



영국의 내부고발자 보호제도

- 1998년 공익정보공개법의 주요 내용 및 운용상황을 중심으로 -

정보신청기관 : 국민권익위원회 공익심사정책과

I. 시작하며

영국은 유럽에서도 내부고발에 대해 가장 긍정적으로 평가받는 국가이며, 이러한 평가의 배경에는 다른 나라보다 빨리 내부고발자를 보호하는 법률을 제정하고 내부고발을 장려하는 문화를 형성시킨 점이 있다.

영국의 내부고발자 보호를 위한 대표적인 법률은 1998년 제정된 공익정보공개법(Public Interest Disclosure Act 1998)이 있다. 동 법률의 제정으로 노동자의 내부고발이 기업내부의 문제해결을 위한 하나의 수단으로 기능하게 되었고, 보호되는 내부고발의 기준 등이 명확히 확립되었으며, 구제의 범위가 확대되는 등의 변화가 일어났다.

II. 공익정보공개법의 성립과정과 배경

1. 공익정보공개법 이전의 상황

1) 보통법 하에서의 내부고발자 보호

영국에서는 공익정보공개법 이전에도 노동자에 의한 정보공개

가 보통법(Common law)에 의해서 규율되고 있었다. 보통법 하에서는 노동자의 정보공개를 비밀유지의무(duty of confidence)의 위반과 관련하여 판단하였다. 즉, 노동자가 공개한 기업정보가 비밀유지의무의 대상이 되는 정보인가의 여부가 해고여부를 판단하는 기준이 되었다.

비밀유지의무는 기밀성이 있는 정보에 부과되었는데, 기밀성이 있다고 하더라도 공익을 위한 정보공개는 이 당시에도 인정되었다.¹⁾ 보통법 하에서는 범죄나 사기적 행위 등의 부정행위는 공익적 정보공개에 해당하였지만, 부정행위를 포함하지 않는 정보공개에 대해서는 일관된 판결이 이루어지지 않았다.

당시에는 부정행위를 포함하지 않는 정보공개에 대해서는 정보공개로 인해 발생하는 공익과 사용자의 이익을 형량하여 정당한 사유인가를 판단하였는데, 따라서 노동자는 부정행위를 포함하지 않는 정보를 공개하는 경우에는 공개되는 정보의 공익이 사용자의 이익을 상회한다는 것을 입증해야만 했다. 이러한 상황으로 인해 노동자의 입장에서는 부정행위를 포함하지 않는 정보공개의 경우에는 입증책임에 부담을 가질 수밖에 없었다.²⁾

이처럼 보통법 하에서는 일정한 경우, 즉 범죄나 부정행위의 경우에는 비밀유지의무가 적용되지 않는다는 일반원칙은 확립이 되어있었

으나, 여러 가지 요소들을 종합적으로 고려하여 판단하였기 때문에 판단기준은 불명확했고, 따라서 노동자는 정보공개에 소극적일 수밖에 없는 상황이었다.

2) 공익정보공개법 이전의 관련 법률

공익정보공개법 이전에도 1978년 고용보호법(Employment Protection(consolidation) Act 1978)과 1989년 국가기밀법(Official Secrets Act 1989) 등, 공익신고와 관련된 법률의 제정이 이루어졌다.

그러나 고용보호법은 근로환경에서의 건강이나 안전에 관한 정보공개를 이유로 한 해고를 불공정한 해고로 규정하고 있다(Employment Protection(consolidation) Act 1978, 57A). 보호되는 정보공개 대상은 근로환경에서의 건강이나 안전에 관한 정보로 한정하고 있었으며, 기업외부에 대한 내부고발은 허용하고 있지 않다는 한계를 가지고 있었다.

또한 국가기밀법은 공무원의 범죄나 부정에 대한 정보를 공개하는 경우 적용되는 법률로서 그 이외의 경우에는 보호대상으로 하고 있지 않았다.

이처럼 공익정보공개법 이전의 법률들은 내부고발자에 대한 충분한 보호규정을 마련하고 있지 못했다.

1) *Tournier v. National Provincial and Union Bank of England*[1924] 1K.. B. 461(CA) per Bankers L. J. at 473.

2) *Lion Laboratories Limited v. Evans*(1985) 1Q. B. 526 per Stephenson L. J. at 537C.

2. 공익정보공개법의 성립배경 및 입법 목적

1) 성립배경

(1) 회피 가능했던 사고의 발생

영국에서 공익정보공개법이 입법화에 이르게 된 배경 중 하나는 일련의 사고 때문이다. 영국에서는 1987년 여객선 침몰사건, 1988년 열차정면충돌사건 등, 수십명이 사망한 대형 사고가 연달아 발생했는데, 두 사건 모두 사고 발생 전에 내부자가 문제를 발견하고 이를 보고했음에도 이러한 내용들이 적절히 전달되지 못하고 묵살되었다는 것이 밝혀졌다. 이외에도 1991년 BCCI(Bank of Credit and Commercial International)의 부정사건, 1993년 버밍햄(Birmingham)왕립병원 오진사건 등의 사건에서도 내부고발이 있었음에도 부정을 막지 못했던 사고들이 수차례 발생하였다.

(2) 내부고발자에 대한 불이익한 처우

내부고발자는 본인이 부정에 연루되지 않았음에도 불구하고 내부고발 후에 불이익한 처우를 받고 있었으며, 그러한 분위기로 인해 내부고발이 이루어지지 않고 있었다. 또한 내부고발자에 대한 일종의 문화적 편견도 있었다. 즉 내부고발자를 배신자 혹은 밀고자로 간주하는 조직문화가 있었기 때문에 적절한 내부고발이 이루어지지 못하고 있었다.

(3) 내부고발자 보호를 위한 법률의 불완전성
공익정보공개법의 제정이전에도 보통법 하에서 내부고발이 보호되고 있었으나 그 기준이 불명확했으며, 고용보호법이나 국가기밀법 등에서도 내부고발자를 보호하고 있었으나, 위에서 살펴 본 것처럼 각각의 법률의 한계로 인해 충분한 보호가 이루어지고 있지 못했다.

2) 입법목적

(1) 내부고발자 보호를 통한 공익의 도모

공익정보공개법의 입법목적 중 하나는 내부고발자를 보호함으로써 기업 부정행위의 시정을 촉진하고, 공공의 이익을 도모하기 위함이다.

(2) 기업의 자발적 문제해결의 촉진

공익정보공개법의 입법목적 중에는 노동자의 의견을 통해 적절히 대처를 할 수 있는 내부기구의 창설을 독려하기 위한 목적도 있다. 즉, 사용자의 입장에서는 기업의 내부기구에 대한 노동자의 내부고발은 기업의 사회적 평가를 저하시키지 않고 문제해결을 위한 단서를 제공하는 것이며, 노동자에게 있어서 내부기구에 대한 고발은 비밀유지의무의 위반여부를 고려할 필요가 없게 되기 때문에 노사 모두에게 가정 현실적인 해결방법이 된다는 것이다.

실제로 공익정보공개법을 지원하는 비영리단체인 Public Concern at Work(이하 'PCaW'라고 한다)와 Industrial Relation service의 조사

에 의하면 공익정보공개법의 제정 이후에 2/3의 사기업과 9/10의 공공기관이 기업내부의 문제해결을 위한 기구를 창설한 것으로 나타나고 있다.³⁾

그러나 내부기구에 대한 정보제공 내지 고발에 대한 불이익도 발생할 수 있다는 점 때문에 공익정보공개법에서는 기업외부에 대한 고발(정보공개)의 경우에 대한 보호수단도 강화하고 있다.

(3) 기업문화의 혁신

공익정보공개법의 목적 중 마지막은 기업문화의 혁신이다. 공익정보공개법의 입법과정에 참여한 Richard Shepherd의원은 내부고발에 대해서 부정적인 인식이 만연해 있었던 상황에서 “동 법률의 제정을 통해 조직문화를 변화시켜서 노동자가 부정행위를 발견한 때에 주저 없이 부정을 고발할 수 있는 기업문화를 만들어야 한다”는 필요성을 밝히기도 했다.⁴⁾

또한 공익정보공개법은 내부고발을 하려고 하는 노동자에게 하나의 지침으로서의 역할을 하려는 목적도 가지고 있었다.

III. 공익정보공개법의 주요내용

영국에서 해고와 관련하여 일정한 제한을 두

었던 법률로는 1996년의 고용권법(Employment Rights Act 1996)이 있다. 해당 법률은 1개월 이상 계속고용 중인 노동자에게 고용계약 종료를 통지하는 경우 일정한 기간 전에 통지할 것을 규정하는 최단통지기간 등을 규정하였으며, 해고가 가능한 경우 예를 들어 성희롱 등의 경우에는 해고가 가능하다는 명문의 규정을 마련하였다.

공익정보공개법은 이러한 고용권법 중에 공익정보를 공개하는 종업원을 보호한다는 규정을 삽입하는 형태로 만들어지게 된다.

공익정보공개법은 정보공개의 상대에 따라 사용자 또는 지정기관 등에 대한 고발은 ‘제1단계의 정보공개’, 외부에 대한 고발은 ‘제2단계의 정보공개’로 나누어 규정하고 있다.

또한 내부고발이 보호를 받기 위해서는 ‘보호되는 정보공개(protected disclosure)’에 해당해야 되는데, 이를 위해서는 공개되는 내용이 ‘적격성 있는 정보(qualifying disclosure)’이며, ‘법률이 정한 절차에 따른 공개’이어야 한다.

보호되는 정보공개를 한 노동자는 정보공개를 이유로 불이익을 받지 않으며, 공정하지 못한 해고는 허용되지 않는다.

공익정보공개법의 적용대상자, 보호되는 정보공개, 구체절차 등의 구체적인 내용은 아래와 같다.

3) The Guardian, August 2, 1999.

4) Standing Committee, Richard Shepherd M. P., March 11, 1998, at 4.

1. 적용대상자(제43K조)

동 법은 이전의 법률보다 노동자의 정의를 확대하고 있는데, 구체적으로는 ‘부정행위를 조우하게 된 다양한 사람들’을 적용대상자로 하고 있다. 기존 고용권법 제230조 3항에서 정의하던 노동자⁵⁾에 파견노동자, 자영업자, 의료관계자, 직업훈련을 받고 있는 자 등을 포함하고 있으며, 공무원도 동 법의 적용대상자로 하고 있다.

여기에서의 의료관계자란 국민보험서비스법(National Health Service Act 1977)에 따라 의료, 약제서비스 등을 제공하거나 제공했던 개인이다. 통상적으로 의료관계자는 독립한 전문직이기 때문에 동 법의 적용을 받지 않았으나, 의료관계에 부정행위가 빈발하게 되자 적용대상이 되었다.

공무에 종사하는 자 중에서 군사관계(armed forces), 국가안보보장관계(national security)에 종사하는 자는 동 법의 적용을 받지 않는다. 경찰관계자(police officers)도 동 법의 적용을 받지 않지만, 경찰에서 일하는 민간직원은 적용대상이 된다.

2. 보호되는 정보공개(제43B조)

정보공개가 보호되기 위한 가장 중요한 요건은 공개내용이 ‘적격성 있는 정보공개’에 해당

되어야 한다.

적격성 있는 정보공개란 과거, 현재, 미래를 묻지 않고 정보를 공개하는 자가 다음의 하나 이상에 해당한다고 합리적으로 믿는 경우(reasonable belief)를 말한다. 그러나 아래의 어느 하나에 해당하는 행위가 발생했다고 합리적으로 믿으면 충분하며, 정보가 사실인가를 증명할 필요는 없다.

또한 정보를 공개하는 자는 정보공개 상대방이 이미 알고 있는 정보를 공개해도 보호받을 수 있다.

(1) 범죄행위

범죄의 중대성이나 발생지는 묻지 않는다.

(2) 법률위반과 계약위반 행위

(3) 재판의 오심

위증이나 증거를 제출하지 않는 것과 같이 오심을 발생시킬 가능성이 있는 행위에 관한 정보를 말한다.

(4) 개인의 건강 또는 안전에 대한 위험행위
노동자의 건강과 안전을 침해하는 노동환경에 관한 정보뿐만 아니라, 공공장소의 이용자나 레스토랑의 고객과 같은 개인의 건강과 안전을 침해하는 행위에 관한 정보도 포함된다.

(5) 환경파괴행위

폐기물투기, 삼림채벌 등과 같이 환경을 파괴하는 행위에 관한 정보



5) 여기에서의 노동자는 고용계약 또는 개인이 직업상 또는 업무상 고객이 아닌 상대방에 대해 개인적으로 노동이나 서비스를 제공하기로 하는 계약을 체결한 개인이라고 정의하고 있다.

(6) 위의 행위에 관계되는 정보를 은폐하려는 행위에 관한 정보

3. 정보공개에 상대방과 보호요건(제43C~H조)

1) 제1단계의 정보공개 - 내부에 대한 고발

제1단계의 정보공개는 사용자, 공개내용에 대해 법적 책임을 부담하는 제3자, 변호사 등의 법률조언자, 장관, 지정기관 등을 대상으로 하는 경우이다. 각 상대방에 따라 보호되는 요건이 다르다.

(1) 사용자

사용자, 장관 또는 공개내용에 대해 법적 책임을 부담하는 제3자를 상대방으로 하는 경우에는 성실하게(in good faith) 정보공개를 하면 보호받는다(제43C조). 성실한 정보공개라면 부주의나 태만한 정보공개가 이루어졌다고 해도 보호받게 된다.

(2) 법률조언자

변호사 등의 법률조언자에게 조언을 구하기 위해서 이루어진 정보공개도 보호받게 된다. 그러나 사용자를 상대하는 경우와는 달리 성실한 정보공개여부를 묻지 않는다(제43D조).

(3) 지정기관

지정기관을 상대방으로 하는 경우에는 ① 성

실한 정보공개에 더해서 ② 공개내용이 지정기관의 관할사항이라고 합리적으로 믿고, ③ 공개한 정보와 관련 주장이 실질적으로 진실(substantially true)하다고 합리적으로 믿는 경우에 보호받게 된다(제43F조).

여기에서의 기관은 1999년 공익정보공개규칙(Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) Order 1999)에 지정되어 있다.

2) 제2단계의 정보공개 - 외부에 대한 고발

제2단계의 정보공개는 경찰, 지정되지 않은 기관, 보도기관 등을 대상으로 하는 경우이다. 제2단계의 정보공개가 보호되기 위해서는 아래의 5가지 요건을 갖추어야 한다(제43G조).

(1) 성실한 정보공개

(2) 공개한 정보와 관련 주장이 실질적으로 진실하다고 합리적으로 믿을 것

(3) 사적이익을 도모할 목적으로 이루어진 정보공개가 아닐 것

(4) 사용자 또는 지정기관에 이미 정보공개를 했었거나, 사용자 또는 지정기관에 정보공개를 하면 사용자로부터 불이익을 받을 것이라는 합리적 이유가 있을 것. 단, 부정행위가 상당히 중대한 경우에는 이 요건을 제외하고 판단한다(제43H조).

(5) 모든 사정에 비추어 정보공개가 합리적일 것. 여기에서의 합리성은 ① 정보공개

의 상대방이 누구인가?, ② 부정행위의 중대성, ③ 부정행위가 계속되고 있는가? 혹은 장래에 발생할 가능성이 있는가?, ④ 사용자가 제3자에 대해서 부담하는 비밀유지의무에 위반해서 정보공개가 이루어지고 있는가?,⁶⁾ ⑤ 사용자에게 대한 정보공개에 대한 정해놓은 절차에 따라서 정보공개가 이루어졌는가? 등의 사항을 고려해서 판단한다.

4. 구제

보호받는 정보공개에의 요건을 갖춘 경우에는 공익정보공개법의 적용을 받아 보호되며, 구체적인 구제수단은 아래와 같다.

1) 불이익한 처분을 받지 않을 권리(제 47B조)

(1) 불이익한 처분의 금지

노동자는 보호되는 정보공개에 한 것을 이유로 해서 사용자로부터 어떠한 불이익한 처분을 받지 않을 권리가 있다. 여기에서의 불이익에는 사용자의 부작위도 포함되며, 구체적으로는 승진차별, 임금차별, 징계처분 등이다. 과연

노동자의 경우에는 계약해제가 불이익에 해당할 수 있다.

그러나 채용에 관한 차별의 경우에는 동법이 적용되지 않는다. 따라서 보호되는 정보공개에 한 것을 이유로 해서 채용을 하지 않더라도 불이익한 행위가 되지 않는다.⁷⁾

(2) 불이익한 처분에 대한 제소

노동자는 보호되는 정보공개에 한 것을 이유로 해서 사용자로부터 불이익한 처분을 받은 경우에는 고용법원(Employment Tribunal)에 제소할 수 있으며(48조), 제소는 불이익한 처분을 받은 날로부터 3개월 이내에 이루어져야 한다.⁸⁾

고용법원은 제소에 상당한 이유가 있다고 판단하는 때에는 구제명령(declaration to that effect) 또는 보상금 지급명령을 내릴 수 있다.

(3) 입증책임

통상의 소송과는 달리 본 사안에 대해서는 피고인 사용자가 당해 처분이 보호되는 정보공개와 관계가 없음을 입증해야 한다. 즉, 입증책임이 전환되며, 이는 사용자만이 처분의 이유를 알 수 있기 때문이다.

6) 노동자와 사용자 사이의 비밀유지의무는 문제되지 않는다.

7) 성별이나 인종, 조합활동을 이유로 한 채용차별의 경우에는 각각을 금지하는 법률이 존재한다.

8) 고용법원 외의 법원에는 제소할 수 없으며, 3개월 이내에 제소하는 것이 곤란한 경우에는 법원이 합리적이라고 인정하는 기간 내에 제소하는 것이 허용된다.

2) 해고

노동자가 보호되는 정보공개를 한 것을 이유로 해서 해고된 경우, 당해 해고는 당연히 불공정해고가 된다(제103A조). 여기에서는 정리해고도 포함된다(제105조).

노동자는 보호되는 정보공개를 한 것을 이유로 해서 해고된 경우에는 고용법원에 구제신청을 할 수 있으며, 법원은 노동자의 제소에 이유가 있다고 판단하는 경우에는 복직 혹은 재고용을 명령할 수 있다. 그러나 복직이나 재고용이 불가능한 경우에는 금전보상이 이루어지며(제112조), 보호되는 정보공개를 한 것을 이유로 한 해고의 경우에는 계속고용의 요건(1년 이상)이나 보상액의 상한 등이 적용되지 않는다(제124조(1A)).

3) 가구제(假救濟)(interim relief)

공익정보공개법의 제정에 의해 보호되는 정보공개를 한 것을 이유로 해서 해고된 경우, 고용법원에 가구제를 신청할 수 있게 되었다(제128조(1)).

가구제 제도는 처음 등장한 제도는 아니며, 종전부터 조합 활동 등을 이유로 한 해고, 노동 시간규제에 위반한 노동거부를 이유로 한 해고, 건강 또는 안전에 관한 활동을 이유로 한 해고 등의 경우에 이용되고 있었다.

(1) 신청기간

고용종료일로부터 7일 이내 기간에 이루어져야 하며(제128조(2)), 법원은 가구제의 신청이 있으면 즉시 그에 관한 결정을 해야 한다(제128조(3)).

(2) 법원의 결정

법원은 신청인이 보호되는 정보공개를 한 것을 이유로 해고가 되었다고 확실히 예상되는 경우에는 재고용, 복직 혹은 고용계속명령을 할 수 있다. 이처럼 노동자는 재고용, 복직 혹은 고용계속명령 등을 통해 임금, 기타 이익(normal benefit) 등을 회복할 수 있으며, 이러한 측면에서 가구제는 공익정보공개법에서 중요한 제도라고 할 수 있다.

(3) 입증의 정도

신청인은 해당 사건이 본안소송에서 승소할 상당한 가능성(pretty good chance)이 있다는 것을 증명해야 하며, 여기에서의 '상당한 가능성'이란 '승소할 합리적인 전망(a reasonable prospect of success)' 이상의 가능성이라고 해석하고 있다.⁹⁾

4) 보호되는 정보공개를 하지 않을 것을 약속하는 합의의 효력

보호되는 정보공개를 하지 않을 것을 약속



9) Taplin v C Shippam Ltd(1978), I. R. L. R450.

하는 노사합의는 무효이며(제43조J(1)), 이 규정은 모든 노사간의 합의에 적용된다(제43조J(2)).

IV. 공익정보공개법 시행현황

공익정보공개법 시행 이후 관련 소송 및 기업의 대응 등의 변화를 살펴보면 아래와 같다.

1. 고용법원에의 제소 및 처리현황

공익정보공개법에 관한 제소건수는 증가하는 것으로 나타나고 있다. PCaW 조사에 의하면, 관련 제소건수는 1999년 165건에서 2000년 414건으로 증가하며, 이후 매년 528건, 661건, 756건, 869건, 1037건으로 지속적으로 증가했다. 또한 이에 관한 분쟁처리건수도 1999년 35건에서, 171건, 281건, 407건, 512건, 696건, 1015건으로 지속적으로 증가했다.¹⁰⁾

그런데 분쟁처리현황을 살펴보면 몇 가지 특징을 발견할 수 있는데 첫 번째는 많은 사건들이 소송 전에 해결되었다는 점이다. 예를 들어 2005년 통계에 의하면 전체 처리건수인 1015

건 중에서 682건이 자문조정중재청(Advisory, Conciliation and Arbitration Service, ACAS)에 의해 해결이 되었다.

공익정보공개법에 관한 분쟁처리에는 ACAS가 중요한 역할을 담당하고 있는데, 영국의 경우 고용법원에 소장이 제출되면 ACAS에도 관련 서류의 사본이 송부가 된다. 그리고 소의 당사자 일방이 신청하거나 또는 신청이 없더라도 조정 등이 성공할 합리적인 예상이 있는 경우에는 관련 절차가 진행된다.¹¹⁾

두 번째의 특징으로는 소송으로 진행된 경우, 기각이나 각하되는 경우가 많다는 점이다. 역시 2005년 통계를 보면, 인용된 사건은 86건임에 비해 기각이나 각하된 사건은 197건이었다.

세 번째로는 고용법원에서 고액의 배상금이 인정되고 있다는 점이다. PCaW에 의하면 공익정보공개법 시행 후 3년간 152건 중, 최고액은 £805,000 이었으며, 최저액은 £1,000 으로 평균 £107,117 이었다.¹²⁾

이처럼 고액의 배상금이 이루어진 이유 중의 하나는 통상적으로 배상금의 상한액이 설정되어 있으나, 보호되는 정보공개를 이유로 한 해고에는 배상금 상한이 설정되지 않았기 때문이다(제124조1A).

10) PCaW, "Latest Figures for PIDA Applications", <<http://www.pcaw.co.uk/law/pidalatestfigures.htm>>

11) 小宮文人, 「現代イギリス雇用法」, 新山社, 2006, 60면 이하.

12) PCaW, "Whistleblowing Case Summaries", 30. April 2003, <http://www.pcaw.co.uk/individuals_pdfs/Whistleblowing_Case_Summaries.pdf>.

〈표 1〉 공익정보공개법에 관한 분쟁처리현황

	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
전체 제소 건수	165	414	534	665	758	872	1037
ACAS에 의한 해결	11	67	90	149	166	277	345
취하	15	59	100	132	198	218	337
인용	1	11	18	27	20	45	86
기각	7	26	49	74	89	111	178
각하	0	4	10	9	16	12	19
그 외	1	4	14	16	23	33	50
처리 건수의 합계	35	171	281	407	512	696	1015

2. 기업 등의 대응

공익정보공개법은 사용자에게 대한 정보공개를 우선하는 구조를 채택하고 있기 때문에 사용자측은 정보공개를 할 수 있는 환경을 정비해야 했다.

영국에서는 기업 내에 정보공개규정(whistle-blowing code)을 마련하는 적극적인 방안이 활용되고 있는데, 정보공개규정은 업종에 따라 조금씩 다르지만 정보공개 목적, 공익정보공개법 내용, 정보공개 절차, PCaW 이용방법 등을 그 내용으로 하고 있다.

공익정보공개법이 시행되기 직전인 1999년 조사에 따르면 정보공개규정을 마련하고 있던 기관은 공적기관 95%, 민간기업 63% 이었으

나,¹³⁾ 2000년 대학 등을 대상으로 한 조사에서는 91% 이상이 정보공개규정을 마련하고 있었으며, 2003년 국립의료서비스(National Health Service Trusts, NHS)를 대상으로 한 조사에서는 99%의 조직이 정보공개규정을 마련하고 있는 것으로 나타났다.¹⁴⁾

3. 노동자 의식

공익정보공개법 시행 후 실시된 조사에 따르면 노동자들은 내부고발에 대해 의식이 변화하고 있음을 알 수 있다.

먼저, 내부고발자에 대한 인식의 변화이다. PCaW가 2007년 실시한 조사에 따르면 2,256명을 대상으로 ‘내부고발자’라는 단어에 대한

13) IRS Employment Trend and PCaW, IRS Employment Trend 685, August 1999.

14) Lewis, D., Ellis, C., Kyprianou, A., “A Survey of Confidential Reporting/Whistleblowing Procedures in National Health Service Trusts, Centre for Legal Research”, Middlesex University, 2003.

인상을 조사한 결과 긍정적으로 인식하고 있는 비율이 40%, 부정적으로 인식하고 있는 비율이 20%, 중립적으로 인식하고 있는 비율이 40%로 나타났다.¹⁵⁾

또한 내부고발에 대한 또 다른 조사¹⁶⁾에서도 이러한 인식이 나타나고 있는데, 유럽 다국적 기업에 근무하는 1,300명의 근로자들 중 86%가 영국에서는 사용자에게 대해서 내부고발을 하는 것이 허용된다고 느끼는 것으로 나타나고 있었다.

이러한 결과는 다른 나라의 조사와 비교하면 내부고발에 대한 인식의 차이를 확인할 수 있는데, 예를 들어 프랑스는 39%, 오스트리아는 44%, 체코는 42%만이 내부고발에 대한 긍정적인 인식을 나타내는데 그치고 있었다.

두 번째로 내부고발에 대해 이해해가고 있다는 점이다. PCaW의 2007년 조사에 의하면 공익정보공개법의 대상이 되는 부정행위를 발견한 경우 85%가 사용자에게 대해서 내부고발을 할 것이라고 답했으며, 사용자의 대응이 만족할만한 정도가 아닌 경우에는 경찰(31%), PCaW(17%), 언론기관(4%) 등에 고발하겠다는 답변이 나타났다.

그러나 모든 면에서 긍정적인 평가가 나온 것은 아니며, 여전히 내부고발에 대한 부정적인 의견도 나타나고 있었다.

4. 상담기관의 운용

영국에서 내부고발을 지원하는 중요한 기관으로는 PCaW가 있다. PCaW는 1993년 설립된 비영리단체로서 조직 내 커뮤니케이션을 지원하는 조직으로 시작되었다. 주요한 활동으로는 공익정보공개법에 관한 헬프라인 설치, 정보제공, 일반인을 대상으로 하는 교육활동, 조사활동 등이 있다.

PCaW의 활동내역을 보면 2003년 1,500건 이상의 상담을 했으며, 2007년에는 2500건의 전화무료상담을 한 것으로 나타나고 있다. 2007년 보고서에 의하면 상담내용은 안전이 33%, 금전에 관련한 부정행위가 28%, 그 외 27% 등으로 나타나고 있으며, 상담방법은 인터넷이 34%, 직장 33%, 지원기관 13%, 규제기관 8% 등으로 나타나고 있다.

PCaW는 학교 등의 교육기관, 커뮤니케이션 그룹, 언론기관 등에서 적극적인 교육 및 홍보 활동을 하고 있으며, 이러한 교육 및 홍보활동도 PCaW의 중요한 역할이 되고 있다.

V. 공익정보공개법의 특징

내부고발자를 보호하는 법률은 다른 나라에

15) PCaW, "What We do and Why it matters The Biennial Review", 5. November 2007, <[http:// www.pcaw.co.uk/policy/policy_pdfs/pcaw_2007_review.pdf](http://www.pcaw.co.uk/policy/policy_pdfs/pcaw_2007_review.pdf)>.

16) Ernst&Young, Fraud Risk Mitigation in Europe, 2007.

도 다수 존재하고 있지만, 영국의 공익정보공개법은 다른 나라의 법률과 비교하여 몇 가지 특징을 가지고 있다.

1. 사기업을 대상으로 하는 법률

공무원을 대상으로 하는 내부고발자 보호 법률은 다수 존재하지만, 사기업을 대상으로 하는 내부고발자 보호 법률은 많지 않다. 예를 들어 미국의 경우, 1978년 공무원보호법(Civil Service Protection 1978), 1989년 연방내부고발자 보호법(Federal Whistleblower Protection Act 1989) 등은 공무원만을 대상으로 하고 있다.¹⁷⁾

2. 2단계의 고발체계

공익정보공개법은 사용자에 대한 내부고발을 중요시하면서 기업의 외부에 대한 고발도 보호대상으로 하는 2단계의 고발체계를 갖추고 있다.

3. 입증책임의 전환

영국에서는 내부고발을 이유로 한 불이익한 처분에 관한 입증책임이 사용자측으로 전환되어 있다.

4. 비밀유지의무위반의 완화

미국의 경우 내부고발에 대해서 변호사 등에게 상담하는 행위를 비밀유지의무 위반으로 보고 있으나, 영국의 경우에는 이러한 행위를 비밀유지의무 위반행위로 보지 않고 있다.¹⁸⁾

VI. 마치며

영국의 공익정보공개법 시행 후 법원 및 기업 등의 동향을 통해 동 법률의 의미를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 법원은 내부고발을 한 내용이 비록 실수 내지 잘못된 것이었다고 해도 해당 내용에 대한 믿음에 합리성이 있다고 인정되는 경우에는 적격성이 있는 내부고발로서 공익정보공개법에 의한 보호를 하고 있다. 이러한 법원의 태도는 공익정보공개법의 목적이 내부고발을 장려하는 것이 있고, 정보의 정확성을 엄격히 심사해서 노동자의 내부고발을 억제하려는 것이 아니라는 것에 있다.

두 번째로 법원은 공익 이외의 목적이 주요한 목적인 경우에는 성실하게 내부고발을 한 것으로 인정하고 있지 않다. 이러한 법원의 태도는 공익정보공개법이 ‘공익’에 근거한 내부



17) 15개의 주법(州法)에서는 민간분야에서의 내부고발자를 보호하고 있다(森下忠, “口笛を吹く保護”, 「判例時報」 1533호, 1995, 22면).

18) John Bowers QC & Jack Mitchell & Jeremy Lewis, Whistleblowing: The New Law, Sweet and Maxwell, 1999, p 249.

고발을 장려하고 있다는 기본 방침에 따른 것이다.

세 번째로 공익정보공개법의 시행 후 사용자는 적극적으로 정보공개규정을 도입하고 있고, 노동자도 동 법에 대한 긍정적인 평가를 하고 있기 때문에 동 법률은 노사 모두에게 긍정적으로 받아들여지고 있는 것으로 보인다.

네 번째로 관련 사건들이 소송에 이르기 전에 해결되는 경우가 많고, 소송에서도 기각이나 각하되는 경우가 많다는 것은 공익정보공개

법이 지향하는 바가 노사의 자주적인 문제해결이라는 점과도 관련이 있을 것이다.

마지막으로 내부고발자 보호 제도는 단순히 관련 법률을 정비하는 것만으로는 부족하고, 영국의 PCaW와 같이 노동자의 내부고발을 지원하는 조직이 필요하다는 점이다.

김 경 석

(해외입법조사위원, 중앙대학교 법학연구소)

참고문헌

小宮文人, 「現代イギリス雇用法」, 新山社, 2006.
 森下忠, “口笛を吹く保護”, 「判例時報」1533호, 1995.
 Bowers, John QC/Mitchell, Jack/Lewis, Jeremy, Whistleblowing: The New Law, Sweet and Maxwell, 1999.
 Ernst&Young, Fraud Risk Mitigation in Europe, 2007.
 IRS Employment Trend and PCaW, IRS Employment Trend 685, August 1999.
 Lewis, D., Ellis, C., Kyprianou, A., “A Survey of Confiden-

tial Reporting/Whistleblowing Procedures in National Health Service Trusts, Centre for Legal Research”, Middlesex University, 2003.

PCaW, “Latest Figures for PIDA Applications”, <<http://www.pcaw.co.uk/law/pidalatestfigures.htm>>.

PCaW, “Whistleblowing Case Summaries”, 30. April 2003, <http://www.pcaw.co.uk/individuals_pdfs/Whistleblowing_Case_Summaries.pdf>.

PCaW, “What We do and Why it matters The Biennial Review”, 5. November 2007, <http://www.pcaw.co.uk/policy/policy_pdfs/pcaw_2007_review.pdf>.