

고위공직자범죄등 내부고발자 보호에 관한 규정에 대한 소고

An Evaluation on the Presidential Decree for the Protection of the Whistle-Blowers Related to Grand Corruption

민 경 선(Min, Kyoung Sun)*

ABSTRACT

The national assembly of South Korea enacted the Act for Establishing the Anti-Corruption Investigative Agency in December 2019, and the interim organization that established the anti-corruption investigative agency also enacted the Presidential Decree for the Protection of the Whistle-Blowers Related to Grand Corruption in July 2020. Is the President Decree sufficient for protecting the whistle-blowers? How could we revise the decree to protect the whistle-blowers related to grand corruption? To answer these questions, this study examines the decree and other acts related to, and explores some cases of whistle-blowers protection. The decree has important points for protecting the whistle-blowers: the omission of written personal information, the protection of personal safety, the mitigation of culpability, and the payment of rewards. The decree is expected to play a vital role in protecting insiders. However, this decree has no articles for protecting outsiders: if the whistle-blowers are not insiders, the decree cannot protect them. This paper argues that, since there are no reasons for discriminating against outsiders, they should also be protected properly. This article concludes that, to protect outsiders, the national assembly and the Anti-Corruption Investigative Agency should revise not only the decree but also the Act for Establishing the Anti-Corruption Investigative Agency.

Key words: Anti-Corruption Investigative Agency, Insiders, Outsiders, Presidential Decree, Whistle-Blowers

* 국민권익위원회 부패영향분석과 사무관, 행정학박사

I. 서론

2019년 12월 30일에 제20대 국회에서 통과된 「고위공직자 범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 「공수처법」)은 2020년 7월 15일에 시행되었으며, 이후 일부 개정을 거친 「공수처법」은 2021년 1월 1일에 시행되었다. 극렬한 찬성과 반대의 대립 속에 만들어진 「공수처법」의 주요 내용은 처장의 임명, 대인적 관할, 대물적 관할, 공소의 제기라고 할 수 있으며, <표 1>에 그 내용이 정리되어 있다.

〈표 1〉 공수처법의 주요 내용

쟁점	주요 내용	해당 조문
처장의 임명	3년 임기로 중임이 되지 않는 정무직(차관급)으로 임명	제7조
	후보추천위원회가 2명 추천하고 대통령이 그 중 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명	제5조
	후보추천위원회는 국회에 두며 위원은 위원장을 포함하여 7명으로 구성	제6조
대인적 관할	대통령, 정무직 공무원, 국회의원, 판사 및 법관, 경무관 이상 경찰공무원, 장성급 장교, 광역지자체장, 교육감 등	제2조
	고위공직자의 정의에 전직과 현직을 포함	제2조
	대통령의 경우 배우자와 4촌 이내 친족, 다른 고위공직자의 경우 배우자와 직계존비속도 수사대상	제2조
대물적 관할	형법상 공무원의 직무에 관한 죄, 문서 위변조 등 직무와 관련한 문서죄, 횡령 등 직무와 관련한 재산범죄 등	제2조
공소의 제기	형법상 공무원의 직무에 관한 죄, 문서 위변조 등 직무와 관련한 문서죄, 횡령 등 직무와 관련한 재산범죄 등	제3조

고위공직자 범죄수사처(이하 공수처)는 고위공직자의 범죄와 관련 범죄(이하 고위공직자 범죄등)에 대해 수사를 하게 되는데, 이와 관련한 제보를 받게 되며 제보자 또는 정보제공자를 보호해야할 필요성이 발생한다. 이에 「공수처법」 제46조는 정보제공자의 보호를 규정하고 있다. 동법 동조 제1항은 “누구든지 고위공직자범죄등에 대해 알게 된 때에는 이에 대한 정보를 수사처에 제공할 수 있으며, 이를 이유로 불이익한 조치를 받지 아니한다.”라고 규정하고 있다. 동법 동조 제2항은 “수사처는 내부고발자에게 「공익신고자 보호법」에 따른 보호조치 및 지원행위를 할 수 있다. 내부고발자 보호에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 명시되어 있다. 이에 따라 2020년 7월 15일, 고위공직자범죄수사처 설립 준비단이 초안을 만든 「고위공직자범죄등 내부고발자 보호에 관한 규정」(이하 「내부고발자

보호 규정」이 시행되었다.

공수처의 설치와 거의 동시에 제보자에 대한 보호장치를 마련한 것은 바람직하다. 하지만 신설된 규정이기엔 미비한 점도 있다. 「공수처법」상 정보제공자를 어떻게 보호해야 하고 이를 위해서는 관련 법령을 어떻게 개정해야 하는지 검토할 필요성이 있으나 아직 이와 관련한 연구를 찾아보기 어렵다. 본고에서는 「내부고발자 보호 규정」의 주요 내용과 내부고발의 구성요건을 검토하고 현행 법령의 정보제공자 보호에 있어서 한계를 지적하고자 한다. 현행 법령은 내부고발자와 내부고발협조자에 대해서는 보호하고 있으나, 그 외의 정보제공자는 보호받지 못하는 한계가 있다. 또한, 「공익신고자 보호법」과 비교해볼 때, 불이익조치 등의 금지, 보호조치, 보상금 지급, 보호조치 위반에 대한 이행강제금 부과 등이 누락되어 있어 정보제공자에 대해 충분히 보호하지 못하고 있다. 이러한 문제점들은 차후 법령 개정을 통해 개선되어야 할 사안으로 판단한다. 본고는 선행연구에 대한 검토, 규정의 주요 내용 분석, 현행 법령의 한계 순으로 논의를 전개하고 결론에서 개선안을 제안하고자 한다.

II. 선행연구에 대한 검토

그간 신고자 보호에 관하여 국내외에서 많은 연구가 나왔으며, 본고에서 이를 모두 검토하는 것은 물리적으로 어려운 측면이 있다. 본고는 공수처와 관련한 신고자 보호 체계에 대해 관심이 있기에 「공익신고자 보호법」이 2015년에 개정된 점을 고려하여 국내문헌의 경우 2015년 이후에 나온 논문을 중심으로 검토하였다.

나채준(2016)은 미국의 공직자 부패방지 제도에 대해 법령을 분석하여 시사점을 찾고자 하였다. 내부신고자 보호에 관한 내용도 내부신고자 보호법(Whistle-blower Protection Act of 1989)을 중심으로 소개하였다. 동 법은 내부 고발자에 대한 보복혐의로 연방기관이 기소된 경우 합의금을 연방기관이 직접 지불하게 하고, 모든 연방기관에 대해 내부신고사항에 대한 조치 및 내부신고자 보호법을 위반하여 보복조치한 공무원에 대한 징계 결과 등을 의회에 연례보고 하도록 의무를 부과하였다.

박종승(2018)은 우리나라와 미국, 영국, 일본, 캐나다의 신고자 보호제도를 소개한 후, 우리나라 경찰의 자체적인 내부신고자 보호제도를 분석하였다. 분석 결과 낮은 신고율, 신고자 보호 미흡, 익명성 보장 미흡, 부족한 보상제도 등을 문제점으로 지적하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 전문가 집단을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 내실 있는 보호제도의 구축, 보상제도의 강화, 신고활성화를 위한 교육 및 홍보 등을 대안으로 제시하였다.

박효현·김명대(2018)는 2017년 이후 발의된 「공익신고자 보호법」개정법률안을 분석하여 바람직한 개선방안을 제시하였다. 공익신고 대상과 기관의 확대, 공익신고자에 대한 익명신고 도입, 보호조치를 미이행한 자에 대한 처벌 강화, 구조금 지급 확대, 국민권익위원회에

신고자 보호와 관련한 조사권 부여 등을 대안으로 제시하였다. 동 연구에서 제시된 제안은 현행 「공익신고자 보호법」에 상당히 반영되었으나, 아직 충분히 반영되지 못한 부분도 있으므로 여전히 실무적인 가치가 있다고 판단한다.

이재학(2017)은 2015년에 개정된 구 「공익신고자 보호법」을 분석하여 개선방안을 제시하였다. 동 법 위반 행위에 대한 처벌 강화, 공익신고 접수창구의 일원화, 익명 공익신고제도 도입, 보상금 지급 기준 상한선 폐지, 공익신고자에 대한 재취업 기회 보장 등을 개선방안으로 제시하였다. 개혁적인 개선방안을 제시하고 있어 아직 현행 「공익신고자 보호법」에 반영되지 못한 부분이 있으나, 다양한 관점을 제시했다는 점에서 의의가 있으며 앞으로 반영 여부에 대해 검토할 필요가 있다고 판단한다.

장진희(2017)는 2002년부터 2016년까지 15년간 부패방지위원회, 청렴위원회, 국민권익위원회에 접수된 부패신고 통계자료를 분석하여 현 부패신고자 보호에 있어서 미흡한 점을 제시하였다. 이첩, 내사종결 재조사 요청, 이첩사건 처리 소요기간 등 부패신고 처리 수준과 관련한 실적이 미흡한 것으로 나타났으며, 이에 대한 개선방안으로 부패신고 전문 인력 보강이 필요하다고 제안하였다. 비밀보장 위반 조치도 같은 기간 동안 19건 중 7건만 징계 요청되어 제보자 보호조치도 충분하지 못하다고 판단하였다. 1건당 평균 보상금액은 2천8백여 만 원이고 환수액 대비 보상금 비율이 8.8%에 불과하여 보상비율과 금액이 너무 낮다고 평가하였다. 동 연구는 신고자 보호제도에 대한 계량적인 평가를 보여줬다는 점에서 의의가 있다.

조태준(2016)은 공익신고자 보호제도의 성과를 평가하고, 15개 기업의 팀장급 직원에 대해 공익신고자 보호제도에 대해 설문조사를 실시한 결과를 분석하였다. 분석결과 기업을 대상으로 공익신고에 대한 적극적인 홍보, 기업의 의견을 반영할 수 있는 운영체계 마련, 공익신고자 보호에 대해 적극적인 기업에 대한 인센티브 부여 등이 필요하다고 제안하였다. 이러한 제안사항을 실현하기 위해 국민권익위원회와 전문가, 시민단체 등이 참여하는 공익신고 활성화 네트워크 설치를 제시하였다. 동 연구는 공익신고자 보호제도에 대한 개선안을 거버넌스 측면에서 검토를 시도하였기에 독자적인 의의가 있다.

외국문헌의 경우 「공익신고자 보호법」개정과 관계가 없기에 2015년 이전에 나온 논문도 포함하여 검토하였다. Carr & Lewis(2010)는 유엔반부패협약(United Nations Convention Against Corruption)과 관련하여 노동법에 부여된 신고자 보호제도 수립 의무를 영국의 사례를 통해 분석하였다. 분석결과 현행법령의 불충분한 신고자 보호 규정과 인터넷을 통한 신고자 노출 가능성 등으로 인해 신고자 보호가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 높다고 보았다. 따라서 각 기관은 신고자 보호를 위해 효과적인 정책을 고안하여 도입해야 한다고 주장하였다. 기존의 신고자 보호법이 가지는 한계를 탐색했다는 점에서 연구의 의의가 있다.

Givati(2016)는 형사법 위반자에 대한 처벌과 신고자에 대한 보상이 법의 규범성을 확보

하는 두 가지 축이라고 주장하면서, 신고자 보상에 있어서 적정 보상 수준은 얼마나 되어야 하는지, 경찰관 채용 규모와 신고자 보상 규모는 어느 수준에서 균형을 이루어야 하는지에 대해 모델을 통해 답하고자 하였다. 신고자는 개인적인 비용을 감내해야 하는 반면, 신고자 보상은 허위 신고를 유발할 수 있다고 보았다. 다만, 허위 신고의 규모가 작다면, 신고자 보상이 경찰관 채용보다 효과적인 방법이라고 주장하였다. 동 연구는 실증적인 자료로 검증한 것이라 아니라 경제학적 모형으로 논리를 전개하였기에 현실 적합성 측면에서 의문은 있으나, 신고자 보상이 효과적인 부패방지 수단이 될 수 있다는 점을 보여주었다는 점에서 정책적 가치가 있다.

Heyes & Kapur(2009)는 미국을 포함한 여러 나라에서 신고자 보호제도가 도입되는 것에 주목하면서, 신고자 보호제도 설계와 관련한 경제학적 모형을 제시하였다. 저자들의 모형에 따르면 신고자가 수사기관에 제출하는 정보의 가치는 신고자의 동기와 관련이 있으며, 신고자에게 어떤 동기부여를 할 수 있는지에 따라 질적 및 양적 반응이 결정된다. 기존의 경제학적 모형은 주로 부패사건에 대한 적발확률과 처벌에만 중점을 두었기에, 동 연구는 경제학적 모형을 신고자 보호까지 확대해서 적용했다는 점에서 의의가 있다.

Martin(2003)은 신고자 보호를 위해 신고자 보호법을 제정하지만, 많은 경우에 신고자 보호가 되지 않다고 비판하면서, 신고자 보호법이 신고자를 보호한다는 환상만 만든다고 주장하였다. 정부의 신고자보호법 제정은 크게 세 가지 동기로 설명할 수 있다. 세 가지 동기는 순수하게 신고자를 보호하려는 의도, 시민들을 안심시키려는 정치인의 계산, 신고자를 번거로운 절차에 묶어두려는 계략으로 구분된다. 결론적으로 제도적인 접근은 실제 신고자 보호에 도움이 되지 않고 신고자에게 필요한 실천적인 기술들이 훨씬 유용하다고 주장한다. 이러한 입장은 다소 냉소적이기는 하나, 기존의 신고자 보호법이 가지는 한계를 지적했다는 점에서 의의가 있다.

McLaren, Kendall, & Rook(2019)는 호주의 신고자 보호법을 분석하였다. 2017년에 새로 도입된 신고자 보호법은 납세와 같은 공공부문과 소비자 보호와 같은 민간부문을 모두 포함하고 있어 부패신고자 보호 기능뿐만 아니라 공익신고자 보호 기능도 포괄하고 있다. 동 연구는 호주의 신고자 보호법에 대한 분석을 넘어, 대안을 제시하고자 싱가포르의 신고자 보호제도를 참고하여 호주와 비교분석하였다. 싱가포르는 전체주의적 사고와 유교문화의 영향으로 신고의무가 문화로 정착되어 있다는 점을 확인하였다. 신고자 보호법과 신고의무라는 문화가 함께 신고자 보호제도의 효과성을 제고한다고 분석하였다. 다만, 싱가포르식의 신고문화를 호주에 도입하는 것은 바람직하지 못하다고 판단하였다. 동 연구는 신고자 보호제도가 모든 국가에게 동일한 형태로 적용될 수 있는 것이 아니라 그 나라가 가진 역사와 문화적 맥락에 따라 다르게 적용될 필요가 있다는 점을 밝혔다라는 점에서 의미가 있다. 이상의 선행연구를 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 선행연구 정리

연구자	연구 대상	주요 내용
나채준(2016)	미국 공직자 부패방지 제도	<ul style="list-style-type: none"> 내부 고발자에 대한 보복혐의로 연방기관이 기소된 경우 합의금을 연방기관이 직접 지불 모든 연방기관에 대해 내부신고사항에 대한 조치 및 내부신고자 보호법을 위반하여 보복조치한 공무원에 대한 징계 결과 등을 의회에 연례보고
박종승(2018)	각국의 신고자 보호 제도와 우리나라 경찰의 신고자 보호제도	<ul style="list-style-type: none"> 낮은 신고율, 신고자 보호 미흡, 익명성 보장 미흡, 부족한 보상제도 등이 문제 내실 있는 보호제도의 구축, 보상제도의 강화, 신고활성화를 위한 교육 및 홍보 등 필요
박호현·김명대 (2018)	공익신고자 보호법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> 공익신고 대상과 기관의 확대, 공익신고자에 대한 익명신고 도입, 보호조치를 미이행한 자에 대한 처벌 강화, 구조금 지급 확대, 국민권익위원회에 신고자 보호와 관련한 조사권 부여 등 필요
이재학(2017)	공익신고자 보호법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> 처벌 강화, 공익신고 접수창구의 일원화, 익명공익신고제도 도입, 보상금 지급 기준 상한선 폐지, 공익신고자에 대한 재취업 기회 보장 등 필요
장진희(2017)	부패신고 통계	<ul style="list-style-type: none"> 이첩, 내사종결 재조사 요청, 이첩사건 처리 소요기간 등 부패신고 처리 수준과 관련한 실적이 미흡 부패신고 전문 인력 보강, 제보자 보호, 보상비율 상향 등 필요
조태준(2016)	공익신고자 보호제도에 대한 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> 기업을 대상으로 공익신고에 대한 적극적인 홍보, 기업의 의견을 반영할 수 있는 운영체계 마련, 공익신고자 보호에 대해 적극적인 기업에 대한 인센티브 부여 등 국민권익위원회와 전문가, 시민단체 등이 참여하는 공익신고 활성화 네트워크 설치
Carr & Lewis (2010)	유엔반부패협약 관련 노동법상 신고자 보호 규정에 대한 영국 사례	<ul style="list-style-type: none"> 현행법령의 불충분한 신고자 보호 규정과 인터넷을 통한 신고자 노출 가능성 등으로 인해 신고자 보호가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 높음 각 기관은 신고자 보호를 위해 효과적인 정책을 고안하여 도입해야 함
Givati(2016)	경찰관 채용과 신고자 포상금 간의 적정 비율 모형	<ul style="list-style-type: none"> 신고자는 개인적인 비용을 감내해야 하는 반면, 신고자 보상은 허위 신고를 유발할 수 있음 허위 신고의 규모가 작다면, 신고자 보상이 경찰관 채용보다 효과적인 방법임
Heyes & Kapur (2009)	신고자 보호제도 모형	<ul style="list-style-type: none"> 신고자가 수사기관에 제출하는 정보의 가치는 신고자의 동기와 관련됨 신고자에게 어떤 동기부여를 할 수 있느냐에 따라 질적 및 양적 반응이 결정됨
Martin(2003)	신고자 보호법 전반	<ul style="list-style-type: none"> 순수하게 신고자를 보호하려는 의도, 시민들을 안심시키려는 정치인의 계산, 신고자를 번거로운 절차에 묶어두려는 계이라는 동기에 의해 신고자 보호법이 제정됨 제도적인 접근은 실제 신고자 보호에 도움이 되지 않고 신고자에게 필요한 실천적인 기술들이 유용
McLaren, Kendall, & Rook (2019)	호주의 신고자 보호법	<ul style="list-style-type: none"> 호주의 신고자 보호법은 납세와 같은 공공부문과 소비자 보호와 같은 민간부문을 모두 포함하고 있어 부패신고자 보호 기능뿐만 아니라 공익신고자 보호 기능도 포괄 싱가포르의 전제주의적 사고와 유교문화의 영향으로 신고의무가 문화로 정착

이상의 선행연구를 분석해보면 몇 가지 유형으로 나눌 수 있다. 신고자 보호제도에 대한 이론적인 모형을 제시하거나 일반적인 모델에 대한 분석(Givati, 2016; Heyes & Kapur, 2009; Martin, 2003), 특정 국가의 신고자 보호제도에 대한 연구를 통해 개선안 제시(박효현 · 김명대, 2018; 이재학, 2017; Carr & Lewis, 2010). 특정 국가의 신고자 보호와 관련한 통계를 활용하여 시사점 제시(장진희, 2017; 조태준, 2016). 다른 나라의 신고자 보호제도를 분석하여 대상 국가에 필요한 신고자 보호제도 검토(나채준, 2016; 박종승, 2018 McLaren, Kendall, & Rook, 2019)로 구분해 볼 수 있다. 이러한 연구들은 바람직한 신고자 보호제도를 설계하고 운영하는 점에 있어서 기여하는바가 있다할 것이다.

다만, 동 연구들은 본 연구가 다루는 「공수처법」상의 정보제공자 보호제도에 대한 평가 및 분석에 대해 직접적인 해답을 제시하지는 못한다고 판단한다. 상기 분류기준에 따르면 본 연구는 특정 국가의 신고자 보호제도에 대한 연구를 통해 개선안을 제시하는 연구라 할 수 있다. 그렇다면 기존의 개선안 제시를 담은 연구와 본 연구가 어떤 차별성이 있는지에 대해 학문적 기여 차원에서 언급할 필요가 있다. 본 연구는 국내 현행법에 대한 연구로 기존의 개선안 제시와 관련한 연구는 박효현 · 김명대(2018)와 이재학(2017) 등이 있다. 이러한 연구는 주로 「공익신고자 보호법」에 대한 개선방안을 제시하고 있다. 하지만 동 연구는 공익신고자나 부패신고자를 더욱 두텁게 보호하는 방안을 모색함에 주안점이 있는 것이 아니라, 「공수처법」상의 정보제공자를 현행 「공익신고자 보호법」 수준으로 보호하는 방안을 찾고자 함에 그 주된 의의가 있다. 따라서 선행연구에서 논의된 시사점 등을 참고하여, 「내부고발자 보호 규정」의 주요 내용과 내부고발의 구성요건을 검토하고 현행 법령의 정보제공자 보호에 있어서 한계를 지적하고자 한다. 동 연구는 특정 국가의 신고자 보호제도에 대한 연구로 분류될 수 있다.

Ⅲ. 내부고발자 보호 규정에 대한 분석

1. 내부고발자 보호 규정의 주요 용어 정리

「내부고발자 보호 규정」은 「공수처법」제46조 제2항에 따른 내부고발자에 대한 보호 및 지원에 관하여 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하기 위해 제정되었다. 동 규정을 이해하기 위해 필요한 주요 용어를 정리한 후 동 규정에 대해 분석하고자 한다. 일부 용어는 동 규정에 없지만 설명의 편의상 정의하여 사용하기로 한다. 용어를 정리하기 위해서는 우선 「공수처법」과 동 규정의 관계부터 자세히 살펴볼 필요가 있다.

「공수처법」제46조 제1항은 “누구든지 고위공직자범죄등에 대해 알게 된 때에는 이에 대

한 정보를 수사처에 제공할 수 있으며, 이를 이유로 불이익한 조치를 받지 아니한다.”라고 규정하고 있다. 동법 동조 동항에 해당되는 자는 정보를 제공하는 사람이면 누구나 해당될 수 있다. 본고에서는 이를 “정보제공자”라 정의한다. 동법 동조 제2항은 “수사처는 내부고발자에게 「공익신고자 보호법」에 따른 보호조치 및 지원행위를 할 수 있다. 내부고발자 보호에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 명시되어 있다. 여기에서는 제1항의 정보제공자 모두가 해당되지는 않는다. 정보제공자 중 내부고발자에 해당되는자에 한하여 동항에 따른 보호조치 및 지원행위 대상자가 된다. 정보제공자 중 동항의 내부고발자에 해당되지 않는 자를 본고에서는 편의상 “외부고발자”라 정의한다.

「공수처법」과 「내부고발자 보호 규정」은 내부고발자의 정의를 제공하지 않는다. 하지만 2020년 3월 25일에 입법예고 되었던 「내부고발자 보호 규정」제정(안)에는 내부고발자에 관한 정의가 있다. 동 제정(안) 제2조에는 내부고발, 내부고발자 등 동 규정과 관련된 용어를 정의하였으나, 제정된 동 규정에는 해당 조문이 모두 삭제되었다. 비록 동 규정에는 해당 조문이 없다 하더라도 내부고발 및 내부고발자를 어떻게 정의할 수 있는지 참고하고자 동 제정(안)의 정의를 소개하고자 한다. 동 제정(안) 제2조 제1호는 내부고발을 “다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람이 고위공직자범죄등이 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 고위공직자범죄수사처(이하 “수사처”라 한다)에 신고·진정·제보·고소·고발하는 등 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다”라고 규정하였다. 여기서 말하는 “고위공직자범죄등”은 「공수처법」제2조 제3호에 규정된 “고위공직자범죄”와 제4호에 규정된 “관련범죄”를 말한다. 동 제정(안) 제2조 제1호 각 목은 <표 3>과 같다. 각 목에 어느 하나에 해당한다는 것은 고위공직자범죄등의 피의자가 속하거나 속하였던 기관과 연관이 있을 것을 뜻한다.

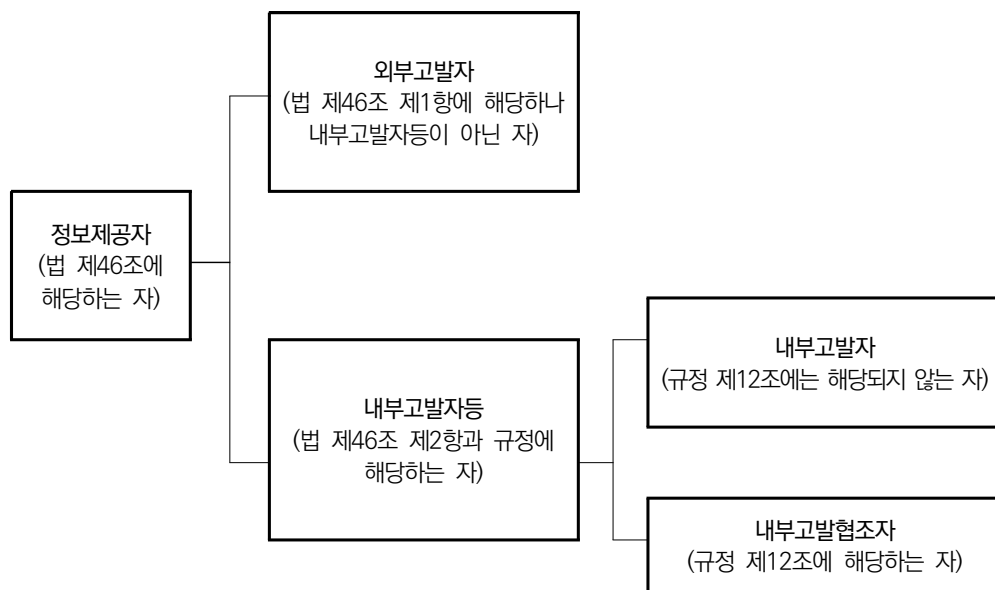
〈표 3〉 「내부고발자 보호 규정」제정(안) 제2조 제1호 각 목

각 목	내 용
가	고위공직자범죄등을 저지른 사람이 속하거나 속하였던 기관·법인·단체 등에 소속되어 근무하거나 근무하였던 사람
나	고위공직자범죄등을 저지른 사람이 속하거나 속하였던 기관·법인·단체 등과 공사용역계약 또는 그 밖의 계약에 따라 업무를 수행하거나 수행하였던 사람
다	고위공직자범죄등을 저지른 사람이 속하거나 속하였던 기관의 감독을 받는 기관·단체로서 「공직자윤리법」 제3조의2에 따라 지정된 공직유관단체에 소속되어 근무하거나 근무하였던 사람
라	그 밖에 고위공직자범죄등을 저지른 사람이 속하거나 속하였던 기관·법인·단체 등의 지도 또는 관라감독을 받는 사람

「내부고발자 보호 규정」제정(안) 제2조 제3호는 내부고발자를 동조 제1호에 따른 내부고발을 한 자로 규정하고 있다. 「공수처법」제46조 제2항은 내부고발자에 대해서만 보호의무

를 부과하고 있으나, 동 제정(안)과 「내부고발자 보호 규정」은 모두 내부고발자 외에도 “내부고발에 대한 수사·소송 등에서 고위공직자범죄등의 혐의를 입증하는 데에 필요한 진술·증언을 하거나 자료를 제공한 사람”도 보호할 수 있도록 규정하였다. 동 제정(안)에서는 제2조 제4호에 규정하였으며, 「내부고발자 보호 규정」에서는 제12조(내부고발 관련 협조자의 보호)에서 규정하고 있다. 본고에서는 동 규정 제12조에 해당하는 자를 “내부고발협조자”라고 칭하기로 한다. 또한 「내부고발자 보호 규정」에는 없으나, 동 제정(안)에는 내부고발자와 내부고발협조자를 포괄하여 “내부고발자등”으로 칭한 점을 참고하여 본고에서도 동 규정에 따른 보호를 받는 내부고발자와 내부고발협조자를 포괄하여 “내부고발자등”으로 칭하기로 한다. 이상의 용어를 도식해보면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 정보제공자의 개념에 대한 체계도

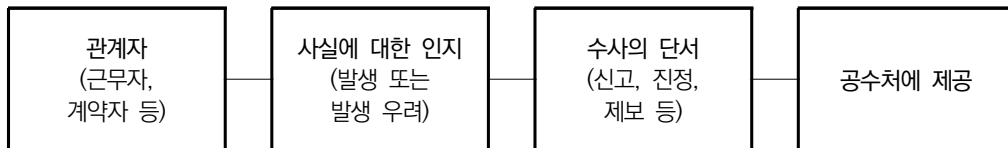


2. 내부고발의 구성요건

「내부고발자 보호 규정」에 따른 내부고발자등이 되어 보호받기 위해서는 우선 내부고발이 이루어져야 한다. 내부고발협조자도 “내부고발에 대한 수사·소송 등에서 고위공직자범죄등의 혐의를 입증하는 데에 필요한 진술·증언을 하거나 자료를 제공”하여야 하므로 내부고발이 있다는 전제하에 내부고발협조자의 지위가 성립된다. 따라서 동 규정에는 동 제정(안)에 있던 정의에 관한 조문이 삭제되어 내부고발의 정의가 없으나, 본고에서는 동 제정

(안)의 정의를 중심으로 내부고발의 구성요건을 분석하고자 한다. 동 제정(안) 제2조 제1호는 내부고발을 “다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람이 고위공직자범죄등이 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 고위공직자범죄수사처(이하 “수사처”라 한다)에 신고·진정·제보·고소·고발하는 등 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다”라고 규정하고 있는데, 이는 관계자, 사실에 대한 인지, 수사의 단서, 공수처에 제공으로 구분할 수 있다. 이상의 요건을 도식해보면 <그림 2>와 같다.

〈그림 2〉 내부고발 구성요건 체계



“관계자”란 법령상 용어는 아니나, 본고에서는 「내부고발자 보호 규정」 제정(안) 제2조 제1항 각 목에 해당하는 사람을 지칭하는 용어로 사용한다. 내부고발이 되기 위해서는 수사대상자와 같은 기관 등에서 근무하거나 계약 등을 수행한 관계자가 내부고발을 해야 한다. 관계자가 아닌 자가 고발하는 경우에는 내부고발자가 되지 않으며, 이 경우 내부고발이 없게 되어 외부고발자에 해당하게 된다. 물론, 내부고발이 있는 다음에 내부고발과 관련한 내용에 대해 진술 등을 한 경우에는 내부고발협조자가 된다.

사실에 대한 인지가 있어야 한다. 관계자가 공수처 수사대상 범죄가 “발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실”이 있다는 것을 인지하여야 한다. 사실에 대한 인지 없이 고발하는 경우에는 비록 관계자라 하더라도 내부고발이 되지 않는다. 근거 없는 부분별한 고발에 대해서는 내부고발로 인정하지 않겠다는 의미로 해석할 수 있다.

수사의 단서가 있어야 한다. 수사의 단서는 고발장이라는 형식을 요하지 않는다. “신고·진정·제보·고소·고발하는 등” 형식을 불문하고 관계자가 인지한 사실을 제공하면 이를 수사의 단서로 보고 내부고발에 해당하는 것으로 판단한다. 이렇게 규정한 이유는 고발의 형식을 한정적으로 정하여 고발의 형식적 요건을 갖추지 못했다는 이유로 보호받지 못하는 경우가 나오지 않게 하기 위함으로 판단한다.

마지막으로 공수처에 제공해야 한다. 관계자가 사실에 대한 인지를 하고 이를 수사의 단서로 제공하더라도 공수처가 아닌 다른 수사기관에 제공할 경우에는 「내부고발자 보호 규정」 제정(안)에서 정의하는 내부고발이 되지 않는다. 다른 수사기관에서 접수하였으나 공수처로 사건이 이송된 경우, 동 건에 대한 진술 등 협조를 할 때에 내부고발협조자가 될 수 있는지 의문이 있다. 내부고발협조자는 내부고발을 전제로 하고 있으므로, 이러한 경우에는

내부고발협조자의 지위가 인정되기 어렵다 할 것 있다. 이에 대해서는 후술하는 한계에서 자세히 언급하도록 한다.

3. 내부고발자 보호 규정에 도입된 보호 제도

『내부고발자 보호 규정』에서 인정하는 내부고발자등이 되면 다양한 보호제도를 통한 보호 및 보상을 받을 수 있다. 동 규정 제2조 제1항에 따라 내부고발자는 자신의 인적사항을 밝히려 하나, 동조 제2항에 따라 변호사로 하여금 내부고발을 대리하도록 하고 자신의 인적사항은 변호사의 인적사항으로 갈음하는 대리신고가 가능하다. 동 규정 제5조 제3항은 동 규정을 위반하여 내부고발자등의 인적사항을 공개한 공무원이 있는 경우, 공수처장이 정계권자에게 위반사실을 통보할 수 있게 하였다. 동 규정 제6조에는 공수처장이 경찰관서장에게 내부고발자등의 신변안전조치를 요청할 수 있게 하였다. 또한 내부고발자등에 대해 동 규정 제8조에 따라 포상금을 지급할 수 있고, 동 규정 제9조에 따라 구조금을 지급할 수 있다. 포상금은 피의자가 내부고발로 인해 처벌을 받은 경우에 내부고발자구조심의위원회의 심의 등을 거쳐 지급하는 것이고, 구조금은 내부고발자등이 중대한 경제적 손실이나 정신적 고통을 받은 경우 등에 있어서 신청에 따라 지급하는 것이다. 구조금과 포상금은 중복하여 지급되지 않는다.

『내부고발자 보호 규정』제정(안)에서는 이외에도 내부고발자등의 내부고발과 관련한 범죄혐의가 발견된 경우, 수사나 공소제기에 있어서 내부고발자등이라는 사정을 참작하게 하는 책임감면 조항을 동 제정(안) 제8조에 두었다. 하지만 동 규정에서는 이러한 내용이 누락되었다. 동 조항에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있다. 이에 대한 자세한 평가는 후술하는 한계에서 논의하도록 한다.

Ⅳ. 내부고발자 보호 규정의 한계

1. 외부고발자에 대한 보호 미흡

『내부고발자 보호 규정』은 공수처에 신고자 보호 의무를 구체화했다는 점에서 의의가 있으며 다양한 보호 장치를 규정하고 있어 실효성도 높다할 것이다. 다만, 법령의 체계에 따른 일부 한계도 있기에 이에 대해 구체적으로 검토하고자 한다. 우선적으로 보이는 한계는 외부고발자에 대한 보호 미흡이다. 외부고발자라 하더라도 내부고발자와 동일한 수준의 보호가 요구되는 경우가 있을 수 있으며, 이 경우 동 규정이 적용되지 못하는 문제점이 발생

할 수 있다.

예를 들면, 다음과 같은 경우를 생각해볼 수 있다. A그룹에 근무하는 a임원이 B그룹에 근무하는 b임원으로부터 고위공직자범죄와 관련한 정보를 취득하였다. 그 정보는 C부처 c차관이 B그룹에게 특정 계약을 C부처와 체결하는 조건으로 1억 원을 요구하였다는 내용이다. b임원은 이 정보와 관련된 증거자료를 취득하였으나, 직접 공수처에 고발할 경우 본인이 특정될 것이라는 두려움에 a임원에게 정보와 관련 증거를 제공하고 이에 대한 처리를 부탁하였다. 이에 a임원은 고민하다가 올바른 일을 하겠다는 사명감으로 b임원으로부터 받은 자료를 가지고 공수처에 고발하게 되었다. 이후 공수처의 수사를 받게 된 B그룹 회장은 회사 정보관을 동원하여 누가 고발하였는지 알아내게 하고, 이후 a임원이 고발하였다는 것을 알게 되었다. 이에 B그룹 회장은 A그룹 회장에게 이러한 사실을 전하게 되었으며, A그룹 회장은 B그룹 및 C부처와의 우호적인 관계를 유지하기 위해 a임원을 다른 이유를 들어 해임하였다.

이 경우, a임원은 외부고발자로 「공수처법」 제46조 제1항에 따라 불이익한 조치를 받지 않아야 하나, 구체적인 보호 규정이 없고, a임원은 내부고발자등에 해당되지 않아 「내부고발자 보호 규정」에 따른 보호 조치도 받을 수 없다. a임원은 내부고발협조자로 해석할 수도 없다. 왜냐하면 내부고발 구성요건이 충족되지 않아 내부고발이 이루어진 다음에 지위가 발생하는 내부고발협조자에 해당하지 않기 때문이다. 이러한 문제의 발생 원인은 「공수처법」 제46조가 합당한 이유 없이 내부고발자와 외부고발자를 구분하고 내부고발자에 대해서만 보호 조치 의무를 규정했기 때문이다.

외부고발자에 대한 보호조치 미흡은 내부고발자협조자에 대한 보호조치 미흡으로도 연결된다. 이와 관련한 또 다른 가상의 사례를 제시해보고자 한다. 앞서 사례에서 b임원이 직접 고발하기로 결심했으나 공수처가 아닌 다른 수사기관에 고발하였다고 가정해보자. 이 경우 수사기관은 동 고발 건이 공수처에서 수사할 사안이라 판단하여 공수처에 이관하였다. 공수처에서는 b임원에 대해 자료제공 요청을 하였으나, 고발 이후 보복에 대한 두려움으로 인해 b임원은 마음이 바뀌어 수사에 협조를 하지 않았다. 대신, 관련 자료 일체를 a임원에게 제공하였다. a임원은 용기를 내어 공수처 수사에 협조하고자 관련 자료를 제출하였다. 이후 앞의 사례와 같은 경로로 A그룹 회장은 a임원을 해임하였다. 이 경우에도 a임원은 「내부고발자 보호 규정」에 따른 보호 조치를 받을 수 없는데 이는 동 건이 공수처가 아닌 다른 수사기관에 접수되었기에 내부고발에 해당되지 않기 때문이다.

물론 「내부고발자 보호 규정」에 해당하는 내부고발자등이 아니더라도 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 「부패방지권익위법」)에 따라 부패신고자로 인정되어 보호받을 수 있는 방법이 있다. 동법 제55조에서는 “누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 이를 위원회에 신고할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 동법 제56조에서는 “공직자는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 되었거나 부패행위를 강

요 또는 제의받은 경우에는 지체 없이 이를 수사기관·감사원 또는 위원회에 신고하여야 한다.”고 규정하고 있다. 모든 사람에 대해서는 신고할 수 있는 권리를 부여하고 있고 공직자에게는 신고의 의무를 부과하고 있다고 해석된다. 동법 제57조는 제55조와 제56조에 따른 신고를 한 자를 신고자라고 규정하고 있으며, 제62조 이하에서는 신고자 보호에 관한 규정을 두고 있다. 즉, 모든 사람은 국민권익위원회에 신고한 경우에 신고자로 보호를 받으며, 공직자는 수사기관, 감사원, 국민권익위원회에 신고한 경우에 동 법에 따른 신고자로 보호를 받는다. 이를 종합하면 공직자가 아닌 신고자는 국민권익위원회에 신고한 경우에만 신고자로 보호를 받으며, 다른 기관에 신고한 경우에는 동 법에 따른 신고자로 보호받지 못하게 된다. 앞서 사례의 경우 a임원은 공직자가 아니므로 국민권익위원회에 신고한 경우에만 「부패방지권익위법」에 따른 신고자 보호를 받을 수 있으며 다른 기관에 신고한 경우에는 동 법의 보호를 받지 못하게 된다. 즉, 신고자가 내부자인지, 어느 기관에 신고하였는지에 따라 보호받을 수 있는 가능성이 달라진다. 이는 합리적인 이유가 없는 부당한 차별이 될 수 있으므로 입법적 보완이 필요하다.

2. 내부고발자에 대한 정의 부재

앞서 언급한 외부고발자에 대한 보호 미흡은 내부고발이 성립되는지 여부에 따라 발생하는 문제이다. 즉, 내부고발이 무엇인지 정의하는 것은 문제를 이해하는 중요한 출발점이 된다. 하지만 「내부고발자 보호 규정」에는 내부고발이나 내부고발자에 대한 정의가 없다. 「내부고발자 보호 규정」제정(안)에 두었던 내부고발 및 내부고발자에 대한 정의를 삭제하였기에 내부고발의 범위를 특정하기 어렵게 되었다.

물론 내부고발의 범위를 넓게 해석하게 된다면 외부고발자에 대한 보호 미흡의 문제를 완화할 수 있다. 예를 들어, 다른 기관에서 이첩해온 사건에 대해서도 내부고발이라고 해석한다면 내부고발자등에 대한 보호의 범위가 더 넓게 될 것이다. 하지만 이러한 해석은 현행 법령의 해석을 통해 자명하게 나오지 않는다. 일차적으로 공수처가 「공수처법」과 「내부고발자 보호 규정」을 해석하게 될 것이다. 공수처가 내부고발을 넓게 해석할지, 아니면 좁게 해석할지 알 수 없다. 공수처의 해석에 대해 당사자가 이의를 제기하여 법원의 판단을 받게 되어 판례가 형성된다면 내부고발의 범위가 정해질 것이다. 이 또한 법원이 어떻게 해석할지 예측하기 어렵다. 동 법령의 취지가 신고자의 보호에 있다면 이러한 해석의 문제가 발생하지 않도록 내부고발 및 내부고발자에 대한 정의를 명확히 하여 규정하는 것이 바람직하다. 해당 조문이 삭제된 이유에 대해 문헌적인 증거자료는 없지만, 법제처의 심사과정에서 내부고발, 내부고발자, 내부고발자등의 개념이 복잡하여 단순화할 필요성이 있고, 해당 개념들을 각 조문에 맞게 구성하기 어려웠기 때문인 것으로 보인다. 이는 입법 기술적인 부분으로 다양한 해결방법이 있다고 판단한다. 입법 기술상의 어려움으로 인해 중요한 정의 규정

을 모두 삭제한 것은 바람직하지 않다.

3. 내부고발자에 대한 불충분한 보호장치

「내부고발자 보호 규정」은 다른 법령과 비교해 볼 때, 상당히 진일보된 보호 장치를 마련하였다고 평가할 수 있다. 예를 들면, 「특정범죄신고자 등 보호법」에 없는 비실명 대리신고제를 두고 있다. 그럼에도 불구하고 「공익신고자 보호법」과 비교해보면 아직 부족한 점이 많다. <표 4>에 「공익신고자 보호법」과 「내부고발자 보호 규정」을 비교하여 정리하였다.

<표 4> 「공익신고자 보호법」과 「내부고발자 보호 규정」 비교

공익신고자 보호법	내부고발 보호 규정
비실명 대리신고(제8조의2)	있음(제2조)
인적사항 기재 생략(제11조)	있음(제2조)
비밀보장 의무(제12조)	있음(제5조)
신변보호조치(제13조)	있음(제6조)
책임의 감면(제14조)	일부 있음(제7조)
불이익조치 등의 금지(제15조)	없음
인사조치의 우선적 고려(제16조)	없음
보호조치 신청에 대한 조사(제19조)	없음
보상금(제26조)	없음
포상금(제26조의2)	있음(제8조)
구조금(제27조)	있음(제9조)
벌칙 및 과태료(제30조, 제31조)	없음

비실명 대리신고, 인적사항 기재의 생략, 비밀보장 의무, 신변보호조치, 보상금, 포상금은 「내부고발자 보호 규정」에도 「공익신고자 보호법」과 유사하게 규정되어 있기에 본고에서는 이에 대해 상세한 검토는 생략하고자 한다. 본고에서는 「공익신고자 보호법」에는 있으나 「내부고발 보호 규정」에는 없는 보호장치에 대해 주로 논의하고자 한다. 먼저, 책임의 감면을 보면, 「공익신고자 보호법」 제14조에는 다양한 책임 감면 규정을 두고 있다. 동조 제1항은 형을 감경하거나 면제할 수 있게 하였으며, 동조 제2항은 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구할 수 있게 하였고, 동조 제3항은 신고가 직무상 비밀준수 위반이 되지 않도록 규정하였으며, 동조 제4항은 손해배상의 책임을 면제하였고, 동조 제5항은 공익신고를 금지하거나 제한하는 단체협약 등을 무효로 하였으며, 동조 제6항은 국민권익위원회에게 이와 관련한 자료 제출 및 진술 요구권을 부여하였다. 반면, 「내부고발 보호 규정」은 이 중 「공

익신고자 보호법』제14조 제2항과 관련한 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구하는 규정만 두고 있다. 「공익신고자 보호법」에서는 요구에 대해 정당한 사유가 없는 경우에는 응하도록 하는 단서 조항이 있으나, 「내부고발 보호 규정」에서는 이러한 단서조항도 없다. <표 5>에 자세한 비교가 나와 있다.

〈표 5〉 「공익신고자 보호법」과 「내부고발자 보호 규정」의 책임 감면 규정 비교

공익신고자 보호법 제14조	내부고발 보호 규정 제7조
① 공익신고등과 관련하여 공익신고자들의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다.	없음
② 공익신고등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 공익신고자들에게 징계를 하거나 불리한 행정처분을 하는 경우 위원회는 공익신고자들의 징계권자나 행정처분권자에게 그 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 자는 정당한 사유가 있는 경우 외에는 그 요구에 따라야 한다.	처장은 내부고발로 관련하여 발견된 내부고발자의 위법행위 등을 이유로 행정기관이 내부고발자에게 징계 또는 불리한 행정처분을 하려는 경우 내부고발자의 징계권자나 행정처분권자에게 그 징계나 행정처분에 대하여 의견을 제시할 수 있다.(단서 없음)
③ 공익신고등의 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 공익신고자들은 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 등에 따른 직무상 비밀 준수 의무를 위반하지 아니한 것으로 본다.	없음
④ 피신고자는 공익신고등으로 인하여 손해를 입은 경우에도 공익신고자들에게 그 손해배상을 청구할 수 없다. 다만, 제2조 제2호가목 및 나목에 해당하는 경우에는 손해배상을 청구할 수 있다.	없음
⑤ 단체협약, 고용계약 또는 공급계약 등에 공익신고등을 금지하거나 제한하는 규정을 둔 경우 그 규정은 무효로 한다.	없음
⑥ 위원회는 제2항에 따른 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구하는 데 필요하다고 인정하면 징계권자나 행정처분권자 또는 해당 공익신고자들이 공익신고등을 한 기관에 관련 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출이나 의견의 진술을 요청받은 해당 기관은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 협조하여야 한다.	없음

불이익 조치 금지에 대해 「공익신고자 보호법」제15조 제1항은 “누구든지 공익신고자들에게 공익신고등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다.”라고 규정하고 있고, 동조 제2항은 “누구든지 공익신고등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고자들에게 공익신고등을 취소하도록 강요하여서는 아니 된다.”라고 규정하고 있으나, 「내부고발 보호 규정」에는 관련 규정이 없다. 인사조치의 우선적 고려와 관련하여 「공익신고자 보호법」제16조는 “공익신고자들의 사용자 또는 인사권자는 공익신고자들이 전직 또는 전출·전입, 파견근무 등 인사에 관한 조치를 요구하는 경우 그 요구내용이 타당하다고 인정할 때에는 이를 우선적으로

고려하여야 한다.”라고 하고 있으나, 「내부고발 보호 규정」에는 관련 규정이 없다. 보호조치 신청에 대한 조사와 관련하여 「공익신고자 보호법」 제19조 제1항은 “위원회는 보호조치를 신청받은 때에는 바로 공익신고자등이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았는지에 대한 조사를 시작하여야 한다. 이 경우 위원회는 공익신고자등이 보호조치를 신청한 사실을 조사 기관에 통보할 수 있다.”라고 규정하고 있으나, 「내부고발 보호 규정」에는 관련 규정이 없다. 신고자 보호 의무를 위반한 자에 대해 「공익신고자 보호법」은 제30조에 벌칙 조항을 두고 있고 제31조에는 과태료 조항을 두고 있으나, 「내부고발 보호 규정」에는 이러한 조항이 없다. 이러한 「내부고발 보호 규정」의 미흡한 부분은 동 규정이 대통령령이라는 점에 기인한다. 의무와 벌칙을 부과하는 내용은 법률유보의 원칙에 따라 법으로 제정되어야 하는바, 「공익신고자 보호법」은 법률이기에 이러한 내용을 규정할 수 있지만, 「내부고발 보호 규정」은 법에 근거가 없이는 이러한 규정을 담을 수 없다. 책임의 감면에서 있어서 일부 조항만 규정한 것도 이러한 한계에 기인한 것으로 판단한다.

하지만 보상금 규정을 두지 않은 것은 다른 이유가 있어 보인다. 「공익신고자 보호법」 제26조 제1항은 “내부 공익신고자는 공익신고로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부과 등을 통하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 아마도 고위공직자범죄의 경우에는 보상금을 지급해야 할 경우가 많지 않을 것이라고 판단한 것으로 보인다. 하지만, 거대부패와 연관된 범죄라면 국가나 지방자치단체의 수입 회복과 관련된 경우도 있을 것이라고 판단한다. 보상금 규정을 굳이 두지 않은 것은 납득하기 어렵다.

V. 결론

본고는 「내부고발자 보호 규정」의 주요 내용과 내부고발의 구성요건을 검토하고 현행 법령의 정보제공자 보호에 있어서 한계를 지적하였다. 동 규정의 한계로 외부고발자에 대한 보호 미흡, 내부고발자에 대한 정의 부재, 내부고발자에 대한 불충분한 보호장치를 언급하였다. 이러한 한계로 인해 현실에서 요건을 불비하여 보호를 받지 못하거나 보호장치가 없어서 제대로 보호를 받지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 정보제공자가 제대로 보호받지 못한다면 신고 활성화도 어려울 것이고 나아가 공수처의 역할을 제대로 수행하는 부분에 있어서도 문제가 발생할 수 있다. 따라서 현행 「내부고발자 보호 규정」의 한계를 극복할 수 있는 개선방안이 필요하다.

첫째, 「공수처법」을 개정하여 외부고발자도 내부고발자와 동일한 수준의 보호를 받을 수 있게 해야한다. 지금까지 논의한 대로 내부고발자에 대해서만 보호 규정을 두는 것은 외부

고발자를 보호의 사각지대에 두게 된다. 이러한 상황은 관계 법령을 입안할 당시에는 공수처의 기능과 역할에만 생각하지 못했을 것으로 판단한다. 이제라도 이러한 입법미비에 대해 인식하여 조속히 관계법령을 개정할 필요가 있다.

둘째, 내부고발자에 대한 정의를 「공수처법」 또는 「내부고발자 보호 규정」에 두는 것을 고려해 봐야 한다. 만약 「공수처법」이 개정되어 내부고발자와 외부고발자를 차별하지 않고 정보제공자를 보호한다면, 굳이 내부고발자에 대한 정의를 둘 필요는 없다. 하지만, 지금과 같이 내부고발자등에 대해서만 보호하는 규정을 둔다면, 내부고발자등의 범위가 부당하게 좁게 해석되는 것을 방지하기 위하여 내부고발자에 대한 정의 규정을 두는 것이 바람직하다. 「내부고발자 보호 규정」 제정(안)이 내부고발, 내부고발자, 내부고발자등으로 복잡하게 규정되어 있어서 정의 규정을 두기 어렵다면, 이를 간소화하여 내부고발과 내부고발자에 대한 정의만 두어도 충분할 것이다. 내부고발자와 내부고발협조자는 각 적용되는 조문을 나눌 수 있기 때문에 입법기술적으로 복잡하지 않다고 판단한다.

셋째, 「공익신고자 보호법」 수준으로 보호 장치를 마련하기 위해서는 법률에 규정해야 할 보호 장치를 「공수처법」에 규정해야 한다. 「부패방지권익위법」을 개정하여 공수처에 신고하는 경우에도 「부패방지권익위법」상의 보호 조치를 받을 수 있게 하는 것도 방법이 될 수 있다. 「공익신고자 보호법」상의 공익신고에 대한 보호와 「부패방지권익위법」상의 부패신고자에 대한 보호는 법개정을 통해 거의 유사한 수준으로 맞춰가고 있다. 공수처에 고위공직자범죄등에 대해 정보를 제공하는 자에 대해 이와 같은 수준의 보호 조치를 제공하지 못하고 부족한 수준의 보호 조치만 제공한다면 합리적이라 할 수 없다. 공수처 정보제공자에 대해 보다 두텁게 보호할 필요가 있다.

이상의 세 가지 개선방안을 통해 현행 「공수처법」과 「내부고발 보호 규정」이 정보제공자 보호측면에서 개선될 수 있을 것이라 판단한다. 이러한 개선방안을 입법론적으로 어떻게 실현할 수 있는지에 대한 구체적인 전략에 대해서도 간략히 언급하고자 한다. 첫째, 동법 제 46조 제2항을 개정하여, “수사처는 제1항에 따라 수사처에 정보를 제공한자(이하 “정보제공자”라 한다)에게 「공익신고자 보호법」에 따른 보호조치 및 지원행위를 하여야 한다. 정보제공자의 보호에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 개정하는 것이 바람직하다. 현행 「공수처법」 제46조 제2항은 「공익신고자 보호법」에 따른 보호조치 및 지원행위 여부를 공수처의 재량으로 규정하였는데 이를 의무규정으로 두는 것이 더 바람직하겠다.

둘째, 내부고발자에 대한 정의를 「내부고발자 보호 규정」에 두던가, 아니면 「공수처법」이 외부고발자를 포함한 정보제공자를 보호하도록 개정된다면 「정보제공자 보호 규정」을 제정하고 이에 정보제공자의 세부적인 정의를 두는 방법도 있다. 입법론적으로는 외부고발자 보호와 관련한 근본적인 문제를 해결할 수 있다는 점에서 후자가 더 바람직하다. 정보제공자의 정의는 “고위공직자범죄등에 대한 수사의 단서를 제공한자”라고 할 수 있을 것이다.

셋째, 법률에 규정해야 할 보호 장치를 「공수처법」에 규정하거나, 「부패방지권익위법」을

개정하는 방안 중 전자가 입법론적으로 더 타당하다. 현행 「부패방지권익위법」은 모든 사람에 대해 국민권익위원회에 신고한 경우에만 신고자 보호를 제공하며, 공직자에 대해서는 수사기관, 감사원, 국민권익위원회에 신고한 경우에 신고자 보호를 제공한다. 「부패방지권익위법」을 개정하여 공수처 정보제공자를 보호하려면, “모든 사람에 대해 국민권익위원회와 공수처에 신고한 경우 신고자 보호를 제공”하도록 개정해야 한다. 이는 공수처와 다른 수사기관을 차별하게 되므로 논란의 소지가 있다. 공직자의 경우에는 수사기관, 감사원, 국민권익위원회에 신고한 때 동 법에 따른 신고자 보호를 받게 되므로, 동 법의 수사기관에 공수처가 들어가면 다른 수사기관과의 차별 문제가 해결되지만, 공직자가 아닌 외부고발자는 여전히 보호를 받지 못하는 문제가 남는다. 따라서 「공수처법」을 개정하는 것이 더 바람직하다.

신고자 보호는 효과적인 부패방지정책으로 여러 국가에 도입되고 있으나, 실질적인 성과를 내고 있는 나라는 드물다. 특히 개도국에서는 신고자 보호와 관련된 법령이 유명무실한 경우가 다수 발생하고 있다. 우리나라는 이와 달리 신고자 보호에 있어서 선진적인 제도를 운영하고 있다고 판단한다. 이러한 성공에는 민주주의의 정착, 높은 수준의 정보 공개 등 다양한 이유가 있겠으나, 법령을 포함한 관련 제도가 잘 작동할 수 있도록 설계된 부분도 크다고 할 수 있다. 공수처 정보제공자의 효과적인 보호도 관련 제도의 수준 높은 설계와 밀접한 관계가 있다 할 것이다. 정보제공자의 보호가 공수처의 성공에 중요한 요소가 될 수 있기에 이와 관련한 신속한 보완을 기대한다.

참고문헌

- 나채준 (2016). 미국의 공직자 부패방지 제도에 관한 비교법적 고찰. 42(1): 29-62.
- 박종승 (2018). 경찰 내부고발제도의 활성화 방안에 관한 연구: 보호·보상 제도를 중심으로. 『한국경찰학회보』, 20(4), 49-84.
- 박효현·김명대 (2018). 공익신고제도 개선방안에 관한 연구. 『국제법무』, 10(1): 73-97.
- 이재학 (2017). 범죄피해자 등에 대한 신변보호제도의 평가와 과제. 『법학연구』, 25(1): 211-238.
- 장진희 (2017). 공익제보자보호제도 이행 문제점 분석. 『한국부패학회보』, 22(4), 121-145.
- 조태준 (2016). 공익신고자 보호체계의 확산을 위한 연구: 정책홍보체계의 개선을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 15(2), 261-285.
- Carr, I., & Lewis, D. (2010). "Combating corruption through employment law and whistleblower protection". *Industrial Law Journal*, 39(1), 52-81.
- Givati, Y. (2016). "A theory of whistleblower rewards". *The Journal of Legal Studies*, 45(1), 43-72.
- Heyes, A., & Kapur, S. (2009). "An economic model of whistle-blower policy". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 25(1), 157-182.
- Martin, B. (2003). "Illusions of whistleblower protection". *UTS Law Review*, 5, 119-130.
- McLaren, J., Kendall, W., & Rook, L. (2019). Would the Singaporean approach to whistleblower protection laws work in Australia?". *Australian Accounting, Business and Finance Journal*, 13(1), 90-108.

투고일자 : 2021. 03. 08

수정일자 : 2021. 03. 26

게재일자 : 2021. 03. 31

<국문초록>

고위공직자범죄등 내부고발자 보호에 관한 규정에 대한 소고

민 경 선

2020년 7월 15일, 고위공직자범죄수사처 설립 준비단이 초안을 만든 「고위공직자범죄등 내부고발자 보호에 관한 규정」이 시행되었다. 동 규정은 고위공직자범죄수사처의 출범과 함께 정보제공자에 대한 보호장치를 마련한 것으로 시의적절하다고 할 수 있다. 하지만, 여러 가지 미비한 점도 있다. 정보제공자를 어떻게 보호해야 하고 이를 위해서는 관련 법령을 어떻게 개정해야하는지 검토할 필요성이 있으나 아직 이와 관련한 연구를 찾아보기 어렵다. 본고에서는 「내부고발자 보호 규정」의 주요 내용과 내부고발의 구성요건을 검토하고 현행 법령의 정보제공자 보호에 있어서 한계를 지적하고자 한다. 현행 법령은 내부고발자와 내부고발협조자에 대해서는 보호하고 있으나, 그 외의 정보제공자는 보호받지 못하는 한계가 있다. 또한, 「공익신고자 보호법」과 비교해볼 때, 불이익조치 등의 금지, 보호조치, 보상금 지급, 보호조치 위반에 대한 이행강제금 부과 등이 누락되어 있어 정보제공자에 대해 충분히 보호하지 못하고 있다. 이러한 문제점들은 차후 법령 개정을 통해 개선되어야 할 사안으로 판단한다.

주제어: 공수처, 내부고발자, 외부고발자, 내부고발 보호 규정, 신고자 보호