연구총서 16-AA-03

공익신고제도의 개선방안에 관한 연구

권수진 | 윤성현

A Study on Improvement of Whistleblowing System for Public Interest

KIC 한국형사정책연구원
KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

발간사

군 부재자 부정투표, 적십자사의 혈액 부실관리실태, 사립학교 입시비리, KT의 제주도 세계 7대 자연경관 선정 전화투표비리, 그리고 국정원 대선개입 및 이에 대한 경찰지휘부 수사방해 등 세상을 떠들썩하게 했던 사건들이 있습니다. 이러한 사건이 세상에 알려질 수 있었던 것은 모두 이러한 비위행위를 접한 사람들의 용기 있는 외침이 있었기 때문입니다. 이와 같이 비위행위 또는 공공의 이익을 침해하는 행위를 외부에 알리는 것을 일반적으로 '내부고발' 또는 '공익신고'라고 합니다. 그런데 대부분의 공익침해행위는 조직 내부에서 은밀하게 이루어지는 경우가 많아 이를 외부에서 발견하기는 쉽지 않습니다. 따라서 공익침해행위는 내부 사정을 잘 알고 있는 조직 내 · 외부인의 신고에 의해 외부로 알려질 때 통제와 규율이 가능합니다. 이에 각국은 그 나라의 상황에 따라 공익신고제도를 운영하고 있습니다.

우리나라에서도 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁 등 공익을 침해하는 행위가 발생 또는 발생할 우려가 있다는 사실을 관계기관에 신고한 사람을 법적으로 보호하고 지원하여 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지하고자 2011년부터 「공익신고자 보호법」을 기본법으로 제정하여 공익신고제도를 시행하고 있습니다. 우리나라의 공익신고제도는 다른 국가의 공익신고제도와 비교할 때 법제도적으로는 비교적 잘 정비되어 있다고 평가받고 있습니다. 그럼에도 불구하고 협소한 공익신고의 적용 대상과 범위, 공익신고에 따른 신고자의 불이익, 미흡한 보호 및 수혜조치 등의 문제점이 지속적으로 제기되어, 2015년 공익신고자 보호법의 개정을 통해 이러한 문제점들이 상당부분 보완되었습니다. 그러나 선진적인 공익신고제도의 운영 및 활성화를 위해서는 공익신고 대상 및 신고자 보호 등과 관련하여 보완될 부분이 여전히 남아있습니다.

이에 본 연구에서는 2015년 개정된 공익신고자 보호법을 중심으로 현행 공익신고제도 및 운영현황을 검토하여 현행 공익신고제도의 문제점을 파악하고, 주요국의 공익신고제도 관련 입법례와 운영현황 등을 검토하였습니다. 이에 더하여 본 연구에서는

공익신고의 경험이 있는 공익신고자 의견조사를 통해 실제 공익신고 과정 중 경험한 공익신고제도의 문제점을 파악하고자 하였습니다. 그리고 이러한 연구를 바탕으로 본 연구는 공익신고 대상, 공익신고자 보호 및 수혜조치 등 공익신고제도의 개선방안을 제시하였습니다. 이 연구가 공익신고자의 보호와 공익신고제도의 활성화에 기여하여, 궁극적으로 국민 생활의 안정과 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지할 것으로 기대합니다.

연구원은 이 연구의 수행을 위하여 자문 및 자료 협조 등 많은 도움을 주신 국민권익위원회, 참여연대, 한국청렴운동본부(구 한국공익신고지원센터) 관계자, 특히 의견조사에 응해주신 공익신고자 여러분들께 깊은 감사를 드립니다. 그리고 이 연구를 성실히 수행한 한국형사정책연구원의 권수진 부연구위원과 한양대학교의 윤성현 교수의 노고를 치하하는 바입니다.

2016년 12월

한국형사정책연구원

원장 강 진 환

목 차

국문요약 ····· 1

Ⅰ 제1장 Ⅰ 서 론 (권수진) ····· 5

제1절 연구의 목적 ····· 7
제2절 연구의 방법 및 범위 ····· 9

Ⅰ 제2장 Ⅰ 공익신고제도 및 운영현황 (권수진) ····· 11

제1절 공익신고의 의의 ····· 13
1. 공익신고의 개념 ····· 13
가. 공익신고 ····· 13
나. 내부고발 ····· 15
다. 범죄신고 ····· 15
2. 공익신고의 기능 ····· 16
제2절 공익신고제도의 시행 ····· 17
1. 도입배경 및 입법과정 ····· 17
가. 도입배경 ····· 17
나. 입법과정 ····· 18
2. 개정논의 및 내용 ····· 19
가. 공익신고자 보호법의 한계 ····· 19
나. 공익신고자 보호법의 개정 ····· 19
다. 공익신고자 보호법의 개정내용 ····· 25

제3절 공익신고의 절차 ····· 27
1. 신고주체 ····· 27
2. 적용 대상 및 범위 ····· 27
3. 신고의 방법 및 절차 ····· 29
가. 공익신고의 접수기관 ····· 29
나. 공익신고의 방법 ····· 30
다. 신고내용의 확인 ····· 31
라. 공익신고의 조사 및 처리 ····· 31
마. 공익신고의 재조사 및 재수사 ····· 32
4. 공익신고의 효과 ····· 33
제4절 공익신고자에 대한 보호조치 ····· 33
1. 신고자의 비밀보장 ····· 34
2. 신고자의 신변보호 ····· 35
3. 신고자에 대한 불이익조치 금지 ····· 36
가. 신고자에 대한 불이익조치금지원칙 ····· 36
나. 불이익조치 금지 신청 및 추정 ····· 36
4. 신고자의 보호조치 ····· 37
가. 신고자의 보호조치 신청등 ····· 37
나. 화해의 권고 ····· 38
다. 보호조치 결정등 ····· 38
라. 보호조치 결정 등의 확정 ····· 39
마. 이행강제금 ····· 40
5. 내부 공익신고자의 특별보호조치 ····· 40
6. 공익신고자의 책임감면 ····· 41
7. 기 타 ····· 42
가. 직무상 비밀준수의무 배제 ····· 42
나. 손해배상 청구 금지 ····· 42
다. 인사 조치 우선적 고려 ····· 43
제5절 공익신고자에 대한 수혜조치 ····· 43
1. 보상금 지급 ····· 43
가. 보상금 지급대상 및 사유 ····· 43
나. 보상금 지급절차 및 기준 ····· 45

2. 포상금 지급 ····· 46
가. 포상금 지급대상 및 사유 ····· 47
나. 포상금 지급절차 및 기준 ····· 47
3. 구조금 지급 ····· 49
가. 구조금 지급대상 및 사유 ····· 49
나. 구조금 지급절차 및 기준 ····· 49
제6절 현행 공익신고제도의 운영현황 ····· 50
1. 국민권익위원회의 공익신고 운영현황 ····· 50
가. 공익신고 접수 및 처리 현황 ····· 50
나. 공익신고 보호조치 현황 ····· 56
다. 공익신고 보상금 등 지급 현황 ····· 59
2. 타 기관의 공익신고제도 운영현황 ····· 62
3. 공익신고 보호조치 관련 사례 ····· 65
가. 무단 투기 공익신고자 신변보호 ····· 65
나. 산업재해 은폐 공익신고자 보호조치 중 화해권고 ····· 65
다. 불법 대출 의혹 공익신고자 보호조치 ····· 65
라. 제주 7대 경관 전화투표요금 부당 의혹 공익신고자 보호조치 ····· 66

| 제3장 | 공익신고자 의견조사 (권수진) ····· 71

제1절 의견조사의 개요 ····· 73
제2절 의견조사의 내용 ····· 74
1. 공익신고 당시 상황 ····· 74
가. 근무경력 및 직급 ····· 74
나. 주 수입원 ····· 74
2. 공익신고의 결정 ····· 74
가. 공익신고 계기 ····· 74
나. 공익신고 시 고민사항 ····· 75
다. 공익신고 전 상의한 사람 ····· 75
라. 공익신고 전후 건강상태 ····· 75
3. 공익신고의 방법 ····· 76
가. 익명신고 ····· 76

나. 공익신고기관 ····· 76
다. 언론보도 ····· 77
라. 소요기간 ····· 77
4. 공익신고 후 받은 불이익 ····· 77
가. 직장으로부터의 불이익 ····· 77
나. 동료로부터의 불이익 ····· 78
다. 피해구제 ····· 78
5. 보호 및 수혜조치 ····· 79
가. 신변보호, 보상금, 포상금, 구조금 ····· 79
나. 사회단체의 지원 ····· 79
6. 공익신고 후 상황 ····· 80
가. 현재 상황 ····· 80
나. 현재 심경 ····· 80
7. 공익신고제도에 대하여 ····· 80
가. 공익신고에 있어 가장 어려운 점 ····· 80
나. 공익신고제도의 문제점 ····· 81
제3절 의견조사의 분석 ····· 82

| 제4장 | 주요국의 공익신고제도 및 운영현황 (윤성현) ·· 85

제1절 미 국 ····· 87
1. 미국 공익신고법제 개관 ····· 87
2. 공공부문의 공익신고법 ····· 88
가. 행정사무개혁법(Civil Service Reform Act) ····· 88
나. 공익신고자보호법(Whistleblower Protection Act) ····· 90
다. 공익신고자보호혁신법(Whistleblower Protection Enhancement Act) ····· 93
3. 민간부문의 공익신고법 ····· 95
가. 부정청구법(False Claims Act) ····· 95
나. 사기단속 및 복구법(Fraud Enforcement and Recovery Act) ····· 99
다. 환자보호 및 적절치료법(Patient Protection and Affordable Care Act) · 100
4. 공익신고자 보호를 규정한 개별 법률 ····· 100
가. 개별 법률의 기본 구조 ····· 100

나. 샤베인-옥슬리법(Sarbanes-Oxley Act) ····· 101
다. 도드-프랭크법(Dodd-Frank Act) ····· 102
라. 기 타 ····· 102
5. 운영현황 ····· 103
가. 공익신고법 운영현황 ····· 103
나. 부정청구법 운영현황 ····· 103
다. 개별 법률 운영현황 ····· 105
제2절 영 국 ····· 108
1. 공익신고법 등 개관 및 제 · 개정 논의 ····· 108
가. 공익신고법(Public Interest Disclosure Act) ····· 108
나. 기업규제개혁법(Enterprise and Regulatory Reform Act) ····· 111
2. 공익신고 주체 및 대상 ····· 114
가. 신고주체 ····· 114
나. 신고대상(보호자격 있는 신고) ····· 115
3. 공익신고 방법 및 절차 ····· 117
가. 내부신고(제43C조) ····· 118
나. 제한적 외부신고(제43F조) ····· 118
다. 대중적 외부신고(제43G조) ····· 119
4. 공익신고자 보호 및 수혜조치 ····· 120
가. 공익신고자의 구제 개관 ····· 120
나. 고용법원에의 제소(제3조) ····· 120
다. 부당해고 ····· 121
라. 가구제(Interim Relief) ····· 122
5. 공익신고법 운영현황 ····· 123
제3절 일 본 ····· 128
1. 일본의 공익신고법제 및 공익통보자보호법 제정 배경 ····· 128
가. 개 관 ····· 128
나. 공익통보자보호법의 제정 배경 및 경과 ····· 128
2. 공익통보의 요건 ····· 135
가. 공익통보의 주체로서의 근로자 ····· 136
나. 공익통보의 목적 ····· 137
다. 통보대상사실로서 범죄행위 등의 주체 ····· 138
라. 통보대상사실 ····· 139

마. 통보의 상대방 ····· 141
3. 공익통보자 보호 ····· 143
가. 해고의 무효 ····· 143
나. 근로자파견계약 해지의 무효 ····· 145
다. 해고를 제외한 불이익조치의 금지 ····· 145
라. 공무원에 대한 적용 ····· 146
마. 사업자에 의한 시정조치 등의 통지 ····· 147
바. 행정기관이 취하여야 할 조치 ····· 148
사. 공익신고에 대한 인센티브 및 형사적 · 행정적 제재 ····· 148
4. 공익통보자보호법 개정 논의 ····· 148
5. 공익통보의 운영현황 ····· 150
가. 민간사업자에 있어서의 운영현황 ····· 150
나. 행정기관에 있어서의 운영현황 ····· 155
제4절 프랑스 ····· 157
1. 공익신고법제 개관 ····· 157
2. 프랑스 내부고발자 관련법률 ····· 158
가. 프랑스의 내부고발자 정의와 관련분야 ····· 158
나. 내부고발자 보호의 법적 근거 ····· 159
다. 프랑스 내부고발자 관련 법률의 개정 논의 ····· 165
3. 내부고발 주요 사례 ····· 169
제5절 스웨덴 ····· 174
1. 공익신고법제 개관 ····· 174
2. 공익신고 관련 법제의 분류 ····· 176
가. 충실의무 관련 ····· 176
나. 사기업 피고용자 관련 ····· 177
다. 공공기관 피고용자 관련 ····· 178
라. 영업상 비밀보호 관련 ····· 178
3. 공익신고 관련 법률 ····· 179
가. 사라법(Lex Sarah) ····· 179
나. 마리아법(Lex Maria) ····· 180
다. 개인정보법(Personuppgiftslagen) ····· 181
라. 언론자유법(Tryckfrihetsförordningen) 및 표현의 자유에 관한 기본법 (Yttrandefrihetsgrundlagen) ····· 182

제6절 외국 법제의 요약 및 시사점 ····· 185
1. 미 국 ····· 185
2. 영 국 ····· 186
가. 예방책의 미비 ····· 186
나. 비용 문제 ····· 187
다. 법적 명확성의 부족: 입증책임의 문제와 손해배상 ····· 188
라. 불이익을 준 상대방에 대한 민 · 형사상 책임의 부재 ····· 188
마. 말할 수 없는 사회적 분위기 개선 ····· 189
바. 기 타 ····· 189
3. 일 본 ····· 189
4. 프랑스 ····· 191
5. 스웨덴 ····· 193
가. 공익신고자에 대한 법적 보호 ····· 194
나. 기간제 근로자에 대한 보호 및 피고용자 이외의 내부자에 대한 보호 ··· 194
다. 비위행위에 대한 공익신고를 용이하게 할 의무 ····· 194
라. 사적 영역의 부패 등 심각한 비위행위를 익명으로 밝힐 권리 ····· 195
마. 근거 없는 공익신고로부터 보호받을 권리 ····· 195

| 제5장 | 공익신고제도의 개선방안 (권수진) ····· 197

제1절 공익침해행위의 신고 ····· 199
1. 신고대상 법률의 확대 ····· 199
2. 신고기관의 확대 ····· 201
제2절 신고자의 보호 ····· 202
1. 신고자의 신분보호 ····· 202
가. 신분노출 금지 ····· 202
나. 익명신고제 도입 ····· 203
다. 대리신고제 도입 ····· 204
2. 신고자 보호조치 등 ····· 204
가. 특별보호조치 실효성 확보 ····· 204
나. 불이익조치 추정 기간 삭제 ····· 205
다. 이행강제금의 현실화 ····· 206

라. 임시구제조치의 도입 ····· 207
제3절 신고자 지원 ····· 207
1. 경제적 지원 ····· 207
가. 보상금 ····· 207
나. 구조금 ····· 208
2. 의료 및 법률지원 ····· 208
가. 의료적 지원 ····· 208
나. 법률적 지원 ····· 209
3. 책임감면 ····· 210
제4절 조직의 권한 및 기능 ····· 211
1. 위원회의 권한 강화 ····· 211
가. 조사권의 부여 ····· 211
나. 징계 요구등 강화 ····· 211
다. 자료 협조 요청 강화 ····· 212
2. 교육 및 홍보 강화 ····· 213
3. 부패방지법과의 관계 ····· 213

참고문헌 ····· 217

Abstract ····· 229

[부록] ····· 233

[부록1] 공익신고자 보호법 ····· 233
[부록2] 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 ····· 251

표 차례

〈표 2-1〉 19대 국회의 공익신고자 보호법 일부개정법률안 ····· 20
〈표 2-2〉 내부 공익신고자의 범위 ····· 44
〈표 2-3〉 공익신고 보상금 산정기준 ····· 45
〈표 2-4〉 공익신고 보상금과 포상금 비교 ····· 46
〈표 2-5〉 공익신고 연도별 접수 현황(2011 - 2016. 7) ····· 51
〈표 2-6〉 공익신고 분야별 접수 현황(2011 - 2016. 7) ····· 52
〈표 2-7〉 공익신고 처리 현황(2016년 7월 기준) ····· 53
〈표 2-8〉 공익신고 연도별 · 분야별 처리현황(2011 - 2016. 7) ····· 54
〈표 2-9〉 공익신고 이첩 · 송부 조사결과 현황(2016. 7. 기준) ····· 56
〈표 2-10〉 공익신고 보호사건 연도별 접수 현황(2011 - 2016. 7) ····· 56
〈표 2-11〉 공익신고 보호사건 연도별 처리 현황(2011 - 2016. 7) ····· 57
〈표 2-12〉 공익신고 보호 현황(2011 - 2016. 7) ····· 58
〈표 2-13〉 공익신고 연도별 보상금 신청 및 처리 현황(2012 - 2016. 7) ····· 60
〈표 2-14〉 공익신고 보상금 분야별 집행 실적(2012 - 2016. 7) ····· 61
〈표 2-15〉 공익신고 구조금 지급 실적(2011 - 2016. 7) ····· 62
〈표 2-16〉 타 기관의 공익신고 연도별 · 분야별 현황(2011 - 2014) ····· 63
〈표 2-17〉 법률별 공익신고 현황 ····· 64
〈표 4-1〉 부정청구법에 따른 청구결정(2009 - 2015) ····· 104
〈표 4-2〉 개별 법률의 공익신고자 규정에 따라 접수된 사건(2005 - 2015) ····· 107
〈표 4-3〉 개별 법률의 공익신고자 규정에 따른 청구결정(2005 - 2015) ····· 108
〈표 4-4〉 공익신고법에 관한 분쟁처리 현황(2009 - 2015) ····· 124
〈표 4-5〉 행정기관의 공익통보 수리 건수 및 조사 · 시정조치 건수(2014) ····· 156
〈표 5-1〉 공익신고와 부패신고의 비교 ····· 215

그림 차례

[그림 2-1] 공익신고의 절차 ····· 30
[그림 2-2] 공익신고자 보호조치 절차 ····· 34
[그림 2-3] 공익신고 연도별 접수 현황(2011 - 2016. 7) ····· 51
[그림 2-4] 공익신고 분야별 접수 현황(2011 - 2016. 7) ····· 52

[그림 2-5] 공익신고 처리 현황(2016년 7월 기준) ····· 53
[그림 4-1] 개별 법률의 공익신고자 규정에 따라 접수된 사건(2005 - 2015) ····· 106
[그림 4-2] 개별 법률의 공익신고자 규정에 따라 접수된 청구비율(2005 - 2015) · 107
[그림 4-3] 영국의 3단계 공익신고제도 ····· 117
[그림 4-4] 고용법원에 대한 분기별 제소 현황(2009 - 2014) ····· 127
[그림 4-5] 고용법원에 제소된 공익신고법 적용사건 수(1999 - 2015) ····· 127
[그림 4-6] 공익통보자보호법 및 가이드라인에 대한 사업자의 인지도 ····· 151
[그림 4-7] 공익통보자보호법에 대한 근로자 인지도 ····· 152
[그림 4-8] 내부통제제도의 도입 유무 ····· 153
[그림 4-9] 통보장소의 설치 장소 ····· 154
[그림 4-10] 과거 1년간 통보창구에 접수된 내부통보 건수 ····· 155

국문요약

공익신고란 비위행위 또는 공공의 이익을 침해하는 행위를 외부에 알리는 것으로서, 구체적으로 공익신고는 공익을 목적으로 한 법규를 위반한 사례나 사회적으로 위험한 정보를 권한 있는 기관에 알리는 것을 말한다. 우리나라에서도 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁 등 공익을 침해하는 행위가 발생 또는 발생할 우려가 있다는 사실을 관계기관에 신고한 사람을 법적으로 보호하고 지원하여 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지하고자 2011년부터 「공익신고자 보호법」을 기본법으로 제정하여 공익신고제도를 시행하고 있다.

우리나라의 공익신고제도는 다른 국가의 공익신고제도와 비교할 때 법제도적으로 비교적 잘 정비되어 있다고 평가받고 있다. 그럼에도 불구하고 공익신고제도의 협소한 공익신고 적용 대상과 범위, 공익신고에 따른 신고자의 불이익, 미흡한 보호 및 수혜조치 등의 문제점이 지속적으로 제기되어, 2015년 「공익신고자 보호법」(PROTECTION OF PUBLIC INTEREST REPORTERS ACT) 개정을 통하여 상당부분 보완되었다. 개정된 「공익신고자 보호법」의 주요내용을 살펴보면, 국민이 안심하고 생활할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 국민의 안전 및 건강 등과 관련이 높은 「학교급식법」(SCHOOL MEALS ACT) 등 총 99개의 법률을 새로이 이 법의 적용 대상으로 하고, 대통령령에 규정되어 있는 169개의 공익침해행위 대상 법률을 모두 법률에 상향하였다. 또한, 공익신고자를 내부 공익신고자와 외부 공익신고자로 구분하고, 특별보호조치 및 보상금 지급 규정이 내부 공익신고자에게만 적용되도록 하여 내부 공익신고자를 외부 공익신고자에 비해 강력하게 보호하도록 하였다. 그리고 공익신고제도를 활성화하기 위하여 공익신고자에 대한 책임감면의 범위를 불리한 행정처분까지로 확대하고, 보호조치결정의 실효성을 제고하기 위하여 보호조치결정 불이행자에 대한 이행강제금 제도를 도입하였다. 그럼에도 불구하고 선진적인 공익신고제도의 운영 및 활성화를 위해서는 공익신고 대상 및 신고자 보호 등과 관련하여 보완될 부분이 여전히 남아 있다.

공익침해행위를 신고한 신고자를 대상으로 의견조사를 실시한 결과를 보면, 다수의 응답자들은 공익신고제도 문제점으로 신고와 동시에 신고자 보호조치가 부족하고, 신분보장 및 생계지원이 미흡하고, 공익신고 과정 중 상담과 법률적 자문 등의 지원이 필요하다고 응답하였다.

한편 주요국의 공익신고제도와 관련해서는 미국, 영국, 일본, 프랑스, 스웨덴 5개국의 제도를 비교·검토하였다. 미국과 영국은 세계의 공익신고법제를 선도하고 있는 국가이다. 미국은 공공부문의 행정사무개혁법(Civil Service Reform Act of 1978: CSRA)을 시작으로 공익신고자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989: WPA) 등을 제정, 시행하고 있고, 민간부문은 부정청구금지법(False Claims Act) 등이 별도로 규율하고 있으며, 신고자에게 상당한 보상금을 지급하여 부패방지의 실효성을 높이고 있다. 영국은 미국과 함께 공익신고법제의 선도적 국가이고 공익신고법(Public Interest Disclosure Act 1998)이라는 단일법제로 공공부문과 민간부문을 통일적으로 규율하는 장점을 가지고 있지만, 신고주체가 근로자(worker)에 한정되고, 공익신고자 구제가 고용법원(Employment Tribunal)에의 제소라는 사법적 수단에 거의 한정되어 있어 현재로서는 실효성이 높지 못하다는 비판을 받고 있다.

영국 법제를 벤치마킹하여 우리보다 앞서 2004년에 공익통보자보호법(公益通報者保護法)을 제정한 일본은 우리의 공익신고자 보호법 제정 당시 주요한 참고대상이 되기도 했지만, 동법은 공익통보를 한 '근로자' 보호를 중점에 두고 제정되었고 기업의 이익을 침해하는 것을 많이 경계하여 실제로는 법적으로나 현실적으로나 모두 제한적으로 운용되는데 그치고 있어 최근에는 오히려 우리나라의 법제를 벤치마킹하려는 움직임마저 있는 실정이다.

영미권 국가와 달리 유럽에서는 공익신고 관련 법제가 많이 발달하지 않았다. 우리나라의 법이 많이 참고해 온 프랑스의 경우도 마찬가지이다. 프랑스의 공익침해신고(Dénoncer(혹은 Signaler) l'atteinte d'intérêt public(혹은 commun))에 대한 법제화는 우리나라와 달리 대부분 내부고발자(Lanceur d'alerte)에 집중되어 있고, 최근 보건 및 환경 분야의 사건과 금융 분야를 중심으로 개별법적으로 발전되고 있는 상황이다. 프랑스의 내부고발자 관련 법률은 단편적이며, 분야별로만 적용되는 한계를 보였다. 내부고발자 법률들 간에 일관성이 결여되고, 내부고발자 보호에 관한 절차도 법률마다

상이해 관련법이 실제 적용되는 경우는 매우 드물었다. 최근에는 유럽평의회와 EU의 내부고발 입법화 추세를 바탕으로 프랑스에서도 입법 움직임이 일어나고 있다.

국제투명성기구의 청렴도 평가에서 세계 최상위권인 북유럽의 스웨덴은, 유럽의 다른 나라들과 마찬가지로 법제 자체는 영미권 국가는 물론 우리나라 법제보다도 훨씬 완결성이 떨어지는 모습을 볼 수 있고, 표현의 자유 등과 관련하여 개별적으로 규율되고 있을 뿐이다. 청렴도와 부패방지는 법제의 완비 여부만이 아니라 사회현실과 문화적 환경과 깊은 관계가 있음을 보여주는 좋은 예가 된다고 볼 것이다.

이 연구에서는 공익신고제도, 운영현황, 그리고 공익신고자 의견조사에서 나타난 문제점과 주요국의 공익신고제도 및 운영현황 검토를 통하여 도출한 시사점을 바탕으로 다음과 같이 공익신고제도의 개선방안을 제시한다. 첫째, 공익신고 대상과 신고기관을 확대하여야 한다. 둘째, 공익신고자의 신분이 공개되지 않도록 사건 처리과정에서 신고자의 인적사항을 생략하고, 익명신고제와 대리신고제를 도입할 필요가 있다. 셋째, 특별보호조치의 실효성 확보, 불이익조치 추정기간의 삭제, 이행강제금의 현실화, 임시구제조치의 도입이 필요하다. 넷째, 공익신고 보상금을 상향하고, 구조금 지급을 활성화할 필요가 있다. 다섯째, 공익신고자에 대하여 의료 및 법률지원이 필요하다. 여섯째, 공익신고자의 형사책임을 필요적으로 감면하는 것이 바람직하다. 일곱째, 국민권익위원회 조사권 부여 등 조직의 권한을 강화하고, 교육 및 홍보를 강화할 필요가 있다. 마지막으로 장기적으로는 공익신고자 보호법과 부패방지권익위법 두 법률을 통합하여 운영하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

제1장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

서 론

권 수 진

제1장

서 론

제1절 연구의 목적

군 부재자 부정투표, 적십자사의 혈액 부실관리실태, 사립학교 입시비리, KT의 제주도 세계 7대 자연경관 선정 전화투표비리, 그리고 국정원 대선개입 및 이에 대한 경찰 지휘부 수사방해 등 세상을 떠들썩하게 함과 동시에 국민들을 분노케 했던 사건들이 있었다. 이러한 사건이 세상에 알려질 수 있었던 것은 모두 이러한 비위행위를 접한 사람들의 용기 있는 외침이 있었기 때문이다. 이러한 외침은 주로 양심선언, 폭로, 제보, 신고 등 다양한 형태와 방식으로 이루어지는데, 이와 같이 비위행위 또는 공공의 이익을 침해하는 행위를 외부에 알리는 것을 일반적으로 '내부고발' 또는 '공익신고'라고 한다. 그런데 대부분의 공익침해행위는 조직 내부에서 은밀하게 이루어지는 경우가 많아 이를 외부에서 발견하기는 쉽지 않다. 따라서 조직 내부의 공익침해행위는 내부 사정을 잘 알고 있는 조직 내 · 외부인의 신고에 의해 외부로 알려질 때 통제와 규율이 가능하다. 이에 각국은 그 나라의 상황에 따라 공익신고제도를 운영하고 있다.

우리나라에서도 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁 등 공익을 침해하는 행위가 발생 또는 발생할 우려가 있다는 사실을 관계기관에 신고한 사람을 법적으로 보호하고 지원하여 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지하고자 2011년부터 「공익신고자 보호법」을 기본법으로 제정하여 공익신고제도를 시행하고 있다.

우리나라의 공익신고제도는 다른 국가의 공익신고제도와 비교할 때 법제도적으로는 비교적 잘 정비되어 있다고 평가받고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 공익신고

제도는 협소한 공익신고의 적용 대상과 범위, 공익신고에 따른 신고자의 불이익, 미흡한 보호 및 수혜조치 등의 문제점이 지속적으로 제기되어 왔고, 이와 관련하여 여러 차례 법률개정안이 제안되었다. 그러다가 2015년 공익신고자 보호법의 개정을 통해 이러한 문제점들이 상당부분 보완되었다. 그러나 선진적인 공익신고제도의 운영 및 활성화를 위해서는 공익신고 대상 및 신고자 보호 등과 관련하여 보완될 부분이 여전히 남아 있다.

공익신고제도에서 가장 중요한 것은 공익신고자의 공익침해행위 신고와 공익신고자의 보호라고 할 수 있다. 그런데 공익신고자가 공익을 위해 제보를 하고도 적절한 보호 및 수혜조치를 받지 못하거나 유 · 무형의 불이익을 받는다면 현실적으로 공익신고는 활성화 될 수 없으며, 또한 국가 입장에서는 공익신고자 보호라는 사회적 임무를 방기하는 결과가 된다. 그러므로 공익신고제도의 활성화를 위해서는 공익신고 대상과 신고자 보호를 중심으로 하여 개선방안을 마련할 필요가 있다. 요컨대 공익신고 적용대상 법률 규정의 정비, 적용대상 추가 및 확대, 신고자 보호제도의 실효성 제고, 보상(포상) 및 구조금의 현실화 등 현행 공익신고제도와 그 운영현황에 대하여 전반적으로 검토하여 우리나라 공익신고제도의 입법적 · 제도적 정비를 위한 정책적인 개선방안 마련을 위한 연구가 필요하다.

이에 본 연구에서는 2015년 개정된 공익신고자 보호법을 중심으로 현행 공익신고제도 및 운영현황에 대하여 검토하고자 한다. 즉, 공익신고의 개념 및 기능, 입법적 논의, 현행법상 공익신고의 대상, 절차, 방법, 그리고 공익신고자에 대한 보호 및 수혜조치, 공익신고제도의 운영현황 및 관련 사례 등을 검토하여 현행 공익신고제도의 문제점을 파악하고자 한다. 그리고 주요국의 공익신고제도 관련 입법례와 운영현황 등에 대해 연구하여 시사점을 도출하고자 한다. 이에 더하여 본 연구에서는 공익신고의 경험이 있는 공익신고자 의견조사를 통해 실제 공익신고 전후, 그리고 공익신고 과정 중 경험한 공익신고제도의 문제점을 파악하고자 한다. 그리고 이러한 연구를 바탕으로 본 연구는 공익신고 대상, 공익신고자 보호 및 수혜조치 등 공익신고제도의 개선방안을 제시하여 공익신고제도의 활성화에 기여하고, 궁극적으로 국민 생활의 안정과 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지하고자 한다.

제2절 연구의 방법 및 범위

본 연구는 공익신고제도에 대한 연구로서 우선 문헌연구를 하였다. 이를 위해 국내 · 외 공익신고 관련 문헌을 연구하고, 단행본, 논문, 기사 등을 검토하였다. 이 외에도 그동안 논의되었던 공익신고자 보호법 입법논의 자료들을 면밀히 검토하였다.

그리고 공익신고 관련 국내 · 외 현황을 파악하기 위해 국민권익위원회의『국민권익백서』등의 통계자료와 국민권익위원회 요청 자료 등 국내 공익신고 관련 현황 자료를 조사하고, 문헌과 인터넷 등을 통해 외국의 공익신고 관련 현황 자료 등을 수집하여 검토하였다.

한편 공익신고를 한 신고자들의 경험담을 통해 우리나라 공익신고제도의 문제점을 파악하고자 공익신고자 의견조사를 실시하였다. 의견조사 방법은 신분노출이 어려운 공익신고자라는 특수한 상황을 고려해 소수를 대상으로 한 면접조사의 형식을 택하였다. 질문은 주관식의 개방형 질문지를 통해 공익신고자들이 자유롭게 기술할 수 있도록 하였다. 응답은 가능한 공익신고자를 직접 만나 질문지를 바탕으로 자유롭게 답하도록 하였고, 불가피한 경우 전자우편(e-mail)으로 질문지를 배포하여 대상자가 직접 작성 후 회신하도록 하였다. 그리고 의견조사 결과를 질문항목별로 분류하여 그 내용을 분석하였다.

또한 비교법 연구로서 주요국의 공익신고제도 관련 입법 현황 및 운영 실태를 분석하고 검토하였다. 이를 위해 미국, 영국, 일본, 프랑스, 스웨덴의 공익신고제도에 관하여 고찰하여, 현행 공익신고제도의 미비점을 보완하기 위한 시사점을 도출하였다.

이외에도 국민권익위원회, 국회입법조사처, 기타 공공기관과 참여연대, 호루라기재단, 한국청렴운동본부(구 한국공익신고지원센터) 등 시민단체, 공익신고제도 관련 연구 학자, 관련기관 관계자 자문회의와 전문가 초청 워크숍을 개최하여 현행 공익신고제도의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하고자 노력하였다.

따라서 본 연구보고서 제2장 공익신고제도 및 운영현황에서는 우선 공익신고제도의 개념 등에 대하여 살펴보고, 공익신고제도의 시행과 관련하여 제도의 도입배경, 공익신고자 보호법의 입법 및 개정 등 입법적 논의, 현행 공익신고의 절차, 공익신고자 보호조치 및 수혜조치에 대하여 자세히 검토하고, 실제 공익신고제도의 운영현황과

최근의 중요 사례에 대하여 분석하였다. 이러한 공익신고제도와 현황에 대한 검토를 통하여 현행 공익신고제도의 문제점을 파악하고자 하였다.

그리고 제3장 공익신고자 의견조사에서는 공익신고제도에 대한 공익신고자의 응답 내용을 항목별로 정리하고 그 내용을 분석하여 현행 공익신고제도의 문제점을 파악하고자 하였다.

또한 제4장에서는 미국, 영국, 일본, 프랑스, 스웨덴의 공익신고제도의 법제도 및 현황에 대하여 검토해 시사점을 도출하였다. 미국은 대표적인 영미법계 국가로서 영국과 더불어 공익신고 법제를 대표하는 국가로 연구의 필요성이 크기 때문에 검토 대상 국가로 선정하였고, 영국은 공익신고법(Public Interest Disclosure Act 1998, PIDA)이라는 단행법으로 공익신고제도를 선도적으로 규율하고 있는 대표국가이기 때문에 검토대상으로 선정하였다. 프랑스는 대륙법계의 중심국가로서 우리나라도 직 · 간접적인 영향을 받아온 법제 선진국이지만 아직 프랑스 공익신고 법제에 관한 국내 연구가 매우 미흡하고, 스웨덴은 국가투명성 혹은 반부패 지수에서 늘 세계 최상위권을 차지하고 있는 모범적인 북유럽 국가이지만 아직 국내 연구가 이뤄진 바 없어 비교 연구할 필요성이 있어 검토 대상 국가로 선정하였다. 일본은 우리 법제와 전반적으로 밀접한 연관이 있을 뿐만 아니라, 특히 일본의 공익통보자보호법은 영국의 공익신고법을 모델로 하였고, 또한 우리 현행 공익신고자보호법 제정시에 유력한 모델로서 작용하였으므로, 법제와 운영의 양면에서 참고할 필요성이 커 검토대상으로 선정하였다.

마지막으로 제5장에서는 이러한 연구를 바탕으로 하여 공익침해행위의 신고 대상 및 기관, 신고자 보호 및 지원, 조직의 권한 및 기능 등을 중심으로 현행 공익신고제도의 개선방안을 제시하였다.

제2장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

공익신고제도 및 운영현황

권 수 진

제2장

공익신고제도 및 운영현황

제1절 공익신고의 의의

1. 공익신고의 개념

가. 공익신고

공익신고(Public Interest Reporting or Disclosure or Whistleblowing)는 공익을 목적으로 한 법규를 위반한 사례나 사회적으로 위험한 정보를 권한 있는 기관에 알리는 것을 말한다. 즉, 공익신고는 사회적으로 유해한 행동이나 공익침해 발생의 위험정보를 검·경찰, 감사기관, 책임 있는 규제기관 등에 알려주는 행위뿐만 아니라 재난이나 위험을 증인 또는 감정인 등의 자격에 의해 언론매체, 책 출판 등을 통하여 폭로, 진술, 고백하는 행위를 포함한다.[1)]

공익신고(Public Interest Reporting or Disclosure or Whistleblowing)는 1960년대 후반 미국에서 처음 용어가 생겨난 이래 1970년대 후반에 제도화되었다. 우리나라에서는 2001년 「부패방지법」의 제정으로 처음 시행되다가 현재는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법(이하 '부패방지권익위법'이라고 함)」과 「공익신고자 보호법」으로 발전하였다.[2)] 부패방지권익위법은 공무원 등의 부패행위[3)]나 고충민원[4)]을

---

1) 박흥식, "공익신고와 안전사회의 구현 – 공익신고의 의미와 필요, 이슈, 그리고 과제 –", 국민권익위원회, 『공익신고자 보호법 시행 3주년 기념 – 안전사회 구현을 위한 토론회』, 2014. 9. 30, 10면.

2) 박흥식, 앞의 글, 10면.

3) 부패방지권익위법 제2조 제4호 "부패행위"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위

대상으로 하는 것으로 주로 공공부분에 적용되고, 공익신고자 보호법이 제정되면서 공익신고의 대상이 민간부분으로까지 확대되었다고 할 수 있다.

현행 공익신고자 보호법에서 “공익신고”란 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고 · 진정 · 제보 · 고소 · 고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것이라고 규정하고 있다. 그리고 여기서 “공익침해행위”란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 공익신고자 보호법 별표에 규정된 법률의 벌칙이나 인 · 허가의 취소처분, 정지처분 등 행정처분의 대상이 되는 행위라고 규정하고 있는데, 공익신고자 보호법 별표에 규정된 법률은 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」, 「식품위생법」, 「자연환경보전법」, 「의료법」 등 279개 법률이다(공익신고자 보호법 제2조). 따라서, 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위이면서, 279개 법률에 해당되어야 공익침해행위로서 공익신고의 대상이 된다. 반면, 공익침해행위이더라도 공익신고자 보호법에서 규정한 279개 법률에 해당하지 않으면 공익신고에 해당하지 않는다. 또한, 사립학교 입시비리와 같이 사회적 이슈가 큰 사안을 신고하였더라도 「사립학교법」이 현행 공익신고자 보호법에서 규정한 279개 법률에 해당하지 않아 이는 공익신고에 해당하지 않는다.

현행 공익신고자 보호법상 공익신고의 대상이 되는 행위의 예로서 건강침해행위는 부정불량식품 제조 · 판매, 무자격자의 의약품 판매 등, 안전침해행위는 산업안전조치 미준수, 교각 부실시공 등, 환경침해행위는 폐수 무단 방류 등, 소비자 이익침해 행위로는 각종 허위 · 과장 광고, 원산지 표시위반, 유사석유 판매 등, 그리고 공정경쟁 침해행위로는 대표적으로 담합, 불법 하도급 등을 들 수 있다.[5)]

공익침해행위 중에는 범죄행위에 해당하는 것들도 있는데, 이러한 경우 공익신고와 범죄신고가 중복될 수 있다. 현행 공익신고자 보호법에 규정된 279개 법률에 형법은

나. 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

다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

4) 부패방지권익위법 제2조 제5호 “고충민원”이란 행정기관 등의 위법 · 부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.

5) 국민권익위원회(http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05020501, 최종방문 2016. 6. 17).

포함되어 있지 않아 형법상 규정된 범죄행위는 공익신고의 대상은 아니다. 그러나, 공익신고자 보호법에 규정된 279개 법률에 해당하는 공익침해행위로서 형벌이 적용되는 범죄행위는 범죄행위인 동시에 공익침해행위에 해당한다.

나. 내부고발

공익신고와 혼용되는 용어로 '내부고발'이 있다. 내부고발이란 조직의 구성원이 조직 내의 법 또는 규칙 등의 위반, 잘못된 관리, 공공자금의 낭비, 권력의 남용, 공공의 안전, 건강에 심각한 위험이 되는 행위 등 불법적, 비도덕적, 비합법적인 행위를 조직 내부 또는 조직 외부에 알리는 행위를 말한다.[6] 그리고 이러한 내부고발행위를 한 사람을 '내부고발자'라고 한다. 다만, 최근에는 이러한 고발이 조직 내부 이외에 조직 외부의 사람에 의해서도 이루어지기 때문에 내부고발보다는 공익신고라는 표현이 많이 사용된다. 또한 '내부고발자'가 밀고자, 변절자 등의 부정적 의미를 제거하기 위해서 내부신고자, 공익제보자, 공익신고자 등으로 사용하기도 한다.

다. 범죄신고

"신고"란 법령의 규정에 따라 국가 · 공공단체 등의 권한 있는 기관에 대해 일정한 사항을 알리는 것을 말한다.[7] 따라서, "범죄신고"란 범죄사실을 국가 · 공공단체 등의 권한 있는 기관 주로 수사기관에 범죄사실을 알리는 것이라고 할 수 있다. 범죄신고와 관련하여 「특정범죄신고자 등 보호법(이하 '범죄신고자법'이라고 함)」에서는 특정범죄에 관한 신고 · 진정(陳情) · 고소 · 고발 등 수사 단서의 제공, 진술 또는 증언이나 그 밖의 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동이라고 정의하고 있고,[8] 특정범죄를 한정하여 열거하고 있다.[9] 따라서, 법률에서 범죄로 규정하지

---

6) 장용진 외, 『부패가 없는 사회를 꿈꾸는 사람들』, 조명문화사, 2013, 2-3면.
7) 법제처·한국법제연구원, 『법령용어사례집(증보판)』, 법제처·한국법제연구원, 2003, 1350면.
8) 특정범죄신고자 등 보호법 제2조 제2호
9) 특정범죄신고자 등 보호법 제2조 제1호
1. "특정범죄"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 범죄를 말한다.
가. 「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」 제2조의 범죄
나. 「마약류 불법거래 방지에 관한 특례법」 제2조제2항의 범죄
다. 폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제4조 및 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조

않은 행위는 이를 수사기관에 신고하여도 범죄신고라고 할 수 없다.

2. 공익신고의 기능

공익신고의 기능을 살펴보면, 첫째, 공익신고는 조직의 투명성 및 책임성을 제고시키는 기능을 한다.

현대사회에서 조직이 거대화, 복잡화되어, 조직 내부에서 은밀하게 발생하는 부패행위를 외부에서 발견하기는 쉽지 않다. 따라서 조직 내부의 부패행위에 대하여는 내부 사정을 잘 알고 있는 내부인이 외부에 알릴 때 가장 효과적으로 조직 내부의 부패행위를 통제하고 규율할 수 있다.[10] 또한 공익신고는 이러한 공익침해행위를 효과적으로 적발하며, 공익침해가 발생할 잠재적 가능성을 사전에 방지하는 내부의 자율적 감시기능을 통해 조직의 자율적 정화를 도모할 수 있다.[11] 즉, 공익신고는 조직 내부의 불법적인 행위를 외부에 알림으로써 조직의 부패를 사전에 예방하고, 조직의 투명성과 책임성을 높이는 기능을 한다.

둘째, 공익신고는 헌법상 기본권을 실현하는 기능을 한다.

공익신고는 신고자의 입장에서 보면 양심의 자유, 표현의 자유, 알 권리 등의 헌법상 기본권의 실현이다. 즉 공익신고는 공익침해행위를 인지한 사람으로 하여금 이러한 공익침해행위를 묵과하지 않고 외부에 알림으로써 양심의 자유와 표현의 자유를 실현한다. 또한, 이러한 공익신고는 일반 대중들로 하여금 공익을 침해하는 행위에 대하여 알 권리를 충족하는 기능을 한다.[12]

셋째, 공익신고는 공익을 추구하고 사회정의를 실현하는 기능을 한다.

공익신고자의 공익신고로 인해 사회 구성원의 권익을 보호하는 공익을 추구하여 사회정의 실현에 기여하고, 나아가 이러한 공익신고의 활성화는 사회 개혁의 공감대를

의8의 단체 구성원의 그 단체의 활동과 관련된 범죄
라.「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」제8조부터 제16조까지의 죄
마.「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」제5조의9의 죄
바.「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」제17조의 죄

10) 이흔재, "내부고발자보호제도에 관한 입법정책적 고찰",『연세법학』제22호, 연세법학회, 2013. 10, 167면.

11) 이호용, "공익신고제도의 법적 과제와 전망",『법학논집』제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013. 6, 127면.

12) 이호용, 앞의 글, 128-131면.

확보함으로써 국민 대통합을 이루는 기반을 마련할 수 있다.[13]

제2절 공익신고제도의 시행

1. 도입배경 및 입법과정

가. 도입배경

우리나라에서 공익신고 제도를 처음 시행한 것은 공공부문에서였다. 즉, 정부는 부정부패의 발생의 예방과 동시에 부패행위를 효율적으로 규제할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위해 2001년 7월에 「부패방지법」[14]을 제정하였다. 그리고, 정부는 2008년 국민의 권리구제 및 권익보호를 위한 기능을 통합하기 위하여 '국민권익위원회'를 설치함에 따라 「부패방지법」을 폐지하고, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」[15](이하 '부패방지권익위법'이라고 함)로 다시 제정하였으나, 부패행위의 신고, 신고자 보호 및 보상 규정 등 기본적인 내용에는 큰 변화가 없었다. 이러한 부패방지권익위법은 공공부문의 부정부패의 예방과 척결에는 기여하였지만 여러 가지 문제점 등이 지적되었다. 그 중에서도 부패방지권익위법 제2조 제4호에서 "부패행위"란 "공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 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"라고 정의하여 신고 대상을 공직자와 공공기관에 관계된 부패행위에 국한하고 있어 민간부문의 부패행위의 신고는 보호되지 못한다는 점이 가장 큰 문제점으로 지적되었다.

그러던 중 KTX 철도 교량 보수 부실 공사, 폐기물 불법 매립, 폐수의 불법 유출, 적십자의 오염 혈액 유통, 가짜 참기름 유통 등[16] 민간부분에서의 부패행위로 인한

---

13) 이호용, 앞의 글, 123-124면.
14) 법률 제6494호, 제정 2001. 7. 24, 시행 2002. 1. 25.
15) 법률 제8878호, 폐지제정·시행 2008. 2. 29.
16) 국민권익위원회, "공익신고자 보호제도 운영현황", 『공익신고자 보호제도 성과와 발전방안』, 2012. 9, 92면 참조.

광범위한 공익침해가 발생하게 되었다. 그리고, K공사 역무원 5명은 열차 탈선의 위험을 언론에 제보한 후 공사 측의 제보자 색출로 인해 3명은 파면, 2명은 감봉 및 전출 당하였고, 중국산 가짜 참기름을 신고했던 제보자는 수사 과정에서 신원이 밝혀지면서 무고죄와 신용훼손 혐의로 고발되는 어려움을 겪었고,[17] 적십자 오염 혈액 유통을 언론에 제보한 적십자 직원들도 적십자가 비밀누설 혐의로 고소해 2003년 12월 긴급체포 되기도 했었다.[18] 이처럼 민간부문의 부패행위는 은밀하고 조직적으로 행해져 적발하기 어렵고, 그 피해의 정도가 크므로 내부공익신고를 통하여 민간부문의 공익침해행위를 단속하고 신고자를 보호하기 위한 법률제정의 필요성이 강조되었다.

나. 입법과정

이러한 일련의 사건을 거치면서 정부에서는 2008년 2월 '건전한 내부고발자 및 공익침해행위 신고자 보호 및 보상체계 강화'를 국정과제로 선정하고, 공익신고자 보호제도 도입을 위한 전문가들의 연구와 간담회, 토론회 등을 거쳐 마련된 「공익신고자 보호법 제정법률안(정부안)」[19]을 2009년 10월 29일 국회에 제출하였다. 그리고, 2009년 12월 1일에는 우윤근 의원이 대표로 발의한 「공익제보자 보호에 관한 법률안」[20]을 국회에 제출하여 본격적인 공익신고자 제도의 도입에 대한 논의를 시작하였다. 이러한 법률안들은 2010년 2월 17일 정무위원회 법안심사소위원회에 회부된 후, 4월 26일 공청회와 4차례의 법안심사를 거친 후 2011년 3월 3일 정부안과 우윤근 의원 대표발의안을 절충한 대안이 마련되어,[21] 2011년 3월 4일 정무위원회 대안[22]이 가결된 후 법제사법위원회의 수정 가결을 거쳐 2011년 3월 29일 「공익신고자 보호법(법률 제10472호)」이 제정 · 공포되어 같은 해 9월 30일부터 시행되고 있다.[23]

---

17) 박흥식·이지문·장용진, 제5장 내부고발자의 법적 보호, 그 후 10년: 성과와 새로운 도전, 김병섭·박순애 편, 『한국사회의 부패: 진단과 처방』, 박영사, 2013, 173면 참조.
18) 참여연대 공익제보지원센터, 『양심의 호루라기를 부는 사람들 2015: 인물로 본 우리 사회 공익제보의 역사』, 2015. 12, 27면.
19) 의안번호 1806382.
20) 의안번호 1806792.
21) 이에 대한 자세한 내용은 국민권익위원회, 『2011 국민권익백서』, 2012. 2, 297-298면 참조.
22) 의안번호 1811123, 공익신고자 보호법안(대안).
23) 국민권익위원회, 『2011 국민권익백서』, 297면 참조.

공익신고자 보호법은 공익침해행위를 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로 별표에 규정된 법률의 벌칙 또는 인·허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위로 정의하여 그 동안의 부패 개념이 담지 못하고 있던 민간영역의 공익침해행위에 대한 신고, 신고자 보호 등에 대해 실효성 있는 법적 근거를 마련했다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

2. 개정논의 및 내용

가. 공익신고자 보호법의 한계

2011년 9월 30일 시행된 공익신고자 보호법은 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁을 침해하는 행위를 '공익침해행위'로 규정하고, 공익신고 및 신고자 보호 대상 법률로서 식품위생법 등 11개를 적시하고, 나머지는 시행령에서 정하도록 위임하였다. 이에 국민권익위원회는 대상법률을 형법 등 456개 법률을 규정한 시행령안을 입법예고했으나, 관계부처와의 의견 조율과 법제처 심사를 거쳐 국무회의를 통과한 시행령에서는 대상법률이 169개로 크게 줄어들었다. 이와 같은 공익신고자 보호법에 대하여 대상 법률의 실효성이 감소할 것이라는 우려[24]와 함께 공익신고의 범위를 민간영역으로 확대하기 위하여 공익신고자 보호법을 제정한 것이므로 그 애초의 취지를 감안하여 대상을 지금보다는 더 넓게 규정해야 할 것이라는 주장들이 제기되었다.[25]

나. 공익신고자 보호법의 개정

정부에서는 2013년 2월에 '생활안전 관련 공익신고 범위확대 및 신고자 보호 강화'를 국정과제로 선정하였고, 이후 4월에 공익신고자 보호법 개정을 위한 전문가 토론회, 법률전문가 자문 등 다양한 의견수렴을 통해 「공익신고자 보호법」의 개정 정부안을

---

24) 참여연대 행정감시센터, 공익신고자보호법 시행에 즈음한 논평, 2011. 9. 29(http://www.peoplepower21.org/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=1224440&sid=a9d3330536529f422578c47e1a2b20ed&module_srl=1047706, 최종방문 2016. 6. 19).

25) 최정학, " '공익신고자 보호에 관한 법률(안)'에 대한 검토", 『민주법학』 제40호, 민주주의법학연구회, 2009. 7, 211면; 권창국, "내부고발자 보호제도에 관한 연구", 『형사정책』 제24권 제3호, 2012. 12, 209면; 이종수, "공익신고자 보호제도: 성과와 발전방안", 국민권익위원회, 『공익신고자 보호제도 성과와 발전방안』, 2012. 9. 20, 25면.

마련하여, 부처협의 등을 거쳐 2013년 9월 26일에 국회에 제출하였다.[26] 이와 함께 19대 국회에서도 공익신고자 보호법의 개정에 대하여 총 16건의 일부개정법률안과 서기호의원의 소개로 한 참여연대의 청원이 1건 있었다.[27] 국회에서는 「공익신고자 보호법 일부개정법률안」의 정부안과 여·야 국회의원이 발의한 16건의 법률안과 서기호의원 소개로 한 참여연대 청원 1건을 병합 심사하여 2015년 4월 30일에 정무위원회에 상정하였으나 정무위원회는 내부 공익신고자 정의규정 신설, 내부 공익신고자에 한하여 특별보호조치 신설, 보상금 지급 대상을 내부 공익신고자로 제한하는 규정을 추가한 「공익신고자 보호법 일부개정법률안(대안)」을 제안하였고,[28] 「공익신고자 보호법 일부개정법률안(대안)」은 2015년 6월 16일 법제사법위원회 전체회의에서 의결된 후 2015년 7월 6일 본회의에서 의결되어 「공익신고자 보호법(법률 제13443호)」이 2015년 7월 24일 공포되어, 2016년 1월 25일부터 시행되었다.[29]

공익신고자 보호법이 제정 · 시행된 이후 제19대(2012년부터 2016년까지) 국회에서 발의된 공익신고자 보호법의 일부개정법률안의 중요내용을 살펴보면 아래의 〈표 2-1〉과 같다.

〈표 2-1〉 19대 국회의 공익신고자 보호법 일부개정법률안

의안 및 청원번호	제안일시 및 대표발의	주 요 내 용	결 과
1904313	2013. 3. 28 우윤근의원	• 행정소송 제기되어도 보호조치결정 효력 지속 신설 • 보호조치 결정 불이행시 이행강제금 부과 신설	대안반영 폐기
1904512	2013. 4. 15 김기준의원	• 이첩 사건의 재조사 · 재수사 요구권 신설 • 행정소송 제기되어도 보호조치결정 효력 지속 신설 • 보호조치 결정 불이행시 2천만원 이하의 이행강제금 부과 신설 • 벌금형의 상향 • 징역형과 벌금형 병과 • 양벌규정 신설	대안반영 폐기

26) 국민권익위원회, 『2015 국민권익백서』, 2016. 2, 233면 참조.
27) 자세한 내용은 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/)에서 확인할 수 있고, 국민권익위원회, 『공익신고자 보호법 개정 설명자료』, 2014. 7에서도 자세한 법률개정안의 내용을 확인할 수 있다.
28) 정무위원장, (의안번호 1915792)공익신고자 보호법 일부개정법률안(대안), 2015. 6, 1-3면 제안경위 참조(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Y1N5Q0C4F3F0R1R2J4U0C4Q9B4U7Z6, 최종방문 2016. 6. 19).
29) 국민권익위원회, 「공익신고자 보호법 일부개정법률」 주요 내용 보고, 2015. 7, 1면 참조.

의안 및 청원번호	제안일시 및 대표발의	주 요 내 용	결 과
1904550	2013. 4. 17 박범계의원	• 자유민주적 기본질서 침해도 공익침해행위로 규정 • 공직선거법, 국가공무원법, 국가정보원법 대상 법률에 포함 • 공익신고기관으로 시행령에 규정된 국회의원 법률에 직접 규정하고 소속 정당 추가	대안반영 폐기
1904676	2013. 4. 26 서영교의원	• 책임감면 범위에 행정처분 포함	대안반영 폐기
1905541	2013. 6. 19 김영주의원	• 공익침해행위 대상법률을 법률에 직접 규정 • 대상법률 180개에서 467개로 확대	대안반영 폐기
1905575	2013. 6. 24 남인순의원	• 공익침해행위 대상법률을 법률에 직접 규정 • 사립학교법, 학교급식법 대상법률에 포함	대안반영 폐기
1905986	2013. 7. 16 윤후덕의원	• 공익침해행위 대상법률을 법률에 직접 규정 • 행정소송 제기되어도 보호조치결정 효력 지속 신설 • 보호조치 결정 불이행시 이행강제금 부과 신설 • 징역형과 벌금형의 상향 조정	대안반영 폐기
1906022	2013. 7. 17 김장실의원	• 교육의 침해를 공익침해행위로 규정 • 사립학교법, 학교급식법 대상법률에 포함 • 책임감면 범위에 행정처분 포함 • 행정소송 제기되어도 보호조치결정 효력 지속 신설 • 보호조치 결정 불이행시 이행강제금 부과	대안반영 폐기
1906114	2013. 7. 24 이원욱의원	• 소속 국회의원이 있는 정당과 비영리민간단체를 신고기관에 포함	대안반영 폐기
1906365	2013. 8. 13 민병두의원	• 보호조치 결정 불이행시 이행강제금 부과 신설 • 불이익조치 추정 기간 2년에서 3년으로 연장 • 포상금 등 포상제도 신설	대안반영 폐기
1906995	2013. 9. 26 정부	• 공익침해행위 대상법률을 법률에 직접 규정 • 대상법률 169개에서 학교급식법을 포함한 280개로 확대 • 기업의 의무조항 신설 • 공익신고자 보호 제도 관련 정책 수립을 위한 관련 현황 및 실태조사 근거 신설 • 공익침해행위의 확산 및 재발 방지를 위한 위원회의 의견제시 조항 신설 • 책임감면 범위에 행정처분 포함 • 신분공개경위확인 조항 신설 • 보호조치 결정 불이행시 이행강제금 부과 신설 • 포상금 신설 • 양벌규정 신설	대안반영 폐기
1907630	2013. 11. 7 김기식의원	• 공익침해행위에 '기타 공공의 이익'도 포함 • 공익침해행위 대상법률을 법률에 직접 규정 • 대상법률 180개에서 467개로 확대 • 불이익조치 유형에 '색출행위' 포함 • 변호사를 통한 익명신고 허용 • 이첩 사건의 재조사 · 재수사 요구권 신설	대안반영 폐기

의안 및 청원번호	제안일시 및 대표발의	주 요 내 용	결 과
		• 책임감면 대상행위에 '준비행위' 명시 • 책임감면 범위에 행정처분 포함 • 요건 불비 공익신고 등에 대해 특별보호조치 도입 • 행정소송 제기되어도 보호조치결정 효력 지속 신설 • 보호조치 결정 불이행시 이행강제금 부과 신설 • 벌금형의 상향 조정 • 징역형 · 벌금형 병과 • 양벌규정 신설	
1900114	2013. 12. 12 이석태 (참여연대, 서기호의원 소개)	• 공익침해행위에 '기타 공공의 이익'도 포함 • 공익침해행위의 규정방식 변경 – 공익과 관련된 법령을 위반하여 국민의 권익을 침해하거나 침해의 우려가 있다고 인정되는 행위 • 공익침해행위의 발생이 의심되는 경우도 공익신고로 인정 • 시행령에 규정된 공익신고 기관인 국회의원을 법률로 상향 규정 • 공익신고 기관 확대 – 공사 · 공단 등의 공공단체, 언론기관, 시민단체 • 변호사 대리 익명신고의 허용 • 공익침해행위의 증거 명백한 경우 위원회의 익명신고 허용 • 공익신고자의 전직 · 재취업 지원 신설 • 보호조치 신청기간 연장 • 행정소송 제기되어도 보호조치결정 효력 지속 신설 • 보호조치 결정 불이행 시 이행강제금 부과 신설 • 징역형과 벌금형 상향 조정 • 징역형 · 벌금형 병과 • 양벌규정 신설	대안반영 폐기
1908717	2013. 12. 23 서기호의원	• 공익침해행위에 '기타 공공의 이익'도 포함 • 공익침해행위의 규정방식 변경 – 공익과 관련된 법령을 위반하여 국민의 권익을 침해하거나 침해의 우려가 있다고 인정되는 행위 • 공익침해행위의 발생이 의심되는 경우도 공익신고로 인정 • 시행령에 규정된 공익신고 기관인 국회의원을 법률로 상향 규정 • 공익신고 기관 확대 – 공사 · 공단 등의 공공단체, 언론기관, 시민단체 • 변호사 대리 익명신고의 허용 • 공익침해행위의 증거 명백한 경우 위원회의 익명신고 허용 • 공익신고자의 전직 · 재취업 지원 신설 • 보호조치 신청기간 연장 • 행정소송 제기되어도 보호조치결정 효력 지속 신설 • 보호조치 결정 불이행 시 이행강제금 부과 신설 • 징역형과 벌금형 상향 조정 • 징역형 · 벌금형 병과 • 양벌규정 신설	대안반영 폐기

의안 및 청원번호	제안일시 및 대표발의	주 요 내 용	결 과
1910093	2014. 4. 7 조경태의원	• 국민권익위원회의 공익신고 통합정보시스템 구축 · 운영 신설 • 행정소송 제기되어도 보호조치결정 효력 지속 신설 • 보호조치 결정 불이행 시 이행강제금 부과 신설 • 징역형 · 벌금형 상향 조정 • 양벌규정 신설	대안반영 폐기
1911219	2014. 7.18 강기정의원	• 공익신고 업무를 국민권익위원회 소관에서 국가청렴위원회로 이관	임기만료 폐기
1911438	2014. 8.21 박주선의원	• 대상 법률에 교육 분야 법률 추가 – 교육기본법, 유아교육법, 초중등교육법, 고등교육법, 장애인 등에 대한 특수교육법, 평생교육법, 사립학교법, 학교급식법, 학교보건법 등	대안반영 폐기
1912496	2014.11.14 권은희의원	• 공익침해행위에 '기타 공공의 이익'도 포함 • 공익신고자의 범위 확대 – 대통령령으로 공익신고와 관련이 있다고 인정되는 사람 • 변호사를 통한 대리 익명신고 허용 • 공익신고자등 전직과 재취업 지원 신설 • 행정소송 제기되어도 보호조치결정 효력 지속 신설 • 보호조치 결정 불이행시 이행강제금 부과 신설 • 양벌규정 신설	대안반영 폐기
1915792	정무위원장	• 공익침해행위 대상법률을 법률에 직접 규정 • 대상법률 169개에서 학교급식법을 포함한 280개로 확대 • 내부 공익신고자 정의 규정 신설 – 내부 공익신고자 신고 당시 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유를 가지고 있는 경우 특별보호조치결정 규정 신설 – 보상금 내부 공익신고자만 지급 규정 신설 • 기업의 의무조항 신설 • 공익신고자 보호 제도 관련 정책 수립을 위한 관련 현황 및 실태조사 근거 신설 • 공익침해행위의 확산 및 재발 방지를 위한 위원회의 의견제시 조항 신설 • 책임감면 범위에 행정처분 포함 • 신분공개경위확인 조항 신설 • 행정소송 제기되어도 보호조치결정 효력 지속 신설 • 보호조치 결정 불이행시 이행강제금 부과 신설 • 포상금 신설 • 양벌규정 신설	원안가결

19대 국회에서 제안된 공익신고자 보호법의 일부개정법률안의 개정내용에서 중요한 내용을 정리하여 살펴보면, 첫째, 공익신고자 보호법에서 공익침해행위를 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁을 침해하는 행위로 공익신고자 보호법령에서 규정하고 있는 180개의 법률에 대한 위반행위만을 인정하고 있는 것을 확대하자는 것이다. 그래서 공익침해행위에 자유민주적 기본질서 침해도 규정하고, 공직선거법, 국가공무원법, 국가정보원법을 대상법률에 포함시키자는 개정안(박범계의원)과 공익신고 대상법률을 180개에서 280개(정부안), 467개(김영주의원, 김기식의원)로 확대하자는 개정안, 대상 법률에 교육 분야 법률을 추가하자는 개정안(박주선의원), 그리고 아예 공익침해행위의 규정방식을 기존의 대상법률 열거방식에서 벗어나 '공익과 관련된 법령을 위반하여 국민의 권익을 침해하거나 침해의 우려가 있다고 인정되는 행위'라고 정의하는 방식으로 개정하자는(서기호의원, 참여연대 청원) 개정안 등이 있다.

둘째, 공익신고기관 확대와 공익신고를 익명으로 하자는 개정안이 있다. 공익신고기관을 정당(박범계의원, 이원욱의원), 비영리민간단체(이원욱의원), 언론기관과 시민단체(서기호의원, 참여연대 청원)까지 확대하자는 개정안이 있었고, 공익신고를 변호사 통한 익명신고를 허용하는(김기식의원, 서기호의원, 권은희의원, 참여연대 청원) 개정안이 있었다.

셋째, 공익신고자의 보호조치를 강화하기 위하여, 위원회의 보호조치결정에 대하여 행정소송이 제기되어도 보호조치결정 효력을 지속시키는 규정을 신설하고, 보호조치결정 불이행시 이행강제금을 부과하는 규정을 신설한 개정안이 있다. 이는 위원회의 보호조치결정의 실효성을 확보하기 위한 것으로 10개의 일부개정법률안에 그 내용이 있다.

넷째, 공익신고자의 위법행위에 대한 행정처분에 대하여 책임감면조항이 없어 공익신고자에 대한 보호가 미흡하므로, 공익신고자의 위법행위에 대한 책임감면에 행정처분을 포함하자는 개정법률안이 있다. 또한 공익신고자의 책임감면 대상행위에 '준비행위'까지 포함하자는 개정안도 있다(김기식의원).

다섯째, 기존에는 위원회가 공익신고를 관련 조사·수사기관에 이첩하고, 조사·수사기관의 결과를 통보받은 후 그 사실을 신고자에게 통지하였다. 하지만 조사·수사기관의 조사, 수사가 충분하지 않을 경우 별도의 조치를 취할 수 없는 문제가

발생하므로, 위원회가 조사 · 수사기관에게 이첩한 사건에 대하여 재조사 · 재수사를 요구할 수 있는 규정을 신설한 개정법률안이 있다(김기준의원, 김기식의원).

여섯째, 공익신고를 한 공익신고자에게 불이익조치를 한 자에 대한 처벌을 강화하는 법률개정안들이 있다. 기존의 최고 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 최고 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 상향하고(김기준의원과 김기식의원은 벌금을 각각 9천만원, 1억원으로 상향), 징역형과 벌금형의 병과를 가능하게 하고, 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 기타의 종업원이 위반행위를 하였을 경우 사업주체인 그 법인이나 개인도 처벌하는 양벌규정을 신설하고 있다.

마지막으로 기타의 내용을 보면, 공익신고를 통해 국가, 지방자치단체의 직접적인 수입 회복이나 증대를 가져온 경우에만 보상금을 지급할 수 있으므로 신고를 통해 직접적인 수입 회복이나 증대가 발생하지 않지만 공익의 증진을 가져온 경우 포상금을 지급할 수 있는 규정을 신설하는 법률개정안(민병두의원, 정부)이 있고, 불이익조치 유형에 '색출행위'를 포함시키는 개정안(김기식의원), 불이익조치 추정 기간을 2년에서 3년으로 연장시키는 개정안(민병두의원), 공익신고자의 신분을 노출시킨 경우 위원회가 신분공개경위를 확인할 수 있는 규정을 신설한 개정안(정부), 공익신고자 등의 전직과 재취업을 지원하는 규정을 신설하는 개정안(권은희의원) 등이 있다.

다. 공익신고자 보호법의 개정내용

2015년 개정된 공익신고자 보호법의 주요내용을 살펴보면, 먼저 시행령에 규정되어 있던 공익침해행위 대상법률을 공익신고자 보호법으로 상향시켜 규정하였고, 대상법률을 180개에서 국민 다수의 생활안전과 관련된 법률 52개[30]와 사회적·경제적 약자 보호와 관련된 법률 17개,[31] 위반행위가 은밀하여 내부신고자 보호 필요성이 높은 법률 27개,[32] 신고는 되었으나 적용대상 법률에 미포함된 법률 3개[33]등 총 99개의

30) 학교급식법, 공중위생관리법, 위험물안전관리법, 재난 및 안전관리기본법, 도선법, 해운법, 해사안전법 등 52개.
31) 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법 등 17개.
32) 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률, 산업기술 유출방지 및 보호에 관한 법률, 산업기술혁신 촉진법, 주식회사의 외부감사에 관한 법률 등 27개.
33) 여객자동차운수사업법, 자동차관리법, 전기통신사업법.

법률을 공익신고 대상으로 하여 279개로 확대하였다.

둘째, 공익신고자 정의 규정에서 내부 공익신고자의 정의 규정을 신설하고(공익신고자 보호법 제2조 제7호), 내부 공익신고자에 대한 보호를 강화하기 위하여 내부 공익신고자의 경우에는 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 사실 뿐만 아니라 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유가 있는 경우에 신고한 내부 공익신고자는 특별보호조치를 받을 수 있도록 하는 규정을 신설하였다(동법 제20조의2). 또한 기존에 모두에게 지급하였던 보상금을 내부 공익신고자에게만 지급하도록 하였다(동법 제26조).

셋째, 포상금 규정을 신설하였다(공익신고자 보호법 제26조의2). 공익신고로 인하여 국가, 지방자치단체의 직접적인 수입 회복 등이 발생하지 않아도 공익의 증진을 가져온 경우에는 조사·수사기관 등의 추천이나 위원회의 직권으로 선정하여 유형별 금액기준에 따라 산정해서 최고 2억원까지의 포상금을 지급할 수 있다.

넷째, 위원회의 보호조치결정에 대하여 행정소송을 제기하더라도 보호조치결정의 효력이 정지되지 않는다는 규정을 신설하였고(공익신고자 보호법 제21조 제4항), 위원회의 보호조치결정에 대한 불이행시 위원회가 매년 2회의 범위에서 최대 2년까지 보호조치결정이 이루어 질 때까지 반복적으로 2천만원 이하의 이행강제금을 부과·징수할 수 있도록 하였다(공익신고자 보호법 제21조의2)

다섯째, 공익신고자가 공익신고와 관련하여 신고자의 위법행위가 발견된 경우 기존에는 형벌과 징계까지만 책임감면을 할 수 있었지만 불합리한 행정처분까지 책임감면의 대상으로 확대되었다(공익신고자 보호법 제14조 제2항).

여섯째, 기업이 직장 내 공익신고자 등이 보호받을 수 있는 여건을 조성하도록 하는 의무규정을 신설하였고(공익신고자 보호법 제3조 제2항), 국가나 지방자치단체는 기업의 공익침해행위 예방활동 등이 활성화 될 수 있도록 지원·협력하도록 하는 규정을 신설하였다(동조 제3항). 또한 위원회가 공익신고자 보호 제도와 관련하여 정책 수립을 위해 현황 및 실태조사를 할 수 있는 근거를 마련하였고(공익신고자 보호법 제4조), 이에 따른 공익신고 통합정보 시스템을 구축·운영할 수 있도록 하였다(공익신고자 보호법 제10조의2).

마지막으로 법인의 대표자나 법인, 개인의 대리인, 사용인, 그밖의 종업원이 위반

행위를 하였을 경우 사업주체인 그 법인, 개인도 처벌하는 양벌규정을 신설하였다(공익신고자 보호법 제30조의2).

제3절 공익신고의 절차

1. 신고주체

공익신고는 '누구든지' 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우 공익신고를 할 수 있다(공익신고자 보호법 제6조). 그리고 공직자[34]의 경우 그 직무를 하면서 공익침해행위를 알게 된 때에는 이를 조사기관, 수사기관, 위원회에 신고하여야 한다고 규정해 신고의무를 지우고 있다(공익신고자 보호법 제7조).

하지만 공익신고를 할 때 공익침해행위의 증거를 첨부하도록 하고 있어(공익신고자 보호법 제8조 제1항) 대부분의 공익신고는 내부자에 의하여 이루어질 것이라는 점에서 공익신고자 보호법은 주로 내부공익신고행위를 보호하기 위한 입법으로 평가하기도 한다.[35]

2. 적용 대상 및 범위

공익신고를 하게 되는 "공익침해행위"는 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 공익신고자 보호법 별표에 규정된 법률의 벌칙이나, 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위라고 규정하고 있다(공익신고자 보호법 제2조 제1호).

---

34) 부패방지권익위법 제2조 제3호에 따른 공직자는 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」 따른 공무원과 그 밖의 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자, 공직유관단체는 한국은행, 공기업, 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체, 그 밖에 정부 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체, 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체, 그 밖에 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체, 임원 선임 시 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체 등임.

35) 박경철, "공익신고자보호법의 의의와 문제점", 『공법연구』 제40집 제1호, 한국공법학회, 2011. 10, 169면.

2015년에 개정된 공익신고자 보호법에서는 공익신고 대상이 확대되었다. 개정된 공익신고자 보호법의 주요내용을 살펴보면, 먼저 공익신고자 보호법 시행령에 규정되어 있던 공익침해행위 대상 법률을 공익신고자 보호법으로 상향시켜 규정하였고, 종래 대상법률 180개에서 국민 다수의 생활안전과 관련된 법률 52개[36]와 사회적·경제적 약자 보호와 관련된 법률 17개,[37] 위반행위가 은밀하여 내부신고자 보호 필요성이 높은 법률 27개,[38] 적용대상 법률에 미포함된 법률 3개[39]등 총 99개의 법률을 공익신고 대상으로 포함하여 공익신고 대상법률을 총 279개로 확대하였다. 따라서 공익신고의 대상이 되는 공익침해행위에 해당되는 것은 대상법률 279개의 법률을 위반하는 행위로서 국민의 안전, 건강, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁을 침해하는 행위로 형사처벌이나 행정처분의 대상에 해당되어야 할 것이다. 그러므로 단순히 대상법률 279개의 법률을 위반하였다고 하더라도 국민의 안전, 건강, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁을 침해하는 행위에 해당되지 않는다면 이는 공익신고의 대상인 공익침해행위로 볼 수 없을 것이다.[40]

이런 이유로 그동안 제안되었던 개정안 등에서는 공익신고 대상법률을 대폭 추가하여 확대하거나 아예 모든 법률로 확대하자는 의견이 많이 제기되고 있다. 특히 그동안 꾸준히 논의되어 왔던 사학비리 관련 사립학교법, 회사의 회계부정 관련 기업법 등이 공익신고 대상법률에 포함되지 않아 신고자가 공익신고 보호대상이 되지 못하는 점 등은 여전히 문제라고 할 수 있다. 이 외에도 공익신고 적용대상에 포함되어야

---

36) 학교급식법, 공중위생관리법, 위험물안전관리법, 재난 및 안전관리기본법, 도선법, 해운법, 해사안전법 등 52개.

37) 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법 등 17개.

38) 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률, 산업기술 유출방지 및 보호에 관한 법률, 산업기술혁신 촉진법, 주식회사의 외부감사에 관한 법률 등 27개.

39) 여객자동차운수사업법, 자동차관리법, 전기통신사업법.

40) 하지만 법원에서는 “신고내용이 사실이 아니어서 공익신고자 보호법에서 정한 공익침해행위에 해당하지 않는다고 하더라도, 신고 내용 자체가 벌칙 또는 행정처분의 대상으로 평가받을 수 있는 행위이고, 신고자가 그 신고내용이 사실이 아님을 알지 못하였고 알 수 없었던 경우에는 공익신고에 해당한다. …… 신고인뿐만 아니라 공익신고 여부를 판단하여 보호조치결정을 하는 위원회도 법률의 최종적인 해석·적용 권한은 없고, …… 신고내용 자체에 대한 조사는 위원회의 소관사항이 아닌 점 등을 고려하면, 신고내용이 벌칙 규정 등에 해당하지 않는다는 것이 해당 규정의 해석상 명확하거나 대법원 판례 등에 의하여 일반적으로 인식될 수 있는 상태라는 등의 특별한 사정이 없는 한, 위원회가 신고내용이 벌칙 규정 등에 해당한다고 판단하였고, 그러한 판단에 명백한 잘못이 없는 경우에도 공익신고가 된다고 보는 것이 타당하다.”고 판시한 바 있다(서울고등법원 2014. 5. 1. 선고 2013누16908 판결).

할 대상법률은 많고, 앞으로 포함되는 적용대상법률은 또한 계속 증가할 것으로 예상된다.

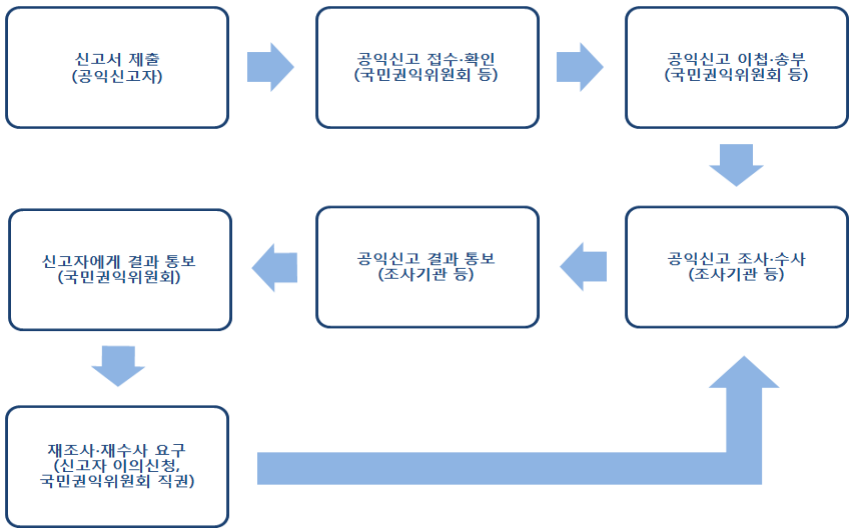
3. 신고의 방법 및 절차

가. 공익신고의 접수기관

누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에 ① 공익침해행위를 하는 사람이나 기관, 단체, 기업 등의 대표자 또는 사용자(공익신고자 보호법 제6조 제1호), ② 공익침해행위에 대한 지도, 감독, 규제, 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관(이하 "조사기관"이라 함, 동조 제2호), ③ 수사기관(동조 제3호), ④ 위원회(동조 제4호), ⑤ 국회의원(공익신고자 보호법 시행령 제5조 제1호), ⑥ 공익침해행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공사·공단 등의 공공단체(동조 제2호)[41]에 공익신고를 할 수 있다.

그러나 실제로 공익침해행위를 신고하는 조직 내부의 공익신고자는 조직의 공익침해행위에 대해 조직 내부 기관에 신고하는 것이 사실상 어렵고, 행정기관이나 감독기관 등에 신고하여도 조사 및 수사가 제대로 이루어지지 않는 경우가 많다. 이러한 이유로 공익신고 접수기관에 언론기관 또는 시민단체를 추가해야 한다는 의견이 꾸준히 제기되었으며, 개정법률안에도 여러 차례 제안된 바 있다.

41) 공공기관은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립, 운영되는 기관으로서 일정 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미하고(공공기관의 운영에 관한 법률 제4조), 2016년 10월 현재 공공기관 현황을 보면 공기업 30개, 준정부기관 89개, 기타 공공기관 202개로 321개의 공공기관이 있다(공공기관 경영정보 공개시스템(All Public Information In-One, ALIO), http://www.alio.go.kr/alioPresent.do, 최종방문 2016. 10. 12). 이 중에서 공익침해행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공공기관에 공익신고를 할 수 있다.



[그림 2-1] 공익신고의 절차

그리고 공익침해행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공사, 공단 등의 공공단체의 경우 조사기관과 달리 접수된 공익신고의 내용에 관하여 필요한 조사를 하지 않고, 관련된 조사 · 수사 기관이나 위원회로 송부해야 한다. 하지만 일부 공공단체는 법령이나 그 위임에 의하여 조사기관의 지도, 감독, 규제 또는 조사 등의 권한을 가지므로, 이때에는 그 권한의 범위 내에서 조사기관으로서 공익신고 내용에 대하여 조사하고 그 조치를 취할 수 있다.

나. 공익신고의 방법

공익신고는 기명신고를 원칙으로 하고 있다. 따라서 공익신고를 하려는 사람은 인적사항 등을 적은 문서(전자문서 포함)로 신고해야 하고, 공익침해행위의 증거 등을 첨부해야 한다(공익신고자 보호법 제8조 제1항). 그렇지만 신고서를 제출할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 신고가 가능하고, 이때에도 증거 등을 제출해야 하고, 구술신고를 받은 자는 신고서에 공익신고자가 말한 사항을 적은 후 공익신고자에게 읽어 들려주고 공익신고자가 서명하거나 도장을 찍도록 해야 한다(동조 제2항과 제3항). 이와 같이 현행 공익신고자 보호법은 신고방법으로 기명신고를 원칙으로 하고 있는데, 이는 신고의 신뢰성을 확보하고, 허위신고를 방지하기 위함이다. 그러나 기명

신고는 신고자의 신변노출 등 심각한 문제를 야기하고 있다. 이러한 이유로 익명신고나 변호사 대리신고를 할 수 있도록 해야 한다는 의견이 꾸준히 제기되었으며, 여러 차례 개정 법률안으로 제안되기도 하였다.

다. 신고내용의 확인

국민권익위원회는 공익신고를 받은 때에 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위, 취지 등 신고내용의 특정에 필요한 사항을 확인할 수 있다(공익신고자 보호법 제9조 제1항). 또한 공익신고 접수기관은 공익신고의 접수와 처리과정에서 공익신고자 등에서 그 신분을 밝히거나 암시하는 것에 동의하는지 여부도 확인하여야 한다(공익신고자 보호법 시행령 제7조 제1항 제7호).

사실 확인을 마친 후에 위원회는 바로 해당 조사기관이나 수사기관에 이첩하고, 그 사실을 공익신고자에게 통보해야 한다(공익신고자 보호법 제9조 제3항). 위원회는 공익신고를 받은 날부터 60일 이내에 조사기관 등에 이첩하여야 하고(공익신고자 보호법 시행령 제8조 제1항), 공익신고 내용의 보완 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 30일 이내에 기간을 연장할 수 있다(동조 제2항).

그리고 공익신고내용이 공익침해행위인지 여부가 명백하지 않은 경우로 부패방지 권익위법 제2조 제1호에 따른 공공기관에서 처리하는 것이 타당하다고 인정될 때에는 신고사항을 공공기관에 보내고, 이를 공익신고자에게 통지해야 한다(공익신고자 보호법 시행령 제10조 제1항).

라. 공익신고의 조사 및 처리

공익신고 내용에 관하여 조사 등의 권한을 가진 조사기관, 수사기관은 공익신고를 접수하거나 국민권익위원회로부터 공익신고를 이첩 받은 때에 그 내용에 관한 필요한 내용을 조사하고, 조사결과에 따라 필요한 조치를 취하고, 그 결과를 공익신고자에게 통보해야 한다(공익신고자 보호법 제10조 제1항 및 제4항). 또한 조사기관 등은 조사와 수사 종료 후 10일 이내에 조사, 수사 결과를 위원회에 통보해야 하고(공익신고자 보호법 시행령 제11조 제2항), 위원회는 조사기관 등으로 이첩한 신고내용의 처리

상황에 대한 자료를 조사기관 등에 요청할 수 있고, 특별한 사유가 없는 경우 조사기관 등은 처리 상황을 위원회에 통보해야 한다(동조 제3항).

그러나 조사기관은 ① 공익신고의 내용이 명백히 거짓인 경우, ② 공익신고자의 인적사항을 알 수 없는 경우, ③ 공익신고자가 신고서나 증명자료 등에 대한 보완 요구를 2회 이상 받고도 보완 기간에 보완하지 않는 경우, ④ 공익신고에 대한 처리 결과를 통지받은 사항에 대하여 정당한 사유 없이 다시 신고한 경우, ⑤ 공익신고의 내용이 언론 등을 통하여 공개된 내용이고, 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우, ⑥ 다른 법령에 의해 해당 공익침해행위에 대한 조사가 시작되었거나 끝난 경우, ⑦ 신고 내용이 공익침해행위와 관련성이 없는 경우, ⑧ 공익침해행위를 증명할 수 있는 증거가 없는 경우, ⑨ 다른 법령 또는 그 위임에 따라 해당 공익침해행위에 대한 조사를 하지 않도록 한 경우에는 조사를 하지 않거나 중단하고 끝내야 하고, 그 사실을 공익신고자에게 통보해야 한다(공익신고자 보호법 제10조 제2항, 제3항 및 동시행령 제12조).

마. 공익신고의 재조사 및 재수사

기존의 공익신고자 보호법에서는 위원회에서 이첩된 공익신고의 조사와 수사결과에 대하여 통보만 받고, 조사와 수사결과가 충분하지 않을 때도 다시 재조사, 재수사를 하거나 요구할 수 있는 규정이 없었다.

하지만 공익신고자들이 타 기관이 아닌 국민권익위원회에 신고하는 것은 조사, 감독기관에 비해 신고자의 신분을 잘 보호해 줄 것이라는 기대와 감독기관이 제대로 된 조사를 하지 않거나 부실한 조사가 예상될 때 위원회가 노력할 것이라는 기대로 위원회에 신고를 하는 것이다.[42] 그러므로 위원회가 신고된 모든 사건을 조사할 수 없지만 부패방지권익위법 제60조 제4항과 마찬가지로 조사결과를 통보받은 신고자의 이의신청에 따른 재조사 · 재수사 요구권과 더불어 위원회가 조사 · 수사 기관에 재조사 · 재수사를 요구할 있는 규정을 2015년 개정으로 신설하였다.

이에 따라 조사, 수사기관 등으로부터 공익신고 내용의 조사, 수사결과를 통보받은

42) 박흥식·임병연·이지문, 「공익신고자 보호법」 개정안 마련등 발전방안 연구용역, 국민권익위원회, 2012. 6, 55면 참조.

신고자는 위원회에 조사, 수사결과에 대한 이의신청을 할 수 있고(공익신고자 보호법 제9조 제6항), 위원회는 조사, 수사기관의 조사 · 수사가 충분하지 않다고 볼 때나 신고자의 이의신청에 이유가 있다고 인정하면 조사, 수사기관에 재조사 · 재수사를 요구할 수 있다(동조 제7항). 재조사, 재수사를 요구받은 조사, 수사기관은 재조사 · 재수사 종료 후 그 결과를 위원회에 통보하고, 위원회는 이를 신고자에게 통지해야 한다(동조 제8항).

4. 공익신고의 효과

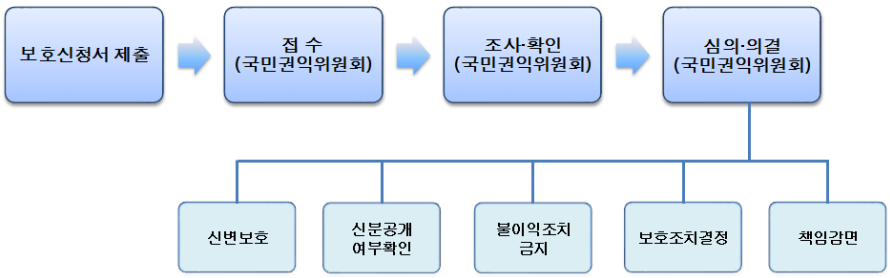
공익신고는 신고내용이 공익침해행위인지 여부를 조사, 수사할 수 있는 효력이 발생하고, 신고내용의 공익침해행위가 인정되면 공익신고자 등은 비밀보장, 신변보호, 불이익조치금지, 보호조치 등 공익신고자에 대한 보호조치와 보상금, 포상금, 구조금 등 공익신고자에 대한 수혜조치를 받게 된다.

또한 공익신고 내용이 공익신고자 보호법에서 공익신고 대상으로 규정된 279개 법률을 위반한 공익침해행위라면 징역, 벌금 등 벌칙이나 과태료, 과징금의 부과, 인 · 허가의 취소, 영업 · 자격 등의 정지, 시정명령 등과 같은 행정처분을 처하게 된다. 그리고 위원회는 조사기관과 수사기관으로부터 조사, 수사 종료 후 조사, 수사결과를 통보받은 후 공익침해행위의 확산 및 재발 방지를 위하여 필요하다고 인정하면, 제품의 제조 · 판매중지, 회수 또는 폐기 등, 영업정지와 자격정지 등, 그 밖에 해당 공익침해행위 제거 및 예방 등을 위하여 필요한 조치에 관한 의견을 제시할 수 있다(공익신고자 보호법 제9조 제5항).

제4절 공익신고자에 대한 보호조치

국민권익위원회의 공익신고자에 대한 보호조치로서 공익신고자 등이 공익신고로 인하여 피해를 받지 않도록 신고자의 비밀보장, 신변보호를 하고 있고, 신고자에게 불이익조치를 할 수 없다는 불이익조치금지를 원칙으로 정하고, 신고자에게 불이익조치가 있다고 인정할 때는 보호조치결정을 통하여 원상회복 등을 하여 신고자를 보호

하고 있다(아래 [그림 2-2] 참조).



[그림 2-2] 공익신고자 보호조치 절차

1. 신고자의 비밀보장

공익신고는 신고 시 신고자의 이름 등 인적사항 적어야 하는 기명신고를 하도록 하고 있다(공익신고자 보호법 제8조). 그러나 공익신고자 등이나 그 친족 또는 동거인이 공익신고 등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 범죄신고자법 제7조, 제9조부터 제12조까지의 규정을 준용하여 조사 및 형사절차에서 조서나 그 밖의 서류를 작성할 때 신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있다는 취지를 조서 등에 기재하고, 신고자 등의 성명, 연령, 주소, 직업 등 신원을 알 수 있는 인적사항의 전부 또는 일부를 기재하지 않을 수 있다(공익신고자 보호법 제11조 제1항).

또한 누구든지 공익신고자 등이라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 공익신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개, 보도해서는 안 된다고 규정하여(공익신고자 보호법 제12조 제1항) 공익신고자의 인적사항에 관한 비밀을 보장하고 있다. 이를 위반할 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있고(공익신고자 보호법 제30조 제1항 제2호), 위원회는 공익신고자 등의 인적사항을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 사람의 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있도록 하였다(공익신고자 보호법 제12조 제4항).

그러나 개정 전의 공익신고자 보호법은 공익신고자의 인적사항 등이 공개된 경우

위원회는 이를 알려주거나 공개 또는 보도한 자의 징계권자에게 징계를 요구할 수 있도록 규정하면서도 신분공개 경위에 대한 조사권에 관한 규정이 없었다. 따라서 위원회의 징계 요구권은 무의미한 것이 될 수밖에 없다는 문제점이 있었다.[43] 이에 2015년 공익신고자 보호법 개정에서 위원회의 신분공개 경위에 대한 조사권(공익신고자 보호법 제12조 제2항)과 위원회의 조사에 필요하다고 인정하면 공익신고 등을 한 기관에 관련 자료 제출, 의견진술 등을 요구할 수 있는 규정(공익신고자 보호법 제12조 제3항)을 신설하였다.

2. 신고자의 신변보호

공익신고자와 친족, 동거인은 공익신고 등을 이유로 생명, 신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우 국민권익위원회에 신변보호에 필요한 조치(이하 '신변보호조치'라고 함)를 요구하고, 위원회는 필요하다고 인정되면 경찰관서의 장에서 신변보호조치를 요청할 수 있다(공익신고자 보호법 제13조 제1항).

국민권익위원회로부터 신변보호조치를 요청받은 경찰관서의 장은 즉시 위원회와 협의를 거쳐 범죄신고자법 시행령 제7조[44]에 따른 신변안전조치 중 필요한 조치를 결정하고, 이를 하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 위원회에 통보해야 하고(공익신고자 보호법 시행령 제14조 제3항), 신변보호조치의 필요성이 없다고 판단될 때에는 위원회와 협의하여 신변보호조치를 해제할 수 있다(동시행령 제14조 제4항).

또한 신변보호조치의 필요성이 급박하여 위원회의 결정을 기다릴 시간적 여유가 없을 때에는 위원장이 경찰관서의 장에게 신변보호조치를 요청할 수 있다(동시행령 제14조 제2항).

---

43) 박경철, 앞의 글, 184-185면.

44) 특정범죄신고자 등 보호법 제7조에 규정된 신변안전조치는 ① 일정기간동안의 특정시설에서의 보호, ② 일정기간동안의 신변경호, ③ 참고인 또는 증인으로 출석 · 귀가시 동행, ④ 대상자의 주거에 대한 주기적 순찰, ⑤ 기타 신변안전에 필요하다고 인정되는 조치가 있다.

3. 신고자에 대한 불이익조치 금지

가. 신고자에 대한 불이익조치금지원칙

공익신고자 보호법은 공익신고자를 보호하기 위하여 누구든지 공익신고자 등에게 공익신고와 공익신고에 대한 조사, 수사, 소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사, 소송 등에서 진술, 증언하거나 자료를 제공한 것을 이유로 불이익 조치를 해서는 안 된다고 규정하고 있다(공익신고자 보호법 제15조 제1항).

불이익조치는 ① 파면, 해임, 해고, 그 밖의 신분상의 불이익조치, ② 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치, ③ 전보, 전근, 직무 미부여 · 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치, ④ 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급, ⑤ 교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치, ⑥ 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적 · 신체적 손상을 가져오는 행위, ⑦ 직무에 대한 부당한 감사 또는 조사나 그 결과의 공개, ⑧ 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위, ⑨ 물품계약 또는 용역계약의 해지, 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치가 있다(공익신고자 보호법 제2조 제6호).

또한 공익신고 등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고자 등에게 공익신고 등을 취소하도록 강요할 수 없다(공익신고자 보호법 제15조 제2항).

나. 불이익조치 금지 신청 및 추정

공익신고자 등이 공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받을 우려가 명백한 경우, 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받을 우려가 명백한 경우에는 위원회에 불이익조치 금지를 신청할 수 있다(공익신고자 보호법 제22조 제1항). 위원회는 불이익조치 금지 신청을 받은 때에 바로 공익신고자가 받을 우려가 있는 불이익조치가 공익신고로 인한 것이지를 조사하고, 조사결과 공익신고자

등이 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받을 우려가 있다고 인정되면 불이익조치를 하려는 자에게 불이익조치를 하지 말 것을 권고한다(동조 제4항).

또한 공익신고자 등이 공익신고를 한 후 2년 이내에 불이익조치가 발생한 경우, 공익신고자 등을 알아내려고 하거나 공익신고 등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고 등의 취소를 강요한 경우, 불이익조치 금지 권고를 받고도 불이익조치를 한 경우에는 불이익조치를 받은 것으로 추정한다(공익신고자 보호법 제23조). 그러므로 불이익조치를 한 자에게 입증책임이 전환되어 해당 불이익조치가 공익신고 등으로 인한 것이 아니라는 것을 입증해야 한다.

4. 신고자의 보호조치

가. 신고자의 보호조치 신청등

공익신고자 등이 공익신고와 공익신고에 대한 조사, 수사, 소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사, 소송 등에서 진술, 증언하거나 자료를 제공한 것을 이유로 불이익조치를 받은 때에 위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치(이하 '보호조치'라고 함)를 신청할 수 있다(공익신고자 보호법 제17조 제1항). 보호조치는 불이익조치가 있었던 날(불이익조치가 계속된 경우에는 그 종료일)부터 3개월 이내에 신청해야 한다(동조 제2항).

그리고 다른 법령에 공익신고 등을 이유로 받은 불이익조치에 대한 행정적 구제절차가 있는 경우 공익신고자 등은 그 절차에 따라 구제를 청구할 수 있지만 위원회에 보호조치를 신청한 경우에는 다른 절차에 따른 구제를 청구할 수 없다(동조 제3항).

위원회는 보호조치를 신청 받은 때에 바로 공익신고자 등이 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받았는지 조사를 시작하고, 조사에 필요하다고 인정하면 보호조치를 신청한 사람, 불이익조치를 한 자, 참고인, 관계 기관, 단체 또는 기업에게 관련 자료의 제출을 요구하고, 보호조치를 신청한 사람과 불이익조치를 한 자, 참고인의 출석을 요구하여 진술을 청취하고, 진술서의 제출을 요구할 수 있다(공익신고자 보호법 제19조).

나. 화해의 권고

위원회는 보호조치 신청을 받은 경우에 보호조치결정, 기각결정, 권고를 하기 전까지 직권이나 관계 당사자의 신청에 따라 보호조치와 손해배상 등에 대하여 공익신고자 보호법의 목적을 위반하는 조건의 내용이 없는 화해를 권고하거나 화해안을 제시할 수 있다(공익신고자 보호법 제24조 제1항). 이에 대하여 관계 당사자가 위원회의 화해안을 수락한 경우 화해조서를 작성하고, 관계 당사자와 화해에 관여한 위원회 위원 전원이 서명하거나 도장을 찍는다(동조 제3항). 이 화해조서는 민사소송법에 따른 재판상 화해와 같은 효력을 갖게 된다(동조 제4항).

다. 보호조치 결정등

먼저 위원회는 보호조치 신청이 ① 공익신고자 등 또는 대리인이 아닌 사람이 신청한 경우, ② 공익신고가 허위 신고 등 종결사유에 해당하는 경우, ③ 불이익조치 발생 후 3개월이 지나 신청한 경우, ④ 이미 위원회가 보호조치결정, 각하결정, 기각결정을 한 동일한 불이익조치에 대해 다시 신청한 경우, ⑤ 이미 위원회가 보호조치를 권고한 사항에 대해 다시 신청한 경우, ⑥ 다른 법령에 따른 구제절차를 신청한 경우, ⑦ 다른 법령에 따른 구제절차에 의하여 이미 구제 받은 경우에는 보호조치 신청을 각하한다(공익신고자 보호법 제18조).

그러나 위원회의 보호조치 신청 조사 결과 신청인이 공익신고 등을 이유로 불이익조치(인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위, 물품계약 또는 용역계약의 해지, 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치는 제외)를 받았다고 인정되면, 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 ① 원상회복 조치, ② 차별 지급되거나 체불된 보수 등의 지급, ③ 그 밖의 불이익조치에 대한 취소 또는 금지의 보호조치를 취하도록 요구하는 보호조치결정을 하고, 신청인이 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정되지 않는 경우에는 보호조치 요구를 기각하는 기각결정을 한다(공익신고자 보호법 제20조 제1항).

그리고 보호조치결정을 하는 경우 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 한 자의 징계권자에게 그에 대한 징계를 요구할 수 있다(동조 제4항).

또한 위원회는 보호조치 조사 결과 신청인이 공익신고 등을 이유로 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위, 물품계약 또는 용역계약의 해지, 그 밖에 경제적 불이익을 주는 불이익조치가 인정되면, 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 인 · 허가, 계약의 효력 유지 등 필요한 보호조치를 취할 것을 권고할 수 있다(동조 제2항).

라. 보호조치 결정 등의 확정

국민권익위원회로부터 보호조치결정, 권고, 징계요구, 불이익조치 금지 권고를 받은 자는 요구와 권고를 받은 날부터 30일 이내에 그 조치 결과나 조치를 하지 못한 사유 등을 위원회에 통보해야 한다(공익신고자 보호법 시행령 제19조). 그리고 신청인과 불이익조치를 한 자는 위원회의 보호조치결정, 기각결정, 각하결정에 대해 행정심판을 청구할 수 없고, 그 결정서를 받은 날부터 30일 이내에 행정소송을 제기할 수 있다. 또한 30일 이내에 행정소송을 제기하지 않으면 보호조치결정, 기각결정, 각하결정은 확정된다(공익신고자 보호법 제21조).

그리고 불이익조치가 있다고 인정되어 위원회가 보호조치결정을 한 경우 이를 이행하지 않으면 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해질 수 있다(공익신고자 보호법 제30조 제2항 제2호).

또한 위원회의 보호조치결정, 기각결정, 각하결정은 행정소송제기에 따라 그 효력이 정지되지 않는다(공익신고자 보호법 제21조 제4항). 이는 2015년 공익신고자 보호법 개정으로 신설된 규정이다. 개정 전에는 위원회가 불이익조치를 받았다고 인정하여 보호조치결정을 하여도 이에 불복하여 행정소송을 제기하면 그 소송에서 보호조치결정 처분이 확정될 때까지 보호조치결정을 이행하지 않는 경우[45]가 발생하여 이를 개선하기 위하여 신설규정을 마련하였다.

---

45) 2011년 9월 30일 공익신고자 보호법이 시행된 이후 2013년 5월 31일까지 국민권익위원회가 내린 보호조치결정 총 5건 중에서 4건에 대해 불이행하고 행정소송을 제기하였다(임익상, 공익신고자 보호법 일부개정법률안(의안번호 4313, 우윤근의원 대표발의 등) 검토보고서, 2013. 6, 8면 참조).

마. 이행강제금

2015년 공익신고자 보호법의 개정에서 위원회 보호조치결정의 실효성을 확보하기 위하여 보호조치결정을 이행하지 않는 자에 대하여 2천만원 이하의 이행강제금을 부과할 수 있는 규정을 신설하였다(공익신고자 보호법 제21조의2). 이행강제금은 보호조치결정을 한 날을 기준으로 매년 2회의 범위에서 보호조치가 이루어질 때까지 반복하여 부과할 수 있으며, 2년을 초과하여 부과할 수 없다. 이행강제금의 부과기준은 불이익조치의 유형을 고려하여 공익신고자 보호법 시행령의 별표 1의2에서 정하고 있다. 이행강제금의 부과기준으로 일반기준은 구체적인 이행강제금의 금액을 위반행위의 종류에 따른 부과금액의 범위에서 위반행위의 동기, 고의 · 과실 등 귀책 정도, 보호조치결정의 이행을 위한 노력의 정도, 보호조치결정을 이행하지 않은 기간 등을 고려하여 결정한다. 불이익조치의 유형 따른 개별기준을 보면 ① 파면, 해임, 해고, 그 밖의 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치에 대한 보호조치 결정을 불이행한 경우는 1천만원 이상 2천만원 이하, ② 징계, 전보 등 인사상 불이익조치에 대한 보호조치 결정을 불이행한 경우는 500만원 이상 1천만원 이하, ③ 그 밖의 불이익조치에 대한 보호조치 결정을 불이행한 경우는 100만원 이상 1천만원 이하에서 부과한다.

그런데 이행강제금의 액수가 너무 적어 기업의 입장에서는 공익신고자에 대한 보호조치를 이행하기 보다는 이행강제금을 납부하는 방법을 선택할 가능성이 높아 공익신고자 보호조치로서의 실효성이 의문이다.

5. 내부 공익신고자의 특별보호조치

2015년 공익신고자 보호법의 개정으로 불이익조치에 노출될 가능성이 높은 내부 공익신고자에 대한 특별보호조치 규정을 신설하였다. 내부 공익신고자는 신고 당시 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 사실을 공익신고 기관에 신고한 경우뿐만 아니라 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유가 있는 경우에도 위원회는 보호조치결정을 할 수 있다(공익신고자 보호법 제20조의2 제1항). 이는 신고 당시 불법행위가 특정 공익신고 대상법률 위반인지를 일반인이 정확히 파악하기 곤란하므로, 이를 믿고 신고한 자에 대한 보호의 필요성에 따라 신설되었다.[46]

이에 따라 내부 공익신고자의 특별보호조치결정은 공익신고자의 보호조치결정(공익신고자 보호법 제20조), 보호조치결정 등의 확정(제21조), 이행강제금(제21조의2) 규정을 준용하고(공익신고자 보호법 제20조의2 제2항), 특별보호조치결정을 이행하지 않는 자에게 2천만원 이하의 과태료를 부과한다(공익신고자 보호법 제31조 제2항). 이는 내부 공익신고자에 대한 기본적인 보호는 일반 보호조치결정으로 대부분 이루어지고, 특별보호조치는 실제 공익침해행위가 발생하지 않은 경우에 이루어지는 것으로 특별보호조치결정의 불이행자에 대한 제재방법은 입법정책적으로 과태료를 정한 것이다. 그러나 특별보호조치가 내부 공익신고자를 특별히 보호하기 위하여 신설된 제도인 만큼 내부 공익신고자 특별보호조치의 실효성 확보를 위하여 향후 실제 사례 등을 검토하여 벌칙 강화에 대한 논의가 필요할 것이다.

또한 특별보호조치는 공익신고자 보호법 제20조의2 제2항에서 제20조의 보호조치결정, 제21조의 보호조치결정 등의 확정, 제21조의2의 이행강제금 규정만 준용하고, 제22조의 불이익조치금지신청, 제23조의 불이익조치 추정 규정 등이 적용되지 않아 내부 공익신고자 특별보호조치의 실효성 확보에 미흡할 수 있다.

6. 공익신고자의 책임감면

공익신고를 한 공익신고자 등의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경, 면제할 수 있다(공익신고자 보호법 제14조 제1항). 또한 2015년 공익신고자 보호법 개정으로 공익신고자에게 불리한 행정처분까지 책임감면의 범위를 확대하였다(동조 제2항). 이는 2013년 산업기능요원이 방사능 보호 장구 없이 복무하여 방사능 과다피폭이 있는 작업현장을 원자력안전위원회에 신고하여 법 위반사실을 조사하는 과정에서, 공익신고자가 편입취소 없이 비해당 분야에서 근무해 병역법을 위반하였다는 이유로 2014년 3월 근무 만료 후 '의무종사 440일 연장처분'을 받게 되었지만 공익신고자 보호법에서 행정처분에 대한 감면조항이 없어 공익신고자의 보호가 미흡한 사례가 있었다.[47] 이에 공익신고자의 보호를 강화하기 위하여 책임감면을 범위를 행정처분까

46) 국민권익위원회, 「공익신고자 보호법 일부개정법률」 주요 내용 보고, 2015. 7, 4면 참조.
47) 임익상, 공익신고자 보호법 일부개정법률안(의안번호 4676, 서영교의원 대표발의) 검토보고서, 2013. 6, 4면 참조.

지 확대하였다. 또한 위원회는 공익신고자의 징계, 행정처분의 감경과 면제를 요구하는 데 필요하다고 인정하면 징계권자나 행정처분권자, 공익신고를 한 기관에 관련 자료의 제출과 의견 진술 등을 요청할 수 있고, 이 경우 해당 기관은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 협조하도록 하였다(동조 제6항).

그러나 국민권익위원회는 이러한 요구를 할 수 있을 뿐 공익신고자 등의 사용자, 인사권자가 위원회의 이러한 요구를 거부하고 수용하지 않아도 이를 강제하거나 이에 대한 제재수단도 없다(이는 불이익조치금지 권고의 경우도 마찬가지이다). 특히 행정처분에 대한 책임감면 요구는 정부기관에 대하여 행정처분의 감면을 요구하는 것인데, 해당 기관에서 요청을 받아들이면 문제없지만 받아들이지 않을 경우 국민권익위원회가 이를 강제할 수 있는지 의문이다.

7. 기 타

가. 직무상 비밀준수의무 배제

공익신고 등의 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우 공익신고자 등은 다른 법령, 단체협약, 취업규칙[48] 등에 따른 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 않은 것으로 본다(공익신고자 보호법 제14조 제3항).

나. 손해배상 청구 금지

피신고자는 공익신고로 인해 손해를 입었다고 하여 공익신고자 등에게 그 손해배상을 청구할 수 없다(공익신고자 보호법 제14조 제4항). 다만 허위, 부정한 목적을 가진 신고인 경우에는 공익신고에 해당하지 않아 피신고자도 신고자 등에게 손해배상을 청구할 수 있다.

---

48) 고용노동부의 표준취업규칙 제8조(복무의무) 제2호에서 "사원은 직무상 지득한 비밀을 엄수하고 회사기밀을 누설해서는 아니된다"고 규정하고 있어 공익신고 등의 내용이 직무상 비밀이 포함된 경우 취업규칙에 따른 직무상 비밀준수 의무를 위반한 것이 되었는데, 2012년 12월 개정된 표준취업규칙에서는 제8조 제2호에 "단, 공익신고자 보호법상의 '공익신고자'의 경우에는 적용되지 아니한다"는 단서를 추가하였다.

다. 인사 조치 우선적 고려

공익신고자 등의 사용자와 인사권자는 공익신고자 등이 전직, 전출, 전입, 파견근무 등 인사에 관한 조치를 요구하는 경우 그 요구내용이 타당하다고 인정될 때에는 이를 우선적으로 고려해야 한다(공익신고자 보호법 제16조).

제5절 공익신고자에 대한 수혜조치

공익신고자 보호법은 공익신고자 보호와 공익신고 촉진을 위하여 보상금과 구조금을 규정하고 있으며, 2015년 개정을 통하여 포상금 제도를 도입하였다.

1. 보상금 지급

개정 전의 공익신고자 보호법은 공익신고로 인하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있고, 위원회는 보상심의위원회의 심의 · 의결을 거쳐 보상금을 지급하도록 하였다(공익신고자 보호법 제26조). 그러나 2015년 법률 개정을 통하여 기존의 보상금 지급 대상을 내부 공익신고자로 제한하였다. 이는 보상금을 목적으로 하는 전문신고자로 인한 부작용 해소와 함께 공익신고자를 내부 공익신고자와 외부 공익신고자로 구분하고, 보상금 지급을 내부 공익신고자에게만 적용되도록 하여 내부 공익신고자를 외부 공익신고자에 비해 강력하게 보호하기 위한 것이다.

가. 보상금 지급대상 및 사유

공익신고 보상금은 내부 공익신고자에게만 지급한다. 그러므로 보상금 신청자가 내부 공익신고자인지 여부가 중요하다. 공익신고자 보호법령에 규정된 내부 공익신고자를 정리하면 ① 피신고자에게 소속된 근로자, ② 피신고자와 공사, 용역 등 계약에 따라 업무를 수행하는 자, ③ 피신고자인 공공기관의 감독을 받는 근로자, ④ 피신고자인 기업, 법인 등의 계열회사나 지배 · 종속 관계에 있는 기관 근로자, ⑤ 기타 피신고자의

지도 또는 관리 · 감독을 받는 자가 내부 공익신고자에 해당한다(아래 〈표 2-2〉 참조).

〈표 2-2〉 내부 공익신고자의 범위

구 분	범 위	법령 근거	사 례
근 로	피신고자인 공공기관 등 소속근무자	공익신고자 보호법 제2조 제7호 가목	일반근로자, 공중보건의사 등 병역의무자
	피신고자인 공공기관 등에 소속되어 근무하기 전에 교육 또는 훈련을 받고 있거나 받았던 자	공익신고자 보호법 시행령 제3조의2 제1호	인턴사원, 수습직원
계 약	피신고자인 공공기관 등과 공사, 용역 또는 기타 계약에 따른 업무수행자	공익신고자 보호법 제2조 제7호 나목	납품업체직원, 하청근로자, 파견근로자, 계약상대방의 소속근로자
공공기관 감독	피신고자인 공공기관의 감독을 받는 공직자윤리법에 따른 공직유관단체 근무자	공익신고자 보호법 시행령 제3조의2 제2호	한국은행, 공기업, 출연·출자·보조기관·단체 등 근무자
계열, 지배·종속	피신고자인 기업, 법인 등과 독점규제 및 공정거래법에 관한 법률에 따른 계열회사의 관계에 있는 기관 근무자	공익신고자 보호법 시행령 제3조의2 제3호 가목	계열회사 근무자
	피신고자인 기업, 법인 등과 회사의 외부감사에 관한 법률에 따른 지배·종속의 관계에 있는 기관 근무자	공익신고자 보호법 시행령 제3조의2 제3호 나목	다른회사의 재무정책과 영업정책을 결정할 수 있는 능력을 가진 주식회사의 종속회사 근무자(자회사 근무자)
기타 지도, 관리·감독	그 밖에 피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등의 지도 또는 관리·감독을 받는 자로서 불이익조치를 받을 수 있는 자	공익신고자 보호법 시행령 제3조의2 제4호	학생 등

출처: 국민권익위원회, 공익신고 보상금 및 포상금 제도 주요개정내용 설명자료, 2016. 2. 15, 4면 참조.

내부 공익신고자는 공익신고로 인하여 ① 벌칙, 통고처분, ② 몰수, 추징금 부과, ③ 과태료, 이행강제금의 부과, ④ 과징금의 부과, ⑤ 국세, 지방세의 부과, ⑥ 부담금, 가산금 부과 등의 처분, ⑦ 손해배상, 부당이득 반환 등 판결의 부과를 통하여 국가나 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복, 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에 위원회에 보상금 지급을 신청할 수 있다(공익신고자 보호법 제26조 제1항 및 공익신고자 보호법 시행령 제21조). 이렇게 보상금 지급신청을 받은 위원회는 국가, 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복, 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 경우 공익신고자에게 보상금을 지급한다.

나. 보상금 지급절차 및 기준

내부 공익신고자는 보상금을 국가 또는 지방자치단체의 수입의 회복이나 증대에 관한 법률관계가 확정되었음을 안 날부터 2년 이내, 그 법률관계가 확정된 날부터 5년 이내에 국민권익위원회에 지급신청을 하여야 하고(공익신고자 보호법 제26조 제3항), 위원회는 보상금 지급과 관련해 조사가 필요한 때에는 신청인, 참고인 또는 관계기관 등에 출석, 진술 및 자료의 제출 등을 요구하여 조사를 하고, 특별한 사유가 없는 한 신청일로부터 90일 이내에 그 지급 여부 및 지급금액을 결정한다(공익신고자 보호법 제26조 제4항, 제5항).

보상금의 지급한도액은 20억원이고(공익신고자 보호법 시행령 제22조 제2항), 보상금이 20만원 이하인 경우에는 지급하지 않으며(동조 제3항), 보상금 산정기준은 공익신고자 보호법 시행령 별표 2에서 정하고 있다(아래 〈표 2-3〉 참조).

〈표 2-3〉 공익신고 보상금 산정기준

보상대상가액*	지급기준
1억원 이하	20%
1억원 초과 5억원 이하	2천만원+1억원 초과금액의 14%
5억원 초과 20억원 이하	7천6백만원+5억원 초과금액의 10%
20억원 초과 40억원 이하	2억2천6백만원+20억원 초과금액의 6%
40억원 초과	3억4천6백만원+40억원 초과금액의 4%

* 보상대상가액은 공익신고자 보호법 제26조 제1항 및 이 영 제21조 각 호의 어느 하나에 해당하는 부과 등을 통하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 금액을 말한다.

출처: 공익신고자 보호법 시행령 별표 2.

그리고 보상금 산정기준에 따라 보상금을 산정할 때 ① 신고 내용의 정확성과 증거자료의 신빙성, ② 신고한 공익침해행위가 신문 · 방송 등 언론에 이미 공개된 것인지 여부, ③ 내부 공익신고자가 공익신고와 관련한 불법행위를 하였는지 여부, ④ 내부 공익신고자가 공익침해행위 제거 및 불법행위를 하였는지 여부, ⑤ 내부 공익신고자가 관계 행정기관 등에 신고할 의무를 가졌는지 또는 직무와 관련하여 공익신고를

하였는지 여부를 고려하여 보상금 지급액을 감액하거나 지급하지 않을 수 있다(공익신고자 보호법 시행령 제22조 제1항).

위원회는 보상심의위원회가 심의 · 의결한 사항을 기초로 보상금 지급 여부 및 지급금액을 결정하고, 보상금 지급결정이 있는 경우 결정서 정본(正本) 및 결정통지서를 신청인에게 지체 없이 보내야 하고(동시행령 제23조 제1항), 보상금은 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 후에 지급한다(동시행령 제25조).

그런데 현행 공익신고자 보호법의 공익침해행위 신고 보상금의 지급한도액은 20억원으로 상향조정에 대한 검토가 필요하다. 종래 부패행위 신고 보상금의 지급한도액은 공익신고 보상금과 마찬가지로 20억원이었으나, 부패행위 신고활성화를 위하여 2015년 부패방지권익위법의 개정으로 신고 보상금의 지급한도액을 20억원에서 30억원으로 상향조정하였다.

2. 포상금 지급

2015년 공익신고자 보호법 개정에서 포상금 제도를 신설하였다(제26조의2). 이는 보상금 지급 대상이 내부 공익신고자로 제한됨에 따라 내 · 외부 공익신고자에게 지급되는 포상금을 신설하여 공익신고를 활성화하기 위한 것이라고 할 수 있다. 또한 포상금은 보상금과 달리 국가, 지방자치단체의 직접적인 수입의 회복이나 증대가 발생하지 않아도 공익침해행위를 한 자가 징역형을 받거나, 부실시공에 대한 보강공사가 이루어져 더 큰 공익침해행위를 예방하는 등 공익 증진을 가져온 경우 포상금을 지급할 수 있도록 하였다.

〈표 2-4〉 공익신고 보상금과 포상금 비교

구 분	보 상 금	포 상 금
대 상	내부 공익신고자	내 · 외부 공익신고자
요 건	국가 · 지자체의 직접적 수익의 회복 · 증대를 가져온 경우	국가 · 지자체에 재산상 이익을 가져오거나 손실방지, 제도개선 기여 등 공익의 증진을 가져온 경우

구 분	보 상 금	포 상 금
신 청	신고자의 신청	조사 · 수사기관 등의 추천, 위원회의 직권 선정
산정기준	행정처분액의 4~20%	유형별 금액기준에 따라 산정
지급한도액	20억원	2억원

가. 포상금 지급대상 및 사유

공익신고 포상금은 위원회가 공익신고 등으로 인하여 ① 공익침해행위를 한 자에 대하여 기소유예, 형의 선고유예, 집행유예, 형의 선고 등이 있는 경우(공익신고자 보호법 제26조의2 제1항 제1호), ② 시정명령 등 특정한 행위나 금지를 명하는 행정처분이 있는 경우(동조 제2호), ③ 공익침해행위 예방을 위한 관계 법령의 제정 또는 개정 등 제도개선에 기여한 경우(동조 제3호), ④ 과태료 또는 과징금의 부과처분이 있는 경우(공익신고자 보호법 시행령 제25조의2 제1호), ⑤ 사회재난의 예방 및 확산 방지 등에 기여한 경우(동조 제2호)로 현저히 국가, 지방자치단체에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 자와 공익의 증진을 가져온 자 중에서 조사, 수사기관 등 공익신고 기관으로부터 추천을 받거나 위원회의 직권으로 포상금 지급대상자를 선정한다(공익신고자 보호법 시행령 제25조의3 제3항).

나. 포상금 지급절차 및 기준

공익신고 포상금의 세부적인 지급기준 및 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 위원회가 정하도록 하였다(공익신고자 보호법 시행령 제25조의3 제5항). 이에 국민권익위원회 예규인 「공익신고 보상금 및 포상금 사무 운영지침」에서 포상금 운영에 관하여 규정하고 있다.[49]

위원회는 조사, 수사기관 등 공익신고 기관으로부터 추천을 받거나 위원회의 직권으로 포상금 지급대상자를 선정하고, 공익신고 기관에서 공익신고 포상금 지급대상자로 추천할 경우 그 지급대상자에게 추천 사실을 알리고, 동의를 얻은 후 추천해야

49) 국민권익위원회예규 제95호, 전부개정·시행 2016. 1. 25.

한다(공익신고 보상금 및 포상금 사무 운영지침 제22조 제3항). 또한 위원회는 포상금 지급대상자를 추천받거나 선정하는 경우 포상금 지급대상자의 신분이 노출되지 않도록 주의해야 한다(동조 제6항).

포상금 지급대상자에 대하여 추천서를 검토하고, 필요한 경우에는 추천기관 등에 대하여 포상금 지급사유 등을 조사할 수 있다. 위원회는 포상금 지급대상자를 선정하는 경우 보상심의위원회가 심의 · 의결한 사항을 기초로 포상금 지급 여부 및 지급금액을 결정하고, 포상금 지급결정이 있는 경우에는 결정서 정본 및 결정통지서를 포상금 지급대상자에게 지체 없이 보내야 한다(공익신고자 보호법 시행령 제25조의3 제4항).

공익신고 포상금의 지급한도액은 2억원으로 ① 기소유예, 형의 선고유예, 집행유예의 여부, 형의 종류 및 경중, ② 행정처분의 내용, 행정처분을 받은 자의 수, 행정처분의 기간, ③ 법령의 제정 또는 개정 등 제도개선의 내용, 기여 정도, 공익 증진 정도, ④ 과태료 또는 과징금의 부과금액, ⑤ 사회재난의 예방 및 확산방지 등의 내용 또는 공익 증진 정도를 고려하여 차등 지급한다(공익신고자 보호법 시행령 제25조의3 제1항).[50]

또한 포상금은 ① 신고 내용의 정확성이나 증거자료의 신빙성, ② 신고한 공익침해행위가 신문 · 방송 등 언론에 의하여 이미 공개된 것인지 여부, ③ 공익신고자가 공익신고와 관련한 불법행위를 하였는지 여부, ④ 공익신고자가 공익침해행위 제거 및 예방 등에 이바지한 정도, ⑤ 공익신고자가 관계 행정기관 등에 신고할 의무를 가졌는지 또는 직무와 관련하여 공익신고를 하였는지 여부를 고려하여 포상금 지급액을 감액하거나 지급하지 않을 수 있고, 공익침해행위의 조사 · 수사업무에 종사 중이거나 종사하였던 공직자가 그 조사 또는 수사 사항과 관련하여 신고한 경우에는 포상금을 지급하지 않는다(공익신고자 보호법 시행령 제25조의3 제2항). 그리고 포상금을 받을 목적으로 공익신고를 하는 전문신고자(파파라치) 등에 대한 포상금 지급을 제한하기 위하여 동일인에게 포상금을 연간 1인당 10건을 초과하여 지급하거나 부과된 과태료, 과징금이 1백만원 이하인 경우 포상금 지급을 제한하였다(공익신고 보상금 및 포상금 사무 운영지침 제25조 제1호).

---

50) 공익신고 포상금 지급기준은 공익신고 보상금 및 포상금 사무운영지침(국민권익위원회 예규 제95호) 별표에서 자세하게 규정하고 있다.

3. 구조금 지급

가. 구조금 지급대상 및 사유

구조금은 공익신고자 등과 그 친족 또는 동거인이 공익신고 등으로 인해 ① 육체적 · 정신적 치료 등에 소요된 비용, ② 전직 · 파견근무 등으로 소요된 이사비용, ③ 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용, ④ 불이익조치 기간의 임금 손실액, ⑤ 그 밖에 중대한 경제적 손해(다만, 인 · 허가의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위와 물품계약 또는 용역계약의 해지, 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치는 제외)에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우에는 국민권익위원회에 구조금 지급을 신청할 수 있다(공익신고자 보호법 제27조 제1항).

나. 구조금 지급절차 및 기준

공익신고자 등과 그 친족 또는 동거인은 공익신고 등으로 인하여 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있고, 위원회는 구조금 지급과 관련해 구조금 지급신청인과 이해관계인을 조사할 수 있고, 행정기관이나 관련 단체에 필요한 사항을 조회할 수 있다(공익신고자 보호법 제27조 제3항). 또한 위원회는 보상심의위원회가 심의 · 의결을 거쳐 특별한 사유가 없는 한 구조금의 지급신청이 있는 날부터 90일 이내에 구조금 지급 여부와 지급금액을 결정하고, 구조금 지급결정이 있는 경우 결정서 정본 및 결정통지서를 신청인에게 지체 없이 보내야 한다(공익신고자 보호법 시행령 제27조).

구조금을 산정할 때 보상심의위원회는 ① 육체적 · 정신적 치료를 위하여 진찰, 입원, 투약, 수술 등에 소요된 비용, ② 전직, 파견근무, 신변보호 등으로 인한 이사에 실제 소요된 비용, ③ 원상회복 관련 쟁송을 위하여 선임한 변호사, 노무사 등의 수임료, ④ 불이익조치가 발생한 날 이전 3개월 동안의 임금 또는 실수입액의 월평균액. 다만, 월평균액을 증명할 수 없거나 월평균액이 평균임금에 미치지 못하는 경우에는 평균임금으로 하되, 월평균액은 평균임금의 2배를 초과하지 못함, ⑤ 그 밖에 보상심의위원회가 공익신고 등으로 인하여 피해를 입었거나 비용을 지출하였다고 인정하는 금액을

고려하여 구조금을 산정한다(공익신고자 보호법 시행령 제26조).[51] 또한 구조금을 신청한 자가 공익신고 등으로 인한 피해나 비용 지출을 원인으로 손해배상을 받았으면 그 금액의 범위에서 구조금을 지급하지 않는다(공익신고자 보호법 제27조 제4항).

제6절 현행 공익신고제도의 운영현황

1. 국민권익위원회의 공익신고 운영현황

가. 공익신고 접수 및 처리 현황

1) 공익신고 접수 현황

2011년 9월 30일 공익신고자 보호법이 시행된 이후 같은 해 12월말까지 접수된 공익신고는 총 292건으로 이를 구체적으로 살펴보면, 국민의 건강 침해가 총 169건으로 절반 이상인 57.9%를 차지하고 있고, 다음으로 소비자의 이익이 46건으로 15.8%를 차지하고 있다. 이후 공익신고는 2012년에 1,153건에서 2013년 2,887건으로 전년대비 2.5배 증가하였고, 2014년에는 9,130건으로 전년대비 3배 이상 증가하였다가 2015년에는 5,771건으로 2014년에 비해 36.8% 감소하였다. 2015년 공익신고 접수 현황의 감소한 이유는 첫째, 그동안 국민권익위원회에서 피신고자가 과태료, 과징금, 벌금 등 신고대상 가액 50만원 이상이면 신고자에게 20%까지 보상금을 주던 것을 신고대상 가액을 최소 100만원 이상의 과태료, 과징금, 벌금 등으로 보상금의 지급기준을 상향하도록 2014년 9월 공익신고자 보호법 시행령을 개정하였고,[52] 둘째, 개별 공익침해행위로 인하여 산정된 보상금이 20만원 이하인 경우에는 지급하지 아니한다고 개정하였으며(공익신고자 보호법 시행령 제22조 제3항), 셋째, 2014년 10월 31일 공익신고 보상금의 지급기준 등에 관한 규정[53]에서는 2015년부터 해마다 1인당 보상금 지급 건수를 10건으로 제한하도록 한 것의 영향으로 보인다.

---

51) 공익신고 구조금 지급기준은 공익신고 구조금 사무 운영지침(국민권익위원회예규 제71호, 일부개정 2014. 9. 29, 시행 2014. 10. 1) 별표에서 자세하게 규정하고 있다.
52) 대통령령 제25586호, 일부개정·시행 2014. 9. 2.
53) 국민권익위원회 고시 제2014-1호.

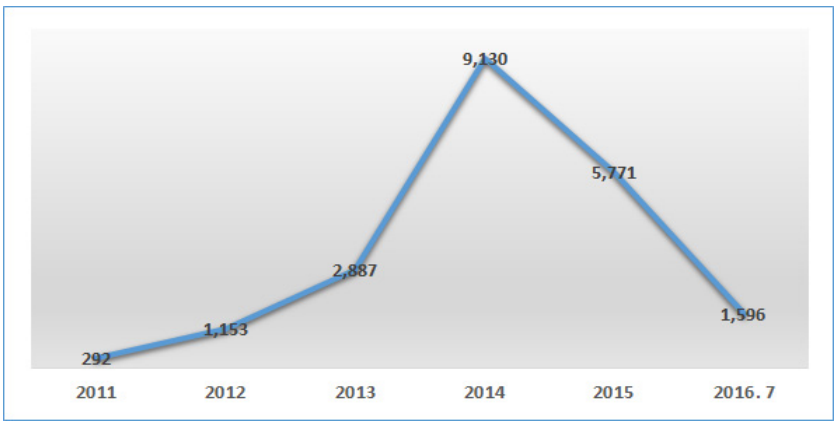
또한 2016년 7월까지 접수된 공익신고는 1,596건으로 2015년보다 72% 감소하였다. 아직 2016년이 5개월이라는 기간이 남아 있어 정확히 예상하기는 어렵지만 공익신고 접수가 2015년의 5,771건까지 증가할 것으로 보이진 않는다. 이는 2015년 공익신고자 보호법 개정으로 기존에 모두에게 지급하던 보상금을 내부 공익신고자에게만 지급하기로 함에 따라 전문적인 신고자에 의한 신고가 감소하여 전체적인 공익신고 접수가 줄어든 현상이라고 볼 수 있다(아래 〈표 2-5〉 및 [그림 2-3] 참조).

〈표 2-5〉 공익신고 연도별 접수 현황(2011 – 2016. 7)

(단위: 건)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016. 7	합 계
접 수	292	1,153	2,887	9,130	5,771	1,596	20,829

출처: 국민권익위원회, 『2015 국민권익백서』, 308-309면과 국민권익위원회 요청자료(2016. 9. 21).



[그림 2-3] 공익신고 연도별 접수 현황(2011 – 2016. 7)

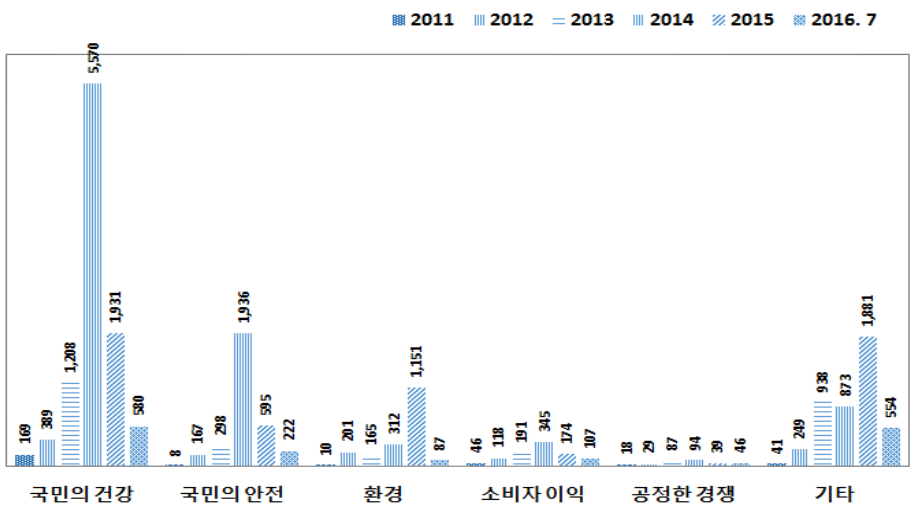
2011년 9월부터 최근 2016년 7월까지 공익신고를 국민의 건강, 국민의 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁, 기타 등 분야별로 살펴보면, 가장 신고가 많은 분야는 국민의 건강이고, 그 다음으로 기타, 국민의 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 순이다(아래 〈표 2-6〉 및 [그림 2-4] 참조).

〈표 2-6〉 공익신고 분야별 접수 현황(2011 – 2016. 7)

(단위: 건, %)

구 분	국민의 건강	국민의 안전	환 경	소비자 이익	공정한 경쟁	기 타	합 계
2011	169 (57.9)	8 (2.7)	10 (3.4)	46 (15.8)	18 (6.2)	41 (14.0)	292 (100)
2012	389 (33.9)	167 (14.5)	201 (17.3)	118 (10.2)	29 (2.5)	249 (21.6)	1,153 (100)
2013	1,208 (41.9)	298 (10.3)	165 (5.7)	191 (6.6)	87 (3.0)	938 (32.5)	2,887 (100)
2014	5,570 (61.0)	1,936 (21.2)	312 (3.4)	345 (3.8)	94 (1.0)	873 (9.6)	9,130 (100)
2015	1,931 (33.4)	595 (10.3)	1,151 (20.0)	174 (3.0)	39 (0.7)	1,881 (32.6)	5,771 (100)
2016. 7	580 (36.3)	222 (13.9)	87 (5.5)	107 (6.7)	46 (2.9)	554 (34.7)	1,596 (100)
합 계	9,847 (47.3)	3,226 (15.5)	1,926 (9.2)	981 (4.7)	313 (1.5)	4,536 (21.8)	20,829 (100)

출처: 국민권익위원회, 『2015 국민권익백서』, 308-309면과 국민권익위원회 요청자료(2016. 9. 21).



[그림 2-4] 공익신고 분야별 접수 현황(2011 – 2016. 7)

2) 공익신고 처리 현황

공익신고자 보호법의 시행 이후 2016년 7월까지 위원회에 접수된 공익신고는 20,829건이고, 이중에서 처리된 사건은 총 20,714건이다. 처리된 사건 중에서 조사, 수사기관에 이첩된 공익신고는 499건으로 이첩율은 2.4%이고, 공익신고내용이 공익

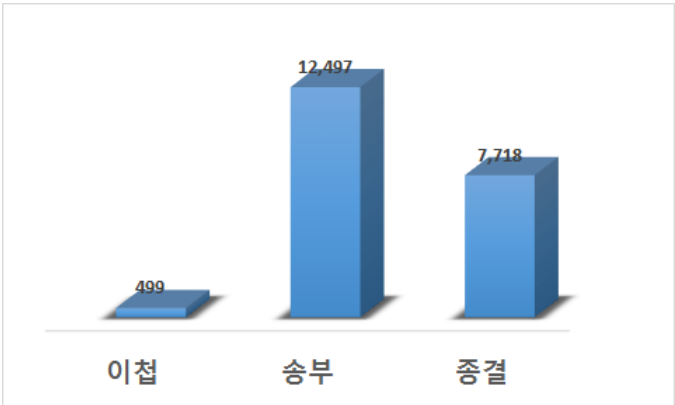
침해행위인지 여부가 명백하지 않아 관계기관이 처리하는 것이 타당하다고 인정될 때에 관계기관 등에 송부하는 공익신고는 12,497건으로 송부율은 60.3%이고, 위원회가 종결하는 신고가 7,718건으로 종결율은 37.3%이다(아래 〈표 2-7〉 및 [그림 2-5] 참조).

〈표 2-7〉 공익신고 처리 현황(2016년 7월 기준)

(단위: 건)

접수사건	처리 현황				
	이 첩 · 송 부			종 결(C)	처리합계 (A+B+C)
	이 첩(A)	송 부(B)	합 계(A+B)		
20,829	499	12,497	12,996	7,718	20,714

출처: 국민권익위원회 요청자료(2016. 9. 21).



[그림 2-5] 공익신고 처리 현황(2016년 7월 기준)

위원회에 접수된 공익신고 중에서 처리된 공익신고 현황을 연도별로 살펴보면, 먼저 2011년 9월 공익신고자 보호법이 시행된 이후 위원회에서 조사 · 수사기관으로 이첩된 사건은 8건으로 이첩율은 3.5%였고, 2012년에는 104건으로 증가하여 이첩율이 9.3%였고, 2013년에는 다시 감소하여 73건으로 3%, 2004년에는 168건으로 2%, 2015년에는 90건으로 1.3%로 감소하였고, 2016년 7월까지 이첩된 사건은 56건으로 이첩율은 3.6%로 전년보다 상승하였다.

조사기관에 송부된 사건은 2011년에는 143건으로 63%, 2012년에는 531건으로 47.7%, 2013년에는 1,427건으로 57%로 상승하였고, 2014년에는 6,569건으로 송부율이 80%까지 상승하였다. 2015년에는 3,190건, 45%로 전년보다 감소하였고, 2016년 7월까지 송부된 사건은 637건, 41.5%로 전년보다 송부율이 감소하였다.

위원회에 신고된 사항이 다른 기관으로 이첩이나 송부되지 않고 위원회에서 종결처리된 사건을 보면, 2011년에는 76건으로 33.5%, 2012년에는 478건으로 43%, 2013년에는 1,009건으로 40%, 2014년에는 1,502건으로 18%로 전년보다 종결율이 감소하였고, 2015년에는 3,809건으로 53.7%로 종결율이 2014년 대비해 크게 증가하였고, 2016년 7월까지 844건, 55%로 종결율이 소폭 증가하였다(아래 〈표 2-8〉 참조).

또한 공익신고의 분야별 처리현황을 살펴보면, 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁, 기타 등에서 조사 · 수사 기관의 이첩보다는 송부의 비율이 높다는 것을 볼 수 있고, 그 중에서도 국민의 건강 분야가 접수되는 사건도 많고, 조사기관으로 이첩보다는 관계기관 송부의 비율이 많음을 알 수 있다.

〈표 2-8〉 공익신고 연도별 · 분야별 처리현황(2011 – 2016. 7)

(단위: 건)

구 분	분 야	처리 유형			
		이 첩	송 부	종 결	소 계
2011	국민의 건강	5	128	11	144
	국민의 안전	3	–	1	4
	환 경	–	5	3	8
	소비자의 이익	–	1	35	36
	공정한 경쟁	–	8	3	11
	기 타	–	1	23	24
	소 계	8	143	76	227
2012	국민의 건강	61	262	57	380
	국민의 안전	4	99	48	151
	환 경	30	115	48	193
	소비자의 이익	6	22	85	113
	공정한 경쟁	3	10	16	29
	기 타	–	23	224	247
	소 계	104	531	478	1,113

구 분	분 야	처리 유형			
		이 첩	송 부	종 결	소 계
2013	국민의 건강	9	886	56	951
	국민의 안전	6	238	43	287
	환 경	54	96	13	163
	소비자의 이익	1	139	34	174
	공정한 경쟁	3	55	16	74
	기 타	-	13	847	860
	소 계	73	1,427	1,009	2,509
2014	국민의 건강	125	5,254	326	5,705
	국민의 안전	5	767	153	925
	환 경	27	242	11	280
	소비자의 이익	9	197	49	255
	공정한 경쟁	2	65	41	108
	기 타	-	44	922	966
	소 계	168	6,569	1,502	8,239
2015	국민의 건강	44	1,810	233	2,087
	국민의 안전	15	1,054	527	1,596
	환 경	17	96	1,072	1,185
	소비자의 이익	12	210	54	276
	공정한 경쟁	2	20	19	41
	기 타	-	-	1,904	1,904
	소 계	90	3,190	3,809	7,089
2016. 7	국민의 건강	24	370	147	541
	국민의 안전	13	155	41	209
	환 경	7	43	30	80
	소비자의 이익	10	59	48	117
	공정한 경쟁	2	10	15	27
	기 타	-	-	563	563
	소 계	56	637	844	1,537
합 계		**499**	**12,497**	**7,718**	**20,714**

출처: 국민권익위원회, 『2015 국민권익백서』, 308-309면과 국민권익위원회 요청자료(2016. 9. 21).

2016년 7월 기준으로 다른 기관으로 이첩 및 송부사건의 처리결과를 보면, 이첩·송부된 10,673건에서 무혐의는 5,460건이고, 혐의적발은 5,213건으로 적발율이 48.8%이다. 그리고 조치 내용을 살펴보면, 기소가 73건, 고발이 627건이고, 벌금이

73건, 과징금 618건, 과태료 685건으로 조치되었다(아래 〈표 2-9〉 참조).

〈표 2-9〉 공익신고 이첩 · 송부 조사결과 현황(2016. 7. 기준)

(단위: 건, 백만원)

이첩 · 송부 조사결과					조치 내용					
결과통보				타기관 조사 · 수사 중	기소	고발	벌금	과징금	과태료	기타
합계 (D= F+G)	혐의 적발 (F)	적발률 (F/D)	무혐의 (G)							
10,673	5,213	48.8%	5,460	2,323	73	627	73 (101)	618 (4,863)	685 (803)	3,104

출처: 국민권익위원회 요청자료(2016. 9. 21).

나. 공익신고 보호조치 현황

2011년 9월 공익신고자 보호법 시행 이후 2011년 10월부터 2016년 7월까지 공익신고자의 보호신청 현황을 보면, 보호조치 40건, 신변보호 8건, 신분공개 확인 21건, 불이익조치금지 6건, 책임감면 3건 총 78건의 보호사건이 위원회에 접수되었다(아래 〈표 2-10〉 참조).

〈표 2-10〉 공익신고 보호사건 연도별 접수 현황(2011 – 2016. 7)

(단위: 건)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016. 7	합 계
보호조치	2	5	13	3	9	8	40
신변호보	–	3	1	2	1	1	8
신분공개 확인	2	1	2	10	4	2	21
불이익조치금지	2	1	–	1	2	–	6
책임감면	–	1	1	1	–	–	3
합 계	**6**	**11**	**17**	**17**	**16**	**11**	**78**

출처: 국민권익위원회 요청자료(2016. 9. 21).

공익신고 보호사건의 연도별 처리 현황을 보면 2011년에는 6건의 보호사건의 신청이 있었는데, 그 중 2건이 보호조치 신청이었고, 모두 인용되었다. 2012년에는 11건의 보호사건 신청이 있었고, 이중에서 9건이 처리되었는데, 3건만 인용되었다. 2013년에는 보호사건의 신청도 증가하여 17건의 신청이 있었고, 19건 처리가 있었는데, 이중에서 보호조치 4건과 신변보호 1건의 인용이 있었다. 2014년에는 17건의 보호사건 신청 중 14건을 처리하였고, 보호조치 1건, 신변보호 2건, 신분공개 확인 3건, 불이익조치 금지 1건 등 총 7건의 인용이 있었다. 2015년에는 16건의 보호사건 신청 중 12건을 처리하였고, 보호조치 2건과 신분공개 확인 1건을 포함한 3건의 인용결정이 있었다. 2016년 7월까지는 11건의 보호사건 신청이 있었고, 15건을 처리하였다. 이중에서 보호조치 3건, 신변보호 1건, 신분공개 확인 1건을 포함한 5건의 인용결정이 있었다 (아래 〈표 2-11〉 참조).

〈표 2-11〉 공익신고 보호사건 연도별 처리 현황(2011 – 2016. 7)

(단위: 건)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016. 7	합 계
신 청	6	11	17	17	16	11	78
처 리 (인 용)	6 (2)	9 (3)	19 (5)	14 (7)	12 (3)	15 (5)	75 (25)
보호조치	2 (2)	3 (1)	15 (4)	1 (1)	8 (2)	8 (3)	37 (13)
신변호보	–	3 (1)	1 (1)	2 (2)	–	2 (1)	8 (5)
신분공개 확인	2	1	2	9 (3)	3 (1)	4 (1)	21 (5)
불이익조 치금지	2	1	–	1 (1)	1	1	6 (1)
책임감면	–	1 (1)	1	1	–	–	3 (1)

출처: 국민권익위원회 요청자료(2016. 9. 21).

국민권익위원회에 공익신고 보호신청이 처리된 현황을 살펴보면, 보호조치는 총 40건의 신청이 있었고, 인용은 13건으로 인용율이 35.1%이고, 기각은 14건으로 기각율이 37.8%이다.

다음으로 신변보호 신청은 모두 8건이고, 이중 5건이 인용되어 인용율이 62.5%이고, 신분공개 확인은 모두 21건을 신청하였고, 5건이 인용되어 인용율이 23.8%이고, 기각은 7건으로 기각율이 33.3%로 인용율보다 높다.

그리고 불이익조치 금지는 모두 6건 신청하였지만 1건만 인용되어 인용율이 16.7%이고, 책임감면은 모두 3건 신청하였고, 인용은 1건으로 인용율이 33.3%이다. 2011년 9월 공익신고자 보호법이 시행된 이후 2016년 7월까지 공익신고를 이유로 위원회에 보호를 신청한 사건은 총 78건이고, 이중에서 처리된 사건은 75건이다. 처리된 75건 사건 중 위원회가 보호를 인정하여 인용결정을 내린 사건은 총 25건으로 인용율이 33.3%이고, 기각은 23건으로 기각율이 30.7%, 각하가 3건으로 각하율이 4%이고, 종결이 24건으로 종결율이 32%이다(아래 〈표 2-12〉 참조).

앞에서 살펴본 공익신고의 접수 현황을 보면 2011년 9월부터 2016년 7월까지 접수된 공익신고가 총 20,829건에 이른다(〈표 2-5〉 참조). 그런데 위원회에 접수된 공익신고자의 보호사건 접수는 총 78건 밖에 되지 않는다. 이는 접수된 공익신고와 비교했을 때 0.4%밖에 되지 않는다. 이는 물론 공익신고자 보호법을 통하여 공익신고를 접수했을 때 공익신고자가 잘 보호 되어서 보호신청 건수가 낮을 수도 있지만 위원회에 보호신청을 해도 제대로 보호받지 못한다고 여겨 보호신청이 적은 것으로 볼 수 있을 것이다.

또한 보호 신청된 78건 중에서 처리된 75건을 보면 보호신청의 인용은 총 25건으로 인용율이 33.3%밖에 되지 않아 보호신청 사건의 인용율도 낮은 편이다.

〈표 2-12〉 공익신고 보호 현황(2011 – 2016. 7)

(단위: 건)

구분	신청	처리					진행
		인용	기각	각하	종결	소계	
보호조치	40	13	14	2	8	37	3
신변보호	8	5	–	–	3	8	–
신분공개 확인	21	5	7	–	9	21	–
불이익조치금지	6	1	2	1	2	6	1
책임감면	3	1	–	–	2	3	–
합계	**78**	**25**	**23**	**3**	**24**	**75**	**4**

출처: 국민권익위원회 요청자료(2016. 9. 21).

다. 공익신고 보상금 등 지급 현황

1) 공익신고 보상금 신청 및 처리 현황

공익신고 보상금 집행 실적과 관련하여 공익신고자 보호법이 시행된 이후 공익신고 보상금 신청과 처리 현황을 살펴보면, 2012년에는 34건의 신청 중 32건을 처리하였고, 32건 모두 보상금 지급을 결정하여 인용율이 100%이다. 2013년에는 신청된 1,153건 중에서 487건을 처리하였고, 보상금 지급 결정은 319건으로 65.5%이고, 2014년에는 보상금 신청은 3,302건으로 2013년보다 90% 증가하였고, 신청된 사건에서 처리된 사건은 678건으로 이중에서 보상금 지급이 결정된 사건은 657건으로 인용율이 96.9%로 전년보다 증가하였다.

2015년에는 그동안 국민권익위원회에서 피신고자가 과태료, 과징금, 벌금 등을 부과받는 경우 신고대상 가액 50만원 이상이면 신고자에게 20%까지 보상금을 주던 것을 신고대상 가액 최소 100만원 이상의 과태료, 과징금, 벌금 등으로 보상금 지급기준을 상향하도록 2014년 9월 공익신고자 보호법 시행령을 개정하였고,[54] 개별 공익침해행위로 인하여 산정된 보상금이 20만원 이하인 경우에는 지급하지 아니한다고 개정하였으며(공익신고자 보호법 시행령 제22조 제3항), 2014년 10월 31일 공익신고 보상금의 지급기준 등에 관한 규정[55]에서는 2015년부터 해마다 1인당 보상금 지급 건수를 10건으로 제한하였다.[56] 이러한 영향으로 2015년에는 보상금 신청 건수가 1,164건으로 2014년 3,302건보다 64%로 감소하였다. 신청된 보상금 지급에서 처리된 사건은 1,154건이고, 이 중에서 인용된 결정은 511건으로 인용율이 44.3%로 인용율도 감소하였다.

그리고 2015년에는 법률 개정을 통하여 기존의 보상금 지급 대상을 내부 공익신고자로 제한하였다(공익신고자 보호법 제26조 제1항). 법률의 개정이후 2016년 7월까지

---

54) 대통령령 제25586호, 일부개정·시행 2014. 9. 2.

55) 국민권익위원회 고시 제2014-1호.

56) 국민권익위원회는 식품의약품안전처가 2014년 3월 '식품위생과 직접적인 관련이 없는 행위'로 규정한 영세식당의 무단확장 행위를 신고하는 건에 대해서도 보상금을 지급하지 않는 것으로 결정하였고, 2015년 상반기에 4차례의 보상심의위원회 결정에서 파파라치성 보상금 신청 267건을 요건 불비 등의 이유로 기각 또는 종결하였는데, 이는 지난해 21건보다 약 13배 증가한 것이라고 한다(국민권익위원회, 공익신고 보상금 3억 5천여만 원…전년 대비 70.7% 증가, 국민권익위원회 보도자료, 2015년 7월 28일자, 2면 참조).

위원회에 신청된 보상금 신청 건수는 1,524건으로 2015년보다 보상금 신청이 23.6% 증가하였다. 2016년부터 내부 공익신고자만 보상금의 지급을 신청할 수 있도록 하였지만 보상금 지급 신청은 감소하지 않았다. 그리고 처리된 사건은 2,401건이고, 이 중에서 인용된 결정은 1,680건으로 인용율이 70%로 전년보다 증가하였다.

위원회의 보상금 지급 건수를 보면, 2012년 9월 처음으로 공익신고 보상금이 6건에 7백 12만원이 집행된 이후[57] 2012년 12월까지 전체 32건에 2천 8백만원, 2013년에는 319건에 2억 2천 7백만원으로 보상금액이 2012년보다 8배 늘어났고, 2014년에는 전체 657건에 3억 9천 7백만원으로 2013년보다 1.7배 늘어났으며, 2015년에는 전체 511건에 3억 7천 9백만원으로 2014년과 비슷하게 공익신고 보상금이 지급되었고, 2016년 7월까지는 1,680건에 10억 2천 5백만의 보상금이 지급되어 2015년보다 지급 건수는 3배, 지급 액수도 3배 정도 증가하였다(아래 〈표 2-13〉 참조).

〈표 2-13〉 공익신고 연도별 보상금 신청 및 처리 현황(2012 – 2016. 7)

(단위: 건, 천원, %)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016. 7	합 계
신 청		34	1,153	3,302	1,164	1,524	7,177
처 리		32	487	678	1,154	2,401	4,752
처리 결과	인 용	32	319	657	511	1,680	3,199
	기 각	–	168	21	81	255	525
	종 결	–	–	–	562	466	1,028
보상대상 가액		146,860	1,261,420	2,313,796	1,988,446	–	–
보상 지급액		28,472	227,708	397,340	379,997	1,024,974	2,058,492
인용율		100	65.5	96.9	44.3	70	67.3

출처: 국민권익위원회, 『2015 국민권익백서』, 313면과 국민권익위원회 요청자료(2016. 9. 21).

공익신고 보상금의 분야별 집행 실적을 살펴보면, 2012년 총 신고 건수 32건에 보상금 2천 8백여만원 중 국민의 건강 분야가 29건에 보상금 1천 8백만원, 2013년 총 신고 건수 총 319건에 보상금 2천 2백여만원 중 국민의 건강 분야 260건에 보상금 1천 8백만여원, 2014년 총 신고 건수 657건에 보상금 3억 9천 7백여만원 중 국민의

57) 국민권익위원회, 『2015 국민권익백서』, 323면.

건강 분야 520건에 보상금 2억 7천 5백여만원, 2015년 총 신고 건수 657건에 보상금 3억 8천여만원 중 국민의 건강 분야 424건에 3억 3천 1백여만원으로 신고건수가 가장 많은 분야인 '국민의 건강' 분야가 보상급 지급 건수와 지급 액수 역시 가장 많음을 알 수 있다(아래 〈표 2-14〉 참조).

〈표 2-14〉 공익신고 보상금 분야별 집행 실적(2012 - 2016. 7)

(단위: 건, 천원)

구 분	국민의 건강	국민의 안전	환 경	소비자 이익	공정한 경쟁	합 계
2012	18,280 (29건)	400 (1건)	192 (1건)	9,600 (1건)	-	28,472 (32건)
2013	181,390 (260건)	3,264 (1건)	32,204 (54건)	10,850 (4건)	-	227,708 (319건)
2014	275,335 (520건)	76,105 (31건)	45,400 (104건)	500 (2건)	-	397,340 (657건)
2015	331,549 (424건)	16,540 (21건)	16,322 (31건)	10,653 (33건)	4,933 (2건)	379,997 (511건)
2016.7	834,787 (1,059건)	40,103 (151건)	67,049 (106건)	78,675 (362건)	4,360 (2건)	1,024,974 (1,680건)
합 계	1,641,341 (2,292)	136,412 (205건)	161,167 (296건)	110,278 (402건)	9,293 (4건)	2,058,492 (3,199건)

출처: 국민권익위원회, 『2015 국민권익백서』, 314면과 국민권익위원회 요청자료(2016. 9. 21).

2) 공익신고 구조금 지급 현황

국민권익위원회 구조금 지급 현황을 살펴보면, 2011년 법 시행부터 2016년 7월까지 5년여 동안 구조금 지급 건수는 총 4건에 1,024,800원에 불과하다. 즉, 2012년 지급 건수 1건에 지급 금액 79,000원, 2014년 지급 건수 1건에 지급 금액 206,000원 등 구조금 지급이 2년에 1번 정도 지급되었을 뿐이다. 이와 같이 공익신고 구조금 신청 제도가 있음에도 불구하고, 구조금 지급 건수와 지급 금액이 미미한 것에 대한 원인 분석과 대책 마련이 필요하다(아래 〈표 2-15〉 참조).

〈표 2-15〉 공익신고 구조금 지급 실적(2011 - 2016. 7)

(단위: 건, 천원)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016.7	합 계
신 청	1	1	4	1	2	-	9
지 급	-	1	-	1	-	2	4
지급금액	-	79	-	206	-	739.8	1,024.8

출처: 국민권익위원회 요청자료(2016. 9. 21).

3) 공익신고 포상금 지급 현황

포상금은 2015년 공익신고자 보호법 개정으로 시행된 제도로서 공익신고를 통하여 국가나 지방자치단체에 직접적인 수입 회복 등이 없어도 공익의 증진에 기여한 경우 기관의 추천이나 위원회의 직권으로 선정하여 포상금을 지급하는 것으로 공익신고의 활성화를 위한 것이다. 신설된 포상금 제도는 아직 시행 1년이 되지 않았지만 위원회에 확인한 바에 의하면 2016년 9월 현재까지 2건의 포상금 지급이 있다.[58]

2. 타 기관의 공익신고제도 운영현황

2011년 제정된 공익신고자 보호법에서는 타 기관에서의 공익신고 현황에 대해 조사할 수 있는 근거 규정이 없었다. 그리하여 위원회가 아닌 타 기관의 공익신고 현황에 대하여는 모두 파악하고 있지 않고 있다. 다만 2015년 7월에 국민권익위원회의 자료에 따르면, 국민권익위원회에서는 중앙 및 지방행정기관, 공직유관단체 등 458개 기관을 대상으로 공익신고 접수와 처리 현황을 조사하였던 바, 공익신고자 보호법 시행 이후 2014년까지 접수된 공익신고는 총 1,869,853건으로 약 2백만 건에 이르고 있다. 또한 2014년에는 958,103건으로 2013년보다 94.1%가 증가하였다(아래 〈표 2-16〉 참조).

그리고 접수된 공익신고 중 38.1%인 712,201건은 행정처분이 이루어졌고, 과징금·과태료 등 금전적 처분을 받은 690,899건의 부과금액이 1,455억원에 이른다.[59]

---

58) 관계기관 자문 내용임.

59) 국민권익위원회 보도자료, 전년도 공익신고 95만8천건…안전 분야 신고 급증, 2015년 7월 16일자, 1면 참조.

또한 공공기관에 접수된 공익신고를 분야별로 살펴보면, 국민의 안전 분야의 신고가 79.7%로 가장 많고, 다음으로 건강이 8.7%, 환경 5.6%, 소비자의 이익이 5.3%, 공정한 경쟁이 0.7%이다. 행정처분도 국민의 안전 분야가 44.3%로 가장 많고, 수사기관으로 송부 · 송치되는 비율은 건강 분야가 70.2%로 가장 높고, 공정한 경쟁 분야의 신고율은 0.7%이지만 과징금, 과태료 등 금전적 부과금액이 전체 부과금액의 45.9%를 차지하고 있다.[60]

〈표 2-16〉 타 기관의 공익신고 연도별 · 분야별 현황(2011 – 2014)

(단위: 건, %)

구 분	국민의 건강	국민의 안전	환 경	소비자의 이익	공정한 경쟁	합 계
2011 – 2012	50,535 (12.1)	286,847 (68.6)	35,665 (8.5)	39,843 (9.5)	5,292 (1.3)	418,182 (100)
2013	57,693 (11.7)	361,528 (73.3)	41,497 (8.4)	28,686 (5.8)	4,164 (0.8)	493,568 (100)
2014	53,797 (5.6)	841,278 (87.8)	28,675 (3.0)	30,063 (3.1)	4,290 (0.5)	958,103 (100)
합 계	162,025 (8.7)	1,489,653 (79.7)	105,837 (5.6)	98,592 (5.3)	13,746 (0.7)	1,869,853 (100)

출처: 국민권익위원회 보도자료, 전년도 공익신고 95만8천건…안전 분야 신고 급증, 2015년 7월 16일자, 2면 참조.

공익신고의 분야별 적용대상 법률을 살펴보면, 국민의 건강은 식품위생법이 36.4%, 국민의 안전은 도로교통법이 97.9%로 거의 대부분의 신고내용이 도로교통법에 관련된 것이고, 환경은 폐기물관리법이 34.1%, 소비자 이익은 석유 및 석유대체연료사업법이 32.1%, 공정한 경쟁은 하도급거래 공정화에 관한 법률이 43.9%로 공익신고 대상법률에서 가장 많은 신고가 이루어지고 있는 법률들이다(아래 〈표 2-17〉 참조).

60) 국민권익위원회, 앞의 보도자료, 2면 참조.

〈표 2-17〉 법률별 공익신고 현황

(단위: %)

구 분	법 률 명	비 율
국민의 건강	식품위생법	36.4
	청소년보호법	20.9
	마약류 관리에 관한 법률	12.9
	기 타	29.8
국민의 안전	도로교통법	97.9
	소방시설치유지 및 안전관리에 관한 법률	0.4
	건설기계관리법	0.3
	기 타	1.4
환 경	폐기물관리법	34.1
	대기환경보전법	13.7
	수산업법	11.9
	기 타	40.3
소비자의 이익	석유 및 석유대체연료 사업법	32.1
	대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률	19.4
	여신전문금융법	18.4
	기 타	30.1
공정한 경쟁	하도급 공정화에 관한 법률	43.9
	독점규제 및 공정거래에 관한 법률	26.8
	가맹사업거래의 공정화에 관한 법률	13.6
	기 타	15.7

출처: 국민권익위원회 보도자료, 전년도 공익신고 95만8천건…안전 분야 신고 급증, 2015년 7월 16일자, 3면 참조.

2015년 공익신고자 보호법의 개정으로 이제는 위원회가 공익신고제도와 관련하여 정책 수립을 위한 관련 현황 및 실태를 조사할 수 있는 근거 규정이 마련되었다(공익신고자 보호법 제4조). 또한 다양한 공익신고 기관의 공익신고 접수, 처리 현황 등을 관리하는 통합정보시스템을 구축, 운영할 수 있는 근거 규정을 신설하였고(동법 제10조의2 제1항), 위원회는 통합정보시스템의 구축, 운영을 위하여 공익신고 기관에 공익신고의 접수, 처리 등에 관한 자료, 정보의 제공을 요청하고, 제공받은 목적의 범위에서 그 자료와 정보를 보유·이용할 수 있도록 하였다(동조 제2항). 이에 따라 앞으로는 위원회가 모든 공익신고 기관으로부터 공익신고 접수, 처리 현황 등을 제공받아 효율적이고, 체계적인 공익신고의 관리가 가능해질 것으로 보인다.

3. 공익신고 보호조치 관련 사례

공익신고자의 보호조치 등의 관련 사례는 국민권익위원회의 관련자료, 보도자료, 신문기사, 법원의 판례 등에서 찾아서 정리하였다.

가. 무단 투기 공익신고자 신변보호

A씨는 어촌 계장과 ○○협회 비상임 이사 등이 인근 바닷가 및 야산에 멍게 껍질과 폐어망 등을 반복적으로 무단 투기하는 행위를 관할 경찰서에 신고했다. 이후 피신고자들로부터 폭행, 폭언을 당하게 되자 위원회에 신고자 자신과 가족들에 대한 신변보호를 요청했다. 이에 따라 위원회는 관할 경찰서에 신고자와 가족들의 신변보호를 요청했고, 경찰서는 신고자와 가족이 도움을 요청할 수 있도록 휴대폰 단축 번호 설정으로 핫라인을 구축하고, 집 근처를 하루에 4번씩 주기적으로 순찰하여 이들의 신변을 보호했다.[61]

나. 산업재해 은폐 공익신고자 보호조치 중 화해권고

B씨는 회사 내부 전산망을 통해 회사가 생산 공장에서 발생하는 산업재해를 은폐한 사실을 발견해 공익신고를 했고, 회사는 관할 행정청으로부터 7천만원의 과태료를 부과 받았다. 회사는 공익신고를 이유로 B씨에 대해 부당하게 평가해 인력 효율화 대상자로 지정하였다. 이에 B씨는 위원회에 보호조치를 신청하였고, 위원회의 조사 결과 신고가 공익신고임이 확인되어 B씨와 회사의 화해를 권고하여 B씨는 이 사건과 관련한 소송을 취하하고, 회사는 신청인에 대한 부당 평가를 철회하였다.[62]

다. 불법 대출 의혹 공익신고자 보호조치

C금융 회사 지점장은 대출 담당자로 근무하는 D씨가 거절한 불법 대출을 해주도록 지시하였다. D씨는 이를 공익신고하고 회사로부터 무기한 정직 처분을 받았다. 이에

---

61) 국민권익위원회, 『이야기로 만나는 공익신고, 국민과 함께 만드는 밝은 세상』, 국민권익위원회, 2015. 4, 61-63면 참조.
62) 국민권익위원회, 『이야기로 만나는 공익신고, 국민과 함께 만드는 밝은 세상』, 64-67면 참조.

D씨는 위원회에 보호조치를 신청하였고 위원회의 조사결과 D씨가 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정하여 보호조치로 무기한 정직 처분 취소 및 불이익조치 기간의 임금 상당액 등을 지급하도록 권고하였다. 이에 C금융 회사는 위원회의 권고를 수용해 D씨의 불이익조치를 원상회복했다.[63]

라. 제주 7대 경관 전화투표요금 부당 의혹 공익신고자 보호조치

1) 사건의 발생

외국의 한 재단이 주관한 '세계 7대 자연경관'에 제주도를 선정시키기 위해 KT가 주관한 전화투표가 국제전화라고 했지만 국내전화 회선을 사용하고도 투표자들로부터 국제전화 비용을 챙겨 거액의 부당이득을 취했다고 KT의 직원인 E씨가 2012년 4월에 위원회에 공익신고하였다.[64] E씨의 공익신고 후에 KT는 5월에 E씨를 서울에서 경기도 가평으로 전보조치 하였고, 12월에는 병가를 신청하였음에도 불구하고 이를 거부하고, 무단결근과 무단조퇴 등을 이유로 해임 처분했다. 이에 대하여 E씨는 위원회에 1차 전보조치와 2차 해임에 대하여 보호조치를 신청하였고, 위원회는 1차, 2차 모두 받아들여 KT에 부당한 처분을 취소하라는 보호조치결정을 내렸다.[65] 하지만 KT는 위원회의 1차, 2차 보호조치결정에 불복해 행정소송을 제기하였고, 법원은 결과적으로 KT의 불이익처분이 공익신고자에 대한 불이익이 맞다고 하여 위원회의 보호조치결정을 확정하였고, 이는 2016년 1월 대법원에서 확정되어 E씨는 3월에 복직하였다.

하지만 KT는 다시 해임처분 당시와 동일한 사유인 무단결근 등을 이유로 다시 감봉 1개월의 징계 조치를 내렸고, 이에 E씨는 다시 4월에 위원회에 보호조치를 신청하였고, 위원회는 8월에 이를 받아들여 3차 보호조치결정을 하였고, KT는 이를 받아

---

63) 국민권익위원회, 『이야기로 만나는 공익신고, 국민과 함께 만드는 밝은 세상』, 57-59면 참조.
64) 이에 대하여 공정거래위원회는 소비자 이익을 현저히 저해하였다고 인정하기 곤란하다는 이유로 무혐의 결정을 하였고, 방송통신위원회에서는 전기통신사업법 위반으로 과태료를 부과하였다. 그러나 신고 당시에는 전기통신사업법은 공익신고 대상법률에 해당되지 않았고, 2015년 법률 개정으로 추가되었다.
65) 위원회의 1차 보호조치결정은 공익신고자 보호법 시행 이후 민간기업에 처음으로 내려진 보호조치결정이었다.

들여 감봉처분을 취소하였다.[66]

2) 1차 보호조치결정

E씨의 부당전보조치에 대하여 위원회는 "전보발령은 공익신고로 인한 불이익이다. 가까운 곳으로 다시 전보조치하라."는 보호조치결정을 내렸고,[67] 보호조치결정에 대하여 KT가 행정소송을 제기하였다. 이에 대하여 1심 법원은 조사기관의 조사결과 공익침해행위가 발생한 것이 확인된 경우에만 보호조치결정이 정당하다고 하여 위원회 보호조치결정을 취소하였다.[68] 하지만 이 결정에서는 "언론매체 등을 통하여 이미 공개된 내용이 신고자의 제보에 의한 것인 경우 그 신고자를 보호함에 있어서 신고를 먼저 한 이후 언론매체 등에 제보를 한 신고자와 차별을 둘 필요가 있다고 볼 수 없으므로 … 보호조치 신청을 각하하지 않고, 보호조치 여부를 결정할 수 있다."라고 하였다.[69]

2심 법원에서는 위원회의 보호조치결정에 대하여 신고내용이 사실이 아니어도 신고자가 신고 내용이 거짓임을 알지 못하였고, 알 수 없었던 경우에는 공익신고에 해당한다고 보면서 이 사건이 공익신고임을 인정하였고, 공익신고 후 2년 이내에 전보조치를 하였으므로 공익신고와 전보조치 사이에 인과관계가 있다고 추정하고, 전보조치가 불이익조치에 해당된다고 하였다.

그러나 위원회가 KT에 보호조치결정을 하라는 처분을 하면서 그 사건 신고 내용인 공익침해행위가 어느 법률에 관련된 행위이고, 이 사건 신고가 어떠한 이유로 공익신고에 해당되는지의 여부를 밝히지 않은 이상, 이 사건 처분은 처분의 근거와 이유를 제시하지 않아 구 행정절차법 제23조 제1항을 위반 것으로 보아 위원회의 보호조치결정 항소를 기각하였다.[70] 그리고 이 판결은 대법원을 거쳐 그대로 확정되었다.[71]

---

66) 일요신문, "어딜 감히" 괘씸죄에 걸린 공익신고, 2016년 8월 10일자; 참여연대 보도자료, 2016년 9월 1일자 (http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Whistleblower&document_srl=1446245&listStyle=list, 최종방문 2016. 9. 29).
67) 국민권익위원회보호조치결정 2012. 8. 27.
68) 서울행정법원 2013. 5. 16. 선고 2012구합32352 판결.
69) 서울행정법원 2013. 5. 16. 선고 2012구합32352 판결.
70) 서울고등법원 2014. 5. 1. 선고 2013누16908 판결.
71) 대법원 2014. 8. 28. 선고 2014두8476 판결.

3) 2차 보호조치결정

위원회는 2차로 E씨에 대한 해임에 대하여 2013년 4월 22일 해고는 공익신고에 대한 불이익조치라고 하고 2차 보호조치결정을 내렸지만 KT는 다시 행정소송을 제기하였다. 이에 대하여 1심 법원은 "공익침해행위가 객관적으로 존재하는 경우, 즉 신고 이후 최종적으로 법원의 판결 등에 의하여 공익침해행위로 확인된 행위만을 공익신고의 대상으로 볼 수 있다면, 신고 내용의 존부에 관한 조사권한이 없고, 법률의 해석과 적용 권한이 없는 신고자에게 그러한 의무를 사실상 부과하는 것이 될 뿐만 아니라, 공익신고자를 보호함으로써 투명하고 깨끗한 사회풍토를 확립하려는 법의 목적이나 공익신고자를 보호하여야 하는 국가의 책무 등을 반하는 결과가 되어 부당하다고 하였고, … KT는 공익신고를 한 참가인을 조직에서 퇴출시키기 위하여 출 · 퇴근을 하는데 왕복 5시간이나 소요되는 원거리로 참가인을 전보시킨 후 참가인이 장거리 출 · 퇴근 등으로 허리 통증이 악화되어 병가를 신청하자, 합리적인 이유 없이 이를 불승인하여 무단결근 처리한 다음 이를 빌미로 참가인을 해임한 것이라고 하였다."라고 판시하여 KT가 제기한 2차 보호조치결정 취소소송을 기각하였다.[72] KT는 다시 항소하였지만 항소법원에서도 항소를 기각하였고, 대법원에서 해임처분 취소를 확정하였다.[73]

4) 3차 보호조치결정

KT는 대법원 판결을 통하여 3월에 복직한 E씨에 대하여 한 달 만에 다시 해임처분을 내렸을 때와 동일한 사유인 무단결근과 무단조치를 이유로 감봉 1개월의 3번째 징계를 하였고, E씨는 다시 3차 징계에 대하여 위원회에 보호신청을 하였다. 이에 대하여 KT는 법원의 판결에서도 E씨의 무단결근 등이 징계사유에 해당된다고 인정한 만큼 감봉 1개월의 재징계 조치는 정당하다고 하였다.[74]

또한 KT는 법원의 해임처분 취소 판결이 징계사유는 인정되지만 징계양정이 과도하다는 취지의 판결이었으며, 감봉조치를 한 날짜가 2016년 3월 3일로 신고자가 공익신고를 한 날(2014년 4월 30일)로부터 2년이 경과해 공익신고자 보호법 제23조 제2호의

---

72) 서울행정법원 2015. 5. 14. 선고 2013구합13723 판결.
73) 대법원 2016. 1. 29. 선고 2015두55424 판결.
74) 미디어오늘, KT내부고발자, 복지 1달만에 '재징계', 2016년 3월 4일자(http://www.mediatoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=128444, 최종방문 2016. 9. 29).

불이익조치 추정규정이 적용되지 않아 보호조치 대상에 해당되지 않는다는 주장도 하였다.

위원회는 3차 징계에 대하여 "먼저 공익신고자 보호법 제23조의 불이익조치 추정규정은 불이익조치의 원인이 불분명한 경우에 불이익조치가 공익신고를 이유로 한 것이라고 추정하는 규정에 불과하다고 지적하고, 불이익조치 추정이 되지 않는다고 하여 공익신고자가 보호조치 대상에서 제외되는 것은 아니다라고 하였다. 또한 해임처분 당시 징계사유인 무단결근 등이 발생하게 된 원인 자체가 피신고자인 KT의 의도적인 보복성 조치로 인한 것이라는 점, 해임처분 이전에 E씨에게 취해진 전보조치가 근로기준법을 위반하여 무효라는 법원 판결이 있었던 점, 공익신고 이후 보복성 인사조치 및 장기간의 소송 등으로 4년여 간 신고자가 겪었을 정신적 고통 등을 종합적으로 고려할 때 감봉 1개월의 재징계 조치 역시 공익신고를 이유로 한 불이익조치에 해당되고 징계사유의 정당성을 인정할 수 없다"고 하여 KT에 징계 취소 요구를 결정하였다.[75] 이후 KT는 위원회의 결정을 받아들여 8월 30일에 징계를 취소하였다.[76]

5) 소 결

종래의 공익신고자 보호법상 공익신고는 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고하여야만 인정되었다. 그러나 제주도 세계 7대 자연경관 선정을 위한 전화투표요금 부당 의혹 공익신고자의 경우처럼 신고자가 신고 당시 내용을 특정하여 공익침해 대상법률 위반에 해당되는지는 정확히 파악하기는 힘들고, 이를 믿고 신고한 경우에 KT 사건의 신고자처럼 불이익을 받았다면 이를 보호할 필요성을 판결에서 인정하였고, 이에 따라 2015년 개정된 법에서는 내부 공익신고자의 특별보호조치 규정에서 내부 공익신고자는 신고 당시 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 사실을 공익신고 기관에 신고한 경우뿐만 아니라 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유가 있는 경우에도 위원회가 보호조치결정을 할 수 있도록 하였다(공익신고자 보호법 제20조의2 제1항).

---

75) 국민권익위원회 보도자료, 권익위, 복직한 공익신고자에게 또 징계한 KT에 징계 취소 요구, 2016년 8월 9일자 참조.

76) 참여연대 보도자료, KT, 권익위 보호조치 결정을 받아들여 이해관씨에 대한 3차 징계 취소, 2016년 9월 1일자(http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Whistleblower&document_srl=1446245&listStyle=list, 최종방문 2016. 9. 29).

그리고 KT가 위원회의 '신고자의 해임 처분 취소'라는 2차 보호조치결정을 받아들이지 않고 행정소송을 제기함에 따라 보호조치결정의 효력이 정지되어 신고자는 해임된 상태로 지내다가 대법원에서 최종으로 해임취소 처분을 확정하자 복직되었다. 이에 따라 행정소송이 제기되었을 때 위원회의 보호조치결정의 효력이 정지되지 않도록 하는 규정을 2015년 개정법에서 신설하였고(공익신고자 보호법 제21조 제4항), 이를 이행하지 않을 때는 이행강제금을 부과하도록 하였다(공익신고자 보호법 제21조의2).

또한 3차 징계에서 KT가 주장한 징계사유의 정당성에서 공익신고를 한 날부터 2년이 경과하였으므로 불이익조치 추정 규정(공익신고자 보호법 제23조 제2호)이 적용되지 않는다고 주장하였다. 이처럼 공익신고자들은 신고한 2년이 지난 후에는 얼마든지 불이익조치를 당할 수도 있다는 것을 실례로 보여주고 있으므로 불이익조치 추정 규정에서 2년이라는 기간 제한을 삭제할 필요가 있다.

제3장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

공익신고자 의견조사

권 수 진

제3장

공익신고자 의견조사

제1절 의견조사의 개요

본 연구에서는 공익신고제도의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하기 위하여 실제로 공익침해행위를 신고한 경험이 있는 신고자의 의견을 직접 듣고자 공익신고자 의견조사를 실시하였다. 공익신고자 다수를 대상으로 한 설문조사 방식보다는 소수를 대상으로 한 면접조사의 형식을 택하여 공익신고자 19명을 대상으로 2015년 6월부터 8월까지 의견조사를 실시하였다. 다만 2011년에 제정된 공익신고자 보호법이 시행된 지 5년 여 밖에 되지 않은 관계로 이번 의견조사 대상자에는 공익신고자 보호법 제정 이전에 "양심선언" 등의 형태로 공익침해행위를 신고한 신고자와 현재 공익신고자 보호법상 대상법률에 해당되지 않는 신고자도 포함하였다. 또한 공익신고는 공익침해행위 발생 및 인지, 공익신고, 소송 등으로 이어지는 과정이 장기간이 소요되므로, 응답자 중에는 현재도 공익신고 후 이와 관련한 절차가 계속 진행 중에 있는 응답자도 포함되어 있다. 의견조사의 방법은 주관식으로 자유롭게 기술할 수 있도록 개방형 질문지를 작성하였고, 가능한 공익신고자를 직접 만나 질문지를 바탕으로 자유롭게 응답하도록 하고, 불가피한 경우 이메일로 질문지를 배포하여 대상자가 직접 작성 후 회신하도록 하였다.

제2절 의견조사의 내용

1. 공익신고 당시 상황

가. 근무경력 및 직급

직장 근무경력과 직급이 공익신고에 영향을 미쳤는지 알아보기 위하여 직장 근무경력과 직급을 물어보았다. 그 결과 직장 근무경력은 1년 미만에서 25년까지 다양하였으며, 직급 역시 평사원에서 간부급까지 다양하였다. 즉, 직장 근무경력이나 직급은 공익신고에 큰 영향을 미치지는 않은 것으로 보인다.

나. 주 수입원

공익신고자가 맞벌이 또는 외벌이인 경우에 따라 공익신고 결정에 영향을 미쳤는지 알아보기 위해 공익신고 당시 가계 주 수입원이 누구였는지 질문하였다. 응답자 중 절반가량은 맞벌이였고, 나머지 절반은 외벌이 가장 또는 외벌이 미혼이었다. 즉, 가계 총 수입은 정확히 알 수 없으나, 맞벌이인지 외벌이인지 여부도 공익신고에는 큰 영향을 미치지 않은 것으로 파악된다.

2. 공익신고의 결정

가. 공익신고 계기

공익신고를 하게 된 결정적 계기 및 이유에 대해서 질문하였다. 그리고 예시로 명예회복, 진실규명, 정의사회 구현, 국민의 건강과 안전, 양심의 실천, 조직개선, 권력의 횡포 방지 등을 제시하고 응답방법으로 중복 선택 또는 기타 의견의 제시가 가능하도록 하였다. 이에 대해 응답자의 절반은 양심의 실천을 이유로 들었다. 그리고 진실규명과 조직 개선을 이유로 든 응답자는 각각 6명씩이고, 권력의 횡포 방지를 꼽은 응답자도 5명 있었다. 그 외에 정의사회 구현이라고 응답한 응답자도 3명 있었다. 요컨대, 양심의 실천, 진실의 규명, 조직의 개선, 권력의 횡포 방지가 공익신고자들이 공익신고를 하게 된 주요 이유라고 할 수 있다.

나. 공익신고 시 고민사항

공익신고를 결정함에 있어 가장 크게 고민한 부분이 무엇인지 질문하며, 중복 응답할 수 있도록 하였다. 응답자들의 절반 가까이인 7명은 직장상실로 인한 가족의 생계 문제를 고민했다고 응답했다. 그리고 역시 응답자의 절반 가까이인 7명은 진실이 제대로 규명될지를 고민하였다고 했다. 그 외에 집단 따돌림 등 직장동료와의 관계를 걱정했다고 응답한 응답자가 4명이었고, 조직의 개선을 고민했다고 응답한 사람도 4명 있었다. 즉, 공익신고자들이 공익신고를 결정함에 있어 가장 크게 고민한 부분은 직장상실로 인한 가족의 생계, 진실 규명, 직장동료와의 인간관계, 조직문화 개선 등이었다.

다. 공익신고 전 상의한 사람

공익신고를 결정하기 전에 상의한 사람이 있는지에 대해서 질문하였다. 이에 대해 중복응답이 가능하도록 하였는데, 절반 이상인 10명은 직장동료와 상의했다고 응답하였고, 이에 더하여 노조와 상의했다고 응답한 신고자도 3명 있었다. 배우자 등 가족과 상의했다는 응답자는 3분의 1을 차지하는 6명이었다. 그 외에 지인, 사회단체, 종교인과 상의했다는 응답자가 각각 4명, 3명, 2명 있었다. 즉, 공익신고의 내용이 대부분 직장에서의 일어나는 비위행위이기 때문에 다수의 공익신고자들이 직장동료 등과 상의한 것으로 파악된다.

라. 공익신고 전후 건강상태

공익신고를 전후하여 신체적 · 정신적 건강상태에 대해 질문하였다. 이 질문에는 예시로 불면증, 두통, 흉부통증, 식욕부진, 소화불량 등 신체적인 증상과 폭력적 행동, 대인기피, 신경질과 짜증, 우울증, 좌절감, 불안과 공포, 자살충동 등 정신적인 증상을 제시하고 중복응답이 가능하도록 하였다. 이에 대해 대다수의 응답자는 예시에 제시된 모든 증상이 나타났다고 응답했고, 절반 이상인 11명은 불면증을 경험했다고 응답했고, 7명은 공포와 불안, 6명은 대인기피 증상, 5명은 우울증을 경험했다고 응답했다. 그 외에 소화불량을 겪었다는 응답이 6명 있었다. 요컨대, 거의 모든 공익신고자들은

공익신고 전후로 불면증, 공포와 불안, 대인기피, 우울증 등의 정신적 증상과 두통, 식욕부진, 소화불량 등의 신체적 증상을 경험하였고, 이로 인한 치료경험도 있다고 응답하였다.

3. 공익신고의 방법

가. 익명신고

공익신고자의 익명성을 보장하기 위해서는 공익신고 후 신분이 노출되지 않도록 익명성을 유지하는 것과 더불어 익명으로 또는 대리인을 통해 공익신고를 함으로써 신고자의 익명성을 보장하는 것도 필요하다.

이에 공익신고자에게 익명신고에 대하여 질문하였는데, 응답한 공익신고자 모두 익명신고가 필요하다고 하였고, 변호사나 시민단체 등을 통한 대리신고도 필요하다고 응답하였다. 또한 응답자의 대다수는 공익신고 후 결과적으로 신고자의 신분이 알려지겠지만, 그럼에도 불구하고 신고자의 신분이 노출되지 않도록 공익신고자에 대한 익명성의 보장이 중요하다고 응답하였다.

나. 공익신고기관

공익신고를 한 기관 및 절차에 대해서 질문했는데, 이에 대해 다수는 직장 내 감사실 등 사내 담당부서 또는 상급기관에 최초로 신고하였다고 응답했다. 이와 함께 다수의 응답자는 해당 공익신고기관에 신고하였지만, 이와 동시에 또는 이와 별도로 방송 등의 언론을 통해 공익침해 사실을 알린 경우도 많았는데, 그 이유로는 조직 내 담당부서나 상급기관에 신고하였으나 해결되지 않았거나 언론의 파급효과가 커서 조직 내 담당부서 또는 상급기관을 거치지 않고 바로 언론에 알렸다고 응답하였다. 그리고 공익신고자 보호법 제정 이전이거나 동법의 대상이 아닌 경우 공익신고기관에 신고하지 않고 바로 언론을 통해 “양심선언” 등의 형태로 비위행위를 세상에 알린 경우도 있었다. 반면, 국민권익위원회에 신고한 경우는 많지 않았는데, 이는 공익신고자 보호법이 제정되기 이전에 공익침해행위를 신고한 경우가 포함되어 있기 때문인 것으로 보인다.

다. 언론보도

언론보도를 통해 조직내 비위사실을 외부에 알린 공익신고자들에게 언론보도에 만족하는지 물었다. 이에 대해 응답자 중 7명은 언론보도에 만족한 반면, 7명은 불만족이라고 응답하였다. 그리고 4명은 보통이라고 응답하였다. 언론보도에 만족하는 구체적으로 이유로는 언론의 파급력으로 해당 공익침해행위가 사회이슈화 되어 문제가 해결되는데 많은 도움이 되었다는 의견이 많았다. 나아가 이러한 이유로 응답자 중에는 언론기관을 공익신고 기관에 포함시켜야 한다는 주장이 다수 있었다. 반면, 언론보도에 만족하지 않는 이유로는 언론보도의 내용이 정확하지 않았거나 공정하지 않았다는 응답이 많았다.

라. 소요기간

관련 사건인 공익침해행위의 발생 및 인지, 공익신고의 결정과 공익신고, 그리고 소송과 피해구제 등 사건 발생부터 종료시까지 소요기간에 대해서 질문하였다. 이에 대해 전체 응답자 중 절반에 가까운 7명이 각 12년, 10년, 8년, 7년, 5년 등 5년 이상 소요되었다고 응답하였고 1명은 4년, 4명은 약 3년, 1명은 2년이 소요되었다고 응답하였다. 1년 미만이라고 응답한 신고자는 1명에 불과하였다. 즉, 공익침해행위의 발생 및 인지, 공익신고, 그리고 이로 인한 소송과 피해구제 등으로 대부분의 경우 3년 이상의 장기간이 걸렸다.

4. 공익신고 후 받은 불이익

가. 직장으로부터의 불이익

거의 대부분의 공익신고자들은 공익신고 후 직장으로부터 여러 가지의 심한 불이익을 당했다. 따라서 공익신고자들에게 공익신고 후 직장으로부터 받은 불이익에 대해서 질문하여 중복응답할 수 있도록 하였다. 이에 대해 응답자의 3분의 2 이상이 직장으로부터 파면, 해임 등을 당했고, 대다수의 공익신고자는 직장으로부터 업무배제와 업무제한, 직위해제, 대기발령, 좌천인사, 징계, 최하위 근평 등 인사상의 불이익을

당했다. 그리고 대다수의 응답자는 명예 · 신용훼손, 비밀유지의무 위반, 무고 등의 이유로 직장으로부터 민 · 형사상 고소를 당했다. 또한 절반이상의 응답자는 직장에서 공익신고자의 신분을 알아내고 동료들에게 신고자의 신분을 노출하여 매우 힘들었다고 응답했다. 이 외에도 공익신고자들 중에는 직장으로부터 폭행이나 협박을 당한 경우도 있으며, 심지어 가족까지 협박을 당한 경우가 있었다. 요컨대 공익신고자의 대부분은 공익신고 이후 직장으로부터 파면, 해임 등의 인사상의 불이익에 더하여 민 · 형사상의 고소, 폭행이나 협박 등으로 더 이상 직장생활을 할 수 없을 정도의 극심한 불이익을 중복적으로 경험하였다.

나. 동료로부터의 불이익

직장으로부터의 불이익 이외에 직장 동료로부터 받은 불이익이 있는지 물었다. 이에 대해 모든 공익신고자들은 공익신고 후 직장 동료로부터 따돌림을 당했으며, 이러한 따돌림은 직장생활을 하고 있는 동안 계속되었다고 응답했다. 또한 응답자들은 이러한 따돌림 등으로 직장에서의 인간관계가 가장 힘들다고 응답하였다.

다. 피해구제

직장 및 동료로부터 받은 불이익에 대해 구제를 받았는지 물었다. 이에 대해 중복응답 할 수 있도록 하였는데, 응답자 중 9명은 파면 취소나 합의 등으로 복직되었다고 하였다. 그러나 합의조건으로 복직 후 바로 자진 퇴사한 경우가 1명, 파면 취소 후 다시 복직하였지만 다시 파면한 경우 1명, 복직 후 업무 배제 후 면직 처분으로 재해고된 경우 1명 등 다시 불이익을 당한 경우가 있었다. 또한 복직 후에도 감봉 1개월의 불이익조치가 1명, 정직 3개월의 불이익조치를 당한 경우가 1명 있었다. 이처럼 복직 이후에도 다시 신고자가 불이익을 당하는 경우가 많았다.

반면, 응답자 중 7명은 피해를 구제받지 못하였다고 응답하였다. 한 응답자는 10여 년의 긴 소송 끝에 4천만원의 손해배상을 받았다고 응답하였다. 다른 한 응답자는 국민권익위원회를 통해 사측과 화해조치를 했다고 응답했다. 그리고 이와 같이 응답한 공익신고자 외에 아직 긴 소송이 진행 중인 경우도 있었다.

5. 보호 및 수혜조치

가. 신변보호, 보상금, 포상금, 구조금

공익신고자들에게 공익신고 이후 국민권익위원회로부터 신변보호, 보상금, 포상금, 구조금 등을 받은 경험이 있는지에 대해서 물었다. 이에 대해 응답자 중 단 4명만이 이를 받았다고 응답했다. 구체적으로 1명은 보호조치와 포상금, 1명은 포상금, 1명은 보상금, 그리고 1명은 보호조치를 받았다고 응답했다. 이는 공익신고자 보호법 제정 이전에 신고한 경우가 있으나, 공익신고 건수를 감안하면 공익신고자 보호 및 수혜 내역은 매우 미미하다고 할 수 있다. 한편 보상금 등의 수혜조치를 신청하지 않은 응답자 중에는 공익신고자에게 주는 보상금 등에 대해서 알고 있었으나 주위로부터 보상금을 받았다거나 보상금 때문에 공익신고했다는 말을 듣기 싫어서 신청하지 않았다고 응답한 신고자도 2명 있었다.

나. 사회단체의 지원

공익신고 전후 또는 과정 중 국민권익위원회 이외의 시민단체로부터 지원을 받은 경험이 있는지, 그리고 받았다면 지원에 만족하는지에 대해 물었다. 이에 대해 1명을 제외한 대다수의 응답자는 참여연대나 호루라기재단 등 공익신고자 관련 단체, 그리고 아름다운 재단 등 사회단체로부터 상담과 지원을 받았다고 응답하였다. 구체적으로는 공익신고 전후와 공익신고 과정 중 많은 상담 및 자문 등의 지원을 해 주어 심적으로도 안정을 받았고, 공익신고 절차, 소송수행 등에 필요한 법률자문 등 법률적 지원을 받았다고 응답하였다. 그리고 응답자 중에는 참여연대에서 수여하는 의인상(300만원)과 공익제보자 생계비 지원(월 200만원씩 6개월), 호루라기재단의 물푸레기금(500만원) 등 경제적인 지원을 받은 공익신고자도 있었는데, 이러한 도움이 공익신고자들에게 경제적으로 큰 도움이 되었다고 응답하였다. 이 외에도 시민단체 등이 진상규명과 보호운동에 앞장서 주었다고 응답한 사람도 있었다. 즉, 공익신고자의 대부분은 시민단체로부터 상담 및 지원 등을 받았으며, 이들 모두는 이러한 시민단체의 상담 및 지원에 높은 만족도를 나타냈다.

6. 공익신고 후 상황

가. 현재 상황

공익신고자들에게 공익신고 후 현재 상황에 대해 물었다. 공익신고 이후 계속 직장에 다니고 있는 경우가 5명, 해고되었다가 이전 직장에 복직된 경우가 4명 있었다. 그러나 이들은 대부분 원래 직장에서 근무하고 있으나 아직도 소송이 진행되고 있거나 회사와 동료로부터 불이익을 받는 등 대부분 힘들게 직장생활을 하고 있었다. 한편 응답자 중 절반은 비정규직 등 이전보다 열악한 직장생활을 하고 있거나 여전히 구직 중에 있었는데, 이들은 관련 분야에서 블랙리스트로 낙인 찍혀 구직에 큰 어려움을 겪고 있었다.

나. 현재 심경

공익신고자로서 공익신고 한 것을 후회하는지에 대해서 물었다. 이에 대해 후회하지 않는다는 응답이 9명, 후회한다는 응답이 7명으로 비슷하게 나왔다. 그리고 후회하지는 않으나 다른 사람이 한다면 말리겠다는 응답도 3명 있었다. 후회한다는 응답자와 후회하지는 않으나 다른 사람이 한다면 말리겠다는 응답자들은 그 이유로 공익신고 과정이 신체적 · 정신적으로 견디기 힘든 경험이었기 때문이라고 하였다.

7. 공익신고제도에 대하여

가. 공익신고에 있어 가장 어려운 점

공익신고 경험자로서 공익신고 전후 또는 과정 중 가장 어려운 점이 무엇인지 물었다. 여기에 실직 등으로 인한 가족의 생계 등 경제적인 문제, 신체적 · 정신적 건강 악화, 가족관계, 인간관계, 소송 등을 예시로 주고 중복응답이 가능하도록 하였다. 이에 대해 대부분의 응답자는 예시 중 최소 2가지 이상 또는 전부가 어려운 점이라고 꼽았다. 구체적으로는 직장에서의 인간관계라고 응답한 신고자가 11명으로 가장 많았고, 가족의 생계 등 경제적인 어려움이라고 답변한 응답자가 9명이었고, 그 뒤를 이어 소송, 신체적 · 정신적 건강 악화라고 응답한 신고자가 각각 8명씩이었고, 가족관계가

가장 어려웠다고 응답한 응답자도 4명 있었다. 즉, 공익신고자들은 공익신고 후 직장에서의 인간관계, 가족의 생계, 소송, 그리고 신체적 · 정신적 건강 악화 등 중복적으로 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

나. 공익신고제도의 문제점

공익신고 기관이나 절차 등 공익신고제도의 문제점에 관하여 질문하였다. 이에 대해 공익신고를 하고 나서 처리되는 기간이 굉장히 길고, 신고와 동시에 신고자에 대한 보호조치가 부족하다는 응답과 더불어 신고자의 신분을 철저하게 보장해 줄 수 있는 방안이 필요하다는 응답이 5명 있었다. 즉, 공익신고자에 대한 신분보호 장치가 미흡하고 실효성이 적어 현실적으로 조직내 왕따 또는 징계처분 등을 막을 수 있는 시스템이 부족하다는 의견이 많았다. 이와 더불어 공익신고자의 신분을 감독기관에서 노출했을 경우 감독기관에 민 · 형사상의 책임을 부과할 수 있는 제도가 필요하다는 응답도 있었다.

그리고 다수의 공익신고자들은 신고 이후 생계지원 등의 경제적 지원이 필요하다고 지적했다. 공익신고, 해고, 소송, 복직, 재해고가 반복되면서 실제로 직장생활을 하기 어렵고 경제적으로도 매우 힘들기 때문에 10년치 연봉 정도를 보상금으로 지급하는 방안도 검토할 필요가 있다는 지적도 있었다.

또한 공익신고, 해고, 소송, 복직, 재해고 과정에서 실질적인 상담과 필요한 법률적 자문 등의 지원이 필요하다는 응답이 있었다.

한편, 국민권익위원회의 독립성과 전문성이 부족하다는 지적도 있었는데, 이를 개선하기 위해 국민권익위원회를 중앙행정기관이 아닌 독립기관으로 하고, 위원장의 임명권을 국민에게 부여하고, 권익위원회 조사관으로 내 · 외부 전문가가 참여하도록 해야 한다는 의견도 있었다.

제3절 의견조사의 분석

공익신고제도에 대하여 실제로 공익신고를 했던 공익신고자들의 의견조사 결과를 정리해 보면 다음과 같다.

공익신고 당시 공익신고자의 직장 근무경력이나 직급은 다양하였고, 가계 주 수입원인 여부도 맞벌이와 외벌이가 절반 정도로 이러한 요소들은 공익신고를 결정함에 있어 크게 작용하지 않은 것으로 보인다.

공익신고 결정의 계기 및 이유로는 양심의 실천, 진실의 규명, 조직의 개선, 권력의 횡포 방지라는 응답이 많았고, 공익신고를 결정함에 있어 가장 크게 고민한 부분으로는 직장상실로 인한 가족의 생계, 진실 규명 여부, 직장 동료와의 인간관계, 조직문화의 개선 등인 것으로 나타났다. 그리고 다수의 공익신고자들은 공익신고를 결정하기 전에 직장동료 등과 상의한 것으로 나타났는데, 이는 대부분의 공익침해행위가 업무 중 발생 또는 인지되기 때문으로 보인다. 또한 거의 모든 공익신고자들은 공익신고 전후로 불면증, 공포와 불안, 대인기피, 우울증 등의 정신적 증상과 두통, 식욕부진, 소화불량 등의 신체적 증상을 경험한 것으로 나타났다.

현재 공익신고는 기명신고를 원칙으로 하고 있는데, 이에 모든 공익신고자들은 익명신고가 필요하다고 하였고, 나아가 변호사나 시민단체 등을 통한 대리신고도 필요하다고 응답하였다. 대다수의 응답자는 결과적으로 신고자의 신분이 알려지겠지만, 그럼에도 불구하고 신고자의 신분이 노출되지 않도록 공익신고자에 대한 익명성 보장이 중요하다고 강조했다.

공익신고 방법과 관련하여서는 신고기관과 절차에 대해 다수의 응답자는 직장 내 감사실 등 사내 담당부서 또는 상급기관에 최초로 신고했다고 응답하였다. 그리고 언론을 통해 세상에 알린 공익신고자도 많았는데, 그 이유로는 조직 내 담당부서나 상급기관에 신고하였으나 해결되지 않아서 또는 언론의 파급효과가 커서 해당 기관을 거치지 않고 바로 언론기관에 “양심선언” 등의 형태로 알렸다고 응답하였다. 이와 같이 언론기관에 알린 응답자들의 절반은 언론보도에 만족한다고 응답하였다.

또한 대다수의 응답자들은 공익침해행위의 발생 및 인지, 공익신고 결정 및 신고, 그리고 이로 인한 소송과 피해구제 등으로 3년 이상의 장기간이 소요되었고, 이로

인해 공익신고자들은 경제적, 신체적, 정신적으로 고통 받았다고 응답하였으며, 공익신고를 한 응답자의 대부분은 공익신고 이후 직장으로부터 파면, 해임, 업무배제, 직위해제, 대기발령, 좌천인사, 징계 등의 인사상의 불이익을 당하였고, 나아가 직장으로부터 명예 · 신용훼손, 비밀유지의무 위반, 무고 등으로 민 · 형사상의 고소를 당하고, 폭행이나 협박 등을 중복적으로 경험하였다고 응답하였다. 그리고 직장 동료들로부터 계속 따돌림을 당했는데, 이것이 가장 힘들다고 응답하였다. 이와 같이 직장과 동료로부터 받은 불이익에 대해 구제를 받았는지에 대해 물었는데, 응답자 중 9명은 파면 취소나 합의 등으로 복직되었다가 다시 파면, 재해고 등을 당한 경우가 많았다.

한편, 응답자 중에는 4명은 공익신고 이후 국민권익위원회로부터 신변보호, 1명은 보상금, 1명은 보호조치를 받았다고 응답했다. 이는 공익신고자 보호법 제정 이전에 신고한 경우를 감안하더라도 매우 소수라고 할 수 있는데, 보상금 등을 신청하지 않은 응답자 중에는 보상금을 받았다거나 보상금 때문에 공익신고 했다는 말을 듣기 싫어서 신청하지 않은 경우도 있었다. 다른 한편, 대다수의 응답자들은 참여연대나 호루라기재단 등 공익신고 관련 사회단체로부터 상담 및 법률자문, 그리고 경제적인 지원도 받았으며, 이에 대해 매우 높은 만족도를 나타냈다.

공익신고 이후 현재 상황에 대하여 응답자 중 절반은 공익신고 이후 비정규직 등 이전보다 열악한 직장생활을 하고 있거나 구직 중에 있었는데, 관련 분야에서 블랙리스트로 낙인 찍혀 구직에 어려움을 겪고 있었다. 그러므로 이들에 대한 생계비 지원, 직장 알선 등의 구체적인 도움이 필요할 것으로 보인다.

또한 공익신고자들은 공익신고로 직장에서의 인간관계, 가족의 생계, 장기간의 소송, 신체적 · 정신적 건강 악화, 가족관계가 가장 큰 어려움이라고 꼽았다. 따라서 공익신고자에 대한 신체적 · 정신적 건강에 대한 진료 및 치료 지원이 필요할 것으로 판단된다.

그리고 다수의 응답자들은 공익신고제도에 문제점으로 신고와 동시에 필요한 신고자에 대한 보호조치가 부족하고, 신분보장 및 생계지원이 미흡하다고 지적했고, 공익신고 과정 중 상담과 법률적 자문 등의 지원이 필요하다고 응답하였다. 따라서 공익신고제도의 개선방안으로는 공익신고 이후 신분보장 및 생계비 등의 경제적 지원, 신고자에 대한 보상 및 보호조치의 실효성 제고, 상담 및 법률자문 등이 필요할 것으로 보인다.

제4장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

주요국의 공익신고제도 및 운영현황

윤 성 현

제4장

주요국의 공익신고제도 및 운영현황

제1절 미 국

1. 미국 공익신고법제 개관

미국 연방차원의 공익신고자 보호법제는 크게 공공부문과 민간부문으로 구별되어 적용된다. 공공부문에서의 공익신고자 보호는 부정행위가 있다는 합리적인 믿음(reasonable belief)에 기초해 공익신고를 하는 연방공무원에 관한 보복의 금지와 보호를 규정한 행정사무개혁법(Civil Service Reform Act of 1978: CSRA)에서 유래되었다. 동법은 워터게이트 사건 이후 각 기관의 부정행위 및 문제적 정보를 신고하는 공무원에 대한 보호를 목적으로 제정되었지만 제정 이후 10년 동안 단 한 건의 시정조치도 제기된 사실이 없었던 점[77] 등 운용과정상의 실효성 논란이 일었다. 그에 따라 법의 기본골격은 유지하면서 운용 기구를 개편하고 신고자의 입증책임을 완화하는 등 전 · 현직 연방 공무원이거나 공무원이 되고자 하는 신고자의 권한 및 권리보호를 대폭 강화한 내용으로[78] 1989년 공익신고자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989: WPA)이 제정되었다. 이후 관련된 권리와 보호의 범위를 넓히고 감찰관(Inspector General)으로 하여금 공익신고자 보호 옴부즈맨을 지정하게끔 한 공익신고자보호개혁법(Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012: WPEA)이 제정되어 시행되고 있다.[79]

---

77) 박정훈, "미국의 내부공익신고자보호법제, 그리고 평가와 시사점", 『경희법학』 제48권 제4호, 경희법학연구소, 2013. 12, 214면.
78) 이흔재, 앞의 글, 170면.
79) Office of the Inspector General, *Whistleblower Protection History*, https://oig.ssa.gov/whistleblower-protection/history (2016년 6월 10일 최종방문)

민간부문의 공익신고자 보호는 1863년 제정되어 링컨법(Lincoln Law)이라고도 불리는 부정청구금지법(False Claims Act)에서 공익신고자가 민간부문의 구성원[80]이고 신고의 대상자인 민간기업(자) 등이 정부에 대해 사기 등 부정행위를 하는 경우, 해당 공익신고자를 보호할 수 있게 한 데에서 시작되었다. 특히 부정청구금지법은 공익신고자가 정부를 대신한 사인소송을 제기할 수 있게 하였고(키탐 소송, Qui Tam Actions) 해당 소송에서 승소한 경우 손해배상액의 일부를 신고자가 보상을 받을 수 있게 함으로써 더욱 활발한 신고가 가능하다는 특징이 있다.

그 외 특정 민간부문의 근로자인 공익신고자에 대한 보복행위를 금지하기 위해 공익신고자 보호를 규정한 30여개의 개별 연방법이 제정되어 시행중이다. 1990년대 후반 및 2000년대 초반 불거진 기업 비리에 대응하기 위해 제정된 샤베인-옥슬리법(Sarbanes-Oxley Act of 2002: SOX)과 월스트리트 개혁과 소비자보호의 목적으로 금융업의 근로자인 공익신고자에 대한 보호를 강화한 도드-프랭크법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010) 등이 여기에 포함된다. 일반적으로 개별법은 서로 유사한 절차와 규칙을 따르지만, 각 법마다 신고기관과 가처분의 최종적 효력 등 일부에서 차이가 있다.[81]

2. 공공부문의 공익신고법

가. 행정사무개혁법(Civil Service Reform Act of 1978: CSRA)

워터게이트 사건에서의 공익신고자의 역할과 닉슨 행정부에 대한 조사결과 밝혀진 공적인 불법행위에 대한 증거 등을 계기로 연방 정부의 공익신고자에 대한 중요성이 부각됨에 따라 내부고발에 대하여 의회 차원의 논의가 이루어졌고, 당시 상원인 패트릭 리히(Patrick Leahy) 의원은 "내부고발 사건에 적용될 것으로 해석될 수 있는 법령은 있지만, 내부고발 문제와 관련하여 적극적인 역할을 하기를 법원이 주저해왔다"라고 정부업무위원회에 보고한다.[82] 이에 따라 정부와 관련된 정보에 대한 국민의 알 권리

80) 2009년 제정된 사기단속복구법에 의해 법에 의해 보호받는 신고자로 종래 근로자에 추가하여 정부계약자와 대리인도 포함되었다. 박정훈, 앞의 글, 217면 참조.

81) Jon O. Shimabukuro, L. Paige Whitaker, *Whistleblower Protections Under Federal Law: An Overview*, CRS Report R42727, Sept. 2013, p. 2, https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42727.pdf (2016년 6월 10일 최종방문)

를 보장하고,[83] 법원에 적극적인 역할을 부여하기 위해[84] 연방정부의 공무원들이 사기, 낭비, 남용 등의 신고를 촉진하기 위한 목적으로 행정사무개혁법(Civil Service Reform Act of 1978: CSRA)이 제정되었다.[85]

이를 통해 연방 정부에서 근무하거나 근무했던 공무원 및 공무원이 되고자 하는 자[86]는 법률이나 외교안보나 외교와 관련하여 대통령령에 의해 공개가 금지된 비밀사항이 아닌 한 범죄행위 등 법률위반(violation of law, rule, or regulation), 중대한 실정(gross mismanagement)이나 예산의 낭비(a gross waste of funds), 권한남용(an abuse of authority), 기타 사회 일반의 건강 · 안전에 대한 중대하고 특별한 위험(a specific and substantial danger to public health or safety)이 있다고 합리적인 믿음을 가진 사실에 관해 공익신고를 할 수 있게 하고 이들에 대한 보복을 금지하였다.[87] 또한 행정사무개혁법은 인사관리위원회(Merits Systems Protection Board: MSPB)를 신설하고 위원회 내에서 기소자 역할을 하는 특별심사청(Office of Special Counsel: OSC)을 설치하고 각 기관의 권한과 그 법적 기준을 제시하였다.[88] 인사관리위원회는 공익신고자에 대한 보복행위를 포함한 금지행위의 연구 및 검토 기능을 수행하는 일종의 행정법원의 역할을 하였고, 특별심사청은 인사체계의 남용을 방지하기 위해 보상적 조치와 금지된 인사조치를 내리는 공무원에게 징계처분을 내렸다.[89]

---

82) U.S. Merit Systems Protection Board(MSPB), *Whistleblower Protections for Federal Employees*, Sept. 2010, p. 5, http://www.mspb.gov/MSPBSEARCH/viewdocs.aspx?docnumber=557972&version=559604&application=ACROBAT (2016년 6월 10일 최종방문)

83) 이는 1883년 행정사무법의 제정 이후 처음 있는 포괄적인 개혁법이었다.

84) MSPB, *Ibid.*, p. 5.

85) S. REP. 95-969 (1978 U.S.C.C.A.N. 2723, 2746).

86) 5 U.S.C. § 2302(a)(2)(B)(i),(C)에 의해 비밀, 정책입안, 정책결정 또는 정책자문의 성격을 지닌 업무를 처리하는 공무원과 대통령에 의해 특별히 면제된 공무원 및 FBI, CIA, 국가정보국, 국가우주정보국, 국가안보국, 외국첩보 또는 반첩보활동을 주로 수행하는 대통령의 결정에 따른 모든 집행기관, 정부책임국은 보호대상에서 제외된다. 이흔재, 앞의 글, 170면.

87) 5 U.S.C. § 2302(b)(8). 나채준, 『미국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2015. 9, 49면.

88) Robert G. Vaughn, The Successes and Failures of Whistle Blower Laws (2012), Edward Elger, pp. 88-96.

89) S. Rep. 95-969, 24 (1978 U.S.C.C.A.N. 2723, 2746)., MSPB, *Whistleblower Protections for Federal Employees*, p. 6.

나. 공익신고자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989: WPA)

1) 입법배경

행정사무개혁법에 따라 공익신고자는 해고(removals), 14일 이상의 정직(suspensions that exceed 14 days), 직급 강등 또는 보수의 삭감(reduction of grade or pay) 및 30일 이내의 일시해고(furloughs for 30 days or less) 등의 불이익한 조치(adverse actions)와 성과기반해고(performance-based removals) 또는 직급 강등, 직급 내 보수 인상의 거부(denials of within-grade salary increases), 감원 조치(reduction-in-force actions) 및 복직 또는 재고용권 행사 제한(denials of restoration or reemployment rights)과 같은 인사와 관련된 반대조치에 대한 적극적 항변(affirmative defense)으로서 인사관리위원회(이하에서는 'MSPB'라고 함)에 직접 소청할 수 있었으나[90] 이외의 사항들에 관하여 공익신고자가 특별심사청에 문제를 제기하는 경우, 특별심사청이 해당 문제를 고발하여 위원회에 대해 시정조치 및 금지된 인사조치를 행한 공무원에 대한 징계조치를 구하지 않는 경우, 더 이상의 문제해결을 기대할 수 없는 문제가 있었다. 이처럼 행정사무개혁법 체제하의 특별심사청은 1979년 이래로 공익신고자를 보호하는 단 한 건의 시정조치도 내리지 않았고, 이러한 실적은 의회의 기대에 미치지 못했다. 인사관리위원회의 고발권자로서 특별심사청이 공익신고자를 보호하기보다 좌절시킨다고 인식되었던 것이다.[91] 그에 따라 행정사무개혁법의 미비점을 보완하고 공익신고자 보호를 강화하기 위하여 공익신고자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989: WPA)이 제정되었다.

2) 내 용

공익신고의 주체와 보호받는 공익신고의 범위는 행정사무개혁법의 내용과 기본적으로 동일하다. 공익신고자가 보호를 받기 위해서는 법령에 의해 허용된 다음과 같은 공익신고 접수기관에 정보를 제공해야 한다. 공개된 정보가 법과 집행명령에 의해

---

90) 이때 기관은 인사조치가 충분한 증거로 이루어졌다는 사실을 입증할 책임을 지고 청구인은 적극적 항변에 관한 입증책임을 진다. 5 C.F.R. § 1201.56(a)(2); MSPB, *Whistleblower Protections for Federal Employees*, p. 8.

91) S. Rep. 103-358, 2 (1994 U.S.C.C.A.N. 3549, 3550)., MSPB, *Whistleblower Protections for Federal Employees*, p. 6.

비밀유지가 요구되는 경우에는 기관의 감찰관(Inspector General), 그러한 공개를 접수하는 기관의 장에 의해 임명된 다른 공무원, 특별심사청, 또는 의회만이 공익신고를 접수할 수 있다.[92][93]

공익신고자보호법은 특별심사청을 인사관리위원회로부터 분리하여 독립적인 연방기구로 하였다. 따라서 공익신고자는 다음과 같은 세 가지 방법[94] 중 가능한 방법을 택하여 보호를 구할 수 있게 되었다:

(1) 인사와 관련된 불이익 조치를 이유로 위원회에 직접 소청하여 검토받거나(Otherwise Appealable Action)(공익신고자보호법에서도 행정사무개혁법의 적극적 항변이 그대로 인정되는 것이다),[95]

(2) 특별심사청에 의해서만 심사받거나,

(3) 위와 같이 위원회에 직접 소청할 수 있는 사유는 아니지만 공익신고로 인한 임명(an appointment), 승진(a promotion), 세부사항, 이전, 재배치(a detail, transfer, or reassignment) 및 임금, 이익, 보상 및 또는 임명, 승진, 성과평가, 또는 다른 인사조치로 이어질 것으로 예상되는 교육 또는 훈련과 관련한 특정 결정들(a decision concerning pay, benefits, or awards, or concerning education or training)과 같은 인사조치에 관해 특별심사청에 문제를 제기한 뒤, 그로부터 구제를 받지 못한 경우에[96] 일정한 조건하에 개인 차원에서 직접 인사관리위원회에 자신의 사건의 검토를 청구(Individual Right of Action, IRA)[97]

이 중 직접 제소할 수 있는 사유에 의한 경우와 특별심사청에 의한 구제가 이루어지지 않아 개인차원에서 제소하는 경우는 위원회의 검토를 받을 수 있고 이 과정에서

---

92) 5 U.S.C. §§ 2302(b)(8)
93) 박정훈, 앞의 글, 225면.
94) 이하에서는 특별심사청에 의해서만 심사받는 경우를 제외하고 위원회에 직접 검토 받는 두 가지 방법이라고 소개했다. MSPB, http://www.mspb.gov/appeals/whistleblower.htm (2016년 6월 10일 최종방문)
95) 5 U.S.C. § 7701
96) 법률에 의해 인사관리위원회는 법규로써 위원회의 관할이 되지 않는 한 어떤 사건에 대해서도 판결할 권한이 없기 때문에 청구인(the appellant)이 특별심사청의 시정조치를 구한 바 있으며, 그러한 절차를 모두 소진했다는 것은 위원회에 대한 개인차원의 제소(IRA)가 인정받기 위한 중요한 요건이다. MSPB, *Whistleblower Protections for Federal Employees*, p. 45 참조.
97) 5 U.S.C.. § 1221(a); 박정훈, 앞의 글, 215면.

청구권자의 동의 없이 특별심사청의 개입은 이루어질 수 없다.[98]

3) 담당기관의 권한 및 구제절차

인사관리위원회는 대통령이 3명의 위원을 상원의 임명동의에 의해 지명하는 독립적인 준사법기구이다.[99] 따라서 인사관리위원회는 법률, 규칙 및 규정에 의해 위원회에 제소 가능한 기관의 조치에 대해 심리를 열고 판결할 권한이 있다. 위원회는 근로자 또는 공무원 지원자가 심리에서 우세하다고 판단되는 경우 검토가 종결될 때까지 가구제 결정을 할 수 있다.

특별심사청[100]은 (1) 제기된 공익신고 관련 문제에 관해 문제가 제기된 때로부터 240일 내에 해당 기관에 알리고 관련 문제에 대한 조사를 이행할 것과 문제를 바로잡기 위한 계획에 대한 보고를 요구할 수 있다. 이때 그렇게 하지 않는 것이 건강 및 안전에 급박한 위해를 가하거나 범죄의 위험이 있다고 보지 아니하는 한, 공익신고자의 동의 없이 특별심사청은 신고자의 신원을 공개할 수 없다. 다만 익명의 제보는 인정하지 않고 있다.[101] (2) 만일 특별심사청이 금지된 인사조치가 실제로 일어났거나 일어나고 있다고 "합리적으로 믿을 근거"가 있다고 보는 경우, 특별심사청은 위원회에 대해 발견 사실과 함께 시정조치와 관련된 권고를 추가하여 위원회와 해당 기관 등에 보고해야 한다. 만일 기관이 금지된 인사조치를 시정하지 않는다면 특별심사청은 시정조치를 위원회에 청구할 수 있다. (3) 또한 특별심사청은 금지된 인사조치를 행한 공무원 및 근로자에 대해 위원회에 징계조치를 서면으로 청구할 수 있다. 이에 따라 위원회는 해고, 직급 강등, 5년내 연방정부의 고용 배제, 정직, 견책 또는 $1,000 내의 벌금을 부과할 수 있다. 또한 관련된 기관은 변호사 비용을 지불할 책임이 있다. (4) 특별심사청도 위원회 직접 소관인 사항과 개인 차원의 제소(IRA)를 제외하고는 (앞서 설명한 것과 같이 이 경우에는 개인의 동의가 필요하다) 위원회의 모든 절차에 개입 및 참여할 수 있다.[102]

---

98) 5 U.S.C. § 1212(c)(2)
99) 박정훈, 앞의 글, 215면.
100) 각각 5 U.S.C. §§ 1214(b)(2)(B), (C), (b)(4)(A) 참조.
101) 박정훈, 앞의 글, 215면.
102) Jon O. Shimabukuro, L. Paige Whitaker, *Ibid.*, pp. 17-21

다. 공익신고자보호혁신법(Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012: WPEA)

2010년 행해진 공익신고자들에 대한 인사관리위원회의 설문조사 결과, 부정행위를 보고한 것으로 신원이 확인되었다고 본 공익신고자들 중 3분의 1에 달하는 인원이 보복행위 또는 협박을 경험했다는 사실이 밝혀졌다.[103] 이렇듯 불이익한 인사조치와 같은 보복행위가 만연하고 부정행위를 신고하기로 결정을 내리는 데에 보다 큰 역할을 하는 '시정조치가 적절히 이루어질 것이라는 확신'이 부재한 상황에서 공익신고법 시행 이후 1992년 이래로 부정행위를 인식하는 근로자들의 비율이 줄어드는 문제가 발생했다.[104]

그에 따라 정부의 효율성, 투명성과 책임성을 증진하기 위해 공익신고자보호혁신법(Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012)은 다음과 같은 사항을 규정함으로써 공익신고자보호법의 보완을 도모했다:

1. 공익신고자보호법(1989)은 범죄행위 등 법률위반, 중대한 실정이나 예산의 낭비, 권한남용, 기타 사회 일반의 건강 · 안전에 대한 중대하고 특별한 위험이 있다고 합리적인 믿음을 가진 사실에 관한 "모든 종류의" 공익신고를 보호한다고 명문으로 정하였으나 몇몇 연방 항소법원이 보호되는 공익신고에 대한 범위를 축소 해석하는 판결[105]을 내려 사법적으로 공익신고법을 제정한 의도가 왜곡되는 예들이 생겨났다. 이에 따라 공익신고자보호혁신법에서는 공익신고법의 공익신고자를 보호하고자 하는 본래의 의도를 되살려 (1) 공익신고가 부정행위를 행하거나 그에 참여한 관리자에게 이루어졌거나, (2) 이전에 공개된 내용에 관한 공익신고를 했거나, (3) 공익신고가 공익신고자의 비번(off duty)인 상황 또는 통상 업무차원에서 이루어졌거나, (4) 공익신고의 대상이 된 사건이 일어난 때로부터

---

103) MSPB, *Blowing the whistle: Barriers to Federal Employees Making Disclosures* (Nov. 2011), p. i , http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475 (2016년 6월 10일 최종방문)

104) *Ibid.*

105) *Horton v. Dep't of the Navy*, 66 F.3d 279, 282 (Fed. Cir. 1995); *Willis v. Dep't of Agriculture*, 141 F.3d 1139, 1144 (Fed. Cir. 1998); *Meuwissen v. Dep't of Interior*, 234 F.3d 9, 12-13 (Fed. Cir. 2000)

얼마나 시간이 지났는지 그리고, (5) 공익신고를 한 이의 동기가 무엇이었는지와 관계없이 보호의 효력을 잃지 않도록 했다.[106]

2. 과학적 진실성을 왜곡하거나 잘못 전달하거나, 연구, 분석, 또는 기술적 정보에 위압을 행사하는 검열행위(censorship)에 대한 정부 소속 과학자의 공익신고를 가능하게 하였다.[107]
3. 공익신고자보호혁신법이 제정되기 전까지 공익신고자에 대한 구제는 금전적 손해, 부대 의료비용(out-of-pocket medical expenses), 변호사 비용과 그에 상응하는 구제조치(복직, 정직의 해제, 성과평가의 수정 등)에만 제한되어 있었으나 공익신고자보호혁신법은 인사관리위원회로 하여금 보상적 손해배상을 명할 수 있게 하였고,[108] 조사과정에서 공익신고자에게 합리적으로 부과된 비용도 보상할 수 있게 하였다.[109]
4. 공익신고자보호혁신법은 특별심사청이 승소하지 아니하는 경우, 징계조치 사건의 징계 대상이 된 관리자의 변호사비를 특별심사청으로 하여금 지불하게 했던 판례[110]를 뒤집고 고용기관의 변호사비 지불책임을 규정함으로써 특별심사청의 권한을 강화하였다.[111] 또한 공익신고자가 공익신고를 했다는 사실 이외의 다른 요소도 고용기관의 공익신고자에 대한 불이익조치 결정에 영향을 미쳤더라도 특별심사청이 공익신고자의 신고가 기관의 그러한 결정에 "중대한 동기 부여적 요소"가 되었다는 것을 위원회에 입증하는 경우 승소할 수 있게 하였다.[112]
5. 공익신고자보호혁신법은 개인 차원의 위원회에 대한 청구(IRA)의 확대,[113] 공익신고자 청구에 대한 위원회의 결정을 항소법원의 검토를 청구할 수 있도록 하고,[114]

---

106) Pub. L. No. 101-12; Jason Zuckerman, *Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees*, American Bar Association, Section of Labor and Employment Law, Issue: November-December 2012, http://bit.ly/29pyhl0 (2016년 6월 12일 최종방문)
107) Pub. L. No. 110
108) Pub. L. No. 107(b)
109) Pub. L. No. 104(c)
110) *Special Counsel v. Santella*, 65 M.S.P.R. 452 (1994)
111) Pub. L. No. 107(a)
112) Pub. L. No. 106
113) Pub. L. No. 101(b)
114) Pub. L. No. 108(a)

위원회 심리에서 적법절차의 원칙을 보장하여[115] 절차적인 보완 또한 도모했다.

6. 근로자에게 이들의 권리에 대한 교육이 의무적으로 이루어지게 했다. 정부기관 근로자로서 기밀유지조항(NDA)에 합의해야 하는 경우에도 그러한 합의가 근로자의 공익신고 할 권리를 대신하는 것이 아님을 명시하는 표현을 반드시 포함하도록 하였다.[116]

3. 민간부문의 공익신고법

가. 부정청구법(False Claims Act: 31 U.S.C. §§ 3729-3733)

1) 개 관

부정청구법(False Claims Act)에 따라 연방 정부의 프로그램 또는 계약에 대한 부정청구(false claim)[117]의 증거를 가진 사인(私人)은 미국 정부를 대신하여 부정행위자를 상대로 소송을 제기할 수 있다.[118] 여기서 부정청구는 이러한 Qui Tam 소송[119]에 정부도 개입하여 소송에 참여할 수 있고, 일부 주들은 주 정부에 대해서도 이를 적용할

---

115) Pub. L. No. 114

116) 5 U.S.C. § 2302(b)(13)
특별심사청이 제시한 예시는 다음과 같다 : These provisions are consistent with and do not supersede, conflict with, or otherwise alter the employee obligations, rights, or liabilities created by existing statute or Executive order relating to (1) classified information, (2) communications to Congress, (3) the reporting to an Inspector General of a violation of any law, rule, or regulation, or mismanagement, a gross waste of funds, an abuse of authority, or a substantial and specific danger to public health or safety, or (4) any other whistleblower protection. The definitions, requirements, obligations, rights, sanctions, and liabilities created by controlling Executive orders and statutory provisions are incorporated into this agreement and are controlling. 특별심사청, https://osc.gov/Resources/March%202013%20Memo.pdf (2016년 6월 15일 최종방문)

117) 31 U.S.C. § 3729(a)

118) § 3730(a)에 따라 법무부가 직접적으로 소송을 제기할 수도 있다. 사인이 미국정부를 위해서 소송을 제기할 수 있다는 규정은 §3730(b)

119) Qui Tam은 스스로 소송할 수 있는 자는 국왕을 대신하여 소송할 수 있다는 라틴어구(qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur)로부터 유래한다. Thomas L. Harris, *Altarnate Remedies and The False Claims Act: Protecting Qui Tam Relators in Light of Government Internvention and Criminal Prosecution Decisions*, 94 Cornell L. Rev. 1293 (2009), http://www.lawschool.cornell.edu/research/cornell-law-review/upload/harris-2.pdf (2016년 6월 20일 최종방문)

수 있도록 유사한 법을 제정하여 시행하고 있다.

Qui Tam 소송은 부정청구법 제정 수백년 전 영국으로부터 기원한다.[120] 그러나 미국 역시 이를 갑작스럽게 도입한 것은 아니고 미국 헌법의 기초를 닦을 시기에 영국에서 만큼이나 Qui Tam 소송제도가 빈번하게 이용되었다.[121] 의회는 1863년, 남북전쟁 중 군수물품 조달 과정에서 행해진 사기에 대응하기 위해 최초의 부정청구법을 제정했다. 최초의 부정청구법 조항 또한 사기에 관한 정보를 알리는 자에게 정부의 보상분의 절반을 약속하는 장려책을 포함했다. 1940년대에는 기회주의적인 정보원(informers)들에 의해 조항이 남용되는 문제가 발생하면서[122] 1943년에 제소자에게 정부가 이미 가지고 있지 않은 정부에 관한 사기의 정보와 증거를 제공할 것을 요구하는 것으로 개정되었다. 그에 따라 정부의 보상분에 대한 제소자가 수령할 수 있는 비율도 최대 10%로 감액되었다.[123]

그러다가 1986년, 의회는 제소자에게 제공되는 인센티브를 늘리고 그의 입증책임을 줄이는 방향으로 동법을 재개정했다.[124] 당시 정부를 상대로 한 사기에 대한 언론 보도가 이어지자 그에 대한 대중의 압박이 심화되었고,[125] 1985년 예산 지출을 기준으로 1~10%의 연방 예산이 사기를 이유로 빠져나간다고 밝혀져 이와 같이 횡행하는 사기의 규모에 비추어 볼 때 제소자에 대한 추가적인 인센티브가 정당하다고 보았다.[126] 또한 의회는 당시 존재하는 사기 방지 또는 감시 기구가 충분히 효과적이지 않다고 보았으며,[127] 법의 사적인 실행(대행소송)이 수반하는 견고하고 심리적인 위험을 개인이 받아들이기에 더 많은 인센티브가 필요하다고 보았다.[128]

1986년 개정 이후 정부를 상대로 한 사기에 대한 소송이 더욱 활발히 제기되었고, 그에 따라 정부가 보상받는 금액 또한 대단히 증가하여 2015년 한 해 동안 부정청구법 제 하에 4년 연속으로 35억불 이상의 금액을 보상받아[129]1986년 개정 이후 2015년

---

120) *Ibid.*, p. 1298.
121) *Ibid.*
122) *Ibid.*
123) Thomas L. Harris, *Ibid.*, p. 1299
124) *Ibid.*
125) *Ibid.*, p. 1300
126) *Ibid.*
127) *Ibid.*, p. 1301
128) *Ibid.*
129) U.S. Dep't of Justice, *Justice Department Recovers Over $3.5 Billion From False*

연말까지 총 474억불[130] 이상의 보상을 받기에 이르렀다.

2) 내 용

부정청구법은 고의로 허위 기타 부정한 방법으로 연방 정부에게 지불 또는 승인을 청구하거나 고의로 허위 기타 부정한 청구를 위해 허위 기록 또는 증명물을 만들거나, 사용하거나, 원인을 제공하는 경우, 정부로부터 돈을 가져가는 것이 아니라 고의로 정부에게 돈을 내지 않기 위한("역"부정청구라 불린다) 허위 기록 또는 증명물을 만들거나, 사용하는 자와 이와 같은 행위를 하기로 공모하는 행위 등의 7가지 행위를 금지하고 있다.[131] 행위자는 정부를 상대로 부정청구를 하는 것만으로 부정청구법을 위반하는 것으로 되지 아니하고 허위임을 알아야 책임을 진다. 허위 정보에 대해 알았는지의 여부는 i) 정보에 관한 실제 지식이 있고, ii) 정보의 진실 혹은 거짓에 대한 고의적 무지 또는 iii) '의도적인' 무시가 행동으로 나타나는지를 기준으로 판단한다. 사취하려는 특정한 의도를 입증하지 아니해도 된다.[132]

부정청구에 대한 책임이 있는 자는 청구당 $5,500에서 $11,000[133]의 민사상 벌금을 지불해야 하고 손해의 3배에 상응하는 금액을 보상해야 한다. 부정청구법을 위반한 자가 일정 조건을 충족하여 위반사항을 정부에 신고한 경우, 정부 손해의 2배를 넘지 않는 한도로 보상책임이 완화된다.[134]

Claims Act Cases in Fiscal Year 2015, Dec. 3, 2015, https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-35-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2015 (2016년 7월 1일 최종방문)

130) 1986년부터 2008년 동안 약 210억불과 2009년부터 2015 년 동안 약 264억불, U.S. Dep't of Justice, *More than $1 Billion Recovered by Justice Department in Fraud and False Claims in Fiscal Year 2008, Nov. 10, 2008,* https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2008/November/08-civ-992.html (2016년 7월 1일 최종방문); Hoang Tran, *False Claims Act penalties increasing in 2016*, LegalNewsLine, Jan. 25, 2016, http://legalnewsline.com/stories/510658831 (2016년 7월 1일 최종방문)

131) 31 U.S.C. § 3729(a)

132) 31 U.S.C. § 3729(b)

133) 정확한 범위는 민사벌금인플레이션조정법(Federal Civil Penalties Adjustment Act)에 따라 조정된다.

134) 31 U.S.C. § 3729(a)

3) 절 차

(1) Qui Tam 소송제기

개인(이하 '제소자(relators)'라고 함)은 비공개로 Qui Tam 소송을 법원에 제기해야 하고 관련된 정보를 서면으로 작성하여 제출해야 한다.[135] 이때, 제소기간은 동법의 위반일로부터 6년 내 또는 그러한 위반을 정부의 담당공무원이 알거나 합리적으로 알았어야 하는 날로부터 3년 내이지만 당해법의 위반일로부터 10년이 지나지 아니한 때에 한해 소송이 제기될 수 있다.[136]

(2) 정부 조사

소송은 제기된 뒤 60일 동안 봉인되고, 그 기간 동안 정부는 위 자료를 검토한 뒤 소송을 승계하여 수행하거나(일반적으로 "개입"이라고 일컫는다) 소송에 참여하지 않을 거부의사를 밝히는 경우 제소자 단독으로 소송을 계속할 수 있다.

(3) Qui Tam 소송당사자의 권리

정부가 Qui Tam 소송을 승계하여 수행하는 경우, 공소를 제기(prosecuting the action)할 책임이 있고,[137] 제소자의 반대와 상관없이 소를 취하할 수 있다.[138] 제소자가 Qui Tam 소송을 합의하거나 취하하려고 하는 경우 정부의 동의를 얻어야 한다.[139] 또한 정부 및 원고는 법원으로 하여금 제소자의 소송 참여를 제한하도록 청구할 수 있다.[140]

정부가 제소자의 소송을 승계하여 수행하는 경우, 제소자는 소송을 통해 원고로부터 정부에게 배상된 금액의 15~25%를 받을 수 있고, 법률적 비용 및 소송에 따르는 기타 비용 또한 보상받는다. 만일 정부가 소송제기자의 소를 승계하지 않는 경우 배상금액에 대한 소송제기자의 지분은 25~30%로 증가한다. 만일 제소자가 문제가 되는 사건의 사기를 계획하였거나 주도하였음이 밝혀진 경우 법원은 보상금액을 제한 없이 감액할 수 있다.[141]

---

135) 31 U.S.C. § 3730(b)
136) 31 U.S.C. § 3731(b)
137) 31 U.S.C. § 3730(c)(1)
138) 31 U.S.C. § 3730(c)(2)
139) 31 U.S.C. § 3730(b)(1)
140) 31 U.S.C. § 3730(c)(2)

(4) Qui Tam 소송에 대한 법률적 제한

만일 제소자가 부정청구법과 관련하여 형사범죄를 저지른 경우, 동일한 행위에 대한 다른 Qui Tam 소송이 이미 제기된 경우, 정부가 동일한 행위에 대한 민사 또는 행정적 금전소송의 당사자인 경우와 소송이 정부가 당사자인 형사적, 민사적, 또는 행정적 심리, 정부 청문회, 감사, 보고서 또는 조사 또는 언론에 의해 공개된 사실에 의한 경우[142](소송제기자가 법무부 장관이거나 정보의 첫 출처(original source)인 경우 제외), 사인은 정부를 상대로 한 부정행위에 대한 증거가 있더라도 Qui Tam 소송을 제기할 수 없다.

4) 구 제

부정청구를 한 근로자, 정부계약자, 대리인은 고용주가 부정청구법을 위반하는 것을 멈추는데 관여하였다는 이유로 고용주로부터 해고, 강등, 정직, 협박, 모욕 혹은 근로계약에 위반한 다른 방식의 차별을 받지 아니한다.[143] 구제조치에는 차별을 받지 아니하였다면 근무하였을 직급에의 복직, 체불임금의 2배 금액 및 그 이자의 보상, 소송비용 및 합리적인 변호사 비용을 포함한 그 외에 차별의 결과인 기타 손해에 대한 보상을 포함한다.[144]

나. 사기단속 및 복구법(Fraud Enforcement and Recovery Act of 2009: FERA)

2009년 제정된 사기단속 및 복구법(Fraud Enforcement and Recovery Act)은 1986년 개정 이후 처음으로 부정청구법의 주요 조항들을 개정하였다. 1) 보복조치에 대한 보호의 대상이 되는 자를 확대하고, 2) 부정청구법의 "역"부정행위의 요건을 완화하여 부정행위자의 책임을 확대하고, 3) 정부를 대신하여 소송을 수행하는 개인이 제기한 대행소송에 정부가 개입할지 여부를 결정하기 전에 "민간조사 요구"를 사용하여 정부의 소송개입 범위가 확대되는[145] 변화 등이 이루어졌다.[146]

---

141) 31 U.S.C. § 3730(d)
142) 31 U.S.C. § 3730(e)(4)
143) 박정훈, 앞의 글, 217면.
144) 31 U.S.C. § 3730(h)
145) 박민영·박세훈, "미국 부정청구법제의 적용분야", 『미국헌법연구』 제23권 제1호, 2012. 4, 96면.

다. 환자보호 및 적절치료법(Patient Protection and Affordable Care Act of 2010: ACA, PPACA)

2010년 제정된 환자보호 및 적절치료법(Patient Protection and Affordable Care Act)은 1) 법률로서 정해진 기간과 관련된 의료비의 부정청구가 있거나 부정청구를 인지한 날로부터 60일 이내에 부정청구에 대해서는 반드시 보고해야 한다고 규정했다. 2) 또한 법원이 법률적으로 제한되는 소송을 기각하기 전에 정부로 하여금 반대할 수 있는 권한을 부여하였고, 3) 만일 제소자가 정보의 첫 출처인 경우 이러한 공익정보공개의 제한(public disclosure bar)에 구속받지 않도록 하는 것은 종전과 같이 유지하되 '정보의 첫 출처'의 정의에 대한 개정을 이루어냈다.[147]

4. 공익신고자 보호를 규정한 개별 법률

약 30여개의 개별 법률들이 공익신고자 보호를 규정하고 있다. 법률마다 신고 접수기관 및 신고자 구제 절차 등이 다른 경우도 있지만 보호대상인 공익신고자, 적용대상행위, 금지된 보복조치와 구제책 등의 골자는 대개 같다고 할 수 있다.[148]

가. 개별 법률의 기본 구조

1. 법률의 위반과 관련된 소송을 제기하거나 정보를 공개했다는 이유로 해고 또는 차별과 같은 인사상의 불이익을 받았다고 믿는 근로자는 위반으로부터 일정한 기일 내에(30일, 60일, 180일) 노동장관(또는 감찰관(Inspector General))에게 이의신청(file a complaint)을 할 수 있다.
2. 노동장관은 이의신청으로부터 일정한 기일 내에 조사를 시행하여 이의가 이유

---

146) Akin Gump, *2009 Amendments to False Claims Act Pose New Challenges for Health Care Industry*, Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP, June 2009, https://www.akingump.com/en/news-insights/2009-amendments-to-false-claims-act-pose-new-challenges-for-health-care-industry.html (2016년 7월 3일 최종방문)

147) 31 U.S.C. 3730(e)(4)(B); Micheal Volkov, *The Six Most Significant Recent Amendments to the False Claims Act*, CORRUPTION CRIME&COMPLIANCE (2012), http://www.jdsupra.com/legalnews/the-six-most-significant-recent-amendmen-50390/ (2016년 7월 3일 최종방문)

148) 박정훈, 앞의 글, 222면.

있는지 결정한다.

2-1. 최종심리가 있기 전 장관이 판단하기에 위반이 발생했다고 믿을 합리적인 이유가 있는 경우, 경우에 따라 가구제를 명령할 수 있다.

3. (1) 장관이 해당 법률에 의거한 위반이 있다고 보는 경우, 장관은 위반을 완화할 차별 시정조치를 취하도록 할 수 있고, 이러한 시정조치에는 해당근로자에 대한 체불임금 지급을 포함한 보상, 재고용 또는 복직이 포함된다. 개별 법률의 경우에 따라서 명령에 반대하는 사람은 장관의 결정이 내려진 날로부터 일정한 기일 내에 항소법원에 명령의 검토를 청구할 수 있다. 이때, 장관의 명령은 다른 형사 또는 민사소송의 대상이 되지 아니한다.

(2) 장관이 법률 위반이 없다고 보는 경우, 적용을 거부하는 명령을 내릴 것이다. 그러한 명령은 일정한 경우에 사법심사(judicial review)의 대상이 된다.

나. 샤베인-옥슬리법(Sarbanes-Oxley Act of 2002: SOX)

2002년 상장기업과 증권회사에 광범위한 규제를 부과하고 공익신고자 보호를 규정한 샤베인-옥슬리법(Sarbanes-Oxley Act)이 제정되었다.[149] 샤베인-옥슬리법은 증권 거래 시장에 상장된 공개기업(및 금융정보가 그 회사의 통합 재무제표에 포함된 자회사 및 계열사)과 국가공인 신용평가기관의 근로자, 독립계약자, 임원 등이 샤베인-옥슬리법, 증권감독위원회(Securities and Exchange Commission, SEC) 규칙 또는 규정, 또는 주주에 대한 사기와 관련된 연방법 위반행위에 대해 내부공익신고(관련정보를 제공하거나, 제공하게 하거나, 조사를 돕거나, 소를 제기하였거나, 증언하였거나 해당 절차에 참여했다는)를 했다는 이유로 해고, 강등, 정직, 위협, 모욕, 기타 근로조건에 반하는 방식의 인사상의 불이익을 주지 못하도록 규정하고 있다.[150]

승소한 근로자는 차별 전의 상위 직급으로의 복직, 이자를 포함한 체불임금 지급, 소송비용, 감정인 비용(expert witness fees), 합리적인 변호사 비용을 포함한 가능한 모든 구제를 받을 수 있다.[151]

---

149) 박정훈, 앞의 글, 218면.
150) 18 U.S.C. § 1514A
151) 18 U.S.C. § 1514A(c)

다. 도드-프랭크법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010: Dodd-Frank Act)

2010년 제정된 도드-프랭크법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)은 금융 산업에 종사하는 근로자를 위한 공익신고보호를 강화하였다. 도드-프랭크법이 제정되면서 (1) 앞에서 서술한 부정청구법, 샤베인-옥슬리법의 공익신고자 보호 규정이 강화되었고, (2) 증권감독위원회와 선물거래위원회에 공익신고자 인센티브 프로그램을 신설하였고,[152] (3) 소비자 금융상품 또는 서비스를 제공함에 있어서 근로자가 동법 위반과 관련된 정보를 제공하는 어떤 절차에 참여했다는 이유로 인사상의 불이익을 주는 행위를 금지하고 있다.[153]

라. 기 타

샤베인-옥슬리법(SOX)과 도드-프랭크법(Dodd-Frank Act)외에 다음과 같은 다양한 영역의 연방법에서 공익신고자 보호규정을 갖추고 있다(알파벳순).

대기청정법(Clean Air Act: CAA), 상업용 차량 안전법(Commercial Motor Vehicle Safety Act : CMVSA), 포괄적인 환경대응 · 보상 및 책임법(Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act of 1980 : CERCLA), 국방부수권법(Department of Defense Authorization Act of 1987), 에너지 재편법(Energy Reorganization Act of 1974 : ERA), 공정노동기준법(Fair Labor Standards Act of 1938 : FLSA), 식품의약청식품안전현대화법(FDA Food Safety Modernization Act : FDA Modernization Act), 연방 탄광 보건 안전법(Federal Mine Safety and Health Act : FMSHA), 연방 수질오염관리법(Federal Water Pollution Control Act of 1972 : FMPCA), 부두근로자 및 항만근로자를 위한 재해보상법(Longshore and Harbor Workers' Compensation Act : LHWCA), 이동과 계절별 농업노동자 보호법(Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act : MSAWPA), 직업안전보건법(Occupational Safety and Health Act of 1970 : OSH Act), 안전식수법(Safe

152) Section 748 of the Dodd-Frank Act
153) Section 1057 of the Dodd-Frank Act

Drinking Water Act, SDWA), 고체폐기물처리법(Solid Waste Disposal Act : SWDA), 노천광산 규제 및 복원법(Surface Mining Control and Reclamation Act : SMCRA), 독성 물질관리법(Toxic Substances Control Act : TSCA)[154]

5. 운영현황

가. 공익신고법 운영현황

인사관리위원회(MSPB)가 1992년과 2010년에 다양한 연방 정부 부처의 근로자를 상대로 조사한 결과, 부정행위를 인식하는 응답자의 비율이 17.7%에서 11.1%로 감소했다.[155] 그러나 여전히 특별심사청이 내부고발자를 조사하거나, 기관의 보복에 대해 도움을 받는 것은 매우 어려운 것으로 나타났다.[156] 실제로 부정행위에 대한 연 손해금액은 증가했지만 내부고발자의 42.5%가 그들의 신원의 비밀을 보장받지 못했고[157] 그들 중 약 3분의 1은 보복 및 그에 대한 협박을 받은 것으로 밝혀졌다.[158] 인사관리위원회는 2012년 공익신고자보호혁신법 이후 공익신고의 시행현황에 관한 연구와 보호받는 행위에 대한 보복행위에 관한 연구를 2015-2018년도 연구안건으로 하여 진행 중이다.[159]

나. 부정청구법 운영현황[160]

2015년 회계연도(fiscal year) 한 해 동안 환수된 35.83억 달러의 부정청구금 중 29.13억 달러(약 80%)는 부정청구법 하의 Qui Tam 소송[161]으로 환수되었다. 정부는

154) 그 외 영역별 대표적인 법률은, 박정훈, 앞의 글, 221-222면 참조.
155) MSPB, *Blowing the whistle: Barriers to Federal Employees Making Disclosures*, p. 10.
156) 박정훈, 앞의 글, 215면.
157) MSPB, *Blowing the whistle: Barriers to Federal Employees Making Disclosures*, p. 10.
158) *Ibid.*, p. i
159) MSPB, *Research Agenda 2015-2018*, February 2015, http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=1140540&version=1145045&application=ACROBAT (2016년 7월 5일 최종방문)
160) U.S. Dep't of Justice, *Justice Department Recovers Over $3.5 Billion From False Claims Act Cases in Fiscal Year 2015*, Dec. 3, 2015, https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-35-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2015 (2016년 7월 5일 최종방문)
161) 정부가 개입하였거나 거절한 Qui Tam 사건을 모두 포함한다. 2.913억불 중 1.149억불(32%)은 정부가 개입을 거절한 소송으로부터 환수되었다. Phelps Dubar LLP, *U.S.*

5.97억 달러를 Qui Tam 소송을 제기한 개인에게 지불하였다. 2015년 부정청구법에 따라 제기된 소송은 2010년 이래 제일 낮은 수치를 기록하기는 했지만 1986년 이래로 Qui Tam 소송은 크게 늘어났고, 2015년에만 630여건이 제기되었다. 2009년 1월부터 2015년 동안 정부는 Qui Tam 소송으로 195억 달러를 환수하였고, 그 중 30억 달러를 공익신고자에게 지불하였다.

〈표 4-1〉 부정청구법에 따른 청구결정(2009 – 2015)

(단위: 건, 달러)

회계연도	새로 제기된 사건		합의 및 판결				
	비 Qui Tam 소송	Qui Tam 소송	비 Qui Tam 소송	Qui Tam 소송			비 Qui Tam 소송 및 Qui Tam 소송
			총	정부 개입 및 준개입	정부 개입 거부	총	
2009	132	433	469,334,681	1,959,281,256	33,776,480	1,993,057,735	2,462,392,417
2010	140	576	639,462,785	2,280,378,123	106,740,899	2,387,119,023	3,026,581,808
2011	125	635	241,365,995	2,646,695,115	173,888,703	2,820,583,818	3,061,949,813
2012	145	652	1,608,112,862	3,296,594,634	44,973,343	3,341,567,978	4,949,680,840
2013	100	754	833,491,768	2,883,439,485	125,823,056	3,009,262,541	3,842,754,309
2014	96	714	2,725,589,226	2,975,800,958	80,525,631	3,056,326,588	5,781,915,814
2015	105	632	670,783,021	1,763,475,930	1,149,557,117	2,913,033,047	3,583,816,068
합 계	843	4,396	4,336,556,523	17,805,665,501	1,290,499,705	19,520,950,730	26,709,091,069

출처: U.S. Department of Justice, Fraud Statistics, Oct 1, 1987–Sept 30, 2015 참조, https://www.justice.gov/opa/file/796866/download (2016년 7월 5일 최종방문)

2015년 회계연도 한 해 동안 환수된 35억 달러 이상의 부정청구금 중 19억 달러는 불필요한 또는 부적절한 치료를 제공하거나 특정 상품 및 서비스를 이용하기 위해 관계자에게 뇌물을 수여하거나(paying kickbacks) 국민건강보험 또는 의료보장제도 및 기타 연방 의료관리 프로그램[162]에 의해 지불되는 상품 또는 서비스를 과다 청구한 행위를 이유로 의료보건 분야의 기업과 개인들로부터 배상되었다. 2009년 1월과

Department of Justice 2015 False Claims Act statistics: a great year for relators in declined qui tam cases (Dec. 2015), http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=5bee45a7-f5cf-498a-ad3d-b2d462565fa3 (2016년 7월 5일 최종방문)

162) 군 병력에게 제공되는 의료관리제도인 TRICARE도 여기에 포함된다.

2015년 사이 정부(법무부)는 같은 기간 환수된 전체 금액 264억불 중 165억불을 의료보건 분야 사기에서 환수했다. 이처럼 최근 의료보건 분야에서의 부정청구법에 의한 청구가 활성화되는 현상은 2010년, 부정청구법으로 하여금 건강보험 체계를 포괄하도록 제정된 환자보호 및 적절치료법을 그 계기로 볼 수 있다.

한 예시로 2015년도 가장 많은 부정청구금을 지불한 DaVita는 미국의 제일가는 투석 서비스 주식회사로, 투석 환자들에게 특정 약물을 투여하기 위해 불필요한 낭비를 하고, 그것을 정부에 청구한 대가로 4.5억 달러와 환자들에게 그들의 투석센터(dialysis centers) 진료를 권장하기 위해 의료진에게 뇌물을 수여한 대가로 추가적인 3.5억 달러를 지급했다.

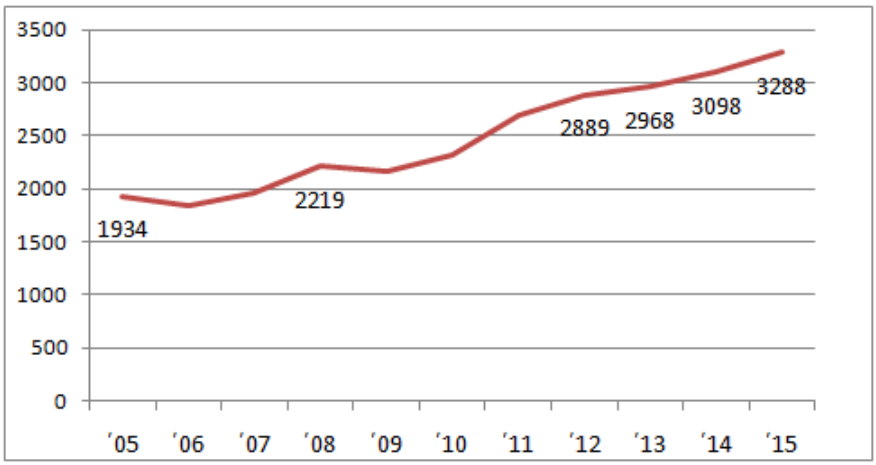
의료보건 분야 다음으로 가장 많은 11억 달러의 부정청구금이 환수된 분야는 정부계약 분야이다. 정부가 식품, 의복, 군수물품을 포함한 무수한 프로그램을 제공하기 위해 계약에 의존하기 때문에 그러하다고 볼 수 있다. 그 외 2009년 1월과 2015년 사이 50억 달러를 환수한 주택 및 모기지(Mortgage) 분야로부터 2015년 회계연도 한 해 동안 3.65억 달러를 환수했고, 농무부의 연방 작물 보험프로그램에 대한 사기의 대가로 4,400만 달러 등을 환수했다.

다. 개별 법률 운영현황

미국 노동부의 통계 자료에 따르면 개별 법률의 공익신고자 보호규정에 의한 청구(complaint)는 2005년과 2006년 사이와 2008년과 2009년 사이 감소세로 주춤한 것을 제외하면 꾸준히 증가해왔다(아래 [그림 4-1] 참조).[163]

---

163) 아래 본문에서 표와 그림에서 사용되는 법률명의 약자는 다음과 같다. Affordable Care Act(ACA), Asbestos Hazard Emergency Response Act(AHERA), Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century(AIR21), Consumer Financial Protection Act(CFPA), Consumer Product Safety Improvement Act(CPSIA), Environmental Protection Agency(EPA), Energy Reorganization Act(ERA), Federal Railroad Safety Act(FRSA), FDA Food Safety Modernization Act(FSMA), International Safe Container Act(ISCA), Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act (MAP-21), National Transit Systems Security Act(NTSSA), Occupational Safety and Health Act(OSHA), Pipeline Safety Improvement Act(PSIA), Sarbanes-Oxley Act(SOX), Seaman's Protection Act(SPA), Surface Transportation Assistance Act(STAA), http://www.whistleblowers.gov/statutes_page.html (2016년 7월 5일 최종방문)



출처: U.S. Department of Labor, Whistleblower Investigation Data(FY2006-FY2016), http://www.whistleblowers.gov/factsheets_page.html (2016년 7월 5일 최종방문)

[그림 4-1] 개별 법률의 공익신고자 규정에 따라 접수된 사건(2005 - 2015)

그 중 직업안전보건법(OSHA)[164]에 의한 청구가 회계연도별 전체 청구 중 56.4%에서 66%를 차지하며 가장 높은 비율로 제기되고 있고, 샤베인-옥슬리법(SOX)에 의한 청구가 4-15%, 육상교통지원법(STAA)[165]에 의한 청구가 11-15%로 상당한 비중을 차지하고 있다. 그 외 연방 철도안전법(FRSA)[166]에 의한 청구가 2008년 이후 증가하여 최근 8.3-11.3%에 달하는 비율로 청구되고 있으며, 웬델 포드 항공투자 · 개혁법(AIR21), 환경보호국(EPA)에 의한 공익신고자 보호규정, 에너지 재편법(ERA), 환자보호 및 적절치료법(ACA), 식품안전현대화법(FSMA), 국가운송체계보안법(NTSSA)에 따라 1-3%의 비율로 꾸준히 청구되고 있다.

---

164) 일터의 안전과 관련된 문제를 제기하거나 직업안정청의 활동에 협력하였다는 이유로 차별 혹은 보복당하는 노동자는 직업안전청에 고소장을 접수할 수 있다. 배효진, "미국의 내부고발자 보호법안", 『국제노동브리프』 제9권 제1호, 한국노동연구원, 2011. 1, 57면.

165) 차량 안전 혹은 건강과 관련된 문제를 보고하거나 정부기관에 정보를 제공하거나 조사에 협력하였다는 이유로 차별 혹은 보복당하는 운송 산업 종사노동자는 직업안정청에 고소장을 접수할 수 있다. 배효진, 앞의 글, 58면.

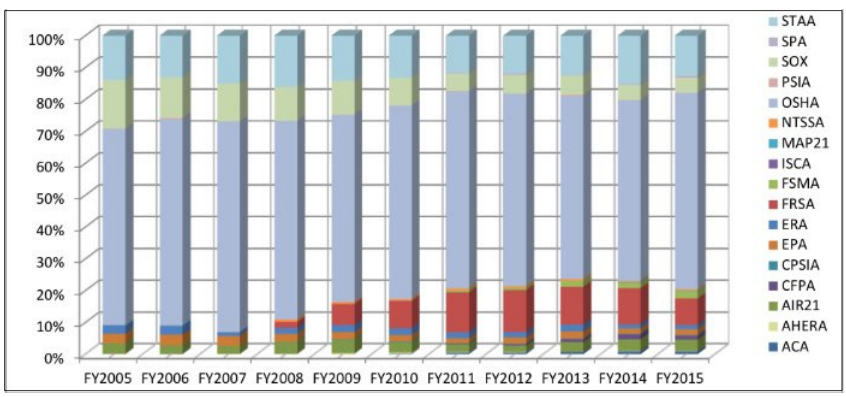
166) 철도산업에 종사하는 노동자는 ① 철도안전법규 위반사실 보고, ② 심각한 정부지원금 착복 · 낭비 · 남용보고, ③ 위험한 상태 보고, ④ 철도안전 관련법규 위반 · 거부, ⑤ 위험한 상태에서 일하는 것 거부, ⑥ 산업재해 발생 시 즉각적 치료 요청을 이유로 차별 혹은 보복 당했을 때 직업안정청에 고소장을 접수할 수 있다. 배효진, 앞의 글, 58면.

〈표 4-2〉 개별 법률의 공익신고자 규정에 따라 접수된 사건(2005 – 2015)

(단위: 건)

구 분	접수된 사건(cases received)										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ACA	0	0	0	0	0	4	14	14	18	26	28
AHERA	2	0	1	1	6	6	3	4	3	3	3
AIR21	65	52	50	85	92	75	66	58	90	114	116
CFPA	0	0	0	0	0	0	6	14	28	48	43
CPSIA	0	0	0	2	4	6	3	5	4	7	8
EPA	56	60	61	51	46	46	42	54	67	52	59
ERA	52	53	23	41	48	50	50	50	64	40	43
FRSA	0	0	1	45	145	201	341	384	356	353	276
FSMA	0	0	0	0	0	0	17	22	54	50	71
ISCA	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
MAP21	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	7
NTSSA	0	0	0	18	15	14	17	14	17	13	16
OSHA	1,194	1,195	1,301	1,381	1,267	1,402	1,665	1,743	1,707	1,750	2,026
PSIA	3	7	1	3	3	2	6	2	7	6	4
SOX	291	234	231	235	228	201	148	170	179	146	156
SPA	0	0	0	0	0	0	5	9	5	7	15
STAA	271	241	297	357	306	306	315	346	368	473	417
합 계	**1,934**	**1,842**	**1,966**	**2,219**	**2,160**	**2,314**	**2,698**	**2,889**	**2,968**	**3,098**	**3,288**

출처: U.S. Department of Labor, Whistleblower Investigation Data(FY2006-FY2016), http://www.whistleblowers.gov/factsheets_page.html (2016년 7월 5일 최종방문)



출처: U.S. Department of Labor, Whistleblower Investigation Data(FY2006-FY2016), http://www.whistleblowers.gov/factsheets_page.html (2016년 7월 5일 최종방문)

[그림 4-2] 개별 법률의 공익신고자 규정에 따라 접수된 청구비율(2005 – 2015)

개별 청구인에 대한 결정에 관한 통계에 따르면 최종 결정 중 기각이 연도별 최소 48%에서 최대 66%로 가장 많이 차지하고, 합의가 이루어지거나 소 취하 또는 법령에 정해진 조건에 따라 지방법원에 재심(de novo review)을 청구하는 경우(Kick-Out)가 있으며, 인용되는 경우는 제일 낮은 수준에 해당한다(아래 〈표 4-3〉 참조).

〈표 4-3〉 개별 법률의 공익신고자 규정에 따른 청구결정(2005 – 2015)

(단위: 건)

회계 연도	청구 결정(Complaint Determinations)						
	청구인에게 긍정적 결과			기 각 (Dismissed)	Kick-Out	철 회 (Withdrawn)	총 결정 수
	인 용 (Merit)	합 의 (Settled)	다른 방식으로 합의 (Settled Other)				
2005	41	269	87	1,270	N/A	235	1,902
2006	23	284	117	1,275	N/A	272	1,971
2007	18	261	112	1,217	N/A	253	1,861
2008	21	328	95	1,280	N/A	296	2,020
2009	57	277	116	1,221	N/A	272	1,943
2010	45	312	138	1,182	N/A	278	1,955
2011	48	400	157	1,110	23	278	2,016
2012	48	406	187	1,659	47	523	2,870
2013	75	526	333	1,595	74	669	3,272
2014	64	441	305	1,657	99	708	3,274
2015	45	485	313	1,665	106	723	3,337
합 계	**485**	**3,989**	**1,960**	**15,131**	**349**	**4,507**	**26,421**

출처: U.S. Department of Labor, Whistleblower Investigation Data(FY2006-FY2016), http://www.whistleblowers.gov/factsheets_page.html (2016년 7월 5일 최종방문)

제2절 영 국

1. 공익신고법 등 개관 및 제 · 개정 논의

가. 공익신고법(Public Interest Disclosure Act 1998)

영국은 공익을 위해 부패행위와 관련된 특정 정보를 신고하는 개인들을 보호하고 그러한 개인들이 피해를 입었을 경우 이와 관련하여 소를 제기할 수 있도록 함으로써

공익증진을 도모하기 위하여 공익신고법(Public Interest Disclosure Act(PIDA)1998, 1999년 7월 2일 시행)[167]을 고용권법(Employment Rights Act(ERA) 1996)의 제4부 아래 삽입하여 공익신고자 보호를 규정하고 있다. 공익신고법은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드에서 효력을 갖고 북아일랜드의 고용(노동)권리명령(Employment Rights Order 1996)에 삽입된 공익제보명령(Public Interest Disclosure Order 1998, 1999년 10월 31일 시행)이 북아일랜드에서 효력을 갖는다.[168]

영국의 공익신고법은 공공부문은 물론 민간부문과 제3섹터(voluntary sector)까지를 모두 포함한 국가 내 모든 분야의 부패행위에 적용된다.[169]

① 동법 제정 이전에도 영국에서는 보통법에 의해 노동자에 의한 공익신고가 규율되고 있었다. 그러나 범죄나 사기적 행위 등의 부정행위를 포함하지 않는 내부고발에 대해서는 해당정보가 공개됨으로써 발생하는 공익과 사용자의 이익을 형량하여 공익이 사용자의 이익을 상회한다는 것을 노동자가 입증하여야 했고, 이로 인해 노동자는 공익신고에 소극적일 수밖에 없는 문제가 상존했다.[170]

② 동법 제정 이전에 제정된 공익신고 관련 법률은 공익신고자 보호에 한계가 있었다. 1978년 제정된 고용보호법(Employment Protection(Consolidation) Act)에서는 근로환경에서의 건강이나 안전에 관한 내부고발에 의한 불이익 및 해고를 보호하였으나 공개된 정보가 건강이나 안전 이외에 관한 것이거나 기업 외부에 고발하는 경우에는 보호되지 아니하였다.[171] 또한 국가기밀법(Official Secrets Act 1989)은 공무원의 범죄나 부정에 한하여만 공익신고를 허용하였다.[172]

③ 동법은 특히 1980년대와 1990년대 초의 사고 및 참사들의 발생경과가 밝혀지면서 촉발되었다. 사고들에 관한 대부분의 공식 조사에서 근로자들이 위험을 인지했지

---

167) Public Interest Disclosure Act(1998), Part ⅣA, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents (2016년 7월 5일 최종방문)
168) Public Interest Disclosure (Northern Ireland) Order(1998), http://www.legislation.gov.uk/nisi/1998/1763/contents/made (2016년 7월 5일 최종방문)
169) 박영원·이주연, "공익신고자보호제도의 현황과 입법적 개선과제", 『국회입법조사처 현안보고서』 제227호, 국회입법조사처, 2014. 3, 17면 참조.
170) 김경석, "영국의 내부고발자 보호제도 : 1998년 공익정보공개법의 주요 내용 및 운용상황을 중심으로", 『(최신)외국법제정보』 2013-8, 한국법제연구원, 2013. 11, 17면 참조.
171) 장화익, "근로자 내부고발보호제도 국제비교: 영·미·일의 사례와 시사점", 『노동정책연구』 제7권 제2호, 한국노동연구원, 2007. 6, 239면 참조.
172) 장화익, 앞의 글, 239면 참조.

만 보고할 경우의 불이익을 우려하여 문제를 제기하지 않았거나, 보고하였으나 그 보고가 묵살된 것으로 판명되었기 때문이다. 대규모의 인명피해를 낳은 1988년의 파이퍼 알파 참사(Piper Alpha Disaster)와 클랩햄 철도 참사(Clapham Rail Disaster), 1991년의 BCCI(Bank of Credit and Commercial International)의 붕괴에서 근로자가 사고 원인을 목격하였음에도 고용 상태를 위험에 처하지 않게 하기 위해, 그리고 함부로 말하기 힘든 조직문화로 인해 문제를 제기하지 못한 것으로 밝혀졌다. 또한, 1987년의 제부럭 페리 참사(Zeebrugge Ferry Disaster)와 1993년의 버밍엄(Birmingham) 왕립병원 오진사건의 경우 근로자에 의한 내부고발이 있었음에도 그것이 묵살되어 사고를 막지 못한 것으로 밝혀지면서[173] 시민의 안전과 건강을 위해 내부고발행위를 보호해야 할 필요성이 대두되었다.[174]

④ 위와 같은 참사와 공익신고법의 도입 이전에 영국사회에서는 내부고발자를 배신자(traitor) 또는 밀고자(snitch)로 간주하고 사용자에의 충실의무(royalty)를 강조하는 조직문화와 고용관련 사안에 대해 신고하기보다 계약상 의무를 중시하는 풍토 등[175]으로 인해 공익을 위한 내부고발이 적절히 이루어지지 못하였고, 내부고발자는 신고 이후 불이익한 처우를 받았다.[176]

이상과 같은 상황에서 1998년 Richard Shepherd 의원에 의해 발의된 공익신고법은 고용권법의 개정사항으로 삽입된다는 형식을 갖추어 별도의 독립법이 제정되는 것보다 적은 부담을 가진다는 점과 공공과 민간의 폭넓은 영역에 걸쳐 적용된다는 점에서 정부를 포함한 주요 전문가 집단으로부터 강력한 지원을 받으며 제정되었다.[177]

법의 목적으로는, ⅰ) 부정행위에 대해 문제를 제기했다는 이유로 당하는 불이익으로부터 공익신고자를 보호하는 공익신고의 틀의 마련, ⅱ) 근로자의 의견을 받아들여

---

173) Public Concern at Work(The Whistleblowing Charity) 홈페이지, http://www.pcaw.co.uk/law-policy/a-guide-to-pida#pi2 참조 (2016년 7월 5일 최종방문)

174) 윤소영, "영국 공익신고자 보호 제도", 국민권익위원회, 2014. 12, http://bit.ly/1U2NYTi (2016년 7월 5일 최종방문)

175) http://icclr.law.ubc.ca/sites/icclr.law.ubc.ca/files/publications/pdfs/Chapter%2012%20.pdf 12-28 참조 (2016년 7월 5일 최종방문)

176) Lucy Vickers, *Whistling in the wind? The Public Interest Disclosure Act 1998*, 20:3 LS 428 (2000), pp. 428-429

177) http://www.pcaw.co.uk/law-policy/a-guide-to-pida#pi2 참조(2016년 7월 5일 최종방문)

적절한 대처를 하는 기업 내부 문제 해결 기구의 창설을 권장 - 적절한 대처는 다음과 같은 사항을 포함한다 : ① 내부고발 정책의 도입, 검토 및 개선, ② 내부고발 정책의 효율화, ③ 내부고발을 이유로 한 불이익이 허용되지 않음을 반드시 전 근로자가 이해하도록 함, ④ 부정행위에 대해 지정된 담당자에게 보고하는 것은 안전하고 허용된다는 것을 분명히 함,[178] iii) 기업 내부에서 공익신고자에 대한 편견을 가져오는 기업문화 변혁 추진[179] 등이다.

나. 기업규제개혁법(Enterprise and Regulatory Reform Act 2013)

2013년 6월 시행된 기업규제개혁법(Enterprise and Regulatory Reform Act(ERRA) 2013)[180]은 공익신고법에 몇 가지 주요한 변화를 가져왔다.

① 2002년, 고용항소법원(Employment Appeals Tribunal)은 Parkins 사건[181]에서 공익신고법의 보호범위에 모든 법률상 의무 위반에 대한 신고가 포함되기 때문에[182] 이를 근거로 근로자들이 그들 개인의 고용계약 위반에 문제를 제기하여 겪는 불이익 또는 해고도 보호받을 수 있다고 판결했다. 이를 기점으로 은행가들이 각자의 적은 상여금을 불평하여 받게 된 불이익을 공익신고법을 근거로 소를 제기하는 경우와 같이 공익과 관계없는 사안에 대해서도 통상의 부당해고소송의 보상금의 상한을 올리거나 문제를 가시화하여 사용자와의 합의 전망을 유리하게 하기 위해 공익신고법에 근거한 소송을 남발하는 상황이 이어졌다. 이는 공익신고법이 신고자의 신고가 보호받기 위해서 해당 신고가 "공익"을 위해 이루어져야 한다는 요건을 포함하지 않았기 때문이었다.[183]

정부는 위와 같은 판결이 본래 공익신고법의 입법취지에 부합하지 않는다고 보

---

178) http://www.pcaw.co.uk/law-policy/a-guide-to-pida#pi2 참조(2016년 7월 5일 최종방문)
179) 장화익, 앞의 글, 240면 참조.
180) The Enterprise and Regulatory Reform Act (2013), Sections 17-20, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/contents/enacted (2016년 7월 5일 최종방문)
181) Parkins v. Sodexho Ltd [2001] UKEAT 1239_00_2206 (22 June 2001), http://www.bailii.org/uk/cases/UKEAT/2001/1239_00_2206.html (2016년 7월 5일 최종방문)
182) PIDA(1998), Part VIA, 43B(1)(b)
183) Patrick Halliday, *Whistleblowing: the new 'public interest' test and other developments*, 11KBW, May 2013, http://www.11kbw.com/uploads/files/PHPaper.pdf 참조 (2016년 7월 5일 최종방문)

고,[184] 이러한 법률상의 허점을 메우기 위해 기업규제개혁법 제17조에 의해 신고를 하는 근로자는 그 신고가 공익을 위한 것이라는 합리적인 믿음(reasonable belief)이 있어야 한다는 '공익 시험(public interest test)'을 도입했다. 이에 따라 공익보다 단순한 고용계약 위반과 같은 개인적인 사유에 의한 신고나 신고 당시 신고가 공익을 위한 것이라는 합리적인 믿음에 의한 것이었음을 입증하지 못한(공익 시험을 통과하지 못한) 신고는 보호받지 못하게 되었다. 신고자의 합리적인 믿음에 대해 법원은 신고자가 신고 당시 그것이 공익을 위한 것임을 믿었으면 족하고 그것이 실제로 공익적이었는지를 기준으로 판단하지 아니한다. 무엇이 '공익'에 해당하는지 동법에 명시되어 있지 아니하므로 이는 법원의 해석에 따른다.[185]

② 또한, 기업규제개혁법 제18조는 '선의(good faith)의 원칙 시험'의 효과를 변경했다. 여기서 선의에 의한다는 것은 공익신고가 개인의 이익 등에 의하지 않고 정직한 동기에 의해 이루어지는 것을 말한다. 공익신고법의 제43C조, 제43E조, 제43G조와 제43H조는 공익신고가 보호받고 내부고발자가 보호의 혜택을 누릴 수 있으려면 공익신고가 '선의에 의해(in good faith)' 이루어져야 한다고 규정했다. 제기된 정보가 사실인지 여부와 관계없이 그것이 제기된 데에 숨은 동기(ulterior motive)[186]가 있는 등 선의의 원칙에 어긋난다고 판단되는 경우 소를 기각했던 것이다.[187] 기업규제개혁

---

184) Philip Landau, *Whistleblowing: is new 'public interest' test a good thing?*, The Guardian, June 25, 2013, https://www.theguardian.com/money/work-blog/2013/jun/25/whistleblowing-public-interest-edward-snowden (2016년 7월 5일 최종방문)

185) 기업규제개혁법 제17조의 신설로 인해 무엇이 공익인지에 대한 논의가 심화되고 있는데, 고용계약과 관련된 신고 또한 "(계약)위반 그 자체가 더 많은 공익적 가치" 를 지니고 있는 경우 여전히 보호될 수 있다고 기업규제개혁법의 의회 토론에서 논의된 바 있고, 다소 자의적인 해석이 우려되는 '공익 시험'은 역시 공익 시험 요건을 포함하고 있는 정보자유법(Freedom of Information 2000)의 지침을 참고할 수 있다. 해당 법에 대한 정보위원회(Information Commissioner's Office, ICO)는 정보자유법에 관련된 공익을 위법행위, 부정행위 또는 위험을 대중에게 밝히고, 개방성 또는 투명성을 증진하거나 표현의 자유를 증진하는 것이라고 포괄적으로 지침을 제시했으나, 관련 판례에서 프라이버시권과 표현의 자유간 긴장을 고려하여 '공익(public interest)'은 '대중이 관심 있어 하는 것(public is interested in)'과 같지 않다고 판시한 것과 같이 공익신고 소송에서도 공익과 사익 사이의 균형을 고려한 유사한 접근이 채택될 수 있다. Stephen Musgrave, Alice Dunn, *Whistleblowing - Goodbye "in good faith"*, Hello "in the public interest" and wider issues, June 21, 2013, http://bit.ly/1X2Wi7W (2016년 7월 5일 최종방문)

186) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/notes (2016년 7월 10일 최종방문)

187) 자신의 관리자에 대해 여러 번 문제를 제기한 뒤 해고된 근로자(그녀)의 신고 주요 동기가 법적 목적인 공익신고법에서 규정한 부정행위를 시정하기 위한 것이 아니라 그녀의 관리자에

법 제18조는 공익신고가 선의에 의해 이루어져야 한다는 요건을 없애고, 선의의 원칙을 공익신고자가 소송에서 승리할 경우의 구제 정도의 판단기준으로 전환하여 만일 내부고발자가 자신의 불이익 또는 부당해고를 보호받는 신고로서 성공적으로 주장하였으나 그것이 선의에 의한 것이 아니라고 판단된다면 고용법원은 공익신고자의 보상금을 최고 25%까지 감액할 수 있는 규정이 신설되었다.

③ 기업규제개혁법 제19조는 공익신고자가 보호받는 신고를 했다는 이유로 행해지는 사용자와 고용관계에 있는(in the course of employment) 동료 근로자 또는 사용자의 대리인(agent)에 의한 불이익에 대해 해당 동료 또는 대리인에게 직접적 책임과 사용자에게 간접적 책임을 물을 수 있게 한다. 사용자는 내부고발자에 대한 불이익을 방지하기 위해 가능한 한 모든 합리적인 조치를 취했다는 항변이 인정될 경우 책임이 면제된다. 오로지 공익신고법에 의한다면 공익신고자가 사용자에 의한 불이익 이외에 괴롭힘(bullying), 희롱(harassment)과 같은 동료 근로자 또는 대리인에 의한 불이익으로부터 보호될 수 없었던 것으로부터 해당 동료 또는 대리인을 상대로 직접 법원에 소를 제기하고 사용자가 불이익에 대한 사실을 알았는지의 여부와 그에 대한 승인 여부와 관계없이[188] 사용자가 그러한 불이익을 방지할 합리적인 모든 조치를 취하지 않은 한 그에게 간접적인 책임을 물을 권리가 부여된 것이다. 공익신고 소송을 차별소송과 유사한 위치에 놓이게 하는 이러한 변화는 특히 사용자로 하여금 자체의 내부고발 정책을 검토하고 내부고발자에 대한 괴롭힘과 희롱은 용납되지 않으며, 그것이 개인적 책임으로 이어질 수 있음을 직원들이 이해하도록 훈련을 제공하는 유인이 될 것이라 기대하는 평가[189]가 이어지고 있다.

대한 개인적 반감에 의한 것이기에 선의에 의한 것이 아니라고 보아 패소한 공익신고 소송사건이다. Street v Derbyshire Unemployed Workers' Centre [2004] EWCA Civ 964 (21 July 2004), http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2004/964.html (2016년 7월 10일 최종방문)

188) Adam Lambert, Ruth Bonino, *Changes to Protection for whistleblowers*, Cylde&Co, Employment, June 25, 2013. http://bit.ly/1OuWmKN (2016년 7월 10일 최종방문)

189) Adam Lambert, Ruth Bonino, *Ibid.*

2. 공익신고 주체 및 대상

가. 신고주체

공익신고법의 제43K조[190]에 따르면 공익신고의 주체는 민간, 공공 또는 제3섹터의 모든 근로자(worker)이며, 여기서 '근로자'는 기존의 고용관련법에서 규정한 근로자의 개념을 확장한 것이다. 고용권법 제230조 제3항에서는 고용계약 또는 개인이 직업상 또는 업무상 고객이 아닌 상대방에 대해 개인적으로 노동이나 서비스를 제공하기로 하는 계약을 체결한 개인을 근로자라 규정하였는데, 이에 더해 동법은 전 · 현직을 불문한 파견근로자(agency worker)(제43K조(1)(a)), 도급근로자(independent contractor)(동조(1)(b)), 재택근무자(homeworker)(동조(1)(b)), 직업 또는 업무 훈련자, 의료관계자(동조(1)(c))와 공무원을 포함하는 정부기관에 종사하는 개인까지 '근로자'의 개념에 포괄적으로 포함하고 있다. 여기서 의료관계자란 국가보건서비스법(National Health Service Act(NHSA) 1977)에 따라 일반 의료, 치과, 안과 및 약제 서비스를 제공하거나 제공했던 개인을 말한다. 통상 의료관계자는 독립된 전문직이기에[191] 고용권법상 종업원 또는 고용계약에 의한 근로자의 정의에 부합하지 않아 동법의 적용에서 제외되는 경우를 방지하기 위해 별도로 기술한 것으로 이해된다. 자원봉사

---

190) 공익신고법 제43K조는 고용권리법의 제230조 제3항에서 정의한 개념을 확장하여 근로자(workers)를 다음과 같이 정의하고 있다.
(a) (i) 제3자에 의해 해당 업무를 하기 위해 소개(introduced) 또는 알선(supplied)받거나 받았던 경우, 그리고 (ii) 업무를 하기로 계약한 조건이 주요하게 본인에 의해 결정된 것이 아니라 그가 일을 해주거나 해주었었던 상대방, 제3자 또는 양자에 의해 정해진 경우 이상과 같은 상황에서 일하거나 일했던 개인,
(b) 일정한 자의 영업 또는 그의 통제나 관리 하에 있지 아니한 장소에서 업무 수행의 목적으로 그 자와 계약을 하거나 계약했으며 [고용권법의] 제230조 제3항 b목 조항의 "개인적으로(personally)"가 "개인적으로거나 그 밖의(whether personally or otherwise)"로 대체된다면 그 범위에 들어가는 자,
(c) (i) 국가보건서비스법(National Health Service Act 1977)의 제29항, 제35항, 제38항 및 제41항 하의 보건당국(health authority), (ii) 국가보건서비스법(스코틀랜드)(National Health Service (Scotland) Act 1978)의 제19항, 제25항, 제26항 및 제27항의 보건위원회(health board)에 따라 일반 의료용역, 치과, 안과 의료 또는 조제서비스를 제공하는 자로써 일하거나 일했던 자
(d) (i) 고용계약 또는 (ii) 해당 기관의 교육 프로그램으로 운영된 것 이외의 직업훈련 또는 고용훈련(또는 양자)과 같은 경험이 있거나 있었던 자; 및 근로계약, 고용 또는 "고용된" 근로자와 관계된 모든 언급은 이에 따라 해석될 것이다.

191) 김경석, 앞의 글, 20면.

자, 순수자영업자(genuinely self-employed)(NHS 관계자 제외), 공무(crown employment)에 종사하는 자(고용권법 제191조) 가운데 군사 관계자(armed forces, 제192조), 국가안전보장 관계자(national security, 제193조) 및 의회 직원(제194조, 제195조)은 동법의 적용을 받지 않는다.

한편, 당초 경찰공무원(police officer)은 동법 제13조, 즉 고용권법 제200조로 인해 동법의 보호를 받지 못했다. 그러나 경찰 업무상황에서 발생할 수 있는 위증이나 증거제출에 의한 오심(miscarriage of justice)이 동법 제43B조에서 공익신고 보호대상으로 규정한 6가지 "적격의 신고대상(qualifying disclosure)" 중 하나인 점과 경찰공무원이 많은 고용법적 권리 주체에서 예외가 되는 점을 고려할 때 경찰공무원을 공익신고법의 보호대상으로부터 제외하는 사실은 시행 초기부터 많은 비판을 받았다. 그러던 중 2002년, 경찰개혁법(Police Reform Act 2002) 제37조에 의해 고용권법 제43KA조가 새로이 삽입되어 2004년 4월부로 공익신고법의 신고주체인 '근로자'의 개념에 경찰공무원이 포함되는 것으로 확장되었다. 그러나 여전히 고용권법 제200조 제2항으로 인해 공익신고로 인한 불이익에 해당하는 사항이 부당해고인 경우, 경찰공무원은 이를 이유로 소를 제기할 수 없다.[192] 공익신고자가 이상과 같은 동법의 적용을 받는 근로자인 한 최소고용기간 및 연령 등 별도로 요구되는 조건은 없다.

나. 신고대상(보호자격 있는 신고(protected qualifying disclosure))

근로자에 의한 모든 신고가 공익신고법에 의해 보호받는 것은 아니다. 동법에 의해 신고가 보호받기 위해서는 신고를 하는 근로자가 다음과 같은 여섯 유형 중 하나 이상에 해당하는 행위가 발생했다고 합리적인 믿음(reasonable belief)이 있는 경우여야 한다(제43B조). 근로자로 하여금 그렇게 믿게 한 여러 제반사항을 고려해 볼 때 그의 믿음이 합리적이면 족하고, 그러한 믿음이 실제 사실에 일치할 필요는 없다.[193]

(1) 범죄행위(criminal offence)가 일어났거나, 일어나고 있거나 일어날 것으로 예상

192) John Munro Wright, Unfair Dismissal Law Fourth Eidtion, LuLu.Com, 2014, pp. 39-40, http://bit.ly/1Ouro5y (2016년 7월 10일 최종방문); PCaW, http://www.pcaw.co.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida43g-section11#43ka (2016년 7월 10일 최종방문)

193) Darnton v University of Surrey [2002] UKEAT 882_01_1112 (11 December 2002)참조, http://www.bailii.org/uk/cases/UKEAT/2002/882_01_1112.html (2016년 7월 10일 최종방문)

되는 경우

(2) 일정한 사람이 지는 법률상 의무[194] 이행에 실패(fail to comply with legal obligation)했거나, 실패하고 있거나 실패할 것으로 예상되는 경우

(3) 재판의 오심(miscarriage of justice)[195]이 일어났거나, 일어나고 있거나 일어날 것으로 예상되는 경우

(4) 개인의 건강 또는 안전에 대한 위험행위(endangered health or safety of individual)가 일어났거나, 일어나고 있거나, 일어날 것으로 예상되는 경우

(5) 환경이 파괴(damaged environment)되었거나, 파괴되고 있거나 파괴될 것으로 예상되는 경우

(6) 위의 행위와 관계되는 정보가 고의적으로 은폐되었거나(information deliberately concealed), 은폐되고 있거나 은폐될 것으로 보이는 경우[196]

동법은 여섯 유형에 해당하는 상황으로 공익신고자가 합리적으로 믿는 경우라면 과거에 이미 발생한 위반행위(relevant failure) 뿐만 아니라 위반행위가 현재 진행중이거나 장래 발생할 우려가 있는 경우까지 광범위한 영역의 신고를 보호하고 있으며, 위반사항이 발생한 지역이 영국인지 여부와 해당 사실에 적용되는 법이 영국법인지 여부를 불문하고 동법을 적용하여 보호한다고 규정하고 있다.[197] 또한, 신고처(신고정보를 알게 되는 상대방)가 이미 알고 있는 정보를 신고해도 보호받을 수 있다.[198]

다만 다음과 같은 두 경우에 신고에 대한 보호가 제한된다. (1) 신고자가 신고를 하는 행위 그 자체로 범죄행위를 구성하는 경우에 동법에 의한 보호를 받을 수 없다.[199] 국가기밀법(Official Secrets Act) 위반과 같은 불법행위가 수반된 내부고발일 경우가 그러하다. (2) 법률 자문을 받는 과정에서 공개된 정보는 법적 절차에서의 비밀유지 특권에 의한 보호대상이 되므로 동법에 따른 보호를 받을 수 없다. 이는

194) (2)의 법적 의무 위반은 법정요건, 계약상 의무, 주의태만, 공해, 명예훼손과 같은 일반법적의무 또는 행정법상 요건 위반을 포함한다. http://www.pcaw.co.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida-43a-f#43a (2016년 7월 10일 최종방문)

195) (3)의 재판의 오심은 오심으로 이어질 수 있는 오류가 있는 수사(forensic) 기법, 변론에서 증거공개 실패 또는 위증과 같은 문제를 포함한다(PCaW, 앞의 링크).

196) PIDA(1998), Part VIA, 43B(1)

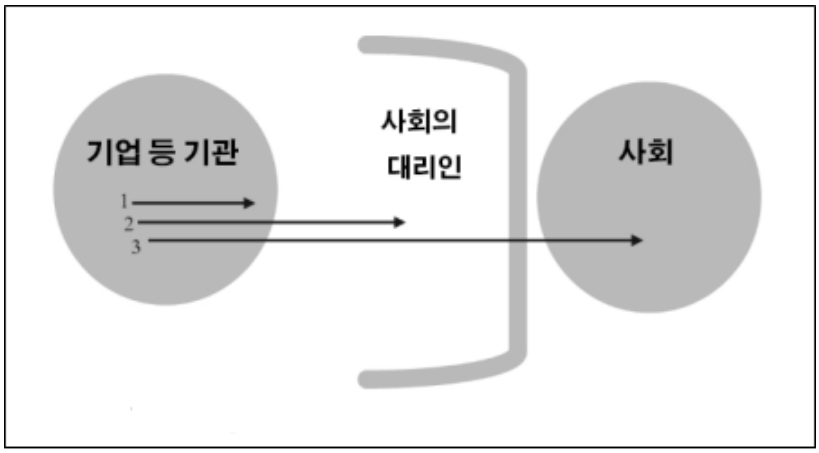
197) PIDA(1998), Part VIA, 43B(2)

198) PIDA(1998), Part VIA, 43L(3)

199) PIDA(1998), Part VIA, 43B(3)

근로자가 위와 같은 상황에서 법률자문을 안전하게 받을 수 있게 하기 위한 조항으로 이해된다.[200]

3. 공익신고 방법 및 절차



출처: David B Lewis, ed, A Global Approach to Public Interest Disclosure, Edward Elgar, 2010, p. 17.

[그림 4-3] 영국의 3단계 공익신고제도

3단계[201]로 이루어진 영국의 공익신고제도는 (1) 내부신고, (2) 제한적 외부신고, (3) 대중적 외부신고의 단계[202]로 나아갈수록 보호받기 위해 신고자가 더욱 엄격한 요건을 갖출 것을 요구하는데, 이는 미국이나 호주 등과 비교해서 보호받는 공익신고의 범위를 제한적으로 한정한 것으로 이해될 수 있으나, 완화된 요건만을 요구하는 내부신고에 의한 해결을 권장하는 동시에 일정한 요건을 갖춘 신고자의 경우 외부신고에 대한 보호 또한 받을 수 있게 하여 내부고발에 대한 해당기관의 책임성을 키우고 비밀을 유지하려는 사용자의 이익과 근로자들이 업무 현장의 부정행위 또는 부패와

200) PIDA(1998), Part VIA, 43B(4), 후술하는 43D조 참조.
201) David B Lewis, ed, A Global Approach to Public Interest Disclosure, Edward Elgar, 2010, p. 17.
202) 박경철, 『영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2015. 9, 71-72면 참조.

관련된 정보를 신고하여 증진되는 공익간의 균형을 도모할 수 있게 하는 것이라 평가받고 있다.[203]

가. 내부신고(제43C조)

근로자는 동법 제43B조 제1항에서 규정한 사안에 관해 그의 사용자에게 또는 근로자가 합리적으로 믿기에 신고내용에 대한 행위자이거나 법적 책임을 부담하는 제3자에게 신고하면 보호받는다. 이는 근로자가 그의 사용자 또는 책임 있는 자에게 문제를 제기하였을 때 보호받을 수 있는 상황을 광범위하게 설정하여 문제가 되는 행위에 대한 법적 책임이 있는 자가 사안에 대해 알고 조사할 수 있게 한다. 또한, 정부기관의 근로자의 경우 그들의 사용자 대신 부처의 장관에게 신고하여 보호하도록 하고 있고(제43E조), 이러한 신고로 인해 해당 근로자가 불이익을 받게 되었다면 장관이 아닌 사용자를 상대로 소를 제기할 수 있다.[204]

제43B조 제1항에서 규정한 사안에 관해 법적 자문을 구하기 위해 정보를 신고(공개)한 근로자도 보호받는 한편(제43D조), 변호사는 자기의사에 의해 공개된 내용을 신고할 수 없다(제43B조 제4항).

나. 제한적 외부신고(제43F조)

동법 제43F조는 ① 신고내용이 국무장관에 의한 공익신고 규칙(Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) Order 1999)에 의해 지정된 자(이하에서는 '지정된 규제당국(prescribed person; regulatory body)'이라고 함)의 관할사항이라는 점과 ② 신고내용과 관련된 주장이 실질적으로 진실(substantially true)이라고 합리적으로 믿고 지정된 규제당국에게 신고하는 근로자를 보호한다.

공익신고 규칙에 의해 정부기관 및 감독 · 행정기관과 의회의 의원[205]을 포함하여

---

203) Jenny Mendelsohn, *Calling the Boss or Calling the Press: A Comparison of British and American Responses to Internal and External Whistleblowing*, 8 Wash. U. Global Stud. L. Rev. 723 (2009), pp. 723-738.

204) http://www.pcaw.co.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida-43a-f#43f(2016년 7월 10일 최종방문)

205) 하원(House of Commons)의 경우; 2014년 4월 6일 발효된 개정사항, http://wbhelpline.

신고받는 사안의 목적에 따라 다양한 규제당국이 지정되어 있다. 건강과 안전위험 분야의 산업안전보건청(Health and Safety at Work) 및 관련 지방기관, 금융분야의 통합금융감독기구(Financial Services Authority), 재무부(HM Treasury), 퇴직연금감독청(Occupational Pensions Regulatory Authority), 부정부패중범죄조사국(Serious Fraud Office), 경쟁 및 소비자분야의 공정거래청(Office of Fair Trading) 및 관련 지방기관이 그 대표적인 예[206]이다. 그러나 모든 규제당국이 지정된 것은 아니기 때문에 지정되지 않은 규제당국에 하는 신고(및 경찰에의 신고)는 보호받기 위해서 이어서 서술할 제43G조 내지 제43H조에서 정한 요건을 갖추어야 한다.

다. 대중적 외부신고(제43G조)

경찰, 주주, 지정되지 않은 기관, 언론 등에의 신고가 보호받기 위해서 신고자는 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다.

① 신고한 정보와 관련 주장이 실질적으로 진실하다고 합리적으로 믿을 것;

② 개인적인 이익을 얻기 위한 목적으로 이루어진 신고가 아닐 것; 그리고

③ 다음과 같은 조건 중 하나 이상 충족할 것 - (i) 자신이 사용자에게 신고를 할 경우 불이익을 받게 될 것이라고 합리적으로 믿을만한 이유가 있을 것, (ii) 자신이 사용자에게 신고할 경우 제보 대상 부정행위와 관련된 증거가 은폐되거나 인멸될 가능성이 있다고 합리적으로 믿을만한 이유가 있을 것, (iii) 자신이 이전에 그의 사용자 또는 지정된 규제당국에 상당부분 동일한 신고를 한 적이 있을 것; 신고내용이 예외적으로 심각한 부정행위일 때에는 본 요건을 제외하고 사안의 심각성을 요건으로 고려한다(제43H조).

④ 모든 사정에 비추어 신고가 합리적일 것 - 합리적인 신고는 (i) 신고를 하는 상대방이 누구인지, (ii) 신고내용의 심각성, (iii) 비밀유지의무의 위반에 의한 신고인지 여부, (iv) ③의 (iii)에 해당하는 경우 이전 신고에 의해 어떠한 조치가 이루어졌는지 또는 이루어질 수 있었는지, (v) 사용자에 대한 정보공개의 경우,

---

org.uk/house-of-commons-mps-added-to-the-schedule-of-prescribed-persons/ (2016년 7월 10일 최종방문)

206) http://www.pcaw.co.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida-43a-f#43f(2016년 7월 10일 최종방문)

사용자가 정해놓은 절차에 의해 이루어졌는지를 고려하여 판단한다; 신고내용이 예외적으로 심각한 부정행위일 때에는 신고의 상대방이 누구인지만 고려한다(제43H조).

4. 공익신고자 보호 및 수혜조치

가. 공익신고자의 구제 개관

공익신고법 제2조는 공익신고를 하였다는 이유로 가해지는 불이익한 처분을 받지 않을 근로자의 권리를 규정하고 있다(제47B조). 해고 또는 정리해고에 대한 보호 및 구제는 별도로 규정되어 있다(제5조 및 제6조). 또한 고용권법의 다른 규정에서 적용되던 적격의 근무 기간 또는 연령 상한이 적용되지 않는다(제7조). 근로자는 공익신고를 이유로 불이익을 주는 사용자의 작위 또는 부작위로부터 보호받을 권리가 있고, 불이익에는 승진의 기회가 더 적은 부서로 이전 배치되는 경우와 같이 불이익을 받을 위협(the threat of a detriment)도 포함된다.[207]

나. 고용법원에의 제소(제3조)

상술한 제2조에서 명시한 것과 같이 공익신고를 이유로 한 불이익한 처분을 받은 경우, 근로자는 고용법원(Employment Tribunal)에 제소할 수 있다(제3조, 제48조). 불이익 처분을 받지 아니할 근로자의 권리는 고용법원에의 제소 이외에 다른 방식으로 행사될 수 없다. 통상의 소송과는 달리 불이익조치가 합법적이었음을 입증할 책임이 사용자에게 있는 것이 특징이다(제48조 제2항).[208] 제소는 불이익조치가 있은 날(계속적인 불이익의 경우 마지막 날)[209]로부터 3월내에 이루어져야 하나 제소가 이루어지는 것이 합리적으로 실현 가능하지 아니하였다고(not reasonably practical) 법원이 인정하는 경우 이상의 기간 내에 이루어질 수 있다(제48조 제3항). 제소 가능 기간

---

207) http://www.pcaw.co.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida43g-section11#section2 (2016년 7월 12일 최종방문)

208) 김경석, 앞의 글, 22면.

209) 불이익조치가 부작위에 따른 것인 경우, 제소 가능 기간은 사용자가 필요한 조치를 취했을 것으로 합리적으로 기대되었던 날과 같이 사용자가 필요한 조치를 취하지 아니하기로 결정한 날을 기준으로 계산된다(PCaW, 앞의 링크).

의 기산점은 공익신고를 한 날이 아니라 불이익을 받은 날로부터 시작되는 것이 특징이다.[210]

고용법원은 근로자가 보호대상 공익신고를 하였다는 이유로 불이익 처분을 받은 것이 인정되는 경우, 구제명령 및 소송과 관련한 작위 또는 부작위로 인한 손해에 대해서 근로자에게 배상하도록 명령할 수 있다(제49조 제2항). 손해배상은 복직이나 재고용 명령이 이루어지지 않거나(제112조) 해당 명령이 이루어졌음에도 근로조건 등이 해고 전과 비교하여 충분하지 않다고 판단되는 경우(제117조 제1항) 부당해고에 대한 손해배상을 사용자에게 명령할 수 있다. 배상액은 직접손실, 간접손실,[211] 기대이익의 상실분[212]과 소송비용 등과 같은 소송과 관련한 정당하고 공정한(just and equitable) 모든 사정을 고려하여 결정된다(동조 제3항).[213] 근로자의 고용계약이 종료되었을 경우 다른 일자리를 얻거나 구직하는 것처럼 근로자의 손실을 경감할 의무가 손실을 확정하는 데에 적용된다(동조 제4항). 또한, 근로자 자신이 불이익조치에 기여했거나 그러한 조치를 야기한 것으로 보는 것이 정당하고 공정한 것으로 인정된다면 법원은 배상금을 줄일 수 있다(동조 제5항).

구제명령은 복직과 재고용 명령으로 이루어지는데, 복직(원상회복, reinstatement)은 모든 측면에서 해고가 없었던 것처럼 대우할 것을 명령하는 것이고(제114조), 재고용 명령은 해고 전에 상응하는 지위 또는 기타 적합한 지위에 다시 고용할 것을 명령하는 것이다(제115조).[214]

다. 부당해고

공익신고법 제5조에 의해 해고의 이유(또는 해고의 주요 이유 중 하나 이상의 이유)가 근로자가 보호되는 공익신고를 했기 때문이라면 당해 해고는 부당해고가 된다(제

---

210) PCaW, 앞의 링크.
211) 감정적(정신적) 침해(injury to feelings)을 인정한 판례, Bhadresa v SRA (British Transport Police) (2002) and Holden v Connex SE (2002)참조; Public Concern at Work, *Whistleblowing Case Summaries*, 30 April 2003, http://www.whistleblowing.org uk/files/whistleblowing_case_summaries.pdf (2016년 7월 12일 최종방문)
212) Fernandes v Netcom (2000) 참조.
213) 이흔재, 앞의 글, 177면.
214) 박경철, 앞의 보고서, 73면.

103A조). 여기에는 정리해고도 포함된다(제6조, 제105조). 해고의 주요 이유가 정리해고이며, 유사한 입장에 있는 다른 근로자의 경우 같은 상황에서 해고되지 않았으며, 해당 근로자는 그가 공익신고를 한 것을 주요 이유로 정리해고 대상자로 선택되었다면 이는 불공정 해고가 된다. 법원은 사용자에 의한 해고 및 정리해고의 합리성에 대해 판단하지 않는다.[215] 공익신고에 의한 해고의 경우 적격의 최소 근무기간 또는 연령 상한이 적용되지 않는다(제124조 제1A항). 공익신고로 인한 부당해고에 대해서는 일반 부당해고와 달리 손해배상에 상한이 없다.[216]

라. 가구제(Interim Relief)

보호되는 공익신고를 한 것을 이유로 해고된 경우 근로자는 고용법원에 가구제(Interim Relief)를 신청할 수 있다(제128조 제1(b)항). 가구제 신청은 고용종료일(effective date of termination)로부터 7일 이내에 이루어져야 하며, 법원은 가구제의 신청이 있으면 가능한 한 즉시 결정을 내려야 하고(동조 제2항, 제3항), 특별한 사정이 없는 한 가구제 신청에 의한 심리(hearing) 날짜를 연기할 수 없다(동조 제5항).

고용법원은 근로자의 해고가 공익신고를 한 것을 이유로 이루어진 것으로 판결될 것으로 예상되는 경우 복직(reinstate), 재고용(re-engage),[217] 계속고용의 명령을 내릴 수 있다. 법원이 신청인의 승소에 대한 강력한 전망에 따라 사용자에게 근로자의 복직 또는 재고용의 의사를 물었을 때 사용자가 근로자를 복직시킬 것이라는 의사를 밝히면 법원은 근로자에 대한 복직 명령을 내릴 것이며, 만일 사용자가 다른 일자리에 근로자가 재고용되도록 하겠다는 의사와 조건(terms and conditions)을 밝히면 법원은 근로자에게 해당 조건을 받아들일지 묻는다. 만일 근로자가 해당 조건을 받아들인다면 법원은 재고용 명령을 내린다. 그러나 만일 근로자가 해당 조건을 거부하고 법원

215) 장화익, 앞의 글, 242면.

216) 정치·경제 및 사회 다양한 분야의 전문가 및 이익집단의 논의와 여론에 따라 1999년 초 고용관련법 전반에서 손해배상액의 상한을 정한 규정을 삭제하였다(공익신고법의 경우 폐지된 제8조가 그러한 경우이다).

217) 재고용은 복직이 가능하지 않을 경우, 근로자가 당해 사용자, '사용자의 승계인 또는 관련기업의 사용자에게 전직과 동등한 직 또는 그 밖의 적당한 직에 고용'되는 것이다(제115조). 장화익, 앞의 글, 245면. - 이때 재고용은 근로자가 해고되지 않았더라면 그에게 적용되었을 조건보다 불리한 것일 수 없다. 따라서 해고 전에 계속되었던 선임권과 연금수급권 등은 이어지는 것으로 보아야 한다(제129조 제4항).

이 판단하기에 그러한 거부가 합리적인 경우 법원은 근로자의 고용계약에 대한 계속고용명령을 내릴 수 있다. 사용자가 가구제의 심리(hearing)에 참석하지 아니하거나 근로자를 복직 또는 재고용할 의사가 없다고 밝히는 경우에도 법원은 근로자의 고용계약에 대한 계속고용명령을 내릴 수 있다.

이러한 공익신고자 보호제도의 실효를 위해 보호되는 공익신고를 하지 않을 고용계약 또는 노사합의는 무효이다(제43J조).

5. 공익신고법 운영현황

공익신고법에 관한 제소 건수는 동법 시행 이후 지속적으로 증가하여 2012년에서 2013년 사이 2,744건에 달하는 최대치를 기록했으나 제소비용을 부과하기 시작한 2013년 7월 이래로 급격히 감소하는 추세를 보이고 있다(아래 〈표 4-4〉 참조).

2007년에서 2014년 사이 공익신고자들은 평균 £17,422[218]을 배상받았다. 2011년에서 2013년 사이 진행된 2,969건의 사건 중 1,260건이 최종 심리(hearing)에 도달했고, 총 £7,300,000이 보상되었는데, 이는 최종 심리에 도달한 사건의 수에 비하면 적은 액수이다. 이는 비부처 공공기관(crown non- departmental public body)인 자문조정중재청(Advisory Conciliation and Arbitration Services, ACAS)등과 같은 기관에서 운영하는 제소 전 조정 절차(Early Conciliation)등에 의해 소송 전에 높은 비율로 철회 또는 합의가 이루어지고 있기 때문이다. 2010년 4월부터 2014년 4월까지 제소된 공익신고법 관련 소송 중 68%에 달하는 사건이 자문조정중재청(ACAS) 또는 다른 기관의 도움에 의해 철회 또는 합의되었다.[219]

---

218) 2007년-2014년 사이 손해배상 또는 보상금을 선고 받은 96건의 중간값. Blueprint for Free Speech(Blueprint), Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, Thomson Reuters Foundation, 2016, p. 6

219) Department of Business, Innovation and Skills(DBIS), http://www.whistleblowing.org.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida-statistics (2016년 7월 12일 최종방문)

〈표 4-4〉 공익신고법에 관한 분쟁처리 현황(2009 – 2015)

(단위: 건)

구 분	2009 /2010	2010 /2011	2011 /2012	2012 /2013	2013 /2014	2014 /2015
전체제소 건수	2,000	2,200	2,500	2,744	2,212	1,382
ACAS에 의한 합의	680	440	910	1,023	1,055	583
취하 또는 자체 합의	500	350	620	722	643	395
인 용	85	30	94	77	92	85
기 각	190	93	310	391	388	290
각 하	34	33	75	105	92	36
그 외	74	47	130	182	397	263
합 계	**1,600**	**1,000**	**2,200**	**2,507**	**2,684**	**1,658**

출처: Department of Business, Innovation and Skills(DBIS), http://www.whistleblowing.org.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida-statistics (2016년 7월 12일 최종방문)

PCaW는 1993년 설립된 독립자선단체[220]로 근무현장에서의 부정행위를 우려하는 이들에게 무료 및 비밀 자문을 제공하고 있다. 또한 사내 공익신고시스템을 구축하고자 하는 기업들을 자문하기도 한다. 1980년대 말 1990년대 초의 재난과 사고에 대응하여 설립된 PCaW는 공익신고법의 범위와 구체적인 사항들을 확정하는 데에 결정적인 역할을 한 단체이다. 현재는 업무 현장 및 사법 체제에서의 공익신고법 시행을 모니터링하고 그와 관련된 영국 및 전세계적인 기업, 공공 거버넌스를 증진하기 위해 매진하고 있다.

- 가구제 처리 현황 : 2011년에서 2013년 사이의 공익신고법 관련 전체 가구제 결정 중 7%만이 최종 심리에서 인용되었다.[221] 이처럼 낮은 승소율은 청구인이 원상회복을 구하는 소를 해고 7일 내에 제기해야 하며, 가구제 심리에서 승소할 가능성(good chance of success)을 스스로 입증해야 하는 현실적인 어려움에서

220) 2004년 이래로 그들의 활동을 통한 지원금 및 후원금으로만 운영되고 있다. https://blueprintforfreespeech.net/document/united-kingdom (2016년 7월 12일 최종방문)

221) PCaW, *Is the law protecting whistleblowers? : A review of PIDA Claims*, 2013, p. 9, http://www.pcaw.org.uk/files/PIDA%20REPORT%20FINAL.pdf (2016년 7월 12일 최종방문)

기인하는 것으로 보인다. 이상적인 경우에 공익신고자는 해고 7일 내에 서둘러 변호인을 고용하여 법원에 계속고용의 명령을 내릴 것을 청구해야 한다. 이때 공익신고를 했다는 이유로 해고되었다는 것을 입증할 책임은 신고자에게 있고, 절차에 소요되는 비용이 적지 않다. 따라서 가구제는 최소한의 경우에 이용되는 것으로 보인다.[222]

- 부문별 공익신고 현황 : 제소사건의 전체 66%를 차지하는 민간부문 중에서도 보건복지관리 부문의 공익신고율이 21%로 가장 높다. 근래 들어 교육 부문과 운송(transportation) 부문의 신고율이 증가하고 있다.[223]
- 부정행위 종류별 신고현황 : 하나 이상의 부정행위가 신고 되는 경우가 가장 높은 비율을 보였고, 차별 및 괴롭힘이 18%, 근로환경 안전이 12%, 그리고 금융 부정행위가 9%로 뒤를 이었다. 그러나 소송 전 합의되는 공익신고의 종류를 알지 못하기에 공익신고 되는 부정행위의 현황을 정확히 파악하지 못하는 어려움이 있다.[224]
- 신고대상별 현황 : 73%의 공익신고자가 직속 관리자에게 신고하였고, 18%가 상위 관리자 및 경영진에게 신고하였다. 즉, 90%의 신고자가 가장 먼저 내부적인 신고를 하고, 2%만이 지정기관 또는 지정된 자에게 먼저 신고한 것이다.[225] 이는 기업 등에서 우선적으로 내부적 정비가 이루어지게 하기 위한 공익신고법의 입법 목적에도 부합한다고 볼 수 있는데, 동법 시행을 전후로 한 각 근로기관의 공익신고 규정 신설과 담당기구 설치 현상 또한 설명할 수 있다. 두 번 이상의 신고를 한 공익신고자의 경우 역시 81%의 신고자가 내부에 문제를 제기하고, 6%가 지정기관 또는 지정된 자에게, 1%가 각각 언론, 의원, 경찰에게 신고한 것으로 나타나 유사한 양상을 띠는 것으로 이해할 수 있다.[226]
- 비용 현황 : 고용법원의 최종심리에 도달하는 청구인들의 법적비용(legal cost)은 £8,000~25,000인 것으로 추산되었다.[227] 이와 같은 고액의 재판 비용은 애초에

---

222) 영국 법조관계자의 사례; Blueprint, *Ibid.*, pp. 5-6
223) PCaW, *Is the law protecting whistleblowers? : A review of PIDA Claims*, p. 10
224) PCaW, *Ibid.*, pp. 11-12
225) PCaW, *Ibid.*, p. 13
226) PCaW, *Ibid.*, p. 14
227) 근로중단 등으로 인해 들여야 하는 생활비 등의 비용 외에 변호사 선임비, 소송 수수료와 같

공익신고를 하지 않게 하는 유인으로 작용하여 마땅히 신고가 되어야 하는 부정행위가 계속 이어지게 된다.[228] 반면 2011년에서 2013년 사이의 전체 청구인 중 40%의 청구인이 변호를 받지 못했고, 44%가 변호인이 있었으며, 9%는 부적격의 변호인으로부터, 그리고 4%는 친구 및 가족에 의해 변호 받았는데, 변호인이 있는 청구인의 승소율이 44%로 변호인이 없거나 스스로 변호한 청구인의 32%에 비해 확연히 높았다. 이에 따라 공익신고 사건에 대한 법률적인 지원이 더욱 많이 이루어져야 한다고 영국 내 전문가들은 의견을 모으지만 2013년, 잉글랜드와 웨일스에서는 민간 법률지원 서비스를 줄이는 제도적 변화가 있었다.[229] 또한 소송에서 청구인이 부담해야 하는 비용[230] 뿐만 아니라 공익신고 관련 소송은 통상 20개월 동안 지속되고,[231] 전술한 것처럼 2013년 7월 이래로 고용법원과 고용항소법원에 지불해야 하는 수수료(fees)가 도입되었다.[232] 따라서 낮은 부(wealth)와 소득(income) 기준을 충족하지 못하는 모든 청구인은 소송을 진행하기 위해 사안의 복잡성에 따라 달라지는 액수의 비용(수수료)을 지불하게 되었다. 이로 인해 고용법원에 제소되는 사건의 수가 급격히 줄고 있다(아래 [그림 4-4]와 [그림 4-5] 참조).

은 재판관련 비용만을 말한다. 해당분야 전문 영국 변호사의 설문조사 참조. Blueprint, Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, p. 36

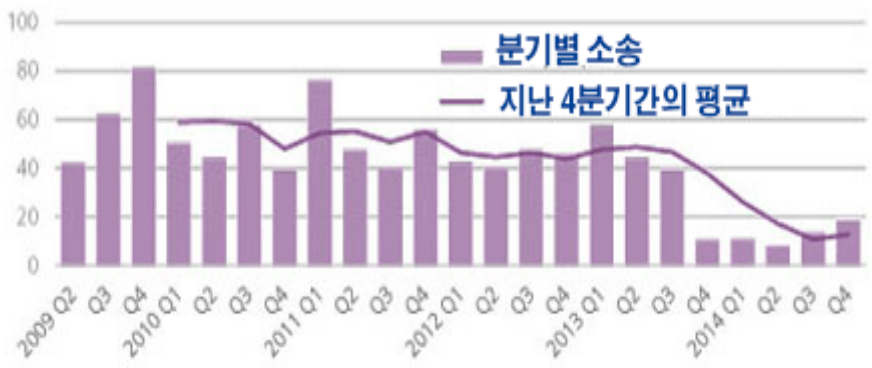
228) PCaW, *Is the law protecting whistleblowers? : A review of PIDA Claims*, p. 16

229) PCaW, *Ibid.*, p. 15

230) 원고의 경우보다 청구인이 소요한 총 비용이 4배에 달한다. 소송비용이 고용법원에서 명령할 수 있는 손해배상의 상한을 초과하기 때문에 고용법원 대신 지방법원에 제소한 일도 적지 않았다; PCaW, *Is the law protecting whistleblowers? : A review of PIDA Claims*, p. 16

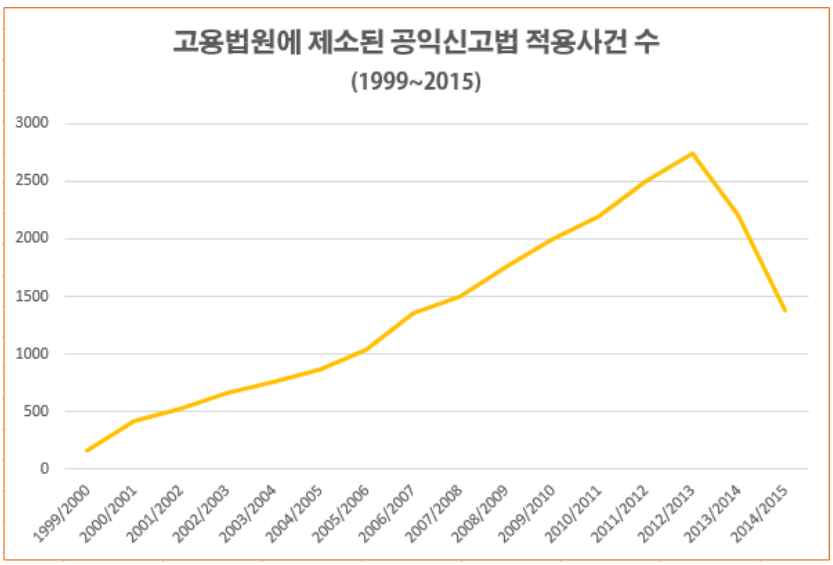
231) Blueprint, Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, p. 6

232) 재정 건전화와 지출 합의(spending settlement) 감소 정책에 따라 법무부의 연간 지출이 줄자 고용법원의 연간 예산이 줄게 된 것과 청구인에게 소송비용을 요구하는 것이 정당하다는 이유를 근거로 수수료가 도입되었다. (https://www.parliament.uk/business/publications/research/key-issues-parliament-2015/work/employment-tribunal-fees/, 2016년 7월 12일 최종방문)



출처: https://www.parliament.uk/business/publications/research/key-issues-parliament- 2015/work/employment-tribunal-fees/ (2016년 7월 12일 최종방문)

[그림 4-4] 고용법원에 대한 분기별 제소 현황(2009 – 2014)



출처: http://www.whistleblowing.org.uk/law-policy/a-guide-to-pida/pida-statistics(2016년 7월 12일 최종방문)

[그림 4-5] 고용법원에 제소된 공익신고법 적용사건 수(1999 – 2015)

제3절 일 본

1. 일본의 공익신고법제 및 공익통보자보호법 제정 배경

가. 개 관

공익신고자를 보호하거나 공익신고자에게 인센티브를 주는 법령을 공익신고관련 법령으로 이해할 때, 이러한 법령의 유형은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 공익신고자를 보호하며 공익신고를 촉진하기 위한 인센티브를 주고 공익신고처리 절차를 규정하기 위한 목적으로 별도로 제정된 법률이다. 둘째는 법률의 목적 자체는 공익신고와는 관련이 없지만 당해 법률이 공익의 보호를 목적으로 하는 경우에 당해 법률 속에 당해 법률의 위반 사실 등을 행정기관 등에 통보한 자를 보호하거나 통보한 자에게 인센티브를 주는 법률이다. 전자에 해당하는 일본법은 2004년에 제정된 "공익통보자보호법(公益通報者保護法)"이 있고, 후자에 해당하는 일본의 법률은 상당히 많으며, 그 중에는 역사가 매우 오래된 법률도 있다. 주로 근로기준법, 노동조합법, 산업안전보건법, 근로자파견법과 같은 노동관계 법률이나 광산보안법, 원자로 등 규제법과 같은 안전관련 법률에서는 당해 법률의 위반 사실 등을 당해 사업장에 종사하는 근로자 등이 관할 감독관청에 통보하는 경우 통보한 근로자 등에게 사업자가 불이익한 조치를 하는 것을 금지하고 사용자가 이를 위반하면 형사처벌하는 조항을 두고 있다.

그런데 통보 대상 범위에서 보면 공익통보자보호법은 후자의 법률들의 위반 행위도 포함하고 있어서 공익통보자보호법에 형사벌과 같은 제재조항이 없다는 점을 제외하면 공익통보자보호법은 일본의 공익신고관련 법제도에 있어서 가장 중요한 일반법의 기능을 하고 있다. 아래에서는 공익통보자보호법을 중심으로 제정 배경, 법적 보호, 운용현황 등을 살펴보기로 한다.

나. 공익통보자보호법의 제정 배경 및 경과

1) 제정 배경 및 일본정부의 기본 인식

2000년대에 들어서 대형자동차 제조회사의 부품 결함 및 리콜 은폐, 대형 식품

제조회사의 고의적인 식품원산지표시 및 식품위생관련법 위반 행위 등이 내부자의 고발에 의해서 알려지고, 이것이 언론에 대대적으로 보도되면서 일본 사회에 매우 큰 충격을 주었다. 특히 이들 회사가 역사와 전통이 있는 기업으로서 일본 사회 내에서 매우 신뢰받고 있던 기업이었고, 그 위반 행위가 소비자들의 건강과 생명에 직접적인 영향을 줄 수 있다는 점에서 일본 사회가 받은 충격은 매우 컸다. 이러한 상황에서 소비자보호법제도를 정비하여 변화된 시대에 맞게 소비자보호를 강화하는 방안의 하나로서 공익통보자를 보호하는 법률의 제정 필요성이 제기되었다.[233]

공익통보자보호법 제정에 관한 정부의 공식적인 논의의 장은 총리 직속의 국민생활심의회(2001. 6 ~ 2003. 6)[234] 소비자정책부회(消費者政策部會)였는데, 공익통보자보호제도는 소비자정책의 실효성 확보 방안의 하나로서 논의되기 시작하였다. 2002년 12월 26일에 소비자정책부회가 발표한 중간보고서("21세기형 소비자정책의 바람직한 방향 - 중간보고")에서는 공익통보자보호제도의 배경, 목적, 공익통보자에 대한 보호의 내용, 사업자 내부에서의 공익통보에 대한 적절한 대응 방법, 사업자 외부에의 공익통보에 대한 기본적인 방향이 제시되었다. 위 보고서에서는 이와 함께 구체적인 입법 내용을 검토하기 위해서 소비자정책부회 아래에 "공익통보자보호제도 검토위원회"를 구성할 것을 제안하였다.

위 보고서에서 가장 눈에 띄는 점은 공익통보자보호제도의 목적에 관한 부분이다. 위 보고서는 "공익통보는 소비자 문제에 관한 법령 등의 위반에 한정되는 것이 아니고 모든 분야의 법령위반 전반, 인간의 건강 · 안전에 대한 위험, 환경에 대한 악영향 등 폭넓은 공익통보를 대상으로 하여 검토가 이루어져야 한다."고 하면서도 "당 부회에서는 소비자정책의 방향에 관한 검토 사항의 하나로서 이 제도를 논의의 대상으로 삼았다는 점과 소비자정책의 실효성 확보의 관점으로부터 이 제도를 가능한 한 시급히 구체화하는 것이 필요하다고 생각되기 때문에, 먼저 소비자 이익의 옹호를 위하여

233) 國民生活審議會 消費者政策部會, "21世紀型の消費者政策の在り方について - 中間報告", 2002. 12. 26, http://www.consumer.go.jp/seisaku/shingikai/report/cyukan.pdf (2016년 7월 20일 최종방문)

234) 국민생활심의회는 내각의 총리 및 관계 성청(省廳) 대신(大臣)의 자문기관으로서 국민생활의 안정 및 향상, 일반 소비자 이익의 옹호 및 증진, 시민활동의 촉진에 대해서 조사·심의하는 역할을 한다. 국민생활심의회는 학식 경험자 및 일반소비자의 의견을 대표하는 자로 구성되는데, 위원회의 위원 수는 30명 이내이다.

공익통보자보호제도에 대한 검토를 추진한다."고 밝히고 있다.[235] 이를 살펴보면, 일본 정부는 일반적인 적용 범위를 가지는 공익통보제도에 대한 필요성에 대해서 인식하고 있었으나 2000년대 초반 들어서 심각한 사회적 문제로 대두하고 있던 자동차 안전이나 식품 안전과 같은 소비자 안전 문제를 해결하기 위해서 행정적인 감시·감독체제를 강화하는 한편 이를 보완하기 위하여 가능한 한 이른 시일 내에 공익통보자보호제도를 도입하려고 했던 것으로 보인다. 일본의 공익통보자보호제도의 창설에 있어서 일본 정부는 논의의 첫 단계부터 동 제도가 소비자 이익을 보호하기 위한 제한된 목적을 가지는 것으로 한정하고 있었다.

공익통보자보호제도의 구체적인 내용은 2003년 5월 19일의 공익통보자보호제도 검토위원회의 보고서에서 처음으로 제시되었다.[236] 동 검토위원회는 2003년 1월부터 5월까지 제도의 구체적인 내용을 검토하고 그 결과를 소비자정책부회에 제출하였다. 동 검토위원회의 보고서 내용은 거의 그대로 2003년 5월 28일의 국민생활심의회 소비자정책부회의 최종보고서에 반영되었는데, 동 부회의 최종보고서는 국민생활심의회의 의결을 거쳐서 총리에게 제출되었다. 일본 정부는 소비자정책부회의 최종보고서를 바탕으로 공익통보자보호법안을 작성하여 2004년 3월 9일에 국회에 제출하였다.

공익통보자보호제도 검토위원회의 보고서에서는 외국의 관련 법률을 참고로 하면서 통보의 의미, 통보자의 범위, 통보자에 대한 보호, 보호요건에 대해서 비교적 소상하게 검토하고 그 방향을 제시하고 있는데, 이들 내용은 대부분 현재의 법률에 반영되어 있다. 따라서 여기에서는 동 보고서에서 밝히고 있는 "목적 및 필요성"을 살펴봄으로써 현재의 공익통보자보호법이 제정된 이유를 이해할 수 있을 것이다. 동 검토위원회의 보고서는 목적 및 필요성에 관해서 먼저 "식품의 위장표시 사건이나 자동차 결함 은폐 사건에서 알 수 있는 것처럼 기업의 범법행위 등의 대부분은 사업자 내부의 근로자 등으로부터의 통보를 계기로 밝혀졌다."는 점을 언급하고 있다.[237] 그렇지만 "통보자지원단체에는 이들 통보자로부터 사업주 내부나 외부에 성실하게 통보하였음에도 직장에서 불이익조치를 받고 있다고 하는 상담이 많이 들어오고" 있는 상황이고,

---

235) 國民生活審議會 消費者政策部會, "21世紀型の消費者政策の在り方について - 中間報告", 15頁.
236) 公益通報者保護制度檢討委員会 最終報告, "公益通報者保護制度の具体的内容について", 2003. 5. 19, http://www.consumer.go.jp/seisaku/shingikai/bukai20/shiryo1.pdf (2016년 7월 20일 최종방문)
237) 公益通報者保護制度檢討委員会 最終報告, "公益通報者保護制度の具体的内容について", 7頁.

“근로자에 대한 해고나 징계처분의 유효성에 관해서 판례에서는 그것이 객관적으로 합리적인 이유를 결하여 사회통념상 상당하다고 인정되지 않는 경우에는 권리남용으로서 무효로 된다고 하고 있고, 실제로 공익통보를 한 근로자의 해고가 무효로 된 예도 있지만”, “공익을 위하여 통보를 하는 경우에 어떠한 내용의 통보를 어디에 하면 해고 등과 불이익한 처분으로부터 보호될 수 있는가는 반드시 명확하지 않은 것이 현재의 상황”이라고 하고 있다. 따라서 “공익을 위하여 통보를 한 것을 이유로 하여 근로자가 해고 등의 불이익한 취급을 받지 않도록 공익통보자보호에 관한 제도적 룰을 명확히 하고 통보 처리에 대한 예견가능성을 높이는 것이 필요하다.”고 한다.[238]

이상을 바탕으로 일본 정부가 공익통보자보호법을 제정한 주된 목적을 정리해보면, 소비자의 이익을 위한 공익통보는 정당한 것임에도 불구하고 공익통보를 한 근로자에 대해서 사용자가 해고나 징계처분과 같은 불이익 취급을 하는 사례가 빈번하게 발생하고 있지만, 판례에 따라서는 어떠한 공익통보를 어떠한 방법으로 하여야만 법적인 보호를 받을 수 있을지가 명확하지 않기 때문에 민사적 측면에서 이러한 법적 분쟁의 해결에 관한 룰을 명확히 하고자 하는 데 있었다. 여기에 공익통보를 한 경우에 통보를 받은 상대방이 어떻게 처리를 할 것인지를 명확히 규정하는 것도 동 제도 창설의 중요한 목적이었다.

따라서 공익통보자인 근로자에 대해서 해고 등과 불이익 취급을 한 사용자에 대해서 형사처벌과 같은 제재를 한다거나 공익통보에 대한 인센티브를 부여하는 것은 입법의 구상 단계부터 논의의 대상이 아니었다.

2) 정부의 입법안에 대한 각계 의견

정부의 이러한 입법 방향에 대해서 경영계는 매우 조심스러운 입장을 보이면서도 법 제정에 반대하지는 않았다. 대표적으로 일본경제단체연합회(이하에서는 ‘경단련(経団連)’이라고 함)는 “내부고발과 내부고발자를 보호하는 의의를 부정하는 것은 아니지만, 내부고발은 개개인의 정의감과 책임 하에서 이루어지는 것으로 이를 제도적으로 장려하여서는 아니된다”고 하면서 기업의 윤리경영을 위한 자주적인 노력을 촉진하는 것이 원칙적으로 우선시되어야 하는 입장을 보였다.[239] 그러면서 만약 공익통보자

238) 公益通報者保護制度檢討委員会 最終報告, “公益通報者保護制度の具体的内容について”, 8頁.
239) 日本經濟團體連合會 經濟法規委員會 消費者法部會, “「21世紀型の消費者政策の在り方について－中間報告」に

보호법이 제정된다고 하더라도 ① 사업주에 의한 자주적인 대응이 이루어지는 것이 원칙이기 때문에 이를 촉진한다는 관점으로부터 동 제도에 의한 보호는 통보자가 사내통보제도를 이용하는 등의 내부 절차를 거친 경우에만 부여될 것, ② 공익의 범위는 소비자문제에 관계된 법령 등의 위반에 한정하지 말 것, ③ 제도의 대상은 사업자뿐만 아니라 관공서도 포함할 것, ④ 사업자에게 과도한 부담이 발생하지 않도록 하기 위한 폐해방지장치를 마련할 것(사익 목적이나 비방목적을 위한 통보의 배제, 공익통보와 직접 관계가 없는 영업 비밀 및 개인 정보의 누설 방지 등)이 새로운 법제도에 포함되어야 한다고 주장하였다.

이에 비하여 일본의 변호사단체나 소비자단체가 정부에 제출한 의견서는 정부의 입법방침과 입법안에 대해서 상당히 비판적이었다. 특히 일본변호사연합회와 동경변호사회는 2003년 12월 11일에 정부(내각부 국민생활국)가 "(가칭)공익통보자보호법안 골자(안)"를 발표하자 각 조항에 대해서 소상하게 비판하면서 구체적인 의견을 제시하였다. 이들 변호사단체는 이미 2002년 12월 26일에 소비자정책부회가 발표한 중간보고서에 대해서 비판적인 의견을 개진한 적이 있었다. 일본변호사연합회가 2003년에 정부에 제출한 의견서를 보면 "이번 공표된 본 법안 골자에 의하면 동 법안에 의해서 보호되는 통보의 대상을 범죄로 되는 행위(행정처분 위반에 대한 형사처벌이 있는 경우를 포함)에 한정한 뒤에 보호의 요건을 국민생활심의회의 최종보고보다도 엄격하게 제한하고 있어서 공익통보자를 보호한다는 관점으로부터 한층 더 후퇴한 것으로 되어 버렸다."고 비판하고 있다.[240] 동경변호사회도 "이번 공표된 법안 골자는 최종보고보다도 내용에 있어서 더욱 후퇴한 것으로 되어 있어서 지난번 의견서에서 본회가 밝힌 입장에서 보자면 당연히 강하게 비판하지 않을 수 없다"고 하면서 "본 제도의 입법화에 있어서는 이 제도를 마련하는 취지가 공익 · 소비자보호의 옹호에 있다는 것을 염두에 두고 공익 · 소비자보호에 관한 통보가 가능한 한 쉽게 이루어질 수 있도록 하는 제도를 만들 것을 지향해야 하고", "이를 위해서는 소비자 이익의 옹호를 위해서 통보하는 자를 보호하는 요건을 폐해가 발생하지 않는 한도에서 될 수 있는 한 완화

對するコモンと", 2003. 1. 27, https://www.keidanren.or.jp/jap anese/policy/2003/007.html (2016년 7월 20일 최종방문)

240) 日本辯護士聯合會, "公益通報者保護法案(假稱)の骨子(案)に對する意見書", 2013. 12. 20, http://www.nichiben-ren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2003_72.pdf (2016년 7월 20일 최종방문)

해야 하는데, 이러한 의미에서 보면 정부의 법안 골자에서는 통보자가 보호를 받을 수 있는 요건이 지나치게 엄격하다"고 비판하였다.[241]

그런데 법률안 작성 단계에서 정부에 대해서 비판적인 의견을 개진한 변호사단체나 소비자단체의 의견서를 보면 공익통보자보호의 실효성을 확보하기 위하여 공익통보자를 불이익하게 취급한 사용자를 형사처벌해야 한다거나 공익통보를 촉진하기 위한 인센티브로서 보상금 등을 지급하여야 한다는 등의 의견을 개진한 단체는 없었다.

3) 국회에서의 심의 및 가결

일본 정부가 2004년 3월 9일에 중의원(衆議院)에 제출한 공익통보자보호법안은 동년 4월 27일부터 중의원에서 심의가 시작되었는데, 동년 5월 21일에 야당인 민주당과 공산당이 상임위원회의 심의 과정에서 정부안을 일부 수정하는 안을 각각 제출하였지만, 상임위원회 표결에서 부결되고 정부안이 원안대로 채결되었다. 이후 정부안은 동년 5월 27일에 중의원 본회의에서 가결되었다. 참의원(参議院) 심의에서도 역시 민주당과 공산당이 각각 수정안을 상임위원회에 제출하였지만, 표결에서 부결되었다. 참의원 상임위원회에서도 역시 정부안이 원안대로 채결되어, 동년 6월 14일에 참의원 본회의에서 가결되었다(시행 2006년 4월 1일).

국회 심의 과정에서는 중의원 상임위원회와 참의원 상임위원회가 각각 9항목과 6항목으로 이루어진 부대결의를 채택하였다. 이들 부대결의의 내용은 대동소이한데, 중의원 상임위원회가 채택한 부대결의의 내용은 다음과 같다.[242]

① 이 법의 입법 취지나 각 조항의 해석 등을 근로자, 사업자, 지방자치단체 등에 대해서 철저히 주지시킬 것. 특히 이 법의 보호대상으로 되지 않는 통보에 대해서는 종래와 같이 일반 법리가 적용되는 것이고 혹시라도 이 법의 제정에 의해서 반대해석이 이루어져서는 아니 된다는 점과 이 법에 의해서 통보자의 보호가 확대 · 강화되는 것이라는 점을 철저히 주지시킬 것.

② 공익통보를 받은 사업자 및 행정기관은 공익통보자의 개인 정보를 누설하지

---

241) 東京辯護士會, "公益通報者保護法案(假稱)の骨子(案)に對する意見書", 2004. 1. 13 http://www.toben.or.jp/m-essage/ikensyo/post-223.html (2016년 7월 20일 최종방문)

242) 중의원 및 참의원 상임위원회의 부대결의 내용에 관해서는 소비자청 홈페이지 참조, http://www.caa. go.jp/planning/koueki/gaiyo/futai.html (2016년 7월 20일 최종방문)

않도록 할 것.

③ 공익통보를 받은 행정기관이 취하여야 할 대응에 대해서 가이드라인의 작성 등을 통하여 공익통보자에 대한 조사 결과의 통지 등과 같은 적절한 대응을 확보할 것.

④ 타인의 정당한 이익 등의 존중 규정이 공익통보를 하는 근로자를 위축시키지 않도록 충분히 유의할 것.

⑤ 공익통보를 받은 사업자의 시정조치 등의 통지가 공익통보자에 대해서 확실히 이루어질 수 있도록 사업자에 대해서 지도 등을 할 것.

⑥ 이른바 컨플라이언스 경영에 대한 사업자의 노력을 적극적으로 촉진할 것.

⑦ 대상 법률을 정하는 시행령을 제정할 때는 본 위원회의 심의를 바탕으로 국민의 생명, 신체, 재산 등에 미치는 피해의 정도 등을 세밀하게 살핀 뒤에 공청회 등을 통하여 국민의 의견을 듣고 대상법률을 적절하게 정할 것.

⑧ 이 법의 적용에 있어서는 통보를 하려고 하는 자가 사전에 상담을 받을 기회가 필요하다는 점으로부터 국가, 지방자치단체를 통하여 행정기관에서의 통보 · 상담창구를 정비하고 충실히 하도록 노력할 것. 또한, 민간에서의 상담창구의 충실화에 관해서는 일본변호사연합회 등에 협력을 요청할 것.

⑨ 부칙 제2조의 규정에 근거한 이 법의 재검토는 통보대상사실의 범위, 외부통보의 요건 및 외부통보를 할 수 있는 상대방의 범위에 대한 재검토를 포함할 것.

공익통보자보호법의 가결 이후 정부는 중의원(衆議院) 및 참의원(参議院)의 부대결의에서 규정된 가이드라인의 작성을 위한 작업에 착수하여 2005년 7월 19일에 민간사업자에 대한 가이드라인(“공익통보자보호법에 관한 민간사업자용 가이드라인”)과 행정기관에 대한 가이드라인(“국가 행정기관의 통보처리 가이드라인(내부 공무원 등으로부터의 통보)” · “국가 행정기관의 통보처리 가이드라인(외부 근로자등으로부터의 통보)”)을 공표하였다.[243]

243) 이들 가이드라인의 내용에 관해서는 일본 소비자청 홈페이지 참조, http://www.caa.go.jp/planning/koueki/gaiyo/guideline.html (2016년 7월 20일 최종방문)

2. 공익통보의 요건

공익통보자보호법은 총 11개의 조문과 부칙으로 이루어진 소략한 법률이다.[244] 시행을 위한 법규명령도 단 1개만 존재한다(“공익통보자보호법 별표 제8호의 대상법률을 정하는 政令”). 공익통보자보호법에서 가장 핵심적인 조항은 동법의 보호를 받을 수 있는 요건을 정하고 있는 제2조와 제3조이다. 동법 제2조 제1항과 제3항에서는 공익통보 및 통보대상 사실에 관한 정의를, 제3조의 각호에서는 해고 무효 및 불이익조치의 대상으로 되는 “공익통보”의 유형과 요건을 규정하고 있다.

공익통보자보호법 제2조 제1항

이 법률에서 “공익통보”라 함은 ① **근로자**(근로기준법 제9조에서 규정하는 근로자를 말한다. 이하 동일.)가 ② **부정한 이익을 얻을 목적, 타인에게 손해를 가할 목적, 기타 부정한 목적 없이** ③ **근로자가 노무를 제공하는 상대방**(다음의 어느 하나에 해당하는 사업자(법인 기타의 단체 및 사업을 하는 개인을 말한다. 이하 동일.)을 말한다. 이하 동일.) **또는 근로자가 노무를 제공하는 상대방의 사업에 종사하는 임원, 종업원, 대리인, 기타의 사람**에 있어서 ④ **통보대상사실이 발생하거나 정말로 발생하려고 하고 있다는 취지**를, ⑤ **근로자가 노무를 제공하는 상대방 또는 근로자가 노무를 제공하는 상대방이 미리 정한 사람**(이하 ‘근로자가 노무를 제공하는 상대방등’이라고 한다), **당해 통보대상사실에 대해서 처분**(명령, 취소 기타 공권력의 행사에 해당하는 행위를 말한다. 이하 동일.) **· 권고 등**(권고, 기타의 처분에 해당하는 행위를 말한다. 이하 동일.)**을 할 권한을 가지고 있는 행정기관 또는 그 사람에게 당해 통보대상사실을 통보하는 것이 그 발생 혹은 그것에 의한 피해의 확대를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 자**(당해 통보대상사실에 의해서 피해를 받거나 받을 우려가 있는 사람을 포함하지만 당해 근로자가 노무를 제공하는 상대방의 경쟁상의 지위에 있거나 기타 정당한 이익을 해할 우려가 있는 사람을 제외한다.)에게 통보

244) 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(해고의 무효), 제4조(근로자파견계약 해지의 무효), 제5조(불이익조치의 금지), 제6조(다른 법률과의 관계), 제7조(일반직 공무원 등에 대한 적용), 제8조(타인의 정당한 이익 등의 존중), 제9조(시정조치 등의 통지), 제10조(행정기관이 취하여야 할 조치), 제11조(처분 등의 권한을 가진 행정기관에 관한 고지)

하는 것을 말한다.

가. 공익통보의 주체로서의 근로자

공익통보자보호법의 보호를 받기 위한 공익통보의 주체는 근로자에 한정된다. 공익통보자보호법 제2조 제1항은 근로자를 근로기준법 제9조의 근로자로 규정하고 있다. 근로기준법 제9조는 근로자를 "직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업소(이하 '사업'이라고 한다)에 사용되는 자로서 임금을 지불 받는 자를 말한다"고 정의하고 있다.

따라서 통보자와 통보자가 노무를 제공하는 상대방과의 사이에 근로계약관계가 존재하지 않는 경우에는 그 통보가 위의 ②~⑤의 요건을 모두 갖추고 있다고 하더라도 그 통보는 공익통보가 아니다. 이러한 규정으로 인하여 공익통보를 한 시점에서 근로관계가 종료한 경우에는 동법상의 공익통보로 되지 않는다. 즉 근로자가 퇴직한 이후에 한 통보는 동법상의 공익통보가 아니다.

공익통보의 주체를 근로기준법상의 근로자로 한정한 것과 관련하여 입법과정에서 논란의 대상이 되었던 점은 근로기준법상의 근로자가 아닌 것이 명백한 "임원"과 도급계약이나 위임계약을 맺고 있는 거래사업주였다. 먼저 동법에서 이와 같은 임원을 주체에서 제외한 이유로는 임원의 경우에는 근로자에 비하여 사업주에 대해서 무거운 충실의무를 부담하고 있고(상법 제254조의3, 민법 제644조), 스스로 발견한 통보대상사실을 시정할 위치에 있다는 점과 임원의 선임 · 해임은 상법에 근거하여 주주총회의 결의에 의하고 있어서 그 해임이 근로자에 비하여 어렵기 때문에 동법에 의한 보호의 대상에서 제외하였다고 한다.[245] 다음으로 도급계약이나 위임계약을 맺고 있는 거래사업주를 제외한 이유에 대해서는 2003년에 국민생활심의회에서 이러한 유형의 사람들을 동법의 보호범위에 포함시킬 것인지에 대해서 위원들 사이에 견해가 일치되지 않았기 때문이라고 한다.[246] 따라서 2003년 5월 28일의 국민생활심의회 소비자정책부회의 최종보고서에도 이 점에 대한 언급은 없었다. 부정적인 의견을 표명한 위원들은, 만약 이러한 사람들도 보호 범위에 포함시키는 경우에는 근로자와 사용자의 관계가 아닌 사업주 간의 거래 관계에 어떠한 형태로든 국가가 개입할 수밖에

245) 消費者廳 消費者制度課, 『逐條解說 公益通報者保護法』, 商事法務, 2016, 43頁.
246) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 44-45頁.

없게 되기 때문에 거래자유의 원칙으로부터 신중한 검토가 필요하다고 주장하였다.

나. 공익통보의 목적

공익통보자보호법에서는 통보의 목적에 있어서 “부정한 이익을 얻을 목적, 타인에게 손해를 가할 목적, 기타 부정한 목적”이 없어야 한다고 규정하고 있다(이른바 성실성 요건).

여기에서 “부정할 이익을 얻을 목적”이라고 함은 통보를 수단으로 하여 금품을 수수하는 등과 같이 부정, 즉 공서양속, 신의칙에 반하는 형태로 자기 또는 제3자의 부당한 이익을 추구할 목적을 의미하고, “타인에게 손해를 가할 목적”이란 사업자 또는 사업자의 종업원 등과 같은 타인에 대해서 재산상의 손해, 신용의 실추, 기타 유형 · 무형의 손해를 가할 목적을 의미하며, “기타 부정한 목적”이라고 함은 공서양속이나 신의칙에 반하는 통보와 같이 사회통념상 위법성이 높은 통보를 말한다.[247]

동법에서는 공익통보의 목적에 있어서 이와 같은 부정한 목적이 없어야 한다는 것을 규정하고 있을 뿐이기 때문에 순수하게 소비자 이익의 보호 · 옹호라는 공익적 목적만이 존재하여야 하는 것은 아니다. 따라서 당해 통보가 자신에게도 이익이 된다고 하여도 그 통보가 위의 ①~⑤의 요건만을 충족하면 당해 통보는 공익통보로 된다. 하급심 판례[248]도 역시 해당 통보의 동기에 있어서 사업주 또는 특정 상사에 대한

247) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 52頁.

248) 東京地裁 2013. 3. 26 判決, 勞動經濟判例速報 2179號, 14(“동법의 취지로부터 볼 때 사업자의 컨플라이언스의 증진이라고 하는 동기 외의 동기가 존재하는 것 자체를 들어 그 적용을 부정하는 것은 상당하지 않고, 또한 수차례에 걸쳐서 공익통보를 한 것 자체를 들어 그 적용을 부정하는 것에는 신중하여야 한다. 그러나 다른 한편, 이와 같은 공익통보에 대해서는 설령 사업자 내부에서의 수차례에 걸친 통보라고 하더라도 많건 적건 그 통보내용을 이해 · 음미하고 일정 정도의 조사가 필요한 경우도 있는 것과 같이 상응의 대응을 하는 것이 요구되기 때문에 업무에 지장을 주는 측면도 존재한다는 점은 부정할 수 없다. 때로는 조직으로서의 명확한 의사결정을 요구받게 된다는 점으로부터 보면 이것이 무제한적으로 허용된다고 해석하는 것은 상당하지 않다. 따라서 적어도 본건과 같이 일단 시정권고, 관계자들에 대한 엄중주의라고 하는 형태로 결착을 본 통보내용에 대해서 장기간이 경과한 뒤에 오로지 다른 목적을 실현하기 위해서 수차례에 걸쳐 통보하는 것과 같은 경우에는 이것을 “부정의 목적”에 의해서 하였다고 인정하는 것에는 어떠한 문제도 없다고 해야 한다.”); 大阪高裁 2009. 10. 16 判決(“「부정한 목적이 없을 것」이라고 함은 그 목적이 전적으로 공익을 꾀하는 것에 있었다고 인정되는 것과 같은 경우가 아니라 예를 들어 부정의 이익을 얻을 목적이나 타인에게 손해를 줄 목적이 없으면 충분하기 때문에 상기와 같은 의도가 있다고 하여 피항소인의 법무국에의 통보행위에 부정의 목적이 있었다고는 할 수는 없다.”)

반감이나 단체교섭을 유리하게 진행하기 위한 동기가 있다고 하여도 이렇게 공익통보의 목적을 순수하게 공익적 목적에 한정하지 않은 이유는 동법의 목적이 국민생활의 안정 및 사회경제의 건전한 발전에 기여하기 위하여 범죄행위 및 법령위반행위에 한하여 공익통보를 보호하려고 한 것에 있기 때문에 공익통보의 목적을 필요 이상으로 한정하는 것은 동 제도의 목적에 비추어 볼 때 적절하지 않다는 점과 공익통보를 하는 사람들에 대해서 순수한 공익적 목적만을 위하여 통보할 것을 기대하는 것은 비현실적이라는 점을 고려했기 때문이라고 한다.[249]

이와 같이 부정한 목적이 없다는 점은 공익통보자가 입증해야 하는 것이 아니고 공익통보에 해당하지 않는다고 주장하는 측에서 입증해야 한다.[250]

다. 통보대상사실로서 범죄행위 등의 주체

공익통보자보호법은 통보대상사실인 범죄행위 및 법령위반행위의 주체인 "사업자"의 범위를 "자신이 노무를 제공하는 상대방"으로 하고 있다.

공익통보자보호법 제2조 제1항은 "자신이 노무를 제공하는 상대방"을 다음의 세 유형으로 규정하고 있다. 첫째, 당해 근로자를 스스로 사용하는 사업자(제1호), 둘째, 당해 근로자가 파견근로자인 경우에는 당해 파견근로자를 직접 사용하는 사용사업주(제2호), 셋째로 이상의 두 사업주가 다른 사업주와 도급 계약 기타의 계약을 체결하고 그에 근거하여 사업을 하는 경우에는 당해 근로자가 당해 사업에 종사하게 된 때에 있어서 "다른 사업주"이다(제3호).

두 번째 유형과 세 번째 유형에 있어서 공익통보의 주체인 근로자는 두 번째 유형의 사업주인 사용사업주 및 세 번째 유형의 "다른 사업주"와의 사이에는 근로계약관계에 있지 않지만, 당해 근로자가 사용사업주 및 "다른 사업주"에게 노무를 제공하고 있는 것은 사실이기 때문에 첫 번째 유형과 본질적으로 다르지 않다. 세 번째 유형이 어떠한 경우를 의미하는지에 대해서는 법문만으로는 이해하기 힘든데, 다음과 같은 예를 들어보면 쉽게 알 수 있을 것이다. 예를 들어, 청소용역업체와 청소업무에 종사하는 것을 내용으로 하는 근로계약을 체결한 근로자의 경우에 이 근로자가 청소라는 노무

249) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 51-52頁
250) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 71頁; 大阪高裁 2009. 10. 16 判決.

를 제공하는 상대방은 법적으로는 근로계약을 체결한 청소용역업체이지만 실질적으로는 자신의 사용자인 청소용역업체와 청소용역계약을 맺은 제삼자이다(즉, "다른 사업주"). 이때 청소용역 업무에 종사하는 근로자는 제삼자인 다른 사업주가 지정하는 장소에서 청소업무를 하면서 제삼자인 다른 사업주가 통보대상사실인 범죄행위 및 법령위반행위를 하였는지 등을 잘 알 수 있는 상황에 놓이게 된다. 이러한 경우에 청소업무에 종사하는 근로자가 제삼자인 다른 사업주의 범죄행위에 대해서 공익통보를 하게 되면 자신을 고용하고 있는 사용자로부터 해고 등과 같은 불이익을 당할 수 있기 때문에 이와 같은 경우에 공익통보를 한 근로자를 보호하기 위해서 공익통보자보호법은 "자신이 노무를 제공하는 상대방"을 당해 근로자와 고용계약을 체결하여 직접 사용하는 사업주나 사용사업주로 한정하지 않고, 실질적으로 당해 근로자로부터 노무를 제공받고 있는 사람도 "자신이 노무를 제공하는 상대방"으로 정하고 있는 것이다. 이와 같이 볼 때 "도급 계약 기타의 계약"에는 컨설팅 계약, 물품 납입계약과 같은 계속적인 계약도 포함된다.[251]

다음으로 통보대상사실인 범죄행위 및 법령위반행위의 주체는 "사업자"에만 한정되지 않고 그 사업주의 임원, 종업원, 대리인 등도 포함되는데, "기타의 사람"이란 예를 들어 단체의 임원이나 종업원에 해당하지는 않지만, 단체의 구성원인 사람을 말한다.[252]

라. 통보대상사실

(공익통보자보호법 제2조 제3항)

이 법률에서 "통보대상사실"이라고 함은 다음의 어느 하나의 사실을 말한다.

1. 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보, 기타 국민의 생명, 신체, 재산과 같은 이익의 확보에 관한 법률로서 별표에 규정된 법률(명령을 포함한다. 이하에서도 동일.)에서 규정하는 죄의 범죄행위 사실
2. 별표에 규정된 법률의 규정에 근거하는 처분에 위반하는 것이 전호의

---

251) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 58頁.
252) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 59頁.

사실로 되는 경우에 있어서 당해 처분의 이유로 되는 사실(당해 처분의 이유로 되는 사실이 동 표에 규정된 법률의 규정에 근거하는 다른 처분에 위반하거나 권고 등에 따르지 않은 사실인 경우에 당해 다른 처분 또는 권고 등의 이유로 되는 사실을 포함한다.)

별표(제2조 관계)

1. 형법
2. 식품위생법
3. 증권거래법
4. 농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률
5. 대기오염방지법
6. 폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률
7. 개인정보의 보호에 관한 법률
8. 전호에서 규정하는 것 외에 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경 보전, 공정한 경쟁의 확보, 기타 국민의 생명, 신체, 재산과 같은 이익의 확보에 관한 법률로서 정령(政令)에서 정하는 법률

공익통보자보호법은 동법에서 정하는 법률에 의해서 벌칙이 직접적으로 부과되는 행위, 즉 범죄행위만을 통보대상으로 하지 않고, 그 위반에 대해서 형벌이 부과되는 처분의 이유로 되는 사실도 통보대상으로 하고 있다.

"범죄대상사실에 해당하는 법률"은 별표에서 규정하고 있지만, 별표 제8호는 추가적으로 정령(政令)[253]에서 규정할 수 있도록 하고 있다. 2006년 4월 법 시행 당시 정령에서 규정하고 있던 법령은 413개였는데, 2016년 10월 1일 현재에는 459개이다.

통보대상사실이 실제로 일어나고 있는 경우에 더하여 실제로 일어나려고 하는 경우에도 공익통보의 대상으로 된다. "실제로 일어나려고 하는 경우"란 통보대상사실의 발생이 임박하고 있어서 발생할 개연성이 높은 경우를 의미하지만(이른바 절박성의 요건), 반드시 발생 직전이라는 것만을 의미하는 것은 아니다. 예를 들어, 누가, 언제, 어디서, 무엇을 할 것인지가 회사 내에서 확정되어 있는 경우에는 시행일까지 시간적 간격이 있다고 하더라도 "실제로 일어나려고 하는 경우"에 해당한다.[254]

---

253) 정령은 내각이 법률의 실시 등을 위하여 제정하는 명령으로서 우리나라의 시행령과 유사하다.

마. 통보의 상대방

1) 사업자 내부

먼저 “근로자가 노무를 제공하는 상대방”이란 공익통보자보호법 제2조 제1항 각호에서 정하고 있는 사업자를 말하는데, 사업자가 법인 기타의 단체인 경우에는 그 대표자 외에 통보대상사실에 대해서 권한이 있는 관리직, 당해 근로자에 대해서 업무상 지휘권한이 있는 상사 등과 같은 종업원도 포함된다.[255]

다음으로 “근로자가 노무를 제공하는 상대방이 미리 정한 사람”에 관해서는 당해 근로자가 근로에 종사하는 사업 또는 사업체의 내외를 불문하고 다양한 사람들이 지정될 수 있다. 사외의 변호사, 노동조합, 지주회사의 법무실 등과 같이 사업의 외부에 있는 사람들도 근로자가 노무를 제공하는 상대방은 공익통보의 상대방으로 미리 정할 수 있다. 이들 외부인에게 공익통보를 하는 것은 근로자가 노무를 제공하는 상대방에 대해서 통보를 하는 것과 동일하게 취급된다. 그런데 이러한 사업자 외의 사람에게 공익통보를 하는 경우에 어떠한 절차를 거쳐야 하는지에 대해서는 동법에서는 전혀 규정하고 있지 않다. 따라서 이러한 방법으로 통보가 이루어질 수 있기 위해서는 공익통보규정 등과 같은 사내 규정을 사업자가 미리 작성하고 근로자가 이를 잘 알 수 있는 방법으로 고지할 필요가 있을 것이다. 사업주가 이러한 사내 규정을 작성하는 것을 돕기 위해서 소비자청은 “공익통보자보호법에 관한 민간사업자용 가이드라인”을 작성하였다.

2) 행정기관

공익통보의 대상으로 되는 행정기관의 의미에 대해서는 동법 제2조 제4항에서 규정하고 있다. 동법 제2조 제4항은 ① 내각부(内閣府), 궁내청(宮内庁), 내각설치법 제49조 제1항 또는 제2항에서 규정하는 기관, 국가행정조직법 제3조 제2항에서 규정하는 기관, 법률의 규정에 근거하여 내각의 소관 하에 있는 기관, 이들 기관에 설치되어 있는 기관 또는 이들 기관의 직원으로서 법률상 독립적으로 권한을 행사하는 것이

254) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 59頁.
255) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 62頁.

인정된 직원(제1호), ② 지방의회를 제외한 지방자치단체의 기관(제2호)을 의미한다.

동법 제2조 제1항 및 제4항에서는 "행정기관"이라고 규정하고 있기 때문에 해석상 당연히 국회나 법원 등과 같은 국가기관은 행정기관에 포함되지 않는다.

동법 제2조 제4항 제2호에서는 단지 지방자치단체의 기관만을 규정하고 있지만, 제1호와 마찬가지로 각 지방자치단체의 장이나 개별 법률에서 규정되어 있는 독립적으로 권한을 행사하는 것이 인정된 지방자치단체의 기관에 소속된 직원도 포함된다.[256]

이와 같은 행정기관 중에서 당해 통보대상사실에 대해서 처분 또는 권고 등을 할 권한을 가지고 있는 행정기관만이 공익통보의 상대방으로 된다. 어떠한 행정기관이 통보대상사실에 대해서 처분 등을 할 수 있는 권한이 있는지는 법령 등에 따라서 판단되어야 하는데, 만약 공익통보자가 처분 권한이 없는 행정기관에 대해서 통보를 한 경우에는 통보를 받은 행정기관은 처분 권한을 가지고 있는 행정기관이 어디인지를 당해 통보자에게 고지하여야 한다(제11조). 그런데 동법 제11조는 고지의무를 부과하고 있을 뿐 권한을 가지고 있는 행정기관에게 이송할 의무를 부과하고 있지 않다. 따라서 당해 공익통보자는 고지 받은 행정기관에 다시 공익통보를 해야 한다.[257]

3) 기타 사업자 외부

"그 사람에게 당해 통보대상사실을 통보하는 것이 그 발생 혹은 그것에 의한 피해의 확대를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 사람"이 누구인가에 대해서는 해석의 여지가 많을 것이다. 공익통보의 상대방은 통보대상사실의 내용 등에 따라서 다양한 주체가 있을 수 있기 때문에 위의 두 유형의 상대방 외에 제3항 유형을 규정하면서 구체적으로 한정하거나 예시하지 않고 있다.[258]

공익통보자보호법의 주무부서의 해설을 보면 다음과 같은 예를 들고 있다.[259]

- 유해한 물질을 포함한 식품이 판매되고 있는 경우에는 그 구입자
- 유해한 물질이 배출되고 있는 경우에는 그 주변 주민

---

256) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 93-94頁.
257) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 174頁.
258) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 65頁.
259) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 65頁.

· 소비자 이익의 옹호를 위하여 사업자 활동을 감시하고 있는 소비자단체
· 회원사업자의 공정한 활동을 촉진하고 있는 사업자단체
· 변호사나 공인회계사가 운영하고 있는 공익통보자 지원단체
· 다수의 사람에게 사실을 알리는 보도기관

다만 "당해 근로자가 노무를 제공하는 상대방의 경쟁상의 지위에 있거나 기타 정당한 이익을 해할 우려가 있는 사람을 제외한다"고 하고 있는데, "기타 정당한 이익을 해할 우려가 있는 사람"이 누구인지는 명확하지 않다.

3. 공익통보자 보호

가. 해고의 무효

(공익통보자보호법 제3조)
공익통보자가 다음 각 호에서 정하는 공익통보를 한 것을 이유로 전조 제1항 제1호의 사업자가 행한 해고는 무효로 한다.

1. 통보대상사실이 발생 또는 실제로 발생하려고 하고 있다고 생각되는 경우 당해 근로자가 노무를 제공하는 상대방 등에 대해서 행한 공익통보
2. 통보대상사실이 발생 또는 실제로 발생하려고 하고 있다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우 당해 통보대상사실에 대해서 처분 또는 권고 등을 행할 권한을 가지고 있는 행정기관에 대해서 행한 공익통보
3. 통보대상사실이 발생 또는 실제로 발생하려고 하고 있다고 믿을 만한 상당한 이유가 있으며 또한 다음의 어느 하나에 해당하는 경우 그 사람에 대해서 당해 통보대상사실을 통보하는 것이 그 발생 또는 발생에 의한 피해의 확대를 방지하기 위해서 필요하다고 인정되는 사람에 대해서 행한 공익통보
   가. 전 2호에서 정하는 공익통보를 하면 해고 기타 불이익한 처분을 받을 것이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우
   나. 제1호에서 정하는 공익통보를 하면 당해 통보대상사실에 관한 증거가 은폐 · 위조 · 변조될 우려가 있다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우
   다. 근로자가 노무를 제공하는 상대방으로부터 전 2호에서 정하는 공익

통보를 하지 않는 것을 정당한 이유 없이 요구 받은 경우

라. 서면(전자적 방식, 전자기적 방식, 기타 타인의 지각에 의해서 인식할 수 없는 방식으로 작성된 기록을 포함한다. 제9조에서도 동일하다.)에 의해서 제1호에서 정하는 공익통보를 한 날로부터 20일을 경과하여도 당해 통보대상사실에 대해서 근로자가 노무를 제공하는 상대방 등으로부터 조사를 한다는 취지의 통지가 없는 경우 또는 근로자가 노무를 제공하는 상대방 등이 정당한 이유 없이 조사를 행하지 않는 경우

마. 개인의 생명 또는 신체에 위해가 발생하거나 또는 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우

공익통보자보호법 제3조는 동법 제2조에서 규정하는 공익통보를 한 것을 이유로 이루어진 해고가 무효라는 점을 명확히 밝히고 있다. 그런데 동법 제3조는 해고 보호의 대상으로 되는 공익통보를 세 개의 유형으로 나누어 구체적으로 정하고 있다. 첫째 유형은 당해 근로자가 노무를 제공하는 상대방 등에 대해서 하는 공익통보의 경우인데, 이 경우에는 특별히 강화된 요건은 없다. 즉, 동법 제2조의 공익통보에 해당하는 경우에는 해고 보호를 받게 된다. 이에 대해서 둘째 유형과 셋째 유형에서는 보호의 요건이 강화되어 있다.

이와 같이 사업주에 대해서 하는 내부통보와 사업주 이외의 사람에 대해서 하는 외부통보로 나누어서 후자에 대한 해고 보호의 요건을 달리 정한 이유는, 사실에 반하는 통보가 외부로 알려지는 경우에는 사업자의 신뢰나 명성에 큰 피해가 발생하기 때문에 공익통보의 목적 실현과 사업자의 정당한 이익의 보호와의 사이에 균형을 맞추기 위한 것이라고 한다.[260] 후자의 경우에도 행정기관에 대한 통보와 행정기관이 아닌 사업자 외부의 자에 대한 통보로 나누어서 후자의 경우에는 해고 보호의 요건을 더욱 엄격하게 규정하고 있다. 이는 행정기관의 경우에는 설령 사실에 반하는 통보가 이루어진다고 하더라도 행정기관은 비밀유지의무를 지거나 조사권한을 가지고 있기 때문에 공익통보가 외부로 알려지는 것에 의해서 사업자의 정당한 이익이 부당하게 침해될 우려가 없기 때문이라고 한다.[261]

---

260) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 95頁.
261) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 105頁.

요컨대 첫 번째 유형에서는 단지 “부정한 목적이 없다”라고 하는 “성실성”만이 규정되어 있지만, 두 번째 유형에서는 통보에 의해서 발생할 수 있는 사업자의 이익 침해에 대해서 고의 · 과실이 없어야 한다는 의미에서 통보내용의 “진실상당성”이 추가적으로 규정되어 있고, 세 번째 유형에서는 성실성, 진실상당성에 더하여 외부에 통보하는 것이 상당하다고 인정되는 다섯 가지의 요건이 규정되어 있다.[262]

나. 근로자파견계약 해지의 무효

공익통보자보호법 제4조는 근로자파견법상의 사용사업주의 지휘 하에서 근로하는 파견근로자가 동법 제3조 각호에서 정하는 공익통보를 한 것을 이유로 하여 사용사업주가 파견사업주와 체결되어 있던 근로자파견계약을 해지하는 경우 당해 해지는 무효라고 규정하고 있다.

파견근로자가 사용사업주의 지휘 아래에서 노무에 종사하면서 사용사업주에게 통보대상사실이 발생한 것을 알고 공익통보를 하는 경우에 사용사업주는 당해 파견근로자를 자신의 사업장에서 내몰기 위하여 파견사업주와 체결한 근로자파견계약을 해지할 수 있을 것이다. 통상적으로 파견근로자와 파견사업주와의 근로계약은 파견사업주와 사용사업주와의 사이에 체결된 근로자파견계약의 존속 기간을 기간으로 하는 경우가 많아서 근로자파견계약이 해지되면 파견근로자는 직장을 잃게 된다. 공익통보자보호법 제4조는 이러한 상황을 고려하여 사용사업주가 파견근로자의 공익통보를 이유로 근로자파견계약을 해지할 수 없도록 하여 간접적으로 공익통보를 한 파견근로자를 보호하려고 하고 있다.[263]

다. 해고를 제외한 불이익조치의 금지

공익통보자보호법은 해고를 제외한 불이익조치의 금지를 제5조에서 별도로 규정하고 있다. 동조 제1항은 당해 근로자를 스스로 사용하는 사업주가 공익통보자인 당해 근로자에 대해서 공익통보를 이유로 하여 불이익조치를 하는 것을 금지하고 있고,

---

262) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 111頁.
263) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 123-124頁.

동조 제2항은 사용사업주가 자신의 지휘 명령 하에서 근로에 종사하는 파견근로자가 공익통보를 한 것을 이유로 하여 당해 파견근로자의 사용자인 파견사업주에 대해서 당해 공익통보자인 파견근로자의 교체를 요구하거나 기타 불이익조치를 취하는 것을 금지하고 있다.

먼저 제1항의 보호 내용에 대해서 보면 동조 제1항은 동법 제2조 제1항 제1호의 사업주가 그가 사용하고 있거나 사용하였던 공익통보자가 동법 제3조 각호에서 정하는 공익통보를 한 것을 이유로 하여 당해 공익통보자에 대해서 강격(降格), 감봉 기타 불이익한 조치를 취하는 것을 금지하고 있다. 동항에서 불이익조치의 예로 강격, 감봉을 들고 있지만, 근로조건을 악화시키는 사용자의 모든 행위는 불이익조치로 볼 수 있을 것이다. 이 점은 동조 제2항의 불이익조치에 대해서도 같다. 예를 들어 공익통보를 이유로 하여 종래에 맡아왔던 업무에서 배제하고 업무를 일절 주지 않는 행위도 불이익조치에 해당한다.

동 조항의 중요한 특징은 사용자가 현재 사용하고 있는 근로자에 대해서 뿐만 아니라 근로자였던 공익통보자에 대한 불이익조치도 금지하고 있는 점이다. 통상적으로 근로관계가 종료된 경우에 사업주가 종전 근로자에 대해서 취할 수 있는 불이익조치는 없을 것이지만, 퇴직금의 경우에는 근로자가 퇴직한 뒤 일정 기간 내에 지급하는 경우도 있기 때문에[264] 퇴직 근로자인 공익통보자에 대한 퇴직금의 감액 또는 부지급[265]과 같은 불이익조치를 금지할 필요가 있다.[266]

라. 공무원에 대한 적용

정무직 또는 선출직 공무원을 제외한 공무원도 근로자에 해당하기 때문에 당연히 공무원의 공익통보도 공익통보자보호법의 적용을 받지만, 동법 제7조에서 일반직 공무원에 대해서는 동법 제3조 내지 제5조가 적용되지 않고 공무원법령에서 정한 바에 따르도록 하고 있다. 이와 같이 동법 제3조 내지 제5조의 보호 규정을 적용하지

264) 일본 근로기준법 제23조 제1항은 사용자는 근로자가 사망 또는 퇴직한 경우에는 권리자의 청구가 있는 때에는 그로부터 7일 이내에 임금을 지불하여야 한다고 규정하고 있다.

265) 일본의 경우는 우리나라와 달리 퇴직금의 지급은 법적으로 강제되지 않고 사용자가 임의로 또는 사용자와 근로자의 합의를 통해서 지급 여부가 결정된다. 퇴직금 지급 규정을 두고 있는 사용자 중에는 일정한 사유를 퇴직금 감액 또는 부지급 사유로 정하고 있는 경우가 있다.

266) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 126頁.

않는 이유는 공무원의 경우에는 공무원법령에 의해서 신분관계가 규율되기 때문이다.

현행 공무원법령에서는 공익통보자인 공무원에 대해서 공익통보를 이유로 하여 불이익조치를 하여서는 아니된다고 명확히 정하고 있는 규정은 없지만, 공무원법령의 여러 조항을 해석해 보면 공익통보자인 공무원에 대해서 공익통보를 이유로 하여 불이익조치를 하는 것은 현재의 공무원관계법령에 의해서도 금지되고 있다고 본다.[267]

다만 현행 공무원관계법령에는 아직 공익통보자보호법의 보호요건 등에 상당하는 내용을 명확히 규정하고 있는 조항이 없기 때문에 임명권자 등에 대해서 공익통보자 보호법에서 규정하는 공익통보라면 면직 기타의 불이익조치가 취해지는 일이 없도록 공무원관계법령을 적용할 것을 규정하고 있다(제7조 제2문).

공무원이 행정기관에 공익통보를 한 경우에 행정기관이 어떻게 대응하여야 하는지에 대해서는 "국가 행정기관의 통보처리 가이드라인(내부 공무원 등으로부터의 통보)"에서 자세히 규정하고 있다.

마. 사업자에 의한 시정조치 등의 통지

사업자가 서면에 의해서 공익통보자로부터 공익통보자보호법 제3조 제1호에서 정하는 공익통보를 받고, 당해 공익통보에 관계된 통보대상사실의 중지 기타 시정을 위하여 필요하다고 인정하는 조치를 취한 때에는 그 취지를, 당해 공익통보에 관계된 통보대상사실이 없을 때에는 그 취지를 당해 공익통보자에 대해서 지체없이 통지하도록 노력하여야 한다(공익통보자보호법 제9조).

이와 같은 통지의무는 문언상 "노력하여야 한다"라고 되어 있는 것으로부터 알 수 있듯이 법적 의무가 아니다. 따라서 통지를 하지 않더라도 어떠한 법적인 책임도 따르지 않는다. 또한, 이러한 통지를 하지 않는다고 하여 당해 공익통보자가 행정기관이나 기타의 외부자에게 한 공익통보가 항상 동법 제3조의 해고 보호를 받는 것도 아니다.

---

267) 消費者廳 消費者制度課, 前揭書, 146頁.

바. 행정기관이 취하여야 할 조치

공익통보자로부터 공익통보자보호법 제3조 제2호에서 정하는 공익통보를 받은 행정기관은 필요한 조사를 하고 당해 공익통보에 관계된 통보대상사실이 있다고 인정될 때에는 법령에 근거한 조치나 기타 적당한 조치를 하여야 한다(공익통보자보호법 제10조 제1항). 행정기관이 근로자로부터 공익통보를 받은 경우에 어떻게 처리해야 할지에 관해서는 “국가 행정기관의 통보처리 가이드라인(외부 근로자등으로부터의 통보)”에서 상세히 규정하고 있다.

사. 공익신고에 대한 인센티브 및 형사적 · 행정적 제재

공익통보자보호법에는 공익신고에 대한 어떠한 수혜적 조치도 규정하고 있지 않고, 어떠한 형사적 · 행정적 제재도 규정하고 있지 않다.

4. 공익통보자보호법 개정 논의

공익통보자보호법 부칙 제2조는 “정부는 이 법률의 시행 후 5년을 기점으로 하여 이 법률의 시행 상황에 대해서 검토하고 그 결과에 대해서 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다”고 정하고 있고, 앞에서 언급한 바와 같이 공익통보자보호법의 국회 의결 과정에서 채택된 부대결의에서는 법 시행 뒤 5년이 경과한 시점에서 검토해야 할 항목이 구체적으로 명시되어 있다.

이에 따라서 총리 직속 소비자위원회는 2009년 12월 14일에 “공익통보자보호 전문조사회”를 설치할 것을 결정하고 부대결의에서 언급한 4가지 사항(통보자의 범위, 통보대상사실의 범위, 외부통보의 요건, 외부통보의 상대방의 범위)에 대한 검토를 맡겼다. 동 조사회는 2011년 2월 18일에 소비자위원회에 보고서를 제출하였고, 동 위원회는 이를 바탕으로 총리에게 향후의 개선 방향을 담은 의견서를 제출하였다. 하지만 이와 같은 소비자위원회의 제도 개선 의견은 법령의 개정으로 이어지지 못하였다. 두 번째 개선 검토 작업은 현재 진행 중이다. 이 검토 작업은 2015년 3월 24일에 내각에서 의결된 “소비자기본계획” 및 “소비자기본계획공정표”에서 공익통보자보호 제도의 실효성을 향상시키기 위하여 제도의 검토를 포함한 필요한 조치의 검토를

시급히 행하고 그 검토 결과를 바탕으로 필요한 조치를 실시하도록 규정한 것에 따른 것이다. 2015년 6월부터 “공익통보자보호제도의 실효성 향상에 관한 검토회”가 설치되어 현재 문제점과 개선 방향을 도출하기 위한 검토를 진행하고 있다.

먼저 2013년 7월 23일에 소비자위원회가 총리에게 제출한 의견서의 법제도적 개선 방안에 관해서 보면 다음과 같은 내용을 담고 있었다.[268] 첫째, 통보자의 보호에 관해서 통보자에 대한 불이익조치 · 해고를 금지하는 규정의 실효성을 높이기 위해서는 위반 사업자에 대해서 일정한 불이익을 부과하는 제도를 도입하는 것과 같은 사업자의 법령준수에 대한 동기부여로 될 수 있는 방책을 검토해야 한다. 둘째, 공익통보자보호제도의 보급 촉진을 위하여 소비자청이 운영하는 상담창구 뿐만 아니라 민간의 상담창구를 충분히 활용해야 하는데, 이를 위한 방책으로서는 변호사회에 의한 상담창구의 주지를 철저히 하는 한편, 업계단체 등을 단위로 한 상담창구의 설치를 검토할 필요가 있다. 셋째, 내부통보에 있어서 통보의 상대방에 관해서 사외통보창구의 설치를 촉진할 방책을 마련해야 하는데, 이를 위하여 내부통보의 접수창구로서 변호사회나 법률구조기구 등과 같은 다른 기관을 이용할 수 있는 제도를 마련해야 한다. 넷째, 외부통보창구로서의 행정기관에 대한 근로자의 신뢰를 한시라도 빨리 회복해야 하고 통보 접수 기능의 개선 · 강화를 위한 방책에 대해서 검토하여야 한다. 다섯째, 행정기관에의 통보에 대해서 그 문턱이 높다는 점과 불안감을 조금이라도 해소하는 방책으로서 외부통보 접수기관을 설치하거나 기존의 기관을 외부통보의 상대방으로 이용하는 것도 검토하여야 한다.

다음으로 2016년 3월 30일에 「공익통보자보호제도의 실효성 향상에 관한 검토회」가 공표한 제1차 보고서를 보면 ① 불이익 취급금지의 요건, ② 불이익 취급금지의 효과, ③ 현행법에서 규정되어 있지 않은 불이익조치로부터의 보호, ④ 자료의 수집행위를 이유로 하는 불이익조치로부터의 보호, ⑤ 통보와 관련된 정보의 보호, ⑥ 통보를 촉진하기 위한 통보자에 대한 인센티브 부여, ⑦ 통보상대방의 대응 의무를 검토하고 있다. 동 보고서는 이들 7가지의 사항에 관해서 ‘문제의 소재’를 확인하고 ‘검토회에서의 논의 상황’을 소개한 뒤에 ‘향후의 검토 방향성과 검토 과제’를 제시하고 있다.[269]

---

268) 消費者委員會, 「公益通報者保護制度に對する意見 - 消費者聽の實態調査を踏まえた今後の取組について -」, 2013. 7. 23, http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2013 20130723_iken.html (2016년 7월 30일 최종방문)

① 불이익 취급금지의 요건과 관련하여서는 통보자의 범위, 통보대상사실, 절박성 요건, 통보상대방, 주관적 요건, 통보와 불이익조치와의 인과관계의 추정이 검토되고 있고, ② 불이익취급금지의 효과에 관련하여서는 금지되는 불이익조치의 내용, 불이익조치의 형사상 · 행정상의 효과가 검토되고 있으며, ⑥ 통보를 촉진하기 위한 통보자에 대한 인센티브에 관해서는 통보대상사실에 관한 책임의 감면, 보상금 제도가 검토되고 있다. 이들 사항에 대해서 동 보고서는 향후 문제점 해결을 위해서 계속적으로 검토해야 한다는 적극적인 자세를 보이고 있지만, 유독 보상금 제도의 도입에 관해서는 "실제로 도입된 나라에서 폐해가 지적되고 있기도 하기 때문에 적어도 현시점에서는 도입을 위한 검토를 할 필요는 없다"고 하고 있다.

이와 같은 정부의 논의 외에도 일본 변호사연합회는 「공익통보자보호제도의 실효성 향상에 관한 검토회」가 검토를 시작한 것을 계기로 2015년 9월 11일에 일본 변호사연합회의 공익통보자보호법 개정 시안을 발표하였다.[270] 동 시안에서는 현재의 공익통보자보호법의 각 조항에 관한 문제점들을 적시하고, 주관적 요건의 완화, 공익통보자의 범위 확대, 해고 보호를 받는 공익통보의 요건 완화, 불이익조치 존재를 추정하는 조항 신설, 공익통보자에 대한 면책 조항 신설, 타인의 정당한 이익 존중 조항의 삭제, 공익통보자 개인정보 보호 조항 신설, 벌칙 규정 신설 등을 제안하고 있는데, 제안 이유를 설명하면서 한국의 공익신고자보호법의 관련 조항들을 언급하고 있다.[271]

5. 공익통보의 운영현황

가. 민간사업자에 있어서의 운영현황

민간사업자 및 민간사업에 종사하는 근로자를 대상으로 한 가장 최근의 조사는 소비자청이 2012년 12월부터 2013년 1월의 사이에 행한 조사(민간사업자 대상)와 2012년

---

269) 公益通報者保護制度の實效性の向上に關する檢討會, 「第1次報告書」, 2016. 3, http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/160322_siryo4.pdf (2016년 7월 30일 최종방문)

270) 日本辯護士聯合會, 「公益通報者保護法日辨聯改正試案」, 2015. 9. 11, http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2015/150911_2.html (2016년 7월 30일 최종방문)

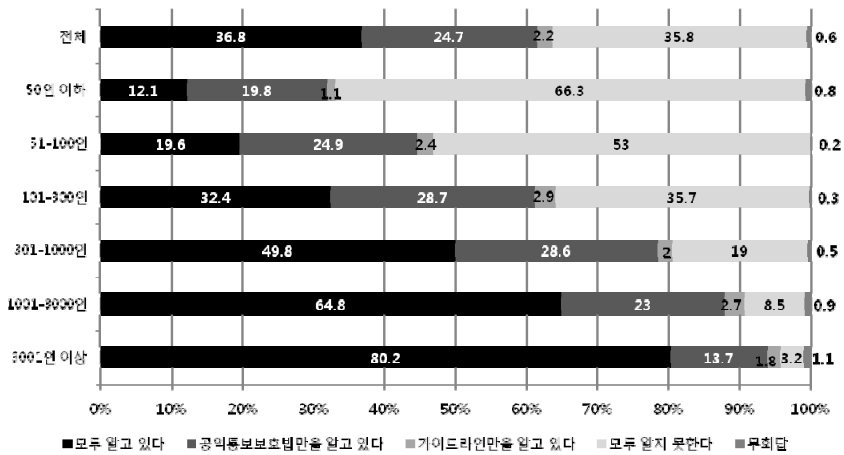
271) 日本辯護士聯合會, 「公益通報者保護法日辨聯改正試案」, 20-31頁.

12월에 인터넷을 이용한 조사이다(근로자 대상). 민간사업자 대상 조사는 전국의 상장사업자 및 비상장사업자를 대상으로 한 것으로서 총 3,624건의 유효회답을 얻었고,[272] 근로자 대상 조사는 전국에 거주하고 민간사업에 종사하는 18세 이상 70세 미만의 자를 대상으로 이루어졌으며 총 3,000건의 유효회답을 얻었다.[273]

1) 공익통보자보호제도의 인지도

먼저 민간사업자에 대해서 보면 민간사업자 전체로는 63.7%가 공익통보자보호제도를 인지하고 있는 것으로 나타났다(아래 [그림 4-6] 참조). 이 가운데 공익통보자보호법과 가이드라인을 모두 알고 있다고 응답한 민간사업자는 36.8%이다.

종업원 규모별로 보면 종업원 수가 많을수록 인지도가 높은데, 종업원 수 3,000명 이상의 사업자의 경우에는 80.2%, 종업원 101명 이상 300명 미만의 사업자의 경우에는 32.4%였다. 이에 비하여 종업원수가 50인 이하의 사업자의 경우에는 12.1%로 매우 저조하였다(아래 [그림 4-6] 참조).



출처 : 소비자청, 2012년도 통보처리제도의 실태조사 보고서(민간사업자대상)

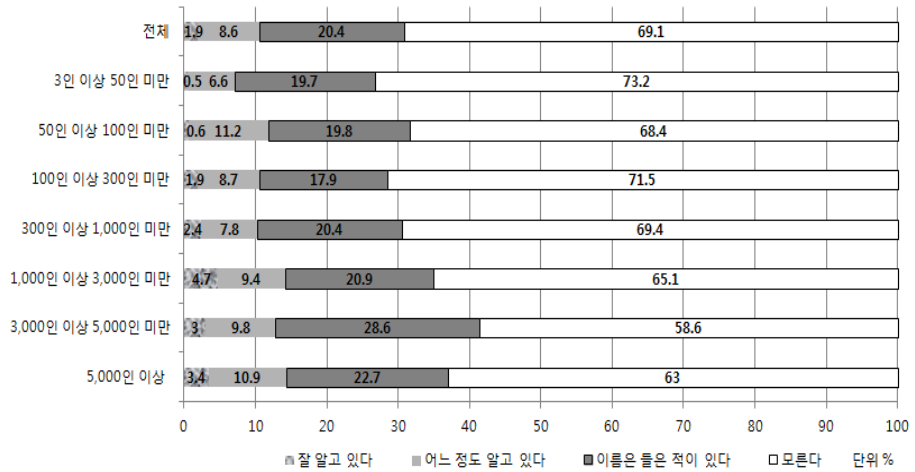
[그림 4-6] 공익통보자보호법 및 가이드라인에 대한 사업자의 인지도

272) 消費者庁, 平成24年度「民間事業者における通報處理制度の實態調査」, http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/h24minkan-chosa.pdf (2016년 7월 30일 최종방문)

273) 消費者庁, 平成24年度 「公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査」, http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/h24roudousha-chosa.pdf (2016년 7월 30일 최종방문)

다음으로 근로자에 대해서 보면 근로자 전체로는 30.9%가 공익통보자보호제도를 인지하고 있는 것으로 나타났다. 이 가운데 “잘 알고 있다”고 응답한 비율은 1.9%이고, “어느 정도는 알고 있다”는 8.6%, “이름은 들어보았다”가 20.4%였다(아래 [그림 4-7] 참조).

종업원 규모별로 보면 역시 종업원 수가 많은 사업장에 종사할수록 인지도가 높은데, 종업원 수 5,000명 이상의 경우에는 37.0%, 종업원 수 3인 이상 50인 미만의 경우에는 26.8%였다(아래 [그림 4-7] 참조).



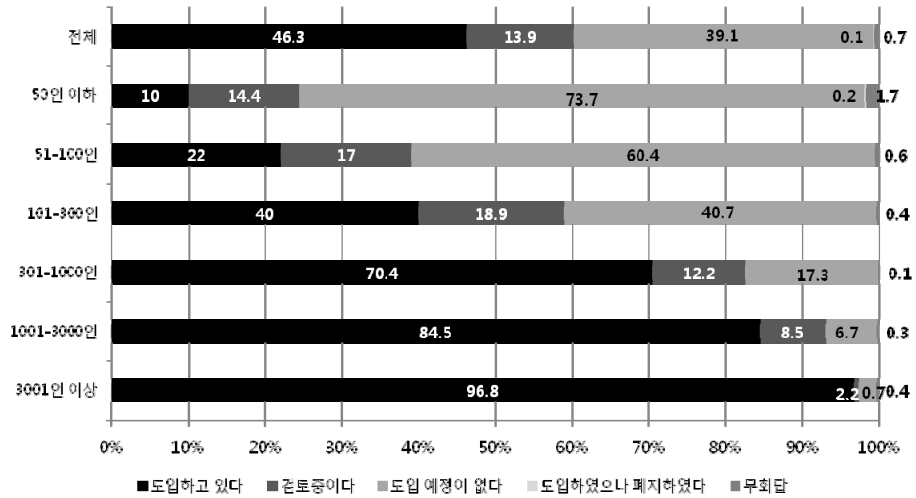
출처 : 소비자청, 2012년 공익통보자보호제도에 관한 인터넷 조사 보고서(근로자대상)

[그림 4-7] 공익통보자보호법에 대한 근로자 인지도

2) 내부통보제도의 도입 상황

먼저 내부통보제도의 도입 상황에 대해서 보면 민간사업자 전체로는 46.3%가 내부통보제도를 도입하고 있는 것으로 나타났다(아래 [그림 4-8] 참조).

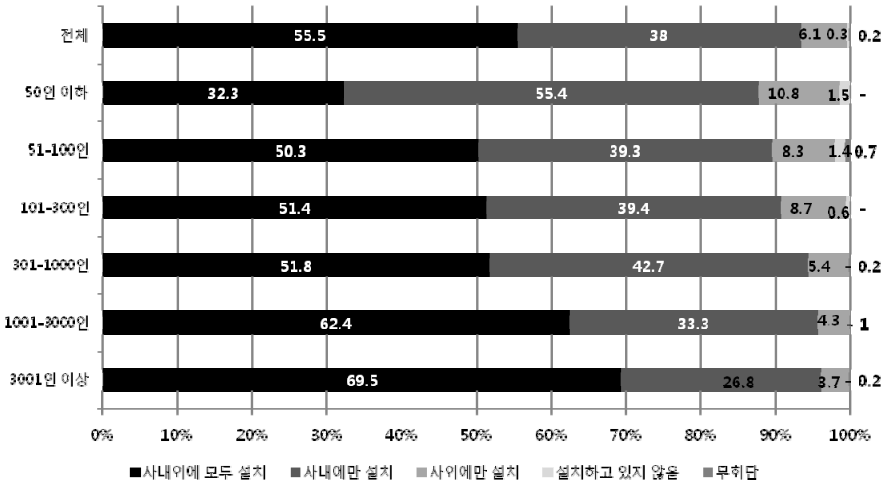
역시 내부통보제도의 도입 상황도 종업원 수가 많을수록 도입 비율이 높다. 종업원 수가 3,000명을 넘는 민간사업자의 경우에는 96.8%가, 종업원수 100명 이상 300명 미만의 경우에는 40.0%가 도입하고 있었는데, 종업원 50인 이하의 경우에는 10.0%가 도입하고 있었다.



출처 : 소비자청, 2012년 통보처리제도의 실태조사 보고서(민간사업자대상)

[그림 4-8] 내부통제제도의 도입 유무

다음으로 통보창구의 설치장소에 대해서 보면 “사내와 사외에 모두 설치하고 있다”고 응답한 비율이 55.5%, “사내에만 설치하고 있다”고 응답한 비율은 38.0%, “사외에만 설치하고 있다”고 응답한 비율이 6.1%였다(아래 [그림 4-9] 참조). 통보창구의 설치장소도 종업원 수별로 보면, 종업원 수가 많은 사업자일수록 “사내와 사외에 모두 설치”하고 있다는 비율이 높고, 종업원 수가 적은 사업자일수록 “사내만 설치”의 비율이 높은 경향을 보인다.



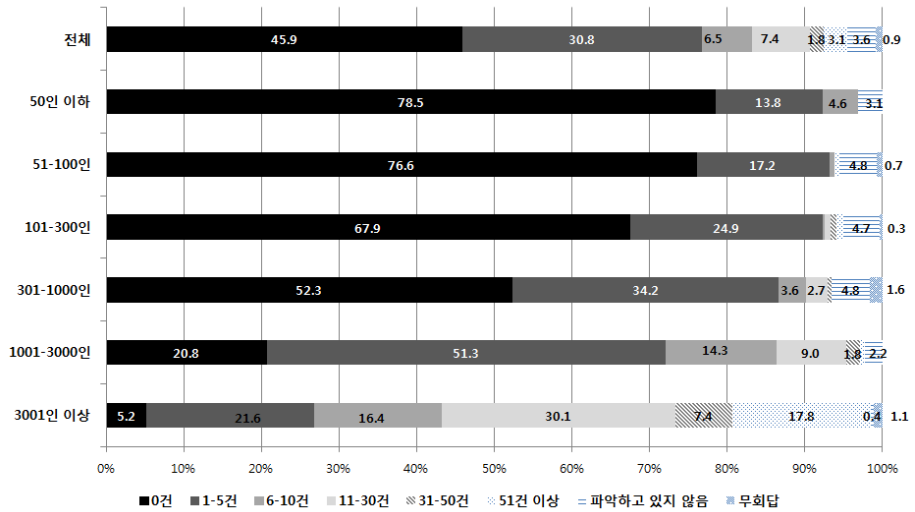
출처 : 소비자청, 2012년 통보처리제도의 실태조사 보고서(민간사업자대상)

[그림 4-9] 통보장소의 설치 장소

3) 통보 접수 건수

내부통보제도를 "도입하고 있다"고 응답한 사업자에 대해서 과거 1년간 통보창구에 접수된 내부통보의 건수를 묻는 질문에 대해서는 0건이 가장 많은 45.9%, 1건 이상 5건 미만이 30.8%이고, 통보 건수가 1건 이상 나온 사업자의 비율의 합계는 49.6%이다(아래 [그림 4-10] 참조).

이를 종업원 수별로 보면 종업원 수가 적을수록 통보 건수 0건의 비율이 높은데 50인 미만의 사업주에서는 0건의 비율이 78.5%를 차지하고 있다. 이에 비하여 3,000인을 넘는 사업자에서는 5.2%였다. 또한, 통보 건수가 50건을 넘는다고 응답한 비율은 종업원 수 3,000명 이상의 민간사업자에서는 17.8%였다.



출처 : 소비자청, 2012년 통보처리제도의 실태조사 보고서(민간사업자대상)

[그림 4-10] 과거 1년간 통보창구에 접수된 내부통보 건수

나. 행정기관에 있어서의 운영현황

행정기관을 대상으로 한 가장 최근의 조사는 2015년 3월 31일 시점에서 이루어진 통보 · 상담창구의 설치상황 및 2014년도의 통보수리 건수 등에 관한 조사이다.[274] 조사대상은 중앙행정기관(37개), 도도부현(都·道·府·縣)(47개),[275] 기초자치단체(市·區·町·村)(1,741개)이다. 응답율은 중앙행정기관과 도도부현(都·道·府·縣)은 100%, 기초자치단체(市·區·町·村)는 97.9%였다.

1) 통보 · 상담창구의 설치상황

내부 공무원을 위한 통보 · 상담창구 설치상황은 중앙행정기관과 도도부현(都·道·府·縣)은 100%, 기초자치단체(市·區·町·村)는 52.4%였다. 통보 · 상담창구를 외부에 설치한 비율은 중앙행정기관은 100%, 도도부현은 70.2%, 기초자치단체는 14.2%였다.

---

274) 消費者庁, 平成26年度「行政機關における公益通報者保護法の施行狀況調査」, News Release, 2015. 10. 30, http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/h26kouekisekou_1.pdf (2016년 7월 30일 최종방문)

275) 都·道·府·縣은 1都(東京都), 1道(北海道), 2府(大阪府·京都府), 43縣로서 우리나라 지방자치법상의 특별시·광역시·도와 같은 위상을 가지고 있다.

외부 근로자를 위한 통보 · 상담창구 설치상황은 중앙행정기관은 100%, 도도부현은 93.6%, 기초자치단체는 29.1%였다.

2) 공익통보 수리 및 처리 상황

(1) 내부 공무원에 의한 공익통보

2014년도에 내부 공무원이 행정기관에 행한 공익통보를 전체 행정기관이 수리한 건수를 보면, 중앙행정기관에서 수리된 건수가 163건, 도도부현(都·道·府·縣)의 지사(知事) 부국(部局)에서 수리된 건수가 46건, 도도부현의 교육위원회에서 수리된 건수가 96건, 도도부현의 경찰본부에서 수리된 건수가 14건, 정령(政令)지정도시[276]에서 수리된 건수가 856건이다.[277] 그리고 조사에 착수한 건수는 전체 596건이고, 이중에서 시정조치 등을 한 건수는 전체 226건이다.

〈표 4-5〉 행정기관의 공익통보 수리 건수 및 조사 · 시정조치 건수(2014)

(단위: 건)

행정기관	수리 건수	조사에 착수한 건수	시정조치 등을 한 건수
중앙행정기관	163	152	67
都·道·府·縣 지사 부국	46	42	17
都·道·府·縣 교육위원회	96	82	22
都·道·府·縣 경찰본부	14	14	9
정령지정도시	856	306	111
합 계	1,175	596	226

출처 : 소비자청, 2014년도 행정기관의 공익통보자보호법 실시상황 조사

(2) 외부 근로자에 의한 공익통보

2014년에도 외부 근로자가 행정기관에 행한 공익통보를 전체 행정기관이 수리한 건수는 4,285건이었는데, 이 수치는 근로기준감독관서가 수리한 통보 건수는 제외한 것이다.

---

276) 정령지정도시란 인구 50만 명 이상의 도시 중에서 지방자치법상의 일정한 요건을 만족시키는 도시를 말한다. 2016년 현재 전국에 20개의 市가 존재한다.

277) 기초자치단체(市·區·町·村)에서 수리된 공익통보의 건수에 대한 통계는 없다.

수리된 통보 가운데 조사에 착수한 건수는 4,099건, 시정조치를 한 건수는 3,200건이었다. 시정조치의 내용을 보면 인허가의 취소가 2건, 사업 · 영업에 대한 정지명령이 5건, 사업 · 영업에 대한 개선명령이 3건, 권고 · 지시가 2,815건, 지도 · 조언 등과 같이 처분에 해당하지 않는 조치가 311건, 고발 · 검찰 송치가 10건, 기타의 조치가 32건이었다.[278]

제4절 프랑스

1. 공익신고법제 개관

프랑스의 공익침해신고(Dénoncer(혹은 Signaler) l'atteinte d'intérêt public(혹은 commun))에 대한 법제화는 우리나라와 달리 대부분 내부고발자(Lanceur d'alerte)에 집중되어 있다. 공익신고의 경우 직무상 관련 없는 자에게도 신고자격이 부여된다면, 내부고발자의 경우에는 직무상 관련 있는 자에게만 신고자격이 부여되는 차이점이 있다.

프랑스에서 내부고발자 보호에 대한 필요성 인식은 보건 및 환경 분야의 사건과 금융 분야를 중심으로 발전되었다. 전자의 예로는 1,300여 명의 사망자를 냈던 당뇨병 치료제 메디아토르 사건, 석면의 발암성 사건, 벵센느 유치원의 소아암 발생 사건, 오염된 혈액 유통 사건, 후자로는 소시에떼 제네랄 소속 직원의 부당거래로 인한 거액의 손실 사건, 비벤디사의 공금 유용 사건, 은행 체크카드 오류 사건 등을 들 수 있다. 일련의 사건으로 인해 프랑스에는 공익에 위해를 끼치는 범죄 행위를 일반 범죄와 구분하고, 이를 촉발한 내부고발자의 중요성을 인식하게 되었으며, 내부고발자 보호의 필요성을 깨닫게 되었다.

프랑스의 내부고발자 보호 관련 법제화는 외부의 영향이 컸다. 영미 국가를 중심으로 한 관련 법제화 추세는 물론, UN 등의 국제기구와 유럽평의회(Council of Europe) 등 유럽 내 정부 기구, 더 직접적으로는 EU의 주도로 프랑스에서도 2007년 이후 내부고발자 보호 관련 법제화가 추진되었다.

---

278) 消費者庁, 平成26年度「行政機關における公益通報者保護法の施行狀況調査」, 48頁.

내부고발자 보호에 대한 인식이 대중화된 것은 2000년, 프랑스 최고법원인 파기원(Cour de cassation)의 내부고발자 관련 판결부터였다. 독성물질의 해악성에 대해 고발했던 과학자 앙드레 시콜레라가 연구소로부터 보복 해고당한 데 반발해 소송을 제기했으며, 파기원은 이것이 부당해고였음을 인정하는 판결을 내린 것이다. 당시 여론의 반향이 커지면서 내부고발자의 중요성과 보호에 대한 인식이 보편화되기 시작했다.

2007년부터 프랑스 국내법상 내부고발자 보호 관련 법률들이 분야별로 시행되었다. 2007년부터 2015년까지, 부정부패방지, 환경과 공공보건, 공직생활 관련 투명성, 국가정보 등 다양한 분야의 법률 내에 내부고발자 보호 관련 조항이 포함된 것이다. 그러나 2016년, 국사원 발간 보고서의 지적처럼 내부고발자 보호 관련 프랑스 법률은 '단편적'인데다가, '분야별'로만 적용되기 때문에 내부고발자 전반에 관한 규정이 부재하다는 점이 문제점으로 지적되었다. 프랑스에서는 내부고발자 관련 법률 개선 논의 끝에 2016년 7월, 반(反)부정부패 관련법을 상원에서 논의하여 통과시키는 등 보다 다양한 분야에서 내부고발자 보호 조치를 강화하는 추세다.

2. 프랑스 내부고발자 관련법률

가. 프랑스의 내부고발자 정의와 관련분야

내부고발자에 대한 개념 정의를 살펴보면, 프랑스와 EU 및 유럽 기관간 내부고발자에 대한 인식에 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 2013년 4월 16일에 채택된, "내부고발자 보호와 환경 및 보건 분야의 전문가 독립성에 관한 2013년 4월 16일 법(이하에서는 'Blandin 법'이라고 함)"[279] 제1조는 "모든 자연인이나 법인은 (특정) 사실이나 자료, 행위 관련 정보를 공중에게 알리지 않을 경우 공공보건과 환경에 대해 위중한 해악을 끼칠 것이라 판단된다면, 그 사실이나 관련 자료, 행위 관련 정보를 선의에 의해 공개할 권리를 지닌다"고 명시했다. 2016년에는 프랑스 최고 행정재판소인 국사원(Conseil d'Etat)이 내부고발자의 개념 정의를 명시했는데, 이 역시 영미 쪽의 휘슬블

279) Loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lancers d'alerte.

로어(whistleblower)와 매우 유사했다.[280] 유럽평의회(Council of the Europe) 역시 2014년, 내부고발자란 "공공부문이나 사적부문에서 업무와 관련된 상황에서 (취득한) 공익에 위협이나 피해를 끼칠 수 있는 정보에 대해 밝히는 모든 개인"이라고 정의해, 프랑스 국내법과 유사한 정의를 내렸다.[281]

프랑스의 내부고발자 보호 관련법은 역사적으로 노동법과 밀접한 관련이 있다. 1990년대와 2000년대에 내부고발자에 의해 부정부패와 범죄행위 등이 고발되면서, 다양한 분야의 법률에 내부고발자 보호 조치가 포함, 강화되고 있는 추세다.

나. 내부고발자 보호의 법적 근거

프랑스는 오래 전부터 공공기관 직원들로 하여금 직무와 관련된 범죄나 부정행위를 발견할 경우 이를 고발하도록 법제화했다. 1795년 브뤼메르 공화국 4년에 공무원들의 고발(Dénoncer)을 법적으로 의무화했는데,[282] 이 조항은 1957년에 형사소송법(Code de procédure pénale)에 통합되어 현대적인 의미의 범죄나 부정행위와 관련된 첫 번째 내부고발자 관련법이 되었다. 형사소송법 제40조 제2항에 따르면 고발에 대한 의무는 공법상 공무원[283]에게 적용되는데, 행정공무원은 이러한 의무를 적용받지 않는다. 사법 관련 업무를 담당하는 공무원은 고발 의무가 부과되지 않는데, 그 예로 법과 판례로 예외를 인정받은 공공산업과 상업 관련 서비스를 담당하는 공무원 등을 들 수 있다. 자원봉사자 등의 공무원 역시 제40조 제2항의 적용 대상이다.[284] 단,

---

280) Conseil d'Etat, *Le droit d'alerte: signaler, traiter, protéger*, Les études du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 2016, p. 22.

281) Council of Europe, *Protection of Whistleblowers*, Recommandation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, 2014년 4월 30일 채택, p. 7.

282) Code des délits et des peines du 3 Brumaire An IV (25 octobre 1795), 제83조.

283) 공법상 공무원이란 공무원(Fonctionnaires)과 공공관리(Officiers publics, 참고로 officier는 프랑스 구체제 때 공직을 맡았던 이들을 지칭하는 단어로 현재 일부 경찰 등 경우에 따라 사용되고 있다)를 포함한다. 이 중 공무원 범주는 공공업무를 담당하는 정규직 공무원 혹은 공법 관련 분야를 담당하는 계약직 공무원 등 다양한 임무를 담당하는 공무원을 포함한다(파기원(Cour de cassation), 형법부, Solana 판례, n으 196306, October 27 1999 참고).

284) Article 40(Modifié par Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 - art. 74 JORF 10 mars 2004): "Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1. Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de

이 고발은 특정 행위가 부정행위라고 “충분히 확실하게” 간주될 수 있을 경우로 제한된다.[285]

공무원에 한정되었던 고발법은 1982년 12월 23일 작업조건과 안전, 위생 위원회에 관한 n° 82-1097법[286]에 의해 노동안전 및 보건과 관련된 기업과 행정 분야까지 확대 적용되었다. 근로자에 대한 고발 의무는 노동법 제L. 4131-1조에 “근로자는 자신의 생명이나 건강에 대한 촉박하고 심각한 위험이 있다고 생각될 때에는 작업상황에 대해 사용자에게 즉시 경고해야 한다”고 명시되었다.

분야별로 보다 구체적인 내용의 고발 관련 법제화는 2000년대에 들어와서 시작되었다. 이 시기부터 많은 프랑스 대기업들이 회계와 재정 분야에 대해 직업적 고발 조치를 갖추기 시작했는데, 이는 미국을 포함한 외국과 국제기구의 새로운 입법화 움직임에 영향을 받은 것이다. 논란을 불러 일으켰던 몇몇 사건 역시 프랑스가 여러 내부고발자 관련법을 분야별로 채택하게 하는 동인이 되었다. 2000년 이후 EU에서는 근로 조건 및 동등한 대우 등과 관련된 지침을 채택했는데, 지침 내에 내부고발자에 대한 보호가 필수적임이 명기되었다. EU의 지침은 각 회원국으로 하여금 지침에 따라 국내법을 개정하도록 의무화하지만, 프랑스 하원은 그 의무를 방기했다. 2007년 3월 21일, 유럽집행위원회는 프랑스에 대해 최고장을 제출해 관련 국내법을 개정하도록 촉구했다.[287] 프랑스 노동법 내에 사용자가 근로자에 대해 보복성 행위를 할 때 이를 보호할 만한 법적 조치가 부족하다는 이유가 첫 번째 국내법 개정 촉구 근거였다.

EU의 압박으로 프랑스 노동법은 점진적으로 개정되었다. 그 결과 노동법 제L. 1132-3조는 차별행위나 관련된 행위를 증언했다는 이유로 근로자 해고 및 차별조치 등의 제재를 가할 수 없다고 규정했다. 노동법 제L. 1152-2조와 제L. 1153-3조에 의거한 근로자에 대한 제재 금지조치를 통해 도덕적, 성적희롱이나 인격모독 혹은 이와 유사한 행위에 대해 증언한 근로자 역시 노동법 제L. 1132-3조와 같은 보호를

---

transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs."

285) Conseil d'Etat, 1999년 10월 27일, Solana 판례, n° 196306.

286) Loi n° 82-1097 du 23 décembre 1982 relative aux comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

287) Les deux mises en demeure, en date du 21 mars 2007, concernant d'une part la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 et d'autre part la directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002.

받을 수 있도록 했다.

1) 부정부패방지법(2007년 11월 13일)

EU 법과 UN, ILO의 해고 관련 협정[288] 등의 국제법, 그리고 큰 반향을 일으켰던 사건들이 연달아 일어나자 프랑스에서는 2007년부터 선의의 내부고발자들을 보호하기 위한 입법화를 서둘렀다. 첫 번째 법은 2007년 11월 13일 채택된 부정부패방지법[289]으로, 직무상 인지하게 된 부정부패를 고발한 근로자의 보호체제를 신설했다. 부정부패방지법 제9조는 내부고발자 보호를 명시했는데, 이는 초안에는 포함되어 있는 않은 부분으로 하원에서 초안을 수정하는 과정에서 신설된 것이다. 하원의 수정안은 유럽평의회의 1999년 11월 4일의 '부정부패에 관한 대륙법 협약(Civil Law Convention on Corruption)' 등 부정부패에 관한 국제법과 조약을 준수하기 위한 것이었다.[290] 대륙법 협약 제9조는 "선의(Good Faith)와 합리적인 의심(Reasonable Grounds)에 근거해 책임 당국이나 개인이 저지른 부정부패 사실을 고발한 근로자에 대한 모든 부당한 제재는 적절한 보호"를 받아야 한다고 규정하고, 각 회원국에게 이를 국내법에 적용하도록 권고한 바 있다. 대륙법 협약의 영향 하에 채택된 부정부패방지법은 노동법 제L. 1161-1조에 통합되어 내부고발자 보호에 관한 조항으로 기능하게 되었다.

그러나 이 조항에는 한계가 있었다. 노동법 제L. 1161-1조는 직무상 알게 된 부정부패 사실에 대해 사용자나 사법 및 행정당국에 보고하거나 증언한 내부고발자만 대상으로 했던 것이다. 따라서 내부고발자의 고발이 정해진 절차에 따르지 않았을 경우 내부고발자에 대한 보복 행위에 대해 제재할 방법이 없었다. 또 사용자와 내부고발자 간 소송이 제기되었을 경우, 부정부패 사실에 대한 증명은 모두 내부고발자의 몫이었으며, 사용자는 해고 등 조치의 정당성만 증명했다. 노동법 제L. 1161-1조의 제한적 조치는 피사용인의 사용자에 대한 고발 남발을 제지하기 위한 것으로, 내부고발자는 반드시 공익 등의 '선의'라는 동기에서만 고발이 가능했다. 따라서 내부고발자 보호

---

288) ILO, *Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer* (Entry into force : 23 Nov 1985).
289) Loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption.
290) Council of Europe, 'Civil Law Convention on Corruption', CETS n° 174.

역시 제한적인 범위에서만 가능하게 되었다.

2) 환경과 공공보건 관련 내부고발자 보호법(2011년과 2013년)

2009년 다이어트와 당뇨병 치료 보조제로 이용되었던 메디아토르(Médiator)의 부작용으로 1976년부터 2009년 사이 3,100명이 입원하고, 1,300명 이상이 사망하는 사건이 발생했다. 내부고발자에 의해 폭로된 이 사건은 제약 산업 관련법을 개혁하는 계기가 되었다.[291] 이 사건으로 제약 산업에 대한 불신이 팽배해졌으며, 제약 관련 위생안전 시스템 개선이 시급해졌다. 메디아토르 관련 조사위원회[292]에서는 폐쇄적인 시스템에서 학문적 자료에만 의존한 탓이라 규명했다. 더불어 보고서 제1권의 제안 n° 39에서는 내부고발자 보호 절차를 실행해야 한다고 주장했다.[293]

2011년 프랑스 하원은 미국의 1989년 Whistleblower Protection Act와 영국의 1998년 Public Interest Disclosure Act를 모델로 2011년 12월 29일, 보건 관련 상품 및 약품의 위생안전 강화 관련 법(이하에서는 '보건법'이라고 함)을 채택했다.[294] 이 법은 공중보건법(Code de la santé publique) 제L. 5312-4-2조에 통합되었다. 2011년 12월 29일 법에 따르면 "업무 중 알게 된 위생안전과 관련된 사실에 대해 선의에 의해 사용자나 사법 및 행정당국에 이를 보고하거나 증언한" 근로자는 "채용절차, 인턴십, 직업훈련에서의 배제, 그리고 임금, 교육에 대한 대우, 승진, 임용, 자격, 분류 등 직·간접적인 차별이나 제재 대상이 될 수 없다"고 명시했다. 이 법은 공중보건 분야의 2007년 11월 13일 부정부패방지법과 유사하며, 그 적용분야만 변화된 것으로

---

291) "Après le Mediator, la réforme du système du médicament'", *Le Figaro*, 2011년 7월 31일.

292) Mission commune d'information sur le Médiator. 사건 발생 후 프랑스 상원에서 조직한 조사위원회로 사건을 조사해 보고서로 작성하는 임무를 맡았다. 보고서는 다음과 같이 두 권으로 출간되었다. Hermange, Marie-Thérèse(edi.) & Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur : «Mediator: évalution et contrôle des médicaments»,* Tome I: Rapport, Paris: La Documentation Française, 2011년 6월; Hermange, Marie-Thérèse(edi.) & Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur : «Mediator: évalution et contrôle des médicaments»*, Tome II: Auditions, Paris: La Documentation Française, 2011년 6월.

293) Hermange, Marie-Thérèse(edi.) & Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur : «Mediator: évalution et contrôle des médicaments»*, Tome I: Rapport, Paris: La Documentation Française, 2011년 6월, p. 134.

294) Loi n으 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

볼 수 있다.

이 법은 2013년 4월 16일 Blandin 법에 의해 일부 개정되었다. 2013년 4월 16일 법 제1조는 “모든 자연인과 법인은 환경과 공중보건에 심각한 위해를 끼칠 것으로 보이는 행위나 정보에 대해” “선의에 의해 공개하거나 배포할 권리가 있다”고 규정했다. Blandin 법 관련 보고서 책임자였던 장-루이 루메가 의원은 본 법률의 목적이 위법사실이나 행위를 “알고 있거나 (이에 대해) 의심을 갖고 있는 이들에게 발언의 자유를 부여하기” 위해 “보호 틀”을 제공하는 데 있다고 밝혔다. 녹색당 의원들이 제출한 Blandin 법 발의안에 대해 사회당과 공산당 등 진보당뿐 아니라 중도파 정당 의원도 찬성표를 던질 정도로 Blandin 법은 폭넓은 지지를 얻었다.[295] Blandin 법은 내부고발자에 대한 개념을 새롭게 정의한 것으로, 석면에 대한 장기간 노출, 꿀벌로 인한 사망 위험성 등의 사건에 적용된 바 있다.

Blandin 법은 예방 및 안전위원회를 개선해 ‘보건과 환경 분야 고발과 직업윤리 관련 국가 위원회’를 새로 신설했다. 이 위원회는 윤리 관련 조치들을 통합하고, 전문가 및 연구조직 내에서 이해관계 관련 분쟁 발생 시 중재 역할을 맡게 된다. 더불어 환경과 공중보건과 관련한 고발 등록 절차의 집중화를 위해 ‘환경과 공중보건 관련 고발과 직업윤리 국립위원회(Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement)가 창설되었다. 이 위원회는 고발의 수리적격여부 기준을 정하고(제2-3조), 수리된 고발 내용을 정부 부처에 이송하는 임무를 담당한다(제2-4조).

3) 공직생활법과 재정 부정행위법(2013년)

2011년[296]과 2012년, 내부고발자 보호체제 실행에 대한 두 개의 보고서가 프랑스 대통령에게 제출되었다. 2012년 보고서가 직업윤리 고발에 대한 포괄적인 조치의 실행이 필요하다고 제안한 바에 따라[297] 2013년 10월 11일, 공직생활 투명성 관련법(이하

295) “Le Parlement adopte la loi sur les "lanceurs d'alerte" sanitaire ou environnementales”, *Le Monde*, 2013년 7월 18일.
296) Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, Rapport remis au Président de la Républiaue, 2011년 1월 26일.
297) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique dans la vie publique, *Pour un nouveau démocratique*, 2012년 11월, p. 124.

에서는 '공직생활법'이라고 함)[298]이 채택되었다. 공직생활법은 내부고발자가 공익에 위해가 될 수 있는 이해관계 간 충돌 상황을 고발할 경우에 대비해 내부고발자 보호 관련 조항을 삽입했다. 더 나아가 내부고발자의 고발 대상을 사용자, 사법 및 행정당국, 조직 내 직업윤리 기관, 그리고 부정부패방지협회 등에까지 확대함으로써 내부고발을 보다 용이하게 만들었다는 평가를 받았다.

2013년 12월 6일에는 경제 및 재정 관련 중대범죄와 재정 관련 부정행위 관련법(이하에서는 '재정 부정행위법'이라고 함)[299]이 채택되어, 내부고발자 보호에 대한 적용범위가 대폭 확대되었다. 하원과 상원 의원들은 내부고발자 보호 관련법이 여러 분야에 걸쳐 개별적으로 적용되고 있음을 문제점으로 지적했다.[300] 특히 형법을 위반한 경제 및 재정 관련 중대범죄를 고발한 내부고발자를 보호하기 위해서는 보다 광범위한 법률이 필요하다는 합의가 도출되었다. 재정 부정행위법은 공무원의 의무와 권한에 관한 1983년 7월 13일 법률과 노동법 제L. 1132-3-3조에 새로운 조항을 삽입해, 기존 법률이 포괄하던 범죄나 부정행위에 대한 고발뿐 아니라, 추가로 모든 형사법 위배행위를 포함시켰다. 또한 소 제기 시에도 피고인에게 입증책임을 부과함으로써(제L. 1132-3-2조) 내부고발자와 관련 이전 조치에 비해 내부고발자에게 유리하도록 개정했다.

4) 국가정보 관련법(2015년 7월 24일)

미국을 비롯한 여러 국가에서 내부고발자가 국가정보기관의 범죄를 고발하는 사례가 증가하면서 내부고발자 보호와 국가정보의 기밀성 존중 간에 적절한 합의가 필요하게 되었다. 2015년 7월 24일 채택된 국가정보 관련법[301]의 가장 큰 특징은 국가정보와 관련해서는 "명백한 위반"만 고발의 대상이 된다는 점이다. 내부고발자는 국가정보 기술통제 국가위원회(Commission nationale de contrôle des techniques

298) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.
299) Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.
300) Rapport fait au nom de la commission des lois d'Assemblée nationale, établi par Yann Galut, n° 1130 & 1131, 2013년 6월 12일; Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat, établi par Alain Anziani & Virginie Klès, n° 738, 2013년 7월 10일.
301) Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

de renseignement, CNCTR)[302]에만 고발이 가능하며, 고발을 접수한 국가위원회는 적절한 절차에 따라 국사원(Conseil d'Etat)에 보고를 한 뒤 국무총리에게 이를 이관해야 하는 등 고발의 절차에도 제한을 두었다. 국가정보 관련법은 국가안전보장법 제L. 861-3조에 통합되어 시행 중이다.

다. 프랑스 내부고발자 관련 법률의 개정 논의

위에서 살펴본 바와 같이 프랑스는 1990년대부터 내부고발이 활발해졌다. 프랑스는 공익신고 장려와 내부고발자 보호 목적으로 2007년에 부정부패방지법, 2011년과 2013년에 환경과 공공보건에 대한 심각한 위해 관련법, 2013년에 공직생활 투명성 관련법과 재정 부패방지법, 그리고 2015년에 국가정보 관련법 등을 입법화했다.

하지만 이와 같은 법제화 노력에도 불구하고 개선점이 지속적으로 제기되었다. 부패방지중앙센터(Service central de prévention de la corruption)는 2011년 보고서[303]를 통해 법률 간 일관성 부재에 대해 지적했다. 또한 2012년 11월에는 공직윤리혁신위원회(Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique)가 내부고발자와 관련해 갈등을 예방할 수 있는 정책의 개선이 필요하다고 권고했다.[304] 2015년 1월, 공직 투명성 관련 고위기관(Haute Autorité pour la transparence de la vie publique)의 장-루이 나달 위원장은 프랑스 대통령에게 형사소송법 제40조에 의거한 고발은 비효율적인 면이 많은데, 대부분의 고발이 단순 '소송'으로 인식되기 때문이라고 지적했다.[305]

마누엘 발스 총리의 '윤리적 고발' 관련 법률에 대한 비판적 종합평가 의뢰에 따라 국사원은 2016년 2월 25일, 내부고발자 관련 연구보고서를 공개했다. 국사원은 기존의 내부고발자 관련법의 활용도가 매우 낮은데, 바로 법률간 일관성과 상세화가 결여

302) 2015년 7월 24일 법에 의거해 신설되었다.
303) Service central de prévention de la corruption, *Rapport pour l'année 2010 au Premier ministre et au Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés*, Juillet 2011, pp. 47, 75, 207.
304) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, novembre 2012, p. 107.
305) J.-L. Nadal, *Renouer avec la confiance publique*, Rapport remis au Président de la République, janvier 2015, p. 128.

되어 있기 때문이라고 평가했다.[306]

반면 사기업 분야에서는 특기할 만한 개선이 있었다는 평가를 받았다. 국가정보자유위원회(Commission nationale de l'informatique et des libertés)에 따르면 2006년도부터 600개 이상의 프랑스와 외국 기업이 정보자유국가위원회 권고 기준에 맞춘 내부고발 관련 조치를 도입했다고 밝혔다.[307] 대부분의 외국 기업은 미국 기업으로 미국의 SOX법을 따른 것이었다. 미국 기업을 중심으로 한 내부고발조치 도입은 프랑스 대기업에도 영향을 미쳤으며, 프랑스 우체국, 프랑스 철도회사인 SNCF, 에너지 생산업자인 Areva 등 프랑스 대기업에서 관련 내부조치를 도입하게 되었다.

하지만 프랑스 대기업 내 시스템 활용은 매우 소극적인 편이다. CAC 40에 속한 프랑스 대기업의 경우 직원이 수만 명에 이르지만 관련 조치를 이용하는 경우는 1년에 5-10건 정도에 불과하다. 내용 역시 인적자원 활용이나 조직구성에 관한 것이고 부패나 자금유용 등 불법적 행위와 관련된 것은 전무해, 관련 시스템의 실질적 활용도에 대한 의문이 제기되었다. 더구나 중소기업은 관련 조치가 도입되지 않은 경우가 대부분이다. 그렇지만 전반적으로는 프랑스 기업 내에 고발 관련 감사 혹은 관리 담당 부서 등이 점진적으로 확대되는 추세다.

국사원이 2016년 2월 25일에 공개한 연구보고서, 『고발권: 고발, 처우, 보호』에서 제기한 프랑스의 내부고발자 관련법에 대한 문제점은 다음과 같다.

1. 고발과 관련된 법률 간에 공통점이 규정된 바 없어, 법률 전반을 포괄할 수 있는 입법이 필요하다.
2. 고발 주체가 내부자만인지, 혹은 외부인까지 포함되는지 여부가 분명치 않다. 2013년 4월 16일, Blandin 법은 고발 주체를 '모든 법인과 자연인'으로 명시해, 환경과 공공위생에 심각한 위해가 된다고 판단될 경우 외부인 역시 고발할 수 있도록 했다. 그러나 부패관련법에서는 외부인의 고발 가능성이 명시되지 않았다.
3. 고발이 의무적인지, 혹은 선택적인지에 대한 일관성이 결여되어 있다. 구체적으

306) Conseil d'Etat, *Le droit d'alerte: signaler, traiter, protéger*, Les études du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 2016, pp. 41-54.
307) Conseil d'Etat, *Le droit d'alerte: signaler, traiter, protéger*, Les études du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 2016, pp. 42-43.

로는 형사소송법 제40조에 명시된 범죄나 부정행위, 그리고 노동법 제L. 4131-1조에 명시된 보건과 노동안전과 관련된 사항은 의무 고발 사항이지만, 나머지는 선택 고발 사항이다. 반면 Blandin 법에 의거해 환경과 공공보건 관련 위해사항은 의무 고발 사항에 포함된다(노동법 제L. 4133-1조). 그리고 직업 관련 범죄 행위에 대한 고발은 선택사항이다.

4. 고발의 익명 실시 여부도 명시되지 않은 경우가 많다. 2013년의 공직생활법의 경우 고발제보자를 익명 처리하지만, 공공보건 관련 고발 제보자의 경우 신속한 처리를 위해 익명으로 처리하지 않는다.
5. 내부자의 고발 절차 역시 프랑스 법률 내에 명확하게 명시되지 않았다. 2007년 부정부패방지법과 2011년 보건법의 경우 '사용자나 사법 혹은 행정 당국'에 고발하도록 규정되어 있으나, 2013년 공직생활법은 '조직 내 직업윤리 관련 기관'과 '공인된 부패방지단체'에도 고발할 수 있도록 고발 대상 조직을 확대했다. 2013년 Blandin 법은 언론 등, 공공기관이 아닌 '일반인'에게도 고발할 수 있도록 해, 법률마다 고발 절차가 다르다.

   반면 프랑스의 법률마다 각기 다른 고발 절차는 유럽평의회나 미국 등의 국가의 법률과 상이한 것이다. 유럽인권재판소(Cour européenne des droits de l'homme)는 인권 및 기본적 자유 보호에 관한 유럽협약(Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 이하에서는 '유럽인권협약'이라고 함) 제10조에 의거, 피고용자와 공무원에 대한 고발권을 인정했다. 또한 2008년 2월 12일 Guja 대(對) Moldova 판례[308]를 통해 "피고용인은 고용인에 대해 신의, 신중, 조심의 의무"가 있으며, 특히 공무원의 경우 더 강한 의무가 지워진다고 판결했다. 또한 법원은 "관련인은 우선 사용자, 다른 당국 혹은 관련 사법당국에 고발 절차를 진행"할 수 있는데, "대중에게 고발하는 것은 다른 방법이 가능하지 않을 경우 최후의 방법으로만" 용인될 수 있다고 판시했다. 2011년 7월 2일 Heinisch 대 Allemagne 판례[309]에서는 공무원은

308) Cour européenne des droits de l'homme, Gr. Ch., 2 février 2008, *Guja c. Moldova*, n° 14277/04, février 2008.
309) Cour européenne des droits de l'homme, 21 octobre 2011, *Heinisch c. Allemagne*, n° 28274/08, juin 2011.

일단 상사에게 고발 내용을 알려야 하며, 불가능하거나 별다른 성과가 없을 경우에만 행정 혹은 사법당국에 고발 내용을 알릴 수 있다고 명시했다. 단, 대중에게 고발하는 것은 공공의 이해관계와 관련이 있을 경우에만 고려 가능하다.

6. 프랑스 관련법의 마지막 문제점으로 내부고발자에 대해 보복조치가 행해질 경우에만 법적 효력을 지니며, 보복을 예방하기 위한 시스템은 부재하다는 점을 들 수 있다.

2016년 5월 25일, 프랑스 하원 내 법제위원회에서 내부고발자 관련법 개선안을 제시했다. 법제위원회는 투명성과 부패척결, 그리고 공공경제의 현대화 관련법, 일명 'Sapin2 법' 수정안을 제출했다. 수정안에는 내부고발자에 대한 정의, 내부고발자 익명성 보장, 업무상 보복으로부터의 보호 그리고 소송비용의 선지불 등이 포함되어 내부고발자의 법적 지위와 보호 체제를 전반적으로 강화하는 내용이 포함되었다.[310] 하지만 내부고발자의 형법적 책임은 보호에서 제외되었다. Sapin2 법 수정안을 지지하기 위해 그린피스(GreenPeace), 세계화 반대주의 성향의 아탁(Attac), 경제범죄 희생자 보호 목적의 협회 Sherpa, 노조 CFDT(Confédération française démocratique du travail) 등은 2016년 4월부터 서명운동을 벌였고, Sapin2 법은 2016년 7월 8일, 상원을 일부 통과했다.[311]

하지만 Sapin2 법은 상 · 하원에서 한 번씩의 투표만을 거치는 긴급절차(Procédure accélérée)로 채택될 예정이었으나, 진보정당인 사회당과 녹색당, 공산당 등이 수정된 Sapin2 법안에 반대했으며, 상원에서 Sapin2 법안에 수정안을 제시하면서 긴급절차를 통한 채택에 실패했다. 수정안에는 내부고발자를 모든 종류의 차별로부터 보호하기 위한 내용(수정안 제657조) 등과 부패예방청(Agence de prévention de la corruption)의 관리기능 강화(수정안 제585조) 등이 포함되었다. 이에 따라 Sapin2 법안은 긴급절차 대신 통상적인 상 · 하원 법안채택 절차로 채택되게 되었다. 2016년 9월 14일, 양원 동수위원회(Commission mixte paritaire)에서 관련 법안에 대해 토의를 했으나, 합의에 이르지 못했다. 그러나 9월 28일과 29일, 하원은 Sapin2 법안에

310) "Un cadre pour les lanceurs d'alerte inscrit dans la loi Sapin 2", *Le Monde*, 25 mai 2016.

311) https://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201606/le_senat_examine_la_loi_sapin_2.html (2016년 8월 10일 최종방문)

대한 새로운 독회[312]를 시행, 이를 채택했다.[313] 그리고 10월 25일과 26일에는 상원 상임위원회에서 Sapin2 법 수정안을 검토하고, 11월 3일과 4일에는 상원의 제2차 독회가 실시되어 2016년 11월 8일 Sapin2 법안은 의회를 통과하였다.[314]

3. 내부고발 주요 사례

프랑스 내에서 내부고발자가 사회적인 반향을 일으키기 시작한 것은 1990년대부터다. 내부고발은 크게 보건, 환경, 공금 유용 혹은 탈세, 그리고 은행 등 금융 분야 등으로 분류될 수 있는데, 아래에서는 사회적으로 큰 논란이 일었던 사건을 중심으로 살펴본다.

보건과 환경 관련 사건은 대중들과 직접적 연관이 있기 때문에 큰 논란을 일으킨 경우가 많다. 일례로 2009년, 다이어트와 당뇨병 치료 보조제로 이용되던 메디아토르(Médiator) 제품이 수많은 사망자를 발생시켰던 사건은 사회적 논란과 입법화라는 결과를 낳은 바 있다. 호흡기 전문의, 이렌느 프라숑(Irène Frachon)은 브레스트(Brest)시의 종합병원에서 일하던 중 심장병 환자 중 많은 수가 메디아토르 제품을 처방받았던 사실을 발견했다. 그녀는 장기간의 역학조사를 실시해 메디아토르의 벤플뤼로렉스(Benfluorex) 성분이 부작용을 일으켜 심장병을 일으켰음을 밝혔다. 이 사건은 1976년부터 2009년까지 1,300여 명 이상이 사망했음을 고발하며 프랑스 사회에 큰 충격을 준 바 있다. 메디아토르 사건은 2009년 11월, 이 제품을 시장에서 철수시켰으며, 추후 보건 분야의 내부고발자 보호를 입법화하는 성과를 거두었다.

이 외에도 사회에 반향을 불러일으킨 주요 사건으로는 다음의 사건들이 있다. 1990년대 초, 주요 사건은 앙드레 시콜레라(André Cicolella) 사건을 들 수 있다. 시콜레라는 국립안전연구소(Institut national de recherche et de sécurité) 재직 시 글리콜 에테르(éthers de glycol)의 독성에 대해 폭로한 뒤 1994년, 연구소로부터 제재를 받았다. 시콜레라는 제재에 대해 반발해 소송을 제기, 2000년 10월,[315] 최고법원인 파기원

312) 독회(Lesung)는 법률안을 신중히 심의하기 위해 단계적으로 심의하는 제도를 말한다.
313) Assemblée nationale, *Texte adopté n° 818*, September 29 2016; Assemblée nationale, *Texte adopté n° 819*, September 29 2016.
314) https://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201606/le_senat_examine_la_loi_sapin_2.html (2016년 12월 5일 최종방문).
315) Cour de Cassation, Chambre sociale, du 11 octobre 2000, 98-45.276.

으로부터 부당해고임을 인정받으며 내부고발자의 공익보호에 대한 역할과 내부고발자 보호의 필요성을 부각시켰다. 이후에 시콜레라는 독성물질의 공익에 대한 위험성에 대한 고발을 지속했는데, 2005년에는 『건강에 대한 유의점』이라는 책을 출간해 "석면의 발암물질성"에 대해 고발했다.[316] 2009년에는 세계자연보호기금(World Wide Found for Nature, WWF)의 지원을 받아 보건환경 네트워크 협회를 창설, 젖병에 이용되었던 비스페놀 A(bisphenol A)의 발암가능성과 드라이 클리닝에 이용되었던 퍼클로로에틸렌(perchloroethylene)의 독성에 대해 고발해 이용을 금지하도록 제재하는 데 일조했다. 그는 현재 산업 환경과 위험연구소 연구원으로 재직 중이다.

고발 대상이 된 기관에 소속되지 않은 연구원이나 기자 등도 공익신고에 일조했다. 특히 1990년대에는 석면의 위험성이 제기되었다. 화학자 앙리 페제라(Henri Pézerat)는 이미 1970년대에 프랑스 내 석면에 관한 위험성에 대해 경고한 바 있다. 그러나 그 경고는 별다른 반향을 얻지 못했다. 1990년대 들어 석면의 해악에 대한 논쟁이 사회 전반에서 제기되자 페제라도 이에 기여를 했다.[317] 추후 그는 벵센느(vincennes) 학교의 소아암 사건에도 참여하는 등 보건 및 환경 분야에 있어 공익에 대한 위험성을 여러 차례 경고하고 있다.

피에르 메네통(Pierre Meneton)은 보건 및 의학연구 연구소 연구원으로 심혈관 관련 전문가다. 그는 보건 분야 로비활동이 대중의 건강에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 폭로한 뒤, 식품 로비스트들로부터 2008년 1월, 소송을 당했다. 앞서 2006년 3월, 프랑스 제염공장 위원회는 "소금 생산업자와 식료품 생산업자의 로비는 매우 활발하게 잘 이루어지고 있다. 메네통이 보건과 언론에 잘못된 정보를 제공하고 있다"고 공개 비난한 바 있다. 그러나 2008년 3월 13일, 파리 경범재판소(Tribunal correctionnel)는 메네통의 주장에 동조하며 프랑스 제염공장 위원회의 소송을 기각했다.[318] 한 연구결과는 평균적으로 프랑스인 1명은 매일 10그램의 소금을 섭취하는데, 일일섭취량을 6그램으로 줄이면 심혈관 질환을 22% 감소시킬 수 있으며, 심근경색을

316) Cicolella, André and Benoit-Browaeys, Borothée, *Alerte Santé*, Paris: Editions Fayard, 2005.
317) Chateauraynaud, Francis & Torny, Didier, *Les sombres précurseur*s, Paris: Editions de l'EHESS, 2013.
318) "Le lobby du sel perd son procès contre un chercheur de l'Inserm", *Libération*, 13 mars 2008.

16% 감소시킬 수 있다고 메네통의 주장을 재확인했다.

올리비에 뒤뷔쿼(Olivier Dubuquoy)는 반(反) 세계화 사회운동가이자 툴롱 대학(Université de Toulon) 교수다. 그는 알루미늄과 전기 야금 생산업체인 페시네(Pechiney) 사(社)에서 1993년부터 배출한 중금속이 포함된 붉은 폐수 찌꺼기가 건강에 크게 해를 미친다는 연구를 2011년에 공개해 공장의 폐수 배출을 제지하는 성과를 거두었다.

그리고 언론사 기자였던 안느-마리 카스테레(Anne-Marie Casteret)는 1980년대와 1990년대에 오염된 혈액 수혈로 AIDS 감염을 일으켰던 사건에 대해 폭로했다. 카스테레는 1987년, 『렉스프레스(L'express)』지에 혈우병 환자들이 소독되지 않은 혈액을 수혈 받은 뒤 새로운 질병에 감염된 사실을 폭로했다. 또 1991년부터는 『레벤느망 뒤 제디(L'Evenement de jeudi』지에 관련 사실을 재 폭로해 "오염혈액 사건"으로 확대되었다. 혈액 안전 시스템의 비효율성으로 발생했던 이 사건에 대해 당시 총리였던 로랑 파비우스(Laurent Fabius)는 "비자발적 살인"이라 비난하기도 했다.

기자였던 카린 마요(Carine Mayo)와 화학자 페제라 동료였던 베로니크 라피드(Véronique Lapides)는 2000년, 벵센느의 소아암 사건을 폭로했다. 이들은 1990년대 말, 벵센느에 신축되었던 프랭클린 루즈벨트 유치원(École Franklin Roosevelt à Vincennes)에서 발생한 발암물질의 해악성에 대해 고발했다. 이 유치원은 코닥(Kodak) 회사의 화학물질을 생산하던 공장부지에 건축된 것으로, 건축부지에 잔존해 있던 독성물질로 인해 이 유치원에 다니던 아동 중 일부가 발암물질에 노출, 소아암의 희생양이 되었다.

언론사 기자 로제 랑글레(Roger Lenglet)와 비벤디 그룹에 재직하던 장-뤽 툴리(Jean-Luc Touly)는 상수도와 하수도 관련 다국적 회사들이 공공시장을 교란하고, 국제지원금을 유용한 의혹을 고발했다.[319] 랑글레와 툴리는 베올리아 그룹[320] 회장 앙리 프로글리오(Henri Proglio)와 회사 노조가 제기한 4개의 소송에 피소되었는데, 그 중 두 건은 랑글레와 툴리가 승소했으며, 한 건은 베올리아 그룹 회장에 의해 소송이 취소되었다. 나머지 한 건은 베올리아 회사에 대한 명예훼손 관련 소송이었는

319) Lenglet, Roger & Touly, Jean-Luc, *L'eau des multinationales-Les vérité inavouables*, Paris: Fayard, 2006 (red.); *L'eau de Vivendi*, Paris: Alias, 2003.
320) Vivendi 그룹은 2014년에 Veolia로 개칭되었다.

데, 1유로(한화로 1,320원)[321]라는 상징적인 배상금 판결을 받았다. 특히 마지막 소송 판결에서 베올리아 그룹이 45억 유로 상당의 자금을 아일랜드 계좌를 통해 자금세탁을 했음이 인정되었다. 이 자금은 프랑스 8천 개 마을의 상수관 수리 및 신제품 교체를 위한 것이었으나 베올리아 그룹이 유용해, 자금이 어떻게 이용되었는지 명확히 밝혀지지 않았다. 2003년, 녹색당 의원인 노엘 마메르(Noël Mamère)는 자금의 사용처를 밝히기 위한 조사 요청을 해,[322] 국회 청문회가 열린 결과 베올리아 그룹 임원진이 8,000개 마을의 상수관 수리 등을 예정대로 진행하겠다고 약속하게 되었다. 사건 이후 툴리는 노동쟁의조정위원회 판사로 재직 중이다.

2008년에 폭로된 제롬 케르비엘(Jérome Kerviel)의 비정상적인 선물 거래로 당시 프랑스 제2위 은행, 소시에떼 제네랄(Société Géndrale)에 막대한 손실을 입혔던 일은 프랑스를 뒤흔들었던 사건 중 하나였다. 입사 8년차 은행원이었던 케르비엘은 규정을 어기고 위험한 거래를 진행, 은행에 6조 8천억 원이라는 손실을 입혔다. 당시 소시에떼 제네랄의 정보처리기술자로 재직하던 실벵 파스마르(Sylvain Passemar)는 케르비엘의 위험한 거래에 관해 2007년 7월부터 고발해왔다.[323] 2008년 1월, 제롬 케르비엘 사건이 공개적으로 폭로되고 사회적으로 큰 반향이 일어나면서 금융 분야 관련 거래에 관한 개선, 보완이 이루어졌다.[324]

스테파니 지보(Stéphanie Gibaud)는 UBS 은행의 프랑스 지사 홍보팀에서 일하던 중, 2008년 6월 상사로부터 하드 디스크에 저장된 고객 정보를 삭제해달라는 지시를 받았다. 지보는 이들이 UBS의 불법적 지원으로 스위스 계좌로 자금을 불법유출했으며, 이로 인해 탈세의혹 관련 소송에 연류된 당사자들임을 알게 되었다. 그녀는 이러한 이유로 상사의 요청을 거절한 뒤, UBS로부터 심한 보복을 당했다. 그 후 자신이 연류되어 있던 사기 사건에 대해 사법당국과 언론에 폭로했으며, 이로 인해 일명 UBS 사건이 대중에게 공개되었다. 지보는 내부고발자를 위한 PILA(Plateforme

---

321) 2016년 6월 환율 기준.

322) Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête relative au rôle de l'entreprise Vivendi Environnement sur l'utilisation des provisions versées par les communes en vue de l'entretien et de la rénovation des réseaux de distribution d'eau, 프랑스 하원, 2003년 12월 16일.

323) "La justice soutiendra-t-elle un jour les lanceurs d'alerte?", *Opinion internationale*, 17 mai 2016.

324) 중앙일보, "은행돈 6조8000억원 날린 31세 케르비엘", 2008년 1월 26일자.

Internationale des Lanceurs d'alerate) 협회를 창설해 활동 중이며, 2015년에는 안티코르(Anticor) 상을 수상한 바 있다.

은행 엔지니어로 일하던 세르주 암피쉬(Serge Humpich)는 은행에서 발행한 체크카드의 인식오류에 관해 폭로했다. 1997년, 그는 대중 앞에서 자신이 조작한 체크카드로 은행 기기의 인식오류에 대해 증명하며 언론의 관심을 받았다. 암피쉬는 집행관 입회하에 조작된 카드로 지하철 티켓을 구입하는 데 성공함으로써 체크카드의 허점을 고발했다. 이에 대해 은행은 소송을 제기했으나 암피쉬는 2000년 2월, 10월의 집행유예를 선고받았다. 사건 이후 은행의 체크카드 시스템에 대한 대대적인 개편이 실행되었다.

에르베 팔키아니(Hervé Falciani)는 HSBC 은행의 정보처리기술자로 재직하던 당시, HSBC 은행에 탈세 의혹이 있는 미신고 은행계좌들을 있음을 발견해 2009년, 프랑스 재무 관련 행정당국에 신고했다. 프랑스에서는 HSBC의 정보처리기술자로 일하던 팔키아니 사건 이후 내부고발자 신고 절차를 보다 확대해야 한다는 주장이 제기되었다.

보건 및 환경, 금융 분야 외에도 내부고발자의 폭로가 이어졌다. 필립 피숑(Philippe Pichon)은 경감으로 재직하던 중, 2008년 경찰 내 범법행위 처리 시스템의 불법적인 기능과 오류에 대해 경고했다. 그러나 고발 과정에서 조니 할리데이 등 유명 연예인들의 정보를 유출해 2009년, 그는 강제 전근 처분을 당했다. 2011년, 뮐렁 소재의 행정법원은 피숑의 고발에 따른 강제전근에 대해 취소처분을 내렸으며, 프랑스 내무부에 1,500유로의 벌금형을 부과했다. 반면 내무부의 권력남용은 인정하지 않았다. 판결 직후 피숑은 해임을 당했다. 2013년 파리의 행정고등법원은 2009년과 2011년의 강제 전근과 해임에 대해 무효판결을 내렸다. 그러나 피숑의 직무상 기밀보호 의무에 대한 소송에서는 2013년 패소판결을 받았으며, 상징적으로 1,500유로의 벌금과 집행유예를 선고받았다.

제5절 스웨덴

1. 공익신고법제 개관

정보의 자유에 관한 법을 세계 최초로 성문화한 스웨덴은 비위행위(wrongdoing)에 대한 신고의 자유를 보장하기 위해 노력해 왔다. 여기에는 비위행위 신고자에 대한 보복을 범죄로 취급하는 내용을 포함한다. 1766년에 시행된 정보 관련법은 이후 스웨덴의 노동, 행정, 형사 관련법 형성에 주요한 영향을 미쳤으며, 공익신고(whistleblowing)를 한 피고용자의 권리를 보호하는 방향으로 이루어져 왔다.

스웨덴에서는 공익신고를 표현의 자유라는 측면에서 접근하는 특징을 보이고 있다.[325] 스웨덴 헌법[326] 중 정부기구법(Regeringsformen : Instrument of Government)에서 보장되고 있는 표현의 자유를 보면, 정보의 소통 및 사상과 의견, 감정 표현의 자유를 보장하고 있으며, 여기에는 구두, 문서, 시각적 표현 등 형식에 제한을 두지 않고 있다.[327]

다만, 표현의 자유도 다른 기본권과 마찬가지로 법률에 의해 제한을 받을 수 있다.[328] 그에 대한 제한은 민주사회에서 수용 가능한 목적을 충족시키는 경우에 한하여 부과될 수 있다. 또한 그 제한은 목적 달성을 위해 필요한 범위를 초과할 수 없으며, 민주주의 핵심요소 중의 하나인 자유로운 의사형성에 위협이 되는 방향으로 이루어져서도 안 된다.

표현의 자유는 국가의 안전보장, 공공의 질서와 안전, 개인의 명예 보호, 개인 사생활의 존중, 범죄의 예방 및 기소 등과 관련하여 제한될 수 있다. 표현의 자유는 영업활동과 관련하여 제한될 수도 있다.[329] 이러한 경우가 아니면 표현의 자유는 그에

---

325) Transparency International, *Whistleblowing in Europe Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, 2013, p. 81; Council of Europe, *Protection of Whistleblowers : A Brief Guide for Implementing a National Framework*, 2015, p. 12.

326) 스웨덴 헌법은 1810년 왕위계승법(Successionsordningen : Act of Succession), 1949년 언론자유법(Tryckfrihetsförordningen : Freedom of the Press Act), 1974년 정부기구법(Regeringsformen : Instrument of Government), 1991년 표현의 자유에 관한 기본법(Yttrandefrihetsgrundlagen : Fundamental Law on Freedom of Expression)의 네 가지 기본법으로 구성되어 있다.

327) Regeringsformen, 1:2.

328) Regeringsformen, 2:20.

329) Regeringsformen, 2:21.

대한 제한을 정당화 할 수 있는 특별히 중요한 사유가 있을 때에만 제한이 가능하다.

표현의 자유에 대한 제한에 있어서는 표현의 자유의 광범위함과 정치, 종교, 과학, 문화 등과 관련된 정보의 자유에 대해서 특히 주의가 촉구된다.[330] 스웨덴 헌법상 표현의 자유에 관한 기본권은 국가와 개인 및 법인 사이에 적용되며, 사법의 규율을 받는 관계에 대해서는 직접적으로 적용되지 않는다.

스웨덴에 공익신고자의 보호를 위한 단행법은 존재하지 않았지만, 포괄적 · 유기적 법제는 다양한 유형의 공익신고 행위를 보호할 수 있도록 규정되어 있다. 특히, 스웨덴에서는 누구나 관련 정보를 공무상 비밀이나 국가 안전보장에 해당되지 않는 한 언론에 제공할 수 있다. 국가나 지방자치단체는 익명의 정보제공자에 대한 신원을 확인하는 행위를 할 수 없으며, 해고 또는 보복 조치도 허용되지 않는다.

사적 영역의 경우 피고용자는 고용자에게 비위행위를 먼저 보고해야 하며, 이후에는 조직 외부에도 이를 알릴 수 있다. 이 경우 피고용자는 객관적 사유에 의해서만 해고될 수 있다. 그러나 사기업은 언론에 비위행위에 관한 정보를 제공한 피고용자의 신원을 확인할 수 있으며, 충실의무 위반으로 그를 해고하는 것이 가능하다. 공무원이나 공기업의 피고용자는 언론에 익명으로 정보를 제공할 수 있다.

충실의무는 근로계약서에 전형적으로 포함되는 것이 보통이다. 그러나 스웨덴에서는 심각한 비위행위에 대한 내부고발의 경우 먼저 해당 사안이 고용자에게 보고되고 문제해결을 위한 공익목적을 위해 이루어진 경우 그를 이유로 공익신고를 한 피고용자를 해고할 수 없도록 하고 있다. 피고용자는 또한 범죄가능성이 의심되거나 다른 심각한 법위반이 예상될 경우 영업비밀에 관한 내용을 신고할 수 있다. 이러한 권리는 근로계약서에서 유보되거나 제한될 수 없다.[331]

공공활동에 있어 비밀에 관한 규정은 정보와 비밀에 대한 공공 접근에 관한 법률(Offentlighets-och sekretesslagen, OSL : Public Access to Information and Secrecy Act)에 집약되어 있다. 이 법은 모든 공공기관의 비밀 준수에 관하여 규정하고 있는데, 여기에는 공식 문서뿐만 아니라 구두 형식 등 여하한 형태의 정보 공표에 대한 제한을 규정하고 있다. 정보와 비밀에 대한 공공 접근에 관한 법률은 또한 공공기

330) Regeringsformen, 2:23.
331) Transparency International, *Whistleblowing in Europe Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, p. 81.

관과 관련 기관에서 근무하고 있는 피고용자, 계약자 및 개인에게도 적용된다. 이 같은 공공기관의 직원은 직무활동 과정에서 취득한 정보에 대해서 비밀을 준수할 의무가 부과된다. 비밀은 두 가지 형식으로 분류되는데, 비공개를 전제로 공개되어도 위해가 되지 않는 것이 명백한 경우에만 공개가 가능한 정보와 공개를 전제로 비공개가 예외인 정보로 분류된다.

2. 공익신고 관련 법제의 분류

가. 충실의무 관련

스웨덴에서 모든 고용계약은 고용자에 대한 일반 충실의무를 포함하고 있는 것으로 추정된다. 스웨덴 헌법에서는 기본권을 제한하는 법률의 기준에 대해서 규정하고 있지만, 사적 영역의 고용 관계에 있어서는 헌법상 기본권 규정이 직접 적용되지 않는다. 이는 피고용자는 고용자에 대해서 헌법상 표현의 자유에 관한 기본권을 주장할 수 없음을 의미한다.[332]

피고용자의 공익신고 권한은 고용계약상 충실의무에 대한 예외를 인정하는 것이 되므로, 피고용자의 표현의 자유와 충실의무의 조화가 논의의 출발점이 된다. 충실의무는 고용자의 이해를 전반적으로 보호하고, 그에 관한 의무가 신중하게 이행될 것을 포함한다. 또한 고용 중에 취득한 비밀 정보에 대해서 비밀을 유지할 것을 의미한다. 이와 같은 충실의무는 법에 규정된 것은 아니지만, 고용계약 또는 단체협약 등을 통해서 명시적으로 표시될 수도 있다.[333]

스웨덴 노동법원(Arbetsdomstolen : The Labour Court)은 충실의무가 고용계약이나 단체협약 등에 언급되지 않은 경우에도 고용계약 일반에 적용될 수 있는 것으로 보고 있다.[334] 사적 노동 분야에서는 헌법상 표현의 자유보다 고용계약상의 비밀유지 의무가 우선하는 것이 된다. 즉, 피고용자의 표현의 자유가 고용자와의 관계에 있어서

---

332) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence : Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU*, 2013, p. 4.

333) *Ibid.*

334) Arbetsdomstolen, AD 1994 nr 79 : Swedish Paper Workers Union vs Swedish Forest Industries Federation and Södra Cell Corporation Värö Backa. (http://www.arbetsdomstolen.se, 2016년 8월 10일 최종방문)

는 제한을 받게 되는 것이다.[335]

나. 사기업 피고용자 관련

고용관계의 종료는 고용보호에 관한 법(Lagen om anställningsskydd : The Employment Protection Act)에 의해서 규제를 받는다. 이 법은 공공행정을 포함한 공적 · 사적 영역의 모든 피고용자에게 적용된다. 고용자는 정당한 사유와 객관적인 근거에 의해서만 피고용자를 해고할 수 있다.[336] 해고에는 두 가지 유형이 있는데, 사전통지가 있는 해고와 즉시 해고로 구분된다. 즉시 해고는 보다 심각한 고용계약 위반의 경우에 적용된다.[337]

해고의 정당한 사유 여부에 대해서 다툼이 있는 경우 노동법원이 그를 판단한다. 해고에 객관적인 근거가 결여되어 있을 경우 그 해고는 효력을 상실한다. 이와 함께 그에 대한 손해배상 내지 형사처벌의 문제가 발생한다.[338]

노동법원의 판례에 의하면 피고용자의 충실의무는 표현의 자유에 우선하는 것이 기본원칙이다. 따라서 공익신고는 해고의 근거가 될 수 있는 계약 위반에 해당한다. 그러나 여기에는 여러 예외가 존재한다. 공익신고된 정보가 비위행위나 심각한 상황에 관한 것으로 객관적 사실에 근거한 경우에는 해고의 사유로 고려될 수 없다.[339]

공익신고가 어떠한 경우에 해고의 정당한 사유가 될 수 있는지에 관해서 특별한 규정은 없지만, 노동법원 판례는 몇 가지 가이드라인을 제시하고 있다. 즉, 아래의 조건을 충족하는 공익신고는 그 공익신고가 고용계약상 비밀유지 의무 위반에 해당하는 경우에도 해고의 정당한 사유가 될 수 없다.[340]

- 심각한 비위행위 또는 범죄와 관련된 내용일 것
- 피고용자가 이러한 상황을 고용자에게 먼저 보고했음에도 불구하고 고용자의 시정조치가 없었을 것

---

335) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, p. 4.
336) Lagen om anställningsskydd, 7, 18 §§.
337) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, p. 5.
338) *Ibid.*
339) *Ibid.*
340) *Ibid.*

- 공익신고의 목적이 고용자를 해하려는 것이 아니라, 비위행위의 시정을 위한 것일 것

피고용자의 고용자에 대한 지위도 역시 고려가 된다. 피고용자가 다른 일반 고용자보다 신임을 받는 지위에 있으면 보다 높은 수준의 충실의무가 요구된다.

회사 안에서의 비위행위에 대한 내부고발은 고용자를 해할 목적이 없고 객관적인 비판인 경우에는 허용된다. 이러한 요건을 충족하지 못할 경우에는 비밀유지의무 위반에 해당하여 정당한 해고 사유가 될 수 있다.[341]

다. 공공기관 피고용자 관련

공공행정기관의 피고용자도 기본적으로는 사기업의 피고용자와 같은 적용을 받는다. 그러나 스웨덴 노동법원은 표현의 자유와 피고용자의 충실의무가 조화될 수 있도록 실무상 주요한 차이를 두고 있다. 즉, 피고용자의 해고 사유가 행정기관 외부로의 정보 유출인 경우 노동법원은 표현의 자유에 보다 무게를 두어 해고 사유의 정당성 여부를 판단하고 있다.[342][343]

라. 영업상 비밀보호 관련

영업상 비밀보호에 관한 법(Lag om skydd för företagshemligheter, 1990: 409 : Act on Protection of Business Secrets)은 피고용자가 영업상 비밀정보를 유출하는 것을 금지하고 있다. 영업상 비밀에 해당하는 정보는 광범위해서 해당 기업이 다른 기업과의 경쟁이나 사업 관계에 해가 없도록 비밀로 유지하기 원하는 모든 정보가 그에 해당한다. 그러나 이러한 정보가 범죄 또는 심각한 비위행위에 관련된 경우에는 그의 유출이 비밀유지 의무 위반에 해당하지 않는다.[344]

---

341) AD 1962 nr 27, AD 1982 nr 110, AD 1986 nr 95, AD 1994 nr 79, AD 1997 nr 57, AD 2006 nr 103, AD 2007 nr 53. (http://www.arbetsdomstolen.se, 2016년 8월 10일 최종방문)

342) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, pp. 5-6.

343) AD 1991 nr 106, AD 2003 nr 51, AD 2007 nr 20, AD 2011 nr 15, 2011 nr 75. (http://www.arbetsdomstolen.se, 2016년 8월 10일 최종방문)

344) Transparency International, *Ibid.*, p. 6.

영업상 비밀보호에 관한 법은 특정 상황의 경우에는 피고용자의 공익신고를 허용하고 있다.[345] 즉, 비밀을 공표하거나 적절한 공공기관, 수사기관에 신고한 경우 그것이 형사처벌이 가능한 범죄행위와 관련되었다는 합리적 근거가 있거나 심각한 비위행위에 관계된 것이면 그에 대한 공익신고가 허용된다. 고용계약에서 이와 다른 내용을 규정하는 것도 금지된다.[346]

영업상 비밀보호에 관한 법에서는 공익신고에 해당하는 경우 그에 대한 손해배상 등을 금지하고 있다. 문제는 영업상 비밀유지 의무 위반으로 해고가 가능한 것인지에 있는데, 이에 대해서는 판례에 맡겨져 있다. 영업상 비밀보호에 관한 법은 사적 영역은 물론 공적 영역에도 적용되지만, 이 법이 실질적인 의미를 갖는 것은 공기업을 포함한 사적 영역에서이다.[347]

3. 공익신고 관련 법률

가. 사라법(Lex Sarah)

'사라법(Lex Sarah)'으로 지칭되는 이 법은 공공당국에 비위행위와 심각한 상황을 신고한 후 해고된 사라(Sarah)라는 여성의 이름을 따서 명명되었다. 이 법은 지방자치단체에서 운영하는 노인 및 아동, 장애인 보호시설과 관련된 공익신고를 주된 적용대상으로 한다. 사라법은 보호시설의 피고용자가 비위행위를 인지하고, 해당 시설의 피수용자에게 비위행위로 인한 즉각적인 위험 발생의 우려가 있을 때 그를 보고하도록 규정하고 있다.[348]

공기업을 포함한 사적 영역의 피고용자의 경우에는 비위행위를 책임자에게 보고하고, 해당 책임자는 이를 적절한 공공당국에 보고하도록 규정하고 있다. 공적 영역의 피고용자는 해당 지방자치단체 기관에 이를 보고하도록 규정하고 있다.[349]

---

345) Lag om skydd för företagshemligheter, 2§.
346) Transparency International, *Ibid.*, p. 6.
347) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, p. 6.
348) Transparency International, Ibid., pp. 6-7 ; Prop. 2009/10:131 Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar, Lex Sarah and Social Service Agencies (https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/lex-sarah-och-socialtjansten—forslag-om-vissa_GX01SoU19, 2016년 8월 10일 최종방문)

이 법에 규정된 공익신고 의무는 고용계약에 의해서 유보될 수 없으며, 그러한 공익신고는 충실의무 위반으로 해석되지도 않는다. 사라법은 시설 내에서의 비위행위를 신고하려는 피고용자를 지원하기 위해 제정된 법으로 그러한 상황을 보고하지 않을 경우 그에 대해 제재가 이루어지는 것은 아니다. 다만, 비위행위가 만연하였음에도 불구하고 고용자에게 이를 보고하지 않을 경우 노동법에 따라 고용자가 피고용자에게 징계를 내릴 수는 있다.[350]

'사라법(Lex Sarah)'의 실효성에 대해서 조사한 결과 피고용자의 보고가 때로는 적절한 위원회로 이관되지 않는 경우가 있었으며, 이관된 경우에도 위원회에서 비위행위에 대해 항상 어떠한 조치를 취한 것은 아니었다. 스웨덴 중앙정부의 권한은 헌법상 보장되는 지방자치단체의 독립성으로 인해 제한될 수밖에 없기 때문에 중앙정부 및 법원에 의한 감독과 제재는 스웨덴에서 문제가 되는 쟁점이다. 따라서 이에 대한 적정한 변화를 유도한다는 것은 어려운 일이다. 법원에서 지방자치단체 법규에 규정된 요구사항을 준수하도록 판결을 내린다고 할지라도 이것이 항상 해당 지방자치단체가 판결에 적시된 요구사항을 충족하는 것을 자동적으로 보장하는 것은 아니다.[351]

나. 마리아법(Lex Maria)

'마리아법(Lex Maria)'은 보건 · 의료 체계 내에서의 공익신고를 적용 대상으로 한다. 마리아법은 비위행위에 대한 보고의무에 대해서 규정하고 있다.[352] 공적 영역뿐만 아니라 사적 영역의 보건 · 의료 체계도 적용 대상이다.[353]

---

349) Socialtjänstlagen, SoL 14:1, 3, LSS 23 e, 24 a-f §§.

350) Transparency International, Ibid., pp. 6-7 ; Prop. 2009/10:131 Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar, Lex Sarah and Social Service Agencies (https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/lex-sarah-och-socialtjansten—forslag-om-vissa_GX01SoU19, 2016년 8월 10일 최종방문)

351) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, p. 9 ; Prop. 2009/10:131 Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar, Lex Sarah and Social Service Agencies (https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankbetankande/lex-sarah-och-socialtjansten—forslag-om-vissa_GX01SoU19, 2016년 8월 10일 최종방문)

352) Patientsäkerhetslagen, PSL 3:5.

353) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, p. 7 ; Prop. 2009/10 :210 Lex Maria, Patientsäkerhet och tillsyn (Lex Maria), Patient's

그러나 이 법에서 규정하고 있는 보고의무자는 피고용자가 아니라, 보건 · 의료 서비스를 제공하는 자이다. 피고용자가 보건 · 의료 서비스 제공자에게 위험을 보고하면 보건 · 의료 서비스 제공자는 중앙정부 보건복지부에 그를 보고해야 하는지 여부를 조사하게 된다. 피고용자가 이러한 의무를 해태한다면 노동법상의 징계를 받을 수 있다. 피고용자의 보고의무는 고용계약을 통해서 유보될 수 없으며, 그러한 보고는 충실의무 위반으로 해석되지도 않는다.[354]

'사라법(Lex Sarah)'의 사례에서와 같이 '마리아법(Lex Maria)'의 경우에도 피고용자의 비행행위에 대한 보고가 보건 · 의료 서비스 제공자에 의해 적절하게 처리되지 않을 가능성이 있다. 그러나 비위행위에 대한 보고가 일단 중앙정부 기관에 접수되면 중앙정부의 검토와 그에 대한 조치는 지방자치단체의 경우보다 훨씬 더 효율적으로 이루질 가능성이 크기 때문에 사라법의 사례보다는 구조적으로 우수한 것으로 평가된다.[355]

다. 개인정보법(Personuppgiftslagen)

범죄 혐의와 관련된 정보의 공익신고는 개인정보법(Personuppgiftslagen : Personal Data Act)과 충돌될 수 있다. 개인정보법은 공공당국의 담당자 이외의 자가 범죄와 관련된 개인정보를 처리하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다.[356][357]

이와 관련해서 스웨덴 정보조사위원회에서는 예외 규정을 마련하였다. 범죄의 주요 인물과 관련된 개인정보의 경우에는 그 인물이 심각한 부정행위와 연관되어 있는지 조사가 필요할 경우 내부 절차를 활용할 객관적 필요성이 있으면 그에 관한 회사 내에서의 정보 접근이 가능하다. 이외에 다른 피고용자에 대한 개인정보에 대해서는 예외가 인정되지 않으며, 행정당국에 정보에 대한 접근이 보고되어야 한다.[358]

Protection Act.

354) *Ibid.*

355) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, p. 9 ; Prop. 2009/10
:210 Lex Maria, Patientsäkerhet och tillsyn (Lex Maria), Patient's Protection Act.

356) Personuppgiftslagen, 21 §.

357) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, p. 7 ; Prop. 2007 /08:44 Vissa etikfrågor (PUL), Issues on ethics (Personal Data Act).

358) *Ibid.*

스웨덴 공영방송 채널에서 예테보리(Göteborg) 시 행정당국 내에서의 뇌물사건을 보도한 후에 지방자치단체 자체로 법률회사와 합동작업을 실시하였다. 그 목적은 피고용자들을 그들이 비위행위를 보고할 수 있는 기관에 소개하기 위한 것이었다. 피고용자들이 공유를 원하는 정보가 범죄와 관련된 것이라면 그러한 정보의 공유는 개인정보법의 규정에 따르면 불법적인 것이다. 따라서 피고용자들이 적절한 행정당국에 접근할 수 있는 경로를 소개하는 것이 필요하다.[359]

라. 언론자유법(Tryckfrihetsförordningen) 및 표현의 자유에 관한 기본법 (Yttrandefrihetsgrundlagen)

지방자치단체가 소유한 기업의 공무원이나 피고용자가 미디어와 접촉할 경우 특별 규정이 있다. 국가 소유의 기업은 적용 대상이 아니다. 이 특별 규정의 목적은 행정기관과 공기업에서의 투명성 제고를 위한 것이다. 이에 대해서는 언론자유법(Tryckfrihetsförordningen : Freedom of the Press Act)과 표현의 자유에 관한 기본법(Yttrandefrihetsgrundlagen : Fundamental Law on the Freedom of Expression)이 규정하고 있다.[360]

언론자유법은 서적과 신문, 잡지 같은 인쇄 표현물과 관련된 법규이고, 표현의 자유에 관한 기본법은 다른 미디어와 관련된 법규이다. 언론자유법과 표현의 자유에 관한 기본법에 따르면 누구든지 익명으로 어떠한 주제에 관해서 인쇄 출판이나 다른 미디어의 목적으로 정보를 전달할 수 있다. 전달의 대상은 해당 표현물의 작성자가 되는 자 또는 편집자, 편집국, 정기적으로 뉴스를 제공하는 언론사가 될 수 있다.[361][362]

---

359) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, p. 10 ; Prop. 2007/
08:44 Vissa etikfrågor (PUL), Issues on ethics (Personal Data Act).

360) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, pp. 7-8 ; Prop. 2009/10:81 Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor, On Freedom of expression and digital media ; SOU 2012:55 En översyn av tryck- och yttrandefriheten, A Review of the Freedom of the Press and the Freedom of Expression.

361) Tryckfrihetsförordningen 1:1, Yttrandefrihetsgrundlagen 1:2, Offentlighets-och sekretesslagen 13:2.

362) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, pp. 7-8 ; Prop. 2009/10:81 Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor, On Freedom of expression and digital media ; SOU 2012:55 En översyn

이러한 규정은 공공행정기관의 피고용자나 다른 피고용자 모두에게 적용되지만, 지방자치단체가 소유한 회사의 공무원이나 피고용자는 공공 접근과 비밀법(Public Access and Secrecy Act)에 따라 분류되는 정보라고 할지라도 미디어에 알릴 수 있는 권리가 있다. 다른 상황에서라면 비밀을 유지할 의무가 부과된다.[363]

공무원은 비밀 정보를 미디어에 제공할 의무가 있는 것은 아니다. 정보 제공 여부는 개개인의 결정에 맡겨져 있다. 공공 접근과 비밀법에 따라 분류된 정보가 비밀 정보의 요건을 갖춘 경우에는 출판 등의 목적인 경우에도 미디어에 알리는 것이 금지되어 있다. 예를 들면, 범죄 수사 중인 경우 비밀 전화 도청에 관련된 정보는 비밀 정보의 요건을 갖추었기 때문에 경찰은 그러한 내용에 대해서 미디어에 알리는 것이 금지되어 있다. 그러나 용의자의 이름은 통상의 비밀로 분류되기 때문에 그에 대해서는 미디어에 알릴 수 있다. 출판자 등이 실제 인쇄물이나 미디어에 용의자의 이름을 공개하는 것은 또 다른 문제로 다른 규정의 적용을 받기 때문이다.[364]

정보의 전달은 구두에 의해서만 가능하고, 문서의 형태로 금지된다. 해당 법규는 문서를 미디어에 전달하는 행위와 비밀 요건을 갖춘 정보를 전달하는 것을 모두 금지하고 있다. 또한 언론기관에 통보할 자유는 단기 피고용자나 의뢰에 따른 상담자 모두에게 적용된다. 미디어에 정보를 알릴 권리는 다른 법조항에 의해 보충되는데, 언론자유법과 표현의 자유에 관한 기본법에서는 고용자가 언론기관 등에 정보를 알린 사람의 신원을 확인하는 것을 금지하고 있다.[365] 해당 법규에서는 이를 위반한 고용자에 대한 처벌을 규정하고 있다.[366]

---

av tryck- och yttrandefriheten, A Review of the Freedom of the Press and the Freedom of Expression.

363) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, pp. 7-8 ; Prop. 2009/10:81 Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor, On Freedom of expression and digital media ; SOU 2012:55 En översyn av tryck- och yttrandefriheten, A Review of the Freedom of the Press and the Freedom of Expression.

364) *Ibid.*

365) Tryckfrihetsförordningen Ch. 3, Yttrandefrihetsgrundlagen Ch. 2.

366) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, pp. 7-8 ; Prop. 2009/10:81 Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor, On Freedom of expression and digital media ; SOU 2012:55 En översyn av tryck- och yttrandefriheten, A Review of the Freedom of the Press and the Freedom of Expression.

언론기관이나 다른 미디어와 접촉할 수 있는 권리에 관해서 입법 및 법원과 옴부즈만의 관행은 매우 명확하다. 그러나 2012년 6월 중앙공공기관의 총감독자가 스태프와 함께 촬영된 미팅에서 피고용자가 기관에 대한 정보를 미디어에 통보하는 것은 매우 바람직하지 않다는 언급을 했다. 총책임자는 이후에 자신이 잘못 이해하고 있었고, 자신의 발언은 문맥에서 벗어난 것이었다고 해명했다. 현재까지 이에 대한 법적 조치는 없었다.[367]

이것이 미디어에서 거의 스캔들처럼 보도되었다. 여기에서 두 가지 결론이 도출되는데, 우선 고위직에 있는 공무원이 그러한 발언을 한 것이 문제가 있다는 것에는 의심의 여지가 없다는 점이다. 그러나 또한 표현의 자유에 대한 이해에 관한 지식이 고위 공무원 사이에서 기대될 수 없을 수 있다는 점도 명확하다. 특히 스웨덴 의회의 옴부즈만은 몇몇 사례에서 그러한 규정에 반대되는 행위를 한 관리직 공무원이나 다른 고위 공무원을 비판해 왔다.[368]

미디어에 통보할 자유는 스웨덴 입법체계에서 강력한 위치를 차지하고 있다. 물론 이러한 자유는 국가 소유 기업의 경우에도 적용되어야 한다. 채용업체에서 기간제 고용이 증가하고 있다. 이러한 피고용자 사이에서는 비위행위에 대한 통보를 할 때 받을지도 모를 불이익에 대한 염려가 증가하고 있기 때문에 정규직 근로자가 아닌 비정규직 근로자가 공익신고를 할 경우 그를 보호하기 위한 주의가 더욱 요구된다.[369]

비위행위에 대한 보고는 용이하게 하고 일상화하는 것이 필수적이다. 그러나 공익신고자에 대한 보복을 금지하는 법규가 있다고 하더라도 모든 사람들이 그러한 용기를 갖거나 고용자의 비위행위에 대한 충분한 관심을 갖는 것도 아니다. 따라서 비위행위가 지속될 경우 공적, 사적 두 영역 모두의 질이 떨어질 수 있는 위험성을 여러 사람들에게 알리는 것이 필요하다. 이는 민주주의의 기능에 관한 문제이기 때문이다.[370]

---

367) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, p. 10 ; Prop. 2009/10:81 Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor, On Freedom of expression and digital media ; SOU 2012:55 En översyn av tryck- och yttrandefriheten, A Review of the Freedom of the Press and the Freedom of Expression.

368) *Ibid.*

369) *Ibid.*

370) *Ibid.*

제6절 외국 법제의 요약 및 시사점

1. 미 국

미국은 세계의 공익신고법제를 선도하는 국가답게 가장 오래전부터 연방 수준과 주 수준을 통해서 공익신고 관련 공공부문과 민간부문을 통틀어서 다양한 법적 규제를 발전시켜 왔고, 신고주체는 물론 신고대상도 상당히 폭넓고, 신고자에 대한 보상금 등에 대한 규정도 유독 발달되어 있어, 이에 따라 국가의 청렴도 증진과 부패방지의 차원에서 상당한 성과를 거두어 왔다.

그러나 한편으로는 민간부문의 경우 사업 영역별로 개별법들로 대응을 하다 보니 전문적이고 특화된 대응은 할 수 있지만, 보호제도의 복잡화로 개인들이 쉽게 권리구제를 받기 어렵고 변호사에 많이 의존해야 한다는 측면이 문제로 지적되며, 이에 따라 통일적인 공익신고법의 제정이 논의되고 있다.[371] 이는 이미 단일한 공익신고자 보호법을 통해 대응하고 있는 우리와는 다른 실정으로 보이는데, 미국은 우리와는 달리 연방 국가라는 특성도 고려해야 할 것이다.

한편 규제대상의 경우 미국은 부정한 내용에 대해 상당히 폭넓은 신고가 가능하도록 법제화되어 있지만, 우리의 경우는 현재 공익침해행위의 종류와 279개라는 법령상 개수에 묶여서 신고대상이 제한되어 있는 상황이다. 물론 장기적으로는 미국과 같이 신고대상을 넓히는 방안을 고려해야겠지만, 아직 운용 초기인 지금에는 단순히 대상만 넓히기보다는 우선 가능한 분야에서 실효적인 구제가능성을 높이고, 실질적으로 부패방지 등에 효과가 있는지, 아니면 다른 부작용 등은 없는지에 대한 면밀한 평가를 해보는 것도 필요하리라 생각된다.

Qui Tam 소송을 대표로 하는 미국의 민간 부정청구법제는 부패방지와 재정낭비 개선 등에 상당한 공헌을 한 것으로 알려져 있으나, 한편으로는 보상금 혹은 포상금을 노린 오남용의 폐해도 없지 않을 수 있으므로 주의가 필요하다. 우리의 경우 2015년 공익신고법 개정을 통해 종전의 보상금 지급 대상을 내부공익신고자로 제한하고, 대신 공익에 증진한 경우에 포상금 제도를 도입해 이에 대한 대응을 하고 있는데, 미국의 운영례 등을 거울삼아 적절한 우리의 길을 찾아야 할 것으로 보인다.

---

371) 박정훈, 앞의 글, 241-242면.

2. 영 국

영국은 미국과 함께 공익신고법제의 선도적 국가이고 단일법에 의한 통일된 규율을 하는 장점이 있지만, 지금 현재의 상황으로는 미국은 물론 우리나라와 비교해서도 특별히 법제도상으로 더 완비되어 있다고 보기는 여러모로 불충분한 상황이다. 표현의 자유를 증진하기 위한 비영리단체인 Blueprint는 유럽평의회(Council of Europe)의 '공익신고자 보호에 관한 권고(Recommendation on the Protection of Whistleblowers)', 국제투명성기구(Transparency International)의 '공익신고자 법률에 관한 국제원칙(International Principles for Whistleblower Legislation)'과 같은 국제기구[372]의 26가지 기준(기준별 최대 4점, 최소 0점)에 따라 영국의 공익신고법을 평가했을 때 104점 만점에 상당히 낮은 점수인 38.5점을 부과했다고 보고했다. 공익신고법 발전에 선구적인 역할을 해온 영국의 공익신고법 또한 지속적인 검토와 시행상의 문제점을 반영한 개정이 요구된다는 것이다. 이하에서는 이 점을 중심으로 서술한다.

가. 예방책의 미비

공익신고법은 신고자의 신고 이후 보상을 보장하고 있지만 신고 사항 그 자체와 신고로 인한 피해를 예방할 방법은 규정하지 않고 있다. 신고자의 신고로 드러난 문제점을 조사하고 그것을 교정하기 위한 절차에 관한 규정이 없기 때문에 중앙정부 차원에서 신고사항에 대해 모니터링을 하거나 후속적 감독을 할 방법이 명시적으로 존재하지 않는다.[373] 또한 동법이 공익신고에 따른 근무현장에서의 불이익만을 보호하기 때문에 공익신고가 이루어지기 전에 이루어진 불이익 또는 해고 이후 구직 절차에서의 차별로부터 보호받을 길은 없다고 볼 수 있는 것이다.[374]

---

372) 이외에 보고서를 작성한 당사기관인 Blueprint for Free Speech의 '공익신고자 보호에 관한 Blueprint 원칙(Blueprint Principles for Whistleblower Protection)', 정부책임성프로젝트(Government Accountability Project)의 '공익신고자 정책에 관한 국제 사례(International Best Practices for Whistleblower Policies)', 미주기구(Organization of American States)의 '공익신고자 보호와 보도 증진을 위한 모델법(Model Law to Facilitate Reporting and Protect Whistleblowers)'을 포함한다; Blueprint, Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, pp. 16-29

373) Blueprint, https://blueprintforfreespeech.net/document/united-kingdom (2016년 7월 12일 최종방문)

374) Kelly Bouloy, *The Public Interst Disclosure Act 1998: Nothing more than a*

따라서 공익신고된 사항에 대한 개선 명령 및 모니터링과 공익신고를 했다는 이유로 한 사람의 경력에 불이익이 가해지기 전에[375] 모든 종류의 불이익 조치에 대한 예방적 보호를 가능하게 하는 체계가 필요하다.

나. 비용 문제

고용법원의 최종심리에 도달하는 청구인들의 법적비용(legal cost)은 £8,000~ 25,000인 것으로 추산되었다.[376] 이와 같은 고액의 재판 비용은 애초에 공익신고를 하지 않게 하는 유인으로 작용하여 마땅히 신고가 되어야 하는 부정행위가 계속 이어지게 된다.[377] 그러므로 공익신고 사건에 대한 법률적인 지원이 더욱 많이 이루어져야 한다고 영국 내 전문가들은 의견을 모으고 있다. 그리고 소송에서 청구인이 부담해야 하는 비용[378]뿐만 아니라 공익신고 관련 소송은 통상 20개월 동안 지속되고,[379] 전술한 것처럼 2013년 7월 이래로 고용법원과 고용항소법원에 지불해야 하는 수수료(fees)가 도입되었다.[380] 따라서 낮은 부(wealth)와 소득(income) 기준을 충족하지 못하는 모든 청구인은 소송을 진행하기 위해 사안의 복잡성에 따라 달라지는 액수의 비용(수수료)을 지불하게 되었다. 이로 인해 고용법원에 제소되는 사건의 수가 급격히 줄고 있다.

"Cardboard Shield", Student Law Review, 2012, pp. 11-12 (http://www.humanities. manchester.ac.uk/medialibrary/law/main_site/Research/Student_Law_Review1/MSLR_Vol1_1(Bouloy).pdf, 2016년 7월 12일 최종방문)

375) Blueprint, Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, p. 7

376) 근로중단 등으로 인해 들여야 하는 생활비 등의 비용 외에 변호사 선임비, 소송 수수료와 같은 재판관련 비용만을 말한다. 해당분야 전문 영국 변호사의 설문조사 참조. Blueprint, Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, p. 36

377) PCaW, *Is the law protecting whistleblowers? : A review of PIDA Claims*, p. 16

378) 원고의 경우보다 청구인이 소요한 총 비용이 4배에 달한다. 소송비용이 고용법원에서 명령할 수 있는 손해배상의 상한을 초과하기 때문에 고용법원 대신 지방법원에 제소한 일도 적지 않았다; PCaW, *Is the law protecting whistleblowers? : A review of PIDA Claims*, p. 16

379) Blueprint, Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, p. 6

380) 재정 건전화와 지출 합의(spending settlement) 감소 정책에 따라 법무부의 연간 지출이 줄자 고용법원의 연간 예산이 줄게 된 것과 청구인에게 소송비용을 요구하는 것이 정당하다는 이유를 근거로 수수료가 도입되었다. (https://www.parliament.uk/business/publications/research/key-issues-parliament-2015/work/employment-tribunal-fees/, 2016년 7월 12일 최종방문)

다. 법적 명확성의 부족: 입증책임의 문제와 손해배상

고용권법의 하부 조항인 공익신고법은 그 형식의 특성상 상위법 조항의 포괄적인 법조항으로 인해[381] 의도치 않은 해석을 낳아 공익신고자들의 보호와 충분한 구제의 목적을 달성하지 못하고 있다는 비판이 존재한다.[382] 고용권법의 손해배상액 감경과 책임을 성립시키기 위한 입증책임에 관한 조항이 주로 문제가 된다.

고용법원은 고용권법에 근거하여 고용인이 근로자가 공정한 이유로 해고되었다는 것을 보일 수 있는 경우 그의 책임을 덜거나 면제하고 있는데,[383] 이는 고용인이 근로자를 부당히 해고한 뒤에 적절한 이유를 찾는 방식으로 악용될 수 있다. 이처럼 부당해고가 문제되는 사안인 경우 고용인은 근로자의 자질구레한 근무기록 등을 제출함으로써 근로자에 대한 해고가 그가 공익신고를 했다는 사실 이외의 사실을 주요 이유로 하여 이루어졌다는 것을 증명하려 하는데, 이는 배상금을 줄이거나 부당해고임을 불합리하게 부인하려는 "사유 쇼핑(reason shopping)"과 같다.[384] 이와 같은 엄격한 공익신고자의 요건이 공익신고를 하지 않게 하는 법률적 장벽이 되기도 한다.[385]

라. 불이익을 준 상대방에 대한 민 · 형사상 책임의 부재

공익신고법은 신고자에게 불이익을 준 이들에 대한 민 · 형사상 책임을 부과하지 않는다. 오로지 당사자가 제기한 소송으로 신고자는 간접적으로 보상받을 수 있게 하는데, 공익신고자에게 불이익을 주거나 불이익 주는 과정을 묵살한 이들에 대한 실질적인 페널티(penalty)를 부과해야 한다는 주장이 제기되고 있다.[386]

---

381) Blueprint, Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, p. 4
382) Blueprint, Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, p. 8
383) ERA(1996), 48(2), 103A, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/contents (2016년 7월 12일 최종방문)
384) Blueprint, Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, p. 37
385) Kelly Bouloy, *Ibid.*, p. 2
386) Blueprint, Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, p. 5

마. 말할 수 없는 사회적 분위기 개선

영국의 근로현장에는 여전히 반(反)공익신고 문화가 존재하고, 다수의 연구에서 빠지지 않고 언급하고 있듯이 "공론화(go public)"에 대한 거리낌(cultural reluctance)이 지배적인 문화에서[387][388] 공익신고법이 신고자에게 충분한 보호를 제공해주지 못하고 있다는 반박이 제기된다. 따라서 공익신고가 보호하는 '공익'을 위해 동법이 근로기관으로 하여금 문제제기를 할 수 있는 환경(speak-up arrangements)을 갖추도록 개선되어 신고자를 더욱 확실히 보호하도록 하는 역할을 해야 한다는 전망[389]이 확대되고 있다.

바. 기 타

이외에 독립적 조사, 민간 및 공공부문 관리자에 대한 공익신고 관련 교육, 지정기관에 의한 혐의 조사 및 혐의에 대한 응답과 고용기관 내에 공익신고기구를 둘 것을 의무화하는 등과 같은 국제 기준에 비해 보장되지 않은 절차를 확보하는 것에 관해 활발한 입법적 논의가 이루어지고 있다.[390]

3. 일 본

일본의 공익신고제도의 중심인 공익통보자보호법은 우리보다 앞서 제정되었지만 공익통보를 한 '근로자'에 대한 보호에 중점을 두고 제정된 법률이기 때문에 그 적용범위나 보호 요건에 있어서 일반적인 공익신고제도로서 기능하기에는 많은 한계를

---

387) Blueprint, https://blueprintforfreespeech.net/document/united-kingdom (2016년 7월 12일 최종방문)

388) 2013년 조사에서 실제 74%의 공익신고자들이 가장 처음 우려를 제기했을 때 묵살되었다고 밝혔다. PCaW, University of Greenwich, Whistleblowing: The Inside Story, PCaW, 2013. 5, http://www.pcaw.co.uk/files/Whistleblowing%20-%20the%20inside%20story%20FINAL.pdf) (2016년 7월 12일 최종방문)

389) The Association of Charted Certified Accountants, *Effective speak-up arrangements for whistle-blowers*, 2016. 5, p. 5, http://www.accaglobal.com/content/dam/ACCAGlobal/Research/ACCA-ESRC%20Effective%20Speak-Up%20Arrangements%20for%20Whistle-Blowers.pdf (2016년 7월 12일 최종방문)

390) Blueprint, Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, p. 37

가지고 있다. 이러한 점에 대해서는 이미 입법 준비 단계부터 정부 등은 충분히 인식하고 있었다. 하지만 현안에 대해서 시급히 입법으로 대응하면서 제도의 오남용을 경계하고 기업의 이익을 보호한다는 두 가지 관점을 모두 견지하다 보니 현재의 공익통보자보호법이 제한적으로 제정되었고, 지금의 법제는 우리보다 앞서 있다고 보기 어려우며, 오히려 일본에서는 우리나라의 제도를 벤치마킹하려는 움직임도 있다.[391]

2006년 동법 시행 이후 일본 정부는 민간사업자 및 행정기관을 위한 가이드라인을 제정하여 이를 보급함으로써 공익통보체계를 기업과 행정기관에서 정착시키는 것을 가장 중요한 목표로 삼아 왔다. 하지만 운영현황에 관한 조사 결과에서도 알 수 있듯이 소규모 기업과 기초자치단체에서는 여전히 공익통보자보호제도에 대한 인지도가 매우 낮으며, 공익통보체계가 도입 · 정비되고 있지 못한 실정이다. 나아가 공익통보를 처리하는 행정기관에 대한 신뢰도 또한 그다지 높지 않다. 즉, 운영의 실제상으로도 그리 활발하게 기능하고 있다고 보기는 어려운 실정이다.[392]

일본 정부는 2011년부터 제도의 개선 작업에 착수하여 여전히 전문가 검토 단계에 있지만, 공익통보자보호제도에 대한 일본 정부의 신중한 태도에 비춰보았을 때 법령의 개정 범위를 최소화하면서 공익통보제도의 홍보, 지도, 정비에 더욱 주력할 가능성이 높다. 특히 행정의 측면에서 공익통보를 접수하고 이에 대응하는 행정기관의 역량과 신뢰도를 높이고, 통보의 전 · 후 단계에서 공익통보자를 지원하는 시스템의 구축을 더욱 강화하는 정책을 구체화할 가능성이 매우 높다. 일본 정부는 공익신고자보호제도를 통하여 기업의 컨플라이언스(complicance) 규범과 내부통보 체제가 정비되고 기업 내에서의 해결이 정착됨으로써 기업의 준법경영의식이 향상되는 것을 궁극적인 목표로 삼고 있는 것으로 보이기 때문에 근로자에 대해서 불이익조치를 한 사용자를 처벌한다거나 포상금의 지급 등과 같은 인센티브를 제공하는 내용의 법제도 개선은 큰 문제점이 드러나기 전까지는 당분간 이루어지지 않을 것으로 보인다.

---

391) 일본 공익통보자보호법상 대상법률은 별표의 법률과 별표 제8호에 의해 추가적으로 정령(政令)으로 정한 법률들인데, 2006년 4월 법 시행 당시 정령에서 규정하고 있던 법령은 413개였고, 2016년 10월 1일 현재에는 459개이다. 우리나라는 애초에 180개 법률에서 2015년 공익신고법 개정으로 279개로 증가하였으나 일본에 비해 대상법률은 적다.

392) 그러나 이로 인해 바로 우리 사회가 일본보다 청렴도가 높고 부패지수가 낮다고 평가할 수는 없을 것이다.

4. 프랑스

프랑스의 법제는 우리에게도 많은 참고가 되고 있지만, 공익신고법제에 대해서는 그동안 국내 연구가 없었으므로 이번에 연구대상국에 포함하였다. 그러나 제도나 운영에 있어서 우리보다 앞서 있다고 보기는 어려우며(단, 이것이 바로 우리사회가 프랑스에 비해 더 청렴하다는 것을 의미하는 것은 아님은 물론이다), 프랑스에서도 이러한 점을 인식하고 자체적으로 관련 법제의 개선방안을 모색하고 있다.

상술한 바와 같이 프랑스의 내부고발자 관련 법률은 단편적이며, 분야별로만 적용되는 한계를 보였다. 내부고발자 법률들 간에 일관성이 결여되고, 내부고발자 보호에 관한 절차도 법률마다 상이해 관련법이 실제 적용되는 경우는 매우 드물었다. 국사원의 2016년 연구보고서에서는 다음과 같은 개선안을 내놓았다.[393]

1. 공익에 심각한 위해를 끼칠 수 있는 사람이나 행위를 알게 된 경우, 자연인이나 법인 등 모든 사람에게 적용될 수 있는 공통된 규정(Dispositions communes)을 제정한다. 이러한 공통된 규정에는 내부고발자의 정의부터 내부고발자가 취할 수 있는 안전한 절차, 고발 대상자에 대한 조사방법, 그리고 선의의 내부고발자를 모든 종류의 보복으로부터 보호할 수 있는 방법 등이 포함되어야 한다.
2. 유럽인권재판소와 영국 및 아일랜드의 내부고발자 관련법을 참고해 내부고발자가 활용할 수 있는 경로들을 단계별로 마련한다. 단계는 위계적 경로, 직업윤리, 직업적 고발 관련 조치 그리고 일반 감사 등의 내부적 특정 경로, 그리고 행정 및 사법 당국, 직업 관련 규칙 등의 외부적 경로 등으로 세분화될 수 있다. 대중에 대한 폭로는 최후 수단으로만 활용되도록 한다.
3. 사기업과 행정기관에 내부고발자들이 외부 협력자나 간헐적인 조력자들에게 도움을 요청할 수 있는 조치를 도입한다.
4. 기업과 행정기관에 적합한 고발 양식을 도입한다. 그러나 양식이나 절차가 반드시 의무적일 필요는 없다.

---

393) Conseil d'Etat, *Le droit d'alerte: signaler, traiter, protéger, Les études du Conseil d'Etat*, La Documentation Française, 2016.

5. 내부고발자는 물론, 고발의 대상이 되는 자의 익명성을 조직 내 · 외부에 철저하게 보장한다.
6. 국가 행정이나 보건기관, 지방자치단체 내부나 외부에 내부고발자의 신고를 받는 접수인을 명시한다. 접수인으로는 관리국이나 직업윤리나 윤리위원회 등이 포함될 수 있으며, 이들은 독립성을 인정받는다.
7. 현 법률은 고발을 의무화하는 경우가 있는데, 고발자가 임의로 선택할 수 있도록 한다.
8. 형법상 보호 대상인 기밀과 고발권 관련 법률 간 합의점을 찾는다. 내부고발이 불가능한 사항의 조건을 세분화한다.
9. 사안마다 고발 접수기관이 상이해 혼돈을 줄 수 있으므로 내부고발자에게 어느 기관에 신고해야 할지에 대해 알려주는 절차를 신설한다.
10. 고발 이후 국가 행정기관과 보건기관, 지방자치단체에 책임자가 내부고발자에게 추후 상황을 고지하도록 의무화한다. 그리고 사기업의 경우에도 이를 실행하도록 권고한다.
11. 내부고발자 관련 정보 처리를 특정 양식에 맞추어 하도록 한다. 관련 정보를 폐기할 경우도 동일하다.
12. 사용자의 내부고발자에 대한 모든 유형의 보복성 조치를 무효로 한다.
13. 보복성 조치에는 해고, 계약 갱신 거부, 면직 등이 포함된다.
14. 고발 대상이 된 자가 내부고발자에 대해 명예훼손으로 소송을 남발하지 못하도록 한다. 명예훼손 소송이 남발될 경우, 검사가 고발 대상이 된 자에 대해 민사상 처벌을 요구할 수 있도록 하는 등 내부고발자를 보호할 수 있도록 한다.
15. '권리보호관(Défenseur des droits)'[394]의 권한을 강화해 고발자가 보복성 조치에 희생되지 않도록 한다.

---

394) 2008년 7월 23일, 헌법 개정 때 입법화되어 2011년 3월 29일 조직법에 의해 신설된 직위로 헌법적 독립성을 지닌다. 권리보호관은 대통령에 의해 6년 임기로 임명되며, 기존의 공화국 중재관에 비해 광범위한 자료수집권을 활용해 징계요청 등 위법행위자를 압박할 수단을 지닌다. 권리보호관의 주요 임무는 행정기관과의 관계에 있어 개인의 권리와 자유 보호, 아동의 권익 준수 및 보호, 차별금지 준수, 그리고 안보 임무를 맡은 자들의 직업윤리를 준수하는 것 등이다. 김소연, "프랑스 개정헌법상 권리보호관(Défenseur des droits)에 관한 연구", 『헌법학연구』 제19권 제1호, 2013. 3, 487-522면.

반면 고발자에 대한 금전적 보상은 국사원의 개선안에서 배제되었는데, 고발 남용이나 악의성 고발을 방지하기 위해서였다. 유럽인권재판소 역시 2008년 2월 12일 *Guja v Modova* 판례를 통해 "불만이나 증오, 혹은 금전적 이익과 같은 개인적 이득에 의한 행동은 높은 수준의 보호를 받지 못한다"고 판시했다. 한편 프랑스의 내부고발자 관련 법제화는 유럽평의회와 EU의 입법화 추세와 밀접한 관련이 있다. 2014년 유럽평의회는 내부고발자 보호 관련 권고를 채택해 47개 회원국에 대해 이를 국내법에 반영하도록 권고했다. EU에서는 2000년 이후 다양한 차별금지 지침들을 통해 내부고발자 보호 정책을 실행하고 있으나, 분야별로 실행되고 있다는 점에서 일관성이 결여되어 있다는 비판을 받았다. EU에서는 유럽 의회의 주도로 2015년부터 내부고발자 입법화 움직임이 구체화되고 있으며, 2016년 5월에는 녹색당이 관련 지침 초안을 제시한 바 있다. 하지만 유럽 의회가 2016년 4월에 채택한 비즈니스 기술 관련 지침이 녹색당의 관련 지침 초안과 법적으로 충돌할 가능성이 있어 최근 논란이 되었다.

5. 스웨덴

북유럽을 대표하는 국가인 스웨덴은 복지와 교육법제 등은 물론 청렴도에 있어서도 세계에서 가장 높은 수준을 자랑한다.[395] 그러나 국내에서는 기왕에 스웨덴의 관련 법제에 대한 소개가 없었으므로 이번에 간략히 소개하였다.[396] 국제투명성기구 스웨덴본부(Transparency International Sverige)[397]에서는 스웨덴에서의 공익신고자의 법적 보호를 위한 개선점을 다음과 같이 권고하고 있는데, 이는 우리에게 시사점을 제공해 줄 수 있다.[398] 이를 보면 전반적으로 법제 자체는 스웨덴이 우리보다 더 잘 완비되어 있지는 않음을 알 수 있으며, 청렴도와 부패방지는 사회 현실과 문화적 환경과 깊은 관계가 있는 것으로 추론해볼 수도 있겠다.

---

395) 국제투명성기구의 평가에 의하면 스웨덴은 세계 3위에 해당한다. http://www.transparency.org/cpi2015 (2016년 8월 20일 최종방문)

396) 다만 자료접근상의 한계로 인해 주로 국제투명성기구(Transparency International)에서 작성한 EU 27개 회원국의 공익신고자 보호 법안에 관한 국가별 평가보고서에 많이 의존하였다.

397) 국제투명성기구 스웨덴본부(Transparency International Sverige), http://www.transparency-se.org/ (2016년 8월 20일 최종방문)

398) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, pp. 14-17.

가. 공익신고자에 대한 법적 보호

스웨덴도 영국과 같은 정도의 피고용자 보호 법규를 도입해야 한다. 근로 장소에서의 비위행위와 이상행위에 대해서 합리적 근거와 선의로 문제를 제기하는 피고용자를 보호할 필요가 있는 것이다.[399]

나. 기간제 근로자에 대한 보호 및 피고용자 이외의 내부자에 대한 보호

스웨덴에서 피고용자 중 기간제 근로자의 비율은 계속 증가하고 있다. 또한 채용업체를 통한 고용이 일반화되고 있다. 노동시장에서의 유연성에 대한 요구는 세계 경제의 새로운 도전과 함께 증가하고 있다. 현재의 직장을 떠나 새로운 직장을 찾는 피고용자나 퇴직으로 회사를 떠나는 피고용자는 회사의 비위행위에 대해서 관심을 갖는 것이 용이할 것으로 예상된다. 그러나 대부분의 사례에 있어서 기간제 인력회사를 통해서 고용된 피고용자는 고용자의 비위행위와 관련된 것에 두려움을 갖는 경향이 증가하고 있다. 공익신고와 관련한 법제를 입안할 때는 이처럼 정규직 근로자가 아닌 비정규직 근로자에 대한 보호에 관심을 두어야 한다. 더 나아가 피고용자가 아닌 고객, 환자, 문하생 등도 공익신고에 따른 보복으로부터 법적 보호를 받을 수 있어야 한다. 영국의 경우에도 이러한 점에 관해서 비판을 받고 있는데, 이는 스웨덴 역시 공익신고자에 대한 보호의 범위가 너무 협소하여 피고용자에게만 법적 보호가 이루어지고 있기 때문이다.[400]

다. 비위행위에 대한 공익신고를 용이하게 할 의무

경고를 제기하고 문제를 제기하는 사람들에게 침묵하도록 하는 경영문화를 가진 조직은 조직 자체뿐만 아니라 주변 환경에도 위험을 야기할 가능성이 크다. 특히 오늘날의 조직은 더 방대해지고 복잡해졌기 때문에 조직 모든 분야의 활동을 세세하게 살피는 것은 불가능에 가깝다. 비위행위에 대한 보고를 용이하게 하고 일상화하는 것을 통해서 그러한 위험성을 감소시키고, 회사 경영의 질을 제고할 수 있으며, 조직과

399) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, p. 14.
400) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, p. 14.

사회 전체에 좋은 영향을 미칠 수 있다. 미국의 입법례를 보면 조직에 일차적으로는 조직 내부에, 이차적으로는 조직 외부에 심각한 비위행위에 대한 보고를 용이하게 하게 하도록 하는 일정한 요건을 도입하고 있다. 이미 외국의 입법은 스웨덴 조직에도 영향을 미치고 있다. 스웨덴 기업의 경우 미국 주식시장에 상장되어 있거나 미국 기업과 제휴한 경우에는 미국의 공익신고자 보호요건을 갖출 것이 요구된다.[401]

라. 사적 영역의 부패 등 심각한 비위행위를 익명으로 밝힐 권리

익명성에 대한 권리는 주로 공적 영역의 피고용자에게 적용되어 왔다. 일반적으로 사적 영역에서는 고용자가 미디어에 정보를 제공한 피고용자를 자유롭게 조사할 수 있다. 이러한 경우 해당 고용자는 정보를 제공한 피고용자에게 고용계약상의 충실의무 위반 등으로 고용계약 해지 등의 조치를 취할 수 있다. 또한 사적 영역의 피고용자는 전문 비밀 합의에 의해서 표현의 자유가 더 제한될 수 있다. 반면에 고용계약의 당사자는 계약내용이나 단체협약을 통해서 표현의 자유의 범위를 확대할 수도 있다. 오늘날 사적 영역에서 헌법에 규정된 익명성에 관한 권리와 같이 표현의 자유를 확대하기로 한 몇몇 단체협약이 있다. 이미 현재 스웨덴 노동법원에서는 피고용자가 범죄나 다른 심각한 비위행위에 대해서 폭로하는 것을 제한하는 근로계약의 체결을 금지하고 있다. 이러한 접근은 회사의 비밀에 대한 규제를 다루고 있는 법제에도 반영이 되어 있다.[402] 이에 의하면 피고용자는 범죄나 다른 심각한 비위행위의 혐의를 폭로할 때 해당 산업영역에서 산업스파이나 영업상 비밀침해 등의 책임을 감수하지 않아도 된다.[403]

마. 근거 없는 공익신고로부터 보호받을 권리

공익신고자에 대한 강화된 보호에는 오용의 위험성이 따를 수 있다. 순수한 공익신고자를 가장하여 고용자나 근로 장소의 개인에게 사실상 근거 없는 무고를 한 경우이다. 이러한 오용을 방지하기 위해서는 공익신고의 대상이 된 사람에게도 공익신고 내용에

---

401) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, pp. 14-15.
402) Lex Bratt Provision, Section 2.
403) Transparency International, *Providing an Alternative to Silence*, pp. 15-16.

대해서 자신을 방어할 수 있는 합리적인 권리가 부여되어야 한다. 근거 없는 공익신고에 처해질 가능성이 있는 사람들을 위한 효과적인 법적 규제 수단 역시 마련되어야 한다.[404]

404) Transparency International, *Providing an Alternative to Silenc*, p. 16.

제5장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

공익신고제도의 개선방안

권 수 진

제5장

공익신고제도의 개선방안

제1절 공익침해행위의 신고

1. 신고대상 법률의 확대

공익신고자 보호법을 기본법으로 하는 우리나라 공익신고제도의 개선과 관련하여 가장 많이 논의되어 온 것은 공익신고 대상의 확대이다. 따라서 최근까지 제안된 법률개정안도 공익신고 대상의 확대와 관련한 내용이 대부분이라고 할 수 있다.

2015년 개정된 공익신고자 보호법의 공익신고 대상과 관련한 주요내용을 살펴보면, 먼저 공익신고자 보호법 시행령에 규정되어 있던 공익침해행위 대상 법률을 공익신고자 보호법으로 상향시켜 규정하였고, 종래 대상법률 180개에 국민 다수의 생활안전과 관련된 학교급식법, 공중위생관리법 등 법률 52개, 사회적 · 경제적 약자 보호와 관련된 아동복지법, 노인복지법 등 법률 17개, 위반행위가 은밀하여 내부신고자 보호 필요성이 높은 주식회사의 외부감사에 관한 법률 등 법률 27개, 그동안 적용대상 법률에 미포함 되었던 여객자동차운수사업법, 자동차관리법, 전기통신사업법 등 총 99개의 법률을 공익신고 대상으로 추가하여 공익신고 대상법률을 총 279개로 확대하였다. 그럼에도 불구하고 개정 공익신고자 보호법에는 그동안 꾸준히 논의되어 왔던 사학비리, 기업부패 관련 법률 등이 공익신고 대상법률에 포함되지 않아 신고자가 공익신고자로서 보호를 받지 못하는 점 등 여전히 문제가 남아있다. 앞서 살펴본 미국의 샤베인-옥슬리법(SOX)에서는 이러한 문제점을 인식하여 기업의 회계부정을 공익침해행위로 포함하고 있는데, 이를 참고할 필요가 있다. 이 외에도 공익신고 적용대상에 포함되어야 할 대상법률은 아직 많으며, 앞으로 포함되는 대상법률 또한 계속 증가할

것으로 예상된다. 이런 이유로 그동안 제안되었던 개정안 등에서는 공익신고 대상법률을 대폭 추가 확대하거나 공익침해행위를 현재의 열거적 정의에서 포괄적 정의로 규정하자는 의견이 있다.[405]

우리와 마찬가지로 일본 공익통보자보호법에서도 공익신고대상 법률을 열거적으로 규정하는 방식을 취하고 있는데, 이러한 열거주의 방식의 규정은 공익침해행위의 다양한 유형들을 열거하여 해당 행위가 공익침해행위에 해당하는지 여부가 명확하고, 법적 안정성을 유지할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 열거주의 방식의 규정은 새로운 공익침해행위의 유형을 포함시킬 때마다 공익신고자 보호법의 개정 절차를 거쳐야 하고, 공익침해행위의 유형 및 신고자 보호에 있어서 제한적이라는 단점이 있다.[406]

반면 영국 공익신고법과 같이 공익침해행위를 포괄적으로 정의하는 포괄주의 방식은 공익침해행위와 공익신고 대상법률의 증가에 상관없이 탄력적으로 적용할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 포괄주의 방식의 규정은 공익침해행위를 판단함에 있어 담당기관의 해석을 필요로 한다.[407] 그러나 공익신고에 이은 신고자 보호, 보상 등을 감안하면 이러한 공익침해행위의 1차적 판단은 담당기관인 국민권익위원회가 갖는 것이 바람직하다고 생각된다.

요컨대 열거주의 방식과 포괄주의 방식에는 각각 장단점이 있어 이에 대한 선택은 입법정책적 판단이라고 할 수 있다. 그러나 앞으로 공익침해행위 및 신고대상법률의 증가와 그로 인한 수시 법개정의 곤란함 방지, 그리고 신고자 보호의 강화를 위해서는 부패방지권익위법과 마찬가지로 공익침해행위를 포괄방식으로 규정하는 것이 더욱 바람직하다고 판단된다.[408]

---

405) 이에 대해서 관계부처에서는 일명 '파파라치'라고 불리는 전문신고자에 대한 우려와 공익침해행위의 해석과 관련하여 죄형법정주의 문제 등을 이유로 반대의견을 제시한 바 있으나, 공익신고 건수 상한을 두었으므로 전문신고자에 대한 우려는 없어졌다고 하겠다.

406) 박흥식·임병연·이지문, 앞의 보고서, 106면; 이상희, "현행 공익신고제도의 문제점과 개선방향", 한국형사정책연구원 공익신고제도의 개선방안 워크숍 발표문, 2016, 한국형사정책연구원, 2면.

407) 박흥식·임병연·이지문, 앞의 보고서, 106-107면.

408) 이호용, 앞의 글, 134면; 김승태, "공익신고자 보호법 평가", 『한국국정연구』 제32권 제1호, 한국외국어대학교 국정관리연구소, 2014. 8, 15면; 조수영, "공익신고자 보호와 공익신고자 보호법 연구", 『공법학연구』 제12권 제4호, 한국비교공법학회, 2011. 11, 157면; 김준성·정신교, "공익신고자 보호법제의 형사법적 고찰", 『한국부패학회보』 제18권 제4호, 한국부패학회, 2013. 12, 287면; 이상수, "공익제보자 보호법제의 개정 필요성과 의의", 공익신고자보호법 및 부패방지법 내 공익제보자 보호조항 개정은 위한 정책토론회: 공익제보자 보호의 사

2. 신고기관의 확대

현재 공익신고자 보호법에 따른 공익신고기관은 공익침해행위를 하는 사람이나 기관 · 단체 · 기업 등의 대표자 또는 사용자, 공익침해행위에 대한 지도 · 감독 · 규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관, 수사기관, 국민권익위원회, 국회의원 및 공익침해행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공사 · 공단 등의 공공단체이다. 그러나 실제로 공익침해행위를 신고하는 조직 내부의 신고자는 조직의 공익침해행위를 조직의 내부기관에 신고하는 것이 사실상 어렵다고 할 수 있다. 또한 신고자가 공익침해행위를 행정기관이나 감독기관 등에 신고하여도 조사 및 수사가 제대로 이루어지지 않는 경우가 많았다. 이러한 이유로 그동안 공익신고 접수기관에 언론기관 또는 시민단체를 추가해야 한다는 의견이 꾸준히 제기되었으며,[409] 이러한 내용이 법률개정안에도 여러 차례 제안된 바 있다. 그리고 공익신고자 의견조사에 참여한 다수의 공익신고자들은 언론의 파급력으로 공익침해행위 문제가 잘 해결될 것으로 생각하여 위원회 신고와 동시에 또는 별도로 언론기관에 공익침해행위를 제보하였고, 다수의 응답자는 이러한 언론기관의 보도에 만족한다고 답했다. 또한 대다수의 공익신고자들은 국가기관보다 상대적으로 접근이 용이한 시민단체에 공익침해행위를 알리고 공익신고 과정 중 상담 및 자문을 받고 있다. 참고로 우리와 비슷한 구조를 갖고 있는 일본 공익통보자보호법에서 보도기관이나 소비자단체 등에 신고가 가능하도록 되어 있다. 따라서 현행 공익신고자 보호법상 공익신고 기관에 언론기관이나 시민단체를 포함하는 안을 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

각지대 이제는 없애자, 국회의원 서기호 주관, 국회 시민정치포럼, 참여연대 공익제보지원센터 주최, 2013. 10. 4, 22면; 이상희, "공익신고자보호법 및 부패방지법 내 공익제보보호조항 개정안 제안 – 참여연대", 공익신고자보호법 및 부패방지법 내 공익제보자 보호조항 개정은 위한 정책토론회: 공익제보자 보호의 사각지대 이제는 없애자, 국회의원 서기호 주관, 국회 시민정치포럼, 참여연대 공익제보지원센터 주최, 2013. 10. 4, 30면; 이주희, "기업범죄와 내부고발에 관한 법정책적 고찰", 『법과 정책연구』 제14집 제2호(통권 제34호), 한국법정책학회, 2014. 6, 16면.

409) 박경철, 앞의 글, 180-182면; 최정학, 앞의 글, 214-215면.

제2절 신고자의 보호

1. 신고자의 신분보호

가. 신분노출 금지

공익신고제도에 있어 중요한 문제 중 하나는 신고자의 신분보호이다. 공익신고자는 일반적으로 공익신고를 결심하기 전에 신분이 노출될 것을 두려워한다. 또한 실제로 대부분의 공익신고자는 공익신고 이후에 공익신고를 했다는 이유로 '밀고자' 내지 '조직파괴자' 등으로 낙인 찍혀 조직 내에서 왕따를 당하거나 불이익을 당하고, 심지어 조직 내 · 외부에서 협박을 당하거나 보복행위를 당하기도 한다. 그 결과 공익신고자는 공익신고 이후에 장기간 동안 신체적 · 정신적으로 심한 고통을 겪게 된다.

그런데 현실적으로 공익신고 사건은 공익신고 접수에서 사건의 처리, 관계기관으로의 이첩 및 송부, 조사 · 수사, 소송 등 여러 절차를 거쳐 사건의 종결까지 대부분 3년 이상의 장기간이 소요되고, 이러한 장기간의 공익신고 사건 처리 과정 중에 신고자의 신분이 노출될 가능성이 높다. 이를 방지하기 위해 공익신고자 보호법에서는 공익신고자임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하지 못하도록 하고 있으며(제12조 제1항), 이를 위반한 자에게는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 부과하고(제30조 제1항 제2호), 이를 위반한 자의 징계권자에게 징계를 요구할 수 있도록 하고 있다(제12조 제4항). 그러나 이러한 조치는 이미 신고자의 신분이 공개된 이후에 취해지는 사후적 조치라고 할 수 있다. 따라서 사전에 신고자의 신분이 공개되지 않도록 공익신고 사건의 처리 과정 중 신고자의 인적사항을 생략하고 처리하도록 하는 방안이 마련될 필요가 있다.[410] 참고로 1972년 미국 워터게이트(Watergate) 사건을 제보한 당시 FBI 부국장인 마크 펠트(William Mark Felt)는 30여 년간 '익명의 제보자(deep throat)'로서 신원이 공개되지 않았다. 그러다 2005년 5월 마크 펠트 자신이 직접 워터게이트 사건의 제보자임을 밝힌 바 있다.[411]

---

410) 박흥식·임병연·이지문, 앞의 보고서, 108면.
411) 이지문, 공익신고제도의 개선방안 워크숍 발표문, 한국형사정책연구원, 2016, 9면.

나. 익명신고제 도입

현행 공익신고자 보호법은 신고방법으로 기명신고를 원칙으로 하고 있다. 즉, 현행 공익신고자 보호법에 따르면 공익신고를 하려는 사람은 공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등의 인적사항을 기재한 공익신고서와 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여 신고하여야 한다(제8조 제1항). 다만, 공익신고자 등이나 그 친족 또는 동거인이 공익신고 등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 조사 및 형사절차에서 조서 등의 서류에 인적사항의 기재를 생략할 수 있다(제11조 제1항).

이와 같이 공익신고에 있어 기명신고를 원칙으로 하는 것은 신고의 신뢰성을 확보하고, 허위 신고 및 고발의 남발을 방지하기 위함이다. 그러나 허위 신고 및 고발의 남발을 방지하기 위하여 공익신고자 보호를 도외시 한다는 것은 공익신고제도의 근본취지에 부합하지 않는다. 실제로 대부분의 공익신고자들은 공익신고 전에 신분노출에 대한 두려움으로 공익신고를 망설이게 된다. 따라서 공익신고자의 신분노출에 대한 두려움을 제거하고 공익신고자를 보호하기 위해서는 공익신고 방법에 있어 익명신고제도를 도입할 필요가 있다. 요컨대, 공익신고자 등이 공익신고 등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 조사 및 형사절차에서 조서 등 서류에 인적사항의 기재를 생략할 수 있도록 하는 현행 제도에서 한걸음 더 나아가 공익신고자가 공익침해행위를 신고함에 있어 익명으로 신고하는 것을 원칙으로 하고, 예외적으로 필요한 경우에 공익신고자의 인적사항 등을 요구하도록 하는 것이 바람직하다.[412] 이와 같이 익명신고제도의 도입이 공익신고율을 높이고 나아가 공익신고제도의 활성화에 기여할 것으로 기대된다.

---

412) 익명신고제도의 도입을 주장하는 입장은 권창국, 앞의 글, 211면; 박흥식·임병연·이지문, 앞의 보고서, 108면; 이상수, "공익제보자 보호법제의 개정 필요성과 의의", 22면; 이주희, 앞의 글, 18면; 이호용, 앞의 글, 137면; 최정학, 앞의 글, 216-217면; Eunice K. Kim, "비리제보제도의 활성화", 『법학논집』 제19권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2014. 12, 2-3면 등에서 찾아볼 수 있다.

다. 대리신고제 도입

공익신고자의 익명성을 보장하면서 허위 신고 및 고발의 남발을 방지하기 위한 방안으로 미국 등에서 실시하고 있는 변호사 등을 통한 대리신고제도를 고려할 수 있다.[413][414] 이에 대해서는 변호사에 의한 공익신고 제보자의 신분공개를 우려하는 목소리도 있다. 그러나 변호사가 자신의 의뢰인인 제보자의 신분을 공개할 가능성이 기명신고를 통한 제보자의 신분노출 가능성보다 더 높다고 할 수는 없을 것이다. 그리고 변호사가 자신의 의뢰인인 제보자의 신분을 공개하는 것은 형법상 비밀누설죄[415] 등으로 해결할 문제라고 할 수 있다. 요컨대 공익신고자의 신분노출에 대한 두려움을 제거하고 공익신고자를 보호하기 위해서는 대리신고제도를 도입하되 변호사 등을 통한 대리신고 규정과 함께 제보자의 신분공개에 대한 벌칙규정도 명시하는 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

2. 신고자 보호조치 등

가. 특별보호조치 실효성 확보

현행 공익신고자 보호법에 의하면 공익신고자는 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에 공익신고를 할 수 있고, 공익신고자는 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받은 때에 국민권익위원회에 보호조치를 신청할 수 있다. 이에 더하여 개정된 공익신고자 보호법에는 내부 공익신고자가 신고 당시 공익침해행

---

413) 이상수, “공익제보자 보호법제의 개정 필요성과 의의”, 22면; 이상희, “현행 공익신고제도의 문제점과 개선방향”, 한국형사정책연구원 공익신고제도의 개선방안 워크숍 발표문, 한국형사정책연구원, 2016, 8면.

414) 서울시의 경우 「서울특별시 공익제보 보호 및 지원에 관한 조례」가 2013년 8월 통과하였는데, 제8조에서 변호사를 통한 대리신고제를 채택하고 있고, 2014년 5월에는 공익제보 법률상담과 내부 공익제보자의 대리인의 역할 기능을 수행하기 위해 공익제보 지정 상담변호사 제도를 도입하였고, 2016년 8월에는 명칭을 “공익제보 안심변호사”로 개선하고 위촉변호사를 10인으로 확대하였다(로이슈, 서울시, 내부고발자 지원 ‘공익제보 안심 변호사’ 위촉, 2016년 8월 23일자 참조).

415) 형법 317조(업무상비밀누설) ① 의사, 한의사, 치과의사, 약제사, 약종상, 조산사, 변호사, 변리사, 공인회계사, 공증인, 대서업자나 그 직무상 보조자 또는 차등의 직에 있던 자가 그 직무처리중 지득한 타인의 비밀을 누설한 때에는 3년 이하의 징역이나 금고, 10년 이하의 자격정지 또는 700만원 이하의 벌금에 처한다.

위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유가 있으면 위원회가 보호조치결정을 할 수 있도록 하는 특별보호조치가 새로 도입되었다(제20조의2). 즉, 내부 공익신고자의 경우 실제 공익침해행위가 발생하지 않았지만 내부 공익신고자가 신고 당시 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유가 있으면 보호조치에 상응하는 특별보호조치를 받을 수 있다. 다만, 보호조치결정 불이행자에 대한 제재는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제30조 제2항 제2호)인 것과 달리, 특별보호조치결정 불이행자에 대한 제재는 징역이나 벌금이 아닌 2천만원 이하의 과태료이다(제31조 제2항). 그러나 특별보호조치가 내부 공익신고자를 보호하기 위하여 신설된 제도인 만큼 그 실효성 확보를 위하여 향후 운영현황과 실제 사례 등을 검토하여 벌칙 강화에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

또한 특별보호조치는 공익신고자 보호법 제20조의2 제2항에서 제20조의 보호조치결정, 제21조의 보호조치결정 등의 확정, 제21조의2의 이행강제금 규정만 준용하고, 제22조의 불이익조치금지신청, 제23조의 불이익조치 추정 규정 등이 적용되지 않아 내부 공익신고자 특별보호조치의 실효성 확보에 미흡하다. 따라서 이에 대한 규정의 보완이 필요하다.

나. 불이익조치 추정 기간 삭제

공익신고자 보호법 제23조에서는 공익신고 등이 있은 후 2년 이내에 공익신고자 등에 대하여 불이익조치를 한 경우 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 한 것으로 추정하고 있다. 이는 공익신고자를 보호하기 위한 입증책임의 전환 규정으로서 상당히 중요한 의미를 가진다. 그런데, 공익신고자 보호법상의 불이익조치 추정 규정은 부패방지권익위법의 불이익 추정 규정[416]과 달리 2년 이내의 기간 제한을 두고 있다. 따라서 공익신고자가 신고 후 2년 이상 지난 후에 불이익조치를 받으면 불이익조치로 추정을 받지 못하게 되는 것이다. 이는 공익신고로 인한 불이익조치라는 사실에는 변함이 없으나 사측이 불이익조치를 취한 시점에 따라 결과가 달라지는 것으로서 불합리한 규정이라

416) 부패방지권익위법 제63조(불이익 추정) 신고자가 이 법에 의하여 신고한 뒤 제62조 제2항 또는 또는 제3항에 따라 위원회에 원상회복 등을 요구하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우 해당 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정한다.

고 할 수 있다. 실제로 KT 사건에서 신고자는 2012년 12월 31일에 해임된 이후 KT가 제기한 보호조치결정 취소소송의 판결이 2016년 1월 28일 확정된 후 3년 만에 복직했는데, KT가 다시 이전의 해임처분 사유와 동일한 사유로 감봉 1월의 불이익처분을 하였다. 이에 대해 검찰은 공익신고자 보호법 제23조의 "공익신고 등이 있은 후 2년 이내에 불이익조치를 한 경우"에만 불이익조치 추정 규정이 적용된다는 것을 전제로 하여 KT의 감봉조치가 불이익조치에 해당하지 않는다며 무혐의 결정을 한 바 있다. 그러나 앞서 공익신고자 의견조사에서도 알 수 있듯이 대부분의 공익신고는 사건의 발생 및 인지, 공익신고의 결정 및 신고, 불이익조치, 소송 등으로 이어지는데 3년 이상 소요된다. 따라서 부패방지권익위법과 마찬가지로 공익신고자 보호법의 불이익조치 추정에 대한 기간 제한을 삭제하여 불합리함을 제거하는 것이 바람직하다. 이와 더불어 동일한 사유로 재징계를 하지 못하도록 하는 규정도 함께 명시할 필요가 있다.[417]

다. 이행강제금의 현실화

2015년 공익신고자 보호법 개정에는 신고자 보호의 일환으로 공익신고자에 대한 보호조치를 강제하기 위하여 국민권익위원회의 보호조치결정 후에도 공익신고자 등에게 보호조치를 취하지 아니한 자에게 2천만원 이하의 이행강제금을 부과하는 규정을 신설하였다(제21조의2). 이행강제금은 매년 2회, 2천만원 이하, 2년 부과할 수 있다. 그런데 이행강제금의 액수가 현실적으로 매우 적다. 즉, 기업의 입장에서는 공익신고자에 대한 보호조치의 이행을 하기보다는 이행강제금을 납부하는 방법을 선택할 가능성이 높아 공익신고자 보호조치로서의 실효성이 의문이다. 다만, 이행강제금제도는 아직 시행 초기이므로, 앞으로 이행강제금 부과 등 관련 현황 통계와 사례가 축적되면 이에 대하여 검토할 필요가 있다.

---

417) 이상희, "현행 공익신고제도의 문제점과 개선방향", 한국형사정책연구원 공익신고제도의 개선방안 워크숍 발표문, 한국형사정책연구원, 2016, 7-8면.

라. 임시구제조치의 도입

대부분의 공익신고자는 신고 후 조직으로부터 해임, 정직, 감봉 등의 인사상 불이익을 당하고, 이로 인해 가족의 생계가 곤란할 정도의 심각한 경제적 어려움에 처하게 된다. 그런데 이러한 불이익조치를 금지하는 위원회의 보호조치결정이 내려지더라도 이를 강제할 방법이 현재는 이행강제금의 부과 외에는 없다. 특히 이행강제금은 매년 2회, 2천만원 이하, 2년이라는 제한이 있다. 따라서 공익침해행위를 한 자 등이 이행강제금을 감수하고 위원회의 보호조치결정에 따르지 않는다면 신고자는 이러한 불이익한 상황에 계속 있을 수밖에 없다.

영국 공익신고법에서는 이러한 상태를 방지하고 신고자를 더욱 확실히 보호하기 위해 임시구제제도(가구제, Interim Relief)를 두고 있다. 이는 공익신고자가 법원의 판결이 날 때까지 소송기간 동안에는 고용계약 기간의 종료에도 불구하고 소송이 종료될 때까지 신고자의 고용상태가 유지되어 신분보장을 받게 되는 제도이다. 그리고 사용자가 이를 따르지 않을 경우 법원은 사용자에게 사건이 종결될 때까지의 임금 전액을 지급하도록 명할 수 있다.[418] 우리 공익신고자 보호법에서도 신고자 보호를 위하여 이러한 임시구제제도를 도입할 필요가 있다.

제3절 신고자 지원

1. 경제적 지원

가. 보상금

공익신고자 수혜조치의 하나인 보상금 등의 규정도 검토할 필요가 있다. 현행 공익신고자 보호법에 따르면 공익침해행위 신고 보상금은 보상대상가액의 4-20%이고, 보상금의 지급한도액은 20억원이다. 한편, 종래 부패행위 신고 보상금 지급한도액은 공익신고 보상금과 동일하게 20억원이었으나, 신고 활성화를 위하여 2015년 부패방지권익위법의 개정으로 보상금의 지급한도액을 30억원으로 상향조정하였다. 또한 부패

418) 박경철, 앞의 글, 188면; 박흥식·임병연·이지문, 앞의 보고서, 111면.

방지권익위법에서는 보상금 지급기준도 공익신고자 보호법과 마찬가지로 보상대상가액의 20%였지만 30%까지 상향하였다. 비록 공익침해행위와 부패행위는 다르지만, 공익침해행위가 부패행위에 비하여 가벌성이 낮다고 볼 수는 없다. 또한 부패방지권익위법과 공익신고자 보호법이 그 맥을 같이 하고 있는 점을 고려할 때, 부패행위신고 보상금의 상향 근거를 참고로 공익신고 보상금 등의 상향을 검토할 필요가 있다.

나. 구조금

현행 공익신고자 보호법에 의하면 공익신고자가 정신적 치료 등에 비용을 지출한 경우 국민권익위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다(제27조). 그러나 실제로 국민권익위원회 구조금 지급 현황을 살펴보면, 2011년 법 시행부터 2016년 3월까지 약 5년 여 동안 구조금의 지급은 지급건수 총 4건에 지급액 100여 만원에 불과하다. 공익신고 구조금 신청제도가 있음에도 불구하고 이와 같이 구조금 지급 건수와 지급금액이 미미한 것은 공익신고자들이 구조금 신청에 대하여 알지 못하거나 알고 있더라도 이를 기피한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 국민권익위원회에서는 공익신고 접수시 신고자들에게 구조금 지급에 관한 구체적인 내용과 절차를 직접 알려 신고자들이 이를 적극 활용할 수 있도록 공지를 의무화할 필요가 있다.

2. 의료 및 법률지원

가. 의료적 지원

대부분의 공익신고자들은 공익신고 전후 그리고 공익신고 사건 처리 과정 중 극심한 스트레스를 경험한다. 이는 공익신고자들을 대상으로 한 의견조사에서도 알 수 있는데, 의견조사에 응답한 대부분의 공익신고자는 공익신고 전후에 스트레스로 인하여 불면증, 불안, 공포, 우울증 등으로 정신적 건강이 악화되었다고 답하였다. 따라서 공익신고자들이 받은 불이익과 손해를 금전적으로 보상해 주는 것 못지않게 공익신고자와 그 주변인들이 경험하는 정신적 고통을 치료해 주는 것도 중요하다.

현행 공익신고자 보호법에 의하면 공익신고를 접수한 기관이나 위원회는 신고내용

에 대한 조사 · 처리 또는 보호조치에 필요한 경우 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등에 대하여 협조와 원조를 요청할 수 있도록 하고 있으며, 이러한 요청을 받은 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하고 있다(제25조). 이에 따라 국민권익위원회에서는 신고자에 대한 의료적 지원의 일환으로 신고자가 신고 등을 이유로 우울, 불안, 심한 스트레스 및 불면증 등의 증상을 겪고 있거나 피신고자 등으로부터 폭언 · 협박 또는 집단따돌림 등을 겪고 있어 신경정신과 진료가 필요한 경우 신고자를 돕기 위해 대한신경정신의학회에 의료지원을 요청하고 정신과진료비를 지원하고 있다. 그러나 이러한 의료지원 요청에 더하여 국립병원 또는 정신보건센터 등 정신의료기관과의 업무협약을 통하여 공익신고자가 정신과 전문의 등으로부터 정신과적 상담 및 치료를 받을 수 있도록 하고, 이에 소요되는 비용을 국가에서 지급하는 제도적 방안을 마련할 필요가 있다.

나. 법률적 지원

공익침해행위의 발생 및 인지, 공익신고의 결정 및 신고, 불이익조치, 소송 등으로 이어지는 공익신고 사건처리 과정은 보통 3년 이상의 긴 시간이 걸린다. 그런데 공익신고제도에 대한 전문적인 지식이 없는 대부분의 공익신고자들은 공익신고로 인한 일련의 과정에서 다수의 법률적 문제에 부딪히게 된다. 이런 이유로 공익신고자들에게는 공익신고 과정 중 여러 가지 법률자문 등의 법률적 지원이 필요하다. 또한 실제로 공익신고자 의견조사 등에 따르면 대다수의 공익신고자들은 참여연대, 호루라기재단 등 시민단체로부터 이러한 법률적 지원을 많이 받았고, 또 이러한 법률적 지원이 많은 도움이 되었다고 한다. 이와 관련하여 국민권익위원회에서는 공익신고자에 대한 법률적 지원의 일환으로 신고자가 공익신고를 이유로 받은 불이익처분 등의 원상회복을 위하여 각종 소송의 수행이 필요한 경우에 위원회가 신고자 등을 위하여 대한변호사협회에 소송 대리 등을 요청하는 법률구조 지원제도를 마련하여 시행하고 있다. 그러나 국민권익위원회에서는 이와 같은 소송 대리 요청에서 한 걸음 더 나아가 국민권익위원회 소속 법조인력 확보를 통하여 신고자에게 상시 법률자문을 제공할 수 있는 법률적 지원서비스를 제도적으로 마련할 필요가 있다.

3. 책임감면

공익신고자 보호법에 의하면 공익신고 등과 관련하여 공익신고자 등의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다(제14조). 이는 신고자에게 형사책임에 대한 부담을 덜어 주어 공익신고를 유도하기 위하여 신고자의 형을 임의적으로 감면할 수 있도록 한 것이다. 그런데 이와 같은 형의 임의적 감면은 신고자로 하여금 여전히 형사처벌의 두려움으로 인해 공익신고를 회피할 가능성을 배제하지 못한다. 이런 이유로 형법 제26조,[419] 공직선거법 제262조[420] 등에는 위반행위에 대한 신고자에 대하여 형을 필요적으로 감면하도록 규정하고 있다. 따라서 신고자 면책조항의 취지, 신고자의 자발적인 범죄행위 중지 및 신고, 그리고 공익신고의 회피 방지 및 활성화를 위해서 신고자의 형사책임에 대한 임의적 책임감면 규정을 필요적 책임감면 규정으로 조정하는 것이 바람직하다.[421]

또한 개정된 공익신고자 보호법에서는 공익신고 등과 관련하여 발견된 위법행위에 대한 행정처분의 감경 또는 면제를 요구할 수 있도록 하고 있는데, 이에 대해서도 필요적 감면규정으로 조정하는 것에 대하여 함께 검토할 필요가 있다.[422]

---

419) 형법 제26조(중지범) 범인이 자의로 실행에 착수한 행위를 중지하거나 그 행위로 인한 결과의 발생을 방지한 때에는 형을 감경 또는 면제할 수 있다.

420) 공직선거법 제262조(자수자에 대한 특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.
1. 제230조제1항·제2항, 제231조제1항 및 제257조제2항을 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 제230조제1항·제2항 또는 제257조제1항을 위반하여 금전·물품, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공을 약속한 사람
② 제1항에 규정된 자가 각급선거관리위원회(읍·면·동 선거관리위원회를 제외한다)에 자신의 선거범죄사실을 신고하여 선거관리위원회가 관계수사기관에 이를 통보한 때에는 선거관리위원회에 신고한 때를 자수한 때로 본다.

421) 박경철, 앞의 글, 185면; 조한상·이주희, “공익신고자보호법의 의의와 개선방안에 관한 소고”, 『한국부패학회보』 제19권 제2호, 한국부패학회, 2014. 6, 53면; 최정학, 앞의 글, 224면.

422) 박경철, 앞의 글, 186면.

제4절 조직의 권한 및 기능

1. 위원회의 권한 강화

가. 조사권의 부여

공익신고자 보호법에 의하면 위원회는 공익신고가 접수되면 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특정에 필요한 사항 등을 확인한 후 사건을 조사기관이나 수사기관에 이첩하도록 되어 있다(제9조 제1항 및 제3항). 따라서 사건에 대한 조사나 수사는 공익신고를 이첩 받은 조사기관이나 수사기관이 담당한다. 다만 개정된 법에 의하면 위원회는 조사기관이나 수사기관의 조사 또는 수사가 미진한 경우 재조사 또는 재수사를 요구할 수 있다(제9조 제7항). 다시 말해, 현재 위원회는 공익신고 사건에 대한 직접 조사권이나 수사권을 갖고 있지 않다. 그러나 위원회가 대상 사건에 대한 독자적인 조사권한이 없으면 신고자의 입장에서는 사건 해결에 대해 신뢰하기 어려울 수밖에 없다. 이는 중앙선거관리위원회, 공정거래위원회, 국세청, 국가인권위원회 등 국가기관이 조사권을 갖고 있는 것과 비교해도 문제라고 할 수 있다. 따라서 국민권익위원회가 공익신고제도의 주관부서로서의 역할을 하기 위해서는 수사는 수사기관에 의뢰하더라도 적어도 사건에 대한 조사는 직접 할 수 있도록 독립적인 조사권을 부여하는 것이 바람직하다.[423]

나. 징계 요구등 강화

국민권익위원회는 공익신고자의 인적사항 등을 공개한 자 또는 불이익조치를 한 자에 대한 징계를 징계권자에게 요구할 수 있고, 징계권자나 행정처분권자에게 공익신고자 등의 징계처분에 대한 책임감면과 공익신고자 인사조치의 우선적 고려를 요구할 수 있다. 그러나 국민권익위원회는 이러한 요구를 할 수 있을 뿐 공익신고자 등의 사용자, 인사권자가 위원회의 이러한 요구를 수용하지 않아도 이를 강제하거나 이에 대한 제재수단이 없다.[424][425]

---

423) 조한상·이주희, 앞의 글, 58면; 최정학, 앞의 글, 223면.
424) 박경철, 앞의 글, 191면; 최정학, 앞의 글, 203면.

따라서 국민권익위원회의 징계 요구권이 실효성을 가질 수 있도록 징계권자가 위원회의 징계요구에 응하지 않을 경우 이에 대한 제재규정을 마련하는 등 위원회의 징계요구권의 실효성 확보를 위한 보완이 필요하다.[426]

또한 공익신고자 보호법에는 징계요구에 관한 사항만 규정하고 있고, 고발에 관한 사항은 공익신고 보호 사무 운영지침(국민권익위원회예규 제97호) 제14조 내지 제15조에서 규정하고 있다. 반면, 부패방지권익위법에서는 고발에 대한 사항도 해당 법률(부패방지권익위법 제59조 내지 제61조)에서 직접 규정하고 있는데, 이를 참고할 필요가 있다.

다. 자료 협조 요청 강화

2015년 공익신고자 보호법의 개정으로 위원회가 공익신고제도 관련 정책수립을 위하여 관련 현황 및 실태를 조사할 수 있고, 다양한 공익신고기관의 공익신고 접수 및 처리 현황 등을 관리하는 통합정보시스템을 구축하여 운영할 수 있게 되었다. 이에 따라 앞으로 위원회가 모든 공익신고기관으로부터 공익신고 접수 및 처리 현황 등을 제공받아 효율적이고 체계적인 공익신고의 관리가 가능해질 것으로 보인다. 다만, 아쉬운 점은 위원회가 공익신고 접수 및 처리 현황과 실태를 조사하기 위하여 관련 기관 등에 자료의 제공을 요청할 수는 있지만 이를 요청받은 기관은 자료 협조 의무가 없어 실효성이 의문이다. 참고로 부패방지권익위법 제29조 제4항에서는 공공기관의 장은 자료의 제출이나 실태조사 등을 성실하게 응하고 이에 협조하여야 하며, 이에 불응하는 경우에는 그 이유를 소명하도록 규정하고 있다. 따라서 공익신고자 보호법에도 이와 같이 공익신고 실태조사 관련 규정에 자료 제공 요청을 받은 해당 공공기관이 성실하게 응하고 협조할 수 있도록 의무규정을 마련할 필요가 있다.

---

425) 이는 불이익조치금지 권고의 경우도 마찬가지이다.
426) 이호용, 앞의 글, 141면; 조한상·이주희, 앞의 글, 58면.

2. 교육 및 홍보 강화

공익침해행위를 근절하여 투명하고 깨끗한 사회풍토를 확립하기 위해서는 무엇보다도 일반 시민들의 공익침해행위와 공익신고제도에 대한 이해, 그리고 공익신고의 활성화가 중요하다. 특히 내부 공익신고 활성화를 위해서는 조직 내부에서 이에 대한 교육 및 홍보를 강화할 필요가 있다. 따라서 현재 기업체에서 정기적인 성희롱 예방교육을 의무적으로 실시하고 있는 것과 마찬가지로 공익신고 교육 역시 의무적으로 실시할 수 있도록 제도적 방안이 마련될 필요가 있다.

한편, 공익침해행위 방지와 공익신고자 보호를 위해 '법 위반 리스크 알리미' 등 자정시스템을 운영하는 기업에는 인센티브를 부여하는 등의 정책적인 노력이 필요하다고 생각된다. 참고로 공정거래법에서는 준법감시 프로그램(Compliance Program)을 잘 운영하고 있는 기업에 대해 과징금의 감경 또는 직권조사 면제 등의 인센티브를 부여하고 있는데,[427] 기업의 공익침해행위 방지와 공익신고자 보호를 위해 이와 같은 정책적인 방안이 마련될 필요가 있다.

이와 더불어 공공기관과 각 기업의 사옥 또는 홈페이지 등에 공익침해행위 방지 및 공익신고에 관한 내용을 게시하여 홍보하도록 유도하는 정책도 필요하다. 또한 일반 시민들이 자주 접할 수 있는 언론기관과 대중교통수단을 활용하여 공익신고제도에 관한 공익광고를 더욱 활성화할 필요가 있다.[428]

3. 부패방지법과의 관계

현재 공익신고자 보호법은 복잡 · 다난한 행정현실 속에서 행정기관의 조사능력만으로 사회 곳곳에서 발생하는 공익침해행위를 적발 · 단속하기가 점점 어려워지고 있는 점을 고려하여 공익침해행위를 신고하는 자와 그 협조자를 보호함으로써 공익신고의 활성화를 도모하고, 궁극적으로 국민 생활의 안정과 깨끗한 사회풍토의 확립을 목적[429]으로 2011년 제정되어 주로 민간부분의 공익침해행위에 대한 신고, 신고자

---

427) 이태하, "공익신고자 보호법 Talking point 토론문", 국민권익위원회, 『공익신고자 보호제도 성과와 발전방안』, 2012. 9, 71-72면.
428) 이지문, 한국형사정책연구원 공익신고제도의 개선방안 워크숍 발표문, 2016, 49면.
429) 공익신고자 보호법 제정이유

보호 및 보상에 관하여 규정하고 있다. 한편, 부패방지권익위법은 부정부패의 발생을 예방함과 동시에 부패행위를 효율적으로 규제할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 청렴한 공직 및 사회풍토를 확립하기 위하여 부패방지기구의 설치, 부패행위 신고자의 보호 및 보상, 시민의 감시 및 참여기능 강화 등에 관한 기본적인 사항을 정하고자[430] 2002년 제정되어 주로 공공부분의 부패행위에 대한 신고, 신고자 보호 및 보상에 관하여 규정하고 있다. 즉, 공익신고자 보호법과 부패방지권익위법은 규제 분야를 달리하고 있지만, 공익침해행위 또는 부패행위 방지, 신고자 보호 및 보상 등, 청렴한 사회풍토 확립이라는 제정목적 등을 비롯하여 유사한 내용을 담고 있으며, 아래에서 보는 바와 같이 법체계 또한 유사하다. 따라서 장기적으로는 두 법률을 통합하여 운영하는 방안에 대한 심도 깊은 검토가 필요하다고 하겠다.[431]

---

430) 부패방지권익위법 제정이유

431) 정민영, "미국의 내부고발자 보호 증진법 제정과정을 통해 살펴본 우리 공익제보 보호법제의 개선방향", 공익신고자보호법 및 부패방지법 내 공익제보자 보호조항 개정은 위한 정책토론회: 공익제보자 보호의 사각지대 이제는 없애자, 국회의원 서기호 주관, 국회 시민정치포럼, 참여연대 공익제보지원센터 주최, 2013. 10. 4, 86면.

〈표 5-1〉 공익신고와 부패신고의 비교

구 분	공익신고	부패신고
근거법	공익신고자 보호법	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률
신고대상	법 제2조 제1호의 공익침해행위 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁을 침해하는 '공익침해행위'로 279개 공익침해대상 법률을 위반하여 벌칙, 행정처분 대상이 되는 행위	법 제2조 제4호의 부패행위
신고기관	· 공익침해행위 발생 기관 · 기업 · 소관 행정 · 감독기관 · 수사기관 · 국민권익위원회 · 국회의원 · 신고대상법률에 따라 설치된 공공단체	· 국민권익위원회 · 수사기관 · 감사원 · 피신고자 소속 공공기관 및 그 감독기관
재조사 · 재수사 요구권	신고자의 이의신청과 위원회가 조사 · 수사가 충분하지 아니하였다고 인정할 때 조사 · 수사기관에 재조사 · 재수사 요구	위원회가 조사기관의 조사 등이 충분하지 않다고 인정되는 경우 새로운 증거자료제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 재조사 요구
제재	신분비밀보호 위반자 · 불이익조치자 징계요구 및 형사처벌 보호조치불응자 형사처벌, 이행강제금 특별보호조치불응자 과태료, 이행강제금 자료제출 · 출석 · 진술거부자 과태료부과	신분비밀보호 위반자 징계요청(신변보호 사실 유출 시 형사처벌) 및 불이익조치자 징계요구 보호조치불응자 형사처벌 자료제출 · 진술 · 조회요구불응자 과태료 부과
보상금	공익신고로 인해 국가 · 지자체에 수입회복 등을 가져온 경우 내부공익신고자에게 보상금 지급 최고한도액: 20억원 최저한도액: 20만원	부패신고로 인해 공공기관에 수입회복 등을 가져온 경우 보상금 지급 최고한도액: 30억원 최저한도액: 없음
포상금	공익신고로 인해 재산상 이익이나 공익의 증진을 가져온 경우 포상금 지급 최고상한액: 2억원	부패신고로 인해 공익증진을 가져온 경우 포상금 지급 최고상한액: 2억원
구조금	공익신고로 인한 치료 · 이사 · 쟁송비용 지출 및 임금손실시 구조금 지급	명시적 규정 없음

참고문헌

■ 국내 문헌

국민권익위원회, 『2011 국민권익백서』, 2012. 2.

국민권익위원회, 『2015 국민권익백서』, 2016. 2.

국민권익위원회, 『공익신고자 보호법 개정 설명자료』, 2014. 7.

국민권익위원회, 『공익신고자 보호제도 성과와 발전방안』, 2012. 9. 20.

국민권익위원회, 『이야기로 만나는 공익신고, 국민과 함께 만드는 밝은 세상』, 국민권익위원회, 2015. 4.

국민권익위원회, 『공익신고자 보호법 시행 3주년 기념 - 안전사회 구현을 위한 토론회』, 2014. 9. 30.

나채준, 『미국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2015. 9.

박경철, 『영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원. 2015. 9.

박흥식·임병연·이지문, 『공익신고자 보호법』 개정안 마련 등 발전방안 연구용역, 국민권익위원회, 2012.

법제처·한국법제연구원, 『법령용어사례집(증보판)』, 법제처·한국법제연구원, 2003.

장용진·박성은·민지혜·김강배·강영웅·김민경, 『부패가 없는 사회를 꿈꾸는 사람들』, 조명문화사, 2013.

참여연대 공익제보지원센터, 『양심의 호루라기를 부는 사람들 2015: 인물로 본 우리 사회 공익제보의 역사』, 2015. 12.

김승태, "공익신고자 보호법 평가", 『한국국정연구』 제32권 제1호, 한국외국어대학교 국정관리연구소, 2014. 8.

Eunice K. Kim, "비리제보제도의 활성화", 『법학논집』 제19권 제2호, 이화여자

대학교 법학연구소, 2014. 12.

권창국, “내부고발자 보호제도에 관한 연구”, 『형사정책』 제24권 제3호, 한국형사정책학회, 2012. 12.

김경석, “영국의 내부고발자 보호제도 : 1998년 공익정보공개법의 주요 내용 및 운용상황을 중심으로”, 『(최신)외국법제정보』 2013-8, 한국법제연구원, 2013. 11.

김소연, “프랑스 개정헌법상 권리보호관(Défenseur des droits)에 관한 연구”, 『헌법학연구』 제19권 제1호, 2013. 3.

김준성·정신교, “공익신고자 보호법제의 형사법적 고찰”, 『한국부패학회보』 제18권 제4호, 한국부패학회, 2013. 12.

박경철, “공익신고자 보호법의 의의와 문제점”, 『공법연구』 제40권 제1호, 한국공법학회, 2011. 10.

박민영·박세훈, “미국 부정청구법제의 적용분야”, 『미국헌법연구』 제23권 제1호, 2012. 4.

박영원·이주연, “공익신고자보호제도의 현황과 입법적 개선과제”, 『국회입법조사처 현안보고서』 제227호, 국회입법조사처, 2014. 3.

박정훈, “미국의 내부공익신고자보호법제, 그리고 평가와 시사점”, 『경희법학』 제48권 제4호, 경희법학연구소, 2013. 12.

박흥식, “공익신고와 안전사회의 구현 – 공익신고의 의미와 필요, 이슈, 그리고 과제 -”, 공익신고자 보호법 시행 3주년 기념 - 안전사회 구현을 위한 토론회, 국민권익위원회, 2014. 9. 30.

박흥식·이지문·장용진, 제5장 내부고발자의 법적 보호, 그 후 10년: 성과와 새로운 도전, 김병섭·박순애 편, 『한국사회의 부패: 진단과 처방』, 박영사, 2013.

배효진, “미국의 내부고발자보호법안”, 『국제노동브리프』 제9권 제1호, 한국노동연구원, 2011. 1.

윤소영, “영국 공익신고자 보호 제도”, 국민권익위원회, 2014. 12.

이상수, “공익제보자 보호법제의 개정 필요성과 의의”, 공익신고자보호법 및 부패방지법 내 공익제보자 보호조항 개정은 위한 정책토론회: 공익제보자

보호의 사각지대 이제는 없애자, 국회의원 서기호 주관, 국회 시민정치포럼, 참여연대 공익제보지원센터 주최, 2013. 10. 4.

이상희, “공익신고자보호법 및 부패방지법 내 공익제보보호조항 개정안 제안 – 참여연대”, 공익신고자보호법 및 부패방지법 내 공익제보자 보호조항 개정은 위한 정책토론회: 공익제보자 보호의 사각지대 이제는 없애자, 국회의원 서기호 주관, 국회 시민정치포럼, 참여연대 공익제보지원센터 주최, 2013. 10. 4.

이상희, “현행 공익신고제도의 문제점과 개선방향”, 한국형사정책연구원 공익신고제도의 개선방안 워크숍 발표문, 한국형사정책연구원, 2016.

이종수, “공익신고자 보호제도: 성과와 발전방안”, 국민권익위원회, 『공익신고자 보호제도 성과와 발전방안』, 2012. 9. 20.

이주희, “기업범죄와 내부고발에 관한 법정책적 고찰”, 『법과 정책연구』 제14집 제2호(통권 제34호), 한국법정책학회, 2014. 6.

이지문, 공익신고제도의 개선방안 워크숍 발표문, 한국형사정책연구원, 2016.

이태하, “공익신고자 보호법 Talking point 토론문”, 국민권익위원회, 『공익신고자 보호제도 성과와 발전방안』, 2012. 9.

이호용, “공익신고제도의 법적 과제와 전망”, 『법학논총』 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013. 6.

이흔재, “내부고발자보호제도에 관한 입법정책적 고찰”, 『연세법학』 제22호, 연세법학회, 2013. 10.

장화익, “근로자 내부고발보호제도 국제비교: 영·미·일의 사례와 시사점”, 『노동정책연구』 제7권 제2호, 한국노동연구원, 2007. 6.

정민영, “미국의 내부고발자 보호 증진법 제정과정을 통해 살펴본 우리 공익제보 보호법제의 개선방향”, 공익신고자보호법 및 부패방지법 내 공익제보자 보호조항 개정은 위한 정책토론회: 공익제보자 보호의 사각지대 이제는 없애자, 국회의원 서기호 주관, 국회 시민정치포럼, 참여연대 공익제보지원센터 주최, 2013. 10. 4.

조수영, “공익신고자 보호와 공익신고자 보호법 연구”, 『공법학연구』 제12권 제4호,

한국비교공법학회, 2011. 11.
조한상·이주희, “공익신고자보호법의 의의와 개선방안에 관한 소고”, 『한국부패학회보』 제19권 제2호, 한국부패학회, 2014. 6.
최정학, “‘공익신고자 보호에 관한 법률(안)’에 대한 검토”, 『민주법학』 제40호, 민주주의법학연구회, 2009. 7.

공익신고자보호법 및 부패방지법 내 공익제보자 보호조항 개정은 위한 정책토론회: 공익제보자 보호의 사각지대 이제는 없애자, 국회의원 서기호 주관, 국회 시민정치포럼, 참여연대 공익제보지원센터 주최, 2013. 10. 4.
국민권익위원회 보도자료, 공익신고 보상금 3억 5천여만 원…전년 대비 70.7% 증가, 2015년 7월 28일자.
국민권익위원회 보도자료, 권익위, 복직한 공익신고자에게 또 징계한 KT에 징계 취소 요구, 2016년 8월 9일자.
국민권익위원회 보도자료, 전년도 공익신고 95만8천건…안전 분야 신고 급증, 2015년 7월 16일자.
국민권익위원회, 공익신고 보상금 및 포상금 제도 주요개정내용 설명자료, 2016. 2. 15
국민권익위원회,「공익신고자 보호법 일부개정법률」주요 내용 보고, 2015. 7.
미디어오늘, KT내부고발자, 복지 1달만에 ‘재징계’, 2016년 3월 4일자 (http://www.mediatoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=128444)
로이슈, 서울시, 내부고발자 지원 ‘공익제보 안심 변호사’ 위촉, 2016년 8월 23일자.
일요신문, “어딜 감히” 괘씸죄에 걸린 공익신고, 2016년 8월 10일자.
임익상, 공익신고자 보호법 일부개정법률안(의안번호 4313, 우윤근의원 대표발의 등) 검토보고서, 2013. 6.
임익상, 공익신고자 보호법 일부개정법률안(의안번호 4676, 서영교의원 대표발의) 검토보고서, 2013. 6.
중앙일보, “은행돈 6조8000억원 날린 31세 케르비엘”, 2008년 1월 26일자.
참여연대 보도자료, KT, 권익위 보호조치 결정을 받아들여 이해관 씨에 대한

3차 징계 취소, 2016년 9월 1일자(http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Whistleblower&document_srl=1446245&listStyle=list)

참여연대 행정감시센터, 공익신고자보호법 시행에 즈음한 논평, 2011. 9. 29(참여연대 http://www.peoplepower21.org/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=1224440&sid=a9d3330536529f422578c47e1a2b20ed&module_srl=1047706)

■ 외국문헌

Adam Lambert, Ruth Bonino, *Changes to Protection for whistleblowers*, Cylde&Co, Employment, June 25, 2013 (http://bit.ly/1OuWmKN)

Akin Gump, *2009 Amendments to False Claims Act Pose New Challenges for Health Care Industry*, Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP, June 2009 (https://www.akingump.com/en/news-insights/2009-amendments-to-false-claims-act-pose-new-challenges-for-health-care-industry.html)

Blueprint for Free Speech(Blueprint), Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint, Thomson Reuters Foundation, 2016 (https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2016/05/Report-Protecting-Whistleblowers-In-The-UK.pdf)

David B Lewis, ed, A Global Approach to Public Interest Disclosure, Edward Elgar, 2010.

Hoang Tran, *False Claims Act penalties increasing in 2016*, LegalNewsLine, Jan. 25, 2016 (http://legalnewsline.com/stories/510658831-false-claims-act-penalties-increasing-in-2016)

Jason Zuckerman, *Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees*, American Bar Association, Section of Labor and Employment Law, Issue: November-December 2012 (http://bit.ly/29pyhl0)

Jenny Mendelsohn, *Calling the Boss or Calling the Press: A Comparison of British*

and American Responses to Internal and External Whistleblowing, 8 Wash. U. Global Stud. L. Rev. 723 (2009).

John Munro Wright, Unfair Dismissal Law Fourth Eidtion, LuLu.Com, 2014 (http://bit.ly/1Ouro5y)

Jon O. Shimabukuro, L. Paige Whitaker, *Whistleblower Protections Under Federal Law: An Overview*, CRS Report R42727, Sept. 2013 (https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42727.pdf)

Kelly Bouloy, *The Public Interst Disclosure Act 1998: Nothing more than a "Cardboard Shield"*, The Manchester Review of Law, Crime and Ethics 1(1) (2012) (http://www.humanities.manchester.ac.uk/medialibrary/law/main_site/Research/Student_Law_Review1/MSLR_Vol1_1(Bouloy).pdf)

Lucy Vickers, *Whistling in the wind? The Public Interest Disclosure Act 1998*, 20:3 LS 428 (2000).

Micheal Volkov, *The Six Most Significant Recent Amendments to the False Claims Act*, 2012. 7 (http://www.jdsupra.com/legalnews/the-six-most-significant-recent-amendmen-50390/)

MSPB, *Blowing The Whistle: Barriers to Federal Employees Making Disclosures* (Nov. 2011) (http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475)

MSPB, Research Agenda 2015-2018, February 2015 (http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=1140540&version=1145045&application=ACROBAT)

MSPB, *Whistleblower Protections For Federal Employees*, Sept. 2010 (http://www.mspb.gov/MSPBSEARCH/viewdocs.aspx?docnumber=557972&version=559604&application=ACROBAT)

PCaW, *Is the law protecting whistleblowers? : A review of PIDA Claims*, 2013 (http://www.pcaw.org.uk/files/PIDA%20REPORT%20FINAL.pdf)

PCaW, University of Greenwich, Whistleblowing: The Inside Story, PCaW, 2013. 5

(http://www.pcaw.co.uk/files/Whistleblowing%20-%20the%20inside%20story%20FINAL.pdf)

Phelps Dubar LLP, *U.S. Department of Justice 2015 False Claims Act statistics: a great year for relators in declined qui tam cases* (Dec. 2015) (http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=5bee45a7-f5cf-498a-ad3d-b2d462565fa3)

Philip Landau, *Whistleblowing: is new 'public interest' test a good thing?*, June 25, 2013 (https://www.theguardian.com/money/work-blog/2013/jun/25/whistleblowing-public-interest-edward-snowden)

Robert G. Vaughn, The Successes and Failures of Whistle Blower Laws, Edward Elgar Publishing, 2012.

Stephen Musgrave, Alice Dunn, *Whistleblowing - Goodbye "in good faith"*, Hello "in the public interest" and wider issues, June 21, 2013 (http://bit.ly/1X2Wi7W)

The Association of Charted Certified Accountants, *Effective speak-up arrangements for whistle-blowers*, 2016. 5 (http://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/Research/ACCA-ESRC%20Effective%20Speak-Up%20Arrangements%20for%20Whistle-Blowers.pdf)

The Council of Europe, Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework, Council of Europe, 2015.

Thomas L. Harris, *Altarnate Remedies and The False Claims Act: Protecting Qui Tam Relators in Light of Government Internvention and Criminal Prosecution Decisions*, 94 Cornell L. Rev. 1293 (2009) (http://www.lawschool.cornell.edu/research/cornell-law-review/upload/harris-2.pdf)

Transparency International, *Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU*, 2013.

Transparency International, *Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, 2013.

U.S. Dep't of Justice, *More than $1 Billion Recovered by Justice Department in*

Fraud and False Claims in Fiscal Year 2008, Nov. 10, 2008 (https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2008/November/08-civ-992.html)

U.S. Dep't of Justice, *Justice Department Recovers Over $3.5 Billion From False Claims Act Cases in Fiscal Year 2015*, Dec. 3, 2015 (https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-35-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2015)

Chateauraynaud, Francis & Torny, Didier, *Les sombres précurseurs*, Paris: Editions de l'EHESS, 2013.

Cicolella, André and Benoit-Browaeys, Borothée, *Alerte Santé*, Paris: Editions Fayard, 2005.

Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, Rapport remis au Président de la Républiaue*, 2011년 1월 26일.

Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique dans la vie publique, *Pour un nouveau démocratique*, 2012년 11월.

Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, novembre 2012.

Conseil d'Etat, *Le droit d'alerte: signaler, traiter, protéger, Les études du Conseil d'Etat*, La Documentation Française, 2016.

Council of Europe, *Protection of Whistleblowers*, Recommandation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, Oct. 2014.

Hermange, Marie-Thérèse(edi.) & Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur : «Mediator: évalution et contrôle des médicaments»*, Tome I: Rapport, Paris: La Documentation Française, 2011년 6월.

Hermange, Marie-Thérèse(edi.) & Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur : «Mediator: évalution et contrôle des médicaments»*, Tome II: Auditions, Paris: La Documentation Française, 2011년 6월.

J.-L. Nadal, *Renouer avec la confiance publique, Rapport remis au Président de la République*, janvier 2015.

Lenglet, Roger & Touly, Jean-Luc, *L'eau des multinationales-Les vérité inavouables*, Paris: Fayard, 2006 (red.)

Lenglet, Roger & Touly, Jean-Luc, *L'eau de Vivendi*, Paris: Alias, 2003.

Service central de prévention de la corruption, *Rapport pour l'année 2010 au Premier ministre et au Garde des Sceaux*, ministre de la justice et des libertés, Juillet 2011.

"Après le Mediator, la réforme du système du médicament'", *Le Figaro*, 2011년 7월 31일.

"La justice soutiendra-t-elle un jour les lanceurs d'alerte?", *Opinion internationale*, 17 mai 2016.

"Le lobby du sel perd son procès contre un chercheur de l'Inserm", *Libération*, 13 mars 2008.

"Le Parlement adopte la loi sur les "lanceurs d'alerte" sanitaire ou environnementales", *Le Monde*, 2013년 7월 18일.

"Un cadre pour les lanceurs d'alerte inscrit dans la loi Sapin 2", *Le Monde*, 25 mai 2016.

公益通報者保護制度の實效性の向上に關する檢討會, 「第1次報告書」, 2016.3 (http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/160322_siryo4.pdf)

公益通報者保護制度檢討委員会 最終報告, "公益通報者保護制度の具体的内容に

ついて", 2003.5.19 (http://www.consumer.go.jp/seisaku/shingikai/bukai20/shiryo1.pdf)

國民生活審議會 消費者政策部會, "21世紀型の消費者政策の在り方について - 中間報告", 2002. 12.26 (http://www.consumer.go.jp/seisaku/shingikai/report/cyukan.pdf)

東京辯護士會, "公益通報者保護法案(假稱)の骨子(案)に對する意見書", 2004. 1. 13 (http://www.toben.or.jp/m-essage/ikensyo/post-223.html)

消費者委員會,「公益通報者保護制度に對する意見 - 消費者廳の實態調査を踏まえた今後の取組について -, 2013. 7.23 (http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2013/20130723_iken.html)

消費者廳 消費者制度課, 逐條解說 公益通報者保護法, 商事法務, 2016.

消費者庁, 平成24年度「公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査」(http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/h24roudousha-chosa.pdf)

消費者庁, 平成24年度「民間事業者における通報處理制度の實態調査」(http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/h24minkan-chosa.pdf)

消費者庁, 平成26年度 「行政機關における公益通報者保護法の施行狀況調査」, News Release, 2015. 10.30 (http://www.caa.go.jp/planning/koueki/chosa-kenkyu/files/h26kouekisekou_1.pdf)

日本經濟團體連合會 經濟法規委員會 消費者法部會, "「21世紀型の消費者政策の在り方について - 中間報告」に對するコモンと", 2003. 1. 27 (https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/007.html)

日本辯護士聯合會, "公益通報者保護法案(假稱)の骨子(案)に對する意見書", 2013. 12. 20 (http://www.nichiben-ren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2003_72.pdf)

日本辯護士聯合會, 「公益通報者保護法日辨聯改正試案」, 2015. 9.11(http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2015/150911_2.html)

■ 참고 홈페이지

공공기관 경영정보 공개시스템(http://www.alio.go.kr)
국민권익위원회 청렴신문고(http://1398.acrc.go.kr/index.html)
국민권익위원회(http://www.acrc.go.kr/acrc/index.do)
국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/)
국회입법조사처(http://www.nars.go.kr/)
참여연대 공익제보지원센터(http://www.peoplepower21.org/Whistleblower)
호루라기재단(http://www.horuragi.or.kr/)

미국 Office of the Inspector General(OIG) (https://oig.ssa.gov/about-oig)
미국 노동부(U.S. Department of Labor) (https://www.dol.gov/)
미국 법무부(U.S. Department of Justice) (https://www.justice.gov/)
미국 인사관리위원회(U.S. Merit System Protection Board) (http://www.mspb.gov/appeals/whistleblower.htm)
미국 특별심사청(U.S. Office of Special Counsel) (https://osc.gov/)

영국 입법부 (http://www.legislation.gov.uk/)
Public Concern at Work (http://www.pcaw.co.uk/)
British and Irish Legal Information Institute (http://www.bailii.org/)
영국 Whistleblowing Helpline (http://wbhelpline.org.uk/)
Blueprint for Free Speech (https://blueprintforfreespeech.net/)
Department of Business, Innovation and Skills(DBIS) (https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills)
International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (http://icclr.law.ubc.ca/)
동경변호사회(東京辯護士會) (http://www.toben.or.jp/)
소비자위원회(消費者委員會) (https://www.consumer.org.hk/)

일본 경제단체연합회(日本經濟團體連合會) (http://www.keidanren.or.jp/)
일본 변호사연합회(日本弁護士連合会, JFBA) (http://www.nichibenren.or.jp/)
일본 소비자청(消費者庁) (http://www.caa.go.jp/)

프랑스 파기원(Cour de cassation) (https://www.courdecassation.fr/)
프랑스 상원(SÉNAT) (https://www.senat.fr/)
프랑스 하원 (http://www.assemblee-nationale.fr/)

국제투명성기구(Transparency International) (http://www.transparency.org.)
국제투명성기구 스웨덴본부(Transparency International Sverige)
(http://www.transparency-se.org/)
스웨덴 노동법원(Arbetsdomstolen) (http://www.arbetsdomstolen.se)

Abstract

A Study on Improvement of Whistleblowing System for Public Interest

Kwon, Soo-jin · Yoon, Sung-hyun

Whistleblowing for public interest refers to the reporting of illegal acts or those which are against public interest to the outside. Specifically, this public-interest whistleblowing means the reporting of the violation of any public interest-related laws or socially hazardous information to a government agency. Korean government has also enacted 'Protection of Public Interest Reporters Act' and operated a whistleblowing system for public interest since 2011 in order to stabilize people's livelihood and make a contribution to the establishment of a stable and transparent society after legally protecting and supporting whistleblowers who reported the occurrence or possibility of an act which can violate public interest (e.g., as citizens' health & safety, environment, consumer benefits, fair competition, etc.) to the related authority. Korea's whistleblowing system for public interest is deemed relatively well established from a legal and institutional standpoint, compared to that of other countries. Even so, the problems of the reporting system such as narrow scope and subject, retaliatory measures against whistleblowers and poor protection & benefits have been continuously brought up. As a result, the 'Protection of Public Interest Reporters Act' was amended and considerably improved in 2015. Nevertheless, there still is a room for improvement regarding the subject of whistleblowing for public interest and protection of whistleblowers to

operate and promote an advanced public interest reporting system. According to a survey performed against actual whistleblowers, many respondents answered 'a lack of protection for whistleblowers' and 'poor confidentiality' and 'insufficient financial aids' when asked about the problems of the current whistleblowing system for public interest. They said that whistleblowers should have appropriate services such as counseling and legal advice during whistleblowing.

In addition, the public interest reporting systems of five major countries – the U.S., the U.K., Japan, France and Sweden – were comparatively reviewed. The U.S. and the U.K. are two major states in the world's whistleblowing laws. First, the U.S. has enacted and operated Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) and Whistleblower Protection Act of 1989 (WPA) in a public sector. In a private sector, other laws such as False Claims Act have been separately stipulated and operated. In addition, a considerable amount of reward has been paid to whistleblowers, improving the effectiveness of anti-corruption efforts. As the leading country in public interest whistleblowing laws along with the U.S., the U.K. has a single law titled 'Public Interest Disclosure Act 1998' which is advantageous in regulating both private and public sectors in a unified manner. However, it is applicable to workers only. In terms of the means to protect whistleblowers, in addition, a judicial means which refers to an appeal to the Employment Tribunal is only available. Therefore, it is not that effective at present.

Japan enacted 'Public Interest Whistleblower Protection Act' in 2004 by benching the U.K.'s system, and this law was referred to when Korea enacted 'Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers.' However, Japan's law focused on the protection of 'whistleblowers.' However, there were significant limitations in applying the law because of too much concern over damage on corporate interest. Recently, as a result, there has been an attempt to

benchmark Korea's legal system.

Unlike the U.S. and the U.K., the laws relating to public interest whistleblower-related laws haven't been developed much in Europe. In case of France whose laws were greatly referred to by Korea, for example, public interest whistleblowing (Dénoncer (or Signaler) l'atteinte d'intérêt public (or commun)) mostly focused on internal whistleblowers (Lanceur d'alerte) unlike Korea's laws. Recently, it has developed into an individual law, focusing on health & environment and finance. So face, France's internal whistleblower-related laws have been fragmented and applicable to certain areas only. In addition, there was no consistency among them. Regarding to the protection of whistleblowers, in addition, it's been very rare to apply the related laws due to different procedures by each law. In France, however, there has been an attempt to change the laws according to recent internal whistleblowing legislation trends in the EU and Council of Europe (CoE).

Sweden, one of the best countries in the world in terms of the corruption perceptions index (CPI) published by Transparency International (TI), was even poorer than Korea in terms of the completeness of the laws just like other European countries. There were just individual regulations regarding the freedom of speech. Sweden is a good example which reveals that transparency and anti-corruption are closely related with social reality and cultural environments as well as with the establishment of related laws.

This study has derived implications after investigating the problems detected through analysis on public interest whistleblowing systems, current operations and whistleblowers' opinions and reviewing current public interest reporting systems and operations in major countries. Based on the results, the following suggestions are made for the improvement of current whistleblowing systems for public interest: First, the subject of public interest whistleblowing and related government agency should be further broadened. Second,

whistleblowers' personal information should not be entered to keep their identity confidential in the process of handling a case, and it is needed to introduce a whistleblowing system in anonymity or by proxy. Third, the following measures are necessary: keeping special protection measures effective; deletion of estimation period for unfavorable retaliatory measures; implementation of enforcement penalty system; introduction of temporary remedy measures. Fourth, it is needed to increase reward for whistleblowing and facilitate the payment of a relief fund. Fifth, medical and legal aids should be provided to whistleblowers. Sixth, it is desirable to protect whistleblowers from criminal responsibility. Seventh, the organization's authority (e.g., grant of investigation right to the Anti-corruption & Civil Rights Commission, etc.), and education & PR should be strengthened. Lastly, there should be a review on the integration of the two different laws (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption & Civil Rights Commission) from a long-term perspective.

[부록 1] 공익신고자 보호법

[법률 제13443호, 일부개정 2015. 7. 24, 시행 2016. 1. 25]

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2015.7.24.>

1. "공익침해행위"란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
   가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위
   나. 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위
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 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우
3. "공익신고등"이란 공익신고와 공익신고에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공하는 것을 말한다.
4. "공익신고자"란 공익신고를 한 사람을 말한다.

5. “공익신고자등”이란 공익신고자와 공익신고에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공한 사람을 말한다.
6. “불이익조치”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조치를 말한다.
   가. 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치
   나. 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치
   다. 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치
   라. 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급
   마. 교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용 자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치
   바. 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위
   사. 직무에 대한 부당한 감사(監査) 또는 조사나 그 결과의 공개
   아. 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위
   자. 물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치
7. “내부 공익신고자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공익신고자를 말한다.
   가. 피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등에 소속되어 근무하거나 근무하였던 자
   나. 피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등과 공사·용역계약 또는 그 밖의 계약에 따라 업무를 수행하거나 수행하였던 자
   다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

제3조(국가 등의 책무) ① 국가 또는 지방자치단체는 공익침해행위의 예방과 확산 방지 및 공익신고자등의 보호를 위하여 노력하여야 한다. <개정 2015.7.24.>

② 기업은 직장 내 공익신고자등이 보호받을 수 있는 여건을 조성하도록 노력하여야 한다. <신설 2015.7.24.>

③ 국가 또는 지방자치단체는 기업의 공익침해행위 예방활동 등이 활성화될 수 있도록 지원하거나 협력할 수 있다. <신설 2015.7.24.>

제4조(국민권익위원회의 정책수립) ①공익신고자등을 보호하고 지원하기 위하여 국민권익위원회(이하 "위원회"라 한다)는 다음 각 호에 대한 정책을 수립하여야 한다. <개정 2015.7.24.>

1. 공익신고의 접수 및 처리 등에 관한 사항
2. 공익신고자등의 비밀보장 및 신변보호 등에 관한 사항
3. 공익신고자등에 대한 불이익조치 금지 및 보호조치 등에 관한 사항
4. 공익신고자등에 대한 보상금·구조금 지급에 관한 사항
5. 공익신고자 보호제도에 관한 교육 및 홍보 등에 관한 사항

② 위원회는 제1항에 따른 정책을 효율적으로 수립하기 위하여 필요한 경우에는 제6조 각 호의 기관에 대하여 공익신고 처리 및 보호조치 현황 등에 관한 실태조사를 할 수 있다. <신설 2015.7.24.>

③ 제2항에 따른 실태조사의 방법·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2015.7.24.>

제5조(다른 법률과의 관계) 공익신고자등의 보호와 관련하여 이 법과 다른 법률의 적용이 경합하는 경우에는 이 법을 우선 적용하되, 다른 법률을 적용하는 것이 공익신고자등에게 유리한 경우에는 그 법을 적용한다.

제2장 공익신고

제6조(공익신고) 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익신고를 할 수 있다.

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

제7조(공직자의 공익신고 의무) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공직자(이하 "공직자"라 한다)는 그 직무를 하면서 공익침해행위를 알게 된 때에는 이를 조사기관, 수사기관 또는 위원회에 신고하여야 한다.

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.

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

② 제1항에도 불구하고 신고서를 제출할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술(口述)로 신고할 수 있다. 이 경우 증거 등을 제출하여야 한다.

③ 제2항의 구술신고를 받은 자는 신고서에 공익신고자가 말한 사항을 적은 후 공익신고자에게 읽어 들려주고 공익신고자가 서명하거나 도장을 찍도록 하여야 한다.

제9조(신고내용의 확인 및 이첩 등) ① 위원회가 공익신고를 받은 때에는 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특정에 필요한 사항 등을 확인할 수 있다.

② 위원회는 제1항의 사항에 대한 진위여부를 확인하는 데 필요한 범위에서 공익신고자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

③ 위원회는 제2항에 따른 사실 확인을 마친 후에는 바로 해당 조사기관이나 수사기관에 이첩하고, 그 사실을 공익신고자에게 통보하여야 한다.

④ 제3항에 따라 공익신고를 이첩받은 조사기관이나 수사기관은 조사·수사 종료 후 조사결과 또는 수사결과를 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 조사결과 또는 수사결과의 요지를 공익신고자에게 통지하여야 한다.

⑤ 위원회는 제4항에 따라 조사결과를 통보받은 후 공익침해행위의 확산 및

재발 방지를 위하여 필요하다고 인정하면 제10조제4항에 따라 해당 조사기관이 조사결과에 따라 취한 필요한 조치 외에 관계 법령에 따른 다음 각 호의 조치에 관한 의견을 제시할 수 있다. <신설 2015.7.24.>

1. 제품의 제조·판매중지, 회수 또는 폐기 등
2. 영업정지, 자격정지 등
3. 그 밖에 해당 공익침해행위 제거 및 예방 등을 위하여 필요한 조치

⑥ 제4항의 통지를 받은 공익신고자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회에 조사결과 또는 수사결과에 대한 이의신청을 할 수 있다. <신설 2015.7.24.>

⑦ 위원회는 조사기관이나 수사기관의 조사·수사가 충분하지 아니하였다고 인정하거나 제6항에 따른 이의신청에 이유가 있다고 인정하는 경우 조사기관이나 수사기관에 재조사·재수사를 요구할 수 있다. <신설 2015.7.24.>

⑧ 재조사·재수사를 요구받은 조사기관이나 수사기관은 재조사·재수사 종료 후 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 공익신고자에게 재조사·재수사 결과의 요지를 통지하여야 한다. <신설 2015.7.24.>

제10조(공익신고의 처리) ① 조사기관은 공익신고를 받은 때와 위원회로부터 공익신고를 이첩받은 때에는 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다.

② 조사기관은 공익신고가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조사를 하지 아니하거나 중단하고 끝낼 수 있다.

1. 공익신고의 내용이 명백히 거짓인 경우
2. 공익신고자의 인적사항을 알 수 없는 경우
3. 공익신고자가 신고서나 증명자료 등에 대한 보완 요구를 2회 이상 받고도 보완 기간에 보완하지 아니한 경우
4. 공익신고에 대한 처리 결과를 통지받은 사항에 대하여 정당한 사유 없이 다시 신고한 경우
5. 공익신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우
6. 다른 법령에 따라 해당 공익침해행위에 대한 조사가 시작되었거나 이미 끝난 경우
7. 그 밖에 공익침해행위에 대한 조사가 필요하지 아니하다고 대통령령으로 정하는 경우

③ 조사기관은 제2항에 따라 조사하지 아니하기로 하거나 조사를 중단하고 끝낸 때에는 바로 그 사실을 공익신고자에게 통보하여야 한다.

④ 조사기관은 공익신고에 대한 조사를 끝냈을 때에는 조사결과에 따라 필요한 조치를 취하고 그 결과를 공익신고자에게 통보하여야 한다.

⑤ 제6조에 따라 공익신고를 접수한 기관의 종사자 등은 공익신고에 대한 조사결과 공익침해행위가 발견되기 전에는 피신고자의 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개하여서는 아니 된다.

⑥ 조사기관이 그 관할에 속하지 아니하는 공익신고를 접수하였거나 이송 또는 이첩받은 때에는 바로 해당 조사기관에 이송하여야 하고 그 사실을 공익신고자에게 통지하여야 한다.

제10조의2(공익신고 통합정보시스템 구축·운영) ① 위원회는 공익신고의 접수·처리 현황 등을 관리하는 통합정보시스템(이하 "통합정보시스템"이라 한다)을 구축·운영할 수 있다.

② 위원회는 통합정보시스템의 구축·운영을 위하여 필요한 경우에는 제6조 각 호의 기관에게 공익신고의 접수 및 처리 등에 관한 자료·정보의 제공을 요청하고 제공받은 목적의 범위에서 그 자료·정보를 보유·이용할 수 있다. 이 경우 자료·정보의 제공을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

③ 위원회는 제2항에 따라 보유·이용하는 자료·정보의 보호를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다. [본조신설 2015.7.24.]

제3장 공익신고자등의 보호

제11조(인적사항의 기재 생략 등) ① 공익신고자등이나 그 친족 또는 동거인이 공익신고등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 조사 및 형사절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조, 제9조부터 제12조까지의 규정을 준용한다.

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

제12조(공익신고자등의 비밀보장 의무) ① 누구든지 공익신고자등이라는 사

정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다. 다만, 공익신고자등이 동의한 때에는 그러하지 아니하다.

② 위원회는 제1항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실이 공개 또는 보도되었을 때에는 그 경위를 확인할 수 있다. <신설 2015.7.24.>

③ 위원회는 제2항에 따른 경위를 확인하는 데 필요하다고 인정하면 해당 공익신고자등이 공익신고등을 한 기관에 관련 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출이나 의견의 진술을 요청받은 해당 기관은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 협조하여야 한다. <신설 2015.7.24.>

④ 위원회는 제1항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 사람의 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다. <개정 2015.7.24.>

제13조(신변보호조치) ① 공익신고자등과 그 친족 또는 동거인은 공익신고등을 이유로 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우에는 위원회에 신변보호에 필요한 조치(이하 "신변보호조치"라 한다)를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회는 필요하다고 인정되면 경찰관서의 장에게 신변보호조치를 하도록 요청할 수 있다.

② 제1항에 따른 신변보호조치를 요청받은 경찰관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 즉시 신변보호조치를 하여야 한다.

제14조(책임의 감면 등) ① 공익신고등과 관련하여 공익신고자등의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다.

② 공익신고등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 공익신고자등에게 징계를 하거나 불리한 행정처분을 하는 경우 위원회는 공익신고자등의 징계권자나 행정처분권자에게 그 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 자는 정당한 사유가 있는 경우 외에는 그 요구에 따라야 한다. <개정 2015.7.24.>

③ 공익신고등의 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 공익신고자등은 다른

법령, 단체협약, 취업규칙 등에 따른 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 아니한 것으로 본다.

④ 피신고자는 공익신고등으로 인하여 손해를 입은 경우에도 공익신고자등에게 그 손해배상을 청구할 수 없다. 다만, 제2조제2호가목 및 나목에 해당하는 경우에는 손해배상을 청구할 수 있다.

⑤ 단체협약, 고용계약 또는 공급계약 등에 공익신고등을 금지하거나 제한하는 규정을 둔 경우 그 규정은 무효로 한다.

⑥ 위원회는 제2항에 따른 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구하는 데 필요하다고 인정하면 징계권자나 행정처분권자 또는 해당 공익신고자등이 공익신고등을 한 기관에 관련 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출이나 의견의 진술을 요청받은 해당 기관은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 협조하여야 한다. <신설 2015.7.24.>

제15조(불이익조치 등의 금지) ① 누구든지 공익신고자등에게 공익신고등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다.

② 누구든지 공익신고등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고자등에게 공익신고등을 취소하도록 강요하여서는 아니 된다.

제16조(인사조치의 우선적 고려) 공익신고자등의 사용자 또는 인사권자는 공익신고자등이 전직 또는 전출·전입, 파견근무 등 인사에 관한 조치를 요구하는 경우 그 요구내용이 타당하다고 인정할 때에는 이를 우선적으로 고려하여야 한다.

제17조(보호조치 신청) ① 공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 때(공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받은 후 공익신고를 한 경우를 포함한다)에는 위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치(이하 "보호조치"라 한다)를 신청할 수 있다.

② 보호조치는 불이익조치가 있었던 날(불이익조치가 계속된 경우에는 그 종료일)부터 3개월 이내에 신청하여야 한다. 다만, 공익신고자등이 천재지변, 전쟁, 사변, 그 밖에 불가항력의 사유로 3개월 이내에 보호조치를 신청할 수 없었을 때에는 그 사유가 소멸한 날부터 14일(국외에서의 보호조치 요구는 30일) 이내에 신청할 수 있다.

③ 다른 법령에 공익신고등을 이유로 받은 불이익조치에 대한 행정적 구제

(救濟)절차가 있는 경우 공익신고자등은 그 절차에 따라 구제를 청구할 수 있다. 다만, 제1항에 따라 공익신고자등이 보호조치를 신청한 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 보호조치의 신청 방법 및 절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(보호조치 신청의 각하) 위원회는 보호조치의 신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 결정으로 신청을 각하(却下)할 수 있다.

1. 공익신고자등 또는 「행정절차법」 제12조제1항에 따른 대리인이 아닌 사람이 신청한 경우
2. 공익신고가 제10조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우
3. 제17조제2항에 따른 신청기간이 지나 신청한 경우
4. 각하결정, 제20조제1항에 따른 보호조치결정 또는 기각결정을 받은 동일한 불이익조치에 대하여 다시 신청한 경우
5. 제20조제2항에 따라 위원회가 보호조치를 권고한 사항에 대하여 다시 신청한 경우
6. 다른 법령에 따른 구제절차를 신청한 경우
7. 다른 법령에 따른 구제절차에 의하여 이미 구제받은 경우

제19조(보호조치 신청에 대한 조사) ① 위원회는 보호조치를 신청받은 때에는 바로 공익신고자등이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았는지에 대한 조사를 시작하여야 한다. 이 경우 위원회는 공익신고자등이 보호조치를 신청한 사실을 조사기관에 통보할 수 있다.

② 위원회는 보호조치의 신청에 대한 조사에 필요하다고 인정하면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다.

1. 보호조치를 신청한 사람(이하 "신청인"이라 한다)
2. 불이익조치를 한 자
3. 참고인
4. 관계 기관·단체 또는 기업

③ 위원회는 제2항제1호부터 제3호까지의 자에게 출석을 요구하여 진술을 청취하거나 진술서의 제출을 요구할 수 있다.

④ 위원회는 조사 과정에서 관계 당사자에게 충분한 소명(疏明) 기회를 주어야 한다.

⑤ 제1항 후단에 따라 통보받은 조사기관은 위원회의 보호조치 신청에 대한 조사와 관련하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 협력하여야 한다.

제20조(보호조치결정 등) ① 위원회는 조사 결과 신청인이 공익신고 등을 이유로 불이익조치(제2조제6호아목 및 자목에 해당하는 불이익조치는 제외한다)를 받았다고 인정될 때에는 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 다음 각 호의 보호조치를 취하도록 요구하는 결정(이하 "보호조치결정"이라 한다)을 하여야 하며, 신청인이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정되지 아니하는 경우에는 보호조치 요구를 기각하는 결정(이하 "기각결정"이라 한다)을 하여야 한다.

1. 원상회복 조치
2. 차별 지급되거나 체불(滯拂)된 보수 등(이자를 포함한다)의 지급
3. 그 밖에 불이익조치에 대한 취소 또는 금지

② 위원회는 조사 결과 신청인이 공익신고등을 이유로 제2조제6호아목 또는 자목에 해당하는 불이익조치를 받았다고 인정될 때에는 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 인허가 또는 계약 등의 효력 유지 등 필요한 보호조치를 취할 것을 권고(이하 "권고"라 한다)할 수 있다.

③ 제18조에 따른 각하결정, 제1항에 따른 보호조치결정과 기각결정 및 제2항에 따른 권고는 서면으로 하여야 하며, 신청인과 불이익조치를 한 자에게 모두 통보하여야 한다.

④ 위원회는 보호조치결정을 하는 경우에는 공익신고등을 이유로 불이익조치를 한 자의 징계권자에게 그에 대한 징계를 요구할 수 있다.

⑤ 제1항제2호에 따른 차별 지급되거나 체불된 보수 등의 지급 기준 및 산정 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조의2(특별보호조치) ① 내부 공익신고자가 신고 당시 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유를 가지고 있는 경우 위원회는 보호조치결정을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 특별보호조치결정에 대하여는 제20조, 제21조, 제21조의2를 준용한다. [본조신설 2015.7.24.]

제21조(보호조치결정 등의 확정) ① 신청인과 불이익조치를 한 자는 보호조치결정, 기각결정 또는 각하결정에 대하여 그 결정서를 받은 날부터 30일

이내에 「행정소송법」에서 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.

② 제1항에 따른 기간까지 행정소송을 제기하지 아니하면 보호조치결정, 기각결정 또는 각하결정은 확정된다.

③ 보호조치결정, 기각결정 또는 각하결정에 대하여는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다.

④ 보호조치결정, 기각결정 또는 각하결정은 제1항에 따른 행정소송의 제기에 의하여 그 효력이 정지되지 아니한다. <신설 2015.7.24.>

제21조의2(이행강제금) ① 위원회는 제20조제1항에 따른 보호조치결정을 받은 후 그 정해진 기한까지 보호조치를 취하지 아니한 자에게는 2천만원 이하의 이행강제금을 부과한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체는 제외한다.

② 위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 30일 전까지 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 알려 주어야 한다.

③ 위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 명시한 문서로 하여야 한다.

④ 위원회는 보호조치결정을 한 날을 기준으로 매년 2회의 범위에서 보호조치가 이루어질 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 이 경우 이행강제금은 2년을 초과하여 부과·징수하지 못한다.

⑤ 위원회는 불이익조치를 한 자가 보호조치를 하면 새로운 이행강제금을 부과하지 아니하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.

⑥ 위원회는 이행강제금 납부의무자가 납부기한까지 이행강제금을 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉을 하고 지정된 기간에 제1항에 따른 이행강제금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

⑦ 제1항에 따른 이행강제금의 부과기준, 징수절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2015.7.24.]

제22조(불이익조치 금지 신청) ① 공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받을 우려가 명백한 경우(공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고의 준비 행위를 포함한다)에는 위원회에 불이익조치 금지를 신청할 수 있다.

② 위원회는 불이익조치 금지 신청을 받은 때에는 바로 공익신고자등이 받을

우려가 있는 불이익조치가 공익신고등을 이유로 한 불이익조치에 해당하는지에 대한 조사를 시작하여야 한다.

③ 불이익조치 금지 신청에 관하여는 제18조, 제19조 및 제20조제1항부터 제3항까지의 규정을 준용한다.

④ 위원회는 조사 결과 공익신고자등이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받을 우려가 있다고 인정될 때에는 불이익조치를 하려는 자에게 불이익조치를 하지 말 것을 권고하여야 한다.

제23조(불이익조치 추정) 다음 각 호의 사유가 있는 경우 공익신고자등이 해당 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정한다.

1. 공익신고자등을 알아내려고 하거나 공익신고등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고등의 취소를 강요한 경우
2. 공익신고등이 있은 후 2년 이내에 공익신고자등에 대하여 불이익조치를 한 경우
3. 제22조제4항에 따른 불이익조치 금지 권고를 받고도 불이익조치를 한 경우

제24조(화해의 권고 등) ① 위원회는 보호조치의 신청을 받은 경우에는 보호조치결정, 기각결정 또는 권고를 하기 전까지 직권으로 또는 관계 당사자의 신청에 따라 보호조치와 손해배상 등에 대하여 화해를 권고하거나 화해안을 제시할 수 있다. 이 경우 화해안에는 이 법의 목적을 위반하는 조건이 들어 있어서는 아니 된다.

② 위원회는 화해안을 작성함에 있어 관계 당사자의 의견을 충분히 들어야 한다.

③ 관계 당사자가 위원회의 화해안을 수락한 경우에는 화해조서를 작성하여 관계 당사자와 화해에 관여한 위원회 위원 전원이 서명하거나 도장을 찍도록 하여야 한다.

④ 제3항에 따라 화해조서가 작성된 경우에는 관계 당사자 간에 화해조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 보며, 화해조서는 「민사소송법」에 따른 재판상 화해와 같은 효력을 갖는다.

제25조(협조 등의 요청) ① 제6조에 따라 공익신고를 접수한 기관이나 위원회는 신고내용에 대한 조사·처리 또는 보호조치에 필요한 경우 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등에 대하여 협조와 원조를

요청할 수 있다.

② 제1항의 요청을 받은 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제25조의2(정치 운동 등 신고의 특례) ① 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 따른 공무원(「국가정보원직원법」 제2조에 따른 국가정보원직원을 제외한다. 이하 이 조에서 "국가공무원등"이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 지시 받은 경우 대통령령으로 정하는 절차에 따라 이의를 제기할 수 있으며, 시정되지 않을 경우 그 직무의 집행을 거부할 수 있다.

1. 「국가공무원법」 제65조에 따른 정치 운동
2. 「지방공무원법」 제57조에 따른 정치 운동
3. 「군형법」 제94조제1항에 따른 정치 관여

② 국가공무원등이 제1항에 따른 이의제기 절차를 거친 후 시정되지 않을 경우, 오로지 공익을 목적으로 제1항 각 호에 해당하는 행위를 지시 받은 사실을 수사기관에 신고하는 경우에는 「형법」 제127조 및 「군형법」 제80조를 적용하지 아니한다.

③ 누구든지 제2항의 신고자에게 그 신고를 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다. [본조신설 2014.1.14.]

제4장 보상금, 포상금 및 구조금 <개정 2015.7.24.>

제26조(보상금) ① 내부 공익신고자는 공익신고로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부과 등을 통하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다. <개정 2015.7.24.>

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. 그 밖에 대통령령으로 정하는 처분이나 판결

② 위원회는 제1항에 따른 보상금의 지급신청을 받은 때에는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제69조에 따른 보상심의위원회(이하 "보상심의위원회"라 한다)의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금을 지급하여야 한다. 다만, 공익침해행위를 관계 행정기관 등에 신고할 의무를 가진 자 또는 공직자가 자기 직무와 관련하여 공익신고를 한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다.

③ 제1항에 따른 보상금의 지급신청은 국가 또는 지방자치단체에 수입의 회복이나 증대에 관한 법률관계가 확정되었음을 안 날부터 2년 이내, 그 법률관계가 확정된 날부터 5년 이내에 하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 위원회는 제1항에 따른 보상금의 지급신청이 있는 때에는 특별한 사유가 없는 한 신청일부터 90일 이내에 그 지급 여부 및 지급금액을 결정하여야 한다.

⑤ 위원회는 보상금 지급과 관련하여 조사가 필요하다고 인정되는 때에는 보상금 지급 신청인, 참고인 또는 관계 기관 등에 출석, 진술 및 자료의 제출 등을 요구할 수 있다. 보상금 지급 신청인, 참고인 또는 관계 기관 등은 위원회로부터 출석, 진술 및 자료제출 등을 요구받은 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

⑥ 위원회는 제4항에 따른 보상금 지급결정이 있은 때에는 즉시 이를 보상금 지급 신청인과 관련 지방자치단체(지방자치단체의 직접적인 수입의 회복이나 증대 및 그에 관한 법률관계의 확정을 이유로 보상금을 지급한 경우에 한정한다)에 통지하여야 한다.

제26조의2(포상금) ① 위원회는 공익신고등으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사유로 현저히 국가 및 지방자치단체에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 포상금을 지급할 수 있다. 다만, 제26조에 따른 보상금이나 다른 법령에 따른 보상금과 중복하여 지급할 수 없다.

1. 공익침해행위를 한 자에 대하여 기소유예, 형의 선고유예·집행유예 또는 형의 선고 등이 있는 경우
2. 시정명령 등 특정한 행위나 금지를 명하는 행정처분이 있는 경우

3. 공익침해행위 예방을 위한 관계 법령의 제정 또는 개정 등 제도개선에 기여한 경우
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유

② 제1항에 따른 포상금 지급기준, 지급대상, 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2015.7.24.]

제27조(구조금) ① 공익신고자등과 그 친족 또는 동거인은 공익신고등으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다.

1. 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용
2. 전직·파견근무 등으로 소요된 이사비용
3. 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용
4. 불이익조치 기간의 임금 손실액
5. 그 밖에 중대한 경제적 손해(제2조제6호아목 및 자목은 제외한다)

② 위원회는 제1항에 따른 구조금의 지급신청을 받은 때에는 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조금을 지급할 수 있다.

③ 위원회는 구조금 지급과 관련하여 구조금 지급신청인과 이해관계인을 조사하거나 행정기관 또는 관련 단체에 필요한 사항을 조회할 수 있다. 이 경우 행정기관 또는 관련 단체는 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

④ 공익신고자등과 그 친족 또는 동거인이 제1항 각 호의 피해 또는 비용 지출을 원인으로 하여 손해배상을 받았으면 그 금액의 범위에서 구조금을 지급하지 아니한다.

⑤ 위원회가 구조금을 지급한 때에는 그 지급한 금액의 범위에서 해당 구조금을 지급받은 사람이 제1항 각 호의 피해 또는 비용 지출을 원인으로 가지는 손해배상청구권을 대위한다.

제28조(보상금 및 구조금의 중복 지급 금지 등) ① 제26조 및 제27조에 따라 보상금 또는 구조금을 지급받을 자는 다른 법령에 따라 보상금 또는 구조금 등을 청구하는 것이 금지되지 아니한다.

② 보상금 또는 구조금을 지급받을 자가 동일한 원인에 기하여 이 법에 따른 포상금을 받았거나 다른 법령에 따라 보상금 또는 구조금 등을 받은 경우

그 보상금, 포상금 또는 구조금 등의 액수가 이 법에 따라 받을 보상금 또는 구조금의 액수와 같거나 이를 초과하는 때에는 보상금 또는 구조금을 지급하지 아니하며, 그 보상금, 포상금 또는 구조금 등의 액수가 이 법에 따라 지급받을 보상금 또는 구조금의 액수보다 적은 때에는 그 금액을 공제하고 보상금 또는 구조금의 액수를 정하여야 한다. <개정 2015.7.24.>

③ 다른 법령에 따라 보상금 또는 구조금 등을 받을 자가 동일한 원인에 기하여 이 법에 따른 보상금, 포상금 또는 구조금을 지급받았을 때에는 그 보상금, 포상금 또는 구조금의 액수를 공제하고 다른 법령에 따른 보상금 또는 구조금 등의 액수를 정하여야 한다. <개정 2015.7.24.>

제29조(보상금과 구조금의 환수 등) ① 위원회 또는 다른 법령에 따라 보상금 또는 구조금을 지급한 기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사실이 발견된 경우에는 해당 보상금 또는 구조금 신청인에게 반환할 금액을 통지하여야 하고 그 보상금 또는 구조금 신청인은 이를 납부하여야 한다.

1. 보상금 또는 구조금 신청인이 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 보상금 또는 구조금을 지급받은 경우
2. 제28조제2항 및 제3항을 위반하여 보상금 또는 구조금이 지급된 경우
3. 그 밖에 착오 등의 사유로 보상금 또는 구조금이 잘못 지급된 경우

② 위원회로부터 제26조제6항에 따라 보상금 지급결정을 통지받은 지방자치단체는 그 통지를 받은 날부터 3개월 이내에 위원회가 보상금 지급 신청인에게 지급한 보상금에 상당하는 금액을 위원회에 상환하여야 한다.

③ 위원회는 제1항과 제2항에 따라 반환 또는 상환하여야 할 보상금 또는 구조금 신청인과 지방자치단체가 납부기한까지 그 금액을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

제5장 벌칙

제30조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제10조제5항을 위반하여 피신고자의 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개한 자
2. 제12조제1항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등

임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제15조제1항을 위반하여 공익신고자등에게 제2조제6호가목에 해당하는 불이익조치를 한 자
2. 제21조제2항에 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된 보호조치결정을 이행하지 아니한 자

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제15조제1항을 위반하여 공익신고자등에게 제2조제6호나목부터 사목까지 중 어느 하나에 해당하는 불이익조치를 한 자
2. 제15조제2항을 위반하여 공익신고 등을 방해하거나 공익신고 등을 취소하도록 강요한 자

제30조의2(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제30조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다. [본조신설 2015.7.24.]

제31조(과태료) ① 제19조제2항 및 제3항(제22조제3항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 자료제출, 출석, 진술서의 제출을 거부한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제20조의2의 특별보호조치결정을 이행하지 아니한 자에게는 2천만원 이하의 과태료를 부과한다. <신설 2015.7.24.>

③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회가 부과·징수한다. <개정 2015.7.24.>

부칙 <제13443호, 2015.7.24.>

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(신고내용의 처리에 관한 적용례) 제9조제5항부터 제8항까지의 개정규

정은 이 법 시행 당시 조사기관이나 수사기관에 이첩되어 조사·수사 중인 공익신고에 대하여도 적용한다.

제3조(이행강제금에 관한 적용례) 제21조의2의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 공익신고자등에게 불이익조치를 한 자부터 적용한다.

제4조(보상금에 관한 적용례) 제26조의 개정규정은 이 법 시행 후 최초의 공익신고부터 적용한다.

제5조(포상금에 관한 적용례) 제26조의2의 개정규정은 이 법 시행 전의 공익신고에 대해서도 적용한다.

[부록 2] 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률

[법률 제14145호, 일부개정 2016. 3. 29, 시행 2016. 9. 30]

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국민권익위원회를 설치하여 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2009.2.3., 2016.3.29.>

1. "공공기관"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.
   가. 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관과 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회
   나. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감, 교육청 및 교육위원회
   다. 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원
   라. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체
2. "행정기관등"이란 중앙행정기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관 및 법령에 따라 행정기관의 권한을 가지고 있거나 그 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.
3. "공직자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
   가. 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖의 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자
   나. 제1호 라목에 따른 공직유관단체의 장 및 그 직원

4. “부패행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
   가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
   나. 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
   다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위
5. “고충민원”이란 행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.
6. “신청인”이란 이 법에 따른 국민권익위원회 또는 시민고충처리위원회에 대하여 고충민원을 신청한 개인·법인 또는 단체를 말한다.
7. “시민사회단체”란 「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따라 주무장관 또는 시·도지사에게 등록을 한 비영리민간단체를 말한다.
8. “시민고충처리위원회”란 지방자치단체 및 그 소속 기관(법령에 따라 지방자치단체나 그 소속 기관의 권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 포함한다. 이하 같다)에 대한 고충민원의 처리와 이에 관련된 제도개선을 위하여 제32조에 따라 설치되는 기관을 말한다.

제3조(공공기관의 책무) ① 공공기관은 건전한 사회윤리를 확립하기 위하여 부패방지에 노력할 책무를 진다.

② 공공기관은 부패를 방지하기 위하여 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이 있거나 그 밖에 개선할 사항이 있다고 인정할 때에는 즉시 이를 개선 또는 시정하여야 한다.

③ 공공기관은 교육·홍보 등 적절한 방법으로 소속 직원과 국민의 부패척결에 대한 의식을 고취하기 위하여 적극 노력하여야 한다.

④ 공공기관은 부패방지를 위한 국제적 교류와 협력에 적극 노력하여야 한다.

제4조(정당의 책무) ① 「정당법」에 따라 등록된 정당과 소속 당원은 깨끗

하고 투명한 정치문화를 만들기 위하여 노력하여야 한다.

② 정당 및 소속 당원은 올바른 선거문화를 정착하게 하고 정당운영 및 정치자금의 모집과 사용을 투명하게 하여야 한다.

제5조(기업의 의무) 기업은 건전한 거래질서와 기업윤리를 확립하고 일체의 부패를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

제6조(국민의 의무) 모든 국민은 공공기관의 부패방지시책에 적극 협력하여야 한다.

제7조(공직자의 청렴의무) 공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 집무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다.

제7조의2(공직자의 업무상 비밀이용 금지) 공직자는 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 하여서는 아니 된다. [본조신설 2009.1.7.]

제8조(공직자 행동강령) ① 제7조에 따라 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 공직유관단체의 내부규정으로 정한다.

② 제1항에 따른 공직자 행동강령은 다음 각 호의 사항을 규정한다.

1. 직무관련자로부터의 향응·금품 등을 받는 행위의 금지·제한에 관한 사항
2. 직위를 이용한 인사관여·이권개입·알선·청탁행위의 금지·제한에 관한 사항
3. 공정한 인사 등 건전한 공직풍토 조성을 위하여 공직자가 지켜야 할 사항
4. 그 밖에 부패의 방지와 공직자의 직무의 청렴성 및 품위유지 등을 위하여 필요한 사항

③ 공직자가 제1항에 따른 공직자 행동강령을 위반한 때에는 징계처분을 할 수 있다.

④ 제3항에 따른 징계의 종류, 절차 및 효력 등은 당해 공직자가 소속된 기관 또는 단체의 징계관련 사항을 규정한 법령 또는 내부규정이 정하는 바에 따른다.

제9조(공직자의 생활보장) 국가 및 지방자치단체는 공직자가 공직에 헌신할 수 있도록 공직자의 생활보장을 위하여 노력하여야 하고 그 보수와 처우의

향상에 필요한 조치를 취하여야 한다.

제10조(권익구제기관 등에의 협조 요청) 국민권익위원회 또는 시민고충처리위원회는 업무의 수행에 필요하다고 인정하는 경우에는 법률에 따라 국민의 권익을 구제하거나 사회정의와 공익증진을 위한 법령·제도의 개선을 목적으로 하는 국가인권위원회 등 행정기관 또는 법인·단체에 협조를 요청할 수 있다.

제2장 국민권익위원회

제11조(국민권익위원회의 설치) 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 하기 위하여 국무총리 소속으로 국민권익위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

제12조(기능) 위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다. <개정 2010.1.25.>

1. 국민의 권리보호·권익구제 및 부패방지를 위한 정책의 수립 및 시행
2. 고충민원의 조사와 처리 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명
3. 고충민원을 유발하는 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명
4. 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가
5. 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사
6. 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가
7. 부패방지 및 권익구제 교육·홍보 계획의 수립·시행
8. 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원 등 위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원
9. 위원회의 활동과 관련된 국제협력
10. 부패행위 신고 안내·상담 및 접수 등
11. 신고자의 보호 및 보상
12. 법령 등에 대한 부패유발요인 검토
13. 부패방지 및 권익구제와 관련된 자료의 수집·관리 및 분석

14. 공직자 행동강령의 시행·운영 및 그 위반행위에 대한 신고의 접수·처리 및 신고자의 보호
15. 민원사항에 관한 안내·상담 및 민원사항 처리실태 확인·지도
16. 온라인 국민참여포털의 통합 운영과 정부민원안내콜센터의 설치·운영
17. 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 협력·지원 및 교육
18. 다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재·조정 및 기업애로 해소를 위한 기업고충민원의 조사·처리
19. 「행정심판법」에 따른 중앙행정심판위원회의 운영에 관한 사항
20. 다른 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항
21. 그 밖에 국민권익 향상을 위하여 국무총리가 위원회에 부의하는 사항

제13조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원(부위원장 3명과 상임위원 3명을 포함한다)으로 구성한다. 이 경우 부위원장은 각각 고충민원, 부패방지 업무 및 중앙행정심판위원회의 운영업무로 분장하여 위원장을 보좌한다. 다만, 중앙행정심판위원회의 구성에 관한 사항은 「행정심판법」에서 정하는 바에 따른다. <개정 2010.1.25.>

② 위원장, 부위원장과 위원은 고충민원과 부패방지에 관한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 임명 또는 위촉한다.

1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 8년 이상 있거나 있었던 자
2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 자
3. 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원의 직에 있거나 있었던 자
4. 건축사·세무사·공인회계사·기술사·변리사의 자격을 소지하고 해당 직종에서 10년 이상 있거나 있었던 자
5. 제33조제1항에 따라 시민고충처리위원회 위원으로 위촉되어 그 직에 4년 이상 있었던 자
6. 그 밖에 사회적 신망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 있는 자로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 자

③ 위원장 및 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 상임위원

은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하며, 상임이 아닌 위원은 대통령이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 상임이 아닌 위원 중 3명은 국회가, 3명은 대법원장이 각각 추천하는 자를 임명 또는 위촉한다. <개정 2012.2.17.>

④ 위원장과 부위원장은 각각 정무직으로 보하고, 상임위원은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로서 「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제 공무원으로 보한다. <개정 2014.5.28.>

⑤ 위원이 궐위된 때에는 지체 없이 새로운 위원을 임명 또는 위촉하여야 한다. 이 경우 후임으로 임명 또는 위촉된 위원의 임기는 새로이 개시된다.

제14조(위원장) ① 위원장은 위원회를 대표한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 지명한 부위원장이 그 직무를 대행한다.

제15조(위원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 위원이 될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자
2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자
3. 정당의 당원
4. 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 자

② 위원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직된다.

제16조(직무상 독립과 신분보장) ① 위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다.

② 위원장과 위원의 임기는 각각 3년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있다.

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직 또는 해촉되지 아니한다.

1. 제15조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 때
2. 심신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 된 때
3. 제17조에 따른 겸직금지의무에 위반한 경우

④ 제3항제2호의 경우에는 전체 위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결을 거쳐 위원장의 제청으로 대통령 또는 국무총리가 면직 또는 해촉한다.

제17조(위원의 겸직금지 등) 위원은 재직 중 다음 각 호의 직을 겸할 수 없다.

1. 국회의원 또는 지방의회의원

2. 행정기관등과 대통령령으로 정하는 특별한 이해관계가 있는 개인이나 법인 또는 단체의 임·직원

제18조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원회의 심의·의결에서 제척된다.

1. 위원 또는 그 배우자나 배우자였던 자가 당해 사안에 관하여 당사자이거나 공동권리자 또는 공동의무자인 경우
2. 위원이 당해 사안의 신청인과 친족 관계에 있거나 있었던 경우
3. 위원이 당해 사안에 관하여 증언, 감정, 법률자문 또는 손해사정을 한 경우
4. 위원이 되기 전에 당해 사안에 대하여 감사, 수사 또는 조사에 관여한 사항
5. 위원이 당해 사안에 관하여 신청인의 대리인으로 관여하거나 관여하였던 경우

② 위원회 심의·의결의 이해당사자는 위원에게 공정을 기대하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에는 기피신청을 할 수 있다.

③ 위원 본인이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 그 사안의 심의·의결을 회피할 수 있다.

제19조(위원회의 의결) ① 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 제20조제1항제4호의 사항은 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 제18조에 따라 심의·의결에 관여하지 못한 위원은 제19조제1항에 따른 재적위원수의 계산에 있어서 이를 제외한다.

③ 그 밖에 위원회의 업무 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(소위원회) ① 위원회는 고충민원의 처리와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당되지 아니하는 사항을 심의·의결하게 하기 위하여 3인의 위원으로 구성하는 위원회(이하 "소위원회"라 한다)를 둘 수 있다.

1. 제46조에 따른 시정을 권고하는 사항 중 다수인의 이해와 관련된 사안 등 대통령령으로 정하는 사항
2. 제47조에 따른 제도개선을 권고하는 사항

3. 제51조에 따른 감사의뢰의 결정에 관한 사항
4. 위원회의 종전 의결례를 변경할 필요가 있는 사항
5. 소위원회가 위원회에서 직접 처리하도록 의결한 사항
6. 그 밖에 위원회에서 처리하는 것이 필요하다고 위원장이 인정하는 사항

② 소위원회의 회의는 구성위원 전원의 출석과 출석위원 전원의 찬성으로 의결한다.

③ 그 밖에 소위원회의 업무 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조(분과위원회) 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 분야별로 분과위원회를 둘 수 있다.

제22조(전문위원) ① 위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 지원하고 전문적인 조사 및 연구업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 위원회에 학계, 사회단체 그 밖에 관련분야의 전문가를 전문위원으로 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 전문위원은 위원장이 임명 또는 위촉한다.

제23조(사무처의 설치) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둔다.

② 사무처에 사무처장 1명을 두되, 사무처장은 위원장이 지명한 부위원장이 겸직하고, 위원장의 지휘를 받아 위원회의 소관 사무를 관장하며 소속 직원을 지휘·감독한다.

③ 이 법에 규정된 사항 외에 사무처의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제24조(자문기구) ① 위원회는 그 업무수행에 필요한 사항의 자문을 위하여 자문기구를 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 자문기구의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제25조(공무원 등의 파견) ① 위원회는 그 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 국가기관·지방자치단체·「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관 또는 관련 법인이나 단체에 대하여 그 소속 공무원 또는 직원의 파견을 요청할 수 있다.

② 제1항에 따라 위원회에 공무원이나 직원을 파견한 국가기관·지방자치단

체·「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관 또는 관련 법인이나 단체의 장은 위원회에 파견된 자에 대하여 인사·처우 등에 있어서 우대조치를 강구하여야 한다.

제26조(운영상황의 보고 및 공표 등) ① 위원회는 매년 고충민원과 관련하여 위원회의 운영상황을 대통령과 국회에 보고하고 이를 공표하여야 한다.

② 위원회는 제1항에 따른 보고 외에 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령과 국회에 특별보고를 할 수 있다.

제27조(제도개선의 권고) ① 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 공공기관의 장에게 부패방지를 위한 제도의 개선을 권고할 수 있다.

② 제1항에 따라 제도개선의 권고를 받은 공공기관의 장은 이를 제도개선에 반영하여 그 조치결과를 위원회에 통보하여야 하며, 위원회는 이에 대한 이행실태를 확인·점검할 수 있다.

③ 제1항에 따라 제도개선의 권고를 받은 공공기관의 장은 위원회의 권고대로 조치하기가 곤란하다고 인정되는 경우에는 위원회에 재심의를 요청하여야 하며, 이 경우 위원회는 이를 재심의 하여야 한다.

제27조의2(공공기관 부패에 관한 조사·평가) ① 위원회는 공공기관의 부패를 계량적으로 측정할 수 있는 공정하고 객관적인 평가지표를 개발하여야 한다.

② 위원회는 제1항에 따른 평가지표를 활용하여 공공기관의 부패에 관하여 조사·평가하고 그 결과를 공표할 수 있다.

③ 위원회는 제2항에 따른 조사·평가결과를 바탕으로 공공기관에 대하여 부패방지를 위한 컨설팅 등 필요한 지원을 할 수 있다. [본조신설 2016.3.29.]

제27조의3(조사·평가결과의 공개) ① 제27조의2에 따라 위원회의 조사·평가를 받은 공공기관의 장은 그 조사·평가결과를 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.

② 제1항에 따른 조사·평가결과 공개에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2016.3.29.]

제28조(법령 등에 대한 부패유발요인 검토) ① 위원회는 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개

선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.

② 제1항에 따른 부패유발요인 검토의 절차와 방법에 관하여 필요한 항은 대통령령으로 정한다.

제29조(의견청취 등) ① 위원회는 제12조제5호부터 제14호에 따른 기능을 수행함에 있어서 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출요구 및 실태조사
2. 이해관계인·참고인 또는 관계 공직자의 출석 및 의견진술 요구

② 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 제1항에 따른 조치를 하여서는 아니 된다.

1. 국가기밀에 관한 사항
2. 수사·재판 및 형집행(보안처분·보안관찰처분·보호처분·보호관찰처분·보호감호처분·치료감호처분·사회봉사명령을 포함한다)의 당부에 관한 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항
3. 행정심판·소송, 헌법재판소의 심판, 헌법소원이나 감사원의 심사청구 그 밖의 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항
4. 법령에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자간의 이해조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항
5. 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 사항 또는 「감사원법」에 따른 감사위원회의에서 의결된 사항

③ 제1항 각 호의 조치는 제12조 각 호에 따른 위원회의 기능을 수행하기 위하여 필요한 범위에 그쳐야 하며 공공기관의 업무수행에 지장이 없도록 유의하여야 한다.

④ 공공기관의 장은 제1항에 따른 자료의 제출이나 실태조사 등에 성실하게 응하고 이에 협조하여야 하며, 이에 불응하는 경우에는 그 이유를 소명하여야 한다.

⑤ 공공기관의 장은 제도의 개선 등과 관련하여 소속 직원 또는 관계 전문가로 하여금 위원회에 출석하여 그 의견을 진술하게 하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

제30조(비밀누설의 금지) 위원회의 위원, 전문위원 또는 직원이나 그 직에 있었던 자 및 위원회에 파견되거나 위원회의 위촉에 의하여 위원회의

업무를 수행하거나 수행하였던 자는 업무처리 중 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

제31조(벌칙적용에 있어서 공무원 의제) 위원회의 위원 중 공무원이 아닌 위원과 전문위원, 파견받은 직원은 위원회의 업무와 관련하여 「형법」 그 밖의 법률에 따른 벌칙의 적용에 있어서 이를 공무원으로 본다.

제3장 시민고충처리위원회

제32조(시민고충처리위원회의 설치) ① 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 둘 수 있다.

② 시민고충처리위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 조사와 처리
2. 고충민원과 관련된 시정권고 또는 의견표명
3. 고충민원의 처리과정에서 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명
4. 시민고충처리위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가
5. 민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원
6. 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 교육 및 홍보
7. 시민고충처리위원회의 활동과 관련된 국제기구 또는 외국의 권익구제기관 등과의 교류 및 협력
8. 시민고충처리위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원
9. 그 밖에 다른 법령에 따라 시민고충처리위원회에 위탁된 사항

제33조(시민고충처리위원회 위원의 자격요건 등) ① 시민고충처리위원회 위원은 고충민원 처리업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 지방자치단체의 장이 지방의회의 동의를 거쳐 위촉한다.

1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자

2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 있거나 있었던 자
3. 4급 이상 공무원의 직에 있거나 있었던 자
4. 건축사·세무사·공인회계사·기술사·변리사의 자격을 소지하고 해당 직종에서 5년 이상 있거나 있었던 자
5. 사회적 신망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 있는 자로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 자

② 시민고충처리위원회 위원의 임기는 4년으로 하되, 연임할 수 없다.

③ 지방자치단체의 장은 시민고충처리위원회 위원의 임기가 만료되거나 임기 중 결원된 경우에는 임기만료 또는 결원된 날부터 30일 이내에 후임자를 위촉하여야 한다.

④ 결원된 시민고충처리위원회 위원의 후임으로 위촉된 시민고충처리위원회 위원의 임기는 새로이 개시된다.

제34조(활동비 지원) 시민고충처리위원회가 설치된 지방자치단체의 장은 시민고충처리위원회가 제32조제2항의 업무를 처리하는데 필요한 경비를 지원하여야 한다.

제35조(위원회에 관한 규정의 준용) 제15조, 제16조제3항, 제17조, 제18조, 제25조 및 제31조는 시민고충처리위원회에 관하여 이를 준용한다.

제36조(사무기구) ① 지방자치단체의 장은 시민고충처리위원회의 사무를 지원하기 위하여 사무기구를 둔다.

② 사무기구에는 사무기구의 장과 그 밖의 필요한 직원을 둔다.

제37조(운영상황의 보고 및 공표 등) ① 시민고충처리위원회는 매년 그 시민고충처리위원회의 운영상황을 지방자치단체의 장과 지방의회에 보고하고 이를 공표하여야 한다.

② 시민고충처리위원회는 제1항에 따른 보고 외에 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장과 지방의회에 특별보고를 할 수 있다.

제38조(시민고충처리위원회의 조직 및 운영에 관한 사항) 이 법에 규정된 사항 외에 시민고충처리위원회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제4장 고충민원의 처리

제39조(고충민원의 신청 및 접수) ① 누구든지(국내에 거주하는 외국인을 포함한다) 위원회 또는 시민고충처리위원회(이하 이 장에서 "권익위원회"라 한다)에 고충민원을 신청할 수 있다. 이 경우 하나의 권익위원회에 대하여 고충민원을 제기한 신청인은 다른 권익위원회에 대하여도 고충민원을 신청할 수 있다.

② 권익위원회에 고충민원을 신청하고자 하는 자는 다음 각 호의 사항을 기재하여 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)로 이를 신청하여야 한다. 다만, 문서에 의할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 신청할 수 있다.

1. 신청인의 이름과 주소(법인 또는 단체의 경우에는 그 명칭 및 주된 사무소의 소재지와 대표자의 이름)
2. 신청의 취지·이유와 고충민원신청의 원인이 된 사실내용
3. 그 밖에 관계 행정기관의 명칭 등 대통령령으로 정하는 사항

③ 신청인은 법정대리인 외에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 대리인으로 선임할 수 있다. 이 경우 대리인의 자격은 서면으로 소명하여야 한다.

1. 신청인의 배우자, 직계 존·비속 또는 형제자매
2. 신청인인 법인의 임원 또는 직원
3. 변호사
4. 다른 법률의 규정에 따라 고충민원신청의 대리를 할 수 있는 자
5. 제1호부터 제4호까지의 규정 외의 자로서 권익위원회의 허가를 받은 자

④ 권익위원회는 고충민원의 신청이 있는 경우에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류하거나 거부할 수 없으며, 접수된 고충민원서류를 부당하게 되돌려 보내서는 아니 된다. 다만, 권익위원회가 고충민원서류를 보류·거부 또는 반려하는 경우에는 지체 없이 그 사유를 신청인에게 통보하여야 한다.

제40조(고충민원의 이첩 등) ① 권익위원회는 접수된 고충민원 중 관계 행정기관등에서 처리하는 것이 타당하다고 인정되는 사항은 이를 관계 행정기관등에 이첩할 수 있다. 이 경우 이첩받은 관계 행정기관등의 장은 권익위원회의 요청이 있는 때에는 그 처리결과를 권익위원회에 통보하여야 한다.

② 권익위원회는 관계 행정기관등의 장이 권익위원회에서 처리하는 것이 타당하다고 인정하여 권익위원회에 이첩한 고충민원을 처리할 수 있다. 이 경우 이첩받은 고충민원은 이첩된 때에 권익위원회에 접수된 것으로 본다.

③ 권익위원회는 제1항에 따라 고충민원을 이첩한 경우에는 지체 없이 그 사유를 명시하여 신청인에게 통보하여야 한다. 이 경우 권익위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 신청인에게 권리의 구제에 필요한 절차와 조치에 관하여 안내할 수 있다.

④ 신청인이 제39조제1항에 따라 위원회와 시민고충처리위원회에 대하여 동일한 고충민원을 신청한 경우 각 권익위원회는 지체 없이 사실을 상호 통보하여야 한다. 이 경우 각 권익위원회는 상호 협력하여 고충민원을 처리하여야 한다.

제41조(고충민원의 조사) ① 권익위원회는 고충민원을 접수한 경우에는 지체 없이 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조사를 하지 아니할 수 있다.

1. 제43조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항
2. 고충민원의 내용이 거짓이거나 정당한 사유가 없다고 인정되는 사항
3. 그 밖에 고충민원에 해당하지 아니하는 경우 등 권익위원회가 조사하는 것이 적절하지 아니하다고 인정하는 사항

② 권익위원회는 조사를 개시한 후에도 제1항 각 호에 해당하는 사유 등 조사를 계속할 필요가 없다고 인정하는 경우에는 이를 중지 또는 중단할 수 있다.

③ 권익위원회는 접수된 민원에 관하여 조사를 하지 아니하거나 조사를 중지 또는 중단한 경우에는 지체 없이 그 사유를 신청인에게 통보하여야 한다.

제42조(조사의 방법) ① 권익위원회는 제41조에 따라 조사를 함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 관계 행정기관등에 대한 설명요구 또는 관련 자료·서류 등의 제출요구
2. 관계 행정기관등의 직원·신청인·이해관계인이나 참고인의 출석 및 의견진술 등의 요구
3. 조사사항과 관계있다고 인정되는 장소·시설 등에 대한 실지조사
4. 감정의 의뢰

② 권익위원회의 직원이 제1항에 따라 실지조사를 하거나 진술을 듣는 경우에는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

③ 관계 행정기관등의 장은 제1항에 따른 권익위원회의 요구나 조사에 성실하게 응하고 이에 협조하여야 한다.

제43조(고충민원의 각하 등) ① 권익위원회는 접수된 고충민원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 고충민원을 각하하거나 관계 기관에 이송할 수 있다.

1. 고도의 정치적 판단을 요하거나 국가기밀 또는 공무상 비밀에 관한 사항
2. 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·감사원·지방의회에 관한 사항
3. 수사 및 형집행에 관한 사항으로서 그 관장기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항
4. 행정심판, 행정소송, 헌법재판소의 심판이나 감사원의 심사청구 그 밖에 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항
5. 법령에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자간의 이해조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항
6. 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 권리관계에 관한 사항 또는 감사원이 처분을 요구한 사항
7. 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항
8. 행정기관등의 직원에 관한 인사행정상의 행위에 관한 사항

② 권익위원회는 제1항에 따라 고충민원을 각하 또는 이송한 경우에는 지체 없이 그 사유를 명시하여 신청인에게 통보하여야 한다. 이 경우 필요하다고 인정하는 때에는 신청인에게 권리의 구제에 필요한 절차와 조치에 관하여 안내할 수 있다.

③ 관계 행정기관등의 장은 권익위원회의 조사가 착수된 고충민원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항임을 알게 된 경우에는 지체 없이 그 사실을 권익위원회에 통보하여야 한다.

제44조(합의의 권고) 권익위원회는 조사 중이거나 조사가 끝난 고충민원에 대한 공정한 해결을 위하여 필요한 조치를 당사자에게 제시하고 합의를 권고할 수 있다.

제45조(조정) ① 권익위원회는 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크

다고 인정되는 고충민원의 신속하고 공정한 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 조정을 할 수 있다.

② 조정은 당사자가 합의한 사항을 조정서에 기재한 후 당사자가 기명날인하고 권익위원회가 이를 확인함으로써 성립한다.

③ 제2항에 따른 조정은 「민법」 상의 화해와 같은 효력이 있다.

제46조(시정의 권고 및 의견의 표명) ① 권익위원회는 고충민원에 대한 조사결과 처분 등이 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 관계 행정기관등의 장에게 적절한 시정을 권고할 수 있다.

② 권익위원회는 고충민원에 대한 조사결과 신청인의 주장이 상당한 이유가 있다고 인정되는 사안에 대하여는 관계 행정기관등의 장에게 의견을 표명할 수 있다.

제47조(제도개선의 권고 및 의견의 표명) 권익위원회는 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관 등의 장에게 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.

제48조(의견제출 기회의 부여) ① 권익위원회는 제46조 또는 제47조에 따라 관계 행정기관등의 장에게 시정 또는 제도개선의 권고를 하기 전에 그 행정기관등과 신청인 또는 이해관계인에게 미리 의견을 제출할 기회를 주어야 한다.

② 관계 행정기관등의 직원·신청인 또는 이해관계인은 권익위원회가 개최하는 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

제49조(결정의 통지) 권익위원회는 고충민원의 결정내용을 지체 없이 신청인 및 관계 행정기관등의 장에게 통지하여야 한다.

제50조(처리결과의 통보 등) ① 제46조 또는 제47조에 따른 권고 또는 의견을 받은 관계 행정기관등의 장은 이를 존중하여야 하며, 그 권고 또는 의견을 받은 날부터 30일 이내에 그 처리결과를 권익위원회에 통보하여야 한다.

② 제1항에 따른 권고를 받은 관계 행정기관등의 장이 그 권고내용을 이행하지 아니하는 경우에는 그 이유를 권익위원회에 문서로 통보하여야 한다.

③ 권익위원회는 제1항 또는 제2항에 따른 통보를 받은 경우에는 신청인에게

그 내용을 지체 없이 통보하여야 한다.

제51조(감사의 의뢰) 고충민원의 조사·처리과정에서 관계 행정기관 등의 직원이 고의 또는 중대한 과실로 위법·부당하게 업무를 처리한 사실을 발견한 경우 위원회는 감사원에, 시민고충처리위원회는 당해 지방자치단체에 감사를 의뢰할 수 있다.

제52조(권고 등 이행실태의 확인·점검) 권익위원회는 제46조 및 제47조에 따른 권고 또는 의견의 이행실태를 확인·점검할 수 있다.

제53조(공표) 권익위원회는 다음 각 호의 사항을 공표할 수 있다. 다만, 다른 법률의 규정에 따라 공표가 제한되거나 개인의 사생활의 비밀이 침해될 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제46조 및 제47조에 따른 권고 또는 의견표명의 내용
2. 제50조제1항에 따른 처리결과
3. 제50조제2항에 따른 권고내용의 불이행사유

제54조(권익위원회 상호간의 관계) ① 위원회 또는 각 시민고충처리위원회는 상호 독립하여 업무를 수행하고, 상호 협의 또는 지원을 요청받은 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 협조하여야 한다.

② 위원회는 시민고충처리위원회의 활동을 적극 지원하여야 한다.

제5장 부패행위 등의 신고 및 신고자 등 보호

제55조(부패행위의 신고) 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 이를 위원회에 신고할 수 있다.

제56조(공직자의 부패행위 신고의무) 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 한다.

제57조(신고자의 성실의무) 신고자가 신고의 내용이 허위라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우에는 이 법의 보호를 받지 못한다.

제58조(신고의 방법) 부패행위를 신고하고자 하는 자는 신고자의 인적사항과 신고취지 및 이유를 기재한 기명의 문서로써 하여야 하며, 신고대상과

부패행위의 증거 등을 함께 제시하여야 한다.

제59조(신고의 처리) ① 위원회는 접수된 신고사항에 대하여 신고자를 상대로 다음 각 호의 사항을 확인할 수 있다.

1. 신고자의 인적사항, 신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특정에 필요한 사항
2. 신고내용이 제29조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는지의 여부에 관한 사항

② 위원회는 제1항의 사항에 대한 진위여부를 확인하는데 필요한 범위에서 신고자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

③ 위원회는 접수된 신고사항에 대하여 조사가 필요한 경우 이를 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관(감독기관이 없는 경우에는 해당 공공기관을 말한다. 이하 "조사기관"이라 한다)에 이첩하여야 한다. 다만, 국가기밀이 포함된 신고사항에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 처리한다.

④ 위원회에 신고가 접수된 당해 부패행위의 혐의대상자가 다음 각 호에 해당하는 고위공직자로서 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 검찰에 고발을 하여야 한다.

1. 차관급 이상의 공직자
2. 특별시장·광역시장 및 도지사
3. 경무관급 이상의 경찰공무원
4. 법관 및 검사
5. 장관급 장교
6. 국회의원

⑤ 제4항에 따라 고발한 경우 검찰은 수사결과를 위원회에 통보하여야 한다. 위원회가 고발한 사건이 이미 수사 중이거나 수사 중인 사건과 관련된 사건인 경우에도 또한 같다.

⑥ 위원회는 접수된 신고사항을 그 접수일부터 60일 이내에 처리하여야 한다. 이 경우 동조 제1항제1호에 따른 보완 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 기간을 30일 이내에서 연장할 수 있다.

제60조(조사결과의 처리) ① 조사기관은 신고를 이첩받은 날부터 60일 이내에

감사·수사 또는 조사를 종결하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있으며, 위원회에 그 연장사유 및 연장기간을 통보하여야 한다.

② 제59조에 따라 신고를 이첩받은 조사기관은 감사·수사 또는 조사결과를 감사·수사 또는 조사 종료 후 10일 이내에 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 감사·수사 또는 조사결과의 요지를 통지하여야 한다.

③ 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 조사기관에 대하여 제2항의 통보내용에 대한 설명을 요구할 수 있다.

④ 위원회는 조사기관의 감사·수사 또는 조사가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우에는 감사·수사 또는 조사결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 대하여 재조사를 요구할 수 있다. 제2항 후단에 따른 통지를 받은 신고자는 위원회에 대하여 감사·수사 또는 조사결과에 대한 이의를 신청할 수 있다.

⑤ 재조사를 요구받은 조사기관은 재조사를 종료한 날부터 7일 이내에 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 재조사 결과의 요지를 통지하여야 한다.

제61조(재정신청) ① 제59조제4항 및 제5항에 따른 혐의대상자의 부패혐의가 「형법」 제129조부터 제133조까지와 제355조부터 제357조까지(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)에 해당되어 위원회가 직접 검찰에 고발한 경우, 그 고발한 사건과 동일한 사건이 이미 수사 중에 있거나 수사 중인 사건과 관련된 경우에는 그 사건 또는 그 사건과 관련된 사건에 대하여 위원회가 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받았을 때에는 위원회는 그 검사 소속의 고등검찰청에 대응하는 고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제260조제2항부터 제4항까지, 제261조, 제262조, 제262조의4, 제264조 및 제264조의2를 적용한다.

③ 제1항에 따른 재정신청에 관하여는 검사가 당해 범죄의 공소시효 만료일 전 10일까지 공소를 제기하지 아니한 때는 그 때, 제59조제4항에 따라 위원회가 수사의뢰한 때에는 수사의뢰한 날부터 3개월까지 검사가 공소를

제기하지 아니한 때에는 그 3개월이 경과한 때 각각 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지가 있는 것으로 본다.

제62조(신분보장 등) ① 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 아니한다.

② 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 있다.

③ 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.

④ 제2항 또는 제3항에 따른 요구가 있는 경우 위원회는 조사에 착수하여야 한다.

⑤ 위원회는 다음 각 호의 방법으로 제4항에 따른 조사를 할 수 있다.

1. 요구인 또는 참고인에 대한 출석요구 및 진술청취 또는 진술서 제출요구
2. 요구인, 참고인 또는 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 자료 등의 제출요구
3. 요구인, 참고인 또는 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 사실 또는 정보에 대한 조회

⑥ 제5항 각 호의 요구·조회·조치를 받은 사람은 이에 성실히 응하여야 한다.

⑦ 위원회는 조사결과 요구된 내용이 타당하다고 인정한 때에는 요구자의 소속기관의 장, 관계 기관의 장 또는 요구자가 소속한 단체·기업 등의 장에게 적절한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회로부터 요구를 받은 소속기관의 장, 관계 기관의 장 또는 요구자가 소속한 단체·기업 등의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

⑧ 공직자인 신고자가 위원회에 전직, 전출·전입, 파견근무 등의 인사에 관한 조치를 요구한 경우 위원회는 그 요구내용이 타당하다고 인정하는 때에는 인사혁신처장 또는 관련 기관의 장에게 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회로부터 요구를 받은 인사혁신처장 또는 관련 기관의

장은 이를 우선적으로 고려하여야 하며, 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다. <개정 2013.3.23., 2014.11.19.>

⑨ 위원회는 제1항을 위반한 자에 대하여 징계권자에게 징계요구를 할 수 있다.

제62조의2(불이익처분 절차의 일시정지) ① 위원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있고, 이를 방치할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있으며, 제62조제2항 및 제3항에 따른 요구인의 조치 요구에 대한 위원회의 결정을 기다릴 시간적인 여유가 없다고 인정되면 요구인의 신청에 따라 또는 직권으로 45일 이내의 기간을 정하여 요구인의 소속기관의 장 등에게 불이익처분 절차의 잠정적인 중지 조치를 요구할 수 있다.

1. 이 법에 따른 신고로 인하여 요구인에 대한 불이익처분 절차가 예정되어 있거나 이미 진행 중인 경우
2. 이 법에 따른 신고로 인하여 요구인에 대한 불이익처분이 행하여졌고 추가적인 불이익처분 절차가 예정되어 있거나 이미 진행 중인 경우

② 제1항에 따른 요구를 받은 소속기관의 장 등은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. [본조신설 2016.3.29.]

제63조(불이익 추정) 신고자가 이 법에 의하여 신고한 뒤 제62조제2항 또는 제3항에 따라 위원회에 원상회복 등을 요구하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우 해당 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정한다.

제64조(신변보호 등) ① 위원회 및 제59조제3항에 따라 신고사항을 이첩받은 조사기관의 종사자는 신고자의 동의 없이 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 아니 된다.

② 신고자는 신고를 한 이유로 자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우에는 위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회는 필요하다고 인정한 때에는 경찰청장, 관할 지방경찰청장, 관할 경찰서장에게 신변보호조치를 요구할 수 있다.

③ 제2항에 따른 신변보호조치를 요구받은 경찰청장, 관할 지방경찰청장, 관할 경찰서장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 즉시 신변보호조치를 취하여야 한다.

④ 신고자가 신고를 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한

상당한 이유가 있는 경우 해당 신고와 관련한 조사 및 형사절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조(인적 사항의 기재생략) 및 제9조(신원관리카드의 열람) 내지 제12조(소송진행의 협의등)의 규정을 준용한다.

⑤ 누구든지 제3항 및 제4항에 따라 보호되고 있는 부패행위신고자 등이라는 사정을 알면서 그 인적사항 또는 부패행위신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다.

제65조(협조자 보호) 이 법에 의한 신고와 관련하여 신고자 외에 진술 그 밖에 자료제출 등의 방법으로 신고내용의 감사·수사 또는 조사에 조력한 자의 신분보장 및 신변보호에 관하여는 제62조, 제64조 및 제66조를 준용한다.

제66조(책임의 감면 등) ① 이 법에 의한 신고를 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우 그 신고자에 대하여 형을 감경 또는 면제할 수 있다.

② 제1항은 공공기관의 징계처분에 관하여 이를 준용한다.

③ 이 법에 의하여 신고한 경우에는 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정에 불구하고 직무상 비밀준수의무를 위반하지 않는 것으로 본다.

제67조(준용규정) 제62조, 제62조의2, 제63조부터 제66조까지는 다음 각 호의 경우에 준용한다. <개정 2016.3.29.>

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

제68조(포상 및 보상) ① 위원회는 이 법에 따른 신고에 의하여 현저히 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 신고를 한 자에 대하여 상훈법 등의 규정에 따라 포상을 추천할 수 있으며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다.

② 부패행위의 신고자는 이 법에 따른 신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가

확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다. 이 경우 보상금은 불이익처분에 대한 원상회복 등에 소요된 비용을 포함한다.

③ 위원회는 제2항에 따른 보상금의 지급신청을 받은 때에는 제69조에 따른 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금을 지급하여야 한다. 다만, 공직자가 자기 직무와 관련하여 신고한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다.

④ 제2항에 따른 보상금의 지급신청은 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감에 관한 법률관계가 확정되었음을 안 날부터 2년 이내에 하여야 한다.

제69조(보상심의위원회) ① 위원회는 제68조제1항 및 제2항에 따른 포상금 및 보상금의 지급에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보상심의위원회를 둔다.

② 보상심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 포상금 및 보상금 지급요건에 관한 사항
2. 포상금 및 보상금 지급액에 관한 사항
3. 그 밖에 포상금 및 보상금 지급에 관한 사항

③ 보상심의위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제70조(보상금의 지급결정 등) ① 위원회는 제68조에 따른 보상금의 지급신청이 있는 때에는 특별한 사유가 없는 한 신청일부터 90일 이내에 그 지급여부 및 지급금액을 결정하여야 한다.

② 위원회는 제1항에 따른 보상금 지급결정이 있은 때에는 즉시 이를 신청인에게 통지하여야 한다.

제71조(다른 법령과의 관계) ① 제68조에 따른 보상금을 지급받을 자는 다른 법령에 따라 보상금을 청구하는 것이 금지되지 아니한다.

② 보상금을 지급받을 자가 동일한 원인에 기하여 이 법에 의한 포상금을 받았거나 또는 다른 법령에 따라 보상을 받은 경우 그 포상금 또는 보상금의 액수가 이 법에 따라 받을 보상금의 액수와 같거나 이를 초과하는 때에는 보상금을 지급하지 아니하며, 그 포상금 또는 보상금의 액수가 이 법에 의하여 지급받을 보상금의 액수보다 적은 때에는 그 금액을 공제하고

보상금의 액수를 정하여야 한다.

③ 다른 법령에 따라 보상을 받을 자가 동일한 원인에 기하여 이 법에 따른 보상금을 지급받았을 때에는 그 보상금의 액수를 공제하고 다른 법령에 따른 보상금의 액수를 정하여야 한다.

제6장 국민감사청구

제72조(감사청구권) ① 19세 이상의 국민은 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우 대통령령으로 정하는 일정한 수 이상의 국민의 연서로 감사원에 감사를 청구할 수 있다. 다만, 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 또는 감사원의 사무에 대하여는 국회의장·대법원장·헌법재판소장·중앙선거관리위원회 위원장 또는 감사원장(이하 "당해 기관의 장"이라 한다)에게 감사를 청구하여야 한다. <개정 2009.1.7.>

② 제1항에도 불구하고 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감사청구의 대상에서 제외한다.

1. 국가의 기밀 및 안전보장에 관한 사항
2. 수사·재판 및 형집행(보안처분·보안관찰처분·보호처분·보호관찰처분·보호감호처분·치료감호처분·사회봉사명령을 포함한다)에 관한 사항
3. 사적인 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항
4. 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항. 다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요사항이 감사에서 누락된 경우에는 그러하지 아니하다.
5. 그 밖에 감사를 실시하는 것이 적절하지 아니한 정당한 사유가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 사항

③ 제1항에도 불구하고 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리에 대한 감사청구는 「지방자치법」 제16조에 따른다.

제73조(감사청구의 방법) 감사청구를 하고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 청구인의 인적사항과 감사청구의 취지 및 이유를 기재한 기명의 문서로 하여야 한다.

제74조(감사실시의 결정) ① 제72조제1항 본문에 따라 감사청구된 사항에 대하여는 감사원규칙으로 정하는 국민감사청구심사위원회에서 감사실시

여부를 결정하여야 한다.

② 제72조제1항 단서에 따라 당해 기관의 장이 감사청구를 접수한 때에는 그 접수한 날부터 30일 이내에 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 감사원규칙으로 정하는 바에 따라 감사실시 여부를 결정하여야 한다.

③ 감사원 또는 당해 기관의 장은 감사청구가 이유 없다고 인정하는 때에는 이를 기각하고, 기각을 결정한 날부터 10일 이내에 그 사실을 감사청구인에게 통보하여야 한다.

제75조(감사청구에 의한 감사) ① 감사원 또는 당해 기관의 장은 감사를 실시하기로 결정한 날부터 60일 이내에 감사를 종결하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있다.

② 감사원 또는 당해 기관의 장은 감사가 종결된 날부터 10일 이내에 그 결과를 감사청구인에게 통보하여야 한다.

제76조(운영) 이 법에서 정한 사항 외에 국민감사청구에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 감사원규칙으로 정하는 바에 따른다.

제7장 보칙

제77조(제도개선에 대한 제안 등) ① 위원회는 고충민원의 처리과정에서 불합리한 제도를 발견하거나 그 밖에 개선이 필요하다고 인정되는 사항이 있는 경우에는 대통령 또는 국회에 그에 대한 의견을 제출할 수 있다.

② 위원회 또는 시민고충처리위원회는 고충민원의 처리과정에서 관련 법률 또는 조례가 현저히 불합리하다고 인정하는 경우에는 그 법률 또는 조례의 개정 또는 폐지 등에 관한 의견을 국회 또는 지방의회에 제출할 수 있다.

제78조(고충민원사무의 정보보호) 위원회 또는 시민고충처리위원회와 관계 행정기관등은 고충민원과 관련된 정보의 유출로 인하여 신청인과 이해관계인의 이익이 침해되지 아니하도록 노력하여야 한다.

제79조(고충민원 신청사항의 게시 등) ① 위원회 또는 시민고충처리위원회와 관계 행정기관등의 장은 고충민원의 신청에 필요한 사항을 게시하거나 편람을 비치하는 등 가능한 모든 편의를 제공하여야 한다.

② 위원회 또는 시민고충처리위원회는 고충민원업무를 처리함에 있어서 자체적으로 할 수 있는 자료의 확인 또는 관계 행정기관등과의 협조 등에 관하여 필요한 절차를 담당직원이 직접 행하도록 하는 등 신청인의 편의를 위하여 노력하여야 한다.

제80조(관계 행정기관등과의 협조) ① 위원회 또는 시민고충처리위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계 행정기관등에 협조를 요청할 수 있다.

② 위원회 또는 시민고충처리위원회의 협조를 요청받은 관계 행정기관등은 정당한 사유가 없는 한 이에 성실히 응하여야 한다.

제81조(교육과 홍보 등) ① 위원회 또는 시민고충처리위원회는 모든 사람이 자신의 권리를 인지하고 권리의 침해가 발생한 경우 이를 구제받을 수 있도록 하기 위하여 필요한 교육과 홍보를 할 수 있다.

② 위원회 또는 시민고충처리위원회는 학교에서 고충민원의 처리와 권리구제 및 부패방지에 관한 내용이 교육될 수 있도록 지원하기 위하여 교육부장관과 협의할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

③ 위원회 또는 시민고충처리위원회는 공무원의 교육훈련과정에 고충민원제도 및 부패방지에 관한 내용이 포함될 수 있도록 관계 행정기관등의 장과 협의할 수 있다.

제81조의2(공직자 부패방지교육) ① 공공기관의 장은 부패방지교육을 실시하고 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.

② 위원회는 제1항에 따른 부패방지교육 실시 여부에 대한 점검을 실시하여야 한다.

③ 위원회는 제2항에 따른 점검결과를 다음 각 호의 평가에 반영하도록 해당 기관·단체의 장에게 요구할 수 있다.

1. 「정부업무평가 기본법」 제14조제1항 및 제18조제1항에 따른 중앙행정기관 및 지방자치단체의 자체평가와 같은 법 제21조제1항에 따른 지방자치단체 합동평가
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조제1항에 따른 공기업·준정부기관의 경영실적 평가
3. 「지방공기업법」 제78조제1항에 따른 지방공기업의 경영평가

4. 「초·중등교육법」 제9조제2항에 따른 시·도교육청평가

④ 제1항에 따른 교육의 내용·방법, 결과 제출 및 제2항에 따른 점검 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2016.3.29.]

제82조(비위면직자 등의 취업제한) ① 비위면직자 등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. <개정 2016.3.29.>

1. 공직자가 재직 중 직무와 관련된 부패행위로 당연퇴직, 파면 또는 해임된 자
2. 공직자였던 자가 재직 중 직무와 관련된 부패행위로 벌금 300만원 이상의 형의 선고를 받은 자

② 비위면직자 등은 당연퇴직, 파면, 해임된 경우에는 퇴직일, 벌금 300만원 이상의 형의 선고를 받은 경우에는 그 집행이 종료(종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 5년 동안 다음 각 호의 취업제한기관에 취업할 수 없다. <신설 2016.3.29.>

1. 공공기관
2. 대통령령으로 정하는 부패행위 관련 기관
3. 퇴직 전 5년간 소속하였던 부서 또는 기관의 업무와 밀접한 관련이 있는 영리사기업체 등(다음 각 목의 법인 등을 포함한다)
   가. 「변호사법」 제40조에 따른 법무법인, 같은 법 제58조의2에 따른 법무법인(유한), 같은 법 제58조의18에 따른 법무조합 및 같은 법 제89조의6제3항에 따른 법률사무소
   나. 「공인회계사법」 제23조제1항에 따른 회계법인
   다. 「세무사법」 제16조의3제1항에 따른 세무법인
   라. 「외국법자문사법」 제2조제4호에 따른 외국법자문법률사무소
   마. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조제3항제1호가목에 따른 시장형 공기업
   바. 안전 감독 업무, 인·허가 규제 업무 또는 조달 업무 등 대통령령으로 정하는 업무를 수행하는 공직유관단체
   사. 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교를 설립·경영하는 학교법인과 학교법인이 설립·경영하는 사립학교. 다만, 취업심사대상자가 대통령령으로 정하는 교원으로 취업하는 경우 해당 학교법인 또는

학교는 제외한다.

아. 「의료법」 제3조의3에 따른 종합병원과 종합병원을 개설한 같은 법 제33조제2항제3호에 따른 의료법인 및 같은 항 제4호에 따른 비영리법인

자. 「사회복지사업법」 제2조제3호에 따른 사회복지법인 및 같은 조 제4호에 따른 사회복지시설을 운영하는 비영리법인

4. 영리사기업체 등의 공동이익과 상호협력 등을 위하여 설립된 법인·단체(이하 "협회"라 한다)

③ 제2항에 따른 취업 여부를 판단하는 경우 「상법」에 따른 사외이사나 고문 또는 자문위원 등 직위나 직책 여부 또는 계약의 형식에 관계없이 취업제한기관의 업무를 처리하거나 조언·자문하는 등의 지원을 하고 주기적으로 또는 기간을 정하여 그 대가로서 임금·봉급 등을 받는 경우에는 이를 취업한 것으로 본다. <신설 2016.3.29.>

④ 「공직자윤리법」 제17조제2항, 제3항, 제5항 및 제8항은 제2항제3호에 따른 퇴직 전 소속 부서 또는 기관의 업무와 영리사기업체 등 사이의 밀접한 관련성의 범위에 관하여 이를 준용한다. <개정 2016.3.29.>

[제목개정 2016.3.29.]

제82조의2(자료 제출 요구) 위원회는 제82조에 따른 취업제한의 위반 여부를 확인하기 위하여 「형의 실효 등에 관한 법률」 제2조제5호가목에 따른 범죄경력자료 등 대통령령으로 정하는 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 해당 공공기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. [본조신설 2016.3.29.]

제83조(취업자의 해임요구) ① 위원회는 제82조제2항에 위반하여 공공기관에 취업한 자가 있는 경우 당해 공공기관의 장에게 그의 해임을 요구하여야 하며, 해임요구를 받은 공공기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. <개정 2016.3.29.>

② 위원회는 제82조제2항에 위반하여 대통령령으로 정하는 부패행위 관련 기관, 영리사기업체 등 또는 협회에 취업한 자가 있는 경우 관계공공기관의 장에게 그 취업자에 대한 취업해제조치의 강구를 요구하여야 하며, 요구를 받은 관계공공기관의 장은 그 취업자가 취업하고 있는 부패행위 관

련 기관, 영리사기업체 등 또는 협회의 장에게 그의 해임을 요구하여야 한다. 이 경우 해임요구를 받은 부패행위 관련 기관, 영리사기업체 등 또는 협회의 장은 정당한 사유가 없는 한 지체 없이 이에 응하여야 한다. <개정 2016.3.29.>

제84조(국회 등의 특례) 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회 또는 감사원은 당해 기관의 부패방지를 위하여 자체적으로 제12조제5호부터 제8호까지의 업무를 성실히 추진하여야 한다.

제85조(다른 법률과의 관계 등) ① 이 법에서 정한 사항 외에 행정심판에 관하여는 「행정심판법」에 따른다.

② 이 법에서 정한 사항 외에 이 법 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 감사원규칙으로 정한다.

제8장 벌칙

제86조(업무상 비밀이용의 죄) ① 공직자가 제7조의2를 위반한 때에는 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2009.1.7., 2014.5.28.>

② 제1항의 경우 징역과 벌금은 이를 병과할 수 있다.

③ 제1항의 죄를 범한 자 또는 그 정을 아는 제3자가 제1항의 죄로 인하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 이를 몰수 또는 추징한다.

제87조(업무상 비밀누설죄) 제30조에 위반하여 부패방지 업무처리 중 알게 된 비밀을 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

제88조(인적사항 공개 등 금지 위반의 죄) 제64조제5항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

제89조(비위면직자 등의 취업제한 위반의 죄) 제82조제1항의 비위면직자 등이 같은 조 제2항의 취업제한기관에 취업한 때에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2016.3.29.>

[제목개정 2016.3.29.]

제90조(조치요구에 대한 불이행의 죄) ①제62조제1항에 따른 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 한 자가 제62조제7항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 조치요구를 이행하지 아니한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2016.3.29.>

② 제62조제1항에 따른 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 한 자가 제62조의2제1항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 조치요구를 이행하지 아니한 때에는 6개월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. <신설 2016.3.29.>

제91조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천만원 이하의 과태료에 처한다. <개정 2009.1.7., 2016.3.29.>

1. 제62조제1항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 한 자
2. 제62조제6항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 같은 조 제5항에 따른 요구·조회 및 조치에 응하지 아니한 자
3. 정당한 사유 없이 제62조제7항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 위원회의 조치요구를 이행하지 아니한 자(제62조제1항에 따른 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 한 자를 제외한다)
4. 정당한 사유 없이 제83조제1항·제2항에 따른 요구를 거부한 취업제한기관의 장

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. <개정 2016.3.29.>

1. 정당한 사유 없이 제42조에 따른 업무수행을 방해·거부 또는 기피하거나 고의로 지연시킨 자
2. 정당한 사유 없이 제82조의2에 따른 자료 제출 요구를 거부한 공공기관의 장

③ 제1항 및 제2항의 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회가 부과·징수한다.

④ 삭제 <2009.1.7.>

⑤ 삭제 <2009.1.7.>

⑥ 삭제 <2009.1.7.>

⑦ 삭제 <2009.1.7.>

⑧ 삭제 <2009.1.7.>

부칙 <제14145호, 2016.3.29.>

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(비위면직자 등의 취업제한 등에 관한 적용례) 제82조제1항제2호의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 퇴직하는 공직자부터 적용한다.

제3조(비위면직자 등의 취업제한 관련 경과조치) 제82조제2항부터 제4항까지의 개정규정에도 불구하고, 이 법 시행 전에 직무와 관련된 부패행위로 당연퇴직, 파면 또는 해임된 공직자의 취업제한은 종전의 규정에 따른다.

연구총서 16-AA-03

공익신고제도의 개선방안에 관한 연구

발 행 | 2016년 12월
발 행 처 | 한국형사정책연구원
발 행 인 | 김 진 환
등 록 | 1990. 3. 20. 제21-143호
주 소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114
전 화 | (02)575-5282
홈 페 이 지 | www.kic.re.kr
정 가 | 10,000원
편 집 · 인 쇄 | (사)아름다운사람들복지회 T. 1833-9650
I S B N | 979-11-87160-10-6 93360

연구원의 허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.