



미국 연방법률 상의 공무원 등의 내부 고발 제도(whistleblower) - 5 USCS¹⁾ § 1213을 중심으로 -

정보신청기관 : 국민권익위원회 심사기획과

I. 서론

미국의 연방 공무원이 비리 범죄(예: 주위 직원의 뇌물 수수)를 알고 신고하지 않은 경우, 미국 연방 형법상의 Misprison of felony²⁾의 적용 여부가 문제가 될 수 있으나, 이 조항은 단순히 관계 당국에 보고하지 않은 것을 처벌하는 것이 아니라 행위자의 적극적인 범행 은닉행위를 처벌하는 것으로³⁾ 우리나라 형사소송법의 공무원 고발 의무 조항이나 공직자의 부패행위 신고 의무와는 차이가 있다고 할 것이다. 그러나 미국

의 경우에도 공공 조직의 부패 예방과 처벌에 관해서는 그 정도의 차이가 있을 뿐 본질은 같다고 할 수 있을 것이다. 미국의 경우 한편으로 부정 부패 사건에 대한 처벌⁴⁾에 엄격할 뿐만 아니라 내부 고발 사건에 대하여 대통령 등에 대한 보고와 내부 고발자의 신분 미공개, 내부 고발자에 대한 불이익 처분 금지 등을 규정하여 공공 조직 내부의 비리에 대한 내부 감시를 통하여 같은 조직의 청렴성을 제고하려고 한다.

다음에서는 미국 연방 법률상의 공직자 등의 내부 고발 제도에 대하여 살펴보도록 하겠다.



1) 5 USCS는 연방 정부 조직의 설치와 공무원의 임용, 복무 등에 대하여 규정하고 있다.

2) 18 USCS § 4 Misprison of felony

Whoever, having knowledge of the actual commission of a felony cognizable by a court of the United States, conceals and does not as soon as possible make known the same to some judge or other person in civil or military authority under the United States, shall be fined under this title or imprisoned not more than three years, or both.

3) 관련 미국 판결로는 *United States v. Johnson*, 546 F. 2d 1225(5th Cir. 1977) 참고.

4) 직무와 관련이 있는 경우 뇌물액의 3배 이하의 벌금 또는 15년 이하의 징역에 처하거나 두 형을 병과할 수 있으며, 공직임용이나 연금 혜택을 받을 수 없다. 자세한 내용은 18 USCS § 102 뇌물죄 조항 참고.

II. 본론

1. 공직자 내부 고발 제도

(1) 제도의 개관

기본적으로 연방 공무원은 그 직무의 수행과 관련하여 법령 위반 등 고발 대상 사건을 발견한 경우, Special Counsel,⁵⁾ 해당 부서 감사관실 등에 위 사실을 고발할 수 있다. 그러나 Special Counsel의 대한 고발은 해당 부서장에게 조사 의무를 부과하고, 내부 고발 사건에 대한 조사보고서를 일정 기한 이내에 Special Counsel에 제출하여야 하는 의무를 부과하고 위 조사보고서를 고발인, 대통령 그리고 국회에 보고하여야 한다는 측면에서 행정부 내부뿐만 아니라 국회에 대한 책임이라는 측면에서 가장 효과적인 내부 고발 장치라고 할 수 있겠다.

(2) 위 제도의 적용 범위

공공 조직의 부정부패 사건의 경우 살인이나 강도 사건처럼 피해자가 없다는 점에서 내부에서 부정부패의 존재를 신고하거나 공개하지 않는 경우 그 적발이 용이하지 않다. 이런 측면에서 위법행위 등에 대한 내부 고발 제도는 연방 전·현직 공무원뿐만 아니라 공직 지원자가 관

련 기관의 직무 수행 중에 위법행위가 있다고 합리적으로 판단되면 고발할 수 있다.⁶⁾ 다만, 특정 업무를 취급하는 연방 공무원에 대해서는 이 제도가 적용되지 않는다.⁷⁾ 한편 일반 개인도 이 제도에 따라 Special Counsel에 신고할 수도 있으나, 그 처리 절차는 연방 공무원 등의 고발 사건 처리 절차와는 다르다(다음 (7) 참조).

(3) 고발의 방식

내부 고발은 반드시 실명으로 하여야 한다. 이는 고발 내용의 신빙성을 담보하기 위한 것으로 익명으로 고발이 된 경우에는 Special Counsel은 고발 사실과 관련된 해당 부서 감사 담당 부서로 고발 내용을 송부하는 것으로써 절차를 마무리하게 된다. 실명 고발을 원칙으로 하지만 고발자의 신원은 원칙적으로 공개할 수 없다.

또한 고발은 서면으로 하는 것을 원칙으로 한다. Office of Special Counsel에서 고발 양식을 개발하여 웹사이트를 통해 제공하고 있다.⁸⁾ 다만 위 양식을 사용하지 않는 서면인 경우에는 고발인의 이름, 주소 그리고 연락 전화번호를 반드시 기재하여야 한다. 기타 내부 고발자의 도움을 위하여 내부 핫라인(Hot-Line)을 설치 운영하고 있다.



5) 우리나라에 이에 상응하는 적절한 부서가 없어서 법률에 기재된 명칭을 그대로 사용함.

6) 5 USCS § 1213(a).

7) 대표적으로 우체국 직원(employees of the U.S. Postal Service) 등은 해당하지 않는다. 그 외 employee of the Postal Rate Commission, members of the armed forces of the United States, state employees operating under federal grants, employees of federal contractors 등도 내부 고발자 제도를 이용할 수 없다.

8) www.osc.gov/wbdisc.htm 참조.



(4) 고발 대상

주요 고발 대상은 아래와 같다.⁹⁾

- 법률이나 규칙, 지침 등의 위반(a violation of any law, rule and regulation)
- 중대한 오(誤)경영(gross mismanagement)
- 중대한 예산(기금) 손실(gross waste of fund)
- 권한 남용(abuse of authority)
- 공공 안전(public safety)이나 위생(public health)에 실질적이고 구체적 위험이 있는 사항 등을 규정하고 있는 직무상 알게 된 범죄에 대한 신고의무보다는 그 신고 대상을 넓게 인정하고 있다 할 것이다. 다만 위 사항을 신고하는 것이 개별 법률에 의해서 금지되지 않아야 하고 관련 정보는 국방이나 외교상의 이유로 개별 법률이나 행정명령에 의해서 비밀취급을 받지 않는 것이야 한다.¹⁰⁾ Special Counsel이 우선적으로 취급하는 고발 사항은 공공 안전이나 위생에 관련된 고발사항이다. 이는 911 이후 대테러 사건에 대한 대비책이라고 할 수 있다.

(5) 고발 처리 절차

1) 고발 대상 기관

위법행위 등이 있다고 합리적으로 믿는 경우 연방 공무원 등은 Special Counsel, 기관의 감사관(the Inspector General of an agency), 담당 직원(another employee designated by the head of the agency)에 고발할 수 있다. 앞에서 언급했듯이 Special Counsel에 대한 내부 고발의 경우, 고발 사항과 관련한 해당 부서장에게 일정한 의무를 부여하고, 고발 사항에 대한 조사 보고서를 대통령 등에게 제출하여야 한다는 점에서 가장 효과적인 고발 방법이라고 할 수 있다.

2) Special Counsel

① 임명

Special Counsel은 미국 대통령이 상원의 동의를 얻어 변호사 자격이 있는 자 중에서 임명한다. 임기는 5년이다.¹¹⁾

② 주요 업무

Special Counsel의 주요 업무는 Prohibited personal practices¹²⁾로부터 전·현직 공무원,



9) 5 USCS § 1213(a)(1),(2).

10) 5 USCS § 1213(a)(1)(B).

11) 5 USCS § 1211(b).

12) 이에 대한 정의는 5 USCS § 2302에 규정하고 있는바, 주요 내용은 성별, 종교, 인종 등에 따른 공무원 인사의 차별, 신고 등에 따른 인사상 불이익 처분 등을 의미하며, 내부 고발자에 대한 보복도 여기에 포함된다. 5 USCS § (8) 참고.

공무원 지원자를 보호하는 것이 주요 업무이며, 공공 조직의 부정부패와 관련된 내부 직원 등의 고발 등을 담당하고 있다.¹³⁾ 이를 위하여 위법·부당한 공무원 인사와 관련하여 제보를 받고 조사를 할 권한이 있으며, 조사와 관련하여 소환장(Subpoenas)을 발부할 수 있고, 증인을 신문하고 진술서, 증거를 받을 수 있다.¹⁴⁾

3) Special Counsel의 판단

위 고발을 받는 경우 Special Counsel는 위 고발 내용을 검토하여야 하고 신고일로부터 15일 이내에 위 고발 내용에 실질적인 법률 또는 규칙, 중대한 경영 오류, 예산 낭비, 권한 남용 등이 있는지를 결정하여야 한다.¹⁵⁾ 실제 위 업무는 Office of Special Counsel의 Disclosure Unit에서 담당한다. 이때 주요 고려사항은 고발 내용의 신빙성, 고발인의 고발 내용 인지 경위(자신의 업무 처리 중 직·간접 취득 여부) 등을 고려한다. 고발인이 단순히 추측한 사항으로는 고발한 경우에는 다음의 권한을 발동할 수 없다.

4) 해당 기관 통보 및 조사 등 요구

Special Counsel이 위 고발 내용에 대해서 법률 위반 등에 대하여 신빙성이 있다고 판단한 경

우, Special Counsel은 이 고발 내용을 이 고발 내용과 관련된 해당 기관장에게 신속하게 송부하여야 하고 아래와 같은 사항을 해당 기관장에게 요구하여야 한다.¹⁶⁾

- 송부한 고발 내용에 대한 조사
- 고발 내용 송부일로부터 60일 또는 Special Counsel과 협의하여 연장한 기간까지 서면 조사 보고서 제출
- ※ 60일 이내에 조사를 마치지 못하여 그 기간을 연장하고자 하는 경우 해당 기관은 문서로서 Special Counsel에게 조사 기간 연장을 요청하여야 한다.

Special Counsel이 고발 사항에 대하여 조사 권한이 없다고 하여도, 해당 기관장에 대하여 고발 사항 조사 요구와 조사 보고서의 제출 요구, 대통령 등에 대한 조사보고서 보고 등을 통하여 내부 고발제도의 실효성을 강구하고 있다고 할 것이다.

한편으로 고발 사항과 관련된 해당 기관장에게 조사를 요구함으로써 해당 기관의 업무 전문성을 존중하는 측면도 있다 할 것이다. 일반적으로 내부 고발에 대한 조사는 해당 기관의 감사 담당 부서에서 수행한다.



13) 5 USCS § 1212(a), 이런 의미에서 Special Counsel은 공무원의 권리 보호에 대한 옴부즈만의 성격이 가진다고 한다. *Fraxier v. Merit Systems Protection Bd.* 217 US App DC 297, 672 F2d 150.

14) 5 USCS § 1212(b).

15) 5 USCS § 1213(b).

16) 5 USCS § 1213(c).



5) 조사보고서

Special Counsel로부터 조사를 의뢰받은 기관장은 다음과 같은 사항이 포함된 조사보고서를 검토·서명한 후 제출 기한 내에 제출하여야 한다.¹⁷⁾

- 조사의 내용이 된 고발 내용에 대한 요약
- 조사의 방법, 절차 등에 대한 설명
- 조사를 통해 얻은 증거에 대한 설명
- 위반 법률, 규칙 등 목록
- 조사 결과에 따른 기관의 조치 사항
 - 관련 규칙 등 개정 사항
 - 권리 침해 공무원에 대한 권리 구제 여부
 - 비위 직원에 대한 징계 사항
 - 법무부장관에 대한 수사 의뢰 사항

조사 결과, 범죄의 혐의가 있어 법무부장관에게 수사를 의뢰한 경우 해당 기관장은 그 사실을 the Office of Personnel Management와 the Office of Management and Budget에 통보하여야 한다.¹⁸⁾

6) 조사보고서에 대한 Special Counsel의 조치¹⁹⁾

① 조사보고서에 대한 검토

해당 기관장으로부터 조사보고서를 받은 경우, Special Counsel은 조사보고서를 검토하고 아래와 같은 요건을 갖추었는지 여부를 검토하

여야 한다.

- 해당 기관의 조사보고서의 타당성 여부
- 해당 기관의 조사 보고서가 앞에서 규정한 필수 기재 사항을 규정하고 있는지 여부

② 고발인에 대한 조사 결과 통보 및 의견 청취
Special Counsel은 조사보고서의 사본을 신고인에게 송부하여야 하며, 신고인은 위 보고서의 내용에 대하여 사본을 받은 날로부터 15일 이내에 자신의 의견을 제출할 수 있다. 다만, 고발 내용이 범죄수사가 필요하여 해당 부서에서 법무부장관에게 수사를 의뢰한 경우에는 고발인에게는 사본을 송부하지 않는다.

③ 대통령 등에 대한 조사 결과 보고서 등 제출
Special Counsel은 해당 기관이 제출한 조사보고서, 위 조사보고서에 대한 고발인의 의견, 조사보고서에 대한 자신의 검토의견과 건의사항 등을 대통령과 해당 기관을 관할하는 국회 상임위원회에 제출하여야 한다. 아울러 위 보고서는 일반인이 열람할 수 있게 조치하여야 한다. 다만, 범죄 혐의가 있다고 판단되어 법무부장관에게 수사 의뢰한 것은 일반인에게 공개하지 않는다.

④ 조사보고서 미제출에 대한 Special Counsel의 조치

해당 기관에서 고발 내용 통보일로부터 60일 또는 약정한 조사보고서 제출일까지 조사보고서



17) 5 USCS § 1213(d).
18) 5 USCS § 1213(f).
19) 5 USCS § 1231(e).

를 제출하지 않는 경우, Special Counsel은 해당 기관에 송부한 고발 내용 사본과 해당 기관에서 기밀 내에 조사 보고서를 제출하지 않았다는 내용이 담긴 문서와 함께 대통령과 해당 부서를 관할하는 국회 상임위원회에 제출하여야 한다.

7) 고발 내용이 신빙성이 없다고 판단한 경우

위 경우에도 Special Counsel은 고발인의 동의를 얻어 해당 기관장에게 관련 사실을 통보할 수 있다. 위 사실을 통보받은 해당 기관장은 통보받은 날로부터 적절한 시기에 서면으로 조치 사항을 통보하여야 한다. Special Counsel은 위 사항을 고발인에게 통보하여야 한다.²⁰⁾

Special Counsel이 고발 내용에 대해 신빙성이 없다고 판단하여 해당 기관장에게 통보하지 않기로 한 경우에는 고발인에게 다음과 같은 사항을 알려야 한다.²¹⁾

- 고발 내용이 더 이상 처리되지 않는 이유
- 고발인이 원하는 경우 다른 신고 가능 기관

8) 고발인의 신분 비공개 등

내부 고발 제도의 활성화는 고발인의 신분 보호에 있다고 할 것이다. 따라서 Special Counsel은 고발인의 동의 없이 그의 신분을 공개할 수

없다.²²⁾ 다만 중대한 공공 보건이나 안전 문제 또는 범죄 발생 등으로 고발인의 신분 공개가 필요한 경우에는 공개할 수 있다.²³⁾

고발인에 대한 신분 비공개뿐만 아니라 고발인에 대하여 인사상 불이익을 할 수 없도록 규정하여 내부 고발자를 보호하고 있다.²⁴⁾

(6) 예외 사항

내부 고발제도가 공공조직의 청렴성을 제고하기 위한 것이라도 그 고발 내용이 국가의 안보나 외교 사항 등과 관련되었을 때는 예외로 하고 있다. 즉 다른 법률이나 행정명령으로 신고 등이 금지된 경우, 위 절차는 적용되지 않으며, 신고 사항이 외교기밀, 국가 보안 사항 등으로 개별 법률이나 행정명령으로 위 절차의 적용이 금지된 경우에는 내부 고발 처리절차를 따르지 않게 된다. Special Counsel은 위와 같은 내용의 고발이 접수된 경우에는 위 고발 내용을 the National Security Advisor, the Permanent Select Committee on Intelligence of the House of Representatives, and the Select Committee on Intelligence of the Senate에 송부하여야 한다.²⁵⁾



20) 5 USCS § 1213(g)(2).

21) 5 USCS § 1213(g)(3).

22) 5 USCS § 1213(h).

23) Id.

24) 5 USCS § 2302(b)(8), (c).

25) 5 USCS § 1213(j).



(7) 일반인의 고발 처리 절차

이 제도의 특이 사항은 일반인의 경우에도 공무원 등과 마찬가지로 같은 사항을 Special Counsel에게 신고할 수 있도록 한 점이다.²⁶⁾ 다만 일반인의 경우 행정조직 내부에서 발생하는 일에 대하여 정확하게 알 수 없다는 점을 들어서 공무원 등이 고발한 것과는 달리 취급하고 있다. 즉 Special Counsel은 위 고발 내용을 해당 기관장에게 송부할 수 있다. 즉 Special Counsel에게 송부 여부에 대한 재량이 있다고 할 수 있다. 다만 위 고발 사실을 송부한 경우 해당 기관장에게는 공무원의 내부 고발 사건 처리 절차에 비추어 완화된 의무가 부여된다. 즉 해당 기관장은 고발 내용을 받은 날로부터 상당한 기간 내에서 서면으로 조사 결과를 Special Counsel에게 통보하여야 하고, Special Counsel은 그 통보 내용을 고발 개인에게 통지하여야 한다.

III. 결론

1. 내부 고발 제도의 실제

미국 2007년 회계연도 동안 총 482건의 내부 고발 건이 접수되었으며, 이 가운데 42건의 내부 고발 건이 해당 부서에 조사하도록 통보되었

다.²⁷⁾ 이 제도를 통해 부각된 주요 문제들은 솔트레이크 국제공항(Salt Lake City International Airport)의 통관 검역 문제, 미 해군 전투기 F/A-18의 부적절한 보수 문제, 샌포드 국제공항(Sanford International Airport)의 허위 전산 자료 입력에 따른 검역 수칙 조작 건 등이 있다.²⁸⁾

2. 시사점

공공 조직의 비리의 경우 살인이나 강도 사건처럼 피해자가 없다는 것으로 비리 당사자 사이의 비밀로 한다는 점이 특징이다. 그리하여 사법기관이 공공 조직의 부패를 발견한다는 것이 지극히 어려운 실정이다. 또한 그렇게 하여 부패를 사후에 발견하더라도 그 손실은 회복하기 어려운 경우가 많은 것이 실정이다. 따라서 공공 조직의 부패에 대한 내부 감시와 내부자 고발을 열어두고 신고자를 보호함으로써 공공 조직의 건전성을 유지할 수 있을 것이다. 내부 고발자의 경우 우리나라의 실정상 조직의 이단이나 배신자로 취급받는 문화가 팽배한 실정으로 미국 연방법의 공무원 내부 고발제도와 그 고발자의 신분 보호제도는 시사하는 바가 크다 할 것이다.

조 현 철

(미국 주재 외국법제조사위원)



26) 5 USCS § 1213(g).

27) Office of Special Counsel, Annual Report to Congress, p.32.

28) 위 보고서, 33쪽.