



제429회국회(정기회)
제10차 정무위원회

공익신고자 보호법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈공익신고 대상법률을 포괄주의로 변경 등〉

■ 신장식의원 대표발의(의안번호 제2211547호)

2025. 11.

정 무 위 원 회

전 문 위 원 최 기 도

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	2
IV. 검토의견	3
1. 공익신고 대상법률을 포괄주의로 변경	3
2. 피신고자 진술 청취 등 권익위의 신고내용 확인 강화	10
3. 보호조치신청에 대한 조사기간을 180일로 설정	13
4. 불이익조치 절차의 일시정지 제도 신설	15
5. 징벌적 손해배상액의 한도 상향	19
6. 벌칙수준 상향 조정	23

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 신장식의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 7. 18.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 21.

II. 제안이유

현행법은 공익침해행위를 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 등 공공의 이익을 침해하는 행위로 정의하고 있으며, 별표에 열거된 개별 법률 위반행위만을 공익신고의 대상으로 인정하는 열거주의 방식을 채택하고 있음.

그러나 이러한 열거주의 방식은 공익침해행위를 특정 법률로 한정함으로써, 그 외의 위법하거나 부당한 행위에 대한 신고는 공익신고로 인정되지 않아 신고자의 보호 범위가 협소하고, 이로 인해 공익신고의 실효성이 저하된다는 지적이 있음.

미국, 영국 등 주요 선진국에서는 포괄주의 방식을 통해 공익신고의 범위를 넓게 인정하고 있으며, 우리나라도 국민의 권익 보호와 공공의 이익 증진을 위해 유사한 방향으로 제도 개선이 필요함. 또한, 현행 제도는 신고자에 대해서만 사실관계를 확인할 수 있도록 되어 있어 피신고자의 기본권 침해 및 허위신고로 인한 피해 발생 우려가 존재하며, 이로 인해 공익신고 제도에 대한 신뢰가 저하될 수 있음.

이에 공익신고의 대상을 제한된 법률 위반행위에서 공공의 이익을 침해하는 일체의 행위로 확대하고, 신고자에 대한 보호와 보상제도를 강화함으로써 국민이 안심하고 공익신고를 할 수 있는 제도적 기반을 마련하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 공익침해행위를 열거주의 방식에서 포괄주의 방식으로 변경함(안 제2조제1호).

나. 국민권익위원회가 공익신고자뿐만이 아닌 피신고자의 진술을 청취할 수 있고 관계기관에 의견제출을 요청할 수 있도록 함(안 제9조제2항).

다. 국민권익위원회가 보호조치를 신청받은 경우 불이익조치를 받았는지에 대한 조사를 180일 안에 마치도록 함(안 제19조제1항).

라. 국민권익위원회 위원장은 공익신고자가 이 법에 따른 신고로 인하여 불이익조치 절차가 예정되어 있거나 진행 중인 경우 등에는 불이익조치를 하려는 자에게 그 불이익 처분 절차의 잠정적인 중지를 요구할 수 있도록 함(안 제22조의2 신설).

마. 징벌적 손해배상의 범위를 공익신고자등에게 발생한 손해의 5배로 확대함(안 제29조의2).

IV. 검토의견

1. 공익신고 대상 법률을 포괄주의로 변경

□ 개정안은 공익신고의 대상이 되는 공익침해행위 규정 방식을 현행 열거주의에서 포괄주의로 변경하고자 하는 것임.

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “공익침해행위”란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위 나. 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위 2. ~ 7. (생략)	제2조(정의) ----- -----. 1. ----- -----경쟁을 침해하거나-----이익과 관련된 법률을 위반하는----- -. <삭 제> <삭 제> 2. ~ 7. (현행과 같음)

□ 현행법은 공익신고의 대상이 되는 공익침해행위¹⁾를 이 법 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당되는 행위 등으로 규정하면서, 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익 등 6가지 분야와 관련된 497개의 법률을 규정하고 있음.

○ 이러한 열거주의 방식은 공익침해행위를 특정 법률의 벌칙 행위 등으로 한정하여 여기에 포함되지 않지만 위법·부당한 행위에 대한 신고는 공익신고로 인정되지 않아, 신고자 보호의 범위가 협소하다는 지적이 있음.

□ 이에 개정안은 공익침해행위 대상 법률을 포괄주의 방식으로 변경하여 공익신고 활성화 및 공익신고자 보호의 범위를 확대하려는 것으로 그 입법취지는 타당한 것으로 보이나, 다음과 같은 점을 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

○ 첫째, 포괄주의 방식 변경에 찬성하는 견해에 따르면, 새로운 유형의 공익침해행위에 신속 대응할 수 있고, 신고자 보호의 사각지대를 해소함으로써 공익 신고 활성화와 실질적 보호 확대를 가능하게 함.

- 2011년 법 제정 당시 공익신고 대상 법률은 180개였으나 여러 차례 법 개정을 통해 현재 497개로 확대되었고 앞으로도 증가할 것으로

1) 「공익신고자 보호법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "공익침해행위"란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위

나. 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위

예상되는바, 열거주의 방식은 예상하지 못한 새로운 공익침해행위가 발생하는 경우 즉각 대응할 수 없고, 법 제·개정시마다 이에 맞추어 별표의 대상 법률을 변경·수정해야 하는 입법피로를 야기함.

< 공익신고 대상법률 확대 현황 >

2011.9.30. (법 시행)	⇒	2016.1.25.	⇒	2018.5.1.	⇒	2020.11.20	⇒	2025.11. 현재
180개		279개		284개		467개		497개

- 공익침해행위가 제한적으로 규정되어 있어 이에 해당하지 않는 경우 접수되지 못하고 종결처리될 뿐 아니라 신고자는 법의 보호를 받을 수 없는바, 대상 법률을 지속적으로 확대해 왔음에도 여전히 신고자 보호의 사각지대가 존재함.

< 2022년~2025년 공익신고 접수 및 처리 건수 >

분 야	2022년		2023년		2024년		2025년 8월	
	접수	처리	접수	처리	접수	처리	접수	처리
건강	657	648	561	570	641	560	596	609
안전	215	234	202	192	1,060	1,044	689	665
환경	334	323	99	112	308	285	168	172
소비자 이익	452	438	326	345	429	379	587	519
공정한 경쟁	84	91	75	76	74	72	83	79
이에 준하는 공익	63	67	83	82	159	134	250	201
일 반신 고*	1,461	1,461	1,659	1,654	1,890	1,887	1,632	1,612

* 일반신고는 공익침해행위 대상법률에 해당하지 않는 신고이거나, 신고요건을 미비한 신고로 권익위에 정식 신고로 접수되지 않고 종결처리됨.

자료: 국민권익위원회

○ 둘째, 포괄주의 방식 변경에 반대하는 견해에 따르면, 공익침해행위에 해당하는지 여부를 명확히 구분하기 어렵고, 그 판단 과정에 담당 행정청의 해석이 요구됨. 법 적용상의 명확성·안정성이 저해되는 경우 공익신고자 비밀보장 의무 위반 등에 대해 벌칙을 부과하고 있으므로 죄형법정주의에 반할 우려가 있음.

- 다양한 신고 접수기관(국민권익위원회, 수사·조사기관, 기관·기업 대표자 등)²⁾ 마다 공익침해행위 해당 여부에 대한 해석을 달리할 경우 집행상의 혼란이 발생할 수 있고, 현행법은 공익신고자에 대한 특별한 법적 보호를 제공하면서 법률 위반 시 형사 처벌 등 제재수단을 강하게 마련하고 있으므로 국민들의 예측가능성을 위하여 공익침해행위가 법에 명확히 규정될 필요가 있다는 것임.

- 당초 「공익신고자 보호법」 정부안 마련 당시 포괄주의 방식으로 규정하였으나, 법제처·법무부에서 법 해석 곤란, 신고 대상 범위 불명

2) 「공익신고자 보호법」 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 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 자

「공익신고자 보호법 시행령」 제5조(공익신고 기관 등) ① 법 제6조제5호에서 "대통령령으로 정하는 자"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 국회의원

2. 공익침해행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공사·공단 등의 공공단체

② 국회의원 및 제1항제2호에 따른 공공단체(이하 "국회의원등"이라 한다)는 공익신고를 받으면 법 제6조제2호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익신고를 보내야 한다. 다만, 공익신고가 법 제10조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공익신고를 보내지 아니할 수 있다.

③ 국회의원등은 제2항에 따른 조치 사실(보내지 아니한 경우에는 그 사유를 포함한다)을 공익신고자에게 통지하여야 한다.

확 및 법적안정성 침해 가능성에 대한 문제를 제기하여 열거주의 형식으로 제정되었음. 또한, 포괄주의 방식으로의 변경에 대한 우리 위원회 논의 시 포괄주의에 대한 대안으로 공익침해행위 5대 분야(국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁)에 “이에 준하는 공공의 이익”(6대 분야)을 추가하는 것으로 의결하여 현재 시행³⁾되고 있음.

- 셋째, 현행법이 별표에 규정된 법률의 ‘벌칙 및 행정처분의 대상이 되는 행위’를 공익침해행위로 규정하고 있음에 비하여, 개정안은 ‘공공의 이익과 관련된 법을 위반하는 행위’를 공익침해행위로 규정하여 공공의 이익과 관련된 법률에 대한 의무 위반의 정도가 벌칙 및 행정처분의 대상에 이르지 아니하는 행위까지 공익침해행위에 해당하게 되어 그 범위가 지나치게 확대되는 문제가 있음.

< 현행 및 개정안 공익침해행위 정의 규정 비교 >

구분	제2조(정의) 제1호	제2조(정의) 제1호 각 목	별표
현행법	“공익침해행위”란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.	가. <u>별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위</u> 나. <u>별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위</u>	497개 법률 규정
개정안	“공익침해행위”란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁을 침해하거나 <u>공공의 이익과 관련된 법을 위반하는 행위</u> 를 말한다.	각 목 삭제	삭제

3) 법률 제15023호 공익신고자 보호법 일부개정법률, 2017.10.31. 개정, 2018.5.1. 시행

- 넷째, 개정안과 같이 공익침해행위를 포괄적으로 규정할 경우, 「공익신고자 보호법」이 다른 법에 비해 신고자 보호 수준이 높으므로 「특정범죄신고자 등 보호법」, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 등에 따른 신고도 공익신고로 제기될 가능성이 높은 바⁴⁾, 신고자 보호 관련 법 전체를 함께 검토할 필요가 있음.
- 체계 자구와 관련하여 개정안은 문언 해석상 공익침해행위를 ① ‘국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁을 침해하는 행위’와 ② ‘공공의 이익과 관련된 법을 위반하는 행위’로 규정하는 것으로 이해됨. ①과 ②의 관계와 관련하여 ①이 ②의 예시라면 예시임을 명확히 할 필요가 있고, ①과 ②가 병렬적이라면 ①과 ②의 상이한 규정 형식(①은 침해행위, ②는 법 위반행위)을 일관되게 맞출 필요가 있음.
- 다른 나라의 입법례를 살펴보면, 일본의 경우 공익침해행위를 500여개 법률로 한정하는 열거주의 방식을 띄고 있으며, 영국의 경우 포괄주의 방식으로 규정하고 있음.

4) 「공익신고자 보호법」 제5조(다른 법률과의 관계) 공익신고자등의 보호와 관련하여 이 법과 다른 법률의 적용이 경합하는 경우에는 이 법을 우선 적용하되, 다른 법률을 적용하는 것이 공익신고자등에게 유리한 경우에는 그 법률을 적용한다.

< 일본, 영국의 입법례 >

국 가	법률명	규정 방식	공익침해행위
일본	공익통보자 보호법	열거주의	- 국민의 생명, 신체, 재산 등의 이익보호에 관한 법률로서 별표로 열거한 법률(500개, '24.7.13.현재)이 규정하는 죄의 범죄사실(법률에 의거한 명령위반 포함)
영국	공익신고법 (Public Interest Disclosure Act)	포괄주의	- 범죄행위 및 범죄의 우려가 있는 행위, 법령 위반행위 및 위반의 우려가 있는 행위, 부정행위의 발생 및 발생할 우려가 있는 행위 - 개인의 생명·건강·안전에 대한 위험행위 또는 환경 파괴행위

자료: 국민권익위원회

□ 국민권익위원회는 포괄주의로 정의하는 경우 공익침해 여부에 대한 판단이 공익신고 기관마다 상이하거나 법원의 판결로 번복될 가능성으로 신고자 보호의 법적 안정성이 저하될 우려가 있고, 법 위반에 대한 제재수단을 강하게 두고 있으므로 죄형법정주의 원칙에 위반될 우려가 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

2. 피신고자 진술 청취 등 권익위의 신고내용 확인 강화

- 개정안은 공익신고의 진위여부 확인에 필요한 범위에서 권익위가 신고자뿐 아니라 피신고자의 진술·자료 제출을 요구할 수 있도록 하고, 관계 기관에 의견·자료 제출을 요구할 수 있도록 하는 것임.

현행	개정안
제9조(위원회의 공익신고 처리) ① (생략) ② 위원회는 제1항의 사항에 대한 진위여부를 확인하는 데 필요한 범위에서 <u>공익신고자</u> 에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. <후단 신설>	제9조(위원회의 공익신고 처리) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- <u>공익신고자 및 피신고자의 진술을 청취하거나 공익신고자 및 피신고자</u> ----- ----- <u>있으며, 관계 기관에 의견 또는 자료 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 의견 또는 자료 제출을 요구받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.</u> ③ ~ ⑨ (현행과 같음)
③ ~ ⑨ (생략)	

- 현행법은 권익위가 공익신고를 접수하면, 신고사항 확인을 위하여 신고자에게 자료 제출을 요구⁵⁾하거나, 관계 행정기관, 상담소 또는

의료기관, 그 밖의 관련 단체 등에 자료 제출·출석·의견 진술 등의 협조와 원조를 요청⁶⁾할 수 있도록 규정하고 있음.

- 개정안은 피신고자에 대한 진술·자료 제출의 근거를 마련하는 등 권익위의 신고내용 확인을 강화하고, 피신고자에게 의견 진술 기회를 부여하여 신고 처리의 객관성·공정성을 담보한다는 점에서 타당한 입법 조치로 보임.

< 현행 및 개정안 내용 비교 >

구분	현행	개정안
확인 대상	<u>신고자</u> , 관계 행정기관 등 (현행법 제9조제2항, 제25조제1항)	<u>신고자, 피신고자, 관계 기관, 관계 행정기관 등</u> (현행법 제25조제1항, 개정안 제9조제2항)
확인 방법	(<u>신고자</u>) <u>자료 제출 요구</u> (현행법 제9조제2항)	(<u>신고자, 피신고자, 관계 기관</u>) <u>진술 청취, 자료 및 의견 제출 요구</u> (개정안 제9조제2항)
	(관계 행정기관 등) 자료 제출, 출석, 의견진술 등 협조·원조 요청 (현행법 제25조제1항)	현행과 같음

- 5) 「공익신고자 보호법」 제9조(위원회의 공익신고 처리) ① 위원회가 공익신고를 받은 때에는 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특징에 필요한 사항 등을 확인할 수 있으며, 공익신고자가 신고내용의 특징에 필요한 사항 등을 갖추지 못한 경우에는 상당한 기간을 정하여 공익신고자에게 보완을 요구할 수 있다.
② 위원회는 제1항의 사항에 대한 진위여부를 확인하는 데 필요한 범위에서 공익신고자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.
③ ~ ⑨ (생략)
- 6) 「공익신고자 보호법」 제25조(협조 등의 요청) ① 제6조에 따라 공익신고를 접수한 기관이나 위원회는 신고내용에 대한 조사·처리 또는 보호조치에 필요한 경우 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등에 대하여 협조와 원조를 요청할 수 있다.
② 제1항의 요청을 받은 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.
- 「공익신고자 보호법 시행령」 제20조(협조 요청) 위원회는 법 제25조제1항에 따라 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등에 다음 각 호의 협조와 원조를 요청할 수 있다.
1. 자료·서류 등의 제출 또는 설명
 2. 출석 및 의견 진술
 3. 소속 직원의 파견·공동조사 및 자문
 4. 공익신고자등의 심리적 안정을 위한 상담 및 질병 치료와 건강 관리를 위한 의료지원
 5. 법률 상담·자문 및 소송의 대리 등 피해 회복 및 권리 구제를 위한 법률구조
 6. 공익신고자등에 대한 취업 지원
 7. 그 밖에 공익신고자등의 보호를 위하여 필요한 사항

□ ‘피신고자에 대한 진술 청취 및 자료 제출 요구’에 대해서는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 규정을 참고할 필요가 있음. 동 법은 ‘이첩 여부 결정에 필요한 범위에서’, ‘피신고자의 의사에 반하지 아니하는 때에 한정하여’, ‘의견 또는 자료 제출 기회를 부여’함으로써, 권익위의 사실 확인이 실질적인 조사권처럼 작용해 피신고자에게 부담으로 작용하는 상황을 예방하고 있는 바⁷⁾, 이를 고려할 필요가 있음.

< 부패방지권익위법과 개정안 문언 비교 >

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	공익신고자 보호법 개정안
제59조(신고내용의 확인 및 이첩 등) ⑤ 위원회는 신고자를 상대로 제1항에 따라 사실관계를 확인하였음에도 불구하고 제3항에 따른 <u>이첩 여부를 결정할 수 없는 경우에는 그 결정에 필요한 범위에서 피신고자의 의사에 반하지 아니하는 때에 한정하여 피신고자에게 의견 또는 자료 제출 기회를 부여할 수 있다.</u>	제9조(위원회의 공익신고 처리) ② 위원회는 제1항의 사항에 대한 진위 여부를 확인하는 데 필요한 범위에서 공익신고자 및 피신고자의 <u>진술을 청취하거나 공익신고자 및 피신고자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며,</u> 관계 기관에 의견 또는 자료 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 의견 또는 자료 제출을 요구받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

□ 국민권익위원회는 공익신고자뿐 아니라 피신고자의 진술 청취 및 관계기관에 의견제출을 요청할 수 있도록 하는 개정안에 대하여 동의하는 입장임.

7) 제386회국회 제1차 정무위원회 법안심사제2소위(2021. 4. 2.) 심사 내용(2021. 8. 17. 개정, 2022. 2. 18. 시행)

3. 보호조치신청에 대한 조사기간을 180일로 설정

- ☐ 개정안은 권익위는 보호조치를 신청받은 경우 불이익조치를 받았는지에 대한 조사를 180일 내에 마치도록 하려는 것임.

현행	개정안
제19조(보호조치 신청에 대한 조사) ① 위원회는 보호조치를 신청받은 때에는 바로 공익신고자등이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았는지에 대한 조사를 시작하여야 한다. 이 경우 위원회는 공익신고자등이 보호조치를 신청한 사실을 조사기관에 통보할 수 있다.	제19조(보호조치 신청에 대한 조사) ① ----- ----- ----- -----하며, 보호조치를 신청받은 날로부터 180일 이내에 조사를 마쳐야 한다. ----- ----- -----.
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

- ☐ 현행법령에 따르면 공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 때 권익위에 원상회복 등 필요한 보호조치를 신청할 수 있고⁸⁾, 권익위는 신청을 접수한 날부터 60일 이내에 보호조치결정

8) 「공익신고자 보호법」 제17조(보호조치 신청) ① 공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 때(공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받은 후 공익신고를 한 경우를 포함한다)에는 위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치(이하 "보호조치"라 한다)를 신청할 수 있다.

② 보호조치는 불이익조치가 있었던 날(불이익조치가 계속된 경우에는 그 종료일)부터 1년 이내에 신청하여야 한다. 다만, 공익신고자등이 천재지변, 전쟁, 사변, 그 밖에 불가항력의 사유로 1년 이내에 보호조치를 신청할 수 없었을 때에는 그 사유가 소멸한 날부터 14일(국외에서의 보호조치 요구는 30일) 이내에

등을 하여야 하고 필요한 경우 30일 이내에서 연장할 수 있음⁹⁾.

□ 보호조치 신청에 대한 조사기간을 설정하여 신속하게 처리하려는 개정안의 취지에도 불구하고, 「공익신고자 보호법 시행령」에서 접수한 날부터 60일 이내(30일 이내에서 연장 가능) 결정하도록 규정하고 있으므로, 현행 시행령과 같이 60일 이내에 보호조치결정 등을 하도록 수정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

○ 최근 공익신고자등 보호조치 신청 처리 소요 기간도 시행령 규정에 부합하도록 개선되고 있음.

< 연도별 공익신고자등 보호조치 신청 처리현황 >

연도	처리건수	평균 처리기간(일)
2022	63	162.9
2023	109	180.9
2024	128	100.2
2025.8.	154	60.5

자료: 국민권익위원회

□ 국민권익위원회는 조사기간이 180일로 연장되는 경우 기존보다 보호조치 사건 처리가 지연될 수 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

신청할 수 있다.

③ 다른 법령에 공익신고등을 이유로 받은 불이익조치에 대한 행정적 구제(救濟)절차가 있는 경우 공익신고자등은 그 절차에 따라 구제를 청구할 수 있다. 다만, 제1항에 따라 공익신고자등이 보호조치를 신청한 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 보호조치의 신청 방법 및 절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

9) 「공익신고자 보호법 시행령」 제16조(보호조치결정 등) ① 위원회는 법 제17조제1항에 따라 보호조치 신청을 받은 경우에는 그 신청을 접수한 날부터 60일 이내에 법 제20조제1항에 따른 보호조치결정 및 같은 조 제2항에 따른 보호조치 권고(이하 "보호조치결정등"이라 한다)를 하여야 한다. 다만, 필요한 경우에는 그 기간을 30일 이내에서 연장할 수 있다.

4. 불이익조치 절차의 일시정지 제도 신설

- 개정안은 ① 공익신고자등에 대한 불이익조치 절차가 예정 또는 진행 중이고, ② 방치할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있으며, ③ 보호조치 또는 불이익조치 금지 신청에 대한 권익위의 결정을 기다릴 여유가 없다고 인정되면, 권익위 위원장이 불이익조치 절차의 잠정적 중지 조치를 요구할 수 있도록 하고, 정당한 사유 없이 요구에 따르지 않으면 벌칙을 부과하려는 것임.

현행	개정안
<u><신 설></u>	<u>제22조의2(불이익조치 절차의 일시정지) ① 위원회 위원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있고, 이를 방치할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있으며, 보호조치 또는 불이익조치 금지 신청에 대한 위원회의 결정을 기다릴 시간적인 여유가 없다고 인정되면 보호조치 신청인 또는 불이익조치 금지 신청인의 신청에 따라 또는 직권으로 45일 이내의 기간을 정하여 불이익조치를 하거나 하려는 자에</u>

제30조(벌칙) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	<u>게 불이익조치 절차의 잠정적인 중지 조치를 요구할 수 있다.</u> 1. <u>공익신고등으로 인하여 불이익조치 금지 신청인에 대한 불이익조치 절차가 예정되어 있거나 이미 진행 중인 경우</u> 2. <u>공익신고등으로 인하여 보호조치신청인에 대한 추가적인 불이익조치 절차가 예정되어 있거나 이미 진행 중인 경우</u> ② <u>제1항에 따른 요구를 받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.</u> 제30조(벌칙) ① ~ ③ (생략) ④ <u>제22조의2제2항을 위반하여 정당한 사유 없이 불이익조치 절차의 잠정적인 중지 조치 요구를 따르지 아니한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</u>
---	--

□ 현행법 제15조¹⁰⁾는 공익신고자등에게 공익신고등을 이유로 불이익 조치¹¹⁾를 하지 못하도록 하고, 제22조¹²⁾는 불이익조치를 받을 우려가

10) 「공익신고자 보호법」 제15조(불이익조치 등의 금지) ① 누구든지 공익신고자등에게 공익신고등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다.

명백한 경우 권익위에 ‘불이익조치 금지 신청’을 할 수 있도록 하며, 제17조¹³⁾는 불이익조치를 받은 때 권익위에 ‘보호조치 신청’을 할 수 있도록 규정하고 있음.

□ 그런데 ‘불이익조치 금지 신청’이나 ‘보호조치 신청’에 대한 권익위의 조사 및 결정이 완료되기 전에 불이익조치 절차가 종료되면 공익 신고자등에게 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있으므로, 불이익조치 절차의 진행을 중지할 필요성이 제기됨.

○ 이러한 이유로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」¹⁴⁾¹⁵⁾은 신고자 보호를 위해 불이익조치 절차 일시정지 제도를

11) 「공익신고자 보호법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

6. "불이익조치"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조치를 말한다.

가. 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치

나. 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치

다. 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치

라. 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급

마. 교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치

바. 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위

사. 직무에 대한 부당한 감사(監査) 또는 조사나 그 결과의 공개

아. 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위

자. 물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치

12) 「공익신고자 보호법」 제22조(불이익조치 금지 신청) ① 공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받을 우려가 명백한 경우(공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고의 준비 행위를 포함한다)에는 위원회에 불이익조치 금지를 신청할 수 있다.

13) 「공익신고자 보호법」 제17조(보호조치 신청) ① 공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 때(공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받은 후 공익신고를 한 경우를 포함한다)에는 위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치(이하 "보호조치"라 한다)를 신청할 수 있다.

14) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제62조의5(불이익조치 절차의 일시정지) ① 위원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있고, 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있으며, 신분보장등조치 신청에 대한 위원회의 결정을 기다릴 시간적인 여유가 없다고 인정되면 신분보장신청인의 신청에 따라 또는 직권으로 45일 이내의 기간을 정하여 소속기관장등에게 불이익조치 절차의 잠정적인 중지 조치를 요구할 수 있다.

1. 신고로 인하여 신분보장신청인에 대한 불이익조치 절차가 예정되어 있거나 이미 진행 중인 경우

두고 있으며, 개정안은 공익신고자에 대한 신속하고 실효성 있는 보호를 위해 같은 제도를 「공익신고자 보호법」에도 도입하려는 것임.

□ 개정안과 같이 불이익조치 절차의 일시정지 제도를 도입하면 공익신고자에 대한 피해가 발생하기 전에 신속한 보호가 가능하고, 공익신고 활성화에도 기여할 수 있다는 점에서 개정안은 타당한 입법조치로 판단됨.

○ 또한, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」과 「공익신고자 보호법」의 신고자 보호체계를 일관되게 하여 적용 법률에 따른 법적 보호 수준의 편차가 발생하지 않도록 한다는 점에서도 입법 필요성이 인정됨.

□ 참고로, 우리 위원회에는 동일한 취지의 개정안(김현정의원 대표발의, 의안번호 제2206169호)이 계류 중이므로, 향후 법안심사 과정에서 함께 논의할 필요가 있음.

□ 국민권익위원회는 공익신고자에게 회복하기 어려운 피해가 발생하지 않도록 징계절차 등 불이익조치의 진행을 일시중지할 필요가 있으므로, 개정안에 동의한다는 입장임.

2. 신고로 인하여 신분보장신청인에 대한 불이익조치가 행하여졌고 추가적인 불이익조치 절차가 예정되어 있거나 이미 진행 중인 경우

② 제1항에 따른 요구를 받은 소속기관장등은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제90조(불이익조치 및 신분보장등조치결정 불이행의 죄) ③ 제62조의5(제65조 및 제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 잠정적인 중지 조치 요구를 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

15) 2016년 3월 29일 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 개정을 통해 도입

5. 징벌적 손해배상액의 한도 상향

- 개정안은 공익신고자등에게 불이익조치를 한 자에 대한 징벌적 손해배상의 한도를 현행 ‘3배’에서 ‘5배’로 상향하려는 것임.

현행	개정안
제29조의2(손해배상책임) ① 공익신고등을 이유로 불이익조치를 하여 공익신고자등에게 손해를 입힌 자는 공익신고자등에게 발생한 손해에 대하여 <u>3배</u> 이하의 범위에서 배상책임을 진다. 다만, 불이익조치를 한 자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다.	제29조의2(손해배상책임) ① ----- ----- ----- ----- <u>5배</u> ----- ----- -. ----- ----- ----- --.
② (생략)	② (현행과 같음)

- 현행법은 공익신고등을 이유로 고의 또는 과실로 불이익조치를 하여 공익신고자등에게 손해를 입힌 경우 손해의 3배까지 손해배상책임을 지우는 징벌적 손해배상제도¹⁶⁾를 두어 불이익조치를 억제하고 공익신고자등에 대한 구제의 실효성을 강화하고 있음.

16) 징벌적 손해배상이란 악의적인 행위에 대한 형사처벌적 목적과 재발 억제라는 예방적 목적이 민사책임에 혼용된 손해배상제도로, 행위자의 고의의 비난가능성에 주목하여 전보배상액보다 큰 불법행위 손해배상책임을 지도록 하는 영미법상의 제도이다.(국회사무처, 「법제기준과 실제(2024 개정증보판)」, p.646)

- 이러한 징벌적 손해배상제도는 2011년 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 개정을 통해 처음 도입된 이후 공정거래, 소비자 안전, 지식 재산권, 노동 분야 등으로 확대되고 있으며, 손해배상 한도는 3배 또는 5배로 설정되어 있음.

< 개별법상 징벌적 손해배상 도입 현황 >

분야	법률 및 조문	상한
공정거래	「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제37조의2	3배
	「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」 제35조의2	
	「축산계열화사업에 관한 법률」 제34조의2	
	「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제109조	
	「대리점거래의 공정화에 관한 법률」 제34조	
	「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제40조의2('24개정 3배→5배)	위반행위에 따라 3배 또는 5배
	「하도급 거래공정화에 관한 법률」 제35조('24개정 3배→5배)	
공익신고	「공익신고자 보호법」 제29조의2	3배
소비자 안전	「제조물책임법」 제3조	3배
	「환경보건법」 제19조	
	「자동차관리법」 제74조의2('20 신설)	5배
지식 재산권	「농수산물 품질관리법」 제37조('25 개정 3배→5배)	5배
	「특허법」 제128조('24 개정 3배→5배)	
	「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」 제22조의2('25 개정 3배→5배)	
	「디자인보호법」 제115조('25 개정 3배→5배)	
	「상표법」 제110조('25 개정 3배→5배)	
	「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제14조의2('24 개정 3배→5배)	
노동	「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제13조	3배
	「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제21조	
	「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제29조의2	
	「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 제15조('21 법 제정)	5배
개인정보	「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제43조('20 개정 3배→5배)	5배
	「개인정보 보호법」 제39조('23년 개정 3배→5배)	

□ 개정안은 공익신고자등에게 손해를 입힌 자에 대한 손해배상의 상한을 5배로 상향하여 공익신고자등에 대한 불이익조치를 방지하고 피해자의 권리 구제를 강화하려는 것으로 그 입법취지는 긍정적인 것으로 보임.

□ 다만, 법안 심사 시 손해배상액 한도 상향에 따른 불이익조치 억제 효과, 유사 입법례 등의 종합적 검토가 이루어져야 할 것으로 보임.

○ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률¹⁷⁾」과 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」 등은 법 위반 신고에 따른 보복행위로 피해를 입은 경우의 배상 한도를 손해액의 3배 이내로 설정하고 있으나, 최근 「특허법」, 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」 등 여러 개별 법에서 법 위반행위의 억제 및 피해구제의 실효성 확보를 위하여 배상 한도를 손해액의 5배로 상향하고 있으므로 이러한 입법 추세를 고려할 필요가 있음.

○ 한편, 징벌적 손해배상제도가 도입된 이후 상당기간이 지났음에도

17) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제109조(손해배상책임) ② 제1항에도 불구하고 사업자 또는 사업자단체는 제40조, 제48조 또는 제51조제1항제1호를 위반함으로써 손해를 입은 자가 있는 경우에는 그 자에게 발생한 손해의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 손해배상의 책임을 진다. 다만, 사업자 또는 사업자단체가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 손해배상의 책임을 지지 아니하고, 사업자가 제44조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 배상액은 해당 사업자가 제40조를 위반하여 손해를 입은 자에게 발생한 손해를 초과해서는 아니 된다.

제48조(보복조치의 금지) 사업자는 제45조제1항의 불공정거래행위 및 제46조의 재판매가격유지행위와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사업자에게 그 행위를 한 것을 이유로 거래의 정지 또는 물량의 축소, 그 밖에 불이익을 주는 행위를 하거나 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 제76조제1항에 따른 분쟁조정 신청
2. 제80조제2항에 따른 신고
3. 제81조에 따른 공정거래위원회의 조사에 대한 협조

동 제도의 활용은 저조하고 관련 판례의 수와 청구의 인용률은 매우 낮으며¹⁸⁾, 배상 한도를 3배에서 5배로 상향한 다른 법률들도 그 개정이 최근 이루어져 판례가 충분히 축적되지 못하였다는 점을 감안할 때, 현행 3배 징벌 배수의 적정성 및 상향 필요성을 명확히 비교·검토하기 어려운 측면이 있음.

- 국민권익위원회는 공익신고자등에게 손해를 입힌 자에 대한 배상책임을 강화하여 불이익조치를 방지하려는 개정안의 취지에 동의하나, 5배로 확대할지 여부는 입법정책적으로 결정할 사항이라는 입장임.

18) 정완, 「징벌적 손해배상제도의 실효성 제고방안에 관한 고찰」, 법학연구 제25권 제1호, 2022. 3., pp. 224-229, 김현수, 「현행 징벌적 손해배상제도 개선에 관한 고찰」, 한국재산법학회 제36권 제4호, 2020. 1., p.211

6. 벌칙수준 상향 조정

□ 개정안은 신고자 보호의 실효성 제고 등을 위하여 벌칙수준을 상향 조정하려는 것임.

현행	개정안
제30조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 <u>5년</u> 이하의 징역 또는 <u>5천만원</u> 이하의 벌금에 처한다. 1. 2. (생략)	제30조(벌칙) ① ----- ----- <u>7년</u> ----- <u>7천만원</u> ----- ----- 1. 2. (현행과 같음)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 <u>3년</u> 이하의 징역 또는 <u>3천만원</u> 이하의 벌금에 처한다. 1. 2. (생략)	② ----- ----- <u>5년</u> ----- ----- <u>5천만원</u> ----- ----- 1. 2. (현행과 같음)
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 <u>2년</u> 이하의 징역 또는 <u>2천만원</u> 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 3. (생략)	③ ----- ----- <u>3년</u> ----- ----- <u>3천만원</u> ----- ----- 1. ~ 3. (현행과 같음)

□ 개정안은 공익신고의 활성화, 제재의 실효성 확보 및 위법행위 억지력 강화를 도모하려는 것으로 입법취지를 이해할 수 있으며, 구체적인

벌칙 수준은 해당 위법 행위의 위법성의 정도, 유사 위반행위에 대한 법률과의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것으로 보임.

- 「특정범죄신고자 등 보호법」의 ‘범죄신고자 인적사항 공개’의 법정형은 ‘3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금’, ‘범죄신고자등에게 불이익 처우를 한 경우’의 법정형은 ‘2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금’¹⁹⁾임.

< 현행법 및 개정안 벌칙수준 비교 >

위법 행위	현 행	개정안
피신고자 인적사항 등 신고내용 공개	5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금	<u>7년 이하 징역 또는 7천만원 이하 벌금</u>
공익신고자등 인적사항 등 공개·보도		
공익신고자등에게 신분상실(파면·해임 등) 불이익조치를 한 경우	3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금	<u>5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금</u>
확정된 보호조치결정 불이행		
공익신고자등에게 신분상실 외 불이익조치를 한 경우	2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금	<u>3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금</u>
공익신고등 방해하거나 취소 강요		
구조금 손해배상청구권 대위 행사를 위해 제공받은 자료 등 목적 외 사용·제공·누설		

19) 「특정범죄신고자 등 보호법」 제17조(벌칙) ① 제8조를 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 제5조를 위반하여 범죄신고자등에게 「공익신고자 보호법」 제2조제6호에 해당하는 불이익조치를 한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

제8조(인적 사항의 공개 금지) 이 법에 규정된 경우를 제외하고는 누구든지 이 법에 따라 보호되고 있는 범죄신고자등이라는 정황을 알면서 그 인적 사항 또는 범죄신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다.

제5조(불이익 처우의 금지) 범죄신고자등을 고용하고 있는 자(고용주를 위하여 근로자에 관한 업무를 행하는 자를 포함한다)는 피고용자가 범죄신고등을 하였다는 이유로 해고나 그 밖의 불이익한 처우를 하여서는 아니 된다.

□ 참고로, 현행법의 벌칙 수준은 '17.10.31. 개정('18.5.1. 시행)으로 한 차례
상향 조정(3년·3천만원 → 5년·5천만원, 2년·2천만원 → 3년·3천만원,
1년·1천만원 → 2년·2천만원)된 것임.

□ 아울러, 개정안을 받아들이는 경우 국민권익위원회 소관 법의 벌칙을
통일적으로 정비하는 안에 대해서도 고려할 필요가 있음.

< 권익위 소관 법률 벌칙 수준 비교 >

위반사항	공익신고자 보호법	부패방지 권익위법	이해충돌 방지법	청탁금지법	공공재정 환수법
피신고자 인적사항 등 공개	5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금	-	-	-	-
신고자등 인적사항 등 공개·보도	5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금			3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금	
신고자등에게 신분상실 불이익조치를 한 경우	3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금			2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금	1천만원 이하 과태료
신분보장등 조치결정 불이행					1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
신고자등에게 신분상실 외 불이익조치를 한 경우	2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금			1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금	1천만원 이하 과태료
신고등 방해하거나 취소 강요					1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
구조금 손해배상청구권 대위 행사를 위해 제공받은 자료 등 목적 외 사용·제공·누설	2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금		-	-	-

□ 국민권익위원회는 신고자 보호의 실효성을 제고하기 위한 취지에 동의하나, 벌칙 수준을 강화할지 여부는 신고자 보호 위반에 따른 피해의 심각성, 유사 법령과의 정합성, 국민 인식 변화 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5107