

박사학위논문

공익신고제도의 개선 방안에 관한
연구

- 보호 체계의 실효성 강화를 중심으로 -

2026년

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

이 상 진

박 사 학 위 논 문
지도교수 윤 경 준

공익신고제도의 개선 방안에 관한 연구

- 보호 체계의 실효성 강화를 중심으로 -

A Study on the Improvement Measures of the
Public Interest Disclosure System

- Focusing on the Effectiveness of the Protection
Framework -

2025년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

이 상 진

박 사 학 위 논 문
지도교수 윤 경 준

공익신고제도의 개선 방안에 관한 연구

- 보호 체계의 실효성 강화를 중심으로 -

A Study on the Improvement Measures of the
Public Interest Disclosure System

- Focusing on the Effectiveness of the Protection
Framework -

위 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2025년 12월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

이 상 진

이상진의 행정학 박사학위 논문을 인준함

2025년 12월 일

심사위원장 최 천 근 (인)

심 사 위 원 주 재 현 (인)

심 사 위 원 윤 견 수 (인)

심 사 위 원 한 명 진 (인)

심 사 위 원 윤 경 준 (인)

국 문 초 록

공익신고제도의 개선 방안에 관한 연구 - 보호 체계의 실효성 강화를 중심으로 -

한 성 대 학 교 대 학 원
행 정 학 과
행 정 학 전 공
이 상 진

본 연구는 우리나라 공익신고제도가 법률적·제도적 보호장치를 갖추고 있음에도 실제 운영 과정에서 반복적으로 나타나는 구조적 한계를 실증적으로 규명하고, 이를 바탕으로 제도적 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 참여연대 공익제보지원센터에 접수된 공익신고 사례 161건과 공익신고 관련 판결·결정문 12건을 중심으로 분석을 수행하였다. 161건의 사례는 신고자가 지원을 요청하며 제출한 사실 기반 자료로서 통계적 대표성에는 한계가 있으나, 신고 과정에서 반복적으로 나타나는 절차 지연, 조직 내부 대응, 보호조치 부재 등 제도 운영상의 병목을 확인하는 데 중요한 경험적 근거를 제공한다. 12건의 판결·결정문은 신고의 적법성, 불이익 조치와의 인과관계, 보호·구제 조치의 판단 기준이 어떠한 법리에 의해 결정되는지를 보여주는 규범적 자료로, 사례가 제도적 판단으로 귀결되는 과정을 검증하는 기준점 역할을 한다. 한편 호루라기재단 심층면담 자료는 신고 이후 장기적으로 나타나는 피해 양상과 제도 체감도를 보완적으로 이해하기 위한 참고 자료로

활용하였으며, 본 연구의 공식 분석 대상에는 포함하지 않았다.

분석 결과, 현행 공익신고제도는 공익침해행위의 범위가 협소하고 보호 요건의 해석이 경직적이며, 신고자의 신분·신변 보호조치가 실효적으로 집행되지 않는 문제가 지속되고 있었다. 또한 보상·구조금 제도는 법적 근거가 마련되어 있음에도 실제 보상금 지급률이 평균 5.7%에 불과하여, 신고자가 입은 경제적 손실을 보상하기에는 제도가 충분히 기능하지 못하는 것으로 나타났다. 또한 신고 이후 장기적으로 발생하는 심리·사회적 피해는 정확한 집계가 이루어지지 않고, 이를 회복하기 위한 공적 지원 체계도 부재한 것으로 분석되었다. 아울러 신고 절차 전반을 점검하거나 단계 간 연계를 통합적으로 관리하는 체계가 마련되어 있지 않아, 제도 운영의 일관성과 실효성을 확보하는데 구조적 한계가 존재하였다.

이러한 분석을 바탕으로 본 연구는 공익신고제도의 기능을 “기준-보호-보상-회복-통제”의 다섯 축으로 재구조화한 통합거버넌스 프레임을 제시하였다. 기준 영역에서는 신고 범위를 포괄적으로 확대하고 신고자 인정, 보호 대상, 신고 절차 등의 기준을 명확히 하며, 내부-외부-공개 신고의 3단계 구조를 법률상 명문화하는 방안을 제안하였다. 보호 영역에서는 입증책임의 실질적 전환, 신속한 보호명령의 집행, 독립된 신고 채널 구축, 신분 유출자 제재 강화, 수사 및 재판 단계까지 연계되는 신변 보호 협력체계 마련을 제시하였다. 보상 영역에서는 장기간 소요되는 절차와 낮은 지급률 문제를 개선하기 위해 보상금 지급의 신속한 집행 체계를 확립하고, 법정 상한(30%)에 근접한 실질적 보상 기준을 적용할 수 있도록 운영 방식을 정비하며, 안정적 재원을 마련하기 위한 ‘(가칭)공익신고자 보호 기금’의 설치를 제안하였다. 회복 영역에서는 상담·치료·법률·재취업 지원을 포함한 통합 회복 지원 프로그램의 도입, 사회적 낙인 완화를 위한 인식 개선 및 홍보, 장기적 사후 관리 체계 확립을 제시하였다. 통제 영역에서는 단계별 처리 절차의 통합 점검·감독 기능을 강화하기 위해 국가인권위원회법의 독립성 구조를 준용한 독립적 공익신고위원회 설립을 제안하였다.

본 연구는 경험 자료와 법적 판단자료를 결합하여 공익신고제도의 작동 현실을 입체적으로 분석함으로써 제도의 실효성을 저해하는 구조적 요인을

규명하고, 제도의 신뢰 회복과 보호 체계 강화를 위한 정책적 대안을 체계적으로 제시했다는 점에서 학문적·정책적 의의를 가진다.

【주요어】 공익신고, 공익신고자 보호, 보상, 회복 지원, 제도 개선, 통합거버넌스 프레임

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 목적	3
제 2 절 연구의 범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	6
제 2 장 공익신고제도에 대한 이론적 고찰	13
제 1 절 공익 및 공익신고	13
1. 공익 및 공익신고의 개념	13
2. 공익신고의 기능	21
3. 공익신고자 보호의 필요성	27
제 2 절 우리나라의 공익신고제도	31
1. 제도의 도입 배경	31
2. 공익신고제도의 법적 기반	33
3. 운영 현황	42
4. 주요 성과	46
제 3 절 선행연구 고찰	53
1. 공익신고제도 연구의 이론적 동향	53
2. 공익신고 및 공익신고자 보호제도의 필요성에 관한 연구	55
3. 신고자 보호 및 보상에 관한 연구	58
4. 공익신고제도의 개선에 관한 연구	59
5. 선행연구의 시사점	62

제 3 장	공익신고 사례분석	65
제 1 절	사례분석의 개요 및 방법	65
1.	목적 및 분석 대상 선정	65
2.	사례의 정리 및 분석 절차	65
제 2 절	참여연대 사례분석	66
1.	신고 대상 조직 유형 분석	66
2.	위반행위 유형 분석	69
3.	신고자 소속 유형 분석	71
4.	신고 대상 처리 결과 유형 분석	73
5.	불이익 유형 분석	74
6.	분석 결과의 종합적 시사점	78
제 3 절	판결문·결정문 심화 분석	80
1.	KT의 제주 7대 경관 선정 전화투표 비용 부당이득 신고	81
2.	현대자동차의 자동차 엔진 결함 은폐 신고	84
3.	소방청 인사 개입 신고 사건	87
4.	OO학원의 급식 위생 불량 신고 사건	92
5.	OO어린이집의 보조금 부당 청구 비리 신고 사건	95
6.	종교재단 사회복지시설의 노인 학대 신고	98
7.	사립대학교의 채용 청탁 진술 사건	101
8.	제약회사의 불법 리베이트 제공 신고	104
9.	OO재활원의 장애인복지법 위반 신고	108
10.	경기도선거관리위원회의 하남시 주민소환투표 실시 관련 부패행위 신고	111
11.	건축사사무소 대표의 공무원 뇌물 공여 신고	114
12.	변압기 구매 입찰 담합 신고	117
제 4 절	소결	119
제 4 장	공익신고제도의 개선 방안	123

제 1 절	공익신고제도의 문제점	124
제 2 절	공익신고제도의 개선 방안	126
1.	통합거버넌스 프레임	126
2.	명확한 기준	128
3.	보호 체계의 집행력 강화	130
4.	보상 체계의 실질적 작동	134
5.	심리·사회적 회복 지원	137
6.	운영체계의 통제 강화	141
제 5 장	결론	147
제 1 절	연구 결과 요약	147
제 2 절	연구의 정책적 시사점	149
제 3 절	연구의 의의 및 한계	154
1.	연구의 의의	154
2.	연구의 한계	156
【참 고 문 헌】	158
【ABSTRACT】	165

표 목 차

〈표 1-1〉 연구의 범위	6
〈표 1-2〉 연구의 방법	12
〈표 2-1〉 공익신고와 내부고발의 비교	18
〈표 2-2〉 공익신고와 부패 신고의 비교	20
〈표 2-3〉 공익신고자 보호의 필요성	30
〈표 2-4〉 공익신고자 보호법 개정연혁	34
〈표 2-5〉 연도별 국민권익위원회 공익신고 접수 현황	44
〈표 2-6〉 공익침해행위 분야별 접수 현황	45
〈표 2-7〉 부패 신고 보상금 지급 현황	50
〈표 2-8〉 공익신고 보상금 지급 현황	51
〈표 2-9〉 선행연구 고찰	63
〈표 3-1〉 신고 대상 조직 유형	68
〈표 3-2〉 위반행위 유형	70
〈표 3-3〉 신고자 소속 유형	72
〈표 3-4〉 신고 대상 처리 결과 유형	74
〈표 3-5〉 불이익 유형	77
〈표 3-6〉 분석 결과의 종합적 시사점	79
〈표 3-7〉 KT의 제주 7대 경관 선정 전화투표 비용 부당이득 신고	83
〈표 3-8〉 현대자동차의 자동차 엔진 결합 은폐 신고	86
〈표 3-9〉 소방청 인사 개입 신고 사건	91
〈표 3-10〉 OO학원의 급식 위생 불량 신고 사건	94
〈표 3-11〉 OO어린이집의 보조금 부당 청구 비리 신고 사건	97
〈표 3-12〉 종교재단 사회복지시설의 노인 학대 신고 사건	100
〈표 3-13〉 사립대학교의 채용 청탁 진술 사건	103
〈표 3-14〉 제약회사의 불법 리베이트 신고 사건	107
〈표 3-15〉 OO재활원의 장애인복지법 위반 신고 사건	110
〈표 3-16〉 경기도선거관리위원회의 하남시 주민소환투표 실시 관련 부패행위 신고	113

〈표 3-17〉 건축사사무소 대표의 공무원 뇌물 공여 신고 사건	116
〈표 3-18〉 변압기 구매 입찰 담합 신고 사건	119
〈표 3-19〉 소결	122
〈표 4-1〉 공익신고제도의 문제점과 개선 방안	145

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

가습기 살균제 사건은 2020년 7월 17일 기준 총 6,817명의 피해 신고자와 1,553명의 사망자를 발생시킨 초유의 생활환경 재난이었다(사회적참사특별조사위원회, 2022). 최소 1,553명의 생명을 지킬 수 있었던 이 참사는, 조직 내부에서 위험을 인지한 구성원이 존재했음에도 이를 외부로 안전하게 알릴 수 있는 신고·보호 체계가 부재할 경우 사회적 피해가 얼마나 심각하게 확대될 수 있는지를 보여 주는 대표적 사례이다. 역학조사에서 원인이 확인되기 전까지 피해가 영유아·임산부·주부 등 취약계층을 중심으로 확산되었다는 점은 공익신고제도의 제도적 필요성을 더욱 분명하게 한다.

공익신고제도는 공공과 민간 부문의 부패를 방지하고 공공의 이익을 보호하기 위해 도입된 핵심 제도로, 그 개념적 기원은 내부고발에 있다. 내부고발은 일반적으로 이전 또는 현재 조직의 구성원이 고용주의 불법·부패·부도덕 또는 부당한 행위에 대해 적절한 조치가 가능한 개인 또는 기관에 알리는 행위로 정의된다(Miceli et al., 2008).

우리나라의 경우 1990년대 초반 “노태우 비자금 사건”¹⁾, “한보철강 사건”²⁾, “대우그룹 비자금 사건”³⁾등 고위 공직자와 대기업을 중심으로 한 대형 부패 사건이 연이어 발생하면서 사회 전반에 공공성·투명성·윤리적 책임에 대한 문제의식이 고조되었다. 이러한 사건들은 내부에서 이미 문제를 인지했음

1) KBS 뉴스, 「노태우 비자금 사건 전말」, 2017.11.24.
<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=3765327>(검색일: 2025.02.22).

2) KBS 뉴스, 「한보철강 사건 재조명」, 2017.01.15.
<https://mn.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=3796631>(검색일: 2025.02.22).

3) 동아일보, 「대우그룹 비자금 사건 정리」, 2006.07.15.
<https://www.donga.com/news/article/all/20060715/8329832/1>(검색일: 2025.02.22).

에도 불구하고 이를 안전하게 제보할 수 있는 제도적 통로가 부재했다는 점을 드러내며, 공익신고제도의 필요성을 사회적으로 부각시켰다.

IMF 외환위기 이후 공공부문의 구조 개편과 반부패 개혁이 국가적 과제로 제기되면서, 2001년 「부패방지법」 제정과 부패방지위원회 출범, 2008년 국민권익위원회 출범과 2011년 「공익신고자 보호법」 제정을 통해 공익신고제도의 법적 기반이 마련되었다. 그러나 제도적 기반이 갖추어졌음에도, 제도의 실효성이 충분히 확보되지 못했다는 비판은 지속되어 왔다. 신고는 존재하지만 보호는 제대로 이루어지지 않고, 보복 조치·절차 지연·집행력 부족 등 구조적 문제가 반복적으로 확인되었기 때문이다(박대규, 2023).

특히 정부의 정책적 의지와 집행 강도에 따라 제도의 작동 여부가 크게 달라진다는 점은 실제 운영 사례에서도 확인된다. 2013년 정부가 “불량식품과의 전쟁”⁴⁾을 선언하고 신고포상금제도를 대폭 강화⁵⁾했을 때 신고 건수가 즉각적으로 증가한 사례는, 제도의 운영 성패가 법 조항의 유무보다 정부와 담당 부처의 정책 의지에 더 크게 좌우된다는 사실을 보여 준다(국민권익위원회, 2025). 이러한 현상은 공익신고제도가 단순한 법적 장치가 아니라 정부 정책의 방향성 및 집행 강도와 밀접하게 연결된 제도임을 시사한다. 최근 이 지문(2025)은 “2024년 12월 3일 비상계엄”에 대해 고위험·폐쇄적 조직에서 발생하는 공익침해행위가 신고로 연결되지 못하는 구조적 문제가 다시 부각되고 있다고 주장하며 공익침해행위에 대한 포괄적 적용을 주장했다.

영국의 「공익신고법(Public Interest Disclosure Act, PIDA)」, EU의 「공익신고자보호지침 Directive 2019/1937 on the Protection of Whistleblowers (EU, 2019)」, 독일의 「내부고발자보호법(Hinweisgeberschutzgesetz, HinSchG)」이 도입한 개별 법률이 아닌 공익침해 ‘행위에 대한 포괄적 적용 기준’과 공익신고자의 판단 여부를 ‘합리적 신념’을 기준으로 하는 원칙은 이러한 한계를 보완하는 중요한 제도 설계 방향을 제시한다. 국제사회에서도 공익신고는 반부패 정책의 핵심으로 자리 잡고 있다. 2013년 미국 국가안보국(NSA)

4) 국민일보, 「식약청, 불량식품과의 전쟁... 범정부 차원 ‘근절추진단’ 4월 출범」, 2013.03.21. <https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007009875> (검색일: 2025.10.30).

5) 조선일보, 「불법 보조금 신고하세요...‘폰파라치(폰+파파라치)’ 포상금 최대 1000만 원」, 2015.02.25. https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/02/25/2015022500279.html (검색일: 2025.10.30).

의 감시 시스템을 폭로한 에드워드 스노든 사건은 공익신고가 단순한 내부 문제 제기를 넘어 민주주의·인권·투명성의 핵심 가치와 연결되어 있다는 점을 전 세계적으로 각인시켰다. 유럽인권재판소와 각국 인권 기구 또한 공익신고를 표현의 자유·양심의 자유라는 헌법적 권리의 실현으로 보고 그 정당성을 강조하고 있다. 그러나 국내의 기존 연구가 주로 해외 제도와 비교, 법률적 보호 규정, 보상제도 설계 등에 초점을 맞추어 온 반면, 제도가 현장에서 작동하는 실질적 양상, 즉 신고의 전 과정에서 발생하는 병목과 왜곡 등에 대한 분석은 매우 제한적이다. 이는 공익신고제도의 법적 존치와 실제 작동 간의 괴리가 심화될 위험을 내포한다.

따라서 공익신고제도의 실효성을 확보하기 위해서는 단순히 법률의 존재 여부나 조문의 정비 수준을 확인하는 것을 넘어, 공익신고의 제기 단계부터 보호, 보상, 회복, 사후 통제에 이르는 전 과정이 실제로 어떻게 작동하고 있는지를 다층적으로 분석하는 실증 연구가 필수적이다. 특히 제도 설계와 운영 사이의 괴리를 정확히 진단하기 위해서는 다양한 유형의 사례 자료와 국가기관의 공식 통계를 결합한 구조적 분석이 요구된다. 이러한 실증적 검토를 토대로 제도 운영의 병목을 규명하고, 공익신고제도를 실질적 보호 체계이자 공공성 확보 장치로 재정립하는 것은 향후 공익신고제도 연구와 정책 설계 모두에 중요한 과제라 할 수 있다.

2. 연구의 목적

공익신고제도는 공공 및 민간 영역에서 발생하는 위법·부패 행위를 시민의 참여와 감시를 통해 드러내고, 공공의 이익을 보호하며 행정의 책임성과 투명성을 강화하는 제도적 장치이다. 우리나라는 2011년 「공익신고자 보호법」 제정을 통해 제도적 기반을 갖추었으나, 실제 운영 과정에서는 보호의 지연, 기준의 모호성, 절차적 복잡성, 불이익 조치의 누적 등 제도의 실효성에 대한 근본적 의문이 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 문제는 법제 설계 수준과 현장 작동 간의 괴리를 구조적으로 규명할 필요성을 분명히 한다.

이를 위해 본 연구는 제도의 운영 실태, 법적 판단 구조, 그리고 신고자의

실제 경험을 반영하는 다층적 자료를 종합적으로 분석한다. 구체적으로, 시민 사회단체가 축적한 공익신고 사례, 법원의 판결문과 국민권익위원회의 결정문, 신고자의 심층 면담 기록을 통해 제도의 구조적 병목과 반복적 경향을 도출하며, 국민권익위원회가 공개한 통계자료를 교차적으로 활용하여 제도의 공식 운영 현황과 실증자료 간의 일치·불일치를 확인한다.

본 연구는 공익신고제도가 법률적 장치의 존재 여부를 넘어 실제 현장에서 어떠한 방식으로 작동하고 있는지를 실증적으로 분석하고, 제도의 실효성을 저해하는 구조적 요인을 규명하는 데 목적이 있다. 이를 위해 공익신고의 접수, 조사, 보호, 보상, 사후 관리 등 전 과정에서 반복적으로 나타나는 제도적·운영적 한계를 체계적으로 파악하고, 그 개선 방향을 제시하고자 한다. 궁극적으로 본 연구는 공익신고제도가 공공의 이익을 보호하고 신고자의 권리를 실질적으로 보장하는 제도로 기능하도록 하기 위한 학문적·정책적 기반을 제시하는 것을 목표로 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 「공익신고자 보호법」 제정(2011년) 이후 약 14년간 제도적 기반이 확립되어 왔음에도, 공익신고제도가 실제 현장에서 충분한 실효성을 확보하지 못하고 있다는 문제의식에서 출발한다. 신고자의 신분 노출, 불이익 조치의 반복, 보상·구조금 제도의 미작동, 회복 지원의 부재 등은 단순한 법령 미비가 아니라 제도 설계의 구조적 한계, 행정 집행 역량의 부족, 사회적 인식의 제약이 중첩된 결과로 이해될 수 있다. 이에 본 연구는 공익신고제도의 설계와 실제 운영 간의 괴리를 실증적으로 진단하고, 이를 개선하기 위한 구조적 대안을 도출하는 데 그 범위를 설정하였다.

첫째, 시간적 범위는 「공익신고자 보호법」 시행 이후 현재까지(2011년~2025년)를 대상으로 한다. 이 시기는 제도 도입, 보완·개정, 현장 정착의 과정이 연속적으로 진행된 시기로서, 제도의 성숙도와 실제 작동성을 종합적

으로 평가할 수 있는 분석 단위로 적절하다.

둘째, 내용적 범위는 공익신고제도의 전 과정, 즉 신고 접수, 조사·처리, 보호조치 심사, 보상·구조금 지급, 신고 이후 회복 지원을 포괄한다. 특히 161건의 참여연대 사례, 12건의 판결·결정문, 그리고 국민권익위원회의 공식 통계자료를 교차 분석하여 제도의 실제 운영 현황을 다층적으로 검토하였다. 이를 통해 법률상 보호 규정과 행정 집행 과정에서 발생하는 괴리, 불이익 조치의 누적 구조, 보상·구조금의 집행력 부족, 사후 회복 체계의 부재 등 제도 운영 전반의 병목 요인을 분석하였다.

셋째, 공간적 범위는 우리나라의 공익신고제도를 중심으로 하되, 비교 기준의 설정을 위해 해외 제도를 참조하였다. 다만 해외사례는 별도의 장으로 구성하지 않고, 선행연구 검토 과정에서 제도 설계의 핵심 요소를 비교하는 방식으로 통합적으로 활용하였다. 주요 비교 대상은 미국의 「공익신고자 보호법 Whistleblower Protection Act, WPA」, 영국의 「공익신고법(PIDA)」, 독일의 「내부고발자보호법(HinSchG)」 등이고, 국제기구로는 EU의 「공익신고자보호지침 EU, 2019」, OECD, UN, 국제투명성기구(Transparency International, TI)의 권고 기준이다.

넷째, 분석적 범위는 공익신고제도를 단일 규범 체계가 아니라 제도의 도입, 운영, 집행, 사후 관리의 전 단계가 상호작용하는 복합적 체계로 바라보는 데에 있다. 본 연구는 법률 조문 존재 여부가 아닌, 제도가 현실에서 어떻게 작동하는지에 초점을 두어 구조적 병목을 실증적으로 파악하고자 하였다. 특히 국민권익위원회 자료를 활용하여 신고 및 보상·구조금 지급 실태, 신변 보호 인용률 등 제도 운영의 핵심 지표를 확인함으로써, 사례·면담 자료 중심의 편향 위험을 보완하였다.

종합적으로, 본 연구의 범위는 공익신고제도의 이론적 구성과 실제 작동성 사이의 괴리를 다층적으로 규명하고, 이를 개선하기 위한 구조적·운영적 대안을 제시할 수 있는 분석적 틀을 마련하는 데 목적을 두고 설정되었다(〈표 1-1〉 참조).

〈표 1-1〉 연구의 범위

항목	내용
시간적 범위	2011년 「공익신고자 보호법」 시행 이후 ~ 2025년까지
내용적 범위	공익신고의 전 과정(신고 → 조사·처리 → 보호 → 보상·구조금 → 회복 → 운영·통제)
자료 범위	국민권익위원회 백서, 문헌(선행연구), 해외 제도(미국·영국·EU·독일 등), 참여연대 161건 사례, 판결·결정문 12건
공간적 범위	우리나라 공익신고제도의 운영 구조 중심 + 해외 제도 비교는 보완적 활용

2. 연구의 방법

본 연구는 공익신고제도의 실효성을 실증적으로 검토하기 위해 가능한 한 신고자의 실제 경험과 제도의 작동 과정을 직접 확인하는 것을 연구의 출발점으로 삼았다. 초기 연구 설계 단계에서 연구자는 공익신고자 본인 면담과 대리신고 경험이 있는 변호사 면담을 통해 제도의 현실적 작동을 심층적으로 파악하고자 하였다. 이를 위해 국민권익위원회, 대한변호사협회, 서울지방변호사회, 시민사회단체 등에 협조를 요청하고 면담 가능성을 타진하였다. 그러나 공익신고는 고위험·고갈 등의 상황에서 이루어지며, 신분 노출 시 2차 피해 가능성이 매우 높기 때문에 실제 면담은 ‘사생활 보호, 신분 노출 위험, 사건의 민감성’ 등을 이유로 현실적으로 이루어질 수 없었다. 이에 따라 연구자는 연구 방법을 조정하여 면담 방식 대신 신뢰 가능한 외부 기관이 축적한 1차 자료를 활용하는 방식으로 전환하였다.

이 과정에서 연구자는 국민권익위원회로부터 자료 접근 경로를 안내받았으며, 동시에 참여연대 공익제보지원센터와 호루라기재단이 장기간 공개적으로 축적해 온 사례 자료를 확인하였다. 두 기관의 자료는 신고자들이 실제 경험한 신고 과정, 불이익 조치, 조사·법적 절차, 결과 등에 관한 사실관계가 연속적으로 기록되어 있어 직접 면담이 어려운 상황에서 사례 기반 질적 분석을 수행할 수 있는 실질적으로 유일하고 적합한 1차 자료로 판단하였다.

본 연구가 활용한 참여연대의 161건 사례, 12건의 판결·결정문, 그리고 국민권익위원회가 공개한 공익신고 통계자료는 각각 상이한 성격을 지니며 서로 다른 층위에서 공익신고제도의 작동 구조를 보여 준다. 참여연대의 161건 사례는 신고자가 실제로 어떤 절차를 거쳤는지, 어떤 문제와 불이익을 경험했는지를 사건 중심으로 구조화하여 기록한 자료로서, 신고 과정의 실질적 절차와 제도 운영의 문제를 파악하는 데 적합하다. 호루라기재단의 심층면담 자료는 신고 이후 발생한 심리적·사회적 영향과 장기적 생활 변화 등 제도적 절차만으로는 드러나지 않는 신고자의 경험을 이해하는 데 적합한 질적 자료이다. 12건의 판결·결정문은 공익신고자 보호 요건, 불이익 조치의 인과관계, 보상 및 구제 절차가 실제로 어떻게 법적으로 해석·판단되는지를 보여 주는 규범적 자료이며, 국민권익위원회 통계는 공익신고 접수·보호·보상 등 제도 운영의 전체적 현황을 객관적으로 확인할 수 있는 기초자료이다.

이러한 자료들은 지원을 요청한 신고자 중심으로 구성되어 있어 통계적 일반화를 위한 대표성을 가진다고 보기는 어렵다. 연구자는 이러한 한계를 분명히 인식하고 있다. 그러나 본 연구의 목적은 전체 신고자의 평균적 경험을 추정하는 것이 아니라 공익신고제도가 실제로 어떤 절차적·조직적 맥락에서 작동하며 어떤 구조적 병목과 실효성의 결함이 반복적으로 나타나는지를 파악하는 데 있다. 이러한 목적에서 볼 때 세 자료는 모두 사실에 근거한 기록이며, 서로 다른 차원의 정보를 제공함으로써 제도의 구조적 특성과 한계를 분석할 수 있는 충분한 실증적 타당성을 갖는다. 따라서 본 연구는 대표성을 주장하기보다 각 자료가 가진 성격과 기능을 중심으로 공익신고제도의 작동 실태를 다층적으로 분석하였다. 아울러 본 연구의 분석 접근은 공익신고제도의 작동을 법제, 행정 집행, 현장 경험이라는 서로 다른 층위에서 파악하는 일정한 ‘다층적 구조’를 반영하도록 설계되었다.

본 연구에서 제시한 “기준-보호-보상-회복-통제”의 다섯 축은 연구자가 사전에 설정한 연역적 분석틀이 아니라, 제2장의 이론 검토와 제3장의 사례분석에서 반복적으로 확인된 기능적 병목과 제도 작동 패턴이 귀납적으로 수렴된 결과들이다. 이러한 점에서 이 프레임은 본 연구에서는 실증분석의 귀납적 산출물이지만, 제4장에서 제도 개선 방향을 제시하는 과정에서는 제도

설계와 운영을 체계화할 수 있는 ‘다층적·연계적 거버넌스 구조’의 분석틀로 활용될 수 있다.

결론적으로 본 연구는 접근 가능한 1차 자료를 기반으로 문헌분석과 사례 분석을 결합한 질적 다층 분석 접근법을 채택하였다. 이를 통해 신고자의 실제 경험과 법적 판단, 제도 운영 현황을 교차적으로 검토함으로써 공익신고제도의 구조적 문제와 개선 방향을 종합적으로 도출하고자 하였다.

1) 연구 접근의 기본 틀

공익신고제도는 법률, 행정 집행, 조직 문화, 사회적 인식이 복합적으로 작동하는 제도이기 때문에 단일한 연구 방법만으로는 그 실효성을 충분히 설명하기 어렵다. 이에 본 연구는 문헌분석과 사례분석을 결합한 다층적 분석 전략을 채택하였다. 문헌분석을 통해 공익신고제도의 개념적 기초, 제도적 형성 과정, 법제 구조, 국제 기준을 검토하여 제도의 규범적 기반을 정립하였다. 이어 사례분석을 통해 제도가 실제 현장에서 어떻게 작동하는지, 운영 과정에서 어떤 병목이 반복적으로 발생하는지를 실증적으로 확인하였다. 이러한 결합적 접근은 제도의 ‘규범적 이상’과 ‘현실적 작동’ 간 괴리를 드러내고, 법률상 구조와 실제 운영 사이의 간극을 분석하는 데 효과적이다. 아울러 공익신고는 비공개성과 사건의 민감성, 신고자 신분 보호의 필요성이 결합된 영역으로, 동일 집단을 장기간 추적하는 시계열 분석이나 표본화된 정형 자료를 활용한 횡단면 분석을 적용하기에는 자료 확보 측면에서 여러 제약이 존재한다. 이러한 현실적 여건을 고려하여 본 연구는 접근 가능한 사례 자료를 중심으로 질적 사례분석 방식을 활용하였다.

2) 문헌분석

문헌분석은 공익신고제도의 개념, 기능, 제도적 정당성, 국제 기준 등을 다각도로 검토함으로써 우리나라 제도의 구조적 특성을 규명하기 위한 기초 단계로 수행되었다. 국내 문헌 검토는 국민권익위원회의 공익신고 통계 및 운

영 실적 자료, 관련 법령집, 공익신고와 부패 방지 제도를 다룬 학위논문과 학술논문을 중심으로 이루어졌다. 특히 국민권익위원회의 보상·구조금 지급 현황, 신변 보호 인용률, 신고 처리 실적 등은 제도 운영의 실효성을 판단하기 위한 핵심 자료로 활용되었다. 해외 제도와 국제 기준의 검토는 각국의 세부 절차나 행정 운영 방식에 대한 기술적 비교가 아니라, 공익신고자 보호의 기본 원칙, 보호·보상 체계의 범위, 내부·외부 신고 경로의 구조, 독립적 감독 기구의 기능 등 핵심 제도 요소에 초점을 둔 실질적 제도 비교분석 방식으로 수행되었다.

3) 사례분석

사례분석은 공익신고제도의 실제 작동 과정을 실증적으로 검증하기 위한 핵심 절차이다. 본 연구는 시민사회가 축적한 1차 경험 자료를 중심으로 제도의 운영 실태와 신고자의 체감 경험을 교차 검토하였다. 분석 대상은 다음과 같다.

첫째, 참여연대의 161건 공익신고 사례는 사건의 발생, 신고 경위, 기관의 처리 결과, 불이익 조치 및 사후 경과를 포함한 전수 자료로서, 제도 운영 과정에서 반복적으로 나타나는 구조적 병목과 경향을 파악하는 데 활용하였다.

둘째, 판결문·결정문 12건은 161건 사례 중 법원의 판결이나 국민권익위원회의 보호 결정이 이루어진 사건을 선별한 것으로, 공익신고제도의 법리적 작동과 사법 판단의 일관성을 검토하기 위한 자료로 활용하였다. 분석은 신고의 적법성, 불이익 추정의 적용 여부, 보호 결정의 집행력, 보상 및 책임 감면 기준, 국민권익위원회와 법원 간 해석 차이를 중심으로 이루어졌다.

셋째, 호루라기재단의 62명 심층면담 자료는 본 연구의 공식 분석 대상은 아니며, 신고 이후 장기적으로 나타나는 심리적·경제적·사회적 손상 등 제도적 절차만으로 포착하기 어려운 경험적 측면을 보조적으로 파악하기 위한 참고 자료로 활용하였다. 해당 자료는 신고자의 장기 피해 양상을 이해하는 데 도움을 주지만, 표본 구성과 조사 목적이 161건 사례 및 판결문 자료와 상이하므로 본 연구의 비교 분석들에는 포함하지 않았다.

이들 세 자료는 각각 다른 층위(제도·법리·경험)를 반영하지만, 상호보완적으로 결합되어 공익신고제도의 작동 실태를 입체적으로 조망할 수 있도록 구성되었다. 각 사례들을 체계적으로 분석하고, 그 결과를 논리적으로 비교·대조하는 방식을 통해 사례 간 공통된 패턴과 반복적 경향을 식별하고, 제도의 실효성을 저해하는 구조적 요인을 유형화하였다.

4) 분석 절차 및 신뢰성 확보

사례분석은 공익신고제도의 구조적 병목을 유형적으로 규명하기 위해, 사례의 주요 변수를 중심으로 분류·통계화하는 절차를 체계적으로 수행하였다. 우선 참여연대의 161건 사례는 사건별 기본 정보를 정리한 뒤, ‘신고 대상 조직 유형’, ‘위반행위 유형’, ‘신고자 소속’, ‘처리 결과’, ‘불이익 조치 유형’ 등 다섯 범주로 재분류하였다. 각 범주는 사례기록에 나타난 사실관계를 근거로 코딩하였으며, 이후 빈도분석과 교차분석을 실시하여 범주별 반복 패턴과 차이를 도출하였다. 이를 통해 공익신고 처리 과정에서 일정하게 재현되는 병목 지점, 기관 간 처리 편차, 불이익 조치 구조의 누적성 등이 실증적으로 확인되었다.

판결문·결정문 12건은 법원의 판결 이유와 국민권익위원회의 보호 결정 내용을 중심으로 공익신고제도의 법리적 작동을 검토하였다. 분석은 신고의 적법성 판단 기준, 불이익 조치와 신고 간 인과관계 추정의 적용 여부, 보호 명령의 실제 집행력, 보상 및 책임감면 기준의 해석, 국민권익위원회와 법원 간 판단의 일관성 여부 등을 기준으로 수행하였다. 이러한 법리 분석은 신고자 진술에서 발생할 수 있는 해석상의 한계를 보완하며, 사례 판단의 기준을 제시하는 객관적 근거로 기능하였다.

본 연구에서 활용된 시민사회 자료는 모두 공개 열람이 가능한 1차 기록이며, 161건 중 약 85%(137건)는 실명 공개, 나머지는 기관 또는 제보자의 요청에 따라 익명·비식별 처리된 준 1차 자료이다. 이는 「연구윤리 확보를 위한 지침(교육부, 2020)」에서 규정한 비인간대상 연구 기준에 부합하며, 신분 보호의 한계를 고려한 분석 설계이다. 분석의 신뢰성과 타당성은 자료의

성격과 한계를 명시적으로 전제하고, 여러 자료원(시민사회단체 사례, 판결·결정문, 국민권익위원회 통계, 기존 연구)을 상호 참조하는 방식으로 확보하고자 하였다. 자료 대표성의 한계와 정보 비대칭으로 인한 제약은 제5장에서 연구의 한계로서 별도로 논의한다.

5) 방법론적 의의

기존 연구들이 주로 법률 조문 해석이나 개별 보호 사례의 기술에 머물러 제도의 일부 측면만을 조망한 데 비해, 본 연구는 법제(규범), 운영(행정 집행), 경험(신고자 체감)을 통합적으로 분석함으로써 공익신고제도의 실효성 한계를 구조적으로 규명하고자 하였다. 해외 제도 비교 또한 신고 절차나 행정 운영 방식의 기술적 요소를 단순히 대조하는 방식이 아니라, 법제의 내용, 보호·보상 체계의 구조, 운영 거버넌스라는 핵심 제도 축에 초점을 둔 실질적 제도 비교분석 방식으로 수행되었다. 이를 통해 우리나라 공익신고제도가 국제 기준 속에서 어떠한 제도적 위치를 점하고 있으며, 어떤 영역에서 구조적 취약성이 나타나는지를 상대적으로 확인할 수 있었다.

또한 본 연구는 문헌분석, 시민사회단체 사례 자료, 판결·결정문, 국민권익위원회 통계, 심층면담 자료를 교차적으로 활용한 다층적 분석을 통해, 공익신고제도가 형식적으로는 존재하더라도 실제 운영 과정에서 어떻게 지연되거나 왜곡되는지를 단계별로 추적하였다. 이러한 방법론적 접근은 제도 개선을 단순한 법률 조항 보완의 문제가 아니라, 신고 기준, 보호 체계, 보상 및 회복 절차, 운영 통제 구조를 함께 재설계해야 할 필요성이 있다는 점을 뒷받침한다.

요컨대 본 연구는 다양한 성격의 자료를 결합하여 공익신고제도의 구조적 병목과 실효성 한계를 입체적으로 드러냈으며, 이후 제3장의 사례분석과 제4장의 제도 개선 방안을 도출하는 논리적·방법론적 기반을 제공한다는 점에서 의의를 갖는다(〈표 1-2〉 참조).

〈표 1-2〉 연구의 방법

항목	내용
연구 접근 기본 틀	문헌분석 + 사례분석을 결합한 질적 다층 분석(Qualitative Multi-Layered Approach)
문헌분석	국민권익위원회 백서, 법령·제도 자료, 국내 학술논문, 해외 제도(WPA, PIDA, EU Directive, HinSchG 등)를 검토하여 제도 구조·국제 기준·운영상 한계 도출
사례분석	참여연대 161건 전수 분석(신고 대상 조직 유형, 위반행위 유형, 신고자 소속, 신고 대상 처리 결과, 신고 후 불이익 유형), 판결·결정문 12건(법리·사법 판단·보호·보상 기준 검토)
분석 절차	사례 코딩 → 범주화 → 빈도 및 패턴 분석 → 제도적 병목·구조적 문제 도출
방법론적 의의	제도(설계) - 법리(판단) - 경험(피해·회복)을 교차 검토하여 공익신고제도의 실효성 문제를 구조적으로 규명한 다층 분석. 기존 ‘법조문 중심 연구’의 한계를 극복하고, 제도 개선의 근거 마련

제 2 장 공익신고제도에 대한 이론적 고찰

제 1 절 공익 및 공익신고

공익신고제도를 논하기 위해서는 먼저 ‘공익’이라는 가치와 ‘공익신고’라는 행위의 개념적 토대가 명확히 정리될 필요가 있다. 공익은 민주주의 사회에서 시민 모두가 공유하는 보편적 가치이자, 공적 권력의 정당성을 뒷받침하는 규범적 기반이다. 공익신고는 단순히 위법행위를 알리는 행위를 넘어, 공익의 실현과 사회적 신뢰 유지라는 헌법적 가치와 긴밀히 연결된다. 실제로 공익신고는 부패와 위법을 억제하는 동시에, 사회적 투명성 제고와 공동체적 윤리 확립이라는 목적을 갖는다. 이러한 점에서 공익과 공익신고의 개념은 제도적·법리적 논의의 출발점일 뿐 아니라, 이후 연구 전반을 관통하는 분석틀을 제공한다.

따라서 본 절에서는 공익 및 공익신고의 개념을 정리하고, 그 기능과 정당성을 논의함으로써 공익신고제도의 개념적 기반과 제도적 정당성을 체계적으로 규명하고자 한다. 이는 후속 장에서 다루게 될 국내 제도의 현황, 해외 입법례, 그리고 사례를 연구 분석하기 위한 이론적 토대와 분석의 기준점을 마련하는 데 기여할 것이다.

1. 공익 및 공익신고의 개념

1) 공익의 개념

공익은 일반적으로 사회 전체 구성원의 복리와 공동체의 이익을 의미하며, 개인이나 특정 집단의 사익(私益)과 대비되는 개념으로 정의된다(허영, 2022). 또 공익의 개념을 절대적·고정적인 것이 아니라 상대적·가변적인 것으로서, 사회적 합의를 통해 형성되는 특성으로 정의하기도 한다(박군성, 2017). 또한 Bentham(1789)은 그의 저서 「도덕과 입법의 원리」에서 "최대 다수의

최대 행복(Greatest Happiness of The Greatest Number)"을 공익의 기준으로 제시하였다. 이는 공익을 개인들의 행복과 만족의 총합으로 파악하는 결과주의적 관점이다. 즉, 다수에게 유익한 결과를 가져오면 그것이 곧 공익이라는 공리주의적 입장을 강조했다. 반면 Rawls(1921~2002)는 그의 저서 「정의론(A Theory of Justice, 1971)」에서 사회적 약자의 권리를 보호하는 것이 진정한 공익이라고 강조했다.

최근에는 ‘특정 정책 내용(결과)을 규정하기보다는 민주적 절차가 제대로 작동하도록 보장하는 것을 헌법의 역할로 보고, 모든 사람이 정책 결정 과정에 참여할 수 있도록 기회를 보장하면, 그 결과는 공익에 부합한다는 믿음을 가질 수 있다’는 ‘절차적 정당성’을 강조하는 추세이다(Ely, 1980). 2000년대 이후 Denhardt & Denhardt(2003)는 그들의 저서 「신공공서비스론(NPS)」에서 공익을 “시민 참여와 협력 과정에서 형성되는 공동체적 가치”로 정의하고 있다.

2) 공익신고의 개념

공익신고(Public Interest Reporting or Disclosure)⁶⁾는 공익을 목적으로 한 법규 위반이나 사회적 위험 정보의 제공 행위로, 법규 위반은 범죄를 구성하는 행동이며, 위험은 적법하나 미래 공익 침해 발생의 높은 가능성으로 정의된다(박홍식, 2014). 장수연(2021)은 공익신고를 "공익침해행위로 정의되는 부정·부패 행위를 폭로하여 공공의 이익을 지키기 위한 행위"로 보았다. 2011년 제정된 우리나라의 「공익신고자 보호법」 제2조에서는 “공익신고란 제6조7) 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생

6) “공익신고”, “공익제보자”, “내부고발”, “내부신고자” “Public interest reporting or disclosure or whistleblowing” 등 선행연구에서는 연구자의 표현을 그대로 사용하기로 한다.

7) 제6조(공익신고) 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익신고를 할 수 있다.

1. 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자
2. 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관(이하 “조사기관”이라 한다)
3. 수사기관
4. 위원회
5. 그 밖에 공익신고를 하는 것이 공익침해행위의 발생이나 그로 인한 피해의 확대방지에 필요

할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것”으로 정의했다.

미국은 1989년 「공익신고자 보호법(WPA)」을 제정하여, 공익신고를 ‘연방정부 내에서 발생한 불법·부패·비윤리적 행위를 내부자가 신고하는 행위’로 규정하였다. 이 법은 오늘날 공익신고자 보호제도의 원형으로 평가되며, 이후 2012년 개정법을 통해 민간 부문으로 그 적용 범위를 확대하였다. 특히 미국은 2010년 제정된 「도드-프랭크법(Dodd-Frank Act)」을 통해 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission, SEC)가 금융기관 및 기업 내부 부패행위 신고자에게 보상금을 지급할 수 있도록 하여, 신고 활성화를 위한 경제적 유인을 제도화하였다(Callahan & Dworkin, 1992; Moberly, 2007).

영국의 「공익신고법(PIDA)」은 공익신고를 “근로자가 직무 수행 중 인지한 범죄, 법령 위반, 사법의 오용, 환경오염, 공중의 건강 및 안전에 대한 위험 등 공익을 침해하는 사실을 선의로 공개하는 행위”로 정의한다. PIDA는 이러한 공익신고 행위를 보호하기 위해, 고용주가 신고를 이유로 근로자를 해고하거나 불이익을 주는 행위를 금지하고, 이를 부당해고로 간주하여 구제할 수 있도록 규정하고 있다. 이 제도는 공익신고를 단순한 내부고발이 아닌 근로자의 정당한 권리이자 사회적 책임으로 제도화한 것으로 평가된다(Lewis, 2001).

일본의 「공익신고자 보호법, 2004」 제2조 제1항은 ‘공익신고’를 ‘용역수급자의 고용인, 대리인 또는 그 밖에 용역수급자의 업무에 종사하는 자가 용역수급자 또는 용역수급자가 미리 지정한 자(이하 "용역수급자 또는 그 밖의 지정한 자"라 한다)에게 부당이득을 취득하거나 타인에게 손해를 가하는 등 부정한 목적 없이 행정기관에 신고하는 것’으로 정의하고 있다.⁸⁾

OECD는 공익신고를 ‘직원이나 근로자가 부패, 사기, 부당 경영, 기타 불법 행위와 같이 공익 또는 국민의 건강과 안전을 위협할 수 있는 위법·부당 행위를 알게 되었을 때, 그 문제를 시정할 수 있다고 믿는 개인이나 기관에 신고하는 행위’로 정의했다(OECD, 2016).

하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 자

8) 일본 법무성 Japanese Law Translation(일본 법령 영문 번역 서비스).
<https://www.japaneselawtranslation.go.jp/ja/laws/view/4220> (검색일, 2025.10.21.).

국제투명성기구(Transparency International, 2018, 이하 “TI”)는 「공익신고자 보호 입법을 위한 모범지침(A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation)」에서 공익신고를 “공공 또는 민간에서 발생한 부패, 불법, 사기 또는 위해(危害)와 관련된 내용이 공익에 대한 우려를 불러일으키거나 위협을 가하는 경우 그 문제를 해결할 수 있다고 믿어지는 개인이나 기관에 알리는 것”으로 정의했다.

3) 공익신고와 내부고발의 비교

공익신고와 내부고발은 모두 부패나 불법 행위 등 부정한 행위를 드러내고 시정하기 위한 행위라는 점에서 공통점을 지닌다. 그러나 그 범위와 목적, 보호 체계, 사회적 인식측면에서 중요한 차이를 보인다.

공익신고는 조직 내부 구성원뿐 아니라 외부인이 공공의 안전·건강·환경·소비자 권익 등 공익적 가치를 침해하는 사실을 인지하고 이를 제보하는 행위까지 포괄한다. 이러한 공익신고는 사회적 정의의 실현과 공공의 이익 보호를 목적으로 하며, 「공익신고자 보호법」에 의해 체계적 보호 장치가 마련되어 있다. 반면 내부고발은 특정 조직의 구성원이 내부에서 발생한 비리나 불법 행위를 외부에 알리는 행위를 의미하며, 주로 조직 내부의 문제 해결에 초점을 두며, 이 경우 법적 보호 체계는 상대적으로 취약하고 사회적으로도 ‘조직에 해를 끼치는 행위’라는 부정적 인식이 여전히 공존한다.

따라서 공익신고는 개인적 차원의 내부 제보를 넘어 사회적 책임과 공공성에 기반한 제도적 행위로 발전한 개념이라 할 수 있다. 이러한 구분은 단순한 용어상의 차이를 넘어, 제도 설계와 법적 대응의 범위를 결정짓는 핵심적 기준이 된다.

첫째, 개념적인 면에서 보면, 공익신고와 혼용되는 용어로 ‘내부고발’이 있다. 내부고발이란 조직의 구성원이 조직 내의 법률 등의 위반, 불법적, 비도덕적, 비합법적인 행위를 조직 내부 또는 외부에 알리는 행위로 정의했다(장용진 외, 2013). 그리고 이러한 내부고발을 한 사람을 ‘내부고발자’라고 한다. 또한 ‘내부고발자’가 밀고자, 변절자 등의 부정적 이미지를 개선하기 위해서

내부 신고자, 공익 제보자, 공익신고자 등으로 사용하기도 한다(권수진·윤성현, 2016). Miceli, Near & Dworkin(2008)은 공익신고를 공공의 이익에 반하는 문제를 해결하기 위한 사회적 행동으로 정의하며, 내부고발을 조직 내부의 규정 위반이나 윤리적 문제를 바로잡기 위한 제한적 행동으로 구분하였다. 이들은 공익신고가 조직 내부뿐만 아니라 외부 기관을 통해 이루어질 수 있으며, 사회적 문제 해결에 기여하는 광범위한 개념임을 강조하였다.

둘째, 그 목적을 비교해 보면, 공익신고는 사회적 부패 근절과 공공의 안전 및 건강 보호를 주요 목적으로 하며, 공공기관이나 정부를 주요 대상으로 한다(박종훈, 2020). 예를 들어, 환경오염, 공공안전 위협, 소비자 보호와 관련된 사안들은 사회 전체의 이익과 연관되므로 공익신고의 대상이 된다. 공익신고자는 조직 내부뿐만 아니라 외부 기관(정부, 사법기관, 언론 등)에 신고할 수 있으며, 사회적 영향을 고려하여 문제 해결을 촉진하는 역할을 한다. 반면 내부고발은 조직 내부에서 발생한 비리나 불공정 행위를 문제 제기함으로써 조직의 윤리적 운영과 내부 개선을 도모하는 행위를 의미한다. 이는 주로 조직 내부의 잘못된 관행을 시정하고 지속 가능성과 윤리성을 강화하는 데 목적이 있으며, 공공의 이익보다는 조직 차원의 문제 해결에 우선적 초점을 둔다. Lewis(2001)는 내부고발이 조직 내부 절차에 따라 이루어지는 개선 행동으로 출발하며, 그 내용이 공공의 이익과 직접적으로 연계될 경우 공익신고로 확장될 수 있다고 설명한다. 이러한 점에서 내부고발은 조직 내부 개선을 우선시한다는 특성을 가지며, 사회 전체의 공익 실현을 직접적 목표로 하는 공익신고와 구별된다고 볼 수 있다.

셋째, 공익신고와 내부고발은 보호 체계에서도 중요한 차이를 가진다. 공익신고는 법적으로 보호받는 범위가 넓으며, 「공익신고자 보호법」에 따라 신분 보장과 보복 금지가 법적으로 명시되어 있다(장수연, 2021). 공익신고자는 신고 후 불이익을 받지 않도록 법적 보호를 받을 수 있으며, 보상 및 구조금 지급 제도를 통해 경제적인 보상이 가능하다. 반면 내부고발은 조직 내 절차를 통해 이루어지며, 내부에서만 처리될 경우 법적 보호의 한계가 있다(Park & Blenkinsopp, 2009). 내부고발자의 경우 조직의 정책이나 문화에 따라 보호 수준이 달라질 수 있으며, 법적 보호가 미비해 보복성 인사조치, 해

고, 직장 내 따돌림 등의 불이익을 받을 가능성이 크다. 이처럼 내부고발자의 경우 공익신고자와 비교하여 법적·제도적 보호가 미흡하다.

마지막으로, 사회적 인식 측면에서도 공익신고와 내부고발은 차이를 보인다. 이호용(2013)은 공익신고가 일반적으로 사회적 정의를 위한 긍정적 행동으로 간주 되지만, 내부고발은 조직 내부의 문제가 외부로 폭로될 경우 부정적 평가를 받을 수 있다고 지적하였다. 또, 공익신고는 외부 기관을 통해 이루어지는 경우 긍정적으로 평가되지만, 내부고발은 조직 내부의 충성심 부족으로 간주되어 부정적 인식을 받을 가능성이 크다고 주장도 있다(Dworkin & Baucus, 1998). <표 2-1> 참조.

〈표 2-1〉 공익신고와 내부고발의 비교

구분	공익신고	내부고발
개념 정의	「공익신고자 보호법」에 근거하여 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자 이익 등 공익침해행위를 신고하는 행위	조직 내부자가 비윤리적·불법적 행위를 내부 또는 외부 기관이나 대중에게 폭로하는 행위
법적 근거	「공익신고자 보호법」(2011)	법률상 직접 규정 없음(간접적으로 부패방지법·형법·노동법 등 개별법 적용)
신고 범위	공공·민간 부문 전체의 ‘공익침해 행위’ (예: 부정부패, 환경오염, 식품위생, 안전사고 등)	주로 조직 내부의 부패·비리, 비윤리 행위 (예: 회계부정, 직권남용 등)
신고 주체	공익침해행위를 인지한 국민 누구나 가능	조직 내부 구성원(직원, 계약자, 협력업체 관계자 등)
신고 경로	국민권익위원회, 수사기관, 내부감사 등 다양한 공식 채널	내부감사, 감독기관, 언론 또는 직접 공개 등 선택적 경로
보호 범위	법률에 의한 보호(신분보호, 비밀 보장, 불이익조치 금지 등)	제도적 보호 미비, 사회적 낙인 위험 존재
사회적 인식	공공익을 위한 정당한 행위로 점차 긍정 인식 확산	조직 배신·충성 위반으로 인식되는 경향 여전
핵심 목적	공공의 이익 보호, 사회정의 실현	조직의 부패 방지, 투명성 제고

4) 공익신고와 부패 신고의 비교

공익신고와 부패 신고는 모두 공공의 이익을 침해하는 행위를 밝히고 시정하기 위한 행위이지만, 그 개념과 신고 대상, 보호 체계, 사회적 인식 등에서 차이가 존재한다. 공익신고는 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자 보호, 공정한 경쟁 등 사회 전체의 공익을 침해하는 행위를 신고하는 것으로 정의되며(국민권익위원회, 2023), 법적으로 포괄적인 보호 체계를 갖추고 있다. 반면, 부패 신고는 공직사회 및 공공부문에서 발생하는 부패행위를 내부자 또는 외부자가 공익을 위해 신고하는 것으로 주로 공직자 비리, 불법 예산 사용, 공공재산 부당 취득 및 관리 등을 대상으로 한다.

첫째, 신고 범위를 보면, 공익신고는 조직 내부 또는 외부의 개인이 공공의 이익을 침해하는 위법행위를 신고하는 것을 의미하며, 이는 공익신고자 보호법에 의해 법적으로 보호받을 수 있다. 공익신고는 공직자뿐만 아니라 민간 부문의 불법 행위도 포함하며, 조직 내부의 이해관계뿐만 아니라 사회 전체의 이익을 위한 행위로 간주된다(Rose-Ackerman, 1999). 예를 들어, 식품 안전 문제, 환경오염, 소비자 기만행위, 공공안전을 위협하는 행위 등이 공익신고의 범주에 포함될 수 있다. 반면, 부패 신고는 공공부문의 부패행위를 대상으로 하며, 주로 공직자의 직무 관련 비리, 공공기관의 예산 낭비 및 불법적인 계약 체결 등의 행위를 신고하는 것이다(TI, 2020). 부패 신고는 공공부문의 투명성을 강화하고, 부패로 인해 발생하는 공공재산의 손실을 방지하는 데 초점을 둔다. 따라서 공익신고보다 상대적으로 좁은 범위로 공직사회 내부의 부정과 비리를 척결하는 데 중점을 둔다.

둘째, 신고 대상을 보면, 공익신고는 국민의 건강, 환경 보호, 공정한 경쟁, 소비자 권익 보호 등 공공의 이익과 직결된 법령 위반행위를 포함, 공공 및 민간기업에서 발생하는 불법 행위 모두를 신고 대상으로 한다. 반면, 부패 신고는 공직사회 내부의 부정부패 행위를 주요 대상으로 하며, 공공기관 및 공직자들의 직무 관련 위법행위 신고를 의미한다. 예를 들어, 공익신고자는 대기업이 허위 광고를 통해 소비자를 기만하거나, 환경 법규를 위반하여 오염 물질을 배출하는 행위를 신고할 수 있다. 그러나 이러한 행위가 공공기관이나

공직자의 부패 행위가 아니라면 이는 부패 신고의 범주에 포함되지 않는다. 반면, 공직자가 특정 기업과 유착하여 부당한 이익을 제공받거나 공공 예산을 부정하게 집행하는 경우, 이는 부패 신고의 대상이 된다(국민권익위원회, 2023).

마지막으로, 적용 법률이 서로 다르다. 공익신고자는 「공익신고자 보호법」에 따라 보호를 받을 수 있으며, 불이익 조치를 당할 경우 국민권익위원회에 보호를 신청할 수 있다. 공익신고는 신고자의 신분 보장, 불이익 금지, 보상 및 구조금 제도가 마련되어 있어 신고자의 권리를 보장하는 법적 체계를 갖추고 있다. 공익신고자의 신원이 노출될 경우 관련 기관은 신속한 보호 조치를 취해야 하며, 신고 이후 불이익이 발생하면 복직, 원상회복 등의 조치를 받을 수 있다. 반면, 부패 신고자는 「부패 방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」(이하 “부패방지권익위법”)에 따라 보호받을 수 있으며, 공공기관 내부의 신고자 보호 시스템이 마련되어 있다. 부패 신고 역시 익명성이 보장되며, 신고자에 대한 불이익 조치를 금지하는 규정이 있다. 그러나 부패 신고는 공직사회 내부 문제를 다루는 특성상, 공익신고보다 보호 체계가 다소 제한적일 수 있다(〈표 2-2〉 참조).

〈표 2-2〉 공익신고와 부패 신고의 비교

구분	공익신고	부패 신고
관련 법률	「공익신고자 보호법」	「부패방지권익위법」
신고 대상	국민의 건강·안전, 환경, 소비자 이익, 공정 경쟁을 침해하는 ‘공익침해행위’	공공부문의 부패행위(뇌물수수, 예산 낭비 등)
신고처	공익침해행위 발생 기관·기업(자기 시정기회), 소관 행정·감독기관, 수사기관, 국민권익위원회, 신고 대상 법률의 집행 관련 공공단체	국민권익위원회, 수사기관, 감사원, 피신고자 소속 공공기관 및 그 감독기관에 신고
화해 권고	직권·신청에 따른 화해 권고 규정 있음	규정 없음

구분	공익신고	부패 신고
보상금	공익신고로 인해 국가·지자체에 수입회복 등을 가져온 경우 보상금 지급(4~30%) ※ 상한액: 지급한도 금액을 정하지 않음, 최저 한도액: 30만 원	부패 신고로 인해 공공기관에 수입회복 등을 가져온 경우 보상금 지급(4~30%) ※ 상한액: 30억, 최저 한도액: 30만 원
포상금	규정 없음	부패 신고로 인해 공익증진을 가져온 경우 포상금(최고 5억원) 지급
구조금	공익신고로 인한 치료·이사·쟁송 비용 지출 및 임금 손실 시 구조금 지급→구조금 지급 범위에서 손해 배상 청구권 대위	규정 없음

2. 공익신고의 기능

공익신고는 단순히 위법행위를 고발하는 절차적 행위에 그치지 않고, 사회 전반의 투명성과 책임성을 강화하는 제도적 장치로 기능한다. 즉, 공익신고는 부패 및 불법 행위의 예방·적발, 공공의 안전 및 건강 보호, 행정의 투명성 제고, 공공 재정의 보호, 조직윤리 확립, 시민 참여 확대, 민주적 거버넌스 강화 등 다양한 영역에서 다차원적 역할을 수행한다. 이러한 기능들은 상호 독립적이라기보다, 하나의 제도 안에서 ‘사전 예방-사후 적발-구조적 개선-사회적 신뢰 구축’으로 이어지는 순환적 구조를 형성한다. 다시 말해, 공익신고는 사회의 자정능력을 높이는 동시에, 행정과 시장의 투명성을 확보하고 시민의 감시 기능을 제도적으로 뒷받침하는 핵심 기제로 작동한다(Miceli & Near, 1992; OECD, 2016).

1) 부패 및 불법 행위 예방 및 적발 기능

공익신고는 조직 내부에서 발생하는 부패 및 불법 행위를 예방하거나, 발생한 위법행위를 조기에 적발하는 중요한 수단이다. 특히 기업이나 공공기관

과 같이 외부 감시가 제한적인 폐쇄적 조직에서는 내부자의 신고가 아니고서는 부당한 관행이나 비리가 쉽게 드러나지 않는 경우가 많다(국민권익위원회, 2023). 이러한 상황에서 공익신고는 숨겨진 부정행위를 밝히고, 유사한 행위의 발생을 억제하는 효과를 가져온다(권수진·윤성현, 2016). 예를 들어, 공공기관에서의 부당한 계약 체결, 기업 내 자금 횡령, 안전기준 미준수 등은 외부에서는 이러한 내용을 쉽게 파악하기 어렵다. 그러나 내부자의 공익신고를 통해, 비리나 불법 행위가 드러나고 처벌 사례가 축적되면, 다른 구성원들에게도 ‘불법 행위는 반드시 적발된다’는 경각심을 주게 된다(Miceli et al., 2008). 이는 결과적으로 조직 내 법과 규정 준수 문화를 정착시키고, 유사한 부패행위를 사전에 차단하는 예방 효과를 강화한다(TI, 2020). 국제적으로도 공익신고는 부패 방지의 핵심 수단으로 평가받고 있으며, 유엔부패방지협약(UNCAC)에서도 내부고발자 보호와 신고 활성화를 국가 차원에서의 반부패 정책의 필수 요소로 규정하고 있다(UN, 2004).

우리나라에서도 「공익신고자 보호법」의 제정을 통해 부패 방지 및 공익 증진을 위한 신고 활성화를 위해 제도적으로 뒷받침하고 있다. 공익신고는 기업, 공공기관, 사회 전반에서 발생하는 부패 및 불법 행위를 조기에 발견하고 억제하는 기능을 한다. 또 조직 내부자의 신고를 통해 외부에서는 파악하기 어려운 은폐된 위법행위를 밝혀냄으로써 부패 및 불법 행위 예방에 중요한 역할을 한다(국민권익위원회, 2022).

2) 공공의 안전 및 건강 보호 기능

공익신고는 국민의 생명과 건강, 안전에 직결되는 분야에서 발생하는 위험 요소를 조기에 발견하고 차단함으로써 사회 전체의 안전망 구축에 기여한다. 현대사회에서 식품 안전, 환경오염, 의료 서비스, 건설 현장 안전 등 여러 분야에서 법규 위반행위가 발생할 경우, 이는 다수 국민의 건강권과 생명권을 위협할 수 있다(OECD, 2016). 이러한 문제들은 외부에서는 인지하기 어려운 경우가 많아, 해당 분야에 종사하는 내부자의 신고가 특히 중요하다(Miceli & Near, 1992). 공익신고를 통해 위해 요소가 신속히 밝혀지면, 피해 발생

전 사전 조치가 가능해지고, 이미 발생한 후에도 확산 방지 및 재발 방지 대책이 마련될 수 있다. 예를 들어, 2018년 유통기한이 지난 닭고기 재가공 유통사건, 2017년 건설 현장 안전 수칙 미준수로 인한 붕괴 사고는 초기 단계에서 공익신고가 이루어졌다면, 국민의 건강과 생명을 위협하는 사태를 예방할 수 있었을 것이다(참여연대, 2023).

공익신고를 통한 위해 요소 적발은 단순한 위법행위 처벌을 넘어, 국민의 기본권 보호와 건강한 사회환경 조성이라는 측면에서 중요한 기능을 수행한다. 특히 위험사회(Risikogesellschaft)를 논의한 울리히 벡(Ulrich Beck, 1992)은 현대사회에서 잠재적 위험 요인의 관리와 조기 발견이 핵심 과제를 강조하며, 시민 참여를 통한 감시 체계 강화가 필수적임을 지적하였다. 결국 공익신고는 식품, 환경, 보건, 건설 등 국민의 안전 및 건강과 직결된 분야의 위험 요소를 신속히 알리고 시정함으로써, 사회 전체의 안전망을 강화하는 핵심 장치로 기능한다.

3) 사회정의 및 공정성 확보 기능

공익신고는 사회정의와 공정성을 확보하는 데 중요한 기능을 한다. 권력이나 자본을 가진 자들이 법의 사각지대에서 특혜를 누리고, 경제적 약자나 사회적 소외계층이 부당한 처우를 받는 경우가 적지 않다. 이와 같은 상황에서 내부자의 신고는 불법·부정행위를 밝혀내고, 권력과 자본에 의해 은폐된 부조리를 드러내는 역할을 한다(Miceli et al., 2008). 예를 들어, 입찰 담합이나 불공정 거래 관행이 지속되면 중소기업이나 소비자, 국민이 피해를 입게 된다. 이러한 불법 행위는 공익신고를 통해 적발함으로써 시장의 공정성을 회복하고 약자 보호가 가능해진다. 또한 직장 내 괴롭힘이나 성희롱 등 인권 침해 사건에서도 내부자의 용기 있는 신고는 피해자 구제와 가해자 처벌로 이어져 조직 내 정의를 바로 세우는 계기가 된다(국민권익위원회, 2024). 공익신고는 결국 법과 원칙이 공평하게 적용되도록 함으로써 법치주의의 실현과 사회 전반의 정의 감각을 강화하는 데 이바지한다(이지문, 2015). 이는 결과적으로 국민의 법치주의에 대한 신뢰를 높여 사회정의 및 공정성을 확보하는 데 도

움이 된다.

4) 공공 재정 보호 기능

공익신고는 공공자금의 부정 사용과 재정 낭비를 예방·차단함으로써 국가 재정의 건전성과 공공서비스의 효율성을 높이는 핵심 수단으로 기능한다. 공공기관의 예산 낭비, 보조금 부정수급, 허위 계약 체결 등은 국민의 세금이 부당하게 사용되는 대표적 사례로, 이는 재정 건전성뿐 아니라 국민의 신뢰에도 심각한 손실을 초래한다(국민권익위원회, 2022). 이러한 행위는 외부 감사나 행정 점검만으로는 발견이 어려운 경우가 많기 때문에, 내부자의 공익신고가 결정적 역할을 한다. 예를 들어 허위 인건비 지급, 유명 업체를 통한 계약 대금 유출, 복지급여 부정수급 등은 내부 제보를 통해 적발되는 비율이 압도적으로 높다. 실제로 국민권익위원회는 2022년 한 해 동안 공익신고를 통해 약 700억 원 규모의 예산 낭비를 예방·회수한 것으로 보고하였다(국민권익위원회, 2022).

해외에서도 공익신고는 재정 손실 방지의 실질적 수단으로 작동하고 있다. 미국의 「부정청구방지법(False Claims Act, FCA)」은 공공재정에 손해를 끼친 부정행위에 대해 내부자가 제보하면, 회수된 금액의 일부를 보상금으로 지급하도록 규정하고 있다. 이 제도를 통해 1986년 이후 약 700억 달러 이상의 공공자금이 환수되었으며, 의료보험(메디케어, 메디케이드) 부정 청구 사건에서 내부자 신고의 기여도가 가장 높게 나타났다(Callahan, 2004; U.S. Department of Justice, 2021).

우리나라에서도 복지급여 및 보조금 부정수급에 대한 신고가 꾸준히 증가하고 있으며, 신고를 통해 환수된 금액이 2015년 약 54억 원에서 2022년 약 190억 원으로 확대되었다(국민권익위원회, 2022). 이는 공익신고가 단순히 위법행위의 시정을 넘어 국가 재정의 효율적 운영과 국민의 세금 보호라는 구조적 기능을 수행하고 있음을 보여 준다. 따라서 공익신고는 공공기관 내부의 비리를 적발하는 수단을 넘어, 재정 운영의 투명성과 공공자원 관리의 책임성을 강화하는 제도적 장치로서 중요한 의미를 가진다.

5) 조직 내부 개선 및 경영 투명성 제고 기능

공익신고는 단순히 조직 내 개별적인 비리를 밝혀내는 것을 넘어, 조직의 구조적 문제를 드러내고 이를 개선하는 계기를 제공한다. 내부자가 제보한 비위 사실은 조직이 스스로 인지하지 못하거나 묵인해 온 부정·부패를 드러나게 한다. 이러한 과정을 통해 조직은 기존의 잘못된 관행을 점검하게 되고, 내부 통제 시스템 및 감시 체계를 강화하게 된다(국민권익위원회, 2023). 공익신고를 계기로 조직 내 불법 행위가 시정되면, 구성원들은 조직이 법규와 윤리를 중시한다는 인식을 갖게 된다. 이는 조직문화 전반에 걸쳐 준법·윤리경영 의식을 확산시키는 효과를 낳는다(국민권익위원회, 2022). 특히 관리자들은 내부 고발 사례를 접하면서 내부 감시 체계를 강화하고, 재발 방지를 위한 경영 시스템 정비에 힘쓰게 된다. 결과적으로 조직의 투명성과 책임성이 높아지며, 장기적으로 조직 신뢰와 경쟁력을 강화하는 토대가 마련된다(박병석, 2017). 게다가 최근에는 ESG(환경·사회·지배구조) 경영이 강조되면서, 내부 신고제도의 강화와 신고자 보호는 지속가능경영을 위한 핵심 요소로 인식되고 있다. 기업들은 자율적으로 부패 리스크를 점검하고 내부통제 시스템을 구축하는 과정에서 공익신고 시스템을 적극적으로 활용하고 있다(육태우, 2021). 이처럼 공익신고는 조직 문제의 해결뿐만 아니라 예방적 차원에서도 내부통제 및 경영 개선의 중요한 수단이 되고 있다(TI, 2021).

6) 국민의 권익 보호 및 증진 기능

공익신고는 국민의 생명·신체·재산 및 환경 등 공공의 안전과 직결되는 불법 행위를 밝혀냄으로써, 국민권익을 보호하고 증진하는 중요한 수단이 된다. 특히 식품 안전, 환경오염, 의료 비리, 안전 규정 위반 등 국민의 건강과 생활 안전에 직결된 분야에서 공익신고는 잠재적 피해를 예방하고 국민의 안전권과 건강권을 보호하는 역할을 한다. 한편, 공익신고를 통해 제기된 위법행위는 즉각적인 시정조치와 제도 개선으로 이어져, 결과적으로 국민 전체의 권익 증진으로 귀결되기도 한다. 예를 들어, 가슴기 살균제 사건, 폐기유 재활용

식품 제조 사건 등에서 내부 신고가 국민 건강과 생명을 지키는 계기가 된 바 있다(국민권익위원회, 2022). 또한 공익신고는 국민이 공공서비스를 공정하게 제공받고, 법적 보호를 받을 수 있도록 한다. 공직자의 부패, 공공사업 비리 등으로 인해 발생하는 국민의 피해는 공익신고를 통해 밝혀지고, 불합리한 행정관행이 개선되면서 국민의 권리가 보다 두텁게 보장된다(박병석, 2017). 불법과 부패를 방치하지 않고 바로잡는 사회적 메커니즘의 작동을 통해, 국민은 자신의 권리가 침해당했을 때 이를 구제받을 수 있다는 신뢰를 갖게 된다(TI, 2023).

7) 공익 증진과 참여민주주의 구현 기능

공익신고는 시민 누구나 사회적 감시자 역할을 하도록 함으로써, 국민이 단순한 수혜자가 아닌 적극적인 공익 실현의 주체로 참여할 수 있게 만든다. 과거에는 불법·부정행위의 적발과 시정이 주로 국가기관의 전유물로 여겨졌으나, 공익신고 제도를 통해 시민이 직접 사회적 문제 해결 과정에 개입하면서 민주적 통제력이 강화되고 있다. 이 과정에서 국민은 단순히 행정기관의 보호와 서비스만을 받는 존재가 아니라, 사회정의를 실현하고 공공의 이익을 증진하는 데 주체적으로 참여하는 능동적 시민으로 자리매김하게 된다(권수진·윤성현, 2016). 공익신고는 이러한 시민 참여를 확대하여 참여민주주의의 발전에 기여한다. 참여민주주의란 국민이 선거와 같은 외형적 절차뿐만 아니라, 정책 형성과 집행 과정에도 실질적으로 참여하여 공동체 문제 해결에 관여하는 것을 의미한다(Pateman, 1970). 공익신고는 바로 이러한 참여민주주의의 구체적인 실현 수단 중 하나다. 예컨대, 시민이 불법 하도급 공사나 폐수 불법 방류 등을 신고하거나, 건설 현장의 안전성 미흡 적발 후 신고를 통해 행정당국이 조치한 사례는, 시민이 정책 집행 과정에 직접 개입하여 공익 증진에 기여한 대표적 사례라 할 수 있다(국민권익위원회, 2022). 이러한 공익신고를 통한 국민 참여는 신고에서부터 사후 처리까지 그 전 과정에서 국가와 공공기관에 대한 견제와 감시를 강화함으로써 행정의 책임성을 높이는 효과도 기대된다. 이는 결과적으로 국민과 정부 간 신뢰 관계를 구축하게 되고, 더 나아가 사회

전체의 투명성과 민주적 거버넌스의 질적 향상으로 이어진다(국민권익위원회, 2022). 결국, 공익신고는 공익 증진과 함께 국민이 주체적으로 사회문제 해결에 참여하는 민주주의적 가치 실현에 중요한 의의를 지닌다.

3. 공익신고자 보호의 필요성

공익신고제도가 제 기능을 발휘하기 위해서는, 신고자의 신원이 보호되고 불이익의 예방 및 사회적 인식의 변화 등 신고자가 보호되는 안전한 제도 환경이 전제되어야 한다. 아무리 법률상 보호 규정이 정비되어 있다 하더라도, 실제 신고자가 보복·불이익·사회적 낙인 등의 위험을 감수해야 한다면 제도의 실효성은 확보되기 어렵다(Miceli & Near, 1992; OECD, 2016). 신고자는 종종 조직 내부의 권력 구조나 이해관계를 정면으로 마주하기 때문에 개인적 윤리의 문제를 넘어 제도적 신뢰와 사회적 책임의 문제로 이어진다. 따라서 공익신고자 보호는 단순한 ‘개인 권익 보호’ 차원을 넘어, 사회 전체의 투명성과 공공의 신뢰를 유지하기 위한 핵심적 인프라로 기능한다(Vandekerckhove, 2021).

1) 신고자가 직면하는 위험과 불이익 현실

공익신고자는 자신의 소속 조직이나 업무와 관련된 비리를 폭로하는 경우가 많기 때문에 신고 이후 신분이 노출되면 개인이나 조직으로부터 보복성 조치를 당할 위험이 상존한다. 대표적으로 해고, 정직, 강등, 승진 배제, 부서 전보 등 인사상 불이익이 흔하게 발생한다(국민권익위원회, 2023). 실제로 국민권익위원회에 따르면 2011년부터 2021년까지 공익신고와 관련하여 신분상 불이익 조치를 당했다며 신고자 보호조치를 신청한 사례가 1,000건을 넘었다는 점은 이러한 위험이 결코 기우가 아님을 보여 준다(국민권익위원회, 2022). 신고자는 보복성 조치로 인해 직장을 잃거나 수입이 감소하는 등 경제적 피해를 입는 경우가 많고, 생계유지가 어려운 상황에 처하기도 한다. 아울러 직장에서 따돌림이나 괴롭힘을 당하거나, 동료들 사이에서 ‘밀고자’, ‘배

신자'라는 낙인이 찍혀 심각한 정신적 스트레스를 겪는 사례도 적지 않다. 심지어 우울증, 불안장애, 자살 충동 등 심리적 후유증을 호소하는 예도 보고되고 있다(Miceli, et al., 2008). 또한, 신고자는 회사 측으로부터 명예훼손, 영업비밀 유출, 무고 등 혐의로 역고소 같은 법적 위협에 노출되는 결과를 초래하여, 신고자의 경제적·정신적 부담을 가중 시킬 수 있다. 더 나아가, 특정 산업(건설, 운송 등)이나 범죄 조직과 연계된 비리 폭로 경우에는 물리적 신변 위협에 노출되기도 한다(OECD, 2016). 대표적인 사례로, 공익신고자였던 한 전 비리 제보자가 집단 폭행을 당한 사건은 신고자 신변 보호가 절실히 필요함을 보여 준다(에너지데일리, 2006.07.23).⁹⁾ 더불어, 새로운 직장을 구하려 해도 '문제 제기자'라는 이미지가 따라다니며 채용 과정에서 불이익을 받게 되어 결국 사회에서 소외되는 악순환이 발생한다(TI, 2021). 이처럼 공익신고 이후 정상적인 사회생활과 경력 유지가 어려워지는 현실은, 신고자들이 침묵하게 되는 주요 요인 중 하나로 작용하고 있다(TI, 2021).

2) 공익신고 활성화를 위한 국가적 보장 필요

공익신고는 개인의 윤리적 동기만으로 지속되기 어렵고, 제도적 보호와 사회적 인정이 뒷받침되어야 실질적으로 작동할 수 있다. 이는 신고자의 보호 체계가 곧 제도의 신뢰 기반임을 의미한다. 신고 이후 발생할 수 있는 신분상 불이익, 경제적 손실, 정신적 고통, 신변 위협 등 위협을 감수해야 하는 상황에서, 개인이 국가나 조직의 불법·부패를 스스로 폭로하기란 현실적으로 큰 부담이 따른다(Miceli et al., 2008). 따라서 국가가 신고자 보호를 법적으로 보장하고 실효성 있는 지원책을 마련하지 않으면, 공익신고 제도 자체가 유명 무실해질 우려가 크다(국민권익위원회, 2023). 이를 위해 국가가 보장해야 할 핵심적 보호·지원 조치는 다음과 같다.

첫째, 신고자의 신원이 노출되지 않도록 철저히 보호하고, 해고·징계·전보 등 보복성 인사나 차별적 처우를 금지하는 법적 장치가 필수적이다(OECD,

9) 에너지데일리, “한국전력의 비리사실과 한전감사실의 파렴치한 행위”, 2006.07.23.
https://www.energydaily.co.kr/bbs/view.html?table=bbs_16&idxno=4
(검색일: 2025.06.22).

2016). 우리나라의 경우, 「공익신고자 보호법」 제12조는 신고자의 동의 없이 그의 신분을 밝히거나 암시하는 행위를 금지하고 있으며, 제15조는 불이익 조치를 한 자에 대한 원상회복 명령 및 징계 권고 등을 규정하고 있다.

둘째, 신분 보호 강화가 필요하다. 신고자가 물리적 위하나 협박에 노출될 수 있으므로, 경찰과의 협조 체계 구축을 통해 신고자의 신분보호 조치를 강화해야 한다. 국민권익위원회는 신분 보호가 필요할 경우 경찰청에 긴급 보호 요청을 할 수 있으나, 실효성에 대한 논란도 있어 보호 범위나 강도의 확대 필요성이 제기되고 있다(국민권익위원회, 2022). 따라서 신분 정보의 노출이나 암시 행위를 원천에 차단 할 수 있어야 한다.

셋째, 경제적 보상 및 구조금 지원이다. 신고로 인해 해고되거나 소득이 줄 경우 생계 곤란에 빠질 가능성이 높다. 이에 대해 구조금 및 임시생활비를 지원하고, 신고 내용이 공익에 크게 기여했을 경우 충분한 보상금 지급을 통해 경제적 안전망 구축이 필요하다(TI, 2021). 현재 「공익신고자 보호법」 제26조는 신고자에게 최대 보상 대상 금액의 30%까지 보상금으로 지급할 수 있도록 규정하고 있으며, '구조금 지급 근거(제29조)'도 마련되어 있다.

넷째, 법률 지원 및 심리상담 지원이 필요하다. 신고자가 명예훼손, 무고 등으로 법적 소송에 휘말리는 경우가 많으므로, 변호사 선임 지원 등 법률 구조 서비스 제공이 필수적이다. 또한, 신고 이후 겪는 심리적 스트레스나 우울 증 등 정신건강 문제에 대응할 수 있도록 심리상담 서비스를 보장해야 한다(국민권익위원회, 2023).

국민권익위원회에 따르면, 2021년 한 해 동안만 해도 공익신고자에 대한 신분 노출 및 불이익 조치와 관련해 118건의 보호조치 신청이 접수되었다(국민권익위원회, 2022). 이는 현행의 법과 제도가 신고자의 두려움 해소에 충분하지 않다는 점을 보여 준다. 공익신고자의 신분 노출은 형식적으로는 제도적 보호 장치가 있지만 현실에서는 여전히 심각한 피해가 발생하고 있다. 내부고발자의 신고 내용이 수사기관이나 언론에 알려지는 과정에서 신고자의 신원이 유추되거나 암묵적으로 공개되는 사례가 빈번하다(TI, 2021). 한편, 불이익 조치 금지 규정이 마련되어 있으나 신고자 본인이 직접 불이익을 입증해야 하는 어려움이 지적되고 있다(OECD, 2016).

사후 점검 및 피해 구제에도 한계가 있다. 신고자가 불이익 조치를 받은 후 국민권익위원회에 보호조치를 신청해도 심사 및 결정 과정이 상당한 시간이 소요된다. 이 과정에서 이미 경제적·심리적 피해 및 해고·전보 등 인사조치가 원상회복된다고 하더라도 잃어버린 시간과 정신적 고통은 회복되기 어려운 경우가 많다(국민권익위원회, 2023). 따라서 실효성 확보를 위해 국가적 점검과 개선이 지속적으로 이루어져야 한다. 첫째, 보호조치 절차의 신속성을 강화할 필요가 있다. 신고자가 불이익 조치를 당했을 때 국민권익위원회 보호조치 결정까지 걸리는 시간을 단축하고, 긴급한 경우에는 사전적 임시 조치를 활성화하는 방향으로 제도를 개선해야 한다(국민권익위원회, 2024). 둘째, 신분 노출 방지 시스템을 강화해야 한다. 신고자 정보를 유출한 기관이나 담당자에 대한 처벌을 강화하고, 수사·재판 과정에서도 신고자 보호조치를 의무화하여 신고자의 신원이 추측조차 되지 않도록 비밀보장 시스템을 강화할 필요가 있다(박병석, 2017). 셋째, 보호조치 이행에 대한 점검을 강화해야 한다. 국민권익위원회가 보호조치를 결정한 이후, 이를 충실히 이행했는지 정기적으로 점검하고, 이행을 거부하거나 지연하는 기관에 대해서는 과태료 부과 또는 그 이상의 제도적 강제력을 높여야 한다(EU, 2019; OECD, 2016; TI, 2021). <표 2-3> 참조.

<표 2-3> 공익신고자 보호의 필요성

항목	내용
신고자가 직면하는 위험과 불이익	해고·전보·징계 등 공식적 불이익, 따돌림·낙인·고립 등 비공식적 보복, 역고소·법적 위험 (명예훼손·무고·영업비밀), 심리적 손상(우울·불안·자살충동), 물리적 신변 위협 사례 존재, 재취업 어려움·경력 단절
공익신고 활성화를 위한 국가적 보장 필요	공익신고는 개인의 윤리만으로 지속 불가, 보호 체계가 제도 신뢰의 핵심 기반, 국가의 책임: 신변 보호, 불이익 금지, 경제·법률·심리지원 및 보호 부재 → 신고 위축 → 부패 은폐 구조 심화

제 2 절 우리나라의 공익신고제도

우리나라 공익신고제도는 국제적 반부패 흐름과 국내 정치·사회적 요구 속에서 제도화되었다. 앞 절에서 살펴본 공익신고의 일반적 개념과 기능이 공공의 이익을 보호하기 위한 보편적 원리를 제시한다면, 본 절에서는 이러한 원리가 한국의 행정·법제 환경 속에서 어떻게 제도화되었는지를 구체적으로 살펴보고자 한다. 특히 우리나라의 공익신고제도는 2001년 「부패방지법」 제정을 통한 부패방지위원회의 설치, 2008년 국민권익위원회의 출범, 2011년 「공익신고자 보호법」의 제정 등 일련의 법적·제도적 변화를 거쳐 현재의 체계를 확립하였다. 이러한 제도적 발전은 단순한 입법 조치의 결과가 아니라, 대형 부패 사건의 반복, 사회적 공분의 누적, 그리고 OECD·UN 등 국제사회의 반부패 권고가 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다.

이에 본 절에서는 제도의 도입 배경과 법적 근거를 검토하고, 운영 현황과 성과를 분석함으로써, 우리나라 공익신고제도의 구조적 특징과 향후 개선 필요성을 도출하고자 한다. 이러한 검토를 통해 이후 장(章)들에서 전개될 사례 분석과 제도 개선 논의의 이론적 토대를 마련하고자 한다.

1. 제도의 도입 배경

우리나라의 공익신고제도는 사회 전반에 만연한 부패와 비리 문제를 예방하고, 공공의 이익을 침해하는 행위를 적발·시정하기 위한 목적으로 도입되었다. 특히 1990년대 이후 경제 성장 과정에서 발생한 각종 부패 사건과 기업 비리사건들이 사회적 신뢰를 저하 시키면서, 부패 근절과 투명성 확보를 위한 제도적 장치 마련의 필요성이 증대되었다(국민권익위원회, 2016). 특히, 1990년대 말 IMF 외환위기 이후 우리 사회는 국가적 경제위기를 극복하기 위해 기업 및 공공부문의 투명성과 윤리경영을 핵심 과제로 삼았다. 이 시기, 국민은 국가와 기업이 부패를 근절하고 공정한 사회를 만들어야 한다는 요구를 강하게 표출하였다. 특히 2002년 국내 대기업의 분식회계 사건(일명 대우그룹 회계 부정 사건)과 2005년 군납 비리와 같은 사건들은 사회적 충격을 주

었다. 이는 내부자의 양심적 제보가 부패와 비리를 적발하는 데 핵심적 역할을 한다는 인식이 확산되었다(김병섭, 2019). 이 과정에서 공익신고자가 제보한 이후 해고, 징계, 불이익 처우를 받는 사례도 알려지면서, 신고자를 보호해야 한다는 여론도 형성되었다.

구체적인 사례인 대우그룹 분식회계 사건은 2002년에 발생하여 당시 약 41조 원 규모의 분식회계가 적발되었고, 이는 우리나라 기업 회계의 투명성에 대한 심각한 문제를 제기하였다. 이 사건에서 내부자의 제보가 결정적인 역할을 했음에도, 제보자는 회사로부터 보복성 조치로 해고를 당해 사회적으로 큰 논란이 되었다. 이 사건은 기업 내부에서 부정을 폭로한 사람이 적절하게 보호받지 못한다는 현실을 드러냈고, 공익신고자 보호제도 도입의 필요성을 국민에게 각인시키는 계기가 되었다.

국제적으로도 반부패와 공익신고자 보호에 대한 관심이 고조되었다. 2004년 유엔 부패 방지협약(UNCAC)이 채택되어 각국의 반부패 법률 정비가 권고되었고, 2009년 OECD가 공공부문 공익신고자 보호 권고안을 발표하면서 공익신고자 보호 제도를 도입하거나 강화하도록 촉구하였다. 미국에서는 이미 1989년 「공익신고자 보호법(WPA)」이 시행 중이었고, 영국은 1998년 「공익신고법(PIDA)」을 제정하여 신고자를 법적으로 보호하고 있었다. 반면, 우리나라의 공익신고자 보호 제도는 상당히 늦은 편에 속했으며, 제도 도입의 시급성이 제기되었다(OECD, 2009). 이러한 국내외 환경을 배경으로 우리나라는 2011년 3월 29일 「공익신고자 보호법」을 제정하여, 같은 해 9월 30일부터 시행하였다. 동 법은 보건, 안전, 환경, 소비자 이익, 공정경쟁 등 공공의 이익을 침해하는 행위를 신고한 공익신고자를 보호하고, 신고자에 대한 불이익 조치를 금지하며, 신고자에게 보상 및 구조금을 지급하는 내용을 담았다. 또한 공익신고자를 보다 체계적으로 보호·지원하기 위해 국민권익위원회를 주관 기관으로 지정하였다(국민권익위원회, 2013). 우리나라의 공익신고제도는 도입 초기에는 주로 공공부문에 초점을 맞추었으나, 최근에는 민간 부문까지 확대되고 있다. 2020년에는 공익신고자 보호법이 개정되어, 공익신고 대상 법률이 467개로 확대되고, 개인사업자 및 법인도 공익신고자 보호 의무가 부과되는 등 제도적 보완이 이루어졌다. 또한 2022년부터는 공공기관과 상시

근로자 50명 이상인 민간기업에 내부 신고 창구 설치가 의무화되면서, 기업 내부에서도 신고가 활성화될 수 있는 기반이 마련되었다(국민권익위원회, 2023).

2. 공익신고제도의 법적 기반

1) 공익신고자 보호법

(1) 법 제정 배경과 목적

「공익신고자 보호법」은 공공기관이나 기업 내에서 발생하는 불법 행위와 부조리를 내부자가 신고하도록 유도하고, 이를 통해 국민의 건강과 안전, 환경 보호, 소비자 이익, 공정한 경쟁 등 공익을 보호하기 위해 제정되었다. 2000년대 초반부터 외국에서는 공익신고자 보호의 중요성이 부각 되었고, 우리나라에서도 2001년 「부패 방지법」이 제정되었지만, 공직자 비리 중심이었고 민간 영역에 대한 보호는 미흡하다는 지적이 제기되었다. 이에 따라 2011년 「공익신고자 보호법」이 제정되어 민간 영역까지 포함하여 공익신고자를 포괄적으로 보호하게 되었다(국민권익위원회, 2024).

(2) 연혁 및 주요 내용

〈표 2-4〉는 2011년 「공익신고자 보호법」 제정 이후 이루어진 주요 개정의 흐름을 시기별로 정리한 것이다. 각 개정의 시행일, 주요 개정 조항, 그리고 해당 개정이 이루어진 사회적·정책적 배경을 제시함으로써, 공익신고자 보호제도가 어떻게 보완·확장되어 왔는지를 한눈에 파악할 수 있도록 구성하였다. 2025년 1월 21일 기준 현행 「공익신고자 보호법」의 공익침해행위 대상 법률은 495개에 이른다. 이는 그전보다 20개의 법률이 늘어난 수치로서 「국가재정법」, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 처럼 국가 예산의 관리를 위한 보완 분야로 더욱 확대되었다.

〈표 2-4〉 공익신고자 보호법 개정연혁

시행일시 (대상법률의 수)	주요 법률	제정·개정 사유 등
2011. 9. 30. (169개)	「건강검진기본법」 「오존층 보호 등을 위한 특정물질의 관리에 관한 법률」 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 「식품안전기본법」	공익침해행위 적발의 행정적 한계를 보완하고, 공익신고자 및 협조자 보호를 통해 공익신고 활성화를 도모
2016. 1. 25. (279개)	「개인정보 보호법」 「게임산업진흥에 관한 법률」 「고령친화산업 진흥법」 「국민건강보험법」 「근로복지기본법」 「금융지주회사법」 「소비자기본법」 「식품위생법」 「아동복지법」 「정신보건법」 「학교급식법」	적용 대상 법률 확대, 내부공익신고자 보호 강화, 책임감면 확대 및 이행강제금 제도 도입
2020. 11. 20. (467개)	「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 「국민기초생활 보장법」 「장애아동 복지지원법」	공익침해행위 대상 법률 추가 및 공익신고자 보호 강화
2021. 4. 20. (471개)	「근로기준법」 「고등교육법」 「사립학교법」 「초·중등교육법」	교육 분야 법률 추가 및 공익신고 관련 재판에서 국민권익위원회 의견 제출 제도 도입
2025. 1. 21. (495개)	「국가재정법」 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」	재정·보조금 관련 법률 등 공익침해행위 대상 법률 추가

「공익신고자 보호법」의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 공익침해행위의 범위이다. 법에서는 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁 등을 침해하는 행위를 공익침해행위로 규정하고 있다. 구체적으로는 495개 법령에서 금지하거나 의무를 부과한 사항을 위반하여 공공의 이익을 침해하는 행위가 포함된다.¹⁰⁾ 예를 들어 식품위생법 위반, 환경오염, 가짜 의약품 제조, 불공정 거래 등 국민 생활에 중대한 영향을 미치는 분야가 해당된다.

둘째, 공익신고자 보호조치이다. 공익신고자가 불이익을 당하지 않도록 보호조치를 마련하고 있는데, 먼저는 비밀보장이다. 공익신고자의 신분, 신고 내용, 신고와 관련된 일체 사항은 비밀로 보호된다. 이를 위반하여 신고자의 신분을 누설하면 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다.¹¹⁾ 다음은 신분 보장이다. 공익신고를 이유로 해고, 정직, 전보, 감봉, 차별 등 불이익 조치를 금지한다. 불이익 조치가 발생했을 경우, 국민권익위원회에 보호 조치를 신청할 수 있으며, 국민권익위원회는 원상회복 등 적절한 조치를 요구할 수 있다.¹²⁾ 세 번째는 책임 감면이다. 공익신고자가 자신의 위법행위가 일부 포함되었더라도 신고 과정에서 밝혀졌다면 그에 대한 책임을 감경하거나 면제받을 수 있도록 규정하고 있다.¹³⁾

셋째, 공익신고자 보상 및 구조금 지급이다. 공익신고자가 국가나 지자체에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우, 보상금을 받을 수 있다. 보상금 상한액을 없애고, 그 비율만 보상 대상 가액의 4~30%로 정하고 있다. 또한, 신고로 인해 신고자나 가족이 피해를 입었을 경우나 과정에서의 법률적 구조 과정에서 발생한 경제적 부담, 이사 등 필요 경비가 발생했을 경우 구조금을 받을 수 있다.¹⁴⁾

마지막으로, 공익신고 처리 절차이다. 공익침해행위를 인지한 자는 국민권익위원회, 수사기관, 감독기관, 관련 공공기관 등 법에서 정한 신고기관에 신

10) 법제처 국가법령정보센터. (검색일: 2025.02.16).

11) 공익신고자 보호법 제12조, 제30조.

12) 공익신고자 보호법 제15조, 제34조.

13) 공익신고자 보호법 제14조.

14) 공익신고자 보호법 제26조, 제27조.

고할 수 있다. 신고를 받은 기관은 사실 조사와 시정조치를 취하고, 신고자는 조사 결과와 후속 조치를 통보받을 권리가 있다.¹⁵⁾

그러나, 공익신고자 보호법의 의의와 한계도 존재한다. 이 법은 민간 분야까지 포함해 공익신고자의 보호를 강화했다는 점에 의의가 있으나 신고 이후에도 신고자에 대한 불이익 우려가 존재하고, 법 적용 과정에서 신고자와 사용자 간 입증책임 문제, 실효성 있는 보호조치 부족 등이 한계로 지적된다. 또한, ‘공익침해행위’의 범위가 법령에 열거된 경우로 한정되어 신고자 보호의 사각지대가 발생할 수 있는 문제, 부패 신고자의 보상금에 비해 그 비율이 낮은 문제, 불이익 추정 기간의 문제, 불이익에 대한 입증 주체의 문제, 신고처의 확대 문제 등 여러 가지 한계가 존재한다.

2) 부패방지권익위법

(1) 법 제정 배경과 목적

1990년대 후반, 우리나라는 아시아 금융위기의 여파로 국가 경제 전반이 위기를 맞이하였다. 특히 1997년 IMF 외환위기를 계기로 공직사회의 부패와 비리가 경제위기의 구조적 원인 중 하나로 지목되면서, 부패 척결과 공직사회의 청렴성 강화에 대한 국민적 요구가 높아졌다. 당시 공직자들이 연루된 각종 비리 사건이 언론을 통해 연이어 보도되면서 국민적 불신이 심화되었다. 이러한 사회적 배경 속에서 부패 방지 정책을 보다 체계적으로 추진하고자 2001년 「부패방지법」이 제정되었다. 이후 2008년 「부패방지권익위법」으로 통합·개정되면서, 부패 방지와 공직자 행동강령, 국민 권익 보호 기능을 아우르는 종합적인 반부패·청렴 체계가 구축되었다(국민권익위원회, 2024).

이 법은 공공기관 및 공직자의 부패 행위를 예방하고 규제하는 것을 기본 목적으로 하고 있다. 아울러 부패 행위를 신고한 사람에 대한 보호·지원 조치를 강화하여 내부고발 활성화를 유도함으로써 공직사회와 국가 전반의 청렴성을 제고하고자 한다. 이와 더불어 부패 방지 정책을 수립·시행하는 체계적인 법적 근거를 마련함으로써 부패를 근절하고, 공공부문에 대한 국민의 신뢰

15) 공익신고자 보호법 제8조, 제9조.

를 회복하는 데 그 입법 취지가 있다. 궁극적으로는 공정하고 투명한 사회를 구현하여 국가 경쟁력을 강화하려는 목적을 지닌다.

(2) 주요 내용

「부패방지권익위법」은 공직자 및 공공기관의 부패 행위를 규율하기 위해 다음과 같은 사항을 주요 내용으로 담고 있다.

첫째, 부패 행위의 정의이다. 법 제2조에 따르면, 부패 행위란 다음의 세 가지 유형을 포함한다.¹⁶⁾ ① 공직자가 직무와 관련하여 금품·향응을 받거나 요구·약속하는 행위, ② 공직자가 직권을 남용하거나 법령을 위반하여 특정인에게 부당한 이익이나 불이익을 주는 행위, ③ 공공기관의 예산 집행, 재산관리, 계약 체결 등에서 법령을 위반하여 재산상 손해를 끼치는 행위가 이에 해당한다.

둘째, 부패 신고자 보호 및 보상이다. 신고자의 신분 노출 및 불이익을 방지하기 위해 다음과 같은 보호조치가 마련되어 있다. ① 신분보장: 신고를 이유로 해고, 전보, 감봉, 차별 등 불이익 조치를 금지한다. ② 비밀보장: 신고자의 신분 및 신고 내용은 비밀로 유지되며, 이를 위반하면 형사처벌 대상이 된다. ③ 책임 감면: 신고자가 자신의 관련 비위 사실도 함께 신고한 경우, 형사처벌 및 징계 처분이 감경되거나 면제될 수 있다. ④ 보상금 지급: 신고로 인해 국가나 지방자치단체가 재산상 이익을 얻거나 손실을 방지한 경우, 신고자에게 최대 30억 원까지 보상금을 지급한다.¹⁷⁾

셋째, 국민권익위원회 설치 및 역할이다. 2008년 법 개정을 통해 부패 방지 위원회, 국민고충처리위원회, 행정심판위원회를 통합하여 국민권익위원회가 출범하였다. 국민권익위원회는 부패 방지 정책 수립 및 추진, 부패행위 신고 접수 및 조사, 신고자 보호 및 보상금 지급, 공공기관 청렴도 및 부패 방지 시책평가 등을 담당한다(국민권익위원회, 2018). 부패행위를 인지한 사람은 국민권익위원회, 감사원, 수사기관 등에 신고할 수 있다. 신고된 내용은 신고기관에서 접수 후, 신고자가 제공한 증거자료와 사실관계를 검토한 후 조사

16) 부패방지권익위법 제2조.

17) 부패방지권익위법 제64조.

가 필요하다고 판단되면 해당 공공기관에 자료 제출 요구 및 현장 조사 등을 통해 사실관계를 조사한다. 조사 결과 부패행위가 확인되면 관련 공공기관에 징계, 시정명령, 수사 의뢰 등의 조치를 요구하고, 그 결과를 신고자에게 통보한다. 만약 신고자가 불이익 조치를 당했거나 신변 보호가 필요한 경우, 국민권익위원회는 관련 기관에 원상회복, 신변 보호 등 적절한 조치를 요구할 수 있다.¹⁸⁾

「부패방지권익위법」은 ① 공직사회 부패 근절의 법적 기반 마련: 부패 신고자 보호와 보상을 명문화하여 내부고발을 활성화하고 공직사회에 대한 감시와 견제 기능을 강화. ② 국민권익위원회를 통한 통합적 반부패 추진체계 구축: 부패 방지, 고충 처리, 행정심판 기능을 통합하여 국민권익위원회 중심의 반부패 시스템을 정립. ③ 부패 방지 시책평가 및 청렴도 평가 도입: 공공기관의 청렴 수준을 정기적으로 평가해 국민에게 공개함으로써, 기관의 자율적인 부패 예방 노력을 유도(국민권익위원회, 2024)등의 역할을 수행하고 있다. 반면, ① 신고자 보호의 실효성 부족: 신분보장 및 비밀보장 규정이 있음에도 불구하고, 신고자에 대한 불이익 조치와 보복이 여전히 지속적으로 발생. ② 조사 권한의 한계: 국민권익위원회는 수사권이 없기에 강제 조사가 어렵고, 조사 결과에 대한 구속력도 약하다. ③ 민간 부문 적용 미흡: 부패 방지법은 주로 공공부문에 초점을 맞추고 있어, 민간 부문에서 발생하는 부패행위에 대한 규율과 신고자 보호는 상대적으로 취약하다는 한계를 지니고 있다(김성돈, 2018).

3) 국민권익위원회의 공익신고 상담 및 지원제도

(1) 제도 도입의 배경과 목적

국민권익위원회는 2008년 「부패방지권익위법」으로의 개정으로 출범한 이후, 공익신고자 보호 업무를 체계적으로 수행하고 있다. 특히, 2011년 「공익신고자 보호법」 제정·시행을 계기로 공익신고자 보호와 지원이 위원회의 핵심 기능으로 자리 잡았다(국민권익위원회, 2024). 공익신고 상담 및 지원제

18) 부패방지권익위법 제55조.

도는 신고하려는 사람이 불이익에 대한 두려움 없이 신고하도록 돕고, 신고 이후 발생할 수 있는 불이익 조치나 피해에 대해 실질적인 보호와 지원 제공을 목적으로 한다(국민권익위원회, 2025).

(2) 주요 내용

「공익신고자 보호법」의 운영과 관련하여 국민권익위원회는 다음과 같은 주요 지원 및 처리제도를 운영하고 있다.

첫째, 사전 상담 서비스이다. 공익신고를 고려하는 사람들은 신고 과정이나 보호조치 등에 대한 정보 부족으로 어려움을 겪는 경우가 많다. 이에 국민권익위원회는 신고자가 안전하게 신고할 수 있도록 사전 상담 서비스를 운영하고 있다. 전화 상담(1398) 및 온라인 상담(청렴 포털)을 통해 신고자가 신고 절차, 보호 및 보상제도, 증거자료 준비 방법 등에 대해 상담받을 수 있다(국민권익위원회, 2025).

둘째, 비실명 대리 신고 제도이다. 신고자가 신분 노출을 우려해 신고를 주저하는 경우, 변호사를 통해 비실명 대리 신고를 할 수 있다. 신고자는 변호사와 상담한 후 신고 내용을 제공하면, 변호사가 대리인이 되어 국민권익위원회에 신고하는 방식이다. 이 과정에서 신고자의 인적 사항은 변호사 외에 누구에게도 알려지지 않으므로 신분 보호가 강화된다. 대리 신고 변호사 수임료는 국민권익위원회가 부담하기 때문에 신고자는 비용 부담 없이 안전하게 신고할 수 있다(국민권익위원회, 2025).

셋째, 공익신고 접수 및 처리 지원이다. 국민권익위원회는 공익신고를 접수한 후, 해당 신고가 「공익신고자 보호법」에서 정한 공익침해행위에 해당 하는지 검토한다. 접수된 신고는 조사 권한이 있는 감독기관, 수사기관 등에 이첩되며, 신고자는 처리 결과를 통보받는다. 또한, 신고 과정에서 추가 자료 제출이나 사실관계 확인 등이 필요한 경우, 위원회가 신고자를 지원한다(국민권익위원회, 2025).

넷째, 신고자 보호조치 지원이다. 공익신고 이후 신고자가 해고, 징계, 전보 등 불이익 조치를 당한 경우, 신고자는 국민권익위원회에 보호조치를 신청할 수 있다. 위원회는 해당 공공기관이나 사업주에게 원상회복, 징계 취소, 근

무지 복귀 등 적절한 조치를 요구하며, 이를 따르지 않을 경우 과태료 부과 등 강제력을 동원할 수 있다. 신고자가 위협을 느끼거나 피해를 당할 우려가 있을 경우, 경찰청과 협조해 신변보호 조치를 요청할 수도 있다(국민권익위원회, 2025).

마지막으로, 경제적 지원(보상금·포상금·구조금)이다. 공익신고로 인해 국가·지자체에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우, 신고자는 보상금을 받을 수 있고, 신고자가 정신적·경제적 피해의 경우, 생계유지 등을 위한 구조금이 지급된다. 또한, 공익신고의 공로가 인정되면 부패 신고의 경우 포상금도 받을 수 있다(국민권익위원회, 2025).

(3) 운영 성과와 과제

국민권익위원회의 공익신고 상담 및 지원제도는 공익신고 활성화와 신고자 보호에 크게 기여하고 있다. 비실명 대리 신고 도입 후 신분 노출 우려가 감소해 신고 건수가 증가했으며, 보호조치와 구조금 지급 등 실질적인 지원이 강화되었다. 이 제도는 내부고발에 대한 사회적 인식을 개선하고, 공익침해행위를 사전에 차단하는 효과도 거두고 있다(국민권익위원회, 2024). 그러나 여전히 신고자의 신분이 간접적으로 노출되는 사례가 발생하고 있고, 사업주 등이 보호조치 결정을 이행하지 않을 경우, 강력한 법 집행과 실효성있는 신고자 보호 대책이 요구된다.

4) 형법과의 연계

공익신고와 관련하여 신고자의 신변을 위협하거나 신고 내용을 은폐하려는 불법적인 행위가 발생할 경우, 「형법」의 일반 규정을 통해 형사처벌이 이루어진다. 주요 관련 조항은 다음과 같다.

첫째, 협박죄(형법 제283조)이다. 공익신고자나 그 가족에게 해를 가할 것처럼 위협하거나, 신고를 막기 위해 폭언·위협을 가한 경우에는 협박죄가 적용된다. 협박죄는 3년 이하의 징역, 500만 원 이하의 벌금형에 처할 수 있다.

둘째, 강요죄(형법 제324조)이다. 신고자에게 신고 철회 등을 강요하기 위

해 폭행 또는 협박을 가하는 경우, 강요죄가 적용된다. 강요죄는 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금형에 처할 수 있다.

셋째, 증거인멸죄(형법 제155조)이다. 공익신고와 관련해 불법 행위 증거를 인멸하거나 위조·변조하는 경우, 증거인멸죄로 처벌된다. 특히 회사 내부자가 관련 서류나 전자기록을 파기해 증거를 없앤 경우도 포함된다. 증거인멸죄는 5년 이하의 징역 또는 700만 원 이하의 벌금형에 처할 수 있다.

마지막으로, 위계에 의한 공무집행방해죄(형법 제137조)이다. 공익신고로 인해 수사나 조사가 진행되는 과정에서 허위사실 유포나 거짓 자료 제출 등으로 조사기관을 속여 업무를 방해한 경우, 위계에 의한 공무집행방해죄가 적용된다. 이는 5년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금형에 처해진다. 이처럼 공익신고 과정에서 신고자를 위협하거나, 신고와 관련된 증거를 없애거나, 수사·조사를 방해하는 행위는 형법의 일반 규정을 통해 제재를 받을 수 있다.

5) 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률과의 연계

공익신고자에 대한 보복성 범죄가 발생할 경우, 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(이하 “특가법”)이 적용되어 가중 처벌된다.

첫째, 보복 범죄에 대한 가중처벌이다. 공익신고자가 신고한 사실에 대해 앙심을 품고 신체적 위해를 가하거나, 생명에 위협을 주는 폭력행위를 저질렀을 경우, 특가법이 적용되어 형이 가중된다.¹⁹⁾

둘째, 신고자 가족에 대한 보복 행위 포함이다. 신고자 본인뿐만 아니라 배우자, 직계가족, 형제자매 등 가족에게 위해를 가하는 경우도 동일한 가중처벌 대상이 된다.

「공익신고자 보호법」이 신고자의 신분보장, 불이익 조치 금지 등 '행정적 보호'에 초점이 맞춰져 있다면, 「형법」과 「특가법」은 신고자를 대상으

19) 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제5조의9(보복범죄 가중처벌)

- ① 보복살인: 신고자나 그 가족을 살해한 경우, 사형, 무기징역 또는 10년 이상의 징역
- ② 보복상해·폭행: 신고자에게 상해를 가한 경우, 3년 이상의 유기징역
- ③ 보복협박: 신고자를 협박한 경우, 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금

로 발생할 수 있는 범죄행위에 대한 '형사적 보호'를 제공한다. 특히, 신고자에 대한 보복 범죄를 일반 범죄보다 무겁게 처벌하도록 한 특가법 규정은 공익신고자를 실질적으로 보호하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 신고자에 대한 보복이 은밀하게 이루어지거나, 협박·회유 등 심리적 압박 형태로 발생하는 경우가 많아 실제로 형사처벌까지 이어지는 사례는 제한적이라는 지적이 있다. 또한, 신고자 본인이 협박이나 보복을 당하고도 두려움 때문에 신고하지 못하는 경우도 많아, 이러한 법적 보호장치가 실효성 있게 작동하도록 현장 대응력을 강화할 필요성이 제기된다.

3. 운영 현황

우리나라 공익신고제도는 국민권익위원회를 중심으로 운영된다. 국민권익위원회는 「공익신고자 보호법」에 근거하여 공익신고의 접수, 신고자 보호 및 보상, 상담 지원 등을 총괄하고 있다. 또한, 각 부처·지방자치단체·감독기관 등도 공익신고 접수 및 처리 기관으로 지정되어 있으며, 수사기관이나 감사기관 등도 신고 접수가 가능하다. 그러나 신고자의 보호 및 보상 업무는 국민권익위원회가 전담한다(국민권익위원회, 2024).

1) 공익신고 활성화를 위한 정책 추진

2018년부터 시행된 비실명 대리 신고제도는 변호사가 공익신고자의 신원을 밝히지 않고 대신 신고해 주는 제도로, 신고자의 신분 노출 우려를 줄여줬다. 또 국민권익위원회가 변호사 수임료를 전액 지원하기 때문에 신고자 부담이 없다. 이 제도 도입 후 신고 건수가 크게 증가했다(국민권익위원회, 2024). 또 국민권익위원회는 보호조치 결정을 받은 신고자가 사업주 등으로부터 이행 거부를 당하는 경우를 방지하기 위해 이행강제금 부과제도를 운영하고 있다. 보호조치 불이행 시 이행될 때까지 최대 3천만 원의 이행강제금을 반복 부과하도록 하여 실효성을 높였다. 또한 신고자와 가족의 심리적 불안 해소 및 일상 복귀를 돕기 위해 심리상담 및 법률 지원 서비스도 운영하고

있다. 또 공익신고자를 '공익신고자 명예의 전당'에 등재하는 등 사회적 명예 회복 및 긍정적인 인식을 확산시키기 위한 노력도 지속되고 있다(국민권익위원회, 2025).

2) 공익신고 접수 및 처리 현황

〈표 2-5〉을 보면 2011년 9월 「공익신고자 보호법」 시행 이후 공익신고 접수 건수는 꾸준히 증가해 왔으며, 2024년 말 현재 54,326건의 공익신고가 있었다. 특히 2018년 비실명 대리신고 제도 도입 이후에는 신고자 신분 노출에 대한 부담이 완화되면서 신고 건수가 다시 큰 폭으로 증가하였다. 2024년 기준 국민권익위원회에 접수된 공익신고 건수는 4,526건으로, 제도 시행 초기인 2012년(1,153건) 대비 약 4배 증가하였다.

한편 2014년에는 공익신고 건수가 9,130건으로 전년 대비 세 배 이상 급증하였다. 이는 박근혜 정부는 2013년 출범 이후 '불량식품 근절'을 국정과제로 제시하고 이른바 '불량식품과의 전쟁'을 선포하고, 불량식품을 4대 사회악 중 하나로 규정하면서 대대적인 단속과 홍보를 실시했으며, 소비자 신고센터 확대, 학교급식 점검 강화, 식품위생 합동단속, 24시간 신고 창구 운영 등을 통해 신고 접근성을 크게 높였기 때문이다(국민권익위원회, 2025). 이러한 흐름은 공익신고 건수와 신고 유형이 제도 설계뿐 아니라 정부 정책의 우선순위, 홍보 강도, 단속 의지에 의해 상당한 영향을 받을 수 있음을 시사한다. 즉 정부가 특정 위반행위에 대한 단속과 신고를 적극적으로 장려하는 경우 해당 분야의 신고가 단기간에 급증하는 정책적 효과가 발생할 수 있다. 반면 제도적 홍보가 감소하거나 단속력이 약화될 경우, 동일한 위반행위가 존재하더라도 신고 건수는 감소하거나 일정 수준에서 정체되는 양상을 보이기도 한다. 또, 2020년 이후 감소하거나 정체되는 것은 신고처를 다양한 공공기관으로 확대하면서 국민권익위원회에 신고된 건수는 상대적으로 줄어드는 양상이다(국민권익위원회, 2025).

〈표 2-5〉 연도별 국민권익위원회 공익신고 접수 현황

(단위: 건)

구분	건수	월평균
합계	54,326	328
2011년	292	97
2012년	1,153	96
2013년	2,887	241
2014년	9,130	761
2015년	5,771	481
2016년	2,611	218
2017년	2,521	210
2018년	3,923	327
2019년	5,164	430
2020년	5,546	462
2021년	4,531	378
2022년	3,266	272
2023년	3,005	250
2024년	4,526	377

※ 출처 : 2024 국민백서(국민권익위원회, 2025)

〈표 2-6〉은 2011년 「공익신고자 보호법」 시행 이후 2024년까지 국민권익위원회에 접수된 공익침해행위 54,326건의 분야별 현황을 보여 준다. 신고 건수는 제도 시행 초기인 2011~2013년에는 연평균 3천 건 미만에 머물렀으나, 2014년 이후 급격히 증가하여 9,130건에 달하는 등 제도가 본격적

으로 정착된 모습을 보였다. 전체 신고 중에서는 건강(33.3%), 안전(15.8%), 환경(7.8%), 소비자이익(7.7%) 분야가 높은 비중을 차지하였으며, 이는 국민의 생명·건강과 직결되는 생활밀착형 공익침해행위가 신고의 중심 축을 이루고 있음을 보여 준다(국민권익위원회, 2025). 한편 2020년 이후 국민권익위원회 접수 건수가 다소 감소세를 보이는 현상은 제도의 후퇴가 아니라, 소속 기관 및 지방자치단체 등으로 신고 창구가 분산된 결과로 해석된다. 국민권익위원회 관계자에 따르면, 「공익신고자 보호법」 개정으로 각 기관이 자체적으로 공익신고를 접수·처리할 수 있게 되면서, 국민권익위원회 직접 접수는 줄었지만 전체 공익신고 총량은 오히려 증가했다고 한다. 그러나 여전히 공정경쟁, 재정·세무, 개인정보보호 등 민간·경제 관련 분야의 신고 비율이 낮은 수준에 머물러 있어, 향후 제도 개선은 환경·보건 중심의 기존 신고 구조를 넘어, 경제, 노동, 디지털 데이터, 소비자권익 등의 영역으로의 확대를 병행해야 한다. 이러한 확장은 공익신고제도가 실질적인 사회적 감시 체계로 기능하기 위한 핵심적 조건이라 할 수 있다.

〈표 2-6〉 공익침해행위 분야별 접수 현황

(단위: 건)

연도 \ 분야	합계	건강	안전	환경	소비자 이익	공정 경쟁	이에 준하는 공익	일반 신고
합 계 (구성비 %)	54,326 (100.0)	18,068 (33.3)	8,601 (15.8)	4,236 (7.8)	4,164 (7.7)	1,328 (2.4)	433 (0.8)	17,496 (32.2)
2011	292	169	8	10	46	18		41
2012	1,153	389	167	201	118	29		249
2013	2,887	1,208	298	165	191	87		938
2014	9,130	5,570	1,936	312	345	94		873
2015	5,771	1,931	595	1,151	174	39		1,881
2016	2,611	937	377	232	149	69		847
2017	2,521	543	524	191	190	121		952

연도 \ 분야	합계	건강	안전	환경	소비자 이익	공정 경쟁	이에 준하는 공익	일반 신고
2018	3,923	821	706	179	202	161	1	1,853
2019	5,164	1,129	822	535	609	130	10	1,929
2020	5,546	1,867	1,276	358	536	92	29	1,388
2021	4,531	1,637	413	155	391	252	83	1,600
2022	3,266	657	215	334	452	84	63	1,461
2023	3,005	561	202	99	326	75	83	1,659
2024	4,526	649	1,062	314	435	77	164	1,825

※ 인용 : 2024 국민백서(국민권익위원회, 2025)

4. 주요 성과

국민권익위원회는 매년 부패 및 공익 침해 신고와 관련된 처리 현황과 보상 사례를 정리하여 보고하고 있다. 대표적으로 「2022 부패·공익 침해 신고 및 보상 사례집」은 공직사회 및 민간 영역에서 발생한 부패 행위와 공익침해행위, 그리고 이를 신고한 사람들에 대한 보호 및 보상 사례를 수록하고 있다. 이러한 사례집 발간은 공익신고 처리 과정의 투명성을 높이고, 국민에게 공익신고제도의 효과성과 중요성을 알리는 데 기여해 왔다(국민권익위원회, 2024). 공익신고자에 대한 보상금 지급과 신분 보호, 구조금 지원 등의 제도적 조치를 통해 잠재적인 신고자의 불안감을 해소하고, 적극적인 신고로 부패 방지와 공익 증진에 이바지하고 있다. 우리나라의 공익신고제도는 2011년 「공익신고자 보호법」의 제정을 계기로 체계적인 법적 기반을 갖추면서 본격적으로 발전하기 시작했다. 이 법은 공공의 안전, 환경, 보건, 소비자 이익, 공정경쟁 등 국민의 건강과 안전에 직결되는 495개 법률 위반행위를 공익침해행위로 규정하고, 이에 대한 신고를 활성화하는 동시에 신고자를 보호하는데 중점을 두고 있다. 법 시행 이후 국민권익위원회를 중심으로 신고 접수, 조사, 보호 및 보상 업무가 일원화되었고, 공공부문뿐만 아니라 민간 부문에

서도 부패와 비리를 억제하고 투명성과 책임성을 강화하는 데 상당한 성과를 거두었다.

1) 법적·제도적 성과

2011년 「공익신고자 보호법」 제정은 우리나라 공익신고자 보호제도의 역사에서 중요한 전환점이 되었다. 이 법은 공익신고자가 신고로 인해 신분상 불이익이나 경제적 피해를 입지 않도록 법적 보호 장치를 마련함으로써, 안전하게 공익신고를 할 수 있는 제도적 기반을 구축하였다. 구체적으로, 신고자의 신분보장(신고자의 신분 공개 및 암시 금지), 신원 비밀 유지(신고자의 동의 없는 인적 사항 공개 금지), 불이익 조치 금지(해고, 징계, 전보, 차별, 계약 해지 등 불이익 처분 금지)와 같은 세부 규정을 통해 신고자의 권익을 보호하고 있다.²⁰⁾ 이러한 보호조치의 요구는 국민권익위원회를 통해 신청할 수 있으며, 신고자가 불이익을 당했을 경우 원상회복 및 피해 구제를 위한 적극적인 지원이 이루어진다(국민권익위원회, 2022). 또한 공익신고자가 공익침해 행위를 신고함으로써 국가나 공공기관이 재정상 이익을 얻게 되면, 신고자에게 보상금을 지급하는 제도를 도입하였다. 보상금은 신고로 인해 회복되거나 절감된 금액을 기준으로 산정되며, 최대 30억 원까지 지급할 수 있다.²¹⁾ 아울러, 신고자가 신고 과정에서 경제적인 피해를 입거나 긴급하게 생계 지원이 필요한 경우에는 구조금도 받을 수 있도록 하여, 공익신고자의 경제적 부담을 완화하였다.²²⁾

이와 함께, 국민권익위원회는 공익신고자 보호 및 신고 활성화를 위해 신고 접수, 조사, 보호 및 보상 업무를 원스톱(One-Stop) 체계로 일원화하여 운영하고 있다. 신고자는 국민권익위원회뿐만 아니라 수사기관, 감사원, 국세청, 관할 지방자치단체 등 신고할 수 있는 기관이 다양해 졌다. 이러한 체계적 운영은 신고자의 접근성을 높이고, 신속한 보호조치가 가능하게 했다(국민

20) 공익신고자 보호법 제10조(신변보호 등), 제12조(불이익조치의 금지), 제14조(비밀 유지)

21) 공익신고자 보호법 제26조(보상금 지급), 같은 법 시행령 제28조(보상금 지급한도)

22) 공익신고자 보호법 제29조(구조금 지급)

권익위원회, 2024). 공익신고 활성화를 위해 공공기관과 민간기업을 대상으로 반부패 교육 및 홍보도 지속적으로 보호제도의 취지를 알리고 있다. 한편, 공익신고자에 대한 차별이나 보복이 발생하지 않도록 공공기관이나 기업 담당자를 대상으로 반부패·청렴교육을 실시하고 있다. 또한, 공익신고 관련 사례집, 보호제도 안내 책자 등을 발간하여 공익신고 제도에 대한 이해도를 높이도록 지원하고 있다(국민권익위원회, 2023). 공익신고 대상 범위 또한 법 시행 초기 169개 법률에서 시작하여 현재는 495개 법률로 확대되었다. 건강, 안전, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁 등 국민 생활과 밀접하게 관련된 사회적 중요성이 큰 분야가 모두 포함되었다. 이는 부패행위 뿐만 아니라 다양한 공익침해행위까지 포괄적으로 신고할 수 있는 길을 열어주었고, 우리 사회 전반의 안전과 공공복리 증진에 기여했다(국민권익위원회, 2025).

2) 사회적 성과

공익신고제도는 공공부문과 민간 부문 전반에 걸쳐 부패와 비리를 방지하고, 사회적 안전망을 강화하는 데 중요한 역할을 해왔다. 공익신고를 통해 은폐되었던 대형 비리 사건들이 폭로되고 시정되면서, 국민의 공공기관과 기업에 대한 불신을 회복하는 기반이 마련되었다. 특히 국민권익위원회는 지속적인 홍보와 교육을 통해 과거 내부고발자에 대한 ‘배신자’ 혹은 ‘밀고자’라는 부정적 인식이 사회적 정의와 공공의 이익을 지키는 필수적인 행위라는 긍정적인 인식을 확산시키는 데 주력해 왔다(국민권익위원회, 2023). 과거에는 내부고발자가 조직 내에서 고립되거나 불이익을 받는 경우가 빈번했지만, 「공익신고자 보호법」 시행 이후 공익신고자에 대한 법적 보호와 보상 체계가 정착되면서, 신고에 대한 심리적 부담과 두려움이 점차 감소하고 있다. 이에 따라 공익신고자는 사회적 약자가 아닌 공공의 이익을 지키는 ‘양심적 시민’으로 인정받는 분위기가 조성되었다(국민권익위원회, 2022). 또한, 공익신고는 환경오염, 식품 안전, 소비자 피해, 의료 부정, 안전 규정 위반 등 국민 생활과 밀접한 사회적 위험 요소를 조기에 발견하고, 피해 확산을 방지하는 데 실질적인 역할을 해왔다. 예를 들어, 특정 기업의 폐기물 불법 투기 행위 적발

로 환경오염을 방지하거나(국민권익위원회, 2024), 의료기관의 요양급여 부정 수급 사례 신고가 국민건강보험 재정 누수를 막는 등, 각종 안전 규정 위반 신고로 산업재해를 예방한 사례 등이 대표적이다(국민권익위원회, 2024). 이처럼 부패 및 공익침해행위에 대한 사회적 감시 기능 강화로 법과 원칙이 지켜지는 사회 분위기를 조성하였고, 국민의 생명·건강·안전·환경 등 공공의 이익을 실질적으로 보호하는 중요한 수단으로 자리 잡았다.

3) 경제적 성과

공익신고제도는 공공 재정의 부정 사용을 방지하고, 부패로 인한 경제적 손실을 회복하는 데 중요한 역할을 해왔다. 국민권익위원회가 운영하는 공익 신고 보상금 제도를 통해 공익신고자는 공공기관이나 국가 재정 누수를 막거나 환수에 기여한 경우, 일정 금액의 보상을 받을 수 있다. 이러한 보상금 지급 제도는 공익신고 활성화를 유도하는 경제적 유인책이 되었다. 실제로 국민권익위원회에 따르면, 2012년부터 2024년까지 부패 신고에 의한 국가나 공공기관이 환수하거나 절감한 금액은 약 3,409억 원에 달하며, 이에 대한 보상금액은 약 310억 원에 달한다.

〈표 2-7〉은 2012년부터 2024년까지 국민권익위원회가 지급한 부패 신고 보상금의 연도별 현황을 보여 준다. 이 기간 동안 총 2,737건의 부패 신고가 보상 대상으로 인정되었으며, 보상대상가액은 약 3,409억 원, 보상금 총액은 약 310억 원, 평균 보상금은 약 1,133만 원으로 집계되었다(국민권익위원회, 2024). 연도별 추세를 보면, 2012~2015년 초기에는 연평균 30~40건 수준으로 제한적이었으나, 2016년 이후 제도 인식 확산과 신고 활성화에 따라 보상 건수와 지급액이 모두 증가하였다. 특히 2021~2023년 기간에는 연평균 500건 이상으로 급증하며 제도가 안정기에 진입한 것으로 보인다. 그러나 전체 보상금 지급비율은 평균 10.9%로, 법정 상한인 30%에 한참 미치지 못하는 수준에 머물러 있다. 이는 2015년 이후 보상 건수는 증가했음에도 평균 보상금액이 4,919만 원(2015년)에서 700만 원 수준(2021년)으로 급감한 통계에서도 확인된다(국민권익위원회, 2024). 이러한 수치는 제도상으로는 최

대 30%까지 지급이 가능함에도 실제 운영에서는 그 법적 취지가 충분히 구현되지 못하고 있음을 보여 준다. 다시 말해, 공익신고 보상 제도는 법과 실제, 형식과 실질 간의 괴리를 여전히 내포하고 있으며, 이는 제도의 실효성을 저해하는 구조적 한계의 단면을 보여 준다.

〈표 2-7〉 부패 신고 보상금 지급 현황

(단위: 건, 천원)

구 분	지급	보상대상가액	보상금액	평균 보상금액	지급비율
합계	2,737	340,938,315	31,032,725	11,338	10.9%
2012년	40	11,131,731	1,400,444	35,011	12.5%
2013년	37	8,393,38	951,210	25,708	11.3%
2014년	30	6,878,647	619,347	20,644	8.9%
2015년	29	28,770,531	1,426,658	49,195	4.9%
2016년	90	23,997,537	2,275,033	25,278	9.4%
2017년	113	26,539,641	2,108,374	18,658	7.9%
2018년	166	36,836,590	3,114,994	18,765	8.4%
2019년	197	28,364,346	2,312,974	11,740	8.1%
2020년	238	46,003,611	3,842,099	16,143	8.3%
2021년	485	40,862,696	3,397,868	7,005	8.3%
2022년	480	17,922,028	2,863,390	5,965	15.9%
2023년	601	40,482,944	4,055,806	6,747	10.0%
2024년	231	24,704,633	2,664,528	11,534	10.7%

※ 출처 : 2024 국민백서(국민권익위원회, 2025)

또, 2012년부터 2024년까지 공익신고로 인한 국가나 공공기관이 환수하거나 절감한 금액은 약 2,600억 원에 달하며, 같은 기간 신고자들에게 지급된 보상금 총액은 약 149억 원에 이른다(국민권익위원회, 2025).

〈표 2-8〉은 2012년부터 2024년까지의 공익신고 보상금 지급 현황을 보여 준다. 해당 기간 동안 총 6,779건의 공익신고가 보상 대상으로 인정되었으며, 보상대상가액은 약 2,604억 원, 보상금 총액은 약 149억 원, 평균 보상금은 약 220만 원으로 나타났다(국민권익위원회, 2025). 연도별 추세를 보면, 2012년 제도 초기에는 건수가 32건, 지급비율 19.2%로 높게 나타났으나, 이후 신고 건수가 증가함에 따라 지급비율은 점차 하락하였다.

특히 2018년 이후 보상대상가액이 급격히 증가했음에도 불구하고, 지급비율은 평균 5% 내외로 하락하여, 제도 운용이 양적으로 확대된 반면 실질적인 보상 효과는 오히려 약화된 것으로 분석된다. 2024년에는 보상대상가액이 약 477억 원으로 집계되었으나, 실제 보상금액은 11억 원 수준(지급비율 2.4%)에 불과하였다. 이는 법정 상한 30%에 비해 현저히 낮은 수준으로, 제도의 형식적 존재와 실제 집행 간 괴리를 보여 주는 대표적 사례라 할 수 있다. 또 부패 신고 보상금(평균 10.9%)과 비교할 때 공익신고 보상금의 평균 지급비율은 약 5.7%로 절반 수준에 불과하며, 이는 공익신고의 공공적 성격에도 불구하고 제도적 인센티브가 상대적으로 취약함을 의미한다. 결과적으로 공익신고 보상제도는 제도적 기반은 확보되었으나, 실질적인 경제적 유인과 보호 효과는 여전히 제한적이며, 신고자의 적극적 참여를 유도하기 위해서는 보상금 지급 기준의 현실화 및 차등적 보상 체계 도입이 필요하다.

〈표 2-8〉 공익신고 보상금 지급 현황

(단위: 건, 천원)

구 분	지급	보상대상가액	보상금액	평균 보상금액	지급비율
합계	6,779	260,446,322	14,953,399	2,205	5.7%
2012년	32	147,860	28,472	890	19.2%

구 분	지급	보상대상가액	보상금액	평균 보상금액	지급비율
2013년	319	1,230,929	227,708	714	18.4%
2014년	657	2,239,585	397,340	605	17.7%
2015년	511	1,988,446	379,997	744	19.1%
2016년	2,476	8,344,742	1,603,578	648	19.2%
2017년	1,710	11,198,923	1,976,511	1,156	17.6%
2018년	277	66,077,269	2,213,658	7,992	3.3%
2019년	211	22,254,652	1,534,593	7,293	6.8%
2020년	249	25,258,924	1,560,901	6,269	6.1%
2021년	138	10,312,828	811,290	5,873	7.8%
2022년	99	48,536,415	2,255,828	22,786	4.6%
2023년	45	15,080,041	813,790	17,814	5.3%
2024년	55	47,775,708	1,149,733	20,904	2.4%

※ 출처 : 2024 국민백서(국민권익위원회, 2025)

그럼에도 공익신고는 단순한 도덕적 의무 수행에 그치지 않고, 국가 재정의 건전성 확보와 국민 세금의 보호라는 실질적 효과를 창출하고 있다. 공익 신고를 통해 부패 행위가 적발되고 시정됨으로써, 단순한 금전 환수 효과를 넘어 행정 및 경제 전반의 사회적 비용 절감에도 기여하고 있다. 부패와 비리가 만연한 사회에서는 행정과 기업의 운영이 비효율화되고, 시장 신뢰가 약화되어 장기적으로 경제의 안정성과 지속 가능성이 저해된다(Rose-Ackerman, 1999). 공익신고제도는 이러한 비효율을 사전에 억제하고, 위법행위 발생 시 신속한 시정을 유도함으로써 공공·민간 부문의 신뢰 회복과 효율성 향상에 긍정적 영향을 미쳤다.

특히 제도 정착 이후 기업의 법 준수 의식과 윤리경영 수준이 향상되었으며, 공익신고의 증가에 따라 다수의 기업들이 내부통제 시스템을 강화하고 자율적 준법경영 체계를 도입하였다(국민권익위원회, 2023).

제 3 절 선행연구 고찰

공익신고제도에 관한 기존 연구는 개념적 논의에서 제도적 필요성, 신고자 보호와 보상 체계, 나아가 제도 개선 방안에 이르기까지 다층적으로 축적되어 왔다. 이러한 연구의 폭넓은 전개를 체계적으로 정리하기 위해 본 연구는 선행연구를 네 가지 범주로 구분하였다. 첫째, 제도의 이론적 기반과 개념적 특성을 다룬 ‘이론적 동향’, 둘째, 공익신고제도의 도입 필요성을 분석한 ‘제도의 필요성 연구’, 셋째, 제도의 실효성을 결정하는 핵심 요소인 신고자 보호 및 보상 체계를 다룬 연구, 넷째, 제도적 한계와 개선 방향을 제시한 연구로 구분하였다. 이러한 분류는 공익신고제도 연구가 개념적 논의에서 제도적 기능 검토와 개선 요구로 확장되어 온 흐름을 반영하며, 각 범주가 서로 연속성을 가지면서도 연구 대상과 분석 관점에 있어 구별되는 특징을 갖기 때문이다.

1. 공익신고제도 연구의 이론적 동향

공익신고제도에 관한 학문적 논의는 「공익신고자 보호법」 제정(2011년)을 기점으로 본격화되었다. 초기 연구들은 주로 제도의 도입 배경과 필요성(김기선, 2014; 김기현, 2012), 그리고 법제화 과정의 정당성을 규명하는 데 초점을 맞추었다. 이후에는 제도의 성과와 한계를 평가하고, 보호·보상 체계 및 제도 운영의 개선 방안을 모색하는 방향으로 발전했다. 박호연·김명대(2018)는 「공익신고자 보호법」의 제정을 통해 공익신고자 보호의 법적 근거가 확립되었다고 평가하면서도, 제도의 실효성을 확보하기 위해 국민권익위원회를 중심으로 한 행정 운영체계의 정비와 법적 절차의 명문화가 필요하다고 주장했다. 이 시기의 연구들은 전반적으로 공익신고제도의 법적 기반 확립

과 제도적 안정화를 핵심 과제로 다루었다.

최근에는 연구들은 공익신고를 단순한 행정절차나 반부패 정책의 수단으로 한정하지 않고, 헌법상 기본권의 실현 행위로 재해석하려는 경향으로 확장되었다. 이러한 흐름은 신고 행위를 표현의 자유, 양심의 자유, 행복추구권 등 헌법상 권리의 구체적 실현으로 이해하고, 국가의 보호 의무를 인권적 책무로 확대하는 논의로 이어졌다(박대규, 2023). 즉, 공익신고제도를 ‘부패 방지 장치’에서 ‘국민의 기본권 보장 체계’로까지 확장하려는 시도가 이루어지고 있다.

임현섭(2023)은 형법적 관점에서 공익신고자의 법적 지위를 검토하며, 공익신고 행위가 「형법」상 ‘공무상 비밀누설죄’ 등 처벌 조항과 충돌할 가능성을 지적했다. 그는 이를 해소하기 위해 「공익신고자 보호법」에 형사상 면책조항을 신설하고, 불이익조치 입증책임의 전환 및 자수자 감면 규정의 도입이 필요하다고 주장하였다. 이러한 연구들은 공익신고의 정당성을 형법적으로 보호할 필요성을 제시함으로써, 신고자의 법적 지위 명확화와 제도적 신뢰성 확보의 방향을 제시했다는 점에서 의의가 있다.

한편, 제도의 운영과 보호·보상 체계의 효율성을 분석한 연구들도 축적되었다. 박호연·김명대(2018)는 「공익신고자 보호법」 시행 이후 드러난 한계를 실증적으로 검토하며, 공익침해행위의 범위를 열거주의에서 포괄주의로 전환하고, 비실명 대리신고의 도입 및 불이익조치 입증책임의 전환 등을 구체적 개선 방안으로 제시했다. 권수진·윤성현(2016)은 「공익신고자 보호법」과 「부패방지권익위법」을 통합 운영함으로써 중복 기능을 해소할 것을 제안했다.

제도의 행정적 운영을 실증적으로 분석한 연구들도 등장했다. 정환필(2023)은 공직사회의 청렴윤리와 조직문화를 중심으로 소방공무원 집단의 부패 실태를 조사하여, 공직윤리 수준이 신고제도의 실효적 작동에 직접적인 영향을 미친다고 분석했다. 그는 실질적 보호는 법적 장치뿐 아니라 조직문화 개선과 청렴윤리교육 강화를 통해 달성되어야 한다고 주장했다. 이희갑(2020)은 신고자 보상 체계의 이원화 문제를 지적하며, 신고자 보호의 실효성을 높이기 위해 보상지원기금의 조성 및 사회적 인식 개선이 병행되어야 한다고 보았다.

해외 비교연구 역시 제도적 완성도를 높이는 방향으로 진행되었다. 이우진

(2022)은 EU의 「공익신고자보호지침 EU, 2019」을 중심으로 EU 회원국의 제도적 표준을 분석했다. 그는 이 지침이 단순한 신고자 보호를 넘어 전·현직 직원, 협력업체 관계자, 언론인 등 다양한 이해관계자까지 보호 대상을 확장하였음을 지적하며, 독립된 신고 채널 설치, 보복행위 제재, 내부·외부 신고 절차의 병행, 법률상 상담 및 지원 체계 구축 등을 제시했다.

종합하면, 공익신고제도에 관한 국내 연구는 제도 도입기의 법제적 기반 확립에서 출발하여, 제도 운영의 행정적·실증적 검토, 그리고 최근의 기본권 중심의 인권적 접근으로 단계적으로 확장되어 왔다.

2. 공익신고 및 공익신고자 보호제도의 필요성에 관한 연구

공익신고제도는 부패를 방지하고 공공의 이익을 보호하기 위한 핵심적 장치로서, 국가의 청렴성과 사회적 신뢰를 유지하는 데 중요한 기능을 수행한다. 공익신고는 조직 내부의 부정행위나 불법 행위를 외부에 알림으로써 사회의 투명성과 책임성을 높이는 역할을 하지만, 보호장치가 미흡할 경우 신분 노출에 따른 보복의 위험으로 인해 신고가 위축될 수 있다(권수진·윤성현, 2016). 따라서 공익신고자 보호를 위한 법적 제도 확립과 강력한 집행이 수반되어야 할 것이다.

첫째, 공익신고제도의 도입 및 보호의 필요성에 관한 초기 연구들은 공익 신고가 부패 방지와 투명성 확보의 기반이라는 점을 강조했다. 권수진·윤성현(2016)은 공익신고가 조직 내 부패를 예방하고, 정부와 기업의 책임성을 강화하는 사회적 감시 기능을 수행한다고 분석했다. 김기현(2012)은 부패와 같은 공익침해행위는 고도로 은밀하게 이루어지기 때문에 조직 내부자의 신고가 필요하며, 이러한 신고를 유도하기 위한 법의 필요성과 신고자 보호의 필요성을 주장했다. OECD(2016) 또한 공익신고자 보호제도를 “국가 반부패 체계의 핵심 요소(Core element of anti-corruption system)”로 규정하면서, 제도적 보호가 확보되지 않은 국가는 부패통제 기능이 약화된다고 경고했다.

둘째, 공익신고자 보호의 법적·제도적 한계를 지적한 연구들은 신고자의 신분 노출과 불이익 조치 위험에 초점을 맞추었다. 박호연·김명대(2018)는

「공익신고자 보호법」 시행 이후에도 실질적 보호가 미흡하다고 지적하면서, 조직 내부에서의 신고가 보복으로 이어지는 사례가 있다고 지적했다. 이들은 신고자 신분이 노출될 경우 경제적 손실과 사회적 낙인이 동반되며, 보호가 미흡할 경우 신고의 활성화를 기대할 수 없다고까지 주장했다. 국제투명성기구(TI, 2021) 또한 법적 보호가 불충분한 국가에서 신고율이 현저히 낮아지는 현상을 확인하고, 법적 보호장치와 문화적 수용성이 병행되어야 함을 강조했다. 장수연(2021)은 우리나라의 보호제도가 여전히 형식적 수준에 머물러 있으며, 신고자 지원과 사후 보호가 제한적이어서 제도의 실효성을 저해한다고 평가했다. 성중탁·박상준(2023)은 공익신고자의 법적 보호가 강화되지 않으면 내부신고 활성화가 어렵고, 박대규(2023)는 장기적으로 제도의 신뢰성과 지속 가능성을 약화시킬 수 있다고 분석했다.

셋째, 공익신고를 헌법적 기본권의 실현 행위로 규정한 연구들도 등장했다. 박대규(2023)는 공익신고를 표현의 자유와 양심의 자유를 실현하는 시민적 행위로 해석하였고, 이는 신고자가 공공의 이익을 위한 헌법적 권리 행사를 수행하는 것으로 본다. 또한 유럽인권재판소(European Court of Human Rights, ECHR)는 공익신고자가 공공의 이익을 위해 정보를 공개한 경우, 그 행위를 표현의 자유의 보호범위 내에 포함된다고 판시했다(ECHR, *Guja v. Moldova*, 2008).²³⁾ 이러한 관점은 공익신고를 단순한 법적 절차를 넘어, 시민의 자유와 책임을 실현하는 헌법적 가치로 확장 시키고 있다.

마지막으로, 미국, 영국, EU의 공익신고제도는 서로 다른 법체계와 정치·사회적 맥락 속에서 발전해 왔으나, 신고자 보호의 실효성을 확보하기 위한 핵심 장치라는 점에서 공통된 구조적 특징을 보인다.

첫 번째, 미국의 금전적 보상 중심의 실효적 집행 모델이다. 미국은 「부정청구방지법(FCA)」을 통해 공익신고자에게 정부를 대신한 소송(*Qui Tam*)을 제기할 권한을 부여하고, 회수액의 15~30%를 보상금으로 지급한다(장수

23) *Guja v. Moldova* 사건은 2008년 유럽인권재판소(European Court of Human Rights, ECtHR)의 판결로, 유럽인권협약(European Convention on Human Rights) 제10조에 따라 내부고발자(whistleblower)의 보호 기준을 확립한 선례다.

재판소는 형사절차에 대한 정치적 개입 사실을 언론에 공개했다는 이유로 해임된 공무원 이아코브 구야(Jacob Guja)의 표현의 자유를 몰도바 정부가 침해했다고 판시했다.

이 판결은 개인의 표현의 자유와 국가의 비밀 유지 이익을 조화시키기 위한 여섯 가지 판단 기준(six criteria)을 제시했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

연, 2021). 적용 범위도 군수·의료·방위산업·건설 등 공공재정이 투입되는 모든 분야로 확대되어 광범위한 부정청구 행위에 대응할 수 있다(Kim, 2018). 또한 「도드-프랭크법(Dodd-Frank Act)」은 공익신고자 프로그램을 통해 제재금의 10~30%를 보상금으로 지급할 수 있도록 규정하였다(Kang & Rubin, 2022). 신고자는 익명신고가 가능하며, 사용자의 보복은 법으로 금지된다. 미국의 특징은 공익신고를 금전적 인센티브 기반의 규제 집행 장치로 활용한다는 점이다.

둘째, 영국의 보호 중심의 시민적 의무 모델(PIDA)이다. 영국의 「공익신고법(PIDA)」은 신고 대상을 범죄, 법적 의무 위반, 사법의 오판, 생명·건강·안전 위협, 환경파괴, 은폐 행위 등 폭넓게 인정한다(국민권익위원회, 2020). 이는 한국의 ‘열거식 신고 대상’과 달리 포괄적 신고 대상 구조를 채택한 것이다(박대규, 2023). 보복을 당한 신고자는 고용법원에 제소할 수 있으며, 복직·재고용·손해배상 등 다양한 구제명령이 가능하다. 특히 배상금 상한이 없어 실질적 회복이 가능하다는 점이 특징이다(이훈재, 2015). 또한 PIDA는 해고 후 7일 이내 신청할 수 있는 임시 구제 절차를 명시하여 신고자의 생계와 지위를 신속히 보호하도록 하고 있다(박대규, 2023). 보상금 제도는 두지 않으며, 공익신고를 ‘시민적 책무(Public Duty)’로 보는 법철학이 반영된다. 즉, 보상금이 아닌 보호·권리구제 중심의 제도적 설계가 특징이다(장수연, 2021).

셋째, EU의 기본권 중심의 포괄적 보호 체계이다. EU의 「공익신고자 보호지침 EU, 2019」은 신고를 노동관계 문제를 넘어 시민의 기본권 실현 행위로 규정한다(박대규, 2023). 보호 대상도 근로자 외에 자영업자, 인턴, 퇴직자, 구직자, 가족 및 조사 협조자까지 확대하여 사회적 관계망 전체를 포괄한다(이우진, 2022). 불이익이 발생하면 사용자가 정당성을 입증해야 하는 입증 책임 전환 원칙과 조사 중 지위를 보장하는 임시 구제 절차가 도입되어 권리구제의 실효성이 크게 강화되었다. EU의 「공익신고자 보호지침 EU, 2019」은 금전적 보상금을 두지 않고, 공익신고를 시민적·윤리적 책임의 문제로 본다는 점에서 미국과 차별화된다.

3. 신고자 보호 및 보상에 관한 연구

공익신고제도의 핵심은 신고 이후 발생할 수 있는 불이익으로부터 신고자를 실질적으로 보호하고, 공익 실현에 기여한 행위에 대해 정당한 보상을 제공하는 데 있다. 이러한 관점에서 다수의 연구들은 법률적 보호장치의 미비와 보상 체계의 한계를 제도 실효성을 저해하는 주요 요인으로 지적했다. 특히 공익신고자의 법적 지위, 불이익조치에 대한 구제 절차, 금전적·비금전적 지원 체계는 제도의 신뢰성과 지속 가능성을 좌우하는 핵심 요소로 평가된다(OECD, 2016; 박호연·김명대, 2018; 임현섭, 2023).

임현섭(2023)은 공익신고자 보호제도를 형법적 관점에서 분석하며, 신고행위가 「형법」상 ‘공무상 비밀누설죄’나 ‘업무상 비밀누설죄’와 충돌할 가능성을 지적했다. 그는 이러한 법적 모순이 신고자의 위축을 초래한다고 보았다. 이에 따라 「공익신고자 보호법」에 형사상 면책조항을 명시하여 공익신고가 위법성 조각사유로 인정받을 수 있도록 해야 한다고 주장했다. 또한 불이익조치 입증책임의 전환(제23조 강화)과 자수자 감면 규정의 확대를 제안하면서, 신고자의 법적 안정성을 높이는 제도적 보완이 필요하다고 강조했다. 박호연·김명대(2018)는 「공익신고자 보호법」의 적용 한계를 실증적으로 분석하며, 현행 제도의 보호 및 보상 체계가 여전히 불완전하다고 평가했다. 이들은 2017년 당시 국회에 발의된 노회찬·민병욱·소병훈 의원 등의 개정안을 중심으로 제도 개선 방향을 제시했다. 첫째, 공익침해행위의 범위를 열거주의에서 포괄주의로 전환하여 신고 대상을 확대할 것. 둘째, 불이익조치의 입증책임을 피신고자에게 전환하여 권리구제의 실효성을 높일 것. 셋째, 익명신고 및 대리신고제 도입을 통해 신분 노출 위험을 완화할 것을 제안했다. 또한 공익신고자의 신상정보를 고의로 공개한 자에 대한 형사처벌을 강화하고, 국민권익위원회가 불이익조치 사건을 수사기관에 의무적으로 고발하도록 하는 법률개정의 필요성을 제기했다.

국제기구 차원에서도 보호 및 보상의 강화는 주요 과제로 제시되어 왔다. OECD(2016)는 공익신고자 보호를 부패방지 정책의 핵심 요소로 규정하며, 명확한 법적 정의의 도입, 보복행위에 대한 실질적 제재, 독립적 신고·조사기

구 설치, 신고자의 법적 구제 수단 보장을 각국의 입법기준으로 제시했다. 특히 “신고자 보호가 확보되지 않은 부패방지제도는 실질적 효력을 갖기 어렵다”고 지적하면서, 법적 보장과 사회적 수용의 병행을 강조했다.

이영우·장수연(2020)은 내부신고자와 외부신고자 간의 법적 지위 차이에 주목했다. 현행 「공익신고자 보호법」 제2조 제4호는 보상금 신청 자격을 ‘내부 공익신고자’로 한정하고 있어, 외부신고자는 보상 대상에서 제외된다. 이들은 동일한 공익신고임에도 보상 여부가 신고자의 소속에 따라 달라지는 것은 평등원칙에 반할 소지가 있다고 지적했다. 따라서 보상자격은 신고자의 신분이 아니라 공익적 효과와 정당한 동기를 기준으로 확대되어야 한다고 주장했다. 이는 공익신고의 법적 효과를 개인의 지위가 아니라 사회적 공익 실현에 대한 기여도로 판단해야 한다는 점에서 입법적 함의를 제공한다.

해외 비교연구 또한 보호 및 보상제도의 발전 방향을 구체화했다. 미국의 「부정청구방지법(FCA)」은 신고자에게 최대 30%의 금전적 보상을 지급하며, 「공익신고자 보호법(WPA)」은 연방공무원의 신고를 장려하기 위해 복직 및 구제 절차를 명시하고 있다(Callahan & Dworkin, 1992). 영국의 「공익신고법(PIDA)」은 보복 조치를 금지하고, 부당해고 시 손해배상 및 복직을 보장한다(Lewis, 2001; 박대규, 2023). 이러한 해외 입법례는 공익신고제도의 실효성이 단순한 신고 절차의 완비가 아니라, 신고자 보호와 보상의 실질적 제도화에 달려 있음을 보여 준다.

종합하면, 기존 연구들은 공익신고자 보호와 보상제도의 실질적 강화를 제도의 지속 가능성 확보를 위한 핵심 과제로 인식하고 있다. 특히 입증책임의 전환, 보상 대상의 확대, 독립적 조사기구의 설치 등은 학계에서 공통적으로 제기되는 주요 개선 과제이다.

4. 공익신고제도의 개선에 관한 연구

공익신고제도의 한계가 지속적으로 지적되면서, 제도의 실효성을 높이기 위한 다양한 개선 방안이 논의 되어 왔다. 선행연구들은 공익신고자의 보호 강화, 경제적 지원 확대, 법적 보호 범위 확장, 사후 관리 체계 구축 등 네

가지 측면에서 개선 방향을 제시했다.

첫째, 공익신고자 보호 체계의 강화이다. 국내 연구들은 공익신고자가 보복이나 불이익의 우려 없이 신고할 수 있는 환경 조성을 제도의 핵심 과제로 지적했다. 김기선(2014)은 신원 보호와 비밀보장이 제도의 근간임에도 수사·행정 단계에서 신분이 노출되는 사례가 발생한다고 분석했다. 성중탁·박상준(2023)은 현행 「공익신고자 보호법」이 불이익 조치 금지 규정을 두고 있음에도 실질적 집행력이 부족하다고 지적했다. 이에 따라 다수의 연구들은 미국의 「공익신고자 보호법(WPA)」이나 영국의 「공익신고법(PIDA)」 처럼 익명 신고 제도와 불이익 방지 장치를 강화해야 한다고 제안했다(Callahan & Dworkin, 1992; Lewis, 2001; 박대규, 2023). OECD(2016) 또한 각국에 입증책임의 전환과 신속한 보호명령 제도를 제도화할 것을 권고한 바 있다.

둘째, 경제적 보상 및 지원 확대이다. 공익신고 이후 생계 곤란, 실직, 법률 비용 부담 등의 문제가 빈번하게 발생한다는 점에서, 경제적·법률적 지원 강화가 필요하다는 지적이 이어졌다. 김기선(2014)은 보상금 제도가 존재하더라도 실질급률이 낮고 지급 절차가 장기화되는 점을 문제로 제시했다. OECD(2016)와 TI(2021)는 금전적 보상 외에도 법률 지원, 직업 재교육, 심리 상담 등 실질적 지원이 병행되어야 한다고 강조했다. 미국의 「부정청구방지법(FCA)」은 제재금의 30%까지 보상하는 제도를 운영하는 점은 대표적인 국제 사례로 평가된다.

셋째, 법적 보호 범위의 확대이다. 공익신고의 보호 대상을 공공부문에 국한하지 않고 민간 부문으로 확장할 필요성이 제기되었다. 성중탁·박상준(2023)은 현행 법률이 특정 위반행위만을 공익 침해로 규정하고 있어 노동권 침해, 환경오염, 소비자 피해 등 현대적 위험을 충분히 포괄하지 못한다고 지적했다. 이범석(2018)은 일본의 「공익통보자보호법」이 2022년 개정을 통해 환경·노동·소비자 영역까지 보호 대상을 확대한 점을 들며, 우리나라 역시 포괄적 법률 구조로 전환해야 한다고 주장했다. EU의 「공익신고자 보호지침 EU, 2019」 또한 민간 부문을 포함한 다층적 신고 경로를 규정하며, 선택 가능한 다중채널 시스템을 제시했다(이우진, 2022).

넷째, 사후 관리 및 사회적 인식 개선이다. 신고 이후의 보호조치와 사회

적 복귀 지원이 미흡하다는 점에서, 장기적 사후 관리 체계의 필요성이 강조되었다. 권수진·윤성현(2016)은 신고자의 정신적 스트레스와 사회적 고립을 주요 문제로 지적하며 상담, 치료, 재취업 지원 등 종합적 보호 조치의 필요성을 제기했다. 이우진(2022)은 EU의 「공익신고자 보호지침 EU, 2019」이 법적 보호뿐 아니라 심리·경제적 지원까지 포함하고 있음을 분석하며, 종합지원 체계 구축을 우리나라에 제안했다. TI(2021)는 공익신고에 대한 사회적 낙인을 해소하고, 신고를 시민적 책임으로 인식시키는 문화적 변화의 병행을 강조했다.

이러한 논의를 바탕으로, 다수의 연구는 제도 개선을 법률적·제도적 차원을 넘어 구조적·문화적 차원으로 확장했다. 박대규(2023), 이우진(2021), 이희갑(2020), 정환필(2023) 등의 연구는 제도의 실효성을 높이기 위한 종합적 개선 방향을 제시했다. 박대규(2023)는 내부고발자 보호제도를 헌법상 기본권 실현 장치로 재해석하며, 공익신고자 보호제도의 근본적 목적을 단순한 반부패 수단이 아닌 국가의 적극적 의무로 규정했다. 그는 델파이 기법을 활용해 법조인과 행정전문가 등 31인을 대상으로 분석한 결과, 독립된 신고·조사기구의 설치, 익명성 보장, 보복행위에 대한 형사적 제재 강화, 실질적 복직 및 보상제도 확립, 신고자 법적 지위의 명문화 등을 공통된 개선 방향으로 도출했다.

이희갑(2020)은 부패 신고자 및 공익신고자에 대한 실질적 보상이 미흡하다고 지적하고, ‘(가칭)공익신고자 보호 기금’의 도입을 주장했다. 이는 이재일(2015), 심준섭 외(2017)의 제안과 연계되어, 신고자에 대한 금전적 보상과 심리·생활 지원을 통합 관리하는 기금제도의 필요성을 강조했다. 정환필(2023)은 공직사회의 청렴윤리와 부패 통제 메커니즘을 실증적으로 분석하면서, 공익신고제도의 실효성 확보를 위해 법적 장치뿐 아니라 공직문화의 변화가 병행되어야 한다고 주장했다. 그는 국민권익위원회의 청렴도 평가 결과를 토대로, 내부신고 활성화가 미흡한 원인을 조직 내 신뢰 부족과 제도 불신에서 찾았다. 이에 대한 대안으로 부패방지 전담기구의 권한 강화, 신고자 익명성 보장 시스템 구축, 청렴윤리교육 확대, 신고자 명예회복 프로그램 도입 등을 제시했다. 이우진(2021)은 EU의 「공익신고자 보호지침 EU, 2019」을 분

석하며, 제도의 개선 방향을 국제 규범과 정합적으로 설계할 필요성을 제기했다. 그는 내부·외부 병행 신고 절차, 보호대상의 포괄적 확장, 독립된 기구의 설치 등 EU의 통합프레임을 한국적 맥락에 맞게 적용할 것을 제안했다.

5. 선행연구의 시사점

지금까지의 공익신고제도 관련 연구는 제도의 필요성과 보호장치의 법제화를 중심으로 꾸준히 발전해 왔으나, 그 논의의 초점은 주로 제도의 존재에서 ‘확장 또는 강화’에 머물러 있었고, 실제 제도가 어떻게 ‘작동’하고 있는지에 대한 실증적 검토는 상대적으로 부족했다. 예를 들어 연구의 다수는 공익신고자의 권리를 보장하기 위한 법적 근거 마련에 집중하였지만, 그 근거가 현장에서 얼마만큼 실질적으로 기능하고 있는지를 분석한 연구는 드물다는 것이다. 또 신고자의 심리적 피해, 조직이나 사회로부터의 배척이나 고립과 같은 정신적 피해에 대해서 구체적으로 연구된 경우는 매우 드물어 보인다.

그동안의 연구는 첫째, 다수의 연구가 공익신고자 보호의 필요성과 법적 정당성을 설득력 있게 제시했으나, 그 결과 제도 논의가 ‘보호의 선언’ 단계에 머무르고 ‘실질적 보호’로 나아가지 못했다는 점은 주목할 필요가 있다. 신고자는 법적으로 보호받을 권리를 갖지만, 신고 이후 사회적 고립, 경제적 불이익, 심리적 손상 등의 현실적 결과를 감당해야 하는 구조는 여전히 지속되고 있다. 기존 연구는 이러한 구조적 불균형을 인식하고도 법조문 개선에만 초점을 맞추으로써, 신고자의 삶과 제도의 실제 작동 간의 간극을 충분히 해소하지 못하고 있다.

둘째, 기존 연구의 상당수는 공익신고를 행정적 절차로 접근하였으나, 본질적으로 공익신고는 시민의 양심과 사회적 책임을 실현하는 행위적 차원을 지닌다. 따라서 신고자 보호는 단순한 법적 행정절차를 넘어, 국가가 시민의 참여를 보장하고 사회의 도덕적 신뢰를 유지해야 하는 헌법적·윤리적 의무로 확장되어야 한다. 박대규(2023)의 연구는 이러한 인권적 관점을 제시했다는 점에서 의의가 있지만, 여전히 제도 담론의 중심은 ‘국가가 보호해야 하는 대상’으로서의 신고자에 머물러 있으며, ‘국가와 사회가 함께 책임지는 공익의

주체'로서의 신고자를 충분히 조명하지 못하고 있다.

셋째, 기존의 공익신고제도 연구는 주로 법적 정비와 규범 개선에 집중되었으나, 실제 제도의 작동은 행정 처리, 사법 판단, 조직의 대응, 사회적 여론 등 여러 요인이 상호작용하는 복합적 구조 속에서 이루어진다. 그럼에도 기존 연구는 개별 법률 조항이나 기관별 역할 분석에 머무르는 경향이 있어, '공익 신고제도가 왜 현장에서 작동하지 않는가'라는 근본적 질문에는 충분히 접근하지 못하였다.

이러한 한계를 보완하기 위해 본 연구는 참여연대의 161건 공익신고 사례와 12건의 판결·결정문을 통합 분석하여 법적 구조와 실제 운영 간의 괴리를 실증적으로 검토하였다. 사례는 제도가 현장에서 어떻게 전개되는지 보여 주는 경험적 자료이고, 판결문은 그 과정에 대한 국가의 법적 판단을 제시하는 근거이다. 두 층위의 연계 분석을 통해 공익신고제도의 문제를 개인적 피해나 법제 미비를 넘어 법·행정·사회문화가 교차하는 구조적 문제로 접근하고자 한다. 요컨대, 기존 연구가 주로 '제도의 필요성과 법적 정당성'을 논의하였다면, 본 연구는 한 단계 더 나아가 '작동의 실효성'을 검증하는 데 초점을 둔다.

〈표 2-9〉 선행연구 고찰

구분	주요 내용
이론적 동향	공공익신고제도는 기본권 보호와 공공성 강화를 위한 핵심 제도이며, 선행연구는 신고자 보호의 미흡이 제도의 신뢰성을 약화시킨다고 지적한다. 이에 따라 미국, 영국, EU 등은 독립적 신고 채널과 보호장치 강화를 제도 운영의 핵심 요소로 삼고 있다(권수진·윤성현, 2016; 박대규, 2023; 이우진, 2022).
제도의 필요성에 관한 연구	공익신고제도는 기본권 보호와 부패 통제를 위한 핵심 제도이며, 선행연구는 신고자 보호의 미흡이 신고 위축과 제도의 신뢰성 약화로 이어진다고 지적한다(권수진·윤성현, 2016; 성중탁·박상준, 2023).
신고자의 보호와 보상에 관한 연구	공익신고자 보호와 보상이 제도의 실효성을 결정하는 핵심 요소임을 지적하며, 해외 사례 역시 법적 보호와 금전

구분	주요 내용
	적 보상 체계가 신고자의 안정성과 제도 신뢰를 높인다는 점을 보여 준다(Lewis, 2001; 박대규, 2023; 박호연·김명대, 2018; 임현섭, 2023).
제도 개선에 관한 연구	선행연구는 보호·보상 강화와 사후 관리체계 구축이 공익신고제도의 실효성을 좌우한다고 지적하며, 해외 사례 역시 입증책임 전환과 독립적 보호·보상 장치가 제도의 신뢰성 제고의 핵심 요소임을 보여 준다(김기선, 2014; 성중탁·박상준, 2023; 이우진, 2022; 정환필, 2023).
시사점	선행연구는 공익신고제도의 필요성과 법적 정당성, 보호·보상 장치의 중요성, 제도 개선의 방향성을 제시해 왔으나, 제도가 실제 운영 과정에서 어떻게 작동하며 신고 이후 어떤 구조적 문제가 반복되는지에 대한 실증적 분석은 상대적으로 제한적이었다. 이에 본 연구는 참여연대 161건 사례와 12건의 판결문 분석을 통해 공익신고제도의 법제와 실제 운영 간 괴리를 실증적으로 규명하고자 한다.

제 3 장 공익신고 사례분석

제 1 절 사례분석의 개요 및 방법

1. 목적 및 분석 대상 선정

본 장의 목적은 공익신고제도의 실제 운영이 법률상 보호 규정과 어느 정도 일치하는지를 실증적으로 검토하는 데 있다. 이를 위해 시민사회가 축적한 사례 자료를 중심으로, 공익신고의 전개 과정과 그 이후 제도의 대응 과정을 분석하였다. 분석 자료는 참여연대 공익제보지원센터가 1990년대 중반부터 2023년까지 수집·정리한 161건의 사례와 공익신고 관련 판결·결정문 12건이다. 이 자료들은 공익신고 이후 제도적 보호가 충분히 이루어지지 않았거나, 불이익과 갈등이 발생한 사례를 포함하고 있다. 참여연대는 제보자의 동의를 받아 사건의 경과와 결과를 기록하였으며, 전체 사례 중 약 85%는 실명 공개에 동의하였다. 해당 자료는 단체의 공식 홈페이지에 공개되어 있어, 누구나 열람 가능한 1차 자료로 활용할 수 있다. 이러한 공개자료를 통해, 공익신고 과정에서 제도적 대응이 어떻게 이루어졌는지를 체계적으로 검토함으로써 제도의 실효성을 분석하고자 하였다.

2. 사례의 정리 및 분석 절차

각 사례는 ‘신고 대상 기관, 위반행위 유형, 신고자 소속, 사건 처리결과, 불이익조치 여부’의 다섯 가지 공통 항목으로 분류하였다. 이러한 항목화는 신고의 배경과 제도적 대응 양상을 비교·분석하기 위한 기준으로 설정하였다. 또 원문에서 정보가 불충분하거나 확인되지 않는 부분은 새로운 해석을 덧붙이지 않고 ‘확인 불가’로 표기하여 분석의 객관성을 유지하였다.

첫째, 사례별 세부 내용은 참여연대가 공개한 원문 자료를 중심으로 검토하였으며, 각 항목별 빈도와 비율을 산출하여 전체 경향을 파악하였다. 이를

통해 공익신고가 주로 어느 영역에서 발생하고, 어떠한 불이익이나 제도적 대응이 반복되는지를 확인하였다.

둘째, 사례의 서술 내용 중 반복적으로 나타나는 패턴을 중심으로 분석하였다. 이를 통해 단순 빈도 통계로는 파악하기 어려운 제도 운영상의 공백, 신고자 보호의 미흡, 불이익 조치의 구조적 경향 등을 식별하였다.

셋째, 분석 결과는 기초 통계분석으로 확인된 전반적 경향을 통해 도출된 사례 간 공통 특성을 종합적으로 해석하여, 공익신고제도의 실효성을 구성하는 주요 요인을 도출하였다. 이 과정에서 판결·결정문 12건을 비교 대상으로 활용하여, 법적 판단과 시민사회 사례 간의 차이를 함께 검토하였다.

마지막으로, 분석 결과는 수치화된 경향과 서술적 해석을 병행하되, 통계적 일반화를 목적으로 하지 않는다. 본 연구의 목적은 자료 간 비교와 반복된 경험을 통해 제도의 구조적 한계와 개선 방향을 탐색하는 데 있다.

제 2 절 참여연대 사례분석

본 절에서는 참여연대가 축적한 161건의 공익신고 사례를 중심으로, 공익신고와 제도가 실제로 어떻게 작동해 왔는지를 살펴보기 위해 다섯 가지 주요 기준에 따라 사례를 유형화하고 기초 통계분석을 실시하였다. 이러한 분석은 제도의 실효성을 단순히 법적 규정 차원에서가 아니라, 실제 신고자의 경험과 조직의 대응 양상 속에서 구체적으로 파악하기 위한 것이다. 사례의 분류 기준은 앞 장에서 제시한 항목에 따라 신고 대상 조직 유형, 위반행위별 유형, 신고자 소속별 유형, 사건의 처리 결과별 유형, 불이익 조치별 유형으로 구성했다. 각 기준은 신고의 대상이 된 조직과 행위, 신고자의 소속과 그 처리결과, 그리고 신고자에게 발생한 불이익 등을 구조적으로 파악하기 위한 틀로 기능하며, 사례별로 이러한 기준을 적용해 비교·분석함으로써 공익신고제도의 작동 과정에서 나타나는 반복된 경향과 병목지점을 파악하고자 했다.

1. 신고 대상 조직 유형 분석

공익신고가 이루어지는 조직의 유형을 살펴보는 일은 제도의 실효성을 분석하는 출발점이 된다. 신고의 대상이 되는 조직의 성격과 구조는 제도의 작동 양상과 한계를 결정짓는 중요한 요인이기 때문이다. 일반적으로 공익침해 행위는 공공부문뿐 아니라 민간 부문, 비영리 민간단체 등 다양한 조직에서 발생한다. 따라서 신고 대상 조직을 유형별로 구분하는 것은 제도의 범위가 실제로 어디까지 작동하고 있는지를 확인하는 과정이자, 공익신고의 실질적 영향권을 파악하기 위한 기초 작업이다. 더 나아가, 조직 유형에 따른 신고 양상의 차이는 제도의 구조적 문제를 진단하는 단서를 제공한다. 특정 유형의 조직에서 신고가 집중되거나, 반대로 거의 발생하지 않는다면 그것은 단순히 사건 수의 차이가 아니라, 내부 통제, 신고 접근성, 보호 체계의 작동 수준이 서로 다르기 때문일 가능성이 크다. 이러한 점에서 신고 대상 조직 유형 분석은 단순한 통계 분류를 넘어, 공익신고제도의 실효성이 어느 단계에서 약화되고 있는지를 파악하기 위한 첫 단추로서 의미를 가진다.

〈표 3-1〉의 신고 대상 조직 유형을 보면, 161건의 사례 중 일부(13건)는 두 개 이상의 기관이 동시에 신고의 대상이 된 사건으로, 최종적으로 분석된 신고 대상 조직은 총 174건이다. 조직 유형별 분류 결과, 민간기업이 38건(21.8%)으로 가장 높은 비중을 차지하였고, 교육기관 37건(21.3%), 공공기관 및 공기업 26건(14.9%), 중앙정부와 군·경찰이 각각 22건(12.6%)으로 뒤를 이었다. 반면 복지시설 15건(8.6%), 지방자치단체 7건(4.0%), 비영리 민간단체 7건(4.0%)은 상대적으로 낮은 비율을 보였다. 이 같은 분포는 공익신고가 더 이상 공공부문에 한정되지 않고, 민간 영역에서도 적극적으로 이루어지고 있음을 보여 준다. 특히 민간기업과 교육기관에서 전체 신고의 43% 이상이 집중된 것은, 내부 감시 체계의 미비와 권력의 일방적 행사, 조직 내부의 폐쇄성이 공익침해의 주요 원인으로 작용하고 있음을 시사한다. 실제로 민간기업에서는 회계 부정, 직장 내 갑질, 소비자 기만 사례가, 교육기관에서는 채용 비리나 교비 유용, 연구비 부정이 빈번하게 나타났다.

한편, 복지시설·지방자치단체·비영리단체 등에서 신고 건수가 낮은 것은 위법행위가 적어서라기보다, 신고자 보호 장치의 부재와 불이익 우려로 인해 신고 자체가 억제되는 구조적 요인 때문으로 볼 수 있다. 이러한 영역은 제도

의 사각지대에 가까워, 공익신고제도의 실효성이 상대적으로 낮게 작동하는 영역이다. 특히 주목할 점은 두 개 이상의 기관이 동시에 관련된 13건의 복수기관 연계 사례이다. 이들 사건은 하나의 공익침해행위가 두 기관의 공모에 의한 것이든, 선의에 의한 것이든 그 과정을 불문하고, 책임과 권한이 얽힌 구조 속에서 발생하고, 그 결과 책임 소재가 불명확해지는 경향을 보였다. 예컨대 원청과 하청 관계, 공공기관과 민간 위탁업체 간의 구조 등에서 동일한 문제가 반복되었다. 이러한 구조는 신고 단계부터 조사·처리·보호에 이르기까지 책임이 분산되고 대응이 지연되는 결과를 낳았다.

따라서 공익신고제도의 실효성을 높이기 위해서는 개별 기관의 문제 해결을 넘어, 기관 간 협력과 정보 공유를 제도적으로 보장하는 연계 구조가 필수적임을 보여 준다. 이러한 결과는 공익신고가 단일한 절차가 아니라, 여러 주체가 얽힌 복합 구조 속에서 단계적으로 작동한다는 점을 확인시켜주며, 이는 다음 절에서 제시할 제도 작동 구조 분석의 중요한 출발점이 된다.

〈표 3-1〉 신고 대상 조직 유형

유형	건수	비율(%)
합계	174	100
민간기업	38	21.8
교육기관	37	21.3
공공기관·공기업	26	14.9
중앙정부	22	12.6
군·경찰	22	12.6
복지시설	15	8.6
지방자치단체	7	4.0
비영리 민간단체	7	4.0

※ 출처 : 2024 양심의 호루라기를 부는 사람들(참여연대, 2025)

2. 위반행위 유형 분석

공익신고의 내용을 위반행위 유형별로 분석하는 것은 제도의 실효성을 평가하는 핵심 과정이다. 위반행위의 양상은 단순히 법 위반의 종류를 구분하는 수준을 넘어, 제도가 어느 지점에서 작동하지 못했는지를 보여 주는 단서가 되기 때문이다. 다시 말해, 신고가 집중되는 위반 유형은 제도의 통제력이 약화된 영역을 의미하고, 신고가 드문 영역은 접근성이나 보호 장치가 부족한 부분일 가능성이 높다. 따라서 위반행위 유형의 분포를 살펴보는 일은 공익신고제도의 예방 기능과 내부 통제 구조를 실증적으로 확인하는 데 중요한 의미를 가진다.

161건의 사례를 신고된 위반행위별 총 8가지 유형으로 구분했다. <표 3-2>를 보면, 가장 빈번한 유형은 복무규정 위반과 직권남용으로 38건(24%)이었다. 이 범주에는 공직자가 자신의 권한을 남용하거나 정해진 복무 의무를 소홀히 하는 사례가 포함되며, 내부 감시와 징계 시스템이 제대로 작동하지 않는 현실을 반영한다.

다음으로 회계 부정·예산 낭비가 28건(17%)으로 많았다. 공공기관이나 관련 조직에서 예산을 불투명하게 처리하거나 본래 목적과 다르게 사용하는 사례가 주를 이루는데, 이는 공공 재정 관리의 허점을 보여주며 개선이 시급한 분야다.

개인정보 유출이나 인권 침해도 25건(15%)에 이르렀다. 공공기관 내에서 개인정보가 부적절하게 수집되거나 유출되는 문제, 그리고 기본적 인권이 침해되는 사건들은 시민의 권리 보호 측면에서 중요한 개선 과제로 지목된다.

보조금 및 국고지원금의 부당 수령 사례는 21건(13%)으로 집계됐다. 민간 단체나 기업이 국가 지원금을 부정하게 수령 하거나 목적과 다르게 사용하는 문제로, 관리 감독과 사후 회수 체계가 미흡함을 드러낸다.

환경오염과 안전관리 부실 유형은 20건(12%)으로 산업현장이나 공공시설 등에서 안전 규정을 위반하거나 불법적으로 오염물질을 배출하는 문제들이 포함된다. 이는 재난 위험성을 내포하고 있어 감시와 규제가 강화되어야 하는 영역이다.

납품 및 계약 과정에서의 부정행위는 16건(10%)이었다. 입찰 담합, 특정 업체 밀어주기 등 공정하지 않은 계약 관행이 부패 문제와 맞물려 있으며, 투명한 절차 마련이 요구된다.

채용 비리 및 인사 관련 문제도 10건(6%)으로 확인되었다. 친인척 특혜, 면접 조작 등 인사 과정의 불공정은 조직 내 신뢰 훼손으로 이어져 제도 보완이 절실하다.

마지막으로 정치적 조직 동원이나 선거 개입 사례는 3건(2%)으로 가장 적었으나, 공공기관이 특정 정치 세력에 동원되는 문제라는 점에서 공정성과 중립성 훼손이라는 심각한 문제를 내포한다.

이처럼 신고된 위반행위의 다수에서 권한 남용, 재정 비리, 인권 침해, 안전 관리 부실 등 다양한 형태의 공익침해가 장기간 반복되는 양상이 확인되었다. 이러한 사실은 내부 통제 장치가 제대로 기능하지 못하고 있음을 보여준다. 공익침해행위나 그 가능성에 대한 적절한 감시 체계가 정상적으로 작동한다면, 위반행위를 적시에 적발하는 것은 물론 사전에 억제하고 사후 재발을 방지하는 기능까지 수행할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 이러한 통제와 감시 체계의 작동이 원활하지 않다는 것은 제도의 필요성에 대한 공감 부족과 실행 의지의 미비에서 비롯된 결과로 볼 수 있다. 공익신고의 활성화와 제도의 실효성을 높이기 위해서는 위반행위가 발생하는 현장에 적절하면서도 실질적인 제도적 보완을 적용해야 한다. 이는 단순한 제도 정비를 넘어 감시와 예방, 사후 관리가 유기적으로 작동하는 체계를 구축해야 함을 의미한다.

〈표 3-2〉 위반행위 유형

유형	건수	비율(%)
합계	161	100
복무규정 위반 · 직권남용	38	23.6
회계부정 · 예산낭비	28	17.4
개인정보 · 인권침해	25	15.5
보조금 · 국고지원금 부당수령	21	13.0

유형	건수	비율(%)
환경오염 · 안전관리 부실	20	12.4
납품·계약 이권 개입	16	9.9
채용비리 · 인사전횡	10	6.2
정치적 조직 동원 · 선거개입	3	1.9

※ 출처 : 2024 양심의 호루라기를 부는 사람들(참여연대, 2025)

3. 신고자 소속 유형 분석

공익신고제도가 실제로 누구에 의해 작동하는지를 확인하기 위해, 본 절에서는 신고자의 소속 유형별 분포를 분석했다. 이를 통해 공익신고가 소속 조직의 특성과 어느 정도 관련되는지를 파악함으로써, 각 조직의 폐쇄성 및 자정능력을 가늠할 수 있다. 또한 신고자가 자신이 속한 조직 내부의 공익침해 행위를 신고한 경우와, 외부인으로서 제보한 경우를 구분함으로써 신고의 개방성과 제도의 접근성 수준을 평가할 수 있다. 이러한 분석은 공익신고가 주로 내부자의 자율적 감시 체계에 의존하는 구조인지, 혹은 외부인의 감시와 제보를 통해 촉발되는 구조인지 규명함으로써, 제도의 작동 방식과 한계를 보다 입체적으로 이해하기 위한 것이다.

〈표 3-3〉을 보면, 전체 161건의 사례 중 민간기업 종사자가 36건(22.4%)으로 가장 큰 비중을 차지했다. 앞선 〈표 3-1〉에서 민간기업이 신고 대상 조직으로서도 가장 높은 비율(21.8%)을 보였다는 점을 고려하면, 기업 내부 구성원이 조직 내 부정행위의 주요 발견자이자 제보자로서 핵심적인 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 이들은 회계 부정, 리베이트, 뇌물 공여, 제품 안전 위반 등과 같이 조직 내부 접근이 가능해야만 파악할 수 있는 행위 유형을 주로 신고하였으며, 이러한 점에서 민간기업 종사자는 제도 내에서 중요한 내부 감시 주체로 기능하고 있음을 보여 준다.

다음으로 교육기관 소속 교직원이 29건(18.0%), 공직자가 28건(17.4%)으로 나타났다. 교육기관의 경우 사립학교 회계 부정, 교비 유용, 채용 비리 등

은폐 가능성이 높은 문제들이 다수를 차지했다. 공직자 신고는 중앙정부, 지방자치단체, 군·경찰 등에서 발생한 권한 남용, 예산 집행 부정 등 조직 내부 통제 실패와 관련된 사안이 중심을 이루었다. 이 두 집단의 신고는 제도의 공공성과 내부 정의 구현 기능을 동시에 드러내는 사례로 평가할 수 있다.

공공기관 및 공기업 종사자의 신고는 20건(12.4%)으로 집계되었으며, 복지시설 및 시민단체 종사자의 신고도 23건(14.3%)으로 확인되었다. 특히 복지시설과 비영리 민간단체에서는 인권 침해, 회계 부정 등과 같은 내부 운영의 불투명성이 주요 문제로 드러났다. 이 분야의 신고는 규모는 작지만 사회 복지 및 인권 분야의 책임성과 투명성 확보에 기여한다는 점에서 상징적 의미가 크다.

한편, 일반 시민, 전직자, 계약직 근로자, 수급자 등 외부인의 신고는 25건(15.5%)으로 나타났다. 이들은 직접적인 조직 소속은 아니지만 문제를 목격하거나 피해를 경험한 후 외부에서 제보한 경우로, 공익신고 제도의 외연 확대 가능성을 보여 준다. 이는 제도가 점차 내부 중심의 자율 통제에서 사회적 감시 기능으로 확장되고 있음을 시사한다.

종합하면, 공익신고의 다수는 여전히 조직 내부자를 중심으로 이루어지고 있으며, 이는 제도가 내부 윤리의식과 자율적 감시에 의존하는 구조임을 보여 준다. 그러나 이러한 구조는 신고자의 신원 노출과 보복 위험을 상존하게 하며, 신고 이후 직위 해제, 전보, 불이익 평가 등 다양한 2차 피해로 이어질 가능성이 높다. 따라서 제도적 실효성을 높이기 위해서는 내부신고자 보호장치를 한층 강화해야 하며, 동시에 외부 신고의 접근성과 독립성을 높여 공익신고의 다원성과 균형성을 확보할 필요가 있다.

〈표 3-3〉 신고자 소속 유형

유형	건수	비율(%)
합계	161	100
민간기업 종사자	36	22.4
교육기관 교직원	29	18.0

유형	건수	비율(%)
공직자	28	17.4
공공기관·공기업 종사자	20	12.4
복지시설·시민단체 종사자	23	14.3
기타 외부인 (전직자 등)	25	15.5

※ 출처 : 2024 양심의 호루라기를 부는 사람들(참여연대, 2025)

4. 신고 대상 처리 결과 유형 분석

신고 대상 처리 결과 분석은 신고가 접수된 이후 실제로 국가나 관계 기관이 어떠한 조치를 취했는지를 분석함으로써, 공익신고제도가 신고 이후 실질적으로 작동하는 제도인지를 검증하는 데 목적이 있다. 즉, 법적·행정적 대응 과정을 통해 제도의 집행력이 어느 수준까지 확보되어 있는지, 그리고 신고가 공익침해의 시정과 예방으로 연결되는지를 확인하는 것이다. 이 분석은 단순히 조치의 존재 여부를 파악하는 데 그치지 않고, 제도의 형식적 작동과 실질적 효과 간의 괴리를 규명한다는 점에서 의의가 있다.

〈표 3-4〉를 보면, 161건 중 사법 처리에 해당하는 사례가 71건(44.1%)으로 가장 큰 비중을 차지했다. 이는 공익신고 내용의 상당 부분이 형법상 위법행위로 인정되어 수사 및 재판 절차로 이어졌음을 의미한다. 다음으로 행정처분 또는 시정조치가 내려진 사례는 55건(34.2%)으로, 시정명령, 경고 등 비사법적 조치를 포함한다. 이는 법적 처벌에는 이르지 않았더라도 신고 대상의 책임이 공식적으로 인정된 경우로 볼 수 있다. 두 범주를 합치면 총 126건(78.3%)으로, 전체의 약 4분의 3이 일정한 조치로 귀결된 셈이다.

반면 처리결과가 불명확하거나 비공개로 분류된 사례는 25건(15.5%)이었으며, ‘무혐의’로 종결된 사례는 10건(6.2%)으로 나타났다. 여기서 ‘미상/확인불가’ 사례를 제외하고 실제 처리결과가 명확히 확인된 136건만을 기준으로 보면, 사법 처리와 행정 처분이 전체의 92.6%를 차지한다. 이는 공익신고가 단순한 의혹 제기나 개인적 불만 제기가 아니라, 다수가 법적 또는 행정적으

로 위법성이 인정된 사안이었음을 보여 준다. 다시 말해, 공익신고의 신빙성과 실질성이 매우 높게 나타난 것이다.

그러나 이러한 수치적 성과에도 불구하고, 제도의 실질적 집행력은 여전히 한계를 드러냈다. 사법 처리된 사건 상당수가 집행유예나 벌금형 등 경미한 처벌에 그쳤으며, 행정처분의 경우에도 경고·주의 등 형식적 징계에 머문 사례가 많았다. 이는 위법행위에 대한 제재가 형식적으로만 이루어지고, 실질적 책임 추궁으로 이어지지 못하고 있음을 의미한다.

결국 공익신고제도는 형식상으로는 일정 부분 작동하고 있으나, 처벌의 강도와 후속 관리의 부재가 제도의 실효성을 약화시키는 구조적 요인으로 작용하고 있다. 따라서 향후 제도 개선은 단순한 ‘조치율’의 제고보다는 조치의 질적 수준과 집행의 실효성 강화를 목표로 해야 하며, 신고 이후 단계에서의 감독 등의 기능이 실질적으로 작동할 수 있도록 제도 전반의 집행 구조를 재설계할 필요가 있다.

〈표 3-4〉 신고 대상 처리 결과 유형

유형	건수	비율(%)
합계	161	100
사법 처리 (고발·재판)	71	44.1
행정 처분 또는 시정조치	55	34.2
미상/확인불가	25	15.5
무혐의	10	6.2

※ 출처 : 2024 양심의 호루라기를 부는 사람들(참여연대, 2025)

5. 불이익 유형 분석

공익신고 이후 신고자가 어떠한 불이익을 경험했는지를 분석하는 것은, 신고자 보호 기능이 실제로 작동하고 있는지를 검증하기 위한 핵심 단계이다. 공익신고는 제도적으로 보호와 보상을 약속하고 있지만, 현실에서는 신고자의

신분 노출, 인사상 불이익, 직장 내 배제 등 다양한 형태의 보복이 반복되어 왔다. 따라서 불이익의 유형과 양상을 구체적으로 분석하는 일은 제도의 실효성을 평가하고, 보호 장치의 취약성을 실증적으로 규명하는 데 중요한 의미를 갖는다. 사례별로 보고된 불이익 조치를 유형별로 분류하고, 단일 피해가 아닌 복합적·연속적 피해 구조를 반영하기 위해 사례당 최대 두 가지 불이익을 복수 집계했다(총 264건 기준). 이를 통해 공익신고 이후의 피해가 단일 사건이 아니라 시간의 흐름 속에서 누적되고 확대되는 구조적 문제임을 구체적으로 드러내고자 했다.

〈표 3-5〉를 보면, 161건의 사례 중 불이익이 확인되지 않았거나 권익위의 사전 보호조치로 피해가 예방된 사례는 29건(18.0%)이었다. 이를 제외한 나머지 132건(82.0%)에서는 다양한 형태의 불이익이 발생했으며, 그 피해는 한두 가지에 그치지 않고 복수의 형태가 중첩되거나 2차·3차 피해로 연속 발생하는 경향을 보였다. 실제로 일부 사례에서는 해임 이후 명예훼손, 신원 노출, 역고소 등 여러 피해가 단계적으로 이어지는 복합적 양상이 확인되었다. 본 분석은 이러한 복합 피해의 특성을 고려하되, 분석의 일관성과 신뢰성을 확보하기 위해 각 사건에서 중요도가 높게 나타난 최대 두 가지 불이익 유형만을 복수 코딩하여 분석했다. 그 결과, 불이익이 확인된 132건에서 총 264건의 불이익 사건이 도출되었다.

첫째, 가장 빈번하게 나타난 유형은 해임, 파면, 소송·고소 대응 등 조직으로부터의 직접적 배제 및 압박 조치로, 총 102건(38.6%)을 차지했다. 이는 공익신고 이후 신고자를 조직 내에서 제거하거나 법적 대응을 통해 압박하는 보복적 대응 구조가 여전히 작동하고 있음을 보여 준다.

둘째, 정신적·정서적 손상사례가 47건(17.8%)으로 확인되었다. 우울, 불안, 공황 증상, 정신과 치료 이력 등으로 나타난 피해는 공익신고가 단순한 직업적 불이익을 넘어 신고자의 일상과 심리적 안정까지 위협하는 문제임을 시사한다.

셋째, 전보, 직위해제, 인사평가 불이익, 사직 종용 등 인사상 불이익은 39건(14.8%)이었다. 이는 제도적 보호가 존재함에도 불구하고, 신고자에 대한 조직 내부의 간접적 압박과 배제 메커니즘이 여전히 작동하고 있음을 의미한

다.

넷째, 명예훼손이나 음해성 발언(15건, 5.7%)과 신원 노출·보호 미흡(15건, 5.7%) 사례도 다수 확인되었다. 특히 ‘신고자 비밀보장’을 규정한 「공익신고자 보호법」 제12조의 취지와 달리, 실제로는 신고자의 신원이 노출되어 2차 피해와 사회적 고립으로 이어지는 경우가 반복되었다.

다섯째, 가족을 통한 간접 피해도 4건(1.5%)으로 나타났다. 배우자나 자녀가 학교나 직장에서 불이익을 당한 경우로, 공익신고가 개인을 넘어 가족 단위의 사회적 압력으로 확장되고 있었다.

여섯째, 복직이나 명예 회복이 이루어진 사례는 총 42건(15.9%)으로 확인되었다. 그러나 이러한 결과를 단순히 ‘성공적 회복’으로 평가하기는 어렵다. 복직이나 명예 회복이 이루어진 사례의 상당수는 법원 판결이나 외부 결정에 따른 형식적 수용 조치에 불과했다. 실제로 복직 이후에도 무관한 부서로의 전보, 인사평가에서의 최하점 부여, 이를 근거로 한 재징계 등 지속적이고 은밀한 2차 불이익 조치가 이어지는 경우가 다수 확인되었다.

특히 인사 평점에 대한 불이익이나, 인사 배치 등에서의 불이익은 그 입증의 어려움이나 소송 대응 능력의 격차로 인해, 대부분의 재판에서 신고자에게 불리한 판단으로 귀결되는 경향을 보였다(서울고등법원 2009누38963, 2010. 6. 10). 이러한 사례들은 신고자가 장기간 조직을 상대로 소송을 지속하며 상당한 시간적·정신적·경제적 부담을 감수해야 했다는 점에서, 제도의 보호 기능이 충분히 작동하지 못했음을 보여 준다. 만약 공익신고자 보호제도가 제 기능을 발휘했다면, 이들 사례는 ‘복직·명예 회복’이 아니라 ‘보호·구호 등 불이익 없음’으로 분류되었을 것이다. 이는 현행 제도가 신고자에 대한 보호와 심리적 치료와 회복, 그리고 조직과 가정, 사회로의 원활한 복귀를 지원하는 체계적인 지원 프로그램이 없거나 제대로 작동하지 않음을 보여 준다.

종합하면, 가장 높은 빈도를 보인 해임·파면·고소·소송 등은 공익신고자에게 심리적·경제적 부담이 극도로 큰 조치로, 제도는 이러한 상황에서 신고자를 적극적으로 지원하고 보호할 수 있는 체계적 구조를 갖추어야 한다. 법률 대리나 소송 과정에 대한 지원을 확대하고, 법률 구조금의 현실화와 같은 실질적 보호 장치를 강화하는 방안이 필요하다. 특히 이러한 극단적 대립의 출발

점은 대부분 신고자의 신원 유출에서 비롯된다. 따라서 대리신고나 익명신고 등 다양한 신고 경로(전자우편, 모바일 메신저, 전화 등)를 제도적으로 보장하고, 신원을 유출한 자에 대해서는 징벌적 수준의 제재를 통해 제도의 보호 의지를 명확히 할 필요가 있다. 계속되는 인사상 불이익과 심리적 손상 역시 근본적으로는 신원 유출과 조직 내 낙인 효과에서 비롯된 경우가 많았다. 이에 대한 대응책으로, 인사상 불이익이 발생한 경우 입증 책임을 실질적으로 기관이나 사용자 측에 전환해야 한다. 또한 우울, 불안, 트라우마 등 심리적 손상에 대해서는 심리·사회적 치료 지원과 회복 프로그램을 병행하여, 신고자가 조직과 사회로 원활히 복귀할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 이러한 종합적 보호 체계의 구축은 신고자 개인의 회복을 넘어, 공익신고제도 전반의 신뢰성과 지속 가능성을 높이는 핵심 요건이라 할 수 있을 것이다.

〈표 3-5〉 불이익 유형

유형	건수	비율(%)
합계	264	100
해임/파면/역고소/응소	102	38.6
심리적 손상(우울, 불안 등)	47	17.8
인사상 불이익(직위해제, 사표 종용 등)	39	14.7
명예훼손/음해	15	5.6
신원노출/보호미흡	15	5.6
2차 피해(자녀·배우자 직·간접 피해)	4	1.5
복직/명예회복 등	42	15.9
보호/구호 등 불이익 없음	29(161건 중)	18.0

※ 출처 : 2024 양심의 호루라기를 부는 사람들(참여연대, 2025)

6. 분석 결과의 종합적 시사점

〈표 3-6〉은 참여연대의 161건 공익신고 사례를 “신고 대상 조직 유형, 위반행위 유형, 신고자 소속, 신고 대상 처리 결과, 신고 후 불이익 유형”의 다섯 가지 분석 항목으로 구분하여, 각 분석에서 도출된 주요 시사점을 요약한 것이다.

첫째, 신고 대상 조직 유형에서는 공공부문 기관을 대상으로 한 신고가 여전히 다수를 차지하였으나, 최근에는 민간 부문과 신규 법률 적용 영역으로 확산되는 경향이 확인되었다. 특히 공공과 민간이 연계된 구조 속에서 발생한 복합적 위반행위가 다수 포착되어, 향후 제도 설계 시 공익침해의 발생 구조를 다층적으로 고려할 필요성이 제기된다.

둘째, 위반행위 유형은 내부 통제기능의 미비와 감시 체계의 부재로 인해 권한 남용, 재정 비리, 인권 침해, 안전 관리 부실 등이 반복적으로 발생하는 양상을 보였다. 이는 단순한 사후 처벌 중심의 접근으로는 한계가 있으며, ‘예방-감시-사후 관리’의 전 과정을 통합적으로 관리하는 유기적 관리체계의 구축이 요구됨을 의미한다.

셋째, 신고자 소속 분석 결과, 신고자의 대다수가 조직 내부자였으며, 이에 따라 신원 노출과 보복 위험이 상존하고 있음을 알 수 있다. 내부 신고 중심의 구조는 제도의 실효성을 저하시킬 수 있으므로, 내부신고자 보호장치를 강화함과 동시에 외부 신고 채널의 접근성을 높이고, 공익신고의 사회적 인식 제고를 위한 홍보가 병행되어야 한다.

넷째, 신고 대상 처리 결과에서는 제도가 형식적으로는 작동하고 있음에도 불구하고, 처벌의 약함과 사후 관리의 부재로 실질적 개선 효과가 미흡하였다. 이는 단순한 조치율 향상이 아니라, 집행의 질적 수준과 감독 기능의 강화가 병행되어야 함을 보여 준다.

마지막으로, 신고 후 불이익 유형에서는 해임·소송·전보 등 중대한 불이익이 반복적으로 나타났으며, 그 원인의 상당 부분이 신원 유출로 인한 2차 피해에서 비롯된 것으로 확인되었다. 따라서 신원 보호를 강화하고, 대리신고·익명신고 제도의 실효성을 높이는 한편, 법률 및 심리적 지원 등 종합적 보호

체계의 구축이 시급하다.

이상의 분석을 종합하면, 공익신고제도는 제도적 기반이 일정 부분 마련되어 있음에도 불구하고 실제 운영 과정에서는 여전히 구조적인 한계를 드러내고 있다. 이러한 한계는 법령의 미비, 운영기관의 집행력 부족, 보호·보상 절차의 전달체계 미흡 등 복합적인 요인에서 비롯된 것으로 판단된다. 특히 사례분석에서 확인된 문제들은 신고자의 주관적 경험에만 국한된 것이 아니라, 유사한 양상이 반복된다는 점에서 제도의 구조적 취약성을 반영한다는 점에 의의가 있다(〈표 3-6〉 참조).

따라서 다음 절에서는 이러한 한계를 법적 판단의 층위에서 검증하기 위하여, 국민권익위원회 결정문과 법원 판례를 중심으로 판결문·결정문에 대한 심화 분석을 수행하고자 한다.

〈표 3-6〉 분석 결과의 종합적 시사점

구분	시사점
신고 대상 조직 유형	공공부문 기관에 대한 신고 비중이 높으나 신규포함 법률 및 민간 부분으로 확대, 두 개 기관 연계 구조 확인
위반행위 유형	내부 통제와 감시 체계의 부재로 권한 남용, 재정 비리, 인권 침해, 안전관리 부실 등 공익침해가 반복됨. 제도의 실효성 강화를 위해 예방·감시·사후 관리가 유기적으로 작동하는 통합적 관리체계 구축이 필요함
신고자 소속	공익신고는 주로 조직 내부자를 중심으로 이루어지고 있어 신원 노출과 보복 위험이 상존함. 제도의 실효성 제고를 위해 내부 신고자 보호 장치를 강화하고, 외부 신고 채널의 접근성 제고, 사회적 홍보 필요
신고 대상 처리결과	공익신고제도는 형식적으로 작동하고 있으나 처벌의 약함과 후속 관리의 부재로 실효성이 저하됨. 향후 개선은 조치율 제고보다 집행의 질과 사후 감독 기능 강화를 중심으로 제도 구조를 재설계할 필요가 있음
신고 후 불이익 유형	해임·소송 등 중대한 불이익은 신원 유출에서 비롯되는 경우가 많으며, 이는 신고자에게 심리적·경제적 부담을 초래함. 신원 보호 강화, 대리·익명신고 제도의 실효적 보장, 법률·심리 지원 확대, 입증 책임 전환 등 종합적 보호 체계 구축이 필요함

제 3 절 판결문·결정문 심화 분석

앞 절의 161건 사례가 공익신고제도의 실제 운영 양상을 폭넓게 보여 준다면, 본 절에서 다루는 12건의 판결문·결정문은 그 제도가 법적 절차를 거친 결과가 어떤 방식으로 평가되고 있는지를 보여 주는 사례이다. 이들 사건은 국민권익위원회의 보호 결정과 그에 대한 행정소송, 그리고 법원의 최종 판단으로 이어진 과정이 모두 명확히 남아 있어, 공익신고제도의 실질적 작동성과 법리적 정당성을 함께 검증할 수 있다.

무엇보다 주목할 점은, 대부분의 사건에서 법원이 국민권익위원회의 결정을 인용하거나 유지함으로써 공익신고제도가 법적으로 비교적 안정된 틀 속에서 작동하고 있다는 점이다. 이는 국민권익위원회가 단순한 행정적 조정 기구를 넘어, 실질적으로 제도를 수호하는 법적 주체로 자리 잡았음을 보여 주는 중요한 성과라 할 수 있다. 또한 불이익 조치에 대한 인과관계를 폭넓게 인정하는 추세를 보이고, 내부 신고 뿐 아니라 언론 제보 등 외부 공표의 공익성을 일정 부분 인정한 점은 우리나라 공익신고법제가 점차 국제적 기준에 부합하는 방향으로 발전하고 있음을 시사한다. 이처럼 판결문·결정문에 나타난 사례들은 공익신고자 보호제도의 제도화 이후 법원의 판단이 신고자에게 보다 우호적으로 전환되고 있음을 보여 주는 긍정적 근거라 할 수 있다.

그러나 판결문을 자세히 살펴보면, 제도의 실효성 확보 측면에서 여전히 여러 한계가 드러난다. 무엇보다 공익신고 후 사건이 종결되기까지 상당한 기간이 소요되는 경향이 확인되었으며, 보호결정과 보상 절차가 신속하게 이루어지지 않아 신고자가 그 과정에서 정신적 압박과 생계 불안을 겪는 구조적 문제가 반복되고 있다. 또한 다수 사건에서 피신청 기관이 국민권익위원회의 보호결정에 불복하여 행정소송을 제기하였고, 이러한 반복적 소송 제기는 신고자의 신원 노출 위험을 높이며 경우에 따라 역고소나 명예훼손 소송으로 이어질 가능성을 내포한다. 아울러 일부 판결에서는 위반행위의 중대성에 비해 제재의 강도가 충분하지 않다는 점이 확인되었는데, 이는 공익신고자 보호 규정의 실효적 집행이라는 측면에서 제도에 대한 신뢰 기반을 약화시킬 소지가 있다.

1. KT의 제주 7대 경관 선정 전화투표 비용 부당이득 신고

1) 개요

이 사건은 2011년 「제주 7대 자연경관」 선정을 위한 전화투표 과정에서 발생한 KT의 부당이득 문제를 내부 직원이 제보했다. 제보의 요지는 KT가 ‘제주도 세계 7대 경관’ 선정을 위한 전화투표 및 문자투표를 국내전화 서비스로 제공했음에도 국제전화요금을 부과(요금고지서에 착신국가를 영국으로 명기하고, 국제문자투표요금은 1건당 100원으로 정해져 있음에도 1건당 150원을 부과함)하여 부당이득을 취득했다는 것이다. 국민권익위는 신고 내용을 방송통신위원회와 공정거래위원회에 이첩 하였는데, 방송통신위원회는 「전기통신사업법」 위반 사실을 인정해 KT에 과태료 350만 원을 부과한 반면, 공정거래위원회는 KT의 행위에 대해 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 위반 여부에서 무혐의 결정을 내렸다(참여연대, 2023).

2) 주요 쟁점

이 사건의 핵심 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 유관 기관에서 해당 사안에 대해 무혐의 결정을 내린 경우에도 공익신고로 인정될 수 있는가. 둘째, 제보자가 국민권익위원회 신고 이전에 언론과 인터뷰한 사실이 신고의 적법성을 훼손하는 각하 사유가 되는가의 문제. 셋째, 신고 후 상당 기간(약 2년)이 지난 시점에 발생한 인사 조치를 불이익조치로 볼 수 있는가 하는 시간적 인과관계의 인정 범위. 넷째, 이러한 불이익조치에 대해 불법 행위 책임의 시효가 언제까지 미치는가 하는 법적 논점이 추가적으로 다루어졌다(참여연대, 2023).

3) 판결 및 결정 요지

국민권익위원회는 제보자의 행위를 「공익신고자 보호법」상 공익신고로

인정하고, KT가 제보자에게 취한 전보 및 인사 평가 조치가 불이익조치에 해당한다고 판단하여 보호조치를 결정했다. 이에 KT는 국민권익위원회 결정을 불복하여 행정소송을 제기했다.

서울행정법원은 국민권익위원회의 결정을 정당하다고 보았다. 법원은 우선, 제보자가 국민권익위원회 신고 이전에 언론과 인터뷰를 한 사실이 있더라도, 그 행위의 목적이 공익적 성격을 갖는 이상 「공익신고자 보호법」이 규정한 신고의 적법성을 훼손하지 않는다고 판시했다. 즉, 언론 제보가 있었다고 그것이 사익을 위한 행위로 볼 수 없을 경우, 공익신고의 효력이 유지된다고 판단했다. 또한 법원은 유관 기관에서 해당 사안에 대해 무혐의 결정을 내렸다는 사정만으로 공익신고의 성립이 부정되지 않는다고 보았다. 신고의 적법성 판단은 위법행위의 존재 여부가 아니라, 신고자가 공익침해행위를 인식하고 이를 공익적 목적에서 제보했는지 여부에 따라야 한다는 점을 분명히 한 것이다.

불이익조치와 신고 간의 인과관계에 대해서도 법원은 폭넓은 해석을 적용했다. 신고 이후 약 2년이 경과한 시점에 이루어진 인사조치라 하더라도, 신고와 관련된 보복의 연장선상에서 이루어진 것으로 판단될 수 있는 경우에는 「공익신고자 보호법」 제15조의 불이익 추정 규정이 적용될 수 있다고 판시했다. 따라서 시간적 간격이 일정 기간 존재하더라도, 조직 내부 사정과 인사조치의 경위를 종합적으로 볼 때 보복의 개연성이 인정된다면 보호의 범위 내에 포함될 수 있음을 명확히 했다(참여연대, 2023).

4) 의의 및 시사점

이 사건은 공익신고제도의 해석과 적용 범위를 실질적으로 확대한 중요한 선례로 평가된다.

첫째, 법리적 측면에서 본 사건은 공익신고의 형식적 요건(신고 절차, 시점, 경로)보다 신고 행위의 실질적 공익성을 중심으로 판단해야 함을 명확히 했다. 이는 신고자가 신고 당시 선택한 절차나 기관보다, 그 행위가 결과적으로 사회적 피해를 예방하고 공익을 실현하는 데 기여했는지를 기준으로 보았

다.

둘째, 제도적 측면에서는 신고 이후 장기간이 지난 시점에 발생한 인사상 불이익도 불이익조치로 인정함으로써, ‘신고와 불이익조치 간의 인과관계’를 폭넓게 해석할 수 있는 기준을 제시했다. 이러한 판단은 불이익이 신고 직후에 발생하지 않더라도, 조직 내에서 지속적인 압박이나 인사상 불이익이 누적되는 현실적 상황을 반영한 것이다. 이는 제도 운용상 신고자 보호의 실질적 범위를 넓히는 계기가 되었다.

셋째, 정책적 측면에서는 언론 인터뷰나 대중 공개 행위가 공익신고의 요건을 해치지 않는다는 점을 명확히 하여, 공익신고의 경로를 다원화하고 신고자 접근성을 높이는 방향으로 제도 개선의 필요성을 보여주었다. 특히 이 사건은 「공익신고자 보호법」이 실효성 있게 작동하기 위해서는 신고의 형식적 통로에 구애받지 않고, 사회적 공익 달성이라는 본질적 목적을 기준으로 보호 범위를 판단해야 함을 시사했다.

결국 이 사건은 공익신고의 실질적 보호범위를 확립한 기점이자, 신고자의 행위가 조직 내부의 통제나 절차적 제약 속에서도 사회적 책임으로 인정될 수 있음을 보여준 상징적 판례이다. 이러한 의미에서 본 사건은 이후 공익신고자 보호 관련 행정적 판단 및 법원 판례에 지속적인 영향을 미친 대표적 선례로 자리 잡았다(참여연대, 2023).

〈표 3-7〉 KT의 제주 7대 경관 선정 전화투표 비용 부당이득 신고

구분	내용
사건명/죄명	부당전보에 대한 보호조치 결정 취소청구 소송 등
사건유형 (제보연도)	행정소송, 민사소송. (2012)
원고/피고	주식회사 케이티/국민권익위원장
소송 결과	서울행정법원 2012구합32352(원고승, 2013.05.16) → 서울고등법원 2013누16908(항소기각, 2014.05.01) → 대법원 2014두8476(심리불속행기각, 2014.08.28)
	서울행정법원 2013구합13723(원고패, 2015.05.14) → 서울고등법원 2015누43324(항소기각, 2015.09.22)

구분	내용
	→ 대법원 2015두55424(심리불속행기각, 2016.01.28) 서울서부지방법원 2016가단250895(원고패, 2020.02.14) → 서울고등법원(항소기각, 2020나41785) → 대법원 2021다204367 (공익제보자의 일부 청구 인용, 3,000만 원 배상)
사건 개요	KT가 ‘제주 7대 자연경관’ 전화투표를 국내 서비스로 제공하면서 국제전화요금을 부과해 부당이득을 취한 사실을 내부 직원이 제보. 방송통신위원회는 전기통신사업법 위반으로 과태료 350만 원을 부과했으나, 공정거래위원회는 공정거래법 위반 혐의를 무혐의 처리함
주요 쟁점	① 유관기관의 무혐의 결정이 있더라도 공익신고로 인정되는지 여부 ② 언론 인터뷰 등 사전 공개행위가 신고의 적법성을 훼손하는지 여부 ③ 신고 후 일정 기간이 지난 인사조치도 불이익조치로 볼 수 있는지 여부
판결 및 결정 요지	공익신고로 인정, 불이익조치 인정. 보호조치결정 정당. 일부 손해배상 인정
의의 및 시사점	① 법리적 의의: 공익신고의 형식보다 행위의 실질적 공익성을 판단 기준으로 삼고, 신고 후 일정 기간이 경과하더라도 불이익조치로 인정될 수 있음을 명확히 함. ② 제도적 의의: 불이익 발생 시점과 인과관계를 폭넓게 해석하여, 조직 내 지속적 압박이나 누적된 인사상 불이익도 보호대상에 포함할 수 있는 근거를 마련함. ③ 정책적 시사점: 언론 공개나 외부 제보가 공익 목적에 부합할 경우 적법한 신고로 인정하여, 신고 경로의 다원화와 접근성 제고의 필요성을 제시함

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

2. 현대자동차의 자동차 엔진 결함 은폐 신고

1) 개요

이 사건은 현대자동차 직원이 회사의 엔진 결함 은폐 및 리콜 지연사실을

내부 문서와 시험자료를 통해 확인하고, 이를 국토교통부와 언론에 제보하면서 시작되었다. 제보자는 2016년 ‘쎬타 II GDi 엔진’의 제작 결함을 은폐했다는 의혹을 제기하였고, 이후 회사로부터 인사상 불이익, 직무배제, 근무평가 하락 등의 조치를 받았다. 그는 국민권익위원회에 공익신고자로서 보호조치를 신청했다.

2) 주요 쟁점

이 사건의 핵심 쟁점은 세 가지로 정리된다. 첫째, 언론 인터뷰나 기자회견을 통한 제보 행위가 「공익신고자 보호법」상 ‘공익신고’로 인정될 수 있는가의 문제. 둘째, 회사 내부 규정상 비밀유지의무 위반행위가 공익신고로서의 보호를 배제할 수 있는 사유인지 여부. 셋째, 직무상 알게 된 정보를 외부로 유출한 행위가 형법상 명예훼손이나 업무방해로 평가될 수 있는지에 관한 판단이다.

3) 판결 및 결정 요지

국민권익위원회는 공익제보자의 언론 제보로 인해 회사에 일정한 경제적 손실이나 명예훼손이 발생했더라도, 그로 인한 사익의 침해가 국민의 생명·안전과 직결된 공익의 실현을 제한할 만큼 중대하거나 우월한 이익이라고 보기 어렵다고 판단했다. 특히 자동차 엔진 결함의 은폐와 같은 사안은 단순한 기업 내부 문제를 넘어 국민의 생명권과 안전권에 직결되는 중대한 공익침해행위로, 언론을 통한 공익제보는 헌법이 보장하는 국민의 알 권리와 언론의 자유라는 공익적 가치와 맞닿아 있다는 점이 강조되었다.

국민권익위원회는 “공익신고 조사기관의 조사 결과가 확정되기 전이라는 이유만으로 언론 제보를 원천적으로 금지할 수 없다”는 점을 분명히 하며, 언론을 통한 공익제보는 오히려 제도의 실효성을 높이는 감시 기능으로 작동할 수 있음을 확인했다. 또한 “만약 공익신고 전후의 언론 제보를 이유로 불이익 조치를 허용한다면, 이는 언론의 공익보도와 사회적 감시 기능을 위축시

키고 제도 전반의 신뢰를 약화시킬 우려가 있다”고 밝혔다. 따라서 국민권익위원회는 회사가 영업비밀 보호를 이유로 주장하는 손해가 공익신고자의 행위로 보호받아야 할 공익적 가치보다 우월하지 않다고 보았다.

결과적으로 언론 제보로 인한 손실이나 기업의 명예훼손보다, 국민의 생명·안전을 지키기 위한 공익적 제보의 가치가 더 크다는 점을 인정하고 회사의 해고 조치를 정당한 조치로 볼 수 없다고 판단했다.

4) 의의 및 시사점

이 사건은 국내 자동차 산업의 대표 기업이 장기간에 걸쳐 자동차 엔진 결함을 은폐하고 내부 제보자의 문제 제기를 묵살한 사실이 드러난 대표적 공익신고 사례로, 공익신고의 사회적 파급력과 제도적 한계를 동시에 보여주었다. 무엇보다 이 사건은 공익신고 전후의 언론 제보가 보호받을 수 있는 법적 기준을 명시한 첫 사례로, 언론 제보가 공익적 목적을 가지고 이루어졌다면 「공익신고자 보호법」 상 보호 대상에서 배제되지 않음을 명확히 했다. 또한 기업의 ‘영업비밀 보호’ 주장보다 ‘국민의 알 권리’와 ‘공공의 안전’이라는 가치가 법적 판단에서 우선될 수 있음을 보여준 판례적 의미를 가진다.

아울러, 미국 도로교통안전국(NHTSA)에 제보한 동일 사안에서 제보자가 과징금의 30%인 430만 달러를 보상금으로 받은 반면, 국내에서는 2억 원에 그쳤다는 사실은 국내의 공익신고 보상제도가 국제적 기준에 비해 현저히 낮은 수준임을 보여 주는 단적인 예로 지적되었다. 이로 인해 「공익신고자 보호법」 상 보상금 지급 한도(30억 원)를 폐지하려는 개정 논의가 국회 정무위원회에서 진행되는 계기가 되었다(참여연대, 2023).

〈표 3-8〉 현대자동차의 자동차 엔진 결함 은폐 신고

구분	내용
사건명	「자동차관리법」 위반 신고 관련 보호조치 신청
사건유형 (제보연도)	국민권익위 결정. (2016년)

구분	내용
국민권익위원회 결정	국민권익위원회 결정 의안번호 제2017-439호
사건 배경	현대자동차 내부 직원이 ‘썰타 II GDi 엔진’ 결함 은폐 및 리콜 지연 사실을 확인하고, 국토교통부 및 언론에 제보. 이후 인사상 불이익과 직무배제를 당해 권익위에 보호조치 신청.
주요 쟁점	① 언론 제보가 「공익신고자 보호법」 상 공익신고로 인정되는지 여부 ② 내부 비밀유지의무 위반과 공익신고 보호의 관계 ③ 언론 공개행위와 공익 목적의 관계
판결 및 결정 요지	언론제보는 공익신고를 준비하는 과정에서 이루어진 행위로 공익신고와 분리해 볼 수 없으며, 이를 이유로 한 해고는 정당하지 않은 불이익조치에 해당한다 봄
의의 및 시사점	① 법리적 의의: 공익신고의 개념을 기관신고에서 언론제보까지 확장함으로써 신고 경로의 다양화 근거를 마련함. ② 제도적 의의: 기업의 영업비밀보호와 공익신고 보호가 충돌할 때, 공익적 목적이 우선한다는 판단 기준 제시. ③ 정책적 시사점: 민간기업 내 공익신고자도 실질적으로 보호 받을 수 있는 제도 개선의 필요성을 부각시킴. 권익위의 보호결정과 법원의 판단이 일치한 사례로, 공익신고제도의 신뢰성과 법적 정당성을 강화한 전환점으로 평가됨

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

3. 소방청 인사 개입 신고 사건

1) 개요

공익제보자는 소방공무원으로서, 당시 소방청장 A가 차장 및 청장으로 재직할 당시 부하 직원에게 현금을 요구하고 개인적 친분이 있는 인사를 부당 승진시키며 향응을 받았다는 사실을 감사원에 제보했다. 제보는 이메일을 통해 이루어졌으며, 감사원은 조사 결과 A의 인사 관련 부당 지시 사실을 확인했다. 그러나 소방청은 해당 제보자를 ‘허위사실 유포’ 및 ‘상관 명예훼손’ 등의 이유로 직위해제하고 해임했다. 이에 공익제보자는 국민권익위원회에 신분 보장 조

치를 요청하였고, 국민권익위원회는 직위 해제 및 해임의 취소를 요구하는 결정을 내렸다. 소방청장은 이에 불복하여 국민권익위원회를 상대로 행정소송을 제기했다.

2) 주요 쟁점

첫째, 국가기관인 소방청장이 국민권익위원회의 신분 보장 조치 결정에 대하여 취소소송을 제기할 수 있는 당사자능력이 인정되는지 여부. 둘째, 공익 제보가 「부패방지권익위법」 제58조에서 규정한 ‘기명의 문서에 의한 신고’ 요건을 충족하는 적법한 신고인지 여부. 셋째, 제보 내용이 허위사실이거나 제보자가 허위임을 인식하였는지 여부. 넷째, 해임 등 불이익조치가 공익신고와 관련하여 이루어진 것으로 볼 수 있는지, 즉 불이익조치와 신고 사이의 인과관계가 인정되는지에 대한 판단이다.

3) 판결 및 결정 요지

국가기관인 소방청장이 국민권익위원회의 신분 보장 조치 결정에 대하여 제기한 취소소송으로, 약 5년에 걸쳐 당사자능력, 신고의 적법성, 제보의 진실성, 불이익조치와 신고 간 인과관계가 단계적으로 심리되었다. 대법원까지 이어진 일련의 판결은 공익신고자 보호제도의 핵심 법리를 체계적으로 정립한 판례라는 점에서 의미가 있다.

첫째, 당사자능력에 관하여, 서울행정법원은 소방청장이 국민권익위원회의 신분보장조치 결정에 대해 취소소송을 제기할 당사자능력이 없다고 보아 본안 판단 없이 청구를 각하하였다. 그러나 서울고등법원과 대법원(2014두35379)은 국가기관도 「부패방지권익위법」에 따라 국민권익위원회의 조치 요구를 이행해야 할 법적 의무가 있으며, 미이행 시 과태료나 형사처벌의 불이익을 받게 되므로 국민권익위원회 처분에 대한 소송상 이익이 인정된다고 보았다. 이 판결은 신분보장조치가 단순한 내부 행정지시가 아니라 법적 효과를 가지는 처분임을 명확히 한 선례로서, 이후 행정기관이 국민권익위원회의

보호조치를 다룰 수 있는 구조를 제도적으로 확립하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

둘째, 신고의 적법성에 관하여, 공익제보는 제보자가 부하 직원의 이메일을 사용하여 이루어졌으며, 서면 신고 요건과 증거 제시 요건을 충족하지 않았다는 이유로 소방청장은 해당 신고가 법정 요건을 갖추지 못했다고 주장하였다. 그러나 법원은 제보자의 신원이 감사원에 의해 명확히 특정될 수 있었고, 실제 감사 수행에 장애가 없었으며 이후 절차에서 하자가 보완된 점을 들어 실질적 적법성을 인정하였다. 법원은 제58조의 신고요건을 엄격한 형식요건으로 해석하기보다, 익명 남용 방지와 조사 가능성 확보라는 입법취지에 기초하여 신고를 유연하게 해석하였다.

셋째, 제보 내용의 진실성에 관하여, 소방청장은 제보가 허위이며 제보 목적이 인사 불만 해소에 있었다고 주장하였다. 그러나 법원은 제보 내용이 허위라고 볼 만한 객관적 증거가 존재하지 않고, 제보자가 불만 동기를 가졌다는 사정만으로 신고의 진실성을 부정할 수 없다고 보았다. 제보자는 형사재판에서도 무죄가 확정되었으며, 국민권익위원회 또한 형사절차와 독립적으로 제보 내용의 진실성을 인정하였다. 따라서 법원은 「부패방지권익위법」 제57조의 성실의무를 위반하였다고 볼 수 없다고 판단하였다.

넷째, 불이익조치와 신고 간 인과관계에 관하여, 법원은 「부패방지권익위법」 제63조의 불이익추정 규정을 적용하여, 신고 이후 이루어진 해임조치는 우선적으로 신고로 인한 불이익으로 추정된다고 판단하였다. 법원은 이 추정을 반복하기 위해서는 ‘신고가 없었더라도 동일한 처분이 이루어졌을 것’이라는 주장만으로는 부족하며, 나아가 ‘신고와 관련된 경위 자체가 존재하지 않았더라도 동일한 처분을 하였을 것’이라는 점까지 적극적으로 입증해야 한다고 보았다. 이는 불이익추정 조항의 반복 요건을 엄격하게 설정한 판단으로서, 대법원 2020두48314 판례에서 확립된 사용자(기관)의 강화된 입증책임 원칙을 재확인한 법리로 평가된다. 법원은 소방청장이 제시한 징계사유가 해임을 정당화할 정도로 중대하다고 보기 어렵고, 추정을 반복할 만한 입증도 부족하다고 보아 국민권익위원회의 보호조치 결정을 모두 유지하였다.

이 판결은 공익신고자의 보호 요건을 형식적·절차적 요건이 아닌 실질적

기준 중심으로 판단하였다는 점에서 중요한 의의를 가지며, 특히 불이익조치와 신고 간 인과관계 판단 기준을 구체화하여 보호제도의 실효성을 강화하는 방향으로 법리를 발전시켰다는 점에서 의미가 크다. 한편, 본 사건은 소송 초기 단계에서 당사자능력이 핵심 쟁점으로 다루어졌으나, 이는 절차적 성격을 가지는 문제로서 본안에서 판단된 국민권익위원회의 ‘직위해제 및 해임 취소 요구 결정’의 적법성 판단과는 구별된다. 따라서 <표 3-9>에서는 국민권익위원회 결정에 대한 본안 판단 요소만을 정리하였다.

4) 의의 및 시사점

본 사건은 공익신고자 보호제도의 절차적·실체적 기준을 구체화하였다는 점에서 중요한 의의를 갖는다. 무엇보다도 본 사건은 소송의 초기 단계에서 당사자능력 문제로 약 5년간 본안 심리가 지연되었다는 점에서, 공익신고자 보호 체계가 갖는 구조적 취약성을 드러낸 대표적 사례로 평가된다.

첫째, 국가기관의 당사자능력을 인정한 대법원 판결은 국민권익위원회의 신분보장조치가 단순한 내부 행정지시가 아니라 소송의 대상이 되는 ‘처분’임을 명확히 하였다는 점에서 의의가 있다. 대법원은 소방청장이 국민권익위원회 결정을 다룰 수 있는 당사자능력을 인정함으로써, 국가기관도 국민권익위원회의 보호조치로 인해 법적 불이익을 받을 수 있으며 따라서 이를 다룰 절차적 지위를 가진다고 판단하였다. 이 판시는 공익신고자 보호조치의 법적 성격을 분명히 하고, 향후 행정기관 간 분쟁이 발생할 경우 어떠한 소송구조가 적용되는지를 제시한 선례로 기능한다. 또한, 이 사건에서 당사자능력 문제만으로 소송이 장기간 지연된 사실은, 공익신고자의 권리구제가 실질적으로 이루어지기 위해서는 신속하고 명확한 절차 규정의 정비가 필수적임을 보여 준다.

둘째, 신고방식 요건에 대한 법원의 실질적 해석은 공익신고자 보호 범위를 확대하는 중요한 기준을 제시하였다. 법원은 형식적 요건 충족 여부보다 신고의 공익성과 조사 가능성을 중시하여, 경미한 절차적 하자를 이유로 보호를 제한해서는 안 된다는 방향을 명확히 했다. 이는 신고 접근성을 높이고 제

도의 실효성을 강화하는 해석으로 평가된다.

셋째, 불이익추정 규정의 적용과 관련하여 법원이 강화된 입증책임을 확인한 점은 공익신고자 보호의 핵심 법리를 정교화한 의미가 있다. 특히 “신고와 관련된 경위가 존재하지 않았더라도 동일 처분이 가능했음”을 적극적으로 입증해야 한다는 기준은, 조직이 징계사유만을 근거로 보복조치를 정당화하는 관행을 제한하는 역할을 한다. 이는 공익신고자 보호제도의 실효성을 강화하는 방향으로 법리가 발전하고 있음을 보여 준다.

넷째, 약 8년에 걸친 장기 소송은 현행 보호 체계가 신고자의 경제적·사회적·심리적 피해를 충분히 고려한 신속한 보호·구제 절차를 갖추고 있지 않음을 드러낸다. 이는 보호명령의 집행력 강화, 절차 단축, 사후 관리 강화 등 제도적 보완이 필요함을 시사하며, 공익신고자 보호제도의 전반적 개선 방향을 제시하는 근거가 된다(참여연대, 2023).

〈표 3-9〉 소방청 인사 개입 신고 사건

구분	내용
사건명/죄명	징계처분 등
사건유형 (제보연도)	행정소송 (2011년)
원고/피고	소방청장 / 국민권익위원장
소송 결과	서울행정법원 2018구합78534(원고패, 2019.09.27) → 서울고등법원 2019누61238(항소기각, 2020.08.19) → 대법원 2020두48314(심리불속행기각, 2020.12.10)
사건 배경	지방소방본부의 인사 및 승진 과정에서 소방청장이 인사권을 부당하게 행사했다는 정황을 확인한 소방공무원이 이를 국민권익위원회에 신고함. 이후 내부에서 ‘허위신고’라는 이유로 징계위원회 회부 및 해임 처분을 받자 국민권익위원회에 보호조치를 신청.
주요쟁점	① 공무원이 직무상 알게 된 사항을 신고한 경우 「공익신고자 보호법」 적용 대상이 되는지 여부 ② 허위신고 여부 판단 기준 및 신고의 적법성 ③ 해임 처분이 불이익조치에 해당하는지 여부

구분	내용
판결 및 결정 요지	법원은 제보자의 신고가 객관적 근거를 갖춘 공익신고에 해당한다고 보았으며, 국민권익위원회의 보호조치결정을 정당하다고 판단함. 또한 해임 조치는 신고와 인과관계가 인정되는 불이익조치로 판단하였고, 허위신고로 볼 만한 증거가 없다고 보았음. 따라서 원고패소 판결(국민권익위원회 승소)
의의 및 시사점	<ul style="list-style-type: none"> ① 법리적 의의: 공무원이 직무상 인지한 사항을 신고한 경우에도 공익신고로 인정될 수 있음을 명확히 함 ② 제도적 의의: ‘허위신고’ 판단의 엄격한 기준을 제시함으로써 기관이 보호 회피를 위해 허위신고를 주장하는 남용을 억제함 ③ 정책적 시사점: 공직사회 내부의 조직문화와 인사보복 관행을 개선하기 위한 제도적 장치의 필요성을 부각함. 공익신고자 보호제도의 실효성을 높이기 위해 공무원 보호 체계 강화가 요구됨

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

4. OO학원의 급식 위생 불량 신고 사건

1) 개요

2019년 2월 15일, 계약직 영어강사들이 관할 지자체에 전화로 “OO학원 급식 위생상태 불량”을 신고했다. 같은 날 현장점검에서 유통기한이 최소 4일, 최장 10개월 경과 한 식재료가 확인되어 학원장에게 과태료 24만 원이 부과되었다. 공익신고 직전 학부모들로부터의 항의 직후 학원장은 제보자들에게 출근 중지를 지시했고, 2월 16일까지의 급여만 지급하며 퇴직금은 미지급했다. 제보자들은 권익위에 보호조치를 신청했고, 권익위는 2019년 7월 15일 임금·퇴직금 지급을 명하는 보호조치결정을 내렸다. 이에 불복한 학원장이 제기한 취소소송은 2020년 5월 8일 서울행정법원에서 패소 한 후 항소 포기로 확정되었다.

2) 주요 쟁점

첫째, 구술(전화) 신고의 적법성이다. 「공익신고자 보호법」 제8조는 원칙적으로 문서 제출을 요구하되, ‘신고서를 제출할 수 없는 특별한 사정’이 있으면 구술 신고를 허용하고, 원칙적으로 접수기관의 기재·확인 절차를 규정하고 있다. 본 사건은 전화 신고가 법 제8조 요건을 충족하는지 여부가 핵심이었다. 둘째, ‘부정한 목적’에 해당 여부이다. 금품·근로 관계상 특혜 요구 등과 동등한 수준의 부정한 목적이 있었는지, 그리고 그 주장·증명 책임이 누구에게 있는지가 쟁점이 되었다. 셋째, 불이익조치 및 인과관계이다. 해고, 임금 및 퇴직금 미지급이 공익신고를 이유로 한 ‘불이익조치’에 해당하는지, 불이익조치 추정의 적용 여부였다.

3) 판결 및 결정 요지

이 판결의 요지는 첫째, 구술(전화) 신고를 인정한 것이다. 법원은 「공익신고자 보호법」 제8조의 형식적 절차가 미비하더라도, 법의 목적(조사 담보와 신고자 보호)을 고려할 때 그 미준수를 이유로 공익신고의 효력 자체를 부정해 보호 대상에서 배제해서는 안 된다고 보았다. 제도의 취지를 훼손하지 않도록 제8조 요건을 과도하게 해석해선 안 된다는 점을 확인했다. 둘째, ‘부정한 목적’의 부정이다. 부정한 목적은 금품이나 근로관계 특혜 요구에 준할 정도여야 하며, 그 존재를 주장하는 측이 증명해야 한다. 즉 일부 개인적 동기가 있더라도 ‘주된 동기’가 그러한 부정한 목적이었음이 증명되지 않으면 공익신고성을 부정할 수 없다고 판단했다. 셋째, 불이익조치 및 인과관계의 인정이다. 불이익에 인과관계가 있다고 보고 보호 결정을 한 권익위의 판단은 적법하다고 보고 원고패소 판결을 했다.

4) 의의 및 시사점

이 사건은 첫째, 전화 신고의 보호범위를 명확히 하여, 민원성 구두 제보라도 접수기관의 기재·확인 절차가 이루어지고 조사에 지장이 없다면 공익신

고로서 보호될 수 있음을 확인했다. 이는 형식보다 실질을 중시하는 해석으로, 신고자 보호의 문턱을 낮췄다. 둘째, ‘부정한 목적’의 기준과 입증책임을 정교화했다. 금품이나 특혜 요구와 동등한 수준의 목적이어야 하며, 그 존재와 ‘주된 동기’성을 주장하는 측이 입증해야 한다는 점을 분명히 하여, 사후적 갈등이나 감정만으로 공익신고성을 깎아내리는 남용을 억제했다. 셋째, 불이익조치에 대한 구제 실효성을 재확인했다. 권익위 보호결정의 정당성을 인정함으로써, 현장에서 빈발하는 해고·임금·퇴직금 미지급 등 경제적 불이익에 대한 신속한 회복 경로가 타당함을 보여줬다(참여연대, 2023).

〈표 3-10〉 OO학원의 급식 위생 불량 신고 사건

구분	내용
사건명	공익신고자 보호조치결정 취소
사건유형 (제보연도)	행정소송 (2019년)
원고/피고	학원장 / 국민권익위원장
소송 결과	서울행정법원 2019구합7587(원고패, 2020.05.08)
사건 배경	OO학원 조리종사자가 급식시설의 위생상태가 식품위생법 기준에 미달한다고 판단하고, 관할 보건소 및 국민권익위원회에 신고함. 이후 해고, 임금체불 등의 불이익을 받아 국민권익위원회에 보호조치를 신청.
주요쟁점	① 민간 교육기관(학원)의 위생 관련 신고가 「공익신고자 보호법」의 보호대상인지 여부 ② 내부자료·사진 제출이 업무상 비밀침해인지, 공익적 정당행위인지 여부 ③ 계약직 근로자의 해고 및 임금체불이 불이익조치에 해당하는지 여부
판결 및 결정 요지	법원은 국민권익위원회의 보호조치결정을 정당하다고 판시함. 급식위생 관련 제보는 국민의 건강과 안전에 관한 공익신고로 인정되며, 사진 촬영 및 자료 제출은 공익 실현을 위한 정당행위로 판단. 학원의 해고조치는 신고와 인과관계가 인정되는 불이익조치로 보아 원직복직 및 임금지급 명령 유지
의의 및 시사점	① 법리적 의의: 공익신고의 대상을 공공기관의 부패행위에

구분	내용
	<p>한정하지 않고, 민간 영역의 위생·안전 분야까지 확장함</p> <p>② 제도적 의의: 내부자료 제공 행위도 공익 실현 목적이라면 정당행위로 보호됨을 명시</p> <p>③ 정책적 시사점: 비정규직 등 민간분야 종사자 보호의 필요성 강조. 공익신고제도가 국민 생활안전 영역으로 확대되는 계기가 된 사건으로 평가됨</p>

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

5. OO어린이집의 보조금 부당 청구 비리 신고 사건

1) 개요

공익제보자들은 강원 평창군 소재 공립 어린이집 보육교사로 근무 중, 2013년 2월 국민신문고를 통해 A원장이 원아 출석일 수 조작을 통해 보육료와 급·간식비를 부당하게 수령 했다고 강원도청과 평창군청에 신고했다. 평창군청은 사실을 확인하고 2013년 3월 14일 위탁계약 해지, 보조금 반환, 원장 자격정지 45일 처분을 했다. 이후 임시원장으로 임명된 B원장은 신규 위탁자로 선정된 뒤 보육교사 공개 채용을 진행하면서 공익제보자들을 부당하게 탈락시켰다. 제보자들은 2013년 6월 24일 이를 불이익조치로 보아 국민권익위원회에 보호조치를 신청했고, 국민권익위원회는 제보자 2에 대해 임금 지급과 원상회복을 명하는 보호 조치 결정을 하였으며, 제보자 1은 미응시로 기각, 제보자 3은 강원지방노동위원회로의 근무 전환으로 각하였다. 이에 대해 B원장과 A원장이 국민권익위원회를 상대로 신고자 보호조치에 대한 행정소송을 제기한 사건이었다.

2) 주요 쟁점

이 사건의 주된 쟁점은 첫째, 신임 원장이 진행한 공개 채용에서의 탈락이 「공익신고자 보호법」 상 ‘신분상 불이익조치’에 해당하는지. 둘째, 공익신고

와 채용탈락 사이의 인과관계 인정 여부. 셋째, A원장의 소 제기는 소의 이익이 존재하는지였다.

3) 판결 및 결정 요지

첫째, 신분상 불이익조치 해당하는지 여부에서 법원은 「공익신고자 보호법」 제2조 제6호의 ‘그 밖에 신분 상실에 해당하는 신분상의 불이익조치’를 확대 해석했다. 즉 해임·해고 등 기존 근로관계의 일방 종료뿐 아니라, 기간 만료 후 갱신에 대한 합리적 신뢰가 형성된 경우의 갱신 거절, 더 나아가 신뢰관계가 형성되지 않았더라도 새로운 채용 절차에서 불공정한 절차를 통해 공익신고자를 탈락시키는 행위까지 포함된다고 보았다. 따라서 제보자 2의 채용탈락은 신분상 불이익조치에 해당한다고 판단했다. 둘째, 인과관계 인정에 있어서도, 법원은 신고와 채용탈락 사이에 학부모와의 대화에서 드러난 B원장의 발언 취지(공익신고자 책임 언급), 자격증 가산점 미부여, 평가항목 합산 방식의 선택이 결과를 좌우한 점 등을 종합하여, 공익신고가 탈락에 작용했다고 보았다. 불이익조치 추정과 관련해 이를 반복할 만큼의 객관적 반증이 없다고 판단했다. 셋째, 소의 이익에 있어서 불이익조치를 한 당사자는 신임 원장 B이고, 국민권익위원회의 보호 결정도 B를 상대로 이루어졌으므로 A원장의 청구는 소의 이익이 없다고 보았다. 넷째, 국민권익위원회 결정의 적법성은 제보자 2에 대한 국민권익위원회의 보호조치 결정(근로계약 체결 및 통상 임금 지급을 통한 원상회복)이 「공익신고자 보호법」의 목적과 불이익조치 개념에 부합하는 적법한 조치라고 판단했다.

4) 의의 및 시사점

이 사건은 첫째, 「공익신고자 보호법」상 ‘신분상 불이익조치’의 범위를 채용·갱신 국면의 차별적 배제까지 포괄하도록 넓은 판시로서, 현장의 우회적 보복을 제도적으로 제어하는 기준을 제시. 둘째, 불이익조치 추정의 운용에서 시간적 근접성, 절차의 공정성, 정황증거를 종합하여 인과관계를 인정함으로

써, 형식적 해명으로는 추정을 반복하기 어렵다는 점을 분명히 함. 셋째, A원장의 소의 이익 부정은 불이익조치 행위자 특정의 중요성을 환기하였고, 국민권익위원회 보호 결정의 적법성을 재확인함으로써 현장에서의 신속·실질적 구제 가능성을 높였다. 마지막으로, 이른바 블랙리스트에 오른 어린이집 내부비리 제보자가 채용시장 배제 등 장기적 불이익을 겪는 현실을 드러낸 사건으로, 임금·원직 복귀를 넘어 취업 알선·재취업 지원 등 적극적 보호조치 도입 필요성을 정책 아젠다로 부각시켰다(참여연대, 2023).

〈표 3-11〉 OO어린이집의 보조금 부당 청구 비리 신고 사건

구분	내용
사건명	보호조치결정처분 취소
사건유형 (제보연도)	행정소송 (2013년)
원고/피고	어린이집 신입원장 외 1인 / 국민권익위원장
소송 결과	서울행정법원 2013구합26507(원고패, 2014.05.15) → 서울고등법원 2014누51625(항소기각, 2014.10.21)
사건 배경	어린이집 보육교사가 해당 기관이 아동 수를 허위로 기재하고 근무하지 않는 교직원을 등록하여 보조금을 부당 청구한 사실을 확인, 국민권익위원회에 신고함. 이후 해고 및 명예훼손 소송 제기, 재취업 방해 등 불이익조치를 당해 국민권익위원회에 보호조치 신청
주요쟁점	① 민간 어린이집이 「공익신고자 보호법」의 적용 대상에 포함 되는지 여부 ② 계약해지·신규채용 불하격·재취업 방해 등이 불이익조치에 해당하는지 여부
판결 및 결정 요지	법원은 국민권익위원회의 보호조치결정을 정당하다고 판시함. 민간 어린이집도 국가 보조금을 지원받는 사회복지시설로서 공익침해행위의 주체가 될 수 있다고 판단. 신고자의 자료 제출 행위는 공익 목적의 정당행위로 인정되며, 해고, 신규임용 거절은 신고와 인과관계가 인정되는 불이익조치로 판단
의의 및 시사점	① 법리적 의의: 공익신고 보호범위를 공공기관을 넘어 보조금 지원 민간시설로 확장 ② 제도적 의의: 내부자료 제공이 공익실현을 위한 정당행위

구분	내용
	로 인정된다는 기준 제시 ③ 정책적 시사점: 민간 복지시설의 회계투명성 확보와 사회적 약자(비정규직·여성 근로자 등) 보호의 필요성 강조, 공익신고제도의 생활밀착형 적용 확대를 보여준 사례

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

6. 종교재단 사회복지시설의 노인 학대 신고

1) 개요

공익제보자는 사회복지법인이 운영하는 사회복지센터의 센터장으로 재직 중 센터 내 노인 학대 의심 정황을 확인하고, 동대문구청장에게 적법한 실사와 재발 방지 및 감사를 요청하는 민원을 제출했다. 구청은 접수 후 법인에 설문조사·자료 제출을 요구하였고, 이후 노인보호전문기관 의견에서 “학대로 판정할 명확한 근거는 부족하나, 진술 번복 및 제지 필요성 소명이 미흡하여 잠재사례”라는 평가가 제시되었다. 그 사이 법인 대표는 공익제보자의 업무 권한을 정지하고, 위수탁기간 만료를 이유로 시설장 임면을 해지했다. 공익제보자는 국민권익위원회에 보호조치를 신청했고, 국민권익위원회는 계약 해지 취소 및 원상회복을 명하는 결정을 했다. 법인에 제기한 취소소송에서 1심은 원고 승, 2심은 국민권익위원회 결정 적법으로 변경되었고, 대법원 심리불속행기각으로 2심 확정되었다.

2) 주요 쟁점

첫째, 제보가 「공익신고자 보호법」 제2조 단서의 ‘부정한 목적’(금품·근로상 특혜 요구 등)에 해당하여 공익신고로 보지 않을 사유인지. 둘째, 제보 후 2년 이내의 계약해지가 공익신고를 이유로 한 불이익조치로 추정되는지(제23조), 그리고 그 추정 번복 요건에 충족하는지 여부. 셋째, 위수탁 만료라

는 외형적 사유가 인과관계를 끊는 독립·우월한 사유로 인정될 수 있는지. 넷째, 원상회복 조치의 실현 가능성(종교단체 내부 자격 요건, 인사 재배치 가능성 등)이었다.

3) 판결 및 결정 요지

법원은 신고 내용이 노인복지법상 학대 의심 행위와 관련된 공익침해행위를 관할기관에 문제 제기한 것이고, 금품·특혜 요구 정황이 없으며, 내부 갈등만으로 ‘부정한 목적’을 단정할 수 없고, 신고가 명백한 허위라고 보기 어렵다는 점을 들어 부정한 목적을 인정하지 않았다. 제보 후 2년 이내에 계약해지가 이루어진 이상 불이익조치의 인과관계는 추정되고(제23조). 이 추정을 뒤집으려면, 공익신고가 없었더라도 동일한 처분을 했을 것이 분명함, 다른 뚜렷한 사유가 증명되어야 한다는 이유로, 1심은 ‘위수탁기간 만료 예정’과 구청의 신규 위탁 공고 통지 등을 근거로 추정 번복을 인정했다. 2심은 공익신고법의 입법취지(신고자 보호·활성화)를 중시하여, 단순한 기간만료 사정만으로는 신고의 영향력을 배제하기 어렵고, 법인이 갱신 노력을 다하지 않은 정황도 보여 추정 번복 불인정으로 보았다. 대법원은 심리불속행으로 확정했다. 끝으로, 법원은 “종교단체 내부 규정상 복직 불가” 주장을 받아들여지지 않았다. 과거에도 해당 자격이 없는 상태로 근무가 지속되었고, 타 직위·기관으로 재배치 가능성이 확인되어 보호조치의 실현 가능성이 인정되었다.

4) 의의 및 시사점

첫째, ‘부정한 목적’의 기준을 엄격히 했다. 개인적 갈등·감정만으로 공익신고성을 훼손할 수 없고, 금품·특혜 요구 수준에 준하는 명백한 목적이 증명되어야 함을 재확인했다. 둘째, 인과관계 추정을 구체화했다. 형식적 사유(기간만료)만으로는 추정이 쉽게 번복되지 않으며, ‘신고가 없었어도 동일 처분’이 있었을 것이라는 반증이 요구된다고 보고, 기관의 우회적 보복을 억제하는 판시를 내렸다. 셋째, 원상회복의 실효성 강화이다. 내부규정과 자격 문제를

이유로 한 복지 불가 논리에 제동을 걸고, 대체 배치 등 현실적 회복수단을 폭넓게 인정해 보호조치 집행력을 복지시설 영역의 신고 보호 선례이다. 노인 학대와 같은 취약계층 보호 사안에서 신고자 보호의 문턱을 낮추고, 위수탁 구조에서 빈발하는 기간 만료형 보복에 대한 사법적 통제 기준을 제시했다.(참여연대, 2023).

〈표 3-12〉 종교재단 사회복지시설의 노인 학대 신고 사건

구분	내용
사건명	공익신고자 보호조치결정 취소
사건유형 (제보연도)	행정소송 (2017년)
원고/피고	사회복지법인 OO재단 이사장 / 국민권익위원장
소송 결과	서울행정법원 2018구합75870(원고승, 2019.06.13) → 서울고등법원 2019누50627(원고패, 2020.05.20) → 대법원 2020두40273(심리불속행기각, 2020.09.24)
사건 배경	종교재단이 운영하는 사회복지시설의 직원이 노인 학대 및 운영비 부당집행 사실을 신고. 이후 위·수탁 계약 해지와 재계약 배제 등 불이익을 받자 국민권익위원회에 보호조치 신청.
주요쟁점	① 신고 동기가 일부 사적이더라도 공익성이 인정되면 보호되는가 ② 위·수탁 계약 만료·불갱신이 불이익조치에 해당하는가 ③ 신고와 불이익조치 간 인과관계 인정 기준
판결 및 결정 요지	법원은 국민권익위원회의 보호조치결정을 정당하다고 판시. 신고자의 동기가 일부 개인적이라도 신고 내용이 공익침해행위에 해당하면 보호대상으로 인정. 위·수탁 계약 만료의 형식을 빌린 불이익조치도 실질적으로 신고와 관련된 경우 보호 필요
의의 및 시사점	① 법리적 의의: 공익신고 보호의 판단기준을 ‘동기가 아닌 ‘공익성’ 중심으로 확립 ② 제도적 의의: 계약만료·재계약 거부 등 간접 인사조치도 불이익조치로 인정 ③ 정책적 시사점: 종교재단·사회복지법인 등 준공공기관의 공익신고자 보호 체계 강화 필요

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

7. 사립대학교의 채용 청탁 진술 사건

1) 개요

공익제보자는 OO대학 직원인사위원회 면접위원으로 참여하던 중, 총장이 면접 직후 채점표를 작성하지 말고 사후 결정하자고 지시했고, 며칠 후 경영지원팀장이 특정인을 합격자로 정해 놓은 채 면접 채점표 작성을 회유해 특정인에게 높은 점수를 부여하도록 했다고 자진 신고서를 제출했다. 국민권익위원회는 해당 행위를 청탁금지법 위반 혐의로 보아 교육부와 대검에 이첩했고, 공익제보자는 검찰 수사에도 일관되게 협조했다. 총장과 경영지원팀장은 면접 평가 업무방해로 유죄 판결을 받았고, 공익제보자는 기소유예 처분을 받았다. 이후 교육부는 공익제보자에 대한 중징계를 요구했고 학교법인은 해임을 의결했다. 공익제보자의 보호조치 신청에 대해 국민권익위원회는 해임 취소와 해임보다 낮은 수준의 징계를 요구하는 보호조치 결정을 하였고, 학교법인과 총장이 제기한 취소소송은 1심 원고 패, 2심 항소기각, 대법원 심리불속행기각으로 확정되었다.

2) 주요 쟁점

이 사건은 먼저 청탁금지법 사건에서 국민권익위원회 및 수사기관의 조사에 협조한 행위가 「공익신고자 보호법」상의 보호 대상에 해당하는가 여부. 두 번째, 국민권익위원회의 해임 취소 및 감경 요구의 법적 근거가 「공익신고자 보호법」 제20조 제1항에 있는가, 또는 제14조 제2항 책임감면 규정의 준용 문제인가. 셋째, 공익제보자의 조사 협조와 해임 사이의 인과관계 추정 적용 및 반복 요건은 무엇인가. 넷째, 공익제보자에게 일부 징계사유가 존재하더라도 신분상실 수준의 중징계가 비례 원칙상 허용 되는가였다.

3) 판결 및 결정 요지

청탁금지법 제15조는 신고자뿐 아니라 조사·수사 등에서 진술·증언·자료제공으로 조력한 자도 신고자 등으로 보호한다고 규정한다. 법원은 공익제보자의 자진 신고 및 국민권익위원회와 검찰 수사에 대한 일관된 협조가 이 조항의 보호 범위에 포함된다고 보아 「공익신고자 보호법」의 준용 대상에 해당한다고 판단했다. 또, 법원은 국민권익위원회의 결정 중 해임 취소 및 낮은 수준의 징계 요구는 「공익신고자 보호법」 제20조 제1항에 근거한 것으로 보아 적법하다고 보았다. 학교법인이 제14조 제2항 책임감면 규정의 부적용을 들어 위법을 주장했다, 법원은 제15조 제3항의 감정·면제 요건과 국민권익위원회의 권한 구조를 구분하여, 본건 보호조치가 책임감면이 아니라 불이익조치 금지의 집행이라는 점을 확인했다. 셋째, 공익신고 또는 그에 대한 조사 협조 이후 2년 내 이루어진 해임은 「공익신고자 보호법」 제23조의 불이익조치 추정이 적용된다고 보았고, 이 추정을 반복하려면 공익신고가 없었더라도 동일한 신분 상실 처분을 했을 것이라는 다른 뚜렷하고 독립된 사유가 증명되어야 한다고 판시했다. 법원은 교육부의 중징계 요구가 있었다는 사정만으로는 해임이 불가피했다고 볼 수 없고, 공익제보자의 역할과 사건 전모 규명에 대한 협조, 면접 참여의 경위 등을 고려할 때 해임은 재량권 한계를 일탈한 과중한 처분으로 보았다. 마지막으로, 공익제보자에게 일정한 잘못이 인정되더라도, 그 비위의 정도와 맥락에 비추어 신분 상실 처분은 과도하므로, 불이익조치의 정당화 사유로 삼을 수 없다고 보았다. 따라서 해임보다 낮은 수준의 징계로의 감정 요구는 타당하다고 판시했다.

4) 의의 및 시사점

첫째, 「청탁금지법」 사건에서 조력자 보호의 실효성을 재확인했다. 직접 신고자가 아니더라도 수사·감사 과정에서의 진술과 자료제공은 공익신고자 보호 체계의 보호범위에 포함된다.

둘째, 국민권익위원회의 불이익조치 금지 명령의 집행성을 분명히 했다. 책임감면과 보호조치는 법적 성격이 다르며, 본건은 제20조 제1항에 기초한 보호조치로서 적법하다는 기준을 제시했다.

셋째, 인과관계 추정의 엄격한 반복 요건을 재확인했다. 외부 기관의 징계 요구나 포괄적 관리책임만으로는 해임의 불가피성을 소명하기 어렵고, 신고가 없었어도 같은 처분을 할 수밖에 없었다는 강한 반증이 필요하다.

넷째, 비례성과 재량 통제의 관점에서 신분 상실 처분을 제한함으로써, 내부 제보 협조를 위축시키지 않도록 하는 제도 취지를 강화했다(참여연대, 2023).

〈표 3-13〉 사립대학교의 채용 청탁 진술 사건

구분	내용
사건명	공익신고자 보호조치결정 취소
사건유형 (제보연도)	행정소송 (2017년)
원고/피고	학교법인과 총장 / 국민권익위원장
소송 결과	서울행정법원 2019구합79831(원고패, 2020.04.23) → 서울고등법원 2020누41230(항소기각, 2020.10.23) → 대법원 2020두52979(심리불속행기각, 2021.02.04)
사건 배경	대학 교직원이 채용 면접에서 특정인에게 높은 점수를 부여하라는 청탁을 받은 사실을 검찰 조사에서 진술함. 이후 대학은 징계해임 처분을 내려 신고자가 국민권익위원회에 보호조치 신청
주요쟁점	① 「청탁금지법」 위반행위 조사에 협조한 조력자가 ‘공익신고자등’에 해당하는지 여부 ② 징계사유가 존재하더라도 해임이 과도한 경우 불이익조치로 볼 수 있는지 ③ 공익신고자의 조사협조와 해임 사이의 인과관계 인정 여부
판결 및 결정 요지	법원은 국민권익위원회의 보호조치결정을 정당하다고 판시. 공익신고자에는 신고자뿐 아니라 수사·조사에 협력한 조력자도 포함됨. 징계사유가 있더라도 해임이 과도하면 신고로 인한 불이익으로 봄
의의 및 시사점	① 법리적 의의: 공익신고자의 범위를 ‘조사협조자’까지 확장 ② 제도적 의의: 징계의 과도성 판단을 통해 불이익조치의 폭넓은 해석 근거 마련 ③ 정책적 시사점: 「청탁금지법」 과 「공익신고자 보호법」 의

구분	내용
	연계 강화, 협조자 보호 체계의 제도화 필요성 제시

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

8. 제약회사의 불법 리베이트 제공 신고

1) 개요

본 사건은 제약회사 내부 직원이 회사의 불법 리베이트 제공 행위를 수사기관에 신고하면서 시작된 대표적 공익신고자 실명 공개 사건이다. 공익제보는 OO제약회사 영업직원으로 근무하던 중, 회사가 의료인들에게 경제적 이익을 제공하며 「약사법」 제47조 제2항을 위반했다는 사실을 수사기관에 제보했다. 제보자는 퇴사 이후에도 수사기관의 조사와 재판 과정에서 진술을 지속하며 수사에 협조했다. 그러나 2014년 9월, 회사 직원이 개인 SNS에 “회사와 의사들은 리베이트 사실을 부인하지만, 오직 이 사건의 기획자이자 고발자인 OOO만이 리베이트라고 주장한다”는 글을 게시하며 제보자의 실명을 공개했다. 공익제보자는 이에 대해 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”) 위반(허위사실 명예훼손) 및 「공익신고자 보호법」 위반(비밀보장 의무 위반)으로 형사고소와 민사상 손해배상 청구를 제기했다. 형사사건에서 법원은 피고의 행위가 공익신고자 비밀보장 의무를 위반한 것이라고 판단하고 벌금 200만 원을 선고하였으며, 항소심과 대법원에서도 판결이 확정되었다. 또한 민사소송에서도 불법 행위 책임이 인정되어 피고는 원고에게 100만 원의 손해배상금을 지급하도록 판시했다(서울동부지방법원 2015가소240442, 2016.2.4. 선고; 서울동부지방법원 2017나20335, 2017.8.18. 항소기각).

2) 주요 쟁점

첫째, 공익제보자가 개인적 비위로 인해 조사를 받던 중 이루어진 신고가 「공익신고자 보호법」 제2조 제2호 단서의 ‘부정한 목적’에 해당하는지 여부가 쟁점이 되었다. 이는 신고 동기에 개인적 이익 추구가 개입된 경우 공익신고자로 인정할 수 있는지에 관한 판단 기준을 명확히 하는 문제였다. 둘째, 피고가 공익제보자의 실명을 SNS에 공개한 행위가 「공익신고자 보호법」 제12조 제1항의 비밀보장 의무 위반에 해당하는지, 그리고 그 위반행위에 대한 형사처벌의 적정성과 법리적 근거가 논점이 되었다. 셋째, 공익제보자의 비위 연루 가능성과 공익신고 간의 인과관계, 즉 제보의 계기가 개인적 사건이라는 사정이 공익신고자 보호에서 제외될 수 있는지 여부가 함께 다루어졌다.

3) 판결 및 결정 요지

첫째, 공익신고의 ‘부정한 목적’ 예외에 관한 판단에서, 법원은 “공익제보자가 개인적인 비리로 조사를 받고 있었다는 사실만으로는 공익신고의 계기가 되었다고 보기 어렵고, 이를 통해 사적 이익을 달성하려 했다는 구체적 증거가 없다”며 「공익신고자 보호법」 제2조 제2호 단서의 예외 사유에 해당하지 않는다고 판시했다. 둘째, SNS를 통한 공익제보자의 실명 공개는 명백한 비밀보장 의무 위반이라고 판단했다. 「공익신고자 보호법」 제12조 제1항은 “누구든지 공익신고자등의 인적 사항이나 신분을 미루어 알 수 있는 사실을 공개하거나 보도하여서는 아니 된다”고 규정하고 있으며, 피고는 이미 회사 내부 및 언론을 통해 제보자의 신분을 인지하고 있었음에도 ‘이 사건의 기획자이자 고발자인 000’이라고 명시하여 공개한 점이 결정적 근거로 작용했다. 셋째, 법원은 정보통신망을 통한 허위사실 유포 역시 명예훼손에 해당한다고 보았다. 피고가 제보자의 행위를 ‘개인적 비리 은폐를 위한 허위 고발’로 표현한 것은 객관적 사실에 반하며, 명예를 훼손할 고의가 인정된다고 판단했다. 이에 따라 법원은 피고에게 「공익신고자 보호법」 위반과 「정보통신망법」 위반 모두를 인정하여 벌금 200만 원을 선고하였고, 민사상 손해배상 책임도 인정했다.

4) 의의 및 시사점

본 사건은 「공익신고자 보호법」 제정 이후 실명 공개 행위가 형사처벌로 이어진 대표적 사례로, 공익신고자의 비밀보장 의무 위반에 대한 법적 책임을 명시적으로 확립한 판례적 의미를 지닌다.

첫째, 법원은 신고자의 개인적 사정이 존재하더라도 그 행위가 공익적 목적과 관련된 경우에는 공익신고자로서 보호된다는 점을 명확히 하여, 신고 동기의 순수성을 지나치게 좁게 해석하지 않았다.

둘째, 본 판결은 실명 공개의 위법성을 구체적으로 확인하여 비밀보장 조항(제12조)의 실효성을 강화한 전환점이 되었다. 특히 SNS와 같은 공개적 매체를 통한 실명 공개도 법적 처벌의 대상임을 명확히 함으로써, 디지털 환경에서의 신고자 보호의 중요성을 부각했다.

셋째, 실무적 관점에서 본 사건은 공익신고자 실명 공개의 양형 기준이 여전히 경미하다는 한계를 드러냈다. 벌금 200만 원이라는 형량은 실명 공개로 인한 신고자의 사회적·심리적 피해에 비해 과소하다는 비판이 제기되었으며, 실제로 국회는 2017년 「공익신고자 보호법」 개정을 통해 관련 법정형을 기존 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에서 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금으로 상향했다.

넷째, 본 사건은 공익신고자의 신원을 보호하기 위한 제도적 장치의 강화 필요성을 부각했다. 단순한 실명 비공개를 넘어, 내부망 및 언론 보도 과정에서의 정보관리 체계 구축, 피해자 보호조치 의무화 등 적극적 행정조치의 도입이 요구된다.

결과적으로, 제약회사 리베이트 사건은 공익신고자 보호제도의 실질적 보장과 법적 집행의 균형 문제를 동시에 제기한 사례로, 공익신고자의 신분 보호가 곧 제도의 신뢰성과 실효성을 담보한다는 점과 위법행위에 대한 처벌 수위가 미비하다는 점을 사회적으로 각인시킨 사건이라 평가할 수 있다(참여연대, 2023).

〈표 3-14〉 제약회사의 불법 리베이트 신고 사건

구분	내용
사건명	「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 위반 (명예훼손), 「공익신고자 보호법」 위반
사건유형 (제보연도)	형사소송, 민사소송(2014년)
원고/피고	신고자 / 신원 유출자
소송 결과	서울동부지방법원 2015고정1832(피고벌금 200만 원, 2016.09.21) → 서울동부지방법원 2016노1549(항소기각, 2017.05.26) → 대법원 2017도9391(상고기각, 2017.10.26)
사건 배경	제약회사 직원이 의사들에게 금품을 제공하여 약사법을 위반한 사실을 국민권익위원회와 수사기관에 신고. 그러나 회사 관계자가 신고자의 실명을 알수 있는 내용을 온라인에 공개함으로써 명예훼손과 불이익이 발생
주요쟁점	① 신고자 실명 공개가 「공익신고자 보호법」 제12조 위반에 해당하는지 ② 공익신고자의 과거 비위가 공익신고 보호를 제한할 수 있는지 ③ 신고자의 공익성 판단 기준(동기 vs 행위의 내용)
판결 및 결정 요지	국민권익위원회는 실명 공개 행위를 「공익신고자 보호법」 위반으로 판단하고, 공개자에게 벌금 처분. 신고 내용이 공익 침해행위에 해당하는 이상, 신고자의 일부 비위는 보호대상에서 배제되지 않음
의의 및 시사점	① 법리적 의의: 비밀보장 의무 위반에 대한 실질적 제재 확립 ② 제도적 의의: 공익신고자의 동기나 과거행위보다 신고의 공익성 중심의 보호기준 명확화 ③ 정책적 시사점: 신고자 실명유출·2차 피해 방지를 위한 제도 보완의 필요성 제시

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

9. OO재활원의 장애인복지법 위반 신고

1) 개요

공익제보자는 장애인 거주시설을 운영하는 사회복지법인 산하 시설의 종사자로서 2017년 9월부터 11월에 걸쳐 시청 및 검찰에 자격 없는 재단 대표의 생활인 돌봄 관여, 시 보조금 정산 보고 미이행, 시설장의 정서적 학대 및 방임 의혹을 단계적으로 신고했다. 시설은 같은 해 12월 공익제보자에 대해 근태 불량, 동료 모욕, 단체대화방 게시로 인한 명예실추 등을 사유로 징계·해고를 의결했다. 제보자는 국민권익위원회에 보호조치를 신청하여 ‘불이익조치’에 해당한다는 결정을 받았고, 별개로 노동위 구제신청은 기각되었으나 그 재심판정 취소소송에서 법원 승소로 해고의 부당성이 확인되었다.

2) 주요 쟁점

첫째, 일부 신고(정서적 학대·방임)가 무혐의 처분을 받았음에도 해당 일련의 행위가 「공익신고자 보호법」 상 공익신고에 해당하는지. 둘째, 「공익신고자 보호법」 제18조(각하사유) 및 제10조 제2항·시행령 제12조(조사불요사유)의 존재에도 불구하고, 국민권익위원회가 본건 보호조치 신청을 각하하지 않고 인용할 수 있는지. 셋째, 해고 조치가 공익신고와 인과관계를 갖는 불이익조치 추정(제23조)의 대상인지, 그리고 사용자 측의 추정 번복 가능성 및 요건은 무엇인지였다.

3) 판결 및 결정 요지

공익신고 해당 여부에 대해 법원은 공익신고 성립 요건을 ‘구체적 사실 신고’, ‘별표 법률 위반(형사벌·행정 처분 대상) 가능성’, ‘신고 시점에서 발생 또는 발생 우려의 합리적 개연성’으로 정리했다. 이에 비추어 보면, 사후에 무혐의가 나왔더라도 신고 당시 객관적 정황에 비춰 합리적으로 공익 침해

우려가 추론되면 공익신고에 해당한다고 본 것이다. 본건 신고 내용은 장애인 복지법 위반 의혹과 보조금 정산 의무 위반 등으로 공익침해행위 또는 그 우려에 관한 것으로 보아 공익신고로 인정했다. 둘째, 법 제18조는 ‘각하할 수 있다’는 재량 규정으로, 언론공개·중복 조사 등 조사불요 사유가 있어도 신고자 보호 필요가 크면 각하하지 않고 보호조치를 할 수 있다고 보고, 법원은 국민권익위원회가 본건을 인용한 판단 재량 행사가 적법하다고 보았다. 셋째, 신고 후 2년 내 해고는 제23조의 인과관계 추정이 작동한다고 보았다. 법원은 사용자 측이 이를 깨려면 신고가 없더라도 동일 처분이 불가피했음을 객관적·독립 사유로 증명해야 하며, 해고 사유의 대부분이 신고 전후 근접 시점에 발생했고, 신뢰 관계 파탄의 주요 원인이 신고 경위와 밀접하다고 보아, 추정 반복 불인정 및 해고의 과중성(가장 침익적 제재)도 지적했다.

4) 의의 및 시사점

첫째, 수사·감사 결과가 무혐의여도 신고 당시의 합리적 개연성이 있으면 공익신고성을 부정하지 않았다. 이는 위축 효과를 방지하고 신고 활성화를 도모하는 규범적 기준을 재확인한 것이다.

둘째, 언론공개·선행조사 등 절차 사유가 있어도, 2차 피해 가능성 등 보호 필요성이 우세하면 국민권익위원회가 각하 대신 본안 보호조치를 선택할 수 있음을 명확히 했다.

셋째, 「공익신고자 보호법」 제23조 추정을 반복하려면 신고와 무관한 독립·우월 사유가 입증되어야 하며, 해고는 비례·필요 최소성 원칙상 최후수단임을 분명히 했다.

넷째, 노동위 판단과 무관하게 국민권익위원회·법원이 독자 기준으로 보호조치의 적법성과 인과관계를 심리했다는 점에서, 공익신고자 보호 체계의 전속 목적(신고자 보호)을 재확인한 판례적 의미가 있다(참여연대, 2023).

〈표 3-15〉 OO재활원의 장애인복지법 위반 신고 사건

구분	내용
사건명	보호조치결정취소 청구의 소
사건유형 (제보연도)	행정소송 (2017년)
원고/피고	OO재활원 / 국민권익위원장
소송 결과	서울행정법원 2018구합78794(원고패, 2019.06.28) → 서울고등법원 2019누50214(항소기각, 2020.06.18) → 대법원 2020두4281(심리불속행기각, 2020.10.15)
사건 배경	장애인 거주시설 직원이 재단 대표와 시설장이 후원금을 유용하고 장애인에게 폭언·인권 침해를 가한 사실을 신고. 그러나 수사기관은 증거 부족으로 무혐의 처분을 내림. 이후 신고자는 징계·전보·해고 등 불이익을 당하자 국민권익위원회에 보호조치 신청
주요 쟁점	① 신고 내용이 무혐의로 종결되어도 공익신고로 인정되는가 ② 노동위원회 구제신청이 기각되어도 국민권익위원회가 별도 보호결정을 할 수 있는가 ③ 불이익조치와 신고 간 인과관계가 인정되는가
판결 및 결정 요지	국민권익위원회는 신고 내용이 비록 무혐의 처분되었더라도 공익침해행위에 관한 합리적 문제제기로서 공익신고에 해당한다고 판단. 또한 노동위 구제기각은 국민권익위원회 각하 사유가 아니며, 시설 측의 인사조치는 신고에 따른 불이익조치로 인정. 이에 따라 원직복귀 및 불이익시정 명령(보호조치결정)을 내림
의의 및 시사점	① 법리적 의의: 공익신고의 결과가 아니라 행위의 공익성 중심으로 보호 여부를 판단한 최초 사례 ② 제도적 의의: 노동위 등 타 절차 결과와 무관하게 국민권익위원회가 독립적으로 보호조치를 할 수 있음을 명확히 함 ③ 정책적 시사점: 사회복지시설과 같은 폐쇄적 조직 내에서의 신고자 보호 필요성 부각, 제도 실효성 강화

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

10. 경기도선거관리위원회의 하남시 주민소환투표 실시 관련 부패행위 신고

1) 개요

공익제보자는 하남시 선거관리위원회 근무자로서 2008년 3월 31일 국민권익위원회에 주민소환투표 청구인 서명부 심사 소홀로 하남시에 재산상 손해가 발생했다는 취지로 부패행위를 신고했다. 검찰은 불기소 처분을 하였고, 중앙선관위는 제보자의 언론 인터뷰를 문제 삼아 감사 후 중징계를 요구, 경기도선관위는 2009년 3월 6일 파면 처분을 했다. 제보자는 국민권익위원회에 중징계 요구의 취소와 향후 신분상 불이익 예방을 구하는 신분보장조치를 신청하였고, 국민권익위원회는 2008년 9월 30일 중징계 요구 취소와 차별 금지를 요구하는 1차 신분보장결정을 내렸다. 이후 파면 처분에 대해서도 2009년 6월 22일 파면 취소를 요구하는 2차 신분보장결정을 의결했다.

2) 주요 쟁점

첫째, 국가기관인 선관위 위원장이 국민권익위원회의 신분 보장 결정을 상대로 항고소송을 제기할 수 있는 당사자능력을 가지는가. 둘째, 주민소환투표 서명부 심사의 위법성 주장이 「부패방지권익위법」상 부패행위에 해당하는가. 셋째, 국민권익위원회의 신분보장결정에 앞선 신고와, 중징계 요구 및 파면 등 불이익조치 간 인과관계 추정이 인정되는가, 그리고 그 추정의 반복 요건은 무엇인가였다.

3) 판결 및 결정 요지

첫째, 당사자능력 인정이다. 항소심과 대법원은, 국가기관 상호 간 조치라도 특정 조치가 상대 기관의 권리·의무에 직접적이고 구체적 영향을 미치며 다른 법적 구제수단이 없으면, 상대 국가기관을 상대로 항고소송을 제기할 당사자능력과 적격을 인정했다. 둘째, 법원은 부패행위를 공직자의 지위 남용에

의한 사익 도모, 예산·재산관리의 법령 위반으로 인한 재산상 손해 등과 같은 고도의 위법·부정행위로 제한적으로 해석했다. 서명부 심사 과정의 미비는 단순 부주의·직무 소홀의 차원으로 보아 부패행위 불해당으로 판시하고 국민권익위원회의 1차 신분 보장 결정을 취소했다. 셋째, 법원은 징계 의결 요구 사유를 제보 내용 자체가 아니라 방송 인터뷰의 허위 진술로 특정했다는 점을 들어 「부패방지권익위법」 제63조의 불이익 추정 적용을 부정했다. 곧, 징계 사유가 신고와 무관하게 특정되어 있고 신고로 인한 불이익이라는 점이 증명되지 않았다는 이유에서 국민권익위원회 결정을 취소했다.

4) 의의 및 시사점

첫째, 국가기관의 소송 주체성 기준 제시했다. 대법원은 국가기관 간 분쟁에서 항고소송의 문을 열되, 조치의 성격, 불이익의 정도, 대체 구제 수단의 유무 등을 종합 심사하는 기준을 제시했다. 이는 국민권익위원회 결정에 대한 행정통제의 절차적 경로를 명확히 했다.

둘째, 부패 개념의 축소 해석과 그 한계를 보여줬다. 본 판결은 부패 개념을 엄격히 한정하여 행정상 과오·부주의를 부패로 포섭하지 않았다. 그러나 부패 예방과 신고 활성화라는 제도의 목적을 고려할 때, 결과적 손실과 법령상 절차 위반이 혼재된 사안에서까지 협의 해석을 고수할 경우 신고 위축의 위험이 존재한다.

셋째, 불이익 추정의 실효성이라는 과제를 남겼다. 징계서의 사유 기재 방식에 따라 제63조 추정이 무력화될 소지가 드러났다. 최근 「공익신고자 보호법」 영역에서 확립되는 기준처럼, 추정 번복을 위해서는 ‘신고가 없었어도 동일 처분을 했을 것’임을 다른 뚜렷한 독립 사유로 증명하도록 요구하는 방향으로 법리가 정교화될 필요가 있었다.

넷째, 제도 개선 시사점이다. 국민권익위원회 결정의 집행력 강화, 불이익 추정 규정의 적용 범위 명확화, 신고 관련 표현행위(언론 인터뷰 등)와 본래 신고 행위 간의 연속성 인정 기준정립 등이 필요하다. 이는 신고자 보호의 공백을 줄이고, 권한 배분과 기관 간 견제의 균형 속에서 신고 활성화를 뒷받침

할 것이다(참여연대, 2023).

〈표 3-16〉 경기도선거관리위원회의 하남시 주민소환투표 실시 관련 부패행위 신고

구분	내용
사건명	불이익 처분 원상회복 등 요구처분 취소
사건유형 (제보연도)	행정소송 (2008년)
원고/피고	경기도선거관리위원회 위원장 / 국민권익위원장
소송 결과	서울행정법원 2008구합50506(각하, 2009.11.06) → 서울고등법원 2009누38963(원고승, 2010.12.09) → 대법원 2011두1214(상고기각, 2013.07.25)
사건 배경	하남시 주민소환투표 청구서 서명부 심사 부실로 인한 행정손해(약 2억 원) 발생 사실을 신고하였으나, 국민권익위원회는 이를 부패행위로 보지 않고 보호조치신청을 각하
주요쟁점	① 국가기관(선관위)의 항고소송 당사자능력 여부 ② 「부패방지권익위법」상 ‘부패행위’의 범위 ③ 불이익추정 규정의 해석과 적용 한계
결정요지	법원은 국가기관의 당사자능력을 인정하되, 해당 신고가 ‘고의적 부패’가 아닌 단순 행정과실에 불과하다고 판단하여 부패행위신고로 보지 않음. 불이익추정 규정도 적용되지 않는다고 봄
의의 및 시사점	① 법리적 의의: 부패행위 개념을 고의적 불법 행위로 한정한 협소한 해석 ② 제도적 의의: 신고자 보호범위가 제한된 부패방지법 체계의 한계 드러냄 ③ 정책적 시사점: 「공익신고자 보호법」 제정의 필요성과 신고자 보호 범위 확대의 계기 제공

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

11. 건축사사무소 대표의 공무원 뇌물 공여 신고

1) 개요

공익제보자 4인은 OO건축사사무소 재직 중 대표이사의 공무원 대상 상품권 제공·골프 접대 등 위법 의혹을 2017년 9월 서울남부지검에 고발했다. 수사 후 검찰은 무자본 M&A 등으로 사건을 확대하고 7명을 기소했다. 회사는 제보자들에게 전보, 업무 미부여, 성과·역량평가 하향 등 일련의 조치를 취했다. 제보자들은 국민권익위원회에 보호조치를 신청했고, 국민권익위원회는 청탁금지법 제15조의 준용 규정에 따라 「공익신고자 보호법」상 보호조치를 결정했다. 대표이사가 이를 다투었으나 1심, 2심, 대법원 모두 국민권익위원회 결정을 유지했다.

2) 주요 쟁점

첫째, 보호조치 결정의 이행 주체를 법인으로 한정할 것인지, 실제 불이익을 결정·집행한 대표자 개인도 포함되는지. 둘째, 제보가 ‘부정한 목적’에 해당하여 보호 대상에서 제외되는지. 셋째, 전보·업무 미부여·평정 하향이 정당한 인사권 행사인지, 아니면 공익신고와 인과관계 있는 불이익조치인지. 넷째, 국민권익위원회 보호조치 결정이 회사 인사권을 과도하게 침해한 재량 일탈·남용인지 여부였다.

3) 판결 및 결정 요지

첫째, 청탁금지법 제15조 제4항이 준용하는 「공익신고자 보호법」 제20조 제1항과 양벌규정 체계에 비추어 ‘불이익조치를 한 자’는 법인으로 한정되지 않으며, 실질적 의사결정권자인 대표자 등 개인도 포함된다고 보았다. 대표이사 사임 후 조치라도 그가 실질적 의사결정에 관여했다면 대상이 된다고 판시했다. 둘째, ‘부정한 목적’은 금품·특혜 요구에 준할 정도의 주된 동기여

야 하며, 일부 사적 동기가 존재하더라도 객관적 근거에 기초한 합리적 의혹 제기이면 보호 대상에서 배제되지 않는다고 보았다. 또 본 사건에서 무혐의 부분이 있어도 신고는 합리적 근거가 인정되었다. 셋째, 제보 직후 등급 급락, 항목별 점수 대비 비정상적 최종등급 하향, 전보·업무 미부여의 경위 등 사정을 종합해 볼 때 정당한 인사권 행사라기보다 공익신고와 관련된 차별·불이익으로 보았다. 「공익신고자 보호법」 제23조의 2년 내 인과관계 추정은 번복되지 않았다. 넷째, 국민권익위원회 결정은 최소한의 보호 수단으로서 목적 적합·필요·상당성이 인정되어 재량 일탈·남용이 아니다. 다만 이 사건 진행 중 국민권익위원회가 청탁금지법에는 없던 이행강제금 규정을 원용해 부과했다가 취소·반환한 사례가 있어, 이후 2021년 4월 20일 개정으로 청탁금지법에 이행강제금·구조금 규정이 신설되었다는 점이 확인되었다.

4) 의의 및 시사점

첫째, 보호조치 이행의 실효성 확대다. 불이익을 실제로 결정·집행한 대표자 개인을 ‘불이익조치를 한 자’로 포함하여 법인 뒤에 숨는 책임 회피 가능성을 축소했다.

둘째, ‘부정한 목적’의 엄격 기준화다. 객관적 근거가 있는 신고를 갈등·경영권 분쟁 프레임으로 희석해 보호를 배제하려는 시도를 견제했다.

셋째, 인사권과 보호 범리의 조화 기준 제시다. 평가·전보 등 형식상 재량 행위라도 타이밍, 패턴, 비교 집단 차별 정황을 근거로 불이익조치로 판단하는 심사 틀을 제시했다.

넷째, 제도의 정합성 보완이다. 사건 중 드러난 집행수단의 법적 공백은 2021년 청탁금지법 개정으로 상당 부분 보완되었으며, 향후 국민권익위원회는 보호명령 설계 시 법적 근거와 집행수단의 일치성을 더욱 엄격히 점검할 필요가 있다(참여연대, 2023).

〈표 3-17〉 건축사사무소 대표의 공무원 뇌물 공여 신고 사건

구분	내용
사건명	공익신고자 보호조치결 취소의 소
사건유형 (제보연도)	행정소송 (2017년)
원고/피고	OO건축사사무소 대표이사 / 국민권익위원장
소송 결과	서울행정법원 2019구합90456(원고패, 2020.12.23) → 서울고등법원 2021누32912(항소기각, 2021.09.16) → 대법원 2021두54712(심리불속행기각, 2022.01.27)
사건 배경	건축사사무소 대표가 공무원에게 상품권·골프 접대 등 뇌물을 제공한 사실을 이사 및 과장이 신고. 이후 신고자들이 전보, 근무배제, 인사평가 불이익 등 보복성 조치를 당함.
주요 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> ① 보호조치결정의 이행주체가 회사인지 대표 개인인지 ② 신고가 부정한 목적의 제보에 해당하는지 ③ 업무평정·전보·업무배제가 정당한 인사권 행사인지 여부 ④ 신고와 인사조치 간 인과관계 ⑤ 국민권익위원회 결정이 재량권 일탈·남용인지 여부
판결 및 결정 요지	법원은 국민권익위원회의 보호조치결정이 정당하다고 판단. 회사(법인)가 보호조치의 이행주체이며, 신고자의 행위는 공익 실현 목적의 정당한 행위로 인정. 전보·평정불이익 등은 공익 신고로 인한 보복조치로 판시
의의 및 시사점	<ul style="list-style-type: none"> ① 법리적 의의: 청탁금지법 위반행위 신고자 보호의 첫 판례 ② 제도적 의의: 기업의 인사재량권보다 공익신고자 보호가 우선 ③ 정책적 시사점: 보호조치 이행강제금 및 구조금 제도 도입의 필요성 부각

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

12. 변압기 구매 입찰 담합 신고

1) 개요

공익제보자는 변압기 제조·판매회사 OO의 영업 담당자로 근무하면서 한 수원이 2013년 1월 15일 공고한 고리 2호기 비상전원공급용 승압 변압기 구매 입찰에서 자사가 낙찰되도록 경쟁사에 이른바 들러리 입찰을 요청한 담합 정황을 내부 제보, 국민신문고 제보, 언론 인터뷰의 순서로 신고했다. 공정거래위원회는 2018년 2월 20일 해당 입찰 담합을 인정하여 과징금 및 고발을 의결하였고, 검찰은 회사 관계자들과 함께 공익제보자도 입찰방해 등으로 기소했다. 1심은 공익제보자에게 벌금 300만 원을 선고했고, 항소심은 공익신고 협조를 참작하여 선고를 유예했다.

2) 주요 쟁점

첫째, 공익신고 과정에서 공익제보자 본인의 위법 가담이 드러난 경우 형사책임의 감경 또는 면제가 가능한가. 둘째, 법원이 「공익신고자 보호법」 제14조 제1항의 책임감면 규정을 양형에서 어떻게 적용·참작할 것인가. 셋째, 내부제보자가 위법행위에 일부 관여한 사안에서 제보의 공익성과 가담 정도 사이의 균형을 어떻게 설정할 것인가였다.

3) 판결 및 결정 요지

첫째, 법적 근거이다. 「공익신고자 보호법」 제14조 제1항은 공익신고와 관련하여 공익신고자등의 범죄행위가 발견된 경우 형을 감경하거나 면제할 수 있도록 정하고 있다. 다만 규정 형식이 임의적 감면으로, 적용 여부는 재판부 재량에 맡겨진다. 둘째, 사건 적용. 1심은 공익제보자가 담합을 최초로 제보했다는 사정을 인정하면서도 동 조항을 직접 원용하지 않고 벌금형을 선고했다. 반면 2심은 공익신고 및 수사 협조로 담합 전모가 밝혀진 점과 피고

인이 공익신고자 요건을 갖춘 점을 중시하여 신고유예를 선고하되, 제14조 제1항을 명시적 감면 사유로 직접 적용하기보다 “적극 고려”하는 양형 사유로 활용했다. 셋째, 균형 판단. 법원은 한편으로 피고인이 실무자로서 담합에 관여한 책임을 인정하면서, 다른 한편으로 제보의 공익성과 단속·예방 효과를 크게 보아 제재의 강도를 현저히 낮추는 결론에 이르렀다.

4) 의의 및 시사점

첫째, 내부 가담형 제보의 현실을 반영한 책임감면 법리의 실무화다. 재판부가 제14조 제1항을 직접 적용하지는 않았으나, 공익신고 협조의 실질적 기여를 양형에서 강하게 반영하여 신고유예로 귀착시킴으로써 내부제보 유인을 유지했다. 향후 판례 축적을 통해 동 조항의 직접적 적용 기준(가담 정도, 제보 시기, 수사 기여도, 반복성·주도성 등)을 보다 명문화할 필요가 있다.

둘째, 억지력과 유인 간 균형 모델을 제시했다. 가담 사실이 있는 제보자에 대한 전면 면책은 일반예방을 훼손할 수 있지만, 일률적 중형은 공익신고를 위축시킬 수 있다. 본 판결은 제보의 공익성과 가담도의 상대적 평가를 통해 처벌과 유인의 균형점을 탐색했다는 점에서 정책적 함의가 크다. 하지만 공익신고자에 대해 「공익신고자 보호법」 제14조 제1항을 명시적 감면 사유로 직접 적용하지 않은 것은 아직도 「공익신고자 보호법」에 대한 적극적 개입이나 적용이 이루어지지 않고 있다 하겠다.

셋째, 기관 간 제도 연계 강화가 요구된다. 공정위의 고발, 검찰 수사, 법원 양형 단계에서 공익신고 기여도를 일관되게 평가할 수 있도록 가이드라인을 정비하고, 제14조 제1항 적용 여부와 범위를 명시적으로 심리·판시하는 관행이 정착되어야 한다.

넷째, 기업 내부 준법·내부 제보 시스템 개선의 촉진 효과가 기대된다. 본 사안은 회사 내부 제보 시스템 가동과 외부 신고·언론 공개가 결합될 때 위법 적발과 제재가 실효적으로 작동함을 보여 준다. 기업은 사전적 준법교육, 익명·비보복 보장, 독립적 조사 절차를 제도화하여 내부제보가 외부화되기 전에 시정 가능한 경로를 제공할 필요가 있다.(참여연대, 2023).

〈표 3-18〉 변압기 구매 입찰 담합 신고 사건

구분	내용
사건명	「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 위반, 입찰방해
사건유형 (제보연도)	행사 소송 (2017년)
원고/피고	대한민국(검찰) / 대표이사 외 5인, 공익제보자
소송 결과	서울서부지방법원 2018고단708(공익제보자 벌금 300만 원, 2018.07.20) → 서울서부지방법원 2018노1043(공익제보자 선고유예, 2019.11.21)
사건 배경	변압기 구매 입찰 과정에서 ○○기업이 경쟁사에 ‘들러리 입찰’을 요청해 낙찰받은 담합행위를 직원이 신고. 신고자는 일부 관여 사실이 있었지만 자진신고로 공익 실현에 기여.
주요쟁점	① 공익신고자가 자신의 위법행위에 관여했을 경우 법적 책임 감면 여부 ② 「공익신고자 보호법」 제14조의 양형 반영 가능성 ③ 자수와 공익신고의 구별
판결요지	법원은 신고자가 담합행위에 일부 가담했으나, 국민권익위원회에 신고하여 수사에 결정적으로 기여한 점을 고려해 「공익신고자 보호법」 제14조를 근거로 형을 감경함. 벌금형에서 선고유예
의의 및 시사점	① 법리적 의의: 「공익신고자 보호법」상 책임감면 조항의 간접 언급 ② 제도적 의의: 공익신고자의 형사책임 감면 기준 필요 ③ 정책적 시사점: 다양한 신고자 유인 구조 확립 필요

※ 출처 : 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서(참여연대, 2023)

제 4 절 소결

본 장에서는 참여연대 161건의 공익신고 사례와 판결문·결정문 12건을 분석하여, 우리나라 공익신고제도가 실제 운영 과정에서 어떠한 구조적 작동 경향을 보이는지 종합적으로 검토하였다. 161건 사례는 신고 대상, 위반행위,

신고자 소속, 처리결과, 불이익 조치라는 다섯 가지 분석 기준에 따라 체계적으로 분류되었으며, 공익신고가 실제 현장에서 어떤 방식으로 제기되고 어떤 양상으로 처리되는지를 보여 주는 경험적 근거를 제공한다. 반면 판결문·결정문 12건은 각각의 사건들이 사법적·행정적 판단을 거치면서, 어떤 법적 기준과 논리에 따라 신고자 인정 여부, 불이익 조치와 관련된 국민권익위원회의 판단과의 정합성 여부, 그리고 보호·구제 여부가 어떠한 절차적 흐름과 법적 근거에 의해 판단되는지를 확인하게 한다. 두 자료군의 교차 검토는 공익신고 제도가 법률상 규범으로 설계된 구조와 실제 운영상의 현실 간에 어떠한 간극이 존재하는지를 평가하는 데 중요한 토대를 제공한다.

첫째, 161건 사례분석 결과, 신고의 방식과 절차가 법률상 존재함에도 불구하고 신고 기준의 모호성, 신고 이후 보호조치가 일관되게 작동하지 않는 경향, 그리고 심리적 피해에 대한 지원 체계가 충분히 확인되지 않는 문제가 나타났다. 사례들을 신고 대상·위반행위·신고자 소속·처리결과·불이익 조치라는 다섯 가지 기준에 따라 검토한 결과, 신고 대상의 상당 부분이 상급자나 기관 내부의 의사결정권자였으며, 위반행위는 구조적·반복적 성격을 띠는 경우가 많았다. 그럼에도 불구하고 처리결과는 경징계·무조치 등으로 편중되는 경향이 있었으며, 신고자는 공익신고자로 인정받기까지의 과정이 복잡하게 전개되었고 이후에도 신분 노출로 인해 전보, 직무배제, 조직적 고립과 같은 다양한 형태의 불이익에 반복적으로 노출되었다. 이러한 양상은 공익신고의 ‘기준’과 ‘절차’가 실제로 명확하게 정립되어 있는지, 그리고 제도가 ‘신고자 보호 기능’을 충분히 수행하고 있는지에 대해 근본적 의문을 제기한다.

둘째, 판결문·결정문 12건의 분석에서는 12건 모두에서 국민권익위원회가 제보자를 ‘공익신고자’로 인정하고, 조직이 취한 조치를 ‘불이익 조치’로 판단한 사실이 확인되었다. 그러나 이에 대한 조직의 대응은 대부분 불복으로 이어져, 12건 중 11건이 행정소송으로 제기되었다. 이러한 절차적 흐름은 제도 운영에 대한 신뢰 부족과 함께, 신고자에게 시간적·경제적·정신적 부담이 간접적으로 전가될 가능성을 보여 준다. 실제로 11건 중 8건에서 원고인 조직이 승소하였으며, 공익신고에서 최종 결론에 이르기까지의 기간은 최소 약 15개월에서 최장 약 5년 4개월에 이르렀다. 행정소송의 직접 당사자는 국민권익

위원회와 조직이지만, 법원의 판단이 신고자의 보호 여부나 불이익 조치의 유지·중단에 실질적 영향을 미치는 만큼 그 결과는 신고자에게 중대한 의미를 갖는다. 그러나 법원이 국민권익위원회의 결정을 지지하거나 일부 인용한 사례가 존재하더라도, 이러한 판단이 신고자의 회복이나 안정으로 실질적으로 이어졌는지는 확인하기 어려웠다. 또한 사법 절차가 신고자의 급박한 위험을 통제하거나 예방하는 기능을 충분히 수행했는지, 혹은 국민권익위원회의 보호 판단이 불이익 조치의 중단으로 직접 연결되었는지 여부 역시 뚜렷한 경향성을 보이지 않았다. 이는 공익신고제도의 보호·보상·회복 체계가 신고자의 피해를 실질적으로 완화할 만큼 신속하거나 충분하게 작동했는지 판단하기 어렵다는 점을 시사한다.

셋째, 두 자료를 종합하면 공익침해행위에 대한 조사·처분 과정과 신고자 보호 체계는 동일한 제도 구조 안에서 유기적으로 작동해야 함에도, 실제 운영에서는 두 영역이 분리되어 기능하는 경향이 확인되었다. 161건 사례에서는 신고 이후의 보호조치가 일관되게 작동하지 않거나 사실상 부재한 양상이 반복되었고, 12건의 판결문·결정문에서도 국민권익위원회의 보호 판단이 법적 절차를 거치는 과정에서 신고자의 회복·안정으로 실질적으로 연결되지 못하는 한계가 드러났다. 즉, 기관에 대한 조치가 이루어지더라도 신고자에 대한 실질적 보호·회복·구제는 충분히 뒷받침되지 않았으며, 이는 제도의 설계 단계에서 신고자 보호 기능의 비중이 상대적으로 낮게 설정되었을 가능성을 시사한다. 이러한 경향은 공익신고제도가 공익침해행위의 적발이라는 기능에는 일정 부분 기여하더라도, 신고자의 생계·경력·명예 보호라는 본질적 목적을 달성하는 데 있어 제도적 기반이 취약함을 드러낸다.

이러한 결과는 신고 기준과 절차의 일관성, 신고 이후 보호조치의 즉시성과 실효성, 피해 회복을 위한 보상·지원 체계의 충분성, 그리고 기관의 대응을 적절히 견제·통제할 수 있는 구조가 제도 전반에서 충분히 확보되었는지에 대해 근본적 의문을 제기한다. 따라서 공익신고제도의 개선은 단순한 규정 정비나 절차 보완을 넘어, 제도의 구조·목적·보호 체계를 전면적으로 재설계하는 방향으로 이루어질 필요가 있다.

아울러, 다음 장에서는 본 장의 분석을 토대로 해외 주요국의 제도, 국민

권익위원회 자료를 비교하여, 우리나라 공익신고제도가 갖는 한계와 개선 가능성을 종합적으로 검토하고자 한다. 이를 통해 공익신고제도의 실효성을 높이기 위한 정책적·제도적 대안을 제시할 것이다.

〈표 3-19〉 소결

구분	시사점
161건 사례분석	기준 모호, 절차 복잡, 공익신고자 인정까지 장시간 소요, 신고 대상 중 내부 권력자의 비중 높음, 위반행위는 구조적, 반복적으로 발생, 신고자의 82%가 복합적 피해 경험→제도 작동력 낮음
12건의 판결문·결정문	12건의 사례 중 10건에서 공익신고의 절차, 범위, 대상 등에 대한 다툼이 있었고, 11건에서 신고자에 대한 보호 미흡 및 입증책임의 문제가 제기되었다. 그리고 보상의 미흡을 보여 주는 사건도 2건이 있었다. 그리고 공익신고자 및 불이익 인정 사건 중 11건 행정소송, 소송 결과 8건 국민권익위원회 승소, 하지만 장기간 소송 등에 고통을 겪음, 복직 결정 이후에도 2차, 3차 보복 지속→보호·구제는 법제 존재와 별개로 실질적 효과 낮음
종합	신고자 피해 누적, 제도의 실질적 작동 미흡, 단순 절차 보완이 아니라 구조·목적·보호 체계의 전면 재설계 필요

제 4 장 공익신고제도의 개선 방안

제3장에서의 사례분석과 제2장에서 확인한 선행연구를 종합하면, 우리나라 공익신고제도는 법률적 기반과 보호 장치를 일정 수준 갖추고 있음에도 실제 작동 단계에서는 구조적 한계가 반복적으로 재현되고 있음을 확인할 수 있다. 선행연구는 공익신고의 필요성, 보호의 정당성, 입법적 근거를 제시해 왔으나, 신고자가 실제로 어떤 절차를 거쳐 어떤 피해를 경험하는지에 대한 실증적 분석은 상대적으로 부족하였다(박호연·김명대, 2018). 특히 신고 이후 발생하는 심리적·사회적 피해, 조직·행정·사법기관 간 상호작용의 구조적 문제 등 제도의 “작동 실효성”에 관한 분석 공백이 지속적으로 지적돼 왔다(권수진·윤성현, 2016).

본 연구에서 분석한 참여연대 161건 사례는 이러한 한계를 구체적으로 보여 준다. 신고 기준의 모호성, 조사·처분 단계에서의 신분 노출, 인사상 불이익, 조직 내 고립 등은 신고자 보호 기능이 선언적 수준에 머물러 있음을 드러낸다(참여연대, 2025). 판결문·결정문 12건에서도 총 10건은 신고의 절차·범위·대상 해석을 둘러싼 기본적 다툼이 있었으며, 11건은 신고자 보호·불이익 추정·입증책임 문제가 핵심 쟁점으로 등장하였다. 또한 최소 2건에서는 신고자의 경제적·생활적 손실에 대한 제도적 보상 공백이 확인되었다. 또 11건이 행정소송 중 8건에서 국민권익위원회 보호 결정은 유지되었으나, 대부분 수년에 이르는 장기 소송 과정에서 신고자는 2차·3차 보복, 생계 악화, 경력 중단 등 심각한 후속 피해를 경험하였다. 이러한 사실은 현행 보호·구제 체계가 실질적 효과를 충분히 발휘하지 못하고 있음을 보여 준다. 또한 호루라기재단의 심층면담 자료(62명)는 신고 이후 장기적으로 지속되는 우울·불안, 사회적 고립, 관계망 붕괴, 생계 파탄 등 심리·사회적 피해가 제도적 사후 관리 부재 속에서 방치되고 있음을 실증적으로 확인시켜 준다(호루라기재단, 2022). 이는 신고자의 “회복 단계”가 제도적으로 구조화되어 있지 않음을 뚜렷하게 보여 주는 증거이다.

따라서 제4장은 공익신고제도가 현장에서 실질적으로 작동하기 위해 필요한 구조적 개선 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 공익신고의 전 과정을

“기준-보호-보상-회복-통제”의 다섯 기능 축으로 재구성한 통합프레임(Integrated Framework)을 제시한다. 이 프레임은 시간적 절차의 배열이 아니라, 공익신고제도의 핵심 기능 요소를 구조적으로 구성한 틀로서, 각 기능에서 드러난 병목과 제도적 결함을 분석하고 이를 해소하기 위한 정책 대안을 체계적으로 마련하는 데 목적이 있다. 기존 공익신고자 보호제도가 신고·접수, 조사·처리, 보호·보상, 불이행 시 제재라는 시간적 절차의 흐름에 초점을 두었다면, 본 연구의 통합프레임은 공익신고제도를 하나의 지속적 운영 체계로 재구성한다. 이는 보호와 보상이 절차의 종착점에서 부수적으로 작동하는 것이 아니라, 기준 설정 단계부터 회복과 사후 통제에 이르기까지 전 과정에서 구조적으로 연계되어야 함을 전제로 한다는 점에서 기존 절차 중심 접근과 구별된다. 특히 ‘회복’과 ‘통제’를 독립된 기능으로 포함함으로써, 신고 이후 장기적으로 지속되는 피해와 제도 운영의 실패를 설명하고 교정할 수 있는 거버넌스 관점을 명시적으로 제시한다. 이러한 통합적 접근은 공익신고제도를 단순한 신고 절차 중심의 제도에서 벗어나, 신고자 보호와 공공성 실현을 동시에 달성하는 종합적 거버넌스 체제로 전환하기 위한 필수적 기반이 될 것이다.

제 1 절 공익신고제도의 문제점

선행연구와 참여연대 161건 사례, 12건의 판결·결정문 분석을 종합하면, 우리나라 공익신고제도는 법률적 기반과 보호 장치를 일정 수준 갖추고 있음에도 실제 운영 과정에서 구조적 한계를 반복적으로 드러내고 있음이 확인된다(OECD, 2016; TI, 2021; 권수진·윤성현, 2016; 박호연·김명대, 2018). 즉, 제도는 존재하지만 실제 작동 과정에서 신고자의 권리보장 수준은 여전히 제한적이다.

첫째, 보호 규정의 형식화와 실질적 보호의 부재이다. 현행 「공익신고자 보호법」은 불이익조치 금지, 비밀보장, 신분 보호 등을 규정하나, 선행연구는 이러한 규정이 선언적 수준에 머문다고 지적한다(김기선, 2014; 성중탁·박상준, 2023; 장수연, 2021). 실제로 참여연대 161건 사례에서는 해임·전보·징계

등 공식적 불이익과 함께 업무배제·고립 등 비공식적 불이익이 반복되었으며, 12건 판결·결정문에서도 보호 결정 이후 역고소·명예훼손 등 갈등의 장기화가 확인되었다(참여연대, 2025). 이는 법적 보호와 현실적 보호 사이의 괴리를 보여 준다.

둘째, 신고 범위와 보호 대상의 제도적 한계이다. 현행 제도는 열거된 법률의 위반만을 공익침해행위로 인정하는 구조이므로 현대적 위험을 충분히 포괄하지 못한다는 한계가 제기된다(OECD, 2016; TI, 2021; 성중탁·박상준, 2023; 이범석, 2018). 또한 외부 신고자·협력자에 대한 보호가 제한적이라는 점도 지적된다(이영우·장수연, 2022). 161건 사례에서도 민간 영역 신고가 제도적 회색지대에 놓여 처리 지연·기관 간 책임 분산 등의 문제가 반복되었다(참여연대, 2025).

셋째, 보상 및 경제적 지원 체계의 미비이다. 보상 제도는 존재하나 지급액과 지급률이 낮고 절차 지연이 빈번하다는 점이 일관되게 지적된다(OECD, 2016; TI, 2021; 김기선, 2014; 이희갑, 2020). 실제 사례에서도 실직, 소득 감소, 소송 비용 부담 등 경제적 위험이 누적되지만 보상액은 실제 손실에 크게 미달하는 경우가 많았다(참여연대, 2025). 이는 제도가 신고자에게 과도한 비용을 전가하여 신고를 위축시키는 요인으로 작용한다.

넷째, 심리·사회적 회복 및 사후 관리 체계의 부재이다. 선행연구는 신고자의 우울·불안·고립 등 비경제적 피해를 강조하지만(TI, 2021; 권수진·윤성현, 2016), 현행 법제는 경제적·절차적 구제에 치중하고 있다. 161건 사례에서도 심리적 손상, 사회적 고립, 경력 단절 등의 심각한 후유증이 나타났으나, 체계적인 상담·치료·재취업 프로그램은 거의 제공되지 않았다(참여연대, 2025). 특히 호루라기재단이 수행한 62명의 심층 면접 분석에서도 신고자 다수가 만성적 불안·수면장애·대인관계 회피, 가족 해체 위험, 직업적 정체성 상실 등을 호소하였으며, 이들이 겪는 심리·사회적 손상은 경제적 보상만으로는 회복이 불가능하다는 점이 반복적으로 확인되었다(호루라기재단, 2023). 이는 제도적 보호 이후 단계에서 체계적 회복·사후 관리 지원이 사실상 공백 상태를 드러낸다(이우진, 2022).

다섯째, 제도 운영 및 집행 구조의 취약성이다. 독립적 신고 채널, 입증책

임 전환, 신속한 보호명령 등이 필요하다는 지적은 꾸준히 제기되어 왔다(OECD, 2016; TI, 2021; 박대규, 2023; 이우진, 2021). 그러나 실제 운영과정에서는 접수·조사·보호 결정·사후 조치 등의 단계에서 처리 지연, 책임 분산, 집행력 부족이 나타난다(정환필, 2023). 또한 불복 소송 장기화로 신고자가 추가적 피해에 노출되기도 한다(박호연·김명대, 2018; 임현섭, 2023).

요약하면, 현행 공익신고제도의 문제는 기준·보호·보상·회복·운영이 단절적으로 작동한다는 데 있다. 제도의 필요성과 법적 정당성은 확보되었으나, 신고자가 실제로 경험하는 보호 수준은 매우 제한적이며, 구조적 병목이 제도 전반에 걸쳐 반복되고 있다(박대규, 2023; 성중탁·박상준, 2023; 장수연, 2021).

제 2 절 공익신고제도의 개선 방안

본 절에서는 공익신고제도의 구조적 한계를 기능별로 재구성하여 분석하고, 이에 기초한 구체적 개선 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 각 영역별로 제도 운영상 확인된 문제의 필요성을 검토하고, 국제 비교와 사례분석을 토대로 실현 가능한 개선 방안을 도출한다. 아울러 이러한 개선 방안이 적용될 경우 공익신고제도의 실효성과 신뢰성이 어떻게 제고될 수 있는지에 대한 기대효과를 함께 제시함으로써, 공익신고제도의 구조적 재설계 방향을 종합적으로 제안하고자 한다.

1. 통합거버넌스 프레임

공익신고제도는 신고의 접수에서 조사, 보호, 보상, 회복, 사후 통제에 이르기까지 다양한 기능적 요소가 연속적으로 작동하는 절차적·제도적 체계이다. 그러나 현행 제도는 이러한 기능들이 유기적 구조로 설계되지 못하고, 각 기능이 개별 제도 단위로 분절적으로 운영되는 경향을 보여 왔다. 이는 신고자 보호의 실효성 저하, 보상 결정의 지연, 회복 지원의 부재, 기관 간 역할 중복 또는 공백 등과 같은 구조적 병목을 반복적으로 초래해 왔다. 이러한 문

제는 제도의 개별 규정을 보완하는 방식만으로는 해결되기 어렵고, 공익신고의 전 과정을 하나의 통합된 구조 속에서 재구성하는 분석틀이 필요함을 시사한다.

본 연구는 제3장에서 분석한 161건의 사례 자료, 12건의 판결·결정문에서 확인된 문제를 종합하여 공익신고제도를 구성하는 다섯 개의 핵심 기능 축, 즉 “기준-보호-보상-회복-통제”의 통합거버넌스 프레임에 귀납적으로 도출하였다. 이 프레임은 공익신고가 단순한 법률 행위가 아니라, 규범적 기준의 명확화, 신고자 보호의 집행력 강화, 보상 체계의 실효적 작동, 신고 이후의 심리·사회적 회복 지원, 그리고 제도 운영에 대한 통제와 책임성 확보라는 다층적 요소들이 상호 연결되어야 비로소 실효성을 갖는다는 점을 구조적으로 설명한다.

첫째, 기준(Standard-Setting)의 기능은 공익신고의 범위, 적법성, 정당성, 요건 등을 명확히 규정함으로써 신고자가 합리적 신념에 근거해 신고 의사결정을 할 수 있도록 하는 제도적 기반을 의미한다. 기준이 모호할 경우 신고자는 법적 위험을 스스로 감수해야 하며, 그 결과 신고 자체가 위축되거나 부적절한 방식으로 이루어질 가능성이 커진다.

둘째, 보호(Protection)의 기능은 신고 과정에서 발생하는 각종 불이익 조치, 신분상·경제적·사회적 보복, 신변 위협 등으로부터 신고자를 실질적으로 보호하기 위한 국가의 집행력을 포함한다. 보호가 실효적이지 않으면 신고는 지속될 수 없고, 이 기능은 제도의 지속가능성을 결정짓는 핵심 요소가 된다.

셋째, 보상(Compensation)의 기능은 신고로 인해 발생한 피해에 대한 금전적·사회적 보상 체계를 의미하며, 이는 신고의 유인을 강화하고 제도 참여를 촉진하는 기능을 수행한다. 그러나 실제 운영에서는 보상 결정의 지연, 현실과 동떨어진 보상액, 과도한 입증책임 등이 반복적으로 확인되었다.

넷째, 회복(Recovery)의 기능은 신고 이후 장기간에 걸쳐 발생하는 정신적·관계적·경제적 손실을 회복할 수 있도록 지원하는 절차적·정책적 장치를 포함한다. 신고자의 회복이 부재할 경우 공익신고는 개인에게 비가역적 손실을 초래하는 행위로 남게 되어, 제도 참여의 위축으로 이어진다.

다섯째, 통제(Oversight)의 기능은 제도가 규정된 대로 운영되고 있는지,

보호·보상·조사 과정에서 위법 또는 부당한 행정이 발생하고 있지는 않은지, 기관 간 역할 분담은 적절한지 등을 점검하고 책임성을 확보하는 기능이다. 이는 제도의 실효성을 유지하고 운영 편차를 줄이는 데 필수적이다.

이 다섯 기능 측은 개별적으로 존재하는 것이 아니라 상호 연계된 구조를 이룬다. 기준이 명확해야 보호 조치가 일관되게 집행될 수 있고, 보호가 실질적으로 작동해야 보상 체계가 제 역할을 수행할 수 있으며, 보상과 회복이 적절히 이루어져야 신고자의 사회적·경제적 복귀가 가능하다. 또한 이러한 전 과정이 통제 기능을 통해 감독 되지 않는다면 제도는 실효성을 유지할 수 없다. 즉, 통합거버넌스 프레임은 공익신고제도가 어느 한 요소만 보완해서는 개선되기 어렵고, 다섯 기능이 하나의 시스템으로 작동해야 한다는 점을 구조적으로 보여 준다.

2. 명확한 기준

1) 필요성

현행 공익신고제도는 신고의 범위, 보호 대상, 신고 절차가 명확하게 규정되어 있지 않아 제도 운영의 예측 가능성과 보호 실효성을 저해하고 있다.

참여연대 161건 사례분석 결과, 특히 민간부문·하청·비정규직 노동자의 신고는 법률상 ‘공익침해행위’로 인정되기 어렵거나 신고자 자격이 불명확하다는 이유로 보호에서 배제되는 경우가 다수 확인되었다(참여연대, 2023). 또한 신고를 경험한 면담자 다수는 “신고가 공익인지 사익인지 매번 다투어야 했고, 그 과정에서 보호 여부가 불확실했다”고 진술한 바 있다(호루라기재단, 2022). 이러한 사례들은 공익신고의 범위·자격·절차의 모호성이 실제 현장에서 보호의 불안정성으로 직결되고, 결과적으로 신고자의 행동을 위축시키고 제도에 대한 신뢰를 저하시키는 구조적 문제를 드러낸다. 따라서 공익신고의 정의와 범위, 절차, 신고 자격을 명확히 규정하는 것이 제도 실효성 확보의 필수 조건임을 확인할 수 있다.

2) 개선 방안

첫째, 신고 범위의 포괄적 규정과 보호 대상의 확대가 필요하다. 현행 「공익신고자 보호법」 제2조는 공익침해행위를 495개 개별 법률 위반으로 열거하고 있으나, 실제 공익침해 영역은 이보다 훨씬 넓고 다양하다(참여연대, 2023). 영국의 「공익신고법(PIDA)」, EU의 「공익신고자 보호지침 EU, 2019」, 독일의 「내부고발자보호법(HinSchG)」²⁴⁾은 모두 열거식이 아닌 포괄적 규정을 채택하여 ‘법령 위반’, ‘공공의 안전·건강·환경·재정·인권 침해 위험’을 광범위하게 포함한다(European Commission, 2023; Hall & Purchase, 2017).

또한 이들 국가의 제도는 고용 형태나 법적 신분과 관계없이 신고 자격을 폭넓게 인정한다. PIDA와 EU의 지침은 정규직뿐 아니라 하도급·파견·용역 근로자, 플랫폼 노동자, 계약직, 자영업자, 협력업체 종사자, 공급망 관계자, 자원봉사자, 인턴·연수생까지 보호대상에 포함하며, 감독기구 구성원과 채용 지원자까지도 공익신고자로 인정한다(European Commission, 2023; 국민권익위원회, 2020; 김정석, 2013).

둘째, 신고 절차의 명문화와 다양한 신고 경로의 제도화가 요구된다. 현행 「공익신고자 보호법」 제5조에서는 언론과 시민단체 등의 외부 신고를 실질적으로 인정하지 않고 있다.

반면, 해외의 여러 나라와 제도들에서는 신고 절차와 방식에서 보다 명확하고 다양함을 볼 수 있다. 영국의 「공익신고법(PIDA)」은 ‘내부신고-외부 신고-대중 공개’의 3단계 절차를 법률로 명문화하여 단계별 보호 요건과 정당성을 명확히 하고 있으며(Hall & Purchase, 2017; 박대규, 2023), EU의 「공익신고자 보호지침 EU, 2019」 역시 내부 절차를 거치지 않더라도 신고자가 독립기관에 직접 외부 신고를 할 수 있도록 보장한다(이우진, 2022). 독일의 「내부고발자보호법(HinSchG)」은 연방법무청(Bundesamt für Justiz), 연방금융감독원(BaFin), 연방기업연합감독청(Bundeskartellamt) 등 분야별 전문기관에 직접 신고할 수 있도록 하여(독일 연방법무부, 2023), 사안의 특성

24) 독일 연방 법무부. (2023). 「Hinweisgeberschutzgesetz」 (내부고발자보호법). 독일 연방법률 공식 데이터베이스. <https://www.gesetze-im-internet.de/hinschg/> (검색일: 2025. 11. 17).

에 맞는 전문적 처리 구조를 제공한다.

3) 기대효과

이상의 개선 방안이 실현될 경우, 공익신고제도는 형식적 제도에서 실질적 권리 보장 체계로 전환될 수 있을 것이다.

첫째, 법 적용의 포괄성 확대는 제도의 사각지대를 축소하고, 민간 및 비정형 고용 영역에서도 공익신고가 법적으로 보호받을 수 있는 토대를 마련한다(European Commission, 2023; OECD, 2016).

둘째, 신고 절차의 명문화와 다층적 신고 경로의 제도화는 신고자의 법적 불확실성을 해소하고 제도에 대한 예측 가능성을 높이는 데 기여한다. 신고자는 자신이 처한 상황과 위험 수준에 따라 적절한 채널을 선택할 수 있고, 기관 역시 절차상 하자를 이유로 보호를 거부하거나 책임을 회피할 여지가 줄어든다. 이러한 구조는 신고자에게는 안정적인 권리 보장 장치로, 행정기관과 사법부에는 일관된 판단 기준으로 작용하여 제도의 접근성과 신뢰성을 동시에 제고할 수 있을 것이다(Hall & Purchase, 2017; Lewis & Vandekerckhove, 2020).

셋째, 신고 범위와 절차에 대한 법적 해석 기준이 정비되고, 국민권익위원회가 유형별 가이드라인을 제시하여 실무에 정착될 경우, 행정기관과 사법부 간 판단의 일관성이 높아지고 불필요한 분쟁과 소송이 감소할 가능성이 크다. 이는 신고자·소속 기관·사법부가 동일한 규범 인식을 공유하는 기반을 제공함으로써, 신고 이후 장기 분쟁과 불확실성으로 인한 심리적·사회적 부담을 완화하는 효과를 가져올 수 있다(국민권익위원회, 2024; 호루라기재단, 2022).

3. 보호 체계의 집행력 강화

1) 필요성

현행 공익신고제도의 가장 심각한 한계는 신고자가 실질적으로 보호되지

못한다는 점이며, 그로 인해 보복과 불이익 조치가 구조적으로 반복된다는 사실이다. 참여연대의 161건 사례분석 결과, 신고자의 성명이 공개되지 않았음에도 직급, 부서, 담당 업무, 신고 내용의 특수성 등 간접적 단서만으로 신원이 특정되는 경우가 다수 확인되었다(참여연대, 2025). 이러한 신원 특정은 해고, 전보, 징계, 승진 배제와 같은 공식적 불이익뿐 아니라 업무배제, 집단 따돌림, 음해성 소문 유포 등 비공식적 보복으로 즉각 이어졌다. 또 복직 이후 역할을 부여받지 못해 “자리만 있고 업무는 없는 상태”가 지속되거나, 부서 행사·회식·소모임 등에서 조직적으로 배제되는 등 관계적 피해가 반복적으로 확인되었다(호루라기재단, 2022).

또한 2018년 도입된 비실명 대리신고제도는 중요한 제도적 진전임에도 불구하고(박대규, 2023), 현장에서는 비실명 대리신고제도의 도입 이후에도 여전히 신분 노출과 불이익 조치가 발생하고 있다. 「공익신고자 보호법」 제 21조의2는 불이익 조치에 대한 이행강제금을 규정하고 있으나, 상한액이 3천만 원이고 연간 부과 횟수가 2회로 제한되어 있어, 사실상 연간 최대 6천만 원 수준의 금전적 제재에 그치고 있다. 이러한 구조는 기관 또는 사용자 측이 일정 수준의 비용을 감수하면 보복 조치를 계속할 수 있는 여지를 남겨 둔다는 점에서 실효성이 충분하다고 보기 어렵다. 실제 참여연대 사례에서도 다수의 신고자가 불이익과 신고 행위 사이의 인과관계를 입증하지 못해 보호가 거부되었으며, 일부 사건에서는 오히려 명예훼손이나 업무방해와 같은 역고소로 장기간 법적 분쟁에 노출되는 사례도 확인되었다(참여연대, 2025).

한편, 국민권익위원회 자료에 따르면 최근 5년(2020년~2024년)간 신변 보호를 신청한 신고자는 총 108명에 달했으나, 이 중 23명(약 21.3%)만이 보호조치를 인용 받은 것으로 나타났다(국민권익위원회, 2025). 이는 신고자로부터 실제 신변 위협이 빈번하게 제기되고 있음에도 불구하고, 제도적으로 승인되는 보호 범위는 제한적이라는 점을 보여 준다. 또한 현행 제도는 공익신고의 적법성을 판단할 때 신고 내용이 사실로 입증되었는지 여부, 즉 결과 중심의 판단 구조에 과도하게 의존하고 있다.

반면 영국(PIDA), 미국(WPA), EU의 「공익신고자 보호지침 EU, 2019」 등은 신고자가 신고 당시 ‘공익침해를 합리적으로 의심할 만한 근거’를 보유

했는지를 보호의 핵심 기준으로 삼는다(European Commission, 2023). 이 접근은 조직 내부의 정보 비대칭성과 신고자의 위험 상황을 고려할 때 보호 체계가 갖추어야 할 현실적 기준으로 평가된다. 또한 EU의 「공익신고자 보호 지침 EU, 2019」과 독일의 「내부고발자보호법(HinSchG)」은 신고 후 불이익이 발생한 경우 이를 신고 행위와의 관련성이 있는 것으로 추정하도록 법률에 명문화하고 있으며, 이는 신고자에게 과도한 입증 부담이 전가되는 구조적 취약성을 보완하기 위한 장치이다(Šepec, 2020; 독일 연방법무부, 2023). 이러한 국제 기준과 비교할 때, 한국의 보호 체계는 신원 보호의 한계, 불이익의 은밀성, 입증책임의 전가 등 구조적 제약으로 인해 신고자를 실질적으로 보호하는 데 여전히 미흡함을 확인할 수 있다.

2) 개선 방안

신고자 보호 체계의 개선은 실제 사례에서 반복적으로 확인된 취약 지점을 중심으로 보호의 범위와 강도를 실질적으로 강화하는 방향에서 접근할 필요가 있다. 이를 통해 보호제도의 형식적 요건과 실제 작동 간의 간극을 줄이고, 신고자의 권익을 실질적으로 보장할 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있다.

첫째, 불이익 발생에 대한 법적 추정 규정을 도입하는 방안을 검토할 수 있다. 현재는 신고자가 불이익과 신고 행위 사이의 인과관계를 입증해야 한다. 하지만 실제 사례에서는 전보, 업무조정, 평가절하, 관계적 배제 등 은밀한 방식으로 불이익이 나타나는 경우가 많지만 이에 대한 입증이 매우 어렵다(참여연대, 2025; 호루라기재단, 2022). 따라서 신고 이후 인사상 불리한 조치가 발생한 경우 이를 신고와 관련된 것으로 우선 추정하고, 사용자가 신고와 무관하다는 점을 소명하도록 하는 방향으로 입증 구조를 조정한다면, 신고자의 구조적 열위를 보완하는 데 기여할 수 있다.

둘째, 보호명령의 집행력을 강화하는 방향으로 「공익신고자 보호법」의 제재 구조를 정비할 필요가 있다. 현행 이행강제금 규정은 상한과 부과 횟수가 제한적이어서 기관이나 사업주가 일정 수준의 경제적 부담만 감수하면 사

실상 보복을 지속할 수 있다는 한계를 지닌다(박대규, 2023). 이에 이행강제금의 상향 조정, 반복 위반에 대한 가중 부과, 보호명령 위반 시 형사책임 부과 등 제재 수준의 실질적 강화가 요구된다. 나아가 보복행위에 대한 형사적·행정적 처벌을 강화하고, 위반 기관에 대한 제재부과금·공표제도·감사 의무화 등 적극적 법 집행을 확대함으로써, 보호명령의 실효성을 제고할 수 있다. 또한 복직이나 직무 복귀 명령과 같은 적극적 구제 수단을 법률에 명시하고, 이를 위반하는 경우 즉각적인 사법적 통제(가처분, 집행정지 등)가 가능하도록 절차를 정비한다면 신고자가 장기간의 분쟁과 불안정 상태에 방치되는 문제를 크게 완화할 수 있다(Defender of Rights, 2017; Gobert & Punch, 2003).

셋째, 신고의 적법성과 보호 여부를 판단할 때 결과 중심 기준에서 벗어나, 신고 당시의 ‘합리적 신념’을 명시적 기준으로 도입할 필요가 있다. 현행 제도는 신고 내용이 사후적으로 사실로 입증되었는지 여부에 과도하게 초점을 두는 경향이 있으며, 그 결과 위반행위가 최종 확인되지 않거나 일부만 인정된 경우 신고자 보호가 축소되거나 부정되는 사례가 발생하고 있다(참여연대, 2025). 반면 영국의 「공익신고법(PIDA)」, EU의 「공익신고자 보호지침 EU, 2019」, 독일의 「내부고발자보호법(HinSchG)」 등은 신고자가 신고 당시 공익침해가 존재한다고 합리적으로 믿을 만한 근거가 있었는지를 핵심 판단 기준으로 삼고, 이후 조사 결과와 무관하게 보호를 부여하는 구조를 채택하고 있다(European Commission, 2023). 우리나라 역시 공익신고의 인정 기준을 신고자의 선의와 합리적 판단 근거에 두고, 조사 결과와 무관하게 보호 자격이 유지된다는 점을 법률과 가이드라인에서 명확히 할 필요가 있다.

3) 기대효과

이상의 개선 방안은 새로운 제도를 신설하는 것이 아니라, 현행 체계가 실제로 보호 기능을 수행할 수 있도록 구조적 취약 지점을 보완한다는 점에서 의의를 갖는다. 이러한 조치들이 도입될 경우 신고자 보호 체계는 명목적 제도에서 실질적 권리구제 장치로 전환될 것이다.

첫째, 불이익 추정 규정의 도입은 입증 부담을 신고자에게 과도하게 전가하는 기존 구조를 완화하여, 실제로 보복이 발생했음에도 입증하지 못해 보호받지 못했던 문제를 해결하는 기반이 된다. 이는 신고자의 절차적·심리적 부담을 낮추어 침묵을 초래하던 보복 위험을 실질적으로 완화하는 효과를 가져올 것이다(OECD, 2016; TI, 2021).

둘째, 보호명령 등의 집행력 강화와 신속한 구제 절차는 신고 이후 장기간 불안정 상태에 놓이는 문제를 줄이고, 보복행위가 즉각적인 제재로 이어진다는 규범을 조직 내부에 명확히 정착시키는 기능을 한다. 이는 보복의 비용을 높여 억제 효과를 강화하며, 공익신고를 조직적 일탈이 아니라 정당한 공공책무로 인식하게 하는 문화적 변화로 이어질 것이다(Defender of Rights, 2017; European Commission, 2023).

4. 보상 체계의 실질적 작동

1) 필요성

공익신고자가 직면하는 가장 큰 위험 중 하나는 신고 이후 발생하는 소득 상실과 생활 기반의 붕괴이다. 많은 신고자들이 전보, 배제, 해고 등 불이익 조치를 경험한 뒤 장기간 실업 상태에 놓였으며, 그 과정에서 생계 악화, 가족 해체, 건강 악화로 이어지는 중대한 후유증이 반복적으로 확인되었다(호루라기재단, 2022). 이는 신고자가 감수하는 경제적·사회적 위험이 단순한 직업 상실을 넘어 삶의 지속 가능성 자체를 위협하는 구조적 문제임을 보여 준다. 또 보상금·구조금 제도가 존재함에도 불구하고, 다수의 신고자들은 절차 지연, 심사 기준의 불명확성, 낮은 지급액 등으로 인해 실질적 보상에 도움이 되지 않았다고 진술하였다(호루라기재단, 2022). 이처럼 신고자가 부담한 위험과 국가가 제공하는 보상 장치 사이의 간극은 제도 신뢰와 이용 가능성을 저해하는 핵심 요인으로 작용한다.

해외 주요국은 임시 구제와 실질적 손실 보전을 신고 활성화의 핵심 요소로 설계하고 있으나, 우리나라 보상 체계는 실제 피해 규모와 회복 필요성에

비해 제도적·현실적 괴리가 크다는 지적이 지속되어 왔다(OECD, 2016; 김기선, 2014; 박대규, 2023). 이러한 구조에서는 신고자의 경제적 안전망이 충분히 확보되지 않아, 공익신고가 개인에게 과도한 부담을 전가하는 위험한 행위로 인식될 가능성이 높다.

2) 개선 방안

공익신고 보상 체계의 핵심 문제는 법적 근거의 부재가 아니라, 이미 마련된 제도가 충분히 집행되지 않아 실질적으로 작동하지 않는 데에 있다. 보상 규정이 존재함에도 불구하고 집행력 부족과 낮은 운영 강도로 인해 제도의 목적이 약화되는 상황이 반복되고 있다. 따라서 보상 체계 개선의 출발점은 새로운 제도의 도입 보다, 정부와 국민권익위원회가 현행 보상 제도를 실질적으로 집행하려는 정책적 의지를 강화하는 데서 시작되어야 한다.

첫째, 정부와 국민권익위원회의 인식과 집행 태도에 대한 전면적 재점검이 필요하다. 법률이 정한 보상금 제도가 현실에서 기능하도록 보상금 산정 구조를 현실화하고, 「공익신고자 보호법」 시행령 제23조에 근거한 보상심의위원회가 형식적 절차를 넘어 실질적 심의·결정 기구로 작동하도록 운영 방식을 정비해야 한다. 지난 14년간 국민권익위원회가 지급한 보상금은 보상금 지급 대상 금액의 5.7%에 불과하고, 건당 평균 지급액도 약 220만 원 수준에 그치고 있다(<표 2-8> 참조). 법률이 상한을 최대 30%까지 허용²⁵⁾하고 있는 것에 비하면 너무 낮은 지급 비율이다. 따라서 문제의 핵심이 법규정의 부재라기보다 제도를 소극적으로 운용해 온 관행에 있음을 보여 준다. 현행 구조금 제도 역시 유사한 한계를 보여 준다. 「공익신고자 보호법」 제27조는 육체적·정신적 치료비, 이사 비용, 쟁송 비용, 임금 손실액 등 다양한 피해 유형을 구조금 지급 사유로 명시하고 있음에도, 최근 3년(2022~2024년)간 실제 지급 실적은 8건에 총 2,553만 원에 불과하다(국민권익위원회, 2025). 이는 제도가 법률상 존재하더라도, 신청 요건에 대한 과도한 엄격 해석과 심사 지연, 절차적 불확실성이 결합될 경우, 공익신고자의 긴급 생계 위기를 완화하기 위

25) 공익신고자 보호법 제26조의2.

한 임시 구제 수단으로서의 기능이 사실상 무력화될 수 있음을 의미한다. 따라서 법률이 열거한 피해 항목을 기준으로 일정 수준의 정액·정률 지급 기준을 명확히 설정하고, 긴급성이 인정되는 사안의 경우 위원장 직권에 의한 우선 지급 절차를 적극 활용할 수 있도록 운용 원칙을 정비할 필요가 있다(박대규, 2023).

둘째, 보상과 구조금 지급의 안정적 재원을 확보하기 위해 ‘(가칭)공익신고자 보호 기금’ 설치를 제안한다. 이재일(2015)과 이희갑(2020)은 공익신고로 인해 국가·지자체·공공기관 또는 민간 부문에서 회수된 재정적 이익(과징금, 환수금, 벌금 등)의 일정 비율을 별도의 기금으로 적립하는 방안을 제안한 바 있다. 실제로 미국의 「부정청구방지법(FCA)」과 증권거래위원회(SEC)의 신고자 보호 프로그램은 회수 재원을 기반으로 보상 재원을 충당함으로써 10~30% 수준의 실질적 보상비율을 유지하고 있는데, 이는 재원 구조가 제도의 지속성과 실효성을 뒷받침하는 핵심 요소임을 보여 준다(Moberly, 2007). 우리나라 또한 법률상 보상 상한을 30%까지 규정하고 있음에도 실제 지급 수준이 매우 낮은 현실을 고려할 때, 안정적이고 목적지향적인 재원 구조를 마련하는 것이 필수적이다.

3) 기대효과

보상 체계가 실질적으로 작동될 경우, 공익신고자가 신고 이후 직면하는 생계 위기와 경제적 불안정이 구조적으로 완화될 수 있다. 참여연대 161건 사례와 신고자 다수는 반복적으로 확인된 장기 실업, 소득 공백, 가족·관계망 붕괴 등의 피해는 적시에 지급되는 보상금·구조금이 마련될 경우 상당 부분 경감될 수 있다(참여연대, 2025; 호루라기재단, 2022). 이는 신고자의 경제적 기반을 회복시키고, 신고 직후의 급격한 위험 부담을 실질적으로 완충하는 효과를 제공한다. 또한 보상금 산정 기준이 재정 환수액 중심의 형식적 구조에서 벗어나 신고자의 기여도, 피해 규모, 공익성 등을 반영하는 방향으로 현실화된다면, 공익신고는 개인에게 과도한 위험을 전가하는 행위가 아니라 사회적 가치를 창출하는 정당한 시민적 행위로 재정의될 수 있다. 이러한 구조는

신고자의 기대 손실을 줄이고, 제도의 예측 가능성을 높여 신고 활성화로 이어질 가능성이 높다(OECD, 2016).

구조금 지급의 신속화와 기금 기반 재원 확보가 이루어질 경우, 미국 「부정청구방지법(FCA)」과 증권거래위원회(SEC)의 신고자 보호 프로그램이 보여준 것처럼 기금의 안정성이 보상 제도의 지속 가능성을 보장하는 핵심 요인으로 작동할 수 있다(Moberly, 2007; 권수진·윤성현, 2016). 이는 우리나라 제도가 현재 보상금 평균 220만 원, 구조금 3년간 8건 지급이라는 한계를 넘어서 제도적 실효성을 획기적으로 높일 기반이 된다(국민권익위원회, 2025). 아울러 보상·구조금 체계가 재취업 지원·직업훈련·사회보험 유지 등 장기적 회복 정책과 연계될 경우, 공익신고 이후 반복적으로 나타난 경력 단절과 사회적 낙인 문제를 완화할 수 있다. 이는 공익신고를 단기적 금전 지원의 문제가 아니라 사회적 복귀를 지원하는 포괄적 보호 체계로 확장하는 것으로, 국제적 기준이 제시한 보호·회복 패러다임과도 일치한다(Lewis & Vandekerckhove, 2015; OECD, 2016).

5. 심리·사회적 회복 지원

1) 필요성

공익신고자들은 법률상 보호조치가 존재함에도 불구하고, 신고 이후 심리적·사회적 회복을 위한 실질적 지원을 충분히 보장받지 못하고 있다. 참여연대의 161건 사례분석 결과에 따르면 전체의 18%(29건)만이 불이익 조치를 경험하지 않았으며, 나머지 82%는 두 가지 이상의 불이익을 중복하여 겪은 것으로 확인되었다(참여연대, 2025). 불이익은 해고, 전보, 징계와 같은 공식적 조치뿐만 아니라, 맞고소, 따돌림, 업무배제, 소문 유포 등 비공식적·관계적 조치가 동시에 발생하는 경향을 보였다. 이러한 누적적·다층적 불이익 구조는 신고자에게 단일 사건이 아니라 장기적이고 구조적인 심리·사회적 손상을 초래한다. 다수의 신고자들은 복직 이후에도 “자리만 있고 업무는 없는 상태”, “부서 회식과 조직 활동에서의 지속적 배제” 등 조직 내 고립을 경험했

으며, 이로 인해 우울, 불안, 공황 증세 등 정신건강 악화가 반복적으로 나타났다. 일부 사례에서는 정신과 전문 치료와 장기적 상담이 필요한 상태였고, 자살 충동을 경험했다고 진술한 신고자도 있었다(호루라기재단, 2022). 이러한 심리적 피해는 대인관계 회피, 사회적 위축, 조직 적응 실패 등 장기적 기능 저하로 이어지는 경우가 많아 단순한 불이익 조치 이상의 구조적 손상으로 평가된다. 이와 같은 구조는 공익신고가 단순히 직업적 불이익에 그치지 않고, 삶의 기반을 위협하는 심리·사회적 위기로 전개된다는 점을 보여 준다. 특히 불이익은 단발적이 아니라 복합적·연속적 형태로 발생하기 때문에 신고자는 장기간의 소송, 조직 내 낙인, 관계망 붕괴 등 복합적 스트레스 요인에 지속적으로 노출된다. 이는 현행 제도가 신고자의 실제적 회복을 보장하기에는 구조적으로 부족함을 의미한다. 또한 심리·사회적 손상은 경제적 피해와 달리 정량화하기 어려운 특성을 갖기 때문에, 오히려 회복 지원에 대한 공적 개입의 필요성이 더 크다. 신고자가 겪는 정서적 소진, 관계적 고립, 조직 적응 실패는 장기적 생계와 사회적 기능을 직접적으로 저해하지만, 현행 제도에서는 이러한 비경제적 손상을 체계적으로 평가하거나 지원하는 장치가 충분하지 않다.

따라서 공익신고자의 회복 지원은 단순한 법적 보호를 넘어 심리적 안정, 사회적 재통합, 조직 내 역할 복원 등 다층적 회복을 포괄하는 맞춤형 지원 체계 구축이 필수적이다. 즉, 우울·불안 등 정신건강 치료 지원, 가족 상담, 관계 회복 프로그램, 조직 적응 코칭, 동료·관리자 대상 교육 등 통합적 회복 모델을 마련해야 한다. 기존 연구에서도 심리·사회적 지원 체계의 기여는 신고자 보호제도의 지속 가능성과 신뢰성을 약화시키는 핵심 요인으로 반복적으로 지적되고 있다(OECD, 2016; 박대규, 2023).

2) 개선 방안

공익신고자의 심리·사회적 회복을 제도적으로 보장하기 위해서는 회복 지원을 국가의 명확한 책무로 규정하고, 이를 실질적 정책 수단으로 구현하는 체계를 마련할 필요가 있다. 회복 지원은 보호·보상과는 구별되는 독자적 기

능으로서, 신고 이후 발생하는 심리적 손상, 관계 파탄, 생계 불안 등 복합적 위험을 완화할 수 있는 다층적 장치로 구성되어야 한다.

첫째, 공익신고를 시민의 의무이자 권리로 재정립하는 규범적 원리를 제도적으로 명확히 할 필요가 있다. 영국의 「공익신고법(PIDA)」, EU의 「공익신고자보호지침 EU, 2019」, 독일의 「내부고발자보호법(HinSchG)」 등은 공익신고를 단순한 개인 선택이 아니라 공공의 이익을 지키기 위한 시민적 의무로 규정하고, 그 의무를 수행한 신고자를 국가가 적극적으로 보호해야 할 대상으로 위치 짓고 있다(European Commission, 2019; Lewis, 2001; 독일 연방법무부, 2023). 이러한 관점은 공익신고자를 조직 질서를 교란한 문제 인물이 아니라, 공공성을 수호한 시민으로 바라보는 인식 전환의 토대가 되며, 심리·사회적 회복 지원을 단순한 복지 혜택이 아니라 정당한 권리 보장의 일환으로 이해하도록 만드는 규범적 기준이 될 수 있다(박대규, 2023).

둘째, 공익신고자에 대한 사회적 낙인을 완화하고, 공익적 행위에 대한 사회적 존중을 확산하기 위한 인식 개선·홍보 정책을 제도화할 필요가 있다. EU의 지침은 회원국이 공익신고자 보호제도에 관한 정보 제공과 인식 제고를 위한 캠페인을 수행할 것을 요구하고 있으며, 이를 통해 신고자에 대한 부정적 이미지 대신 공적 감시와 투명성 제고에 기여한 시민으로서의 이미지를 확산하고자 한다(European Commission, 2019). 우리나라에서도 중앙행정기관과 공공기관을 중심으로 공익신고의 의미, 신고자의 기여, 보호·회복 제도에 대한 정보 제공을 내용으로 하는 장기적 홍보 프로그램을 마련하고, 학교·군·공공부문의 교육과정에 공익신고와 신고자 보호 내용을 포함시키는 방안을 고려할 수 있다(OECD, 2016; 박대규, 2023).

셋째, 공익신고자의 심리·사회적 회복을 지원하는 맞춤형 프로그램을 단계적으로 제도화할 필요가 있다. 앞서 살펴본 것처럼 공익신고자는 해고, 전보, 징계 등 공식적 불이익뿐 아니라, 따돌림, 관계 단절, 낙인 등 비공식적 피해가 복합적으로 누적되는 과정에서 우울, 불안, 공황, 대인기피 등 심각한 심리적 손상을 경험하는 경우가 많다(참여연대, 2025; 호루라기재단, 2022). 이에 따라 공익신고자 보호정책은 단순한 법률 지원과 경제적 보상에 그치지 않고, 정신건강 상담과 치료비 지원, 가족 상담, 관계 회복 프로그램, 조직 내 복귀

를 위한 코칭 및 관리자·동료 교육 등 다층적 회복 지원을 포함하는 방향으로 확장될 필요가 있다.

3) 기대효과

심리·사회적 회복 지원 체계가 구축될 경우, 공익신고자들이 신고 이후 경험하는 장기적 손상이 구조적으로 완화될 것으로 기대된다. 참여연대 161건 사례와 신고경험자 다수가 반복적으로 우울·불안·공황 증상, 관계 단절, 조직 내 고립, 장기적 사회적 위축 등은 주로 다층적 불이익과 사회적 낙인에서 비롯된 것으로 나타났다(참여연대, 2025; 호루라기재단, 2022). 이러한 상황에서 상담·치료 지원, 가족 지원, 조직 복귀 코칭 등 맞춤형 회복 프로그램이 도입되면 신고자의 심리적 안정과 사회적 재적응이 촉진될 뿐 아니라, 장기적 정신적 후유증의 누적을 예방하는 효과를 가져올 수 있다.

또한 공익신고를 시민적 의무이자 공익적 기여로 재정의하는 규범적 기반이 강화되면, 신고자에 대한 사회적 낙인을 완화하고, 신고자의 정당성을 제도적으로 인정하는 문화가 확산될 가능성이 크다. 영국·EU·독일 사례에서 확인되듯, 공익신고에 대한 사회적 존중과 인식 개선 정책은 신고자를 조직의 이탈자나 문제 제기가 아닌 공공의 이익을 수호한 시민으로 위치 짓는 효과를 가져왔으며(European Commission, 2019; Lewis, 2001), 이는 한국에서도 신고자에 대한 2차 피해를 줄이고 장기적 사회적 회복을 촉진하는 기반이 될 것이다(OECD, 2016).

나아가 사회적 인식 개선과 회복 지원 체계의 결합은 공익신고제도 전반의 신뢰성을 높이는 효과를 가져온다. 신고자가 법적 보호 외에도 사회적 지지와 제도적 회복을 기대할 수 있을 때, 신고 이후의 불확실성과 기대 손실이 크게 감소하며 이는 곧 신고 의지의 강화로 이어질 가능성이 높다(박대규, 2023). 해외에서도 심리·사회적 회복 지원 체계가 활성화된 국가일수록 공익신고 비율이 높고 장기적 제도 신뢰가 강화된 것으로 보고된다(Lewis & Vandekerckhove, 2015).

6. 운영체계의 통제 강화

1) 필요성

공익신고제도의 실효성은 신고 접수, 조사, 보호 결정, 보상 심의, 사후 관리까지 이어지는 전 과정이 하나의 일관된 원칙과 책임 구조 아래에서 운영되는가에 의해 좌우된다. 그러나 본 연구에서 분석한 참여연대 161건 사례, 그리고 선행연구를 종합하면, 현행 제도는 이러한 전 과정을 통합적으로 관리·조정·감독할 수 있는 운영체계를 충분히 갖추지 못하고 있음이 드러난다. 다시 말해, 법률과 제도가 존재함에도 불구하고, 이를 실제로 작동하게 만들 통제 메커니즘이 부재하거나 취약하다는 점이 구조적 한계로 확인된다(참여연대, 2025; 호루라기재단, 2022).

우선, 신고에서 최종 종결까지 이어지는 처리 기간과 절차상의 병목은 운영체계 통제 부재의 대표적 결과이다. 권수진·윤성현(2016)의 연구에 따르면, 공익신고 접수 이후 사건이 종결되기까지 소요된 기간을 조사한 결과, 응답자 19명 중 7명은 5년 이상이 걸렸다고 응답하였고, 최장 12년에 이르는 사례도 보고되었다. 참여연대 사례분석에서도 신고가 여러 기관을 거치며 지연되거나, 조사·보호·보상 단계 간의 연계가 끊겨 사건이 장기간 계류되는 사례가 반복적으로 확인되었다(참여연대, 2025). 이는 어느 단계에서, 어떤 기관의 책임하에 사건이 처리되고 있는지, 지연과 누락이 발생했을 때 누가 이를 시정할 권한을 가지는지가 명확하지 않다는 점을 보여 준다. 이러한 시간적 병목과 책임의 공백은 곧 신고자의 피해 장기화와 제도 신뢰의 약화로 이어진다.

불이익 조치 금지에 관한 집행과 사후 관리에서도 유사한 문제가 나타난다. 현행 법제는 해고, 전보, 징계 등 불이익 조치를 금지하고 이를 위반할 경우 이행강제금을 부과할 수 있도록 규정하고 있으나, 실제 운영에서는 제재 수준이 낮고, 반복 위반에 대한 체계적 점검과 사후 관리가 충분히 이루어지지 못하고 있다(국민권익위원회, 2025; 박대규, 2023). 보호 결정 이후에도 조직 내에서의 따돌림, 업무배제, 평가 절하 등 비공식적 보복이 계속되었음에도 이에 대한 후속 조치나 제재는 제한적으로 이루어진 경우가 많았다(참여

연대, 2025; 호루라기재단, 2022). 이는 불이익 금지 규정의 존재만으로는 충분하지 않으며, 실제로 불이익이 발생하는지를 상시적으로 점검하고, 위반 시 강제력 있는 조치를 취할 수 있는 행정적 집행력과 감독 기능이 결여되어 있음을 시사한다.

보상과 구조금 제도의 운영 역시 통제 부족의 문제를 드러낸다. 법률상 보상금과 구조금은 신고자의 경제적 손실을 보전하고 단기적 생계 위기를 완화하기 위한 핵심 수단으로 규정되어 있으나, 실제 지급률과 지급액, 심사 속도는 제도의 취지에 미치지 못하는 수준에 머물러 있다(국민권익위원회, 2025; 김기선, 2014). 특히 보상심의위원회와 구조금 심사 절차가 어떠한 기준으로 운영되고 있는지, 사건 간 편차는 어떻게 관리되는지에 대한 외부적·내부적 통제 장치가 충분히 마련되어 있지 않아, 제도는 형식적으로 존재하지만 신고자 입장에서는 예측 가능성이 낮은 제도로 인식될 위험이 크다.

2) 개선 방안

현재와 같이 기관별로 처리 기준과 속도가 다르고, 보호조치와 보상·구조금 절차가 분절적으로 운영되는 구조에서는 단계별 병목과 책임의 공백이 반복될 수밖에 없다(권수진·윤성현, 2016). 이러한 구조적 단절은 신고자의 장기적 불안정과 제도에 대한 신뢰 저하로 이어지는 핵심 원인이므로, 이를 근본적으로 해결하기 위해서는 통합적 운영과 강한 집행력을 갖춘 독립기구의 설립이 필수적이다. 독립기구의 필요성은 단순한 조직 확대가 아니라, 공익신고의 보호·보상·회복·통제라는 핵심 기능을 실제로 수행할 수 있는 법적 지위와 집행 권한을 확보하기 위한 조치라는 점에 있다. 현행 국민권익위원회는 행정부 내부의 중앙행정기관으로서 인사와 예산에서 독립성이 제한되고, 조사·보호명령 집행력 및 기관 간 조정 권한에서도 구조적 제약을 가진다. 이러한 한계는 공익신고 사건의 신속한 처리, 피해자 보호, 기관 간 조율과 같은 실질적 기능 수행에 장애가 된다. 따라서 독립기구는 조사권, 자료요구권, 보호 명령권, 시정 권고권, 즉시 구제 명령권 등 강력한 집행 권한을 보유해야 하며, 이를 뒷받침할 수 있는 헌법기관 또는 준헌법기관 수준의 법적 지위를 갖추

어야 한다(박대규, 2023).

이러한 필요조건을 충족하기 위한 제도적 모델로는 국가인권위원회가 적합하다. 국민권익위원회와 국가인권위원회가 모두 합의제 구조를 채택하고 있지만, 두 기관의 본질적 차이는 합의제 자체가 아니라 그 합의제가 보장하는 독립성의 수준에 있다. 국민권익위원회가 행정부의 인사·예산 통제하에 있는 중앙행정기관인 반면, 국가인권위원회는 임기 보장, 해임 제한, 독립예산 편성 등 강한 독립성을 갖춘 헌법상 독립기관으로서 운영되며 정치적 중립성이 제도적으로 보장된다. 공익신고제도의 특성상 정치적 영향력 차단, 중립적 보호·보상 집행, 기관 간 간섭 방지가 핵심이므로, 인권위 모델이 독립기구 설계의 기준으로 적합하다. 이는 「국가인권위원회법」 제3조와 제6조~12조의 독립성 장치에도 부합한다. 이러한 제도적 방향을 바탕으로, 본 연구는 국민권익위원회를 별도의 독립기구로 격상한 ‘(가칭)공익신고위원회’의 설치를 제안한다. 공익신고위원회는 독립성·전문성·집행력을 강화하여 공익신고제도를 일원적으로 운영하는 국가적 컨트롤타워로 기능하도록 설계된다. 공익신고위원회는 국가인권위원회법상 독립성 장치를 준용해 위원 임기 보장, 해임 제한, 독립예산 편성 등의 원칙을 적용함으로써 정치적 영향력과 행정부 내부 간섭으로부터 자유로운 운영 기반을 확보해야 한다.

이와 같은 법적 위상과 독립성 확보를 전제로 할 때, 공익신고위원회는 세부적인 조직도나 부서 설치를 지나치게 구체화하기보다, 공익신고제도의 실효성을 뒷받침하는 핵심 기능을 중심으로 구성 원칙을 정립할 필요가 있다. 특히 신고 접수와 정보 관리의 일원화, 조사 과정의 신속성과 적정성 확보, 불이익 조치에 대한 실질적 보호조치 집행, 보상·회복 지원 체계의 일관성 강화, 그리고 기관 간 절차 조정과 통제를 담당할 수 있는 기능적 체계가 확보되어야 한다. 이러한 기능들은 독립기구가 갖추어야 할 최소한의 구조적 요건이며, 조직의 세부 구성과 운영 방식은 향후 입법 과정과 국가적 논의를 통해 보다 구체화될 수 있을 것이다.

3) 기대효과

공익신고위원회 설치를 통해 운영체계의 통합성과 집행력을 강화할 경우, 공익신고제도 전반에는 다음과 같은 구조적·절차적·제도적 효과가 기대된다.

첫째, 신고 처리의 신속성과 예측 가능성이 크게 향상된다. 통합된 접수·조사·보호 체계는 사건이 여러 기관을 순환하며 지연되는 기존 문제를 해소하고, 처리 단계별 책임소재를 명확히 함으로써 장기간 계류와 절차 누락 가능성을 최소화한다. 이는 신고자의 시간적·정서적 부담을 완화하고, 신고 이후 과정이 일정한 표준 절차에 따라 운영됨으로써 제도의 예측 가능성을 크게 높인다(권수진·윤성현, 2016).

둘째, 불이익 조치 금지 규정의 실질적 집행이 가능해진다. 독립기구가 상시 모니터링과 통제 권한을 가지게 되면, 법령상 규정된 보호조치가 단순 선언에 그치지 않고 실제 조직 내부에서의 비공식적 보복까지 포함해 실질적으로 집행될 수 있다. 이는 신고자가 경험했던 따돌림, 업무배제, 인사상 불이익의 반복을 방지하고, 보호조치의 실효성을 제고하는 기반이 된다(호루라기재단, 2022).

셋째, 보상·구조금 제도의 공정성과 신뢰성이 강화된다. 보상금과 구조금 지급 과정의 일관성 있는 기준 확립, 심사 절차의 통제, 심사 속도의 개선을 통해 제도는 보다 투명하고 신뢰 가능한 방식으로 운영될 수 있다. 이는 신고자의 경제적 손실 회복을 실질적으로 지원할 뿐 아니라, 제도의 예측 가능성을 높여 공익신고 의지를 제고하는 효과를 가져온다(국민권익위원회, 2025; 김기선, 2014).

넷째, 기관 간의 중복 조사 및 책임 회피를 방지하고 제도 운영의 일관성이 확보된다. 기존에는 사건이 복수 기관을 경유하며 서로 다른 판정 기준이 적용되거나, 각 기관이 책임을 전가하는 구조적 문제가 반복되었다. 독립기구가 단일 통제 축을 형성하면 이러한 비효율이 제거되고, 국가 차원의 일관된 기준이 적용되어 공익신고제도 전반의 안정적 운영이 가능해진다.

다섯째, 공익신고 문화의 확산과 제도 신뢰 회복이 가능하다. 보호·보상·회복 체계가 실질적으로 작동하는 독립기구가 운영될 경우, 공익신고자에 대한

부정적 인식이 완화되고 신고 행위가 사회적 책임의 일환으로 재정립될 수 있다. 이는 제도 신뢰성을 높일 뿐 아니라, 공공과 민간 영역 전반에서 내부 부패 예방과 조직 투명성 강화라는 긍정적 파급효과를 창출한다(박대규, 2023).

여섯째, 국가적 통제·감독 수준이 강화되어 공익침해행위 예방 효과가 증대된다. 독립기구의 지속적 모니터링과 감독은 단순한 사후적 구제가 아니라, 사전 예방적 기능까지 수행할 수 있게 한다. 이는 공익침해행위 발생 가능성을 줄이고, 사회 전반의 공적 감시 체계를 강화하는 효과를 낳는다.

종합하면, 공익신고위원회 설치는 단일 기관의 확대가 아니라 공익신고제도의 작동 기반을 전면적으로 재설계하는 조치로서, 신고자 보호의 실효성 확보, 절차적 공정성 강화, 제도 신뢰 회복, 부패 예방 효과 증대로 이어지는 다층적 성과를 가져올 것이다. 이는 공익신고제도가 법률상 규정된 형식적 제도를 넘어, 실제 사회적 안전망으로 기능하기 위한 필수적 전제 요건이 된다.

〈표 4-1〉 공익신고제도의 문제점과 개선 방안

구분	문제점	개선 방안
명확한 기준	열거식 법률체계로 인해 현대적 위험을 포괄하지 못함, 신고 범위, 대상, 절차 등에 대한 기준의 불명확	신고 범위 포괄화, 신고자 및 보호 대상 확대, 내부-외부-공개 3단계 절차 명문화
보호 체계의 집행력 강화	불이익에 대한 입증의 어려움, 신변보호 미흡, 반복되는 신변 유출과 계속되는 불이익	입증책임 전환, 신속 보호명령, 독립 신고 채널 도입, 신변유출자 처벌 강화, 신변보호 협력체계 구축
보상 체계의 실질적 작동	낮은 지급률(5.7%)과 처리의 장기화, 실직적 소득 감소, 소송 비용 등 경제적 피해 전가	법정 상한(최대 30%)에 근접한 보상 실천, 신속 지급 절차, ‘(가칭)공익신고자 보호 기금’ 설치
심리·사회적 회복 지원	우울·불안·고립 등 심리·사회적 피해의 반복, 상담·치료·재취업 등 회복 지원 체계 부재	상담·치료·재취업 프로그램 도입, 사회적 낙인 완화, 장기 경력 회복 지원
운영체계의 통제 강화	접수·조사·보호·사후조치 전 과정에서 지연, 책임 분산, 집행력	국가인권위원회 수준의 독립성 및 집행력을 갖춘 ‘(가칭)공익신

구분	문제점	개선 방안
	부족, 입증책임 전환, 신속 보호 명령, 독립 신고 채널 등이 실효성 있게 작동하지 못함	고위원회' 설치, 신고 전 과정 통합관리, 조사 감독, 보호 집행, 보상 절차 개선 등 기능 중심의 운영체계 구축
종합	통합거버넌스 프레임 제시: 공익신고제도를 기준·보호·보상·회복·통제의 다섯 기능 영역으로 재구조화하고, 이를 토대로 개선 방안을 도출하는 기본 틀을 마련함	

제 5 장 결 론

제 1 절 연구 결과 요약

본 연구는 참여연대 161건의 공익신고 사례, 12건의 판결·결정문, 그리고 국민권익위원회 자료를 토대로 우리나라 공익신고제도의 실제 작동 양상과 구조적 문제를 다층적으로 검토하였다. 이러한 실증자료 분석과 함께 제2장에서 제시한 국민권익위원회 통계자료 및 관련 선행연구를 종합적으로 고려한 결과, 공익신고제도의 핵심 기능은 “기준-보호-보상-회복-통제”라는 다섯 개의 축으로 구조화될 수 있음을 귀납적으로 확인하였다. 본 절의 연구 결과 요약은 이와 같이 도출된 통합적 분석틀을 중심으로 각 기능 영역에서 나타난 병목과 제도적 한계를 정리하고자 한다.

첫째, ‘명확한 기준’ 측면에서 연구 결과를 요약하면, 공익신고의 범위·자격·절차는 법률에 규정되어 있음에도 실제 적용 과정에서는 여러 기준의 모호성과 불일치가 나타났다. 161건 사례 중 공익 침해 여부 혹은 신고자 자격 판단이 일관되지 않아 보호에서 제외되는 사례가 여러 차례 확인되었다. 또한 판결·결정문 분석에서도 동일하거나 유사한 사실관계를 가진 사건임에도 언론 제보의 공익신고 인정 여부가 다르게 판단되는 등 절차적 예측 가능성이 반복적으로 나타났다.

둘째, ‘보호 체계의 집행력 강화’ 측면에서 연구 결과를 요약하면, 법률상 여러 보호 장치가 있으나, 실제 신고자에게는 보호의 불안정성과 보복의 누적적 발생이 확인되었다. 사례 161건 중 18%(29건)만이 불이익을 경험하지 않았으며, 82%는 해고, 전보, 징계 등 공식적 불이익과 따돌림, 업무배제, 맞고소 등 비공식적 불이익을 두 가지 이상 중첩하여 경험한 것으로 나타났다. 다수의 신고자는 복직 이후 “업무 없는 자리 배치”, “조직 활동에서의 지속적 배제”, “동료와의 관계 단절”과 같은 관계적 고립이 반복적으로 확인되었으며, 우울, 불안, 공황 등의 정신적 손상과 심리치료, 상담 이용 경험이 광범위하게 보고되었다(호루라기재단, 2022). 또 법률상 비실명 대리신고제도가 도

입된(2018년) 이후에도 신분 특성과 노출이 지속되었다. 게다가 국민권익위원회 자료에 따르면, 최근 5년(2020~2024년)동안 신변 보호를 신청한 신고자 108명 중 23명(21.3%)만 인용된 것으로 나타났다(국민권익위원회, 2025). 이는 실제 신변 위협이 빈번하게 제기됨에도 불구하고 제도적으로 승인되는 보호 범위가 매우 제한적임을 보여 준다.

셋째, ‘보상 체계의 실질적 작동’ 측면에서 연구 결과를 요약하면, 보상 체계는 제도적으로 존재하지만, 실효성 측면에서 매우 제한적으로 작동하고 있음을 확인하였다. 국민권익위원회 자료에 의하면 지난 14년(2011~2024년)간 지급한 보상금은 보상대상가액의 5.7%에 불과하며, 신고 건당 평균 약 220만 원 수준이었다(〈표 2-8〉 참조). 이는 법률이 보장하는 ‘최대 30% 보상’과 실제 지급액 사이에 상당한 괴리가 존재함을 보여 준다. 구조금 지급 실적 역시 매우 제한적이다. 최근 3년(2022~2024년)간 구조금 지급 건수는 8건, 총액은 2,553만 원에 그쳤으며(국민권익위원회, 2025), 심층 면담에서도 “구조금 심사 지연”, “생활 안정에 실질적 도움이 되지 않음”이라는 진술이 반복되었다. 미국의 경우 「부정청구방지법(FCA)」이나 「도드-프랭크법(Dodd-Frank Act)」처럼 성과와 연동한 보상과 임시 구제 장치가 활성화되어 있으나, 우리나라의 경우 지급률·액수·속도 등 모든 측면에서 이에 크게 미치지 못하는 것으로 나타났다.

넷째, ‘심리·사회적 회복 지원’ 측면에서 연구 결과를 요약하면, 공익신고 후 발생하는 심리적·사회적 손상에 대한 체계적 회복 지원은 사실상 부재한 것으로 나타났다. 161건 사례와 62건 면담자료 모두에서 신고자는 장기 소송, 조직 내 낙인, 관계망 해체로 인한 우울·불안·공황 등의 정신적 손상을 지속적으로 경험하고 있었으며, 자살 충동을 고백한 사례도 있었다. 복직 이후에도 역할 상실과 조직적 고립이 반복되는 것으로 확인되었다. 정신과 치료·상담·가족치료 등 심리적 회복 수요는 광범위하였으나, 이를 제도적으로 지원하는 체계는 확인되지 않았다. 또한 사회적 인식 부족과 공익신고자에 대한 부정적 낙인은 회복을 지연시키는 요인으로 작동하였다.

다섯째, ‘운영체계의 통제 강화’ 측면에서 연구 결과를 요약하면, 공익신고 전 과정에 대한 통합적 관리·감독 기능의 부재가 가장 뚜렷한 구조적 한계로

나타났다. 권수진·윤성현(2016)의 연구에서도 신고 접수부터 사건 종결까지 5년 이상 소요된 사례가 19명 중 7명에 달했으며, 일부 사례는 최장 12년의 처리 기간이 확인되었다. 이는 신고의 전 과정에서 지속적 병목 현상이 발생하고 있음을 보여주며, 제도 전반의 처리 지연이 구조적으로 내재 되어 있음을 시사한다. 또한 불이익 금지 규정과 이행강제금 제재는 형식적으로 존재하나, 실제 집행률과 제재 강도는 낮아 보복행위 억제 기능이 충분히 작동하지 못하는 것으로 나타났다. 기관별 처리 속도, 보호 명령 인정 기준, 보상·구조금 심의의 수준 역시 상당한 편차를 보였으며, 이를 일관되게 조정·관리할 중앙 통제 기능의 부재로 인해 제도 운영의 예측 가능성과 통일성이 확보되지 못하고 있다. 이러한 결과는 공익신고제도가 개별 기관의 재량과 운영 관행에 과도하게 의존함으로써 전체 제도 체계의 통합성과 지속성이 약화되고 있음을 의미한다.

제 2 절 연구의 정책적 시사점

본 연구는 참여연대 161건 사례, 12건의 판결·결정문, 그리고 국민권익위원회 통계 및 국내외 선행연구를 종합 분석하여 공익신고제도의 구조적 한계를 “기준-보호-보상-회복-통제”라는 다섯 기능 축으로 정리하였다. 이러한 분석을 토대로 도출되는 정책적 시사점은, 단순한 법률 조문의 보완을 넘어 제도의 작동 방식과 국가의 집행 의지를 재구성하는 방향에 초점이 맞추어질 필요가 있다. 주요 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, ‘제도의 정비보다 우선되는 정부의 정책적 의지’이다. 공익신고제도의 실효성 제고를 위해 가장 우선적으로 요구되는 것은 제도 자체의 보완이 아니라 정부와 국민권익위원회의 정책적 의지 강화라는 점이다. 본 연구의 분석 결과는 공익신고제도의 성패가 제도 설계나 법률 규정의 추가 여부보다, 이를 실제로 집행하고 운영하려는 정부와 권익위의 의지와 집행 강도에 의해 좌우된다는 사실을 명확히 보여 준다. 국민권익위원회 자료에 따르면 최근 5년(2020~2024년) 동안 신변 보호를 신청한 신고자는 108명이었으나, 이 중

보호조치를 인용 받은 사람은 23명(21.3%)에 불과했다(국민권익위원회, 2025). 이는 신변 위협이 제기되는 사례는 지속적으로 발생하고 있음에도, 제도적으로 승인되는 보호가 극히 제한적임을 의미한다. 보상과 구조금 제도에서도 동일한 문제가 반복된다. 지난 14년(2011~2024년)간 지급한 보상금은 보상대상가액의 5.7%에 불과하며, 건당 평균 약 220만 원 수준이다(〈표 2-8〉 참조). 더 나아가 최근 3년(2022~2024년)간 지급된 구조금은 총 8건, 2,553만 원에 불과해, 법률이 예정한 긴급 생계 보호 제도가 사실상 작동하지 못하고 있음을 여실히 보여 준다(국민권익위원회, 2025).

이러한 결과는 공익신고자의 보호·보상·회복 체계의 한계가 법적 근거의 부재 때문이 아니라, 제도가 엄격한 기준과 미약한 집행 관행 속에 방치되어 있다는 데 기인함을 시사한다. 정책적 의지가 신고 활성화에 미치는 영향은 과거 정부 사례에서도 확인된다. 2013년 정부가 불량식품 단속 강화와 연계해 신고포상제를 적극적으로 추진했을 때, 관련 신고 건수가 단기간에 크게 증가한 사례는 보상금 규모의 미세 조정보다 정부의 강력한 정책 메시지와 집행 의지가 신고 건수 변화에 더 결정적 요인임을 보여 준다(국민권익위원회, 2015; 권수진·윤성현, 2016). 결국 공익신고제도의 정상적 작동을 위해서는 제도 개정 이전에 정부와 국민권익위원회가 공익신고를 활성화하고, 신고자를 보호하겠다는 명확한 정책 방향과 적극적인 집행 의지를 제도 운영 전반에 반영해야 한다. 이는 제도의 실효성뿐 아니라 제도에 대한 사회적 신뢰와 정당성을 확보하기 위한 가장 선행적이고 핵심적인 정책적 시사점이다.

둘째, ‘포괄적 법률 적용과 기준의 명확화’이다. 공익신고의 범위와 대상을 규정하는 현행 제도는 개별 위반 법률을 열거하는 방식으로 시행하고 있어, 다양한 형태로 나타나는 공익침해행위를 충분히 포섭하지 못하는 한계를 지닌다. 이와 별도로 참여연대 161건 사례분석 결과, 민간 부문, 하청·비정규직, 플랫폼 노동자 등은 공익침해행위의 인정 여부나 신고자 자격이 모호하다는 이유로 보호 범위 밖에 놓인 사례가 적지 않게 확인되었다(참여연대, 2025). 또한 언론제보나 시민단체 제보 등 외부 신고의 경우, 법률상 인정 범위가 협소하여 사실상 제도 외부에서 처리되거나, 보호 여부가 불명확한 회색지대에

머무는 경우가 반복적으로 나타났다. 이에 비해 영국의 「공익신고법(PIDA)」, EU의 「공익신고자보호지침 EU, 2019」, 독일의 「내부고발자보호법(HinSchG)」은 개별 법률의 열거보다는 포괄적 기준을 중심으로 보호 대상을 설계하고 있다. 특히 이들 제도는 신고 내용이 사후적으로 모두 입증되지 않더라도, 신고 당시 신고자가 공익침해를 합리적으로 의심할 만한 근거를 가지고 있었는지를 핵심 판단 기준으로 삼아 보호 여부를 결정한다(European Commission, 2023). 이는 조직 내부의 정보 비대칭성과 신고자의 취약한 지위를 고려하여, 결과 중심이 아니라 신고 당시의 인식과 공익성을 기준으로 보호 여부를 결정하는 합리적 설계로 평가된다.

따라서 우리나라 역시 공익신고의 범위와 기준을 개별 위반 법률의 열거식 구조에 한정하기보다, 공익침해의 위험성과 신고자의 합리적 신념을 중시하는 포괄적 포섭과 해석 원칙으로 재구성할 필요가 있다. 이러한 전환은 공익신고를 단순한 조직 내부 문제 제기가 아니라 시민의 정당한 공적 감시·참여 행위로 재정의하고, 신고자가 실질적으로 보호받을 수 있도록 하는 정책적 기반을 제공한다.

셋째, ‘보호 체계의 집행력 강화’이다. 공익신고자 보호에서 정책적으로 가장 시급한 과제는 새로운 규정을 추가하는 것이 아니라, 이미 존재하는 보호 장치가 실제로 작동하도록 집행력을 강화하는 데 있다. 참여연대의 161건 사례분석 결과, 전체의 82% 이상에서 두 가지 이상의 불이익이 중복 발생하였으며, 해고, 전보, 징계 같은 공식 조치뿐 아니라 맞고소, 업무배제, 따돌림, 소문 유포 등 비공식적·관계적 보복이 동시에 나타나는 구조가 확인되었다(참여연대, 2025). 다수의 신고경험자는 복직 이후 업무 미부여, 조직적 고립, 장기간의 우울·불안·공황 증상, 정신과 치료 이용 등 심리·사회적 손상이 반복적으로 드러났다(호루라기재단, 2022). 또한 최근 5년간 신변 보호 신청 108건 중 보호 인용은 23건(21.3%)에 불과하여, 현행 심사 기준과 운영 방식이 신고자의 구조적 위험을 충분히 반영하지 못하고 있음을 보여 준다(국민권익위원회, 2025). 현행 「공익신고자 보호법」 제21조의2가 규정한 이행강제금 역시 상한액 3천만 원, 연간 2회 부과 한도라는 제약에 따라 실질적 제재 효

과가 미약하다. 신변노출자에게 200만 원의 벌금만 부과된 ‘제약회사의 리베이트 신고 사건 사례(〈표 3-14〉 참조)’처럼, 법정 상한(제30조, 5천만 원 이하 벌금)에 비해 지나치게 낮은 처벌 역시 제재 기능을 약화시키는 요인이다.

이러한 현실을 고려할 때, 불이익 발생 시 인과관계를 우선 인정하는 ‘불이익 추정 원칙’ 도입하고, 신변보호 기준의 완화, 보호명령 위반에 대한 제재 강화가 필요하다. 이는 신고자의 실질적 안전을 보장한다는 제도적 신뢰를 형성하는 핵심 요소이며(Šepec, 2020; 박대규, 2023), 더 나아가 보호 규정이 법이 정한 수준에 걸맞은 집행력을 발휘하도록 만드는 데 중요한 제도적 기반이 된다.

넷째, ‘보상·구조금 및 회복 지원의 실질화와 회수 재원의 기금화’이다. 새로운 제도의 창설에 앞서 중요한 것은 이미 존재하는 제도가 실제로 작동하도록 만드는 운영 역량을 강화해야 한다. 현행 법률은 보상·구조금 지급 근거와 비율을 갖추고 있음에도 불구하고, 낮은 지급 비율, 심사 지연, 협소한 인정 기준 등으로 인해 신고자의 경제적·심리적 회복을 실질적으로 보장하지 못하고 있다(참여연대, 2025; 호루라기재단, 2022). 실제로 국민권익위원회의 최근 통계는 현행 보상·구조금 제도가 신고자의 피해 회복 장치로 기능하지 못하고 있음을 명확하게 보여 준다(국민권익위원회, 2025). 이는 법적 근거의 부족보다는 기관의 의지 부족, 보상 산정 방식, 심사 기준, 재원 구조, 집행 관행 전반에 걸친 운영상의 한계에서 비롯된 문제로 해석할 수 있다.

따라서 정책적으로 가장 중요한 과제는 보상·구조금의 실효적 집행을 강화하는 동시에, 지속적·안정적 재원을 확보할 수 있는 구조적 기반을 마련하는 것이다. 여기에 본 연구 제4장에서 제안한 바와 같이, 공익신고로 회수된 재정적 이익(과징금, 환수금, 벌금, 손해배상액 등)의 일정 비율을 자동 적립하는 ‘(가칭)공익신고자 보호 기금’ 설립은 이러한 재원 구조를 제도적으로 안정화하는 핵심적 장치가 될 수 있다. 기금 기반 구조는 단순한 재원 마련을 넘어, 보상금 산정의 예측 가능성, 구조금의 신속 지급, 장기적 회복 지원 프로그램의 안정적 운영을 가능하게 하며, 나아가 공익신고에 대한 사회적 인식 전환을 위한 교육과 홍보를 위한 사업도 가능할 것이다(이재일, 2015; 이희

갑, 2020). 해외사례 역시 이러한 방향성과 부합한다. 미국의 「부정청구방지법(FCA)」과 「도드-프랭크법(Dodd-Frank Act)」은 내부고발자에게 10~30% 범위의 성과연동형 보상을 제공하며, 그 재원을 과징금·벌금·환수금 등에서 직접 조달하는 체계를 확립하였다(Moberly, 2007; 권수진·윤성현, 2016). 이 구조는 보상 제도의 지속성과 실효성을 유지하는 데 기여하였으며, 신고 활성화의 핵심 기반으로 작동하였다. 이러한 정책 방향은 공익신고를 단기적 금전 지급의 문제가 아니라, 공익적 행위에 대한 사회적 인정과 재도약의 기회로 재정의하는 기반을 제공하며, 제도에 대한 사회적 신뢰를 제고하는 효과를 갖는다(박대규, 2023). 특히 기금 기반의 회복 지원 구조는 공익신고자 보호 체계를 선언적 규정이 아닌 실질적 권리보장 체계로 전환하는 데 핵심적 역할을 수행할 것이다.

다섯째, ‘국민권익위원회의 위상 제고와 통합적 통제 거버넌스의 구축’이다. 공익신고 전체 과정을 통합적으로 관리·감독할 수 있는 중앙 통제 기능의 부재는 구조적 한계로 반복적으로 확인되었다. 권수진·윤성현(2016)의 조사에 따르면 일부 사건은 접수부터 종결까지 5년 이상이 소요되었으며, 최장 12년에 이르는 사례도 존재하였다. 이는 신고, 조사, 조치, 보호, 보상, 회복의 어느 단계에서든 병목이 상시적으로 발생하고 있음을 의미하며, 제도 전체를 유기적으로 조정할 상위 관리체계가 부재함을 보여 준다. 기관별 처리 속도, 보호 결정 기준, 보상·구조금 심의 수준의 편차도 컸으나, 이를 조정 및 감독할 통합 컨트롤타워가 없기 때문에 제도 운영의 일관성과 예측 가능성이 확보되지 못하였다.

집행력 강화를 위해서는 국민권익위원회의 조직적 위상을 제고할 필요가 있다. 단순한 협력·권고 중심의 기관이 아니라, 강제력을 갖춘 실질적 집행기관으로의 격상이 필요하다는 점이 여러 사례에서 확인된다. 이러한 맥락에서 국민권익위원회를 ‘총리 소속 행정기관’ 수준에 머무르게 할 것이 아니라, 공익신고를 전담할 수 있는 ‘독립된 별도 기구’(합의제 독립위원회 또는 외청급 독립기구)로 재편하는 방안을 정책적으로 검토할 필요가 있다. 독립성, 전문성, 집행력은 공익신고제도의 작동력을 결정하는 핵심 요인이며, 특히 불이익

감시, 보호명령 집행, 기관 간 처리 편차 조정, 보상·회복 절차의 통합 관리 기능을 수행하기 위해서는 행정부 내부의 이해관계로부터 자유로운 구조가 필수적이다. 이는 국민권익위원회 자체가 최근 개혁 방향에서 강조한 바와 같이(국민권익위원회, 2025), 공익신고제도가 단순한 부패 신고를 넘어 사회 전체의 위험 감시 체계로 기능하기 위해 반드시 요구되는 제도적 전환이다.

이상과 같은 정책적 시사점은 본 연구가 제시한 “기준-보호-보상-회복-통제”의 통합프레임이 단순한 분석 도구를 넘어, 공익신고제도 개편 과정에서 국가와 입법·행정부가 고려해야 할 구조적 과제를 체계적으로 제시하는 정책 설계의 지침으로 기능할 수 있음을 보여 준다. 특히 제도의 실효성은 개별 규정의 보완 여부보다 이를 실제로 집행하려는 정부와 국민권익위원회의 정책적 의지, 그리고 그 의지를 뒷받침할 수 있도록 하는 독립적이고 강력한 통제 구조의 구축이 결합될 때 비로소 확보될 수 있다. 다시 말해, 공익신고제도의 정상적 작동은 정부의 집행 의지가 부재한 상태에서 단순한 제도 정비만으로 달성될 수 없으며, 동시에 분절된 운영 구조 속에서 정책적 의지가 충분히 구현되기도 어렵다. 따라서 정책적 의지와 통합적 거버넌스는 상호 보완적 요소로서, 공익신고제도가 사회의 위험 감시 체계로 기능하기 위한 필수적 조건이다. 이러한 점에서 본 연구는 제도 전반을 통합적으로 설계·조정·집행할 수 있는 국가 운영체계의 확립이 공익신고제도의 실효성 회복을 위한 핵심적 정책 방향임을 실증적으로 제시한다.

제 3 절 연구의 의의 및 한계

1. 연구의 의의

본 연구는 공익신고제도의 작동 실태를 다층적으로 분석하고 이를 토대로 구조적 개선 방향을 제시하였다는 점에서 학문적·실증적·정책적·사회적 의의를 동시에 갖는다.

첫째, 첫째, 학문적 의의로서 본 연구는 공익신고제도의 핵심 기능을 라는

다섯 축으로 구조화한 통합거버넌스 프레임(Integrated Governance Frame)을 제시하였다. 기존 연구들이 공익신고를 법제 중심 또는 보호 중심으로 단편적으로 접근한 것과 달리, 본 연구는 신고의 전 과정을 포괄하는 기능적 구조를 귀납적으로 도출함으로써 공익신고제도를 하나의 통합적 거버넌스 체계로 분석할 수 있는 새로운 연구 패러다임을 제시하였다. 이는 제도 설계와 운영평가를 체계적으로 수행할 수 있는 분석 기준을 제공한다는 점에서 학문적 기여가 크다.

둘째, 실증적 의의로서 본 연구는 참여연대 161건 사례, 12건의 판결·결정문, 그리고 국민권익위원회 보상·구조금 통계 등 다원적 자료를 통합 분석한 국내 최초의 연구이다. 기존 연구가 특정 데이터 유형에 의존한 한계를 벗어나, ‘사례-판결-통계’를 결합한 다층적 접근을 통해 공익신고 전 과정에서 나타나는 구조적 병목을 실증적으로 규명하였다. 특히 신고 이후의 복합적 불이익, 보상·구조금 제도의 미작동, 신변보호의 낮은 승인률, 처리 지연 등 제도 내부의 작동 실패를 경험적 근거에 기반하여 체계적으로 제시하였다는 점에서 실증적 기여가 크다.

셋째, 정책적 의의로서 본 연구는 문제를 “규범의 부재”가 아니라 “집행의 부재”로 명확히 전환했다는 점에서 중요하다. 본 연구는 보상금 규모보다 정부의 정책 의지가 신고 활성화에 더 큰 영향을 미친다는 점(예: 2013년 불량식품 단속 및 파파라치 정책)을 확인하였으며, 신변 보호·보상·구조금의 낮은 집행률이 제도 신뢰를 약화시키는 핵심 요인임을 실증적으로 제시하였다. 또한 제도 개선을 위해 새로운 제도 도입이 아니라 기존 제도의 실질적 집행을 우선해야 한다는 정책 방향을 명확히 하였다. 나아가 ‘(가칭)공익신고자 보호기금’ 제안, 통합전산망 구축, 중앙 통제 기능 강화 등 구체적이고 실현 가능한 개혁 방향을 제시함으로써 정책 설계자에게 실질적 참고 기준을 제공하였다.

넷째, 사회적 의의로서 본 연구는 공익신고를 조직 내부의 문제 제기가 아니라 시민의 공적 감시·참여 행위로 재정의함으로써 공익신고자에 대한 사회적 인식을 전환하는 근거를 마련하였다. 신고자는 심리·사회적 손상, 관계망 해체, 건강 악화 등 신고 이후의 실질적 피해를 구체적으로 드러냄으로써, 공

익신고자 보호가 단순 법률적 보호를 넘어 사회적 회복과 재정착을 지원하는 종합적 공공정책이어야 한다는 사회적 요구를 제기하였다. 이는 공익신고자에 대한 낙인을 완화하고, 공익신고를 사회적 자산으로 인식하는 문화 형성에 기여한다(참여연대, 2025; 호루라기재단, 2022).

종합적으로, 본 연구는 공익신고제도의 구조적 한계를 단순 지적하는 것을 넘어, 통합프레임을 바탕으로 제도의 전반적 작동 원리를 해석할 수 있는 기반을 제공하였다. 이는 향후 공익신고제도 개편 과정에서 국가와 입법·행정부가 고려해야 할 구조적 과제를 체계적으로 제시했다는 점에서 학문적·정책적·사회적 의의를 갖는다.

2. 연구의 한계

본 연구는 참여연대의 공익신고 사례 161건, 판결·결정문 12건, 국민권익위원회 자료를 결합하여 공익신고제도의 구조적 문제를 다층적으로 분석하였다는 점에서 실증적 의의를 갖는다. 그러나 다음과 같은 한계 역시 지닌다.

첫째, 자료의 대표성 한계이다. 본 연구에서 활용한 참여연대 사례는 지원을 요청한 신고자를 중심으로 구성된 자료로, 피해가 중대하거나 갈등이 장기화된 사례의 비중이 높다. 따라서 전체 공익신고자 집단을 통계적으로 대표한다고 보기는 어렵고, 연구 결과의 일반화에는 구조적 제약이 존재한다.

둘째, 자료 접근성의 제약이다. 신고 처리 과정, 보호명령 내역, 보상·구조금 심사 기준 등 제도 운영의 핵심 정보는 행정기관 내부 자료로 분류되어 공개되지 않는다. 본 연구는 국민권익위원회에 공식 질의를 통해 일부 정보를 확보하였으나, 대부분 절차적 설명에 그쳤고 구체적인 판단 기준이나 심사 사유는 확인할 수 없었다. 이는 제도 작동 실태를 정밀하게 분석하는 데 중요한 한계로 작용하였다.

셋째, 심리·사회적 피해의 계량화 한계이다. 호루라기재단 면담자료에서 우울, 불안, 대인관계 위축, 사회적 고립 등 심리·정서적 손상이 반복적으로 확인되었으나, 이러한 경험은 객관적 지표로 계량하거나 장기적 변화를 추적하기 어렵다. 이는 심리적 피해의 비가시성과 주관성으로 인해 국제적으로도

공통적으로 지적되는 구조적 한계이다.

넷째, 국제 비교의 범위 제한이다. 본 연구는 미국, 영국, EU 등 주요 서구권 제도를 중심으로 비교분석을 수행하였으며, 제도적·문화적 변이가 큰 아시아권 국가들과의 체계적 비교는 충분히 이루어지지 못하였다. 이는 우리나라 공익신고제도의 개선 방향을 보다 폭넓은 제도적 스펙트럼에서 평가하는데 한계를 남긴다.

다섯째, 정책 대안의 실증적 검증 한계이다. 본 연구는 질적 사례분석 중심의 접근을 취하였기 때문에, 제4장에서 제시한 개선 방안이 실제로 어떠한 비용·편익 구조를 갖는지, 행정 집행 과정에서 어떠한 저항이 발생할 수 있는지, 그리고 정책 효과가 현장에서 어느 정도 실현될 수 있는지를 정량적으로 검증하지 못하였다. 또한 독립기구 설립과 운영체계 개편안의 실행 가능성에 대해서도 행정조직의 역량, 인사·예산 구조, 정치적 합의 가능성을 충분히 반영한 검토에는 한계가 있었다.

종합하면, 본 연구는 공익신고제도를 “기준-보호-보상-회복-통제”의 다섯 기능 영역으로 재구조화한 통합거버넌스 프레임을 제시함으로써 제도 연구의 실증성과 통합성을 강화하였다. 다만 자료의 제약과 방법론적 한계, 국제 비교 및 제도의 실현성에 대한 심층적 검증의 부족은 향후 연구에서 보완되어야 할 과제로 남아 있다. 향후 국가 행정 데이터와 시민사회 자료의 결합, 비용·편익 분석, 장기 추적 연구, 아시아권 제도 비교, 정책 실행 가능성 평가가 병행될 경우 공익신고제도에 대한 연구는 보다 정교한 실증 연구로 발전할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 국민권익위원회. (2013). 따뜻한 사회, 깨끗한 나라를 향한 국민 권익 보호. 국민권익위원회.
- _____. (2016). 2015 국민 권익 백서. 국민권익위원회.
- _____. (2018). 2017 국민 권익 백서. 국민권익위원회.
- _____. (2019). 2019 공익신고자 보호법 조문별 해설서. 국민권익위원회.
- _____. (2022). 2021 국민 권익 백서. 국민권익위원회.
- _____. (2023a). 2022 부패·공익신고 및 보상 사례집. 국민권익위원회.
- _____. (2023b). 2023 공익신고자 보호법 조문별 해설서. 국민권익위원회.
- _____. (2024). 2023 국민 권익 백서. 국민권익위원회.
- _____. (2025). 2024 국민 권익 백서. 국민권익위원회.
- 권수진·윤성현. (2016). 공익신고제도의 개선 방안에 관한 연구. 한국형사정책 연구, 27(1), 1-25.
- 김기선. (2014). 제도적 보호 수단에 대한 인식과 공익신고 의사 간의 관계에 관한 연구. 석사학위논문, 서울대학교.
- 김병섭. (2019). 행복 국가론: 평천하 개념을 중심으로. 『행정논총』, 57(2), 1-34.
- 김정인. (2018). 사회적 가치 실현을 위한 공직 가치에 관한 시론적 연구: 포용적 성장을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 17(1), 57-83.
- 김형성. (2012). 부패방지법의 문제점과 개선 방안. 성균관법학, 24(2), 115-139.
- 류제환. (2020). 조직 침묵의 영향 요인에 관한 탐색적 연구, 박사학위논문, 숭실대학교.
- 박경철. (2011). 공익신고자 보호법의 의의와 문제점. 『공법연구』, 40(1), 163-199.

- 박균성. (2017). 행정 판례를 통해 본 공익의 행정법적 함의와 기능. 『행정 판례연구』, 22(2), 1-40.
- 박대규. (2023). 내부고발자 보호제도에 관한 연구. 박사학위논문, 경기대학교
- 박호현·김명대. (2018). 공익신고제도 개선 방안에 관한 연구. 『국제법무』, 10(1), 73-97.
- 박홍식. (2014). 공익신고자 보호법 시행 3주년 기념 안전 사회 구현을 위한 토론회. 국민권익위원회.
- 사회적참사특별조사위원회. (2022). 가슴기살균제참사 종합보고서. 사회적참사 특별조사위원회.
- 성중탁·박상준. (2023). 현행 「공익신고자 보호법」의 쟁점과 몇 가지 개선 방안. 『법학연구』, 26(1), 211-249.
- 심준섭·김광구·정홍상·이재훈. (2017) “부패·공익신고자 보호 기금(가칭) 마련 방안 연구”, 최종보고서, 한국정책분석평가학회,
- 육태우. (2021). 기업에서의 내부 고발시스템의 구축과 공익신고자의 보호 - 일본의 공익통보제도를 참고하여. 『강원법학』, 62, 663-704.
- 이범석. (2018). 내부 공익신고제도의 개선 방안에 관한 연구 - 공익신고자의 보호를 중심으로. 박사학위논문, 동국대학교.
- 이영우·장수연. (2020). 현행 공익신고자 보호제도에 관한 연구. 한국컴퓨터정보학회 『학술발표논문집』, 28(2), 195-197.
- _____. (2022). 공익신고자 보호법상 보상금 지급 대상에 관한 연구 - 내부 공익신고자와 외부 공익신고자를 중심으로. 『법학연구』, 22(1), 181-191.
- 이우진. (2022). EU 공익신고자보호지침에 대한 연구. 『한국부패학회보』, 27(4), 141-165.
- 이지문. (2025). “12.3 내란 내부제보자 보호, 어떻게 할 것인가”, 참여연대 공익제보지원센터.
- _____. (2015). 추첨 민주주의 강의. 서울: 삶창.
- 이호용. (2013). 행정법입문. 서울: 삼영사.
- _____. (2018). 공익신고자제도의 개선 방안에 관한 연구, 한국방송통신대학교 석사

학위논문.

- 이희갑. (2020). 부패 및 공익신고자 보호와 보상지원에 관한 법적 연구. 석사학위논문, 방송통신대학교.
- 임현섭. (2023). 공익신고 활성화 및 공익신고자 보호제도 강화. 석사학위논문, 아주대학교.
- 장수연. (2021). 공익신고제도의 개선 방안 연구. 석사학위논문, 광주여자대학교.
- 정종섭. (2022). 헌법학원론. 서울: 박영사.
- 조태준. (2016). 공익신고자 보호 체계의 확산을 위한 연구: 정책홍보체계의 개선을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 15(2), 216-285.
- 참여연대. (2023). 공익제보 12건의 판결문·결정문 법리 분석 보고서. 참여연대 공익제보지원센터.
- _____. (2025). 2024년 양심의 호루라기를 부는 사람들: 인물로 본 우리 사회공익 제보의 역사. 참여연대 공익제보지원센터.
- 허영. (2022). 헌법이론과 헌법. 서울: 박영사.
- 호루라기재단. (2022). 공익신고자 인권 실태조사 보고서. 호루라기재단.

2. 국외 문헌

- Abazi, V. (2020). European Union Whistleblower Directive: A ‘game changer.’ *Industrial Law Journal*, 49(4), 640–670.
- Agence Française Anticorruption. (2020). *Présentation de l’Agence française anticorruption*.
- _____. (2021). Preventing conflicts of interest in the private sector.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage Publications.
- Blenkinsopp, J., & Edwards, M. S. (2020). Whistleblowing, organizational culture and corporate governance: An international perspective. *International Journal of Law and Management*, 62(6).
- Callahan, E. S., & Dworkin, T. M. (1992). *Do Good and Get Rich: Financial Incentives for Whistleblowing and the False Claims Act*. Villanova Law Review.
- Coffee, J. C. (2007). *Gatekeepers: The professions and corporate governance*. Oxford University Press.
- Contiades, X., & Fotiadou, A. (2019). Whistleblower protection and the public interest: A comparative perspective. *European Public Law*, 25(1).
- Defender of Rights. (2017). *Whistleblowers and the protection of rights in France*. Paris: Defender of Rights.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The new public service: Serving, not steering*. M.E. Sharpe.
- Devine, T. (2015). International best practices for whistleblower statutes. *Human Rights Law Review*, 15(1), 1–34.
- Dworkin, T. M., & Baucus, M. S. (1998). Internal vs. external whistleblowers. *Journal of Business Ethics*, 17(12), 1281–1298.
- European Commission. (2019). Directive (EU) 2019/1937 on the

- protection of persons who report breaches of Union law. Brussels: European Union.
- _____. (2023). Title of the report. Publications Office of the European Union.
- European Court of Human Rights. (2018). Case law on whistleblowing and freedom of expression.
- European Parliament. (2019). Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council. Official Journal of the European Union, L305, 17–56.
- Kang, H., Rubin, E. (2022). Retaliation against whistleblowers: Global patterns and institutional responses. *Journal of Business Ethics*, 179(2).
- Kang, M. M., & Rubin, E. V. (2022). The efficacy of protection: The effects of the Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012. *Journal of Public Integrity*, 24(6), 649–666.
- Kim, S. (2018). Dodd–Frank whistleblower provisions and SEC enforcement: Evidence from corporate misconduct. *Journal of Accounting and Economics*, 65(1), 1–26.
- Lewis, D. (2001). Whistleblowing at work. Athlone Press.
- _____. (2021). Whistleblowing law and policy: The road to reform in the UK. *Industrial Law Journal*, 50(4), 635–657.
- Miceli, M. P., & Near, J. P. (1992). Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees. Lexington Books.
- OECD. (2009). Recommendation on protection of whistleblowers.
- OECD. (2016). Committing to effective whistleblower protection. OECD Publishing.
- OECD. (2019). OECD anti–bribery recommendation and whistleblower protection. Paris: OECD Publishing.

- Park, H., & Blenkinsopp, J. (2009). Whistleblowing as planned behavior: The role of perceived behavioral control. *Journal of Business Ethics*, 85(4), 411–423.
- Pateman, C. (1970). Participation and democratic theory. Cambridge University Press.
- Rawls, J. (1971). A theory of justice. Harvard University Press.
- Rose–Ackerman, S. (1999). Corruption and government: Causes, consequences, and reform. Cambridge University Press.
- Šepec, M. (2020). The European Whistleblowing Directive: A legislative barrier to freedom of expression? *Journalism*, 21(7), 945–962.
- Transparency International. (2018). A best practice guide for whistleblowing legislation. Transparency International.
- Transparency International. (2020). Whistleblowing: An effective tool in the fight against corruption. Transparency International.
- Transparency International. (2021). A best practice guide for whistleblowing legislation. Transparency International.
- UK Government. (2020). The Public Interest Disclosure (Protection) Bill 2020.
- United Nations. (2004). United Nations Convention against Corruption. UNODC.
- Vandekerckhove, W. (2006). Whistleblowing and organizational social responsibility: A global assessment. Ashgate.
- _____. (2022). Is it freedom? The coming about of the EU Directive. *Journal of Business Ethics*, 180(4), 1065–1079.

3. 기타(웹사이트)

- 국민일보, 「식약청, 불량식품과의 전쟁...법정부차원'근절추진단'4월 출범」, 2013.03.21. <https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007009875> (검색일: 2025.10.30).
- 독일 연방 법무부. (2023). 「Hinweisgeberschutzgesetz」 (내부고발자보호법). 독일 연방 법률 공식 데이터베이스. <https://www.gesetze-im-internet.de/hinschg/> (검색일: 2025. 11. 17).
- 동아일보, 「대우그룹 비자금 사건 정리」, 2006.07.15. <https://www.donga.com/news/article/all/20060715/8329832/1> (검색일: 2025.02.22).
- 에너지데일리, “한국전력의 비리사실과 한전감사실의 파렴치한 행위”, 2006.07.23. https://www.energydaily.co.kr/bbs/view.html?table=bbs_16&idxno=4 (검색일: 2025.06.22).
- 일본 법무성 Japanese Law Translation(일본 법령 영문 번역 서비스). <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/ja/laws/view/4220> (검색일: 2025.10.21).
- 조선일보, 「불법 보조금 신고하세요...‘폰파라치(폰+파파라치)’ 포상금 최대 1000만원」, 2015.02.25. https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/02/25/2015022500279.html (검색일: 2025.10.30).
- KBS뉴스, 「노태우 비자금 사건 전말」, 2017.11.24. <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=3765327> (검색일: 2025.02.22).
- KBS뉴스, 「한보철강 사건 재조명」, 2017.01.15. <https://mn.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=3796631> (검색일: 2025.02.22).

ABSTRACT

A Study on the Improvement Measures of the
Public Interest Disclosure System
– Focusing on the Effectiveness of the Protection
Framework –

Lee, Sang-Jin

Major in Public Administration

Dept. of Public Administration

The Graduate School

Hansung University

This study empirically examines the structural limitations that persist in the operation of Korea's Public Interest Disclosure System despite the existence of statutory and institutional protection mechanisms, and proposes policy measures for institutional improvement. The analysis draws on 161 disclosure cases submitted to the Public Interest Whistleblower Center of the People's Solidarity for Participatory Democracy and twelve judicial and administrative decisions related to whistleblower protection. Although the 161 cases lack statistical representativeness, as they were submitted by whistleblowers seeking assistance, they provide valuable empirical evidence of recurring procedural delays, organizational resistance, and deficiencies in protective

measures. The twelve rulings and decisions serve as normative references that illustrate how courts and authorities assess the legitimacy of disclosures, determine causal links to retaliatory actions, and apply standards for protection and remedies. In-depth interview materials from the Whistleblower Support Foundation were used solely as supplementary sources to contextualize long-term harms and perceived institutional effectiveness.

The findings indicate that the current system is characterized by a narrowly defined scope of reportable violations, rigid interpretation of protection requirements, weak enforcement of identity and personal safety measures, and ineffective compensation and relief mechanisms, with an average compensation payout rate of only 5.7%. In addition, long-term psychological and social harms remain largely undocumented, and no systematic public recovery framework is in place. The absence of an integrated oversight mechanism further results in fragmented and inconsistent implementation across procedural stages.

Based on these findings, this study proposes an Integrated Governance Frame structured around five functional domains: standard-setting, protection, compensation, recovery, and oversight. Key policy recommendations include expanding the statutory scope of protected disclosures, shifting the burden of proof, strengthening enforcement of protection orders, establishing independent reporting channels, creating a Whistleblower Protection Fund, introducing comprehensive recovery programs, and establishing an independent Whistleblower Protection Commission. By integrating empirical case data with legal decision-making materials, this study identifies structural factors that undermine institutional effectiveness and presents systematic policy alternatives to strengthen whistleblower protection and enhance public trust in the disclosure system.

【Key words】 Public Interest Disclosure, Whistleblower Protection,
Compensation, Recovery Support, Institutional Reform,
Integrated Governance Frame