

공익제보자 보호제도의 현황과 앞으로의 과제*

공익신고자보호법의 시행에 즈음하여

A study on details of the Whistle-blower Protection Act and legislative direction for revision of it

조 재 현(Cho, Jae Hyun)**

ABSTRACT

From 2011. 9. 30. the Whistle-blower Protection Act takes effect that the application of it is expanded to private sector on corruption whistle-blowers which were limited to public sector along with Anti-Corruption Law in 2001. It has been valued that the Whistle-blower Protection Act take a major step forward as compared with Anti-Corruption Law. Above all the concept of public interest was defined broadly in the Whistle-blower Protection Act and there is enumerated in detail of disadvantages and measures to protect for whistle-blowers from all kinds of disadvantages in it.

Nevertheless, I think that it has missed something and it is not satisfactory even though it has many desirable improvements compared to the past Anti-Corruption Law. It has a crucial legal and political limit in relation to the legal status and authority of the The Anti-Corruption & Civil Rights Commission(ACRC), the ACRC cannot interrogate the whistleblowed case directly. It should be discussed that it will be desirable to authorize the jurisdiction in the investigation to the ACRC. And it should be ensured that it have the enforcement power for the decision of ACRC to protect the whistle-blowers. In conclusion, we have to watch enforcement and effect of law. And then we have to prepare to carry on a discussion over the legislative direction for revision of it

Key Words: 공익신고자보호법(the Whistle-blower Protection Act), 부패방지법(Anti-Corruption Law), 공익신고자(whistle-blower), 공익제보자(private sector on corruption whistle-blowers), 국민권익위원회(The Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC))

* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음

** 동아대학교 법학전문대학원 부교수

I. 서론

오늘날 사회부패는 전방위적 현상으로 나타나고 있으며, 공공부문에서 민간부문의 부패행위로 더 많은 관심과 인식이 전환되고 있다. 민간부문에서의 부패현상의 증가와 확대현상은 그로 인해 발생할 수 있는 사회적 손실이 고스란히 국민의 겪어야 할 부담으로 전가될 수 있다는 점에서 문제의 심각성은 더해진다. 이는 사회시스템을 왜곡시킬 뿐만 아니라 국가경쟁력에도 부정적인 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다.¹⁾ 전문적이고 다양한 부패방지시스템의 개발에 관한 정책적 논쟁과 입법적 발전이 끊임없이 계속되어야 하는 이유도 그 때문이다.

부패현상이 제로에 도달하는 형태의 사회가 이상적이지만, 그러한 이상적 사회의 실현이 불가능하다는 점을 인식한다면 결국 발생하는 부패현상에 대하여 적절히 대처하고 발생가능성을 최소화하는 것이 우리가 취할 수 있는 최선이라 할 것이다. 그런데 부패 및 공익침해행위는 고도의 전문성과 은밀성을 내포하고 있어서 외부 감독기관에 의한 적발은 한계가 있다. 그렇기 때문에 수사 및 감독기관에 의존하기보다는 경우에 따라서는 시스템 내외부에서 이를 감시하고 알리는 공익신고자의 역할은 매우 중요하게 부각되기도 한다.²⁾

최근에는 이러한 민간부문에서의 공익제보자도 증가하면서 공직부패뿐만 아니라 민간영역에서의 공익제보자, 공익신고자의 역할에 대한 인식이 증대되고 있다. 공공부문이나 민간부문에서 베일에 싸였던 사회적 부패현상이 공익제보자의 역할로 그것이 공개되면서 청렴사회로의 발전에 일조하고 있지만, 정작 공익제보자들은 자신들의 제보나 신고로 인하여 사회로부터 따돌림과 질책뿐만 아니라 법적 책임마저도 부담해야 하는 처지에 놓이면서 이들에 대한 보호문제가 시급히 해결해야 할 과제로 인식되고 있다. 그 동안 공공부문에 있어서는 부패행위신고, 양심선언, 내부고발자보호 등에 관한 어느 정도의 논의는 있었지만, 민간부문과 관련한 공익침해행위나 공익신고자의 보호 등에 관한 논의는 부족했던 것은 사실이다.

지난 5월 9일 KTX 바퀴에서 연기가 나는 사고에 대해 해당 직원은 "동력장치의 주요부품이 심각하게 마모돼서 제대로 동작할 수 없었고, 자칫하면 큰 사고가 날 뻔했다"며 마모된 부품의 사진을 언론사에 제공했다. 이에 철도공사는 사진을 넘긴 지부장과 기술원에 대해 각각 해고와 정직, 민·형사소송 방침을 밝혔다. 국민권익위원회는 이 사건을 두고 9월부터 시행되는 공익신고자보호법에 의해 해결될 수밖에 없으며, 현행법 하에서는 국민권익위원회가 취할 수 있는 방안은 없다는 소극적인 태도로 일관하였다.

여러 가지 우여곡절 끝에 공익신고자보호법은 이제 시행을 앞두고 있다. 국민권익위원회는 지난 5월 의견을 수렴해 시행령을 입법 예고했고, 이 법은 9월 30일부터 시행된다. 공공부문에서 일어나는 부패행위는 부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법

1) 김승태, "한국의 공익신고자 보호법안 평가", 외법논집, 제34권 제3호, 2010. 8, 195면.

2) 김승태(주 1), 195면.

들이 제정되면서 어느 정도 통제를 하고 있었지만 민간부문에서의 부패행위는 은밀하면서도 동시다발적으로 일어나기 때문에 공익신고자가 아닌 경우에는 그것을 상당히 적발하기가 어렵다. 그렇기 때문에³⁾ 공익신고자의 신고를 장려하고, 공익신고를 통한 부패방지에 일조한다는 취지로 제정된 것이 공익신고자보호법인 것이다. 이하에서는 이 법이 제정되게 된 배경과 그 헌법적 근거 및 내용에 관하여 살펴보고, 이 법의 시행에 즈음하여 공익신고자보호에 관한 발전적 시행 및 개선에 관한 제언을 하고자 한다.

II. 공익신고자보호법

1. 공익신고자보호법의 제정배경

공익신고자, 공익제보자, 내부고발자 등을 보호하기 위한 정책적·입법적 논의는 계속되었고, 그러한 노력의 결과 2001년 제정된 부패방지법에서는 공공기관 또는 공직자의 부패행위에 대한 신고자를 법적으로 보호하는 규정을 마련하였다. 이 법은 2008년 2월 29일 폐지되었고, 부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률(이하 부패방지법)로 다시 제정되었다. 이 법은 부패행위를 예방하고 통제하면서 공공부문의 부정부패를 척결하는데 어느 정도 기여한 것은 사실이다. 하지만 부패방지법은 다음과 같은 한계가 지적되었다. 부패행위의 개념을 공직자의 법령위반행위와 공공기관의 재산상의 손해를 가하는 행위로만 규정하고 있었고, 신고대상을 공직자의 부패행위로 한정하고 있기 때문에 민간부문에서 일어나는 공공의 안전, 건강, 환경 등과 관련된 국민생활에 영향을 미치는 공익침해행위에 대한 보호는 미흡하다는 것이다. 그리고 공익신고의 보호시점을 국민권익위원회에 신고한 이후로 규정하고 있어서 신고이전에 당한 불이익에 대한 보호나 구제조치가 없다는 점이다. 공익신고과정에서 실질적으로 지출한 비용이나 손해배상규정이 없는 등의 문제점도 있었다.⁴⁾

그래서 국민권익위원회는 공익신고의 적용대상을 공공부문의 부패뿐만 아니라 민간부문의 공익침해행위까지 확대하고 공익신고자에 대한 보호조치를 강화하는 것을 골자로 하는 공익신고자보호법을 제정하였고, 이 법은 2011년 9월 30일 시행예정이다.

2. 공익신고자보호의 헌법적 근거

공익신고자 보호는 주로 행정학계에서 정책적 문제로서 공익신고자 보호의 당위성과 그 근거에 구하는 차원에서 주로 논의되어 왔으며,⁵⁾ 법학계에서는 많은 관심을 받지

3) 김수갑·김민우, “공익신고자 보호에 관한 법률안의 입법방향에 대한 소고”, 공법학연구 제10권 제1호, 2009. 2, 29면.

4) 김승태(주 1), 196면.

못하였다. 그렇기 때문에 헌법적 차원에서 공익신고자의 보호의 근거를 찾거나 헌법적 보호의 당위성에 관한 논의가 부족했던 것이 사실이다. 공익신고자 보호의 헌법적 근거에 관한 논의는 공익신고행위 및 신고자 보호가 헌법적으로 어떠한 의미를 갖는지, 그러한 헌법적 근거로부터 입법자는 어느 정도의 범위에서 공익신고자를 보호하는 입법의무를 행사해야 하는지를 규명하는 것에서 그 의미를 찾을 수 있다. 또한 공익신고자 보호를 위한 입법적 보호조치의 정당화를 헌법의 어떠한 규범이나 기본권 등에서 찾는가의 문제와도 밀접한 관련을 가지기 때문에 그것의 헌법적 근거를 논증하는 것은 의미를 가질 수 있다. 지금까지 발표된 논문을 중심으로 보면 공익신고자보호의 헌법적 근거는 표현의 자유, 양심의 자유, 청원의 자유 등이 제시되고 있다.⁶⁾

(1) 표현의 자유를 헌법적 근거로 보는 견해

단체나 조직의 구성원으로서 조직 내의 직속상관으로부터 불법행위를 강요받거나 또는 직무상 알게 되었을 때 이와 같은 사실을 대외적으로 표현한다는 점에서 공익신고를 표현의 자유에 바탕을 두고자 하는 견해이다.⁷⁾ 이처럼 공익신고를 인간의 존엄성에 바탕을 둔 표현의 자유의 한 유형으로 본다면 국민의 기본적 권리가 인정되어 공익신고권이라 할 수 있다고 한다.⁸⁾

(2) 양심의 자유를 헌법적 근거로 보는 견해

양심의 자유에 근거를 두는 견해⁹⁾는 불법행위나 반사회적 행위 등에 가담하거나 가담할 것을 요청받거나 직무상 소속조직의 불법행위나 반사회적 행위를 알게 된 경우 단체 구성원의 반응은 여러 가지로 나타날 수 있는데, 이러한 선택적 상황에서 양심상의 갈등을 겪게 된다. 이 때 나타나는 내부공익정보제공행위는 양심실현의 자유에 해당한다는 것이다. 즉 양심의 자유는 양심형성의 자유와 양심실현의 자유로 구분되는데, 내부공익신고행위는 양심실현의 자유에 해당한다는 것이다.

내부공익정보제공행위는 조직화·관료화되어 있는 현대 고도자본주의사회에서 조직이나 단체에 대한 맹목적인 복종을 거부하고 개인의 양심을 실현함으로써 개인의 인간으로서의 존엄과 가치를 수호하기 위한 행위일 뿐만 아니라 국민의 알권리를 비롯한 불

5) 김승태(주 1), 198면.

6) 박경철 교수는 공익신고보호의 헌법적 근거를 살펴보기 전에 신고행위의 법적 성격을 고찰하는 것이 논리적이라고 보면서 헌법적 근거를 국민의 알권리의 실현 내지 부패의 제거·방지 등의 공익실현에 두는 견해의 문제점을 지적하고 있다. 박경철, “내부공익정보제공행위 보호의 헌법적 근거와 보호범위”, 한국부패학회보 제12권 제3호, 2007. 9, 92면.

7) 김형철, “내부고발자의 도덕성 고찰”, 철학과 현실 2002. 여름(제53호), 2002. 6, 179면.

8) 노상현, “내부고발과 근로자의 법적 보호”, 노동법학 제18호, 2004, 162면.

9) 박홍식, 『내부고발의 논리』, 나남출판, 1998. 9면, 44면.

법적인 활동을 통제하여 부패를 예방하고 사회의 투명성과 책임성을 실현하는 효과가 있으며, 특히 행정조직이 나날이 전문화, 다양화, 분업화 되어 가고 막대한 예산을 필요로 하는 행정국가화 경향에 대응하여 행정권력에 대한 내부적 통제수단으로 작용하는 등 공익실현에 기여하는 행위라는 점에서 보호의 필요성은 더욱 크다는 것이다.¹⁰⁾

(3) 표현의 자유, 양심의 자유, 청원권을 헌법적 근거로 두는 견해

양심의 자유와 더불어 청원권에서 헌법적 근거를 찾는 견해도 있다.¹¹⁾ 청원권은 국가에 대하여 일정한 원망을 주장할 수 있는 기본권이므로 사적 단체나 기업에 대하여 그 운영이나 활동과 관련하여 일정한 원망을 주장하거나 불법행위, 비리를 폭로하는 것도 청원권의 범주에 속한다고 보는 것이다.¹²⁾

(4) 검토

공익신고자보호법의 헌법적 근거와 관련하여 주장들을 크게 구분해보면 공익신고행위가 헌법상 양심의 자유에 해당하는 것인지 표현의 자유에 근거하는지에 관하여 대립되고 있다고 할 수 있다. 공익정보제공행위의 헌법적 근거에 관하여 심층적 분석을 하고 있는 박경철 교수는 내부공익정보제공행위는 양심의 자유의 고유영역에 해당한다고 설명하면서 표현의 자유에 근거하는 일반 공익정보제공 행위보다 보호의 필요성이 더 크고 절박하다고 설명하고 있다. 표현의 자유는 주로 공익신고를 의사표현의 관점에서 그 헌법적 근거를 찾고 있지만, 오히려 의사표현에서 ‘의사’의 개념이 문제될 수 있으므로 표현의 자유의 한 내용을 이루는 국민의 알권리의 관점에서 파악하는 것이 오히려 무난할 것으로 보인다.

생각건대 공익신고행위의 헌법적 근거는 헌법상 ‘표현’의 의미, ‘양심’의 의미를 어떻게 이해하는가에 따라 달라질 수 있는 문제이다. 우리 헌법재판소는 표현의 자유의 보호영역을 의사표현의 자유, 알권리 등을 포괄하는 포괄적인 기본권으로 이해하고 있고, 양심의 의미도 윤리적 양심설¹³⁾과 함께 사회적 양심설¹⁴⁾을 취함으로써 양심의 자유의

10) 박경철(주 6), 97면.

11) 강경근, “부패방지의 법제적 고찰”, 아태공법연구 제11집, 2003, 44면.

12) 이러한 견해에 대하여 비판적 태도로는 박경철(주 6), 97면.

13) 헌법상 보호되는 양심은 어떤 일의 옳고 그름을 판단함에 있어서 그렇게 행동하지 아니하고는 자신의 인격적인 존재가치가 허물어지고 말 것이라는 강력하고 진지한 마음의 소리로서 절박하고 구체적인 양심을 말한다(헌재 1997. 3. 27. 96헌가11; 헌재 2001. 8. 30. 99헌바92등; 헌재 2002. 4. 25. 98헌마425등).

14) 헌법 제19조에서 말하는 양심에는 세계관·인생관·주의·신조 등은 물론 이에 이르지 아니하여도 널리 개인의 인격형성에 관계되는 내심에 있어서의 가치적·윤리적 판단도 포함되며, 양심의 자유는 널리 사물의 시시비비나 선악과 같은 윤리적 판단에 국가가 개입해서는 안 되는 내심적 자유는 물론 이와 같은 윤리적 판단을 국가권력에 의하여 외부에 표명하도록 강제받지 아니할 자유까지 포함한다(헌재 1991. 4. 1. 89헌마160; 헌재 1997. 3. 27. 96헌가11; 헌재

보호영역도 매우 넓게 이해하고 있다. 이러한 헌법재판소의 경향과 표현·양심의 자유가 보호하는 정도 즉 기본권의 효력의 정도가 차이가 없다는 점도 고려한다면 공익신고자 보호의 헌법적 근거를 어느 하나의 헌법상의 권리에 국한하는 것은 크게 이론적 실익이 없다. 따라서 공익신고행위는 표현의 자유, 양심의 자유에 의해서 중첩적으로 보장되는 권리로 이해하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

오히려 공익신고자의 보호의 헌법적 근거를 찾는 의미는 입법자의 입법내용 형성에 대한 형성적·한계적 기능을 찾기 위함이다. 헌법적 위임에 의하여 입법자가 공익신고자에 대한 보호입법을 마련할 때 헌법상의 표현의 자유, 양심의 자유가 최대한 보장되도록 입법해야 하는 의무를 갖게 되는 것이다. 공익신고자에 대한 보호는 입법자의 형성의 자유에 의해 결정되게 되는데, 입법자는 그 재량의 범위 내에서 공익신고자의 법적 지위를 최대한 보장하도록 노력해야 하며, 공익신고자보호에 대한 법적 지위를 부여함에 있어서 그것이 근거로 두고 있는 헌법상의 권리가 침해되지 않도록 입법형성권을 행사해야 한다. 여기에 공익신고자보호의 헌법적 근거를 찾는 의미가 있다. 국가는 개인의 기본권이 보장되고 보호될 수 있는 법질서를 형성해야 할 의무가 있으며, 특히 국가는 공익에 부합하는 개인의 양심실현으로 인하여 개인이 다른 사인 등으로부터의 부당한 처우를 받는 경우 이로부터 국민을 보호할 의무가 있다¹⁵⁾는 설명도 그러한 이유에서이다.

3. 공익신고자보호법의 주요 내용

헌행법체계에서 공익신고자를 보호하고자 하는 내용은 다양한 법률 속에 규정되어 있다. 선거범죄, 경제범죄, 범죄신고, 부패신고, 안전신고 등 다양한 입법적 형식 속에 신고자보호규정을 두고 있으나,¹⁶⁾ 공익제보자의 보호를 위한 일반법으로서의 기능과 역할을 하고 있는 법률이 부패방지법이다. 그리고 이제 시행을 앞두고 있는 공익신고자보호법은 공공부문 외에도 민간부분에서의 잠재되어 있는 부패행위에 대한 신고자 등을 보호함으로써 사회적 제 영역에서의 부패척결을 그 목적으로 하여 제정된 공익신고자보호를 위한 일반법이라 할 수 있다. 공익신고자보호법 제1조에서도 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하여 이 점을 확인하고 있다.

1997. 11. 27. 92헌바28; 헌재 1998. 7. 16. 96헌바35; 헌재 2001. 8. 30. 99헌바92 등).

15) 박경철, “내부공익제보자 보호제도의 현황과 문제점”, 법학연구 제18권 제3호, 연세대학교 법학연구소, 2008, 153면.

16) 현행법에서 신고자 보호분류에 관한 사항은 김수갑·김민우(주 3), 31면.

(1) 공익침해행위 및 공익신고대상범위

공익침해행위를 어떻게 정의하는가는 공익신고의 범위를 정하는 문제와 직접적으로 관련되기 때문에 개념 정의에 따라 공익신고의 범위가 달라진다. 공익침해행위는 학계 차원의 개념정의를 위한 시도가 있었다.¹⁷⁾ 공익신고는 무엇보다도 공공성 또는 도덕성을 그 개념요소로 하고 있다. 신고행위의 동기에 개인적인 이익이나 보복과 같은 사적인 감정이 개입된 경우도 예상할 수 있지만, 사회전체적인 차원에서 볼 때 공익신고는 공공에 대한 피해를 폭로하고 그 위험을 예방하는 등 공공의 이익을 도모하는 것을 그 본질적 요소로 하기 때문이다.¹⁸⁾ 공익신고의 개념적 요소를 공공의 이익과 결부시킨다면 공익신고대상범위는 가급적이면 확대되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 반면에 공익신고의 대상을 확대하면 기존의 법익과의 충돌과 재계의 자유로운 경제활동을 방해한다는 의견이 있어 점차적으로 공익신고의 범위를 확대하는 것이 바람직하다는 견해도 있다.¹⁹⁾

공익신고자보호법은 부패방지법에 비하여 공익침해행위의 범위를 확대하고 있다. 부패방지법 제2조 제4호에서는 부패행위²⁰⁾의 신고대상으로 공직자의 부패행위와 공공기관에 대한 재산상의 손해를 가하는 행위로 제한하고 있다. 공익신고자보호법 제2조 제1호에서는 “공익침해행위”란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 1) 별표에 규정된 법률(공익침해행위 대상법률)의 벌칙에 해당하는 행위, 2) 별표에 규정된 법률(공익침해행위 대상법률)에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위 등으로 규정하고 있다. 이는 입법예고 된 내용보다 그 범위가 확대된 것으로 그동안의 학계의 주장²¹⁾을 수용하여 공익침해행위의 영역을 폭넓게 확대한 것이다.

(2) 공익신고의 주체, 대상자 및 방법

1) 공익신고의 주체

공익신고의 주체를 누구로 할 것인가의 문제도 논란이 되었던 것 중의 하나이다. 기업 내에서 일어나는 위반행위에 대해서는 누구보다 내부근로자가 잘 알 것이며, 환경,

17) 공익침해행위의 정의에 관한 자세한 논의는 김승태(주 1), 196면-198면 참조.

18) 최정학, “공익신고자 보호에 관한 법률안에 대한 검토”, 민주법학 제40호, 2009. 7, 205면.

19) 김수갑·김민우(주 3), 45면.

20) 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

21) 김승태(주 1), 206면 참조.

식품, 안전 등의 영역에 관해서는 일반 소비자나 지역 주민들이 공익침해행위를 잘 알 수 있기 때문에 공익신고자의 주체를 “누구든지”로 그 대상을 확대하는 것이 바람직하다는 주장이 있었다.²²⁾ 이러한 입법방향에 대한 학계와 시민단체의 의견을 수용하여 공익신고자보호법에서도 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우에 “누구든지” 공익신고대상자에게 신고할 수 있도록 규정하면서(제6조), 공직자에게는 공익신고의무를 부과하여, 공익침해행위를 조사기관, 수사기관이나 위원회 등에 신고하도록 의무화하고 있다(제7조). 공익신고자의 대상을 “누구든지”로 폭넓게 규정하여 공익신고의 활성화를 꾀하면서, 공직자에게는 공익신고의무화하고 있다.

2) 공익신고의 대상자

공익신고자보호법에서는 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자, 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관(“조사기관”), 수사기관, 위원회, 그 밖에 공익신고를 하는 것이 공익침해행위의 발생이나 그로 인한 피해의 확대방지에 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 자 등에 신고할 수 있도록 규정(제6조)하고 있다.

신고를 접수하고 이를 처리하는 기관으로 국민권익위원회, 공익침해행위를 한 해당 기업이나 단체의 대표자나 사용자, 행정기관, 감독기관, 수사기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자 등으로 정하고 있다. 입법제안 당시에는 공익신고의 대상자에 현행법에서 정하는 기관 외에 제3의 기관 즉 언론기관 등이 추가할 필요가 있는가가 문제되었다. 언론기관과 같은 외부기관을 신고대상기관으로 포함시키게 될 경우 신고가 남발될 수 있어 공식적인 수사기관에 사건의 조사를 일률적으로 맡기는 것이 바람직하다는 고려가 작용할 경우에는 공익신고대상기관에 언론기관을 제외하는 것이 바람직하지만, 정치권력과 연결된 공공조직이나 대규모의 기업체가 관련된 사건에서 수사기관의 공정한 자기역할을 기대하는 것은 어렵다는 비판적 시각에서 본다면 오히려 신고대상기관에 언론사 등을 포함시키는 것이 바람직할 수 있다. 우리의 현실에서 공익신고의 외부대상기관을 수사기관만으로 한정하는 것이 충분한 보호제도가 된다고 단언하기는 어려울 수 있고, 오히려 지금까지의 공익신고가 언론이나 시민단체 등을 상대로 이루어졌다는 점을 고려한다면 신고대상기관을 확대해서 규정하는 것이 현실적인 해결책이 될 수 있다.²³⁾ 언론기관까지 공익신고대상자로 포함시키게 될 경우에는 그 동안 논란이 되었던 취재원의 묵비권의 보호도 자연스럽게 연결될 수 있다.

22) 김수갑·김민우(주 3), 43면.

23) 김승태(주 1), 207면 참조; 최정학(주 18), 214면-215면.

3) 공익신고의 방법

공익신고는 문서나 구술로 할 수 있다. 공익신고를 하려는 사람은 공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항, 공익침해행위를 하는 자, 공익침해행위 내용, 공익신고의 취지와 이유 등을 적은 문서와 함께 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여 공익신고대상자에게 제출하여야 한다. 신고서를 제출할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 신고할 수 있지만, 이 경우에도 증거 등을 제출해야 하며, 구술신고를 받은 자는 공익신고자가 말한 사항을 적은 후 공익신고자에게 읽어 들려주고 공익신고자가 서명하도록 도장을 찍도록 하여야 한다.

이처럼 공익신고의 문서주의원칙은 공익신고의 남발을 방지하기 위한 것이지만, 이는 자칫 공익신고자의 신변보호를 충분히 다하지 못하는 결과를 가져올 수 있으므로 익명신고의 문제가 제기되기도 하였다. 공익신고에 있어서 인적 사항에 관한 비밀을 유지하는 것은 아주 중요한 일이기 때문에 아예 신고자의 인적사항을 기재할 필요가 없도록 하는 익명신고를 허용하자는 것이다. 공익신고자의 인적 사항을 기재하도록 강제하는 것은 신고의 남용과 같은 부작용을 막겠다는 취지인데,²⁴⁾ 공익신고자보호법에서는 공익신고시 공익침해행위의 증거를 함께 제시하도록 규정하고 있기 때문에 신고의 남용에 대한 통제장치는 이미 두고 있다. 그렇기 때문에 익명신고의 방법도 고려해 볼 수 있는 것이다.

(3) 불이익처분의 금지와 보호조치

1) 불이익처분의 유형

지금까지 민간부문에서 공익침해행위를 신고한 경우에는 기업의 사회적 이미지를 실추시켰다는 이유로 신고자를 해고하거나 기타 불이익처분을 하는 경우가 대부분이었다.²⁵⁾ 공익신고자에 대한 보호조치는 고용상의 불이익처분을 금지하는 것이다.

부패방지법에서 제62조에서는 “신분상 불이익이나 근무조건상의 차별”을 하지 못하도록 일반적인 규정을 두고 있다. 공익신고자보호법에서는 제15조에서는 “누구든지 공익신고자 등에게 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다. 누구든지 공익신고 등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고자등에게 공익신고 등을 취소하도록 강요하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있으며, 제2조 정의규정에서 불이익조치의 내용을 상세하게 규정하고 있다.²⁶⁾ 특히 직장 내에서의 집단 따돌림과 같은 정신적 폭행이

24) 최정학(주 18), 217면.

25) 노상현(주 8), 164면.

26) 불이익조치란 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 밖

포함되었고, 기존 신고자에 대한 불이익조치의 근거로 자주 이용되어 왔던 동료평가나 직무에 대한 부당한 감사 등도 명시적으로 규정되었다는 점에서 바람직한 입법이라고 평가되고 있다.²⁷⁾ 그 밖에도 불이익추정조항을 두고 있다.²⁸⁾ 공익신고자 등을 알아내려고 하거나 공익신고 등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고 등의 취소를 강요한 경우, 공익신고 등이 있는 후 2년 이내에 공익신고자등에 대하여 불이익조치를 한 경우, 불이익조치 금지 권고를 받고도 불이익조치를 한 경우 공익신고자 등이 해당 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정한다.

공익신고자보호법은 부패방지법에서 정하는 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별의 단순한 구체화에 그치는 것이 아니라 구체적 형태의 불이익을 나열하면서, 구체적 형태에 포섭되지 않는 그 밖에 불이익조치를 포함하는 형식으로 규정하고 있다는 점에서 불이익조치의 방지를 위한 보다 진일보한 입법이라 할 수 있다.

2) 공익신고자등의 보호

공익신고자보호법에서는 공익신고자 등은 조사나 형사절차에 있어서의 보호, 비밀보장, 신변보호조치, 책임감면 등의 공익신고자 보호에 관한 규정을 두고 있다.

(i) 비밀보장

공익신고자보호법 제12조에서는 누구든지 공익신고자 등이라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 공익신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려 주거나 공개 또는 보도하여서는 안 된다고 규정하여 공익신고자 등의 비밀보장에 관한 규정을 두고 있다. 다만 비밀보장도 공익신고자 등이 동의한 때에는 반드시 준수해야 하는 것은 아니다.

공익신고자의 비밀보장은 공익신고자보호법의 핵심적 내용이다. 공익신고자의 비밀

에 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 자기개발 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, 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

27) 김승태(주 1), 208면; 최정학(주 18), 213면.

28) 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 있는 후 2년 이내에 공익신고자등에 대하여 불이익조치를 한 경우, 3. 제22조제4항에 따른 불이익조치 금지 권고를 받고도 불이익조치를 한 경우

보장이 담보되지 않고는 어느 누구도 공익신고에 적극적일 수 없다. 그렇기 때문에 비밀은 철저히 보장되어야 하며, 어떠한 경우에도 공개되어서는 안 된다고 할 것이다. 그렇기 때문에 공익신고자보호법에서는 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자에 대해서는 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있으며(제12조 제2항), 아울러 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(제30조 제1항 제2호).

(ii) 신변보호조치 요구권

공익신고자 등은 신변보호조치를 요구할 권리가 있다(제13조). 공익신고자 등, 그 친족 또는 동거인은 공익신고 등을 이유로 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우에는 위원회에 신변보호에 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회는 필요하다고 인정되면 경찰관서의 장에게 신변보호조치를 하도록 요청할 수 있다.

(iii) 책임의 감면(제14조)

공익신고 등과 관련하여 공익신고자 등의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다. 공익신고 등의 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 공익신고자 등은 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 등에 따른 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 아니한 것으로 본다. 이는 법조계에서 새로운 흥밋거리로 관심을 불러일으키는 조항이다. 최근 변호사의 직역이 확대되어 소송대리인이나 변호인 업무 말고도 변호사가 기업의 준법지원인과 준법감시인, 사내변호사나 고문변호사, 자문변호사 등으로 일하면서 내부의 은밀한 비밀에도 접근할 기회가 많이 생겼다. 그러다 보면 당연히 변호사가 공익침해에 해당하는 내부 비밀사항도 알게 되는 경우가 있을 것이다. 그렇지만 변호사법 제26조에 의하면, 변호사는 의뢰인으로부터 알게 된 비밀을 누설해서는 안 된다는 비밀유지의무가 가장 중요한 윤리덕목의 하나이다. 이를 위반할 경우에는 징계와 함께 형사상 업무상 비밀누설죄로 처벌될 수도 있다. 이러한 조항은 앞으로 공익신고자보호법의 시행으로 수정될 수밖에 없다. 공익신고자보호법 제5조에 의하면 공익신고자등의 보호와 관련하여 이 법과 다른 법률의 적용이 경합하는 경우에는 이 법을 우선 적용하되, 다른 법률을 적용하는 것이 공익신고자등에게 유리한 경우에는 그 법을 적용한다고 규정하여 공익신고자보호법의 우선적용을 명시하고 있기 때문이다.

그리고 피신고자는 공익신고 등으로 인하여 손해를 입은 경우에도 공익신고자 등에게 그 손해배상을 청구할 수 없다. 단체협약, 고용계약 또는 공급계약 등에 공익신고 등을 금지하거나 제한하는 규정을 둔 경우 그 규정은 무효로 한다.

이처럼 민·형사상의 면책규정을 두고 있는 것은 신고자를 민사상의 책임이나 형사책임의 부담으로부터 벗어나게 해주어 신고에 대한 유인을 보다 강화한다는 측면에서 바람직한 것으로 평가된다.²⁹⁾

(iv) 인사조치의 우선적 고려(제16조)

공익신고자 등의 사용자 또는 인사권자는 공익신고자 등이 전직 또는 전출·전입, 파견근무 등 인사에 관한 조치를 요구하는 경우 그 요구내용이 타당하다고 인정할 때에는 이를 우선적으로 고려하여야 한다.

(v) 보호조치

i) 보호조치의 내용

공익신고자 등은 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받은 때³⁰⁾에는 위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치를 신청할 수 있다. 다른 법령에 공익신고 등을 이유로 받은 불이익조치에 대한 행정적 구제절차가 있는 경우 공익신고자 등은 그 절차에 따라 구제를 청구할 수 있지만 공익신고자 등이 공익신고자보호법에 따른 보호조치를 신청한 경우에는 다른 행정적 구제절차를 청구할 수 없다.

국민권익위원회는 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정될 때에는 원상회복 조치, 차별 지급되거나 체불된 보수 등의 지급, 그 밖에 불이익조치에 대한 취소 또는 금지 등의 보호조치를 취하도록 요구하는 보호조치결정을 하여야 한다. 공익신고 등을 이유로 불이익조치 중 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위, 물품계약 또는 용역계약의 해지, 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치를 받았다고 인정될 때에는 인허가 또는 계약 등의 효력 유지 등 필요한 보호조치를 취할 것을 권고할 수 있다.

공익신고자보호법상의 보호조치의 내용을 보면 일반적인 민사상의 불이익조치에 대해서는 국민권익위원회가 보호조치 결정을 하도록 하면서, 행정상의 불이익조치 등에 대해서는 보호조치의 권고 등을 할 수 있도록 규정하고 있다. 민사상의 불이익조치에 대한 국민권익위원회의 보호조치결정에 대하여 이의가 있는 경우 행정심판이나 행정소송 등이 가능하다. 다만 행정소송을 기간 내에 제기하지 않거나 행정소송에 의하여 확정된 보호조치결정은 이를 이행하여야 한다. 확정된 보호조치결정을 이행하지 않을 경우 형사처벌을 받게 된다(제30조). 이처럼 대부분의 불이익조치에 대한 국민권익위원회

29) 김승태(주 1), 209면.

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

의 보호조치결정에 대해서는 이것을 이행할 수 있는 강제수단을 확보하고 있다. 그러나 행정상의 불이익조치 등에 대한 국민권익위원회의 권고는 행정청이나 보호조치의무 이행자가 이를 따르지 않을 경우 이를 강제할 방법이 없다. 행정청의 자발적 보호조치를 기대할 수밖에 없는 실정이다. 이에 대한 입법적 논의가 있어야 할 것으로 보인다.

ii) 화해의 권고

보호조치결정, 기각결정 또는 권고를 하기 전까지 국민권익위원회는 직권이나 관계 당사자의 신청에 따라 보호조치와 손해배상 등에 대하여 화해를 권고하거나 화해안을 제시할 수 있다(제24조). 이전에 없었던 화해의 권고제도가 도입되어 보다 신속하고 간편한 민사적 해결가능성이 마련되어 있어서 선행적 분쟁해결에 기여할 것으로 도움이 된다³¹⁾는 긍정적 평가가 있다.

iii) 보호조치에 대한 평가

공익신고자보호제도에서 가장 중요한 것이 신고자에 대한 보호조치이다. 공익신고자 보호법은 보호조치의 내용이 매우 구체적이라는 점에서 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 이처럼 보호조치의 내용이 전반적으로 그 범위와 강도에 있어서 강화된 것은 사실이지만 몇 가지 점에서 여전히 아쉬움은 남는다.

우선 보호조치 강제력확보의 미흡한 점이 지적될 수 있다. 보호조치결정에 대한 강제력을 확보하고 보호조치결정에 대한 이행여부를 추후에 계속하여 확인·감독하는 것이 가장 중요하다. 그런데 현실적으로 국민권익위원회가 보호조치결정에 대한 이행을 사후 감독하는 것이 쉽지 않고 실제로도 잘 이루어지고 있지 않다는 점³²⁾이 지속적으로 문제되어 온 것이 사실이다.

현행 공익신고자보호법은 보호조치를 이원화하여 민사상의 보호조치결정에 대해서는 행정소송의 절차에 의한 이의제기 절차 후에는 반드시 이행하도록 강제하고 보호조치결정을 따르지 않을 경우 형사처벌을 부과함으로써 강제수단을 어느 정도 확보하고 있지만, 행정상의 불이익조치 등에 대해서는 단순히 권고할 수 있는 권한만을 부여함으로써 보호조치의 이행에 어려움이 있을 수 있다. 또한 입법예고 된 법률안에서는 위원회의 보호조치명령과 관계 당사자는 이에 따라야 하는 기속력을 부여하면서, 보호조치명령에 대한 행정소송을 통하여 확정되도록 규정하고 있었으나, 현행법에서는 기속력에 관한 명시적 규정을 두지 않고 있으며, 보호조치결정과 권고라는 표현을 사용함으로써 문언의 표현만으로 본다면 오히려 입법논의가 있었던 법률안보다는 후퇴한 듯한 인상도 줄 수 있다.

31) 김승태(주 1), 208면.

32) 김승태(주 1), 208면.

다음으로 임시보호조치의 부재를 들 수 있다. 공익신고자에 대한 신분상의 불이익조치, 원상회복, 경제적 손해에 대한 배상, 사회적 인간관계나 가족 내부의 갈등, 기타 정신적 피해에 대한 배상 등에 대한 법적인 구제가 상당한 시간이 걸리는 점을 감안하면 우선 긴급하게 신고자를 보호하는 것을 내용으로 하는 임시조치 등이 필요할 수 있다.³³⁾ 현행법에서는 제22조에서 불이익조치 금지 신청 조항을 두고 있다. 공익신고자 등은 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받을 우려가 명백한 경우에는 위원회에 불이익조치 금지를 신청할 수 있도록 하고 있다. 위원회는 불이익조치 금지 신청을 받은 때에는 바로 공익신고자 등이 받을 우려가 있는 불이익조치가 공익신고 등을 이유로 한 불이익조치에 해당하는지에 대한 조사를 시작하여야 한다. 그리고 위원회는 조사 결과 공익신고자 등이 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받을 우려가 있다고 인정될 때에는 불이익조치를 하려는 자에게 불이익조치를 하지 말 것을 권고하여야 한다고 규정하고 있다.

불이익금지 신청 조항 등은 두고 있지만 이전에 논의되었던 임시조치제도는 현행법에서는 도입하지 않고 있다. 종래의 논의과정을 보면 보호조치명령에 대해 행정소송이 제기된 경우 법원은 본안판결 이전에 이 명령의 전부 또는 일부를 이행하도록 명할 수 있도록 하고 있었으며, 신고자 등은 이러한 임시조치를 소송제기 이전이라도 신청하는 것이 가능하도록 하고 있었다. 법원의 임시조치제도가 인정된다면 그 자체로서 공익신고자보호제도의 진일보된 면을 보여줄 수 있는 중요한 계기가 될 수 있지만,³⁴⁾ 아쉽게도 임시보호조치에 도입에 대하여 현행법의 태도는 소극적이라는 점에서 비판을 받을 소지가 있다.

그리고 신고자 등의 정신적 배상이 명확하게 규정되어 있지 않다는 점이 지적되기도 한다.³⁵⁾ 물론 구조금 등 정신적 치료 등에 소요된 비용보전에 관한 규정은 두고 있지만, 신고자의 피해는 물질적·경제적인 것에 그치지 않고, 인간관계가 해체되고 육체적·정신적 건강까지 크게 위협받는 신고자의 구체적 상황을 좀 더 염두에 두어 충분한 손해의 배상이 있어야 할 것이다.

(4) 국민권익위원회의 권한

공익신고 내용 확인 및 조사와 관련하여 공익신고자보호법에서 규정하고 있는 국민권익위원회의 권한은 신고내용 특정에 필요한 사항 확인권, 자료제출 요구권, 수사기관 등예의 이첩권 등이다. 국민권익위원회는 공익신고를 받은 경우 신고내용의 특정에 필요한 사항 등을 확인하고, 진위여부를 확인하는데 필요한 범위 내에서 공익신고자에게 필요한 자료 등의 제출을 요구할 수 있다. 사실확인을 마친 후에는 해당 조사기관이나

33) 최정학(주 18), 217면.

34) 최정학(주 18), 219면.

35) 김승태(주 1), 208면.

수사기관에 이첩하여야 한다(제9조).

그 동안 부패업무를 담당하는 기관에 조사권이나 수사권이 부여되어야 한다는 주장과 부여되어서는 안된다는 주장으로 대립되어 왔었다.³⁶⁾ 공익신고자보호법이 입법예고된 이후에도 국민권익위원회에 최소한의 조사권은 부여되어야 한다는 주장은 계속 제기되었다. 공익침해행위는 파급효과가 크고 또한 신속하게 이루어진다는 점에서 위원회가 신고를 받은 이상 국민권익위원회가 일정 부분의 조사권을 가져 신속하게 공익침해행위를 예방할 수 있도록 조치를 취하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다는 것이다.³⁷⁾ 위원회에 조사권한이 없다는 것은 위원회의 조사나 보호조치에 대한 결정도 결국 해당 수사기관이나 공공기관에 의한 조사결과에 영향을 받을 수밖에 없으며, 독자적인 조사권한을 갖지 못함으로써 신고자를 포함한 일반 사회에 대해 독립성이나 사건해결에 대한 믿음과 기대를 갖지 못하게 한다는 점이다.³⁸⁾

부패행위전담기관의 설치, 부패행위전담기관의 수사권 및 조사권의 부여문제는 이전에도 계속해서 제기되었으며, 앞으로도 반드시 해결되어야 하지만, 그 전망이 반드시 밝은 것은 아니며 아직도 그 문제해결은 요원하다고 할 수 있다. 그렇지만 권력으로부터 독립적 지위를 가지는 강력한 부패행위방지를 위한 전담기구의 설치, 부패전담기관에 대한 수사권 및 조사권의 부여, 부패행위자에 대한 엄중한 처벌 등은 우리의 공직사회뿐만 아니라 사회전체의 건전한 질서확립을 위한 불가피한 선택이자 결단의 문제이다. 그러한 문제해결을 위해 한걸음씩이라도 개선해 나가는 노력이 필요하다. 공익신고자보호법이 많은 긍정적인 내용을 가지고 있음에도 불구하고 국민권익위원회의 실질적 기능보장을 위한 수사권이나 조사권의 부재는 여전히 미흡하다는 평가를 수반할 수밖에 없다. 그렇기 때문에 우선적으로 시급히 보완되어야 할 것은 위원회에 신고된 사건을 실질적으로 조사하고 해결할 수 있는 권한을 보장해 주는 것이다.³⁹⁾

(5) 보상금과 구조금

1) 보상금

공익신고자보호법은 보상금과 구조금에 관한 규정을 두고 있다. 공익신고자에 대한 보상, 특히 금전적인 보상을 하느냐에 대해서는 논란이 있을 수 있으며, 보상규정이 신고의 순수한 공적 동기를 훼손할 뿐만 아니라 신고를 유도 내지 조장하는 모습을 띠어 조직 내의 신뢰를 해칠 수 있고, 보상금을 노린 허위신고까지 야기될 수 있다는 점에서 비판적일 수 있다. 하지만 공익신고는 여러 불이익조치를 예상하고 감수하면서 이루어

36) 이관희, “부패방지위원회의 발전방향”, 헌법학연구 제10권 제4호, 2004. 12, 217면 이하 참조.

37) 김수갑·김민우(주 3), 44면.

38) 최정학(주 18), 223면.

39) 최정학(주 18), 225면.

지는 용기 있는 행동이므로 신고의 유인제공과 해고와 같은 상황에 대비한 경제적으로 보호한다는 취지로 보상규정을 둘 수 있다는 것이다.⁴⁰⁾

2009년 미국의 거대 제약회사인 화이자사가 약품의 심각한 부작용을 숨긴 채 불법적인 판촉 활동을 벌여 오다가 적발되어 약 2조6000억원에 이르는 천문학적 액수의 벌금을 부과 받았다. 회사의 불법행위를 알고 고발한 영업직원은 대략 576억원라는 거액의 신고 보상금을 받아 더욱 화제가 되었다. 미국에서는 1986년 시행된 부정청구법(False Claims Act)에 의하여 비로소 ‘내부고발자(whistle-blower)’ 보호 및 보상 프로그램이 정착되게 되었으며, 거액의 신고보상금제도가 부정적인 제도로 악용되기 보다는 오히려 사회의 건정성을 높이는데 있어서 하나의 제도로써 기여하고 있다.

공익신고자보호법 제26조에서는 공익신고로 인하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있도록 규정하고 있다. 국민권익위원회가 보상금의 지급신청을 받은 때에는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제69조에 따른 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 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.

이처럼 일정한 조건하에 제한적 보상제를 규정하고 있는 공익신고자보호법 조항은 제도 시행의 결과를 검증하고 전문가들의 심층적 논의과정을 거쳐 개정될 여지를 남겨두어야 할 것이다.

2) 구조금(제27조)

공익신고자등과 그 친족 또는 동거인은 공익신고 등으로 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 손해를 받았거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다. 국민권익위원회는 구조금의 지급신청을 받은 때에는 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 구조금을 지급할 수 있다고 규정하고 있다.

3) 보상금이나 구조금은 공익신고자에 대한 보호조치의 일환으로 평가할 수 있다. 보상금은 자발적 공익신고를 장려한다는 차원에서, 구조금은 공익신고로 인한 비용보전의 차원에서 지급되는 금전적 보상이라 할 수 있다. 이와는 달리 공익신고자가 받게 되는 정신적·육체적 손해에 대한 충분한 배상도 아울러 논의가 있어야 할 것으로 보인다.

40) 김승태(주 1), 208면.

III. 공익신고자보호법에 대한 평가

공익신고자보호법은 2002년 제정된 부패방지법과는 다른 법률이며, 부패방지법에 비하여 공익침해행위에 대한 개념정의에서부터 불이익처분의 구체화, 그에 대한 보호조치, 강제력확보 등에 이르는 입법 내용 전체에서 볼 때 보다 진일보한 법이라고 평가할 수 있다. 이 법의 시행에 즈음하여 공익신고자보호법이 민간부문에서 발생하는 부패와 반칙행위를 시민들이 자율적으로 규제하는 시스템, 복잡한 사회문제를 시민 스스로 치유하는 '셀프힐링'(Self-healing) 시스템이 될 것이라는 긍정적인 평가와 함께 희망적인 기대가 예상된다.

우리 사회의 부패현상은 전방위적으로 야기되고 있기 때문에 그들에 대한 대책도 사회전체의 기능적인 메커니즘 속에서 함께 작용해야 한다. 그 때문에 공익신고자의 보호 역시 사회전체적인 시스템의 보장 속에서 함께 이루어져야 한다.

1. 국민권익위원회의 법적 지위와 권한의 문제

우선 국민권익위원회의 위상의 문제이다. 국민권익위원회의 설치·조직·구성에 있어서 독립적인 법적 지위가 보장되어야 하며, 부여된 기능과 역할을 충실하게 수행하기 위해서는 그에 부합하는 적절한 권한도 부여되어야 한다. 부패행위의 방지 및 부패행위 신고자 등을 보호하기 위해서는 독자적인 기소권 등의 보장까지는 현행법상 어렵다고 하더라도 수사권이나 조사권 등이 부여되지 않고는 공익신고자보호법이 제 기능을 발휘하기가 쉽지 않다. 그리고 국민권익위원회의 지위강화 및 보장은 최근에 제기되고 있는 상설적인 특별감사제나 고위공직자 특별수사청의 설치문제와 연계해서 논의되어야 하는 문제이기도 하다.⁴¹⁾ 물론 민간부패의 영역에서는 현행 수사기관이나 조사기관 만으로도 충분히 그 공정성과 성실성은 담보할 수 있으나 보호조치의 강화는 여전히 요구되고 있다.

2. 공익신고자의 보호문제

공익신고자보호법은 공익신고자에 대한 불이익조치의 금지, 신변보호조치, 비밀보장, 보호조치, 책임감면, 보상 및 구조금의 지급 등 아주 상세하고 광범위한 보호규정을 두고 있다. 공익신고자보호법의 시행으로 긍정적인 효과도 예상된다. 다만 이러한 보호조치에도 맹점이 있다. 보호조치 강제력 확보의 문제, 충분한 손해배상의 문제, 공익신고자 비밀보장 및 신변보호의 문제 등 앞으로 풀어야 할 과제도 산재해 있다.

41) 조재현, “공직자부패통제방안으로서 특별감사제와 고위공직자비리수사처의 설치에 관한 제언”, 한국부패학회보 제15권 제4호, 한국부패학회, 2010. 12, 147면 이하 참조.

특히 공익신고자의 비밀보장은 우리 헌법상 문제되고 있는 취재원의 보호와도 밀접한 관련을 가진다. 공익신고자 등은 수사기관이나 국민권익위원회에 신고를 하기보다는 오히려 접근이 용이하면서도 사회적 파급효과가 큰 언론사 등에 제보하는 경향이 있다. 이 경우 항상 문제되었던 것이 취재원의 보호에 관한 문제이다.⁴²⁾ 다만 공익신고 등의 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 공익신고자 등은 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 등에 따른 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 아니한 것으로 본다는 공익신고자보호법상의 책임감면조항의 해석이 취재원의 보호에 어떠한 영향을 미칠지는 앞으로 계속 염두에 두고 지켜볼 일이다.

3. 그 밖에 구체적인 문제점

그 밖에도 공익신고자보호법의 시행에 즈음하여 이 법이 갖고 있는 아쉬움을 열거한다면 행정상의 불이익조치 등에 대한 강제력 확보수단의 미비, 임시적 보호조치 부재로 인한 신속한 보호조치가 필요한 경우에 대한 대책의 불비, 국민권익위원회의 보호조치 결정에 대하여 행정소송을 제기하면서 아울러 집행정지를 신청하는 경우에 그에 대한 규정의 미비 등 풀어야 할 과제가 많이 남아 있다.

이 법의 시행 이후에는 더 많은 문제점들이 나타날 수 있다. 결국 이러한 발생가능한 문제들에 대한 진지한 접근과 해결을 위한 노력만이 지속적으로 발생가능한 문제를 해결할 수 있는 방안이 될 것이다.

IV. 공익제보자, 공익신고자 보호를 위한 제언 - 결론을 대신하여

이제 공익신고자보호법이 시행된다. 그 동안 부패방지법에 의해서 공익제보자 등은 충분하다고 할 수는 없지만, 어느 정도 보호되었던 것은 사실이며, 부패행위에 대한 통제도 어느 정도 진전되었다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 더 나아가 이제는 공익신고자보호법이 민간영역에서의 부패행위에 대하여 정조준을 하고 있다. 공익신고자보호법은 공공부문의 부패가 아닌 민간영역, 국민의 건강과 안전, 환경 등과 관련된 사회의 제 영역에서의 부패행위에 대한 보호를 그 목적으로 하고 있다.

공익신고자보호법은 부패방지법에 비하여 진일보한 것이라는 평가가 일반적이다. 공익신고자보호법은 공익신고대상의 범위를 확대하고, 공익신고자를 할 수 있는 공익신고의 주체도 모든 사람으로 규정하고 있다. 불이익처분의 금지나 보호조치는 이전의 부패방지법에 비하여 구체화하여 매우 상세하게 규정하고 있다. 그렇지만 아직도 공익신고

42) 조재현, 헌법상 취재원보호에 관한 미국, 독일과 우리나라의 이론과 판례, 법학연구 제11권 제3호, 연세대학교 법학연구소, 2001. 9, 131면 이하 참조.

자보호법이 가지고 있는 아쉬움은 여전히 존재한다.

우선 공익신고대상을 열거하면서도 국민권익위원회나 수사기관 외에 제3의 기관인 언론기관 등을 고려하지 않고 있다. 보호조치결정도 이원화하여 일반적인 민사상의 불이익조치에 대해서는 확정된 보호조치결정에 대한 이행의무과 불이행사 형사처벌을 부과함으로써 이를 강제하는 수단을 확보하고 있지만, 행정상의 불이익처분에 대해서는 이를 강제할 수 있는 수단이 없는 실정이다. 또한 국민권익위원회가 부패행위를 실질적으로 통제하기 위해서는 실질적인 조사권이나 수사권 등이 필요할 수도 있으나, 아직도 거기까지는 공익신고자법이 이를 허용하고 있지 않다.

공익신고자법의 시행으로 부패행위에 대한 통제와 공익신고자에 대한 보호가 어느 정도 개선될 것이라는 기대와 희망이 교차한다. 다만 이 법의 시행으로 부패행위에 대한 통제는 완성되는 것이 아니다. 부패행위 근절을 위한 지속적인 노력과 부패통제수단 및 공익신고자의 보호조치 개선 등으로 완성에 다가가는 길만이 최선이다.

<참고문헌>

- 강경근, “부패방지의 법적 고찰”, 아태공법연구 제11집, 2003
- 김민우, “부패방지법의 최근 입법동향-국민권익위원회의 기능을 중심으로-”, 입법동향과 평가, 한국법제연구원, 2008년 가을호
- 김승태, “한국의 공익신고자 보호법안 평가”, 외법논집, 제34권 제3호, 2010. 8
- 김수갑·김민우, “공익신고자 보호에 관한 법률안의 입법방향에 대한 소고”, 공법학연구 제10권 제1호, 2009. 2
- 김형철, “내부고발자의 도덕성 고찰”, 철학과 현실 2002. 여름(제53호), 2002. 6
- 노상현, “내부고발과 근로자의 법적 보호”, 노동법학 제18호, 2004
- 박경철, “내부공익제보자 보호제도의 현황과 문제점”, 법학연구 제18권 제3호, 연세대학교 법학연구소, 2008
- 박경철, “내부공익정보제공행위 보호의 헌법적 근거와 보호범위”, 한국부패학회보 제12권 제3호, 2007. 9
- 박홍식, 『내부고발의 논리』, 나남출판, 1998
- 이관희, “부패방지위원회의 발전방향”, 헌법학연구 제10권 제4호, 2004. 12.
- 조재현, “공직자부패통제방안으로서 특별검사제와 고위공직자비리수사처의 설치에 관한 제언”, 한국부패학회보 제15권 제4호, 한국부패학회, 2010. 12
- 조재현, “언론의 내적 자유”, 공법학연구 제8권 제3호, 한국비교공법학회, 2007. 8
- 조재현, “언론환경의 변화와 입법정책”, 국회도서관보 제44권 제7호, 2007. 7
- 조재현, “취재원의 보호와 언론의 책임”, 언론중재 2009년 여름호, 언론중재위원회, 2009. 6
- 조재현, 헌법상 취재원보호에 관한 미국, 독일과 우리나라의 이론과 판례, 법학연구 제11권 제3호, 연세대학교 법학연구소, 2001. 9
- 최정학, “공익신고자 보호에 관한 법률안에 대한 검토”, 민주법학 제40호, 2009. 7
- 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2011

투고일자 : 2011.07.30

게재일자 : 2011.09.17