
부정과 비리를 거부하는 모든 시민은
보호받을 권리가 있습니다

서울시 공익제보지원조례 제정을 위한 시민 토론회

일시 | 2013년 4월 2일(화) 오후 2시

장소 | 서울특별시의회 의원회관 2층 대회의실

주최 | 김광수 서울특별시의회 행정자치위원장실

김형태 서울특별시 교육의원실

공익제보자와 함께하는 모임

호루라기 재단

사)한국투명성기구

참여연대 공익제보지원센터

프로그램

- 14:00 축사 김광수 서울시의회 행정자치위원장
 기동민 서울시 정부부시장
- 사회 유한범 한국투명성기구 상임이사
- 14:20 발제 1 **“부정과 비리를 거부하는 모든 시민은
 보호받을 권리가 있습니다”**
 - 서울시 공익제보지원조례 제정안 제언 -
 이상희 변호사 / 참여연대 공익제보지원센터 실행위원
- 14:35 발제 2 **공익제보자보호법제 발전과정에 비추어 본
 서울시조례 제정의 의의**
 이지문 호루라기재단 상임이사
- 14:50 지정토론 김형태 서울특별시 교육의원
 김용환 공익제보자와함께하는모임 대표
 송병춘 서울특별시 감사관
 곽형석 국민권익위원회 신고심사심의관
- 15:30 종합토론
- 16:00 폐회

목차

발제1

“부정과 비리를 거부하는 모든 시민은 보호받을 권리가 있습니다” / 이상희	
서울시 공익제보지원조례 제정안 제안	5
공익제보자 등 보호 지원에 관한 조례 제안 안	18

발제2

공익제보자보호법제 발전과정에 비추어 본 서울시조례 제정의 의의 / 이지문	29
--	----

토론1

진실을 말하는데 용기를 필요로 하는 세상은 좋은 세상이 아닙니다 / 김형태	47
---	----

토론2

서울시 공익제보자 지원 조례 제정에 대한 의견 / 김용환	63
---------------------------------	----

토론3 (현장토론)

서울시 공익제보자 보호 조례 제정 검토 / 송병춘	68
-----------------------------	----

토론4

서울시 공익제보자 보호 조례 제정 검토 / 곽형석	69
-----------------------------	----

서울시 공익제보지원조례 제정안 제안

“부정과 비리를 거부하는 모든 시민은 보호받을 권리가 있습니다”

이상희 / 변호사, 참여연대 공익제보지원센터 실행위원

1. '공익제보자 등 보호 지원에 관한 조례' 청원 배경

참여연대는 1995. 10. 서울시의회에 공익정보제공자 보호 등에 관한 조례안을 청원한 바 있다. 그 당시 공익제보자 보호 및 지원을 위한 법률이 없었기 때문에, 한편에서는 국회에 입법청원을 하면서, 공익제보자 지원을 위한 현실적인 필요성, 그리고 입법운동의 일환으로 조례안을 청원하였다.

위 서울시 조례안이 의회를 통과하지 못했지만, 시민사회단체의 입법운동과 국민들의 열망이 반영되어 2001. 7. 24. 공공부문에서의 공익제보자 보호를 규정한 부패방지법(현행 개정 법률명, '부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률', 이하 현행법률도 '부패방지법'이라 한다)이 제정되어 2002. 1. 25.부터 시행되었고, 2011. 3. 20. 민간부문에의 공익제보자 보호를 규정한 공익신고자 보호법이 제정되어 2011. 9. 30.부터 시행되고 있다.

그러나, 위 법률만으로는 아직도 공익제보자 보호가 미흡할 뿐 아니라, 신고가 있으면 공익제보자를 보호한다는 소극적 의미를 벗어나 우리 사회에 공익제보 문화를 정착하기 위한 제도적 장치가 필요하다는 요구가 제기되었다.

마침 2012. 3. 국민권익위원회에서 '지방자치단체 공익신고자 등의 보호와 지원에 관한 표준조례안'을 배포하여 서울시가 검토 중에 있고, 실제 부산광역시 서구 등 지방자치단체가 공익제보자 보호 및 지원을 위한 조례를 제정하였다.

따라서, 기존 법의 문제점을 보완하고, 서울시의 공익제보 처리 기능을 강화하기 위하여 '공익제보자 등 보호 지원에 관한 조례'안을 청원하기에 이르렀다.

2. 조례 제정의 필요성

가.

조례안은 크게, 공익제보자 지원을 위한 서울시의 책무, 공익제보지원제도의 정착을 위한 '공익제보자 보호 우수기업 지정' 제도, 그리고 공익제보자 보호 및 지원으로 구성하였다.

나. 조례로서 공익신고자보호법 문제점 보완

① 공익신고자 보호 대상의 범위 협소

부패방지법은 공공부문에서의 부패행위를 신고대상으로 하고 있어 위반 법률을 한정하고 있지 않는데, 공익신고자보호법(제2조) 및 시행령(제2조)은 공익신고자 보호 대상을 180개 법률 위반에 한정하고 있다.

그러나, 국민건강보험법상의 의료비용 부당 청구 등 비록 공익신고자보호법령에서 구체적으로 규정하고 있지 않으나 공익신고자보호법 취지에 비추어 보호 대상 범주에 포함해야 하는 경우가 있고 개인정보보호 등 소비자 권리 영역이 확대되면서 새롭게 도입되는 법령들이 있으므로, 공익신고자보호법령에 규정된 법령에 한정하여 신고자들을 보호만으로는 미흡하다는 문제가 있다.

② 익명 신고 문제

공익신고자보호법¹⁾에는 익명신고의 가능성을 차단하고 있다. 그러나, 현실적

1) 공익신고자보호법 제8조 제1항 : 공익신고를 하려는 사람은 다음 각호의 사항을 적은 문서(전자문서를 포함한

으로 익명에 의한 신고가 불가피한 경우가 있으므로, 변호사 대리에 의한 익명 신고를 가능하게 할 필요가 있다.

③ 공익제보자 지원 내용 강화

공익신고자보호법(27조)은 공익신고자 등과 그 친족 또는 동거인이 공익신고 등으로 피해를 입었거나 비용을 지출한 경우 구조금의 지급을 신청할 수 있게 하였으나, 공익신고 직후 발생하는 불이익 조치에 대하여 구제수단이 없다.

그리고, 공익신고에 따른 불이익 구제를 넘어 적극적인 보호정책 차원에서 공익신고자 등의 청렴성을 적극 반영하여 시에서 공무원 등으로 채용할 때 우선적 배려를 고려할 필요와 실익이 있다.

④ 불이익조치 조사권, 공익신고 조사권 분리에 따른 문제

부패방지법과 공익신고자보호법 모두 불이익조치에 대한 조사권한은 국민권익위원회의 소관업무로 규정하고 있는 반면, 부패행위 또는 공익침해행위에 대한 조사는 조사기관의 소관업무로 규정하고 있다.

구체적으로 공익신고자보호법에서 규정하고 있는 서울시의 역할을 정리하면 다음과 같다.

이를 통해 알 수 있듯이 시는 공익신고(공익침해행위, 부패행위)에 대한 자체 조사권을 가지고 있는 반면, 불이익조치 조사 및 보호조치 신청 접수와 판단은 국민권익위원회의 소관으로 하고 있다.

그러나, 공익신고 조사와 불이익조치 및 보호조치 판단은 별개의 업무가 될 수 없고 유기적으로 연결되어 있다. 특히, 공익제보자에게 무엇보다 중요한 문제는 공익침해행위에 대한 엄정한 조사와 조치이다.

따라서, 공익제보자에게 조사에 관한 알권리를 충족시키고 공익제보자의 협조 및 보호가 유기적으로 연결되어 있다는 점에서, 서울시에 공익제보자 불이익조치 및 보호조치 업무를 부과할 필요가 있다.

다. 이하 “신고서”라 한다)와 함께 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 제출하여야 한다.

1. 공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항(이하 생략)

- ① 조사기관(법 제6조제2항)
: 공익침해행위 지도·감독·규제 또는 조사 등 권한을 가진 행정기관이나 감독기관
- ② 공익신고의 접수(법 제6조제2호) 및 이첩접수(법 제9조제3항)
- ③ 공익신고의 처리(법 제10조)
: 필요한 조사, 조사결과 통보, 조사결과에 따른 필요한 조치
- ④ 보호조치신청에 대한 조사 협력(법 제19조제5항)
: 공익침해행위 조사와 관련된 자료의 제출
- ⑤ 불이익조치 금지 신청 조사(법 제22조제3항)
- ⑥ 공익신고 조사·처리, 보호조치 관련 협조 요청이나 협조 응답(법 제25조)
- ⑦ 보상금 지급결정 통보 시 보상금에 상당하는 금액 상환(법 제29조제2항)
: 지자체의 직접적인 수입 회복이나 증대 시, 권익위 요청에 따른 보상금 지급

다. 지방자치단체 공익제보 처리기능 강화

공익신고자보호법 시행일인 2011. 9. 30. 부터 2012. 3. 31.까지 6개월 간 서울시가 처리한 공익신고는 총 1,162건으로 구체적인 내역은 아래 표 1>과 같다. 실제로는 훨씬 많을 것으로 판단된다.

반면, 국민권익위원회가 위 법 시행 이후 3개월간 접수한 공익신고 접수 건수는 292건인데, 그 현황은 아래와 같다.

표1> 서울시 6개월간 공익신고 처리분 (2011.10~2012. 3) *서울시 자료 인용

구분	접수		처리				사례
			직접처리		관계 기관 송부	종결 / 각하	
	건수	비율	금전적 행정처분	비금전적 행정처분			
건강	46	4	4	16	17	9	청소년유해업소 출입금지 표시 위반/무신고 영업 및 영업장 외 영업/허위과대광고 등
안전	484	42	160	162	1	161	
환경	623	53	599	1	0	23	
소비자 이익	9	1	2	3	1	3	원산지 거짓표시/무등록자 및 대여자 혐의/수사의뢰/
공정 경쟁	0	0	0	0	0	0	
합계	1,162	100	765	182	19	196	

표2> 공익신고자보호법 시행 이후 3개월 간

국민권익위 유형별 공익신고 접수 현황 *권익위 2011 백서 인용

공익침해 유형	합계	건강	안전	환경	소비자 이익	공정 경쟁	기타
합계(건)	292	169	8	10	46	18	41
구 성 비 (%)	100	57.9	2.7	3.4	15.8	6.2	14.0

이와 같이 서울시의 공익신고 접수율이 월등히 높은데, 공익신고와 일반 민원이 혼재되어 접수되고 있는 것이 현실이다.

적극적인 공익제보자 보호 및 지원을 위하여 서울시 내에 공익제보센터를 설치하고 처음부터 세밀하게 공익제보자를 보호 및 지원할 수 있는 시스템을 정착하는 것이 필요하다.

라. 공익제보자 지원 등의 통합 자치조례 제정

서울시는 공익제보 지원 및 보상 관련하여 아래와 같은 조례와 규칙 등을 두고 있다.

- ① 서울시 여객자동차운수사업법 위반행위 신고포상금 지급 조례
- ② 서울시 불법하도급 신고포상금 지급에 관한 조례
- ③ 서울시 도로시설물 등 고장·손괴원인자신고포상금 지급규칙
- ④ 서울시 부조리 신고 및 보상금 지급에 관한 조례

그러나 위 조례들 모두 '포상금' 또는 '보상금'에 관한 것인데 신분상 불이익조치에 대하여 간략하게 서술되어 있거나(①, ②, ④의 경우), 별도의 규정을 따로 두고 있지 않은바(③의 경우), 통합적인 공익제보자 보호를 위한 조례제정이 필요하다.

3. 조례제정의 합법성

가.

본 조례안은, 공익신고자보호법 또는 부패방지법이 미처 보호하지 못하는 신고자를 보호하거나 미흡한 보호제도를 보완하고 서울시 특성에 맞게 공익제보 제도를 정착하기 위하여 마련되었다.

이와 관련하여 판례는, '조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게

별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다(대법원 1997.4.25, 선고, 96추244, 판결)'고 판시하였다.

본 조례안은 지방자치단체로서 공익제보제도 정착에 필요한 사업 수행과 실질적인 공익제보자 보호를 위하여 필요한 사항을 규정하고 있는바, 법령과 별도의 목적을 가지고 지방 실정에 맞는 제도를 시행하기 위한 것이므로 법률의 위반 문제는 발생하지 않는다.

나.

한편 본 조례안은 공익제보자를 보호하고 지원하기 위한 것으로써 권리제한이나 의무에 관한 사항이 아니므로 개별적인 법률의 위임도 요구되지 않는다고 할 것이다.

4. 구체적인 내용

가. 공익제보 범위

앞에서 살펴본 바와 같이 공익신고자보호법으로 보호받지 못하는 신고자가 있을 수 있으므로, 본 조례안에서는 공익제보의 범위를 부패방지법과 공익신고자보호법 이외에 '여타 법률상에서 벌칙으로 규정하고 있는 불법행위에 대한 공익신고 규정의 취지에 부합하는 제보'라는 포괄적 규정을 두었다(제1조).

위 포괄규정은 공익제보자지원위원회의 공익제보자지원 선정 과정 등을 통해 구체화될 수 있다.

나. 서울시 책무

지방자치단체 차원의 공익제보자 보호의 필요성과 의무를 강조하기 위하여, 본 조례안에서는 서울특별시 시장의 공정한 공익제보 조사에 대한 노력, 공익제보자 등의 보호 및 지원에 필요한 정책 마련과 공익제보 활성화를 위한 노력, 민간단체

등과의 협력 의무, 예산과 인력의 충분한 확보노력 의무 등을 명시하였다(제4조).

다. 공익제보자 지원위원회와 공익제보센터

본 조례안의 핵심은, 서울시 관할의 공익침해행위 및 부패행위와 공익제보자 보호를 서울시에서 통합 관리하고, 서울시가 공익제보제도의 정착에 필요한 정책을 수립하고 집행하는데 있다.

따라서 이 업무를 위하여 서울시 안에 '공익제보자지원위원회'를 설치하고, 구체적인 집행을 위하여 '공익제보센터'를 설치하도록 하였다(제6조, 제13조).

앞에서도 살펴본 바와 같이 서울시에 접수된 공익신고 건수가 많음에도 불구하고 민원과 혼재되어 있어 공익제보자 지원 및 보호가 체계적으로 이루어지지 않고 있다. 따라서, 별도의 공익제보센터를 설치하여 공익제보의 통합처리와 공익제보자 보호를 위한 사무처리를 하도록 할 필요가 있다.

별도의 공익제보센터 설치는, 시민들에게 공익제보의 필요성과 보호제도의 홍보를 위해서도 유의미하다.

공익제보자지원위원회는 15명 이내로 구성하되 위원은 시장이 위촉하고, 공익제보자지원위원회의 특성을 고려하여 과반수는 외부 인사가 하며 위원장은 민간위원이 맡는 것으로 하였다.

그리고 민간위원 자격은, 공익제보 전문성과 독립성을 담보하기 위하여 ①공익제보 분야에 대한 전문지식이 있고 학계에서 인권 관련 연구 경험이 있는 사람, ②공익제보 분야 정부기관, 비영리 민간단체·법인, 국제기구 등에서 근무 경험이 있는 사람, ③공익제보 분야에 대한 전문지식이 있거나 공익제보 분야 근무경험이 있고 공익제보 관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람으로 하였다.

라. 공익제보자 보호 우수기업 제도

‘공익제보자 보호 우수기업 지정 및 지원’ 제도는 공익제보 문화를 정착시키기 위한 제도로, 국민권익위원회가 제정한 표준조례안에도 규정되어 있는 제도이다.

기업에 공익제보의 중요성을 알리고 공익제보에 따른 불이익조치를 사전에 방지한다는 취지에서 중요한 의미를 가진다고 할 것이다. 최근 기업의 사회적 책임이 중요한 의제로 부각되고 있는데, 공익제보자 보호 제도 역시 사회적 책임의 일환으로 기업에 충분히 요구할 수 있을 것으로 보인다.

제8조에서 공익제보자 보호 우수기업의 기준을 명시하였는데 이는 단순한 선정 기준에 머무는 것이 아니라, 기업이 준수해야 할 가이드라인으로서의 역할도 할 것이다.

구체적인 선정 기준은 아래와 같다.

- 공익제보자 보호 규정의 정관 명시
- 공익제보자 보호 규정의 공개된 장소 비치
- 1년에 2회 이상 이사회에 공익제보자 보호 관련 사항 보고
- 등기이사로서 공익제보자 보호 관련 업무의 최종책임자 선정
- 직급별 3인 이상의 공익제보 접수자 선정
- 접수된 공익제보 자료의 5년 이상 보관
- 공익제보자 신고 이후의 조치에 대한 분기별 점검
- 비정규직 등도 공익제보자 보호 적용대상인지의 여부
- 전체 임직원을 대상으로 1년에 2회 이상 공익제보자 보호 교육 실시
- 공익제보 접수자들을 대상으로 한 정기 교육 실시

공익제보자 보호 우수기업에 대해서는, 서울시가 우수기업으로서의 홍보를 지원하

고(제15조) 재화나 서비스 조달계약 또는 구매시 우대할 수 있도록 하였다.(제16조)

마. 공익제보 접수 등 처리

시민은 누구든지 시와 관계된 내용에 대하여 ①불법행위와 관계있는 기관, 단체, 기업 등의 대표자 또는 사용자 ② 시, ③ 시의원, ④ 공익제보자지원위원회, ⑤ 시가 별도로 정하는 시민단체에 공익제보를 할 수 있고, 이 때 익명을 원할 때에는 변호사가 이를 대리하여 접수할 수 있도록 하였다(제12조).

그리고 공익제보센터는 접수 또는 이첩받은 공익제보에 대하여, 해당 사안을 분석하여 10일 이내에 조사 여부를 공익제보자에게 통지하여야 하며 조사기간은 60일 이내로 하였다(제13조).

바. 공익제보자 지원

본 조례안에는 서울시가 직접 공익제보자를 지원하는 규정을 두었다.

- (1) 우선, 공익제보자 및 공익제보와 관련하여 조사 등에 협조한 사람에 대하여, 신고내용에 대한 비밀보장의무, 인적사항 노출금지 의무, 불이익 처우 금지 의무를 규정하였다(제9조 제1항). 그리고, 공익 제보 접수 및 처리 관련 공무원이 공익제보자의 인적사항이나 신고내용을 누설한 경우 1천만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하였다(제9조 제2항).

참고로, 공익신고자보호법에서는 공익신고자 등의 비밀보장의무를 위반하여 공익신고자 등의 인적사항이나 공익신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고(공익신고자보호법 제30조), 부패방지법에서는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는데(부패방지법 제88조),

(2) 본 조례안에서는, 공익제보자가 공익제보로 인해 피해를 입었거나 비용을 지출한 경우 공익제보자지원위원회에 아래와 같은 구조금을 신청할 수 있도록 하였다.

- 육체적·정신적 치료를 위하여 진찰·입원·투약·수술 등에 소요된 비용
- 전직/파견근무/신변보호 등으로 인한 이사에 실제 소요된 비용
- 원상회복 관련 재송을 위하여 선임한 변호사/노무사 등의 수입료
- 불이익조치 기간의 임금 손실액. 산정 기준은 불이익조치가 발생한 날 이전 3개월 동안의 임금 또는 실수입액의 월평균액(이하 "월평균액"이라 한다). 다만, 월평균액을 증명할 수 없거나 월평균액이 평균임금에 미치지 못하는 경우에는 평균임금
- 그 밖에 위원회가 공익제보 등으로 인하여 피해를 입었거나 비용을 지출하였다고 인정하는 금액(인허가 등의 취소, 그 밖에 행정상 불이익, 물품계약 또는 용역계약 해지 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치의 경우는 시에 대한 경우만 적용한다)

한편, 본 조례안에서는 당사자의 신청 없이도 공익제보자지원위원회가 필요하다고 판단한 경우, 아래와 같은 조치를 취할 수 있도록 하였다.

1. 공익제보자가 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치를 받았을 경우 지방재정법 제2조의 4호에 해당하는 경우로 간주하여 불이익 조치가 해소될 때까지 월 평균액에 해당하는 보조금 지급
2. 지방공무원법 제2조의 규정에 의한, 시 지방공무원 채용시 가산점 부여(10%로 한다)
3. 시 단기계약직 등의 특채
4. 부패 행위를 내부 신고한 공무원인 경우 직급 승진 등의 가산점 부여

일반적으로 구조금이 공익침해행위 여부에 대한 판단이 종료될 때에 지급되고 있

음을 감안하여, 당사자 신청에 의한 불이익조치 기간의 임금 손실액에 대한 구조금과 별도로 보조금을 지급할 수 있도록 하였다.

그리고, 공익제보제도를 활성화시키고 공익제보자들의 청렴성과 용기 등의 자질을 시에서 적극 활용할 수 있도록, 채용 또는 직급 승진시 가산점을 부여하고, 단기 계약등에서 특채를 할 수 있도록 하였다.

(3) 공익제보로 인해 아래에 해당하는 부과 등을 통하여 시에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 보상금을 신청할 수 있도록 할 수 있도록 하였다.

- 벌칙 또는 통고처분
- 몰수 또는 추징금의 부과
- 과태료 또는 이행강제금의 부과
- 과징금(인허가 등의 취소·정지 처분 등을 갈음하는 과징금 제도가 있는 경우에 인허가 등의 취소·정지 처분 등을 포함한다)의 부과
- 지방세의 부과
- 부담금 또는 가산금 부과 등의 처분
- 손해배상 또는 부당이득 반환 등의 판결

공익신고자보호법에서 규정하고 있는 보상금 지급 조건과 동일하며 산정기준도 공익신고자보호법 시행령의 보상금 산정기준을 준용하도록 하였다.

사. 기타

본 조례안은 공익제보 제도의 정착을 위하여, 공익제보자 보호환경조성사업 선정(제14조), 민간기업 등의 참여 확대를 위한 조치(제15조), 표창수여(제18조), 교육지원(제18조), 교육지원(제19조), 민원사무처리의 특례(제21조) 등의 규정을 두었다.

5. 결론

비록 오랜 시간이 걸렸지만 공익제보자를 보호하기 위한 부패방지법 등의 제정을 이루었다. 그러나 현행 제도만으로는 그 보호가 미흡한데, 공익제보로 경제적, 심리적 고통을 당하고 있는 제보자들의 존재가 법률의 한계를 여실히 보여주고 있다.

따라서, 서울시가 미흡한 제도를 보완하고, 무엇보다 공익제보가 사회, 경제적으로 정착될 수 있는 토대를 마련해 주기를 바란다.

서울시가 공익제보지원조례를 수립한다면, 그 자체만으로 공익제보의 사회적 정착을 위한 큰 걸음이 될 것이며, 다른 지역의 조례 제정 운동을 이끄는 견인차가 될 것이다.

공익제보자 등 보호 지원에 관한 조례 제안 안 1)

제1조(목적)

이 조례는 공익제보자 등을 보호하고 지원함으로써 시민의 권익을 보호하고, 공정하고 부패 없는 서울특별시(이하 “시”라 한다)를 만드는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “공익제보”란 「공익신고자 보호법」 상의 공익 신고, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 상의 부패 신고, 여타 법률 상에서 별칙으로 규정하고 있는 불법 행위에 대한 공익신고 규정의 취지에 부합하는 제보를 통칭한다.
2. “공익제보 조사”란 시가 접수하거나 관계 기관에서 이첩받은 공익제보에 대한 조사를 말한다.
3. “공익제보자”란 공익제보하여 공익제보자지원위원회가 선정한 사람을 말한다.
4. “불이익 조치”란 다음 각 목과 같은 사항을 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 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치

1)본 안은 시안의 성격이며 풍부한 내외부의 논의를 거쳐 더욱 풍부화되기를 희망함.

- 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
5. “공익제보자 보호 우수기업”이란 공익제보자 보호제도를 도입하여 적극적으로 시행하는 기업으로서 공익제보지원위원회에서 심의하여 지정된 기업을 말한다.
 6. “공익제보자 보호환경조성사업”이란 공익제보자 보호 및 지원기반 구축을 위하여 주민 또는 서울 지역에 소재하는 기관과 단체 등이 시에 신청하는 사업을 말한다.
 7. “보조금”이란 시 이외의 자가 행하는 사업 또는 사무에 대하여 공익상 또는 시책상의 필요에 따라 시가 이를 조성하거나 재정상의 지원을 하기 위하여 교부하는 자금을 말한다.

제3조(시민의 권리)

- ① 서울특별시민(이하 “시민”이라 한다)은 공익침해행위와 부패행위, 여타 위법행위를 거부하고 대항하는 공익제보로 인해 어떠한 피해도 받지 아니한다.
- ② 시민은 스스로가 공정하고 부패없는 맑은 사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 반부패 의식의 향상에 노력하고, 시의 공익제보 시책에 참여한다.

제4조(시장의 의무)

- ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 공정한 공익제보 조사에 노력하여야 한다.
- ② 시장은 공익제보자 등의 보호 및 지원에 필요한 정책을 마련하여 공익제보 활성화를 위해 노력하여야 한다.
- ③ 시장은 공익제보자 보호 및 지원정책을 원활히 추진하기 위하여 관련 민간단

체 등과 협력하여야 한다.

- ④ 시장은 효과적인 공익제보자 등의 보호 및 지원을 위하여 관련 예산과 인력이 충분히 확보되도록 노력하여야 한다.

제5조(시 기관과 소재 기업 등의 책무) 시가 관할하는 기관과 시에 소재한 기업, 단체, 법인 등은 공익신고자보호법 및 그 밖의 관계법령에 규정하고 있는 의무사항을 성실히 수행하여 부패행위 및 공익침해행위 등 여러 불법 행위의 예방과 확산 방지 및 공익제보자 보호를 위하여 노력하여야 한다.

제6조(공익제보자 지원위원회)

- ① 공익제보자등의 지원에 관한 다음의 사항을 심의 결정하기 위하여 시장 소속 하에 공익제보자 지원위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
1. 지방사무와 관련되는 보호 지원 대상 공익제보자 선정
 2. 공익제보자에 대한 불이익조치 철회 권고 및 불응시 과태료 부과 권고
 3. 공익제보자 보호제도 운영에 필요한 전문인력의 육성과 공익제보자 등의 보호 관련 교육훈련 및 홍보에 관한 사항
 4. 공익제보자 등의 보호 및 지원정책 연구개발에 관한 사항
 5. 공익제보자 보호제도의 안정적 정착을 위한 공공기관, 민간기업, 시민·사회 단체와의 네트워크 구축과 협력지원에 관한 사항
 6. 공익제보자 보호 우수기업 지정 및 지원에 관한 사항
 7. 공익제보자 보호 및 지원 관련 국민권익위원회 등과의 협의사항
 8. 공익제보자 보호 및 지원 관련 공적자에 대한 표창
 9. 그 밖에 공익제보자 보호 및 지원 등을 위하여 시장이 부의하는 사항
- ② 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내로 구성하며, 위원은 시장이 위촉하되, 과반수는 외부 인사로 한다. 위원은 시장이 위촉한다. 위원장은 호선하되, 외부 인사 중 민간 위원이 맡는다. 시 공익제보 업무 담당 부서의 국장은 당연직으로 한다.
- ③ 외부 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람 중에서 시장이 위촉한

다. 다만 서울특별시의회 의원 1명을 포함한 2명은 시의회 의장이 추천하는 사람을 위촉한다. 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 공익제보센터의 운영 책임을 가진 감사관실의 전담 책임관이 된다.

1. 공익제보 분야에 대한 전문지식이 있고 학계에서 인권 관련 연구 경험이 있는 사람
 2. 공익제보 분야 정부기관, 비영리 민간단체·법인, 국제기구 등에서 근무 경험이 있는 사람
 3. 공익제보 분야에 대한 전문지식이 있거나 공익제보 분야 근무경험이 있고 공익제보 관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람
- ④ 위원의 임기는 3년으로 하고 연임할 수 있다.
- ⑤ 보궐위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.
- ⑥ 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 위원을 해촉할 수 있다.
1. 위원이 일신상의 사고 등의 사유로 직무를 수행하기 어려운 경우
 2. 위원이 직무상 알게 된 비밀을 누설한 경우
 3. 위원이 위원회의 회의에 자주 불참하거나 위원으로서 품위를 현저히 손상하는 등 위원의 직무를 수행하는데 부적당하다고 판단되는 경우
- ⑦ 위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위 안에서 관련 조례가 정하는 바에 따라 수당, 여비 등을 지급할 수 있다.

제7조 (위원회의 회의)

- ① 위원회의 회의는 격월로 정기적으로 개최하고, 위원장이 필요시 위원 과반수 이상의 동의로서 비상 개최할 수 있다.
- ② 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ③ 위원회는 심의를 위하여 신고자 또는 조사기관의 담당자, 이해 관계자 등에게 위원회에 출석하게 하거나 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

제8조 (공익제보자 보호 우수 기업의 지정)

위원회는 다음과 같은 사항을 종합적으로 참조하여 공익제보자 보호 우수기업을 선정해야 한다.

1. 공익제보자 보호 규정의 정관 명시
2. 공익제보자 보호 규정의 공개된 장소 비치
3. 1년에 2회 이상 이사회에 공익제보자 보호 관련 사항 보고
4. 등기이사로서 공익제보자 보호 관련 업무의 최종책임자 선정
5. 직급별 3인 이상의 공익제보 접수자 선정
6. 접수된 공익제보 자료의 5년 이상 보관
7. 공익제보자의 신고 이후의 조치에 대한 분기별 점검
8. 비정규직 등도 공익제보자 보호 적용대상인지의 여부
9. 전체 임직원을 대상으로 1년에 2회 이상 공익제보자 보호 교육 실시
10. 공익제보 접수자들을 대상으로 한 정기교육 실시

제9조(공익제보자의 보호 등)

- ① 시장은 공익제보자와 신고내용에 대한 비밀을 보장하여야 하며, 공익제보자의 인적사항이 노출되거나 공익제보에 따른 불이익을 받지 않도록 하여야 한다. 공익제보와 관련하여 조사 등에 협조한 사람의 경우에도 또한 같다.
- ② 시장은 공익제보의 접수와 처리에 관련된 공무원이 공익제보자의 인적사항이나 신고내용을 누설한 경우에는 징계하여야 하며 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

제10조(공익제보자 지원 등)

- ① 공익제보자 등과 그 친족 또는 동거인은 공익제보 등으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다.
 1. 육체적·정신적 치료를 위하여 진찰·입원·투약·수술 등에 소요된 비용
 2. 전직·파견근무·신변보호 등으로 인한 이사에 실제 소요된 비용
 3. 원상회복 관련 재송을 위하여 선임한 변호사·노무사 등의 수임료

4. 불이익조치 기간의 임금 손실액. 산정 기준은 불이익조치가 발생한 날 이전 3개월 동안의 임금 또는 실수입액의 월평균액(이하 "월평균액"이라 한다). 다만, 월평균액을 증명할 수 없거나 월평균액이 평균임금에 미치지 못하는 경우에는 평균임금
 5. 그 밖에 위원회가 공익제보 등으로 인하여 피해를 입었거나 비용을 지출하였다고 인정하는 금액(제2조 제4호 아목 및 자목에 해당하는 경우는 시에 대한 경우만 적용한다)
- ② 위원회는 제1항에 따른 구조금의 지급 신청을 받은 때에는 위원회의 심의·의결을 거쳐 구조금지급을 시에 권고할 수 있다.
 - ③ 위원회는 구조금 지급과 관련하여 구조금 지급신청인과 이해관계인을 조사하거나 시 기관 또는 관련 단체에 필요한 사항을 조회할 수 있다. 이 경우 시 기관 또는 관련 단체는 특별한 사유가 없는 한, 이에 따라야 한다.
 - ④ 공익제보자 등과 그 친족 또는 동거인이 제1항 각 호의 피해 또는 비용 지출을 원인으로 하여 손해배상을 받거나 공익신고자보호법 등 여타 법률 구제로서 구조금을 지급 받으면 그 금액의 범위에서 구조금을 지급하지 아니한다.
 - ⑤ 위원회가 구조금을 지급한 때에는 그 지급한 금액의 범위에서 해당 구조금을 지급받은 사람이 제1항 각 호의 피해 또는 비용 지출을 원인으로 가지는 손해배상 청구권을 대위한다.
 - ⑥ 시장은 공익제보자 지원을 위해 위원회의 권고가 있는 경우, 다음의 조치를 할 수 있다.
 1. 공익제보자가 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치를 받았을 경우 지방재정법 제2조의 4호에 해당하는 경우로 간주하여, 불이익 조치가 해소될 때까지 월 평균액에 해당하는 보조금 지급
 2. 지방공무원법 제2조의 규정에 의한, 시 지방공무원 채용시 가산점 부여 (10%로 한다)
 3. 시 단기계약직 등의 특채
 4. 부패 행위를 내부 신고한 공무원인 경우 직급 승진 등의 가산점 부여

제11조(보상금)

- ① 공익제보자는 공익제보로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부과 등을 통하여 시에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다.
 1. 벌칙 또는 통고처분
 2. 몰수 또는 추징금의 부과
 3. 과태료 또는 이행강제금의 부과
 4. 과징금(인허가 등의 취소·정지 처분 등을 갈음하는 과징금 제도가 있는 경우에 인허가 등의 취소·정지 처분 등을 포함한다)의 부과
 5. 아래 각 목에 해당하는 처분이나 판결
 - 가. 지방세의 부과
 - 나. 부담금 또는 가산금 부과 등의 처분
 - 다. 손해배상 또는 부당이득 반환 등의 판결
- ② 위원회는 제1항에 따른 보상금의 지급신청을 받은 때에는 심의·의결을 거쳐 공익제보자에게 보상금을 지급할 수 있다. 산정기준은 공익신고자보호법 시행령의 [별표2] 보상금 산정기준을 준용한다. 다만, 불법행위를 관계 행정기관 등에 신고할 의무를 가진 자 또는 공직자 등이 자기 직무와 관련하여 공익 제보한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 보상금의 지급신청은 시의 수입 회복이나 증대에 관한 법률관계가 확정되었음을 안 날부터 2년 이내, 그 법률관계가 확정된 날부터 5년 이내에 하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 위원회는 제1항에 따른 보상금의 지급신청이 있는 때에는 특별한 사유가 없는 한, 신청일부터 60일 이내에 그 지급 여부 및 지급금액을 결정하여야 한다.
- ⑤ 위원회는 보상금 지급과 관련하여 조사가 필요하다고 인정되는 때에는 보상금 지급 신청인, 참고인 또는 관계 기관 등에 출석, 진술 및 자료의 제출 등을 요구할 수 있다. 보상금 지급 신청인, 참고인 또는 관계 기관 등은 위원회로부터 출석, 진술 및 자료제출 등을 요구받은 경우 정당한 사유가 없는 한, 이에 따라야 한다.
- ⑥ 위원회는 제4항에 따른 보상금 지급결정이 있는 때에는 즉시 이를 보상금 지급 신청인에 통지하여야 한다.

- ⑦ 다만 공익제보자 등이 여타 법령으로서 보상금을 지급 받으면, 그 금액의 범위에서 보상금을 지급하지 아니한다.

제12조(공익제보의 접수 등)

- ① 시민은 누구든지 시와 관계된 내용에 대하여 다음 각 호에 해당하는 자에게 공익제보할 수 있다.
1. 불법행위와 관계있는 사람이나 기관, 단체, 기업 등의 대표자 또는 사용자
 2. 시
 3. 시의원
 4. 위원회
 5. 시가 별도로 정하는 시민단체
- ② 공익제보를 하려는 시민은 다음 각 호의 사항을 적은 문서(전자문서를 포함한 다)와 함께 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여 제출하여야 한다.
1. 공익제보자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항. 다만 익명을 원할 때에는 변호사가 이를 대리하여 접수할 수 있다. 시는 공익제보자에 대한 별도의 조사가 필요한 경우를 제외하면 변호사와 논의하여야 한다.
 2. 불법 행위를 하는 자
 3. 공익제보 내용
 4. 공익제보의 취지와 이유
- ③ 제2항에도 불구하고 신고서를 제출할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술(口述)로 신고할 수 있다. 이 경우 증거 등을 제출하여야 한다.
- ④ 제3항의 구술신고를 받은 자는 신고서에 공익제보자가 말한 사항을 적은 후 공익제보자에게 읽어 들려주고 공익제보자가 서명하거나 도장을 찍도록 하여야 한다.

제13조(공익제보센터의 설치 운영)

- ① 시장은 효율적인 공익제보의 접수와 처리를 위하여 공익제보센터(이하 “센터”

라 한다)를 설치·운영하여야 한다.

- ② 시장은 센터에 접수되는 제보사항의 처리를 위하여 전담책임관을 두며 임무는 다음 각 호와 같다.
 - 1. 온라인·우편·전화 등 그 밖의 방법으로 시에 접수된 공익제보의 통합 처리
 - 2. 각 기관, 단체, 기업으로부터 송부 이첩된 제보 사항의 분석 처리
 - 3. 공익제보자 보호를 위한 사무 처리
- ③ 공익제보센터는 제보가 접수 또는 이첩되는 즉시, 해당 사안을 분석하여 공익제보자에게 공익제보 조사 여부를 10일 이내에 통지한다.
- ④ 시가 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 경우 조사 조치하며, 내용이 타당하나 시의 사무와 관계 없는 경우에는 관계 기관에 조사 의견을 첨부하여 이첩하고 그 처리 사항을 면밀히 확인하여야 한다. 그러나 시의 사무와 관계 있음에도 기각하는 경우에는, 전담책임관의 결재를 통하며 전담책임관은 월별로 기각 사항에 대한 관계 서류 모두를 시장에게 보고해야 한다.
- ⑤ 조사 기간은 60일 이내로 한다.
- ⑥ 접수 후 보호 및 지원조치가 필요한 경우, 즉시 위원회에 보고하여야 한다.
- ⑦ 신고 접수 현황에 대해 시장은 월별로, 위원회는 격월로, 시의회는 분기별로 보고받아야 하고 관련 조치를 하여야 한다.
- ⑧ 시장은 공익제보의 접수와 처리에 관련된 공무원이 공익제보자의 인적사항이나 신고내용을 누설한 경우에는 징계 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제14조(공익제보자 보호환경조성사업 선정)

- ① 시장은 공익제보자 보호 및 지원 기반을 구축하기 위하여 공익제보자 보호환경조성사업(이하 “환경조성사업”이라 한다)을 선정한다.
- ② 제1항에 의한 환경조성사업을 선정하는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제15조(민간기업 등의 참여 확대)

시장은 지역 내 민간기업·단체·기타 법인 등이 공익제보자 보호 및 지원에 참여할

수 있도록 다음 각 호의 조치를 강구하여야 한다.

1. 지역 내 기업, 경제단체, 시민단체 등과의 공익제보자 보호제도 정착을 위한 협의체 구성·운영
2. 지역 내 공익제보자 보호 우수기업 등의 홍보 지원

제16조(우선구매 등 지원)

시장은 재화나 서비스의 조달계약 또는 구매시 공익제보자 보호 우수기업을 관계 규정에 따라 우대할 수 있다.

제17조(보조금 지급의 특례)

시장은 환경조성사업으로 선정된 사업에 대한 보조금의 지급은 「시 보조금 관리 조례」에서 정한 바에 의하되, 동 사업의 원활한 추진을 위하여 위원회에서 심의한 결과에 따라 지원할 수 있다.

제18조(표창의 수여)

시장은 공익제보자 보호에 대한 공적이 현저한 공무원, 개인, 기업 및 단체에게 표창을 수여할 수 있다.

제19조(교육지원)

시장은 공익제보자 보호제도에 대한 사회적 공감대 형성과 정착을 위하여 공익제보자 보호 교육프로그램을 적극 개발하여야 하며 이 프로그램의 시행에 참여하는 기업 및 교육기관에 대하여 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.

제20조(홍보 등) 시장은 공익제보자 보호제도에 대한 시민의 이해 증진을 위하여 다음 각 호의 조치를 강구하여야 한다.

1. 모범사례의 발굴 및 확산 지원
2. 전문가 포럼, 관계자 워크숍 개최 등 공익제보자 보호제도에 대한 인식 확산

제21조(민원사무처리의 특례)

시장은 공익제보자 보호에 관한 민원사무는 다른 민원사무에 우선하여 처리하여야 한다.

제22조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

공익제보자보호법제 발전과정에 비추어 본 서울시조례 제정의 의의

이지문 / 호루라기재단 상임이사, 1992년 군 부재자투표부정 양심선언자

1. 공익제보자보호법제 발전과정

2012년말 기준 국가 차원의 공익신고자 보호 일반법을 가진 나라로는 미국(Whistleblower Protection Act, 1989, False Claims Act, 1986), 영국(Public Interest Disclosure Act, 1998), 뉴질랜드(Protected Disclosures Act, 2000), 남아프리카공화국(Protected Disclosures Act, 2000), 일본(공익통보자보호법, 2004), 캐나다(Public Servants Disclosure Protection Act, 2005), 루마니아(Act on the Protection of Whistleblowers), 자메이카(Protected Disclosures Act, 2011), 인도(Whistleblowers' Protection Act, 2011), 한국(공익신고자보호법, 2011)을 비롯하여 가나와 우간다도 도입하는 등 10여개 국가가 있으며, 약 50여개 국가는 반부패법(Anti-Corruption Act), 정보공개법(Freedom of Information Act), 근로관계법(Labor Relation Law) 등에 공익신고자 보호가 포함되어 있다. 한편 아일랜드는 2012년 1월 보호법 제정을 약속하였으며, 케냐와 르완다, 헝가리, 크로아티아 등은 고려중에 있다.¹⁾

한국의 경우 민간부문은 공익신고자보호법(2011)이라는 일반법으로, 공공부문은 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(2008)²⁾에 포함된 보호로

1) 박홍식 · 임병연 · 이지문 (2012). 「공익신고자 보호법」 개정안 마련 등 발전방안 연구용역. 국민권익위원회. 6-15쪽.

양분되어 있다. 두 법의 제정 및 개정 과정을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

(1) 공공부문 부패행위 신고자 보호 및 보상

공공부문 부패행위 신고자 보호 및 보상은 2002년 1월부터 시행되고 있는 부패방지법(현 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률)에 의해 이루어지고 있다.

① 법의 제·개정 배경 및 경위

1990년대 이후 공공부문에서 공익신고, 특히 내부자에 의한 공익신고인 내부고발이 꾸준히 이루어짐으로써 부패통제, 예산의 효율적 사용, 국민의 알 권리 보장, 제도 개선, 민주화 기여 등 우리 사회에 공헌을 하였다. 그러나 한편으로는 정과 의리를 중요시하는 유교적 전통, 집단을 우선시하는 조직문화로 내부고발은 조직의 이익에 반하는 배신행위로 간주되었고, 무엇보다도 보호법이 존재하지 않았기 때문에 비리를 시정하려는 고발자들이 오히려 구속, 파면, 해임과 같은 보복을 당하는 경우가 많았을 뿐만 아니라 사회적으로 왕따를 당하였기 때문에 내부고발의 활성화를 기대하기 어려웠다.

이러한 현실을 개선하기 위해서 1990년대 중반부터 입법운동이 전개되었다. 국내에서 내부고발자 보호입법 관련한 첫 번째 공식행사는 1994년 5월 양심선언자회를 비롯하여 민변, 양심선언 군인전경대책위원회, 전국불교운동연합 공동 주최로 개최된 양심선언자보호특별법 제정을 위한 공청회였다. 이후 참여연대가 주도적인 활동을 전개하여 1994년 내부비리제보자 보호 등에 관한 법률안을 국회에 입법청원을 하였으며, 특히 1996년 11월 국회의원 과반수의 서명을 받아 공익정보제공자 보호규정을 포함한 부패방지법안을 15대 국회에 입법청원하였다. 이와 함께 국회의원회의의 부패방지법안(1996년 야당), 부패방지기본법안(1998년 여당), 반부패기본법

2) 2008년 2월 정부 통폐합 과정에서 기존 국가청렴위원회와 국민고충처리위원회, 국무총리 행정심판위원회가 통합되어 국민권익위원회가 신설되면서, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(2008.2.29)이 제정되었으나, 기존 부패방지법상 신고자 보호보상제도가 그대로 승계되었기 때문에 그 시행 기점을 부패방지법이 시행된 2002년 1월 25일로 본다.

안(1999년 여당), 한나라당의 부패방지법안(1999년 야당)에서도 내부고발자 또는 공익정보제공자 보호를 포함하고 있는 법안들이 제출되었으나, 모두 입법화에는 실패했다. 15대 국회에서 부패방지법을 제정하지 못한 시민단체는 참여연대, 경실련, 환경운동연합, 반부패국민연대, 흥사단 등 38개 단체로 부패방지입법시민연대를 결성하여 2000년 9월 공익정보제공자의 보호를 포함한 부패방지법안을 16대 국회에 입법청원하였다. 같은 해 11월 국민회의 후신인 당시 여당인 민주당은 반부패기본법안을 제출하였고, 12월에는 한나라당에서 부정부패방지법안을 제출하였다. 또한 같은 달 민주노동당에서 부패방지법안을 입법청원하였다. 이들 법안은 수준의 차이는 있었지만 공익정보제공자 또는 부패행위 신고자에 대한 보호 규정을 포함하였다. 2001년 6월 28일 대통령 소속기구인 부패방지위원회(2005년 7월 국가청렴위원회로 개칭) 설립과 부패행위 신고자 보호를 그 핵심으로 하는 국회 법사위원회의 대안이 국회에서 통과되었고, 동년 7월 24일 대통령이 서명 · 공포함으로써 부패방지법(법률 제6494호)이 확정되어 공포 후 6개월이 경과한 2002년 1월 25일부터 시행되었으며, 이 법에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하기 위해 시행령을 두었다. 부패방지법은 2008년 2월 이명박 정부 출범과 함께 정부통폐합으로 국가청렴위원회가 국민고충처리위원회와 국무총리 행정심판위원회와 합쳐 2008년 2월 29일 국무총리 소속기구로 국민권익위원회(이하 '권익위')가 출범함에 따라 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(법률 제8878호)로 바뀌어 지금까지 시행되고 있다.³⁾

특히 2001년 제정 당시 정치적 입장 차이와 이해 및 담합에 의해 내부고발자 보호 역시 선언적 수준에 그치고 말았다는 비판이 제기되었고, 실제 운용 과정에서도 신고자에 대한 보복행위가 반복되는 등 제도운영 과정상 한계가 나타나게 됨에 따라 신고자, 시민단체 등의 제도 보완 요청이 제기되었고,⁴⁾ 당시 부패방지위원회의 노력이 일정 정도 결실을 맺어⁵⁾ 그 결과 2005년 7월 및 2007년 8월 부패행위 신고자 보호 및 보상 강화를 중심으로 법 개정이 이루어졌으며, 시행령 역시

-
- 3) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률은 제정 후 일부 개정과 타법 개정으로 다섯 차례 개정되어 2013년 2월말 현재 법률 제11327호임.
 - 4) 시민단체의 노력으로 경실련의 부패방지법개정에관한청원(2002.10), 참여연대의 부패방지법개정에관한청원(2004.12)을 찾아볼 수 있음.
 - 5) 부패방지위원회는 『각국의 부패행위신고자 보호보상에 관한 비교연구』(2002.10)와 『대륙법계 국가 보호보상제도 연구용역』(2004.11)을 통해 외국의 입법례를 바탕으로 한 정책대안을 마련하였으며, 이 정책대안들의 많은 내용들이 개정안에 포함되어 입법화되었음.

2005년 12월, 2009년 5월 일부 개정을 통해 보상 및 포상의 실효성을 높임으로써 2001년 제정 당시에 비해 실질적이며 상당한 수준으로 대폭 개선되었다.

② 의의

부패방지법은 “이 법에 의한 부패행위 신고나 이와 관련한 진술 그 밖에 자료 제출 등을 한 이유로 소속기관·단체·기업 등으로부터 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 아니한다”라고 규정하고, 또한 관련 신분보장 조치를 규정함으로써 내부고발자에 대한 보호를 명확히 함은 물론, 부패행위신고로 인하여 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용절감을 가져올 경우 보상금을 지급하도록 하여, 우리 역사상 처음으로 내부고발자에 대한 보호 및 보상제도가 입법화되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 보호뿐만 아니라 보상까지 구비한 것은 각종 위험 부담을 안고 공익 차원에서 이루어지는 개인의 용기 있는 행동에 대해 보답(reward)함으로써 부패신고에 대한 국민의 자율적 참여를 촉진시킬 수 있는 효과적인 부패방지 수단으로서 기능하고 있다는 점에서 의의가 있다. 특히 부패방지법은 그 핵심이 내부고발자를 포함한 부패행위 신고자에 대한 보호 및 보상이라고 할 정도로 부패행위에 대한 신고의무, 신고기관, 신고방법 및 처리절차 등을 구체적으로 명시함으로써 부패행위에 대하여 전 국민이 감시자라는 것을 천명하고 있으며, 특히 운용과정상 드러난 문제에 대한 적극적 개정 노력이 수반됨으로써 정제되어 있는 법이 아니라 지속적으로 발전하고 있다는 점에서 그 의의가 더 크다고 할 수 있다.

이와 함께 내부고발자들이 중심이 되어 문제 제기 -> 참여연대를 중심으로 한 시민단체의 입법운동 -> 정당 및 의회 차원의 수용으로 입법화 -> 시행 과정 상 나타난 문제점에 대한 학계 및 시민단체의 의견 수용 -> 정부의 개정이라는 틀 속에서 제·개정되어 왔다는 점에서 또한 그 의의를 찾아볼 수 있다.

(2) 공익신고자보호법 상 공익침해행위 신고자 보호보상제도⁶⁾

민간부문의 내부고발에 관한 보호는 2011년 3월에 제정된 공익신고자보호법에 의해 제도화되었고 현재 시행중이다.

① 법의 제정 배경

2001년 부패방지법이 제정되면서 공공부문의 부패를 신고한 내부고발자에 대한 보호규정이 만들어졌고 위에서 살펴본 바와 같이 어느 정도의 성과도 보여주고 있다. 하지만 일반 국민들의 생활과 밀접한 민간부문의 공익침해행위의 신고자에 대한 보호는 아주 미흡했다. 특히 식품위생법, 농산물품질관리법, 약사법, 그리고 국민건강보험법 등에선 신고 내용에 대해서는 명시하고 있었지만 신고자의 보호에 대한 규정은 아주 미비한 실정이었다.⁷⁾

그동안 민간부문에서 행해진 공익침해 사례들을 보면, 국민건강분야에선 오염혈액의 유통, 무자격 의료행위 그리고 의약품 조제 및 판매행위, 안전 분야에선 삼풍백화점 붕괴, 철도교량의 부실공사, 환경 분야에선 낙동강 폐놀 유출, 폐기물 불법매립 및 폐수의 불법 유출, 소비자이익 부문에선 가짜 참기름의 유통이나 각종 허위·과장 광고, 그리고 공정경쟁 부문에서 LPG 가격 담합, 유사석유 판매·사용, 그리고 무등록자에 대한 건설용역 하도급 등이다.⁸⁾ 이러한 사례들의 상당수는 사건이 이미 발생한 후 상당한 인명피해나 경제적 피해가 진행된 후에 원인이 밝혀지게 됨으로써 정부의 입장에선 미연에 방지할 수 있었던 사고에 대한 후속조치만을 하게 되고, 이는 국민들의 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 원인이 되었다. 또한 정부의 관리감독의 실패에 대한 손해는 고스란히 국민들에게 전가되었다.

공익침해 사례들 중 공익신고자에 의해 사실이 알려진 경우 대부분의 신고자들은 법적 보호 장치가 전혀 없는 상황에서 신분이 밝혀지고 다양한 보복행위를 겪었다. 예를 들어 ** 공사 역무원 5명은 열차 탈선의 위험을 언론에 제보 한 후 공사

6) 이 부분은 “내부고발자의 법적 보호, 그 후 10년: 성과와 새로운 도전”(가제)으로 박홍식, 이지문, 장용진이 함께 준비하고 있는 원고 초안 중 장용진이 기술한 내용이다.

7) 김수갑·김민우 (2009). 공익신고자 보호에 관한 법률(안)의 입법방향에 대한 소고. 공법학연구, 10(1): 29-51.

8) 국민권익위원회 (2012). 공익신고자 보호제도 성과와 발전방안.

측의 제보자 색출로 인해 3명은 파면, 2명은 감봉 및 전출 당했고, 미군의 한강 독극물 방류를 제보한 주한 미군 군무원의 경우는 재계약을 거부당했다. 또한 중국산 가짜 참기름을 신고했던 제보자는 재판과정에서 신원이 밝혀지면서 무고죄와 신용훼손 혐의로 고발되는 어려움을 겪었다.⁹⁾

공공부문보다 규모가 훨씬 더 큰 민간부문에서 발생하는 위와 같은 공익침해행위는 정부가 완벽하게 감시하는 것이 사실상 불가능하며, 지나친 감시나 규제가 민간부문의 자유로운 경제활동에 피해를 줄 수도 있기에 정부에 의한 통제의 적정 수준을 찾는 것은 쉽지 않다. 따라서 일반시민들로 하여금 자신들의 생활에 직접적으로 영향을 주는 영역에 대한 공익침해행위에 대해 정부에 신고하게 하고, 이들에게 적절한 보호와 보상을 해 주는 것은 행정의 투명성, 책임성, 그리고 효율성의 증대 차원뿐만 아니라 신고자 개인의 권리에 대한 보호와 건강한 시민의식의 고취 차원에서도 중요한 제도라고 할 수 있다.

결과적으로 공익신고자의 보호제도는 사회 전반적 시스템의 안전 강화로 정부에 대한 국민의 신뢰를 제고하고, 정부의 업무 부담을 줄이고 예산절감의 효과 등으로 인해 국가경쟁력의 향상에 기여할 것이다.¹⁰⁾

이러한 문제의식을 바탕으로 전문가들의 연구, 간담회, 그리고 토론회 등을 거쳐 2009년 10월 29일 한국정부는 「공익신고자 보호법 제정법률안」을 마련하여 국회에 제출했고 같은 해 12월 1일 우윤근 의원이 대표 발의한 「공익제보자 보호에 관한 법률안」이 국회에 제출되면서 본격적인 공익신고자보호 제도의 도입에 대한 논의가 시작되었다. 그리고 2011년 3월 29일 「공익신고자보호법」(법률 제 10472호)이 제정되었고 9월 30일부터 시행되고 있다.¹¹⁾

9) 국민권익위원회 (2012). 공익신고자 보호제도의 이해.

10) 김승태 (2010). 한국의 공익신고자 보호법안 평가. 외법 논집, 34(3): 195-213.

11) 국민권익위원회 (2013). 국민권익 정책자료집.

2. 공익제보자 보호법제 주요 내용 및 현황

(1) 부패방지법상 보호법제

① 법적 보호의 주요 내용

부패방지법에 의한 보호는 그 동안 여러 차례의 변화를 거쳐 현재에 이른 것으로, 첫째 신분보장과 더불어 경제 및 행정적 보복으로부터 보호한다. 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별, 인·허가 등의 취소, 계약의 해지 등 경제적, 행정적 불이익을 당한 때에는 권익위에 원상회복 또는 시정 조치를 요구할 수 있다. 둘째, 신변의 보호. 신고자는 자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우 권익위에 요청하면 보호를 제공한다. 셋째, 비밀 보장. 권익위 및 신고사항을 이첩 받은 조사기관은 신고자의 동의 없이 그 신분을 밝히거나 암시할 수 없다. 넷째, 신고를 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우, 신고자는 형을 감경 또는 면제받을 수 있다. 나아가 신고에 의해 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우, 또는 공익의 증진을 가져온 경우 포상 및 보상을 규정한다.

② 처리 실적

2002년부터 2011년까지 부패행위 조사기관 이첩사건 총 822건 중 내부신고는 366건으로 44.5%인 건으로, 조사기관의 조사가 진행 중인 건을 제외하고 결과가 통보된 건에 대한 혐의적발율은 74.3%로 일반 신고의 67.5%보다 높다.¹²⁾

이첩한 사건 중 부패혐의가 적발된 총 565건의 조사결과 조치 내용은 기소 1,793명, 징계 1,101명, 고발·의원면직 41명, 기관주의 110건, 기타 42건이며, 부패행위 적발에 따른 추징·환수 대상금액이 1,88,560백만원이다.

이중 내부신고 이첩사건 중 부패혐의가 적발된 260건의 조사결과 기소 1,133명,

12) 2012년을 제외한 것은 2013. 3 현재 2012년 경우 이첩된 52건 중 44건이 조사중이기 때문에 통계의 유의미성을 위해 생략함.

징계 579명, 고발·의원면직 28명, 기관주의 60건, 기타 21건이다. 특히 주목할 점은 추정·환수의 대상이 되는 금액이 117,481백만원으로 전체 188,560백만원의 62.3%를 차지하고 있다. 부패적발건수 565건 중 내부신고가 46.0%인 260건에 비하면 그 비율이 높음을 알 수 있다.

③ 보호 실적

2002년 1월 25일 출범 이후 2012년 10월말까지 11년 동안 신고자 또는 협조자가 보호조치를 요구한 것은 총 120건으로 연평균 약 11건에 이른다. 이 중 보호관련 규정이 전면 개정된 2005년 이후에 132건이 접수되어 연평균 약 16.5건으로 증가하였다. 이중 신분보장이 120건(81.6%)을 차지할 정도로 가장 많으며, 특히 국가청렴위원회로 개칭한 2005년과 국민권익위원회로 출범한 2008년에 상대적으로 많았음을 알 수 있다. 2008년 권익위 출범 이후만 놓고 보면 총 78건으로 연평균 약 15건에 이른다.

120건의 신분보장조치요구 중 신분보장조치가 이루어진 건은 37건으로 30.8%에 해당했다. 이외에 기각 17건, 취하 34건, 종결 28건, 조사중 4건이었다. 기각 경우는 권익위가 출범한 2008년 이후 찾아볼 수 없다. 신분보장 조치가 이루어진 37건 중에서는 원상회복 28건, 인사교류 5건, 취업알선 및 책임감면 각 2건 순이었다. 다만 2008년 권익위 출범 후 신분보장조치가 이루어진 18건 모두 원상회복이었다. 신분보장과 관련된 보호규정 위반사항에 대한 과태료 부과는 2002년 2건, 2004년 4건, 2006년 1건, 2007년 2건, 2009년 3건, 2010년 1건으로 총 13건이었으며, 과태료 부과 총액은 5,650만원으로 1건당 평균 435만원이 부과되었다.

2002년 이후 신변보호조치요구는 총 18건으로 이 중 13건(72.2%)에 대해서는 신변보호조치가 이루어졌으며, 기각 2건, 종결이 3건이다. 특히 2008년 권익위 출범 이후에는 9건 신청 전체에 대해 신변보호조치가 이루어졌다.

신고자에 대한 신분공개여부확인요구는 총 9건이었으며, 3건은 조사결과에 따라 관련자에 대한 징계요구 등의 조치를 하였고, 5건은 종결처리하였으며(2007년 1건은 부패신고와 무관한 사안으로서 당사자의 취소에 의해 종결, 2012년 4건은 신분공개 위반이 확인되지 않아 종결처리함) 1건은 조사중이다. 2005년 경우는 00도서

관 관련 관련자 2명 경고 조치, 2006년 경우는 출장비 횡령 관련 소속기관에 주의 촉구 통보, 2010년 경우는 행동강령 위반 관련 관련자 4명 징계요구하였다.

신고자가 신분보장조치 등의 요구를 서면으로 하기 이전에 전화 등을 통해 신고자가 불이익조치 등을 상담해온 사안에 대해 권익위는 전화 · 방문 등 조치로 신고자에게 예상되는 불이익을 사전에 차단하거나 방지한 실적은 총 53건으로 연평균 4.8건이다. 특히 2008년 권익위 출범 이후 5년 동안은 총 31건으로 6.2건으로 증가하였으나, 2011년 4건, 2012.10 현재 0건으로 최근 들어 감소하고 있다.

권익위는 신고로 인해 정신적 고통을 겪는 신고자들이 무료로 신경정신과 진료를 받을 수 있도록 2010.4.21. 대한신경정신의학회와 의료지원 관련 업무협약(MOU)을 체결하고 '부패행위신고자 등에 대한 의료지원 및 법률구조 지침'을 제정 · 시행하였다. 또 대한변호사협회와 기체결한 업무협약을 활용하여 부패행위 신고자에게 소송대리 등의 법률서비스를 제공하도록 하였다. 이에 의료지원 신청인이 부패행위 신고를 이유로 피신고자 측의 협박과 괴롭힘 등으로 인한 극심한 스트레스와 불면증 등의 정신적 고통을 겪고 있다며 의료지원을 신청하여 진료비를 지급한 사례가 있다. 이러한 제도의 도입은 신고자 보호제도의 선진화 기반을 구축했다는 점에서 의미가 있다.¹³⁾

④ 보상 실적

신고로 인하여 현저히 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에 신고자에게 포상금을 지급한 실적은 총 48건으로 금액은 4억 450만원이다. 이는 건당 약 843만원이다.

2002년부터 2012년 10월말까지 11년동안 신고로 인하여 환수된 금액은 489억59만여원이었고, 보상금의 지급액은 전체 186건 신청 건중 93.5%에 해당하는 총 174건에 48억6,326만여원으로 1건당 평균 보상금액은 2,795만원이었으며, 공공기관 환수액 대비 보상비율은 전체 평균 9.9%를 기록하고 있다. 미지급된 12건은 취하 1건, 기각 9건, 보류 2건이다. 2008년 권익위 출범이후 5년을 살펴보면 110건 신청중 104건(94.5%) 대상 40억5,960만여원으로 1건당 평균 보상금액은 3,903만원이었으며, 공공기관 환수액 대비 보상비율은 10.3%다. 이는 전체 11년 평균보다 평균

13) 국민권익위원회 (2013). 국민권익 정책자료집. 365쪽.

보상금액과 보상비율에서 높음을 알 수 있다.

⑤ 보호 보상 주요 사례

(가) 신분보장 사례

신고자는 2008.7 권익위에 한국00연구원 임직원 20여명에게 2003년부터 퇴직금 중간정산 실시 후 2005.12말 기준 재정산을 함으로써 약 2,300여만원의 예산 낭비를 신고한 후 해임처분을 당하였다며 원상회복 요구하였다. 권익위는 위반자가 신고자에게 징계요구 및 징계처분 당시 부패행위 신고자였던 사실을 인식하였던 점 등을 인정하여 신고로 인한 해임처분을 취소하도록 의결하였다.

(나) 신변보호 사례

요구인은 2009.11. 사회복지재단 이사장의 정부지원금 횡령의혹을 권익위에 신고하였으나, 2010년 1월부터 신고자인 것이 알려지자 관련자들로부터 회유와 협박을 받아 왔으며, 소속기관의 직원들로부터 미행을 당하고 가족이 협박을 당하는 등 심리적 불안감과 신체적 위해를 당할 우려가 있다며 보호 요청하였다. 권익위 확인 결과 신고 후 여러 차례 걸쳐 협박과 위협을 받아왔으며, 직접적인 신변위협 상황이 발생할 개연성이 높아질 것으로 판단되어 2010.10. 보호대상자 거주 지역을 관할하는 00경찰서장에게 보호조치 요구를 의뢰하였다.

(다) 비밀보장 사례

요구인은 (주)00기업 직원으로 2010.6. 00부 국민신문고에 00부 산하 00관리소 직원들의 행동강령위반을 신고한 후 조사과정에서 신고자의 신분이 밝혀져 (주)00기업으로부터 해고당하자, 2010.8. 권익위에 신부공개 경위 및 관련자 징계를 요구하였다. 권익위는 위반자들이 요구인의 신분을 알 수 있는 내용을 업무처리와 관련 없는 제3자에게 송부하고 신고내용을 유출한 행위, 신고내용을 인쇄하여 요구인의 소속기업 관련자들이 회의에 참석하여 열람할 수 있게 한 행위 등을 신분비공개 의무를 위반한 것으로 판단, 관련자 4명을 징계할 것을 00부에 요구하였다.

(라) 사전보호 사례

요구인은 00대학 직원인 피신고자가 허위의 세금계산서를 발행한 후 거래 상대방으로부터 현금을 돌려받는 방법 등으로 연구비를 횡령하고 있다며 부패행위를 2011. 7. 신고하였다. 이에 피신고자는 요구인에게 특정일, 특정시간까지 지정하여 연구실에서 퇴실할 것을 명하여 요구인은 00연구실에서 계속 연구하며 추가적인 불이익도 받지 않기를 희망한다는 내용을 권익위에 요구하였다. 이에 권익위는 요구내용이 타당하다고 판단, 00대학 00단장과 협의하고 신고자 보호제도 안내를 통해 요구인인 00연구실에서 계속 근무할 수 있도록 조치 완료하고, 추후 요구인에게 추가적인 불이익이 발생하지 않도록 조치하였다.

(마) 포상금 지급 사례 (최고액)

2008년 대한약학연구소가 생동성 약효 실험결과를 조작, 식품의약품안전청을 기망하여 시중에 약효미달의 불량약품을 유통한 사실을 신고한 신고자에게 공익증진의 공로로 인정하여 역대 최고 포상금인 5천만원을 지급하였다..

(바) 보상금 지급 사례 (최고액)

신고자는 A회사, B회사 등이 00시에서 발주한 하수관거 정비공사를 시공하면서 가시설물을 설치하지 않았음에도 설계내용대로 설치한 것처럼 하여 00시로부터 공사대금 약 44억7천여만원을 교부받아 이를 편취한 의혹이 있다는 내용을 2007년 당시 국가청렴위원회에 신고함. 이 사건에 대해 2010년도에 법원의 결정이 내려졌고, 00시는 2010년도에 편취 공사대금 44억7천여만원과, 2011년도에 감리용역비 1억5천만원을 전액 회수함. 신고자에게 환수액과 추징금 합계 46여억원을 보상대상가액으로 산정한 역대 최고 보상금 3억7,103만원을 지급함. 2012년 신고로 인한 공사비 감액분 8억2,500여만원 등을 확인하여 신고자에게 추가 보상금 3천3백9십여만원을 지급함.

(2) 공익신고자법상 보호법제14)

① 법적 보호의 주요 내용

공익신고자보호법 제2조 제2항은 “공익침해 행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고, 진정, 제보, 고소, 고발하거나 수사의 단서를 제공”한 사람에 대한 보호를 규정한다. 단 “공익신고 내용이 거짓임을 알았거나 알 수 있었음에도 공익신고를 한 경우”와 “금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하는 등의 부정한 목적으로 신고한 경우”는 예외이다. 공익신고를 “공익침해 행위를 하는 사람이나 기관, 단체, 기업 등의 대표자 또는 사용자, 해당 공익침해 행위에 대한 지도, 감독, 규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관, 수사기관, 국민권익위원회, 그리고 국회의원과 공익침해 행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공사나 공단 등의 공공단체에도 신고할 수 있다(동법 시행령 제5조). 공익신고자보호법은 신고자의 보호를 위해 조사 및 형사절차에서의 인적사항 기재 생략, 신원공개에 대한 처벌, 책임의 감면, 신변보호 조치, 보호 조치, 불이익 조치의 금지 등을 규정한다. 신변보호는 신고자나 그의 친척 또는 동거인이 신변에 위해를 이미 입었거나 앞으로 입을 우려가 명백한 경우 권익위에 요청하고, 공익침해 행위와 관련된 범죄행위가 발견된 경우 그 형을 감면하거나 면제받을 수 있다.

공익신고자는 신고로 불이익을 받은 경우, 권익위에 원상회복이나 보호조치를 신청할 수 있다. 불이익은 파면이나 해임과 같은 신분상의 불이익, 징계나 정직 등의 부당한 인사, 전보, 전근 등 본인의 의사에 반하는 인사, 근무조건, 평가, 임금 또는 상여금, 교육 또는 훈련 기회 등에서의 차별, 기타 주의 대상자 명단 작성, 집단 따돌림, 폭언 또는 폭행을 비롯한 정신적, 신체적 손상을 초래하는 행위, 부당한 감사나 결과의 공개, 인허가의 취소, 물품이나 용역계약의 해지와 같은 경제적 불이익 등을 포함하는 것으로, 범위를 매우 광범위하게 규정한다(동법 제3장). 반면 공익신고자가 공익 신고로 인해 벌칙 또는 통고처분, 몰수 또는 추징금의 부과, 과태료 또는 이행강제금의 부과, 과징금의 부과, 그리고 국세 또는 지방세의 부과, 부담금 또는 가산금 부과 등의 처분, 그리고 손해배상 또는 부당이득 반환

14) 이 부분은 “내부고발자의 법적 보호, 그 후 10년: 성과와 새로운 도전”(가제)으로 박홍식, 이지문, 장용진이 함께 준비하고 있는 원고 초안 중 박홍식과 장용진이 기술한 내용이다.

등의 판결을 통하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다. 공익신고자, 그의 친족, 동거인은 공익신고로 인하여 발생한 육체적, 정신적 치료 등에 소요된 비용, 전직, 파견근무 등으로 소요된 이사 비용, 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용, 불이익조치 기간의 임금 손실액, 그리고 그 밖에 중대한 경제적 손해에 대하여 위원회에 구조금 지급을 신청할 수 있다(동법 제4장).

② 처리 실적

공익신고자보호법 시행 이후 2012년 10월말까지 권익위를 통해 접수되고 처리된 신고는 조직 내부자에 의한 신고와 그렇지 않은 신고를 합쳐 총 1,216건이다. 유형별로 국민 건강분야가 가장 많은 485건(39.8%), 환경 분야가 156건(12.8%), 소비자의 이익 150건(12.3%), 안전 분야가 139건(11.5%), 공정한 경쟁 분야 45건(3.8%), 기타 분야 241건(19.8%)이다. 이 중 심사 중인 308건을 제외한 총 908건 중 조사, 수사 기관으로 이첩이 102건, 공공기관에 송부가 360건, 그리고 종결은 446건이다(국민권익위원회, 2013: 402-403). 보호 조치 5건(수용 3건, 기각 1건, 조사 중 1건), 신변 보호 3건(수용 1건, 종결 2건), 신분비밀 보장 3건(종결 3건), 불이익 조치 금지 3건(기각 2건, 각하 1건), 책임 감면 1건(조사 중 1건), 구조금 요청은 2건(취하 1건, 조사 중 1건)이다. 보상금은 6건의 신고에 총 712만원을 지급하고 있다.¹⁵⁾

대표적 신고사례는 B형 간염 조기 적발이 가능한 핵산증폭검사(NAT) 장비의 교체 명목으로 56억여 원의 보조금을 받고도 장비 도입을 지연하여 수혈로 인한 B형 간염과 간염 위험에 방치한 신고, 열차부품 파손 사고와 관련된 자료를 외부에 유출했다는 이유로 해임과 정직 처분을 받은 신고자에 대한 보호조치 결정, 불법으로 수목을 베어내는 입목채벌 행위를 제보한 신고자가 신분이 노출되어 피신고자로부터 욕설 및 협박 등으로 신변에 대한 위협을 느껴 신변보호를 요청을 한 사건에 대한 신변보호 조치, 쓰레기 소각 시설의 배출 오염 농도를 낮추기 위해 회사 측의 요구에 따라 굴뚝자동감시시스템을 조작했다고 자진 신고한 4명에 대한 책임감면 등이다.¹⁶⁾

15) 국민권익위원회 (2013). 국민권익 정책자료집. 403쪽.

3. 조례 제정의 의의

(1) 1995년과 1996년, 그리고 올해 2013년 조례 제정 운동

① 1995년과 1996년의 참여연대의 조례 제정 시도

참여연대는 창립 초부터 공익제보자보호운동을 전개하였으며, 그 가시적 성과물이 앞서 적었던 것처럼 2001년 부패방지법 제정이었다. 참여연대는 국가 차원의 법률 뿐만 아니라 지방자치단체 차원의 조례 제정에도 적극 나서게 되어 오늘 이 자리에서 서울시 공익제보자 보호 조례 제정안을 발표하고 제정 운동에도 앞장서 나갈 것으로 기대한다.

사실 지자체 차원의 조례제정 위한 참여연대의 노력은 이번이 처음이 아니다. 1994년 내부비리제보자 보호 등에 관한 법률안을 국회에 입법청원한 데 이어 1995년 10월 서울시의회에 공익정보제공자 보호 등에 관한 조례안을 청원하였다. 1995년 7월부터는 지방자치 부활 이후 첫 민선 시장이 된 민주당의 조순 시장, 그리고 민주당이 절대 다수당을 차지하고 있는 서울시의회라는 유리한 조건, 더욱이 조순 시장 공약집에는 내부고발자보호조례 제정이 포함되어 있었던 상황이었기 때문에 조례 제정에 대한 기대가 컸었다. 당시 행정부는 신한국당의 김영삼 대통령, 입법부는 신한국당이 1당을 차지하고 있어 관련 법률의 제정을 기대하기 상대적으로 어려웠던 점을 고려한다면 조례부터, 더욱이 지자체 중 가장 큰 규모이자 상징성 있는 서울시에서부터 조례를 제정함으로써 법률 제정을 압박할 수 있을 것이라는 기대감이 있었다. 특히 1992년 1월 4일 공포된 청주시행정정보공개조례 경우 상위 법률이 없다는 이유로 당시 관선 시장이 재의를 요구하였고 대법원이 1992년 6월 23일 청주시의 제소를 기각하고 청주시의회의 손을 들어줌으로 상위법이 없거나 상위법에 위임하지 않는 사무라도 지역의 형편에 따라 조례를 제정할 수 있음이 확인된 것에서도 알 수 있듯이 상위법이 없더라도 보호조례를 제정할 수 있을 것이라는 판단을 내렸다. 또한 이후 청주시행정정보공개조례 제정을 계기로 1996년 12월 31일 국회에서 공공기관의 정보공개에 관한 법률(정보공개법)이 제정되었고, 이후 전국 각 지자체도 정보공개 조례를 제정하기에 이르렀다는

16) 국민권익위원회 (2012). 주요사례.

사실에서도 볼 수 있듯이 서울시가 조례를 제정함으로써 이러한 선도적 역할을 할 수 있는 시 및 시의회 여건이 되었다. 당시 내부고발자로서 당시 시장 소속 정당이자 의회 1당인 민주당 소속으로 서울시의원이 된 발제자는 임기 시작 직후인 1995년 10월 16일 공익정보제공자 보호 등에 관한 조례안 제정에 관한 참여연대의 청원을 의회에 소개하였다. 이 조례안은 ‘고용지는 고용인이 시민의 건강과 안전을 위협하는 사항이나 공직사회의 부정 등에 관한 정보를 공공기관 등에 제공했다는 이유로 불이익 대우를 할 수 없다’는 것을 골자로 하고 있으며, 참여연대에서는 서울시 자치입법권에 의해 조례제정이 가능할 것으로 파악하였다. 그러나 상위법이 없다는 이유로 부결되었다.

발제자는 참여연대와 협조해서 일부 내용을 수정한 재적의원 3분의 2 이상인 146명 중 100명의 공동발의 형태로 공익정보 제공자 보호 등에 관한 조례안을 발의하였다. 당시 조례안은 서울시 및 자치구, 시교육청, 시투자기관, 시의 사업에 참여하는 기업체 직원 등이 시민의 생명과 재산보호 등 공익을 위해 내부의 불법 활동에 관한 정보를 제보하는 경우 제보자의 신변을 보호하고 정직, 파면 등 신분상의 불이익을 받지 않도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 또 공익 정보를 제공받은 기관이 제공자의 동의없이 신분을 외부에 밝히거나 암시할 수 없도록 하고, 이를 어길 경우 해당 기관의 장은 1천만원 이하의 과태료를 물도록 규정하고 있다.

발제자는 1996년 4월 시장 상대로 한 시정질의에서 공약집에 나와있는 내부고발자보호조례를 제정할 것을 요청하였으나, 시장은 시의회 답변에서 자신이 직접 만든 공약이 아니며 직원간 불신을 초래한다는 이유로 조례안 제정추진에 부정적인 반응을 보였다. 결국 임기만료로 자동폐기되었다. 이처럼 자동폐기된 이유에는 시장의 부정적 자세도 문제였지만, 공동발의에 참여했던 민주당과 국민회의 소속 의원 역시 별 적극성을 보이지 않았고 더욱이 상위법률 없다는 이유로 의지를 보이지 않았던 것도 한 이유였다.

② 2013년 다시 제정을 시도할 수 있는 여건

1995년과 1996년 참여연대가 조례안 제정을 시도했을 때와 비교했을 때, 현재 2013년 오히려 여러모로 더 우호적인 조건을 갖추었다. 시장은 민주당 소속의 박

원순 시장이, 그리고 의회 1당 역시 민주당을 차지하고 있으며, 1995년과 96년 참여연대 조례안을 소개하고 공동발의했던 내부고발자인 발제자가 의원이었던 것처럼 지금 역시 내부고발자인 김형태 교육의원이 오늘 이 토론회도 관련 단체와 공동개최하는 등 법안 제정안에 앞장서고 있다는 점이다. 이러한 조건뿐만 아니라 95년, 96년 당시에는 조순 시장이 부정적인 것에 비해 박원순 시장이 참여연대 사무처장으로서 내부고발자 입법운동에 주도적으로 앞장섰다는 점에서 긍정적이다. 그리고 가장 큰 조건의 변화는 95년과 96년에는 상위 법률이 없다는 이유로 법안이 부결 또는 자동폐기되었지만 지금은 공공분야의 부패방지법과 민간분야의 공익신고자보호법이 존재함으로써 상위법 핑계를 댈 수 없는 상황이라는 것이다.

(2) 법이 있는데, 굳이 조례 제정이 필요할까?

법이 없을 때는 서울시라도 조례를 우선 제정해서 내부고발자를 보호해야겠다는 1차적 이유와 함께, 정보공개조례처럼 제정 통해 상위 법률 제정과 여타 지자체 조례 제정을 이끌어낼 수 있을 것이라는 2차적 이유가 있었지만, 지금처럼 공공 및 민간 분야의 관련 법제도가 있으며, 법 내용이 상당히 체계적이고 다양한 보호수단 제공과 보상까지 규정하는 등 나름대로 보호 장치가 가동하고 있는 상황에서 굳이 조례를 제정할 필요가 있을까 하는 질문이 있을 수 있다.

다음 몇 가지로 그 의의를 제시하고자 한다. 첫째로, 참여연대 조례안 초안을 보면 현 법제에서 미비하거나 부족한 부분을 상당히 보완하고 있다는 점에서 물론 참여연대 조례안 그대로 조례가 되지는 않을 수 있겠지만 그 내용이 포함되어 조례가 제정된다면, 두 가지 차원의 의미, 하나는 좀 더 실질적인 보호수단을 제공함으로써 공익제보자, 특히 내부고발자의 보호에서의 진전을 가져올 수 있다는 것과, 또 하나는 이를 통해 현행 법률의 개정을 이끌어낼 수 있다는 것이다. 예를 들면 초안에서 볼 수 있는 불이익조치가 해소될 때까지 월 평균액 해당하는 보조금 지급, 지방공무원 채용시 가산점 부여, 시 단기계약직 특채, 직급 승진 등의 가산점 부여 경우가 그러하며, 또한 공익신고자 보호 우수 기업 선정을 통해 우선구매 등 지원 등을 제공함으로써 기업 스스로 신고자 보호에 나서게 하는 내용이다.

둘째로, 인지성 제고를 통해 보다 직접적인 부패예방 및 통제에 효과적일 수 있다는 점이다. 부패방지법 경우 시행 10년이 넘었고 지속적으로 홍보하고 있음에도 불구하고 여전히 공무원들 중에서 제대로 모르는 경우가 여전한 현실에서¹⁷⁾ 자신이 속한 지자체 차원에서 조례가 제정된다면 좀 더 보호제도에 대한 인지성이 제고될 수 있을 것으로 기대할 수 있으며 이를 통해 부패 예방 및 적발에 좀 더 유리한 환경을 조성할 수 있을 것이다. 특히 부패방지법 시행 이후 가장 많은 보상금이 지급되었던 경남 모 지자체 사례에서도 볼 수 있듯이 부패행위 신고 내용 중 지자체 경우가 상당하다는 점에서 지자체 차원의 조례가 제정되어 보호 제도에 대한 인지성이 좀 더 제고된다면 지자체 부패 통제에 도움이 될 수 있을 것이다. 참고로 2011년도 부패행위 이첩사건 73건의 피신고자 소속기관별 현황을 보면 지자체가 18건으로 25%를 차지하였다.

셋째로, 지방자치 정신에 맞게 각 지자체 차원에서 보다 다양한 차원의 보호조례가 제정될 수 있는 계기가 될 수 있으며 이를 통해 사각지대 해소와 함께 비교를 통한 좀 더 우리 현실에 맞고 고발자 보호에서 실질적일 수 있는 내용으로 법률 개정 및 조례 개정을 이끌어낼 수 있을 것이다. 내부고발자보호법제가 가장 잘 구비되어 있는 미국 경우도 연방정부 차원의 내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act, 1989)과 민간부문의 부정주장법(False Claims Act, 1986) 이외에도 주차원에서도 적극적으로 보호법을 씌으로써 사각지대를 최소화하고 있다. 미국 경우 미시간 주가 1981년 최초로 내부고발자를 보호하는 법률을 제정하였으며, 현재 이미 40개가 넘는 주가 보호 법률을 갖고 있다. 그러나 적용대상의 범위, 무엇을 신고했을 때 보호받을 수 있는지, 누구에게 제보했을 때 보호받을 수 있는지, 어떠한 보호를 제공하는지, 구제의 수준이 어떠한지, 고용인은 어떤 의무를 지는지, 위반자는 어떻게 처벌할 것인지 등에 있어 상이하다. 따라서 지금처럼 법률 하나로 일률적인 보호제도가 아니라 지자체 차원의 다양한 논의의 결과물로 조례가 제정되어 시행됨으로써 좀 더 탄력적이며 실질적인 보호로 나아갈 수 있는 소중한 기회를 가질 수 있다. 참고로, 국가인권위원회법이 있지만 지자체 차원의 인권조례(인권보장 및 증진에 관한 조례)가 광역 8개를 비롯하여 28개 지자체에 제정되어 있다.¹⁸⁾

17) 발제자가 작년 하반기 교장/교감/행정실장 대상 교육 앞서 진행한 설문조사에서 절반 정도가 부패방지법상 보호보상제도에 대해 모르고 있었음.

5. 나가는 글

국가 차원의 법률 제·개정에서는 나름대로 진전과 실질적인 보호 장치가 가동되어 왔지만, 법의 사각지대로 인해 불이익을 당하고 있는 공익제보자들이 여전히 존재하는 현실에서 법률 개정도 중요하지만 각 지자체 차원에서의 조례 제정 통한 다양한 보호 수단을 강구하는 것 역시 공익제보자 보호 법제에 있어서 상당한 의의가 있다는 점에서 지난 1995년과 1996년 조례 제정 실패를 되풀이하지 않을 수 있는 여러 유리한 조건을 잘 살려 전국 지방자치단체에서 처음으로 서울특별시 차원의 조례가 조속히 제정될 수 있기 기대한다. 다만 조례 제정 자체로 끝날 것이 아니라, 조례 제정 이후 무엇보다도 교육 및 홍보가 강화되어야 할 것이다. 공직자들은 연 2회 반부패청렴교육을 받도록 되어 있는데, 지금 교육 경우 전반적인 청렴이나 행동강령 위주 교육이 진행될 뿐 공익신고 교육 경우 전혀 교육이 이루어지지 못하고 있다는 점에서 서울시 소속 공직자 경우 연 2회 청렴교육 중 1회는 공익신고 관련 교육을 의무화하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

18) <http://www.elis.go.kr/> (자치법규정보시스템)에서 검색. (검색일 2013년 3월 26일)

진실을 말하는데 용기를 필요로 하는 세상은 좋은 세상이 아닙니다

김형태 / 서울특별시 교육의원, 2008년 사립학교비리 공익제보자

1. 공익제보자인 저의 경험과 생각

아시는 분은 아시겠지만, 저는 공익제보자 출신입니다. 저는 힘없는 학생들을 대신하여, 급식 비리 등 사립학교 비리를 교육청 등 국가기관에 공익제보했다가 그 사실이 학교측에 알려져 보복성 징계로 해직당한 사람입니다.

저는 교사로 있을 때, 변화하는 시대에 발맞추기 위해 학교도 이제는 달라져야 한다고 강조했습니다. “학생들이 다니고 싶어 하는 학교, 학부모님들이 보내고 싶어 하는 학교, 선생님들이 근무하고 싶어 하는 학교”를 만들자고 했습니다. 그러기 위해서는 민주적인 인사위원회와 학교운영위원회를 합리적으로 운영하고, 아울러 학생들의 정당한 의견과 요구에 귀 기울여야한다고 했습니다.

학생들은 입시에 대한 스트레스 못지않게, 학교가 주는 불투명, 불합리한 점 때문에 많은 고통을 당하고 있었고, 저에게 와서 그 고통을 호소하였습니다. 저는 약자인 학생들을 대변한다는 입장에서, 0교시, 방과후학교, 야간자율학습 강제적 실시, 도서실 비리, 급식 비리, 체육복 문제 등을 교육자적 양심과 신앙적 양심으로 학교측에 개선을 요구하였지만, 학교측(재단)에서는 오히려 이러한 저의 충정

을 호도하고 왜곡하여, 끝내 파면이라는 극단적인 조치를 취했습니다.

이후 죽기보다 힘든 나날을 보냈습니다. 충격으로 병원에 입원하여 신경수술도 받았고, 복직 소송을 하느라 경찰서, 검찰청, 법원에도 원없이 갔습니다. 무엇보다 부당한 파면에 맞서기 위해, 13개월 동안 학교 앞에서, 교육청 앞에서, 검찰청 앞에서 1인시위를 하였습니다. 제자들 앞에 당당하기 위해서 그랬습니다. 교단에서 “가르친 대로 행동하고 배운 대로 실천하라”고 해놓고 제 자신이 어려움에 처하자 소리 소문 없이 사라지는 부끄러운 스승은 되고 싶지 않았습니다.

좋은 선생님이 되고 싶었을 뿐인데, 결과적으로 우리 사회는 저와 같은 평범한 사람을 투사로 만들고 말았습니다. 도둑을 신고했는데, 잡으라는 도둑은 잡지 않고 신고자만 잡는, 어이없는 현실, 이런 세상에 우리가 살고 있습니다. 그러나 이런 억울한 사람이 어찌 저 하나뿐이겠습니까?

그런데, 공익제보자에게 보복성 징계를 할 때, 공익제보했기 때문에 징계를 한 것이 아니라고 발뺌한다는 것입니다. 이를 테면, 학교 명예를 훼손했다, 품위유지 위반이라는 등 이러 저런 다른 사유를 들어 징계를 합니다. 누가 봐도 사실상 보복성 징계인데 이렇게 나오면, 교육청, 교과부, 권익위, 인권위마저 손을 놓기 일쑤입니다. 이번 조례 제정에 있어서도 인권의 사각지대가 생기지 않도록 더욱 세심한 조치가 필요합니다. 특히 공익제보자에 대한 보호 규정과 아울러 명예회복도 꼭 이루어져야 합니다.

제가 겪은 몇 년 동안의 폭풍우 같은 경험이 바로 21세기 대한민국의 현주소입니다. 말과 상식이 통하기보다는 여전히 힘과 돈이 위력을 떨치고 있습니다. 이제라도 정의와 양심이 이기는 세상이 되어, 다시는 저와 같은 공익제보자가 죽기보다 힘든 삶을 걸어가는 일이 없었으면 좋겠습니다. 지극히 평범한 삶을 살아가는 교사를 거리의 투사로 만들지 않았으면 좋겠습니다. 교육비리를 신고했는데, 정작 도둑은 건재하고 신고자만 무참하게 벼랑 끝으로 내몰리는 어처구니없는 일도 더는 없었으면 좋겠습니다. 얼마나 끔찍하고 절망스러웠으면 분신을 생각했겠습니까?

까?

해직이후에는 PD수첩과 함께 “제 9회 투명사회상”을 공동수상하였고, 참여연대에서 주는 “제1회 의인상”도 받았습니다. 마땅히 해야 할 일을 했을 뿐인데, 상까지 주니 쑥스러웠습니다. 아직 아물지 않은 저의 상처를 어루만지는 약손이자, 더 잘 하라는 채찍으로 받아들였습니다. 그리고 “투명사회상”을 받을 때는 참으로 기분이 묘했습니다. 같은 일을 두고 한쪽에서는 징계를 하고 한쪽에서는 상을 주니 어리둥절할 수밖에요. 우리가 현재 이런 세상에 살고 있습니다. 하루속히 정의가 강물처럼 흐르는 세상을 만들어야 합니다. “의인상” 받을 때도, 정작 저를 공익제보자로 인정하고 그에 합당한 노력을 기울여야 할 서울시교육청은 손 놓고 있는데, 밖에서 상을 주니 솔직히 낮이 뜨거웠습니다. 공익제보자인 저를 부당하게 파면한 사학재단과 또한 공익제보자 하나 지켜내지 못한 교육청은, 결자해지 차원에서라도 먼저 반성하고 책임 있는 노력을 다해야 할 것입니다

2. 언론을 통해서 본 공익제보자의 현실

<새전북신문> 공익제보(2002년 1월 31일)

1999년 6월 씨랜드화재 사건으로 어린이 23명이 죽는 일이 발생했다. 당시 이 사건은 화성군의 이장덕 부녀계장의 비망록이 공개됨으로써 엄청난 파문을 일으켰다. 이 비망록은 콘테이너 시설을 콘크리트 건물로 둔갑시키고, 소방진입로도 없고, 소방시설이 작동하지 않았던 시설의 인·허가를 거부하고, 뇌물을 다시 되돌려 주었던 공직자의 고뇌가 그대로 담겨있다. 이 사례는 많은 것을 시사하고 있다. 당시에이 계장이 비리를 제보했다면, 엄청난 참사는 일어나지 않았을 것이다. 그런데 왜 이 계장은 제보하지 못했을까? 이것은 내부 비리 고발자를 보호하거나 공익제보자로 칭찬하지 못하고 배반자나 변절자로 매도하여 매장시키는 사례가 많았기 때문이다.

이문옥 감사관, 윤석양일병, 이지문 대위 등이 바로 대표적인 예이다. 흔히 양심선언이나 내부고발로 표현되는 공익제보는 한 집단구성원이 내부에서 저질러지는 부정과 비리를 외부에 알림으로써, 공공의 안전과 권익을 지키고 국민

의 알권리를 보호하는 것을 말한다. 이러한 공익제보(whistle-blowing)란 말은 영국 경찰관이 호루라기를 불어 시민의 위법행위와 동료의 비리를 경계하던 것에서 유래되었다. 따라서 공익제보자는 공익을 위해 용기 있게 정의의 호루라기를 부는 사람이란 뜻을 갖고 있다. 특히 내부비리는 잘 드러나지 않고, 안다고 해도 이를 조직적으로 은폐하려고 하면 쉽게 드러나지 않는 것이 일반적이다. 이래서 내부자의 비리제보가 필수적이다.

최근에 발효된 부패방지법은 공익제보자에 대한 보호와 포상을 보장하고 있으나, 비리가 집단적으로 이루어지는 과정 속에서 공익제보자도 그 비리에 관련이 있는 경우는 보호받을 수 없는 것에 대한 보완이 필요하다. 이번에 연이어 발생한 군산 개북동의 화재도 이런 공익제보자가 있었다라면 사전에 막을 수 있었을 것이다. 이제는 내부고발을 변질이 아닌 공익제보라는 차원으로 인식하는 것이 우리 사회에 뿌리 내려야 하지 않을까?

<한국일보>

[공익 제보] 우리 사회는 그들을 버렸다(2007년 1월 29일)

한국일보, 대표적 제보자 20명 추적 조사

용감한 내부고발 그 이후 90%가 징계·해고... 55% "현재 무직"

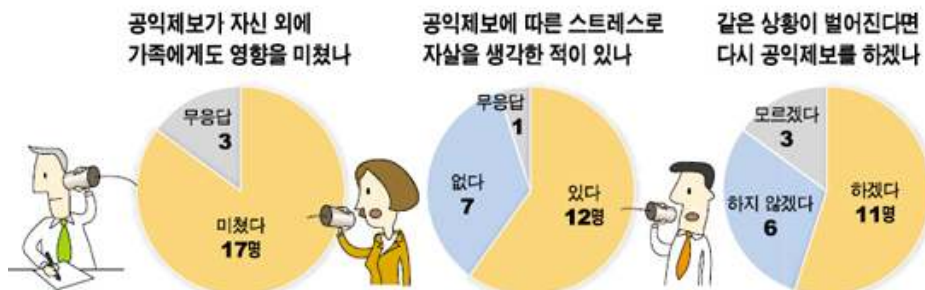
최근 판결 결과에 불만을 품고 재판장에게 석궁을 쏘아 파문을 일으킨 김명호씨는 10년 전 자신이 재직하던 성균관대의 수학 입시문제 오류를 지적했던 공익제보자(내부고발자)였다. 하지만 그는 자신이 몸담은 조직의 문제를 외부에 발설한 죄로 학자로서의 꿈을 접을 수밖에 없었다. 대학교수 신분에서 끔찍한 사법 테러자로 전락한 지금, 그가 외로이 버텨온 10년이 새롭게 조명 받는 현실은 우리 사회 공익제보자의 초라한 처지와 크게 다르지 않다.

황우석 교수의 논문조작 사실을 언론에 알렸던 의사 Y씨는 사실여부가 규명되기도 전에 근무 중이던 병원에서 권고사직 당한 후 1년 넘게 실업자로 지내고 있다. 불의를 고발한 그의 양심은 우리 사회의 투명성을 높이는데 크게 기여했지만, 일터인 병원과 전직 동료들은 아직도 그를 반기지 않고 있다. Y씨는 본보의 인터뷰 요청에 "내 이름을 다시 상기시키는 건 취직에 도움이 안 된다"면서 "제발 조용히 잊혀지게 해달라"고 애원했다.

공익제보 이후 직장에서의 겪은 불이익 (단위:명, 복수응답)



한국일보가 1990년 이후 우리 사회의 대표적 공익제보자 20명을 전화 인터뷰한 결과, 전체의 90%(18명)가 제보에 따른 스트레스로 건강악화를 경험했으며, 절반 가량은 수 년에서 10여 년이 지난 현재도 육체적·정신적 고통에 시달리는 것으로 드러났다. 조사대상의 85%(17명)는 내부고발이 자신 외에 가족의 건강에도 악영향을 끼쳤으며, 60%(12명)는 극심한 스트레스를 견디다 못해 자살을 생각한 적이 있다고 답했다. 이들은 우리 사회의 공동선을 위한 제보 행위가 오히려 집단 따돌림(19명), 징계와 해고(18명), 오명 씌우기(13명), 공갈 협박(11명) 등 소속 집단의 조직적인 가혹행위로 나타났다고 전했다. 또 60%(12명)는 제보 직후 파면과 해임 등으로 직장을 잃었으며, 소송 등을 거쳐 복직에 성공한 일부를 제외한 11명은 아직도 무직 상태이다. 이들이 현재 겪는 가장 큰 어려움은 사회적 관계 악화(6명), 경제적 어려움(6명), 정신적 고통(4명), 신체적 건강악화(2명) 순이었다. 이들은 공익제보에 따른 극심한 고통에도 불구하고, 전체의 55%(11명)가 '앞으로 제보 당시와 같은 상황이 벌어진다면 다시 제보하겠다'는 반응을 보였다. 자신이 제기했던 문제가 개선됐느냐는 질문에는 '부분 개선'(11명)과 '변화가 없다'(6명)라는 응답이 압도적으로 많았다. 참여연대 공익제보지원단장인 김창준 변호사는 "그런 것을 그르다고 말한 용기와 양심이 아직도 우리 사회에서 외면 받고 방치되고 있다"며 "지속적인 법·제도 보완과 함께 '의로운 시민상'이나 '의인기금' 같은 지원책을 통해 사회적 인식을 바꿔나가는 노력이 절실하다"고 강조했다.



[공익 제보] 버림 받는 제보자들

"배신자 꼬리표에 받아주는 회사 없어요"

해고·협박에 기나긴 법정다툼 만신창이... 믿었던 동료들의 왕따
보복 가장 힘들어

"그래도 불의 보면 다시 제보할 것" 55%

#1. 인천국제공항 건설 당시 감리원이었던 정태원씨는 부실공사를 문제 삼았다가 건설업체의 협박을 받고는 회사를 그만뒀다. 이후 20여 차례나 재취업을 시도했지만 문은 열리지 않았다. 할 수 없이 전공과 무관한 전자업체에 들어갔으나 이마저도 회사 부도로 금세 접어야 했다. 부인이 벌어오는 100만원이 한달 수입의 전부이다 보니 4식구가 생활하기는 빠듯하다. 정씨는 "해마다 치솟는 전셋값을 감당하기 어려워 지방 소도시로 이살 갈 계획"이라며 "생계가 막막하기만 하다"고 털어놓았다.

#2. K사에 다니던 여상근씨는 2005년 회사의 국가지원예산 유용을 폭로했다가 기밀유출과 회사비방 등의 이유로 해고됐다. 지방노동위원회에 "부당해고를 취소해 달라"며 제소했지만 아무런 소용이 없었다. 공익제보자의 신분 보장과 보상을 책임지는 국가청렴위원회도 여씨가 공공기관이 아닌 민간회사 직원이라며 손을 놓았다. 여씨는 "공익제보 이후 회사가 내부고발자의 비참한 말로를 보여주겠다고 작정한 듯 집요하게 괴롭히고 있다"며 "심한 스트레스로 우울증과 수면장애까지 앓고 있다"고 토로했다.

한국 사회에 드리워진 오명 '부패공화국'. 1인당 국민소득 2만 달러를 넘어 선 진국 입성을 눈앞에 두고 있지만, 아직도 부정부패의 악취는 사라지지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 우리 사회의 투명성이 많이 높아졌으며 '특권'과 '반칙'이 줄어들고 있다는데 이의를 달기는 어려울 것이다.

실제 사회의 청렴도를 보여주는 부패인식지수는 1999년 3.8점에서 2006년 5.1점으로 올랐다. 여기에는 온갖 불이익을 무릅쓰고 자신이 속한 조직의 불법과 비리를 과감히 고발한 공익제보자들의 역할이 컸다.

그러나 공익제보자가 겪는 고통은 불이익을 넘어 형벌에 가깝다. 한국일보 기획취재팀이 1990년 이후 공익제보자 20명을 추적 조사한 결과, 공익제보로 인해 징계와 해고를 당한 비율이 80%(16명)에 달했다. 이 중 11명은 지금도 무직상태다. 또 60%(12명)는 자신이 몸담았던 조직과 법정 다툼을 벌여야 했다. 문제는 돈과 권력을 지닌 소속집단의 조직적인 대응, 그리고 공익제보와 이에



따른 불이익간 인과관계를 명확히 입증하기가 힘든 탓에 법정 싸움에서 승리하기가 거의 불가능하다는 점이다.

회사와 하청업체간 부품가격 커넥션 비리를 고발했던 LG전자 전 직원 정국정씨는 무려 8년간 사문서 위조, 무고와 위증교사 등의 혐의를 놓고 회사 측과 민·형사 소송을 벌였다. 그는 민사상 손해배상을 받았지만, 해고통지서를 피할 수는 없었다.

공익제보자에 대한 수사기관과 법원의 태도가 '공익제보자=배신자'라는 인식수준을 벗어나지 못하는 것도 문제다. 지난해 공익제보자 김봉구씨가 "인사상 불이익 처분 등의 보복행위를 당했다"며 안산시장을 상대로 낸 손해배상청구소송 항소심에서 재판부는 "공익제보자에 대한 보복행위는 사회 통념상 용인될 수 있다"는 취지를 밝혀 논란을 일으켰다.

상부의 압력에 따른 감사 중지 사실을 폭로한 감사원 전 직원 현준희씨는 명예훼손 혐의로 고소 당해 10년째 법정 싸움을 계속하고 있다. 그는 "하루에도 수십 번씩 빈 라덴처럼 비행기를 몰고 대법원으로 돌격하고 싶은 심정"이라며 "공익제보자가 싸워야 할 대상은 소속 조직뿐만 아니라 사회에 만연된 유교적 온정주의와 공익제보자를 배신자로 보는 비뚤어진 시선"이라고 지적했다.

법정 싸움으로 가는 경우는 그나마 나은 편이다. 공익제보자들이 가장 두려워 하는

것은 바로 동료 조직원들의 '왕따'다. 공익제보자들이 '가장 교묘하고 악랄한 보복행위'라고 입을 모으는 집단 따돌림은 전체의 95%(19명)가 경험했을 만큼 흔하다. 김태진 연구원은 "후배 8명이 별다른 이유없이 휴업명령을 받았을 때

는 죽고 싶은 심정이었다"고 고백했다.

여상근씨도 "내부고발에 따른 회사의 보복행위인지는 모르겠지만, 친구가 보직을 받지 못해 너무 미안했다"고 말했다. 이처럼 공익제보자들에게 가해지는 극심한 스트레스는 정신적·신체적 질병으로 이어지기 마련이다. 공익제보자의 90%(18명)가 우울증 불면증 대인기피증 편집증 같은 정신질환과 소화불량, 신경성 장염, 급성간염 등을 경험한 것으로 조사됐다.

더욱이 공익제보는 부부관계와 자녀의 학교생활에까지 피해를 준다. 교복 대리점의 '짜퉁 교복' 판매를 고발했던 한 제보자는 아들이 교복 대리점 주인에게 살해당하는 참극을 겪었다. 사학비리를 고발했던 진웅용씨는 "할머니가 공익제보의 충격으로 숨진 이후 가족들에게서 '내가 할머니를 죽였다'는 얘기를 수없이 들었다"고 털어놓았다.

시간이 갈수록 더해지는 정신적 스트레스와 경제적 궁핍, 사회적 관계 악화는 자살 충동으로 연결돼 전체의 60%(12명)가 '자살을 생각해본 적이 있다'고 답했다. 실제 대한적십자사의 감염혈액 유통 실태를 고발했던 최덕수씨는 시너를 끼었고 자살을 시도하기도 했다.

이문옥 전 감사관은 "온 몸으로 우리 사회의 불법과 부정부패를 고발한 대가가 이렇게 가혹할 줄은 몰랐다"며 "잠깐일 줄 알았던 악몽의 고통에서 빨리 벗어나고 싶다"고 말해 심적인 갈등 정도를 짐작케 했다.

하지만 공익제보자의 55%(11명)는 상상을 초월하는 불이익을 받았음에도 불구하고, '불의를 보면 다시 공익제보를 하겠다'고 답했다. 조직의 문제는 그 내부자가 가장 잘 아는데다 개인적安危보다 사회적 공익이 더 중요하다는 이유에서다.

'공익제보자와 함께 하는 모임'의 김용환 대표는 "공익제보자를 사회적 갈등유발자로 치부하는 현실이 안타깝다"며 "공익제보자는 우리가 지켜야 할 명분과 양심을 대변해준 소중한 존재인만큼 이들을 따뜻하게 감싸 안고 보호해줘야 한다"고 강조했다.

[공익 제보] 부패방지법 문제 없나

민간부문 제보 보호 못받아... 신원노출 처벌도 솜방망이

2002년 1월 부패방지법이 시행됐으나 공익제보 보호장치는 빈약했다. 비판 여론이 일자 2005년 12월 공익제보자에 대한 보호장치를 강화하는 내용으로 법

을 개정했다. 비록 각종 법령에 비밀준수 규정이 있더라도 공익제보자가 부패 행위를 신고했을 때는 예외로 한다는 점을 분명히 했다. 비밀준수 위반으로 고발 당했던 이문옥 전 감사관 같은 사례가 더 이상 발생하기 어려워진 것이다.

공익제보에 따른 보복행위 입증 책임도 공익제보자가 아닌 기관으로 바뀌었다. 소속 기관이 보복행위가 없었다는 사실을 입증 하지 못할 경우 국가청렴위가 개입해 부당한 인사 조치 등을 막을 수 있게 됐다. 문제는 이런 보호장치가 모두 공공기관의 공익제보에 한정된다는 점이다. 만약 민간기업이나 사립학교에서 공익제보를 이유로 조직원을 해고한 경우엔 정부가 아무런 힘을 쓸 수 없다.

부패방지법은 국가예산과 관련된 각종 사업도 공익제보의 범위에 포함하고 있지만, 이를 고발한 공익제보자가 민간부문 종사자라면 어떠한 보호조치도 받을 수 없다는 모순이 생긴다.

국가청렴위 이내희 보호팀장은 “공익제보 보호대상을 민간부문까지 넓혀야 한다는데 다들 공감하고 있지만, 이해당사자의 반대가 심해 번번히 좌절되고 있다”고 말했다. 공익제보자의 신분 공개에 대한 처벌 조항도 형사처벌이 아닌 징계만을 규정하고 있어 신원노출에 따른 피해를 조장할 가능성이 높다. 실제 국가기관에 의한 신원노출이 심심치 않게 발생하는 게 현실이다.

황우석 논문조작 사건을 제보한 Y씨의 경우 국가정보원에 의해 신원이 노출됐다. 금융감독원에 우리은행 비리를 고발했던 김승민씨도 오히려 금감원에 의해 제보자라는 사실이 드러났다. 국회 내 건축공사 비리를 고발했던 공익제보자의 경우 청렴위 직원이 국회사무처에 신원이 노출된 자료를 이첩했고, 대구 섬유산업조합의 비리 폭로를 도왔던 제보자 역시 청렴위 조사요원에게 말했던 내용이 노출됐다.

진웅용씨는 “법적인 보호장치가 없다면 개인의 양심과 도덕은 한계가 있다”고 지적했다. 중앙대 박홍식(행정학) 교수는 “공익제보자 입장에서 신원노출은 사회적 사망선고나 마찬가지인 만큼, 고의성을 떠나 엄격히 처벌해야 한다”고 말했다.

[공익 제보] 우리 사회 변화는

軍 내부폭로 파장 - 민간사찰 금지·무기구매 투명화...

병원 - 제약사 거래 폭로로 건보 약가 인하

회계·인사 부정 등 사학비리 여전한 곳도

흔히 ‘우리 사회가 많이 깨끗해졌다’고들 한다. 선거부정이나 뒷돈 거래, 금품이 오고 가는 인사청탁과 예산 낭비 따위는 이제 누구든 ‘목숨을 걸어야’ 해 볼 만한 모험이 되었다. 여기에는 자신이 속한 조직의 비리를 용감하게 고백했던 공익제보자들의 희생이 있었다. 그들은 우리 사회를 어떻게 바꾸었을까.

성역을 허물다

군(軍)은 오랜 세월 한국 사회의 성역이었다. 부대 철조망 안에서 어떤 탈법과 불법이 자행되더라도 국가안보나 기밀로 취급돼 면죄부를 받곤 했다. 그래서 군 내부의 부정 폭로는 파장도, 효과도 컸다. 1990년 당시 국군보안사령부에 근무하던 윤석양 이병의 양심선언은 한국 사회를 발각 뒤집어놓았다. 보안사가 김대중 당시 평화민주당 총재, 김수환 추기경 등 민간인 1,300여 명을 상대로 감시활동을 하고 있다는 내용이었다. 이 사건으로 국방부 장관과 보안사령관이 전격 해임됐다. 또 보안사는 91년 국군기무사령부로 이름을 바꿨고, 군 정보기관의 민간인 사찰을 금지하는 법도 정해졌다. 92년 이지문 중위의 양심선언은 군 부재자투표 과정의 부정을 원천 차단하는 계기가 됐다. 이씨는 “부재자투표 장소가 영외로 바뀌면서 부대 울타리 안에서 강압적으로 이뤄지던 군사정권 찬양교육이나 대리투표가 불가능해졌다”고 말했다. 해마다 천문학적인 예산이 투입되는 국방비 분야도 투명해졌다. 98년 국방부 조달본부 소속 박대기 구매담당관은 외국 무기부품 구매 과정의 불합리한 제도와 관행 탓에 거액의 군 예산이 낭비된다는 사실을 언론에 폭로했다. 그의 고발로 연간 3억 달러에 이르는 무기부품 구매과정에 감시의 눈길이 미치기 시작했고, 감사원은 98년 3월 국방부 조달본부가 65센트 짜리 헬기 수리용 나사를 2,300배가 넘는 1,500달러에 수입한 사실을 밝혀내기도 했다. 영화 <괴물>의 소재가 됐던 주한미군의 포름알데히드 한강 방류는 2000년 주한미군 군무원의 제보로 세상에 알려졌다. 그의 문제제기 이후 미8군은 독극물 방류 사실을 시인했다.

관행적 무감각에 맞서다

교육 분야 역시 아직까지 촌지 관행이 남아있을 정도로 부정부패가 만연한 곳이었다. 30여 년간 공립학교 행정공무원으로 일했던 정경범씨는 98년 5월

<나의 31년 공직생활, 부끄러운 부정부패 일기장>이라는 책을 통해 교육계의 비리를 폭로했다.

일선학교의 인사부조리에서부터 각종 공사와 학교급식을 둘러싼 금품수수, 학교공금으로 교육청 감사직원 접대하기 등 고질적인 교육계 비리였다. 검찰은 책자에 언급된 광주 서부교육청 관리국장과 모 초등학교 교장을 구속했고, 광주시교육청도 교장 3명과 교육청 서기관을 징계위원회에 회부했다.

민간영역인 사학은 부패고리를 차단하기가 쉽지 않은 곳이다. D학원 소속 박승진, 음영소, 조연희 교사는 2003년 학내의 각종 회계부정 실태를 공개, 교육청이 감사에 나서도록 함으로써 16억원의 회계 비리를 밝혀냈다.

서울대 의대 김용익 교수는 98년 참여연대 소식지를 통해 금품과 향응을 매개로 한 대학병원과 제약사간 검은 거래를 고발했다. 보건복지부는 그의 문제 제기 이후 전체 의료보험 약가를 실사해 평균 30.7% 인하조치를 취했고, 제약협회에 위임했던 의료보험 약가심의위원회도 복지부 산하로 가져왔다.

한국산업기술평가원 김태진 연구원은 2002년 산업자원부의 기술료 부당 전용 의혹을 제기했다. 기업에 지원했다 돌려 받은 1,000억원 안팎의 기술료를 연구개발비로 집행해야 함에도, 국가 예산이나 회계에 잡히지 않는 점을 악용해 엉뚱한 곳에 썼다는 내용이었다. 이후 2004년 장관령으로 기술료 규정이 마련됐고 국회에 사용처를 보고하도록 제도가 바뀌었다.

미완의 개혁... 자칫 공염불 위기도

공익제보자들의 용기와 희생에도 불구하고 여전히 개선이 더디거나 오히려 뒷걸음 중인 문제들도 적지 않다.

2003년 세상을 떠들썩하게 했던 감염혈액 유통 사건이 대표적이다. 대한적십자사 직원 김용환씨 등 4명은 혈액사업본부가 에이즈와 B·C형 간염, 말라리아 바이러스에 감염된 혈액을 환자 수혈용과 의약품 제조용으로 유통시킨 사실을 언론에 제보했다.

이후 정부는 혈액유통 과정의 투명성 확보 차원에서 2004년 혈액·장기 특별위원회를 설치하고 5개년 개선 계획을 수립했다. 또 사무관 1명이 전담하던 혈액감시 업무도 2개 부서를 신설해 담당케 했다. 하지만 김씨는 “감염 피해자의 고통이 계속되고 있는데다 여전히 혈액관리가 방만하게 이뤄지고 있다”며 “정부가 5개년 계획을 끝까지 잘 지키도록 노력해야 한다”고 지적했다.

2002년 사학인 Y여고 재단의 회계 및 인사 비리를 고발했던 진웅용씨는 “비리 재단이 부당하게 빼돌렸던 등록금이 회수돼 결국 건물을 짓는데 투입됐지

만, 비정규직 교사 비율이 50%에 달할 정도로 교육여건이 열악하다”며 “전반적으로 보면 그대로거나 더 악화된 셈”이라고 전했다.

96년 효산그룹의 수도권 콘도 허가과정 특혜의혹을 폭로했던 현준희 전 감사원 주사는 “2004년 발생한 경기 오폐 지역 인허가 비리 역시 내가 제기했던 문제와 구조가 똑같다”면서 “공익제보를 통해 비리 재발을 막기는커녕 오히려 더 큰 비리가 반복되고 모습을 보니 분통이 터진다”고 말했다.

[공익 제보] 해외의 사례는 워터게이트·엔론사태도 내부고발이 도화선 월드컴비리 제보자 등 3명은 2002년 타임 ‘올해 인물’에

워터게이트, 엔론 회계부정 등 세계적으로 널리 알려진 사건들도 공익제보에서 출발했다. 미국 역사상 최초로 대통령의 하야를 불러온 1972년 워터게이트 사건은 마크 펠트 당시 미 연방수사국(FBI) 부국장이 신문사(워싱턴포스트)에 제보함으로써 세상에 알려졌다. 하지만 마크 펠트는 2005년 자신이 제보자임을 드러내기 전까지 33년간 ‘딥 스로트’로 불리며 세간에 익명의 제보자로 남을 수 있었다. 그만큼 미국은 공익제보자의 신변보호에 철저한 셈이다.

시사주간지 타임은 2002년 FBI, 엔론, 월드컴의 내부비리를 제보한 3명의 여성을 ‘올해의 인물’로 선정했다. 이들은 각각 9·11 테러 직전의 수사요청 묵살과 대기업의 회계부정을 폭로했다. 타임은 이들이 “직업상 당연히 해야 할 일을 정당하게 수행했으며 눈을 똑바로 뜨고 모질게 또 용감하게 일을 해냈다”고 선정 이유를 밝혔다.

할리우드 영화 <인사이드>(Insider)의 소재가 됐던 메이저 담배회사 ‘브라운 앤 윌리엄스’의 전 부사장 제프리 와이건도 공익을 위해 자신의 이익을 포기한 경우다. 그는 회사 측의 집요한 협박에도 불구하고 방송에 직접 나가 자신이 몸담은 담배회사의 비윤리성을 폭로, 이후 천문학적 배상금이 쏟아진 담배소송의 기폭제가 됐다.

일본에선 2000년 미쓰비시 자동차가 오랜 기간 제품 결함과 리콜 사실을 조직적으로 은폐해오다 내부 직원의 폭로로 발각됐다. 이 사건은 일본 정부가 2004년 기업이나 공공서의 공익제보자 보호를 뼈대로 한 ‘공익통보자 보호법’을 제정하는 계기가 됐다. 일본 유제품 시장의 80%를 장악하며 연간 10조원

의 매출을 올리던 거대기업 유키지루시(雪印)식품은 2002년 ‘호주산 쇠고기를 국내산으로 위장해 왔다’는 거래업체의 제보로 결국 문을 닫았다.

선진국들은 오랜 공익제보의 역사를 갖고 있지만, 제보자를 보호하는 법과 제도는 비교적 최근에야 만들어졌다. 가장 앞선 미국은 86년 부정주장법에 이어 89년 내부고발자보호법이 연방 차원에서 제정됐다. 미국의 주들은 대부분 별도의 보호법을 갖추고 있다. 이 밖에 영국의 공익제보보호법(99년), 호주의 공공서비스법(99년), 뉴질랜드의 공개정보보호법(2001년) 등 주로 영미법계 국가를 중심으로 공익제보자 보호법이 시행 중이다.

기획취재팀=고재학(팀장) · 김용식 · 안형영기자 news@hk.co.kr

3. 공익제보자 지원을 위한 조례의 필요성

진실을 말하는데 커다란 용기를 필요로 하는 사회는 좋은 사회가 아닙니다. 양심의 소리를 따라 진실을 말했다는 이유로 이루 말할 수 없는 고통과 많은 어려움을 겪고 있는 공익제보자들을 위해 무엇을 해드릴 수 있을까 고민하다가, ‘참여연대, 공익제보자 모임, 한국투명성기구, 호루라기 재단 등 인권단체, 시민단체들과 연합하여 조례제정에 나섰습니다.

진실을 얘기했을 뿐인데, 말할 수 없는 불이익을 당하고 있는 공익제보자들... 이제는 지자체 차원에서도 우리가 그들에게 따뜻하게 손을 내밀어야 하지 않을까요? 솔직히 저희가 만드는 조례가 공익제보자들에게 기대만큼 큰 도움을 줄 수 없다 하더라도, 서울시민들에게 관심을 갖게 하고 서울시장에게 책무를 부여하여 <공익제보센터>와 <공익제보자지원위원회>가 만들어진다면, 공익제보자들이 억울함과 부당함을 해소할 수 있는 또 하나의 창구역할을 할 것입니다. 저는 이것만 해도 큰 의미가 있다고 봅니다.

인권관련 법령이 있고, 국가인권위원회가 있지만, 저희는 지난 해 9월과, 10월 <서울시 인권 기본조례와 어린이·청소년 인권조례>를 제정했습니다. 전국 광역자치단체 중에서는 처음입니다. 인권기본조례는 서울시에 시민의 인권보호와 주요

사업을 담당하게 될 인권센터를 설치하고, 이에 대한 심의, 자문을 하는 인권위원회를 두도록 했습니다. 2년 임기로 임명되는 시민인권보호관은 인권센터에 접수된 기본권 침해사항이나 인권위가 의뢰한 사건을 독립적으로 조사할 수 있도록 하는 권한을 갖게 됩니다. 인권관련 시민단체와 국가기관 등에서 근무·활동한 경력이 있는 민간인 5명을 공개모집을 통해 임기 2년의 지방계약직 공무원인 시민인권보호관으로 채용하였습니다.

시민인권보호관에게는 서울시 및 소속 행정기관, 출자·출연기관, 자치구(위임사무), 시의 지원을 받는 각종 복지시설 등에서 발행하는 인권침해 행위를 독립적으로 조사해 시정권고할 수 있는 권한이 부여됩니다. “시민 중심의 ‘인권’이 시정운영의 중심이 될 것이다. 광역 지자체 단위에서 차별이나 인권침해를 구제할 수 있는 방안을 마련했다. 서울시인권조례를 근거로 앞으로 서울시에는 인권위원회가 구성되고 인권센터와 시민인권보호관이 설치되며, 공무원 등을 대상으로 한 인권교육도 확산되고 시민의 일상에서 인권침해를 구제받을 수 있는 기회가 확대될 것”이라며 시민단체들은 환영했습니다.

서울시 인권조례와 마찬가지로, 공익제보 관련 법령이 있고 국민권익위원회가 있지만, 그럼에도 지방정부 차원에서 공익제보자를 위한 조례가 왜 필요한가를 말해주는 것이라고 봅니다. 이 조례가 제정되면, 관련 법령을 준수하는 소극적 차원에서 머무는 것이 아니라, 보다 더 구체적이고 세심하고 적극적으로 공익제보자를 보호하고 지원하기 위한 지방정부 차원에서의 노력과 의지가 뒤따를 것입니다.

저희 서울시의회(특히 소관상임위원 행정자치위원회)와 서울시(박원순 시장은 선거운동 과정에서 시민의 존엄성과 행복 추구를 위한 기본 생활 권리를 담은 ‘서울시민 권리선언’을 발표)와, 그리고 관심있는 시민들과, 관련 시민단체들의 노력으로 인권관련 또 하나의 커다란 열매가 탄생하기를 기대하며 저도 조례 제정과, 이후 운영이 차질없이 제대로 되도록 최선을 다하겠습니다.

4. 발표 조례안에 대한 의견

조례 제정안 초안에 의하면 “제5조(시 기관과 소재 기업 등의 책무) 시가 관할하는 기관과 시에 소재한 기업, 단체, 법인 등은 공익신고자보호법 및 그 밖의 관계 법령에 규정하고 있는 의무사항을 성실히 수행하여 부패행위 및 공익침해행위 등 여러 불법 행위의 예방과 확산 방지 및 공익제보자 보호를 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정되어 있습니다.

그런데 ‘공익신고 및 제보의 범위’를 보다 분명히 할 필요가 있을 것입니다. 서울시 산하기관 뿐만 아니라 서울시민이면 모두 적용되어야 하는지, 경기도민이라도 서울에 직장을 둔 사람이면 가능한 것인지, 서울시민은 아니지만 서울시에 잠시 머무르고 있는 사람도 가능한 것인지에 대하여 좀 더 논의되었으면 합니다.

한편, 학교 안의 학생들을 위해 <서울 학생인권조례>를 만들고, 학교 밖 어린이와 청소년을 위해 <서울시 어린이·청소년 인권조례>를 만든 것처럼, 같은 성격과 내용의 조례라 할지라도 서울시 교육청과 학교 구성원들을 위한 <공익제보자 지원 조례>도 제정이 필요하다고 봅니다.

그밖에 공익제보자 신상이나 신분을 누설한 관계 공무원에 대한 처벌, 징계 조치를 보다 강화하고 구체화할 필요도 있을 것입니다.



- 김형태 서울시교육의원(강서구, 양천구, 영등포구)
- 서울특별시의회 교육위원회 위원
- 친환경무상급식지원특별위원회 부위원장(전)
- 인권특별위원회 위원(현)
- 9호선 특혜의혹 조사 특별위원회 부위원장(전)
- 남북교류협력지원 특별위원회 위원(현)
- 서울시교육청 감사자문위원회 위원(현)
- 혁신학교정책자문위원회 위원(현)
- 사학정책자문위원회 위원(현)
- 서울시청 서울시민복지기준추진위원회 교육분과위원(현)
- 한국교육의원총회 공보관(현)

*연구실 : 서울특별시의회 의원회관 603호

*연락처 : 02) 3705-1053~5 전송 : 02) 3705-1457

*전자우편 : riulkht@hanmail.net

*인터넷카페 : 행복한 변화, 새로운 서울교육(리울샘모꼬지)

<http://cafe.daum.net/riulkht>

*얼 숲 : <http://www.facebook.com/riulkht>

*블로그 : <김형태교육의원 행복한 학교만들기>

<http://blog.daum.net/riulkht>

서울시 공익제보자 지원 조례 제정에 대한 의견

김용환 / 공익제보자와함께하는모임 대표, 2003년 혈액 부실관리 공익제보자

1. 조례제정의 의의

공익제보자의 중요성이 점점 강조되고 있다.

공익신고자 보호법이 2011년 9월부터 시행되고 있는데, 법 시행 전과 후 달라진 것이 있는지 공익제보자들이 직접 피부로 느끼는 변화는 무엇인지를 생각해 보아야 한다. 모든 공익제보자들이 법에 의해 보호받지 못하고 있는 것도 현실이다.

이에 서울시의회와 시민사회단체가 이러한 자리를 통해, 여러 다양한 의견을 모으고 공익제보자지원 조례 제정을 추진하겠다는 것은 참으로 뜻깊은 일이라 하겠다.

2003년 부실한 혈액관리 실태를 동료들과 함께 세상에 알렸던 당사자로서 오랜 기간 동안 공익제보자들을 만나서 상담과 지원을 하면서 그들의 고초와 의견을 나눌 수 있었다.

이것을 토대로 지방자치단체와 관련이 있는 몇 가지 사례를 제시하며 의견을 개진 하고자 한다.

2. 참조할만한 사례

사례1) 김봉구 안산시청 계장의 종합운동장 설계용역비 부당 집행 제보

김봉구 씨는 2002년 참여연대와 함께 안산시 종합운동장 건설을 위한 설계용역비 부당집행에 대해 고발했다.

1997년부터 안산시청 시설공사와 계장으로 일하고 있던 김 씨는 안산시 종합운동장 건설을 위한 설계용역비가 부당하게 집행되는 것에 반대 의사를 표명했다. IMF 사태로 건립비용조달이 불투명해진 상황에서 안산시장의 실시 설계까지 함께 하라는 지시는 실시설계비용 38억 원을 낭비하는 결과를 가져올 수 있기 때문이었다. 그러나 의사표명 이후 부시장과 설계 용역업체 사장의 심한 욕설과 모욕이 이어졌으며, 항명을 이유로 상수도사업소로 좌천 되었다.

김 씨가 발령된 후 종합운동장의 실시 설계가 다시 진행되었고, 김씨는 2002년 참여연대와 공동으로 부패방지위원회에 안산시의 이런 행태를 고발했다.

그러나 안산시 측은 김 씨를 동사무소로 발령 냈으며, 김 씨는 이를 부당한 보복 인사 조치라며 부패방지위원회에 원상회복 조치 명령을 신청했다. 부패방지위원회는 김 씨의 인사 조치 시정명령을 내렸지만 안산시장은 받아들이지 않았다.

이에 부패방지위원회는 조치를 받아들이지 않은 안산시에 대해 500만원의 과태료를 매겼지만 안산시는 오히려 과태료 부과가 부당하다며 수원지방법원 안산지원에 소송을 냈다. 이 소송에서 패소한 안산시는 다시 항소했지만 이 역시 기각됐다. 김 씨의 제보로 안산시장과 용역업체간 비리에 대한 수사도 이뤄졌으며, 검찰의 내사 결과 안산시장은 종합운동장 설계와 관련해 용역업체로부터 2천만 원의 뇌물을 받은 혐의로 2004년 5월 불구속 기소되어 2005년 1월 7일 2천만원 추징과 2년6월의 실형이 선고되었다.¹⁾

이 사례를 보면, 만일 사건이 확정되기 전까지, 징계를 유예하는 제도가 있었으면 2년간 동사무소에서 근무하지 않아도 되었다고 본다. 인사상 보복행위에서 벗어나 신분을 보장해주는 징계유예제도가 필요하다. 한편, 진실을 밝히는 데는 많은 시간이 소요되는 것이 사실이다. 이 기간이 공익제보자에게는 가장 힘들다. 이를 구조해 줄 수 있는 제도가 절실하다.

1) 2012. 12. 12 참여연대 발간 자료집 <양심의 호루라기를 부는 사람들 2012> p26에서 인용.

사례2) 군산고층아파트 유영호 감리단장의 부당설계변경 제보

유영호 씨는 군산의 고층아파트인 현대메트로타워 신축공사 총괄감리를 맡아 직무를 수행하면서 잘못된 흠박이 구조물 설계보고서 및 설계도 등 문제를 발견하여 시행사에 여러 차례 시정조치를 요청하였다. 또, 시행사가 지하층의 기초 말뚝 전체를 Ext파일에서 PHC파일로 바꾸는 설계변경을 요구에 대해 안전성 검토를 위해 재하시험을 통과해야 한다고 주장했다. 2009년 5월 유 전 단장, B주택건설관계자가 입회한 상태에서 재하시험을 했고 관련 보고서가 나왔다. 유영호 씨는 재하시험 결과에 따라 최종관입량이 1mm로 나와 시공관리가 힘들 것으로 판단되며 설계변경이 불가하다는 의견을 제시하였으며, 2009년 5월 25일 군산시 건축과에 방문하여 부실설계도서에 대한 현장상황보고 후, 사업계획 변경(설계변경)을 위하여 실시한 재하시험결과의 문제점을 설명하였다. 2009년 6월 1일 군산시장을 면담하여 감리사항이 반영되고 있지 않은 것에 대한 현장상황 보고를 하기도 하였다. 시행사 측에서는 유 전 단장 때문에 설계변경이 미뤄지자 과잉감리로 치부하고 “유 전 단장의 자질과 역량이 부족하다”며 군산시에 총괄감리단장의 교체를 요구했다. 군산시는 감리회사의 감리단장의 교체를 지시했고 유씨는 해고되었다. 그 이후 시행사의 설계변경은 받아들여졌다.

2010년 12월 21일 국민권익위원회는 조사결과 “군산시는 시행사가 신청한 공사변경내용이 경미한 사항에 해당하지 않는 경우 사업계획변경승인으로 처리하여야 하도록 지시하여야 함에도 이를 이행하지 않고, 아파트 공사와 관련하여 건설기술자 명의 대여 등 불법행위가 발생하는 등 주택관련 업무를 소홀히 수행한 점에 대하여 담당공무원 등 5명을 문책하도록 조치”했다고 밝혀 유 씨의 제보사실이 옳음을 확인하였다.²⁾

유영호 씨의 전언에 의하면 2009년 7월 군산시장에게 진정서 제출 이틀 후, 군산시는 감리단장 교체결정을 하였다고 한다. 같은 월 국민권익위원회에 신고하였으나 건설사 부분에 대해서는 민간이라는 이유로 거절당했다고 하며, 8월에는 감사원에 신고하였으나, 군산시 감사실로 이첩하여 법 위반 사실이 없다는 통보만을 받았을 뿐이었다고 한다.

다행히 2010년 6월 국민권익위원회에 다시 신고하여 담당 공무원에 대한 문책 등

2) 2012. 12. 12 참여연대 발간 자료집 <양심의 호루라기를 부는 사람들 2012> p55에서 인용.

의 조치를 받아냈고, 최근(2012. 9)에는 군산시의회가 ‘공동주택조사특위 활동결과 보고서’(이하 ‘조사특위보고서’)를 채택하여 군산 현대메트로타워의 부실을 인정하고 ①공익제보자 유영호 전 감리단장에 대한 명예회복, ②책임감리 소홀에 대하여 감리회사 및 시공업체에 영업정지 등 행정처분, ③건물에 대한 신속한 보수보강과 정기점검을 통한 안전성 확보 등을 시정할 것을 군산시에 요구하고 있다.

사례 3) 권태교 씨의 버스회사 요금 횡령 제보

권태교 씨는 서울 강북구 소재의 시내버스 운전기사로 2007년 버스회사 측의 버스요금 횡령을 목격하고 그 사실을 방송에 제보하였다. 서울시의 시내버스 준공영제가 도입된 뒤 민간운수업체는 서울시와 수입금을 공동관리하고, 적자가 나면 서울시가 보전해주는 구조를 악용하여 현금 승차비를 빼돌려 세금을 횡령했다.

현금 승차를 할 경우 서울시 전산시스템과 연결된 버튼을 눌러야만 요금이 집계된다는 점을 악용, 버스회사가 운전기사에게 현금을 낸 승객 수를 확인하기 위해 버튼을 누르는 대신 바둑알을 나눠주는 방식으로 현금 승객을 축소 보고해 그 액수만큼을 횡령한 사실을 고발한 것이다. 이후 서울시는 예전과는 달리 버스요금 집계소에 사각지대 없이 24시간 지켜볼 수 있는 CCTV를 달아 버스회사들의 현금 횡령 가능성을 방지했다.

그러나 버스회사는 버스 내에 설치된 폐쇄회로 TV 등을 분석하여 권 씨가 내부 고발자임을 알아낸 뒤, 근무태도 불량 등을 이유로 내세워 재계약을 하지 않았다. 권 씨 제보로 서울시는 버스업계의 비리를 바로잡았으나, 권 씨는 이후 버스·택시 업체를 돌아다니며 30여 차례 이력서를 냈지만 업계에 퍼진 소문으로 그의 재취업 길은 가로막혔다. 다행히 민주노동당 서울시원의 협조 및 공익제보자모임의 지원 등으로 버스회사에 재취업할 수 있었다.³⁾

만일 재취업을 위해 서울시가 적극적으로 나섰다면 3년간의 고초는 없었을 것이다.

3) 2012. 12. 12 참여연대 발간 자료집 <양심의 호루라기를 부는 사람들 2012> p43에서 인용.

사례 4) 공익제보자의 신분을 공개한 자에 대한 징계 요청⁴⁾

제보자 A는 12년 3월경 산림조합중앙회가 서울시 소재 우면산 산사태 복구공사비가 과다 계상된 의혹을 발주기관인 서울시에 신고하였으나 신고 당일 피 신고자인 산림조합중앙회 직원으로부터 신고취하를 요구 받았다.

국민권익위원회 조사결과, 서울시 직원이 신고 접수 후 곧바로 산림조합중앙회 직원에게 신고자의 신분을 알려주었고 산림조합 조합중앙회 직원은 다시 피 신고자에게 신고자의 신분을 알려줘 신고 취하를 요구한 사실이 확인되었다.

이에 권익위는 서울시장, 산림조합중앙회장에게 신고자의 신분을 공개한 자를 각각 징계하도록 요구하였다. 강력한 처벌이 필요한 사례이다.

3. 결론

결론적으로 공익제보자들이 공통적으로 바라는 점은 아래와 같은 내용이다.

- ① 신고처가 확대되어 접근성을 용이하게 해야 한다.
(신고를 어디에 하는지 많은 시간을 허비하고 있음 - 홍보 부족)
- ② 신고 내용이 신속하게 처리되지 못하며, 처리 중 해당 기관 이첩은 은폐, 축소가 용이하므로 2개 기관으로 이첩한다든지 하는 제도가 필요하다.
- ③ 보복행위를 막기 위한 징계유예 제도를 마련해야 한다.
- ④ 경제적 불이익이 가장 큰 걱정이다. (재취업과 소송비에 시달리고 있다)
- ⑤ 공익제보와 관련한 등록단체가 예방을 위한 교육과 공익제보자들의 상담과 지원을 할 수 있도록 예산지원을 할 수 있는 제도가 필요하다.

4) 국민권익위원회 보도자료 2013. 1. 22

토론 3

현장 토론

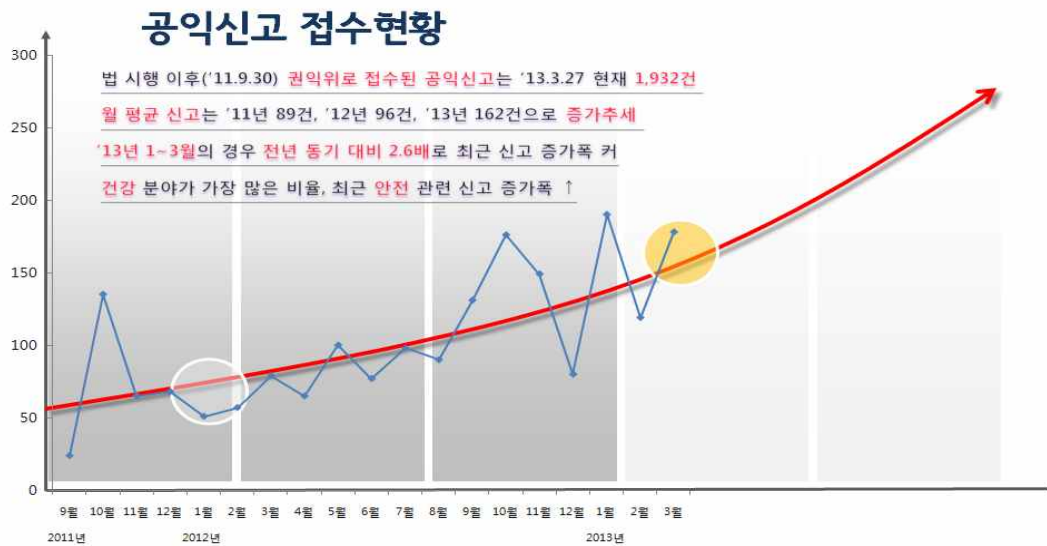
송병춘 / 서울특별시 감사관

서울시 공익제보자 보호조례 제정 검토

곽형석 / 국민권익위원회 신고심사심의관

1. 공익신고자 보호제도 추진 경과

- 국민의 건강·안전 등에 위협을 초래하는 공익침해행위 방지와 공익신고자의 제도적 보호를 위한 공익신고자 보호법 시행('11.9.30~)
 - ※ 공무원의 뇌물수수·직권남용, 국가예산 낭비 등 부패행위 근절과 부패신고자 보호를 위한 '부패방지법' 제정('01)·시행('02)
- 불량식품 제조, 폐수·폐기물 불법 배출, 가격 담합 등 공익신고를 접수·처리함으로써 불법행위 확산을 차단
 - 공익신고로 불이익을 받거나 받을 우려가 있는 신고자에 대하여 원상회복 및 신변보호 등을 통해 신고자를 제도적으로 보호
- 기업·행정기관·공공단체 등 공익신고 기관이 다양하고 공익신고자 보호법 적용 법률이 광범위하므로,
 - 공익침해 자율예방 및 신고자 보호 인프라를 갖추 수 있도록 지원
- 나아가 교육·홍보를 등을 통해 제도 이해를 제고



⇒ 국정과제 『생활안전 관련 공익신고범위확대 및 신고자보호 강화』

⇒ OECD에서는 한국의 공익신고자 보호제도 도입을 청렴성을 향상시키는 우수 모범 사례로 평가

2. 조례제정 방향 검토

(1) 조례제정의 의의 및 기본방향

- 사회적 피해가 큰 부패 및 공익신고를 유도할 수 있는 제도적·정책적 기반으로 자리매김할 필요
 - 부패 및 시민 대다수의 안전, 환경 및 공정한 경쟁 등에 영향을 미치는 중대 공익신고를 유도하고 이를 모범적으로 처리하여,
 - 부패·공익침해 예방·감시기관으로서 서울시의 위상을 정립

《조례를 통한 공익제보 활성화 및 보호시스템 구축》

- 공익제보센터 및 공익제보자 지원위원회 구성·운영
- 공익제보자 보호 우수기업 지정 및 보호환경조성사업 선정
- 공익제보자에 대한 보호, 구조금 및 보상금 지급, 표창 수여 등

○ 지자체 차원의 신고자 보호·보상 기반 마련

- 관련 법령을 준수하는 소극적 차원에서 나아가 신고자 보호·지원을 위한 지자체 차원의 노력을 확산한다는 점에서,
- ‘적극적 보호’라는 새로운 패러다임 제시
- 조례 제정 이후 교육·홍보 등을 통해 보호의 중요성을 인식하고 시민 다수의 눈에 의한 상시적 감시를 생활화한다면,
- 적은 비용으로 큰 예방효과를 가져올 수 있음

《서울시 조례로 법의 사각지대로 인한 불이익을 막는 보호조치 강화》

- 불이익조치가 해소될 때 까지 월 평균액 해당하는 보조금 지급
- 지방공무원 채용 시 우대
- 시 단기계약직 특채
- 직급 승진 등의 가산점 부여 등

○ 행정기관·기업·단체 등과의 협력체계 구축을 통해 부패 및 공익침해 예방·감시 및 동 제도의 원활한 정착을 도모

- 신고 상담·접수 처리 방향, 처리기간 등 운영 방안 논의
- ※ 신고 등을 이유로 불이익을 받은 경우(보호조치 관련) 또는 신고로 국가·지자체에 수입의 회복이나 증대를 가져온 경우(보상 관련) 권익위와 유기적인 협력체계 구축

《권익위, 행정기관 등과의 적극적 협력 체계 구축 필요》

- 관계기관 워크숍 개최 등을 통하여 모범사례의 발굴 및 확산 지원
- 권익위, 행정기관 등과 제도 정착을 위한 협의체 구성·운영

○ 기업의 자율적인 윤리경영 확산 유도

- 궁극적으로 기업이 사회적 책임을 실천하는 중요한 수단으로 공익신고자 보호제도를 인식할 수 있도록 함
- 부조리 신고센터 및 윤리행동규칙 등을 효과적으로 운영하고 있는 기업의 우수사례를 공모·선정하거나,
- 윤리경영 워크숍·교육 등을 통해 우수사례(Best Practice) 전파

《기업의 공익신고자 보호제도 확산을 위한 적극적 조치 방안 마련》

- 공익제보자 보호제도 확산을 위한 “공익제보자 우수기업” 선정
- 공익제보자 보호 우수기업의 홍보, 구매 등 지원
- 공익제보자 보호제도 정착을 위한 협의체 구성·운영

○ 시민단체와의 연계를 통한 제도지지 확보

- 부패·공익침해 각 분야 및 신고자 보호와 실질적 관련성이 높은 시민단체와의 협력을 통해 정책 추진력 및 제도지지 확보·강화
- 서울시 민간협력 사업 등을 활용한 시민단체와의 공동 홍보·교육을 통해 현장 중심의 공익신고자 보호 인프라 활용

《시민단체와의 협력 체계 구축으로 신고자 보호 공감대 확산》

- 시민단체와 유기적 협의체 구성·운영
- 책임감 있는 신고문화 확산노력 병행 필요

3. 조례(안) 검토

○ ‘공익제보’의 정의 관련

- 공익신고 및 부패신고 외에 여타 법률상에서 벌칙으로 규정하고 있는 불법 행위에 대한 신고 규정의 취지에 부합하는 제보를 통칭

☞ ‘여타 법률의 불법행위 취지에 부합하는 제보’의 개념이 불분명(타 법률의 신고제도인지, 타 법률의 모든 위반행위인지 분명하게 표현될 필요)

○ 공익제보 접수 관련

- ☞ 신고남발 등 공익제보에 대한 부정적 인식도 존재하는 만큼, 허위 및 부정 신고를 예방하고 책임감 있는 신고문화를 정착할 수 있는 방안 검토

○ 공익제보자 보호 관련

- 공익제보자 신분을 누설한 시공무원과 불이익조치자들에 대한 과태료 부과

☞ 공익신고자 보호법은 벌칙으로 보호위반자를 처벌, 시장이 과태료 부과를 할 수 있는 근거법령 검토

☞ 불이익조치에 대한 시정권유 및 과태료 부과 대상을 분명하게 표현할 필요

부정과 비리를 거부하는 모든 시민은 보호받을 권리가 있습니다

서울시 공익제보지원조례 제정을 위한 시민 토론회

일시 | 2013년 4월 2일(화) 오후 2시

장소 | 서울특별시의회 의원회관 2층 대회의실

주최 | 김광수 서울특별시의회 행정자치위원장실

김형태 서울특별시 교육의원실

공익제보자와 함께하는 모임

호루라기 재단

사)한국투명성기구

참여연대 공익제보지원센터

서울시
공익제보지원조례
제정을
위한
시민토론회