

공익신고자보호법의 의의와 개선방안에 관한 소고

A Study on Meaning and Improvement of the Whistleblower-Protection Act in Korea

조 한 상(Cho, Han-Sang)* · 이 주 희(Lee, Joo-Hee)**

ABSTRACT

Meanwhile, corruption has been pointed out as serious social ills cjdwnof korean society. Specially corruption due to collusive links between politicians and businessmen has caused much damage. This issue is still not been fully overcome.

Thus, legal and institutional efforts for the anti-corruption should be continued. In this regard, the Whistle-blower Protection Act was enacted in 2011. Various matters which are relevant to reporting corruption are specified in this law. In particular, comprehensive measures to protect disclosures of wrongdoings from any unjustified treatment are adopted.

Meanwhile, there are some differences of opinion on the constitutional bases of whistle-blower protection. According to the majority opinion, whistle-blower protection is based on the freedom of conscience. But some derive the ground of whistle-blower protection from legal compliance obligations.

The majority opinion, however, will results in narrowing the scope of protection, because the whistleblowing that has no basis in pure motives of conscience can be thought to be worthless. Whereas it is likely to give rise to ethical overload based on legal compliance obligation. Thus, it will be resonable to be based on constitutional citizens responsibility.

The whistleblowing protected by the current law has the ring of truth. The current law requires the ethical purity, but it is necessity to be modified if it does not follow the majority opinion in regard to the ground of whistle-blower protection. And protection measures as liability exemption, rewarding whistleblowing, protection from retaliation have insufficiency that should be complemented. The authority of Anti-Corruption and Civil Rights Commission should be also strengthened by reinforcing the impartiality and professionalism. Through these efforts the Whistle-blower Protection Act will be able to contribute to anti-corruption significantly.

Key words: Corruption, Whistleblowing, Whistleblower, Freedom of Conscience, Legal Compliance Obligations, Constitutional Citizens Responsibility, Anti-Corruption Act, Whistleblower-Protection Act

1. 서론

우리는 급격한 근대화와 경제발전 과정에서 국가기관과 기업이 유착되어 나타나는 부패로 인하여 큰 몸살을 앓은 바 있다. 민주화 이후 이러한 현상이 조금 완화되나 싶었지만, 여전히 OECD 가입국 중 부패지수는 하위권에 머물고 있으며, 최근에는 동남

* 청주대학교 사회과학대학 법학과 부교수

** 청주대학교 사회과학대학 법학과 부교수

아시아 국가들보다 부패가 심각하다는 보도까지 나온바 있다.¹⁾ 부패가 없어야 국가의 역량, 국가 경쟁력이 진작될 수 있다는 데에는 이견을 찾기 어려우며, 부패 없는 나라를 만드는 것이 우리가 선진국으로 도약하는 첩경이라는 데에도 이견이 없을 것으로 본다.

부패의 방지를 위해서는 우선적으로 부패를 적발해야 한다. 그런데 부패행위는 이른바 조직(organization)²⁾을 중심으로 일어나는 현상이며, 조직의 폐쇄성이나 조직의 은폐 시도로 말미암아 부패를 적발하는 것은 쉽지 않다. 그것이 국가나 공공기관과 같은 공적 조직이건, 기업과 같은 사적·경제적 조직이건 말이다. 따라서 조직 내부 또는 조직과 밀접한 관련을 맺고 있는 일반 국민들의 적극적인 부패신고가 요청된다.³⁾ 하지만 부패신고를 함으로써 조직이나 동료 구성원으로부터 경제적·정신적 심지어 신체적 위협을 받을 가능성이 높은 것도 현실이며,⁴⁾ 따라서 무작정 국민들의 양심에 호소하여 부패신고를 기다리고 있을 수도 없다. 결과적으로 국민들의 부패신고를 유도하고 장려하며, 부패신고로 인하여 받을 수 있는 불이익으로부터 신고자를 보호하는 법적 제도가 요청된다. 본 논문에서 주로 고찰할 공익신고자보호법은 이른바 부패방지법제의 중요한 축을 이루는 법령으로서의 의의를 갖는다.

부패방지법제는 그야말로 다양한 법령으로 구성되어 있으며, 또 특정 법학 분야의 연구대상에 한정되지 않는다고 본다. 이를 테면 부패방지법제의 근본적인 정당성과 필요성은 헌법학이 연구해야 하며, 부패방지법제를 구성하는 개별 법령의 내용을 분석함에 있어서는 행정법학적 연구가 필요하다. 부패행위에 대한 제재를 논함에 있어서는 형법학적 관점이 동원되어야 한다. 따라서 부패방지법제에 대한 연구는 법학 내의 학제적 연구의 대상이라고 표현할 수 있을 것이다. 이러한 이유로 본 논문 역시 헌법학적 관점을 중심으로 하지만 다른 법학 분야의 관점도 배제하지 않는 자세를 견지하고자 한다.

본 논문은 우선 공익신고자보호법의 기본적 의의를 부패와 부패방지라는 개념과 연결하여 모색하는 시도를 진행하고자 한다(Ⅱ). 그리고 종래 학자들 사이에 다소간의 이견이 존재하던 공익신고 보호의 헌법적 근거를 고찰함으로써, 공익신고자보호법의 전반적인 개선방향을 모색하는 교두보로 삼고자 한다(Ⅲ). 다음으로 보호가치 있는 공익신고란 무엇인지를 진실성과 윤리성이라는 개념을 매개로 검토해 보고자 한다(Ⅳ). 마지막으로 현행 공익신고자보호법의 주요한 문제점과 그 개선방안에 대하여 고찰하고자 한다(Ⅴ).

1) 동아일보, 한국의 부패지수, 왜 나아지지 않나, 2013.9.5.

2) 여기에서 말하는 조직은 사회학적 의미의 조직을 의미한다. 조직은 공동의 목표를 달성하기 위해 조율된 집단적 행위에 참여하고 있는 분명한 구성원들의 집단이라고 정의된다(앤서니 기든스(김미숙/김용학/박길성 역), (2011), 「현대 사회학」, 을유문화사, 662쪽).

3) 김승태, (2013), 반부패 정책수단으로서의 공익신고자 보호법 평가, 「홍익법학」, 14(2), 573쪽.

4) 박경철, (2011), 공익신고자보호법의 의의와 문제점, 「공법연구」, 40(1), 165쪽.

II. 부패와 부패방지법제, 그리고 공익신고자보호법

1. 부패의 의의

1) 공직 부패와 민간 부패

우리말 사전에서 부패는 ‘썩어서 무너짐’, 즉 유기물이 미생물의 작용에 의하여 고약한 냄새를 내면서 분해되는 것을 의미하는 단어이다. 하지만 사람들의 의식이나 행위가 건전한 상태를 벗어나 타락하는 것을 부패라고도 표현한다. 법학이나 여타 사회과학에서 방지와 척결의 대상으로 삼는 부패는 바로 후자의 부패이다. 하지만 부패라는 용어는 매우 추상적이며, 이로써 지칭하는 대상이 극도로 포괄적이고 광범위하다. 따라서 부패란 무엇인가에 대한 학자들의 견해는 매우 다양하며, 통일적인 개념정의에 이르지 못하고 있다.

종래 다수의 견해는 부패의 의미를 공직자의 부조리와 연결하여 이해하는 경향을 보였다. 예컨대 부패를 “공직자가 사적인 이득을 위하여 자신의 지위와 권한을 남용·오용하는 행위”라고 정의하거나, “사적 이익을 위한 공권의 남용”이라고 정의하는 견해가 대표적이다. 이러한 정의에 따르면 부패라는 개념을 한정함으로써 상대적으로 명확하게 정의할 수 있는 가능성이 열리는 이점을 얻을 수 있다.

하지만 이러한 개념정의는 다음과 같은 이유에서 받아들이기 곤란하다고 본다. 첫째, 부패라는 개념을 반드시 공직 영역에 한정해야 한다는 논리적 필연성을 어디에서도 발견하기 어렵다. 둘째, 공직부패는 대부분 민간 영역의 행위자와 연계하여 발생하는 경우가 많다. 셋째, 민간 영역에서 발생하는 부패가 공직부패보다 더 큰 문제를 야기할 정도로 심각한 경우도 많다. 따라서 공직 영역의 부패뿐만 아니라 민간 영역의 부패도 부패 개념에 포함해야 한다고 본다. 실제로 오늘날 국제적인 추세도 종래 공공부문의 부패방지 차원을 넘어서 기업을 포함한 민간부문의 부패 방지를 추구하는 방향으로 전개되고 있으며,⁵⁾ 특히 국제투명성기구(Transparency International)는 부패를 “사적인 이익을 위해 권력을 남용하는 것”이라고 포괄적으로 정의하고 있다.

2) 부패의 개념 징표와 입법을 통한 구체화의 불가피성

이러한 이유들로 인하여 부패 개념을 공사영역을 불문한 포괄적 개념으로 정의해야 한다고 보지만, 그만큼 이 개념을 명확하게 이해하는 것은 어려워지며, 특히 객관성을 핵심으로 하는 법학의 개념으로 사용하기에 부적합한 것이 된다. 하지만 적어도 몇 가지 개념징표는 발견할 수 있다고 본다.

부패란 ‘무엇’이 썩어서 무너지는 것을 의미하는데, 개인의 인성이 형편없다거나 장

5) 박경철, 앞의 논문(2011), 166쪽.

사꾼이 바가지를 씌우는 것을 부패했다고 말하지 않는 것이 보통이다. 대부분 일정한 ‘권력’ 또는 ‘권한’을 가진 자가 그것을 남용하여 손해를 가하고 자신 또는 제3자의 이익을 챙길 때 부패했다고 말한다. 그래서 부패라는 개념을 정의할 때 공직자 또는 민간인의 ‘권력’ 또는 ‘권한’의 문제가 함께 언급되는 것이 일반적이다.

그런데 ‘권력’ 또는 ‘권한’은 조직의 위계질서 안에서 형성되고 개인에게 부여되는 것이다. 보통 부패에 관하여 논의할 때 화이트칼라 범죄, 암수범죄 등에 관한 언급이 수반되는 것은 조직의 폐쇄성으로 인해 적발이 어렵거나 조직 차원에서의 은폐가 이루어지기 때문일 것이다. 따라서 부패는 조직 차원에서 또는 조직과 연계되어 이루어지는 일정한 부조리 행위를 의미한다고 볼 수 있다.

이상 언급한 권력 관련성과 조직관련성 이외에 다양한 징표가 논의되고는 있지만, 각각 논란의 여지가 적지 않다. 또 선부르게 개념정의를 할 경우 부패와 관련된 논의 자체를 축소시키는 부작용이 발생할 수 있다. 결국 이보다 명확한 개념정의는 부패방지 및 관련된 구체적인 입법을 하는 과정에서 입법자를 통하여 이루어질 수밖에 없으며, 이로써 부패라는 개념은 법적 용어로서의 명확성을 확보할 수 있을 것이다.⁶⁾

2. 부패방지법제의 일환으로서 공익신고자보호법

1) 부패신고에 대한 포괄적 보호제도의 수립

부패가 조직을 중심으로 이루어지고, 조직의 폐쇄성이나 조직의 은폐시도로 말미암아 그 적발 자체가 쉽지 않다는 것은 앞서 밝힌 바와 같다. 그렇기 때문에 조직 내부 또는 조직과 관련된 국민들의 부패신고가 중요하며, 이러한 부패신고를 유도하고 부패 신고자를 보호하는 법령이 이른바 부패방지법제의 중요한 축을 이룬다는 것도 서두에서 밝힌 바와 같다.

이러한 부패 신고의 중요성을 인지하여 우리나라에도 다양한 부패신고자 보호규정이 도입되어 왔다. 대표적으로 근로기준법 제104조, 산업안전보건법 제52조, 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제15조의3 등 다수의 법률이 해당 법률 위반에 대하여 감독기관 등에 신고할 수 있고, 이를 이유로 신고자에게 불리한 처우를 할 수 없다는 형식의 조항을 두고 있다. 하지만 이러한 부패신고 규정들은 개별 입법목적 달성을 위해 임시방편적으로 만들어진 면이 있으며, 따라서 이론적 근거에 대한 충분한 연구나 이해 없이 조약하게 만들어졌다는 문제가 지적되어 왔다.⁷⁾

한편 부패방지 및 국민권익위원회법(이하 국민권익위원회법이라고 함)은 공직자의 부패행위와 공공기관에 재산상 손해를 가하는 행위에 대한 신고를 비교적 체계적으로

6) 물론 이러한 구체화 과정은 부패라는 개념만이 아니라 대부분의 법적 개념이 불가피하게 겪는 과정이다.

7) 박경철, (2007), 내부공익정보제공행위 보호의 헌법적 근거와 보호범위, 「한국부패학회보」, 12(3), 88쪽.

보호하고 있다. 하지만 국민권익위원회법은 역시 한정된 범위의 공직부패행위에 대한 신고만을 보호할 뿐이어서 민간영역에서의 부패신고는 물론이고 공직영역에서의 부패 신고마저도 망라하여 보호하지 못하는 문제점이 지적되어 왔다.⁸⁾

이에 2011년 “공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함”을 목적으로 하여 공익 신고자보호법이 만들어지게 되었다. 이 법은 공직부패인지 민간부패인지를 불문하고, 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 이른바 공익침해 행위를 신고하는 사람은 누구든지 보호하는 내용과 절차를 규정하고 있다. 구체적으로 이 법에서의 공익침해행위는 180개 법률(공익신고자보호법이 11개 법률을, 동법 시행령이 169개 법률을 열거함)의 벌칙에 해당하는 행위, 인허가의 취소처분·정지처분 등 제재적 행정처분의 대상이 되는 행위를 의미한다.⁹⁾

공익신고자보호법은 다음과 같은 의의를 갖는다고 이해될 수 있다. 첫 번째, 부패신고자 보호에 있어서 이른바 우선법적 지위¹⁰⁾를 갖는 법률이 만들어 진 것이다. 공익신고자보호법 제5조는 “공익신고자등의 보호와 관련하여 이 법과 다른 법률의 적용이 경합하는 경우에는 이 법을 우선 적용하되, 다른 법률을 적용하는 것이 공익신고자등에게 유리한 경우에는 그 법을 적용한다.”라고 규정함으로써 이 점을 분명히 하고 있다.

두 번째, 부패의 적발과 예방에 있어서 효율성을 극대화할 수 있는 법적 수단이 마련된 것이다. 이 법을 통해 부패신고 문화가 정착되고 그로써 행정부나 기업 등의 자율적이고 상시적인 부패통제 기능이 작동할 가능성이 더 커졌다.¹¹⁾ 특히 점점 복잡화·전문화되는 사회 현실에서 행정기관의 조사능력만으로는 커버할 수 없는 부패행위를 적발 단속할 수 있는 가능성이 높아졌다.¹²⁾

8) 박경철, 앞의 논문(2011), 168쪽.

9) 일본이 400여개에 이르는 법률에 공익신고자 보호제도를 적용하고 있음을 상기할 때, 우리도 사회·경제 정책적 고려를 수반한 공익신고자 보호법의 적용대상의 확대를 면밀히 고려해 볼 필요가 있다고 판단된다(조수영, (2011), 공익신고자 보호와 공익신고자보호법 연구-공익신고자보호법 시행을 중심으로-, 「공법학연구」, 12(4), 157쪽). 특히 차명계좌, 분식회계, 배임, 횡령, 탈세 등과 같은 기업 비리에 대한 공익신고나 사학비리에 대한 공익신고 등은 관련 법률이 보호대상 법률에서 제외되고 있는 문제가 있다(이상희, (2013), 공신법 및 부패방지법 내 공익제보 보호조항 개정안 제안-정책토론회 “공익제보자 보호의 사각지대 이제는 없애자”: 공익신고자보호법 및 부패방지법 내 공익제보보호조항 개정안 제안, 국회 시민정치포럼·참여연대 공익제보지원센터, 30쪽; 김승태, 앞의 논문, 590쪽 등 참조). 실제로 2011년 10월부터 2012년 3월까지 6개월간 권익위에 접수된 공익신고 중에서 180개의 공익침해행위 대상법률에 포함되지 않아 처리가 어려운 신고건수가 총 479건 중 172건으로 35.9%에 달했다고 한다(이상수, (2013), 앞의 토론회 자료(2013), 21쪽). 대표적인 사례로는 제주도 7대 자연경관 선정 투표투표와 관련한 KT의 부당이익 의혹에 대한 공익신고 사건이 있다. 이 사건을 제보한 공익신고자는 전기통신사업법이 180개 법률에 해당하지 않는다는 이유로 공익신고자보호법의 적용을 받지 못하였다(한겨레 21, 공익은 나중에 따지는 거라고?, 2013.12.24.).

10) 일부 견해는 일반법적 지위를 갖는 것이라고 분석하고 있다. 하지만 엄밀하게 말할 때 일반법이라고 볼 수는 없다.

11) 김승태, 앞의 논문, 577-578쪽.

12) 박경철, 앞의 논문(2011), 167쪽.

세 번째, 국민의 기본권 보장이라는 최우선적인 헌법적 가치를 실현하는데 도움을 얻을 수 있는 법적 수단이 마련되었다. 조직의 부패에 어쩔 수 없이 눈감을 수밖에 없었던 사람들의 양심실현의 자유와 근로의 권리 등을 보다 실질적으로 보호할 수 있게 되었다. 또 부패를 통해 위협받던 많은 국민들의 생명, 신체, 재산 등과 관련된 기본권을 보호할 수 있는 가능성도 높아진 것이다.¹³⁾

2) 이른바 내부고발의 문제

부패행위의 권력관련성과 조직관련성이라는 특징으로 말미암아 조직 내부의 관계자가 행하는 부패신고가 다수를 차지할 수밖에 없으며, 또 이러한 신고가 부패방지에 있어서 결정적 역할을 해 온 것도 사실이다.¹⁴⁾ 그래서 종래 부패신고를 ‘내부고발’이라는 말이 대표하는 경우가 많았다.

그런데 내부고발이라는 말에는 밀고자, 변절자 등의 부정적 의미가 내포되어 있었다는 것이 일반적인 이해이다.¹⁵⁾ 물론 내부고발이라는 용어에 이러한 뉘앙스를 부가시킨 것은 이 말 자체가 아니라 과도한 연고주의 등 그릇된 사회·문화적 인식이며, 따라서 내부고발이 담고 있는 부정적 이미지는 용어의 교체가 아니라 내부고발에 대한 인식의 전환을 통해 극복하는 것이 원칙이라고도 볼 수 있다. 하지만 이러한 인식 전환이 하루 아침에 이루어지는 것이 아니므로, 보다 순화된 용어를 사용하는 것도 가능한 대안이라고 본다.

게다가 종래 많은 의견이 내부고발을 조직에 소속되어 있던 내부자에 의해 이루어지는 형식적 의미의 내부고발과 조직과 관련된 외부자에 의해 이루어지는 실질적 의미의 내부고발로 나누어 이해하였다. 그리고 내부고발은 실질적 의미의 내부고발까지 포괄하는 최광의로 이해되어야 한다는 견해가 많았다.¹⁶⁾ 하지만 실질적 의미의 내부고발을 ‘내부’ 고발이라고 지칭하는 것은 다소 어색함이 있다. 따라서 내부고발이라는 말보다 포괄적인 용어로 대체하는 것이 필요한 상황이었다고 하겠다.

이에 2001년 부패방지법 제정 이후부터 부패방지위원회에서는 조직을 배신하고 밀고를 한다는 부정적 인식을 벗고 공익침해행위를 방지하는 정의의 파수꾼으로서의 인식 전환을 유도하는 취지에서 공익신고자라는 표현을 사용하게 되었다.¹⁷⁾ 그리고 2011년의

13) 박경철, 앞의 논문(2011), 167쪽.

14) 2001년 세계 최대 에너지 기업인 미국 엔론사의 파산을 초래한 이중장부 작성에 의한 분식 회계 사건이나 2002년 미국 2위의 장거리 전화업체인 월드콤의 파산 원인이 된 회계부정사건의 적발 및 사법처리과정은 사조직 내부에서 벌어지는 부정과 비리의 은밀성과 함께 내부고발의 중요성을 잘 보여주고 있다고 하겠다(MK 뉴스, [Topic] 공익(내부)신고자보호법 시행 1년... 고자질쟁이 물면 누가 나서겠나, 2012.10.15)

15) 김준성·정신교, (2014), 공익신고자 보호법제의 형사법적 고찰, 「한국부패학회보」, 18(4), 277쪽; 조수영, 앞의 논문, 139쪽.

16) 박경철, 앞의 논문(2007), 90-91쪽.

17) 조수영, 앞의 논문, 139쪽; 그러나 이 용어에서 사용하고 있는 ‘공익’이라는 개념 역시 추상적이고 다의적이다. 공익개념에 대한 개괄적 설명으로는 J. Isensee, (1996), *Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat*, in: J. Isensee/P. Kirchhof(hrsg.), *Handbuch des*

공익신고자보호법은 공익신고라는 용어를 공식적인 법률용어로 채택하게 되었다. 이것은 영국의 공익제보법(Public Interests disclosure Act, 1998), 일본의 공익통보자보호법(2004) 등의 국제적 선례와도 부합하는 것이라고 할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 이 법에서 공익신고는 누구든지 할 수 있으며, 따라서 종래 내부고발이라고 칭해졌던 범주를 넘어서는 것이라고 평가할 수 있다. 하지만 공익신고를 함에 있어서 공익침해행위의 증거 등을 첨부하도록 하고 있기 때문에(법 제8조 제1항 참조), 결과적으로 종래의 내부고발과 - 완전히 일치하지는 않지만 - 중첩되는 부분이 많은 개념이라고 정리할 수 있다.¹⁸⁾

III. 공익신고자보호법의 헌법적 근거

1. 기본권 중심의 논증

헌법에서 부패방지의 당위성에 대한 논거를 찾는 것은 크게 어려운 일이 아니다. 대표적으로 헌법전문에는 “모든 사회적 폐습과 불의를 타파함으로써”라는 선언이 나와 있다. 또 부패행위가 헌법상 기본원리로 인정되고 있는 법치주의와, 헌법 제119조가 규정하고 있는 이른바 사회적 시장경제 질서를 침해하고 교란하는 요인으로 작용한다는 면에서도 부패방지의 당위성을 도출할 수 있을 것이다.¹⁹⁾

이러한 부패방지를 적발하기 위한 방법으로서 공익신고 보호의 헌법적 근거에 대하여는 학자들마다 미묘하게 차이는 설명을 하고 있다. 다수의 견해는 공익신고 보호의 헌법적 근거를 일차적으로 행위자 자신의 자유와 권리의 측면에서 찾아야 한다고 주장한다.²⁰⁾ 그리고 언론의 자유, 양심의 자유, 청원권²¹⁾ 등 기본권 조항을 바탕으로 이른바 공익신고권이라는 권리를 도출하는 방법으로 논증을 수행하고 있다. 이 입장은 행정 부패방지나 알 권리 실현 등을 이유로 공익신고 보호의 근거를 도출하는 것은 주객이 전도된 논리로서, 반드시 공익신고자의 기본권이 공익신고의 근거가 되어야 한다는 단호한 주장을 하고 있다.²²⁾

특히 공익신고보호의 근거로서 대표적으로 원용되는 것이 양심의 자유이다. 헌법재

Staatsrechts, Bd. III, 2.Aufl., C. F. Müller, S. 3ff. Rn. 4.

18) 김승태, 앞의 논문, 591쪽.

19) 참고로 공익신고가 국가의 역량, 경쟁력을 진작시키기 때문에 의미 내지 당위성을 갖는다는 설명을 자주 발견할 수 있다(예컨대 조수영, 앞의 논문, 141쪽). 이러한 설명을 틀린 것이라고 할 수는 없지만, 일종의 간접논증으로서의 한계를 갖는다는 점을 지적할 수 있다. 예를 들어 비밀주의와 불법에 대한 묵인이 급격한 경제발전에 유리할 수 있다는 반론도 존재할 수 있는 것이다.

20) 박경철, 앞의 논문(2007), 93쪽; 김승태, 앞의 논문, 579쪽.

21) 조수영, 앞의 논문, 149쪽.

22) 박경철, 앞의 논문(2007), 93쪽.

판소의 설명에 따르면 헌법상 보호되는 양심은 “어떤 일의 옳고 그름을 판단함에 있어서 그렇게 행동하지 아니하고는 자신의 인격적인 존재가치가 허물어지고 말 것이라는 강력하고 진지한 마음의 소리로서 절박하고 구체적인 양심”이다.²³⁾ 이러한 양심의 자유는 다시 내심적인 양심형성의 자유와 외부적인 양심실현의 자유로 나뉘는데, 양심실현의 자유는 양심을 표명하거나 또는 양심을 표명하도록 강요받지 아니할 자유(양심표명의 자유), 양심에 반하는 행동을 강요받지 아니할 자유(부작위에 의한 양심실현의 자유), 양심에 따른 행동을 할 자유(작위에 의한 양심실현의 자유)를 포함한다.²⁴⁾ 공익신고는 바로 작위에 의한 양심실현의 자유에 의하여 보호된다는 설명이다.

또 공익신고는 언론의 자유, 특히 표현의 자유에 의하여도 보호되는 것으로 이해되며, 결국 공익신고 보호의 경우 양심실현의 자유와 표현의 자유가 경합관계에 있게 된다고 본다.²⁵⁾ 한편 청원권은 공익신고보호의 근거로 삼기 곤란하다는 견해가 설득력이 있는데, 공익신고자보호법에서 공익신고는 사적 단체나 기업 등의 대표자 등 사인에게도 가능하고, 관할사항도 청원권과 다르기 때문이다.

기본권 중심의 논증은 이른바 기본권 보호의무 이론을 원용하여 논증 범위를 확대하는 모습도 나타내고 있다. 즉 기본권의 객관적 가치질서²⁶⁾로서의 성격과 제3자적 효력을 인정하는 전제에서, 사인 사이에 기본권 침해가 나타날 경우 국가는 적극적으로 이에 개입하여 기본권을 보호하기 위한 법질서를 수립해야 한다는 이론을 원용하는 것이다. 결과적으로 공익신고자가 행사하는 양심실현의 자유 등 기본권을 기업과 같은 제3자가 침해할 경우, 이를 막아 기본권 행사를 보호하는 것은 국가의 법적 의무로 인정된다는 설명이다.²⁷⁾

2. 의무 중심의 논증

공익신고자보호법 제7조는 “... 공직자는 그 직무를 하면서 공익침해행위를 알게 된 때에는 이를 조사기관, 수사기관 또는 위원회에 신고하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 따라서 공직자의 경우에는 공익신고가 기본권으로 보장되는 수준을 넘어서 의무로 강제된다는 해석이 가능하다. 문제는 공직자 이외의 사인에게도 이러한 공익신고 의무를 인정할 수 있는지 하는 것이다.

일부 견해는 법령에 대한 준수 의무 내지 복종의무라는 논거를 바탕으로 이를 긍정하

23) 헌재 1997. 3. 27. 96헌가11, 판례집 9-1, 245, 263; 2001. 8. 30. 99헌바92등, 판례집 13-2, 174, 203; 2002. 4. 25. 98헌마425등, 판례집 14-1, 351, 363; 헌재 2004. 8. 26. 2002헌가1, 판례집 16-2상, 141, 151-151

24) 헌재 2004. 8. 26. 2002헌가1, 판례집 16-2상, 141, 152-152.

25) 박경철, 앞의 논문(2007), 95쪽.

26) R. Smend, (1944), *Verfassung und Verfassungsrecht*, in Staatsrechtliche Abhandlungen, 3.Aufl., S. 260; P. Häberle, (1983), *Die Wesensgehaltgarantie des Artikel 19 Abs. 2 Grundgesetz*, 3.Aufl., S. 106.

27) 김승태, 앞의 논문, 573쪽.

고 있다. 종래 많은 학설은 이 의무를 헌법에 열거되지 않은 기본의무로서 인정해 온 것이 사실이다. 즉 헌법 및 이에 기초를 두고 제정되는 법률에 대한 복종의무는 헌법에 의하여 구성되고 또 헌법의 테두리 안에서 공동체생활이 영위되는 헌법국가가 존립하기 위한 법적 전제라고 할 수 있으며, 따라서 헌법에 명시되지는 않았지만 국가공동체 모든 구성원들에게 부과되어 있는 당연한 의무로 인정되고 있다는 이해이다.²⁸⁾

이러한 복종의무를 전제로 보면 기업 등 조직의 위법과 부정행위를 폭로하여 세상에 알리는 것은 정당한 법령준수의 요구일 뿐만 아니라, 법치질서를 지키기 위하여 국민에게 부과된 의무가 된다.²⁹⁾ 결국 공익신고는 국민에게 부과된 기본의무 이행이라는 주장으로 귀결된다.³⁰⁾

3. 각 논증의 문제점과 책임(Verantwortung) 중심 논증의 가능성

기본권 중심 논증의 문제점 중 첫 번째는 공익신고가 철저히 개인의 자유선택에 맡겨진다는 점이다. 실제로 이 입장은 공익신고란 어디까지나 국민의 권리행사이고, 행사여부는 국민이 자율적으로 결정할 문제라고 말하고 있다.³¹⁾ 하지만 부패방지가 헌법적으로 요구되는 과제라고 할 때 이를 적발하기 위한 공익신고가 ‘해도 되고 안 해도 되는’ 행위로 설명된다는 것은 지나치게 소극적인 논증이라고 볼 수 있다.

두 번째는 기본권 중심 논증이 주로 양심의 자유와 연결된다는 점에서 발생한다. 언급한 것처럼 양심의 자유에서 양심은 일차적으로 윤리적 양심, 인간의 존재론적 고민과 연결되어 있는 양심을 말한다. 결국 순수하고 진지한 양심을 동기로 하는 공익신고만이 보호됨으로써, 보호의 범위가 협소해진다는 문제도 발생할 가능성이 높다.

반대로 의무 중심 논증의 문제점은 다음과 같은 것이 있다. 첫 번째는 공익신고 의무를 부과함으로써 국민들에게 양심의 자유에서 도출되는 침묵의 자유를 심각하게 훼손할 가능성이 높다.³²⁾ 특히 공익신고의 의무가 존재한다면 그 의무 위반에 대하여 일종의 불고지죄와 같은 형벌을 부과한다거나³³⁾ 이 의무 위반을 근거로 한 손해배상 청구도 가능해진다는 것인데 이 역시 지나치게 가혹한 것이다.

두 번째, 공익신고의 의무를 아무리 법적으로 강제한다고 하여도 현실에서 관철될 가능성이 높은 것도 아니다. 대부분의 국민들은 스스로의 이해관계에 따라 행동하는 경

28) 계희열, (2007), 「헌법학(중)」, 박영사, 840쪽.

29) 노상현, (2004), 내부고발과 근로자의 법적 보호, 「노동법학」, 18, 162쪽.

30) 노상현, 앞의 논문, 162쪽.

31) 박경철, 앞의 논문(2007), 105쪽.

32) 박경철, 앞의 논문(2007), 105쪽.

33) 물론 헌법재판소는 국가보안법상 불고지죄와 관련하여 “... 제반사정에 비추어 볼 때 이 사건 심판대상 법률조항이 양심의 자유를 제한하고 있다 하더라도 그것이 헌법 제37조 제2항이 정한 과잉금지의 원칙이나 기본권의 본질적 내용에 대한 침해금지의 원칙에 위반된 것이라고 볼 수 없다.”라고 판단한 바 있다(헌재 1998. 7. 16. 96헌바35, 판례집 10-2, 159, 167).

우가 많으며, 공적으로 중요한 문제에 대하여 무관심한 경우도 많다는 현실을 받아들일 필요가 있다. 이러한 상황에서 공익신고에 대한 법적 의무는 규범력을 갖지 못할 가능성이 높으며, 결과적으로 국민들은 일종의 윤리적 과부하상태에 놓이기 쉽다.

적절한 논증은 기본권 중심 논증과 의무 중심 논증 사이의 일정한 지점에 있는 것이라고 예상할 수 있다. 이와 관련하여 이른바 책임(Verantwortung) 문제에 관한 헌법학적 논의를 참조해 보는 것이 유익할 것이다. 여기에서 책임은 어떤 잘못에 대하여 지는 책임, 즉 형사 또는 민사적 책임(Schuld)과는 구별되는 것이다. 이것은 ‘응답하다(antworten)’라는 개념에서 나온 것으로서, 부모의 아이에 대한 책임이나 사원의 회사에 대한 책임과 같은 것을 의미한다.³⁴⁾

국민 역시 국가공동체 및 사회의 건전한 존립에 대하여 일정한 책임을 부담할 수밖에 없다. 국민이 이러한 책임을 부담할 경우 이 책임은 법적으로 강제될 수는 없으며, 다만 장려되고 유도될 뿐이다. 그리고 이러한 책임을 수행하는 것을 법은 강력하게 보호하여야 한다. 이러한 유형의 책임으로서 대표적으로 언급될 수 있는 것이 국민의 선거참여이다. 자유선거 원칙으로 말미암아 국민이 선거에 참여하도록 강제할 수는 없지만,³⁵⁾ 선거에 참여하도록 장려하고 유도할 필요가 있으며 선거에 참여하는 경우 아무런 불편이 없도록 보호해야 하기 때문이다.

공익신고 역시 이러한 범주에 포함되는 것이라고 보아야 할 것이다. 이로써 다음과 같은 시사점을 얻게 된다. ① 부패에 대한 공익신고는 그저 개인의 자유 선택에 맡겨져 있는 것이 아니라, 국가와 사회의 건전한 존립을 위해 장려되고 권장되어야 하는 것이다. ② 하지만 공익신고를 장려하고 권장하는 수준을 넘어서 법적으로 강제하는 것은 부적절하다. ③ 공익신고를 하려는 사람 또는 공익신고를 한 사람은 국민으로서의 책임을 다한 것으로서 강력하게 보호되어야 하며, 이를 위한 법적 제도가 마련되어야 한다. 사안에 따라 공익신고가 양심의 자유나 표현의 자유와 같은 기본권의 행사에 해당하는 경우 이러한 보호는 더욱 강화될 필요가 있다.

IV. 보호되는 공익신고의 기본적 요건

1. 공익신고의 진실성

34) 시민책임에 대한 설명으로서 D. Merten, (1996), Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, VVDStRL Heft 55, S. 13; 특히 1995년에 개최된 독일 공법학자 대회의 주제 중 하나가 민주적 헌법국가에서 시민책임(Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat)이었다.

35) 헌법재판소는 “선거권자들로 하여금 투표를 하도록 강제하는 과태료나 벌금 등의 수단을 채택하게 된다면 자발적으로 투표에 참가하지 않은 선거권자들의 의사형성의 자유 내지 결심의 자유를 부당하게 축소하고 그 결과로 투표의 자유를 침해하여 결국 자유선거의 원칙을 위반할 우려도 있게 된다.”고 판시한 바 있다(헌재 2003. 11. 27. 2003헌마259등).

공익신고는 신고자가 몸담고 있는 조직의 신용이나 명예, 이익 등과 충돌할 가능성이 있다. 심지어 신고자에게 법적으로 또는 계약상 비밀유지의무가 부과되어 있는 경우도 있다. 하지만 공익신고와 충돌하는 조직의 이익이 과연 법적으로 보호되어야 하는 대상이나에 대하여 의문이 제기될 수 있다.³⁶⁾ 공익을 침해하고 법령에 위반하여 형벌 등 제재의 대상이 되는 행위와 관련되어 있는 이익이므로 법적으로 거의 가치가 없는 이익이라고 판단하는 것이 논리적이며, 따라서 이러한 충돌은 이른바 유사충돌에 해당할 가능성이 높다.³⁷⁾

문제는 공익신고가 진실성을 결여하고 있는 경우이다.³⁸⁾ 공익신고가 진실하지 않은 허위의 것이라면 이것은 책임의 수행이라고 볼 수 없으며, 공익신고자를 보호하는 것이 아니라 오히려 이로 인해 신용이나 이익 등에 피해를 입은 조직을 보호해야 할 것이다. 따라서 공익신고자를 보호하기에 앞서 이 공익신고가 진실한지 여부에 대한 판단을 하는 것은 불가피하다.

물론 공익신고자는 제한된 정보로 말미암아 자신의 신고가 완벽하게 진실에 부합하는지를 확인하기 어려운 경우가 많다. 따라서 공익신고가 진실에 부합하지 않는다고 하여 무조건 보호하지 않는 것도 공익신고자에게 가혹하며 공익신고를 위축시킬 수 있다. 이에 공익신고자보호법 제2조 제2호에서는 “공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우”에는 공익신고로 보지 않는다는 규정을 두고 있다. 즉 자신이 행하는 공익신고가 허위라는 점에 대하여 선의·무과실인 경우에는 보호를 하겠다는 의미이며, 이 점에 대한 입증책임을 공익신고가 아니라고 주장하는 자, 즉 소속된 조직 등이 입증하도록 하고 있는 것이다.³⁹⁾

한편 공익신고자보호법은 공익신고의 진실성을 확보하기 위하여 몇 가지 부수적인 장치를 두고 있다. 첫 번째는 공익신고를 함에 있어서 신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항을 기재하도록 함으로써(법 제8조 제1항 제1호) 익명으로 하는 신고를 허용하지 않고 있다. 다만 학설은 익명으로 하지 않으면 신분보장이나 신고 내용의 입증이 곤란하거나 비리교정의 효과가 약화되는 특별한 사정이 있는 경우에는 사후적으로 신고자가 밝혀진다면 공익신고로 보호해야 한다고 주장하며,⁴⁰⁾ 일정한 설득

36) 오늘날 기업은 공정한 경쟁과 법령준수가 요구되어지고 있는데, 이는 영업의 자유 및 재산권의 보장은 공공복리에 적합하여야 한다는 법원칙에서 비롯된다(노상현, 앞의 논문, 164쪽).

37) 공익신고자보호법은 공익신고의 경우 직무상 비밀준수의무를 위반하지 않은 것으로 보아 이 문제를 입법적으로 해결하고 있다(김승태, 앞의 논문, 595쪽).

38) 참고로 공익신고는 단순한 내부정보를 신고하는 것이 아니라 소속 조직이나 단체의 불법행위나 부정 등을 시정하기 위하여 이에 관한 사실이나 정보를 제공하는 것이어야 한다는 점, 즉 공익성이 갖추어져야 한다는 설명이 있다(박경철, 앞의 논문(2007), 99쪽). 하지만 본래 공익신고가 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것으로 정의되고 있기 때문에 부가적으로 공익신고의 공익성을 논할 필요는 없다고 하겠다.

39) 박경철, 앞의 논문(2007), 100쪽.

40) 박경철, 앞의 논문(2007), 105쪽; 박경철 앞의 논문(2011), 182쪽.

력이 있다고 본다.

두 번째는 공익신고를 할 때 공익침해행위의 증거 등을 첨부하도록 하는 것이다(제8조 제1항). 앞서 언급한 것처럼 바로 이 점 때문에 공익침해행위를 한 조직의 내부자 또는 해당 조직과 긴밀한 관계를 맺고 있는 사람만이 공익신고를 할 수 있는 가능성이 높다. 다만 학설이 주장하는 바와 같이 여기에서 증거는 소송법적으로 법관의 확신을 얻을 수 있는 증명력 있는 증거, 심증판구 진실이라고 믿을 수 있는 증거라기보다는 신고내용이 진실에 부합한다고 믿을 만한 개연성 있는 자료 내지 소명자료로 이해하는 것이 적절하겠다.⁴¹⁾

2. 공익신고의 윤리성 문제

1) 견해의 대립과 근거

보호되는 공익신고인지 여부를 판단함에 있어서 다른 하나의 주요한 쟁점은 공익신고의 목적 내지 동기를 어떻게 취급하느냐의 문제이다.⁴²⁾ 일부 견해는 공익신고가 양심에 따른 도덕적 관점에서 이루어져야 하며, 보복감정이나 사적 이익 추구와 같은 이른바 부정한 목적에서 이루어진 공익신고는 원칙적으로 보호될 수 없다고 보고 있다.⁴³⁾ 논리적으로 볼 때 공익신고의 헌법적 근거를 양심의 자유에서 도출하는 입장은 공익신고의 윤리성 요구에 대하여 긍정하는 견해로 귀결될 가능성이 높다고 본다.⁴⁴⁾

반면 일부 견해는 사회적 의의가 있는 공익침해에 관한 신고는 그 행위 자체로만 판단되어야지 그 목적은 불문하는 것이 타당하며, 주관적 목적은 정당화의 요건에 포함되지 않는다고 해석하는 것이 바람직하다고 이해한다.⁴⁵⁾ 특히 공익목적을 요건으로 하면서 공익신고자의 사적 의도를 배제한다면 공익신고자의 내심에 대한 조사가 이루어지는 과정에서 인권침해의 염려가 있을 뿐만 아니라 공익을 위한 고발자 보호제도의 취지와 부합되지 않을 수도 있다고 우려한다.⁴⁶⁾ 공익신고의 헌법적 근거를 양심의 자유가 아닌 법령준수의무나 국민의 책임에서 도출하는 입장이 이러한 이해로 귀결될 가능성이 높다.

2) 현행 공익신고자보호법의 태도와 수정의 필요성

공익신고자보호법은 제2조 제2호 나목에서 공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계

41) 박경철, 앞의 논문(2011), 171쪽.

42) 노상현, 앞의 논문, 178쪽.

43) 조수영, 앞의 논문, 142쪽; 김승태, 앞의 논문, 573쪽.

44) 박경철, 앞의 논문(2007), 105쪽; 한편 일부 의견은 공익신고 보호의 근거를 양심의 자유에 두면서도, 공익신고의 보호 여부를 신고자의 공개 동기, 즉 공익적 도덕적 양심에 입각한 공개인지 여부에 입각하여 판단해서는 안 된다는 주장을 하고 있다(조수영, 앞의 논문, 142쪽).

45) 노상현, 앞의 논문, 178쪽.

46) 노상현, 앞의 논문, 178쪽.

상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우에는 보호되는 공익신고에서 배제하고 있다. 결국 공익신고의 목적 내지 동기의 윤리성을 일정부분 요구하고 있는 것이다.

하지만 다음과 같은 이유에서 이러한 태도는 문제가 없지 않다고 본다. 첫째, 공익신고의 헌법적 근거를 양심의 자유에서 도출하는 견해를 취하지 않는 이상 공익신고의 윤리성을 요구할 필연적 이유는 없다. 둘째, 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람을 보호하겠다는 입법 목적에 비추어 볼 때, 공익신고가 순수하고 윤리적인 동기에서 이루어질 것을 조건으로 다는 것은 부당한 결부라고 할 수 있다.⁴⁷⁾ 셋째, 공익신고가 윤리성을 확보하고 있는지를 심사하는 과정에서 공익신고자의 내심의 자유를 침해할 우려가 크며, 특히 제2조 제2호 나목에서 말하는 ‘부정한 목적’이 무엇인지 명확하지 않기 때문에 자의적 해석으로 인한 공익신고자의 기본권 침해가 우려된다. 이상의 점을 감안할 때 공익신고의 윤리성을 요구하는 현행법의 태도는 수정될 필요가 있다고 본다.

V. 공익신고자 보호 강화의 주요 방안⁴⁸⁾

1. 책임감면

만약 보호되는 공익신고로 판단이 된다면 국민으로서의 책임을 다한 공익신고자는 가급적 강력하게 보호되어야 한다. 이러한 보호의 수단으로서 공익신고자보호법이 규정하고 있는 대표적인 것은 공익신고자에 대한 책임감면이다. 첫째, 공익신고의 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 공익신고자는 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 등에 따른 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 않은 것으로 본다. 둘째, 공익신고와 관련하여 공익신고자의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 임의적으로 감면할 수 있다. 셋째, 공익신고와 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 공익신고자를 징계하는 경우 국민권익위원회는 징계권자에게 그 징계의 감경 또는 면제를 요구할 수 있다(법 제14조).

첫 번째 책임감면의 경우에는 큰 문제가 없지만, 두 번째와 세 번째의 경우에는 문제가 있다. 먼저 형벌의 임의적 감면이 공익신고자를 보호하는 수단으로서, 나아가 공익신고를 장려하는 유인책으로서 효과적이지는 의문이다. 결국 형벌의 감면 여부는 법원의 재량에 달려있기 때문이다. 따라서 필수적 감면으로 개정하는 것이 적절할 것이

47) 참고로 최근 논의되고 있는 플리바게닝과 비교할 때 플리바게닝은 범죄를 저질렀음에도 불구하고 범죄자가 자신의 범죄사실을 시인하면 양심의 문제와는 상관없이 책임을 감면해주면서 공익신고에 대해서는 양심에 반한다는 이유로 거부하는 것은 형평에 맞지 않는다고 할 수 있다.

48) 이하에 서술된 것 이외에도 현행 공익신고자 보호법의 문제점으로 제기되고 있는 사항은 다양하게 존재한다. 그러나 본 논문에서는 그 중 주요한 몇 가지에 집중하여 고찰하고 개선방안을 제시하고자 한다. 공익신고자보호법의 문제점과 개선방안에 관한 가장 최신 자료로는 박영원·이주연, (2014) 공익신고자보호제도의 현황과 입법적 개선과제, 현안보고서 제227호, 국회입법조사처 참조.

다.⁴⁹⁾ 징계권자에 대한 징계의 감면 요구를 국민권익위원회의 재량에 맡기고, 이를 따르지 않을 경우 별다른 강제수단을 마련하고 있지 않은 것도 입법의 미비이다.⁵⁰⁾ 조직 내부의 징계야말로 공익신고자에게 가할 수 있는 손쉬운 보복수단이라는 것을 잊지 말아야 할 것이다.⁵¹⁾

2. 불이익조치로부터의 보호

1) 불이익조치 금지와 보호조치의 내용

공익신고자보호법은 공익신고자에게 가해질 수 있는 각종 불이익으로부터 공익신고자를 보호할 수 있는 다양한 조치들을 마련해 놓고 있다.⁵²⁾ 무엇보다 공익신고자에 대한 불이익을 금지하는 명시적인 규정을 두고(제15조), 공익신고자의 입증책임 완화를 위하여 공익신고와 불이익 사이의 인과관계에 대한 입증과 관련해서는 불이익 추정 규정을 두고 있다(제23조).⁵³⁾

이러한 금지규정에도 불구하고 공익신고자에게 불이익이 가해진 경우, 공익신고자에게 국민권익위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치, 즉 보호조치를 신청할 수 있도록 하고 있다(제17조). 신청이 있는 경우 국민권익위원회는 관련사항을 조사하고 그 결과 불이익처분이 있다고 인정되는 때에는 불이익조치를 한 자에 대하여 보호조치를 취하도록 하는 결정을 하여야 한다(제19조 내지 제20조). 공익신고자와 불이익조치를 한 자는 이러한 보호조치결정에 대하여 결정서를 받은 날로부터 30일 이내에 「행정소송법」에 따른 행정소송을 제기할 수 있다(제21조). 즉 보호조치 결정은 위원회의 결정이 있다고 해서 바로 확정되는 것이 아니라 행정소송을 통해 최종적으로 확정되는 것이다.

49) 김승태, 앞의 논문, 595쪽 이하; 박정철, 앞의 논문(2011), 185쪽 이하; 이진국·황태정, (2005), 내부공익신고자 보호제도의 형사법적 검토, 「형사정책」, 17(1), 168쪽(다만 이진국·황태정 교수는 내부고발 장려를 목적으로 비리에 연루된 고발자의 처벌을 필요적으로 감면하는 것은 법치국가적인 관점에서 문제가 있다고 보아 법관의 신고형을 기준으로 징역 1년 이하에 처할 사건인 경우에는 필요적으로 형을 면제하고, 신고자에게 징역 1년 이상에 처할 것으로 예견되는 경우에는 필요적으로 형을 감경하는 등의 절충안을 제시하고 있다).

50) 김승태, 앞의 논문, 596쪽.

51) 우리나라의 공익신고자 사례들은 이러한 주장을 실증적으로 뒷받침해주고 있다고 할 수 있다(김용환, 앞의 토론회 자료(2013), 98쪽 이하 참조).

52) 「공익신고자보호법」은 그 동안 문제시되어 왔던 불이익 처분의 범위를 매우 명시적이고 포괄적으로 규정하고 있다(제2조 제6호). 특히 집단따돌림과 같은 정신적·무형적 불이익의 문제도 포함되었을 뿐 아니라 종래 불이익 처분의 근거로 자주 이용되었던 동료평가나 부당한 감사 등도 명시적으로 규정되어 있다(최정학, (2009), ‘공익신고자 보호에 관한 법률(안)’에 대한 검토, 「민주법학」, 40, 212쪽 이하).

53) 본 조항은 구체적으로 불이익조치의 추정 규정이 적용되는 경우로서 1. 공익신고자들을 알아내려고 하거나 공익신고등을 하지못하도록 방해하거나 공익신고등의 취소를 강요한 경우, 2. 공익신고등이 있는 후 2년 이내에 공익신고자 등에 대하여 불이익조치를 한 경우, 3. 제22조 제4항에 따른 불이익조치 금지권고를 받고도 불이익조치를 한 경우를 열거하고 있다.

이러한 보호조치의 실효성을 확보하기 위하여 관련 규정을 위반한 자에 대해서는 일정한 형벌을 부과할 수 있다. 먼저 공익신고자에 대한 불이익조치 금지 규정을 위반한 자에 대해서는 불이익조치의 내용에 따라 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금이나 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금이 부과될 수 있다. 또한 확정된 국민권익위원회의 보호조치결정을 이행하지 않은 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있다(제30조).

2) 미비점과 보완의 필요성

이러한 불이익조치 금지 및 보호조치와 관련해서도 몇몇 미비점이 발견되고 있다. 최근 대법원은 공익신고자에 대한 징계의 원인을 둘러싼 공방에서 징계가 공익신고 때 문이라는 것을 인정할 아무런 자료가 없다는 것을 이유로 공익신고와 징계 사이의 인과관계를 부정하는 결론을 내린바 있다.⁵⁴⁾ 이것은 불이익 추정 규정을 사실상 무력화시킨 것으로서 문제가 크다. 법 23조에 명시적인 입증책임 전환 규정 등을 추가함으로써 이러한 사례가 반복되지 않도록 해야 할 것이다.⁵⁵⁾

한편 보호조치 관련 규정 위반자에 대한 형벌에도 미비점이 발견된다. 일단 벌금 액수 자체가 대기업과 같은 대규모 조직에게는 실효성을 확보하기에 미흡한 수준이라는 지적이 제기되고 있으며,⁵⁶⁾ 타당하다고 본다. 또 실제로 불이익조치를 한 자와 이를 지시한 상급 관리주체가 일치하지 않는 경우가 많은데,⁵⁷⁾ 양벌규정의 도입을 통해 관리주체의 책임회피 내지 책임전가를 방지하여야 할 것이다.⁵⁸⁾

가장 시급한 문제는 국민권익위원회의 보호조치결정에 대하여 불이익조치를 한 자가 행정소송으로 불복한 경우, 상당한 기간 동안 공익신고자가 불이익조치를 받은 상태로 머물 수밖에 없으며,⁵⁹⁾ 이로 인해 공익신고자는 극심한 고통을 받게 된다는 것이다. 따라서 이 기간 동안 공익신고자를 보호할 일종의 가구제조치가 필요한 상황이다.⁶⁰⁾ 예컨

54) 대법원 2013.7.25. 선고 2011두1214 판결-이는 권익위가 공익신고자의 보호조치 요구에 근거하여 내린 보호처분에 대하여 해당 기관(경기도 선거관리위원회)이 행정소송을 제기한 사례에 대한 첫 번째 확정 판결이다.

55) 예컨대 우리나라의 「남녀고용평등법」(제30조) 또는 「기간제 및 단시간 근로자 보호에 관한 법률」(제9조 제4항)도 불이익에 대한 입증책임은 사용자가 부담하도록 규정하고 있으며(장화익, (2007), 근로자 내부고발보호제도 국제비교: 영·미·일의 사례와 시사점, 「노동정책연구」, 7(2), 244쪽), 외국법제 중에서는 영국의 공익제보법이 근로자가 고용심판소에 불이익처분에 관한 소송을 제기한 경우 불이익처분이 정당한 사유에 의한 것이라는 점에 대한 입증책임을 사용자에게 부담시키고 있다(영국 공익제보법 제48조 (2) 참조).

56) 조수영, 앞의 논문, 154쪽.

57) 최정학, 앞의 논문, 218쪽.

58) 국민권익위원회가 2013년 9월 26일 국회에 제출한 공익신고자보호법 개정안 및 참여연대가 2013년 12월 12일 국회에 입법청원한 개정안에는 이러한 유형의 양벌규정이 도입되어 있다(권익위 개정안 및 참여연대 개정안 제30조의2 참조).

59) 실제로 「공익신고자보호법」이 시행된 이후 국민권익위원회가 보호조치결정을 내린 총 5건 중에서 4건에 대하여 불이행(이후 2건에 대해서는 소 취하 후 보호조치결정을 이행)하고 행정소송이 제기되었다고 한다(이상수, 앞의 토론회 자료(2013), 23쪽).

대 행정소송 제기 여부와 상관없이 보호조치결정을 이행하지 않는 자에게 이행강제금을 부과하는 방안 또는 행정소송이 제기된 경우 법원으로 하여금 긴급이행 명령을 하도록 하는 방안 등을 고려해 볼 필요가 있다.⁶¹⁾

3. 구조금 및 보상금의 지급

1) 구조금

한편 공익신고자보호법은 공익신고자가 불이익을 통해 받게 된 피해의 전보와 관련하여 별도의 손해배상 규정을 두고 있지 않는 반면 구조금 제도를 두고 있다. 구조금 제도란 공익신고자의 신청이 있는 경우 국민권익위원회가 공익신고자에게 신고로 인하여 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용, 전직, 파견근무 등으로 소요된 이사비용, 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용, 불이익조치 기간의 임금 손실액, 그 밖에 중대한 경제적 손실 등에 해당하는 피해 또는 지출한 비용에 해당하는 금액을 구조금으로 먼저 지급한 후 공익신고자의 손해배상청구권을 대위하도록 하는 것이다(제27조).

공익신고자가 민사상 손해배상청구권을 행사하여 피해를 전보받기까지 상당한 시간과 추가 비용이 발생하게 되고 그로 인해 또 다른 경제적·정신적 고통을 받게 된다는 점을 감안할 때 구조금 제도는 바람직한 내부고발자 보호조치라고 평가할 수 있다. 하지만 일부에서는 내부고발자에 대한 보호를 보다 더 강화하고 불이익에 대한 예방효과를 높인다는 차원에서 손해배상에 관한 특칙을 도입할 것을 주장하는데,⁶²⁾ 긍정적으로 고려할 필요가 있다고 본다. 예컨대 장애인 차별금지 및 권리구제에 관한 법률 제46조와 같이 민법상 손해배상과 관련한 입증책임 전환에 관한 규정을 두거나⁶³⁾ 또는 주식회사 외부감사에 관한 법률 제15조의3과 같이 행위자와 소속기업의 연대책임에 관한 규정을 두는 방안이다.⁶⁴⁾

2) 보상금

공익신고자보호법은 공익신고로 인하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 국민권익위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있고, 위원회는 보상금심의위원회의 심의를 통해 보상금을 지급도록 하고 있다(제26조).⁶⁵⁾ 본래 내부고발자에 대한 금전적 보상을 인정하는 입법

60) 김승태, 앞의 논문, 593쪽.

61) 박경철, 앞의 논문(2011), 188쪽. 이 내용은 2011년 「공익신고자보호법」이 제정·시행되기 이전인 2008년에 권익위가 입법예고했던 공익신고자 보호에 관한 법률(안)에 들어있다(공익신고자 보호에 관한 법률(안) 제15조 제3항 참조).

62) 김성천, (2008), 「공익신고자 보호제도」 도입을 위한 공개토론회: 공익신고자 보호제도 도입 방안 연구-토론문, 서울시립대학교 반부패시스템연구소, 71쪽; 최정학, 앞의 논문, 326쪽 이하.

63) 김영수, 앞의 토론회 자료(2008), 75쪽.

64) 문영식 외, (2008), 공익신고자 보호제도 도입방안 연구, 국민권익위원회, 107쪽.

례는 미국의 부정주장법(False Claims Act 1986)을 제외하고는 그 예를 찾아보기 힘들 정도로 상당히 드문 경우라고 한다.⁶⁶⁾ 그럼에도 불구하고 공익신고자보호법상 보상금 제도가 마련되어 있다는 것은 그만큼 공익신고를 촉진하기 위한 강한 유인을 제공하겠다는 의미가 담겨있는 것으로 풀이할 수 있을 것이다.

하지만 현재 상태로 기대한 만큼의 효과를 거둘 수 있을지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 보상금 지급이 명문화되어 있기는 하지만 그 금액의 범위가 향후 연봉 수준 등을 고려할 때 충분히 보상될 수 있는 경우는 드물기 때문이다.⁶⁷⁾ 공익신고에 대한 보상은 국민의 책임 또는 공직자로서의 의무이행을 비롯하여 적법한 행위과정에서 소용된 물질적, 정신적 비용의 보전과 그로부터 미래에 예상되는 희생에 대한 대가 지불의 의미를 가진다.⁶⁸⁾ 따라서 실제로 지불되는 보상금의 액수는 최대한 직장에서의 해고와 같은 상황에서 생계를 대비할 수 있을 정도가 되어야 할 것이다. 이를 위한 안정적인 재원의 마련과 관련하여 최근 보상을 위한 기금 설립 및 기금 운용을 위한 보상공단의 설치를 제안하는 견해가 대두된 바 있다.⁶⁹⁾

국민권익위원회가 배포한 보도 자료에 의하면 2011년 9월 공익신고자보호법이 시행된 이래로 매년 공익신고자에게 지급된 보상금액이 증가한 것으로 나타났다.⁷⁰⁾ 만약 최근 제시되는 입법론에 의해 공익신고의 대상이 지금보다 확대될 경우⁷¹⁾ 보상금 지급 건수와 액수는 더욱 늘어나게 될 것이다. 이러한 상황에서 내부고발의 활성화라는 정책적 취지를 살리는 한편 보상금 액수의 현실화를 추구하는 방안으로 보상공단과 기금 설립에 관한 제안을 신중히 검토해 볼 필요가 있다고 하겠다.

65) 단지 언론매체에 의해 이미 공개되었다고 하더라도 신고자가 조사나 입증에 도움이 되는 증거방법을 소속단체나 기업 내지 국민권익위에 제출하는 경우 이미 언론에 공개되었다는 사유만으로 보상금을 감액하는 것은 적절하지 않다. 박정철, 2, 191

66) 문영식 외, 앞의 보고서, 333쪽 이하. 미국의 부정주장법에 대해서는 M. S. Raspanti · D. M. Laigaie, Current Practice and Procedure Under the Whistleblower Provisions of the Federal False Claims Act, 71 Temp. L. Rev. 23, 1998, pp. 23 참조. 보상 규정이 신고의 순수한 동기를 훼손할 뿐만 아니라 신고를 유도 내지 조작하는 모습을 띠어 조직 내의 신뢰를 해치게 되고 나아가 보상금을 노린 허위신고까지 야기됨으로써 신고의 남용을 초래한다는 비판이 가능하다(김승태, 앞의 논문, 594쪽).

67) 예컨대 내부고발자 보호 및 권익 신장을 위해 활동하는 호루라기 재단의 상담 사례를 보면 현재 연봉이 6천만원이고 회사 성격상 정년까지 보장되기 때문에 최소한 15년은 더 근무할 수 있지만 신고했을 때 받는 보상금은 최대한 계산해도 1억 정도여서 사실 신고에 나서기가 주저된다고 하였다(이지문, 앞의 토론회 자료(2013), 95쪽).

68) 박홍식 외, (2006), 신고자 보호보상제도 강화방안, 국가청렴위원회, 49쪽.

69) 박홍식 외, 앞의 보고서, 163쪽 이하 및 173쪽. 각 부처 등 행정기관에서 운영하고 있는 보상금을 공익신고자 보호법을 통해 통합 관리하고 보상금 지급 주체를 국민권익위로 일원화하는 등 정부 내 보상금 정책의 일관성을 유지하는 방안 또한 검토할 필요가 있다(김승태, 앞의 논문, 595쪽)

70) 국민권익위원회, 보도자료-권익위, 올해 공익신고 보상금 2억 3천여만원... 지난 해 8배, 2013.12.27.

71) 각주 9) 참조.

4. 국민권익위원회의 권한 강화와 그 전제조건

공익신고자보호법상 공익신고자의 보호 강화는 이 법을 운영하는 주무부서인 국민권익위원회의 지위 및 역할과 관련된 측면이 크다. 대표적으로 국민권익위원회는 신고가 된 대상 사건에 대한 직접적인 조사권한이 없다는 것이 문제로 지적된다.⁷²⁾ 불이익조치를 한 자 등이 자료제출이나 출석을 거부하면서 과태료만 부담하고 조사에 불응할 때에도 국민권익위원회는 이러한 불이익조치에 대하여 조사할 수 없다.⁷³⁾

국민권익위원회의 요구나 명령의 강제수단도 취약하다. 예컨대 공익신고등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 공익신고자등을 징계하는 경우 위원회는 공익신고자등의 징계권자에게 그 징계의 감경 또는 면제를 요구할 수 있지만, 이를 강제할 수단은 마련되어 있지 않다. 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위, 물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치 등의 경우에는 국민권익위원회가 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 필요한 보호조치를 취할 것을 권고할 수 있지만, 이에 대한 강제수단은 전혀 마련되어 있지 않다.⁷⁴⁾ 공익신고자등의 인적사항 등을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 사람의 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있도록 하고 있지만 여기에는 아무런 강제력이 없고 제재수단도 없다.

국민권익위원회가 공익신고자보호와 관련된 일종의 컨트롤타워로서 역할하기도 어렵게 되어 있다. 공익신고와 관련된 사실 확인을 마친 후에는 조사기관 또는 수사기관으로 바로 이첩하도록 하고 있을 뿐, 이들 기관의 성실한 조사 내지 수사를 이끌어 낼 어떠한 견제수단도 마련되어 있지 않다.⁷⁵⁾ 공익신고자가 국민권익위원회를 거치지 않고 바로 소속기관이나 단체, 행정기관이나 감독기관, 수사기관 등에 공익신고를 한 경우 이에 대하여 신고의 접수사실과 조사결과에 대하여 국민권익위원회에 통지하도록 하는 규정이 없다.⁷⁶⁾ 아울러 국민권익위원회가 보호조치 결정에 대한 이행을 사후 감독하는 것이 쉽지 않고 또 실제로도 잘 이루어지지 않고 있다고 한다.⁷⁷⁾

전반적으로 국민권익위원회의 기능과 관련된 세부적인 미비점이 다수 존재하며, 국민권익위원회의 권한을 강화해야만 공익신고자에 대한 제대로 된 보호도 가능해질 것이다. 하지만 그 전에 국민권익위원회가 보다 강화된 권한을 담당할 수 있는 기관으로서의 실질적 지위를 확보해야 한다. 특히 국민권익위원회가 민주적 정당성, 공정성 등을 확보할 수 있어야 한다. 그래야만 국민권익위원회에 강력한 권한을 부여하는 것이 입법적 정합성을 확보할 수 있고, 국민권익위원회의 강력한 권한행사에 국가와 기업,

72) 김승태, 앞의 논문, 596쪽.

73) 박경철, 앞의 논문(2011), 187쪽.

74) 박경철, 앞의 논문(2011), 177쪽.

75) 박경철, 앞의 논문(2011), 183쪽.

76) 박경철, 앞의 논문(2011), 183쪽.

77) 김승태, 앞의 논문, 593쪽.

국민 등이 수궁할 수 있을 것이다.

현재 국민권익위원회는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성되어 있으며, 위원장 및 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 상임위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하며, 상임이 아닌 위원은 대통령이 임명 또는 위촉한다. 상임이 아닌 위원 중 3명은 국회가, 3명은 대법원장이 각각 추천하는 자를 임명 또는 위촉하도록 하고 있다. 하지만 비상임위원 중 3명만이 국회의 동의를 얻도록 하는 것은 민주적 정당성 확보 측면에서 취약점이 있다. 또 지나치게 친정부 인사로 구성될 가능성이 높아 공정성 확보도 어려울 것으로 보이며, 전문성 확보를 위한 대책도 충분치는 못한 것으로 보인다. 조사권을 가지고 있는 국가인권위원회는 국회가 선출하는 4명(상임위원 2명 포함), 대통령이 지명하는 4명, 대법원장이 지명하는 3명으로 구성되고 있는데, 최소한 이 정도의 방식으로 민주적 정당성과 공정성을 확보해야 하며, 전문성 강화를 위해 자격요건을 추가할 필요가 있을 것으로 본다.⁷⁸⁾

VI. 결론

지금까지 공익신고자보호법의 기본적 의의를 부패방지와 연결하여 모색할 수 있음을 고찰하였고, 공익신고 보호의 주된 헌법적 근거를 이른바 ‘책임’ 개념에서 찾아야 함을 제안하였다. 보호받을 수 있는 공익신고인지 여부를 판단함에 있어서 진실성이라는 요건은 심사할 필요가 있겠지만, 윤리성을 요구하는 것은 적절치 않음을 주장하였고, 현행 공익신고자보호법에서 나타나고 있는 주요 문제점들과 그 개선방안에 대하여 고찰하였다.

공적 영역과 민간 영역을 불문하고 조직의 부패문제를 폭로한 자에 대한 괴롭힘 등 보복은 상당히 오랫동안 지속되어 온 관행이었다고 할 수 있다. 그에 반해 이러한 행태에 대하여 내부고발 또는 공익신고라는 이름을 붙이고 관련 입법을 마련하기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 이와 같은 움직임은 공익신고를 합법적이고 사회적으로 가치 있는 행위로서 인정한다는 점에서 매우 바람직하다고 할 수 있다.

하지만 일부에서는 공익신고자보호법의 의의와 가치에 대하여 근본적인 의구심을 제기하고 있다. 즉 이 같은 법률의 제정은 공익신고자를 보호해야 한다는 대중의 압박에 대한 임기응변적 대응에 불과하며, 결국 외형상 정부가 공익신고자에 대하여 신경을 쓰고 있고 무엇인가 조치를 취하고 있다는 것을 보여주기 위한 조치에 불과하다는 것이다. 이러한 주장은 공익신고자보호법이 ‘환상’에 불과하다고 비판한다⁷⁹⁾ 본문에서 지적

78) 최근 보도에 의하면 국회 사법제도개혁 특별위원회는 현재 국무총리실 소속인 국민권익위원회로부터 반부패 기능을 독립시켜 대통령 직속의 국가청렴위를 만드는데 합의했다고 한다(문화일보, ‘국가 청렴위원회’ 부활시킨다, 2013.9.26.). 이는 곧 노무현 전 대통령 시절의 국가청렴위를 부활시키자는 것인데, 이러한 경우 본문에서 제안한 바와 같이 반부패기구의 권한 강화 및 독립성 제고를 위한 방안 등이 함께 고려되어야 할 것이다.

한 것과 같은 여러 가지 문제점이 해결되고 지속적인 발전이 이루어지지 못한다면 애써 만든 공익신고자보호법이 이른바 상징입법에 머물 수 있다는 경고가 현실화될 수 있음을 잊지 말아야 할 것이다.

이미 공익신고를 활성화하고 공익신고자를 보호하기 위한 법제화 작업은 시작되었다. 우리가 관성적인 감성보다 명징한 이성의 목소리를 따를 때 이러한 법들은 제대로 효용을 발휘할 것이며, 향후 더욱 발전하게 될 것이다. 또 그래야 경제적 번영과 정의로운 사회를 동시에 이룰 수 있는 길도 열릴 것이다.

79) C. Thoms, (1992), *The Advent of Whistleblower Legislation: A Sociological Analysis*, Master of Letters sub-thesis, Australian National University, Canberra, p. 83.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

계희열, (2007), 「헌법학(중)」, 박영사.

앤서니 기든스(김미숙/김용학/박길성 역), (2011), 「현대 사회학」, 을유문화사.

2) 논문

김승태, (2013), 반부패 정책수단으로서의 공익신고자 보호법 평가, 「홍익법학」, 14(2), 571-603.

김준성·정신교, (2014), 공익신고자 보호법제의 형사법적 고찰, 「한국부패학회보」, 18(4), 275-295.

노상헌, (2004), 내부고발과 근로자의 법적 보호, 「노동법학」, 18, 157-184.

박경철, (2007), 내부공익정보제공행위 보호의 헌법적 근거와 보호범위, 「한국부패학회보」, 12(3), 85-109.

박경철, (2011), 공익신고자보호법의 의의와 문제점, 「공법연구」, 40(1), 163-199.

이진국·황태정, (2005), 내부공익신고자 보호제도의 형사법적 검토, 「형사정책」, 17(1), 147-177.

장화익, (2007), 근로자 내부고발보호제도 국제비교: 영·미·일의 사례와 시사점, 「노동정책연구」, 7(2), 227-264.

조수영, (2011), 공익신고자 보호와 공익신고자보호법 연구-공익신고자보호법 시행을 중심으로-, 「공법학연구」, 12(4), 137-164.

최정학, (2009), ‘공익신고자 보호에 관한 법률(안)’에 대한 검토, 「민주법학」, 40, 203-229.

3) 기타 자료

국회 시민정치포럼·참여연대 공익제보지원센터, (2013), 공신법 및 부패방지법 내 공익제보 보호조항 개정안 제안-정책토론회 “공익제보자 보호의 사각지대 이제는 없애자”: 공익신고자보호법 및 부패방지법 내 공익제보보호조항 개정안 제안.

문영식 외, (2008), 공익신고자 보호제도 도입방안 연구, 국민권익위원회.

박영원·이주연, (2014) 공익신고자보호제도의 현황과 입법적 개선과제, 현안보고서 제227호, 국회입법조사처.

박홍식 외, (2006), 신고자 보호보상제도 강화방안, 국가청렴위원회.

서울시립대학교 반부패시스템연구소, (2008), 「공익신고자 보호제도」 도입을 위한 공개토론회: 공익신고자 보호제도 도입방안 연구.

2. 외국문헌

1) 단행본

- C. Thoms, (1992), The Advent of Whistleblower Legislation: A Sociological Analysis, Master of Letters sub-thesis, Australian National University, Canberra.
- J. Isensee, (1996), Gemeinwohl und Stattsaufgaben im Verfassungsstaat, in: J. Isensee/P. Kirchhof(hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2.Aufl., C. F. Müller.
- R. Smend, (1944), Verfassung und Verfassungsrecht, in Staatsrechtliche Abhandlungen, 3.Aufl.
- P. Häberle, (1983), Die Wesensgehaltgarantie des Artikel 19 Abs. 2 Grundgesetz, 3.Aufl.

2) 논문

- D. Merten, (1996), Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, VVDStRL Heft 55, 8-47.
- M. S. Raspanti · D. M. Laigaie, (1998), Current Practice and Procedure Under the Whistleblower Provisions of the Federal False Claims Act, 71 Temp. L. Rev., 23-53.

투고일자 : 2014. 05. 15

수정일자 : 2014. 06. 17

게재일자 : 2014. 06. 26

국문초록

공익신고자보호법의 의의와 개선방안에 관한 소고

조한상(청주대학교 사회과학대학)

이주희(청주대학교 사회과학대학)

우리는 급격한 근대화와 경제발전 과정에서 국가기관과 기업이 유착되어 나타나는 부패로 인해 큰 몸살을 앓아 왔으며, 이러한 문제는 오늘날까지도 완전히 극복되지 못하고 있다. 따라서 부패방지를 위한 법적·정책적 노력이 지속적으로 이루어질 필요가 있으며, 2011년 제정된 공익신고자보호법은 이러한 부패방지법제의 일환이라고 할 수 있다. 공익신고자보호법은 기존에 내부고발이라고 칭하던 부패신고와 관련된 다양한 사항들, 특히 이러한 신고를 행한 사람에 대한 다양한 보호 장치를 규정하고 있다.

한편 공익신고를 보호하는 헌법적 근거에 대하여는 종래 미묘한 입장의 차이가 존재하였다. 많은 수의 견해가 그 근거를 헌법상 양심의 자유로부터 모색하였으며, 일부 견해는 법령에 대한 준수의무에서 도출하였다. 하지만 양심의 자유를 토대로 논증하는 경우 순수한 양심을 동기로 하지 않는 공익신고는 보호의 가치가 없는 것으로 간주되어, 공익신고 보호의 범위가 협소해 질 우려가 있다. 반면 법령 준수의무를 근거로 삼는 것은 결과적으로 국민들에게 비현실적인 윤리적 과부하를 야기할 가능성이 높다는 문제가 있다. 따라서 헌법상 국민으로서의 ‘책임’이라는 개념에서 공익신고보호의 근거를 찾는 것이 합리적이라고 본다.

현행법상 보호되는 공익신고는 어느 정도의 진실성을 확보한 것이어야 한다. 동기에 있어서 윤리적 순수성을 요구하고 있지만, 공익신고 보호의 근거를 양심의 자유에서 도출하는 견해를 따르지 않는다면, 이러한 현행법의 태도는 수정될 필요가 있다. 덧붙여 공익신고자보호와 관련하여 책임감면제도, 불이익조치로부터의 보호제도, 구조금 및 보상금 지급 관련 제도 등에 일정한 미비점이 존재하므로, 이를 수정·보완할 필요가 있다. 국민권익위원회의 권한 강화가 필요하며, 그 전제조건으로서 민주적 정당성, 공정성, 전문성 강화를 위한 노력이 기울여질 필요가 있다. 이러한 개선 노력을 통해 공익신고자보호법은 명실 공히 부패방지법제의 핵심 법률로 거듭날 수 있을 것이다.

주제어 : 부패, 내부고발, 내부고발자, 공익신고, 공익신고자, 양심의 자유, 법령 준수 의무, 헌법상 국민으로서의 책임, 부패방지법, 공익신고자보호법