

## 언론제보와 공익신고\*

### Media Reports and Whistleblowing Disclosure

이주희(Lee, JooHee)\*\* · 조한상(Cho, HanSang)\*\*\*

#### ABSTRACT

As can be seen from the legal name, the Public Interest Whistleblower Protection Act is mainly aimed at protecting those who report so-called acts detrimental to the public interest. Whistleblowers are considered righteous in that they have prevented various losses that can be caused by acts detrimental to the public interest and improved the soundness of our society. However, it can be said that there is a high possibility of being branded as a traitor to the organization and exposed to various disadvantageous measures.

If you look at the contents of the Public Interest Whistleblower Protection Act, you can see that the requirements for being recognized as a Whistleblower are quite strict and difficult, so there may be cases where legal protection is not possible. In other words,, a blind spot for the protection of whistleblowers is created. It can be said that the representative case is the case of reporting to a media organization.

However, in the case of media reports, it would not be reasonable to exclude media institutions from the subject of protection on the grounds that they are not legal whistleblowing disclosure agencies. It should not be forgotten that major whistleblowing disclosures, which have had huge social repercussions so far, have been made in the form of media reports. In the future, the possibility of whistleblowing disclosure through media reports will never be small.

Therefore, it is necessary to find a way to protect media reporters as whistleblowers. It can be said that the ultimate solution to strengthen the protection of media reporters is to designate media institutions as whistleblowing disclosure agencies. Considering the problems that may arise if a media institution is hastily designated as a whistleblowing disclosure agency, it is desirable to include media reporters in the scope of protection of whistleblowers on the premise of adding requirements such as urgency, supplementation, necessity, importance, and integrity.

**Key words:** Whistleblowing Disclosure, Whistleblower, Whistleblowing Disclosure Agency, Act detrimental to the Public Interest, Public Interest Whistleblower Protection Act, Anti Corruption & Civil Rights Commissions, media organization, Media Report, Media Reporter

\* 이 논문은 2022년 한국부패학회 · 국민권익위원회가 공동개최한 하계학술대회에서 발표한 것을 수정 · 보완한 것임.

\*\* 청주대학교 인문사회과학대학 사회과학부 교수, 법학박사

\*\*\* 청주대학교 인문사회과학대학 사회과학부 교수, 법학박사

## I. 서론

범죄를 비롯한 이른바 사회공동체에 해악을 끼치는 행위를 신고하도록 장려한 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 예컨대, 범죄를 저지른 자가 수사기관에 자수를 한 경우 형을 감경하거나 면제할 수 있도록 하고 있으며, 범죄피해자의 고소나 제3자의 고발은 형사소송법상 수사의 단서로서 수사기관 내부적으로 그 내용의 진위를 검토하는 내사를 거치지 않고 바로 수사를 개시하도록 하고 있다. 그 밖에 여러 개별법은 해당 범상의 위반행위를 신고하거나 제보한 자에게 일정한 포상금을 지급할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>1)</sup>

시민의 자발적 신고는 공식적인 통제 활동을 통해서도 적발이 어려운 숨어있는 부패와 부조리들을 겉으로 드러내는 역할을 한다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 수사권과 조사권의 발동 그리고 그에 따른 형사처벌이나 적절한 행정조치라는 법적 효과는 문제 행위가 발생했다는 것이 인지되었을 때 비로소 가능하기 때문이다. 더욱이 조직화, 체계화, 거대화 등의 특징을 가진 현대사회에서 새로운 형태의 부패와 부조리가 얼마든지 등장할 수 있는 만큼 시민 신고의 필요성과 중요성은 더욱 강조될 것이다.

그러나 만사가 그렇듯이 밝은 면만 있는 것이 아니다. 어두운 부분이 함께 존재한다. 신고자는 감춰진 비리를 밝혀내어 국가적·경제적·사회적 손실을 방지하는 데 기여한 의인으로 평가받지만 다른 한편으로 몸담고 있던 조직에 해를 끼친 배신자라는 부정적 시선 역시 피해 가기 어려운 것이 사실이다. 그 결과 배신자로 낙인찍힌 신고자는 괴롭힘을 비롯한 보복, 가해, 불이익의 위험에 노출될 수 밖에 없다. 무엇보다 신고의 대상이 된 부정행위가 기업이나 국가기관과 같은 조직과 관련된 것으로 그 사회적 파급효과 상당한 경우 그 위험은 더욱 커질 수 밖에 없을 것이다.

이러한 불이익과 가해의 위험으로부터 선의의 신고자를 보호하고 지원하기 위해 도입된 것이 “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률”(이하 부패방지법이라 함)<sup>2)</sup>과 “공익신고자 보호법”<sup>3)</sup>이다. 부패방지법이 공공부문의 부패행위를 신고한 사람을 보호하고자 하는 법이라면 공익신고자 보호법은 민간부문에서 공익을 침해하는 행위를 신고한 자를 보호하는 법이라고 할 수 있다. 이러한 법률 제정은 신고자 보호 및 지원 제도가 포괄적으로 강화되고 정비되었을 뿐만 아니라 제도의 운영과 집행을 위한 주무부처가 국민권익위원회(이하 권익위라 함)로 일원화되었다는 데에서 그 의미를 찾을 수 있다.

1) 예를 들어 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제15조의5, 건강기능식품에 관한 법률 제51조의3, 건설산업기본법 제38조의4 등 참조.

2) 본래 2001년 제정될 당시 법률명은 “부패방지법”이었으나, 2008년 국민권익위원회의 설치와 함께 명칭이 변경되어 오늘에 이르고 있다.

3) 부패방지법의 제정 이후 공공부문의 부패행위 신고자와 마찬가지로 이른바 민간부문의 부패행위를 신고하는 자 역시 제도적으로 보호해야 한다는 필요성이 대두됨에 따라 2011년 3월 공익신고자보호법이 제정되었다.

그런데 최근 공익신고자 보호법을 둘러싸고 과연 신고자를 보호하기에 충분한가에 대한 의문이 제기되고 있다. 특히 논란이 되고 있는 것은 공익 침해 행위를 언론에 제보한 자를 공익신고자로서 보호할 수 있는지 여부에 관한 것이다. 최근의 이러한 논란은 이른바 검찰의 고발사주 의혹으로 인해 촉발된 것이지만, 언론제보자의 보호 문제는 공익신고자 보호에 있어서의 사각지대로써 이미 여러 차례 지적되어 온 바 있다. 본 논문은 이러한 상황을 고려하여 공익신고에 있어서 언론제보자 보호의 문제가 왜 발생하는 것인지 그리고 어떻게 해결하는 것이 바람직한 것인지를 중점적으로 살펴보고자 한다.

## Ⅱ. 현행법상 공익신고자 인정요건

### 1. 공익신고의 대상: 공익침해행위

언론제보자가 공익신고자에 해당하는가 아닌가를 판단하기 위해서는 무엇보다 공익신고자 보호법에서 공익신고자로 인정되기 위한 요건을 어떻게 설정하고 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 현행법상 공익신고의 대상이 될 수 있는 것은 공익침해행위이다. 왜냐하면 공익신고자 보호법은 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 알게 된 경우 이를 신고, 진정, 제보, 고소, 고발하거나 수사의 단서를 제공하는 행위라고 법적인 정의를 내리고 있기 때문이다(법 제2조 제1호).

이때 공익침해행위가 무엇인지를 규정하는 입법태도는 크게 두 가지로 나누어볼 수 있다. 그 중 한 가지는 포괄주의라는 것으로 공익침해행위를 특정 법률 위반과 연결짓지 않는 방식이라고 할 수 있다. 포괄주의를 채택하고 있는 대표적인 나라로 알려져 있는 영국의 경우 공익제보법(Public Disclosure Act 1998)에서 6가지의 공익침해 유형에 대해서만 규정하고 있을 뿐 특정한 법률 위반 여부를 요구하지 않는다.<sup>4)</sup>

다른 하나는 열거주의라고 부르는 것으로써 공익과 관계있는 법률을 제한적으로 열거하고 이를 위반한 경우만을 공익침해행위로 방식이다. 우리나라의 공익신고자 보호법은 열거주의를 채택하고 있다. 그 결과 현재 공익신고의 대상이 되는 공익침해행위는 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 [별표]에 제시되어 있는 법률을 위반하여 벌칙이나 행정처분의 대상이 되는 행위로 제한되어 있다(법 제2조 제2호).

4) 영국의 공익신고 대상이 되는 6가지의 공익침해 유형은 ① 범죄행위, ② 법적 준수 의무 위반, ③ 사법 실패 발생, ④ 근로자의 건강·안전 위협, ⑤ 근무환경의 침해, ⑥ 앞에 열거한 사항들에 대한 은폐라고 할 수 있다(권수진/윤성현, 공익신고제도의 개선방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2016, 115면 이하)

2022년 현재 [별표]에 제시되어 있는 법률, 즉 공익신고 대상 법률은 몇 차례에 개정을 거쳐 모두 471개에 이르고 있다.<sup>5)</sup> 2011년 공익신고자 보호법 제정 당시 180개였던 것에 비하면 대상 법률의 개수 자체는 상당히 확대되었다고도 볼 수 있다. 그러나 현재 발효 중인 법률이 약 1500여개라는 점을 고려하면 공익신고 대상 법률의 범위는 여전히 좁은 편이라고 평가할 수 있다.

또한 공익신고 대상 법률을 위반하였다는 것만으로는 공익침해행위에 해당한다고 보기에 충분치 않다. 대상 법률 위반에 더하여 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익이라는 6대 공익분야 중 어느 하나를 침해하는 행위여야만 한다. 그러므로 단순히 행정기관에 대한 보고기한 미준수 등은 공익신고 대상 법률 위반이라 할지라도 6대 공익분야를 침해하였다고 볼 수 없다는 점에서 공익침해행위의 범위에서 제외된다고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 신고주체: 신고적격의 제한 유무

공익신고자 보호법상 제한적으로 열거된 공익침해행위를 신고할 수 있는 자의 적격과 관련하여 현행 공익신고자 보호법은 특별한 제한을 두고 있지 않다. 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 공익신고 기관에 공익신고를 할 수 있는 것이다(법 제6조). 그러므로 조직 구성원 또는 계약상대방 등 업무상, 계약상 일정한 관계에 있는 내부자는 물론 일반 시민도 공익침해행위를 알게 된 경우 이를 시정하기 위해 신고할 수 있다. 이때 전자를 내부 공익신고라고 한다면, 후자를 외부 공익신고라고 한다.

신고 주체를 내부자로 제한하지 않은 배경은 두 가지 측면에서 파악해 볼 수 있다.<sup>7)</sup> 한편으로 서론에서 언급한 바와 같이 점차 증가하고 있는 다양한 공익침해행위의 예방을 위한 시민감시의 필요성을 인정한 것이다. 다른 한편으로 신고적격을 내부자로 제한할 경우 발생가능한 공익신고자 보호의 공백을 미연에 방지하기 위한 것이라고 할 수 있다. 만약 내부자만이 공익신고자로서 인정받게 된다면 외부자는 공익을 위해 정당한 공익신고를 하더라도 보호의 대상에서 제외될 수 밖에 없다. 또한 공익신고자로 추정할 수 있는 내부자의 범위가 특정됨에 따라 신고자 색출, 특정, 그리고 보복 및 가해가 용이해짐에 따라 오히려

5) 공익신고 대상 법률의 확대 과정을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 제정 당시 180개 공익신고 대상 법률은 2016년 국민의 생활안전 관련 분야 및 사회적 약자 보호 분야 등에서 약 100여개의 법률이 추가되어 279개가 되었고, 2018년에는 ‘이에 준하는 공공의 이익’ 분야가 신설되어 5개 법률이 추가되어 284개가 되었다. 이후 2020년 공익신고자 보호 강화를 통한 공익신고 활성화를 위해 182개의 법률이 추가되어 467개가 되었고, 2021년에는 4개의 법률(“근로기준법”, “고등교육법”, “사립학교법”, “초·중등교육법”)이 추가되어 현재 471개의 법률이 되었다(국민권익위원회 보호보상정책과, 공익신고 처리 및 신고자 보호·보상 업무 매뉴얼(공공기관), 국민권익위원회, 2021, 28면).

6) 국민권익위원회 보호보상정책과, 앞의 매뉴얼, 34면.

7) 국민권익위원회 보호보상정책과, 앞의 매뉴얼, 14면.

신고자 보호가 취약해질 수 있다.

다만 신고주체를 근로자 등 조직의 내부자로 한정하지 않는다고 하더라도 공익신고로 인해 신분상, 인사상, 경제적 불이익을 받을 개연성이 높은 것은 내부 신고자임을 부정할 수 없을 것이다. 이러한 점을 고려하여 2016년 이후 공익신고자 보호법은 별도로 내부 공익신고자를 정하고(법 제2조 제7호 및 시행령 제3조의 2 각호 참조), 내부 공익신고자에 대해 특별보호조치를 신설하고(법 제20조의2) 보상금 지급 대상을 내부 공익신고자로 제한(법 제26조)하는 등 내부 공익신고자에 대한 보호조치를 강화하였다.

### 3. 공익신고 기관

공익신고자의 적격에는 별다른 제한을 두고 있지 않은 반면 공익침해행위를 신고할 수 있는 기관의 유형은 법령을 통해 특정되어 있다. 현재 총 6개의 기관이 공익신고 기관으로 법제화되어 있으며, 다음 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 1> 현행법상 공익신고기관

공익신고자보호법상 신고기관(제6조)	법 시행령상 신고기관(제5조)
1. 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자 2. 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관(조사기관) 3. 수사기관 4. 국민권익위원회	1. 국회의원 2. 공익침해행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공사공단 등의 공공단체

이들 공익신고 기관의 경우 공익침해행위에 대한 조사·수사권한의 유무에 따라서 접수된 사안의 처리에 있어 차이가 발생한다. 접수된 공익침해행위에 대한 조사 및 수사 권한을 갖고 있는 것은 공익신고자 보호법에 규정되어 있는 신고기관들이다. 따라서 공익신고를 접수한 경우 그 관할에 속하지 않는 경우가 아니라면 신고 내용에 관한 조사 및 수사를 하고 그 결과에 따라 필요한 조치를 하여야 한다(법 제10조 참조). 이와는 달리 법 시행령상의 신고기관은 자체적인 조사 및 수사 권한을 가지고 있지 않다. 그러므로 접수받은 사안의 내용 및 관련 법률을 확인하여 권익위, 조사기관, 수사기관에 이송하는 등 공적인 역할을 수행하여야 한다(시행령 제5조 제2항). 이때 어디를 공익신고 이송기관으로 할 것인지는 공익침해행위에 대한 제재의 유형이 무엇인지에 따라 달라지게 될 것이다. 즉 법률 위반에 대한 제재가 행정처분에 해당할 때에는 조사기관으로, (행정)형벌에 해당할 경우에는 수사기관으로 이송할 것이다. 다만 권익위로의 이송은 제재의 유형을 묻지 않고 가능하다.

그러나 이것은 공익신고 처리 절차상의 차이일 뿐이므로 공익신고자가 어느 공익신고 기관을 선택하더라도 공익신고자 보호법이 정하고 있는 동일한 수준의 보호 및 지원을 받을 수 있다.<sup>8)</sup> 또한 모든 공익신고기관은 공익신고자 보호법상 공익신고자의 신분 비밀 보장 의무를 부담한다는 점에서도 다르지 않다.<sup>9)</sup> 따라서 공익신고를 접수한 기관은 신고자를 유추할 수 있는 행위를 자제하여야 한다.

#### 4. 공익신고 방법

공익신고자 보호법은 공익신고의 방법에 대해서도 규정하고 있다. 공익신고를 하려는 사람은 일정한 사항이 기재된 문서와 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여 6개의 공익신고기관 중 한 곳에 제출하여야 한다(법 제8조 제1항). 문서에 기재하여야 할 일정한 사항은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 신고서 기재사항

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항</li> <li>2. 공익침해행위를 하는 자</li> <li>3. 공익침해행위 내용</li> <li>4. 공익신고의 취지와 이유</li> </ol> |
|---|

신고서를 제출할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 신고할 수 있도록 하고 있지만 문서에 의한 신고가 원칙이며, 어느 쪽의 방법을 택하더라도 기명으로 하여야 한다.<sup>10)</sup> 그런데 기명에 의한 신고에 대하여 내부 신고자에 대한 신분노출이 용이해지고 불이익처분의 위험이 높아짐에 따라 공익신고를 위축시킬 수 있다는 지적이 지속적으로 제기되었다. 그 결과 2018년 이후 기명신고에 대한 보완책으로서 비실명 대리신고 제도가 도입·시행되었다(법 제8조의 2). 만일 자신의 인적 사항을 밝히지 않고 공익신고를 하고자 하는 사람의 경우 변호사가 공익신고를 대리할 수 있게 된 것이다.<sup>11)</sup>

8) 국민권익위원회 보호보상정책과, 앞의 매뉴얼, 37면.

9) 공익신고자 보호법 제12조(공익신고자등의 비밀보장 의무) ① 누구든지 공익신고자 등이라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다. 다만, 공익신고자등이 동의한 때에는 그러하지 아니하다.

10) 익명신고를 허용하지 않는 이유는 무분별한 익명 신고를 허용할 경우, 이해관계인의 영업비밀 뿐 아니라 신용과 프라이버시 등을 해쳐 회복할 수 없는 손해를 야기할 우려가 있기 때문이라고 한다(국민권익위원회 보호보상정책과, 앞의 매뉴얼, 55면)

11) 참고로 권익위는 2019년 7월 26일부터 내부 신고자를 위한 비실명 대리신고 자문변호사단을 운영하고 있다. 내부 신고자에 대한 법률상담 및 대리신고는 무료이지만, 자문변호사에 대한 수당의 경우 법률상담만을 한 경우에 5~10만원의 비용을, 실제로 대리신고까지 한 경우에는 30~55만원의 비용

### Ⅲ. 공익신고자 보호의 사각지대로서의 언론제보자

#### 1. 언론제보자에 대한 공익신고자 인정 여부에 관한 최근 논란

지금까지 살펴본 공익신고자 인정요건을 토대로 형식적으로 판단한다면, 언론제보의 경우 공익신고가 될 수 없다. 신고자 적격에 제한이 있는 것은 아니지만 공익신고자 보호법에서 요구하는 방식으로 언론에 제보했으리라고 기대하기 어려울 뿐 아니라 언론기관은 공익신고자 보호법상 특정된 신고기관이 아니기 때문이다. 따라서 언론기관에 제보한 사실이 공익신고자 보호법상의 공익침해행위에 해당한다고 하더라도 언론기관에 제보하였다는 것만으로는 공익신고자로 인정하여 법적인 보호 및 지원을 제공할 수는 없다고 할 것이다.

하지만 언론제보자가 추후에 동일한 내용을 공익신고기관 중 한 곳에 신고를 한 경우에는 어떠한가? 언론제보자는 공익신고자에 해당하는가, 해당하지 않는가? 이것이 바로 언론제보자의 공익신고자 해당 여부의 논란을 불러일으킨 검찰의 고발사주 의혹 사건과 관련하여 제기된 문제이다. 이미 잘 알려져 있기는 하지만 사건의 내용을 간략하게 요약하자면 다음과 같다. 지난 2020년 실시된 4.15 총선을 앞두고 당시 검찰총장의 핵심 측근인 대검 수사정보정책관이 야당 국회의원에게 두 차례에 걸쳐 A씨(모 단체 이사장), B씨(정당 대표), C씨(신문기자) 등을 공직선거법 위반과 명예훼손 등 혐의로 고발하는 내용의 고발장 2건과 관련 증거자료를 보내 고발을 사주했다는 것이다.<sup>12)</sup>

다소 충격적인 내용의 이러한 의혹이 언론을 통해 폭로된 이후 제보자는 해당 사건을 검찰에 다시 신고했다. 이에 대검 감찰부는 “제보자로부터 공익신고를 받아 요건을 충족한다고 판단해 향후 진행되는 절차 등에 있어서 (제보자를) 공익신고자로서 보호하기로 결정했다”고 밝혔다. 하지만 당시 검찰총장은 “요건도 맞지 않는 사람을, 언론에 제보하고 다 공개한 사람을 느닷없이 공익제보자(신고자)로 만들어주느냐”며 비판했다.<sup>13)</sup> 이른바 우리나라 최고의 법률전문가들이 모여있다는 검찰 내부에서조차 언론제보자의 공익신고자 인정 여부에 관하여 각각 다른 해석을 내놓은 것이다.

그러나 검찰은 공익신고기관의 하나로서 공익침해행위의 신고를 접수하고 범죄에 해당할 경우 수사개시를 할 수 있지만, 공익신고자 여부에 대한 판단 권한은 갖고 있지 않다. 현행 공익신고자 보호법에 따르면 이에 대한 최종적인 판단은 권익위에서 하도록 되어 있다(법제9조 참조). 이 사건과 관련하여 권익위는 보도자료를 통해 제보자가 권익위에 신고자 보호 신청을 하지 않아 해당 언론제보자의 공익신고자 해당 여부에 대해 판단한 바 없다고 밝혔다.<sup>14)</sup> 본 사안에서 공익신고자로서의 자격에 관한 공식적인 결론은 나오지 않은 채 공

을 지원하고 있다(김형진/박영원, 공익신고자 보호제도 현황과 개선과제, 국회입법조사처, 2021, 9면).

12) 손원제/조소영, [논쟁] 갈수록 길어지는 ‘고발 사주’ 의혹, 3가지 핵심 포인트, 한겨레, 2021. 9. 11.

13) 김수진, [팩트체크] ‘고발사주 의혹’ 언론 제보자는 공익신고자?, 연합뉴스, 2021. 9. 8.

백으로 남겨진 것이다.

## 2. 언론제보자 보호조치 신청에 관한 판례

통상적으로 공익신고가 접수되거나 공익신고 등을 이유로 가해진 불이익조치에 대한 보호조치를 신청한 경우에 권익위는 60일 내에 신고자가 앞에서 살펴본 공익신고자 요건을 갖추었는지 심사하여야 한다(법 시행령 제8조 제1항 및 제16조 제1항).<sup>15)</sup> 그런데 여타의 경우와는 달리 공익신고자 보호법은 언론제보를 종결 처리 또는 각하 사유의 하나로 규정하고 있다. 즉 권익위는 공익신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우 더 이상의 조사를 진행하지 않고 공익신고를 종결 처리하거나 보호조치 신청을 각하할 수 있다(법 제9조 제4항 및 제18조 제4항에 의한 제10조 제2항 제5조 준용). 이것은 언론제보자를 공익신고자로 인정, 보호하는 것에 대한 강력한 반대 논거로 활용될 수 있다.

한편 언론제보에 관한 조문의 해석과 관련하여 우리 판례는 언론에 제보하였다는 이유만으로 법적인 보호 대상에서 제외할 수 없다는 입장을 취하고 있다. 판결의 취지에 따르면 “언론매체 등을 통하여 이미 공개된 내용이 신고자의 제보에 의한 것인 경우 그 신고자를 보호함에 있어서 신고를 먼저 한 이후 언론매체 등에 제보를 한 신고자와 차별을 둘 필요가 있다고 볼 수 없다”는 것이다.<sup>16)</sup> 그러므로 권익위는 신고 내용이 언론매체 등을 공개된 내용이라고 하더라도 그 내용이 신고자의 제보에 의한 것인 경우에는 보호조치 신청을 각하하지 않고 그에 대한 결정을 할 수 있다.

이러한 판결 취지에 따를 때 제보자가 아닌 제3자가 새로운 증거도 없이 언론에 공개된 내용 그대로 재신고한 경우에는 보호의 가치가 없으므로 각하할 수 있다고 볼 수 있다. 그러나 언론에 제보된 내용이라고 할지라도 ① 공익침해행위를 직접 발견하고 증거자료 수집 등 신고 준비를 한 당사자 본인이 재차 공익신고를 한 경우, ② 언론에 공개되었다고 하더라도 새로운 증거가 있는 경우, 그리고 ③ 신고인의 언론제보 행위가 공익신고로서의 본질적 가치를 훼손하였다거나 공익신고자로서 보호받을 자격을 상실할 정도로 비난가능성을 가진 것으로 보기 어려운 경우에는 언론제보를 이유로 각하해서는 안된다고 보는 것이 바람직하다고 할 수 있다.<sup>17)</sup>

14) 국민권익위원회 홍보담당관실, [보도설명자료] 국민권익위는 제보자 A씨의 공익신고자 해당 여부에 대해 판단한 바 없음, 2021. 9. 8.

15) 60일의 처리기간과 관련하여 공익신고자 보호법 시행령 제8조 제2항은 공익신고 내용의 보완 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 30일 이내에서 연장할 수 있도록 하고 있다.

16) 서울행정법원 2013. 5. 16. 선고 2021구합32532 판결.

17) 이상희, “공익신고자 보호법 시행 10주년 토론회 토론편”, 『공익신고자 보호법』 시행 10주년 기념 공개토론회 자료집, 2021, 41-42면.



하지만 이렇게 언론제보를 각하 사유로 삼고 있는 규정을 넓게 해석한다고 하더라도 제보자의 지위는 여전히 불안한 상황에 놓여있다고 할 수 있다. 나아가 권익위의 결정으로 언론제보자를 공익신고자로 인정한다고 하더라도 언론제보와 공익신고 사이에 시차가 있을 경우 그 사이에 가해진 불이익조치 등은 보호의 대상이 되지 않을 수 있다.<sup>18)</sup> 예컨대, 손해배상 청구와 관련하여 공익신고자 보호법은 피신고자가 공익신고로 인해 손해를 입었다고 하여도 공익신고자 등에게 그 손해배상을 청구할 수 없도록 하고 있다(법 제14조 제4항). 그러나 언론제보와 권익위에 대한 보호신청 그 사이에 피신고자가 언론제보를 이유로 손해배상 청구를 하는 경우에는 뒤늦게 공익신고자로 인정되더라도 공익신고 이전의 손해배상에 대해서는 보호할 수 없게 되는 것이다. 따라서 언론제보자를 보다 안정적으로 보호할 수 있는 방안에 관한 고민이 필요하다고 하겠다.

## IV. 언론제보자 보호 강화 방안

### 1. 언론기관을 공익신고기관으로 지정

#### 1) 긍정론

언론제보자가 공익신고자보호법상 보호조치의 혜택을 볼 수 있게 하는 가장 확실한 방법은 공익신고기관에 언론기관을 포함시키는 것이다.<sup>19)</sup> 실제로 언론 및 시민단체를 통한 공익침해행위 신고자에 대해서도 공익신고자 보호법상 보호 및 지원을 제공하는 방안에 관한 논의가 이어져 왔다. 지난 20대 국회에서는 이러한 취지를 담은 “공익신고자보호법 개정안” 4건이 국회에 제안된 바 있다.<sup>20)</sup>

이와 같은 학문적, 입법적 시도가 이어지는 이유는 역시 공익신고자에 대한 철저한 보호에서 찾을 수 있다. 많은 국민이 법률상 공익신고 접수기관이 어디인지 잘 알지 못하고 있으며, 이 때문에 언론기관의 문을 두드리고 있다.<sup>21)</sup> 때로는 법률상 규정되어 있는 6가지 공익신고 접수기관(사용자 등, 조사기관, 수사기관, 권익위, 국회의원, 공공단체)이 은폐나 조

18) 김형진, “공익신고자 보호·보상 범위 확대의 필요성과 현실화 과제”, 『공익신고자 보호법』 시행 10주년 기념 공개토론회 자료집, 2021, 59면.

19) 권수진/윤성현, 앞의 보고서, 2016, 73면.

20) 의안번호 2018479 박성중 의원 대표 발의 법률안, 의안번호 2008944 박광온 의원 대표 발의 법률안, 의안번호 2007360 신동근 의원 대표 발의 법률안, 의안번호 2006086 노회찬 의원 대표 발의 법률안 이 그것이다. 한편 21대 국회에서는 아직까지 관련 내용의 법률안이 제출되지 않았다.

21) 김윤정, “공익신고자 보호 강화 및 절차적 효율성 제고를 위한 개선방안”, 『공익신고자 보호법』 시행 10주년 기념 공개토론회 자료집, 2021, 32면; 김형진/박영원, 앞의 보고서, 2021, 17면.

작을 시도할지 모른다는 두려움을 가질 수도 있다. 이들 기관의 절차가 공개적이지 못하고 절차가 지연되기 때문에, 단순히 언론제보를 선호한 것일 수도 있다.<sup>22)</sup> 그 이유가 무지에서 비롯되건, 불신에서 비롯되건 아니면 단순한 선호에서 비롯되건, 법률상 공익신고 접수기관에 대한 신고와 언론기관에 대한 신고를 완전히 ‘다른 것’으로 취급하는 것은 부당하다고 지적할 수 있다. 게다가 언론기관이 항상 내부고발과 제보에 촉각을 세우며, 사회 부조리를 바로잡는 사명을 내세우고 있다는 사회적 현실과 지나치게 동떨어진 것이라고도 할 수 있다.

실제로 공익신고자에 대한 의견조사에서 다수의 응답자는 공익신고 기관에 신고하였지만, 이와 동시에 또는 이와 별도로 방송 등의 언론을 통해 공익침해 사실을 알린 경우도 많았다고 한다. 그 이유는 조직 내 담당부서나 상급기관에 신고하였으나 해결되지 않았거나 언론의 파급효과가 크다고 판단하였기 때문이다. 언론보도를 통해 공익신고를 한 것에 대하여 만족하는지에 대한 질문에는 의견이 엇갈렸다고 한다. 일부 의견은 언론의 파급력으로 해당 공익침해행위가 사회이슈화되어 문제가 해결되는데 많은 도움이 되었다고 했지만, 다른 일부 의견은 언론보도의 내용이 정확하지 않았거나 공정하지 않아서 만족스럽지 못했다고 답변했다.<sup>23)</sup>

## 2) 부정론

언론기관을 공익신고 기관으로 추가하는 것이 반드시 이점만 있는 것이 아니며, 이와 같은 법 개정이 바람직하지 않다는 주장도 개진되고 있다. 먼저 언론기관과 관련한 부작용이 발생할 것이라고 본다. 공익신고 기관은 신고 내용에 대한 비밀을 보장해야 하는데, 이와 같은 비밀보장 의무가 보도라는 언론 본연의 기능의 목표와 충돌할 우려가 있다는 것이다. 또한 언론기관이 공익신고 기관으로 지정될 경우 조사 및 수사 권한이 없으므로 현재 시행령에 규정되어 있는 국회의원이나 공공단체와 마찬가지로 공익신고 내용의 확인 및 이송 등 절차를 거치게 되는데, 이와 같은 정부의 사실 확인이 언론자유 침해 혹은 민간사찰로 비칠 수 있다고 본다. 다음으로 언론제보자에 대한 보호가 아닌, 그를 위협에 빠뜨리는 부작용이 발생할 수도 있다는 주장이 있다. 즉 공익제보의 보도 후 궁금증과 호기심에 인내하지 못하는 대중(일명 디지털 수사대)들에 의하거나, 언론기관의 과실에 의하거나, 경쟁 보도하는 각종 언론기관의 일명 ‘카더라 통신’에 의해 공익신고자의 신원이 밝혀질 가능성도 있다.<sup>24)</sup> 마지막으로 행정기관에도 부작용이 발생할 수 있다고 본다. 이것은 언론기관에 다수

22) 김윤정, 앞의 토론회 자료집, 2021, 23면; 김형진/박영원, 앞의 보고서, 2021, 16면.

23) 권수진/윤성현, 앞의 보고서, 2016, 76면.

24) 김준성, “『공익신고자 보호법』 시행 10년 성과 공유와 공익신고자 보호 제도 재설계 방안 모색에 관한 토론회”, 『공익신고자 보호법』 시행 10주년 기념 공개토론회 자료집, 2021, 32면; 김형진/박영원, 앞의 보고서, 2021, 54면.

의 허위 신고가 접수될 경우, 진위를 파악하기 위해 행정력 낭비가 우려된다는 지적이다.

특히 공익신고 접수기관을 언론기관으로 확대하려는 법 개정에는 대한 한국신문협회의 의견은 주목해 볼 만하다.<sup>25)</sup> 먼저 현행 공익신고자보호법 시행령 제5조 제2항은 공익신고기관이 공익침해행위 신고를 받은 경우 이를 해당 조사기관, 수사기관, 위원회 등에 보내야 하는데, 언론사에게 이러한 보고를 강요하는 것은 언론의 '취재원 보호 원칙'과 배치될 수 있으며, 이로써 신고자의 비밀은 보장받기 힘들어진다는 것이다. 또한 언론사가 공익신고 접수기관으로 지정될 경우 정부기관으로부터 신고접수, 처리현황 등 실태조사를 받아야 하는데(시행령 제4조의2 참조), 이는 언론에 과도한 부담을 줄 뿐 아니라 언론의 자유를 침해할 소지가 있다고 했다.

### 3) 비교법적 검토

법 개정 여부에 대한 찬반양론이 대립하고 있는 상황에서, 언론을 공익신고 접수기관으로 인정하고 있는 외국의 입법례가 구체적으로 어떠한 입법 방식을 채택하고 있는지 참고하는 것은 유용할 것이다. 이하에서는 우리나라와 유사하게 민간부문의 공익신고 관련 법률을 두고 있는 영국과 일본을 중심으로 살펴보고자 한다.

#### (1) 영국

먼저 영국의 사례를 보면, 영국의 공익제보법은 우리와 같은 독자적 법률이 아니라 고용권리법(Employment Rights Act 1996) 안에 1998년에 삽입된 공익신고 규정을(Public Interest Disclosure Act 1998) 일컫는다.<sup>26)27)</sup> 이 법에서 공익신고 규정의 적용범위는 공공부문과 민간부문, 제3섹터(voluntary sector) 등 국가 내 모든 분야의 부정행위(failure)이다. 공익신고의 주체는 근로종사자(worker)인데, 이는 근로자보다 넓은 개념으로 정규직과 계약직, 비직접으로 고용된 자(파견직, 기간직, 대리직)도 포함한다. 말하자면 직접적으로든 간접적으로든 계약 등을 통해 조직과 어떠한 연관성을 가지고 있는 '내부자'가 신고주체이다. 공익신고기관은 1) 사용자 및 기타 책임자 등(1차 신고기관, 내부 공익신고), 2) 정부기관(2차 신고기관, 제한적 외부신고), 3) 대외의 자(3차 신고기관, 대중적 외부신고)로 구분되며, 언론기관은 대외의 자로서 제3차 신고기관에 해당한다. 이때 영국 공익제보법은 공익신고

25) '공익신고자보호법 개정 관련 의견 조화'에 대한 한국신문협회 의견, 2019.1.15. 한국방송협회 역시 공익신고 사건의 조사·수사기관 송부가 취재원 보호원칙 및 언론의 본질적 기능을 저해할 우려가 있다는 점에서 개정안에 반대하는 입장을 취하고 있다고 한다(국회 정무위원회, 공익신고자보호법 일부개정법률안(박광은 의원 대표발의, 의안번호 제7944호) 검토보고, 2017, 5면).

26) 권수진/윤성현, 앞의 보고서, 2016, 108면.

27) 영국의 공익제보법 제정 배경에 관해서는 국민권익위원회 보호보상정책과, 앞의 매뉴얼, 2021, 12면 참조.

대상을 특정한 법률 위반으로 한정하지 않는 대신 신고기관에 따라 적법한 신고의 요건을 달리한다는 특징을 보인다.<sup>28)</sup>

특히 언론기관에 대한 공익신고의 경우 적법한 신고로 인정되기 위해서는 더욱 엄격한 요건이 요구된다. 즉 “1) 신고된 정보 및 주장이 충분히 진실하다고 합리적으로 판단되어야 함, 2) 개인적인 이익을 위한 목적으로 신고하는 것이 아니어야 함, 3) 이미 사용자 등에게 신고를 한 적이 있거나 또는 사용자 등에게 신고를 하는 경우 피해를 입거나 증거가 인멸될 가능성이 있어야 함, 4) 해당 위반사항의 심각성, 지속성, 재발가능성 등에 비추어 언론기관에 신고하는 것이 적절하다고 판단되는 경우이어야 함” 등의 요건이 필요한 것이다.<sup>29)</sup>

요컨대 영국의 공익신고제도는 내부 공익신고(근로종사자는 공익침해 사안에 관해 사용자 및 기타 법적 책임을 부담하는 제3자(책임 있는 자)에게 신고하면 보호받음), 제한적 외부신고(근로종사자는 국무장관에 의한 공익신고 규칙에 의해 지정된 자, 즉 지정된 규제당국에 신고를 할 수 있으며, 다만 이러한 경우 보호를 받기 위해서는 신고내용과 관련된 주장된 실질적으로 진실이라고 하는 합리적 믿음이 근로종사자에게 있어야 함), 대중적 외부신고(언론 등에 대한 신고가 보호받기 위해서 신고자는 보다 엄격한 요건을 갖추어야 함) 총 3단계로 이루어져 있다. 이 가운데 언론에 대한 공익신고는 세 번째 단계인 대중적 외부신고에 해당되며, 내부 공익신고 및 제한적 외부신고에 비해 보다 엄격한 요건 하에서 보충적으로 허용된다고 이해할 수 있다.

## (2) 일본

일본의 공익통보자 보호법은 2004년 제정되어 2006년 시행되었다.<sup>30)</sup> 이 법은 우리나라의 공익신고자 보호법과 비슷한 구조라고 평가되고 있으나,<sup>31)</sup> 몇 가지 차이점도 있다. 이 법이 인정하는 신고주체는 민간부분의 노동자이며, [별표]에 규정된 대상법률 위반사실을 신고한 경우에만 신고자를 보호하는 열거주의를 취하고 있다. 이때 별표에 규정된 대상법률은 개인의 생명 또는 신체보호, 소비자 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보 및 그 밖의 국민의 생명, 신체, 재산 및 그 밖의 이익보호와 관련된 법률이다. 이러한 점에서 보면 우리나라의 공익신고자보호법과 유사한 입법 방식을 취하고 있다.

일본 공익통보자보호법은 제2조 제1항에서 공익신고처에 관하여 규정하고 있는데, 1) 노무제공처(1호), 2) 행정·감독기관(2호), 3) 해당 신고대상 사실을 신고하는 것이 그 발생 또는 이로 인한 피해의 확대를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 자(3호)가 그것이다. 그

28) 영국 공익제보법 제43B조.

29) 김윤정, 앞의 토론회 자료집, 2021, 27-28면.

30) 일본의 공익통보자 보호법의 제정 배경에 관해서는 국민권익위원회 보호보상정책과, 앞의 매뉴얼, 2021, 12면 참조.

31) 권수진/윤성현, 앞의 보고서, 2016, 201면.

런데 제3호에 누가 해당하는가에 대해서는 해석의 여지가 많을 것이다. 공익통보자보호법의 주무 부서의 해설을 보면 다수의 사람에게 사실을 알리는 보도기관(언론)이 포함되어 있다.<sup>32)</sup>

주목할 것은 통보의 상대방이 누구냐에 따라서 보호의 요건을 달리한다는 사실이다. 제1호의 경우에는 단지 “부정한 목적이 없다”라고 하는 “성실성”만이 규정되어 있는 반면, 제2호의 경우에는 통보에 의해서 발생할 수 있는 사업자의 이익 침해에 대해 고의, 과실이 없어야 한다는 의미에서 통보 내용의 “진실상당성”이 추가되어 있다. 그리고 제3호의 경우 성실성, 진실상당성에 더하여 외부에 통보하는 것에 대한 “상당성”이 인정되어야 한다.<sup>33)</sup>

결과적으로 일본의 공익통보자보호법도 언론기관에 대한 공익신고를 허용하고 있으나, 그 부작용의 우려 때문에 엄격한 요건 하에서 인정하는 신중한 태도를 보이고 있다고 이해할 수 있다. 즉 언론 등 외부에 대한 보호 요건을 강화하는 것은 사실에 반하는 통보가 외부로 알려지는 경우에는 사업자의 신뢰나 명성에 큰 피해가 발생하기 때문에 공익통보의 목적 실현과 사업자의 정당한 이익의 보호 사이에 균형을 맞추려 하고 있는 것이다.

#### 4) 도입의 방향

지금까지의 논의를 종합하면 다음과 같은 결과를 도출할 수 있다고 본다. 공익신고 접수 기관으로 언론기관을 추가하는 것은 공익신고자 보호를 철저하게 하고 현실의 상황을 반영한다는 점에서 바람직한 변화라고 하겠으나, 일부 부작용의 우려가 있으므로, 인정 요건을 강화하는 등의 보완을 통해 절충적인 방향의 법률개정이 타당하다는 것이다.

실제로 일부 의견은 다른 신고처에 신고할 수 있는 시간이 충분하지 않고, 언론기관 등에 신고하는 것이 해당 사실의 발생이나 피해의 확대를 방지하기 위해 필요하다고 인정되며, 다음 요건 중 하나에 해당하는 예외적 경우에만 인정하는 것이 바람직하다고 주장한다. 그 요건으로 제시되고 있는 것은 1) 사회적으로 파급효과가 매우 큰 사건인 경우, 2) 법률에 따라 중대한 범죄를 구성하는 경우, 3) 사람의 생명, 건강 및 안전이나 환경에 대해 실질적이고 구체적인 위험이 임박한 경우, 4) 회복할 수 없는 재산상 손해 또는 현저하게 많은 거액의 손해가 발생하거나 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을만한 상당한 이유가 있는 경우 등이다.<sup>34)</sup>

대체로 긴급성, 보충성, 필요성, 중대성, 진실성 등의 요건을 추가하는 전제 아래에서 인정하는 것이 전반적인 흐름이라고 할 수 있다. 물론 긴급성이나 보충성은 형식적 성격이 강한 요건이라면, 필요성, 중대성, 진실성은 실체적 성격이 강한 요건이다. 형식적 요건 충족

32) 권수진/윤성현, 앞의 보고서, 2016, 142-143면.

33) 권수진/윤성현, 앞의 보고서, 2016, 144-145면.

34) 김윤정, 앞의 토론회 자료집, 2021, 33면.

여부는 공익신고자 입장에서든 판단이 어렵지 않다. 그러나 실체적 요건의 충족 여부는 사후적인 행정 또는 사법적 심사 절차를 통해 밝혀질 수 밖에 없으며, 신고자의 오해나 법률 지식 부족으로 불안정한 지위에 놓일 수도 있다. 따라서 공익신고자 보호라는 입법 목적에 비추어 볼 때, 실체적 요건보다는 형식적 요건을 중심으로 제도의 절충지점을 찾는 것이 바람직하다고 본다. 참고로 유럽인권재판소는 2008년 2월 12일 Guja 대 Moldova 판례를 통해 “관련인은 우선 사용자, 다른 당국 혹은 관련 사법당국에 고발 절차를 진행”할 수 있는데, “대중에게 고발하는 것은 다른 방법이 가능하지 않을 경우 최후의 방법으로만” 용인될 수 있다고 판시하면서, 보충성을 핵심 요건으로 제시한 바 있다.<sup>35)</sup>

참고로 한국신문협회는 공익신고 접수처에 언론기관 등을 포함시키는 것이 바람직하지 않지만, 그럼에도 포함을 해야 한다면 몇 가지 추가적 요건이 규정되어야 함을 주장한 바 있다. 즉 ① 공익신고 내용 정부 보고, ② 정부의 실태조사 등은 공익신고를 접수한 언론기관에 적용되지 않도록 해야 한다는 것이다. 언론의 자유 역시 헌법이 보장하는 중요한 기본적인 가치이므로, 이와 같은 규정의 보완도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

## 2. 언론제보자에 대한 보호 강화

언론기관을 법률상 공익신고 기관으로 인정하지 않더라도, 이들 기관에게 신고를 한 신고자에게 공익신고자로서의 보호조치를 인정해야 한다는 주장이 있다. 앞서 살핀 바와 같이 언론기관을 공익신고 기관으로 인정하는 데에는 많은 부작용의 우려가 있으며, 무엇보다 언론기관 스스로가 부정적인 태도를 보이고 있으므로, 검토해 볼 만한 입법 방향이라고 할 수 있다.<sup>36)</sup> 특히 앞서서도 언급한 바와 같이 현행 공익신고자 보호법 시행령에 따르면 조사 및 수사 권한이 없는 공익신고 기관은 접수받은 사항을 권익위 등에 이관하는 등 공적인 역할을 수행해야 하는데, 사적 주체인 언론에 이와 같은 공적 역할을 담당하도록 하는 것은 한계가 있다. 따라서 이러한 방향의 법률개정이 신고자 보호와 언론기관의 부담 완화라는 상충하는 목적 사이의 균형점 또는 타협점 중 하나라고 할 수 있다.<sup>37)</sup>

구체적으로 보면 언론제보자에 대한 부작용이 최소화되는 범위에서 기존의 공익신고자 보호법상의 보호 및 지원제도 중 일부를 우선 제공하는 방안을 고려하자는 것이다. 이와 관련하여 현행 공익신고자 보호법에 규정되고 있는 주요 보호제도들을 살펴보면, ① 인적사항이나 이를 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개·보도하지 못하는 비밀보장(법 제12조), ② 생명이나 신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우

35) 권수진/윤성현, 앞의 보고서, 2016, 167면.

36) 김윤정, 앞의 토론회 자료집, 2021, 34면.

37) 조창원, “언론기관의 공익신고자 보호 당위성과 과제 및 대안: 프로세스 관점을 중심으로”, 『공익신고자 보호법』 시행 10주년 기념 공개토론회 자료집, 2021, 50면.

에 제공하는 신변보호(법 제13조), ③ 파면, 해임 등 불이익을 받았을 때 이에 대한 원상회복, 차별·체벌된 보수의 지급, 그 밖에 불이익조치에 대한 취소 또는 금지 등을 내용으로 하는 보호조치 신청(제17조), ④ 불이익을 받을 우려가 명백한 경우 이를 사전에 예방하는 불이익조치 금지 신청(법 제22조), ⑤ 공익신고 등과 관련하여 자신의 범죄행위나 위법행위가 발견된 경우 그 형이나 징계, 불리한 행정처분을 감경하거나 면제할 수 있는 책임감면(법 제14조)<sup>38)</sup> 등이 있다. 이에 더하여 ⑥ 불이익조치로 신고자에게 발생한 손해에 대해 불이익조치를 한 자로 하여금 3배의 범위에서 배상하도록 하는 징벌적 손해배상 책임(법 제29조의2)도 공익신고자 보호를 위한 보호조치의 하나로 볼 수 있다.

이처럼 다양한 내용의 보호조치 중에서 언론 및 시민단체 공익신고자에 대해서는 표현의 자유 침해 내지 민간 사찰 등과 관련한 문제가 발생할 가능성이 작고, 신고 즉시 행정력 동원을 요하지 않는 보호조치들, 즉 신고행위만으로 신고자에게 신청권이 발생하거나 보호대상자로서의 자격이 부여되는 것을 우선적으로 제공하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 여기에는 불이익조치 금지 신청(법 제22조), 책임감면(법 제14조), 징벌적 손해배상 제도(제29조의2) 등이 해당할 수 있다. 다만 이와 같은 방안을 도입할 경우 적용 대상이 되는 언론의 범위를 시행령 등을 통해 명확히 설정할 필요가 있다고 하겠다.<sup>39)</sup> 이와 같이 언론 제보자들에게 제한적인 범위에서 보호조치를 제공한다면 언론에 별도의 공적인 역할을 부여하지 않고서도 언론 제보자를 보호할 수 있을 것이다.

추가적으로 신고내용이 사실이어야 하고 신고내용을 입증할 만한 증거가 수반될 필요가 있으므로, 신고를 받은 언론기관 등이 신고자가 제출하였던 관련 증거를 제대로 보존하고 있는 경우에 한하여 권익위의 신고자에 대한 보호조치가 가능할 것이라는 주장도 있다.<sup>40)</sup> 부작용 방지를 위한 추가적 요건이 규정되어야 한다는 주장이다.

앞서 말한 바와 같이 언론기관에게 공적 역할을 부여하는 것이 쉽지 않은 현재 상황에서 언론제보자 보호를 인정하고 강화하는 것은 고려해 볼 만한 대안이다. 그러나 현행법은 신고 접수기관을 공익신고제도와 전체 처리 절차의 주축에 두고 있다. 따라서 이와 같은 법 개정은 현실적 어려움을 회피하기 위해 언론제보 영역에서만 접수기관 문제를 우회하는 것으로 보일 수 있으며, 자칫 법률 체계와 실무상 혼란을 초래하는 원인이 될 수 있다. 언론기관을 공익신고 접수기관으로 인정하는 법률개정을 우선적으로 추진하는 것이 타당하다.

38) 책임감면의 경우 본래 형벌 또는 징계처분을 감면의 대상으로 하였으나 2016년 법률개정을 통해 과태료 부과 등 불리한 행정처분으로까지 확대되었다.

39) 참고로 20대 국회에서 박광온의원이 대표 발의한 공익신고자 보호법 일부개정 법률안(의안번호 제7944호)은 “언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 언론을 공익신고 접수기관으로서의 언론으로 지정할 것을 제안하고 있다.

40) 김윤정, 앞의 토론회 자료집, 2021, 33면.

### 3. 공익신고행위의 범위 확대

다음으로 현행법상 공익침해행위에 대한 규정방식인 열거주의를 포괄주의로 전환할 것인지에 대한 논의를 검토하고자 한다. 물론 이것은 언론제보의 문제에 한정되는 논의가 아니다. 그러나 인정되는 공익침해행위의 범위를 어떻게 정할지의 논의는 언론제보자 보호에서도 간접적인 영향을 미칠 것이므로 부가적 검토를 하고자 한다.

언론제보자 보호를 위한 방안 가운데 하나로 공익침해행위에 대한 규정방식을 열거주의에서 포괄주의로 변경하는 것을 고려해 볼 수 있다. 전술한 것처럼 열거주의 방식에 의하면 신고의 대상이 된 행위가 [별표]로 나열되어 있는 범위만으로서 공익침해행위에 해당해야 공익신고자 보호법상의 보호조치 및 지원조치가 제공된다. 그러므로 아무리 중요한 사건이라고 하더라도 문제가 된 공익 침해 행위가 [별표]에 열거된 공익신고 대상 법률에 해당되지 않을 경우 신고자는 아무런 보호를 받을 수 없게 된다. 신고자의 신분 노출로 인한 불이익과 가해의 위험은 오롯이 신고자의 몫으로 남게 되는 것이다.

이러한 법의 흠결을 보완하기 위한 노력이 없었던 것은 아니다. 입법기마다 공익신고 대상의 확대와 관련한 수개의 법률안이 국회에 제안되어 왔으며 실제로 여러 차례 법률 개정을 통해 공익신고 대상 법률의 숫자가 점차 증가되어 왔다는 것은 앞에서 살펴본 바와 같다. 공익신고 대상 법률의 증가는 일견 공익신고자 보호를 강화하는 효과가 있다.

그러나 열거주의라는 입법 형식을 유지할 경우 아무리 [별표]의 법률 목록을 추가한다고 하더라도 공익신고자 보호에 한계가 있다는 지적을 피해가기는 어려울 것이다. 신고자의 입장에서 보면 공익신고 대상에 대한 판별이 그만큼 어려워지는 것이라고도 할 수 있다.<sup>41)</sup> 다시 말해서 공익신고자가 신고 전에 대상행위가 공익침해행위인지를 따져봐야 하는 부담은 별표의 법률 목록이 방대해지는 것이 비례하여 가중된다.<sup>42)</sup> 이러한 방식이 행정환경의 급변으로 인해 발생하게 되는 새로운 유형의 공익침해행위에 대한 능동적 대응에도 한계가 있음은 물론이다.

이와 같은 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시된 포괄주의란 공익을 침해하는 행위라면 어떤 법률 위반인지 여부를 묻지 않고 공익신고 대상으로 인정하는 입법태도라고 할 수 있다. 이와 관련하여 일부에서는 현행 규정에서 “국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는”이라는 문구를 삭제하여 단순히 “공공의 이익을 침해하는 행위”라고 규정하고, “별표에 규정된 법률”이라는 표현을 “이 법 또는 다른 법률”이라는 표현으로 포괄적으로 규정하도록 개정하는 방안을 제시하고 있다.<sup>43)</sup>

다만 포괄주의 방식에 대해서는 죄형법정주의라는 관점에서 비판이 제기되고 있다.<sup>44)</sup> 현

41) 김윤정, 앞의 토론회 자료집, 2021, 22면; 김형진, 앞의 토론회 자료집, 2021, 57면.

42) 김형진, 앞의 토론회 자료집, 2021, 57면.

43) 김윤정, 앞의 토론회 자료집, 2021, 32면.



행 공익신고자보호법은 공익신고자 보호를 위한 방편으로 신고자의 인적사항에 관한 비밀을 엄격하게 보장하고 있다(법 제12조 제1항 본문). 그리고 이러한 비밀 보장 의무의 실효성을 담보하기 위해 공익신고자 등의 인적 사항이나 공익신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(법 제30조 제1항 제2호).<sup>45)</sup>

이처럼 위반행위에 대한 제재 수단이 형벌인 이상 죄형법정주의 원칙에 따라 그 법률요건이 명확하게 규정되어야 한다. 그런데 포괄주의로 전환할 경우에는 공익침해행위의 범위가 불확정적이기 때문에 신고자에 대한 비밀보장 의무의 발생 여부 등이 불분명해질 수 있고, 그 결과 고발자의 신분을 누설한 자에 대한 제재 부과 여부에 대한 예측이 어려워질 수밖에 없다.<sup>46)</sup> 제재 규정의 적용 기준의 불명확성으로 인해 법 적용의 안정성이 저해될 우려가 발생한다는 것이다.<sup>47)</sup> 그러므로 이러한 반론을 통해 드러난 문제점을 고려할 때 포괄주의라는 입법 방식의 전면 도입은 신중하게 접근할 필요가 있다고 할 것이다.<sup>48)</sup>

## V. 결론

지금까지 공익신고자 보호법이 신고자를 보호하기에 충분한지에 대한 문제의식을 기초로, 공익 침해 행위를 언론에 제보한 자에 대한 보호의 현황과 문제점, 과제를 고찰하였다. 이를 통해 얻게 된 결과는 다음과 같다.

현행 공익신고자 보호법은 공익침해 행위를 471개 공익신고 대상 법률(2022년 기준)로 지정함으로써 정하고 있으며, 신고주체와 공익신고 기관, 공익 신고 방법 등을 정하고 있다. 언론기관은 공익신고 기관에 포함되지 않는 등의 이유로 원칙적으로 언론제보를 통한 공익신고자를 보호의 대상에서 제외하는 모습을 보이고 있다.

그러나 이러한 법률의 태도가 적절한 것인지에 대하여는 논란이 있다. 최근에는 먼저 언론제보를 한 후에 법률상 공익 신고기관에 요건을 갖추어 공익신고를 한 자에게 공익신고

44) 김준성, “공익신고 대상법률의 확대방안에 관한 비판적 검토-특히 형사법적 관점에서”, 한국부패학회보 제23권 제4호, 2018, 175면 이하 참조.

45) 뿐만 아니라 권익위는 공익신고자 등의 인적사항을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 사람의 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다(법 제12조 제4항).

46) 김형진, 앞의 토론회 자료집, 2021, 58면.

47) 김준성, 앞의 논문 참조.

48) 참고로 2021.4. 공익신고 대상 법률이 471개로 증가한 이후에도 대상 법률 범위의 확대를 내용으로 하는 법률안이 지속적으로 국회에 제출되고 있다. 예컨대, 이종배 의원 대표발의(의안번호 2115119)한 법률안은 조세범처벌법, 이용우 의원 대표발의(의안번호 2114098)한 법률안은 조세범처벌법과 국가재정법의 추가를 담고 있다. 한편 송재호 의원 대표발의(의안번호 2109980)한 법률안은 포괄주의로 전환할 것을 제안하고 있다.

자 보호를 해야 하는지에 대한 논란이 발생하기도 하였다. 비록 하급심이기는 하지만 언론에 제보했다는 이유로 공익신고자를 법적 보호대상에서 제외해서는 안 된다는 판례가 만들어지기도 했다. 이러한 판단에도 불구하고 언론제보 공익신고자 보호에 대하여는 불명확한 부분이 많으며, 결과적으로 불안한 지위에 처할 수 밖에 없는 문제가 있었다.

언론제보자 보호 강화를 위한 궁극적 해결책은 언론기관을 공익신고기관으로 지정하는 것이다. 관련하여 긍정론과 부정론이 대립하고 있으며, 특히 언론을 대표하거나 대변하는 단체들이 부정론 또는 신중론에 있다는 것은 주목할 만한 지점이다. 선부르게 언론기관을 공익신고기관으로 지정하면 공익신고법 체제와 모순이 발생하며, 언론의 자유를 침해할 수 있고, 공익신고자 보호에도 충실하지 못한 일이 벌어질 수 있다는 우려였다.

한편 영국, 일본 등의 국가는 언론기관에 대한 공익신고를 허용하고 있어서 참고가 된다. 물론 이들 국가도 언론기관에 대한 공익신고 허용에 대한 부작용의 가능성을 인식하고 있으며, 엄격한 요건 하에서 인정하는 신중한 태도를 보이고 있다. 우리나라의 경우 긴급성, 보충성, 필요성, 중대성, 진실성 등의 요건을 추가하는 전제에서 언론 제보자도 보호의 범위에 포함시키는 것이 타당하다고 본다. 다만 필요성, 중대성, 진실성과 같은 실체적 성격의 요건보다는 긴급성이나 보충성과 같은 형식적 성격의 요건을 중심으로 허용 여부를 정하는 것이 언론제보자의 판단 부담을 줄이고 불안정성을 최소화하는 방안이라고 본다.

아울러 언론기관을 공익신고 접수기관으로 인정하지 않으면서도 언론제보자를 공익신고자로 보호하는 방안, 471개 법률 위반으로 한정되어 있는 공익침해행위의 범위 확대 방안 등이 제시되고 있다. 그러나 전자는 현행법이 신고 접수기관을 공익신고제도와 절차의 주축에 두고 있는 것과 어울리지 않고 혼란을 초래할 수 있다는 점에서, 후자는 언론제보자 보호와만 관련이 있는 문제가 아니라는 점에서, 유의미하지만 궁극적이지는 않은 개선 방향이라고 판단하였다.

공익신고자 보호법이 제정된 후 - 여전히 불완전하지만 - 사회의 각 영역에 걸친 다양한 부패행위를 밝혀내는 데 있어서 공익신고가 핵심적인 역할을 수행해 왔음을 부정할 수 없다. 제정 후 10년여가 흐른 지금이 공익신고자 보호법의 성과는 확대하고, 부족한 부분은 보완하기 위한 중간 점검을 할 적기이다. 이 점검에서 가장 먼저 보완을 검토해야 할 논점이 법률상 요건을 지킬 수조차 없어 언론기관의 문까지 두드리게 된 언론제보자의 보호 문제라는 데에 이견이 많지 않을 것이다. 앞으로 더 활발한 연구와 토론이 이어지기를 기대한다.

## 참고문헌

### [논문 및 보고서]

- 권수진/윤성현, 공익신고제도의 개선방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2016
- 김준성, “공익신고 대상법률의 확대방안에 관한 비판적 검토-특히 형사법적 관점에서”, 한국부패학회보 제23권 제4호, 2018
- 김형진/박영원, 공익신고자 보호제도 현황과 개선과제, 국회입법조사처, 2021
- 국민권익위원회 보호보상정책과, 공익신고 처리 및 신고자 보호·보상 업무 매뉴얼(공공기관), 국민권익위원회, 2021

### [토론회 자료집]

- 이상희, “공익신고자 보호법 시행 10주년 토론회 토론문”, 『공익신고자 보호법』 시행 10주년 기념 공개토론회 자료집, 2021
- 김형진, “공익신고자 보호·보상 범위 확대의 필요성과 현실화 과제”, 『공익신고자 보호법』 시행 10주년 기념 공개토론회 자료집, 2021
- 김윤정, “공익신고자 보호 강화 및 절차적 효율성 제고를 위한 개선방안”, 『공익신고자 보호법』 시행 10주년 기념 공개토론회 자료집, 2021
- 김준성, “『공익신고자 보호법』 시행 10년 성과 공유와 공익신고자 보호 제도 재설계 방안 모색에 관한 토론문”, 『공익신고자 보호법』 시행 10주년 기념 공개토론회 자료집, 2021, 32면; 김형진/박영원, 앞의 보고서, 2021
- 조창원, “언론기관의 공익신고자 보호 당위성과 과제 및 대안: 프로세스 관점을 중심으로”, 『공익신고자 보호법』 시행 10주년 기념 공개토론회 자료집, 2021

### [신문기사 및 정부 자료]

- 국민권익위원회 홍보담당관실, [보도설명자료] 국민권익위는 제보자 A씨의 공익신고자 해당 여부에 대해 판단한 바 없음, 2021. 9. 8.
- 국회 정무위원회, 공익신고자보호법 일부개정법률안(박광온 의원 대표발의,의안번호 제7944호) 검토보고, 2017
- 김수진, [팩트체크] ‘고발사주 의혹’ 언론 제보자는 공익신고자?, 연합뉴스, 2021. 9. 8.
- 손원제/조소영, [논쟁] 갈수록 짙어지는 ‘고발 사주’ 의혹, 3가지 핵심 포인트, 한겨레, 2021. 9. 11.

투고일자 : 2022. 09. 08  
수정일자 : 2022. 09. 24  
게재일자 : 2022. 09. 30

## &lt;국문초록&gt;

## 언론제보와 공익신고

이주희 · 조한상

공익신고자 보호법은 그 법률명에서부터 알 수 있듯이 이른바 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람에 대한 보호를 주된 목적으로 하고 있다. 공익신고자들은 공익침해행위가 초래할 수 있는 다양한 손실을 방지하고 우리 사회의 건전성을 제고했다는 점에서 용감한 의인으로 평가받지만, 다른 한편으로 조직의 배신자로 낙인찍혀 각종 불이익에 노출될 가능성이 크기 때문이다. 하지만 공익신고자 보호법의 내용을 들여다보면, 정작 공익신고자로 인정받기 위한 요건이 상당히 엄격하고 까다로워서 법적인 보호를 받지 못하는 사례가 발생할 수 있음을 알 수 있다. 공익신고자 보호의 사각지대가 생겨나는 것이다. 대표적인 것이 바로 언론기관에 제보한 경우라고 할 수 있다. 그러나 언론제보의 경우 언론기관이 법률상의 공익신고 접수기관이 아니라는 이유로 보호의 대상에서 제외시키는 것은 타당하지 않다고 할 것이다. 지금까지 커다란 사회적 파장을 몰고 온 중대한 공익신고들이 언론제보라는 형태로 이루어졌다는 것을 잊어서는 안될 것이다. 앞으로도 언론제보를 통한 공익신고의 가능성은 결코 적지 않을 것이다. 그러므로 언론제보자를 공익신고자로서 보호할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 생각건대 언론제보자 보호 강화를 위한 궁극적 해결책은 언론기관을 공익신고기관으로 지정하는 것이라고 할 수 있다. 다만 선부르게 언론기관을 공익신고기관으로 지정할 경우 발생할 수 있는 문제점들, 예컨대, 언론의 자유 침해 또는 민간사찰의 우려 등을 고려할 때 긴급성, 보충성, 필요성, 중대성, 진실성 등의 요건을 추가하는 전제에서 언론제보자를 공익신고자 보호의 범위에 포함시키는 것이 바람직하다고 하겠다.

주제어: 공익신고, 공익신고자, 공익신고기관, 공익침해행위, 공익신고자보호법, 국민권익위원회, 언론(기관), 언론제보, 언론제보자