

내부고발자 보호에 관한 법 제도 연구*

A Study of the Legal system for the Protection of Whistleblower

이 우 진(Lee, Woo Jin)**

ABSTRACT

In this study, about whistleblower protection laws and precedent of South Korea, United States and Japan examined. Through this process was found, States may be different, It is the keypoint that How to protect whistleblower.

Whistleblower cases in different countries is focused on that how can recovery Whistleblower's discriminatory treatment. The United States and Japan for the information of public interest as an object of protection is wide. However, we are targeting a relatively narrow protection.

In the future, through continuous revision and supplement "Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers" This serves to protect whistleblowers, is expected to do well.

Meanwhile, if the establishment of whistleblower protection system improvements are made, the corporate culture, compliance management and such is established, corporate transparency is expected to be secured.

Therefore, due to the "Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers", It is expected that management of companies actively try to ensure of corporate transparency.

Key words: Whistleblower, Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, Corporate transparency, Corruption

1. 서설

부패방지를 위한 국제적인 민간감시단체인 국제투명성기구(Transparency International: TI)는 1995년부터 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI)를 발표하고 있다. 국제투명성기구의 부패인식지수는 공무원과 정치인 사이에 부패가 어느 정도로 존재하는지에 대한 인식의 정도를 말하며, 조사대상 국가들에 거주하는 전문가를 포함하여, 전 세계의 기업인과 애널리스트 등의 견해를 반영하고 있다.

동 자료에 따르면 사회의 부패정도를 나타내는 부패인식지수에서 우리나라가 2011년 네 계단 추락한데 이어 2012년 다시 두 단계 떨어졌다고 한다. OECD 가입 34개국 중에서는 2012년 현재 27위로 하위권에 머물렀다.¹⁾ 한국정부는 그동안 낮은 국제신인도

* 본 논문은 2013년 한국부패학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

** 백석대 법정경찰학부 교수

를 제고시키기 위해 1990년 후반기 이후부터 반부패활동을 전개하였다. 1997년 OECD 뇌물방지협약에 대한 이행입법을 발효시켰고, 2001년 부패방지법이 제정된 이래 법제의 정비와 함께 부패방지위원회를 시작으로 오늘의 국민권익위원회에 이르고 있으나 결론적으로 정부의 이러한 노력이 큰 효과를 거두고 있지는 못한 듯하다.²⁾ 이러한 현상은 최근 높아지고 있는 경제위상과는 사뭇 대조적이다.³⁾ 우리나라와 같은 개발도상국이 지속적인 발전을 이룩하기 위해서는 여러 가지 방안이 있을 수 있으나 현재는 무엇보다도 기업의 윤리성 확보를 통한 사회통합이 요구되고 있는 시점이다. 따라서 본고에서는 기업의 투명성 확보야말로 향후 지속 가능한 성장 동력의 밑거름이 된다는 전제하에 최근 제정된 “공익신고자보호법”과 같은 내부고발자 보호 법제가 우리 기업의 투명성에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 대해 살펴보고자 한다.

II. 내부고발자보호에 관한 법 규정과 판례의 동향

1. 개요

현행의 “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률”(이하 ‘국민권익위원회법’이라고 약칭함)은 공익신고자 보호조치와 관련하여 한계를 가지고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 즉, 신고의 대상이 공공부문의 부패로 한정되어 있어, 국민생활에 막대한 영향을 주는 공공의 안전, 건강, 환경 등 민간부문에 대해서는 보호조치를 하지 못한다거나, 신고자의 신분보장에 관한 법 규정이 강제력을 지니지 못하고 보호시점 또한 적절하지 못하여 실질적인 보호가 어렵다는 등의 문제가 있다는 비판이 있다.⁴⁾ 즉 개별 법률들에서 신고자를 보호하고 있으나 정책적 필요에 따라 임시방편적으로 만들어진 것으로서 매우 조악하다는 평가다.⁵⁾ 여기서 내부고발자에 대한 신고 및 포상, 보호 조항을 두고 있는 우리나라의 법령을 살펴보면 국민의 안전·건강·보건에 관한 분야⁶⁾, 공정한 거래질서에 관한 분야⁷⁾, 환경 분야⁸⁾, 근로자의 생활안정 및 보호 분야⁹⁾

1) 이상은 국제투명성기구 한국본부 자료 참조(<http://ti.or.kr/xe/archive/279610>).

2) 김형성, “부패방지법의 문제점과 개선방안”, 「성균관법학」 제24권 제2호, 2012.06, 116-117면 참조.

3) 2012년 우리나라의 수출은 5470억불, 수입은 5190억불로서 교역규모 세계 8위에 진입하였으며 명목 GDP 세계 15위의 경제 대국으로 성장하였다.

4) 서울시립대 반부패시스템연구소, 「공익신고자 보호제도 도입방안 연구」, 2008.11, 121면 이하 참조; 박경철, “공익신고자보호법의 의의와 문제점”, 「공법연구」 제40집 제1호, 2011.10, 164면 이하도 같은 뜻.

5) 박경철, 상계논문, 165면.

6) 국민건강보험법, 수산물품질관리법, 식품위생법, 약사법, 청소년보호법, 축산물가공처리법, 마약류관리에 관한 법률 등.

7) 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률, 관세법, 국제기본법, 농산물품질관리법, 근로자직업능력개발법, 농업협동조합법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 증권거래법 등.

등에서 찾아볼 수 있다.¹⁰⁾ 한편 이와 같이 신고와 보호의 대상을 공공부문의 부패뿐만 아니라 민간부문의 공익침해행위까지 확대하는 제도적 개선이 있어야 한다는 주장이 꾸준히 제기됨에 따라 2011년 공익신고자 보호법이 제정되기에 이르렀다. 동법에 대해 자세한 것은 이하에서 살펴보기로 한다.

2. 공익신고자보호법의 주요 내용과 문제점

공익신고자보호법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 제정되었다(동법 제1조 참조).

(1) 공익신고 등의 용어의 정의 및 보호범위 설정

동법 제2조에 의하면 공익침해행위는 “국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위”로 규정하고 동시행령 제2조에서 169개의 공익신고 대상 법률을 규정하고 있다. 그런데 동조의 해석상 신고자의 신고사항에 대한 형사처벌규정이나 행정적 제재규정이 있으면 공익신고자 보호법에 의하여 보호되고 그렇지 않으면 보호되지 않는다는 점은 문제가 있으며 공익신고의 보호대상을 “국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁질서에 관한 법률이나 계약상의 의무 위반여부를 기준으로 이에 관한 신고가 있는 경우”로 하여야 한다는 비판적 견해가 있다.¹¹⁾ 한편 동법 제6조에 의하면 공익침해행위의 주체가 공무원이든 사인이든 공기업이든 사기업 내지 사적 단체이든 묻지 않고 모든 개인이나 단체의 활동으로 인한 국민의 건강과 환경 보호, 소비자의 이익 보호 및 공정한 경쟁에 관한 범위반행위는 모두 공익신고의 대상이 되게 되었다. 즉 국민권익위원회법에 비해 공익침해행위에 대한 공익신고자를 폭 넓게 보호할 수 있게 하고 있다.¹²⁾

(2) 공익신고의 방법 및 절차의 설정

8) 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 산림조합법, 산지관리법, 소나무재선충병 방제특별법, 습지보전법, 식물방역법, 야생동식물보호법, 주택법 등.

9) 고용보험법, 임금채권보장법, 장애인고용촉진및 직업재활법, 직업안정법 등.

10) 내부고발자 보호에 관한 개별 법률에 대한 자세한 것은 서울시립대 반부패시스템연구소, 전게서, 64면 이하 참조.

11) 박경철, 전계논문, 180면 참조.

12) 박경철, 전계논문, 168면 이하 참조. 한편 공익침해행위 규율대상의 범위가 당초의 456개에서 169개로 축소되어 향후 확대여부에 대한 면밀한 검토가 필요하다는 취지의 견해로 조수영, “공익신고자 보호와 공익신고자 보호법 연구”, 「공법학연구」 제12권 제4호, 151면 참조.

누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자, 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관, 수사기관, 국민권익위원회, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 공익신고를 할 수 있다(동법 제6조 참조). 따라서 언론기관이나 시민단체에 제보한 경우에는 제보 내용이 진실에 부합하더라도 동법에 의한 보호를 받지 못하게 된다는 문제점이 있을 수 있다. 이점에 관해 “우리나라와 같이 소속 단체와 행정기관의 유착, 수사기관의 정치적 중립성에 대한 의문 등으로 국가기관을 신뢰할 수 없는 경우에는 시민단체나 언론기관에 제보하는 경우에도 공익신고자보호법을 적용하여 보호하는 것이 필요하다”¹³⁾는 비판이 있다.

또한 부정한 목적의 공익신고는 보호받을 수 없다고 규정하고 있으며(동법 제2조 참조) 공익신고의 방법(동법 제8조)과 조사기관의 처리 절차도 규정하여(동법 제9조 내지 제10조 참조) 동법의 입법목적의 달성을 도모하도록 하고 있다. 여기서 공익신고의 방법과 관련하여 “공익신고시 증거를 제출하도록 하고 있는데 여기서의 증거는 소송법적으로 증명력 있는 증거라기보다는 신고내용이 진실에 부합한다고 믿을 만한 개연성 있는 자료 내지 소명자료로 이해하는 것이 타당하다”¹⁴⁾는 견해가 있으며 기명문서로 신고하여야 한다는 동조 제1항에 대해 익명의 신고라고 하더라도 신고내용이 진실에 부합한다면 신고자를 보호하는 것이 타당하다는 견해가 있다.¹⁵⁾ 또한 국민권익위원회에 공익신고사항에 대한 독자적인 조사권을 부여하는 것이 바람직하고 소속기관이나 행정기관이 공익신고를 접수한 경우 일정 기간마다 접수사실과 처리 결과를 국민권익위원회에 통지하도록 하는 것이 필요하다는 견해가 있다.¹⁶⁾

(3) 공익신고자 등의 보호조치 구축

공익신고자 등이 피해를 입을 우려가 있는 경우에는 신고자 등의 인적사항을 기재하지 않을 수 있으며(동법 제11조), 공익신고자 등의 동의 없이 고의로 공익신고자 등의 비밀을 누설하지 못하도록 비밀보장의무를 규정하고 있다(동법 제12조 참조). 또한 공익신고를 활성화하기 위하여 공익신고자 등의 민형사상의 책임이 감경 내지 면제될 수 있다는 규정을 두고 있다(동법 제14조 참조). 뿐만 아니라 공익신고자 등의 보호를 위해 누구든지 공익신고자 등에게 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 하여서는 안 되며 공익신고자 등이 전직 또는 전출·전입, 파견근무 등 인사에 관한 조치를 요구하는 경우 그 요구내용이 타당하다고 인정할 때에는 이를 우선적으로 고려하여야 한다(동법 제15조 내지 제16조 참조). 또한 보호조치의 신청시 처리 절차와 공익신고자 등이 불이

13) 박경철, 전계논문, 181-182면 참조.

14) 박경철, 전계논문, 171면.

15) 박경철, 전계논문, 182면.

16) 박경철, 전계논문, 183-184면 참조.

익조치를 받은 것으로 추정하는 규정들도 있다(동법 제18조 내지 제25조 참조). 한편 공익신고 등이 있는 후 2년 이내에 공익신고자 등에 대하여 불이익조치를 한 경우에는 불이익조치를 받은 것으로 추정한다는 규정(동법 제23조 제2호)에 대해 “2년 이내”의 기간에 대해 보호기간이 짧다는 견해가 있다.¹⁷⁾

한편 이 문제와 관련하여 국민권익위원회의 보호조치결정에 대해 불이익조치를 한 자가 행정소송을 제기하더라도 법원의 확정판결이 있을 때까지는 불이익조치를 한 자로 하여금 국민권익위원회의 보호조치결정에 따른 조치를 취하도록 의무지우는 假구제 제도의 도입이 필요하다는 주장이 있다.¹⁸⁾

(4) 보상금 및 구조금

공익신고자는 공익신고로 인하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다(동법 제26조). 또한 공익신고자 등과 그 친족 또는 동거인은 공익신고 등으로 인하여 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 국민권익위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다(동법 제27조). 한편 동법 시행령 제22조 제1항은 신고한 공익침해 행위가 신문·방송 등 언론에 의하여 이미 공개된 것인 때에는 보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다고 규정하고 있는데 신고자가 문제해결을 위해 노력하는 가운데 관련 사실이 보도되었다는 사유만으로 보상금을 감액하는 것은 적절하지 않다는 비판이 있다.¹⁹⁾

(5) 벌칙 규정의 설치

공익신고자보호법의 실효성 확보를 위하여 동법에서 금지하는 사항을 위반하는 경우 최고 3년 이하의 징역이나 3000만 원 이하의 벌금 또는 2년 이하의 징역이나 2000만 원 이하의 벌금 등에 처하도록 규정하고 있다(동법 제30조 참조). 또한 자료제출, 출석, 진술서의 제출을 거부한 자에게는 3천만 원 이하의 과태료를 부과한다(동법 제31조). 여기에 대해서는 벌칙도 과태료와 마찬가지로 차등화 된 부과기준을 마련한다면 효용성을 제고할 수 있을 것이라는 견해가 있다.²⁰⁾

17) 조수영, 전계논문, 152면.

18) 박경철, 전계논문, 188면 참조. 동 견해는 또한 동법 제20조 제2항에 따라 국민권익위원회가 보호조치를 취할 것을 권고하였는데도 불이익조치를 행한 경우에는 징벌적 손해배상의 도입도 고려되어야 한다고 주장한다. 박경철, 전계논문, 190면 참조.

19) 박경철, 전계논문, 191면.

20) 조수영, 전계논문, 154면 참조.

3. 내부고발자 보호에 대한 판례의 동향

(1) 전보인사의 위법성이 문제된 사례

① 대법원 2009.5.28. 선고 2006다16215 판결

공무원에 대한 전보인사가 법령이 정한 기준과 원칙에 위배되거나 인사권을 다소 부적절하게 행사한 것으로 볼 여지가 있다 하더라도 그러한 사유만으로 그 전보인사가 당연히 불법행위를 구성한다고 볼 수는 없고, 인사권자가 당해 공무원에 대한 보복감정 등 다른 의도를 가지고 인사재량권을 일탈·남용하여 객관적 정당성을 상실하였음이 명백한 경우 등 전보인사가 우리의 건전한 사회통념이나 사회상규상 도저히 용인될 수 없음이 분명한 경우에, 그 전보인사는 위법하게 상대방에게 정신적 고통을 가하는 것이 되어 당해 공무원에 대한 관계에서 불법행위를 구성한다. 따라서 시청 소속 공무원이 시장을 부패방지위원회에 부패혐의자로 신고한 후 동사무소로 하향 전보된 사안에서, 그 전보인사 조치는 해당 공무원에 대한 다면평가 결과, 원활한 업무 수행의 필요성 등을 고려하여 이루어진 것으로 볼 여지도 있으므로, 사회통념상 용인될 수 없을 정도로 객관적 상당성을 결여하였다고 단정할 수 없어 불법행위를 구성하지 않는다.

② 수원지방법원 2006.1.19. 선고 2004나20224 판결

원고는, 피고가 원고를 △△동사무소 주무로 전보한 이 사건 전보조치는 원고가 피고를 부방위에 부패혐의자로 신고하였음을 이유로 한 보복적 동기에서 행하여진 조치로 위법하므로 피고는 이로 인하여 원고가 입은 정신적 손해를 배상할 책임이 있다고 주장하고, 이에 대하여 피고는 이 사건 전보조치는 인사권자인 피고의 권한에 기한 것으로서 피고의 업무불성실, 직원과의 불화 등을 감안한 정당한 인사조치였다고 다룬다. 원고에 대한 이 사건 전보조치는 ○○시의 관련 규정과 부패방지법 제32조 제1항을 위반한 것이기는 하나, 이에 더 나아가 인사권자인 피고가 인사대상자인 원고에 대하여 손해배상책임을 부담할 정도로 위법성을 띤 행위라고는 할 수 없으므로, 원고의 위 청구원인은 이유 없다.

피고는 2003. 4. 30. ○○시청 전자게시판의 공지사항란에 “부패방지위원회의 결정에 대한 ○○시장의 입장”이라는 제목 하에 “최근 부패방지위원회가 2003. 4. 21. 소위 부패행위 신고자 김00에 대하여 불이익한 처분을 하였으며 과태료 처분을 결정한 것에 대하여 ○○시장으로서 입장을 다음과 같이 밝히고자 한다”며 허위사실을 게시한 바 있다. 따라서, 허위사실이 담긴 위 글을 게시하여 원고의 명예를 훼손한 피고는 원고에게 그로 인하여 원고가 받은 정신적 고통을 위자할 의무가 있다.

(2) 부패행위신고자의 보상금 지급 청구가 거절된 사례

[대법원 2008.11.13. 선고 2008두12726 판결]

부패행위의 신고자가 법 제36조 제2, 3항(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제68조 제2항, 제3항: 필자 주, 이하 국민권익위원회법으로 약칭)에 의해 가지는 보상금청구권은 그 신고로 인하여 같은 법 시행령 제35조의2에 정한 부과 또는 환수 등의 처분이나 조치를 통해 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정되는 것을 정지조건으로 하여 발생하는 것으로, 위 정지조건의 성취사실은 신고자가 이를 입증하여야 할 것인바, 부패행위의 신고에도 불구하고 공공기관 수입의 직접적인 회복 등의 객관적 결과가 발생하지 아니한 경우에는 같은 법 시행령 제35조(국민권익위원회법 시행령 제71조)에 정한 사유가 발생한 경우에 한하여 법 제36조 제1항(국민권익위원회법 제68조 제1항)의 포상금의 지급을 구할 수 있을 뿐 위 정지조건의 성취를 전제로 하는 보상금의 지급을 구할 수는 없다 할 것이다.

(3) 국민권익위원회법상의 부패행위 해당 여부 등

[서울고법 2010.12.9. 선고 2009누38963 판결]

부패행위 신고자인 하남시 선거관리위원회 직원 갑이 경기도 선거관리위원회 위원장으로부터 징계를 받게 되자 국민권익위원회에 자신의 신분보장을 위한 조치를 요구하였고, 국민권익위원회가 이를 받아들여 갑의 소속기관의 장인 경기도 선거관리위원회 위원장에게 신분상의 불이익한 처분을 하지 못하도록 통지하였다.

국가기관이 다른 국가기관에 대하여 한 조치라도 그것이 일반국민에 대한 행정처분 등과 동등하다고 평가할 수 있을 정도로 권리의무에 직접적이고 구체적인 영향을 미치고 그 조치의 위법성을 제거할 다른 법적 수단이 없는 경우에는, 국가기관의 지위에서 그 조치를 한 상대방 국가기관을 상대로 법원에 소를 제기하여 다룰 수 있는 당사자능력과 당사자적격이 있다고 보는 것이 타당하다.

국민권익위원회법 제2조 제4호 (나)목이 규정한 부패행위는 그 (가)목이 규정한 ‘공직자의 직권남용에 의한 사익 도모 행위’나 (다)목이 규정한 ‘부패행위의 강요 및 은폐’ 등 다른 부패행위의 유형과 균형을 이루는 정도의 부정행위로 평가될 만한 경우로 한정된다고 새기는 것이 옳다. 따라서 공직자의 단순한 부주의나 직무 소홀로 말미암아 결과적으로 불필요하게 예산이 사용된 경우 또는 업무 재량의 범위 내에서 판단하여 직무를 수행하였으나 사후적으로 볼 때 최적의 선택이 되지 못하였다거나 다른 방식으로 업무처리를 하였다면 예산 절감이 가능하였으리라는 등의 경우는 위 (나)목의 부패행위에 해당하지 않는다.

이상은 공익신고자보호법에 대한 판례를 필자가 구할 수 없어 부패방지법, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률상의 부패행위 신고 및 신고자 보호 등에 관한 판례만 살펴보았다.

III. 내부고발자 보호에 관한 비교법적 고찰

1. 미국의 내부고발자 보호 법안

(1) 개요

미국의 내부고발자 보호 법안은 공무원 내부고발자뿐만 아니라 민간에서 일하는 내부고발자를 보호하는 다양한 장치를 마련해 두었는데, 여기서 간단히 살펴보려고 한다.

1) 공무원 내부고발자 보호 법안

① Whistleblower Protection Act of 1989

연방공무원 내부고발자를 보호하는 가장 기본적인 법안은 1989년에 제정된 내부고발자 보호법(Whistleblower Protection Act of 1989)이다. 이 법은 공무원 내부고발자가 법률 위반(violations of any law, rule, or regulation), 심각한 관리상의 잘못(gross mismanagement), 심각한 재정 낭비(gross waste of funds), 권력 남용(an abuse of authority), 또는 공공 보건이나 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위협(substantial and specific danger to public health or safety)에 관한 정보를 제공했을 때 내부고발자를 보복 행위로부터 보호한다. 특별조사국(Office of the Special Counsel : OSC)은 고발 내용(whistleblower disclosures)뿐만 아니라 보복 행위를 조사할 권한을 부여 받고 있다. 내부고발자는 고발 행위로 인해 인사상 불이익을 당했을 경우 행정법원의 일종인 실적제도보호위원회(Merit Systems Protection Board: MSPB)에 부당한 보복 행위에 대한 심사를 요청할 수도 있다.²¹⁾

② Notification and Federal Employee Antidiscrimination and Retaliation Act of 2002 (No FEAR Act)

줄여서 No FEAR Act라고 불리는 이 법안은 각 정부 부처가 반차별 법안이나 내부

21) 배효진, “미국의 내부고발자 보호 법안”, 국제노동브리프, 2011년 11월호, 53면 이하 참조.

고발자 보호법안을 위반하여 법원 명령이나 합의로 보상금을 지불해야 할 때 부처 예산으로 지급하도록 강제한 법안이다. 이 법안은 또한 직원들에게는 반차별 법안이나 내부고발자 보호 법안에 대해 알려주고, 매니저들에게는 관련 교육을 제공할 것을 요구한다. 또한 해고, 임금삭감 등의 방식으로 내부고발자에게 보복 조치를 취하는 것을 금지하고 차별, 보복 행위를 저지른 직원을 징계하도록 요구하고 있다. 각 정부 부처는 의회, 검찰총장, 고용평등위원회(Equal Employment Opportunity Commission : EEOC)에 연례보고서를 제출하고 차별, 보복금지 법률 위반에 대한 불평 통계를 홈페이지에 게재한다.

③ Whistleblower Protection Enhancement Act of 2010

최근 상하원에서 통과된 이 법안은 이름에서 보여주듯 1989년에 통과된 내부고발자 보호 법안을 강화하는 법안이다. 이번 법안은 이전 법안을 좁게 해석한 사법부의 판결들을 뒤집고 내부고발자 보호를 강화하며, 과학적 연구 결과를 검열하는 것을 권력 남용으로 규정하고 그러한 검열 행위에 대해 폭로하는 것을 보호한다. 또한 공무원이 의회에 정보를 제공하는 행위를 보호하고, 특별조사국의 권한을 강화하는 등 내부고발자 보호법을 전반적으로 강화한다.²²⁾

④ Military Whistleblower Protection Act

군 내부고발자를 보호하는 이 법안은 1988년에 처음 제정되었다¹⁰. 그 이후 여러 차례 수정을 거친 이 법안은 군인이 의회, 감찰관(Inspector General), 국방부 조사기관 또는 상사에게 법률 위반, 심각한 관리상의 잘못, 심각한 재정 낭비, 권력 남용 또는 공공 보건이나 안전에 대한 실질적으로 구체적인 위협, 차별 혹은 성희롱에 관한 정보를 제공하였을 때 내부고발자를 보복 행위로부터 보호한다.²³⁾

2) 기업 내부고발자 보호 법안

미국의 내부고발자 보호 법안들은 공무원뿐만 아니라 민간부문에 종사하는 내부고발자도 보호하는데 여기서는 민간부문 내부고발자를 보호하는 몇 가지 주요 법안들을 살펴볼 것이다.

① Sarbanes-Oxley Act

22) 배효진, 전계논문, 54면.

23) 배효진, 전계논문, 55면.

미국기업개혁법(Sarbanes-Oxley Act)은 엔론사 등의 대기업에 의한 분식회계사건을 계기로 기업의 내부공익신고자 보호를 위하여 2002년에 성립한 포괄적인 연방법이다. 동법은 1930년대 이후 가장 광범위한 기업규제에 대한 내용을 담고 있으며 1977년의 해외부정거래방지법(Foreign Corrupt Practices Act of 1977) 이래로 가장 큰 기업규제 법안이다.²⁴⁾ 이 법률의 주된 목적은 기업통제에 관한 투자가의 신뢰를 회복하기 위해 정확하고 신뢰성 있는 기업정보의 공개와 재무제표의 투명성과 질을 높이는 것이었다. 동법의 제806조에서 내부고발자인 피용자를 보호하는 규정을 두고 있다. 즉 주식공개기업의 피용자가 동사의 행위를 특정의 연방법이나 연방증권거래위원회규칙에 위반한다고 생각하고 연방규제기관이나 법집행기관, 의원이나 의회의 위원회, 피용자를 감독하는 자 등에게 정보를 제공하면서 그 조사를 지원한 경우에, 해당기업 및 그 직원, 피용자, 도급인, 하도급인 또는 대리인 등은 이 내부고발을 이유로 해서 그 피용자에 대해 보복(해고, 강등, 정직, 차별대우 등)을 행하여서는 안 된다고 규정하고 있다. 만약 피용자가 이러한 내부고발을 행한 것을 이유로 기업 등으로부터 보복을 받은 경우, 그 구제 내용은 원칙적으로 원상회복(현직복귀 등)이 인정된다. 또한 그 전보적손해배상으로서 보복조치가 없었으면 획득할 수 있었던 선임권, 미지급 임금과 이자, 소송비용 및 전문가증인에 필요한 비용, 합리적인 변호사 비용 등의 청구가 인정될 수 있다.²⁵⁾

② False Claims Act, 31 U.S.C. §3730(h)

정부 계약을 수주하는 기업이 허위로 정부에 지불 청구를 했을 때 해당 기업은 False Claims Act(부정주장법)를 위반하게 된다. 이 법은 그 기업의 직원이 이 사실을 상사나 정부에 보고하거나 정부 조사에 협력했다는 이유로 보복하는 것을 금하고 있다.²⁶⁾

③ The American Recovery and Reinvestment Act of 2009

흔히 경제촉진법안(economic stimulus bill)이라고 불리는 이 법은 경제위기에 대처하고 경기부양을 위해 약 8,000억 달러를 투입하는 법안이다¹²⁾. 이 막대한 자금이 올바르게 효율적으로 쓰일 수 있도록 정부는 여러 가지 대책을 마련해 두었는데¹³⁾ 그 중 하나가 내부고발자 보호 조항이다.

24) Clyde Stoltenberg/Kathleen A. Lacey/Barbara Crutchfield George/Michael Cuthbert, "A Comparative Analysis of Post-Sarbanes-Oxley Corporate Governance Developments in the US and European Union", 「The American Journal of Comparative Law」 vol.53 no.2(2005), p457.

25) 永野秀雄, "美國における公益通報者保護法の展開", 労働法律旬報 1588號(2004.11), 18頁 이하 참조.

26) 배효진, 전계논문, 55면.

동법의 제1553조는 정부 지원금을 받는 기업이나 지방정부가 ① 심각한 관리상의 잘못, ② 심각한 재정 낭비, ③ 공공 보건이나 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위협, ④ 권력 남용, ⑤ 법규 위반을 저지른 사실을 직원이 보고했을 때 보복 행위를 가하는 것을 금하고 있다.²⁷⁾

④ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act

이 법안은 금융산업에 종사하는 내부고발자를 보호하고 각종 인센티브를 제공한다. 이 법안은 정부 조사에 협력하고 정보를 제공하는 내부고발자를 차별 혹은 보복 행위로부터 보호할 뿐만 아니라 제공한 정보 덕분에 정부가 증권거래법 위반 사실을 발견하고 100만 달러 이상의 벌금을 부과할 경우 벌금의 10~30%를 포상금으로 지급한다.²⁸⁾

(2) 판례의 동향

이하에서는 주로 미국기업개혁법(Sarbanes-Oxley Act of 2002)에 의한 내부고발에 관한 판례를 살펴보고자 한다.

1) 보복에 의한 해고가 문제된 경우

[Collins v. Beazer Homes USA, INC.(2004 U.S. Dist. LEXIS 18374(N.D. Ga. Sept. 2,2004))]

원고는 피고의 기업에서 90일간의 試用기간을 둘 것을 조건으로 마케팅 디렉터로서 일하였다. 이 고용계약에 있어서는 시용기간 중의 해고나 퇴직에 대해서는 어떤 당사자도 그 이유를 명확하게 할 의무를 부담하지 않는다는 특약이 있었다. 원고는 취임직후 동회사가 계속적으로 사용한 광고대리점의 업무 등이 부적절하다고 판단하고 이 광고대리점 과의 계약을 중단하고 다른 대리점으로 대체하였다. 이 대리점의 변경에 대해서는 원고와 상급자와의 사이에 다툼이 있었다. 원고가 이 대리점과의 계약을 중단하였음에도 불구하고 동광고대리점은 계속 피고회사로부터 업무를 수주하였다. 원고는 이 광고대리점과의 거래에 대해서 내부적으로 사내규칙에 반하는 위법한 회계조작이 있었다고 여기고 이 건에 대해 사내의 관계자와 의논을 가졌으나 이 사내조사는 정체에 빠지게 되었다. 그 후 원고는 피고회사의 지역회사 사장과 만나 사내규칙에 반하는 행위가 있을 가능성을 지적하였으나 어떠한 위법행위가 있었는가는 특정할 수 없었다. 이 지적을 행한 직후, 원고는 동지역사장에 의해 해고되었다. 원고에 대한 해고이유는 상급자로부터의 낮은 평가, 미숙한 프리젠테이션 및 다른 피용자들과의 원만하지 못한 관계

27) 배효진, 전계논문, 55-56면 참조.

28) 배효진, 전계논문, 56면.

등의 사실이 지적되었다. 원고는 이 해고는 증권관련법규들에 위반하는 동회사의 내부 회계관리에 대해서 원고가 제보한 것에 대한 보복이라고 생각하고 미국기업개혁법의 내부고발조항과 플로리다 주 내부고발자보호법에 입각하여 직업안전위생국에 신고하였다. 이에 대해 피고회사는 원고가 주장하는 행위는 기업개혁법이 보호하는 행위에 해당하지 않는다는 등의 이유로 정식사실심리를 거칠 수 없다는 판결을 구하는 신고를 행하였다.

법원은 피고의 신고에 대해 ① 문제로 된 광고회사대리점에 대한 피고회사의 내부회계관리규칙에 반하는 유리한 취급을 행하였다고 하는 원고에 의한 내부고발이 관련 기업개혁법에서 보호되는 행위에 해당하는가에 대해서는 배심원에 의해 판단되어야 할 사실 문제이면서 법적 문제로서 이 청구를 각하할 수 없으며, ② 원고에 의한 내부고발이 원고가 입은 개인적불이익에 기여하는 요인이 되었다는 것을 시사하는 상황이 존재하기 때문에 피고회사가 행한 정식심리를 거칠 수 없다는 판결을 구하는 청구를 각하하였다.

2) 미국기업개혁법(Sarbanes-Oxley Act)에 있어서 내부고발규정의 역외 적용의 유무

[Carnero v. Boston Sci. Corp.(2004 U.S. Dist. LEXIS 17205(D. Mass. Aug. 27,2004))]

아르헨티나 국민으로서 피고인 미국기업의 아르헨티나 지사와 브라질 지사에 근무하였던 원고가 회계에 관한 위법행위를 보고한 것에 의해 2002년 에 해고되었다고 해서 미국기업개혁법에 있어서 내부고발규정에 기인한 구제를 청구한 사건이다. 이 청구에 대해서 연방노동위생국은 미국기업개혁법은 미국기업개혁법의 내부고발조항의 문언에는 미국의 역외에서 근무하는 피용자에 대해서 적용이 있는 것을 시사하는 연방의회 입법자의사가 나타나지 않는다는 노동장관의 견해에 입각하여, 본 건 청구에 관한 관할권이 없다고 판시하였다. 이에 원고는 연방지방법원에 해고에 의해 입은 손해에 대해, 현직복귀와 미지급임금, 명예훼손 등의 손해배상을 요구하는 소송을 제기하였다. 피고회사는 원고가 외국인인면서 동시에 미국의 역외에서 근무하였기 때문에 동법의 적용이 없다고 하여 소 각하의 청구 및 그 선택적訴答으로서, 정식사실심리를 거치지 않는다는 판결을 구하는 청구와 절차중지의 청구를 행하였다. 법원은 동조의 문언으로부터 본다면 연방의회는 이 조항이 역외에도 적용된다는 것을 의도하지 않았으며 또한 그 과 같은 역외적용은 외국법과도 저촉된다고 하여 피고에 의한 소 각하의 청구를 인용하였다.

3) 미국기업개혁법(Sarbanes-Oxley Act)에 있어서 내부고발과 강제적 중재 합의와의 관계

[Boss v. Salomon Smith Barney Inc.(263 F. Supp.2d 684 (S.D.N.Y.2003))]

투자회사인 Salomon사에 일찍이 조사에널리스트로 근무하였던 피용자가 회사로부터 통상의 절차에 반해 동회사의 투자회사와 함께 조사보고서안을 적성하라는 명을 받았다고 주장하고, 또한 투자관련 추천정보를 바꾸는 것을 거부하여 해고되었다고 주장하

면서 손해배상과 복직명령을 청구하는 소송을 제기한 사건이다.

피고회사는 이 원고의 주장에 대해 ①원고는 그 고용계약상 고용계약에 기인한 모든 분쟁을 회사의 중재규칙에 따라 중재에 회부한다고 하는 강제적 중재조항에 합의하였으며, ②피용자는 전미증권업협회(NASD)의 투자자문으로서 등록신청을 한 경우에는 그 등록신청서에 자기와 사용자와의 사이에 어떠한 분쟁도 중재에 회부한다고 하는 조항이 합의되어 있다고 하면서 소송절차의 중지를 요청하였다.

법원은 기업개혁법에 있어서 내부고발조항에 입각한 청구는 스스로 합의한 강제적 중재조항의 구속을 받지 않고 연방지방법원에 소송을 제기하는 것을 인정하고 있다는 원고의 주장을 부정하였다. 그 이유로 법원은 동법의 문언 및 그 입법과정을 보면 동법이 강제적 중재 합의를 초월하는 효력을 가질 것을 의도한 것이라고는 해석될 수 없다고 판시하였다. 그리고 법원은 피용자의 주장은 중재에 의해 해결하는 것이 가능한 것이라고 판시하여 피고회사의 소송절차중지의 신청과 본건분쟁을 전미증권업협회의 중재에 회부하는 것을 구하는 청구를 인용하였다.

2. 일본의 공익통보자보호법

일본에서도 내부고발에 대한 법률이 전혀 없었던 것은 아니다. 노동기준법, 원자로 등 규제법과 같은 개별의 규정에 의해 보호되어 왔으나 포괄적인 규정은 이하의 공익통보자보호법이 그 시초이다.²⁹⁾

(1) 제정배경

최근 일본에서는 소비자의 신뢰를 저버리는 기업 불상사가 계속 발생하고 있으며 일부 사업자는 시장에서 철수하게 되었다. 식품의 위장표시사건이나 자동차의 리콜 은폐 사건에서 보는 바와 같이 이러한 범죄행위나 법령위반행위의 대부분은 사업자 내부의 노동자 등의 통보를 계기로 해서 나타나게 되었다. 사업자에 의한 법령준수를 확보하고 국민의 생명, 신체, 재산등의 피해를 방지하는 관점에서 공익을 위해 통보하는 행위는 정당한 행위로서 평가되어야 하며 통보를 이유로 한 해고를 무효로 한 판례도 서서히 증가하고 있다. 이와 같은 상황을 배경으로 삼아 2002년 12월 26일 제18차 국민생활심의회소비자정책위원회에서 공익통보자보호제도 검토위원회가 설치되었다. 내각부는 동위원회의 보고를 근거로 “공익통보자보호법안”을 책정하였고 2004년 3월 9일 정부는 “공익통보자보호법안”을 국회에 제출하여 동년 6월 18일 공포되었다.³⁰⁾

29) 境 新一, “公益通報者保護制度に関する考察と展望：経営と法律の視点から”, 東北公益文科大学総合研究論集：forum21 6(2003.12), 78-79頁.

30) 공익통보자보호법의 자세한 제정 경위는 内閣府国民生活局企劃課, 「詳説公益通報者保護法」, ぎょうせい, 2004, 2頁 이하 참조.

(2) 주요내용

1) 공익통보의 개념 정의 및 통보의 대상

우선 공익통보자보호법에서 말하는 공익통보란 노동자(공무원을 포함)가 금품을 요구하거나 타인을 음해하는 등과 같이 부정한 목적이 아니라 정당한 목적으로 그 노무제공처 또는 간부·종업원 등에 있어서 법령위반행위가 발생하거나 발생하려 하는 사실을 사업자내부(당해 노무제공처 또는 당해 노무제공처가 미리 정한 자), 행정기관(당해 법령위반행위에 대하여 처분 또는 권고 등을 행할 법적 권한을 가지는 행정기관), 그 외의 사업자외부(보도기관이나 소비자단체 등 피해의 발생이나 확대를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 자)에 통보하는 것을 말한다(제2조 제1항).³¹⁾ 그리고 통보의 대상이 되는 법령위반행위란 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자의 이익옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보, 그 외 국민의 생명·신체·재산·기타의 이익의 보호에 관한 법률로서 별표에서 열거하는 법률(그에 기초한 정령을 포함)에서 규정하는 범죄행위 등을 말한다(제2조 제3항).

여기서 주목할 만한 것은 우리의 “공익신고자보호법”과는 달리 통보기관에 소비자단체나 보도기관이 포함되어 있어 공익신고자 보호에 한 걸음 더 앞서 있다는 평가가 가능할 것이다.

2) 공익통보자의 보호내용 및 요건

공익통보자의 보호내용으로는 노동자(공무원을 포함)를 공익통보를 하였다는 것을 이유로 하는 해고의 무효(제3조), 노동자파견계약 해제의 무효(제4조), 그 외의 불이익한 취급(감봉, 퇴직의 강요, 급여상의 차별, 자택대기명령, 파견노동자의 교대를 요구하는 것 등)의 금지(제5조)를 들 수 있다. 또한 통보처에 대응하여 그 보호요건을 설정하고 있으며(제3조 제1-3호), 즉 사업자내부에 대한 통보는 부정한 목적이 아닐 것, 행정기관에 대한 통보는 부정한 목적이 아닐 것에 더하여 통보내용이 진실이라고 신뢰하는 상당한 이유가 있을 것, 사업자외부에 대한 통보는 위의 두 요건 외에 일정한 요건을 갖추도록 하고 있다. 여기에서 일정한 요건이란 사업자내부나 행정기관에 통보하면 불이익한 취급을 받는다고 신뢰할 만한 상당한 이유가 있을 것, 사업자내부에 대한 통보로는 증거의 은폐 등이 우려된다고 신뢰할 만한 상당한 이유가 있을 것, 사업자로부터 사업자내부 또는 행정기관에 통보하지 않을 것을 정당한 이유 없이 요구받은 경우, 서면으로 사업자내부에 통보하여도 20일 이내에 조사를 행한다는 취지의 통보가 없는 경

31) 자세한 것은 國武英生, “公益通報者保護法の法的問題”, 勞働法律旬報 1599號(勞働旬報社 2005), 11頁 이하 참조; 장화익, “근로자 내부 고발 제도 국제비교”, 노동정책연구 제7권 제2호, 2007, 246면 이하 참조.

우 또는 정당한 이유 없이 조사를 행하지 않는 경우, 사람의 생명·신체에 대한 위해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우를 말한다.

3) 통보를 받은 사업자·행정기관의 대응

우선 사업자내부에 통보한 경우 서면으로 공익통보를 받은 사업자는 통보에 관한 시정조치 등에 대하여 공익통보자에게 통지하도록 노력하여야 한다(제9조). 그리고 행정기관에 통보한 경우 공익통보를 받은 행정기관은 필요한 조사나 적절한 조치를 취하여야 한다. 다만, 범죄행위에 관한 공익통보를 받은 수사기관의 수사·공소에 대하여는 형사소송법이 정하는 바에 따른다(제10조). 공익통보가 잘못되어 처분 등의 권한을 가지지 않는 행정기관에 통보된 경우 그 행정기관은 타당한 행정기관을 공익통보자에게 알려주어야 한다(제11조).

(3) 판례의 동향

일본에서 내부고발을 둘러싼 재판례를 살펴보면 내부고발을 이유로 하는 징계처분 내지 해고의 효력이 다투어지는 사건이 대부분이다. 이 경우 근로자의 행위가 징계사유 또는 해고사유에 해당하는가가 문제되며 근로자의 고발행위와 처분과의 균형이나 절차적 정당성이 판단된다. 일본의 재판례를 고발내용에 따라 유형화해 보면 다음과 같다. ① 범죄행위에 관한 고발사례이다. 구체적으로는 직장내의 상해 등에 관한 형사고소, 병원의 진료보수 부정청구, 사립학교법상 학교법인의 회계사무처리, 부정용자 등을 둘러싼 내부고발이 행해졌다. 이들 범죄행위에 대해서는 공익성이 높이 인정된다. ② 사람의 생명, 신체, 건강, 안전에 관한 고발사례이다. 의료실태, 공해 등에 대해서도 공익성이 높은 정보라고 할 수 있다. ③ 사회적으로 부당한 행위에 관한 고발사례이다. 구체적으로는 고등학교의 교육실태, 신문의 날조기사 등의 문제가 다투어지고 있다. 이들 사회적으로 부당한 행위에 관한 정보가 공익성을 가지는가에 대한 판단은 어려운 문제이다. 문제가 되는 것은 ④ 근로조건개선에 관한 고발사례이다. 근로조건개선에 관한 정보는 공익성을 가지는가. 근로조건개선을 목적으로 하는 내부고발은 자기의 근로조건 향상이라고 하는 사적 이익을 도모하는 행위이면서 동시에 자기 이외의 근로자의 이익도 된다고 하는 공익적인 측면을 가지기 때문에 문제된다. 판례는 이러한 목적의 내부고발도 정당하다고 평가하는 편이다. 지금까지 살펴본 바와 같이 공익성을 가지는 정보에 대해서는 법령위반에 한정되지 않고 넓게 보호의 대상으로 되고 있다.³²⁾

이하에서는 최근 문제된 トナミ運送事件에 대해 살펴보려고 한다

32) 이상 일본판례의 동향에 대해서는 國武英生, 前掲論文, 14頁 이하 참조.

[富山地裁平成17年2月23日判決(判時1889号16頁): トナミ運送事件]³³⁾

1) 사실관계

X(원고)는 1970년에 화물운송사 Y(피고)에 입사하였다. X는 1973년에 기후(岐阜)영업소로 이동 후, 트럭협회기후지부의 회합에 출석하게 되어, 운송업계에서 운임을 행정상 인가운임구조내의 최고액으로 통일하는 것 등을 내용으로 하는 협정이 결정되고 있는 상황을 알았다.

X는 1974년 7월 말경, 요미우리신문에 본건 밀실험정을 고발하였고, 그 내용이 8월 1일에 동지에 게재되었다. 나아가 X는 공정거래위원회에 고발하고, 노동조합, 운수성(현 국토교통성), 일본소비자연맹에 대해서도 본건 협정의 실태를 고소하였다. 1975년 3월 Y등 대형 운송회사50개사가 가맹하고 있는 동해도로선연맹은 본건 협정의 파기공고를 신문에 게재하였다.

또한 1975년6월경 X는 Y를 포함한 운송회사가 또한 인가운임을 넘는 위법한 운임을 수수하고 있다고 일본소비자연맹에 고소하였으며, 본 연맹의 신고를 받은 운수성이 Y등 10사에 특별감사를 실시하여, 부정한 운임수수가 있었다고 하여 엄중경고처분을 하였다. X는 1975년 10월에 구 교육연수원에 이동 후, 다른 직원이 근무하는 사무실이 아닌 독실에서 혼자 근무하면서, 연수생의 送迎 등의 잡무밖에 주어지지 않고, 이후 한 번도 승진이 없었다. 1992년 6월, X는 신교육연수원으로 이동하였으나 업무에는 큰 변화가 없었다.

2002년 X는 Y에 대해 내부고발을 이유로 장기간에 걸쳐 승진을 시키지 않았으며 부당한 이동을 명하여 독실에 격리한 후에 잡무에 종사시켰다는 등, 불이익한 취급을 하였다고 주장하여, 채무불이행 또는 불법행위에 기초한 위자료, 임금격차상당액의 손해배상 등을 청구하였다.

2) 법원의 판단

① X가 행한 Y내부에서의 시정노력에 대해서 살펴본다면... 본건협정을 시정하기 위한 내부노력으로서 다소 불충분하였다고 하지 않을 수 없다. 그러나 다른 한편 본건 협정 및 위법운임수수는 Y를 포함한 운송업계 전체에서 행한 것이며, 관리직도 아니고 발언력도 부족한 X가 설령 Y내부에서 노력하였다고 하더라도, Y가 이를 듣고 어떤 조치를 강구할 가능성은 매우 낮았다고 인정된다. 이와 같은 Y내부의 당시의 상황을 고려한다면,,, 내부고발의 방법이 부당하다고 까지는 할 수 없다. 이상과 같은 사정을 종합 고려한다면 X의 내부고발은 정당한 행위로서 법적 보호의 가치가 있다고 하여야 할 것이다.

33) 본 판결에 대한 사실관계 및 평석은 原昌登, “内部告發と公益通報者保護法”, ジュリスト 別冊 消費者法判例百選 NO.200, 有斐閣, 2010, 258頁 이하 참조.

② 종업원은 정당한 내부고발을 한 것에 의해서는 배치, 이동, 상당직무의 결정 및 인사고과, 승진 등에 대해서 다른 종업원과 차별적 대우를 받지 않는다고 하는 기대적 이익을 가진다. Y의 X에 대한 불이익대우는 인사권의 재량의 범위를 일탈하는 위법한 것이어서, 이에 의해 침해한 X의 상기 기대적 이익에 대해서 불법행위에 기초한 손해배상을 하여야 할 의무가 있다.

③ X의 내부고발은 정당한 행위이기 때문에 Y가 이를 이유로 X에게 불이익한 배치, 담당직무의 결정 및 인사고과 등을 행하는 차별적 대우를 하는 것은 그 재량을 일탈하는 것으로서, 정당한 내부고발에 의해서는 인사권의 행사에 있어서 불이익하게 취급하지 않는다고 하는 신의칙상의 의무에 위반한 것이며 Y는 X에 대해 채무불이행에 기인한 손해배상책임을 진다.

(4) 검토

일본의 공익통보자보호법에 대해서는 다음과 같은 비판이 있다.

첫째, 적용대상자의 범위가 한정되어 있다는 점이다. 즉 동법은 이사 등 기업의 임원, 거래업자, 하청업자 등을 적용대상에서 제외하고 있다.³⁴⁾ 또한 기업이 아웃소싱 등 다양한 고용형태를 활용하고 있는 현재의 상황 하에서는 유사고용 형태의 취업자등의 취급에도 문제의 소지가 있을 수 있다.³⁵⁾ 또한 익명의 통보는 동법의 적용대상이 되지 않는 것도 문제라는 비판이 있다. 즉 공익통보를 하는 경우 불이익대우를 받을 가능성이 있기 때문에 부득이 익명으로 통보를 하지 않을 수 없는 노동자를 고려하여야 할 것이다.³⁶⁾

둘째, 통보대상사실이 한정되어 있다. 통보대상사실을 지정된 법률위반에 한정하고 있기 때문에 법령에 위반하지 않는 사람의 생명·신체·안전 등에 위협을 초래하는 행위, 형벌 등으로 담보되지 않는 법령위반행위, 동법에 지정되지 않는 법령위반행위에

34) 國武英生, 前掲論文, 13頁; 城塚健之, “公益通報者保護法案の問題点”, 労働法律旬報 1572號 (2004.04), 8-9頁. 한편 기업의 임원을 동법의 적용대상에서 제외하고 있는 이유는 임원 등은 법인이나 단체의 사업을 집행하는 권한을 가지고 있는 지위에 있기 때문에 사업에 사용되는 노동자에 해당하지 않기 때문이라고 한다. 다만 이사 등의 임원이 노동자의 지위를 겸직하는 경우에는 동법의 노동자에 해당한다고 한다. 또한 하청업자나 거래사업자가 동법의 적용대상으로 되지 않는 이유는 사업자 간의 거래관계에 일정한 제한을 두는 결과가 되기 때문에 신중하여야 한다고 한다. 즉 국민생활심의외에서의 심의에서도 ①일정한 보호를 하여야 한다는 견해, ②사업자 간의 거래 관계에 보호조치를 강구하는 것은 자유로운 거래의 원칙 때문에 신중하게 검토하여야 한다는 견해가 충돌하여 의견의 일치를 보지 못한바 있다. 따라서 동법에서는 이러한 동위원회에서의 논의도 참고하여 신중한 검토가 필요하다는 판단 하에 일단은 통보자에 포함시키지 않는 것으로 하였다고 한다. 이상은 內閣府國民生活局企劃課, 「詳説公益通報者保護法」, 29-31頁 참조.

35) 國武英生, 前掲論文, 13頁.

36) 國武英生, 前掲論文, 13頁.

대해서는 동법이 적용되지 않는다.³⁷⁾

셋째, 통보절차에 있어서, 노무제공처나 행정기관의 심사가 불충분한 경우 사업자 외부로의 공익통보가 이루어지는가에 대해 명확히 규정되어 있지 않다. 이러한 경우 사업자 외부로의 공익통보가 허용되지 않는다면 공익통보자의 보호가 불충분하다.³⁸⁾

넷째, 사업자와부로의 공익통보에 대해 「피해의 발생 또는 확대를 방지하기 위해 필요하다고 인정되는 자」라고 제한하고 있다. 이 규정을 엄격히 해석한다면 사업자와부로의 공익통보가 과도하게 억제될 수 있다.³⁹⁾

다섯째, 공익통보자에게 민, 형사상의 책임이 발생할 여지가 있다. 「공익통보자는 타인이 정당한 이익이나 공공의 이익을 해하지 않기 위해 노력하여야 한다」는 동법 제8조의 규정은 해석에 따라서는 공익통보자를 위축시킬 우려가 있다.⁴⁰⁾

마지막으로 입증책임에 관한 규정이 없다는 점이다. 이것은 통보대상사실에 대해 공익통보자가 입증책임을 지는 것으로 되어 공익통보자에게 과중한 입증책임을 부담시킬 가능성이 있다.⁴¹⁾

IV. 내부고발자 보호제도가 기업 투명성에 미치는 영향

이하에서는 공익신고자보호법 등 내부고발자 보호제도의 정립이 기업에 미치는 영향에 대해 살펴보고자 한다.

1. 준법경영의 촉진

공익신고자보호법 등 내부고발자 보호제도의 정립에 의해 어떠한 영향이 기업에 초래될 수 있는가? 기업은 통상, 내부고발에 의해 기업 내의 문제가 외부에 알려져 사회적, 경제적인 제재를 받아 파탄에 빠지는 것은 피하고자 할 것이다. 이와 같은 기업의 사고방식을 전제로 준법경영의 환경을 구축하기 위한 인센티브를 부여한 것이 “공익신고자보호법”인 것이다.

따라서 바람직스러운 태도는 이미 준법경영 태세가 구축되어, 내부고발의 대상으로 되는 문제가 없어 공익신고자보호법의 성립에 의해 기업의 태세를 크게 재검토할 필요가 없는 상황일 것이다. 다른 한편 이 법률의 성립에 의해 “어떠한 자에 의해, 어떠한 제보에 대해, 어떠한 보호를 주어야 하는가”가 명확하게 되었기 때문에, 준법경영 태

37) 國武英生, 前掲論文, 13頁.

38) 國武英生, 前掲論文, 14頁; 城塚健之, 前掲論文, 9頁.

39) 國武英生, 前掲論文, 14頁; 城塚健之, 前掲論文, 10頁.

40) 國武英生, 前掲論文, 14頁.

41) 國武英生, 前掲論文, 14頁.

세를 구축하지 않았던 기업에 있어서는 내부고발의 위험이 증대하였다고 할 수 있는 것이다. 따라서 공익신고자보호법의 성립은 준법경영 태세의 구축을 지향하는 기업에 의한 자주적인 대처를 촉진시키는 효과가 있다고 생각된다.⁴²⁾ 그 효과가 현실로 되는 경우 내부고발의 리스크를 저감시키는 것이 가능할 것이다.

2. 기업 풍토의 개선

우리나라 기업 중에는 내부고발에 대해 밀고나 배신과 같은 이미지를 갖고 있는 경우가 상당히 있을 것으로 생각된다. 그러나 내부고발은 기업이 문제를 발견하고 이를 시정하는 기회를 얻기 위한 중요한 계기가 될 수 있는 것이다. 때문에 기업 내에 잠재된 문제를 지적하는 내부고발은 기업에 있어 매우 귀중한 것이며 밀고나 배신과 같은 이미지를 가지는 것은 분명히 잘못된 것이다. “공익신고자보호법”을 계기로 새로운 기업 풍토의 개선이 기대된다.

3. 기업내부제보창구의 구축

“공익신고자보호법” 등 내부고발자 보호제도의 정립은 문제를 보다 빨리 발견하여 해결하는 것을 목적으로 하는 기업내부제보창구를 설치하는 기업을 증가시키게 될 것이다.⁴³⁾ 따라서 기업내부제보에 대한 최고경영진의 올바른 이해와 내부제보의 장려, 내부제보를 귀중하게 여기는 기업풍토가 이루어 질 것이다. 특히 상장기업 뿐만 아니라 중견기업, 플랜트 기업, 이들 기업의 자회사, 관련회사 등에도 기업내부제보창구의 설치가 중요할 것이다.

4. 기업내부제보시스템 구축을 위한 사외전문가 활용의 증가

기업내부제보시스템의 구축을 서비스 할 수 있는 사외전문가의 종류로서는 크게 변호사, 공인회계사, 전문컨설팅회사 등이 생각될 수 있다.

변호사는 법률전문가이기 때문에 시스템 구축 전반⁴⁴⁾에 대해 적절하고 충분한 조언

42) 일본에서도 같은 취지의 견해가 있다. 즉 공익통보자보호법의 목적이 보도기관에 내부의 일을 고발하는 것을 장려하는 것이 아니고 오히려 적극적으로 경영진이 내부 문제를 해결하게 하는 것이 동법률의 진정한 목적일 것이라는 견해가 있다. 松本桓雄, “コンプライアンス經營と公益通報者保護法: その消費者政策における位置づけ”, 法とコンピュータ No.25(2007.07), 52頁 참조.

43) 내부제보시스템구축에 대해 자세한 것은 中原健夫/結城大輔, 「公益通報者保護法が企業を変える」, 金融財政事情研究會, 2005, 90頁 이하 참조.

44) 가령 기업내부제보시스템 구축을 위한 사내규칙의 정비, 제보자에 대한 불이익대우의 금지, 제보안전에 대한 적절한 조사, 위반자에 대한 적절한 처분, 경영진에 대한 보고 등의 과정에서 적절한 조언이 이루어 질 수 있을 것이다.

을 할 수 있을 것이다. 한편 분식회계 등의 문제가 기업에서 발생하여 미국에서 기업개혁법(Sarbanes-Oxley Act)이 제정된 것처럼, 공인회계사도 내부제보시스템 구축에 매우 적합한 직종이라고 할 수 있을 것이다. 공인회계사는 기업으로부터 독립성을 가지고 있으며 가령 분식회계 같은 회계문제는 그 자체만으로 기업의 존속을 위태롭게 하는 중대한 불상사이기 때문에 공인회계사가 기업내부제보시스템의 구축에 관여하는 것이 필요할 수도 있을 것이다.

전문컨설팅업체에 의뢰하는 경우에는 단순히 내부제보시스템의 구축에 관해 컨설팅을 하는 것과 이와 동시에 연수나 모니터링을 지원하는 업체도 있을 수 있다. 각 기업의 사정에 맞는 서비스의 제공에 대한 고려가 필요할 것이다.

V. 맺음말

지금까지 우리나라와 미국, 일본의 내부고발자 보호제도에 대해 살펴보고 문제점에 대해서 본문에서 논하였다. 본고에서 살펴본 바로는 각국은 구체적인 사정은 다를 수 있지만 내부고발자를 여하히 보호할 수 있는가에 제도의 초점이 맞춰져 있고 이는 각국의 판례가 내부고발을 이유로 제보자가 당한 불이익취급을 어떻게 회복시키느냐 하는 문제에 집중되어 있는 것을 보더라도 잘 알 수 있을 것이다. 일본은 전술한 바와 같이 공익성을 가지는 정보에 대해서는 넓게 보호의 대상으로 삼고 있는데 비해 우리는 비교적 엄격한 입장으로 판단되어 아쉬운 느낌이다. 즉 “객관적 정당성을 상실하였음이 명백한 경우” 또는 “사회상규상 도저히 용인될 수 없음이 분명한 경우”에 한하여 인사권자의 내부고발자에 대한 불법행위책임을 인정하고 있으며, “객관적 상당성” 내지 “위법성” 등을 요건으로 불이익조치를 한 인사권자의 불법행위의 책임 여부를 따지는 경우도 있었다. 이는 내부고발을 원인으로 불이익 대우를 받은 피해자 구제에 있어 심각한 문제를 야기할 수 있을 것이다. 이와 관련해서는 공익신고자보호법 제23조의 불이익조치 추정 규정을 잘 활용할 필요가 있다고 생각된다. 또한 일본의 츠나미 운송사건의 경우에서 본 바와 같이 수십년간 장기간에 걸쳐 내부고발에 대한 부당대우가 이루어 질 수도 있다는 점을 가정해 본다면 우리 판례가 내부고발자 보호를 위해 보다 유연한 태도를 견지하는 것이 필요할 것이라고 생각한다. 한편 기업내부제보시스템 구축과 관련해서는 익명의 제보자도 보호하여야 한다고 생각한다. 이용대상자 중에는 제보한 것이 기업 내에 퍼지는 것이 두려워 실명으로 제보하는 것을 주저하는 사람이 있을 수 있다. 따라서 공익신고자보호법과는 별도로, 내부제보의 접수에 있어서 이용대상자의 심리적 측면을 배려하여 기업에 대해 익명제보의 실현을 가능하게 하는 제도를 구축해야 한다고 생각한다. 마지막으로 우리 공익신고자보호법이, 일부 비판에도 불구하고, 지속적인 개정과 보완을 통해 내부고발자를 보호하는 일반법으로서의 역할을 다 할 수 있기를 기대하는 바이다.

참 고 문 헌

- 김형성, “부패방지법의 문제점과 개선방안”, 「성균관법학」 제24권 제2호, 2012.06
- 박경철, “공익신고자보호법의 의의와 문제점”, 「공법연구」 제40집 제1호, 2011.10
- 배효진, “미국의 내부고발자 보호 법안”, 국제노동브리프, 2011년 11월호
- 서울시립대 반부패시스템연구소, 「공익신고자 보호제도 도입방안 연구」, 2008.11
- 장화익, “근로자 내부 고발 제도 국제비교”, 노동정책연구 제7권 제2호, 2007
- 조수영, “공익신고자 보호와 공익신고자 보호법 연구”, 「공법학연구」 제12권 제4호, 2011
- 조재현, “공익제보자 보호제도의 현황과 앞으로의 과제 -공익신고자보호법의 시행에 즈음하여”, 한국부패학회보 제16권 제3호 2011.09
- Clyde Stoltenberg/Kathleen A. Lacey/Barbara Crutchfield George/Michael Cuthbert, “ A Comparative Analysis of Post-Sarbanes-Oxley Corporate Governance Developments in the US and European Union”, 「The American Journal of Comparative Law」 vol.53 no.2(2005)
- 境 新一, “公益通報者保護制度に関する考察と展望：経営と法律の視点から”, 東北公益文科大学総合研究論集：forum21 6(2003.12)
- 國武英生, “公益通報者保護法の法的問題”, 労働法律旬報 1599號(労働旬報社 2005)
- 内穀府國民生活局企劃課, 「詳説公益通報者保護法」, ぎょうせい, 2004
- 城塚健之, “公益通報者保護法案の問題点”, 労働法律旬報 1572號(2004.04)
- 松本桓雄, “コンプライアンス経営と公益通報者保護法：その消費者政策における位置づけ”, 法とコンピュータ No.25(2007.07)
- 永野秀雄, “美國における公益通報者保護法の展開”, 労働法律旬報 1588號(2004.11)
- 原昌登, “内部告發と公益通報者保護法”, ジュリスト 別冊 消費者法判例百選 NO.200, 有斐閣, 2010
- 中原健夫/結城大輔, 「公益通報者保護法が企業を変える」, 金融財政事情研究會, 2005

투고일자 : 2013. 05. 13

수정일자 : 2013. 06. 03

게재일자 : 2013. 06. 21

국문초록

내부고발자 보호에 관한 법 제도 연구

이우진(백석대)

본 연구에서는 내부고발자 보호에 관한 각국의 법 규정과 판례를 살펴보았다. 이러한 과정을 통하여 각국은 구체적인 사정은 다를 수 있지만 내부고발자를 여하히 보호할 수 있는가에 제도의 초점이 맞춰져 있다는 것을 알 수 있었다. 이는 각국의 판례가 내부고발을 이유로 제보자가 당한 불이익취급을 어떻게 회복시키느냐 하는 문제에 집중되어 있는 것을 보더라도 잘 알 수 있을 것이다. 다만 미국과 일본은 공익성을 가지는 정보에 대해서는 넓게 보호의 대상으로 삼고 있는데 비해 우리는 비교적 엄격한 입장으로 판단되어 아쉬운 느낌이다. 향후 우리 공익신고자보호법이 지속적인 개정과 보완을 통해 내부고발자를 보호하는 일반법으로서의 역할을 다 할 수 있기를 기대하는 바이다. 한편 내부고발자 보호제도의 정립은 기업풍토의 개선, 준법경영의 촉진 등을 초래하여 결국 기업의 투명성 확보에 기여할 것으로 판단된다. 따라서 “공익신고자보호법”을 계기로 우리 기업의 경영진이 적극적으로 기업 투명성 확보에 주력할 것을 기대한다.

주제어: 내부고발자, 공익신고자보호법, 기업투명성, 부패