

프랑스의 내부신고자(Lanceur d'alerte) 보호 법제

- 2022년 개정 법률의 내용을 중심으로 -

A study on whistleblower in French Law

- Focusing on the revised Law in 2022 -

강 지 은(Kang, Ji Eun)*

ABSTRACT

This paper examines the major issues related to the amendments related to whistleblowers in France. A whistleblower serves as an alert to dangerous situations or facts in the interest of the general public. In France, the concept of the whistleblower(Lanceur d'alerte) and legislation on its protection have lately been introduced. 'Sapin II Law' enacted in 2016 provides general propositions and protection measures for whistleblowers. Recently with the positive social awareness of whistleblowers, 'Sapin II Law' was amended by the law on March 21, 2022 as a result of Parliament's efforts to transfer the contents of the EU Directive and strengthen the protection of whistleblowers, which came into effect on September 1, 2022.

Whistleblowers are natural persons who in good faith, without direct financial compensation, report or disclose informations relating to a crime, threat or damage to the public interest, violation or attempt to conceal of violations of laws or regulations. Reporting should be aimed at improving public services and contributing to public interest. Reports based on personal circumstances or motives are not included in the scope of protection as whistleblowers.

The main revised contents of 2022 are as follows. First, the scope of the whistleblower has been expanded. Second, by deleting the existing 'significant and clear' requirements for acts of violation of the law that are subject to reporting, the burden on whistleblowers has been reduced. Third, the existing 3-step reporting procedures, which could only be reported to an external organization after reporting through an internal organization, is now flexible, and reporting channels were diversified to secure the possibility to choose according to organization or situation to which the whistleblower belongs. Fourth, various measures were introduced to protect whistleblowers such as financial supports. Fifth, it was clarified in the 'General Public Agent Law' that public officials can be included in the scope of internal whistleblowers, and disadvantageous measures against public officials who are whistleblowers are prohibited.

Key words: whistleblower protection, Lanceur d'alerte, duty of prudence, freedom of expression, Loi Sapin II

* 경기대학교 법학과 조교수, 법학박사

I. 서설

공익신고자 보호제도는 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자 이익 및 공정한 경쟁 등 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람을 법적으로 보호하고 지원하는 제도이다.¹⁾ 부패행위, 기업의 비리, 시민의 건강과 환경에 대한 피해 등의 공익을 침해하는 행위는 사회의 변화 및 기술 발전으로 전문적이고 지능화되어, 관할 기관이 이를 모두 적발하는 데 한계가 있고, 일반인이 이를 찾아내어 신고하기도 어렵다.²⁾ 범위반이나 공익침해행위를 먼저 인식할 수 있는 조직 내부자의 신고는 사전에 위험을 예방하거나 시정할 수 있도록 하여, 국민 생활의 안정과 사회의 투명성 제고에 기여할 수 있다.³⁾

일반적으로 ‘공익신고자’는 경보(alert)⁴⁾의 기능을 수행한다. 유럽에서 공익신고자의 개념과 그 보호에 대한 법적인 논의와 제도 개선은 비교적 최근의 일이다. 특히 프랑스에서 내부신고자는 ‘자신의 개인적인 이익에 의해 같은 조직의 사람을 고발하는 중상모략을 하는 사람’이라는 편견이 강했고, 사회적으로 배신자로 낙인찍히거나 직장 내 지위가 불안정해지는 위험을 감수할 수밖에 없었다. 공익신고자에 대한 파면이나 해임 등 인사상 불이익 조치, 임금의 차별지급과 같은 보복 조치들은 선의에 의한 공익신고의 가능성마저 움아뻐 따라, 신고자의 보호를 위한 실질적이고 효과적인 조치들이 개선되고 운용될 필요가 있었다.

프랑스의 ‘내부신고자’(lanceur d’alerte)⁵⁾ 관념은 사회학자 Chateauraynaud에 의하여 ‘일반 이익을 위하여 알고 있는 사실을 신고하는 시민’이라는 공익신고자의 징표가 특징 지워진 후,⁶⁾ 법에 규정되기까지는 많은 논란을 거쳤다. 다양한 영역을 아우르는 내부신고자의 개념과 일반 원칙을 정립하는 것은 쉽지 않았다. 선의의 신고자로 인하여 방지할 수 있는 위험 또는 회복될 ‘일반 이익’(intérêt général)과 악의의 신고자로 인하여 일방적으로 피해를 받을 수도 있는 ‘피신고자의 위험’ 가운데, 선의의 내부신고자를 보호하고 일반 이익을 수호하는 것은 결국 입법자의 역할이다.

2010년 유럽평의회가 부정행위를 막기 위해 경종을 울리는 개인의 행위가 갖는 중요성을 역설하면서 공공 부문과 민간 모두 부패에 대한 투쟁 및 책임성을 제고하기 위하여 내부신

1) 김형진/박영원, 공익신고자 보호제도 현황과 개선 과제, NARS 입법·정책, 76, 국회입법조사처, 2021, 3면.

2) 국민권익위원회, 공익신고 처리 및 신고자 보호·보상 업무매뉴얼, 2021, 8-9면 참조.

3) 공익신고자 보호법 제1조(목적) 이 법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.

4) ‘alert’ 단어의 어원을 살펴보면, ‘주변에서 일어나는 모든 일들에 대하여 준비하고 경계할 것을 촉구하는 것’으로 파악할 수 있다.

5) ‘Lanceur d’alerte’를 ‘내부고발자’ 또는 ‘공익신고자’라고 번역하기도 한다. 본고에서는 ‘alerte’를 경보를 발령한다는 의미에서 ‘내부신고자’라고 번역하였다.

6) Francis Chateauraynaud/Didier Torny, Les sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l’alerte et du risque, Ehes, 1999.

고자 보호에 관한 입법을 검토할 것을 촉구하였다. 내부신고가 유럽법 위반행위를 방지하고 공동체를 보호하는 데에 핵심적인 역할을 할 수 있다는 점에서, 신고자를 보복 조치 등으로부터 보호하고 지원하는 것이 중요한 문제가 되었고,⁷⁾ 프랑스도 보건, 환경 분야와 금융 분야를 중심으로 내부신고의 기능과 역할에 대한 인식이 전환되기 시작하였다.⁸⁾

2016년 프랑스는 내부신고자 법제에 관한 일반 규정의 성격을 갖는 「2016년 12월 9일 제 2016-1691호 경제활동의 투명성과 부패 방지 및 현대화에 관한 법률」(「Sapin II 법」)을 제정하여, 제6조-제16조에 내부신고자의 개념과 신고 절차 및 보호 조치에 관한 기본적 틀을 도입하였다. 그러나 내부신고는 여전히 경제, 금융이나 환경 영역과 같은 제한된 영역에서 등장하였고, 개별 법령에 의하여 규율되는 한계를 보였다. 이후 의회에서도 기존의 「Sapin II 법」에 의한 내부신고자에 대한 보호 조치가 부족하다는 공감대가 지속적으로 형성되었다.⁹⁾ 2022년, 유럽공동체지침을 프랑스법의 내용으로 전환하기 위한 「2022년 3월 21일 내부신고자의 보호 및 지위 강화를 목적으로 하는 법률」에 의해, 「Sapin II 법」의 내부신고자 관련 규정들이 개정되었고, 지난 9월 1일자로 시행되었다. 본고는 프랑스의 내부신고자 법제 개정 사항의 주요 쟁점을 살펴보고, 우리 법상 공익신고자 보호 법제의 해석과 개선에 관한 참고점을 정리한다.

II. 프랑스의 내부신고자 관련 주요 법률

1. '내부신고자' 개념의 도입

(1) 부패방지 관련 법률들

내부신고의 개념은 부패를 방지하고 경제 활동의 투명성을 확보해야 하는 영역에서 주된 의미를 갖는다. 프랑스에서 제정되어 시행되고 있던 부패 방지 관련 법률로는 「1993년 1월 29

7) Snowden, Wikileaks, Luxleaks, Swisssleaks 사건과 같은 폭로 스캔들은 내부신고의 필요성과 내부신고자의 보호에 관한 대중의 공감을 불러일으켰다.

8) 1,300여 명의 사망자가 발생한 당뇨병 치료제 메디아토르 사건, 석면의 발암성 사건, 뱅센 유치원의 소아암 발생 사건, 오염된 혈액 유통 사건, 소시에떼 제네랄 소속 직원의 부당거래로 인한 거액의 손실 사건, 비벤디 사의 공급 유용 사건, 은행 체크카드 오류 사건 등이 있다. 이에 관한 상세는 권수진/윤성현, 공익신고제도의 개선방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2016, 169면 이하 참조.

9) 2021년 7월 7일 의회에 보고된 「2016년 12월 9일 제2016-1691호 법률」의 영향과 평가에 관한 국사원 정보보고서(Raphaël Gauvain/Olivier Marleix)는 프랑스의 국가청렴도 지수가 답보 상태에 있고, 국제표준에 도달하기 위해서는 내부신고자 관련 법제에 상당한 개선이 필요함을 지적한다. 특히 내부신고자 자신이 소속된 조직으로부터 당할 수 있는 보복이나 불이익 조치에 대한 직접적인 보호가 부족한 것이 문제가 되었다.

일 제93-122호 부패 방지와 경제활동 및 공공절차의 투명성에 관한 법률」¹⁰⁾(「Sapin I 법」)¹¹⁾이 대표적이다. 동법은 부패 방지 부서의 설치, 선거비용과 정당의 재정 운영 등에 관하여 규정한다. 「2013년 10월 11일 제2013-907호 공직생활의 투명성에 관한 법률」¹²⁾은 정치인의 재산과 이해 상충에 관한 신고 및 공표를 규정하면서, 공직 생활에 관한 고등사무국을 설치하고 내부신고자 보호에 관한 규정을 마련하였는데, 내부신고자의 보호에 관해 진일보한 법제로 평가된다.¹³⁾ 「2013년 12월 6일 제2013-1117호 탈세 및 대규모 경제 재정 범죄 척결에 관한 법률」¹⁴⁾은 부패, 돈세탁, 탈세 등의 범죄에 관한 처벌과 범죄 수익의 몰수와 함께, 내부신고자 보호 등에 관한 규정을 두고 있다.

(2) 2013년 4월 16일 제2013-316호 내부신고자 보호와 보건 및 환경보호 분야 전문성 독립에 관한 법률

「2013년 4월 16일 제2013-316호 내부신고자 보호와 보건 및 환경보호 분야 전문성 독립에 관한 법률」¹⁵⁾은 모든 자연인과 법인에 “공중 보건이나 환경에 중대한 위험을 초래할 것으로 보이는 특정 사실, 자료, 행위에 관한 정보를 선의로 공개할 권리”를 인정하고, 보건 및 환경에 관한 위원회를 창설하여, 위원회에 과학 및 전문기술에 적용되는 윤리적 규칙과 보건 및 환경 정보 등록 절차를 감독할 책임을 부여한다. 또한 공중 보건이나 환경 문제에 대하여 공익신고를 하는 자연인이나 법인을 보호하는 것을 내용으로 한다. 공익적인 목적으로 행해지는 ‘내부신고자’에 해당하는 규정이 존재하지만, 공중 보건과 환경 영역에 관한 신고를 대상으로 한다는 점에 한계가 있었다. 심각하고 돌이킬 수 없는 환경 오염의 위험이나 건강에 심각한 위해를 끼칠 수 있는 사실에 대한 신고는 잠재적인 위험 또는 가능성 있는 위험에 대한 환경법상 사전배려원칙(principe de précaution)¹⁶⁾과도 연결된다.

10) Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

11) 법안을 채택한 당시 재무부 장관(Michel Sapin)의 성을 따라 일명, ‘Sapin 법’(사팽 법)으로 불린다.

12) Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

13) 프랑스의 부패방지법제에 관한 상세는, 전훈, 프랑스의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 한국 법제연구원, 2015, 34-35면 참조.

14) Loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

15) Loi n°2013-316 du 16 avril 2013 relative à l’indépendance de l’expertise en matière de santé et d’environnement et à la protection des lanceurs d’alerte.

16) 프랑스 환경헌장(Charte de l’environnement) 제5조 비록 과학적 지식의 상태에서 불확실하다 하더라도 손해의 발생이 심각하고, 회복할 수 없는 정도로 환경에 영향을 끼치는 경우, 손해 발생을 대비하기 위하여 공권력은 사전배려원칙을 적용하여 자신의 권한 영역에서 위험의 평가 절차를 실시하고 임시적이고 비례적인 조치를 채택하는 것을 고려해야 한다.

2. 「2016년 Sapin II 법」

「2016년 4월 16일 제2106-483호 공직자 직무윤리와 권리·의무에 관한 법률」¹⁷⁾은 기업의 반부패 및 투명성 확보 조치가 지연된 것에 대해 비판을 받던 프랑스가 내부신고자의 지위를 정식으로 채택하는 계기가 되었다. 이후, 1993년에 제정된 「Sapin I 법」을 보완하고, 국내외의 부정부패를 효과적으로 방지하기 위하여, 「2016년 12월 9일 제2016-1691호 경제활동의 투명성과 부패 방지 및 현대화에 관한 법률」¹⁸⁾(「Sapin II 법」)이 제정되었다.

「Sapin II 법」은 로비의 법제화, 국가반부패청(Agence française anticorruption)의 설치, 내부신고자의 개념 정의 및 신고 절차와 보호 조치, 대기업의 부정부패에 대한 예방책 마련 등을 주요 내용으로 하였고, 돈세탁과 부패 방지에 대한 유럽공동체지침(2015/849)¹⁹⁾을 국내법으로 전환한다. 프랑스는 그간 내부신고와 관련된 법률 간에 공통적인 규정이 없어서, 법률 전반을 포괄할 수 있는 입법이 필요하고, 신고 절차가 법률 내에 명시적으로 규정되지 않았다는 점이 지적되었다.²⁰⁾ 또한 내부신고자에 대한 보복을 방지하기 위한 보호 조치의 개선이 요구되었다.²¹⁾

이러한 요청을 반영하여 제정된 「Sapin II 법」상의 내부신고자 관련 조항(제6조-제16조)들이 내부신고자에 대한 ‘일반법’의 지위에 있다고까지 보기는 어렵지만, 기존의 다양한 분야에 상이하게 규정된 내부신고자 관련 규정들을 통합하여, 신고의 대상이 되는 영역에 관계 없이 모든 내부신고자에 적용되는 내용을 규율한다는 점에서 의의가 있다.

3. 「2022년 3월 21일 제2022-401호 내부신고자의 보호를 개선하기 위한 법률」

많은 논의를 거쳐, 2016년 「Sapin II 법」이 제정된 이후에도, 내부신고자에 대한 실효성 있는 보호가 부족하다는 지적은 계속되었다. 특히 신고의 절차와 관련하여, 신고자가 법위반행위에 대하여 이를 조직 내의 상급자에게 먼저 보고해야 하는 경우에 발생할 수 있는

17) Loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

18) Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

19) Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) no 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission.

19) Conseil d'Etat, Le droit d'alerte: signaler, traiter, protéger, Les études du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 2016, pp.42-46.

21) Conseil d'Etat, Le droit d'alerte: signaler, traiter, protéger, Les études du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 2016, pp.55-57.

직무 계층상의 문제와 신고자에 대한 실질적인 재정적 지원의 부족 문제가 주요한 쟁점이 었다.

「2022년 3월 21일 제2022-401호 내부신고자의 보호를 개선하기 위한 법률」(Loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte)은 내부신고자에 대한 보호 시스템을 강화하고, 유럽연합법 위반사항을 신고하는 자의 보호에 관한 유럽공동체지침(2019/1937)²²⁾을 프랑스 국내법으로 전환하는 것을 내용으로 한다. 동법에 의해, 기존의 「Sapin II법」의 내용이 개정되어, 2022년 9월 1일자로 발효되었다.

이후, 「2022년 3월 21일 제2022-401호 내부신고자의 보호를 개선하기 위한 법률에 의해 제정된 외부 기관 목록 설정 및 내부신고자가 발행한 보고서 수집 및 처리 절차와 관련된 2022년 10월 3일 제2022-1284호 데크레」²³⁾가 제정되었다. 내부신고자가 발행한 보고서를 수집하고 처리하는 절차와 관련되는 내용으로 입법자가 설정한 신고 외부 기관의 상세 목록을 정하고 있다.

Ⅲ. 2022년 개정의 주요 사항들

1. '내부신고자'의 정의 규정

2022년 3월 21일 제2022-401호 법률에 의하여 개정된 「Sapin II법」 제6조

I 내부신고자(lanceur d'alerte)는 직접적인 금전적 보상 없이 선의로(de bonne foi), 범죄, 위법행위, 일반 이익(intérêt général)에 대한 위협 또는 침해, 프랑스가 비준하거나 승인한 국제 조약, 그러한 조약에 근거하여 취해진 국제 기구의 일방적 행위, 유럽연합법, 법률이나 규정의 위반 또는 위반을 은폐하려는 시도와 관련된 정보를 보고하거나 공개하는 자연인이다. 제8조 I에 언급된 전문적 활동의 틀에서 정보를 얻지 못한 경우, 내부신고자는 이에 대해 개인적으로 알고 있어야 한다.

II 형태나 매체에 관계 없이 국가안보에 관한 비밀(défense nationale), 의료비밀(secret médical), 사법심의에 관한 비밀(délibérations judiciaires), 사법수사나 조사상의 비밀(l'enquête ou de l'instruction judiciaires), 또는 변호사의 직무상의 비밀(secret professionnel de l'avocat)에 관한 사실, 정보, 문서의 누설이나 폭로는 본 장에서 정의한 내부신고 제도에서 제외된다.

2016년 「Sapin II법」상의 내부신고자는 “범죄, 위법행위, 프랑스가 정당하게 비준하거나

22) Directive (UE) 2019/1937 du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. 2019년 10월 23일에 채택되어 2019년 12월 16일에 발효된 내부신고자 보호에 관한 2019년 10월 23일 유럽의회 및 유럽평의회 지침(2019/1937)은 회원국에 대하여 2021년 12월까지 국내법으로 전환할 것이 촉구되었다.

23) Décret n°2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

승인한 국제 조약에 대한 중대하고 명백한 위반, 일반 이익에 대한 중대한 위협, 침해 등의 행위를 이해관계 없이 공개하거나 보고하는 자연인”이었다. 내부신고자는 공개된 사실에 대하여 개인적으로 직접 인지하여 알고 있다는 점에서 제3자의 대변인이 아니며, 보수를 전제로 하거나 금전적인 이익을 추구하지 않는다는 점에서 사적인 이익에 의하여 행동하지 않는다. 노동조합이나 단체가 아닌, 개인인 자연인에 한정된다.

2022년 개정으로, 내부신고자는 ‘이해관계 없이’(de manière désintéressée) 행동해야 한다는 모호한 개념이 ‘직접적인 금전적 보상 없이’(sans contrepartie financière directe)라는 문구로 대체되면서 내부신고자의 요건이 더욱 분명해졌다. 그간 내부신고자는 개인적으로 (personnellement) 직접 인지한 사실이나 정보만을 신고할 수 있었지만, 이제 전문적인 활동에서 신고자 자신이 직접 인지하지 않았어도 그에게 보고된 사실에 관하여도 신고할 수 있다. 내부신고자는 조직 내의 근로자만이 아니라, 업무 과정에서 접촉하는 협력자, 관리자 또는 감독 기관의 구성원, 하도급업체의 관리자, 유통업자 등도 포함된다.

이에 더하여, 과거에는 직접적으로 신고를 한 당사자만이 내부신고자로 인정되었지만, 이제 조력자(facilitateur)도 보호 대상이 된다(법 제6-1조 1°). 조력자는 내부신고자가 신고 (signalement)나 폭로(divulgateion)를 하도록 돕는 자 또는 비영리법인을 말한다. 유럽공동체지침은 법인이 아닌 자연인만을 조력자의 범주로 고려하였지만, 프랑스는 조력자 개념을 도입하면서, 비영리법인(NGO)도 포함하였다. 조력자는 신고인과 마찬가지로 신고행위를 이유로 하는 보복이나 불이익 조치와 같은 처우를 당하지 않도록 법의 보호를 받는다.

2. 내부신고의 대상 범위 확대

내부신고의 대상이 되는 사실이나 정보는 범죄, 위법행위, 일반 이익(intérêt général)에 대한 위협 또는 침해, 프랑스가 비준하거나 승인한 국제 조약, 그러한 조약에 근거하여 취해진 국제 기구의 일방적 행위, 유럽연합법, 법률이나 규정의 위반 또는 위반 은폐 시도를 내용으로 한다. 2022년 개정으로, 국제 조약이나 법률, 규정 위반에 대하여 ‘중대하고 명백한’(grave et manifeste)이라는 문구와 일반 이익에 대한 위협 또는 침해의 ‘중대성’ 요건이 삭제되었다.

이전에는 법률이나 규정의 위반행위가 범죄나 경범죄를 구성하지 않는 한, 내부신고자는 해당 사실이 신고가 필요할 만큼 중대하고 명백한 침해인지에 관하여 스스로 판단해야 했다. 이로 인하여 법 위반이나 침해의 중대성에 관한 평가를 전적으로 내부신고자에게 전가했다는 비판이 제기되기도 하였다.²⁴⁾ 법 개정을 통하여, 내부신고의 대상 사실의 범주가 확대됨과 동시에, 내부신고자가 신고를 하기 전에 겪을 수 있는 심적 부담과 갈등을 완화했다

24) Antonin Pitras, Le lanceur d'alerte, Étude comparée entre droit français et droit de l'Union européenne, RTD Eur, 2020, p.183.

고 볼 수 있는 부분이다.

유럽공동체지침에 따라 유럽연합법 위반 사실을 신고의 대상에 포함하였고, 법률 규정을 위반한 경우만이 아니라, 규정 위반을 은폐하려는 시도(*tentatives de dissimulation*)를 신고할 수 있다는 점이 주목할 만하다. 다만, 국가안보에 관한 비밀, 의료 비밀, 사법 심의나 수사, 조사상의 비밀, 변호사의 직업상 비밀에 포함되는 사실은 신고의 대상이 될 수 없다(법 제6조 II). 영업상 비밀(*secret des affaires*)은 「Sapin II법」 제6조의 선의의 내부신고자의 요건을 갖춘 경우, 신고의 대상으로 공개될 수 있다(상법 제L.151-8조).

3. 신고 절차의 유연화

(1) 3단계 신고 절차의 준수 요청

2016년 「Sapin II법」은 신고 절차의 단계를 분류하여 규정하였다. 내부신고자의 신고 절차(*procédure de signalement*)는 ‘내부신고 → 외부신고 → 공적 폭로’의 3단계로 이루어진다. (i) 첫째로, 상급자나 고용주 등 내부 경로를 통하여 위법행위 등을 먼저 알리고, (ii) 둘째로, 합리적인 기간 내에 내부적 경로를 통해 신고가 해결되지 않을 시, 행정이나 사법 당국에 위법행위 등을 신고하며, (iii) 셋째로, 행정이나 사법 당국이 3개월 내에 신고 사항을 처리하지 않을 경우, 언론 등 일반 공중에 폭로할 수 있었다.

당시, 헌법위원회는 이러한 단계적 신고 절차를 규정한 「Sapin II법」 제8조가 헌법에 위배되는 것은 아니지만, 그 적용 범위는 자신이 근무하는 직장이나 직업적으로 협력하는 기관에 대해 신고를 하는 내부신고자의 경우에 대하여만 제한적으로 적용된다고 결정한 바 있다.²⁵⁾ 신고 절차에서 우선 순위의 지정은 잘못된 신고나 악의의 신고로 인하여 피신고자에게 발생할 수 있는 위험이나 회복할 수 없는 손해의 발생을 줄일 수 있다는 점에서는 신중한 처사일 수 있다. 그러나 내부신고자가 자신이 소속된 조직의 상부에 보고해야 하는 경우, 신고를 알게 된 윗선으로부터 신고 자체를 무마하기 위한 압력이나 신고 후 보복의 가능성이 증가할 수도 있다는 우려도 제기되어 왔다.

(2) 다양한 신고 채널의 확보

2022년 개정으로, 신고자는 소속된 조직에 내부신고를 할지, 혹은 외부에 있는 관할 당국이나, 권리보호관, 법원 또는 유럽 기관에 신고할지를 선택할 수 있다. 만약 위반행위 등으로 인하여 중대한 위험이 있거나 긴급한 경우, 회복할 수 없는 피해의 위험이 있는 경우에

25) Décision n°2016-741 DC du 8 décembre 2016.

는 직접 공중에 폭로할 수도 있다(법 제8조 III). 주무 관청에 회부할 시 내부신고자가 보복 당할 위험이 있거나 이해 상충이나 내부 담합 등으로 해당 신고를 효과적으로 진행할 수 없는 경우도 포함된다.

권리보호관(Défenseur des droits)²⁶⁾은 내부신고자를 안내하여, 절차에 관하여 조언하고, 필요한 경우 변호하는 임무를 부여받은, 내부신고자가 활용할 수 있는 신고 채널의 하나이다. 2022년 법 개정은 권리보호관이 내부신고자의 권리와 자유를 수호하기 위해 개입할 것을 명시하였다. 이는 신고에 대한 조력자에 대하여도 마찬가지이며, 신고가 처리 권한이 있는 조직으로 연결될 수 있도록 권리보호관에게 보고서를 보낼 수 있다(법 제8조 II).

조직 내에 내부신고자의 신고 채널을 확보하기 위하여, 프랑스 내에 최소 50명의 직원을 고용하는 공법인이나 사법인, 주민이 10,000명 이상인 지방자치단체와 행정 기관은 내부신고에 관한 절차 라인을 창설하고, 신고자의 신원에 관한 비밀을 보장하는 시스템을 구축해야 한다(제8조 I-B). 신고 단계에서 내부신고자의 보고서 전송을 어떤 식으로든 방해하는 자는 1년의 징역 및 15,000유로의 벌금에 처할 수 있다(법 제13조 I).

IV. 강화된 내부신고자 보호 조치들

1. 신고 절차상 엄격한 신원 보호

내부신고된 보고서를 수집하고 처리하는 절차 가운데, 보고서 작성자의 신원에 대하여는 엄격한 비밀 유지가 되어야 한다. 내부신고자를 식별할 수 있는 요소는 내부신고자의 동의가 있어야만 공개될 수 있고, 보고에 연루된 사람을 식별할 수 있는 요소는 신고의 정당성이 확인된 후에만 공개될 수 있다(법 제9조 I). 신고 보고서에 관한 비밀 사항을 공개하는 행위는 2년의 징역 및 30,000유로의 벌금에 처한다(법 제9조 II). 다만, 계층적인 행정 조직에 속한 직원들 사이에 업무 수행상 취득한 비밀을 필요에 따라 전달하는 것은 신고자 신원에 대한 폭로 행위가 되지는 않으며, 사법 당국에 해당 내용을 전달하는 경우도 마찬가지이다. 신고된 보고서는 조사를 위해 필요한 시간 동안, 신고자나 보고서에 언급된 제3자 등을 보호하기 위하여 일정한 시간 동안만 보관할 수 있고, 식별가능성이 없는 데이터라면, 그 이상의 보관도 가능하다(법 제8조 III).

26) 권리보호관(Défenseur des droits)은 2008년 헌법개정으로 창설된 독립행정청으로서 행정기관에 대한 시민의 권리와 자유를 방어하는 일을 담당한다. 시민이 자신의 권리와 자유가 침해되었다고 생각하면 직접 권리보호관에게 권리구제를 청구할 수 있다. 이에 관하여는 박재현, 프랑스 시민의 권리 방어를 위한 권리보호관, *홍익법학*, 제15권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2014, 141면.

2. 신의 성실한 내부신고자의 경우, 익명 유지 가능

내부신고자의 신의 성실(bonne foi)의 요건은 위법행위나 비난받을 만한 사실을 지적하여 보고하는 신고가 공익성을 갖기 위한 전제조건이다. 내부신고자가 신고 대상이 된 사실의 허위성을 이미 알고 있었다는 것이 입증될 때는 신의 성실의 요건이 충족되지 않는다. 2016년 『Sapin II법』은 대부분의 외국법과 달리, 예외적인 경우에만 익명의 사용을 허용했지만, 2022년 개정 이후, 신의 성실한 내부신고자가 익명으로 남을 수 있게 되었다(법 제7-1조).

익명성은 무의미한 신고를 증가시키기도 하고, 신고 사실에 대한 후속적인 세부 조사의 착수를 어렵게 만들 수도 있다. 익명 뒤에 숨은 악의의 내부신고에 대한 제재가 불가능할 수 있고, 허위로 신고가 이루어지면 피신고자가 불측의 손해를 입을 수도 있다. 그러나 내부신고자를 보호하고 그에 대하여 조직적 차원에서 행해질 수 있는 불이익 조치를 방지하기 위해서는 익명성의 보장은 필요불가결하다 할 것이다.

3. 내부신고자에 대한 보복이나 불이익 조치 금지

내부신고자나 제보자에 대하여는 그 신고 사실을 이유로 한 어떠한 보복이나 불이익 조치도 금지되어야 한다. 이는 내부신고자 보호의 가장 핵심적인 내용에 해당한다. 판례에 의해 보복 행위로 인정된 사례들로는 내부신고자인 직원에 대해 부당해고²⁷⁾, 지속적인 괴롭힘²⁸⁾, 학대 행위²⁹⁾, 정직으로 인한 급여 삭감³⁰⁾을 예로 들 수 있다.

2022년 개정으로, 법 제10-1조 II는 보복이나 불이익 조치의 내용을 구체적으로 규정한다. 1° 정직, 정리 해고, 해고나 이에 상응하는 조치, 2° 강등이나 승진 거부, 3° 보직 변경, 근무처 변경, 급여 삭감, 근무 시간 변경, 4° 교육의 중단, 5° 부정적인 성과 평가나 작업 증명서, 6° 금전적인 제재를 포함하여 징계 조치, 견책 등 기타 제재를 부과, 7° 강압, 협박, 희롱이나 배척, 8° 차별, 불이익이나 부당한 대우, 9° 근로자가 합법적으로 정규직(emploi permanent)으로의 전환을 기대할 수 있을 때 기간제 고용 계약 또는 임시 계약을 무기 계약으로 전환하지 않는 경우, 10° 무기 고용 계약 또는 임시 계약의 비갱신 또는 조기 해지, 11° 온라인 대중 통신 서비스에 대한 개인의 평판 훼손을 포함한 손해 또는 소득 상실을 포함한 재정적 손해, 12° 추후 업계에서 취업의 기회가 배제될 수 있는 공식적 또는 비공식적인 블랙리스트에의 게재, 13° 상품 또는 서비스 계약의 조기 해지 또는 취소, 14° 면허 또는 허가 취소, 15° 정신과 또는 의학적 치료에 대한 남용적인 권고와 같은 조치들이 불이익 처

27) Cass. soc., 16 février 2022, n°19/17.871.

28) CA Paris, 23 février 2022, n°19/07702.

29) CA Amiens, prud'homale, 17 mars 2022, n°21/01843.

30) CA Aix-en-Provence, 26 novembre 2021, n°21/03277.

분에 해당한다.

당장의 불이익이 아니라도 향후 취업에 방해가 될 수 있는 블랙리스트에 신고자의 이름이 게재되는 경우(제12호)나 정신과 또는 의학적 치료에 대한 강요에 가까운 권고를 받는 경우(제15호)를 불이익 조치로 인정하여 명시한 것이 특기할 만하다. 신고자에 대해 직장에서 취해진 조치의 차별적 성격에 관하여 분쟁이 발생할 경우, 신고자가 「Sapin II법」상의 절차에 따라 정보를 공개하였다면, 해당 조치의 정당성에 대한 입증책임은 피신고자가 부담한다. 내부신고를 원인으로 하여 계속적 고용 계약이 취소된 근로자는 노동법에 규정된 조건에 따라 노동법원(conseil des prud'hommes)에 제소할 수 있다(법 제12조 I). 법원은 해임되거나 계약기간이 만료된 내부신고자의 복직을 명할 수 있다.

4. 내부신고자의 민·형사상 책임 면제

프랑스 형법 제122-9조는 내부신고자의 비밀 침해 행위에 대한 형사 책임의 면제를 규정한다. 법으로 보호되는 비밀을 침해한 자는, (i) 해당 비밀의 공개가 필요하고 문제가 된 이익을 보호하는 데에 적절한 것으로, (ii) 법에서 정한 보고 절차를 준수하여 「Sapin II법」상의 내부신고자의 기준을 충족하는 경우에는 형사상 책임이 면제된다. 2022년 개정으로, 신고자는 해당 정보가 사실이라고 믿은 합리적인 근거가 있는 경우, 선의의 보고로 인하여 초래될 손해에 대하여 민사상 책임을 지지 않으며, 합법적으로 접근할 수 있는 정보가 포함된 그의 신고와 관련된 기밀 문서를 입수한 것에 대하여 형사상 책임을 지지 않음이 분명해졌다(법 제10-1조 I). 다만 국가안보에 관한 비밀, 의료 비밀이나 변호사와 고객 사이의 관계에 관한 사안일 경우는 형사상 책임이 면제되지 않는다.

5. 내부신고자에 대한 재정 지원의 근거 마련

2016년 「Sapin II법」은 내부신고자 개념을 정의하고 신고 절차에 관한 일반적인 법리를 규정했다는 점에서는 상당한 진전이 있었지만, 내부신고자의 보호 조치가 실제 효용이 있는지에 관하여는 부정적인 평가를 받았다. 특히 내부신고로 인하여 직장을 그만두거나 경제상의 어려움을 겪고 있는 자들에 대한 재정적인 지원이 전무하였고, 이를 보완할 필요성이 대두되었다. 2022년 개정으로, 법률상의 요건에 부합하는 신고자에 대하여는 심리적 지원 조치의 이행을 보장할 수 있으며, 신고의 결과로 내부신고자의 재정 상황이 심각하게 악화되었다고 여겨질 경우, 임시의 금전적 구제(secours financier temporaire)를 제공할 수 있는 근거도 마련되었다(법 제14-1조).

V. 내부신고자 법제 해석의 쟁점들

1. 신고자의 ‘선의’와 ‘악의’의 구별

내부신고자의 신고는 무엇보다도 ‘일반 이익’에 해를 끼칠 위험이 수반될 수 있는 신고의 대상인 법위반행위 때문에 정당화된다. 내부신고자의 신고(signalement)는 공공서비스의 기능을 개선하고 일반 이익에 기여하는 것을 목적으로 해야 한다. 자칫하면 자신이 해고되거나 처벌받을 수 있다는 개인적인 상황이나 동기에 의해 신고가 이루어지는 경우, 내부신고자로서 보호 범위에 속하지 않는다.

법률에서는 ‘악의에 의한 내부신고자로부터 피신고자의 보호’에 관하여는 언급하고 있지 않지만, 내부신고자는 악의로 인한 신고에 대하여 책임을 질 수 있다. 판례에 따르면, ‘고용주의 관행’에 대하여 비난한 직원의 경우, 고용주가 회사 내에서 행한 불쾌한 사실에 대해 선의로 증언했다고 입증해야 하며, 내부신고자의 지위를 주장하는 것이 바로 정당화되지는 않는다.³¹⁾ 다만, 신고의 의도가 선의였다면, 신고되어 공개된 사실이 실제 사실과 동일하지 않고 부정확한 것으로 판명되었다고 하여, 내부신고자로서 보호받을 지위를 바로 상실하는 것은 아니다. 내부신고는 일반 이익을 위한 신고일 것을 전제로 하며, 만약 개인의 적대감에 의한 신고 동기가 공존하는 경우, 해당 신고가 상대방에게 해를 입히려는 의도일 때에는 선의가 부정된다.

내부신고자는 신고된 사실의 진실성을 믿었음을 입증해야 하지만, 이는 사실이 실제로도 사실임을 의미하지는 않는다. 악의는 신고한 사실이 입증되지 않았다는 상황 때문이 아니라, 신고자 스스로가 신고한 사실이 거짓이라는 것을 알고 있는 경우에 인정되며,³²⁾ 해당 신고가 조직이나 회사의 상황을 불안정하게 만들 것이라는 사실을 내부신고자가 모를 수 없었다는 사실로부터 신고자의 악의가 추정되기도 한다.³³⁾

악의로 부정확한 정보를 공개한 신고자는 내부신고자의 지위를 잃거나 피해자로부터 고소될 수 있다. 이 경우 신고자는 중상모략³⁴⁾이나 명예훼손³⁵⁾으로 민사상 손해배상이나 형사 고소를 당할 수 있다. 프랑스 형법 제226조-10조는 특정인에게 해를 입히려는 의도로 사실의 전부 또는 일부가 부정확한 것을 알면서 신고한 경우, 5년의 징역 및 45,000유로의 벌금이 부과될 수 있음을 규정하고 있다.

31) CA Angers, 19 mai 2022, n°19/00636.

32) Cass. soc., 13 janvier 2021, n°19-21.138.

33) Cass. soc., 8 juillet 2020, n°18-13.593.

34) T. corr. Paris, 26 novembre 2020, n°2.

35) Cass. crim., 12 avril 2016, n°14-87. 607.

2. 공무원인 내부신고자의 보호

(1) 공무원의 신중 의무

신중 의무(Obligation de réserve)는 공공서비스를 담당하고 수행하는 공무원 개인이 의견을 표명하면서 준수해야 할 의무에 관한 것으로 표현의 자유(liberté d'expression)에 대한 전통적인 제한에 해당한다. 유럽인권법원은 공직자라는 신분으로 인하여, 일반 시민과는 다른 신중 의무가 부과될 수 있음을 인정한다.³⁶⁾ 시민들이 공행정에 대해 부정적인 이미지를 부여하거나 형성할 수 있는 상황을 방지하기 위함이다.³⁷⁾ 공무원의 표현의 자유가 전적으로 제한되는 것은 아니며, 사회적으로 논쟁을 촉발하거나 행정부의 신뢰를 저하할 수 있는 부분에만 국한된다. 공무원은 담당하는 직무와 연관되는 개인적인 견해를 서면이나 구두로 표현할 시에는 신중하여야 한다. 신중 의무의 적용은 직무의 내외를 불문하며, 정직이나 휴직, 파견 시에도 준수하여야 한다.³⁸⁾ 행정과의 분쟁 상황을 대중적으로 노출하거나³⁹⁾, 이메일과 인터넷 블로그 등 소셜 네트워크의 이용을 통한 공개적인 표현⁴⁰⁾의 자유는 제한될 수 있다.⁴¹⁾

(2) 신중 의무와 표현의 자유의 충돌

내부신고자에 제공되는 신고 채널의 다양성이 부족하여, 공무원이 대중에게 직접 정보 공개를 한 경우, 신중 의무 위반 여부가 문제될 수 있다. 2006년 국사원은 Saint-Désert 양로원 판결에서, 행정의 위반행위 등의 상황에 대한 공무원의 비판이 정당화될 수 있다고 판결한 바 있지만,⁴²⁾ 2007년 보르도 항소법원은 지역 신문과의 인터뷰를 허용하고 교도소 제도를 비난한 구치소 공무원에 대하여, 공무원이 행정부 내부의 불화를 직장 외부로 유포하는 것은 행정 서비스의 이미지와 국민의 신뢰를 훼손할 수 있다는 점을 지적하고 있다.⁴³⁾ 공무원이 신중 의무를 준수해야 하는 영역과 시민의 한 사람으로서 공익을 위하여 내부신고자

36) CEDH, 14 mars 2002, n°46833/99, De Diego Nafria c/ Espagne.

37) Michel Reydellet, L'obligation de réserve des agents publics: thèse Aix-Marseille III, 1977, n°31, p.449.

38) CE, 10 janvier 1969, M.

39) CAA Marseille, 30 mars 1999, n°97MA011861.

40) CE, 20 mars 2017, n°393320, Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort.

41) 이에 관하여는 拙稿, 프랑스 공무원의 신중의무(Obligation de réserve)에 관한 소고, 법학논총, 47, 숭실대학교 법학연구소, 2020, 505-506면.

42) CE décision du 27 septembre 2006, Maison de retraite de Saint-Désert.

43) CAA Bordeaux, 5 novembre 2011, n°11BX00204, M. Eric Carré.

가 될 수 있는 영역의 경계선을 명확히 정리하기는 어렵다. 행정에 대한 신뢰는 ‘공익’의 한 요소를 구성하고, 신고를 통하여 방지할 수 있는 위험이나 얻게 될 수 있는 이익도 ‘일반 이익’에 해당한다. 공무원은 직위의 특성상, 행정이 보유한 기밀이나 비밀로 하려는 정보에 접근할 기회가 많으므로, 공무원법에 의하여 비밀 준수의 의무를 진다. 그렇다고 하여 표현의 자유에서 비롯되는 ‘신고할 권리’를 전적으로 제한할 수는 없다.

(3) 유럽인권법원의 심사 기준

2008년 유럽인권법원은 *Guja v. Moldova* 사건⁴⁴⁾에서, 몰도바 정부가 고위급 정치인이 사법부에 대하여 영향력을 행사하려는 시도와 관련한 두 건의 문서를 신문사에 공개한 공무원을 해임한 것에 대해, 유럽인권협약 제10조⁴⁵⁾상의 표현의 자유, ‘정보를 전달할 권리’(droit de communiquer des informations)를 침해하였다고 판단하였다. 법원은 일반적인 피고용자만이 아니라, 공무원에 대하여도 표현의 자유에서 비롯되는 고발권을 인정한다. 다만, 공무원은 내부신고의 과정에서 공행정의 기능 및 계층적인 조직과 업무 집행 구조를 고려하여, 공개한 정보 및 정보가 공개된 상황에 대한 사례별 분석이 필요하다.

이와 관련하여 유럽인권법원은 내부신고자의 표현의 자유를 제한하는 조치에 대한 심사 기준들을 제시하였다. (i) 문제가 된 사실에 대한 신고는 상급자나 관할 기관에 먼저 공개해야 하며, 대중에게 폭로하는 것은 다른 방법이 불가능한 경우에 최후의 수단이어야 한다. (ii) 공개된 정보로 인하여 보호될 수 있는 공익을 파악하고, 공개된 정보의 정확성과 신뢰성을 확인해야 한다. (iii) 문제된 사실의 공개로 발생할 수 있는 피해와 정보 공개로 인해 보호할 수 있는 공익 사이에 형량을 해야 한다. (iv) 신고자는 선의에 의하여 신고해야 하는데, 그 정보가 사실이라고 믿을 만한 합리적인 근거가 있었고 불법적이거나 비윤리적인 목적을 추구하지 않을 시에는 선의로 행동한 것으로 간주한다. (v) 신고자에게 부과된 제재 조치의 효과를 분석하여야 한다. 조직에서 신고자에게 부과된 제재가 과도하게 중한 경우, 다른 공무원이 신고의 대상이 될 수 있는 위법행위를 인지하고도 이를 보고하는 것을 단념하여 내부신고의 가능성을 위축시킬 수 있기 때문이다.

44) ECHR 12, Feb 2008. *Guja v. Moldova*, n°14277/04.

45) 유럽인권협약 제10조(표현의 자유) 1. 모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 의견을 가질 자유와 공공당국의 간섭을 받지 않고 국경에 관계없이 정보 및 사상을 주고받는 자유를 포함한다.

2. 이러한 자유의 행사에는 의무와 책임이 따르므로, 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 영토의 일체성이나 공공의 안전, 무질서 및 범죄의 방지, 보건과 도덕의 보호, 타인의 명예나 권리의 보호, 비밀리에 얻은 정보의 공개 방지, 사법부의 권위와 공정성 유지를 위하여 민주사회에서 필요한 형식, 조건, 제약 또는 형벌에 따르게 할 수 있다.

3. 「공무원일반법전」상 ‘내부신고자’에 관한 규정

공무원 직군은 그 역할의 중요성과 일반 공중에 미치는 영향력 때문에, 공무원 개인의 양심이나 윤리적 동기에 의해서가 아닌, 법적인 신고 의무가 부과되기도 한다. 프랑스 형사소송법 제40조 제2항에 따라, 직무를 수행하는 과정에서 범죄나 위법행위의 사실을 알게 된 공무원은 지체 없이 이를 신고해야 한다. 이는 넓은 의미의 공무원을 대상으로 하여 적용되며, 정규직과 계약직 공무원을 모두 포함한다.

최근 제정된 프랑스법은 공무원이 내부신고자가 될 수 있음을 명시적으로 규정하고 있다. 2021년 11월 24일 오르도낭스⁴⁶⁾에 의해 제정되어 2022년 3월 1일부터 발효된 프랑스 「공무원일반법전」(Code général de la fonction publique)은 기존의 산재한 공무원 관련 법률들을 통합하여 법전화하는 것을 목표로 한다. 공무원법에 대한 가독성을 높이기 위한 것으로, 공무원 자신에게 적용되는 여러 규정들에 대한 이해도를 높이는 것을 목적으로 한다.

「공무원일반법전」 제L.135-1조 이하는 내부신고자(Lanceurs d'alerte)에 관하여 규율한다. 이에 따라 공무원이 직무 수행 중 알게 된 범죄, 위법행위, 이해 상충의 가능성이 있는 사실에 대해 사법 또는 행정 기관에 선의로 진술하거나 증언한 경우, 그에 대하여 채용, 임기, 보수, 교육, 평가, 등급, 징계, 승진, 배치 및 전보에 관한 조치를 취할 수 없다(「공무원일반법전」 제L.135-1조). 공무원이 「2016년 12월 9일 제2016-1691호 경제활동의 투명성과 부패 방지 및 현대화에 관한 법률」(「Sapin II 법」) 제6조에서 제8조에 따라 신고를 했다는 이유로 직접적 또는 간접적으로 제재를 받거나 차별적 조치의 대상이 될 수 없고, 이에 반하는 모든 규정이나 행위는 무효가 된다(「공무원일반법전」 제L.135-2조). 내부신고자인 공무원에 대한 직접적인 보호 조치로서 불이익 금지 원칙을 보장하고 있다.

상기한 두 조항의 적용과 관련하여 분쟁이 발생한 경우, 공무원이 범죄를 구성하는 위법행위 등의 사실에 대하여 선의로 진술하거나 증언했다고 추정할 수 있는 사실을 제시하면, 문제된 진술이나 증언과 다른 객관적인 증거에 의하여 그 정당함을 입증하는 것은 피신고자의 부담이다. 법원은 필요한 경우, 유용한 모든 조치를 명한 후 판결한다(「공무원일반법전」 제L.135-4조). 공무원이 공개 또는 유포된 사실의 전부 또는 일부의 부정확성을 알았거나 해를 끼칠 의도로 이해 상충 상황과 관련된 사실을 진술하거나 증언한 경우에는, 형법 제226-10조에 따라 5년의 징역 및 45,000유로의 벌금에 처할 수 있다(「공무원일반법전」 제L.135-5조).

46) Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.

Ⅵ. 우리 법과의 비교

1. 내부 고발 관련 법률

우리 법상 내부 고발에 관한 법률로는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(부패방지권익위법)과 「공익신고자 보호법」이 있다. “공익신고”란 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것으로(공익신고자 보호법 제2조 제2호), 공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우나 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우는 제외된다(제2조 제2호 단서). “공익침해행위”는 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로(제2조 제1호), 공익과 관계있는 법률들은 별표에 제한적으로 열거되며, 이에 대한 위반만 공익침해행위에 해당된다.⁴⁷⁾

프랑스의 ‘내부신고자’는 우리 법상 「공익신고자 보호법」 제2조 제7호의 “내부 공익신고자”⁴⁸⁾ 개념과 유사하다고 할 수 있다. 그러나 우리 법은 신고할 수 있는 적격에 제한을 두고 있지 않아, 내부신고자만 공익신고를 할 수 있는 것은 아니지만, 보상금을 신청할 수 있는 자는 내부 공익신고자에 한정한다. 신고로 인하여 인사상 또는 경제상 불이익을 받을 위험성이 내부 공익신고자가 더 높기 때문인 것으로 생각된다. 공익신고는 정보제공자인 신고자에게 경제적 인센티브와 신분 보호라는 법적 보호 장치를 제공하여, 그를 범집행의 동력으로 삼는다.⁴⁹⁾

요컨대, 우리 법상 ‘공익신고자’의 범위는 ‘내부신고자’와 ‘외부신고자’를 모두 포함함으로써, 프랑스의 ‘내부신고자’보다 넓은 범위에 해당하지만, ‘공익침해행위’에 대하여는 별표에 규정된 사항에 제한적으로 열거함으로써, 신고의 대상이 되는 사실이나 행위는 프랑스가 포

47) 공익신고자 보호법 제2조 1. “공익침해행위”란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위

나. 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위

48) 공익신고자 보호법 제2조 7. “내부 공익신고자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공익신고자를 말한다.

가. 피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등에 소속되어 근무하거나 근무하였던 자

나. 피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등과 공사·용역계약 또는 그 밖의 계약에 따라 업무를 수행하거나 수행하였던 자

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

49) 선정원, 공익신고의 개념에 관한 법적 검토, 공법연구, 제43집 제4호, 한국공법학회, 2015, 162면.

괄적으로 규율하고 있다고 파악된다. 내부신고자에 대한 정의 규정이나 요건이 다소 불분명한 것은 판례법적 전통이 강한 프랑스법의 특징을 또한 드러낸다.⁵⁰⁾

2. 법 비교를 위한 참고점

프랑스의 2022년 내부신고자 법제 개정의 주요 내용은 이하와 같다.

첫째, 내부신고자의 개념과 그 보호에 관한 일반적 규정으로 적용되는 「Sapin II법」이 내부신고자의 범위를 확대했다. 둘째, 내부신고의 대상이 되는 국제 조약이나 법률, 규정 위반의 ‘중대 명백성’과 일반 이익에 대한 위협 또는 침해의 ‘중대성’ 요건을 삭제함으로써, 신고 대상이 확대되고 내부신고자가 신고에 앞서 스스로 이를 평가하고 판단해야 하는 부담을 감경했다. 셋째, 내부 조직을 통한 신고를 거친 후에야 외부 기관에 신고할 수 있었던 기존의 3단계 신고 절차를 유연화하고, 신고 채널을 다양화하여, 신고자가 속한 조직이나 상황에 따른 선택의 가능성을 확보하였다. 넷째, 불이익 조치의 내용을 상세하게 규정하고, 내부신고자를 보호하기 위한 다양한 제도적 장치를 정비하였으며, 신고자에 대한 경제적인 지원의 근거 규정을 두었다. 다섯째, 신고자인 공무원에 대한 불이익 조치의 금지를 「공무원일반법전」에 규정하여, 공무원에 의한 내부신고가 적극 활용될 수 있는 토대를 마련했다.

프랑스에서 내부신고자 법제의 개정은 부패 방지나 이해 상충, 공중 보건과 환경 이외에도, 민간 영역이든 공공 부문이든 간에 내부신고자의 역할이 더욱 중요해졌기 때문이다. 내부신고자 보호의 문제를, 개개인의 고용 안정성의 관점에서 노동법적 해결에 중점을 두었던 과거에서 나아가, 법전 상의 규정들을 보완하여 정비하고, 단체나 법인, 공공 기관에 대하여 내부신고 절차를 위한 라인의 개선을 의무화하는 등, 객관적인 제도로서 내부신고자 보호 제도를 발전시키기 위한 노력을 하고 있다고 평가된다.

「부패방지권익위법」과 「공익신고자 보호법」 하에 이전부터 체계적이고 상세하게 규율하고 있는 우리 법에 비하면, 프랑스는 이제 내부신고자 보호에 관한 틀을 갖추고 공익신고를 장려하는 단계라고 할 수 있다. 프랑스의 신고의 대상인 범위반행위 등에 대한 포괄적인 규정의 해석이나 내부신고자의 선의와 악의의 구별, 공무원의 ‘신중 의무’와 표현의 자유에서 비롯되는 ‘신고할 권리’ 사이의 충돌에 관한 판단 기준은 공익침해행위의 범위를 넓히고자 하는 우리의 법제 개선 논의에 일말의 참고가 될 수 있을 것으로 보인다.

50) 우리 법과 같은 규정 방식은 장래 발생할 수 있는 공익침해행위를 모두 포섭하기 어렵고, 법률의 제정이나 개정 과정에서 보호 공백이 발생할 수 있기 때문에, 공익침해행위의 유형을 보다 넓게 포섭하고 공익신고자 보호의 사각지대를 좁히기 위해 별표에 열거되지 않은 공익침해행위 신고자에 대해서도 보호를 확대하는 방안에 관한 논의가 계속하여 있었다. 공익침해행위 규정 방식을 기존 제한적 열거주의에서 포괄주의로 변경하여 공익침해행위 대상 법률 제한을 없애자는 주장도 제기되었다. 이에 관한 상세는 김형진/박영원, 공익신고자 보호제도 현황과 개선 과제, NARS 입법·정책, 76, 국회입법조사처, 2021, 14-15, 24-25면 참조.

프랑스의 「공무원일반법전」에 내부신고자 개념과 불이익 조치 금지에 관한 조항이 규정된 것처럼, 공익신고에 대한 공무원 스스로의 인식을 제고하고, 신고자 보호 조치의 실효성을 강화하기 위하여 공무원 관련 법률에 공무원인 공익신고자에 관한 규정을 도입하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강지은, 프랑스 공무원의 신중의무(Obligation de réserve)에 관한 소고, 법학논총, 47집, 숭실대학교 법학연구소, 2020.
- 권수진/윤성현, 공익신고제도의 개선방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2016.
- 김형진/박영원, 공익신고자 보호제도 현황과 개선 과제, NARS 입법·정책, 76, 국회입법조사처, 2021.
- 박윤석, 공익제보자 보호를 위한 유럽연합 지침 제정안에 관한 소고, 외국법제동향, 최신외국법제정보, 한국법제연구원, 2018.
- 박재현, 프랑스 시민의 권리 방어를 위한 권리보호관, 홍익법학, 제15권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2014.
- 선정원, 공익신고의 개념에 관한 법적 검토, 공법연구, 제43집 제4호, 한국공법학회, 2015.
- 이울경, 내부고발 근로자에 대한 노동법적 보호, 노동법논총, 제29집, 한국비교노동법학회, 2020.
- 이은주, 프랑스의 내부고발 근로자에 대한 보호, 국제노동브리프, 한국노동연구원, 2016.
- 전학선, 프랑스의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준, 공법학연구, 제9권 제3호, 한국비교공법학회, 2008.
- 전 훈, 프랑스의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2015.
- 국민권익위원회, 공익신고 처리 및 신고자 보호·보상 업무매뉴얼, 2021.
- Antonin Pitras, Le lanceur d'alerte, Étude comparée entre droit français et droit de l'Union européenne, RTD Eur, 2020.
- Aurélien Laurent, L'obligation de réserve du fonctionnaire divulgateur d'informations: l'encadrement de la Cour européenne des droits de l'homme, Revue Jade, 2018.
- Laure Ragimbeau, La liberté d'expression des agents publics: l'exemple du lanceur d'alerte, RFDA, 2015.
- Mathieu Disant/Delphine Pollet-Panoussis, Les lanceurs d'alerte, Quelle protection juridique ? Quelles limites?, LGDJ, 2017.
- Olivier Dord, Droit de la fonction publique, 4e édition mise à jour, Puf, 2021.
- Olivier Hiele, Lanceurs d'alerte : les propositions du Conseil d'État, journaliste, 14 avril 2016.
- Stephen Pringault/Jean-Philippe Foegle, Les lanceurs d'alerte dans la fonction publique, AJDA, 2014.
- Conseil d'Etat, Le droit d'alerte: signaler, traiter, protéger, Les études du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 2016.
- Guide pratique à l'usage du lanceur d'alerte français, Transparency International France, 2017.

투고일자 : 2022. 12. 11

수정일자 : 2022. 12. 23

게재일자 : 2022. 12. 31

<국문초록>

프랑스의 내부신고자(Lanceur d'alerte) 보호 법제

- 2022년 개정 법률의 내용을 중심으로 -

강 지 은

공익신고는 일반 이익을 위하여 위험 상황이나 사실에 대한 경보의 기능을 수행한다. 프랑스에서 내부신고자(Lanceur d'alerte) 관념과 그 보호에 관한 법제는 최근에 도입되었다. 「2016년 12월 9일 제2016-1691호 경제활동의 투명성과 부패방지 및 현대화에 관한 법률」(Sapin II법) 제6조-제16조는 내부신고자에 관한 일반적 규정에 해당한다. 이후 내부신고에 대한 긍정적인 사회 인식과 함께, 유럽공동체지침의 내용을 전환하고, 내부신고자의 보호를 강화하고자 하는 의회의 노력으로 「2022년 3월 21일 내부신고자의 보호 및 지위 강화를 목적으로 하는 법률」에 의하여 「Sapin II법」이 개정되어, 2022년 9월 1일 시행되었다.

프랑스법에 따르면 내부신고자는 직접적인 금전적 보상 없이 선의로 범죄, 위법 행위, 일반 이익에 대한 위험 또는 침해, 프랑스가 비준하거나 승인한 국제 조약, 그러한 조약에 근거하여 취해진 국제 기구의 일방적 행위, 유럽연합법, 법률이나 규정의 위반 또는 위반을 은폐하려는 시도와 관련된 정보를 보고하거나 공개하는 자연인이다. 신고는 공공서비스의 기능을 개선하고 일반 이익에 기여하는 것을 목적으로 해야 하며, 개인적인 상황이나 동기에 의한 경우는 내부신고자로서 보호되지 않는다.

2022년 개정 사항의 주요 내용은 이하와 같다. 첫째, 내부신고자의 개념과 그 보호에 관하여 일반적 규정으로 적용되는 「Sapin II법」이 내부신고자의 범위를 확대했다. 둘째, 내부신고의 대상이 되는 범위반의 '중대 명백성' 요건을 삭제함으로써, 신고 대상 행위를 확대하고, 내부신고자의 부담을 감경했다. 셋째, 기존의 3단계 신고 절차를 유연화하고, 신고 채널을 다양화하여, 신고자가 속한 조직이나 상황에 따른 선택의 가능성을 확보하였다. 넷째, 불이익 조치의 내용을 상세하게 규정하고, 내부신고자를 보호하기 위한 다양한 제도적 장치를 정비하였으며, 신고자에 대한 경제적인 지원의 근거 규정을 두었다. 다섯째, 신고자인 공무원에 대한 불이익 조치의 금지를 「공무원일반법전」에 명시적으로 규정하였다.

주제어: 공익신고자 보호, 내부신고자, 공무원의 신중 의무, 표현의 자유, Sapin II법