

문서번호 공익제보 2015-0402

수 신 정무위원회 법안심사소위 소속 의원님들께

발 신 참여연대 공익제보지원센터 (담당 : 이은미 간사 02-723-5302 emlee@pspd.org)

제 목 공익신고자보호법 개정안 주요쟁점에 대한 의견서

날 짜 2015. 4. 21. (총 4 쪽)

공익신고자보호법 개정안 주요쟁점에 대한 의견서

.....

1. 안녕하십니까?
2. 공익제보자를 보호하고 공익제보를 활성화하기 위해, 정무위원회 법안심사소위에서 지난 1월 8일, 2월 24일 두 차례에 걸쳐 심의 중인 공익신고자보호법 개정안과 관련해, 의견서를 제출하오니, 법 개정에 앞서 검토해 주실 것을 요청 드립니다. 끝

■별첨자료 1. 공익신고자보호법 개정안 주요쟁점에 대한 의견서

참여연대 공동대표 김균·법인·정강자·정현



■ 별첨자료 1.

공익신고자보호법 개정안 주요쟁점에 대한 의견서

1. 배경

- 현재 부패 및 공익침해행위를 방지하고 공익제보자를 보호하기 위한 법으로 <공익신고자 보호법>과 <부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 부패방지법)>이 있으나, 두 법 모두 신고 대상 및 보호 범위가 협소하여 공익제보자를 보다 확실히 보호하고, 공익제보를 활성화하기에 부족함.
- 이를 보완하기 위해 19대 국회 들어서 관련법 개정안이 제출되어, 현재 국회에는 17개의 <공익신고자보호법 일부개정법률안>과, 11개의 <부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안>이 계류되어 있음.
- 그러나 지난해 세월호 참사를 계기로 '관피아' 문제가 떠오르면서 국회에서 퇴직 공직자의 취업제한을 강화하는 <공직자윤리법>과 부정청탁 및 금품수수 금지에 관한 법률(이하 김영란법)이 각각 개·제정되고, 더불어 공익신고자보호법 개정 논의가 지난 1월 8일, 2월 24일 정무위원회 법안심사소위에서 두 차례 이루어짐.
- 이에 참여연대는 공익신고자보호법 개정안의 주요내용 중 정무위 법안심사소위에서 쟁점이 되었던 사항에 대해서 아래와 같이 의견을 전달함.

2. 검토의견

1) 공익침해행위 인정 범위 확대(포괄주의 도입)

- 현행 공익신고자보호법은 공익침해행위를 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁의 다섯 분야로 한정하고, 181개 법률에 해당하는 위반행위만 공익제보로 인정하고 있음. 이에 공익침해행위를 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁의 다섯 분야에, '그 밖의 공공의 이익'을 추가하고 대상법률도 포괄주의로 규정하자는 공익신고자 보호법 개정안이 제출되어 있음.
- 정무위 전문위원(검토보고서)과 권익위는 포괄주의 개념을 도입할 경우, 공익신고 기관마다 공익관련 법률여부에 대한 해석·적용이 상이하거나 법원 판결로 공익관련 법률의 해당여부가 번복될 가능성이 존재하다며 유보적 입장임.

○ 의견

- 현재 공익침해행위 대상법률은 181개로 공익제보의 상당부분을 차지하는 형법상 배임횡령이나 사립학교법, 학교급식법 등이 제외되어 있음.

- 공익침해행위 대상법률을 열거하는 현재와 같은 방식은 법률에 규정되어 있지 않다는 이유로 부패와 비리를 제보해도 제보자가 보호받지 못하는 문제가 발생할 수밖에 없으며, 공익침해행위 대상법률에 어떤 법은 포함되고, 어떤 법은 포함되지 않는지에 대해 그 이유를 설명하기 어려움.
- 따라서 공익침해행위 정의를 “국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 그 밖의 공공의 이익과 관련된 법령 위반”으로 확대해, 보다 많은 공익제보자가 보호 받을 수 있도록 해야 함. ‘공공의 이익’이란 개념은 이미 많은 법률에서 사용하고 있고 부패방지법에서도 ‘부패행위’라는 포괄적인 규정을 사용하고 있음.
- 공익침해대상 법률을 열거하지 않는, 즉 포괄주의가 도입될 경우 공익신고를 접수해 처리하는 기관마다 공익관련 법률여부에 대한 해석 적용이 상이하여 혼란이 발생할 수 있다는 의견이 있지만, 현행 열거주의 체제에서도 공익을 침해하는 행위이지만 열거된 법률중의 어느 하나에 위반되는 행위인지 여부는 행정기관이 결정했다라도 사법부의 최종 판단이 내려지기 전까지는 확정된 것이 아니라는 점에서 동일한 한계가 존재함.
- 포괄주의의 경우라 할지라도 공익을 침해하는 행위인가 아닌가를 판단할 수 있는 사례나 합리적 기준들이 공익신고자보호법의 주무기관인 국민권익위원회의 결정례나 법원 판례를 통해 제시될 수 있으며, 그에 따라 공익신고를 처리하는 행정기관들 사이의 판단이 상이해서 혼란스러워지는 경우는 없을 것임.
- 열거주의 체제를 유지하더라도 현재보다 더 많은 법률을 열거한다면 일부 문제점을 개선할 수는 있다는 의견도 있고, 일부분 수긍할 수 있음. 하지만 공익을 침해하는 행위임에는 분명하지만 미처 특정 법률에서 벌칙을 마련해두지 못한 즉, 입법미비 상황이 발생할 수 있기 때문에 한계가 있음. 실제로 국민권익위가 해사안전법이나 수난구조법 등 위반을 공익침해행위로 추가하려는 정부개정안을 제출했고 국회가 지금 심의중인데, 이런 방식은 ‘사후약방문’이라는 한계를 안고 있음.
- 따라서 포괄주의 방식으로 공익침해행위 인정범위를 규정하는 것이 바람직함.

2) 익명신고 및 변호사를 통한 대리신고 허용

- 현행법은 공익신고를 하려는 자는 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항을 기재하도록 하고 있어 신분노출의 위험성이 존재하는 만큼, 익명신고가 불가피한 경우 변호사에 의한 대리 신고를 허용하는 공익신고자보호법 개정안이 제출되어 있음.
- 이에 대해 정무위 전문위원(검토보고서)과 권익위는 변호사를 통한 대리신고 허용의 경우, 비밀보장에 대한 통제장치가 마련되어 있지 않아, 신고자 신분보호에 역행할 우려가 있고, 신고자에게 지급되는 보상금 지급과 관련해서 법적 분쟁 등 부작용이 발생할 수 있다하여 유보적 입장임.

○ 의견

- 우리 사회에서 내부제보가 활성화되지 않는 가장 큰 이유는 신고자의 인적사항에 대한 비

밀유지 실패로 많은 내부고발자들이 예상치 않은 부작용에 시달려왔다는 점임. 만약 신고자 인적사항에 대한 비밀유지만 철저하게 진행될 수 있다면 잠재적인 많은 내부고발자의 고발이 이루어질 것으로 기대됨.

- 따라서 비밀유지를 확보할 수 있도록 신고과정 자체를 비밀로 할 특단의 조치가 필요하며, 현실적 방안으로 공적인 기능을 담당하는 변호사가 사건의 실체를 검증한 다음 변호사 이름으로 신고하게 함으로써 비밀유지를 가능하게 하는 것임.
- 전문위원(검토보고서)과 권익위는 변호사가 신고자의 비밀을 누설할 경우 변호사법(제26조 비밀유지의무)상 징계처벌 이외에는 형사처벌이 불가능하여, 신고자의 신분보장이 어려울 수 있다고 주장함. 그러나 변호사법은 비밀누설에 대하여 형사처벌을 규정하고 있지 않는 것은 맞으나 형법 제317조에서 변호사가 업무상 취득한 비밀을 누설하는 행위에 대하여 따로 업무상비밀누설죄로 형사처벌(3년 이하의 징역)하고 있음. 그런 만큼 변호사의 대리 신고를 허용할 경우 비밀보장에 대한 통제장치가 없다는 주장은 잘 못된 것임.

3) 기타 의견

- 제보자들이 언론기관에 제보하는 가장 큰 이유는 사회적 여론을 환기시켜, 제대로 된 수사와 진실규명에 대한 압박을 가하고자 하는 측면에 강한데, 현행법은 언론제보 후 권익위에 신고된 것은 공익제보로 인정하지 않고 있음. 그러나 신고내용이 공익신고로서의 가치가 있다면 먼저 언론에 공개되었다는 이유로 이를 공익신고로 보지 않을 이유가 없음. 그런 만큼 언론제보 후 사후 신고에 대해서도 공익신고로 인정하여, 제보자를 보호보상 대상으로 포함하는 법률 개정이 이루어져야 함.