

미국의 공익신고자 보호 제도에 관한 연구*

A Study on the Protection System for whistleblowers in U.S.A

이 우 진(Lee, Woo Jin)**

ABSTRACT

According to a recent press release (July 6, 2021), last year, public institutions received about 3.30 million whistleblowers, handled 2.30 million cases, and imposed 291.5 billion won in fines or fines for negligence. In addition, there were 3,318,441 whistleblowers filed with public institutions last year, which is about eight times higher than the 418,182 cases in 2011, when the 「Protection Of Public Interest Reporters Act」 was enacted. Now, it is widely recognized in our society that the “public interest whistleblower protection system” is a useful tool for creating a more transparent society. In addition, foreign countries are also in the process of enacting or revising relevant laws for continuous and effective protection of whistleblowers. This study can be said to have started from the need to promote reasonable protection of whistleblowers under this background. In particular, this study intends to examine the “whistleblower protection laws” in the United States. In the United States, there is no single law for the protection of whistleblowers, and the rules for the protection of whistleblowers are established by individual laws. Although federal and state laws exist in the legal system of the United States, this study intends to study federal laws. The main research subjects covered in this study are as follows.

- Sarbances-Oxley Act of 2002
- Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010
- Whistleblower Protection Act of 1989 and Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012
- Federal False Claims Act of 1986

Key words: Whistleblower, Whistleblower Protection Act, Corporate Transparency, Corruption>

* 이 연구는 2021년도 백석대학교 학술지원에 의하여 이루어졌음.

** 백석대 경찰학부 교수

I. 서설

최근 국민권익위의 보도자료(2021. 7. 6)에 따르면 2020년 한 해 동안 공공기관에 접수된 공익신고는 총 3,318,441건으로 「공익신고자 보호법」 시행 초기(2011년 9월 ~ 2012년)에 비해 8배 가까이 증가했다고 한다.¹⁾ 이는 2020년까지 세 차례에 걸쳐 공익신고 대상법률이 확대됐고(2021년 현재 471개), 공익신고자 보호제도의 인지도가 꾸준히 상승했기 때문인 것으로 분석된다. 한편 각급 공공기관이 2020년도에 처리한 공익신고 3,209,095건 중 72.1%에 달하는 2,315,149건에 대한 혐의가 확인돼 행정처분되거나 수사기관에 송부·송치됐다. 2011년 법 제정·시행이후 2020년까지 공익신고로 부과된 과태료, 과징금 등 금액은 약 1조 5천억 원에 이른다. 특히 2020년에는 각급 공공기관에서 공익신고자 보호 자체 운영규정이나 개별 법령·규정 등을 근거로 13,429건에 대해 총 42억 원의 보상·포상금을 지급하였다고 한다. 이제 공익신고자 보호제도는 더욱 청렴한 사회를 만들기 위한 유용한 도구가 될 수 있다는 것이 우리 사회에 점차 인식되고 있는 상황이라고 볼 수 있다. 그런데 우리의 공익신고자 제도가 여러 가지 측면에서 계속 발전하고 개선되어 가고는 있으나 여전히 제도적 활용도나 사회적 인식 측면에서 부족한 면이 있는 것도 사실이다. 본 연구는 이러한 시점에서 미국의 공익신고자 보호 제도에 대해 살펴보고 그 시사점을 도출해 보고자 한다.

미국에서는 공익신고자 보호를 위한 단일 법률은 존재하지 않고 개개의 법률에 의해 당해 분야의 공익신고자 보호에 관한 규칙이 정해져 있다. 미국의 법 제도상 연방법 및 주법이 존재하지만 본 연구에서는 우리에게 비교적 널리 알려진 연방 법률을 연구 대상으로 하고자 한다. SOX법(Sarbanes-Oxley Act of 2002: 이하 “SOX법” 이라고 한다) 및 도드-프랭크 법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010)은 민간 기업에 적용할 수 있는 법이다. 도드-프랭크 법은 SOX법에 비해 불이익취급의 보호 내용이 보다 충실하며, 또한 내부 신고자에 대한 포상금 제도도 규정하고 있다. 한편, 내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989) 및 내부고발자보호강화법(Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012)은 연방 정부 직원 등에 의한 내부고발을 정하는 법이다. 그리고 부정청구방지법(Federal False Claims Act of 1986)은 qui tam 소송²⁾에 관련된 절차 등을 규정하고 있는 법률이다. 한편 이러한 공익신고자보호법상의 조치들에 의한 보호를 사전적 보호라고 볼 수 있다면 그러한 보호에도 불구하고 신고를 이유로 불이익대우, 특히 부당해고를 당한 신고자를 구제하는 것은 사후적 보호라고 할 수 있을 것이다. 본

1) https://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05050102&method=searchDetailViewInc&boardNum=87825&currPageNo=3&confId=4&conConfId=4&conTabId=0&conSearchCol=BOARD_TITLE&conSearchText=%B0%F8%C0%CD%BD%C5%B0%ED&conSearchSort=A.BOARD_REG_DATE+DESC%2C+BOARD_NUM+DESC

2) 부정청구방지법의 대상이 되는 행위인 정부에 대한 사기 행위 등에 대한 정보가 있는 사인이 스스로 법원에 제기하는 소송을 말한다.

연구는 위 법률들의 개요에 대해 살펴보고 그 시사점을 도출한 후 사후적 보호에 대한 미국의 상황도 소개하고자 한다. 또한 각 법률들의 활용 현황에 대해서도 살펴본 후 마지막으로 종합적인 의견을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 미국의 공익신고자 보호법

1. 서바인-옥슬리법

(1) 공익신고자의 범위

서바인-옥슬리법(Sarbanes-Oxley Act of 2002: 이하 “SOX법”이라 한다)상 보호되는 신고자의 범위는 상장회사의 직원이다.³⁾ 본 법에서 보호되는 직원에는 상장회사의 직원뿐만 아니라 상장회사의 도급업자, 하청업자 등의 직원도 포함된다고 해석된다.⁴⁾ 동법에서 보호되는 공익신고 내용은 우편, 통신, 은행 또는 증권사의 사기행위를 금지하는 연방법, 미국증권거래위원회(U.S. Securities and Exchange Commission: 이하 “SEC”라 한다) 규칙 또는 주주의 부정수단에 관련된 연방법에 위반한다고 합리적으로 믿은 직원이 ①연방 사법기관 또는 경찰, ②연방의회의 의원 또는 위원회, 또는 ③당해 직원에 대해 감사·감독 권한을 가지는 자⁵⁾에 대해 행하는 정보제공이 보호된다.⁶⁾ 따라서 우편, 통신, 은행 또는 증권사의 사기행위를 금지하는 연방법, SEC 규칙 또는 주주의 부정수단에 관련된 연방법의 위반에 관련된 정보제공 행위이더라도, 가령 보도기관에 대한 정보제공이라면 ①, ②, ③에 해당하지 않기 때문에 SOX법상 보호되지 않는다고 보아야 할 것이다.

(2) 공익신고자의 보호

SOX법은 공익신고자에 대해 상장회사 또는 그 임직원, 도급업자, 하청업자 등이 합법적인 공익신고를 이유로 하는 해고, 강등, 정직, 협박, 괴롭힘 및 기타 차별 행위를 하는 것을 금지하고 있다.⁷⁾ 한편 입증책임에 대해서는 ①연방 사법기관 또는 경찰, ②연방의회의 의원

3) 18 U.S.C. §1514A(a).

4) Lawson v. FMR LLC, No. 12-3, 571 U.S.

(<https://www.faegredrinker.com/en/insights/publications/2014/3/us-supreme-court-expands-sox-whistleblowing-protection-as-sec-cautions-companies-against-incentivizi>)

5) 가령 신고자가 소속되어 있는 회사의 상사, 당해 회사의 내부신고 부서 등을 예로 들 수 있다.

6) 18 U.S.C. §1514A(a)(1).

7) 18 U.S.C. §1514A(a).

및 위원회, 또는 ③당해 직원에 대해 감사·감독권한을 가지는 자에 대해 행한 정보제공 어디에서도 공익신고와 공익신고자에게 가해진 불이익조치와의 인과관계에 관한 입증책임의 소재와 관련된 규정이 없다. 다만 신고자인 직원이 불이익대우를 받은 경우, 당해 불이익조치가 행해진 후 180일 이내에 노동부장관에게 불복신청을 하여야 한다. 불복신청의 절차에 대하여 ①연방사법당국 또는 경찰당국에 대해 행한 신고는 미국법전 제49장 제 42121조 (b)가 정하는 규칙 및 절차에 따른다는 취지의 규정이 있으며⁸⁾, ②연방의회의 의원 또는 위원회에 대해 행한 신고의 입증책임은 미국법전 제49장 제42121조 (b)가 정하는 입증책임에 따른다는 취지가 규정되어 있다.⁹⁾ 한편 미국법전 제49장 제42121조 (b)에서는 신고자가 입증책임을 부담한다는 취지로 규정되어 있으며¹⁰⁾ 입증책임의 전환에 관한 규정은 없는 것으로 보인다.

또한 공익신고를 이유로 공익신고자가 불이익대우를 받은 경우에는 원상회복에 필요한 구제로서 ①동등한 직무로의 복귀(reinstatement), ②이자를 포함한 소급지급임금(back pay)의 지급, ③불이익대우의 결과로 입은 소송비용, 감정인 보수 및 합리적인 변호사 보수를 포함한 특별손해의 보상 등을 받을 수 있다.¹¹⁾ 또한, 이러한 불이익대우를 받은 경우, 신고자는 당해 불이익대우가 행해진 때로부터 180일 이내에 노동부 장관에 대해 불복신청을 하여야 한다. 또한 노동부 장관이 당해 불복신청이 행해진 때로부터 180일 이내에 최종 결정을 내리지 않거나 이러한 지체가 신고자의 악의를 이유로 하는 것이 아닌 경우에는 연방법원에 소송을 제기할 수 있다.¹²⁾

연방범죄 또는 연방범죄로 보이는 행위에 관하여 진실한 정보를 법집행기관에 제공하는 것에 대해 고의로 보복의 목적으로 개인의 정당한 고용 또는 생활의 방해 등의 위해를 가하는 행위를 한 자는 벌금형 또는 10년 이하의 금고형, 또는 이를 병과할 수 있다.¹³⁾ 또한 신고자가 신고 시에 신고를 입증할 수 있는 자료나 증거 등을 제출하여야 한다는 규정이나 신고에 의해 부담할 수 있는 책임의 면책과 관련된 규정 등과 같이 신고를 뒷받침하는 자료수집행위에 대한 책임에 관한 특별한 규정은 존재하지 않는다. 또한 신고를 받은 자의 당해 신고에 관한 비밀유지의무에 관련된 특별한 규정은 없다. 행정기관에의 신고에 관한 일원적 청구제도와 관련된 특별한 규정은 없는 것으로 보이고 공익신고자에 대한 처벌감경제도(Leniency)와 관련된 특별한 규정은 없다. 또한 공익신고에 대한 처리결과를 신고자에게 통지할 의무에 관해 정하고 있는 규정도 없는 것으로 판단된다.

8) 18 U.S.C. §1514A(b)(2)(A).

9) 18 U.S.C. §1514A(b)(2)(C).

10) 18 U.S.C. §1514A(b)(2)(B)(iii).

11) 18 U.S.C. §1514A(c).

12) 18 U.S.C. §1514A(b)(1)(A), (B).

13) 18 U.S.C. §1513(e).

(3) 신고접수체계의 정비의무

사업자 및 행정기관이 공익신고접수체계를 정비할 의무가 있는가에 대해서는 SOX법의 적용대상이 되는 상장회사는 감사위원회에서 ①회계 등과 관련된 직원의 신고를 접수하고 대응하기 위한 절차, ②직원이 회계 또는 감사와 관련된 사항에 대하여 비밀리에 익명으로 조회할 수 있는 절차를 규정할 필요가 있다.¹⁴⁾ 다만 회사의 여러 상황에 비추어 적절한 절차를 도입하여야 하므로 회사 내에서의 공익신고제도의 구체적 내용에 대해서는 회사에 위임되어 있다. 또한 ①과 ②의 절차 이외의 특정한 절차의 도입 의무는 규정되어 있지 않으며¹⁵⁾ SEC에 의한 구체적인 가이드라인 등도 공표되어 있지 않다.

(4) 포상금 제도

포상금 제도와 관련된 특별한 규정은 없는 것으로 보인다.

2. 도드-프랭크 법

(1) 공익신고자의 범위

도드-프랭크 법은 SEC에 정보를 제공한 자를 “공익신고자(Whistleblower)”라고 정의하고, 소정의 방법으로 SEC에 제보한 자가 도드-프랭크 법상 보호를 받는다고 규정하고 있다.¹⁶⁾ 미연방대법원은 보호되는 신고자를 SEC에 대한 잠재적인 위반을 직접 고발하는 직원에 한정된다는 취지의 판시를 하고 있다.¹⁷⁾ 특히 SEC는 2019년 5월 24일 신고자가 직접 SEC에 신고한 것은 아니지만, 신고자가 자신의 소속 회사에 익명으로 신고하고, 해당 회사에 대한 신고로부터 120일 이내에 SEC에 비슷한 정보가 제출된 사안에서 해당 신고자에 대해 450만 달러 이상의 보상금을 부여 하였다고 발표하였다.¹⁸⁾ SEC는 당해 보상금의 부여는 신고자에게 법령준수 및 신고 제도를 적절하게 활용하는 것을 장려하는 SEC규칙 21-4에 기초한 것이라고 설명하였다. 한편 이 법에서 보호되는 신고 내용은 증권법령 위반에 관련된 정보를 대상으로 한다.¹⁹⁾

14) 15 U.S.C. 78j-1(m)(4)(A), (B).

15) SEC, Standards Relating to Listed Company Audit Committees, Rel. No. 34-47654(Apr. 9, 2003) IIC(<https://www.sec.gov/rules/final/33-8220.htm#procedures>).

16) 15 U.S.C. 78u-6(a)(6).

17) Digital Realty Trust, Inc. v. Somers, 538 U.S. (2018).

18) 2019년 5월 24일 SEC Press Release(<https://www.sec.gov/news/press-release/2019-76>).

19) 15 U.S.C. 78u-6(a)(6).

(2) 공익신고자의 보호

동법에서는 금지되는 불이익대우를 다음과 같이 규정하고 있다.

신고자가 ①SEC에 정보를 제공한 것, ②당해 정보에 근거하거나 관련된 SEC의 조사 또는 사법적 또는 행정적 조치가 행해지는 것, 증언이나 지원하는 것, ③2002년 SOX법, 1934년 증권거래법 등 SEC가 관할하는 법령상 요구되는 공개를 행한 것을 이유로 고용주가 해당 신고자에 대한 해고, 강등, 정지, 협박, 직접 또는 간접적인 괴롭힘 등 그 외의 방법으로 차별하는 것은 금지되어 있다.²⁰⁾ 한편 신고와 신고자에게 가해진 불이익대우와의 인과관계에 관한 입증책임의 소재와 관련된 특별한 규정은 없다. 불이익대우에 대한 민사상의 구제 조치로서 불이익대우를 받은 직원은 동등한 직무로의 복귀, 소급지급임금의 배액 청구, 소송비용 및 변호사비용 등의 청구가 가능하다.²¹⁾ 여기서 실제로 미지급된 소급임금이 아니라 소급임금의 배액을 청구할 수 있는 이유에 대해서는 특별한 설명이 없다. 신고자는 구제를 받기 위해서는 연방지방법원에 소를 제기할 수 있다. 제소기간은 불이익대우를 금지하는 조항의 위반이 발생한 날부터 6년간, 또는 소송제기를 위해 중요한 사실을 알았거나 합리적인 이유로 알 수 있었던 날로부터 3년간(단 위반이 발생한 날부터 10년 이내에 소송을 제기하여야 한다)이다.²²⁾ 신고자가 공익신고 시에 신고를 뒷받침하는 자료, 증거 등을 제출하여야 한다는 규정이나 신고에 의해 부담할 수 있는 책임의 면책에 관한 규정 등 신고를 입증하는 자료의 수집행위에 관한 책임에 대한 특별한 규정은 없다. 한편 신고를 받은 자의 비밀유지의무에 대해서는 SEC 및 SEC의 모든 임직원은 원칙적으로 신고자로부터 제공된 정보나 신고자의 신원이 밝혀지는 것이 합리적으로 예상될 수 있는 정보를 공개할 수 없다고 규정하고 있다.²³⁾ 또한 신고자에 대한 불이익대우 등의 금지에 대해 SEC가 소추하는 것도 가능하다. 가령 2014년 6월 16일에는 SEC가 신고자에 대한 불이익대우를 이유로, 신고자에 대해 직무내용의 변경 등의 불이익대우를 행하였다고 여겨지는 헤지펀드자문업자 및 그 소유자를 소추하였다.²⁴⁾ 이 사안은 당해 헤지펀드자문업자 및 당해 소유자가 신고자에 대해 220만 달러를 지급하는 것으로 화해가 성립하였다고 한다. 한편 공익신고에 대한 처리결과를 신고자에게 통지해야 할 의무에 대한 조항은 없다.

(3) 신고접수체제의 정비의무

SEC는 신고자와 관련된 정보의 비밀유지의무를 정하는 등, 익명으로 신고할 수 있는 체

20) 15 U.S.C. 78u-6(h)(1)(A).

21) 15 U.S.C. 78u-6(h)(1)(C).

22) 15 U.S.C. 78u-6(h)(1)(B).

23) 15 U.S.C. 78u-6(h)(2)(A).

24) 2014년 6월 16일 SEC Press Release(<https://www.sec.gov/news/press-release/2014-118>).

제의 정비의무가 있다. 단, 신고자가 익명으로 신고한 경우라도 실제로 보상금이 지급되는 단계에서는 신원을 밝혀야 한다.²⁵⁾ 또한 SEC에 대한 정보제공은 SEC의 웹사이트 또는 우편이나 팩스로도 보낼 수 있다.²⁶⁾

(4) 포상금제도

신고자가 SEC가 정한 절차에 따라 SEC가 파악하지 못한 독립적인 정보에 근거한 정보 제공을 자주적으로 행한 경우에, SEC가 100만 달러가 넘는 제재금의 취득에 성공했을 때, SEC가 해당 신고자에 대해서, 해당 제재금의 10~30%에 상당하는 액수의 포상금을 지급한다고 한다.²⁷⁾ 덧붙여 현행의 공익신고자 프로그램의 원칙상, SEC가 보상금을 감액할 수 있는 것은 공익신고자에게 책임이 있는 경우²⁸⁾만 가능하다. 보상금은 미국 재무부의 SEC 투자자 보호기금(Securities and Exchange Commission Investor Protection Fund)에서 지급된다.²⁹⁾ 공익신고자는 정보가 자신이 최대한 알고 있는 한, 그리고 믿는 한, 그 정확함을 선언하거나 SEC가 추가적인 설명, 정보, 증언, 비밀유지계약 체결 등을 요구한 경우에는 협력이 필요하다.³⁰⁾

3. 공익신고자보호법 및 공익신고자보호강화법

(1) 공익신고자의 범위

공익신고자보호법에서 신고자로서 보호되는 것은 현 연방정부직원, 전 연방정부직원 및 연방정부직원 채용 지원자이다.³¹⁾ 다만 그 의무의 기밀성, 정책결정성, 정책입안적 또는 정책제언적인 성질 때문에 경쟁시험을 실시하여 임용되는 경쟁직(Competitive Service)에서 제외된 직위의 연방직원 및 건전한 행정의 조건으로서 필요하며 보증되고 있다는 이유로 대통령이 제외하기로 결정한 직위의 연방직원은 공익신고자보호법의 공익신고자로서 보호받지 못한다.³²⁾

25) 17 C.F.R. §240.21F-7(b)(<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/17/240.21F-7>).

26) <https://www.sec.gov/whistleblower/submit-a-tip>

27) 15 U.S.C. 78u-6(b)(1).

28) 가령 당해 공익신고자가 SEC에 부정행위의 신고를 불합리하게 지연한 경우, 당해 신고자가 기업의 사내 준법감시제도(compliance) 및 신고제도에 저촉된 경우 등을 들 수 있다.

29) 15 U.S.C. 78u-6(b)(1), (g).

30) 17 C.F.R. §240.21F-8(b).

31) 5 U.S.C. §2302(a)(2)(B). 연방직원에는 원칙적으로 경쟁직(Competitive Service), 제외직(Excepted Service), 상급관리직(Senior Executive Service) 전부가 포함된다.

32) 5 U.S.C. §2302(a)(2)(B)(i)(ii).

또한 국유기업, 연방수사국(Federal Bureau of Investigation), 중앙정보국(Central Intelligence Agency), 국방정보국(Defense Intelligence Agency), 국가지형정보국(National Geospatial-Intelligence Agency), 국가안전보장국(National Security Agency), 국가정보장관실(Office of the Director of National Intelligence), 국가정찰국(National Reconnaissance Office), 정부감사원(Government Accountability Office) 및 대통령이 그 주된 기능이 외국첩보활동이라고 결정한 행정기관의 직원에 대해서도 마찬가지로 공익신고자보호법상의 신고자로서의 보호를 받지 못한다.³³⁾³⁴⁾

한편 공익신고자보호법상 보호의 대상이 되는 것은 ①법률, 규칙 또는 규제의 위반 또는 ②중대한 관리 불비, 재정상의 중대한 낭비, 권한의 남용 또는 공중의 건강 혹은 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위험성의 증거가 된다고 신고자가 합리적으로 믿은 정보에 대한 일체의 공개 행위이다.³⁵⁾

(2) 공익신고자의 보호

공익신고자보호법은 신고처를 한정하지 않지만, 신고처에 의해 보호되기 위한 요건이 다르다. 즉, 특별법률자문국(Office of Special Counsel: 이하 “OSC”라 한다.), 당해 행정기관의 감찰관(Inspector General), 또는 당해 행정기관의 장이 지명한 다른 직원에게 신고를 하는 경우에는 ①법률, 규칙 또는 규제의 위반, 또는 ②중대한 관리 불비, 재정상의 중대한 낭비, 권한의 남용 또는 공중의 건강 또는 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위험성이라는 요건이 만족되면 보호된다.³⁶⁾ 그러나 그 이외의 자에 대하여 신고하는 경우에는 “정보를 공개하는 것이 법률에 의해 금지되어 있지 않고, 또한 공개되는 정보가 대통령령에 의해 국방 또는 외교를 위하여 비밀을 요구하지 않을 것”이라는 추가 요건이 필요하다.³⁷⁾

동법에서 금지하는 불이익대우는 다음과 같다. 즉 행정기관은 공익신고자에 대해 정보의 공개를 이유로 인사행위(personnel action)의 실행·불실행 또는 실행·불실행에 대해 협박하는 것이 금지되어 있다.³⁸⁾ 금지되는 인사행위로서는 이하의 행위가 구체적으로 규정되어 있다.³⁹⁾ ①임직, ②승진, ③특별임무, ④인사이동, ⑤재임, ⑥복귀, ⑦재고용, ⑧수행평가, ⑨급여나 상여에 관계된 결정 및 ①내지 ⑧의 인사행위에 영향을 줄 수 있는 것이 예상되는

33) 5 U.S.C. §2302(a)(2)(C).

34) 또한 중앙정보국, 국가안전보장국 등의 정보활동에 관한 연방 정부기관의 직원에 의한 공익신고는 정보기관공익신고자보호법(Intelligence Community Whistleblower Protection Act of 1998)에서 별도로 보호되는 요건이 정해져 있다.

35) 5 U.S.C. §2302(b)(8)(A)(B).

36) 5 U.S.C. §2302(b)(8)(B).

37) 5 U.S.C. §2302(b)(8)(A).

38) 5 U.S.C. §2302(b)(8).

39) 5 U.S.C. §2302(a)(2)(A).

교육 또는 트레이닝에 관련된 결정, ⑩정신과 검사를 명하는 결정, ⑪비밀유지 정책, 비밀유지 양식 또는 비밀유지계약의 수용 또는 집행, ⑫그 밖의 의무, 책임 또는 노동조건에 관련된 중대한 변경 등이다.

신고와 신고자에게 가해진 불이익대우와의 인과관계에 대한 입증책임의 소재에 관한 특별한 규정은 없다. 다만 실적제보호위원회(Merit Systems Protection Board, 이하 MSPB라고 한다)의 절차에서 OSC는 신고자에 의한 정보공개가 신고자에게 가해진 불이익대우의 “중요한 원인(significant factor)”인 것을 입증할 책임은 없으며 불이익대우의 “요인(contributing factor)”인 것을 증거의 우월(preponderance of the evidence) 정도로 입증하면 족하다고 하고 있어 입증책임의 정도가 완화되어 있다고 볼 수 있다.⁴⁰⁾

OSC는 공익신고자로부터 금지된 인사행위에 대한 신청을 받으면 해당 인사행위가 합리적인 근거가 있는지를 판단하기 위해 필요한 범위에서 신청을 조사하는 역할을 담당한다.⁴¹⁾ OSC는 원칙적으로 신고를 받은 날로부터 240일 이내에 금지된 인사행위가 이루어졌는지 여부를 판단할 필요가 있다.⁴²⁾ OSC의 조사에서 금지된 인사행위가 이루어졌다고 믿을 수 있는 합리적인 근거가 있다고 인정된 경우, OSC는 MSPB 및 인사행위를 행한 행정기관 및 인사관리처(Office of Personnel Management)에 대해 조사 결과와 권장 사항을 보고해야 하며 권장사항으로 시정 조치를 포함할 수 있다.⁴³⁾

인사행위를 행한 행정기관이 보고를 받고 나서 합리적인 기간을 경과해도 금지된 인사행위를 시정하지 않는 경우, OSC는 MSPB에 시정 조치를 실시하도록 청원할 수 있다.⁴⁴⁾ MSPB는 OSC로부터 시정행위의 청원을 받았을 때 그 결정을 내리기 전에 OSC, 해당 행정기관 및 인사관리처에 구두 또는 서면으로 의견을 진술할 기회를 제공함과 동시에 금지된 인사행위를 받았다고 주장하는 신고자 개인에게도 서면으로 의견을 진술할 기회를 제공할 필요가 있다.⁴⁵⁾

MSPB는 OSC가 금지된 인사행위가 이루어졌다는 것을 입증했다고 판단한 경우에 적절하다고 생각할 때는 시정 명령을 내린다.⁴⁶⁾ MSPB의 최종 결정 또는 시정 명령에 대해서는 미국연방순회항소법원에서 사법 심사를 요구할 수 있다.⁴⁷⁾ OSC는 MSPB에 금지된 인사행위를 한 개인에 대한 징계 처분 절차를 서면으로 주장할 수 있다.⁴⁸⁾ MSPB는 위법행위를 인정한 경우 면직, 강등, 정직, 계고 등의 징계처분을 부과함과 동시에 1,000달러 이하의 민

40) 5 U.S.C. §1214(b)(4)(B).

41) 5 U.S.C. §1212(a); 5 U.S.C. §1214(a)(1)(A).

42) 5 U.S.C. §1214(b)(2)(A).

43) 5 U.S.C. §1214(b)(2)(B).

44) 5 U.S.C. §1214(b)(2)(C).

45) 5 U.S.C. §1214(b)(3).

46) 5 U.S.C. §1214(b)(4).

47) 5 U.S.C. §1214(c).

48) 5 U.S.C. §1215(a)(1).

사제재금을 부과할 수 있다.⁴⁹⁾ 또한 당해 행정기관은 합리적인 변호사 비용의 지불에 대한 책임을 지는 경우가 있다.⁵⁰⁾

한편 신고자가 공익신고 시에 신고를 뒷받침하는 자료, 증거 등을 제출하여야 한다는 규정이나 신고에 의하여 질 수 있는 책임의 면책과 관련된 특별한 규정은 없다. OSC, 검찰관 또는 행정기관의 장으로부터 지명된 직원에 대해 신고한 경우 신고자와 관련된 정보는 본인의 동의 없이는 공개되지 않는다. 단 OSC가 건강 및 안전에 대한 긴급한 위협이나 급박한 범죄행위를 회피하기 위해 필요하다고 판단했을 때는 예외적으로 공개하도록 하고 있다.⁵¹⁾ OSC는 신고자로부터 금지된 인사행위에 대한 신청을 받은 때에는 해당 신고자에 대하여 15일 이내에 신청을 수리하였음을 서면으로 통지할 필요가 있다.⁵²⁾ 이후 OSC는 신고자에게 해당 신고를 한 후 90일 이내에 조사상황 및 조치여부를 통지하고, 이후에는 60일마다 조사상황 및 조치여부를 통지하며, 적절하다고 판단되는 시기에 조사상황 및 조치여부를 통지한다.⁵³⁾

또한 OSC는 신고자에 대해 조사를 종료하기 10일 전까지 사안의 사실 인정 및 법적 결론을 기재한 상황보고서를 제공한다. 이에 대해 신고자는 OSC의 보고서에 대해 서면으로 의견을 진술할 수 있다. 한편 OSC는 신고자의 서면 의견을 받은 후, 추가적인 상황 보고서를 제공할 필요는 없다.⁵⁴⁾

(3) 신고접수체제의 정비의무

구체적인 접수처로서 OSC, 당해 행정기관의 감찰총감실, 또는 당해 행정기관의 장에 의해 지명된 다른 직원이 규정되어 있으나 그 밖의 특별한 접수처는 규정되어 있지 않다.⁵⁵⁾ 행정기관에의 신고에 관한 일원적 청구제도와 관련된 특별한 규정도 없는 것으로 보인다.

(4) 포상금 제도

보상금 제도와 관련된 특별한 규정은 없다.

49) 5 U.S.C. §1215(a)(3).

50) 5 U.S.C. §1204(m)(1).

51) 5 U.S.C. §1213(h).

52) 5 U.S.C. §1214(a)(1)(B).

53) 5 U.S.C. §1214(a)(1)(C).

54) 5 U.S.C. §1214(a)(1)(D).

55) 5 USC §2302(b)(8)(B).

4. 부정청구방지법 (Federal False Claims Act of 1986)

부정청구방지법은 연방정부에 대한 사기를 찾아내는데 가장 유용한 법률이라고 할 수 있다.⁵⁶⁾ 동법은 미국 남북전쟁 기간 동안에 방위계약의 사기를 막기 위해 링컨 대통령의 요청에 따라 제정되었다. 동법은 공익신고자에게 2가지 측면에서 큰 의의가 있다고 한다. 첫째, 사기적 행위로 인해 정부에 야기된 손해액을 회복하기 위하여 위반행위에 대한 원천정보를 가진 사인이 미국 정부를 대신하여 소송을 제기하는 것을 허용하는 qui tam⁵⁷⁾ 규정을 포함하고 있다. 둘째, 동법은 또한 qui tam 소송을 제기하거나 위반행위를 폭로한 공익신고자를 해고하거나 괴롭히는 것을 금지하는 보복방지 조항을 포함하고 있다는 점⁵⁸⁾ 등이다.

(1) 공익신고자의 범위

qui tam 소송의 제기주체에 대해 비록 사인(A person)⁵⁹⁾이라고 표현되어 있으나 소 제기주체의 한정은 없다.⁶⁰⁾ 다만 보복으로부터의 보호 대상이 되는 것은 종업원(employee), 계약노동자(contractor) 및 대리인(agent)으로 한정된다.⁶¹⁾ 보복으로부터 보호되는 것은 종업원, 계약노동자 및 대리인 또는 그 관계자가 행한 적법한 행위로서 미국법전 제 31장 제 3730조⁶²⁾에 규정된 대상행위를 추진하는 행위 또는 하나 이상의 부정청구방지법 위반행위를 중지시키기 위한 노력행위이다.⁶³⁾

(2) 공익신고자의 보호

부정청구방지법에서는 사인에 의한 소제기 행위가 신고에 해당한다. 신고와 신고자에게

56) Stephen M. Kohn, 『Concepts and Procedures in Whistleblower Law』, Quorum Books, 2001, p. 203.

57) ‘Qui Tam’ 이란 라틴어 “qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur” (who pursues this action on our Lord the king’s behalf as well as his own)를 축약한 것이다. 즉 “국왕과 자기 자신을 위하여 소송을 제기하는 자” 라는 의미이다. 이상은 Stephen M. Kohn, op. cit., p. 216.

58) Stephen M. Kohn, op. cit., p. 203.

59) qui tam 소송을 제기하는 사인을 관행적으로 “relator”라고 한다. 가령 정부지침서(Primer) 참조. https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_Primer.pdf.

60) 31 U.S.C. §3730(b), (c).

61) 31 U.S.C. §3730(h)(1).

62) 31 U.S.C. §3730에서는 (a)법무장관(Attorney General)의 책임, (b)사인에 의한 미국 정부를 위한 소송(qui tam 소송) 제기 절차, (c)qui tam 소송의 당사자의 권리, (d)qui tam 소송 원고에 대한 보상, (e) (법원 등의) 금지사항, (f)정부가 qui tam 소송의 비용을 부담하지 않는 취지의 규정, (g)피고소 소시의 비용부담, (h)보복행위로부터의 구제 등을 규정하고 있다.

63) 31 U.S.C. §3730(h)(1).

가해진 불이익대우와의 사이의 인과관계에 관한 입증책임의 소재와 관련된 특별한 규정은 없다. 하지만, 일정한 경우에 신고자에 대한 불이익대우가 신고에 대한 보복이 아님을 증명하는 책임이 고용주 측에 전환되는 취지를 판시한 판례가 존재한다.⁶⁴⁾ 금지되는 불이익대우는 근로조건에 관한 모든 형태로 행해지는 차별 행위로서 해고, 격하, 정직, 협박 및 괴롭힘 등이 예시로 규정되어 있다.⁶⁵⁾ 보복으로부터의 보호 내용으로서 피보호자는 원상회복에 필요한 모든 구제를 받을 수 있다.⁶⁶⁾ 구체적으로 원직복귀(reinstatement), 소급지급임금(back pay)의 2배액, 소급지급임금에 대한 이자 및 불이익대우에 의해 입은 특별손실의 보상(소송비용 및 합리적인 변호사 비용을 포함한다)이 예시되어 있다.⁶⁷⁾ 관련된 구제를 받는 절차에 대해서는 같은 법에 따라 정해지는 적절한 연방지방법원의 민사소송에 따른다.⁶⁸⁾

사인인 신청인에 의해 qui tam 소송과 관련된 절차가 신청되면, 그 신청서 및 중요한 증거 및 정보의 공개가 정부에 이루어진다.⁶⁹⁾ 신고를 접수한 법무장관은 그 접수로부터 60일 내에 해당 절차에 관여할지 여부를 선택할 수 있으며⁷⁰⁾, 관여하는 것을 선택한 경우는 정부가 일차적인 소송의 당사자가 된다.⁷¹⁾ 한편 정부가 관여하지 않는 것을 선택한 경우에는 신청인이 소송을 수행할 수 있다.⁷²⁾⁷³⁾

사인인 신청인이 qui tam 소송을 위해서 자료를 수집하는 행위에 대해 민사상 또는 형사상의 책임이 추궁될 수 있는지에 대해서는 직접적인 명문은 없고, 신고자 보호규정⁷⁴⁾에 의해서 보호되는지가 문제된다. 이 점에 대해 판례는 대체로 ①정부에 대한 사기행위를 신고한 자를 보호한다는 강력한 정책적 요청과 ②비밀정보나 영업비밀을 보호한다는 공서와의 사이에서 균형 잡힌 판단을 하고 있다.⁷⁵⁾ qui tam 소송의 원고가 된 사인에 대해 비밀유지

64) U.S. ex rel. Schweizer v. Oce N.V., 677 F.3d 1228, 1240 (D.C. Cir. 2012)에서는 신고자가 (1)법령에 의해 보호된 활동을 실시한 것, (2)고용주로부터 중대한 불이익취급을 받은 것, 및 (3)(1)과 (2)에 일정한 인과관계가 있음을 소명(prima facie)한 경우, 고용주는 해당 불이익이 정당하고 비차별적인 이유에 근거한 것임을 적정한 증거로 입증해야 한다고 판시하고 있다.

65) 31 U.S.C. §3730(h)(1).

66) 31 U.S.C. §3730(h)(1).

67) 31 U.S.C. §3730(h)(2).

68) 31 U.S.C. §3730(h)(2), (3).

69) 31 U.S.C. §3730(b)(1), (2).

70) 31 U.S.C. §3730(b)(2), (4).

71) 31 U.S.C. §3730(b)(4)(A), 31 U.S.C. §3730(c)(1).

72) 31 U.S.C. §3730(b)(4)(B), 31 U.S.C. §3730(c)(3).

73) 정부는 신청인의 반대에도 불구하고 신청인에게 통지를 하고 법원의 변론절차를 거친 후에는 신청을 기각할 수 있다(31 U.S.C. §3730(c)(2)(A)). 연방검찰관이 그러한 선택을 할 것인지 아닌지의 판단기준에 대해서는 DOJ가 가이드라인을 정하고 있다. Justice Manual Title 4:Civil의 4-4.111 (<https://www.justice.gov/jm/jm-4-4000-commercial-litigation#4-4.112>)을 참조.

74) 31 U.S.C. §3730(h)(1).

75) 가령 U.S. ex rel. Ruhe v. Masimo Corp., 929 F. Supp. 2d 1033, 1039 (C.D. Cal. 2012)에서는 피고에 의해 고용된 원고들이 고용관계 종료 후 피고의 하드 드라이브에서 빼낸 증거에 대해 피고가 삭제 신청(motion to strike)을 하였으나 법원은 원고들과 피고 사이에 비공개 계약이 체결되었음에도

계약이나 비공개계약 위반을 이유로 반소를 하는 것이 인정되는지는 동 사인이 공개한 정보의 범위가 신청의 대상이 되고 있는 부정행위와 합리적으로 관련되어 있는지 여부에 따라 판단되는 경우가 많다. 만일 사인이 해당 정보가 부정청구방지법상의 청구를 위해 합리적으로 필요한지를 고려하지 않고 회사의 서류를 광범위하고 무차별적으로 도용한 경우, 관련된 행위는 해당 신고자보호규정에서 보호되지 않는다고 본 판례가 존재한다.⁷⁶⁾

한편, 자료수집 시점에서 사인이 정부에 대한 부정행위가 있다고 확정적으로 인식하고 있을 필요는 없고, 예를 들어 고용주에 의한 부정청구방지법 위반행위일 가능성이 있는 경우에 종업원이 관련된 서류를 수집하는 행위는 그것이 성실히 행해진 것이라면 신고자보호규정에 따라 보호될 수 있다.⁷⁷⁾ 신고를 받은 자의 해당 신고에 관한 비밀유지의무와 관련된 특별한 규정은 없다. 한편 qui tam 소송을 신청하는 신고자에 대한 처벌감경제도 제도와 관련된 별도의 규정은 없다. 다만 법원은 ① 스스로 부정행위를 한 자가 위반 사실을 안 날로부터 30일 이내에 부정청구 조사를 하는 연방정부 공무원에게 모든 정보를 제공하고 ② 제공자가 해당 위반에 대한 조사에 최대한 협조하며 ③ 정보제공 시점에서 해당 위반에 대해 부정청구방지법에 근거한 형사소추, 민사소송 및 행정조치가 개시되지 않아 제공자가 해당 위반에 대한 수사의 존재를 실제로 인식하지 못했다고 인정된 경우, 제공자의 행위로 인해 정부가 입은 손해의 경감을 인정할 수 있다.⁷⁸⁾ 한편 사인인 신청인이 정부로부터 신고결과를 직접 통지를 받을지에 대해서는 31 U.S.C. §3730(c)(2)(A)에 따라 정부가 신청을 기각하는 경우에 신청인에게 통지를 하도록 되어 있는 것을 제외하고는 명시적인 규정은 없지만, 적어도 법원을 통해 그 결과를 통지받게 된다고 해석된다.

또한, 법무장관 또는 그 지명을 받은 자는 스스로 대상이 되고 있는 부정행위에 대한 소송을 제기하거나 당해 60일 간의 선택을 하기 전이라면 어떤 자가 부정청구 수사와 관련된 증거서류 또는 정보를 보유, 보관 또는 지배하고 있다고 믿을 만한 이유가 있는 때에는 그에 대하여 민사조사청구(civil investigative demand)를 할 수 있다.⁷⁹⁾ 민사조사청구를 통해 요구할 수 있는 내용은 ①조사 복사를 위해 증빙서류를 제공할 것, ②증거서류 또는 정보와 관련된 서면심문에 회답할 것 ③증거서류나 정보에 관하여 구두로 증언을 할 것, 또는 ④①

불구하고 “정부에 대한 사기 행위의 신고자를 보호하는 강한 정책적 요청”에 의해, 제출된 증거가 주장된 부정행위와 관련된 것에 제한적이라는 이유로 이 신청을 각하하였다.

76) Cafasso, U.S. ex rel. v. General Dynamics C4 Systems, Inc., 637 F.3d 1047, 1061-62 (9th Cir. 2011)에서는 고용관계가 종료된 직원이 직장 컴퓨터에 대한 접근권을 잃기 전에 11 기가바이트의 서류를 고용주의 데이터베이스에서 무단으로 빼낸 행위에 대해 비밀유지의무 위반을 이유로 하는 고용주의 직원에 대한 반소를 인정한 1심 판결이 지지되고 있으며 그 이유로서, 부정경쟁 목적의 정책적 요청도 원고의 “광범위하고 무차별적인 도용”을 허용하는 것은 아니라고 하고 있다.

77) U.S. ex rel. Schweizer v. Oce N.V., 677 F.3d 1228, 1240 (D.C. Cir. 2012)에서는 부정청구방지법상의 신고자 보호규정에 의한 보호는, 부정청구방지법 위반행위의 가능성이 있는 경우에는, 관련 서류를 수집하는 행위에도 미친다고 한다.

78) 31 U.S.C. §3729(a)(2)(A)~(C).

79) 31 U.S.C. §3733(a)(1).

내지③의 모든 조합이다.⁸⁰⁾

(3) 신고접수체제의 정비의무

사업자 및 행정기관에서의 신고접수 체제 정비의무와 관련된 특별한 규정은 없다. 원래 “부정청구방지법”은 사인에 의한 법원에 대한 소제기 행위와 관련된 법률이지 법원 이외의 신고에 관하여 규정하는 것이 아니다. 또한 행정기관에 대한 신고에 대한 일원적 청구제도와 관련된 규정은 없다.

(4) 포상금 제도

사인인 신청인의 qui tam 소송제기 후, 정부가 절차에 관여할지의 선택을 하게 되지만, 정부가 관여를 하는 경우, 신청인은 그 소송수행의 공헌도에 따라 승소액 또는 화해액의 15%에서 25%를 얻을 수 있다. 단, 법원은 소송이 주로 다른 형사·민사소송·행정조치에서의 개시, 국회·행정·정부회계국의 보고서, 청문, 감사 또는 조사 또는 뉴스미디어에 의한 특정 정보에 의거했다고 인정하는 경우에는 10%를 넘는 금액에서 적당하다고 인정되는 액수를 정할 수 있다.⁸¹⁾ 한편 정부가 관여하지 않은 경우 소송을 수행한 신청인은 민사벌(civil penalty) 및 손해를 회수한 대가로 법원이 합리적이라고 인정하는 25%에서 30%의 금액과 필요경비 및 합리적 범위의 변호사 비용을 받을 수 있다.⁸²⁾ 또한 정부의 관여 유무에 관계 없이 법원은 신청인이 부정행위를 계획하고 개시하였다고 인정하는 경우에는 신청인의 사건을 소송으로 이행시킨 역할이나 부정행위와 관련된 사정을 고려하여 신청인이 본래 수령할 수 있었던 금액을 상당하다고 인정하는 만큼 감액할 수 있다.⁸³⁾

5. 시사점

이상으로 미국의 공익신고자 보호에 관한 연방 법률들의 개요에 대해 살펴보았다. 이하에서는 우리 공익신고자보호법에 대한 시사점을 살펴보려고 한다. 미국의 상황과 비교하여 우리의 공익신고자보호법의 적용범위가 매우 한정적이라는 비판이 있다.⁸⁴⁾ 애초에 공익신고

80) 31 U.S.C. §3733(a)(1)(A)~(D).

81) 31 U.S.C. §3730(d)(1).

82) 31 U.S.C. §3730(d)(2).

83) 31 U.S.C. §3730(d)(3). 한편 동호 후단에 따르면, 신청인이 소송의 대상이 되는 부정행위에서 행한 역할에 의해 형사사건에서 유죄로 인정된 경우에는 그 신청인을 소송에서 배제하여야 한다고 한다.

84) 박정훈, “미국의 내부공익신고자보호법제, 그리고 평가와 시사점”, 경희법학 제28권 제4호, 2013, 243-244면.

자보호법이 출범할 당시에는 공익침해행위 대상법률이 169개였으나 지속적인 개정을 통해 현재에는 471개에 이르고 있어 계속 개선되고 있다고 할 수 있다(동법 제 2조 참조). 또한 전술한 바와 같이 SOX법상 ①연방 사법기관 또는 경찰, ②연방의회의 의원 또는 위원회, 또는 ③당해 직원에 대해 감사·감독 권한을 가지는 자에 대한 신고가 아니면 보호받을 수 없다. 도드-프랭크법에서는 증권법령에 관련된 정보를 SEC에 직접 신고해야 보호받을 수 있는 것이 원칙이며 미국공익신고자보호법에서는 신고처를 한정하지 않고 있으나 신고처에 따라 보호되는 요건이 다르다는 점을 살펴본 바 있다. 이러한 상황은 신고접수처를 한정하고 있는 우리의 경우도 마찬가지라고 볼 수 있다(공익신고자보호법 제 6조 참조). 한편 공익신고자의 처벌감정제도에 관한 규정은, 본 연구 대상인 미국 법률상으로는 qui tam소송에서 손해액 경감 규정이 있을 뿐이고 일반적인 규정은 없는 것으로 보인다. 우리의 경우에는 공익신고등과 관련하여 공익신고자등의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다고 규정하고 있다(공익신고자보호법 제 14조 참조).

포상금 규정에 대해서도 SOX법이나 미국공익신고자보호법은 해당 규정이 없으나 도드-프랭크법이나 부정청구방지법상으로는 해당 규정이 존재한다. 우리의 경우는 보상금의 지급 한도를 30억 원으로 정하고 있다(공익신고자보호법 시행령 제 22조 제 2항 참조). 또한 미국의 상황이 우리에게 주는 중요한 시사점의 하나로 구체적인 공익신고자의 구제책을 들 수 있다. 즉 SOX법상 공익신고자가 신고를 이유로 불이익대우를 당하면 소송비용, 감정인 보수 및 합리적인 변호사 보수를 포함한 특별손해의 보상 등을 받을 수 있다는 점을 살펴 보았으며,⁸⁵⁾ 도드-프랭크법상 원직복귀(reinstatement), 소급지급임금(back pay)의 2배액 배상, 소송비용 및 변호사비용 등의 청구가 가능하다는 점⁸⁶⁾, 부정청구방지법상의 원직복귀, 소급지급임금의 2배액 배상, 소급지급임금에 대한 이자 및 불이익대우에 의해 입은 특별손실의 보상(소송비용 및 합리적인 변호사 비용을 포함한다)등이 규정되어 있다는 점⁸⁷⁾ 등은 우리에게 시사하는 바가 크다. 필자는 이 부분이 우리 법제 하에서 가장 부족한 부분이 아닐까 한다. 향후 논의를 통해 미국법상의 소급지급임금의 2배액까지는 아니더라도 원직복귀 및 소급지급임금, 변호사비용 등에 대한 규정은 필요하다고 판단된다. 이러한 규정이 없는 우리의 입장에서는 불이익대우, 특히 부당해고로 인한 공익신고자의 구제는 일반적인 해고의 법리에 의해 해결되어야 할 것이다. 한편 공익신고를 활성화하기 위하여 미국의 qui tam소송에 대해 관심이 없을 수 없다. 그러나 동 제도가 폐지된 영국의 경우에서 알 수 있는 바와 같이 그 도입에는 매우 세심한 제도 설계가 필요할 것으로 보인다.⁸⁸⁾ 아울러 국민 권익위원회는 공익신고자 보호를 위하여 공익신고자보호법상의 각종 조치를 취하여야 하는

85) 18 U.S.C. §1514A(c).

86) 15 U.S.C. 78u-6(h)(1)(C).

87) 31 U.S.C. §3730(h)(2).

88) 이에 대해 자세한 것은 전원열, “私人代行訴訟(Qui Tam action)의 도입 타당성에 관한 연구 - 원고 적격과 이익충돌을 중심으로 -”, 서울대학교법학 제62권 제1호, 2021, 155-204면 참조.

데 이 조치 의무에 대한 사법상의 효과에 대해 논의의 여지가 있어 보인다. 즉 본 위원회의 조치의무는 급부내용의 특징이 곤란한 부분이 있으며 행정조치로 보아야 할 것으로 여겨지므로 사법상의 이행청구는 아니라고 보아야 할 것이다. 이 문제는 결국 권익위원회의 권한 강화를 통하여 실효성을 높여야 할 것으로 보인다.

Ⅲ. 신고를 이유로 해고된 공익신고자의 구제

이상에서 살펴본 미국의 공익신고자 보호 제도에도 불구하고 공익신고자가 불이익대우를 당한 경우 이에 대한 구제가 필요하다. 특히 공익신고를 이유로 한 부당해고는 신고 당사자에게는 돌이킬 수 없는 피해와 충격으로 다가온다. 따라서 이하에서는 공익신고자의 사후적 보호조치로서 부당해고에 대한 미국의 구제 제도에 초점을 맞춰 살펴보려고 한다.

1. 원직복귀(Reinstatement)

공익신고를 이유로 근로자가 부당해고 되는 경우에 원직복귀가 인정될 것인가?

공익신고자에게 가장 중요하고 효과적인 구제책은 원직복귀이다. 직장은 수입과 이익의 흐름을 보여주는 가장 중요한 자산이다. 많은 공익신고자들이 겪는 어려움은 이전 직장에 견줄 만한 직장을 얻는 것이고 원직복귀는 경력유지를 위한 유일한 방법이라는 것이다. 그러나 공익신고 이후에 같은 산업분야에서 예전과 같은 대우의 일자리를 찾는 것은 거의 불가능하다고 한다. 미국의 SOX법에서 원직복귀는 “구제책 중 필수적인” 것이며 근로자는 원직복귀에 대한 권리가 있다고 추정된다.⁸⁹⁾

공익신고사건에서 공익신고를 한 근로자와 상대방은 종종 심각한 적대감을 가진다. 그럼에도 불구하고 이러한 배경 하에서 미 노동부는 원직복귀가 전형적인 구제책이라는 원칙을 세웠다. 또한 몇몇 법원에서는 사용자와 근로자 사이의 반목으로 인해 원직복귀가 허용되지 않은 판례도 있다고 한다.⁹⁰⁾ 더욱이 근로자의 직장상실을 사용자가 결정하였다는 증거가

89) 이 원직복귀의 추정에 대한 배경이론은 제11 미연방항소법원의 Robert Vance판사에 의해 실시되었다. 즉 “원직복귀의 추정의 원칙은 판례뿐만 아니라 조리상으로도 인정된다. 어떤 사람이 직장을 잃었을 때 손해배상액이 그 사람에게 충분한 보상이 될 수는 없다. 직장이 주는 정신적인 혜택은 뭐라고 딱 꼬집어 예기할 수 없으나 무시되어서는 안 된다. 동시에 공무원이 부당해고 된 대부분의 경우에 원직복귀는 개별적인 여러 문제를 불러일으킬 가능성이 크다. 부당해고 사건에서 우리가 거의 대부분의 원고들에게 기꺼이 완전한 보상을 허용한다면 원직복귀를 부정할 수 없다. 우리는 또한 헌법상의 권리를 행사하는 근로자에 대한 사용자의 보복을 막는 효과적인 억제책인 것에 주목하여야 한다.” 이상은 Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, Whistleblower Law, Greenwood Pub Group, 2004, p. 103 참조.

드러나는 경우에 사용자의 원직복귀거부요청은 기각된다.⁹¹⁾ 원직복귀의 가장 중요한 목적은 가능한 한 그 차별 대우가 없었다면 근로자가 놓여 있었을 상황으로 돌리는 것이다.⁹²⁾ 이때 원직복귀는 근로자가 단순히 원래의 직위로 돌아간다는 것만을 의미하는 것이 아니고 실질적으로 동등한 직위로 복직되어야 한다는 것을 의미한다고 한다.⁹³⁾ 특히 근로자가 승진할 수 있었다는 증거가 인정되면 더 높은 직위로 복귀될 수도 있다. 한편 근로자의 근무처가 더 이상 존재하지 않기 때문에 원직복귀가 불가능하다는 사용자측의 항변은 인정되지 않는다. 그러한 경우에 법원은 근로자를 이전과 같은 보수를 받으며 원직에 견줄만한 자리에 배치할 것을 명령한다고 한다.⁹⁴⁾

2. 장래일실수입(Front Pay)

SOX처럼 대부분의 미국의 공익신고자보호법에서는 원직복귀가 자동적이며 우선적 또는 일반적인 구제책이다.⁹⁵⁾ 그런데 장래일실수입은 근로자의 원직복귀가 불가능한 경우 근로자의 장래일실수입을 보상하기 위해 원직복귀 대신 근로자에게 수여되는 것이다.

다른 대부분의 고용관계법과 마찬가지로 SOX에서도 장래일실수입을 구제책으로 명백하게 인정하고 있지는 않다. 그런데 미연방대법원에서 원직복귀가 바람직스럽지 못한 경우에 “장래일실수입”은 “원상회복” 구제책의 “필수적인 부분”이라고 판시하였다.⁹⁶⁾ 장래일실수입은 근로자와 사용자 사이에 회복하기 어려운 적대감이 존재하는 경우나 생산적이고 우호적인 근로관계가 불가능할 경우에 인정된다. 즉 원직복귀가 비현실적이고, 불가능하거나 부적절한 구제책인 경우(가령 근로자와 사용자 사이에 지속적인 적대감 때문에 원직복귀가 실현되기 어려운 경우) 장래의 일실수입이 명해질 수 있다.⁹⁷⁾

90) *Sterzing v Fort Bend Ind. Sch. Dist.*, 496 F.2d 92, 93 (5th Cir.1974); *Donnellon v Fruehauf Corp.*, 794 F.2d 598, 602(11th Cir. 1986). 이상은 Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, op.cit., p. 103에서 재인용.

91) *Jackson v City of Albuquerque*, 890 F.2d 235. 이상은 Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, op.cit., p. 103, FN 15에서 재인용.

92) Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, op.cit., p. 103.

93) Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, op.cit., p. 104.

94) *Kuepferle v Johnson Controls, Inc.*, 713 F. Supp. 171, 173 (M.D. N.C. 1988); *Sennello v Reserve Life Ins.*, 667 F.Supp. 1498, 1522(S.D.Fla. 1987). 이상은 Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, op.cit., p. 104, FN 21에서 재인용.

95) Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, op.cit., p. 104.

96) *Pollard v E.I. du pont*, 532 U.S. 843, 850 (2001). Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, op.cit., p. 104, FN 27에서 재인용.

97) *Johnson v Old Dominion*, 86-CAA-3/4/5, D&O of SOL, at 25(May 29, 1991). Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, op.cit., p. 104, FN 32에서 재인용.

3. 소급지급임금(Back Pay)

근로자가 소송에서 승리하면 법원은 부당해고 근로자에게 소급지급임금(back pay)에 대해 판정하여야 한다고 하고 있다. 공익신고자 사건에서 소급지급임금의 계산과 관련한 기본 원칙은 다음과 같다. 즉 “소급지급임금의 수여의 목적은 피고에 의해 야기된 차별대우가 없었다면 원고가 놓여 있을 상황으로 원고를 되돌리는 것으로서 원고의 완전한 원상회복”이라고 하고 있다.⁹⁸⁾ 여기서 back pay란 부당한 대우로 인하여 —통상 해고로 인하여— 근로자가 일할 수 없었던 기간 동안에 근로자가 얻을 수 있었던 임금을 말한다고 정의할 수 있을 것이다.⁹⁹⁾ 여기서 문제가 되는 것은 중간수입의 공제 여부이다.

즉 back pay 제도에서는 해고가 무효인 것이 확정되면 무효로 된 해고기간 동안에 근로자가 받을 수 있었던 임금을 소급지급 받게 되는데 이때 근로자가 부당해고 기간 동안 타 직장에서 벌었거나 벌 수 있었던 금액은 사용자에게 상환하게 하고 있다. 한편 42 U.S.C. §2000e-5(g)(1)에서는 법원이 승소한 원고에게 back pay 지급을 명할 수 있으나 그 지급액에 제한이 있다고 규정하고 있다. 즉 “차별대우 당한 근로자가 중간수입을 얻었던 경우나 상당한 노력으로 대가를 얻을 수 있었던 경우에는 back pay를 감소시킬 수 있다.”고 규정한다. 판례도 *Phelps Dodge Corp v. NLRB*, 313 U.S. 177, 61 S.Ct. 845, 85 L.Ed. 1271 (1941)에서 근로자에게 손해액의 경감의무를 부담시켜 그가 부당해고기간동안 벌었던 중간수입 뿐만 아니라 벌 수 있었던 수입도 back pay에서 공제하여야 한다고 판시하였다.¹⁰⁰⁾ 이러한 판례의 태도는 현재까지도 미국의 일반적인 상황이라고 보아야 할 것으로 판단된다.

이상이 일반적인 부당해고의 경우의 back pay 이론이다. 유의할 것은 전술한 바와 같이 미국에서는 공익신고자가 불이익대우로 인하여 부당하게 해고당하였다면 소급지급임금의 2배를 지급받을 수 있다는 것이 법률상 규정되어 있다는 점이다.

4. 위자료

공익신고자가 부당하게 해고된 경우, 임금과는 별도로 위자료까지 인정할 수 있을 것인가? SOX는 또한 사용자의 보복적 행위로 근로자가 입은 정신적 고통 같은 특별손해도 인정하고 있다.¹⁰¹⁾ 판례도 공익신고 사건에서 정신적 고통을 특별손해로 판단하고 있다.¹⁰²⁾

98) Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, op.cit., p. 105.

99) Bennet-Alexander/Hartman, *Employment Law For Business*(Irwin McGraw Hill, 2001), p. 85.

100) 이 판결은 Cox/Bok/Gorman/Finkin, *Labor Law - Cases and Materials*, 13th ed(The Foundation Press, Inc. 2001), pp. 250-253 참조.

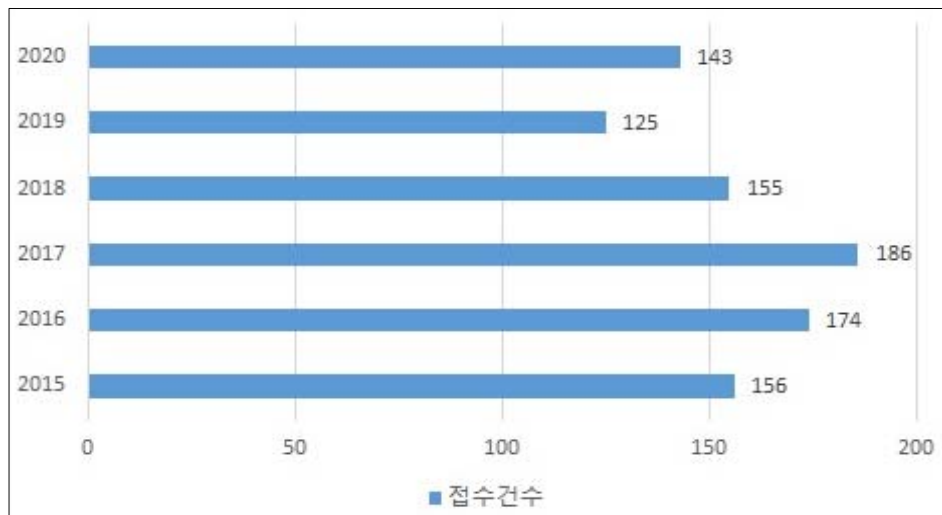
101) 15 U.S.C. 1514A(c)(2)(C).

102) 제7 미항소법원의 Frank H. Easterbrook 판사는 내부고발 사건에서 특별손해에 대해 다음과 같이 실시하고 있다. 즉 “특별손해는 통상적 손해와 구별되고 소송과정에서 당연히 인정될 수 있지만 필

SOX상의 전보배상(Compensatory damages)은 피해자를 완전히 회복시키기 위하여 고안된 것이다. 따라서 정신적 고통, 피로, 고뇌 같은 것들도 보상된다. 그러나 사용자를 징벌하기 위하여 사용될 수는 없다.¹⁰³⁾ 한편 근로자가 정신적 고통에 대한 배상을 받기 위해서는 “결정적인 증거”를 제시할 입증책임을 부담한다.¹⁰⁴⁾

IV. 미국의 공익신고자 보호제도의 이용 현황

1. SOX법



〈그림 1 : SOX법에 의한 공익신고 접수 건수〉

미국 산업안전보건국(OSHA: Occupational Safety and Health Administration)은 관할 법령이 규정하는 공익신고제도와 관련된 통계정보를 홈페이지에 공개하고 있다.¹⁰⁵⁾ 본 통계정보에 의하면 2020년의 SOX법에 의거한 공익신고에 관한 불복신청 접수건수는 143건으로

수적인 것은 아니다. 특별한 법익이 침해될 때 특별손해가 인정되고 이는 불법행위책임을 구성한다. 일반적인 권리침해는 통상적 손해이고 특별한 사정으로 인한 권리침해는 특별손해이다.” 라고 설시한 후 200,000달러의 배상액을 판결하였다. *Neal v Honeywell, Inc.*, 191 F.3d 827,832(7th Cir. 1999).

103) *Hedden v Conam Co.* 사건에서 “전보배상은 불법행위의 피해자를 원상회복시키기 위한 것에 불과하지 더 이상은 아니다.” 라고 설시하고 있다. 이상은 Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, op.cit., p. 108 참조.

104) Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, op.cit., p. 108

105) https://www.whistleblowers.gov/factsheets_page/statistics

산업안전보건국이 관할하는 각 법령이 정하는 공익신고제도에 근거한 공익신고와 관련된 불복신청의 접수 건수로서는 제4위이다.

또한 산업안전보건국은 현재 2015년부터 2020년까지 관할 법령에 따른 공익신고에 관한 각종 통계자료 (OSHA Whistleblower Statistics)도 공표하고 있다.¹⁰⁶⁾ 해당 통계자료에 따르면 과거 6년간 SOX법에 의거한 공익신고에 관한 접수 건수는 위 <그림 1>과 같다.

2. 도드-프랭크 법

SEC의 공익신고제도연간보고서에 따르면¹⁰⁷⁾ 2021년에 SEC는 108명의 개인에게 약 5억 6,400만 달러의 보상금을 수여했는데, 이는 단일 회계연도에 수여된 가장 큰 금액이자 가장 많은 수의 개인에게 지급된 것이다. 공익신고자 프로그램 전체와 비교할 때 2021년의 결과는 더욱 두드러진다. 2011 회계연도부터 2020 회계연도까지 프로그램 시작부터 SEC는 공익신고자 106명에게 약 5억 6200만 달러를 공익신고자 보상금으로 지급하였다. 따라서 이는 SEC가 2021 회계연도에만 모든 이전 연도를 합친 것보다 더 많은 공익신고자 보상금을 수여했음을 의미하는 것이다.

한편 2021 회계연도에 수여된 가장 큰 보상금은 2020년 10월의 한 공익신고자에게 지급한 1억 1,400만 달러, 2021년 9월에 2명의 공익신고자에게 지급한 1억 1,400만 달러이다. 또한 SEC는 2021년 4월에 공동 공익신고자들에게 5천만 달러 이상의 보상금을 지급하였다. 이러한 막대한 보상금은 SEC의 업무 집행의 성공에 중요한 역할을 하는 구체적이고 상세한 정보를 제공한 공익신고자에게 보상을 제공하겠다는 SEC의 정책을 강하게 뒷받침하는 것이라고 할 수 있다.¹⁰⁸⁾ 이하의 <그림 2>는 SEC 공익신고자 프로그램 시작 이후 지급된 보상금 사례 중 상위 10건이다.¹⁰⁹⁾

또한 2021 회계연도에 SEC는 12,200건이 넘는 공익신고 제보를 받았는데, 이는 2020 회계연도에 비해 약 76% 증가한 수치이다. 2011년 8월 이후로 SEC는 52,400건 이상의 공익신고 제보를 받았다. 이하의 <그림 3>은 SEC가 공익신고자 프로그램을 시작한 이후 1년 단위로 접수한 공익신고 제보 숫자를 나타낸다.¹¹⁰⁾

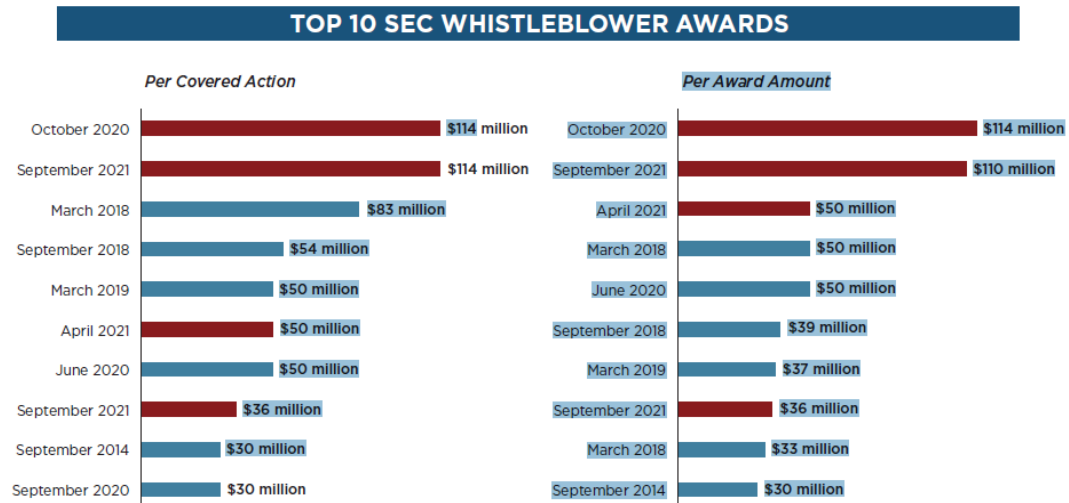
106) https://www.osha.gov/sites/default/files/3D_Charts-Received_Closed.pdf

107) <https://www.sec.gov/files/owb-2021-annual-report.pdf>

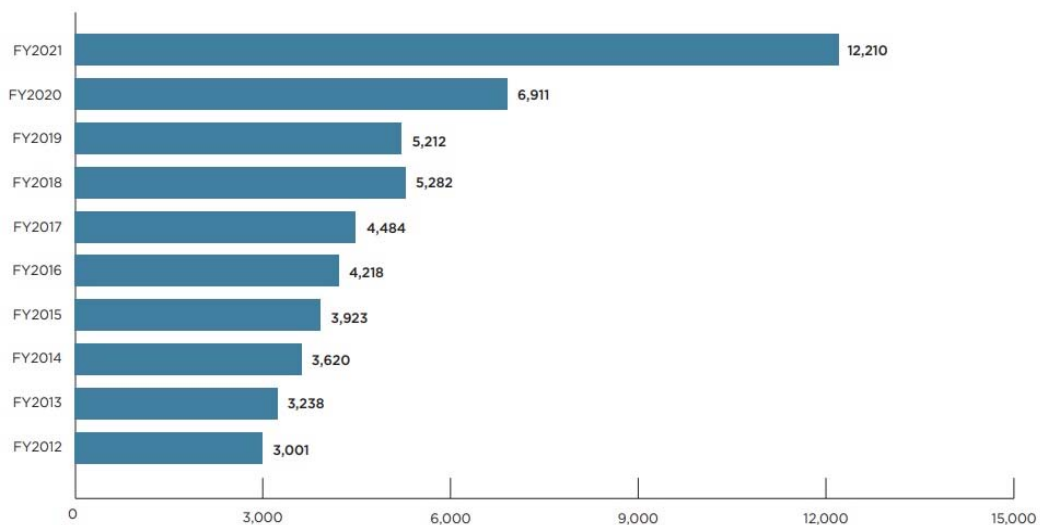
108) U.S. Securities and Exchange Commission, "2021 Annual Whistleblower Program Report to Congress", 2021, pp. 1-2.

109) *Id.*, p. 10.

110) *Id.*, p. 28.



〈그림 2 : SEC 공익신고자 보상금 지급 상위 10〉



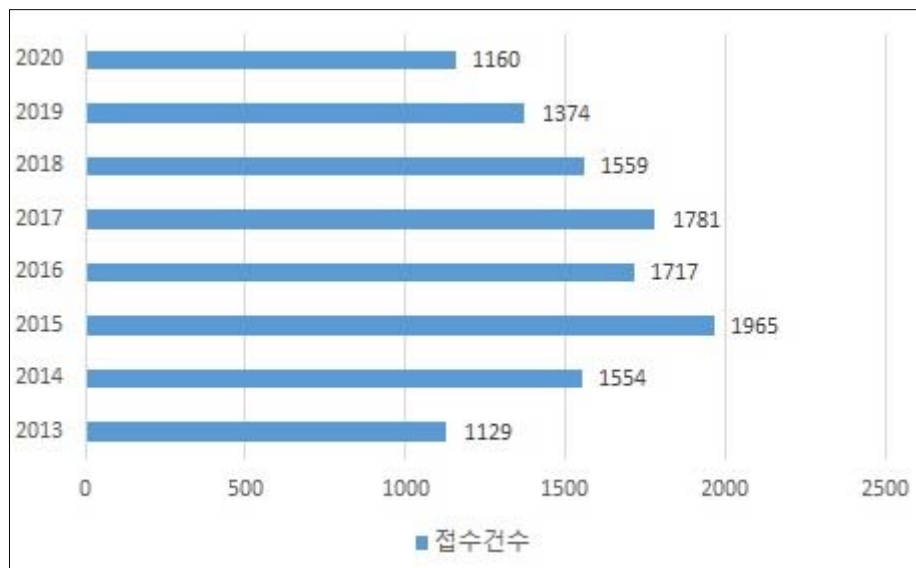
〈그림 3 : 도드-프랭크 법에 근거한 공익신고 제보 건수〉

도드-프랭크 법상의 공익신고 접수 증가의 배경에는 도드-프랭크 법에서는 SOX 법과 달리 공익신고자에 대한 보상금 제도가 규정되어 있다는 점, 보복에 대한 보호 신청을 산업 안전보건국을 거치지 않고 직접 SEC에 대해 할 수 있다는 점, 기간 제한이나 보호 효과 면에서도 도드-프랭크 법이 SOX법에 비해 강력한 공익신고자보호제도를 갖추고 있다는 점¹¹⁾ 등이 관련 있다고 생각된다. 특히 전술한 바와 같이 연방대법원 판결에 의하면, 도드

-프랭크 법상의 공익신고자 보호제도에 의해 보호되는 신고자는 SEC에 잠재적인 위반을 직접 신고하는 종업원으로 한정되기 때문에 일단 내부적으로 잠재적인 법령 위반을 신고했을 경우 동법의 보호 대상에서 제외된다는 것에 유의할 필요가 있다.

3. 공익신고자보호법 및 공익신고자보호강화법

OSC는 미국 의회에 제출한 2020년도 연간 보고서에서 공익신고자보호법에 관한 통계자료를 공표하고 있다.¹¹²⁾ 동 보고서에 따르면 지난 몇 년 동안 OSC는 연방 내 공익신고자로부터 기록적인 제보를 처리하였다. 특히 OSC는 2020 회계연도에 1,160건의 제보를 받았다. 또한 OSC는 89건의 공익신고 보고서를 대통령과 의회에 제출하였으며 그 중 62건에 대해 위법 행위를 입증하였다. OSC는 2018 회계연도에는 법적으로 요구되는 45일 내에 공익신고자 제보의 59%를 처리하였으나 2020 회계연도에는 86%를 처리하였다.¹¹³⁾ 한편 OSC가 과거 8년간 공익신고자보호법에 따라 접수한 공익신고 접수 건수는 이하의 그래프와 같다.



〈그림 4 : 공익신고자보호법에 기초한 공익신고 접수 건수〉

111) 불복신청 기간에 대하여 SOX법에서는 불이익 취급이 이루어진 후 180일 이내라는 단기간의 불복신청이 의무화되어 있다.

112) OSC FY 2020 Annual Report to Congress(<https://osc.gov/Documents/Resources/Congressional%20Matters/Annual%20Reports%20to%20Congress/FY%202020%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf>) p. 26.

113) *Id.*, p. 23.

4. 부정청구방지법

2021년 1월 14일 미 법무부는 2020 회계연도에 정부에 대한 사기 및 허위 청구와 관련된 민사 사건에서 합의와 판결로 22억 달러 이상을 받았다고 발표하였다. 의회가 부정청구방지법을 실질적으로 강화했던 1986년 이후 회수된 금액은 현재 총 640억 달러 이상이라고 한다.¹¹⁴⁾ 당 회계연도에 법무부가 회수한 22억 달러 중 18억 달러 이상이 의약품 및 의료기기 제조업체, 병원, 약국, 호스피스 단체, 실험실, 의사 등을 포함한 의료 산업분야와 관련이 있다. 또한 2020 회계연도에 정부가 보고한 22억 달러 중 16억 달러 이상이 부정청구방지법상의 qui tam 소송에서 발생하였다.

같은 기간 동안 정부는 qui tam 소송을 제기하여 사기 및 허위 청구를 폭로한 개인에게 3억 900만 달러를 지급하였다고 한다. 동 법상의 qui tam 조항에 따라 제기된 소송 건수는 1986년 이후 크게 증가했으며, 지난해에는 672 건의 qui tam 소송이 제기되어 매주 평균 거의 13건의 새로운 소송이 제기되었다고 한다.¹¹⁵⁾ 한편 미국법무부는 홈페이지에 1987년 이후부터 연간 접수된 qui tam 소송 관련 통계를 발표하고 있다.¹¹⁶⁾ 이하는 최근 10년간 미 연방정부에 제기된 qui tam 소송 관련 통계이다.

〈표 1 : 미 연방정부 최근 10년 간 qui tam 소송 통계〉

회계 년도	귀탐접수 건수	귀탐환수액(화해 및 판결)			공익신고자수령액		
		정부개입 사건	정부거절 사건	합계	정부개입 사건	정부거절사건	합계
2011	634	2,656,802,414	173,888,703	2,830,691,117	525,035,022	49,041,606	574,076,628
2012	655	3,305,495,169	90,248,343	3,395,743,512	424,922,456	24,861,743	449,784,199
2013	757	2,797,819,362	200,298,056	2,998,117,418	509,210,518	50,123,937	559,334,455
2014	717	4,390,062,989	90,378,451	4,480,441,440	698,148,606	17,388,000	715,536,607
2015	640	1,898,041,298	516,735,695	2,414,776,993	344,293,369	138,977,377	483,270,746
2016	708	2,925,761,886	108,298,069	3,034,059,956	524,323,092	29,658,600	553,981,692
2017	681	2,547,523,870	602,682,052	3,150,205,922	402,226,569	135,360,010	537,586,579
2018	648	2,002,311,672	135,228,037	2,137,539,709	304,353,498	37,505,357	341,858,856
2019	638	1,944,200,113	295,029,620	2,239,229,732	290,889,677	74,734,067	365,623,744
2020	672	1,493,082,692	193,042,132	1,686,124,824	258,458,873	50,957,253	309,416,126

(※ 금액 단위는 미국 달러)

114) <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-22-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2020>

115) *Id.*

116) <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1354316/download>

또한 이하는 1987년부터 2020년까지 제기된 qui tam 소송 관련 최종 합계에 관한 통계이다.

〈표 2 : 미 연방정부 qui tam 소송 최종 합계〉

회계 년도	귀탐접수 건수	귀탐환수액(화해 및 판결)			공익신고자수령액		
		정부개입 사건	정부거절 사건	합계	정부개입 사건	정부거절사건	합계
총합계	13,957	43,530,216,097	2,990,106,995	46,520,323,093	7,088,946,408	722,551,379	7,811,497,787

(※ 금액 단위는 미국 달러)

IV. 맺음말

지금까지 미국의 공익신고자보호제도에 대하여 4개의 연방 법률의 개요와 사후 구제책 및 각각의 이용 현황을 중심으로 살펴보았다. 그 시사점에 대해서는 문제되는 곳에서 논하였다. 전술한 바와 같이 우리의 공익신고자보호법과 비교하여 보면 특히 공익신고자의 불이익대우의 구제와 포상금과 관련하여 우리에게 시사하는 바가 크다는 것을 알 수 있었다. 그런데 공익신고를 활성화하기 위해서는 이러한 법제도적인 측면과 함께 또 하나 관심을 가져야 할 것이 공익신고자에 대한 인식의 전환이다. 이는 공익신고자 보호 제도를 어떻게 홍보 및 보급하고 개발할 것인가와 깊은 관련이 있다. 가령 미국은 SOX법상 산업안전보건국의 국장은 노동부장관으로부터 SOX법이 정하는 공익신고 제도와 관련된 권한을 위임받고 있는데, 산업안전보건국은 홈페이지에서 SOX법뿐만 아니라 기타의 법률에 대해서도 공익신고자 보호 제도상의 신고자의 권리 등에 대한 설명 및 FAQ 등을 공개하고 있다.¹¹⁷⁾¹¹⁸⁾¹¹⁹⁾ 또한 산업안전보건국은 공익신고 제도에 기초한 공익신고와 관련된 조사에 대한 매뉴얼을 공표하고 있다.¹²⁰⁾ 도드-프랭크법상 SEC의 공익신고자 사무처(Office of the Whistleblower)는 해당 홈페이지에서 신고절차, 보상금 신청방법 등을 설명하고 있으며 연간보고서 발간, FAQ 게재 등을 통해 정보를 제공하고 있다.¹²¹⁾ 또한 공익신고자보호법 및 공익신고자보호강화법상 OSC는 그 홈페이지에서 내부고발자보호법상의 제도에 관해 설명하고 있으며 OSC에 대한 신고 방법이나 FAQ 등을 마련하는 등의 정보를 제공하고 있다.¹²²⁾ 한편 부정청구방지법상 미국법무부(Department of Justice: 이하 DOJ)는 홈페이지

117) <https://www.whistleblowers.gov/>

118) <https://www.whistleblowers.gov/about-us>

119) <https://www.whistleblowers.gov/faq>

120) https://www.osha.gov/sites/default/files/enforcement/directives/CPL_02-03-007.pdf

121) <https://www.sec.gov/whistleblower/resources#reports-studies>

연간보고서: https://www.sec.gov/files/2021_OW_AR_508.pdf.

122) <https://osc.gov/Services/Pages/PPP.aspx>

에서 부정청구방지법의 개요를 설명함과 동시에 1987년 이후 연간 qui tam 소송신청 건수를 공표하고 있을 뿐만 아니라 부정청구방지법 제도에 의해 정부에 회복된 금액¹²³⁾이나 정부가 개입했을 경우의 회복액, 정부가 개입하지 않았던 경우의 회복액, 사인이 qui tam 소송에 의해 획득한 액 등을 공표하고 있다.¹²⁴⁾ 또한 DOJ는 해당 홈페이지에서 부정청구방지법에 대해 비교적 상세한 설명과 조문을 게재한 지침서(A Primer)도 공개하고 있다.¹²⁵⁾ 이상의 사이트들에서는 변호사를 추천할 수는 없지만 그 리소스까지도 제공하고 있다. 한편 OSHA가 펴낸 “보복 방지 프로그램에 대한 실무권장지침”이 참고가 될 수 있다. 동 지침은 OSHA가 시행하는 22개의 공익신고자보호 법률들의 적용을 받을 수 있는 고용주를 대상으로 하는 것으로서, 공익신고를 이유로 근로자에게 보복하지 않는 것이야말로 노사 양측에 이롭다는 점을 강조하고 있다. 또한 효과적인 보복방지프로그램을 만들기 위해서는 이하의 5가지 핵심요소가 필요하다고 하고 있다.¹²⁶⁾ 즉 ①경영진의 리더십과 헌신 및 책임, ②근로자의 안전과 투명경영 문제를 경청하고 해결하기 위한 시스템, ③보복 신고 접수 및 대응 시스템, ④직원 및 관리자를 위한 보복방지 교육, ⑤프로그램 운영 감독 등이다. 경영자는 공익신고로 인한 보복 방지를 직장문화의 필수 요소로 만들기 위해서는 이 5가지 요소를 프로그램에 통합, 반영하여야 한다고 하고 있다. 한편 우리나라의 공익신고자제도 내지 공익신고자보호법의 여러 문제점에 대해 많은 선행연구자들의 지적이 있었다. 가령 공익신고의 개념의 불명확성과 협소함을 지적하는 견해¹²⁷⁾, 신고 접수처의 확대, 신고방법의 개선 및 국민권익위의 권한강화 등을 지적하는 견해¹²⁸⁾, 불이익조치에 대한 보호 강화를 지적하는 견해¹²⁹⁾ 등이다. 공익신고자제도의 이러한 문제점들은 결국 신고를 기피하게 하여 제도의 활용성을 떨어뜨리게 할 뿐 아니라 동법의 목적인 “깨끗한 사회풍토의 확립”도 달성할 수 없는 방향으로 귀결될 것이다. 비록 지속적으로 법이 개정되고 사회적인 인식 전환을 위해 노력하고 있으나 아직도 부족한 감이 없지 않다. 이제 우리 공익신고자 보호제도는 새로운 국면에 와 있다고 생각된다. 즉 공익신고자 보호 법제가 사회적 역할을 다하기 위해서는 법 제도적인 개선과 아울러 공익신고자에 대한 인식 변화라는 문화적 측면에 대한 깊은 고민도 함께 있어야 할 것이라는 점을 다시 한 번 강조하고자 한다.

123) 2020 회계연도의 회복 금액은 22억 달러 이상이다.

124) <https://www.justice.gov/civil/false-claims-act>

125) https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_Primer.pdf

126) <https://www.osha.gov/sites/default/files/publications/OSHA3905.pdf>

127) 선정원, “공익신고의 개념에 관한 법적 검토”, 공법연구 제43집 제4호, 한국공법학회, 2015, 169면 이하 참조.

128) 이상은 박정철, “공익신고자보호법의 의의와 문제점”, 공법연구 제40집 제1호, 한국공법학회, 2011, 163-199면 참조.

129) 조수영, “공익신고자 보호와 공익신고자 보호법 연구”, 공법학연구, 제12권 제4호, 한국비교공법학회, 151면 참조.

참고문헌

[주요 참고 사이트]

미국노동부

<https://www.dol.gov/>

미국증권거래위원회(U.S. Securities and Exchange Commission)

<https://www.sec.gov/>

미국증권거래위원회공익신고사무처(Office of the Whistleblower)

<https://www.sec.gov/whistleblower>

미국증권거래위원회보도자료

<https://www.sec.gov/news/pressreleases>

미국법무부

<https://www.justice.gov/>

미국법무부 qui tam통계

<https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1354316/download>

미국법무부부정청구방지법가이드라인

<https://www.justice.gov/jm/jm-4-4000-commercial-litigation#4-4.112>

미국법무부정부지침서

https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_Primer.pdf.

미국법무부 저스티스 뉴스

<https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-over-22-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2020>

미국산업안전보건국(OSHA: Occupational Safety and Health Administration)

<https://www.osha.gov/>

미국산업안전보건국 내부고발자프로그램

<https://www.whistleblowers.gov/>

미국산업안전보건국 공익신고자조사매뉴얼

https://www.osha.gov/sites/default/files/enforcement/directives/CPL_02-03-007.pdf

미국산업안전보건국 보복 방지 프로그램에 대한 실무권장지침

<https://www.osha.gov/sites/default/files/publications/OSHA3905.pdf>

미국산업안전보건국통계

https://www.whistleblowers.gov/factsheets_page/statistics

코넬대 로스쿨 법률정보연구소(LII : Legal Information Institute)

<https://www.law.cornell.edu/>

[미국문헌]

Bennet-Alexander/Hartman, 『Employment Law For Business』(Irwin Mcgraw Hill, 2001)

Cox/Bok/Gorman/Finkin, 『Labor Law - Cases and Materials』, 13th ed(The Foundation Press, Inc. 2001)

Stephen M. Kohn, 『Concepts and Procedures in Whistleblower Law』, (Quorum Books, 2001).

Stephen M. Kohn/Michael D. Kohn/David K. Colapinto, 『Whistleblower Law』, (Greenwood Pub Group, 2004)

U.S. Securities and Exchange Commission, “2021 Annual Whistleblower Program Report to Congress”, 2021

OSC FY 2020 Annual Report to Congress, 2021(<https://osc.gov/Documents/Resources/Congressional%20Matters/Annual%20Reports%20to%20Congress/FY%202020%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf>)

[국내문헌]

강경래, “일본의 공익통보자보호제도에 관한 고찰-2020년 공익통보자보호법의 일부를 개정하는 법률을 중심으로-”, 한국부패학회보, 2020, 제25권 제4호

김준성, “공익신고 대상법률의 확대방안에 관한 비판적 검토”, 한국부패학회보, 2018, 제23권 제4호

박경철, “공익신고자보호법의 의의와 문제점”, 공법연구 제40집 제1호, 한국공법학회, 2011

박정훈, “미국의 내부공익신고자보호법제, 그리고 평가와 시사점”, 경희법학 제28권 제4호, 2013

선정원, “공익신고의 개념에 관한 법적 검토”, 공법연구 제43집 제4호, 한국공법학회, 2015

전원열, “私人代行訴訟(Qui Tam action)의 도입 타당성에 관한 연구 - 원고적격과 이익충돌을 중심으로 -”, 서울대학교법학 제62권 제1호, 2021

조수영, “공익신고자 보호와 공익신고자 보호법 연구”, 공법학연구, 한국비교공법학회, 제12권 제4호

투고일자 : 2021. 12. 08

수정일자 : 2021. 12. 17

게재일자 : 2021. 12. 31

<국문초록>

미국의 공익신고자 보호 제도에 관한 연구

이 우 진

최근 국민권익위의 보도자료(2021. 7. 6)에 따르면 지난해 공공기관은 약 330만 건의 공익신고를 접수했고 약 2,315,149건에 대한 혐의가 확인돼 행정처분되거나 수사기관에 송부·송치됐다고 한다. 혐의가 확인된 피신고자에게는 총 2,915억 원의 과징금·과태료 등이 부과됐다고 한다. 또한 지난해 공공기관에 접수된 공익신고 건수는 「공익신고자 보호법」이 제정된 2011년 418,182건에 비해 약 8배 증가한 것이다. 이러한 통계는 이제 공익신고자 보호제도는 더욱 청렴한 사회를 만들기 위한 유용한 도구라는 것이 우리 사회에 널리 인식되고 있다는 것을 보여 주고 있다. 이는 우리 사회에서 공익신고자의 보호 문제는 진부한 것이 아니고 여전히 사회적으로 큰 파장을 일으키는 사안임을 여실히 보여주고 있다. 또한 해외 각국에서도 지속적이고 효과적인 공익신고자보호를 위해 계속 관련 법률들을 입법하거나 개정하고 있는 사정에 있다. 본 연구는 이러한 배경 하에서 합리적인 공익신고자 보호를 도모하기 위한 필요성에서 시작되었다고 할 수 있다. 특히 본 연구에서는 미국의 공익신고자 보호 법률에 대해 살펴보고자 한다. 미국에서는 공익신고자 보호를 위한 단일 법률은 존재하지 않고 개개의 법률에 의해 당해 분야의 공익신고자 보호에 관한 규칙이 정해져 있다. 미국의 법 제도상 연방법 및 주법이 존재하지만 본 연구에서는 연방 법률을 연구 대상으로 하고자 한다. 그 주된 연구대상 법률은 다음과 같다.

- SOX법(Sarbanes-Oxley Act of 2002)
- 도드-프랭크 법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010)
- 내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989) 및 내부고발자보호강화법(Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012)
- 부정청구방지법(Federal False Claims Act of 1986)

주제어: 내부고발자, 공익신고자보호법, 기업투명성, 부패