

공익제보자 보호를 위한 유럽연합 지침 제정안에 관한 소고

박윤석

고려대학교 법학전문대학원 법학연구원(ICR센터) 연구교수, 법학박사

I. 서론

최근 이른바 폭스바겐사의 디젤게이트, Luxleaks 스캔들, Panama Papers 스캔들과 같은 부정부패 사건에서 공익신고자가 중요한 역할을 하였다. 공익신고자⁰¹란 한 조직의 구성원 또는 관련자로서 내부에서 발생하는 부정과 비리를 외부에 공개하는 사람을 의미한다. 만약 부정과 비리가 공개되지 않는다면 공공의 이익에 심각한 위협을 가하고 손해를 발생시킬 것이기 때문에 공익신고자는 외부에 이 사실을 알림으로써 위협을 예방하거나 발생한 위협을 제거시킬 수 있다. 그러나 공익신고자들은 조직의 구성원인 경우가 많기 때문에 조직으로부터의 불이익이 두려워 조직 내부의 문제점을 외부에 알리는 것을 주저하게 된다. 따라서 효과적인 공익신고자 보호의 중요성이 유럽연합과 국제사회 수준에서 점차 강하게 인지되고 있다. 그리고 공익신고자를 보호하기 위한 유럽연합 차원의 기준을 마련해야 한다는 목소리가 높아지면서 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 2018년 4월 23일에 공익신고자 보호를 위한 유럽연합 지침안을 공표하였다.⁰² 공익신고 행위는 공공의 이익을 위해 필요하고 신고자의 표현의 자유, 언론의 자유 등 기본권 보호와도 연관되어 있다. 하지만 그 반대로 기업의 영업비밀을 공개하고 기업과 관련자의 명예를 훼손시키고 영업활동의 자유와 충돌되는 등 악용될 가능성도 있기 때문에 균형적인 접근이 필요하다. 우리나라는 이미 2018년 5월 1일부터 개정된 공익신

01 영문 명칭인 whistle-blower를 우리말로 옮김에 있어 내부고발자, 공익제보자 등의 용어가 있지만 현재 우리나라에서 공익신고자 보호법을 제정하고 있기에 공익신고자로 번역한다.

02 https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/whistleblowers-protection_en.

고자 보호법을 시행하고 있다. 그래서 이번에 제안된 유럽연합 지침안의 입법배경과 세부적 내용을 살펴보고 우리나라의 공익신고자 보호제도에 대한 시사점을 살펴본다.

II. 지침의 입법 배경

불법행위 또는 권한을 남용하는 행위는 사적인 분야, 공적인 분야를 가리지 않고 단체의 크고 작음을 가리지 않고 발생한다. 특정한 단체 내에서의 문제되는 행위들은 주로 부패 행위, 기만행위, 배임행위, 태만행위 등 다양한 형태로 나타난다. 이렇게 문제되는 행위들이 감시자의 눈을 피하거나 규제를 받지 않게 되면 조직과 단체뿐만 아니라 공공 이익에 심각한 영향을 미칠 수도 있다. 단체 내에서 발생하는 위법행위 내지 부패행위는 그 단체의 조직구성원 또는 업무상 관련성을 가지는 사람들에 의해 인지될 가능성이 높고 그 사람들이 문제점을 지적할 수 있는 가장 유력한 사람들이다.

현재 유럽연합 차원의 공익신고자 보호 체계는 존재하지 않고 회원국들이 개별적으로 국내법으로 규정하거나 다른 유럽연합 규정(Regulation) 또는 지침(Directive)에서 부분적으로 규정하고 있을 뿐이다. 이렇게 공익신고자 보호에 관해서 통일되지 못한 현 상황은 유럽연합 정책이 실행되는데 부정적 영향을 미칠 수 있다. 그리고 이렇게 부분적인 보호는 각 규정들 간의 공익신고자 보호에 대한 공백을 보이게 되고 결국 다양한 상황에서 공익신고자들이 피신고자에 의한 보복행위에 적절히 보호받지 못할 수 있다는 것을 의미한다. 만약 공익신고자 자신들이 알고 있는 정보를 공개하는 행위가 안전하지 않다고 느낀다면 내부적인 공익신고가 발생하지 않을 것이고 이러한 상황은 공공 이익에 심각한 해를 끼칠 수 있는 유럽연합 규정의 위반사항을 발견하거나 예방할 수 있는 기회를 놓치게 되는 결과로 이어진다.

2017년 부패에 관한 유럽바로미터 보고서⁰³에 따르면 설문 대상의 81%에 해당하는 사

⁰³ <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>.

람들이 조직 내부에서 자신들이 목격하거나 경험한 부패정보와 관련하여 보고하지 않았다고 응답했다. 2017년 유럽연합 위원회에 의해 수행된 공공 설문⁰⁴에 따르면 응답자의 85%가 공익신고에 따른 법률적, 경제적 결과에 대한 두려움 때문에 공공 이익을 위협하거나 공공 이익에 해가 되는 사항에 대한 내용을 대부분 보고하지 않는다고 답했다. 위원회에 의해 수행된 다른 2017년 보고서⁰⁵에 따르면 공익신고자를 적절하게 보호하지 못함으로써 공공조달 부분에서만 잠재적인 일실이익이 유럽연합 전체에서 매년 58억 유로에서 96억 유로에 달한다고 보고했다. 따라서 유럽연합 차원의 체계적이지 못한 공익신고자 보호체계를 수정하기 위해서 유럽연합 기구와 많은 관련당사자들이 유럽연합 차원의 행동을 요구하였다. 유럽연합 이사회(Council)는 2017년에 유럽연합 집행위원회에 유럽연합 차원의 공익신고자 보호를 이룰 수 있는 지침안을 제안하라고 요구하였고 여러 시민단체와 공공기관이 이러한 입법준비에 지지를 보냈다. 이와 더불어 2016년 유럽연합 집행위원회가 제시한 “Communication ‘EU Law: Better Results through Better Application’”에서 집행위원회는 유럽연합의 규정 또는 지침의 집행이 어려움을 겪고 있다는 것을 언급하고 공공 이익을 지키기 위해 법률 집행에 좀 더 노력을 기울여야 한다고 발표하였다. 그리고 자동차 배기가스 문제, 식수 오염 문제, 불법 쓰레기매립, 교통의 투명성과 안전성 등의 문제는 유럽연합의 규정이 없어서 발생하는 문제라기보다 효과적으로 유럽연합 규정이 적용되지 않고 있기 때문이라고 판단했다.

이번에 제안된 지침안은 위와 같은 유럽연합 집행위원회 입장과 일치하는 것으로 유럽연합 규정의 집행을 강화시켜야 한다는 관점에서 공익신고자를 충분히 활용하는 것을 목표로 하고 있다. 그래서 제시된 유럽연합 지침안은 유럽연합 규정의 집행을 강화해야 될 필요가 있는 부분, 공익신고자가 없기 때문에 유럽연합 규정을 집행함에 있어서 심각한 영향을 받는 경우를 살펴보고, 위반사항(공익신고의 대상행위)이 공공 이익에 심각한 해를 끼칠 수 있는 경우에 공익신고자를 강하게 보호할 수 있는 최소한의 공통된 기준을 마련하고 있다.

04 http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.

05 Milieu (2017), on ‘Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement’ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>.

1. 입법 기초자료

공익신고자 보호에 관한 지침안은 2017년 한 해 동안 12주 간격으로 진행된 광범위한 자문(consultant)의 결과에 기초하고 있다. 유럽연합 집행위원회는 총 5,707건의 자문을 받았는데 이 중 5,516건(97%)은 사적인 개인들에게 받은 설문이다. 나머지 191건(3%)은 기관 또는 단체에서 일하는 사람들이다. 응답자들의 2/3는 독일과 프랑스인이고 (독일 43%, 프랑스 23%) 전체의 7%는 스페인, 이탈리아와 벨기에는 6%, 오스트리아가 6%이다. 나머지 사람들은 기타의 유럽연합 회원국들이다. 응답자들의 94%는 공익신고자가 보호되어야 한다는 것에 찬성하였고 유럽연합 규정 차원에서 공익신고자 보호에 대한 최소한의 법적인 기준을 마련하는 것을 응답자의 96%가 강력하게 지지하였다. 응답자들에게 공익신고자 보호가 가장 시급한 4개의 분야를 선택하라고 하였는데, 부패와 사기에 대한 것(95%), 세금과 관련된 문제(93%), 환경 보호 문제(93%), 공공보건과 안전에 대한 것(92%)이 선택되었다.

2. 영향평가(Impact assessment)

유럽연합 차원의 입법 필요성에 관해서 제기된 문제에서 가장 중심이 되었던 것은 유럽연합 차원의 효율적인 공익신고자 보호 체계가 없다는 점이 유럽연합의 여러 규정들과 지침들의 효율적인 집행에 악영향을 미친다는 것이고 부정행위를 적발하거나 조사하는 데 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다. 그래서 이에 대한 해결책으로 제시된 5가지의 선택사항은 ① 현 상태를 그대로 유지하는 것 ② 공익신고자 보호를 위한 회원국 정부들의 정책 입법을 위한 가이드라인을 제공하는 집행위원회 권고안(Recommendation) 제정 ③ 금융서비스 분야에서 공익신고자 보호를 위한 유럽연합 차원의 공익신고자 보호 지침의 제정 ④ 유럽연합 규정의 특정 분야에서 공익신고자 보호를 포함하는 유럽연합 지침의 제정 ⑤ 앞선 ④의 내용을 포함하고 회원국이 개별적으로 공익신고자 보호를 위한 제도를 구축할 수 있도록 하는 유럽연합 차원의 정책 가이드라인을 제공하는 지침의 제정이다. 이 다섯 가지 제안 중 ⑤안이 선정되었다.

선정된 제안의 장점은 금융서비스 분야를 포함한 유럽연합 차원의 공익신고자 보호 지침이라 할 수 있고 공익신고자 보호의 범위를 넓히는 입법시도는 유럽연합 규정의 집행

효율을 향상시킬 수 있다는 점이다. 또한 공익신고의 가능성을 효율적으로 높이기 위한 법적 확실성을 높이고 현재의 분열된 공익신고자 보호를 개정하는데 매우 적절하다는 평가를 받았다.

선택된 안은 유럽연합에 경제적, 사회적, 환경적 이익을 가져다 줄 것이라는 평가를 받았는데 즉, 유럽연합 재정과 관련하여 부패와 사기행위를 발견하는데 회원국 정부 또는 국가기관을 보조할 것이라는 점이다. 현재 추산되는 세수 감소분이 매년 1,790억 유로에서 2,560억 유로로 추산되고 있다. 선택된 안은 유럽연합과 회원국들 간에 소득의 이동으로 발생하는 세금수입의 상실과 관련하여 조세회피에 대응하는 대책 마련에도 도움이 된다고 보았다. 이와 관련된 금액이 매년 500억 유로에서 700억 유로로 추정되고 있다. 그리고 선택된 안을 통해 도입되는 강력한 공익신고자 보호는 내부자 제보에 대한 보복에 대항하는 조치로부터 보호받지 못하는 현재의 유럽연합 노동력의 40% 정도를 위한 노동 조건을 개선시킬 것이다.

중소기업에 미칠 비용적 영향에 대해서 중견기업 규모의 회사가 공익신고 절차를 구축하거나 담당부서를 만드는 것에 대한 비용적 부담은 크지 않은 것으로 평가되었는데, 매년 공익신고 절차를 1회 시행하는데 지출되는 비용은 1374유로에서 1054.6 유로 정도가 예상된다고 보았다. 마지막으로 선택된 안은 사적 분야와 공공 분야의 통합과 투명성을 향상시킬 것이고 단일 시장에서 공정경쟁에 기여할 것이라고 평가받았다.

3. 규제의 적합성과 단순화

이번 유럽연합 지침안은 개인 사업의 규모를 고려하기 위해 기업내부에 공익신고 절차를 이행할 수 있는 시스템 도입에 대한 의무를 중소기업에 한에서 면제해 주었다. 만약 고용인원이 50명 미만이거나 연매출이 1,000만 유로 이하인 중소기업 사업장에서 공익신고 또는 내부자 신고를 하려는 사람은 직접적인 관할권을 가지고 있는 국가기관에 직접 신고해야한다. 하지만 이러한 면제사유는 규모의 크고 작음과 상관없이 금융서비스를 제공하는 기업의 경우에는 적용되지 않는다. 따라서 유럽연합 내의 모든 금융기업들은 자체적인 공익신고 절차 내지 담당 부서를 설치하는 의무를 부담한다. 이것은 현재 유럽연합 금융서비스 규정(Union financial services legislation)에서 규정하고 있는 의무와 동일하다. 따라서 금융 서비스를 제공하는 기업들은 이미 내부신고절차 내지 부서를 만들도록

의무를 부담하기 때문에 이번 지침안에 따라 금융서비스 제공 기업이 갖는 비용적 부담은 적을 것으로 예상된다. 하지만 회원국들은 개별적으로 회원국의 필요에 따라 특정한 분야의 소규모 기업들도 공익신고 절차를 마련하는 것을 의무화 시킬 수 있다.

4. 기본권 관련성

공익신고자 보호 지침안을 통해 공익신고자에 대한 수준 높은 보호를 달성하게 되면 유럽연합의 기본권 보장에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각된다. 첫 번째 유럽연합 기본권 헌장 제11조에 규정되어 있는 표현의 자유와 정보에 대한 권리에 긍정적 영향을 줄 것으로 기대된다. 공익신고로 인한 보복에 대항하는 신고자 보호가 불충분하다면 개인의 표현의 자유뿐만 아니라 정보에 접근할 수 있는 접근권과 언론의 자유에 영향을 미칠 것이다. 또한 공익신고자 보호를 강화시키고 공익신고자들이 제공하는 정보를 일반 대중에게 알리는 경우도 보호받기 때문에 언론에 대한 공익신고 즉 내부고발을 촉진시킬 것이다.

두 번째 유럽연합 기본권 헌장 제30조와 제31조에 규정된 공정하고 정당한 노동환경에 대한 권리에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 공익신고에 대한 절차와 담당 부서를 설치하고 공익신고에 대한 보복행위에 대항하는 보호수준을 높임으로써 높은 수준의 공익신고자 보호가 이루어질 수 있다. 세 번째는 개인의 삶과 개인정보의 보호, 공중보건과 환경보호, 소비자 권리 보호 그리고 효율적인 정부 운영에 대한 일반적 원칙들은 이번 지침안을 통해 위법행위를 막고 법규위반행위를 적발하는 것을 촉진시킬 것이라는 점에서 매우 긍정적인 영향을 받을 것으로 판단된다. 마지막으로 공익신고의 피신고자들의 항변권도 존중해주고 있기 때문에 유럽연합 기본권 헌장 제52조 제1항에서 규정하고 있는 영업수행에 대한 자유와의 균형성도 맞추고 있다.

Ⅲ. 공익신고자 보호에 관한 유럽연합 지침안 세부 사항

지침안 제1조에 따르면 적용 가능한 증거에 따라 공공이익에 심각한 해를 끼칠 수 있고 유럽연합 규정의 위반에 대한 집행을 강화하기 위해 공익신고자 보호가 필요한 부분을 나열하고 있다. 대표적인 분야는 공공 조달, 테러리스트 지원을 포함한 금융 서비스, 제품

안전, 운송 안전, 환경보호, 원자력 안전, 공공보건, 식품안전과 동물 복지, 소비자 보호, 개인 프라이버시 및 개인정보보호 영역이다.

제2조에서는 지침안이 적용될 수 있는 공익신고자의 범위에 대해서 포괄적인 규정을 하고 있다. 이것은 공익신고자 보호에 대한 유럽연합 이사회의 권고안을 기초로 하여 넓은 범위의 개인들을 공익신고자 범위에 포함시키는데, 이들은 업무관련 행위를 하면서(행위의 유형 또는 보수의 유무와 관계없이) 공공이익에 심각하게 해를 끼칠 수 있는 위반사항에 대한 정보에 우선적으로 접근하는 사람들이고 만약 공익신고를 한다면 그에 대한 보복으로 고통 받을 수 있는 사람을 의미한다. 그리고 이들 뿐만 아니라 구직자, 무보수 인턴, 자영업자, 이해당사자와 같은 사람들도 지침안의 목적상 공익신고자의 범위에 포함된다.

제3조는 지침안에서 사용되는 용어에 대한 정의 조항이다. 이 조항에서의 개념정의는 유럽연합 이사회의 권고안에 근거한 것으로 특히 공익신고자와 그에 대한 보복에 관한 개념정의는 유럽연합 규정의 집행을 향상시키고자 하는 수단으로서 공익신고자의 효율적인 보호를 명확히 하고자 가능한 한 넓은 범위에서 설명되고 있다.

제2장은 제4조와 제5조로 규정되어 있다. 이 장에서는 회원국들이 사적, 공적 분야의 법적 주체들에게 공익신고에 대한 처리과정과 신고접수를 위한 절차와 적절한 내부적인 공익신고 절차를 설립하는 것을 의무사항으로 규정하고 있다. 제4조에 따르면 내부적인 공익신고 절차를 이행할 수 있도록 공익신고절차 설치 의무는 해당 기업 또는 단체의 규모에 맞게 이루어져야 하고 개인 사업자의 경우 공공 이익에 대한 자신들의 행위가 어느 정도 수준에서 이루어지고 있는지를 고려해야 한다. 대표적으로 고용된 근로자가 50명 이상이거나 연매출이 1000만 유로 이상인 법인은 공익신고절차를 법인 내부에 설치해야할 의무를 부담한다. 따라서 금융서비스 분야의 기업들을 제외하고는 고용인 50명 미만 또는 연매출 1000만 유로 미만인 중소기업들은 지침안에 규정된 내부 공익신고 절차 설립 및 운영 의무가 면제된다. 제5조는 내부적인 공익신고 절차와 내부의 공익신고에 대한 처리 절차에 관한 최소한의 기준을 규정하고 있다. 특히 공익신고절차는 공익신고자의 신원비밀을 보장해야만 하고 이것은 공익신고자 보호의 핵심이다. 또한 개인 또는 내부 신고를 접수한 관련 업무 담당자 또는 기관은 접수된 공익신고를 성실하게 처리하고 처리 내용에

대해서도 합리적인 기간 안에 신고자에게 정보를 제공하도록 해야 한다. 또한 자체적인 공익신고 절차를 가지고 있는 기업들은 공익신고 절차와 관련된 정보를 다른 사람들이 이해하기 쉽고 언제 어디서든 접근할 수 있도록 알려야만 하고 국가기관을 이용한 외부적인 공익신고 절차에 관한 정보도 함께 제공해야 한다.

제3장은 제6조부터 제12조까지 구성되어 있다. 이 조항들은 회원국들에게 일정한 의무를 부과하는 조항이다. 즉, 국가기관이 외부적인 공익신고 절차를 만들고 공익신고를 처리하는 절차도 만들도록 의무화 하고 이와 같은 외부적 공익신고 절차를 이용할 수 있는 최소한의 기준을 만들도록 하고 있다. 제6조에 따르면 회원국의 국가기관은 다음과 같은 공익신고절차를 구비하고 있어야만 한다. 우선 국가기관이 운영하는 외부 공익신고 절차는 독립적이고 자치적으로 운영되어야 한다. 그리고 공익신고에 대한 비밀유지가 가능해야 하고 공익신고에 관한 후속조치를 이행할 수 있어야 하고 합리적인 기간 내에 신고자에게 후속조치와 관련된 내용을 제공해야만 한다. 제7조에는 이러한 외부 신고절차를 구축하는데 필요한 최소한의 기준들을 열거하고 있다. 제8조는 국가기관이 공익신고를 다룰 수 있도록 전담직원을 지정하고 이 전담직원은 전문적으로 훈련받은 사람이어야 한다고 규정하고 있다. 제9조는 외부적인 공익신고 절차의 기준을 규정하고 있다. 예를 들어 신고 이후에 신고자와 지속적인 연락, 신고자에게 처리결과를 안내하는 시간, 적용할 수 있는 비밀보장 체계이다. 특별히 이러한 절차들은 신고자와 신고를 당한 자들의 개인정보를 확실하게 보호해야 한다. 제10조의 규정에 따르면 이와 같은 외부적 공익신고 절차의 내용에 관해서 사용자들이 모두 자유롭고 쉽게 접근할 수 있도록 운영하고 공개적으로 알려야 한다는 것이다. 제11조는 모든 신고들에 대한 적절한 기록보관 의무를 규정하고 있으며 제12조에서는 신고사항에 대한 수령과 후속조치에 대하여 국가기관에 의한 정기적인 심사 내지는 감독을 받도록 규정하고 있다.

제4장은 제13조에서 제18조까지의 규정을 포함하고 있는데 이 장에서는 신고자와 그 신고에 관련된 사람들의 보호에 대한 최소한의 기준을 정하고 있다. 제13조에 의하면 공익신고자가 지침안에 따라 보호받을 수 있는 자격을 얻을 수 있는 조건을 규정하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 신고자는 신고내용이 신고 당시에 진실이었다고 믿을 만한 합리적인 근거를 인지하고 있어야 한다. 이것은 고의적으로 잘못된 정보를 신고하는 자들이 지

침안에 따른 보호를 받지 못하게 함으로써 악의적이고 남용적인 공익신고에 대항하는 필수적인 안전장치이다. 동시에 신고자가 부정확한 신고를 선량한 마음에서 잘못된 것이더라도 신고자는 보호받게 된다. 이와 동일한 입장에서 신고자는 만약 신고정보가 지침안의 범위 내에 보호된다고 믿을 만한 합리적인 근거를 가지고 있다면 지침안에 따른 보호를 받게 된다. 또한, 지침은 신고자가 우선적으로 내부적인 공익신고 절차를 먼저 이용하도록 규정하고 있다. 만약 이러한 내부적 공익신고 절차가 작동하지 않거나 작동하는 것이 합리적으로 기대될 수 없다면 공익신고자들은 관련 국가기관 그리고 마지막 수단으로 일반 대중/미디어에 공익신고 내용을 공개할 수 있다. 이러한 기준은 공공이익에 대한 위협을 신속하고 효과적으로 해결하는데 도움을 줄뿐만 아니라 공개를 통해 부당한 명예훼손으로 인한 피해를 방지하는데 기여할 수 있으므로 필요한 기준이다. 동시에 원칙의 예외적 상황이 발생한 경우 즉, 내부 또는 외부의 공익신고 채널을 사용할 수 없거나 이것이 적절하게 작동 될 것이라는 합리적인 신뢰를 할 수 없는 경우 제13조는 보충적으로 신고자가 개인적 사정에 따라 가장 적절한 신고절차를 이용하도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 언론의 자유와 표현의 자유와 같은 기본권 그리고 투명성과 자기책임과 같은 민주적 원칙을 고려하여 신고자의 공개발표를 보호하게 된다. 제14조는 공익신고자에게 가해질 수 있는 보복 또는 불이익 조치의 다양한 형태를 예시적 규정으로 열거하고 있다. 제15조는 어떠한 형태의 불이익 조치도 금지되도록 규정하고 있고 회원국이 공익신고자들의 보호를 확실하게 보장하기 위해서 취해야 할 조치들을 규정하고 있다. 몇 가지를 살펴보면 ① 공익신고자에게 가해지는 불이익 조치행위에 대항할 수 있는 이용 가능한 절차와 구제수단에 관한 중요한 정보와 자문이 쉽게, 무료로 이용 가능할 것 ② 공익신고자가 법률 또는 계약에 의해 금지된 정보 공개를 위반한 경우 민사적 형사적 책임을 면책시켜 주는 것 ③ 공익신고자가 소송을 진행하게 된다면 입증책임을 전환시켜 줌으로써 추정적인 불이익 조치 사안에서 공익신고 행위에 대응한 불이익 조치 행위가 아니라는 것을 피신고자가 입증하게 하는 것 ④ 공익신고를 통한 정보공개로 인한 소송 중에 신고자가 가처분 결정을 포함하여 피신고자의 불이익 조치에 대항하는 구제수단들을 적절하게 활용할 수 있도록 하는 것 ⑤ 업무와 관련 없는 상황에서 예를 들어 비밀유지 위반, 저작권 위반, 명예훼손에 대한 소송과 같은 공익신고자에게 소송이 제기된 경우 신고자에 지침안에 따른 신고와 공개라는 항변권이 주어져야 한다는 것이다. 그리고 제16조에서 규정한 것은 공익신고와 관련된 사람들이 유럽연합 기본권 헌장에 따라 자신들의 권리를 충분히 행사할 수 있

어야 한다는 것이고 이것은 무죄추정의 원칙, 효과적인 구제수단을 이용할 권리, 공정한 재판을 받을 권리, 피신고자의 방어권을 포함하는 것이다. 제17조는 여러 가지 벌칙사항을 규정하고 있는데 피신고자와 관련해서 공익신고자에게 소송 압박을 가하거나 비밀유지의무를 위반하거나 불이익 조치의 실행 또는 공익신고를 막기 위한 행위와 관련된 모든 사전적 행위에 대해 벌칙규정을 마련해야 한다고 규정한다. 반대로 공익신고자 보호의 전반적인 신용과 보호체계에 미치는 악영향을 막고 피신고자들에 대한 부당한 명예훼손이 발생하는 것을 막기 위해 악의적이고 남용적인 신고행위를 처벌하고 있다. 제18조에서는 일반적인 개인정보 보호에 관한 규정을 두고 있다.

정리해보면 유럽연합 지침안이 규정하고 있는 것은 공익신고자 보호가 적용되는 유럽연합의 특정 영역을 구분하고 있고 공익신고자의 인정범위를 규정하고 있다. 지침안이 상정하고 있는 공익신고 절차는 3가지로 기업이나 단체의 내부적 신고 절차, 국가기관이 운영하는 외부적 신고절차, 언론기관(공중에 공개)이다. 이 지침에 따라 기업들은 회사 내부에 공익신고 절차를 구축해야 하며 회원국도 정부기관에 의한 공익신고 절차를 도입해야만 한다. 공익신고를 하려는 자는 우선 내부적 절차 또는 외부적 절차를 이용하고 이러한 절차들이 작동하지 않고 있거나 작동되기 어렵다는 합리적인 의심이 있는 경우 언론 또는 일반 대중에게 공익신고 내용을 공개할 수 있다. 공익신고자는 공익신고와 관련된 비밀보장을 받으며 공익신고와 관련된 민사적 형사적 책임에서 면제된다. 그리고 피신고자로부터 어떠한 보복 행위 또는 불이익 조치 행위를 받아서는 안 되고 피신고자의 보복행위 또는 공익신고를 방해하는 모든 사전적 행위는 처벌대상이 된다. 하지만 공익신고란 명목으로 악의적이고 남용적인 신고가 행해진다면 신고자는 이 지침안의 규정에 따른 보호를 받을 수 없다.

IV. 시사점

유럽연합 집행위원회의 공익신고자 보호에 관한 지침안을 현재 시행되고 있고 2018년 10월 18일에 시행 예정인 우리나라의 공익신고자 보호법과 비교해보면 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다.

첫 번째, 공익신고 대상의 범위에 관한 것으로 우리나라의 경우 공익신고자 보호법에서 대표적인 공익 분야로 국민의 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공이익으로 정하고 있다. 그리고 공익침해행위를 총 284개의 법률 위반행위로 제한하고 있다. 공익신고자 보호법 제2조의 규정은 예시적 열거규정이 아닌 한정적 열거규정이기 때문에 공익신고 대상 행위의 범위가 제한된다. 특히 형법상의 배임죄와 횡령죄가 포함되어 있지 않아 일반 기업 또는 단체에서 발생하는 부정부패에 관한 공익신고가 제한될 수 있다. 유럽연합 지침안의 경우 명백한 법률위반 뿐만 아니라 명백한 위법행위의 형태가 아니더라도 법률이 추구하는 목적에 반하는 행위들도 공익신고의 대상으로 규정하고 있고 위반되는 법률을 한정적으로 규정하고 있지 않다는 점에서 공익신고자 보호법과 대비된다.

두 번째, 공익신고자가 누구에게 공익신고를 할 수 있는지 선택권의 범위에 관한 것으로 공익신고자 보호법 제6조에 따르면 공익신고자가 공익신고 내용을 전달해야 하는 대상은 대표자 또는 사용자, 행정기관이나 감독기관, 수사기관, 위원회, 시행령에 따른 국회의원, 공익침해행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공사 또는 공당 등의 공공단체가 있다. 여기에 언론기관이 포함되어 있지 않다. 따라서 공익신고자가 언론에 관련 내용을 전달한 경우 공익신고자 보호법상의 보호를 받을 수 없게 된다. 유럽연합 지침안에서 공익신고자는 우선적으로 내부적 또는 외부적 공익신고절차를 따르게 되어 있지만 만약 이러한 절차가 진행될 수 없는 상황이거나 진행이 어렵다고 판단되는 경우 언론기관에 바로 직보할 수 있도록 규정하고 있는 점과 대비된다.

세 번째, 개정된 공익신고자 보호법 제8조와 8조의2에 따르면 현재 공익신고자는 기명 신고가 원칙이고 위원회에 신고하는 경우 변호사를 통한 비실명 대리신고를 할 수 있을 뿐이다. 유럽연합 지침은 이에 대한 자세한 규정을 하고 있지는 않지만 원칙적인 기명신고 정책은 공익신고 활동을 제한할 수 있는 위험성이 있다.

네 번째, 유럽연합 지침안에 따르면 사업장 규모에 따라 50명 이상의 근로자를 고용하는 법인 또는 연간 매출 또는 대차대조표상 1000만 유로 이상인 사업장에서는 무조건 공익신고를 할 수 있는 절차 내지 담당부서를 설치하도록 의무지우고 있다. 금융 서비스를 제공하는 기업의 경우 제외사유 없이 공익신고 절차를 구축하도록 되어 있다. 이에 반해 우리나라의 경우 기업 또는 단체 내부에서의 공익신고절차와 관련된 의무사항은 없기 때문에 공익신고를 하려는 자는 단체 또는 조직 내부의 공익신고 절차를 이용할 가능성이

희박하다. 따라서 공익신고는 주로 외부적 절차를 이용하게 되는데 이러한 점이 공익신고를 주저하게 만드는 요인으로 작용할 수 있다. 현재 공익신고자 보호법상 공익신고를 하려는 자는 대표자 또는 사용자에게 신고하도록 규정하고 있기 때문에 경영자와 관련된 공익신고를 내부적으로 해결할 수 있는 가능성은 희박하다.

공익신고를 통해 우리 사회가 얻는 이익은 불법행위를 손쉽게 발견할 수 있다는 것이고 불법행위로 인한 결과를 처리하는 비용을 고려해볼 때 이러한 발견은 상당한 가치가 있는 것이다. 공익신고가 활성화 될수록 법집행의 효율성이 높아지고 준법의식도 높아진다. 현재 우리나라 공익신고자 보호법은 개정을 통해 공익신고자에게 공익신고 등을 이유로 손해를 끼친 자는 그 손해의 3배 이하 범위에서 배상책임을 부담시키거나 변호사를 통한 비실명 신고제도를 도입함으로써 공익신고자 보호를 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 이와 더불어 공익신고자에 대한 사회적 인식의 변화를 통한 공익신고자 보호도 필요하다.

참고자료

https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/whistleblowers-protection_en.