

국민권익위원회 연구용역  
최 종 보 고 서

**「공익신고자 보호법」 개정안 마련  
등 발전방안 연구용역**

2012.6.

國民權益委員會

# 제 출 문

국민권익위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「공익신고자 보호법 개정안 마련 등 발전방  
안 연구용역」의 최종 보고서로 제출합니다.

2012. 6.

## 연구진

---

연구책임자

박 흥 식 (중앙대학교 공공인재학부 교수)

공동연구원

임 병 연 (안양대학교 행정학과 겸임교수)

이 지 문 (연세대학교 국가관리연구원 전문연구원)

---

본 보고서는 국민권익위원회 정책연구용역의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구진의 견해이며, 국민권익위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

# 목 차

## 제 1 장 서 론

제1절 연구 목적 및 필요성 .....	1
제2절 연구 범위와 방법 .....	2
1. 연구 범위 .....	2
2. 연구 방법 .....	3

## 제 2 장 공익신고자 보호 법제 및 운영 관련 최근 해외 동향

제1절 일반 현황 .....	6
1. 법제 발전 및 운영 관련 일반 현황 .....	6
2. 형태와 방식 .....	8
3. 평가와 전망 .....	9
제2절 국제기구 및 해외 각국의 최근 동향 .....	10
1. 국제기구와 NGO .....	10
2. 영미권 국가 .....	12
3. 유럽 .....	15
제3절 영국 Public Interest Disclosure Act 1998 .....	16
1. 주요 내용 .....	16
2. 특징 .....	18
3. 평가 .....	18
제4절 미국 Sarbanes-Oxley Act .....	20
1. 제정 배경 .....	20
2. 주요 내용 .....	22
3. 평가 .....	23

제5절 일본 공익통보자보호법 .....	23
1. 법률 제정의 목적 .....	23
2. 내용과 특징 .....	23
3. 절차 및 시행 .....	25
4. 평가 .....	26

### 제 3 장 공익신고자 보호제도 현황 및 개선 필요성 진단

제1절 공익신고자 보호법 제정의 목적 .....	27
제2절 공익신고자 보호법의 주요 내용 .....	28
1. 공익신고 .....	28
2. 공익신고의 처리 .....	29
3. 공익신고자 보호 .....	31
4. 보상 및 구조 .....	36
5. 벌칙 .....	39
6. 공익신고자 보호법의 특징 .....	39
제3절 공익신고자 보호제도의 개선 필요성 진단 .....	40
1. 법제도적 측면 .....	40
2. 운영 측면 .....	43
제4절 공익신고자 보호제도의 성공적 운영의 조건 .....	44
1. 환경 분석 .....	44
2. 공익신고자 보호법의 성공적 운영조건 .....	45

### 제 4 장 중장기 발전 전략

제1절 중장기 발전 전략 필요성과 중장기 목표 및 전략 .....	46
1. 중장기 목표 및 전략 .....	46
2. 중장기 발전 전략의 필요성 .....	47

제2절 국민권익위원회 등 공공기관 .....	47
1. 공익신고자 보호법 시행 성과 .....	47
2. 성과 분석 결과 .....	53
3. 국민권익위원회 차원 중장기 발전방안 .....	55
제3절 기업 .....	77
1. 기업 차원 공익신고 중장기 발전방안 필요성 .....	77
2. 신고시스템 및 관련 지침 제정 현황 .....	80
3. 중장기 발전방안 .....	88
제4절 시민사회 .....	97
1. 시민사회의 공익신고 운동 현황 .....	97
2. 시민사회의 공익신고 중장기 발전방안 .....	100

## 제 5 장 공익신고자 보호법 개정 방향

제1절 적용대상의 확대 .....	104
1. 공익침해행위 개념의 확대 .....	104
2. 공익침해행위 개념 및 신고대상 규정방법 .....	106
제2절 신고자 보호제도의 개선 .....	108
1. 행정기관 중심적 신고자 보호제도의 개선 .....	108
2. 보상금 요건 및 한도의 조정 .....	109
3. 포상금의 지급 .....	110
4. 임시구제 제도의 도입 .....	111
5. 사후 보호조치의 다양성 확보 .....	112
6. 불이익 추정기간 연장 필요 .....	112
제3절 신고제도의 개선 .....	112
1. 신고 방법의 확대 .....	112
2. 대리·위임신고제도의 강화 .....	114
3. 리니언시 제도의 도입 .....	116
제4절 신고자 보호법의 형식 개선 .....	117

제5절 기타 개선방안 .....	119
1. 처벌의 실효성 제고 .....	119
2. 공익신고 접수, 신고자 보호 전담관 지정 .....	119
3. 공익신고 접수기관의 의무 규정 .....	119
4. 공익신고자 보호법 명칭 변경 .....	120
5. 보상금 지급창구의 일원화 .....	120
6. 자율준수 프로그램 도입 .....	120

## 제 6 장 결론

제1절 요약 .....	123
1. 중장기 발전전략 요약 .....	123
2. 공익신고자 보호법 개정 방향 요약 .....	126
제2절 향후 과제 .....	128
참고 문헌 .....	130
부록 .....	135

# 제1장 서론

## 제1절 연구목적 및 필요성

- 「공익신고자 보호법」 제정('11.3.29.) 및 시행('11.9.30.)에 따라 국민권익위원회에서는 공익신고 처리 및 신고자 보호, 제도와 관련한 교육·홍보 활동 등을 추진하고 있으나 법 시행 초기 단계여서 장기적인 방향과 전략이 필요한 상황임
  - 공공기관·기업·시민사회를 아우를 수 있는 범국가적 기본계획을 바탕으로 체계적인 발전방안 마련이 요청됨
  - 이를 위해 국내외 신고자 보호 관련 실태 및 운영사례를 수집·분석하고, 우수사례에 대한 벤치마킹이 필요함
- 공익신고자 보호기반 마련이라는 성과에도 불구하고, 이와 함께 시행 과정상 나타난 개선 필요사항을 보완할 필요성이 제기됨
  - 신고자 보호의 사각지대 해소를 통해 입법취지를 보다 살릴 수 있는 법령 개정방안을 연구하고자 함
- 법제도 개선의 합리화 및 공론화를 위해 대외적인 설득논리 및 대응근거 마련이 필요함. 이를 위해 우리 제도와 주요 국가 및 국제기구의 제도를 비교 분석한 자료축적이 요구됨
  - ⇒ 이를 통해 공익신고자가 안심하고 신고할 수 있고 기여에 상응하는 만큼의 충분한 보상을 받을 수 있도록 하며,
  - ⇒ 향후 연구용역 결과물을 바탕으로 세계 최고의 공익신고자 보호보상시스템을 구축할 수 있도록 기여하고자 함
  - ⇒ 구체적으로는 공익침해행위 예방 및 신고자 보호 강화 등 제도의 원활한 운영과 사회적 공감대 확산을 통한 법령 개정 등 중장기 발전방향을 모색함으로써,
  - ⇒ 공익신고자 보호제도가 안정적으로 정착되어 공익침해행위에 대한 신고가 원활하게 이루어지고, 궁극적으로 공익침해행위 발생을 억제하여 투명하고 깨끗한 사회를 건설할 수 있는 전략을 개발하고 제시하고자 함

## 제2절 연구 범위와 방법

### 1. 연구 범위

- 공익신고자 보호제도의 국내 및 해외 최근 동향 분석
  - 국내 현황 분석
    - 관련된 현행 제도, 특히 개별 법령상의 신고자 보호·보상에 관한 법률 및 신고자 보호 관련 제 법령 분석
  - 해외 현황 분석
    - 미국 : Sarbanes-Oxley Act 2002
    - 영국 : UK Public Interest Disclosure Act, 1998.2.7.
    - 일본 : 공익통보자보호법(2004)
- 「공익신고자 보호법」 개정방안 검토
  - 보호범위의 확대 및 처벌대상의 명확성 강화
    - 공익신고 대상법률의 확대 또는 공익침해행위 정의의 재규정 등을 통해 신고대상 및 보호범위를 확대하여 국민권익을 제고
  - 보호의 실효성 강화
    - 신분보장 요구에 대한 해당 기관의 행정소송 시 임시구제 조치를 도입하는 등 현행 법령의 개선방안 검토
  - 처벌의 실효성 제고 및 신고자 보호를 위한 인센티브 명시
    - 법 위반행위에 대한 처벌의 실효성 제고를 위한 과징금 또는 이행강제금의 도입
    - 벌칙 및 조세 감면, 자율준수 프로그램 등 인센티브를 도입하여 기업의 자발적이고 적극적인 법 준수를 유도
  - 기타 제도운영의 효과성 제고를 위한 개정방안
    - 공익신고 접수기관에 대한 통계 관리 및 통합정보시스템 구축 관련 근거조항 강화

- 이첩사건 처리결과에 대한 재조사 요구 및 공익침해행위에 대한 의견표명 권한 마련
- 직장 의무교육 반영을 위한 근거 신설 등

□ 공익신고자 보호·지원을 위한 중장기 기본정책 마련

○ 현 상황 진단 및 여건 도출

- 우리사회의 전반적인 신고자 보호 수준을 진단
- 정책여건 도출을 통해 정책방향과 구체적 추진방안을 설정

○ 공공·민간의 제도 운영 기준 제시

- 공익신고 접수·처리, 공익신고자 보호 및 제도 관련 교육과 홍보를 위한 공공기관·기업 등 각급 주체별 원칙과 기준을 제공
- 범정부적 협력과 자발적인 계획 수립, 시행 유도를 위한 협의체 구성·운영 등 효율적 추진체계 및 점검방향 검토

○ 공익신고자 보호제도의 인지도 확산 등 정착방안과 장기적 발전전략 제시

- 법률 시행 1년이 되지 않은 시점이므로 국민들의 인지도가 높지 않은 만큼 제도 인지도 제고방안을 모색
- 장기적으로 공익신고자 보호제도가 기업을 비롯한 관련 부분에서 안정적으로 정착되고, 구성원들이 이를 인지하여 제도를 적극적으로 이용함과 동시에 공익침해행위를 사전적으로 예방하는데 기여할 수 있는 전략을 모색

## 2. 연구 방법

□ 문헌연구 : 이론과 쟁점, 국내외 제도, 경험, 사례

○ 국내외 문헌연구 및 각국의 관련 법령·제도 비교 및 운영 사례 분석을 통한 교훈 도출

- 공익신고자 보호제도에 관한 선행 연구들의 검토를 통해 제도 시행상의 보완사항과 관련한 쟁점을 검토
- 국내외 관련 법령 분석
- 공익신고자 보호 관련 통계·사례 등 비교 분석
- 국제기구 및 개별 국가의 공익신고자 보호제도 입법 경험, 입법 동향, 정책 추진 방향 검토

- 개별 국가의 공익신고자 보호제도 전담 기구의 기능 및 활동사항 비교 분석
- 향후 정책 여건 및 전망

○ 주요 검토 대상

- 국내 :
  - 국민권익위원회(前 부패방지위원회, 국가청렴위원회), 국회, NGO(참여연대, 공익제보자와함께하는모임 등), 학회(한국행정학회, 한국부패학회 등) 등의 관련 연구, 법령, 법률발의안, 통계 및 사례, 자료집 검토
- 국외 :
  - ① 영국 PCaW(Public Concern at Work)의 연구·발간 자료 검토. 유럽 국가들의 입법 동향 정보 수집  
<http://www.pcaw.co.uk/>
  - ② 미국 GAP(Government Accountability Project)의 연구·발간 자료 검토. 영미 국가의 신고자 보호보상제도 입법 활동 자료 수집  
<http://www.whistleblower.org/>
  - ③ 국제투명성위원회(Transparency International, 이하 TI) 연구·발간 자료 검토. 국제기구, 대륙법계 관련 정보 수집  
<http://www.transparency.org/>
  - ④ OECD 반부패부서(Anti-Corruption Division, Paris France), 유럽 국가들의 입법 활동 자료 수집  
<http://www1.oecd.org>
  - ⑤ 각국 의회의 법령 디지털데이터베이스 분석

□ Focused Group Interview (FGI) ; 내부공익신고자 집중 인터뷰

- 제도 발전·개선 방안에 대한 공익신고자들의 의견 청취·검토를 통해 현실성 있는 개선 방안 도출
  - 공익신고자들의 불이익 사례 등 신고자 인터뷰 및 언론 기사 수집·분석을 통해 제도 개선 방안 검토
  - 법 개정 방안의 효과 검토 - ‘공익제보자와함께하는모임’ 소속 공익신고자 의견청취
  - 교육 및 홍보 방안의 효과성 검토·보완
  - 국민권익위원회 주최 공익신고자 초청 간담회(‘12.5.18.) 참석을 통한 의견 청취

□ 전문가 자문 - 법률가, NGO, 관련 연구자의 의견 청취

○ 전문가 자문, 브레인스토밍(brain storming) 및 Focused Group Interview 병행으로 합리적 대안 도출·제시

- 자문에 필요한 전문가는 국민권익위원회의 요청 또는 국민권익위원회와 연구진과의 상호협의를 의해 선정하되, 학계·법조계·기업 등 관련 분야 전문가, 관련 시민단체의 의견을 청취. 이와 함께 국민권익위원회(前 부패방지위원회 및 국가청렴위원회) 유사 용역에 참가한 학자들에게 자문
- 자문위원과의 간담회, 토론회, 회의 등을 통해 수시로 의견 수렴
- 공익신고자 보호법 시행 반년 평가 토론회를 통해 의견 수렴

# 제 2 장 공익신고자 보호 법제 및 운영 관련

## 최근 해외 동향

### 제1절 일반 현황

#### 1. 법제 발전 및 운영 관련 일반 현황

- 해외의 공익신고자 보호제도는 2000년 이전까지가 제도 형성과 확산의 단계였다면, 이후 10년은 절차 설계 · 집행을 통한 공고화의 단계라고 할 수 있음
  
- 미국 내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act, 1989)과 부정주장법(False Claims Act, 1986), 영국 공익신고법(Public Interest Disclosure Act, 1998), 뉴질랜드 보호정보공개법(Protected Disclosures Act, 2000), 호주 퀸즈랜드주(Queensland) 내부고발자보호법(Whistleblowers Protection Act, 1994) 등 영미권 국가를 중심으로 공익신고자 보호제도가 도입됨
  
- 2000년 이후 EU, TI, 개별 국가 차원에서 공익신고의 원칙, 절차 설계, 집행 지침 등의 개발 노력이 진행됨
  - The Council of Europe Resolution 1729(COER, 2010)
  - Recommended Principles for Whistleblowing Legislation(TI, 2009)
  - Whistleblowing arrangements Code of Practice(BSI, 2008)
  - ICC Guidelines on Whistleblowing(ICC, 2008)
  - The EU Article 29 Data Protection Working Party Opinion(EUWP, 2006)
  - 특히 유럽에서 제도 공고화를 위한 빠른 진전을 보임. 예를 들어, COER(2010), EUWP(2006) 등 많은 노력들이 유럽에서 나타남
  - 국제기구, 각국 정부, 권위 있는 기관들(authoritative bodies), 기업 등 다양한 주체들이 공익신고자 보호제도에 대한 가이드라인을 내놓고 있음. ICC guidelines가 기업의 시각이라면, BSI Code는 사용자 · 노조 · 법률가, 그리고 이 문제의 전문가들로 이루어진 독립적 패널이 만든 것임

○ 일본 내각부(内閣府, Cabinet Office)는 공익통보자보호법(2004년 법률 제122호)이 2006년 4월1일 시행됨에 따라 집행 체제를 갖추고, 행정기관 및 민간사업자 대상 공익신고 처리 지침 개발, 내부규정(예시) 작성, 설명회 개최 등을 진행함

□ 최근까지도 공익신고자 보호 일반법의 지속적 확산이 관찰됨

- 자메이카의 Protected Disclosures Act(2011), 인도 Whistleblowers' Protection Bill의 하원 통과 등이 그 예임
- 대부분은 영국(United Kingdom)의 공익신고법(Public Interest Disclosure Act, 1998)을 참고하고 있음
- 일본에서는 민간사업자의 공익신고제도 도입이 빠르게 증가하고 있음

☞ 일본에서 “내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 응답한 사업자는 전체의 46.2%임, ‘검토 중’은 13.8%, ‘도입 예정이 없다’는 39.1%로 나타남. 종업원 수를 기준으로 보면, 내부신고제도 ‘설치’ 비율은 직원이 많은 사업자일수록 높았음. 2008년도 조사와 비교하여 ‘도입하고 있다’가 1.9% 포인트 증가함. 한편 ‘도입할 계획이 없다’는 큰 차이가 없었음. 종업원 규모에 상관없이 모든 부문에서 ‘도입하고 있다’가 2008년도 조사보다 증가하고 있으며, 특히 ‘101~300명’을 고용하는 사업장에서 증가폭(8.0%)이 컸음.”<sup>1)</sup>

□ 공익신고자 보호제도의 지속적 확산 · 발전 이유

○ 각국은 공익신고자 보호제도를 법규 위반 방지를 위한 핵심적인 정책 수단으로 인식하고 있음. 따라서 제도 도입 필요성에 대한 인식이 지속적으로 증가하고 있음. 즉, 공공 및 민간부문의 많은 조직들은 공익신고자 보호를 법규 위반이나 부패 통제를 위한 가장 효과적 대안으로 간주함

○ 공익신고제도 설치 · 운영이 기업, 특히 글로벌 기업 거버넌스의 원칙과 규정(good governance principles or regulations, corporate governance codes)의 중요한 요소로 등장하고 있음. 각국 기업 · 정부가 직원의 불법 · 비윤리적 행위 신고 정책과 절차, 보호를 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)의 확보를 위한 것으로 규정함. 예를 들어, 영어권 국가들뿐만 아니라 유럽의 기업도 포함하여, 네덜란드(2003년), 벨기에(2004년) 등의 Corporate Governance Code는 ‘직원들이 기업의 재무회계 상의 부정을 이사회나 기업이 지정한 곳에 어떤 불이익을 받지 않

1) <http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h22chosa-gaiyo.pdf> 참조(검색일자 2012.4.4.)

고도 신고할 수 있어야 한다. 이사회는 업무 관련 부정은 감독 위원회에 신고되어야 한다. 그리고 이러한 신고 체제는 기업의 웹사이트에 게시되어야 한다' 등을 조항으로 포함시키고 있음. 이들은 주로 2003년 영국 재정청(Financial Services Authority)의 Combined Code on Corporate Governance를 모델로 한 것임. 특히 내부공익신고자 보호에 대한 조항들은 영국의 거버넌스 코드와 거의 동일함 (Hassink, H., de Vries, M., & Bollen, L. 2007, 26-28)

## 2. 형태와 방식

- 내부공익신고자 보호를 위한 법적 형태와 방식은 국가마다 다름. 현재 10여개 국가들이 내부고발자 보호법의 명칭을 가진 내부공익신고자 보호 일반법을 채택하여, 신고·조사·신고자에 대한 법적 보호를 제공함. 또 약 50여개 국가들은 반부패, 정보의 자유, 근로관계법 등의 형태로 내부공익신고자에 대한 보호를 제공하되 제한적인 보호를 제공함. 한국의 경우 공공부문은 후자, 민간부문은 전자의 형태에 해당됨
- 법제의 형태와 관련하여서는 미국 법제의 다양성이 가장 두드러짐. 연방 차원의 공익신고자 보호 일반법부터 각 분야별 법률, 州(주)법 등 매우 다양한 내부공익신고자 보호법이 마련되어 있음
  - 미국 내부고발자보호법 체계는 다양한 법률의 조각을 모든 누더기 형태의 구조(patchwork)임. 법적 보호는 관련 분야와 주(州) 별로 다르며. 연방법과 주법 간의 보호 내용도 차이가 있음
  - 먼저 보호대상이 상당히 다양함. Whistleblower Protection Act(1989)는 연방정부 직원들의 공익신고 행동에 대한 보호를 규정하고, 특별조사국(Office of Special Counsel)에게 집행권을 위임함. 국방성이 관장하는 Military Whistleblower Protection Act(1988)는 군인의 내부공익신고에 대한 보호를 규정함. Sarbanes-Oxley Act의 일부인 Corporate and Criminal Fraud Accountability Act(2002)[Title VIII of the Sarbanes-Oxley Act. 18 U.S.C. §1514A]는 상장기업(publicly-traded corporations)의 증권(securities) 관련 연방법과 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission)의 규제 법규 위반 행위를 신고한 직원의 보호를 규정하고 있음. 즉 사용자의 보복을 범죄행위로 규정하면서, 동시에 기업이 내부신고 절차를 만들 것을 요구하고 법률적 대리인들(attorneys)로 하여금 기업의 불법행위를 발견한 경우, 내부공익신고자가 되어야 할 것을 명시함. 평등고용기회보장연방차별법(federal discrimination laws)도 불

법적 고용차별을 평등고용위원회(U.S. Equal Employment Opportunity Commission)에 신고하는 내부공익신고자에 대한 보호를 규정하고 있음

- 미국의 분야별 연방법, 특히 환경 분야의 많은 법들이 내부공익신고자의 보호를 명시하고 있음. 예를 들어, Clean Water Act(1972), Safe Drinking Water Act(1974), Resource Conservation and Recovery Act(1976), Toxic Substances Control Act(1976), Energy Reorganization Act(1974), Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act 등이 있음. 건강과 안전 분야에도 이러한 법률들이 다수 존재함. 예를 들어, Surface Transportation Assistance Act(1982), Pipeline Safety Improvement Act(2002), Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century(2000), Sarbanes-Oxley Act, enacted (2002) 등이 있음
- 미 노동성(United States Department of Labor) 직업안전보건국(Occupational Safety and Health Administration, OSHA)의 내부고발자보호부(Office of the Whistleblower Protection Program)는 20여 가지 연방법 상의 내부고발자에 대한 보복 조사 업무를 관장하고 있음. 의회의 위임을 받아 노동성 장관이 자신의 부령(Secretary's Order)으로 내부공익신고에 대한 연방법을 집행하는 구조임
- 신고 창구 및 신고 방법도 내부, 외주(outsourcing), 익명(anonymous), 신분의 비밀 보장(confidential), 기명(identified) 등으로 다양함
- 연방법은 공익신고자에 대한 최소한의 보호를 규정하고, 州법은 연방법에 의한 최소한의 보호를 州 사정에 맞추어 확장함

### 3. 평가와 전망

#### □ 평가

- 외국의 경우 공익신고제도가 정부나 기업에서의 불법 행위 감시, 특히 부패방지에 유효한 수단이라는 평가를 내리고 있음. 특히 기업 거버넌스의 관점에서 기업의 재무와 관련한 범죄는 매우 복잡한 구조와 상황에서 일어나는데, 이것을 감소시키는 정책이란 중요한 정보를 갖고 있거나 그와 관련된 사람들이 앞으로 나오도록 고무하는 것이고, 그들이 범죄의 지속과 범죄를 연장시키는 침묵을 깨도록 만드는 것임. 결국 해법은 정보를 갖고 있는 사람이나 관련자, 즉 내부에서 찾을 수밖에 없다는 평가임(Minkes, J. 2010, 472)

- 이에 따라 내부공익신고자 보호법제가 확산되는 양상이 지속되는 가운데, 초기 신고자 보호법을 제정하였던 국가들은 제도의 안정적 정착 속에서 경험에 기초하여 반성 및 문제점 확인을 통한 개선 노력을 시작함

#### □ 반성

공익신고자 보호제도는 법규 위반 통제에 효과적이나 정착 신고자 보호에는 거의 성공하지 못하였고, 신고 촉진에도 한계가 있다는 반성이 있음. 따라서 이에 따른 절차 개선과 더불어 퀴탐(Qui Tam)<sup>2)</sup>의 채택이 요구되기도 함

#### □ 전망

종합적으로는 각국 정부나 기업에서 공익신고자 보호조치와 관련된 정책·절차 마련이 보다 확대되고, 제도에 대한 긍정적 인식이 지속적으로 증가될 것으로 예상됨

## 제2절 국제기구 및 해외 각국의 최근 동향

### 1. 국제기구와 NGO

#### □ 국제기구·NGO 등의 내부공익신고자 보호를 위한 노력

- EU의 Council of Europe Resolution 1729
- TI의 'Recommended Principles for Whistleblowing Legislation'
- 국제상업회의소(International Chamber of Commerce, ICC)의 'Guidelines on Whistleblowing'
- British Standards Institute의 'Whistleblowing Arrangements Code of Practice 2008 등(Vandekerckhove, W., & Lewis, D. 2012)
- G20 신고자보호 법률 관련 연구보고서 및 모범사례안<sup>3)</sup>

2) 미국의 부정주장법(False Claims Act)에서는 이른바 퀴탐(Qui Tam) 조항에 따라 어떠한 사람이라도 국가에 산의 부정한 사용이나 낭비에 대한 배상청구를 제기할 수 있도록 하고, 그 결과 원고가 승소할 경우에는 회복된 예산액의 일정한 비율을 그에게 보상할 수 있도록 하고 있음

3) <부록 7> 참조

□ EU 공익신고자 보호 권고 1916(2010)

EU는 '내부공익신고자 보호(Protection of 'whistle-blowers')를 위한 결의안(EU의 Council of Europe Resolution 1729) 채택에 따라, 각 회원국들을 대상으로 다음 권고안을 채택하였음

○ EU 의회(Parliamentary Assembly)는 '내부공익신고자 보호에 대한 결의안 1729 (2010)'에 따라 '책임성을 증가시키고 부패와 관리부실(mismanagement)에 맞서 싸우기 위한 수단으로서의 내부공익신고의 중요성'을 강조함

○ EU 각료 회의(Committee of Ministers of the Council of Europe)로 하여금 다음의 조치들을 하도록 권고함

- 1) EU 의회가 결의안 1729(Assembly in its Resolution 1729, 2010)에서 규정한 가이드라인 원칙을 감안하여, 내부공익신고자 보호를 위한 지침을 작성
- 2) 유럽회의(Council of Europe)의 회원국 및 참관 국가들(observer states)로 하여금 지침이 가이드라인과 일치하는지 평가한다는 관점에서 기존의 입법 및 시행 사항을 검토
- 3) 내부공익신고자 보호에 대한 협약 작성(drafting a framework convention) 고려
- 4) 유럽회의의 Committee of Ministers는 사무총장(Secretary General of the Council of Europe)에게 다음사항을 요청함
  - i. 내부공익신고자 보호에 대한 유럽 회의(European conference) 개최 준비
  - ii. 유럽회의를 포함한 모든 부분적 합의들(Council of Europe and all its partial agreements)에 강력한 내부공익신고 메커니즘 마련을 위한 제안서를 작성

※ EU 의회 2010.4월 제17차 회의에서 채택됨<sup>4)</sup>

□ 기타 European Court of Human Rights

2008년에 내부공익신고가 표현의 자유로서 보호받는다고 판결함

---

4) COER (2010). The Council of Europe Resolution 1729.  
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1916.htm> 참조  
(검색일자 2012.4.10.)

## 2. 영미권 국가

공익신고자 보호제도 관련 영미권 최근 변화의 특징은 퀴탐(Qui tam) 도입 주장의 지속적 증가 및 확산이 될 것임

### □ 미국의 최근 동향

- 부정주장법(False Claims Act, Lincoln Law로도 불림)은 내부공익신고자에게 금전적 보상과 보복으로부터의 보호를 제공하고 있음
  - 퀴탐(Qui tam)상의 포상금(bounty)은 직원들의 부정을 찾아내거나 신고하는데 중요한 역할을 하고 불법적 활동을 억지하는 매우 큰 경찰력(police force of thousands)을 발휘하고 있음. 주류적 관점도 국민의 권익을 위하여 내부 직원의 신고가 필요하나 실질적 보호에 한계가 있어, 그에 합당한 인센티브를 주어야 한다는 것임. 이에 따라 국민보건(pubic health) 분야 등에도 퀴탐(Qui tam)을 도입 하자는 주장이 제기되고 있음
  - 주(州)나 시(市)(state or municipal) 시민들도 부정주장법(False claims acts)에 따라 소송을 제기할 수 있음. 현재 26개 주(California, Connecticut, Delaware, District of Columbia, Florida, Georgia, Hawaii, Illinois, Indiana, Louisiana, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, Oklahoma, Rhode Island, Tennessee, Texas, Virginia, Wisconsin)와 2개 시(New York and Chicago)가 이러한 법률을 제정하고 있음. 부정주장법(False Claims Act)은 원래 기업이나 업자들이 정부와의 계약 관계 이행 과정에서 속임수로 정부의 부당한 예산 지출을 초래케 한 경우, 그것을 발견한 시민들로 하여금 이 법에 따라 소송을 제기할 자격을 갖도록 규정한 것임. 즉 기업·업자들이 주(州)나 시(市) 정부로부터 돈을 빼내거나 재화나 서비스를 빼앗는 경우 신고자가 비록 자신이 직접적으로 피해를 입지 않은 경우라고 할지라도 정부의 이름으로 소송을 제기할 수 있도록 한 것으로, 승소하면정부가 궁극적으로 회복한 돈의 15-30%에 해당하는 포상금(bounty)을 신고자에게 제공함. 신고자가 부정을 신고하기 위한 자료 수집 또는 관련 노력 때문에 보복을 받은 경우, 이 법은 그에 대한 법적 구제를 제공함. 이 법에 의해 신고자가 자신이 입은 피해의 2배에 해당하는 비용과 변호사 비용을 보상받을 수도 있음

- 분야별로 공익신고자 보호에 대한 연방법도 증가하고 있음
  - Americans with Disabilities Act, 1990. 42 U.S.C. § 12203(a)
  - Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 2010. 12 U.S.C. 5301
  - Notification and Federal Employee Antidiscrimination and Retaliation Act, 2002. 5 U.S.C 2301
  - Sarbanes-Oxley Act, 2002. 18 U.S.C. § 1514A
  - Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century, 2000. 49 U.S.C. §42121 등
  
- 미 보호법의 특징은 금전적 인센티브의 제공임
  - 부정주장법(False Claims Act 1986) 외에도 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act(2010)는 Securities whistleblowers에 대한 보호를 규정함. 특징은 SEC whistleblower program에 따라 기업의 연방증권법(federal securities laws) 위반에 대한 정보를 제공하는 사람에 대한 보상을 제공한다는 것임. 또 다른 특징은 신고자의 강력한 신원비밀(confidentiality)의 보호로, 내부공익신고자 보호법에 있어서 최초로 법적 대리인을 통하여(through an attorney) 익명으로 신고(initially report fraud anonymously)할 수 있도록 함. 또 내부 직원이 기업이 정부를 속이는 방법으로 이득을 취하고, 즉 불법 이익을 얻었다는 불법 이익 반환 소송을 제기(by filing a claim)할 수 있도록 허용함. Dodd-Frank Act는 보호대상에 공기업 직원뿐만 아니라 민간기업의 자회사, 제휴사(private subsidiaries and affiliates) 등을 포함시킴으로써, Sarbanes-Oxley Act(2002)가 제공하는 내부고발자의 보호 범위를 보다 더 확장하였음
  
- 미국 보호법은 ‘분야별 누더기 법’의 구조로 신고자, 보복의 피해자들이 신고를 하거나 법적으로 구제 받기를 원할 때 주의하지 않으면 안 됨. 특히 인사상의 차별 등 보복을 당한 경우, 언제까지 그것에 대한 심사를 서면으로 ‘누구에게(National Labor Relations Board 혹은 Equal Employment Opportunity Commission) 요청해야 하는가, 언제까지 요청해야 하는가, 특히 신고기한(deadlines)이 몇 년부터 몇 개월 이내인가’ 등이 법률마다 상당히 다름. 예를 들어 부정주장법(False Claims Act)은 연방정부에 거짓 영수증 등을 제출하여 부정하게 정부로부터 돈을 받은 것에 대하여 국가를 대신하여 소송을 제기(false claim)하고 근무상의 불이익에 대한 권리구제를 위해 민사소송을 제기할 수 있는 기간을 최장 6년까지 주고 있으나, 어

면 경우는 이 기간이 몇 개월로 매우 짧아, 신고자나 보복의 피해자들이 개별 보호법들을 일일이 숙지해야 한다는 비판을 받고 있음

□ 영국의 최근 동향

- 공익신고법(Public Interest Disclosure Act PIDA, 1998) 도입 이후 문제점과 한계, 개선 방향에 대한 활발한 검토가 이루어지고 있음. 퀴탐(Qui tam) 소송 도입 주장도 그 중 한 가지임. 영국에도 미국의 퀴탐(qui tam)과 같은 일반 신고자 소송(informer action)이 13세기까지 허용되었지만 informers의 권리 남용 문제 때문에 the Common Informers Act(1951)에서 폐기되었음. 하지만 최근 UK Home Office 보고서 *Asset Recovery Action Plan* (2007)은 정부가 다시 미국처럼 qui tam actions를 통한 시민들의 기여를 인정하는 것에 대해 심각하게 고려할 것을 제안함
- 영국의 PIDA는 공익신고자를 내부 및 외부 폭로에 따른 보복으로부터 보호하도록 규정하지만 기업이 내부공익신고자 보호를 제도화하도록 촉구하는 것까지는 아님. 하지만 2003년 영국 재정청(Financial Services Authority)은 Combined Code on Corporate Governance의 제정을 통해 기업 회계부정에 대한 직원들의 신고와 이들의 보호에 대한 지침과 제안을 제시하였음

□ 기타

- 오스트레일리아 : 주(州) 차원의 내부고발자 보호법은 많지만 연방법은 없음. 정부가 2011년 법 제정을 약속한 상태이나 2012년 6월 현재 미제정 상태임
- 캐나다 : 영어권 국가 중에는 드물게 내부고발자 보호법이 없음. 캐나다 의회는 Public Sector Integrity Office를 설치하여, 정부에서 불법행위 등을 신고하는 내부고발자 보호 업무를 담당하도록 함. 하지만 초대 Integrity Commissioner는 auditor general 등으로부터 그 역할을 충분히 하지 못한다는 비판을 받았음
- 자메이카 : UK's Public Interest Disclosure Act를 본 딴, 공공부문 및 민간부문 내부공익신고자 보호에 관한 일반법인 Protected Disclosures Act, 2011 제정

- 인도 : 2003년 the Law Commission of India가 영국 법 the Public Interest Disclosure (Protection of Informers) Act(2002) 도입을 권고한 이래, 지난 몇 년 동안에 걸쳐 내부공익신고자 보호법 도입을 논의. 2010년 8월 the Public Interest Disclosure and Protection of Persons Making the Disclosures Bill이 의회에 제출되었고, 내각이 2011년 6월 법안을 승인. 2011년 법안 이름이 Whistleblowers' Protection Bill로 변경되었으며, 2012년 12월 하원을 통과
- 아일랜드 : 2012년 1월 공공 및 민간부문을 포함한 내부고발자 보호 일반법 제정을 약속하였으나, 2012년 6월 현재 미제정 상태임
- 기타 : 뉴질랜드와 남아프리카공화국, 가나, 우간다 등도에서도 내부공익신고자 보호 일반법을 두고 있음. 케냐와 르완다는 도입을 고려중임

### 3. 유럽

- 공익신고자 보호법을 도입하고 있는 유럽 국가 중 qui tam법을 도입한 국가는 없음. 대부분의 국가들은 신고자 보호법을 잘 알지 못함. 예를 들어, 프랑스에서 공익신고자는 보호와 금전적 보상을 받지 못함
  - 독일 : Civil Service Status Law가 공직자가 부패로 의심되는 것을 신고(expose)할 수 있도록 규정. 민간부문의 내부 신고자 보호를 위한 법안은 현재 논의 중임
  - 루마니아 : Whistleblower's Law(Law No 571/2004)가 있음. 공직자(public sector employees)만을 대상으로 함
  - 벨기에 : 국가 차원의 신고자 보호법은 없으나 Community of Flanders는 명령의 형식으로 보호제도(a decree, 2004)를 채택하였음. 공무원(civil servants)에만 적용됨
  - 헝가리, 크로아티아 등은 현재 입법안을 준비 중
- European Commission Communication(2003)은 부패 통제에 있어서 내부공익신고자의 중요성을 인정하고, 각 회원국이 이들에 대한 법적 보호를 제공할 것을 촉구함
  - 독일 · 노르웨이 · 영국의 내부공익신고 NGO들은 내부공익신고자에 대한 효과적 보호와 근무 환경의 개선, 과학적 연구, 일반 시민들에게 내부공익신고가 주는 혜택에 대한 정보를 제공할 것을 촉구함. 이들은 향후 입법의 핵심적 요소로 신고 후 공정하고 독립적인 조사를 받을 권리, 정부나 공공조직을 신고 접수처로 지정하여 이곳에 부정을 신고할 권리, 특별한 경우 매스미디어에도 폭로할 수 있는 권리, 그리고

모든 형태의 보복으로부터 신고자 보호를 구체화하는 것 등을 언급함(Lewis, D. 2008, 504-505)

- 2003년 영국 재정청(Financial Services Authority)의 Combined Code on Corporate Governance 및 네덜란드(2003), 벨기에(2004)의 기업 거버넌스 코드는 내부공익신고자 보호를 포함하고 있으나, 독일, 프랑스, 스웨덴, 스위스 등은 이를 포함시키지 않고 있음. 하지만 프랑스, 스위스 등의 국가들도 금융 분야(financial sector)에서의 내부신고자 보호제도 도입 노력을 지속하고 있음. 이것은 미국의 Sarbanes-Oxley Act를 본뜬 것으로, 현재는 미국 및 유럽에 본부를 둔 글로벌 기업들의 각국 자회사들이 이를 도입하는 추세임(Hassink, H., de Vries, M., & Bollen, L. 2007, 28)
  
- 동유럽 국가들의 경우 특히 도입이 지체되고 있음

### 제3절 영국 Public Interest Disclosure Act 1998

#### 1. 주요 내용

- 공익신고법(Public Interest Disclosure Act 이하 'PIDA', 1998)은 공익 보호를 목적으로 한 사회적 장치로, 근로자들의 신의성실한 신고(a good-faith disclosure of organizational wrongdoing)로 인한 스트레스 및 소득의 상실 등에 대한 보상 청구권을 제공함. 가장 진전된 내부공익신고자 보호법이자, '세계에서 가장 큰 영향을 미치고 있는 법'이라는 평가를 받고 있음('the most far-reaching whistleblower law in the world'). South Africa's Protected Disclosure Act, 2000 등도 이것을 모델로 한 것이며, Law Commission of India도 2003년 이 법의 도입을 권고한 바 있음(Boumil, III, Nariani, A., Boumil, M.M., & Berman, H. A. 2010, 23)
  - 이 법은 공익신고자보호에 관한 일반법으로 공익을 침해하는 위법에 대하여 신고하는 사람들에 대한 보호를 규정함
  - 기존의 고용권리법(Employment Right Act ERA, 1996)에 제4A장(Part IVA)을 삽입하여 사용자의 해고권 제한과 내부공익신고자의 보호를 통한 공익 증진을 규정함. 이는 또한 근로자 안전사고의 발생 위험성을 낮추고, 피해를 줄이기 위한 것임

- 대상 : 근로자(파견, 하도급, 의료 관계자, 직업 훈련자 포함)로 공무원도 포함되나  
군사·국가안전보장·경찰 업무 종사자는 제외됨
  
- 공익신고(protected disclosure)는 근로자가 다음 항목에 대한 합리적인 믿음  
(reasonable belief)에 근거하여 한 신고이어야 함
  - 범죄행위(criminal offence), 법률적 의무 위반행위, 위증, 증거제출 거부 등 사법  
적 판단을 오류에 빠뜨리는 행위(miscarriage of justice), 건강과 안전 침해, 환경  
파괴 행위와 이에 관한 고의적 은폐에 대해 신고할 수 있음
  - 이러한 행위는 과거 및 현재 진행 또는 장래 일어날 행위도 포함하는 것임. 근로  
자가 이들의 발생을 합리적으로 믿고, 신고하여야 함. 이러한 믿음에 과실이 없으  
면 되고, 진실한 것임을 증명할 필요는 없음
  - 신고자는 부주의가 있었다라도 신의(good faith)에 좇아 신고한 것이면 보호받음.  
보복이나 불만 등 부당한 목적의 고발은 보호받지 못함
  - 법적 조언을 구하는 과정에서의 정보제공은 보호받음. 법적 보호를 받기 위해서는  
부처 장관(Ministers of the Crown), 규제기관(regulators)에 신고를 한 것이어야 함
  - 외부 고발, 즉 언론기관 등에 대한 신고가 보호받기 위해서는 근로자가 성실하게  
신고했어야 하고, 고발한 내용이 실질적으로 진실한 것으로 합리적으로 믿고 한  
것이어야 함. 또 사적인 이익을 도모할 목적으로 신고한 것이 아니어야 하며 사용자  
(employers)나 규제기관에 신고할 수 없는 합리적인 이유가 있어야 함. 즉 ‘불이  
익을 받을 것이며 신고하면 증거를 은폐할 염려가 있다고 합리적으로 믿고 있었는가,  
근로자가 사용자 또는 지정된 기관에 대하여 이미 실질적으로 동일한 정보로 신고  
하였는가’ 등이 보호 여부 판단의 기준임. 단 위법 행위가 중대한 경우는 예외임
  - 근로자가 법적으로 보호받는 내부공익신고를 한 것인가는 여러 기준을 종합적으로  
고려하여 판단됨. ‘신고의 상대방이 누구인가, 위법 행위가 중대한 것인가, 계속되  
고 있는가, 장래 발생 가능한 것인가, 신고가 비밀유지 의무를 위반한 것인가, 사  
용자 또는 규제기관에 신고한 후 신고를 받고 어떤 조치가 있었는가, 근로자가 사  
용자가 정한 절차를 따른 것인가’ 등이 중요한 요소로 고려됨
  
- 제47B조는 근로자가 내부공익신고를 하였다는 이유로 사용자로부터 어떠한 불이익  
도 받지 않을 권리를 규정함. 작위·부작위에 의한 불이익뿐만 아니라 인사상의 불  
이익, 징계처분, 감봉조치, 파견근로자의 계약해지 등이 포함됨. 불이익 처분을 받은  
경우, 근로자는 고용심판소(Employment Tribunal)에 구제신청을 할 수 있음. 당해  
처분이 내부공익신고와 무관하다는 입증책임은 통상적으로 원고에게 있으나, 이 법

은 불이익 처분 입증 책임을 사용자에게 부과함. 제128조는 내부고발로 해고된 근로자가 고용 종료일로부터 7일 이내에 고용심판소에 중간구제를 신청하도록 규정하고 있음. 고용심판소는 부당한 해고로 인정되는 경우, 복직 · 재고용 · 고용 계속명령을 발할 수 있음. 또 제43J조 1항은 법이 보장하는 내부공익신고를 하지 않겠다는 취지의 노사 간 합의를 무효로 규정함

## 2. 특징

- PIDA(1998)는 사용자 또는 규제기관에 우선 신고하도록 규정하고 있으며 이러한 신고가 어려운 합리적 이유가 있을 경우, 외부 고발을 허용함. 이는 조직에 내부 교정의 기회를 주고, 불이익을 방지하기 위한 것임
- 내부신고를 하지 않는다는 노사 간의 합의를 무효로 규정함
- 임시구제 제도, 보복위협 중단 명령, 고용심판소에 의한 부당해고 주장 청취 등을 규정함

## 3. 평가

- PIDA(1998)가 내부공익신고자를 적절히 보호하지 못하고 있다는 의견이 지배적임. 영국을 비롯하여 공익신고제도를 도입 · 운영하는 대부분의 국가들은 공익신고자에 대한 최소한의 보호만 규정할 뿐, 퀴탐(Qui tam)과 같은 인센티브 및 보호(qui tam-like incentives and protections)가 없어, 부정을 찾아내는 효과적 수단이 되기 어렵다는 평가임. 연구자들은 이에 따라 여러 가지 개선방안을 제시하고 있음. 예를 들어 Middlesex University Lewis 교수는 다음과 같은 12가지 권고 사항을 제시함 (Lewis, D. 2008, 504-505)
  - ① 근로자들은 법규 위반에 대한 염려(concerns)를 신고할 적극적 권리를 부여받아야 한다. 영국 관습법(common law)은 근로자에게 자신들의 고용관계에서 얻은 정보를 신고할 일반적 권리를 인정하지 않는다. 비밀이 아닌 불법에 관한 정보의 폭로조차도 사용자와의 암묵적인 신뢰 의무 위반으로 간주하고, 사용자가 이에 대해 소송을 제기할 수 있다고 본다. 신고자보다는 사용자 보호위주이다.
  - ② 근로자가 심각한 부정(serious wrongdoing)에 관하여 우려를 제기한다면 비록 심각한 부정이 단지 염려의 수준일 뿐 아직 법적 의무 위반에까지 이르지 않았더라도 보호받아야 한다.

- ③ 근로자가 신고를 시도하여 피해를 본다면 보호받아야 한다.
- ④ 내부공익신고자에 대한 고용 단계에서의 차별을 법으로 금지해야 한다. 이에 대해 부정적 입장을 가진 사람들은 고용단계에서는 차별이 일어났는지 알기 어렵고, 의회가 이미 차별을 금지하고 있다고는 하나, 신고자들은 자신들이 신고를 이유로 피해를 보고 있다고 믿는 모든 상황에 대하여 불만을 제기할 권리를 가져야 한다고 주장한다.
- ⑤ 신고자의 신고 동기에 대한 조사가 없어야 한다. 신고자가 자신들이 획득한 법규위반 정보, 즉 신고하고자 하는 정보가 진실한 것이거나 진실할 것 같다고 믿을 합리적인 근거를 가지고 한 것이라면, 그 자체로써 보호받을 수 있어야 한다.
- ⑥ 사용자에게 효과적인 신고절차 수립과 운영을 법적 의무로 부과하여야 한다. 예를 들어 남아프리카 공개정보보호법(South Africa's Protected Disclosure Act, 2000) Section 10(4)은 업무 소관 부처가 ‘실무지침(practical guidelines)’을 발간하여, 이 법의 조항을 설명하고, 이 법이 규정한 위반 행위를 신고하고자 하는 직원들이 사용할 수 있는 모든 절차를 알도록 할 것을 규정한다. 이에 따라 모든 국가 기관은 반드시 모든 직원들에게 이러한 지침을 한 부씩 나누어주고, 모든 직원들이 이에 대하여 알도록 하기 위한 모든 조치(reasonable steps)를 취해야 한다.
- ⑦ 근로자가 노조 대표들에게 신고해도 보호받도록 법에 이들을 신고 접수자로 규정하여야 한다.
- ⑧ 법률로 신고를 받을 수 있는 사람으로 규정된 사람이 일부 신고에 대해서 그것을 다룰 수 있는 권한을 갖고 있지 않은 경우에는 그러한 권한을 갖고 있는 사람들에게 신고를 회부할 의무가 부여되어야 한다.
- ⑨ 공익신고기관(Public Interest Disclosure Agency)을 설치하고 이 기관이 법이 정한 권한을 가지고 신고를 접수하여 조사를 하도록 해야 한다. 또 신고자에게 카운슬링 서비스를 제공하고 보복으로부터 신고자를 보호해야 한다. 이때 상담은 ‘해당 신고가 공익신고기관이 담당할 적절한 이슈인가, 신고가 법규 위반이라는 합리적 믿음에 기초한 것인가’ 등에 관한 것이다.
- ⑩ 근로자가 법에서 규정하는 정당한 신고를 한 경우, 민·형사적 책임을 면제해 주어야 한다. 현행 법 하에서는 신고자가 합리적인 믿음을 갖고 신고했지만 그것이 부 정확한 것일 때, 명예훼손으로 소송을 당할 수 있다. 따라서 신고자가 해당 이슈에 대한 충분한 관심만 기울이기만 한 것이라면, 그래서 얻어진 합리적 믿음만 있으면, 비록 신고가 진실이라는 점을 증명하지 못할지라도 충분히 관심을 기울였다는 것을 증명해 보이기만 하면 되고(defence of qualified privilege), 진실한 신고일 것까지 입증을 요구하지는 말아야한다.

- ⑪ 직장에서의 불리한 대우를 두려워하는 신고자들에게 다른 부서 · 직업 · 분야로의 전출을 요구할 자격이 주어져야 한다. 또 해직자는 복직이나 재취업 중 하나를 선택할 선택권을 가져야 한다.
- ⑫ 공익신고자가 퇴직 후 재취업 시 이들에게 고용 관계와 관련된 어떠한 차별을 하는 것도 불법으로 규정함으로써, 고용 관계와 관련한 차별 또는 이와 관련한 피해에 대하여 명확한 법적 보호를 해야 한다. 이러한 차별은 재취업 시 추천서 작성을 거부하는 것뿐만 아니라 모든 형태의 차별이 포함된다.

## 제4절 미국 Sarbanes-Oxley Act

### 1. 제정 배경

- Sarbanes-Oxley Act(기업회계개혁법, 2002. Pub.L. 107-204, 116 Stat. 745)는 'Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act'(상원), 'Corporate and Auditing Accountability and Responsibility Act'(하원)로 불리며, 일반적으로 Sarbanes-Oxley, Sarbox or SOX라고도 함. 법의 이름은 미국 상원의원 Paul Sarbanes와 하원의원 Michael G. Oxley에서 따 온 것임. Enron, Tyco International, Adelphia, Peregrine Systems, WorldCom 등 기업 회계 부정에 따른 주식 폭락으로 투자자들이 수십억 달러의 손해를 입고, 주식 시장에 대한 신뢰가 무너진 것과 관련하여, 미 의회는 기업 회계 부정이 사회에 미치는 심각한 폐해를 인식하고 이를 막기 위해 이 법을 통과시킴. 이 법은 미 연방법으로서 기업 이사회, 경영진 및 회계 법인을 위한 보다 높은 행동 기준을 설정함
- 이 법은 기업 이사회에 대한 책임추궁 조항부터 기업범죄 처벌에 이르는 11개 장(章, titles)으로 이루어짐
  - 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission, SEC)가 법률 준수 관련 결정(rulings)을 시행할 것을 규정함. 이 법은 상장기업회계감독위원회(Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB)라는 준공공기관(quasi-public agency)을 만들고, 이곳이 상장기업(public companies) 감사(auditors, 회계 감사관)의 역할을 하도록 하며, 회계법인(accounting firms)에 대한 감독 · 규제 · 조사 및 징계 책임을 맡김. 이외에도 감사의 독립성, corporate governance, 내부통제 평가, 자산공개

(financial disclosure) 강화를 규정함

○ 11개 장(章, titles)은 다음으로 이루어짐

- 상장기업회계감독위원회(Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB)
- 감사 독립성(Auditor Independence)
- 기업 책임(Corporate Responsibility)
- 자산공개 강화(Enhanced Financial Disclosures)
- 분석가 이해충돌(Analyst Conflicts of Interest)
- 위원회 자원과 권한(Commission Resources and Authority)
- 연구와 보고(Studies and Reports)
- 기업 및 형사범죄 책임(Corporate and Criminal Fraud Accountability)
- 직원 부정행위 처벌 강화(White Collar Crime Penalty Enhancement)
- 기업 납세신고(Corporate Tax Returns)
- 기업부정 책임(Corporate Fraud Accountability)

○ 이 법은 기업의 내부자를 이용한 경영감시의 필요성, 즉 내부공익신고의 중요성에 대하여 언급함. 기존의 감사제도는 경영진의 불법 행위에 무력하고, 회계사나 변호사와 같은 외부의 전문가에 의한 외부 감시는 효과적이긴 하나 근본적으로 경영진이 제공한 정보에 의존하는 문제가 있음. 또 감사 부서는 경영진에 의한 회계 부정에는 접근조차 할 수 없음. 이러한 점에서 회계 부정을 인지한 직원 · 근로자 · 종업원이 정보를 제공하도록 하는 것이 불법과 은폐를 방지하는 효율적 대안임

※ 공익신고자 보호가 갖는 내부 감사기관 역할의 보완 효과 : Association of Certified Fraud Examiner(ACFE) 보고서에 따르면, 부정행위 발견의 42.4%가 내부자 정보제공에 의한 것으로 가장 많았음. 내부 감사기관에 의한 발견은 28.8%.

## 2. 주요 내용

○ Sarbanes-Oxley Act(2002)의 도입은 ‘기업 재무 회계와 거버넌스’(corporate governance) 분야에서 규제의 강화이자 큰 변화를 의미함. 이 법은 기업에게 회계 투명성 등에 대하여 선택이 아닌 의무적 준수를 요구하는 것으로, 대기업 · 중소기업 모두에 적용됨. 다음은 여러 조항 중 내부공익신고 및 기업의 준법 요구에 관한 부분임

- 제302조(section 302) 정보공개통제(disclosure controls) : 제302조는 자산의 정확한 공개를 보장하기 위한 내부절차의 마련을 규정한다. 감사는 내부통제의 수립과 운영 책임을 지며, 외부감사(external auditors)는 경영층이 모든 중요한 측면에서 재무보고(financial reporting)에 대한 효과적인 내부통제(internal control)를 하고 있는지에 대한 의견을 내야한다. 재무제표(financial statements)의 정확성에 관한 재무상태 의견의 경우도 마찬가지이다.
- 제303조(section 303) 감사의 행동에 미치는 부적절한 영향 : 재무제표를 잘못되게 할 목적으로 재무제표의 감사에 관여하는 계리사·공인회계사의 독립성에 부정하게 영향을 미치거나 위협·조작 또는 잘못된 결과를 낳게 하는 행동은 불법이다.
- 제401조(section 401) 정기보고서의 공개 : 재무제표 상에 나타나지 않은 모든 중요한 항목들도 공개해야 한다.
- 제404조(section 404) 내부통제의 평가 : 경영진과 외부감사는 재무보고(financial reporting)에 대한 기업의 내부통제의 적절성을 보고해야 한다. 경영진은 재무보고를 위한 적절한 내부통제 구조와 절차를 마련하고 운영해야 할 자신의 책임에 대한 내부통제 보고서(internal control report)를 작성해야 한다. 경영진과 외부감사는 위험 평가 차원에서 평가를 할 책임이 있다. 회계 법인을 위한 감사기준 5(Auditing Standard No. 5)의 경우 경영진에게 가이드를 제공하기 위한 것으로, 내부통제 제도 및 운영의 효과성 평가, 거래 흐름의 이해, 기업 수준의 통제 평가, 부정위험 평가(fraud risk assessment), 부정을 방지하고 적발하기 위해 마련된 통제 제도 평가, 재무보고 과정에 대한 통제 등을 통해 재무보고에 대한 내부통제제도의 적절성에 대하여 결론을 내리도록 규정한다.
- 제802조(section 802) 정부기관의 조사에 영향을 주는 행위에 대한 형사처벌 : 누구든지 고의로 정부기관의 조사를 방해하거나 영향을 미칠 의도로 기록·장부 등을 변경·파괴·훼손·은폐하거나 거짓으로 기입한 경우, 벌금 또는 20년 이하의 징역에 처한다.
- 제806조(section 806) : 고용인은 내부고발자에 대하여 해고, 강등, 정직 기타 어떠한 형태의 차별을 하여서는 안 된다. 보복으로 해고된 종업원이 소송으로 복직한 경우, 소송비용 보전 및 특별 손해 보상도 가능하며, 내부공익신고자 보복에 대한 형사소송도 가능하다.
- 제906조(section 906) 기업 CEO, CFO(chief financial officer, 자금관리이사)에 대한 형사처벌 : 재무제표 작성에 책임을 지고 있는 사람이 이 법의 규정을 위반한 경우, 1백만 달러 이내의 벌금 또는 10년 이하의 징역 또는 둘 모두에 처한다. 규정 위반을 알면서 재무제표에 문제가 없다고 한 경우, 5백만 달러 이내의 벌금 또

는 20년 이하의 징역 또는 둘 모두에 처한다.

- 제1107조(section 1107) 내부 신고자 보복에 대한 형사처벌. 18 U.S.C. § 1513(e)  
: 누구든지 적법한 고용 또는 생계의 방해를 포함하여, 연방법 위반의 범죄 또는 그 가능성에 대한 사실 정보를 법 집행자에게 제공했다는 이유로 신고한 사람에 해를 주는 조치를 취한 경우 벌금 또는 10년 이하의 징역에 처한다.

### 3. 평가

- 이 법의 반대자들은 이 법이 미국 자산시장에 지나치게 복잡한 규제를 만들어, 미국의 경쟁력을 저하시킨다고 주장함. 반면 찬성자들은 이 법이 자산관리자 및 투자자의 신뢰를 개선한다고 주장함

## 제5절 일본 공익통보자보호법

### 1. 법률 제정의 목적

- 公益通報者保護法(법률 제122호)은 행정입법으로, 내각에서 법안을 만들어 의회가 통과시킨 것임. 2004년 3월 19일 제출되어, 참의원 본회의에서 6월 14일 가결, 6월 18일 공포되었음. 공익신고를 한 근로자(이하 공익신고자)를 해고 등의 불이익으로부터 보호하기 위한 법률로 2006년 4월 1일부터 시행 중임
- 근로자의 공익신고에 의하여 많은 부정이 드러나고 공익에 기여하고 있지만 정작 신고자는 해고에 노출되는 문제가 있고 동시에 악의적 신고로 기업이 피해를 보기도 하므로, 둘 간의 균형을 고려하고자 법률을 통하여 일정한 형태의 공익신고자 보호를 제공하는 것임
- 실명으로 신고해야 하고, 이전에 다니던 회사에 신고하거나 익명으로 신고할 경우에는 적용되지 않음
- 이 법은 시행 후에 한 공익신고에 대해서만 적용됨

### 2. 내용과 특징<sup>5)</sup>

5) <http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/gyosei/files/naibu.pdf> 참조.

○ 목적 (제1조)

- 1) 공익신고자의 보호를 도모함. 공익신고를 이유로 한 신고자 해고의 무효와 신고와 관련한 사업자 및 행정기관이 취해야 할 조치에 대하여 규정함
- 2) 국민의 생명·신체·재산, 기타 이익의 보호와 관련되는 법령의 준수를 촉진함
- 3) 궁극적으로 국민 생활의 안정 및 사회경제의 건전한 발전에 이바지하고자 함

○ 이 법에서 ‘공익신고’라 함은 근로자(공무원 포함)가

- 부정한 목적에서가 아니고,
- 근로 제공에 있어서,
- 신고 대상 사실이,
- 발생 또는 발생할 것이라는 것을,
- 신고 대상에 신고한 것임

○ 신고 대상은

- 국민의 생명·신체·재산, 기타 이익의 보호에 관한 법률로, 별표에 규정된 법률의 위반(범죄 행위)의 사실임

※ 별표 제8호에서 총 434개의 신고대상 법률을 규정하고 있음(2012.2.1 현재)

예 : 형법, 식품위생법, 금융상품거래법, JAS법(化及品質標示的適正化之法律), 대기오염방지법, 폐기물처리법, 개인정보보호법, 기타 시행령으로 정한 법률(독점금지법, 도로운송차량법 등)

**<표 1> 2011년 이후 신고 대상 법률의 변동**

[추가 5건]

- 2012.1.1. 원자력 발전소 사고로 방출된 방사성 물질에 의한 환경오염 방지에 관한 특별조치법
- 2011.12.26. 지진 해일 방재 지역 만들기에 관한 법, 동일본 대지진 부흥 특별구역법
- 2011.12.16. 특정 B형 간염 바이러스 감염자 수당 등의 지급에 관한 특별조치법
- 2011.10.1. 직업훈련의 실시 등에 의한 특정 구직자의 취업 지원에 관한 법

[삭제 4건]

- 2011.6.30. 유선 라디오 방송 업무의 운영 규정에 관한 법률, 유선 텔레비전 방송법, 전기통신 업무 이용 방송법, 유선방송 전화에 관한 법률

○ 신고 대상 및 보호 요건

1) 사업자 내부(내부 통보)

- 신고 대상 사실이 발생 또는 발생할 것이라고 생각하는 경우

2) 신고 대상 사실에 대한 처분 또는 권고 등의 권한을 가진 행정기관

- 신고 대상 사실이 발생 또는 발생할 것이라고 믿을만한 상당한 이유가 있는 경우

3) 사업자 외부(신고 대상 사실의 발생 또는 이로 인한 피해를 방지하기 위해 필요하다고 인정되는 자)

- 신고 대상 사실이 발생 또는 발생할 것이라고 믿을만한 상당한 이유가 있는 경우

- 일정한 요건(증거 인멸의 우려가 있는 내부 신고 후 20일 이내에 조사를 실시하는 취지의 통지가 없는 경우, 사람의 생명·신체에 위해가 발생하는 급박한 위험이 있는 경우 등)을 충족하는 경우

○ 공익신고자의 보호

이 법이 규정하는 보호 요구 사항을 충족하는 ‘공익신고’를 한 근로자는 다음의 보호를 받음

- 공익신고를 이유로 한 해고 무효, 기타 불이익 취급의 금지

- 공익신고자가 파견 근로자인 경우, 공익신고를 이유로 한 근로자 파견 계약의 해제, 기타 불이익한 취급 금지

○ 공익신고자, 사업자, 행정기관의 의무

1) 공익신고자가 다른 사람의 정당한 이익 등을 해치지 않도록 노력할 의무

2) 공익신고에 대해 사업자가 취한 시정 조치 등을 공익신고자에게 통지할 의무

3) 공익신고에 대해 행정기관이 필요한 조사 및 적절한 조치를 취할 의무

4) 잘못 신고를 받은 행정기관이 처분 등의 권한을 가진 행정기관을 제시할 의무

○ 기타

이 법은 노동계약법 제16조(해고권 남용의 법리) 등 다른 법령의 적용을 배제

### 3. 절차 및 시행

○ ‘공익통보자 보호제도의 원활한 운영’을 목적으로 각 부·성·청(지방 부·국 포함), 도·도·부·현, 시·구·정·촌의 행정기관 직원을 대상으로 연수 실시

- 국가 행정기관의 신고처리지침 마련(직원신고 처리) 등

#### 4. 평가

- 비판
  - 공익신고 요건이 너무 엄격하고, 공익신고자의 위험 부담이 너무 큼. 이에 따라 공익신고를 오히려 억제하는 법이라는 비판을 받기도 함

# 제3장 공익신고자 보호제도 현황 및 개선방안

## 진단

### 제1절 공익신고자 보호법 제정의 목적

- 그동안 부패신고와 달리 불량식품 제조나 폐수 무단방류 등과 같이 공익과 관련되는 사항임에도 민간분야에서 발생하는 문제에 대해 신고하는 민간분야 공익신고자에 대해서는 제도적 보호 기반이 미흡했음
  - 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 국민권익위원회는 공공의 부패신고자에 대한 비밀보호·신변보호·신분보장 등을 실시하고 있으나 민간의 공익신고자 보호를 강제할 수 있는 규정은 미비하여 보호의 사각지대로 존재하였음
- 현 정부 들어 민간부문의 투명성을 제고하고 준법의식을 함양하기 위해 공익침해행위 예방 및 확산방지 필요성이 강조됨
  - 2008년 인수위 국정과제 중 하나로 ‘건전한 내부고발자 및 공익침해행위 신고자 보호·보상체계 강화’를 선정
- 2011년 공익신고자 보호를 위한 법이 제정·시행됨에 따라 공익신고자 보호를 위한 사회적·제도적 토대가 마련됨
  - 공익신고자 보호제도 시행으로 공익신고로 인한 불이익으로부터 신고자를 보호·지원할 수 있게 됨
  - 이를 통해 건전한 내부공익신고가 활성화될 수 있는 기회를 갖게 됨
- 민간의 자율감시 기능이 강화됨으로써 공익침해행위를 사전에 예방할 수 있으며, 궁극적으로 투명한 사회 구현에도 공헌할 것임
  - 공익침해행위는 일반적으로 은밀성과 전문성의 성격을 갖는바, 공익신고자 보호제도를 통하여 이를 사전에 예방하고 통제함으로써 행정부담을 절감하고 국가의 청렴성과 투명성 제고에 기여할 수 있음

<참고>

공익신고자 보호법 제정은 G20 신고자보호 법률 관련 지침 1로 제시하고 있는 “선의로, 합리적 근거를 가지고 부패혐의를 관계기관에 신고한 공공 및 민간부문의 종사자를 차별적·징계적 조치로부터 보호하기 위한 명확한 법률 및 효과적인 제도적 장치가 잘 작동하도록 보장한다.”에 부합. 기존 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 ‘부패방지법’)에 따라 공공부문의 부패행위 신고자 보호와 함께 민간부문의 공익침해행위 신고자 보호까지 가능. 특히 동 지침에 따른 모범사례로 제시하는 ‘법적 확실성, 명확성 보장 목적을 위한 별도의(dedicated) 법률 제정, 신고자보호제도 수립에 있어서 분산적인 접근의 지양’에도 부합한다는 점에서 의의가 있음

## 제2절 공익신고자 보호법의 주요 내용

### 1. 공익신고

□ 공익신고의 개념

- 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실의 신고·진정·제보·고소·고발 및 수사의 단서를 제공하는 것

□ 신고의 주체

- 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 공익신고를 할 수 있음
- 이는 신고자가 관련 기관의 근로자나 업체 관계자 등의 내부신고자가 아니어도 된다는 것을 의미함

□ 신고의 대상

- 공익신고의 대상이 되는 공익침해행위란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서
- 공익신고자 보호법의 180개 공익신고 대상법률에서 징역 등의 벌칙 또는 인·허가 취소, 과징금 등의 행정처분을 가져오는 위반행위를 말함
- ※ 공익신고 대상법률은 총 180개로 공익신고자 보호법 별표 상에 11개, 동법 시행령 별표에 169개가 명시되어 있음

## □ 신고의 방법

- 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있을 경우 다음 기관에 신고할 수 있음
  - ① 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자·사용자
  - ② 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제·조사 등의 권한을 가진 행정·감독기관(조사기관)
  - ③ 수사기관
  - ④ 국민권익위원회
  - ⑤ 국회의원
  - ⑥ 공익침해 대상법률에 따라 설치된 공사·공단 등 공공단체
  
- 신고 시에는 인적사항, 공익침해행위를 하는 자와 그 내용, 공익신고의 취지와 이유를 명시한 신고서와 증거를 첨부하여 제출하여야 함
  - 기명신고와 증거첨부를 원칙으로 하여 책임감 있는 신고를 유도하고 있음
  - ※ 신고서에는 신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항, 공익침해행위를 하는 자와 그 내용, 공익신고의 취지와 이유를 명시함
  
- 단 다음의 경우는 공익신고로 보지 않음
  - 신고내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우
  - 신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 신고한 경우

## 2. 공익신고의 처리

### 1) 조사기관에 의한 공익신고의 처리

#### □ 조사의 착수

- 공익신고를 받거나 국민권익위원회로부터 신고사항을 이첩받은 조사기관은 조사에 착수함
  
- 다만 다음의 사항에 해당하는 경우에는 조사를 하지 않거나 중단하고 끝낼 수 있음(제 10조제2항)

- ① 공익신고 내용이 명백히 거짓인 경우
- ② 공익신고자의 인적사항을 알 수 없는 경우
- ③ 공익신고자가 신고서나 증명자료에 대한 보완 요구를 2회 이상 받고도 보완 기간에 보완하지 않은 경우
- ④ 신고에 대한 처리결과를 통지받은 사항을 정당한 사유 없이 다시 신고한 경우
- ⑤ 신고내용이 언론매체 등을 통해 공개된 내용으로 새로운 증거가 없는 경우
- ⑥ 타 법령에 따라 해당 공익침해행위에 대한 조사기 시작됐거나 이미 끝난 경우
- ⑦ 신고내용이 공익침해행위와 관련성이 없는 경우
- ⑧ 공익침해행위를 증명할 수 있는 증거가 없는 경우
- ⑨ 타 법령 또는 그 위임에 따라 해당 공익침해행위에 대한 조사를 하지 않을 수 있도록 한 경우

□ 조사결과의 통보

- 공익신고를 이첩받은 조사·수사기관은 조사·수사 종료 후 10일 이내 그 결과를 국민권익위원회에 통보해야 함
- 통보는 문서로 하여야 하며 다음 내용을 포함함
  - 형사·행정처분 등 신고사항 처리결과 및 경위·이유
  - 조사·수사 종료 후 처리방향
  - 보상금·구조금 지급대상에 해당할 것으로 예측되는 경우 그 사실
  - 공익신고 관련 제도개선이 필요한 경우 그 요지 등
- 조사결과 통보 전 국민권익위원회가 이첩한 신고내용 처리 상황에 대한 자료를 요청하는 경우에는 그 처리 상황을 국민권익위원회에 통보함

## 2) 대표자 및 국회의원 등의 공익신고 처리

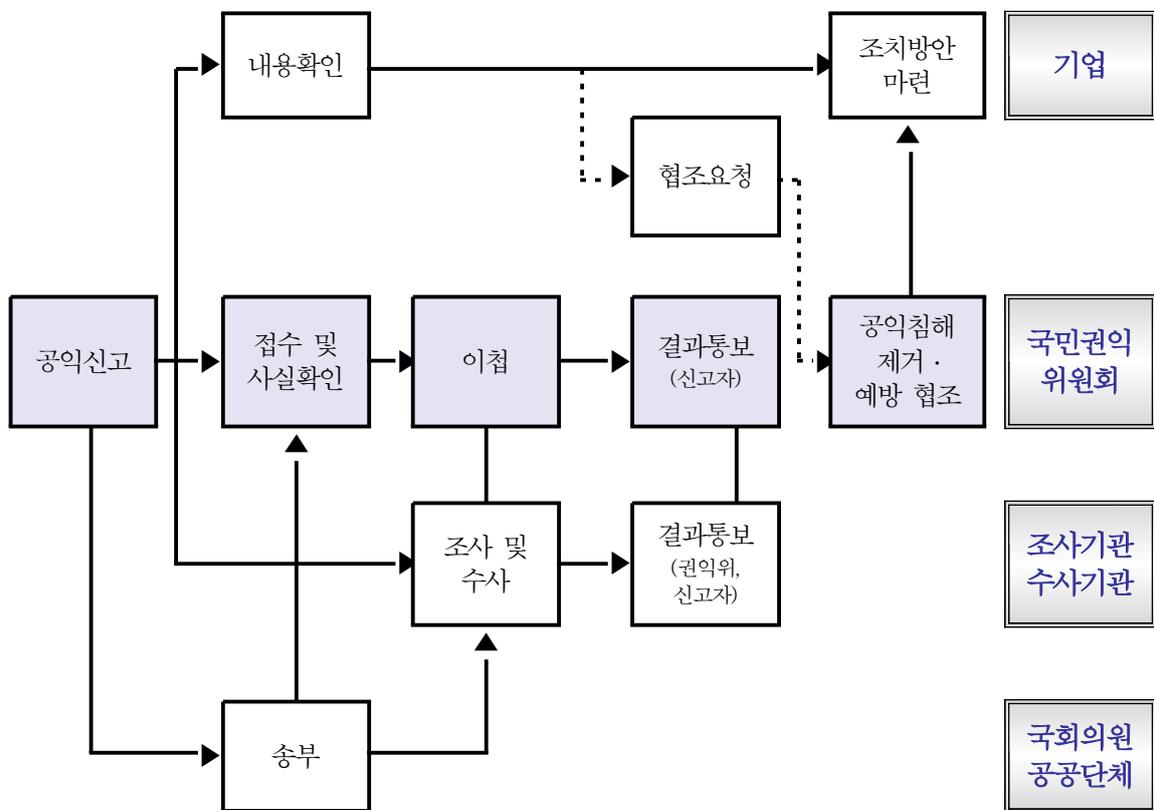
□ 신고사항의 확인

- 공익신고를 받은 대표자 등은 그 내용을 확인하고, 공익침해행위 제거 및 예방을 위한 방안을 마련하여 시행해야 함
- 조치방안의 마련과 시행에 필요한 경우 국민권익위원회에 협조를 요청할 수 있음

□ 조사기관 등에 대한 송부

- 공익신고를 받은 국회의원과 공공단체는 이를 조사기관 · 수사기관 · 국민권익위원회 중 하나에 송부함
- 대표자 등은 공익신고자가 요구하거나 공익침해행위의 제거 및 예방 등을 위하여 필요한 경우로서 공익신고자가 동의한 경우 조사기관 · 수사기관 · 국민권익위원회 중 하나에 신고사항을 송부함

<그림 1> 공익신고 처리절차



### 3. 공익신고자 보호

□ 협조자 보호

- 비밀보장 등 모든 보호에 있어 협조자는 공익신고자에 준하여 보호할 의무가 있음
- ※ 협조자란 공익신고와 공익신고에 대한 조사 · 수사 · 소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사 · 소송 등에서 진술 · 증언하거나 자료를 제공하는 자를 말함

□ 특정범죄신고자등 보호법의 준용

- 공익신고자등이나 그 친족·동거인이 공익신고를 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 조사·형사 절차에서 특정범죄신고자등 보호법을 준용함

※ 특정범죄신고자등 보호법 준용 내용(제7조, 제9조~제12조)

- ① 조서 및 기타 서류 작성 시 인적사항 기재 생략
- ② 신원관리카드의 열람 배제
- ③ 증인신문 시 비디오테이프 등 영상물 촬영
- ④ 피고인의 법원 퇴정, 공개법정의 신문 등 증인소환 및 신문의 특례
- ⑤ 공판기일의 지정 등 소송 진행의 협의

□ 비밀보장

○ 비밀보장 의무

- 누구든지 공익신고자 등이라는 사정을 알면서 공익신고자 등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개·보도하는 것을 금지함

※ 위반 시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금

- 국민권익위원회는 비밀보장 의무 위반자에 대해 징계권자에게 징계 등의 필요한 조치를 요구할 수 있음

□ 신변보호

○ 신변보호조치 요구

- 공익신고자 등과 그 친족·동거인이 공익신고 등을 이유로 생명·신체에 중대한 위협을 입거나 입을 우려가 명백한 경우 국민권익위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있음
- 국민권익위원회는 요구가 타당하다고 인정할 경우 관할 경찰관서의 장에게 신변보호 조치를 요청함

○ 신변보호 조치

- 경찰관서의 장은 국민권익위원회와 협의를 거쳐 특정범죄신고자등 보호법 시행령 제7조에 따른 신변안전조치 중 필요한 조치를 결정함

※ 필요성이 없다고 판단될 때는 국민권익위원회와 협의하여 신변보호조치를 해제함

※ 특정범죄신고자 등 보호법 시행령 상의 신변보호조치

- ① 일정 기간 동안의 특정시설에서의 보호
- ② 일정 기간 동안의 신변경호
- ③ 참고인 또는 증인으로 출석·귀가 시 동행
- ④ 대상자의 주거에 대한 주기적 순찰
- ⑤ 기타 신변안전에 필요하다고 인정되는 조치

□ 책임감면 등

○ 형의 감경·면제

- 공익신고와 관련하여 공익신고자등의 범죄행위가 발견된 경우 형의 감경·면제 가능

○ 징계의 감면

- 공익신고와 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 공익신고자등을 징계하는 경우 국민권익위원회가 징계의 감면을 요구하면 징계권자는 이에 따라야 함

○ 직무상 비밀 준수 의무 배제

- 공익신고 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 타 법령, 단체협약, 취업규칙 등에 따른 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 않은 것으로 간주함
- 단체협약, 고용계약 또는 공급계약 등에 공익신고의 금지·제한규정을 둔 경우 그 규정은 무효로 함

○ 손해배상 청구의 금지

- 피신고자가 공익신고 등으로 인해 피해를 입은 경우에도 공익신고자 등에게 손해배상을 청구할 수 없음
- ※ 다만 허위 신고, 부정목적 신고는 공익신고에 해당하지 않으므로 손해배상 청구가 가능함

□ 불이익조치의 금지

○ 공익신고 등을 이유로 한 불이익조치 금지

- 누구든지 공익신고자 등에게 공익신고 등을 이유로 어떠한 신분상·행정적·경제적 불이익조치를 할 수 없음

※ 위반 시 최대 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금

※ 불이익의 종류(제2조제6호)

- ① 파면, 해임, 해고 등 신분상실
- ② 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진제한 등 부당한 인사조치
- ③ 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치 등 본인의 의사에 반하는 인사조치
- ④ 성과평가·동료평가의 차별 및 그에 따른 임금·상여금 차별지급
- ⑤ 교육·훈련 등 자기개발 기회 취소, 예산·인력 등 가용자원의 제한·제거, 보안 정보·비밀정보 사용정지 및 취업자격의 취소 등 근무조건상 차별
- ⑥ 주의대상자명단 작성·공개, 집단 따돌림, 폭행·폭언 등 정신적·신체적 손상
- ⑦ 직무에 대한 부당한 감사·조사 및 그 결과의 공개
- ⑧ 인·허가 취소 등 행정적 불이익
- ⑨ 물품·용역계약의 해지 등 경제적 불이익

○ 공익신고의 방해 및 취소 강요 금지

- 누구든지 공익신고 등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고자 등에게 공익신고 등을 취소하도록 강요할 수 없음

※ 위반 시 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

○ 인사조치의 우선적 고려

- 사용자는 공익신고자등이 전직·전출·전입·파견근무 등 인사조치 요구 시 이를 우선적으로 고려해야 함

○ 유리한 법률 우선의 원칙

- 공익신고자 등의 보호와 관련하여 이 법을 우선 적용하되, 다른 법률을 적용하는 것이 유리한 경우에는 그 법률을 적용함

□ 국민권익위원회의 보호조치 등

○ 보호조치의 신청

- 공익신고자 등이 공익신고 등을 이유로 불이익을 받은 경우 국민권익위원회에 보호조치를 신청할 수 있으며, 국민권익위원회는 신청에 따라 조사를 실시함

※ 보호조치는 불이익조치 발생일(계속된 경우 그 종료일)로부터 3개월 이내 신청해야 함

- 다른 법령에 따른 구제절차를 신청한 경우 각하할 수 있음

○ 보호조치 신청 사건의 조사

- 국민권익위원회는 보호조치 신청인, 불이익조치자, 참고인, 관계 기관·단체·기업에 자료제출·출석·진술서 제출 등을 요구할 수 있음
- ※ 국민권익위원회의 요구 위반 시 3천만원 이하의 과태료 부과

○ 불이익조치 추정의 원칙

- 일정한 사유가 있는 경우 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정함
- ① 공익신고자 등을 알아내려고 하거나 공익신고를 하지 못하도록 방해하거나 공익신고의 취소를 강요한 경우
- ② 공익신고가 있는 후 2년 이내 공익신고자등에 대해 불이익조치를 한 경우
- ③ 불이익조치 금지권고를 받고도 불이익조치를 한 경우

○ 보호조치의 결정

- 신고로 인한 신분상·근무조건상 불이익 등에 대하여 30일 이내 불이익조치자에게 보호조치를 취하도록 요구함
- 보호조치 결정의 종류로는 ① 원상회복 ② 차별 지급되거나 체불된 보수(이자 포함) 등의 지급 ③ 그 밖에 불이익조치에 대한 취소·금지 등이 있음
- 국민권익위원회는 불이익조치자의 징계권자에게 그에 대한 징계를 요구할 수 있음

○ 보호조치 결정의 확정

- 결정서를 받은 날부터 30일 이내에 행정소송을 제기하지 않으면 보호조치의 결정이 확정됨(행정심판 청구 금지)
- ※ 확정된 보호조치결정 불이행 시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 부과

○ 보호조치 권고

- 신고로 인한 행정적·경제적 불이익에 대하여 30일 이내 불이익조치자에게 보호조치를 취할 것을 권고
- 인·허가 또는 계약 등의 효력 유지 등

○ 불이익조치 금지 신청 및 권고

- 공익신고자 등이 공익신고 등을 이유로 불이익을 받을 우려가 있다고 인정될 경우 국민권익위원회에 불이익조치의 금지를 신청할 수 있음
- 공익신고 등을 이유로 불이익을 받을 우려가 있다고 인정될 경우 불이익조치를 하지

말 것을 권고함

- 이의 이행을 위해 불이익조치자가 소속된 기관의 장 등에게 이에 대한 지도·감독 등을 권고할 수 있음

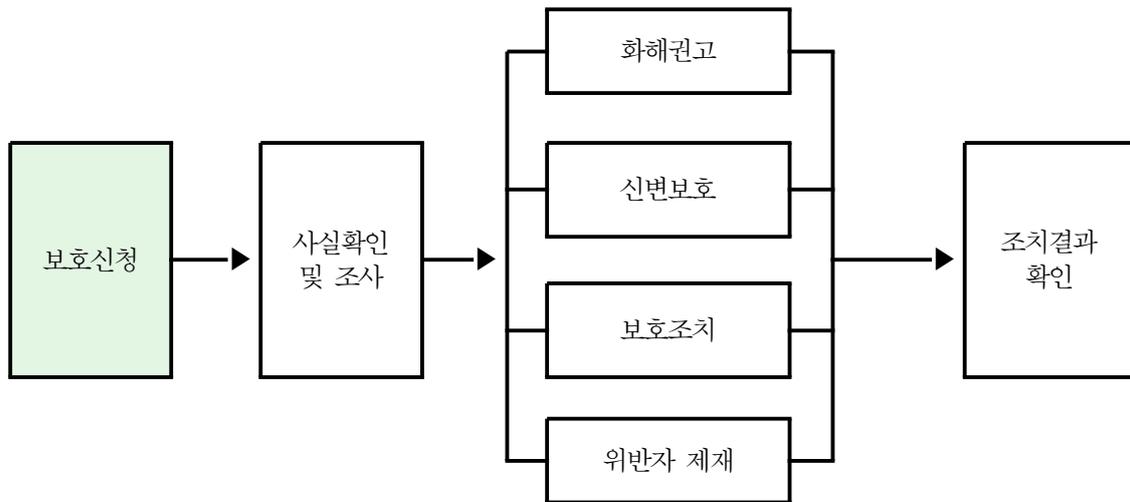
○ 조치결과 의 통보

- 보호조치 결정, 보호조치권고, 불이익조치자 징계 요구, 불이익조치 금지권고를 받은 경우 30일 이내 조치결과 등을 국민권익위원회에 통보해야 함

○ 화해의 권고

- 보호조치 신청 후 결정·권고 전까지 국민권익위원회의 직권 또는 관계 당사자의 신청에 따라 보호조치 및 손해배상 등에 대해 화해안 제시가 가능함
- 화해 시, 화해조서는 민사소송법에 따른 재판상 화해와 동일한 효력을 가짐

<그림 2> 공익신고자 보호절차



#### 4. 보상 및 구조

□ 보상금 지급

○ 보상요건

- 국가·지자체에 직접적인 수입의 회복·증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 경우 국민권익위원회에 보상금을 신청할 수 있음

○ 보상금 요건이 되는 수입 회복·증대 사유(제26조)

- ① 벌칙·통고처분
- ② 몰수·추징금 부과
- ③ 과대료·이행강제금 부과
- ④ 과징금(인·허가 취소·정지에 갈음하는 과징금 포함) 부과
- ⑤ 국세·지방세 부과
- ⑥ 부담금·가산금 부과
- ⑦ 손해배상·부당이득 반환 등의 판결

○ 신청 시기

- 수입 회복·증대에 대한 법률관계가 확정되었음을 안 날부터 2년 또는 확정된 날부터 5년 이내 지급 신청이 가능함

○ 처리 절차

- 필요한 경우 국민권익위원회는 신청인, 참고인, 관계기관 등에 출석·진술·자료제출 등을 요구할 수 있음
- 국민권익위원회는 보상심의위원회의 심의·의결 등을 거쳐 보상금 지급을 결정함

○ 보상금 지급

- 보상금의 지급한도액은 최저 10만원, 최고 10억원임
- ※ 개별 공익침해행위로 산정된 보상금이 10만원 미만인 경우 지급하지 않음

○ 보상금 감액 등 사유

- 공익침해행위의 조사·수사업무에 종사 중이거나 종사하였던 공직자가 그 조사·수사 사항과 관련하여 신고한 경우에는 보상금을 지급하지 않음
- 공익침해행위를 신고할 의무자 또는 공익신고자가 직무와 관련하여 신고한 사항에 대해서는 보상금을 감액하거나 지급하지 않음

○ 보상금의 상환

- 지자체의 수입 회복·증대로 인한 보상금 지급 시, 지자체는 국민권익위원회의 보상금 지급결정 통지를 받은 날부터 3개월 이내에 보상금 상당액을 국민권익위원회에 상환함
- ※ 미상환 시 국세·지방세 체납처분 예에 따라 징수함

□ 구조금 지급

○ 신청요건

- 공익신고자 등과 그 친족·동거인이 공익신고 등으로 인하여 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 국민권익위원회에 구조금을 신청할 수 있음

○ 구조금 요건이 되는 피해·비용지출(제27조)

- ① 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용
- ② 전직·파견근무 등으로 소요된 이사비용
- ③ 원상회복 관련 소송절차에 소요된 비용
- ④ 불이익조치 기간의 임금 손실액
- ⑤ 그 밖에 중대한 경제적 손해

○ 지급 절차

- 필요한 경우 국민권익위원회는 신청인·이해관계인을 조사하고, 행정기관·관련단체에 필요사항을 조회함
- 국민권익위원회는 보상심의위원회의 심의·의결 등을 거쳐 구조금 지급을 결정함
- ※ 국민권익위원회는 공익신고자 등에게 지급한 구조금의 범위에서 신청인이 그 피해 또는 비용지출을 원인으로 가지는 손해배상청구권을 대위할 수 있음

□ 중복지급 금지 및 환수

○ 중복지급의 금지

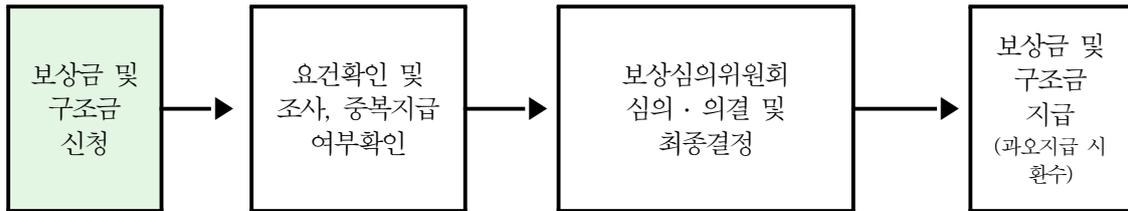
- 보상금·구조금은 타 법령에 따른 중복청구가 가능하나, 이에 대한 수령은 각 보상금·구조금을 공제함
- 타 법령에 따라 보상금·구조금 등을 받을 자가 동일한 원인에 기해 이 법에 따른 보상금·구조금을 받은 경우 이미 받은 보상금·구조금을 공제하고 타 법령에 따른 액수를 산정함
- ※ 타 법령에 따라 이미 보상금·구조금 등을 받은 자가 국민권익위원회에 보상금·구조금을 신청하는 경우도 마찬가지임

○ 보상금·구조금의 환수

- 허위 또는 그 밖의 부정한 방법으로 지급된 경우

- 동일한 원인으로 중복 지급된 경우
- 착오 등의 사유로 잘못 지급된 경우
- ※ 미납 시 국세·지방세 체납처분에 준해 징수함

〈그림 3〉 공익신고 보상·구조 절차



## 5. 벌칙

### □ 신고내용 공개 금지

- 신고기관 종사자 등이 조사결과 공익침해행위가 발견되기 전 피신고자 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개하지 않도록 의무화 함
- ※ 위반 시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금

### □ 법률 위반에 따른 제재

- 신고내용 공개, 공익신고자 등의 인적사항 등 공개·보도, 불이익 조치, 보호조치결정 불이행, 공익신고 방해·취소 강요 등 중대 법의 침해에 대해서는 징역·벌금형 부과
- 보호조사 관련 자료제출, 출석, 진술서 제출 거부 등 절차적 의무 위반에 대해서는 과태료 부과

## 6. 공익신고자 보호법의 특징

### □ 부패방지법이 아닌 별개의 법률로 공익신고 및 신고자 보호를 규정하고 있음

- 부패행위와 공익침해행위를 구분하여 별도의 법률로 관리하고 있음
- 제도의 통일성과 일관성, 신고자에 대한 보호의 실효성 등의 장점이 있으나 신고자 보호와 관련하여 두 개의 서로 다른 법률을 운영한다는 부담이 있을 수 있음

### □ 공익신고의 주체를 내부 신고자로 한정하지 않고 누구나 신고할 수 있도록 하고 있음

- 공익침해 행위의 규정을 개별적으로 나열하고 있으며, 아울러 공익침해 대상법률도 180개로 개별적으로 규정하고 있음
  - 공익침해행위의 범위가 확정되는 장점이 있으나, 공익침해행위의 범위가 넓지 않을 수 있으며 새로운 침해행위를 포함하기 위해서는 법률을 개정해야 한다는 부담이 있음
- 신고기관을 6개의 유형으로 구분하고 있음
- 신고자에 대하여 신의성실 원칙을 적용하여 신고자의 인적사항과 공익침해행위에 대한 증거를 첨부하도록 하고 있음
- 공익신고자 보호를 위한 협조자의 보호, 신변보호, 비밀보장, 책임감면, 불이익조치 금지 등의 조치를 마련하여 놓고 있음
  - 아울러 신고자에 대한 보상금과 구조금 제도를 채택하고 있음
  - 그러나 포상금 제도는 도입하지 않고 있음
- 당사자의 신청이나 국민권익위원회의 직권을 통한 화해권고제도를 채택하고 있으며, 국민권익위원회가 화해안을 제시하도록 하고 있음

## 제3절 공익신고자 보호제도의 개선 필요성 진단

### 1. 법제도적 측면

- 적용 대상의 제한
  - 현재 공익신고자 보호법상에 공익침해행위로 규정된 사항이 넓지 않음
    - 이로 인해 내부신고 필요성이 높은 분야의 공익신고가 충분히 이루어지지 못하고, 비자금·분식회계 등의 기업부패를 포함하여 공익신고자가 보호되지 못하는 영역이 많다는 지적이 있음
    - 적용 대상 제한으로 인하여 공익신고자 보호범위 및 신고자에 대한 불이익 제공자와 관련된 처벌대상이 좁아지는 문제가 있음
    - 아울러 공익침해행위 대상법률에 포함되어 있지 않아 보호되지 못하는 신고의 경우 형평성 문제의 제기 가능성도 있음(국민권익위원회, 2012)

- 현재 법률은 공익침해행위를 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서, 180개 공익침해 대상법률에서 징역 등의 벌칙 또는 인·허가 취소, 과징금 등의 행정처분을 가져오는 위반행위로 규정하고 있음
  - 이는 공익침해행위의 개념이나 보호대상을 구체화하는 장점이 있으나, 공익침해행위의 범위가 한정되고 축소되는 문제가 있음
  - 또한 공익신고 대상이 되는 범위를 확대하기 위해서는 필요시마다 법률을 개정해야 한다는 문제가 있음

□ 신고 및 보호 절차의 한계

- 다양한 공익신고 접수기관이 존재하고, 공익신고 사안에 따라 기관 간 이첩, 결과 통지 등 업무처리과정을 거치게 되므로 많은 관련자들이 신고자의 인적사항을 인지하게 되면서, 신고자의 신분이 노출될 가능성이 있음
- 공익신고자 보호제도의 가장 기초적인 보호방안은 신고자의 신분이 노출되지 않도록 하는 것이나 신분노출을 막기 위한 사전적 보호장치는 충분히 마련되어 있지 못함
- 공익신고자의 신분노출, 불이익 처분 등에 대한 벌칙수준이 높지 않아 신변보호 장치로서의 실효성이 크지 않은 측면이 있음

□ 보상 한도에 의한 효과 제한

- 공익신고자들의 피해를 실질적으로 구제하기 위해서는 공익신고자 보호법상의 보상 상한(최대 10억)을 조정할 필요성이 있음
- 부패방지법 상의 보상(최대 20억 상한)부분과의 형평성 문제가 제기될 수 있으며, 부패방지법에서 도입하고 있는 포상금 지급 필요성에 대한 요구도 있음

□ 임시구제 제도의 도입 필요성 논의

- 공익신고 후 신고자가 대상기관의 불이익 행위로 인하여 실직 등의 상태에 있을 경우 원상회복 조치까지의 기간 동안 생활유지의 어려움이 발생하게 됨
- 그러나 현재 공익신고자 보호법상에서는 이 문제를 해결할 수 있는 장치가 마련되어 있지 못함

□ 공익신고자 보호법의 형식 검토

- 현재 한국의 법률은 공무원의 부패행위에 대한 신고와 보호에 대해서는 부패방지법에서 규정하고 있으며, 기타 공익침해행위 신고 및 보호에 대해서는 공익신고자 보호법에서 규정하여 이원화된 형태를 취하고 있음

- 공직부패와 공익침해행위의 주체와 내용에 차이가 있음을 감안한다면 이원화된 법률체계가 타당할 수도 있으나, 부패나 공익신고자에 대한 보호수단이나 범위 등에 있어서 약간의 차이가 있으며, 신고자의 입장에서 어느 법률에 근거하여야 하는가 등의 혼란이 있을 수 있음
- 이원화된 법체계로 인한 법률운영의 부담도 발생할 수 있음

#### □ 신고방법의 문제

- 현 보호법은 책임감 있는 신고 유도를 위해 신고 시 신고자의 인적사항을 명시하고, 아울러 신고의 이유나 증거 등을 첨부하도록 되어 있음
- 이는 증거자료 준비의 어려움, 기명에 대한 거부감과 번거로움 등으로 인하여 신고를 위축하는 요인이 될 수 있음
- 또한 시급한 문제의 경우 문제 확산을 방지할 수 있는 시간을 실기할 우려도 있음

#### □ 신고기관의 검토

- 현 법률에서는 공익신고 기관을 크게 여섯 곳으로 규정하여 놓고 있음
- 규정에 의하면 언론기관이나 시민단체를 통한 신고는 보호대상에 포함하지 않아 신고 활성화에 저해요인이 될 수 있음
- 즉 직접 신고로 인한 부담과, 이로 인한 신분노출의 가능성으로 인해 신고위축의 문제가 발생할 수 있음

#### □ 사후 처리의 한계

- 공익신고자 보호나 사후처리가 대부분 신분상의 문제나 경제적 문제에 한정되어 있음
- 실제 공익신고자가 경험할 수 있는 피해나 불이익은 이런 문제 외에 정신적 문제 등도 포함되나 이에 대한 구체적인 보호나 구제방안은 부족함

#### □ 처벌의 실효성 문제

- 현재 공익신고자 보호법은 비밀보장, 불이익조치, 공익신고 방해 및 취소 강요 금지, 사건의 조사 관련, 보호조치 불이행, 신고내용 공개 금지 등과 관련하여 징역, 벌금 등의 벌칙을 마련하고 있음
- 벌칙 수준은 부패방지법 상의 벌칙 수준보다 높기는 하나, 실질적으로 신고자 보호를 위한 강제력 발휘수단으로서 부족한 부분이 있음

## 2. 운영 측면

### □ 국민의 이해 및 인식 부족

- 제도 시행 초기 다양한 매체 및 방법을 통하여 홍보활동을 전개하였으나, 아직도 제도 시행에 대한 국민들의 인지도가 높지 않음
- 또한 제도의 취지나 내용을 충분히 인식하지 못하고 있어, 공익신고가 활성화되지 못하는 원인이 되고 있음
- 또한 일반국민들 사이에서는 부패방지법에 의한 부패신고와 공익신고자 보호법에 의한 공익신고를 구별하지 못하는 문제가 있음

### □ 유관기관의 참여 부족

- 공익신고자 보호법 시행 초기부터 교육과 홍보가 이루어졌음에도 불구하고 제도 효과성에 대한 공감대가 충분히 공유되지 않아 유관기관의 참여가 부족함
- 기업은 비용증가로 인한 경쟁력 약화에 대하여 우려하고 있으며, 공공기관은 신고처리 과정에서 신고자 보호에 대한 인식이 부족하다는 문제가 지적되고 있음

### □ 각급 기관 유도책의 부족

- 공익신고가 활성화되기 위해서는 관련 각급 기관의 자발적인 참여가 이루어져야 하나 이를 유도할 수 있는 방안이 충분히 제시되지 못하고 있음
- 공익신고사항 처리 및 신고자 보호에 관한 정보부족으로 인하여 신고접수 기관의 처리에 혼란이 발생하고 효율적인 처리에 한계가 있음

### □ 관련통계 관리의 어려움

- 현재 공익신고 접수기관의 관련통계를 국민권익위원회에 제공하는 것이 법률에 의무화되어있는 것은 아니므로 국민권익위원회의 통계관리상에 어려움이 있음
- 이로 인해 운영성과나 현황에 대한 파악이 원활하지 못하고, 실태파악을 기반으로 한 대응방안 마련에도 어려움이 있을 수 있음

### □ 공익신고 처리의 문제

- 공익신고 접수기관의 경우 표준화된 공익신고 처리 및 신고자 보호 절차를 확립하고 있지 못해 원활한 제도추진에 어려움이 있음
- 이로 인해 공익신고자의 보호조치가 미흡해질 우려가 있음

## 제4절 공익신고자 보호제도의 성공적 운영의 조건

### 1. 환경 분석

#### □ 강점 및 기회요인

- 부패방지법 상의 부패행위 신고자 보호제도가 정착되어가고 있어, 공익신고자 보호제도의 시행에 긍정적으로 작용하고 있음
  - 부패행위 신고자 보호제도로 시행하고 있는 의료지원, 상담서비스 등 신고자 보호를 위한 조치들을 준용하여 사용함으로써 보호의 실효성을 높일 수 있음
  - 신고자 보호를 위한 다양한 방안들이 마련되어 신고자가 안심하고 신고할 수 있는 기반이 마련됨
  - 국민권익위원회가 부패행위 신고자 보호업무에 대한 독립적 업무수행을 통해 전문성과 노하우를 축적하여 왔으므로 이를 활용하는 것이 가능함
- 부패방지법 이후 공익신고의 중요성에 대한 국민 인식 및 제도 인지도가 향상되고 있음
  - 매스컴에서 내부신고자를 소개하고 그 중요성을 홍보하는 등 국민적 참여분위기가 조성되고 있음
  - 건강 및 환경에 대한 국민들의 관심이 제고되고 있으며, 이와 더불어 공익신고의 중요성에 대한 인식도 높아지고 있음
  - 보상제도의 시행으로 국민들의 신고 활성화 유도를 위한 기반이 확대되고 있음
- 국제 및 국내적으로 부패의 문제점에 대한 인식이 높아지고 있으며, 아울러 깨끗한 사회 조성에 대한 욕구가 높아지고 있음

#### □ 단점 및 위협요인

- 다양한 기관에서 공익신고가 처리되어 처리의 일관성이 부족할 수 있고, 전문적인 처리에 한계가 있을 수 있음
  - 신고의 편의성이 제고되기도 하나, 어느 기관을 이용해야 하는지 신고자들의 혼란이 발생할 수 있음
  - 신고접수기관에 전담자가 지정되어 있지 않은 경우 전문적인 업무처리에 어려움이 있

어 신고자의 신분이 노출될 가능성이 있음

- 불이익 조치의 원상회복 등 결정사항에 대한 해당기관 처벌 등의 강제력이 약해 보호의 실효성이 저해됨

○ 공익신고자를 조직의 배신자로 생각하는 나쁜 조직문화가 상존하고 있어 신고 활성화에 저해요인으로 작용함

- 조직 내부의 문제를 외부에 공개하고 시정하려는 노력을 조직발전의 기회로 인식하는 것이 아니라 조직을 위해하는 행위로 인식하는 잘못된 조직문화가 공익신고를 위축시키는 요인으로 작용함

○ 일반 시민들의 공익신고자 보호제도에 대한 인지도가 높지 않음

- 일반 시민들이 아직 공익신고자 보호제도의 시행 및 구체적인 신고방법 등의 내용에 대해 인지하지 못하여 신고 활성화가 이루어지지 못함

## 2. 공익신고자 보호법의 성공적 운영조건

□ 국민의 인식 제고

- 건강한 사회 건설을 위해서는 공익신고 및 신고자 보호제도가 필요하다는 인식을 가지고 적극적으로 참여하려는 의지가 필요함

□ 조직문화의 개선

- 내부공익신고자를 배신자로 보는 조직문화가 개선되어야 함
- 궁극적으로 공익신고가 궁극적으로 조직발전 및 사회발전에 공헌할 수 있다는 점을 인식하는 문화개선이 필요함

□ 적절한 공익신고자 보호조치의 확보

- 공익신고자의 신분이 철저히 보호되어 안심하고 신고할 수 있는 분위기 조성이 필요함
- 적절하고 합리적인 사후 보호조치를 통해 신고자들이 받은 불이익 조치를 회복해 줌으로써 추후에도 신고에 참여할 수 있도록 실질적인 조치가 선행되어야 함

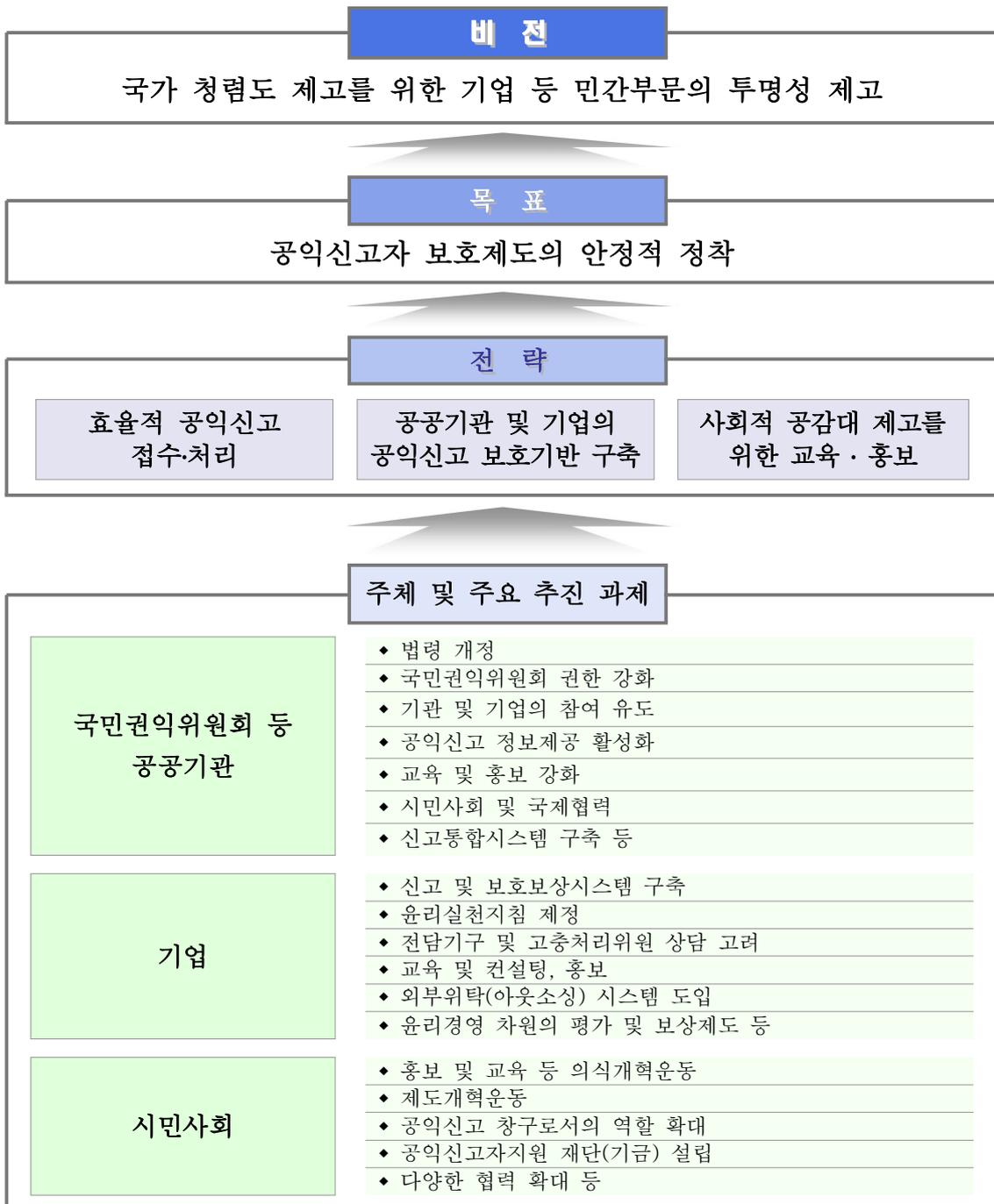
□ 신고 활성화를 위한 기반 마련

- 기업이나 공공기관 등의 자율적인 노력과 함께 적극적인 참여를 유도할 수 있는 인센티브 등의 장치가 마련되어야 함

# 제4장 중장기 발전 전략

## 제1절 중장기 발전 전략 필요성과 중장기 목표 및 전략

### 1. 중장기 목표 및 전략



## 2. 중장기 발전 전략의 필요성

- 공익신고자 보호법은 시행 1년이 되지 않은 상황이어서 ‘공익신고자 보호제도의 안정적 정착’이라는 목표 달성을 위한 체계적인 좌표 설정이 아직 미약함
- 앞으로 공익신고자 보호 정책은 목표 달성을 위해서 ‘효율적 공익신고 접수 및 처리’, ‘공공기관 및 기업의 공익신고 보호 기반 구축’, ‘사회적 공감대 제고를 위한 교육 및 홍보’에 역점을 두어야 할 것임
- 공익신고 전략 추진의 세 주체인 공공기관, 기업, 시민사회의 긴밀한 협조 아래 자신들의 영역에서 과제를 추진해야 할 것임
- 이를 위해서 현 상황을 정확하게 진단한 후 한계점을 찾아내고 구체적 추진과제를 마련할 필요가 있음. 특히 기업의 자발적 참여와 시민사회의 협력을 이끌어낼 수 있도록 국민권익위원회 차원의 치밀한 중장기 기본정책을 마련하여 공익신고자 보호제도를 더욱 발전시켜 나가야 할 당위성이 있음

## 제2절 국민권익위원회 등 공공기관

### 1. 공익신고자 보호법 시행 성과<sup>6)</sup>

#### 1) 접수 · 처리 현황

##### (1) 국민권익위원회 공익신고 접수 · 처리현황

- ‘11.9.30.부터 ’12.3.31.까지 6개월 동안 국민권익위원회는 총 479건의 공익신고를 접수하여 328건을 처리함
- 국민의 건강 관련 공익신고가 48.4%로 가장 높은 비율을 차지하며 그 뒤는 소비자이익(16.9%), 공정경쟁(5.6%) 순임

6) 국민권익위원회 ‘공익신고자 보호제도 시행성과 및 향후계획’ (2012. 4) 정리.

〈표 2〉 국민권익위원회 공익신고 접수·처리현황

(‘11.9.30.~’12.3.31. 단위 : 건)

구분	접수	처리				심사중
		합계	이첩	송부	종결	
건강	232	188	33	136	19	44
안전	21	10	4	3	3	11
환경	24	17	-	7	10	7
소비자 이익	81	49	2	2	45	32
공정경쟁	27	22	1	13	8	5
기타	94	42	-	1	41	52
합계	479	328	40	162	126	151

○ 공익신고 중 공익침해행위에 해당할 개연성이 상당하다고 인정하여 수사·조사기관에 이첩한 비율은 12.2%, 공익침해행위 여부가 명백하지는 않으나 개연성이 있어 공공기관에 송부한 비율까지 합하면 약 61.6%임

※ 수사·조사 결과통보(85건) 중 형사고발, 과징금 등 부과 등 혐의적발(47건) 비율은 55.3%

○ 공익신고 월별 추이

- 시행 초기 공익신고자 보호법 시행을 대기하고 있던 신고가 대거 접수
- 이후 공익신고 잠시 주춤했다가 1월을 저점으로 다시금 증가하고 있는 추세임
- 이는 대국민 홍보로 인한 제도 인지도 제고의 효과로 보이며, 공익신고자 보호제도가 안정적으로 정착되고 있는 신호로 분석됨

〈표 3〉 공익신고 월별 추이

(단위 : 건)

구분	2011.10월	11월	12월	2012.1월	2월	3월
신고건수	158	66	68	49	59	79
누적건수	158	224	292	341	400	479

(2) 타 기관 공익신고 접수·처리현황

- '11.9.30.부터 '12.3.31.까지 공공기관이 접수·처리한 공익신고 현황을 취합·분석<sup>7)</sup>
  - 중앙행정기관(권익위 통계 제외) : 3,366건 접수, 2,598건 처리
  - 지방자치단체 : 3,766건 접수, 3,635건 처리
  - 공직유관단체 : 36,897건 접수, 31,500건 처리
- ※ 미제출 기관, 공익신고에 대한 공공기관의 혼동가능성 등으로 인해 통계는 참고용으로만 활용함이 바람직

<표 4> 타 기관 공익신고 접수 현황

(단위 : 건, %)

분야	합계		기관별					
			중앙행정기관		지방자치단체		공직유관단체	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
건강	1,475	3.3	180	5.3	1,295	34.4	0	0
안전	826	1.9	13	0.4	808	21.4	5	0
환경	1,616	3.6	32	1.0	1,576	41.8	8	0
소비자이익	38,903	88.4	1,965	58.4	58	1.5	36,880	100
공정경쟁	1,176	2.7	1,176	34.9	0	0	3	0
기타	33	0.1	0	0	32	0.9	1	0
합계	44,029	100	3,366	100	3,766	100	36,897	100

※ 공직유관단체의 경우 금융감독원 신고의 비중이 높아 유의미한 분야별 통계 도출이 어려움

- 공익신고 중 공익침해행위에 해당할 개연성이 상당하다고 인정하여 자체적으로 행정처분하거나, 관계기관에 이첩·송부한 비율은 15.3%임. 특히 지방자치단체가 59.2%로 가장 높고, 중앙행정기관(42.2%), 공직유관단체(8.1%)순임.

<표 5> 타 기관 공익신고 처리 현황

('11.9.30.~'12.3.31. 단위 : 건)

구분	접수	처리			검토중
		합계	행정처분·이첩·송부 등	종결	
중앙행정기관	3,366	2,598	1,079	1,519	768
지방자치단체	3,766	3,635	2,153	1,482	131
공직유관단체	36,897	31,500	2,550	28,950	5,397
합계	44,029	37,733	5,782	31,951	6,296

7) 326개 중앙행정기관·지방자치단체·공직유관단체에 현황제출을 요청(4.10.) 4.24.까지 공문을 접수받은 171개 기관 중 공익신고 접수현황이 있는 67개 기관에 한하여 분석(국민권익위원회)

### (3) 보호·구조 및 보상 현황

- 신분상 불이익에 대한 신분보장조치 요구 등 보호·구조 신청건수는 총 6건으로 이 중 신분보호 1건, 신분보장 2건이 인용됨. 인용되지 않은 사건들의 경우 공익신고자 보호법 시행 이전에 신고가 이루어진 사건에 대한 불이익 및 피해에 대하여 각각 각하·취하·종결된 사건들에 해당함
- 보호 및 구조사건의 경우(신고 준비행위에 대한 불이익·피해 관련 신청을 제외하고는) 공익신고자 보호법 시행('11.9.30.) 이후 이루어진 공익신고를 이유로 불이익과 피해가 발생해야 한다는 요건 등으로 인해 시행 반 년 시점에서 신청건수가 적음
- 현재까지 보상실적 없음
  - 보상금 신청을 위해서는 공익신고로 피신고자에게 벌칙·과태료 등이 부과되어 ▲ 국가나 지자체에 직접적인 수입회복·증대를 가져오거나 ▲ 그에 관한 법률관계가 확정되어야 하므로 수요 발생에 일정 기간 소요
  - ※ 부패신고의 경우 통상 신고 후 약 6개월~2년이 지나 보상수요가 발생하고 있음. 일부 공익신고사건들의 경우 과태료·과징금 등 행정처분에 대한 불복절차가 진행되고 있는 점 등을 고려해볼 때 향후 본격적으로 보상이 이루어질 것으로 전망

## 2) 주요 추진 성과

### (1) 전담부서 설치 등 후속조치

- 국민권익위원회에 방문하여 직접 공익신고를 할 수 있도록 기존의 부패신고센터를 확대하여 부패·공익침해 신고센터 개소
- 법 시행에 맞춰 시행령이 제정·시행되었으며, 공익신고 접수 및 처리 사무 운영지침, 공익신고 보호 사무 운영지침, 공익신고 보상금 사무 운영지침, 공익신고 구조금 사무 운영지침 등 4개 예규를 제정하여 업무처리의 기준을 마련
- 2011년 10월 26일부터는 공익신고자 보호 정책총괄 및 공익신고 심사업무를 수행하는 공익심사정책과와 공익신고자 보호 및 보상·구조 업무를 수행하는 공익보호지원과를 설치하여 운영하고 있음

(2) 공공기관 및 기업의 공익신고 처리기반 구축 유도·지원

중앙행정기관·지방자치단체·공직유관단체 등 공공기관 및 기업이 공익신고(민원)를 접수·처리하면서 유의해야 할 사항 및 신고자 보호와 관련된 시스템적·제도적 유도 및 지원책을 마련·시행하고 있음

□ 공익신고자 보호의 실효성 제고를 위한 표준조례안 배포<sup>8)</sup>

- 공익신고자 보호 우수기업에 대한 지방세 감면, 조달계약 우대 등의 내용을 담은 표준조례안을 전국 244개 지자체에 배포('12.3.30.)
  - (그 외 주요내용) ▲ 우수기업 지정·표창 등 주요사항을 심의하는 공익신고자 보호지원위원회 설치 ▲ 공익신고센터 설치·운영 ▲ 지역기업·경제단체·시민단체 등과의 협의체 구성·운영 등

□ '반부패 경쟁력 평가'를 통한 공익신고자 보호제도 운영 활성화 유도

- 2012년도 반부패 경쟁력 평가과제 중 '공익신고 활성화 및 신고자 보호' 항목을 추가하여 공공기관의 관심과 이행노력 제고
  - 연말에 평가지표 달성여부 점검을 위한 실적 취합 예정

<표 6> 국민권익위원회의 공익신고 활성화 및 신고자 보호 평가 지표

평가지표	배점	세부내용
공익신고자 보호 등 기반마련	40점	▪ 홈페이지에 공익신고창구 설치·운영 여부
		▪ 공익신고자 보호제도 안내를 위한 홈페이지 메뉴 구성 등 추가 조치 실시 여부
		▪ 공익신고 처리 및 공익신고자 보호를 위한 기준·규정 마련 여부(훈령·예규·조례·규칙·사규·업무편람의 제·개정 등)
공익신고 사건처리 협조도	20점	▪ 공익신고 접수 및 처리 통계제출(반기 1회) 실적
		▪ 국민권익위원회에 접수된 공익신고 관련 확인·조사 거부 여부
공익신고자 보호제도 운영 충실도	40점	▪ 공익신고자 등에 대한 불이익조치 여부
		▪ 국민권익위원회의 보호조치 불이행 사례 발생 여부
		▪ 보상금 및 구조금의 중복지급 여부

8) 표준조례안은 <부록 6> 참조

- 공공기관용 상세매뉴얼 제공
  - 조사기관 · 수사기관 · 국회의원 · 공공단체별로 상세매뉴얼을 제작하여 제공

**(3) 사회적 공감대 제고를 위한 교육 및 홍보**

공익신고 활성화와 공익신고자 보호에 대한 국민 공감대 향상을 위해 대상별로 다각적인 교육과 홍보가 실시되었음

- 공공기관 · 기업을 대상으로 한 권역별 순회 설명회 개최
  - 시행착오를 예방하고 공공기관과 기업의 제도에 대한 이해를 제고하기 위한 전국 설명회를 개최

**<표 7> 공공기관 · 기업 대상 권역별 순회 설명회 개최 현황**

권역	일시	참석인원			
		소계	행정기관	공직유관단체	민간기업
서울·부산 등 11개 권역	‘11.11.17~’12.3.19.	3,517	2,801	488	228

- 기업 CEO 간담회 등을 활용한 제도소개
  - 기업의 사회적 책임(CSR) 실천 수단으로서 공익신고자 보호제도에 대한 기업의 자발적 동참을 유도
    - 대한상공회의소 윤리경영위원회, 한국공정경쟁연합회, 한국기업경영종합연구원, 부동산신탁사 준법감시인협의회, 각종 윤리경영 워크숍 등

- 민관 협력 네트워크를 활용한 연계홍보
  - 이동신문고 현장에서 시민단체와 찾아가는 공익신고 상담 · 홍보
    - 충주(‘12.1.) 이동신문고 시 공익침해행위에 대한 상담 및 홍보를 실시
  - 공공기관과의 연계홍보를 통해 생활밀착형 홍보 강화
    - 공공기관 보유 전광판, KIOSK(터치형 멀티미디어 보드) 등에 영상표출, 주민센터 · 보건소 출입구 등에 리플릿 · 포스터 배치 등

- 유사한 내용을 담은 TV프로그램에 제도를 소개
  - 아나운서가 공익침해행위 사례를 소개하면서 용기 있는 신고를 유도하는 내용의 멘트를 삽입함으로써 홍보효과 강화
- 다양한 매체를 통한 입체적 홍보를 통해 핵심 메시지를 전달
  - “공익신고자 보호법 캐치프레이즈 : 양심에 안심을 더하는 법”을 담은 각종 홍보매체 제작 · 배포 · 송출
  - 포스터 및 리플릿 제작 배포
  - 일러스트 영상물 -TV, 정부 전광판, 전국 지하철 객차모니터 등에 방영
  - SNS에 공익침해행위 사례를 활용한 웹툰 게시
  - ‘양심의 호루라기’를 의인화한 캐릭터를 제작하여 제도에 대한 긍정적 이미지를 구축하고자 하였으며 지하철 · KTX 역사, 공항, 고속도로휴게소, 버스터미널, 병원, 보건소 등에 캐릭터 스티커를 부착

## 2. 성과 분석 결과

- 공익신고에 대한 공익신고 접수기관의 이해가 아직은 부족
  - ※ 지자체의 경우 공익침해행위 관련 많은 신고(민원)를 이미 접수하고 있음에도 공익신고로 인식하지 못하여 향후 신고자 보호 등과 관련하여 문제가 발생할 소지가 있음
- 비자금 · 분식회계 등 일부 기업부패를 포함하여 아직 보호되지 못하는 신고영역에 대한 국회 · 언론 · 시민사회단체 등의 요구가 있음
  - 공익침해행위 대상법률에 포함되지 않았다는 이유로 보호되지 않는 신고의 경우 형평성 문제 제기 가능
- 공공기관 및 기업 홈페이지에서 공익신고자 보호법을 안내하거나 신고하도록 만들어 놓은 공간을 아직은 많이 찾아보기 어려움

- 공공기관의 경우 ‘11년도 공공기관 청렴도 평가 기관 유형별 최우수 기관<sup>9)</sup>과 중앙행정기관의 홈페이지를 조사해본 결과.
  - 최우수 기관 중에서는 경기도청 홈페이지에서만 공익신고자 보호법 소개 공간이 있을 뿐 여타 기관에서는 전혀 찾아볼 수 없었음. 부패신고에 대한 안내 및 신고공간은 모두 마련되어 있지만 공익신고자 보호법 신고공간은 전무함

<그림 4> 경기도청 홈페이지 공익신고자 보호 소개 화면

- 중앙행정기관 역시 공익신고자 보호법 안내는 전무하여 부패신고, 예산낭비신고 공간은 마련하고 있지만 공익신고 공간은 전혀 찾아볼 수 없음. 특히 신고대상이 상대적으로 많을 수 있는 정부부처인 보건복지부의 경우는 여타 기관과 달리 부조리 및 예산낭비신고센터와 함께 사회복지 부정 비리신고, 노인장기요양기관 부당청구 신고, 의약품 유통 부정 비리 신고 공간을 마련하고 있지만 국민신문고로 연결될 뿐 공익신고자 보호법 안내가 되고 있지 않음

○ 기업의 경우,

- 국내 10대 기업 홈페이지 검색 결과 공익신고자 보호법 소개를 찾아볼 수 없으며, 신고공간을 두고 있지만 임직원의 비윤리적 행위에 초점을 맞추고 있을 뿐 공익신고자

9) 광역지자체(경기), 기초지자체(시 : 경기 의정부, 군 : 경북 예천, 구 : 광주 북구), 시도교육청(경북), 교육지원청(충북 괴산중평), 공기업(한국조폐공사), 준정부기관 (한국주택금융공사), 지방공사·공단(부산환경공단), 출자·출연·보조기관(국토연구원), 임원선임 등 기관(한국교직원공제회)

보호법 관련 신고를 포함하는 경우 찾아보기 어려움. 전경련 대한상공회의소 경영자총  
협회 무역협회 홈페이지 역시 마찬가지임(보다 구체적인 내용은 제3절 기업에서 기술)

□ 교육 및 홍보가 더욱 활성화되어야 함

- 매월 평균 80건 정도의 공익신고가 국민권익위원회에 접수되어 적지 않은 규모이나, 교  
육 및 홍보 강화를 통해 공익신고를 더욱 활성화시켜야 함
- 청렴교육은 행동강령이나 전반적 공직윤리 교육 위주이므로, 공익신고자 보호법이나 부  
패방지법 상 부패신고제도에 대해서는 상대적으로 교육이 소홀함

### 3. 국민권익위원회 차원 중장기 발전방안

#### ■ 법령 개정

- 다음 제5장에서 제시한 사항을 반영한 법령 개정을 통한 공익신고자 보호 강화(장기)

#### ■ 국민권익위원회 권한 강화

□ 부실한 조사 등에 대한 재조사 검토

- 국민권익위원회는 공익신고에 대한 조사권한이 없어 조사기관으로 신고를 이첩할 수밖에  
없음. 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자에게 신고하거나,  
공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나  
감독기관에 신고하는 것을 공익신고로 인정하고 있음에도 국민권익위원회위원회에 별도의  
조사권한을 주지 않고 있음. 따라서 국민권익위원회는 제도적으로 사건의 처리방향에  
대한 결정에서 중요한 역할을 수행하기 어렵도록 되어있음. 공익신고자가 타기관이 아  
닌 국민권익위원회에 신고한 것은 나름의 이유가 있을 것임. 아마도 감독기관에 비해  
국민권익위원회위원회가 자신의 신분을 잘 보호해줄 것이라거나, 감독기관이 제대로 된  
조사를 해주지 않았거나 부실한 조사가 예상될 때 국민권익위원회를 찾을 것으로 예상  
됨. 신고된 사건을 전부 국민권익위원회에서 조사할 필요는 없겠지만, 주요사건과 이첩한  
사건의 조사가 부실한 경우에 재조사를 할 수 있도록 권한이 부여되어야 함(장정욱  
2012, 147)

□ 관련 부서 강화

- 2012년 예산안의 주요 사업비 230억3천5백만원 중에서 공익신고제도 운영비용이 5억 3,100만원 밖에 반영되지 않았다는 것은 공익신고자 보호법 시행 석 달 만에 221건의 공익신고가 접수되었다는 점을 고려해보았을 때 무척 부족해 보임(김기현 2012, 80)
- 관련 부서 강화(운영 인력과 조직의 확대) 및 예산 편성 확충 필요

■ 기관의 참여 유도

□ 기업의 책무 등 추가

- 부패방지법에서는 제3조(공공기관의 책무), 제4조(정당의 책무), 제5조(기업의 의무), 제6조(국민의 의무), 제7조(공직자의 청렴의무)를 규정하고 있으며, 제5조(기업의 의무)에서는 ‘기업은 건전한 거래질서와 기업윤리를 확립하고 일체의 부패를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다’고 되어 있음
- 공익신고자 보호법에는 제3조(국가 등의 책무)에서 ‘국가 또는 지방자치단체는 공익침해행위의 예방과 확산 방지 및 공익신고자보호 등의 보호를 위하여 노력하여야 한다’고 규정
- 공익신고자 보호법에서도 기업의 의무를 추가함으로써, 기업의 자율적 노력을 유도할 필요성이 있음
- 이와 함께 공공기관의 책무 및 국민의 의무도 추가

□ 공익신고자보호지원위원회 설치 및 운영 유도

- 국민권익위원회에서 지자체에 배포한 ‘공익신고자보호에 관한 표준조례안’에서 제시하고 있는 공익신고자보호지원위원회를 조례 및 규칙 제정을 통해서 지자체에 설치할 수 있도록 함
- 지자체 등에서 별도로 위원회를 구성하는 것이 바람직할 수 있으나, 업무의 효율과 지자체의 예산 등을 고려하여 부패방지법에서 규정하고 있는 시민고충처리위원회를 시민고충처리 및 공익신고보호지원위원회로 확대 개편하는 것도 고려할 수 있을 것임

□ 기업 차원의 고충처리위원을 통한 고충상담 의무화

- 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 제26조에 따르면 상시근로자수 30인 이상의 모든 사업 또는 사업장은 근로자의 고충을 청취하고 이를 처리하기 위하여 고충처리위원

을 두도록 하고 있음. 공익신고자는 조직의 부적응자 또는 배신자라는 오명과 함께 조직내부에서 인사상의 불이익 조치는 물론 동료직원들로부터 공식·비공식적으로 따돌림을 받는 경우가 많음. 따라서 조직 내부에 공익신고자가 있을 경우에는 공익신고자 보호법에 규정된 보호조치 이외에도 정기적인 고충상담을 의무화 하고 처리대장에 기재하게 하는 것이 필요함(이철재 2012, 158)

□ 공익신고자 보호제도와 관련한 공공기관 및 기업의 평가지표를 개발하여 측정

<표 8> 공공기관 평가지표(안)

평가항목	배점	세부내용
연간 기본계획 수립 여부	5점	수립 여부, 기관장 결재 여부, 예산 반영 여부 반영하여 평가
관련 내용 게시 여부	5점	기관내 게시판 또는 홈페이지 게시 여부 반영하여 평가
홈페이지에 공익신고창구 설치 및 운영 여부	10점	홈페이지 접근 여부 고려하여 평가
공익신고 처리 및 공익신고자 보호를 위한 조례, 규칙, 규정 마련 여부	25점	내용 구체성 및 충실도 바탕으로 평가 (보호 및 보상, 신고자 불이익 시 징계 조항 등)
공익신고자보호지원위원회 설치 및 운영 여부	20점	공익신고자보호지원위원회 설치 및 운영 평가
공익신고 전담 지정 여부	5점	감사실 또는 윤리경영부서 내 공익신고 전담직원 지정 여부 평가
교육실적	15점	횟수, 참석률, 기관장 참석, 교육방법 반영
교육홍보자료 제작 및 활용	5점	제작 및 활용 고려하여 평가
공익신고 접수 및 처리 통계 입력	10점	권익위 정보통합시스템 입력 여부

**<표 9> 기업 평가지표(안)**

평가항목	배점	세부내용
연간 기본계획 수립 여부	5점	수립 여부, 기관장 결재 여부, 예산 반영 여부 반영하여 평가
관련 내용 게시 여부	5점	사내 게시판 또는 홈페이지 게시 여부 반영하여 평가
홈페이지에 공익신고창구 설치 및 운영 여부	20점	홈페이지 접근 여부 고려하여 평가
공익신고 처리 및 공익신고자 보호를 위한 기준 규정 마련 여부	30점	기준 규정의 내용 구체성 및 충실도 바탕으로 평가(보호 및 보상, 신고자 불이익 시 징계 조항 등)
고충처리위원 상담 의무화 여부	5점	고충처리위원 통한 공익신고자 고충처리 상담 의무화 여부
공익신고 전담 지정 여부	5점	감사실 또는 윤리경영부서 내 공익신고 전담직원 지정 여부 평가
교육실적	15점	횟수, 참석율, 기관장 참석, 교육방법 반영
교육홍보자료 제작 및 활용	5점	제작 및 활용 고려하여 평가
공익신고 접수 및 처리 통계 입력	10점	권익위 정보통합시스템 입력 여부

※ 다음 사항을 반영하여 증감

+ 사항	공익신고 활성화 차원 활동, 정책, 캠페인, MOU 체결, 직원 대상 설문조사 통한 컨설팅 등 (최대 10점 내에서 반영)
- 사항	공익신고자에 대한 불이익 조치 여부, 국민권익위원회의 보호조치 불이행 사례 여부, 국민권익위원회에 접수된 공익신고 관련 확인·조사 거부 여부 등 (최대 10점 내에서 반영)

□ 공공기관 인증제 도입

- 공공기관의 직원들이 자신의 공익신고 권리와 구제에 대하여 얼마나 숙지하고 있는가를 기관장의 법적 책임으로 부여하고 성과 지표의 하나로 설정하도록 함
- 1994년 미 연방의회는 연방정부 직원들이 내부공익신고를 이유로 한 어떤 보복도 받지 않을 권리를 잘 알지 못하고 있다는 보고에 따라, 문제 해결을 위하여 5 U.S.C. §2302(c)를 제정함. 이 조항은 기관장에 대하여 “미 연방 특별조사청(U.S. Office of Special Counsel, 이하 OSC)와 협의하여 기관의 직원들이 자신들에 주어진 내부공익신고의 권리와 구제들에 대하여 숙지하도록 할” 책임을 부여함

○ 2302(c) Certification Program은 연방정부 기관들이 직원들로 하여금 Whistleblower Protection Act(WPA) 및 관련 공무원법에 따라 자신들에게 주어지고 이용 가능한 권리와 구제에 대하여 잘 알도록 할 법적 의무를 규정함. 2302(c) Certification Program에 의하면 OSC는 각 기관이 다음 다섯 가지 사항을 충족시키고 있는지, 법규(5 U.S.C. §2302(c)) 준수를 인증하는 역할을 맡고 있음<sup>10)</sup>

① 기관 시설에 직원의 권리와 구제 관련 정보를 제공하는 포스터를 부착. 연방 기관들은 OSC에 대한 신고가 비밀이 보장된다는 점과 관련 법률을 게시하고, 이들을 모든 직원이 볼 수 있도록 눈에 잘 띄는 곳에 게시해야 함. 게시문은 다음 사항을 포함해야 하고, 기관 전체에 걸쳐 게시되어야 함

- 무엇이 내부공익신고인가? : 내부공익신고자는 법규의 위반, 심각한 관리 부실, 막대한 재원의 낭비, 권력의 남용, 공중위생에 관한 실질적이고 구체적인 위협, 공공의 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위협의 증거를 합리적으로 믿고 신고한 사람임
- 무엇이 내부공익신고자에 대한 보복인가? : 다른 사람에게 무엇을 하도록 지시하거나 권고 또는 다른 직원의 행위를 승인하도록 권한을 부여받고 있는 연방정부 인사가 직원이 내부공익신고를 했다는 것을 이유로 그에 대하여 당연히 해야 할 조치를 하지 않거나 인사 조치를 하겠다고 위협하는 것임
- 내부공익신고 정의 및 기준 제시

② 신입 직원 오리엔테이션에서 내용의 일부로 내부공익신고자 보호에 대한 정보 제공

③ 현직 공직자를 대상으로 Whistleblower Protection Act에 관한 정보 제공

④ 관리자들을 대상으로 Whistleblower Protection Act에 대한 교육 실시

⑤ 기관 웹사이트에 기관 웹사이트와 OSC 웹사이트를 연결시키는 컴퓨터 링크 구축

○ OSC Outreach Program

- OSC는 2302(c) Certification Program에 따라, 이 프로그램에 등록하고자 하는 각 연방정부 기관들은 등록서식(§2302(c) Certification Program Registration Form)을 작성해 OSC에 팩스로 보내야 함. OSC는 이것을 접수한 후, 프로그램에 등록시킴. 연방 기관은 다섯 가지 요구사항을 완수한 후, 준수서식(§2302(c) Certification Program Compliance Form)을 작성해 팩스로 OSC에 보냄. OSC는 이를 검토한 후, 해당 기관이 5 U.S.C. §2302(c)를 준수했음을 가리키는 증명서를 수여하게 됨. 이외에 OSC는 매년 의회에 연방정부 기관들의 인증 프로그램에 대한 참여를 보고함

10) <http://www.osc.gov/outreachCertificationProgram.htm> 참조. (검색일자 2012.5.7.)

○ 미 연방정부 Office of Personnel Management는 대통령 전략적 인적자원 요소 관리 차원에서 2302(c) certification을 기관의 성과를 평가하기 위한 성과지표의 하나로 인식하고 있음

□ 인증을 통한 기업의 공익신고자 보호 노력의 촉진

○ 기업 차원의 표준규정안을 마련하여 기업에 제시

○ 상기 공공기관 평가항목에 근거하여 일정 점수 이상을 획득한 기업이 인증을 신청하면 서면심사 및 현장실사, 인증위원회의 심의를 거쳐 공익신고친화기업으로 선정하고 인증을 부여. 인증 기업에 대해서는 다양한 인센티브를 부여. 공익신고자에 대한 불이익 조치 등이 발생할 경우 인증을 취소하며 협약 기간 중 고의 또는 중대한 조세 포탈 등 기업범죄 발견 시 협약을 파기

○ 인센티브는 기존의 인증 관련 기업 혜택을 참고하여 부여. 예를 들면 정부포상 기회 및 정부사업 참여시 가점 부여(여성가족부의 가족친화인증 기업 및 기관), 정기근로감독 면제, 세무조사 유예(1년) 등 행정상 우대와 대출금리 우대, 신용보증 확대 등 금융상 혜택(고용노동부의 노사문화 우수기업 인증), 세무조사 유예(국세청 성실납세기업), 기업조사 면제(관세청) 등을 참고할 수 있음

- 국민권익위원회가 지방자치단체에 배포한 표준조례안에서는 우수기업에 대한 지방세 감면, 조달계약 우대 등을 포함
- 벌칙 및 조세 감면, 자율준수 프로그램 등 인센티브를 도입하여 기업의 자발적이고 적극적인 법 준수를 유도
- 공익신고자 보호 우수기업에 대한 세제·금리·행정 등에 의한 지원
- 공익침해 행위 자진 신고 및 조사 협조기업 등에 대한 Leniency Program의 도입
- 공익신고 처리 및 신고자 보호 관련 자율준수 프로그램(Compliance Program) 운영 기업에 대한 책임감면제도 도입
- 내부고발을 촉진하는 간접적 인센티브는 기업을 대상으로 한 판결지침제도(the Corporate Sentencing Guidelines) 등에서 찾아볼 수 있음. 이것은 기업이 준법프로그램(compliance program)을 만들고 반부패 커뮤니케이션 절차 및 과정의 하나로 내부공익신고자를 보호할 경우 경제적 처벌을 감면하는 식임. 많은 미국 주요 기업들이 현재 이러한 프로그램에 따라 준법 감시 프로그램을 늘려가고 있음

## ■ 공익신고 정보제공의 활성화

### □ 통합정보시스템 구축

- 시행령 제28조(정보시스템의 구축)를 보면 “① 위원회는 법 제28조에 따른 보상금 및 구조금의 중복 지급 금지 등을 위하여 정보시스템을 구축·운영할 수 있다. ② 위원회는 제1항에 따른 정보시스템의 구축·운영을 위하여 행정기관 등에 보상금·포상금 및 구조금 지급 등에 관한 정보 제공을 요청할 수 있다. ③ 위원회는 행정기관 등이 제1항의 정보시스템을 이용할 수 있도록 표준 프로그램을 개발하여 보급할 수 있다.”라고 되어 있음
- 법에서 신고 기관이 국민권익위원회로 국한되지 않고 행정기관 등으로 신고가 가능한 상황에서 정확한 신고 현황을 확인하기 어려움. 따라서 국민권익위원회 차원의 정보시스템을 구축하여 행정기관 등에서 신고 유형, 신고 처리 사항 등에 대해서 최소한 분기별로 의무적으로 입력할 수 있도록 하며, 항시 자료를 개방하여 국민들이 기본적인 현황을 파악할 수 있도록 함. 그리고 입력 여부를 공공기관 평가에 반영할 수 있음
- 기업의 경우 정보 입력을 의무화시키기 어려움을 감안하여 전경련, 대한상공회의소 등을 통해 홍보하고 해당 기업에서 자율적으로 정보시스템에 입력 가능하도록 함. 자율적 입력을 약속한 기업에 대해서 인센티브를 부여함
- 시스템을 통해서 다양한 교육 자료를 제공하고 정보를 공유하는 한편, 교육 및 컨설팅 실적 등을 입력하여 확인할 수 있도록 함
- 미국의 경우 모든 연방기관은 매년 의회에 내부공익신고자 사건 일체와 이후 조치, 해당 공무원 징계사항 등을 보고해야 하며 매년 신고 관련 통계를 기관 홈페이지에 게시하여야 함(고려대학교 정부학연구소 2008, 68)

### □ 중앙정부 차원 공익신고자보호 전문 웹사이트 구축, 서비스 실시

- 일본 소비자청은 공익신고자 보호 웹사이트를 운영하고, 상담 전화를 제공하고 있음<sup>11)</sup>

11) <http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/index.html> (검색일자 2012.4.5.)

<그림 5> 일본 소비자청 공익신고자보호 웹사이트 화면



- 행정기관과 민간부문으로 나누어 직원(근로자)으로부터의 신고 접수, 신고처리 절차, 신고상담, 공익신고 결정시 고려사항, 내부규정 예시, 가이드라인 등을 제시함
- 교육과 홍보, 조사와 연구, Q&A 등의 메뉴를 통하여 필요 정보를 제공

□ 중앙정부 각 부처, 지방자치단체, 공공기관 홈페이지 공익신고 메뉴 구축 서비스 제공

- 일본 내각부, 총무성(総務省), 방위성(防衛省), 財務省, 소비자청, 후생노동성(厚生労働省), 공정거래위원회(公正取引委員会), 金融庁, 京都府, 후쿠오카(福岡県), 石川県, 치바현(千葉県), 尼崎市, 川崎市, 小樽市, 浜田市, 北九州市, 大津市 등 홈페이지 참조
- 모두 공익신고자 보호제도 웹사이트를 구축·운영하고 있음. 공익신고자 보호법에 따라 각 성, 청 등은 모두 자체 사무처리 규정을 제정하고 있음. 예, 외무성은 근로자가 신고할 경우 법에 따라 신속하고 적절하게 처리하기 위하여 사무처리 규정을 제정하여 운영함
- 상담 전화 (행정기관의 직원, 기업, 사업자 종업원 상담 접수)  
내용: 보호법, 지침, 신고 등에 관한 상담

- 예: 공정거래위원회(公正取引委員会) 홈페이지
  - 공익신고 접수 창구 및 상담 창구 마련
  - 독점금지 신고·상담 창구, 하청에 관한 신고·상담 창구
  - 공익신고 사무 처리 요강
  
- 정부기관에 공익신고 절차 표준(모범)안 및 관련 규정을 개발하여 보급
  - 국민권익위원회는 지자체에 공익신고자보호에 관한 표준조례안을 마련하여 배포하였음
  - 지자체 외 공공기관, 민간 기업들이 채택할 수 있는 표준안, 관련 사례 자료를 개발하여 보급할 필요가 있음
  - 공직유관단체 차원의 공익신고자 보호 규정안을 마련하여 보급. 현재 인천항만공사, 코레일 등이 신분보장 및 보상을 포함한 지침을 마련하고 있음
  - 공익신고자 보호제도 내용, 필요 이유 등 자료를 개발·제공할 필요가 있음
    - 내부신고제도의 도입 검토 시 필요한 정보에 대해 일본정부는 조사를 실시함
    - ☞ “내부신고제도 ‘도입 검토 중’, ‘도입 예정이 없다’, ‘도입했으나 폐지하였다’로 답변한 사업자(n=2,987)에 대해 도입을 검토함에 있어 어떤 정보가 필요한지를 질문. ‘내부신고제도와 공익신고보호법에 대한 기본 사항’ 62.7%, ‘내부신고제도의 설치, 운영에 관한 설명서’가 60.5%로 높게 나타남”<sup>12)</sup>
  
- 공기업, 민간기업, 사회단체 등에서 공익신고제도의 성공적 운영과 관련한 사례를 발굴·제시하고 이에 대한 자료를 제공하여 공익신고자 보호제도 도입을 권고·홍보
  - 예: 일본 주식회사 치바스테이션(株式会社 千葉ステーション)
    - 공익신고자 상담창구. “당사는 공익신고자 보호법의 취지에 따라 공익신고에 관한 상담 창구를 설치하고 있습니다. 이 창구는 당사에서 일하는 직원이 "법령 준수 및 기업 윤리에 반하는 행동이나 위반 우려가 있는 행위를 인식했을 때"로, 상담, 통보할 수 있는 창구입니다”

12) <http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h22chosa-gaiyo.pdf> (검색일자 2012.4.4.)

○ 권고 방법

- 법 규정에 의한 강제
- 민간기업, 사업자 대상 조사, 비교, 공개 등 간접적 권고
- 홍보, 설득 등

■ 교육 및 홍보 강화

□ 교육 및 홍보의 중요성

- 공익신고자에 대한 보복 가운데 가장 광범위하고 지속적 고통으로 작용하는 것은 결국 사회 일반의 부정적 인식임
- 미국의 경험을 보면 내부공익신고제도 실패 이유의 하나는 교육·홍보의 부족 때문이었음. 제도의 채택에도 불구하고 정작 공무원들은 자신의 권리를 잘 알지 못하였음. 내부공익신고 관련 교육 자료 개발, 작성, 배포, 교육, 홍보 노력 등도 이러한 이유로 중요함. 제도 도입도 중요하지만 무엇보다도 실제 내부공익신고의 정당성, 보호내용, 채널, 구제절차, 이용방법 및 그 효과 등에 대해 잘 알고 있어야 함
- G20 신고자보호 법률 관련 지침 여섯 가지 중 하나는 ‘인식제고(홍보)정책, 훈련·교육 및 보호조치의 실효성에 대한 정기적 평가를 통해 신고자보호 법률이 이행되도록 한다.’이며, 구체적 모범사례로서 다음을 제시하고 있음
  - 신고자보호제도에 대한 인식도를 제고(홍보)하기 위한 기구 지정, 일반적 지침 제공, 감시·감독 및 신고자보호제도에 대한 정기적인 실효성 평가, 관련 정보 수집·배포
  - 신고행위가 조직에 대한 충성행위라는 사회적 인식·태도 변화를 유도하기 위한 인식도 제고(홍보)
  - 공공부문 내에서 상급자(managers)가 부패신고를 접수하고, 신고자에 대한 차별적·징계적 조치를 적발·방지할 수 있도록 충분한 훈련·교육 제공

□ 공익신고 교육을 위한 국가수준의 정책 과제 설정<sup>13)</sup>

13) 다음 내용은 국가인권위원회의 국가인권교육계획 관련 토론회 자료집 내용을 참고하여 공익신고 교육 차원에서 수용 가능한 것으로 수정한 것임. 다만 공익신고교육만으로 특화하는 것도 의미가 있지만 현실여건상 공공기관 경우 반부패청렴교육의, 기업 경우 윤리경영교육의 중요한 테마로 포함시켜 반부패청렴교육의 국가계획을 수립하는 것이 보다 현실적일 것임

#### 가. 정부의 역할

- 정부는 공익신고 교육을 체계적으로 보장하기 위해 (1) 국가 공익신고 교육 계획 개발 (2) 정규 교육 체계에 교육과정을 도입 또는 강화 (3) 공익신고 캠페인 주도 (4) 관련 정보, 교육센터에 대한 대중의 접근 개방 (5) 기금, 모금, 지원 강화 등의 의무를 가진다고 볼 수 있음. 이러한 요소의 구비 없이는 공익신고 교육의 발전이 체계적으로 추진되지 못함

#### 나. 국가 공익신고계획상의 단계별 정책 목표 설정

- 부처 간 협의 체제를 포함하는 국가 수준의 추진 기구 형성 또는 기존 기구의 영역 확대. 이 추진 기구 또는 확장된 기구에 민간부문의 참여 여부와 참여 수준을 설정
- 지자체가 주도하는 지방 차원의 공식 교육활동의 확산, 그 제도화
- 교재, 프로그램, 강사진, 전문연수를 전담하는 훈련 자료센터의 설치 여부
- 정기적인 평가를 포함하는 공익신고 교육 보완 강화의 기제

#### ○ 초기 과제

- 교육실태 파악(현황, 수요, 문제점, 잠재력, 프로그램, 교재, 인적자원, 재원 등)
- 교육 정책방향의 합의 과정(광범위한 청취 과정, 참여 유도, 대상 주제별 집단별)
- 장단기 우선 분야의 설정
- 정부의 공익신고 교육 의무규정 세부화(공교육 내 교육, 각종 공무원에 대한 교육, 교육 관련 기구 및 사회 각 전문분야에서 교육 증진, 공공의식 향상을 위해 노력할 의무 등)
- 주제별, 대상별 교육 전략의 수립
- 교육 발전을 위한 일련의 전문가·실천가 세미나, 국제회의 개최
- 전반적인 교육개혁 프로젝트와 교육 심화를 연계시킴
- 교육자료 아카이브 형성
- 재정 확충 계획
- 공익신고교육계획의 수립과 공표
- 공공캠페인
- 인력양성 훈련프로그램 가동

#### ○ 중기과제

- 교육훈련센터 설립
- 중앙 및 지방 부처-기구간 조정 협력의 체계화
- 연구 지원 강화

- 초기 평가 및 계획의 수정 보완
- 교육백서 정기적 발간
- 공교육 커리큘럼 전문지원 체계 형성

○ 지속과제

- 전문 연구기관, 연구자의 지원(전문 연구소, 학술지 등)

다. 교육의 세부 추진 방안

○ 교육의 추진 주체

- 1) 정부 각 부처 대표, 민간단체 대표, 교육전문가가 모든 수준에 참여하는 협의체
- 2) 국민권익위원회가 민관의 협력을 통해 교육활동을 대폭 강화하도록 하는 방안
- 3) 초기의 느슨한 협력체제와 교육지원센터의 설립 등을 통한 국가공익신고 교육기구의 단계적 설립

○ 교육추진 기구 형성

- 각 분야의 교육 수요를 청취하는 광범위한 참여 및 협의과정을 통한 기구 형성
- 산하에 교육분야별 실무단 구성(초등, 중고등, 대학, 성인, 직능, 기업, 시민사회 등)
- 지자체와 협의 및 협력 구조, 지자체의 감사 담당자들 간의 협력체제와 정례적인 협의와 토론, 각 지자체에서 교육전담반을 구성하도록 권장
- 실무단과 별도로 교육지원팀 구성 : 자료와 프로그램, 인적 지원, 재정지원 조정
- 캠페인 추진
- 공청회와 연계된 정기적인 교육백서 발간 주관

○ 교육훈련센터 설립의 방향

- 교육훈련센터는 교육에 대한 연구, 교육자를 훈련시킬 수 있는 전문교육자의 육성, 교육자료의 수집과 생산, 배포, 토론회와 워크숍, 수요층에 맞는 프로그램 개발과 조직 등에 핵심적인 역할 수행. 즉 연구, 훈련, 자료실, 의견수렴, 프로그램 개발, 대중교육을 종합한 기관으로서 성격 요구
- 현재 상당수의 교육이 기획단계에서부터 비체계적으로 진행되며, 부족하고 덜 훈련된 강사진 및 눈높이에 맞는 교재의 부족으로 인해 큰 어려움을 겪고 있음. 전문적인 교육지원센터가 존재할 경우 교육의 수준과 깊이뿐만 아니라 교육의 수요를 생산해내는 효과를 만들어낼 수 있음

- 정기적인 교육실태 조사 실시
  - 일차적으로 교육 프로그램 등 기본정보를 수집하고, 교육 관련 정책의 실시에 대한 평가·문제점 등을 검토하여 다음 해 정책 수립 등에 반영할 근거를 마련. 교육실태 조사는 소속 공직자들의 공익신고자 보호 교육 필요성을 환기시키는 역할을 할 수 있음. 특히 중장기적으로 평가와 피드백, 원활한 소통을 위한 제도적 기반을 정착시키기 위한 기초 작업으로 정기적인 교육실태 조사 작업이 중요함
  
- 정부의 교육 의무규정 제정 및 세부화
  - 의무규정 또는 정규적인 교육시간 마련을 제도화
  
- 예산과 전문 인력의 확보
  
- 전문 강사진 및 다양한 교재의 확보
  - 현장에서 이루어지는 교육의 형태는 일회성으로, 외부 전문 강사를 초빙해 강의형식으로 이루어지는 경우가 대부분임. 따라서 교육 관련 전문 강사에 대한 정보와 다양한 수준 및 내용을 갖춘 교재가 부족함. 가장 일반적으로 이루어지고 있는 ‘양성평등 및 성희롱 예방’ 교육 경우, 각 지역별로 전문 강사 목록과 비디오, 관련 책자 등 각 기관별로 교육 담당자가 필요로 하는 요건을 잘 갖추고 있는 편임
  
- 교육자료 아카이브 형성
  - 국민권익위원회에서 발간하는 교육 자료가 꾸준히 발간되고 있지만, 정부기관 교육 담당자가 파악하지 못하고 있는 실정임. 교육자료 아카이브를 형성해 필요로 하는 이들이 언제든지 관련 정보를 열람하고 교육 자료를 공유할 체계를 마련하는 것 또한 우선 과제임
  
- 공직자 교육과정 포함
  - 교원양성과정의 교육과정 포함
  - 현직교사의 교사연수과정 포함
  - 공무원연수원, 교육연수원 등
  - 검찰직원, 교정시설 직원, 갱생보호원 직원, 의료관계자, 사회복지관계자, 노동행정 관계자, 소방직원, 경찰직원 대상으로 각종 연수 실시

○ 평생학습에서의 교육 접목방안

- 평생교육법에 근거조항 마련
- 지역별 평생학습진흥조례에 근거조항 마련
- 평생학습지원원 및 유관기관과의 연계 구축

□ 내부공익신고 교육을 위한 법률적 의무 부과

○ 사용자에게 내부공익신고 절차 설치, 직원 교육, 훈련과 관련한 법률적 의무를 부과 (Carr & Lewis, 2010, p.40)

- 내부공익신고자 보호가 부정행위 방지에 도움이 되지 못하는 것은 많은 경우는 근로자들이 그것을 알지 못한 때문임(박선중 2008, 149)
- 남녀고용평등과 일 가정 양립지원에 관한 법률 제13조(성희롱 예방 교육)을 보면, 사업주는 성희롱 예방 교육을 실시하여야 한다고 규정하고 있으며, 시행령 제3조(직장 내 성희롱 예방 교육)에서는 사업주는 연 1회 이상 성희롱 예방 교육을 하여야 한다고 의무화하고 있음
- 공공기관 경우 청렴교육을 연 5시간 이상 의무화하고 있다는 점에서, 그 중 최소한 한 시간을 공익신고자 보호법과 부패방지법에서 규정하고 있는 보호보상제도에 대해서 교육하도록 의무화할 필요가 있음. 기업의 경우 연 1회 이상 의무화할 수 있도록 관련 법령의 개정이 요청됨. 의무화 전까지는 교육 실적을 기업 평가에 반영하는 방안을 검토할 수 있음
- 남녀고용평등과 일 가정 양립지원에 관한 법률 제13조2(성희롱 예방 교육의 위탁)의 사업주는 성희롱 예방 교육을 고용노동부장관이 지정하는 기관에 위탁하여 실시할 수 있다는 규정처럼 공익신고 교육 역시 앞서 민간공익신고상담소로 지정된 시민사회단체에 위탁하여 실시할 수 있는 것도 고려할 수 있음
- 기관장 포함 전 직원의 교육 참석 의무화, 연간 총 현원대비 교육 참석률 100% 확보, 부서배치에 앞서 모든 임직원 및 신규채용직원에게 대한 교육 실시, 전문가 강의·시청각 교육·사이버 교육 등 다양한 방법을 활용하되, 연 1회는 가능한 한 집합교육 등 대면교육을 실시하도록 함

□ 시민교육 기회 확대를 통해 부정적 인식 개선 및 법 이해 확산

- 청소년을 포함한 시민을 대상으로 한 교육 홍보 역시 적극적으로 전개해야 할 것임. 특히 청소년 대상 교육은 교육과학기술부와 긴밀한 협조 아래 반부패청렴교육에 포함 되어 이루어질 수 있어야 할 것임

- 일방적 교육이 아닌 연극·영화 등을 활용한 교육을 실시할 수도 있음. 예를 들면, 어린이를 위한 찾아가는 투명연극(대구홍사단), 어린이와 청소년 대상 연극, 캠프, 박람회(한국여성단체협의회) 등 다양한 방식을 활용한 교육 콘텐츠와 기제 개발
- 내부공익신고자를 활용한 공익신고 특강
- 사례 위주 토론 위주 교육 필요
- 특히 학교에서 신고의 중요성을 교육하여 어릴 때부터 신고가 고자질로 치부되어 비난 받는 인식을 극복하고 시민정신을 내재화할 필요
- 표준 교안 개발, 영상물 제작 등 병행. 홍콩의 경우 ICAC(염정공서) 사회지역국 중심으로 반부패교육 프로그램을 각급 학교에 보급하고 있으며, 특히 교육자료 개발 과정에 교사, 교장, 교육전문가, 심리학자 등이 참가함
- 기업윤리 교육과정에 공익신고 교육 포함(전문가 특강, 우수기업 사례발표 등)

#### □ 홍보

- 공익신고자가 불이익조치에 대한 국민권익위원회의 보호조치를 받기 위해서는 불이익 조치가 있었던 날로부터 3개월 이내 신청을 하도록 규정. 따라서 공익신고자가 적절한 보호조치를 받기 위해서는 공익신고자 보호제도의 내용 등에 대한 대국민 홍보를 실시하는 것이 당연함(김기현 2012, 101-2). 자체 홍보비 편성 요청
- 각종 홍보매체를 활용하여 공익침해행위의 해악을 교육하고, 공익신고에 대한 대중적 지지를 획득하고 조장하는 기능을 담당함
  - 보도매체인 신문과 TV를 이용하여 홍보하는 한편, 초·중·고등학교의 교육과정을 통해 사회적 인식을 제고시키고 특히 TV에 고정적인 홍보를 계속하여 국민의 의식전환과 아울러 신고정신 함양에 기여함
  - 국민권익위원회 차원에서 지침서를 발행하여 공공기관 및 기업은 사본을 직원들에게 배포하거나 홈페이지 게시 또는 사내게시판에 게시하도록 함
  - 공익신고 포상자 추천 이벤트 등을 통한 시민들의 긍정적 관심의 유발
  - 인권위의 경우 자체(인권위) 버스 운행을 통한 홍보 효과가 큼. 국민권익위원회 차원에서 자체 버스를 마련하여 버스 외부에 공익신고 및 부패행위 신고 안내를 부착하여 운행함으로써 그 자체로 홍보 효과를 얻을 수 있음. 또한 역, 터미널 등에서 공익신고 홍보 및 신고 접수가 가능함
  - 철도·지하철 등 대중교통 수단 활용. 방송사업자 및 전광판 방송사업자는 공공의 이익을 증진시킬 목적으로 제작된 비상업적 공익광고를 대통령이 정하는 비율 이상으로

편성하여야 한다'는 방송법 제73조 4항의 규정 따라 한국철도공사 소속 전철과 기관차, 철도시설물, 항공시설물 등 다양한 시설을 활용하여 현재 반부패 공익광고를 무료로 송출하고 있음. 따라서 공익신고 관련 내용을 보다 적극적으로 포함시켜 송출하도록 할 필요가 있음

- 공직유관단체 및 기업의 사보나 인트라넷 이용한 무료 광고 적극 활용
- 학생 및 국민 대상 글짓기대회, UCC 공모전, 수기 공모전 등 개최
- 2005년 4월부터 국민권익위원회가 발행하고 있는 월간 웹진 '기업윤리 브리프스'에 공익신고 고정코너를 신설하여 저명인사 및 관련전문가 칼럼, 기업 우수 사례, 외국 사례 등을 소개할 수 있을 것임

○ '공익신고의 날' 제정을 통한 공익신고 주간 캠페인 통한 홍보

- 공익신고의 날(예를 들면 성수대교 붕괴나 삼풍백화점 참사와 같이 공익신고자 보호제도가 존재하지 않았을 때 발생하였던 가장 대표적인 대형사고 발생일)을 제정하여 한주를 공익신고 주간으로 선포하고 다양한 캠페인 등 홍보 활동 전개
- 우간다의 반부패주간을 참고할 수 있을 것임. ACCU(the Anti Corruption Coalition-Uganda, 1999년 부패에 관심 있는 기관과 시민들이 모여서 부패에 보다 효율적으로 대응하기 위해 조직한 시민단체)와 우간다 정부가 공동으로 개최하는 범국가적인 연중 행사에서는 정부 공직자, 외국대사관 대표, 사회각처의 사람들, 외국 반부패단체 등 수천명이 참여하여 행진, 음악 춤극 공연, 공청회, 학술대회, 시민대토론회, 반부패전시회, 방송 대담, 인터넷 보도 등을 진행

○ 공익신고자 시상 및 관련 보도상 시상 등을 통한 홍보

- 참여연대에서는 의인상을, 아름다운재단에서는 빛과 소금상을 공익신고자에게 시상하고 있음. 정부 차원에서는 공익신고자들에게 훈·포장 및 표창을 추천하고 있음
- 민간단체의 관련 시상이나 정부 차원 공익신고 훈·포장 및 표창 추천은 대외적으로 홍보가 미흡한 측면이 있음. 따라서 정부 차원에서 공익신고의 날을 맞아 시민단체와 기존 공익신고자들이 참여하는 심사위원회를 통해서 올해의 공익신고자 시상을 통해 사회적 칭송의 계기를 마련하는 것도 방법임
- 이와 함께 공익신고 관련 탐사보도나 공익신고자 관련 기사를 위해 노력한 언론의 경우 '올해의 공익신고 보도상'을 시상함으로써 언론의 공익신고 관심을 불러 일으키고 홍보에도 기여할 수 있음. 참고로 국가인권위원회에서는 올해부터 인권보도상을 시상하고 있음

○ 국제 홍보

- 한국의 공익신고자 보호법과 제도 집행 시스템, 가이드라인 등을 공개(웹사이트 영문자료 제공)
- 기대효과 : TI(국제투명성기구) 국가청렴도 개선 등에 기여
  - 국민권익위원회 전략적 목표 중의 하나는 TI 발표 국가청렴도 지수를 제고하는 것임
  - TI 지수는 사람들의 인식이라는 문화적 형태에 의존하는 것으로, 웹사이트는 인식제고를 위한 효과적 수단이 될 수 있음
  - 국제기구나 전문가, 즉 학술적 비교, 연구, 실무자들을 통한 홍보 효과가 기대됨. 예를 들어, 일본은 신고자 보호 출발이 한국의 부패신고자 보호보다 늦었고 내용도 미미하지만, 국제사회에 보다 잘 소개되고 있음
  - 내부공익신고제도는 다른 나라에 비해 앞선 분야로, 각국에 적극적인 소개가 필요함. 미국 Government Accountability Project(GAP), 영국 Public Concern at Work(PCaW), 독일 RCC Risk Communication Concepts(RCC) 등은 내부공익신고자 지원, 관련 분쟁의 해결, 각국 제도의 비교와 소개 등의 활동을 하는 국제적 단체로 이들에 대한 국내 제도의 소개 책자, 성과 자료 제공은 부패인식을 개선하는데 도움이 될 것으로 기대됨(박홍식 외 2006, 234)
  - 이를 통해 국민들에게도 공익신고자 보호법 인식 및 이해도 확산을 기대할 수 있음

○ 학술 활동 지원 통한 홍보

- 학회·연구소의 공익신고제도 연구 및 세미나 등의 학술활동 지원, 강의과목 개설 지원 등
- 국내 및 국제 세미나 개최 지원
- 대학 연구소 ‘국민권익보호센터’(가칭) 설치 지원
  - 국민권익 및 공익신고자 보호제도 체계적 연구 : 제도 소개, 교육, 홍보 활동 등의 거점, 정책수단으로서의 역할 가능
  - 제도연구, 정책수단 개발, 전문가 양성, 교육, 홍보 등
  - 국제 및 국내 학술 세미나, 연구자와 실무자 토론회 등의 개최 등
  - 대학 관련 강의 개설

예) 國立高雄大學-財經法律學系, 公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會 등<sup>14)</sup>

14) [http://www2.nuk.edu.tw/fl/03\\_teacher/teacher\\_1-9-.htm](http://www2.nuk.edu.tw/fl/03_teacher/teacher_1-9-.htm) (검색일자 2012.4.5.)

<그림 6> 대학 강의 교재 관련 화면



## ■ 시민사회 및 국제협력

### □ 시민사회 협력의 중요성

- G20 반부패 행동계획(2010년 11월 제5차 서울 G20 정상회의 채택)에서 10대 행동계획 중 하나로 민간부문의 반부패 노력 참여와 민관 파트너십 강화가 언급
- 내부공익신고제도의 성공적 운영을 위해서는 NGO와의 협력적 관계 유지가 중요함. 보호의 비공식적 파트너는 NGO임. NGO는 내부고발자 개인의 지원뿐만 아니라 제도의 개선을 위한 이슈 발굴, 정책제안 노력으로 협력할 수 있다는 점에서 파트너 관계 유지가 필요함

### □ 민간 거버넌스 체계 구축

- 공익신고자 보호법 제정에 힘썼던 주요 반부패 민간단체와 법조인, 전문가, 내부공익신고자, 기업, 언론, 국민권익위원회 등과 함께 공익신고 민관 거버넌스 체계를 구축(라운드 테이블 개최, 워크숍 등). 1회성이 아니라 공익신고 활성화를 위한 협의회 구축을 통해서 공익신고 확산과 사회적 신뢰 향상을 위한 실질적 협력 네트워크로서 역할을 수행할 수 있음

□ 민간공익신고상담소 지원 체계 구축

- 공익신고자 보호법 제25조(협조 등의 요청)에서는 “공익신고를 접수한 기관이나 위원회는 신고내용에 대해 조사 처리 또는 보호조치에 필요한 경우 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등에 대하여 협조와 원조를 요청할 수 있다. 요청을 받은 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.”라고 되어있으며, 시행령 제20조(협조 요청)에서는 “위원회는 법 제25조제1항에 따라 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등에 다음 각 호<sup>15)</sup>의 협조와 원조를 요청할 수 있다.”라고 규정하고 있음
- 이처럼 상담소 등에 대한 협조와 원조를 요청할 수 있다고 되어있을 뿐, 상담소 등에 대한 지원에 관해서는 따로 명시되어 있지 않음. 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제10조(상담소의 설치)를 보면, 국가나 지방자치단체 외의 자도 특별자치도지사, 시장·군수·구청장에게 신고하여 성매매피해상담소를 설치·운영할 수 있으며, 제15조(비용의 보조)에서는 국가와 지방자치단체는 상담소의 설치·운영에 드는 비용을 보조할 수 있다고 되어 있음
- 이에 공익신고 및 부패방지법상 부패행위 신고 상담을 지원할 수 있는 민간공익신고상담소를 허용하되, 그 설치 및 운영에 드는 비용을 보조할 수 있도록 할 필요가 있음. 다만 기업의 영업상 비밀 등 비밀 준수의 필요성이 요청된다는 점에서 상담소를 설치할 수 있는 대상을 시민사회단체(비영리민간단체지원법 제4조에 따라 주무장관 또는 시도지사에게 등록을 한 비영리민간단체)로 제한할 필요가 있음. 상담소를 설치·운영하는 시민사회단체가 보조금 유용, 신고 내용 누설, 신고자에게 향후 보상금 수령 시 기부 강요 등의 행위를 할 경우 폐쇄조치함
- 상담소 연락처를 국민권익위원회 홈페이지 관련 공간 및 홍보물에 기재하도록 하며, 시도 경우 홈페이지 관련 공간에 해당 시도 내 상담소 연락처를 기재하도록 함

---

15) 1. 자료·서류 등의 제출 또는 설명  
2. 출석 및 의견 진술  
3. 소속 직원의 파견·공동조사 및 자문  
4. 공익신고자등의 심리적 안정을 위한 상담 및 질병 치료와 건강 관리를 위한 의료지원  
5. 법률 상담·자문 및 소송의 대리 등 피해 회복 및 권리 구제를 위한 법률구조  
6. 공익신고자등에 대한 직업훈련 기회 제공 및 취업 알선  
7. 그 밖에 공익신고자등의 보호를 위하여 필요한 사항

○ 상담소는 신고 상담 이외 교육 및 홍보 등 공익신고자보호 활성화를 위한 활동 병행할 수 있으며, 이에 필요한 비용을 지원함

○ 국제협력

- 국제반부패아카데미(International Anti-Corruption Academy, 부패 예방과 척결에 관한 연구 및 교육훈련을 담당하는 국제기구)에 공익신고자 보호법 소개
- WB, OECD 등 반부패국제기구에 홍보 강화
- 개발도상국 반부패역량 강화를 위한 기술지원사업 일환으로 국제협력 모색

## ■ 장기과제

□ 신고통합시스템 구축

○ 공익신고자 보호법 이외에도 신고 포상금제도를 운영하고 있는 각종 관련 법령이 존재하고 있으며, 공익신고자 보호법 신고대상 범률은 아니지만 신고 보호 조항을 담고 있는 법령 역시 다수 있다는 점에서 보호 및 보상을 규정하고 있는 각종 법령상 신고 경우 통합하여 신고하고 보호 및 보상을 요구할 수 있는 신고통합시스템 구축이 요청됨

- 공익신고자 보호법상 신고대상 범률은 아니지만 신고 보호조항을 담고 있는 주요 법령으로는 국세기본법(제84조의 2 제5항 신원 등의 누설 금지), 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한법률(시행령 제27조 신변보호 등의 요청), 성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(시행규칙 제3조 신고관련사항의 누설 금지) 등이 있으며, 신고포상금제도를 두고 있는 경우는 감사원의 부정부패신고포상금제도, 공정거래위원회의 공정거래법 위반행위 신고포상금제도, 관세청의 밀수신고포상금제도, 국세청의 탈세정보포상금제도, 은닉재산신고포상금제도, 노동부의 실업급여사업부정수급신고포상제도, 농림부의 부정축산물신고포상금제도, 법무부의 마약류신고보상금제도, 보건복지부의 부정의료업자신고및 검거포상금제도, 식품의약품안전청의 부정불량식품신고포상금제도 등이 있음

□ (가칭)한국신고보상공단의 설치

○ 신고보상제도의 활성화와 신속적인 운용을 위해서는 장기적으로 국민권익위원회 산하에 (가칭)한국신고보상공단의 설치를 고려할 필요가 있을 것임. 정부예산의 성격상 다양한 규제에 의해 탄력적인 예산운용이 어렵고, 전문적인 인력을 확보하기도 쉽지 않음. 한국 경쟁보호공단, 대한법률구조공단, 한국소비자원과 같이 공익적 업무를 전문적으로 수행

하는 법인을 만들고 정부의 보조금을 통해 신고보상업무를 전문적이고 신속적으로 운용하는 방안을 검토할 필요가 있음(국민권익위원회 2006, 173)

## ■ 기타

### □ 법 시행 성과에 대한 정기적 평가

- 법 시행 과정에서 발생하는 미비점 보완과 신고자의 보호보상 과정에서 애로사항 등을 진단하는 정기적 성과평가가 요구됨
- 일반 시민 대상 조사와 함께 공익신고자 실태조사를 통한 제도의 미비점 보완 및 개선 방안 도출도 가능할 것임
- 평가는 질문지 방식보다는 상담, 심층면접을 통한 제도상의 결함, 한계와 극복 방안 확인 방식이 도움이 될 것임
- 공익신고자 보호법을 갖고 있는 뉴질랜드의 경우 법 시행 2년이 경과한 후 성과를 평가하는 의무적 평가조항(compulsory review of the act)을 두고 있고, 미국 연방정부는 1978년 내부공익신고자보호를 시작한 이래, 3년이 경과한 1981년과 1983년 두 차례에 걸쳐 연방정부 공무원들이 이러한 보호제도에 대해 얼마나 알고 있는지, 이들은 또 공직사회 내에서 부정을 얼마나 목격하고 있는지, 이럴 때 무엇이 연방 공무원들로 하여금 이러한 부정에 대한 신고를 주저하게 만드는지에 대한 광범위한 조사를 실시하여 제도 개선에 이용하였음. 그 후 1993년에도 이러한 조사를 실시했음(U.S. Merit Systems Protection Board 1993)

### □ 공익신고자에 대한 실질적 지원책 개발

- 공익신고자 보호법을 통해서 보호 및 보상이 이루어지고 있으나, 부패방지법의 기존 부패행위 신고 경우에서도 볼 수 있듯이 법의 사각지대나 법 조항을 악용하여 공익신고자에게 불이익을 주는 경우가 발생할 수 있음. 예를 들어 보호 조치가 지속적으로 이루어지는 것이 아니기 때문에 기업 등에서 몇 년 지난 후 신분상 불이익을 주거나, 신고로 인해 회사 자체가 폐업하는 경우가 발생할 수 있음. 계약직 경우 재계약을 강제할 수 없다는 점 등 문제가 발생할 수 있으므로 신고자 보호 보상에서 그칠 것이 아니라 보다 실질적 지원책을 개발할 필요가 있음
- 무엇보다도 취업 지원을 고려할 수 있음. 국가보훈처의 보훈정책 중장기 발전방안을 보면, 미국제대군인에 대한 교육보호제도로서 고비용, 고등기술 프로그램에 대한 수업료 지원, 자격시험과 검증시험 비용 급여 지원, 수강지원 보충급여 지원과 창업교육 등이 있음. 직업재활 및 고용서비스를 제공하고 있으며, 직업재활 및 고용 서비스 내용으로는

취업정보 제공, 구직기술 훈련, 현장훈련과 도제훈련, 자영업 지원, 직업교육훈련 등이 있음. 또한 직업재활 프로그램을 위한 일정액의 생계 및 훈련수당을 제공함. 시사점으로 자격시험이나 검증시험에 소요되는 비용에 대해서는 실비 보상할 필요가 있음. 취업과 관련된 학원, 직업학교 등 교육훈련기관에서 수강비용을 지원할 필요가 있으며, 특별히 정부가 인증하는 공인된 학원, 직업학교 등에 등록하여 수강하는 경우 전액 혹은 부분적 보상을 하는 방안이 구상될 수 있음. 창업지원과 같이 자기사업을 준비하는 대상자를 위한 교육훈련 프로그램을 정부에서 지원할 필요가 있음(한국보훈복지의료공단 보훈교육연구원 2010, 49-51)

- 공공기관 시민감사관 위촉 시 공익신고자를 우선하는 방안도 고려될 수 있을 것임, 공공기관 감사, 상임 및 비상임이사, 감사담당관 등 관련 개방형 직위 지원 시 가점 부여 고려가 그 예임
- 공익신고자 신규채용 시 장려금 지원 또는 공공기관 및 기업 평가 시 가점 반영도 고려해 볼만함
- 법적 보호 및 관련 인프라 구축 못지않게 불이익을 당하는 내부공익신고자를 위한 상담·치료 프로그램을 개발·운영해야 함. 피해 상담 조사, 심각성 검토, 치유 등의 절차 도입이 필요함. 이를 위해서 국민권익위원회 내 공중보건의 개념의 관련 의사의 파견을 요청받아 분기별 상담을 통해 해결 방안을 모색하는 것도 필요할 것으로 보임

□ 내부공익신고자에 대한 승진·승급 등 과감한 신분상승 조치 부여

- 부패방지법 제62조(신분보장 등) 제8항에서는 ‘공직자인 신고자가 위원회에 전직, 전출·전입, 파견근무 등의 인사에 관한 조치를 요구한 경우 위원회는 그 요구내용이 타당하다고 인정하는 때에는 행정안전부장관 또는 관련 기관의 장에게 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회로부터 요구를 받은 행정안전부장관 또는 관련 기관의 장은 이를 우선적으로 고려하여야 하며, 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다’고 되어 있음
- 공익신고자 보호법 제16조(인사조치의 우선적 고려)에서는 ‘공익신고자 등의 사용자 또는 인사권자는 공익신고자등이 전직 또는 전출 전입 파견근무 등 인사에 관한 조치를 요구하는 경우 그 요구내용이 타당하다고 인정할 때에는 이를 우선적으로 고려하여야 한다’로 되어있음
- 서울특별시의 경우 내부공익신고를 한 공무원은 희망부서 전보 등 인센티브 제공, 행정안전부는 신고가 청렴도 제고에 기여했을 경우 인사상 인센티브를 부여하기로 함(파이낸셜뉴스 2010/2/26)
- 경찰청은 신고 내용이 비리 경찰관의 강등 이상 사유에 해당하면 내부 공익신고자를 특진시킨다는 방침을 발표(노컷뉴스 2012/6/11)

- 서울특별시처럼 보다 적극적인 인센티브 부여 차원에서 원하는 부서로의 전근을 고려하거나 경찰청처럼 승진·승급 등 평가에 반영할 필요가 있음

□ 신고 편의성 제공

- 실명인증 가능한 스마트폰으로도 신고가 가능한 시스템을 개발·제공하는 것을 검토

## 제3절 기업

### 1. 기업 차원 공익신고 중장기 발전방안 필요성

#### 1) 윤리경영 강조에 따른 공익신고 중요성 증가

- 윤리경영이 최근 기업 경영상의 본격적 이슈로 등장한 이유는 전 세계적으로 기업의 회계 투명성과 윤리경영, 환경경영 등이 강조되면서 기업의 사회적 책임이 요청되고 있기 때문임
- 구체적으로 1990년대 중반 이후 선진국이 주도가 되어 UN, WTO, OECD, TI 등 국제기구가 추진하는 국제적인 반부패라운드, 윤리라운드(Ethic Round) 조류가 강화되고 있으며 윤리경영 없이는 더 이상 글로벌 기업으로 성장할 수 없는 시대가 되고 있음. 특히 이러한 국제협약 경우 공익신고 조항을 강조하고 있음
- 한국에서도 1998년 12월 이행법률을 제정한 OECD 뇌물방지협약(1997)에서도 회원국들이 회계 감사원의 뇌물신고를 고무하는 메커니즘을 만들도록 규정하고 있으며, 내부고발자보호 범위 확대 2008년 2월 국회에서 비준함으로써 108번째 비준국이 된 UN 반부패협약에서도 협약 제16조의 1에서 헌법과 자국 내 법률의 기본 원리에 따라 신의성실로 부패행위를 신고하는 공무원과 시민의 신분보호를 포함한 이들의 보호를 위한 제도를 마련해야 하며, 이러한 제도는 공무원에 대한 신뢰 진작과 시민의 부패행위 신고 고무를 위해 필요한 메커니즘의 설치라고 규정하고 있음. 또한 국제표준화기구의 ISO 26000의 7대 항목 중 공정운영 관행의 구체적 내용을 보면 보복의 두려움 없는 고발제도 마련을 명시하고 있으며, 한미 FTA 협정문 제21장(투명성) 제6조(부패방지)에서도 신고자 보호조치 마련 등을 포함하고 있음. G20 반부패 행동계획 (2010년 11월 제5차 서울 G20 정상회의 채택) 10대 행동계획 중 부패신고자 보호 규정 제정 및 이행을 포함하고 있음

- 공익신고자 보호법 시행을 통해서 기존 부패방지법상 공공기관에 재산상 손실을 주는 민간의 부패행위뿐만 아니라 공익침해행위까지 신고대상이 됨으로써 공익신고 확대 가능성이 높음
- 아울러 기업의 자율적인 공익침해 예방시스템 도입, 즉 ‘평가-인증-예방’의 메커니즘을 통한 기업의 공익침해행위 예방 및 확산방지, 신고자 보호 및 사회적 책임의 실현이 요청되고 있음

## 2) 기업에 직접적인 영향 미치는 내부공익신고 증가

### □ 대표 사례

#### ○ 국내

- 현대자동차 비리, SK그룹 분식회계, 삼성그룹 비자금과 같은 굵직한 사건들이 세상에 알려진 것은 내부고발자의 신고로 검찰이 수사에 착수한 결과임(민진규 2009, 54-55)
  - 2003년 SK그룹은 1조 5천억의 분식회계와 900억의 부당이익이 발각되어 그룹 총수가 구속되었고 1천억원의 사회출연금 약속, 7개월 후 보석 석방
  - 2006년 현대자동차는 1천 200억의 비자금 조성하여 횡령. 회사에 4천 270억의 손실 끼친 혐의로 그룹회장 구속. 61일만에 병보석 석방, 1조원의 출연금 약속 및 사회봉사 활동 판결
  - 2007년 삼성그룹은 차명계좌 50억 비자금, 전환사채 발행 등 특검 수사로 그룹회장 퇴진 및 배임혐의 유죄 판결로 벌금 1,100억원 및 1조원 사회출연금 약속

#### ○ 미국

- 2009년 세계 최대 제약업체인 미국의 화이자는 ‘자사 제품 13개에 대한 불법 관촉 등으로 정부로부터 23억달러(약 2조8천6백6십억)라는 천문학적 벌금 부과됨. 식품의약국(FDA)로부터 약효 인정받지 않은 데다 부작용이 우려되는데도 관절염 치료제를 불법적으로 마케팅한 결과. 이는 영업직원의 내부신고였으며, 신고자는 부정주장법에 따라 약 638억원 보상금 수령(서울신문 2009/9/4자)
- 브리지스톤·파이어스톤 공장의 결함 있는 타이어 생산 사실을 내부직원 폭로함. 1999년 사망 사고와 관련하여 증인으로 법정에서 서서 낡은 고무, 나무 조각, 담배꽂초, 나사못 등을 섞어 조악한 품질의 타이어를 만드는 과정에 대해 증언. 2000년 5억1천만 달러 적자, 2001년 미국 사업부에서 17억 달러 적자 기록하는 등 어려움 처함(로버트 F. 하틀리 2006, 67-75)

- 2006년 10월 오라클(Oracle)은 연방정부에 소프트웨어를 공급하면서 값을 높게 받아왔다는 사실이 전직 직원의 제보로 밝혀져 약 1,000억원의 벌금을 부과받았고, 이 전직 직원은 내부고발자 보상 규정에 따라 약 200억원의 보상금 받음(부경복 2011, 135)
- 1995년 거대 다국적 기업인 아처 다니엘스 미들스(ADM) 시장 수요가 많은 식품첨가제 판매를 제한하여 전세계적으로 높은 가격을 유지하도록 가격을 조작했다고 연방 조사당국에 내부고발(마크 E. 휘태커. 82-102) 1996년 ADM은 가격 조정 혐의에 대해 인정하고 1억달러 벌금으로 지불(로버트 F. 하틀리 2006, 82-102)

### ○ 일본

- 2001년 10월 일본제1의 유제품업체 유키지루시사 자회사 유키지루시식품(햄, 소시지, 식용육 등 85% 점유)은 정부가 광우병 피해를 본 축산업자 지원을 위해 국산 쇠고기를 매입해 소각하는 것을 악용하여 호주산쇠고기 30톤을 국산이라 속여 지원금 신청. 2002. 1 창고업자의 내부고발로 발각. 쇠고기 포장 일자 조작까지 드러나 모기업인 유키지루시는 결국 상장 폐지(부경복 2011, 135)
- 일본의 카메라 광학기기 업체 올림푸스는 1990년대 유가증권 투자실패에 따른 손실을 만회하기 위해 대형 M&A 사업의 자문수수료를 부풀리는 방법으로 1000만파운드(한화 180억원)규모의 회사자금을 빼돌림. 영국인인 마이클 우드포드 전 올림푸스 최고경영자(CEO)는 그러한 회사 스캔들에 대해 문제를 제기하다 쫓겨 났으며, 2011년 10월 영국의 (Serious Fraud Office, 중대 비리 조사국) 수사관과 접촉하여 관련 자료를 넘겨줌. 이 사실이 알려지면서 회사의 대외신인도 추락은 물론, 상장폐지 가능성까지 제기되는 등 연일 후폭풍이 이어지고 있는 가운데, 부패 스캔들 수사가 전세계로 확대되고 있음. 미 연방수사국(FBI)에 이어 영국 중대비리조사국(SFO)까지 조사에 나섬. SFO는 여러 다른 나라의 금융당국 및 수사당국과 함께 올림푸스의 부패와 사기혐의에 대한 조사를 진행하고 있고, SFO는 대규모의 이번 사기 혐의에 대해 올림푸스와 관련이 있는 기업은 물론, 회사 주변인물에 대한 조사까지 병행하고 있는 것으로 알려짐(국민권익위원회 해외반부패 및 옴부즈만 동향 2011.12.1)

## 3) 직원들의 비리 예방 차원에서의 내부공익신고 중요성 증가

### ○ 직원 비리 증가

- 회사 핵심기술 외국 경쟁사에 유출
- 고객정보 유출
- 금융기관 경우 불법 인출 등

- 내부신고를 통한 직원 비리 적발 사례(민진규 2009, 266-268)
  - 고철을 매입하여 가공한 후 판매하는 사업을 하는 A 철강회사는 업무 편의상 약 20개 등록업체에서만 고철을 매입(매출 규모 300-400억, 20% 마진 감안하면 연간 60-80억 이득). 등록업체는 고물상으로부터 통합 수집하는 중개상과 계약하여 중개상이 회사로 납품하고 검수결과에 따라 정산하는 시스템인데, 서류상으로는 존재하면서 마진을 챙김. 이익 대부분 등록업체에 뺏기는 중개상이 A사 검수요원을 뇌물수수 부정검수 혐의로 제보. 조사 결과 검수요원들은 주기적으로 급여 세 배 정도의 뇌물 수수함. 결과적으로 내부신고를 통해 수십 억의 비용을 절감하고, 등록업체간 경쟁을 유발하여 양질 고철을 적절한 금액으로 구입할 수 있게 됨
  
- 미국인적자원관리협회가 미국 기업 대상으로 설문조사를 실시한 결과 41%의 기업에서 기업윤리 핫라인(Ethics Hotlines : 상담전화)을 운영하는 것으로 보고되었으나 기업의 부정행위가 핫라인을 통해서 발견되는 경우는 겨우 3%로 직원들이 핫라인에 지닌 신뢰도 및 의존도가 극히 낮은 것으로 나타난 반면, 내부고발자로 발견되는 기업 비리는 46%에 달해 기업 내 감사 부서의 역할보다 더 큰 비중을 차지하는 것으로 밝혀짐. 또한 미국의 공인부정감사인협회의 업무상 부정과 권한 남용에 관한 보고서(2010)에 따르면, 기업 부정사건 중 40.2%는 제보로 적발되고, 이러한 제보 중 49.2%는 회사 직원에 의해 이루어지며 경쟁사에 의한 제보는 2.5%에 불과함. 즉, 기업은 비리 및 부정을 발견한 직원이 내부 채널을 통해 알리는 것이 가장 바람직하고 안정적인 방법이라고 느끼도록 해야 할 것임. 이를 위해 내부고발이 있을 때 흔히 발생하는 보복적 행위가 절대 발생하지 않도록 관리자를 포함한 직원 교육을 정기적으로 실시해야 하며, 모든 비리 보고에 대해서는 철저히 조사하고 보고자에 대해서는 비밀 보장과 조치 사항에 대해 알려주어야 함. 무엇보다도 내부신고 행위가 기업의 치부를 드러내고 손실을 가져오는 것이 아니라 기업 경영의 위험 요소를 제거하고 막대한 손실을 막아낸다는 경영층의 인식 전환이 선행되는 것이 가장 중요할 것임(김기현 2012, 104 ; 부경복 2011, 134)

## 2. 신고 시스템 및 관련 지침 제정 현황

- 전경련의 2002년 기업윤리실태조사에 의하면 내부신고제도 운용은 미흡한 것으로 나타났으나(한국건설연구원 2006, 93), 최근 들어 국내 기업들은 자체적으로 윤리경영 일환으로 홈페이지 상 신고 공간을 마련하고 있으며 신고 관련 사항을 포함하는 실천지침을 제정하고 있는 추세

- 국내 10대 기업의 관련 현황 통해서 기업의 공익신고 중장기 발전방안을 모색하고자 함
  - 2011년 포춘지 선정 국내 10대 기업 중 공기업체인 한국전력공사를 제외한 삼성전자, LG(계열사 중 LG전자 대상), 현대자동차, SK(계열사 중 SK텔레콤), 포스코, GS(계열사 중 GS칼텍스), 삼성생명, 한화(계열사 중 ㈜한화), 현대중공업 9개 기업의 홈페이지를 통해서 신고 시스템을 구축하고 있는지, 신고자 보호 및 보상 체계 구비하고 있는지, 신고 관련 조항을 담고 있는 실천지침을 제정하고 있는지 등을 살펴봄

- 삼성전자

- 홈페이지 윤리경영 공간에 들어가면 경영원칙, 부정제보, 사이버감사팀 소개, 연락처 하부 메뉴가 있음. 부정제보 대상은 임직원의 공금횡령 및 수취사실, 임직원의 부당한 업무처리, 금품 접대 요구나 제공 사실, 비상장 거래업체에 대한 부당지분참여, 임직원의 이중 취업 사례, 성희롱에 따른 풍기문란 사례, 기타 임직원가이드라인 위배 사항이며, 제보자의 비밀은 절대적으로 보호되며, 실명 제보를 원칙으로 하되(신고시 이름, 연락처, 이메일 표기) 익명신고도 허용하고 있음. 신고는 인터넷상에서 가능하며, 이메일, 전화, 팩스, 우편번호를 게시하고 있음

- LG전자

- 홈페이지 정도경영 공간에 들어가면 정도경영안내, 윤리규범, 정도경영 프로그램, 사이버신문고가 있으며 사이버신문고를 클릭하면 바로 제보하기 가능. 이와 함께 제보절차 및 제보자보호 하부 메뉴가 있음. 익명 신고 가능하며, 실명 신고는 제보 내용의 조속한 처리를 위해 도움이 되며 비밀은 철저히 보장한다고 명시하고 있음. 답장을 이메일로 알림을 선택할 수 있음
- 제보절차 및 제보자 보호 메뉴에서는 제보 유형으로는 이해관계자로부터 사례를 받는 행위, 협력회사 선정의 투명성 결여, 거래업체에 대한 부당지분참여, 회사자산의 불법·부당사용, 문서·계수의 조작 및 허위보고이며, 처리절차에서는 제3자 비공개방식으로 관련부서 확인 등 필요한 절차를 거쳐 답변을 하기까지 최소한의 시간(7~10일) 필요, 제보결과 확인은 제보자가 실명으로 제보하고 결과 피드백을 명시적으로 요청하는 경우, 회사의 정당한 권리와 이익을 침해하는 경우를 제외하고 결과를 제보자에게 피드백함
- 제보자 보호에서는 제보자에 대해서는 본인의 동의 없이 그 신분을 노출하거나 이를 암시하는 어떠한 정보도 공개하지 않으며, 이를 준수하지 못함으로 인해 발생한 불이익에 대해서는 원상회복 및 이에 준하는 책임을 다할 것임. 다만 제보자의 보호는 실명 및 정확한 증거 제출의 경우를 원칙으로 하고 있으며, 또한 제보자 및 관련 이해관계자들에 대한 제보 정보도 철저히 보호하며, 제보자 및 제보내용은 정도경영 담당부서내의

대외비로 엄격히 처리되며, 제보시스템은 안전한 보안체계로 보호됨. 또한 제보담당은 제보에 대한 비밀준수를 엄수할 것을 서약한 제한된 인원에게 의해 운영되고 있으며, 제보자에 대한 불이익 처분 또는 처벌이 제보로 인하여 발생한 것이 인정될 경우, 원상회복 또는 이에 준하는 보상 조치가 수행됨. 본인이 관련된 부정·비리를 제보할 경우에는 충분한 정상참작을 통하여 합리적으로 처리될 것임

▪ 현대자동차

- 홈페이지 상 윤리경영 공간에 들어가면 경영방침, 윤리경영, 윤리규정, 사이버감사실, 윤리경영 광장 하부 메뉴가 있음. 사이버감사실 통해서 임직원의 직위를 이용한 부당한 요구 및 부정비리 사실 제보가 가능하며, 실명 신고를 원칙으로 하되 익명신고도 허용함. 제보유형은 학연 지연에 의한 불공정한 거래행위, 금전 금품 또는 향응의 부당한 요구나 제공사실, 직권 오남용 및 청탁행위, 불합리한 관행에 대한 개선제언, 기타 윤리실천강령에 위배되는 행위이며, 제보방법은 인터넷제보와 함께 전화, 팩스, 우편 접수 안내하고 있음. 처리결과는 최소한의 시간(7~10일) 소요되며, 신고 내용에 따라 필요한 경우 관련부서로 이관되어 조치될 수 있음을 설명함. 입력한 이메일로 인증번호를 보내주며 인증번호를 입력하면 처리결과를 확인할 수 있음
- 제보자 보호내용으로 비밀보장(제보자 동의 없이 제보자의 신분을 공개하거나 암시하는 행위 금지), 신분보장(제보, 진술 및 자료제출 등의 이유로 거래관계 또는 소속부서로부터 불이익이나 차별에 대해 보호), 책임감면(제보와 관련하여 제보자의 과실 또는 오류가 발견된 경우 해당 제보자에 대한 징계를 감면할 수 있음)
- 직장윤리규정 3장 규정위반에 대한 처리에서 제9조(윤리규범 위반사항 신고) 임직원은 윤리규범 위반사항을 인지한 때 또는 제3자로부터 그러한 사항을 접수한 때는 반드시 회사에 신고하여야 하며, 회사는 신고를 접수할 수 있는 직장윤리신고센터를 주관 팀에 설치하여 운영한다, 회사는 내부비리신고자에 대해서는 비밀을 유지하여야 하며, 인사상 불이익한 처분을 할 수 없다, 내부비리신고자에 대해 그 사실을 이유로 보복행위를 하는 자는 사내 규정이 정하는 범위 내에서 가중 처벌을 할 수 있음

▪ SK텔레콤

- 홈페이지 상 윤리상담/제보센터 공간에 들어가면 윤리상담/제보센터 소개, 상담자 보호, 상담/신고하기, 처리결과 확인 하부 메뉴가 있음. 센터에서는 임직원의 불공정한 업무수행 및 부당한 요구, 금품 접대 편의의 수수, 회계 관련 불만(회계, 회계 관련 내부통제, 감사), 기타 부정 및 비리 행위 등에 대해 상담과 신고를 할 수 있음. 온라인 접수뿐만 아니라 팩스, 방문, 우편 상담 가능한 연락처 등 명시하고 있으며, 최대한 빠른 시일 내

에 처리되며 원하는 경우 접수한 채널을 통해 회신하여 주며, 어떠한 경우라도 신분과 내용은 보호됨

- 보호 장치로 신분보호 및 비밀보장(원하지 않을 경우 신분 및 내용 공개 금지, 사실확인 및 상벌 진행과정에서 비밀유지), 차별방지(인사상의 보복금지, 부서이동 원할 경우 인력관리부서와 협의하여 적극 반영, 상담 및 신고로 유발된 불이익에 대한 보전, 부정행위에 대한 강요를 거부하여 생길 수 있는 불이익보호), 포상 및 면책(확인 절차를 거쳐 등급에 따라 포상 가능, 당사자가 부정행위에 가담하였으나 상담 및 신고한 경우 부정행위에 대한 처벌이나 징계시 정상참작 가능) 익명으로 상담 및 신고 가능하며 특이한 것은 일반 상담/제보 공간뿐만 아니라 윤리경영실장 상담과 사외이사로 구성된 감사위원회 위원장 상담 공간도 함께 있음. 실명신고시 아이디나 비밀번호 입력을 통해서 처리결과를 확인할 수 있음
- 실천지침에서 '위반 행위의 보고 및 제보자 보호' 조항이 있으며, 자세한 내용은 '윤리규범과 실천지침의 위반사항을 알게 된 구성원은 이를 조직의 리더나 윤리경영 담당부서에 보고 또는 제보하여 조속히 해결할 수 있도록 함으로써, 해당 행위로부터 회사와 구성원을 적극적으로 보호하여야 한다', '구성원은 정당한 제보 행위에 대해 어떠한 불이익도 받지 않는다', '상담 및 제보처리, 제보자 보호에 대한 세부사항은 윤리 상담 및 제보처리절차에 따른다'라고 명시하고 있으며, 상담 및 제보채널로 이메일주소, 전화, 팩스, 우편주소를 기재하고 있음

#### ▪ 포스코

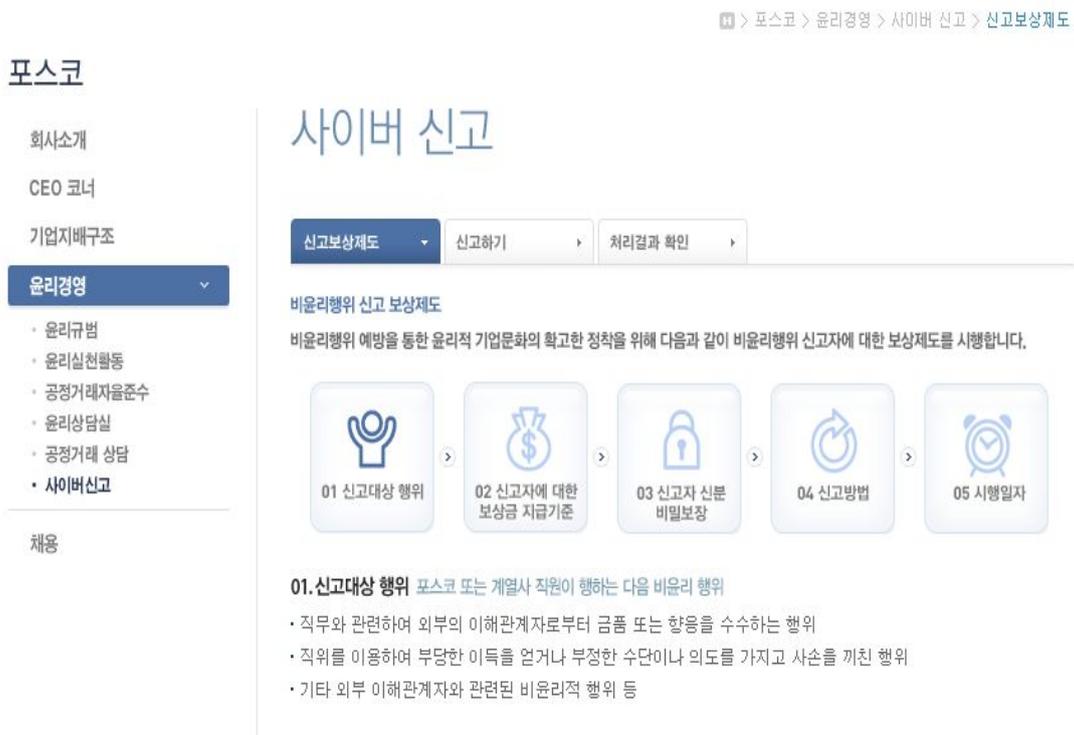
- 10대 기업 중 가장 선진적인 신고 시스템 구축
- 홈페이지 상 윤리경영 공간에 들어가면 윤리규범, 윤리실천활동, 공정거래자율준수, 윤리상담실, 공정거래 상담, 사이버신고 하부 메뉴가 있으며, 사이버신고를 클릭하면 비윤리행위 신고보상제도 소개, 신고하기, 처리결과 확인이 있음. 신고대상 행위는 포스코 또는 계열사 직원의 직무와 관련하여 외부의 이해관계자로부터 금품 또는 향응을 수수하는 행위, 직위를 이용하여 부당한 이득을 얻거나 부정한 수단이나 의도를 가지고 사손을 끼친 행위, 기타 외부 이해관계자와 관련된 비윤리적 행위 등임
- 신고자에 대한 보상금 지급기준을 보면, 보상대상은 당사/계열사 직원 및 외부 일반인이며, 신고로 인하여 회사의 수익증대나 손실감소 효과 발생시 최대 10억원 보상금 지급하며(수입증대 또는 손실감소액이 1억원 이하일 때는 20%, 1~5억원 이하일 때는 2천만원 + 1억원 초과금액의 10%, 5~10억원 이하일 때는 6천만원 + 5억원 초과금액의 10%, 10억원 초과일 때는 1.1억원 + 10억원 초과금액의 10%), 보상 건과 직접적으로 관련있는 자가 자진신고한 경우 최대 보상금은 1억원으로 하며, 수익증대 또는 손실감

소효과가 단속적으로 발생하는 경우는 해당금액 전제, 장기간에 걸쳐 일어나는 경우 연간 발생예상금액을 기준으로 함. 수익증대 또는 손실감소 금액의 산정이 어려운 경우에는 중요도에 따라 1백만원~5천만원 지급. 금품수수 등 기타 비윤리행위 신고시 최대 5천만원 보상금 지급하며, 타인의 금품 수수행위 신고시에는 수수금액의 10배, 자신의 금품 수수행위 자진신고시 수수금액의 5배(발생시점으로부터 신고시점까지의 기간에 따라 1.5배에서 5배까지 차등지급, 직원은 인지시점으로부터 근무일 기준 5일 이내 신고시 보상하며, 5일 이상 경과후 신고시 보상대상에서 제외, 금품을 먼저 요구하거나 충분히 거절할 수 있다고 판단되는 경우 제외), 기타 타인의 비윤리행위 신고시 중요도에 따라 5십만원~2천만원 지급. 다만 언론보도 등에 의해 공개된 사항이거나 익명 또는 가명으로 신고하여 신고자가 누구인지 알 수 없는 경우, 정도경영실 직원이 신고한 경우 등은 제외함

- 신고자 신분 비밀보장으로 신고자에 대한 보상금 지급(보상금 지급과정에서의 신분노출 방지를 위해 감사그룹 리더가 수령하여 비밀이 보장 되고 수령자가 원하는 방법으로 전달하며 보상금 실수령자에 대한 사항은 회사 장부에 기록되지 않음), 신고자 신분누설 및 색출금지(직무상 또는 우연히 신고자의 신분을 인지한 임직원은 누구든지 신고자의 신분을 누설하여서는 아니됨. 피신고자 또는 피신고자 소속 부서 및 기타 관련부서에서 정도경영실 등에 신고자의 신분에 대한 문의, 신고자를 알아내기 위한 탐문 활동 등 신분노출이 가능한 모든 행위 금지, 감사실 직원에 의한 신고자 본인의 동의없이 신고자 및 조사 협조자의 신분 공개 또는 암시 금지, 신분보호의무 위반시 관련자 처벌), 신고자에 대한 불이익 금지 및 신분노출자 보직관리(신고자 신분노출시 정도경영실 통보, 정도경영실에서는 신분노출 경로 조사 및 책임자 처벌, 신고자에 대한 인사상 불이익 금지 및 위반시 처벌조항 명문화. 불이익 예상시 보직변경 등 인사조치, 필요시 일정기간 정도경영실 근무후 타부서 진출토록 조치)
- 신고처는 정도경영실이며, 신고방법은 Cyber신고, 모바일신고, 우편, 전화, Fax, 방문, 기타 중에서 신고자가 가장 편리한 방법을 선택하여 신고. 신고요령은 신고자 본인 및 위반자의 인적사항과 위반내용을 적시하여 6하원칙에 의거 관련 증거자료를 첨부하여 신고. 단, 신고 시점 현재 진행중에 있는 비윤리행위 등 긴급을 요하는 경우는 증거자료 없이 사실관계만 신고 가능. 익명 신고 허용. 실명으로 신고한 경우 주민등록번호 뒷자리와 접수번호 입력하여 처리결과 확인가능하며, 익명신고의 경우도 접수번호 6자리를 입력하여 확인할 수 있음
- 실천지침 제12조(신고의무 및 비밀보장)
  - 임직원은 이 지침을 위반한 사실을 알게 된 경우 가장 신속하고 편리한 방법으로 글로벌윤리경영그룹에 신고하여야 한다.

- 부서장은 소속 직원이 윤리규범과 이 지침을 위반한 사실을 보고받는 즉시 소정의 서식을 작성하여 글로벌윤리경영그룹에 신고하여야 한다.
- 글로벌윤리경영그룹은 신고받은 사안에 대해 필요시 사실확인을 할 수 있으며, 관련 임직원은 이에 적극 협조하여야 한다.
- 임직원은 보고자 및 신고자에게 불이익을 가하거나 신분을 누설하여서는 안 된다.
- 보고자 및 신고자가 인사상 불이익을 받을 우려가 있는 경우에는 본인의 희망에 따라 보직변경 등 인사조치를 취한다.
- 임직원은 직무상 또는 우연히 신고사실을 알았더라도 그 비밀을 지켜야 하며, 누설한 경우 징계를 받을 수 있다.

### <그림 7> 포스코 사이버 신고 홈페이지 화면



- GS칼텍스
  - 홈페이지의 윤리경영제보라인 공간에 들어가면 소개, 윤리경영활동, 윤리규범, 상담/제보 하부 메뉴가 있음. 상담/제보를 클릭하면 임직원의 업무상 비윤리·부조리 행위에 대해서 전화, 이메일, 인터넷을 통한 제보가 가능함. 제보유형은 임직원의 부당한 업무처리 및 업무태만, 공정거래 위반사항, 금품 향응요구 및 제공, 이해관계자와의 부당한 거래(공동투자/금전대차), 각종 인권침해행위(고객사/협력사), 기타 윤리규범 위배행위이며, 최종 결과까지 최소한의 기일(7~10일)이 소요됨

- 제보 시스템은 안전한 보안체계 하에서 운영되며 제보로 인해 제보자에 대한 불공정한 대우가 발생할 경우 원상회복 또는 이에 준하는 보상조치가 취해짐. 본인과 관련된 부정비리를 제보하는 경우에도 정상참작을 통해 합법적으로 처리. 제보자 및 제보 관련 내용은 대외비로 관리됨
- 익명 신고 가능. 원칙적으로 실명 및 정확한 증거를 제출할 경우 제보자는 보호될 것이며 이해관계자들에 대한 정보도 철저히 보호한다고 명시
- 실천지침에 제보시스템 운영 및 제보자 보호 조항에서 ‘윤리규범 위반사항을 알게 된 임직원은 이를 조직의 리더 또는 자율준수사무국에 보고 또는 제보하여 신속히 문제를 해결하도록 함으로써 해당행위로부터 회사와 임직원을 적극 보호해야 한다’ ‘회사는 보고 및 제보의 용이성을 위해 제보시스템을 운영함’, ‘제보내용은 비공개방식으로 처리되고 제보자의 신분 등 관련정보는 철저히 비밀이 보장되며, 제보와 관련하여 어떠한 불이익도 받지 않음’이 명시되어 있음

#### ▪ 삼성생명

- 홈페이지 윤리경영 공간에 들어가면 윤리경영, 운영경과, 신문고, 공정거래 자율준수 하부메뉴가 있으며, 신문고를 클릭하면 윤리 위반행위, 임직원 부정 비리행위, 불공정거래 행위 등에 대해서 신고할 수 있고 신고 내용은 윤리경영 담당부서로 전해짐. 익명으로 제보 가능하나 익명제보 시 제보내용에 대해 회신할 수 없으며, 실명신고 시 전화나 이메일로 회신됨. 제보자에 관한 사항은 비밀을 원칙으로 함

#### ▪ (주)한화

- 홈페이지 기업윤리 공간에 들어가면, 윤리경영 선언문, 준수결의문, 윤리강령, 윤리실천지침, 윤리경영 실천가이드, 사이버신문고 하부 메뉴가 있음. 사이버신문고는 회사 경영 활동 전반에 대해 임직원 뿐만 아니라 고객, 협력회사 및 모든 이해관계자가 신고할 수 있는 공간이며, 모든 신고내용은 엄격한 보안절차에 의거 비공개로 처리되고 실명 신고자에 대해서는 철저한 신분보장을 약속하고 있음
- 실천지침에 신고제도 조항을 두고 있으며, ‘신고제도의 원활한 운영과 신고자 보호를 위해 가능한 모든 조치를 취하며, 자기신고의 경우 불이익 배제를 보장한다(익명 및 비밀 보장 등)’, ‘자기신고 경우 직속 MU장에게 1차 보고 후, 윤리사무국에 신고하고 타인에 대한 신고의 경우 직접 윤리사무국에 신고한다’, ‘타인에 대한 신고의 경우, 거짓 신고로 판명날 경우 윤리행동지침 위반자와 동일한 기준으로 징계한다’ 등의 내용이 명시되어 있음

▪ 현대중공업

- 홈페이지 윤리경영 공간에 들어가면 윤리경영, 윤리규정, 참여마당, 사이버신고하기 하부메뉴가 있으며, 사이버 신고하기 클릭하면 신고 가능. 신고대상은 직무와 관련하여 사내외 이해관계자로부터 금품이나 향응을 수수하는 행위, 직위 또는 직무를 이용하여 부당한 이득을 취하거나 직권을 남용하는 행위, 부정한 수단이나 의도를 가지고 회사에 경제적 손실을 초래하는 행위, 기타 건전한 직장인으로서 적절하지 못한 비윤리적 행위이며, 신고 접수는 실명을 원칙으로 하되, 익명 제보 경우는 명확하고 사실 확인 가능한 경우에만 조사 수행
- 신고자 및 신고내용에 대해서 원칙적으로 공개를 금지하고 비밀을 보장, 본인의 동의 없이 신분을 노출하지 않으며, 본인이 동의할 경우에도 신고자와 합의후 제한적인 범위 내에서만 공개 가능함. 정당한 신고자 및 신고내용에 대해서는 불이익, 차별이 발생하지 않도록 할 것이며, 신고와 관련하여 신고자의 과실이 인정될 경우에는 정상참작하여 합리적으로 처리할 것임. 처리절차는 감사팀에서 자체조사 수행 후, 실명 신고시 제보자의 전화, 이메일로 결과 통보, 신고는 전화, 팩스, 이메일, 우편 등 가능하나 사이버 신고를 적극 권장함
- 실천지침에서 신고의무와 위반에 대한 징계, 제보자 보호, 신고 포상을 담고 있음
  - 신고 의무에서는 ‘임직원은 본인 또는 타인의 윤리경영 관련규정의 위반사실을 인지한 즉시 감사팀에 신고하여야 한다’라고 규정하고 있음
  - 임직원이 윤리규범 및 본 지침을 위반하거나 타인의 위반사실을 묵인 또는 방조하는 경우 징계의 대상이 된다.
  - 윤리규범 및 본 지침을 위반한 임직원이 그 사실을 자진신고한 경우 회사는 정상을 참작하여 징계를 경감할 수 있다.
  - 제보자 보호 차원에서 윤리경영 위반에 관한 제보자 및 제보관련 참고진술자의 신분노출을 원칙적으로 금지한다.
  - 제보자 및 제보관련 참고진술자의 신원을 인지한 임직원은 신분의 비밀을 보장하여야 하며, 제보자 및 제보관련 참고진술자에게 어떠한 불이익을 주어서도 아니된다.
  - 신분노출 차별대우 등 불이익을 받은 제보자 및 제보관련 참고진술자는 감사팀에 보호조치나 구제를 신청할 수 있으며, 감사팀은 제보자 및 제보관련 참고진술자에게 필요하다고 판단되는 적절한 조치를 취하여야 한다.
  - 제보자의 신분이 노출된 경우 감사팀은 신분노출 경로에 대해 조사하고, 고의 또는 과실로 제보자의 신분을 노출한 임직원은 징계의 대상이 된다.
  - 신고 포상에서는 윤리경영 관련 제보자 및 제보관련 참고진술자에게 필요하다고 인정되는 경우 별도로 정한 기준에 의거하여 포상금을 지급할 수 있다.

- 불순한 의도를 가진 허위사실 제보자 및 제보관련 참고진술자에게 회사의 규정에 의거 징계하거나 불이익을 부과할 수 있다.
- 익명이나 가명으로 신고한 경우 및 윤리경영 관련부서 등 윤리경영 추진 관련자 신고 경우는 포상에서 제외한다.

<표 10> 10대 기업 신고 시스템 및 실천지침 비교

구분	삼성 전자	LG 전자	현대 자동차	SK 텔레콤	포스코	GS 칼텍스	삼성생명	(주)한화	현대중공업
홈페이지상 신고 가능 여부	○	○	○	○	○	○	○	○	○
메일, 전화, 팩스, 우편 안내	○	×	○	○	○ <sup>16)</sup>	○	×	×	○
신고 대상 설명	○	○	○	○	○	○	○	×	○
익명신고 여부	○	○	○	○	○	○	○	○	○
신고처리사항 확인 공간	×	○	○	○	○ <sup>17)</sup>	×	×	×	○
처리절차 안내	×	○	○	×	×	○	×	×	×
구체적 신고자 보호 내용	×	○	○	○	○	×	×	×	○
자진신고 감면	×	○	○	○	×	○	×	×	○
전근	×	×	×	○	○	×	×	×	
신고자 포상·보상	×	△ <sup>18)</sup>	×	○	○	△ <sup>19)</sup>	×	×	○
신고 의무 및 위반시 처벌 조항	×	×	△	△	○	△	×	×	○
신고 관련 실천지침(규정)	×	×	○	○	○	○	×	○	○

### 3. 중장기 발전방안

#### □ 신고 및 보호보상시스템 구축

- 미국의 사베인-옥슬리법에서는 모든 상장기업 고용인이 신분보장을 받으며 내부에서 불만제기(internal whistleblower complaints)할 수 있도록 절차를 만들도록 요구함. 즉 감사위원회에 내부공익신고 접수절차가 규정되어야 함
- G20 신고자보호 관련 지침 및 모범사례로서 제시하는 것 중 하나가 ‘기업들의 내부 신고채널 구축 촉구’라는 점에서, 기업 차원에서 신고 및 보호보상시스템을 구축하는 것은 의미가 있음

16) 모바일신고까지 포함

17) 익명신고 경우도 접수번호 입력하여 확인 가능

18) 불이익에 대한 보상 개념

19) 불이익에 대한 보상 개념

- 신고시스템을 구축하지 않은 기업이 여전히 많으며, 구축한 기업 역시 앞서 살펴본 것처럼 일부를 제외하고는 구체적인 신고 및 보호보상시스템을 구비하지 않음. 또한 공익신고자 보호법상 신고대상이나 부패방지법상 신고대상에 대해서는 전혀 설명되어 있지 않음

⇒ 구체적이며 실질적인 신고 및 보호보상시스템을 기업이 자율적으로 구축하는 것이 우선되어야 할 것이며, 다음과 같은 표준안을 제시함

#### ○ 신고 대상

- 공익신고자 보호법상 신고 대상이 되는 행위
  - : 현재 기업의 신고시스템은 공익신고자 보호법상 신고 대상이 되는 유형보다는 대부분 윤리규범 위반 사실 등에 국한되고 있음. 공익신고자 보호법에서는 사용자에게도 신고할 수 있게 되어있기 때문에 공익신고자 보호법상 신고 대상에 대해서도 명확하게 적시할 필요가 있음
- 임직원의 공금횡령 및 수뢰사실, 임직원의 부당한 업무처리, 금품 접대 요구나 제공 사실, 비상장 거래업체에 대한 부당지분참여, 임직원의 이중 취업 사례, 협력회사 선정의 투명성 결여, 회사자산의 불법·부당 사용, 문서·계수의 조작 및 허위보고, 학연·지연에 의한 불공정 거래행위, 직권 오남용 및 청탁행위, 부정한 수단이나 의도를 가지고 회사에 경제적 손실을 초래하는 행위, 기타 윤리강령이나 규범 위반사실

#### ○ 신고 주체

- 당사/계열사 임직원(전직 포함), 외부 일반인

#### ○ 신고 통로

- 홈페이지 사이버 공간 신고, 모바일 신고, 우편, 전화, 팩스, 방문 신고

#### ○ 익명 신고 허용 여부

- 익명 신고를 허용하되, 실명 신고일 경우 보호 및 보상이 현실적으로 가능함을 안내함

#### ○ 처리절차 안내

- 신고 후 처리절차 안내, 최소한의 시간(7~10일)이 소요되며, 보다 자세한 조사가 필요시에는 신고자에게 기간 연장 이유 설명

○ 처리결과 확인

- 실명 신고인 경우 본인이 동의할 경우 기재한 이메일로 인증번호를 보내고 인증번호를 통해서 홈페이지 사이버 공간에서 신고확인이 가능하도록 함, 실명으로 신고한 경우 주민등록번호 뒷자리와 접수번호를 입력하여 처리결과 확인이 가능하도록 하며, 익명신고의 경우도 접수번호 6자리를 입력하여 확인할 수 있도록 함

○ 신고자 보호

- 비밀보장(본인의 동의 없이 그 신분을 노출하거나 이를 암시하는 어떠한 정보도 공개하지 않으며, 이를 준수하지 못함으로 인해 발생한 불이익에 대해서는 원상회복 및 이에 준하는 책임을 짐, 상벌 진행과정에서도 비밀을 유지)
- 신분보장(신고, 진술 및 자료제출 등을 이유로 한 거래관계 · 소속부서로부터 불이익이나 차별에 대한 보호, 신고자에 대한 불이익이 신고로 인하여 발생한 것이 인정될 경우, 원상회복 또는 이에 준하는 보상 조치 수행, 신고를 이유로 보복행위를 하는 자는 가중 처벌, 부서 이동을 원할 경우 반영, 승진 시 고과평점 반영 등)
- 책임감면(본인이 관련된 행위를 신고할 경우에는 처벌이나 징계를 감면할 수 있음)
- 신고의무(임직원은 신고대상이 되는 행위를 인지한 때 또는 제3자로부터 그러한 사실을 접수한 때는 반드시 신고하여야 함)
- 보상금 지급 시 신고자 신분 비밀보장(보상금 지급과정에서의 신분노출 방지를 위해 감사그룹 리더가 수령하여 비밀이 보장 되고 수령자가 원하는 방법으로 전달하며 보상금 실수령자에 대한 사항은 회사 장부에 기록되지 않음)
- 신고자 신분누설 및 색출금지(직무상 또는 우연히 신고자의 신분을 인지한 임직원은 누구든지 신고자의 신분을 누설하여서는 아니 됨. 피신고자 또는 피신고자 소속 부서 및 기타 관련부서에서 정도경영실 등에 신고자의 신분에 대한 문의, 신고자를 알아내기 위한 탐문 활동 등 신분노출이 가능한 모든 행위 금지, 감사실 직원에 의한 신고자 본인의 동의없이 신고자 및 조사 협조자의 신분 공개 또는 암시 금지, 신분 보호의무 위반 시 관련자 처벌)
- 신고자에 대한 불이익 금지 및 신분노출자 보직관리(신고자 신분노출 시 정도경영실 통보, 정도경영실에서는 신분노출 경로 조사 및 책임자 처벌, 신고자에 대한 인사상 불이익 금지 및 위반 시 처벌조항 명문화)
- 불이익이 예상될 경우 보직변경 등 인사조치, 필요시 일정기간 윤리경영실 근무 후 타부서에 진출토록 조치
- 신고자 색출 또는 불이익을 준 자에 대한 처벌 조항 명시
- 비밀누설에 대한 구체적 징계 및 처벌조항 명시

- 특히 비정규직(계약직) 직원의 경우 이로 인한 재계약 포기 등 불이익조치가 없도록 유의

○ 포상 및 보상

- 신고로 인하여 회사의 수익증대나 손실감소 효과 발생 시 최대 10억원의 보상금을 지급하며(수입증대 또는 손실감소액이 1억원 이하일 때는 20%, 1~5억원 이하일 때는 2천만원 + 1억원 초과금액의 10%, 5~10억원 이하일 때는 6천만원 + 5억원 초과금액의 10%, 10억원 초과일 때는 1.1억원 + 10억원 초과금액의 10%), 보상 건과 직접적으로 관련있는 자가 자진신고한 경우 최대 보상금은 1억원으로 함. 수익증대 또는 손실감소효과가 단속적으로 발생하는 경우는 해당금액 전체, 장기간에 걸쳐 일어나는 경우는 연간 발생예상금액을 기준으로 함. 수익증대 또는 손실감소 금액의 산정이 어려운 경우에는 중요도에 따라 1백만원~5천만원을 지급하는 방안을 검토함
- 금품수수 등 기타 비윤리행위 신고 시 최대 5천만원의 보상금을 지급하며, 타인의 금품 수수행위 신고 시에는 수수금액의 10배, 자신의 금품 수수행위 자진신고 시 수수금액의 5배(발생시점으로부터 신고시점까지의 기간에 따라 1.5배에서 5배까지 차등지급, 직원은 인지시점으로부터 근무일 기준 5일 이내 신고 시 보상하며, 5일 이상 경과 후 신고 시 보상대상에서 제외, 금품을 먼저 요구하거나 충분히 거절할 수 있다고 판단되는 경우 제외)를 지급함, 기타 타인의 비윤리행위 신고 시 중요도에 따라 5십만원~2천만원을 지급. 다만 언론보도 등에 의해 공개된 사항이거나 익명 또는 가명으로 신고하여 신고자가 누구인지 알 수 없는 경우, 윤리경영실 직원이 신고한 경우 등은 제외함

○ 신고 의무와 처벌 조항 마련

- 임직원의 신고 의무를 두며, 의무 불이행시 처벌 조항 마련

○ 기타

- 신고 내용은 대외비로 엄격히 처리, 안전한 보안체계로 보호됨
- 신고 담당은 신고에 대한 비밀준수 엄수를 서약한 제한된 인원에 의해 운영
- 사외이사로 구성된 감사위원회의 위원장 신고 가능
- 홈페이지 메인 화면에서 쉽게 접근 가능하도록 배치
- 핵심 내용 사내 게시판 게시 및 사보 소개
- 신규 직원 채용시 교육

□ 윤리실천지침 제정

- 대기업을 경우 윤리규범 등은 갖추고 있으나 구체적인 실천지침(규정)을 구비하지 않은 경우가 많음. 따라서 신고 관련 내용을 포함한 실천지침을 마련하도록 함
- 실천지침에서는 상기 신고 및 시스템안에서 명시한 신고자에 대한 비밀보장 및 신분보장, 보상 등의 내용을 담음. 특히 신고 의무 및 의무 불이행 시 처벌조항 등을 명시함

□ 전담 기구 및 고충처리위원 상담 고려

- 대기업 중심으로 윤리경영 차원의 전담기구를 두고 있으나, 공익신고를 전담하는 부서를 윤리경영 전담기구 아래 따로 둘 필요가 있음. 중소기업 차원에서는 공익신고 전담 인원을 포함한 윤리경영 전담 부서가 요청됨
- 상기 제2절 공공기관 중장기 과제에서 제시하였던 고충처리위원 통한 상담 의무화 역시 의무화가 아니더라도 기업 자율적으로 고려할 수 있을 것임

□ 교육 및 컨설팅 실시

- 임용, 승진, 고위직 진입 등 전환기별 교육을 강화할 필요가 있음
- 공익신고에 대한 별도 교육프로그램 마련 등 윤리경영 교육 차원에서 적극적으로 공익신고자 보호제도에 대한 내용을 포함하도록 함
- 신세계건설의 윤리경영 교육을 참고할 만함. 신세계건설은 윤리경영에 대한 공감대 확산과 기업문화로의 정착을 목표로 하며, 크게 윤리경영 임원 워크숍, 부장 워크숍, 과장이하 전사원에 대한 윤리경영 교육프로그램 등이 있음(한국건설사업연구원 2006, 34-35)
  - 윤리경영 임원 워크숍 : 매년 1회 대표이사를 포함한 그룹 전 임원들이 참석하는 윤리경영 임원 워크숍을 운영하고 이를 통해 결정된 윤리경영 실천계획에 대해서는 각 사별 윤리경영 업무계획에 반영
  - 부장 워크숍 : 임원 워크숍 종료 후 2개월 이내 실시하며, 윤리적 딜레마 상황에 대한 모의 의사결정 실습, 각자의 경험사례와 문제해결 유형에 대한 공유 등을 진행
  - 과장이하 전 사원 윤리경영 교육 : 2003년까지 매년 8시간 과정으로 사내강사(부장급)의 오프라인 교육을 실시하다가 2004년부터는 매년 인터넷으로 운영되는 사이버 교육과정을 진행하고 있음
- 임직원 전체를 대상으로 한 공익신고 관련 의식 조사를 실시하고 그 결과를 분석하여 개선책 마련에 활용하는 공익신고 컨설팅을 실시할 수 있을 것임

□ 홍보활동

○ 사내 홍보활동

- 사내방송과 사보 등 같은 다양한 사내홍보 매체 활용
  - 사내방송 - 신고시스템 소개 등
  - 사보 - 선진사례 및 공익신고 사례 소개 등

○ 공익신고 상담실 운영

- 임직원들이 쉽게 이해하고 실천할 수 있도록 도움을 주고 현장에서 업무수행 중 발생하는 각종 문제에 대한 해결 기준을 제시하기 위해 공익신고에 대한 질문과 답변을 홈페이지 신고시스템 공간에 게시. 또한 임직원들이 쉽게 찾아볼 수 있도록 사내 인트라넷에 게시하고, 사내방송에 송출. 사보에는 일러스트로 제작하여 연재

○ 자발적인 직원 참여 유도

- 부서마다 청렴리더를 선정하여 홍보에 동참하도록 함
- 청렴문화주간을 선정하여 직원의 자발적인 참여를 극대화하도록 함
  - 한국산업기술진흥원은 청렴문화주간을 운영하고 학습 위주가 아니라 스스로 참여하는 체험형 프로그램을 기획하여 청렴활동을 전개하고 있음. 또한 다양한 연령대의 직원들로 청빈무대를 운영 중임

○ 대외 홍보활동

- 공익신고가 가능한 윤리경영 공간을 홈페이지에 구축하되 일반 시민들도 쉽게 접근 가능하도록 함으로써 기업의 윤리경영 의지를 노출하고 시민들의 공익신고자 보호법 이해 증대에 기여하도록 함
- 캐릭터 및 표어 제작·활용 : 임직원을 대상으로 설문조사를 실시하고 그 결과를 바탕으로 공익신고 캐릭터 제작하고 이름 명명하는 방식으로 홍보 가능, 자판기 컵, 컴퓨터 바탕화면, 화면보호기, 결재판, 각종 사내 인쇄물, 다이어리, 테마 활동 포스터 등에 캐릭터를 인쇄하거나 스티커로 부착하여 임직원과 외부 방문객이 쉽게 접할 수 있도록 함

○ 협력업체 대상 홍보

- 협력업체 최고경영자 세미나, 영업담당자 대상 세미나 등, 협력회사 대상 신고시스템 관련 협조요청 공문 발송 통해서 협력업체의 동참 유도

□ 외부위탁(아웃소싱) 시스템 도입

- 공익신고자 보호법에 따르면 사용자 및 대표자에게도 공익신고가 가능하나 소속 직원 입장에서 회사 내부의 공익침해행위를 신고하기에는 부담이 따름. 따라서 신고 자체를 하지 않게 되거나 외부 신고 접수기관 신고로 이어지게 됨. 후자의 경우 기업이 내부적으로 문제를 시정할 수 있는 기회를 상실할 수 있음. 따라서 사용자 및 대표자 신고가 보다 용이하고 신고자가 손쉽게 접근 가능할 수 있는 외부위탁 시스템의 도입도 고려할 수 있을 것임
- 일례로 시중은행들이 금융사고를 막기 위해 내부신고 강화하는 가운데, 우리은행은 은행권 최초로 임직원의 위법부당행위에 대해 내부신고를 활성화하고 신고자의 신변노출을 막기 위해 고발시스템을 외부전문기관에 아웃소싱하는 내부공익신고시스템을 구축하고 있음
  - 내부신고의 핵심이 비밀보장인 만큼 은행에서는 누가 제보했는지를 파악할 수 없도록 외부 전문기관에 내부신고가 접수되는 방식임. 제보는 은행 준법감시실로 통보되지만 은행에서는 신원 확인이 불가능하며, 제보자는 회신시스템을 이용해 처리결과를 확인함
- 현재 경기도시공사, 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 미래에셋증권, 신세계 등 활용중이며 준정부기관 중에서는 근로복지공단도 최초로 도입함

□ 윤리경영 차원의 평가 및 보상

- 임직원의 윤리경영 평가 및 보상제도
  - 임원평가에 윤리경영실천수준을 반영
  - 임원의 윤리경영 평가 항목은 임직원 부정 부실 건수, 교육 참여도 등의 항목
  - 직원 개인별 평가결과 반영, 승진심사에도 활용
- 공익신고지수 및 윤리경영지수 자체적으로 개발하여 평가 후 미진한 점 개선
- 임직원 대상 윤리대상 시상 등
- 우수 협력업체 시상 및 인센티브 부여

□ 공익신고가 불필요한 기업문화 창출

- 공익신고는 비합리적 경영, 내·외부 감사 시스템 미비, 조직의 경직성과 의사소통의 비활성화, 경영진의 관심 및 의지 부족에 기인함
- 따라서 궁극적으로 기업신고가 필요하지 않은 기업문화를 창출하는 것이 진정한 의미의 공익신고 활성화 정책일 것임. 이를 위해 정치자금, 뇌물제공, 정부입찰정보 획득을 위한 정보비 제공, 시공 및 준공 허가 혹은 검사를 위한 사례비 등 비정상적인 경영자금 소요와 불법적인 거래 근절, 내부 감시체계 구축, 조직 내부의 원활한 커뮤니케이션 활성화를 통한 문제 사전 해결 및 시정, 윤리경영에 대한 경영진의 적극적 의지와 구체적인 노력이 요청됨(민진규 2009, 18-20)

□ 경제단체 차원의 노력

- 우선적으로 경제 5단체(중소기업협동조합중앙회, 대한상공회의소, 전국경제인연합회, 대한무역협회, 한국경영자총협회) 차원의 노력이 요청됨
  - 상기 단체 홈페이지 조사 결과 공익신고자 보호법에 대한 안내가 전무함. 따라서 홈페이지 윤리경영 공간에 공익신고자 보호법을 소개하도록 할 필요가 있음
  - 회원사의 신고시스템 구축을 단체차원에서 지원
  - 대한상공회의소의 윤리경영 100문 100답과 같은 구체적인 질문에 대한 답변 형식의 책자 보급
- 참고로 상공회의소의 윤리경영 100문 100답 중 다음 세 꼭지가 공익신고 관련 내용임

1. 질문> 내부고발제도는 조직 내 구성원들 간의 화합과 단결 해치고 불신을 조장하는 제도인 것 같다.  
답변> 그렇지 않다. 신뢰와 협동은 투명하고 공정한 직무윤리에 바탕을 둔 것이다. 부정과 불법을 용인하는 것이 신뢰와 협력으로 미화되어서는 안된다. 내부고발은 잘못된 사람을 적발해서 벌주기 위한 것이 목적이 아니라 조직이 처한 위험을 미리 감지하여 더 큰 위기가 닥치기 전에 신속히 조치하려는 데 목적이 있다.  
내부제보를 통해서 회사는 조직 내 윤리 문제를 파악하고 이에 대한 윤리적 의사결정을 내릴 수 있다. 그러므로 윤리경영이 실효성을 거두기 위해서는 내부고발은 장려되어야 하고 내부고발자는 반드시 보호되어야 한다.

2. 질문> 자신이 속한 사업부에서 얼마 전 환경 관련 돌발사고가 발생했다. 이와 관련 법규 위반 사실이 드러났다. 회사에 공식적으로 신고하려 했으나, 상사는 이러한 사실을 은폐하고 조용히 처리하라고 지시했다.
- 답변> 회사에서 관련 사실을 축소, 은폐하는 것이 외부에 알려지면 환경친화 기업이라는 회사 이미지는 크게 손상될 것이다. 따라서 상사가 이를 축소, 은폐하고 있다면 반드시 윤리담당부서에 신고하여야 한다.
3. 질문> 자신이 거래처로부터 돈봉투를 받았다. 비윤리적인줄 알면서도 순간적인 욕심 때문에 거절할 수 없었다. 지금은 뇌물 받은 것을 후회하고 있다. 본인이 자신의 행위에 대해 제보할 수 있는지 궁금하다.
- 답변> 제보대상이 되는 비윤리적인 행위를 하였거나, 비윤리적인 일에 직간접적으로 가담하여 이득을 얻는 경우라도 본인이 뇌우치고 스스로 그 사실을 제보하였을 경우 본인 스스로 신고할 수 있다. 이 경우 대부분 회사에서는 징계처분시 감경 또는 면제하도록 하고 있다.

#### □ 전문직 종사자 협회 차원의 노력

- 전문직 종사자들을 대상으로 사회적 책임에 대한 윤리교육을 실시하고, 윤리강령의 제정 운영, 협회 윤리교육, 강령에 공익신고 제도 포함 등을 지원. 각종 직능협회 대상 윤리강령의 제정, 윤리교육의 실천에 대하여 조사·평가 및 표준안 제시. 윤리교육 및 강령의 성공적 운영 사례 소개 등을 통해 공익신고자 보호제도를 확산할 수 있음
- 구체적으로 윤리교육의 목표와 필요, 엔지니어의 사회적 책임, 신고 방법, 절차 교육, 직업적 윤리, 권리와 책임 등에 대한 교육을 실시
  - 대학과 기술과학 분야의 예 : 미국 국가인증위원회(National Council of Examinations for Engineers and Surveyors, NCEES)는 1996년부터 엔지니어 및 조사요원 대상 공학과 관련한 국가인증시험 내용에 5퍼센트를 엔지니어 윤리에 할애함. 2000년부터 공학교육인증위원회(Accreditation Board for Engineering and Technology, ABET)는 엔지니어 윤리수업의 여부와 수준을 평가기준에 포함시킴(이상목 2002, 80)
  - 전문공학자협회(National Society of Professional Engineer) 윤리강령 : 전문직업(의사, 법률가, 엔지니어 등) 분야의 경우 다음과 같은 특징을 갖고 있어, 이들에 대한 협회 차원의 적극적 교육 및 윤리강령 제정이 요청됨 ①장기간의 공식적 교육과 훈련, 복잡한 기술을 가진 직업 분야이고 이들은 많은 자유재량을 구사한다. ②직능 조직(예, 협회 등)을 통하여 자율 규제시스템이 있다. 이곳이 입회 기준을 만들고, 회원들의 행

동을 강제한다. ③기업이나 단체의 재산과 활동의 주요 요소를 구성하고, 대중의 건강과 안전에 큰 영향을 미친다. 사회적 책임이 그 만큼 크다. ④직업 관련 사회 및 집단 책임(collective responsibility), 업무 관련 역할 책임(role responsibility)이 크다. 동시에 인간의 존엄과 자신의 양을 지킬 권리, 회사 정책에 보복의 두려움 없이 전문지식에 의한 판단으로 반대할 권리 등을 보장받아야 한다. 여기서 고용주나 상사의 불법행동의 요구나 압력, 즉 검사 결과를 속이거나 안정성 관련 거짓 발표나 서명 요구, 눈감거나 적극적으로 협조하라는 비윤리적 행동을 거부하는 양심의 권리가 있다.

- 나아가 민간기업, 대학, 전문가 집단, 예컨대 의사, 건축사, 변호사회 등의 윤리 규정에 내부공익신고 보호가 포함되어야 할 것임

## 제4절 시민사회<sup>20)</sup>

### 1. 시민사회의 공익신고 운동 현황

- 2002년 1월부터 부패방지법에 의해서 공직자 및 공공 분야 관련 부패행위 신고자에 대한 보호·보상제도가 시행됨, 2011년 9월부터 공익신고자 보호법에 의해서 민간 분야 공익신고자 보호·보상 시행으로 관련 법령 구비가 마련될 수 있었던 것은 정부의 의지와 함께 다른 한 축에 시민사회의 운동이 있었기 때문임
- 시민사회의 공익신고 발전전략을 제시하기에 앞서 먼저 관련 운동 현황을 정리하고 이를 바탕으로 중장기 과제를 제안하고자 함

#### □ 법령 제·개정 운동

- 1990년대 초 내부공익신고자들이 과면 등 조직으로부터 보복을 당하게 되자 시민사회에서는 내부공익신고자 보호법 제정의 필요성을 제기하면서 본격적인 입법 운동에 나섬
- 이와 관련된 최초의 움직임은 1994년 5월 양심선언자모임, 민주사회를 위한 변호사모임, 양심선언 군인·전경 지원대책위원회, 전국불교운동연합 등 네 단체가 공동주최한 “양심선언자보호특별법 제정을 위한 공청회”임

20) 아래 내용은 이지문(2012, 109-131)을 본 연구용역에 맞게 일부 정리함

- 1994년 10월 참여연대는 국내 최초로 국민청원형태로 ‘내부비리제보자 보호 등에 관한 법률안’을 제14대 국회에 제출하였으며, 1996년 11월에는 돈세탁 금지와 내부고발자보호, 고위공직자비리조사처 설치 등을 핵심으로 하는 법안을 마련하여 제15대 국회에 입법청원함. 그러나 이 법안이 국회 임기만료와 더불어 자동 폐기됨에 따라 2000년 9월 38개 시민단체 공동으로 부패방지입법시민연대를 결성하고 제16대 국회에 부패방지법안을 입법청원함. 국회에서는 이 법안을 비롯하여 한나라당의 부정부패방지법안과 민주당의 반부패기본법안 등이 함께 논의되었으며 2001년 6월 28일 부패방지위원회(현 국민권익위원회) 설립과 부패행위 신고자 보호를 핵심 내용으로 하는 국회 법사위원회의의 대안으로 부패방지법이 제정되어 2002년 1월 25일부터 시행되고 있음<sup>21)</sup>
- 2005년 5월에는 참여연대 및 공익제보자와함께하는모임 등의 공동주최로 “공익제보 피해 사례 발표회 및 보호제도 개선을 위한 토론회”를 개최하여 부패방지법의 개선 방향과 함께 민간 부문의 공익제보자 보호를 위한 법 제정 필요성을 제시함
  - 이러한 운동의 성과는 부패행위 신고자에 대한 보다 강화된 보호와 함께 포상금 신설 및 보상금 확대 등으로 이어질 수 있었으며, 2011년 3월 공익신고자 보호법 제정에까지 이어질 수 있었음

#### □ 내부공익신고의 주요 창구 및 지원

- 2002년 1월 부패방지법이 시행되기 이전에는 내부공익신고의 상당수가 국가기관보다는 언론이나 시민단체, 종교단체 등을 통해서 세상에 알려짐. 해당 단체들은 일회성으로 세상에 알리는 창구 역할을 넘어 제기된 사실에 대해서 관련 기관 및 정부에 보다 책임 있는 조치를 지속적으로 요구하였음. 대표적으로 보안사 민간인 사찰 경우 장관과 보안사령관의 해임, 기무사로의 위상 약화 등을 이끌어 내었으며 군부재자투표 부정의 경우 영외투표로 법 개정을 주도함
- 내부공익신고자들에 대한 법률적 지원 역시 시민사회의 공익신고 운동의 큰 부분을 차지하여 왔음. 특히 1994년 내부비리고발자지원센터로 출범한 참여연대 공익제보지원단은 내부고발자에 대한 법적 지원활동을 전개하고 있음. 공익제보자와함께하는모임은 공익소송을 담당하는 공감 변호사들의 지원 등으로 가짜 참기름 제보자에 대한 무혐의 판결을 비롯하여 내부고발 후 조직으로부터 명예훼손 등으로 어려움을 겪고 있는 제보자들에 대한 법률적 지원을 진행하고 있음

21) 2008년 정부통합합으로 기존 부패방지법은부패방지법로 바뀌었으나, 부패방지법 내용은 그대로 포함됨.

## □ 기타

- 홍보 및 교육과 관련하여 참여연대는 2002년 1월 부패방지법 시행에 맞춰 「세상을 밝히는 힘, 공익제보」 발간과 함께 내부공익신고 행동수칙을 담은 ‘클린 카드’를 배포하는 등 ‘양심의 호루라기를 불자’ 캠페인을 전개하였음
- 공익제보자와함께하는모임은 2007년 국가청렴위원회 클린웨이브 공동협력사업을 통해서 「내부공익신고백서」를 발간하여 공공기관에 배포하였으며 부패방지법상 신고자 보호 및 보상 내용을 담은 내부공익신고카드를 제작하여 캠페인을 통해서 배포함. 이와 함께 공익신고자 보호법 시행을 계기로 국민권익위원회 지원으로 2012년 찾아가는 공익신고 교육 차원으로 기업 및 공공기관 대상 교육을 진행 중에 있음. 이와 함께 이문옥 감사관, 이지문 중위 양심선언 20주년 행사와 함께 관련 토론회를 개최함으로써 내부공익신고에 대한 역사를 공유하면서 토론회 통해서 관련 제도의 개선 방안을 모색한 바 있음
- 그 밖에 격려 차원의 시상 및 장학금 전달 등도 진행하고 있음. 공익신고자 시상의 경우 한국투명성기구가 투명사회상을 시상하면서 2003년 제3회부터는 내부공익신고자들을 매년 포함시키고 있음. 아름다운 재단은 세 분야의의 공익시상을 하면서 그 중 ‘빛과 소금상’으로 내부공익신고자에 대한 시상을 하고 있으며, 참여연대에서는 2010년 12월부터 공익제보자의 밤을 개최하여 의인상을 시상하고 있음. 또한 내부고발자에 대한 후원금 및 자녀에 대한 장학금 전달 경우를 찾아볼 수 있음. 아름다운 재단과 포털 사이트인 다음에서는 2005년 2월 내부고발자 후원 캠페인을 전개하여 모금한 금액을 공익제보자와함께하는모임에 전달하여 생활이 어려운 내부공익신고자들에 대한 후원금으로 전달한 바 있으며, 홍사단 투명사회운동본부에서는 5년째 연말 회원의 밤 행사에서 투명경매를 통한 수익금을 내부공익신고자 자녀 장학금으로 전달하고 있음

## □ 평가

- 시민사회의 공익신고 운동은 무엇보다도 관련 보호법 제·개정에서 주도적 역할을 담당하여왔으며, 사회에 파장을 불러일으켰던 많은 내부공익신고를 세상에 알리는 창구로서도 중요한 기능을 하여왔다는 점에서 나름대로 성공적인 운동을 전개하여왔다고 평가할 수 있음
- 내부공익신고 전문운동을 표방하고 나선 단체가 일정 부분 활동을 하고 있다는 점에서 긍정적임

- 종합적이고 체계적인 교육 및 홍보가 부족함. 내부공익신고자에 대한 경제적인 지원 수단이 취약하며, 가장 근본적인 운동의 한계인 시민사회 차원에서의 보다 활발한 내부공익신고 운동이 부족함

## 2. 시민사회의 공익신고 중장기 발전 방안

### □ 홍보 및 교육 등 의식개혁운동

- 무엇보다도 부정과 비리에 대하여 방관과 묵인에서 벗어나 철저한 고발정신에 기초한 용기 있는 실천이 이루어지는 사회적 환경 조성이 시민사회의 공익신고운동의 핵심 목표가 되어야 할 것임. 법이 제정되고 강력하게 개정되어 공익신고자에 대한 외형적 보호가 가능해지더라도 조직과 동료들에 의한 배척과 소외까지는 막아주지는 못하게 되면 잠재적 신고자로 하여금 고발자체를 포기하게끔 만들기 때문임. 따라서 신고와 고발은 우리 사회의 공익과 질서를 지켜주는 민주시민의 기본적인 행동이라는 국민들의 의식전환이 요구됨. 이러한 인식을 바탕으로 공익신고가 발생하였을 때 적극적인 관심과 지원을 보냄으로써 신고자가 보호받을 수 있도록 해야 할 것임
- 시민사회가 지금까지는 전반적으로 내부공익신고 접수 및 지원과 내부공익신고 보호입법 운동 등 제도개혁에 집중해왔으나, 예방 차원의 내부공익신고 홍보 및 교육 등 의식개혁 부분은 상대적으로 부족하였음. 향후 공익신고운동이 성공하기 위해서 의식개혁과 제도개혁의 두 가지 방법이 균형 잡힌 조화가 이루어질 때 가능하다는 점에서 개인 윤리적 접근방법으로서의 도덕적 방법을 바탕으로 하는 의식개혁운동이 요청됨. 내부공익신고 운동차원에서 의식개혁이란 행위자 개인의 자율적 도덕성에 의거하여 내부공익신고에 대한 의식의 함양과 신장을 추구하는 것으로, 시민단체에서는 학교·종교단체·기업·공직기관을 상대로 공익신고의 필요성을 강조하는 적극적인 교육 및 홍보를 전개해야 할 것임
- 이 때 세 가지 차원의 교육 및 홍보가 요청됨. 하나는 공익신고 자체가 더불어 살아가는 공동체의 민주시민으로서 당연히 해야 할 의무라는 점과 또 하나는 공익신고를 하더라도 철저하게 보호받고 사회적으로도 인정받을 수 있다는 점, 그리고 끝으로 어떠한 잘못도 결국 공익신고를 통해서 세상에 알려짐으로써 적발되어 처벌받고 책임지게 된다는 점임

- 교육 및 홍보를 체계적으로 진행할 수 있는 프로그램과 인적 자원이 상대적으로 많이 부족한 것이 현실이며, 이러한 현실에서는 일회성 캠페인이나 교육 등 형식적인 행사로 끝날 수 있다는 점을 감안한다면 시민사회가 먼저 효율적인 교육프로그램과 교재 등을 만들어내는 것이 급선무라 할 것임. 이 점에서 ‘공익제보 서바이벌 북’같은 책자나 다크멘터리 등 동영상을 활용한 교육프로그램 등은 효과적인 수단이 될 수 있을 것임
- 끝으로 이러한 캠페인과 홍보를 언론기관과 공동으로 추진하는 것도 효과적인 방안이 될 수 있음. 특히 파급효과가 상당한 TV 시사프로그램 경우 공익신고에 대한 인식에 크게 영향을 미칠 수 있기 때문에 적극적으로 활용하되, 공익신고자의 어려움을 부각시키기보다는 그런 신고가 없었기 때문에 발생하였던 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 참사, 화성씨랜드 화재, 천안 초등학교 축구부 합숙소 화재 등을 통해서 무수한 소중한 생명이 우리 곁을 떠난 간 것을 보여주고, 또한 그 고발로 인해서 좀 더 투명한 사회로 나아가기 위한 어떤 변화가 있었는지를 보여줌으로써 공익신고가 남의 일이 아니라 ‘나와 우리 가족’의 생명과 안전, 재산을 보호받을 수 있는 바로 ‘내 일’이라는 인식을 시청자들이 가질 수 있음 따라서 공익신고 프로그램을 통한 보다 긍정적인 차원의 홍보 역시 향후 운동에서 중요하게 고려해야 할 것임

#### □ 제도개혁운동

- 공익신고운동차원에서 제도개혁이란 합리적이고 정의로운 공익신고 보호 정책이나 제도와 같은 사회적 시스템에 의거하여 공익신고를 활성화하는 것으로, 보호수준에서 상당히 진일보한 것도 사실이나 아직도 개선해야 과제가 분명 남아있다는 점에서 앞으로도 제도개혁 차원에서 관련 법령의 제개정 운동 역시 지속적으로 전개되어야 할 것임
- 예를 들면 부패방지법령에서는 여전히 협소한 공공기관 개념으로 정보공개법 상에서는 공공기관에 속하는 사립학교가 배제되어 있어 사립학교와 재단의 문제를 고발하는 교사들의 보호가 되지 못하고 있음. 이와 함께 자신이 희망하는 부서로 전근 인정 및 인센티브나 승진, 승급 등 과감한 신분상승을 부여해야 할 것임. 계약직 노동자들에 대한 보호의 현실성도 제고되어야 할 것임. 계약직 직원 경우 바로 파면, 해임 등 불이익을 주지 않더라도 1~2년 후 계약기간이 만료될 때 계약 연장을 하지 않음으로써 자연스럽게 신분상 불이익을 주는 경우가 실제 발생하는 것을 감안하면 일반적으로 계약이 자동 갱신되지 않는 비정규직 경우 보호의 현실화가 요청됨. 그밖에 국민권익위원회를 통해서 접수된 부패행위 신고가 관련 기관에 이첩된 후 정해진 기일 안에 처리되지 않고 심한

경우 몇 년씩 지연되는 경우도 있는데 그 사이 신고자의 신원이 알려져 불이익을 당하기도 하고 제보한 내용의 증거가 사라지기도 한다는 점에서 일정 기일 내에 처리되지 않을 경우 바로 고발 조치 등을 할 수 있는 권한이 국민권익위원회에 부여되어야 할 것임. 또한 내부공익신고자들이 겪는 정신적 스트레스에 대해서 일종의 정신건강 상담 프로그램을 국민권익위원회 차원에서 운영할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있음

- 상기 제4장에서 제시하고 있는 법령 개정 대안에 대한 보다 심도 깊은 논의를 통해서 제도개혁에 동참해야 할 것임

#### □ 공익신고 창구로서 역할 확대

- 공익신고 창구로서 역할 역시 보다 확대되어야 할 것임. 위키리크스같은 인터넷 공간을 통한 공익신고운동이 확산되고 있으며, 한국에서도 경향신문사가 2011년 3월 경향리크스라는 공익제보 전용 사이트를 구축하여 운영하고 있는 것에서도 볼 수 있듯이 기존의 전화나 직접방문과 같은 고발창구에서 탈피하여 온라인을 이용하여 보다 적극적으로 공익신고를 이끌 필요가 있음

- 공익신고 내용에 대한 보다 철저한 진상규명과 재발 방지를 위한 지속적인 운동에 집중해야 함. 많은 공익신고가 일회성 언론 기사화나 수사 촉구 등으로 끝나는 경우를 목격하게 됨. 시민사회 입장에서 한정된 인력으로 모든 공익신고에 대해서 끝까지 함께 하기가 쉽지는 않고 그러한 역할의 궁극적 주체는 국가기관의 몫인 것이 사실임. 그러나 신고가 흐지부지되는 것을 목격할 때 신고자는 신고를 후회하게 되며, 시민 입장에서도 고발할 일이 있어도 나서지 않게 된다는 점에서 향후 공익신고운동에서는 좀 더 긴 호흡으로 한 가지 사건이라도 끝을 보는 성과물이 지속적으로 축적되어야 할 것임. 제도나 법에 문제가 있다면 개정안을 제시하여 토론회 등을 거쳐 입법화 시도를 전개해야 할 것임. 또한 명백한 책임이 있는 사람에 대해서 엄중한 처벌이 이루어질 수 있도록 지속적인 활동을 해야 할 것임. 그리고 시간이 지나더라도 그러한 결과물을 자료집 등의 형태로 다시 세상에 알림으로써 신고한 당사자는 ‘자신의 제보가 헛되지 않았다’라는 자부심을 가질 수 있을 것이며, 시민들에게도 제보를 통해 변화를 가져올 수 있다는 믿음을 줄 수 있을 것임. 시민단체 홈페이지 배너를 통해서 진행 사항에 대해서 지속적으로 내용을 올림으로써 관심을 유지해 나가야 하며, 언론 역시 즉각적인 공익신고에만 관심을 둘 것이 아니라 탐사보도 형태로 신고가 어떻게 처리되고 재발 방지책이 나오는지에 대해서 꾸준히 기사화할 수 있도록 유기적 협조가 필요함

## □ 공익신고자 지원 재단(기금) 설립

- 공익신고자에 대한 보다 확장된 지원을 제공할 수 있는 물적 토대를 확보하기 위해서 재단 또는 기금 설립 운동이 요청됨
- 부패방지법과 공익신고자 보호법 시행 이전 신고자뿐만 아니라 법 시행 이후에도 사각 지대에 놓여있는 경우 보상은 고사하고 보호를 받지 못해 직장에서 쫓겨나가거나 해당 직종에서 블랙리스트에 올라가 취업을 못하는 경우가 발생하고 있음
  - 공익신고로 인해서 다녔던 직장에서 쫓겨났을 때 최소한 그만한 직장에서 일할 수 있는 기회는 제공되어야 함
  - 지속적인 사후 지원과 적극적 취업 알선 등은 개별 시민사회단체가 하기에는 어려움이 존재하며, 자금의 문제가 있다는 점에서 공익신고자 지원재단(기금)의 설립을 통해서 공익신고자에 대한 법률적 지원, 생활금 및 자녀 장학금 지원, 취업 알선, 상담 및 치료 등을 보장할 수 있도록 발전되어야 할 것임
  - 이와 함께 공익신고자에 대한 시상과 함께 공익신고 탐사보도 시상, 국제학술대회나 공익신고 활동가와 신고자 대회 같은 국제행사를 개최할 수 있을 것이며, 영화나 다큐멘터리 등 공익신고 활성화를 위한 다양한 프로그램을 개발할 수 있을 것임
  - 관련 시민사회단체가 중심이 되고 언론사의 적극적 홍보가 결합된다면 충분히 시작할 수 있을 것임. 이런 점에서 최근 참여연대 공익제보지원단 차원에서 의인기금 조성에 적극적으로 나선 것은 의미가 있음

## □ 다양한 협력 확대

- 환경이나 다국적 기업의 비윤리적 행위 경우는 한 국가만의 문제가 아니며, 또한 특정 정부의 행위가 다른 국가에 영향을 미치는 경우 역시 존재한다는 점에서 공익신고운동에 있어서 국제협력이 요청됨. 보호법령의 경우 서로 벤치마킹함으로써 자국 정부에 관련 법령 제개정을 요구할 수 있을 것임
- 공익신고자 보호제도 전담 국가기관인 국민권익위원회와의 유기적 협력 역시 중요함
- 기업을 시민사회의 감시 대상만이 아니라 함께 협력하고 상생해야 하는 대상으로 인정하고 컨설팅, 교육, 공동 캠페인 등 다양한 방면에서 공익신고 활성화 활동을 전개해야 할 것임

## 제5장 공익신고자 보호법 개정 방향

### 제1절 적용대상의 확대

#### 1. 공익침해행위 개념의 확대

- 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 180개 법률의 벌칙 또는 행정처분을 가져오는 위반행위로 정의되어 있는 공익침해행위의 범위가 협소하다는 지적이 있는바, 그 개념을 확대할 필요가 있음
  - 공익신고 대상으로, 제도 도입단계에서 지적되었던 비자금·분식회계 등의 기업부패를 포함하여 아동복지법 등이 제외되어 공익신고자가 보호되지 못하는 사각지대가 많다는 지적이 있음
  - 이에 따라 민간부문의 기업부패, 협회·단체 등의 부패행위에 대해서 내부공익신고자 보호가 가능하도록 보호 범위가 확대될 필요성이 있다는 지적이 있음(이상수, 2012)
  
- 기본적인 방향은 법안 제정시 검토되었던 바대로 공익침해행위의 개념 확대와 더불어 신고 대상법률을 대폭 확대할 필요가 있음
  - 이를 통해 실질적인 공익침해행위에 대한 사회적 감시망을 확대하고, 공익신고자 보호를 구현할 필요가 있음
  
- 외국의 공익침해행위의 개념과 공익신고의 대상을 살펴보면 다음과 같음
  - 미국의 2007년 민간부문 공익신고자 보호 합리화법(안)
    - 위생 및 보건
    - 환경 보호
    - 식품 및 의약품 안전
    - 운송 안전
    - 근무 조건 및 편의(직업상의 안전 및 위생 제외)
    - 안전 요건 및 구조적·기술적 기준을 포함한 건물 및 건설 관련 요건
    - 시설의 안전을 포함한 에너지·국토안전 및 공동체의 안전
    - 은행, 보험 및 증권거래법을 포함한 금융거래 또는 신고요건
    - 소비자 보호

○ 일본의 공익통보자보호법(公益通報者保護法, 2004)

- 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보, 그 밖에 국민의 생명·신체·재산·그 밖의 이익 보호에 관련된 법률로서 별표에 언급하는 사항(이들 법률에 근거한 명령을 포함)에 규정하는 죄의 범죄행위의 사실

□ 외국의 공익침해행위 유형은 주로 공익침해를 가져올 수 있는 행위가 무엇인가에 초점이 맞추어져 있는바, 민간부문에서 공익침해행위가 발생할 수 있는 분야, 즉 공익침해행위로 인하여 피해가 나타날 수 있는 분야에 대한 언급을 정리하면 다음과 같음(국민권익위원회, 2008).

<표 11> 외국의 공익신고 대상 분야

공익침해행위 대상	규정 국가
공공의 보건, 안전, 건강	미국, 영국, 일본, 캐나다, 뉴질랜드, 호주
근무환경	영국, 미국, 일본
국민의 신변안전, 신체보호	영국, 일본
소비자 이익의 옹호	일본, 미국
환경의 안전과 보전	캐나다, 뉴질랜드, 일본, 미국, 호주
공정한 경쟁의 확보	일본, 영국

○ 그 외에도 다음과 같은 사안들을 포함하고 있음

- 기업의 회계부정(미국 사베인-옥슬리 법)
- 고압적이며 부당한 차별이나 심각한 부주의(뉴질랜드 제보보호법)
- 타 공무원의 불법행위 정보(호주 퀸즈랜드주의 공익신고자 보호법에서 언급하는 형사 사법)
- 공익적 제보를 함으로써 제보자에게 가해지는 보복(호주 퀸즈랜드주의 공익신고자 보호법)
- 신고대상 관련 정보의 의도적 제공 거부(네덜란드)

□ 외국의 사례와 국내의 논의를 참고할 때 공익침해행위의 개념에는 다음과 같은 내용들을 추가적으로 포함해야 할 것임

- 비자금 조성, 탈세
- 근로자의 생활안정 및 보호
- 국민의 생명, 신체, 재산에 관한 사항
- 기타 공익침해행위 발생의 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

## 2. 공익침해행위 개념 및 신고대상 규정방법

□ 공익침해 대상법률을 180개로 지정하여 규정함으로써 공익침해행위의 범위가 한정되고 공익신고 대상이 되는 범위를 확대하기 위해서는 필요시마다 법률을 개정해야 하는 문제가 있음

□ 개별적 열거규정의 평가

○ 개별적 열거규정의 개념 및 장단점

- 개별적 열거규정은 공익침해행위의 다양한 유형들을 일일이 열거하는 방법으로 공익침해행위가 발생했을 때의 법 적용에 대한 논란의 소지를 줄이고, 법적 안정성을 기할 수 있다는 장점이 있음
- 반면 법률상 정의되지 않은 유형의 공익침해행위가 발생하고 그 피해가 확산될 때마다 법률을 개정하여 새로운 공익침해행위의 유형을 포함시켜야 한다는 번거로움이 있음
- 법률이 개정되어 적용될 때까지는 새로운 유형의 공익침해행위에 관한 제보자 및 신고자를 보호하기 어렵다는 한계가 있음(국민권익위원회 2008)

○ 개별적 열거규정의 사례

- 일본의 ‘공익통보자보호법’은 공익침해행위에 해당된다고 판단되는 개별 법률상의 위법행위를 일일이 나열하여 구체화하고 있음
- 즉, 형법, 식품위생법, 증권거래법, 대기오염방지법, 폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률 등 총 416개(법 7개, 정령 409개)의 법률 위반행위를 열거하고 있음

□ 포괄적 정의 규정

○ 포괄적 정의규정의 개념 및 장단점

- 공익침해행위를 포괄적으로 정의하고 세부적인 사항은 경우에 따라 신속적으로 운영하는 방안임

- 다양한 공익침해행위 및 새롭게 등장하는 공익침해행위에 대해 일정하게 기준이 되는 큰 범주를 설정하고 구체적인 사례들에 대한 법적용을 탄력적으로 운용할 수 있다는 장점이 있음
- 반면 포괄적인 범주만 설정하고 구체적인 유형들을 제시하지 않음으로 해서 다양한 경우의 공익침해행위를 그때그때 해석해야 하는 과정의 비효율성이 발생할 수 있다는 문제점이 있음

○ 포괄적 정의 규정 도입의 기대효과

- 새로운 법률 개정에 따른 행정력 낭비의 해소
- 비자금, 분식회계, 탈세 등 실질적인 공익신고 대상법률 추가 관련 이해관계자의 반발 가능성 해소

○ 포괄적 정의 규정의 사례

- 영국의 ‘공익신고법’(Public Interest Disclosure Act, 1998)
- 캐나다의 ‘공직자 공익신고 보호법’(Public Service Whistleblowing Act, 2001)

<표 12> 공익신고 대상 조문화 방안별 장·단점 분석

구 분	장 점	단 점
개별적 열거규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪공익침해행위의 구체적 유형화 가능</li> <li>▪법적 안정성 측면에서 바람직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪새로운 유형의 공익침해행위 신고자에 대한 보호 곤란</li> <li>▪개별 법령의 빈번한 개정으로 인한 추가적 법령개정 부담 가중</li> </ul>
포괄적 정의규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪새로운 유형의 공익침해 행위 신고자에 대한 탄력적 대처 가능</li> <li>▪입법기술상의 용이성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪해석의 다양성으로 인한 법적 안정성 저해 가능성</li> <li>▪불필요한 민원 빈발로 인한 업무지장을 초래할 가능성</li> </ul>

\* 자료: 국민권익위원회, 2008.

- 공익침해행위의 개념을 좀 더 확대하고 공익신고 대상법률을 개별적으로 나열하는 것이 아니라 포괄적 규정으로 대치하는 방안을 검토할 필요가 있음
  - 현재와 같은 개별적 열거규정은 공익침해행위의 범위를 축소시키는 문제와도 연계되는 바, 공익침해행위의 범위 확대와 더불어 새로운 유형의 공익침해행위 포함을 위하여 포괄적 정의규정으로 전환할 필요가 있음

## 제2절 신고자 보호제도의 개선

### 1. 행정기관 중심적 신고자 보호제도의 개선

- 업무처리과정에서 많은 관련자들이 신고자의 인적사항을 인지하게 되어 신분노출 가능성이 상존하며, 신분 노출행위에 대한 처벌규정이 약해 보호의 실효성을 확보하기 곤란함
  
- 사후적 보호 장치에 치중하여 사전적으로 신고자의 신분노출을 차단하기 위한 장치가 미흡함
  - 현 법률은 공익신고를 위해서는 공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항을 명시하도록 하여 기본적으로 신고와 동시에 신고자의 신상이 파악되도록 하고 있음(제8조 제2항)
  - 또한 국민권익위원회가 신고를 받은 때에는 신고내용의 확인 및 이첩시 공익신고자의 인적사항의 확인을 할 수 있으며, 진위여부 확인을 위하여 공익신고자에게 자료를 요구할 수 있음(제9조 제1항, 제2항)
  - 공익신고에 대한 조사가 끝났을 시에는 그 결과를 공익신고자에게 통보하도록 하고 있음(제10조 제4항)
  - 그러나 공익신고자 신분보호를 위한 조치로는 공익신고 접수기관 종사자 등으로 하여금 공익신고 조사결과 공익침해행위가 발견되기 전에는 피신고자의 인적사항을 공개해서는 아니된다고 규정(제10조 제5항)하고 있으며, 이를 위반하였을 경우 처벌규정을 두고 있음
  - 이상과 같이 현재의 공익신고 처리과정에는 많은 관련자가 있으며, 공익신고자의 신분이 노출될 가능성이 많으며, 보호시점은 공익신고 이후로 되어 있음
  - ⇒ 즉 공익신고자에 대한 사전적 신분보호와 사후적 처벌규정 강화가 동시에 이루어짐으로써 안심하고 신고할 수 있는 분위기를 조성하여야 함
  
- 공익신고 처리과정에서 신고자의 신분이 노출될 가능성을 차단하기 위하여 기본적으로 제한된 범위 내에서 반드시 필요한 경우를 제외하고는 공익신고자의 인적사항을 생략한 상태에서 처리하도록 할 필요가 있음. 또 신고자의 신분은 최초 신고접수기관의 담당자 이외에는 노출하지 않도록 제도화 하는 방안을 고려해볼 필요가 있음
  - 공익신고자의 신분이 신고 이전부터 노출되지 않고 보호될 수 있도록 익명신고나 대리 신고제도 등을 도입할 필요가 있음

- 신고자의 신분노출 행위에 대한 처벌 강화를 통해 신고자 보호의 실효성을 제고할 필요가 있음. 즉 현재 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있는 신고자 인적사항이나 이를 미루어 알 수 있는 사실을 공개한 자에 대한 처벌수준을 강화할 필요가 있음
- ※ 이에 맞추어 부패방지법 상의 부패행위 신고자 인적사항 공개 등의 금지 위반자에 대한 벌칙도 강화할 필요가 있음

## 2. 보상금 요건 및 한도의 조정

- 현재 10억원으로 되어 있는 보상금의 지급 한도액을 상향 조정할 필요가 있음
  - 현재의 보상한도는 공익신고자의 실질적 피해를 구제하기 어려운 수준이며, 부패방지법 상의 보상한도와 형평성 문제가 있음
  - 단기적으로는 부패방지법을 참고하여 보상금 한도를 상향하고 보상금 요건을 완화 또는 확대할 필요가 있음. 예를 들어 국가나 지방자치단체의 직접적인 수입의 회복 또는 증대뿐만 아니라 부패방지법과 같이 비용의 절감사항도 포함시킬 필요가 있음
  - 아울러 부패방지법상의 보상금의 산정에 불이익처분에 대한 원상회복 등에 소요된 비용을 포함할 필요가 있음
  - 장기적으로는 보상금 상한을 없애고 비율에 의한 보상금 지급보상금의 한도를 높이는 방안을 도입할 수 있음

<표 13> 법률상의 보상금 지급 신청요건 비교

공익신고자 보호법	부패방지법
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 벌칙·통고처분</li> <li>- 몰수·추징금 부과</li> <li>- 과태료·이행강제금 부과</li> <li>- 과징금(인·허가 취소·정지에 갈음하는 과징금 포함) 부과</li> <li>- 국세·지방세 부과</li> <li>- 부담금·가산금 부과</li> <li>- 손해배상·부당이득 반환 등의 판결</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때. 불이익처분에 대한 원상회복 등에 소요된 비용 포함               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 몰수 또는 추징금의 부과</li> <li>- 국세 또는 지방세의 부과</li> <li>- 손해배상 또는 부당이득 반환 등에 의한 환수</li> <li>- 계약변경 등에 의한 비용절감</li> <li>- 그 밖의 처분이나 판결. 다만, 벌금·과료·과징금 또는 과태료의 부과와 통고처분을 제외한다.</li> </ul> </li> <li>* 원상회복 등에 소요된 비용은 치료, 이사 또는 실직·전직 등으로 지출된 비용 등을 포함</li> </ul>

□ 보상금 한도제의 비율제로 전환

- 공익신고자 보호법 상 보상의 상한을 해제하고 외국의 예를 참조하여 비율제로 전환하는 방안을 도입하는 것을 검토
- 아울러 비율의 상한과 하한을 정하는 방법을 사용하면, 공익신고와 관련한 여러 가지 제반 사정을 탄력적으로 고려하여 보상금을 산정할 수 있는 여지를 제공할 것임

□ 보상금 비율제 적용의 사례

- 미국의 부정주장법(False Claims Act 1986)는 보상금의 산정비율이 15-30%로 되어 있음. 즉 원제소자가 단독으로 소송을 수행하여 승소한 경우 승소로 인해 환수한 금액의 25~30%를, 정부가 소송을 수행한 경우에는 환수금액의 15~25%를 보상금으로 지급함
- Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protections Act (2010)의 경우 10-30%로 비율의 상한과 하한을 정하고 있음. 이러한 경우, 공익신고자가 자신의 보상 금액 크기를 어느 정도 자신이 결정할 수 있을 뿐만 아니라 예측 가능성을 높이는 효과가 있음. 예를 들어, 공익신고자 보호법에서 정부 회복 금액의 최소 10%에서 최대 30%를 보상할 수 있도록 규정하는 것임

□ 보상금의 한도 상향조정을 통해 공익신고를 촉진하는 효과를 기대할 수 있음

### 3. 포상금의 지급

□ 부패방지법 상의 포상금 지급 제도를 도입할 필요가 있음

- 포상금 제도의 도입을 통해 공익침해행위 신고를 촉진할 수 있음

□ 부패방지법 상의 포상 관련 규정

- 포상금 지급사유는 “신고에 의하여 현저히 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우”(법 제68조)로 구체적인 사유는 아래와 같음
  - 부패행위자에 대하여 공소제기· 기소유예· 기소중지, 통고처분, 과태료 또는 과징금의 부과, 징계처분 및 시정조치 등이 있는 경우
  - 법령의 제정· 개정 등 제도개선에 기여한 경우
  - 부패행위신고에 의하여 신고와 관련된 정책 등의 개선· 중단 또는 종료 등으로 공공기관의 재산상 손실을 방지한 경우

- 금품 등을 받아 자진하여 그 금품 등을 신고한 경우
- 그 밖에 포상금을 지급할 수 있다고 인정하는 경우(동법 시행령 제71조)
- 포상금은 사항에 따라 1억원 이하 또는 신고금액의 20퍼센트 범위로 하되, 2억원 이하로 함

#### 4. 임시구제 제도의 도입

- 공익신고 후 신고자가 대상기관의 불이익 행위로 인하여 실직 등의 상태에 있을 경우 원상회복 조치까지의 기간 동안 생활유지의 어려움이 발생하게 됨
  - 임시구제 제도를 도입할 경우 공익신고자가 원상회복에 불복하여 불이익조치자가 제기한 소송이 종결될 때까지 지속적으로 받을 수 있는 불이익을 실제적으로 구제할 수 있어 사후적 구제 및 보호의 실효성을 높일 수 있음
  - 불이익 처분의 원상회복 및 적절한 신분보장조치를 신속하고도 직접적으로 보장할 수 있음

#### □ 임시구제 제도의 사례

##### ○ 영국 공익신고법(Public Interest Disclosure Act of 1998)

- 영국은 임시구제 조치에 의한 고용 보장을 하고 있는데, 이는 신고자를 보다 강력히 보호하고자 하는 것임
- 보호대상 제보행위를 한 신고자가 법원의 판결이 날 때까지의 소송기간 동안에는 고용계약 기간의 종료 도래에도 불구하고 재임용 또는 고용이 계속되는 것으로 간주함
- 따라서 신고자는 소송기간 종료시점까지 고용이 보장되어 신분보장을 받게 됨

※ 영국의 고용심판소는 노동조합원자격 또는 노동조합활동을 이유로 하는 해고, 조합승인을 위하여 또는 그에 반대하는 쟁의행위, 영업양도나 정리해고 그리고 근로시간에 관한 근로자대표의 결정, 안전과 보건, 연금기금관리와 공익신고 등을 이유로 하는 해고사건에 있어서, 근로자의 신청에 의하여 고용심판소에서 그 사건이 잠정적으로 부당해고라는 것이 인정되는 경우에는 분쟁이 종국적으로 해결되기 이전에 사용자에게 근로자를 임시복직 또는 재고용하도록 명령할 수 있고, 사용자가 이를 거부할 경우에는 분쟁이 종국적으로 해결될 때까지 임금 전액을 지급하도록 명령할 수 있음

## 5. 사후 보호조치의 다양성 확보

- 신상의 문제나 경제적 문제에 한정되어 있는 공익신고자에 대한 사후 보호조치를 다양화할 필요가 있음
  - 현재 공익신고자에 대한 상담 등의 서비스가 제공되고 있는데, 좀 더 실질적인 조치가 되기 위해서는 사후 조치의 범위를 확대하고 이를 법률에 규정할 필요가 있음
  - 공익신고자들이 경험하는 다양한 애로사항 조사를 위한 면담, 설문조사 등의 실시를 제도화 할 필요가 있음

## 6. 불이익조치 추정기간 연장 필요

- 공익신고자 보호법 제23조(불이익조치 추정)제2호를 보면 ‘공익신고 등이 있는 후 2년 이내에 공익신고자 등에 대하여 불이익조치를 한 경우’를 불이익조치가 있었다고 추정함
  - 법정소송만 3년 이상 걸리는 경우 등을 고려한다면 불이익 추정 기간은 연장되어야 함

## 제3절 신고제도의 개선

### 1. 신고 방법의 확대

- 현 법률조항은 공익신고의 요건으로 신고자의 인적사항을 명시하도록 하고 있어 신고를 위축시키는 요인이 되고 있음
  - G20 신고자보호 법률 관련 지침 및 모범사례안에서는 ‘익명신고 허용을 통한 신분보호’를 제시하고 있음
  - 필요한 경우 인적사항 명시나 증거첨부 등의 조치를 완화하여 신고활성화를 도모할 필요가 있음

- 인터넷을 통한 익명 신고의 허용

- 인터넷의 사용이 보편화되어 누구나 자신의 주장을 인터넷으로 공개하고, 파급효과도 큼
  - 인터넷을 통한 제보로 인해 불이익을 당한 경우도 있으며 기업의 명예와 신용, 기업정보, 개인 프라이버시 보호 등의 이익을 침해할 위험도 있음

- 하지만 익명의 신고가 공익적이고, 진실하다면 보호받는 방법을 개발하는 노력이 필요함. 이러한 점에서 인터넷 신고를 다양한 방법으로 활용할 방법을 모색할 필요가 있음

○ 인터넷 익명신고의 가장 큰 효과는 신고 축진을 통한 법규 위반 행위의 억제이며, 궁극적으로 국민권익의 보호가 될 것임

- 내부공익신고자 법적 보호의 방법은 크게 세 가지로 신고자의 보복을 불법행위로 처벌하고, 신고자에 대해 포상(bounty)하고, 신고자의 신분을 비밀로 보호하는 것임. 첫 번째는 현실적으로 성공적이기 힘들고 두 번째는 포상의 한도 문제가 있음. 신고자의 신분을 비밀(confidential)이 아닌 익명(anonymous)으로 유지하는 것이 최선이나 방법을 찾지 못하고 있음
- 신고자가 가장 꺼리는 것은 대면신고 및 인적사항 제시인데 익명신고에서는 이것이 필요하지 않다는 점에서 근로자의 관점에서 위험은 적고 국민권익 침해 행위 통제라는 정책적 효과는 큰 수단임
- Wikileaks.org : 익명 신고 창구인 Whistleblowing website를 통해 익명의 신고자들은 이미 세계 여러 지역의 공직자 및 비즈니스 인사들의 뇌물에 관한 수많은 정보를 공개하고 있음

○ 익명신고 후속조치

- 앞서서도 지적하였듯이 익명신고는 신고자의 신분이 드러나지 않을 수 있으므로 부정확한 목적의 신고가 나타날 수 있으므로 이를 보완할 수 있는 다음과 같은 조치가 필요함
- 정부민간합동위원회 구성·운동을 통해 익명신고의 증거가 분명하고, 신고자에 불이익이 없는 경우 등 일정한 경우에 한해 조사하는 방법을 고려할 수 있음
- 익명의 신고자와의 의견 교환, 결과 통보 등을 통해 신고자에게 사실 확인의 기회를 줄 수 있으며, 적어도 법규 위반에 대한 정보를 수집하는 효과를 가져올 수 있음

○ 참고로 일본 민간부문은 익명신고를 받고 있는 경우가 대다수임

- “[익명에 의한 신고 접수 상황] 내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 답한 사업자(n=2,604)에 대해 익명에 의한 신고를 접수 받는지를 물었다. ‘허용한다’가 68.9%로 ‘신고 내용에 따라 접수하고 있다’ 12.6%와 합쳐 약 80%의 사업자가 익명에 의한 통보를 접수받고 있다고 응답하였다. 한편, ‘거의 받지 않는다’는 15.6%였다. 종업원 수로 보면 직원 수가 많은 사업자일수록 익명에 의한 통보를 ‘허용한다’는 비율이 높아, ‘3,001명 이상’에서는 76.1%를 차지했다.”

<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h22chosa-gaiyo.pdf>(검색일자 2012.4.4.)

## 2. 대리·위임 신고제도의 강화

### 1) 변호사 대리신고제의 도입

□ 현행 공익신고자 보호법 상으로도 대리신고는 가능하나, 여기서 제시하는 대리신고제도는 공익신고자가 '자신의 주민번호 등 인적 사항을 밝히지 않고' 신고를 할 수 있게 변호사가 대리하여 신고하는 제도임

- 공익신고의 방법으로 변호사 대리신고제도 도입을 통해 신고의 신고자 보호의 강화 및 신고활성화를 도모할 수 있음

- 제8조 (공익신고의 방법)에 (변호사 대리) 항을 포함시킴

(4) (변호사대리) 공익신고자는 자신의 변호사로 하여금 대리 신고할 수 있다. 이때 변호사는 제8조 (1)의 2, 3, 4호 사항, 자신의 인적 사항을 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여 제출할 수 있다.

□ 대리신고제도 사례

○ 미국 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2010).

- SEC. 922. (d) (대리) (1) 허용된 대리: "보상을 받고자 익명으로 신고를 하는 공익신고자는 누구라도 변호사를 통하여 그것을 할 수 있다. (2) 필수적 대리: (A) 보상을 위하여 익명으로 신고를 한 공익신고자가 보상이 기초로 하고 있는 정보를 익명으로 제출한 경우, 공익신고자가 subsection(b) 상의 보상을 받기 위해서는 반드시 변호사에 의해 대리되어야 한다. (B) 신분의 노출 -보상금을 받기 전 공익신고자는 자신의 신분을 밝혀야 하고 직접 또는 변호사를 통해 위원회(the Commission)가 요구하는 기타 정보들도 제공해야 한다.

○ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2010)

SEC. 922. WHISTLEBLOWER PROTECTION

(d) REPRESENTATION. -

(1) PERMITTED REPRESENTATION - Any whistleblower who makes a claim for an award under subsection (b) may be represented by counsel.

(2) REQUIRED REPRESENTATION -

(A) IN GENERAL - Any whistleblower who anonymously makes a claim for an award under subsection (b) shall be represented by counsel if the

whistleblower anonymously submits the information upon which the claim is based.

(B) DISCLOSURE OF IDENTITY -Prior to the payment of an award, a whistleblower shall disclose the identity of the whistleblower and provide such other information as the Commission may require, directly or through counsel for the whistleblower.

(b) AWARDS. -

(1) IN GENERAL. -In any covered judicial or administrative action, ore related action, the Commission, under regulations prescribed by the Commission and subject to subsection (c), shall pay an award or awards to 1 to or more whistleblowers who voluntarily provided original information to the Commission that led to the successful enforcement of the covered judicial or administrative action, or related action, in an aggregate amount equal to

(A) not less than 10 percent, in total, of what has been collected of the monetary sanctions imposed in the action or related actions; and

(B) not more than 30 percent, in total, of what has been collected of the monetary sanctions imposed in the action or related actions.

(2) PAYMENT OF AWARDS. - Any amount paid under paragraph (1) shall be paid from the fund.

## 2) 언론기관 등을 통한 대리·위임신고제도 도입

- 신고기관으로 언론기관이나 시민단체를 통한 대리·위임신고 등도 인정해줄 필요가 있음
  - 이를 통해 신고자의 편의나 신분보호, 신고에 대한 조력제공을 할 수 있음
  - 신고의 다원화가 가능해진다는 장점이 있음
  - 이 방안은 공익침해행위가 건박하여 공공기관 등에 신고절차 등을 갖추게 되면 이미 위험을 통제할 수 있는 기회를 확보할 수 없는 경우 적용할 수 있음
  - 그러나 공익신고를 언론기관 등에 할 수 있도록 허용했을 경우 외부적으로 이슈화 되어 문제의 핵심을 제대로 다루지 못할 가능성이 있으며, 외부제보로 인하여 신고자의 신분상의 비밀이 유지되지 못하거나, 대외 기관이 공익신고자에 대한 보호권한을 가지고 있지 못할 경우 신고자 보호가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 있으므로(국민권익위원회, 2008) 이에 대한 대책이 병행되어야 할 것임

□ 적용 사례

- 일본은 피해의 확대방지를 위해 필요하다고 인정된 자(보도기관, 소비자단체 등)에 대한 신고가 가능하며,
- 영국에서도 3차적으로 대외제보 단계를 두고 있음

※ G20 신고자보호 법률 관련 지침 및 모범사례로서 제시하는 것 중 하나가 ‘내부채널을 통한 신고의 어려움이 있는 경우, 미디어, 시민단체 등 외부채널을 통한 신고의 허용’임

※ 추가로 고려할 수 있는 것이 관련 협회 (예를 들면 대한건축사협회, 대한의사협회 등)에 신고해도 보호받을 수 있도록 개정 필요

### 3. 리니언시 제도(leniency program)의 도입

□ 리니언시 제도란 공익신고자가 공익침해에 가담한 경우 이를 면죄하는 제도임

- 공정거래법에는 담합에 따른 사회적 피해는 큰데 극히 적발이 어렵기 때문에 담합 참여자가 자진 신고하면 죄를 감면하는, 담합자진신고자처벌감면제도인 리니언시 제도(leniency program)를 두고 있음. 한국은 1997년에 공정거래법에 도입하였지만, 처벌 감면 여부를 공정거래위원회의 재량 사항으로 규정하여 거의 활용되지 않다가 2005년 일정한 요건에 해당하면 반드시 감면을 받을 수 있도록 하면서 활성화되기 시작함. 미국에서는 담합의 적발 중 90퍼센트 이상이 이러한 자진신고에 의해 이루어지고 있음 (부경복 2011, 142). 1순위로 자진 신고 기업에는 과징금 전액 감면, 2순위 자진신고 기업은 50% 감경. 2010년 현재 자진신고 68%로 급증. 2002년 담합 신고자 포상금 제도 도입과 함께 운영되고 있음
- 신고유인 효과를 기대할 수 있음

□ 리니언시제도의 입법에

○ ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’ 제4장(부당한 공동행위의 제한) 제22조의2(자진신고자 등에 대한 감면)

- (1) 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 제21조(시정조치)의 규정에 의한 시정조치 또는 제22조(과징금)의 규정에 의한 과징금을 감경 또는 면제할 수 있다.
  1. 부당한 공동행위의 사실을 자진신고한 자
  2. 증거제공 등의 방법으로 조사에 협조한 자
- (2) 공정거래위원회 및 그 소속 공무원은 소송수행을 위하여 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 자진신고자 또는 조사에 협조한 자의 신원 등 자진신

고나 제보와 관련된 정보 및 자료를 사건 처리와 관계없는 자에게 제공하거나 누설 하여서는 아니 된다.

- (3) 제1항의 규정에 의하여 감경 또는 면제되는 자의 범위와 감경 또는 면제의 기준 등과 제2항에 따른 정보 및 자료의 제공 등에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

## 제4절 신고자 보호법의 형식 개선

- 현재 특별법 형태로 되어 있는 공익신고자 보호법을 장기적으로는 부패방지법과 통합하여 일반법(기본법) 형태로 전환하는 방안을 검토해볼 필요가 있음
  - 부패방지법과 공익신고자 보호법간의 형평성 문제나 이원화된 법체계로 인한 법률운영의 부담 해소를 위한 일반법화 방안의 검토 필요
  - 공익신고자 보호법의 개선 방안으로는 부패방지법 상의 부패행위 신고내용과 공익신고자 보호법을 통합하여 공익신고 보호관련 일반법(기본법)으로 전환하는 방안과 현재와 같이 이원화된 법체계를 유지하되, 필요한 사안에 대해서는 공익신고자 보호법이 부패방지법을 준용하는 방안이 있음
- 대안 1: 현재와 같이 특별법 형태를 유지하며 부패방지법을 준용하는 방안
  - 입법례
    - 영미법계 국가들은 외부신고자 보호법과 공익신고자 보호법의 두 가지 형태를 띠고 있음(국민권익위원회 2006, 13)
    - 공익신고자 보호법은 미국이 1978년 공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act)과 1986년 부정주장법(False Claim Act), 1989년 공익신고자 보호법(Whistleblowing Protection Act) 제정 이래 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주 등에서 보편화 되고 있음
  - 평가
    - 이미 일정정도 정착되어 있는 공공부문의 부패행위 신고 및 보호와 구분하여 특별법 형태의 법률을 유지하는 방안으로, 부패방지법 상의 관련 조문을 준용하여 운용하는 실익이 있음
    - 제도의 통일성과 일관성, 신고자에 대한 보호의 실효성 등을 효과적으로 보장할 수 있는 방안이 됨

□ 대안 2: 공익신고자 보호 일반법 제정

○ 의의

- 부패행위 신고자 보호법과 공익신고자 보호법을 하나로 통합하여 일반법(기본법) 제정하는 방안임
- 단기적으로 공익신고자 보호법을 성공적으로 운영하여 조기 정착시키고 중장기적으로는 보호법 내용을 개선하되, 장기적으로 신고자 보호 일반법으로 발전시킬 필요가 있음

○ 입법례

- 영국의 공익제보법과 뉴질랜드의 제보보호법 등이 있음

○ 평가

- 공무원의 부패행위 신고와 공익침해행위 신고의 보호로 이원화 되어 있는 법률 운영의 부담을 감소할 수 있음
- 두 법률 상이의 형평성 문제를 해소하고 법률 운영의 통일성을 유지할 수 있음

<표 14> 특별법과 일반법의 비교

구 분	특별법	일반법
장 점 (논리)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪부패방지법 상의 관련 조문을 준용하여 운용하는 실익</li> <li>▪제도의 통일성과 일관성, 신고자에 대한 보호의 실효성 등을 효과적으로 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪공무원의 부패행위 신고와 공익침해행위 신고의 보호로 이원화 되어 있는 법률 운영의 부담을 감소</li> <li>▪두 법률 상이의 형평성 문제를 해소하고 법률 운영의 통일성을 유지</li> </ul>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪현행 부패방지법상의 부패행위와 명확한 구분 필요</li> <li>▪관련 조항이 부패방지법과 대동소이할 경우 일반법 제정 필요성 저하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪현재의 부패방지법상의 조항을 발췌하여 새로운 법률 속에 포함해야 하는 번거로움 있음</li> <li>▪정착단계에 있는 부패방지법상의 부패개념이나 각종 조치에 대한 혼란 발생 우려</li> </ul>
채택국가	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪미국의 공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act, 1978), 부정주장법(False Claim Act, 1986), 공익신고자 보호법(Whistleblowing Protection Act, 1989)</li> <li>▪캐나다, 호주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪영국의 공익신고법</li> <li>▪뉴질랜드의 제보보호법</li> </ul>

## 제5절 기타 개선방안

### 1. 처벌의 실효성 제고

- 신고자 보호의 실효성 제고를 위한 벌칙 수준의 강화 필요
  - 현재 법률상의 처벌은 비밀보장, 불이익조치, 공익신고 방해 및 취소 강요 금지, 사건의 조사 관련, 보호조치 불이행, 신고내용 공개 금지 등의 6개 유형과 관련하여 3개 유형의 처벌조항을 두고 있으나 그 강도가 낮아 신고자 보호의 실효성이 낮음
    - 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금: 신분보장 위반, 신고내용 공개
    - 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금: 불이익조치, 보호조치의 불이행
    - 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금: 불이익조치, 신고방해
  
- 법률 위반행위에 대한 처벌조항의 강화 및 보호조치 미이행에 대해 이행강제금 제도를 도입할 필요가 있음

### 2. 공익신고 접수, 신고자 보호 전담관 지정

- 중앙행정기관, 지자체, 공직유관단체 등에 공익신고 접수·처리 및 신고자 보호 전담관 지정
  - 기업 등의 공익신고 Ombudsman 설치·운영
  - 중앙행정기관, 지자체, 공직유관단체 등 공공기관의 민원 처리 담당자 등을 공익신고자 보호 전담관으로 지정
  - 이를 통해 신고자 및 처리자의 업무혼란을 방지하고 일관성을 유지할 수 있으며, 전담관을 통해 전문적이고 심도있는 처리와 보호가 가능함

### 3. 공익신고 접수기관의 의무 규정

- 공익신고 접수기관에 관련통계를 국민권익위원회에 제공하는 것에 대한 규정이나 의무화가 되어있지 않아 국민권익위원회의 통계관리상에 어려움이 있음
  - 법률 조항으로 접수기관에 통계요청, 관리 및 국민권익위원회의 통합정보시스템 구축 권한을 부여하여 전체적인 정보관리의 효율성 제고

#### 4. 공익신고자 보호법 명칭 변경

- 공익신고를 어떻게 처리하는가가 신고자 보호 못지않게 중요하다는 점에서 현재의 공익신고 처리 절차에 대한 내용을 담고 있지 못하고 있는 법의 명칭을 변경할 필요가 있음
  - 공익신고 활성화의 목적을 반영하여 “공익신고 활성화 및 신고자 보호법” 또는 공익신고 처리의 중요성을 반영하여 “공익신고 처리 및 공익신고자 보호에 관한 법률”로 변경하는 대안 검토 필요

#### 5. 보상금 지급창구의 일원화

- 현재 다원화 되어 있는 보상금 지급기관을 국민권익위원회로 일원화 하는 방안을 검토할 필요
  - 공익신고 관련 정책총괄, 보상금 지급 절차 및 금액, 심의, 예산 확보, 및 제도 개선 등에 대한 일관성 확보를 위하여 책임을 국민권익위원회로 일원화

#### 6. 자율준수프로그램 도입

- 자율준수프로그램(Compliance Program)이란 기업들이 공정거래 관련 법규를 준수하기 위하여 자체적으로 제정, 운영하는 교육, 감독 등 내부준법시스템을 의미함(한국공정거래조정원, 2012)
  
- 자율준수프로그램의 도입 필요성은 다음과 같음(공정거래위원회, 2005)
  - CP도입은 세계적 추세로서 Grobal standard로 정착되는 단계에 있음
  - \* 선진국 글로벌기업들의 대부분은 위험관리(risk management)차원에서 이미 오래 전부터 CP를 도입·정착시킴
  - 조직에서 범위반행위가 적발될 경우 과징금, 손해배상, 소송비용 등 경제적 부담뿐만 아니라 범위반사실 보도로 인한 사회적 이미지 실추와 같은 유무형의 비용을 부담이 발생하는데, CP의 핵심은 관련법규 위반시 수반되는 risk를 사전에 예방할 수 있는 시스템을 구축하는 것임
  - CP도입을 대내외에 공표하고 실질적으로 운영할 경우 투명경영, 윤리경영 실천기업으로서의 이미지 제고

□ 공정거래부문 자율준수프로그램(CP)의 도입 사례

- 2001. 3. 업계, 학계, 법조계 주요인사로 공정거래질서 자율준수위원회 발족
- 2001. 7. 자율준수위원회는 공청회 등을 거쳐 기업들이 자체실정에 맞는 자율준수프로그램을 도입할 때 참고할 수 있도록 자율준수규범을 제정·선포
- 2002. 1. : 공정위 자율준수모범기업에 대한 제재수준 경감제도 시행
- 2006. 공정거래위원회에서 원칙적으로 CP를 1년 이상 운영한 업체를 대상으로 CP등급평가제도를 마련
- \* CP를 도입한 지 1년 이상 경과한 기업 중 평가를 신청한 기업을 대상으로 매년 1회 이상 CP 운영실적 등을 기준으로 기업별 등급을 산정

<표 15> CP등급별 차등 인센티브 내역

CP등급	AAA	AA	A
과징금 감경	20%이내	15%이내	10%이내
직권조사 면제	2년	1년 6개월	1년
공표명령 하향조정		- 간행물 공표 : 공표크기 및 매체수 1단계 하향 - 사업장 및 전자매체 공표 : 공표기간 단축	
등급평가증 수여 (2011년 6월 도입)		- CP등급평가 우수기업(A등급 이상)에 대해서는 평가년도, 등급, 유효기간이 기재된 “등급평가증” 수여	

\* 자료: 한국공정거래조정원, 2012.

- 2012년 3월말 현재 삼성, LG, 현대자동차, 포스코, 두산, SK그룹 계열사 등 501개 기업에서 자율준수프로그램을 도입하고 있음(한국공정경쟁연합회, 2012)

<참고> 내부공익신고자 집중 인터뷰 중 내부공익신고자 지원 정책 총괄적 수요 결과

본 연구용역팀에서 2012년 5월에 진행한 “내부공익신고자 지원 정책 수요에 관한 조사” 중 ‘정부가 내부공익신고자 지원 정책을 마련할 때, 가장 중요하게 고려해야 한다고 생각되는 것에 대해 답변해주십시오’라는 항목에 대해서 인터뷰 대상 30명의 답변(3-5개 정도 중복 답변) 중 우선순위를 요약하면 다음과 같음.

경제적 손해 보상 및 소송·이사·치료 등 제반 소요 비용 보전 강화	20명
신고자 색출행위 금지 및 불이익을 한 자에 대한 처벌 강화	16명
신변보호 조치 강화	9명
비밀보장 조치 강화	8명
재취업 알선	8명
불이익조치 금지 강화	7명
변호사, 노조·시민 및 종교단체 통한 신고 도입	7명
익명신고 허용	6명
신속한 신고 처리	5명
재발 방지 강화	5명

언론 통한 신고 허용	4명
불법 당사자에 대한 처벌 강화	4명
전직 및 전근 보장 강화	4명

기타 답변으로 조사결과에 대한 제도적 검증 강화, 보상금 상한 철폐, 국민권익위원회의 조사권 부여, 교육 및 홍보 강화 등이 있었음.

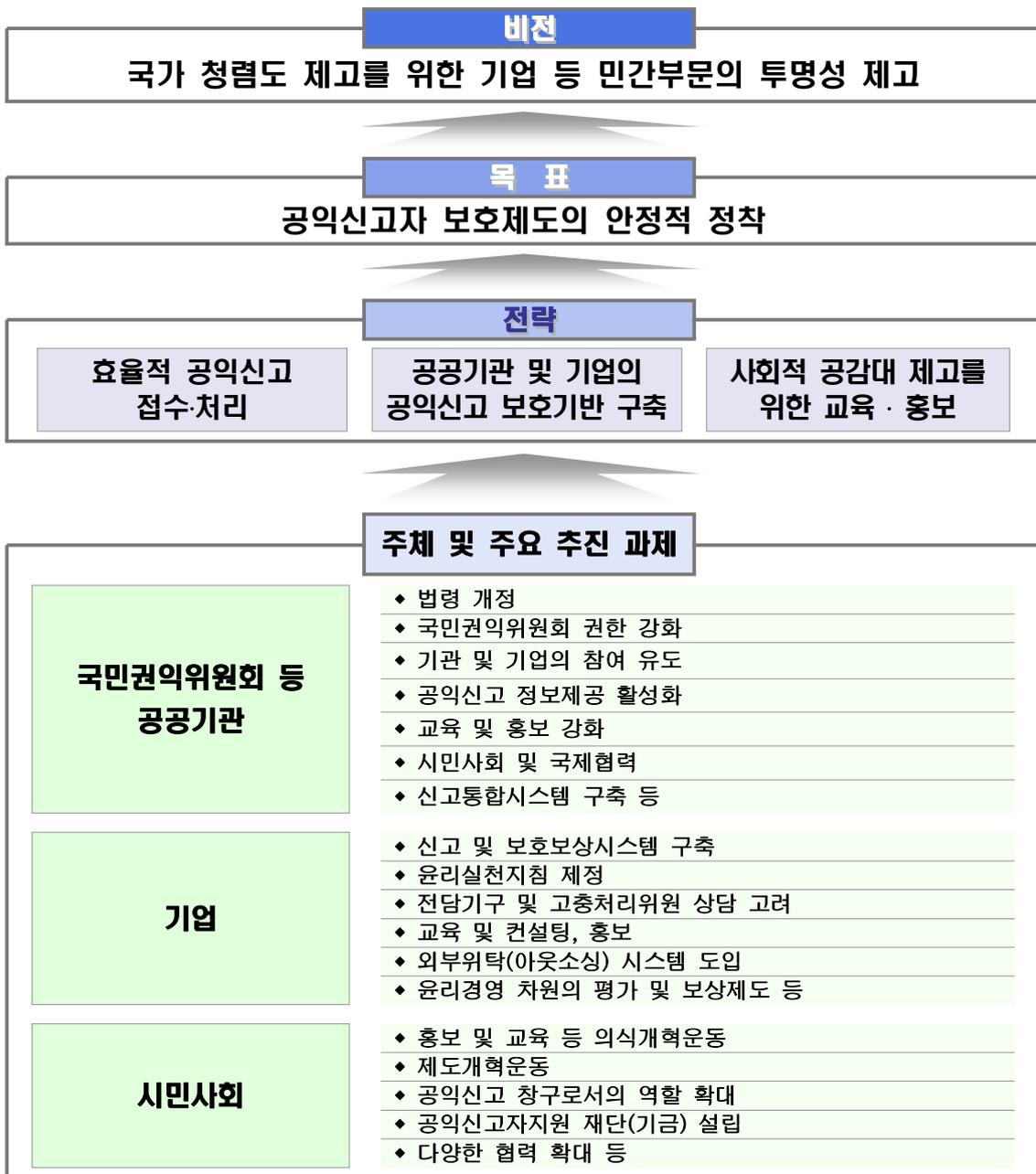
답변 요약을 통해서 확인할 수 있는 것처럼 변호사 및 노조·시민단체·종교단체를 통한 신고와 언론 통한 신고, 그리고 익명신고 허용 등 신고 통로 확대가 17명이 이른다는데 점에서 보다 적극적인 도입 논의가 요청됨. 이와 함께 불이익을 한 자에 대한 처벌 강화와 경제적 보상 부분 역시 상당한 답변이 제시되었다는 점에서 향후 법 개정시 고려되어야 할 것이며, 또한 재취업 알선 경우 8명이 답변한 것에서도 볼 수 있듯이 소극적인 신분보장 조치에서 탈피하여 보다 적극적 차원에서 재취업 알선을 위한 교육 훈련 프로그램 지원 및 공익신고자 채용 기업 및 공공기관에 대한 인센티브 부여 역시 방안으로서 논의될 수 있을 것임.

# 제6장 결론

## 제1절 요약

### 1. 중장기 발전 전략 요약

#### □ 중장기 목표 및 전략



## □ 국민권익위원회 등 공공기관

### ○ 법령 개정

- 제4장에서 제시한 사항을 반영한 법령 개정을 통한 공익신고자 보호 강화

### ○ 국민권익위원회 권한 강화

- 부실한 조사 등에 대한 조사권 부여 검토
- 관련 부서 강화 및 예산 편성 확충

### ○ 기관의 참여 유도

- 기업의 책무 추가
- 공익신고자보호지원위원회 설치 및 운영 유도
- 기업 차원의 고충처리위원 통한 고충상담 의무화
- 공공기관 및 기업 평가지표 개발하여 측정
- 공공기관 인증제 도입
- 인증을 통한 기업의 공익신고자 보호 노력의 촉진

### ○ 공익신고 정보제공의 활성화

- 통합정보시스템 구축
- 중앙정부 차원 공익신고자보호 전문 웹사이트 구축, 서비스 실시
- 중앙정부 각 부처, 지방자치단체, 공공기관 홈페이지 공익신고 메뉴 구축 서비스 제공
- 정부기관에 공익신고 절차 표준(모범)안 개발, 관련 규정 개발하여 보급 및 자료 제공
- 공기업, 민간기업, 사회단체 등에 모범운영사례 제시, 자료 제공, 도입 권고, 홍보

### ○ 교육 및 홍보 강화

- 공익신고 교육을 위한 국가수준의 정책 과제 설정
- 내부공익신고 교육 법률적 의무 부과
- 시민교육 기회 확대를 통해 부정적 인식 개선 및 법 이해 확산

### ○ 시민사회 및 국제협력

- 민간 거버넌스 체계 구축
- 민간공익신고상담소 지원 체계 구축
- 국제협력

## ○ 장기과제

- 신고통합시스템 구축
- (가칭)한국신고보상공단의 설치

## ○ 기타

- 법 시행 성과에 대한 정기적 평가
- 공익신고자의 실질적 지원책 개발
- 내부공익신고자에 대한 승진·승급 등 과감한 신분상승 조치 부여
- 신고 편의성 제공

## □ 기업 및 협회

### ○ 기업

- 신고 및 보호보상시스템 구축
- 윤리실천지침 제정
- 전담 기구 및 고충처리위원 상담 고려
- 교육 및 컨설팅 실시
- 홍보활동
- 외부위탁(아웃소싱) 시스템 도입
- 윤리경영 차원의 평가 및 보상
- 공익신고 불필요한 기업문화 창출

### ○ 경제단체 차원

- 홈페이지 윤리경영 공간에 공익신고자 보호법 소개
- 회원사의 신고시스템 구축 지원
- 대한상공회의소의 윤리경영 100문 100답과 같은 구체적인 질문에 대한 답변 형식의 책자 보급

### ○ 전문직 종사자 협회 차원

- 전문직 종사자들에게 사회적 책임에 대한 윤리교육, 윤리강령의 제정 운영, 협회 윤리교육, 강령에 공익신고제도 포함
- 민간기업, 대학, 전문가 집단, 예컨대 의사, 건축사, 변호사회 등의 윤리 규정에 내부공익신고보호 포함

## □ 시민사회

- 홍보 및 교육 등 의식개혁운동
- 제도개혁운동
- 공익신고 창구로서 역할 확대
- 공익신고자 지원 재단(기금) 설립
- 다양한 협력 확대

## 2. 공익신고자 보호법 개정 방향 요약

### □ 적용대상의 확대

#### ○ 공익침해행위 개념 확대

- 공익침해행위의 개념에는 다음과 같은 내용들을 추가적으로 포함해야 할 것임
  - 비자금 조성, 탈세 /
  - 근로자의 생활안정 및 보호 /
  - 국민의 생명, 신체, 재산에 관한 사항/
  - 기타 공익침해행위 발생의 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

#### ○ 공익침해행위 개념 및 신고대상 규정방법

- 현재와 같은 개별적 열거규정은 공익침해행위의 범위를 축소시키는 문제와도 연계되는 바, 공익침해행위의 범위 확대와 더불어 새로운 유형의 공익침해행위 포함을 위하여 포괄적 정의규정으로 전환할 필요가 있음

### □ 신고자 보호제도 개선

#### ○ 행정기관 중심적 신고자 보호제도의 개선을 통한 사전적 보호장치 강화

- 공익신고 처리과정에서 신고자의 신분이 노출될 가능성을 차단하기 위하여 반드시 필요한 경우를 제외하고는 공익신고자의 인적사항을 생략한 상태에서 처리하도록 할 필요

#### ○ 보상금 요건 및 한도의 조정

- 현재 10억원으로 되어 있는 보상금의 지급 한도액을 상향 조정할 필요가 있음
- 보상금 한도제의 비율제로 전환
- 보상금 요건 완화

○ 포상금의 지급

- 부패방지법 상의 포상금 지급 제도를 도입할 필요가 있음

○ 임시구제 제도의 도입

- 공익신고자가 소송 종결시까지 받을 수 있는 불이익을 실제로 구제할 수 있어 사후적 구제 및 보호의 실효성을 높일 수 있음

○ 사후 보호조치의 다양성 확보

- 신상의 문제나 경제적 문제에 한정되어 있는 공익신고자 사후 보호조치를 다양화할 필요가 있음

○ 불이익 추정기간 연장 필요

- 법정소송만 3년이상 걸리는 경우를 고려한다면 불이익 추정 기간은 연장되어야 함

□ 신고제도의 개선

○ 신고 방법의 확대

- 필요한 경우 인적사항 명시나 증거 첨부 등의 조치를 완화하거나 대리신고제 등을 도입하여 신고활성화를 도모할 필요가 있음
- 웹, 인터넷을 통한 익명 신고의 허용

○ 대리·위임 신고제도의 강화

- 변호사 대리신고제의 도입
- 언론기관 등을 통한 대리·위임신고제도 도입

○ 리니언시 제도 (leniency program)의 도입

- 공익신고자가 공익침해에 가담한 경우 이에 대한 행정처분을 감면하여 신고촉진 효과를 기대할 수 있음

□ 신고자 보호법의 형식 개선

- 현재 특별법 형태로 되어 있는 공익신고자 보호법을 장기적으로는 부패방지법과 통합하여 일반법(기본법) 형태로 전환하는 방안을 검토해볼 필요가 있음

## □ 기타 개선방안

### ○ 처벌의 실효성 제고

- 신고자 보호의 실효성 제고를 위한 벌칙 수준의 강화 필요

### ○ 공익신고 접수, 신고자 보호 전담관 지정

- 행정기관, 지자체, 공직유관단체 등에 공익신고 접수, 처리 및 신고자 보호 전담관 지정

### ○ 공익신고 접수기관의 의무 규정

- 법률 조항으로 접수기관에 통계요청, 관리 및 국민권익위원회의 통합정보시스템 구축권 한을 부여하여 전체적인 정보관리의 효율성 제고

### ○ 공익신고자 보호법 명칭 변경

- 공익신고 활성화의 목적을 반영하여 “공익신고 활성화 및 신고자 보호법” 또는 공익신고 처리의 중요성을 반영하여 “공익신고 처리 및 공익신고자 보호에 관한 법률”로 변경하는 대안 검토 필요

### ○ 보상금 지급창구의 일원화

- 공익신고 관련 정책총괄, 보상금 지급 절차 및 금액, 심의, 예산 확보, 및 제도 개선 등에 대한 일관성 확보를 위하여 책임을 국민권익위원회로 일원화

### ○ 자율준수프로그램 도입

- 기업들이 공정거래 관련 법규를 준수하기 위하여 자체적으로 제정, 운영하는 교육, 감독 등 내부준법시스템을 의미하는 자율준수프로그램(Compliance Program) 도입

## 제2절 향후 과제

### □ 공익신고자 보호법의 효율성 제고 위한 법령 개정

- ‘공익신고자 보호제도의 안정적 정착’이라는 목표를 달성하기 위해서는 우선적으로 현행 법령의 미비점과 한계를 보완하여 법의 사각지대나 법조항의 악용 등으로 보호받지 못

- 하는 공익신고자가 발생하지 않도록 보다 철저한 보호 및 보상 등 법령 개정이 요청됨
- 본 연구용역에서 제시하고 있는 대안을 포함하여 공익신고보호제도의 세 주체인 공공 기관, 기업, 시민사회와의 토론회 및 세미나 등을 통해서 의견을 수렴해야 함
- 특히 부패 및 공익신고자들 대상으로 한 설문조사와 집중 인터뷰를 통해서 현 법령의 한계를 확인하고 공익신고자 입장에서 수용 가능한 대안을 모색할 필요

- 이를 뒷받침할 수 있도록 국민권익위원회의 위상 및 기능 강화방안을 적극적으로 모색해야 함

#### □ 단발성 추진과제가 아니라 중장기 발전 전략에 입각한 과제 선정 및 추진

- 공익신고자 보호제도 시행이 1년이 되지 않은 초창기 상황임을 감안하면 단기 과제 위주로 정책이 추진되고 있으나, 이 시점에서는 ‘효율적 공익신고 접수 및 처리’, ‘공공기관 및 기업의 공익신고 보호 기반 구축’, ‘사회적 공감대 제고를 위한 교육 및 홍보’라는 세 가지 전략 접근 차원에서 중장기 발전 전략을 선정하여 본격적으로 정책을 추진하여야 할 것임
- 우리 사회의 현실을 감안했을 때 공익신고의 대상이 되는 공익침해행위가 당분간 급속하게 감소하지는 않을 것이라는 점에서 단기적인 접수 및 처리 현황에 따른 단편적인 대응이 아니라 10년, 20년을 바라보는 중장기 발전 전략 선정이 요청되며, 이를 위해서 본 연구용역에서 제시한 국민권익위원회, 기업, 시민사회 차원의 중장기 발전과제를 포함하여 국가인권위원회 및 외국의 유사 기구의 중장기 발전과제를 검토한 적극적 벤치마킹이 요청됨. 또한 우수기업 인증에 따른 혜택, 공익신고 교육 의무화 경우는 유사 인증제도 및 성희롱 예방 교육 등을 참고하여 공익신고자보호와 접목시켜야 할 것임. 기업의 경우도 윤리경영의 일환으로 공익신고 시스템 구축 등을 포함하여 추진할 수 있도록 국민권익위원회의 적극적 지원이 필요함
- 무엇보다 중장기적으로 공익신고자 보호법의 내실화를 위해서는 공익신고자의 적극적 보호 및 보상제도의 지속적 강화와 함께 민간기업 및 협회의 자발적 협조, 시민들의 신고의식을 유도해내는 시민사회와의 협력이 중요함. 이와 함께 국제사회 협력과 홍보 역시 공익신고자보호의 중요한 기반이 된다는 점에서 전략적인 접근이 요구됨

## <참고문헌>

- 고려대학교 정부학연구소 (2008). 「2008년 국가투명성 측정 체계 분석 연구」.
- 공익제보자와함께하는모임 (2005). 「공익제보 피해 사례 발표회 및 보호제도 개선을 위한 토론회 자료집」.
- 공정거래위원회 (2005). 공정거래자율준수프로그램 도입을 위한 안내자료집.
- 국가인권위원회 (2003). 인권교육 실태와 발전방향 : 국가인권교육계획 수립을 위한 모색 토론회 자료집.
- 국가청렴위원회 (2006). 「신고자 보호보상제도 강화방안 연구」.
- 국민권익위원회 (2008). 「공익신고자 보호제도 도입방안 연구」.
- 국민권익위원회 (2008). 「부패신고자 보호·보상제도 안내」.
- 국민권익위원회 (2011). 「공익신고자 보호제도의 이해」.
- 국민권익위원회 (2011). 해외반부패 및 음부즈만 동향 (2011.12.1)
- 국민권익위원회 (2012). 공익신고자 보호제도 시행성과 및 향후계획.
- 국회 정무위원회 (2011). 「공익신고자 보호법 제정 관련 공청회 자료」.
- 김기현 (2012). 내부공익신고자 보호제도 개선에 관한 연구 : 공익신고자 보호법을 중심으로. 고려대학교 정책대학원 감사행정학과 행정학석사학위논문.
- 김성천 (2005). 「소비자안전과 내부고발자보호방안」. 한국소비자보호원.
- 김재한 (2004). 담합의 형성과 와해 - 내부신뢰와 내부고발. 「21세기 정치학회보」, 14(2): 53-74.
- 김창준 (2005). 「부패방지법의 공익제보자 보호제도」. 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터 제232회 정책지식포럼 발제문.
- 김현태 (2011). 온라인 내부고발 저널리즘으로서의 위키리크스 보도에 대한 비판적 담론분석(CDA). 「커뮤니케이션학 연구」, 19(1): 127-155.
- 노상현 (2004). 내부고발과 근로자의 법적 보호. 「노동법학」, 18: 157-184.
- 대한상공회의소 (2007). 「윤리경영 100문 100답」.
- 민진규 (2009). 「내부고발과 윤리경영」. 서울: 예나루.
- 박선중 (2008). 회사의 내부고발을 통한 감사기능의 강화. 「기업법연구」, 22(3): 137-158.
- 박수현 (2007). 미연방 내부고발자보호법에 관한 고찰. 「토지공법연구」, 37(1): 225-245.
- 박흥식 (1999). 「내부고발의 논리」. 서울 : 나남출판.
- 박흥식 (2002). 내부고발제도 발전의 기대와 한계. 「형사정책연구」, 13(2).
- 반부패특별위원회 과제 (1999). 「부패행위 신고자 보호 및 보상제도에 관한 연구」.

- 부경복 (2011). 「부패전쟁」 서울 : 프리스마.
- 부패방지위원회 (2002). 「각국의 부패행위 신고자 보호보상제도에 관한 비교 연구」.
- 부패방지위원회 (2004). 「대륙법계 국가 보호보상제도 연구」.
- 이상목 (2002). 엔지니어 윤리교육의 내용영역에 관한 연구. 「한국시민윤리학회보」, 15: 77-92.
- 이상수 (2012). 공익신고자 보호법 시행 반년 평가 토론회 자료집. 150-155.
- 이지문 (2003). 「공익의 호루라기 내부고발」. 행정DB.
- 이지문 (2007). 「내부공익신고백서」. 국가청렴위원회.
- 이지문 (2012). 내부고발운동 평가와 향후 발전방안 모색. 「한국부패학회보」, 17(1) : 109-131.
- 이진국·황태정 (2005). 내부공익신고자 보호제도의 형사법적 검토. 「형사정책」, 17(1): 147-177.
- 이철재 (2012). 공익신고자 보호법 시행 반년 평가 토론회 자료집. 156-159.
- 이환수 (2007). 내부회계 관리제도에 의한 내부고발. 「재무와 회계정보 저널」, 7(2): 89-114.
- 임병연 (2007). 「외국의 내부공익신고자 보호제도 비교연구」. 서울시립대 반부패시스템연구소.
- 장용진·박성은·민지혜 (2011). 한국의 내부고발자 사례를 통해 본 효과적인 내부고발의 조건과 함의. 「행정논총」, 49(4): 111-144.
- 장정욱 (2012). 공익신고자 보호법 시행 반년 평가 토론회 자료집. 143-149.
- 장화익 (2007). 근로자 내부고발보호제도 국제비교: 영·미·일의 사례와 시사점. 「노동정책연구」, 7(2): 227-264.
- 정성호 (2005). 「공익제보자 보호제도」. 2005년 국정감사 정책자료집.
- 정순미 (2007). 기업과 엔지니어의 사회적 책임에 관한 연구. 「윤리연구」, 67: 127-154.
- 최정학 (2003). 내부고발자보호제도의 법적 문제점. 「형사정책」, 15(1): 315-339.
- 한국건설연구원 (2006). 「건설업체의 윤리경영 가이드라인 수립 연구」.
- 한국공정거래조정원 (2012). 2012년 CP 등급평가 안내.
- 한국공정경쟁연합회 (2012). CP등급평가 신청 안내.
- 한국금융연구원 (2008). 국제금융 이슈: 영국의 내부자거래 방지대책 강화 방향. 「주간 금융브리프」, 17(18), 22-23.
- 한국보훈복지의료공단 보훈교육연구원 (2010). 「보훈정책 중장기발전방안연구」.
- 로버트 F. 하틀리 지음 e매니지먼트(주) 옮김 (2006). 「윤리경영」. 서울 : 21세기북스.
- 노컷뉴스. '경찰, '비리와의 전쟁' 선포' (2012/6/11)

서울신문. '화이자 내부고발자 638억원 '돈방석'에' (2009/9/4)  
파이낸셜뉴스. '행안부, 공직비리 내부고발자에 인센티브' (2010/2/26)

梅田徹 (2004). 公益通報者保護法の成立と企業經營. 「國民生活」, 8月.  
柏尾哲哉 (2004). 英國における公益通報者保護の現状と課題. 「自由と正義」, 4月.  
寺西香澄 (2004). 消費者政策の轉換と事業者の意識改革を促す. 公益通報者保護制度の創設.  
「立法と調査」, 241.  
上村秀紀 (2004). 公益通報者保護法. 「ジュリスト」, 1274.  
升田純 (2004). 公益通報者保護法制定の意義と課題. 「ESP」, 10月.

Apaza, C., & Chang, Y. (2011). What makes whistleblowing effective in Peru and South Korea. *Public Integrity*, 13(2): 113-130.

Boumil, III, Nariani, A., Boumil, M.M. , & Berman, H. A. (2010). Whistleblowing in the pharmaceutical industry in the United States, England, Canada, and Australia. *Journal of Public Health Policy*, 31(1): 17-29.

Braillon, A. (2010). Whistleblowing: Neither reward, nor protection. *Journal of Public Health Policy*, 31(2): 278-279.

BSI (2008). PAS 1998: 2008 Whistleblowing arrangements. Code of Practice. London: British Standards Institute.

Carr, I., & Lewis, D. (2010). Combating corruption through employment law and whistleblower protection. *Industrial Law Journal*, 39(1): 52-81.

Carson, T., Verdu, M., & Wokutch, R. (2008). Whistle-blowing for profit: An ethical analysis of the Federal False Claims Act. *Journal of Business Ethics*, 77(3): 361-376.

COER (2010). The Council of Europe Resolution 1729.  
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1916.htm>

EUWP (2006). Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to international whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime. Document WP117 - 00195/06/EN. Article 29 Data Protection Working Party.

Hassink, H., de Vries, M., & Bollen, L. (2007). A content analysis of whistleblowing policies of leading european companies. *Journal of Business Ethics*, 75(1): 25-44.

Heyes, A., & Kapur, S. (2009). An economic model of whistle-blower policy. *Journal*

- of Law Economics and Organization, 25: 157–182.
- ICA (2004). Guidance for audit committees on whistleblowing arrangements. London: Institute of Chartered Accountants.
- ICC (2008). ICC guidelines on whistleblowing. International Chamber of Commerce. <http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption/iccccfef/index.html>
- Lewis, D. (2006). The contents of whistleblowing / confidential reporting procedures in the UK: Some lessons from empirical research. *Employee Relations*, 28(1): 76–86.
- Lewis, D. (2008). Ten years of public interest disclosure legislation in the UK: Are whistleblowers adequately protected? *Journal of Business Ethics*, 82(2): 497–507.
- Lewis, D., & Kender, M. (2010). A survey of whistleblowing / confidential reporting procedures in the top 250 FTSE firms. SAI Global.
- MacNab, B., Brislin, R., Worthley, R., Galperin, B.L., Jenner, S., Lituchy, T.R., & MacLean, J. (2007). Culture and ethics management: Whistle-blowing and internal reporting within a NAFTA country context. *International Journal of Cross Cultural Management*, 7(1): 5–28.
- Minkes, J. (2010). Silent or invisible? *Criminology & Public Policy*, 9(3): 467–473.
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1995). Effective whistleblowing. *Academy of Management Review*, 20(3): 679–708.
- Ray, S. L. (2006). Whistleblowing and organizational ethics. *Nursing Ethics*, 13(4): 438–445.
- Roberts, P. (2008). Evaluating agency responses: Comprehensiveness and the impact of whistleblowing procedures. In A. Brown (Ed.), *Whistleblowing in the Australian Public Sector*, Canberra: ANU E Press.
- Skivenes, M., & Trygstad, S. C. (2010). When whistle-blowing works: The Norwegian case. *Human Relations*, 63(7): 1071–1097.
- Smith, R. (2010). The role of whistle-blowing in governing well: Evidence from the Australian public sector. *American Review of Public Administration*, 40(6): 704–721.
- Tsahuridu, E., & Vandekerckhove, W. (2012). Organisational whistleblowing policies: Making employees responsible or liable? *Journal of Business Ethics*, Preprints: p.1.
- Vandekerckhove, W. (2010). European whistleblowing policies: Tiers or tears? In D. Lewis (Ed.), *A global approach to public interest disclosure: What can we learn*

from existing whistleblowing legislation and research?. Cheltenham: Edward Elgar.

Vandekerckhove, W., & Lewis, D. (2012). The content of whistleblowing procedures: A critical review of recent official guidelines. *Journal of Business Ethics*, Preprints: p.1.

## 부 록 목 차

1. 일본 국가 행정기관 공익신고 처리 가이드라인 .....	136
2. 일본 공익신고자 보호법 민간사업자 가이드라인 .....	141
3. 일본 공익신고자 보호법 내부규정 (예시) .....	145
4. 일본 ‘민간사업자 신고처리제도 실태 조사’ 및 ‘공익신고자 보호제도에 대한 노동자 대상 인터뷰 조사’ 결과 .....	148
5. 공익신고자 보호법 시행 반년 평가 토론회 요약 .....	156
6. 지방자치단체 공익신고자 등의 보호 및 지원에 관한 표준조례안(국민권익위원회) .....	160
7. G20 신고자보호 법률 관련 지침 및 모범사례(안) .....	164

## <부록 1>

### 일본 국가 행정기관 공익신고 처리 가이드라인<sup>22)</sup>

#### (내부 직원 신고의 처리)

2005.7.19.

#### 1. 본 지침의 목적

본 가이드라인은 공익신고자 보호법(2004년 법률 제122호)의 시행에 따라, 국가 행정기관에 있어서 내부 직원 등으로부터 법령 위반 등에 관한 신고를 적절하게 접수, 처리하기 위해 각 행정기관이 자체적으로 해결할 기본적인 사항을 정함으로써 공익신고자 보호를 도모함과 동시에, 국가 행정기관의 법령 준수(compliance)를 추진함을 목적으로 한다.

#### 2. 신고를 처리하는 방식

##### 1) 신고 처리 방법의 정비

- ① 각 행정기관은 신고자 개인정보의 보호에 유의하면서, 신고 사안을 신속하고 적절하게 처리하기 위해, 간부를 책임자로하고 부서 간 횡단적으로 신고를 처리하는 구조를 정비한다.
- ② 각 행정기관은 신고 처리 방법에 대한 내부규정을 작성한다.

##### 2) 종합적인 창구의 설치

- ① 각 행정기관은 행정기관에서 직원 등으로부터 신고를 접수하는 창구(이하 "신고창구"라 한다)를 전체 부(部)·국(局)의 업무에 대한 종합, 조정 역할을 하는 부·국이나 (법, 명령 등의) 준수(compliance)를 관장하는 부·국 등에 설치한다. 이를 위해 각 행정기관은 행정기관 내부 신고창구를 마련하고, 이에 더하여 외부에는 변호사 등을 배치한 창구를 마련하도록 노력한다.
- ② 각 행정기관은 신고 관련 상담에 응하는 창구를 설치한다.

##### 3) 비밀유지 철저, 이해 상충 관계의 배제

22) <http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/gyosei/files/naibu.pdf> (검색일자, 2012.4.3) 참조.

신고 처리에 종사하는 자는 신고에 관한 비밀을 누설하지 않는다. 또한 자신이 관련된 신고 사안 처리에 관여하지 못한다.

#### 4) 신고 대상의 범위

신고 창구에서 접수하는 신고는 다음과 같다.

가. 해당 행정기관 (해당 행정기관이 맡고 있는 업무에 종사하는 경우의 직원, 대리인, 그 외의 사람을 포함한다)에 의한 법령 위반 행위 (해당 법령 위반 행위가 발생할 가능성을 포함한다)

나. 위 '가'의 적정한 업무 추진을 위해 각 행정기관에서 정하는 사실

#### 5) 신고자의 범위

① 신고 창구에서는 해당 행정기관의 직원 및 해당 행정기관의 계약 근로자로부터의 신고를 접수한다.

② 신고 창구에서는 '①'에 해당하는 자 외에 국민으로부터의 신고도 접수받을 수 있다. 이 경우 신고 처리절차에 대해서는 각 행정기관이 정하는 바에 따른다.

### 3. 신고의 처리

#### 1) 신고 접수

① 신고자의 비밀유지를 배려하면서, 신고자의 성명 및 연락처, 신고 내용에 관한 사실을 파악하고, 신고자에 대한 불이익 취급이 없을 것과 신고자의 비밀 유지에 대하여 신고자에게 설명한다.

② 신고를 받은 경우에는 받은 사실을, 수리하지 않을 경우 수리하지 않는다는 것과 그 이유를 신고자에게 지체 없이 통지한다.

#### 2) 조사의 실시

① 신고를 접수한 후 조사의 필요성을 충분히 검토하여 적정한 업무 수행에 지장이 있는 경우를 제외하고, 조사를 하는 취지 및 착수의 시기를, 조사를 실시하지 않는 경우에는 그

취지와 이유를 신고자에게 지체 없이 통지한다.

- ② 조사의 실시는, 신고자의 비밀을 지키기 위해 신고자가 특정되지 (누구인지 알지) 않도록 충분히 배려하면서, 지체 없이 필요하고 상당하다고 인정되는 방법으로 한다.
- ③ 이해관계인의 비밀, 신용, 명예 및 프라이버시 등을 배려하면서, 조사 중에는 조사의 진행 상황에 대해 신고자에게 적절하게 통지하고, 조사 결과는 가급적 신속하게 정리하여, 그 결과를 지체 없이 통지하도록 노력한다.

### 3) 조사결과에 따른 조치의 실시 등

각 행정기관은 조사의 결과, 법령 위반 등이 밝혀졌을 경우에는, 즉시 시정조치 및 재발 방지 대책 등(이하 "시정 조치 등"이라한다)을 취하는 동시에, 필요한 경우에는 관계자에 대한 처분을 행한다.

### 4) 신고자에 대한 시정 조치 등의 통지

- ① 각 행정기관은 당해 행정기관이 시정 조치 등을 취한 경우에는, 그 내용을 이해 관계인의 비밀, 신용, 명예 및 프라이버시 등을 배려하면서, 신고자에게 지체 없이 통지하도록 노력한다.
- ② 각 행정기관은 신고의 접수에서 처리 종료까지의 표준 처리 기간을 정하거나 필요한 기간을 신고자에게 지체 없이 통지하도록 노력한다.

### 5) 관련 사항 공표

각 행정기관은 필요하다고 인정되는 사항을 적절하게 공표한다.

### 6) 시정 조치 등의 실효성 평가

각 행정기관은 신고 처리가 완료되면 시정 조치 등이 해당 행정기관에서 충분히 이행되고 있는 지를 적절한 시기에 확인하고, 필요하다고 인정할 때에는 새로운 시정 조치, 기타 개선이 이루어지도록 노력한다.

## 4. 신고자의 보호

## 1) 신고자의 보호

- ① 각 행정기관은 신고자 또는 상담자 (상담 창구에 상담하는 자를 말한다)에게 신고 또는 상담을 한 것을 이유로 불이익 취급을 하지 아니한다.
- ② 각 행정기관은 신고자 또는 상담자에게 신고 또는 상담을 한 것을 이유로 징계 처분, 기타 불이익한 취급 등을 한 자에 대하여 징계 기타 적절한 조치를 취한다. 정당한 이유 없이, 신고 또는 상담에 관한 비밀을 누설한 직원에 대해서도 이와 같다.

## 2) 신고자 후속 조치

각 행정기관은 신고 처리가 완료되면 신고자에게 신고한 것을 이유로 한 불이익 취급이나 직장 내에서 성희롱을 하지 않은지 등을 적절하게 확인하는 등 신고자 보호를 충분히 한다.

## 3) 구제제도를 직원에게 주지시킨다

각 행정기관은 신고 또는 상담한 것을 이유로 불이익 취급을 받은 직원이 불이익 취급의 내용 등에 대해 인사원에 불이익 처분에 대한 불복 신청(국가공무원법, 1947년 법률 제120호, 제90조), 근무 조건에 관한 행정 조치 요구(동법 제86조), 고충상담제도 등을 이용할 수 있다는 사실을 알린다.

## 5. 기타

### 1) 신고 관련 자료의 관리

각 행정기관은 각 신고 사안의 처리에 관한 기록과 관련 자료에 대해 적절한 보호 범위를 정한 다음, 신고자의 비밀을 고려하면서 적절한 방법으로 관리해야 한다.

### 2) 직원에게 주지

- ① 각 행정기관은 직원에 대한 연수 실시, 설명회 개최 기타 적절한 방법으로 신고 창구 및 신고 처리 절차 등을 모든 직원에 주지시킨다.
- ② 각 행정기관은 상급자가 직원으로부터 신고를 받은 경우, 신고를 한 해당 직원이 스스로 할 수 있는 범위 내에서 필요한 조사를 실시함과 동시에, 해당 직원의 상사에게 보고하거나, 신고센터에 신고, 기타 적절한 조치를 지체 없이 취해야 함을 주지시킨다.

### 3) 협력 의무

- ① 각 행정기관의 직원은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고 신고에 관한 조사에 성실하게 협력한다.
- ② 각 행정기관 및 직원은 이 지침에서 정하는 신고에 대해 다른 행정기관 기타 공공기관에서 조사 등의 협력을 요구할 경우는 정당한 이유가 있을 경우를 제외하고 필요한 협력을 한다.

## <부록 2>

### 일본 공익신고자 보호법 민간사업자 가이드라인<sup>23)</sup>

(민간사업자가 근로자의 법령 위반 등에 관한 신고를 접수하고  
내부에서 이를 적절히 처리하기 위한 지침)

2005.7.19.

일본 내각부 국민생활국

#### 1. 본 지침의 목적과 성격

본 가이드라인은 공익신고자 보호법을 근거로, 사업자의 준수(compliance) 노력을 강화하기 위해 근로자의 법령 위반 등에 관한 신고를 사업체 내에서 적절히 처리할 수 있도록 하기 위한 것이다. 사업자가 본 지침을 바탕으로 내부신고 처리 구조를 정비하는 것은 사업자 내부의 자정작용을 높이는 것에 더하여, 사업자 외부로부터의 신고에 의한 소문 리스크(risk, 위험) 등을 감소시킨다. 또한, 본 지침은 각 사업자의 더욱 충실한 신고 처리 방식, 운용을 위한 것이다.

#### 2. 사업자 신고 처리 방법의 정비

(구조의 정비)

- 신고 접수에서 조사, 시정 조치의 실시 및 재발 방지책 수립까지 전 과정을 제대로 처리하기 위해서는 경영 간부를 책임자로 지정하고 부처 간 횡단적인 신고 처리 구조를 정비하여, 적절히 운용하는 것이 필요하다.

(신고 창구의 정비)

- 신고 창구 및 접수 방법을 명확하게 정하고, 근로자 등에게 충분히 주지(周知)시키는 것이 중요하다.
- 새로 신고 창구를 설치하는 경우, 법률 사무소 등에 위탁하는(중소기업의 경우, 다른 곳과 공동으로 위탁할 수도 있다) 등 외부에 설치하거나 노동조합을 신고 창구로 지정, 또는 그룹 기업은 공동 창구를 설치하는 것 등도 가능하다. 신고 내용과 신고자의 범위, 개인정보 보호의 정도 등을 확인하고 필요한 경우, 기존의 신고 창구를 충실히 활용할 수도

23) <http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/minkan/files/minkan.pdf> (검색일자 2012.4.2.)

있다.

(상담 창구의 설치)

- 각 사업자는 신고 처리 방법에 관한 질문 등에 답하는 상담 창구를 설치할 필요가 있다. 상담 창구는 사업자의 사정에 따라 신고 창구를 일원화하여 설치하는 것도 가능하다.

(내부 규정의 정비)

- 내부 규정에 신고 처리 방법에 대해 명시하고 특히 공익신고자에 대한 해석, 고용이나 불이익 취급의 금지를 명시하여야 한다.

(비밀 유지 철저)

- 정보공유 범위를 제한하는 것, 알게 된 정보를 발설하지 않을 것 등을 각 담당자에게 철저히 하는 것이 필요하다.

(이해 상충 관계의 배제)

- 접수 담당자, 조사처리 담당자, 기타 신고 처리에 종사하는 자는 자신이 관계하는 신고 사안의 처리에만 관여한다.

### 3. 신고 접수

(신고 접수의 통지)

- 서면이나 전자 우편(mail, 메일) 등, 신고자가 신고의 도달을 확인할 수 없는 방법을 사용하여 신고한 경우에는 즉시 신고자에게 신고를 받은 사실을 통지하는 것이 바람직하다.

(신고 내용 검토)

- 신고를 접수한 경우, 조사가 필요한지 여부에 대해 공정, 공평하고, 성실하게 검토하고 향후 대응에 대해 신고자에게 알려야 한다.

(개인 정보의 보호)

- 신고 접수 방법은 전화, FAX, 전자 메일 등 다양한 수단을 생각할 수 있지만, 신고를 접수할 때 전용회선(專用回線)을 설치하고, 별도의 방에서 면담하는 등 신고의 비밀이 지켜지도록 노력한다.

#### 4. 조사 실시

(조사와 개인 정보의 보호)

- 조사의 실시에 있어서는 신고자의 비밀을 보호하기 위해 신고자가 누구인지 알 수 없도록 하는 것이 필요하다.

(통지)

- 신고조사 중에는, 조사의 진척 상황에 대해 적절하게, 피신고자(그 사람이 법령 위반 등을 했다, 하고 있다 또는 시도하고 있다고 신고된 자를 말한다) 및 해당 조사에 협력한 자들의 신용, 명예 및 프라이버시 등을 배려하면서, 신고자에게 통지하고, 조사 결과는 가급적 신속하게 정리하여, 신고자에 대하여 그 결과를 알리도록 노력한다.

#### 5. 시정 조치의 실시

(시정 조치 및 보고)

- 조사 결과 법령 위반 등이 드러난 경우에는 즉시 시정 조치 및 재발 방지책을 강구하고, 필요가 있을 시 관계자의 사내(사업장 내에서의) 처분 등으로 적절히 대응한다. 더 필요하면 관계 행정기관에 보고한다.

(통지)

- 시정 조치 완료 후, 피신고자와 해당 조사에 협력한 사람들의 신용, 명예와 프라이버시 등을 배려하면서, 신속하게 신고자에 대하여 시정 결과를 통지하도록 한다.

#### 6. 해고·불이익 취급 금지

(해고·불이익 취급의 금지)

- 공익신고를 했다는 이유로 신고자에게 해고·불이익 취급(징계 처분, 강등, 감봉 등)을 하지 못한다.

#### 7. 후속

(후속)

- 사업자는 내부공익신고에 대한 처리가 완료되면, 법령 위반 등이 재발하지 않도록 시정 조치 및 재발 방지 대책이 충분히 작동하고 있는지를 확인하고, 필요에 따라 신고 처리

관리 구조를 개선하는 새로운 조치와 재발 방지책을 강구한다. 또한 신고자에게 신고를 한 것을 이유로 한 불이익 취급 및 조직 내에서 성희롱을 당했거나 당하지 않는가 등을 확인하는 등 신고자를 보호하기 위한 충분한 후속 조치를 한다.

## 8. 기타

(구조의 주지 등)

- 신고 처리 방법 및 규정 준수(법령 준수)의 중요성에 대해 사내(社內, 사업장 내) 통지, 사보(社報), 전자 메일 등으로 널리 알리고, 정기적인 연수의 실시, 설명회 개최 등을 통해 근로자, 관리자 등에 대하여 충분히 주지시키는 것이 필요하다. 특히 신고 처리 담당자에 대해서는 충분한 연수 등이 필요하다. 또한 직장의 관리자 등 (신고자 등의 직접 또는 간접적인 상사 등)에 상담 및 신고가 발생한 경우에 적절하게 처리되도록 투명성이 높은 직장환경을 형성하는 일도 중요하다.

## <부록 3>

### 일본 공익신고자 보호법 내부규정 (예시)

공익신고자 보호법 민간사업자 가이드라인 연구회에서 만든 내부규정 예제<sup>24)</sup>

#### 제1장 총칙

##### 제1조 (목적)

이 규정은 근로자 등으로부터 조직적인 또는 개인적인 법령 위반 행위 등에 관한 상담 또는 신고의 적절한 처리 방법을 정함으로써, 부정행위 등의 조기 발견과 시정을 도모하고, 준수 (compliance)의 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

#### 제2장 신고 처리 체제

##### 제2조 (창구)

근로자 등으로부터 신고를 접수하는 창구를 000에 설치한다. 또한, 법령 위반 행위에 해당하는지를 확인하는 등 상담에 응하는 창구를 000에 설치한다.

(신고 창구로서 000 법률사무소를 지정한다. (외부) 신고 창구로서 모회사 00 창구를 지정한다. 회사 창구와 다른 것으로, 노동조합을 창구로 지정한다. (복수)로 지정하는 경우도 생각할 수 있다.)

(신고 창구와 상담 창구를 별개로 설치하는 것도 한 가지 방법이고, 일원화해서 설치하는 것도 가능하다.)

##### 제3조 (신고 방법)

신고 창구와 상담 창구 이용 방법은 전화·전자 우편·FAX·서면·면회로 한다.

(신고 방법을 명확히 한다.)

##### 제4조 (신고자 및 상담자)

신고 창구와 상담 창구 이용자는 사업자의 근로자(직원, 계약 직원 및 파트타임, 아르바이트, 파견 노동자, 퇴직자), 거래 사업자의 근로자로 한다.

24) <http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/minkan/files/naibukiteirei.pdf> (검색일자 2012.4.2.)

(임원, 일반 소비자, 하청 등을 포함할 수도 있다.)

#### 제5조 (조사)

1. 신고 사항에 관한 사실 관계 조사는 000가 한다.
2. 책임자는 조사 내용에 따라 관련 부서의 멤버(members)로 구성된 조사팀을 설치할 수 있다.

#### 제6조 (협력 의무)

각 부서는 신고된 내용의 사실 관계 조사로 협조 요청 시 조사팀에 협력해야 한다.

#### 제7조 (시정 조치)

조사 결과 부정행위가 밝혀진 경우, 회사는 즉시 교정 조치와 재발 방지 조치를 강구하여야 한다.

(필요에 따라 관계 행정기관에 보고, 고발도 검토한다.)

#### 제8조 (회사 처분)

조사 결과 부정행위가 밝혀진 경우, 회사는 해당 행위에 관여한 자에 대하여 취업 규칙에 따라 처분을 부과할 수 있다.

### 제3장 당사자의 의무

#### 제9조 (신고자 등의 보호)

1. 회사는 신고자 등이 상담 또는 신고한 것을 이유로, 신고자 등에 해고 기타 어떠한 불이익 취급도 하지 못한다.
2. 회사는 신고자 등이 상담 또는 신고한 것을 이유로, 신고자 등의 직장 환경이 악화되는 일이 없도록 적절한 조치를 취하여야 한다. 또한 신고자 등에 대해서 불이익 취급과 괴롭힘 등을 하는 자 (신고자 상사, 동료 등 포함)가 있을 경우에는 취업 규칙에 따라 처분을 부과할 수 있다.

(신고자 등에 불이익한 취급을 하지 말 것을 명기한다.)

#### 제10조 (개인 정보의 보호)

회사 및 본 규정에 정하는 업무에 종사하는 사람은 신고된 내용 및 조사에서 얻은 개인 정보를 공개하지 못한다. 회사는 정당한 이유 없이 개인 정보를 공개한 자에 대하여 취업 규칙에 따라 처분을 부과할 수 있다.

(신고자의 비밀을 철저히 유지한다.)

#### 제11조 (통지)

회사는 신고자에게 조사 결과 및 시정 결과를 피신고자 (그 사람이 부정을 하였거나 하려고 한다고 신고된 자를 말한다)의 프라이버시를 배려하면서 지체 없이 통지하여야한다.

#### 제12조 (부정한 목적)

신고자는 허위 신고 또는 타인을 비방하는 신고, 그 밖의 부정한 목적으로 신고하지 말아야 한다. 회사는 그런 신고를 한 자에 대하여 취업 규칙에 따라 처분을 부과할 수 있다.

#### 제13조 (상담 또는 신고를 받은 자의 책임)

신고 처리 담당자에 한정하지 않고, 상담 또는 신고를 받은 자 (신고자의 관리자, 동료 등을 포함한다)는 본 규정에 따라 성실하게 대응하도록 노력한다.

#### 제4장 부칙

#### 제14조 (소관)

본 규정의 소관은 000 부(과)이다.

#### 제15조 (개폐 등)

본 규정의 개폐는 이사회가 결정한다. 또한 본 규정의 운용에 있어서는 사장을 책임자로 한다.

#### 제16조 (시행)

본 규정은 0000년 00월 00일부터 시행한다.

※ 이 규정 예제는 민간사업자 가이드라인을 바탕으로 작성된 것으로 기업 규모와 사정에 따라 항목 및 범위는 다를 수 있다. 또한 사업자의 추가적인 신고 처리 방법에 관한 규정의 개발이나 운용을 방해하지 않는다.

## <부록 4>

# 일본 ‘민간사업자 신고처리제도 실태 조사’ 및 ‘공익신고자 보호제도에 대한 노동자 대상 인터넷 조사’ 결과<sup>25)</sup>

소비자청(消費者庁) 기획과

2010.12.24.

### [1] 조사 목적

공익신고자 보호법 (이하 ‘법’이라 한다)이 2006년 4월 시행된 지 4년 이상이 경과하고 있어, 민간사업자 및 근로자 대상으로 민간사업자의 신고처리제도의 실태 및 근로자의 공익신고에 관한 의식 등의 조사를 실시하여 제도의 변경, 보급, 개발을 위한 시책의 입안 등에 기여하는 것이 목적이다.

### [2] 조사의 개요

#### 1. 민간사업자의 신고처리제도 실태 조사

- (1) 조사 대상 및 표본의 크기: 전국의 상장 사업자(3,667), 비상장 사업자(11,333), 총 15,000 사업자
- (2) 조사 기간: 2010.10.1~11.4.
- (3) 조사 방법: 우편조사
- (4) 유효 응답 수: 5,642개(37.6%)

※ 2008년도 조사. 조사 대상 및 표본 수: 전국 상장 사업자(3,863) 및 비상장 사업자(11,137), 총 15,000 사업자. 회수율: 4,996(33.3%)

#### 2. 공익신고자 보호제도에 관한 근로자 대상 인터넷 설문 조사

- (1) 조사 대상: 상근 종업원의 수가 3명 이상의 사업자(공공기관 포함)에 근무하는 전국에

25) <http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h22chosa-gaiyo.pdf> (검색일자 2012.4.4.)

거주하는 18세 이상인 자

(2) 조사 기간: 2010.10.22~10.26.

(3) 조사 방법: 인터넷 조사

(4) 유효 응답 수: 3,000명

※ 2008년도 조사. 조사 대상: 상근 종업원 수가 100명 이상의 사업자(공공기관 포함)에 근무하는, 전국에 거주하는 15세 이상인 자. 유효 응답 수: 3,035명

### [3] 조사 결과의 개요

#### 1. 민간사업자의 신고처리제도 실태 조사 결과

##### (1) 법률 및 지침의 인지도

법과 공익신고자 보호법에 관한 민간사업자 가이드라인(이하 '지침'이라한다)을 '모두 알고 있다'는 사업자는 37.0%, '법을 알고 있다' 26.0%, '지침을 알고 있다' 2.3 %, '모두 모른다' 34.0%로 나타났다. 종업원 수로 보면 직원 수가 많은 사업자 일수록 '모두 알고 있다'의 비율이 높았다. 2008년도 조사와 비교하여 법률 및 지침의 인지도에 큰 차이가 없었다. 업종별로 보면, '모두 알고 있다'는 '금융·보험업'에서 83.4%로 전체에서 가장 높았다. 한편, '모두 모른다'는 '건설업'에 51.5%로 전체와 비교해 높았다.

[법과 지침의 인지 매체] 법 또는 지침 중 하나를 '알고 있다'고 답변한 사업자(n=3,684)에 대하여 어떤 매체에 의해 알게 되었는지 물었고, '신문(일반 잡지)'가 45.5%로 가장 높았다. 이어 '소비자청의 홈페이지' 26.8%, '업계, 단체, 동료 등' 25.9%, '인터넷(소비자청의 홈페이지를 제외)' 24.7%이었다.

##### (2) 내부신고제도의 도입 현황

내부신고제도를 '도입하고 있다' 사업자는 전체의 46.2%, '검토 중'은 13.8%, '도입 예정이 없다'는 39.1%로 나타났다. 종업원 수로 보면, 내부신고제도를 '설치' 비율은 직원이 많은 사업자일수록 높았다. 2008년도 조사와 비교하여 '도입하고 있다'가 1.9% 포인트 증가하였다. 한편 '도입 예정이 없다'는 큰 차이가 없었다. 종업원 수로 보면 많고 적건 모든 부문에서 '도입하고 있다'가 2008년도 조사보다 증가하고 있으며, 특히 '101~300명' 직원 규모의

사업자에서 증가폭(8.0%)이 컸다.

업종별로 보면, '도입하고 있다'는 '금융·보험업'에서 93.6%로 가장 높다. 한편 '도입 예정이 없다'는 '건설업'이 58.4%로 가장 높았다.

※ 종업원 수: 50인 이하, 51-100 이하, 101-300 이하, 301-1,000 이하, 1001-3000 이하, 3001 이상

[내부신고제도의 도입 검토 시 필요한 정보] 내부신고제도를 '도입 검토 중', '도입 예정이 없다', '도입했으나 폐지하였다'로 답변한 사업자(n=2,987)에 대해 도입을 검토함에 있어 어떤 정보가 필요한지를 물었다. '내부신고제도와 공익신고보호법에 대한 기본 사항' 62.7%, '내부신고제도의 설치, 운영에 관한 설명서'가 60.5%로 높게 나타났다.

법과 지침 인지도별로 보면, '모두 알고 있다', '법을 알고 있다'고 응답한 사업자는 '내부신고제도의 설치, 운영에 관한 설명서'가 각각 69.3%, 69.7%로 전체에서 가장 높았다. 한편, '모두 모른다'고 답한 사업자는 '내부신고제도와 공익신고자 보호법에 대한 기본 사항'이 70.8%로 전체에 비해 높았다.

[도입 시기] 내부신고제도를 '도입하고 있다'고 응답한 사업자(n=2,604)에 대해 내부신고제도를 언제 도입했는지를 법 성립 이전 '2004년 5월 이전', 성립 후 시행 전의 '2004년 6월~2006년 3월, 시행 후 2년간의 '2006년 4월~2008년 3월' 시행 후 3~4년차의 '2008년 4월~2010년 3월, 시행 후 5년 이후의 '2010년 4월 이후'로 구분하고 물은 결과, 시행 후 2년간의 '2006년 4월~2008년 3월'이 39.4%로 가장 높았다.

종업원 수로 보면, '50명 이하'는 법 시행 후 3~4년차의 '2008년 4월~2010년 3월'이 29.4%를 차지했고, '3000명 이상'에서는 법 성립 이전 '2004년 5월 이전'이 44.4%로 가장 높았다.

[업종별 차이] 업종별로 보면, '금융·보험업'은 법 성립 이전, 즉 '2004년 5월 이전'이 41.4%, '부동산'은 시행 후 2년간인 '2006년 4월~2008년 3월'이 49.2%로 가장 높았다.

[내부규정의 정비] 내부신고제도를 '도입하고 있다'고 응답한 사업자(n=2,604)에 대해 신고를 처리하는 방식과 신고자의 해고·불이익 취급의 금지를 정한 내부규정을 정비하고 있는지를 물었다. '정비하고 있다'가 91.9%였고, '정비를 검토하고 있다'는 2.9%, '정비를 하지 않고 있다'는 4.0%였다.

[내부신고제도의 책임자] 내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 답한 사업자(n=2,604)에 대해 내부신고제도의 책임자가 누구인가를 물었다. ‘최고경영자(사장 등)’가 44.2%, 이사임원 기타 임원(감사 또는 감사위원회는 제외)’가 34.6%로, 두 부류가 80% 가까이를 차지했다. 종업원 수별로 보면 직원이 적은 사업자에 ‘최고경영자(사장 등)’의 비율이 높고, 직원이 많은 사업자일수록 ‘이사임원, 기타 임원(감사 또는 감사위원회 제외)’의 비율이 높은 경향을 보였다.

[신고 접수창구의 설치 장소] 내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 한 사업자(n=2,604)에 대해 신고접수 창구를 회사 내(內), 외(外)에 어디에 설치하고 있는가를 물었다. ‘회사 내, 외부 모두에 설치’가 52.5%로 가장 높고, ‘내부에만 설치’가 41.0% 순이었다. ‘회사 외부에만 설치’는 5.8%였다. 종업원 수별로 보면 직원 수가 많은 사업자 일수록 ‘내, 외부 모두에 설치’의 비율이 높고, 1,000명 이하의 사업자가 50% 미만인 반면, ‘1001~3000명’에서는 59.9%, ‘3000명 이상’에서는 61.6%를 차지하였다.

[회사 내 신고 접수창구 설치의 부서] 신고 접수창구를 ‘회사 내, 외 모두에 설치’ 또는 ‘내부에만 설치하고 있다’고 응답한 사업자(n=2,434)에 대하여 회사의 신고 접수창구는 어느 부서에 소속되어 있는지를 물었다. 비율이 높았던 것은 ‘총무 부문’ 36.8%, ‘법률 준수 부문’ 34.5%, 이어 ‘인사 부서’ 17.1%, ‘감사 부문’ 15.2%인 것으로 나타났다. 종업원 수로 보면 직원 수가 적은 사업자수록 ‘최고경영자 (사장 등)의 직할’, ‘임원 직할’의 비율이 높았고, 1,000명 이상의 사업자는 ‘법무준수 (compliance) 부서’가 40%를 넘었다. 신고 접수창구의 설치 장소별로 보면, ‘내, 외부 모두에 설치’라고 답한 사업자는 ‘법무, 준수 부문’이 40.2%로 ‘사내에만 설치’라고 답한 사업자 27.2%보다 높았다.

[회사 외부 신고접수 창구 설치의 장소] 신고 접수창구를 “회사 내, 외부 모두에 설치’ 또는 ‘외부에만 설치’하고 있다고 응답한 사업자(n=1,519)에 대해 외부 신고 접수창구는 어디에 설치하였는지 물었다. ‘법률사무소(변호사)에 위탁하고 있다’가 52.6%로 가장 높았고, ‘모회사 또는 관련 회사에 설치하고 있다’ 21.1%가 그 뒤를 이었다. 종업원 수로 보면, 종업원 수가 적은 사업자는 ‘모회사 또는 관련 회사에 설치하고 있다’는 비율이 높은 경향을 보였고, ‘51~100명’은 40% 미만이었다. 한편, 종업원 수가 많은 사업자는 ‘신고 접수 전문 회사에 위탁하고 있다’는 비율이 높은 경향을 보였다.

[외부에 신고 접수창구를 설치하지 않는 이유] 신고 접수창구를 ‘회사 내에만 설치’ 또는 ‘내부 및 외부 모두에 설치하고 있지 않다’라고 응답한 업체(n=1,075)에 대해 그 이유를 물

었다. ‘사내 창구가 있으면 충분하다’가 46.9%로 가장 많았고, 그 다음 ‘비용이 든다’ 23.8%, ‘적당한 장소가 없다’ 20.2%의 순이었다.

[신고자의 범위] 내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 답한 사업자(n=2,604)에 대해 내부신고제도의 대상인 신고자의 범위를 물었다. ‘정규직 사원’ 87.1%, ‘계약 사원·파트타임·아르바이트’ 82.8%, ‘파견 사원’ 69.3%가 많았고, 다음은 ‘이사’ 44.9%, ‘임원(이사 제외)’ 43.2%, ‘그룹기업의 직원’ 40.5%이었다. 종업원 수로 보면 직원 수가 많은 사업자일수록 ‘정규직’ 이외의 자를 신고자의 범위에 포함시키는 비율이 높은 경향을 보였다.

[신고 대상 사실의 범위] 내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 답한 사업자(n=2,604)에 대해 내부신고제도의 대상에 있어 신고 내용에는 어떤 것이 있는지를 물었다. ‘제한하지 않는다’는 29.0%였다. 한편 신고 대상 사실에 포함되는 것으로서 ‘공익신고자 보호법의 대상이 되는 법령 위반 행위’가 59.8%, ‘기업 윤리 및 기업행동규범의 위반 행위’가 58.5%, ‘회사 질서·복무규율에 반하는 행위’가 56.1%로 비슷한 비율이었다. ‘공익신고자 보호법 적용의 대상이 아닌 법령 위반 행위’는 43.5%로 그 다음이었다. 종업원 수로 보면 직원 수가 적은 사업자에 있어 신고 대상 사실을 ‘제한하지 않는다’는 비율이 높았다. 특히 ‘51~100명’에서 39.0%로 전체에 비해 10% 더 높았다. 한편, 다른 항목은 직원이 많은 사업자수록 비율이 높은 경향을 보였다.

[내부신고제도의 홍보 활동] 내부신고제도의 홍보(周知) 활동은 내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 답한 사업자(n=2,604)에 대해 신고처리 방법 등에 대해 어떤 홍보 활동을 하고 있는지를 물었다. ‘사내 통지’가 73.5%로 가장 높았고, ‘인트라넷’ 53.2%, ‘사내 연수’ 42.9%였다. 종업원 수로 보면 직원 수가 많은 사업자 일수록 ‘내부 교육’ 및 ‘인트라넷’의 비율이 높아 ‘3000명 이상’에서는 각각 65.8%, 70.1%이었다. ‘사내 통지’는 직원 수에 관계없이 비율이 높았다.

[외부 이해관계자에 대한 정보 공개] 내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 답한 사업자(n=2,604)에 대하여 외부 이해 관계자에 대한 정보 공개 방법을 물었다. ‘법령에 의하여 작성이 의무화되어 있는 각종 보고 서류’라는 응답이 42.4%로 가장 높았고, ‘자사 홈페이지’ 22.5%, ‘환경·사회 보고서, CSR 보고서’ 14.7%의 순이었다. ‘특별히 하고 있지 않다’는 39.4%였다. 종업원 수로 보면 1,000명 이상의 사업자는 ‘환경·사회보고서, CSR 보고서’가 전체에 비해 높고, ‘3,000명 이상’에서는 37.2%이었다. 한편, 1,000명 미만 사업자에서 외부 이해 관계자에 대한 정보 공개는 “특별히 하고 있지 않다”의 비율이 가장 높고 40%를 넘었

다.

[익명에 의한 신고 접수 상황] 내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 답한 사업자(n=2,604)에 대해 익명에 의한 신고를 접수 받는지를 물었다. ‘허용한다’가 68.9%로 ‘신고 내용에 따라 접수하고 있다’ 12.6%와 합쳐 약 80%의 사업자가 익명에 의한 통보를 접수받고 있었다. 한편, ‘거의 받지 않는다’는 15.6%였다. 종업원 수로 보면 직원 수가 많은 사업자일수록 익명에 의한 통보를 ‘허용한다’는 비율이 높아, ‘3,001명 이상’에서는 76.1%를 차지했다.

[운영과제 및 실무상의 문제] 내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 답한 사업자(n=2,604)에 대해 내부신고제도 운영에 있어 어떤 과제나 실무상의 부담이 있다고 느끼는지를 물었다. ‘특별히 없다’가 24.8%였다. 한편, 과제 및 실무에 부담이 있다고 응답한 사업자는 ‘신고보다는 불만이나 고민 창구 역할을 하고 있다’가 29.6%로 가장 높았고, 이어 ‘정말 보호받는지, 직원 불신이 있다’ 23.9%, ‘불이익 취급을 받은 사실 확인이 어렵다’ 22.3%의 순이었다. 종업원 수로 보면 직원 수가 많은 회사일수록 ‘신고보다는 불만이나 고민 창구 역할을 하고 있다’의 비율이 높았고, 직원이 적은 사업자일수록 ‘특별히 없다’의 비율이 높은 경향이 있었다.

[신고 접수창구 설치 효과] 내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 답한 사업자(n=2,604)에 대해 신고접수 창구 설치에 따른 효과를 물었다. ‘직원들이 안심하고 신고하는 환경이 정비되었다’ 56.5%, ‘직원들에게 불법 행위에 대한 억지력으로 기능하고 있다’ 52.7%로, 거의 같은 정도로 가장 높은 비율을 차지하였다.

[신고 창구에 접수된 내부 신고 건 수] 내부신고제도를 ‘도입하고 있다’고 답한 사업자(n=2,604)에 대해 지난 1년간 신고 창구(사내·사외)에 들어온 내부신고 건수를 물었다. ‘0개’가 44.4%로 가장 높았고, ‘1~5’가 34.5%로 신고 건 수가 1개 이상인 것으로 나타났다. 종업원 수로 보면 직원 수가 적은 사업자일수록 신고 건수 ‘0개’의 비율이 높았다. 즉 ‘50명 이하’에서는 69.7%를 차지한 반면, ‘3001명 이상’에서는 8.7%이었다.

### (3) 내부신고제도를 도입하지 않는 이유

내부신고제도를 도입하지 않는 이유에 대해서는 ‘어떤 제도인지 모르겠다’가 39.5 %로 가장 높았고, 그 다음은 ‘어떻게 도입하면 좋을지 모르겠다’ 34.0%, ‘필요한 제도이지만 우선순위가 낮다’ 24.1%, ‘제도가 없어도 법령 위반 행위 등을 분명히 하고 적절하게 대응하는 사내 풍토가 이미 조성되고 있다’가 23.6%인 것으로 나타났다.

#### (4) 공익신고자 보호제도가 친숙한 것으로 되는데 있어 필요한 것

‘제도의 주지(周知)가 철저히 이루어지게 하는 것’이 54.3%로 가장 높았고 ‘사회에서 공익신고가 유익하다는 의식이 침투하는 것’ 40.9%, 노동 업무 제공 업체와 근로자 사이에 ‘공익신고를 한다고 불이익 취급을 받지 않는다는 신뢰 관계가 형성되는 것’이 35.3%인 것으로 나타났다. 종업원 수로 보면 직원 수가 많은 사업자 일수록 ‘사회에서 공익신고가 유리하다는 인식이 침투하는 것’ 노동 업무 제공자와 근로자 사이에서 공익신고를 해도 불이익 취급을 받지 않는다는 신뢰 관계가 형성되는 것’의 비율이 높았다. 한편, 종업원 수가 적은 사업자는 ‘제도의 주지를 철저히 하는 것’의 비율이 높게 나타났다.

## 2. 공익신고자 보호제도에 관한 근로자 대상의 인터넷 설문 조사의 결과

### (1) 공익신고자 보호법의 인지도

이 법을 알고 있는가라는 질문에 ‘잘 알고 있다’가 2.7%, ‘어느 정도 알고 있다’가 11.4%이며, ‘알고 있다’는 14.2%로 나타났다. 또한 ‘이름은 들어본 적이 있다’ 20.6%까지 합치면 34.8%가 되었다. 한편, ‘모른다’는 65.2%였다. 종업원 수로 보면, 직원 수가 많을수록 방법을 ‘알고 있다’는 비율이 높아지는 경향이 있었다. 2008년도 조사와 비교하면 ‘모른다’ 비율이 6.2% 감소하였다. 특히 ‘3,000명 이상 5,000명 미만’에서 ‘모른다’ 비율 감소폭이 컸다.

### (2) 공익신고의 의도

근로를 제공하는데 있어 법령 위반 행위 등이 이루어지고 있다는 것을 알게 된 경우, 공익신고의 의도에 대해서는 ‘신고한다’가 10.4%, ‘원칙적으로 신고한다’가 45.8%이며, 이들을 합하면 ‘신고한다’ 56.2%였다. 한편, ‘원칙적으로 신고하지 않는다’ 32.0%, ‘신고하지 않는다’ 11.7%로, ‘신고하지 않는다’가 43.8%였다. 2008 년도 조사와 비교하여 ‘신고한다’, ‘신고하지 않는다’ 비율에 큰 차이는 없었다. 직장 종업원 수로 보면, ‘3,000명 이상 5,000명 미만’에서 ‘신고한다’가 10.3%로 가장 큰 폭으로 증가하였다.

### (3) 공익신고의 신고처

근로를 제공하는데 있어 법령 위반 행위 등이 이루어지고 있다는 것을 알게 된 경우에 ‘신고한다’ 또는 ‘원칙적으로 신고한다’고 응답한 사람(1,687명)에 대해 신고하는 경우, 최초의 신고

고 대상을 물었더니, '근로를 제공하는 대상(관리자 포함)'이 58.3%로 절반 이상을 차지하고, '행정기관'은 35.7%, '기타 외부(언론 등)'은 6.0%로 나타났다. 내부 신고·상담 창구 설치 유무별로 보면, '설치되어 있다'고 답한 응답자는 '설치되어 있지 않다'고 답한 사람과 비교해, '근로를 제공하는 대상(관리자 포함)'에 신고하는 비율이 높았다.

#### (4) 공익신고자 보호제도의 보급에 필요한 사항

공익신고자 보호제도가 보다 친숙한 것으로 되기 위해 필요한 것을 물었다. '제도를 두루 알도록 철저하게 하는 것'이 47.9%로 가장 높았고, 다음은 '근로 업무를 제공하는 사업자와 근로자 간에 공익신고를 해도 불이익 취급을 당하지 않는다'는 신뢰 관계가 형성되는 것' 31.2%, '사회에서 공익신고가 유익하다는 의식이 침투되는 것'이 30.3% 정도로 비슷했다. '공익신고를 한 것을 이유로 신고자에 대하여 불이익 취급을 하는 사업자에 대하여 처벌 규정이 적용되는 것'이 21.0%로 그 뒤를 이었다.

## <부록 5>

### 공익신고자 보호법 시행 반년 평가 토론회 요약<sup>26)</sup>

#### □ 개 요

- 일 시 : '12. 5. 18.(금) 16:30 ~ 19:00
- 장 소 : 프란체스코 교육회관 4층(서울 정동 소재)
- 발표자 : 강희은(국민권익위원회 공익심사정책과장)
- 토론자
  - 김성천(한국소비자원 연구위원), 장정욱(참여연대 행정감시팀장)
  - 이상수(경찰대학교 치안정책연구소 선임연구원), 이철재(공인노무사)
  - 이태하(포스코 글로벌윤리경영그룹 경영리더), 고나무(한겨레21 기자)
  - 박영아(공익변호사그룹 공감 변호사), 조은경(EK윤리지식연구소 소장)

#### □ 주요 토론 내용

- 공익신고자 보호법, ISO26000\* 그리고 책임사회 (김성천)

※ 모든 조직에 적용되는 사회적 책임에 관한 첫 국제표준

- 공익신고자 보호법은 'ISO26000 사회적 책임 가이드نس'(Guidance on Social Responsibility) 국제표준상 핵심주제의 내용을 반영하고 있음
- 공익침해행위 대상법률은 확대해야 함

※ “특히 변호사법, 법무사법 등 법무부의 소관법률은 물론 교육관련 법률도 포함시켜야”

- 향후 운영의 초점을 공익신고 보다는 조직의 내부신고자 보호시스템에 두어야 함

- 공익신고자 보호제도와 개선점 (장정욱)

---

26) 토론회는 연구용역팀과 (재)호루라기재단 지원으로 개최되었음.

- 이첩한 사건 등의 조사가 부실한 경우 재조사요구 권한이 부여되어야 함
- 보호조치 불이행에 대한 제재(2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금) 너무 가벼움
- 언론시민단체 제보도 공익신고로 인정하는 등 범위 확대 필요
- 임의적 책임감면 규정을 강행규정으로 두어야 함
- 공익신고자에 대한 인식전환과 사회적 칭송을 위한 활동 강화 필요

○ **공익신고자 보호제도의 실효성 확보, 어떻게 가능한가?** (이상수)

- 포상금 제도 도입 필요
- ※ 공익신고에 따른 부패수익의 직접적인 회복증대까지 장기간 소요 시 포상금 우선 지급
- 신분보호 기간 확대 필요
- ※ ‘공익신고 등이 있는 후 2년 이내 불이익조치를 한 경우’ 불이익조치가 있었다고 추정하나, 법정소송만 3~8년이 걸리는 만큼 불이익 추정 기간은 연장되어야 함
- 보호결정 전 불이익조치 시 긴급중지제도를 통한 적극적 신분보장 필요
- 매 1년마다 공익신고자 보호제도 시행 성과를 의무적으로 평가하고 연계보고서를 작성토론 하는 평가조항 신설 고려 가능
- ※ 뉴질랜드는 법 시행 2년 경과 후 성과를 평가하는 의무적 평가조항을 두고 있고, 미국·호주·캐나다도 연례보고서를 작성하여 의회에 보고하게 하고 있음

○ **공익신고자는 ‘용감한 시민’이라는 인식 전환이 필요** (이철재)

- 정기적인 공익신고 교육 필수적

※ 직장 내 성희롱 금지 및 예방 교육 참조

- 조직 내부에 공익신고자가 있을 경우 정기적인 고충상담을 의무화하고 처리대장에 기재하게 할 필요

※ 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제26조는 상시근로자수 30인 이상의 모든 사업장에 근로자의 고충을 청취·처리하기 위한 고충처리위원을 두도록 하고 있음

- 공익신고자를 채용하고 우대하는 풍토가 조성되어야 내부통제에 효과적

※ 취업알선, 공공기관 취업 시 우대·특채 등의 조치 필요

○ 공익신고자 보호제도 시행과 관련된 기업의 입장 (이태하)

- 기업 활동 위축이 우려되므로 신고 후 증거제시 기간을 명문화하여야 함(요건 미비 시 상당한 기간을 정하여 보완하도록 하고 있는 것으로는 부족)
- 중소기업의 경우 처리 프로세스 등이 미비하여 관련 신고가 적절히 처리되지 않거나 사안이 확대될 수도 있으므로 보완책이 필요
- 우수 시행기업에 인센티브를 부여하여 제도가 확산되도록 해야 함
- 설명·교육 자료, 교육 동영상 등 보급이 보다 활성화되어야 함

○ 강한 정의가 필요하다-주요 공익신고사건 ‘가해자’들의 현황 (고나무)

- 개별사건의 책임자는 제대로 책임지지 않는 상황이 대다수
- 피신고자, 불이익조치자 등에 대한 적극적 액션 필요

○ 공익신고자 보호법의 의의와 과제 (박영아)

- 수사조사기관의 소극적 태도, 비전문성이 문제가 되는 경우가 많음

- ※ 개별사건에 대해 적어도 조언이라도 해줄만한 상시 전문가풀 운영도 방법임
- 언론제보도 공익신고로 적용되어야 함
- 형법상 업무상 횡령 및 배임죄가 공익침해행위에 포함되지 않는 것은 중대한 누락으로, 해당 신고자 보호 필요성에 보다 초점을 맞추어야 함
- ※ 사회적 영향력이 큰 대기업 상장기업 등의 경우에는 업무상 횡령 또는 배임으로 인해 사익만이 침해된다고 보기도 어려움. “직원이 자기 이익을 위해 배임·횡령을 신고하겠는가?”

○ 공익신고자 보호제도 교육·홍보 평가 (조은경)

- 교육이 설명회에 치우쳐 있는데, 행동으로 옮길 수 있는 실제적 노력을 유도해야 함
- ※ 어떻게 하면 현명한 소비자가 될 수 있는지 시민대상 교육, 학생 대상 안전·환경 분야 교육 등 핵심 사례를 구체적·지속적으로 설명할 필요
- 공익신고자에게 민관합동으로 상을 수여하는 것도 필요함
- ※ 국민신문고에서 부패·공익신고자에 대한 표창부분은 너무 약하고 고충처리 등 타 분야에 비해 조명되지 않는 경향이 있음

□ 질문 및 마무리

- 미국처럼 보상액 산정의 상하한 비율 설정도 고려해야
- ※ 부정주장법(부정청구액의 15~30%), 도드-프랭크법(부패수익의 10~30%)
- 관련 내용을 충분히 검토하여 용역, 법 개정안 마련 등에 반영하고 제도 운영에 적용해 나가겠음

## <부록 6>

### 지방자치단체 공익신고자 등의 보호 및 지원에 관한 표준조례안 (국민권익위원회)

제1조(목적) 이 조례는 「공익신고자 보호법」에 의한 공익신고자 등을 보호하고 지원함으로써 주민의 권익을 보호하고 법치사회 및 공정한 경쟁환경 조성에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “공익신고자 보호 우수기업”이란 공익신고자 보호제도를 도입하여 적극적으로 시행하는 기업으로서 공익신고자보호지원위원회에서 심의하여 지정된 기업을 말한다.
2. “공익신고자 보호환경조성사업”이란 공익신고자 보호 및 지원기반 구축을 위하여 주민 또는 해당 지역에 소재하는 기관과 단체 등이 자치단체에 신청하는 사업을 말한다.
3. “보조금”이란 지방자치단체 이외의 자가 행하는 사업 또는 사무에 대하여 공익상 또는 시책상의 필요에 따라 자치단체가 이를 조성하거나 재정상의 지원을 하기 위하여 교부하는 자금을 말한다.

제3조(지방자치단체의 책무)

- ① 지방자치단체는 공익신고자 등의 보호 및 지원에 필요한 정책을 마련하여 공익신고 활성화를 위해 노력하여야 한다.
- ② 지방자치단체는 공익신고자 보호 및 지원정책을 원활히 추진하기 위하여 관련 민간단체 등과 협력하여야 한다.
- ③ 지방자치단체는 효과적인 공익신고자 등의 보호 및 지원을 위하여 관련 예산과 인력이 충분히 확보되도록 노력하여야 한다.

제4조(공익신고자보호지원위원회)

① 공익신고자등의 보호 및 지원에 관한 다음의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체장 소속하에 공익신고자보호지원위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 공익신고자 보호제도 운영에 필요한 전문인력의 육성과 공익신고자 등의 보호 관련 교육 훈련 및 홍보에 관한 사항

2. 공익신고자 등의 보호 및 지원정책 연구개발에 관한 사항

3. 공익신고자 보호제도의 안정적 정착을 위한 공공기관, 민간기업, 시민·사회단체와의 네트워크 구축과 협력지원에 관한 사항

4. 공익신고자 보호 우수기업 지정 및 지원에 관한 사항

5. 공익신고자 보호 및 지원 관련 국민권익위원회와의 협의사항

6. 공익신고자 보호 및 지원 관련 공적자에 대한 표창

7. 그 밖에 공익신고자 보호 및 지원 등을 위하여 지방자치단체장이 부의하는 사항

② 위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 부단체장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다. 또한 위원의 과반수는 외부인사로 한다.

③ 위원은 관계행정기관의 공무원 및 공익신고자 보호 등에 대한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하고 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 공익신고자 보호업무 담당과장이 된다.

④ 위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위 안에서 관련조례가 정하는 바에 따라 수당, 여비 등을 지급할 수 있다.

#### 제5조(공익신고자 보호환경조성사업 선정)

① 지방자치단체장은 공익신고자 보호 및 지원 기반을 구축하기 위하여 공익신고자 보호환경조성사업(이하 “환경조성사업”이라 한다)을 선정한다.

② 제1항에 의한 환경조성사업을 선정하는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제6조(세액감면) 공익신고자 보호 우수기업이 해당 사업을 영위하거나 하고자 하는 경우 등  
록세, 취득세, 재산세 등의 지방세 감면에 대하여는 「지방세법」·「조세특례제한법」·  
「OOO 도(특·광역시)세 감면 조례」 및 「OOO시(군·구)세 감면 조례」로 정하는 바에  
따른다.

제7조(지방세 세무조사 유예) 지방자치단체장은 공익신고자 보호 우수기업에 대하여 일정이  
간 세무조사를 유예할 수 있다.

제8조(우선구매 등 지원) 지방자치단체장은 재화나 서비스의 조달계약 또는 구매시 공익신고  
자 보호 우수기업을 관계 규정에 따라 우대할 수 있다.

제9조(보조금 지급의 특례) 지방자치단체장은 환경조성사업으로 선정된 사업에 대한 보조금  
의 지급은 「지방자치단체 보조금 관리조례」에서 정한 바에 의하되, 동 사업의 원활한  
추진을 위하여 위원회에서 심의한 결과에 따라 지원할 수 있다.

제10조(표창의 수여) 지방자치단체장은 공익신고자 보호에 대한 공적이 현저한 공무원, 개  
인, 기업 및 단체에게 표창을 수여할 수 있다.

제11조(공익신고센터의 설치·운영 등) 지방자치단체장은 효율적인 공익신고의 접수와 처리를  
위하여 공익신고센터를 설치·운영하여야 한다.

제12조(공익신고자의 보호 등) ① 지방자치단체장은 공익신고자와 신고내용에 대한 비밀을  
보장하여야 하며, 공익신고자의 인적사항이 노출되거나 공익신고에 따른 불이익을 받  
지 않도록 하여야 한다. 공익신고와 관련하여 조사 등에 협조한 사람의 경우에도 또한  
같다.

② 공익신고의 접수와 처리에 관련된 공무원이 공익신고자의 인적사항이나 신고내용을 누설  
한 경우에는 징계 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제13조(민간기업 등의 참여 확대) 지방자치단체장은 지역 내 민간기업·단체 등이 공익신고자  
보호 및 지원에 참여할 수 있도록 다음 각 호의 조치를 강구하여야 한다.

1. 지역 내 기업, 경제단체, 시민단체 등과의 공익신고자 보호제도 정착을 위한 협의체 구성·운영

2. 지역 내 공익신고자 보호 우수기업 등의 홍보 지원

제14조(교육지원) 지방자치단체장은 공익신고자 보호제도에 대한 사회적 공감대 형성과 정착을 위하여 공익신고자 보호 교육프로그램을 적극 개발하여야 하며 이 프로그램의 시행에 참여하는 기업 및 교육기관에 대하여 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.

제15조(홍보 등) 지방자치단체장은 공익신고자 보호제도에 대한 지역주민의 이해 증진을 위하여 다음 각 호의 조치를 강구하여야 한다.

1. 지역 내 모범사례의 발굴 및 확산 지원

2. 전문가 포럼, 관계자 워크숍 개최 등 공익신고자 보호제도에 대한 인식 확산

제16조(민원사무처리의 특례) 지방자치단체장은 공익신고자 보호에 관한 민원사무는 다른 민원사무에 우선하여 처리하여야 한다.

제17조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## <부록 7>

### G20 신고자보호 법률 관련 지침 및 모범사례(안)

G20 국가는 아래와 같은 원칙이 보장되도록 조치를 취한다.

1. 선의로, 합리적 근거를 가지고 부패혐의를 관계기관에 신고한 공공 및 민간부문의 종사자를 차별적·징계적 조치로부터 보호하기 위한 명확한 법률 및 효과적인 제도적 장치가 잘 작동하도록 보장한다.

[동 원칙에 따른 모범사례의 예]

- 법적 확실성, 명확성 보장 목적을 위한 별도의(dedicated) 법률 제정, 신고자보호제도 수립에 있어서 분산적인 접근의 지양
- 기업부문의 내부통제조치 이행 및 신고행위 장려를 신고자보호법을 통해 의무화/혹은 강하게 독려(내부통제, 윤리 및 준법 프로그램, 개별적인 반부패 프로그램, 금융사기 리스크 관리 등)

2. 신고자보호 법률이 신고대상 및 보호대상에 대한 명확한 정의를 제공하도록 한다.

[동 원칙에 따른 모범사례의 예]

- 국내법 규정에 따라 ‘부패’의 개념에 속하는 부정행위의 유형 등 신고대상에 대한 광범위한 규정
- 보호대상이 되는 공공 및 민간부문 종사자 유형에 대한 광범위한 규정: 정규직 뿐 아니라 계약직, 임시직, 퇴직자, 자원자 등 모두 포함
- ‘선의(in good faith)’에 대한 명확한 정의; 부정한 목적으로 행해진 허위신고 방지

3. 신고자보호 법률을 통해 부패신고자에 대한 보호조치가 적극적이고 포괄적일도록 보장한다.

[동 원칙에 따른 모범사례의 예]

- 신고자 및 신고접수기관 양 측 모두를 위한 정당한 절차: 신고자 비밀보장 등
- 해고, 정직, 강등, 괴롭힘, 낙인찍기 등 모든 형태의 보복적 조치를 포함한 징계 조치와 차별적 조치로부터의 보호
- 기타 보복적 행동으로부터의 보호 : 형사·민사상 책임면제, 특히 명예훼손 및 공직자의 비밀준수 의무에 대한 책임면제
- 익명신고 허용을 통한 신분보호
- 신고자에 대한 불이익 조치가 신고행위로 인한 것이 아니라는 것에 대해 입증할 책임이 고용주에게 있다는 것에 대해 명확히 규정
- 악의 없는 실수(honest error)로 인해 발생한 잘못된(misguided) 신고에 대한 보호

4. 신고자보호 법률을 통해 부패혐의에 대한 신고를 촉진할 수 있는 절차와 채널을 명확히 규정하도록 하고, 접근이 용이하고 신분보호가 보장되는 신고 채널을 이용하도록 독려한다.

[동 원칙에 따른 모범사례의 예]

- 공공부문 내 내부 신고채널 구축
- 기업들의 내부 신고채널 구축 촉구
- 사법당국으로 직접 신고된 사항에 대한 보호
- 국가안보 및 국가기밀사항과 관련된 신고를 다루는 특별 채널 및 추가적 보호조치 마련
- 내부채널을 통한 신고의 어려움이 있는 경우, 미디어, 시민단체 등 외부채널을 통한 신고의 허용
- 신고과정 상 편의제공, 후속메커니즘 등을 통해 신고자에 대한 인센티브 제공
- 신고행위에 대한 보상금 지급 등 보강/유인수단 마련
- 신고자에게 신고에 따라 취해진 후속조치에 대하여 정보, 자문 및 피드백 제공

5. 신고자보호 법률을 통해 i) 신고에 따른 보복조치 혹은 부적절한 조사에 대한 민원의 접수조사 책임을 독립적이고 권한 있는 기구에 위임, ii) 광범위한 구제조치 제공 등 보호 메커니즘이 효과적으로 잘 작동하도록 보장한다.

[동 원칙에 따른 모범사례의 예]

- 선의로, 합리적 근거를 가지고 부패혐의를 관계기관에 신고한 신고자에 대한 징계 혹은 차별적 조치에 대한 조사를 담당하는 독립적 신고접수기구 지정
- 신고자에게 피해자로서 법정에 설 권리와, 항소권을 가지고 변론할 기회 부여
- 징계, 차별적 조치 등 신고자에 대한 보복행위에 대한 민사형사상 처벌

6. 인식제고(홍보)정책, 훈련·교육 및 보호조치의 실효성에 대한 정기적 평가를 통해 신고자 보호 법률이 이행되도록 한다.

[동 원칙에 따른 모범사례의 예]

- 신고자보호제도에 대한 인식도를 제고(홍보)하기 위한 기구 지정, 일반적 지침 제공, 감시·감독 및 신고자보호제도에 대한 정기적인 실효성 평가, 관련 정보 수집·배포
- 신고행위가 조직에 대한 충성행위라는 사회적 인식·태도 변화를 유도하기 위한 인식도 제고(홍보)
- 공공부문 내에서 상급자(managers)가 부패신고를 접수하고, 신고자에 대한 차별적·징계적 조치를 적발·방지할 수 있도록 충분한 훈련, 교육 제공