

부패범죄 공익신고자 보호 및 보상에 관한 형사법적 제언*

Criminal Law Proposal on Protection and Compensation for Public Interest Reporters of Corrupt Crime

김 병 수(Kim, Byung Soo)**

ABSTRACT

Corruption, which is prevalent in Korean society, is having a significant negative impact on national competitiveness as well as on the happiness index of citizens. Although our society has made great efforts to eradicate such corruption, it is not easy to find tangible results indicating that corruption is decreasing in our society. This is because it is difficult to detect corruption crimes because they are done secretly among insiders. In addition, even if corruption crimes occur due to the culture of loyalty or paternalistic and closed organizational selfishness in Korean society, they try to hide it from within the organization. In order to overcome the secrecy and concealment of corruption crimes, this study intends to suggest ways to improve criminal law by examining the Public Interest Reporter Protection Act that protects and supports whistleblowers reporting corruption crimes within the organization and its problems.

First, under the current law, there is a possibility that public interest reporters and collaborators may be subject to criminal punishment, disciplinary action, or administrative sanctions, so it is not possible to provide a realistic incentive to lead them to public interest reporting. This is because the current law selects a voluntary reduction or exemption, stating that “the punishment can be reduced or exempted” when criminal acts by the public interest reporter and collaborators are found in relation to public interest reporting. In order to move forward to a more active public interest report, it will need to be amended to reduce the sentence as necessary. Public interest whistleblowers and collaborators go out as witnesses in the investigation process or trial process. It is necessary to establish an explicit regulation to protect public interest reporters and collaborators who appear as witnesses in investigation or trial procedures, and it is necessary to establish a procedure for investigating evidence that can harmonize the protection of public interest whistleblowers, etc. and the guarantee of the defendant's right to cross-examination. Under the Public Interest Whistleblower Protection Act, personal protection measures can be applied only when serious harm to life or body has been suffered or is likely to be sustained. It is unclear what the obvious harm is, and there may be cases where there is a delay in proving it, resulting in serious harm. As in the Anti-Corruption

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

** 동의과학대학교 경찰경호행정과 교수, 법학박사

Act, it should be changed to a case where there is a risk of serious harm to life or body. In addition, without delay, apply for personal protection measures to the Anti-Corruption and Civil Rights Commission, and immediately apply to the police agency, which is specialized in identity protection, so that they can receive protection measures promptly. In addition, the compensation system such as compensation, bounty, and relief money under the current law is not compensated enough for public interest whistleblowers to actively report to public interest because the amount is low in reality. should be raised significantly.

Key words: Corruption crime, public interest report, public interest whistleblower protection, public interest whistleblower compensation, necessary reduction or exemption, personal protection measures

I. 들어가며

한국은 경제적으로는 세계 10위권으로 높은 경쟁력을 보이고 있지만, 국민 개개인이 얼마나 행복한가를 평가하는 행복 지수에 있어서는 146개국 중에 59위인 것으로 나타났다.¹⁾ 이것은 한국이 경제적으로는 선진국 수준이나 국민의 삶은 그렇지 못하다는 것을 보여준다. 그 이유는 행복 지수를 평가하는 6개의 항목 중에서 한국은 GDP나 기대수명 항목에서는 수치가 높았지만, 부정부패, 관용, 자유, 사회적 지지 등은 기대에 미치지 못하였기 때문이다. 특히 한국 사회에 만연해 있는 부정부패는 국가경쟁력뿐만 아니라 시민의 행복 지수에 도 크게 부정적인 영향을 끼치고 있다.

부정부패를 척결하고자 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 ‘부패방지법’이라 한다), 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(이하 ‘청탁금지법’이라 한다), 공익신고자 보호법(이하 ‘공익신고자보호법’이라 한다), 공직자의 이해충돌 방지법(이하 ‘이해충돌방지법’이라 한다), 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률(이하 ‘공수처법’이라 한다) 등 노력을 기울여왔지만, 우리 사회에서 부정부패가 감소하고 있다는 가시적인 성과를 찾기는 쉽지 않다. 이것은 부패범죄가 내부자들 간에 은밀하게 이루어지기 때문에, 적발이 쉽지 않기 때문이다. 또한 한국사회의 의리 문화나 온정주의적이고 폐쇄적인 조직 이기주의 등으로 인하여 부패범죄가 발생하더라도 조직 내부에서 이를 은폐하려는 경향이 있기 때문이다. 부패범죄가 가지고 있는 은밀성과 은폐성을 극복하기 위하여 조직 내의 부패범죄를 신고하는 내부신고자를 보호하고 지원하려는 공익신고자보호법과 부패방지

1) 유엔 산하 자문기구 ‘2022 세계 행복보고서’ 146개국 가운데 ‘한국 행복지수’는 59위. SDSN은 2012년부터 국가 국내총생산(GDP), 기대수명, 사회적 지지, 자유, 부정부패, 관용 등 6개 항목의 3년 치 자료를 토대로 행복지수를 산출해 순위를 매겨 왔다.

출처: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220319003300072>

법이 시행되고 있지만 부패공익신고자를 제대로 보호하지 못하고 있다. 내부고발을 한 공익신고자는 보복성 괴롭힘이나 인사적 불이익을 당할 뿐만 아니라 비밀누설 등의 혐의로 징계나 각종 소송을 보통 5~6년씩 견뎌내야 하고 패소하면 실형까지 선고받는 경우도 많다. 국내 최대 이동통신사 중의 하나인 KT의 ‘전화투표’ 비리를 내부 고발한 KT 직원 이모씨는 2021년 11월 모든 소송이 종료되기까지 9년 10개월 동안 직장 내 괴롭힘을 비롯한 전보, 해임 등 보복성 조치를 겪어야 했다. 내부고발을 한 공익신고자는 ‘고발은 짧고 고통은 길다’라고 하면서 법이 공익신고자 등을 제대로 보호하지 못하고 있는 현실을 비판하였다.²⁾

따라서 본 논문에서는 부패범죄가 가지고 있는 은밀성과 은폐성을 극복하기 위하여 조직 내의 부패범죄를 신고하는 내부신고자를 보호하고 지원하는 공익신고자보호법의 형사법적 문제점을 검토하고(Ⅱ), 형사법적 개선방안을 모색하고자 한다(Ⅲ).

Ⅱ. 공익신고자 보호 및 보상의 형사법적 문제점

1. 부패범죄의 은밀성과 은폐성

부패범죄는 내부자 간에 은밀하게 진행되기 때문에 내부자가 신고하지 않는 이상 세상에 잘 드러나지 않는다. 은밀하게 진행된 부패범죄가 세상에 드러난 경우에도 부패범죄의 피해자는 전체 국민이거나 국가이기 때문에 피해자가 특정되지 않아 피해자의 고소나 고발이 제대로 이루어지지 않는다. 따라서 이를 발견한 공익단체나 국가기관이 고소 또는 고발을 하지 않는 이상 형사절차로 진행되기 어렵다. 이러한 부패범죄의 은밀성 때문에 부패범죄의 인지 자체가 어려워 수사가 개시되지도 못하는 경우가 많다.³⁾

우리 사회는 폐쇄적인 집단이기주의와 온정주의적 의리문화로 인하여 이미 발생한 부패범죄를 은폐하고 내부 부패범죄자의 처벌을 회피하려는 경향이 있다. 가부장적 권위주의와 유교적 상하질서 등을 중시하는 한국 사회의 조직문화 속에서는 부패범죄의 신고를 조직에 대한 불복종과 반항으로 여겨지는 경우가 많다. 신고자 이외의 조직의 관계자는 지위를 불문하고 자기가 속한 조직 또는 집단의 이익을 자신의 이익과 동일시하고, 조직의 이익에 반

2) KT 직원 이모씨는 2012년 언론과 국민권익위원회에 제주 세계 7대 자연경관 선정 전화투표 비리 건을 제보하였다. 제보 요지는 7대 경관 선정을 위한 전화가 국내전화인데도 국제전화로 위장하여 KT가 부당이득을 취하였다는 것이다. 이른바 ‘세계 7대 자연경관투표’ 문제에 대하여 KT 직원 이모씨가 2012년 내부고발을 한 지 10년이 지난해 2021년 11월 11일 드디어 공익제보자 보호와 관련한 법정 공방이 종지부를 찍었다. 슬로우뉴스, “KT 대국민 사기극과 10년 소송: 이래서야 공익제보하겠습니까?”, 2022.01.26. <https://slownews.kr/83856>

3) 김병수, “부패범죄에 AI 범죄예측 시스템의 적용의 문제점과 개선방안”, 한국부패학회보 제27권 2호, 2022, 123면.

하는 행동을 한 신고자를 적대시하며 배신자로 취급하는 경향이 있기 때문이다.⁴⁾

이처럼 부패범죄는 은밀히 이루어지고 발생한 부패범죄를 은폐하고 그 신고를 억제하려는 경향이 많아 내부자의 고발이나 협조가 없으면 범죄의 적발 자체는 물론이고 증거를 수집하거나 확보하는 것 자체가 불가능한 경우가 많다. 이 때문에 고소 또는 고발이 이루어진다고 해도 내부자의 도움이 없이는 증거부족으로 유죄를 입증하기가 쉽지 않다.

2. 불충분한 공익신고자 보호

1) 처벌의 가능성이 상존하는 임의적 감면

부패방지법이 2001년에 처음 만들어졌을 때는 공공기관 및 공직자 등 공공부문의 부패행위에 대한 내부고발자만 보호하고, 기업을 포함한 민간부문의 부패행위에 대한 내부고발자는 보호조치를 받지 못한다는 문제가 있었다.⁵⁾ 그러나 2011년에 제정된 공익신고자보호법은 공익신고를 누구든지 할 수 있도록 하여 신고의 대상과 주체 그리고 보호의 대상을 민간부문까지 확대하였다(공익신고자보호법 제6조~제15조). 또한 공익신고자뿐만 아니라 공익신고에 대한 소송·수사·조사 및 공익신고자를 보호하기 위한 조치에 관련된 소송·조사 등에서 증언·진술하거나 자료를 제공한 사람(이하 ‘협력자’라 한다)까지 보호조치를 하고 있다. 즉 공익신고 등을 한 공익신고자 및 협력자는 단체협약, 취업규칙, 각종 법령 등의 비밀 준수 의무를 위반하게 되는데 공익신고자보호법은 이러한 직무상 비밀 준수 의무를 면제하여 조직으로부터 징계·행정·민형사상 책임을 지지 않도록 하고 있다(공익신고자보호법 제14조 제3항).⁶⁾

또한 공익신고 등을 하였다고 공익신고자와 협력자에게 신분상 불이익조치를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하고(공익신고자보호법 제30조 제2항 제1호, 제15조), 공익신고 등을 방해하거나 취소하도록 강요한 자와 신고 등을 이유로 공익신고자와 협력자에게 경제적·행정적 불이익조치를 한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(공익신고자보호법 제30조 제3항, 제15조).

이처럼 현행법은 공익신고자에게 신분상·행정적·경제적 불이익 조치를 한 사람을 처벌하는 규정 등을 두어 공익신고자 등을 보호하고는 있지만, 공익신고자 등은 공익신고 후에

4) 육태우, “기업에서의 내부고발시스템의 구축과 공익신고자의 보호 -일본의 공익통보제도를 참고하여-”, 강원법학 제62권, 2021, 670면.

5) 정성숙, “독일의 기업내부고발체계에 관한 고찰”, 비교사법 제26권 3호(한국비교사법학회, 2019. 8.), 349면; 김경석, “내부고발자 보호를 위한 제도개선에 관한 소고 -기업의 내부고발자 보호를 중심으로-”, 서울法學 제26권 제3호(서울시립대학교 법학연구소, 2018. 11.), 459면.

6) 제14조 ④ 공익신고등의 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 공익신고자등은 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 등에 따른 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 아니한 것으로 본다.

는 형사상 처벌과 징계 또는 행정적 제재를 받을 가능성이 항상 존재하기 때문에 이들을 공익신고로 이끌어낼 만한 현실적인 유인을 제공하지 못하고 있다. 왜냐하면 공익신고 등과 관련하여 공익신고자와 협력자의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 ‘형을 감경하거나 면제할 수 있다’고 하여 임의적 감면을 현행법이 선택하고 있기 때문이다.⁷⁾ 징계 또는 행정처분도 형벌과 마찬가지로 임의적 감면으로 규정하고 있다.⁸⁾ 임의적 감면은 법관의 판단에 따라 형을 감경 또는 면제할 수도 있고 안 할 수도 있어 형의 감면을 법관의 완전한 재량에 맡겨 버리는 것이다. 물론 현행 공익신고자보호법에 국민권익위원회가 형사재판부 등에 형의 감면에 관련한 의견을 표명할 수는 있다.⁹⁾ 그러나 이러한 의견표명은 담당 재판부를 구속하지 못한다. 이처럼 공익신고자 등이 공익신고 후에 조직으로부터 배신자 취급을 받으면서 생명이나 신체의 위협까지 받게 되는 경우가 많은데 형사상 처벌 등의 위협까지 있다면 실질적으로 공익신고로 나아가려면 대단한 용기가 필요하며 이 때문에 실제로 공익신고로 나아가는 경우는 그리 많지 않을 것이다.

현행법에는 공익신고자 또는 협력자의 범죄행위가 발견된 경우에만 형의 임의적 감면을 하게 되므로 범죄행위와 연관되지 아니한 공익신고자 등은 얼마든지 공익신고를 할 수 있다고 생각될 것이다. 하지만 은밀하게 이루어지는 부패범죄의 특성상 내부 가담자나 공범자가 아니면 부패행위 자체를 인지하기 어렵고 공익신고자 등이 부패행위에 깊숙이 관여하지 않는 이상 부패범죄의 입증에 필요한 증거를 제공하기 어렵기 때문에 공익신고자 등이 공익신고를 하게 될 경우에는 자신의 범죄사실도 함께 공개되는 경우가 일반적이다. 이 경우 형사상 처벌의 위험성이 상존하게 된다면 공익신고자 등이 생명이나 신체의 위협 등과 같은 조직으로부터의 보복의 위험을 감수하고서 공익신고로 나아가기는 현실적으로 어렵다. 내부 부패행위를 발견하더라도 자신이 공익신고를 하여도 현행법에 의하여 보호될 것이라고 확신을 할 수 없는 상황이라면 공익신고 등을 주저하게 될 것이다. 결국 임의적 감면에 그치는 현행법상 제도로서는 공익신고자 등을 보호하는데 한계가 존재할 수밖에 없다.

2) 비밀보장의 부족

공익신고자와 협력자가 수사기관에 조사를 받게 되거나 재판절차에서 증인으로 나가야

7) 제14조 ① 공익신고등과 관련하여 공익신고자등의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다.

8) 제14조 ② 공익신고자등의 징계권자나 행정처분권자는 공익신고등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 관계 법령 등에 따라 공익신고자등에게 징계나 불리한 행정처분을 하는 경우 그 징계나 불리한 행정처분을 감경 또는 면제할 수 있다.

9) 제14조 ⑧ 위원회는 제1항에 따른 공익신고자등의 범죄행위에 관한 형사재판, 제2항 및 제3항에 따른 공익신고자등에 대한 징계 등이나 불리한 행정처분과 관련된 소송 또는 제5항 단서에 따른 민사재판과 관련하여 법원의 요청이 있거나 필요하다고 인정할 때에는 법원의 담당재판부에 의견을 제출할 수 있다.

하는 경우에 재판공개 원칙과 국민의 알권리 차원에서 공익신고자 등의 신분이 노출된다면 그들을 실효적으로 보호할 수 없다는 문제점이 발생한다. 그래서 공익신고자와 협력자의 비밀을 보호하기 위하여 그들의 인적사항이나 그들을 추정할 수 있는 사실을 그들의 동의 없이 공개 또는 보도한 자를 5년 이하의 징역이나 5천만 원 이하의 벌금에 처하고 있다(공익신고자보호법 제30조 제1항).

공익신고 등의 과정에서 신분노출을 방지하기 위하여 변호사가 공익신고자를 대리하여 신고하도록 하여 공익신고자 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고도 신고할 수 있는 비실명 대리신고 제도를 마련하고 있다(공익신고자보호법 제8조의2). 그리고 수사절차에서 공익신고자 등의 비밀보장을 위하여 「특정범죄신고자 등 보호법」(이하 ‘특정범죄신고자보호법’이라 한다) 제7조를 준용하여 참고인 진술조서 등에 공익신고자 또는 협력자 본인의 서명 또는 기명날인을 요구받더라도(형사소송법 제244, 221조) 인적사항을 기재하지 아니하도록 규정하고 있고(공익신고자보호법 제11조 제1항)¹⁰⁾ 비밀보장의무를 명시하고 있다(동법 제12조).¹¹⁾

그리고 수사관계자가 공익신고자 등의 비밀을 누설한 경우에는 형법 제127조의 피의사실 공표죄로 처벌하고 있다. 이처럼 수사절차에서는 공익신고자보호법의 인적 기재 생략과 비밀보장의무 그리고 형법의 피의사실공표죄를 통하여 공익신고자 등의 신분노출을 예방하고 비밀보장을 도모하고 있다.

하지만 본질적인 문제점은 공익신고자 등이 재판절차에서 증인으로 법정에서 등장하는 경우에 나타난다. 공판절차에 증인으로 나온 공익신고자 등은 비밀보장의 필요성이 절실함에도 불구하고 재판공개 원칙(헌법 제109조, 법원조직법 제57조)을 취하고 있는 현행법 체계상 공익신고자 등을 보호하는 데에는 한계가 있다. 이 때문에 공익신고자보호법도 특정범죄신고자보호법 제8조부터 제12조까지를 준용하고 있다. 그러나 공익신고자나 협력자의 진술이 부패범죄의 피고인에게 불리한 증거일 경우에는 형사소송법 제312조 4항에 의하여 피

10) 제11조(인적사항의 기재 생략 등) ① 공익신고자등이나 그 친족 또는 동거인이 공익신고등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 조사 및 수사절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조, 제9조부터 제12조까지의 규정을 준용한다.

11) 제12조(공익신고자등의 비밀보장 의무) ① 누구든지 공익신고자등이라는 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.

② 위원회는 제1항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실이 공개 또는 보도되었을 때에는 그 경위를 확인할 수 있다.

③ 위원회는 제2항에 따른 경위를 확인하는 데 필요하다고 인정하면 해당 공익신고자등이 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.

④ 위원회는 제1항을 위반하여 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 사람의 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.

고인의 반대신문을 거쳐야 한다.¹²⁾ 왜냐하면 공익신고자나 협력자의 진술이 조서나 녹음테이프 등의 형태로 법원에 제출되는데 이는 전문증거이므로 전문법칙의 예외로서 증거능력을 인정받기 위해서는 이 경우 필연적으로 공익신고자 등이 출석하여 피신고자인 피고인의 반대신문권을 받도록 규정하고 있기 때문이다. 그런데 공익신고자보호법에는 공익신고자 등을 법정에서 증인으로서의 비밀을 보호하는 구체적인 규정이 없기 때문에 이 경우에는 신고자 등의 보호에 흠결이 생길 수밖에 없다.

3. 신속하지도 충분하지도 않는 신변보호조치

1) 신속하지 않은 신변보호조치

공익신고자와 협력자 및 그 친족 또는 동거인은 공익신고 등을 이유로 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우에는 위원회에 신변보호에 필요한 조치(이하 “신변보호조치”라 한다)를 요구할 수 있다(공익신고자보호법 제13조 제1항). 이처럼 공익신고자보호법상 신변보호조치는 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우에만 신청할 수 있는데, 생명·신체에 중대한 위해를 입은 경우는 이미 신변보호조치가 너무 늦어져 버린 경우이고 또한 중대한 위해가 명백한 경우는 어떠한 것인지 불명확하고 이를 입증하는데 시간을 지체하다가 중대한 위해를 당할 경우도 생기게 된다. 신변보호조치는 신속하게 이루어져야 하는데 현행 공익신고자보호법처럼 중대한 위해를 입은 후나 입을 우려가 명백한 경우인지를 검토하다가 공익신고자나 협력자 등이 위해를 당할 수도 있다.

또한 공익신고자보호법 제13조 제1항은 신변보호조치를 국민권익위원회에 하면 국민권익위원회가 필요하다고 판단하면 경찰관서의 장에게 신변보호조치를 하도록 요청할 수 있다고 규정하고 있다. 생명·신체에 중대한 위해인지 여부나 신변보호조치가 필요한지 여부를 판단하는 것이 범죄관련 전문기관인 수사기관인 경찰보다 국민권익위원회가 더 정확하게 판단할 수 있는지를 먼저 검토하여야 하여야 할 것이다. 신변보호조치 여부는 범죄에 대한 예방과 수사에 전문기관인 경찰기관에서 더 정확하고 신속하게 판단할 수 있는 것이 아닌지에 대한 검토가 반드시 필요하다. 또한 국민권익위원회가 경찰에게 신변보호조치를 요청할지 여부를 판단하는 동안 공익신고자 등에게 중대한 위해가 발생하여 신변보호조치가 신

12) 제312조(검사 또는 사법경찰관의 조서 등) ④검사 또는 사법경찰관이 피고인이 아닌 자의 진술을 기재한 조서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 그 조서가 검사 또는 사법경찰관 앞에서 진술한 내용과 동일하게 기재되어 있음이 원진술자의 공판준비 또는 공판기일에서의 진술이나 영상 녹화물 또는 그 밖의 객관적인 방법에 의하여 증명되고, 피고인 또는 변호인이 공판준비 또는 공판기일에 그 기재 내용에 관하여 원진술자를 신문할 수 있었던 때에는 증거로 할 수 있다. 다만, 그 조서에 기재된 진술이 특히 신빙할 수 있는 상태하에서 행하여졌음이 증명된 때에 한한다.

속하게 이행되지 못하는 경우도 발생할 수 있다.

2) 충분하지 않은 신변보호조치

공익신고자보호법에는 신변보호조치를 하라고만 규정되어 있지 구체적인 신변보호조치에 관하여서는 아무런 규정이 없다. 구체적인 신변보호조치는 범죄피해자보호법과 개별 법률 등 여러 법률에 나뉘어져 있다. 그 결과 실제 신변보호조치가 필요한 상황에 어느 법률을 따라야 할지 혼선이 생기고 공익신고자 등을 위한 구체적 매뉴얼도 구비되지 못하고 있어 제대로 된 신변보호조치가 이루어지기 힘들다.

또한 피해자 등의 신변보호에 관한 예산은 공익신고자보호법 등에서 따로 편성되지 않고 범죄피해자보호기금에서 충당되고 있다. 범죄피해자보호기금의 예산이 부족해서 발생하는 문제점들이 여러 곳에서 지적되고 있다.¹³⁾ 특히 신고자 등 신변을 보호하기 위하여 지급되는 ‘위치확인장치’¹⁴⁾는 기본적으로 지급된 날로부터 6개월 동안 사용할 수 있는데(범죄피해자 등에 대한 위치확인장치 및 이전비 지원 지침 제8조),¹⁵⁾ 위치확인장치를 사용이 필요한 수요는 많지만 예산부족으로 확보된 수량은 한정되어 있어 평균적으로 2개월 정도밖에는 사용할 수 없다고 한다.¹⁶⁾ 이러한 문제점은 공익신고자 등의 신변보호에도 그대로 이어지고 있다.

4. 부족한 보상제도

공익신고 등을 하였다는 이유로 불이익조치를 받은 공익신고자 등은 국민권익위원회에

13) 김재운, “데이트폭력 피해자 보호를 위한 경찰과 민간경비의 협력방안”, 시큐리티 연구 제71호, 한국경호경비학회, 2022, 151면.; 김학신, 범죄피해자를 위한 경찰의 재정적 지원 확보 방안, 치안정책연구소, 2020.

14) 위급상황이 발생한 경우 간편한 조작을 통해 112 상황실 긴급신고와 현장출동을 위한 위치확인이 가능한 손목시계 형태의 ICT장치를 말한다. 일명 ‘스마트위치’라고도 한다.

15) 제8조(위치확인장치 지원기간) 위치확인장치 지원기간은 위치확인장치가 지급된 날로부터 6개월 이내로 한다. 다만, 보복의 위험이 현존하다고 판단되는 경우 지원기간을 6개월 이내의 범위에서 계속하여 지원기간을 연장할 수 있다.

16) 범죄피해자보호기금의 일부를 사용하여 스마트위치를 구매·대여하고 있기 때문에 희망하는 피해자 모두에게 제때 지급되지 않고 있다. 작년 7월 제주에서 발생한 중학생 살해사건의 경우에도 피해자가 스마트위치를 지급을 희망했음에도 재고부족으로 피해자 가족에게 지급되지 않아 사건이 발생했다는 비판을 받았다. 예산부족으로 인해 스마트위치의 재고가 한정되어 있기 때문에 경찰은 희망하는 피해자 모두에게 스마트위치를 지급하지 못하고 사건담당자가 ‘보복을 당할 우려가 있는 경우’에 해당하는지 여부를 심사하여 위험에 대한 노출의 정도가 매우 높은 경우에만 스마트위치를 지급하고 있다. 김재운, “데이트폭력 피해자 보호를 위한 경찰과 민간경비의 협력방안”, 시큐리티 연구 제71호, 한국경호경비학회, 2022, 151면.; 김학신, 범죄피해자를 위한 경찰의 재정적 지원 확보 방안, 치안정책연구소, 2020.

원상회복이나 그 밖에 필요한 보호조치를 신청할 수 있고¹⁷⁾ 내부 공익신고자가 일정한 요건이 갖추지면 국가인권위원회가 독자적으로 보호조치결정을 할 수도 있다.¹⁸⁾ 공익신고자 등에게 불이익조치를 한 자에게 국가인권위원회가 원상회복, 체불임금의 지급, 기타 불이익 조치에 대한 취소 또는 금지를 하도록 요구하는 보호조치결정을 하여야 한다(동법 제20조). 또한 이러한 보호조치결정을 이행하지 아니하는 자(국가 또는 지방자치단체는 제외)에게 3천만 원 이하의 이행강제금을 국가인권위원회는 부과할 수 있다(동법 제21조의2 제1항).

그리고 내부 공익신고자 등은 보상금,¹⁹⁾ 포상금(reward),²⁰⁾ 구조금(relief money)²¹⁾의 지

- 17) 제17조(보호조치 신청) ① 공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 때(공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받은 후 공익신고를 한 경우를 포함한다)에는 위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치(이하 “보호조치”라 한다)를 신청할 수 있다. ② 보호조치는 불이익조치가 있었던 날(불이익조치가 계속된 경우에는 그 종료일)부터 1년 이내에 신청하여야 한다. 다만, 공익신고자등이 천재지변, 전쟁, 사변, 그 밖에 불가항력의 사유로 1년 이내에 보호조치를 신청할 수 없었을 때에는 그 사유가 소멸한 날부터 14일(국외에서의 보호조치 요구는 30일) 이내에 신청할 수 있다.
- ③ 다른 법령에 공익신고등을 이유로 받은 불이익조치에 대한 행정적 구제(救濟)절차가 있는 경우 공익신고자등은 그 절차에 따라 구제를 청구할 수 있다. 다만, 제1항에 따라 공익신고자등이 보호조치를 신청한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 보호조치의 신청 방법 및 절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 18) 제20조의2(특별보호조치) ① 내부 공익신고자가 신고 당시 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유를 가지고 있는 경우 위원회는 보호조치결정을 할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 특별보호조치결정에 대하여는 제20조, 제21조, 제21조의2를 준용한다.
- 19) 제26조(보상금) ① 내부 공익신고자는 공익신고로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부과등을 통하여 국가 또는 지방자치단체에 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. 그 밖에 대통령령으로 정하는 처분이나 판결
- 20) 제26조의2(포상금 등) ① 위원회는 공익신고등으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사유로 현저히 국가 및 지방자치단체에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 포상금을 지급하거나 「상훈법」 등의 규정에 따라 포상을 추천할 수 있다.
1. 공익침해행위를 한 자에 대하여 기소유예, 형의 선고유예·집행유예 또는 형의 선고 등이 있는 경우
 2. 시정명령 등 특정한 행위나 금지를 명하는 행정처분이 있는 경우
 3. 공익침해행위 예방을 위한 관계 법령의 제정 또는 개정 등 제도개선에 기여한 경우
 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유
- 21) 제27조(구조금) ① 공익신고자등과 그 친족 또는 동거인은 공익신고등으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다.
1. 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용
 2. 전직·파견근무 등으로 소요된 이사비용
 3. 공익신고등을 이유로 한 소송절차에 소요된 비용
 4. 불이익조치 기간의 임금 손실액

급을 신청할 수 있다. 내부 공익신고로 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져온 경우 보상금은 최대 30억 원까지(공익신고자보호법 시행령 제22조 제2항), 포상금은 공익증진에 기여한 공익신고자 등에게 최대 2억 원까지(공익신고자보호법 시행령 제25조의3 제1항), 공익신고자 등과 그 친족이 공익신고 등으로 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 피해금액이나 지출한 비용 중 일부를 구조금을 지급받을 수 있다(공익신고자보호법 시행령 제26조).

〈표 1〉 연도별 공익신고 보상금 지급 현황(2011. 9. 30.~2020. 12. 31.)²²⁾

(단위: 건, 천원)

구 분	보상금	
	건수	금액
합계	6,442	9,921,948
2011년	-	-
2012년	32	28,472
2013년	319	227,708
2014년	657	397,340
2015년	511	379,997
2016년	2,476	1,603,578
2017년	1,710	1,976,511
2018년	277	2,213,658
2019년	211	1,534,593
2020년	249	1,560,091

이처럼 현행법에서는 공익신고자 등에게 보호조치와 특별보호조치를 신청할 수 있도록 하고 있고, 보상금, 포상금 그리고 구조금을 공익신고자 등에게 지급할 수 있도록 규정하고 있지만 현실적으로는 그 금액이 공익신고자 등을 적극적으로 공익신고로 나아갈 만큼 보상이 되지는 못하고 있다.

위 <표 1>에서 지금까지 지급된 보상금 전체가 99억 정도인데 이를 6,442건으로 나누면 1건 당 평균 120만 원 정도의 보상금을 받은 것을 알 수 있다. 개별 사건마다 사건의 경중이 다르고 국가가 과징금 등으로 환수하는 금액이 다르겠지만 이 정도의 금액 때문에 민형사상의 책임을 부담하고서 공익신고 등으로 나아가는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 공익신고자 등은 처벌 또는 징계처분 등의 여부와 관련하여 몇 년씩 소송을 치러야 하는 경우가 대부분이고 이에서 패소하여 실행을 선고받는 경우도 많을 뿐 아니라 그런 험난한 과정을 거쳐

5. 그 밖에 중대한 경제적 손해(제2조제6호아목 및 자목은 제외한다)

22) 국민권익위원회, 공익신고 보상금 지급 현황. 출처: <https://www.acrc.go.kr/>

최종적으로 승소하더라도 결국 돌아오는 것은 신고 전 지위의 원상회복에 불과하고 공익신고 전의 일상으로 회복은 불가능한 것이 현실이기 때문이다.²³⁾

최근 기아자동차와 현대자동차의 세타2 엔진 결함을 한국 정부와 미국 도로교통안전국(National Highway Traffic Safety Administration)에 제보한 공익신고자는 한국에서는 회사의 영업비밀 등을 침해했다는 이유로 해고되고 업무상 배임 등으로 고소되는 등 고초를 겪었으며 포상금은 고작 2억 원에 불과하지만, 미국에서는 2,430만 달러의 포상금을 받았다는 사실²⁴⁾에서 우리나라와 미국의 공익신고자에 대한 보상금 현실의 차이를 단적으로 보여 준다.²⁵⁾

Ⅲ. 개선방안

1. 공익신고자 등의 형벌을 필요적 감면으로

1) 필요적 감면의 필요성

공익신고자와 협력자는 생명·신체에 대한 위협 등 보복은 물론이고 각종 불이익을 당할 가능성이 높을 뿐만 아니라 형사상 처벌과 징계 또는 행정적 제재도 감수해야 한다. 공익신고 등과 관련하여 공익신고자와 협력자의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 ‘형을 감경하거나 면제할 수 있다’고 하여 임의적 감면을 현행법이 선택하고 있기 때문이다. 형사상 처벌 등의 제재를 받지 않으리라는 보장이 없고 법적 제도적 보호조치를 신뢰할 수 없기 때문에 내부 부패가담자들은 공익신고와 협력하는데 주저할 수밖에 없다. 은밀성과 은폐성을 가지고 있는 부패범죄의 내부 가담자의 협력을 유도하고 이를 통해 깊숙하게 숨겨진 부패행위의 실체를 규명하기 위해서는 공익신고자와 협력자들이 신뢰할 수 있는 필요적 형벌감면 제도의 도입이 필요하다. 보다 적극적인 공익신고와 협력을 유도하고 부패범죄의 실체를 명확히 규명하기 위해서는 현행법상 형의 임의적 감면을 형의 필요적 감면으로 개정되어야 할 것이다.²⁶⁾

23) 이진국/황태정, 부패방지법상 내부공익신고자 보호제도의 문제점과 개선방안, 기본연구과제, 2003, 28면 참조.

24) 서울신문, ““공익신고로 280억 받았지만, 한국에선 하지 마세요” 전 현대차 직원의 우울한 충고”(2021. 11. 14.).

25) 최자유, “증권 불공정거래 공익신고 제도 확대 방안에 대한 소고”, 사법 통권59호, 사법발전재단, 2022, 702-703면 참조.

26) 김준성/정신교, “공익신고자 보호법제의 형사법적 고찰”, 한국부패학회보 18권 제4호(2013), 283면.; 김형성, “부패방지의 문제점과 개선방안” 성균관법학 제24권 제2호, 2012, 134면.

2) 필요적 감면의 형평성

공익신고자와 협력자에게 그들이 가담한 부패범죄에 대하여 형을 필요적으로 감면하여 준다면 다른 범죄와 형평성의 문제와 임의적 감면을 취하고 있는 형법 제52조 제4항의 자수²⁷⁾와 차이점이 무엇인지 검토하여야 할 것이다. 먼저 자수는 범인이 스스로 수사 기관에 자기의 범죄 사실을 신고하고, 그 처분을 구하는 것이라는 점에서 공익신고자와 유사한 면이 있고 자수의 법적 효과가 임의적 감면을 규정하고 있어 공익신고자보호법과 부패방지법의 공익신고자도 임의적 감면으로 규정한 것이라고 볼 수도 있다. 하지만 자수는 자신의 범죄 사실을 수사기관에 알리고 그 처분을 구하는 것에 불과하지만 공익신고 등은 자신의 범행을 알리기보다는 은폐된 부패범죄를 세상에 알려 범죄예방과 중대한 재난을 대비하는 매우 중요한 역할을 한다는 점에서 자수와는 분명히 차이가 있다. 그런 점에서 자수의 법적 효과인 임의적 감면과 같이 공익신고자 등에게 똑같은 법적 효과인 임의적 감면을 부여하는 것은 문제가 있다. 물론 보상금과 포상금 및 구조금으로 얼마든지 적발하거나 발견하기 힘든 부정부패를 공익신고 등으로 유인할 수 있을 것이라고 할 수 있지만 앞에서 살펴본 것처럼 보상금 등의 금액이 적고 신고 이전의 일상 회복을 가능할 수 없다는 점에서 보상금과 같은 금전적 보상 이외의 혜택이 필요한 것이다. 따라서 공익신고자에게는 일반 범죄의 자수범과는 다른 법적 효과인 필요적 감면을 부여할 수 있을 것이다.

그리고 부패범죄의 신고자 등에게 형의 필요적 감면을 부여하는 것은 다른 범죄와의 형평성의 문제가 있을 수 있다. 형법은 자수범에게 원칙적으로 형의 임의적 감경을 규정하고 있지만, 내란죄(제87조, 제90조),²⁸⁾ 내란목적살인죄(제88조, 제90조), 외환의 죄(제92조~제99조, 제101조) 방화의 죄(제164조 제1항, 제165조, 제166조 제1항, 제172조 제1항, 제172조의2 제1항, 제173조 제1항과 제2항, 175조), 통화위조 등의 죄(제207조 제1항~제3항, 제213조), 위증죄(제152조, 제153조), 무고죄(제156조, 제157조) 등의 신고자에게는 형의 필요적 감면을 인정하고 있다.²⁹⁾ 이들 범죄들의 신고자와 같이 부패범죄의 신고자에게도 특별한 경우에 해당할 수 있다. 부패범죄의 신고자는 공무원 등의 부정부패행위나 환경오염이나 부실건설 등의 위험과 같이 숨겨진 위험과 범죄의 적발에 매우 중요한 역할을 수행하고 있기 때문이다. 따라서 부패범죄의 공익신고자 등에 대한 현행법상 형의 임의적 감면을 형의 필요적 감면으로 개정하더라도 형평성의 문제는 발생하지 않을 것이다.

27) 제52조(자수, 자복) ① 죄를 지은 후 수사기관에 자수한 경우에는 형을 감경하거나 면제할 수 있다.

28) 형법 제90조(예비, 음모, 선동, 선전) ①제87조(내란죄) 또는 제88조(내란목적살인죄)의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이상의 유기징역이나 유기금고에 처한다. 단, 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전에 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.

29) 이경렬, “내부증언자 형사면책입법의 필요성에 관한 연구”, 형사법의 신동향 제53호, 대검찰청, 2016, 20면.

2. 공익신고자 등의 비밀보장과 피고인의 반대신문권의 조화

공익신고자와 협력자는 수사 과정이나 재판절차에서 참고인 또는 증인으로 나가게 되는데 이때 비밀보장이 되지 못하여 보복 등의 위험에 노출이 되고 있다. 특히 부패범죄의 공익신고자나 협력자 등이 수사절차나 법정에서 피고인과 대면을 통해 진술할 경우 신분 노출 등으로 인한 보복의 우려가 문제 되는데, 공익신고자 등이 법정에 출석하지 않고 공익신고자 등이 진술한 내용이 증거로 인정되도록 하는 예외조항이 필요하다.

형사소송법 제221조는 수사기관이 수사에 필요한 때에는 참고인 등(공익신고자와 협력자)의 출석을 요구하여 진술을 들을 수 있고, 그의 동의를 받아 영상 녹화할 수 있다고 규정하고 있다.³⁰⁾ 이를 통해 얻은 영상녹화물은 진술한 내용을 사실대로 재생할 수 있는 과학적 증거방법임에도 불구하고 형사소송법은 독립된 증거로서 증거능력을 인정하지 않는다. 즉 참고인진술조서에 대한 성립의 진정을 인정하기 위한 방법(제312조 4항)이나, 피고인 또는 피고인 아닌 자의 기억환기용(제318의2조 2항)만으로도만 사용할 수 있도록 하고 있다. 판례도 참고인의 진술에 대한 영상녹화물은 피고인의 동의가 없는 이상 독립적인 증거로는 사용할 수 없다.³¹⁾ 즉 수사기관에서 공익신고자와 협력자가 진술한 내용을 영상녹화하더라도 이것이 증거로 인정되기 위해서는 법정에서 공익신고자와 협력자가 법정에 출석하여 피고인의 반대신문을 받아야 한다. 이 때문에 공익신고자와 협력자의 신분노출은 불가피하며 결국 공익신고자 등의 보호는 물거품이 될 수 있다. 물론 특정범죄신고자 등 보호법에서 재판절차에서 신고자 등의 인적사항이 노출되지 아니하도록 조치하고 있고 보복 등의 우려가 있을 경우 피고인을 퇴정시켜서 재판을 진행하거나 공개법정 이외의 장소에서 증인신문을 할 수 있다.³²⁾

30) 제221조(제3자의 출석요구 등) ① 검사 또는 사법경찰관은 수사에 필요한 때에는 피의자가 아닌 자의 출석을 요구하여 진술을 들을 수 있다. 이 경우 그의 동의를 받아 영상녹화할 수 있다.

31) 2007. 6. 1. 법률 제8496호로 개정되기 전의 형사소송법에는 없던 수사기관에 의한 피의자 아닌 자(이하 ‘참고인’이라 한다) 진술의 영상녹화를 새로 정하면서 그 용도를 참고인에 대한 진술조서의 실질적 진정성립을 증명하거나 참고인의 기억을 환기시키기 위한 것으로 한정하고 있는 현행 형사소송법의 규정 내용을 영상물에 수록된 성범죄 피해자의 진술에 대하여 독립적인 증거능력을 인정하고 있는 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제30조 제6항 또는 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제26조 제6항의 규정과 대비하여 보면, 수사기관이 참고인을 조사하는 과정에서 형사소송법 제221조 제1항에 따라 작성한 영상녹화물은, 다른 법률에서 달리 규정하고 있는 등의 특별한 사정이 없는 한, 공소사실을 직접 증명할 수 있는 독립적인 증거로 사용될 수는 없다고 해석함이 타당하다. 대법원 2014. 7. 10. 선고 2012도5041 판결.

32) 제11조(증인 소환 및 신문의 특례 등) ① 제7조에 따라 조서등에 인적 사항을 기재하지 아니한 범죄신고자등을 증인으로 소환할 때에는 검사에게 소환장을 송달한다.

② 재판장 또는 판사는 소환된 증인 또는 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 참여한 법원서기관 또는 서기로 하여금 공판조서에 그 취지를 기재하고 해당 증인의 인적 사항의 전부 또는 일부를 기재하지 아니하게 할 수 있다. 이 경우 재판장 또는 판사는 검사에게 신원관리카드가 작성되지 아니한 증인에 대한 신원관리카드의 작성 및 관리를 요청할 수 있다.

그런데 피고인의 반대신문권은 공정한 재판의 받을 권리의 핵심적인 권리이기에 공익신고자 등에 대한 신분노출이나 보복 등의 우려로 피고인을 퇴정하게 한 경우에 피고인의 반대신문권을 보장할 수 있는 방안이 필요하다. 물론 피고인의 반대신문권이 헌법상 절대적 권리는 아니므로 제한할 수는 있으나 피고인의 퇴정 이후 피고인이 반대신문권을 완전히 행사하지 못하도록 하는 것은 반대신문권의 침해가 될 수 있다.

따라서 이러한 경우 공익신고자 등의 비밀보호와 피고인의 반대신문권 보호를 위하여 비디오 등 중계장치 등에 의한 증인신문을 할 수 있을 것이다.³³⁾ 공익신고자 등의 신분이 노출되지 않도록 모자이크 등의 처리나 음성 변조 등의 조치를 할 필요가 있다. 그리고 피고인이나 변호인의 반대신문의 내용 중에 공익신고자 등의 신분노출을 위한 유도신문을 할 경우에는 “비디오 등 중계장치에 의한 중계시설을 통하여 증인신문을 할 때 중계장치를 통하여 증인이 피고인을 대면하거나 피고인이 증인을 대면하는 것이 증인의 보호를 위하여 상당하지 않다고 인정되는 경우 재판장은 검사, 변호인의 의견을 들어 증인 또는 피고인이

-
- ③ 제2항의 경우 재판장 또는 판사는 증인의 인적 사항이 신원확인, 증인선서, 증언 등 증인신문의 모든 과정에서 공개되지 아니하도록 하여야 한다. 이 경우 제1항에 따라 소환된 증인의 신원확인 등 검사가 제시하는 신원관리카드를 한다.
- ④ 제2항에 따라 공판조서에 인적 사항을 기재하지 아니하는 경우 재판장 또는 판사는 범죄신고자등으로 하여금 선서서(宣誓書)에 가명으로 서명·무인하게 하여야 한다. 이 경우 제7조제4항 후단을 준용한다.
- ⑤ 증인으로 소환된 범죄신고자등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 검사, 범죄신고자등 또는 그 법정대리인은 법원에 피고인이나 방청인을 퇴정(退廷)시키거나 공개법정 외의 장소에서 증인신문을 할 것을 신청할 수 있다.
- ⑥ 재판장 또는 판사는 직권으로 또는 제5항에 따른 신청이 상당한 이유가 있다고 인정할 때에는 피고인이나 방청인을 퇴정시키거나 공개법정 외의 장소에서 증인신문 등을 할 수 있다. 이 경우 변호인이 없을 때에는 국선변호인을 선임하여야 한다.
- ⑦ 제6항의 경우에는 「법원조직법」 제57조(재판의 공개)제2항·제3항 및 「형사소송법」 제297조(피고인등의 퇴정)제2항을 준용한다.
- 33) 제165조의2(비디오 등 중계장치 등에 의한 증인신문) ① 법원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 증인으로 신문하는 경우 상당하다고 인정할 때에는 검사와 피고인 또는 변호인의 의견을 들어 비디오 등 중계장치에 의한 중계시설을 통하여 신문하거나 가림 시설 등을 설치하고 신문할 수 있다.
1. 「아동복지법」 제71조제1항제1호·제1호의2·제2호·제3호에 해당하는 죄의 피해자
 2. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제7조, 제8조, 제11조부터 제15조까지 및 제17조제1항의 규정에 해당하는 죄의 대상이 되는 아동·청소년 또는 피해자
 3. 범죄의 성질, 증인의 나이, 심신의 상태, 피고인과의 관계, 그 밖의 사정으로 인하여 피고인 등과 대면하여 진술할 경우 심리적인 부담으로 정신의 평온을 현저하게 잃을 우려가 있다고 인정되는 사람
- ② 법원은 증인이 멀리 떨어진 곳 또는 교통이 불편한 곳에 살고 있거나 건강상태 등 그 밖의 사정으로 말미암아 법정에 직접 출석하기 어렵다고 인정하는 때에는 검사와 피고인 또는 변호인의 의견을 들어 비디오 등 중계장치에 의한 중계시설을 통하여 신문할 수 있다.
- ③ 제1항과 제2항에 따른 증인신문은 증인이 법정에 출석하여 이루어진 증인신문으로 본다.
- ④ 제1항과 제2항에 따른 증인신문의 실시에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

상대방을 영상으로 인식할 수 있는 장치의 작동을 중지시킬 수 있다”는 형사소송규칙 제84조의9 제2항에 의하여 당해 증인신문절차에서도 피고인 등을 배제하는 방안이 필요할 것이다. 이 경우에도 증인신문에서 피고인을 배제시켜서 대면권과 반대신문권을 완전히 박탈하는 것보다는 간접적이고 보충적으로 반대신문권이 보장되는 방안이 필요할 것이다. 그러므로 비디오 중계장치 등에서 배제되어서 피고인이 직접 영상을 보고 말할 수는 없지만 청취할 수는 있도록 하여 증인신문이 어떻게 진행되는지는 알 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 이 경우 피고인이나 변호인이 직접 증인에게 질문할 수 없고 질문사항을 재판장에게 대신 질문해 줄 것을 요구하고 재판장이 피고인 측을 대신하여 증인에게 질문하는 간접적인 방식을 취해야 할 것이다. 이러한 방법을 통해 피고인의 반대신문권도 보장하고 증인진술의 신빙성도 확보할 수 있을 것이다.³⁴⁾

3. 신속한 신변보호조치

공익신고자보호법상 신변보호조치는 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우에만 신청할 수 있는데, 생명·신체에 중대한 위해를 입은 경우는 이미 신변보호조치가 너무 늦어져 버린 경우이고 또한 중대한 위해가 명백한 경우는 어떠한 것인지 불명확하고 이를 입증하는데 시간을 지체하다가 중대한 위해를 당할 경우도 생기게 된다. 부패방지법처럼 ‘신변에 불안이 있는 경우’로 변경하여야 한다.³⁵⁾ 즉 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우까지 신변보호조치를 기다렸다가는 보복행위로 인하여 공익신고자 등이 피해를 당할 수 있기 때문에 ‘신변에 불안이 있는 경우’로 신변보호조치를 앞당겨 공익신고자 등의 보호를 강화할 필요가 있다. 그리고 신변보호조치 여부를 국민권익위원회에 신청하여 시간을 지체하지 말고 바로 신분보호 등에 전문기관인 경찰기관에 신청하여 신속히 보호조치를 받을 수 있도록 하여야 할 것이다. 범죄예방과 시민안전에 더 경험이 많고 실무적으로도 정확한 판단을 할 수 있는 경찰기관에 바로 신청할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

34) 김병수, “영상재판을 통한 성폭력 피해 아동의 보호와 피고인의 반대신문권 보장 -헌법재판소 2021.12.23., 2018헌바524 결정을 중심으로-”, 형사소송 이론과 실무 제14권 2호, 2022, 271-281면; 조기영, “성폭력범죄 사건 피해자에 대한 증인신문 방식의 개선 방안”, 형사소송 이론과 실무 제13권 3호 (2021), 125-136면 참조.

35) 부패방지법 제64조의2(신변보호조치) ① 신고자는 신고를 한 이유로 자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우에는 위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회는 필요하다고 인정할 때에는 경찰청장, 관할 시·도경찰청장, 관할 경찰서장에게 신변보호조치를 요구할 수 있다.

4. 충분한 보상제도

현행법상 보상금, 포상금 그리고 구조금 등의 보상제도는 현실적으로는 그 금액이 낮아서 공익신고자 등이 적극적으로 공익신고로 나아갈 만큼 보상이 되지는 못하고 있다.

〈표 2〉 연도별 공익신고 포상금 지급 현황(2011. 9. 30.~2020. 12. 31.)³⁶⁾

(단위 : 건, 백만원)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
포상금	지급건	5	14	11	6	3	11	7	8	6	2	6
	(지급액)	(25)	(80)	(60)	(76)	(10)	(51)	(87)	(63)	(112)	(8)	(108)

〈표 3〉 연도별 공익신고 구조금 지급 현황(2011. 9. 30.~2020. 12. 31.)³⁷⁾

(단위: 건, 천원)

구 분	구조금	
	건수	금액
합계	18	29,189
2011년	-	-
2012년	1	79
2013년	-	-
2014년	1	206
2015년	-	-
2016년	2	739
2017년	1	867
2018년	7	21,785
2019년	5	2,302
2020년	1	3,211
2021년	7	82,652

2011년 공익신고자보호법이 제정 및 시행된 이후 2021년까지 공익신고로 부과된 과징금, 과태료 등으로 국가가 거둬들인 금액은 약 2조 2천억 원에 달한다.³⁸⁾ 그러나 공익신고자 등에게 지급된 보상금은 99억에 불과하다. 그렇다면 공익신고 등으로 국가가 과징금과 과태료

36) 국민권익위원회, 공익신고 포상금 지급 현황. 출처: <https://www.acrc.go.kr/>

37) 국민권익위원회, 공익신고 구조금 지급 현황. 출처: <https://www.acrc.go.kr/>

38) 국민권익위원회, “2021년 공익신고 541만 건 접수...과징금·과태료 등 역대 최대인 6천 7백억 원 부과”, 2022.7.5. 보도자료.

출처: https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a10402010000&bid=4A&act=view&list_no=40114

등으로 걷어 들인 금액의 1% 정도도 되지 않는 보상금으로 생명·신체의 위험을 무릅쓴 공익신고자 등에게 지급되고 있다는 것이다. 공익신고로 인한 이익은 공익신고자 등 국민에게로 돌아가야 하는데 사실상 공익신고의 가장 큰 수혜자는 국가인 셈이다. 공익신고의 혜택이 국민에게 돌아가야 하고 특히 보복 등의 위험과 형사처벌 등을 감수한 공익신고자 등에게 돌아가 그들의 일상이 회복되도록 하여야 할 것이다. 공익신고자 등에게 보복이 교묘하게 이루어질 수도 있고 그들이 재취업을 할 가능성도 많지 않다. 그들이 감당한 대가를 고려하여 실질적인 보상금과 구조금이 지원될 수 있도록 대폭 올려야 한다. 그리고 충분한 경제적 보상이 될 수 있도록 보복행위를 한 기관이나 기업에게 원직복귀와 함께 소급지급 임금(back pay)의 2배액을 지급하도록 하는 미국의 부정청구방지법 (Federal False Claims Act of 1986)도 검토해 볼 필요가 있다.³⁹⁾

IV. 나가며

한국 사회에 만연해 있는 부정부패는 국가경쟁력뿐만 아니라 시민의 행복지수에도 크게 부정적인 영향을 끼치고 있다. 이러한 부정부패를 척결하고자 우리 사회는 많은 노력을 기울여왔지만, 우리 사회에서 부정부패가 감소하고 있다는 가시적인 성과를 찾기는 쉽지가 않다. 이것은 부패범죄가 내부자들 간에 은밀하게 이루어지기 때문에 쉽게 적발되기 어렵기 때문이다. 또한 한국사회의 의리문화나 온정주의적이고 폐쇄적인 조직이기주의 등으로 인하여 부패범죄가 발생하더라도 조직 내부에서 이를 은폐하려고 하기 때문이다. 이처럼 부패범죄가 가지고 있는 은밀성과 은폐성을 극복하기 위하여 조직 내의 부패범죄를 신고하는 내부신고자를 보호하고 지원하는 공익신고자보호법과 그 문제점을 검토하여 형사법적 개선방안을 제안하고자 한다.

먼저 현행법상 공익신고자와 협력자는 형사처벌과 징계 또는 행정적 제재를 받을 가능성이 존재하기 때문에 이들을 공익신고로 이끌어낼 만한 현실적인 유인을 제공하지 못하고 있다. 왜냐하면 공익신고 등과 관련하여 공익신고자와 협력자의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 ‘형을 감경하거나 면제할 수 있다’고 하여 임의적 감면을 현행법이 선택하고 있기 때문이다. 보다 적극적인 공익신고로 나아가기 위해서는 형의 필요적 감면으로 개정되어야 할 것이다. 공익신고자와 협력자는 수사과정이나 재판절차에서 참고인 또는 증인으로 나가게 되는데 이 때 비밀보장이 되지 못하여 보복 등의 위험에 노출이 되고 있다. 수사절차나 재판절차에서 참고인이나 증인으로 나온 공익신고자와 협력자를 보호하는 명시적인 규정의

39) 31U.S.C.§3730(h)(2). 이우진, “미국의 공익신고자 보호 제도에 관한 연구”, 한국부패학회보 제26권 제4호, 2021, 38면, 44면.

신설이 필요하며 공익신고자 등의 비밀보호와 피고인의 반대신문권의 보장을 조화할 수 있는 증거조사절차를 규정하여야 한다. 공익신고자보호법상 신변보호조치는 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우에만 신청할 수 있는데, 생명·신체에 중대한 위해를 입은 경우는 이미 신변보호조치가 너무 늦어져 버린 경우이고 또한 중대한 위해가 명백한 경우는 어떠한 것인지 불명확하고 이를 입증하는데 시간을 지체하다가 중대한 위해를 당할 경우도 생기게 된다. 부패방지법처럼 ‘신변에 불안이 있는 경우’로 변경하여야 한다. 그리고 신변보호조치 여부를 국민권익위원회에 신청하여 시간을 지체하지 말고 바로 신분보호 등에 전문기관인 경찰기관에 신청하여 신속히 보호조치를 받을 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 현행법상 보상금, 포상금 그리고 구조금 등의 보상제도는 현실적으로는 그 금액이 낮아서 공익신고자 등이 적극적으로 공익신고로 나아갈 만큼 보상이 되지 못하고 있다. 대폭 올려야 한다.

참고문헌

- 김경석, “내부고발자 보호를 위한 제도개선에 관한 소고 - 기업의 내부고발자 보호를 중심으로 -”, 서
울法學 제26권 제3호, 서울시립대학교 법학연구소, 2018. 11.
- 김병수, “부패범죄에 AI 범죄예측 시스템의 적용의 문제점과 개선방안”, 한국부패학회보 제27권 2호,
2022
- 김병수, “영상재판을 통한 성폭력 피해 아동의 보호와 피고인의 반대신문권 보장 -헌법재판소 2021.
12.23., 2018헌바524 결정을 중심으로-”, 형사소송 이론과 실무 제14권 2호, 2022.
- 김준성/정신교, “공익신고자 보호법제의 형사법적 고찰”, 한국부패학회보 18권 제4호, 2013.
- 김재운, “데이트폭력 피해자 보호를 위한 경찰과 민간경비의 협력방안”, 시큐리티 연구 제71호, 한국
경호경비학회, 2022
- 김학신, 범죄피해자를 위한 경찰의 재정적 지원 확보 방안. 치안정책연구소, 2020.
- 김형성, “부패방지의 문제점과 개선방안” 성균관법학 제24권 제2호, 2012.
- 육태우, “기업에서의 내부고발시스템의 구축과 공익신고자의 보호 -일본의 공익통보제도를 참고하여
-”, 강원법학 제62권, 2021.
- 이경렬, “내부증언자 형사면책입법의 필요성에 관한 연구”, 형사법의 신동향 제53호, 대검찰청, 2016.
- 이우진, “미국의 공익신고자 보호 제도에 관한 연구”, 한국부패학회보 제26권 제4호, 2021.
- 이진국/황대정, 부패방지법상 내부공익신고자 보호제도의 문제점과 개선방안, 기본연구과제. 2003.
- 정성숙, “독일의 기업내부고발체계에 관한 고찰”, 비교사법 제26권 3호, 한국비교사법학회, 2019. 8.
- 조기영, “성폭력범죄 사건 피해자에 대한 증인신문 방식의 개선 방안”, 형사소송 이론과 실무 제13권
3호, 2021.
- 최자유, “증권 불공정거래 공익신고 제도 확대 방안에 대한 소고”, 사법 통권59호, 사법발전재단,
2022.

투고일자 : 2022. 09. 10

수정일자 : 2022. 09. 24

게재일자 : 2022. 09. 30

<국문초록>

부패범죄 공익신고자 보호 및 보상에 관한 형사법적 제언

김 병 수

한국 사회에 만연해 있는 부정부패는 국가경쟁력뿐만 아니라 시민의 행복지수에도 크게 부정적인 영향을 끼치고 있다. 이러한 부정부패를 척결하고자 우리 사회는 많은 노력을 기울여왔지만, 우리 사회에서 부정부패가 감소하고 있다는 가시적인 성과를 찾기는 쉽지가 않다. 이것은 부패범죄가 내부자들 간에 은밀하게 이루어지기 때문에 쉽게 적발되기 어렵기 때문이다. 또한 한국사회의 의리문화나 온정주의적이고 폐쇄적인 조직이기주의 등으로 인하여 부패범죄가 발생하더라도 조직 내부에서 이를 은폐하려고 하기 때문이다. 이처럼 부패범죄가 가지고 있는 은밀성과 은폐성을 극복하기 위하여 조직 내의 부패범죄를 신고하는 내부신고자를 보호하고 지원하는 공익신고자보호법과 그 문제점을 검토하여 형사법적 개선방안을 제안하고자 한다.

먼저 현행법상 공익신고자와 협력자는 형사처벌과 징계 또는 행정적 제재를 받을 가능성이 존재하기 때문에 이들을 공익신고로 이끌어낼 만한 현실적인 유인을 제공하지 못하고 있다. 왜냐하면 공익신고 등과 관련하여 공익신고자와 협력자의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 ‘형을 감경하거나 면제할 수 있다’고 하여 임의적 감면을 현행법이 선택하고 있기 때문이다. 보다 적극적인 공익신고로 나아가기 위해서는 형의 필요적 감면으로 개정되어야 할 것이다. 공익신고자와 협력자는 수사과정이나 재판절차에서 참고인 또는 증인으로 나가게 되는데 이 때 비밀보장이 되지 못하여 보복 등의 위험에 노출이 되고 있다. 수사절차나 재판절차에서 참고인이나 증인으로 나온 공익신고자와 협력자를 보호하는 명시적인 규정의 신설이 필요하며 공익신고자 등의 비밀보호와 피고인의 반대신문권의 보장을 조화할 수 있는 증거조사절차를 규정하여야 한다. 공익신고자보호법상 신변보호조치는 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우에만 신청할 수 있는데, 생명·신체에 중대한 위해를 입은 경우는 이미 신변보호조치가 너무 늦어져 버린 경우이고 또한 중대한 위해가 명백한 경우는 어떠한 것인지 불명확하고 이를 입증하는데 시간을 지체하다가 중대한 위해를 당할 경우도 생기게 된다. 부패방지법처럼 ‘신변에 불안이 있는 경우’로 변경하여야 한다. 그리고 신변보호조치 여부를 국민권익위원회에 신청하여 시간을 지체하지 말고 바로

신분보호 등에 전문기관인 경찰기관에 신청하여 신속히 보호조치를 받을 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 현행법상 보상금, 포상금 그리고 구조금 등의 보상제도는 현실적으로는 그 금액이 낮아서 공익신고자 등이 적극적으로 공익신고로 나아갈 만큼 보상이 되지는 못하고 있다. 대폭 올려야 한다.

주제어: 부패범죄, 공익신고, 공익신고자 보호, 공익신고자 보상, 필요적 감면, 신변보호조치

