같이 단일 법령 하에, 보호대상으로 내부고발자의 범위를 공, 사적 부문 모두를 포괄하는 형태도 있지만, 미국이나 캐나다 등과 같이 내부고발자 보호법령의 적용범위를 공적 영역에 한정하고, 사적 영역에서의 보호는 개별 법령에 의하는 예도 있다.

보호대상인 내부고발자의 범위와 관련하여 대부분의 법제가 고발대상인 조직 내에 정규직으로서 현직자(employee) 외에 임시직이나 계약직은 물론, 전직자(former employees)나 지원자(applicants), 자원봉사자(volunteers), 조직 내 기능의 아웃소싱, 납품 등과 관련한 계약자(contractors), 고문이나 자문직(consultants) 등으로 보호대상인 내부고발자의 범위를 매우 광범위하게 설정하고 있다.¹⁰⁰⁾ 아울

99) Tippet, "The Promise of Compelled Whistleblowing : what the corporate governance provisions of Sarbanes Oxley mean of employment law", 11 Emp. Rts. & Emp. Pol'y J. 1, 2007, 10-11쪽.

100) 대표적인 예로 영국 DIPA(1998) Part IV. A. 43K.
43K Extension of meaning of "worker" etc.

(1) For the purposes of this Part "worker" includes an individual who is not a worker as defined by section 230(3) but who— .

러 위의 전형적 내부관련자 외에 그 가족구성원이나 해당 조직의 블랙리스트에 등재된 자 등으로 보호대상을 확대할 필요성도 지적되고 있다(No Loophole Principle).¹⁰¹⁾ 한편, 공적 영역의 경우 법령에서 명시적으로 내부고발자의 보호범위를 제한하기도 한다. 주로 국방, 외교 상, 기밀요구하거나 중요 정책입안, 결정 홍보 등을 담당하는 기관이나¹⁰²⁾ 군, 정보기관 등에 대해서는 예외를 설정하거나

-
- (a) works or worked for a person in circumstances in which – .
 - (i) he is or was introduced or supplied to do that work by a third person, and.
 - (ii) the terms on which he is or was engaged to do the work are or were in practice substantially determined not by him but by the person for whom he works or worked, by the third person or by both of them, .
 - (b) contracts or contracted with a person, for the purposes of that person’s business, for the execution of work to be done in a place not under the control or management of that person and would fall within section 230(3)(b) if for “personally” in that provision there were substituted “(whether personally or otherwise)”, .
 - (c) works or worked as a person providing general medical services, general dental services, general ophthalmic services or pharmaceutical services in accordance with arrangements made – .
 - (i) by a Health Authority under section 29, 35, 38 or 41 of the National Health Service Act 1977, or .
 - (ii) by a Health Board under section 19, 25, 26 or 27 of the National Health Service (Scotland) Act 1978, or.
 - (d) is or was provided with work experience provided pursuant to a training course or programme or with training for employment (or with both) otherwise than – .
 - (i) under a contract of employment, or.
 - (ii) by an educational establishment on a course run by that establishment, and any reference to a worker’s contract, to employment or to a worker being “employed” shall be construed accordingly.

; 기타 호주의 Public Service Act(1999), Article 16, 일본의 공익통보자보호법 제2조 및 제7조 등 참조

101) U4 anti-corruption source centre, Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation. 2009, p. 4(<http://www.u4.no/publications/good-practice-in-whistleblowing-protection-legislation-wpl/>, 2012. 8. 30).

102) 미국의 WPA는 연방정부에 근무하는 공무원 등에 한하여 적용된다. 5 U.S.C§ 2302 (a)(2)(B). “covered position” means, with respect to any personnel action, any position in the competitive service, a career appointee position in the Senior Executive Service, or a position in the excepted service, but does not include any position which is, prior to the personnel action –

- (i) excepted from the competitive service because of its confidential, policy-determining, policy-making, or policy-advocating character; or
- (ii) excluded from the coverage of this section by the President based on a determination by the President that it is necessary and warranted by conditions of good administration;

별도의 법령을 통해 내부고발문제를 해소하고 있다.¹⁰³⁾

보호대상인 내부고발자의 범위와 더불어 내부고발자에게 내부고발의 의도로서 선의(善意, good faith)와 내부고발 근거의 합리성(reasonable grounds)이라는 요건의 필요성과 구체적 내용이 문제된다. 내부고발은 조직 내부의 부정행위에 대한 노출에 의하여 사회일반에 가해질 수 있는 위해를 차단할 수 있는 긍정적 측면도 있지만, 고발자 자신이 속한 조직에 대한 배신행위로서의 부정적 측면도 있기 때문에 일정한 정당화 근거가 필요하다. 따라서 보호대상으로서 부정행위의 내용, 관련정보의 공개방법과 대상 그리고 정보제공자인 고발자의 적격성에 관한 일정한 제한이 요구될 수 있다.

대부분의 입법례에서 내부고발정보를 제공한 자의 보호요건으로 당해 고발이 합리적 근거 하에, 선의(또는 상당한 이유)로 이루어질 것을 요구하고 있다. 가령 일본의 공익통보자보호법 제2조는 내부고발자에게 부정한 이익의 취득, 타인에게 손해를 가할 목적, 기타 부정한 목적이 없을 것을 요구한다. 또한 미국 WPA에서는 고발자가 고발내용을 합리적으로 신뢰할 것을 요구하는데,¹⁰⁴⁾ 이는 고발내용의

and

(C) “agency” means an Executive agency and the Government Printing Office, but does not include—

(i) a Government corporation, except in the case of an alleged prohibited personnel practice described under subsection (b)(8);

(ii) the Federal Bureau of Investigation, the Central Intelligence Agency, the Defense Intelligence Agency, the National Geospatial-Intelligence Agency, the National Security Agency, and, as determined by the President, any Executive agency or unit thereof the principal function of which is the conduct of foreign intelligence or counterintelligence activities; or

(iii) the Government Accountability Office.

103) the Intelligence Community Whistleblower Protection Act(1999), Pub. L. No. 105-272.

104) 5 U.S.C. §2302(b)(8) take or fail to take, or threaten to take or fail to take, a personnel action with respect to any employee or applicant for employment because of—

(A) any disclosure of information by an employee or applicant which the employee or applicant reasonably believes evidences—

(i) a violation of any law, rule, or regulation, or

(ii) gross mismanagement, a gross waste of funds, an abuse of authority, or a substantial and specific danger to public health or safety,

if such disclosure is not specifically prohibited by law and if such information is not specifically required by Executive order to be kept secret in the interest of national defense or the conduct of foreign affairs; or

객관적 진실성을 의미하는 것이 아니라, 고발자가 이해관계를 갖지 않는 공정한 관찰자의 입장에서 주장된 고발내용이 명백히 법령에 위반한 부정행위이고, 진실한 것으로 사료될 수 있을 정도의 합리적 근거를 갖는 것으로 충분하다.¹⁰⁵⁾

결국 고발자가 의도적으로 허위내용의 내부고발을 한 때는 보호할 수 없지만, 객관적 진실에 반하더라도 제3자의 입장에서 충분히 신뢰할만한 정보에 근거한 고발이라면 보호될 수 있다는 것이다.¹⁰⁶⁾ 한편, 의도적 허위고발행위를 형사처벌하는 입법례도 있다.¹⁰⁷⁾

2) 보호대상으로서 내부고발

내부고발은 범죄행위를 포함한 범법행위에 국한하지 않고, 비윤리적 행위, 기타 사회적 위해행위의 공개를 목적으로 한다. 다만 보호대상인 내부고발정보 범위가 지나치게 확장된다면 기업 등 조직내부의 영업비밀 등이 무분별하게 외부에 노출에 의한 회복 불가능한 손해발생, 해당 조직이나 기관 내 구성원 결속력 약화 등의 부작용이 발생할 수 있다.

따라서 내부고발자 보호와 관련한 대부분 입법례는 보호대상으로 내부고발정보의 유형을 명확히 한정하고 있다. 예를 들어, 일본의 공익통보자보호법 제2조 제3

(B) any disclosure to the Special Counsel, or to the Inspector General of an agency or another employee designated by the head of the agency to receive such disclosures, of information which the employee or applicant reasonably believes evidences –

(i) a violation of any law, rule, or regulation, or

(ii) gross mismanagement, a gross waste of funds, an abuse of authority, or a substantial and specific danger to public health or safety.

; 기타 일본 공익통보자보호법 제3조의 “상당한 이유” 및 영국 PIDA(1998) Part IV. A. Section 43B의 “reasonable belief” 등.

105) *Lechance v. White*, 174 F.3d 1378, 1381(Fed. Cir. 1999), cert. denied, 528 U.S. 1153, 120(2000).

106) 부패방지법 제57조: “신고자가 신고의 내용이 허위라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우에는 이 법의 보호를 받지 못한다.” 및 공익신고자보호법 제2조 제2호 “‘공익신고’란 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 공익신고로 보지 아니한다. 가. 공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우”.

107) 예를 들어, 인도의 Public Interest Disclosures and Protection to Persons Making the Disclosure(PID Bill) Chapter VI, Article 57.

항 1호는 보호되는 내부고발정보(通報對象事實)로 ① 개인의 생명 또는 신체의 보호, ② 소비자의 이익보호, ③ 환경보전, ④ 공정경쟁의 확보, ⑤ 기타 국민의 생명, 신체, 재산, 그 이외의 이익보호에 관한 법률로서 별표에 계기한 것(형법, 식품위생법, 금융상품거래법, ‘농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률’, 대기오염방지법, ‘폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률’, ‘개인정보의 보호에 관한 법률’, 기타 정령으로 정한 법률)에 규정하는 범죄행위에 해당하는 사실을 들고 있다.

한편 미국의 WPA에서는¹⁰⁸⁾ ① 모든 형태의 법률, 규칙 등의 위반행위(violation of any law, rule, regulation), ② 중대한 관리실책(gross mismanagement), ③ 정부 기금의 낭비(gross waste of funds),¹⁰⁹⁾ ④ 권한남용(abuse of authority), ⑤ 기타 사회일반의 건강 또는 안전에 대한 실체적이고 특정한 위험과 관련한 정보(substantial and specific danger to public health or safety)로, 당해 정보의 공개가 특정법률에 의해 금지되거나 국방상 또는 외교상의 국익을 위하여 비밀로 보존되도록 행정명령에 특별히 요구되지 않을 것을 요구한다(다만, 의회에 대하여 내부고발정보를 제공하는 때는 이러한 제한이 적용되지 않는다).¹¹⁰⁾ 영국의 PIDA에서도¹¹¹⁾ 이와 유사하게 ① 과거 또는 현재 진행 중이거나 장래 예상되는 범죄행위(a criminal offence has been committed, is being committed or is likely to be committed), ② 각종 법적 의무위반(a person has failed, is failing or is likely to fail to comply with any legal obligation to which he is subject), ③ 부당한 사법적 절차진행이나 판단(a miscarriage of justice has occurred, is occurring or is

108) 5 U.S.C. § 2302 (b)(8).

109) 중대한 관리실책이나 기금낭비에서 ‘중대한’(gross)이란 개념의 의미에 대해, 그 내용과 정도가 사소하고, 주의 깊게 임무를 수행하는 과정에서 발생할 수 있는 의도하지 않은 실수에 해당하는 경우를 지칭한다. *Drake v. Agency for Int’l Dev.*, 543 F.3d 1377, 1381(Fed. Cir. 2008); 그러나 사소한 관리상의 실책이나 기금낭비라도 반복적 행정관행과 관련하는 때는 보호대상으로서 내부고발정보가 될 수 있다. *Horton v. Dep’t of the Navy*, 66 F.3d 279, 283(Fed. Cir. 1995).

110) 5 U.S.C §2302 (b), §7211. Employees’ right to petition Congress

The right of employees, individually or collectively, to petition Congress or a Member of Congress, or to furnish information to either House of Congress, or to a committee or Member thereof, may not be interfered with or denied.

111) PIDA(1998) Part IV. A. 43B. (1).

likely to occur), ④ 개인의 건강, 안전에 대한 위해(the health or safety of any individual has been, is being or is likely to be endangered), ⑤ 환경침해(the environment has been, is being or is likely to be damaged), ⑥ 이상과 관련한 정보에 대한 은폐나 은폐시도와 관련한 정보(information tending to show any matter falling within any one of the preceding paragraphs has been, is being or is likely to be deliberately concealed)를 보호대상인 내부고발정보로 규정하고 있다. 또한 이러한 내부고발정보와 관련한 사실관계가 반드시 국내에서 발생한 것에 제한되지 않고, 영국 이외에 다른 국가의 법령이 적용되는지 여부도 중요하지 않다.¹¹²⁾

우리나라와 비교하면, 부패방지법 제2조 제4호는 공직자의 부패행위, 권한남용이나 법령위반, 사적이익 도모행위, 법령위반에 의한 공공기관에 대한 재산상 손해를 가하는 행위, 이러한 행위와 관련 은폐행위를 신고대상행위로 규정하고, 공신법 제2조 제1호는 농산물품질관리법, '시설물의 안전관리에 관한 특별법', 식품위생법, 자연환경보전법, '품질경영 및 공산품안전관리법', 폐기물관리법, 혈액관리법, 의료법, 소비자기본법, '독점규제 및 공정거래에 관한 법률', '하도급거래 공정화에 관한 법률', 기타 국민의 건강과 안전, 환경보호, 소비자 이익보호 및 공정경쟁 확보 등에 관한 법률로서 대통령령으로 정한 법률에 규정한 벌칙과 인허가 관련 행정처분대상 행위를 공익침해행위로 규정하여 보호대상으로 하고 있다. 미국이나 영국은 물론, 일본의 입법례와 비교할 때 보호대상으로서 내부고발자는 공, 사 영역을 구분하지 않는 반면, 내부고발정보의 보호범위는 공직자의 부패행위와 특정법령 위반행위로 제한하고 있음을 확인할 수 있다.

3) 내부고발자의 보호

가) 해고 등 보복적 인사조치의 금지

내부고발정보를 공개한 경우 고용자 측으로부터 고발자에 대한 해고 등 보복성 인사조치가 가해지거나, 고발자가 민, 형사상 책임을 추궁당하기도 한다. 내부고발자의 보호는 내부고발에 따른 보복적, 차별적 인사조치(retaliatory or discriminatory

112) PIDA(1998) Part IV. A. 43B. (2).

personnel action)나 계약파기 등을 무효화하고, 고용자 측에 급여손실 등 고발자에게 발생한 손해에 대한 배상책임을 부과하고, 고발자의 민, 형사상 면책을 인정하는 것에 의한다.

프랑스의 경우, 해고나 급여산정, 교육훈련, 보직편성이나 승진, 배치, 전보, 계약갱신 등 내부고발과 직, 간접적으로 관련한 모든 보복적 인사조치는 물론, 신규 직원모집이나 수습직원근무 기회부여 등에서의 차별적 배제 등 광범위한 범위에서 내부고발자를 보호하고 있다.¹¹³⁾ 또한 미국의 WPA는 직무변환, 업무환경 등과 관련한 인사조치가 당해 고발자가 갖추고 있는 능력이나 역량, 교육훈련 이수경력, 직급 등의 조건과 상응하지 않는 경우도 보복적 인사조치로 파악하여 이를 금지시키고 있다.¹¹⁴⁾

프랑스, 미국과 같이 보복적 인사조치 유형을 자세히 나열하지는 않고 포괄적으로 규정하지만, 일본의 공익통보자보호법도 내부고발에 따른 부당해고의 무효, 파견노동자에 대한 계약해지의 무효, 급여, 승진이나 승급 등 기타 부분에 있어서 불이익처우를 금지하고 있다.¹¹⁵⁾ 영국 PIDA도 이와 유사하게 내부고발자에 대한

113) Loi n°2007-1598 relative à la lutte contre la corruption.

114) 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(A).

“personnel action” means—

(i)an appointment;

(ii)a promotion;

(iii)an action under chapter 75 of this title or other disciplinary or corrective action;

(iv)a detail, transfer, or reassignment;

(v)a reinstatement;

(vi)a restoration;

(vii)a reemployment;

(viii)a performance evaluation under chapter 43 of this title;

(ix)a decision concerning pay, benefits, or awards, or concerning education or training if the education or training may reasonably be expected to lead to an appointment, promotion, performance evaluation, or other action described in this subparagraph;

(x)a decision to order psychiatric testing or examination; and

(xi)any other significant change in duties, responsibilities, or working conditions;

with respect to an employee in, or applicant for, a covered position in an agency, and in the case of an alleged prohibited personnel practice described in subsection (b)(8), an employee or applicant for employment in a Government corporation as defined in section 9101 of title 31.

115) 일본 공익통보자보호법 제3조, 제4조, 제5조

부당해고, 기타 불이익 처우의 금지를 규정하고 있다.¹¹⁶⁾

나) 민, 형사책임의 면제

내부고발정보의 획득, 공개과정에서 고발자는 불가피하게 기업의 영업비밀이나 기타 내부규정 위반 또는 기밀절취, 국가안보 등과 관련한 기밀누출 등으로 인하여 민, 형사책임을 부담할 수도 있다.

상당수 입법례는 보호대상인 내부고발정보의 범위제한과 함께 관련 면책규정을 들으로써 이 문제를 해결한다. 미국의 WPA는 개별 법령 또는 국가안보, 외교와 관련하여 대통령의 행정명령에 의해 공개가 금지된 정보의 내부고발은 원칙적으로 보호될 수 없지만, 당해 기관의 내부감사책임자나 후술하는 1978년 CSRA에 의하여 인사관리청(OPM, Office of Personnel Management) 산하에 새롭게 설치된 인사관리위원회(MSPB, Merit System Protection Board)의 특별고문실(OSC, Office of Special Counsel)에 대한 내부고발에 대해서는 예외를 인정하고 있다. 아울러, 특별히 보호대상에 제외된 내부고발정보가 아니라면, 보복적 인사조치로부터의 보호 외에 법령에 의하여 부여된 고소, 청원 등의 권한이 제한되거나, 내부고발행위가 상급자의 명령위반에 해당하는 등으로 법령에 위반한 경우에도 면책될 수 있도록 규정하고 있다.¹¹⁷⁾

영국도 고발자 자신이 내부고발정보를 공개함으로써 범죄행위를 야기하거나, 내부고발정보가 변호사와의 상담과정에서 획득된 경우와 같이 legal professional privilege에 해당하는 때에는 당해 내부고발정보를 보호대상에 제외하지만,¹¹⁸⁾ 특별히 보호대상에서 제외되는 경우가 아니라면 비밀유지의무나 내부고발을 금지하는 근로계약조건 위반과 충돌에 대한 면책규정을 두고 있다.¹¹⁹⁾

한편, 우리나라의 부패방지법은 내부고발자에 대한 면책규정을 가장 명확하게 설정한 것으로 평가된다.¹²⁰⁾ 동법 제66조에서 부패행위의 신고와 관련하여 신고

116) PIDA(1998) Part IV. A. 47B. (1), 103A.

117) 5 U.S.C. §2302 (b)(9)(A), (D).

118) PIDA(1998) Part IV. A. 43B. (3), (4).

119) PIDA(1998) Part IV. A. 43J.

120) G20 Anti-Corruption Action Plan, 앞의 책, 10쪽.

자의 범죄행위가 발견된 경우 그 형을 감경 또는 면제할 수 있도록 하고, 징계처분에 관하여도 이를 준용하도록 규정하고 있다. 아울러, 내부고발행위가 직무상 비밀준수의무를 위반하지 않은 것으로 간주하도록 규정하여 관련 책임에 대한 면책규정도 두고 있다.

다) 내부고발에 관한 비밀보장

내부고발자의 보호를 위하여 고발자 관련정보의 비밀보장 매우 중요하다. 익명 제보의 허용 등 내부고발자에 대한 비밀보장규정을 두고 있는 입법례가 많은데, 미국 WPA는 내부고발자의 사전동의가 없는 한, 원칙적으로 신원 등 관련 정보공개를 금지하고 다만 MSPB 산하 OSC에서 공공의 건강, 안전에 대한 즉각적인 침해우려가 있거나 명백히 범죄행위와 관련한 때는 예외적으로 이를 공개할 수 있도록 규정하고 있다.¹²¹⁾ 또한, 인도의 PID Bill과 같이 내부고발자의 신원정보 공개에 대해 형사처벌을 부과하기도 한다.

다만, 익명에 의한 내부고발 가능성에 대해서는 대체로 부정적이다. 익명고발에 따른 조사의 어려움, 무분별한 고발로 인한 행정력의 낭비 등에 대한 지적과 함께 문화적 배경에 따라 차이는 있겠지만, 내부고발을 일종의 스파이행위로 인식하는 시각이 그 배경이 된다. 그러나 G20 Anti-Corruption Action Plan은 익명고발이 내부고발자 보호의 실효성을 담보할 수 있는 중요한 인센티브로서의 역할을 할 수 있음을 지적한다.¹²²⁾ 참고로, 한국의 부패방지법이나 공신법 역시 신고자의 인적사항을 밝히는 것을 원칙으로 하는데, 예외적으로 신고 등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 특신법을 준용하여 신고자 인적사항의 기재를 생략할 수 있도록 하여 익명고발이 가능하도록 규정하고 있다.¹²³⁾

121) 5 U.S.C. §1213 (h) The identity of any individual who makes a disclosure described in subsection (a) may not be disclosed by the Special Counsel without such individual's consent unless the Special Counsel determines that the disclosure of the individual's identity is necessary because of an imminent danger to public health or safety or imminent violation of any criminal law.

122) G20 Anti-Corruption Action Plan, 앞의 책, 11쪽.

123) 부패방지법 제64조 제4항 및 공신법 제11조

라) 입증책임

내부고발자 보호와 관련하여 고발자가 보복적 인사조치의 부당성을 다투는 경우 고발자에 의한 ‘내부고발정보의 공개 → 해고 등 고용자의 인사조치’ 사이의 인과관계를 원칙적으로 고발자가 입증하여야 한다. 그러나 인사조치의 내용이 극히 다양하고, 내부고발행위와 상관성이 미묘하기 때문에 이를 고발자가 입증하기는 매우 어렵다.¹²⁴⁾ 따라서 내부고발자 보호법제에서 이러한 입증책임을 완화하는 사례가 많다.

우리나라의 부패방지법에서도 관련 입법례를 찾을 수 있는데, 동법 제63조는 신고자가 부패행위에 관한 정보제공 후에 인사상 불이익조치에 따른 원상회복을 청구한 경우 해당 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정하도록 규정함으로써 입증책임을 고용자 측이 부담하게끔 한다.

미국의 경우 인사상 불이익조치를 당한 고발자가 ① 당해 고발행위와 법령에 의해 보호되는 내부고발정보에 관한 것으로, ② 고발정보의 제공대상, 방법 등 그 절차가 법령에 위배되지 않았으며, ③ 당해 내부고발이 통상적인 업무수행 및 보고체계 밖에서 이루어진 것이고, ④ 비리 관련자 외의 제3자에게 고지된 점, ⑤ 고발정보가 합리적 근거를 갖는 신뢰할 수 있는 내용인 점, ⑥ 고발자에게 보복적 성격의 인사조치가 가해진 점에 대하여 입증한 경우, 고용자 측이 당해 인사조치가 내부고발행위와 무관한 통상적 인사관리라는 점을 형사재판과 같은 확신의 정도(beyond reasonable doubts)는 아니지만, ‘clear and convincing evidence’로 입증하여야 한다.¹²⁵⁾

124) U4 anti-corruption source centre, 앞의 책, 7쪽.

125) 미국의 경우 1989년 WPA가 제정되기 이전, Civil Service Reform Act(CSRA) 하에서는 내부고발에 따른 부당해고 등 보복수단으로서 인사조치에 대한 입증책임을 고발자가 부담하도록 하였다. 즉, 고용자 측의 해고 등 인사조치가 유효한 인사조치사유를 근거로 이루어진 것이라면, 내부고발에 따른 보복적 의도가 아닌 경우로, 적법하다는 것이다(Starrett v. Special Counsel, 792 F.2d 1246(4th Cir. 1986), Harvey v. M.S.P.B, 802 F.2d 537(D.C. Cir. 1986) 참조). 그러나 이후 WPA에 의해, 내부고발자 측이 고용자 측의 보복적 의도를 입증할 필요가 없게 되었다(Whitaker, “The Whistleblower Protection Act : An Overview”, CRS Report for Congress, 2007. 3. 12, 7쪽).

4) 내부고발의 방식

가) 내부고발정보의 공개

내부고발정보의 공개(reporting or disclosure) 체계는 입법례에 따라 각기 상이한데, 크게 조직 내부 감사기관이나 관리책임자 등에 대한 내부공개(internal disclosure), 수사기관이나 외부감사기관 등 특정대상으로 한정된 외부공개(external disclosure to a designated body), 언론 등예의 외부공개(external disclosure to the public)로 분류할 수 있다.

영국 PIDA의 경우 내부공개를 우선으로, 특정대상에 한정된 외부공개, 그리고 언론 등예의 외부공개 순으로 다층의 단계적 공개체계를 운영하고 있는데, 후자의 방법으로 갈수록 보다 엄격한 요건을 요구한다. 즉, 첫 번째 공개채널은 고용자 또는 기타 고발정보와 관련한 책임자에 대한 공개(disclosure to employer or other responsible person)로, 고용자에 대한 공개를 우선하되, 고발내용이 고용자 외의 다른 내부구성원에 관한 사항으로, 고발내용과 관련하여 고용자 외의 다른 자가 법적 책임을 갖고 있는 때는 그 자에게 공개할 수 있도록 하고, 이 경우에도 고용자에 대한 공개와 동일하게 취급하도록 규정하고 있다. 두 번째 공개채널로는 조직 내 법률자문 담당자(legal adviser)에 대한 공개가 있고, 세 번째 공개채널은 고발자의 고용자가 내각의 장관이 임명한 자 또는 장관이 임명권을 갖는 위원회 등의 구성원인 경우로, 이때는 고발자가 선의(in a good faith)로 각 장관(Minister of the Crown)에게 공개할 수 있다. 네 번째, 지정된 자에 대한 공개채널(disclosure to prescribed person)이 있는데, 고발내용이 국무장관이 지정한 자가 소관하는 업무에 관한 사항으로, 진실임을 명확히 신뢰하는 때는 위 지정된 자에 대하여 공개할 수 있다. 마지막은 기타 수사기관, 의회, 언론 등에 대한 공개로, 고발자가 선의이며 고발내용이 명확히 사실이라는 점에 대한 합리적 근거를 갖는 경우로, 고용자에 대한 공개가 오히려 고발자 자신에게 보복 등 불이익을 초래할 수 있거나, 특별히 고발내용을 담당할 지정된 자가 없는 상태에서 고용자에게 관련정보가 공개될 경우, 은폐나 훼손될 수 있는 경우, 이전 동일한 고발내용이 고용자나 지정된 담당자에게 공개되었던 경우에는 고발내용의 심각성, 고발내용이 지속하거나 곧 발생할 수 있는지 여부, 고발내용을 담당할 지정된 자가 있는지의 여부 등을 면밀히 검토한 가운데, 언론 등을 포함하여 보다 확대된 수준의 공개가 가능하다.

물론, 고발내용에 심각한 위해요소가 내재된 때도 여기에 포함된다.¹²⁶⁾

이러한 공개채널의 단계적 구분은 가급적 내부공개를 우선하고, 언론 등에서의 외부공개는 최후수단으로 활용할 것을 요구하는 취지로 이해할 수 있다. 유사한 예로 캐나다의 PSDPA를 들 수 있다. 고발내용이 심각한 범죄행위에 해당하고, 사람의 건강, 안전 또는 환경에 대한 즉각적 위협이나 실질적이고 특정된 위해요소의 존재가 인정되는 경우 다른 공개방식을 취할 시간적 여유가 없는 때는 언론 등 외부공개가 가능하게끔 규정한다.¹²⁷⁾

반면 미국은 영국과 달리 내부공개를 우선하는 체계를 갖고 있지 않는데, 관련 사례를 살펴보면 외부공개를 선호하고 오히려 이를 보다 강력하게 보호한다.¹²⁸⁾ 미국을 포함하여 영미권 국가에서 내부고발자의 보호는 전통적인 Common Law와 성문법령에 의하는 2가지 방식으로 구분할 수 있다. 종래 Common Law에서는 고용관계에서 고용자의 절대적 우위를 인정하는 at-will employment doctrine에 따라, 내부고발에 대한 보복적 인사조치 등과 관련하여 내부고발자의 보호가 극히 불충분하였다. 그러나 1959년 *Petermann v. International Brotherhood of Teamsters* 사건을¹²⁹⁾ 통해, 고용자를 포함한 내부구성원의 부정행위에 대해 이의를 제기하고 이를 공개한 경우 당해 부정행위가 사회구성원 일반의 건강, 안전에 대한 위해요소를 포함한 때는 at-will employment doctrine에 대한 예외로서, 내부고발로 인한 해고 등 보복적 인사조치 등으로부터 고발자인 피고용자를 보호하여

126) PIDA(1998) Part IV. A. 43C, 43D, 43E, 43F, 43G, 43H.

127) PSDA(2005) Section 16.

16. (1) A disclosure that a public servant may make under sections 12 to 14 may be made to the public if there is not sufficient time to make the disclosure under those sections and the public servant believes on reasonable grounds that the subject-matter of the disclosure is an act or omission that

(a) constitutes a serious offence under an Act of Parliament or of the legislature of a province; or

(b) constitutes an imminent risk of a substantial and specific danger to the life, health and safety of persons, or to the environment.

128) Mendelsohn, "Calling The Boss or Calling The Press : A Comparison of British and American Reposes to Internal and External whistleblowing", 8 Wash. U. Global Stud. L. Rev. 723, 2009, 724-734쪽.

129) *Petermann v. International Brotherhood of Teamsters*, 344 P.2d 25(Cal. Dist. Ct. App. 1959).

야 한다는 public policy exception이 최초 제시되면서, 이후 지속하여 내부고발자 보호에 관한 판단기준이 되었다. 예를 들어, 1995년 Hayes v. Eateries, Inc. 사건에서¹³⁰⁾ 동료 직원의 횡령행위에 관한 내부고발사안과 관련하여 내부 또는 외부공개에 내부고발 방식을 불문하고, 고발내용이 명백히 사회일반에 대한 위해요소와 관련한 내용인지의 여부가 중요한 점에서, 사안의 고발내용은 public policy와 무관하다고 판시한 바 있다. 나아가 미국판례는 상당수 사례에서 내부공개를 통한 내부고발은 일반적으로 공공의 이익보호와 무관하다는 논리로 고발자 보호를 부정하였다.¹³¹⁾ 이러한 판례의 시각은 내부고발의 방식으로 내부공개보다는 외부공개가 보다 선호되는 요인으로 작용하게 되었다.

한편, 기업 등 사적 영역이 아닌 공공 영역의 사례에서도 외부공개를 선호하는 시각을 찾아볼 수 있다. 사적 영역과 달리¹³²⁾ 공적 영역의 경우 Common Law는 표현의 자유에 관한 미국 연방헌법 수정 제1조를 근거로 내부고발자 보호문제에 접근한다. 대표적인 판례로 Pickering v. Board of Education 사건을¹³³⁾ 들 수 있는데, 미국 연방대법원은 공립학교 교사인 원고가 시 교육위원회의 공금유용사건을 비판하는 글을 지방일간지에 편지글로 기고한 것을 이유로 해고된 것은 사실 관계가 공공의 이해와 관련한 점에서 부당하다고 판시하였는데, 미국 연방대법원은 공공기관의 구성원 이전에 한명의 시민으로서 공공기관 내의 부정행위 등 공공의 이익과 관련한 사항에 관한 표현의 자유와 고용자 측의 조직 내 질서유지 등의 이익을 비교형량하여, 고용자 측이 한 해고 등 조치가 헌법상 보장된 표현의 자유를 침해하였는지 여부를 판단함으로써, 내부고발자 보호문제에 대한 기준을 제시하였다(Pickering Balancing Test). 미국 연방대법원의 이러한 판단기준은 이후 Connick v. Myers 사건에서도¹³⁴⁾ 반복되는데, Pickering Balancing Test 적용에

130) Hayes v. Eateries, Inc., 905 P.2d 778(Okla. 1995).

131) Brown v. Donovan, 747 F.2d 1029, 1035(5th Cir. 1984); House v Carter-Wallace, 556 A.2d 353, cert. denied, 564 A.2d 874(N.J. Super. Ct. App. Div. 1989); Fox v. MCI Commc'ns Corp., 931 P.2d 857(Utah 1997) 등.

132) 사적 영역에서도 내부고발자 보호와 관련한 Public Policy Exception의 근거로 미연방헌법 수정 제1조 상의 표현의 자유를 들고 있는 판례도 극히 소수지만 있다. Novosel v. National Insurance Co., 721 F.2d 894(3d Cir. 1983); 반대결해의 판례로, Edmonson v. Shearer Lumber Products, 75 P.3d 733(Idaho 2003).

133) Pickering v. Board of Education, 391 U.S. 563(1968).

앞서, 부정부패, 사회일반의 건강, 안전에 대한 위해행위 등 공익적 사안과 관련한 문제(public concern)에 대해서는 공공기관의 종사자라도 표현의 자유를 갖는다고 판시하였다(Public Concern Test). 문제는 사적 영역의 내부고발자 보호와 관련한 public policy exception와 동일하게, 내부공개에 의한 내부고발은 업무나 직장 환경과 관련한 비판이나 부정적 태도로 판례가 인식함으로써 내부고발에 있어서 외부공개를 보다 선호하는 시각이 자연스럽게 정착되었다. 더욱이 이러한 판례의 인식은 최근까지도 이어지는데, 그 예로 2006년 *Gracetti v. Ceballos* 사건을¹³⁵⁾ 들 수 있다. 동 사건에서 미국 연방대법원은 공공기관의 관계자가 내부규정에 따른 발언을 한 때는, 시민으로서 발언한 경우가 아니므로 수정 제1조를 적용할 수 없고, 고용자의 징계적 인사조치로부터 해당 발언을 보호할 수 없다고 판시하였다.

결국, Common Law에 의한 내부고발자 보호와 관련한 이와 같은 판례의 영향에 따라 미국의 경우, 내부고발정보를 내부 감사기관이나 관련 책임자 등에게 제공하는 내부공개보다는 언론 등 외부공개를 보다 선호하게 되고, 이러한 경향은 내부고발자 보호와 관련한 성문법령에도 그대로 반영되었다.

예를 들어, 기업 등 사적영역의 내부고발과 관련하여, 내부고발자인 노동자에 대한 보복적 인사조치로부터의 보호를 규정한 1935년 National Labor Relation Act 및 the Fair Labor Standards Act, 1967년의 the Age Discrimination in employment Act, 1970년의 the Occupation Safety and Health Act 등은 일반적으로 내부고발 방식을 관련정보가 정부기관에 제공되는 형태로 규정하고 있다. 또한 내부 부정행위 등에 관한 정보제공행위를 보호하는 유형의 1948년의 the Water Pollution Control Act나 Clean Water Act, 1955년의 the Clean Air Act, the Federal Mine Health and Safety Act, 그리고 2002년 Sabanes-Oxley Act 등도 역시 유사하게 외부고발을 선호하는 태도를 취하고 있다. 이 점은 공적 영역의 내부고발의 경우도 동일하다. WPA는 표면적으로는 내부, 외부공개를 구분하지 않고, 모든 방식의 내부고발을 동일한 수준에서 보호하고 있지만, 내부고발자가 자신의 상급자 등에게 관련정보를 제공한 경우는 통상적인 내부보고체계에 의한 것으로, 특별히 내부고

134) *Connick v. Myers*, 461 U.S. 138(1983).

135) *Gracetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410(2006).

발로서 보호대상은 아니라고 판단함이 일반적으로, 역시 외부공개방식을 보다 선호하는 것으로 파악된다.

일본의 공익통보자보호법 제3조도 유사하게 내부 및 외부공개를 모두 규정하고 있는데, 내부공개는 고발자의 근무처(노무제공처) 또는 근무처에서 지정한 자에게 통보하는 방식으로 이루어지고, 외부공개는 경우, 당해 통보사실에 대하여 처분 또는 권고 등의 권한을 갖는 행정기관에 대하여 할 수 있다. 이 외에 통보대상 사실의 발생 또는 그로 인한 피해의 확대를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 자(언론 등을 포함할 수 있다)에 대한 공개도 가능한데, 근무처나 근무처에서 지정한 자, 행정기관에 대한 제보 시 해고 등 보복행위가 가해질 수 있는 상당한 이유, 고발정보에 대한 은폐, 조작, 증거인멸이 우려되는 상당한 이유, 당해 근무처로부터 정당한 이유 없이 공익통보가 제지된 경우, 또는 근무처나 근무처에서 지정한 자에게 공익통보를 한 날로부터 20일이 넘도록 조사를 행하였다는 취지의 통보가 없거나 정당한 이유 없이 조사가 행하여지지 않는 경우 개인의 생명, 신체에 위해가 발생하거나 발생할 급박한 위험이 있다고 믿기에 상당한 이유가 있는 경우에만 가능하다.¹³⁶⁾

- 136) 公益通報者保護法 第三条(解雇の無効) 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に掲げる事業者が行った解雇は、無効とする。
- 一 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合 当該労務提供先等に対する公益通報
 - 二 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合 当該通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関に対する公益通報
 - 三 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、次のいずれかに該当する場合 その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に対する公益通報
 - イ 前二号に定める公益通報をすれば解雇その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合
 - ロ 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合
 - ハ 労務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合
 - ニ 書面(電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。第九条において同じ。)により第一号に定める公益通報をした日から二十日を経過しても、当該通報対象事実について、当該労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなくて調査を行わない場合
 - ホ 個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合。

기타, 내부고발이 보다 용이하게 이루어질 수 있도록 위와 같은 정형화된 공개 채널 외에 핫라인을¹³⁷⁾ 운영하는데, 주로 정부기관 등 공적 영역에 활용되지만 기업 등 사적영역에서도 운영하는 사례가 증가하고 있다. 또한 경제적 보상 등으로 내부고발에 대해 일종의 인센티브를 부여하는 예도 있다.¹³⁸⁾

나) 보복행위에 대한 구제절차

내부고발자에 대한 보복과 관련한 구제절차로 통상 사법절차 외에 별도의 구제절차를 설정한 입법례가 많다. 미국의 경우 WPA는 내부고발에 따른 보복적 인사 조치에 대한 구제절차에 관한 규정을 두고 있는데, 크게 5가지 유형으로 구분할 수 있다. 인사관리위원회(MSPB)에 직접 심사를 청구하는 방법(chapter 77. appeal)과¹³⁹⁾ MSPB에의 제소 이전, 산하에 설치된 특별고문실(OSC)에 보복적 인사 조치에 관한 이의제기를 통해 조사, 시정명령을 요구하는 방법(actions by OSC),¹⁴⁰⁾ OSC에 이의신청을 한 날로부터 120일 이후 또는 OSC의 조사가 완료된 날로부터 60일 이내에 MSPB에 재심을 청구하는 방법(IRA, Individual Right of Action),¹⁴¹⁾ 고발자가 속한 노조와 소속 기관 간의 합의절차에 의한 구제절차(negotiated Grievance Procedure)가 있고,¹⁴²⁾ 마지막으로 만일 보복적 인사조치에 따른 고발자의 제소에 대하여 MSPB가 180일 이내에 결정하지 않으면 연방법원에 제소하는 방법이 있다.

영국 PIDA는 Employment Tribunal에 대한 제소절차를 통해 내부고발자의 권리

137) 내부고발정보의 제공을 위한 경우는 아니지만, 미국의 인사관리위원회(MSPB) 및 특별고문실(OSC) 홈페이지에는 내부고발자에 대한 보복적 인사조치의 신고 및 구제를 위한 전용페이지를 구축하고 있다. <https://e-appeal.mspb.gov/default.aspx> 및 [https://www.osc.gov/oscefile/\(2012. 8. 30\)](https://www.osc.gov/oscefile/(2012. 8. 30)); 우리나라의 국민권익위원회 홈페이지에도 부패행위와 관련한 내부고발을 접수받는 전용페이지를 갖추고 있다. [https://www.acrc.go.kr/acrc/civilinfo/H_NoticeC.do?command=moveToHNotice01&cyb_type_cd=04002&menuId=05020102\(2012. 8. 30\)](https://www.acrc.go.kr/acrc/civilinfo/H_NoticeC.do?command=moveToHNotice01&cyb_type_cd=04002&menuId=05020102(2012. 8. 30)).

138) 미국의 2007년 금융위기와 관련하여 2011년 제정된 금융시장개혁법인 Dodd-Frank Act는 내부고발 정보로 회복된 손실의 10~30% 범위 내에서 고발자에게 보상을 할 수 있는 규정을 두고 있다; 부패방지법 제68조 및 공익신고자보호법 제26조도 내부고발자에 대한 보상규정을 두고 있다.

139) 5. U.S.C. §7701, 5. U.S.C. §1205.

140) 5. U.S.C. §1212(a)(2), (5).

141) 5. U.S.C. §1221(a).

142) 5. U.S.C. §7121.

를 구제할 수 있도록 규정하고 있으며,¹⁴³⁾ 한국의 부패방지법 제62조 및 공익신고자보호법 제17조는 내부고발자에 대한 보복행위와 관련하여 국민권익위원회에 보호조치를 신청할 수 있도록 하여 별도의 보호절차를 운영하고 있다.

내부고발에 따른 보복행위로부터 고발자를 보호하는 방법으로, 급여손실을 포함하여 경제적 손실에 대한 보상은 물론, 해고 등 부당한 인사조치의 무효화와 그에 따른 복직 등 원상회복조치, 기타 보상액의 결정이나 보복적 인사조치의 무효화 이전에 잠정적 구제조치(interim relief) 등을 포함하고 있다. 또한 미국의 Sabanes-Oxley Act와 같이 내부고발자에 대한 보복행위에 대하여 형사처벌을 부과하는 예도 있다. 다만 영국 PIDA처럼 경제적 손실에 대한 보상범위를 일정 수준에서 제한하는 예도 있다.

3. 소 결

내부고발자의 보호는 기업 등 조직내부의 부패행위에 대한 대안으로 주목이 집중된 문제이다. 특히 현대사회는 공적 영역의 정부, 기타 공공기관보다는, 민간부분에 있어서 기업 등 대규모 조직체가 생산, 소비 등의 경제활동을 포함하는 일상적 사회생활 모든 영역에서 차지하는 비중과 영향력이 높아지면, 사회 각 구성원의 범죄 등 일탈행위보다는 기업 등 조직이나 그 구성원에 의하여 주도되는 범죄행위가 더욱 심각한 사회문제가 되고 있다. 이러한 문제점은 과거 삼풍백화점, 성수대교 붕괴사고나 1997년 IMF위기나 2007년 국제금융위기 등 다양한 사례에서 여실히 들어난 바 있다.

조직내부에서 진행되는 범죄행위를 외부에서 포착, 제지하기는 극히 어렵다. 또한 그 사후결과 역시 은폐, 조작되기 쉽다. 바로 여기에 내부고발자 보호제도의 가치가 있다. 그러나 내부고발은 단순히 사후 보복에 대한 위협만이 아니라 고발자 자신이 일생을 바쳐 일하면서 동화된 조직에 대한 배신이나 스파이 행위로서

143) PIDA(1988) 3. Complaints to employment tribunal.

In section 48 of the 1996 Act (complaints to employment tribunals), after subsection (1) there is inserted—

“(1A)A worker may present a complaint to an employment tribunal that he has been subjected to a detriment in contravention of section 47B.”

의 속성도 갖기 때문에 강한 심리적 갈등을 경험하게 되고, 이 점이 내부고발자 보호제도의 실효성을 떨어뜨리는 중요한 요인이 된다. 결국 내부고발자 보호제도의 도입은 단순히 제도적 정착을 의미하는 것은 아니라 내부고발자가 겪는 심리적 갈등을 이해하고, 내부고발행위를 충분히 정당화할 수 있는 조건을 제공할 수 있는지, 아울러 내부고발에 의해 조직에 가해질 수 있는 부정적 효과의 최소화 여부에 의해 결정될 수 있다고 생각된다.

영미, 일본 등 외국의 입법례를 살펴보면, 공적 영역 외에 사적 영역으로 적용범위와 함께 고발대상 역시 부패 외에 기타 부정행위로 점차 확장해가는 측면도 있지만, 동시에 사회일반에 대한 명백히 위해적 속성을 갖는 행위 등으로 고발대상을 여전히 한정하면서, 내부공개를 우선하고 언론 등에 대한 외부공개는 보다 엄격한 조건 하에 가능하게 한 것은 바로 위와 같은 고민의 결과로, 동일한 맥락에서 일본에서 ‘내부고발’(内部告發) 보다는 ‘공익통보’(公益通報)로, 영미의 경우, ‘inside accusation’보다는 ‘whistleblowing’이나 ‘public interest disclosure’라는 표현이 각기 정착된 점도 이해할 수 있다.

표 3 주요 국가(영국, 호주, 일본)의 내부고발자 보호제도

국가	영국	호주(144)	일본
단일법령의 유무	○	× 5개 주 및 특별지구 중, 5개 지역에서 법제화(1994 기준)	○
법령명칭	PIDA(Public Interest Disclosure Act, 1998)	1994년을 기준으로 법제화가 이루어진 지역은, Queensland, New South Wales, South Australia, Western Australia Australian Capital Territory	公益通報者保護法
적용범위	사적, 공적 영역	일반적으로 공적 영역에서의 부정행위를 대상(Queensland만이 사적영역의 내부고발자도 보호)	사적, 공적 영역
고발자의 신분	고용계약, 기타 계약 하의 노동자(파견노동자 등도 포함)	<ul style="list-style-type: none"> 공적 영역의 내부고발자의 경우, New South Wales는 공무원에 한정 기타 주에는 고발자의 범위를 특별히 한정하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 노동기준법 상의 노동자 공무원(다만, 각 공무원에 적용되는 개별법 규정에 의한다)
고발대상행위	범죄행위, 법률상의 의무위반, 사회일반의 건강, 안전에 대한 위해행위	<ul style="list-style-type: none"> 각 주법은 일반적으로 공공의 이해에 관한 고발에 한정 Queensland(공적, 사적영역) 	개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자의 이익보호, 환경보전, 공정경쟁의 확보, 기타 국민의

제4장 주요 외국의 범죄신고자 보호법제의 현황

국가	영국	호주 ¹⁴⁴⁾	일본
		모두 포함)에서는 범죄행위, 공무원의 부정행위, 사회일반의 건강, 안전, 환경에 대한 중대하고 특별한 위험의 존재	생명, 신체, 재산, 그 이외의 이익보호에 관한 법률(형법, 식품위생법, 금융상품거래법, 농림물자의규격화및품질표시의적정화에관한법률, 대기오염방지법, 폐기물의처리및청소에관한법률, 개인정보의보호에관한법률, 기타 정령으로 정한 법률)에 관한 사항
고발처	사용자 등 내부공개가 우선되고, 일정조건 하에 언론 등 외부공개가 가능	<ul style="list-style-type: none"> • 각 주법에서는 특정기관에의 고발에 한정 • New South Wales만이 특정기관에의 고발을 전제로, 일정조건 하에 언론 등등의 외부공개를 허용 	<ul style="list-style-type: none"> • 당해 노무제공처 • 당해 노무제공처에서 지정한 자 • 처분, 권고권한을 갖는 행정기관 • 통보대상 사실발생, 피해확대방지를 위하여 필요하다고 인정되는 자(언론 등을 포함. 다만, 일정한 요건 하에 가능)
보복, 불이익 처분에 관한 구제방법	Employment Tribunal에 신청(동 결정에 불복하는 때는 사법절차로 이행가능)	<ul style="list-style-type: none"> • 민사소송 등의 제기 • Queensland에서는 Criminal Justice Commission가 내부고발을 접수, 고발내용에 대한 조사 및 소송제기의 권한을 갖는다. 	민사소송 등의 제기
구제내용	원직복귀, 재고용 또는 보상금의 지급	손해배상 등(고발자에 대한 보복행위를 한자는 불법행위를 이유로, 손해배상책임 외에 형사처벌을 받게 된다)	<ul style="list-style-type: none"> • 해고의 무효 • 파견노동자의 경우 계약해지의 무효 • 급여삭감, 강등, 기타 불이익 취급의 금지

표 4 주요 국가(미국)의 내부고발자 보호제도

국가	미국		
단일법령의 유무	○		
법령명칭	연방법		주법
	WPA(Whistleblower Protection Act, 1989)	환경, 원자력분야의 개별법	기업, 금융분야의 개별법 : <ul style="list-style-type: none"> • SOX(Sabanes-Oxley Act, 2002) • DFA(Dodd-Frank Act, 2010) 각 주법령
적용범위	공적 영역	환경, 원자력분야의 민간부문에 적용	상장회사 및 금융, 증권회사 공적 영역(15개주 이상에서 사적 영역에도 적용)

144) 森下忠, “オーストラリアの内部告発者保護法”, 判例時報 제1539호, 1995 참조.

범죄신고자 보호의 현황과 과제

국가	미국			
고발자의 신분	연방정부 공무원(전직 공무원 및 자원자도 포함)	개별 법령별로 규정	상기 기업 등의 종사자	주법에 따라 다름
고발대상행위	법령위반, 중대한 관리 실책과 예산낭비, 직권 남용, 사회일반의 건강, 안전에 대한 중대한 위해행위	개별 법령별로 규정	사기, 상장기준위반, 주주에 대한 부정행위 등	법령위반, 중대한 관리 실책과 예산낭비, 직권 남용, 사회일반의 건강, 안전에 대한 중대한 위해행위(다만, 주에 따라서는 특정법령위반에 한정하는 예도 있다)
고발처	내, 외부공개에 대한 특별한 제한이 없음	일반적으로 의회, 행정 기관이나 특정기관에 대한 내부고발을 보호 대상으로 함	<ul style="list-style-type: none"> 고발자에 대한 감독 권을 갖는 상급자 연방의회 연방수사국 등 	감사부서 등에서의 사전 내부공개를 요건으로 하는 주도 있음
보복, 불이익 처분에 관한 구제방법	<ul style="list-style-type: none"> OSC(Office of Special Counsel) 등에 이의 및 조사 신청 MSPB(Merit System Protection Board)에 직접 또는 OSC의 조사절차를 거쳐서 제소(동 결정에 대해서는 연방법원에 불복가능) 노조에 의한 중재절차를 통한 해결(Negotiated Grievance procedure) 	DOL(Department of Labor)산하 ARB(Administrative Review Board)에 이의신청(동 결정에 대한 연방법원에서의 불복가능)	노동성장관 등에 대한 이의신청(기한내에 결정이 없거나, 불복이 있는 때는 사법절차로 이행가능)	주로 민사소송의 제기를 통해 구제(주에 따라서는 소 제기 전 행정구제절차의 선행을 요구하는 경우도 있다)
구제내용	원직복귀, 임금손실의 보전, 손해배상 등			원직복귀, 임금손실의 보전, 손해배상, 징벌적 손해배상 등

제3절 주요 외국의 신고의무자 보호제도

1. 신고의무의 의의

2000년 이후 아동 등을 대상으로 한 성범죄에 대한 사회적 관심이 증대하면서, 관련 입법적 조치 가운데 대표적 예를 든다면, 2000년 2월 3일 제정된 ‘청소년의 성호보에 관한 법률’에 의해, 이른바 한국형 메간법(Megan’s Law)으로 지칭되는 성범죄자 신상공개제도가 도입된 점을 들 수 있다.

동법은 이후 수 차례 개정과정을 거치면서, 2007년에 신상공개제도의 강화, 성범죄전력자의 취업제한 등과 함께, 통상 아동 등을 대상으로 한 성범죄의 특성상 수사기관이 이를 적시에 포착하기 어렵고, 피해자가 표현력 등이 부족한 아동으로 피해자 스스로에 의한 범죄신고, 고소가 사실상 불가능하고, 피해자인 아동을 대신하여 부모 등에 의한 신고나 고소 역시 성범죄 피해사실을 노출하는 것에 대한 정서적 거부감이 있는 반면, 상당 수 아동 등에 대한 성범죄가 학교 등의 시설에서 발생하고, 교사나 의료인 등이 피해아동을 상담, 관찰하는 중에 자연스럽게 성범죄피해를 의심할 수 있는 징후를 포착할 가능성이 높은 점에 착안하여 의료기관, 학교기관 등 종사자에 대하여 신고의무 부과하는 규정이 신설되었다. 동 규정은 현행 아동법 제22조 제2항에 그대로 반영되어 있으며,¹⁴⁵⁾ 신고의무 불이행에

145) 제22조(아동·청소년대상 성범죄의 신고)

- ① 누구든지 아동·청소년대상 성범죄의 발생 사실을 알게 된 때에는 수사기관에 신고할 수 있다.
- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·시설 또는 단체의 장과 그 종사자는 직무상 아동·청소년대상 성범죄의 발생 사실을 알게 된 때에는 즉시 수사기관에 신고하여야 한다.
 1. 유아교육법 제2조제2호의 유치원
 2. 초·중등교육법 제2조의 학교
 3. 의료법 제3조의 의료기관
 4. 아동복지법 제3조제10호의 아동복지시설
 5. 장애인복지법 제58조의 장애인복지시설
 6. 영유아보육법 제2조제3호의 어린이집
 7. ‘학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률’ 제2조제1호의 학원 및 같은 조 제2호의 교습소
 8. ‘성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 제5조의 성매매피해자들을 위한 지원시설 및 같은 법 제10조의 성매매피해상담소
 9. 한부모가족지원법 제19조에 따른 한부모가족복지시설
 10. ‘가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 제5조의 가정폭력 관련 상담소 및 같은 법 제7조의 가정폭력피해자 보호시설

대해서는 과태료에 의한 제재(동법 제54조 제3항)를 가하고 있다. 이처럼 범죄행위에 대한 신고의무를 부과하는 유사한 국내의 입법례는 ‘가정폭력범죄의 처벌에 관한 특례법’ 제4조 및 ‘성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 제9조가 있는데, 이 외에 의료법 제26조, ‘119 구조·구급에 관한 법률’ 제21조, 도로교통법 제54조 등에서도 찾아볼 수 있다.

범죄신고 의무부과가 범죄신고율을 높이는 방법으로 일정한 효과를 갖고 있다는 지적도 있다.¹⁴⁶⁾ 그러나 신고의무의 이행기준의 모호성, 오인신고, 피신고자나 신고자가 근무하는 기관과의 갈등, 법적 책임시비로 인하여,¹⁴⁷⁾ 신고의무가 적절히 이행되지 않는 사례도 있음이 실무적으로 지적되기도 한다.

한편, 미국이나¹⁴⁸⁾ 호주 등 영미권 국가를 중심으로, 아동이나 장애인, 노인 등에 대한 학대나 성범죄, 가정폭력범죄 등의 영역에서, 주로 직무 상 관련 범죄정

11. ‘성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 제10조의 성폭력피해상담소 및 같은 법 제12조의 성폭력피해자보호시설
12. 삭제 <2012.2.1>
13. 청소년활동진흥법 제2조제2호의 청소년활동시설
14. 청소년복지 지원법 제29조제1항에 따른 청소년상담복지센터 및 같은 법 제31조제1호에 따른 청소년쉼터
15. 청소년보호법 제33조의2의 청소년보호센터와 청소년재활센터

③ 다른 법률에 규정이 있는 경우를 제외하고는 누구든지 신고자 등의 인적사항이나 사진 등 그 신원을 알 수 있는 정보나 자료를 출판물에 게재하거나 방송 또는 정보통신망을 통하여 공개하여서는 아니 된다.

146) 연합뉴스, “울산지역 아동·청소년 성범죄 신고 급증”, 2012년 8월 23일자.

147) 개정안에는 신고의무와 관련하여 신고의무자에 대한 면책규정(제30조) 및 신고의무의 불이행에 대한 제재규정(과태료부과, 제31조)을 두고 있었다(국가청소년위원회, 청소년의성호보에관한법률 개정(안) 자료집, 2006. 11, 105쪽).

제30조(아동청소년 대상 성범죄 신고자 보호와 면책)

① 제28조의 규정에 의하여 신고를 한 신고인의 신분은 보호되어야 하며, 그 의사에 반하여 신원이 노출되어서는 아니된다.

② 제28조 규정에 의한 신고자 및 그와 관련된 진술, 그 밖에 자료제출 등의 방법으로 신고내용의 조사 또는 수사에 조력한 자를 고용하고 있는 자(소속기관, 단체, 기업을 포함한다)는 이를 이유로 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 하여서는 아니된다.

③ 누구든지 제28조의 신고를 이유로 민, 형사상 및 행정상의 책임을 지지 아니한다. 다만 허위의 사실임을 알면서도 신고한 경우에는 그러하지 아니하다.

148) 아동학대, 성범죄 등의 신고의무와 관련한 미국의 각 주 법령에 대해서는 Rpaе Abude and Incest National Network에서 확인할 수 있다. <http://rainn.org/public-policy/laws-in-your-state>(2012. 8. 30) 및 Mandatory Reporters of Child Abuse and Neglect : Summary of State Laws, Child Welfare Information Gateway, April, 2010 참조

보를 용이하게 접할 수 있는 자에 한정하여 신고의무(Mandatory Reporting)를 부과하고 있는데, 우리나라와 달리 신고의무의 불이행에 따른 제재규정은 물론, 익명신고 등의 신고자에 대한 보호와 함께 신고의무의 이행과 관련하여 발생할 수 있는 각종 법적 책임시비로부터 이들을 보호하기 위한 면책을 규정 등을 비교적 상세히 설정해 둬으로써 그 실효성을 확보하고 있다.

신고의무부과와 관련한 주된 논점은 신고의무자의 범위를 어떻게 한정할 것인지, 신고의무가 부과되는 시점(판단기준)이 언제인지, 나아가 신고대상기관의 설정, 신고의무의 실효성을 확보하기 위한 신고의무자의 면책여부와 기준 및 신고의무의 강제방법을 들 수 있다. 아울러, 신고의무자에 대한 면책과 신고의무 불이행에 대한 제재 등 신고의무의 강제수단이 과연 신고율을 높여 관련 범죄의 예방에 효과적인지 여부도 중요한 논점이 될 수 있다.

이하에서 주로 아동학대, 성범죄의 유형을 중심으로 미국, 호주 등 주요 국가의 범죄신고의무 및 신고자 보호제도에 대하여 살펴보도록 한다.

2. 미국 등 주요국가의 신고의무 및 신고자 보호제도

가. 개 관

미국의 경우 1974년 제정된 CAPTA(Child Abuse Prevention and Treatment Act)를¹⁴⁹⁾ 근거로 각 주 법령에 아동학대 등과 관련하여 신고의무 부과 및 신고자에 대한 면책규정 등 신고자 보호제도를 갖추도록 하고, 이와 관련하여 각 주정부에 연방정부기금을 지원하는 내용을 두었다.

구체적인 내용은 각 주마다 상이하지만, 미국 내 모든 주가 신고의무 및 신고자에 대한 보호규정을 두고 있으며, 신고자 보호규정은 반드시 신고의무자(mandatory reporter)에 한정하지 않고 임의적 신고자(voluntary or permissive reporter)에 대해서도 적용된다. 신고의무는 경찰관 등 법집행기관 종사자는 물론 의료인, 교사 등 교육기관 종사자, 사회복지담당 공무원이나 아동복지 등 관련시설 종사자, 종교인, 가족구성원 등 비교적 광범위하게 부여되는데, 대표적으로

149) Pub. L. No. 93-247, 88 Stat. 4(codified 42 U.S.C. §5106a(b)(1)(B)(i)).

Wyoming, New Jersey 주를 포함하여, 18개주에서는 신고의무를 모든 시민에게 부과하기도 한다. 신고기관의 경우 경찰 등 수사기관, 기타 법집행기관, 또는 사회복지나 아동복지 등을 담당하는 기관(Public Welfare or Social Service Agencies)에 신고하거나, 양 기관에 대한 병행 또는 선택적으로 신고를 하도록 하는 예 등이 있다.

신고의무의 발생시점과 관련하여, 대부분의 주 법령은 반드시 신고자가 아동학대나 성폭력 등에 대한 명확한 증거를 확보한 경우만이 아니고, 신고자가 선의(in good faith), 즉 합리적으로 의심할 만한 객관적 정황(reasonable cause or suspicion)을 근거로 신고하도록 규정하고 있다. 이는 신고의무자가 관련정보의 확실성을 이유로 신고를 주저하거나 회피하려는 의도를 차단하여 신고율을 높이고, 동시에 민, 형사책임의 면책과 연계하여 오인, 허위신고 가능성을 가급적 억제하려는 의도로 이해된다. 한편, District of Columbia를 포함하여 17개 주에서는 신고자의 선의를 추정하는 규정을 두고 있다.

신고자 보호와 관련하여 선의의 신고에 따른 민, 형사책임의 면책규정(Immunity from Liability)을 두고 있는데(반대로 선의로 신고의무를 이행하지 않은 때도 면책규정이 적용된다), California와 New Jersey 주의 경우 신고자의 선의를 특별히 요구하지 않는 예도 있다.¹⁵⁰⁾ 반면, 신고의무의 불이행에 대해서는 형사처벌을 포함한 제재규정을 두기도 한다. 상당수 주가 경죄(misdemeanor)로서 벌금 또는 자유형을 부과하는데, Arizona, Minnesota 주의 경우, 신고대상이 된 아동학대 등의 행위가 매춘, 아동포르노 제작, 근친상간 등의 중대한 성범죄에 해당하거나, 신고자가 부모나 기타 보호자로 피해사실을 알았거나 알 수 있었음에도 신고하지 않음으로 인하여 피해아동이 적절한 보호를 받지 못해, 사망에 이른 경우에는 중범죄(felony)로 처벌하기도 한다.¹⁵¹⁾ 이 외에 신고자 보호를 위한 비밀유지와 관련하여, 모든 주가 신고자의 신원정보에 관한 비밀유지를 보장하고 있다.

150) Cal. Penal Code §11172. 다만, 의도적인 허위신고나 극히 부주의한 오인신고에 대해서는 면책을 부여하지 않는다; N.J. Stat. Ann. §9:6-8.13, anyone acting pursuant to this act in the making of a report under this act shall have immunity from any liability, civil or criminal, that might otherwise be incurred or imposed.

151) Ariz. Rev. Stat. §13-3620(O), (P)(4); Minn. Stat. §626.556(6)(c).

특히 District of Columbia를 포함하여 38개 주에서는 예외적으로 여타 관련 정보가 공개되는 경우라도 피신고자에 대하여 신고자 신원정보의 노출을 철저히 차단하도록 규정하고 있다. 다만 예외적으로 법원의 명령에 의하거나, 허위신고로 판명된 경우 신고자가 사전에 동의한 경우에는 신원정보 공개가 가능하다. 반면, 익명신고에 대해서는 다소 부정적인데, 긴급전화를 통한 구두신고의 경우 대부분 익명에 의한 신고도 접수를 받지만, District of Columbia, California, Colorado, Florida, Illinois, Iowa 등 18개 주에서는 구두, 서면을 불구하고 모든 신고자는 자신의 신원정보를 밝히도록 규정하고 있다. 또한 Connecticut 주 등에서는 신고접수 시, 신고자에게 성명 등 신원정보의 제시를 요구할 수 있도록 한다. 반면, Wyoming 주와 같이 서면신고 시 신고자의 성명 등 신원정보제공을 요구하지 않지만, 사진이나 엑스레이(X-ray) 등을 제출하는 때는 이를 요구하는 입법례도 있다.

한편, 신고의무 및 신고의무자의 보호제도는 아동학대나 성범죄만이 아니라 노인이나 장애인 등 취약계층에 대한 학대행위나 가정폭력과 같은 유형의 범죄행위에 대해서도 거의 유사한 형태로 적용되고 있다.¹⁵²⁾

호주의 경우도 각 주마다 다소의 차이는 있지만, 아동학대 등과 관련하여 신고의무 및 신고자 보호제도를 운영하고 있다. 예를 들어, 1993년 제정된 South Australia Children's Protection Act는 아동학대 등에 대한 신고의무에 관한 규정을 두고 있다. 간략히 그 내용을 살펴보면, 먼저 신고의무 부과대상으로 경찰관, 보호관찰관을 포함한 교정공무원, 정부나 자치단체, 기타 공공기관은 물론, 사설기관으로서 사회복지시설 등의 종사자, 의료인(의사 및 간호사), 약사, 심리치료사, 사회복지사, 종교인, 유치원 교사를 포함한 각급 학교 교사 등으로 규정되어 있는데,¹⁵³⁾ 당해 아동이 학대나 성폭행 피해를 받은 사실이 합리적으로 의심되는 경우 (Suspicion on Reasonable Ground)는 의무적으로 신고하여야 한다. 물론 이러한 의무적 신고에 대해서는 민, 형사상 면책이 부여된다.¹⁵⁴⁾ 신고는 DFC(the

152) 노인 등 18세 이상의 성인으로 정신적 또는 신체적으로 일정한 조력을 받아 보호되어야 할 필요가 있는 자(dependent adults)에 대한 학대행위의 방지와 관련하여 신고의무 및 신고자에 대한 면책규정을 둔 예로, Iowa Code §235B.3, 235E.2.

153) Children's Protection Act(1993) §11(1), (2).

154) Children's Protection Act(1993) §12.

Protection from liability for voluntary or mandatory notification

Department of Families and Communities) 및 Family SA에게 이루어지는데, 신고를 위한 전용전화라인(the Child Abuse Report Line)도 운영하고 있다.

물론, 신고자 보호를 위해 신고자의 신원정보는 공개되지 않는다. 단, 신고자 본인이 동의하거나, 신고자가 경찰관 등으로 공적 업무수행 중인 경우 법원이 소송절차에서 신고자의 신원정보가 중요한 증거로 판단하는 경우에는 예외적으로 공개될 수 있다.¹⁵⁵⁾

일본의 경우, 아동학대와 관련한 신고의무에 관한 규정은 ‘아동학대의 방지 등에 관한 법률’(児童虐待の防止等に関する法律) 제6조에서 찾아볼 수 있다.¹⁵⁶⁾ 신고의무 대상자를 특별히 한정하지 않고, 학대 피해아동으로 사료되는 아동을 발견한 자는 아동위원을 거치거나 또는 곧바로 각 지자체가 설치한 복지사무소, 아동상담소에 신고하도록 하고, 부분적이지만 형법 상 비밀누설죄나 기타 비밀유지와 관련한 법령의 적용에 있어서 면책규정을 두고 있다. 이와 비슷한 규정으로, 가정폭력 범죄와 관련하여, ‘배우자로부터의 폭력 방지 및 피해자 보호에 관한 법률’(配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律) 제6조에서¹⁵⁷⁾ 배우자폭력 피해자를

A person who (whether voluntarily or pursuant to a requirement of this Act) notifies the Department of a suspicion that a child has been or is being abused or neglected or provides any information to the Department in respect of such a notification –

- (a) cannot, by virtue of doing so, be held to have breached any code of professional etiquette or ethics, or to have departed from any accepted form of professional conduct; and
- (b) insofar as he or she has acted in good faith, incurs no civil or criminal liability in respect of the notification or the provision of the information.

155) Children’s Protection Act(1993) §13.

156) 児童虐待の防止等に関する法律 第6條

① 児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は、速やかに、これを市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所又は児童委員を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所に通告しなければならない。

② 前項の規定による通告は、児童福祉法（昭和二十二年法律第百六十四号）第二十五条の規定による通告とみなして、同法 の規定を適用する。

③ 刑法（明治四十年法律第四十五号）の秘密漏示罪の規定その他の守秘義務に関する法律の規定は、第一項の規定による通告をする義務の遵守を妨げるものと解釈してはならない。

157) 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律 第6條

① 配偶者からの暴力（配偶者又は配偶者であった者からの身体に対する暴力に限る。以下この章において同じ。）を受けている者を発見した者は、その旨を配偶者暴力相談支援センター又は警察官に通報するよう努めなければならない。

발견한 자 또는 의료인에게 배우자폭력상담지원센터나 경찰관에게 통보하도록 하고, 의료인에게는 관련 의료정보 등을 제공하도록 규정하고 있다. 다만 신고나 정보제공의 의무를 부과하지는 않는데, 신고자에 대해서는 역시 형법상 비밀누설죄, 기타 비밀유지와 관련한 법령의 적용과 관련한 면책규정을 둠으로써 신고자를 보호하고 있다.

나. 신고의무의 실효성에 대한 논의

1) 신고의무자의 확대

아동학대 등의 범죄행위와 관련하여 신고의무의 부과와 관련하여, 앞서 살펴본 바와 같이 경찰관 등 법집행기관 종사자나 의료인 외에 교사, 아동복지 또는 사회복지기관이나 시설 종사자 등 아동학대 등 신고대상 범죄행위에 관한 전문적 소양을 갖추거나 대응교육이나 훈련을 받은 집단, 나아가 일반인으로까지 신고의무자의 범위를 확대하는데, 이에 대하여 긍정적인 시각도 있지만, 부정적 시각도 없지 않다.

미국의 경우, 아동학대와 관련하여 초기에는 주로 의료인에게 한정하여 신고의무를 부과하였으나, 1970년대 이후 점차 범위가 확대되었다. 의료인의 경우 치료 등 이미 심각한 피해를 입은 아동에 대한 의료행위 과정에서만 관련정보를 획득하게 되어 신고의무 부과에 따른 효과가 극히 제한적이어서, 아동학대를 효과적으로 예방하고 초기단계에 이를 인지하여 제지하기 위해서는 의료인 외에 일상생활에서 부모 등이 아닌 제3자로 아동을 쉽게 접할 수 있는 자로부터 신고가 보다 효과적인 점을 들 수 있다. 또한 아동학대의 개념을 단순히 신체적·물리적 학대에 국한하지 않고, 점차 정신적 학대 등도 포함하여 보다 넓은 개념으로 이해하게 된

② 医師その他の医療関係者は、その業務を行うに当たり、配偶者からの暴力によって負傷し又は疾病にかかったと認められる者を発見したときは、その旨を配偶者暴力相談支援センター又は警察官に通報することができる。この場合において、その者の意思を尊重するよう努めるものとする。

③ 刑法（明治四十年法律第四十五号）の秘密漏示罪の規定その他の守秘義務に関する法律の規定は、前二項の規定により通報することを妨げるものと解釈してはならない。

④ 医師その他の医療関係者は、その業務を行うに当たり、配偶者からの暴力によって負傷し又は疾病にかかったと認められる者を発見したときは、その者に対し、配偶者暴力相談支援センター等の利用について、その有する情報を提供するよう努めなければならない。

점도 그 배경요인으로 지적해볼 수 있다.

반면, 신고의무자의 범위를 무분별하게 확대하는 것은 오인신고 등의 가능성을 높임으로써, 관련 범죄사실에 대한 조사 또는 수사를 위한 행정력의 낭비와 피신고자에 대한 불명예는 물론, 전문적인 지식이나 대응교육을 받지 않은 신고자의 무분별한 신고로 피해아동이나 부모 등 가족에게도 회복하기 힘든 정서적 타격을 가할 수도 있다.¹⁵⁸⁾ 우리나라의 경우 관련 통계자료의 확보가 쉽지 않아 이러한 문제점을 추정하기 어렵지만, 미국의 경우 아동학대와 관련한 신고는 교사(16.9%), 사회복지시설 종사자 등(10.6%), 경찰관, 기타 법집행기관 종사자 등(16.3%)에 의해서 이루어지는데, 대체로 전체 신고건수의 28.6%가 비전문가에 의한 신고가 차지하는 것으로 파악된다.¹⁵⁹⁾ 바로 이 점이 오인신고 등의 주요 요인으로 지적되기도 한다.¹⁶⁰⁾

2) 신고대상기관의 문제

통상 범죄신고는 경찰 등 수사기관에 대해서 이루어지지만, 신고의무가 부과되는 아동학대나 성범죄, 가정폭력 등의 범죄유형에서는 신고대상기관의 설정 역시 다소 다른 시각에서 이해할 필요성이 지적된다.

아동학대의 경우 미국에서도 초기에는 주로 경찰 등 수사기관에 신고가 이루어지도록 규정하였다. 그러나 경찰 등 수사기관을 신고기관으로 설정하는 방식에 대하여 아동학대 사건의 특성을 제대로 이해하지 못한 접근방식이라는 점이 지적되었다. 경찰 등 수사기관이 아동학대 사건을 인지한 경우 피신고자는 피의자로서 체포, 형사처벌이 이루어지는데, 그것이 반드시 피해아동에게 바람직한 결과를 가져오는 것은 아니다.¹⁶¹⁾ 만일 학대가해자가 부모 등 가족구성원일 경우 아동에게 필요한 적절한 경제적 부양기회가 차단될 수 있으며, 결손가정의 형성 등 또 다른

158) Dorne, An Introduction to Child maltreatment in The United States : History, Public Policy and Research 3rd ed., Criminal Justice Press, 2002, 118-119쪽.

159) Dept. of Health & Human Services, Child Maltreatment, 2008, 18쪽.

160) Hafemeister, "Castles Made of Sand? Rediscovering Child Abuse and Society's Response", 36 Ohio N.U. L. Rev. 819, 2010, 853-854쪽.

161) Dorne, 앞의 책, 122쪽.

피해를 야기할 여지도 있다. 아울러, 만일 피신고자가 적절히 처벌되지 않을 경우, 피해아동이나 여타 가족구성원에 대한 가해자의 보복이나 그 우려로 인하여, 이후 피해아동이 의료서비스 등 적절한 보호를 받을 기회가 완전히 차단될 수도 있고, 경제적 부양기회 상실을 우려하여 차후 신고가 이루어지지 않을 수도 있기 때문이다.

이러한 지적과 함께, 1960년대에 들어서면서 American Humane Association이나 American Association of Pediatrics에서는 사회복지나 아동복지기관을 전담 신고기관으로 하는 모델을 제시하였는데(Family Preservation Model), 이에 따라 미국 내 거의 대부분 주에서 경찰 등 수사기관, 기타 법집행기관 외에 DSS (Department of Social Service)나 DHS(Department of Human Services) 등의 사회복지기관에서 신고를 전담, 처리하게 함으로써, 신고대상사건에 대하여 따른 어떠한 기관보다 전문적 훈련을 받은 직원들이 경찰이나 수사기관과 달리 사실관계의 확인과 처벌보다는 피해아동 등에 대한 지원과 보호를 중심으로 활동함으로써, 피해자나 그 가족구성원, 지역사회의 협조 하에 보다 적극적인 개입이 가능하고, 심각한 피해발생 이전에 조기개입이 가능하다는 장점을 갖는 것으로 평가된다.¹⁶²⁾ 그러나 1980년대 이후, 아동대상 성범죄에 사회적 이목이 집중되면서 경찰 등 수사기관이 아동학대 등의 주된 신고기관으로 다시 인식되었는데,¹⁶³⁾ 현재 Alaska 주를 포함 23개주에서는 DSS 등 사회복지기관에서, Arizona 주 등 25개 주에서는 경찰 등 수사기관이나 사회복지기관으로, New York과 같이 통합 신고센터를 운영하되, 해당 피해아동에 대한 적절한 보호기관으로 신고내용을 이첩시키는 형태로 신고기관을 운영하기도 한다.¹⁶⁴⁾

이 문제와 관련하여, 신고자가 신고내용과 관련한 명확한 사실관계나 성격을 파

162) Fraser, "A Glance at The Past, A Glaze at The Present, A Glimpse at The Future : A Critical Analysis of Development of Child Abuse Reporting Statues", 54 Chi.-Kent L. Rev. 641, 1978, 662쪽.

163) Hafemeister, 앞의 책, 859쪽.

164) N.Y. Soc. Serv. Law §§415, 422; 그러나 해당 신고내용이 명백히 범죄행위에 해당하거나, 피해아동의 건강과 안전에 즉각적인 위험을 포함하는 경우, 가해자가 부모 등 피해아동과 일상적 접촉을 하는 자가 아닌 제3자의 경우에는 신고내용은 곧바로 경찰 등 수사기관으로 이첩된다. §§ 422(2)(c), 412(4)(b).

악하여 신고기관을 결정, 선택하는 것은 어렵고, 혼란을 야기할 수 있으며, 일반적인 사회복지기관이나 경찰 등 수사기관의 경우 아동학대 등 신고내용에 적합한 대응역량을 충분히 갖추었다고 평가하기 어렵기 때문에 각 신고내용에 적합한 전문적인 대응기관을 설정하여 신고기관을 통일시키고, 동 기관에서 피해자에 대한 보호와 범집행이 동시에 이루어질 수 있도록 하는 접근방법이 보다 적절하다는 지적도 있다.¹⁶⁵⁾

3) 신고자의 면책과 신고의무 강제

대부분의 입법례가 신고의무를 부과하면서, 신고자에게 선의(善意, in good faith) 또는 신고내용에 대한 합리적 근거(on reasonable ground)를 갖출 것을 요구하고 있다. 즉, 피해사실의 인식이 아닌, 피해사실에 대한 의심만으로도 신고가 가능하되, 객관적 근거에 따른 판단으로 신고자가 아닌 제3자의 입장에서 신고가 타당한 것으로 평가될 수 있어야 한다는 것으로, 신고내용이 반드시 객관적 사실과 일치할 것까지 요구하는 것은 아니다.¹⁶⁶⁾

165) Hafemeister, 앞의 책, 860-861쪽.

166) Cal. Penal Code § 11166(a).

(1) For purposes of this article, "reasonable suspicion" means that it is objectively reasonable for a person to entertain a suspicion, based upon facts that could cause a reasonable person in a like position, drawing, when appropriate, on his or her training and experience, to suspect child abuse or neglect. "Reasonable suspicion" does not require certainty that child abuse or neglect has occurred nor does it require a specific medical indication of child abuse or neglect; any "reasonable suspicion" is sufficient. For the purpose of this article, the pregnancy of a minor does not, in and of itself, constitute a basis for a reasonable suspicion of sexual abuse.

; NRS 432B.121.

Definition of when person has "reasonable cause to believe" and when person acts "as soon as reasonably practicable." For the purposes of this chapter, a person:

1. Has "reasonable cause to believe" if, in light of all the surrounding facts and circumstances which are known or which reasonably should be known to the person at the time, a reasonable person would believe, under those facts and circumstances, that an act, transaction, event, situation or condition exists, is occurring or has occurred.
2. Acts "as soon as reasonably practicable" if, in light of all the surrounding facts and circumstances which are known or which reasonably should be known to the person at the time, a reasonable person would act within approximately the same period under those facts and circumstances(Added to NRS by 1999, 3526).

신고의무대상의 범위를 확대함과 동시에 신고요건을 완화함으로써 아동학대 등과 같이 은폐가능성이 높은 범죄에 대한 적절한 신고율을 확보하기 위한 고민의 결과로 이해할 수 있다. 또한 합리적 의심을 기초로 하는 신고요건은 신고자에 대한 민, 형사상 책임면제와 연계되어 신고내용의 불확실성과 관련한 오인신고 등으로 인한 우려로 의무이행을 주저하거나 회피하려는 신고의무자에 대한 효과적인 강제수단이 될 수도 있다.

그러나 신고요건의 완화는 무분별한 신고 내지 오인신고 가능성을 높일 수 있는 위험이 있다. 또한 아무리 객관적 근거에 따른 합리적 신고라도 결국 신고자의 결정은 주관적 판단에 따라 이루어질 수밖에 없으므로 명확한 판단기준이 될 수 없으며, 면책기준과 연계하여 만일 오히려 신고율을 떨어뜨릴 수 있는 역기능을 야기할 수도 있다는 점이 지적될 수 있다. 한편, 신고자에 대한 면책규정이 실제 신고율을 높이기보다는 상징적 기능을 하는 것에 불과하고, 면책규정에도 불구하고 신고의무자들의 신고율이 높아지는 것은 아니라는 지적도 있다. 나아가 허위신고 등이 이루어지더라도, 신고자의 악의성을 입증하는 것이 쉽지 않을 뿐만 아니라, 실제 사례도 극히 제한적인 점¹⁶⁷⁾ 이러한 문제제기의 설득력을 높이고 있다.

신고의무의 불이행에 대하여 견해에 따라서는 신고율 제고에 효과적이라는 입장도 있지만, 형사처벌 또는 손해배상 등 민사적 제재를¹⁶⁸⁾ 가하는 것과 관련하여 그 효용성에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 아동학대 등의 범죄행위를 신고자가 정확히 파악하기도 어렵고, 그로 인하여 신고가 이루어지지 않은 경우 의도적으로 신고의무를 회피하였다는 점을 입증하기란 극히 어렵기 때문에 실효성도 없기 때문이다. 아울러, 미국 내에서도 신고의무 불이행으로 형사처벌 등의 제재를 받은 사례가 거의 없기 때문에 신고율 제고와 관련한 실효성 역시 판단하기는 곤란하다고 한다.¹⁶⁹⁾

167) 의료인의 진단착오로 아동학대와 관련한 신고가 이루어진 사례에서, 신고자인 의료인에 대한 면책여부가 다투어지고, 면책을 부정한 사례로, *Nosbaum v. Martini*, 726 N.E.2d 84(III. App. Ct. 2000); 반대로 유사한 사례에서 면책을 긍정한 사례로, *Doe v. Winny*, 764 N.E.2d 143, 150(III. App. Ct. 2002).

168) Ark. Code. Ann. §12-18-206; Colo. Rev. Stat. §19-3-304(4)(b).

169) Hafemeister, 앞의 책, 864-866쪽.

다. 소 결

과거 ‘청소년의 성보호에 관한 법률’의 개정안에 삽입된 청소년대상 성범죄에 대한 신고의무의 부과와 면책규정과 관련하여, 당시 법무부에서는 일정범위의 대상자에게 신고의무를 부과하는 점에 대해서는 긍정적으로 평가한 반면, 신고기관을 경찰 등 수사기관 외에 아동보호기관 등으로 확대하는 법안내용에 대해서는 당해 신고내용과 관련한 자(가해자, 피해자 모두)의 사생활 침해소지 등을 우려하여 반대의견을 제시한 바 있다. 아울러, 면책규정과 관련하여 신고남발로 인한 수사력의 낭비와 원권침해 가능성이 있고, 신고의무자들이 법률전문가가 아니며, 신고내용과 관련한 정확한 사실관계를 파악할 수 없기 때문에, 신고의무 불이행에 대한 제재로 손해배상(참고로 동 개정안 제37조에는 신고의무불이행에 대한 손해배상규정을 두고 있었다), 나아가 형사처벌까지 가하는 것은 과잉대응이라는 점을 지적하여 반대의견을 제시하였다.¹⁷⁰⁾

신고의무의 부과를 통해 신고율을 제고하는 전략은 신고자에 대한 충분한 보호환경을 제공함으로써 신고자가 능동적으로 신고를 결심하도록 접근하는 방식과는 다른 뉘앙스를 갖을 수밖에 없다. 원칙적으로 범죄정보를 파악하고, 범인을 검거, 처벌하는 것은 형사사법기관이 부담하여야 할 책무이지, 개별 시민의 의무로 보고 강제하는 것은 무리가 있기 때문이다.¹⁷¹⁾

따라서 범죄신고의무는 위에서 살펴본 아동 등 취약계층에 대한 학대나 성범죄, 가정폭력과 같이 당해 범죄행위에 내재된 법익침해강도와 사회적 위해성이 높고, 피해자의 보호가 긴급히 요청되는 사례가 많은 반면, 행위특성상 수사기관 등에 의한 외부포착이 어려운 제한된 유형의 범죄를 대상으로, 신고자의 직무 등을 고려하여 관련 범죄정보를 비교적 용이하게 접할 수 있는 가능성이 높은 자에 한정

170) 국가청소년위원회, 앞의 자료집, 10쪽.

171) 헌법재판소는 과거 도로교통법 상 사고운전자의 신고의무와 관련하여, 피해자의 구호 및 교통질서의 회복을 위한 조치가 필요한 범위 내에서 교통사고의 객관적 내용만을 신고하도록 한 것으로 해석하고, 형사책임과 관련되는 사항에는 적용되지 않는다고 판시한 바 있다. 동 결정례는 사고운전자의 신고의무가 진술거부권에 대한 침해여부가 쟁점이 된 사례지만, 도로교통의 안전확보라는 공익적 측면을 고려하여 사고운전자에 관련 정보의 제공을 의무화한 것으로, 수사기관에 범죄정보를 제공하여야 할 일상적 의무가 있는 것은 아니라는 이해도 충분히 가능하다. 헌법재판소 1990. 8. 27. 선고 89헌가18; 동일한 취지의 일본판례로 最大判昭和37·5·2刑集16卷5号 495쪽.

하여 부과하는 방식이 타당하다고 생각한다.

또한 단순히 신고율을 높이기 위해 신고요건을 완화하고, 이에 연계하여 과도한 면책규정을 설정하는 것 역시 바람직하지는 않다. 오인신고 등도 문제될 수 있지만, 오히려 신고율을 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수도 있기 때문이다. 따라서 신고의무가 요청되는 개별 범죄행위의 구체적 특성에 따라, 신고요건을 설정하고 이에 연계하여 적절한 수준의 면책규정을 두는 방식이 보다 타당하다고 생각된다. 또한 신고의무 불이행에 대한 형사처벌의 부과 등 일률적 제재는 곤란하다. 아동 대상 성범죄와 같이 극히 강력한 불법성을 갖는 범죄유형에 한하여, 신고의무 불이행에 제재를 가하는 것이 보다 합리적이다.

아울러, 아동학대 등의 사건에서 가해자가 실제 검거, 처벌되는 사례가 실무적으로 제한적인 점을 고려할 때 오히려 교육, 의료, 사회복지 등 지역사회의 다양한 영역에서 피해아동에 대한 보호와 감시시스템을 구축함으로써, 사전 예방적 효과를 거둘 수 있는 수단으로 신고의무부과 및 신고자 보호제도를 파악하는 견해는¹⁷²⁾ 범죄신고가 단순히 수사기관의 범죄정보 수집역량을 향상시키는 수단이 아닌, 지역사회의 안전을 확보를 위한 일종의 정보공유체계로 이해하는 점에서, 현대 형사사법이론에서 경찰 등 형사사법기관과 지역사회의 협력 및 그 역량을 중요시하는 트렌드를 감안할 때, 충분히 공감할 만한 여지가 있다.

172) Koverko, "Piercing The Veil of Secrecy : The Impact of The Child Protection Law on The Prevention of Child sexual Abuse", 88 U. Det. Mercy L. Rev. 51, Fall. 2010, 62-63쪽.

제5장

결론: 범죄신고자의 실질적 보호를 위한 정책과제

강석구·권창국

결론: 범죄신고자의 실질적 보호를 위한 정책과제

제1절 과제설정의 기본방향

범죄신고자 보호가 중요한 것은 분명하다. 또한, 앞서 살펴본 바와 같이 특신법은 실질적으로 증인보호법으로만, 공신법은 실질적으로 신원노출 신고자에 대한 사후대책법으로만 기능한다는 점에서 신고자 보호법제를 체계적으로 구축해야 할 필요성이 크다는 점에는 공감한다. 또한, 신변보호의 핵심이라고 할 수 있는 신고자의 신원비밀은 가급적 모든 범죄에서 보장되어야 한다는 점에도 공감한다.

그래서 ‘범죄신고자 보호’라는 정책목표에만 집중한다면 제도설계는 생각보다 어렵지 않을 수 있을 것이다. 형사사법 절차에서 범죄신고자의 신원비밀만 보호해 내면 충분히 가능한 일이고, 신원비밀만 보장된다면 피의자·피고인이 신고자의 신고내용으로부터 신고자의 신원을 추론해내는 경우를 대비하는 정도로도 신고자의 신변안전은 확보될 수 있을 것이다. 물론 신고자의 신원이 노출된 경우에는 보다 강력한 신변안전조치가 필요할 것이다.

다만 신고는 공익이나 정의를 위해서만 행해지는 것이 아니다. 허위신고, 경쟁업체의 제거 등을 위한 음해성 신고, 금전 등을 목적으로 한 공갈성 신고 등도 있을 수 있다. 그래서 신고자 신원비밀 보장범위를 설정하는 문제는 결코 간단치 않

고, 진위(眞僞)나 목적이 의심되는 일정한 경우에는 신고자 신원을 피의자·피고인에게 일정 부분 공개할 필요도 있을 수 있다. 또한, 위반자의 방어권도 보장해야 하고, 무고와 진술반복·허위진술에 대한 대비도 해야 하며, 각 국가기관의 기능과 역량도 고려해야 할 것이다.

그래서 범죄신고를 활용하고자 하는 정책목표와 범죄신고자를 보호하고자 하는 정책목표를 조화시키는 일이 쉽지만은 않은 것이다. 따라서 선택과 집중이 필요하고, 경우에 따라서는 정책목표 중 하나를 포기할 수도 있다. 예컨대 특신법은 범죄신고자 보호를 명분으로 내세웠지만, 실제로는 법정에서 진술·증언하는 증인의 보호에 주력하고 있다. 그래서 증인이 법정에서 진술·증언할 때까지 증인의 신병을 확보하는 데만 집중할 수밖에 없었고, 증인으로 나서지 않는 신고자의 안전은 상대적으로 소홀할 수밖에 없었다. 반면 공신법 역시 공익신고자 보호를 명분으로 내세웠지만, 실제로는 공익신고자의 보호보다는 과태료·과징금과 같은 벌과금의 부과·징수 및 이에 기여한 신고자에 대한 보상에 주력하고 있다.

공신법은 이제 갓 시행된 제도이고, 특신법 역시 시행된지 고작 12년에 불과한 제도이며, 적어도 증인의 보호라던가, 신고율의 제고에는 기여하는 바가 있기 때문에 제도 자체가 잘못 설계되었다고 평가하기는 이르다. 다만 인간에게 완전한 청렴과 성실을 기대하기 어렵기 때문에 신원이 노출된 내부고발자는 어떠한 사후 수습책을 안출해 내더라도 결국 조직에서 축출되기 마련이다. 그래서 내부고발자 보호의 핵심이자 시발점은 내부고발자 신원의 비밀 보장에 있다고 할 것이므로 특신법과 공신법 모두 내부고발자 또는 공범증인의 비밀 보장 측면을 보다 보완할 필요가 있다. 그렇지 못하다면 내부고발을 진작하기는커녕 ‘파파라치 금전보상법’에 머물 수밖에 없을 것이다.

다만 국가정책의 목표를 ‘범죄신고자 보호’에만 둘 수는 없는 일이기 때문에 지나친 예산과 인력, 시간을 투여해야 하는 제도는 바람직하지 않을 수 있다. 또한, 선진국의 제도만 무분별하게 좇아 우리 현실과 정서에 맞지 않는 제도를 수입해서도 곤란할 것이다. 나아가 범죄가 아닌 행정의무 위반사건의 신고자 신원비밀까지 전부 보장하고자 하거나, 사법정의에 기여했다는 이유만으로 범죄자(공범증인)의 죄를 무조건 덮고자 할 경우 국민적 공감대를 끌어내기가 쉽지 않을 것이다.

일단 신고자 신원의 비밀보호는 차등적으로, 또는 체계적으로 제도를 설계할 필

요가 있다. 예컨대 모든 범죄에 대한 낮은 수준의 신고자 신원비밀 보호 근거규정을 마련한 연후에 보복범죄 위험성이 높은 범죄에 한하여 높은 수준의 신고자 신원비밀 보호 근거규정을 마련하는 순으로 입법작업을 진행하는 것도 생각해볼 수 있다. 신고자 신원비밀 보호문제만 정리될 수 있다면 예산이 수반되는 신변안전조치나 보상 관련 제도는 차후에 보완해도 늦지 않을 것이다. 물론 이를 위해서는 보복범죄 위험성이 높은 범죄의 우선순위를 정하는 판단기준도 마련해야 할 것이다.

또한, 각 제도의 강점을 살리고 약점을 보완하거나 버릴 필요도 있다. 예컨대 특신법상의 범죄신고자 보호법제가 ‘신변안전’에 강점이 있고, 공신법상의 공익신고자 보호법제가 ‘신분보장’에 강점이 있다면, 이들 제도의 강점을 살려 특신법을 ‘범죄신고자의 신원비밀을 보장하고 신변을 보호하기 위한’ 기본법으로, 공신법을 ‘신고자의 신분을 보장하고 손실을 보상하기 위한’ 기본법으로 자리매김하도록 하더라도 나쁘지 않을 것이다. 즉, 특신법상 제도를 선제적·예방적으로, 공신법상 제도를 사후적·회복적으로 구축·활용하는 한편, 다른 법률상의 제도를 이들 두 법률상의 제도와 조율하는 방안도 생각할 수 있다. 그런 다음 각 규정의 미진하거나 상충되는 부분을 보완·정비하면 범죄신고자 보호라는 정책목표에 크게 어긋남이 없을 것이다.

이러한 인식 아래 범죄신고자의 실질적 보호를 위하여 다음과 같은 정책과제를 제안하고자 한다.

제2절 선제적·예방적 범죄신고자 보호법제 구축방안

1. 범죄신고자 보호범위의 확대

범죄신고자를 보호하고, 이들에 대한 보복범죄를 예방하기 위한 법적·제도적 장치를 마련하고, 필요한 재원을 조달하여야 하는 것은 국가의 마땅한 책무에 속한다. 특신법 제4조 제1항 역시 “국가는 ‘범죄신고자등’을 보호하고, 이들에 대한 보복범죄를 예방하기 위한 법적·제도적 장치를 마련하고, 필요한 재원을 조달하

여야 한다”고 규정하여 이를 국가의 책무로서 수용하고 있다.

그러나 범죄신고자 보호를 위한 기본법이라고 할 수 있는 특신법은 제3조에서 “이 법은 특정범죄에 관한 범죄신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에 한정하여 적용한다”고 규정함으로써 동법상의 제도들을 제2조 제1호에서 규정하는 특정범죄의 신고자 등에게만 적용되도록 제한하는 한편, 이 법 적용·해석의 기준이 되는 ‘범죄신고 등’의 의미를 “특정범죄에 관한” 신고 등에 한정함으로써(특신법 제2조 제2호) 범죄신고자를 보호해야 하는 국가의 책무조차 ‘특정범죄에 관한’ 범죄신고자 보호로 축소시키고 있다.

이처럼 지나치게 소극적인 입법태도는 특신법상의 특정범죄뿐만 아니라 모든 범죄의 신고자는 원칙적으로 보호되어야 한다는 원론적 측면에서 볼 때 적절치 않으므로 특신법 제3조를 삭제하고¹⁷³⁾ 제2조 제2호의 ‘범죄신고 등’의 정의에서 “특정”이라는 단어를 삭제하여야 할 것이다. 대신에 제2조 제5호에서 정의하는 ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’를 ‘특정범죄의 범죄신고 등’과 관련한 경우에 한정한다면 제5조(불이익의 처우의 금지), 제8조(인적 사항의 공개 금지), 제10조(영상물촬영) 및 제16조(범죄신고자등에 대한 형의 감면)를 제외한 대부분의 규정들이 ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’를 전제로 하고 있으므로 해석·적용에 큰 문제는 없을 것으로 생각한다.

이렇게 개정한다면 특신법이 형사소송법의 특례법으로서의 역할까지 수행하게 되므로 모든 범죄의 신고자를 보호하기 위한 저변을 확대할 수 있고, 범죄신고자 등이 범죄신고 등을 함으로써 불이익처우를 당하는 경우를 예방하는 효과를 거둘 수 있게 되며, 범죄신고자·범죄피해자 등의 신원정보 보호에 기여할 수 있고, 범죄신고자 등이 자신의 범죄를 자수한 경우뿐만 아니라 범죄신고 등을 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우에도 자수와 마찬가지로 효과를 부여할 수 있게 된다. 다만 증거능력과 직결된 영상물 촬영의 경우에는 ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’로 한정할지, 아니면 모든 범죄로 대상을 확대할지 여부를 좀 더 고민해볼 필요가 있을 것이다.¹⁷⁴⁾

173) 특신법의 구조상 제3조에는 ‘범죄신고자 등의 권리’에 관한 규정이 위치하는 것이 보다 적절하다.

174) 참고로, 보복을 당할 우려가 있는 범죄신고자 등에 대한 영상물 촬영은 ① 녹화 자체가 얼굴이 노출될 가능성을 높이므로 보복방지 효과가 없으며, ② 피고인이나 변호인이 참여할 경우에는 보호

표 5 범죄신고자 보호범위 확대를 위한 특신법 개정방안

현행	대안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. “범죄신고등”이란 특정범죄에 관한 신고·진정(陳情)·고소·고발 등 수사 단서의 제공, 진술 또는 증언이나 그 밖의 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동을 말한다. 5. “보복을 당할 우려가 있는 경우”란 범죄신고등과 관련하여 생명 또는 신체에 대한 위해(危害)나 재산 등에 대한 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 충분한 이유가 있는 경우를 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. “범죄신고등”이란 범죄에 관한 신고·진정(陳情)·고소·고발 등 수사 단서의 제공, 진술 또는 증언이나 그 밖의 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동을 말한다. 5. “보복을 당할 우려가 있는 경우”란 특정범죄에 관한 범죄신고등과 관련하여 생명 또는 신체에 대한 위해(危害)나 재산 등에 대한 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 충분한 이유가 있는 경우를 말한다.
제3조(적용 범위) 이 법은 특정범죄에 관한 범죄신고자 등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에 한정하여 적용한다.	<삭제>

2. 인적 사항 공개 금지 범위의 확대

특신법 제8조는 인적 사항 공개 금지의 적용대상을 굳이 “이 법에 따라 보호되고 있는 범죄신고자 등”에 한정함으로써 인적 사항 기재생략에 따라 신원이 별도로 관리되고 있지 않는 범죄신고자 등의 신원은 이를 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하더라도 제17조에 따라 처벌하지 못하는 상황을 스스로 자초하고 있다.

더욱이 범죄신고자·범죄피해자 등의 신원이 수사기관 종사자에 의하여 유출되어 이들이 합의를 중용당하거나 보복의 위협에 직면하게 된 경우가 적지 않고, 형사사법정보시스템(KICS)이 일선기관에 보급되면서 권한이 있는 자라면 누구라도 신원정보에 접근할 수 있어 과거보다 신원정보 유출가능성이 더욱 커진 현실을 감안할 때 인적 사항 기재생략에 따라 신원이 별도로 관리되고 있는 범죄신고자·범죄피해자 등의 신원정보뿐만 아니라 인적 사항 기재생략에 따라 신원이 별도로 관리되고 있지 않는 범죄신고자 등의 신원정보까지 보호할 필요성이 크다고 할 것이다. 더욱이 범죄신고자 등의 보호는 국가의 책무에 속한다. 그렇다면 오히려

목적은 달성할 수 없게 되고 ③ 피고인이나 변호인을 배제할 경우에는 피고인의 방어권 보장과 무기평등의 원칙에 반하므로 특신법에서 예정하는 ‘보복의 우려’라는 공통분모 자체가 애초에 적절하지 않다는 견해도 있다(류전철, “특정범죄신고자등보호법 제10조의 형사소송법적 문제점”, 형사법연구 제15호, 2001. 6, 285-286쪽).

가 소지가 있고, 불필요한 이런 문구는 삭제해도 무방하다고 생각한다.

표 6 인적 사항 공개 금지 범위의 확대를 위한 특신법 개정방안

현 행	대 안
제8조(인적 사항의 공개 금지) 이 법에 규정된 경우를 제외하고는 누구든지 이 법에 따라 보호되고 있는 범죄 신고자등이라는 정황을 알면서 그 인적 사항 또는 범죄 신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다.	제8조(인적 사항의 공개 금지) 이 법에 규정된 경우를 제외하고는 누구든지 범죄신고자등이라는 정황을 알면서 그 인적 사항 또는 범죄신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다.

3. ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’의 판단기준 마련

‘보복을 당할 우려가 있는 경우’는 특신법상의 각종 보호장치의 시행 여부를 판단하는 기준이 될 뿐만 아니라 동법상의 ‘특정범죄’에 포함된 범죄군을 선별하는 입법기준이 된다. 그래서 ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’의 판단기준을 마련하는 일은 중요하며, 특히 다음과 같은 경우는 보복을 당할 우려가 있다고 보아야 할 것이다. 만일 앞서 제안한 개정방안과 같이 ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’를 ‘특정범죄에 관한 범죄신고자 등’에만 한정하고자 한다면 아래의 판단기준에 따라 특정범죄군을 확장할 필요도 있을 것이다.

가. 보복범죄의 법정형보다 형이 중한 범죄군의 경우

어느 범죄나 보복범죄 발생의 위험이 상존한다는 점은 인정하지만, 범죄의 발각으로 인해 범죄자가 잃을 것이 많지 않은 가벼운 범죄의 경우는 범죄신고자에 대한 보복범죄 시에 이를 처벌하거나 가중처벌하는 제재규정만 마련하는 정도로 범죄억지 효과를 기대할 수 있지만, 범죄의 발각으로 인해 범죄자가 잃을 것이 상대적으로 많은 죄질이 중한 범죄의 경우는 범죄신고자에 대한 보복범죄를 아무리 무겁게 처벌하더라도 보복범죄의 위험은 결코 줄어들지 않는다.

그래서 보복범죄를 전제로 하는 정책은 보호범위를 설정함에 있어서 대상범죄의 법정형을 고려할 수밖에 없고, 특가법 제5조의9의 규정에 따라 보복의 목적으로 살인죄(형법 제250조 제1항)를 범한 자는 사형, 무기 또는 10년 이상의 징역에,

보복의 목적으로 상해죄(동법 제257조 제1항), 폭행죄(동법 제260조 제1항), 체포·감금죄(동법 제276조 제1항), 협박죄(동법 제283조 제1항)를 범한 자는 1년 이상의 유기징역에 처하고 있으므로 법정형의 ‘하한’이 1년 이상의 유기징역으로 정하여져 있거나 ‘상한’이 징역 10년을 초과하여 정하여진 범죄의 경우는 보복을 당할 우려가 있다고 보아야 할 것이다.

나. 범인에게 이미 신원이 노출된 경우

법정형이 높지 않더라도 범인이 범죄신고자 등의 신원을 이미 알고 있는 경우에는 보복을 당할 우려가 있다고 보아야 할 것이다. 특히 가정폭력범죄나 아동학대와 같이 가정이라는 한정된 공간에서 제한된 인원을 대상으로 발생한 범죄나 스토킹과 같이 특정인에 집착하여 범한 행위의 경우 굳이 범죄신고를 하지 않았다고 하더라도 피해자에 대한 보복위험이 높으므로 특별한 주의가 필요하다고 할 것이며, 범인과 범죄신고자 등이 가족, 동거인, 애인, 동료, 공범 등과 같은 밀접한 인적 관계에 있을 경우에도 보복을 당할 우려가 있다고 보아야 할 것이다.

또한, 이 경우에도 범인이 구속된 경우에는 보복위험이 현저히 낮아질 수 있으나, 공범이 체포되지 않았거나 범인이 폭력조직, 마약조직, 성매매조직, 인신매매조직, 무기밀매조직, 통화위조조직 등 범죄조직의 일원인 경우에는 범인을 구속한 경우라도 보복을 당할 우려가 있다고 보아야 할 것이다.

다. 범죄신고자 등이 열람불허를 요청한 경우

특신법 제9조 제1항은 다른 사건의 재판에 필요한 경우에는 법원이 검사에게 신원관리카드의 열람을 요청할 수 있도록 규정하는 한편, 검사가 범죄신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우 외에는 그 열람을 허용하도록 강제하고 있다. 그러나 애초에 보복을 당할 우려가 있기 때문에 인적 사항 기재생략 조치를 하고 신원관리카드를 작성하여 관리하도록 한 것인 만큼 원칙적으로 신원관리카드는 어떠한 명분으로도 공개해서는 안 될 것이며, 검사의 열람불허 기준이 ‘보복을 당할 우려’라는 단순한 예측사항밖에 없기 때문에 기준 역시 모호하다.¹⁷⁵⁾ 더욱이 이의신청을 받은 검사장 또는 지청장의 열람불허 사유의 경우 ‘범죄신고자

등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우'를 규정한 것이 아니라 열람 허가 사유로서 '이의신청이 이유가 있다고 인정하는 경우'라는 주관적이고 모호한 기준을 규정하고 있다.

따라서 이처럼 기준이 모호한 상황이라면 적어도 범죄신고자 등이나 그 친족이 절대적 열람불허를 요청한 경우에는 검사 등이 신원관리카드의 열람을 불허하는 것이 이 제도의 목적에 보다 부합한다고 할 것이다.¹⁷⁶⁾

4. 범죄신고자 등에 대한 고지의무 신설 및 허위신고 등의 처벌

특신법상의 범죄신고자 보호법제는 법학자나 실무가라고 할지라도 그 존재를 알지 못하는 경우가 많다.¹⁷⁷⁾ 하물며 일반인이 이 제도를 인지하고 있을 것으로 기대하기는 어려울 것이다. 최근 범죄피해자 고지제도가 정착되는 것과 마찬가지로 —최소한 특정범죄의 범죄신고자 등에 대해서만이라도— 범죄신고자 등의 권리와 특신법상의 인적 사항 기재생략 제도(제7조), 신변안전조치 제도(제13조), 구조금 제도(제14조), 보좌인 제도(제6조), 피고인 관련 주요 변동상황 통지제도(제15조)의 존재를 고지하고, 그 신청 여부를 확인해야 할 것이다.

또한, 특신법에 근거한 보호가 범죄신고자 등의 권리임을 알리는 '범죄신고자 등에 대한 고지의무제도'를 실시하게 된다면 이러한 범죄신고자 보호서비스도 범죄신고자 등의 신청이 있는 경우에 한하여 실시하여야 할 것이다. 즉, 직권에 의한 보호규정은 이를 삭제하거나 필요한 최소한의 범위 내로 제한하여야 할 것이다.¹⁷⁸⁾ 다만 특신법 제11조 제2항에 따라 소환된 증인에 대하여 인적 사항 기재생략을 해야 할 경우는 현행처럼 "기재하지 아니하게 할 수 있다"라고 규정하여 조치 여부를 재판장 또는 판사의 재량에 맡길 것이 아니라 "기재하지 아니하게 하여

175) 김성돈 앞의 글, 238쪽

176) 같은 생각: 김성돈 앞의 쪽

177) 참고로, 연구과정에서 만난 소관부처의 담당공무원조차 특신법상의 제도나 시행주체에 대해 알지 못하는 경우가 있었다.

178) 예컨대, 정형적·기계적으로 처리될 수 있는 '피고인 관련 주요 변동상황 통지제도'(제15조)의 경우 직권에 의한 조치가능성을 남겨두는 것이 정책적으로 유리할 수 있다. 반면, 보좌인 지정과정에서 신원노출 위험성이 있는 '보좌인제도'(제6조)의 경우는 직권에 의한 지정가능성을 최소화하는 편이 정책적으로 유리할 수 있다.

야 한다”라고 개정함으로써 수사단계에서의 인적 사항 기재생략 조치가 공판단계까지 유지될 수 있도록 할 필요가 있다.¹⁷⁹⁾

나아가 허위신고, 장난신고, 음해·무고성 신고가 범람하는 현실을 감안할 때 범죄신고자 등의 권리를 남용하는 경우도 대비하여야 할 것이다. 예컨대 ① 허위 신고임에도 불구하고 범죄신고자 보호조치를 신청하였거나, ② 보복을 당할 우려가 있다는 이유로 이를 신청하여 범죄신고자 보호조치를 받으면서도 그 기간 중에 범인과 연락을 주고받는 등 내통한 사실이 확인되었을 경우에는 ‘타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 할 목적’이 없더라도 형법상의 무고죄(형법 제156조)에 준하여 처벌하여야 할 것이다.¹⁸⁰⁾ 또한, 구조금이나 보좌인 수당 등과 같이 신고를 이유로 이미 수령한 금원이 있는 경우 법정이자를 붙여 이를 환수하고, 보호조치 실시를 위하여 지출한 비용은 변상하도록 하여야 할 것이다. 물론 권리남용 시의 절차에 대해서도 범죄신고자 등에게 함께 고지하여야 할 것이다.

제3절 사후적·회복적 신고자 보호법제 구축방안

특신법이 앞서 제안한 선제적·예방적 범죄신고자보호법 체제로 전환될 수 있다면 모든 범죄신고자의 인적 사항은 누구든지 공개할 수 없게 된다. 그렇게 될 수 있다면 공신법상의 공익침해행위 중 범죄행위의 신고자도 낮은 수준의 신원비밀 보호 정도는 보장받게 된다고도 말할 수 있다. 더욱이 대부분의 공익침해행위는 보복범죄가 우려될 정도는 아니고, 설혹 보복범죄가 행해지더라도 특가법 제5조의9에 따라 가중처벌할 수 있으므로 전혀 대비책이 없는 것도 아니다.

그렇다면 공신법상의 신고자보호제도는 공익신고자가 신고로 인하여 사후에 불이익 조치를 받지 않도록 보호하는 데에 집중할 수 있도록 근본적인 역할 전환을 할 필요가 있다고 할 것이다. 즉, ① 신고된 공익침해행위가 범죄구성요건에 해당

179) 이 경우 특신법 제11조 제2항의 “소환된 증인”은 “전항에 따라 소환된 증인”으로 개정하고, 제2문에서 규정하는 신원관리카드 작성·관리 요청 관련 내용은 삭제할 필요가 있다.

180) 형법 제156조(무고) 타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 할 목적으로 공무소 또는 공무원에 대하여 허위의 사실을 신고한 자는 10년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

하거나 공익침해행위에서 범죄혐의를 인지한 경우에는 국민권익위원회와 공신법 제6조에 따라 신고를 받은 자는 “이를 인지한 즉시” 모든 절차를 중단하고 관련 서류와 자료를 수사기관에 이첩하여 수사기관에서 신고자 보호절차와 수사절차가 진행될 수 있도록 하여야 할 것이고, ② 범죄혐의를 인지하기 이전까지의 신고자 신원비밀 보장과 ③ 범죄와 무관한 공익침해행위의 신고자의 신변안전 확보에만 주의하면 될 것이다.

범죄의 수사에 대해서는 수사기관이 하는 것으로 이미 정해져 있는데, 굳이 국민권익위원회까지 나서서 이를 조사할 이유는 없다고 본다. 수사역량도 갖추지 못한 기관에서 수사하는 정도로 조사하겠다고 나서면 범죄의 진상도 밝혀내기 어려울 뿐만 아니라 신고자의 생명·재산과 권리도 지켜내지 어려울 수밖에 없다. 그것보다는 공익신고자가 신고로 인하여 사후에 불이익 조치를 받지 않도록 철저히 보호하는 일을 하는 것이 ‘국민의 기본적 권익을 보호한다’는 국민권익위원회의 설립목적에 보다 부합한다고 생각한다.

이러한 인식을 바탕으로 다음과 같은 방안을 제안하고자 한다. 이 제안은 부패방지법의 경우에도 마찬가지로 채용할 수 있다.

1. 공익신고 수리자의 수사기관 이첩의무 신설

공신법 제6조의 규정은 공익신고의 수리처를 확대한 것에 불과하고, 공익침해 행위 대상 법률 자체가 전문적인 영역의 법률이기 때문에 해당 법률에 대해 전혀 문외한인 자가 신고를 수리하게 되는 경우는 현실적으로 있을 수 없을 것이다. 즉, 신고한 공익침해행위가 어느 법조에 해당하는지 정도는 어렵지 않게 알아낼 수 있을 것이다. 만일 해당 법조가 범죄구성요건이라면 이는 수사의 대상이 되므로 대표자·사용자나 국민권익위원회, 행정기관·감독기관에서 조사할 사항이 아니라 수사기관(또는 해당 행정기관·감독기관에 특별사법경찰이 있다면 해당 행정기관·감독기관)에서 수사해야 할 사항이라고 할 것이다. 그런데도 이를 즉시 수사기관에 이첩하지 않는다면 사실상 범죄의 은폐가 될 수 있으므로 공익신고를 받은 자에게 수사기관 이첩의무를 부과하고, 형법상의 범인은닉죄(형법 제151조)에 준하여¹⁸¹⁾ 처벌하여야 할 것이다.

표 7 수사기관 이첩의무 신설을 위한 공신법 개정방안

현행	대안
<p>제6조(공익신고) 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익신고를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자 2. 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관(이하 “조사기관”이라 한다) 3. 수사기관 4. 위원회 5. 그 밖에 공익신고를 하는 것이 공익침해행위의 발생이나 그로 인한 피해의 확대방지에 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 자 	<p>제6조(공익신고) ① 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익신고를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자 2. 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관(이하 “조사기관”이라 한다) 3. 수사기관 4. 위원회 5. 그 밖에 공익신고를 하는 것이 공익침해행위의 발생이나 그로 인한 피해의 확대방지에 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 자 <p>② 전항에 따라 공익신고를 수리한 자가 해당 공익침해행위가 범죄에 해당한다는 사실을 인지한 때는 그 즉시 수사기관에 이첩하여야 한다.</p>
<p>제30조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제10조제5항을 위반하여 피신고자의 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개한 자 2. 제12조제1항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자 <p>② (생략)</p> <p>③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제15조제1항을 위반하여 공익신고자등에게 제2조제6호나목부터 사목까지 중 어느 하나에 해당하는 불이익 조치를 한 자 2. 제15조제2항을 위반하여 공익신고등을 방해하거나 공익신고등을 취소하도록 강요한 자 	<p>제30조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제10조제5항을 위반하여 피신고자의 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개한 자 2. 제12조제1항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자 3. 공익침해행위가 벌금 이상의 형에 해당하는 죄에 해당한다는 사실을 인지하였는데도 제6조제2항을 위반하여 수사기관에 이첩하지 아니한 자 <p>② (생략)</p> <p>③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제15조제1항을 위반하여 공익신고자등에게 제2조제6호나목부터 사목까지 중 어느 하나에 해당하는 불이익 조치를 한 자 2. 제15조제2항을 위반하여 공익신고등을 방해하거나 공익신고등을 취소하도록 강요한 자 3. 공익침해행위가 범죄(벌금 이상의 형에 해당하는 경우를 제외한다)에 해당한다는 사실을 인지하였는데도 제6조제2항을 위반하여 수사기관에 이첩하지 아니한 자

181) 제151조(범인은닉과 친족간의 특례) ① 벌금 이상의 형에 해당하는 죄를 범한 자를 은닉 또는 도피하게 한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.
 ② 친족 또는 동거의 가족이 본인을 위하여 전항의 죄를 범한 때에는 처벌하지 아니한다.

2. 공익신고 방법의 개선

공신법은 공익신고의 범주에 익명(匿名)을 전제로 하는 진정·제보를 포함시키면서도(제2조 제2호) 공익신고 시 신고자의 신원 관련 인적 사항을 상세히 밝히도록 하고 있을 뿐만 아니라 공익침해행위의 증거까지 첨부하도록 하고 있다(제8조 제1항). 이는 국민권익위원회가 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특징에 필요한 사항과 신고의 진위 여부 등을 조사하여 확인한 후에야 공익신고로서 인정하기 때문이다.

그러나 신고란 기본적으로 수사 또는 조사의 단서를 제공하는 것이기 때문에 신고자의 인적 사항을 반드시 제공해야 하는 것이고, 인적 사항이 누락된 신고는 진정이나 익명의 제보로 처리하면 그만이다.¹⁸²⁾ 또한, 허위의 신고 등은 차후 무고 등의 책임을 물으면 될 일이며, 신고에 증거까지 첨부되면 물론 좋겠지만 증거가 첨부되지 않았더라도 신고의 효력이 부인되는 것도 아니다. 오히려 신고내용, 즉 범죄사실 내지 위반사실의 입증책임은 신고자에게 있는 것이 아니라 수사기관 내지 조사기관에 있다고 할 것이므로 입증할 수 없는 신고라고 해서 그 가치를 경시해서는 안될 것이다.

결국 공신법에서 공익신고의 방법을 이렇게 까다롭게 할 수밖에 없었던 이유는 공익신고자의 ‘신고’와 동법상의 ‘보호’ 문제가 서로 결부되어 있기 때문이다. 그러나 공익신고의 방법을 엄격하게 제한할 경우 신고율을 낮추게 될 뿐만 아니라 공익신고자의 안전에도 위협이 될 수밖에 없다. 더욱이 어느 정도 정형성이 요구되는 고소·고발의 방식도 법률상 특별한 제한이 없는데, 신고의 방법을 엄격하게 제한하는 것은 문제가 있다.¹⁸³⁾ 하지만 신고에 대하여 공신법상의 각종 보호 혜택을 제공하고자 하는 입장에서는 공신법 제8조 제1항과 같이 신고방법을 엄격하게 제한하지 않는다면 포상금 등 혜택만을 노리는 악덕 허위신고자들에게 휘둘릴 수밖에 없을 것이다. 그래서 공신법 입법자의 고민과 실무상의 고충도 충분히 이해할 수 있다.

182) 같은 생각: 김승태, 앞의 글, 207쪽.

183) 익명신고를 허용할 경우 오히려 내부고발자 보호의 실효성을 담보할 수 있는 중요한 인센티브로서 기능한다는 견해도 있다(G20 Anti-Corruption Action Plan, 앞의 책, 11쪽).

그렇다면 신고 방법에 대한 제한은 풀되, 신고를 계기로 공신법상의 보호를 받고자 하는 경우는 현행 공신법과 같이 까다롭게 하는 방안도 생각해볼 수 있다. 즉, 공신법 제8조 제1항의 적용을 받는 주체를 “공익신고를 하려는 사람”으로 규정하기보다는 “이 법에 따라 보호를 받으려는 사람”으로 규정하여 보다 명확히 할 필요가 있다. 이렇게 하면 공익신고자 모두를 공신법에 따라 보호해야 하는 것이 아니라 스스로 공신법상의 보호를 받겠다는 의사를 밝힌 사람만을 대상으로 하여 보호를 제공할 수 있게 된다.

또한, 이 경우는 공익신고자가 자발적으로 보호를 신청한 경우에 해당하므로 특신법의 경우와 마찬가지로 공익신고자가 그 권리를 남용한 경우에는 ‘타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 할 목적’이 없더라도 형법상의 무고죄(형법 제156조)에 준하여 처벌해야 할 것이며, 구조금이나 포상금 등과 같이 신고를 이유로 이미 수령한 금원이 있는 경우 법정이지를 붙여 이를 환수하고, 보호조치 실시를 위하여 지출한 비용은 변상하도록 하여야 함은 물론이다.

참고로, 공신법 제8조 제1항이 정한 요건에 맞춰 신고서를 작성하게 되면 공익신고자의 인적 사항은 공익침해 사실에 해당하는 공익침해행위자 및 공익침해행위와 필연적으로 동일한 지면에 작성될 수밖에 없다. 이렇게 되면 공익신고자의 인적 사항은 신고수리자와 — 신고내용의 특징에 필요한 사항을 확인할 권한이 있는 — 국민권익위원회(제9조 제1항)뿐만 아니라 — 공익침해행위에 대해 조사나 수사 권한이 있는 — 공익침해행위와 관련된 모든 행정기관과 감독기관의 종사자가 열람할 수밖에 없는 구조가 된다. 그렇기 때문에 신고서를 작성할 때에 신고자의 인적 사항과 공익침해 사실을 분리하여 제출할 수 있도록 공신법 시행령 등에 표준 서식을 미리 마련해둘 필요도 있다.

3. 공신법상 신변안전 관련 규정의 축소

공익신고자의 신변안전과 관련한 규정은 원칙적으로 특신법의 관련 규정을 준용하도록 하고, 범죄와 관련된 형사사건이 아니라 행정의무 위반과 관련된 행정사건이기 때문에 특신법의 규정을 준용할 수 없는 예외적인 경우에 한하여 보충적으로만 공신법에 신변안전 관련 규정을 마련할 필요가 있다.

다만 인적 사항 기재생략의 경우는 검사가 관리하는 사안이 될 수 없으므로 신원관리카드 관리주체를 공신법 시행령 등에 미리 명확히 정해둘 필요가 있으며, 검사와 사법경찰관 모두 신원관리카드 등재권한을 갖지만 관리책임은 검사만이 부담하는 특신법의 경우를 차용하여 국민권익위원회와 조사기관 모두 신원관리카드 등재권한을 갖지만 관리책임은 국민권익위원회의 지정공무원이 부담하는 방식도 생각해볼 수 있다.

또한, 형사사건이 아닌 행정사건인 이상 신변보호의 경우도 경찰력의 수사인력을 활용하기보다는 민간 경호인력을 활용한 후 비용을 보전해주는 편이 나올 것이라고 생각한다. 즉, 형사사건에서의 범죄신고자 보호는 검찰·경찰과 같은 수사기관이, 행정사건에서의 신고자 보호는 국민권익위원회와 조사기관이 책임주체가 되는 식으로 역할 분담을 할 필요가 있다.

4. 특신법상 불이익 금지조항의 실질화

특신법 제5조는 “범죄신고자 등을 고용하고 있는 자는 피고용자가 범죄신고 등을 하였다든 이유로 해고나 그 밖의 불이익한 처우를 하여서는 아니 된다”는 내용의 불이익 처우 금지조항을 마련하고 있는데, 실제로 고용주가 불이익 처우를 행했을 경우 이를 처벌하거나 그 효과를 부인할 수 있는 규정을 따로 마련하지 않으므로써 실효성에 의문이 있다. 반면 공신법은 불이익 조치에 대해 세밀한 보호조치(공신법 제17조 내지 제21조), 불이익조치 금지 신청권(동법 제22조), 불이익조치 추정 규정(제23조)을 마련하는 한편, 위반자에 대한 처벌규정(동법 제30조 제2항·제3항)까지 마련하고 있다. 그래서 단지 불이익 금지조항만을 선언해서는 곤란하고, 이를 실질화할 수 있도록 공신법상의 관련 규정을 준용하여 공신법상의 보호를 받을 수 있도록 조치할 필요가 있다.

또한, 신고를 이유로 한 불이익 처우는 고용주만 행할 수 있는 것이 아니고 거래상대방 등 이해당사자도 행할 수 있는 것이기 때문에 굳이 의무의 주체를 고용주에 한정해야 할 특별한 이유도 없다. 그래서 ‘누구든지’ 범죄신고자에게 불이익 처우를 할 수 없도록 의무의 주체를 확대할 필요도 있다.

표 8 수사기관 이첩의무 신설을 위한 특신법 개정방안

현행	대안
제5조(불이익 처우의 금지) 범죄신고자등을 고용하고 있는 자(고용주를 위하여 근로자에 관한 업무를 행하는 자를 포함한다)는 피고용자가 범죄신고등을 하였다는 이유로 해고나 그 밖의 불이익한 처우를 하여서는 아니 된다.	제5조(불이익 조치의 금지) ① 누구든지 범죄신고자등이 범죄신고등을 하였다는 이유로 해고나 그 밖의 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다. ② 범죄신고자등이 불이익 조치를 받은 경우 ‘공익신고자 보호법’ 제15조 내지 제25조, 제30조제2항 및 제3항을 준용한다.

제4절 그 밖의 정비방안

앞서 제안한 바와 같이 신변안전과 관련해서는 특신법을 기본법으로, 신분보장과 관련해서는 공신법을 기본법으로 하는 큰 틀을 바탕으로 하여 손실보상과 관련해서는 개별 법률에 근거를 마련하면 어느 범죄에 대해서건 간에 신고자 보호를 위한 어느 정도의 대비가 될 수 있을 것이다. 향후 신고자 보호를 위한 입법 시에는 이러한 원칙을 참조하면 될 것이다.

법개정과정에서 이러한 원칙만 고려할 수 있다면 그간 범죄신고자 보호체계 구축에 미흡함이 있다고 지적되어 온 부패방지법, 아동법, 장애인복지법, 가폭법, 자본시장법, 주식회사외부감사법, 상호저축은행법상의 경우도 특신법 및 공신법상 신고자 보호규정의 준용규정을 마련하고, 관련 규정을 일부 손질하는 것만으로도 충분히 제 몫을 할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

그래서 이 절에서는 이러한 큰 틀에 담아내기 곤란한 세부적인 사항에 대해서만 간단한 정비방안을 제안하고자 한다.

1. 공소장 작성 시 범죄신고자 인적 사항 배제

피의자·피고인의 방어권을 보장하는 것과 수사단서의 입수경로를 알리는 것은 전혀 별개의 문제이다. 즉, 수사를 직접 수행한 형사의 인적 사항을 굳이 피의자·피고인에게 알릴 필요가 없듯이, 증인으로서 법정에 나설 범죄신고자가 아닌 한 굳이 그 인적 사항을 피의자·피고인에게 알릴 필요는 없다. 이는 법원에 대해

서도 마찬가지라고 할 것이다.

고소인·고발인의 경우에는 피의자·피고인의 방어권 보장을 위해 그 인적 사항을 알릴 필요가 있을 수 있지만, 수사기관에서 인지하고 있는 모든 범죄피해자의 인적 사항을 굳이 미리 피의자·피고인에게 알릴 이유도 없다. 그렇다면 굳이 범죄신고자·범죄피해자에 대한 보복 위험을 감수하면서까지 공소장에 이들의 인적 사항을 기재할 이유는 없는 것이다. 만일 공소장에 대해서 인적 사항 기재생략을 조치한 경우에 피의자·피고인이 그 인적 사항을 열람하고자 하는 경우에는 변호인을 통하여 특신법 제9조에 따른 열람소명 절차를 밟게 하면 될 것이다.

이러한 조치는 현행 특신법 제7조 제1항의 해석을 통해서도 가능하지만, 보다 명확히 하기 위해서는 ‘공소장’도 특신법상의 ‘조서등’의 개념 속에 포함됨을 해당 규정에 미리 구체적으로 밝혀주는 것이 좋을 것이다. 나아가 변호인이 기록열람·등사권을 행사할 경우 범죄신고자 등의 이름이나 주소를 가리는 방법을 병행함으로써 범죄신고자 등의 신원노출을 최소화하는 방안을 도입할 필요도 있다.¹⁸⁴⁾

표 9 범죄신고자 인적 사항 배제를 위한 특신법 개정방안

현 행	대 안
제7조(인적 사항의 기재 생략) ① 검사 또는 사법경찰관은 범죄신고등과 관련하여 조사나 그 밖의 서류(이하 “조서등”이라 한다)를 작성할 때 범죄신고자등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 그 취지를 조서등에 기재하고 범죄신고자들의 성명·연령·주소·직업 등 신원을 알 수 있는 사항(이하 “인적 사항”이라 한다)의 전부 또는 일부를 기재하지 아니할 수 있다.	제7조(인적 사항의 기재 생략) ① 검사 또는 사법경찰관은 범죄신고등과 관련하여 조사·공소장이나 그 밖의 서류(이하 “조서등”이라 한다)를 작성할 때 범죄신고자등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 그 취지를 조서등에 기재하고 범죄신고자들의 성명·연령·주소·직업 등 신원을 알 수 있는 사항(이하 “인적 사항”이라 한다)의 전부 또는 일부를 기재하지 아니할 수 있다.

2. 범죄신고의무 관련 입법요건의 마련

신고의무자의 안전까지도 범죄신고자 보호체계를 통하여 보호할 수 있다면 신고의무자의 의무 위반에 대한 처벌규정을 마련하는 것도 충분히 가능하다. 다만 그 설정범위에 대해서는 보다 객관적인 기준이 필요하다고 할 것인데, 신고의무는

184) 김성돈 앞의 글, 241쪽.

① 당해 범죄의 특성상 수사기관 등 외부인에 의한 포착이 어려운 제한된 유형의 범죄를 대상으로 하되, ② 직무 등을 고려하여 관련 범죄정보를 비교적 용이하게 접할 수 있는 가능성이 높은 자에 한정하여 신고의무를 부과하는 방식이 적절하다고 할 것이다.

예컨대, 아동법은 동법상의 신고의무자가 아동·청소년대상 성범죄의 발생사실을 알고서도 수사기관에 신고하지 아니하거나 거짓으로 신고한 경우에는 300만원 이하의 과태료까지 부과하도록 하고 있는데(아청법 제54조 제3항), 의사표현능력이 현저히 떨어지는 ‘아동’ 대상 성범죄의 경우는 신고의무를 부과하는 것이 설득력이 있으나, 의사표현능력도 충분하고 외견상 성인과 식별이 곤란한 ‘청소년’ 대상 성범죄까지 일률적으로 신고의무를 부과하는 것은 지나친 감이 있다. 반면 비슷한 특성을 가진 범죄인 아동학대에 대해서는 신고의무 위반자를 처벌하지 않는 것도 이상하다.

이처럼 범죄신고의무 위반을 이유로 범죄신고의무자를 처벌하기 위해서는 ① 범죄신고자 보호체계가 마련되어 있을 것, ② 당해 범죄의 특성상 외부인에 의한 발견이 어려울 것, ③ 직무상 관련 범죄정보에 쉽게 접근할 수 있을 것 등의 선결조건이 충족된 경우에 한하여 예외적으로 허용해야 할 것이다.

3. 범죄피해자보호기금제도의 활용

범죄는 대체로 연간 일정 수준을 유지하고 있기 때문에 국가의 연간 벌금 수납액도 대체로 일정 수준을 유지할 수밖에 없다. 따라서 현행 범죄피해자보호기금법 제4조 제2항과 같이 벌금 수납액의 일정 비율로 기금을 조성할 경우에는¹⁸⁵⁾ 국고

185) 범죄피해자보호기금법 제4조(기금의 조성) ① 기금은 다음의 재원으로 조성한다.

1. 제2항에 따른 벌금 수납액
 2. ‘범죄피해자 보호법’ 제21조 제2항에 따라 대위하여 취득한 구상금
 3. 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 그 밖의 재산
 4. 기금의 운용으로 인하여 생기는 수익금
- ② 정부는 형사소송법 제477조 제1항에 따라 집행된 벌금에 100분의 4 이상의 범위에서 대통령령으로 정한 비율을 곱한 금액을 기금에 납입하여야 한다.
- ③ 제1항 제3호에 따라 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 경우 그 용도를 지정하여 출연 또는 기부할 수 있다.

에 영향을 줄 수 있기 때문에 주목할 만한 기금증대를 기대하기는 어렵다. 그러나 범죄수익규제법에 따라 범죄자로부터 몰수·추징하여 박탈한 범죄수익환수분의 경우는 범죄수익환수제도를 어떻게 운용하는가에 따라 환수실적이 비약적으로 개선될 수 있기 때문에 이를 바탕으로 기금을 조성할 경우 괄목할 만한 기금증대를 도모할 수 있다.

현재 범죄수익환수제도가 충분히 활용되지 못하는 것은 ① 제3자의 재산이나 범죄피해재산을 몰수·추징할 수 없고, ② 환수재산을 보관·관리하기 어려우며, ③ 환수재산을 공매하여 환가하기 어렵기 때문이다. 제3자의 재산이나 범죄피해재산의 문제는 향후 범죄수익규제법을 개정하면 해결될 문제이지만, 환수재산 보관·관리와 공매·환가 문제는 근본적으로 우리나라의 경우 범죄수익을 박탈하여 국고에 귀속할 때 일반회계로 처리하기 때문이다. 그래서 관리비용·폐기비용 등 별도의 비용이 소요될 경우 예산을 다시 편성하지 않으면 운용하기 어렵다는 문제가 발생한다.¹⁸⁶⁾

예컨대, 범죄수익환수제도가 본격적으로 활용되기 시작한 것은 2006년의 ‘바다 이야기 사건’이 계기가 되었는데, 이 때 대검찰청은 ‘자금세탁 수사 및 범죄수익환수전담반’이 2006년 5월에 설치되어 1년간 596건의 범죄와 관련해서 2,500억원 상당의 범죄수익을 환수·보전하는 성과를 거뒀다고 홍보한 바 있다.¹⁸⁷⁾ 그러나 실상은 압수한 게임기, PC 등을 보관처리하기 위해 검찰 12억 3000만원, 경찰 31억 7000만원 등 총 44억원의 예산을 확보했다고 할 정도로 적지 않은 예산이 보관·관리비용으로 소요되었다.¹⁸⁸⁾ 더욱이 PC는 공매하면 되지만 게임기는 검찰압수물 사무규칙에 따라 폐기할 수밖에 없었고, PC는 대부분 중고품이라서 제값에 공매하지 못해 사회단체로 기증되는 상황이었다고 하니 실제로 수천억원대의 실적이 있었는지 의문이 아닐 수 없다.

결국 환수재산 보관·관리와 공매·환가 문제를 제대로 해결하지 못하니 차라리 범죄수익을 환수하지 않는 편이 예산과 업무 부담을 줄이게 되는 이상한 상황

186) 더욱이 이러한 비용은 미리 예측하기도 어렵기 때문에 미리 예산을 편성해둘 수도 없는 노릇이다.

187) 연합뉴스, “범죄수익 끝까지 추적·1년간 2천500억 환수”, 2007년 5월 3일자.

188) 이데일리, “‘바다PC’ 폐기는 낭비, PC 26만대 재활용해야”, 2006년 9월 29일자.

이 연출될 수밖에 없다. 그 원인이 범죄수익환수분을 무조건 국고에 편입해야 하는 상황이라면 차라리 기금을 설치하여 이들 범죄수익환수분을 기금에서 관리·운용하게 한다면 환수재산의 보관·관리와 공매·환가 문제는 어렵지 않게 해결될 수 있을 것이다. 마침 법무부에 범죄피해자보호기금이 설치되어 있고, 범죄피해자보호기금법 시행령 제5조 제1항 제6호는 범죄피해자보호기금의 용도에 특선법 제13조에 따른 범죄피해자의 신변 보호에 관련된 조치를 위한 비용까지 포함시키고 있다.

그렇다면 범죄와의 관련성이 입증된 몰수대상재산이면 범죄자의 것이건, 범죄피해자의 것이건, 아니면 선의의 제3자의 것이건 간에 불문하고 몰수·추징한 후, 범죄피해자와 선의의 제3자에 속하는 재산 또는 가액을 원권리자에게 보상·환원할 수 있도록 범죄수익규제법을 개정하고,¹⁸⁹⁾ 범죄피해자보호기금의 재원에 범죄수익규제법 제8조에 따라 몰수한 재산과 동법 제10조에 따라 추징한 가액을 포함시킨다면 ① 범죄수익환수제도의 제도적 문제점을 근본적으로 치유할 수 있고, ② 범죄피해자보호기금의 재원부족 문제도 해결할 수 있으며, ③ 범죄신고자 신변안전을 위한 재원 확보까지 가능한¹⁹⁰⁾ 1석 3조의 효과를 거둘 수 있다. 나아가 ④ 범죄수익환수제도를 적극적으로 활용할 수 있게 되어 범죄수익 환수실적도 함께 증대될 수 있고, ⑤ 범죄자의 경제적 동기를 차단할 수 있게 되어 범죄예방효과까지 거둘 수 있으며, ⑥ 범죄수익환수분이 증대된 이후 그 중 일정액을 다시 국고에 편입시킨다면 국고손실 우려도 불식할 수 있고, ⑦ 국민의 조세부담도 덜 수 있게 된다.

또한, ⑧ 범죄신고자·범죄피해자에 대한 경호, 주거지원, 생활지원 등과 같이 그간 예산부족 문제로 시행할 수 없었던 다양한 형태와 콘텐츠의 신변안전조치를 시행할 수 있게 되어 ⑨ 보복범죄에 대한 국민의 우려도 최소화할 수 있게 된다. 이렇게 다양한 파급효과를 기대할 수 있다면 국가로서도 굳이 주저할 이유가 없다고 생각한다.

다만 환수재산의 보관·관리와 공매·환가를 용이하게 하기 위해서는 범죄피해

189) 박광민/강석구, 앞의 보고서, 88쪽.

190) 다만 이를 위해서는 범죄피해자보호기금법 시행령 제5조 제1항 제6호의 규정 중 “범죄피해자의”라는 문구를 삭제하여야 할 것이다.

자보호기금의 운용에 있어서도 단지 기금에 편입한 일정 비율의 벌금 수납액을 유관 기관에 배분하는 형식으로 운용해서는 곤란하고, 기금관리공단을 설치하여 제대로 운용할 필요가 있다고 할 것이다. 참고로, 범죄피해자에는 불법도박의 피해자도 포함되는데, 불법도박을 단속하고 처벌할 경우 이들과 경쟁하는 합법 사행산업의 매출이 반사적으로 증대되는 효과를 거둘 수도 있으므로 합법 사행산업 매출증가분의 일정 비율을 범죄피해자보호기금에 편입하는 방안도 함께 고려해볼 수 있을 것이다.

I. 국내문헌

- 국가청소년위원회, 청소년의성호보에관한법률 개정(안) 자료집, 2006. 11.
- 국민권익위원회 보도자료, “권익위, 부패신고자 10명에게 보상금 총 3억3천2백만원 지급”, 2012. 3. 20일자.
- 김나영/김영산, “자진신고자 감면제도의 효과와 그 결정요인들”, 산업조직연구 (한국산업조직학회) 제18집 제4호, 2010. 12.
- 김성돈, “범죄신고율 향상과 신고자 보호방안 연구”, 치안논총(치안연구소) 제20집, 2004.
- 김승태, “한국의 공익신고자 보호법안 평가”, 외법논집(한국외국어대학교 법학 연구소) 제34권 제3호, 2010. 8.
- 김학실/김보흠/이석표, “한국과 일본의 내부공익신고자보호방안 비교”, 한국부패 학회보(한국부패학회) 제12권 제4호, 2007. 12.
- 노상현, “내부고발과 근로자의 법적보호”, 노동법학(한국노동법학회) 제18호, 2004. 6.
- 대검찰청, 범죄분석, 2011.
- 대한민국정부, 2011회계연도 결산보고서(법무부), 2012. 6.
- 류전철, “특정범죄신고자등보호법 제10조의 형사소송법적 문제점”, 형사법연구 (한국형사법학회) 제15호, 2001. 6.
- 박광민/강석구, 범죄피해자·증인 신변보호 제도의 강화방안, 한국피해자학회, 2008. 12.
- 박수현, “미연방 내부고발자보호법에 관한 고찰”, 토지공법연구(한국토지공법학회) 제37집 제1호, 2007. 8.
- 송기오/강경래, 조직범죄에 대한 국제적인 대응과 증인보호대책에 관한 연구, 한국 형사정책연구원, 2006

- 송희진, “특정범죄신고자등보호법의 보호내용 및 문제점”, 형사법연구(한국형사법학회) 제13호, 2000. 6.
- 이진국/황태정, “내부공익신고자 보호제도의 형사법적 검토”, 형사정책(한국형사정책학회) 제17권 제1호, 2005. 6.
- _____, 부패방지법상 내부공익신고자 보호제도의 문제점과 개선방안, 한국행정연구원, 2003. 12,
- 이훈규/이기웅, 범죄신고 증진방안, 한국형사정책연구원, 1996.
- 정진수, “범죄신고자등보호법(안)에 대한 검토”, 형사정책연구소식(한국형사정책연구원) 제37호, 1996. 10.
- 조병인, “범죄신고율 제고노력에 관한 고찰”, 형사정책연구(한국형사정책연구원) 제9권 제2호(통권 제34호), 1998. 여름호.
- 조병인/김지선/김지영/박경래/강석구/송봉규, 조직범죄의 실태에 관한 조사연구, 한국형사정책연구원, 2006.
- 조병인/신의기/김광준/강석구/윤해성/최응렬/허경미/송봉규, 조직폭력범죄의 대책에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2007.
- 최정학, “공익신고자 보호에 관한 법률(안)에 대한 검토”, 민주법학 통권 제40호, 2009. 7.
- _____, “내부고발자 보호제도의 법적 문제점”, 형사정책(한국형사정책학회) 제15권 제1호, 2003. 6.

II. 외국문헌

- Banick, Peter D., The ‘In-House’ Whistleblower : Walking the Line between ‘Good Cop, Bad Cop’, 37 Wm. Mitchell L. Rev. 1868, 2011.
- Baumer, Eric P. & Lauristen, Janet L., Reporting Crime to the Police, 1973-2005 : a multivariate analysis of long-term trends in the national crime survey(NCS) and national crime victimization survey(NCVS)”, Criminology Vol. 48 No. 1, 2010.
- Child Welfare Information Gateway, *Mandatory Reporters of Child Abuse and*

- Neglect : Summary of State Laws*, April, 2010.
- Dept. of Health & Human Services, *Child Maltreatment*, 2008.
- Dorne, Clifford K., *An Introduction to Child maltreatment in The United States : History, Public Policy and Research* 3rd ed., N.Y. : Criminal Justice Press, 2002.
- Fraser, Brian G., A Glance at The Past, A Glaze at The Present, A Glimpse at The Future : A Critical Analysis of Development of Child Abuse Reporting Statues, 54 Chi.-Kent L. Rev. 641, 1978.
- G20 Anti-Corruption Action Plan, *Action Point 7 : Portection of Whistleblower*, Seoul Summit in November. 2010
- Hafemeister, Thomas L., Castles Made of Sand? Rediscovering Child Abuse and Society's Response, 36 Ohio N.U. L. Rev. 819, 2010.
- Jubb, P. B., Whistleblowing : a restrictive definition and interpretation, Journal of Business Ethics Vol. 21, No. 1, August. 1999.
- Koverko, Lisa, Piercing The Veil of Secrecy : The Impact of The Child Protection Law on The Prevention of Child sexual Abuse, 88 U. Det. Mercy L. Rev. 51, Fall. 2010.
- Mendelsohn, Jenny, "Calling The Boss or Calling The Press : A Comparison of British and Amenrican Reposes to Internal and External whistleblowing", 8 Wash. U. Global Stud. L. Rev. 723, 2009.
- Tippett, Elizabeth C. , The Promise of Compelled Whistleblowing : what the corporate governance provisions of Sarbanes Oxley mean of employment law, 11 Emp. Rts. & Emp. Pol'y J. 1, 2007.
- U4 Anti-Corruption Source Centre, *Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation*, 2009.
- Whitaker, L. Pagie, *The Whistleblower Protection Act : An Overview*, CRS Report for Congress, March 12, 2007.

警察庁, 犯罪統計書 平成22年の犯罪, 2011.

島村修平, “内部告發者の倫理的ジレンマと「獻身」の概念 - 内部告發者の有効な保護に向ける理論的考察”, 應用倫理・哲學論集 4, 東京大学大学院 人文社会系研究科 哲学研究室, 2009.

山崎降志, “内部告發者保護制度をめぐる動き”, 調査と情報 제421호, 社會勞動調査室, 2003. 4. 18.

池田修/前田雅英, 刑事訴訟法講義, 東京大學出版会, 2012.

森下忠, “オーストラリアの内部告發者保護法”, 判例時報 제1539호. 1995.

III. 웹사이트

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/>

<https://e-appeal.mspb.gov/default.aspx>

<https://www.osc.gov/oscefile/>

[https://www.acrc.go.kr/acrc/civilinfo/H_NoticeC.do?command=moveToHNotice01
&cyb_type_cd=04002&menuId=05020102](https://www.acrc.go.kr/acrc/civilinfo/H_NoticeC.do?command=moveToHNotice01&cyb_type_cd=04002&menuId=05020102)

<http://rainn.org/public-policy/laws-in-your-state>

<http://susa.go.kr/10142204116>

A Study on Present Situation and Subject of Protection of Crime Informants

KANG, Seok Ku · KWON, Changkook

The crime informants should be protected. 'The Act on Protection of Specific Crime Informants, ETC'(APSCI) could be valid and effective by the act on protection of witness only, and 'the Act on Protection of Public Interest Informants'(APPII) could be effective by the act on post measures for informants of identity disclosure: So, legal system of protection of the informants should be systematically made. The confidentiality of identity of informants that was important to protect should be kept at all of the crimes. A system based on political goal of 'protection of crime informant' could be made easily. The criminal justice procedure should protect crime informants' identity, and it should prepare for defendants and/or suspects' guessing of informant identity by informant's report to assure informants of personal safety. Strong personal safety actions should be taken at disclosure of informant identity.

The informants did not report for purpose of public interest and/or justice only. In other words, the informants could report in falsehood, for removal of competitors, and for depriving of money. So, scope of guarantee of informants' identity secret was difficult to decide upon, and a part of informant identity

could be disclosed to suspects and/or defendants at suspicion of truth and/or purpose. And, guarantee of violators' defense rights, and actions against false accusation, reversal of the statement and false statement, etc should be prepared, and government agencies' functions and capability should be considered.

So, political goal of use of crime report was difficult to be in good harmony with that of protection of crime informant. Selection and concentration were needed, and either one of political goal could be given up. APSCI was enacted to protect crime informants, and it was actually concentrated on protection of the witness who stated and testified at the court. The witness could protect his body until statement and/or testifying at the court, and the informant who did not attend court could not protect his body. APPII was enacted to protect whistle blowers(or public interest informants), and it was concentrated not on protection of whistle blowers but on imposition of fine and/or penalty as well as compensation for informants.

The act was recently in force, and APSCI was in force last 12 years to help protect witness and elevate rate of the report. So, the systems themselves could not be said to be wrong. Men could not have perfect upright and/or faithfulness so that whistle blowers whose identity was disclosed were forced to leave organization despite follow-up measures. Whistle blowers' identity that was important should be protected so that not only Special Act on Whistle Blower Protection but also Common Act on Whistle Blower Protection should supplement guarantee of secrets of whistle blowers and/or witness. If not, the act could not develop whistle blowing to be no more than 'the Act on Compensation for Paparazzi'.

However, national policy could not be aimed at 'protection of crime informants' so that system that spent excessive budget, labor force and time was not good. And, advanced countries' systems that did not meet Korean's realities and emotion should not be used. When informants' identity of not crime but violation of public administrative obligations was guaranteed or criminals (and

witness) were not convicted because of contribution to legal justice, people's consensus could not be produced.

First of all, informants' identity should be designed either in differential way or systematically. For instance, regulations on protection of informants' identity at low level should be made and then the ones at higher level should be done at crimes having high risks of retaliation. When informants' identity was protected, personal safety and/or compensation that asked for budget could be supplemented later. And, crimes having high risks of retaliation crime should be given priority.

And, each system should strengthen advantages and supplement disadvantages. The act on protection of crime informants based on APSCI had advantage of 'personal safety' and the act of whistle blower protection based on APPII had advantage of 'identity guarantee'. Advantages of both systems should be used to enact law on guarantee of crime informant's identity and protection of personal safety by APSCI and to guarantee informants' identity and protect personal safety by APPII. In other words, APSCI system should be made in preventative way in advance, and system based on the other acts should be used in post and recovery way, and another legal system could be used to supplement both legal systems. And, regulations that had poor content to contradict each other should be supplemented to attain political goal of protection of crime informants.

연구총서 12-AA-13

범죄신고자 보호의 현황과 과제

발행 / 2012년 12월

발행인 / 김일수

발행처 / 한국형사정책연구원
서울특별시 서초구 태봉로 114
(02)575-5282/5283

등록 / 1990. 3. 20. 제21-143호

인쇄 / 경성문화사
(02)786-2999

보고서 내용의 무단복제를 금함

정가 7,000원

ISBN 978-89-7366-956-1 93360

