

EU 공익신고자보호지침에 대한 연구*

A Study on the Protection System for whistleblowers in DIRECTIVE (EU) 2019/1937

이 우 진(Lee, Woo Jin)**

ABSTRACT

In April 2018, the EU Commission launched a proposal for a directive aimed at providing uniform protection for whistleblowers and a provisional agreement was reached between member states and the European Parliament in March 2019. It was adopted as Directive 2019/1937 in December 2019. Before the process kicked off, the Commission stated that just 10 EU member states -- France, Hungary, Ireland, Italy, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia, Sweden and the UK (then a member state) had some form of “comprehensive law” protecting whistleblowers.

The Directive had to be transposed into national law by 17 December 2021, a deadline that most EU member states failed to meet. So far only Denmark, Sweden, Portugal, Cyprus, Lithuania, Malta, Latvia, Croatia, Ireland and France have transposed it into national law.

In addition to the important aspects of the Directive are as follows:

- Organisations with more than 50 employees are obliged to establish suitable internal reporting channels
- Whistleblowers should be able to submit reports in writing via an online system, by post or orally through the use of a telephone hotline or answering machine system. Companies have to ensure that the identity of the whistleblower is kept confidential regardless of the channel used.
- All personal data must be handled in accordance with the GDPR
- Organisations must designate a suitable person to receive and follow up on reports internally
- Receipt of the report must be confirmed to the whistleblower within seven days while he or she must be informed of any action taken within three months, as well as the status of the internal investigation and its outcome
- Companies are required to provide information on the internal reporting process as well as on the reporting channel(s) to the respective authority.
- Sanctions are included whereby companies obstructing the reporting procedure will face penalties. The same applies to a failure to keep the whistleblower's identity confidential or retaliatory action by the employer

* 이 논문은 백석대학교 산학협력단의 지원을 받아 작성하였음.

** 백석대학교 경찰학부 교수, 법학박사

The EU Whistleblowing Directive aims to provide common minimum standards of protection for whistleblowers across the EU. In addition, taking Through the introduction and transition of EU Whistleblowing Directive in Member States allows a company to create a positive image of transparency and trust, an essential element of a healthy corporate culture.

Key words: DIRECTIVE (EU) 2019/1937, Whistleblower, Whistleblower Protection, Internal Reporting, External Reporting, Public disclosures>

I. 서설

EU에는 공익신고자 보호 제도를 국내법으로서 포괄적으로 정비하고 있는 국가와 그렇지 않은 국가가 있다. 따라서 공익신고자에 대한 보호의 유무나 그 정도가 나라마다 각각 다른 상황에 놓여 있었다. 이 같은 제도적 차이를 개선하고 EU 전체에서 동일한 수준의 공익신고자 보호 제도를 도입하기 위해 2019년 EU 공익신고자보호지침이 채택되었다. EU 공익신고자보호지침안이 발의되기 이전에는 각 EU 회원국에서 내부신고자 보호 제도를 국내법으로서 포괄적으로 정비하고 있었던 나라는 EU 회원국 전체 28개국 중 10개국에 불과하였으며 국내법을 정비하고 있는 국가들 간에도 그 상황이 제각각이었다. 따라서 EU 회원국 간의 제도 격차에 의한 법적 불안정 또는 신고자에 대한 불평등한 취급에 대한 우려가 있었다. 또한 EU 차원에서는 한정된 분야 -주로 금융 서비스- 에 대해서만 신고자 보호 제도가 존재하고 있던 상황이었다.

이런 가운데 비리가 자주 발생하는 공공조달 부문을 주요 대상으로 한 유럽위원회의 2017년 조사¹⁾에서 공익신고자 보호제도가 존재하지 않는 데 따른 잠재적 이익 손실이 공적조달 분야만 해도 EU 전체에서 매년 58억 유로에서 96억 유로에 이르는 것으로 추정되었다. 이와 같이 내부신고자 보호 제도의 결여로 인한 사회 전체의 경제적 손실도 문제가 되어 공익신고자 보호 제도를 적절하게 구축할 필요성이 사회적으로 널리 인식되기 시작하였던 것이다. 이에 일부 유럽의회 의원이 주도하여 EU 이사회(EU 회원국 각료들로 구성)에서 EU 지침안의 골자가 수립되었고, 이를 바탕으로 유럽위원회가 법안화하여 2019년 4월 16일 유럽의회에서 승인되었으며, 2019년 9월 25일에 EU 공익신고자보호지침이 채택되었다. 한편 EU에서 ‘지침(directive)’이라는 법 형식은 그 자체가 개인이나 법인과 같은 법 주체에게 의무를 부과하는 것이 아니라, 각 EU 회원국의 정부에 대해서만 구속력을 갖는 것

1) “Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement”
(<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>)

이다. 이에 따라 EU 회원국은 지침의 내용을 구체화하기 위한 국내 입법이 의무화 되어 있다. 즉 EU 공익신고자보호지침에서는 각 EU 회원국이 원칙적으로 2021년 12월 17일까지 국내 법규를 시행할 것을 의무부여 하고 있는 것이다. 이하에서는 “EU법 위반행위를 신고한 자의 보호에 관한 2019년 10월 23일 유럽 의회 및 유럽 이사회의 EU 지침(DIRECTIVE (EU) 2019/1937 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law : 이하 ‘EU 공익신고자보호지침’이라고 한다)”에 관하여 검토해 보기로 한다.

II. EU 공익신고자보호지침의 주요 내용

1. 보호되는 공익신고자의 범위

(1) 신고자의 범위

EU 공익신고자보호지침은 “사기업 또는 공공단체에서 근무하는 신고자로서 업무관련성이 있는 위반행위와 관련된 정보를 취득한 자”에게 적용된다(§4(1) 본문 참조). 본 지침은 근무·업무 관계가 종료되었거나²⁾ 개시 전³⁾이라도 동일하게 적용되므로 퇴직자 등도 포함된다고 보아야 할 것이다. 본 지침에 의하면 이하의 자가 예시 열거되어 있다(§4(1)(a)~(d) 참조).

즉 ‘근로자(공무원 포함), ‘자영업자’, ‘지분권자 및 사업체의 관리, 경영 또는 감독기관에 속하는 자(업무집행임원이 아닌 자 및 자원봉사자와 유상 또는 무상의 연수생을 포함함),’⁴⁾ ‘도급업자, 하도급업자 및 공급업체의 지휘 감독을 받는 모든 자’, 또한 신고 시에는 익명이었으나 사후에 확인되어 보복을 받은 신고자라고 하더라도 보호 요건을 충족하는 한 EU 공익신고자보호지침에 의한 보호를 받는다.⁵⁾

2) §4(2).

3) §4(3).

4) EU 공익신고자보호지침 전문 36에서는 근로관계에서 정보를 취득한 자는 비밀유지의무나 충실의무에 위배될 위험이 있으므로 특히 보호의 필요성이 높다고 한다. 또한 동 37은 각 EU 회원국은 보호받는 신고자의 범위를 가능한 한 넓게 해석해야 한다고 규정하고 있다. 즉 해당 신고자가 EU 회원국의 시민인지 여부나 근로관계에서 그 근로 활동의 성질이나 대가 유무에 관계없이 공익에 이바지하는 정보에 접근할 수 있고, 이를 신고함으로써 불이익 취급을 받을 가능성이 있는 자를 보호해야 한다고 하고 있다. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1937> 참조.

5) §6(3)

(2) 신고자 이외의 보호대상자의 범위

한편 본 지침의 보호 범위는 신고자 자신에게 한하지 않고 이하의 자도 포함된다.⁶⁾ 즉 ‘신고지원자’, ‘신고자의 동료나 친족으로서 보복을 받을 우려가 있는 자 등 신고에 의한 보복을 받을 가능성이 있는 자’, ‘신고자가 소유, 근무 또는 그 밖의 업무관계상 관련 있는 법인’ 등이다.

2. 보호되는 신고 내용의 범위

이하의 분야와 관련한 EU법 위반 행위가 보호 대상이며 자세한 것은 EU 공익신고자보호지침 부속서에 규정되어 있다.⁷⁾ 즉 ‘공공 조달’, ‘금융서비스, 상품, 시장, 자금세탁방지 및 테러자금 지원’, ‘제품의 안전성’, ‘수송의 안전성’, ‘환경보호, 방사선보호 및 원자력안전’, ‘식품 및 사료의 안전과 동물의 건강 및 복지’, ‘공중위생’, ‘소비자 보호, 프라이버시 및 개인 데이터 보호 및 네트워크 및 정보 시스템의 보안’ 등이다.

또한 EU의 재정적 이익에 영향을 주는 위반행위도 대상이 된다.⁸⁾ 뿐만 아니라 EU 내 시장과 관련된 위반(EU 경쟁법, 국가 원조와 관련된 규칙, 법인세에 대한 규칙을 위반하거나 법인세법의 대상 또는 목적을 잠탈하는 혐의도 포함)도 신고 보호 대상이다.⁹⁾ 한편 본 지침은, 각 EU 회원국에서 본 지침을 국내법화 할 때에 신고 대상 사실을 더욱 확장하는 것을 금지하지 않는다는 취지를 분명히 하고 있다.¹⁰⁾

3. 신고접수처에 따른 보호요건

(1) 개요

신고접수처에 대한 신고와 그 이외의 기관에 대한 신고와의 사이에는 보호요건의 차이가 있다. 「신고접수처에 대한 신고」에 해당한다고 볼 수 있는 것으로는 내부신고 제도가 있다.¹¹⁾ 또한 「신고접수처 이외에 대한 신고」에 해당한다고 볼 수 있는 것으로는 외부신고¹²⁾ 및 공공개시¹³⁾ 제도가 있다. 내부신고 또는 외부신고를 선행하는 것이 원칙이며 이들에 의

6) §4(4)(a)~(c) 참조.

7) §2(1).

8) §2(1)(b).

9) §2(1)(c).

10) §2(2).

11) §5(4).

12) §5(5).

한 시정이 곤란하거나 신고 후에 보복을 받을 우려가 있는 경우 등에 대해서 공공개시가 가능하게 되는 제도적 설계가 이루어져야 한다고 한다.¹⁴⁾

(2) 공통의 신고자 보호요건

“신고와 관련된 위반사실이 신고 당시에 진실한 것일 것과 해당 정보가 EU 공익신고자 보호지침의 적용범위 내에 있는 것에 대하여 신뢰할 수 있는 상당한 이유가 있을 것”¹⁵⁾ 그리고 “신고의 유형별로 규정된 절차에 따를 것” 등이다.¹⁶⁾ 또한 익명의 신고를 접수해야 하는 사업자의 범위는 종전의 EU법 규정에 근거해 각 EU 회원국의 판단에 맡긴다.¹⁷⁾

(3) 신고 접수처에 따른 보호요건의 차이

1) 내부신고에 대한 보호요건

EU 공익신고자보호지침에 근거해 사업자에게 정비가 의무화되는 내부신고 제도에 따라 신고가 행해지는 것이다.¹⁸⁾ 해당 내부신고 제도가 갖추어야 할 요건은 이하와 같다.

① 위반행위가 내부에서 효과적으로 처리되어 신고자가 보복의 위험을 느끼는 일이 없도록 함으로써 외부신고보다 내부신고가 우선적으로 장려되도록 할 것.¹⁹⁾

② 신고제도의 이용방법에 관한 정보가 적시에 제공될 것.²⁰⁾

③ 민간사업자에 대해서는 원칙적으로 50명 이상의 종업원을 둔 자가 설치의무 대상이 되지만,²¹⁾ 자금세탁, 금융기관, 안전운전 및 환경보전 등에 관한 EU법 규제 적용이 있는 법인에 대해서는 인원수의 하한은 적용되지 않는다.²²⁾ 특히 각 EU 회원국은, 환경 및 공중보건 등에 관한 리스크 평가를 실시하여 50명보다 적은 종업원의 사적 법인에 대해서도, 내부신고 제도 정비 의무를 부과할 수 있다.²³⁾

13) §5(6).

14) §15(1)(a). 또한 본 지침의 전문 (47)에서는 외부신고보다 내부신고를 선행하는 것이 장려된다고 하고 있다.

15) §6(1)(a).

16) §6(1)(b). 본조에 따르면 신고의 유형이란 §7에 따라 내부신고하거나 §10에 따라 외부신고하거나 제 15조에 따라 공공개시한 경우를 말한다.

17) §7(2).

18) §7(1).

19) §7(2).

20) §7(3).

21) §8(3).

22) §8(4).

23) §8(7).

④ 내부신고 제도는 이를 전담하는 개인 또는 부서에 의해 운용될 수 있다. 외부위탁도 가능하지만 안전 확보 조치 및 요건은 해당 외부위탁처도 준수해야 한다.²⁴⁾

⑤ 또한 이하의 요건을 갖추는 필요가 있다.²⁵⁾ 즉 “신고자 및 신고에서 언급된 제3자의 신원에 대한 비밀이 보장되고 권한 없는 자에 의한 정보접속이 차단되는 등과 같이 안전성이 확보되는 형태로 설계, 설치 및 운용될 것”, “신고를 수령한 후 7일 이내에 신고자에게 신고접수 확인이 이루어질 것”, “후속조치²⁶⁾를 실시할 능력이 있는 공정한 개인 또는 부서(신고를 접수하는 자와 같아도 무방함)가 지정되어 해당 개인 또는 부서가 신고자와 연락을 유지하고 필요하면 신고자에게 추가적인 정보 제공을 요구하고 피드백²⁷⁾을 할 것”, “해당 개인 또는 부서에 의해 세심한 후속 조치가 실시될 것”²⁸⁾, “후속 조치 결과가 신고자에게 접수 확인 3개월 이내(단, 접수 확인이 이루어지지 않는 경우는 해당 신고가 이루어진 날 후 7일의 기간이 경과한 때부터 3개월 이내)에 피드백 될 것”, “권한 있는 당국에 대한 외부신고(관련된 EU기관에 대한 것도 포함)에 관해 명확하고 용이하게 접근 가능한 정보가 제공될 것” 등이다.

⑥ 서면이나 구두에 의한 신고가 가능해야 한다. 구두에 의한 경우에는 전화 및 기타 음성 메시지 시스템 이용이 가능해야 하고 신고자의 요청이 있을 경우 합리적인 기간 내에 물리적인 면담에 의해 행해질 수 있다.²⁹⁾

2) 외부신고에 대한 보호요건

EU 공익신고자보호지침에 근거해 각 EU 회원국은 외부신고 제도를 의무적으로 설치하여야 한다. 또한 신고자는, 우선 내부신고를 시도한 후에 외부신고를 행할 수도 있고 내부신고를 하지 않고 처음부터 외부신고를 행할 수도 있다.³⁰⁾ 외부신고 제도는 이하의 요건을 갖추어야 한다.³¹⁾ 즉 “독립적이고 자주성이 있을 것”, “따로 처리해야 한다는 취지의 신고자에 의한 명시적인 의사표시가 있거나 관할 당국이 신고 접수를 인정하는 것이 신고자의 신원 보호를 위태롭게 한다고 합리적으로 판단하지 않는 한 신고 접수 후 7일 이내에 신속하게 신고 접수를 인정할 것”, “신고의 후속 조치를 성실하게 실시할 것”, “후속 조치 결과가 신고접수 후 3개월 또는 정당한 사유가 있으면 6개월 이내에 신고자에게 피드백 될 것”,

24) §8(5).

25) §9(1)(a)내지(g).

26) 신고접수자 등이 신고내용의 정확성을 평가하고 신고 된 위반행위에 대한 조치를 말한다(§5(12) 참조). 한편 당해 조치에는 내부조사, 수사, 기소, 자금회수를 위한 조치나 당해 절차의 종료를 포함한다.

27) 신고자에 대한 후속조치로서 후속 조치로 예상되거나 취해진 조치 및 그러한 후속 조치의 근거에 대한 정보를 신고자에게 제공하는 것을 의미한다(§5(13)).

28) 국내법의 규정이 있는 경우에는 익명의 신고에 대해서도 면밀한 후속조치를 취할 필요가 있다 (§9(1)(e)).

29) §9(2).

30) §10.

31) §11(2) 이하 참조.

“신고자의 신고로 인한 수사의 최종 결과가 각 EU 회원국의 국내법에 따라 신고자에게 전달될 것”, “EU 관계 기관에 적시하고 적절하게 정보가 공유될 것” 등이다.

3) 공공개시에 대한 보호요건

공공개시의 보호 요건은 다음과 같다.³²⁾ 즉 “신고자가 EU 공익신고자보호지침에 따라 순차적으로 내부신고 및 외부신고를 실시하거나 직접 외부신고를 실시했지만 해당 신고에 대해 적절한 대응이 법정 기간 내(신고접수 확인 시로부터 3개월 등)에 이루어지지 않았을 것”, 또는 “신고자가 이하의 사항을 믿는데 정당한 이유가 있을 것” 등이다. 여기서 이하의 사항이란 다음과 같다. “해당 위반행위가 공공의 이익에 대해 급박하거나 명백한 위험을 미치는 것(긴급사태이거나 회복할 수 없는 손해를 입힐 위험이 있는 것 등)”, 또한 “외부신고 의 경우 해당 사안의 상황에 비추어 증거가 은폐되거나 파괴되거나 규제당국이 위반행위자와 통보 또는 위반행위에 관여하고 있는 등의 사정이 있어 보복의 위험이 있거나 위반행위가 유효하게 처리될 것을 기대할 수 없는 것” 등이다. 한편, 표현의 자유 또는 정보의 자유와 관련된 국내법의 규정에 따라 언론기관에 대해 정보를 공개한 경우에는, EU 공익신고자 보호지침 제15조는 적용되지 않는다.³³⁾

4. 불이익대우로부터의 보호

(1) 금지되는 불이익대우의 범위

EU 공익신고자보호지침의 보호 대상이 되는 신고자에 대한 어떠한 불이익대우도 금지되며 불이익대우의 구체적인 예는 이하와 같다.³⁴⁾ 즉 ‘정직처분, 레이오프, 해고 또는 이에 상응하는 것’, ‘강등 처분 또는 승진 보류’, ‘직장의 변경, 근무지의 변경, 감봉 처분 또는 노동시간의 변경’, ‘연수 보류’, ‘근무평정 또는 경력추천서에 대한 부정적 평가’, ‘금전적 징벌을 포함한 모든 징계처분, 견책처분 및 기타 징벌의 부과 또는 집행’, ‘협박, 위협, 괴롭힘 또는 배척’, ‘차별, 불이익 또는 불공정한 대우’, ‘근로자가 법률상 행해지기를 기대할 수 있는 임시 고용의 무기 계약 전환 불이행’, ‘기한의 정함이 있는 근로계약의 갱신 거절 또는 조기 종료’, ‘침해행위(해당 인물의 평판에 대한 것을 포함하며 특히 소셜미디어에서의 평판)’, ‘경제적 손실(기회손실 및 수입감소를 포함)을 주는 행위’, ‘섹터 또는 산업에서의 공식 또는 비공식 합의에 기초한 블랙리스트에 이름을 올려 신고자가 장래에 해당 섹터 또는 산업에

32) §15(1).

33) §15(2).

34) §19.

서 취업할 수 없게 되는 것', '물건 또는 서비스 계약의 조기 종료 또는 해제', '라이선스 또는 허가 해제', '정신과 또는 의료기관의 진료 권고' 등이다.

(2) 불이익대우에 대한 입증책임

신고자가 받은 불이익대우와 관련된 법원 또는 다른 당국의 절차에서 신고자가 신고 또는 공공개시를 하고 불이익대우를 받았음을 입증한 경우에는 해당 불이익대우는 신고 또는 공공개시에 대한 보복으로 행해진 것으로 추정된다.³⁵⁾ 이 경우 불이익대우가 정당한 사유로 행해진 것임은 해당 불이익대우를 행한 자가 입증하여야 한다.³⁶⁾

5. 지원 방안

(1) 일반적 지원 방안

본 지침은 신고자에 대해 적절한 보호 조치가 취해져야 한다고 규정하고 있으며, 특히 다음과 같은 것들이 규정되어 있다.³⁷⁾ 즉 '포괄적이고 독립적인 정보 및 조언³⁸⁾의 제공', '당국으로부터의 효과적인 원조와 국내법에 규정이 있는 경우에는 EU 공익신고자 보호 지침에 의해 보호된다는 증명을 포함', 'EU지침 2016/1919(법률지원에 관한 지침) 및 EC지침 2008/52/EC(민상사 사건에서의 조정)에 관한 2008년 지침)에 따른 형사사건 및 섭외 민사 사건에서의 원조와 국내법에 따른 기타 절차에서의 원조 및 법적 조언 또는 기타 법적 원조' 등이다. 또한 각 EU 회원국은 법적 절차 내에서 경제적 지원 및 정신적 지원을 포함한 지원을 제공할 수 있다.³⁹⁾

이러한 지원책은 하나의 인포메이션 센터 또는 단일하고 명확하게 특정된 독립 행정기관에 의해 제공되어야 한다.⁴⁰⁾

(2) 보복에 대한 보호 조치

신고자에 대해서는 보복에 대한 필요한 보호 조치가 취해져야 하며, 특히 다음과 같은 것

35) §21(5) 제1문.

36) §21(5) 제2문.

37) §20(1).

38) 대중의 접근이 용이하고 무료 이용이 가능하며, 이용 가능한 절차 및 구제에 관한 것, 보복에 대한 보호에 관한 것 및 관계자의 권리에 관한 것을 말한다. §20(1)(a) 참조.

39) §20(2).

40) §20(3).

들이 포함되어야 한다.⁴¹⁾ 여기서 필요한 보호조치란 다음과 같다.

“EU 공익신고자보호지침에 따라 신고 또는 공개적으로 개시했다라도 해당 신고 또는 개시가 위반행위를 공개하는 데 필요했다고 믿는 합리적인 이유가 있는 한 해당 정보의 신고행위 또는 공개적 개시행위는 정보의 공개제한 위반을 구성하지 않으며 어떠한 책임도 발생시키지 않는다.”⁴²⁾ 또한 “단독으로 범죄를 구성하는 것이 아닌 한 신고대상 정보의 취득행위 또는 접근행위에 대해서도 어떠한 책임도 발생시키지 않는다.”⁴³⁾ 또한 “1. 보호되는 공익신고자의 범위’에서 언급한 신고자의 범위에 포함된 자에게는 법적 절차 해결까지의 기간 동안의 잠정적인 구제를 포함하여 각 EU 회원국의 국내법에 따라 보복행위에 대한 적절한 구체조치를 받을 수 있다.”⁴⁴⁾ 또한 “명예훼손, 저작권침해, 비밀누설, 데이터보호규칙위반, 영업비밀 누설 또는 보상청구를 위한 사법상 공법상 또는 노동조합법상 절차를 포함하는 법적 절차에서 ‘1. 보호되는 공익신고자의 범위’에서 언급한 신고자의 범위에 포함되는 자는 EU 공익신고자보호지침에 의거한 신고 또는 공공개시결과에 대해 어떠한 손해배상책임도 지지 않는다.”⁴⁵⁾ 또한 “이러한 자에게 EU 공익신고자보호지침에 기초하여 위반행위를 밝히기 위하여 필요했다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 신고자는 해당 신고 또는 공공개시를 근거로 사건의 기각을 요청할 수 있다.”⁴⁶⁾ 또한 “EU 공익신고자보호지침에 적합한 신고·공개라면, 「미공개 노하우 및 비즈니스 정보(영업 비밀)의 불법적인 취득, 사용 및 공개에 대한 보호에 관한 지침(EU 지침 2016/943)」상에도 적법한 것으로 간주된다.”⁴⁷⁾ 또한 “그 밖에 각 EU 회원국의 국내법에 따라 신고자가 입은 손해에 대한 구제 및 전액 보상이 주어진다.”⁴⁸⁾

한편 실효성의 담보조치로서 신고에 대한 보복행위에 대해 벌칙규정을 마련해야 하나 그 구체적 내용은 EU 공익신고자보호지침 상 명확하지 않으며, 각 EU 회원국에 ‘법인 또는 자연인에 대한 효과적이고 적절하며 억제력 있는’ 제재의 입법이 의무화되어 있다.⁴⁹⁾

(3) 신고 대상이 된 자 등의 보호

신고 및 공공 개시와 관련된 자들은 유럽연합 기본권 헌장에 따라 효과적인 구제 및 공

41) §21; 다만, 신고자의 작위 또는 부작위가 신고 또는 공공개시와 관계없는 경우나 EU 공익신고자보호지침에 의거한 EU법 위반 행위 사실을 밝히는데 불필요한 경우에는 종전대로 EU법 또는 각 EU 회원국의 국내법의 적용을 받는다(§21(4)).

42) §21(2).

43) §21(3).

44) §21(6).

45) §21(7) 제1문.

46) §21(7) 제2문.

47) §21(7) 제3문.

48) §21(8).

49) §23(1)(b).

정한 재판을 받을 권리와 무죄추정의 원칙 및 방어권(청문을 받을 권리 및 기록에 접근할 권리 포함)을 보장받는다.⁵⁰⁾ 또한 각국 법에 따라 신고 또는 공공 개시 관계자를 특정하게 하는 사항은 해당 신고 또는 공공 개시에 기인한 수사가 계속 중에는 보호된다.⁵¹⁾ 또한 알면서도 허위 정보를 신고하거나 공개적으로 공공개시한 자에 대해서는 각 EU 회원국에 효과적이고 상당하며 억제력 있는 처벌이 규정되어야 한다.⁵²⁾ 또한 허위정보의 신고 또는 공공개시로 발생한 손해에 대해서는 국내법에 따라 보상조치가 이루어진다.⁵³⁾

(4) 입증자료 제시 의무

신고자가 신고 또는 공공개시 시에 신고를 뒷받침하는 자료 또는 증거 등을 제출하여야 하는 책임을 부과하는 특별한 규정은 없는 것으로 보인다. 신고 또는 공공개시를 뒷받침하는 자료의 수집 행위에 의해서 신고자가 질 수 있는 책임의 면제에 대해서는, 단독으로 범죄를 구성하는 것이 아닌 한, 신고 대상에 대한 정보의 취득 행위 또는 접근 행위는 어떠한 책임도 발생시키지 않는다고 규정되어 있다.⁵⁴⁾

6. 신고 접수체제 정비

(1) 사업자 및 행정기관의 신고 접수체제 정비 의무

민간사업자 및 공공기관은 신고, 후속조치를 위한 내부창구를 설치해야 하고, 또 국내법에 규정이 있는 경우에는 노사단체와의 협의를 우선 진행하여 노사단체와 합의를 이루는 것이 필요하다.⁵⁵⁾ 내부창구 설치 의무는 50인 이상의 근로자를 둔 민간사업자⁵⁶⁾ 및 모든 공공기관에 부과된다.⁵⁷⁾ 다만 특정 분야(금융서비스, 운송안전, 환경보호 등)에 해당하는 민간사업자의 경우 근로자 수가 50명 미만이라도 내부창구 설치 의무가 부과된다.⁵⁸⁾ 또한 공적부문에 대해서는 원칙적으로 모든 조직이 내부창구 설치 의무를 지지만, 각 EU 회원국은 인구 1만 명 미만의 지역이나 종업원 50명 이하의 조직에 대해 이 의무를 면제할 수 있다.⁵⁹⁾

50) §22(1).

51) §22(2).

52) §23(2) 제1문.

53) §23(2) 제2문.

54) §21(3).

55) §8(1).

56) §8(3).

57) §8(9) 전단.

58) §8(4).

59) §8(9) 후단.

50명에서 249명의 종업원을 가지는 민간 사업자에 대해서는, 신고의 접수 및 조사에 대해 자료를 공유할 수 있다.⁶⁰⁾ 다만 이때 기밀 유지, 피드백 제공 및 신고 된 위반 사항 해결을 위해, 본 지침에 의해 해당 기관에 부과된 의무를 침해하지 않아야 한다.⁶¹⁾

(2) 신고접수자의 비밀유지의무

비밀유지의무를 지는 사람은 신고를 접수하거나 또는 후속 조치를 할 권한을 수여받은 담당자이다.⁶²⁾ 원칙적으로 신고자의 명확한 동의 없이, 신고를 접수하고 후속 보고를 할 권한을 가진 담당자 이외의 자에게, 해당 신고자의 신원이 직접적 또는 간접적으로 특정되어서는 안 된다.⁶³⁾

예외적으로 EU법 또는 국내법에 근거한 수사상 또는 사법절차상의 의무로서 필요 최소한의 범위 내에서 관계자의 방어권 보호에 유의하면서 공개가 허용된다.⁶⁴⁾ 또한 비밀유지 의무 위반에 대한 실효성 담보조치의 구체적 내용은 지침 상 명확히 규정되어 있지 않으며, 각 EU 회원국에게 ‘법인 또는 자연인에 대한 효과적이고 상당하며 억지력 있는’ 제재의 입법 의무가 규정되어 있다.⁶⁵⁾

(3) 행정기관 신고에 대한 일원적 창구 제도

EU 회원국들은 EU 공익신고자보호지침에 따라 공익신고를 관할하는 당국을 지정하게 되며 해당 당국이 외부 창구를 설치한다. 특히 해당 외부 창구 이외에 신고를 할 수도 있어 본 지침의 관할 당국과는 다른 관계 당국에 신고한 자라도 관할 당국이 설치한 외부 창구에 대해 신고를 한 자와 같은 보호를 받을 수 있다.⁶⁶⁾

7. 신고자에 대한 통지 의무

EU 공익신고자보호지침은 내부신고 및 외부신고를 받은 자가 후속조치(신고내용의 정확성을 평가하고 신고 된 위반행위에 대한 대처를 의미⁶⁷⁾)를 실시할 것을 의무화하고 있다.

60) §8(6) 제1문.

61) §8(6) 제2문.

62) §16(1) 제1문.

63) §16(1).

64) §16(2).

65) §23(1)(d).

66) §6(4).

67) §5(12).

후속 조치의 과정 중 특히 대응 결과의 통지에 대해 다음과 같은 조치가 필요하다.

(1) 내부신고의 경우⁶⁸⁾

내부신고를 받은 자는 후속조치를 할 능력이 있는 공정한 개인 또는 부서를 지정하고 해당 개인 또는 부서에 의한 신고자에 대한 후속조치를 실시해야 한다. 후속조치 결과는 신고자에게 접수확인 후 3개월 이내에 피드백 하여야 한다.

(2) 외부신고의 경우⁶⁹⁾

외부신고를 받은 사람은, 후속조치 결과를 접수확인 후 3개월 이내에(정당한 이유가 있는 경우에는 6개월을 넘지 않는 기간 내) 신고자에게 피드백 하여야 한다. 또한 국내법에 규정된 절차에 따라 해당 신고에 의해 실시된 조사의 최종 결과를 신고자에게 전달해야 한다. 또한 신고된 위반이 명백히 경미한 사항인 경우⁷⁰⁾나, 의미 있는 새로운 정보를 포함하지 않는 신고가 반복되어 이루어진 경우⁷¹⁾에 각 EU 회원국이 관할 당국에 추가적인 후속조치를 실시할 필요가 없다고 판단했을 때도 주무관청은 신고자에게 해당 판단 및 판단 이유를 통지해야 한다.

Ⅲ. 검토

EU 공익신고자보호지침은 2019년 12월 16일에 시행된 바, 이하에서는 그 제정 과정에서 주로 논란이 된 부분을 소개하고 우리의 공익신고자보호법과 비교 검토하여 보기로 한다.

1. 공익신고절차

(1) 신고 순서

신고자는 우선 자신의 근무처에 내부신고를 하고 해당 내부신고가 불가능할 경우에만 외부신고를 할 수 있도록 해야 한다는 견해와 내부신고와 외부신고 사이에 우선 순위를 두지 말아

68) §9(1).

69) §11(2).

70) §11(3).

71) §11(4).

야 한다는 견해가 있었다. 그 결과 신고자는 우선 내부신고를 하는 것이 ‘권장’⁷²⁾되지만 내부 신고를 거치지 않고 외부신고를 하는 것도 허용되게 되었다.⁷³⁾ 우리 공익신고자보호법도 내부신고뿐만 아니라 외부신고도 허용하고 있으며 우선순위도 없다.⁷⁴⁾ 다만 EU 공익신고자보호지침은 공공개시까지 허용하고 있어 공익신고자 보호에 더 두텁다고 할 수 있다.⁷⁵⁾ 이 부분은 판례 등을 통하여 보완할 수 있는 여지는 있으나 법률상 명시하는 것이 타당할 것이다.

(2) 익명의 신고

본 EU지침은 전술한 바와 같이 익명의 신고도 가능하다. 반면 우리 공익신고자보호법상으로는 공익신고자의 인적 사항이 명기되어야 한다.⁷⁶⁾ 비록 변호사로 하여금 공익신고를 대리하도록 할 수 있는 ‘비실명 대리신고’ 제도가 있으나⁷⁷⁾ 이는 국민권익위에만 가능하다. 이에 대하여 비실명 대리 신고를 공익신고에 전면 도입하면 공익신고자의 부담을 완화할 수 있고 법률 전문가인 변호사가 공익신고자의 정보를 정리하여 제보할 것이므로 당국의 업무 부담을 경감하고 조사의 효율성을 증대할 수 있을 것이라는 견해⁷⁸⁾가 있다.

(3) 중소기업의 내부신고 제도 도입 의무

소수의 종업원으로 구성된 중소기업에 대하여 내부신고 제도를 의무화 하는 것은 부담이 크다는 지적이 있었고 또한 신고자에게 근무처에서의 신고 창구가 확보되어야 한다는 점도 지적되고 있었다. 논의 결과 원칙적으로 50인 이상 근로자를 둔 민간 사업자에게만 내부 창구 설치 의무가 부과되게 되었다.⁷⁹⁾ 그러나 우리는 신고창구 설치 의무조차 규정되어 있지 않다. 다만 공익신고자보호법상 “공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자”를 그 접수기관으로 규정하고 있을 뿐이다.⁸⁰⁾ 따라서 필요한 경우 기업이 공익침해행위의 제거 및 예방 등을 위한 조치를 마련할 수 있도록 한데 불과하고 그 설치 는 기업 스스로의 자율에 맡겨져 있는 상황이다.

내부신고 창구를 설치하는 기업의 증가는 문제를 신속하게 해결하고 무엇보다도 기업 스

72) EU 공익신고자보호지침 전문 47.

73) §15(1)(a).

74) 공익신고자보호법 제6조 및 동 시행령 제5조 참조.

75) EU 공익신고자보호지침 전문 45 참조.

76) 공익신고자보호법 제8조 참조.

77) 공익신고자보호법 제8조의 2 참조.

78) 최자유, “증권 불공정거래 공익신고 제도 확대 방안에 대한 소고”, 사법(제1권 제59호), 2022, 725면 참조.

79) §8(9) 후단.

80) 공익신고자보호법 제6조 참조.

스로가 사회적 풍토의 개선에 앞장서는 좋은 사례가 될 것이다.⁸¹⁾ 특히 상장기업 뿐만 아니라 중견기업, 플랜트 기업, 이들 기업의 자회사, 관련회사 등에도 기업내부제보창구의 설치가 중요할 것이다. 이를 위하여 전술한 EU 지침을 참고하여 우리 공익신고자보호법도 일정한 요건 하에 신고접수 시스템의 설치 의무 규정이 필요하다고 하겠다.

2. 포상금 제도

EU 지침에는 포상금 제도와 관련된 특별한 규정은 없는 것으로 보인다. 반면 우리 공익신고자보호법은 보상금 내지 포상금에 대하여 규정하고 있다.⁸²⁾ 포상금 제도가 말로 공익신고를 유도하는 가장 큰 요인이 아닐 수 없다. 이에 관해 공익신고의 동기부여를 위해서는 포상금의 한도를 상향하고 지급 기준을 완화하는 등의 방안이 필요하다는 견해가 있다.⁸³⁾ 그러나 신고행위의 금전적 유인이라고 할 수 있는 포상금액은 유의미한 영향력을 미치지 않는다는⁸⁴⁾ 연구 결과도 있다.

비록 동 제도가 외국에서 찾아보기 어려운 제도임에도 불구하고 한국에서는 활발하게 활용된다는 견해⁸⁵⁾가 있으나 공익신고 영역에서는 꼭 그런 것만은 아니다. 가령 미국의 도드-프랭크법(Dodd-Frank Act)에서도 공익신고자 포상금 제도를 두고 있으며 SEC의 공익신고연간보고서에 따르면 2021년에 SEC는 108명의 개인에게 약 5억 6,400만 달러의 보상금을 수여했는데, 이는 단일 회계연도에 수여된 가장 큰 금액이자 가장 많은 수의 개인에게 지급된 것이라고 한다.⁸⁶⁾ 또한 부정청구방지법 (Federal False Claims Act of 1986)에서도 공익신고자 포상금 제도를 두고 있다. 2022년 2월 1일 미 법무부는 2021 회계 연도에 정부가 보고한 56 억 달러의 합의 및 판결 중 16 억 달러 이상이 부정청구방지법상의 qui tam 소송에서 발생하였으며 같은 기간 동안 정부는 사기 및 허위 청구를 폭로한 개인에게 2억 3,700만 달러를 지급하였다고 발표하였다.⁸⁷⁾ 이와 같이 미국에서도 공익신고자에 대한 포상금 제도가 활발하게 운영되고 있으며 사회적 분위기도 공익신고에 의해 정당한 보상을 받았다는 인식이 강하다. 아무튼 부패행위를 적발하여 사회의 전체적인 병리현상을 감소시키

81) 내부신고 시스템 구축에 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」, 金融財政事情研究会, 2005, 90頁 이하 참조.

82) 공익신고자보호법 제4장 이하 참조.

83) 최자유, 전계논문, 725면 참조.

84) 김나리/전미선, “신고포상금제도의 특성이 정책성과에 미치는 영향에 관한 연구 - 중앙행정기관의 포상금 지급건수를 중심으로 -”, 한국정책학회보(제29권 제1호), 2020, 172면.

85) 김강현, “지방자치단체 공직부패방지 정책수단 확산 연구: 사건사 분석을 통한 신고포상금제도를 중심으로”, 지방행정연구(제35권 제3호), 2021, 8면 참조.

86) SEC, “2021 Annual Report to Congress -Whistleblower Program”, Office of the Whistleblower (2021), pp. 1-2.

87) 미법무부홈페이지(<https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-s-false-claims-act-settlements-and-judgments-exceed-56-billion-fiscal-year>)참조.

기 위해 활용하는 정책수단 중 대표적인 것이 신고포상금 제도라고 할 수 있다면 EU 공익 신고자보호지침에 포상금 규정이 없는 것은 다소 의외라고 할 수 있다. 향후 EU 지침 도입 시 회원국들의 포상금 규정의 도입 여부가 주목된다.

3. 기타

EU 공익신고자보호지침과 각 국가의 안보에 관한 국가권력과의 충돌 문제가 지적된 바 EU 공익신고자보호지침이 국가안보 또는 방위에 관한 국가권력을 침해해서는 안 된다는 내용이 명시되게 되었다.⁸⁸⁾ 또한 신고자에 대한 리니언시(Leniency) 제도와 관련된 특별한 규정은 없는 것으로 보인다.

Ⅲ. 도입 현황 및 전망

1. 공익신고자 보호제도의 홍보

유럽위원회(European Commission)는 EU 공익신고자보호지침의 내용에 따라 각 국가의 법률 정비 업무를 수행하는 담당관으로 구성된 “Commission Expert Group⁸⁹⁾”을 설립하였다. 본 그룹은 각 EU 회원국 내에 있어서의 EU 공익신고자보호지침의 보급을 도모하는 역할을 한다. 또한 EU 공익신고자보호지침 시행 이후 2년간 각 EU 회원국의 당국, 법관을 포함한 법조 및 민간기업의 고용주에 대한 훈련과 EU 공익신고자보호지침에 관한 인식을 높이기 위한 책자 등을 통한 홍보활동을 벌여 나갈 계획이다.⁹⁰⁾

2. EU 회원국들의 지침 도입 현황

전술한 바와 같이 EU 회원국들은 EU 공익신고자보호지침 시행 2년 내에 본 지침에 따라 국내법을 정비하여야 한다. 즉 2021년 12월 17일까지 국내 법규가 시행되어야 한다. 다

88) §3(2).

89) 정식명칭은 “Commission Expert Group On The Directive (Eu) 2019/1937 On The Protection Of Persons Who Report Breaches Of Union Law (E03709)” 이다. 이 위원회전문가그룹의 역할은 입법 제안 및 정책 이니셔티브 준비, EU 회원국 및 이해관계자와의 조정 및 협력을 포함하여 EU 법률, 프로그램 및 정책의 구현 등이다. 이상은 유럽위원회 사이트(<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3709>) 참조.

90) 보급·계발 활동에 대한 자세한 내용은 2018년 4월 23일자 유럽위원회 통지에 기재되어 있다. (https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVI/EU/02/07/EU_20720/imfname_10807390.pdf)

만 50~249명의 근로자가 있는 민간 부문의 법인에 대해서는 2023년 12월 17일까지 기간이 연장된다.⁹¹⁾ 그러나 이하의 표에서 보는 바와 같이 현재까지도 회원국들의 지침 도입 상황이 각각 다르다. 가령 헝가리는 아직 도입 절차를 시작도 하지 않은 상황이다.

〈표 1 : EU 공익신고자보호지침 도입 현황〉

EU회원국	법안 도입 상황		최근 조사 시점	참고
	지연	채택		
오스트리아	○		2022. 07. 18.	
벨기에	○		2022. 10. 27.	
불가리아	○		2022. 11. 24.	
크로아티아		○	2022. 04. 23.	
키프로스		○	2022. 01. 20.	
체코	○		2022. 11. 23.	
덴마크		○	2021. 06. 24.	
에스토니아	○		2022. 01. 27.	
핀란드	○		2022. 09. 27.	
프랑스		○	2022. 10. 04.	
독일	○		2022. 10. 15.	
그리스	○		2022. 08. 17.	
헝가리			2022. 02. 18.	도입 절차가 시작 되지 않음
아일랜드		○	2022. 11. 09.	
이탈리아	○		2022. 10. 09.	
라트비아		○	2022. 01. 28.	
리투아니아		○	2022. 01. 27.	
룩셈부르크	○		2022. 02. 16.	
몰타		○	2021. 12. 15.	
폴란드	○		2021. 10. 25.	
포르투갈		○	2022. 01. 26.	
루마니아	○		2022. 07. 12.	
슬로바키아	○		2022. 11. 09.	
슬로베니아	○		2022. 01. 27.	
스페인	○		2022. 09. 15.	
스웨덴		○	2021. 10. 28.	
네덜란드	○		2022. 04. 20.	

* EU Whistleblowing Monitor⁹²⁾의 자료를 바탕으로 작성함

91) §26(2).

92) <https://www.whistleblowingmonitor.eu/country/>

이하에서는 EU 주요 국가들의 본 지침 도입 및 전환 상황을 간단히 살펴보고자 한다.

(1) 프랑스

1) 서

2022년 3월 21일, 프랑스에서는 EU 공익신고자보호지침을 국내법으로 도입하는 법률이 통과되었다. 공식명칭은 “공익신고자보호강화를 위한 법률(LOI n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d’alerte)”이다.⁹³⁾ 동법은 2016년 프랑스에서 공익신고자 보호를 도입한 “샤팽(Sapin) 2법”을 개정하여 프랑스의 공익신고자 보호를 개선하는 것을 목표로 한다. 또한 동법은 직원이 50명 이상인 모든 공공 및 민간 기업에 적용된다. 따라서 직원 수 50~249명 규모의 소규모 기업을 위한 별도의 전환 기간 연장에 대한 규정은 없다.

2) 신고 범위의 확장

2022년 3월 21일에 제정된 법률에 따르면 신고 대상이 되는 정보는 다음과 같다. ‘범죄 또는 경범죄’, ‘공익에 대한 위협 또는 피해’, ‘프랑스가 정식으로 비준 또는 승인한 국제 협약의 위반 또는 위반을 은폐하려는 시도 또는 그러한 협약에 바탕을 둔 국제기구의 단독행위’, ‘유럽 연합의 법률 또는 규정 위반’ 등이다. 다만, 국방상의 비밀, 의료상의 비밀, 변호사 비밀유지특권에 해당하는 사실이나 정보 및 문서 등은 형식에 관계없이 신고대상에서 제외된다.⁹⁴⁾

3) 신고절차의 개선

공익신고자가 EU 지침 이전의 샤팽 2법에 의한 보호를 받으려면 이하와 같은 특정 프로토콜을 따라야 했다.

첫째, 내부신고 제도를 이용해야 한다.

둘째, 그런 다음 합리적인 기간 내에 신고가 처리되지 않으면 외부신고(사법권, 행정권, 전문 명령)를 할 수 있다.

셋째, 마지막으로 최후의 수단으로 공공개시를 진행할 수 있다.⁹⁵⁾

그런데 2022년 3월 21일에 제정된 신 법률로 이 프로토콜은 종료되었다. 즉 공익신고자는

93) <https://www.integrityline.com/expertise/white-paper/expert-guide-whistleblowing-laws-eu/>

94) 이상은 EQS Integrity Line, 『Expert Guide on Whistleblowing Laws in the EU』, EQS Group, 2022, June, p. 51.

95) *Id.*, p. 50.

이제 내부 공익신고시스템을 사용하거나 관할 외부 기관에 신고를 접수할 수 있으며 공공 개시의 경우에만 특정 조건이 요구된다.⁹⁶⁾

4) 신고자 보호의 강화 및 확대

최근 제정된 법률은 신고자 보호를 강화 및 확대하고 있다. 즉 신고자가 적법하게 접근할 수 있는 경우 신고 내용이 포함된 기밀문서를 취하거나 유용하거나 은닉한 경우 형사 책임이 면제된다. 이 면제는 해당 행위의 가담자에게도 적용된다. 또한 신고자는 선의의 신고로 인해 발생한 피해에 대해 민사상 책임을 지지 않는다. 또한 절차를 지연시키거나 부당한 대우에 대해서는 60,000유로의 민사 벌금이 부과된다. 또한 공익신고자를 차별대우하는 경우 3년의 징역과 45,000유로의 벌금에 처해질 수 있다. 또한 판사는 보복조치 또는 절차지연에 대해 이의를 제기하는 공익신고자에게 소송비용 할당 규정을 적용할 수 있다.⁹⁷⁾

새롭게 제정된 법률은 공익신고자 보호 제도를 공익신고자와 연결된 특정 제3자(가령 동료 또는 가족) 및 조력자에게까지 확대한다. 그러나 정의에서 자연인만을 언급하는 EU 지침과 달리 프랑스 법에서는 공익신고자가 신고를 하는 데(내부 또는 외부) 도움을 주는 모든 자연인 또는 민간비영리법인을 조력자로 정의하고 있다. 따라서 조력자는 노동조합 또는 협회 등도 가능하다.⁹⁸⁾

(2) 독일

1) 서

독일에서는 아직 EU 공익신고자보호지침이 도입 전환되지 못하고 있다. 2020년에 이미 공익신고자보호법 초안이 마련되었지만 여당이 내용에 합의하지 못해 공식적으로 발표되지 않았다. 2022년 4월부터 연방 법무부의 새로운 초안이 입법 과정을 거치고 있는 실정이다.

2) 공익신고 접수 채널

공익신고자 보호제도의 핵심은 공익신고자가 신고할 수 있는 대내외 채널이다. EU 지침에 따라 공익신고자는 내부 또는 외부에 신고할지 여부를 자유롭게 선택할 수 있다. 민간 부문과 모든 공공 부문에서 50명 이상을 고용하고 있는 조직이라면 내부채널 설정 의무가 적용된다.⁹⁹⁾

96) *Id.* p. 52.

97) *Id.*

98) *Id.*

99) *Id.* p. 55.

법률 초안에서 인적 적용 범위는 EU 지침에 따라 광범위하게 정의되고 있다. 직원 및 공무원 외에도 자영업자, 주주, 공급업체 직원 및 고용관계 시작 전에 침해 사실을 알고 있는 개인은 “공익신고자”로 보호된다.

중앙 외부연방신고 채널은 연방 법무부에 설치되어야 한다. 또한 이 기관은 공공 부문의 내부신고 채널 역할도 한다. 연방 주에서는 자체 내부신고 채널을 구현할 수도 있다. 또한 연방금융감독청(BaFin) 및 연방카르텔사무소(Bundeskartellamt)의 기존 신고 시스템은 특별한 책임이 있는 추가적인 외부 신고 사무소로 사용된다. 직원 수 50~249명 규모의 민간 기업에 대한 이행 의무 기한은 EU 지침에 따라 2023년 12월 17일까지이다.

또한 법률상의 핵심 요건을 위반하면 행정 위반으로 처벌될 수 있다. 가령 내부신고 채널을 설정하지 않은 경우, 최대 20,000유로의 벌금에 처해질 수 있으며 심각한 위반의 경우 최대 100,000유로의 벌금을 규정하고 있다. 가령 기밀유지 위반, 신고 방해 또는 보복 등의 경우에 적용된다.¹⁰⁰⁾

3) 공익신고자 보호

새로운 법률 초안에는 공익신고자 보호에 관한 구체적인 규정도 포함되어 있다. 즉 신고자와 신고에 의해 영향을 받는 모든 사람의 신원에 대해 광범위한 보호를 제공하며 원칙적으로 각 경우에 신고를 처리하는 책임자만 알 수 있다. 기밀 유지 요구에 대한 예외는 기소 당국의 요청이 있거나 행정 절차 또는 법원 결정과 같은 형사 절차에만 존재한다.¹⁰¹⁾

한편 법률 초안은 EU 지침의 요구에 따라 공익신고자를 위한 다양한 보호 장치를 제공한다. 그 핵심은 보복행위, 즉 해고, 경고 및 징계 조치뿐만 아니라 명예 훼손 또는 괴롭힘과 같은 불이익대우의 금지이다. 초안에는 공익신고자가 보복으로 인해 금전적 손해를 입은 경우 보상에 관한 조항도 포함되어 있다. 다만, 신고자가 고의로 잘못된 정보를 제보하거나 중대한 과실로 인하여 발생한 손해에 대해서는 배상하여야 한다. 또한 EU 지침에 따라 공익신고자는 엄격한 조건 하에서만 공공개시를 할 수 있다. 가령 돌이킬 수 없는 피해 위험이 있는 경우를 말한다.¹⁰²⁾

4) 신고 시스템 설정

새로운 초안은 회사의 공익신고자 시스템 설계(예: 권한, 책임, 사건 처리 및 내부 조사)와 관련하여 몇 가지만 규정하고 있어 해당 조직은 스스로 유연하게 처리할 수 있다.¹⁰³⁾ 예

100) *Id.*, p. 56.

101) *Id.*, p. 57.

102) *Id.*

103) 독일의 공익신고 시스템에 대한 자세한 것은 정성숙, “독일의 기업내부고발체계(Whistleblowing system)에 관한 고찰”, 비교사법(제26권 제3호), 2019, 331면 이하 참조.

를 들어, 의무적인 내부신고 채널은 회사의 직원 및 비정규직 직원에게 열려 있는 방식으로 설계되어야 한다. 회사와 거래 관계에 있는 기타 자연인에 대해서는 내부신고 채널이 유용할 수 있다. 또한 초안에 따르면 익명의 신고를 제출할 수 있도록 채널을 설계할 의무는 없으나 익명의 신고가 금지되는 것은 아니다. 또한 신고 채널은 승인되지 않은 직원은 접수되는 신고에 접근할 수 없는 방식으로 설계되어야 한다. 신고는 구두(예: 전화 또는 기타 음성 전송) 또는 텍스트 형식으로 전달될 수 있어야 한다. 한편 내부신고 부서는 직원들에게 외부신고 채널에 대해 명확하고 쉽게 접근할 수 있는 정보를 제공해야 한다.¹⁰⁴⁾

(3) 스웨덴

1) 도입 경위

유럽의 다른 지역과 비교할 때 스웨덴은 EU 공익신고자보호지침을 비교적 빠르게 도입한 국가다. 대다수의 EU 회원국이 시행 기한을 놓쳤지만 스웨덴은 적절한 시기에 법안을 통과시켜 덴마크에 이어 두 번째로 법안을 통과시켰다. “Genomförande av visselblåsardirektivet” 또는 “공익신고자보호지침의 도입”은 2021년 9월 말에 승인되었으며 2021년 12월 17일에 발효되었다.

스웨덴은 지침이 채택되기 전에 기존의 포괄적인 공익신고자 보호 법제를 가진 EU 회원국 중 하나였다. 공익신고자보호법(SFS 2016:749)은 2017년 초에 시행되어 스웨덴 직원이 보복을 받지 않고 부패 및 공적 자금의 오용과 같은 의심되는 부정행위를 신고할 수 있도록 허용하였다. 그러나 이 법은 내부신고 및 담당 기관에 대한 후속 공개를 통해 공익신고자가 노출될 수 있다는 단점으로 인해 비판을 받아 왔다. 기존 조치에 익명성과 기밀성을 보장하는 조항이 없다는 점은 EU 공익신고자보호지침에서 지적한 중대한 결함이었던 것이다.

그 결과 스톡홀름은 기존의 결점을 개선하고 스웨덴을 최신 유럽 표준에 맞추기 위해 새로운 EU 차원의 법안을 도입 및 전환하는 데 큰 관심을 보였다.¹⁰⁵⁾ 새로운 스웨덴 법안은 EU 공익신고자보호지침을 국내법으로 전환했을 뿐만 아니라 요구되는 최소 기준을 넘어서는 것이었다. 직장 내 위법 행위를 신고하는 사람들에 대한 보호가 강화되었으며 공익신고자를 넘어 개인까지 확대하였다. 여기에는 공익신고자가 소유한 법인이나 조력자들이 포함된다.¹⁰⁶⁾

104) *Id.*

105) *Id.*, p. 116.

106) *Id.*, p. 117.

2) 법률상 특징

스웨덴의 새로운 법률의 주요 특징은 다음과 같다. 우선 직원, 자원봉사자, 인턴, 하청업체, 기업가, 이사회 구성원 및 주주를 위한 내부신고 채널이 제공되어야 한다. 그리고 회사는 공익신고 채널을 직원에게 알리기 위한 조치를 취해야 한다. 또한 직원은 서면 및 구두로 부정행위를 신고할 수 있다. 신고사실 확인은 7일 이내에 제보자에게 제공되어야 하고 피드백은 3개월 이내에 제공되어야 한다. 개인정보는 필요한 경우 수집할 수 있으며(사건 담당자에게만 제공) 최대 2년 동안 보관되며 사건과 무관한 개인정보는 삭제된다. 모든 신고자는 범죄 유형에 관계없이 보호받는다. 피해를 입은 모든 사람에게 피해 및 보상이 제공될 수 있다. 한편 모든 지자체는 인구가 10,000명 미만인 경우에도 새 법안의 적용을 받는다.¹⁰⁷⁾

스웨덴은 EU 공익신고자보호지침에도 불구하고 공익신고자를 보호하기 위해 조기에 조치를 취한 대표적인 국가다. 유럽법이 채택되었을 때 스톡홀름은 그것을 자국법의 결함을 바로잡을 기회로 보았다. 스웨덴의 EU 지침 전환 과정은 투명성과 포용적 프로세스, 특히 수행 속도에 대해 국제투명성기구(Transparency International)로부터 찬사를 받은 바 있다.

스웨덴 고용부 장관 Eva Nordmark는 공익신고자 보호에 대한 스웨덴의 의지가 얼마나 진지한지에 대해 다음과 같이 언급하였다. “사람들은 직장에서 비리를 신고했다는 이유로 해고를 두려워하거나 위축되어서는 안 된다. 우리는 문제를 카펫 아래로 쓸어버리는 침묵하는 직장을 가져서는 안 된다.”¹⁰⁸⁾

IV. 맺음말

지금까지 EU 공익신고자보호지침의 내용과 도입 현황에 대해 살펴보았다. EU 공익신고자보호지침은 EU 전역의 공익신고자에 대한 공통의 최소 보호 기준을 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 안전한 신고 채널을 구축하고 보복을 방지하기 위한 조치를 시행하는 데 중점을 두고 있는 것이다. 따라서 직원이 50명 이상인 회사와 공공 기관, 주민이 10,000명 이상인 지방 자치 단체는 기밀 공익신고 시스템을 구축하고 보호 조치를 시행해야 한다. 위에서 살펴본 바와 같이 이 지침은 2021년 12월 17일까지 국내법으로 전환되어야 했으며, 대부분의 EU 회원국은 이 기한을 지키지 못했다. 지금까지 덴마크, 스웨덴, 포르투갈, 키프로스, 리투아니아, 몰타, 라트비아, 크로아티아, 아일랜드, 프랑스만이 본 지침을 국내법으로 도입 전환하였다.

107) *Id.*

108) *Id.*

중요한 것은 이 법안이 단순히 직원을 보호하는 것보다 한 걸음 더 나아간다는 것이다. 즉 구직자, 전직 직원, 공익신고자의 관련자 및 언론인과 같은 이해 관계자에 대해서도 보호를 확장한다. 이들은 모두 해고나 비하와 같은 차별대우로부터 보호된다. 세금 사기, 자금 세탁, 정보보호 위반, 환경파괴 등과 같은 EU 법률과 관련된 불법행위 신고만 보호받을 수 있으나 유럽 각국의 입법자는 이를 국내법으로 확대할 것을 권유받아 왔다. 이러한 상황은 지금까지 유럽 전역에서의 EU 지침 전환 프로세스에 반영되었다.

EU 공익신고자보호지침에 의하면 직원이 250명 이상인 회사와 공공 기관, 주민이 10,000명 이상인 지방 자치 단체는 비밀이 보장되는 공익신고 시스템을 설정하고 기타 보호 장치를 구현하도록 요구하고 있다. 직원이 50명에서 249명 사이인 조직은 2023년까지 도입기간이 연장되어 있다. 본 지침에 따르면 공익신고자가 회사 내에 신고할지 또는 각각의 관할 감독 기관에 직접 신고할지 여부를 선택할 수 있다. 또한 공익신고자가 공익에 부합한다고 믿는 경우 직접 대중에게 알릴 수도 있다. 이러한 모든 경우에 개인은 보호를 받는다. 또한 EU 공익신고자보호지침은 확실히 공익신고자에게 혜택을 주지만 조직에도 상당한 이점을 제공한다는 점이 알려져야 할 것이다. 효과적인 공익신고제도의 시행과 견실한 스피크 업 문화(Speak-up Culture)가 어우러지면 직원 및 기타 주요 이해관계자가 내부적으로 문제를 해결하는 것이 장려될 것이다. 이를 통해 조직은 초기 단계에서 위험을 식별하고 근절할 수 있으므로 심각한 재정 또는 이미지 손상 가능성을 줄일 수 있을 것이다. EU 공익신고자보호지침의 도입 및 전환을 통해 건전한 기업문화의 필수요소인 투명성과 신뢰라는 긍정적인 이미지가 조성되기를 기대한다.

참고문헌

[국내문헌]

- 김강현, “지방자치단체 공직부패방지 정책수단 확산 연구 : 사건사 분석을 통한 신고포상금제도를 중심으로”, 지방행정연구(제35권 제3호), 2021
- 김나리/전미선, “신고포상금제도의 특성이 정책성과에 미치는 영향에 관한 연구 - 중앙행정기관의 포상금 지급건수를 중심으로 -”, 한국정책학회보(제29권 제1호), 2020
- 정성숙, “독일의 기업내부고발체계(Whistleblowing system)에 관한 고찰”, 비교사법(제26권 제3호), 2019
- 최자유, “증권 불공정거래 공익신고 제도 확대 방안에 대한 소고”, 사법(제1권 제59호), 2022

[외국문헌]

- Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law.
- EQS Integrity Line, 『Expert Guide on Whistleblowing Laws in the EU』, EQS Group, 2022. June.
- European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Rossi, L., McGuinn, J., Fernandes, M., 『Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement : final report』, Publications Office, 2017.
- Marie Terracol, 『Are Eu Governments Taking Whistleblower Protection Seriously?- Progress Report on Transposition of the EU Directive』, Transparency International and Whistleblowing International Network, 2021.
- 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

[주요 참고 사이트]

유럽연합공식웹사이트

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

EU 내부고발모니터

<https://www.whistleblowingmonitor.eu/>

EU 회원국의 EU 공익신고자보호지침 시행 상황

<https://www.integrityline.com/expertise/white-paper/expert-guide-whistleblowing-laws-eu/>

투고일자 : 2022. 12. 17

수정일자 : 2022. 12. 23

게재일자 : 2022. 12. 31

<국문초록>

EU 공익신고자보호지침에 대한 연구

이 우 진

2018년 4월 EU 집행위원회는 공익신고자에 대한 통일된 보호를 제공하기 위한 지침에 대한 법안이 제출되었으며 2019년 3월 회원국과 유럽 의회 간에 임시 합의가 이루어졌다. 이 지침은 2019년 12월에 지침 2019/1937로 채택되었다. 위원회는 프랑스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 리투아니아, 몰타, 네덜란드, 슬로바키아, 스웨덴, 영국(당시 회원국) 등 10개의 EU 회원국만이 공익신고자를 보호하기 위한 "포괄적 법률"을 가지고 있다고 밝힌 바 있다.

한편 이 지침은 2021년 12월 17일까지 국내법으로 전환되어야 했으며, 대부분의 EU 회원국은 이 기한을 지키지 못했다. 지금까지 덴마크, 스웨덴, 포르투갈, 키프로스, 리투아니아, 몰타, 라트비아, 크로아티아, 아일랜드, 프랑스만이 본 지침을 국내법으로 도입 전환하였다.

본 지침의 주요 내용은 다음과 같다.

- 직원이 50명 이상인 조직은 적절한 내부신고 채널을 구축해야 한다.
- 공익신고자는 온라인 시스템, 우편 또는 전화 핫라인이나 자동 응답기를 사용하여 구두로 신고할 수 있어야 한다. 회사는 사용된 채널에 관계없이 공익신고자의 신원이 비밀로 유지되도록 해야 한다.
- 모든 개인 데이터는 GDPR에 따라 처리되어야 한다.
- 조직은 내부적으로 신고를 받고 후속 조치를 취할 적절한 담당자를 지정해야 한다.
- 신고 접수는 7일 이내에 신고자에게 확인되어야 하며, 3개월 이내에 조치가 취해진 경우에는 내부 조사 상황 및 결과를 신고자에게 알려야 한다.
- 회사는 내부신고 프로세스 및 해당 기관에 대한 신고 채널에 대한 정보를 제공해야 한다.
- 신고 절차를 방해하는 기업에 대해 벌칙을 부과하는 제재 조치가 포함되어 있으며 공익신고자의 신원을 비밀로 하지 않거나 사업주가 보복하는 경우에도 마찬가지이다.

한편 EU 공익신고자보호지침은 EU 전역의 공익신고자에 대한 공통의 최소 보호 기준을 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 추후 회원국들의 충실한 EU 공익신고자보호지침의 도입 및 전환을 통해 건전한 기업문화의 필수요소인 투명성과 신뢰라는 긍정적인 이미지가 조성되기를 기대한다.

주제어: EU 공익신고자보호지침, 공익신고자, 공익신고자보호, 내부신고, 외부신고, 공공개시

