# 공익신고자 보호제도 도입방안 연구

2008. 11.



# 제 출 문

## 국민권익위원회 위원장 귀하

이 보고서를 연구용역사업 「공익신고자 보호제도 도입방안연구」의 최종보고서로 제출합니다.

## 2008. 11.

연구책임자: 문영식(서울시립대학교 법학부 교수)

연 구 원:최원석(서울시립대학교 세무대학원 교수)

임병연(서울시립대학교 반부패시스템연구소 수석연구원)

박근수(서울시립대학교 반부패시스템연구소 수석연구원)

김유경(서울시립대학교 반부패시스템연구소 선임연구원)

# 차 례

Ι.	문제의 제기	1
1.	문제의 제기 및 연구의 목적	1
2.	연구의 내용	2
3.	연구방법	4
п.	공익신고자 보호제도의 의의 및 필요성	7
1.	공익신고자 보호제도의 의의	7
2.	한국의 공익신고자 보호제도1	0
3.	외국의 공익신고자 보호제도1	2
	1) 미국1	4
	2) 영 국	9
	3) 캐나다	23
	4) 뉴질랜드	25
	5) 호 주 ··································	<u> 2</u> 9
	6) 일 본	3
4.	공익신고자 보호제도 도입의 필요성3	88
Ш.	공익신고자 보호제도 도입방안의 주요 쟁점사항4	9
1.	공익신고의 대상4	19
	1) 공익의 이론적 개념4	19
	2) 한국의 공익신고 대상5	54
	3) 외국의 공익신고 대상5	55
	4) 우리나라의 신고·포상규정상의 공익침해행위 대상	64
	5) 공익신고 대상의 대안 도출 및 평가	
2.	, 공익신고대상의 조문화 방안7	
	1) 대안별 내용과 장단점	71
	2) 공익신고대상의 조문화 방향 ···································	

3. 신고자 적격7-	4
1) 현황 및 의의	4
2) 외국의 주요 사례7.	5
3) 대안 검토70	6
4. 신고접수 및 처리기관7	8
1) 현 황7	9
2) 외국의 공익신고 접수 및 처리기관7	9
3) 대안의 검토 및 평가8	0
5. 신고방법(성실의무 포함)	2
1) 현황	2
2) 외국의 공익신고방법(성실의무)8	3
3) 입법화 방향	3
6. 신고접수·처리기관의 조치 ···································	4
1) 현황8.	5
2) 외국의 신고접수·처리조치 ····································	8
3) 입법화 방향	8
7. 보호주체	9
1) 현 황	0
2) 외국의 보호주체9	5
3) 보호주체규정의 검토 및 평가9.	5
8. 불이익 처분의 유형 및 보호방법9	7
1) 불이익처분의 유형에 대한 검토의 필요성9	7
2) 불이익 처분에 대한 보호방법 검토 ···································	9
3) 불이익 처분에 대한 보호방법의 개선방안10	1
9. 책임감면 등 기타 보호수단 ····································	
1) 현황10	3
2) 외국의 사례10	
3) 대안의 검토10	4
10. 손해배상 제도 도입방안 ····································	6
1) 손해배상 제도의 도입10	
2) 징벌적 손해배상제도10	
11. 화해제도	

1) 현황과 필요성109
2) ACAS 제도 ······111
3) 화해조정제도 도입의 검토112
12. 형사처벌 등 각종 벌칙112
1) 쟁점 및 개선대안112
2) 입법화 방향113
13. 법제정 형식 검토113
Ⅳ. 결론 ··························121
<붙임>
〜 E ログ 127
참고문헌135
김고군인133
<부록 1>·······141
<부록 2>145
<부록 3>149
<부록 4>163
<부록 5>·················167

## <표 차례>

<표 2-1> 공익침해행위의 예39
<표 2-2> 개별 법률상의 신변보호조치 규정39
<표 2-3> 외국의 공익신고 대상부문42
<표 2-4> 미국의 공익신고자 보호 관련법률43
<표 2-5> 영국의 공익제보 신고건수 현황47
<표 3-1> 외국의 공익신고 대상 행위65
<표 3-2> 외국의 공익신고 대상 분야 ···································
<표 3-3> 한국 법령상의 공익침해행위 분야65
<표 3-4> 공익신고 대상 대안별 장·단점 분석 ······69
<표 3-5> 일본의 공익통보자 보호법 운영실태70
<표 3-6> 공익신고대상 조문화 대안별 장·단점 분석 ···································
<표 3-7> 주요 국가의 공익신고자 보호법의 신고자 범위76
<표 3-8> 신고자 적격 대안별 장·단점 분석 ···································
<표 3-9> 공익신고 접수·처리기관 대안별 장·단점 분석 ·······82
<표 3-10> 개별법 상의 보호제도93
<표 3-11> 보호주체 대안별 장·단점 분석 ······97
<표 3-12> 고용심판소에 제기된 사건의 처리 결과11
<표 3-13> 법제정 형식 대안별 장·단점 분석 ·······118

## I. 문제의 제기

## 1. 문제의 제기 및 연구의 목적

공공부문의 부패행위나 민간부문의 공익침해행위가 사회시스템을 왜곡시킬 뿐만 아니라 국가경쟁력에도 부정적인 영향을 미치는 요인으로 크게 작용하면서 이를 통제하기 위한 장치로서 공익신고자 보호제도에 대한 관심이 증가하고 있다. 특히 부패 및 공익침해행위가 고도의 은밀성과 전문성을 내포하고 있어 외부 감독기관에 의한 적발은 현실적인 한계가 있다는 점에서, 시스템 내외부에서 이를 감시하고 알리는 공익신고자들의 역할은 매우 중요하다.

그러나 공익신고행위에 따른 각종 불이익으로부터 공익신고자들을 보호할 수 있는 제도적 장치가 미비하거나 구비되지 않으면, 부패 및 공익침해행위를 감시하고 알리는 공익신고자들의 역할은 크게 위축될 수밖에 없다. 따라서 공익신고자보호제도는 공익신고자로 하여금 부패 및 공익침해행위에 관한 정보를 쉽게 신고할 수 있도록 유인할 뿐만 아니라, 내부비리가 외부에 알려질 가능성을 높여준다는 점에서 잠재적 비리자(potential wrongdoers)로 하여금 사전에 그러한 행위를 단념시키는 효과를 준다.

이에 따라, 우리나라에서도 2001년 (구)부패방지법을 제정하여 신고자 보호보상 제도를 도입하였으며, 이후 두 번의 법령개정을 통해 제도를 보완·발전시키는 조치를 취했다. 즉, 부패방지법을 통하여 구체적인 보호조치를 규정하였고, 신고자외에 진술 또는 그 밖에 자료제출 등의 방법으로 조력한 자에 대해서도 신분보장및 신변보호 등의 보호서비스를 제공하고 있으며, 더 나아가 부패행위 신고의 고무·촉진 목적의 금전적 인센티브를 규정하였다.

그러나 현재의 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 국민권익위원회법 이라 함)은 공익신고자 보호조치와 관련한 부분에서 몇 가지 미비점이 있는 것이 사실이다. 동법은 첫째, 부패행위의 개념을 '공직자의 법령위 반행위와 공공기관의 재산상 손해를 가하는 행위'로만 규정하고 부패행위로 신고 대상을 한정하고 있기 때문에, 공공부패 이외의 영역이나 국민생활에 막대한 영향을 주는 공공의 안전, 건강, 환경 등 민간부문에 대해서는 보호조치를 하지 못하고 있다. 둘째, 신고자의 신분보장에 관한 법규정이 강제력을 지니지 못하여 실질적인 보호가 어려운 측면이 있다. 셋째, 신고의 보호시점을 권익위에 신고한 이후로 규정하고 있어 신고 이전에 당한 불이익에 대한 보호나 구제조치가 없다. 이외에도 부패행위 신고자가 신고를 하는 과정에서 실질적으로 지출한 비용이나 경제적 피해에 대한 손해배상 규정이 없는 등의 문제점이 있다.

공익신고자 보호제도의 도입은 사회안전 메커니즘 강화로 정부신뢰 제고, 행정부담 감소 및 예산절감 효과 등을 통하여 국가경쟁력 향상에 크게 기여할 것으로 기대된다. 이를 위해 적용대상을 공공부문의 부패뿐만 아니라 민간부문의 공익침해행위까지 확대하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 이에 따라 그동안 (구)부패방지법의 개정을 통하여 이러한 문제를 수용하자는 주장이 제기되어 왔으며, 한편으로는 민간부문의 공익침해행위를 포함하는 공익신고자 보호제도의 도입에 관한주장이 꾸준히 제기되었으나 입법화 되지는 못하였다.

본 연구는 이와 같은 목적 하에 현재 한국의 공익신고자 보호제도의 분석을 통하여 문제점을 분석해 보고, 아울러 외국 제도와의 비교분석을 통하여 바람직한 공익신고자 보호제도의 도입방안을 제시하고자 한다.

### 2. 연구의 내용

본 연구의 내용은 다음과 같다.

첫째, 공익신고의 대상 및 주체에 대한 검토 및 제안이다. 현행 국민권익위원회법에 규정되어 있는 '부패행위'의 개념은 공직자의 법령위반행위와 공공기관의 재산상 손해를 가하는 행위 등 공공부문 중심으로 정의되어 있어 민간부문에서 법

령 등을 위반하여 국민의 생명·건강·안전 또는 환경 등에 중대하고 실질적인 위험을 초래할 수 있는 분야는 포함하고 있지 않다. 따라서 국민생활에 큰 영향을 미치는 공익침해 행위의 분야와 유형에 대하여 검토한다. 아울러 공익신고대상의 조문화 방향으로서 포괄규정 방안 및 열거규정 방안의 장·단점을 검토하여 조문 화 방안을 제시한다.

둘째, 공익신고의 주체를 검토한다. 검토대안은 공익침해행위를 알고 있는 모든 사람에게 허용하는 방안, 조직·단체 등의 피고용자(파견 및 임시 근로자 포함)로 제한하는 방안, 조직 등의 피고용자·이해당사자(Stakeholder) 등에게 허용하는 방안 등이 있다. 이들 방안에 대하여 그 장단점을 비교·검토하고 합리적인 방안을 제시한다.

셋째, 신고접수 및 처리내용을 검토한다. 우선 신고의 방법으로서 기명의 문서 및 증거자료 등 어떻게 신고를 하게 할 것인가를 포함하여, 신고자의 성실의무 위 반시 보호제외에 대한 검토, 언론 등 대외신고 인정 여부와 그 부작용을 검토한다.

넷째, 신고접수기관을 검토한다. 공익침해행위의 신고접수업무를 담당할 수 있는 기관의 대안으로는 국민권익위원회로 하는 방안, 지도·감독 등의 권한을 가진 공공기관으로 하는 방안, 조직·단체 등의 내부에 신고하는 방안 등이 있다. 이들 대안의 장·단점 등에 대한 검토 및 방안을 제시한다.

다섯째, 신고접수·처리기관의 조치를 검토한다. 구체적인 내용으로는 신고의접수 절차 방안, 조사불개시의 기준, 조사기관의 조사 및 조치, 수사기관 등에 대한 이첩에 대한 검토 및 방안 등을 제시한다.

여섯째, 불이익 처분에 대한 보호조치에 대하여 분석한다. 우선 보호의 주체로서 국민권익위원회에서 주관하여 담당하는 방안, 신고처리기관에서 1차로 보호를 담당하고 국민권익위원회에서 2차로 보호를 담당하는 방안, 그리고 신고처리기관, 국민권익위원회, 노동부(노동위원회) 등 신고자의 선택에 의하여 보호를 담당하는 방안의 장단점을 분석한다.

또한 불이익 처분의 유형 및 보호방법으로서 보호절차 방안 검토, 신분보장 및 경제적·행정적 원상회복 등의 방안 검토, 임시신분보장조치(Interim Relief) 도입

방안 검토, 신고자 비밀보장 방안 검토, 신변보호조치 실시방안 등에 대하여 분석한다.

일곱째, 기타 보호수단으로서는 책임감면 규정의 도입방안을 검토한다. 구체적인 내용으로서는 입증책임 전환규정의 도입, 직무상 비밀 준수의무의 면제 방안 등을 검토한다.

여덟째, 손해배상제도 도입방안에 대하여 분석한다. 구체적으로는 피신고기관의 불이익 행위에 대한 손해배상제도나 징벌적 손해배상제도의 도입 가능성을 분석 한다.

아홉째, 화해제도의 도입방안에 대해 분석한다. 신고로 인한 소속기관 등과 신고자 간의 분쟁에 대한 화해제도 도입(Alternative Dispute Resolution) 방안의 도입 가능성에 대하여 검토한다.

열번째, 형사처벌 등 각종 벌칙에 대하여 검토한다. 벌칙의 종류로서는 신고자의 성실의무 위반의 죄, 인적사항 공개 등 금지 위반의 죄, 배제징계에 대한 조치미행의 죄, 배제징계 등에 대한 처벌, 양벌규정 도입방안, 과태료 부과 방안 등에 대하여 검토한다.

마지막으로 법제정 형식에 대하여 검토한다. 법제정 형식으로는 크게 일반법 형태로 제정하는 방안, 「국민권익위원회법」에 공익침해행위를 포함하는 방안, 부패행위 및 공익신고 보호관련 기본법 제정 방안, 각 개별법률에서 「국민권익위원회법」의 보호규정 준용 방안 등이 있는바, 각 대안의 장단점 분석 및 법제화 방안을 제시한다.

## 3. 연구방법

본 연구는 공익신고자 보호제도의 도입방안에 관한 것으로 공익신고자 보호의 일반적 고찰, 한국 및 외국의 공익신고자 보호제도에 관한 분석을 통하여 바람직 한 제도 도입방안을 제시하기 위하여 다음과 같은 연구의 방법을 사용한다. 첫째, 문헌연구의 방법을 사용한다. 즉, 공익신고자 보호제도의 개념, 특성 및 필요성에 관한 이론 및 실태분석을 위하여 문헌연구의 방법을 사용한다. 문헌연구 자료는 공익신고자 보호제도와 관련한 국내외의 단행본, 연구논문, 학위논문, 정부 기관의 자료, 세미나 및 토론회 자료를 분석한다. 좀 더 구체적으로는 국민권익위 원회법과 국민권익위원회법 시행령 상의 공익신고자 보호제도를 분석한다. 아울러 국내 개별법상의 신고 및 보호제도와 관련된 내용을 분석하며, 외국의 공익신고자 보호제도의 내용 및 운영실태를 분석한다.

둘째, 비교분석적 방법을 사용한다. 한국에서의 공익신고자 보호제도 도입의 시사점 도출을 위하여 외국의 공익신고자 보호제도 및 운영실태를 국가별로 비교분석한다. 그리고 국내외 공익신고자 보호제도의 비교분석을 통하여 한국에서의 바람직한 공익신고자 보호제도 도입을 위한 시사점을 도출한다.

셋째, 연구참여자의 브래인스토밍을 진행한다. 문헌연구, 사례분석, 관찰 및 면 담정보를 토대로 하여 정기적으로 연구참여자간 브래인스토밍을 실시하여 분석결 과의 정리 및 대안제시를 위한 아이디어를 도출한다. 브레인스토밍을 통하여 연구 진행과정의 검토 및 보완사항을 점검하고, 공익신고자 보호제도 도입을 위한 아이 디어를 탐색하고 평가한다.

넷째, 관련 전문가들로 자문위원회를 구성하여 과업 수행과정에서 수시로 자문을 받는다. 즉, 분석의 신뢰성 제고를 위해 연구자 이외의 관련분야 전문가들로부터 조언과 의견을 수렴·반영한다. 전문가는 연구주제와 관련하여 부패분야 및 법률과 관련되는 분야의 전문가를 위촉한다.

그리고 기타 과학적 타당성 확보를 위한 데이터 수집과 분석적 방법을 사용한다.

## Ⅱ. 공익신고자 보호제도의 의의 및 필요성

## 1. 공익신고자 보호제도의 의의

공익신고의 협의적 개념으로 볼 수 있는 내부고발과 동일한 개념의 용어로 내부신고, 내부제보, 내부보고, 공익신고, 내부공익제보, 양심선언, 부패행위 신고 등다양한 용어가 사용되고 있다. 이러한 내부고발이나 공익신고에 대한 개념정의는다양하다. 윤태범(2003: 12)은 내부공익신고를 과거 또는 현재 조직의 구성원이었거나 구성원인 사람이 자신이 몸담고 있는 조직에서 불법·부정한 방법으로 정부또는 국민을 속이는 활동을 하고 있다는 사실을 발견하고, 이에 대하여 거부하거나 항의하는 행위로 정의하고 있다.

한편 Bowei & Duska는 영리나 비영리, 민간이나 공공 등의 어떤 기관의 종업 원이나 임원이 그 기관의 제3자에게 해악을 초래하고, 인권을 침해하고, 기관의 목적에 위배되는 활동에 관여하고 있다는 것을 알게 되거나 그러한 활동을 수행 하도록 명령을 받았다는 생각에 관해서 알리는 행동으로 정의한다.

Chiasson 등은 조직이나 그 구성원을 포함해서 의심스러운 실무를 공시하는 것으로 정의하고 있다. 그리고 공익신고를 다시 불법행위에 관해 관련조직 구성원에게 알리는 내부적 공익신고와 조직의 불법행위에 관한 관심사에 목소리를 내기위해 조직의 외부로 가는 외부적 공익신고로 구분하고 있다.

Courtemanche는 조직 내에 스며있는 불법적이거나 부적절한 행동에 관해 조직 외부의 당국이나 일반대중에게 공인되지 않은 자발적인 보고로 정의하고 있다(정성호, 2005: 23-24).

이러한 공익신고 행위가 정당성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 구성요건을 갖추어야 한다(전수일, 1999: 112-113). 첫째, 개인의 목적이나 이익을 위해 고발행위를 해서는 안된다. 간혹 자신의 비리를 감추거나 대가를 얻어내기 위하여 조직

의 비리를 가지고 협박하는 경우가 있는데, 이것은 엄밀한 의미의 공익신고가 될수 없다.

둘째, 공익신고는 항상 공공의 이익과 결부되어야 한다. 부정과 비리의 관행을 모른채 방치한다면 해당 조직은 물론 궁극적으로 국민 대다수에게 큰 피해를 가 져다 줄 가능성이 있다고 판단될 경우 그것은 고발행위의 대상이 된다.

셋째, 고발은 충분한 증거와 입증자료에 근거해서 이루어져야 한다. 단지 소문 만을 믿고 고발한다던지, 특정인에 대한 개인적 감정으로 근거도 없이 모략하는 행위 등은 공익신고에 해당하지 않는다.

넷째, 조직 내부에서 잘못된 관행을 시정하기 위한 충분한 노력이 전제되어야 한다. 충분한 노력이라는 의미에 일정한 기준이 있는 것은 아니나, 가능한 조직 내에서 만족할만한 시정조치를 통하여 해결하는 것이 바람직하다.

다섯째, 공익신고자는 윤리성과 공익성에 입각해서 부정과 부패를 교정할 목적을 가지고 있어야 한다. 개인이 어떠한 목적이나 이익을 위해서 또는 조직에 대한 불만이나 반감을 해소하기 위한 수단으로서 고발행위를 사용해서는 안된다.

공익신고의 기능과 필요성을 부패통제라는 측면에서 다루어 보면, 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 부패의 적발과 예방효과의 향상을 위하여 필요하다. 공익신고 또는 공익신고자에 대한 보호가 필요한 이유는 은밀화·구조화·지능화 되어 가는 부패의 발견과 규명을 위해서는 내부정보의 제공이 필수적이기 때문이다. 부패범죄의 특성 중 하나로 지적되는 것이 부패범죄는 피해자가 없는 범죄(victimless crime)라는 것이다(이진국·황태정, 2005: 150). 특히 공직사회의 부정부패는 고도의 은밀성과 전문성으로 인하여 외부기관의 일시적인 감사에 의한 적발이나 일반인들에 의한 고발에 원천적인 어려움이 있다(이지문, 2003: 125). 결국 조직의 내부문제에 정통한 소수의 구성원들이 공식적·비공식적으로 정보를 제공해 주지않는한 외부에서 조직내 부정부패를 적발하고 구체적인 증거를 통하여 통제한다는 것은 불가능하다고 할 것이다(윤종설 외, 2003: 5). 따라서 공익신고자에 대한실효성 있는 보호를 통해 이러한 폐쇄적인 조직내 부패구조를 개방적인 구조로전환할 수 있는 계기를 마련할 필요가 있다.

조직 내부구성원에 의한 부패행위 적발 가능성이 높아진다는 것은 다른 측면에서 보면 행위자 스스로 적발 가능성이 높다는 것을 인식하여 부패행위 자체를 감소시키는 예방적 효과도 가져올 수 있는 장점이 있다(이지문, 2003: 125). 결국 추가적인 인적·물적·시간적 투입 없이 조직 내의 기존자원을 자연스럽게 활용함으로써 비용절감 효과도 가져올 수 있다.

둘째, 행정조직 및 행정체제와 관련하여 공익신고자 보호제도는 행정의 책임성확보기능과 수평적·자율적 부패통제의 기능을 수행할 수 있도록 해준다(이진국·황태정, 2005: 151). 기존의 행정조직에 대한 통제는 법령 등과 같은 제도적통제가 주를 이루어 왔다. 제도적 통제는 수직적·강제적 차원에서 공무원들을 피동적 위치에다 놓고 처벌이나 감시의 대상으로 보고 있다. 그러다보니 공무원들은부지불식간에 자신들의 부패행위를 은폐하려는 성향을 갖게 되고, 관료체제 또한폐쇄체제로 만들어버림으로써 오히려 부정부패를 확대시키는 역기능을 초래하였다. 공익신고제도는 폐쇄적인 공공조직에 대해 통제를 가하고자 하는 정치적 영역의 부패영향으로부터 조직을 보호하고, 아울러 자발적이고 수평적인 자정작용을활성화시키는 계기를 제공할 수 있는 장치이다. 또한 부패행위 은폐의 부작용을스스로 정화할 수 있도록 해주며, 구성원 누구나가 자율적 신고의식을 갖도록 분위기를 성숙시키는 역할을 하게 된다.

셋째, 신고문화의 정착을 위하여 필요하다(국가청렴위원회, 2007: 20). 한국과 같이 집단적 패거리 문화가 발달되어 있는 사회에서는 공익신고자를 조직의 배신자, 밀고자 정도로 취급하는 경향이 강하여 신고자가 신고 후 스스로의 힘만으로 조직에 적응하는 것은 매우 어렵다. 내부인의 자발적 신고가 인정되는 사회풍토가 조성되기 위해서는 신고자를 철저하게 보호하는 제도적 장치가 필요하다. 결국 신고문화가 정착되기 위해서는 우리사회의 책임있는 지위에 있는 사람들의 의식이 법적인 책임뿐만 아니라, 사회적 기대에 따르는 윤리적인 책임까지 충족시킬 수 있을 정도로 성숙되어야 한다.

넷째, 공익신고자 보호는 다수에 의한 상시적 부패통제 감시가 가능하므로 항상 성을 확보할 수 있다(윤종설 외, 2003: 6). 시민정신의 발현에 의한 자발적인 부패 신고, 저비용·고효율의 부패통제기능 수행, 공익적 예방의 효과와 부패신고를 통한 파급효과라는 기능도 수행하게 된다.

## 2. 한국의 공익신고자 보호제도

한국의 공익신고자 보호제도는 국민권익위원회법에 규정되어 있는바, 제5장 부패행위 등의 신고 및 신고자 등 보호에서 공익신고의 대상과 신고 및 처리방법, 신변보호 및 보상에 대한 사항을 구체적으로 규정하여 놓고 있으며, 제8장 벌칙에서 업무상 비밀이용・비밀누설의 처벌, 인적사항 공개 등을 위반하였을 경우의 처벌에 대하여 규정하여 놓고 있다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 신고의 주체 및 신고대상이다. 동법은 부패행위 신고의 주체를 제한하지 않아 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 이를 국민권익위원회(이하 위원회라함)에 신고할 수 있도록 하고 있다(제55조). 그리고 공직자에 대해서는 부패행위의신고를 의무화 하고 있다(제56조).

그러나 신고의 대상이 되는 부패의 개념을 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행 위와 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대 하여 재산상 손해를 가하는 행위로 정의함으로써 민간부문에서의 부패나 공익에 심대한 저해를 가져올 수 있는 분야가 제외되는 문제를 안고 있다

한편 신고자가 신고의 내용이 허위라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우에는 이 법의 보호를 받지 못한다(제57조).

둘째, 신분보장관련 규정이다. 동법은 신고자가 동법에 의한 신고나 이와 관련한 진술 그 밖에 자료 제출 등을 한 이유로 소속기관·단체·기업 등으로부터 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니하도록 규정(제62조 제1항)하고 있으며, 만약 신고를 한 이유로 신분상 불이익이나 근무조건

상의 차별을 당하였거나 당할 것으로 예상되는 때에는 위원회에 해당 불이익처분의 원상회복·전직·징계의 보류 등 신분보장조치와 그 밖에 필요한 조치를 요구할 수 있다(제62조 제2항). 그리고 신고로 인하여 인허가 등의 취소, 계약의 해지등 경제적·행정적 불이익을 당한 때에는 위원회에 원상회복 또는 시정을 위하여인·허가, 계약 등의 잠정적인 효력유지 등 필요한 조치를 요구할 수 있다(제62조제3항).

또한 불이익처분을 한 자에 대해서는 위원회가 그 징계권자에게 징계를 요구하 거나(제62조 제9항) 제62조 제7항의 조치를 이행하지 않은 경우 1년 이하의 징역 이나 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다고 규정함으로써(제90조), 신고를 이유로 한 불이익처분금지, 신고자의 신분보장조치요구권, 위원회의 징계요구권 및 과태료 부과권 등을 인정하고 있다.

신분상 불이익처분의 방지를 위한 실천적 조치로 위원회가 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별, 재정적·행정적 불이익에 대한 위원회의 조치 요구에 대해 조사한 결과, 그 요구내용이 타당하다고 인정된 때에는 요구자의 소속기관의 장, 관계 기관의 장 또는 요구자가 소속한 단체·기업 등의 장에게 적절한 조치를 요구할 수 있으며, 이 경우 위원회로부터 요구를 받은 소속기관의 장, 관계 기관의 장 또는 요구자가 소속한 단체·기업 등의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야한다(제62조 제7항).

한편 공직자인 신고자가 위원회에 전직, 전출·전입, 파견근무 등의 인사에 관한 조치를 요구한 경우 위원회는 그 요구내용이 타당하다고 인정하는 때에는 행정안 전부장관 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(제62조 제8항).

셋째, 신변보호 조치 관련 규정이다. 동법은 신고사항을 이첩받은 조사기관의 종사자는 신고자의 동의없이 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 않된다고(제64조 제1항) 규정하여 신고자의 신원을 비밀에 붙이도록 하고 있다. 그리고 부패행위신고자는 신고를 한 이유로 자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우에

는 위원회에 신변보호를 요구할 수 있으며, 이 경우 위원회는 필요하다고 인정한 때에 경찰에게 신변보호조치를 요구할 수 있다(제64조 제2항). 이를 요구받은 관할 경찰은 즉시 신변보호조치를 취하여야 한다(제64조 제3항).

한편 보호되고 있는 부패행위신고자 등이라는 사정을 알면서 그 인적사항 또는 부패행위신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 않되며,(제64조 제5항) 이를 위반하여 신고자의 동의없이 신분이 공개된 경우 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(제88조).

넷째, 책임의 감면이다. 동법은 이 법에 의한 신고를 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우 그 신고자에 대하여 형을 감경 또는 면제할 수 있다고 규정하고 있다(제66조 제1항). 이는 부패행위의 신고자가 직·간접적으로 부패행위에 연루되어 있어 자신이 처벌받을 것을 두려워하여 신고를 회피할 수 있으므로, 부패행위에 연루된 행위자가 신고할 수 있도록 유인하기 위한 것이다.

다섯째, 포상 및 보상 규정이다. 위원회는 이 법에 의한 신고에 의하여 현저히 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 신고를 한 자에 대하여 상훈법 등의 규정에 따라 포상을 추천할 수 있고 포상금을 지급할 수 있다(제68조 제1항)고 하여 부패행위 신고에 대한 포상제도를 규정하고 있다. 또한 부패행위의 신고자는 이 법에 따른 신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다.(제68조 제2항).

## 3. 외국의 공익신고자 보호제도1)

공익신고자 보호를 위한 각국의 입법형태를 보면 영미법계 국가와 대륙법계 국

<sup>1)</sup> 외국의 공익신고자 보호제도는 임병연(2007)을 참고하여 구성하였음.

가간에 차이가 있으며, 개별 국가에 있어서도 입법형태가 다양하다. 먼저 영미법계 국가들의 공익신고자 보호법제는 외부신고자 보호법과 공익신고자 보호법의두가지 형태를 띠고 있다(박흥식·강인재·김영문·장재옥, 2006: 13). 공익신고자보호법은 미국이 1978년 공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act)과 1986년부정주장법(False Claim Act), 1989년 공익신고자 보호법(Whistleblowing Protection Act)을 제정한 이래 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주 등에서 보편화되고있다. 2000년 이후에는 이스라엘, 러시아, 아르헨티나, 멕시코, 남아프리카공화국,가나,나이지리아 등 많은 국가가 이 제도를 입법하고 있다(박홍식, 2004: 150).

이들 영미법계 국가들의 공익신고자의 법적 보호에 관한 제도 발전의 특징은 다음과 같다(박홍식·강인재·김영문·장재옥, 2006: 13). 첫째, 특별법 형태의 공공부문 공익신고자 보호법을 제정·운영하는 국가와 노동관계법적 접근(labour law approach) 국가로 구분된다. 노동관계법적 접근은 각 사안에 적합한 구체적해결 방안을 제공하며, 공공 및 민간부문을 포괄하는 통합법적 효과가 있다.

둘째, 국가마다 제도발전에 있어 차이가 크다. 미국의 경우, 공익신고자 보호법, 각 분야별 개별법적 보호 이외에, 법원 판례에 의한 공익신고자 보호의 발전을 보고 있다. 그러나 오늘날은 점차 입법적 방법으로 공익신고자 보호의 문제를 해결하고 있다. 또 초기 공익신고자 보호의 목적이 불법이나 부패의 조기 적발, 피해의사전 예방이었다면 오늘날은 투명성과 책임성(transparency and accountability), 즉 공동체 구성단위들의 사회적 책임 확보를 위한 것으로 확대되고 있다. 한편 미국은 최근 민간기업으로 법적 보호의 대상을 확대했고, 공직사회에 대해서는 기존의 법적 보호에서 다시 모든 형태의 위반에 대해 의회의 감독 능력을 대폭 강화하는 방향으로 제도를 발전시키고 있다.

한편 프랑스나 독일 등 대륙법계 국가들은 국가 또는 단체 중심 사고의 전통적 영향으로 유럽연합 등 국제기구, 시민단체, 노동조합을 중심으로 제도의 도입을 추진하고 있으나 한국과 일본을 제외하고는 입법화한 나라가 많지 않다. 이들 국가에서는 공익신고(Whistleblowing)에 대한 인식도 매우 낮은데, 그 이유는 일반적으로 정치적·종교적·이데올로기적 특징에서 찾아볼 수 있다(박흥식 외, 2004:

44). 첫째, 유럽 대륙은 최근까지도 남부 및 중부 유럽 사이에 정치 갈등, 종교 전쟁, 독재, 군주제, 종교적 박해의 질서가 잔존했는바, 이러한 정치, 이데올로기, 종교적 상황의 영향 때문이다. 이러한 질서는 다른 의견과 그것의 표출을 법의 보호대상으로 간주하지 않았으며, 그것은 사회로부터도 외면당했다. 둘째, 정치·사회적 조건의 영향이다. 엄격한 사회계급과 사회의 계층적 구분이 사람들을 갈라놓았고, 계급은 사람들의 관심을 제한하고, 높은 집단과 계급에 복종을 강요했다. 공익(public interest) 개념은 공익신고의 기본 전제인데, 이러한 사회적 조건들은 모두공익이나 평등 개념의 인식과 발전을 저해했다. 셋째, 가족주의이다. 가족주의가국가 개념보다 우월했다. 이상과 같은 세가지 요소가 공익신고의 필수적인 요소인공익을 보지 못하도록 만들었다.

#### 1) 미국

미국은 공익신고자 보호제도에 있어 가장 앞서있는 국가로 평가받고 있다. 1960년대 이후 다양한 각도에서 공익신고자 보호와 관련한 논의가 진행된 이래 1970년대 들어 구체적인 제도로 발전하게 된다. 공익신고자 보호제도의 제도화는 공공부문에서 먼저 시작되어 1970년대 말 연방법인 공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act 1978)에서 일정한 경우 공익신고자는 그에 대해 소속집단으로부터 가해지는 보복으로부터 보호받는다는 내용을 일부 수용하였다. 이후 공익신고자 보호법(Whistleblower Protection Act of 1989), 부정주장법(False Claims Act of 1986)이 제정되었다. 2000년대 이후에는 민간부문의 사베인즈-옥슬리 기업개혁법 (Sarbanes-Oxley Corporate Reform Act of 2002)을 비롯하여 공고 및 연방공무원반차별・반보복법(Notification and Federal Employee Anti-discrimination and Retaliation Act of 2002)의 제정을 통해 공익신고자에 대한 보호범위를 더욱 확대했다. 또한 20여개의 연방 법률들이 관련 분야 불법행위 적발과 통제를 목적으로 공익신고자에 대한 보호를 규정하고 있다(이지문, 2005: 58-61).

#### (1) 공익신고자 보호법

공무원제도개혁법 하에서의 특별조사관의 역할에 중대한 실패가 있음을 보여주는 사례2)가 발생하였다. 이에따라 공익신고자 보호를 위해서는 무엇인가 달려져야 한다는 주장이 제기되면서, 공무원제도개혁법의 문제점을 해결하고 공익신고를 장려함으로써 예산낭비, 위법행위, 부정부패 등을 감소시키기 위하여 1989년 공익신고자 보호법을 제정하였다.

공익신고자 보호법의 입법목적은 법률위반, 낭비 등 연방정부 행정기관의 불법과 부패행위를 신고하는 공익신고자를 보호하는 것이다.3) 이를 위해 각 조직(정부기관, 지방정부, 기업 등)에 자체적으로 신고 및 처리시스템을 구축하여 엄격히운영함으로써 모든 국민이 부패행위자에 대한 감시자로서 역할하도록 하고 있다(이민호, 1999: 136). 그 배경에는 경찰제도만으로는 불법행위의 효과적인 단속이어렵기 때문에 현장에서 발생하는 내부비리를 잘 인지할 수 있는 직원으로 하여금 이를 고발하도록 하고자 하는 의도가 있었다. 결국 공익신고자 보호법의 제정은 무엇보다도 연방정부 차원에서 미 의회가 공익신고자 보호에 관한 정부의 보다 더 강력한 태도를 요구한 것(윤종설 외, 2003: 39)으로 평가할 수 있다.

공익신고자 보호법에 의한 신고대상은 법령 또는 대통령령에 의해 기밀사항으로 특별히 분류된 경우를 제외하고는 정부기관 내의 부정, 비리와 관련된 정보나활동이 포함되며, 고발이나 폭로의 방법을(정성호, 2005: 56) 이용할 수 있다. 또한정부 내의 부패를 목격한 경우 이를 보고할 의무까지 요구받고 있다. 다만 법률이특별히 공개를 금지한 정보, 국가 안전 또는 외교상의 조치를 위하여 대통령령이특별히 비밀로 할 것을 요구한 정보의 경우에는 신고 권한이 인정되지 않는다.

공익신고자 보호와 부패신고 접수·처리 업무를 관장하기 위해 특별조사국 (Office of Special Counsel, OSC)과 실적제도보호위원회(Merit System Protection

<sup>2)</sup> 특별조사관 코진스키(Alex Kozinski)가 어떻게 하면 특별조사관의 개입 없이 약점을 잡히지 않고 내부공익신고자를 해고할 수 있는가 하는 방법을 연방 관리들에게 교육하다가 발각되는 코진스키 사건(Kippen, 1990)이 그 대표적인 예라 할 수 있다.

<sup>3)</sup> 동법 제2조는 일정한 정보를 공개한 연방공무원을 그에 대한 보복성 인사조치로부터 보호함으로써 연방공무원의 권리를 강화·개선시키는 데 그 목적이 있다고 규정하고 있다.

Board, MSPB)를 두고 있다(동법 제3조). 특히 특별조사국은 행정부 내 독립 기관으로서 공익신고자에 대한 보복 방지를 임무로 하고 있다. 즉 실적제도 보호에 요구되는 금지된 인사 행위 위반이 발생한 경우, 이들로부터 불이익을 받은 정부 고용자 및 지원자를 보호한다. 또한 법률 위반, 관리 실패나 재원의 낭비, 권한 남용, 공중 보건이나 공공 안전에 대한 위험을 공개하고자 하는 연방공무원을 위한신고통로를 제공한다. 특별조사국은 제보 내용을 접수 검토하고, 필요한 경우에는이를 법무부장관(Attorney General) 또는 기관장에게 이송한다. 아울러 증인을 조사하고, 증언 조서를 받고, 증거를 접수한다.

한편 공익신고자 보호법은 보복(reprisal)의 개념범위를 확장하여 이에 대한 공익신고자의 입증책임을 완화시키고 있다(동법 제4조). 신고자는 신고행위가 자신에게 가해진 일정한 불이익이 있게 한 하나의 기여요인이었다는 사실만 입증하면되고, 신고가 없었더라도 그와 동일한 인사조치가 있었을 것이라는 점에 대한 명백하고 설득력 있는 증거(clear and convincing evidence)에 의한 입증책임은 고발자의 소속기관이 지도록 규정하고 있다. 그렇다고 하여 공익신고자에 대한 절대적인 보호가 인정되는 것은 아니다(이지문, 2003: 133). 고발, 제보, 신고하는 사람은 우선 비리를 공개하기에 앞서 적절한 내부의 공식적 채널을 모두 동원하고 난 후에야 보호를 받을 수 있다. 그리고 그 결과 고발자의 주장이 구체적으로 입증되지않는다면 그에 대한 책임을 져야 한다.

공익신고자에 대한 보호조치를 보면, 실효성 있는 보호를 위해 인사교체시 신고 자에 대한 우선권(제5조)4)을 부여하고 있다. 즉, 공익신고자들이 고발하였던 소속 조직에서 계속해서 근무할 경우에는 묵시적이고 보이지 않는 불이익을 받을 수 있기 때문에 다른 부서로의 전보를 요구할 수 있는 권리를 부여하고 있다(이지문, 2003: 133). 행정기관의 장에 대해서도 동일한 다른 지위로 전보되도록 해당 공무 원을 우선적으로 배려할 수 있도록 하고 있다. 한편 특별조사관에게는 법에 규정 된 예외사항을 제외하고는 신고자의 인적사항을 신고자의 동의가 없는 한 공개하

<sup>4)</sup> 연방법 제3312조에서도 내부공익신고자에 대한 우선적인 전보조치를 규정하고 있으며, 제3352조도 부패신고 공무원에 대해 인사교체시 우선권을 규정하고 있다.

지 않도록 하고 있다.

공익신고자 보호법은 여러 가지 면에서 공무원제도개혁법상의 보호수단을 강화하는 방향으로 나아간 것이다(박홍식, 1999: 354). 더욱이 2004년 7월 상원 정부업무위원회(the Senate Government Affairs Committee)가 공익신고자 보호법을 연방공무원 공익신고보호법(Federal Employee Protection of Disclosures Act, S. 2628)으로 개정 합의함에 따라 연방정부 고용자에 대한 공익신고자 보호가 더욱 강화될 수 있는 동력을 얻었다. 이 법안의 주요 내용은 ① 보호받는 공익신고 정의의 확장, ② 보복에서 보호받지 못한 고용자를 위한 새로운 항소(appeal) 통로의 제공, ③ 5년 동안 연방 법원에 의한 공익신고자 보호법 사건 심의 허용 등이다.

그러나 공익신고자 보호법은 여전히 공무원제도 개혁법이 취했던 전통적인 보복중심의 입법방식에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 신고자가 고발로 인해 입은 손해에 대해서는 큰 관심을 기울이고 있지 않고, 신고자들이 고발로 인해 실질적으로 입은 유형적·무형적 손실을 보상받지 못하고 있다는 문제점도 내포하고 있다.

#### (2) 부정주장법

부정주장법은 1986년 공무원제도개혁법과 공익신고자 보호법의 입법적 미비를 보완한 법률이다. 이 법률은 남북전쟁 당시 정부와의 계약에서 정부를 기망하는 군납업자에 대응하기 위해 제정되었다가 전쟁 이후 사문화되었던 일명 Abraham Lincoln법이라 칭하는 1863년의 부정주장법을 부활·개정시킨 것이다. 법 제정의목적은 정부와의 관계에서 사인의 부정에 대한 공익신고를 장려하고 그에 대한인센티브의 일환으로 공익신고자에게 충분한 보상을 지급하는 것(이진국·황태정, 2003: 46)이다.

부정주장법은 정부와의 계약에서 사인이 행한 특정한 기망행위 즉 부정주장 (False Claim)의 대상이 되는 행위의 유형을 열거하면서, 기망한 개인 또는 기업에 대해서 민사책임을 지우도록 규정하고 있다. 아울러 부정주장을 하는 경우 그절차 및 관할 그리고 그에 대한 민사소송절차에 대해 규정하고 있다. 특히 연방정

부의 이익에 반하는 기망행위를 발견한 경우 그 사인이 연방정부를 대신하여 소송을 제기할 수 있도록 한 소위 Qui Tam5)소송을 인정하고 있다.

부정주장 대상 행위에 대한 민사소송은 법무부장관(Attorney General)의 의무사항이나, 사인도 자신이나 정부의 이익을 위해 정부의 명의로 민사소송을 제기할수 있다. 사인에 의해 제기된 소송은 원제소자에 의해 수행되는 것이 원칙이나, 정부는 이러한 소송을 스스로 수행할 것인지 여부를 결정할 수 있다. 일단 소송을수행할 경우 정부가 소송 수행의 1차적 책임을 지며, 원제소자는 규정된 제한범위내에서만 소송에 대한 권리를 갖는다(김성천, 2005: 74).

이법은 공익신고가 정부를 상대로 한 기망행위를 통제하는데 매우 유용하다는 점을 중시하여 신고자에 대한 보호장치(이건호, 2000: 103)를 두고 있다. 즉 근로자가 이 법 하에 제기된 소송이나 제기될 소송에 조사, 소송제기, 증언, 기타 조력을 했다는 이유로 사용자로부터 차별대우를 당한 경우 원상회복을 위해 필요한모든 규제를 받을 수 있도록 하고 있다(정성호, 2005: 59). 또한 불이익을 주장한공익신고자가 선의로 이의를 제기한 경우에는 최종적인 조사결과 부정주장법의위반사실이 없다고 하더라도 보호받을 수 있다.

징계적 처벌조항도 두고 있어, 정부가 입은 손해액에 더해 \$5,000 이상 \$10,000 이하의 금액을 추가한 민사벌금을 부과하는 조항을 규정하고 있다. 이와 함께 원제소자가 단독으로 소송을 수행하여 승소한 경우 승소로 인해 환수한 금액의 25~30%를, 정부가 소송을 수행한 경우에는 환수금액의 15~25%를 보상금으로 지급한다.

부정주장법은 법률에서 부여하고 있는 막대한 금액의 보상금과 관련하여 비판이 제기되기도 하였다. 그러나 일정한 행위유형에 대해서 1만달러 이하의 벌금 외에 정부손해액의 3배에 해당하는 금액을 추가적 벌금으로 부과할 수 있으므로 정부에 대한 불법적 기망행위에 대응할 수 있으며, 보상금의 지급을 통하여 공익신고에 대한 강력한 유인을 제공하고 있다는 측면에서 또다른 의미의 효율성을 갖는다는 긍정적인 평가도 있다(이진국・황태정, 2003: 48).

<sup>5)</sup> 퀴템소송의 기본논리는 정부를 상대로 한 부정행위를 가장 잘 아는 내부 고용인이 그 부정에 대해 제보하는 것을 유도하기 위해 경제적 인센티브를 제공함으로써 공익신고를 고무하는 것이다.

#### 2) 영 국

영국에서는 1980년대 후반과 1990년대 초반의 대규모 부패사건으로 인하여 부패문제에 대한 대책이 요구되면서 이와 관련된 법제정의 필요성이 강력히 제기되었다. 공익신고의 중요성을 무시함으로써 발생한 파이퍼나 클랩햄 철도참사이 같은 부패사건들은 시민의 안전과 건강 및 경제적 권리에 대한 심각한 피해를 야기시켰다. 근로현장에서 공익신고가 무시됨으로써 사회적인 재난으로 발전하는 이유는 현장에서 일하는 근로자들이 자신들이 당할 불이익을 두려워함으로써 시민의건강이나 안전 또는 경제적 손실에 대한 해악의 야기를 무시하거나 방관하였기때문이다. 한편으로는 중간 감독자들이나 경영진이 근로자나 현장감독자의 공익신고를 무시한데도 기인한다(이건호, 2000: 111-112).

부패사건으로 인한 사회적 피해는 단순히 내부정보를 유출하는 정도의 인식에 머물고 있던 공익신고를 진지하게 사회문제로 인식하기 시작하는(윤종설 외, 2003: 59) 계기로 작용하였다. 이에 영국의회는 북아일랜드를 제외한 영국 전역을 효력범위로 하는 공익제보법(Public Interest Disclosure Act of 1998)을 제정하여 기존의 근로권리법(Employment Right Act of 1996, ERA)에 공익신고자를 보호하기 위한 일부 조항을 삽입하였고, 1999년 7월 2일부터 시행하고 있다.

#### (1) 신고대상 및 주체

공익제보법은 공공부문 및 민간부문에 포괄적으로 적용되는 공익신고자 보호법으로서 공익을 위해 부패행위와 관련된 특정 정보를 신고하는 개인들을 보호하고 그러한 개인들이 피해를 입었을 경우, 이와 관련하여 소송을 제기할 수 있도록 함으로써 공익을 증진하는데 목적이 있다.

공익제보법의 신고대상이 되는 부정행위는 조직 내 범죄와 공무원 범죄(업무태만, 계약위반, 행정법 위반 등), 부정행위, 건강과 안전상의 위험 또는 환경이 침

<sup>6) 1988</sup>년 스코틀랜드 북쪽 해에서 발생한 파이퍼 알파 참사(Piper Alpha Disaster)나 클랩햄 철도 참사 (Clapham Rail Disaster)는 각각 167명과 35명이 사망하고, 500여명이 부상한 사고로 현장근로자들의 감독자들이 시설의 결함을 발견하고도 내부공익신고로 인한 불이익을 우려하여 이를 보고하지 않음으로써 발생한 사고이다.

해될 경우, 그리고 이러한 사항을 은폐하는 경우에 대하여 이의를 제기하는 사람 등이다. 그리고 동법에 의한 보호주체는 특별히 제한된 신고주체, 즉 국가보안 (national security) 및 경찰공무원(police officers)을 제외하고는 공공부문과 민간 부문 모두에 적용된다.

#### (2) 보호범위

공익제보법의 보호대상 제보행위(protected disclosure)가 되기 위해서는 고용자가 적법한 제보행위(qualifying disclosure)를 해야 한다. 즉, 공익신고자는 신의성실의 원칙에 입각하여 부패행위를 신고해야만 하고, 고용자가 개인적인 이익을 위한 목적으로 정보를 제보한 것이 아니어야만 할 뿐만 아니라 신고한 정보 및 그정보에 포함된 주장이 충분히 진실하다고 합리적으로 판단하는 경우에만 신고해야 한다. 다만 정보가 정확한 것이어야만 하는 것은 아니다(법 제1조 43L).

적법한 제보행위에 대해서는 동법 제1조 43A에서 규정하고 있는바, 그 내용을 보면 다음과 같다.

- 범죄행위가 행해졌거나, 행해지고 있거나 행해질 우려가 있는 경우
- 준수해야 할 법적인 의무를 위반했거나, 위반하고 있거나 위반할 우려가 있는 경우
- 부정행위(miscrriage of justice)가 발생하거나, 발생하고 있거나 발생할 우려가 있는 경우
- 개인의 건강(신변)과 안전이 위협을 받았거나, 위협을 받고 있거나 위협을 받을 우려가 있는 경우
- 근무환경이 침해되었거나, 침해되고 있거나 침해될 우려가 있는 경우
- 위의 항목들에 해당하는 내용을 담고 있는 정보가 고의적으로 은폐되었거나, 은폐되고 있거나 은폐될 우려가 있는 경우 이를 신고하는 것을 말한다.

한편 신고의 절차에 대해서도 규정하고 있는바, 동법 제43조에 의하면 신고자는 먼저 조직 내부의 보고절차에 따라 사용자 또는 책임자에게 신의성실의 원칙에 따라(in good faith) 부패행위가 존재한다는 합리적인 믿음(reasonable belief)을 가지고 전후사정을 보고하여 시정절차를 밟아야 한다. 이러한 절차를 거쳤는데도 해결을 보지 못한 경우에는 내각각료 등과 같은 권위있는 정부기관에 신고하여야하며, 이 경우 역시 주장한 사실에 대한 합리적인 믿음에 기초하여 신의성실의 원칙에 입각하여 신고를 하여야 한다.

만약 이상과 같은 요건이 충족되지 않는 신고라면 보호대상 신고로 인정되지 않는다. 즉, 적법한 제보행위와 모든 절차를 거친 경우에야 대외적인 제보를 하더라도 공익제보법에 의해 보호대상 제보행위가 된다. 또한 정부비밀법(Official Secrets Act) 위반과 같이 불법행위가 수반된 내부 신고인 경우에도 보호되지 않는다.

#### (3) 보호 및 보상의 내용

공익제보법은 구체적으로 공익신고자에 대한 보호사항을 규정해 놓고 있는바, 그 내용을 보면 다음과 같다(김성천, 2005: 77-78). 첫째, 근로자는 제보행위를 했다는 이유로 자신의 사용자에 의한 조치나 고의적인 조치의 불이행에 의해 불이익 (detriment)을 받지 않을 권리가 있다.

둘째, 근로자는 자신이 받은 불이익에 대하여 고용법원(Employment Tribunal)에 제소할 수 있다.

셋째, 신고행위로 인한 근로자의 부당해고(unfair dismissal)는 제한된다. 즉, 근로자가 해고된 사유(사유가 하나 이상일 경우에는 주된 사유)가 부패행위 제보로 인한 것이라면 이는 부당해고로 간주되어 불이익 조치로부터 보호되며, 근로자가해고 대상자로 선정된 사유(사유가 하나 이상일 경우에는 주된 사유)가 보호대상제보행위로 인한 것일 때에는 그 근로자는 과잉인력(redundancy)으로 분류될 수없다.

넷째, 임시 구제 조치에 의한 고용 보장을 하고 있다. 이는 신고자를 보다 강력히 보호하고자 하는 것으로, 보호대상 제보행위를 한 신고자가 법원의 판결이 날때까지의 소송기간 동안에는 고용계약 기간의 종료 도래에도 불구하고 재임용 또

는 고용이 계속되는 것으로 간주하는 것을 말한다. 따라서 신고자는 소송기간 종료시점까지 고용이 보장되어 신분보장을 받게 된다.

다섯째, 고용자로 하여금 고용자 보호대상 부패행위 제보를 금지시키려는 취지의 계약상의 모든 규정은 그 효력이 없다. 이는 고용자와 그 사용자 사이에 체결되는 모든 계약에 적용되며, 공익제보법에 의거한 소송이나 계약위반에 대한 소송개시 또는 소송계속을 제지하는 계약도 이에 포함된다.

한편 적극적 조치로서 불이익이나 부당해고 등에 대한 보상규정도 마련하여 놓고 있다. 그 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 불이익 조치에 대한 보상조치로서, 고용법원은 근로자가 주장하는 사실에 대하여 보상금의 규모를 결정하게 된다. 근로자가 받게 되는 배상의 범위는 직접적인 손해, 사용자의 작위 또는 고의의 부작위로 인하여 발생한 간접손해, 사용자의 작위 또는 부작위가 없었다면 얻을 수 있었을 것으로 기대되는 이익의 상실분 및 소송비용 등이다.

둘째, 부당해고에 대한 보상이다. 근로자가 공익신고를 이유로 해고당한 경우 그러한 해고는 자동적으로 부당한 것이 되며, 부당한 해고를 당한 근로자는 고용 법원에 소송을 제기할 수 있다. 그리고 보상도 명시적으로 규정하고 있는바, 보상 액의 상한규정은 없다.

셋째, 임시 구제 조치에 의해 소송기간 종료시점까지 신분을 보장받게 되며, 만약 사용자가 법원의 재임용 명령을 이행치 않을 경우 법원이 추가적인 보상을 명령한다.

영국의 공익제보법은 해당 위반사항이 발생한 곳이 영국인지 또는 국외인지, 또한 이에 적용되는 법률이 영국법인지 아니면 다른 국가의 법인지의 여부에 관계없이 적용된다(제1조 43B (2)). 그러나 미국이나 호주와 달리 영국의 제도는 신고자의 신고권한 측면에서 가장 제한적이다. 우선 여타 국가와 다르게 신고자의 신분보호 및 보상을 전담하는 독립기관이 존재하지 않으며, 다만 신고절차를 제도적으로 보완하기 위하여 공무원의 고충처리를 담당하는 공무원인사위원회를 활용하고 있다(윤종설 외, 2003: 60).

한편 적법한 정보공개의 판정을 받기 위한 신고절차도 내부, 규제기관, 외부의

3단계를 거치게 되어 있어 복잡하다. 1차적으로 조직에서 내부적인 정보공개를 먼저 한 후, 2차적으로 담당 정부기관에 제보할 수 있고, 이것이 여의치 않을 경우마지막 단계로 대외적인 신고 확산 단계를 거치도록 되어 있다는 것도 특징이라할 수 있다.

#### 3) 캐나다

캐나다에서는 연방보다 주차원에서 먼저 공익신고자 보호를 위한 제도화가 이루어졌다. 즉, 1997년 온타리오주가 보호법을 제정하였으며, 연방차원의 일반적·포괄적 공익신고자 보호법은 2001년에 제정된 공직자 공익신고 보호법(Public Service Whistleblowing Act)이다. 공직자 공익신고 보호법의 목적은 공무원들에게 직장내 윤리실천 기준에 대한 교육을 촉진하고, 위법행위에 대한 신고를 처리하며, 공익신고자를 보호하기 위한 근거를 제공함으로써 공직사회에서 발생하는 위법행위를 예방하는데 있다.

#### (1) 적용대상

공직자 공익신고 보호법은 공공부문을 적용대상으로 하고 있다. 즉, 부패행위 신고의 주체 및 보호의 대상은 공직임용법(Public Service Employment Act)이 규 정하는 고용자로서 이 법이 규정한 대로 제보를 한 자이다. 공무원 또는 공공서비 스를 위해 일하는 고용자는 적극적 부정행위 또는 소극적 태만을 저지르거나 저 지르고자 한다고 믿는 합리적인 근거가 있을때 제보를 할 수 있다(임승환, 2006: 66).

신고의 대상은 직장내의 위법한 작위나 부작위가 해당된다. 여기서 위법한 작위 또는 부작위는 캐나다 내에서 유효한 법을 위반한 행위, 공적자금의 심각한 낭비를 초래할 가능성이 있는 행위, 공중보건 또는 환경 안전에 위험을 초래할 가능성이 있는 행위, 훈령에 대한 심각한 위반행위, 중대한 과실이나 직권남용 행위를 말한다.

#### (2) 신고 및 처리

공직자는 작위나 부작위의 위법사항에 대해 상설신고창구인 인사위원회(Public Service Commission)의 판무관(Public Service Commissioner)에게 신고하면 된다. 신고자는 신고자의 신분 및 서명, 신고 상대방, 해당 부정행위나 부작위가 불법적이고 일어났거나 일어날 가능성이 있다고 판단하는 근거 등을 명시하여야 한다. 이러한 신고가 합리적인 판단이나 신의성실의 원칙에 입각하여 이루어진 경우에는 직장에 대한 충성이나 비밀보장 의무에 위배되지 않는다.

판무관은 신고된 사건에 대한 조사를 하여 문제를 처리하며 처리되지 못한 사건에 대하여는 의회에 보고한다. 다만 신고의 내용이 사소하고 경미하거나 제소권 위반인 경우, 부정행위나 부작위에 대한 충분하고 구체적인 내용을 주장하거나 제시하지 못한 경우, 신고와 관련해 현행법 위반 또는 특수한 신뢰 관계 위반인 경우, 합리적 판단이 결여되거나 신의성실에 위반한 경우에는 조사를 거부할 수 있다.

#### (3) 신고자 보호

신고자 보호를 위하여 부패행위를 신고하는 공직자는 판무관에게 해당 신고와 관련하여 자신의 신분에 대한 비밀을 요청할 수 있으며, 정보를 제공한 고용자의 신분을 비밀로 할 것을 확약한 제보자에 대해서는 그 약속을 지켜야 한다. 따라서 법률이 허용하는 경우를 제외하고는 누구도 신고자의 신원을 공개할 수 없고, 그 것을 가능하게 하는 식으로 제보사실이나 그 내용을 공개해서는 않된다. 다만 현행법이나 특별한 신뢰관계의 위반, 합리적 판단을 근거로 하지 않았거나 신의성실의 원칙에 위배되어 신고한 경우에는 적용되지 않는다(임승환, 2006: 68).

또한, 공직자들이 신의성실의 원칙과 합리적 판단에 따라 행한 직장내 부정행위 신고에 대해서는 적절한 보호조치를 취해야 한다. 보호의 대상이 되는 내용은 신 고자가 합리적 판단이나 신의성실에 입각하여 공직자가 위법한 작위 또는 부작위 를 저질렀다는 사실을 공개했거나 공개 의도를 말했다는 이유, 이 법에 반하는 위 법한 작위나 부작위를 거부했거나 거부 의사를 말했다는 이유, 이 법을 준수하기 위하여 요구되는 행위를 하였거나 그러한 의사를 말했다는 이유, 개인이 위에서 언급된 3가지 내용을 해당 고용자가 할 것이라고 믿고 있다는 이유 등으로 징계 등 불이익 처분을 받게되는 경우이다. 불이익 처분의 내용으로는 괴롭힘, 금전적 벌금, 연공서열의 변경, 정직 또는 해고, 중요한 업무의 거부 또는 강등, 고용편익 지급의 거부 또는 기타 불이익을 주는 조치를 말한다.

공익신고자 보호를 담당하기 위하여 독립적 기관으로 Public Service Integrity Office를 두고 있다. 공직자 청렴관(Mandate of the Public Service Integrity Officer) 은 공직자 공익신고 보호법에서의 판무관과 비슷한 역할을 하고 있으며, 부정행위에 대한 내부제보 문제에 관해서 중립적으로 활동한다. 공공서비스 청렴관의 책무는 다음과 같다.

- 제보를 하는 고용인에 대한 충고 제공
- 부처의 고용인으로부터 부정행위에 대한 제보를 접수·기록·감사하며 감사보고서를 요구
- 부정행위에 대한 즉각적인 시정조치를 요구하고 이를 관리할 수 있는 절차를 확보함
- 조사권을 발동할 수 있으며, 감사의 결과에 대한 검토를 통해 보고서를 준비 하고 해당 소속기관의 장에게 제보의 내용을 설명하고 이에 대한 권고를 제시
- 부처의 답변이 적절하지 않다면 추밀원에 결과를 보고
- 정보의 보호 및 파일의 관리를 위한 적절한 과정의 확립 요구
- 신의성실 원칙에 입각한 정보의 제공을 한 고용인을 보복행위로부터 보호 다만 부패행위 신고자에 대한 보상은 명시하지 않고 있다(윤종설 외, 2003: 66-67).

#### 4) 뉴질랜드

뉴질랜드의 공익신고자 보호를 위한 법으로는 제보보호법(Protected Disclosures Act of 2000)이 있다. 뉴질랜드는 공익신고자 보호를 위한 법률을 제도화하기 위하여 공익신고자 보호법안(Whistleblowers Protection Bill)과 제보보호법안(Protected

Disclosures Bill)의 2가지 법안을 검토하였다. 제출된 두 법안의 내용에는 차이가 있었는데, 전자의 법안은 공익신고자 보호국을 설치하고 공익신고를 담당하도록 하였으며, 공익신고자의 민·형사상 면책에 관한 규정을 두었다. 한편 후자의 법안은 공공 및 민간부문에서 공익신고의 촉진과 보호에 관한 일반적 조항을 두었다. 두 법안에 대한 검토 결과 뉴질랜드 의회는 공공부문과 민간부문을 포괄하여 적용되는 제보보호법안을 선택하여 입법화하였다.

## (1) 제보의 주체 및 대상

뉴질랜드 제보보호법의 목적은 기관 내부에서 일어난, 또는 기관 자체에 의해 이루어지는 중대한 부정행위와 관련된 사안의 공개와 조사를 촉진하고, 이 법률에 따라 부정행위에 대한 정보를 공개하는 고용자를 보호함으로써 공공의 이익을 추구하는데 있다(제5조). 이를 위한 제보의 주체인 고용자(employee)는 비교적 넓게 규정되어 과거의 고용자(former employee), 일정범위의 법정 재택근로자(homeworker), 보조근로자(seconded to the organization), 계약에 의해 해당 기관의 업무를 수행하는 개인, 해당기관의 경영에 관련된 자, 국방부의 군인과 군무원을 포함하고 있다(제3조).

공익신고의 대상이 되는 부정행위로는 다음과 같은 네가지를 제시하고 있다(제6조(1)).

- 해당 정보가 해당 기관 내부에서 일어난 또는 해당 기관 자체에 의해 이루어 진 중대한 부정행위에 관한 것인 경우
- 고용자가 해당 정보가 사실이거나 사실일 가능성이 높다고 합리적인 근거에 의해(believes on reasonable grounds) 한 경우
- 고용자가 해당 정보를 제보하여 중대한 부정행위에 대한 진상규명이 이루어지 기를 원하는 경우
- 고용자가 해당 정보의 제보가 보호되기를 바라는 경우

한편 여기서 말하는 심각한 부정행위란 다음과 같은 형태의 부정행위를 말한다 (제3조).

- 공적 재원이나 공적 자원을 불법적으로 부정하게 사용하는 것
- 공중보건이나 공공안전 또는 환경에 심각한 위협을 가하는 작위나 부작위 또 는 처신
- 범죄행위의 예방·조사·탐지 등 법 집행 및 공정한 재판권에 심각한 위협을 가하는 행위나 부작위 또는 처신
- 범죄행위를 구성하는 행위나 부작위 또는 처신
- 고압적이며 부당하게 차별적이거나 심각하게 부주의한 또는 심각한 과실을 구성하는 공무워의 행위나 부작위 또는 처신

#### (2) 제보의 절차 및 방법

부정행위에 대한 신고는 기본적으로 내부 절차에 따라 이루어져야 하며, 특별한 경우에는 기관장이나 관계당국 또는 각료나 옴부즈만에게 신고할 수 있도록 다양한 신고절차를 수립하여 놓고 있다.

그러나 신고자들은 1차적으로 해당 기관이 정한 내부규정에 따른 방식으로 정보를 제보해야 한다(제7조(1)). 이를 위해 모든 공공기관은 해당 기관 내부에서 일어나거나, 또는 기관 자체에 의해 이루어지고 있는 중대한 부정행위에 관한 정보를 접수하고 처리하기 위한 적절한 내부절차를 수립하여야 한다(제11조(1)).

그 이외에 특별한 경우에는 내부절차가 아닌 방법으로 신고할 수 있도록 하고 있다. 그 방법으로서 제8조(1)에서는 해당 기관장이나 부기관장에게 신고할 수 있 는 특별한 경우를 제시하고 있는바, 그 내용을 보면 다음과 같다.

- 해당 기관에 중대한 부정행위에 관한 정부의 접수 및 처리를 위해 규정된 내 부절차가 없는 경우
- 정보를 제보하는 근로자가 합리적인 근거를 바탕으로 내부절차에 따라 제보하는 부정행위를 보고받아야 할 자가 바로 그 부정행위에 연루되어 있거나 그럴 가능성이 있다고 판단한 경우
- 정보를 제보하는 근로자가 합리적인 근거를 바탕으로, 내부절차를 따라 제보 하는 부정행위를 보고받아야 할 자가 바로 그 부정행위에 연루되어 있거나 그

릴 가능성이 있는 자와 유대관계가 있어 정보를 제보할 적절한 대상이 되지 못한다고 판단하는 경우

그리고 제9조(1)에서는 관계당국에 신고할 수 있는 특별한 경우를 규정하여 놓고 있다. 그 경우를 보면 다음과 같다.

- 기관장이 해당 부정행위에 연루되어 있거나 그럴 가능성이 있는 경우
- 사안의 시급성이나 기타 예외적인 정황으로 인해 관계당국에 즉시 그 사안을 회부하는 것이 정당화되는 경우
- 해당 정보가 제보된 후 20일(근무일수 기준)이내에 그 사안에 대한 어떠한 조 치도 취해지지 않았거나 권고되지 않은 경우

마지막으로 제10조(1)에서는 각료나 옴부즈만에게 제보할 수 있는 특별한 경우에 대하여 규정하고 있다.

- 부정행위를 제보하는 근로자가 이미 제7조, 제8조, 제9조에 따라 실질적으로 동일한 정보를 제보한 적이 있는 경우
- 부정행위를 신고하는 근로자가 합리적인 근거를 바탕으로 제보하는 부정행위를 보고받은 자나 관련기관이 (i) 해당 사안을 조사하지 않기로 결정하거나 (ii) 조사를 하기로 결정했으나 정보를 제보한 날로부터 합당한 시일이 흐른 뒤에도 조사에 진척을 보이지 않거나, (iii) 조사를 했으나 그 사안과 관련하여 필요한 어떠한 조치도 취하지 않았거나 조치를 취하도록 권고도 하지 않는 경우에 해당하다고 믿는 경우
- 부정행위를 신고하는 고용자가 합리적 근거를 바탕으로 제보된 정보가 사실이라고 또는 그럴 가능성이 높다고 지속적으로 판단하고 있는 경우

다만 제보할 정보가 공공기관에 관련된 사안일 경우, 제9조에 의해 옴부즈만에게 아직 제보하지 않은 경우에만 옴부즈만에게 제보하여야 한다(제10조(2)).

#### (3) 보호제도

공익신고자에 대한 보호조치로는 개인적 이의신청(제17조), 민·형사책임 면제

(제18조), 비밀보장(제19조) 등이 있다. 첫째, 개인적 이의신청은 근로계약법에 명시된 정의에 해당하는 근로자들에게만 적용되는 보호제도로서, 공익신고자가 사용자나 전 사용자로부터 보복을 당했다고 주장하는 경우 개인적 이의신청을 할 수있도록 규정하고 있다. 이의신청의 방법으로는 그 보복조치가 해고를 포함하는 경우에는 근로계약법(Employment Contract Act of 1991) 제27조(1)(a)에 언급된 이의신청을, 그 보복조치가 해고 이외의 조치이거나 해고에 추가적인 조치가 포함된경우에는 근로계약법 제27조(1)(b)에 언급된 이의신청을 할 수 있다.

둘째, 민·형사상 소송으로부터의 소추면제이다. 보호대상 부정행위 신고자 또는 보호대상 부정행위 신고를 관계당국에 조사를 위해 회부한 자는 해당 정보를 공개했거나 회부했다는 이유로 어떠한 민·형사상 소추의무나 훈계를 받을 의무가 없다.

셋째, 비밀보장으로 제보를 받은 자는 제보자의 신원을 확인해 줄 수 있는 정보가 공개되지 않도록 최선을 다하여야 한다. 다만 제보자가 서면으로 정보를 공개하는 것에 동의한 경우, 제보를 받은 자가 그러한 정보를 공개하는 것이 (i) 해당제보에 대한 효과적인 조사, (ii) 공중보건이나 공공안전 또는 환경에 대한 중대한위협의 방지, (iii) 자연적인 정의의 원칙 등과 관련하여 반드시 필요하다고 합리적으로 판단하는 경우에는 제외된다.

한편 이상과 같은 보호규정은 법령에 의한 것인지 여부에 관계없이 부정행위 신고와 관련된 어떠한 형태의 보호(protection), 특권(privilege), 면제(immunity) 또는 항변(defence)도 제한하지 않는다(제21조).

다만 제보자가 허위신고를 하거나 기타 악의적인 경우에는 제보보호법과 인권법(Human Rights Act of 1933) 제66조(1)(a)에 의한 보호를 받지 못한다(제20조). 또한 법률전문가의 특권에 의해 보호되는 정보의 제보는 제보보호법이 보호하는 내부정보제보에 해당되지 않는다(제22조).

#### 5) 호 주

호주는 미국 다음으로 공익신고자 보호제도에 있어서 발전을 보이고 있는 국가

(이지문, 2003: 274)로 평가받고 있다. 호주에서는 연방정부보다 주정부 차원에서 먼저 공익신고자 보호에 관한 법률을 제정하였다. 가장 먼저 1993년 South Australia주가 공익신고자 보호법(Whistleblowers Protection Act of 1993)을 제정하였다. 1994년에는 Queensland주가 공익신고자 보호법(Whistleblowers Protection Act of 1994)을 제정하였는데, 이 법은 공익신고에 대한 구체적인 사항과 관련 용어를 규정하고, 신고자 보호를 위한 보호내용과 구제수단을 구체적으로 규정하고 있어 다른 주의 공익신고자 보호법의 모델이 되어왔다.

분야별 법률로는 5개 법률이 보호 조항을 두고 있다. 예를 들어 직장관계법 (Workplace Relations Act of 1996), 직업건강안전법(Occupational Health and Safety Act of 1991) 같은 경우 사용자가 법률 또는 규정을 위반하였을 때 해당 정부 기관에 불만을 제기하거나 이에 대한 처리 과정에 참여한 것 등을 이유로 불이익을 줄 수 없도록 하고 있다.

연방정부차원에서 공익신고자 보호규정을 두게 된 것은 1999년에 와서이다. 1997년 연방정부 인사위원회(Public Service Commission)는 공익신고자 보호를 규정하고 자 공무원법(Public Service Act of 1922)의 일부를 대체·폐지하는 개정법안을 의 회에 제출하였고 1999년 3월 30일에 통과되었다.

#### (1) 공무원법

호주에서는 국가적 차원에서 모든 주와 영토에 적용되는 단일법 제정을 위한 노력을 해 왔으나 법률제정에는 성공하지 못함에 따라 연방차원의 독립적인 공익신고자 보호법을 가지고 있지 못하다. 다만 공무원법(Public Service Act of 1922)의 대체·폐지를 내용으로 한 공무원법(Public Service Act of 1999)을 통하여 공익적 공익신고(Public Interest Whistleblowing)에 대한 보호내용을 규정해 놓고 있으며, 아울러 인사위원회(Public Service Commission)로 하여금 공익신고자를 보호하도록 하였다.

그동안 연방차원의 공익신고자 보호를 위한 제도화 노력은 1994년 상원 특별위 원회(the Select Committee on Public Interest Whistleblowing) 보고서가 공익신 고자를 보호하는 법제정을 권고하면서 지속되어 왔다. 이 보고서가 발표된 이래 공익신고자가 심각한 부정이나 공익 침해를 예방하고자 할 때 그들이 보호받을 수 있도록 해야 한다는 데는 동의를 하였다. 그러나 각론으로 들어가 어디까지 공 익신고자를 보호할 것인가, 매스미디어에 대한 폭로까지 보호에 포함시킬 것인가 등에 대한 합의를 이루어내지 못하였다.

그러다가 공무원법이 개정되면서 법률로서 공익신고자를 보호할 수 있는 토대를 마련한 것이다. 공무원법은 공익신고가 범죄 및 부정, 정부재원의 오남용, 관리의 잘못, 공공의 건강과 안전의 위험을 초래하는 것을 대상으로 한 것일 때 보복이나 차별 등의 불이익으로부터 보호받는다고 규정하고 있으며, 익명의 고발도 조사하도록 하고 있다.

공익신고자 보호에 대한 내용은 동법 제16조에서 규정하고 있는데, 그 내용을 보면 정부기관의 책임자는 소속 공무원(Australian Public Service Employee)이 법 제13조에 규정된 공무원 행동강령(Code of Conduct)의 위반행위(또는 그렇게 주장된 행위)를 인사위원회 위원, 실적제도보호위원회 위원, 소속기관의 장 또는 본조의 목적을 위하여 그들에 의해 지정된 자에게 신고하였다는 이유로 불이익을 주거나 차별하여서는 안된다고 되어 있다.

또한 공익신고자 보호제도의 실효성을 담보하기 위해 동법 제41조(1)(c) 및 제50조 (1)(a))에서는 제16조에서 보호되는 신고의 대상으로 규정한 공동서비스위원회의 위원 및 실적제도보호위원회 위원에게 신고된 사안에 대한 조사권도 부여하고 있다.

#### (2) Queensland주 공익신고자 보호법

1994년 제정된 퀸즈랜드 주의 공익신고자 보호법(Whistleblowers Protection Act of 1994)은 다른 주와 연방의 공공서비스법 제정과정에서 표준이 될 정도로 자세하고 구체적이다(부패방지위원회, 2003: 492). 퀸즈랜드주 공익신고자 보호법은 ① 공공영역에 영향을 미치는 불법, 과실 또는 부당한 행위, ② 공공의 보건 또는 안전에 대한 위험, ③ 환경에 대한 위험을 제보하는 자를 특별히 보호하여 공익을 촉진하는데 목적이 있다.

신고의 주체는 광의의 공공기관 공직자를 포함한 공무원으로 한정하며, 신고대상은 공공 영역에 영향을 미치는 불법행위와 공적 재원의 낭비와 관련된 과실 또는 부실한 운영 행위, 공공의 보건 또는 안전에 대한 위험환경에 대한 실질적이고 구체적인 위험이다. 그러나 민간부문의 부패행위 제보대상은 제한적기으로 규정하고 있다. 한편 이 법이 시행되기 전에 발생하였거나 발생했을 수 있는 부패행위에 대해서도 제보가 가능하다.

부패행위에 대한 신고는 익명의 방법 등 어떠한 방식으로든 행할 수 있으며 해당기관의 절차에 따라야 한다. 다만 법에서 규정한 관련기관의 기관장에게 했을경우에만 공익적 제보로 인정된다. 한편 해당 기관의 독립성을 보장하기 위해서 또는 공기업과 법인체의 상업적 활동과 이윤 추구에 부정적 영향을 미칠 부분을방지하기 위해 해당 공공기관 내부의 공익제보는 해당기관에 제보하거나 형사사법위원회에만 제보하도록 제보 대상 기관을 제한하고 있다. 이러한 신고행위에 있어서 중요한 것은 신고가 합리적인 근거에 따라 부패행위 또는 위험을 입증할 수있는 정보를 가지고 있고 신의성실의 원칙에 위배되지 않아야 한다는 것이다. 그리고 신문이나 방송 등 매체와 같은 대외적인 기관에 대한 제보는 할 수 없도록되어 있다.

이 법은 매우 체계적으로 구성되어 있으며, 세계에서 가장 강력한 신고자의 신분보호조항을 두고 있는 것으로 평가될 정도로 신고자에 대한 보호조치가 잘 되어있다.8) 구체적인 보호내용을 보면, 제보자의 민사 및 형사상의 책임 면제와 보복 금지에 대한 구체적이고 세부적인 규정, 보복으로부터의 구제수단으로 민사소송 및 형사소송, 행정행위, 그리고 명령적 구제를 통한 신분상의 불이익 조치에 대한 이의제기와 손해배상을 포함한 신고자 보호가 가능하도록 구제절차를 마련하였다. 그러나 신고자의 보상에 대한 조항은 따로 두고 있지 않으며, 대신 민사

<sup>7)</sup> 민간부문 부패행위의 제보는 장애인의 보건과 안전에 대한 중대하고 구체적인 위험이나, 법령의 규정 위반 또는 그 조건의 위반으로부터 발생하는 환경에 대한 실질적이고 구체적인 위험, 그리고 공익제보로 인하여 제보자에게 가해지는 보복에 대한 것이며, 신고는 공무원을 비롯하여 누구든지 할수 있다.

<sup>8)</sup> 그러나 법률이 만들어진 초기에는 내부공익신고자들이 정부로부터 다양한 형태의 보복을 받아 철저한 집행을 보장받지 못했던 것으로 평가를 받기도 하였다.

소송을 통한 손해배상을 청구할 수 있도록 하였다.

이 법의 특징 중 하나가 처벌조항이다. 처벌은 신고자 보호를 위한 정보보호에 대해서뿐만 아니라 신고에 대한 보복행위에 대해서도 이루어진다. 신고자 신분보호와 관련한 처벌규정을 보면 이 법의 집행 과정에서 제보자의 신분과 관련한 정보 등 비공개 대상 정보를 누설한 경우 처벌을 받으며, 허위 또는 부정한 제보 역시 범죄행위로 간주되어 처벌한다.

한편으로는 보복행위를 범죄로 인정해 형벌에 처할 수 있도록 하여 신고자를 보호하고 있다. 보복행위에 대한 처벌은 공무원 이외의 자에 대해서도 동일하게 적용된다. 더 나아가 보복을 행하는 자로 하여금 보복으로 인해 권리를 침해당하 는 신고자에게 손해를 배상하도록 하였다. 소송과는 별도로 공공기관은 보복으로 부터 공무원을 보호하기 위한 합리적인 절차를 마련해야 한다. 이를 위하여 제보 자인 공무원은 보복에 대하여 징계 조치, 보직 임명, 인사이동 또는 부당한 처우 에 대한 상소권 또는 재심청구권을 행사할 수 있으며, 보복의 위험을 제거하기 위 하여 공공서비스위원회에 인사이동을 청구할 수 있는 권리가 부여되어 있다.

보복이 있다고 산업위원회 또는 대법원이 판단한 경우 보복 금지 명령을 내릴수 있고, 신고자가 금지명령의 신청에 대한 최종 판단을 기다리는 동안 가금지 명령을 인정하고 있어 신고자에 대한 보다 두터운 신분보호를 기하고 있다.

## 6) 일 본

일본은 중앙정부보다 지방정부인 도토리현에서 먼저 공익신고자 보호제도를 도입하였다. 도토리현에서는 현 의회가 제도의 도입을 주장하자 현이 바로 받아들여 2002년 11월 업무개선 헬프라인을 개설한 이래 다른 지방정부로까지 확대되고 있다. 그러나 이러한 제도는 법령과 사회규범의 위반에 대한 정보수집, 공직자 고충처리, 공공서비스 개선을 위한 제안수집에 보다 무게를 두고 있어(박홍식, 2004: 157) 엄격한 의미의 공익신고자 보호제도로 보기는 힘들다. 한편 민간부문의 공익신고자 보호제도는 기업이익 본위에서 접근하는 것으로 나타나고 있다.

중앙정부 차원의 공익신고자 보호와 관련한 법률로는 2004년 6월 14일 제정9된

공익통보자보호법(公益通報者保護法)이 있다. 2000년대 들어 일본에서는 식품의 위장표시사건 및 자동차의 리콜 은폐 사건의 발생했는데, 이 사업장 내부의 근로자 등에 의한 통보가 있었으며, 이를 통해 범죄행위 및 법령위반행위가 드러났다. 또한 통보를 이유로 한 해고를 무효로 하는 판례도 증가하게 되었다. 이러한 경향에 영향을 받아 공중보건이나 안전을 위해 회사의 범죄행위에 대해 호루라기를 부는 직원을 보호해 주어야 한다는 차원에서 공익신고자를 보호하는 법률안을 마련했다(박홍식, 2004: 155). 이것이 불법행위가 은폐될 경우 발생할 소비자 피해의확대를 막는데 도움을 줄 것으로 생각한 것이다.

이상과 같은 배경에서 공익을 위해 근로자가 통보를 하는 경우 그 내용의 통보를 이유로 하여 해고 등의 불이익취급을 받지 않도록 보호하기 위한 수단으로서 공익통보자보호법이 제출되었다.10) 법률안에 대한 논의는 2002년부터 시작되었다. 식품의 위장표시사건 및 자동차의 리콜은폐 사건을 계기로 2002년 12월 공익통보자보호제도 검토위원회가 설치되어 내용을 검토하였으며, 2004년 3월 각의에서 공익통보자보호법안을 결정하고 국회에 제출하였다. 국회에서는 약 3개월간의 심의를 거쳐 최종적으로 6월에 법률을 가결·공포하였다.

공익통보자보호법은 공익통보 및 공익통보자 등을 정의하고, 공익통보자에 대한 해고의 무효 등 민사원칙을 정하고, 통보자·사업자·행정기관의 의무 등을 정하고 있는바, 자세한 내용은 아래와 같다(梅田徹, 2004; 寺西香澄, 2004; 上村秀紀, 2004; 上村秀紀, 2004; 上村秀紀, 2004;

<sup>9)</sup> 이 법은 2006년 4월 1일부터 시행되고 있다.

<sup>10)</sup> 법안의 제안목적을 보면 "공익통보자보호법은 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보, 그 밖에 국민의 생명·신체·재산·그 밖의 이익의 보호와 관계된 법령의 죄가 되는 범죄행위 등의 사실 발생 상황 등을 감안해, 국민 생활의 안정 및 사회경제의 건전한 발전에 이바지하는데 공익통보에 관한 제도를 정비하는 것이 긴요한 과제인 것으로 보고, 공익 통보한 것을 이유로 하는 공익 통보자 해고의 무효 등 및 공익 통보에 관계된 사업자 및 행정기관이 해야 할 조치를 정하는 것으로, 공익통보자의 보호를 도모함과 함께 국민의 생명, 신체, 재산그 밖의 이익 보호와 관계된 법령의 규정 준수를 도모함으로써, 국민 생활의 안정 및 사회경제의 건전한 발전에 이바지할 필요에서 제출되었다."고 되어 있다.

## (1) 공익통보의 주체 및 대상

공익통보자보호법의 목적은 "공익통보한 것을 이유로 하는 공익통보자의 해고 무효 등 및 공익통보에 관련한 사업자 및 행정기관이 취해야만 하는 조치를 정함 으로써 공익통보자 보호를 도모함과 함께 국민의 생명, 신체, 재산 그 외 이익의 보호에 관련되는 법령 규정의 준수를 도모하고, 국민생활의 안정 및 사회경제의 건전한 발전에 이바지함"에 있다(제1조).

공익통보의 주체는 노동자로, 노동기준법 제9조에서 규정하는 노동자로서(제2조제1항, 제2항) 정사원은 물론 아르바이트, 파견노동자 및 거래처사업자의 노동자, 공무원도 포함된다. 한편 공익통보의 대상은 법 제3조 제3항에 규정되어 있는데 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

- 국민의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보, 그 밖에 국민의 생명·신체·재산·그 밖의 이익 보호에 관련된 법률로써 별표에 언급하는 사항(이들 법률에 근거한 명령을 포함)에 규정하는 죄의 범죄행위의 사실.
- 별표에 해당하는 법률 규정에 근거한 처분에 위반되는 사항이 앞의 사실에 해당하는 사실이 되는 경우 해당 처분의 이유가 된 사실(해당 처분의 이유가 된 사실이 별표에 해당하는 법률규정에 근거하는 다른 처분에 위반되고 또는 권고 등에 따르지 않는 사실인 경우, 해당 다른 처분 또는 권고 등의 이유가 되는 사실을 포함함).

공익통보가 되기 위해서는 법 제2조 제1항이 제시하는 요건을 충족해야 한다. 그 내용을 보면 다음과 같다.

- 공익통보자는 노동기본법 제9조에서 규정하는 노동자를 말한다. 노동자란 사업자의 범죄행위 및 법령위반행위를 알게 된 입장에 있는 한편, 통보한 경우 사업자로부터는 해고 등 고용상의 불이익을 받는 자이다.
- 공익통보가 부정한 이익을 취할 목적, 타인에게 손해를 가할 목적, 그 외의 부 정한 목적이 아니어야 한다.

- 노무제공처(법인, 그 외의 단체 및 사업을 행하는 개인) 또는 해당 노무제공처의 사업에 종사하는 경우 그 임원, 종업원, 대리인, 그 외의 사람에 대해서 통보대상 사실이 발생 또는 틀림없이 발생할 수 있다는 취지가 있어야 한다.
- 통보는 노무제공처 또는 노무제공처가 사전에 지정한 자, 해당 통보대상사실에 대해 처분 또는 권고 등의 권한이 있는 행정기관, 해당 통보대상사실을 통보하는 것이 발생 또는 이에 따른 피해의 확대를 방지하기 위해서 필요하다고 인정되는 자에게 통보하여야 한다. 다만 해당 통보대상 사실에 의해 피해를입거나 피해를 입을 우려가 있는 자를 포함하여, 해당 노무제공처의 경쟁상의지위, 그 외의 정당한 이익을 해할 우려가 있는 자는 제외된다.

## (2) 보호제도

공익통보자보호법은 공익통보를 이유로 공익통보자에 대하여 해고나 노동계약 해지 등의 불이익조치를 한 경우 이를 무효화 하거나 금지시키는 보호조치를 규정해놓고 있다. 즉, 법 제3조는 공익통보자가 보호대상인 공익통보를 했다는 이유로 사업자가 행한 해고를 무효로 하며, 제4조는 파견노동자인 공익통보자가 보호대상인 공익통보를 했다는 이유로 파견처 사업자가 행한 노동자파견계약의 해제는 무효로하고 있다.

그리고 제5조는 사업자는 공익통보자가 보호대상인 공익통보를 했다는 이유로 격하, 감봉과 그 이외의 불이익 취급을 해서는 않된다고 규정하고 있다. 아울러 공익통보자가 파견근로자인 경우, 근로자를 사용하는 사업자가 노동자를 파견하는 사업자에게 파견노동자의 교대를 요구하는 것이나 그 이외의 불이익 취급을 하지 못하도록 하고 있다. 이처럼 불이익취급에 대해서는 해고 및 노동자 파견계약 해 제와 달리 무효로 하지 않고 금지를 규정한 것은 불이익취급의 내용이 법률행위 뿐만 아니라 사실행위도 포함하고 있기 때문이다(김성천, 2005: 84).

이상과 같은 보호조치를 받기 위해서는 일정한 요건을 갖추어야 하는데 그 내용을 보면 다음과 같다.

- 통보대상사실이 발생 또는 틀림없이 발생할 것으로 사료되는 경우 해당 노무

제공 상대 등에 대한 공익통보

- 통보대상사실이 발생 또는 틀림없이 발생할 것으로 믿기에 충분한 상당한 이유가 있는 경우 해당 통보대상 사실에 대해서 처분 또는 권고 등을 하는 권한을 갖는 행정기관에 대한 공익통보
- 통보대상사실이 발생 또는 틀림없이 발생할 것으로 믿기에 충분한 상당한 이유가 있고 한편으로 다음에 해당하는 경우 그 자에 대해서 해당 통보대상사실을 통보하는 것이 그 발생 또는 이에 따른 피해의 확대를 방지하기 위해서 필요하다고 인정되는 자에 대한 공익통보

한편 보호조치가 갖추어야 할 요건의 세번째에 언급되어 있는 다음에 해당하는 경우는 아래와 같다.

- 제3조 제1호와 제2호에서 정하는 공익통보를 하면 해고나 그 외의 불이익한 취급을 받는다고 믿기에 충분한 상당한 이유가 있는 경우
- 제3조 제1호에서 정하는 공익통보를 하면 해당 통보대상사실에 관계된 증거가 인멸·위조·변조될 우려가 있다고 믿기에 충분한 상당한 이유가 있는 경우
- 노무제공처로부터 제3조 제1호와 제2호에 정하는 공익통보를 하지 않을 것을 정당한 이유 없이 요구 받은 경우
- 서면(전자적 방식, 자기적 방식, 그 외의 사람의 지각에 따라서는 인식할 수 없는 방식으로 작성된 기록을 포함)으로 제3조 제1호에 정하는 공익통보를 한 날로부터 20일을 경과해도 해당 통보대상사실에 대해서 해당 노무제공처 등으로부터 조사를 한다는 취지의 통지가 없는 경우 또는 해당 노무제공처 등이 정당한 이유가 없어 조사를 행하지 않는 경우
- 개인의 생명 또는 신체에 위험이 발생해서 또는 발생할 급박한 위험이 있다고 믿기에 충분한 상당의 이유가 있는 경우

## (4) 통보자·사업자·행정기관의 의무

공익통보와 관련하여 각각의 관련자들에 대한 의무도 규정하여 놓고 있다. 먼저 공 익통보자인 노동자에 대해서는 타인의 정당한 이익 또는 공공이익을 해하지 않도록 노력하여야 한다(제8조)는 규정을 두고 있다. 이는 공익통보에 수반하여 제3자의 개인정보를 누설하는 등 타인의 정당한 이익 및 공공이익을 해하는 경우 공익통보자에게 비밀유지의무위반 등 형사·민사상 책임이 발생할 수도 있는바, 이와 같이 형사·민사상 책임을 일률적으로 면책하는 것은 적절하지 않기 때문이다(김성천, 2005: 85-86).

둘째, 공익통보를 받은 사업자에 대해서는 공익통보자에 대한 통지를 의무화하고 있다. 즉, ① 해당 공익통보에 관한 통보대상사실의 중지나 그 외의 시정을 위해서 필요하다고 인정되는 조치를 취한 경우에는 그 취지를, 그리고 ② 해당 공익통보에 관련된 통보대상사실이 없는 경우에는 그 취지를 해당 공익통보자에게 바로 통지하도록 노력하여야 한다(제9조).

셋째, 행정기관의 공익통보 사항에 대한 적절한 조치를 의무화하고 있다. 즉, 공 익통보를 받은 행정기관은 필요한 조사를 행하고, 해당 공익통보가 사실임을 인정 하는 경우 법령에 따른 조치나 기타 적절한 조치를 취해야 한다(제10조). 또한 공 익통보가 잘못되어 해당 공익통보에 관련된 통보대상사실에 대해 처분 또는 권고 등의 권한을 갖고 있지 않은 행정기관에 통보한 경우 그 행정기관은 공익통보자 에게 처분 또는 권고 등의 권한을 가진 행정기관을 알려주어야 한다(제11조).

## 4. 공익신고자 보호제도 도입의 필요성

## 1) 한국의 보호제도 고찰

공공부패와 더불어 공익침해행위는 사회 안전 및 신뢰의 훼손 등 심각한 사회적 손실을 유발하여 막대한 사회적 비용이 소요된다. 특히, 유해식품의 제조·유통 및 환경오염 등 사회적 위해를 초래하여 공공지출 증대를 가져오는 공익침해행위가 증가하고 있는바, 이를 신속하게 발견하고 사전 예방하는 것이 매우 중요한 문제로 대두되고 있다. 따라서 세계적으로 저비용·고효율의 방법으로 평가받

고 있는 공익신고 · 보호제도의 도입이 절실히 요구되고 있다.

현재 우리나라에도 민간부문의 공익침해행위에 대해서 각 개별법령에 신고, 포상 및 보호제도가 규정되어 있으나, 보호의 실효성은 매우 낮은 실정이다.<sup>11)</sup> 즉, 보호조항이 있으나 불이익 처분에 대한 규정이나 보호주체 및 방법 등이 구체화되어 있지 못하며, 신고와 관련하여 보호조항이 없는 법령도 많이 있다. 실제 신고·포상 조항이 있는 64개의 법령을 조사한 결과 20개의 법령만이 보호조항을 규정하고 있는 것으로 나타났다. 보호조항도 대부분이 신고·제보자의 신분상의비밀보호에만 그치는 경우가 많았다. 신변보호조치도 규정하고 있으나, 구체적으로 어떠한 방법으로 보호조치를 취하는지에 대한 규정이 명확하지 않은 것으로나타났다.

#### <표 2-1> 공익침해행위의 예

- 유해식품의 제조·유통 등 국민건강에 영향을 미치는 행위
  - \* 최근의 멜라민 파동을 비롯하여, 말라카이트 그린, 김치에서 발견된 기생충알, 쇠고 기 원산지 표시문제 등
  - \* 적십자사 혈액원의 혈액관리 소홀 및 검사시스템 운용의 부적격 사건
  - \* 2006년 휴대반입 중국산 참기름 불법유통 사실에 대한 제보를 하였으나, 제보자의 신분이 재판과정에서 노출되어 관련업체로부터 무고죄 및 신용훼손으로 고발당해 출국정지됨
- 폐수 무단방류 등의 환경문제
  - \* 2000년 2월 주한미군이 포름알데히드 등 독극물을 한강에 무단방류한 사건
- 소비자 안전이나 이익을 침해하는 문제 발생
  - \* 최근 국내 OO자동차회사의 차량부식문제 리콜거부와 수리비의 소비자 전가 등 공산품 리콜 등의 문제

<표 2-2>의 법률의 예에서 볼 수 있듯이 신고대상이 협소하게 규정되어 있거나 불명확한 경우는 물론, 신변보호 조치 또한 구체적이지 못하다.

<sup>11)</sup> 법령별 관련규정은 <부록 1> 참조.

#### <표 2-2> 개별 법률상의 신변보호조치 규정

#### <산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률>

#### 제21조(산업기술보호 포상 및 보호 등)

② 정부는 이 법의 규정을 위반하여 산업기술을 해외로 유출한 사실을 신고한 자로부터 요청이 있는 경우 그에 대하여 신변보호 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

#### 동법 시행령

제27조(신변보호 등의 요청) 법 제21조제2항에 따라 신변보호 등을 요청하려는 자는 지식경제부령으로 정하는 신변보호등요청서를 정보수사기관의 장에게 제출하여야 한다. 다만, 긴급히 처리할 필요가 있는 경우에는 구두 또는 정보통신망 등의 방법으로 요청한 후 지체 없이 신변보호등요청서를 제출하여야 한다.

#### <정치자금법>

## 제53조(정치자금범죄 신고자의 보호 등)

- ① 정치자금범죄(제8장에 해당하는 죄를 말한다. 이 장에서 같다)에 관한 신고·진정·고소·고발 등 조사 또는 수사단서의 제공, 진술 또는 증언 그 밖에 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동을 한 자(이하 이 조에서 "정치자금범죄 신고자등"이라 한다)가 그와 관련하여 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 그 정치자금범죄에 관한 형사절차 및 선거관리위원회의조사과정에 있어서는 「특정범죄신고자등 보호법」 제5조(불이익처우의 금지)·제7조(인적 사항의 기재생략)·제9조(신원관리카드의 열람) 내지 제12조(소송진행의 협의 등) 및 제16조(범죄신고자 등에 대한 형의 감면)의 규정을 준용한다.
- ② 누구든지 제1항의 규정에 의하여 보호되고 있는 정치자금범죄 신고자등이라는 정을 알면서 그 인적 사항 또는 정치자금 범죄신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려 주거나 공개 또는 보도하여서는 아니된다.

#### <정치자금사무관리규칙>

#### 제46조(정치자금범죄 신고자의 보호 등)

- ① 위원·직원은 정치자금범죄신고와 관련하여 문답서 또는 확인서 그 밖의 서류(이하 "문답서등"이라 한다)를 작성함에 있어서 정치자금범죄에 관한 신고·진술 또는 증언 그 밖의 자료제출행위 등을 한 자(이하 이 조에서 "정치자금범죄신고자등"이라 한다)의 성명·연령·주소 및 직업 등 신원을 알 수 있는 사항(이하 이 조에서 "인적사항"이라 한다)의 전부 또는 일부를 기재하지 아니할 수 있다.
- ② 정치자금범죄 신고자등은 문답서등을 작성함에 있어서 위원·직원의 승인을 얻어 인적 사항의 전부 또는 일부를 기재하지 아니할 수 있다.

#### <주식회사의 외부감사에 관한 법률>

제15조의3(부정행위 신고자의 보호 등<개정 2005.5.31>)

- ① 회사의 회계정보와 관련하여 다음 각호의 1에 해당하는 사항을 알게 된 자가 그 사실을 대통령령이 정하는 바에 따라 증권선물위원회에 신고하거나 당해 회사의 감사인 또는 감사에게 고지한 경우에는 그 신고자 또는 고지자(이하 "신고자등"이라 한다)에 대한 징계나 시정조치 등을 대통령령이 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 <u>신고 또는 고지를 받은 자는 신고자등의 신분 등에 관한</u>비밀을 유지하여야 한다.
- ③ 신고자등이 제1항의 규정에 의한 신고 또는 고지를 하는 경우 당해 회사(당해 회사의 임원 또는 직원을 포함한다)는 그 신고 또는 고지와 관련하여 직접 또는 간접적인 방법으로 신고자등에게 불이익한 대우를 하여서는 아니된다.
- ④ 제3항의 규정을 위반하여 불이익한 대우로 신고자등에게 손해를 발생하게 한 회 사·당해 회사의 임원 또는 직원은 연대하여 신고자등에게 손해를 배상할 책임이 있다. 〈신설 2005.5.31〉

## 2) 외국의 보호제도

앞에서 외국의 공익신고자 보호제도에서도 살펴보았듯이, 대부분의 선진국들은 민간부문의 공익침해행위나 부정행위도 신고의 대상으로 하여 보호조치를 취하고 있다. 아래의 <표 2-3>은 외국의 공익신고자 보호제도상의 공익신고 대상부문을 정리한 것이다. 표에서 볼 수 있듯이, 미국을 비롯하여 영국, 일본, 캐나다, 뉴질랜드, 아일랜드 등의 국가에서 공공부문뿐만 아니라 민간부문도 공익신고의 대상으로 하고 있다.

\ <del>\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\</del>	$< \frac{\pi}{2}$	2 - 3 >	외국의	공익신고	대삿부문
---	-------------------	---------	-----	------	------

국 가	민간부분 포함여부	공익신고 대상부문	
미 국1	0	민간부문은 별도의 개별법에서 규정	
영 국	0	공공부문, 민간부문, 제3섹터	
일 본	0	공공부문과 민간부문의 공익침해행위	
캐 나 다	0	공공부문과 민간부문의 부정행위	
뉴 질 랜 드	0	공공부문과 민간부문의 심각한 부정행위	
호 주 <sup>2</sup> 제한적		민간부문은 장애인처우법에서 정하는 장애인의 보건과 안정에 대한 위협에 한정	
네 덜 란 드 X		공무원의 남용행위	
리투아니아 X 공공		공공부문의 부정행위	
아일랜드 ○		공공부문과 민간부문의 부정행위	

주1: 미국은 공공부문과 민간부문이 별개의 법으로 운영되고 있음

주2: 호주는 퀸즈랜드 주의 내부공익신고자 보호법임

법률체계 면에서도 외국의 경우 우리나라보다 발전된 체계를 갖추고 있는 사례가 많다. 특히 미국의 경우는 개별법상에서 민간부문의 공익신고자 보호에 관한명문의 규정을 두고 있다. 그러나 사베인즈-옥슬리법 이전까지는 개별법에서 공익신고자를 위한 법조항들이 일반적으로 특정한 법령에서 명시한 종류의 위반을 고발한 근로자들로 제한적이었다. 의회의 지지가 취약했기 때문에 사베인즈-옥슬리법은 일반적이고 함축적이거나 간접적인 권리가 대부분이다. 따라서 사베인즈-옥슬리법은 일반적이고 함축적이거나 간접적인 권리가 대부분이다. 따라서 사베인즈-옥슬리법의 한계를 보완하여 보다 폭넓게, 또한 직접적이고 명시적인 보호를 받을수 있게 하려는 노력이 민간부문 공익신고자 보호 합리화법(Private Sector Whistleblower Protection Streamlining Act of 2007)으로 구체화 되었다. 이후 2008년 8월 14일 부시대통령에 의해 소비자제품안전증진법(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008)이 승인되었다.

먼저 미국의 개별법 상의 공익신고자 보호 관련법을 비교해보면 아래의 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 미국의 공익신고자 보호 관련법률

구 분	직업안전위생관리법 (Occupational Safety and Health 11(c)) (1970)	독성물질규제법 (Toxic Substances Control Act of 1976)	대기정화법 (The Clean Air Act of 1977)	항공투자개혁법 (Aviation Investment and Reform Act (AIR21)) (2000)
보호대상	직업적 위생 또는 안전의 위반행위를 신고하는 "근로자"	동법의 위반행위를 신고하는 "근로자"	동법의 위반행위를 신고하는 "근로자"	항공사, 하도급자, 또는 계약자의 근로자
보호대상 행 위	직업안전위생관리국 (OSHA)에 신고하거나 증언하는 행위	동법에 따른 신고, 증언 또는 지원하는 행위	동법과 관련계획에 따른 신고, 증언 또는 지원하는 행위	관련 법령의 위반 행위를 제공, 기록, 증언하는 행위
공소시효	30일	30일	30일	90일
재 판 청 구 권	없음	없음	없음	없음
이 용 가 능 한 구 제 책	원상회복 체불임금 지급	원상회복 체불임금 지급 변호사 선임료 전보적 배상 징벌적 배상	원상회복 체불임금 지급 변호사 선임료 전보적 배상	원상회복 체불임금 지급 변호사 선임료 전보적 배상

구 분	사베인즈-옥슬리법 (Sarbanes-Oxle y Act, Sec.806) (2002) Act of 1974, Sec.5851) (2005년 개정)		육상운송지원법 (Surface Transport. Assistance Act of 1982) (2007년 개정)	소비자제품안전 증진법 (Consumer Product Safety Improvement Act of 2008)
보호대상	ll 상   상장 회사의 근로자		상업운송업자의 근로자	소비자제품 (CPSC)의 제조업자, 배급업자, 판매업자 의 근로자
보호대상 행 위	증권거래위원회 (SEC) 규정 또는 증권 관련법의 위반행위를 신고한 행위	동법 또는 원자력 법의 위반행위를 신고하거나 그 위반행위에 협력하기를 거부 하는 행위	안전·안보규칙에 대한 위반행위를 신고하거나 운송을 거부하는 행위	제품의 안전과 관련한 법규의 위반행위를 신고 하거나 그 위반행위 를 거부하는 행위
공소시효	공소시효 90일 180일		180일	180일
재 판 청 구 권	180일 (행정쟁송 후)	365일 (행정쟁송 후)	210일 (행정쟁송 후)	210일 (행정쟁송 후)
이 용 가 능 한 구 제 책	원상회복 체불임금 지급 변호사 선임료 특별한 전보적 배상	원상회복 체불임금 지급 변호사 선임료 전보적 배상	원상회복 체불임금 지급 변호사 선임료 전보적 배상 징벌적 배상	원상회복 체불임금 지급 변호사 선임료, 특별한 전보적 배상

특히 미국의 소비자제품안전증진법(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008)상의 공익신고자 보호 사례를 보면, 미국의 개별법상 공익신고자 보호제도가 우리나라보다 훨씬 구체적이라는 것을 알 수 있다. 소비자제품안전증진법은소비재 안전기준 및 아동제품 안전조건을 세움으로써 소비재안전위원회(the Consumer Product Safety Commission)의 권한을 강화하고 현대화하기 위한 법으로, 공익신고자 보호관련 조항(whistleblower protections)을 별도로 두고 있다.

소비자제품안전증진법에 규정되어 있는 공익신고자 보호관련 조항을 보면 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 공익신고의 대상['Sec. 40. (a)]으로서 다음과 같은 4가지를 규정해 놓고 있다.

- 이 법 또는 기타 위원회가 집행하는 다른 법, 다른 명령, 규칙, 규정, 기준 또는 금지사항 등의 위반이나 근로자가 위반했다고 믿은 사항에 관한 정보를 제공했거나, 제공하려고 한 경우
- 위반에 대하여 증언했거나 증언하려고 할 때
- 이 절차에 참여해 도움을 주었거나 참여하여 도움을 주려고 할 때
- 근로자가 이 법 또는 기타 위원회가 집행하는 다른 법, 다른 명령, 규칙, 규정, 기준 또는 금지사항 등에 위반된다고 생각하는 행동, 정책, 임무 등에 참여하지 않거나 참여할 것을 거절한 경우

둘째, 신고자 적격['Sec. 40. (a)]으로 제조업자, 개인 등록자, 판매자, 소매업자는 다음에서 정하는 바와 같이 근로자가 자기의 권리를 이행하는 사항을 이유로 그근로자를 해고할 수 없다고 하여 신고적격을 명시해 놓고 있다. 아울러 신고접수 및 처리기관['Sec. 40. '(b)(1)]으로서 노동부 장관에게 해고나 차별을 신고하도록하고 있다.

셋째, 신고방법은 서면으로 하게 되어 있으며['Sec. 40. '(b)(1)], 성실의무를 위반한 경우 신고가 기각되거나 조사를 실시하지 않는다[동법 'Sec. 40. '(b)(2)(B)].

- 신고가 불이익을 주는 인사조치에 기여하는 것으로 확실치 않은 경우,
- 사용자가 신고자의 신고행위가 없어도 동일한 불이익 인사조치를 했을 것이라 는 것을 증명할 경우 등

그 외에 처리기관의 조치['Sec. 40. '(b)(2)(A)]로서 노동부는 신고를 접수한 이후 60일 이내에 조사를 시작해야 하며, 보호주체로서['Sec. 40. '(b)(2)(A), 'Sec. 40. '(b)(4), 'Sec. 40. '(b)(6)] 노동부 장관을 그리고 불이익처분의 유형['Sec. 40. (a)]으로서 해고 또는 고용과 관련한 보수, 기간, 조건 등에 대하여 차별을 규정해 놓고 있다. 이외에도 책임감면 등 기타 보호 수단, 손해배상 제도['Sec. 40. '(b)(3)(B)(iii)] 등을 규정해 놓고 있다.

한편 민간부문의 공익침해행위에 대해 개별법으로 보호조치를 취하고 있는 미국에서 민간부분의 공익신고자 보호를 위한 일반법을 추진하고 있는 것으로 파악되고 있다. 즉, 2007년 민간부문의 공익신고자를 통합적으로 관리하기 위한 법률 안으로서 민간부문 공익신고자 보호 합리화법(안)을 제출하였다.

이미 지난 40년 동안 미국 의회는 민간부문의 고용자가 법령위반 행위를 목격했을 때 이를 알릴 수 있도록 고무하는 다수의 연방법에 제한적인 공익신고자 보호를 추가해 왔다. 예를 들어 2002년 기업개혁법(Securities and Exchange Act (Sarbanes-Oxley Act), 9/11위원회 이행 권고법(Implementing the Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007) 등으로 공익신고자들에 대한 보호는 증진되었다. 그러나 현실적으로 잠재적 공익신고자들에게는 제한적이고 불확실한 신고대상과 적용범위, 구제를 받을 수 있는 기회의 제한성과 혼동, 민간부문 공익신고자 보호에 대한 취약한 행정 등으로 인하여 위험부담이 따르는 것이 사실이다.

이러한 문제점들은 민간부문 고용자를 위한 통합적 공익신고자 보호프로그램이 없기 때문으로 이해되어 관련 연방법의 위반행위를 신고한 민간부문 고용자를 보 호할 수 있는 새롭고 통합적인 보호프로그램의 법안으로서 민간부문 공익신고자 보호 합리화법(안)을 하원에 제출하였다.

통합적인 보호프로그램으로서 이 법안은 신고의 대상으로 위생 및 보건, 환경보호, 식품 및 의약품 안전, 운송 안전, 근무 조건 및 편의(직업상의 안전 및 위생제외), 안전 요건 및 구조적, 기술적 규준을 포함한 건물 및 구성물 관련 요건, 편의시설의 안전을 포함한 에너지, 거주지 및 공동체의 치안, 은행, 보험 및 증권거래법을 포함한 금융거래 또는 신고요건, 소비자 보호 등을 규정하고 있다. 아울러신고자로 일반 근로자뿐만 아니라 병원의 의사나 다른 유사한 상황에 있는 사람들을 포함하고 있다.

그 이외에 신고는 명확하고 합리적인 증거와 합리적인 믿음 하에서 하도록 규정하고, 신고자 보호기관으로서 기존의 OSHA에 의한 보호활동을 1년 후에 노동부의 고용기준 관리국 내에 새로운 기관을 설립하도록 규정하고 있다.

법률체계 외에 외국의 공익신고자 보호제도의 운영사례도 주목해 볼 필요가 있

다. 외국의 경우 공익신고자 보호제도에 의한 신고도 활발하게 이루어지고 있는데, 영국의 경우 공익제보법에 의한 신고건수가 매년 증가하고 있는 것으로 나타났다. 영국에서 공익제보법에 의한 신고건수는 1999/2000년에는 157건이던 것이, 2000/2001년에는 416건으로 증가하였으며, 2005/2006년에 1천건을 넘어 1,034건을 기록하였으며, 2006/2007년에는 1,356건으로 나타났다.

연 도	공익제보 신고건수
1999/2000	157
2000/2001	416
2001/2002	528
2002/2003	661
2003/2004	756
2004/2005	869
2005/2006	1034
2006/2007	1356

<표 2-5> 영국의 공익제보 신고건수 현황

외국의 법제도적 측면이나, 제도의 운영현황 등을 보았을 때, 한국의 공익신고 자 보호제도의 도입 필요성은 매우 크다고 할 것이다. 한국의 상황과 외국의 공익 신고자 보호제도를 비교해 보았을 때 민간부문을 포함하는 공익신고자 보호제도 의 도입의 근거는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 개별법상의 공익신고자 보호제도를 가지고 있는 미국에서도 통합적 법률 제정을 시도하고 있다. 특히 개별법 상으로 한국보다 훨씬 구체화되고 발전적인 공익신고자 보호제도를 가지고 있는 미국에서도 개별법의 한계를 지적하면서 일반법 형식으로 새로운 공익신고자 보호제도를 도입하고자 노력하고 있다는 것은 공익신고자 보호제도 도입을 추진하는 한국에 있어서 큰 시사점이라 할 수 있다.

둘째, 일본이나 호주 같은 경우 지방정부 차원에서도 공공부문은 물론 민간부문

의 공익신고자 보호제도를 시행하고 있다. 중앙정부 차원은 물론 지방정부 차원에서 이미 공익신고자 보호제도를 도입하고 있다는 것은 사회 전반적으로 공익신고에 대한 공감대가 형성되고, 적극적으로 추진되고 있음을 보여주는 것이라 할 수있다.

셋째, 따라서 한국에서도 사회안전과 국가경쟁력 확보, 공공기관의 부담 해소 차원에서 공익신고자 보호제도의 도입이 필요하다. 이를 위해 현재 개별법에서 명 문규정으로만 되어있는 신고자에 대한 보호제도를 구체화하고 강화할 필요가 있다.

# Ⅲ. 공익신고자 보호제도 도입방안의 주요 쟁점사항

## 1. 공익신고의 대상

공익신고의 대상이란 공익침해행위가 되는 행위 또는 분야를 말한다. 즉, 국민 권익위원회법에서 정의하고 있는 부패행위를 제외한 사항 중 국민의 건강과 안전, 생명과 신체의 보호, 소비자 이익의 보호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보 등이 포함될 수 있다. 여기서는 먼저 공익의 이론적 개념을 검토한 후, 현재 국민권익 위원회법 상의 부패행위 신고대상 및 외국의 공익신고 대상을 살펴보고, 이를 토 대로 바람직한 공익신고의 대상에 대하여 검토해 보고자 한다.

## 1) 공익의 이론적 개념

공익은 플라톤 이후 오늘날까지 수많은 사람들이 연구하여 왔으며, 정치적·환경적 여건의 변화에 따라 각 시대마다 특정한 이론적 견해가 받아들여져 왔음에도 불구하고 여전히 그 개념 및 내용은 모호하여 다양한 학설이 존재하고 있는 것이 현실이다.

(1) 공익개념의 이론적 검토(백완기, 1981: 243-269)

#### ① 규범설

규범설은 공익을 구체적인 정책들을 평가하는 규범적이고 윤리적인 기준으로서의 공공선(common good)의 개념으로 파악하는 학설을 의미한다. 이러한 규범적입장은 인간은 선천적으로 공공선을 추구하며, 따라서 인간이 정치적 결사(political association)를 형성할 때에 사적 이익을 위해서 만드는 것이 아니라 보다 나은 공동생활을 위해서 만든다는 논리에 근거하고 있다.

이처럼 공익의 규범설은 개인이나 이익집단의 이익들과는 다른 사회전체로서의

공동체의 공공선이 있다고 보기 때문에 공익을 하나의 독립적 실체로 파악한다. 이러한 공익은 실정법에는 나타나지 않을 수 있지만 보다 상위법인 자연법에는 반드시 나타난다고 본다.

이러한 관점에서 공익은 일반대중의 참다운 이익이라고 볼 수 있다. 그러나 규 범설은 일반대중은 공익을 산출하기에 부적절하고 무능하기 때문에 소수의 엘리 트들에 의해 산출될 수 있는 것으로 정당이나 압력단체의 이익과는 거리가 먼 것 으로 파악한다.

이러한 규범설은 내용과 강조점에 따라 다양한 견해로 나눠지나 주된 공통적 요소들은 다음과 같다. 첫째, 정당이나 압력단체는 부분성을 띠고 있어서 공익과 는 배반관계에 있다. 둘째, 소수의 철인적 엘리트만이 공익을 창출할 수 있다. 셋 째, 직업적 전문주의와 창조적 지성이 공익창출의 근거로 파악한다. 넷째, 공익은 실정법이 아닌 자연법이나 양심에 호소함으로써 나타날 수 있다고 본다. 그러나 공익의 규범설은 반민주성, 소수의 엘리트주의, 배타적이고 독선적인 자의성으로 흐르기 쉬운 한계가 있다.

#### ② 과정설

공익 과정설의 기본적 입장은 공익을 집단과정의 결과적 산물로 보는 것이다. 이 입장은 정치현상을 집단현상으로 파악하여, 개인이나 집단들은 자기들의 이익과 선호를 증진시키기 위해서 정치의 광장 속에서 상호경쟁하는 것으로 본다. 결국 공익이란 이러한 정치과정 속에서 개인이나 집단들의 이익들이 전환된 것으로 볼 수 있다. 따라서 사회전체로서의 공동체에게 좋은 공공선이란 있을 수 없으며, 결국 개인이나 집단에 의해서 추구되는 이익밖에 없다고 본다.

한편, 이익집단들의 상호작용의 결과를 공익이라는 보는 입장과 달리 과정 자체가 공익이라는 견해의 과정자체설이 있다. 과정자체설에 따르면, 민주적인 정책결정과정은 다양한 이익들이 정책에 반영될 기회를 균등하게 보전하고 있기 때문에이것이 바로 공익이라고 주장된다. 즉, 적법과정의 기준이 준수되는 한 과정자체가 공익이라는 입장이다. 공익은 집단과정 속에서 나온다는 점에서 과정결과설이

나 과정자체설은 공통성이 있음을 발견할 수 있다. 이러한 과정설은 인간들이나 집단들이 자기들의 이익을 추구하고 획득하려고 상호작용할 때에 비로소 공익은 존재하는 것으로 처음부터 사회전체를 위한 공공선으로서의 공익은 없다는 입장 이다.

따라서 이러한 입장은 여러 가지 이익들이 골고루 균형 있게 대변될 수 있는 정당하고 합리적인 과정을 중시한다. 결국 민주적인 절차, 게임의 법칙, 대표성, 의견교환의 공개성, 전문가적 지식과 기술 등이 보장되는 과정이 중요하다. 이러한 과정설의 한계점들로는 협상의 결과적 개념으로서의 기능적 한계, 조직화되지 못한 이익의 존재, 지배집단 이익의 과다대표성, 내용이 아닌 과정으로서의 공익의 한계, 그리고 집단이익의 이질성 및 배타성 등을 들 수 있다.

#### ③ 합리설

합리설은 공익의 근원을 조직화된 집단이익, 자연법 또는 개인의 양심보다는 민심으로서 국민 대다수의 의사라고 전제한다. 그리고 이러한 의사를 발견하는 데는 두 가지 방법이 있는데, 정당을 통하는 방법과 선거민을 통하는 방법이다.

먼저, 정당을 통하여 국민전체의 다수의사를 발견하는 방법으로 가장 바람직한 방법은 양당체제이다. 양당 이상의 다당체제는 다수의 의사를 대변하지 못할 가능성이 크기 때문에, 양대정당제야말로 국민의 의사를 명백하게 표명할 수 있는 가장 바람직한 메카니즘으로 본다. 정당제도 이외의 국민의 의사를 발견하는 다른 방법으로는 여론조사나 선거민의 반응을 통해서 국민의 의사를 보충하는 방법이 있다. 국회의원의 일차적 책임은 정당이 아니라 선거민에 있으며, 국회의원이 선거민의 의사에 따라 행동할 때 공익에 최대로 봉사하게 되는 것이다. 기본적으로합리설의 관심은 주어진 목표를 어떻게 하면 가장 적은 비용으로 달성할 수 있는나에 있다. 따라서 정책결정가의 일이란 전문가의 역할로서 가치를 찾는 일이 아니라 그 가치를 성취하는 방법을 찾는 것이라고 본다.

이러한 합리설은 공익구축의 기반이 개인의 양심이나 특정의 조직화된 이익보 다는 국민전체의 의사라는 점에서 가장 넓다고 볼 수 있다. 그러나 한계점으로는 첫째, 공익의 근원이 되는 민심 또는 국민의 의사를 어떻게 볼 것인가이다. 그 시대의 지배적 의사가 국민의 의사라고 할 수 있지만 지배적인 의사가 조작되는 경우 무엇이 지배적 의사인지 확인하기가 쉽지 않다는 하계가 있다.

둘째, 국민의 의사를 찾는 방법으로서 양당제의 한계이다. 나라마다 양당제가 발달한다는 보장이 없으며, 또 양당제가 발달한다 할지라도 정당이 계급성을 띠는 경우도 있기 때문이다. 그리고 선거구민의 여론이나 반응을 추적하는 경우에도 각 선거구민의 경우 자기구역의 이익을 대변하기 쉽기 때문에 국민전체의 의사를 대 표한다고 보기 어렵다.

셋째, 행정부는 정책결정과정의 최종단계로 가치가 배제된 정책결정은 비현실적이다. 즉, 모든 정책의 목표가 국민에 의해서 주어질 수 없으며, 오히려 행정부의역할이 큰 비중을 차지하는 현대 행정국가에서는 행정부가 정당이나 국회보다 민심의 소재를 보다 잘 파악할 수도 있다는 점이다. 또한 정책과정 자체가 본질적으로 가치의 갈등, 권력관계, 비합리성 등이 작용한다는 점에서 정책과정을 계산적인 합리화 과정으로 설명하는 데는 한계가 있다.

### ④ 공공재설

이 학설은 공공재가 곧 공익이라는 설이다. 공공재는 소비의 비경합성과 비배제성을 특징으로 하는 재화로, 이러한 관점에서 법과 질서는 어느 누구도 이것으로 부터 배제될 수 없다는 점에서 좋은 예가 될 수 있다.

공공재설은 공익을 구체적이고 가시적이며 계량적으로 표현하는 데 기여하지만, 다음의 몇가지 문제점을 갖고 있다. 첫째, 정도의 차이가 있지만 어느 재화도 완 전히 공공재적 성격을 띠지 않았다고 보기 어렵다. 둘째, 공공재를 무조건 많이 생산한다고 해서 공익이 높아질 수는 없다는 점이다. 또한 공공재적 성격이 약한 재화의 산출이 공익에 기여하지 못한다는 논리도 성립하지 못하는 단점이 있다.

#### ⑤ 공동체의 이익설

이 학설은 공익은 사익의 단순한 집합에 불과하다는 주장에 정면으로 반대되는 견해이다. 사회나 국가는 개인으로 구성되어 있지만, 단순한 개인의 집합체와는

다른 성격을 갖고 있음을 부인할 수는 없다. 즉, 단순한 집합체 이상의 자신의 인격과 권익을 가지고 있는데 이것을 공익의 원천으로 보는 입장이다. 따라서 사회전체로서의 권익과 인격을 추구하고 실현하는 것이 공익이라고 보며, 이러한 입장에서는 공동체의 이익이 개인의 이익에 우선시된다. 즉, 개인의 이익은 공동체의이익범위 내에서만 추구될 수 있어야 한다.

그러나 이러한 학설은 첫째, 구체적으로 무엇이 공동체의 이익인지 조작화하기가 쉽지 않다. 즉 개인적 이익이 기관의 위치를 점하고 있는 경우 이들의 의사나이익이 공동체의 이익이 될 수 있기 때문이다. 둘째, 공동체의 우선성을 강조하기때문에 국가이익지상주의나 국가파쇼주의를 불러일으키기가 쉽다. 이러한 사회에서의 정치과정은 하향성을 띠기 쉬워 민주적인 이익통합과정을 기대하기 어렵다.

## (2) 요약

지금까지 공익에 대한 다양한 학설들의 개념과 장단점들을 살펴보았다. 그러나 각 개념들은 특정한 시각에서 공익의 개념을 설명하고 있다는 점에서 현실적인 공익의 개념을 파악하고 구체화하기에는 한계가 있다. 그러므로 공익에 대한 종합적 시각을 통하여 우리사회의 공익의 개념을 전체적으로 접근할 필요가 있다.

첫째, 규범설은 누구나 보다 나은 공동생활을 추구한다는 점에서 사회전체로서의 공동체의 공공선을 공익으로 파악하는 입장이다. 예를 들면 우리사회의 안전 및 번영은 누구나 추구하는 바람직한 것으로 볼 때, 이를 공익으로 파악할 수도 있을 것이다.

둘째, 과정설은 공익을 집단과정의 결과적 산물 및 과정자체로 본다는 점에서, 민주적인 의사결정 및 절차, 공정경쟁, 다수결의 존중 등을 공익으로 파악할 수 있는 관점을 제공해 준다.

셋째, 합리설은 공익을 민심으로서의 국민 대다수의 의사로 파악함으로써, 여론 및 국민의 의사, 이를 수렴할 수 있는 민주적 절차 및 방법들을 공익적 관점으로 바라볼 수 있는 시각을 제공해 준다.

넷째, 공공재설은 공공재가 곧 공익이라는 견해로, 공공재적 성격이 비교적 큰

국방 및 치안, 공공시설, 공공질서, 보건 및 의료, 교육 등을 공익으로 파악할 수 있는 이론적 시각을 제공해 준다.

마지막으로 공동체의 이익설은 개인의 이익에 우선하는 사회전체로서의 권익을 공익으로 보는 입장으로, 이러한 견해는 국가의 안위, 헌법의 이념, 국방의 의무, 국민으로서의 의무 등을 공익으로 파악할 수 있는 안목을 제공해 준다.

## 2) 한국의 공익신고 대상

현 국민권익위원회법상의 공익신고 대상인 부패행위의 개념은 다음과 같다(법제2조 4).

- 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
- 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사 자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대 하여 재산상 손해를 가하는 행위
- 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

이상의 규정에 의하면 공익신고의 대상은 첫째, 공직자의 직무관련 부패행위, 둘째, 공적재산의 침해행위, 셋째, 부패행위 및 그 은폐를 강요·권고·제의·유인하는 행위가 된다.

이상과 같은 국민권익위원회법상의 부패의 개념정의와 부패행위 신고대상이 갖는 제도적 문제점 및 한계는 다음과 같다.

첫째, 공익신고 대상이 공직자와 공공기관의 부패행위에 국한됨으로써 민간부문에서 발생하는 식품 제조과정에서 유해물질의 첨가나 환경오염, 자동차나 항공기부품결함, 운행사고의 위험 등 국민의 건강과 안전에 치명적인 위험을 야기하는 문제에 대한 제보를 보호하지 못하는 문제가 발생한다.

둘째, 민간부문의 법률이나 규칙의 위반, 권한남용, 막대한 예산낭비, 관리상의 중대한 과오, 공공의 보건·안전·환경 등에 대한 구체적이고 실질적인 우려 등 이 보호범위에 포함되지 않고 있다. 결국 민간 부문에서 법령 등을 위반하여 국민의 생명·건강·안전 또는 환경 등에 중대하고도 실질적인 위험을 초래하는 행위에 대한 공익신고 및 보호가 이루어지지 못하는 한계가 있다.

## 3) 외국의 공익신고 대상

외국의 공익신고 대상은 국가마다 약간의 차이를 보이는데, 앞의 2장에서 살펴 보았듯이 대부분의 선진국에서는 민간부문의 공익침해행위도 신고의 대상으로 포 함하고 있다. 한편 구체적인 신고의 대상을 국가별로 살펴보면 다음과 같다.

## (1) 미국

미국에서는 공공부문의 부패에 대한 신고와 민간부문의 공익침해행위 신고 및 보호 관련 법률이 구분되어 있다. 먼저 공공부문의 신고대상으로서 공무원제도개 혁법을 보면 다음의 4가지가 신고의 대상으로 되어 있다.

- 법·규칙이나 규정의 위반
- 관리의 잘못
- 재원의 막대한 낭비
- 권한의 남용 또는 국민 건강과 안전에 관한 실질적이고 구체적인 위험이 일어 나고 있다고 믿는 사안

둘째, 공익신고자 보호법은 법률위반, 낭비 등 연방정부 행정기관의 불법과 부패행위를 신고하는 공익신고자 보호를 위하여 제정되었다. 공익신고자 보호법상의 신고대상은 법령 또는 대통령령에 의해 기밀사항으로 특별히 분류된 경우를제외하고는 정부기관 내의 부정, 비리와 관련된 정보나 활동(제1213조)으로 되어있는바, 구체적으로는 다음과 같은 사항이 포함된다.

- 법률, 규칙, 규정에 위반된 경우
- 관리상의 중대한 과실
- 막대한 재원의 낭비
- 권한남용

- 또는 공공의 보건 및 안전에 대한 실질적이고도 구체적인 위험

셋째, 부정주장법에서는 정부와의 계약에서 사인이 행한 특정한 기망행위 즉 부정주장(False Claim)의 대상이 되는 행위의 유형을 열거(제3729조 부정주장)하고 있는바, 그 내용을 보면 다음과 같다.

- 공무원 또는 미 정부 고용원, 미 군대의 일원에게 금전을 지급받거나 또는 승인을 받기 위하여 고의(knowingly)로 허위의 또는 부정한 청구를 제출하거나 제출되게 한 자
- 미 정부로부터 허위 또는 부정한 청구에 대한 지급 또는 승인을 받기 위하여 고 의로 허위의 기록이나 진술을 제작, 사용하거나 또는 제작·사용되도록 한 자
- 허위 또는 부정한 청구를 받아들여지게 하거나 지불케하여 미 정부를 편취하 려고 공모한 자
- 미 정부가 사용하였거나 사용할 물건 또는 돈을 소유, 관리, 보관하고 있는 자로서 미 정부를 편취하거나 재산을 은닉할 목적으로 자신이 받은 증명서, 영수증에 기재된 양보다 적은 양을 인도하거나 인도되도록 한 자
- 미 정부가 사용하였거나 사용할 물건의 수령 사실을 증명하는 문서를 작성하거나 교부할 권한이 부여된 자로서 미 정부를 편취할 목적으로 영수증 상의 정보 가 사실인지 여부를 확인하지 아니한 채 위 문서를 작성하거나 교부한 자
- 적법하게 공공재산을 매매하거나 담보를 제공하는 것이 아닐 가능성이 있는 공무원 또는 미 정부의 고용원 또는 미 군대의 일원으로서 공공재산을 고의 로 사거나 담보로 제공받는 자
- 미 정부에게 금전이나 재산을 지불 또는 전달하여야 할 의무를 감추거나 회피 하거나 줄이기 위하여 고의로 허위의 기록이나 진술을 제작, 사용하거나 제작, 사용되도록 한 자

한편 2007년 입안된 민간부문 공익신고자 보호 합리화법(안)에서는 공익신고의 신고대상을 아래와 같이 비교적 광범위하게 규정하고 있다.

- 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 규준을 포함한 건물 및 건설 관련 요건
- 시설의 안전을 포함한 에너지·국토안전 및 공동체의 안전
- 은행, 보험 및 증권거래법을 포함한 금융거래 또는 신고요건
- 소비자 보호

## (2) 영 국

영국의 공익제보법(Public Interest Disclosure Act)은 공공부문 및 민간부문에 포괄적으로 적용되는 법률로서 법 제1조 43b(적법한 보호대상 제보행위)에서 아래와 같은 사항을 신고의 대상으로 규정하여 놓고 있다.

- 범죄행위가 행해졌거나, 행해지고 있거나 행해질 우려가 있는 경우
- 준수해야 할 법적인 의무를 위반했거나, 위반하고 있거나 위반할 우려가 있는 경우
- 부정행위(miscarriage of justice)가 발생했거나, 발생하고 있거나 발생할 우려가 있는 경우
- 개인의 건강(신변)과 안전이 위협을 받았거나, 위협을 받고 있거나 위협을 받을 우려가 있는 경우
- 근무환경이 침해되었거나, 침해되고 있거나 침해될 우려가 있는 경우
- 위의 항목들에 해당하는 내용을 담고 있는 정보가 고의적으로 은폐되었거나, 은폐되고 있거나 은폐될 우려가 있는 경우

영국 공익제보법상의 신고대상 중에서 특이한 점은 공익침해 행위가 이미 발생한 것은 물론 그러한 사안이나 위협이 현재 발생하고 있거나 또는 발생할 우려가 있는 경우도 포함하고 있다는 것이다.

## (3) 남아프리카 공화국

남아프리카 공화국의 공개정보보호법(Protected Disclosures Act)은 영국의 공익 제보법을 참고하였기에 영국과 거의 동일한 대상을 규정하고 있다. 동법 제1조의 신고대상을 보면 다음과 같다.

- 범죄행위가 행해졌거나, 행해지고 있거나 행해질 우려가 있는 경우
- 법적 의무가 있는 자가 이를 따르지 않았거나, 따르지 않고 있거나 따르지 않을 우려가 있는 경우
- 부정행위(miscarriage of justice)가 발생했거나, 발생중에 있거나 발생할 우려가 있는 경우
- 개인의 건강과 안전이 위협을 받았거나, 위협을 받고 있거나 위협을 받을 우려가 있는 경우
- 근무환경이 침해되었거나, 침해되고 있거나 침해될 우려가 있는 경우
- 2000년에 제정된 평등 및 부당차별방지촉진법(Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act)에서 규정된 불공정한 차별
- 위에 언급된 사항 중 해당사실을 고의로 은폐하거나, 은폐하고 있거나 은폐할 우려가 있는 경우

### (4) 캐나다

캐나다에서는 공직자 공익신고 보호법(Public Service Whistleblowing Act of 2001)에 의거 공익신고 및 보호가 이루어지고 있다. 동법은 적용대상을 공공부문으로 한정하고 있는데, 신고의 대상으로 법 제3조에서 직장내의 위법한 작위나부작위를 규정하고 있는바, 구체적인 신고대상은 다음과 같다.

- 캐나다 내에서 유효한 법을 위반한 행위
- 공적자금의 심각한 낭비를 초래할 가능성이 있는 행위
- 공중보건 또는 환경 안전에 위험을 초래할 가능성이 있는 행위
- 기존의 공공정책이나 공공기관의 서면으로 기록된 훈령에 대한 심각한 위반행위
- 중대한 과실이나 직권남용 행위

## (5) 뉴질랜드

뉴질랜드의 제보보호법은 공공부문과 민간부문을 포괄하여 적용되고 있다. 동법 제3조는 심각한 부정행위를 신고의 대상으로 규정하고 있는바, 구체적인 부정행 위의 유형은 다음과 같다.

- 공적 재원이나 공적 자원을 불법적으로 부정하게 사용하는 것
- 공중보건이나 공공안전 또는 환경에 심각한 위협을 가하는 행위(act)나 부작위 (omission) 또는 처신(course of conduct)
- 범죄행위의 예방·조사·탐지 등 법 집행 및 공정한 재판권에 심각한 위협을 가하는 행위나 부작위 또는 처신
- 범죄행위를 구성하는 행위나 부작위 또는 처신
- 고압적이며 부당하게 차별적이거나 심각하게 부주의한 또는 심각한 과실을 구성하는 공무원의 행위나 부작위 또는 처신

## (6) 호 주

호주 Queensland주의 공익신고자 보호법(Whistleblowers Protection Act of 1994)은 공공부문과 민간부문의 공익제보 내용을 별도로 규정하여 놓고 있다. 즉, 동법 제8조에서는 공공영역(공무원에 의한 공익제보)의 공익제보에 대하여 다음과 같이 규정하여 놓고 있다.

- 부패란 불법적, 자의적, 강압적 또는 부당한 공공부문의 행정행위 등으로 폭넓 게 정의된다
- 공무원은 공적재원의 실질적인 낭비와 관련된 과실 또는 부적절한 운영을 제 보할 수 있다
- 공무원은 공공의 보건 또는 안전 또는 환경에 대한 실질적이고 구체적인 위험을 제보할 수 있다
- 공공의 보건 또는 안전은 본 법에서 폭넓게 정의되고 있고, 환경에 대한 개념 정의는 상호 참조에 의하여 환경보호법에서 정한 바에 의한다

또한 제18조에서 공무원은 공공의 보건, 안전, 환경에 대한 위험을 제보할 수

있다고 규정하여 놓고 있다.

이상의 법률 조항에 의하면 다음과 같은 행위가 공익신고의 대상이 된다. 첫째, 공공 영역에 영향을 미치는 불법행위와 공적 재원의 낭비와 관련된 과실 또는 부실한 운영 행위, 둘째, 공공의 보건 또는 안전에 대한 위험, 셋째, 환경에 대한 실질적이고 구체적인 위험 등이다.

한편 형사사법(Criminal Justice Act 1989)에서 정하는 공무원의 불법행위와 타인의 이익에 실질적으로 불리한 영향을 미치는 부당한 행위로는 타 공무원의 불법행위에 관한 정보를 가지고 있는 경우, 특정인의 이익에 실질적이고도 구체적인 방식으로 불리한 영향을 미치는 공무원의 부패행위에 관한 정보를 가지고 있는 경우 등을 규정하여 놓고 있다. 이 경우 부패는 불법적, 자의적, 강압적 또는부당한 공공부문의 행정행위 등으로 폭넓게 정의된다.

민간영역(일반인에 의한 공익제보)의 공익제보는 법률 제9조에 규정되어 있는 바, 그 내용을 보면 다음과 같다.

- 누구든지 장애가 있는 자의 보건과 안전에 대한 중대하고 구체적인 위험을 제 보할 수 있다
- 누구든지 [별표 2]<sup>12</sup>)에서 열거하는 법령의 규정위반 또는 그 조건의 위반으로 부터 발생하는 환경에 대한 실질적이고 구체적인 위험을 제보할 수 있다
- 누구든지 공익적 제보를 함으로 인하여 제보자에게 가해지는 보복을 제보할 수 있다

그리고 제19조에서 누구든지 특정한 위반행위로 인한 장애인 또는 환경에 대한 위험을 제보할 수 있다고 규정하고 있다.

이상의 규정에 의하여 민간인의 공익제보 대상은 다음과 같다. 첫째, 장애인처우법(Disability Services Act 1992)에서 정하는 장애인의 보건과 안전에 대한 중대하고 구체적인 위험, 둘째, 법령의 규정위반 또는 그 조건의 위반으로부터 발생하

<sup>12)</sup> 환경관련 법, 대기오염에 관한 법률, 수질오염에 관한 법률, 토양오염에 관한 법률, 경작에 관한 법률, 환경보호법, 어업법, 산림법, 토지법, 광업법, 자연보호법, 석유법, 석유법령, Queensland Heritage Act 1992, 운송(해상오염)법, 수자원법

는 환경에 대한 실질적이고 구체적인 위험, 셋째, 공익적 제보로 인하여 제보자에게 가해지는 보복 등이다.

## (7) 일 본

일본의 공익통보자보호법(公益通報者保護法, 2004)은 국민의 생명, 신체, 재산 그 외 이익의 보호에 관련되는 법령 규정의 준수를 도모하고, 국민생활의 안정 및 사회경제의 건전한 발전에 이바지 하는 것을 목적으로 제정된 법률이다. 동법 은 제2조 제3항에서 통보대상사실을 규정하여 놓고 있는바, 그 내용을 보면 다음 과 같다.

- 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.
- 별표에 해당하는 법률 규정에 근거한 처분에 위반되는 사항이 앞의 사실에 해당하는 사실이 되는 경우 해당 처분의 이유가 된 사실(해당 처분의 이유가 된 사실이 별표에 해당하는 법률규정에 근거하는 다른 처분에 위반되고 또는 권고 등에 따르지 않는 사실인 경우, 해당 다른 처분 또는 권고 등의 이유가 되는 사실을 포함함).

동법에 의한 통보대상 법률은 법률에 규정된 형법, 식품위생법, 증권거래법, 농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률, 대기오염방지법, 폐기물의처리 및 청소에 관한 법률, 개인정보의 보호에 관한 법률 등 7개이다. 한편 기타정령이 정한 법률은 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경의보전, 공정한 경쟁의 확보, 그 밖에 국민의 생명, 신체, 재산, 그 밖의 이익 보호에 관련되는 법률, 약사법, 특정상거래법, 수질오염방지법, 독점금지법, 노동기준법 등 409개 법률이다. 따라서 공익통보의 대상이 되는 법률은 총 416개가 된다.

## (8) 리투아니아

리투아니아의 공개정보보호법(Protected Disclosures Act)은 공무원 및 공공 피용자를 대상으로 하는 법률로서 제2조에서 신고의 대상이 되는 부정행위에 대하여 규정하여 놓고 있는바, 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 부패 또는 기타 범죄활동
- 법적 책임 위반(민사상 또는 행정상 여부 불문)
- 공직 남용
- 일반인의 건강 또는 안전에 대한 위험
- 환경에 대한 위험
- 일반인에 대한 부당한 확신

한편 상기 행위 가운데 어떠한 것이든 고의로 은폐하려는 시도는 배임행위가되며 아울러 신고의 대상이 된다.

## (9) 외국 제도의 요약

이상에서 외국의 공익신고 대상에 대하여 고찰하여 보았는바, 공통적인 공익신고의 대상을 정리해 보면 아래와 같다.

- 범죄행위(법이나 규칙의 위반)
- 의무위반
- 관리상의 (중대한)잘못
- 막대한 재원의 낭비
- 권한(공직)의 남용
- 국민(공공)의 건강과 안전에 대한 위험
- 신고정보의 고의적 은폐

이러한 신고의 대상 중에서 특이한 것은 영국, 남아공, 아일랜드, 캐나다 등의 국가에서는 신고대상 행위의 발생가능성이나 우려가 있는 경우에도 신고할 수 있 도록 되어 있다는 것이다.

이를 표로 정리해 보면 외국의 공익신고자 보호제도에서 규정하고 있는 공통적

#### 인 신고의 대상은 아래의 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 외국의 공익신고 대상 행위

공익침해행위유형	미국	영 국	캐나다	뉴질랜드	호 주	일 본
범죄행위(법이나 규칙의 위반)	0	0	0	0	0	0
의무위반	-	0	0	0	-	0
관리상의 (중대한)잘못	0	-	0	-	0	-
막대한 재원의 낭비	0	-	0	0	0	-
권한(공직)의 남용	0	-	0	0	-	-
국민(공공)의 건강과 안전에 대한 위험	0	0	0	0	0	0
신고정보의 고의적 은폐	-	0	-	-	-	-

- 주 1: 위에서 정리한 각국의 공익신고 관련 법률은 아래와 같음
  - 미국의 공익신고자 보호법(Whistleblower Protection Act of 1989), 민간부문 공익신고 자 보호 합리화법(안)(Private Sector Whistleblower Protection Streamlining Act of 2007)
  - 영국의 공익제보법(Public Interest Disclosure Act of 1998)
  - 캐나다의 공익신고 보호법(Public Service Whistleblowing Act of 2001)
  - 뉴질랜드의 제보보호법(Public Service Whistleblowing Act of 2001)
  - 호주의 Queensland주 공익신고자 보호법(Whistleblowers Protection Act of 1994)
  - 일본의 공익통보자보호법(公益通報者保護法, 2004)
- 주 2: 영국, 남아공, 아일랜드, 캐나다 등에서는 신고대상 행위의 발생 가능성이나 우려가 있는 경우에도 신고하도록 되어 있음

위에서 살펴본 바와 같이, 외국의 공익침해행위 유형은 주로 공익침해를 가져올수 있는 행위가 무엇인가에 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다. 한편 신고대상 규정 속에는 공직부패를 제외한 민간부문에서 공익침해행위가 발생할 수 있는 분야, 즉 공익침해행위로 인하여 피해가 나타날 수 있는 분야에 대한 언급들이 포함되어 있는데, 이를 기초로 공익신고 대상 분야를 정리해 보면 아래의 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 외국의 공익	¦신고 대상	문야
----------------	--------	----

공익침해행위 대상	규 정 국 가
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 이외에 신고대상행위를 보면 아래와 같다.
- 기업의 회계부정(미국 사베인wm-옥슬리 기업개혁법)
- 고압적이며 부당한 차별이나 심각한 부주의(뉴질랜드 제보보호법)
- 타 공무원의 불법행위 정보(호주 퀸즈랜드주의 공익신고자 보호법에서 언급하는 형사사법)
- 공익적 제보를 함으로써 제보자에게 가해지는 보복(호주 퀸즈랜드주의 공익신 고자 보호법)
- 신고대상 관련 정보의 의도적 제공 거부(네덜란드)
- 4) 우리나라의 신고·포상규정상의 공익침해행위 대상

한국의 현행법상 신고·포상 또는 보호규정을 두고 있는 법령은 총 64개로 조사되었다. 이중 20개의 법령에서 보호제도를 규정하여 놓고 있다. 이들 법령상의 공익침해 유형(분야)을 정리하면 아래의 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 한국 법령상의 공익침해행위 분야

공익침해 유 형	관 련 법	보호조항 관련법
공공의 안전, 건강, 보건 등	건강기능식품에 관한 법률, 국민건강보험법, 수산물품질관리법, 식품위생법, 약사법, 청소 년보호법, 축산물가공처리법, 마약류관리에 관 한 법률, 보건범죄단속에 관한 특별조치법, 부 정·불량농약및비료신고자보상규정(농촌진흥 청훈령) (9개)	마약류관리에 관한 법률, 부정·불량농약및비료신고자 보상규정(농촌진흥청훈령) (2개)
공정한 거래질서	건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률, 게임 산업진흥에 관한 법률, 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률, 관세법, 국세기 본법, 농산물품질관리법, 근로자직업능력개발 법, 농업협동조합법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 불공정무역행위 조사 및 산업피해 구제에 관한 법률, 조달사업에 관한 법률, 조 세범처벌절차법, 주식회사의 외부감사에 관한 시행령, 증권거래법, 위조상품 신고자에 대한 포상금 지급에 관한 규정 (16개)	관세법, 농산물품질관리법, 조 달사업에 관한 법률, 주식회 사의 외부감사에 관한 시행 령, 증권거래법 (5개)
환 경	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 산림 조합법, 산지관리법, 소나무재선충병 방제특별 법, 습지보전법, 식물방역법, 야생동식물보호 법, 주택법, 환경범죄의 단속에 관한 특별조치 법 시행령, 산불예방 및 진화 등에 관한 규칙 (10개)	
근로자 생활안정 및 보호	고용보험법, 임금채권보장법, 장애인고용촉진 및 직업재활법, 직업안정법 (4개)	
기 타	국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 수산업협 동조합법, 양곡관리법, 국세기본법, 공유재산 및 물품관리법, 국유재산법, 국가보안법, 범죄 신고자등 보호 및 보상에 관한 규칙(경찰청 훈령), 범죄신고자 보호 및 보상에 관한 규칙 (해양경찰청 훈령) 농지법, 문화재보호법, 병 역법, 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한	수산업협동조합법, 범죄신고 자등 보호 및 보상에 관한 규칙(경찰청 훈령, 범죄신고자 보호 및 보상에 관한 규칙(해양경찰청 훈령) 산업기술의 유출방지 및 보호 에 관한 법률, 성매매 알선

공익침해 유 형	관 런 법	보호조항 관련법
	법률, 선거범죄 신고포상금 지급에 관한 규칙 (법무부령), 성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률, 수산업법, 일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법, 정치자금법, 주민소환에 관한 법률, 한국마사회법, 공직선거법, 선거범죄 신고포상금 지급에 관한 규칙, 국가인권위원회법, 직무감찰규칙(감사원규칙), 법무부감찰위원회규정 (24개)	등 행위의 처벌에 관한 법률, 일제강점하 반민족행위 진상 규명에 관한 특별법, 정치자 금법, 주민소환에 관한 법률, 공직선거법, 선거범죄 신고포 상금 지급에 관한 규칙, 국가 인권위원회법, 직무감찰규칙 (감사원규칙), 법무부감찰위원 회규정 (13개)

이상의 신고 및 포상·보호 조항을 두고 있는 한국의 법령은 국민의 안전·건 강·보건에 관한 분야, 공정한 거래질서에 관한 분야, 환경 분야, 근로자의 생활안 정 및 보호 분야 등을 포함하고 있는 것으로 나타나고 있다.

## 5) 공익신고 대상의 대안 도출 및 평가

국내·외의 제도 및 관련 자료들을 검토한 결과 공익신고 대상의 설정에서 다음과 같은 점들을 시사점으로 제시할 수 있다. 첫째, 외국의 경우를 보면 불법행위도 신고의 대상에 포함하고 있다. 둘째, 공익의 개념에 국민 다수의 이익에 현저하게 피해를 주는 경우를 포함할 수 있다. 셋째, 공익침해행위의 우려, 은폐의강요나 제의 또는 이를 어렵게 하는 환경도 신고 및 보호대상에 포함시킬 수 있다. 넷째, 부패행위의 강요, 권고, 제의 등의 거부를 이유로 불이익을 당한 경우도신고 및 보호대상에 포함시킬 수 있고 및 보호대상에 포함시킬 수 있다. 및 보호대상에 포함시킬 수 있다.

이상의 국내·외의 법률 및 제도 등을 종합해 공익침해 행위의 대상을 정리해 보면 아래와 같이 5개의 분야와 그 행위의 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행 위 등이 도출될 수 있을 것이다.

① 공공의 보건, 안전, 건강에 관한 사항

- ② 환경의 보전 및 안전에 관한 사항
- ③ 공정한 거래와 소비자 보호에 관한 사항
- ④ 근로자의 생활안정 및 보호
- ⑤ 국민의 생명, 신체, 재산에 관한 사항
- ⑥ 위 내용에서 규정한 행위나 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

이상의 내용을 토대로 공익침해행위 신고대상과 관련되는 대안은 다음과 같이 도출해 볼 수 있을 것이다.

- 1안: 공익침해행위를 협의로 규정하는 방안
  - 공익침해 행위를 국민들이 가장 많은 관심을 갖고 있는 ①, ②로 한정하고, ⑥을 포함하는 방안
- 2안: 공익침해행위를 좀 더 넓게(중간적 개념) 규정하는 방안
  - 공익침해행위를 ①, ②, ③으로 한정하고, ⑥을 포함하는 방안
- 3안: 공익침해행위를 광의로 규정하는 방안
  - 공익침해행위로 ①~⑥을 모두 포함하는 방안
- 4안: 공익침해행위를 협의로 해석하되, 기타 필요분야를 대통령령으로 정하 도록 하는 방안
  - 1안을 기본으로 하고 기타 필요한 분야에 대해서는 대통령령으로 규정하는 방안

제1안은 신고대상으로서 실질적으로 공익침해행위가 많이 발생하고 있을 뿐만 아니라 국민들의 관심도 높은 분야로 좁게 한정하는 방안이다. 이 안을 적용하게 되면 실질적으로 침해행위가 많이 일어나거나 발생할 가능성이 높은 분야만을 포함함으로써 사회적 합의 가능성이 높다는 장점이 있다. 그러나 신고범위가 좁아신고가 필요한 부분이 신고대상에서 제외됨으로써 제도 도입의 효과를 충분히 기대하기 어려울 수 있다는 단점이 있다.

제2안은 신고의 대상을 좀 더 확장하여 공정한 거래와 소비자 보호에 관한 사항까지 포함하는 방안이다. 공정한 거래질서와 소비자 보호수단으로서 공익신고자

보호가 필요한 근본적인 이유는 소비자 위해사건의 발견과 규명을 위해서는 내부 정보의 제공이 불가결하기 때문이다. 외국에서는 공공부문은 물론 민간부문의 공 익신고를 촉진하기 위한 제도로 공익신고자 보호규정을 관련 법률에 도입하고 있 는 추세이며, 특히 소비자 보호 등 민간부문으로 적용대상을 확대하고 있다.

한편 공익신고자 보호제도의 패러다임 변화로 그동안 공익신고자 보호제도는 고발자 보호를 제1차적인 목표로 규정하고 있었지만, 최근 환경, 건강, 고용 관련 분야에서는 고발자 보호보다는 공익적 가치의 실현을 우선적인 목표로 설정하고 있다. 또한, 고발자 보호라는 소극적 차원을 넘어 금전보상과 같이 적극적으로 인센티브를 부여하는 방향으로 나아가고 있다는 것을 고려할 때 우리나라의 경우에도 소비자 보호 등 민간부문에서의 공익신고를 유도하기 위한 방안으로 공익신고자보호제도의 도입이 필요하다고 할 것이다.

제2안과 같이 공익신고의 대상으로 공공의 보건·안전·건강, 환경의 보전 및 안전에 관한 사항 뿐만 아니라 공정한 거래와 소비자 보호에 관한 사항을 포함하게 되면 대상범위가 크게 넓지 않아서 공익신고 대상에 대한 저항감을 감소하면서도 필요한 부분에 대한 신고와 보호조치를 취할 수 있는 장점이 있다. 그러나 공익신고의 개념이 명확하게 정의되지 못해 보호분야와 비보호분야의 혼란 가능성이 있다는 점은 단점이 될 수 있다.

제3안은 공익신고의 대상을 광의로 규정하는 방안으로서 근로자의 생활안정 및 보호나 국민의 생명, 신체, 재산에 관한 사항도 포함하는 방안이다. 이 방안은 공익침해 행위 모두를 포함하는 것은 물론 신고자 모두를 광범위하게 보호할 수 있다는 장점이 있다. 이를 통해 궁극적으로는 신고활성화가 가능함은 물론 광범위하게 공익침해 행위를 통제할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 모든 부문이 신고대상이 됨으로써 일반 범죄신고 등과 구분이 모호해질 가능성이 있다는 단점이 있다. 아울러 신고처리 및 보호관련 업무가 증가하여 행정기관의 부담이 커질 가능성이 있다.

제4안은 신고대상 행위를 좁게 규정하되 필요한 부분에 대해서는 대통령령으로 규정할 수 있도록 하여 융통성을 부여하는 방안이다. 이 방안을 적용하게 되면 공익신고 대상에 대한 저항을 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라 동시에 필요한 부분에

대해 대통령령으로 정함으로써 보호에서 제외되는 부분을 줄일 수 있다는 장점이 있다. 그러나 대통령령으로 정하는 부분을 무엇으로 할 것인가에 대한 갈등 가능성과 명확한 대상을 설정하기 곤란하다는 단점이 있다. 한편으로는 신고대상이 본 제도의 핵심적인 부분이 될 수 있는데, 이렇게 중요한 내용을 법률이 아닌 영으로 규정하는 것은 법체계상으로 바람직하지 못하다는 지적도 있다.

이상의 내용과 장단점을 정리하면 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 공익신고 대상 대안별 장·단점 분석

구 분	장 점	단 점
<1안> 협의로 규정	• 실질적으로 침해행위가 많이 일어 날 수 있는 분야만을 포함할 경우 사회적 합의 가능성이 높음	• 신고범위가 좁아 신고가 필요한 부 분이 신고대상에서 제외될 가능성 이 있음
<2안> 좀더 넓게 규정	• 공익신고 대상에 대한 저항감을 감 소하면서 필요한 부분에 대한 신고 와 보호조치를 취할 수 있음	• 공익신고의 개념이 명확하게 정의 되지 못해 보호분야와 비보호분야 의 혼란 가능성이 있음
<3안> 광의로 규정	<ul> <li>공익침해 행위 모두를 포함하여 신 고활성화가 가능함</li> <li>신고자 모두를 광범위하게 보호할 수 있음</li> </ul>	■모든 부문이 신고대상이 됨으로써 일반 범죄신고 등과 구분이 모호해 질 가능성이 있음
<4안>협의로 규정하고 대통령령으로 보완	<ul> <li>공익신고 대상에 대한 저항감 감소</li> <li>동시에 필요한 부분에 대해 대통령 령으로 정함으로써 보호에서 제외 되는 부분을 줄일 수 있음</li> </ul>	<ul><li>・대통령령으로 정하는 부분을 무엇으로 할 것인가에 대한 갈등 가능성이 있음</li></ul>

앞에서 살펴본 공익신고 대상범위 설정 대안의 장단점과, 공익신고자 보호법안 제정의 가능성을 고려한다면 많은 국민들이 동의할 수 있는 부분을 대상으로 하는 것이 바람직할 것인바, 2안이 타당할 것이다. 2안의 경우 현행법상의 신고·포상 및 보호조항이 많은 분야를 우선하여 포함할 수 있게 된다. 그리고 제도의 시행 이후 제도의 시행효과에 대한 평가와 더불어 사회적 합의와 필요성이 제기되

는 부분으로 그 대상을 점차 확대해 나가는 방안을 적용하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 방안은 일본이 공익통보자 보호법의 운영실태와 법률을 5년간 적용해본 후 그 결과를 평가하여 제도개선에 반영하기로 한 사례를 참고하여 적용할 수있을 것이다.

<표 3-5> 일본의 공익통보자 보호법 운영실태

	2006.4.1~2006.12.31.			2007.4.1~2008.3.31		
해 당 법 률	접수건수	조사착수 건 수	조치결과 건 수	접수건수	조사착수 건 수	조치결과 건 수
노동기준법, 노동안전 위생법 등 노동기준 감독 신고관련법률	5213	4827	4199	4775	4325	3822
노동자파견사업의 적정 운영 확보 및 파견 근로자의 근무조건 정비 등에 관한 법률	78	77	77	76	75	75
식품위생법	7	7	5	58	58	36
고용보험법	93	93	82	33	32	31
후생연금보험법	30	23	14	25	26	20
건강보험법	30	23	14	25	26	20
건축기준법	2	2	1	22	22	11
사적독점금지 및 공정 거래확보에 관한 법률	14	14	1	14	14	0
개호보험법	20	20	12	13	13	10
폐기물처리 및 청소에 관한 법률	7	7	4	13	13	7
직업안정법	4	3	3	10	9	9
대기오염방지법	-	-	-	9	9	9
장애인자립지원법	-	-	-	9	9	5

출처: 內閣府國民生活局企劃課, 2008.

즉, 일본이 2006년 4월 1일 공익통보자보호법을 시행한 이래, 동년 말까지 총 5,572건이 접수되어 이중 5,158건이 조사되어 4,447건이 조치되었는바 신고가 많았던 부분을 참고할 수 있을 것이다. 또한 2007년 4월 1일부터 2008년 3월 31일까지는 총 5,192건이 접수되어 4,728건이 조사되었으며 이중 4,122건이 조치되었는바, 신고접수가가 많았던 신고대상 법률은 아래의 <표 3-5>와 같다.

공익신고의 대상을 정하는 것은 많은 논란이 있을 수 있는 부분이다. 따라서 공 익침해행위의 대상분야를 규정하는 것과 더불어 행위유형도 규정할 필요가 있다. 즉, 법률이나 규칙위반(금지규정의 위반), 준수의무 위반 등 형사처벌, 과태료, 과 징금, 시정조치 등의 처벌의 대상이 되는 행위로 한정함으로써 좀더 명확하게 신 고의 대상을 확정할 필요가 있다. 또한 이 부분에 있어서 국민권익위원회법상의 부패행위와 공익신고자 보호법(안)의 공익침해행위의 명확한 구분이 필요하다.

# 2. 공익신고대상의 조문화 방안

공익침해행위를 제보한 자를 보호하기 위해서는 '공익침해행위'가 무엇인지에 대하여 명확하게 규정하고 법률로 정의하는 것이 필요하다. 특히 민간부문에서의 공익신고라는 개념은 그 정확한 의미나 구분에 대한 인식이 제대로 정립되어 있지 않다. 따라서 민간부문의 제보 또는 신고가 보호받을 수 있는 공익침해행위인지에 대한 분명한 정의가 우선적으로 요구되는 것이다. 물론 민간부문의 공익침해는 그 대상범위와 유형이 매우 광범위하고 다양하다는 점 또한 고려되어야 한다.

## 1) 대안별 내용과 장단점

## (1) 포괄적 정의 규정

공익침해행위를 정의하는데 있어 기존의 법률과는 별개의 새로운 입법형식을

도입한다고 할 때, 일반적으로 생각해 볼 수 있는 것은 공익침해행위를 포괄적으로 정의하고 세부적인 사항은 경우에 따라 신축적으로 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이와 같은 '포괄적 정의 규정'은 다양한 공익침해행위 및 새롭게 등장하는 공익침해행위에 대해 일정하게 기준이 되는 큰 범주를 설정하고 구체적인 사례들에 대한 법적용을 탄력적으로 운용할 수 있다는 장점을 갖는다. 그러나 동시에 포괄적인 범주만 설정하고 구체적인 유형들을 제시하지 않음으로 해서 다양한 경우의 공익침해행위를 그때그때 해석해야 하는 과정의 비효율성이 발생할 수 있다는 문제점을 갖는다.

#### (2) 포괄적 정의 규정의 해외 사례

'포괄적 정의 규정'을 시행하고 있는 대표적 사례는 영국과 캐나다를 들 수 있다.

1998년 제정된 영국의 '공익제보법(Public Interest Disclosure Act)'의 경우, 공공부문 및 민간부문의 공익침해행위의 유형을 다음과 같이 포괄적인 범주로 나누고이에 대한 제보행위를 적법한 보호대상으로 규정하고 있다.

- 범죄행위 및 범죄의 우려가 있는 행위, 법령 위반행위 및 위반의 우려가 있는 행위, 부정행위의 발생 및 발생할 우려가 있는 행위
- 개인의 생명·건강·안전 또는 근무환경에 대한 위협 또는 위협의 우려가 있는 행위

캐나다의 경우도 2001년의 공직자 공익신고 보호법(Public Service Whistleblowing Act)에서 공공부문에 포괄적으로 적용되는 공익침해행위를 다음과 같은 범주로 나누어 정의하고 있다.

- 법령 위반행위, 공공예산 또는 공공재산의 낭비, 공공부문의 중대한 관리부실
- 공중보건 또는 환경 안전에 위험을 초래하는 행위 또는 초래할 가능성이 있는 행위

#### (3) 개별적 열거규정

공익침해행위에 대한 '포괄적 정의 규정'이 갖는 문제점을 고려할 때, 공익침해행

위의 다양한 유형들을 일일이 열거함으로써 구체적이고도 분명한 범주를 설정하는 '개별적 열거 규정'의 방안을 생각해 볼 수 있다. '개별적 열거 규정'은 다양한 경우의 공익침해행위를 상세하게 정의함으로써 공익침해행위가 발생했을 때의 법적용에 대한 논란의 소지를 줄이고, 법적 안정성을 기할 수 있다는 장점을 갖는다. 그러나 법률상 정의되지 않은 유형의 공익침해행위가 발생하고 그 피해가 확산될때마다 법률을 개정하여 새로운 공익침해행위의 유형을 포함시켜야 한다는 번거로움이 있다. 또한 가장 크게는 법률이 개정되어 적용될 때까지는 새로운 유형의 공익침해행위에 관한 제보자 및 신고자를 보호하기 어렵다는 한계를 가지고 있다.

#### (4) 개별적 열거 규정의 해외사례

공익침해행위에 대한 '개별적 열거 규정'을 적용하는 대표적 사례는 일본의 '공 익통보자보호법'을 들 수 있다. 일본의 경우 공익침해행위에 해당된다고 판단되는 개별 법률상의 위법행위를 일일이 나열하여 구체화하고 있다. 예를 들어 형법, 식 품위생법, 증권거래법, 대기오염방지법, 폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률 등 총 416개(법 7개, 정령 409개)의 법률 위반행위를 열거하고 있다.

위에서 살펴본 '포괄적 정의 규정'과 '개별적 열거 규정' 방안의 장단점을 정리하면 다음 표와 같다.

구 분	장 점	단 점
<1안> 포괄적 정의규정	<ul> <li>새로운 유형의 공익침해 행위 신고자에 대한 탄력적 대처 가능</li> <li>입법기술상의 용이성</li> </ul>	<ul> <li>해석의 다양성으로 인한 법적 안정성 저해 가능성</li> <li>불필요한 민원 빈발로 인한 업무지장을 초래할 가능성</li> </ul>
<2안> 개별적 열거규정	<ul><li>공익침해행위의 구체적 유형화 가능</li><li>법적 안정성 측면에서 바람직</li></ul>	<ul> <li>새로운 유형의 공익침해행위</li> <li>신고자에 대한 보호 곤란</li> <li>개별 법령의 빈번한 개정으로</li> <li>인한 추가적 법령개정 부담 가중</li> </ul>

<표 3-6> 공익신고대상 조문화 대안별 장·단점 분석

#### 2) 공익신고대상의 조문화 방향

상시적인 법령개정의 부담, 새로운 유형의 공익침해행위에 대한 적용의 어려움, 국민권익위원회법상의 부패행위가 포괄적 정의 규정인 점 등을 고려할 때, 공익침 해행위를 열거하는 방식보다 포괄적으로 정의하여 구체적인 유형별 사례에 대해 서는 탄력적으로 운영하는 방안이 효과적이라 할 수 있다. 특히 포괄적 정의 규정 에 따른 공익침해행위에 대한 홍보와 교육이 지속적으로 뒷받침된다면, 운영에 따라 유형화된 공익침해행위가 안정적으로 수용될 수 있다고 보여진다.

## 3. 신고자 적격

## 1) 현황 및 의의

일반적으로 공익침해행위의 신고는 공익적 가치를 보호하기 위하여 조직 내부에서의 중대한 부정부패행위를 외부에 알리는 행위로 인식되고 있다. 그러나 공익신고자 보호제도의 기본적 목표가 '공익적 가치'와 더불어 '공익신고자' 보호에 있음을 고려할 때, 신고자 적격은 가능한 한 그 범위를 확대하는 것이 필요하다.

이러한 견해는 국내 개별법령에서의 공익침해행위의 신고자 적격 규정을 통하여 명확히 확인할 수 있다. 공익침해행위 신고와 관련된 법령들을 살펴보면, 거의대부분의 법령이 신고자 적격을 "누구든지"로 규정하여 국민 모두에게 신고의 권리를 부여하고 있기 때문이다.13) 더구나 현행 국민권익위원회법은 부패행위의 신고자를 '누구든지'로 규정하고 있어 신고자의 적격에 제한을 두지 않고 있으며, 공직자의 경우에는 부패행위 신고의무 규정을 별도의 조항으로 규정하고 있다14).

<sup>13)</sup> 특히, 신고 및 보호보상 규정을 담고 있는 국내 64개 개별법령을 분석한 결과 각 법령 공히 "누구 든지"에 해당하는 신고자 적격여부 조항을 두고 있다(자세한 내용은 <부록 2> 참조).

<sup>14)</sup> 제55조(부패행위의 신고) 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 이를 위원회에 신고할 수 있다. 제56 조(공직자의 부패행위 신고의무) 공직자는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 되었거나 부패행위를 강요 또는 제의받은 경우에는 지체 없이 이를 수사기관·감사원 또는 위원회에 신고하여야 한다.

그러나 공익침해행위 신고자 범위를 확대하는 경우에 있어서 합리적인 범위 안에서 제한이 필요하다는 견해들이 있다. 예를 들면, 신고자 범위를 일반인으로까지 지나치게 넓게 하면 보호보다는 신고에 초점이 갈 수 있으며 특히 보호조치가불가능할 수 있다는 견해가 있다. 또한 일반인의 경우에는 보호의 실익이 크지 않으며, 더구나 신고대상을 개별적으로 열거하지 않고 포괄적으로 규정하면서 신고자 적격까지 무한히 확대할 경우 현행 개별법상의 신고·포상제도와의 관계에서법적용과 해석에 있어 혼란의 우려가 있다고 보는 견해도 있다. 이러한 견해에 따르면, 신고자 적격은 기본적으로 조직·단체의 내부자로 하되, 실질적 보호의 필요성·준법의식제고의 차원에서 공익침해행위를 알 수 있거나 감시하는 위치에 있는 협력업체의 종사자, 계약자, 시민사회단체 등의 이해관계자까지로 한정하는 것이 바람직하다고 본다.

### 2) 외국의 주요 사례

한편 외국의 공익신고관련 제도의 경우, 일반적으로 조직내부자(정부 및 민간 조직 포함)로 한정되어 있는 경향이 있다. 다음은 주요 외국의 공익신고관련 제도 의 신고자 적격 범위를 정리한 것이다.

한편, 공익침해행위를 단순히 조직내부의 중대한 부정부패행위로 한정하지 않고, 사회안전을 위협하거나 사회적인 큰 위해를 초래할 수 있는 다양한 사건·사고를 포함해야 한다는 의견이 있다. 특히, 제조업과 유통업의 경우처럼 소비자 안전등에 밀접한 관련이 있는 분야에서는 협력업체뿐만 아니라 고객 및 소비자들의 제보의 개연성이 크다.15) 따라서 현행 권익위법의 신고자 적격 규정과 공익침해행위와 관련된 국내 개별법령의 입법례를 고려해볼 때, 특히 신고자의 권리부여 범위를 모든 사람(외국인 포함)으로 하는 확대하는 방안이 합리적이라고 볼 수 있다.

<sup>15)</sup> 공익신고자 보호제도 도입방안 공개토론회(2008.10.30)의 패널로 참석한 유한킴벌리의 서백영 감사는 제조업 및 유통의 경우 협력업체, 고객, 소비자들의 제보가 많음을 지적하여 신고의 대상을 넓힐 필요를 제기함.

<표 3-7> 주요 국가의 공익신고자 보호법의 신고자 범위

		-1] Z-J		범		위	
국가	법 령 명	제정 연도			일반공 무원	민간근 로자	일반인
영 국	Public Interest Disclosure Act	1998	경찰·보안·정보담당 공무원을 제외한 공직자와 기업체 등의 근로자	×	0	0	×
남아프리카 공화국	Protected Disclosures Act	2000	공공부문과 민간부분의 근로 자	0	0	0	×
뉴질랜드	Protected Disclosures Act	2000	공무원, 군인·군무원, 임시공 무원, 재택근로자 등 모든 단 체의 근로자	0	0	0	×
호주 퀸즈랜드주	Whistleblowers Protection Act	1994	공무원 공무원+일반인	0	0	×	0
미국	Whistleblower Protection Act of 1989	1989	연방정부에 고용된 공무원(전 직공무원 또는 공무원 지원자)	0	0		
미국	샤베인-옥슬리 기업개혁법 (Sarbanes-Oxley Corporate Reform Act of 2002)	2002	공익신고자	×	×	0	×
미국	Private Sector Whistleblower Protection Streamlining Act of 2007(안)	2007	근로자, 도급업자 또는 직능 조직 또는 직능단체의 구성원 이나 직원	-	-	0	-
캐나다	Public Servants Disclosure Protection Act	상원통과 예정	공직자(공무원+공직유관단체 임직원)	0	0		
일본	공익통보자보호법	2006	사업장의 노동자(일반직 국가 공무원, 재판소직원, 국회직원, 자위대원, 일반직 지방공무원 포함)	0	0	0	

## 3) 대안 검토

다음은 신고자 적격여부에 대한 세 가지 안으로 구분하여 장단점을 검토하면 다음과 같다. <1안> '공익침해행위를 인지하고 있는 모든 사람(외국인 포함)에게 허용'

신고자 적격을 '공익침해행위를 인지하고 있는 모든 사람(외국인 포함)에게 허용'하는 방안은 먼저 모든 공익침해행위 신고자에 대한 보호가 가능하다는 장점을 갖는다. 특히 일반인이 대기업 같은 거대조직이나 집단의 공익침해행위를 신고한경우, 일반 개개인보다 우월적인 위치에 있는 조직이나 집단의 보복성 소송 등의횡포로부터 일반인 신고자를 보호해줄 수 있다는 측면에서 매우 의미가 크다. 또한 신고자 적격을 모든 사람에게 허용하는 방안은 공익침해행위 신고 및 보호보상 등 제도 운영의 활성화를 가져올 수 있으며 공익신고 등 공익침해행위에 대한신고문화가 보다 빨리 정착하는데 상당한 기여를 할 것이다.

그러나 이 방안은 모든 사람에게 신고와 보호의 문을 열어둠으로써 초래되는 행정비용의 증가를 감안할 필요가 있으며, 신고건수의 폭주에 따른 조사 및 보호기관의 업무량 증가와 이에 따른 전담조직의 강화 등의 추가적인 행정조치가 요구될 수 있다. 한편 모든 사람에게 신고자 적격을 허용하는 것은 결국 일반적 고발과 크게 달라질게 없다는 면에서 제도도입의 취지가 흐려질 수 있으며 일반인의 경우 보호의 실익이 크지 않다는 비판의 견해도 있다.

<2안> '조직·단체 등의 피고용자 및 이해당사자(협력업체·주주·소비자 등)로 확대' 제2안은 '조직·단체 등의 피고용자 및 이해당사자(협력업체·주주·소비자 등)로 확대'하는 것으로, 여기에는 민간부문의 근로자뿐만 아니라 공익침해행위를 알 수 있는 위치에 있는 계약자 등 이해관계자 등을 보호의 범위에 포함시키는 방안이다. 일반적으로 공익신고제도가 조직 내부에서의 중대한 부정부패행위를 외부에 알리는 행위로 인식되어옴으로써 그 보호의 범위가 조직내의 근로자로 한정되었다는 점에서, 제2안은 상당히 진전된 방안으로 볼 수 있다. 그러나 공익침해행위의 신고자가 일반인인 경우에는 우월적 지위에 있는 기업이나 집단의 보복성 소송 등의 보호에는 취약하다는 단점을 안고 있다.

<3안> '조직·단체 등의 피고용자(파견 및 임시 근로자 포함)에 한정' 제3안은 '조직·단체 등의 피고용자(파견 및 임시 근로자 포함)에 한정'하여 민간

부문의 공익침해행위 신고자 적격을 인정하는 방안으로 대부분의 외국의 공익신고자제도의 신고자 적격과 유사하다. 따라서 이 방안은 일반적으로 조직 내부에서의 중대한 부정부패행위를 외부에 알리는 행위로서의 공익신고 제도로 널리 인식되고 있다는 점에서 상대적으로 제도화 가능성이 높은 장점이 있다. 반면에 일반인 신고자는 물론이거니와 공익침해행위를 알 수 있는 위치에 있는 계약자 등 이해관계자(Stakeholder) 등의 보호에 매우 취약하다는 단점을 안고 있다.

구 분	장 점	단 점
<1안> 모든 사람에게 허용	보호 가능	<ul> <li>신고건수의 폭주에 따른 행정비용의 증가</li> <li>조사 및 보호기관의 업무량 증가에 따른 전담조직 강화 필요</li> <li>일반적 고발의 의미가 되어 취지가 흐려지며, 일반인의 경우 보호의 실익이 없는 경우가 많음</li> </ul>
<2안> 피고용자 및 이해당사자 포함	• 민간부문의 근로자뿐만 아니라 공 익침해행위를 알 수 있는 위치에 있는 계약자 등 이해관계자 등의 보호 가능	
<3안> 피고용자에 한정	• 민간부문의 공익침해행위 신고 근 로자에 대한 보호 가능	• 공익침해행위를 알 수 있는 위치에 있 는 계약자 등 이해관계자(Stakeholder) 등의 보호에 취약함

<표 3-8> 신고자 적격 대안별 장·단점 분석

# 4. 신고접수 및 처리기관

공익침해행위에 대한 신고의 접수 및 처리기관의 지정은 원활한 신고행위는 물론 적절한 사후조치가 가능한 방향에서 이루어져야 한다. 따라서 여기서는 공익신고 접수 및 처리기관에 대하여 검토하고자 한다.

## 1) 현황

현행 국민권익위원회법상 부패신고의 접수기관은 국민권익위원회(일반국민)와 국민권익위원회 또는 수사기관·감사원(공무원)으로 되어 있다. 즉, 동법 제55조(부패행위의 신고)는 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 이를 위원회에 신고할 수 있다고 규정하고 있으며, 법 제56조(공직자의 부패행위 신고의무)는 공직자는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 되었거나 부패행위를 강요 또는 제의받은 경우에는 지체 없이 이를 수사기관·감사원 또는 위원회에 신고하여야 한다고 규정하고 있다.

## 2) 외국의 공익신고 접수 및 처리기관

외국의 공익신고 접수 및 처리기관은 국가마다 차이가 있어서 미국과 캐나다 같은 경우 신고접수 및 처리를 담당하는 독립기관을 두고 있으며, 그 이외의 국가 들은 별도의 전담기구를 두고 있지 않다.

미국은 공익신고자 보호법(1989)에 의한 신고접수 및 처리기관으로 특별조사청 (OSC), 행정기관의 감사관, 기관장이 임명한 자 등을 두고 있다. 캐나다는 감사관과 정부위원회 외에 각 기관의 감독기관, 재무위원회로 하여금 신고접수 및 처리업무를 담당하도록 하고 있다.

한편 영국은 신고의 절차를 규정하여 놓고 있는데, 사업장 내부(1차) → 관할 정부기관(2차) → 대외제보(3차)의 절차를 따르도록 하고 있다. 그리고 남아프리카 공화국도 영국과 동일한 체계를 가지고 있다.

일본의 공익통보자보호법은 당해 노무제공처, 처분·권고권한을 가진 행정기관, 피해의 확대방지를 위해 필요하다고 인정된 자(보도기관, 소비자단체 등)로 하여 금 신고접수 및 처리를 하도록 하고 있다. 그리고 아일랜드는 사용자, 공공기관의 장, 관계공무원으로 규정하고 있으며, 뉴질랜드는 해당기관 또는 기관장(부기관 장), 관계당국, 각료, 옴부즈만이 처리하도록 하고 있다. 한편 호주 퀸즈랜드주는 관련기관의 장과 형사사법위원회가 담당하도록 하고 있다. 외국의 공익신고 접수 및 처리기관을 보면 영국, 일본, 아일랜드, 뉴질랜드, 호 주 퀸즈랜드주 등 대부분의 국가에서 사업장 내부나, 당해 노무제공처, 사용자, 해 당기관 또는 기관장, 관련기관의 장 등 해당기관을 신고접수처로 하고 있다. 그리 고 영국과 남아프리카 공화국의 내부신고 절차를 거치도록 하고 있는 것이 특징 이라고 할 수 있다.

#### 3) 대안의 검토 및 평가

공익신고의 접수 및 처리기관의 대안으로는 다음과 같은 3가지의 안을 도출할 수 있다.

- 1안: 지도·감독 등의 권한을 가진 공공기관
  - 공익침해행위에 대한 직접적인 행정권한을 가진 공공기관
- 2안:조직·단체 등의 내부 신고
  - 공익침해행위가 이루어진 내부기관에 우선 신고토록 하는 방안
- 3안 : 언론 등 대외신고
  - 공익침해행위와 직접적인 관련은 없는 외부기관에 신고하는 방안

제1안은 조직·단체 등의 공익침해행위에 대한 신고접수 및 처리기관을 당해 공익침해행위의 지도·감독·단속의 권한을 가진 공공기관에 신고하도록 규정하는 방안이다. 이 방안을 적용하게 되면 해당기관이 지도·감독·단속의 업무영역과 일치한 처분권한을 이용하여 객관적으로 처리할 수 있다는 장점이 있다. 또한 전문적인 판단에 의하여 처리방법을 적용할 수 있다는 장점도 있다. 그러나 조직내부에서 자율적으로 처리할 수 있는 기회를 갖지 못하고 외부기관에 의하여 타율적으로 처리되며, 해당 공공기관이 자신의 업무에 대한 외부의 침해행위로 인식하거나 자신들의 한계를 지적하는 것으로 인식하여 사실을 은폐하거나 제대로 처리하지 않을 가능성이 있다.

제2안은 조직·단체 등에서 발생하는 공익침해행위를 영미법계나 일본과 같이 1차적으로 해당 조직·단체 등에 신고하여 처리하게 하는 방안이다. 이 방안을 적 용하면 이론적으로 내부의 시정절차를 거침으로써 자율적인 자정노력이 가능하다. 그러나 공익침해행위를 은폐하거나 신고자를 회유하여 2차적으로 해당 공공기관 에 신고하는 것을 방해하는 등의 부작용이 나타날 수 있다. 또한 내부에 먼저 알 려짐으로써 공익신고자를 해치거나 하여 전체적으로 공익신고를 위축시킬 우려가 있다.

제3안은 조직·단체 등과 공공기관에 신고하고 일정한 기간이 지나도 조치결과가 통보되지 않거나, 공익침해행위가 긴박하여 공공기관 등에 신고절차 등을 갖추게 되면 이미 위험을 통제할 수 있는 기회를 확보할 수 없는 경우 극히 예외적으로 언론 등에 신고하는 방안이다. 일본의 경우 피해의 확대방지를 위해 필요하다고 인정된 자(보도기관, 소비자단체 등)에 대한 신고가 가능하며, 영국에서도 3차적으로 대외제보 단계를 두고 있다. 이 방안을 적용하게 되면 신고의 다원화가 가능해진다는 장점이 있다. 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 못할 가능성도 있다. 또한 대외 기관이 공익신고자에 대한 보호권한을 가지고 있지 못할 경우 신고

<표 3-9> 공익신고 접수·처리기관 대안별 장·단점 분석

구 분	장 점	단 점
<1안> 지도 · 감독 공공기관	<ul> <li>지도 및 감독기능과 관련하여 업무 영역과 일치 및 처분권한 소유</li> <li>전문적인 판단에 의하여 처리 방법을 적용할 수 있음</li> </ul>	• 행정기관의 고유권한에 대한 침해행 위로 인식할 수 있음
<2안> 내부신고	<ul><li>이론적으로 내부의 시정절차를 거침 으로써 자율적인 자정노력이 가능</li></ul>	■ 공익침해행위를 은폐하거나 신고자를 회유하는 부작용 우려
<3안> 외부신고	• 신고의 다원화가 가능함	<ul> <li>외부적으로 이슈화 되어 문제의 핵심을 제대로 다루지 못할 가능성이 있음</li> <li>외부에 공개됨으로써 신고자가 노출되고 보호를 받기 어려워질 수 있음</li> </ul>

자에게 피해가 갈 수도 있다.

이상의 장단점을 정리하면 <표 3-9>과 같다.

이상의 대안별 장단점을 종합해 볼 때, 공익신고의 접수 및 처리는 당해 공익침해행위의 지도·감독·단속의 권한을 가진 공공기관으로 하는 것이 바람직할 것이다. 다만 많은 사례가 발생할 가능성은 낮으나 공익침해행위가 발생한 기관·단체·기업의 지도·감독기관이 불분명하거나 신고자가 이를 모를 경우 국민권익위원회에서 접수하여 해당 기관으로 이첩하는 방안도 부가적으로 적용할 필요가 있을 것이다. 또한 증거인멸, 급박한 위험 등 엄격한 요건 하에서 NGO나 언론 등에 제보하는 외부신고에 대해서도 장기적으로 검토할 필요가 있다.

## 5. 신고방법(성실의무 포함)

공익신고가 개인의 이익이나 타인에 대한 위해의 목적으로 사용될 수 있는바,이에 대한 대응으로서 신고자의 성실의무를 규정할 필요가 있다. 여기서는 신고의 방법과 더불어 신고에 있어서 신의성실의 의무 준수의 필요성 여부에 대하여 검 토해 보고자 한다.

## 1) 현황

현 국민권익위원회법상 부패행위 신고는 실명신고의 원칙과 증거제시의 의무를 준수하도록 하고 있다. 즉, 국민권익위원회법 제58조(신고의 방법)는 부패행위를 신고하고자 할 경우 신고자의 인적사항과 신고취지 및 이유를 기재한 기명의 문서로써 하여야 하며(실명신고의 원칙), 신고대상과 부패행위의 증거 등을 함께 제시하도록 하고 있다(증거제시의 의무). 그리고 신고방법으로 방문, 우편, 팩스, 인터넷 홈페이지를 이용하도록 하고 있다.

한편 신고자는 신의성실의 의무를 가지며 그렇지 못할 경우 법의 보호에서 제외된다. 즉, 법 제57조(신고자의 성실의무)는 신고자가 신고의 내용이 허위라는 사

실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우에는 이 법의 보호를 받지 못한다고 규정하고 있다. 그러나 부패행위 신고자 또는 조사기관이 부패행위가 있 었음을 입증하는데 실패했으나 신고내용이 허위라는 객관적인 입증이 없는 경우 에는 보호에서 제외되지 않는다.

### 2) 외국의 공익신고방법(성실의무)

외국의 경우를 보면 캐나다, 뉴질랜드, 호주에서는 신의성실의 의무와 절차에따라 제보하도록 하고 있다.

한편 미국을 비롯하여 영국, 일본 등의 국가에서는 신의성실의 원칙에 더하여 사실이라는 합리적 근거의 확보에 의한 믿음에 근거하여 신고하도록 하고 있다. 일본의 공익통보자보호법 제8조는 공익통보자는 타인의 정당한 이익 또는 공공의 이익을 해하지 않도록 노력해야 한다고 규정하고 있다. 한편 영국의 공익제보법 제1조 43H는 신의성실의 원칙에 입각하여 정보를 제공하는 경우, 제보된 정보 및 그 정보에 포함된 주장이 충분히 진실하다고 합리적으로 판단하는 제보행위를 적법한 제보행위로 간주한다고 규정하고 있다.

## 3) 입법화 방향

공익신고의 방법은 기명에 의한 실명신고와 공익침해행위 증거를 제시하는 증거제시의 원칙을 적용할 필요가 있다. 즉, 현재의 국민권익위원회법과 마찬가지로 공익침해행위를 신고하고자 하는 신고자는 본인의 인적사항과 신고취지 및 이유를 기재한 기명의 문서로써 하여야 하고, 공익침해행위의 증거 등을 함께 제시하도록 해야 한다. 이 방법을 적용하면 본인의 인적사항은 물론 공익침해행위 증거등을 함께 제시해야 함으로써 공익신고가 위축될 우려가 있으나, 폭로성 신고나, 부정한 목적으로 문제만 제기하는 무책임한 신고는 차단할 수 있는 효과가 있다.

신고는 현 제도와 마찬가지로 기명신고가 가능한 방문, 우편, 팩스, 인터넷 홈페이지를 자유롭게 사용하게 할 필요가 있다. 추가로 구두·전화 등의 방법으로 신고하더라도 접수기관에서 신고조서 등을 작성하여 접수하는 방안 등이 있다. 또한

긴급한 경우 구두 등으로 신고하고, 추후에 신고서를 작성하여 제출하는 방안도 고려해볼 수 있다. 이것은 사안이 긴급한 경우나 지리적 여건이나 이동, 신고수단의 미비로 인한 신고의 어려움을 해소할 수 있는 방안이 될 수 있으며, 아울러 이용의 편리성으로 인하여 신고의 활성화에 도움이 될 수 있다. 그러나 신고자의 신분이 들어나지 않을 수 있으므로 부정한 목적의 신고가 나타날 수 있으며, 추후신고서를 제출하지 않을 경우 신고된 사안을 어떻게 처리할 것인가 하는 부분에 있어서 문제가 복잡해질 수 있다. 따라서 허위신고나 익명신고의 경우 보호조치에서 제외하는 등의 대처방안을 마련해 놓고 적용하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 신고 후 추후 서류를 제출하는 방안은 구두나 전화신고시 접수기간에서 신고서를 작성하는 형식을 취하면 되므로 불필요할 것이다.

신고자가 성실의무를 위반했을 경우에는 보호에서 제외할 필요가 있다. 신고자가 신고의 내용이 허위라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한경우에는 보호서비스를 받을 수 없고 형법 제156조(무고)에 의한 처벌을 받도록하는 방안도 있으나, 보호대상에서 제외되는 조치만으로도 타 법률에 의한 제재가가능하기 때문에 별도로 규정할 필요는 없을 것이다. 또한 신고의 동기가 공익보다는 사익을 취하기 위한 것으로 확인된 경우나 부정한 이익을 얻을 목적으로 타인의 정당한 이익 또는 공공의 이익 침해를 금지할 필요가 있다. 한편으로 성실의무를 준수하지 않았거나 합리적 믿음 없이 이루어진 공익신고를 보호하지 않으면,의무 준수에 부담을 느껴 신고 자체가 위축될 가능성이 있다는 지적도 있으나 부정한 신고나 사익을 도모하기 위한 신고를 차단함으로써 불필요한 행정낭비를 막을 필요가 있다. 외국의 경우에도 거의 모든 국가가 공익신고의 신의성실의 의무를 요구하고 있으며,일부 국가들은 경우 합리적 근거에 의한 믿음에 근거하여 신고하도록 하고 있다는 점을 참고할 수 있다.

# 6. 신고접수 · 처리기관의 조치

## 1) 현황

국민권익위원회법에 의하면 부패행위의 신고를 접수한 기관은 신고사항의 처리를 위하여 신고내용을 확인하고 자료제출을 요구(제59조 신고의 처리)할 수 있다. 즉, 위원회는 접수된 신고사항에 대하여 신고자를 상대로 신고자의 인적사항, 신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특정에 필요한 사항, 신고내용에 대한 자료요구불가사항 여부에 관한 사항의 확인을 요청하고, 신고사항의 진위여부를 확인하는데 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

이때 신고사항의 처리를 위한 확인(동법 시행령 제55조)을 하게 되는 내용은 아래와 같다.

- 성명·주민등록번호·주소·직업·근무처 및 연락처 등 신고자의 인적사항
- 신고의 경위, 취지 및 이유
- 신고내용이 부패행위에 해당하는지의 여부
- 신고자와 부패행위의 혐의대상자와의 관계
- 신고내용을 입증할 수 있는 참고인 또는 증거자료 등의 확보여부
- 위원회에 신고하기 전에 수사기관 등 다른 기관에 동일한 내용으로 신고·고 소·고발 또는 진정 등을 하였는지의 여부
- 위원회의 처리 및 조사기관의 감사·수사 또는 조사과정 등에 있어서의 신분공 개 동의 여부

신고를 접수한 기관은 접수된 신고사항에 대하여 조사가 필요한 경우 이를 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관(해당 공공기관/조사기관)에 이첩하여야 한다(법 제59조 신고의 처리). 그리고 부패행위의 혐의대상자가 고위공직자로서 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 검찰에 고발을 하여야 한다.

구체적인 이첩에 관한 사항은 동법 시행령 제57조(신고사항의 이첩 등)에 규정되어 있는바, 사안별 이첩기관은 다음과 같다.

- 감사원법에 의한 감사가 필요하다고 인정되는 경우: 감사원

- 범죄의 혐의가 있거나 수사의 필요성이 있다고 인정되는 경우: 수사기관
- 그 밖에 감사원 또는 수사기관에 이첩하는 것이 적절하지 아니한 경우: 해당 공공기관의 감독기관(감독기관이 없는 경우에는 해당 공공기관)
- 신고내용이 여러 기관과 관련되는 경우에는 주관 조사기관을 지정하여 이첩할 수 있음
- 신고사항 이첩시 신고사항의 처리를 위한 확인(동법 제55조제1항) 사항과 신고자가 제출한 증거자료 등을 함께 이첩하여야 함(단 신고자가 신분공개에 동의하지 아니한 경우에는 인적사항을 제외함)

그러나 다음과 같은 사안의 경우에는 조사기관에 이첩하지 않고 종결하게 된다 (동법 시행령 제58조).

- 신고내용이 명백히 허위인 경우
- 보완요구를 받은 신고자가 일정한 기간내에 보완하지 아니하고, 그 보완이 이루어지지 아니하면 신고사항을 확인할 수 없는 경우
- 동일한 사항에 대하여 정당한 사유 없이 위원회에 반복하여 신고를 한 경우로 서 그 처리결과를 이미 통지한 경우
- 동일한 사항에 대하여 2명 이상이 각각 신고를 하고, 먼저 접수된 신고에 관하여 조사기관의 감사·수사 또는 조사가 진행 중이거나 종료된 경우로서 새로운 증거가 없는 경우
- 신문방송 등 언론매체에 의하여 이미 공개된 내용으로서 새로운 증거 등이 없 어 감사·수사 또는 조사가 필요하지 아니하다고 인정되는 경우
- 그 밖에 신고서의 기재사항과 신고자에 대한 확인결과 감사·수사 또는 조사가 필요하지 아니하다고 인정되는 경우

한편 부패행위의 신고사항이 이첩 또는 종결처리의 대상인지 여부가 명백하지 않은 경우로서 해당 공공기관에서 처리함이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 해 당 공공기관에 송부할 수 있다(동법 시행령 제59조 공공기관에 송부하는 경우)

접수된 신고사항에 대해서는 처리결과를 통보하게 되는데, 고위공직자의 부패에

대해 고발을 받은 검찰은 수사결과를 위원회에 통보하여야 한다. 이때 위원회가 고발한 사건이 이미 수사 중이거나 수사 중인 사건과 관련된 사건인 경우에도 같은 조치를 취하게 된다(동법 제59조). 그리고 접수사항을 조사기관이나 검찰에 고발 등의 이첩 조치를 한 때에는 이를 신고자에게 지체없이 통지하여야 하며, 신고사항을 조사기관에 이첩하지 아니하고 종결한 때에도 역시 이를 신고자에게 지체없이 통지하여야 한다. 또한 신고사항을 해당 공공기관에 송부하는 경우에는 이를 신고자에게 지체 없이 통지하여야 한다. 또한 신고사항을 해당 공공기관은 그 처리결과를 신고자에게 통지하여야 한다. 단 신고자가 신분공개에 동의하지 아니한 경우에는 그 처리결과를 위원회에 통보하고, 위원회는 그 내용을 신고자에게 통지하여야 한다. 한편 공공기관은 위원회에서 송부한 신고사항에 대하여 부패행위가 확인된 경우에는 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다.

접수된 사안의 처리기간을 보면 위원회는 접수된 신고사항은 그 접수일부터 60일 이내에 처리하여야 하며, 필요하다고 인정되는 경우에는 그 기간을 30일 이내에서 연장할 수 있다.

신고된 사안의 조사결과도 필요한 통보조치를 취해야 한다. 즉, 조사기관은 신고를 이첩받은 날부터 60일 이내에 감사·수사 또는 조사를 종결하고, 종료 후 10일이내에 위원회에 통보하여야 한다. 그리고 위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 감사·수사 또는 조사결과의 요지를 통지(동법 제60조)하여야 한다. 이때 이의신청방법 및 이의신청기한을 함께 통지해야 한다(동법 시행령 제63조 이의신청).

국민권익위원회와 신고자는 조사가 종료된 사안에 대하여 재조사 요구 및 이의 신청을 할 수 있도록 되어 있다. 즉, 국민권익위원회는 조사기관의 감사·수사 또 는 조사결과를 통보받은 때에는 재조사의 요구여부 및 제도개선의 필요성 등에 관하여 결정해야 한다(동법 시행령 제62조 조사결과의 처리). 이때 조사기관의 감 사·수사 또는 조사가 충분하지 않다고 인정되는 경우에는 감사·수사 또는 조사결 과를 통보받은 날부터 30일 이내에 재조사를 요구할 수 있다.

신고자도 조사사안에 대하여 이의신청이 가능한데, 신고자는 국민권익위원회에 대해 감사·수사 또는 조사결과에 대해 7일 이내에 이의신청을 해야 한다. 재조사 를 요구받은 조사기관은 재조사를 종료한 날부터 7일 이내에 그 결과를 위원회에 통보하고, 위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 재조사 결과의 요지를 통지(동법 제60조)해야 한다.

## 2) 외국의 신고접수 · 처리조치

신고에 대한 외국의 접수·처리조치를 보면, 미국은 특별조사청에서 신고내용을 검토한 후 조사기관에 이첩하여 처리하며, 행정기관이 신고를 접수한 경우에는 자 체처리하고 있다.

일본의 경우를 보면 공익통보를 받은 사업자는 시정조치 강구취지나, 통보대상 사실이 아닌 취지를 지체없이 공익통보자에 통보하여야 한다. 공익통보를 받은 행 정기관은 필요한 조치를 취하게 되며, 신고를 접수받은 행정기관에 권한이 없는 경우에는 정당한 처분권한을 가진 기관에 이첩하여 처리한다. 캐나다는 조사기관 에 이첩하여 처리하고 있다.

한편 영국·아일랜드·뉴질랜드·호주의 퀸즈랜드주는 기관 내부의 자체해결을 원칙으로 하고 문제가 해결되지 않을 경우 후속단계로 진행하는 메커니즘을 따르 도록 하고 있다.

#### 3) 입법화 방향

공익신고의 접수와 처리는 현행 제도의 기본적인 틀을 적용해도 큰 무리가 없을 것으로 분석된다. 먼저 신고접수자는 신고내용을 접수대장에 기록하도록 한다. 신고된 사안에 대하여 접수기관이 조사가능한 사안은 직접 조사를 진행하며, 조사권한이 없거나 타 기관의 소관사항일 경우에는 해당기관으로 이첩하여 처리하도록 한다. 이때 조사기관 등에 조사개시 의무를 부여하여 조사가 지연되는 것을 방지할 필요가 있다. 그리고 조사기관 등은 신고자에게 조사개시 및 조사종료를 통보하도록 의무화할 필요가 있다.

신고된 사안을 검토하여 아래의 사항과 같이 더 이상의 조사가 필요하지 않을

경우 조사행위를 종료하거나 조사를 개시하지 않도록 할 필요가 있다.

- 허위신고, 신고철회, 인적사항 불명, 보완요구 불응
- 고도의 정책적인 사항, 불복구제 절차가 진행중인 사항
- 판결 등에 따라 확정된 권리관계에 관한 사항
- 언론매체에 공개된 사항으로서 새로운 증거가 없는 경우 등

다만 조사불개시 또는 종료의 통보시 그 결과에 불만이 있을 경우 재조사를 요 구할 수 있도록 할 필요가 있다.

조사기관은 원활한 조사의 진행을 위하여 신고자 및 신고사항에 대해 필요한 사항을 확인(필요시 자료 요구)하며, 기타 접수 사항에 대한 필요한 조사를 시행하도록한다. 그리고 조사를 위하여 관련 자료나 관련자 진술 요구권을 인정할 필요가 있다.

조사결과의 처리과정에서는 일정 기간마다 조사 진행상황을 신고자에게 통보하고, 피조사자에게 소명의 기회를 부여해야 한다. 특히 조사과정에서 신고자나 피조사자의 신분이 노출되지 않도록 해야 한다.

피신고자의 범죄행위를 발견한 경우에는 수사기관 등에 이첩하며, 수사기관은 조사거부나 조사결과를 조사기관에 통보해야 한다. 조사기관은 수사기관의 거부통보나 결과통보 전까지 조사를 중지한다. 그리고 수사결과는 조사기관이나 신고자에게 즉시 통보되어야 한다.

# 7. 보호주체

공익침해행위 신고자가 피신고기관으로부터 신분상 또는 경제적, 신체적으로 불이익이나 위협을 받을 경우, 적절한 보호조치를 취할 수 있는 기관에 보호조치를 요구하는 것이 필요하다. 여기서는 먼저 현행 국민권익위원회법과 개별법에 규정되어 있는 보호대상행위와 보호주체를 검토하고자 한다. 아울러 외국의 보호주체를 살펴보고자 한다. 이를 토대로 보호주체규정에 대한 대안들의 장점과 단점을 검토하여 바람직한 입법화 방향을 제시한다.

#### 1) 현황

## (1) 국민권익위원회법 제64조(신변보호 등) 분석

첫째, 국민권익위원회가 신고자 비밀보장과 신변보호에 대해 보호주체가 된다. 좀 더 구체적으로 신고자 비밀보장은 위원회 및 신고사항을 이첩 받은 조사기관 은 신고자의 동의 없이 그 신분을 밝히거나 암시하지 말아야 한다.

둘째, 신변보호는 신고자가 신고를 이유로 자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우에는 위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회는 경찰청장, 관할 지방경찰청장 및 관할 경찰서장에게 신변보호조치를 요구할 수 있다. 신변보호조치를 요구받은 경찰청장, 관할 지방경찰청장 및 관할 경찰서장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 즉시 신변보호조치를 취해야 한다. 신고를 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있는 「특정범죄신고자 등 보호법」 규정을 준용한다. 신고내용의 감사・수사 또는 조사에 조력한 자의 신분도 보장되며 신변도 보호된다. 그리고 신변보호조치의 요구는 신고자와 보호대상자의 인적사항 및 요구사항등을 기재한 서면으로 한다.

#### (2) 개별법 분석

개별법 상의 보호제도를 보면 다음과 같다.

「관세법」시행령 제277조(포상방법)에서 보호대상행위는 신고자 비밀보장이고, 보호주체는 관세청장이다.

「농림수산식품부 고시」제2008-41호 제5호(비밀의 보장)에서 보호대상행위는 신고자 비밀보장이고, 보호주체는 주무관청(지방자치단체, 국립농산물품질관리원), 수사기관(검찰, 경찰)이다.

「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」제21조(산업기술보호 포상 및 보호 등), 동 시행령 제27조(신변보호 등의 요청)에서 보호대상행위는 신변보호 등 필요한 조치이며, 보호주체는 정보수사기관의 장이다.

「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」시행규칙 제3조(신고관련사항의 누

설금지)에서 보호대상행위는 신고자 비밀보장이며, 보호주체는 관할 지방검찰청 검사장(지청장 포함)이다.

「수산업협동조합법」 제181조(선거범죄신고자 등의 보호)에서 보호대상행위는 신고자 비밀보장이고, 보호주체는 조합 또는 조합선거관리위원회(구·시·군선거관 리위원회 포함)이다.

「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」제22조(위원 등의 보호)에서 보호대상행위는 신분 및 인사상 불이익이며, 보호주체는 친일반민족행위진상규명 위원회이다.

정치자금법 제53조(정치자금범죄 신고자의 보호 등)에서 보호대상행위는 신고 자 비밀보장이며, 보호주체는 각급 선거관리위원회(읍·면·동 선거관리위원회 제 외) 또는 수사기관(검찰, 경찰)이다.

「조달사업에 관한 법률」제10조(포상금의 지급)에서 보호대상행위는 신고자 비밀보장이며, 보호주체는 조달청장이다.

「주민소환에 관한 법률」제37조(주민소환투표범죄 신고자 등의 보호)에서 보호 대상행위는 신고자 비밀보장이며, 보호주체는 각급 선거관리위원회(읍·면·동 선 거관리위원회 제외)이다.

「주식회사의 외부감사에 관한 법률」제15조의3(부정행위 신고자의 보호 등), 동시행령 제15조(신고자 등에 대한 징계 등의 감면)에서 보호대상행위는 신고자 비밀보장이며, 보호주체는 증권선물위원회이다.

「증권거래법」제188조의6(불공정거래행위의 신고 등)에서 보호대상행위는 신고 자 비밀보장이며, 보호주체는 증권선물위원회이다.

「공직선거법」 제262조의2(선거범죄신고자 등의 보호)에서 보호대상행위는 신고 자 비밀보장이며, 보호주체는 각급 선거관리위원회(읍·면·동 선거관리위원회 제 외) 또는 수사기관(검찰, 경찰)이다.

「마약류관리에 관한 법률」시행령 제23조(신고·고발)에서 보호대상행위는 신고 자 비밀보장이며, 보호주체는 법무부장관이다.

「선거범죄 신고포상금 지급에 관한 규칙」제7조(익명 또는 가명에 의한 신청)에

서 보호대상행위는 신고자 비밀보장이며, 보호주체는 법무부장관이다.

「국가인권위원회법」제55조(불이익금지와 지원)에서 보호대상행위는 신분 및 인사상 불이익이며, 보호주체는 국가인권위원회이다.

「범죄신고자 등 보호 및 보상에 관한 규칙」(경찰청 훈령) 제3조(범죄신고자 등에 대한 신변안전조치), 제4조(범죄신고자 등에 대한 비밀누설금지 등)에서 보호대상행위는 신변안전조치 및 신고자 비밀보장이며, 보호주체는 경찰청장, 지방경찰청장 또는 경찰서장이다.

「부정・불량농약 및 비료신고자 보상규정」(농촌진흥청 훈령) 제5조 (비밀보장)에서 보호대상행위는 신고자 비밀보장이며, 보호주체는 부정・불량 농약 및 비료신고센터이다.

「기획재정부 부패행위신고처리규정」(기획재정부 훈령) 제6조(비밀보장), 제7조(신 분보장)에서 보호대상행위는 신고자 비밀보장, 신분 또는 경제적 불이익이며, 보 호주체는 기획재정부장관이다.

법무부 감찰규정(법무부 훈령) 제8조(제보자 보호 등)에서 보호대상행위는 신고 자 비밀보장, 신원보호이며, 보호주체는 법무부 감찰관이다.

「범죄신고자 등 보호 및 보상에 관한 규칙」(해양경찰청 훈령) 제3조(범죄신고자 등에 대한 신변안전조치), 제4조(범죄신고자 등에 대한 비밀누설금지 등)에서 보호 대상행위는 신변안전조치, 신고자 비밀보장이며, 보호주체는 해양경찰청장, 지방해양경찰청장 또는 해양경찰서장이다.

국민권익위원회법과 개별법령을 분석한 결과, 대체적으로 보호대상행위는 신고자 비밀보장이 대부분을 차지하고 있으며, 신변보호나 신분 및 인사·경제적 불이익이 소수 존재하고 있다. 그리고 보호주체는 국민권익위원회법은 국민권익위원회가 보호주체이나, 개별법에서는 각 법률에 따라 매우 다양한 형태를 띠고 있다는 것을 알 수 있다.

위에서 서술한 개별법 상의 보호제도를 요약 정리하면 아래 <표 3-10>과 같다.

# <표 3-10> 개별법 상의 보호제도

법 령 명	관련조항	보호대상행위	보호주체
관세법시행령	제277조(포상방법)	신고자 비밀보장	관세청장
농림수산식품부 고시 제2008-41호	제5호(비밀의 보장)	신고자 비밀보장	주무관청(지방자치단체, 국립농산물품질관리원), 수사기관(검찰, 경찰)
산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률 및 동 시행령	제21조(산업기술보호 포 상 및 보호 등), 동 시 행령 제27조(신변보호 등의 요청)	신변보호 등 필요한 조치	정보수사기관의 장
성매매 알선 등 행위 의 처벌에 관한 법률 시행규칙	제3조(신고관련사항의 누설금지)	신고자 비밀보장	지방검찰청 검사장 (지청장 포함)
수산업협동조합법	제181조(선거범죄신고자 등의 보호)	신고자 비밀보장	조합 또는 조합선거관리 위원회(구·시·군선거관 리위원회 포함)
일제강점하 반민족행 위 진상규명에 관한 특별법	제22조(위원 등의 보호)	신분 및 인사상 불 이익	친일반민족행위진상규명 위원회
정치자금법	제53조(정치자금범죄 신 고자의 보호 등)	신고자 비밀보장	각급 선거관리위원회(읍· 면·동 선거관리위원회 제 외) 또는 수사기관(검찰, 경찰)
조달사업에 관한 법률	제10조(포상금의 지급)	신고자 비밀보장	조달청장
주민소환에 관한 법률	제37조(주민소환투표범 죄 신고자 등의 보호)	신고자 비밀보장	각급 선거관리위원회(읍· 면·동 선거관리위원회 제외)
주식회사의 외부감사 에 관한 법률	제15조의3(부정행위 신고 자의 보호 등), 동 시행 령 제15조(신고자 등에 대한 징계 등의 감면)	신고자 비밀보장	증권선물위원회

법 령 명	관련조항	보호대상행위	보호주체
증권거래법	제188조의6(불공정거래 행위의 신고 등)	신고자 비밀보장	증권선물위원회
공직선거법	제262조의2(선거범죄신 고자 등의 보호)	신고자 비밀보장	각급 선거관리위원회 (읍·면·동 선거관리위 원회 제외) 또는 수사기 관(검찰, 경찰)
마약류관리에 관한 법률 시행령	제23조(신고·고발)	신고자 비밀보장	법무부장관
선거범죄 신고포상금 지급에 관한 규칙	제7조(익명 또는 가명에 의한 신청)	신고자 비밀보장	법무부장관
국가인권위원회	제55조(불이익금지와 지 원)	신분 및 인사상 불 이익	국가인권위원회
범죄신고자 등 보호 및 보상에 관한 규칙 (경찰청 훈령)	제3조(범죄신고자 등에 대한 신변안전조치), 제 4조(범죄신고자 등에 대 한 비밀누설금지 등)	신변안전조치 및 신고자 비밀보장	경찰청장, 지방경찰청장 또는 경찰서장
부정·불량농약 및 비료신고자 보상규정 (농촌진흥청 훈령)	제5조(비밀보장)	신고자 비밀보장	부정·불량 농약 및 비료 신고센터
기획재정부 부패행위 신고처리규정(기획재 정부 훈령)	제6조(비밀보장), 제7조 (신분보장)	신고자 비밀보장, 신분 또는 경제적 불이익	기획재정부장관
법무부 감찰규정 (법 무부 훈령)	제8조(제보자 보호 등)	신고자 비밀보장, 신원보호	법무부장관
범죄신고자 등 보호 및 보상에 관한 규칙 (해양경찰청 훈령)	제3조(범죄신고자 등에 대한 신변안전조치), 제 4조(범죄신고자 등에 대 한 비밀누설금지 등)	신변안전조치, 신고 자 비밀보장	해양경찰청장, 지방해양경 찰청장 또는 해양경찰서 장

## 2) 외국의 보호주체

외국의 보호주체를 보면 미국은 특별조사청, 인사업무 담당기관인 실적제도보호 위원회이며, 영국은 인사위원회, 고용심판소(고용법원:심판이 종료될 때까지 임시구제제도 시행)이다. 그리고 캐나다는 정부위원회, 아일랜드는 인권위원회 또는 고용항소법원, 인사위원회이며, 뉴질랜드는 개인적인 이의신청, 인사위원회이며, 호주 퀸즈랜드주는 노동위원회, 대법원이다.

외국의 경우 법원이 보호업무를 담당하는 경우가 가장 많고, 별도로 보호를 위한 기구를 설치하기 보다는 기존의 기관에서 담당하는 경우도 많음을 알 수 있다.

#### 3) 보호주체규정의 검토 및 평가

보호주체규정에 대해서는 다음과 같은 세 가지 대안을 생각해 볼 수 있다.

1안은 국민권익위원회가 주관하여 담당하는 방안이다. 이 안은 현재 부패신고자 보호기능을 담당하고 있는 국민권익위원회의 전문성을 활용하고, 보호기관의 통일 성을 유지한다는 장점이 있다. 또한 조사기관과의 견제와 균형이 가능하다. 그러 나 타 기관의 소관사항에 대한 업무를 국민권익위원회에서 담당한다는 비판 가능 성과 업무가 과중해 진다는 단점이 있다.

1안에 대해 공익신고자 보호의 통일성과 전문성, 조사기관과의 견제와 균형 측면에서도 신고접수·처리기관과는 별도로 공익신고자에 대한 보호는 국민권익위원회가 담당하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다. 그리고 신고 이후 불이익에 대한 보호의 경우 부패행위신고처럼 국민권익위원회가 맡는 이 안에 동의한다는 의견이 제시되었다. 부패행위 신고처럼 신고자가 신분보장 등을 요구했을 경우그 조사를 권익위에서 맡아서 한 후, 원상회복 명령 등을 내릴 수 있는 권한 및처벌 권한이 주어져야 보호의 의미가 살아날 수 있을 것이다.

이 안의 단점으로 제시된 "타 기관의 소관사항에 대한 업무를 국민권익위원회에서 담당한다는 비판 가능성과 업무가중"에 대해서는 다음과 같은 비판이 가능하다. 이 논리로 한다면 현재 부패행위신고 역시 국민권익위원회가 타 기관의 징

계조치 등에 대해서 원상회복 등에 관여할 수 없을 것이다. 그리고 업무가중 부분역시 부패행위 신고자 보호처리 실적을 보면, 2002년 1월 시행 이후 2007년 상반기까지 5년 6개월 동안 신분보장 48건으로 연 10건이 되지 않는다는 점에서 설령공익침해행위 신고자 보호까지 담당한다고 하더라도 그 부담이 그렇게 가중되지는 않을 것이라는 의견도 제시되었다.

2안은 신고접수 및 처리기관에서 1차로 보호담당, 국민권익위원회에서 2차로 보호를 담당하는 방안이다. 이 안은 신고접수 및 처리기관에서 조사기능을 담당할 경우 조사와 보호기능을 동시에 수행함으로써 통일성 유지가 가능하고, 조사기관의 조치가 부족할 경우 권익위를 통하는 중층적 구조로 보호의 실익을 확보할 수있다는 장점이 있다. 그러나 보호기관의 이중화로 인한 효율성 저하와 혼란 가능성이 있다.

2안에 대해 신고자에 대한 보호조치는 구체적인 처리권한이 있는 기관에서 담당하는 것이 타당하고, 후견적으로 권익위에서 신고자 보호를 한다면 법률안 취지에 타당하다는 의견이 제시되었다.

3안은 신고접수·처리기관, 국민권익위원회, 노동부(노동위원회) 등 신고자의 선택에 의해 보호를 담당하는 방안이다. 이 안은 신고자가 편리하게 보호기관을 선정할 수 있다는 장점이 있으나, 전문성이 떨어지고 기관 사이에 책임을 회피할 우려가 있다.

위 세 가지 대안별 장·단점을 정리해 보면 아래의 <표 3-11>와 같다.

보호주체규정에 대한 입법화 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

다음에서 논의된 바와 마찬가지로 통일성이나 전문성, 조사기관과의 견제와 균형 면에서 현재 부패신고자 보호기능을 담당하고 있는 국민권익위원회가 담당하는 1안이 타당하다고 판단된다.

구 분	장 점(논리)	단 점
<1안> 권익위가 담당하는 방안	<ul> <li>현재 부패신고자 보호기능을 담당</li> <li>하고 있는 권익위의 전문성 활용과</li> <li>보호기관의 통일성 유지</li> <li>조사기관과의 견제와 균형 가능</li> </ul>	•타 기관의 소관사항에 업무를 권 익위에서 담당한다는 비판 가능 성과 업무과중
<2안> 조사기관에서 1차, 권익위에서 2차로 담당	<ul> <li>신고접수·처리기관에서 조사기능을 담당할 경우 조사와 보호기능을 동시에 수행함으로써 통일성 유지가능</li> <li>조사기관의 조치가 부족할 경우 권익위를 통하는 중층적 구조로 보호의 실익 확보</li> </ul>	성 저하와 혼란 가능성
<3안> 조사기관, 권익위, 노동부중 선택하는 방안	<ul> <li>신고자가 편리하게 보호기관을 선정할 수 있음</li> </ul>	■ 전문성이 떨어지고, 기관간 책임 을 회피할 우려

<표 3-11> 보호주체 대안별 장·단점 분석

# 8. 불이익 처분의 유형 및 보호방법

#### 1) 불이익처분의 유형에 대한 검토의 필요성

현재 국내 개별법령상의 내용을 보면 공익침해행위 신고자에 대한 포상(보상)규정은 대부분 마련되어 있으나 신고자의 보호 및 사후 구제를 규정하고 있는 법령은 검토 대상 법령 64개 중 20개에 불과하다. 이마저도 주로 신분 및 신상 공개를 금지하는 비밀보장 및 보호에 관한 것이 대부분이다. 예를 들어 직간접적인 불이익처분에 대한 금지를 명시한 개별법령은 「정치자금법」, 「주식회사의 외부감사에관한 법률」, 「증권거래법」, 「공직선거법」, 「국가인권위원회법」이며 이 중 해고나징계, 감봉과 같은 불이익처분의 구체적 유형을 명시해놓은 법령은 「국가인권위원회법」(제55조 제1항) 정도임을 알 수 있다.

공공부문에 있어 부패행위에 관한 공익신고자 보호를 명시해 놓은 국민권익위 원회법은 제64조 제1항에서 신고자의 동의 없이 신분공개를 금지하고 제62조에서 신고로 인한 신분상·근무조건상의 불이익 및 차별을 금지하고 있다. 또한 제65조 에서는 협조자에 대한 보호를, 제66조에서는 책임의 감면을 규정해 놓고 있다.

국민권익위원회법에서의 신고자 보호를 위한 내용을 기준으로 했을 때, 공익침해행위에 대한 제보 및 신고를 행한 자는 신고를 이유로 한 신분상의 불이익 처분, 근무조건상의 차별, 경제적·행정적 불이익 처분, 신고자의 동의 없는 신분 및 신상공개, 그리고 공익신고자 및 협조자에 대한 신체적 위협을 당했을 시 보호를받을 수 있다.

그러나 현재의 개별법령 및 국민권익위원회법상의 불이익 처분 유형의 규정은 다음과 같은 문제를 가지고 있기 때문에 신고자에 대한 포괄적이면서도 효과적인 보호를 제공하는데 한계를 보인다고 할 수 있다.

즉, 직간접적 불이익처분 금지를 명시한 개별법령들은 공공부문에 있어서의 부정행위를 포함해서 대부분 형사처벌의 사유가 될 수 있는 내용들이 주를 이루고 있다. 불이익 처분에 대한 규정이 분명한 보복적 해고 또는 감봉 등 유형적 보복행위로 제한되어 있기 때문에 만일 민간부문의 공익침해행위에 대한 제보로 보호를 확대시킬 경우, 다양한 유형의 보복행위를 판단하고 이로부터 신고자를 보호하기가 매우 어렵다. 또한 형사처벌 대상에 포함되지 않으나 제보나 신고로 인한 불이익 처분의 경우 국민권익위원회의 시정조치 수준에 그치기 때문에 실효성이 떨어진다는 문제도 지적될 수 있다. 물론 현행법상 위원회의 조치요구를 이행하지아니한 경우 형사처벌을 규정함으로써 간접적으로 이행을 강제하고 있다. 그러나실제적으로 처벌이 확정되는데 걸리는 시간과 비용의 측면을 고려했을 때 실효성이 떨어진다고 볼 수 있다.

따라서 민간부문의 공익침해행위까지 확대하여 불이익 처분의 유형을 폭넓게 법령에 명시하고 이에 대한 처벌조항을 강화함으로써 사전예방적인 신고자 보호 방안 및 사후 구제 대책방안을 마련하는 것이 필요하다. 보다 적극적으로 공익신 고자를 보호하기 위해서는 다양한 유형의 불이익 처분을 구체적으로 법령에 명시 하고 이에 대한 법적 처벌의 여지를 넓힘으로써 신고자에 대한 포상뿐만 아니라 보호를 통한 공익신고자 활성화를 꾀할 수 있다.

이를 위해서는 공익신고자에 대한 집단따돌림과 조직 내 협박, 고의적 불편 등의 무형적 괴롭힘이나 가족의 고통 등과 같은 형태의 보복을 보호에 포함시키는 것이 바람직하다. 미국의 경우 2007년 민간부문 공익신고자 보호 합리화법(안) 제2조(내부신고자에 대한 보복 또는 차별대우에 관한 보호)에서 준용법에 의하여 내부신고자에 대한 보복, 차별대우 또는 '비우호적인 행동'에 관해 신고자를 보호한다고 명시하고 있다. 이때 '비우호적인 행동'이란 제1조 제13항에서 규정하고 있듯이 직간접적으로 내부신고자나 가족에 대해 취해진 또는 위협이 가해진 여러 유형의 보복적 행위 즉, 해고나 업적 평가, 징계, 임금삭감, 직위해제, 전직 및 좌천등의 유형적인 행동뿐만 아니라 교육이나 자기계발 기회의 박탈, 내부신고자의 고용 조건 및 근무조건에 부정적 영향을 미칠 수 있는 행동을 포함한다.

영국의 공익제보법에서도 개인의 신변과 안전이 위협을 받았을 경우뿐만 아니라 위협을 받을 우려가 있는 경우, 근무환경이 침해되었거나 침해될 우려가 있는 경우까지도 보호의 대상에 포함시킴으로써 정신적, 잠재적 보복행위로부터의 보호에 대한 여지를 열어두고 있음을 알 수 있다.

#### 2) 불이익 처분에 대한 보호방법 검토

해고나 징계, 감봉 및 좌천 등 직접적이고도 분명한 불이익 처분을 신고자가 당했을 경우 국민권익위원회에 원상회복 등의 조치를 요구하면 국민권익위원회는 불이익 처분에 대한 조사를 실시하여 요구내용이 타당하다고 인정할 시 해당 조 직이나 단체 등의 장에게 적절한 조치를 취할 것을 요구할 수 있다.

이때 불이익 처분에 대한 보호를 위한 조치는 크게 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.

- 신분보장 및 경제적·행정적 원상회복 방안
  - 신분상 불이익·근무조건상의 차별, 괴롭힘, 협박 등 금지
  - 인·허가 등의 취소, 계약해지 등 경제적·행정적 불이익 금지

- 신고자 비밀보장 방안
  - 신고접수 및 조사과정 등에서 신고자의 신분 등이 피신고자·제3자에게 공 개 금지
  - 신고자 비밀보장의무 위반자에 대한 조사·징계 등 요청
  - 신변보호 및 조사·형사절차에서 특별보호를 받고 있는 공익신고자의 인적 사항 등 공개·보도 금지
- 신변보호조치 실시방안
  - 공익신고자, 친족 또는 동거인 등 협조자를 포함하는 신변보호조치 실시
  - 조사·형사절차에서 공익신고자에 대한 특별 보호조치 실시

그러나 공익침해행위의 주체가 민간 기업이나 단체일 경우, 실제 신고자가 징계나 해고 등 불이익 처분을 당한 경우 통상의 사법적 절차에 의한 구제를 받기까지 상당한 기간이 소요된다는 점, 절차진행의 부담과 경제적 비용 등을 개인이 모두 부담해야 한다는 점, 불이익 처분이나 여타 차별행위를 한 기업 등 조직에 대한 형사적 처벌 역시 실제적으로 처벌이 확정되기까지는 상당한 시간이 소요된다는 점 등을 고려할 때 공익신고자 보호의 실효성 확보를 위해서는 불이익 처분의원상회복 및 적절한 신분보장조치를 신속하고도 직접적으로 보장할 필요가 있다.16)

이러한 문제를 보완하기 위해서는 미국이나 영국, 호주, 캐나다 등의 국가들이 시행하고 있는 '명령적 구제 규정'이나 '임시구제조치 규정' 등을 참고해 도입하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 미국, 영국, 호주, 캐나다, 아일랜드의 경우 법원의 최 종 판결이 나기 전까지의 기간 동안 행정적 명령을 통해 부패행위 신고자의 신분 상 불이익 조치에 대해 우선적 보호를 제공하는 '명령적 구제 규정'을 두고 있다. 또한 영국의 경우 신고자는 소송기간 종료시점까지 고용이 보장되어 신분보장을

<sup>16)</sup> 불이익 처분에 대한 원상조치 등 사후의 법적 구제절차가 갖는 시간과 비용의 부담 문제는 이 보고서에서 밝힌 김영수 변호사의 의견(「공익신고자 보호제도」도입을 위한 공개토론회 2008.10.30 토론자료 참고)뿐만 아니라 많은 사람들이 지적하고 있는 부분이며 실제 공익신고의 부담과 어려움을 가중시키는 요인이기도 하다.

받을 수 있도록 '임시구제조치 규정'을 두고 있으며, 남아공은 '배척조항 무효의 규정'을 두고 있다. 특히 캐나다와 미국은 공익신고자에 대한 불이익 처분에 대한 입증책임을 사용자 또는 고용기관이 부담케 하고 있는데, 이는 신고자의 입장에서 봤을 때 법적 구제절차를 위해 개인이 부담해야 할 시간적, 금전적 어려움의 문제를 덜어주는 효과도 갖는다고 볼 수 있다.

3) 불이익 처분에 대한 보호방법의 개선방안

### (1) 불이익 처분의 유형 확대

불이익 처분에 대한 보호가 실효성을 갖기 위해서는 제도적 보완이나 개선도 필요하지만, 우선적으로 불이익 처분의 다양한 유형을 좀 더 포괄적으로 법령에 명시하는 것이 급선무라 할 수 있다. 즉, 미국, 영국, 호주, 남아공, 캐나다의 경우처럼 '정신적 괴롭힘'을 불이익 처분으로 인정하는 등 보복행위의 개념을 확대하는 것이 필요하다.

또한 현행법상 동의없는 신분 및 신상공개를 접수기관이나 조사기관 소속 공직자가 누설할 경우 징계 및 처벌 조항이 마련되어 있지만 민간부문으로 공익신고를 확대할 경우 추가적인 보호장치를 마련하는 것도 필요하다. 즉, 신고자가 소속한 기관이나 단체, 기업 등에서 신고자를 색출하여 공개하거나 신고자라 지목함으로써 신분상, 신변상 위협을 느끼는 경우를 포함, 여타 직원들에게 집단따돌림을당하거나 정신적 피해를 입는 경우까지도 불이익 처분의 직접적인 유형으로 포함될 필요가 있다.

게다가 신분상 불이익 및 근무조건상의 차별에 비정규직의 계약만료로 인한 재계약시 이의 거부 등 책임의 소재를 두고 논란이 있을 수 있는 경우를 포함, 피신고기관의 악의적 행위에 대한 보호의 필요성도 고려해야 한다고 본다.

#### (2) 제도적 개선방안

- 명령적 구제 규정의 도입
- 임시구제조치(Interim relief) 도입과 입증책임의 전환

앞서 언급했듯이 공익신고자 보호의 실효성 확보를 위해서 불이익 처분의 원상 회복 및 적절한 신분보장조치를 신속하고도 직접적으로 보장하기 위해서는 명령 적 구제 규정이나 임시구제조치를 도입하여 권익위의 결정을 통해 공익신고자의 계속 근무나 적절한 방법에 의한 차별시정 등을 직접적으로 보장하는 방안을 마 련하는 것이 필요하다.

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 등을이유로 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 있는데 이를 '임시구제제도'라 한다.17) 이러한 임시구제제도의도입은 공익신고자가 소송 종결시까지 받을 수 있는 불이익을 실제적으로 구제할수 있다는 점에서 긍정적 효과를 갖는다고 할 수 있다.

현행법상 신고자가 국민권익위원회에 원상회복 등을 요구하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우에 한해 해당신고와 관련하여 불이익 처분을 당한 것으로 추정된다. 그러나 공익신고자에 대한 불이익 처분이나 차별행위는 민사상 손해배상청구의 대상이 되는 불법행위로 볼 수 있으며, 따라서 공익신고자가불이익 처분이나 차별행위를 행한 기업이나 조직을 상대로 실질적 손해 및 정신적 손해에 대한 손해배상청구를 할 경우 입증책임의 전환 규정을 두는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

<sup>17)</sup> 임시구제신청에 대하여 임시구제명령을 법원이 내리게 되는 것은 임시구제신청과 관련된 소송의 내용이 조합원의 자격 및 조합가입, 활동 등을 이유로 하는 불이익 처분으로 부당해고에 해당될 가능성이 크다고 인정하는 경우이다. 임시구제제도는 근로자의 권리구제에 있어 신속성의 문제를 보완할 수 있다는 점에서 사후적 권리구제의 실효성을 강화하는 방안이라 할 수 있다(국가청렴위원회 「신고자보호보상제도의 강화 방안」 2006년 국가청렴위원회 용역보고서 pp.150-151 참조).

# 9. 책임감면 등 기타 보호수단

### 1) 현황

공익신고자에 대한 보호방법과 관련하여 현행법은 신분보장 등(법 제62조), 신변보호 등(법 제64조), 협조자 보호(법 제65조)외에도 불이익 추정(법 제63조), 책임 가면 등(법 제66조)을 규정하고 있다<sup>18)</sup>. 즉, 현행법은 신고자가 위원회에 원상회복등을 요구하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우에 한해 해당 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정하는 규정을 두고 있다. 또한 현행법은신고로 인하여 자신의 범죄가 발견된 경우 형법상 자수의 경우와 마찬가지로 임의적으로 형을 감면할 수 있음을 규정하고 있다.

### 2) 외국의 사례

외국의 관련 법제도상의 보호수단을 살펴보면, 먼저 호주 퀸즈랜드주의 Whistleblower Protection Act(1994)는 제39조 일반적 한계 (1)에서 공익적 제보를 행하는 자는 민사상, 형사상 또는 행정절차상의 책임을 지지 아니한다는 책임감면 규정을 두고 있다.

또한 미국의 Whistleblower Protection Act(1989), 캐나다의 Public Service Whistleblowingr Act, 미국의 Consumer Product Safety Improvement Act of 2008 등의 경우에는 입증책임 전환 규정을 두고 있다<sup>19</sup>).

<sup>18)</sup> 제63조(불이익 추정) 신고자가 이 법에 의하여 신고한 뒤 제62조제2항 또는 제3항에 따라 위원회에 원상회복 등을 요구하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우 해당 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정한다.

제66조(책임의 감면 등) ① 이 법에 의한 신고를 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우 그 신고자에 대하여 형을 감경 또는 면제할 수 있다.

② 제1항은 공공기관의 징계처분에 관하여 이를 준용한다.

③ 이 법에 의하여 신고한 경우에는 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정에 불구하고 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 않는 것으로 본다.

<sup>19)</sup> 미국의 Whistleblower Protection Act(1989)의 제1214조는 부당한 인사조치에 대한 조사 시정조치와 관련하여 특별조사관이 제보행위가 제보자에게 취해진 또는 취해질 인사조치에 기여 요인이었다는 점을 입증한 경우 위원회의 시정조치를 취하고, 피제보기관이 명백하고 설득력 있는 증거를 통하여

그리고 영국의 Public Interest Disclosure Act(1998), 호주 퀸즈랜드주 Whistleblower Protection Act(1994), 그리고 캐나다의 Public Service Whistleblowingr Act에서는 직무상 비밀 준수의무 면제 규정을 두고 있다<sup>20</sup>).

#### 3) 대안의 검토

이처럼 공익침해행위에 대하여 책임감면 규정, 입증책임 전환 규정, 그리고 직무상 비밀 준수의무 면제의 규정을 두는 것은 공익신고의 경우 단순 범죄행위에 대한 자수와는 구별되고, 공익신고를 활성화하기 위한 정책적인 효과를 고려할 때필수불가결한 제도적 장치로 볼 수 있다.

그러나 공익신고자에 대한 불이익처분이나 차별행위는 민사상 손해배상청구의 대상이 되는 불법행위인바, 공익신고자가 불이익처분이나 차별행위를 행한 기업이 나 조직을 상대로 실질적 손해 및 정신적 손해에 대한 손해배상청구에 있어서도 실효적인 보호를 위해서는 입증책임을 전환하는 규정을 두는 것이 바람직하다.21)

그러한 제보행위가 없었더라도 동일한 인사조치가 취해졌으리라는 점을 입증한 경우에는 위원회의 시정조치 없음을 규정하고 있다. 그리고 캐나다의 Public Service Whistleblowingr Act의 경우 제19조 (1) 징계의 금지, (3) 반박 가능한 추정에서는 본 조항에 반하여, 피용자가 판무관에게 제9조 (1) 항에 의거하여 제보를 한 날로부터 2년 이내에 그 피용자에게 징계조치를 내리는 자는 해당 피용자가 제보를 했다는 이유로 그 피용자에게 부당한 징계조치를 내린 것으로 간주된다. 단, 이는 그렇지 않음을 증명하는 결정적인 증거가 없는 경우에만 적용된다. 그리고 미국의 개별보호법인 Consumer Product Safety Improvement Act of 2008 'Sec. 40. '(b)(2)(B)에서는 입증책임과 관련하여 고용주가 제보행위가 없이도 동일한 불이익 인사조치를 했을 것이라는 것을 증명할 경우 등의 관련 규정을 두고 있다.

<sup>20)</sup> 영국의 Public Interest Disclosure Act(1998) 제1조 보호대상 부패행위 제보 43J (비밀보장에 관한 계약상의 의무) (1) 피용자로 하여금 보호대상 부패행위 제보를 금지시키려는 취지의 계약상의 모든 규정은 그 효력이 없다. (2) 본 조항은 피용자와 그 사용자 사이에 체결되는 모든 계약에 적용된다(피용자 계약체결 여부에 관계없음). 여기에는 본 법에 의거한 소송이나, 계약위반에 대한 소송 개시 또는 소송 계속을 제지하는 계약도 포함된다. 호주 퀸즈랜드주 Whistleblower Protection Act(1994) 제39조 일반적 한계 (1) 공익적 제보를 행하는 자는 민사상, 형사상 또는 행정 절차상의 책임을 지지 아니한다. (2) 전 항의 일반성과 무관하게 (b) 본 법, 선서, 법 원칙 또는 관행에 의하여 제보된 정보의 비밀을 유지해야 할 의무를 지는 경우, 해당인은 (i) 제보를 함으로써 본 법, 선서, 법 원칙 또는 관행을 위반한 것으로 간주되지 아니하고, (ii) 제보한 사실로 인하여 징계 조치를 당하지 아니한다. 캐나다의 Public Service Whistleblowingr Act 제9조 (3) 선서의 미위배, 상기 (1) 항에 의거, 피용자가 판무관에게 하는 제보가 합리적인 판단을 바탕으로 신의성실의 원칙에 입각하여 이루어진 경우에는 제보자가 과거에 직장에 대한 충성이나 비밀보장 등과 관련하여 행한 선서에 위배되지 않는다. 또한 (4)항을 전제로 의무의 불이행이 성립되지 않는다.

<sup>21)</sup> 참고로 장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률은 다음과 같은 규정을 두고 있다. 제46조 (손해배

따라서 책임감면 등 기타 보호수단의 입법화 방향은 현행 국민권익위원회법과 같이 신고를 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우, 그 신고자에 대하여 형을 감경 또는 면제하는 책임감면' 규정, '공익침해행위 신고 후에 위원회에 원상회복 등을 요구하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우 해당신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정'하는 입증책임의 전환 규정, '신고를한 경우 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 또는 전문직업윤리강령 등의 관련 규정에도 불구하고 직무상 비밀준수의무를 위반하지 않은 것으로 간주'하는 직무상 비밀준수의무 면제 규정 등으로 규정하는 것이 바람직하다.

#### ■ 입법화 방향

- 책임감면 규정신고를 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우, 그 신고자에대하여 형을 감경 또는 면제
- 입증책임의 전환 규정 공익침해행위 신고 후에 위원회에 원상회복 등을 요구하거나 법원에 원 상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우 해당 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정
- 직무상 비밀 준수의무 면제 규정
   신고를 한 경우 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 또는 전문직업윤리강령 등의
   관련 규정에도 불구하고 직무상 비밀준수의무를 위반하지 않은 것으로 간주

상) ①누구든지 이 법의 규정을 위반하여 타인에게 손해를 가한 자는 그로 인하여 피해를 입은 사람에 대하여 손해배상책임을 진다. 다만, 차별행위를 한 자가 고의 또는 과실이 없음을 증명한 경우에는 그러하지 아니하다. ②이 법의 규정을 위반한 행위로 인하여 손해가 발생한 것은 인정되나 차별행위의 피해자가 재산상 손해를 입증할 수 없을 경우에는 차별행위를 한 자가 그로 인하여 얻은 재산상 이익을 피해자가 입은 재산상 손해로 추정한다. ③법원은 제2항에도 불구하고 차별행위의 피해자가 입은 재산상 손해액을 입증하기 위하여 필요한 사실을 입증하는 것이 해당 사실의 성질상 곤란한 경우에는 변론 전체의 취지와 증거조사의 결과에 기초하여 상당한 손해액을 인정할수 있다. 제47조 (입증책임의 배분) ①이 법률과 관련한 분쟁해결에 있어서 차별행위가 있었다는 사실은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자가 입증하여야 한다. ②제1항에 따른 차별행위가 장애를이유로 한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자의 상대방이 입증하여야 한다.

## 10. 손해배상 제도 도입방안

#### 1) 손해배상 제도의 도입

공익침해행위 신고에 대하여 피신고자나 기관이 신고자에 대해 물질적·비물질적 손해를 주었을 경우, 이를 회복할 수 있는 방안으로서의 손해배상제도를 검토해보고자 한다.

#### (1) 현황

현행 국민권익위원회법상 부패신고자를 보호하고 부패신고자에 대한 위해행위를 했을 경우 보호하기 위한 조치는 크게 두가지 형태가 있다. 하나는 법 제62조에 의한 신분보장조치로서 부패신고자가 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 받았을 경우 그리고 경제적·행정적 불이익을 당한 경우 원상회복과 징계의 보류와 같은 조치를 요구할 수 있다. 다른 하나는 법 제90조 및 제91조의 신분상 불이익이나 근무조건 차별 및 위원회 조치요구의 미이행자나 불이익 조치자에 대해과태료를 처분할 수 있다. 그러나 이러한 조치들은 기존 상태로의 원상회복에 주안점을 두고 있어 신고자가 입은 신분상의 피해를 비롯하여 행정적·재정적, 정신적 피해를 치유하는데 한계가 있다.

공익신고는 조직의 입장에서 보면 배반행위로 받아들여질 수 있기 때문에 이를 이유로 하여 조직이나 개인으로부터 불이익 행위를 받을 수 있다. 즉, 조직의위해행위로 인하여 임금의 멸실, 신고자의 육체적·정신적 손해로 인한 치료비,불이익 처분에 대한 원상회복과 관련된 소송비용, 전출 등으로 인한 이사비용,정신적 피해 및 일상생활에서 나타나는 각종 손실 등이 발생할 수 있는바,이에대한 배상을 통하여 원상회복을 넘어선 치유조치가 필요하다.

#### (2) 외국의 손해배상제도

미국 영국, 캐나다, 호주 등은 피해의 범위를 광범위하게 인정하여 보상할 수 있는 장치를 규정하고 있으며, 이에 대한 소송의 제기도 허용하고 있다. 즉, 미국 과 호주는 불이익을 당한 부패행위 신고자에 대하여 소송을 통해 피해를 구제받을 수 있는 자격을 부여하고 있다. 특히 호주의 경우는 불이익을 당한 공익신고자가 보복에 의하여 정신적·심리적 건강의 침해나 경력상으로 입은 피해에 대하여 배상을 청구할 수 있는 법적 권리를 규정하고 있다.

영국의 공익제보법은 불이익이나 부당해고 등의 불이익 조치에 대한 보상조치로서, 고용법원은 근로자가 주장하는 사실에 대하여 보상금의 규모를 결정하도록하고 있다. 이때 근로자가 받게 되는 배상의 범위는 직접적인 손해, 사용자의 작위 또는 고의의 부작위로 인하여 발생한 간접손해, 사용자의 작위 또는 부작위가없었다면 얻을 수 있었을 것으로 기대되는 이익의 상실분 및 소송비용 등이 포함된다.

호주 퀸즈랜드주는 보복 금지에 대한 구체적이고 세부적인 규정, 보복으로부터의 구제수단으로 민사소송 및 형사소송, 행정행위, 그리고 명령적 구제를 통한 신분상의 불이익 조치에 대한 이의제기와 손해배상을 포함한 신고자 보호가 가능하도록 구제절차를 마련하여 놓고 있다. 그리고 손해에 대해서는 민사소송을 통한손해배상을 청구할 수 있도록 하고 있다.

#### (3) 도입방안 논의

공공기관·단체·기업 등이 신고자에게 신분상 또는 경제적·행정적 불이익을 가하는 경우에 신고자가 받은 피해의 원상회복 및 보호 차원에서 손해배상의 책임을 부담시킬 필요가 있다. 그러나 민법에 손해배상 규정이 있으므로 별도의 손해배상 규정은 불필요할 것으로 판단된다. 이미 민법 제750조의 불법행위로 인한손해배상 규정과 제751조의 재산 이외의 정신적 손해에 대한 배상 규정이 있는바,이 규정을 준용하면 될 것이다. 다만 '주식회사 외부감사에 관한 법률'제15조의 3제4항과 같은 '행위자와 소속기업의 연대책임' 규정을 둘 필요성은 있다.

#### 2) 징벌적 손해배상제도

징벌적 손해배상제도는 고의 또는 과실에 의한 위법행위로 타인에게 손해를 가

하거나 타인의 권리나 이익을 의식적으로 현저하게 침해하는 경우, 가해자를 징벌하고 유사한 불법행위의 재발을 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에 가해자에게는 전보배상(명목적 손해배상) 외에 징벌적으로 배상책임을 묻는 제도이다.

징벌적 손해배상제도는 첫째, 가해자의 위법행위로 입은 손실을 피해자에게 전보, 둘째, 본보기로 가해자 처벌, 셋째, 고의의 위법행위자와 과실의 위법행위자 구별, 넷째, 법준수 및 억제기능의 관점에서 그 기능 및 필요성이 인정되고 있다.

#### (1) 현황

국내에는 징벌적 손해배상 제도가 아직 도입되지 않았으나, 비슷한 법률적 근거로 방위사업법 제58조의 부당이득 환수 조항이 있다. 즉, 동조항은 '방위사업청장은 방산업체·일반업체·전문연구기관 또는 일반연구기관이 허위 그 밖에 부정한 내용의 원가계산자료를 정부에 제출하여 부당이득을 얻은 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 부당이득금과 부당이득금에 상당하는 가산금을 환수하여야 한다'고 규정하여 놓고 있다.

#### (2) 외국의 입법례

미국의 부정주장법(False Claims Act, 1986)은 허위·부정청구를 하는 경우 미국 정부가 입은 손해의 3배 금액에 5천달러-1만달러의 민사벌금을 부과·징수할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 보복행위를 가한 자에게는 2배의 금전배상을 요구할 수 있도록 하고 있다. 한편 루이지애나, 메사추세츠, 네브래스카, 워싱턴 주가 징벌적 손해배상을 명문으로 규정하고 있으며, 징벌적 손해배상에 관한 각 주의 제도 통일을 위하여 미국의 모범징벌적 손해배상법(Model Punitive Damages, 1996)을 제정하였다.

#### (3) 도입방안 논의

징벌적 손해배상제도는 사회적 이익과 고통을 받는 개인의 이익을 동시에 고려하고 고통을 받는 자에 대한 보상과 더불어 가해자 처벌의 의미가 있다. 그러나미국에서도 타당성에 대한 비판이 제기되고 있으며, 민사책임에 형벌적 성격의 징

벌적 손해배상제도 도입의 문제는 학계와 법조계에서도 논란이 되고 있다. 더구나 공익침해행위는 방위사업법상의 '부당이득'과는 달리 개인간의 행위라는 특성이 있다.

그 이외에도 손해배상의 배율을 어떻게 결정할 것인가의 문제가 있다. 미국의 경우 높은 배율로 문제가 제기되었으며, 타당성에 관한 비판이 제기되고 있다. 더군다나 손해액의 기준 설정도 매우 어렵다. 특히 정신적 피해의 경우 손해액을 산정하는 것은 매우 어려운 작업이 된다. 또한 손해의 입증책임을 누구에게 할 것인가, 이중처벌의 논란, 민사책임에 형법적 성격의 징벌적 손해배상제도 도입의 문제가 있다.

따라서 현 단계에서 공익신고자 보호법상에 징벌적 손해배상 조항을 도입하는 것 보다는 처벌조항에서 동일한 효과를 낼 수 있는 방안을 마련하는 것이 타당할 것으로 분석된다.

### 11. 화해제도

#### 1) 현황과 필요성

현행 국민권익위원회법에서는 사전 분쟁해결을 위한 화해제도를 따로 규정하지 않고 있다. 그렇지만 공익침해행위와 관련하여 신고자와 피신고자 사이의 분쟁은 대부분 해고나 직장 내 근무조건의 차별 등의 형태로 나타나는 경우가 많다는 점을 고려할 때 조정 및 중재제도의 사례를 근로기준법과 노동관계법상의 조정 및 중재제도에서 찾아볼 수 있다.

「노동위원회법」제16조 제3항(화해의 권고 등)을 보면,「근로기준법」규정에 따른 판정·명령 또는 결정이 있기 전까지 관계 당사자의 신청 또는 직권에 의하여화해를 권고하거나 화해안을 제시한다는 입법례를 찾아볼 수 있다. 즉, 노동위원회는 「근로기준법」제33조(부당해고 등 구제신청) 조항에 대하여 화해의 권고나

화해안을 제시할 수 있다.

또한 노동분쟁의 당사자는 현행법상 노동위원회의 조정 대신에 사적 조정절차를 진행할 수 있다. 「노동조합 및 노동관계 조정법」 제47조 및 제48조에서는 노사당사자의 합의에 의한 사적 조정이 가능하고 분쟁이 자주적으로 해결되도록 노력할 의무를 규정하고 있다. 「노동조합 및 노동관계 조정법」 제52조 1항 또한 사적조정절차에 의하여 분쟁을 해결하고자 하는 경우에는 공적 조정절차에 관한 규정과는 다른 방법으로 분쟁을 해결할 수도 있고 공적 조정절차가 진행 중인 경우라하더라도 당사자가 사적 조정인을 선임하여 사적 조정절차에 따라 분쟁을 해결하고자 하는 것도 가능하다고 명시하고 있다.

현실적으로 공익신고자에 대한 불이익 처분이 부당해고나 징계와 같이 직접적인 노동분쟁의 여지가 있는 형태로 이루어지는 경우도 많지만, 실제로 보이지 않는 차별 및 집단따돌림 형태의 불이익 처분도 상당하다는 점, 부당해고나 징계 등불이익 처분이 형사처벌의 대상이 되며 사후적으로 구제될 수 있다고 해도 원상회복 후 근무환경에 있어 사실상의 불이익 처분이 여전히 남아있을 수 있다는 점,특히 민간부문의 공익침해행위에 대한 신고자의 경우 해고 내지 징계사유가 투명하게 제시되기 어렵다는 점, 현행 「노동위원회법」이나 노동관계법상 부당해고나부당노동행위에 대한 구제신청도 사법적 판단에 준하기 때문에 소송상의 지연, 비용의 증가, 비공개적 처리를 통해 직장존속을 도모하고자 하는 신고자에게 유용한수단이 되기 어렵다는 점 등(국가청렴위원회, 2006: 95-103)을 고려할 때 특히, 민간부문의 공익침해행위에 대한 실질적인 신고자 보호와 관련해서 사후적 구제방안뿐만 아니라 사전적 중재 또는 화해제도의 고려가 필요하다고 본다.

다만 아직까지 공공부문에서도 부패행위에 관한 내부신고자 관련, 사전적 화해절차가 마련되어 있지 않다는 점을 상기할 때, 비록 부당해고 등 직접적인 노동분쟁의 사전적 분쟁해결제도이기는 하지만 영국의 사전분쟁해결제도인 '알선조정중재위원회(Advisory, Conciliation Arbitration Service; ACAS)'의 역할을 검토하는 것도 의미가 있다고 본다.

#### 2) ACAS 제도

영국의 경우 '알선조정중재위원회(Advisory, Conciliation Arbitration Service: ACAS)'를 통해 사용자의 공익침해행위를 신고한 신고자에 대해 노사관계에서 발생할 수 있는 불이익처분의 사전적 해결절차를 두고 있다. ACAS는 1976년 1월 1일에 설립된 당사자의 동의를 전제로 개입하는 임의적 조정중재기구이며 이익분쟁과 권리분쟁을 구별하지 않고 분쟁의 주체별로 개별적 분쟁과 집단적 분쟁으로 구분하되, 조정이나 중재의 대상에 있어 개별적 분쟁까지 포함하고 있는 기구이다.

개별적 분쟁의 경우 주로 부당해고 사건을 처리하고 있으며 조정과 중재의 성 공률이 상당히 높은데 이는 ACAS가 신고자 및 피신고자를 대상으로 하는 홍보와 교육, 서비스의 적극성을 중심으로 운영되고 있기 때문이기도 하다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 ACAS의 높은 성공률은 상당히 효과적인 사전분쟁해결제도임을 보 여주고 있다22).

	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006
ACAS 조정을 통한 해결	11	67	90	149	166	277	345
제소철회	15	59	100	132	198	218	337
청취 성공	1	11	18	27	20	45	86
청취 실패	7	26	49	74	89	111	178
청취 기각	0	4	10	9	16	12	19
기타 처리	1	4	14	16	23	33	50
총처리 사건	35	171	281	407	512	696	1015

<표 3-12> 고용심판소에 제기된 사건의 처리 결과

<sup>22)</sup> 자료: ACAS Annual Report and Account. 영국의 개별 노사분쟁 조정의 단계는 사건접수 - 초기 전화접촉 - 개인적 관계 형성 - 공정, 비밀 조정역할 설명 - 노사분쟁 사실확인 - 현실적, 바람직한 대책 필요성 설득 - 노사간의 간격 좁힘 - 주기적 접촉 - 타결접근 - 금전적 보상 - 고용심판소에 해결, 미해 결 통보의 과정을 거친다. ACAS는 이러한 절차의 전반적인 과정을 담당한다.(국가청렴위원회, 2006. 앞의 책 p. 74 참조).

#### 3) 화해조정제도 도입의 검토

영국의 사례를 통해 볼 때, 신고자와 피신고자의 분쟁에 있어 사전적 조정 및 중재제도는 사후의 권리구제의 절차를 거치는 것보다 상대적으로 비용이 절감되 며 분쟁당사자 사이의 신뢰를 회복한다는 측면에서도 효과적임을 알 수 있다.

따라서 소속기관 등의 불이익 처분에 대한 위원회의 원상회복조치 결정 등이 있기 전까지 관계 당사자의 신청 등에 의하여 화해를 권고하거나 화해안을 제시하는 절차를 다양한 측면에서 고려해볼 필요가 있다. 그러나 동시에 영국의 ACAS제도 또한 노사간 분쟁의 사전 해결제도이기 때문에 민간부문에서의 공익신고자를 보호하는데 보다 적합한 사전적 갈등해결절차로서의 화해제도의 고안이필요하다고 본다.

## 12. 형사처벌 등 각종 벌칙

#### 1) 쟁점 및 개선대안

먼저 신고자의 성실의무 위반의 죄에 대해서는 다음과 같은 쟁점이 있다.

별도의 형사처벌 규정은 오히려 공익신고를 위축시킬 우려가 있다. 신고자의 허위신고는 형법상 무고나 위계에 의한 공무집행방해죄 등으로 처벌할 수 있다. 신고자는 약자이기 때문에 실체적 진실이 감추어지고 오히려 왜곡될 소지도 있다. 따라서 별도의 형사처벌 규정을 두기 보다는 공익신고자의 의무조항으로 신고자의 성실의무는 충분히 담보된다고 판단된다.

둘째, 인적사항 공개 등 금지 위반의 죄에 대해서는 다음과 같은 쟁점이 있다. 실제로 신변보호 조치를 받은 이후보다는 그 전에 신분 비밀보장이 더 필요하다. 그리고 신변보호가 이루어지기 전 인적사항의 공개에 대해 처벌조항을 만들 필요 가 있다.

#### 2) 입법화 방향

먼저 각 조문의 형벌 간에 형평성을 유지하여 처벌조항을 규정할 필요가 있다. 둘째, 인적사항 비공개의 실익을 확보하기 위해 처벌을 강화할 필요가 있다. 이 경우 현재의 국민권익위원회법도 동일한 방향에서 수정할 필요가 있다.

#### 13. 법제정 형식 검토

현재 국민권익위원회법상의 부패행위신고 및 보호 이외에 공익신고자 보호제도 도입을 위한 합리적인 법 제정 형식을 검토하면 아래와 같은 네 가지 대안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

1) 현행법상 「국민권익위원회법」에 공익침해행위를 포함하는 방안(1안)

#### (1) 의의

현재 국민권익위원회법의 부패개념에 공익침해행위를 포함하는 방안과 개념 정의에서 부패의 개념 이외에 공익침해행위 조항을 별도로 신설하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다.

#### (2) 타당성 검토

대다수 국가에서 보호대상에 포함하고 있는 공익침해행위를 국민권익위원회법 체계 하에서 포함하는 것은 기술상으로 가능하다. 공익침해행위를 국민권익위원회 법상 부패행위에 포함시킬 경우 구체적인 포함분야 및 관계법령의 범위는 공익신 고의 대상이나 개념 분야로 통일할 수 있다.

공익침해행위를 국민권익위원회법상 부패행위에 포함시키는 방안으로 공익침해행위를 부패행위 개념에 포함하여 규정하지 않고 별도의 공익침해행위 정의규정을 신설하는 방법이 있다. 부패행위와는 별도로 국민권익위원회법 제2조에 공익침해행위의 정의규정을 신설하여 규정할 수 있다. 공익침해행위 신고접수·처리는

공익침해행위에 대한 지도·감독·단속권을 가진 해당 공공기관에서 담당하고, 보호만 위원회에서 담당하는 방안이다.

이 방안은 하나의 법을 가지고 부패행위와 공익신고를 포괄함으로써 통일성을 유지할 수 있고, 관련 조항을 국민권익위원회법에 포함시킴으로써 도입이 용이하 다. 또한 국민권익위원회에서 통일적인 보호기능 수행이 가능하다.

이 안에 대해 다음과 같은 의견이 제시되었다. 국민권익위원회가 청렴위를 통폐합하여 신설되었다는 점을 고려할 때, 기존 청렴위에서는 부패행위로만 국한될 수밖에 없었던 한계가 있었지만, "기존 여러 기관으로 나뉘어져 국민에게 혼란과 불편을 초래했던 기능을 통합함으로써 국민의 권익 구제 창구를 일원화하고 신속하고 충실한 원스톱 서비스 체제를 마련하는 것을 내세우고 있는 "국민권익위원회에서는 보호받을 수 있는 신고의 범위를 기존 부패행위에서 공익침해행위까지 확대하는 것이 가능하다고 본다. 따라서 입법화를 보다 용이하게 하기 위해서 1안국민권익위원회법에 공익침해행위를 포함하는 방안이 현실적으로 타당하지 않을까 싶다. 물론 궁극적으로 미국처럼 일반법 형태로의 도입이 되어야 하겠지만, 신고, 처리 및 보호 관련 명확한 주무부서가 전제되어야 할 것이다(이지문, 2008: 86).

#### (3) 한계 및 고려사항

신고자에 대한 보상·포상의 문제는 발생시키지 않으면서 보호조치가 가능하나, 기존 부패행위와 통일성이 유지될 필요가 있다. 그리고 공익침해행위는 주로 민간 부문에 해당하게 되는데, 이 경우 보복행위자(민간기업)에 대한 제재수단이 기존 조치와는 별도의 체계로 만들어질 필요가 있다.

그러나 공공기관 중심으로 정의된 기존의 부패행위와는 이질적이라는 비판 가능성이 있으며, 국민권익위원회에 부패신고와 공익침해행위 신고가 증가할 경우처리에 따른 업무부담이 가중될 수 있다. 또한 권익위법에 공익침해행위에 관한내용을 포함할 경우 법의 기본적인 취지와 충돌할 가능성이 있다. 즉 기존의 부패개념과의 차이, 공무원의 부패행위를 대상으로 하던 법률에서 필연적으로 민간부분의 공익침해행위가 대상인 사안을 포함하는 경우에 문제가 발생할 수 있다.

요컨대 권익위법에서 도입하는 방안은 좋은 방안이 되지 못한다고 판단된다. 그 럼에도 불구하고 도입한다면 별도의 장으로 도입하는 것이 바람직할 것이다.

2) 공익신고 보호관련 기본법(통합법) 제정방안(2안)

#### (1) 의의

공공부문이나 민간부문을 구별하지 않고 모두에게 적용되는 공익신고자 보호에 관한 기본법(통합법)을 제정하는 방안이다.

공공부문과 민간부문의 부정·위법행위를 포괄하는 공익신고자보호법을 제정·운영해 온 영미법계 국가와 같이 이미 공직부패 신고자 중심의 보호규정을 가지고 있는 국민권익위원회법상의 부패행위 신고자 보호규정과 공익침해행위 신고자 보호제도를 통합하여 새로운 기본법 형태로 제정하는 방안이다.

#### (2) 입법례

영국의 공익제보법과 뉴질랜드의 제보보호법 등을 들 수 있다.

#### (3) 평가

현재의 권익위법상의 조항을 발췌하여 새로운 법에 포함해야 하는 번거로움이 있다. 또한 정착단계에 있는 권익위법상의 부패개념이나 각종 조치에 대해 혼란이 발생될 우려가 있다.

3) 일반법(특별법) 형태로 제정하는 방안(3안)

#### (1) 의의

대기업의 금융비리가 잇따르자 내부공익신고자의 필요성 문제가 지속적으로 제기되어 왔으며, 노동관계법 영역에서 공익신고자를 보호할 수 있는 법적 근거가 매우 취약하다. 따라서 공공부문이나 민간부문 어느 한 부문 또는 양 부문에 적용되는 공익신고자 보호에 관한 일반법을 제정하는 방안이 요구된다.

처음부터 공공부문과 민간부문을 포괄하는 공익신고자보호법을 제정·운영해 온

영미법계 국가와 달리 우리나라는 공직부패 신고자 중심의 보호규정을 가지고 있는 국민권익위원회법이 이미 제정·시행되고 있어 부패행위와 공익침해행위를 포괄하는 공익신고자보호법을 제정하는 것은 다소 무리가 있다. 즉 위 2안처럼 기본법으로의 제정이 쉽지 않다.

따라서 현시점에서 국민권익위원회법과는 별도의 공익신고자보호법을 제정하여, 공익침해행위 신고자는 공익침해행위 신고자 보호에 관한 법률에 따라 보호하고, 부패행위 신고자는 국민권익위원회법에 의해 보호하는 방식으로 운영하는 이원화 된 법체계 도입 안이다.

#### (2) 입법례

미국의 공익신고자보호법, 민간부문 공익신고자 보호 합리화법(안) 등이 있다.

#### (3) 평가

기본 법체계를 흔들지 않는 상태에서 공익신고자 보호를 위한 법률 도입이 가능하다. 특히 민간부문이 주가 되는 법체계가 될 것인바, 공공부문이 주가 되는 권익위법에 포함시킬 경우의 비판을 피할 수 있다. 그리고 기본법으로서 기존 법의 내용을 발췌하는 번거로움이나, 정착단계에 있는 부패신고의 틀을 침해하지 않을 수 있다.

단 일반법으로 도입할 경우 다음 사항에 주의할 필요가 있다.

먼저 기존 법상의 부패개념과 공익침해행위 개념의 명확한 구분이 필요하다. 둘째, 신고대상에 대한 개념적 구분도 명확히 해야 할 것이다. 셋째, 부패행위를 제외한 모든 공익침해행위를 포함한다. 넷째, 법상으로 구분은 가능하나, 부패행위와 공무원의 공익침해행위를 명확하게 구분할 필요가 있다. 다섯째, 공익침해행위에는 공무원에 의한 사항도 포함되므로 단순히 민간부문에만 적용되는 것이 아니라, 공공부문에도 부패행위를 제외한 모든 공익침해행위가 포함되도록 해야 한다.

이 안에 대해 기본법으로 제정하기에는 이미 부패행위 부분이 정착되었기 때문에 민간부분의 공익침해행위를 별도의 일반법으로 제정하고, 그에 따른 관련 조문

의 준용규정을 두어 국민권익위원회와의 연계를 활성화 하는 것이 타당하다는 의견이 제시되었다(김성천, 2008: 75).

이 안에 대해 다음과 같은 의견도 제시되었다. 새 정부가 들어서면서 종래 국가 청렴위원회, 국민고충처리위원회 및 행정심판위원회가 통합되고, 위원회가 국무총 리소속 위원회로 전면 후퇴한 현실에서 공직부패 신고자 중심의 현행법과 공익신 고자제도를 통합하여 새로운 기본법 형태로 제정하는 것은 현실적으로 불가할 것 으로 판단된다. 원칙적으로는 독립적인 부패방지기구의 보장과 함께 공공부문과 민간부문을 아울러 공익제보자 보호에 관한 기본법 형식의 제정이 타당하나, 결국 현재로서는 불가피하게도 공공부문을 제외한 일반법 형태로 공익제보자 신고제도 를 도입하는 것이 제도의 통일성과 일관성, 신고자에 대한 보호의 실효성 등을 그 나마 효과적으로 보장할 수 있는 방법으로 보인다(김영수, 2008: 80).

4) 각 개별 법률에 국민권익위원회법의 보호규정 준용 방안(4안)

#### (1) 의의

개인의 생명과 안전 보호, 소비자 보호, 공정한 경쟁의 확보 등 필요한 분야의 개별법에서 공익신고자 보호관련 조항을 두는 입법 형태이다.

공익침해행위 금지 및 처벌을 규정하고 있는 개별 법률에 대해서 국민권익위원 회법에 규정되어 있는 보호조항을 반영토록 함으로써 공익침해행위에 대한 감독· 단속권 및 신고제도를 운영하고 있는 개별기관에서 신고를 접수하고 신고자를 보 호토록 조치하는 방안이다.

#### (2) 입법례

미국의 기업개혁법(Corporate and Criminal Fraud Accountability Act of 2002), 소비자제품안전증진법(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008), 대기정화법(The Clean Air Act of 1977) 등 개별 법률에서 공익신고자 보호 규정, 근로자 보호 규정 및 환경보호 규정 등이 이에 해당한다.

#### (3) 평가

개별 법률에서 개별 분야의 특성에 부합하는 제도 운영이 가능하다. 그러나 개별 법률들을 모두 개정해야 하는 문제가 발생할 수 있다. 법률 사이에 통일성이 유지되지 못하는 것에서 오는 혼란과 형평성 문제가 발생할 수 있다. 또한 개별 주체들이 법률을 검토하고 도입방안을 논해야 하는데, 개별 주체들과 협조문제가 발생할 수 있다.

위 네 가지 대안별 장·단점은 아래 표와 같이 정리해 볼 수 있다.

<표 3-13> 법제정 형식 대안별 장·단점 분석

구 분	장 점(논리)	단 점		
<1안> 권익위법에 공익침해행위 포함	•하나의 법으로 부패행위와 공익 신고를 포괄하여 통일성 유지	<ul> <li>공공기관 중심으로 정의된 기존의 부패행위와는 이질적이라는 비판과 법의 기본적인 취지와 충돌할 가능성있음</li> <li>위원회에 부패신고와 공익침해행위신고가 증가할 경우 업무처리에 따른부담 가중</li> </ul>		
<2안> 기본법 (통합법) 제정	▪기본법을 통해 공익신고 전반을 일관성 있게 관리	<ul> <li>현재의 권익위법상의 조항을 발췌하여 새로운 법률 속에 포함해야 하는 번거로움 있음</li> <li>정착단계에 있는 권익위법상의 부패 개념이나 각종 조치에 대한 혼란 발생 우려</li> </ul>		
<3안> 일반법 (특별법) 형태로 제정	• 현행 법체계를 흔들지 않는 상태 에서 공익신고자 보호를 위한 법 률 도입 가능	<ul> <li>현행 권익위법상의 부패행위와 명확한 구분 필요</li> <li>관련 조항이 권익위법과 대동소이할경우 일반법 제정 필요성 저하</li> </ul>		
<4안> 개별법률에 권익위법 준용	■개별법에서 개별 분야의 특성에 부합하는 제도적 운영 가능	•개별 법률들을 모두 개정해야 하고, 법률 간 통일성이 유지되지 못한 다 면 혼란과 형평성 문제 발생		

법 제정 형식에 대한 입법화 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

위에서 논의된 바와 마찬가지로 여러 가지 측면을 종합적으로 고려해볼 때, 법제정 형식은 일반법(특별법) 형태로 제정하는 3안이 바람직할 것으로 판단된다. 한편 법률 명칭으로서는 공익신고자 보호법 보다는 공익제보자 보호법이라는 용어를 사용하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. '공익신고자'는 국민의 신고의무를전제로 한 듯한 느낌이 있으며, 아울러 부정적인 이미지를 가지고 있다.

## IV. 결론

그동안 우리사회는 국가경쟁력에 부정적인 영향을 미치는 부패행위를 통제하기 위해 많은 노력을 지속해왔다. 그 대표적인 사례가 2001년 (구)부패방지법을 제정하고 그 후 두 번의 개정을 통하여 부패행위 신고자 보호제도를 구체화하고 강화한 것이다. 부패행위 신고자 보호제도는 고도의 은밀성과 전문성을 가지고 있는 부패를 시스템 내외부에서 감시하고 알리는 역할을 함으로써 매우 강력한 부패행위 통제장치로서의 역할을 수행해 왔다. 궁극적으로는 정부신뢰를 제고하고 행정부담을 감소시키며, 예산절감 효과 등을 가져와 국가경쟁력 향상에도 기여할 것으로 기대되고 있다.

그러나 현재의 국민권익위원회법은 공익신고자 보호조치와 관련하여 한계를 가지고 있다. 즉, 신고의 대상이 공공부문의 부패로 한정되어 있어, 국민생활에 막대한 영향을 주는 공공의 안전·건강·환경 등 민간부문에 대해서는 보호조치를 하지 못한다거나, 신고자의 신분보장에 관한 법규정이 강제력을 지니지 못하고 보호시점 또한 적절하지 못하여 실질적인 보호가 어렵다는 등의 문제가 있다. 이에 따라 신고와 보호의 대상을 공공부문의 부패뿐만 아니라 민간부문의 공익침해행위까지 확대하는 제도적 개선이 있어야 한다는 주장이 꾸준히 제기되었으나 입법화되지는 못하였다.

이제 사회안전과 국가경쟁력 확보, 공공기관의 부담 해소 차원에서 공익신고자 보호제도의 도입은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다. 미국을 비롯하여 영국, 일본, 캐나다, 뉴질랜드 등 대부분의 선진국들은 공공부문뿐만 아니라 민간부문의 공익침해행위나 부정행위도 신고의 대상으로 하여 보호조치를 취하고 있다. 특히, 개별법 상으로 우리나라보다 훨씬 구체화되고 발전적인 공익신고자 보호제도를 가지고 있는 미국에서도 개별법의 한계를 지적하면서 일반법 형식으로 새로운 공 익신고자 보호제도를 도입하고자 노력하고 있다는 것은 큰 시사점이라 할 수 있다. 이에 본 연구는 공익신고자 보호제도에 대한 이론적 검토와 우리나라와 외국의 공익신고자 보호제도를 주요 쟁점별로 비교분석한 후, 바람직한 제도화 방안을 모 색해 보았다.

연구결과를 토대로 바람직한 제도화 방안을 쟁점별로 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 공익신고의 대상이다. 공익신고의 대상이란 공익침해행위가 되는 행위 또는 분야를 말한다. 즉, 국민권익위원회법에서 정의하고 있는 부패행위를 제외한 사항중 국민의 건강과 안전, 생명과 신체의 보호, 소비자 이익의 보호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보 등이 포함될 수 있다. 이들 요소 중 공익신고 대상범위 설정대안의 장단점과, 공익신고자 보호법안 제정의 가능성을 고려한다면 우선적으로는 공공의 보건·안전·건강에 관한 사항, 환경의 보전 및 안전에 관한 사항, 공정한거래와 소비자 보호에 관한 사항 그리고 이들 행위나 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 설정할 필요가 있다. 그리고 제도의 시행 이후 제도의 시행효과에대한 평가와 더불어 사회적 합의와 필요성이 제기되는 부분으로 그 대상을 점차확대해 나가는 방안을 적용하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 공익신고대상의 조문화 방안이다. 공익침해행위를 정의하는데 있어 기존의 법률과는 별개의 새로운 입법형식을 도입한다고 할 때, 공익침해행위를 포괄적으로 정의하는 '포괄적 정의 규정'과 공익침해행위의 다양한 유형들을 일일이 열거함으로써 구체적이고도 분명한 범주를 설정하는 '개별적 열거규정'을 생각해볼수 있다. 이중 상시적인 법령개정의 부담, 새로운 유형의 공익침해행위에 대한 적용의 어려움, 국민권익위원회법상의 부패행위가 포괄적 정의 규정인 점 등을 고려할 때, 공익침해행위를 열거하는 방식보다 포괄적으로 정의하여 구체적인 유형별사례에 대해서는 탄력적으로 운영하는 방안이 효과적이라 할 수 있다.

셋째, 신고자 적격 부분이다. 일반적으로 공익침해 행위의 신고는 공익적 가치를 보호하기 위하여 조직 내부에서의 중대한 부정부패행위를 외부에 알리는 행위로 인식되고 있다. 특히, 공익침해행위 신고자 범위를 확대하는 경우에 있어서 합리적인 범위 안에서 제한이 필요하다는 견해들이 있다. 그러나 공익신고자 보호제도의 기본적 목표가 '공익적 가치'와 더불어 '공익신고자' 보호에 있음을 고려할

때, 신고자 적격은 가능한 한 그 범위를 확대하는 것이 필요하다.

넷째, 공익신고의 접수 및 처리는 당해 공익침해행위의 지도·감독·단속의 권한을 가진 공공기관으로 하는 것이 바람직할 것이다. 다만 공익침해행위가 발생한기관·단체·기업의 지도·감독기관이 불분명하거나 신고자가 이를 모를 경우 권익위 등에서 접수하여 해당 기관으로 이첩하는 방안을 보완적으로 적용할 필요가있을 것이다. 또한 증거인멸, 급박한 위험 등 엄격한 요건 하에서 NGO나 언론등에 제보하는 외부신고에 대해서도 장기적으로 검토할 필요가 있다.

다섯째, 공익신고는 기명에 의한 실명신고와 공익침해행위 증거를 제시하는 증거제시의 원칙을 적용할 필요가 있다. 즉, 현재의 국민권익위원회법과 마찬가지로 공익침해행위를 신고하고자 하는 신고자는 본인의 인적사항과 신고취지 및 이유를 기재한 기명의 문서로써 하여야 하고, 공익침해행위의 증거 등을 함께 제시하도록 해야 한다. 신고는 현 제도와 마찬가지로 기명신고가 가능한 방문, 우편, 팩스, 인터넷 홈페이지를 자유롭게 사용하게 할 필요가 있다. 추가로 구두·전화 등의 방법으로 신고하더라도 접수기관에서 신고조서 등을 작성하여 접수하는 방안 등이 있다. 또한 긴급한 경우 구두 등으로 신고하고, 추후에 신고서를 작성하여 제출하는 방안도 고려해볼 수 있다. 이 경우, 허위신고나 익명신고의 경우 보호조치에서 제외하는 등의 대처방안을 마련해 놓고 적용하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 신고자가 성실의무를 위반했을 경우에는 보호에서 제외할 필요가 있다.

여섯째, 공익신고의 접수와 처리는 현행 제도의 기본적인 틀을 적용해도 큰 무리가 없을 것으로 분석된다. 먼저 신고접수자는 신고내용을 접수대장에 기록하도록 한다. 신고된 사안에 대하여 접수기관이 조사가능한 사안은 직접 조사를 진행하며, 조사권한이 없거나 타 기관의 소관사항일 경우 해당기관으로 이첩하여 처리하도록 한다. 이때 조사기관 등에 조사개시 의무를 부여하여 조사가 지연되는 것을 방지할 필요가 있다. 그리고 조사기관 등은 신고자에게 조사개시 및 조사종료를 통보하도록 의무화할 필요가 있다.

일곱째, 신고자 및 협조자에 대한 보호주체는 통일성이나 전문성, 조사기관과의 견제와 균형 면에서 현재 부패신고자 보호기능을 담당하고 있는 국민권익위원회 가 담당하는 방안이 타당하다.

여덟째, 불이익 처분의 유형 및 보호방법이다. 기본적으로 불이익 처분의 유형은 폭넓게 법령에 명시하고 이에 대한 처벌조항을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 공익신고자에 대한 집단따돌림과 조직 내 협박, 고의적 불편 등의 무형적 괴롭힘이나 가족의 고통 등과 같은 형태의 보복을 보호에 포함시키는 것이 바람직하다. 아울러 불이익 처분에 대한 보호를 위해서는 크게 신분보장 및 경제적·행정적 원상회복, 신고자 비밀보장, 신변보호조치 등의 방안을 적용할 수 있다. 그러나 공익침해행위의 주체가 민간 기업이나 단체일 경우, 실제 앞서 언급한 방안들에 의해 구제받기까지 소요되는 시간과 비용의 문제를 고려할 때 미국이나 영국, 호주, 캐나다 등의 국가들이 시행하고 있는 '명령적 구제 규정'이나 '임시구제조치 규정' 등을 참고해 도입하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다.

아홉째, 책임감면 등 기타 보호수단이다. 공익침해행위에 대하여 책임감면 규정, 입증책임 전환 규정, 그리고 직무상 비밀 준수의무 면제의 규정을 두는 것은 공익신고의 경우 단순 범죄행위에 대한 자수와는 구별되고, 공익신고를 활성화하기 위한 정책적인 효과를 고려할 때 필수불가결한 제도적 장치로 볼 수 있다. 동시에 공익신고자에 대한 불이익처분이나 차별행위는 민사상 손해배상청구의 대상이 되는 불법행위인바, 공익신고자가 불이익처분이나 차별행위를 행한 기업이나 조직을 상대로 실질적 손해 및 정신적 손해에 대한 손해배상청구에 있어서도 실효적인보호를 위해서는 입증책임을 전환하는 규정을 두는 것이 바람직하다.

열째, 손해배상 제도 도입방안이다. 공공기관·단체·기업 등이 신고자에게 신분상 또는 경제적·행정적 불이익을 가하는 경우에 신고자가 받은 피해의 원상회복 및 보호 차원에서 손해배상의 책임을 부담시킬 필요가 있다. 그러나 민법에 손해배상 규정이 있으므로 별도의 손해배상 규정은 불필요할 것으로 판단된다.

열한째, 화해제도이다. 영국의 ACAS 제도를 통해 볼 때, 신고자와 피신고자의 분쟁에 있어 사전적 조정 및 중재제도는 사후의 권리구제의 절차를 거치는 것보다 상대적으로 비용이 절감되며 분쟁당사자 사이의 신뢰를 회복한다는 측면에서도 효과적임을 알 수 있다. 따라서 소속기관 등의 불이익 처분에 대한 위원회의

원상회복조치 결정 등이 있기 전까지 관계 당사자의 신청 등에 의하여 화해를 권고하거나 화해안을 제시하는 절차를 다양한 측면에서 고려해볼 필요가 있다.

열둘째, 형사처벌 등 각종 벌칙 규정이다. 신고자의 성실의무 위반의 죄에 대한 별도의 형사처벌 규정은 오히려 공익신고를 위축시킬 우려가 있다. 따라서 별도의 형사처벌 규정을 두기 보다는 공익신고자의 의무조항으로 신고자의 성실의무는 충분히 담보된다고 판단된다. 인적사항 공개 등 금지 위반의 죄와 관련, 실제로 신변보호 조치를 받은 이후보다는 그 전에 신분 비밀보장이 더 필요하기 때문에 신변보호가 이루어지기 전 인적사항의 공개에 대해 처벌조항을 만들 필요가 있다. 이 때 고려해야 할 점은 각 조문의 형벌 간에 형평성을 유지하여 처벌조항을 규정해야 한다는 것과 인적사항 비공개의 실익을 확보하기 위해 처벌을 강화할 필요가 있다는 것이다.

마지막으로 법제정 형식이다. 법 제정 형식은 일반법(특별법) 형태로 제정하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다. 한편 공익신고자는 국민의 신고의무를 전제로 한 듯한 부정적인 이미지를 가지고 있어 법률 명칭을 공익신고자 보호법 보다는 공익제보자 보호법이라는 용어를 사용하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

이상에서 공익신고자 보호제도의 도입방안에 대하여 주요 쟁점별로 각 대안별 분석 및 검토를 하였다. 공익신고자 보호제도는 부패 및 공익침해행위의 적발과 예방에 있어서 매우 중요한 제도이다. 특히, 조직의 입장에서 보면 부패 및 공익침해행위를 고발하는 공익신고자는 배신자로 보일 수 있고 유무형의 보복조치가 가해지는 것이 현실이라는 점에서, 공익신고자를 실질적으로 보호할 수 있는 제도를 마련하는 것은 공익신고의 활성화와 공익침해 행위의 방지를 위해 필수적이다. 그러나 공익신고자 보호를 위한 실효성 있는 법적·제도적 장치를 입법화하는 단계에 있어서는, 현실적으로 입법화의 가능성이 크고 기술적으로 용이한 방안을 고려하는 것이 필요하다. 입법화 이후에 제도의 운영 및 효과 등을 감안하여 점차적으로 제도를 보완하여 가는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다.

〈붙임〉

## 『공익제보자 보호에 관한 법률』(안)

#### 제1장 총 칙

- 제 1 조(목적) 이 법은 공익을 침해하는 행위를 제보한 자에 대한 불합리한 차별을 시정하고, 제보자의 신분과 생활관계를 보호함으로써 국민생활의 안정과 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.
- 제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
  - 1. "공익침해행위"라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로서 법령 등을 위반하여 국민 다수의 이익을 실질적으로 침해하거나 침해할 우려가 있는 행위를 말한다. 단, "침해할 우려가 있다"함은 침해의 위험이 현존하고 명백한 경우를 말한다.
  - 가. 공공의 보건 · 안전 및 건강에 관한 사항
  - 나. 환경의 보전 및 안전에 관한 사항
  - 다. 공정한 거래질서와 소비자의 이익에 관한 사항
  - 라. 위 내용에서 규정한 행위나 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위
  - 2. "공공기관"이라 함은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조 제1호에 해당하는 기관을 말한다.
- 제 3 조(다른 법률과의 관계) ① 공익침해행위의 제보·조사처리 및 제보자 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.
  - ② 공공기관은 그 소관사무에 관하여 법령의 범위 안에서 공익침해행위의 제보 및 제 보자 보호에 관한 부령·조례·규칙·지침 등을 제정할 수 있다.
- 제 4 조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 제보자에 대한 불이익한 처우를 예방 하기 위한 법적·제도적 보호조치를 강구하여야 한다.
  - ② 공익침해행위에 대한 제보를 접수하거나 이를 조사·처리하는 공공기관은 제보자가 불이익처분을 당하지 아니하도록 노력하여야 한다.
- 제 5 조(기업 등의 책무) 기업이나 단체 등은 공정한 거래질서의 유지와 기업윤리의 준수

및 공익침해행위의 방지 등을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

#### 제 2 장 공익침해행위 제보처리 등

- 제 6 조(공익침해행위의 제보·신고) ① 누구든지 공익침해행위를 알게 된 때에는 그 공익침해행위를 지도·감독·규제·단속하는 공공기관이나 그 감독기관(이하 "조사기관등"이라 한다) 또는 수사기관에 제보할 수 있다.
  - ② 공직자는 그 직무를 행함에 있어 공익침해행위를 알게 된 때에는 지체 없이 조사기관 등이나 수사기관에 신고하여야 한다. "공직자"라 함은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」제2조 제3호에 해당하는 자를 말한다.
- 제 7조(제보자의 의무) ① 제보자(신고한 공직자를 포함한다. 이하 같다)는 부정한 이익을 얻을 목적으로 타인의 정당한 이익 또는 공공의 이익을 침해하는 일이 없어야 한다.
  - ② 제보자가 제보의 내용이 허위라는 사실을 알았거나 중대한 과실로 이를 알지 못하고 제보를 한 때에는 이 법의 보호를 받지 못한다.
  - ③ 제보자는 이 법에서 규정하고 있는 제보범위, 제보방법 및 절차를 준수하지 않은 경우에는 이 법의 보호를 받지 못한다.
- 제 8 조(제보의 방법) ① 공익침해행위를 제보하고자 하는 자는 제보자의 인적사항과 제보취지 및 이유를 기재한 기명의 문서(전자문서 포함)로 하여야 하며, 제보대상과 공익침해행위의 증거 등을 함께 제시하여야 한다.
  - ② 조사기관 등이 공익침해행위를 구술로 제보 받은 때에는 제보자의 인적사항 및 제보내용 등을 기록하여야 하며, 제보자의 익명·연락불능 등의 사유가 있는 때에는 이법에 의한 조사처리나 보호조치를 받을 수 없음을 알려야 한다.
  - ③ 누구든지 그 명목이나 수단의 여하를 불문하고 이 법에 의한 제보행위를 방해하거나 제보를 취소하도록 종용하거나 제보자를 알아내기 위한 조치를 하여서는 아니 된다.
- 제 9 조(제보의 접수·처리) ① 조사기관 등은 제보를 접수한 경우에는 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다.
  - ② 조사기관 등은 조사처리 도중에 이미 다른 법령에 의하여 충분히 조사가 이루어졌거나 아래의 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 조사를 개시하지 않거나 종료할 수 있다.

- 1. 제보자가 제보를 철회한 경우
- 2. 제보자가 자신의 인적사항 등을 알리지 않은 경우
- 3. 제보자가 제보서의 기재 또는 제보내용에 대하여 보완요구를 받고도 일정한 기간 내에 보완하지 아니하는 경우
- 4. 제보내용이 이미 처리된 사항과 동일한 경우. 다만, 새로운 중요한 증거가 발견되거나 조사가 진행 중인 사항과 관련된 경우에는 재조사하거나 조사 중인 사항과 병합하여 처리할 수 있다.
- 5. 제보내용이 명백히 허위인 경우
- 6. 고도의 정책적 판단을 요하는 경우
- 7. 행정심판, 행정소송, 헌법재판소의 심판이나 감사원의 심사청구 그 밖에 다른 법률 에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항
- 8. 법령에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자 간의 이해조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항
- 9. 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 권리관계에 관한 사항
- 10. 조사를 개시한 후에도 위의 각 호의 하나에 해당하는 사유 등이 발견되어 조사를 계속할 필요가 없다고 인정되는 경우
- 11. 신문·방송 등 언론매체에 의하여 이미 공개된 내용으로서 새로운 증거 등이 없어 더 이상의 조사가 필요하지 아니하다고 인정되는 경우
- ③ 조사기관 등이 조사를 개시하지 아니하거나 종료하는 경우에는 제보자에게 통보하여야 하며, 조사불개시 또는 조사종료통보를 받은 제보자는 30일 안에 해당 조사기관의 감독기관이나 국민권익위원회(이하 "위원회"라 한다)에 재조사 요구를 할 수 있다.
- ④ 조사기관 등은 제보내용에 대한 조사를 완료한 때에는 조사결과 등을 제보자에게 통보하여야 한다. 제10조 제2항에 의하여 수사기관으로부터 조사결과를 통보받은 경우에도 같다.
- 제10조(수사기관에의 이첩) ① 조사기관 등은 피제보자 등(개인 또는 단체, 법인격 유무를 불문한다. 이하 같다.)의 행위가 범죄행위와 관련이 있다고 사료되는 때에는 제보사항을 수사기관에 이첩하여야 한다.
  - ② 조사기관 등으로부터 제보사항을 이첩 받은 수사기관은 조사를 하고 그 결과를 조사기관 등에 통보하여야 한다.

## 제 3 장 공익제보자 등 보호

- 제11조(파면·해임·해고의 무효) 제보자가 제보를 한 이유로 고용주(소속기관·단체·기업 등의 장 등 고용주에 준하는 자를 포함한다. 이하 같다)가 행한 파면·해임·해고는 무효로 한다.
- 제12조(신분보장 등) ① 제보자는 제보나 이와 관련한 진술 그 밖에 자료 제출 등을 한이유로 소속기관·단체·기업 등으로부터 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별 및 정신적 괴롭힘 등을 받지 아니한다.
  - ② 제보자는 제보를 한 이유로 공공기관이나 계약자 등으로부터 인·허가의 취소나 계약의 해지 등 경제적·행정적 불이익을 당하지 아니한다.
  - ③ 제보자가 제보를 한 이유로 제1항과 제2항에 따른 불이익을 당하였거나 당할 것으로 예상되는 때에는 위원회에 해당 불이익 처분의 원상회복·시정 등의 보호조치와 그밖에 필요한 조치를 요구할 수 있다.
  - ④ 제3항의 규정에 의한 요구가 있는 경우 위원회는 조사에 착수하여야 한다.
  - ⑤ 위원회는 다음 각 호의 방법으로 제4항의 규정에 의한 조사를 할 수 있다.
  - 1. 요구인 또는 참고인에 대한 출석요구 및 진술청취 또는 진술서 제출요구
  - 2. 요구인, 참고인 또는 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 자료 등의 제출요구
  - 3. 요구인, 참고인 또는 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 사실 또는 정보에 대한 조회
  - ⑥ 제5항 각 호의 요구·조회·조치를 받은 사람은 이에 성실히 응하여야 한다.
  - ⑦ 위원회는 조사결과 요구자로부터 요구된 내용이 타당하다고 인정한 때에는 위원회의 결정으로 해당 공공기관이나 고용주에게 적절한 조치를 요구하여야 한다.
  - ⑧ 위원회는 제1항 또는 제2항을 위반한 자가 공직자인 경우에는 징계권자에게 징계요 구를 할 수 있다.
- 제13조(화해의 권고 등) ① 위원회는 제12조 제7항에 따른 결정이 있기 전까지 관계 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 화해를 권고하거나 화해안을 제시할 수 있다.
  - ② 관계 당사자가 위원회의 화해안을 수락한 때에는 화해조서를 작성한 후 관계 당사자가 서명 또는 기명날인하고 위원회가 확인하여야 한다.

- ③ 전항에 따라 작성된 화해조서는 「민사소송법」에 따른 재판상 화해의 효력을 갖는다.
- 제14조(불이익 추정 등) ① 제보자가 이 법에 의하여 제보를 한 뒤 제12조 제3항의 규정에 의하여 위원회에 원상회복 등을 요구하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우 해당 제보와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정한다. 그 불이익처분이 제보를 이유로 한 것이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 제보자의 상대방이 입증하여야 한다.
  - ② 전항에 따른 원상회복 등의 요구 또는 소의 제기를 받은 위원회나 법원은 제보자에 대한 불이익처분이 소명되는 때에는 위원회의 결정 또는 법원의 판결 전까지 불이익처분의 중지 등 그 밖의 적절한 임시조치를 명할 수 있다.
- 제15조(손해배상 소송 등) ① 제12조 제1항 또는 동조 제2항을 위반하여 제보자에게 불이익처분을 하여 손해를 가한 자는 그 피해에 대하여 손해배상의 책임을 진다. 다만, 불이익처분을 한 자가 고의 또는 과실이 없음을 증명한 경우에는 그러하지 아니하다.
  - ② 법원은 불이익처분을 당한 피해자가 입은 재산상 손해액을 입증하기 위하여 필요한 사실을 증명하는 것이 해당 사실의 성질상 곤란한 경우에는 변론전체의 취지와 증거조사의 결과에 기초하여 상당한 손해액을 인정할 수 있다.
- 제16조(비밀보장) ① 조사기관 등 신고처리기관(수사기관을 포함한다)은 제보자의 동의 없이 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 아니 되며, 피제보자나 제3자에게 공개되지 아니하도록 하여야 한다.
  - ② 위원회는 제보자의 동의 없이 그 신분이 공개가 된 경우에는 경위를 확인하고 제보자 비밀보장 의무를 위반한 사실이 인정되는 경우에는 징계요구 등 필요한 조치를 취하여야 한다.
- 제17조(신변보호) ① 제보자는 제보를 한 이유로 자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우에는 위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회는 필요하다고 인정한 때에는 경찰청장, 관할 지방경찰청장, 관할 경찰서장에게 신변보호조치를 요구할 수 있다.
  - ② 전항의 규정에 의한 신변보호조치를 요구받은 경찰관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 즉시 신변보호조치를 취하여야 한다.
  - ③ 제보자가 제보를 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이

- 유가 있는 경우 해당 제보와 관련한 조사 및 형사절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」제7조(인적사항 기재 생략) 및 제9조(신원관리카드의 열람) 내지 제12조(소송진행협의 등)의 규정을 준용한다.
- ④ 누구든지 제2항 및 제3항의 규정에 의하여 보호되고 있는 제보자 등이라는 사정을 알면서 그 인적사항 또는 제보자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알 려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다.
- 제18조(책임의 감면 등) ① 이 법에 의한 제보를 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우 그 제보자에 대하여 형을 감면 또는 면제할 수 있다.
  - ② 전항의 규정은 제보자에 대한 징계처분에 관하여 이를 준용한다.
  - ③ 이 법에 의한 제보를 한 경우에는 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 또는 전문직 윤리 강령 등의 관련 규정에 불구하고 직무상 비밀준수의무를 위반하지 않은 것으로 본다.
  - ④ 제보로 인하여 손해가 발생한 경우에는 피제보자는 제보자에게 손해배상을 청구할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
  - 1. 공익침해행위가 없었음에도 피제보자를 해할 목적으로 허위사실을 제보한 경우
  - 2. 제보자의 중대한 과실로 인하여 공익침해행위로 오인하여 제보한 경우
  - 3. 부당한 이익을 얻을 목적으로 제보한 경우
- 제19조(협조자 보호) 이 법에 의한 제보와 관련하여 제보자 외에 진술 그 밖에 자료제출 등의 방법으로 제보에 협력하거나 제보내용의 조사에 조력한 자의 신분보장 및 신변보호 등에 관하여는 제12조부터 제18조까지의 규정을 준용한다.

## 제 4 장 벌 칙

- 제20조(벌칙) 신고자에 대해 파면·해임·해고를 한 자가 제12조 제7항의 규정에 의한 조치요구를 이행하지 아니한 때에는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하다.
- 제21조(벌칙) 제17조 제4항의 규정을 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.
- 제22조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원

이하의 벌금에 처한다.

- 1. 제12조 제1항의 규정에 의한 신분상 불이익(파면·해임·해고는 제외한다)이나 근무 조건상의 차별 등의 행위를 한 자가 제12조 제7항의 규정에 의한 조치요구를 이행하 지 아니한 때
- 2. 제보자를 파면·해임·해고한 자
- 제23조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천만 원 이하의 과태료에 처한다.
  - 1. 제8조 제3항의 규정을 위반하여 신고방해, 신고취하 종용 또는 신고자를 알아내기 위한 조치를 한 자
  - 2. 제12조 제6항의 규정을 위반하여 동조 제5항의 규정에 의한 요구·조회 및 조치에 응하지 아니한 자
  - ② 전항의 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회가 부과·징수한다.
  - ③ 전항에 따른 과태료 처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지 받은 날부터 30일 이내에 위원회에 이의를 제기할 수 있다.
  - ④ 제2항에 따른 과태료 처분을 받은 자가 전항에 따라 이의를 제기한 때에는 위원회는 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 「비송사건절차법」에 의한 과태료의 재판을 한다.
  - ⑤ 제3항의 규정에 의한 기간 내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세체납처분의 예에 따라 징수한다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

#### 참고문헌

- 국가청렴위원회(2007), 공익신고자 보호·보상제도 안내.
- 국가청렴위원회(2007), 기업윤리 브리프스(2006 하반기).
- 김성천(2005), 소비자안전과 내부고발자보호방안, 한국소비자보호원.
- 박흥식 외(2004), 대륙법계 국가의 보호보상제도 연구, 국가청렴위원회.
- 박흥식(2004), "내부고발자 보호를 위한 아시아 각국의 입법적 노력과 사회적 관심", 한국공공관리학보, 18(2): 149-168.
- 박흥식(1999), 내부고발의 논리, 나남출판.
- 박흥식·강인재·김영문·장재옥(2006), 신고자 보호보상제도 강화 방안, 국가청렴위 원회.
- 배재현·문상호(2006), "부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석: 내부고발자 보호제도를 중심으로", 한국부패학회보, 11(1): 71-98
- 백완기, "공익에 관한 제학설의 검토", 고려대학교 법학연구원 법학행정논집, Vol.19, 1981 부패방지위원회(2003), 부패방지백서.
- 윤광재 외(2005), 국가경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안 연구, 한국행정연구원.
- 윤종설 외(2003), 부패신고자 설문조사를 통한 신분보장 실태 및 개선방안, 한국행정 연구원.
- 윤태범(2003), "내부공익신고에 대한 일반이론 및 외국사례", 내부공익신고 활성화를 위한 공개토론회 발표논문, 부패방지위원회.
- 이건호(2000), 내부고발자 보호제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원.
- 이상범(2006), "내부공익신고보호제도의 국가간 비교연구", 서울시립대 도시과학대학 원 석사학위 논문.
- 이상수·박흥식(2003), "내부공익신고자보호법의 국제적 비교를 통한 법제도 개선 연구", 한국정책학회보, 12(2): 187-210.
- 이지문(2005), "미국의 내부고발 보호제도", 부패방지저널, 3월호.
- 이진국·황태정(2003), 부패방지법상 내부공익신고자 보호제도의 문제점과 개선방안, 한국형사정책연구원.
- 이진국·황태정(2005), "내부공익신고자 보호제도의 형사법적 검토", 형사정책, 17(1): 147-177.

임병연(2007), 외국의 내부공익신고자 보호제도 비교연구, 서울시립대 반부패시스템연구소. 임승환(2006), "내부공익신고제도에 관한 연구", 한양대 행정대학원 석사학위논문.

전수일(1999), "내부고발자와 보호문제에 관한 연구", 한국부패학회보, 3: 109-124.

정성호(2005), 공익제보자 보호제도, 2005년 국정감사 정책자료집.

페터 이이겐/이학로 역(2004), 부패에 반대한다, 문학과지성사.

内閣府國民生活局企劃課(2008), 行政機關における公益通報者保護法の施行狀況調査について.

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狀と課題",「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.

- Baran, A.(1979), "Federal Employment-The Civil Service Reform Act of 1978
  -Removing Incompetents and Protecting Whistle Blowers", Wayne Law
  Review, 20: 97-118.
- Bowman, J. S.(1983), "Whistle Blowing: Literature and Resource Materials", *PAR*, May/June: 271-276.
- Brooks, C. & Levitt, S.(eds.)(1992), *Protecting Integrity and Ethics*, A Conference for Government Employees of Environmental, Wildlife and Natural Resource Agencies, Eugene, OR: Association of Forest Service Employees for Environmental Ethics.
- Brooks, L. J.(1993), "Whistleblowers···Learn to Love Them", Canadian Business Review, 20(2): 19-21.
- Davis, G.(1996), Codes of Conduct, IPA Review, 49(1).
- De Maria, W.(2002), "Common Law-Common Mistakes: The Dismal Failure of Whistleblower Law in Australia, New Zealand, South Africa, Ireland and the United Kingdom", Paper Presented at the International Whistleblowing Conference, Indiana University, Bloomington, IN. USA: 1-30.
- Denhardt, R. B.(1991), *Public Administration: An Action Orientation*, Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Co.

- Kaplan, E.(2001), "The International Emergence of Legal Protections for Whistleblowers", *Journal of Public Inquiry*, Fall/Winter: 37-42.
- Kippen, A.(1990), "GAP's in Your Dfence", The Washington Monthly, 2: 28-36.
- Vaughn, R. G.(1982), "Statutory Protection of Whistleblowers in the Federal Executive Branch", *University of Illinois Law Review*: 615-667.

# <부 록>

<부록 1>	개별법령상의 신고대상과 보호범위 현황
<부록 2>	신고·보호보상제도별 법령 현황
<부록 3>	미국 민간부문 공익신고자 보호 합리화법(Private Sector Whistleblower Protection Streamlining Act of 2007(안)
<부록 4>	미국 소비자 제품 안전 증진법(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008
<부록 5>	일본의 공익통보자 보호법(公益通報者保護法)

## 〈부록 1〉

## 개별법령상의 신고대상과 보호범위 현황

법 명	공직선거법	주식회사의 외부감사에 관한 법률	증권거래법	
신고자	선거범죄 신고자	회사의 회계정보와 관련하여 신고한 자	불공정거래행위 등의 위반행위 를 알게 되었거나 이를 강요 또는 제의받은 자	식품위/ 신고한
신고대상	■ 형사처벌 매수 및 이해유도, 재산상의 이익 목적의 매수 및 이해유도 죄, 후보자에 대한 매수 및 이해유도죄, 당선인에 대한 매수 및 이해유도죄, 당선무효유도 죄, 방송·신문 등의 불법이용을 위한 매수죄, 선거의 자유방해 죄, 군인에 의한 선거자유방해 죄, 직권남용에 의한 선거의 자유방해죄, 벽보 기타 선전시 설 등에 대한 방해죄 등 선거 범죄 ■ 과태료 기부의 권유・요구 등의 금지, 물품・음식물・서적・관광 기 타 교통편의를 제공받은 자, 입당의 대가로 금전을 제공받 은 자 등	■ 징계나 시정조치 내부회계관리제도에 위배된 회 계처리・재무제표의 작성 및 공시를 하는 경우 감사인이 회계감사기준에 따라 감사를 실시하지 아니하거나 거짓으로 감사보고서를 작성하 는 경우 회사가 회계처리기준 을 위반하여 재무제표를 작성· 공시하는 경우 회계정보를 거 짓으로 작성하거나 사실을 은폐하는 경우	등 미공개정보이용행위의 금지 시세조정 등 불공정거래행위의	' ' '

법 명	공직선거법	주식회사의 외부감사에 관한 법률	증권거래법	
법 률 위반행위	등의 실명확인, 방송광고, 후보 자 등의 방송연설, 방송시설주 관 후보자 연설의 방송 등의	위원회의 위원이 그 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 금품이나 이익을 수수·요구 또는	신고서의 제출 대주주와의 거래 등의 제한 위	식품위/ 신고
신고기관	각급 선거관리위원회	증권선물위원회에 신고하거나 당해 회사의 감사인 또는 감사	증권선물위원회	식품의 <sup>9</sup> 사 또는
보호범위	비밀누설 금지, 불이익처우의 금지, 인적 사항의 기재생략, 신원관리 카드의 열람, 소송진행의 협의 등	금지 신고자등의 신분 등에 관한 비	관한 비밀을 유지 신고 또는 제보와 관련하여 직 접 또는 간접적인 방법으로 불	없음
보호의무 위반처벌	2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금	신고자의 신분에 관한 비밀을 누설 (5년 이하의 징역이나 3천 만원 이하의 과태료) 신고자에게 불이익한 대우를 한 경우(3천만원 이하의 과태료)		없음
보상포상	포상금 지급	포상금 지급	포상금지급	

법명	농산물품질관리법	약 사 법	국민건강보험법	산업 5
신고자	원산지의 표시, 유전자변형농 산물의 표시 및 허위표시 등의 금지 규정을 위반한 자를 신고·고 발한 자	의약품의 조제, 의무 및 준수 사항, 처방의 변경·수정, 대체 조제 및 의약품 판매 규정을 위반한 사실을 신고한 자	속임수나 그 밖의 부당한 방법 으로 보험급여비용을 지급받은 요양기관을 신고한 자	산업기( 실을 신
신고대상	■ 과태료 제15조(원산지의 표시) ■ 벌칙 제16조(유전자변형농산물의 표시), 제17조(허위표시 등의 금지)	■ 형사처벌 제23조 (의약품 조제) 제24조 (의무 및 준수 사항) 제26조 (처방의 변경·수정) 제27조 (대체조제) 제50조 (의약품 판매)	<ul><li>■ 과징금 제52조(부당이득의 징수)</li><li>■ 업무정지 제85조 (업무정지)</li></ul>	제14조( 해행위
법 률 위반행위	■ 기관의 지정 정지 제7조(품질인증기관의 지정 등) 제7조의3(우수농산물관리시설 의 지정 등) 제7조의4(우수농산물인증기관 의 지정 등) ■ 형사처벌 표준규격품표시 · 품질인증표시 · 우수농산물인증표시 · 이력추 적관리 표시 또는 지리적 표시 를 하거나 이와 유사한 표시를 한 자 등 ■ 과태료 농산물이력추적관리기준을 준 수 하지 아니한 자 수거 · 조사 · 열람 등을 거부 · 방해 또는 기피한 자 검정결과에 대하여 허위 또는 과대광고를 한 자 등	회수 폐기와 그 밖에 필요한	■ 형사처벌 대행청구단체가 아닌 자로 하여금 대행하게 한 자허위로 보고하거나 허위의 서류를 제출한 자 및 검사 또는질문을 거부・방해 또는 기피한 자 등  ■ 과태료 제6조의2를 위반하여 신고를하지 아니하거나 거짓으로 신고한 사용자정당한 사유 없이 제82조제1항·제3항·제4항에 따른 서류의 제출,의견의 진술,신고 또는 보고를하지 아니하거나 거짓으로진술·신고 또는 보고를하지 아니하거나 거짓으로진술·신고 또는 보고를하거나조사 또는 검사를 거부·방해 또는기피한 자제87조에 따른 명령을 위반한 자제88조의2를 위반한 자등	나 사용 취·기망 방법으로 을 취득 등한 공개하는 무를 위 제37조 과태화 산업기를 지

법명	농산물품질관리법	약 사 법	국민건강보험법	산업 <sup>5</sup>
신고기관	농림수산식품부 또는 수사기관	감독기관이나 수사기관	국민건강보험공단	지식경 기관의
보호범위	없음	없음	없음	제21조( 보호 등
보호의무 위반처벌	없음	없음	없음	
보상포상	제30조 - 포상금 지급	제90조 - 포상금 지급	제87조의2 - 포상금의 지급	제21조

# 〈부록 2〉

# 신고 및 보호·보상제도별 법령 현황

# <총괄표>

연번	법령수	신고(고발)+포상(보상)	신고(고발)+포상(보상)+보호제도
1	64	64	21

# <법령별 신고·보호보상 제도 현황>

연번	법 령 명	신고(고발)+포상(보상)	신고(고발)+포상(보상)+ 보호제도
1	건강기능식품에 관한 법률	제40조 (포상금 지급)	
2	건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률	제16조의2 (신고포상금의 지급)	
3	게임산업진흥에 관한 법률	제39조의2 (포상금)	
4	고용보험법	제112조 (포상금의 지급)	
5	공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률	제46조 (포상금)	
6	관세법	제324조 (포상)	(시행령) 제277조 (포상방법)
7	국민건강보험법	제87조의2 (포상금의 지급)	
8	국세기본법	제84조의2 (포상금의 지급)	
9	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	시행령 제124조의 2(신고 포상금)	
10	근로자직업능력개발법	제42조 (신고포상금)	
11	농산물품질관리법	제30조 (포상금)	농림수산식품부고시제2008-41 호제5조(비밀의보장)
12	농업협동조합법	제176조 (선거범죄신고자에 대한 포상금 지급)	
13	농지법	제52조 (포상금)	
14	독점규제 및 공정거래에 관한 법률	제64조의2 (포상금의 지급) ①	

연번	법 령 명	신고(고발)+포상(보상)	신고(고발)+포상(보상)+ 보호제도
15	문화재보호법	제84조 (포상금) ①	
16	병역법	시행령 제166조 (포상금 지급) ①	
17	불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률	제14조의3 (포상금의 지급)①	
18	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	제66조 (포상금의 지급)	
19	산림조합법	제136조 (선거범죄신고자에 대한 포상금 지급)	
20	산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률	제21조 (산업기술보호 포상 및 보호 등)	제21조 (산업기술보호 포상 및 보호 등)
21	산지관리법	제46조의2 (포상금)	
22	선거범죄 신고포상금 지급에 관한 규칙(법무부령)	제3조 (포상금의 지급원칙)	
23	성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률	제28조(보상금)①	시행규칙제3조(신고관련사항 의누설금지)
24	소나무재선충병 방제특별법	제15조 (포상금)	
25	수산물품질관리법	제48조 (포상금)	
26	수산업법	제78조(포상)	
27	수산업협동조합법	제182조(선거범죄신고자에대 한포상금지급)	제181조(선거범죄신고자등의 보호)
28	습지보전법	제19조 (포상금)	
29	식물방역법	제43조 (포상금)	
30	식품위생법	제71조의2 (포상금 지급)	
31	야생동식물보호법	제57조 (포상금)	
32	약사법	제90조 (포상금)	
33	양곡관리법	제27조의3 (포상금 지급)	
34	일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법	시행령 제20조 (보상금의 지급 등)	제22조 (위원 등의 보호)

연번	법 령 명	신고(고발)+포상(보상)	신고(고발)+포상(보상)+ 보호제도
35	임금채권보장법	제15조 (포상금의 지급)	
36	장애인고용촉진 및 직업재활법	제32조 (포상금)	
37	정치자금법	제54조 (정치자금범죄 신고자 에 대한 포상금 지급)	제53조 (정치자금범죄 신고자 의 보호 등)
38	조달사업에 관한 법률	제10조 (포상금의 지급) ①	제10조 (포상금의 지급) ②
39	조세범처벌절차법	第16條 (褒賞金의 지급)	
40	주민소환에 관한 법률	제38조 (주민소환투표범죄 신 고자에 대한 포상금 지급)	제37조 (주민소환투표범죄 신 고자 등의 보호)
41	주식회사의 외부감사에 관한 법률	제15조의2 (신고자등에 대한 포상금의 지급)	제15조의3 (부정행위 신고자 의 보호 등<개정 2005.5.31>) 제15조 (신고자등에 대한 징 계 등의 감면)
42	주택법	제89조의2 (분양권전매 등에 대한 포상금)	
43	증권거래법	제188조의6 (불공정거래행위 의 신고 등) ③	제188조의6 (불공정거래행위 의 신고 등) ①②
44	직업안정법	제45조의3 (포상금)	
45	청소년보호법	第44條 (申告) ②	
46	축산물가공처리법	第39條 (褒賞金)	
47	한국마사회법	제49조의2 (포상금 지급)	
48	공직선거법	제262조의3 (선거범죄신고자 에 대한 포상금 지급)	제262조의2 (선거범죄신고자 등의 보호)
49	국세기본법	제84조의2 (포상금의 지급)	
50	마약류관리에 관한 법률	第54條 (報償金)	제23조 (신고·고발)
51	공유재산 및 물품관리법	제84조 (은닉된 공유재산의 신 고에 대한 보상)	
52	국유재산법	第53條 (隱匿財産등의 申告)	
53	선거범죄 신고포상금 지급에 관한 규칙	제3조 (포상금의 지급원칙)	제7조 (익명 또는 가명에 의한 신청)
54	국가인권위원회법	제55조 (불이익 금지와 지원) ②	제55조 (불이익 금지와 지원) ①
55	국가보안법	제21조(상금)	

연번	법 령 명	신고(고발)+포상(보상)	신고(고발)+포상(보상)+ 보호제도
56	보건범죄단속에 관한 특별조 치법	시행령 제6조 (상금의 지급액)	
57	환경범죄의 단속에 관한 특별 조치법	제10조 (상금의 지급)③	
58	위조상품 신고자에 대한 포상 금 지급에 관한 규정	제3조(포상금 지급기준)	
59	직무감찰규칙(감사원규칙)	제14조(감사정보제공자에 대 한 포상 등)	제13조(감사정보제공자의보호)
60	산불예방 및 진화 등에 관한 규칙	제21조(포상) ②	
61	범죄신고자등 보호 및 보상에 관한 규칙(경찰청 훈령)	제6조(보상주무부서)	제3조(범죄신고자등에대한신 변안전조치) 제4조(범죄신고자등에대한비 밀누설금지등)
62	부정.불량농약및비료신고자보 상규정(농촌진흥청훈령)	제7조(보상기준)	제5조(비밀보장)
63	법무부감찰규정	제8조(제보자 보호 등) ②	제8조(제보자 보호 등) ①
64	범죄신고자 보호 및 보상에 관한 규칙(해양경찰청 훈령)	제5조(보상대상)	제3조(범죄신고자에대한신변 안전조치) 제4조(범죄신고자에대한비밀 누설금지등)

〈부록 3〉

# 미국 민간부문 공익신고자 보호 합리화법

(Private Sector Whistleblower Protection Streamlining Act of 2007(안))

### 하원4047(H.R.4047)

민간부문 공익신고자 보호 합리화법(2007년 하원 제출)

# 제110대 의회(110th CONGRESS) 제1회(1st Session)

H.R.4047 법안은 민간부문 근로자를 위한 공익신고자 보호제도의 운영을 합리화하기 위해 2007년 11월 1일 하원(교육·노동위원회)에 제출된 것임

이 법안은 민간부문의 근로자를 위한 공익신고자 보호제도의 운영을 합리화하기 위한 것으로 소집된 미합중국 의회의 상원과 하원에 의하여 법률로 정한다.

### 제 1 조 약칭

이 법은 '민간부문의 공익신고자 보호제도 합리화 법률(2007)'로서 인용될 수 있다.

# 제 1 장 민간부문의 고용관계에 있는 공익신고자 보호

제101조(정의) 이 장에서는 다음과 같은 정의가 적용된다.

- (1) 해당법률 '해당법률'이란 다음의 각호와 관련한 연방법률, 규칙 또는 규정, 이를 집행하는 주(州) 또는 정부기관의 법률, 규칙 또는 규정을 의미한다.
  - (A) 건강과 보건
  - (B) 환경 보호

- (C) 식품 및 의약품 안전
- (D) 교통 안전
- (E) 근로조건 및 복지
- (F) 안전 요건 및 구조·공학적 기준을 포함한 건축·건설 관련 요건
- (G) 시설안전을 포함한 에너지, 국내 및 지역사회 안전
- (H) 은행, 보험 및 증권거래법 등을 포함한 금융거래 또는 보고요건
- (I) 소비자 보호
- (2) 명백하고 설득력 있는 증거 '명백하고 설득력 있는 증거'란 입증 개연성이 매우 높거나 합리적으로 믿을만한 증거를 의미한다.
- (3) 기여 요인 -'기여 요인'이란 결과에 어떤 식으로든 영향을 미치는 단일 또는 복합적 요인을 의미한다.
- (4) 근로자 '근로자'란 사용자로부터 보수를 받거나 사용자를 위하여 일하는 자로서 사용자에 의해서 현재 또는 과거에 고용관계에 있거나 있었던 자를 의미한다. 여기 에는 준근로자, 임시 혹은 비상근으로 고용된 사람, 사용자의 계약자나 하청업자에 의하여 고용된 자를 포함한다.
- (5) 사용자 '사용자'란 해당법률에 적용되는 기업의 자회사, 계열회사 또는 해외사업, 주정부나 주정부의 하위기관, 비정부기구, 혹은 다른 사용자의 계약자 또는 하청업 자를 포함하여 상거래에 영향을 미치는 영리 및 비영리 사업에 종사하는 자(개인, 조합, 협회, 법인, 법정 대리인, 상호회사, 주식회사, 신탁회사, 비법인체 조직, 비정 부기구, 수탁자 등)를 의미한다.
- (6) 관리자 '관리자'란 사용자의 활동이나 정책에 대하여 권고나 시정조치를 하거나 해당법률의 위반을 시정할 수 있는 직접적, 암묵적 또는 명백한 권한을 가진 자 또는 부하직원을 통하여 공익신고자의 업무성과에 대하여 직접적, 암묵적, 혹은 명백한 권한을 직접적으로, 암묵적으로 또는 명백하게 행사할 수 있는 자를 의미한다.
- (7) 매체 '매체'란 출판물, 라디오, 텔레비전, 또는 인터넷 매체 등을 포함한다.
- (8) 보호된 정보 '보호된 정보'란 공익신고자가 다음과 같은 합리적인 증거로서 믿을 만한 정보를 의미한다.
  - (A) 사용자, 사용자의 자회사 또는 계열회사의 해당법률에 대한 위반 혹은 위반 의도
  - (B) 상해 또는 질병을 포함하여 근로자나 공공의 건강 또는 안전에 대한 위험 또는 잠재적 위험

- (C) 해당법률 또는 직업기준설정기관이 세운 실행기준의 이행이나 준수와 관련하여 사용자나 사용자의 계열회사 혹은 자회사에 의한 기만행위
- (9) 공공기관 '공공기관'이란 연방의회, 주의회, 민선지방정부, 연방, 주 또는 지방의 규제기관, 행정기관, 또는 공공기관, 행정당국, 또는 정부 대행기관이나 단체, 연방, 주 또는 지방 법집행기관, 검찰, 경찰, 보안관, 연방, 주 또는 지방법원 또는 심판기구, 공공기관의 국, 부, 과, 위원회, 직업기준을 만들고 집행하는 조직이나 인증기관을 말한다.
- (10) 책임당사자 '책임당사자'란 사용자, 인증, 징계, 또는 다른 직능 단체, 그리고 연 방정부의 대리인 또는 인가자를 포함하는 직능단체를 의미하며, 다른 책임당사자 의 이익을 위해서 직접 또는 간접적으로 행동하는 사람을 포함한다.
- (11) 합리적인 믿음 '합리적인 믿음'이란 보호된 정보일 수 있는 정보와 관련하여, 유사한 수준의 교육, 기술, 그리고 경험을 갖고 있으며, 공익신고자에게 알려져 있거나 쉽게 확인될 수 있는 본질적인 사실에 대한 지식을 갖고 있는 입회인이 그런 정보가 보호된 정보임을 결론지을 수 있다는 것을 의미하며, 이러한 맥락에서 합리적인 믿음의 결정은 주관적인 기준으로 사실의 문제이다.
- (12) 장관 '장관'이란 노동부장관을 의미한다.
- (13) 신분상 불이익 처분 '신분상 불이익 처분'이란 공익신고자의 현재의 사용자를 포함한 책임당사자가 공익신고자 또는 그 공익신고자의 가족구성원에게 직접적으로 또는 간접적으로 불리한 조치 및 권고, 혹은 위협을 하는 작위 또는 부작위를 의미한다. 여기에는 계약종료, 실적 평가 또는 조치, 징계, 감봉, 전근, 업무재배치, 강등, 훈련 또는 승진기회의 보류, 자원의 박탈, 기밀 정보의 취급 허가에 대한 거부, 정지 또는 취소, 조사, 동료평가, 법적 조치, 고발, 민·형사상 고소, 선임권 변경, 승진거부, 계약거부, 기밀정보취급증명서 취소, 블랙리스트 작성, 실천가 자료은행에의 등록, 폭행 또는 다른 물리적 행동, 공익신고자의 고용약정 혹은 조건들이나 특권에 부정적인 영향을 미치는 또 다른 차별이나 조치, 이 장(章)에의해 보호받는 활동에 분별있는 사람이 관여하지 못하도록 단념시켜려는 행위를 포함한다.
- (14) 공익신고자 '공익신고자'란 근로자, 도급업자 또는 직능조직 또는 직능단체의 구성 원이나 직원을 포함한다. 여기에는 어떤 조직에 제도상의 특권을 갖고 있거나 임명 되어 102조(a)에서 규정하고 있는 보호받는 활동에 관여하는 전문가를 포함한다.

제102조 보복 또는 차별에 대한 공익신고자 보호

- (a) 총칙 다른 법률의 요건에도 불구하고, 어떤 책임당사자도 공익신고자가 다음의 목적으로 행하였거나 행한 것으로 인지되거나 행하기로 의도된 합법적인 행위에 대하여 전체적으로 또는 부분적으로 공익신고자에 대한 어떤 신분상 불이익 처분 을 할 수 없다.
  - (1) 장소, 형식, 동기, 상황, 포럼 또는 사전 폭로에 대한 제한 없는 통보나 폭로. 여기에는 공익신고자의 의무인 통상적인 방법으로, 폭로가 법에 의해 금지되어 있지 않거나 또는 그러한 정보가 기밀취급으로 지정되어 있기 때문에 그런 정보를 접수할수 있는 법적 자격이 있으며 사용자에 의해 임명된 공무원에게 또는 관련 규제당국, 법집행기관 또는 감사관에게 폭로될 수 있는 경우에는, 관리자, 공공단체 또는 매체, 또는 공공(the public)에의 어떤 보호된 정보의 폭로가 포함됨.
  - (2) 공공기관에 의한 조사나 소송절차 또는 해당법률에 의해 권한을 부여받은 소송 절차에의 신고, 증언, 협력, 또는 조력이나 참여를 위한 행동, 또는 그런 조사나 소송절차에 공익신고자가 증언, 협력 또는 조력하려는 것을 표시하려는 행동
  - (3) 해당법률을 위반하고 있거나, 또는 안전·건강 혹은 공익신고자나 다른 사람들을 위태롭게 하는 활동, 정책, 실행, 임무라고 공익신고자가 합리적으로 믿고, 이에 대하여 반대나 참여를 거부하는 것
  - (4) 폭로가 법으로 금지되어 있지 않거나 또는 기밀취급으로 지정되어 있기 때문에 보호된 정보를 공익신고자의 동료, 전문가 또는 보강 증인, 공익신고자의 대리인, 안전·건강 혹은 유사한 직장위원회, 혹은 공익신고자의 가족구성원에게 알리거나 또는 논의하는 것
  - (5) 또는 그렇지 않고 이 장(章)이나 다른 해당법률에 규정된 권리를 행사하는 것, 또는 다른 공익신고자가 이 장(章)에 규정된 유효한 권리를 주장하는 것을 지원하는 것
- (b) 확장해석 이 조항과 제101조의 조항은 이 법령의 구제적 목적을 극대화하고 공 공의 이익을 위하여 폭넓게 해석되는 것이 의회의 취지이다.

### 제103조 집행

- (a) 진정서; 소송의 권리
  - (1) 총칙 제102조(a)항을 위반한 책임당사자에 의해서 해고를 당했거나 그렇지 않고 차별을 당했다고 믿는 공익신고자는 이 조항의 어느 규정에 의하여든 구제조치를 요구할 수 있다.

- (A) (b)항의 규정대로 장관에게 진정서를 제출함
- (B) (c)항의 규정대로 법률 또는 형평법에 의하여 미국의 해당 방법원에 소송을 제기함
- (b)항 (11)호의 규정을 제외하고는, (A)목에 따른 진정서를 제출한 공익신고자는 (B) 목에 따른 소송을 제기할 수 없다.
  - (2) 출소 기한법 공익신고자는 아래의 날짜 이후 1년 이내에 전항에 의하여 허용된 어느 조치든 취할 수 있다.
    - (A) 그러한 위반행위가 발생한 날짜
    - (B) 공익신고자가 그러한 위반행위가 발생했음을 알고 또는 합리적으로 알았을 날짜
- 이 항의 목적을 위해서, 지속적인 위반행위는 그 위반행위의 마지막 날에 발생한 것으로 간주된다.
  - (b) 노동 진정서 처리절차부
    - (1) 공공기관의 통보 이항에 의하여 진정서를 접수한 경우, 제102조 (a)항의 위반행위에 대한 진정서에 언급된 보호된 정보의 해당 공공기관에 장관은 즉시 통보한다. 그 위반행위의 발생 여부, 그 작위 또는 부작위의 여부에 대한 그 공공기관의 결정은 장관에 의하여 고려되지 않는다.
    - (2) 절차의 선정; 배제
      - (A) 절차의 선정 이 항에 의하여 진정서를 접수한 경우, 장관은 진정인의 상황에 적용할 수 있는 제202조에 규정된 공익신고자의 진정서를 처리하는 프로그램에 대하여 진정인(또는 진정인이 고용한 법률상의 변호사)에게 알려야 하고, 진정인이 원하는 처리 프로그램에 대하여 진정인의 동의를 얻어야 한다. 만일 그런 선정권을 갖고 있는 진정인이 선정하지 않는다면 아무런 조치도 취해지지 않으며, 그러한 선정권은 구속력을 가진다. 만약 진정서가 이 장(章)에 따라 처리된다면, 장관은 진정서에 거명된 책임당사자에게 진정서를 입증해주는 증거와 이 항에 따른 책임당사자에게 부여되는 기회에 대한 내용을 서면으로 통보해야 한다.
      - (B) 배제 공익신고자보호법(5 USC 1201 note)의 적용을 받는 정부근로자에 의한 어떤 진정서도, 그러나 만약 이러한 배제가 제202조에 규정된 공익신고자 진 정서 집행을 위한 프로그램에 대하여 공익신고자가 갖는 어떤 권리도 감소시

키지 않는다면, 이 장(章)의 규정하에 고려되지는 않는다.

- (3) 진정서의 조사 또는 기각 결정 장관은 (d)항 (1)목에 규정된 기준에 기초하여,
  - (A) (5)목에 따라 진정서를 조사하기로 결정한다.
  - (B) 진정서에 대한 최종 기각결정을 한다.
- (4) 조사 중 임시구제 만약 진정서가 (3)목에 따라 기각되지 않고, (5)목에 따라 장관이 조사를 실시하는 동안에 장관은 진정인의 신청에 의하여 임시원상회복을 규정하는 예비명령을 발할 수 있다. 만약 (7)목에 규정된 대로 심리를 요청하지 않는다면, 그러한 예비명령은 최종명령으로 간주되어 사법적 심사의 대상이 되지 않는다.
- (5) 조사 장관은 (3)목에 따라 기각되지 않은 모든 진정서를 조사한다. 장관은 진정서에 거명된 책임당사자에게 진정서에 대하여 서면답변을 제출할 수 있는 기회와 장관의 대리인을 만나 증인들의 진술서를 제출할 수 있는 기회를 부여한다. 진정인은 장관의 대리인과 만나 진정서에 거명된 책임당사자가 장관에게 제출한 진술서를 반증할 수 있는 기회를 부여받을 수 있다. 그러한 조사의 실시 중에, 장관은 조사 중인 문제와 관련하여 증인의 진술조사 출석과 증언, 도서, 서류 또는 기록들을 포함한 증거의 산출을 요구할 수 있는 소환장을 발부할 수 있다. 장관은 진정서를 접수한 날로부터 30일 이내에 조사를 완료하고 (d)항에 규정된 기준에 따라 결정을 내린다. 장관은 진정인과 진정서에 거명된 책임당사자에게 장관의 조사결과에 대하여 서면으로 통보한다.
- (6) 조사후 예비명령 만약 장관이 제102조 (a)항의 위반행위가 발생했음을 찾아낸다면, 장관은 (10)목에 규정된 구제조치를 제공하는 예비명령을 발할 수 있다. 만약 (7)목에 따라 부여될 수 있는 심리가 적시에 요청되지 않는다면, 그 예비명령은 장관의 최종명령으로 간주되어 사법적 재심사의 대상이 되지 않는다.

### (7) 심리

- (A) 심리요청 진정인이나 또는 제102조 (a)항의 위반행위를 범한 것으로 추정되는 책임당사자는 행정법 판사 앞에서 기록에 대한 심리를 요청할 수 있다.
  - (i) 만약 진정인이나 혹은 제102조 (a)항의 위반행위를 범한 것으로 추정되는 책임당사자가 임시명령의 통보를 받은 후 30일 이내에 임시원상회복 또는 예비구제명령에 이의를 제기하고 이의신청서를 제출하여 심리를 요청하면,
  - (ii) 또는 장관이 진정서를 접수한 후 30일 이내에 (5)목에 따른 결정을 내리지

않는다면, (i) 조목에 따른 이의신청서의 제출이 (4)목 또는 (6)목에 따라 발해진 예비명령에 포함된 원상회복 구제조치를 보류시키지 못한다.

- (B) 절차 그러한 심리요청은 받아들여지며 신속히 민사소송절차 연방규칙에 따라서 집행된다. 그러한 심리진행 중에, 장관은 고려 중인 문제와 관련하여 중인의 진술조서 또는 출석 및 증언, 도서·서류 또는 기록들을 포함하여 증거물의 산출을 요청하는 소환장을 발부할 수 있다. (d)항 (2)목에 규정된 기준에따라 내려지는 결정은 이 조목에 의해 심리가 요청된 날로부터 90일 이내에내려진다. 당사자들과 장관은 측시 그 결정에 대하여 통보받을 수 있다. 만약행정법 판사가 제102조 (a)항의 위반행동이 발생했다고 판결한다면, 그 판사는 (10)목에 규정된 구제조치를 제공하는 예비명령을 발할 수 있다. 만약 (8)목에따른 재심리가 적시에 요청되지 않는다면, 그러한 예비명령은 장관의 최종명령으로 간주되어 사법적 재심사의 대상이 되지 않는다.
- (8) 추가적인 행정심사 (7)목에 따른 행정법 판사의 판결이 통보된지 10일 이내에, 진정인 또는 제102조 (a)항의 위반행위를 범한 것으로 추정되는 책임당사자는 그에 대한 특정한 부분에 대한 이의신청서를 제출하여 장관의 추가적인 심사를 요구할 수 있다. 장관은 그러한 재심리를 허용할지의 여부에 대한 재량권을 갖으며 행정법 판사의 판결이 실질적인 증거에 근거하고 있는지에 대한 결정에는 제한을 받는다. 만약 재심리가 허용된다면, 행정법 판사의 판결은 단지 신청 중 보류되는 원상회복에 대한 명령을 제외하고는 추가적인 재심리가 완료될 때까지 보류된다. 장관의 최종 결정 및 명령은 행정법 판사가 판결을 내린 후 30일 이내에 내려질 수 있다. 만약 (11)목에 따른 사법적 재심리가 적시에 요청되지 않는다면, 그러한 예비명령은 장관의 최종명령으로 간주되어 사법적 재심리의 대상이 되지 않는다.
- (9) 화해 최종 명령이 내려지기 전에는 언제라도, 이 항에 따른 절차는 장관 또는 심리를 수행하는 행정법 판사, 진정인 그리고 위반행이를 범한 것으로 추정되는 책임당사자에 의한 화해합의에 근거하여 종결될 수 있다. 장관이나 심리를 수행 하는 행정법 판사는 이 법에 의해 보호되는 제한이나 활동, 이 법에 의해 금지된 차별 없는 미래의 고용관계를 추구할 수 있는 권리를 포함하여, 이 장(章)의 기 본원칙에 반하는 조건을 포함하고 있는 어떤 화해도 받아들여서는 안된다.
- (10) 구제방법 만약 (a)항 (1)목에 따라 제출된 진정서에 대한 답변으로, 노동부장

관이 제102조 (a)항의 위반행위가 발생했다고 결정한다면, 장관은 그러한 위반행위를 범한 책임당사자에게 다음의 명령을 내릴 수 있다.

- (A) 위반행위를 멈추도록 하는 적극적인 조치
- (B) 진정인의 이전의 지위, 체불임금과 이자를 포함한 보수, 동일한 선임적 신분의 원상회복과, 그의 고용과 관련된 기간, 권리, 조건, 그리고 특권들의 회복, 동 일하거나 더 나은 보수, 계약기간, 조건 그리고 특권들을 제공하는 진정인에게 적합한 유효한 직책으로의 전근에 대한 우선권을 진정인에 제공
- (C) 정신적 피해와 명예훼손에 대한 구제를 포함하여 진정인에게 보상적 손해배상 과 결과적 손해배상을 제공하고, 징벌적 손해배상을 포함하게 함
- (D) 신분상 불이익을 초래한, 진정인의 행동과 관련된 어떠한 형태의 문서, 전자기록, 데이터베이스에 있는 모든 경고, 징계, 모욕을 삭제하고, 진정인의 요구에따라 진정서 판결문 사본을 부당한 정보를 받았을 것으로 진정인이 믿고 있는 사람에게 보냄
- (E) 위반행위에 대한 적절한 공고문 게시

만약 그러한 명령이 이 항목에 따라 내려진다면, 장관은 진정인의 요청에 의하여, 명령에 의해 내려진 총액이 합리적으로 발생한 모든 비용과 지출(변호사 및 전문가 증언수수료 포함)의 합계액에 동일한지를 책임당사자에 대하여 평가할 수 있으며, 장관과진정인에 의하여 명령이 내려진 진정서 제출과 관련하여 결정된다.

(11) 장관의 부작위 - (a)항에도 불구하고, 만약 장관이 진정서를 제출한지 180일 이 내에 최종결정을 내리지 않으면, 진정인은 법률 또는 형평법에 따라 새로운 재심리를 위한 적절한 미국의 지방법원에 소송을 제기할 수 있다. (c)항의 규정대로 미국의 지역법원은 논쟁의 양에 관계없이 그 소송을 대한 재판권을 갖는다. 그리고 이 소송은 소송의 양당사자의 요구에 의하여 배심원이 있는 법원에 의해 재판에 부쳐질 수 있다.

### (12) 사법 심사

(A) 항소법원에의 항소 - 재심이 가능한 이 조항에 따라 내려진 최종명령에 의하여 불리하게 영향을 받았거나 침해를 당한 진정인이나 책임당사자는, 내려진 명령과 관련하여 그 위반행위는 추정적으로 발생했거나 혹은 진정인이 그러한 위반행위가 발생한 날에 거주하는 미국 순회 항소법원에서 그 명령에 대한 재심리를 받을 수 있다. 재심신청서는 장관의 최종명령을 수령한 날로부터 60일

- 이내에 제출되어야 한다. 재심은 미국법전 제5편 제5장에 따른다. 이 하위조항에 따른 소송절차는 법원의 명령이 없으면 명령의 유예로서 개시되지 않는다.
- (B) 이중 소송의 제한 (A)목에 따라 획득될 수 있을 재심리와 관련된 장관의 명령은 어떤 형사 또는 민사 소송절차에 있어서도 사법적 심사의 대상이 되지않는다.
- (13) 명령의 집행 책임당사자가 이조항에 따라 내려진 최종적인 임시구제명령을 포함한 최종명령을 따르지 않을 때는 언제든지, 장관이나 또는 명령으로 내려진 그의 이익을 위하여 진정인은 그런 명령을 집행하도록 그 위반행위가 발생한 것으로 판명된 지역의 미국 지방법원에 민사소송을 제기할 수 있다. 만약 장관과 명령으로 내려진 그의 이익을 위하여 진정인이 집행을 위한 그런 소송을 제기한다면, 장관의 소송이 우선한다. 이 조항에 따라 제기된 소송에서, 지방법원은 명령적 구제, 보상적 손해배상, 그리고 합리적인 변호사 및 전문가 증언 수수료를 포함한 모든 적절한 구제조치를 부여하는 재판권을 가진다. 그 명령 집행외에도, 법원은 이 조항에 따른 최종명령을 따르지 않는 자에 대하여 한달에 \$10,000미만의 벌금을 부과할 수 있으며, 이것은 집행을 요구하는 소송 당사자에게 주어진다.

### (c) 지방법원의 절차

- (1) 통지 조문 (a)(1)(B) 또는 (b)(11)에 따라 제출된 진정서를 접수하자마자, 법원은 제102조 (a)항의 위반에 대한 진정서에 인용된 어떤 보호된 정보와 관련한 적절한 행정기관에 즉시 통지한다. 그러나 공공기관은 어떤 방식으로든 소송절차에 참여할 수 있는 자격이 없으며, 또한 법원이 고려하는 조치를 취하지 않을 수 없다.
- (2) 약식재판 법원은 (d)항(1)목에 규정된 기준에 근거하여 이 장(章)에 따라 제출 된 진정서를 약식으로 기각할 수 있다.
- (3) 임시구제조치 만약 진정서가 약식재판에 의해 기각되지 않으면, 법원은 요청에 의하여 진정인의 임시원상회복을 부여하는 예비명령을 내릴 수 있다.
- (4) 판결 (a)(1)(B) 또는 (b)(11)에 따라 제기한 소송의 진정인은 배심재판을 받을 자격이 주어진다. 배심원 또는 법원은 제102조 (a)항의 위반행동이 (d)(2)에 규정된 기준에 근거하여 발생했는지의 여부를 결정할 수 있다.
- (5) 구제조치 법원은 명령적 구제, 보상적 손해배상, 결과적 손해배상, 징벌적 손해배상, 합리적인 변호사 및 전문가 증언 수수료, 그리고 법원비용을 포함하여 법

률과 형평법에 의해 이용가능한 공익신고자의 모든 적절한 구제조치를 부여할 재판권을 가진다.

#### (d) 기각 및 판결 기준

- (1) 기각 만약 진정인이 제102조 (a)항의 (1)목에서 (5)목까지 규정된 어떤 행위가 진정서에서 추정된 신분상 불이익 처분에 기여요인이라는 것을 자명하게 보여주지 못한다면, 장관, 행정법 판사, 또는 법원은 이 조항에 따라 제출된 진정서를 기각할 수 있다. 만약 진정인의 면담, 증언, 진술서를 통하여 적절하게 보충된 진정서가 필수적 진술에 부합하는 사실의 존재와 직접적 또는 정황상의 증거를 주장한다면 이 진정인은 그러한 진술을 한 것으로 간주된다.
- (2) 판결 만약 진정인이 제102조 (a)항의 (1)부터 (5)까지 규정된 어떤 행위가 진정서에서 주장된 신분상 불이익 처분에 기여요인이라는 것을 증명하기만 하면, 장관, 행정법 판사, 또는 법원은 제102조 (a)항의 위반행동이 일어났다고 판결할 수있다. 만약 책임당사자가 명백하고 확실한 증거로 책임당사자가 제102조(a)항의 (1)에서 (5)까지 규정된 행위가 없어도 동일한 신분상 불이익 처분을 취했을 것임을 증명하기만 하면 구제조치는 명령되지 않을 수 있다.

### 제104조 금지된 공익신고에 대한 제한; 제보자의 비밀유지

- (a) 금지된 보고에 대한 제한; 무효인 계약 조항 어떤 책임당사자도 누구나 제102조에 규정된 차별이나 보복에 대한 보호에 대하여 어떤 조치를 취하는 것을 계약, 정책, 또는 절차에 의해 금지하거나 제약할 수 없다. 이 장(章)의 법제화 날짜 전후에 상관없이 어떤 개인이 고용조건이나 계약조건으로서 3(a)항의 (1)부터 (5)까지의 규정상의 어떤 조치를 취하는 것을 제한하거나 억제하는 의도로 되어있는 고용계약이나 서비스 공급을 위한 도급계약의 조항이나 규정은 무효이며 이 장(章)에 의해세워진 입법취지를 위반한 것으로 무효이다.
- (b) 이 법에 따른 구제조치의 금지에 대한 제한; ; 무효인 중재규정
  - (1) 절차적 권리의 보호 어떤 법률의 다른 조항에도 불구하고, 책임당사자와 이 법의 입법화 날짜 전후에 관계없이 이 장(章)에서 제기하는 요구의 중재를 필요로하는 공익신고자간의 어떤 협약규정도 강제성이 없다.

#### (2) 예외

(A) 요구 제기후의 포기 또는 동의 - (1)호는 만약 요구 제기가 있은 후에 관련 당 사자들이 자발적으로 그러한 요구를 중재하는 데 동의한다면, 어떤 요구와 관 련하여도 적용되지 않는다.

- (B) 단체 교섭 협약 (1)호는 유효한 단체교섭협약의 어떤 권리나 조건의 집행을 배제하지 못한다.
- (c) 비밀유지 제102조(a)항에 규정된 정보를 공공기관에 진정 및 폭로하는 공익신고 자의 신원 및 정보확인은 비밀유지되며 다음의 경우를 제외하고는 어떤 사람에 의해서도 공개되지 않는다.
  - (1) 공익신고자의 의도적인 서면 동의시
  - (2) 보건 또는 공공안전에 긴급한 위험이 있는 경우 또는 형사법의 긴급한 위반이 있는 경우
  - (3) 법률에 의해 요구되는 기타의 경우

만약 공익신고자의 신분이나 정보확인의 폭로가 일어나려고 한다면 공공기관의 근로 자는 영향을 받는 근로자에게 합리적인 사전 통지를 할 수 있다. 이 조문을 위반하여 공익신고자의 신분을 폭로하는 공공기관의 근로자는 근로자 직무의무를 위반한 것으로 간주된다.

#### 제105조 비선점권

- (a) 다른 법률에 대한 효과 이 장(章)에서의 어떤 조항도 주 또는 주의 정부기관의 어떤 법률, 규칙, 또는 규정보다 우선하는 것으로 해석되지 않으며, 이 장(章)의 어 떤 조항도 이 장(章)에서 보장하는 공익신고자에 대한 보호와 동일하거나 더 큰 보 호를 제공하는 어떤 법을 제정하고 집행하는 주의 어떤 권한도 어떤 식으로든 손 상시키거나 약화시키는 것으로 해석되거나 판단되지 않는다.
- (b) 공익신고자의 보유 권리 제103조(b)(2)(A)에서의 규정을 제외하고는, 이 장(章)의 어떤 조항도 연방법 또는 주법하에서의 또는 어떤 단체교섭협약 하에서의 공익신 고자의 권리, 특권, 구제조치를 감소시키는 것으로 해석되지 않는다.

#### 제106조 효력발생 일자와 규칙

이 장(章)은 이 법의 입법일자에 영향을 주며, 제103조에 규정된 절차는 입법일자 이후 이 장(章)에 따라 제출된 진정서와 소송에 적용된다. 장관은 입법일 60일 이내에 이 장(章)을 이행하기 위한 임시 최종규칙을 제정할 수 있다. 진정서를 처리하는 시기는 임시규칙이 효력을 발효하는 즉시 시작된다.

# 제 2 장 공익신고자 보호기관

### 제201조 설립

- (a) 설립 및 목적 노동부의 근로기준청 내에 '국'으로 불리는 공익신고자 보호국이 설립되며, 심리, 재심리, 그리고 노동부 내의 다른 국과 기관들에 부여된 법적 대표외에도 제1장에서의 장관의 임무와 제202조에 의한 규정에 따라 장관에게 부여된 임무를 수행하도록 한다.
- (b) 관리자 공익신고자 보호국은 공익신고자 보호 관리자의 감독하에 두며, 이 장(章) 에서는 '관리자'로 칭하며, 상원의 조언과 동의를 얻어 대통령에 의해 임명된다.
- (c) 직원의 임명
  - (1) 임명 및 보수 관리자는 공무원법에 따라 관리자가 사무국의 기능과 임무를 수 행하는데 필요하다고 간주되는 그런 근로자들을 임명할 수 있으며, 미국법 제5편 제51장 규정과 제53장 III절에 따라서 그들의 보수를 정할 수 있다.
- (d) 직원 전보; 예산
  - (1) 총칙 이 장(章)의 효력발생일 이전에는, 제202조에 규정된 법조항에 따라서 장 관의 기능은 관리자에 의해 수행될 수 있다.
  - (2) 예산, 인사, 기타 (1)항의 규정에 따라 관리자에게 이전되는 기능과 관련하여 기본적으로 사용되는 예산, 인사, 재산, 기록, 채무, 그리고 위임업무의 모든 미집행 수지는 적법하게 이전된다. 이 장(章)에 따라 관리자에게 이전된 기능을 효과적으로 수행하기 위하여 1년간의 기간동안 관리자가 직원을 배치할 수 있는 전권을 갖는 것을 제외하고는, 관리자가 이 조항에 따른 직원의 전보는 전보후 1년동안 급수 또는 보수에 있어서 삭감없이 이루어진다.
  - (3) 지속 모든 명령, 결정, 판결, 규칙, 그리고 규정은 (A) 이 조항에 따라 이전된 기능을 효과적으로 수행하도록 내려지고 만들어지고 부여되고 또는 허용되었으며, (B) 이 조항이 효력을 갖는 때에는 효력이 있으며, 장관과 관리자 또는 다른 위임받은 공무원, 합법적인 사법권을 가진 법원, 또는 법률의 시행에 의하여 수 정되고 종결되고, 대체되고, 파기되고, 폐지되고, 또는 철회될 때까지는 그 권리 존속기간에 따라서 계속해서 효력을 가진다. 이 조항의 규정들은 이 장(章)이 효력을 가지는 때에 심리중인 소송절차들에 아무런 영향을 미치지 않는다. 이 조항의 규정들은 이 조항이 발효되는 날짜보다 앞서 제기된 소송에 영향을 미치지 않으며, 그러한 모든 소송절차에 있어서 항소가 제기되어 판결이 언도되면 마치

이 조항이 제정되지 않은 것처럼 동일한 방식과 효력을 갖는다.

(e) 본부 - 사무국의 본부 위치는 컬럼비아 특별지구에 위치하지만, 관리자나 정식 대리인은 관리자의 일부 또는 모든 권한을 어느 곳에서도 행사할 수 있다.

### 제202조 다른 민간 부문의 공익신고자 보호

법률의 다른 조항에도 불구하고, 법률의 다음 조항은 이 장(章)의 효력발생일 후에 이 장(章)에 따라서 집행된다.

- (1) 미국법 제49편 제20209조, 제31105조, 제42121조, 그리고 제60129조
- (2) 석면위험 긴급대응법(1986) 제211조(15 U.S.c. 2651)
- (3) 국제 안전 컨테이너법 제7조(46 App. USC 1506)
- (4) 안전음용수법(1974) 제1450조(42 USC 300j-9i)
- (5) 연방수질오염방지법(1972년 개정) 제507조(33 USC 1367)
- (6) 유해물질통제법 제23조 (a)항 (1)(2)(3)호(15 USC 2622)
- (7) 1976 년 고형폐기물처리법(1976) 제7001조(42 USC 6971)
- (8) 맑은 공기법(1977년 개정) 제322조(42 USC 7622)
- (9) 종합환경 대응, 보상 및 책임법(1980) 제10조(42 USC 9610)
- (10) 에너지개혁법(1978) 제211조(42 USC 5851)
- (11) 사베인-옥슬리법(2002) 제806조((18 USC 1514A)
- (12) 9.11 위원회법(2007) 제1413조(PL 110-53)

### 제203조 임무, 권한 및 기능

- (a) 소환, 증거 및 증언 이 법의 제1장 또는 제202조에 규정된 법률 조항에 따른 임무를 수행함에 있어서, 관리자는 증인의 진술조서 또는 출석 및 증언과, 위원회의 조사중인 문제와 관련되거나 또는 심리와 관련하여 요구되는, 도서, 서류 또는 기록물들을 포함하여 증거의 산출을 요청하는 소환장을 발부할 수 있다.
- (b) 규칙 장관은 사무국의 바른 업무처리와 프로그램의 집행에 필요한 규칙들을 제 정할 권한이 있다.
- (c) 효력발생일 관리자는 이 법의 제정일 이후 1년 후에 또는 장관이 사무국의 설치, 직원, 재원이 확보되었다고 결정할 때에는 좀더 일찍 임무수행을 시작하여 이 장 (章)에 규정된 권한을 행사할 수 있다.
- (d) 연보 관리자는 매년 의회에 전년도 동안의 사무국의 활동을, 진정서의 제출건수

및 특징과 관련된 정보, 본안 및 비본안 건수, 특정한 절차적 문제로 조사 없이 처리된 진정서의 수, 조사, 명령, 그리고 화해 관련된 통계치를 포함하여 자세하게 기술한 보고서를 제출한다. 또한, 관리자는 매년 사무국에 의해 승인된 모든 화해 사건들의 전문을 청구자, 사용자 및 다른 당사자에 관한 모든 개인식별 정보를 제거한후 이용가능하게 하며, 사무국에 의해서 승인되지 못한 화해는 그 같은 방식으로 공개되지 않는다.

(e) 공익신고자의 위협 연구 - 이 장(章)의 효력발생일 이후 6개월 이내에, 관리자는 국립학술원에 요청하여 법률이나 공공기관에 의해 제정된 실행기준들의 위반을 공익신고한 민간부문의 사람들이 직면하는 위협에 대한 연구를 수행하게 할 수 있다. 이 연구는 공익신고가 아무런 차이를 가져오지 않을 것이라는 믿음이 하는 역할, 보복에 대한 두려움, 문화적 요인, 정부에 대한 불신, 근로자 권리에 관한 정보부족 및 잘못된 정보, 위반행위에 대한 구조조치를 찾는 권리 및 실질적인 능력의 부족, 그리고 관련된 다른 요인들을 고찰해야 한다. 이 연구는 그런 쟁점들을 해결할 수 있는 권고사항들을 포함한다. 관리자는 그 연구를 관리자의 심층적인 권고사항들을 포함하여 그 연구가 접수된후 90일 이내에 의회에 제출한다.

〈부록 4〉

# 미국 소비자 제품 안전 증진법

(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008)

# 제219장 정보공개자의 보호

(a) 총칙-그 법(15 U.S.C. 2051 et seq.)은, 이 법 제206장이 수정됨에 따라 수정된다.

"정보공개자 보호

"제40장.

- (a) 제조업자, 개인 등록자, 판매자, 소매업자는 다음에서 정하는 바와 같이 근로자가 자기의 권리를 이행하는 사항을 이유로 그 근로자를 해고할 수 없다.
  - "(1) 이 법 또는 기타 위원회가 집행하는 다른 법, 다른 명령, 규칙, 규정, 기준 또는 금지사항 등의 위반이나 근로자가 위반했다고 믿은 사항에 관한 정보를 제공했 거나, 제공하려고 한 경우에
  - "(2) 위반에 대하여 증언했거나 증언하려고 할 때
  - "(3) 이 절차에 참여해 도움을 주었거나 참여하여 도움을 주려고 할 때
  - "(4) 근로자가 이 법 또는 기타 위원회가 집행하는 다른 법, 다른 명령, 규칙, 규정, 기준 또는 금지사항 등에 위반된다고 생각하는 행동, 정책, 임무 등에 참여하지 않거나 참여할 것을 거절한 경우
- "(b) (1) 해고되었거나 차별을 받았다고 생각하는 사람은 그 행위가 있었던 날로부터 180일 이내에 노동부 장관에서 소를 제기할 수 있다. 이 고소를 받자마자 노동부장관은 지체 없이 서면으로서 고소의 상대방이 된 자에게 소송을 준비할 수 있도록, 소송에 포함된 주장내용과, 불만사항에 관한 소에 관한 내용의 증거 등을 제공해서 소를 준비할 수 있도록 한다.
  - "(2) (A) 제(1)조에서 소가 제기된 날로부터 60일 전에, 그리고 원고 및 상대방에 게 충분히 변론한 기회를 서면으로서 제공한 후에, 노동부장관은 조사에 착수하여 원고에게 합리적인 이유가 있었는지를 결정하고 서면으로 원고와 상대방에게, 상대방이 사실관계를 근거로 위반의 사실이 있었다는 것을 통지한

- 다. 장관이 위반사항이 있었다고 결정한 경우에는, 장관이 제(3)(B)에서 정하는 예비적 구제수단을 명할 수 있다. 사실관계의 심리사항의 통지일로부터 30일 이내에 위반사항이 있다고 주장하는 자나, 원고 혹은 둘 모두는 사실의심리나 예비 명령에 이의의 소를 제기하고 이에 대한 기록을 할 것을 주장할수 있다. 이는 지체없이 행해져야 한다. 만약 심리가 30일 이내에 행해지지않는 경우에 그 예비명령은 최종적인 것으로 간주된다.
- "(B) (i) 장관은 명백히 불합리한 타인의 소로 인해 이 소가 제기된 경우 이외에는, 소가 제기 된 경우에 그 소에서 정한 자를 이 절에서 정한대로 해고해야 한다.
  - "(ii) 원고가 제(i)에 의한 요건을 명백히 입증했다는 장관의 사실심리에도 불구하고, 만일 고용주가 그런 행동을 하지 않았다면 불합리한 조치를 취해야 했음을 명백하고 확실하게 입증한 경우에는 (A)항의 검사를 해서는 아니된다.
  - "(iii) 장관은 원고가 제(1)조에서 (4)조까지의 행위가 기여요인임을 입증한 경우에만 제(a)절 위반이 있다는 결정을 할 수 있다.
  - "(iv) 고용주가 그런 행동을 하지 않았다면 불합리한 조치를 취해야 했음을 명백하고 확실하게 입증한 경우에는 구체명령이 내려질 수 있다.
- "(3) (A) 제(2)조의 결론이 내려진 날로부터 120일 이내에, 장관은 최공 결정을 공표하고 원고에 구제명령을 내리거나 혹은 부정하는 명령을 내린다. 최종명령의 공표 전에는 언제라도, 이 절의 절차는 장관 주재 하에, 원고와 그 상대방의 조정의 합의가 이루어질 수 있다.
  - "(B) 제 (1)조의 소송에서 장관이 위반행위가 있었다고 결정하면, 장관은 그위반행위를 한 자에게 다음의 명령을 내려야 한다.
    - "(i) 그 위반을 무효로 하기 위한 적극적 조치
    - "(ii) 원고의 복직에 관하여 동일한 기간, 조건 등으로 복직을 하고 그와 관련한 보상
    - "(iii) 원고에 대한 손해배상.
- "(C) 원고가 악의로, 또는 부당한 이유로 소를 제기했다고 결정한 경우에, 장관은 원고가 고용인에게, \$1,000을 넘지 않는 한도에서 변호사 비용을 보상하도록 할 수 있다.

- "(4) 장관이 소제기 이후 210일 이내에 또는 서면 결정을 받은 이후 90일 이내에 최종 결정을 공표하지 않는 경우에 원고는 처음부터 검토해 줄 것을 다른 관할법원에 소를 제기함으로서 요청할 수 있다. 입증책임 등의 절차는 마찬가지로제(2)(B)에서 정한 요건에 따른다. 법원은 다음에서 정하는 사항을 포함하는 구제수단의 명령 등을 포함하여 재판을 진행하여야 한다.
  - "(A) 차별 없이 근로자가 복직할 것
  - "(B) 임금 및 권리의 보상
  - "(C) 소송 비용 등을 포함하는 손해배상
- "(5) (A) 원고가 (4)조의 소를 제기할 경우에, 제(3)조의 명령으로 영향을 받는 자는 누구나, 미항소법원에(United States Court of Appeals for the circuit) 그 위반에 관하여 재검토할 것을 요청할 수 있다. 검토요청은 반드시 명령이 발포된 날로부터 60일 이내에 소로서 제기되어야 한다.
  - "(B) 전 (A)항의 검토에 관한 장관의 명령은 민형사 절차에서의 사법적 검토에 따른 것이어서는 아니된다.
- "(6) 누구든지 제(3)조의 명령에 따르지 아니한 자에 대하여는, 장관이 민사소송을 제기하여 그 명령을 집행하도록 할 수 있다. 이 조의 소송에서, 관할 법원은 적절한 구제수단을 포함하여 금지 명령이나 보상 등을 명하는 판결을 해야 한다.
- "(7) (A) 대리인으로서 (3)조의 소를 제기한 자는 그 명령에 따를 것을 요구받은 자에 대하여 소를 제기할 수 있다. 관련 관할법원은 당사자 간의 분쟁이나 당사자의 시민권과는 상관없이 그 명령을 집행하는 판결을 내려야 한다.
  - "(B) 이 절에서의 최종명령을 발포한 법원은 법원이 적절하다고 판단한 한도 내에서 어느 한 당사자에 대한 소송비용을 보상해 줄 수 있다.
- "(c) 이 장에서 부과한 모든 기속적 의무는 United States Code. title 28 제1361장에 따라 집행해야 한다.
- "(d) 제(a)절은 제조업자, 개인 등록자, 판매자, 소매업자 (혹은 그 대리인)의 지휘 없이고의로 위반행위를 한 경우에, 제조업자, 개인 등록자, 판매자, 소매업자 (혹은 그대리인)의 근로자에게 적용되지 않는다.
- (b) 수정의 확정- 이 법 제206조에서 수정된 내용은 제30장 뒤에 다음의 내용을 추가 한다.

## 〈부록 5〉

# 일본의 공익통보자 보호법(公益涌報者保護法)

- 제 1 조(목적) 이 법률은 공익통보한 것을 이유로 하는 공익통보자의 해고 무효 등 및 공익통보에 관련한 사업자 및 행정기관이 취해야만 하는 조치를 정함으로써 공익통보자보호를 도모함과 함께 국민의 생명, 신체, 재산 그 외 이익의 보호에 관련되는 법령 규정의 준수를 도모하고, 국민생활의 안정 및 사회경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
- 제 2 조(정의) ① 이 법률에서 「공익통보」란 노동자(노동기준법(소화22년(1947년) 법률 제49호) 제9조에 규정하는 노동자를말함. 이하 같음)가 부정한 이익을 취할 목적, 타인에게 손해를가할 목적, 그 외의 부정한 목적이 아닌, 그 노무제공처(다음에 열거하는 사업자(법인, 그 외의 단체 및 사업을 행하는 개인을 말함. 이하 같음)를 말함. 이하 같음) 또는 해당 노무제공처의 사업에 종사하는 경우 그 임원, 종업원, 대리인, 그 외의사람에 대해서 통보대상 사실이 발생 또는 틀림없이 발생할 수 있다는 취지를 해당 노무제공처나 해당 노무제공처가 사전에 지정한 자(이하「노무제공처 등」이라고 함), 해당 통보대상사실에 관한 처분(명령, 취소 그 이외의 공권력의 행사에 해당하는 행위를 말함. 이하 같음)이나 권고 등(권고, 그 외의 처분에 해당하지 않는 행위를 말함. 이하같음)을 할 수 있는 권한을 갖는 행정기관이나 그 사람에 대해서 해당 통보대상사실을 통보하는 것이 발생 또는 이에 따른 피해의 확대를 방지하기 위해서 필요하다고 인정되는 자(해당 통보대상 사실에 의해 피해를 입거나 피해를 입을 우려가 있는 자를 포함하여, 해당 노무제공처의 경쟁상의 지위, 그 외의 정당한 이익을 해할 우려가 있는 자를 제외함. 제3조 제3호에서 같음)에게 통보하는 것을 말한다.
  - 1. 해당 노동자를 스스로 사용하는 사업자(다음 호에 열거하는 사업자를 제외함)
  - 2. 해당 노동자가 파견노동자(노동자 파견사업의 적정한 운영의 확보 및 파견노동자의 취업조건의 정비 등에 관한 법률(소화 60년(1985년) 법률 제88호. 제4조에서 「노동자 파견법」이라고 함) 제2조 제2호에 규정하는 파견노동자를 말함. 이하 같음)인 경우 해당 파견노동자와 관련되는 노동자 파견(제1호에 규정하는 노동자파견을 말함. 제5조 제2항에서 같음) 용역의 제공을 받는 사업자

- 3. 제1호와 제2호에 해당하는 사업자가 다른 사업자와의 도급계약 그 외의 계약에 근 거하여 사업을 하는 경우 해당 노동자가 해당 사업에 종사하는데 있어서의 해당 다 른 사업자
- ② 이 법률에서 「공익통보자」란 공익통보를 한 노동자를 말한다.
- ③ 이 법률에서 「통보대상사실」이란 다음 각호에 해당하는 사실을 말한다.
- 1. 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보, 그 밖에 국민의 생명·신체·재산·그 밖의 이익 보호에 관련된 법률로써 별표에 언급하는 사항(이들 법률에 근거한 명령을 포함함. 다음 호에서 같음)에 규정하는 죄의 범죄행위의 사실.
- 2. 별표에 해당하는 법률의 규정에 근거한 처분에 위반되는 사항이 제1호에 해당하는 사실이 되는 경우 해당 처분의 이유가 된 사실(해당 처분의 이유가 된 사실이 별표 에 해당하는 법률규정에 근거하는 다른 처분에 위반되고 또는 권고 등에 따르지 않 는 사실인 경우 해당 다른 처분 또는 권고 등의 이유가 되는 사실을 포함함)
- ④ 이 법률에서 「행정기관」이란 다음에 해당하는 기관을 말한다.
- 1. 내각부, 궁내청, 내각부설치법(平成11년(1999년) 법률 제89호) 제49조 제1항 또는 제 2항에 규정하는 기관, 국가행정조직법(소화 23년(1948년) 법률 제 120호) 제3조 제2항 에 규정하는 기관, 법률의 규정에 근거한 내각 관할 아래있는 기관 또는 이들에 있는 기관 또는 이들 기관의 직원으로써 법률상 독립적으로 권한을 행사하는 것을 인정받 은 직원
- 2. 지방공공단체의 기관(의회는 제외)
- 제 3 조(해고의 무효) 공익통보자가 다음 각호에 해당하는 경우 각각 해당 각호에서 정하는 공익통보를 실시한 것을 이유로 제2조 제1항 제1호에 해당하는 사업자가 행한 해고는 무효로 한다.
  - 1. 통보대상사실이 발생 또는 틀림없이 발생할 것으로 사료되는 경우 해당 노무제공 상대 등에 대한 공익통보
  - 2. 통보대상사실이 발생 또는 틀림없이 발생할 것으로 믿기에 충분한 상당한 이유가 있는 경우 해당 통보대상 사실에 대해서 처분 또는 권고 등을 하는 권한을 갖는 행정기관에 대한 공익통보
  - 3. 통보대상사실이 발생 또는 틀림없이 발생할 것으로 믿기에 충분한 상당한 이유가 있고 한편으로 다음의 어느 것에 해당하는 경우 그 자에 대해서 해당 통보대상사실

- 을 통보하는 것이 그 발생 또는 이에 따른 피해의 확대를 방지하기 위해서 필요하다고 인정되는 자에 대한 공익통보
- 가. 제1호와 제2호에서 정하는 공익통보를 하면 해고 그외의 불이익한 취급을 받는 다고 믿기에 충분한 상당한 이유가 있는 경우
- 나. 제1호에서 정하는 공익통보를 하면 해당 통보대상사실에 관계된 증거가 인멸· 위조·변조될 우려가 있다고 믿기에 충분한 상당한 이유가 있는 경우
- 다. 노무제공처로부터 제1호와 제2호에 정하는 공익통보를 하지 않을 것을 정당한 이유 없이 요구 받은 경우
- 라. 서면(전자적 방식, 자기적 방식, 그 외의 사람의 지각에 따라서는 인식할 수 없는 방식으로 작성된 기록을 포함. 제9조에서 같음)으로 제1호에 정하는 공익통보를 한 날로부터 20일을 경과해도 해당 통보대상사실에 대해서 해당 노무제공처등으로부터 조사를 한다는 취지의 통지가 없는 경우 또는 해당 노무제공처 등이 정당한 이유가 없어 조사를 행하지 않는 경우
- 마. 개인의 생명 또는 신체에 위험이 발생해서 또는 발생할 급박한 위험이 있다고 믿기에 충분한 상당의 이유가 있는 경우
- 제 4 조(노동자파견계약 해제의 무효) 제2조 제1항 제2호에 해당하는 사업자의 지휘명령 아래에서 노동하는 파견노동자인 공익통보자가 제3조 각호에 정하는 공익통보를 행한 사실을 이유로 제2조 제1항 제2호에 언급하는 사업자가 행한 노동자 파견계약(노동자 파견법 제26조 제1항에 규정하는 노동자파견계약을 말함)의 해제는 무효로 한다.
- 제 5 조(불이익 취급의 금지) ① 제3조에 규정하는 사항 외에 제2조 제1항 제1호에 해당 하는 사업자는 그 사용 또는 사용하던 공익통보자가 제3조 각호에 정하는 공익통보를 행한 사실을 이유로 해당 공익통보자에 대해서 격하, 감봉 그 외의 불이익한 취급을 해서는 안 된다.
  - ② 제4조에 규정하는 사항 외에 제2조 제1항 제2호에 해당하는 사업자는 그 지휘명령 아래에서 노동하는 파견노동자인 공익통보자가 제3조 각호에 정하는 공익통보를 행한 것을 이유로 해당 공익통보자에 대해서 해당 공익통보자에 관련된 노동자 파견을 하는 사업자에게 파견노동자의 교대를 요청하는 것 그 외의 불이익한 취급을 해서는 안된다.
- 제 6 조(해석규정) ① 제3조부터 제5조까지의 규정은 통보대상 사실에 관한 통보를 행한 사실을 이유로 노동자 또는 파견노동자에 대해서 해고 그 외의 불이익한 취급을 행하

- 는 것을 금지하는 기타 법령(법률 및 법률에 근거한 명령을 말함. 제10조제1항에서 말함)의 규정 적용을 방해하지 않는다.
- ② 제3조의 규정은 노동기준법 제18조 2의 규정 적용을 방해하지 않는다.
- 제 7조(일반직의 일반 공무원 등에 대한 취급) 제3조 각호에 정하는 공익통보를 행한 사항을 이유로 일반직의 국가공무원, 재판소직원임시조치법(소화26년(1951년) 법률 제299호)의 적용을 받는 재판소직원, 국회직원법(소화22년(1947년) 법률 제85호)의 적용을 받는 국회직원, 자위대법(소화29년(1944년) 법률 제165호) 제2조 제5항에 규정하는 대원및 일반직의 지방공무원(이하 이 조에서 「일반직의 국가공무원 등」이라고 함)에 대한 면직 그 외의 불이익한 취급의 금지에 대해서는 제3조부터 제5조까지의 규정에도불구하고 국가공무원법(소화22년 (1947년) 법률 제120호. 재판소직원 임시조치법에 있어서 준용하는 경우를 포함) 국회직원법, 자위대법 및 지방공무원법(소화25년(1950년) 법률 제 261호)의 정하는 바에 따른다. 이 경우 일반직의 국가공무원 등의 임명권자그 외의 제2조 제1항 제1호에 해당하는 사업자는 제3조 각호에 정하는 공익통보를 행한 사항을 이유로 일반직 국가공무원에 대해서 면직 그 외의 불이익한 취급이 이루어지지 않도록 이들 법률의 규정을 적용하여야 한다.
- 제 8 조(타인의 정당한 이익 등의 존중) 제3조 각호에 정하는 공익통보를 하는 노동자는 타인의 정당한 이익 또는 공공의 이익을 해하지 않도록 노력하여야 한다.
- 제 9 조(시정조치 등의 통지) 서면으로 공익통보자로부터 제3조 제1호에 정하는 공익통보를 받은 사업자는 해당 공익통보에 관한 통보대상사실의 중지 그 외의 시정을 위해서 필요하다고 인정되는 조치를 취한 경우에는 그 취지를 해당 공익통보에 관련된 통보대 상사실이 없는 경우에는 그 취지를 해당 공익통보자에게 바로 통지하도록 노력하여야 한다.
- 제10조(행정기관이 취해야할 조치) ① 공익통보자로부터 제3조 제2호에 정하는 공익통보를 받은 기관은 필요한 조사를 실시하고 해당 공익통보에 관련된 통보대상사실이 있다고 인정되는 경우에는 법령에 근거한 조치 그 외의 적당한 조치를 취하여야 한다.
  - ② 제1항의 공익통보가 제2조 제3항 제1호에 해당하는 범죄행위의 사실을 내용으로 하는 경우 해당 범죄의 조사 및 공소에 대해서는 제1항의 규정에도 불구하고 형사소송법 (소화 23년 (1948년) 법률 제 131호)의 정하는 바에 따른다.

제11조(교시) 제10조 제1항의 공익통보가 잘못되어 해당 공익통보에 관련된 통보대상사실에 대해 처분 또는 권고 등을 하는 권한을 갖고 있지 않은 행정기관에 행해진 경우에는 해당 행정기관은 해당 공익통보자에게 해당 공익통보에 관련된 통보대상사실에 대해 처분 또는 권고 등을 하는 권한을 가진 행정기관을 알려주어야 한다.

# 부 칙

- 제 1 조(시행기일) 이 법률은 공포일부터 기산해서 2년을 넘지않는 범위 내에서 정령이 정하는 날부터 시행하고, 그 법률의 시행 후에 행해진 공익통보에 대해서 적용한다.
- 제 2 조(검토) 정부는 이 법률의 시행 후 5년을 목표로 이 법률의 시행 상황에 대해서 검 토하여 그 결과에 근거하여 필요한 조치를 강구한다.

### 별표(제2조 관계)

- 1. 형법(명치40년(1907년) 법률 제45호)
- 2. 식품위생법(소화22년(1947년) 법률 제233호)
- 3. 증권거래법(소화23년(1948년) 법률 제25호)
- 4. 농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률(소화25년(1950년 법률 제175호)
- 5. 대기오염방지법(소화43년(1968년) 법률 제97호)
- 6. 폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률(소화45년(1970년) 법률 제137호)
- 7. 개인정보의 보호에 관한 법률(平成15년(2003년) 법률 제57호)
- 8. 앞 각호에 열거하는 사항 외에 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보, 그 밖에 국민의 생명·신체·재산·그 밖의 이익 보호에 관련되는 법률로써 정령이 정하는 것