

판결비평 좌담회 자료집

---

## 법정 밖에서 본 판결

이해관 'KT 세계7대경관 전화투표 부정의혹'  
공익신고자 보호조치 취소 판결

---

일시 | 2013년 5월 29일(수) 오전 10시

장소 | 참여연대 1층 카페 통인

주최 | 참여연대 사법감시센터  
참여연대 공익제보지원센터  
호루라기 재단



## 프로그램

- 10:00 개회(사회)      임지봉 서강대 법학전문대학원 교수, 참여연대 시법감시센터 실행위원
- 10:10 지정토론 1      김양환 변호사, 참여연대 공익제보지원센터 실행위원
- 10:20 지정토론 2      이지문 호루라기재단 상임이사, 1992년 군부재지투표부정 양심선언자
- 10:30 지정토론 3      서기호 진보정의당 국회의원
- 10:40 종합토론
- 11:30 폐회

## 목차

### 토론 1

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| 공익제보자 보호 요구 외면한 '이해관' 판결 유감 / 김양환 | 5 |
|-----------------------------------|---|

### 토론 2

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| '합리적 믿음'을 전제로 한 공익신고는 마땅히 보호되어야 한다 / 이지문 | 14 |
|------------------------------------------|----|

### 토론 3

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| 공익신고자보호조치 취소판결을 통해 본 공익신고자보호법 입법과제 / 서기호 | 19 |
|------------------------------------------|----|

### 기고 1

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 이번 공익신고자보호조치결정취소 판결의 문제점 / 류하경 | 23 |
|--------------------------------|----|

### 기고 2

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| '공익제보 3관왕' 그는 법의 보호를 받지 못했다 / 장정욱 | 29 |
|-----------------------------------|----|

### \*별첨

1. 2013. 5. 16 제주 7대경관 선정 전화투표 부정의혹 공익신고자 보호조치 결정취소 판결문 (2012 구합 32352, 서울행정법원)
2. 2012. 8. 27 공익신고자 보호조치 결정문 (2012-129호, 국민권익위)
3. 2012. 5. 22 국민권익위 제출 공익신고자 보호조치 신청서
4. 2012. 4. 30 국민권익위 공익신고내용
5. 2012. 5. 참여연대 등 KT 표시광고공정화법 위반 신고 및 결과

## 공익제보자 보호 요구 외면한 '이해관' 판결 유감

---

김양환 / 변호사, 참여연대 공익제보지원센터 실행위원

### 1. 판결 해석

#### 가. 법원, 사건번호 및 당사자

서울행정법원

사건번호 : 2012구합32352

원고 : 주식회사 케이티

피고 : 국민권익위원회

#### 나. 주문

피고가 2012. 8. 27. 제2012-129호 '제주 7대경관 선정 전화투표 부정의혹' 건 관련 보호지치 신청 요구 사건에 관하여 한 보호조치 결정을 취소한다.

소송비용은 피고가 부담한다.

#### 다. 이유

##### 1) 처분의 경위

- 가) 이 사건 보호조치 신청인(이하 '신청인')은 2010. 2. 1.부터 원고 소속 서울북부마케팅단 을지지사 고객컨설팅팀에서 근무하였다.
- 나) 원고는 2010. 12. 29. ~ 2011. 11. 11. 제주 7대경관 선정투표(이 사건 투표)와 관련하여 전화투표 및 문자투표 서비스를 제공하였다.
- 다) 이해관은 피고에게 '위 투표에 이용된 전화번호는 국내에서 전화호가 종료 처리되고, 결과데이터만 전용회선을 통해 일본에 있는 서버로 전송되었으므로 해외 전화사업자와 접속료 정산을 하지 않는 전형적인 국내 전화인데, 그럼에도 불구하고 원고가 이를 국제전화라고 홍보하였고 요금고지서에도 착신국가를 영국으로 명기하는 등 기만행위를 통하여 엄청난 부당이득을 취하였고, 이 사건 투표를 국제문자투표로도 진행하였는데, 약관상 국제문자투표 요금은 건당 100원으로 명시되어 있음에도 건당 150원을 받아 부당이득을 취하였다.'는 내용의 신고(이 사건 신고)를 하고, 관련 기자회견문, 전화번호 '001-1588-7715(이 사건 전화번호)의 착신국가가 영국으로 표기된 통화사실확인내역, 원고 작성 한겨레신문보도에 대한 반박보도, 관련 사내 메일을 각 제출하였다.
- 라) 라) 피고는 2012. 8. 10. 이 사건 신고 사항을 공정거래위원회, 방송통신위원회에 각 송부하였다.
- 마) 원고는 2012. 5. 9. 이해관을 원고 소속 경기북부마케팅단 가평지사 고객컨설팅팀으로 전보조치(이 사건 전보조치)하였다.
- 바) 신청인은 2012. 5. 22. 이 사건 전보지치는 이 사건 신고를 이유로 한 불이익조치에 해당한다는 이유로 피고에게 보호조치를 신청(이 사건 신청)하였다.
- 사) 피고는 2012. 8. 27. 신청인의 신청을 인용하는 취지의 결정(이 사건 보호조치)을 하였다.

## 2) 이 사건 처분의 적법성 여부

### 가) 각하 사유 존재 여부

#### (1) 원고의 주요 주장

다른 법률에서는 합의제 행정기관이나 법원의 분쟁해결절차에서 각하를 모두 기속행위로 규정하고 있고, 재결 형태의 행정행위에 재량이 개입될 여지가 없는 점, 공익신고자

보호법상 각하 사유 중 제18조 제1, 3, 4, 5의 사유는 재량의 여지가 개입될 수 없는 성질의 사유인 점 등을 감안하면 위 법상 각하 판단은 재량에 의할 수 없다고 할 것인데, ①이 사건 보호조치 신청의 경우 공익신고자보호법 제18조 제2호 및 제10조 제2항 제5호의 ‘언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우’에 해당하고, ②같은 법 제18조 제6호 다른 법률에 따른 구제절차를 신청한 경우에 해당하므로 이를 각하하여야 타당하다.

## (2) 원고 주장과 관계 있는 법률의 규정

### 공익신고자보호법

제18조(보호조치 신청의 각하) 위원회는 보호조치의 신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 결정으로 신청을 각하(却下)할 수 있다.

1. 공익신고자등 또는 「행정절차법」 제12조제1항에 따른 대리인이 아닌 사람이 신청한 경우
2. 공익신고가 제10조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우
3. 제17조제2항에 따른 신청기간이 지나 신청한 경우
4. 각하결정, 제20조제1항에 따른 보호조치결정 또는 기각결정을 받은 동일한 불이익조치에 대하여 다시 신청한 경우
5. 제20조제2항에 따라 위원회가 보호조치를 권고한 사항에 대하여 다시 신청한 경우
6. 다른 법령에 따른 구제절차를 신청한 경우
7. 다른 법령에 따른 구제절차에 의하여 이미 구제받은 경우

제10조(공익신고의 처리) ② 조사기관은 공익신고가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조사를 하지 아니하거나 중단하고 끝낼 수 있다.

1. 공익신고의 내용이 명백히 거짓인 경우
5. 공익신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우

## (3) 법원의 판단

법 규정상 각하에 관하여 재량행위로 표현되어 있으므로 각하 여부는 원칙적으로 재량 행위이다.

신청인의 제보를 통하여 이해관의 이 사건 신고와 같은 내용의 의혹이 언론매체에서 다뤄졌으므로, 언론매체 등을 통하여 이미 공개된 내용이 신고자의 제보에 의한 것인 경우 그 신고자를 보호함에 있어서 신고를 먼저 한 이후 언론매체 등에 제도를 한 신고자와 차별을 둘 필요가 없다고 할 것이므로 신고자가 법 제18조 제2호, 제10조 제2항 제5호

에 해당한다고 하더라도 보호조치 신청을 각하하지 않고 보호조치 여부를 결정할 수 있다고 보아야 할 것이다.

지방노동위원회에서 이해관의 구제신청을 기각하였던바, 법 제18조 제6호는 ‘다른 법령에 따른 구제절차를 신청한 경우’를 각하 사유로 하고 있고 이해관은 거기에 해당하지만, 같은 조 제7호에서 ‘다른 법령에 따른 구제절차에 의하여 이미 구제받은 경우’를 별도의 각하 사유로 규정하고 있는 점에 비추어 보면 신청인이 다른 법령에 따른 구제절차에 의하여 구제받지 못한 결과에 이른 경우에는 각하할 수 없다고 해석되고, 지방노동위원회의 구제조치와 이 사건 보호조치는 요건 및 효과가 같지 않아, 법 제18조 제6호에 해당한다고 하더라도 각하하지 않을 수 있다고 보아야 할 것이다.

#### 나) 보호조치결정요건의 구비 여부

##### (1) 원고의 주요 주장

이 사건 신고와 관련한 조사 결과 공정거래위원회에서 무혐의 결정을 하였고, 방송통신위원회에서 전기통신사업법 위반으로 인한 350만원의 과태료 부과처분만 받았을 뿐 법 제2조 제1호 소정의 공익침해행위를 하지 않았으므로 이 사건 신고는 공익신고가 아니다.

##### (2) 원고 주장과 관계 있는 법률의 규정

###### 공익신고자보호법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “공익침해행위”란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위

나. 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위

2. “공익신고”란 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다.

[별표] 공익침해행위 대상 법률(제2조제1호 관련)

1. 농산물품질관리법
2. 시설물의 안전관리에 관한 특별법
3. 식품위생법
4. 자연환경보전법
5. 품질경영 및 공산품안전관리법

6. 폐기물관리법
7. 혈액관리법
8. 의료법
9. 소비자기본법
10. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률
11. 하도급거래 공정화에 관한 법률
12. 그 밖에 국민의 건강과 안전, 환경 보호, 소비자의 이익 보호 및 공정한 경쟁 확보 등에 관련된 법률로서 대통령령으로 정하는 법률

### 공익신고자 보호법 시행령

제2조(공익침해행위 대상 법률) 「공익신고자 보호법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호가목에 따른 법률 별표 제12호에서 "국민의 건강과 안전, 환경 보호, 소비자의 이익 보호 및 공정한 경쟁 확보 등에 관련된 법률로서 대통령령으로 정하는 법률"이란 별표 1의 법률을 말한다.

[별표 1] <개정 2012.9.7.> 공익침해행위 대상 법률(제2조 관련)

- |                                |                                |
|--------------------------------|--------------------------------|
| 1. 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률          | 31. 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률   |
| 2. 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률        | 32. 급경사지 재해예방에 관한 법률           |
| 3. 가축전염병예방법                    | 33. 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률  |
| 4. 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률         | 34. 낙시 관리 및 육성법                |
| 5. 개항질서법                       | 35. 내수면어업법                     |
| 6. 건강검진기본법                     | 36. 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률       |
| 7. 건강기능식품에 관한 법률               | 37. 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률        |
| 8. 건설기계관리법                     | 38. 농약관리법                      |
| 9. 건설기술관리법                     | 39. 농어촌도로 정비법                  |
| 10. 건설산업기본법                    | 40. 농어촌정비법                     |
| 11. 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률        | 41. 농지법                        |
| 12. 건축사법                       | 42. 다중이용시설 등의 실내공기질관리법         |
| 13. 검역법                        | 43. 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법       |
| 14. 경비업법                       | 44. 대기환경보전법                    |
| 15. 계량에 관한 법률                  | 45. 대부업등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 |
| 16. 고압가스 안전관리법                 | 46. 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률      |
| 17. 골재채취법                      | 47. 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률      |
| 18. 공연법                        | 48. 도로교통법                      |
| 19. 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률        | 49. 도시가스사업법                    |
| 20. 공인중개사의 업무및부동산 거래신고에 관한 법률  | 50. 도시철도법                      |
| 21. 관광진흥법                      | 51. 독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법   |
| 22. 광산보안법                      | 52. 마약류 관리에 관한 법률              |
| 23. 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률       | 53. 말산업 육성법                    |
| 24. 교통안전법                      | 54. 먹는물관리법                     |
| 25. 교통약자의 이동편의 증진법             | 55. 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률       |
| 26. 국가기술자격법                    | 56. 문화재보호법                     |
| 27. 국민건강증진법                    | 57. 물가안정에 관한 법률                |
| 28. 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률        | 58. 방문판매 등에 관한 법률              |
| 29. 국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법 | 59. 방사성폐기물 관리법                 |
| 30. 제도운송법                      | 60. 백두대간 보호에 관한 법률             |
|                                | 61. 보건범죄 단속에 관한 특별조치법          |

62. 보험업법
63. 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률
64. 비료관리법
65. 자격 및 자격장 단속법
66. 사료관리법
67. 산림보호법
68. 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률
69. 산업안전보건법
70. 산업표준화법
71. 산지관리법
72. 상호저축은행법
73. 새마을금고법
74. 석면안전관리법
75. 석유 및 석유대체연료 사업법
76. 선박안전법
77. 소나무재선충병 방제특별법
78. 소 및 쇠고기 이력관리에 관한 법률
79. 소방시설공사법
80. 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률
81. 소하천정비법
82. 송유관 안전관리법
83. 수도법
84. 수산생물질병 관리법
85. 농수산물 품질관리법
86. 수산업법
87. 수산자원관리법
88. 수상레저안전법
89. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률
90. 습지보전법
91. 승강기시설 안전관리법
92. 식물방역법
93. 식품산업진흥법
94. 식품안전기본법
95. 액화석유가스의 안전관리 및 사업법
96. 야생동·식물보호법
97. 약사법
98. 양곡관리법
99. 어린이놀이시설 안전관리법
100. 어린이 식생활안전관리 특별법
101. 어장관리법
102. 어촌·어항법
103. 에너지이용 합리화법
104. 여신전문금융업법
105. 연구실 안전환경 조성에 관한 법률
106. 염관리법
107. 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
108. 영유아보육법
109. 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률
110. 원자력법
111. 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법
112. 유사수신행위의 규제에 관한 법률
113. 유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률
114. 유해화학물질 관리법
115. 응급의료에 관한 법률
116. 의료기기법
117. 의료기사 등에 관한 법률
118. 인삼산업법
119. 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률
120. 자격기본법
121. 자연공원법
122. 자연재해대책법
123. 잔류성유기오염물질 관리법
124. 장기등 이식에 관한 법률
125. 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률
126. 전기공사법
127. 전기사업법
128. 전기용품안전 관리법
129. 전기·전자제품및자동차의 자원순환에 관한 법률
130. 전력기술관리법
131. 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률
132. 전통주 등의 산업진흥에 관한 법률
133. 정보통신기반 보호법
134. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
135. 제품안전기본법
136. 종자산업법
137. 지진재해대책법
138. 지하수법
139. 직업안정법
140. 집단에너지사업법
141. 철도안전법
142. 청소년보호법
143. 청소년활동진흥법
144. 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법
145. 초지법
146. 축산물위생관리법
147. 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률
148. 친환경농업육성법
149. 토양환경보전법
150. 표시·광고의 공정화에 관한 법률
151. 하수도법
152. 하천법
153. 학교보건법
154. 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률
155. 할부거래에 관한 법률
156. 항공법

- 157. 항공안전 및 보안에 관한 법률
- 158. 항로표지법
- 159. 항만법
- 160. 항만운송사업법
- 161. 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률
- 162. 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률
- 163. 해양환경관리법

- 164. 화장품법
- 165. 환경범죄의 단속에 관한 특별조치법
- 166. 환경보건법
- 167. 환경분야 시험·검사 등에 관한 법률
- 168. 환경영향평가법
- 169. 후천성면역결핍증 예방법

제20조(보호조치결정 등) ① 위원회는 조사 결과 신청인이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정될 때에는 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 다음 각 호의 보호조치를 취하도록 요구하는 결정(이하 “보호조치결정”이라 한다)을 하여야 하며, 신청인이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정되지 아니하는 경우에는 보호조치 요구를 기각하는 결정(이하 “기각결정”이라 한다)을 하여야 한다.

1. 원상회복 조치
2. 차별 지급되거나 체불(滯拂)된 보수 등(이자를 포함한다)의 지급
3. 그 밖에 불이익조치에 대한 취소 또는 금지

### (3) 법원의 판단

국민권익위원회의 보호조치의 요건으로 공익신고가 필요하고, 공익신고의 대상은 이미 일어난 공익침해행위 또는 장래 공익침해행위를 할 우려이다.

그리고 공익침해행위가 되려면 법상 ‘국민의 건강과, 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위’라는 요건과 ‘법 제2조 제1호 가목 또는 나목에 해당하는 행위’라는 요건을 모두 충족하여야 한다.

그런데 원고는 이 사건 신고사항에 관하여 전기통신사업법 위반으로 과태료 부과처분을 받았고, 공정거래위원회로부터는 무혐의 판단을 받았던바, 전기통신사업법은 공익침해행위로 법 별표와 대통령령 별표에 열거된 위반 대상 법률에 포함되어 있지 않으므로, 이 사건 신고사항은 공익침해행위가 아니고 따라서 이 사건 신고는 공익신고에 해당하지 않고, 결국 이 사건 보호조치 결정은 그 요건을 갖추지 못하였다.

## 2. 판결에 대한 평가

### 가. 각하 판단 부분

법원에서 이 사건 보호조치 신청에 대하여 각하대상이 아니라고 판단한 부분에 대하여는 적절하고 타당한 결론이라고 생각한다.

## 나. 실체 판단 부분

### 1) 서론

반면 법원은 이 사건 신고사항 중 방송통신위원회에 의하여 원고가 위반한 것으로 인정된 '전기통신사업법'은 법과 대통령령으로 열거한 180개 법률에 해당하지 않는다는 이유로, '독점규제 및 공정거래에 관한 법률' 관련 부분에 대하여는 공정거래위원회에서 무혐의 판단을 하였다는 이유로, 공익침해행위가 없다고 결론을 내렸으나 과연 그러한 결론이 타당한지는 심히 의문이다.

이 사건 신고 대상 행위가 법률로 열거되지는 않았지만 그럼에도 불구하고 공익을 침해하는 행위였음을 부인할 자는 누구도 없을 것이고, 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함이라는 공익신고자 보호법의 입법목적에 의할 때 이해관은 보호받아야 마땅할 자임이 분명하다고 할 것이다.

법에 열거된 대상행위를 신고한 자와 비교하여 불이익하게 차별을 당할 하등의 이유가 없기 때문이다.

### 2) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 관련 부분

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 위반 관련 부분에 관하여 보면, 신고자는 법률 위반 행위의 내막에 대하여 속속들이 알 수 없는 한계가 있을 수밖에 없어, 부당한 행위에 대하여 인지를 하게 되면 그 정확한 의미 파악이 불가능하여 그에 대하여 우선 신고를 하는 것이 적절한 행동인 것이고, 그 후 신고를 받은 기관에서 조사를 하여 결론을 도출하는 것이 수순일 것임에 비추어, 설사 신고 내용이 사실이 아닌 것으로 드러났다고 가정하더라도 그 결과에만 의존하여 신고 행위가 공익신고가 아니라고 단정하는 것은 사물논리 구조에 부합하지 않는다고 할 것이다.

물론 신고사항이 전혀 근거없는 것이라면 이를 공익신고로 인정하지 않는 것이 타당하겠지만, 그에 대하여는 공익신고자 보호법 제10조 제2항 제1호(공익신고의 내용이 명백히

거짓인 경우)에 의하여 걸러 지면 되는 것이고, 법 위반행위의 밖에서 신고사항에 대하여 목격하게 된 자의 입장에서 그에 대한 합리적인 의심을 가질 만한 상황이라면 나중의 결론과 관계없이 공익신고라고 인정하는 해석이 타당하고 가능하다고 생각된다.

신청인이 신고한 사항에 대하여 피고가 4개월 가량의 검토를 한 후 이를 공정거래위원회에 송부한 점에 비추어 보면, 이 사건 신고가 명백히 거짓은 아닌 것이고 나아가 설득력 있는 근거에 바탕한 것이라고 인정될 것인데, 그렇다면 신청인의 신고는 공익신고로 인정되었어야 타당하다고 할 것이다.

법원이 주어진 법률의 범위 안에서 판단을 하여야 하는 한계를 안고 있다고는 하지만, 예컨대 공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 경우 그 적시된 사실이 진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에는 위법성이 조각되어 처벌하지 않는다는 형법 규정(형법 제307조, 제310조)에 대하여, 우리 법원에서는 적시된 사실이 진실한 것이 아니더라도 행위자가 그 사실을 진실한 것으로 믿었고 또 그렇게 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 역시 위법성이 조각된다는 법리를 마련하여 위법성 조각의 범위를 확대하였던 것처럼(대법원 1994. 8. 26. 선고 94도237 판결 등), 이 사건에서도 그와 같은 확대해석을 통한 신고자 보호라는 결론 도출 및 공익신고자 보호법의 목적 실현이 불가능하지 않은 않았을 것일텐데도 그렇지 못한 점에 대하여 아쉬움이 남는다.

### 3) 전기통신사업법 관련 부분

그리고 법원의 전기통신사업법에 대한 이 사건 판단과 관련하여는 다음과 같은 입법론을 제기하고자 한다.

현재와 같이 공익신고자 보호법에서 공익침해행위 대상을 열거하여 한정한다면, 명백히 공익을 침해하는 행위임에도 불구하고 법률에 열거된 대상에 포함되지 아니하는 경우가 존재하는 상태가 유지되고, 결국 우리 사회는 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함(법 제1조)이라는 공익신고자 보호법의 입법 목적은 충분히 실현되지 못하는 상태로 머물게 될 것인바, 이는 타당하지 않다고 할 것이고, 이 사건이 그러한 예를 극명히 보여 주는 것이라고 할 것이다.

따라서 현재와 같은 열거 규정 형식의 입법은 지양되고 포괄적인 형태로 개정이 되어야 타당할 것이다.

## **‘합리적 믿음’ 을 전제로 한 공익신고는 마땅히 보호되어야 한다**

---

이지문 / 호루라기재단 상임이사, 1992년 군부재자투표부정 양심선언자

### **1.**

이번 판결을 요약하면, “이해관 KT새노조위원장의 신고는 공익신고자보호법상 공익신고가 아니기 때문에 KT가 이 위원장을 5시간 이상 걸리는 비연고지 지역으로의 원거리 전보 발령 조치한 것은 문제가 없다. 따라서 국민권익위원회가 이 위원장을 공익신고자로 인정하고 KT에게 원상회복을 요구한 보호조치 결정은 취소되어야 한다.”이다.

물론 이 판결의 전제가 되는 공익신고 유무의 법적 해석은 공익신고자보호법을 법조문 그대로 해석했다는 점에서 해당 재판부에서는 문제가 없다고 할 수 있을지 모르지만, 공익신고자 보호의 입법 취지와 공익신고가 실제 이루어지는 과정에 대한 몰이해에서 비롯되지 않았나 하는 점에서 유감스럽다.

국민권익위원회(이하 ‘권익위’)에서도 이 위원장에 대한 보호조치 결정문을 통해 “보호조치 결정은 신청인이 공익신고 등을 이유로 불이익 조치를 받았을 경우 하는 것이지 공익신고 내용이 사후적으로 공익침해행위로 인정되어야 하는 것은 아니다”라는 입장을 밝혔는데, 이는 미국, 영국 등의 공익제보자 보호 법률을 시행하고 있는 국가들의 해석과 동일 선상에 있다.

## 2.

미국의 경우 내부고발자 보호법(Whistleblower Protection Act of 1989)에서는, 신고자가 자신이 ① 법, 지침 또는 규정 위반 ② 중대한 관리 잘못 ③ 중대한 재원 낭비 ④ 권한 남용 ⑤ 국민의 건강 또는 안전에 관한 실질적이고 구체적인 위협에 관한 정보를 신고한다는 것에 대해 ‘합리적인 믿음’(reasonable belief)이 있는 상태에서 신고한 경우를 보호 대상으로 하고 있다.

따라서 사실이 아닌 것을 알면서도 신고한 경우나 신고 내용이 위 ①에서 ⑤에 해당된다는 신고자의 믿음이 합리적이지 않은 경우에는 보호 대상에서 제외되지만 반대로 신고자가 합리적인 믿음을 갖고 신고한 경우에는 설령 그 신고 내용이 ①에서 ⑤에 해당되지 않는 것으로 판명되더라도 보호 여부에 영향을 미치지 않는다. 이때 합리적인 믿음과 관련해서는 그 신고와 아무런 이해관계가 없는 제3자도 ①에서 ⑤에 해당된다고 결론을 내릴 수 있는 경우에는 그 믿음이 합리적인 것으로 판단된다. 또한 그 믿음은 실질적인 증거(결론을 지지하기에 충분한 것으로 합리적인 사람이 수용할 수 있을 정도의 증거)에 의해 뒷받침되어야만 합리적인 것으로 인정될 수 있다.

이러한 기준에 따라 미국의 실적제도보호위원회는, 미주리 주 안에서도 2주 후면 동일한 교육프로그램이 있음에도 불구하고 2명을 멀리 버지니아 주로 교육을 보내 예산을 낭비했다고 신고한 사건에서, 신고 내용에 대한 조사 결과 긴급하게 교육을 시킬 필요성이 인정되어 먼 곳으로 교육을 보낸 조치가 부당하지 않다고 판단되었음에도 불구하고, 신고자에 대한 보호 여부와 관련해서는 신고자가 교육의 시간적 긴급성 여부까지 확인을 했어야 했다는 결론을 내릴 아무런 근거가 없으므로 신고자에게 알려진 사실들만으로 합리적인 사람이 신고자와 동일한 결론을 내리기에 충분했다고 판단한 바 있다.

미국은 작년 기존의 내부고발자 보호법(Whistleblower Protection Act of 1989)을 한층 더 강화한 내부고발자 보호 증진법(Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012)을 제정하여 시행하고 있는데, 이 법에서도 합리적인 믿음이 있었는지 여부에 대한 판단 기준을, 핵심적인 신고 내용에 관한 정보를 가진 이해관계 없는 관찰자가 합리적으로 판단했을 때 신고대상 행위에 해당한다는 결론을 내릴 수 있는지 여부로 구체화하였다.

## 3.

또한 영국의 공익신고 보호법(Public Interest Disclosure Act of 1998) 경우 신고 대상은

다음과 같다. ① 범죄행위(criminal offence), ② 법적 의무(legal obligation) 불이행, ③ 수사 등 사법 절차에서 발생한 과실(miscarriage of justice), ④ 개인의 건강 · 안전에 관한 위협, ⑤ 환경 침해, ⑥ 위 5가지 정보의 고의적 은폐로 규정하고 있다. 이러한 내용을 신고할 때, 합리적 믿음이란 정확성을 의미하는 것은 아니고, 그런 믿음이 가진 것이 합리적인 경우를 말한다. 따라서 신고대상 부정행위가 일어났다고 오해했더라도 그렇게 믿은 것이 합리적인 것이었다면 보호대상 신고가 될 수 있다. 이와 함께 부주의하게 또는 적절한 정도의 주의 없이 신고를 했더라도 꾸며낸 것이 아니면 원칙적으로 신의성실 원칙에 따라 신고한 것으로 보는 반면 신고내용이 오해에서 비롯된 것인지에 대한 확인 없이 반복적으로 근거 없이 한 과장된 신고에 대해서는 동 원칙을 위반한 것으로 고용법원에서 판시한 바 있으며, 임금인상을 위한 협박 목적이나 기타 부정한 동기가 내포된 신고의 경우에도 동 원칙을 위반한 것으로 본다. 이러한 규정들은 무분별한 신고를 막기 위한 것이나 더 중요한 취지는 신고 당시 신고자가 합리적 믿음/근거를 가진 상태에서 또는 신의성실 원칙에 따라 신고한 경우에는 설령 사후에 그 신고 내용이 사실이 아닌 것으로 판명되더라도 보호받을 수 있다는 점이다.

#### 4.

이 위원장 경우도 KT가 제주도 세계 7대 자연경관 선정 전화투표에서 투표 전화번호가 국내번호인데도 국제전화로 홍보하고 요금을 비싸게 받았다는 의혹에 대한 합리적 믿음이 있었고, 방송통신위원회에서도 KT가 전기통신사업법 위반으로 350만원 과태료를 지난 1월 18일 부과했던 것에서도 알 수 있듯이 충분히 공익침해행위로 인정할만한 사유가 있었기 때문에 신고를 했다는 점에서 권익위의 해석, 그리고 미국과 영국의 예에서도 볼 수 있듯이 중요한 것은 신고 내용이 사후에 공익신고 해당 유무가 아니라는 것이다. 이런 점에서 이번 보호조치 무효판결은 공익신고자 보호에 있어서 보다 적극적으로 나아가고 있는 국내외 흐름을 무시한 것에서 유감스럽다. 공익신고자보호법에서도 규정하고 있는 “신고내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우, 신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 신고한 경우에는 공익신고로 보지 않는다.” 정도에서 공익신고 보호 제외를 삼아야하며 합리적인 믿음과 신의성실 원칙에 따라 신고한 경우에는 설령 사후 공익신고로 인정받지 못하더라도 적극적 보호가 필요한 것이다.

## 5.

또한 이번 법원 판결대로 한다면 앞으로 신고자가 신고 당시 자신이 하는 신고가 최종적으로 공익신고로 인정받을 수 있을지 100퍼센트 확신할 수 있을 때만 신고를 할 수 있다는 점에서 공익신고의 위축을 가져올 수밖에 없다. 신고가 100퍼센트 공익신고인지 여부를 신고자 스스로 알 수도 없으며, 그 역할은 결국 수사기관에서 판단할 부분이지 신고자 스스로에게 그 책임을 전적으로 부여한다면 누가 신고에 나설 수 있을지 의문스럽다.

이와 함께 법원에서 최종적으로 공익신고 여부가 결정되기 전까지는 신고자가 법적으로 보호받을 수 없게 된다면, 신고 후 조직으로부터 불이익을 당하고 나서 법원의 결정까지 최소 1년 이상 소요되는 기간 동안 신고자는 무방비로 노출될 수밖에 없다는 점 역시 지적하지 않을 수 없다.

## 6.

그리고 이번 판결은 법 제정 당시 영국 등처럼 포괄적으로 공익침해행위를 규정할 것인가, 아니면 일본처럼 개별적 열거규정으로 할 것인가에 대한 논의가 왜 중요한지 다시 한 번 보여주었다. 결국 우리나라도 일본처럼 180개 대상 법률 위반으로 공익침해행위로 규정함으로써 이 위원장의 경우에서도 180개에는 들어가 있지 않은 전기통신사업법 위반의 경우는 보호받지 못하는 문제가 발생한 것이다. 최근 권익위에서는 적용대상 법률을 추가하여 보호 범위를 확대하고자 하는데, 고려하고 있는 법률이 학교급식법, 위험물안전관리법, 대규모유통업에서의 거래공정화에 관한 법률 등이라고 한다. 그러나 이처럼 개별적인 법률 추가로는 여전히 이 위원장 같은 경우가 발생할 수 있다는 점에서 공공 부문 신고자 보호제도인 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에서 규정하고 있는 부패행위처럼 공익침해행위 역시 개별 법률 위주 접근이 아니라 공익침해행위 개념 위주 차원의 보호 차원으로의 개정에 대한 고려가 요청된다.

## 7.

끝으로, 설령 이 위원장의 신고가 법원 판결처럼 설사 공익신고가 아니라고 판단한다고

하더라도, 서울 을지로에서 근무하던 이 위원장을 출퇴근 5시간 소요되는 비연고지인 경기 가평으로 일방적으로 전보 발령 조치한 것은 KT의 단체협약이나 취업규칙, 인사규정에도 명시돼 있지 않을 뿐 아니라 불법행위로 인정되고 있는 인력퇴출(CP) 프로그램에나 있는 내용이라는 점에서 KT가 조직 내부의 문제를 신고한 이 위원장에게 공익신고자 보호를 떠나 과도한 보복성 조치라는 것을 지적하고자 한다.

이 위원장 입장에서 충분히 문제 제기할 수 있는 성격이었다는 점에서(방송통신위원회가 전기통신사업법 위반으로 KT에 350만원 과태료를 부과한 것만 보더라도) 이를 빌미로 보복성 인사 조치를 한 것은 이 위원장 개인뿐만 아니라 잠재적 신고자에 대한 위협으로 밖에는 없다는 점에서 본다면, KT는 법원 판결을 떠나 이 위원장에 대한 모든 불이익조치를 철회함이 마땅할 것이다.

## 공익신고자보호조치 취소판결에서 나타난 공익신고자보호법의 입법과제

서기호 / 진보정의당 국회의원

### 1. 들어가며

이번 공익신고자보호조치결정 취소판결은 겉으로 보기에 현행 「공익신고자보호법」 법문에 충실히 따른 것처럼 보이나 역설적으로 「공익신고자보호법」의 허점을 여실히 드러낸 판결이라고 할 수 있습니다.

이해관 KT새노조위원장의 내부고발은 KT의 ‘전기통신사업법 위반사실’을 세상에 알리는 계기가 되었지만 정작 신고를 한 사람은 보호받지 못 하였고 이로 인해 공익신고가 공익신고자보호법에 의해 ‘보호되는 공익신고’와 ‘보호되지 못하는 공익신고’의 두 가지 형태로 나뉘지는 결과를 초래하였습니다.

결국 이번 판결로 인하여 「공익신고자보호법」의 개정 필요성이 보다 높아졌다고 할 수 있습니다.

### 2. 「공익신고자보호법」의 입법경과 및 문제점

먼저 2008. 12. 22. 국민권익위원회는 「공익신고자 보호에 관한 법률」 제정 법률안을 입법예고합니다. 하지만 이 후 「공익신고자보호법」으로 명칭을 변경하여 국회에 제출하였는데 그 중 ‘공익침해행위’의 정의 규정과 관련하여서는 다음과 같은 내용으로 수정되었습니다.

| 입법예고안                                                             | 정부제출안                                                        |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.<br>1. “공익침해행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 | 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. “공익침해행위”란 국민의 건강과 안전 |

|                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>해당하는 행위를 말한다.</p> <p>가. 공공의 안전, 건강 또는 환경보호와 관련된 법령을 위반하여 국민의 권익에 대한 침해나 위험을 가져오거나 가져올 우려가 있는 행위</p> <p>나. 다른 법령에서 규정하고 있는 법령위반행위의 신고·제보·진정·고소·고발 등의 대상에 해당하는 행위</p> <p>다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위</p> | <p>또는 환경을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.</p> <p>가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위</p> <p>나. 별표에 규정된 법률에 따라 인·허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

이와 같이 제출된 법률안은 2011. 12. 1. 「공익제보자 보호에 관한 법률안」과 함께 정무위원회의 법안심사소위를 거쳐 2011. 3. 11 위원회 대안으로 최종 의결되었는데 의결 당시 위 규정은 다음과 같이 수정되었습니다.

| 정부제출안                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 위원회 대안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “공익침해행위”란 <u>국민의 건강과 안전 또는 환경을 침해하는 행위</u>로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.</p> <p>가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위</p> <p>나. 별표에 규정된 법률에 따라 인·허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위</p> <p>[별표]</p> <p>공익침해행위 대상 법률(제2조제1호 관련)</p> <p>1. 「농산물품질관리법」</p> | <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “공익침해행위”란 <u>국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위</u>로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.</p> <p>가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위</p> <p>나. 별표에 규정된 법률에 따라 인·허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위</p> <p>[별표]</p> <p>공익침해행위 대상 법률(제2조제1호 관련)</p> <p>1. 「농산물품질관리법」</p> |

|                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」<br>3. 「식품위생법」<br>4. 「자연환경보전법」<br>5. 「품질경영 및 공산품안전관리법」<br>6. 「폐기물관리법」<br>7. 「혈액관리법」<br>8. 그 밖에 국민의 건강과 안전 및 환경보호 등에 관련된 법률로서 대통령령으로 정하는 법률 | 2. 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」<br>3. 「식품위생법」<br>4. 「자연환경보전법」<br>5. 「품질경영 및 공산품안전관리법」<br>6. 「폐기물관리법」<br>7. 「혈액관리법」<br><u>8. 「의료법」</u><br><u>9. 「소비자기본법」</u><br><u>10. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」</u><br><u>11. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」</u><br><u>12. 그 밖에 국민의 건강과 안전, 환경 보호, 소비자의 이익 보호 및 공정한 경쟁 확보 등에 관련된 법률로서 대통령령으로 정하는 법률</u> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

다시 국민권익위원회는 「공익신고자보호법」이 시행됨에 따라 법 시행에 따른 필요한 사항을 구체적으로 정하기 위해 2011. 5. 26. 「공익신고자보호법 시행령」 제정안을 입법 예고하였는데 그 당시 시행령은 법 제2조 [별표] 제12호에 따른 공익침해행위 대상 법률로 총 456개를 규정하였습니다. 하지만 실제 제정된 시행령에서는 이것이 대폭 축소되어 169개 법률만으로 규정되고 말았습니다.

이처럼 현행 「공익신고자보호법」의 경우에는 법률에서 규정하는 11개, 시행령에서 규정하는 169개의 법률, 이렇게 총 180개 법률의 벌칙에 해당하는 행위만을 공익침해행위로 정의하여 공익신고의 대상을 매우 협소하게 규정하고 있는 문제점이 있습니다.

### 3. 향후 입법사항과 관련하여

이에 대하여 포괄적 정의방식의 경우, 공익침해행위의 범위가 명확하지 않아 개별 사건마다 공익신고 기관인 위원회, 조사기관 및 수사기관 등이 적용대상에 해당하는지 여부를 결정 및 판단해야 하는 부담이 발생한다는 반대의견이 있습니다.

하지만 그와 같은 주장은 i) 국민권익위원회의 설치 목적 등에 비추어 볼 때 지나치게 행정편의적 발상에 불과하거나 ii) ‘공익신고자 보호’라는 법 본래의 취지에 부합하지 않다는 점에서 부적절할 뿐만 아니라 특히 iii) ‘신고’라는 행위 자체가 그 속성상 아직 불법인지 여부가 확정되지 않음을 전제로 이루어지는 것이고 그에 대한 판단은 사후적으로 이루어지는 것이라는 점에서 타당하지 않다고 할 수 있습니다.

오히려 개별적 열거방식의 경우, i) 적용대상에 포함되지 않은 법률을 위반하는 공익침해행위에 대해서는 법률 개정시까지 공익신고자로 보호하기 어려운 한계가 존재하고 ii) 새로운 법률 제정 또는 기존 법률 개정 시 적용대상 포함 여부를 검토하여 규정해야 하는 입법 기술상 어려움<sup>1)</sup>이 존재하며 ii) 어떤 기준에 의해 적용 대상 법률을 정해야 하는지 그 기준이 모호<sup>2)</sup>할 뿐만 아니라 iii) 신고자 보호 등에 대한 제재 규정이 있는 경우 적용 법률을 시행령에 규정하므로 죄형법정주의 논란이 제기될 우려 등의 문제점이 있습니다.

이와 같은 점에 비추어볼 때 애초에 「공익신고자보호법」에서의 ‘공익침해행위 정의 규정’을 지금과 같은 열거주의 방식이 아닌 포괄주의 방식으로 바꾸는 것이 보다 타당할 것입니다. 결론적으로 향후 법률개정을 통해 공익침해행위를 최대한 폭넓게 규정하여 「공익신고자보호법」이 공익신고를 막는 ‘족쇄’가 아닌, 공익신고를 보다 활성화하고 양심적인 공익신고자가 보호받을 수 있는 ‘울타리’가 될 수 있도록 해야 할 것입니다.

- 
- 1) 관련하여 국회 정무위원회 전문위원 검토보고서에 따르면 다음과 같은 의견이 제시된 바 있음.
    - 입법경제적 측면에서 공익침해행위 대상 법률의 확대가 필요할 때마다 개정안과 같이 법률에 일일이 열거하는 방식으로 추가하는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요하다고 봄.
    - 「공익신고자 보호법」은 입법형식상 공익침해행위 대상 법률 중 일부(현행법은 11개)를 법률에서 규정하고, 나머지 법률은 시행령에서 규정하도록 위임하여 입법정책적 필요에 따라 신속한 공익침해행위 대상 법률의 추가·정정이 가능하도록 하고 있음.
    - 그러나, 개정안과 같이 공익침해행위 대상 법률을 일일이 법률에 열거하는 경우 공익침해행위 대상 법률을 확대 또는 변경 등을 할 사회적 필요가 발생할 때마다 법률을 개정하여야 하는바, 입법경제측면에서 비효율적인 결과를 초래할 수 있음.
  - 2) 참고로 우리나라보다 먼저 공익신고자 보호에 관한 법을 두고 있었던 국가로는 영국과 일본이 있는데 영국의 경우 공익침해행위를 포괄적으로 정의하고 있는 반면, 일본의 경우에 우리와 같이 적용 대상 법률을 개별적으로 열거하여 규정하고 있음.

## 이번 공익신고자보호조치 결정취소판결의 문제점

---

류하경 / 변호사, 민변 노동위원회

### 1. 사건의 개요 및 판결요지

주식회사 KT는 2011. 4.부터 「제주 7대경관 선정 전화투표」를 진행하였는데, 국내전화번호를 해외전화번호로 속여 부당이득을 취하였음. 또한 위 투표를 국제문자투표로도 진행하였는데 약관상 국제문자투표 요금은 1건당 100원을 받도록 명시되어 있음에도 1건당 150원을 받아 부당이득을 취하였음. 이에 이해관 KT 새노조위원장은 국민권익위원회에 위 부정의혹을 신고하였음. 그러자 주식회사 KT는 2012. 5. 9. 이해관을 경기북부마케팅단 가평지사 고객컨설팅팀으로 전보조치하였고 이해관은 2012. 5. 22. 국민권익위원회에 위 전보조치는 공익신고에 대한 불이익조치에 해당한다고 주장하며 보호조치를 신청함. 국민권익위원회는 위 신청을 받아들여 2012. 8. 27. 보호조치결정을 하였음.

그런데 2013. 5. 16. 서울행정법원은 KT가 제기한 공익신고자보호조치결정취소청구소송에 대하여 “보호조치결정은 공익침해행위를 전제”하는데, 이 신고에 대하여 방송통신위원회가 전기통신사업법을 위반했다고 KT에게 350만원의 과태료를 부과하는데 불과하였을 뿐, 공정거래위원회는 공정거래법 위반의 점에 대하여 무혐의 처분(2013. 2. 13.)을 하였으므로 결국 “신고자의 신고는 공익신고에 해당하지 않아” 국민권익위가 2012. 8. 27. 결정한 보호조치를 취소한다고 판결하였음.

## 2. 이 사건 행정법원판결의 문제점

공익신고자보호법(이하 “법”이라고만 함) 제2조(정의) 제2호에서는 “공익신고”에 관하여 아래와 같이 정의함.

“공익신고”란 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다

그리고 동법 동조 제1호에 의하면 여기서 “공익침해행위”란 아래와 같음.

국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위

나. 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위

위 “별표에 규정된 법률”은 아래와 같음.

[별표] 공익침해행위 대상 법률(제2조제1호 관련)

1. 「농산물품질관리법」
2. 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」
3. 「식품위생법」
4. 「자연환경보전법」
5. 「품질경영 및 공산품안전관리법」
6. 「폐기물관리법」
7. 「혈액관리법」
8. 「의료법」
9. 「소비자기본법」
10. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」

11. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」
12. 그 밖에 국민의 건강과 안전, 환경 보호, 소비자의 이익 보호 및 공정한 경쟁 확보 등에 관련된 법률로서 대통령령으로 정하는 법률

이 사건 KT의 위법행위는 위 별표에 해당하는 법률에 의한 공익침해행위는 아님. 그러나 법(별표)에서, 제한된 법률에 위반되는 행위만을 공익침해행위라고 보고 있는 것의 입법자체의 부당성<sup>1)</sup>은 차치하더라도, 이 사건 행정법원의 판결처럼 공익신고한 위법행위가 실제로 위 별표의 법률에 위반되는 행위인지 그 사실관계를 기준으로 하여 공익신고자를 보호할 것인지 여부를 결정하는 것은 타당하지 않음.

그 이유는 ① 공익신고를 소극화하는 결과를 낳게 됨. 이는 공익신고자 보호법의 입법 취지를 거스르는 것임. ② 조사결과 또는 수사결과에 따라 공익신고자의 보호 여부가 결정되기 때문에 공익신고자는 불안한 지위에 처할 수밖에 없음. ③ 공익침해행위 여부에 대한 고도의 법적 판단을 신고자에게 부당하게 전가하게 되어 사실상 공익신고자를 보호하지 않는 결과를 가져옴. 위와 같은 이유들은 국가권익위원회가 이 사건 소송에서 주장한 내용인데 이 사건 행정법원은 이에 대하여 반박하면서 판결문에서 아래와 같이 밝히고 있음.

① “국가권익위원회는 수사결과 및 조사결과 또는 법원의 판결을 기다릴 필요 없이 법 제19조가 정한 조사절차를 거쳐 보호조치결정의 요건이 존재한다고 인정되면 보호조치결정을 할 수 있는 점”이라고 하였음.

그러나 이는 “수사결과 및 조사결과 또는 법원의 판결”을 국가권익위원회의 “조사절차”로만 바꾼 것에 불과하고, 여전히 공익신고한 내용이 조사결과 실제 위법한 경우에만 보호조치결정을 해야 한다는 태도를 고수하면서 반복하는 것임. 법 제19조2)에서 설명하는 위원회의 조사는, 신고내용이 법에서 규정하고 있는 공익침해행위에 실제로 해당하는

---

1) “3. 토론”항목에서 검토하겠음.

2) 제19조(보호조치 신청에 대한 조사) ① 위원회는 보호조치를 신청받은 때에는 바로 공익신고자등이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았는지에 대한 조사를 시작하여야 한다. 이 경우 위원회는 공익신고자등이 보호조치를 신청한 사실을 조사기관에 통보할 수 있다.

지 여부가 아닌 선의의 공익신고자가 그 신고로 인하여 “불이익조치를 받았는지”여부에 중점을 두는 것이라고 해석하여야 함.

그리고 ② “공익침해행위 또는 공익침해행위가 발생할 우려가 존재하지 않는 경우 신고자의 신고는 공익신고에 해당하지 않으므로 그 신고자를 보호하지 않는 것이 법의 목적 및 취지에 반한다고 할 수 없는 점”이라고 하고 있으나, 이러한 주장 역시 공익침해 행위 또는 발생 우려의 사실성 그 자체만을 오로지 절대시하는 것이고, 신고한 행위가 거짓임을 알지 못하고 공익을 추구하고자 하는 진실한 공익신고자의 사회적으로 불안하고 취약한 지위에 대하여는 전혀 고려하지 않는 태도임.

또한 이러한 태도가 “법의 목적 및 취지에 반한다고 할 수 없”다라고 하고 있으므로 이 사건 행정법원은 법의 목적 및 취지를 완전히 오인하고 있는 것임. 이는 법 제1조(목적)을 보면 명백함. 즉 행정법원이 절대시하고 있는, 신고내용자체의 위법성을 밝히는 것이 이 법의 보호법익이라거나 위법성의 확정이 공익신고자를 보호하기 위한 전제사실이 되어야한다는 해석은 불가능한 것임. 법의 목적은 아래와 같음.

제1조(목적) 이 법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.

한편 법 제2조 제2호에서는 공익신고로 볼 수 없는 예외 규정으로서 “공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우”를 적시하고 있음.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “공익신고”란 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 공익신고로 보지 아니한다.

가. 공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우

이에 따르면 공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 몰랐고, 알 수 있지도 않았던 진  
실한 공익신고자는 법의 보호를 받는다는 반대해석이 일반 법리적으로 가능한 것임.

마지막으로 ③ “피고가 공익침해행위 또는 공익침해행위가 발생할 우려가 없음에도  
보호조치결정을 할 수 있는 것으로 해석한다면, 공익신고자가 아닌 자를 보호하기 위하여  
공익침해행위를 하지 않았고, 공익침해행위를 할 우려도 없는 보호조치결정의 상대방이  
법 제15조 제1항<sup>3)</sup>에 위반된다고 할 수 없는 불이익조치의 원상회복 등을 내용으로 하는  
보호조치결정에 따르지 않았다는 이유로 법 제30조 제2항 제2호에 따른 형사처벌을 받게  
되는 점”이라고 하고 있으나 이 역시 위 법의 목적이 ‘공익신고자의 보호’에 있다는 것을  
오인한 결과 발생한 억지 논리임.

즉 행정법원이 가정하고 있는 상황은 ‘신고행위가 법에 열거된 공익침해행위에 실제로  
는 해당하지 않는데 신고 된 피신고자가 신고자에 대하여 어떠한 불이익 처분을 한 경우’  
임. 그런데 이러한 경우 신고한 행위가 법에 열거된 공익침해행위이든 아니든 관계없이  
피신고자의 신고자에 대한 정당하지 않은 각 행위들<sup>4)</sup>은 불이익조치가 될 수 있는 것임.  
왜냐하면 사안과 같은 경우, 노동관계법 등 기타 법률에 의하지 않은 부당한 조치를 받은

3) 제15조(불이익조치 등의 금지) ① 누구든지 공익신고자등에게 공익신고등을 이유로 불이익조치를  
하여서는 아니 된다.

4)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

6. “불이익조치”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조치를 말한다.

- 가. 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치
- 나. 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치
- 다. 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치
- 라. 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급
- 마. 교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비  
밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치
- 바. 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을  
가져오는 행위
- 사. 직무에 대한 부당한 감사(監査) 또는 조사나 그 결과의 공개
- 아. 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위
- 자. 물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치

신고자는 진실한 공익신고자이기 때문임. 즉 불이익조치에 대한 보호의 필요성 여부는, (공익신고 내용이 거짓임을 알았거나 알 수 있었던 거짓신고자가 아닌) 선의의 공익 신고자의 입장에서 판단하는 것이 전술한 이 법의 입법 목적과 취지에 맞는 것임.

그런데 행정법원은 일관되게 공익신고 내용 자체의 사실성 여부에 초점을 맞춤으로 인하여 결국 진실한 의도의 공익신고자에 대한 피신고자의 불이익조치를 보호하는 결과에 이르고 만 것임. 다시 말해, 아무리 무혐의의 피신고자라고 하더라도 선의의 진실한 공익신고자에게 불이익조치를 하는 것이 피신고자에게 어떠한 이익이 될 것인지(또는 원상회복조치는 피신고자에게 어떠한 불이익이 되는 것인지), 법원은 이러한 피신고자의 불이익조치를 어떠한 법적근거로써 옹호하는 지에 관하여 답해야 할 것임.

결론적으로, 피신고자는 신고자의 악의를 입증하여 형법상 무고죄 등으로 별도의 고소고발을 통하면 될 것이고, 행정법원은 아무런 법적근거 없이 선의의 신고자에 대한 피신고자의 불이익조치를 합리화하고 국가권익위원회의 보호조치결정을 자의적으로 배제할 수는 없음. 이렇게 볼 때 이 사건 행정법원의 판결은 법치주의와 3권분립원칙에도 어긋나는 반헌법적인 판결임.

### 3. 보론: 입법론

이번 판결을 통하여 공익신고자보호법의 허점이 드러났음. 이해관 위원장의 공익신고 내용은 전기통신사업법 위반임이 증명되었지만, 이 사건 행정법원은 전기통신사업법을 위반한 행위는 법에 규정된 공익침해행위가 아니라는 이유로 국가권익위원회의 보호조치결정을 취소하기에 이른 것임. 이 사건 행정법원이 이와 같은 판결에 이르게 된 것은 법 제 2조 제1호의 “공익침해행위”에 해당하는 행위가 지나치게 제한되어있기 때문임.

이는 ‘공익신고자 보호’라는 법의 입법 목적 및 취지에 어긋나는 것이기 때문에, 공익 침해행위 또는 공익신고 여부에 대한 기준을 일정한 법률 위반성에 두기보다는 신고자의 공익성과 진실성에 두도록 법이 개정되어야 할 것임.

## **'공익제보 3관왕', 그는 법의 보호를 받지 못했다<sup>1)</sup> : 양심에 '안심을 빼는' 공익신고자보호법**

---

장정욱 / 참여연대 시민감시<sup>2</sup>팀장

우리 사회의 부패를 해결할 가장 손쉬운 방법은 무엇일까? 그것은 공익제보(내부고발)를 보호하고 장려하는 것이다. 우리 사회가 공익제보자를 보호하는 제도를 만들어온 것도 그 이유다. 2001년 부패방지법 제정이 그것이었고, 2011년 공익신고자보호법 제정의 이유도 마찬가지다. 공익신고자보호법은 권익위원회가 '양심에 안심을 더하는 법'이라며 광고하기도 해서 친숙한 사람들도 있을 것이다. 그런데 공익제보자 보호강화라는 사회 분위기에 찬물을 끼얹은 판결이 나왔다. '세계 7대 경관 선정 전화투표 부정 의혹 사건'을 내부고발한 이해관 KT 새 노조위원장에 대한 국민권익위원회(이하 권익위)의 보호조치 결정을 취소하는 판결이 그것이다.

법원은 왜 이해관 씨의 신고가 공익신고가 아니라고 판단했을까? 또, 법원 밖에서는 어떻게 판단하고 있을까?

적어도 공익제보자보호를 위해 활동해온 시민단체들은 이해관 씨를 공익제보자로 인정하고 있다. 우리 사회 시민사회단체 중에 공익제보자에게 감사함을 표하는 상을 시상하는 단체 3곳이 있다. '의인상'을 시상하는 참여연대, '투명사회상'의 한국투명성기구, '올해의 호루라기'상의 호루라기재단 이렇게 3단체다. 작년 3단체의 상을 모두 받은 사람이 이해관 씨다.

---

1) 이 글은 2013. 5. 27 참여사회연구소와 프레시안이 함께 만드는 '시민정치시평'란에 실은 글입니다.

이 위원장은 언론과 권익위에 공익신고를 한 이후 두 차례 KT로부터 보복성의 인사·징계 조치를 받았다. 이번 판결은 첫 번째 보복조치라 할 수 있는 양평지사로의 전출에 대한 권익위의 원상회복조치에 반발한 KT가 행정소송에 대한 것이다. 두 번째 불이익조치는 이해관 씨가 지병을 이유로 병가를 신청한 것을 인정하지 않고 무단결근으로 처리해 해임한 것이다. 이 또한 권익위에서 불이익 조치를 받았다. 공익제보자 보호를 위해 활동하고 있는 시민사회와 정부 모두 그의 행위를 공익제보·신고로 인정하고 있는 것이다.

이 씨는 KT가 001-1588-7715 전화번호로 진행된 세계 7대 자연경관 전화투표에 대해 영국으로 가는 국제전화의 단축번호라며 국제전화요금을 부과해왔던 것에 대해 의문을 품고 알아본 결과, 우리나라 국제전화회선의 규모 상 영국으로 걸 수 있는 국제전화는 하루 200만 통은 불가능하다는 사실을 내부 직원의 말을 통해 알게 되었고 2012년 3월 여러 언론에 제보하였다. 문제제기가 광범위하게 되자 KT는 내부 임직원에게 발송한 공지 메일에서 001-1588-7715를 통해 진행된 투표는 "국제전화 아닌 국제투표 서비스"라고 기존의 입장을 번복하면서도 사실은 최종 투표 집계 서버가 일본에 있어 국제전화요금을 받은 것이 문제될 게 없다는 취지로 해명했다. 그러자 이 씨는 2011년 10월 24일에 착신된 통화사실 확인내역에는 착신국가가 '영국'으로 명기되어 있는 자료를 공개하며, 이는 국민들을 대상으로 영국으로 걸려가는 국제전화인 것처럼 명백히 속인 것이라고 주장하였다. 이후 4월 30일 자신의 이름으로 국민권익위원회에 공익 신고하였고 권익위는 이를 공정거래위 및 방송통신위로 이첩했다.

이후 시민사회단체들도 이 씨를 도와 KT를 <표시광고의공정화에관한법률위반>으로 공정거래위에 신고했다. 공익신고 이후인 작년 5월 7일 KT는 이 씨를 무연고 지역인 경기도 가평으로 전보 조치하였고, 이 씨는 참여연대 공익제보지원단의 도움을 받아 5월 22일 국민권익위에 보호조치를 요청하였다. 권익위가 8월 28일 이를 받아들여 보호조치를 결정했다. 당시 권익위는 재결서를 통해 "공익신고를 하여 그에 대한 불이익 조치가 있었다면 공익침해행위 확인 여부와 관계없이 보호대상에 해당"한다고 밝히기도 했다. 이후 이 위원장은 12월 28일 KT로부터 무단결근과 무단조퇴를 이유로 2차 불이익 조치로 해임 통보를 받았다. 이후 이 씨와 참여연대는 권익위에 2차 공익신고자 보호조치를 신청하고, 이 또한 권익위가 올해 4월 22일 받아들여 이 씨의 해임에 대한 원상회복을 KT에 요구하기

로 결정한 바 있다.

그런데, 지난 5월 16일 서울행정법원 12부(재판장 이승한 부장판사)는 KT가 제기한 공익신고자 보호조치 결정 취소청구소송에 대해, "보호조치 결정은 공익침해행위를 전제"하는데, 이 신고에 대해 방송통신위원회는 전기통신사업법을 위반했다고 KT에게 350만원의 과태료를 부과(1/18)했지만 이는 공익침해행위 적용대상 법률이 아니며, (공익침해행위 대상 법률인) 공정거래법 위반에 대해서는 공정거래위가 무혐의 처분했으므로 결과적으로 "신고자의 신고는 공익신고에 해당하지 않아" 권익위가 2012년 8월 27일 결정한 보호조치를 취소한다고 판결했다.

공정거래위원회가 공정거래법 위반혐의에 대해 무혐의 결정을 내린 배경은 필자는 알 수 없다. <표시광고의공정화에관한법률위반> 신고에 대한 판단은 어떠했는지도 아직 알 수 없다. 참여연대는 이 사유에 대해 정보공개청구했으나 아직 답변을 받지 못했다. 그러나 그 무혐의 결정이 증거의 불충분이든 사실관계를 면밀히 분석했으나 사실무근으로 밝혀졌든 간에 이 씨의 신고가 거짓이거나 거짓에 의한 신고가 아닌 것은 분명해 보인다.

분명한 것은 거의 대부분의 국민이라고 할 수 있는 통신소비자에게 국제전화라고 속여 요금을 부과한 것이다. 이 씨는 이를 신고했으니 이 씨가 소비자의 이익을 침해한 행위를 신고한 것은 분명하다. 이는 법의 취지와도 일치한다. 그리고 제보가 사실임을 시민사회 단체와 함께 스스로 증명했을 뿐 아니라, 방송통신위원회도 인정하고 KT에 과태료를 부과했다. 그러나 공익신고행위로 인정받지 못했다. 법원의 판단은 공익신고자 보호법은 법과 시행령에서 180개의 법률의 위반을 공익침해행위로 보고 있는데 <전기통신사업법>이 포함되지 않는다는 것이다. 180개의 법률에 포함되는 공정거래법의 위반은 공정거래위원회에서 무혐의로 결정했으므로 공익침해행위에 대한 신고가 아니라는 것이다. 그런데 신고라는 행위 속성상, 불법사실인지 확정되지 않았기 때문에 신고하는 것이다. 확정을 전제하면 신고 자체가 존재할 수 없다. 따라서 수사기관이나 조사기관의 판단이 신고자의 판단과 다르더라도 신고자가 공익침해행위로 의심되어 신고했고 그 의심의 가능성이 상당하다면 공익신고자로 보호해야 한다. 그렇지 않다면 신고자가 '양심'에 따라 신고했을 때 보호받을 것이라고 '안심'하고 신고 할 수 없을 것이다. 이번 판결이 공익신고자보호법의 취지를 이해하지 못한 법 적용이라 비판받는 이유다.

또, 이번 판결을 통해 공익신고자보호법의 허점 또한 다시 한 번 드러났다. 이 위원장의 내부고발이 맞았고, KT가 잘못했다는 것은 전기통신사업법 위반임을 통해 증명되었지만, 제보자는 보호받지 못했다. 공익신고자 보호를 일부 대상법률(180개 법률)에만 적용하도록 한정하여, 내부고발이 아니면 드러나기 어려운 위법행위가 밝혀졌더라도 적용 법률에 따라 보호 여부가 결정되는 웃지 못 할 모순이 드러난 것이다. 공익신고의 내용을 신고법률을 정해 나열하고 그 법령의 신고를 보호해 주는 방식 보다는 신고자에 대한 보호의 필요성을 중심으로 보호제도가 구성되도록 법을 개정해야 한다는 점을 보여준다. 우리 사회의 부패를 막아주는 소금과 같은 내부고발자를 보호하는 법으로 자리 잡기 위해서는 '법원의 법 취지를 감안한 판단'과 '국회가 법 취지에 맞게 개정하는 노력' 모두가 필요하다.

**첨부 1.**

제주 7대경관 선정 전화투표 부정의혹 공익신고자  
보호조치 결정취소 판결문  
(2013. 5. 16, 2012 구합 32352, 서울행정법원)

# 서울 행정 법 원

## 제 1 2 부

### 판 결

사 전 2012구합32352 공익신고자보호조치결정취소  
원 고 주식회사 케이티  
성남시 분당구 정자동 206  
대표이사 이석재  
소송대리인 법무법인(유한) 태평양  
담당변호사 이정우, 김형로  
피 고 국민권익위원회  
대표자 위원장 이성보  
소송수행자 박○○, 나○○  
변 론 종 결 2013. 4. 25.  
판 결 선 고 2013. 5. 16.

### 주 문

1. 피고가 2012. 8. 27. 제2012-129호 「제주 7대경관 선정 전화투표 부정의혹」 전 관  
련 보호조치 신청요구 사건에 관하여 한 보호조치결정을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

## 청 구 취 지

주문과 같다.

## 이 유

### 1. 처분의 경위

가. 원고의 직원 이○○은 2010. 2. 1.부터 원고 소속 서울북부마케팅단 을지지사 고객컨설팅팀에서 근무하였다.

나. 원고는 2010. 12. 29. ~ 2011. 11. 11. 제주 7대정관 선정투표(이하 '이 사건 투표'라 한다)와 관련하여 전화투표 및 문자투표 서비스를 제공하였다.

다. 이○○은 2012. 4. 30. 피고에게 아래와 같은 내용의 신고를 하였고(이하 '이 사건 신고'라 한다), 첨부파일로 ① 2012. 4. 25.자 'KT, 이 사건 투표 국제전화 사기사건 입증자료 공개 및 엄정처벌 촉구 시민사회단체 기자회견문', ② 전화번호 '001 - 1588 - 7715'(이하 '이 사건 전화번호'라 한다)의 착신국가가 영국으로 표기된 '통화사실확인 내역', ③ 원고가 작성한 '한겨레신문 보도에 대한 반박보도', '이 사건 투표 관한 사내 메일'을 각 제출하였다.

#### 신고 내용

원고는 2011. 4.부터 이 사건 전화번호를 통해 이 사건 투표를 진행하였는데, 위 전화번호는 국내에서 전화호가 종료처리되고, 결과데이터만 전용회선을 통해 일본에 있는 서버로 전송되었으므로 해외 전화 사업자와 접속료 정산을 하지 않는 전형적인 국내전화이다.

그럼에도 불구하고 원고는 이를 국제전화라고 홍보하였고, 요금고지서에도 착신국가를 영국으로 명기하는 등 기만행위를 통하여 엄청난 부당이익을 취하였다.

또한 원고는 이 사건 투표를 국제문자투표로도 진행하였는데, 약관상 국제문자투표 요금은 1건당 100원을 받도록 명시되어 있음에도 1건당 150원을 받아 부당이익을 취하였다.

라. 피고는 2012. 8. 10. 공익신고자 보호법(이하 '법'이라 한다) 시행령 제10조에 근거하여 이 사건 신고사항을 공정거래위원회, 방송통신위원회에 각 송부하였다.

마. 원고는 2012. 5. 9. 이○○을 원고 소속 경기북부마케팅단 가평지사 고객컨설팅팀으로 전보조치하였다(이하 '이 사건 전보조치'라 한다).

바. 이○○은 2012. 5. 22. 피고에게 "이 사건 신고가 법이 정한 공익신고에 해당하고, 이 사건 전보조치가 이 사건 신고를 이유로 한 불이익조치에 해당한다"는 이유로 법에 따른 보호조치를 신청하였다(이하 '이 사건 신청'이라 한다).

사. 피고는 2012. 8. 27. 제2012-129호 「제주 7대경관 선정 전화무표 부정의혹」 건 관련 보호조치 신청요구 사건에 관하여 "이○○은 공익신고 등을 이유로 불이익처분을 받은 것으로 판단되므로 원고 대표이사 회장은 가평지사로 무당전보의 불이익처분을 당한 이○○에 대하여 이 결정서를 받은 날부터 30일 이내에 이○○의 거주지(안양 평촌)를 고려하여 출퇴근이 용이한 근거리 근무지로 전보조치할 것을 요구한다."라는 보호조치결정을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 1호증, 갑 16호증의 6, 을 1, 5, 7, 14호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 이 사건 처분의 적법 여부

### 가. 원고의 주장

다음과 같은 이유로 이 사건 처분은 위법하다.

#### (1) 이 사건 신청의 각하

법 제18조는 각 호에 해당하는 경우 보호조치 신청을 각하할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 ① 다른 법률이 모두 합의제 행정기관이나 법원의 분쟁해결절차에서 각하

여부를 기속행위로 규정하고 있고, 재결 형태의 행정행위에 있어서 재량이 개입될 여지가 없는 점, ② 이 사건 처분과 같은 복효적 행정행위의 경우 국민의 권리를 제한하게 되므로 근거 법령을 엄격하게 해석해야 하는 점, ③ 이 사건 처분 당시 이 사건 전보조치에 대한 이○○의 구제신청을 기각한 지방노동위원회 판정이 있었는데, 이 사건 처분은 법적 안정성 및 신뢰보호를 후퇴시키고, 위 판정의 공정력을 존중하지 않은 점, ④ 법 제18조 제1, 3, 4, 5호의 경우 재량에 의하여 각하 여부를 판단하는 사유로 해석할 수 없는 점 등을 종합하면 법 제18조에 따른 각하 여부 결정은 기속행위라 할 것이고, 이 사건 신청은 아래와 같이 법이 정한 각하사유에 해당하므로 각하되어야 한다. 설령 법 제18조에 따른 각하 여부 결정을 재량행위로 본다고 하더라도 법 제18조 제6호의 취지상 앞서 본 바와 같은 지방노동위원회 판정이 있었고, 위 판정과 달리 판단해야 할 필요성이 인정되지 않는다면 피고는 이 사건 신청을 각하해야 할 것인바, 피고는 이 사건 신고와 이 사건 전보조치 사이의 인과관계에 대하여 별도로 판단하지 않고 위 지방노동위원회 판정과 동일한 요소에 관하여만 판단하였으므로 피고가 이 사건 신청을 각하하지 않은 것은 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다.

(가) 법 제18조 제2호, 제10조 제2항 제5호는 "공익신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우"를 보호조치 신청의 각하사유로 규정하고 있다. 이 사건 신고의 내용은 이미 다수의 언론매체를 통하여 공개된 내용에 해당하고, 새로운 증거가 없다. 이 사건 처분은 그 이유에서 공익침해행위를 직접 발견하고 증거자료를 수집하는 등 공익신고를 준비한 자가 언론에 제보된 내용을 다시 공익신고하는 경우에는 위 각하사유에 해당하지 않는다고 하였으나, 이○○이 공익침해행위를 직접 발견하고 증거자료를 수집하는 등 공익신고를 준비한

자에 해당한다고 볼 수도 없다.

(나) 법 제18조 제6호는 "다른 법령에 따른 구제절차를 신청한 경우"를 보호조치 신청의 각하사유로 규정하고 있다. 이○○은 2012. 5. 14. 지방노동위원회에 이 사건 전보조치에 대한 구제신청을 하였다.

#### (2) 소명기회 미부여

법 제19조 제4항은 관계 당사자에게 충분한 소명기회를 주어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 피고는 원고에게 공식적인 소명기회를 전혀 부여하지 않았고, 원고는 피고에게 비공식적으로 간략한 서면을 제출하였을 뿐이다.

#### (3) 공익침해행위 부존재

원고는 이 사건 신고와 관련한 조사결과 공정거래위원회에서 무혐의결정을 받았고, 방송통신위원회에서 전기통신사업법 제48조 제3항 위반으로 인한 350만 원의 과태료 부과처분을 받았을 뿐 법 제2조 제1호 소정의 공익침해행위를 하지 않았으므로 이 사건 신고는 공익신고에 해당하지 않는다.

#### (4) 이 사건 신고와 이 사건 전보조치 사이의 인과관계 부존재

① 이○○은 2012. 3. 8. 정직 2개월의 징계처분을 받았는데, 원고가 징계의 후속조치로 전보조치를 한 다수의 사례가 존재하는 점, ② 가평지사의 인력 부족이 심각하여 이 사건 전보조치가 불가피하였고, 이 사건 전보조치로 인한 이○○의 생활상 불이익의 정도가 현저히 크다고 볼 수 없는 점 등을 종합하면 이 사건 전보조치는 원고의 재량권 범위 내에서 이루어진 것이고, 이 사건 신고로 인한 것이라 할 수 없다.

#### 나. 관계규정

별지 기재와 같다.

다. 판단

(1) 이 사건 신청이 각하되어야 하는지 여부

다음과 같은 이유로 신고자가 법 제18조 제2호, 제10조 제2항 제5호, 제18조 제6호의 각하사유에 해당한다고 하더라도 피고는 보호조치 신청을 각하하지 않고 보호조치 여부를 결정할 수 있다고 할 것이므로 피고가 이 사건 신청을 각하하지 않았다고 하여 이를 두고 위법하다고 할 수 없다. 따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

(가) 법 제18조 본문은 "위원회는 보호조치의 신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 결정으로 신청을 각하할 수 있다."라고 하여 각하 여부의 결정을 재량행위 형식으로 규정하고 있고, 법 제3조는 "국가 또는 지방자치단체는 공익침해행위의 예방과 확산 방지 및 공익신고자등의 보호를 위하여 노력하여야 한다."라고 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때 법 제18조에 따른 각하 여부의 결정은 특별한 사정이 없는 한 재량행위라 할 것이다.

(나) 법 제18조 제2호는 "공익신고가 제10조 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우"라고 규정하고 있고, 제10조 제2항 제5호는 "공익신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우"라고 규정하고 있다.

그러나 갑 3호증, 을 15, 16호증(각 가지번호 포함)의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면, 언론매체들은 애초 이 사건 무표로 인한 수익규모에 대하여 보도를 하였는데, 이○○의 제보란 토대로 제작된 KBS '추적 60분, 제주 세계 7대 자연경관 방송 그 후, 끝나지 않은 논란' 프로그램이 2012. 2. 29. 이 사건 신고와 같은 내용으로 방송되자, 비로소 이 사건 신고와 같은 내용의 의혹을 다루기 시작한 사실을 인정할 수 있

는바, 이와 같이 언론매체 등을 통하여 이미 공개된 내용이 신고자의 제보에 의한 것인 경우 그 신고자를 보호함에 있어서 신고를 먼저 한 이후 언론매체 등에 제보를 한 신고자와 차별을 둘 필요가 있다고 볼 수 없으므로 신고자가 법 제18조 제2호, 제10조 제2항 제5호에 해당한다고 하더라도 피고는 보호조치의 신청을 각하하지 않고 보호조치 여부를 결정할 수 있다고 보아야 할 것이다.

(다) 법 제18조 제6호는 "다른 법령에 따른 구제절차를 신청한 경우"라고 규정하고 있고, 갑 2호증의 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면 서울지방노동위원회가 2012. 7. 9. 2012부해1064/부노36, 37 병합 부당정직, 부당전보 및 부당노동행위 구제신청 사건에서 이○○의 이 사건 전보조치에 대한 구제신청을 기각한 사실을 인정할 수 있으므로 이○○은 법 제18조 제6호에 해당한다.

그러나 법 제18조 제7호가 "다른 법령에 따른 구제절차에 의하여 이미 구제받은 경우"를 별도의 각하사유로 규정하고 있어 신청인이 다른 법령에 따른 구제절차에 의하여 구제받지 못한 결과에 이른 경우에는 피고가 보호조치의 신청을 각하할 수 없다고 해석되고, 보호조치 신청인의 신청에 따라 다른 법령에 따른 구제절차가 진행 중이라고 하더라도 다른 법령에 따른 구제조치와 법이 정한 보호조치결정의 요건 및 효과가 같지 않은 점에 비추어 보면, 공익신고자가 법 제18조 제6호에 해당한다고 하더라도 피고는 보호조치의 필요성을 고려하여 보호조치 신청을 각하하지 않고 보호조치 여부를 결정할 수 있다고 보아야 할 것이다.

이에 대하여 원고는 피고가 이 사건 처분을 함에 있어서 이 사건 신고와 이 사건 전보조치 사이의 인과관계에 대하여 별도로 판단하지 않았음을 전제로 이 사건 신청을 각하하지 않은 이 사건 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 주장하나, 갑 1호

증, 을 5호증의 각 기재에 의하면 피고가 이 사건 처분을 함에 있어서 이 사건 신고와 이 사건 전보조치 사이에 인과관계가 있다고 판단한 사실을 인정할 수 있고, 앞서 본 바와 같이 이○○이 지방노동위원회에서 구제를 받지 못한 이상 피고로서는 법이 정한 보호조치결정의 요건을 심사하여 별도로 보호조치 여부를 결정할 필요성이 있다고 보 이므로 피고가 이 사건 신청을 각하하지 않았다고 하여 이를 두고 제량권을 일탈·남용 한 것이라 보기 어렵다.

### (2) 소명기회의 부여 여부

을 12호증(가시번호 포함)의 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면, 원고가 이 사건 신청과 관련하여 피고에게 2012. 6. 11., 같은 달 15., 2012. 8.경 각 원고의 의견을 기 재한 서면을 제출한 사실을 인정할 수 있으므로 원고는 피고에게 충분한 소명을 한 것 으로 볼 것이다. 따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

### (3) 보호조치결정의 요건 구비 여부

(가) 법 제20조 제1항은 보호조치결정의 요건을 "공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정될 때"라고 규정하고 있으므로 피고가 보호조치결정을 하려면 공익신고 등이 존재해야 한다. 또한 법 제2조 제2호 본문은 공익신고를 "제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것"이라고 규정하고 있고, 제3호는 공익신고등을 "공익신고와 공익신고에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공하는 것" 이라고 규정하고 있으므로 공익신고등은 '공익침해행위' 또는 '공익침해행위가 발생할 우려'의 존재를 전제로 하고, 여기서 '공익침해행위가 발생할 우려'란 공익신고 당시 기

존 행위가 공익침해행위에 해당할 가능성이 있다는 것을 의미하는 것이 아니라 장래 새롭게 공익침해행위가 일어날 가능성이 있다는 것을 의미한다고 할 것이다.

한편, 법 제2조 제1호는 "공익침해행위란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다."라고 규정하고 있고, 가.목은 "별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위", 나.목은 "별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위"라고 각 규정하고 있으므로 법 소정의 공익침해행위에 해당하려면 '국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위'라는 요건과 '제2조 제1호 가.목 또는 나.목에 해당하는 행위'라는 요건을 모두 충족하여야 한다.

(나) 살피건대, 원고가 법 소정의 공익침해행위를 하였다거나 공익침해행위를 할 우려가 있다는 점에 관하여 을 6, 14 내지 16호증(을 6, 15, 16호증은 각 가지번호 포함)의 각 기재만으로 이를 인정하기 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.

○오히려 갑 15, 16호증(갑 16호증은 가지번호 포함)의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면 피고가 2012. 8. 10. 이 사건 신고사항을 송부함에 따라 방송통신위원회가 2013. 1. 18. 원고에게 전기통신사업법 제104조 제4항 제7호, 제48조 제3항 위반으로 인한 350만 원의 과태료 부과처분을 하였고, 공정거래위원회가 2013. 2. 13. 원고에게 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률' 제3조의2 제1항 제5호 위반혐의에 대하여 무혐의 조치를 한 사실을 인정할 수 있을 뿐인바, 전기통신사업법은 법 제2조 제1호 별표 및 위 별표 제12호의 위임에 따른 법 시행령 제2조 별표 1이 정한 법률에 해당하지 않는다.

따라서 이 사건 처분은 법 제20조 제1항이 정한 보호조치결정의 요건을 갖추지 못하였다.

(다) 이에 대하여 피고는 공익침해행위를 확인한 후에만 보호조치결정을 할 수 있다면 ① 조사결과 또는 수사결과에 따라 공익신고자의 보호 여부가 결정되는 점, ② 조사기관 또는 수사기관이 공익침해행위 여부에 대하여 판단한다고 하더라도 종국에는 보호조치결정을 하기 위하여 공익침해행위 여부가 확정되는 법원의 판결까지 기다려야 한다는 결론에 이르게 되는 점, ③ 피고가 공익침해행위를 확인함에 있어 피신고자에 대한 조사 곤란 등 근본적인 한계가 존재하는 점, ④ 공익침해행위 여부에 대한 고도의 법적 판단을 신고자에게 부당하게 전가하게 되어 사실상 공익신고자를 보호하지 않는 결과를 가져와 법의 목적 및 취지에 반하게 되는 점 등을 종합하면 공익침해행위 확인 여부와 관계없이 보호조치결정을 할 수 있다고 주장한다.

살피건대, ① 피고는 수사결과 및 조사결과 또는 법원의 판결을 기다릴 필요 없이 법 제19조가 정한 조사절차를 거쳐 보호조치결정의 요건이 존재한다고 인정되면 보호조치결정을 할 수 있는 점, ② 공익침해행위 또는 공익침해행위가 발생할 우려가 존재하지 않는 경우 신고자의 신고는 공익신고에 해당하지 않으므로 그 신고자를 보호하지 않는 것이 법의 목적 및 취지에 반한다고 할 수 없는 점, ③ 피고가 공익침해행위 또는 공익침해행위가 발생할 우려가 없음에도 보호조치결정을 할 수 있는 것으로 해석한다면, 공익신고자가 아닌 자를 보호하기 위하여 공익침해행위를 하지 않았고, 공익침해행위를 할 우려도 없는 보호조치결정의 상대방이 법 제15조 제1항에 위반된다고 할 수 없는 불이익조치의 원상회복 등을 내용으로 하는 보호조치결정에 따르지 않았다는 이유로 법 제30조 제2항 제2호에 따른 형사처벌을 받게 되는 점 등을 종합하면 앞서 본

바와 같이 법 제20조 제1항이 정한 보호조치절정은 공의침해행위 또는 공의침해행위가 발생할 우려가 존재할 것을 전제로 한다고 할 것이다. 따라서 피고의 주장은 이유 없다.

#### (4) 소결론

따라서 이 사건 처분은 더 나아가 살필 필요 없이 위법하다.

### 3. 결 론

그렇다면, 원고의 이 사건 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장      판사      이승한

판사      곽상호

판사      지창구

**첨부 2.**

2012. 8. 27 공익신고자 보호조치 결정문  
(2012-129호, 국민권익위)

# 국 민 권 익 위 원 회

## 결 정

의 안 번 호 제 2012 - 129호

의 안 명 「제주 7대경관 선정 전화투표 부정의혹」 건 관련  
보호조치 신청 요구

관 련 기 관 주식회사 케이티

결정연월일 2012. 8. 27.

보호조치 신청인 이해관(1963년생, 주식회사 케이티 경기북부마케팅단  
가평지사 고객컨설팅팀)

### 주 문

「제주 7대경관 선정 전화투표 부정의혹」 건 관련, 보호조치 신청요구(2012-제1호) 건에 대하여 「공익신고자 보호법」 제20조제1항 등에 따라 신청인은 공익신고등을 이유로 불이익처분을 받은 것으로 판단되므로 주식회사 케이티 대표이사 회장은 가평지사로 부당전보의 불이익처분을 당한 신청인에 대하여 이 결정서를 받은 날 부터 30일 이내에 신청인의 거주지(안양 평촌)를 고려하여 출퇴근이 용이한 근거리 근무지로 전보조치할 것을 요구하기로 결정한다.

### 이 유

별지와 같다.

이에 주문과 같이 결정한다.

2012년 8월 27일

위원장 김 영 란 \_\_\_\_\_

위 원 박 재 영 \_\_\_\_\_

위 원 최 현 복 \_\_\_\_\_

위 원 오 준 근 \_\_\_\_\_

위 원 황 현 주 \_\_\_\_\_

위 원 이 순 창 \_\_\_\_\_

위 원 김 용 미 \_\_\_\_\_

위 원 문 한 식 \_\_\_\_\_

위 원 정 기 창 \_\_\_\_\_

위 원 신 영 기 \_\_\_\_\_

위 원 이 원 일 \_\_\_\_\_

위 원 이 희 정 \_\_\_\_\_

위 원 박 성 일 \_\_\_\_\_

위 원 이 영 구 \_\_\_\_\_

위 원 유 재 풍 \_\_\_\_\_

## <별지>

### 1. 기초사실

#### 가. 사건 개요

- 1) 신청인은 1989. 10. 21. 피신청기관에 입사하여 1995. 6. 12. 품위손상 혐의 등으로 파면당한 후, 2007. 1. 1. 신규 재임용되어 근무하다 2012. 3. 9.부터 5. 8.까지 정직처분을 받고 복직 시점에 2012. 5. 9.자로 경기북부마케팅단 가평지사 고객 컨설팅팀으로 전보조치된 사람이다.
- 2) 신청인은 2012. 2. 29. 방영된 시사프로그램 <추적60분>에 출연, 제주 7대경관 선정 전화투표 관련하여 인터뷰한 사실이 있으며, 이후 한겨레 신문 등에서 위 전화투표와 관련하여 의혹을 제기하였다.
- 3) 주식회사 케이티(이하 '케이티'라 한다)는 해당 인사위원회의 징계의결을 거쳐 2012. 3. 9. 신청인에 대하여 허위 사실 유포 등 다른 비위사실로 인하여 정직 2월(2012. 3. 9. ~ 5. 8.)의 징계조치를 하였다.
- 4) 시민단체 등으로 구성된 케이티·계열사 노동인권 보장과 통신공공성 확보를 위한 공동대책위원회는 2012. 4. 25. 위 전화투표 의혹과 관련한 책임자에 대하여 엄중처벌을 촉구하는 기자회견을 하였고, 신청인은 이에 대한 입증자료를 설명하였다.
- 5) 신청인은 2012. 4. 30. 위 제주 7대경관 선정 전화투표 부정의혹과 관련하여 공익 신고서를 위원회에 제출하였고, 신청인의 정직기간이 만료되어 복직시점이 다가오자, 케이티 홈고객부문 홈고객협력팀 인사담당자는 2012. 5. 2.경 홈고객 협력팀장에게 신청인에 대하여 전보조치에 착수하겠다고 보고한 사실이 있다.
- 6) 위 홈고객협력팀 인사담당자는 2012. 5. 4. 오전 10시경 경기북부마케팅단 경영지원팀장에게 신청인 전보배치와 관련하여 수용의사를 타진하였으나, 이

에 대하여 경영지원팀장은 난색을 표명하였다.

- 7) 위 경영지원팀장은 2012. 5. 4. 오전 10시경 이후부터 오후 4시경 사이 경기북부 마케팅단 업무지원부장과 신청인 전보배치와 관련하여 서로 논의하였고, 오후 4시경, 신청인 전보를 수용하기로 결정한 후, 위 업무지원부장은 경기북부마케팅단장에게 보고하였으며, 오후 6시경 경영지원팀장은 가평지사장에게 신청인에 대한 전보배치가 가평지사로 결정되었음을 통보하였다.
- 8) 경기북부마케팅단 경영지원팀장은 2012. 5. 7. 오전 10시경, 홈고객부문 홈고객협력팀 인사관계자에게 신청인에 대한 전보배치를 수용하겠다는 의사를 유선으로 통보하였고, 이에 홈고객협력팀장은 2012. 5. 7. 오전 11시42분, 경기북부마케팅단장에게 위 전보와 관련하여 문서를 시행하였으며, 같은 날 오후 3시 13분, 경기북부마케팅단장은 가평지사장에게 위 전보발령 문서를 시행하였고, 업무지원부장은 신청인과 유선통화가 되지 않자 2012. 5. 7. 오후 4시12분 문자메시지로 신청인에게 가평지사로의 전보사실을 통지하였다.
- 9) 신청인은 2012. 5. 9. 경기북부마케팅단 가평지사 고객컨설팅팀으로 전보조치되었고, 2012. 5. 14. 지방노동위원회에 위 전보조치 등이 부당하다며 구제신청을 하는 한편, 2012. 5. 22. 위원회에 보호조치 신청서를 제출하였으며, 서울지방노동위원회가 2012. 7. 9. 부당전보 건에 대하여 기각 판정하자 신청인은 2012. 7. 25. 중앙노동위원회에 재심을 청구하였다.

## 나. 공익신고

대대적인 언론 홍보를 통한 국민적 관심속에 진행된 제주 7대경관 선정 투표와 관련하여 주식회사 케이티는 전화투표 및 문자투표 서비스를 제공하였는바, 특히, 2011. 4.경부터 같은 해 11.경까지 전화투표 서비스를 제공하면서 해외 전화망에 접속한 바 없이 국내 전화망에서 모든 전화신호처리가 종료된 국내전화 서비스를 제공하였음에도 국제전화요금을 부과하여 막대한 부당이득을 취하고, 문자투

표의 경우, 국제문자서비스 요금이 약관에 건당 100원임에도 150원을 부과하여 관련 법령을 위반, 소비자 이익을 침해한 '공익침해행위'를 한 의혹이 있다는 취지이다.

## 다. 보호조치 신청 내용

신청인은 주식회사 케이티로부터 허위 사실 유포 등 다른 비위사실로 인하여 정직 2월(2012. 3. 9. ~ 5. 8)의 징계처분을 받은 후, 복직시점인 2012. 5. 9. 종전 근무지 서울 을지지사에서 무연고지역인 가평지사로 전보조치를 받았는바, 이는 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 것이라 주장하며 출퇴근이 용이한 인근 지역으로 전보를 원한다며 보호조치를 신청하였다.

## 2. 쟁점 검토

### 가. 보호조치 각하 여부

- 1) 「공익신고자 보호법」(이하 '법'이라 함) 제18조에는 보호조치 신청에 관한 각하 사유에 관하여 나열하고 있으며, 이 사건이 위 조항에 적용되는 경우, 각하하여야 하는지에 대하여 살펴보면, 특히 법 제18조제2호 및 제6호를 검토할 필요가 있는바, 법 제18조제2호에 “공익신고가 제10조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우” 즉 “공익신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우”와 법 제18조제6호에 “다른 법령에 따른 구제절차를 신청한 경우에 각하할 수 있다”고 규정하고 있어 법문상 위원회의 각하 결정에 재량의 여지를 두고 있는 것으로 보인다.
- 2) 법 제10조제2항제5호 및 제18조제2호의 “공익신고의 내용이 언론 매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우”에 보호조치 신청을 각하할 수 있도록 규정한 취지는 새로운 증거자료 수집 등 당사자의 특별한 노력 없이 보도 내용을 그대로 다시 신고하는

경우, 이 법에 따라 특별히 장려하고 보호할 가치가 있는 신고로 인정하기 어렵기 때문인 것으로 보여지고,

신분상 또는 경제적 불이익의 위험을 무릅쓰고 공익신고를 준비한 자가 언론에 제보된 내용을 다시 공익신고하는 경우에 공익침해행위를 직접 발견하고 증거자료 수집 등 신고 준비를 한 당사자임이 분명하다면, 신고 전, 언론에 제보하였다는 이유만으로 이 법에 따른 공익신고로서의 가치가 본질적으로 훼손되었다거나 보호받을 자격을 상실하였다고 보기는 어려우므로 보호 가치가 있다고 봄이 타당하다 할 것이다.

3) 이와는 달리 보호조치 신청을 각하하여야 한다고 해석한다면 공익신고 전, 언론매체에 제보한 행위 자체가 비난받을 행위라는 가치판단이 전제되는바, 이는 국민의 언론 접근권을 제한하는 것으로 이 법의 해석을 통하여 그 같은 권리를 제한할 만한 우월한 공익적 필요를 인정하기는 어렵다고 봄이 상당하다.

4) 한편, 법 제18조제6호에 “다른 법령에 따른 구제절차를 신청한 경우에 위원회는 각하할 수 있다”고 규정하고 있어, 신청인은 노동위원회에 이 사건에 대하여 구제를 신청하여 위원회의 각하결정에 재량의 여지가 있는지 여부가 문제가 되는바,

살피건대, 위 규정은 공익신고자등에게 불리해지지 않는 범위 내에서 다른 법령에 따른 구제절차를 존중하려는 취지에서 규정된 것에 불과하므로, 개별적·구체적 사안을 고려하여 각하여부를 판단하여 결정할 수 있기 때문에 법문상 위원회의 결정에 재량권이 전혀 허용되지 아니하여 엄격한 법의 기속이 요청되어 각하해야 한다고 단정할 만한 합리적인 근거를 찾아보기 어렵고,

나아가 노동위원회의 구제신청에 대한 결정은 「근로기준법」 등에 따라 노사간의 이익 및 권리분쟁에 관하여 ‘정당한 이유없이 부당해고 등을 하였

는지'에 대한 판단인 반면,

위원회의 보호조치 결정은 '공익신고자 보호'라는 공익목적 달성을 위하여 '공익신고등을 이유로 불이익처분을 받았는지 여부'에 대한 것으로 각기 다른 법령에 따라 양 기관의 권한 및 판단대상과 그 범위가 상이하기 때문에 위원회가 판단할 실익이 있음이 상당하다 할 것이다.

## 나. 보호조치 대상여부

이 법에 따른 보호조치 대상이 되는지에 대하여 살펴려면 신청인이 공익 신고자등에 해당되는지 여부, 공익신고와 신청인이 받은 불이익처분과의 인과관계를 먼저 검토할 필요가 있다.

### 1) 법 제17조의 공익신고자등(공익신고등)

가) 법 제17조제1항에 “공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익 조치를 받은 때(공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받은 후 공익신고를 한 경우를 포함한다)에는 위원회에 원상회복이나 그 밖의 필요한 조치를 신청”할 수 있도록 규정되어 있고,

법 제2조제2호에 “공익신고란 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것”을 말하며, 법 제2조제5호에 “공익신고자등이란 공익신고자와 공익신고에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호 조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공한 사람을 말한다”고 규정되어 있다.

나) 신청인이 법 제17조 등에 따른 보호대상인지 여부를 살펴건대, 신청인은 「공익신고자 보호법」이 정한 절차와 방법에 따라 2012. 4. 30. 위원회에 공익신고를 하였고, 신고내용이 법 제2조제2호 가목, 나목에 따른 거짓이

거나 그 밖에 부정한 목적으로 신고를 한 경우에 해당되지 아니하고, 비록 신고자가 주장하는 일부가 사실과 다르거나 확인되지 아니한 사실이라고 하더라도 그 전체적인 내용은 허위라고 보기 어려우므로 공익신고자등에 포함됨이 상당하다.

## 2) '공익침해행위'가 보호조치의 선결문제인지 여부

공익신고자가 제기한 신고내용이 이 법에 따른 '공익침해행위'에 해당되어야 보호조치의 대상이 되는지 여부에 대하여 살펴보면,

가) 법 제9조제1항에 “위원회가 공익신고를 받은 때에는 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특징에 필요한 사항 등을 확인할 수 있다”고 규정되어 있어, 위원회는 공익신고 접수 후, 위 조항 등에 따라 신고내용의 특징에 필요한 사항 등을 확인한 후, 조사기관·수사기관에 이첩할 수 있고,

법 제19조제1항에 “위원회는 보호조치를 신청받은 때에는 바로 공익신고자등이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았는지에 대한 조사를 시작하여야 한다”고 규정되어 공익신고 및 보호조치 신청은 확인대상·조사범위 및 처리절차에 서로 다른 규정이 적용되므로 각기 독립적인 처리 관계인 것으로 보여지고,

앞서 살펴본 제2조제2호 등 법문의 제규정을 종합해 보면, 보호조치 결정의 요건은 ① 보호조치 신청 ② 공익신고등이 있을 것 ③ 불이익조치를 받았을 것 ④ 불이익조치와 공익신고등 사이에 인과관계가 있을 것이라 할 수 있으며, 위 4가지 요건을 모두 갖추면 특별한 사정이 없는 한 원칙적으로 보호조치 결정이 가능하다고 판단되고, 법문의 규정에 비추어 신고내용이 '공익침해행위'임이 종국적으로 확정된 사안에서만 공익신고와 보호조치결정이 유효하게 성립되는 것이 아닌 것으로 봄이 타당하다 할 것이다.

나) 설령, 공익침해행위를 확인한 후에만 공익신고자에 대한 보호조치가 가능하다고 해석한다면, 위원회가 이첩한 사건이 조사기관·수사기관에서 증거 불충분 등으로 이유로 종결될 가능성이 존재하는 점을 별론으로 하더라도, ① 조사·수사결과에 따라 공익신고자 보호여부가 결정되는 문제점이 발생하고, 공익신고자가 공익신고로 인하여 불이익을 받는 경우에도 공익침해행위가 확인되기 전에는 보호받을 수 없다는 결과를 초래하게 되는 점,

② 위원회가 공익신고 확인·처리단계에서 피신고자에 대한 조사 곤란 등 공익침해행위 확인에 있어 근본적인 한계가 존재하는 점, ③ 조사기관 또는 수사기관이 ‘공익침해행위’ 여부에 대하여 조사·수사하여 판단한다고 하더라도 중국에는 보호조치를 하기 위해서는 ‘공익침해행위’ 여부가 확정되는 법원의 판결까지 기다려야 한다는 결론에 이르게 되는 점,

최종적으로 신고내용과 관련된 공익침해행위가 판명이 날 때까지 기다려 보호조치에 나선다면 궁극적으로는 불이익조치자로 하여금 공익신고자등에게 불이익이나 근무조건상의 차별을 가하도록 조장하는 결과를 가져오게 될 뿐아니라 공익침해행위 여부에 대한 고도의 법적 판단을 신고자에게 부담하게 전가하는 것이 되어 이는 사실상 공익신고자를 보호하지 않는 결과를 가져와 「공익신고자 보호법」의 입법 목적 및 제도의 취지에 반하게 되어 공익신고자를 보호하는 법 규정이 사문화될 위험성이 있는 점 등에 비추어, 이 법에 따른 절차와 방법에 따라 공익신고를 하여 그에 따른 불이익조치가 있었다면, 공익침해행위 확인 여부와 관계없이 보호대상에 해당된다고 봄이 상당하다 할 것이다.

### 3) 본 건에 대한 노동위원회의 ‘기각’ 판정

신청인은 2012. 5. 14. 노동위원회에 이 사건에 대하여 구제신청을 하였으나 서울지방노동위원회는 2012. 7. 9. 해당지사의 인력충원율이 가장 낮았다는

이유 등을 들어 신청인을 다른 지사로 전보할 업무상의 필요성은 인정된다  
며 부당전보라고 보기는 어렵다는 취지로 '기각' 판정을 하였는바, 노동위원  
회의 위 '기각' 판정이 위원회의 보호조치 결정 등에 구속력이 있는지 여부  
에 대하여 살펴보면,

- 가) 고용노동부 산하 노동위원회는 「노동위원회법」, 「근로기준법」 등에 따라  
노동관계에서 발생하는 노사간의 이익 및 권리분쟁을 신속하고 공정하게  
조정·판정하는 준사법적 합의제 행정기관이고, 위원회는 「공익신고자 보호  
법」에 따라 공익신고를 접수받아 확인하여 조사기관으로 이첩 처리하고,  
공익신고자를 보호하는 행정기관이므로 각기 상반되는 결정으로 비롯되는  
행정의 신뢰성 문제를 별론으로 하더라도, 개별 법령에 따른 구제절차에  
있어 구제를 받기 위한 요건과 구제 시 법적 효과 등이 다를 뿐만 아니라  
구제신청에 대한 노동위원회의 기각 판정 등 '다른 법령에 따른 구제절차  
를 신청하였으나 이에 따른 구제를 받지 못한 경우'라면 구제할 실익도 있  
다고 봄이 상당하고,

노동위원회는 이 사건 부당전보의 경우, 업무상 필요와 생활상의 불이익을  
비교형량하여 판단하는 반면, 위원회는 공익신고등을 이유로 불이익조치를  
받았는지 여부를 판단하므로 위원회가 이에 구속을 받는다고 볼 만한 근거  
가 없는 것으로 봄이 상당하다 할 것이다.

#### 다. 공익신고와 불이익조치와의 인과관계 등

법 제2조제6호다목에 “불이익조치라 함은 전보, 전근, 직무 미부여, 직무  
재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치”로 규정되어 있는바, 신청  
인이 공익신고등을 이유로 불이익 조치를 받았는지에 대하여 살펴건대,

- 1) 통상적으로 공익신고자에 대한 불이익조치(보복유형)는 공식적·비공식적인  
보복행위가 복합적이고 다양한 형태로 가해지기 쉽고, 특히, 민간부문의 공

익신고자의 경우, 징계사유가 투명하게 제시되기 어려우며 직·간접적으로 가해지는 보복행위가 존재하며 실제로 보이지 않는 차별 및 집단 따돌림 형태의 불이익 처분도 상당하고, 부당해고나 징계 등이 사후적으로 구제될 수 있다고 해도 사실상의 불이익 처분이 여전히 남아 있으므로 공식적이든 비 공식적이든간에 사전 및 사후 보복 행위 전체를 일괄하여 보호하는 것이 바람직하며 위와 같은 보복행위의 특성 때문에 특별한 보호장치가 필요하다.

- 2) 케이티는 정직 처분 후, 징계처분을 받은 자가 복직하는 경우, 기존 조직의 사기 등을 고려하여 다른 지사로 전보조치하는 것은 회사 내 통상적인 인사관행이라고 주장하면서 신청인이 전보된 가평지사의 경우, 인력충원율이 93.7%에 불과하여 인원부족이 현저하고, ■■■의 소수인원으로 개통 및 A/S 업무를 수행하고 있어 업무상 필요에 의해 전보된 것이라고 표면상의 이유를 들고 있으나,

다른 지사에 비해 가평지사의 인력충원율이 현저히 낮은 이유는 근무여건이나 지역의 낙후된 문화시설 등으로 인하여 직원들이 상대적으로 해당지사에서 근무하기를 꺼리는 기피부서인 것이 가장 큰 이유로 보여지는바,

신청인이 전보된 고객컨설팅팀의 2012년 상반기 개통 및 A/S 작업량을 보면, 위 인력 ■명이 5일 근무 기준으로 1인당 1일 평균 처리 건수가 ■■건에 불과하고, 해당 작업량의 약 80%를 처리하고 있는 점, 가평지사의 관할이 가평군 전체가 아닌 일부 지역(가평읍)으로만 한정되어 있어 관할범위가 넓지 않아 인력 수요가 그리 높지 않기 때문에 인력 충원이 없더라도 업무 과중 없이 자체 업무처리가 가능해 보이는 점,

뿐만 아니라 해당지사는 정원 ■■에 1명이 과부족한 상태로 실제 인력충원율이 93.7%가 아닌 96.9%에 해당되고, 현 인원 ■■ 중 실제로 근무하지 아니하는 유휴인력으로 노조전임자 1명이 있음에도 인력의 효율적 재배치

를 통하여 인력운용의 비효율성을 개선하지 아니한 채 신청인을 전보조치한 점,

신청인이 전보되어 담당하게 된 개통 및 A/S업무는, 해당지사에서 원래 직원 [REDACTED] 이 담당하였으나, 2012. 4. 이후 위 직원 1명을 영입직으로 직무를 변경시켜 개통 및 A/S업무에 결원이 생긴 사실이 있고, 이러한 전후 사실로 보아 신청인이 담당하는 업무의 인력 충원은 불요불급한 상황으로 보여지는바, 해당지사의 인력수급 및 업무량 등에 비추어 급박하게 전보할 업무상 필요성이 없다고 봄이 상당하다 할 것이다.

- 3) 더 나아가 신청인은 2012. 2. 29. 방영된 시사프로그램 <추적 60분>에 출연하여 제주 7대경관 선정 전화투표 의혹을 제기하는 인터뷰를 한 이후, 지속적으로 이 사건에 대하여 문제를 제기하였고, 2012. 4. 30. 공익신고를 한 이후, 본인의 의사에 반하여 통상적인 전보조치와는 달리 2012. 5. 4. 당일 약 6시간만에 전보결정이 급박하게 이루어져 2012. 5. 9. 무연고 지역인 가평지사로 전보된 점 등에 비추어 신고 전·후에 불이익의 연계성이 없다고 단정할 수 없는 점,

법 제23조제2호에 “공익신고등이 있는 후 2년 이내에 공익신고등에 대하여 불이익조치를 한 경우에 해당 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정한다”고 규정하고 있는 점 등에 비추어 종합적으로 판단해 보면,

케이티가 신청인을 연고지에서 멀리 떨어진 기피부서에 전보조치한 것은 해당지사에 전보할 업무상의 필요성이 없음에도 공익신고에 대한 보복적 조치를 함으로써 정상적인 활동을 사전에 봉쇄하려는 의도에서 행한 것으로 보여지므로 신청인이 받은 불이익조치는 공익신고등으로 인한 불이익으로 봄이 상당하다.

#### 라. 전보의 부당성 여부

- 1) 우리 법원은 전보처분이 권리남용에 해당하는지 여부는 전보의 업무상 필요성과 그에 따른 근로자의 생활상의 불이익을 비교·교량하여 결정되어야 하고, 근로자와의 협의 등 전보 과정에서 신의칙상 요구되는 절차를 거쳤는지 여부를 종합적으로 고려하여야 하며, 업무상의 필요에 의한 전보 등에 따른 생활상의 불이익이 근로자가 통상 감수하여야 할 정도를 현저하게 벗어난다면, 이는 정당한 인사권의 범위를 넘는 것으로서 권리남용에 해당한다고 판시하고 있다.
- 2) 전보배치의 본래 취지는 인사이동을 통하여 인력 운영의 효율화를 꾀하고 인력을 적재적소에 배치함으로써 생산성 향상과 서비스의 질 강화에 있고, 회사가 생산성 향상을 위하여 직무수행에 필요한 인력은 근로자 측과의 협의 등 전보과정에서 신의칙상 요구되는 절차를 거쳐 개인의사를 고려하여 회사가 직무를 합리적으로 배치하는 것이 타당하다.
- 3) 케이티는 정직처분 후, 복귀 시 업무분위기 쇄신, 직장 질서 회복, 징계자에 대한 기회 부여, 기존 조직의 사기 등을 고려하여 다른 지사로 전보하는 것은 정당한 조치이고, 신청인에 대한 전보조치의 표면적인 이유로 경영상의 합리화에 따른 인력 충원의 필요를 들고 있으나,
- 4) 앞서 살펴본 바와 같이, 해당지사의 내부인력 수급상황에 비추어 업무상 필요성이 그다지 높지 않은데 비하여 회사 내에서 [redacted] 제도라는 인사제도를 운영하여 개인이 희망하는 직무를 시장 매커니즘에 따라 선택하고 수행할 기회를 부여함으로써 인사조치하는 것이 원칙임에도 전보과정에서 신의칙상 요구되는 최소한의 협의조차 거치지 않은 점, 신청인이 출퇴근하는 것이 현실적으로 전혀 불가능한 것은 아니더라도 시외버스 노선 등 대중교통망이 제대로 확충되지 아니하여 장시간의 출퇴근에서 비롯되는 시간상의 손실과 더불어 원거리 출퇴근으로 인하여 교통비 증가에 따른 경제

적 손실 등 생활상의 큰 불이익을 주고 있는 점,

위원회가 신청인의 거주지에서 해당지사까지 실제 통근시간을 확인한 결과, 왕복 2시간 가량 걸리던 종전 근무지와 비교하면 왕복 5시간이나 소요되어 신체적인 피로를 가중시킴으로써 정상적으로 노무를 제공할 수 없을 정도로 현저히 업무 집중력을 떨어뜨려 업무 효율성에 기여할 수 없는 점 등에 비추어,

케이티가 신청인을 해당지사로 전보할만한 정당한 사유가 없음에도 강원권에 해당하는 가평지역에 전보함으로써 얻어지는 경영상의 실익보다는 생산성 저하 또는 업무의 비효율성을 초래하여 신청인이 근로자로서 통상 감수하여야 할 정도를 현저히 벗어난 것이어서 부당하다 할 것이다.

### 3. 판 단

#### 가. 보호조치 결정의 근거 및 타당성

법 제20조제1항에 “위원회는 조사결과 신청인이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정될 때에는 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 원상회복 조치 등의 보호조치를 취하도록 요구하는 결정”을 하도록 규정되어 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 신청인은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았다고 봄이 상당하므로 위 규정에 따라 신청인의 불이익조치에 대하여 주식회사 케이티 대표이사 회장에게 출퇴근이 용이한 근거리 근무지로 전보조치를 요구하는 보호조치를 결정함이 타당하다 할 것이다.

#### 나. 보호조치 결정 내용

그렇다면 신청인은 공익신고등을 이유로 불이익처분을 받은 것으로 판단되므

로 주식회사 케이티 대표이사 회장은 무연고지역에 전보 발령을 받아 불이익 처분을 당한 신청인에 대하여 이 결정서를 받은 날부터 30일 이내에 신청인의 거주지(안양 평촌)를 고려하여 출퇴근이 용이한 근거리 근무지로 전보조치할 것을 요구하기로 결정한다.

정 본 입 니 다 .

2012. 8. 28.

국 민 권 익 위 원



**첨부 3.**

2012. 5. 22 국민권익위 제출 공익신고자 보호조치 신청서

# 공익신고자 보호조치 신청서

신 청 인 이 해 관 KT새노조위원장  
경기도 안양시 동안구 평촌동 꿈마을 금호APT 804동 301호

피신청인 (주) KT  
경기 성남시 분당구 정자동 206번지  
대표이사 이 석 채

공익신고번호 30120251

## 신 청 취 지

신청인은 2012. 4. 30(신고번호 30120251) 귀 위원회에 공익신고를 접수한 공익신고자로 공익신고를 이유로 피신청인으로부터 부당한 불이익조치(전보 발령)를 받았습니다.

이에 신청인은 “원상회복 및 그 밖의 불이익조치에 대한 취소 또는 금지”하는 결정의 공익신고자 보호조치를 신청합니다.

# 신 청 이 유

## I. 사건개요

### 가. 당사자 관계

신청인은 피신청인이 경영하는 회사(KT)의 직원으로 KT새노조(노동조합)의 위원장이고, 피신청인은 경기 성남시 분당구 정자동 206번지 소재에 본사(KT)를 두고 통신사업을 영위하는 대표이사입니다.

### 나. 공익제보 내용

신청인은 피신청인의 회사에 근무하던 중 지난 2011년 뉴세븐원더스 재단이 주관하는 세계 7대 자연경관 선정 전화투표와 관련하여 KT가 해외전화망에 접속한 바 없이 국내전화망 안에서 모든 전화 신호 처리가 종료된 전화투표를 국내전화요금이 아닌 국제전화요금으로 청구한 것 등은 부당한 것임을 언론에 제보하였고, 2012. 4. 30. 귀 위원회에 공익신고(신고번호 30120251)를 하였습니다.

(갑 제1호 증 공익신고내역)

### 다. 불이익 조치 내용

신청인의 언론제보 이후 이와 유사한 의혹이 많은 언론에 의해 거듭 보도되고, 3. 15. 신청인이 위원장인 KT새노조와 시민단체들로 구성된 'KT공대위'가 검찰청 앞 기자회견을 개최하고 피신청인을 사기죄로 고발하는 등의 진실 규명 활동에 나서고, 신청인이 4. 30 공익신고를 하자, 피신청인은 신청인을 2012. 5. 9일자로 서울 을지로 소재의 서울북부마케팅단 소속 KT을지 지사에서 경기도 가평 소재의 경기북부마케팅단 소속 KT가평지사로 전보 발령하기에 이른 것입니다.

## II. 공익신고 진행경과

가. 피신청인은 2010년 연말부터 001-1588-7715라는 전화번호로 진행된 세계 7대 자연경관 전화투표가 영국으로 가는 국제전화의 단축번호라고 주장하고 국제전화요금을 부과해왔습니다. 그러나 신청인은 이에 대해 의문을 품고 알아본 결과 우리나라 국제전화회선의 규모 상 영국으로 걸 수 있는 국제전화 가 하루 200만 통은 불가능하다는 사실을 내부 직원의 증언을 통해 알게 되어 언론에 제보하였고, 이러한 사실은 2012. 2. 29. 방영된 KBS <추적60분>에 출연하여 진술한 바 있습니다.

나. 신청인의 언론제보 이후 이와 유사한 의혹이 많은 언론에 의해 거듭 제기되었고, 3월 15일 신청인이 위원장을 맡고 있는 KT새노조(노동조합)와 시민단체들로 구성된 ‘KT공대위’는 ‘001-1588-7715로 진행된 투표가 해외의 전화망에 접속한 바 없는 국내전화였음을 확실하게 밝히라는 기자회견을 하고, 피신청인(이석채)을 사기죄로 고발하는 등의 진실 규명 활동에 나섰습니다.

다. 이렇게 되자 피신청인은 하루 뒤인 3월 16일 김은혜 GMC전략실장 명의로 내부 임직원에게 발송한 공지메일에서, 001-1588-7715를 통해 진행된 투표는 ‘국제전화가 아닌 국제투표 서비스’라고 기존의 입장을 번복하면서도 사실은 최종 투표 집계 서버가 일본에 있어 국제전화요금을 받은 것이 문제될 게 없다는 취지로 해명하였습니다.

(갑 제2호 증 GMC실장 공지메일내용)

라. 그러나 이 또한 허위임이 확인 되었는데, 신청인이 확보한 2012. 4. 18. CS센터의 통화사실 확인내역에 의하면 2011.10.24. 16:55. 33초에 착신된 번호인 001-1588-7715에는 착신국가가 ‘영국’으로 명기되어 있습니다. 이는 국민들을 대상으로 이 전화가 영국으로 걸려가는 국제전화인 것처럼 명백히 속인 것이어서 ‘KT공대위’는 이러한 사실을 4월 25일 기자회견을 개최하여 널리 알렸습니다.

(갑 제3호 증 'KT공대위'기자회견 자료)

마. 이후 신청인은 2012. 4. 30. 귀 위원회에 공익신고(신고번호 30120251)를 하였습니다.

### Ⅲ. 전보조치의 부당성

가. 먼저 신청인이 전보된 경기도 가평지사는 아무런 연고도 없고 출퇴근이 아주 어려운 지역입니다.

신청인이 현재 거주(주소지)하고 있는 안양 평촌에서 가평지사까지는 대중교통 편도로만 3시간 16분이 걸리는 먼 거리로 왕복으로는 사실상 출퇴근이 불가능합니다.

(갑 제4호 증 인터넷 서비스 <다음Daum 길찾기> 추산 거리 참조)

이에 신청인은 피신청인의 인사명령에 따라 5월 9일 어쩔 수 없이 KT가평지사로 출근하였고, 사택 입주를 요청했으나 여유 사택이 없으니 기다리라는 답변만을 들었을 뿐입니다.

나. 금번의 인사발령은 통상적인 피신청인의 인사발령과는 매우 다른 이례적인 것입니다.

보통 인사발령은 특히 원거리에 대한 발령은 개인의 거주 생활과 밀접한 상관이 있기에 희망자를 중심으로 이루어집니다.

간혹 해당 지역 영업소에서 여러 가지 문제가 생겨 전보 발령되는 경우도 있지만 이러한 경우에도 본인의 의견을 듣고 협의하여 하는 것으로 알고 있습니다.

현재 피신청인은 TM(Talent Market)제도라는 인사제도를 운영하여 모든 인사를 내부 인력시장을 통해 상호 협의하여 인사하는 것을 원칙으로 하고 있습니다.

(갑 제5호 증 KT홈페이지 내 인사육성제도 중 TM소개)

그러나 신청인에 대해서는 원거리 전보 발령임에도 어떠한 의견청취 또는 협의를 피신청인이 요청한 적이 없을 뿐 아니라 5월 7일에 통보하여 5월 9일자로 경기도 가평지사로 출근하라는 문자메세지 한 통으로 대신하였습니다.

(갑 제6호 증 인사조치 문자메세지 내용)

다. 이번 인사발령과 관련하여 매일노동뉴스의 보도(2012. 5. 9)에 의하면 KT관계자는“정직 이후 복귀할 때는 다른 인접한 지사로 발령하는 것이 적법한 절차”라며“규정을 위반한 직원에 대한 정당한 조치”라고 해명했다고 합니다. 이는 통상적 인사발령이 아닌 징벌적 발령이거나 징계적 성격의 발령이라는 것입니다.

(갑 제7호 증 매일노동뉴스 해당 기사)

- 피신청인은 신청인을 3월 9일자로 정직 2월의 징계를 처분하였는 바, 그 징계 사유는 허위사실 유포 등 3가지입니다.

그 각각을 살펴보면 ① 노조활동 과정에서 KT노동자가 다수 사망한 사건에 대해 널리 알리기 위해 최근 집회 연설, 언론 기고 등의 활동을 한 것에 대해 <회사의 명예를 훼손>했다는 것 ② 2011년 9월 KT 노동조합의 대의원 대회가 ‘규약개정’을 목적으로 소집되어 신청인이 KT새노조 위원장으로 이 대회를 참관하고자 휴가를 내고 대의원대회 장소인 우면동 소재 KT연구개발센터에 방문했는데 회사 경비원들이 제지하여 대의원대회장에 못 들어간 일이 있었는데 이에 <회사의 승인을 받지 않고 타 기관에 무단 출입>을 했다는 것 ③ 지난 해 회사 복지혜택의 일환으로 결혼 20주년 사원에게 회사 소유의 수련관 입소와 그 출장 여비를 제공하고 있는바 신청인이 결혼 20주년을 맞아 신혼여행지인 강릉 부근의 강원도 용평 소재의 KT수련관을 신청하여 입소하려 하였으나 신청인의 처가 회사시설이 아닌 신혼여행지(강릉)에서 숙박하고 싶다고 해서 입소권을 옆 직원에게 주어 그 직원의 장모가 입소하였는데 이를 <여비 편취>했다며 징계사유로 삼았습니다.

- 이 건 징계에 대해서는 현재 노동위원회에 부당노동행위구제신청을 제기하여 진행 중에 있습니다.

#### IV. 결론

피신청인은 신청인에 대한 전보발령을 징계에 따른 후속조치라고 주장하겠지만 징계 관련 규정에는 해임, 정직, 감봉, 견책이 있고 이 건 징계와 관련하여 현재 정당성을 다투고 있고, 징계처분(‘12. 3. 9.)이 내려진 2개월이 경과한 이후에 또한 신청인의 공익신고 등 활동 후 일반적인 관행과는 다르게 신청인의 의견청취나 협의도 없이 일방적으로 사실상 출퇴근이 불가능하고 사택도 준비되어 있지 않은 곳으로 급박하게 전보 발령한 것은 신청인의 공익 신고를 이유로 또한 신청인의 진실규명 활동을 방해하기 위한 불이익 조치(보복적 인사)로 판단됩니다.

따라서 신청인은 공익신고자보호법에 제15조(불이익조치 등의 금지)<sup>1)</sup> 및 제16조(인사조치의 우선적 고려)<sup>2)</sup> 의거하여 신청인에 대한 보복성 인사조치가 철회되어 원상회복이 될 수 있도록 공익신고자 보호를 신청합니다.

---

##### 1) 제15조 (불이익조치 등의 금지)

- ① 누구든지 공익신고자등에게 공익신고등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다.
- ② 누구든지 공익신고등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고자등에게 공익신고등을 취소하도록 강요하여서는 아니 된다.

##### 2) 제16조 (인사조치의 우선적 고려)

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

## 첨 부 서 류

- 갑 제1호 증 공익신고내역
- 갑 제2호 증 KT GMC실장 공지메일내용
- 갑 제3호 증 'KT공대위'기자회견자료
- 갑 제4호 증 인터넷 서비스 〈다음 Daum 길찾기〉 추산 거리
- 갑 제5호 증 KT홈페이지 내 인사육성제도 중 TM원칙 소개
- 갑 제6호 증 인사조치 문자메세지 내용
- 갑 제7호 증 매일노동뉴스 해당 기사

2012. 5. 22

신청인 이 해 관 (인)

국민권익위원회 위원장 귀중

#### **첨부 4.**

2012. 4. 30 이해관 위원장 국민권익위 공익신고내용

## 결과보기

### kt의 제주7대 경관 선정투표 국제전화사기 사건

No. | 30120251      구분 | 신고      성명 | 이해관      등록일 | 2012년 04 월 30 일

첨부파일 |  kt기자회견 및 자료.hwp

#### 내용

주식회사 케이티는 2011년 4월부터 001-1588-7715라는 전화번호를 통해 제주7대경관 선정투표를 진행하였는 바 이 전화번호는 국내에서 전화호가 종료처리되고 전용회선을 통해 그 결과데이터를 일방향으로 일본에 있는 서버로 전송하는 방식으로 투표를 진행하는 방식이었음에도 불구하고 이를 국제전화로 홍보했고 이를 국민에게 믿게 하기 위해 요금고지서에도 착신국가를 영국으로 명기하는 등의 기만행위를 통해 엄청난 부당이익을 취한 바 있습니다.

특히 동 번호는 국내를 제외하고는 전 세계 어디에서도 걸려날 수 없는 번호로 국제전화라 할 수 없으며 케이티 스스로도 인정하듯 해외전화망에 전혀 접속된 바 없어서 케이티가 해외전화 사업자와 접속료 정산도 없었던 전형적인 국내 전화입니다.

또한 동시에 케이티는 이 투표를 국제문자투표로도 진행하였는 바 국제문자투표는 건당 100원을 받도록 약관에 명시되어 있는데 케이티는 이 투표와 관련한 국제문자요금을 150원씩 받아 부당 이익을 취하였습니다.

또한 이러한 통신사의 부당한 행위에 대해 이를 바로잡아야 할 방송통신위원회는 이에 관한 논란이 거듭 발생하고 있음에도 불구하고 아무런 조치도 취하고 있지 않습니다.

이렇듯 통신기업에 의해 국민을 상대로 한 기만행위가 발생하였고 이로 인해 그 피해 규모조차 알 수 없는 엄청난 국민이익 침해가 발생했으며 이를 관리 감독해야할 규제당국인 방송통신위원회가 아무런 조치도 취하고 있지 않기에 이를 바로잡고자 신고하오니 철저히 조사하여 주시기 바랍니다.

## **첨부 5.**

**2012. 5. 참여연대 등 KT 표시광고법 위반 신고서 및 결과**

## 신 고 서

### 신 고 인 1. 사단법인 제주참여환경연대

대표자 대효, 최현, 홍영철

제주특별자치도 제주시 이도2동 1059-1 3층

### 2. 참여연대 민생희망본부

대표자 이현욱 본부장(변호사)

서울 종로구 자하문로9길 16(통인동132번지, 참여연대)

### 피신고인 1. 이 석 채 (1945. 9. 1.생)

서울 송파구 문정로 83, 110동 1802호(문정동, 문정래미안아파트)

### 2. 주식회사 케이티

대표이사 이석채

경기도 성남시 분당구 정자동 206

### 사건명 표시·광고의공정화에관한법률위반

## 신 고 취 지

위 피신고인에 대한 아래 범죄 사실을 신고하오니 철저히 조사하시어 엄정한 조치와 처벌을 하여 주시기 바랍니다.

## 신 고 이 유

### 1. 당사자의 관계

신고인 사단법인 제주참여환경연대는 제주사회의 주인인 도민들의 자발적인 참여와 연대에 기초하여 참된 민주주의와 주민자치를 실현하고 지속가능한 제주발전을 구현하는 것을 목적으로 하는 사단법인이며, 신고인 참여연대는 각계각층 국민들의 자발적인 참여로 국가권력을 감시하고, 구체적인 정책과 대안을 제시하며, 실천적인 시민행동을 통하여 자유와 정의, 인권과 복지가 바르게 실현되는 참여민주사회를 건설하는 것을 목적으로 하는 시민단체입니다.

피신고인 이석채는 2009. 1. 14.경부터 고발일 현재까지 주식회사 케이티의 대표이사인 사람이고, 피신고인 주식회사 케이티(이하 ‘케이티’라고 합니다)는 정보통신사업 등을 영위하는 회사입니다.

### 2. 피신고인들의 범행사실

## (1) 뉴세븐원더스 재단의 세계 7대 자연경관 선정 사업

베르나르드 웨버(Bernard Weber)의 주도로 설립되어 스위스에 비영리재단법인으로 등록된 “TheNew7wondews”(뉴세븐원더스, 이하 “뉴세븐원더스”라고 합니다)라는 명칭의 재단은 New 7 Wonders of the World(세계 7대 불가사의) 선정 사업에 이은 두 번째 프로젝트로서 지난 2007년부터 New 7 Wonders of Nature(세계 7대 자연경관, 이하 “세계 7대 자연경관”이라고 합니다) 선정 사업을 진행하였습니다.

뉴세븐원더스는 우선 2007. 7.경 전 세계 네티즌을 상대로 세계 7대자연경관 후보지를 공모해 제주도 등 440개소 선정하였고, 2007. 7.경부터 2008. 12.경까지 제1차 인터넷투표를 통해 261곳을, 2009. 1.경부터 2009. 7. 7.경까지 제2차 인터넷투표를 통해 77곳을 선정한 후, 2009. 7. 21.경 전문가 심사를 통해 28곳을 최종후보지로 선정하였습니다. 그리고 2011. 11. 12.경까지 2년 4개월간 인터넷·전화·문자 투표 방식으로 결선투표를 실시하여 2011. 11. 12.경 그 최종 결과를 자신들의 홈페이지를 통해 발표하였습니다. 대한민국의 제주도는 제주-세계7대자연경관범국민추진위원회(위원장 정운찬)를 필두로 한 범국민적인 투표 참여운동과 그에 호응한 국민들의 열화와 같은 투표 참여에 힘입어 브라질의 아마존, 베트남의 하롱베이와 함께 세계 7대 자연경관에 선정되었고, 나머지 6곳에 모두 ‘잠정적(provisional)’이라는 유보조항이 붙은 것과 대조적으로 유보 없이 확정적으로 선정되는 성과를 거두었습니다.

## (2) 세계 7대 자연경관 선정사업과 피신고인 케이티

이 선정 사업에서 피신고인 케이티는 2010. 12. 29.경부터 통신서비스사업자로 참여하여 문자, 전화투표 서비스를 제공하였습니다. 전화투표는 001-1588-7715로 전화를 걸어 안내멘트(아래 참조)가 나오면 7715(제주선정코드)를 누르는 방식이었고, 문자투표는 한글로 “제주”, 영문으로 “jeju” 또는 “JEJU”라는 문자를 작성하여 위 번호로 전송하는 방식이었는데 처음에는 영국을 수신지역으로 하는 국제 투표 방식으로 전화서비스만 제공하였고 2011. 4. 1.경에 국가별 단독 투표시스템으로 전환하면서 문자투표서비스도 제공하였습니다.

### 아 래

#### 1. 2011. 4. 1. 이전 안내멘트

The official New 7 wonders of Nature. Welcome to the international telephone voting line. This is an international call charged at international calling rate by your telephone provider.

This call will last about one minute. At the end of this message you will hear a tone. After the tone you must enter the 4-digit code for your chosen participating official

finalist candidate.

Do not enter the code before the tone as it will not be counted.

Each finalist in the official new 7 wonders of Nature has its own 4-digit code. You can also vote here for the reserve list. You may know your code already, otherwise you can find it on the website [www.new7wonders.com](http://www.new7wonders.com). Please vote after the tone. TONE

## 2. 2011. 4. 1. 이후 안내멘트

세계7대자연경관 투표서비스입니다. 한국어1번, for english press number 2. 원하시는 후보지 코드 네 자리를 눌러주십시오. 제주는 7715입니다.

이러한 서비스에 대하여 피신고인 케이티는 전화투표의 경우 2011. 4. 1.까지는 한통 당 144원, 그 후에는 180원의 국제전화요금을 부과하였고, 문자투표의 경우 한통 당 150원의 요금을 부과하였습니다.

그런데 케이티가 이번 투표 시스템이 국내에서 전화호가 종료되는 국내 전화임에도 불구하고 국제전화요금을 과금했다는 잘못은 별개로 하더라도, 전화·문자 투표 서비스는 통신서비스(그것이 국제전화시스템인지 국내전화시스템인지를 불문하고) 이외에 투표를 하고 그것을 집계하는 전 과정을 가능하게 하는 정보제공 서비스를 포함하고 있습니다. 이러한 사실은 피신고인 케이티 스스로 주장하고 있는 사실인바, 피신고인 케이티측은 국제문자메시지 요금이 100원인데 반해 문자투표 요금이 150원인 것은 “투표시스템은 060서비스와 같이 정보료를 포함하고 있어 개인 간 문자서비스 요금체계와 다르기 때문”이라고 설명하고 있습니다(증제1호 해명메일-피신고인 케이티의 GMC전략실장, 전무이사인 김은혜가 피신고인 케이티 소속 전 직원에게 보낸 메일). 따라서 위 요금은 정보이용료를 포함한 요금입니다. 이렇듯 전화·문자 투표서비스가 통신서비스 이외에 정보제공서비스를 포함하고 있음에도 불구하고 피신고인 케이티는 위 서비스에 대한 광고행위를 하는 어느 곳에도 통화료 외에 정보이용료가 부과된다는 사실 및 정보이용료를 명시하고 있지 않고, 위 안내멘트에서도 그러한 내용은 명시하고 있지 않습니다.(즉 전혀 별도의 안내를 하지 않았습니  
다.)

## 3. 피신고인들의 범행에 대한 평가 - 표시·광고의공정화에관한법률위반

위와 같은 피신고인들의 범행은 다음에서 보는 바와 같이 표시·광고의공정화에관한법률위반에 해당합니다.

가. 해당법조

**표시·광고의 공정화에 관한 법률**  
**(법률 제11050호, 2011. 9. 15. 일부개정)**

**제17조(벌칙)** 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제3조제1항을 위반하여 부당한 표시·광고 행위를 하거나 다른 사업자등으로 하여금 하게 한 사업자등
2. 제6조제3항 또는 제7조제1항에 따른 명령에 따르지 아니한 자

**제3조(부당한 표시·광고 행위의 금지)** ① 사업자등은 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 표시·광고 행위로서 공정한 거래질서를 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 행위를 하거나 다른 사업자등으로 하여금 하게 하여서는 아니 된다.

1. 거짓·과장의 표시·광고
2. 기만적인 표시·광고
3. 부당하게 비교하는 표시·광고
4. 비방적인 표시·광고

② 제1항 각 호의 행위의 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다.

**제4조(중요정보의 고시 및 통합공고)** ① 공정거래위원회는 상품등이나 거래 분야의 성질에 비추어 소비자 보호 또는 공정한 거래질서 유지를 위하여 필요한 사항으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항인 경우에는 사업자등이 표시·광고에 포함하여야 하는 사항(이하 “중요정보”라 한다)과 표시·광고의 방법을 고시(인터넷 게재를 포함한다. 이하 같다)할 수 있다. 다만, 다른 법령에서 표시·광고를 하도록 한 사항은 제외한다.

1. 표시·광고를 하지 아니하여 소비자 피해가 자주 발생하는 사항
2. 표시·광고를 하지 아니하면 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우가 생길 우려가 있는 사항  
가. 소비자가 상품등의 중대한 결함이나 기능상의 한계 등을 정확히 알지 못하여 구매 선택을 하는 데에 결정적인 영향을 미치게 되는 경우  
나. 소비자의 생명·신체 또는 재산에 위해(危害)를 끼칠 가능성이 있는 경우  
다. 그 밖에 소비자의 합리적인 선택을 현저히 그르칠 가능성이 있거나 공정한 거래질서를 현저히 해치는 경우

② 공정거래위원회는 제1항에 따라 고시를 하려면 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 필요하다고 인정하면 공청회를 개최하여 사업자단체, 「소비자기본법」 제29조에 따라 등록된 소비자단체(이하 “소비자단체”라 한다), 그 밖의 이해관계인 등의 의견을 들을 수 있다.

③ 공정거래위원회는 중요정보를 고시할 때 소비자, 사업자등 이해관계인에게 종합적인 정보를 제공하기 위하여 다른 법령에서 표시·광고를 하도록 한 사항과 표시·광고를 제한하거나 금지하고 있는 사항을 통합하여 공고(이하 이 조에서 “통합공고”라 한다)할 수 있다.

④ 관계 행정기관의 장은 통합공고 사항에 관한 법령이 제정되거나 개정된 경우에는 그 사항이 통합공고될 수 있도록 그 법령의 시행일 전에 공정거래위원회에 통보하여야 한다.

⑤ 사업자등은 표시·광고 행위를 하는 경우에는 제1항에 따라 고시된 중요정보를 표시·광고하여야 한다.

다.

**제19조(양벌규정)** 법인(법인격 없는 단체를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제17조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

**제20조(과태료)** ① 사업자등이 다음 각 호(제5호는 제외한다)의 어느 하나에 해당하는 경우에는 1억 원 이하의 과태료를 부과하고, 제5호에 해당하는 경우에는 3천만원 이하의 과태료를 부과하며, 법인 또는 사업자단체의 임원이나 종업원 또는 그 밖의 이해관계인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제4조제5항을 위반하여 고시된 중요정보를 표시·광고하지 아니한 경우
2. 제5조제3항을 위반하여 실증자료를 제출하지 아니한 경우
3. 제5조제5항을 위반하여 표시·광고 행위를 중지하지 아니한 경우
4. 제8조제1항을 위반하여 임시중지명령에 따르지 아니한 경우
5. 제14조제5항에 따른 시정명령에 따르지 아니한 경우

6. 제16조제2항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제50조제1항제1호를 위반하여 정당한 사유 없이 출석하지 아니한 경우

7. 제16조제2항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제50조제1항제3호 또는 같은 조 제3항에 따른 보고 또는 필요한 자료나 물건의 제출을 하지 아니하거나 거짓으로 보고하거나 거짓 자료·물건을 제출한 경우

8. 제16조제2항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제50조제2항에 따른 조사를 거부·방해 또는 기피한 경우

② 제16조제1항에 따라 준용되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제43조의2에 따른 질서유지명령에 따르지 아니한 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

③ 제1항이나 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공정거래위원회가 부과·징수한다.

### 중요한 표시·광고 사항 고시

(개정 2012. 1. 3 공정거래위원회고시 제 2012- 1호)

#### V. 업종별 중요정보

#### 5. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업

##### 가. 전화정보서비스 업종

##### 가-1. 적용범위

기간통신사업자의 전화회선을 이용하여 각종 정보를 제공하거나 음성을 녹음하고 그 내용을 들을 수

있도록 하는 서비스를 제공하는 사업자에 대해 적용한다.

가-2. 중요정보 항목

1) 표시대상 중요정보 항목: 해당사항 없음

2) 광고대상 중요정보 항목

가) 정보제공자명, 정보제공자의 주소(홈페이지 주소도 가능) 및 전화번호

나) 제공하는 정보의 내용

다) 통화료 외에 정보이용료가 부과된다는 사실 및 정보이용료

【광고 예시】

광고대상 중요정보 항목들을 구체적으로 명시

- “실시간 운세 상담”, “증권 시세 분석 ARS 서비스” 등과 같이 제공하는 정보의 내용을 명시

- “이 서비스는 통화료 외에 30초당 1000원의 정보이용료가 부과됩니다.” 등과 같이 통화료 외에 정보이용료가 부과된다는 사실과 시간 단위당 정보이용료를 명시

## 나. 범행에 대한 평가

소정의 요금을 지불하고 전화나 문자를 이용해 투표에 참여하는 행위는 통신서비스 이용과 정보제공서비스 이용이라는 의미를 함께 가지고 있음에도 불구하고 통신서비스만 이용하는 경우와 그 이용 방식이 크게 다르지 않아 그것이 정보제공서비스라는 사실과 그렇기 때문에 통화료 외에 정보이용료가 부과된다는 사실 및 그 액수가 소비자에게 광고되지 않으면 마치 통신서비스만을 이용하고 있는 것 같은 착각을 불러일으킵니다.

이 사건 전화·문자 투표 서비스로 인한 수익은 ‘뉴세븐원더스’와 제주관광공사에게 배분된 것으로 생각됩니다. 현재 피신고인 케이티에서 구체적인 수익의 범위와 그 배분 내역에 대해서 공개를 거부하고 있으므로(케이티의 통화료 수익 규모도 공개 거부) 이 부분에 대한 철저한 조사가 필요합니다. 이와 같이 통신역무의 제공자인 피신고인 케이티가 아닌 제3자(‘뉴세븐원더스’와 제주관광공사)에게 수익이 배분되는 경우에 이는 정보이용료에 해당함에도 피신고인들은 마치 국제전화의 통신역무 제공의 대가만을 징수하는 것과 같이 기만적인 표시·광고를 하였습니다. 이는 위 법 제3조[부당한 표시·광고 행위의 금지] 제1항 제1호(거짓·과장) 제2호(기만)에 해당되고, 위 법 제17조[벌칙] 제1호에 의하여 피신고인 이석채의 경우 2년 이하의 징역 또는 1억5천만원이하의 벌금, 제19조[양벌규정]에 의하여 법인인 피신고인 케이티의 경우 1억5천만원이하의 벌금형에 해당하는 범죄로 판단됩니다.

또한 위와 같은 피신고인 케이티의 전화·문자 투표 서비스는 표시·광고의공정화에관한법률

제4조 제1항 제2호 다목의 “표시·광고를 하지 아니하면 소비자의 합리적인 선택을 현저히 그르칠 가능성이 있거나 공정한 거래질서를 현저히 해치는 경우”에 해당합니다.

이에 공정거래위원회는 중요한 표시·광고 사항 고시(이하 “이 사건 고시”라고 합니다)를 통해 “각종 정보를 제공하거나 음성을 녹음하고 그 내용을 들을 수 있도록 하는 서비스를 제공하는 사업자”(이 사건 고시 V. 5. 가. 가-1.)에게 통화료 외에 정보이용료가 부과된다는 사실 및 정보이용료를 광고할 의무를 부과하였습니다(이 사건 고시 V. 5. 가. 가-2. 2) 다)).

그런데 피신고인들은 전화와 문자를 이용해 투표하는 서비스를 광고하는 행위를 할 때는 물론 그 서비스 제공시에도 그것에 통화료 외에 정보이용료가 부과된다는 사실 및 정보이용료를 전혀 광고하지 않았습니다. 전화회선을 이용하여 세계 7대 자연경관 선정 행사에 관한 정보를 제공하고 소비자로 하여금 자신이 지지하는 후보자를 선택하게 하여 그 결과를 집계, 반영하는 전화정보서비스임이 명백한 이 사건에서 아무런 정보이용료에 대한 공지가 없었다는 것은 명백한 위 조항 위반이라고 하겠습니다.

이는 위 법 제20조[과태료] 제1항 제1호에 해당하여 1억원이하의 과태료에 처할 사안으로 판단됩니다.

#### 4. 결어

위와 같은 피신고인들의 범행은 표시·광고의공정화에관한법률 위반에 해당한다고 판단되오니 피신고인들의 본건 범행에 대하여 철저히 조사하시어 엄중한 처벌을 내려주시기 바랍니다.

### 증 거 자 료

1. 증제1호 이메일(김은혜 전무)

### 첨 부 서 류

1. 위 증거자료 1부
2012. 5. .
- 위 신고인
1. 사단법인 제주참여환경연대  
대표자 대효, 최현, 홍영철
  2. 참여연대 민생희망본부  
대표자 이현욱 본부장(변호사)

공정거래위원회 귀중

※ 증거자료 1 :kt 사측 자료- 김은혜 전무 명의로 전 직원에게 보낸 메일 전문

From: GMC전략실장 <gmc@kt.com>

To:

CC:

KT 임직원분들께 알려드립니다.

최근 제주 7대 자연경관 선정 논란과 관련해 G&E부문에서 안내해드리는 설명자료를 보내드립니다.

결론부터 말씀 드리면 허위사실로 회사의 명예를 훼손하는데 대해 굳이 일일이 대응하지 않으려 했으나 이제 법적 검토를 포함해 단호하게 대응하겠다는 것입니다.

세계7대 자연경관 투표사업은 국제전화가 아닌 국제투표서비스입니다.

kt는 주간통신사업자로서 제주도가 선정될 수 있도록 저렴한 투표서비스를 제공하였으며, 본 사업에서 발생한 일체 수익은 사전 공표한 바와 같이 제주에 환원하였습니다.

언론에서 제기되는 몇 가지 의문사항에 대해 알려드립니다.

1. 다른 나라(베트남,필리핀,방글라데시,인도네시아 등)등은 국내전화이나 한국은 왜 국제전화로 했는가? 그리고 한국도 사실상 국내 투표시스템이 아닌가?

- 제주7대자연경관 선정은 2007.12월 부터 시작한 사업으로 KT는 2010.12.29부터 통신서비스사업자로 참여함

- 그때까지 모든 국가에서 국제 투표 방식으로 진행했고, 우리나라도 00x등 국제전화로 이뤄진 상태였음. kt도 이에 따라 001을 씀.

- 2011년 4월 주관사(N7W)가 각 국가에 단독 투표시스템을 권유함.

- kt는 이미 3개월간 001을 쓴바 관련지역의 기존번호 유지 요청 등으로 001을 유지할 수 밖에 없었음.

- 사실상 국내 투표 시스템이 아니냐는 질문에 대해 가장 관건이 되는 서버 즉 투표시스템은 일본에 있음

- 국제전화서비스에서 투표시스템의 경우 전기통신사업법이 있어서, 국내에 둘 수 없음. 해외인 일본에 위치시켜야만 했음

- 결과적으로 데이터의 궁극적인 착신은 해외에서 이뤄지는 것으로, 국내 투표시스템이 아님.



[사진1 : kt Japan01 임차한 건물]



[사진2 : 투표시스템]

2. kt는 국제투표방식으로 둔갑시켜 가격을 높인 것이 아닌가?

- kt는 이미 투표에서 발생하는 모든 수익을 환원하겠다고 밝힌바 있음.
- 요금이 비싸지지 않도록 국내에 있는 국제관문국을 활용했음. 사업용전용회선으로 일본의 서버로 연결.
- 음성을 문자로 전환하는 국제관문국까지 해외에 두어야 했다는 일부 주장이 있는데 이는 신규 투자 등으로 요금을 올려 그 부담을 국민에게 전가시키라는 주장과 다름없음.
- 별도 접속료가 부과되지 않으니 투표요금 수준이 28개 투표지 국가 중 제일 저렴했음.  
(예: 필리핀 투표요금은 양국 GDP감안할 때 약 620원 수준,한국은 180원)

3. 중간에 가격을 인상한 이유는?

- 주관사가 추가적으로 무선방식을 요구해 요금이 인상(144원→424원, '11.2.1)되었으나, KT는 단독투표시스템을 구축해 오히려 요금을 인하했음(424원→180원, '11.4.1)

4.국제문자메시지 요금이 100원인데 왜 150원을 받았나?

- 투표시스템은 060서비스와 같이 정보료를 포함한 것으로 개인간 문자서비스 요금체계와 다름.

5. KT는 캠페인 초기('11.6.23) 공표한 바와 같이 모든 수익금을 환원했음.

회사의 명예를 훼손하는 근거 없는 주장에 대해서는 더 이상 인내하지 않겠으며, 법적 검토를 포함해 단호하게 대응할 것임을 알려드립니다.

## 공정거래위 답변

(공식 공문회신을 주지않고 홈페이지에만 답변을 올려 뒤늦게 2013. 1 확인)

2012.05.10. 11:39:38 처리결과

(답변내용)

안녕하십니까?

1. 먼저 귀하의 소중한 민원에 대하여 감사드리며, 귀하께서 제기하신 민원에 대해 다음과 같이 답변 드립니다.
  2. 귀하의 민원내용은 피민원인의 부당한 광고행위 관련 문의로 이해됩니다.
  3. 우리 위원회에서는 상품 또는 용역에 관한 표시·광고에 있어서 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 하는 부당한 표시·광고를 방지하고 소비자에게 바르고 유용한 정보의 제공을 촉진 함으로써 공정한 거래질서를 확립하고 소비자를 보호하기 위하여 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」(이하 “표시광고법”이라 합니다)을 운용하고 있습니다.
  4. 이러한 표시광고법상 부당한 표시광고가 되기 위해서는 사업자가 표시 또는 광고한 내용이 “①사실에 부합하지 않을 것 ②소비자오인성이 있을 것 ③공정한 거래질서를 저해할 우려가 있을 것” 등 세 가지 모두를 동시에 충족하여야 합니다.
  5. 또한, 우리나라 대법원은 위 4.의 ② 소비자 오인성에 대한 기준을 “보통의 주의력을 가진 일반 소비자가 당해 광고를 받아들이는 전체적·궁극적 인상을 기준으로 하여 객관적으로 판단하여야 한다.(대법 2003. 6.27. 선고 2002두6965 참조)”라고 판시하고 있습니다.
  6. 아울러, 광고는 광고주체 즉 상품이나 용역을 제공하는 사업자로서 광고 문안이나 도안 등을 작성한 자, 그리고 광고객체 즉 광고 문안이나 도안 등을 소비자에게 전달할 수 있는 매체(방송광고, 신문광고, 전단지, 카탈로그, 팸플릿 등)가 있어야 할 것입니다.
- ※ 참고로 표시광고매체에는 보도자료(기사, 방송) 및 구두상 설명 등은 포함되지 아니함
7. 그러나 귀하께서 제기한 민원내용에는 광고내용과 관련된 구체적인 자료가 없어 기초적인 검토가 곤란하여 직접 조사에 임할 수 없음을 알려드리오니 양해하여 주시기 바랍니다.
  8. 따라서, “부당한 표시광고행위 신고서”양식을 첨부하여 드리오니, 구체적인 관련자료(사업자의 인적사항 및 광고내용 중 부당한 표시광고로 보는 부분과 동 광고내용이 부당한 이유)를 첨부하시어 우리 위원회 서울지방공정거래사무소 소비자과(02-3140-9653~7)로 제출하여 주시기 바랍니다.

※ 서울사무소 주소 : (137-756) 서울시 서초구 반포대로 217 서울지방공정거래사무소 소비자과

9. 기타 궁금하신 사항이 있으실 경우 위 소비자과나 종합상담과 김환기 조사관(02-2023-4533)에게 문의하시면 성의껏 답변드리도록 하겠습니다.
10. 귀하의 민원을 곧바로 해결해 드리지 못하고 번거롭게 해 드린 점 다시 한번 양해말씀 드리며, 그 사유가 정식 심사를 하기 위한 것임을 고려하시어 너그러이 이해해 주시기 바랍니다.
11. 마지막으로 귀하께서 하시는 일이 항상 잘 이루어지시기를 기원 드립니다. 감사합니다.



판결비평 좌담회 자료집

**이해관 'KT 세계7대경관 전화투표 부정의혹'  
공익신고자 보호조치 취소 판결**

일시 | 2013년 5월 29일(수) 오전 10시

장소 | 참여연대 1층 카페 통인

주최 | 참여연대 사법감시센터

참여연대 공익제보지원센터

호루라기 재단