

노동정책연구  
2007. 제7권 제2호 pp.227~264  
© 한국노동연구원

연구논문

## 근로자 내부고발보호제도 국제비교 : 영·미·일의 사례와 시사점

장화익\*

본 연구는 최근 내부고발제도에 대한 법제가 정비된 영국과 일본, 그리고 다양한 내부고발제도가 발전하여 온 미국의 제도운용 실태를 상세히 분석하였다. 그리고 내부고발 근로자 보호에 관한 우리나라의 현행 제도를 노동법적 보호를 중심으로 살펴보고 우리나라에서 관련된 법·제도 정비에 대한 시사점을 도출하였다.

먼저 미국·일본·영국의 경우에는 나름대로 법·제도의 정비를 통하여 환경, 식품, 금융, 안전사고 등의 예방과 함께 고발자의 보호를 도모하고 있음을 알 수 있었다. 우리나라의 경우는 대기업의 금융비리, 낮은 준법 의식, 고발자에 대한 비호의적인 조직문화 등과 함께 현행 법·제도의 미비 등을 감안할 때 내부고발자 보호에 관한 법률을 제정하는 것이 필요하다고 하겠다. 이 경우 고발 대상은 범위만 행위 등을 중심으로 하고, 근로자를 포함하여 보호 대상을 규정할 필요가 있다. 고발대상기관으로는 소속기관 내부고발과 함께 일정 요건하에 정부기관, 언론, NGO 등으로 확대할 수 있다. 그리고 내부고발자에 대하여는 해고 등 처분은 물론 사실상의 불이익도 금지하도록 하고 구제기구로는 기존의 노동위원회제도를 이용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다고 본다.

핵심용어 : 근로자 내부고발, 내부고발자 보호, 공익정보개시(공익통보), 불이익 처분 금지

논문접수일 : 2007년 2월 7일, 심사의뢰일 : 2월 13일, 심사완료일 : 6월 1일

\* 한국직업능력개발원 연구위원(janghi@krivet.re.kr)

## I. 글머리에

내부고발제도는 일반적으로 조직 구성원들이 공익의 관점에서 내부비리를 고발하는 경우 그 절차나 고발자의 보호 등을 규정하는 제도이다. 따라서 공무원, 군인, 일반근로자, 정당이나 NGO 종사자 등 그 범위는 매우 포괄적이라고 할 수 있다. 이에 대하여 우리나라에서도 내부고발자 보호에 대한 법제화 움직임은 주로 부정부패와 관련하여 추진되었다는 점에서 그 특징이 있다. 이에 따라 공익적인 관점에서 내부고발자를 형사적으로 보호하고 책임을 경감하며, 특히 근로자의 경우 사업주로부터의 고용상의 불이익을 금지하려는 데 주안점이 있다. 학계의 연구도 이와 같이 포괄적인 내부고발제도에 대한 연구가 진행되고 있고, 영국·일본 제도 등에 대한 소개가 최근 진행된 바 있다<sup>2)</sup>.

본고에서 중점적으로 다룰 근로자의 내부고발은 고용의 장(場)에서 근로자의 근로계약상의 부수의무인 성실의무나 비밀유지의무<sup>3)</sup>와의 관련임과 동시에 근로자의 표현의 자유(언론의 자유) 문제이기도 하다<sup>4)</sup>. 그러나 종래 근로자의 내부고발이나 기업비판 행동은, 근로자가 근로계약의 부수의무나 취업규칙 규정에 의해 부담을 지고, 사용자의 이익을 해하지 않는 성실의무의 위반, 수비의무 위반, 기업질서준수의무 위반 등으로 하여 해고나 불이익 취급의 대상으로 되어 그 적정성이 판례에서도 다투어져 왔다<sup>5)</sup>. 이때 내부고발은 이로 인한 사회

2) 이건호, 『내부고발자 보호에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 2001. 6: 그 외 각국 제도에 대한 자세한 연구는 각 장에서 소개한다.

3) 김형배, 『노동법(신판 제2판)』, 2006. 2, p.288 이하.

4) Lucy Vickers, *Freedom and Speech in Employmen*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

5) ① 한국산업기술평가원 사건(서울지노위 2003. 12. 18, 2003부해864)은, 산업자원부가 산하기관 예산인 기술개발정책자금(기술료)을 민간재단 출연금으로 부당 전용하였고, 그 재단의 수입 내역에는 기록되어 있지 않아서 209억 원의 행방이 묘연하다는 것이 한겨레신문(200. 3. 28)이 보도하였고, 이 문제가 2003년 국정감사에서 지적되었다는 이유로 제보자(내부고발자)가 3개월간 직위해제 이후 해고된 사건이다.

② 한편 1996년 효산비리 감사 중단 의혹을 폭로한 전 감사원 직원에 대하여 감사원이 출판물에 의한 명예훼손 혐의 등으로 기소한 사건에서는 1, 2심에서 무죄선고한 후 대

적 이익, 기업의 이익<sup>6)</sup>, 근로자 개인의 기본적 권리(양심과 표현의 자유)라는 3자의 이익이 충돌하는 관계에 있고 이러한 충돌은 헌법과 법규범 질서에 의거하여 해결되어야 한다.

이에 대하여 우선 실정법 위반의 신고에 대하여 해고나 불이익취급의 금지가 규정되는 경우가 있다<sup>7)</sup>. 당해 규정 적용이 인정되는 경우, 해고나 징계처분 등의 법률행위는 무효가 되고, 사실상의 불이익취급은 불법행위의 위법성을 갖추게 된다. 그러나 우리나라에서는 이러한 내부고발을 보호하는 일반법은 아직 없고 노동법 등에서 근로자 보호라는 측면에서 간접적으로 규율하고 있다.

반면 영국<sup>8)</sup>·일본·미국 등에서는 잇따른 기업 내부의 불상사 등에 따른 환경, 안전, 금융 등의 대형 사고를 방지하기 위하여 내부자 고발을 법·제도화하기에 이르렀다. 이러한 법적 움직임은 공적인 목적을 위하여 근로자의 내부고발을 제도화한 것이지만 결국 기존의 노동법에 더하여 근로자의 해고 등으로부터 보호와 언론의 자유를 보장하는 효과를 가져왔다. 본고에서는 근로자 내부고발제도를 별도 법제화한 최근의 영국·일본과 다양한 내부고발제도를 운영하고 있는 미국의 법제도와 운용실태를 살펴본 다음 비교분석을 통하여 우리나라의 제도개선 방향에 대한 시사점을 얻고자 한다.

법원에서 유죄 취지로 파기 환송되었으나, 서울지법(형사합의5부)이 2006년 10월 18일 무죄선고를 하였다(2006. 10. 19, 동아일보) 그 요지는 “배후압력이 작용했을 가능성이 높고 ... 감사가 중단된 것은 그런 개연성에 대한 합리성 있는 의문을 불러일으키기에 충분하고, 허위사실을 적시했다고 인정할 증거가 없다”는 것이다.

- ③ 보병 소대장으로 근무하던 모 중위가 1992년 3월 22일 언론사 등 기자 앞에서 제14대 총선에서의 군부대 내 부재자투표 행위 중 부정행위를 폭로한바 군부대에서 파면되고 전역 후 자신이 다니던 대기업에서 복직을 거절당하였다.
- ④ 은행지점장 “갑”이 “을”에게 차명계좌를 부탁하는 과정에서 전직대통령의 비자금 존재를 발설하여 실명거래금명령상 비밀보장의무 위반으로 형사고발당하고 “갑”은 감봉처분을, “을”의 회사는 은행으로부터 거래중지를 통고받게 된다.
- 6) 여기에는 기업의 신용과 영업상의 이익이 있고, 내부고발에 의해 받는 기업의 손해는 과연 법적으로 보호 대상이 될 수 있는지의 문제가 있다.
- 7) 예를 들어 근로기준법 제107조(감독기관에 대한 신고), 산업안전위생법 제52조(감독기관에 대한 신고), 임금채권보장법 제21조(신고), 기간제및단시간근로자보호등에관한법률 제15조 및 제18조 등이 있다.
- 8) 영국에서는 유럽인권규약(European Convention of Human Rights)을 국내법화한 1998년 인권법(Human Rights Act 1998)이 제정된바 영국 노동법학에 있어 인권에 기저를 두는 노동법 이론의 구축을 촉진하였다. 그리고 유럽인권규약 제10조 표현의 자유와의 관련에서 공익정보개시법이 제정되었다.

## II. 미국의 내부자 고발 법적 보호

### 1. 보호의 실태

미국은 일찍부터 내부고발자의 보호와 관련하여 법제가 발전한 나라이다. 넓은 의미의 내부고발, 즉 위법행위에 대한 통보 일반을 둘러싸고 미국의 법적 보호는 크게 세 유형으로 나뉜다<sup>9)</sup>. 본고에서는 미국의 내부고발제도에 대하여 개관한 다음 주로 노동법적 관점에서 살펴보고자 한다.

#### 가. 노동법상 내부고발 근로자 보호

우선 노동법 위반을 제기하였다는 이유로 하는 근로자의 해고나 기타 불이익 취급은 금지되는 경우가 있다. 먼저, 1935년 제정된 전국노동관계법(와그너법)에서는 부당노동행위에 대한 제기(charge) 등을 이유로 하는 불이익취급의 금지규정(동법 제8조(a)(4))이다. 그리고 고용차별에 관한 1964년 공민권법 제7편 제704조(a) 등, 다른 노동법규에서도 이러한 규정이 많이 보인다. 이러한 법규정은 부당노동행위나 고용차별금지 등 근로자 보호에 특화되어 있다는 점에서 내부고발자 보호와는 차이가 있다.

#### 나. 공익 실현 관점에서의 내부고발자보호제도

근로자 보호와 별개의 관점에서 공익의 실현과 고발자의 보호가 연결되는 유형이 있는바, ① 공적정책위반의 해고와 ② 내부고발보호법(whistleblower protection statues) 등이다. ① 공적정책위반의 해고에서는, 판례법에 의해 내부고발을 이유로 하는 근로자의 해고가 공적정책(public policy)에 위반하여 위법으로 된다고 보는 것이다. 1970년대 이후 상당수의 주(州)에서 판례법리에 의해 해고가

9) 山川隆一, 「アメリカ合衆國における「内部告發(whistleblowing)」の法的保護」, 『労働旬報』, NO. 1552, 2003. 5. 25, p.52 이하.

공적 정책의 실현을 저해하는 경우에는 위법으로 되는 법리가 발전하여 왔다<sup>10)</sup>. 내부고발을 이유로 하는 해고는, 위법행위를 명하는 업무명령 거부를 이유로 하는 해고나, 법률상의 권리행사를 이유로 하는 해고와 같이 공적 정책위반의 해고의 전형적인 예이다.

② 이상과는 별도로 위법행위 등을 고발한 근로자의 보호 자체로서 규정하는 제정법이 있다. 이런 종류의 법률은 연방법에는 비교적 이른 시기부터 주 차원에서는 1980년대부터 증가하였다. 연방법의 예는 원자력의 안전규제를 목적으로 하는 에너지재편법(Energy Reorganization Act)<sup>11)</sup>이다. 이 법은 원자력산업 사용자가 동법 등의 위법행위의 시정 절차를 고발하거나 고발하려 하였다는 이유로 피용자 등을 해고하거나 고용조건에서 차별하는 것을 금지한다. 주법으로는 캘리포니아 주 노동법<sup>12)</sup>이 법령 위반이 있다고 피용자가 합리적 이유를 가지고 믿은 사실을 정부 등에 고발한 이유로 사용자가 피용자에게 보복조치를 하지 못하도록 규정하고 있다.

#### 다. 공익촉진을 위한 내부고발자보호제도

위법행위의 통보에 대한 장려에 중점을 두는 유형의 법규로서, 대표적인 것은 연방법인 부정청구법(False Claims Act)이다. 연방정부와의 계약을 맺은 사업자 등에 의한 사기적 청구를 억제하기 위한 목적이며, 고발을 행한 종업원에 대한 보복금지를 규정하고 있다<sup>13)</sup>. 한편 승소하면 일정 요건하에 용인액의 10~20%를 보상금으로 받을 수 있다<sup>14)</sup>. 한편 기업 내부에서의 위법행위 시정에의 인센티브를 부여하는 제도로써 연방형사절차에서 양형(量刑) 가이드라인이 있다. 1991년 제정된 이 가이드라인은 제8장에서 효과적인 법령준수 프로그램을 가진 조직은 벌금 등이 경감되는 취지가 규정되어 있다.

10) 中窪裕也, 「アメリカ法における解雇法理の展開」, 『千葉大學法學論集』, 第6卷 第2号, 1991, p.81.

11) 42 U.S.C. §5851(a).

12) Cal.Lab.Code §1102.5(b).

13) 31 U.S.C. §3730(h).

14) 31 U.S.C. §3730(d).

## 2. 미국의 개별법상 내부고발자 보호

미국의 연방 및 대부분의 주에서 내부고발보호법(규정)이 존재한다. 우선 연방법에는 민간부문의 근로자 일반을 대상으로 하는 포괄적인 제정법은 없고, 에너지재편법과 같이 개별 규제법규 속에 내부고발자 보호규정이 들어 있는 데 그친다(연방공무원에 대하여는 위법행위의 내용 여하를 묻지 않고 내부고발이 보호된다). 주정부 차원에서는 이런 종류의 내부고발 규정을 가진 제정법도 다수 있고, 개별 법규 속에 들어 있는 것을 포함하면 수백에 이른다고 한다. 그 내용은 다양하며, ① 보호되는 통보 대상의 범위, ② 보호 대상자의 범위(공무원에 한하는가, 민간기업 종업원이나 거래선 등도 대상이 되는가), ③ 통보기관을 어떤 기관으로 하는가, ④ 정보의 진실성이나 통보자의 의도를 어떻게 생각하는가, ⑤ 절차상 요건으로 내부 개선노력을 우선 인정하는가(이 경우 어떤 예외를 두는가), ⑥ 구제보호의 실효성 확보방법, ⑦ 통보된 문제에 어떻게 대응하는가 등 관점에서 구체적으로 정리할 수 있다.

### 가. 보호되는 통보대상사항

개별법에 들어 있는 대상의 대표적인 예를 보면, 대기정화법이나 수질오염관리법 등 환경보호에 관한 법규, 에너지재편법이나 연방항공법 등의 공중의 안전위생에 관한 법규가 있다. 최근에는 이른바 엔론 사태를 배경으로 미국기업 개혁법<sup>15)</sup>에 의해 증권거래규제법규도 들어 있다. 연방공무원에 대하여는 내부고발에 대한 범위가 넓다. 연방공무원법상에는 법률이나 규칙 위반에 대하여, 또는 관리의 부정, 재산의 대량낭비, 권한의 남용, 공중의 안전과 건강에 대한 실질적이고 특정한 위협에 대하여 그 증거가 된다고 믿는 데 합리적인 이유가 있다고 인정되는 정보를 적법하게 개시(開示)한 이유로 하는 보복조치로부터 보호되어야 한다고 규정하고 있다<sup>16)</sup>.

15) Sarbanes-Oxley Act of 2002, Pub. L.107-204, 116Stat, 745. 자세한 내용은 永野秀雄 「米國における公益通報者保護法制の展開」, 『労働法律旬報』, 第1588号, 2004. 11. 25, pp.18~21 참조.

16) 5 U.S.C. §2301(9)). 또한 공무원은 연방과 주법을 묻지 않고 헌법에 있어서의 표현의 자유 보장에 의해 보호되는 경우가 있다.

주법의 경우에도 연방법과 마찬가지로 개별 보호법규에 의해 보호되는 경우가 많다. 규제 영역으로는 환경보호나 근로자보호, 기타 사회복지 관계가 두드러진다. 주법의 특색은, 비록 다수는 아니지만 민간기업 근로자에 대하여도 일반적인 내부고발자 보호규정을 둔 주가 있다는 것이다. 이러한 규정은 일반적인 근로자 보호법규 안에 들어 있는바, 예를 들어 캘리포니아 주 노동법전은 연방이나 주의 법령 위반 일반의 통보를 보호 대상으로 하고 있다. 그러나 뉴욕 주법<sup>17)</sup>과 같이 공중의 위생이나 안전에 관한 법령 위반행위로 한정하여 보호하기도 한다.

다만, 내부고발을 하더라도 보호대상이 되지 않는 사항이 법률상 정해진 경우도 있다. 캘리포니아 주의 경우, 변호사의 의뢰인에 대한 비밀유지의무, 의사의 환자에 대한 비밀유지의무, 혹은 영업비밀보호 실현을 위한 규칙이나 방침에 대하여 또는 이들을 위반한 피용자에 대한 조치에 대하여는 적용되지 않는다고 규정<sup>18)</sup>하고 있다. 영업비밀의 보호도 공공의 이익의 관점에서 제약될 수 있고, 직업상의 비밀유지의무도 같이 제약될 수 있다. 또한 단순한 규칙이나 계약의무위반은 대상에 포함되지 않는 것이 일반적<sup>19)</sup>이나 공공부문에 있어 연방 공무원에게는 관리의 부정이나 재원의 대량 낭비 등도 보호되는 예가 꽤 보인다.

#### 나. 통보 주체

통보 주체는 제정법상 ‘피용자(employee)’로 규정되어 있는 경우가 많으나, 피용자의 해석 문제가 있을 수 있고, 로드아일랜드 주와 같이 법령상 계약근로자(contract labor)나 독립자영업자(independent contractor)를 피용자에 포함한 주도 있다. 또한 에너지재편법에도 종업원 이외에 원도급업자 및 하도급업자의 종업원도 보호대상인 ‘피용자’에 해당한다고 규정<sup>20)</sup>하고 있다.

17) N.Y Labor Law § 7402.

18) Cal.Lab. Code § 1102.5.

19) Rothstein et al., *supra* note 5, at 720. 영국에서는 안전위생 관계에서의 계약위반도 보호사항에 포함된다는 고용공소심판소의 판결이 나오고 있다(Parkins v. Sodexho Ltd., EAT June 2001, (2002) IRLR 109).

20) 42 U.S.C. § 5851(a)(2)(C)&(D).

#### 다. 통보기관

어떤 상대에게 통보하면 보호되는가는 법률에 따라 취급이 다르다. 연방 개별법규에는 당해 법규를 관장하는 정부기관이 통보기관으로 되는 경우가 많다(노동법의 경우에는 위반에 대한 구제기관이 되는 경우가 통례이다). 주법에서도 정부기관에 대하여 통보하는 것을 보호요건으로 하는 경우가 많다. 구체적으로 어느 정부 기관인지에 대하여는 단순히 공적기관(public body)으로 규정한 경우가 비교적 많다. 기타 통보사항에 대해 권한을 가진 행정기관으로 한정하는 것, 경찰 등의 법 집행기관이나 입법부도 포함하는 것도 보인다<sup>21)</sup>. 공무원의 경우에는 정부 내부감사담당부국이 통보기관으로 지정되는 경우가 일반적이다. 매스미디어에의 통보는 보호대상에 포함되지 않는 경우가 많다.

#### 라. 내부절차 준수의 필요성

절차적 요건으로서 당해 근로자가 그 소속하는 기관의 상사나 담당부서에의 보고 등 위법행위 등의 시정 노력을 행하는 것을 요건으로 부과하는지 여부가 문제가 된다<sup>22)</sup>. 미국에서는 이러한 요건을 부과하는 제정법은 반드시 다수는 아니나, 최근에는 이런 주가 늘어나고 있다. 예를 들어 뉴욕 주법은 우선 피용자에게 법령 위반행위에 대한 상사의 주의를 환기시켜, 사용자에게 시정을 할 합리적 기회를 부여하는 것을 보복조치시 보호의 요건으로 하고 있다<sup>23)</sup>. 그러나 이와 같은 내부 통보 의무화에 의해 위법 조치의 시정이 늦어지거나 통보자가 불이익을 입을 수도 있으므로 예외를 인정하는 것이 통례이다. 예를 들어 메인 주에서는 내부적 시정절차를 거치면 신속한 시정이 되지 않는다고 믿기에 족한 특정 이유가 있을 경우, 뉴욕 주에서는 상사가 당해 위반행위를 이미 알고 있다고 확신하거나 내부절차로는 신체적인 피해를 받는 것이 합리적으로 예상되는 경우에는, 각각 예외가 인정되고 있다.

21) Dworkin, *supra* note 19, at 260-273.

22) 영국의 공익정보개시법은 원칙상 내부 개선노력을 할 것을 요건으로 하고 있다(國武英生, 「イギリスの公益情報開示法」, 『労働法律旬報』, 第1545号, 2003, p.20 참조).

23) N.Y. Labor Law § 740.3 Vaughn, *supra* note 16, at 600 n.59은, 다른 법률의 예를 하나 들고 있다.



#### 마. 위법행위의 존부와 그 인식

내부고발 보호대상이 되는 위법행위 등이 현실적으로 존재한 것을 보호요건으로 하는 경우는 많지 않다. 오히려 그와 같은 행위가 존재한다고 근로자가 성실히(in good faith) 믿은 경우 통보행위는 보호대상이 된다는 것이 통례이다(연방공무원법이나 캘리포니아주법<sup>24)</sup> 등). 한편, 통보자에게 위법행위 존재확인 노력을 요구하는 주도 있고(인디애나 주 등), 역으로 근로자측에 관대하게 위법행위가 존재하지 않은 것을 안 경우에는 보호하지 않는다는 규정을 둔 주법도 있다(미시간 주 등). 私感이나 公憤 등 내부고발자의 고발 동기에 대하여 특단의 한정을 가하는 입법례는 많지 않으나, 캘리포니아 주법 등은 통보자에게 악의가 있는 경우나 사익을 도모하는 경우를 제외하는 예가 보인다<sup>25)</sup>.

#### 바. 금지되는 처분

요건을 충족한 통보를 행한 것을 이유로 근로자에 대한 해고 기타 불이익조치를 금지하는 것이 전형적인 것이다. 다만, 현실적으로 통보가 있기 전에 방해할 위한 불이익조치도 행해질 수 있으므로 사전방해 행위를 금지하는 등, 금지대상 규정방법을 강구한 경우도 있다<sup>26)</sup>. 예를 들어 미시간 주에서는 위법행위를 통보하려는(about to report) 것을 이유로 하는 사용자의 해고, 협박 또는 차별적 조치를 금지대상으로 하고 있다<sup>27)</sup>. 또한 캘리포니아 주도 사업주가 근로자가 위법행위를 통보하는 것을 규칙 또는 방침을 제정하거나 실시하여서는 아니된다고 규정하고, 사후적인 보복금지에 더하여 일반적인 통보 방해를 금지하고 있다<sup>28)</sup>.

#### 사. 구제·보호

내부고발자에 대한 보호가 단순히 보복조치 등에 대한 금지에 그치지 않는

24) Cal.Lab.Code §1102.5(a)&(b).

25) 43Pa. Cons. STAT. § 1422-1423.

26) See Vaughn, supra note 16, at 605-607.

27) Mich. Comp. Laws § 15.362.

28) Cal.Lab.Code §1102.5(a).

경우가 있다. 즉 구체적인 구제조치로 먼저 연방법에서는 행정구제절차가 설정되어 있는 경우가 많다(기타 후술하는 위법행위 시정시스템도 두는 경우가 있다). 예를 들어 에너지재편법의 경우 내부고발로 차별적 조치를 받은 근로자가 노동부 장관에 구제신청이 가능하고, 조사 결과에 따라 위법행위가 있는 경우에는 Back Pay가 붙은 원직 복직명령과 함께 기타 적극적 시정명령을 발할 수 있다<sup>29)</sup>.

다음으로 주법에 의한 근로자보호 시스템은 다양하다. 행정구제제도를 두고 있는 경우가 있으나, 근로자에 대한 私法上의 청구권을 인정하는 주가 많다<sup>30)</sup>. 이와 같은 사법상의 구제 내용으로는 원직복귀, Back Pay 및 손해배상 등이 있으나, 징벌적 손해배상까지 인정하는 법령은 많지 않다<sup>31)</sup>. 이와 같은 근로자에 대한 해고 등 보복조치가 주의 Common Law에 있어서 공적정책위반의 불법행위가 된다는 주장도 같이할 수 있는 경우가 적지 않다. 다만, 이를 인정하지 않는 주에서는 주장할 수 없다. 기타 보복조치 등에 대하여 벌금(민사벌로서의 것도 포함) 등의 제재를 과하는 주도 있다<sup>32)</sup>.

#### 아. 위법행위 등의 시정촉진

이상과 같이 미국법에는 고발자에 대한 보호 외에 고발을 통해 위법행위 등의 시정촉진이라는 측면도 존재한다. 이러한 관점에서 위법행위 등의 시정촉진 방안으로는 먼저, 이를 담당할 정부기관이 존재하는 것이 통상이다. 예를 들어 에너지재편법의 경우에는 원자력산업 규제를 담당하는 행정기관인 원자력규제 위원회가 사업주에 대한 시정을 담당한다. 또한 공무원의 경우에는 특별고문실(Office of Special Counsel)이라는 행정조직이 있어 통보에 대한 대응을 담당하고, 동 고문실에서 통보 내용이 진실이라고 인정한 경우에는 소관부국의 장에게 이 문제를 통지하게 된다<sup>33)</sup>. 공무원이든 민간부문 피용자든 이러한 일련

29) 42 U.S.C. § 5851(b).

30) Wilborn et al., supra note 21, at 179.

31) 알래스카 주나 뉴저지 주에서는 징벌적 손해배상을 인정했다. 또한, 캘리포니아 주에서는 배액배상, 매사추세츠 주에서는 3배액을 인정한다(See Vaughn, supra note 16, at 613).

32) 미시간 주(Mich. Comp. Laws § 15.365) 등. See Dworkin, supra note 19, at Table 6-2.

33) 5 U.S.C. § 1213(c).

의 과정에 있어서 통보자에 대한 익명성은 보장되고 있다(다른 법령에도 통보자의 성명 등에 대해 담당직원에게 수비의무를 과하는 예가 보인다). 또한 통보자에 대하여 처리상황에 대하여 피드백을 하는 점도 공통적이다.

### 3. 소결(시사점)

미국에서는 전통적으로 해고자유원칙이 인정되므로 내부고발자 보복조치에 대한 해고제한을 위하여는 공적 정책위반이라는 관례를 포함하여 해고권에 대한 제약의 한 형태로서 내부고발자 보호 유형을 도출하는 것이 중요한 의미를 갖는다. 그리고 원고 적격의 넓음과 징벌적 손해배상제도 등에서 보듯이 사인에 의한 공익 실현을 촉진하는 제도가 널리 발전하여 왔고, 내부자 고발보호도 이러한 배경하에 형성되어 온 것이다.

나아가, 사회적·문화적 배경에 대하여는, 이러한 법제가 영국이나 미국·오세아니아제국<sup>34)</sup> 등 앵글로색슨계 국가들을 중심으로 발전해 온 것을 감안할 수 있다. 이 점에서는 앵글로색슨계 국가들에서 개인 중시의 가치관의 강함, 기업과 근로자 사이의 관계에 관한 의식(노동시장의 유동성과의 관계와도 관련됨) 등이 배경이라는 지적이 있다. 원래 공익 실현이라는 요청은 어느 국가에도 있으므로, 각국의 사회나 문화도 변화할 수 있으므로 이러한 배경을 과도하게 중시하는 것은 반드시 적절하지 않다고 생각한다<sup>35)</sup>.

#### 가. 공익촉진이라는 관점

먼저 법제상 고발대상을 보면, 대략 공무원에게는 불법행위 일반(관리부정 등을 포함하는 경우도 있다)인 반면, 민간근로자에게는 환경보호나 공중위생·사회복지 등을 중심으로, 개별법규 중에 보호규정을 두는 경우가 많다(다만, 민간근로자라도 포괄적인 내부고발자보호법을 가진 주도 있다). 이와 같이 미국

34) 호주의 4개 주법은 누구(anybody)라도 고발이 허용된다(森下忠, 「オーストラリアの内  
部告發者保護法」, 『判例時報』, 第1539号, 1995, p.30 참조).

35) Terry Morehead Dworkin, *Corporate Governance, Stakeholder Accountability, and Sustainable Peace: Whistleblowing, MNCs and Peace*: Transnat'l L.j. pp.470~483은 각국의 사정에 대응할 수 있는 제도 설계를 주장한다.

법리는 내부고발자 보호를 통하여 공익 실현을 촉진하는 데 주안을 두고 있다. 또한 내부고발에 대하여 고발자 보호에 그치지 않고 경제적 보수를 부여하는 방식이 있는 경우(부정청구법이 그 예임)나, 연방공무원법이나 에너지재편법의 경우처럼 위법행위의 시정을 촉진하기 쉬운 방식(조사 의뢰 및 보고 요구, 해당 기업에의 대응 요구)을 채용하고 있다.

#### 나. 내부개선노력 필요성 여부

먼저 미국법에서는 종래에 근로자에게 내부개선노력을 그리 요구하지 않았다. 그러나 최근 내부의 개선노력을 행할 것을 보호요건으로 하는 경향이 강해지고 있다. 이는 고발에 의한 기업의 충격 방지, 보복조치의 유발 방지, 기업 내 고충처리절차와 같은 신고절차가 비교적 정비된 것과 관련된다고 생각한다<sup>36)</sup>.

#### 다. 기타

기타로는 사전의 방해행위 금지 등 단순한 보복조치의 금지를 넘어선 특별행정구제절차가 설정된 경우가 있는 점, 통보기관에 대하여는 공적기관에 한정하는 경향이 있는 점, 보호의 실효성을 높이기 위한 다양한 노력이 강구된 점 등을 특색으로 들 수 있다. 그리고 동 제도에 대한 근로자에의 주지, 통보자의 성명 등에 대한 수비의무 등도 실효성 제고 노력의 일환이다.

### Ⅲ. 영국의 공익정보개시법

#### 1. 제정의 배경

1998년 7월 2일 영국에서는 내부고발자를 보호하는 법률인 공익정보개시법<sup>37)</sup>(The Public Interest Disclosure Act 1998)이 1996년 고용권법(Employment

36) 山川隆一, 앞의 논문, p.58.

Right Act 1996)에 삽입되는 형태로 제정되었다. 이 법은 내부고발자에 대한 사용자의 해고권을 제한하고 내부고발자의 보호를 통하여 공익을 도모하고자 제정된바, 사기업에 대한 근로자를 대상으로 하는 법률로서 세계에서 가장 앞선 법률로도 평가되고 있다<sup>38)</sup>.

영국에서 동법의 입법화 이유로는 다음을 들 수 있다.

- ① 근로자의 내부고발에 의해 사전에 회피 가능하였다고 생각되는 사고가 다 발하였기 때문이다. 예를 들어, 1988년 크람함열차 정면충돌사고의 주된 원인이 근로자가 사고원인을 인지하였음에도 불이익을 우려한 보고기피가 있었고, 1991년 BCCI은행사건, 1993년 버밍검왕립병원 암 오진사건, 1994년 라임만 가스사고 등에서도 모두 근로자의 내부고발이 봉쇄된 것이 판명되었다.
- ② 내부고발자에 대한 문화적 편견이 강한 사정을 들 수 있다. 사용자는 내부고발을 이유로 징계나 해고하는 경향이 있고, 동료는 내부고발자를 문제아로 보고 배제하는 경향이 있었다.
- ③ 동법 제정 이전의 법률이 불충분한 점을 들 수 있다. 예를 들어, 고용보호법(Employment Protection(consolidation) Act 1978)은 직장에서의 건강·안전 정보개시(開示)를 이유로 하는 불이익 취급을 허용하지 않는다고 규정<sup>39)</sup>하였다. 그러나 그 보호대상은 노동환경에서의 건강·안전에 정보개시에 한정되고 또한 근로자가 기업 외부에 정보를 개시하는 경우에는 적용되지 아니한다. 또한 국가비밀법(Official Secrets Act 1989)은 공무원의 범죄 및 부정행위에 한하여만 정보개시를 허용하였다.
- ④ 다음으로 Common Law상 법리가 불명확한 점을 들 수 있다. 근로자에

37) 동법의 명칭을 공익고발법으로 번역하기도 한다(노상현, 「내부고발과 근로자의 법적보호」, 『노동법학』, 제18호, 2004. 6, p.166 이하). 그러나 영문을 보면 公益情報開示(通報)法(정보를 내·외부에 알리는 것)으로 볼 수도 있다. 일본에서는 공익통보자보호법이라는 명칭으로 법제화되었다. 따라서 일반적으로 내부고발이라고 부르는 것은 무방하나, 엄밀하게는 공익정보개시(또는 공익통보)가 적절할 것이다. 본고에서는 내부고발과 공익통보(공익정보개시)를 같은 의미로 쓴다.

38) Linda Tasang, "Whistle while you work?," *Law Society Gazette*, Mar. 22, 2001, at 34.

39) 동법 22A, 57A.

의한 정보개시는 Common Law상 처리에 맡겨져 주로 근로자의 비밀유지 의무위반 여부가 다투어져 왔다<sup>40)</sup>. 공익상 필요한 개시에 해당되면 해고 등 불이익에서 보호되나 공익의 개념<sup>41)</sup> 해석이 명쾌하지 않고 복수의 사정을 고려하여 판단하므로 어떤 경우에 정보개시가 허용되는지는 반드시 분명하지 않았다<sup>42)</sup>.

이상과 같은 상황에서 제정된 법의 목적으로는, 첫째, 정보개시자(開示者)에게 용기를 주고 보호하여 기업의 부정행위 시정을 촉진하고, 공공의 이익을 도모하는 것이다. 둘째, 근로자의 의견을 받아들여 적절한 대처를 하는 기업 내부 문제해결기구의 창설을 권장하는 것이다. 마지막으로, 기업 내부에서 정보개시자에 대한 편견을 가져오는 기업문화의 변혁을 추진하는 것이다.

## 2. 공익정보개시법의 주요 내용

동법은 적용대상을 광범위하게 규정한 것만이 아니라 정보개시의 물을 명확히 하여 정보개시자에 대한 구제수단을 강화하였다. 또한 ① 보호되는 내부고발의 확정과 이를 배제하는 근로자와 사용자의 어떠한 계약이나 협정도 무효로 하고, ② 보호되는 내부고발에 대한 해고에서는 중간(잠정)구제(interim relief) 방식이 적용되며, ③ 보호되는 내부고발로 인한 해고 등 불이익에 대한 보상에서 제한액을 철폐하였다. 이하에서는 동법의 주요 내용을 살펴본다<sup>43)</sup>.

### 가. 적용대상자

동법은 부정행위에 遭遇할 수 있다고 생각되는 다양한 근로자를 적용 대상으로

40) 근로계약상 근로자의 성실의무, 비밀유지의무 및 경업회피 등이 인정되어 왔다(Deakin, S. & G. S. Morris, "Labour Law(3rd, ed.)," *Butterworths*, 2001, pp.336~353). 묵시적 의무조항에 대하여는 小宮文人, 『イギリスの労働法』, 信山社, 2001, p.66 이하 참조.

41) 공익의 개념의 보다 상세한 논의는 Vickers, L. *Freedom of Speech and Employment* (Oxford, OUP, 2002) 제4장을 참조.

42) 근로자의 정보개시에 관한 Common Law상의 법리에 대하여는 國武英生, 「イギリスにおける公益情報開示法の形成と展開—労働者による内部告發と企業活動の在り方に關する—考察—」 『ジュニア・リサーチ・ジャーナル』, 第9号, 2002, p.6 이하 참조.

43) Deakin, S. & G.S. Morris, op. cit., p.346; 國武英生, 「イギリスの公益情報開示法」, 『労働法律旬報』, 第1545号, 2003, p.20.

로 하고 있다(고용권법 1996, 제43K조). 동법상 근로자는 고용권법 제230조 제3항에 정의된 ‘근로자<sup>44)</sup>’뿐만 아니라, 파견근로자(agency workers), 도급근로자(independent contractor), 국민보건서비스에서 종사하는 의료관계자, 직업훈련자를 포함한 포괄적인 개념이다. 나아가, 공무(crown employment) 종사자도 적용대상(제191조)이나, 국가안전보장 관계자, 경찰관계 종사자는 적용 제외된다(192조, 193조, 200조). 이와 같이 동법의 적용대상자는 통상의 근로자보다 넓게 정의되고 있다.

#### 나. 보호되는 정보개시

동법의 최대 문제였던 공익과 사익을 어떻게 조화시킬 것인가에 대해 동법은 독자의 개념을 가진 새로운 법리를 발전시켰다. 즉 ‘보호되는 정보개시(protected disclosure)’라는 개념과 이 요건을 규정하였다. 보호되는 정보개시의 요건은 ① 개시 내용이 ‘적격성 있는 정보개시(qualifying disclosure)’일 것, ② 정보개시자가 제43C조 내지 제43H조의 규정(정보개시의 상대방에 관한 규정)에 따라 정보를 개시하는 것이다(제43A조).

##### 1) 적격성 있는 정보 개시일 것

이를 위한 제1의 요건은 ‘합리적으로 믿은(reasonable belief)’ 정보개시 내용이 ‘적격성 있는 대상’이어야 한다. 적격성 있는 대상은 광범위한 바, ① 범죄행위(criminal offence), ② 법적의무위반행위, ③ 오심(miscarriage of justice)을 발생시킬 가능성이 있는 행위, ④ 안전위생에 있어서의 위험, ⑤ 환경파괴행위, ⑥ 위의 사항에 관한 정보가 은폐될 우려 등이다. 그리고 언제 발생하였는지 묻지 않고, 과거에 일어난 행위, 현재 진행 중인 행위, 장래 일어날 행위도 동법의 대상 행위이다. 근로자가 위 항목의 하나 이상에 해당하는 부정행위가 발생

44) 고용권법 제230조(3)는, 근로자(workers)를 다음과 같은 계약을 체결한 개인으로 정의하고 있다. 즉 (a) 근로계약이나, (b) 당해 개인이 직업상 또는 사업상 고객이 아닌 상대방 당사자에 대하여, 개인적으로 근로 또는 서비스를 행하는, (구두 또는 문서에 의한) 명시 또는 묵시의 계약을 체결한 개인이다. 여기에 정의된 근로자는 계약의 상대방과 고객관계에 있는 사업을 영위하는 자를 제외한, 근로나 서비스 제공자를 포함할 수 있는 넓은 개념이다.

하고 있다고 합리적으로 믿으면 충분하고, 그 정보가 진실인지는 묻지 않는다<sup>45)</sup>. ‘적격성 있는 정보개시’의 요건에서는 정보의 비밀성, 수비의무를 면하려는 정당한 사유의 유무, 개시행위의 합리성, 근로자의 행위 양태는 묻지 않는다. 또한 근로자가 정보개시의 상대방이 이미 알고 있는 정보를 개시하여도 무방하다(제43L조).

## 2) 정보개시의 상대방

두 번째 요건은, 정보개시자가 제43C조 내지 제43H조의 규정(정보개시의 상대방에 관한 규정)에 따른 정보개시이어야 한다. 기술의 편의상 사용자 및 지정기관에 대한 정보개시(제1단계의 정보개시), 기업 외부자에 대한 정보개시(제2단계의 정보개시)로 나누어 설명한다.

### 〈제1단계의 정보개시〉

사용자, 법률조언자, 주무장관, 지정기관(regulator)에 대한 정보개시가 해당된다.

- ① 사용자 등에 대한 정보개시는 정보개시자는 성실(good faith)에 적격성이 있는 정보개시를 하면 보호된다(제43C조(1)). 부주의하게 정보개시하여도 위 요건을 충족하면 보호될 수 있으나, 동료에 대한 보복이나 사용자에게 대한 불만 등 부당한 목적은 보호되지 아니한다.
- ② 변호사 등 법률 조언자에 조언을 구하는 과정에서의 적격성 있는 정보개시는 보호된다(제43D조).
- ③ 법률에 의하여 사용자가 장관에 의해 임명된 단체이거나 사용자의 구성원이 장관에 의해 임명된 경우 장관에게 적격성 있는 정보를 개시하면 보호된다(제43E조).
- ④ ‘국무장관에 의해 지정된 자’에 대하여 정보개시를 하는 경우 성실하게 정보를 개시하는 것 이외에도 추가적인 요건이 필요하다(제43F조)<sup>46)</sup>.

45) 해당 판례로는 Darnton v University of Surrey(2002) EAT/882/01.

46) 본조의 대상이 되는 기관은 1999년 공익정보개시규칙에 의해 지정되어 있다(금융사업청, 안전위생집행국, 내국세청커미셔너 등 단속기관).



〈제2단계의 정보개시〉

기업 외부자(보도기관, 경찰, 지정외의 기관 등)에 정보개시이다. 제2단계의 정보개시가 보호되기 위하여는 (a) 정보개시자의 내심, (b) 정보개시의 상황, (c) 정보개시의 합리성에 따른 적격성 있는 정보개시이어야 한다(제43G조).

- (a) 정보개시자의 내심은, ① 근로자가 성실(in good faith)한 정보개시 여부, ② 근로자의 정보나 주장이 실질적으로 진실하다고 합리적으로 믿고 있는지 여부, ③ 사적 이익을 도모할 목적인지 여부로 판단한다(제43G조 (1)항).
- (b) 정보개시의 상황에서는 사용자나 지정기관에 대해 먼저 정보개시하였는지, 혹은 그렇게 하지 않은 합리적인 이유가 있었는지를 판단한다. 다만, 부정행위가 특히 중대한 경우(예를 들면 아동의 성적 학대)에는 예외적으로 그 사유는 판단하지 않는다(제43H조).
- (c) 정보개시의 합리성은 위의 사정을 감안하여 정보개시의 합리성을 판단한다. 특히 다음 항목이 판단 사유가 된다. ① 정보개시의 상대방, ② 부정행위의 중대성, ③ 부정행위의 계속 여부나 장래 발생 가능성, ④ 사용자가 제3자에게 지는 수비의무위반의 형태로 정보개시가 되었는지, ⑤ 이미 제1단계의 정보개시가 이루어진 경우, 해당 기관의 조치 여부나 조치의 합리적 기대 여부, ⑥ 사용자에게 대하여 정보개시한 경우, 근로자가 사용자가 정한 절차 준수 여부 등이다.

동법의 특징은 정보개시 내용이나 대상 기관이 광범위한 만큼, 사용자나 지정기관에 대한 정보개시를 외부기관 정보개시에 우선하고, 그렇지 못한 경우에 대한 합리적인 이유를 요구하는 것이다. 이렇게 사용자 등에 대한 정보개시가 우선되는 이유는 기업 외부자에 대한 정보개시에 의해 신용저하 등의 사용자 불이익을 억제하고, 기업 내부에서 문제를 해결하는 것이 바람직하다는 가치판단이 있다<sup>47)</sup>.

47) 國武英生, 「イギリスの公益情報開示法」, 『労働法律旬報』, 第1545号, 2003, p.24.

#### 다. 불이익처분에 대한 구제

동법의 제정에 의해, 보호되는 정보개시를 이유로 불이익을 받지 않을 권리, 보호되는 정보개시를 이유로 한 해고가 당연히 불공정한 해고로 간주되는 점, 중간(잠정) 구제제도가 이용가능한 점, 정보개시를 하지 않는다는 취지의 합의(gaging clause)는 무효라는 점(제43J조) 등이 명확히 규정되었다.

##### 1) 불이익을 받지 않을 권리

근로자가 보호되는 정보개시를 한 것을 이유로 사용자에게서 어떠한 불이익도 받지 않을 권리를 규정하고 있다(제47B조(1)). 불이익의 예로는, 승격차별이나 임금차별, 징계처분, 배치전환 차별, 또는 하청근로자 등에 대한 계약해제 등을 들 수 있다. 나아가 사용자의 부작위에 의한 불이익도 포함되나 채용차별은 불이익에 해당되지 않는다.

불이익처분을 받은 근로자는, 고용심판소(Employment Tribunal)에 제소할 수 있다(제48조(1)). 제소는 불이익이 있는 날(계속적인 불이익의 경우 최후일)로부터 3월 이내에 제소하여야 하나(제48조(3))<sup>48)</sup>, 3개월 내의 제소가 곤란한 경우, 고용심판소가 합리적이라고 생각하는 기간 내의 제소가 허용된다. 고용심판소가 불이익취급 제소에 정당한 이유가 있다고 인정하는 때에는, 구제명령 또는 보상금 지불을 명할 수 있다(제49조(1)). 보상금은 사용자의 침해행위와 발생한 손해, 모든 사정을 감안하여 합리적인 액수를 산정한다(제49조(2), (3))<sup>49)</sup>. 불이익처분에 대한 입증책임은 사용자에게 있다(제48조(2))<sup>50)</sup>.

근로자가 보호되는 정보개시를 이유로 해고된 경우, 당해 해고는 당연히 불공정해고로 간주(제103A조)되므로, 이 경우 고용심판소는 해고의 합리성에 대하여 판단하지 않는다<sup>51)</sup>. 해고사유가 복수인 경우, 보호되는 정보개시가 해고

48) 우리나라의 노동조합법(제82조), 기간제및단시간근로자보호등에관한법률(제9조) 등에서도 3개월을 규정하고 있다.

49) 보상금은 상한이 없고, 불공정해고 자격요건상 근속기간 요건은 요하지 않는다. 제정법상으로는, 1년 이상 근속한 근로자는 불공정하게 해고되지 않을 권리가 있고, 그 구제방법으로는 1차적으로 복직이나 재고용, 2차적으로 보상금 지불(상한액 있음)이 규정되어 있다(小宮文人, 앞의 책, p.160 이하 참조).

50) 우리나라의 남녀고용평등법(제30조), 기간제및단시간근로자보호등에관한법률(제9조제4항)도 입증책임은 사용자가 부담한다.

의 진짜 이유(principal reason for dismissal)이면 당연히 불공정해고로 된다. 또한 정리해고에서 정보개시 여부를 기준으로 근로자를 선택하면 불공정해고가 된다(제105(6A)조).

## 2) 중간(잠정)구제(interim relief)

보호되는 정보개시를 이유로 해고된 근로자는 고용심판소에 중간 구제를 신청할 수 있고(제128조), 고용 종료일로부터 7일 이내에 하여야 한다(제128조). 고용심판소는 제128조(1)에서 규정한 이유로 해고되었다고 강하게 전망되는 경우에는 재고용<sup>52)</sup>, 복직<sup>53)</sup> 혹은 고용계속명령을 발할 수 있다(제129조).

## 3. 소결(시사점)

이상에서 검토한 영국법의 특징은 다음과 같다.

① 먼저 사기업의 근로자를 적용대상으로 하는 점이다. 다른 나라에서는 통상 공무원을 대상으로 하는 법률이 다수 존재하나, 사기업 근로자를 대상으로 하는 법률은 적다<sup>54)</sup>. ② 사용자에게 대한 정보개시를 우선시하고 기업 외부에 대한 정보개시는 2단계의 체계로 되어 있다. ③ 불이익처분에 대한 입증책임이 사용자측에게 전환되는 점이다. ④ 근로자의 구제수단이 강화된 점이다. 즉 불이익을 받지 않을 권리의 선언, 해고의 당연무효규정, 중간 구제제도 도입 등을 들 수 있다. ⑤ 근로자의 사용자에게 대한 수비의무가 동법의 보호를 부정하는

51) 小宮文人, 앞의 책, p.161 이하 참조. 이외에도 자동적 불공정해고로는 ① 조합원 또는 노조활동을 이유, ② 임신 또는 출산휴가 취득, ③ 건강 또는 안전관리에 관한 구제, ④ 제정법상 고용보호권 요구, ⑤ 상점에서 일용일 취로 거부, ⑥ 직업연금 수탁자의 활동, ⑦ 최저임금법·근로시간 규칙과 관련된 요구, ⑧ 인종·성 또는 장애를 이유로 하는 해고 등이다(H. Collins. K. Ewing. McColgan, "Labour Law- Text and Materials", Hart, 2001, p.563).

52) 재고용은 복직이 가능하지 않을 경우, 근로자가 당해 사용자, '사용자의 승계인 또는 관련기업의 사용자에게 전직과 동등한 직 또는 그 밖의 적당한 직에 고용'되는 것이다(제115조).

53) 복직은 '근로자를 모든 점에서 해고가 없었던 것과 같이 취급'하는 것이다(제11조). 따라서 통상적 수익 및 근속기간(선입권, 연금수급권 등) 등 근로자의 모든 권리가 회복된다.

54) 미국의 1978년 공무원개혁법(Civil Service Protection Act 1978), 1989년 연방내부고발자 보호법(Federal Whistleblower Protection Act 1989)는 공무원만이 대상이다.

요소가 되지 않는다고 명시한 점이다<sup>55)</sup>. 이러한 점을 종합적으로 감안하면 세계에서 가장 앞선 법률이라고 평가될 수 있다<sup>56)</sup>.

한편 동법이 직장에서 공익과 관련한 정보개시를 하는 데 크게 영향을 미친다고 확신하는 희망적 관측이나 이유로는, 법시행 후 최초 3년간에 있어 1,200건이 동법에 근거하여 제소되고<sup>57)</sup> 1천만 파운드 이상이 매년 보상금으로 재정(裁定)되었으며<sup>58)</sup>, 2003년까지의 최고액은 80만 5천 파운드였다<sup>59)</sup>. 그리고 이를 통하여 내부의 대응기구가 설치되고 직장문화가 바뀌게 된다고 볼 수 있다.

## IV. 일본의 공익통보자보호제도

### 1. 기존의 노동법적 보호

일본에서는 종래 내부고발에 대하여는 통일적인 보호법규는 없었으나 개별 법령에 의해 보호되어 왔다<sup>60)</sup>. 범위반의 신고에 대하여 해고나 기타 불이익처분이 금지된 경우가 있다<sup>61)</sup>. 그리고 이와 같은 내부고발 등이 해고나 징계처분의 대상이 되고 있어 이의 적법성이 법원에서도 다투어져 왔다<sup>62)</sup>.

그와 같은 명문의 불이익취급 금지규정의 대상이 되지 않는 내부고발의 경우에는 근로자의 표현의 자유나, 조합활동으로 행해진 경우의 조합활동의 보장의 관점과, 당해 행위에 의해 사용자에게 가져올 명예나 신용훼손의 쌍방을 감안

55) 공익정보를 개시(내부고발)하더라도 노동법상의 수비 의무에 의하여 근로자가 불이익을 보는 경우가 있을 수 있다.

56) 國武英生, 「イギリスの公益情報開示法」, 『労働法律旬報』, 第1545号, 2003. 2. 10, p.24.

57) 2years back, 3years forward, 10years old: Report of Public Concern at Work, 2003 (PCAW, London, 2003).

58) The Guardian 2003년 4월 10일.

59) Whistleblowing Case Summaries(Public Concern at Work, London, 2003).

60) 원자로 등 규제법 제66조의 2, 국가공무원 윤리헌장(2000년 정령 제101호) 등이 있다.

61) 노동기준법 제104조, 노동안전위생법 제97조, 임금지불확보법 제14조, 노동자파견법 제49조의 3에서 범위반 신고에 대하여 ‘해고 기타 불이익한 취급을 하여서는 아니된다’고 규정하고 있다.

62) 해고나 징계처분을 둘러싼 사례로는 島田陽一, 「労働者の内部告発とその法的論点」, 『労働判例』, 第840号, 2003, p.5 참조.

하여 이를 성실의무 위반, 복무규율 위반, 기업질서 위반 등으로 문책할 수 있는지 여부가 해고권 남용법리(노동기준법 제18조의 2)이나 징계권남용법리)에 의해 판단된다. 이때의 판단 틀은, 당해 고발의 내용(진실인지 진실이라고 믿는데 상당한 이유가 있는지), 고발의 목적(공익·사익의 어느 쪽을 목적으로 하는지), 수단·방법(통보기관이나 내부적 시정노력의 유무도 고려) 등을 종합 고려하여 하게 된다<sup>63)64)65)</sup>.

한편 근로자의 기업에 대한 표현의 자유는 근로자 양심에 의한 것과 노조활동 또는 쟁의행위와 관련된 것이 있을 수 있다. 후자의 노조활동으로 행한 기업(사업주, 경영담당자 등을 포함)에 대한 비난과 고발은 근로조건 향상과 노조의 단결권 침해에 대한 방어라는 범위 내에서는 정당한 노조활동에 속한다<sup>66)</sup>. 이러한 단결활동과 관련한 고발을 이유로 차별과 정당한 이유 없는 부서배치 등 부당한 처우(직장 내 따돌림)는 부당노동행위에 해당되며, 부당노동행위법리로 해결하여야 한다<sup>67)</sup>.

## 2. 공익통보자보호법

### 가. 제정 배경

일본의 경우 기업의 부정행위는 水俣사건의 환경오염문제에서 현재화하고, 1990년대의 버블 붕괴기에서 大和銀行 뉴욕지점 국채거래부정사건 등 다수의 금융부정사건, 근래의 JOC東海村臨界事故, 雪印食中毒事件, 三菱自動車工業클

63) 일본 판례로는 大阪이즈미市民生協사건(大阪地界支判 2003. 6. 18 판례타임즈 1136호, p. 265. 단, 상기 3점에 부가하여 고발 내용의 당해 조직체 등에서의 중요성도 요소로 하고 있다), 토나미운수사건(富山地判 2005. 2. 23 노동판례 2005. 2. 23 891호, p.12), 아와즈(어드벤처월드)사건(大阪地裁 2005. 4. 27, 노동판례 897호, p.26, 일본경제신문사(기자 HP)사건. 동경지판 2002. 3. 25 노동판례 827호, p.81 등.

64) 종래의 판례는 내부고발의 보호요건으로서 내부고발의 공익성을 필요로 하여 왔으나 반드시 명확하다고 하기 어렵다(男澤才樹, 「内部告發・國益通報の法的保護—公益通報者保護法制定を契機として」, 『ジュリスト』, 第1304号, 2006. 1, p.157).

65) 상하급법원간에 판결 결과가 달라진 사례로는 敬愛學園事件(1·2심은 해고 부당, 대법원 해고 정당(最1小判 1994. 9. 8)), 宮崎信用金庫事件(1심은 원고청구 기각, 2심은 부당해고 인정) 등이 있다.

66) 대판 1998. 5. 22, 98다2365.

67) 송강직, 「노동조합의 언론의 자유」, 『노동법연구』, 제13호, 2002, p.279 이하.

레이隱蔽事件, 日本햄輸入牛肉混入事件, 東海電力原發檢査虛偽記載事件 등 계속 이어지고 있다. 2000년대 이후 이러한 불상사는 모두 기업 내부에서의 고발이 계기가 되어 밝혀진 것이다. 이에 따라 공익통보자 보호제도를 확립하여 법령 준수를 확보하고 소비자 보호이익을 보호할 필요성이 있다는 인식이 높아졌다. 이러한 배경하에 중요 입법 제정으로는 이례적으로 빨리 입법 작업이 추진되어<sup>68)</sup> 2004년 6월 14일에 성립하여 2006년 4월 1일부터 시행되었다.

#### 나. 주요 내용

이 법은 공익통보자의 보호 및 사업자에 의한 국민의 생명, 신체, 재산 기타 이익에 관련된 법령 규정 준수를 목적으로 하고, 공익통보를 이유로 하는 근로자 해고무효 등을 정한 민사 물 부분과 공익통보에 관한 사업자 및 행정기관이 해야 할 조치를 정한 부분 등이 있다.

여기에서는 이 법의 요점을 설명하고, 해고법리와 연계한 동법의 운용에 대하여 검토하고자 한다.

##### 1) 정의(법 제2조)

“공익통보”는 ① 노동자가, ② 부정한 목적이 아니고, ③ 노무제공선(근로자가 직접 노무를 제공하는 사업주를 말함) 내부에 있어, ④ 통보대상 사실이 발생하였거나 막 생기려는 경우 요지를 ⑤ 일정의 통보기관에 통보하는 것이다.

여기에서 ① “노동자”는 노동기준법 제9조의 노동자(직업의 종류를 불문하고, 사업 또는 사업소에 사용되는 자로, 임금을 지불받는 자)이다. 여기에는 정사원 외에 파트타이머나 아르바이트, 계약사원, 파견노동자 등 비정규직 노동자나 공무원도 포함된다.

② “부정한 목적”이란, 부정하게 자기 이익을 도모하고 타인에게 손해를 가하는 것과 같이, 공서양속이나 신의칙에 반하는 목적의 통보 등 사회통념상 위법성이 높은 목적이다. 여기에서는, 공익통보에 해당하지 않는다고 주장하는 측이 부정 목적을 입증해야 한다.

68) 落合誠一, 「公益通報者保護制度立法の意義」, 『損害保險研究』, 第65卷 第3・4号, 2004, p. 129.

- ③ “노무제공기관”이란, 공익통보의 대상이 되는 법령위반행위 주체에 관한 사항으로, 행정기관도 포함된다. 또한 노동자를 직접 고용한 사업자뿐만 아니라, 파견노동자의 경우 사용자사업주와 노동자가 타사업자와의 계약에 근거하여 반복 계속적으로 노무를 제공하는 경우 노무를 제공받는 거래 사업자도 포함된다.
- ④ “통보대상 사실”은, 국민의 생명, 신체, 재산 기타 이익에 관련된 법률로서 공익통보자보호법의 별표 및 정령(우리나라의 시행령에 해당)에 열거된 법률(형법, 식품위생법 등)에 규정하는 범죄행위 및 최종적으로 형법에 의해 실효성이 담보되는 법령위반행위이다<sup>69)70)</sup>. 또한, 지역에 따라 보호되는 통보 범위에 차이가 생기는 것이 적당치 않으므로, 조례에 위반하는 행위는 통보대상 사실에 포함되지 않는다. 또한, 사업자와는 전혀 관계없는 생활상의 법령위반행위는 대상 외이다.
- ⑤ “통보기관은 (가)노무제공기관 등, (나)처분 등의 권한을 가진 행정기관, (다) 기타 사업자 외부의 세 종류로 나뉘어지고, 이들 통보기관별로 보호요건을 정하고 있다.
- (가) “노무제공기관 등”에는 노무제공기관 혹은 노무제공기관이 미리 정해진 자이다. 전자로는 직접의 사용자, 파견노동자나 도급 등의 경우 사용자사업주 등, 후자의 경우로는 그룹기업 공통의 지원(Help)라인, 사외 변호사, 노동조합 등을 통보기관으로 정할 수 있으리라 생각된다.
- (나) “처분 등의 권한을 가진 행정기관”이란 통보대상 사실에 대해 개별 법률에 근거하여 조사권한이나 시정권한을 가진 행정기관이다. 또한, 공익통보자가 실수로 권한이 없는 기관에 통보한 경우에는, 접수받은 기관에서 공익통보기관이 되는 행정기관을 안내(敎示)하도록 되어 있다.

69) 이에 따라 동법의 보호대상이 되지 않은 고발행위도 노동기준법 제18조의 2의 해고권남용법리를 적용하는 종래의 판례 범주에 의해 당연히 보호될 수 있고, 동법 제6조는 이를 확인한 것이다(荒木尚志, 「内部告發・公益通報の法的保護—公益通報者保護法制定を契機として」, 『ジュリスト』, 第1304号, 2006. 1, p.150). 반면 ‘공익통보자보호법의 유추적용한다’는 견해가 있다(升田純 「公益通報者保護法の評価と今後の課題」, 『ひろば』, 第58卷 第2号, 2005, p.40).

70) 이와 관련하여 菅野和夫 교수는 “재판례가 본법의 규정에 의해 보호되지 않는 불이익취급사례에서도 본법이 설정한 공익통보자 보호의 취지를 참고하여 판단해 가리라고 생각한다.”(『労働法(第7版)』, 弘文堂, 2005, p.365).

(다) “기타 사업자 외부71)”란, 피해확대 방지 등을 위해 필요하다고 인정되는 자료, 보도기관이나 소비자단체 등 통보대상 사실에 따라 폭넓은 주체가 대상이 될 수 있다. 또한 공해 피해를 받을 우려가 있는 주변주민 등, 법령위반행위로 피해 우려가 있는 자도 포함한다. 한편, 폭력단이나 경쟁회사 등과 같이 통보함으로써 노무제공선의 정당한 이익이 훼손될 우려가 있는 자는 제외된다.

익명의 통보에 대하여는 통상 통보자가 특정되지 않아 불이익취급이 없으므로 법의 대상 밖이다. 단, 통보 후에 통보자가 특정되는 경우, 본법의 대상이 된다.

## 2) 해고 등의 무효, 불이익취급 금지(법 제3조~제5조)

법에서는 공익 통보자 보호에 의해 공익 실현과 사업자 등 정당한 이익 보호와의 균형 도모의 관점에서 통보기관별로 다른 보호요건을 정하고 있다. 공익 통보자가 통보기관별로 정해진 요건(아래 ①~③)을 만족한 경우에는, 공익 통보를 이유로 사업자가 행한 해고 및 노동자과건계약 해제는 무효가 되고, 불이익취급은 금지된다. 불이익취급에는, 징계처분에 해당하지 않는 훈계나 엄중주의, 인사나 급여상 차별적 취급에 오로지 잡무만 시키는 사실상 불이익취급도 포함된다. 불이익취급의 위반에 해당되는 경우에는 당해 취급은 위법으로 판단되어, 손해배상청구의 대상이 된다72).

① “노무제공기관 등”에의 공익 통보에 대하여는, 통보대상 사실이 생기거나 생긴다고 생각하고 통보한 경우에는 해고 등의 불이익취급이 금지된다. 사업자 내부에의 공익 통보의 경우, 통보 내용이 외부에 유포되지 않았지만 실제로는 진실이 아닌 경우에도, 사업자의 정당한 이익이 부당하게 손상될 우려가 적으므로 다른 통보기관과는 달리, “믿기에 충분한 상당 이

71) 동법 적용 이전 사례로서 해외어업협력재단사건(東京高判 2004. 10. 14, 勞働判例 第885号, p.26)에서 理事에 대한 고발문송부를 외부통보라고 판시한 것은 의문이다.

72) 白川欽也, 「解説·公益通報者保護制度」, 『季刊勞働法』, 第213号, 2006, pp.88~97. 그러나 다른 견해로는 노동법 분야에서의 ‘불이익한 취급을 하여서는 아니된다’는 문언은 강행규정으로 해석되고 있어, 법률행위는 무효로 보는 것이 통상이라고 한다(荒木尙志, 앞의 논문 p.150).



유”까지 요구하지는 않는다.

② “처분 등의 권한을 가진 행정기관”에 대한 공익 통보에 있어서는, 통보대상 사실이 생기거나, 생긴다고 믿기에 충분한 상당한 이유가 필요로 한다. 여기에서는 법령위반행위의 발생 또는 그 개연성을 뒷받침할 내부자료 등의 근거를 필요<sup>73)</sup>로 한다. 행정기관도 사업자 외부의 주체이므로 진실 아닌 통보에 의해 사업자의 정당한 이익이 손상될 우려가 있다. 한편, 행정기관의 직원에는 수비의무가 있으므로 기타 사업자 외부보다 요건이 완화된다.

③ “기타 사업자 외부”에 대하여는, 위 ②의 요건 외에 다음 어느 하나에는 해당할 필요<sup>74)</sup>가 있다. 첫째, 내부나 행정에 통보하면 불이익취급의 우려가 있는 경우(동료가 공익통보 후에 좌천된 사례가 있는 경우 등)

둘째, 내부통보로는 증거인멸 등의 우려가 있는 경우(통보대상 사실이 사업자 전체로 행해지는 경우 등)

셋째, 사업에게서 정당한 이유 없이 내부나 행정에 통보하지 않도록 요구된 경우(상사에게서 사업자 내부의 지원 라인이나 행정기관에의 통보를 함구토록한 경우 등)

넷째, 서면으로 내부통보 후 20일 이내에 조사개시 통지가 없는 경우 또는 사업자가 정당한 이유 없이 조사하지 않는 경우

다섯째, 사람의 생명 혹은 신체에의 위해가 발생하는 급박한 위험이 있는 경우 또한 ② 또는 ③의 요건을 충족한 경우에는 노무제공기관에의 통보를 거칠 필요 없이 직접 행정기관 또는 기타 사업자 외부에 통보도 가능하다. 그러나 기관간 통보의 우선순위는 없다. 또한, 이들 규정은 원자로등규제법이나 노동기준법 등의 법령과 같이, 통보자의 불이익취급을 명시적으로 금지하는 타법령의 적용을 막지 않는다. 이 법이 정한 요건에 해당하지 않는 통보에 대하여는, 종래와 같이 노동기준법 제18조의 2 등의 일반법리에 의해 사안별로 통보자 보

73) 뒷받침할 자료의 입수에 관한 관례에서, 신용정보 등에 관한 문서 복사가 절도죄나 부정행위에 해당한다고 문제된 바 있다(宮崎信用金庫事件 福岡高宮崎支判 2002. 7. 2). 공익 목적이라도 일률적으로 면제되지 않는 점을 유의해야 한다(荒木尙志, 앞의 논문, p.154).

74) 요건으로 ‘기타 외부 통보가 적절한 경우’ 등의 일반적인 보호요건을 두는 것은, 예측가능성을 저해하여, 사건별로 법적 다툼이 될 우려가 있어 통보자보호에 연결되지 않는다는 지적이 있다(內閣府, 『公益通報者保護法の 逐條解説』, p.47).

호가 도모된다(법 제6조). 공무원은 신분보장이나 징계사유가 법정화되어 있어, 공익보호법의 취지에 따라 공무원법제를 적용한다(법 제7조).

### 3) 통보자, 사업자 및 행정기관의 의무

#### ① 통보자의 노력의무

공익 통보를 하는 노동자는 타인의 정당한 이익 또는 공익을 해하지 않도록 노력해야 한다. 그리고 공익 통보에 의해 제3자의 개인정보를 흘리는 등 타인의 정당한 이익이나 해한 경우에는 민사 또는 형사책임을 지는 경우도 있다.

#### ② 사업자의 노력의무(법 제9조)

서면으로 공익 통보를 받은 사업자는 시정조치 등을 지체 없이 통보자에게 통지하도록 노력해야 한다.

#### ③ 행정기관의 의무(법 제10조~제14조)

공익 통보를 받아 처분 등의 권한을 가진 행정기관은, 그 권한에 근거하여 필요한 조사나 조치를 취하는 것으로 되어 있다. 이에 의해 행정기관에 의한 감시, 시정기능이 한층 발휘될 수 있다. 조사가 필요한지 여부나 조치의 적당 여부는 당해 조사, 조치권한을 가진 행정기관의 재량이 인정된다. 통보대상 사실이 범죄행위를 내용으로 하는 경우에는 수사기관이 통보기관에 포함되며, 형사소송법에 독자의 절차가 있으므로 이에 따른다.

### 다. 소결(시사점)

먼저 이와 같은 문제를 내부에서 고발하기 어려운 일본의 구조적·사회문화적 여건을 감안하여 제도화된 것이므로 적절한 대책이라 하겠다. 그리고 동법은 국가 행정기관과 민간기업 등을 일괄 적용대상으로 하고 통보대상기관의 범위도 넓다는 점을 높이 평가할 수 있다. 그러나 기업내 자율 해결을 우선<sup>75)</sup>으로 하고 행정기관이나 사업자 외부고발 요건을 상대적으로 제한하였다. 이에 따라 공익 통보의 요건에 미흡하거나, 요건에 해당되더라도 공익 통보시 노동자가 고용관계를 유지하기 어려운 경우도 쉽게 상정할 수 있으므로 활성화에는

75) “조직이 자주적으로 위법행위 방지의 시스템을 구축하도록 인센티브 부여를 제도로써 입법화해야 한다”는 주장이 있었다(落合誠一, 앞의 논문, p.132, 149 참조).

제약이 예상된다. 동법에서도 이 점을 감안하여 금지대상인 불이익취급의 범위를 징계처분에 해당하지 않는 경미한 부분까지 포함하여 포괄적으로 규정하였으나 실효성 여부는 좀더 운용실태를 보고 평가할 필요가 있다.

한편, 동법에 대하여는 5년 후에 재검토가 예정(부칙 제2조)되어 있으므로, 기업 내부절차 등에 대한 요건이 정비가 필요하리라고 본다. 그리고 어느 방법으로 어느 정도까지 자료를 수집해야 하는지도 금후의 과제가 될 것이다<sup>76)</sup>. 동법 제정이나 기업의 사회적 책임(CSR : corporate social responsibility), 준법경영 등의 흐름을 받아, 취업규칙에 내부통보자 관련규정을 두고, 이를 권장하고 나아가 일반적인 내부통보 의무의 존재를 논하는 견해까지도 있다<sup>77)</sup>. 따라서 동 제도에 대한 일본 사회의 관심과 기대는 높다고 볼 수 있다.

## V. 비교법적 검토 및 시사점

이상에서 근로자 내부고발제도와 관련하여 미국, 영국, 일본의 기존 노동법적 보호의 특징을 살펴보고, 내부고발에 대한 일반법 제정 노력이나 개별 법령 등의 보호방안을 두루 살펴보았다. 이를 토대로 먼저 근로자에 대한 내부고발에 대한 우리나라의 노동법적 보호방안에 대한 실태와 한계를 분석하고 그 토대 위에 일반법 제정의 필요성, 제도 설계에 대한 구체적인 제언 및 기대효과를 살펴보고자 한다.

### 1. 노동법적 보호와 한계

우리나라의 경우 근로기준법 제107조, 산업안전보건법 제52조, 임금채권보장법 제21조 등에 의하여 사용자측에 각각의 법률위반 사실이 있다는 정보를 행정관청에 신고하는 것을 인정하고 있다. 그 신고를 이유로 근로자에게 해고 기타 불이익취급이 금지되고, 이에 위반하면 벌칙이 부과된다. 즉 기업의 위반

76) 男澤才樹, 앞의 논문, p.160.

77) 岩出誠, 『實務労働法講義』, 民事法研究会, 2004, p.294.

행위를 내부고발하는 것이 법률로 규정됨으로써 결과적으로 그 범위 내에서 수비의무는 면제되는 것을 의미한다. 노동위원회에 부당노동행위 등에 위반한 것을 신고하거나 증언 기타 증거 제출을 이유로 그 근로자를 해고하거나 불이익 취급을 금지하고 있다(노조법 제81조 제5호). 그리고 2007년 7월 시행되는 비정규직보호입법<sup>78)</sup>에서도 차별적 처우의 시정신청 및 이와 관련한 노동위원회 참석·진술, 시정명령 불이행의 신고 등에 대하여 해고 기타 불리한 처우를 금지하도록 규정하고 있다. 우리나라의 경우에는 노동법규에 일부 내부고발을 보호하는 규정이 마련되어 있으나, 법의 원활한 집행이라는 행정 목적의 실현에 일차적인 목적이 있다는 점에서 근본적인 한계가 있다.

한편 근로자의 기업에 대한 표현의 자유는 근로자 양심에 의한 것과 노조활동 또는 쟁의행위와 관련된 것이 있을 수 있다. 후자의 노조활동으로 행한 기업(사업주, 경영담당자 등을 포함)에 대한 비난과 고발은 근로조건의 향상과 노조의 단결권 침해에 대한 방어라는 범위 내에서는 정당한 노조활동에 속한다<sup>79)</sup>. 이러한 단결활동과 관련한 고발을 이유로 차별과 정당한 이유 없는 부서배치 등 부당한 처우(직장내 따돌림)는 부당노동행위에 해당되며, 부당노동행위법리로 해결하여야 한다<sup>80)</sup>.

한편, 공해 고발과 같은 기업측의 반사회적 행동의 경우에는 고발이 ‘정당한 조합활동’으로 되어, 비밀유지의무는 면제된다<sup>81)</sup>. 그러나 회사의 생산기종, 대수, 원가, 판매수입 등을 정당 회의에서 공표한 것은 정치활동에는 해당되나 조합활동으로는 보호되지 않는다<sup>82)</sup>.

78) 적용대상으로는 기간제 및 단시간노동자(기간제및단시간노동자보호등에관한법률) 및 파견노동자(노동자파견법)가 해당된다.

79) 大判 1998. 5. 22, 98다2365.

80) 송강직, 앞의 논문 p.279 이하.

81) 日本計算器事件, 京都地峰山支判 1971. 3. 10 노민집 22권 2호, p.187.

82) 일본의 판례로는 古河鑛業事件, 前橋地判 1975. 3. 18 노민집 32권 1호, p.169; 동경고판 1980. 2. 18 노민집 31권 1호, p.49.

## 2. 일반법 제정방안 검토

### 가. 법 제정 필요성

우리나라의 경우에도 대기업의 잇따른 금융비리 등에 있어서 내부자 고발 필요성 문제가 계속하여 제기되어 왔고, 기업 입장에서든 준법감시부서를 강화하는 등의 노력이 이루어지고 있다. 그러나 내부고발제도에 대하여는 독립법이 없고 부패방지법(2001. 7. 24 제정, 법률 제6494호)에서 부패방지 수단으로 채택된 바, 공무원을 대상으로 민형사상 감면규정과 함께 고용관계 회복규정을 두고 있어 대상 면에서 근원적인 한계가 있다. 그리고 근로자를 보호하는 노동법 영역에서도 내부고발 근로자를 근원적으로 보호할 수 있는 법적 근거는 매우 취약하다<sup>83)</sup>. 그리고 미국의 경우와는 달리 각종 개별 법령에서도 공익보호 등의 관점에서 내부고발자를 보호할 제도적 장치도 미비하다.

또한 우리나라의 경우 기업 조직이나 국민일반의 준법의식이 낮은 수준이고 내부고발자에 대해 호의적이지 않은 조직문화 등을 감안할 때 내부고발자 보호에 대한 일반 법제화에 대한 필요성은 높다고 생각된다<sup>84)</sup>. 과거 대부분의 내부고발 사례에 있어 비록 사실로 판명되더라도 고발자는 조직을 떠나야 하는 등 많은 사회경제적인 불이익이 있었던 것이 사실이다. 특히 재벌의 부정회계나 대규모 금융스캔들이 경제사회에 미치는 파장을 고려할 때 이제는 내부고발제도 도입을 본격적으로 논의할 시점에 왔다고 할 것이다<sup>85)</sup>. 한편, 최근의 투명경영 등에 대한 요구는 기업의 사회적 책임(CSR : corporate social responsibility)에 대한 요구로 제기되고 있어<sup>86)</sup> 사회 각 집단이 투명성과 준법성을 갖추기 위

83) 사업주가 근로기준법 등에서 관련 법령에 위반하였음을 근로감독관에 통보하였다는 이유로 해당 근로자를 해고 또는 불이익조치할 수 없다고 규정하고 있다.

84) 공직선거법에서 금품이나 향응을 받은 경우 유권자에게도 해당 금액의 50배의 벌금을 물리고, 불법행위 고발시 포상금을 주도록 하여 선거문화를 획기적으로 바꾼 것은 매우 긍정적인 현상이다.

85) 관련 사건으로는 뇌물공여, 내부자거래 등이 문제가 된 삼성전자사건(서울고법 2003. 11. 20, 2002나9631), 한보건설 부당대출에 관련한 제일은행 대표주주소송(대판 2002. 3. 15) 등 기업의 금융 스캔들 등 각종 불법행위가 사회적으로 수시 문제화되고 있다.

86) 이장원, 「사회적 관점에서 본 1997년 노사관계 체제」, 개원 18주년기념토론회 자료 “일자리중심경제, 사람중심경영” 한국노동연구원, 2006. 9. 20. pp.61~96, 김인재, 「CSR의 노동법적 함의」, 한국노동법학회 2006년 추계학술대회, 2006. 10. 14.

한 제도적 기반으로서도 의미가 클 것이다.

앞에서 살펴본 선진각국의 예를 보면 먼저 미국의 경우에는 일찍부터 내부고발자에 대한 보호법제가 발달하여 왔다. 그리하여 연방법과 주법 그리고 노동법과 개별 법령에서 다양한 형식으로 관련법 규정이 존재한다고 보겠다. 반면, 영국과 일본은 근래에 발생한 환경·안전·금융 등에 있어서의 잇따른 대형사고의 발생 원인으로 내부고발의 봉쇄가 있었다는 반성에서 내부고발자 보호에 대한 일반법을 제정하기에 이르렀다. 특히 영국의 경우 유럽인권규약(European Conventions on Human Rights)을 국내법화한 1998년 인권법 제정 이후 가능한 모든 국내법을 위 규약에 일치시키려는 노력도 동법 제정의 배경이다. 우리나라의 경우에도 내부고발에 대한 사회적 인식이나 문화가 거의 없는 상태에서 각종 조직내 비리 등이 끊이지 않고 있으므로 영국이나 일본의 경우처럼 내부고발자보호제도에 관한 일반법 제정이 필요하다고 본다<sup>87)</sup>. 이하에서는 영국, 미국, 일본 등의 선진국의 입법을 참조하여 우리나라에서 일반법 제정시 구체적인 방향을 쟁점별로 검토하여 본다.

#### 나. 고발 대상

미국의 경우에는 연방공무원의 경우에는 법률이나 규칙 위반 이외에도 관리의 부정, 재산 낭비, 권한남용 등 범위가 넓다. 민간기업의 경우에는 주별, 개별법 별로 다양하게 정해지는데, 공중위생, 환경, 증권거래관련 법규, 근로자보호, 환경보호 등이 있으며, 일부 주에서는 일반적인 내부자 고발보호규정을 두기도 한다. 영국의 경우에는 공익정보개시법에서 범죄행위(criminal offence), 법적인 무위반행위 이외에도, 안전위생 위험, 환경파괴행위 등 다양하게 규정하고 있다. 반면, 일본의 경우에는 국민의 생명, 신체, 재산 기타 이익에 관련된 법률에서 규정하는 범죄행위 및 최종적으로 형법에 의해 실효성이 담보되는 법령위반행위로 제한하고 있다.

우리나라의 경우 고발대상은 국가별·법령별로 범위가 다양한 바, 일차적으

87) 미국의 경우에는 내부고발 문화가 이미 발전되어 있고 연방제하에서 연방과 주의 각종 개별 법령에 의한 내부고발자보호제도도 발달하였으므로 일반법 제정의 필요성이 상대적으로 적다고 보겠다.

로 금융회계, 안전, 환경, 공중위생 등에 있어서의 범위반이나 범죄행위를 포함하는 것을 고려할 수 있다. 그리고 범위반까지는 아니더라도 공공의 이익이 되는 분야(예를 들어 소비자보호, 환경보호 등)에 대하여는 기업의 준범이행실태와 사회적 필요성을 감안하여 검토할 필요가 있다.

#### 다. 적용대상자

영국의 경우에는 보호대상자는 고용권법 제230조 제3항에 정의된 ‘근로자’뿐만 아니라, 파견근로자(agency workers), 도급근로자(independent contractor), 국민보건서비스에서 종사하는 의료관계자, 직업훈련자를 포함하여 포괄적으로 규정한다. 반면, 일본과 미국의 경우에는 일반적으로 공무원과 민간근로자(파견근로자 포함)를 포함한 근로자가 해당된다. 그러나 미국의 일부 주나 개별법에 따라서는 계약근로자나, 원·하청업체 종업원까지 포함하기도 한다.

우리나라의 경우 일본이나 미국과 같이 일차적으로 근로기준법상 근로자가 포함되어야 된다. 그리고 파견근로자도 파견법상 사용사업주에 대한 고발도 인정하는 것이 바람직하다. 다만, 제조업, 건설업 등의 사내하청근로자의 경우 원청기업에 대하여 적용될지에 대하여는 신중한 검토가 필요하나 고발대상을 범위반사항으로 한정한다면 준범의식제고 차원에서라도 긍정적으로 검토할 여지는 있다고 본다.

#### 라. 고발대상 기관

시정의 실효성 제고와 기업의 자기방어 차원에서 기업 내부의 고발은 당연히 허용되고 권장되어야 한다. 그러나 외부고발에 앞서 내부 보고를 우선할 것을 요건으로 하는지에 대하여는 논란이 될 수 있다. 미국에서의 제정법은 통상 이를 요건으로 하지는 않는다. 다만, 일부 주에서는 기업내 보고를 고발근로자보호의 요건으로 하고 있다. 일본의 경우에는 내·외부의 우선순위를 따지지 않으나 외부고발에는 내부고발시 증거인멸 우려 등 추가적인 요건을 필요로 한다. 영국의 경우에는 내부고발을 우선시하고 외부고발에는 범죄의 중대성 등 추가요건을 필요로 한다. 결국 우리나라의 경우에도 내부고발이 가장 바람직하

나 내부고발에 따른 불이익 등을 감안한다면 위법행위의 시급성, 지속성, 중대성 등을 감안하여 외부고발도 병행 검토가 가능하다고 할 것이다.

외부고발시 대상 기관의 범위 설정이 논란이 될 수 있다. 미국의 경우에는 개별법에 따라 다르나 통상 정부기관, 또는 공적기관으로 규정하는 경우가 비교적 많다. 영국의 경우에는 언론기관, 경찰, 지정 외의 기관(금융사업청, 안전위생국 내국세청커미셔너 등)으로 광범위하다. 일본의 경우에도 처분 등의 권한을 가진 행정기관과 기타 사업체 외부(보도기관, 소비자단체 등)으로 규정하고 있다.

우리나라의 경우 일차적으로 권한이 있는 행정관청이 대상이 된다고 보며 다른 행정기관의 경우에는 일본의 경우처럼 권한 있는 기관으로 이첩토록 하면 될 것이다. 다만, 기업과 직접적으로 관련이 없는 언론기관이나 NGO 등에 대한 고발도 있을 수 있다. 지금까지 내부고발이 이들을 통해 이루어져 왔다는 사실<sup>88)</sup>을 감안하면, 이에 대한 보호가 과제라고 볼 것이다. 그러나 내부고발보호가 법제화된다면 NGO 등에 대한 고발에 대하여는 증거인멸, 급박한 위협 등 엄격한 요건을 부과<sup>89)</sup>하는 등 신중히 검토할 필요가 있다. 인터넷 등 익명의 제보에 대하여는, 일본의 경우에서 범의 대상으로 하고 있지 않으나, 추후 대상자가 특정된다면 본법의 적용대상으로 하고 있는 점을 참고할 수 있을 것이다.

#### 마. 고발 절차 및 방법

내부고발자 보호요건에 대하여, 먼저 미국에서는 위법행위 등이 존재한다고 근로자가 성실히 믿은 경우이면 되고, 위법행위가 현실적으로 존재할 것을 요건으로 하는 경우는 많지 않다. 영국, 일본 공히 기관 단계별로 요건을 다르게 규정하고 있다. 영국의 경우 외부기관에 대한 고발에 대하여는 ① 근로자가 성실(in good faith)한 정보개시 여부, ② 근로자의 정보나 주장이 실질적으로 진실하다고 합리적으로 믿고 있는지 여부, ③ 사적 이익을 도모할 목적인지 여부

88) 노상헌 앞의 논문, p.179.

89) 일본의 공익정보개시법에는 엄격한 요건이 상세히 규정되어 있다. 법제화가 이루어지면 행정관청에 대한 내부고발로도 상당 부분 개선이 가능한 점에서 현재 상황과는 달라질 수도 있다고 있다.



로 판단한다. 일본의 경우에도 행정기관 등 외부기관에 대한 고발에는 위법행위가 생긴다고 믿기에 족한 상당한 이유가 필요하다.

우리나라의 경우 고발대상 기관별로 요건을 달리 정할 필요가 있다. 기업 내부인 경우에는 영국이나 일본의 경우처럼 위법한 사실이 발생하거나, 발생한다고 생각하거나, 성실하게(in good faith) 정보를 고발하면 된다고 보고, ‘진실이거나 진실이라고 믿기에 상당한 이유’를 요구할 필요는 없다고 본다. 행정관청 등 외부기관에 대한 고발에 있어서는 진실<sup>90)</sup>이라고 믿는 데 합리성이 있어야 하고, 위법행위 시정이 주목적이 아닌 사적 이익<sup>91)</sup>을 도모할 목적으로 행하여져서는 아니된다고 볼 것이다. 행정관청의 직원들은 특히 해당 기업과의 관계에서 고발자의 신상 등에 대하여 비밀유지의무를 가져야 할 것이다.

#### 바. 불이익처분 금지

일정 요건을 충족한 내부고발에 대하여는 해고 기타 불이익을 못하도록 하는 것이 통상적인 입법례이다. 영국의 경우에는 하청근로자의 계약 해제이나 부작위에 의한 불이익도 보호대상에 포함되나 채용차별은 해당되지 아니한다. 일본의 경우에도 파견계약 해지를 무효로 하고 사실상 불이익처분도 포함된다.

우리나라의 경우에도 불이익처분으로서의 해고 기타 징계처분은 무효로 되고 사용자는 원상회복의무를 지도록 하여야 한다. 그리고 불법행위 책임으로서 사용자의 작위 또는 부작위로 발생하는 손해에 대하여는 손해배상청구의 대상이 된다고 본다. 문제는 내부고발에 의한 사용자의 불이익취급 분쟁에 있어서, 통상 불이익취급의 이유가 경합하게 될 것이다. 이 경우 정당한 근로3권 행사를 이유로 하는 사용자의 부당근로행위 법리를 원용하여 해결할 수 있을 것이다. 즉 불이익취급의 원인이 경합하는 경우에는 내부고발이 없었더라면 불이익처분은 없었을 것이라고 판단된다면 내부고발로 인한 불이익으로 판단하는 것이다<sup>92)</sup>.

90) 고발한 사실이 진실이 아니더라도 그렇게 믿게 된 합리적이고 상당한 이유가 있으면 보호될 수 있으나, 진실이라 하더라도 고발 대상이 아니면 법의 착오와 유사하여 보호대상이 된다고 보기에는 무리가 있다(노상현, 앞의 논문, p.178).

91) 사회적 의의가 공익에 관한 내부고발은 그 행위자체로만 파악해야 하고, 그 목적(동기)은 불문하는 것이 타당하다는 견해가 있다(노상현, 앞의 논문, p.178).

### 사. 구제기구

일본의 경우 별도의 구제기구 없이 민사절차에 따르고, 미국의 경우에는 개별법에 정하는 바에 따른다. 한편, 영국은 불이익취급에 대하여 고용심판소의 구제를 받도록 하고 있다. 그리고 보호되는 정보개시를 이유로 한 해고는 당연히 무효이므로 고용심판소는 해고의 합리성에 대하여 판단하지 않으며, 중간구제 제도가 이용가능한 점, 정보개시를 하지 않는다는 취지의 합의(gaging clause)는 무효라는 점 등이 명확히 규정되었다. 불이익처분을 받은 근로자는, 고용심판소(Employment Tribunal)에 제소할 수 있다. 제소는 원칙상 불이익이 있는 날(계속적인 불이익의 경우 최후일)로부터 3월 이내에 제소하여야 한다. 고용심판소는, 구제명령 또는 보상금지불을 명할 수 있고, 보상금은 사용자의 침해 행위와 발생한 손해, 모든 사정을 감안하여 합리적인 액수를 산정한다.

우리나라의 경우에는 노동위원회가 부당해고, 부당노동행위 그리고 2007년 7월부터는 비정규보호입법에 따른 차별시정을 담당하게 되어 있는 만큼, 노동위원회에서 다루는 것이 합리적이다. 그리고 처리에 있어서는 근로기준법상 부당해고 등의 금지와 근로조합법상의 부당노동행위 구제절차가 참고로 될 것이다. 다만, 현행 법체계상 노동위원회에는 부당해고 등에 있어서는 가치분신청 절차<sup>93)</sup>가 마련되어 있지 않으므로, 영국식의 중간구제제도는 추가적인 검토가 필요하다고 본다.

### 아. 법 제정시 기대효과

이와 같은 내부고발에 대한 일반법이 제정된다면 먼저 공익 목적 등을 위한 내부자 고발을 경원시하는 사회적 인식과 문화를 근원적으로 바꾸는 계기가 될 수 있다. 그리고 기업에서도 준법부서를 강화하는 등 내부비리를 원천적으로 막고 나아가 고발제도를 적극 권장하는 자정 노력을 기울이게 함으로써 각종

92) 근로3권 보장활동의 사실이 없었더라면 불이익취급이 없었을 것이라고 판단되면 부당노동행위 성립을 인정하지는 상당인과관계설이 지배적인 견해이다(임종률·김형배·박상필·심태식·김유성·菅野和夫 등).

93) 다만, 부당노동행위 구제와 관련하여 노동조합 및 노사관계조정법에는 중노위의 신청으로 법원이 확정판결 전까지 중노위 구제명령의 전부 또는 일부를 이행하도록 하는 제도(긴급이행명령제도)를 두고 있다.

사고, 기업도산, 환경 피해 등을 예방할 수 있게 될 것이다. 그리고 이러한 제도화를 통하여 내부고발 문제가 집단적 노사관계 등의 문제로 비화되지 않고 적절한 경로를 통하여 해결됨으로써 불필요한 사회적 마찰 비용을 줄일 수 있게 될 것이다. 그리고 세계로 진출하는 우리 기업이 글로벌 스탠다드나 “기업의 사회적 책임(CSR)”을 다하도록 하는 계기가 되어 브랜드를 높이도록 하는 데 기여할 것이다. 궁극적으로는 이러한 준법 노력들은 고신뢰 사회를 구축토록 하여 우리나라가 선진국으로 진입하는 초석의 하나가 될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김형배. 『노동법(신판 제2판)』. 박영사, 2006.
- 김인재. 「CSR의 노동법적 함의」. 한국노동법학회 2006년 추계학술대회, 2006. 10. 14.
- 노상현. 「내부고발과 근로자의 법적보호」. 『노동법학』 18, 2004.
- 박홍식. 「내부고발제도 발전의 기대와 한계: 몇 가지 제의」. 『형사정책연구』 13(2)(통권 제50호), 2002.
- 송강직. 「노동조합의 언론의 자유」. 『노동법연구』 13, 2002.
- 이건호. 「내부고발자 보호제도에 관한 연구」. 한국형사정책연구원, 2000. 12.
- 이장원. 「사회적 관점에서 본 '97년 노사관계 체제」. 개원 18주년기념토론회 자료 “일자리중심경제, 사람중심경영.” 한국노동연구원, 2006. 9. 20, pp.61~96.
- Collins. H., K. Ewing, McColgan, “Labour Law- Text and Materials.” *Hart*, 2001.
- Deakin S. & G. S. Morris. “Labour Law(3rd. ed.)” *Butterworths*. 2001.
- Lucy Vickers. *Freedom and Speech in Employment*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

- 菅野和夫. 『労働法 [第7版]』. 弘文堂, 2005.
- 國武英生. 「イギリスの公益情報開示法」. 『労働法律旬報』 1545 (2003): 20.
- 國武英生. 「イギリスにおける公益情報開示法の形成と展開—労働者による内部告発と企業活動の在り方に關する一考察—」. 『ジュニア・リサーチ・ジャーナル』 9 (2002): 6.
- 落合誠一. 「公益通報者保護制度立法の意義」. 『損害保険研究』 65 (3・4) 2004: 129.
- 男澤才樹. 「内部告発・公益通報の法的保護—公益通報者保護法制定を契機として」. 『ジュリスト』 1304 (2006. 1): 157.
- 島田陽一. 「労働者の内部告発とその法的論点」. 『労判』 840 (2003): 5.
- 佐藤等. 「労働者の内部告発の内容に眞實性がなく懲戒解雇が有効とされた例アワーズ(アドベンチャーワールド)事件/大阪地裁平成17年4月27日判決(平14(ワ)12887号, 地位確認等請求事件)勞 判897号 26頁」. 『季刊労働法』 212 (2006): 226~235.
- 山川隆一. 「アメリカ合衆國における“内部告発(whistleblowing)”の法的保護」. 『労働旬報』 1552 (2003. 5. 25): 52.
- 森下忠. 「オーストラリアの内部告発者保護法」. 『判例時報』 1539 (1995): 30.
- 小宮文人. 『イギリスの労働法』. 信山社, 2001, p.66.
- 升田純. 「公益通報者保護法の評価と今後の課題」. 『ひろば』 58 (2) (2005): 40.
- 白川欽也. 「解説・公益通報者保護制度」. 『季刊労働法』 213 (2006): 88~97.
- 岩出誠. 『實務労働法講義』. 民事法研究會, 2004, p.294.
- 鴨田哲郎. 「内部告発・公益通報の法的保護—公益通報者保護法制度を契機として」. 『ジュリスト』 1304 (2006. 1): 148~164.
- 永野秀雄. 「米國における公益通報者保護法制の展開」. 『労働旬報』 1588 (2004. 11. 25): 18~21.
- 奥田香子. 「内部告発の正当性—大阪いずみ市民生協事件」. 『ジュリスト』 1269 (2004. 6. 10): 230~232.
- 牛嶋勉. 「内部告發文書の送付に對する懲戒處分」. 『労働法學研究會報』 2372, pp.18~34.
- 中窪裕也. 「アメリカ法における解雇法理の展開」. 『千葉大學法學論集』 6 (2)

(1991): 81.

荒木尙志. 「内部告發・公益通報の法的保護—公益通報者保護法制定を契機として」. 『ジュリスト』 1304 (2006. 1): 150.

## **International Comparison of the Protection of Whistleblowing Workers**

Hwa-ik Jang

This research analysed in detail the case of Japan and the U.K. where new laws have been enacted on the Protection of Whistleblowing Workers, and the U.S. where various mechanisms have been developed on this issue. This study analysed the current labor law in Korea on the protection of whistleblowing workers and tried to identify the implications for developing the related legal system based on the case studies in the three countries.

First, this research found that the three countries have developed a legal system to meet social demands for the protection of whistleblowing workers as well as the prevention of incidents concerning the environment, food, finance, safety and so on. In Korea, it is necessary to introduce new legal regulations on the Protection of Whistleblowing Workers, especially in light of financial scandals involving large business conglomerates (Chaebol), public's lack of awareness to abide by the law, uninviting social culture to whistleblowers, and inadequate legal system. In legislating for the protection of whistleblowing workers, such workers should be safeguarded from any illegal actions by their organizations. Illegal activities may need to be disclosed to the government, mass media and NGOs under certain conditions. An alternative is to endow the Labour Commission with the responsibility of protecting workers from dismissal and other disadvantages.

Keywords : workers' whistleblowing, protection of whistleblowers, public interest disclosure, prohibition of disadvantage.