

## 일본의 공익통보자보호제도에 관한 고찰

– 2020년 공익통보자보호법의 일부를 개정하는 법률을 중심으로 –

A study on Japan whistleblower protection system

강 경 래(Kang, Kyung Rea)\*

### ABSTRACT

This study studies the outline and problems of the Whistleblower Protection Act in Japan, and the main contents of the revised Whistleblower Protection Act of 2020. Recently, a series of cases in which corporate misdeeds, which were injurious to consumer safety, such as the false labeling of food products, greatly undermined public trust, especially consumer trust. Many of these corporate misdeeds were brought to light through information provided by concerned parties within corporations. Based on these circumstances, the Whistleblower Protection Act came into force (in April, 2006) in order to protect whistleblowers, to ensure that workers will not suffer disadvantages, such as dismissal, for disclosing information in public interest. The following are the major points of the Whistleblower Protection Act: (i) workers are protected from disadvantages, such as dismissal, for disclosing information in the interest of the public; (ii) information accepted from whistleblowers covers criminal and illegal acts in violation of the provisions of the laws that have a bearing on people's lives, bodies, and property; (iii) institutions to which information is reported are classified into “in-house bodies of corporations,” “administrative institutions,” and “other institutions outside corporations”. Conditions for the protection of whistleblowers are set by each institution to which information is reported. Based on above, in this report, the range and the directionality of the expansion of the Whistleblower Protection Act were pointed out.

A feature of Japan's Whistleblower Protection Law is that it gives priority to whistleblowers inside companies, so companies themselves create an environment where they make voluntary efforts to prevent illegal activities and comply with laws and regulations. It is very important to establish a legal system that guides companies to prevent illegal acts in advance by actively protecting whistleblowers and strengthening transparency through management that complies with the laws of the company.

Key words: Whistleblower, Whistleblower Protection Act, Whistleblower Protection, Corruption, Compliance management.

\* 대구가톨릭대학교 경찰행정학과 교수, 법학박사

## I. 서론

노동자가 자신이 근무하는 직장에서 공익에 반하는 중대한 위법행위가 발생하고 있다는 것을 알게 되었을 때 용기를 갖고 위법사실을 행정기관이나 매스컴 등에 신고를 한다면 대부분의 고용주는 이러한 내부 신고자에 대해서 해고 등의 불이익 처분을 할 가능성이 높다. 따라서 법적으로 고용주에 의한 이러한 불이익 처분이 허용되어 내부 신고자를 보호할 수 없게 되면 노동자는 직장에서의 지위보전을 우선시하여 위법행위를 묵인하게 되고 결과적으로 우리들 일반시민은 자신의 생명과 신체, 그리고 재산 등에 관계되는 중대한 위법행위에 대해서 인지하지 못한 상태로 생활하게 된다<sup>1)</sup>. 따라서 이러한 공익과 관계되는 위법사실을 외부기관(또는 회사의 경영진)에 신고하는 경우에 이에 따른 불이익 처분을 금지하는 것은 공공이익의 증진이라는 사회적 가치의 실현에 있어서 불가결한 것으로 이를 목적으로 제정된 것이 공익신고자보호법이다.

현재 세계 각국에서는 사회에 해악적이고 불법적인 행위로부터 공익을 보호하기 위하여 내부공익신고자보호법제를 제정하고 있으며, 일본에서도 2006년에 「공익통보자보호법」을 제정·시행하고 있다.

일본에서는 1990년대부터 기업의 위법행위를 내부고발한 자에 대해서 고용주가 해고 등의 불이익 처분을 한 사례가 있었고, 이에 노동자가 해고 등의 불이익 처분에 대한 무효소송을 제기하여 재판과정에서 내부고발의 정당성과 노동자의 보호와 관련된 일정한 판단기준이 형성되어 왔다<sup>2)</sup>. 이에 2000년대 이후부터 대기업에서도 위법행위를 발견한 종업원(혹은 거래처 기업의 관계자)이 내부고발을 하는 등<sup>3)</sup> 내부고발에 대한 사회적 인식이 높아졌다. 특히 전문적인 지식을 필요로 하는 산업분야의 경우에는 감독을 담당하는 행정당국이 기업의 부정·위법행위를 적발하는 것이 매우 어렵고, 또한 기업의 위법행위를 외부에 고발하는 노동자로서는 회사에 대한 소속감내지 충성심, 그리고 고발행위에 따른 불이익 처분에 대한 두려움 때문에 적극적인 신고에는 한계가 있었다. 따라서 이러한 회사에 대한 소속감 혹은 충성심과 공공의 이익의 옹호라는 모순되고 충돌되는 이익에서 공공의 이익을 우선할 수 있는 최소한의 장치인 내부고발자보호제도의 입법화의 요청에 따라 공익통보자보호법이

1) 예를 들어 식품공장에서 근무하는 노동자가 법률로서 사용이 금지된 식품첨가물이 사용되고 있다는 것을 알게 된 경우를 생각하면, 이러한 내부고발행위가 갖는 중요성은 쉽게 이해할 수 있다. 2019년도 국민권익백서에 따르면 공익신고자보호법 시행 이후 2019년 12월까지 국민권익위를 통해 접수된 공익신고는 총 33,452건으로 유형별로는 유해식품 제조, 무허가 의약품 판매 등 건강침해 분야가 12,697건(38.0%)으로 가장 높은 비율을 차지했고, 다음으로 부실시공, 소방시설 미설치 등 안전침해 분야가 5,433건(16.2%)으로 나타나는 등 일반시민의 생활과 밀접하게 관계되고 있다는 것을 알 수 있다. 국민권익위원회, 2019국민권익백서, 2019년, 171면.

2) 宮崎信用金庫事件(福岡高裁宮崎支部2002年7月2日判決)、群英学園事件(東京高裁2002年4月17日判決)、トナミ運輸事件(富山地裁2005年2月23日判決)等。

3) 일본의 공익통보에 따른 기업의 주요한 위법행위(일본경제신문(2002.10.13.)를 참고로 작성)

제정되었다.

일본의 공익통보자보호법의 제정배경에는 국민생활의 안전을 위협하는 기업의 문제를 외부에 알려 위법행위를 중단하도록 노동자가 고발하려는 경우에 어떠한 내용의 고발을 어느 곳에 하여야 법적보호를 받을 수 있는지가 명확하지 않았다는 문제가 있었다. 따라서 공익통보자보호법의 시행당시에는 입법화에 따른 보호대상과 보호범위의 예견가능성을 높이는 효과가 있을 것으로 기대되었고 실제로 시행초기에는 비교적 높은 평가를 받았다. 하지만 공익통보자보호법은 보호받을 수 있는 통보대상사실을 한정적으로 규정하였으며 보호의 범위도 협소함과 동시에 특히 외부통보에 관계되는 보호요건의 조건을 너무 높게 설정함으로써 통보의욕을 감퇴시킨다는 문제 등이 지속적으로 지적되었다. 즉, 공익통보자보호법에 따른 법적보호를 신뢰하고 공익통보를 하였음에도 불구하고 보호받지 못한 사례<sup>4)</sup>가 시행초기부터 발생하였고 이러한 공익통보자보호법의 실효성과 관련된 문제는 최근까지도 지적되었다<sup>5)</sup>.

이에 운용과정 등에서 제기된 문제의 해결을 목적으로 2020년 6월 8일에 「공익통보자보호법의 일부를 개정하는 법률(公益通報者保護法の一部を改正する法律, 이하, 개정법률)」이 성립하였는데, 주요내용으로는 통보자와 통보대상사실의 범위의 확대, 외부통보의 요건과 범위 등, 법률의 시행초기부터 지적되어 왔던 문제에 대한 재검토의 결과로 일본의 공익통보자보호제도의 발전에 매우 중요한 의미를 갖는다.

이에 본 연구에서는 일본의 2020년의 공익통보자보호법의 일부를 개정하는 법률을 중심

기업명/시기	내용	고발자	결과
미츠비시 자동차 (三菱自動車) 2000.7	리콜(무료수리)의 원인이 되는 고객으로부터의 신고정보	익명의 미츠비시 자동차공업 전 사원 고발처: 運輸省	도로운송차량위반으로 동사, 전 부사장 등에 벌금형, 사장 사임
유키지루 식품 (雪印食品) 2002.1	농수성의 BSE대책을 악용하여 수입소고기를 국산으로 위장하여 매입	위장이 이루어진 창고회사 사장 고발처: 매일신문 등	회사가 2002년 4월에 해산, 전 전문 등 7명을 사기죄로 기소, 유키지루유업사장 등 전 간부도 퇴진
유니버설스튜디오 재팬 (ユニバーサル・スタジオ・ジャパン)2002.7.8	원내에서 유통기한이 넘은 식재를 제공. 기준을 넘는 화약을 쇼에서 사용	거래처 전 사원	오오사카부 경찰이 화약단속법위반 혐의로 강제조사, 사장 사임
니혼 햄 (日本ハム) 2002.8	위장소고기를 위법하게 매입	관계자 고발처: 農水省	회장사임, 사장강등, 県 경찰이 관련회사를 사기용의로 강제조사
도쿄전력 (東京電力)2002.8 (고발사: 2000.7)	후쿠시마 제1원자로 폭발에서 발생한 금이 가는 등의 문제를 은닉하기 위하여 데이터를 조작	점검을 청부한 미국기업사원 고발처: 구 통산성, 원자력 안전보안원	사장 등이 사임, 고발 후의 대응과 관련하여 보안원간부도 처분

境新一「公益通報者保護制度に関する考察と展望-経営と法律の視点から-」『東北公益文科大学総合研究論集』第61号(2003年)78頁.

4) トナミ運輸事件(富山地判平成17年2月23日労判891号12頁)

5) 공익통보자보호법의 시행 후의 사안인 オリンパス(不当配転)事件(東京高判平成23年8月31日労判1035号42頁)

으로 일본의 공익통보자보호제도를 검토하고자 한다<sup>6)</sup>. 이를 위하여 먼저 일본의 공익통보자보호법의 개요와 실효성에 관련된 비판과 논의 등을 중심으로 검토하고 개정 법률의 긍정적 측면과 문제점 등을 함께 검토함으로써 우리나라의 공익신고자보호제도에 참고자료와 시사점을 제공하고자 한다. 연구방법으로는 제도에 대한 분석만이 아니라 문제 등에 대한 일본국회의 논의과정 등을 함께 검토함으로써 일본의 공익통보자의 보호체제와 그 특징 등을 파악하는데 중점을 둔다.

## II. 공익통보자보호법의 개관

### 1. 공익통보자보호법의 개요

공익통보자보호법은 통보자(노동기준법상의 노동자)의 보호를 도모함과 동시에 국민의 생명과 신체, 그리고 재산 그 외의 이익의 보호에 관계되는 법규의 준수를 도모하여, 국민 생활의 안정과 사회경제의 건전한 발전에 이바지 하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

목적의 주요내용을 살펴보면 「공익통보」란, (1)노동자(공무원을 포함)가 (2)부정한 목적이 아닌 (3)노무제공처 등에 대해서 (4)통보대상사실이 (5)발생하거나 또는 확실히 발행하려는 사실을 (6)통보처에 통보하는 것을 말한다(제2조).

한편, (1)「노동자」에 대해서는 노동기준법 제9조<sup>7)</sup>에서 말하는 노동자와 동일하다. 즉, 직업의 종류를 묻지 않고 사업에 사용되는 자로 임금이 지급되는 자를 대상으로 한다. 다음으로 (2)「부정한 목적」이란, 예를 들어 공서양속 및 신의칙에 반하는 경우와 같이 자기 또는 타인의 부당한 이익을 도모하거나 손해를 가할 목적을 말하며, 공익을 위해 통보하는 것 자체를 법률요건으로 규정하고 있지 않다. (3)「노무제공처 등」에 대해서는 노동자를 노동계약 관계에 기초하여 직접 고용하는 사업자(사용자), 파견노동자의 노무제공자인 파견사업자, 노동자가 다른 사업자와의 계약에 따라 업무에 종사하는 경우의 거래사업자 및 그룹기업 등이 해당한다. 또한 (4)「통보대상사실」이란 (a)별표<sup>8)</sup> 등에서 열거하는 국민의 생명, 신체, 재산 그 밖의 이익보호에 관계되는 법률에 규정된 범죄행위사실, (b)해당범죄행위와 관련되는 법령위반의 사실 등을 말한다. (5)「발생하거나 또는 확실히 발생하려고 한다는 사실(절박성

6) 우리나라의 공익신고자보호법은 일본의 공익통보자보호법의 입법형식을 참고하여 민간부문의 공익침해행위를 통일적으로 규율하는 일반법으로 제정하였다. 박정훈, 미국의 내부공익신고자보호법제, 그리고 평가와 시사점, 경희법학, 2013년, 212면.

7) 일본 노동기준법 제9조(정의) 이 법률에서 노동자란 직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업소(이하, 사업)에 사용되는 자로 임금이 지불되는 자를 말한다.

8) 별표에서 열거되는 법률로서는 형법, 식품위생법, 금융상품거래법, JAS법, 대기오염방지법, 폐기물처리법, 개인정보보호법, 그 외, 시행령에서 정하는 법률(독점금지법, 도로운송차량법 등)이 있다.

의 요건」이란, 공익통보의 내용을 밝히는 것으로 통보대상사실의 발생 후 또는 범죄행위 및 법령위반행위를 미연에 방지하기 위하여 통보대상사실의 발생이 절박하거나 발생할 개연성이 높은 경우도 포함된다(범죄행위의 경우, 실행의 착수이전의 시점도 포함). 또한 (6) 「통보처」란, (a)사업자내부(내부통보), (b)행정기관(행정통보), (c)사업자외부(외부통보)의 3곳을 통보처로 규정하고 있다(표-1·2참조).

이러한 공익통보의 요건이 구비된 경우에 한하여 공익통보자보호법에서 정하는 보호규정, 즉, (1)공익통보를 하였다는 것을 이유로 하는 해고의 무효 및 강등, 감봉 등의 불이익처우의 금지(제5조), (2)일반직의 국가공무원 등의 공익통보를 하였다는 것을 이유로 하는 면직 등의 불이익 처우방지의 배려(제7조), (3)통보자(파견노동자)가 공익통보를 하였다는 것을 이유로 하는 노동자파견계약의 해제무효 및 그 외의 불이익 처우금지(제4조)의 법적효과가 발생한다.

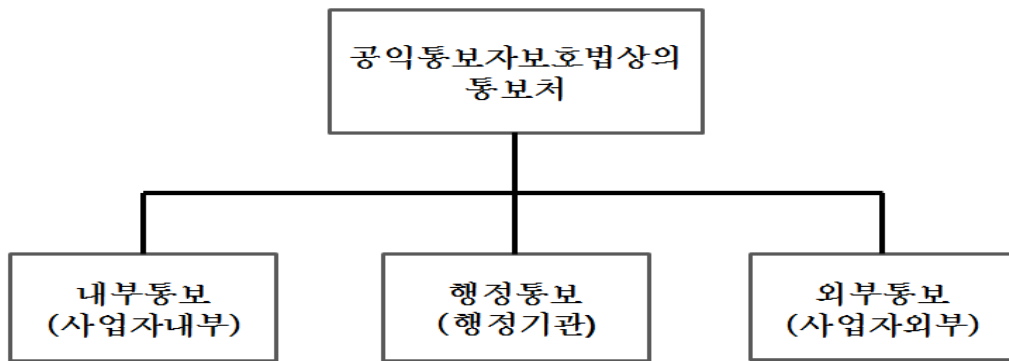
한편, 다른 법률과의 관계에 대해서 노동계약법 제16조(해고권 남용금지) 등의 다른 법령<sup>9)</sup>의 적용을 방해받지 않는다고 규정하여(제6조), 만약 공익통보자보호법에 의한 법적보호를 받을 수 없는 경우라도 다른 법령에 의한 법적보호가 가능하도록 하였다. 또한 통보자와 사업자, 그리고 행정기관의 의무(노력의무)로서 (1)통보자가 타인의 정당한 이익 등을 해하지 않도록 하는 노력의무(제8조), (2)공익통보에 대해서 사업자가 취한 시정조치 등을 통보자에게 통지할 노력의무(제9조), (3)공익통보에 대해서 행정기관이 필요한 조사 및 적당한 조치를 취할 의무(제10조), (4)오인통보를 받은 행정기관의 교시의무(처분 등의 권한을 갖는 행정기관을 교시)(제11조) 등을 규정하고 있다.

다만, 내부통보제도의 정비를 시작으로 하는 사업자의 책무, 통보자에 대한 진행상황의 고지, 통보자의 비밀보호 등에 대해서는 법률에 명시되지 않았으며, 공익통보자보호법의 소관부서인 소비자청이 통보처리지침을 만들어 공익통보자보호법에 기초한 실무상의 운용 등에 활용하도록 하고 있다<sup>10)</sup>.

9) 그 외의 개별법에서는 신고에 대한 불이익처우를 금지하고 있다. 예를 들어 노동기본법 제104조, 선원법 제112조, 핵 원료물질, 핵연료물질 및 원자로의 규칙에 관한 법률 제66조 등이 있다.

10) 공익통보자보호법을 담당하는 소비자청에 의해 「공익통보자보호법에 관한 민간 사업자를 위한 가이드라인」, 「국가의 행정기관의 통보처리 가이드라인(내부직원 등으로부터의 통보)」, 「국가의 행정기관의 통보처리 가이드라인(외부의 노동자로부터의 통보)」가 지침으로 규정되어 있다.

(표-1) 일본의 공익통보(신고)의 종류



자료: 日野勝吾 「公益通報者保護法の今日的意義と課題」 『法政論叢』 第53巻第2号(2017年)67頁 .

(표-2) 일본의 각종통보의 보호요건

<p><b>내부통보</b> (1)부정한 목적이 아닐 것 + (2)통보대상사실이 발생하거나 또는 발생하려고 한다고 사 료되는 경우</p>
<p><b>행정통보</b> (통보대상사실에 대해서 처분 또는 권고 등을 할 권한을 갖는 행정기관) (1)+(2)+(3)통보대상사실이 발생하거나 또는 발생하려 한다고 믿기에 충분한 상당 한 이유가 있는 경우 (진실 상당성)</p>
<p><b>외부통보</b> (1)+(2)+(3)+(4)일정한 요건 (내부통보로는 증거인멸의 우려가 있을 것, 내부통보 후 20일 이내에 조사를 하는 취지의 통지가 없을 것, 사람의 생명·신체에의 위 해가 발생하는 급박한 위험이 있을 것 등)</p>

자료: 日野勝吾 「公益通報者保護法の今日的意義と課題」 『法政論叢』 第53巻第2号(2017年)68頁 .

## 2. 공익통보자보호법의 주요쟁점<sup>11)</sup>

전술과 같이 공익통보자보호법의 시행으로 공익통보자에 대한 법적보호가 가능하게 되었으나 보호범위의 협소함과 보호대상이 되기 위한 요건 등이 필요이상으로 엄격함과 동시에

11) 日野勝吾 「公益通報者保護法の今日的意義と課題」 『法政論叢』 第53巻第2号(2017年)78頁이하를 기초로 검토함.

민사적인 효과만으로는 불이익 처우의 억지효과를 얻기에 충분하지 않다는 지적 등이 있어, 이러한 문제의 해결을 위한 제도적인 측면의 개선 등이 지속적으로 요구되었다. 이에 2015년 6월 「공익통보자보호제도의 실효성 향상에 관한 검토회<sup>12)</sup>」가 설치되었고, 2016년 12월에 검토회에서 최종보고서가 제출되었다<sup>13)</sup>. 여기에서는 최종보고서를 기초로 개정 전의 공익통보자보호법과 관련된 주요논점에 대해서 검토하고자 한다.

#### 가. 통보자(보호범위)

공익통보자보호법에 따른 통보자는 노동기준법상의 노동자(제9조)로 퇴직자, 간부 등, 거래처사업자(개인업무위탁종사자, 하청업자 등)는 보호범위에서 제외된다. 이에 공익통보를 하였다는 이유로 퇴직금 또는 연금의 감액이 있는 등 퇴직자가 사용자로부터 불이익한 조치를 받는 경우도 있고, 또한 재직 중의 노동자에 의한 통보의 곤란성이라는 측면도 함께 고려하여 통보자 범위의 재검토가 지속적으로 요구되어 왔다. 이에 소비자청의 「공익통보자보호제도의 실효성의 향상에 관한 검토회 최종보고서<sup>14)</sup>」에서는 이 문제와 관련하여 (a)퇴직자를 포함하는 것이 타당하며, (b)임원 등의 노동자와의 차이 등에 유의하면서 포함하는 방향에서 검토할 것, (c)거래처사업자 및 그 외의 자에 대해서는 노동자와의 차이와 다양성 등을 고려하여 향후 지속적으로 검토할 것을 강조하는 등, 공익통보자보호법의 실효성 확보를 위하여 통보자의 범위를 확대하는 것을 권고하였다.

#### 나. 통보대상사실(보호대상)

공익통보자보호법에서의 「통보대상사실(제2조<sup>15)</sup>」은 법령에서 정하고 있는 460개의 법률로서 (1)국민의 생명, 신체, 재산 등의 보호에 관계되는 법률로, (2)최종적으로 형사처분이 이루어지는 위법행위를 말한다. 공익통보자보호법의 통보대상법률은 일본에서 시행되는 모든

12) 公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会(2015年)

13) 消費者庁「民間事業者における内部通報制度の実態調査」(2016年)

[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_system/whistleblower\\_protection\\_system/research/pdf/research\\_190909\\_0002.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/research/pdf/research_190909_0002.pdf)

14) 消費者庁「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」(2017年)7-10頁。

15) 제2조 제3항 이 법률에서 통보대상사실이란 다음의 각호의 사실을 말한다.

1. 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자의 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보 그 밖의 국민의 생명, 신체, 재산 그 밖의 이익의 보호에 관계되는 법률로서 별표에서 열거하는 것(이러한 법률에 따른 명령을 포함)에 규정하는 죄의 범죄행위의 사실
2. 별표에서 열거하는 법률의 규정에 따른 처분에 위반하는 것이 전호에서 열거하는 사실이 되는 경우에서 해당 처분의 이유가 된 사실(해당처분의 이유가 되고 있는 사실이 동표에 열거하는 법률의 규정에 따라 다른 처분에 위반하거나 또는 권고 등에 따르지 않은 사실인 경우에 해당 다른 처분 또는 권고 등을 이유로 하고 있는 사실을 포함)

법률을 대상으로 하고 있지 않아 통보대상범위가 협소하고 통보자로서는 적용법령의 구별이 곤란하다는 지적 등이 있었다. 예를 들어 통보자 입장에서 본다면 위법행위를 인식하고 통보하려는 경우에 해당위법행위가 어떠한 법률의 위반에 해당하는가를 확인하는 것은 매우 어려운 일이며 이는 결과적으로 통보를 주저하게 하는 원인이 된다. 이에 대상법률 이외에도 공익성이 높은 통보가 있다는 점(예를 들어, 정치자금법 및 세법 등) 등을 고려하여 공익통보의 대상의 확대를 위한 재검토가 요구되었다.

이와 관련하여 소비자청의 「공익통보자보호제도의 실효성의 향상에 관한 검토회 최종보고서」<sup>16)</sup>에서는 (1)법률의 목적에 따른 제한에 대해서는 사례분석 등을 통하여 추가의 필요성이 높은 법률이 인정되면 새롭게 추가하는 방향으로 검토하도록 하고, (2)형사처분의 담보에 의한 한정 및 조례에 대해서는 공익성과 명확성, 실무상의 관점 등을 고려하여 향후 재검토할 것을 권고하였다.<sup>16)</sup>

#### 다. 통보준비행위(서류 등의 열람 및 반출행위)

통보준비행위, 즉, 위법행위를 증명할 수 있는 근거자료 등의 열람 및 반출행위에 대해서는 원칙적으로 절도죄(형법 제235조)와 업무상횡령죄(형법 제253조) 등의 범죄구성요건에 해당하며, 노동계약상으로도 부수의무로서의 비밀유지의무위반 등에 해당하여 징계처분의 대상이 될 수 있다. 과거의 판례(行政書士事務職員事件)에 따르면 공익통보를 위한 통보준비(정보수집)행위를 한 경우, 통보준비행위만을 가지고 해고 등의 불이익 처분은 할 수 없다고 판시하였는데, 이러한 법적처우가 다른 재판에도 영향을 미치면 통보자의 법적보호에 기여할 것으로 보이지만 현실은 그렇지 않다. 따라서 법률상 민사면책적인 효과가 불가결하며 입법에 의한 법적보호를 도모할 필요가 있다고 지적되고 있다<sup>17)</sup>.

### Ⅲ. 공익통보자보호법의 일부를 개정하는 법률

#### 1. 개정과정

공익통보자보호법은 공익통보자의 보호 및 국민의 생명과 신체, 그리고 재산 그 외의 이익의 보호에 관계되는 법령의 준수를 도모하기 위한 것이다. 전술과 같이 공익통보자보호법

16) 日野勝吾 「内部通報の正当性判断における通報対象事実の根幹部分の眞実相当性」 『総合福祉研究』 第20号(2016年)27頁.

17) 日野勝吾 「内部告発に係る事実を付した告発状の眞実相当性と内部告発の目的・手段の妥当性」 『尚美学園大学総合政策論集』 第22号(2016年)95頁.



에서의 「공익통보」는 노동자가 부정한 목적 없이 노무제공처의 사업자 등에 대해서 통보대상사실이 발생하거나 또는 확실히 발생하려는 사실을 통보처에 통보하는 것으로 되어 있다. 통보처에 따른 보호요건을 충족한 공익통보자는 공익통보를 이유로 하는 해고가 무효가 되는 등의 보호의 대상이 된다.

그러나 이러한 공익통보자보호법은 법안심사과정에서부터 여러 문제점이 지적되어 중의원과 참의원의 내각위원회의 부대결의에서 부칙 제2조에 따라 시행 후 5년을 기점으로 통보자의 범위, 통보대상사실의 범위, 외부통보의 요건 및 외부통보처의 범위 등을 재검토하도록 하였다. 이후 소비자청과 소비자위원회에서 검토가 이루어져왔으나 법률개정으로는 이어지지 않았고 최근에도 공익통보자가 불이익 처우를 받는 사례 등이 발생하였다.

이러한 과정에서 2018년 12월에 소비자위원회의 공익통보자보호전문조사사회가 보고서를 정리하여 내각총리에게 답신을 하였고, 소비자청 등에서 법률개정을 위한 검토가 진행되어<sup>18)</sup>, 2020년 3월 6일 「공익통보자보호법의 일부를 개정하는 법률안(이하, 개정법률)」이 중위원회에 제출되었다<sup>19)</sup>.

개정 법률안은 중위원회에서의 취지 설명과 질의를 거쳐 소비자문제에 관한 특별위원회에서의 대정부질의를 이루어진 후에 각 정당의 공동제안에 따른 수정안이 제출되어 동년 5월 22일 본회의에서 전원일치로 수정·의결되었고, 동년 6월 8일 참의원 본회의에서 가결·성립하였다.

개정 법률의 성립에 따라 공익통보자보호법의 제정당시부터 지적되어 왔던 통보자 및 통보대상사실의 범위 등의 문제가 어느 정도 해소되었으나, 이후의 재검토 과제로 남겨둔 문제도 있었다. 이에 중위원회와 참위원회의 특별위원회의 부대결의에서는 개정법 부칙 제5조<sup>20)</sup>에 따라 시행 후 3년을 목표로 하는 재검토에서는 (1)행정처분 등을 포함한 불이익 처우에 대한 행정조치와 형사벌의 도입, (2)입증책임의 완화, (3)퇴직자의 기간제한의 방향, (4)통보대상사실의 범위, (5)거래처 등 사업자에 의한 통보, (6)증거자료의 수집·반출행위에 대한 불이익처우 등의 검토를 하도록 하였다.

여기에서는 개정 법률의 주요내용과 이와 관련된 개요와 일본국회의 논의과정 등을 검토

18) 岩波祐子 「内閣・消費者問題分野における政策課題-国家公務員定年の段階的引上げ、デジタル・カバレッジ、食品ロス問題ほか-」 『立法と調査』 408号(2019年)20-23頁。

19) 한편, 동법률의 제출까지 14년이 걸린 이유에 대해서 일본 내각부 특명담당대신은 다음과 같이 설명하고 있다. 「법률 시행이후 제도의 실효성 향상에 필요한 조치를 하여왔다. 또한 법률개정을 위한 검토에서는 논점에 따라 적극적인 입장과 신중한 입장의 의견이 차이가 컸으며, 관계자들 간에 충분한 조정을 할 필요가 있었고, 관계자의 의견을 정중하게 듣고 법제화를 위한 조정을 진행한 결과이다.」 제201回国会参議院本会議事録第21号(2020年6月3日)

20) 부칙 제5조에서 정부는 개정법의 시행 후 3년을 목표로 개정 후의 공익통보자보호법의 시행상황을 감안하여 공익통보를 한 것을 이유로 하는 공익통보자에 대한 불이익한 처우의 시정에 관한 조치의 방향 및 재판절차에서 청구의 처우, 그 외의 신법의 규정에 대해서 검토를 하여 그 결과에 기초하여 필요한 조치를 강구하는 것으로 하도록 하였다.

한다.

## 2. 개정 법률의 개요

개정 법률의 주요내용으로는 (1)보호되는 통보자 등의 범위, (2)외부통보에 관계되는 보호 요건, (3)내부통보체제의 정비 등이다. 각각의 내용을 검토하면 다음과 같다.

### 가. 보호되는 통보자 등의 범위확대

통보자에 대한 보다 적극적인 보호를 위하여 보호받는 통보자와 통보대상사실 및 보호의 내용에 대해서 다음과 같이 개정되었다.

#### (1) 보호되는 통보자

개정이전의 법률에서는 노동기준법에서 규정된 「노동자」만이 공익통보자보호법에 따른 보호대상이 되었으나, 개정 법률에서는 「노동자였던 자(퇴직 후 1년 이내) 및 임원(이사, 집행임원, 회계참여, 감사 등)」도 보호되는 대상통보자로 추가되었다(제2조 제1항)

①노동자였던 자: 종래부터 재직 중에 법령위반 행위를 알게 된 노동자가 퇴직 후에 통보하는 사례가 있는 등 퇴직자에 의한 통보가 노동자 다음으로 많았고 이에 따라 통보 후에 퇴직금의 미지급 등의 불이익 처우를 받는 사례 등이 나타났다. 이에 개정 법률에서는 통보 전에 퇴직한 자와 고용되었던 자도 공익통보자보호법에 따른 통보자로서 보호받을 수 있도록 하였다.

②임원: 임원은 누구보다 노무제공처의 내부사정을 가장 잘 알고 있는 자로 이들에 의한 적절한 통보를 확보하는 것은 공익통보에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 하지만 친족이 경영하는 회사라든지 혹은 사내의 파벌관계에 따라 내부통보에 의한 개선을 기대할 수 없는 경우도 있으며, 통보 후의 해임과 해직, 손해배상 청구 등의 불이익 처우를 받는 사례 등이 발생하였다. 이에 개정 법률에서는 임원도 공익통보자보호법에 따른 통보자로서 보호받을 수 있도록 하였다. 즉, 공익통보자가 임원인 경우, 공익통보를 이유로 사업자로부터 해임되는 경우에는 해당사업자에 대해서 해임에 기인하여 발생한 손해에 대해 배상을 청구할 수 있다.

#### (2) 보호되는 통보대상사실

공익통보란 통보대상사실이 발생하거나 또는 확실히 발생하려는 취지를 일정한 통보처에

통보하는 것을 말한다(법률 제2조 제1항).

개정이전의 법률에서는 통보대상사실로서 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자의 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보, 그 밖의 국민의 생명, 신체, 재산, 그 밖의 이익의 보호에 관계되는 법률로서 별표<sup>21)</sup>에서 열거하는 것에서 규정하는 죄의 범죄행위의 사실로 특정하고 있었다.

이와 달리 개정 법률에서는 별표에서 열거하는 법률에서 규정하는 「과료를 이유로 하는 사실」을 추가함으로써 종래까지의 형사처벌의 대상과 함께 행정처벌의 대상도 통보대상사실에 포함시켰다(제2조 제3항 제1호). 공익통보자보호법 시행 후 최종적으로 형사처벌의 대상이 되지 않는 규제위반행위라도 사회적으로 악영향을 끼친 사례가 있다는 지적이 있었는데, 개정 법률에 따라 이러한 경우에도 통보대상사실에 포함되어 공익통보로서 보호될 수 있게 되었다<sup>22)</sup>.

### (3) 보호의 내용

개정 이전의 법률에서는 공익통보가 일정한 보호요건을 충족한 경우 통보자에게는 해고의 무효, 노동자파견계약해제의 무효 및 강등, 감봉 그 밖의 불이익 처우금지 등의 보호가 이루어졌다.

개정 법률에서는 이러한 불이익 처우에 대한 대응과 함께 공익통보의 대상이 된 사업자가 공익통보에 따라 피해를 입은 것을 이유로 해당 공익통보를 한 공익통보자에 대해서 손해배상청구를 할 수 없도록 하였고(제7조), 통보에 따른 손해배상책임의 면제가 추가되었다. 이에 따라 공익통보의 대상이 된 사업자에 의한 손해배상청구소송의 우려 때문에 공익통보를 주저하지 않고 적극적으로 공익통보가 이루어질 것을 기대할 수 있게 되었다.

## 나. 외부통보에 관계되는 보호요건의 완화

통보처를 광의로 구분하면 사업자 내부에 대한 것(내부통보(1호 통보))과 사업자 외부에

21) 한편, 공익통보자보호법 별표에는 형법, 식품위생법, 금융상품거래법, 개인정보의 보호에 관한 법률 등이 열거되어 있는 것 외에, 공익통보자보호법 별표 제8호의 법률을 정하는 법령에 따라 지정된 독점금지법 등을 포함하면 2019년 9월 1일 현재 함께 470개의 법률이 통보대상에 포함된다.

22) 이러한 대상법률의 추가에 대해서 소비자청은 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 「각각의 법률이 공익통보자보호법에서 규정하는 국민의 생명, 신체, 재산 그 밖의 이익의 보호에 관계되는 법률인지의 여부를 신중히 검토할 필요는 있으나, 대략적으로 20개 정도가 증가한다. 또한, 이미 대상법률이 되고 있는 법률에서 과료의 대상이 되는 행위도 새롭게 통보대상사실이 되어, 예를 들어 도로운송차량법에서 규제하고 있는 자동차 회사가 무자격자에 의해 완성검사를 하는 행위가 새롭게 통보대상사실이 되는 것이 상정된다.」 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号(2020年6月5日).

대한 것(외부통보)로 구분되며, 외부통보는 통보대상사실에 대해서 처분 또는 권고 등을 할 권한을 갖는 행정기관에 대한 것(2호 통보)과 통보대상사실의 발생 또는 이에 따른 피해확대의 방지를 위하여 필요하다고 인정되는 자(보도기관 등)에 대한 것(3호 통보)으로 구분된다.

개정 이전의 법률에서는 2호 통보 및 3호 통보의 경우, 보호요건으로서 일률적으로 통보대상사실이 발생하거나 또는 확실히 발생한다고 믿기에 충분하고 상당한 이유(진실 상당성)가 필요하였다. 또한 3호 통보의 경우, 진실상당성과 함께 공익통보자보호법에서 규정하는 특정한 사유<sup>23)</sup>에 해당할 필요가 있었다.

이와 같이 일정한 보호요건을 충족한 경우에는 통보자에게 불이익한 처우의 금지 등의 보호가 이루어지는데, 이러한 보호요건은 앞서 살펴본 바와 같이 통보처에 따라 상이하며 개정 법률에서는 외부통보의 보호요건이 완화되었다.

#### (1) 내부통보(1호 통보)

통보대상사실이 발생하거나 반드시 발생한다고 사료되는 경우가 보호요건으로 되어 있으며, 개정 법률에 따른 변경은 없다.

#### (2) 행정기관에의 통보(2호 통보)

내부통보에 현실적인 한계가 있다는 점을 감안하여 처분 또는 권고 등을 할 권한을 갖는 행정기관에 대한 공익통보를 보다 활성화하기 위하여 엄격한 진실상당성의 요건을 완화하도록 하였다. 즉, 진실상당성이 없는 경우라도 통보대상사실이 발생하거나 혹은 반드시 발생하려 한다고 믿기에 충분하고 상당한 이유가 있고, 통보자의 성명, 통보대상사실 등의 개인정보를 기재한 서면을 행정기관에 제출하는 경우에도 통보자가 보호되는 경우에 새롭게 추가되었다.

2호 통보의 보호요건을 완화한 취지와 관련하여 소비자청은 다음과 같이 설명한다. 「최근의 기업에 의한 위법행위에서 사업자에 대한 통보제도가 제대로 기능하지 않는다는 지적에서 알 수 있듯이 내부통보 이외의 통보처의 확보가 중요하지만 통보자가 진실상당성의 유무를 판단하기가 어려워 통보를 주저하는 요인이 되고 있다는 지적도 있다. 이에 행정기관에 대한 공익통보를 보다 활용할 수 있도록 성명 등을 기재한 서면의 제출이라는 절차에 관한 요건을 충족한 경우에도 보호하는 것으로 하였다. 한편, 성명의 기재를 요구하는 것은 통보자에 대한 추가조사를 실시하기 위한 것이다<sup>24)</sup>.」

23) 특정사유로서는 개정 이전의 법률에서는 1호 통보 또는 2호 통보를 하면 해고 그 밖의 불이익 처우를 받을 것이라고 믿기에 충분한 상당한 이유가 있는 경우 등 5가지의 경우를 규정하였다.

24) 第201回国会参议院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号(2020年6月5日).

## (3) 행정기관 이외의 외부통보(3호 통보)

행정기관 이외(보도기관 등)의 외부통보에 대해서 개정 이전의 법률에서는 「통보대상 사실이 발생하거나 또는 반드시 발생하려 한다고 믿기에 충분하고 상당한 이유」가 있는 것과 함께 추가적인 보호요건을 충족하는 경우에 보호가 이루어지도록 하였다 예를 들어 해고 그 밖의 불이익처우를 받는다고 믿기에 충분하고 상당한 이유가 있는 경우, 증거의 인멸, 위조 혹은 변조의 우려가 있다고 믿기에 충분하고 상당한 이유가 있는 경우 또는 개인의 생명 혹은 신체에 위해가 발생하거나 또는 발생할 급박한 위험이 있다고 믿기에 충분하고 상당한 이유가 있는 경우 등이 추가적인 사항으로 규정되어 있었다.

이에 개정 법률에서는 행정기관이외의 외부통보가 보호되는 사례로서 다음의 경우가 추가되었다. 즉,

① 개인(사업을 하는 경우의 자를 제외)의 재산에 대한 손해(회복할 수 없는 손해 또는 현저한 다수의 개인에 대한 다액의 손해로 통보대상사실을 직접적인 원인으로 하는 것에 한함)가 발생하거나 또는 발생할 급박한 위험이 있다고 믿기에 충분하고 상당한 이유가 있는 경우(제3조 제3호)

② 1호 통보를 하면 노무제공처의 사업자가 공익통보자에 대해서 알게 된 사실을 공익통보자가 특정될 수 있다는 것을 알면서 정당한 이유 없이 누설한다고 믿기에 충분하고 상당한 이유가 있는 경우(제3조 제3호) 등이다<sup>25)</sup>.

## 다. 내부통보체제의 정비의무 등

## (1) 내부통보체제의 정비의무(사업자·행정기관)

개정 이전의 법률에서는 사업자에 대한 내부통보체제의 정비에 관한 의무규정을 두고 있지 않아 중소기업의 민간사업자와 지방자치단체에서는 내부통보체제의 정비가 이루어지지 않았<sup>26)</sup>. 이에 개정 법률에서는 제도의 실효성 확보라는 측면에서 사업자와 행정기관에

25) 한편, 소비자위원회의 답신에서 특정사유로서 추가되는 것이 대략적으로 합의되었던 「사업자가 내부통보체제의 정비의무를 이행하지 않는 경우」가 아니라 ①을 추가한 이유에 대해서 소비자청은 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 「내부통보체제의 정비의무의 내용으로서 특히 중요한 것은 (a)통보자에 대한 불이익 처우의 금지, (b)통보자에 관한 정보누설금지, (c)통보가 있는 경우의 적절한 조사의 실시 3가지이다. 이 가운데 (a)와 (c)에 대해서는 현행법에 이미 특정사유에 해당하지만 (b)에 대해서는 해당되고 있지 않기 때문에 개정 법률에 추가하였다. 한편, 이에 해당하는 경우로서는 예를 들어 과거에 누설사안이 있고 재발방지책이 불충분한 경우 및 체제정비의무에 관한 지침 가운데 정보관리에 관한 규정이 준수되지 않는 경우 등을 생각할 수 있다.」 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号14頁(2020年5月19日)。

26) 소비자청의 조사에 따르면 내부통보제도의 도입상황은 대기업의 99%, 행정기관 및 都道府県の 100%가 도입된 것에 반하여 중소기업은 40%, 市区町村은 54.8%에 그치고 있다. 消費者庁 「公益通

대해서도 내부통보에 적절히 대응하기 위한 체제의 정비 등을 의무화하였다. 즉, ① 사업자는 공익통보를 받거나 해당 공익통보에 관계되는 통보대상사실을 조사하여 그 시정에 필요한 조치를 취하는 업무(공익통보대응업무)에 종사하는 자(공익통보대응업무종사자)를 정하여야 한다.

②사업자는 ①에서 정한 것 이외에 공익통보자의 보호를 도모함과 동시에 공익통보의 내용의 활용에 의해 국민의 생명과 신체, 그리고 재산 그 밖의 이익의 보호에 관계되는 법규의 준수를 도모하기 위하여 공익통보에 적절히 대응하기 위하여 필요한 체제의 정비와 그 밖의 필요한 조치를 취하여야 한다.

③상시 사용하는 노동자의 수가 300인 이하의 사업자에 대해서는 ①과 ②를 노력의무로 한다.

④내각총리는 사업자가 취하여야 할 조치<sup>27)</sup>에 관하여 적절하고 유효한 실시를 도모하기 위하여 필요한 지침을 정하도록 한다. 내각총리는 지침을 정할 때에는 사전에 소비자위원회의 의견을 청취하여야 한다.

⑤내각총리는 ①과 ②의 시행과 관련하여 필요하다고 인정될 때에는 사업자에 대해서 보고를 요구하거나 조언, 지도 혹은 권고 등을 할 수 있다. 또한 ①과 ②의 규정을 위반한 사업자에 대해서 권고를 하였으나 이에 따르지 않을 때에는 그 취지를 공표할 수 있다. 한편, 이 규정은 국가 및 지방공공단체에는 적용하지 않는다.

한편, 이러한 내부통보체제의 정비의무의 이행을 확보하기 위한 정책과 관련하여 소비자청은 다음과 같이 설명한다.

「통보상담소의 정비에 관한 정보를 명확히 확보하고 조사 등에 활용하여 조언과 지도를 하는 것이 중요하다고 생각한다. 구체적으로는 소비자의 안전, 안심을 훼손하는 사업자의 중대한 위법행위에 대해서는 상시적으로 주시하고 그러한 사안을 접한 경우에는 필요에 따라 법률상의 권한을 활용하여 사업자로부터 보고를 요구하는 등 체제의 방향에 문제가 있는지를 확인하는 것, 그 밖에 소비자청에 설치하는 일원적인 상담소<sup>28)</sup>에서 체제정비의무위

報者保護制度に関する民間事業者・労働者の実態調査について, 2017年1月4日; 消費者庁「平成30年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査の結果について」, 2020年3月27日

27) 사업자가 취할 조치에 관한 내용이 대해서 소비자청은 다음과 같이 설명한다. 「지침에서는 사업자가 최소한 실시해야 할 사항을 정하는 것을 상정하고 있으며, 구체적인 내용은 이후 관계자의 의견을 고려하여 검토하는데, 예를 들어 통보자에 대한 불이익 처우를 금지하는 것, 통보에 관한 정보의 공유범위를 상담소담당자, 조사담당자 등의 공익통보에 대응하는 담당자와 그러한 관리책임자로 한정하는 것, 통보자에 대한 불이익 처우를 한 자와 정보를 누설한 자에 대한 징계 그 밖의 적절한 조치 및 누설확대방지 및 재발방지에 관한 내규를 정함과 동시에 운용하는 것 등을 예정하고 있다.」 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号4頁(2020年5月19日)。

28) 일원적 상담소란, 불이익 처우를 받은 자에 대한 정보제공 및 상담체제의 충실 등 소비자청의 기존의 기능의 강화를 도모함과 동시에 새로운 기능으로서 권한을 갖는 행정기관의 특징이 통보자에게 어려운 통보사안에 대해서 통보자에게 정보를 제공하는 것, 통보의 방치 등의 부적절한 대응에 대해서 주의를 환기시키는 등 행정기관에 대해서 적절한 대응을 구하는 것 등을 하는 것으로 2020년도에

반에 관한 정보를 접수하는 등 필요한 정보를 수집하는 것을 예정하고 있다. 또한 정기적인 조사의 실시, 활용이라는 관점에서는 소비자청이 실시하는 노동자에 대한 제도조사를 활용하여 근무처의 내부통보체제의 정비 상황에 관한 정보를 수집하는 것 등으로 폭넓게 정보를 수집하는 것도 검토하도록 한다.<sup>29)</sup>

## (2) 외부통보체제의 정비의무(행정기관)

개정 이전의 법률에서는 행정기관에 대해서 체제의 정비 등 외부통보에 대응하기 위하여 필요한 조치의 실시와 관련된 의무규정이 없어 중소기업의 지방공공단체(市区町村)에서는 외부통보대응상담소가 도입되지 않았다. 이에 개정 법률에서는 통보대상사실에 대해서 처분 또는 권고 등을 할 권한을 갖는 행정기관(지방공공단체 포함)은 2호 통보에 적절히 대응하기 위하여 필요한 체제의 정비 그 밖의 필요한 조치를 취하는 것을 의무화하였다.

이러한 외부통보체제의 정비의무의 이행을 위한 조치와 관련하여 일본정부는 다음과 같이 설명하고 있다. 「사업자의 자정작용이 충분히 기능하지 않는 경우에는 행정기관이 부정행위의 시정을 도모할 필요가 있어 외부통보대응체제의 정비는 제도의 실효성 향상에 매우 중요하다. 앞으로 개정안을 기초로 제도의 주지에 노력함과 동시에 국가의 행정기관에 대해서는 관련부서연락회의의 장을 활용하여 국가행정기관에 대한 가이드라인을 재검토하고 지방공공단체에 대해서는 지방공공단체에 대한 가이드라인을 재검토함과 동시에 지방소비자행정강화교부금을 활용하여 통보상담소의 설치를 촉진하는 등의 조치로 행정기관에의 통보의 실효성 확보를 위한 조치를 지원하도록 한다<sup>29)</sup>」.

## 라. 비밀유지의무의 도입

개정 이전의 법률에서는 통보에 관한 비밀유지의무규정을 두고 있지 않아 통보사실이 외부에 알려질 수 있다는 두려움에 통보를 단념하는 경우가 많았다<sup>30)</sup>. 이러한 문제의 해결을 위하여 개정 법률에서는 공익통보대응업무종사자 또는 공익통보대응업무종사자였던 자는 정당한 이유 없이 공익통보대응업무와 관련해서 알게 된 사항으로 공익통보자를 특정할 수 있는 사실의 누설을 금지하는 비밀유지의무규정을 신설하였고, 이러한 비밀유지의무를 위반한 자는 30만 엔 이하의 벌금에 처하도록 하였다<sup>31)</sup>.

설치를 예정하고 있다.

29) 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号6頁(2020年5月21日)。

30) 소비자청의 조사에 따르면 근무처의 부정행위를 알게 된 경우에 통보·상담하지 않는다고 답한 노동자의 비율은 48%였으며, 그 이유(복수)로서는 통보한 것이 알려지게 된 경우에 불이익 처우를 받을 우려가 있다고 회답한 비율이 24.8%, 괴롭힘을 당할 우려가 있다고 회답한 비율은 21.8%였다. 消費者庁「平成28年労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査報告書」(2017年)

31) 한편, 과실 또는 주변상황 등으로부터 추측에 따라 통보자가 특정되는 경우에 처벌의 대상이 되는

한편, 비밀유지의무의 해제사유인 「정당한 이유」에 대해서 소비자청은 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 「비밀유지의무는 공익통보자에 대한 불이익 처우의 계기를 억지하기 위하여 중요하지만, 이와 함께 법령준수라는 공익통보자보호제도의 본래의 목적을 달성하기 위하여 비밀유지의무에 따라 필요한 조사가 과도하게 방해되지 않도록 하는 것도 필요하다. 사업자에게 내부통보가 이루어진 경우, 일반적으로는 통보자 본인으로부터 관련사실을 상세히 청취하고 청취한 정보에 기초하여 관련자료의 조사, 확인하는 것 외에 관계자로부터 청취를 하고 필요에 따라 권한 있는 행정기관에 보고를 하는 등의 절차를 진행하는 것으로 이해하고 있다. 이러한 조사과정에서 공익통보자의 보호를 도모하며 법령준수를 촉구한다는 관점에서 「정당한 이유」가 있는 경우로서는 공익통보자 본인의 동의가 있는 경우 및 법령에 기초한 경우 외에 공익정보에 관한 조사 등을 담당하는 자들 간의 정보공유 등 통보대응에 있어서 필요한 경우 등을 상정하고 있다<sup>32)</sup>.」

#### IV. 향후의 검토과제에 대한 논의<sup>33)</sup>

여기에서는 2020년도 개정에는 포함되지 않았으나 개정과정에서 그 중요성 등에 따라 주요하게 논의<sup>34)</sup>되었고 이후의 재검토의 필요성이 요구된 사항 등에 대해서 검토한다.

##### 1. 행정처분 등을 포함한 불이익 조치에 대한 행정조치·형사벌의 도입여부

소비자위원회의 답신에서는 공익통보자보호법 시행 후에도 통보자에 대한 불이익 조치가

지의 여부에 대해서 소비자청은 다음과 같이 설명하고 있다. 「소규모의 사업자에서 조사를 실시하는 경우 등에는 정보공유의 범위를 최소한으로 하여도 조사를 실시하고 있는 것이 알려지는 것만으로 통보자가 추측되는 경우도 상정할 수 있는데, 그러한 조사가 통보에 기초하여 실시되고 있다는 것을 전달하지 않는 한 그것만으로는 공익통보자를 특정하는 사항을 누설한 것으로 되지 않고, 비밀유지의무위반에 해당하지 않는다고 생각한다. 또한 형사처벌은 과실범의 규정이 없는 한 고의범이 대상이 되기 때문에 과실범의 규정을 두고 있지 않는 개정안에서는 과실에 의한 누설은 처벌의 대상 외가 된다.」 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号12~13頁(2020年5月19日)。한편, 과실에 의한 누설도 형사처벌의 대상에 포함시켜야 한다는 지적에 대해서는 다음과 같이 설명하고 있다. 「과실에 의한 누설이 발생한 경우에는 필요에 따라 사업자의 체제정비의 불비에 대해 행정조치의 대상이 되는 등 적절한 대응을 취하고자 한다.」 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第10号(2020年6月5日)。

32) 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号12~13頁(2020年5月19日)。

33) 柳瀬翔央 「公益通報者保護法見直しの第一歩-改正法の概要と今後の検討課題-」 『立法と調査』 第426号(2020年)13頁를 중심으로 검토함.

34) 개정과정에서 주요하게 논의된 내용과 이에 따른 개정 법률에의 반영 등에 대해서는 논문 마지막의 「별표: 소비자위원회 답신 및 개정 법률의 개요의 비교」에서 별도로 정리하였음.



이루어진 사안이 다수 발생하고 있으며, 현행의 민사적인 대응만으로는 억제효과가 충분하지 않아 불이익 조치에 대한 억지관점에서 통보를 이유로 불이익 조치를 한 사업자에 대한 행정조치(조언, 지도, 권고 및 권고에 따르지 않는 경우의 공표)를 도입하여야 한다고 주장하였으나 개정 법률에는 반영되지 않았으며 부칙 제5조의 검토규정에 「공익통보자에 대한 불이익 처우의 시정에 관한 조치의 개선방향」이 검토대상으로 명기되는 것에 그쳤다.

불이익 조치에 대한 행정조치를 도입하지 않은 이유와 관련하여 일본정부는 다음과 같이 설명한다. 즉, 「불이익 조치에 대한 행정조치를 도입하기 위해서는 사실인정과 집행체제에 대해서 보다 많은 검토를 필요로 하는 과제가 있다고 생각한다. 특히 해고 그 밖의 불이익 처우가 공익정보를 이유로 한다는 것과의 인과관계에 관한 사실인정을 행정기관이 실시하기에 곤란한 과제는 집행의 주체가 소비자청이든지 아니면 후생노동성이든지 그 어려움은 동일하다. 이러한 점도 함께 고려해서 현시점에서 불이익 조치에 대한 행정조치를 도입하는 것이 곤란하다고 판단하였다<sup>35)</sup>.」고 하는 등 사실인정판단의 곤란성을 도입유보의 이유로 하였다.

다만, 불이익 조치에 대한 행정조치의 도입을 위한 앞으로의 방향성과 관련하여 소비자청은 다음과 같이 설명하였다. 즉, 「앞으로는 그러한 기능이 충분히 발휘될 수 있는 체제로 정비하기 위한 조직적 기반의 강화를 도모하는 등의 부대결의가 중의원에서 있었다. 시행 후 비밀유지의무 등의 조치의 운용상황의 사례를 수집·분석하고 제도가 실효적으로 운용되고 있는가를 확인한 다음에 부대결의 등을 받아들여 관계자의 의견도 함께 청취하면서 시행 후 3년을 목표로 검토하고자 한다<sup>36)</sup>.」고 하는 등 향후의 과제로서 부칙에 검토대상으로 명기하였다.

한편, 불이익 처우의 억제효과를 높이기 위하여 사업자에 대한 형사처벌의 도입도 검토하여야 한다는 지적에 대해서 소비자청은 다음과 같이 답변하였다. 즉, 「형사처벌의 도입에 대해서는 적극적인 입장과 신중한 입장의 의견간극이 크고, 소비자위원회의 답신에서도 이후에 필요에 따라 검토하여야 한다고 하고 있어 개정안에는 포함되지 않았다. 이후 개정안에 따라 불이익 처우를 억지하는 효과가 어느 정도 높아지는지 등 시행 후의 실태도 고려하면서 검증하려 하고 있으며 그 시기에 형사처벌의 여부에 대해서도 검토하고자 한다<sup>37)</sup>.」고 하여 현재의 도입에 신중한 자세를 견지하였다.

## 2. 입증책임의 완화

소비자위원회의 답신에서는 해당 불이익 처우가 통보를 이유로 한다는 것을 통보자가 입

35) 第201回国会参议院本会議録第21号(2020年6月3日)

36) 第201回国会参议院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会會議録第10号(2020年6月5日).

37) 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会會議録第6号5~6頁(2020年5月21日).

증하는 것이 곤란하고 또한 부담이 크기 때문에 해고가 통보를 이유로 하였다는 것의 입증 책임을 완화하는 것에 대해 찬성하는 의견이 많았고 통보로부터 일정기간 내에 이루어지는 해고에 대해서 해당해고가 통보를 이유로 하지 않는다는 입증책임을 사업자 측에 전환할 필요성이 요구되었으나 결론적으로는 개정 법률에 포함되지 않았다.

입증책임의 전환과 관련된 지적에 대해서 소비자청은 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 「입증책임의 전환에 대해서는 악의가 있는 노동자에게 제도가 이용되거나 불필요한 논쟁을 피하기 위하여 통보자에 대한 조치를 일시적으로 동결하는 등 원활한 노무관리 등을 저해한다는 우려가 있어 소비자위원회의 답신에서도 이후의 검토과제로 하였다. 일본의 노동법 일반에 관계되는 재판실무에서는 해고의 정당한 이유와 배치전환 및 강등 등의 불이익 처분의 필요성에 대해서 사업자가 입증하도록 하고 있으며, 실제로 통보를 한 노동자를 포함하여 불이익 처우를 받은 노동자 측의 입증부담이 일정 정도 경감되고 있다. 이러한 상황을 고려하여 입증책임의 전환 등의 소송부담의 경감에 대해서는 개정안에는 포함되지 않았다. 그러나 소송부담의 경감은 중요한 과제로 생각하고 있고 개정안의 부칙 제5조의 규정을 기초로 필요한 검토를 하고자 한다<sup>38)</sup>」고 하여 현재로서는 그 필요성이 높다고 평가하지 않았다. 하지만, 불이익 처우를 받고 있는 통보자를 구제한다는 관점에서 생각하면 이를 법제화하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다.

### 3. 퇴직자의 기간제한의 방향성

소비자위원회의 답신에서는 보호대상이 되는 퇴직자의 범위에 대해서 기간제한을 두지 않는 것이 요청된다고 하였으나 개정 법률에서는 퇴직 후 1년 이내로 제한되었다. 하지만 사례에 따라서는 실제의 통보까지 시간을 요하는 경우가 있으며 보다 쉽게 통보할 수 있도록 한다는 관점에서 기간제한을 두지 않거나 또는 장기간으로 설정하여야 한다는 지적이 있었다. 이와 관련해서 소비자청은 「법령위반행위의 조기사정을 촉구한다는 관점에서 보호되는 통보를 퇴직 후 일정한 기간 내의 자로 한정하여 조기의 통보를 촉진할 필요가 있다. 또한 실제로 퇴직 후의 통보를 이유로서 불이익 처우를 받은 사례의 대부분이 퇴직 후 1년 이내에 통보된 사안으로, 이처럼 퇴직 후 1년 이내에 이루어진 통보를 보호한다면 실제 불이익 처우가 예상되는 통보의 대부분을 대상으로 할 수 있다고 생각된다. 또한 퇴직으로부터 장기간 경과 후에 이루어진 통보에 대해서는 증거의 산만 등에 따라 통보를 받은 사업자가 적절하게 대응하는 것이 곤란하다는 지적도 있었다<sup>39)</sup>」고 설명하면서 실제의 운용과정을 살펴보면 검토할 필요성이 있다고 답변하는 등 퇴직자의 기간제한에 대해서는 개선의 필요성이 있다<sup>40)</sup>고 보면서도 퇴직 후 1년 이내를 고수하였다. 즉, 일본의 공익통보자보

38) 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会會議録第10号(2020年6月5日).

39) 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会會議録第6号7頁(2020年5月21日).

호법의 목적이 공익통보자의 보호만이 아니라 법령위반행위의 조기시정에 따른 기업의 법령준수경영을 촉구하는 것에도 있다는 것을 강조한 것으로 볼 수 있다.

#### 4. 통보대상사실의 범위

통보대상사실의 범위와 관련하여 개정 법률에서는 대상법률에서 규정하는 「과료의 이유가 되는 사실」이 추가되었으나, 별칙규정이 없는 법률은 대상에서 제외되었다. 또한 「국민의 생명, 신체, 재산 그 밖의 이익의 보호에 관한 법률」이라는 법률 목적에 따른 제한은 그대로 유지되었고, 이에 해당하지 않는 법률도 대상에서 제외되었다. 이에 따라 대상법률을 별표와 법령에서 열거하는 소위 한정적 열거방식은 그대로 유지되었다.

별칙규정에 따른 한정을 폐지하고 공익통보자보호법의 실효성 확보를 위하여 조례 등을 포함하는 법령전반을 대상으로 하여야 한다는 지적에 대해서 일본정부는 다음과 같이 답변하였다. 즉, 「어떠한 행위가 통보대상사실로서 보호의 대상이 되는가는 통보자와 사업자 쌍방 모두에게 명확할 필요가 있다. 또한, 개정안에 따라 보호요건의 완화, 비밀유지의무위반에 대한 형사처벌의 도입 등의 대폭적인 재검토가 이루어지고 있어 통보대상사실도 이에 대응할 필요성에 따라 형사처벌과 행정처벌로 담보되는 행위를 통보대상사실로 하였다<sup>41)</sup>」고 하여 다른 규정과의 균형을 중시하고자 하였다.

또한 법률목적에 따른 한정을 해제하고 소비자청이 설치하는 공익통보자보호제도 상담전화문의에 지속적인 상담사례가 있는 각종 세법과 보조금적정화법(補助金適正化法) 외에 공문서관리법과 국가공무원법, 정치자금규정법 등을 대상법률에 추가해야 한다는 지적에 대해서는 「법률 목적에 따른 한정을 벗어나는 경우, 소비자위원회의 논의에서도 대상이 되는 법률이 어느 정도 확대되는가가 명확하지 않다는 의견과 행정기관 등의 부담증대에 따른 제도적 측면에서의 우려가 있을 수 있다는 의견이 있으며, 또한 공익통보와 소비자의 생활 및 이익과의 관련성이 희박해진다는 타당성이 문제가 된다. 정부로서는 이후 개정안의 성립 후의 시행상황 등을 분석하면서 필요한 대응을 검토하고자 한다<sup>42)</sup>」고 하여 즉각적인 조치를 유보하였다.

#### 5. 거래처 등 사업자에 의한 통보

소비자위원회의 답신에서는 거래처 등 사업자가 안심하고 통보할 수 있도록 보호대상범위에의 추가필요성을 검토하도록 하였고, 거래처 등 사업자는 상대방 사업자의 위법행위를

40) 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号17頁(2020年5月21日)。

41) 第201回国会参議院本会議録第21号(2020年6月3日)

42) 第201回国会参議院本会議録第21号(2020年6月3日)

인지할 가능성이 높다는 점에서 거래처 등 사업자를 공익통보자의 범위에 포함할 필요성이 주장되었다.

이에 대해서 소비자청은 다음과 같이 답변하고 있다. 「거래처 등 사업자를 공익 통보자에 포함시키는 것에 대해서는 적극적인 입장과 신중한 입장의 의견의 차이가 크고 소비자위원회의 답신에서도 필요에 따라 검토하는 것으로 하였다. 구체적으로는 사업자간의 거래에서는 기본적으로 계약자유의 원칙이 타당하며 계약해제 등에서 불이익 처우의 판단과 공익통보를 이유로 하였다는 것의 판단이 곤란하며, 보호의 대상으로 하는 거래처 사업자의 범위를 합리적인 기준으로 책정하는 것 등이 이후의 과제로 지적되고 있다. 정부로서는 이후 개정안의 성립 후의 시행상황 등을 분석하면서 필요한 대응을 검토하고자 한다<sup>43)</sup>.」 즉, 사실 인정판단의 곤란성과 거래처 사업자의 범위의 불명확성 등에 따라 거래처 등 사업자를 보호범위에 포함하는 것은 개정 법률에서는 유보한 것으로 판단된다.

## 6. 증거자료의 수집·반출행위에 대한 불이익 처우

소비자위원회의 답신에서는 통보를 증명할 자료의 수집행위를 이유로 하는 불이익 처우로부터 통보자를 보호하는 규정을 신설하는 것에 대해서는 2호 통보의 요건완화를 전제로 규정화까지는 필요하지 않다는 의견이 많았다. 하지만 공익통보과정에서 증명할 수 없는 통보를 하게 되면 통보의 내용을 조사하거나 또는 이후의 시정조치에 착수하는 것이 곤란하고, 또한 통보자가 통보를 증명할 자료를 수집할 필요성이 높다는 점에서 규정화하여야 한다는 의견도 있어 향후 필요에 따른 검토가 이루어져야 한다고 하였다.

한편, 통보를 증명할 증거자료의 수집과 반출행위의 면책규정을 두어야 한다는 지적과 관련하여 소비자청은 다음과 같이 변론하였다. 즉, 「통보를 증명할 자료의 수집에 대해서는 통보를 받은 자가 조사 및 시정조치에 착수하기 위한 중요한 위치를 갖는 한편, 내부자료의 반출은 사업자에게 정보관리 및 기업질서에 대한 악영향을 미치는 경우도 있기 때문에 이것의 균형을 맞추는 것이 필요하다. 따라서 우선 지금까지 축적된 정보를 증명하는 자료의 수집행위에 관한 판례를 정리·분석하고 해당 수집행위에 관한 책임유무에 대한 실무상의 운용을 주지하고자 한다. 구체적으로는 소비자청이 개최하는 설명회에서 해설을 함과 동시에 지금까지의 판례개요를 소비자청 홈페이지에 게재하는 것을 예정하고 있다. 정부로서는 이후 개정안의 성립 이후의 시행상황 등을 분석하면서 필요한 대응을 검토하고자 한다. 한편, 지금까지의 판례로서는 문제가 된 수집행위가 통보내용의 입증을 위하여 이루어진 것으로 공익통보와의 사이에 인과관계가 인정된다고 하여 통보자의 책임이 없다고 한 사례가 있으며, 수집행위가 부정행위와는 관계가 없는 것에 대한 것이 많다는 등으로 통보자의 책

43) 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号(2020年6月5日).

임을 인정한 사례도 있다고 알고 있다<sup>44)</sup>」며 면책규정의 도입은 이후의 과제로 남겨두는 것으로 하였다.

한편, 개정 법률에서는 공익통보에 의해 사업자가 손해를 입은 것을 이유로 하는 손해배상청구에 대해서 공익통보자의 책임을 면책하는 규정이 도입되었다<sup>45)</sup>. 다만, 이러한 면책규정의 범위와 관련해서 소비자청은 통보를 증명하는 자료의 수집행위로부터 발생한 손해에 대해서까지 반드시 영향을 미치는 것은 아니라고 답변하고 있어<sup>46)</sup> 양자를 별개의 문제로 보고 있다.

## V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 일본의 2020년의 공익통보자보호법의 일부를 개정하는 법률을 중심으로 일본의 공익통보자보호제도를 검토하고 종래까지의 운용상황과 개정과정 등에서 제기된 문제와 관련된 일본국회의 논의과정 등을 함께 검토함으로써 향후 일본의 공익통보자보호제도의 방향성을 검토하였다.

2020년의 공익통보자보호법의 일부를 개정하는 법률은 공익통보자보호법 부칙 제2조<sup>47)</sup>에 따른 개정으로 주요내용을 정리하면 (1)통보자와 통보대상사실의 범위의 확대, (2)외부통보의 보호요건의 완화와 (3)내부통보체제의 정비의 의무화 등이다. 즉, 개정이전의 법률에서는 공익통보자의 범위를 노동자로 한정하고 있었으나 개정 법률에서는 퇴직자(퇴직 후 1년 이내)와 임원을 추가하도록 하였으며, 통보대상사실의 범위확대와 관련해서는 과료를 이유로 하는 사실을 추가함으로써 종래까지의 형사처벌대상과 함께 행정처벌의 대상도 통보대상사실에 포함시켰다. 또한, 사업자(행정기관을 포함)에게 내부통보체제의 정비를 의무화하였고(노동자 수가 300인 이하의 사업자는 노력의무), 이러한 내부통제체제의 정비의무를 이행하지 않는 사업자에 대해서는 행정조치를 할 수 있도록 하였다.

그 밖에 외부통보의 보호요건과 관련하여 종래의 2호 통보의 요건인 진실상당성의 요건을 진실상당성이 없는 경우라도 성명 등을 기재한 서면을 제출하는 경우에도 보호의 대상으로 추가하였으며, 3호 통보에서도 통보자를 특정할 수 있는 정보가 누설될 가능성이 높은 경우와 재산에 대한 손해(회복곤란 또는 중대성) 등을 추가하였다. 또한, 통보사실이 알려질

44) 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号15頁(2020年5月19日)。

45) (손해배상의 제한)제7조 제2조 제1항 각호에서 규정한 사업자는 제3조 각 호 및 전조 각호에서 규정하는 공익통보에 의해 손해를 입은 것을 이유로 해당 공익통보를 한 공익통보자에 대해서 배상을 청구할 수 없다.

46) 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号15頁(2020年5月19日)。

47) (검토) 제2조 정부는 이 법률의 시행 후 5년을 목표로 이 법률의 시행상황에 대해서 검토를 하고 그 결과에 기초하여 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다.

수 있다는 두려움에 통보를 단념하게 하는 경우를 방지하기 위하여 공익통보대응업무종사자 등에 대해서 통보자를 특정할 수 있는 사실의 누설을 금지하는 비밀유지의무규정을 신설하였고, 이러한 의무를 위반하는 행위에 대해서 형사처벌규정을 도입하였다.

이와 같이 일본의 공익통보자보호법은 「노동자가 법령위반행위를 통보한 경우, (1)해고 등의 불이익처우로부터 보호함과 동시에, (2)사업자의 법령준수경영의 강화를 통하여, (3)소비자의 이익을 옹호하는 것」으로, 이는 내부고발자를 보호함으로써 내부고발이 활성화되고 이를 통하여 기업의 내부통제시스템(법령준수경영의 강화)이 보다 효율적으로 기능할 수 있도록 하는 것을 주요한 목적으로 하고 있다(제1조). 즉, 공익통보자의 적극적인 보호만이 아니라 기업의 법령준수경영의 강화를 법률의 주요한 목적으로 하고 있으며, 개정 법률에서도 내부통제시스템을 의무화함으로써 사업자의 법령준수경영의 강화를 통한 문제발생의 사전 예방기능을 강화하는 것에 중점을 두었다.

우리와 달리 일본에서는 고발 또는 신고라는 용어대신에 통보라는 개념을 사용하고 있는데, 이것은 기업의 위법행위를 외부에 알리는 것에 앞서 내부의 통제시스템을 통하여 문제를 알려 사업자의 법령준수경영의 강화를 통하여 사전에 문제발생을 예방할 수 있도록 하고 있다는 점에 그 특징이 있다.

이러한 정책은 공익통보자보호법의 입법과정에서 확인할 수 있다. 즉, 2000년에 발간된 자동차 회사의 리콜은닉사건을 발단으로 2001년에 개최된 내각부국민생활국장의 사법연구회인 「법령준수연구회(コンプライアンス研究会)」의 보고서인 「자주행동기준의 작성과 법령준수경영(自主行動規準作成の推進とコンプライアンス経営)<sup>48)</sup>」에서는 소비자보호정책의 관점에서 소비자의 이익증진을 도모하기 위해서는 사업자에 의한 법령준수의 정책과 자주행동기준<sup>49)</sup>의 작성 등의 신뢰를 위한 조치의 일환으로서 조기에 문제점을 발견하여 사회적 영향으로 파급되기 전에 정책을 강구하고 재발방지책을 실시할 수 있도록 사업자 내부에서 노동자로부터의 통보를 받을 수 있는 접수처를 정비할 필요가 있다고 하는 등 공익통보자보호법의 목적이 기업의 법령준수경영의 강화에 따른 사전의 문제발생의 예방이라는 점을 명확히 하였다. 즉, 소비자행정주도에 의해 소비자의 이익의 옹호를 공익으로서 개념화 하고, 협의의 공익으로서 한정하면서 통보자의 보호보다도 국민생활의 안정과 사회경제의 건전한 발전을 위한, 다시 말해서 소비자 이익의 옹호라는 공익의 우선을 위하여 내부통보제도를 우선적으로 정비하고 이러한 내부통보제도에 의한 자정작용에 기대하며 법령준수의 축진을 목적으로 입법화가 진행되었다.

이와 같이 공익통보자보호제도의 제정과정을 보면 법령준수와 기업의 자주행동기준의 일

48) 日野勝吾 「イギリス公益情報開示法よ公益通報者の保護」 『尚美学園大学総合政策論集』 第24号(2017年)132頁. 内閣府国民生活局 「自主行動基準作成の推進とコンプライアンス経営」 『コンプライアンス研究会』 2001년.

49) 사업자가 지향하는 경영자세 및 소비자 대응 등에 관한 방침을 구체적으로 문서화 한 것을 말한다.

환으로서 정비되어 기업의 자정작용에 기대하여 내부통보제도의 정비에 역점을 두었다고 볼 수 있다. 즉, 기업의 내부통보제도를 활성화시키고 내부통보자를 보호하는 것은 기업 스스로가 우선적으로 위법행위를 방지하고 법령을 준수하기 위해 자발적으로 노력할 수 있는 환경을 조성한다는 점에서 중요한 의미가 있다.

우리의 공익신고자보호법에서는 공익신고자의 보호를 위하여 공익신고자 등의 비밀보장 의무(제12조 제1항)와 신변보호조치를 할 수 있으며(제13조 제1항), 불이익 조치의 금지(제15조), 불이익 조치에 대한 원상회복 등의 조치(제17조), 공익신고에 따른 보상금 지급의 청구(제26조 제1항)와 공익신고 등에 의한 피해 등에 대한 구조금의 지급청구(제27조 제1항) 등 공익신고자의 보호를 위한 다양한 제도를 규정하고 있어 기업에 대한 규제로서는 효과적인 정책이라고 평가된다. 하지만 이것만으로는 공익침해행위로부터 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립이라는 목표의 달성에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 무엇보다 기업 스스로가 법규를 준수하려는 의지가 선행되어야 기대하는 목표를 달성할 수 있다.

내부고발은 기업의 공익침해행위가 발생한 이후에 이루어지는 것으로 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립이라는 목표를 위해서는 이러한 내부고발이 이루어지지 않도록 처음부터 기업스스로가 법령을 준수하는 경영을 통하여 위법행위를 사전에 차단하도록 하는 것이 중요하다.

공익을 침해하는 위법행위는 국민생활의 안전과 신뢰의 훼손 등의 심각한 사회적 손실을 초래하고 막대한 사회적 비용을 발생시킨다. 또한 민간부문에서의 다양한 공익침해행위는 그 복잡성과 전문성, 그리고 은밀성과 피해의 심각성 등으로 인하여 사후적 대처로는 한계가 있다<sup>50)</sup>. 따라서 이러한 내부고발자에 대한 적극적인 보호와 함께 기업의 법령준수경영에 따른 투명성 강화를 통하여 기업 스스로가 위법행위를 사전에 예방할 수 있도록 유도하는 법체제의 구축은 매우 중요하며, 이러한 연계성을 갖춘 법률체제로의 개선도 고려할 필요가 요구된다.

한편, 일본의 개정 법률의 과제로 제시된 불이익 조치에 대한 행정조치·형사벌의 도입여부, 통보자의 입증책임의 완화, 퇴직자의 기간제한의 폐지, 통보대상사실의 범위 등에 대한 논의는 우리의 논의에도 일정정도 관계되는 부분으로 앞으로의 입법동향을 주시할 필요가 있다.

50) 국민권익위원회, 공익신고 처리 및 신고자 보호 업무 매뉴얼, 공익심사정책과, 2016년, 6면.

별표: 소비자위원회 답신 및 개정 법률의 개요의 비교

주요논점	개정 이전	소비자위원회의 답신	개정 법률
공익통보자의 범위	노동자	<p>퇴직자를 통보자의 범위에 포함시켜야 하며, 퇴직자의 범위에 대해서는 기간제한을 두지 않는 것이 바람직하지만 퇴직 후 일정한 기간 내의 자로 한정하는 경우, 실태 등에 비추어 합리적인 기간을 설정할 것.</p> <p>임원 등을 퇴직자의 범위에 포함시켜야 하며, 원칙적으로 사업자 내부에서 시정조치를 사전에 하는 것을 외부통보의 보호요건으로 할 것. 거래처 등 사업자에 대해서는 향후 필요에 따라 검토할 것</p>	<p>퇴직자(퇴직 후 1년 이내)를 추가</p> <p>임원을 추가, 원칙적으로 사업자 내부에서 조사시정 조치에 노력하는 것을 외부통보의 보호요건으로 함.</p> <p>개정 없음</p>
통보대상 사실의 범위	대상법률에서 규정하는 죄의 범죄행위의 사실(형사처벌의 대상이 되는 규제위반행위의 사실)	<p>이하를 추가할 것</p> <p>①행정처벌의 대상이 되는 규제위반행위의 사실</p> <p>②행정처분의 대상이 되는 규제위반행위의 사실</p>	대상법률에서 규정하는 과료를 이유로 하는 사실(행정처벌의 대상이 되는 규제위반행위의 사실)을 추가
외부통보의 보호요건	(2호 통보)믿기에 충분하고 상당한 이유(진실상당성)가 있는 경우	진실상당성의 요건을 완화하는 것으로 대체로 합의	진실상당성이 없는 경우에도 성명 등을 기재한 서면을 제출하는 경우를 추가
	(3호 통보)진실상당성이 있고, 또한 법률에서 규정하는 특정사유에 해당하는 경우	<p>특정사유에 대해서</p> <p>①사업자가 내부통보체제의 정비의무를 이행하지 않는 경우에 대해서 객관적·외형적으로 판단 가능한 요건을 추가하는 것에 대체로 합의</p> <p>②재산에 대한 위해 중, 예를 들어 회복의 곤란성이 인정되는 등 일정한 것을 추가할 것</p>	<p>특정사유로서 다음을 추가, ①통보자를 특정 하는 정보가 누설될 가능성이 높은 경우</p> <p>②재산에 대한 손해(회복곤란 또는 중대한 것)</p>
통보체제의 정비의무	(내부통보체제)규정 없음	<p>민간 사업자에게 내부통보체제의 정비를 의무화할 것(노동자 수가 300명 이하의 민간 사업자는 노력의무로 할 것)</p> <p>내부통보체제의 정비의무를 이행하지 않는 사업자에 대한 행정조치를 도입할 것</p> <p>행정기관은 규모와 관계없이 내부통보체제의 정비를 의무화할 것</p>	사업자(행정기관을 포함)에 내부통보체제의 정비를 의무화(노동자 수가 300명 이하의 사업자는 노력의무), 내부통보체제의 정비의무를 이행하지 않는 사업자에 대한 행정조치를 도입
	(외부통보체제)규정 없음	권한을 갖는 행정기관에게 외부통보대응체제의 정비를 의무화할 것	권한을 갖는 행정기관에게 외부통보체제의 정비를 의무화
비밀유지의 의무	규정 없음	접수담당자 개인의 비밀유지의무의 법률규정에 대해서는 향후 필요에 따라 검토	공익통보대응사업종사자 등에 대해서 통보자를 특정 하는 정보의 비밀유지를 의무화하고, 의무위반에 대한 형사처벌(30만 엔 이하의 벌금)을 도입
불이익처우에 대한 행정조치·형사처벌	규정 없음	불이익처우를 한 사업자에 대한 행정조치(조언·지도, 권고 및 권고에 따르지 않을 경우의 공표)를 도입할 것, 명령제도를 도입하고 이를 전제로 한 형사처벌(간접처벌)을 도입하는 것에 대해서는 향후 필요에 따라 검토	개정 없음(개정 법률의 부칙의 검토 규정에 「공익통보자에 대한 불이익한 처우의 시정에 관한 조치의 방안」이 검토대상으로 명기)
입증책임의 완화	규정 없음	향후, 필요에 따라 검토	개정 없음
증거자료의 수집·반출 행위	규정 없음	판례를 정리·분석하여 수집행위에 관한 책임의 유무에 대해서 실무상의 운용의 주지를 진행할 것	개정 없음

자료: 柳瀬翔央『公益通報者保護法見直しの第一歩-改正法の概要と今後の検討課題-』、『立法と調査』第426号(2020年)5頁.



## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 국민권익위원회, 2019국민권익백서, 2019년.
- 박정훈, “미국의 내부공익신고자보호법제 그리고 평가와 시사점”, 경희법학 제48권 제4호, 경희법학연구소, 2013.
- 김준성, “공익신고 대상법률의 확대방안에 관한 비판적 검토-특히 형사법적 관점에서-”, 한국부패학회보 제24권 제4호, 한국부패학회, 2018.
- 김경석, “내부고발자 보호를 위한 제도개선에 관한 소고-기업의 내부고발자 보호를 중심으로-”, 서울법학 제26권 제3호, 서울시립대학교 법학연구소, 2018.
- 조한상·이주희, “공익신고자보호법의 의의와 개선방안에 관한 소고”, 한국부패학회보 제19권 제2호, 한국부패학회, 2014.
- 이재학, “공익신고자제도 활성화를 위한 공익신고자보호법의 개선방안에 관한 연구”, 법학연구 제25권 제1호, 경상대학교 법학연구소, 2017.
- 곽관훈, “기업규제 관점에서 본 내부고발자(Whistleblower) 보호의 필요성 및 방안”, 기업법연구 제28권 제1호, 한국기업법학회, 2014.

### 2. 일본문헌

- 公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会(2015年)
- 消費者庁「民間事業者における内部通報制度の実態調査」(2016年)
- 消費者庁『公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書』(2017年)
- 第201回国会参議院本会議録第21号(2020年6月3日)
- 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号(2020年6月5日)
- 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第5号14頁(2020年5月19日)
- 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第5号4頁(2020年5月19日)。
- 第201回国会参議院本会議録第21号(2020年6月3日)
- 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号5・6頁(2020年5月21日)
- 消費者庁「公益通報者保護制度に関する民間事業者・労働者の実態調査について」(2017年1月4日)
- 消費者庁「平成30年度行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査の結果について」(2020年3月27日)
- 消費者庁「平成28年労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査報告書」(2017年)
- 柳瀬翔央「公益通報者保護法見直しの第一歩-改正法の概要と今後の検討課題-」『立法と調査』第426号(2020年)
- 境新一「公益通報者保護制度に関する考察と展望-経営と法律の視点から-」『東北公益文科大学総合研究論集』第61号(2003年)

- 日野勝吾 「公益通報者保護法の今日的意義と課題」 『法政論叢』 第53巻第2号(2017年)
- 日野勝吾 「内部通報の正当性判断における通報対象事実の根幹部分の真実相当性」 『総合福祉研究』 第20号(2016年)
- 日野勝吾 「内部告発に係る事実を付した告発状の真実相当性と内部告発の目的・手段の妥当性」 『尚美学園大学総合政策論集』 第22号(2016年)
- 日野勝吾 「イギリス公益情報開示法よ公益通報者の保護」 『尚美学園大学総合政策論集』 第24号(2017年)
- 日野勝吾 「公益通報者に対する『支援』に関する意義と課題」 『淑徳大学研究紀要』 第50号(2016年)
- 日野勝吾 「公益通報者保護法の現況と課題」 『法政論叢』 第47巻第2号(2010年)
- 茂木論・蓮輪真紀子 「公益通報者保護法の改正について」 『PwC Legal Japan News』 5月(2020年)
- 森尾成之 「公益通報者保護法制の課題-アメリカにおける内部告発者保護法制の枠組みを手がかりとして-」 『分科会セッション2』(2010年)
- 松原妙華 「公益通報者保護法における3号通報保護要件緩和の具体的方策-メディアを通報先とした告発者へのインタビュー調査をもとに-」 『社会情報学』 第7巻第3号(2019年)
- 岩波祐子 「内閣・消費者問題分野における政策課題-国家公務員定年の段階的引上げ、デジタル・カバメット、食品ロス問題ほか-」 『立法と調査』 408号(2019年)

투고일자 : 2020. 12. 03

수정일자 : 2020. 12. 16

게재일자 : 2020. 12. 31

<국문초록>

## 일본의 공익통보자보호제도에 관한 고찰

### - 2020년 공익통보자보호법의 일부를 개정하는 법률을 중심으로 -

강 경 래

본 연구에서는 일본의 공익통보자보호법의 개요와 실효성과 관련된 비판과 논의 등을 중심으로 검토함과 동시에 2020년의 공익통보자보호법의 일부를 개정하는 법률에 대한 주요 내용을 검토하였다. 일본에서는 1990년대부터 기업의 위법행위를 내부고발한 자에 대해서 고용주가 해고 등의 불이익 처분을 한 사례가 있었고, 이에 노동자가 해고 등의 불이익 처분에 대한 무효소송을 제기하여 재판과정에서 내부고발의 정당성과 노동자의 보호와 관련된 일정한 판단기준이 형성되어 왔다. 이에 2000년대 이후부터 대기업에서도 위법행위를 발견한 종업원이 내부고발을 하는 등 내부고발에 대한 사회적 관심이 높아졌으며, 이러한 공익통보자보호제도의 입법화의 요청에 따라 공익통보자보호법이 제정되었다.

일본의 공익통보자보호법은 통보자의 보호를 도모함과 동시에 국민의 생명과 신체, 그리고 재산 그 외의 이익의 보호에 관계되는 법규의 준수를 도모하여, 국민생활의 안정과 사회경제의 건전한 발전에 이바지 하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, 여기에서 말하는 공익통보란 (1) 노동자(공무원을 포함)가 (2)부정한 목적이 아닌 (3)노무제공처 등에 대해서 (4)통보대상사실이 (5)발생하거나 또는 확실히 발행하려는 사실을 (6)통보처에 통보하는 것을 말한다.

일본의 공익통보자보호법의 특징은 공익통보자의 적극적인 보호만이 아니라 기업의 법령 준수경영의 강화를 법률의 주요한 목적으로 하고 있으며, 개정 법률에서도 내부통제시스템을 의무화함으로써 기업 스스로가 불법행위를 방지하고 법령준수경영의 강화를 위해 스스로 노력하는 환경을 조성하고자 한다는 점에 있다.

내부고발은 기업의 공익침해행위가 발생한 이후에 이루어지는 것으로 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립이라는 목표를 위해서는 이러한 내부고발이 이루어지지 않도록 처음부터 기업스스로가 법령을 준수하는 경영을 통하여 위법행위를 사전에 예방할 수 있도록 유도하는 법체제의 구축은 매우 중요하다.

주제어: 공익통보, 공익통보자보호법, 공익통보자보호, 부패, 법령준수경영

