

공익신고자 보호법의 문제점과 개선방안

김 준 성*

I. 문제의 제기

공익신고자 보호법은 2011년 3월 29일 제정(9월 30일 시행)되었다. 제정 당시 공익신고자 보호법의 제정 배경은 공익을 침해하는 행위를 사전예방 및 효율적 규제로서 국민의 생명과 재산을 보호하고, 기업경쟁력 향상을 목표로 하는 것이었다. 그리고 무엇보다도 사실상 행정력이 미치지 못하는 사각지대에서 발생할 수 있는 공익침해행위를 방지하고자 하는 본질적인 목표가 내포되어 있었다.

이러한 공익신고자 보호법의 취지는 공익신고자를 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지하는 것이며, 보다 본질적인 목표는 민간부문의 공익침해행위를 방지하여 사회전체의 부정부패를 척결하고자 하는 국가(정부)의 의지이며, 사회적 부패방지를 강화하고자 하는 의지를 천명한 것이다.

그러나 공익신고자 보호법은 어느 시점부터 공익침해행위 사전예방 및 효율적 규제라는 본질적인 목표 보다는 공익신고의 활성화를 위하여 이에 결부된 외형적인 목표가 더 중요하게 부각되고 있는 것 같다. 그리고 이에 따라 공익신고의 본질에 대하여 시각적 차이는 있겠지만, 국가(정부)의 민간부문의 부패행위에 대하여 완벽한 척결의지가 오히려 과도한 법 적용과 해석으로 이어져 지나치게 개인의 자유와 또 다른 인권을 침해하는 가능성을 내포할 수도 있다는 것이다. 그래서 자칫 공익신고자 보호제도의 설계방안이 절

* 부산과학기술대학교 생활문화복지과 교수, 법학박사.

차적 공정성의 측면에서 공익신고자 보호제도를 설계하게 된다면 실질적으로 공익신고자를 보호하기보다는 공익신고의 정당성과 효율성을 강조하게 될 수도 있으며, 이로써 역으로 실질적인 공익신고를 기대하기 어려울 수도 있다.

왜냐하면 현행 공익신고자 보호법의 취지에 근거하여 국가(정부)의 확고한 의지는 공익신고의 대상법률을 확대하고자 하고 있기 때문이다. 물론 형법과 세법 등을 적용할 수 없어 민간부분의 부패행위를 규율하기 어렵다. 그러한 측면에서 공정한 사회의 실현을 위하여 공익신고의 대상법률을 확대하는 방안은 충분히 설득력이 있다. 그러나 공익신고의 대상법률을 확대하는 방안은 오히려 과도한 법적용으로써 사회적 논란을 야기할 수도 있으며, 특별법 만능주의에 빠지는 우려를 범할 수도 있다.¹⁾

물론 사회적 부패방지의 활성화를 위하여 공익신고 대상법률의 확대방안은 공익신고의 활성화를 모색하는 측면에서 효과적이라고 할 수도 있다. 하지만 이와 비례하여 현행 공익신고자 보호법은 실효적인 공익신고자 보호방안을 구체적으로 제시하지 못하고 있다. 그리고 최근 공익신고 대상 법령의 확장방안²⁾과 언론기관을 공익신고의 기관으로 확대하는 방안³⁾에 대하여 충분한 검증도 없이 제안한 것은 논리적인 설득력을 가지지 못한다.

따라서 이하에서는 공익신고자 보호를 강화하기 위한 측면에서 그동안 국민권익위원회가 시행한 공익신고자 보호제도의 시행 성과와 문제점을 살펴본다. 그리고 앞에서 언급한 공익신고 대상 법령의 확장방안과 언론기관을 공익신고의 기관으로 확대하는 방안에 대한 실효성을 검증하고자 한다. 이를 바탕으로 중국적으로 공익신고자 보호법의 문제점을 검토하여 이에 대한 입

1) 김준성, “뇌물죄의 입법적 개선방안에 관한 연구”, 「가천법학」 제7권 제3호, 가천대학교 법학연구소, 2014. 9., 146면.

2) 김윤정·이유봉·최경호, “공익신고자 보호법 시행 10년 성과분석 및 제도 재설계 방안 연구”, 국민권익위원회 연구용역보고서, 발간등록번호(11-1140100-000213-01), 2021. 10., 177-181면.

3) 김윤정·이유봉·최경호, 앞의 보고서, 181-188면.

법론적 개선방안을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 공익신고자 보호제도의 시행 성과와 문제점

1. 공익신고자 보호제도의 시행 성과와 구체적 내용

공익신고자 보호법이 시행된 지가 10년이 지났다. 그동안 국민권익위원회에 따르면 공익신고자 보호법의 시행으로 2020년까지 처리한 1,281만여건 중 153만여건에 대해서는 수사기관에 송부 및 송치하였고, 695만여건에 대해서는 행정처분을 하였다. 피신고자에게 부과된 과징금 및 과태료 등의 부과액은 총 1조 5,791억여원에 이른다.

공익신고자 보호법이 시행된 2011년 9월 30일부터 2020년 12월까지 10여년간 국민권익위원회에 신고자 보호를 신청한 사건은 총 485건이었다. 이 가운데 417건을 처리하였다.⁴⁾ 그리고 국민권익위원회는 공익신고자 보호사건 외에도 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따른 부패행위 신고자 보호사건도 동일한 기간에 총 438건을 처리하였다.

공익신고 보상금 지급금액 중 높은 금액을 기록한 것은 공정거래법상 부당한 공동행위사건으로 화학 제조판매 사업자의 부당 공동행위의 경우에 2018년 6억9천2백2십4만원을 지급하였다. 그리고 공익신고 포상금은 2016년 이후 2020년까지 54건에 대해 총 5억2백여만원을 지급하였다.⁵⁾ 이 중에서 가장 큰 액수를 기록한 것은 2019년에 지급한 ‘자동차 엔진 결합 등 은폐의혹사건’이었으며, 2억원을 지급하였다.

무엇보다도 공익신고로 인해 국가와 지방자치단체의 수입 회복과 증대 및

4) 417건 중 368건은 ‘공익신고자 보호법’에 따른 공익침해행위의 신고와 관련된 보호사건이며, 나머지 49건은 ‘청탁금지법’의 위반행위 신고와 관련된 보호사건이었다.

5) 2011년부터 2020년까지 국민권익위원회는 공익신고 포상금 외에도 ‘부패방지권익위법’ 및 ‘청탁금지법’에 따라 6억3천7백만원(83건)의 신고 포상금을 지급하였다.

공익의 증진 등을 가져온 신고자에게 총 104억2천4백만원의 보상금 및 포상금을 지급한 것은 대단한 성과라고 할 수 있으며, 공익신고자 보호제도가 제 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 이러한 배경에는 국민권익위원회에서 오랫동안 공익신고에 대한 긍정적 인식을 확산시키기 위해 지속적으로 노력한 덕분이기도 하다. 그 결과, 공익신고의 양적 증가라는 성과가 있었다.⁶⁾ 이처럼 공익신고의 접수 건수가 증가함에 따라 공공기관에서 접수 처리된 공익신고 사건의 혐의적발률이 66.2%에 달하였다. 특히 접수 건수가 가장 많았던 2020년의 경우에는 혐의적발률이 72.1%에 달하였으며, 이를 통하여 볼 때 공익신고는 공익침해행위를 적발 및 시정하고, 국가 및 지방자치단체의 수입이 회복 및 증대되는데 기여하는 바가 크다고 할 수 있다.

이와 관련하여 공익신고자 보호법의 시행 성과로써 구체적 사례를 다음과 같이 들 수 있다.

첫째, 불량레미콘 제조 및 유통 의혹사건을 들 수 있다. 동 사건은 레미콘 제조업체가 불량 레미콘을 제조해 건설현장에 납품하고 있다는 신고가 국민권익위원회에 접수되어 경찰이 수사에 착수하였다. 수사 결과, 해당 업체는 건설기술진흥법의 위반과 불법 배합프로그램을 이용해 시멘트 및 자갈의 함량을 줄인 부적합 레미콘(차량 20만대, 900억원 상당)을 수도권 아파트 등 422곳 건설현장에 납품한 혐의가 인정되어 레미콘 업체 대표이사 등 임직원 16명 등이 기소되었다.

둘째, 폐수배출 허용기준 초과 의혹사건을 들 수 있다. 폐수 수탁처리업체가 정수단계를 제대로 거치지 않아 방류기준에 적합하지 않은 폐수를 야간에 하천으로 무단 방류하였다는 신고가 국민권익위원회에 접수된 사건이다. 지방자치단체와 지방환경청에서 폐수를 채수하여 검사한 결과 방류기준이

6) 제도 시행 초기인 2011년부터 2012년까지 약 15개월 동안 국민권익위원회와 공공기관의 접수건수가 42만여건(월평균 3만5천여건)이던 것이 2020년까지 332만여건(월평균 27만7천여건)으로 7배 증가하였다.

초과된 것으로 확인되어 해당 공공기관은 피신고자에게 개선명령과 함께 수질초과 배출부담금 2억 2,509만원을 부과하였다.

셋째, 특수관계인 회사에 대한 부당지원 의혹사건을 들 수 있다. 주식회사 A는 친인척들이 다수 지분을 소유하고 있는 주식회사 B에게 유리한 조건으로 거래하는 방법으로 부당지원을 한다는 내용으로 국민권익위원회에 공익신고를 하였다. 이 사건을 국민권익위원회로부터 송부받은 공정거래위원회의 조사결과, 친인척들이 최대주주로 있는 회사에 구매대행 수수료를 과다하게 지급하도록 하였다는 사실이 밝혀졌다. 그래서 공정거래위원회는 과징금 385억원을 부과하는 동시에 검찰에 고발하였다.

넷째, 자동차 엔진결함 등 은폐 의혹사건을 들 수 있다. 이 사건은 국내의 유명 자동차회사가 자동차관리법을 위반하여 안전운행에 지장을 주는 등 결함이 있다는 사실을 은폐하여 리콜 조치하지 않고, 무상수리 및 보증수리로 대체하고 있다는 등의 내용으로 국토교통부 및 국민권익위원회 등에 신고하였다. 이 사건의 성과는 공익신고로 인해 자동차의 최초 및 최대 규모의 리콜, 관계자의 불구속 기소되었으며, 국토교통부와 감사원 등 관계부처 및 국회 등의 제도적 개선방안 마련에 기여하였고, 추가적 인명 손실이나 재산상 손해발생을 차단 및 방지한 점에서 대표적인 공익신고의 성과로 평가할 수 있다. 이에 따라 국민권익위원회는 신고자에게 2018년 국민훈장목련장을 수여하였으며, 2억원의 포상금을 지급하였다.

다섯째, 방위력 개선사업 납품업체 원가부정행위 사건을 들 수 있다. 이 사건은 방산업체가 단가를 부풀리는 등 원가부정행위를 통해 부당이득을 취득하고 있다고 방위사업청 등에 신고하였다. 해당 공익신고로 피신고업체들의 원가 부정행위가 밝혀져 방산업체 지정 및 방산물자 지정이 취소되었으며, 피신고업체의 허위청구와 관련하여 부당이득금 및 가산금 67억6천여만원이 부과되었고, 국방부에서는 부정행위 재발방지를 위해 방위사업법 개정을 추진하게 되었으며, 이러한 공로를 인정하여 국민권익위원회에서는 신고자에

계 3천만원의 포상금을 지급하였다.

앞에서 제시한 공익신고자 보호법의 시행 성과로써 다섯 사례를 검토해보면 공익신고자 보호법의 필요성을 더욱 체감할 수 있다. 공익신고자 보호법에서 규정하고 있는 공익신고자 보호제도가 잘 정착되고 있는 증거라고 할 수 있다. 따라서 더욱 투명하고, 공정한 사회, 부정부패가 없는 사회를 실현하고자 한다면 위하여 공익신고자 보호법에 따른 공익신고의 전제조건과 공익신고자 보호제도가 명확하게 규정되어야 한다. 그렇게 된다면 공익신고의 효과는 우리 사회의 부패방지를 위하여 더욱 큰 효과를 가져올 것이다.

2. 공익신고자 보호제도의 문제점

일반적으로 공익신고의 경우에 대부분은 조직사회에서 내부정보의 접근성이 용이한 자가 그러한 사실을 파악하는 경우가 많다. 적어도 공익신고와 관련하여 업무상 전문적인 지식이나 업무적으로 연관되어야만 공익신고에 해당하는 사실을 파악할 수 있기 때문이다. 그러나 공익신고 이후에 공익신고자가 감내해야 하는 압박감과 스트레스, 조직 내에서의 불신, 사회적 반대급부로서의 비난 등을 감수한다는 것은 대단한 용기가 아니면 매우 어렵다. 그래서 공익신고자를 위한 실질적인 보호제도가 필요하다.

물론 이와 관련하여 현행 공익신고자 보호법에 규정된 공익신고자 등의 비밀보장 의무(제12조), 신변보호조치(제13조), 책임의 감면(제14조), 불이익 조치금지(제15조), 보호조치결정(제20조)을 비롯하여 보상금(제26조), 포상금(제26조의2), 구조금(제27조)제도는 매우 효과적인 공익신고자 보호제도라고 할 수 있다. 그리고 신고자 비밀보장의무 위반자에 대한 처벌 강화규정(제12조 제4항)과 비실명 대리신고(제8조의2)의 규정은 설득력 있는 유용한 공익신고자 보호방안이라고 할 수 있다. 더 나아가 현행 공익신고자 보호법에 규정된 화해의 권고(제24조)는 실효성의 여부를 떠나 공익신고자에게 피신고자

의 보복에 대한 우려를 해소할 수 있다는 측면에서 매우 적절한 방안이라 할 수 있다.

그러나 현행 공익신고자 보호법에 규정된 제12조 제4항의 경우에 “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.”라고 규정되어 있지만, 언론기관에서 보도의 실수로 피신고자의 입장에서 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 단서가 보도된 경우, 특히 인터넷상에서 카더라통신으로 노출되는 경우에 국민권익위원회에서 그 징계권자에게 징계를 요구하더라도 징계의 당위성과 실효성을 판단하기 어렵다. 특히 오늘날처럼 1인 유튜버들이 경제적 목적을 위하여 실시간 방송을 하는 경우도 고려해야 하기 때문이다.

그리고 제13조에 규정된 신변보호조치의 경우에 공익신고자 등과 그 친족 또는 동거인이 신변보호조치의 골든타임에 해당하는 적절한 시기를 파악하지 못하여 피해를 받을 가능성을 배제하기 어렵다는 문제가 있다.

또한 제24조에 규정된 화해의 권고방안도 사실상 실효성을 기대하기 어렵다. 왜냐하면 공익신고자와 피신고자 간에 감정의 골이 깊어진 상태라면 화해는 매우 어렵기 때문이다. 무엇보다도 공익신고자가 노출된 상황이라면 피신고자로부터 피해를 받을 가능성은 농후하기 때문이다.

그래서 국민권익위원회에서 공익신고자와 피신고자 간에 화해를 권고하더라도 이미 공익신고자와 피신고자 간에 감정대립이 심화된 상태이거나, 법적 분쟁이 발생한 경우라면 화해조서는 작성 자체가 어려우며 사실상 화해권고의 실효성을 기대할 수가 없다. 애초에 공익신고자 보호법이 공익적 가치와 도덕적 책무를 기초로 당사자 간에 대화의 장을 마련하고자 하는 취지는 충분히 이해를 할 수 있지만, 그러나 실질적으로 화해권고는 실효성이 없다고 할 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 공익신고자 보호법은 전체사회의 부패방지를 활

성화하고자 하는 취지로써 입법되었다. 그래서 사회적 병폐를 바로 잡고자 하는 공익신고자는 최선의 수단이 아닌 최후의 수단으로써 공익신고를 고려하기 때문에 그에 따른 어떠한 위험도 달게 감수해야 하는 사명감을 가져야 하기 때문이다. 그렇다고 하여 공익신고자를 위험에 노출하도록 해서는 절대 안 된다. 그러한 차원에서 생각한다면 제8조의2 비실명 신고로써 변호사의 인적사항으로 갈음하는 방안은 공익신고자 보호의 측면에서 매우 효과적이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 공익신고자 보호법의 문제점과 재설계 방안

1. 공익신고자 보호법의 문제점

공익신고자 보호법의 적용과 관련하여 항상 제기되는 문제점은 공익신고자 보호법이 수차례 개정을 거듭하여 2022년 12월 현재 471개의 법률이 공익신고의 대상법률로 확대되었지만, 여전히 공익신고의 대상법률의 적용범위가 협소하여 공익신고자의 입장에서 공익신고의 대상여부를 판별하는 것이 어렵다는 것이다. 하지만 공익신고자 보호법은 2011년 제정 당시 공익침해행위 대상 법률을 180개로 시작하였다. 애초에 비하면 현재 공익침해행위의 대상법률은 크게 확대되었다고 볼 수 있다. 그래서 공익신고자들은 해당 공익침해행위가 공익신고의 대상에 해당하는지에 대하여 판별하기도 어려운 상황이다.

그러한 상황임에도 불구하고 형법과 세법 등이 공익침해행위의 대상법률에 포함되지 않은 점에서 대기업 등의 비자금 조성을 위한 임원진들의 횡령, 배임, 탈세 등을 공익침해행위의 대상법률에 누락되어 있어서 사회적 부패방지를 실현하는데 크게 흠결이 되고 있다는 견해도 있다.⁷⁾

이러한 견해는 공익신고 대상법률이 열거주의에 입각한 형식을 취하기 때

문에 공익신고의 효율성을 저해하는 측면이 있다는 것이다. 이에 따라 공익신고자 보호법에 내재된 한계를 개정하여 예시주의 내지 포괄주의에 입각하는 입법론을 고려할 필요가 있다는 입장도 설득력이 있다. 즉 공익신고자 보호법 제2조 제1항에 규정된 ‘공익침해행위’의 개념을 확장하여 예시적 열거주의가 아닌 예시주의 내지 포괄주의로 개정하지는 입법론의 견해는 충분히 이해가 된다.⁸⁾

예컨대 공익신고자 보호법 제2조 제1항 “공익침해행위란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.”의 규정에서 “...공공의 이익을 침해하는 행위로서 다음 각 목을 비롯하여 이와 유사한 행위를 말한다.”라고 개정하는 방향을 고려해볼 수도 있을 것이다.

이러한 입법론은 공익신고 대상법률의 확대적용이 매우 용이해질 수 있기 때문에 소관기관(국민권익위원회)에서도 공익신고의 효과 내지 효율성을 충분히 기대할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 예시주의 내지 포괄주의의 입법론은 형법의 이념 내지 기능적인 측면에서 파악한다면 합당하지 못하게 된다. 즉 형법의 기능은 보장적 기능과 보호적 기능으로 대별 할 수 있는데,⁹⁾ 열거주의는 보장적 기능에 해당하는 것이고, 예시주의 내지 포괄주의는 보호적 기능에 해당한다고 볼 수 있다.

그러나 공익신고자 보호법 제2조 제1항의 규정에서 공익침해행위에 대하여 열거주의를 채택하거나 예시주의 내지 포괄주의를 채택하는 것은 종국적으로 입법자의 결단에 해당하는 난제이지만, 죄형법정주의의 측면에서 파악한다면 보장적 기능을 중시하는 것이 타당할 것이다. 그래서 예시주의 내지 포괄주의로 입법적으로 개정하지 않는 이상 현행과 같이 신중하게 접근하는

7) 김윤정·이유봉·최경호, 앞의 보고서, 83면.

8) 김윤정·이유봉·최경호, 앞의 보고서, 178면.

9) 김준성, “AI시대의 형법의 기능변화에 관한 연구”, 「형사법연구」 제31권 제3호, 한국형사법학회, 2019. 9., 107-109면 참조.

예시적 열거주의를 채택하는 것이 바람직하다고 할 것이다.¹⁰⁾

따라서 공익신고자 보호법 제2조 제1항에 규정된 법문에서 “국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는”이라는 문구를 삭제하여 단순히 “공공의 이익을 침해하는 행위”라고 포괄적으로 규정하는 방안¹¹⁾과 더불어 공익신고자 보호법 제2조 제1항 가목과 나목에 규정된 “별표에 규정된 법률”이라는 법문을 “이 법 또는 다른 법률”이라는 표현으로 포괄주의의 입장에서 광범위하게 공익침해행위의 정의를 확장하자는 견해는 보호적 기능의 측면에서는 합당할 수도 있겠지만, 오히려 공익신고자 보호법의 적용과정에서 명확하지 않은 공익침해행위의 정의에 대한 확장 때문에 사회적(정치적) 논란을 야기할 가능성이 매우 높다.

무엇보다도 이러한 공익침해행위의 정의가 확장되는 포괄주의는 명확성의 원칙에도 위배되기 때문에 사회통념상 설득력을 가지기 어렵다. 그리고 이로써 비난의 화살은 소관기관(국민권익위원회)에게 돌아올 가능성이 농후할 것이다.

이러한 맥락에서 공익신고 접수처에 언론기관을 포함시키는 방안¹²⁾도 적절한 방안이 될 수 없다고 본다. 언론기관은 고유한 역할을 해야만 국민으로부터 사랑과 존경을 받을 수 있다. 언론기관은 업무상 공익신고자를 보호하기 매우 어렵다. 언론기관에서 수익창출의 구조는 많은 독자와 광고이다. 많은 독자들에게 정확한 내용과 더불어 신속한 보도가 언론기관의 생명이다. 그렇기 때문에 공익제보의 보도 후 궁금증과 호기심에 인내하지 못하는 대중(일명 독자에 의한 디지털수사대)들에 의하거나, 언론기관의 과실에 의하

10) 김준성, “공익신고 대상법률의 확대방안에 관한 비판적 검토 -특히 형사법적 관점에서-”, 「한국부패학회보」 제23권 제4호, 한국부패학회, 2018. 12., 183면 참조.

11) 김윤정·이유봉·최경호, 앞의 보고서, 180면.

12) 이와 관련하여 현행 공익신고자 보호법 제6조와 시행령 제5조는 공익신고 접수처를 사용자, 조사기관, 수사기관, 국민권익위원회, 국회의원, 공공단체의 6가지로 열거하고 있는데, 여기에 언론기관 및 시민단체를 포함해야 한다는데 견해로, 김윤정·이유봉·최경호, 앞의 보고서, 181면 이하.

거나, 그리고 경쟁 보도하는 각종 언론기관에 의하여 일명 카더라 통신(찌라시 등)에 의하여 공익신고자의 신원이 밝혀질 가능성이 높다. 물론 언론기관이 공익적 성격을 갖는 것은 사실이지만, 공공기관이 아니기 때문에 관련 법령의 근거 없이 권한을 부여할 수 없으며 그렇다고 의무만을 강조할 수도 없기 때문이다.

그리고 자칫 특정한 언론기관에서 계속 공익제보가 보도된다면 경우에 따라서 언론개이트가 될 수도 있는 우려가 있으며, 이로써 또 다른 사회적(정치적) 역풍을 불러올 수도 있다. 따라서 언론기관에게 공익신고 접수처를 부여하거나 아니면 최소한 공익신고자 보호조치만 부여하는 방안도 결코 합리적인 방안이라고 할 수 없다. 이러한 부정론의 입장에서 제한적으로 긍정론을 반영하여 공익신고에 대한 정부의 실태조사는 제외되어야 한다는 견해도 설득력은 있다.¹³⁾ 그러나 이러한 견해는 제한적 부정론의 입장이며, 사실상 공익신고에 대하여 정부의 실태조사가 제외되기는 어려우며 예컨대 청와대에 보고사항으로 정보가 노출될 가능성을 전혀 배제할 수 없기 때문에 종국적으로 제한적 부정론도 합당하다고 할 수 없다.

그리고 시민단체를 공익신고 접수처로 확장하게 된다면 사회적 부패방지를 위한 측면에서는 사회적 약자 보호 등의 긍정적인 측면도 있겠지만, 시민단체가 정치적 이슈로 집요하게 활용하는 경우에는 공익신고자의 신분의 노출될 우려가 높으며, 아주 사소한 경우도 정치적 논란을 야기할 수 있기에 바람직한 방안이라고 할 수 없다.

2. 공익신고자 보호법의 재설계 방안

앞서 언급한 바와 같이 공익신고 업무를 담당하고 있는 국민권익위원회의 부처(심사보호국)에 적정한 예산의 증액과 공익조사관(검사의 파견근무)의

13) 이주희, “언론제보와 공익신고”, 『한국부패학회보』 제27권 제3호, 한국부패학회, 2022. 9., 124면.

인력을 증원하는 방안을 고려하는 것은 매우 타당하다고 할 수 있다.¹⁴⁾ 이와 더불어 국민권익위원회는 공익신고의 대상과 사실에 대한 검증문제, 신고자 보호문제에 대한 법적 문제에 대한 명확한 조사가 필요하기 때문에 반드시 공익신고에 대한 독자적인 조사권을 부여하는 것이 타당하다.

그리고 이에 대한 조사권은 공익조사관으로 채용된 법률전문가(검사의 파견근무, 변호사자격증 소지자 채용 등)와 국민권익위원회 자체에서 양성된 업무전문가팀이 협업으로 전담을 하면 된다. 따라서 공익조사관에 의하여 공익신고에 대한 진실성과 오남용도 판별이 가능할 수 있기 때문에 종국적으로 공익신고에 대한 조사권으로 바탕으로 국민권익위원회에게 공익신고 오남용 선별권한(選別權限)을 부여하는 것이 타당하다.¹⁵⁾

그리고 공익신고자 보호법 제2조 2호 나목에 규정된 “공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우”의 범문에서 부정한 목적의 신고에 대한 구체화의 방안은 공익신고에 대한 진실성과 결부되는 윤리성의 문제이다. 이러한 윤리성의 문제도 공익조사관의 조사과정에서 충분히 검증될 수 있다.

하지만, 부정한 목적의 신고에 대한 구체화 방안의 예로서 제시한 외국의 입법례¹⁶⁾는 사실상 큰 의미를 갖지 못한다. 이러한 입법례의 예시를 한 마디로 축약한다면 “그 밖에 사익을 취하고자 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우”¹⁷⁾에 해당하는 것이므로 저자가 제시한 입법론이 더 설득력을 가진다고

14) 김준성, 앞의 ‘공익신고 대상법률의 확대방안에 관한 비판적 검토’, 188면 참조.
15) 김준성, “공화조건의 개념과 내용 -공익신고자 보호법의 실효성 확보를 위한 형사법적 관점에서-”, 「법학연구」 제21권 제3호, 한국법학회, 2021. 9., 36면.
16) 이와 관련한 내용은 김윤정·이유봉·최경호, 앞의 보고서, 203면 참조. 예컨대 ①개인적인 이익을 목적으로 신고한 경우(영국 고용권리법상 공익신고 규정 제43G조 제1항) ②반복적이고, 부적절하고, 주로 괴롭히려는 목적으로 신고한 경우(미국 부정청구법 제3730조(c)(2)(C)) ③상대에게 부당한 부담 혹은 불필요한 비용을 지게 하려는 목적으로 신고한 경우(미국 부정청구법 제3730조(c)(2)(D))
17) 이와 같은 입법론은 김준성, 앞의 ‘공화조건의 개념과 내용 -공익신고자 보호법의 실효성 확보를 위한 형사법적 관점에서-’, 41면 참조.

할 수 있다.

사실 공익신고자 보호법에서 가장 중요한 것은 공익의 개념이다. 즉 공익 신고로 보지 않는 범위와 기준에 대한 명확한 준거가 필요하며, 이를 위하여 공익의 개념에 대한 정의가 선행되어야 한다. 이와 관련하여 저자의 선행연구¹⁸⁾에서 공리주의, 즉 공리의 원칙에 입각한 공동선의 추구를 바탕으로 최대다수의 최대행복의 공약수로서 공익의 개념을 정의한 바가 있다. 즉 공익에 대한 판단기준으로서 최대다수의 최대행복을 위한 이익형량의 관점에서 공익적 가치가 담보된다면 공익에 해당한다고 제시하였다.¹⁹⁾

따라서 공익과 사익은 단순히 비교형량으로 판단하는 것이 아니라 이익형량으로서 공익과 사익을 판단해야 한다.

예컨대 님비(Nimby)현상과 핼비(Pimfy)현상을 한번 생각해보자. 지역주민들의 위험시설이나 혐오시설이 자신들이 살고 있는 지역에 유치되는 것을 강력하게 반대하여 주민들의 행동과 금전적 이익이 예상되는 개발이나 시설 유치 등을 놓고 적극적 유치를 위하여 지역간에 벌이는 집단적인 행동을 공익적 관점에서 판단한다면 양자를 단순하게 비교형량을 할 수 있을까? 아마도 양자를 단순하게 비교하는 것은 무리가 있다. 따라서 공익과 사익의 판단 기준은 비교형량이 아닌 이익형량으로 판단하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

그리고 경우에 따라서 그 본질이 사익에 해당하는 것이라도 공익적 가치가 더 높은 측면이 존재한다면 공익으로 판단할 필요가 있기 때문이다. 왜냐하면 우리 사회는 민주공화국이기 때문에 전체구성원 모두가 동일한 가치체계로서 공동체적 가치개념을 추구한다. 그래서 공동체적 가치개념에서 공익의 방향성은 단순히 사익과 공익을 비교형량을 하는 것이 아니라 종국적으

18) 김준성, “공리주의적 형벌사상에 입각한 사형존치의 타당성론”, 『법학연구』 제19권 제1호, 한국법학회, 2019. 3., 385면; 김준성, 앞의 ‘공익신고 대상법률의 확대방안에 관한 비판적 검토’, 178면.

19) 김준성, 앞의 ‘공화조건의 개념과 내용 -공익신고자 보호법의 실효성 확보를 위한 형사법적 관점에서-’, 37면.

로 사회전체의 구성원들에게 최대다수의 최대행복을 가져오는 것에 대한 이익형량으로 파악하여야 하며, 상대적 이익으로서 공동체적 가치개념에 부합된다면 그 상대적 이익을 이익형량에 따라 공익으로 판단해야 할 수도 있기 때문이다.

마지막으로 신고자 보호와 신고자 보상제도에 관하여 일원화를 고려할 필요가 있다. 현재 부패관련 5대 법률은 부패방지권익위법, 공익신고자 보호법, 청탁금지법, 공공재정환수법, 이해충돌방지법을 들 수 있다. 이러한 법률들은 신고자 보호와 신고자 보상제도에 있어서 각각 다르게 적용되고 있다. 예컨대 부패방지권익위법과 공익신고자 보호법, 공공재정환수법의 경우는 각각 별도의 규정으로 신고자 보호와 보상제도가 규정되어 있지만, 청탁금지법과 이해충돌방지법은 신고자 보호의 경우는 공익신고자 보호법을 준용하고 있고, 신고자 보상에 대하여는 부패방지권익위법을 준용하고 있기 때문이다. 법 적용에 있어서의 혼선방지와 신고자의 권익을 보호하기 위하여 부패관련 5대 법률의 규정에서 신고자 보호와 보상제도에 대하여 일원화하여 하나의 규정으로 동일하게 적용하는 입법적 개선방안이 필요하다고 할 것이다.

IV. 결론

지금까지 우리 사회는 우선적 공익이라는 전제하에 사회발전을 위한 초석을 다져왔다. 그 결과 우리 사회는 괄목상대할 만큼 크게 발전하였고, 선진국의 대열에 들어섰다. 그러나 이러한 과정에서 공익을 치부하여 사익을 취득한 위정자들도 많았다. 그래서 사회적 부패를 방지하기 위하여 공익신고자 보호제도는 건실한 사회발전을 위하여 매우 유용한 도구라고 할 수 있다. 이러한 유용한 도구를 활용하기 위하여 공익신고자의 보호제도를 명확하게 규정할 필요가 있으며, 실질적인 공익신고자 보호제도가 입법되어야 한다. 아

올리 공익신고의 오남용을 방지하기 위하여 공익신고의 전제조건을 엄격하게 제시하여야 하며, 공익신고의 전제조건을 충족하는 공익신고의 경우는 완벽하게 법제도적으로 공익신고자를 보호하여야 한다.

이러한 측면을 고려하여 공익신고자 보호제도를 새롭게 고민할 필요가 있으며, 공익신고의 전제조건에 위배되는 공익신고의 오남용에 해당하는 경우에 대하여 형사처벌의 규정을 입법할 필요가 있다. 그러므로 공익침해행위에 대하여 포괄주의는 무리는 법문해석과 법적용의 과잉을 초래할 수 있기 때문에 예시적 열거주의를 채택하는 것이 합당하다. 이러한 맥락에서 공익신고 대상범위를 확대하는 방안도 합당하다고 볼 수 없다. 그리고 공익적 차원에서 검증되지 아니한 언론기관과 시민단체를 공익신고의 접수기관으로 입법하는 방안은 설득력이 없다. 공익신고자를 보호하고자 한다면 우선적으로 공익신고의 전제조건에 부합하는 공공의 이익을 충족시키는 조건 값을 고려하는 공화조건에 합당하여야 하기 때문이다.

주지하는 바와 같이 공익신고자 보호법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회 풍토의 확립을 목표로 하고 있다. 이러한 공익신고자 보호법의 입법취지는 종국적으로 공정한 사회, 정의로운 사회, 유토피아적 사회를 추구하고자 하는 것이다. 즉 공정성, 투명성, 형평성의 덕목을 실현하는 사회가 유토피아이이다. 물론 유토피아는 현실에서 존재한 적이 없는 상상 속의 사회구조이지만, 사회구성원 모두가 노력한다면 현실에서 충분히 존재하는 사회로 우리 사회를 탈바꿈할 수도 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 공익신고자 보호법은 유토피아적 사회를 구축하는데 유용한 도구로써 활용할 가치가 충분하다. 이러한 공익신고자 보호법이 그 가치를 충분히 발휘하기 위하여 선행조건으로서 공익신고자를 보호하는 실질적인 방안의 입법이 필요하다. 그리고 공익신고자가 보호를 받기 위한 전제조건으로서 공화조건을 갖추어야 한다. 아울러 사회적 부패방지를 위한

성숙된 시민의식이 필요하다. 즉 유토피아적 사회를 실현하기 위하여 사회구성원들은 공익을 우선적으로 고려하는 마음을 가져야 한다. 이를 위하여 사회구성원들을 계도(啓導)하는 도덕적 양심과 사회적 책무를 함양하는 교육을 강화하는 것이 바람직할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김병수, “부패범죄 공익신고자 호보 및 보상에 관한 형사법적 제언”, 「한국부패학회보」 제27권 제3호, 한국부패학회, 2022.
- 김윤정 · 이유봉 · 최경호, “공익신고자 보호법 시행 10년 성과분석 및 제도 재설계 방안 연구”, 국민권익위원회 연구용역보고서, 발간등록번호 (11-1140100-000213-01), 2021.
- 김준성 · 정신교, “공익신고자 보호법제의 형사법적 고찰”, 「한국부패학회보」 제18권 제4호, 한국부패학회, 2013.
- 김준성, “공익신고 대상법률의 확대방안에 관한 비판적 검토 -특히 형사법적 관점에서-”, 「한국부패학회보」 제23권 제4호, 한국부패학회, 2018.
- _____, “공리주의적 형벌사상에 입각한 사형존치의 타당성론”, 「법학연구」 제19권 제1호, 한국법학회, 2019.
- _____, “AI시대의 형법의 기능변화에 관한 연구”, 「형사법연구」 제31권 제3호, 한국형사법학회, 2019.
- _____, “공화조건의 개념과 내용 -공익신고자 보호법의 실효성 확보를 위한 형사법적 관점에서-”, 「법학연구」 제21권 제3호, 한국법학회, 2021.
- 이주희, “언론제보와 공익신고”, 「한국부패학회보」 제27권 제3호, 한국부패학회, 2022.
- 정신교, “공익신고와 취재원보호의 법적 문제”, 「한국부패학회보」 제27권 제3호, 한국부패학회, 2022.
- 조한상 · 이주희, “공익신고자 보호법의 의의와 개선방안”, 「한국부패학회보」 제19권 제2호, 한국부패학회, 2014.

【국문초록】

공익신고자 보호법의 문제점과 개선방안

김 준 성*

공익신고자 보호법은 공익신고자를 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 공익신고자 보호법은 이러한 입법취지를 바탕으로 하여 사회전체의 부정부패를 척결하고자 하는 국가(정부)의 의지이며, 사회적 부패방지를 강화하고자 하는 의지를 천명하고 있다.

그러나 어느 시점부터 공익신고자 보호법은 양적인 측면에서 공익신고를 부추기는 느낌을 가지게 한다. 공익신고가 남발될 가능성이 존재하기 때문이다. 국가(정부)가 사회적 부패방지를 위하여 공익신고 대상법률을 확대하고자 하기 때문이다. 형법이나 세법 등을 공익신고 대상법률에 포함시키는 것은 과도한 특별법 만능주의에 빠지는 누를 범할 수도 있기 때문이다. 그리고 공익침해행위의 판단을 위하여 열거주의가 아닌 포괄주의를 취하고자 하는 견해도 공익신고자 보호법의 적용이 확대되기 때문에 타당하지 않다. 오히려 예시적 열거주의를 채택하는 것이 죄형법정주의와 부합하는 형법의 보장적 기능에 충실할 수 있기 때문이다.

최근에 공익신고의 장려를 위하여 언론기관과 시민단체를 공익신고 접수기관에 포함하지는 견해도 매우 위험한 견해이다. 객관적으로 검증되지 않는 언론기관과 시민단체를 공익신고 접수기관으로 포함하면 정치적 쟁점사항에 따라 공익신고자의 신원이 노출될 우려가 있기 때문이다. 공익적 차원에서 검증되지 아니한 언론기관과 시민단체를 공익신고의 접수기관으로 입법하는

* 부산과학기술대학교 생활문화복지과 교수, 법학박사.

방안은 설득력이 없다. 공익신고자를 보호하고자 한다면 우선적으로 공익신고의 전제조건에 부합하는 공공의 이익을 충족시키는 조건 값을 고려하는 공화조건에 합당하여야 하기 때문이다.

공익신고자 보호법은 유토피아적 사회를 구축하는데 유용한 도구로써 활용할 가치가 충분하다. 이러한 공익신고자 보호법이 그 가치를 충분히 발휘하기 위하여 선행조건으로서 공익신고자를 보호하는 실질적인 방안의 입법이 필요하다. 그리고 공익신고자가 보호를 받기 위한 전제조건으로서 공화조건을 갖추어야 한다. 아울러 사회적 부패방지를 위한 성숙된 시민의식이 필요하다. 이를 위하여 사회구성원들을 계도(啓導)하는 도덕적 양심과 사회적 책무를 함양하는 교육을 강화하는 것이 바람직할 것이다.

주제어: 공익, 공익신고자, 공화조건, 공익신고자 보호법, 공익침해행위

【ABSTRACT】

The Problems and Improvement Measures of the Public Interest Whistleblower Protection Act

Kim, Jun Sung^{*}

The purpose of the Public Interest Whistleblower Protection Act is to contribute to the stability of people's lives and the establishment of a transparent and clean social climate by protecting and supporting public interest whistleblowers. The Public Interest Whistleblower Protection Act is the will of the state (government) to eradicate corruption in the entire society based on this legislative purpose, and it declares the will to strengthen social corruption prevention.

However, from a certain point on, the Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers has the feeling of encouraging public interest reporting in a quantitative aspect. This is because there is a possibility that public interest reports may be overused. This is because the state (government) wants to expand the laws subject to public interest reporting to prevent social corruption. Including the criminal law or tax law in the laws subject to public interest reporting is because it may be a mistake to fall into excessive special law universalism. In addition, the view to adopt a comprehensive rather than enumerated principle for judging public interest violations is not reasonable because the application of the Public Interest Whistleblower Protection Act is expanded. Rather, it is because adopting illustrative enumeration can be faithful to the guaranteeing function of the criminal law that corresponds to the principle of criminal legality.

* Assistant Professor, Department of Living of Culture Welfare, Busan Institute of Science and Technology, Ph.D. in Law.

The recent view to include media organizations and civic groups as public interest whistleblowing organizations to encourage public interest whistleblowing is also a very dangerous view. This is because there is a concern that the identity of the public interest whistleblower may be exposed depending on political issues if media organizations and civic groups that are not objectively verified are included as public interest whistleblower agencies. It is not persuasive to legislate unverified media organizations and civic groups as receiving agencies for public interest reports. This is because, in order to protect public interest whistleblowers, first of all, it is necessary to meet the conditions of public interest that consider the condition value that satisfies the public interest that meets the prerequisites for public interest whistleblowing.

The Public Interest Whistleblower Protection Act is worth using as a useful tool to build a utopian society. In order for this Public Interest Whistleblower Protection Act to fully demonstrate its value, it is necessary to legislate a practical plan to protect public interest whistleblowers as a prerequisite. In addition, as a prerequisite for public interest whistleblowers to be protected, they must meet the conditions for republication. In addition, a mature civic consciousness is needed to prevent social corruption. To this end, it would be desirable to strengthen education to cultivate moral conscience and social responsibility to guide members of society.

Keywords : Public Interest, Public Interest Whistleblower, Public Condition,
Public Interest Whistleblower Protection Act,
Conduct Detrimental to the Public Interest

