

# 공익제보자 보호를 위해 국회통과를 기다리는 법개정안들

시민단체, 국회의원, 정부 제출 법안 20개 쌓여있어  
공익제보 활성화되면 제2의 세월호 참사도 예방가능

발행 | 참여연대 공익제보지원센터 (소장 : 신광식)

담당 | 박근용 협동사무처장, 유동림 간사 02-723-5302 kypark@pspd.org

## 차례

---

요약 및 결론	3
<공익제보 활성화 및 공익제보자 보호> 관련 법안 현황	4
1. 법안 현황	4
2. 주요 개선 방안별 법안 소개	8
1) 공익제보 인정범위 확대	8
2) 공익제보자 보호조치 강화	12
3) 공익침해행위에 대한 부실조사 방지	16
4) 불이익조치자에 대한 처벌 강화	17
5) 제보자에 대한 보상체계 강화	18

## 요약 및 결론

---

- 우리나라는 부패 및 공익침해행위를 방지하고 공익제보자를 보호하기 위해 <공익신고자 보호법>과 <부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 부패방지법)>이 있으나, 두 법 모두 신고 대상 및 보호 범위가 협소하여 공익제보 활성화와 공익제보자 보호에 미흡한 수준임.
- 이에 참여연대는 지난해 12월 각 법에 대한 개정안을 청원하였으며, 주요 내용으로는 ▲ 공익제보로 인정하는 부패행위 범위 확대 ▲ 신고 당시 부패행위라는 합리적인 의심이 인정된다면 공익제보로 인정 ▲ 국회의원이거나 시민단체, 언론사 제보도 공익제보로 인정(신고처의 확대) ▲ 공익제보자에 대한 입시 보호조치 마련 ▲ 공익제보자에게 불이익조치를 한 이들에 대한 처벌 강화 ▲ 공익제보자에 대한 지원책 강화 등을 제시하였음.
- 다행히 참여연대의 청원안 외에도 국회에는 국회의원들과 정부가 공익제보 활성화와 공익제보자 보호 강화를 위해 제출한 개정 법률안이 많이 있지만, 적극적으로 논의되고 있지는 못함. 이 보고서는 현재 발의·제출·청원된 법안들을 소개하고 비교하면서 현행법의 문제나 미흡한 점을 내용별로 살펴보고 조속한 법개정의 필요성을 알리는데 목적이 있음.
- 2014년 8월 21일 현재 국회에 쌓여있는 공익제보 활성화 및 공익제보자 보호 강화를 위한 공익신고자보호법 개정안과 부패방지법 개정안은 모두 20개임. 이는 법개정의 필요성을 공감하는 이들이 많고, 법개정의 필요성이 크다는 것을 보여주는 것임.
- 이들 20개 법안은 ▲ 참여연대가 청원한 법개정안 2개(공익신고자보호법과 부패방지법 개정안 각 1개) ▲ 정부가 제출한 공익신고자보호법 개정안 1개 ▲ 김광진, 김기식, 김기준, 김영주, 김장실, 남인순, 민병두, 박범계, 박주선, 서기호, 서영교, 우윤근, 윤후덕, 이원욱, 정호준, 조정태 등 16명의 국회의원이 대표발의한 법개정안 17개(공익신고자보호법 개정안 14개, 부패방지법 개정안 3개)임.
- 이들 20개 법안을 내용별로 나누어보면, ▲ ‘공익제보 인정범위 확대’ 관련 법안이 12개 ▲ ‘공익제보자 보호조치 강화’ 관련 법안이 13개 ▲ ‘공익침해행위에 대한 부실조사 방지’ 관련 법안이 6개 ▲ ‘불이익조치자에 대한 처벌 강화’ 관련 법안이 8개 ▲ ‘제보자에 대한 보상체계 강화’ 관련 법안이 5개임(하나의 법안에 복수의 내용 포함).
- 국회 통과를 기다리고 있는 이들 20개 법안들이 현재 법의 허점으로 드러난 부분들을 모두 포괄한다고는 할 수 없으나, 상당한 효과를 거둘 수 있는 개정안들인 만큼 국회에서의 개정안 처리가 절실함. 물론 세부적 방식에 있어서는 각 법안들 사이에 약간의 차이는 있음. 하지만 국회 심의에 장애가 될 만큼 대립적인 것은 없는 만큼 국회의원들과 각 정당이 의지만 있다면 당장이라도 협의해서 통과시킬 수 있는 법안들임.

- 공익제보가 활성화된다면 규정위반과 감독소홀, 부패가 누적되어 생긴 세월호 참사 같은 대형사건도 예방할 수 있음. 공익제보자를 보호하고 공익제보를 활성화하도록 국회가 이 법개정안들을 조속히 통과시켜야 함.

## 〈공익제보 활성화 및 공익제보자 보호〉 관련 법안 현황

### 1. 법안 현황

- 19대 국회에서 현재까지(2014.8.21) 제출·발의·청원된 법안은 <공익신고자보호법 일부개정법률안(이하 공익신고자보호법 개정안)> 18개, <부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안(이하 부패방지법 개정안)> 11개로 총 29개의 법안임.
- 이 중 폐기되었거나 이미 국회를 통과한 4개의 법안을 포함하여 공익제보 활성화 및 공익제보자 보호와는 관련이 없거나 상관성이 적은 9개 법안을 제외한 20개 법안(공익신고자보호법 개정안 16개, 부패방지법 개정안 4개)이 본 보고서의 검토 대상임.
- 공익제보 활성화와 공익제보자 보호를 위한 이들 20개 법안을 제출한 이들은, 다음과 같음.
  - 청원 : 시민단체 참여연대
  - 대표발의 국회의원 : 김광진, 김기식, 김기준, 김영주, 김장실, 남인순, 민병두, 박범계, 박주선, 서기호, 서영교, 우윤근, 윤후덕, 이원욱, 정호준, 조경태(이상 16명)
  - 정부
- 20개 법안을 제안주체별로 나누어 보면 의원 발의안이 17개(공익신고자보호법 개정안 14개, 부패방지법 개정안 3개), 정부 제출안이 1개(공익신고자보호법 개정안 1개), 청원안이 2개(공익신고자보호법 개정안 1개, 부패방지법 개정안 1개)이며 구체적으로는 아래 <표1>과 같음

<표1> 19대 국회 통과를 기다리는 <공익제보 활성화 및 공익제보자 보호〉 법안 현황  
(제안일자순, 2014. 8. 21. 현재)

번호	법률	제안방식	제안자(소속정당)	제안일자	소위원회
1	공익신고자 보호법 개정안	발의	우윤근 의원(민)	2013-03-28	2013-06-18
2			김기준 의원(민)	2013-04-15	2013-06-18
3			박범계 의원(민)	2013-04-17	2013-06-18
4			서영교 의원(민)	2013-04-26	2013-06-18
5			김영주 의원(민)	2013-06-19	2013-11-08
6			남인순 의원(민)	2013-06-24	2013-11-08
7			윤후덕 의원(민)	2013-07-16	2013-11-08
8			김장실 의원(새)	2013-07-17	2013-11-08
9			이원욱 의원(민)	2013-07-24	2013-11-08
10			민병두 의원(민)	2013-08-13	2013-11-08
11			김기식 의원(민)	2013-11-07	2013-12-10

12			서기호 의원(정)	2013-12-23	2014-02-20
13			조경태 의원(민)	2014-04-07	2014-04-08
14			박주선 의원(민)	2014-08-21	(상임위 접수)
15		제출	정부 제출안	2013-09-26	2013-11-08
16		청원	참여연대	2013-12-12	
17	부패방지법 개정안	발의	정호준 의원(민)	2013-01-10	2013-04-15
18			서기호 의원(정)	2013-02-06	2013-04-15
19			김광진 의원(민)	2014-04-24	2013-06-18
20		청원	참여연대 청원안	2012-12-12	

주 : 소관 상임위는 정무위원회

- 20개 법안에 담긴 주요 내용은 ▲ 공익제보 인정범위 확대 ▲ 공익제보자 보호조치 강화 ▲ 공익침해행위에 대한 부실조사 방지 ▲ 불이익조치자에 대한 처벌 강화 ▲ 제보자에 대한 보상체계 강화임.
  - ‘공익제보 인정범위 확대’ 내용을 담은 법개정안이 12개 있으며, 구체적 방법별로 보면, ‘공익침해행위 범위 확대’ 내용을 담은 법안이 10개, ‘공익제보 인정 신고처 확대’ 내용을 담은 법안이 6개, ‘대리신고 및 익명신고 허용’ 내용을 담은 법안, ‘합리적 의심에 근거한 신고 인정’ 내용을 담은 법안이 4개임
  - ‘공익제보자 보호조치 강화’ 내용을 담은 법개정안이 13개 있으며, 구체적 방법별로 보면, ‘공익제보자에 대한 권익위 보호조치 결정 강제성 부여’ 내용을 담은 법안이 10개, ‘신고자 책임감면 범위 확대’ 내용을 담은 법안이 4개, ‘보호조치 신청 요건 및 처리 절차 개선’ 내용을 담은 법안이 4개, ‘특별 또는 임시보호조치 마련’ 내용을 담은 법안이 3개임
  - ‘공익침해행위에 대한 부실조사 방지’에 관한 내용을 담은 법안이 6개임
  - ‘불이익조치자 처벌 강화’ 내용을 담은 법개정안이 8개 있으며, 구체적 방법별로 보면 ‘양벌 규정 신설’ 내용을 담은 법안이 6개, ‘벌칙 상향’ 내용을 담은 법안이 7개임
  - ‘제보자에 대한 보상체계 강화’에 관한 내용을 담은 법안이 5개임
- 국회 통과를 기다리고 있는 이들 20개 법안들은 세부적 방식에 있어서는 각 법안들 사이에 약간의 차이는 있음. 하지만 국회 심의에 장애가 될 만큼 대립적인 것은 없는 만큼 국회의원과 각 정당이 의지만 있다면 당장이라도 협의해서 통과시킬 수 있는 법안들임.

<표2> 국회 통과를 기다리고 있는 20개 법안의 내용별 분류

주요 개선사항	내용	제안자	소속 정당	제안일
공익제보 인정범위 확대 (12건)	공익침해행위 범위 확대 (10건)	「공익신고자 보호법」 개정안(9건)		
		박범계 의원	새정치민주연합	2013-04-17
		김영주 의원	새정치민주연합	2013-06-19
		남인순 의원	새정치민주연합	2013-06-24

공익제보자 보호조치 강화 (13건)		김장실 의원	새누리당	2013-07-17
		김기식 의원	새정치민주연합	2013-11-07
		서기호 의원	정의당	2013-12-23
		박주선 의원	새정치민주연합	2014-08-21
		정부 제출안		2013-09-26
		참여연대		2013-12-12
		「부패방지법」 개정안(1건)		
	참여연대		2013-12-12	
	합리적 의심에 근거한 신고 인정 (4건)	「공익신고자 보호법」 개정안(2건)		
		서기호 의원	정의당	2013-12-23
		참여연대		
		「부패방지법」 개정안(2건)		
		서기호 의원	정의당	2013-02-06
	공익제보 인정 신고처 확대 (6건)	「공익신고자 보호법」 개정안(4건)		
		박범계 의원	새정치민주연합	2013-04-17
		이원욱 의원	새정치민주연합	2013-07-24
		서기호 의원	정의당	2013-12-23
		참여연대		2013-12-12
		「부패방지법」 개정안(2건)		
		서기호 의원	정의당	2013-02-06
	대리신고 및 익명신고 허용 (4건)	「공익신고자 보호법」 개정안(3건)		
		김기식 의원	새정치민주연합	2013-11-07
		서기호 의원	정의당	2013-12-23
		참여연대		2013-12-12
		「부패방지법」 개정안(1건)		
	참여연대		2013-12-12	
	공익제보자에 대한 권익위 보호조치 결정 강제성 부여 (10건)	「공익신고자 보호법」 개정안(10건)		
우윤근 의원		새정치민주연합	2013-03-28	
김기준 의원		새정치민주연합	2013-04-15	
윤후덕 의원		새정치민주연합	2013-07-16	
김장실 의원		새누리당	2013-07-17	
민병두 의원		새정치민주연합	2013-08-13	
김기식 의원		새정치민주연합	2013-11-07	
서기호 의원		정의당	2013-12-23	
조경태 의원		새정치민주연합	2014-04-07	
정부 제출안			2013-09-26	
참여연대			2013-12-12	
신고자 책임감면 범위 확대 (4건)		「공익신고자 보호법」 개정안(4건)		
		서영교 의원	새정치민주연합	2013-04-26
		김장실 의원	새누리당	2013-07-17
	김기식 의원	새정치민주연합	2013-11-07	
	정부 제출안		2013-09-26	

	보호조치 신청 요건 및 처리 절차 개선 (4건)	「공익신고자 보호법」 개정안(3건)		
		민병두 의원	새정치민주연합	2013-08-13
		서기호 의원	정의당	2013-12-23
		참여연대		2013-12-12
	특별 또는 임시보호조치 마련 (3건)	「부패방지법」 개정안(1건)		
		참여연대		2013-12-12
		「공익신고자 보호법」 개정안(1건)		
		김기식 의원	새정치민주연합	2013-11-07
공익침해행위에 대한 부실조사 방지 (6건)	공익침해행위에 대한 부실조사 방지 (6건)	「공익신고자 보호법」 개정안(2건)		
		김광진 의원	새정치민주연합	2014-04-24
		참여연대		2013-12-12
		「공익신고자 보호법」 개정안(4건)		
		참여연대		
		김기준 의원	새정치민주연합	2013-04-15
	김기식 의원	새정치민주연합	2013-11-07	
	서기호 의원	정의당	2013-12-23	
불이익조치자 처벌 강화 (8건)	양벌규정 신설 (6건)	「부패방지법」 개정안(2건)		
		참여연대		2013-12-12
		서기호 의원	정의당	2013-02-06
		「공익신고자 보호법」 개정안(6건)		
		참여연대		2013-12-12
		김기준 의원	새정치민주연합	2013-04-15
	김기식 의원	새정치민주연합	2013-11-07	
	서기호 의원	정의당	2013-12-23	
	조경태 의원	새정치민주연합	2014-04-07	
	정부 제출안		2013-09-26	
	벌칙 상황 (7건)	「공익신고자 보호법」 개정안(6건)		
		참여연대		2013-12-12
		김기준 의원	새정치민주연합	2013-04-15
		김기식 의원	새정치민주연합	2013-11-07
서기호 의원		정의당	2013-12-23	
조경태 의원		새정치민주연합	2014-04-07	
윤후덕 의원		새정치민주연합	2013-07-16	
「부패방지법」 개정안(1건)				
참여연대		2013-12-12		
제보자에 대한 보상체계 강화 (5건)	제보자에 대한 보상체계 강화 (5건)	「공익신고자 보호법」 개정안(4건)		
		민병두 의원	새정치민주연합	2013-08-13
		서기호 의원	정의당	2013-12-23
		정부 제출안		2013-09-26
		참여연대		2013-12-12
	「부패방지법」 개정안(1건)			
	참여연대		2013-12-12	



## 2. 주요 개선 방안별 법안 소개

### 1) 공익제보 인정범위 확대

#### 가. 공익침해행위 대상 확대

- 현행 공익신고자보호법은 공익침해행위를 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위(제2조 제1호)로 규정하고 있으며, 이에 해당하는 항목으로 법률에 명시된 11개, 시행령으로 규정된 170개 등 총 181개 법률에 대한 위반행위만 인정하고 있음.
- 그러나 공익침해행위 181개 항목에는 공익제보의 상당 부분을 차지하는 형법 상 배임 횡령이나 사립학교법, 학교급식법 등이 포함되지 않아 문제일 뿐 아니라, 법률에 규정되어 있지 않다는 이유로 부패와 비리를 제보해도 제보자가 보호받지 못하는 문제가 발생함.
- 실제 2011년 10월부터 2012년 3월까지 6개월간 국민권익위원회에 접수된 제보 중 180개 공익침해행위 대상법률에 포함되지 않아 처리가 어려운 제보건수가 총 479건 중 172건으로 35.9%에 달했음.
- 한편 부패방지법은 부패행위를 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위(제2조 제4호 가목)와 같이 정의형으로 규정하고 있어, 위반법률을 직접 나열하여 공익신고 범위를 규정하는 공익신고자보호법에 비해 그 범위가 포괄적임.
- 그러나 부패방지법은 공공기관에만 적용되는데, 공공기관의 범위가 좁고, 비리가 많이 발생하는 사립학교법인은 해당되지 않는 등 허점이 있음.
- 따라서 공익제보로 인정되는 공익침해행위와 부패행위 신고대상 기관의 범위를 확대하여 사각지대에 놓여 있는 공익제보 보호영역을 포괄해야 함.
- 국회에 제출된 법안 20개 중 ‘공익침해행위 대상 확대’에 대한 내용이 있는 법안은 총 10개로 새누리당 김장실 의원, 새정치민주연합 박범계·박주선·김영주·남인순·김기식 의원, 정의당 서기호 의원 등의 의원 발의안 7개와 정부 제출안 1개, 참여연대 청원안 2개가 해당함.
- 참여연대 청원안은 공익신고자보호법의 공익침해행위 대상을 열거형에서 정의형으로 바꾸고, 부패방지법의 부패행위 신고대상 공공기관을 확대하는 내용을 포함함.

<표3> '공익침해행위 대상 확대' 관련 개정안 내용

제안자(정당)	내용
「공익신고자 보호법」 개정안 (9건)	
박범계 의원(민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '자유민주적 기본질서를 침해하는 행위'도 공익침해행위로 규정(안 제2조 제1호)</li> <li>• 「공직선거법」, 「국가공무원법」, 「국가정보원법」을 공익침해행위 대상 법률에 추가(안 별표 제12호부터 제14호까지)</li> </ul>
남인순 의원(민) 김장실 의원(새)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「사립학교법」과 「학교급식법」을 공익침해행위 대상 법률에 추가(안 별표 제11호의2 및 제11호의3 신설)</li> </ul>
박주선 의원(민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「교육기본법」, 「유아교육법」, 「초중등교육법」, 「고등교육법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」, 「평생교육법」, 「사립학교법」, 「학교급식법」, 「학교보건법」 등 교육 분야 법률 9개 공익침해행위 대상 법률에 추가(안 별표)</li> </ul>
김영주 의원(민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익침해행위 대상 법률 대폭 확대(안 별표)</li> </ul>
김기식 의원(민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• *김영주 의원 467개, 김기식 의원 466개, 정부제출안 280개로 확대</li> </ul>
정부 제출안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익침해행위의 범위를 “국민의 건강·안전·환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 기타 공공의 이익을 침해하는 행위”로 규정(안 제2조 제1호) *김기식 의원안만 해당</li> </ul>
서기호 의원(정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익침해행위의 범위를 “국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁과 관련된 법령을 위반하여 국민의 권익을 침해하거나 침해할 우려가 있다고 인정되는 행위”로 확대함(안 제2조 제1호)</li> </ul>
참여연대	
「부패방지법」 개정안 (1건)	
참여연대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부패행위 신고대상인 공공기관의 범위를 「공공기관의 정보공개에 관한 법률(정보공개법)」에 맞추어 확대(안 제2조)</li> </ul>

#### 나. 합리적 의심에 근거한 신고 인정

- 현행 공익신고자보호법은 공익침해행위가 발생(제2조 제2호)했거나 발생할 우려가 있을 경우에 공익신고로 인정함<sup>1</sup>. 즉 신고한 내용이 공익침해행위에 해당하여야만 함
- 이 방식에 따르면 제보자가 공익침해행위에 해당한다고 합리적으로 믿을만한 충분한 근거를 가지고 신고를 하였는데, 조사 또는 수사결과 공익침해행위가 아니라고 결론이 난 경우에는 보호를 하지 못하는 문제가 발생함
- 이는 법률전문가가 아니며 수사권한이 없는 공익제보자에게, 조사권이나 수사권을 가진 기관의 조사나 수사, 또는 법원이 재판한 결과 공익침해행위라고 결론이 나올 것이 명백한 경우에만 제보하도록 강요하는 것이나 마찬가지로, 이럴 경우 공익제보는 활성화되기 매우 어렵고, 충분히 합리적 의심이 들어 제보한 사람을 보호하지 못하는 문제가 발생함<sup>2</sup>
- 따라서 최종 조사(수사), 재판결과 공익침해행위로 판명이 나지 않더라도 공익제보할 당시에

1 공익침해행위가 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 경우도 해당함(제2조 제2항).

2 KT의 제주 7대 경관 선정 전화투표 관련 부정의혹을 신고한 공익신고자가 KT로부터 부당정보 등 불이익 조치를 받아 권익위가 보호조치결정을 내렸으나, 1심법원은 공익침해행위가 확인된 경우에만 보호조치가 정당하다고 판결하여 신고자에 대한 권익위의 보호조치를 취소하라는 판결을 내린 바 있음.

공익침해행위로 불만한 상당한 합리적 근거가 있었다고 국민권익위원회가 판단하는 경우에는 제보자가 보호조치를 받을 수 있도록 해야 함.

- 국회에 제출된 법안 20개 중 ‘합리적 의심에 근거한 신고 인정’에 대한 내용이 있는 법안은 총 4개로 정의당 서기호 의원의 발의안 2개, 참여연대 청원안 2개가 해당함.
- 참여연대 청원안은 공익침해행위의 발생을 의심하여 제보한 경우도 공익신고로 인정하는 내용을 포함함.

<표4> ‘합리적 의심에 근거한 신고 인정’ 관련 개정안 내용

제안자(정당)	내용
「공익신고자 보호법」 개정안 (2건)	
서기호 의원(정) 참여연대	● 공익침해행위의 발생이 의심되어 신고한 경우도 공익신고로 인정(안 제2조 제2호)
「부패방지법」 개정안 (2건)	
서기호 의원(정) 참여연대	● 부패행위를 의심할 상당한 이유가 있었다고 판단되는 경우 신고자가 법적 보호를 받도록 허용(안 제57조)

#### 다. 공익제보 인정 신고처 확대

- 현행 부패방지법은 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 이를 위원회에 신고할 수 있다(제55조)고 규정하여 신고처를 국민권익위원회로 국한하고 있음(공직자의 경우 수사기관, 감사원 추가).
- 따라서 언론사나 시민단체, 정당 등에 제보하였을 경우에 공익제보로 인정되지 않아 제보자가 신분을 보장받기 어려움.
- 공익신고자보호법에서는 신고처를 권익위 뿐 아니라, 공익침해행위 기관단체의 사용자나 조사수사기관까지 규정(제6조)하고 있어 제보를 할 수 있는 다수의 경로가 존재하긴 하지만 여전히 제한적임.
- 공익제보자가 부패행위 또는 공익침해행위를 공익제보(신고)할 때 다른 기관에 비해 접근성이 좋고 신뢰감을 갖고 있는 언론이나 시민단체, 정당 등을 찾는 경우가 많다는 점을 고려할 때, 부패방지법과 공익신고자 보호법 모두 언론과 시민단체 등도 신고처로 인정하여 공익제보자의 신분을 폭넓게 보장해 줄 필요가 있음<sup>3</sup>.

3 2010년 정부의 민간인 불법사찰과 증거인멸 의혹을 폭로한 장진수 전 주무관과, 2012년 18대 대선 당시

- 국회에 제출된 법안 20개 중 ‘공익제보 인정 신고처 확대’에 대한 내용이 있는 법안은 총 6개로 새정치민주연합 박범계의원, 정의당 서기호 의원 등 의원 발의안 4개와 참여연대 청원안 2개가 해당함.
- 참여연대 청원안은 공익신고자보호법의 신고처에 언론기관과 시민단체를 포함시키고, 부패방지법의 신고처를 위원회 외의 기관까지 포함시키는 내용을 포함함.

<표5> ‘공익제보 인정 신고처 확대’ 관련 개정안 내용

제안자(정당)	내용
「공익신고자 보호법」 개정안 (4건)	
박범계 의원(민)	● 신고처에 국회의원 소속 정당 포함(안 제6조)
이원욱 의원(민)	● 신고처에 정당 및 시민단체 포함(안 제6조)
서기호 의원(정) 참여연대	● 신고처에 언론기관 및 시민단체 포함(안 제6조)
「부패방지법」 개정안 (2건)	
서기호 의원(정) 참여연대	● 법원에서 증언하거나 언론사에 제보한 경우에도 신분보호조치 허용(안 제67조) ● 신고처를 부패행위 기관단체 대표자, 조사수사기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자(국회의원 등)까지 확대(안 제55조 개정) ※서기호 의원안 제외

#### 라. 대리신고 및 익명신고 허용

- 현행 공익신고자보호법은 신고시 공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항을 기재(제8조 제1호)하도록 하고 있으며, 기재하지 않을 시에는 공익신고로 처리하지 않음. 부패방지법 역시 신청인의 이름과 주소를 기재(제39조 제1호)하도록 규정하고 있음.
- 그러나 기명으로 제보를 할 경우 공익제보자의 신분이 드러나 신분보장이 어려워질 뿐더러 신변위협 가능성도 배제할 수 없고 이로 인해 공익제보를 포기하는 경우가 발생할 수 있음. 이는 곧 공익제보를 통해 부패를 적발하거나 더 큰 부패행위를 차단하는 것이 어려워진다는 것을 뜻함.
- 현실적으로 익명신고가 불가피한 경우가 있음을 고려할 때 변호사나 시민단체 등을 통한 대리신고 또는 익명신고를 허용하는 것이 필요함.
- 국회에 제출된 법안 20개 중 ‘대리신고 및 익명신고 허용’에 대한 내용이 있는 법안은 총 4

국정원의 불법대선개입 활동을 폭로한 김상욱 씨는 모두 언론을 통해 해당 내용을 공개하였음.

개로 새정치민주연합 김기식 의원, 정의당 서기호 의원 등 의원 발의안 2개와 참여연대 청원안 2개가 해당함.

- 참여연대 청원안은 공익신고자보호법과 부패방지법에서 변호사를 대리로 하여 익명신고를 허용하는 내용을 포함함.

<표6> '대리신고 및 익명신고 허용' 관련 개정안 내용

제안자(정당)	내용
「공익신고자 보호법」 개정안 (3건)	
김기식 의원(민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 신고자가 원할 경우 변호사 대리신고 가능(안 제8조 제1항)</li> <li>● 공익침해행위 증거가 명백한 경우 익명신고 가능(안 제10조의2 신설)</li> <li>※서기호 의원안 제외</li> </ul>
서기호 의원(정)	
참여연대	
「부패방지법」 개정안 (1건)	
참여연대	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 신고자가 원할 경우 변호사 대리신고 가능(안 제58조)</li> </ul>

## 2) 공익제보자 보호조치 강화

### 가. 공익제보자에 대한 권익위 보호조치 결정 강제성 부여

- 현행 공익신고자보호법은 공익신고자가 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정될 때 권익위가 불이익조치를 한 자에게 보호조치 결정을 내리도록 규정(제20조)하고 있음.
- 그러나 불이익조치를 한 자가 권익위의 보호조치결정에 불복하여 행정소송을 제기(제61조에 근거)한 경우 그 행정소송으로 보호조치결정 처분이 확정될 때까지 보호조치결정 처분을 이행하지 않는 경우가 발생함<sup>4</sup>.
- 따라서 권익위의 보호조치결정 처분에 대해 행정소송을 제기할 경우에도 보호조치의 효력을 유지하도록 하고, 보호조치결정을 이행하지 않을 경우 이행강제금을 부과하는 등 보호조치결정의 실효성을 확보하는 방안이 필요함.
  - 권익위와 마찬가지로 합의제 행정기관인 노동위원회, 공정거래위원회, 금융위원회 등은 행정목적 달성을 위해 이행강제금<sup>5</sup> 을 도입하여 운영하고 있음.

4 KT의 제주 7대 경관 선정 전화투표 부정의혹과 관련, 신고한 KT직원이 KT의 부당전보에 대해 1차 보호조치, 해임에 대해 2차 보호조치 신청을 했으나 KT가 모두 행정소송을 제기하여 보호조치가 이행되지 않은 사례가 있음.

5 이행강제금이라 함은 작위의무 또는 부작위의무를 불이행할시, 일정액의 금전이 부과될 것임을 의무자에게 미리 계고함으로써 장래에 의무 이행의 확보를 위한 간접적 강제수단을 의미함.

- 국회에 제출된 법안 20개 중 ‘공익제보자에 대한 권익위 보호조치 결정 강제성 부여’에 대한 내용이 있는 법안은 총 10개로 새누리당 김장실 의원, 새정치민주연합 우윤근·김기준·김기식·민병두·윤후덕·조경태 의원, 정의당 서기호 의원 등 의원 발의안 8개와 정부 제출안 1개, 참여연대 청원안 1개가 해당함.
- 참여연대 청원안은 공익신고자보호법에서 보호조치 이행강제금을 부과하도록 하고 불이익조치자의 소송과 관계없이 보호조치결정 효력이 지속되도록 하는 내용을 포함함.

<표7> ‘공익제보자에 대한 권익위 보호조치 결정 강제성 부여’ 관련 개정안 내용

제안자	내용
「공익신고자 보호법」 개정안 (10건)	
우윤근 의원(민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 보호조치결정 미이행시 2천만원 이하의 이행강제금 부과(안 제21조의2 신설)            ※국가 또는 지방자치단체는 제외; 조경태 의원, 정부 제출안            ※1천만원 이하의 이행강제금 부과; 윤후덕 의원</li> <li>● 행정소송이 제기되어도 보호조치결정 효력 지속(안 제21호 제4항 신설)            ※민병두 의원안 제외</li> </ul>
김기준 의원(민)	
김장실 의원(새)	
김기식 의원(민)	
서기호 의원(정)	
윤후덕 의원(민)	
민병두 의원(민)	
조경태 의원(민)	
참여연대	
정부 제출안	

#### 나. 신고자의 책임 감면 범위 확대

- 현행 공익신고자보호법에 따르면 공익신고등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 공익신고자등을 징계하는 경우 권익위가 징계의 감경 또는 면제를 요구할 수 있음(제14조 제2항).
- 그러나 공익제보자의 위법행위에 대한 과징금·과태료 등의 행정처분에 대해서는 책임 감면조항이 없어, 공익제보자에 대한 보호가 미흡한 실정임<sup>6</sup>.
- 따라서 공익제보자의 위법행위로 인한 불이익한 행정처분에 대해서도 감면조항을 신설하여 공익제보에 대한 신고자의 부담을 경감시키고 제보자에 대한 보호도 강화할 필요가 있음.

6 방사선이 과다피폭되는 작업환경을 신고한 산업기능요원이, 조사과정에서 회사 지시로 산업기능요원 비해당 분야에서 일했다는 것이 드러나 「병역법」을 위반으로 ‘의무중사 440일 연장처분’을 받았으나 공익신고자 보호법에 행정처분에 대한 감면조항이 없어 신고자 구제가 어려운 사례가 있었음.

- 국회에 제출된 법안 20개 중 ‘신고자의 책임감면 범위 확대’에 대한 내용의 법안은 총 4개로 새누리당 김장실 의원, 새정치민주연합 서영교·김기식 의원 등 의원 발의안 3개와 정부 제출안 1개가 해당함.

<표8> ‘신고자의 책임 감면 범위 확대’ 관련 개정안 내용

제안자(정당)	내용
「공익신고자 보호법」 개정안 (4건)	
서영교 의원(민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 공익신고 등과 관련하여 공익신고자 등의 위법사항에 대한 행정처분이 있을 때, 권익위가 감면 요청할 수 있도록 규정(안 제14조제2항)</li> <li>● 공익침해행위에 대한 증거 수집 등 신고 준비와 직접 관련한 행위를 벌하지 아니하도록 함(안 제14조제1항 단서 신설) *김기식 의원안만 해당</li> </ul>
김장실 의원(새)	
김기식 의원(민)	
정부 제출안	

#### 다. 보호조치 신청 요건 및 처리 절차 개선

- 현행 공익신고자보호법은 공익신고등이 있은 후 2년 이내에 가해진 불이익조치(제23조 제2항)에 한해, 불이익조치 있었던 날로부터 3개월 이내로 보호조치를 신청(제17조 제2항)할 수 있도록 하고 있음.
- 보호조치 신청기간의 경우, 공익신고자에 대한 직접적인 인사상의 불이익조치 이외에도 한직으로의 전보 또는 지방전출, 조직 내 왕따 등 간접적이고 은근한 불이익조치에 대해서는 3개월 내에 보호조치 신청을 결정하기 어려운 상황이 발생할 수 있음.
- 또 위원회가 불이익조치 여부를 조사할 때 불복구제절차(예 : 징계조치에 대한 소청심사)가 진행 중이면 조사를 하지 못하는 조항(부패방지법 제29조 제3항)이 있어 신분보장조치 결정이 지연되는 상황이 발생함.
- 따라서 이와 같은 보호조치 신청 요건 및 처리 절차를 개선하여 제보자가 보다 실질적으로 법적 보호를 받을 수 있도록 해야 함.
- 국회에 제출된 법안 20개 중 ‘보호조치 신청 요건 및 처리 절차 개선’에 대한 내용이 있는 법안은 총 4개로 새정치민주연합 민병두 의원, 정의당 서기호 의원 등의 의원 발의안 2개와 참여연대 청원안 2개가 해당함.

<표9> ‘보호조치 신청 요건 및 처리 절차 개선’ 관련 개정안 내용

제안자(정당)	내용
「공익신고자 보호법」 개정안 (3건)	
민병두 의원(민)	• 불이익조치 추정기간을 현행 2년에서 3년으로 연장(안 제23조 제2호 신설)
서기호 의원(정)	• 보호조치 신청기간을 현행 3개월에서 1년으로 연장(안 제17조 제2항)
참여연대	
「부패방지법」 개정안 (1건)	
참여연대	• 신분보장조치 신청 시 위원회 조사는 60일 이내. 30일 간 연장 가능(안 제 62조) • 불이익조치에 대한 불복구제절차 진행 중에도 위원회 조사 허용(안 제62조)

## 라. 특별 또는 임시보호조치 마련

- 현행 공익신고자보호법은 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받은 때(제17조 제1항)만 보호조치 신청이 가능하며, 공익신고를 할 만한 합리적인 사정이 있음에도 최종적으로 공익신고로 인정되지 않은 경우에는 제보자가 신분을 보호받기 어려움.
- 부패방지법 역시 신고를 이유로 신분상 불이익 등을 받은 경우 권익위에 보호조치를 신청(제 62조)할 수 있지만 부패행위를 제보한 자가 권익위에 신분보장조치를 요구한 후, 이에 대한 권익위의 조사기간이 지연되어<sup>7</sup> 제보자가 불이익한 처분을 감수해야 하는 경우가 종종 발생함.
- 따라서 제보자의 신고내용이 최종적으로 공익신고에 해당되지 않더라도 제보자를 보호하는 것이 합당하다고 판단되거나, 제보자가 보호조치결정을 받게 되는 과정에서 그 시급성이 인정될 때에는 임시의 보호조치를 가능하게 해줄 필요가 있음<sup>8</sup>.
- 국회에 제출된 법안 20개 중 ‘특별 또는 임시보호조치 마련’에 관한 내용이 있는 법안은 총 3개로 새정치민주연합 김기식·김광진 의원 등 의원 발의안 2개와 참여연대 청원안 1개가 해당함.
- 참여연대 청원안은 제보자에 대한 심각한 불이익조치가 우려되거나 진행 중인 경우 위원회가 임시신분보장조치를 결정하는 내용을 포함함.

7 부패방지법 제67조에 따르면 제보자의 신분보장조치 등 요구가 있는 경우 60일 이내, 최대 90일 이내에 권익위가 신분보장조치 결정을 내려야 하는데, 이 최대 90일의 기간 동안은 사실상 제보자가 불이익조치를 그대로 감수해야 하는 기간임.

8 국가인권위원회법(제48조)에서도 인권침해나 차별행위가 계속되고 있다는 상당한 개연성이 있고, 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있는 경우에 그 소속기관 등의 장에게 긴급구제 조치를 권고할 수 있도록 규정하고 있음.



<표10> '특별 또는 임시보호조치 마련' 관련 개정안 내용

제안자(정당)	내용
「공익신고자 보호법」 개정안 (1건)	
김기식 의원(민)	• 공익신고로 인정되지 않았으나 신고에 합리적인 이유가 있다고 판단되는 경우 위원회가 특별보호조치결정 가능(안 제20조의2 신설)
「부패방지법」 개정안 (2건)	
김광진 의원(민) 참여연대	• 신고자에 대한 심각한 불이익조치가 우려되거나 진행 중인 경우 위원회가 임시신분보장조치결정 (안 제62조의2 신설)

### 3) 공익침해행위에 대한 부실조사 방지

- 현행법상 권익위는 접수된 공익신고를 관련 조사기관이나 수사기관에 이첩하고 그 사실을 신고자에게 통보(공익신고자보호법 제9조 제3항)하거나, 조사수사결과를 신고자에게 통지(공익신고자보호법 제9조 제4항)하는 정도에 그침.
- 그러나 공익신고 내용을 조사 또는 수사하는 기관의 조사수사가 충분치 않을 경우에 별도의 조치가 없어 신고내용에 대한 확실한 규명에 실패할 수 있음<sup>9</sup>
- 따라서 권익위가 사건을 직접 조사할 권한을 가지거나, 조사기관이나 수사기관의 부실한 조사결과에 이의를 제기하고 재조사를 요구할 수 있어야 함.
- 국회에 제출된 법안 20개 중 '공익침해행위에 대한 부실조사 방지'에 대한 내용이 있는 법안은 총 6개로 새정치민주연합 김기준김기식 의원, 정의당 서기호 의원 등 의원 발의안 4개와 참여연대 청원안 2개가 해당함.
- 참여연대 청원안은 공익신고자보호법에 권익위의 재조사·재수사 요구권을 규정하고 부패방지법에 권익위의 조사권을 규정하는 내용을 포함함.

<표11> '공익침해행위에 대한 부실조사 방지' 관련 개정안 내용

제안자(정당)	내용
「공익신고자 보호법」 개정안 (4건)	
김기준 의원(민)	• 권익위에 재조사·재수사 요구권 부여(안 제9조 제5항부터 신설)

9 다만 공직자와 공공기관의 부패행위에 대해서는 국민권익위가 조사기관의 조사나 수사가 충분치 않다고 인정되는 경우 재조사를 요구(부패방지법 제60조 제4항)할 수 있고 신고자도 수사결과에 대한 이의를 신청할 수 있음(부패방지법 제60조 제4항).

김기식 의원(민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조사결과 및 수사결과에 대한 신고자의 이익신청권 규정(안 제9조) *김기식 의원안만 해당</li> </ul>
서기호 의원(정)	
참여연대	
「부패방지법」 개정안 (2건)	
서기호 의원(정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 권익위에 조사권 부여(안 제 59조)</li> </ul>
참여연대	

#### 4) 불이익조치자에 대한 처벌 강화

- 현행 공익신고자보호법은 공익신고자에게 파면, 해임, 해고, 그밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치, 징계, 정직, 감봉, 전보 같은 인사조치뿐만 아니라 직무 미부여, 직무 재배치, 공익신고 방해 또는 공익신고 취소 강요, 폭언, 집단따돌림, ‘블랙리스트’ 작성 및 리스트 공개 등 통상 공익제보자가 근무하는 부서내에서 벌어지는 불이익조치를 한 자를 처벌(제30조 제2항, 제3항)하도록 하고 있음.
- 그러나 공익제보자가 근무하는 부서 내에서 벌어지는 불이익조치의 경우 그 행위를 한 자에게만 해당되고 관리책임자 또는 감독자에 대해서는 면책을 하고 있음.
- 따라서 불이익조치를 한 행위자의 관리감독자에 대해서도 관리감독상 주의의무책임을 부과하여 처벌할 수 있도록 양벌규정<sup>10</sup>을 신설함으로써 법인이나 대표자 등의 감독책임을 강화하고 제보자의 신분보장을 확실히 보장할 필요가 있음<sup>11</sup>.
- 또 현행 공익신고자보호법은 불이익조치자 등에 대해 최고 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금(제30조)을 처하며, 부패방지법은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제90조 및 제91조)에 처하고 있으나 불이익조치 더 금지하기 위해 이를 전반적으로 상향시킬 필요가 있음.
- 국회에 제출된 법안 20개 중 ‘불이익조치자에 대한 처벌 강화’에 대한 내용이 있는 법안은 총 8개로 새정치민주연합 김기준·김기식·윤후덕·조경태 의원, 정의당 서기호 의원 등 의원 발의안 5개와 정부 제출안 1개, 참여연대 청원안 2개가 해당함.
- 참여연대 청원안은 공익신고자보호법에서 벌칙 상향, 징역형과 벌금형 병과, 그리고 양벌규

10 양벌규정은 어떤 범죄가 이루어진 경우에 직접 행위를 한 당사자를 벌하는 외에 그 행위자와 일정한 관계가 있는 타인(자연인·법인 또는 법인격 없는 단체)도 처벌하도록 하는 규정을 말함.

11 양벌규정은 ‘UN반부패협약’ 및 ‘OECD뇌물방지협약’의 권고사항임.

정을 신설하는 내용을 포함함.

<표12> '불이익조치자에 대한 처벌 강화' 관련 개정안 내용

제안자(정당)	내용
「공익신고자 보호법」 개정안 (7건)	
윤후덕 의원(민)	• 양벌규정 신설(안 제 30조의2 신설)
조경태 의원(민)	• 징역 최고 5년, 벌금 최고 5천만원으로 상향(안 제30조)
정부 제출안	• 양벌규정 신설(안 제 30조의2 신설)
김기준 의원(민)	• 양벌규정 신설(안 제30조의2 신설)
김기식 의원(민)	• 징역 최고 5년, 벌금 최고 5천만원으로 상향(안 제30조)
서기호 의원(정)	※김기준김기식 의원은 벌금만 각각 9천만원·1억원으로 상향
참여연대	• 징역형과 벌금형 병과(안 제30조 제4항 신설)
「부패방지법」 개정안 (1건)	
참여연대	• 불이익조치자등에 대해 징역 최고 2년, 벌금 최고 2천만원으로 상향(안 제90조 및 제91조)

### 5) 제보자에 대한 보상체계 강화

- 공익제보자들의 경우 제보로 인한 일시적인 피해 뿐 아니라, 부패행위가 발생했던 직장에서 계속 근무하는 것이 쉽지 않음.
- 따라서 제보자가 원하는 경우 다른 직장으로 옮겨갈 수 있도록 지원하는 것이 필요함.
- 그리고 공익신고자보호법은 공익신고로 국가 등에 직접적 수입회복 또는 수입증대를 가져온 경우 보상금을, 공익신고 등으로 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우(육체적 정신적 피해 치료 비용, 전직과 파견근무로 인한 이사 비용, 원상회복 재송절차 소요비용 등)에는 구조금 지급을 신청하도록(제26조 및 제27조)하고 있으나, 상훈법에 따른 포상과 포상금 지급규정은 없음.
- 반면 부패방지법에서는 보상 및 포상금 지급이 가능(제68조)하도록 규정하고 있으나, 부패행위 신고에 따른 피해에 대한 구조금 지급 규정은 없음. 따라서 두 법률에서 서로 빠진 부분을 보완하는 것이 필요함.
- 국회에 제출된 법안 20개 중 '제보자에 대한 보상체계 강화'에 대한 내용이 있는 법안은 총 5개로 새정치민주연합 민병두 의원, 정의당 서기호 의원 등의 의원 발의안 2개, 정부 제출안 1개, 참여연대 청원안 2개가 해당함.

- 참여연대 청원안은 공익제보자의 전직과 재취업을 지원하는 내용 및 보상금 외의 소요액에 대해 별도 청구할 수 있도록 하는 내용을 포함함.

<표13> '제보자에 대한 보상체계 강화' 관련 개정안 내용

제안자(정당)	내용
「공익신고자 보호법」 개정안 (4건)	
서기호 의원(정) 참여연대	• 국가가 공익신고자 등의 전직과 재취업을 지원(안 제16조의2 신설)
민병두 의원(민) 정부 제출안	• 공익에 증진을 가져온 경우 포상금 지급(안 제26조의2 신설)
「부패방지법」 개정안 (1건)	
참여연대	• 보상금 외에 신고자가 불이익처분에 대한 원상회복 등에 소요된 비용을 별도로 청구(안 제68조)

끝.

---

## 참여연대 이슈리포트

### 공익제보자 보호를 위해 국회통과를 기다리는 법개정안들

발행일 2014. 08. 22

발행처 참여연대 공익제보지원센터 (소장 : 신광식)

담 당 박근용 협동사무처장, 유동림 간사 02-723-5302 kypark@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2014 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 [www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org)

---