

부패행위 신고자의 보호강화 방안

Measures to strengthen the protection of persons who report corruption

김 종 세(Kim, Jong Se)*

ABSTRACT

Despite efforts to introduce and improve various anti-corruption policies in Korea, the degree of corruption is still not significantly improved. While the effectiveness and deficiencies of anti-corruption policies have been comprehensively reviewed and improved to address accumulated corruption practices, the top priority for anti-corruption practices will also be protection of whistleblowers. This is because public interest reporting can play a key role in preventing and preventing various forms of corruption across various areas of society. The fact that whenever large and small corruption acts emerged as a social issue, the problem of protecting whistleblowers has room for continuous improvement in the level of anti-corruption in Korea as a way to protect whistleblowers. For example, despite efforts to strengthen the protection of corruption reporters, the head of a public institution still makes administrative disposition unfavorable to the reporter in accordance with relevant laws, etc. for illegal activities found in connection with corruption reports. In addition, due to the lack of confidentiality of the reporter, confidentiality related to the reporter's personal information is a key point in protecting the reporter, but there are still insufficient measures to prevent the reporter's personal information from being leaked. As such, measures shall be considered to strengthen the protection of reporters in order to recognize the problems shown in the Act on Actual Affairs and prevent corrupt acts.

Laws representatively designed to improve social irregularities and realize a public interest society are the Anti-Corruption Act and the Protection of Public Interest Reporters Act. It developed the psychological status of the corruption reporter and the protection normative content to be improved. It is undeniable that protecting corruption reporters is a top priority, and practical issues and improvements were presented in the discussion. In other words, the government proposed measures to ensure the protection of those who report corruption and to strengthen them. It was divided into realistic and methodological strengthening and later legal measures. It first mentioned the establishment of a new regulation on punishment for identity-seeking activities, such as negligence or attempts to identify whistleblowers. Through this, it will be more important than anything else to revitalize the system to reduce concerns about exposure to status and create a legal device and environment that can freely report corruption or report public interest. It also needs legal support for reporting corruption and strengthening legal support for subsequent civil and criminal procedures. In

* 계명대학교 법학과 교수, 법학박사

order to activate the reporting of corruption activities, it is very important to ensure that the institution that follows the reporting prevents disadvantages and removes the psychological or economic burden related to legal lawsuits such as various complaints. The core of the protection system for corruption reporters is to report corruption to the public interest and to protect corruption reporters. If a corruption reporter does not receive clear protection for the public interest, intangible personnel management, financial disadvantages, etc., it is difficult to expect public interest reports to be activated.

Key words: Corruption acts, reporters, strengthening protection, reporting corruption, Anti-Corruption and Civil Rights Commission

I. 서론

2021년 1월 28일 국민권익위원회는 2020년도 국제투명성기구의 조사결과에 따라¹⁾ 우리나라의 2020년도 부패인식지수(CPI) 순위는 180개국 중 33위를 차지하였다.²⁾ 각종 부패방지 정책의 도입과 개선 노력에도 불구하고 선진국 반열에 들어선 우리나라의 부패 정도는 여전히 크게 개선되지 않은 것으로 평가된다.³⁾ 누적된 부패 관행을 청산하기 위해서는 각종 반부패 정책의 실효성과 미비점을 종합적으로 꾸준히 검토해 볼 필요가 있다. 반부패 공익실현을 위하여 가장 우선시 여기는 중요한 사항은 역시 부패행위에 대한 공익신고자 보호일 것이며, 또한 신고자 보호제도의 한계점을 점검하는 일은 부패방지 체계 개선의 출발점이 될 수 있다. 사회의 각 영역에 걸친 다양한 부패행위를 방지하고 예방하기 위해서는 공익신고가 핵심적인 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 크고 작은 부패행위가 사회 이슈로 등장할 때마다 공익신고자 보호 문제가 지적된다는 사실은 역으로 공익신고자 보호제도 개선이 우리나라 반부패 수준에 있어서 큰 폭으로 개선될 여지가 많다고 볼 수 있다.

부패행위 신고자의 보호를 강화하기 위한 노력에도 불구하고 여전히 공공기관의 장이 부패행위 신고 등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 관계 법령 등에 따라 신고자에게 불리한 행정처분을 하는 경우가 있으며, 실효성 확보를 위한 부패행위 신고에 따른 보상금 등의 과다지급에 대한 쟁점도 꾸준히 제기되고 있는 현장을 볼 때 여러 실무적 사항을 정비하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 지속적으로 개선할 필요가 있다. 특히

1) 국제투명성기구(Transparency International)는 국가활동의 책임성을 확장하고 국제적·국가적 부패의 극복을 목표로 하는 공익적인 국제비정부기구(NGO)이다. 동 기구는 1993년에 설립되어 독일의 베를린에 본부를 두고 있다.

2) <https://www.news1.kr/photos/details/?4596661> news 1 인터넷 사이트 2021.5.31. 검색.

3) 같은 입장의 논문으로는 김형진/박영원, “국제 부패지수의 동향과 시사점”, 국제통계 동향과 분석 제 13호, 국회입법조사처, 2020.

최근에도 부패행위 신고자의 보호를 위하여 우선 드러난 보호제도의 한계점을 재검토의 필요성이 제기되고 있다.⁴⁾ 즉 신고자의 비밀보장 미흡으로써 신고자의 인적사항과 관련한 비밀보장은 신고자 보호의 핵심 사항이지만, 여전히 신고자의 인적사항 유출을 방지하지 위한 방안이 미흡하다. 공익목적 공익신고와 마찬가지로 유사한 부패행위 신고도 신고자 보호의 사각지대 존재함으로써 관련법에 열거되지 않은 신고자에 대한 보호이든 언론 등 신고자에 대한 보호, 소속기관을 통한 신고자 보호 등에 있어서 신고자 보호의 사각지대가 여전히 존재한다. 공익목적에 위한 신고와 관련하여 법률지원이 미흡함으로써 신고자에 대한 법률 전문가 등의 조력을 받아 진행하는 것이 바람직하나 이와 관련한 법률지원을 받을 수 있는 법적 근거가 미약하고, 때에 따라서는 신고에 수반되는 고소·고발·제소 등 대응에 소요되는 비용을 지원받을 수 있는 근거가 미약하여 상당히 신고자의 불안정한 위치에 방치되곤 한다. 이러한 점을 고려하여 본 연구논문에서는 여전히 실정법상에 나타난 문제점을 인식하고 부패행위를 방지하기 위하여 공익 신고자의 보호를 강화할 수 있는 방안을 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 부패행위 신고자의 보호문제

1. 부패행위 신고자

법률상 부패행위의 개념에서는 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위를 핵심으로 한다. 부패행위는 기본적으로 공직자의 직권남용으로 사익추구 행위라고 할 수 있으며, 작위에 의해 이뤄지는 것만이 아니라 부작위에 의해 수행되는 경우도 포함되며, 공직자가 주체가 되어 이루어지는 행위뿐만 아니라 객체가 되는 경우도 부패행위가 성립될 수 있다.⁵⁾ 이와 같은 부패행위에 관한 법적 개념에 대해서⁶⁾ 부패방지 및 경각심 확산 차원에서 가능한 넓은 의미의 부패 개념을 사용할 여지가 있겠지만, 부패 개념으로 과도한 확대는 법 집행 과정의 자의적인 개입 문제 및 공직자의 법 적용에 대한 예측가능성 침해 등의 문제를 야기할 수 있다.⁷⁾ 법제도적 차원에서 부패방지 문제를 다루는 본 연구에서는 다양한 부패 개념에 대한 모색보다는 명

4) 김형진/박영원, “공익신고자 보호제도 현황과 개선과제”, 입법·정책 제76호, 국회입법조사처, 2021.3.

5) 부패행위 개념에 관한 연구로 김진영, “부패 개념에 대한 고찰”, 한국부패학회보, 제22권 제4호, 2017, 81-100 참고; 이승택, “부패방지과 헌법상 연좌제 금지”, 한국부패학회보 제25권 제2호, 한국부패학회, 2020, 146면.

6) 부패의 개념 및 유형에 대하여 박재운, “부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점”, 행정법연구 제46호, 행정법이론실무학회, 2016, 246-252면.

7) 김진영, 앞의 논문, 96면.

확한 부패행위 개념의 적용이 필요한 영역이기 때문에 가능한 법률적 개념 범위 내에서 부패의 의미를 부여하는 것이 바람직하다. 현행 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 ‘부패방지법’이라 함)은 국민의 고충처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립을 마련하고자 한다.⁸⁾ 결국 동법상의 부패행위란 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위를 말하며, 공공기관의 예산 사용·공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, 이에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위도 의미한다.⁹⁾ 국민 전체에 대한 봉사자로서 공직자가 자신의 직무 수행을 통해 사적 이익을 추구하는 행위는 어떤 경우에도 허용될 수 없는 것이며, 헌법상 및 법률상 지위와 신분의 보장을 받는 공직자는 자신의 부패행위에 대한 더 엄격한 책임을 부과하는 것을 수인하여야 한다. 부패방지법에 있어서 공직자에 대한 부패행위이든 고충민원 사항을 제기함으로써 모든 국민은 신청인 또는 신고자로서 그 보호를 받아야 함이 마땅한 것이다. 이러한 차원에서 우리나라 법제는 공직자의 부패방지를 위하여 다양한 법제도적 장치를 두고 공직자의 부패방지를 위한 법제도를 정비해 왔으며, 동시에 신고자 또는 신청인에 대한 법적 권리보호 및 절차적 보호를 중요한 쟁점으로 지속적으로 개선하여 왔다.¹⁰⁾

2. 신고자 보호의 문제

일반적으로 논할 수 있는 부패행위의 유형은 법적 및 사실적 인지에 따라 적극적 부패행위, 소극적 부패행위, 이해충돌행위, 영향력행사 또는 부정청탁 등에 따라 부패행위 신고자를 보호하는 정도의 문제도 제기될 수 있다.¹¹⁾ 국가가 가지고 있는 최종의 힘은 결코 맹목적이거나 목적이 없는 힘이 아니라, 그것은 법질서를 보장하고 국민의 권익을 보호하기 위한 힘이다.¹²⁾ 국가가 국민을 보호하는 정도의 문제도 결국 기관별 담당 영역별 형성되어 있다. 국가 및 사회적 질서를 위한 국가기구로서 기본적으로 특히 부패의 효율적 방지를 위해

8) 부패방지법 제1조

9) 부패방지법 제2조 제4호

10) 이승택, 앞의 논문, 146면.

11) 부패행위의 유형에 대하여 전훈, “프랑스에서의 부패방지 법제”, 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 82면.

12) 김종세, “법치국가 실현을 위한 국민적 합의기반의 필요성에 대한 고찰 - 헌법학적 및 법철학적 고찰을 중심으로 하여”, 법학연구 제29권, 한국법학회, 2008, 11면. 그러므로 국가는 개념상으로는 분명히 하나의 강제단체이기는 하나 이념상으로는 인간을 보호단체이다.

감사기구의 독립적 직무수행을 필수적인 전제조건에서 찾을 수 있다.¹³⁾ 조직이 독립적이지 못하거나 공정하지 못한 감사작용은 오히려 부당한 행정작용에 대한 면죄부를 부여하는 것과 다름없으며, 또한 부패 있는 곳에 감사를 시행하지 않으면 감사기구가 부패를 묵인할 뿐만 아니라 오히려 조장하거나 촉진하는 해악을 미치게 되어 부패행위 신고는커녕 전체 사회의 부패와 불공정이 만연하게 될 것이다. 명백히 법률적 근거로 감사기구의 직무상 독립성을 인정하고 있다고 하더라도 감사작용의 실제적 결과에 대해서는 여전히 객관적인 감사작용인지에 대하여 신뢰성과 공정성의 의문을 제기할 수 있는 제도적 장치도 지속적으로 정비가 필요하다. 이러한 쟁점은 감사기구의 직무상 독립뿐만 아니라 그 소속상의 독립도 중요한 쟁점이며, 일견에 따라 감사기구에 대한 조직이나 기관 내의 인사권과 재정권이 집행부에 유보될 경우에도 감사기구의 실질적 독립성도 문제점으로 거론될 수 있다.¹⁴⁾

현행법에 있어서 부패행위 신고자의 비밀보장 의무를 규정하면서 부패행위 신고자를 직접 공개·보도한 자를 제재하고 있다. 그러나 여전히 부패신고자가 누구인지 알아내려고 하고 있으며, 이러한 자를 제재하거나 제한하는 규범적 정비가 마련되어 있지 않고 있다. 이러한 문제는 우리 사회에서 언론 보도를 통하여 다수의 사례가 확인되고 있듯이 부패행위 신고자의 보호와 관련하여 문제의 소지가 드러나고 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 하여 부패행위 신고자의 보호를 강화하기 위한 문제와 안을 간략히 제시하면 다음과 같다. 즉 고충민원과 관련한 감사의뢰 기관을 확대하는 안으로서 국민권익위원회가 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 관계 행정기관 등의 직원이 고의 또는 중대한 과실로 위법·부당하게 업무를 처리한 사실을 발견한 경우 감사원 외에 관계 행정기관 등의 감독기관에도 감사를 의뢰할 수 있도록 하는 안, 비실명 대리신고 제도의 도입으로서 부패행위 신고자가 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고 변호사를 선임하여 신고를 대리하게 할 수 있는 법적 근거를 마련하는 안, 부패행위 신고자에 대한 공공기관의 불리한 행정처분 감면 근거를 마련하는 안으로서 공공기관의 장이 부패행위 신고 등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 신고자를 관계 법령 등에 따라 징계하는 경우 그 징계를 감면할 수 있도록 하던 것을 앞으로는 신고자에 대하여 불리한 행정처분을 하는 경우에도 이를 감면할 수 있도록 하는 안, 구조지원 확대 및 절차 간소화 안으로서 부패행위 신고자 등이 쟁송절차에 비용을 지출한 경우 지급하는 구조금의 지급대상을 원상회복 관련 쟁송에서 부패행위 신고 등을 이유로 한 모든 쟁송으로 확대하는 것과 국민권익위원회 위원장이 긴급하다고 인정하는 경우에는 보상심의위원회 심의·의결 이전에 구조금의 전부 또는 일부를 우선 지급할 수 있도록 하는 안, 보상금 또는 구조금의 중복 지급 금지 체계 정비로서 동법에 따라 포상금 또는 보상금을 지급받을 사람이 동법 또는 다른 법령에 따른 포상금·보상금 등을 중복하여 지급받지 못하도록 하고, 동법에 따라 구조금을 지급받을 사람이 동법 또는 다른 법령에 따른 구조금

13) 강주영, “부패방지를 위한 감사작용의 공법적 검토”, 한국부패학회보 제25권 제2호, 2020, 177면.

14) 강주영, 앞의 논문, 177면.

을 중복하여 지급받지 못하도록 하는 안 등이 있다. 이에 대하여 다음 차례에서는 부패행위 신고자의 보호강화를 위한 방안을 현행 부패방지법 일부 조항 순으로 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 부패행위 신고자의 보호강화 방안

1. 고충민원 감사의뢰기관 확대

현행 부패방지법 제51조¹⁵⁾에 따라 고충민원의 조사·처리 과정에서 관계 행정기관 등이 고의 또는 중대한 과실로 위법·부당하게 업무를 처리한 사실을 발견할 때에는 국민권익위원회는 감사원에, 시·민고충처리위원회는 당해 지방자치단체에 감사를 의뢰할 수 있도록 하고 있다. 다시 말하면 현행 동법에 따라 고충민원의 조사·처리 과정에서 관계 행정기관 등이 고의 또는 중대한 과실로 위법·부당하게 업무를 처리한 사실을 발견할 때에는 국민권익위원회는 감사원에 감사를 의뢰할 수 있을 뿐 당해 지방자치단체에 감사를 의뢰할 수 없도록 되어 있는 것이 문제점이다.

국민권익위원회가 감사원 외에도 관계 행정기관 등의 감독기관에도 감사의뢰를 할 수 있도록 하여 고충민원의 위법·부당한 처리에 대한 감사를 활성화할 필요가 있는데, 감사원 외에도 행정기관 등의 감독기관에 감사를 의뢰하도록 하는 것은 행정기관의 지도·감독체계를 고려할 때 감사 업무의 효율성을 높일 수 있다.

고충민원에 대한 위법·부당한 업무 처리로 감사원에 감사의뢰를 한 경우만을 고려하여 현실적으로 의뢰 건수가 많지 않은 상황에서 행정기관 등의 감독기관에 감사의뢰를 할 수 있게 하여 그 활용도 빈도여부와 관계없이 실효적 및 정책적 방향으로 개선되어야 한다.¹⁶⁾ 실무적으로 활용도가 높지 않은 것은 역시 해박야 분란만 일으킨다는 생각이나 불안한 심리적 작용이 크기 때문에 국민권익위원회가 감사원 뿐만 아니라 해당 자치단체에 감사를 의뢰할 수 있어야 한다. 현행 부패방지법 제51조에 따라 국민권익위원회가 감사원에 감사를 의뢰할 수 있도록 하고 당해 지방자치단체에 감사를 의뢰하는 것을 제한할 이유가 없다. 그리고 감사의뢰 결과를 국민권익위원회 또는 시·민고충처리위원회에 통보하게 하려는 것은

15) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제51조(감사의 의뢰) 고충민원의 조사·처리과정에서 관계 행정기관 등의 직원이 고의 또는 중대한 과실로 위법·부당하게 업무를 처리한 사실을 발견한 경우 위원회는 감사원에, 시·민고충처리위원회는 당해 지방자치단체에 감사를 의뢰할 수 있다.

16) 물론 2008년부터 2019년까지 고충민원에 대한 위법·부당한 업무 처리로 감사원에 감사의뢰를 한 경우가 1건 밖에 없었다는 점을 고려할 때 행정기관 등의 감독기관에 감사의뢰를 할 수 있게 하더라도 그 활용도는 높지 않을 것으로 보인다. 정부제출(의안번호 제2107258호), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부 개정법률안 검토보고서, 2021.3.

행정기관의 위법·부당한 업무처리의 시정이라는 감사 본연의 목적 달성을 위해 필요한 행정적 절차이며 필요한 것이다.

2. 부패신고 대리

현행 부패방지법 제58조에 따라 신고를 하려는 사람이 본인의 인적사항과 신고취지 및 이유를 기재한 기명의 문서로써 신고를 해야 한다. 한편 공익신고자보호법 제8조의2(비실명 대리신고)에 따르면 공익신고의 경우 공익신고자의 인적사항을 밝히지 아니하고 변호사로 하여금 비실명 대리신고를 인정하고 있다.¹⁷⁾ 그러나 부패방지법상의 부패행위 신고에 대해서는 비실명 대리 신고를 인정하지 않고 있는데 양자의 목적을 보더라도 규범적 내용의 형평성이 부족한 문제점을 안고 있다.

공익신고자보호법의 규정과 동일하게 부패방지법에서도 신고자를 실명으로 하지 않고 대리신고제도를 도입하여 신고자의 인적사항을 밝히지 않고도 국선변호인 또는 일반 변호사로 하여금 신고를 대리할 수 있도록 할 필요가 있다. 당연히 그렇게 하더라도 신고대상과 부패행위의 증거 등을 함께 제시해야 할 것이며, 허위사실에 대한 신고자의 제보를 1차적으로 검증은 거치는 장점이 있으며 부패방지를 위한 실효성도 확보할 수 있을 것이다. 그렇다면 결국 사회공익을 위한 부패행위 신고는 국가 및 사회의 공적 가치 실현을 목적으로 한다는 점에서 공익신고자보호법과 부패방지법의 취지가 유사하므로, 공익신고 및 부패행위 신고의 처리를 절차상 다르게 해야 할 특별한 사정이 없다는 점에서도 개선해야 할 것이고, 제도적 형평성을 제고하기 위해서도 신고자에게 야기될 혼란을 방지할 수 있도록 개선해야 한다.

물론 현재 공익신고자 보호법상 비실명 대리신고 제도가 도입되어 있음에도 불구하고 일반적인 경우 공익신고 시에 변호사 선임 등의 어려움으로 인한 문제와 비실명 대리신고의 신뢰성의 문제로 그 활용도를 높여야 할 것이다.¹⁸⁾ 이를 위하여 국선변호인의 업무로 확보 하든지 또는 공익신고 시 변호사 선임을 지원해주는 등 제도에 대한 접근성을 높이고자 하

17) 공익신고자보호법 제8조의2(비실명 대리신고) ①제8조 제1항에도 불구하고 공익신고자는 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고 변호사로 하여금 공익신고를 대리하도록 할 수 있다. 이 경우 제8조 제1항 제1호에 따른 공익신고자의 인적사항은 변호사의 인적사항으로 같음한다. ②제1항에 따른 공익신고는 위원회에 하여야 하며, 공익신고자 또는 공익신고를 대리하는 변호사는 그 취지를 밝히고 공익신고자의 인적사항, 공익신고자임을 입증할 수 있는 자료 및 위임장을 위원회에 함께 제출하여야 한다. ③위원회는 제2항에 따라 제출된 자료를 봉인하여 보관하여야 하며, 공익신고자 본인의 동의 없이 이를 열람해서는 아니 된다.

18) 현재 공익신고자 보호법상 비실명 대리신고 제도가 도입되어 있음에도 불구하고 일반적인 경우 공익신고 시에 변호사 선임 등의 어려움으로 인한 문제로 비실명 대리 신고의 건수가 일반신고의 건수에 비해 현저하게 낮은 등 활용도가 상당히 떨어지는 실정이다. 정부제출(의안번호 제2107258호), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부 개정법률안 검토보고서, 2021.3.

는 대책 마련이 병행되어야 할 것이다.¹⁹⁾

3. 신고사건 송부의 법률근거 마련

현행 부패방지법은 제59조 제3항²⁰⁾에서 국민권익위원회가 부패신고에 대해 조사 및 수사의 필요성이 있는 경우, 이를 감사원이나 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩하도록 규정하고 있다. 반면 동법 시행령 제59조 제1항²¹⁾에서는 부패행위의 신고사항이 이첩 또는 종결처리의 대상인지 여부가 명백하지 않은 경우로서 조사기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 경우에 대해서는 이를 조사기관에 송부할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 위원회는 신고자가 신분 공개에 동의하는지의 여부를 확인해야 하고, 신고자가 동의하지 않는 경우에는 조사기관이 신고자의 신분을 알 수 없도록 필요한 조치를 하도록 하고 있다.²²⁾

그러나 동법 시행령에 마련된 부패행위의 신고사항이 이첩 또는 종결처리의 대상인지 여부가 명백하지 않은 경우로서 조사기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 조사기관에 송부할 수 있는 것은 이를 처리하는 과정의 신고자의 신분 공개 여부의 문제와 한번 더 행정적 절차가 이루어진다는 의미에서 신고자 보호의 취약점이 드러나는 문제점이 있다. 특히 신고자의 동의하지 않은 경우에는 조사기관이 신고자의 신분을 알 수 없도록 필

19) 이에 국민권익위원회는 대한변협과 협업하여 ‘국민권익위원회 비실명 대리신고 자문변호사단 운영규정’에 근거해 자문변호사단을 운영하는 등 제도를 활성화하고자 하는 방안을 강구하고 있음.

20) 부패방지법 제59조(신고의 처리) ③위원회는 접수된 신고사항에 대하여 감사·수사 또는 조사가 필요한 경우 이를 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관(감독기관이 없는 경우에는 해당 공공기관을 말한다. 이하 “조사기관”이라 한다)에 이첩하여야 한다. 다만, 신고가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 조사기관에 이첩하지 아니하고 종결할 수 있다. 1. 신고의 내용이 명백히 거짓인 경우 2. 신고자의 인적사항을 알 수 없는 경우 3. 신고자가 신고서나 증명자료 등에 대한 보완 요청을 2회 이상 받고도 위원회가 정하는 보완요청기간 내에 보완하지 아니한 경우 4. 신고에 대한 처리 결과를 통지받은 사항에 대하여 정당한 사유 없이 다시 신고한 경우 5. 신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우 6. 다른 법령에 따라 해당 부패행위에 대한 감사·수사 또는 조사가 시작되었거나 이미 끝난 경우 7. 그 밖에 부패행위에 대한 감사·수사 또는 조사가 필요하지 아니한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

21) 부패방지법 시행령 제59조(조사기관에 송부하는 경우) ①위원회는 법 제55조 또는 제56조에 따른 부패행위의 신고사항이 법 제59조제3항 본문 또는 단서에 따른 이첩 또는 종결처리의 대상인지 여부가 명백하지 않은 경우로서 조사기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 조사기관에 송부할 수 있다. 이 경우 위원회는 신고자가 신분공개에 동의하는지의 여부를 확인해야 하고, 신고자가 동의하지 않는 경우에는 조사기관이 신고자의 신분을 알 수 없도록 필요한 조치를 해야 한다. ②위원회는 제1항에 따라 신고사항을 조사기관에 송부하는 경우에는 이를 신고자에게 지체 없이 통지해야 하고, 조사기관은 그 처리결과를 처리 종료 후 10일 이내에 위원회에 통보해야 한다. 이 경우 위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 처리결과와 요지를 통지해야 한다. ③조사기관이 제2항 전단에 따라 위원회에 신고사항의 처리결과를 통보하는 경우로서 부패행위가 확인된 경우의 통보에 관하여는 제61조 제1항을 준용한다. 이 경우 “법 제60조 제2항 전단”은 “제59조 제2항 전단”으로, “감사·수사 또는 조사결과”는 “그 처리결과”로, “직접 이첩 받은”은 “송부 받은”으로 본다.

22) 부패방지법 시행령 제59조 제1항 제2문

요한 조치를 하도록 법률상에 명시하고 이를 위반할 경우에는 벌칙조항을 마련하는 것이 더욱 신고자의 보호조치를 강화하는 것이다. 결국 동법 시행령에 규정되어 있는 송부 관련 사항을 이첩과 같이 법률로 상향 입법하여 송부의 법률상 근거를 마련하고 관련 규정을 정비할 필요가 있다. 실제 실무적으로도 국민권익위원회는 접수된 부패신고의 조사가 필요한 경우에 수사기관 등에 이첩하여 조사하도록 하고 있으나, 신고사항이 이첩 또는 종결처리의 대상인지 여부가 명백하지 아니한 경우 조사기관에 이를 송부하여 처리하도록 하고 있다. 그런데 법률에 근거를 두고 있는 이첩과 달리 송부의 경우 시행령에 그 근거를 두고 있어 법체계상 통일하는 것이 바람직할 것이므로 이첩과 마찬가지로 송부의 경우도 법률상에 근거로 두어야 할 것이다.

최근 판례는 송부사건 처리 결과에 대해서도 이의신청이 가능하다고 판시한 바 있는데²³⁾, 송부사건에 대해서도 이의신청이 가능하도록 법률상 근거를 명확히 하는 것이 바람직하다. 다만 이의신청이 가능한 경우 조사가 충분하지 않다고 보아 재조사도 가능하게 하는 것이 필요하며, 재조사 대상을 이첩 사건에 한정할 것이 아니라 송부 사건도 포함해야 할 것이다.²⁴⁾

4. 신고자 비밀보장위반 조사범위 확대

현행 부패방지법 제64조에 따라 부패행위 신고자의 비밀보장 의무를 규정하면서 부패행위 신고자를 직접 공개·보도한 자를 제재하고 있다.²⁵⁾ 그러나 부패행위 신고자가 누구인지 알아내려고 한 자가 빈번히 발생하는 경우가 있음에도 불구하고 이를 제한하거나 제재를 가하는 규범적 내용이 마련되어 있지 않고 있다. 또한 부패행위 신고자가 해고·징계·전보 등 불이익조치를 받았다고 인정되는 때에 30일 이내의 기간을 정하여 신분보장 등 조치를 취하도록 하는 결정을 하고 있으나, 이를 이행하지 않는 사례가 꾸준히 발생하고 있는 실정이다. 현행 동법에서 부패행위 신고자에 대한 비밀보장의무를 규정하면서, 부패행위 신

23) 서울행정법원 2018구합5369

24) 정부제출(의안번호 제2107258호), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부 개정법률안 검토보고서, 2021.3.

25) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제64조(신고자의 비밀보장) ①누구든지 이 법에 따른 신고자라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 신고자임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다. 다만, 이 법에 따른 신고자가 동의한 때에는 그러하지 아니하다. ②위원회는 제1항을 위반하여 신고자의 인적사항이나 신고자임을 미루어 알 수 있는 사실이 공개 또는 보도되었을 때에는 그 경위를 확인할 수 있다. ③위원회는 제2항에 따른 경위를 확인하는 데 필요하다고 인정하면 관계 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. ④위원회는 제1항을 위반하여 신고자의 인적사항이나 신고자임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 사람의 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.

고자가 부패행위 신고를 이유로 불이익조치를 받은 때에는 국민권익위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치를 신청할 수 있도록 하고 있다.²⁶⁾ 특히 내부 신고자는 종종 자신의 경력과 생계, 재정, 건강, 명성 및 개인 생활에 심각한 영향을 받을 수 있는 문제를 갖고 있다.²⁷⁾ 이러한 규범적 내용은 사후적 조치이며 사전 조치로서 부패행위 신고자를 누구인지 알아내려고 하거나 시도한 경우에도 제재 및 처벌 조항을 마련되지 않은 상황에서는 늘 심리적 불안감을 갖고 있으며 실효성 확보에도 미미한 현실적 문제가 있다. 또한 현행 부패행위 신고자에 대한 해고·징계·전보 등 불이익조치에 대한 위원회의 원상회복 명령 등 신분보장 등 조치결정은 부패신고자 보호를 위한 핵심적인 조치임에도 불구하고, 여전히 이를 미이행하는 사례가 여전히 존재하고 있으므로 공익제보이든 부패행위 신고에 대한 사후적 불이익이나 신뢰성의 의심이라는 문제를 갖고 있다.²⁸⁾ 그리고 국민권익위원회의 비밀보장 의무 위반에 대한 조사범위를 확대하려는 내용과 관련하여 현행법도 신고자 인적사항이 공개된 원인과 경과 등을 조사하여 고발·징계요구를 할 수 있도록 하고 있으나 조사대상 범위가 제한적이고²⁹⁾ 조사를 거부할 경우 제재수단이 미비하여 실효성이 확보되지 않는 문제점이 있다.

신고자를 알려 달라고 요구하거나 알아내도록 지시하는 행위는 ‘신고자 비밀보장의무’를 가장 심각하게 저해하는 행위 중 하나로 볼 수 있으므로 신고자를 직접 보도·공개하는 행위와 거의 동일한 수준으로 처벌되도록 하는 것이 신고자 보호를 위해서 바람직한 것이다.³⁰⁾ 부패행위 신고자를 알려달라고 요구하거나 알아내도록 지시하는 행위를 금지하고 이를 위반할 경우 관계 기관 외에 신고자, 참고인 등도 조사할 수 있도록 하여 부패행위 신고자를 보다 두텁게 보호하며, 아울러 신분보장조치 미이행시 이에 대한 조직 내의 보호조치와³¹⁾ 이행강제금 상향 및 명단공표를 통해 부패행위 신고자 보호제도의 실효성을 제고해야

26) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제62조의2(신분보장 등의 조치 신청 등) ① 신고자는 신고 등을 이유로 불이익조치를 받았거나 받을 것으로 예상되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회에 해당 불이익조치에 대한 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치(이하 “신분보장 등 조치”라 한다)를 신청할 수 있다.

27) 강명원, “프랑스 공공조달 감사제도에 관한 연구”, 공법연구 제48권 제3호, 한국공법학회, 2020, 11면.

28) 최근 3년간 부패신고자에 대한 신분보장 등 조치결정 35건 중 9건이 미이행된 것으로 파악되고 있음. 미이행된 9건의 사건 중 6건에 대해서는 이행강제금이 부과되었다. 홍성국 의원 대표발의(의안번호 제2107895호) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서 2021.4.

29) 신분보장 등 조치신청에 대한 위원회 조사는 신청인, 불이익조치자, 참고인, 관계기관·단체·기업에 자료제출, 진술청취 등을 요구할 수 있으나, 비밀보장의무 위반 조사 시에는 공익신고 접수기관에만 자료제출 및 의견진술 요청만이 가능함.

30) 국민권익위원회 2018년도 국회 정무위원회 국정감사에서는 신고자를 알려주거나 공개·보도하도록 요구한 사람에 대해서도 책임을 묻는 방안을 마련하는 것이 필요함을 지적한 바 있다. 홍성국 의원 대표발의(의안번호 제2107895호) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서 2021.4.

31) 신고자에 대한 보호에 있어서 제도적인 측면뿐만 아니라 조직문화적인 측면에서도 지속적으로 미흡

할 것이다.

그리고 조사대상 범위를 접수기관 외 신고자, 참고인, 관계기관 등으로 확대하고 조사를 거부할 경우에는 벌칙 및 과태료를 부과할 수 있는 개선입법이 필요하다. 이에 부패행위 신고자의 신분을 직접 공개하는 행위뿐만 아니라, 신고자 등을 알려달라고 요구하거나 알아내도록 지시하는 행위를 금지하고, 이를 위반한 자에 대한 처벌 조항을 신설해야 하며, 신분 공개경위를 조사할 경우에 정확하고 신속한 사실관계 파악을 위하여 국민권익위원회의 자료제출 및 의견진술 요구 근거를 마련해야 할 것이며, 신분보장 등 조치결정 미이행자의 명단과 위반행위 등을 공표하도록 하여 부패행위 신고자 보호제도의 실효성을 제고할 필요가 있다. 명단공표는 신분보장 등 조치결정 미이행시 미이행자의 이름, 위반내용 등 명단공표 규정을 신설하여 동 조치결정의 조속한 이행을 촉구하고 부패행위 신고자를 보호할 필요가 있다.

5. 신고자 책임감면 범위확대

현행 부패방지법은 제66조 제1항 및 제2항³²⁾에 따라 신고 등과 관련하여 신고자의 범죄행위가 발견된 경우 그 신고자에 대한 형벌이나 징계처분을 감경하거나 면제할 수 있도록 하고 있다. 현행법에 따르면 공공기관의 장이 부패신고자 등에 대한 책임감면을 자율적으로 할 수 있는지 불분명하여, 기관이 징계의 감면 필요성을 인정하더라도 스스로 책임감면을 할 수 있는 법적 근거가 미비한 문제점이 있다.³³⁾ 이에 반하여 참고로 공익신고자보호법 제14조 제2항에서는 불리한 행정처분에 대한 징계권자나 행정처분권자에게 감경 또는 면제를 할 수 있는 법적 근거가 미비한 상황에 있었으나, 2021년 4월 20일 동법 제14조를 대폭 개정을 통하여 공익신고자 보호강화를 위한 책임감면을 명확히 하였다. 더 나아가 신고자에 대한 형의 감면 등을 위해서는 부패행위의 신고 및 신고자 보호 관련 업무를 총괄하는 국민권익위원회가 법원에 의견을 제출할 수 있어야 함에도 이에 대한 별도의 근거가 없어 문제가 있다.

부패행위 신고자의 보호강화를 위하여 동법의 실효성을 확보하기 위하여 부패행위 신

한 점을 지적되어 왔다. 박재윤, 앞의 논문, 261면; 이진국/황태정, 내부공익신고자 보호제도의 형사법적 검토, 형사정책 제17권 제1호, 2005, 150면; 권창국, “내부고발자 보호제도에 관한 연구”, 형사정책 제24권 제3호, 2012, 211면.

32) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제66조(책임의 감면 등) ①신고등과 관련하여 신고자의 범죄행위가 발견된 경우 그 신고자에 대하여 형을 감경하거나 면제할 수 있다. ②공공기관의 징계처분에 관하여는 제1항을 준용한다. ③신고 등의 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정에 불구하고 직무상 비밀준수의무를 위반하지 아니한 것으로 본다.

33) 정부제출(의안번호 제2107258호), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부 개정법률안 검토보고서, 2021.3.

고자에게 형벌이나 징계처분을 책임감경하거나 면제할 수 있도록 하여 신고자의 보호를 보다 강화할 필요가 있다. 물론 현행법상 감경 혹은 면제의 대상에 징계처분 외에도 불리한 행정처분(입찰참가제한처분, 부당이득 징수처분 등)을 추가할 수 있는지에 대하여, 불리한 행정처분은 부패행위를 한 자에 대한 형벌 혹은 징계처분과 그 성격이 다르다고 보기 어렵고 공익신고자보호법에서는 책임감면의 대상에 불리한 행정처분을 포함시키고 있다는 점³⁴⁾에서 공익신고자보호법 제14조 제2항과 마찬가지로 부패방지법 제66조에 마련되어야 할 것으로 보인다. 부패신고자 등에 대한 책임감면을 강행규정으로 마련하여 신고자에게 법적 안정성을 확보해야 하며 동법의 실효성을 높일 수 있을 것이다.

국민권익위원회의 책임감면 요구 권한을 명확하게 규정할 필요가 있고, 신고자 보호 관련 업무를 총괄하는 국민권익위원회가 법원에 의견을 제출하도록 하여 신고자를 충실히 보호하고 원활한 재판진행이 가능하도록 해야 할 것이다. 따라서 부패신고의 경우에도 국민권익위원회가 부패신고자 및 협조자에 대해 책임감면을 요구할 수 있도록 법적 근거 규정을 마련해야 할 것이고, 국민권익위원회가 신고자 관련 소송에서 법원의 요청이 있거나 필요하다고 인정할 때에는 법원의 담당 재판부에 의견을 제출할 수 있도록 근거를 마련하여 신고자를 충실히 보호하고 원활한 재판 진행이 가능하도록 하는 것이 바람직하다.

다만, 국민권익위원회가 책임감면 요구 업무를 보다 원활히 수행할 수 있도록 하기 위해 공익신고자보호법 제14조 제6항³⁵⁾과 같이 국민권익위원회가 징계권자나 행정처분권자에게 자료제출이나 의견진술 등을 요청할 수 있는 근거를 추가적으로 마련하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 국민권익위원회의 책임감면 요구 권한 신설과는 별개로 현행 법률과 같이 신고자에 대한 기관의 자율적인 책임감면 근거가 동시에 유지될 필요가 있으므로, 기관이 자율적으로 징계·불리한 행정처분의 감면 필요성을 인정하는 경우 신고자가 위원회에 신청하는 절차를 거치지 않고 신속하게 신고자에 대한 책임감면이 가능하도록 할 필요가 있다.³⁶⁾

국민권익위원회가 법원에 대해 의견을 제출할 수 있도록 하는 것은 부패신고자와 피신고자 등을 직접 접촉하며 부패신고사건 및 신고자 보호·보상사건을 처리하는 주무부처로서

34) 공익신고자 보호법 제14조(책임의 감면 등) ①공익신고등과 관련하여 공익신고자등의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다. ②공익신고등과 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.

35) 공익신고자보호법 제14조(책임의 감면 등) ⑥위원회는 제2항에 따른 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구하는 데 필요하다고 인정하면 징계권자나 행정처분권자 또는 해당 공익신고자등이 공익신고 등을 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.

36) 안민석 의원 대표발의(의안번호 제2107748호), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 2021.3.

그 과정에서 파악한 내용을 기반으로 판결에 필요한 의견을 사법부에 전달할 수 있도록 함으로써 신고자에 대한 충실한 보호 및 공정한 재판 진행이 가능하도록 할 것이다.³⁷⁾

부패신고 관련 민·형사재판 일체에 위원회가 의견을 제출하는 것이 아니라 법원의 요청이 있으면 그 요청사항에 한정하여 의견을 제출하는 것이고, 국민권익위원회는 위원회의 필요요청이 인정되는 경우를 해당 건의 신고기관이나 신고자 등의 요청이 있을 때 사실관계를 확인한 후 꼭 필요한 경우에만 의견을 제출할 수 있도록 하여 국민권익위원회의 의견 제출이 사법부의 판단에 과도한 영향을 미칠 수 있는 부작용 등은 크지 않을 것이다. 국민권익위원회는 보호조치 등을 신청한 신고자들이 법원에 형 감면에 관한 의견을 제출해 줄 것을 위원회에 요청하는 경우가 증가하고 있는 상황이므로 이를 제도화하는 것이 바람직할 것이다.³⁸⁾

6. 포상금, 보상금 또는 구조금의 명확화

앞서 언급한 바와 같이 부패행위 신고자의 피해를 줄이고 부패신고가 활성화될 수 있도록 동법 제68조에서는 포상금, 보상금 및 구조금으로 구분하여 마련하고 있다. 현행 동법 동조 제1항에 따라 부패신고 등으로 인하여 국가 및 지방자치단체에 현저히 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 국민권익위원회가 포상금을 지급할 수 있다. 또한 동조 제2항에 따라 신고자는 신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다. 그리고 동조 제3항에 따라 신고자 및 협조자, 그 가족이나 동거인은 부패행위 신고 등과 관련하여 일정한 피해를 입었거나 비용을 지출한 경우 국민권익위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다. 따라서 포상금, 보상금, 구조금의 성격은 각기 다른 것이며, 이에 대한 각기 다른 것이므로 중복 지급도 가능하리라 본다. 물론 부패행위 신고자가 허위, 근거부족, 그 밖의 부정한 방법으로 포상금, 보상금, 구조금을 지급받은 경우 등에 대하여 이를 환수 근거를 마련하여 관련 규정을 정비할 필요가 있다.

그런데 신고자가 거짓, 그 밖의 부정한 방법 등으로 포상금을 지급받은 경우 이를 환수할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있지 않고 있다. 포상금은 보상금과 그 성격이 유사하다고 할 수 없으며, 현행법상 보상금 및 구조금에 대한 환수 규정만을 둔 채 포상금의 환수 규정

37) 안민석 의원 대표발의(의안번호 제2107748호), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 2021.3.

38) 실제 상황을 보면 2018년에는 3회, 2019년에는 14회, 2020년에는 60회로 증가하고 있는 추세에 있다. 안민석 의원 대표발의(의안번호 제2107748호), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 2021.3.

을 두지 않은 것도 보완이 필요하다.³⁹⁾⁴⁰⁾ 물론 동법에 따른 보상금 등이 지급되는 경우 타 법령에 따른 보상금 등이 중복하여 지급되지 않도록 보다 명확하게 규정해야 하므로 현행 법상 불분명한 내용을 보다 구체화하고 포상금 환수가 규정됨에 맞추어 관련 조문을 정비할 필요도 있다.⁴¹⁾ 동법에 따른 포상금이나 보상금과 타 법령에 따른 포상금이나 보상금, 동법에 따른 구조금과 타 법령에 따른 구조금이 중복 지급되지 않도록 명확히 규정해야 할 것이다.

7. 구조지원 및 절차의 간소화

부패행위 신고자의 피해를 줄이고 부패행위 신고가 활성화될 수 있도록 동법 제68조에서는 포상, 보상, 구조금으로 구분하여 마련하고 있다. 그 중에서 동조 제3항에 따라 부패신고자 및 그 친족이나 동거인이 부패신고 등으로 인하여 받은 피해 또는 비용지출(육체적이든 정신적 치료 등에 소요된 비용, 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용 등)에 대하여 국민권익위원회에 부패신고 구조금을 신청할 수 있도록 하고, 동법 동조 제4항에 따라 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 지급하도록 하고 있다.

소송관련 부패신고 구조금 지급과 관련하여, 현행 원상회복 관련 쟁송 절차에 소요된 비용 외에도 무고나 명예훼손 등의 소송에 대해서도 변호사 등 다양하게 지원될 수 있도록 그 범위를 확대하고, 긴급한 경우에는 보상심의위원회의 심의·의결 이전에 구조금을 지급할 수 있도록 하여 원활한 제도 운영을 도모할 필요가 있다. 먼저 구조금 지급 사유를 원상회복 관련 쟁송 절차에 소요된 비용 외에 부패신고를 이유로 한 쟁송 전체로 확대하려는 것은 부패행위 신고자에 대한 경제적 지원 등 실질적인 지원을 함으로써 신고자 보호를 강화할 수 있다. 국민권익위원회에서도 명예훼손이나 무고 등 원상회복 외 내용의 소송비용 지원과 관련하여 현행법 제68조 제3항 제5호⁴²⁾(그 밖에 중대한 경제적 손해)를 적용하여

39) 부패방지법 제70조의2(보상금 등의 상환 및 반환) ②위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사실이 발견된 경우에는 그 보상금 또는 구조금을 지급받은 자에게 반환할 금액을 통지하여야 하며, 이를 지급받은 자는 해당 금액을 납부하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보상금 또는 구조금을 지급받은 경우 2. 제71조제2항 또는 제3항을 위반하여 보상금 또는 구조금이 지급된 경우 3. 그 밖에 보상금 또는 구조금이 잘못 지급된 경우

40) 유사한 성격을 가진 공익신고자 보호법상 공익신고에 대한 포상금 환수규정은 공익신고자 보호법 시행령에 있으나, 이를 법률로 상향 입법하고자 하는 개정안이 제출되어 국회 계류 중이다.

41) 정부제출(의안번호 제2107258호), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부 개정법률안 검토보고서, 2021.3.

42) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제68조(포상 및 보상 등) ③신고자 및 제65조에 따른 협조자, 그 친족 또는 동거인은 신고 등과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해를 입었거나 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(제2조제7호 아목 및 자

실무적으로 그 비용을 지급해 오고 있는데, 이에 대한 법률적 근거를 보다 명확하게 하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 긴급구조금 도입 및 구조금 지급절차를 간소화하는 것은 구조금 제도 자체가 부패행위 신고자가 신고로 인해 지출하게 되는 임금손실분, 치료비 등 각종 비용을 보전하여 생계를 유지할 수 있도록 하는 제도라는 점 및 부패행위 신고자에 대한 신속한 피해 구제가 가능해진다는 점 등에서 현실적이고 실질적인 개선안이라 할 수 있다.⁴³⁾

IV. 결론

사회 부조리를 개선하고 공익사회실현을 위하여 대표적으로 마련된 법률이 일명 부패방지법과 공익신고자보호법이다. 부패방지법이 제정된 이후에 만들어진 것이 공익신고자보호법인데, 규범적 현실에서는 부패방지법에서 정하는 부패행위 신고자 보호의 수준이 공익신고자보호법과 비교했을 때 신고자의 보호 수준이나 정도가 낮다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 물론 국민권익위원회도 이러한 문제제기를 받아들이면서 부패행위 신고자의 신분보장이 더욱 확실하게 이루어질 수 있도록 정비하였고, 부패행위 신고자에 대해 불이익이 주어질 경우에는 그 불이익을 준 행위를 처벌할 수 있도록 관련 근거 조항을 정비하였다. 그럼에도 불구하고 부패행위 신고자의 불안정 심리적 원인과 개선해야 할 보호규범적 내용에 대하여 여전히 논의되어 왔다. 이러한 점을 염두하고 본 연구논문에서는 부패행위 신고자 보호를 더욱 강화하기 위한 방안을 다루어 보았다.

결국 부패행위 신고자를 보호하는 것이 최우선 과제임에는 부정할 수 없는 현실이며, 이에 대한 논의와 현실적 문제를 꾸준히 개선해 왔다. 지속적으로 이에 대한 문제점을 여러 가지로 제기되어 왔으며 부패행위 신고자의 확실한 보호와 그 강화하기 위한 개선책을 제시해야 한다. 현실적이고 방법론적 강화와 추후 구제절차의 법제도적 방안으로 구분할 것인데, 우선 현행 관련 법률에 있어서 과실에 의한 부패행위 신고자든 공익신고자의 인적사항 유출행위 또는 신고자를 알아내려고 하는 시도 등의 신분 색출행위에 대한 처벌규정의 신설을 검토할 필요가 있으며, 더욱이 행정소송 과정에서 신고자의 인적사항 보호 규정을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 신분 노출에 대한 우려를 줄이고 부담 없이 부패행위 신고이든 공익신고에 임할 수 있는 법적 장치와 환경을 조성하는 것이 제도의 활성화를 위해 무엇보다 중요하다. 그리고 부패행위 신고에 대한 법률적 지원이 필요하며 후속 민사 및 형사 절차에 대한 법률지원을 강화할 필요가 있다. 부패행위 신고를 활성화하기 위해서는 신고에

목에 따른 손해는 제외한다)

43) 정부제출(의안번호 제2107258호), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부 개정법률안 검토보고서, 2021.3.

뒤따르는 기관 내부의 불이익방지와 각종 고소·고발·제소와 관련된 심리적·경제적 부담을 제거하도록 보장하는 것이 매우 중요하다. 부패행위 신고자 보호제도의 핵심은 공익실현을 위한 부패행위 신고와 부패행위 신고자의 보호에 있다. 부패행위 신고자가 공익을 위해 신고를 하고도 확실한 보호를 받지 못하거나 유무형의 인사상, 재정적 불이익 등을 받는다면 부패행위 신고이든 공익신고는 활성화되기 어려우며, 부패행위 신고의 활성화를 위해서는 공익 대상과 신고자 보호를 중심으로 현행 제도보다 꾸준히 개선된 조치가 필요하다.

참고문헌

- 강명원, 프랑스 공공조달 감사제도에 관한 연구, 한국공법학회, 공법연구 제48권 제3호, 2020.
- 강주영, 부패방지를 위한 감사작용의 공법적 검토, 한국부패학회보 제25권 제2호, 2020.
- 권창국, 내부고발자 보호제도에 관한 연구, 형사정책 제24권 제3호, 2012.
- 김진영, 부패 개념에 대한 고찰, 한국부패학회보, 제22권 제4호, 2017.
- 김형진/박영원, 공익신고자 보호제도 현황과 개선과제, 국회입법조사처, 입법·정책 제76호, 2021.3.
- 김형진/박영원, 국제 부패지수의 동향과 시사점, 국제통계 동향과 분석 제13호, 국회입법조사처, 2020.
- 박재운, 부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점, 행정법이론실무학회, 행정법연구 제46호, 2016.
- 안민석 의원 대표발의(의안번호 제2107748호), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 2021.3.
- 이승택, 부패방지과 헌법상 연좌제 금지, 한국부패학회, 한국부패학회보 제25권 제2호, 2020.
- 이진국/황태정, 내부공익신고자 보호제도의 형사법적 검토, 형사정책 제17권 제1호, 2005.
- 전훈, 프랑스에서의 부패방지 법제, 강원대학교 비교법학연구소, 강원법학 제47권, 2016, 82면.
- 정부제출(의안번호 제2107258호), 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부 개정 법률안 검토보고서, 2021.3.

투고일자 : 2021. 06. 07

수정일자 : 2021. 06. 15

게재일자 : 2021. 06. 30

<국문초록>

부패행위 신고자의 보호강화 방안

김 중 세

우리나라는 각종 부패방지 정책의 도입과 개선의 노력에도 불구하고 부패 정도는 여전히 크게 개선되지 않은 것으로 평가된다. 누적된 부패 관행을 청산하기 위해서는 각종 반부패 정책의 실효성과 미비점을 종합적으로 꾸준히 검토하고 개선해 왔지만, 여전히 부패방지에 대한 공익실현을 위하여 가장 우선시 여기는 중요한 사항은 역시 부패행위에 대한 공익신고자 보호일 것이며, 신고자 보호제도의 한계점을 점검하는 일은 부패방지 제도적 개선의 전환점이 될 수 있다. 사회의 각 영역에 걸친 다양한 형태의 부패행위를 방지하고 예방하기 위해서는 공익신고가 핵심적인 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 크고 작은 부패행위가 사회 이슈로 등장할 때마다 공익신고자 보호 문제를 지적해 왔던 사실은 신고자 보호를 위한 제도 방안으로 우리나라 반부패 수준에 있어서 지속적으로 개선될 여지가 있다. 예를 들어 부패행위 신고자의 보호를 강화하기 위한 노력에도 불구하고 여전히 공공기관의 장이 부패행위 신고 등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 관계 법령 등에 따라 신고자에게 불리한 행정처분을 하는 경우가 있다. 또한 신고자의 비밀보장 미흡으로써 신고자의 인적사항과 관련한 비밀보장은 신고자 보호의 핵심 사항이지만, 여전히 신고자의 인적사항 유출을 방지하지 위한 방안이 미흡하다. 이와 같이 실정법상에 나타난 문제점을 인식하고 부패행위를 방지하기 위하여 신고자의 보호를 강화할 수 있는 방안을 고찰해야 한다.

사회 부조리를 개선하고 공익사회실현을 위하여 대표적으로 마련된 법률이 대표적으로 부패방지법과 공익신고자보호법이다. 부패행위 신고자의 불안정 심리적 지위와 개선해야 할 보호규범적 내용에 대하여 전개하였다. 부패행위 신고자를 보호하는 것이 최우선 과제임에는 부정할 수 없는 현실이며, 이에 대한 논의에 있어서 현실적 문제와 개선안을 제시하였다. 즉 부패행위 신고자의 확실한 보호와 그 강화를 위한 개선책을 제시하였다. 현실적이고 방법론적 강화와 추후 구체절차의 법제도적 방안으로 구분하여, 우선 현행 관련 법률에 있어서 과실에 의한 부패행위 신고자든 공익신고자의 인적사항 유출행위 또는 신고자를 알아내려고 하는 시도 등의 신분 색출행위에 대한 처벌규정의 신설을 언급했으며, 더욱이 행정소송 과정에서 신고자의 인적사항에 대한 보호 규정을 마련할 필요성도 제시하였다. 이를 통

해 신분 노출에 대한 우려를 줄이고 부담 없이 부패행위 신고이든 공익신고에 임할 수 있는 법적 장치와 환경을 조성하는 것이 제도의 활성화를 위해 무엇보다 중요할 것이다. 그리고 부패행위 신고에 대한 법률적 지원이 필요하며 후속 민사 및 형사 절차에 대한 법률지원을 강화할 필요가 있다. 부패행위 신고를 활성화하기 위해서는 신고에 뒤따르는 기관 내부의 불이익방지와 각종 고소 등 법적 소송과 관련된 심리적이든 경제적 부담을 제거하도록 보장하는 것이 매우 중요하다. 부패행위 신고자 보호제도의 핵심은 공익실현을 위한 부패행위 신고와 부패행위 신고자의 보호에 있다. 부패행위 신고자가 공익을 위해 신고를 하기도 확실한 보호를 받지 못하거나 유무형의 인사상, 재정적 불이익 등을 받는다면 부패행위 신고이든 공익신고는 활성화될 것으로 기대하기 어려우며, 부패행위 신고의 활성화를 위해서는 공익 대상과 신고자 보호를 중심으로 현행 제도보다 꾸준히 개선된 조치가 필요함을 다루었다.

주제어: 부패행위, 신고자, 보호강화, 부패신고, 국민권익위원회

