

청탁금지법 시행에 따른 법적 쟁점과 입법평가*

길 준 규**

Contents

- I. 여는 말
 - II. 부정청탁의 개념과 구조
 - III. 청탁금지법상의 법적 쟁점과 입법론
 - IV. 청탁금지법 개정요구에 대한 입법평가
 - V. 맺는 말
-

* 이 글은 2017. 9. 20. 서울지방변호사회/청탁금지법연구회가 개최한 「청탁금지법 시행 1년, 법적 과제와 주요 쟁점에 관한 심포지엄」에서 발표된 “청탁금지법의 주요 쟁점과 평가”를 ‘입법평가’라는 관점에서 재조명하여 수정·보완하였다.

** 아주대학교 교수, Prof. Dr. Dr., iur.

I. 여는 말

우리나라는 예전부터 농업문화에 따라 끼리끼리의 문화가 깊게 자리잡고 있었다. 따라서 외부의 힘에 의하여 민주주의와 근대화 그리고 자본주의가 시작하였으니, 더더욱 자본주의조차도 유교식 자본주의의 틀을 벗어나지 못하여 종래의 전통적인 권력을 중심으로 하는 상명하복의 문화를 벗어나지 못하였다. 따라서 이러한 아시아적 생산방식의 문화에서는 개인의 합리적 이성에 따른 고유한 판단과 결정에 근거하는 민주주의조차도 형해화시키는 권력의 이합집산이 이루어지고 있다.

이러한 배경 하에 우리 사회의 부정부패를 최근 자료를 중심으로 수치적으로 보면, 국제투명성기구에 따른 부패인식지수는 52위로 최하위에 머무르고 있으며, 심지어 홍콩의 정치경제 컨설턴시가 조사한 아시아태평양 국가 부패지수조차도 8위에 위치한 수준이다.¹⁾

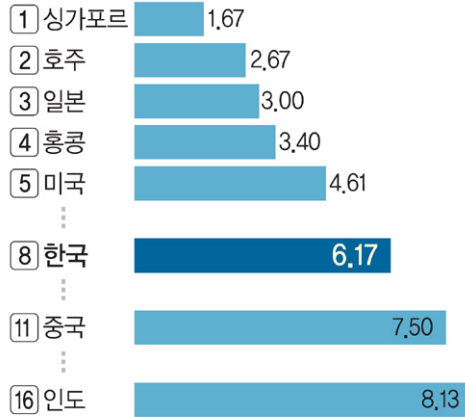


* 국제신문 2017. 1. 15.

1) 김준규, “청탁금지법의 주요 쟁점과 평가”, 「청탁금지법 시행 1년, 법적 과제와 주요 쟁점에 관한 심포지엄」, 서울지방변호사회/청탁금지법연구회, 2017. 9. 20.

2016 아시아·태평양 국가 부패지수 순위

(지수가 10에 가까울수록 부패 정도가 심함을 의미)



자료: 홍콩정치경제리스크컨설턴시(PERC)

* 세계일보, “[단독] 세월호’ 겪고도...“한국 뇌물관행 여전”- 부패지수, 아태국가 평균 못 미쳐 “기업가 사면·방위사업 비리 심각”, 2016. 4. 15.

특히 권력을 둘러싼 공직사회의 부패는 일반 사회의 부정부패를 선도하는 역할을 한다고 볼 수 있을 정도로 심각한 수준이다. 공직사회의 부정청탁, 금품수수 등에 따라 공직자의 청렴성은 계속적인 강조에도 불구하고 심각한 수준에 이르렀다. 특히 2016. 12. 11. 뉴욕타임스는 당시 정권의 탄핵사태에 즈음한 우리나라의 정치혼란을 ‘제도적 부패’(systemic corruption)로 보아야 한다고 지적하였다.²⁾ 결국 우리 사회의 부정부패의 문제는 지난 정권의 ‘적폐’라고 표현될 정도의 조직적이고 제도적인 부패이므로 단순히 개인적인 처벌로서는 해결될 수 없는 구조적인 문제라고 밝혀지고 있다.

입법적으로는 우리 사회에서 부정부패 및 부패방지에 관한 논의는 오래전부터 존재하였다. 이러한 현실인식으로 2001년에 「부패방지법」이 제정되면서 부패방지위원회가 설치되었으나 2008년 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」로 개정되면서 정권에 따라 부침을 거듭하다가 2015년에 드디

2) 정해영, “부정청탁금지법의 법적 쟁점과 개선방향”, 『한국부패학회보』 제21권 제4호, 2016, 115쪽 각주 52.

어 공직사회의 청탁 및 접대 문화개선과 금품수수를 근절하고자 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 청탁금지법)이 제정되어 2016년 9월 28일자로 시행되었다.

이 법률은 2011년부터 법률제정을 추진하여 국민권익위원회가 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지법」 초안을 작성하였고, 이를 둘러싼 여러 의견수렴절차를 거쳐서 2013년 8월 5일 드디어 정부안으로 제출되었다.³⁾ 이 법률(안)은 6차에 걸친 정무위원회 법안소위 심사를 거쳐 가까스로 정무위원회를 통과하였으나 공직자의 이해충돌방지규정은 삭제되고, 갑자기 범적용대상도 가족에서 배우자로 축소되었으며, 국회의원은 제외되었으나, 공직자도 아닌 사립학교 교직원과 언론종사자를 포함하는 ‘물타기’를 통해 통과되어 2015년에서야 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」로 제정되었고,⁴⁾ 2016년 9월 28일부터 역사적으로 시행되었다.

정부(안) 과 제정안의 비교

	정부안(2013.8.5)	제정안(2015.3.3)
법안명	○ 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법	○ 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률
적용대상	○ 헌법기관, 중앙행정기관, 지자체, 시도교육청, 공직유관단체 등 고유한 공공기관	○ 정부안 + 사립학교, 사립학교법인 및 언론사 추가
부정청탁금지	○ 부정청탁에 대한 포괄적 정의규정 ※ 부정청탁이란 직무를 수행하는 공직자에게 법령을 위반하게 하거나 지위 또는 권한을 남용하게 하는 등 공정하고 청렴한 직무수행을 저해하는 청탁 또는 알선 행위	○ 부정청탁의 명확한 기준 제시를 위해 부패 빈발분야의 부정청탁행위 유형을 구체화 ※ 인허가, 행정처분·형벌부과 감면, 인사, 계약, 직무상비밀 누설, 보조금, 평가, 감사·단속, 병역 등 14가지 부패빈발분야의 부정청탁 대상 직무를 열거 ○ 7개의 부정청탁 예외사유도 구체화

3) 자세한 입법경과에 대하여는 국민권익위원회, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 해설집」, 국민권익위원회, 2017, 19쪽 이하.

4) 국민권익위원회, 위 보고서, 20쪽 이하; 국민일보, “[김영란法 비판한 김영란] 이해충돌방지 규정 삭제·부정청탁 범위 축소 아쉽다”, 2015. 3. 10.

	정부안(2013.8.5)	제정안(2015.3.3)
금품등 수수금지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직무와 관련하여 또는 지위·직책에서 유래하는 사실상 영향력을 통한 금품등의 수수는 대가관계가 없어도 형사처벌 ※ 3년 이하 징역 또는 3천만원이하 벌금 ○ 직무와 관련 없는 금품등 수수 시 수수금액의 2~5배 과태료 ○ 고유한 사회적·경제적 관계 등을 통해 받는 금품등을 제외한 공직자 가족의 금품등 수수 금지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직무 관련 여부 및 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회100만원, 매 회계연도 300만원을 초과하는 금품등 수수 시 형사처벌 ○ 100만원 이하 금품 수수는 직무와 관련한 경우 과태료 부과 ○ 공직자 등의 직무와 관련하여 공직자 등의 배우자의 금품등 수수 금지

* 국민권익위원회, 해설집, 2017, 23쪽.

「청탁금지법」은 시행 초기부터 변협, 기자, 사립학교 등에 의하여 위헌시비에 시달렸고, 시행되기 전부터 ‘내수부진’ 논란이 있었고, 관련업계인 외식업, 화훼업, 농축산업계의 개정요구에 시달리고 있다. 그나마 다행히도 적폐에 염증을 느낀 국민들에 의하여 지지되고 있는 실정이다.

따라서 이 글에서는 「청탁금지법」의 제정 이후 입법목적대로 시행되었는지에 대한 입법평가를 법적 쟁점을 중심으로 평가해보기로 한다. 또한 관련 문헌과 사례 등을 조사하여 분석·검토하고, 업계의 피해와 개정주장을 사회적 영향으로 보아 함께 사후입법평가를 해 보기로 한다.

Ⅱ. 부정청탁의 개념과 구조

1. 부정청탁의 개념

부정청탁의 개념에 대하여 종래 정부(안)에서는 “특정 직무를 수행하는 공직자에게 법령을 위반하게 하거나 지위 또는 권한을 남용하게 하는 등 공정한 직무수행을 저해하는 청탁 또는 알선 행위를 의미한다”는 법적 정의가 있었고, 논자에 따라서는 “직무를 수행하는 공직자 등에게 법령에 위반되는 행위를 해 줄 것을 요청하는 행위”라고 본다.⁵⁾

부정청탁을 정의하기 전에 ‘청탁’은 “청하여 남에게 부탁하다”라고 정의하고, 부정청탁의 기준을 공정하고 청렴한 직무수행을 저해하는 청탁 등에 따른 ‘공정한 직무 수행’이라고 보기도 한다.⁶⁾ 한편 부정청탁의 특징 내지 개념적 핵심을 ‘법령위반’이 아닌 법령을 위반하지 않고 공직자 등이 가진 결정의 재량권 내에서 수혜자의 범위를 확장시키는 경우 등에는 반드시 부정하다고 보기 어렵다는 주장⁷⁾도 있으나, 부정청탁은 ‘법령위반’뿐만 아니라 ‘부당청탁’도 문제가 될 수 있다고 본다면, 이는 부정청탁을 받고 직무행위를 한 것을 ‘위법사항’으로 한정하여 범위를 축소시키는 것이므로 타당하기 어렵다. 공무원법에서도 위법에 이르지 않아도 공무원의 청렴의무나 성실의무위반으로 처벌될 수도 있고, 독일에서의 부패는 법령위반뿐만 아니라 윤리적·도덕적 비난이 가능한 행위도 포괄하고 있기 때문이다.⁸⁾

부정청탁에 대하여 **형법상** 배임수증죄, 제3자 뇌물제공죄에서도 규정하고 있지만, 그 의미는 다르다고 보아야 한다.⁹⁾ 특히 부정청탁은 금권행정의 문제가 발생할 수도 있고, 법령위반에 따른 범치국가원칙의 위반, 특정인에 대한 특혜에 따른 평등원칙의 위반으로 위헌의 문제까지 발생시킬 수 있다.¹⁰⁾

2. 부패와의 관계

부정부패를 찾아보니, “부정부패(不正腐敗)는 사회 구성원이 권한과 영향력을 부당하게 사용하여 사회질서에 반하는 사적 이익을 취하는 것을 말한다. 부패로 줄여서 부르기도 한다.”고 적고 있다.¹¹⁾ 법령에서는 「부패방지법」에서 부패를 규정하고 있다. 내용을 보면, 공직자의 부패라는 점에서 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

5) 정형근, “청탁금지법 시행의 의의 및 전망”, 「한국행정포럼」 제155집, 2016. 12, 6쪽,

6) 정혜영, 윗글, 99쪽 이하.

7) 정혜영, 윗글, 98쪽 이하.

8) 박규환, “독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구”, 한국법제연구원, 2015. 9. 30, 43쪽.

9) 정형근, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」에 관한 연구 - 그 적용대상자와 부정청탁 금지를 중심으로”, 「경희법학」 제51권 제4호, 2016, 150쪽.

10) 정형근, 윗글, 150쪽.

11) <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B6%80%EC%A0%95%EB%B6%80%ED%8C%A8>

부패와 부정청탁의 비교

부패행위(부패방지법)	부정청탁(청탁금지법)
제2조(정의) 4. "부패행위"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위 나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위 다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위	제1조 "공직자 등에 대한 부정청탁 및 공직자 등의 금품등의 수수를 금지함" 제5조제1항 "누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자 등에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부정청탁을 해서는 아니 된다."

우리나라의 부정청탁 내지 부패는 선진국에서 발생하는 개인적인 일탈로서 부패를 말하는 것이 아니라는 점이다. 즉, 개인적인 부패스캔이 아니라 **‘조직적 부패 내지는 ‘제도적 부패’** (systemic corruption)인 것이다. 따라서 단순한 부패개혁으로는 실패할 수밖에 없는 집단적 행동의 문제로서 사회 내에 내면화된 제도적 부패라는 것이다.¹²⁾ 조직적 부패는 ‘부패가 보편화하다 못해 체제화된 것’으로 우리 사회에는 부패가 만연하다는 것이다. 특히 이러한 조직적 부패가 있는 나라는 사람들의 상식(기준점)을 움직여 새로운 균형을 찾ند다고 본다. 예를 들어 경제학적으로 보면, 부패한 나라에서는 뇌물을 주어 얻는 이익(편익)이 뇌물로 발생하는 비용보다 더 크기 때문에 비용편익분석상 뇌물을 주는 것이 편익이 더 크므로 부패가 성행하고, 부패가 적은 나라는 뇌물을 주는 것에 따른 비용이 더 크므로 비용-편익분석 상 뇌물이 성행하지 않는다고 한다. 이러한 조직적인 부패를 사회적으로 해결할 수 있는 방법은 부패에 대한 철저한 조사와 법제도 등의 개선을 통하여 부패를 추방하고 정치지도자에 대한 책임추궁으로 부패의 균형점을 원래대로 돌려야 하며, 수사기관 및 부패 관련기관이 충분히 독립적인 지위에서 부패공무원을 통제하고 철저하게 처벌할 수 있어야 하고, 시민사회가

12) Anna Pserson/Bo Rothstein/Jan Eorell, Why Anticorruption Reforms Fail? - Systemic Corruption as a Collective Action Problem, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 3, July 2013, pp. 449.

감시하여야 한다고 본다.¹³⁾

이러한 점에서 「청탁금지법」은 단순히 개인의 부패만을 처벌하는 데에서 그치는 것이 아니라 조직부패 내지 제도화된 부패로서 우리 사회에 만연한 부정청탁 및 접대문화를 통한 부정부패를 방지하는 시스템의 개혁이라는 측면이 충분히 고려되어야 할 것이다.

3. 청탁금지법의 입법목적과 새로운 입법사항

「청탁금지법」은 “이 법은 공직자 등에 대한 부정청탁 및 공직자 등의 금품등의 수수(收受)를 금지함으로써 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다(제1조).

그렇다면, 「청탁금지법」은 그 **입법목적**이 무엇인가? 이는 공직자의 부정청탁과 금품수수의 금지, 공정한 직무수행의 보장, 공공기관에 대한 국민의 신뢰확보라고 볼 수 있다. 한편 국가법령정보의 제정이유를 보면, “최근 지속적으로 발생하고 있는 공직자의 부패·비리사건으로 인하여 공직에 대한 신뢰 및 공직자의 청렴성이 위기 상황에 직면해 있으며, 이는 공정사회 및 선진일류국가로의 진입을 막는 최대 장애요인으로 작용하고 있으나, 이를 효과적으로 규제하기 위한 제도적 장치가 미비한 상태인 바, 이에 공직자 등의 공정한 직무수행을 저해하는 부정청탁 관행을 근절하고, 공직자 등의 금품등의 수수행위를 직무관련성 또는 대가성이 없는 경우에도 제재가 가능하도록 하여 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하려는 것임.”이라고 적혀 있다. 역시 법률조항과 유사하다고 볼 수 있다.

한편 국민권익위원회가 「청탁금지법」이 기존 법체계의 한계를 보완했다고 주장하는 것은 아래의 표와 같다.¹⁴⁾

13) 연합뉴스, “NYT 박대통령 탄핵 '제도적 부패' 관점에서 봐야”, 2016. 12. 22.

14) 기존법령에 대한 병행입법평가에 대하여는 홍완식, “부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지 법안에 대한 입법평가”, 한국법제연구원, 2013. 11, 15쪽 이하.

청탁금지법의 기존 법체계 한계 보완

구 분	기존 법체계 한계점	청탁금지법의 보완사항
형 법	<ul style="list-style-type: none"> - 직무관련성·대가성 입증 곤란 시 뇌물죄로 처벌 불가능 - 공직유관단체 임직원은 개별법률에서 공무원으로 의제 시에만 처벌 - 수뢰죄 등 전통적 부패만 규제하고 새로운 부패규제 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> - 직무관련성·대가성이 없어도 형벌, 과태료 등으로 제재 - 공직유관단체 임직원, 사립학교 교직원, 사립학교법인·언론사 임직원까지 적용 - 금품등과 결부되지 아니한 부정청탁행위 그 자체도 규제
공직자윤리법	<ul style="list-style-type: none"> - 범명과 달리 재산신고, 퇴직자 취업제한만 규율 - 적용대상이 원칙상 재산등록의무자(4급 이상)로 한정 	<ul style="list-style-type: none"> - 부정청탁 및 금품등 수수 금지를 위한 통제장치를 법제화 - 공직유관단체 임직원, 사립학교 교직원, 언론사 임직원까지 적용
공무원 행동강령	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령령으로 형벌, 과태료 등 벌칙조항 신설 불가능 - 임의적 징계로 실효성 확보 곤란 - 헌법기관은 자체규칙으로 위임 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌, 과태료 규정 신설 - 필요적 징계로 강화 - 모든 공공기관 적용 의무화
부패방지권익위법	<ul style="list-style-type: none"> - 권익위 설치·운영, 부패신고 등 절차적인 사항 중심으로 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - 금지의무 부과 및 제재를 통한 부패방지 실제법으로 기능

* 국민권익위원회, 해설집, 2017, 22쪽.

Ⅲ. 청탁금지법상의 법적 쟁점과 입법론

1. 청탁금지법은 형법인가?

「청탁금지법」은 법분야(영역)에서 어디에 속하는가? 일부 법조인이나 형법학자는 ‘형법’ 내지 ‘**특별형법**’이라고 본다. 예를 들면, 대한변협은 ‘부정청탁’의 의미가 명확하지 않다고 보아 「헌법」 제12조의 죄형법정주의에 위배된다고 주장하였다.¹⁵⁾ 나아가 「청탁금지법」상의 금품등의 수수 관련규정은 형법규정과 유사하므로 법적용상의 혼란을 피하기 위하여 「형법」 안으로 흡수 시키자거나¹⁶⁾,

15) 헌재 2016. 7. 28, 2015헌마236·412·662·673(병합); 마정근, “현행 부정청탁금지법(소위 김영란 법)의 핵심 문제점과 개정 방안”, 「한양법학」 제27권 제4호, 2016. 11.

16) 마정근, 윗글, 187쪽 이하.

「청탁금지법」의 적용대상자가 너무 넓으므로 아예 「형법」상 뇌물죄 등의 구성 요건을 완화하는 형태로 개정하여 일반형법으로 규율하자고 주장한다.¹⁷⁾

이러한 입장에 대하여, 「청탁금지법」을 둘로 나누어 ‘처벌(형벌부과)규정’만 형법규정이요, 과태료규정이거나 특히 나머지 부정청탁, 관련업무, 징계 등의 규정은 행정법규정으로 보아 행정법의 법리가 적용되어야 한다는 주장도 있다.¹⁸⁾ 다만, 이 주장은 대법원 관례를 예시하면서 형벌법규의 적용대상이 행정법규가 규정된 사항인 경우에는 형벌법규에 대한 엄격한 법해석의 법리의 적용을 받는다고 주장하는 점¹⁹⁾은 다시 ‘형법학’이라는 주장에 말릴 수 있다. 또한 이 법은 오히려 대가성논란 때문에 「형법」상 뇌물죄에서 빠져나가는 뇌물수수에 대한 ‘보완입법’ 내지 ‘독자적인 별개의 법률’로 존치하는 것이 바람직하다고 본다.²⁰⁾ 이러한 입장에서 보면, 오히려 현행 「형법」이 현실적이나 이론적으로 맞지 않으므로 「청탁금지법」처럼 공직부패에 대한 포괄적이고 실효적인 규정을 내용으로 한다는 점에서 양자가 차별된다고 보기도 한다.²¹⁾

물론 ‘처벌법규’라는 점에서 형법으로 볼 여지가 있으나, 이미 독일에서는 ‘부정부패형법’으로 보기보다는 **공무원징계의 연장선상**에 ‘공공행정에서의 공무원의 행위를 규제하기 위한 특수한 영역’으로 보고 있다. 따라서 「청탁금지법」에 무작정 형법의 법리를 그대로 적용하는 것은 자제되어야 할 것이고, 공무원부패와 관련하여 행정법적인 측면이 고려되어야 할 것이다.

17) 성중탁, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 문제점과 개선방안 - 헌법재판소 2016. 7. 28.자 2015헌마236 등 결정에 대한 평석을 겸하여”, 「저스티스」 제160호, 2017.6, 124쪽.

18) 박균성, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」에 대한 행정법적 연구 - 부정청탁금지를 중심으로”, 「저스티스」 제156호, 2016. 10, 243쪽.

19) 박균성, 윗글, 244쪽.

20) 박수희, “시행 100일, 청탁금지법에 대한 평가와 전망”, 「한양법학」 제28권 제1호, 2017. 2, 224쪽.

21) 이지원, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(소위 ‘김영란법’)의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 「강원법학」 제51집 2017. 6, 492쪽이하.

2. 수범자

(1) 공직자 등

「청탁금지법」은 공직자 등에 대한 부정청탁 및 금품수수를 금지하고 처벌하는 것을 입법목적으로 한다(제1조). 따라서 이 법에서는 우선 공직자 등의 처벌대상의 범위가 문제된다.

“**공직자 등**”에 대하여는 법 제2조제2호에서 “공직자 또는 공적업무종사자”라고 규정하고,²²⁾ ‘공직자’²³⁾로 볼 수 있는 ‘형식상 공무원’(제2조제2호가목)을 제외한 나머지는 “공적업무종사자”²⁴⁾라고 볼 수 있고, 이는 제1호의 “공공기관”의 종사자를 말하므로 공직유관단체, 각급 학교 및 학교법인, 언론사의 소속 임직원 등이 포함된다. 이 공직자 등의 규정은 범위를 한정하는 열거규정으로 보기도 한다.²⁵⁾

공무원을 “공직자”라고 규정하는 것은 적법해 보이지 않는데, 공무원법상 공무원 외에 “다른 법률에 따라 공무원으로 인정되는 자”로 사범연수생, 공중보건 의사, 청원경찰 등으로 이 범주에 포함된다고 보아서 ‘과도입법’을 다시 해석하기도 한다.²⁶⁾ 한편 법 제2조제1호나목 상의 ‘공직유관단체’와 다목 상의 ‘공공기관’은 중복된다고 지적하기도 한다.²⁷⁾ 아울러 공공기관의 규정과 관련하여 입법론

22) 「청탁금지법」 제2조 2. "공직자 등"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자 또는 공적업무 종사자를 말한다.

가. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람
나. 제1호나목 및 다목에 따른 공직유관단체 및 기관의 장과 그 임직원
다. 제1호라목에 따른 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원
라. 제1호마목에 따른 언론사의 대표자와 그 임직원

23) 한편 공직자윤리법에 따른 재산등록의무자인 공직자는 공무원 외에 공기업의 장 등도 포함된다. 또한 개별법률의 규정 등을 비추어 볼 때, 공무원수행사인도 공직자에 포함된다고 보기도 한다. 정형근, 윗글, 141쪽.

24) 위의 기준에 따라 공직자의 개념을 확대하여 보면, 공적업무종사자는 사립학교 교직원과 언론기관종사자로 한정해서 볼 수 있는데, 반대로 공적 업무종사자에 공직자와 공무원수행사인을 포함해서 보기도 한다. 정형근, 윗글, 142쪽.

25) 정형근, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」에 관한 연구 - 그 적용대상자와 부정청탁금지법을 중심으로”, 「경희법학」 제51권 제4호, 2016, 139쪽.

26) 박수희, 윗글, 207쪽.

을 제시하면서 ‘공익기관’ 등의 명칭사용을 검토할 필요가 있다고도 한다.²⁸⁾ 따라서 비법학에서도 공공기관 직원도 일반적으로는 공무원 등에 포섭된다는 점에서 입법론적으로 “공무원 등”으로 개정할 것을 요구하기도 한다.²⁹⁾

공무원에 대하여 「청탁금지법」을 적용하여 처벌하는 것은 문제가 없다. 공무원은 이미 특별권력관계 내에 포함되면, 나아가 청렴의무를 부담하고 있으므로 형법과 징계처분 사이에 새로운 처벌법규를 제정하여 행위제한을 하여도 정당성의 문제가 생기지는 않기 때문이다.³⁰⁾

국민권익위원회는 **선출직 공직자**도 원칙적으로는 공무원의 개념에 포함되는 것처럼 해석하지만, 선출직 공직자 등은 “공익적인 목적으로 제3자의 고충민원을 전달하거나 입법 등을 제안하는 행위”에 따른 배제조항(제8조제2항제3호)이 있어서 사실상 국회의원 등은 빠져나가고 있다. 따라서 국회의원이 민원의 해결사가 아니라면, “고충민원의 전달” 관련 규정을 삭제하지는 입법론³¹⁾도 있는데, 국회의원의 명예직화가 바람직하다는 점³²⁾에서 국회의원의 부정부패와 이권화를 막기 위하여 포함해야 한다.

공공기관의 임직원 중에서 ‘비상임임직원’에 대하여는 사적 영역의 활동을 제약한다는 측면이 강하므로 공무수행과 관련되는 부분만 「청탁금지법」의 적용을 받아야 한다고도 본다.³³⁾

이 법상 논란이 되는 것은 소위 “**공적업무종사자**”이다. 현행 「청탁금지법」은 공적업무종사자에 대한 명확한 법적 정의가 없으므로 그 범위에도 논란이 있지만,³⁴⁾ 이미 2015년 기자의 포함여부에 대하여 대한변협과 한국기자협회가 언론

27) 정호경, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 구조와 쟁점”, 「행정법연구」 제47집, 2016. 12, 82쪽.

28) 박관성, 246쪽. 그러나 공익기관은 일본에서는 민간단체 중에서 공익성이 있는 각종 협회 등을 대상으로 한다는 점에서 타당해 보이지 않는다.

29) 윤태범, 윗글, 13쪽.

30) 마정근, 윗글, 189쪽.

31) 장영수, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이른바 김영란법)의 헌법적 의의와 발전방향”, 「공법연구」 제45집 제1호, 2016. 10, 335쪽.

32) 국회의원이 명예직까지는 아니더라도 우리나라처럼 높은 급여와 각종 수당에 평생 연금까지 많은 나라는 선진국에서는 많지 않다.

33) 정형근, 윗글, 171쪽.

34) 이지원, 윗글, 503쪽.

의 자유를 침해하고, 죄형법정주의에 어긋난다며, 사립학교 교직원의 포함여부에 대하여서는 교육의 자주성을 침해하여 평등원칙에 반한다고 헌법소원이 제기된 바 있다.

공적업무종사자에 **언론인과 사립학교 교직원을 포함**한 것은 민간부분에 대한 과도한 간섭이고, 언론의 자유 내지 교육의 자주성을 침해하며, 다른 공적 성격이 강한 변호사, 의사, 금융기관 등은 적용대상으로 하지 않은 것은 평등원칙을 위반하였다고도 주장한다.³⁵⁾ 또한 본질적으로 다름에도 불구하고 동일하게 대우하는 것은 평등권 침해라고도 한다.³⁶⁾ 심지어는 형사법적인 측면에서 사립학교 교직원의 업무의 공정성, 신뢰성, 청렴성의 침해가 과연 국가기능을 훼손할 정도의 중대한 침해이냐는 논거에서 국가 등의 재정지원이 없는 언론기관의 직원의 금품수수행위를 처벌하는 것이 종래의 공공기관 처벌법리와 배치되고, 사립학교 교직원 등에게는 「형법」상 뇌물죄의 대상도 아닌데, 대가관계나 직무관련성이 없이도 「청탁금지법」에 따라 처벌하는 것이 형법과의 일관성과 균형성을 상실하여 형법상 배임수재죄를 형해화 할 수 있다고도 본다.³⁷⁾

이에 대하여 사립학교 교원은 국공립학교 교원 관련 규정을 준용하게 되어 있다는 논리로 합헌성을 주장하는 견해에 교직원의 경우에는 설명이 되지 못한다는 반론도 있다.³⁸⁾ 그러나 헌법재판소는 「청탁금지법」이 부정부패가 가장 심한 분야로 교육과 언론을 정하여 적용대상으로 한 것은 평등원칙의 위반이 아니고, 헌법상 이러한 지위의 보장이 금품수수를 허용하는 것은 아니므로 위헌은 아니며, 적법하다고 본다.³⁹⁾

나아가 공적업무종사자 규정에 대하여는 해당 사무에 공공성이 있다는 점에서 합법이라고 보거나, “입법자의 판단으로서 입법자의 재량범위에 있는 것”이라고 보는 정도이다.⁴⁰⁾ 다만, 입법론적으로 형식적인 공무원과 달리 공적업무종

35) 김래영, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률”의 입법현황과 과제, 「한양법학」 제26권 제3집, 2015. 8, 269쪽.

36) 성중탁, 윗글, 119쪽.

37) 이성기, 윗글, 99쪽 이하.

38) 김래영, 윗글, 269쪽. 각주 40.

39) 김래영, 윗글, 269쪽.

40) 정호경, 윗글, 81쪽.

사자의 경우에는 처벌을 조금 낮게 하여 공무원과는 다르게 규정하는 것이 합리적이라고 생각된다.

(2) 공무수행사인

「청탁금지법」 제11조에서는 법 적용대상자인 “공직자 등”과 별개로 공무수행사인을 규정하면서, “공무수행”에 한하여 준용규정을 두고 있다. 그 범위에는 1) 법령상 위원회의 민간위원, 2) 법령상 권한을 민간 위탁받은 자,⁴¹⁾ 3) 공공기관에 파견된 자, 4) 법령상 공무상 심의·평가자로 본다(제11조제1항).

이에 대하여 ‘법령상 위원회’의 해석(소위 법정위원회)에서 위원회 설치근거를 엄격하게 법령에 한정하되, 위임근거가 없는 행정규칙은 제외해야 한다고 본다.⁴²⁾ 아울러 유사한 맥락에서 공무수행사인은 ‘공무수탁사인’과 같은 것으로 보아 마찬가지로 법령의 위임에 의한 경우로 한정하고 법령의 위임없는 행정규칙에 의한 경우를 배제하고 있다.⁴³⁾ 아울러 공무수행사인은 ‘민간위탁’으로 파악해야 한다.⁴⁴⁾

우선 입법적으로 공무원 개념 외에 공직자, 공적 업무종사자를 규정하면서 다시 공무수행사인을 규정하는 것은 양자는 민간인의 법적 지위를 가짐에도 부분적으로 공무수행자의 기능을 수행하는 한시적 공적 업무종사자로 볼 수 있는 공무수행사인은 순수 민간인인 공적 업무종사자와 약간의 차이가 있지만, 별도로 규정한 것은 바람직하지 않다. 입법론적으로는 공무수행사인도 복잡하더라도 공직자 등에 포함하여 규정하였으면, 법체계적으로는 명확하였을 것이다.⁴⁵⁾

41) 단순히 사무처리를 위탁받은 경우도 포함하자는 견해(박균성, 246쪽)가 있으나, 이는 단순한 아웃소싱까지 포함할 필요는 없어 보인다. 즉, 사무에 관한 아무런 권한도 법령상 부여되지 않은 상태에서 책임까지 묻는 것은 타당하지 않고, 권한이 위임되지 않으면 책임도 위임되지 않는다고 보아야 할 것이다.

42) 김래영, “청탁금지법상 공무수행사인”, 「한양법학」 제27권 제3호, 2016. 11, 5쪽.

43) 김래영, 윗글, 10쪽.

44) 김래영, 윗글, 16쪽.

45) 같은 의견으로는 박균성, 윗글, 246쪽.

(3) 관련자

「청탁금지법」에서는 각종 우회행위를 금지하고자 “제3자”를 위한 부정청탁을 규정하므로 제3자를 관련시키고 있으며, “금품등 수수”에서는 배우자를 포함하고 있다.⁴⁶⁾

「청탁금지법」에서는 논란 끝에 가족을 제외하고 ‘배우자’로 한정하여 금품등의 수수금지를 규정하고 있다. 그럼에도 배우자의 금품수수를 금지하였다고 하여 자기책임의 원리에 위반되거나 연좌제에 해당된다는 주장은 이미 헌법재판소에 의하여 위반되지 않는다고 판시한 바 있다. 또한 배우자의 금품등의 수수에 대하여는 처벌규정을 두고 있지 않는 문제가 있고, 이를 변호사법위반으로 볼 수도 있다고 한다. 다만, 현행법에서는 배우자의 금품수수의 사실을 알고도 신고하지 않은 경우에는 처벌되는데, 이에 대하여 양심의 자유이니 형벌체계상의 균형을 상실한 과잉입법이라는 주장이 있으나, 사실을 알고도 신고하지 않는 것은 불법영득의 의사가 있다고 보아 결국 자기과오의 책임을 묻는 것이므로 타당한 입법이라고 본다.⁴⁷⁾ 실제 종래 공직자 등의 배우자나 관련 인척 등이 부정청탁을 이유로 금품등의 수수하는 관행으로 볼 때, ‘가족’에서 ‘배우자’로 한정된 것으로 적절한 입법이라고 보기 어렵다. 더욱이 독일도 가족으로 확대하고 있고, 우리나라 같은 씨족문화에서는 오히려 인척으로 확대하여야 적절한 입법일 것이다.

3. 부정청탁의 개념과 관련 규정 - 대상행위

(1) 부정청탁

「청탁금지법」상의 **금지행위**는 ‘부정청탁’(제5조)과 ‘금품등의 수수’(제8조)이다. 부정청탁과 금품등의 수수는 구분될 수 있을까? 형식적으로는 ‘부정청탁’을 전제로 하지 않는 ‘금품수수 등’이 있을 것으로 보이나, 실질적으로는 공직자

46) 마정근, 윗글, 170쪽.

47) 정형근, 윗글, 146쪽 이하.

등에게 금품등을 주는 경우는 가족이나 친구 등의 관계가 아니라면, 부정청탁이 전제되지 않는다고는 보기 어려울 것 같다. 이러한 점에서 독일은 금품등 수수 시 무조건적인 신고의무를 부과하고 있다.

현행 「청탁금지법」은 **부정청탁**에 대하여 명문의 법적 정의(Legaldefinition)규정을 두고 있지 않다. **입법(제정)사**적으로는 2013년의 초기 정부(안)에서는 부정청탁을 “직무를 수행하는 공직자에게 법령을 위반하게 하거나 지위 또는 권한을 남용하게 하는 등 공정하고 청렴한 직무수행을 저해하는 청탁 또는 알선 행위”라고 규정하였으나, 논란이 되어 아예 구체적인 금지행위 열거방식으로 규정방식을 바꾸면서 정의규정이 실제 시행 법률에서 빠졌는데, 다시 논란이 되고 있다.⁴⁸⁾

특히 부정청탁 등의 「청탁금지법」상의 법률용어가 불명확하다고 보아 죄형법정주의상의 **명확성의 원칙**에 위배된다는 주장(변협외의 헌법소원)이 있었으나, 이는 헌법소원에 따라 헌법재판소는 이미 “부정청탁”이 여러 법령에서 사용되고,⁴⁹⁾ 관련 판례도 있으며, 그 유형을 구체적으로 열거하여 구성요건을 상세하게 규정한다는 점에서 이 법령의 입법취지 등과 법관의 보충적 해석에 따라 명확성의 원칙에 반하지 않는다고 본다.⁵⁰⁾

부정청탁에 대하여는 우리 입법의 특징대로 그 유형을 **조문에 구체적으로 나열하여 규정하는 입법방식**을 취하는데, 법 제5조제1항을 적극적 열거규정을, 제2항에는 면제되는 소극적 열거규정을 두고 있다고 보기도 한다. 이에 대하여 “보다 명확성을 높이고자 노력한 것으로 보인다”⁵¹⁾거나 직접적인 법적 정의규정 대신에 간접적 정의를 하는 것이 업무와 행위의 유형을 확실하게 함으로써 금지와 허용여부를 확실하게 한다고 보아⁵²⁾ 긍정적으로 평가하기도 한다.

그러나 이러한 입법방식에 대하여는 부정청탁에 대한 명확한 법적 정의규정을 두자는 견해⁵³⁾도 있고, 나아가 원칙적으로 전면금지한 후에 예외규정을 두

48) 법적 정의규정의 장단점에 대하여는 박균성, 윗글, 250쪽.

49) 이미 공직자윤리법에 해당 의무에 대한 규정이 있고, 이에 대한 별다른 위헌주장도 없으므로 명확성의 원칙이나 죄형법정주의에 위배된다고 볼 수 없다고 본다. 송기춘, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률”의 법적 문제점과 개선방향”, 「세계헌법연구」 제21권 제3호, 2015, 48쪽.

50) 헌법재판소 2016. 7. 28. 선고 2015헌마236·412·662·673(병합) 결정; 박수희, 윗글, 222쪽.

51) 성중탁, 윗글, 119쪽.

52) 송기춘, 윗글, 49쪽.

53) 송기춘, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률”의 법적 문제점과 개선방향”, 「김영란법

는 방식으로 개정하지는 견해도 있다. 특히 이 견해는 “사교, 의례, 사회상규”를 규정할 바에는 명확하게 규율할 수 없다면, 차라리 삭제하는 게 타당하다고 본다.⁵⁴⁾

또한 **금지행위 규정방식**과 관련하여 1) 금지업무에 대한 법령위반행위(법 제5조제1항제1호~제14호), 2) 금지업무에 대한 법령상 지위·권한을 벗어난 행위(제15호), 3) 금지업무에 관한 무권한 행위(제15호)로 규정하여 부정청탁의 유형화로 구체화시키려는 입법목적과 달리 확대되는 결과를 가져왔다고 보아, 입법론적으로 제15호를 삭제 또는 구체화하여야 한다고 보기도 한다.⁵⁵⁾ 특히 이 견해는 언론분야 등의 공적업무종사자의 행위의 판단기준에 애매하다는 지적이다.

한편 법 제5조제2항은 법 적용대상이 아닌 행위를 규정하고 있다. 이 규정에 대하여는 “법령을 위반한 부정청탁행위가 허용되어 사법심사의 대상이 되지 않는다”고 보아 부정청탁의 사각지대를 통제하려는 입법 목적을 훼손하거나 입법 기술의 오류 등이라고 주장한다.⁵⁶⁾ 그러한 이러한 규정방식에도 불구하고 어떠한 행위가 부정청탁에 해당하는 지는 계속 논란이 되므로 권익위원회도 계속 해설집 등을 발간하고 있다.

한편 부정청탁의 **‘부정성’에 대한 판단기준**으로 ‘법령위반’과 ‘권한남용’ 등을 제기하고 있다.⁵⁷⁾ 먼저 부정청탁의 판단기준으로 **법령위반**을 보면, ‘법령’에는 일반적인 규정(법제업무운영규정 제2조 등)과 달리 “조례·규칙”을 포함한다고 규정한다(제5조제1항제1호). 이에 대하여 1) 「청탁금지법」은 형벌과 과태료가 부과되는 처벌이므로 형벌의 구성요건은 법률로 정하되, 엄격한 위임에 의하여만 허용되므로 조례와 규칙 등의 위반은 타당하지 않고, 2) 행정규칙의 위반이 법령위반으로 볼 수 있느냐는 문제에서 권익위원회의 위임규정이 없는 행정규칙만 제외한다는 해석⁵⁸⁾에도 불구하고 법령위반에 대한 확장해석으로 보기 어렵고, 3) 법령위반의 범위에서 직무수행의 근거법령을 넘어서 일반법령이나 법규성까

의 위헌성 및 보완 방안」 토론회, 2015. 4. 20, 9쪽(이천현, 윗글 318쪽 각주9에서 재인용).

54) 성중탁, 윗글, 120쪽.

55) 이천현, “부정청탁 금지행위와 제재에 관한 소고”, 「한양법학」 제26권 제3호, 2015. 8, 319쪽.

56) 정혜영, 윗글, 105쪽.

57) 박균성, 윗글, 251쪽 이하.

58) 정형근, 윗글, 157쪽.

지 포함하는 것은 죄형법정주의 상 제한적으로 해석해야 한다는 주장이 있다.⁵⁹⁾

따라서 부정청탁의 판단에 법령위반을 요건으로 하는 경우에는 부정청탁의 판단기준을 명확하게 할 수 있으나, 문제는 법령위반을 판단기준으로 확정하는 경우에는 소위 '위법청탁'은 금지대상이 되나 '**부당청탁**'은 빠져나가는 문제가 발생한다.⁶⁰⁾ 특히 「청탁금지법」이 법령위반을 강조한 까닭에 “법령을 준수하는 범위 내의 직무행위에 관한 청탁은 부정청탁이 아니다”라고 본다.⁶¹⁾

한편 금품등의 수수가 없는 부정청탁을 **단순청탁행위**로 보아 제재부과에 대하여 신중한 접근이 필요하다는 견해도 있다.⁶²⁾ 그러나 부정청탁의 일부는 '성공 후 후사'의 형태도 가지므로 법상 규정된 부정청탁 자체만으로도 문제되어야 한다.

(2) 금품수수

부정청탁을 하지 않고 공직자 등이 금품등을 수수하는 경우에는 「청탁금지법」의 금지대상에서 제외되는가? 이 경우에는 **직무관련성**을 판단기준으로 하여 직무관련성이 있는 경우에는 대가성여부와 상관없이 어떠한 금품등을 수수해서는 안 된다고 본다(제8조제2항). 그러나 직무관련성이 없는 경우에는 종전의 「공무원행동강령」에 따라서 「청탁금지법」은 일정한 금액기준(제8조제1항)과 외부강의 등에 관한 사례금(제10조)와 허용사유(제8조제3항)를 규정한다.

한편 금품등의 수수금지와 관련하여 **금품금지기준금액**은 종래 「공무원행동강령」상의 기준을 채택하였다고는 하나, 이에 대하여는 너무 높다는 견해와 낮다는 견해가 상존하고, 특히 너무 낮다는 견해는 이러한 입법으로 우리 경제가 위축된다고 주장하는데(유일호경제부총리, 경제손실 11조원), 이는 “부정한 금품수수를 조장해서라도 경제를 활성화시켜야 한다” 수준의 논리여서 타당하다고 보기 어렵다.⁶³⁾ 한편 직무관련성이 없는 경우라면, 위반 시 형법상 수뢰죄로 처

59) 이천현, 윗글, 323쪽 이하.

60) 송기춘, 윗글, 49쪽; 성중탁, 윗글.

61) 정혜영, 윗글, 101쪽. 이 글에 따르면, 법 제5조제1항제1호부터 제15호까지를 '법령위반'으로 보면서 제15호가 그 밖의 내용을 포괄하는 조항이라고 해석하기도 한다.

62) 이성기, “미국의 뇌물”, 「부정청탁」, 117쪽 이하.

63) 장영수, 윗글, 340쪽.

별이 가능하므로 헌법재판소의 반대의견을 들어 굳이 금품수수 금지기준을 정할 필요가 없다는 견해⁶⁴⁾도 있으나, 그동안 형법이 직무관련성이 있어도 대가성이 없다고 처벌하지 않은 사례가 다수이고, 직무관련성이 없다는 것은 명확하지 않다는 것이지 공직자 자체가 민원인으로부터 금품등을 받는다는 것은 우리 사회의 정서상 비난받는 것이 타당하기 때문에 동의하기 어렵다.

금품수수 상한기준은 어찌 보면, 우리 사회의 부패척도를 나타낸다고도 볼 수 있다. 통상 외국에서는 10불이 넘으면 선의의 '선물'을 넘는다는 인식을 가지고 있고, 독일도 10유로로 한정한다는 점에서 엄격해야 한다. 특히 민원인에게 공직자 등이 공짜로 식사, 선물, 경조사비 등을 받는다는 것은 어떠한 이유로도 정당화되기에 쉽지 않을 것이다.

(3) 행위자 처벌의 문제

「청탁금지법」에서는 **부정청탁을 받은 공직자 등이** 부정청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 경우에만 부정청탁에 따른 직무수행의 금지(제6조)에 해당하여 처벌된다. 물론 부정청탁을 받은 공직자 등은 부정청탁자에게 1) 부정청탁임을 알리고, 이를 거절하는 명확한 의사표시의무(제7조제1항), 2) 재부정청탁시 소속기관장에 대한 서면신고의무(전자문서 포함)가 있다.

이러한 규정형식에 대하여 **부정청탁자**에 대하여는 공직자 등의 신고여부와 상관없이 과태료부과규정(제5조, 제23조제1항~제3항)을 두어 공직자 등에 제재 시기를 차등적으로 규정한 것은 「청탁금지법」의 입법목적 및 양자 간의 제재의 균형에도 맞지 않는다고 지적한다.⁶⁵⁾

한편 「청탁금지법」은 '직접' 또는 '제3자'를 통한 부정청탁을 금지하는데(제5조제1항), 처벌조항에서는 "제3자를 위하여"(제23조제1항, 제2항) 또는 "제3자를 통하여"(제23조제5항)의 경우만 처벌대상으로 규정하므로 '**직접**' **부정청탁자**는 제재대상에서 빠지는 문제가 발생한다. 이에 대하여는 직접(부정)청탁자를 제외한 것은 공공기관과 국민 간의 활발한 의사소통을 보장하기 위한 것이라는 견해

64) 정혜영, 윗글, 119쪽.

65) 이천현, 윗글, 316쪽.

가⁶⁶⁾ 있지만, 이는 입법오류로 볼 정도로 심각한 오류이다.

또한 이러한 규범구조에서 법 제23조제1항을 보면, **자신을 위하여 직접 다른 공직자에게 부정청탁을 하는 공직자 등**도 배제되는 입법적인 결함이 있다고 볼 수 있다.⁶⁷⁾

공직자 등의 직접청탁한 행위도 금지대상에서 제외하는데,⁶⁸⁾ 이에 대한 차별이 필요하다는 주장이 있다. 이에 따르면, 사인이 제3자를 위한 청탁보다 공직자 등이 제3자를 위한 청탁은 더 엄중하게 처벌하고, 특히 「공직자윤리법」도 퇴직 공직자 등의 본인을 위해 부정청탁한 행위를 처벌하는 규정에 비추어 개정이 요구된다.⁶⁹⁾ 이는 제3자를 위한 청탁도 처벌하면서 정작 공직자 등을 처벌하지 않는 것은 타당하지 않다. 또한 징계사유도 될 수 있다.⁷⁰⁾

4. 직무관련성에 대하여

「청탁금지법」은 일단 공직자 등이 직무관련성이 있는 경우에는 어떠한 금품 등의 수수를 금지하지만, 직무관련성이 없는 경우에는 상한기준을 정하고 있고, 또한 면책규정으로 “원활한 직무수행” 규정을 두어 풀어주고 있다.

(1) 직무관련성

「청탁금지법」상의 직무관련성과 관련하여 우선 형법상의 뇌물죄에서의 직무관련성을 검토해 볼 수 있다. 「형법」 제129조의 수뢰죄는 “직무에 관하여” 뇌물을 수수 등을 한 경우를 처벌하고 있다. 이때 「**형법**」상 **뇌물죄상의 직무**는 “공무

66) 국민권익위원회, “청탁금지법 주요내용”, 국민권익위원회/한국법제연구원, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 시행령 제정을 위한 공개토론회(2015.5.28. 포스트타워 대회의실) 자료집, 20쪽; 국민권익위원회, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 주요내용”, 2015, 5쪽; 또한 박근성, 「부정청탁 및 이해충돌 방지법」 제정을 위한 제2차 공개토론회 (2012.2.21. 대향상공회의소) 자료집, 120쪽(토론문) 참조(이천현, 322쪽에서 재인용).

67) 이러한 문제점 지적과 자세한 논거에 대하여는 이천현, 윗글, 321쪽 이하.

68) 정형근, 윗글, 7쪽.

69) 이천현, 윗글, 322쪽.

70) 정형근, 윗글, 152쪽.

원이 그 지위에 수반하여 공무원로서 처리하는 일체의 직무”를 말하며, “과거에 담당하였거나 또는 장래 담당할 직무 및 사무분장에 따라 현실적으로 담당하지 않는 직무라고 하더라도 법령상 일반적인 직무권한에 속하는 직무 등 공무원이 그 직위에 따라 공무로 담당할 일체의 직무”를 말한다(대판 1995.6.30, 94도993; 2013. 11.28, 2013도10011 참조). 다만, 공무원이 재직 중 직무상 부정행위를 하고, 직무를 떠난 후에 뇌물수수 등은 사후수뢰죄가 될 수 있다(제131조제3항).

이러한 형법판례의 태도에 따라 형법상의 직무는 “당해 공무원의 일반적·추상적 직무권한”에 속하면 족하고, 현실적·구체적으로 담당하는 사무일 필요는 없으므로 일반적 직무권한에 속하는 행정내부의 사무분장에 따라 실제 그 사무를 담당하지 않아도 좋다고 본다.⁷¹⁾

그러나 「청탁금지법」이 형법이 아닌 이상, **행정법적인 측면**에서 직무를 검토한다면, 이는 권한의 법리에 따라 해당공무원의 **직무권한**, 즉 직무를 수행할 권한을 수권받았는지를 기준으로 하여야 할 것이다. 다만, 형법판례의 태도는 공무원이 자신의 권한이 아니어도 일정한 영향력을 행사할 수 있다는 것을 전제로 하여 직무권한을 확장하는 것으로 보인다. 따라서 행정법상 직무관련성은 원칙적으로 **‘법령에 정해진 사무’**라고 볼 수 있고(대판 1959.9.4, 4291형상294), 이는 「정부조직법」을 기점으로 각 기관의 직제관련규정에서 정하고 있다.

다만, 「형법」에서는 공무원의 뇌물수수를 처벌하기 위하여 직무의 범위를 확장하고 있는데, 이하에서는 상세하지 않고 아래의 표를 인용하는 것으로 같음한다.⁷²⁾

직무의 범위

구 분	내 용
협 의	- 법령상의 사무분장에 따른 사무(직무)
광 의	- 법령상 추상적·일반적 직무권한에 속하는 행위 - 직무와 밀접한 관련성이 있는 직무행위 - 관례상 또는 사실상 처리하는 직무행위 - 결재권자를 보좌하거나 영향을 줄 수 있는 행위

* 신봉기외, 「청탁금지법상 직무관련성 해석 기준 마련 등 연구」, 경북대학교 산학협력단, 2017. 7, 12쪽 그림 1 변형

71) 임상규, 윗글, 104쪽.

72) 신봉기 외, 「청탁금지법상 직무관련성 해석 기준 마련 등 연구」, 경북대학교 산학협력단, 2017. 7.

따라서 「청탁금지법」상의 **직무관련성**은 좀 다르게 볼 필요가 있다. 왜냐하면, 「청탁금지법」에서는 직무관련성에 따라 금품등의 수수가 절대 금지되는 경우와 직무관련성이 없으면, 일정기준이하의 금품등을 수수할 수 있도록 열어 놓고 있기 때문이다(제8조제1항).

이 점에서 「청탁금지법」상의 직무관련성은 「형법」상의 직무개념과 달리 제5조제1항제1호부터 제14호까지로 제한된다는 점에서는 형법상의 추상적인 개념과 다르다고 볼 수 있다.⁷³⁾

-
- 73) 법 제5조(부정청탁의 금지) ① 누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자 등에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부정청탁을 해서는 아니 된다. <개정 2016.5.29.>
1. 인가·허가·면허·특허·승인·검사·검정·시험·인증·확인 등 법령(조례·규칙을 포함한다. 이하 같다)에서 일정한 요건을 정하여 놓고 직무관련자로부터 신청을 받아 처리하는 직무에 대하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위
 2. 인가 또는 허가의 취소, 조세, 부담금, 과태료, 과징금, 이행강제금, 범칙금, 징계 등 각종 행정처분 또는 형벌부과에 관하여 법령을 위반하여 감경·면제하도록 하는 행위
 3. 채용·승진·전보 등 공직자 등의 인사에 관하여 법령을 위반하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위
 4. 법령을 위반하여 각종 심의·의결·조정 위원회의 위원, 공공기관이 주관하는 시험·선발 위원 등 공공기관의 의사결정에 관여하는 직위에 선정 또는 탈락되도록 하는 행위
 5. 공공기관이 주관하는 각종 수상, 포상, 우수기관 선정 또는 우수자 선발에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인이 선정 또는 탈락되도록 하는 행위
 6. 입찰·경매·개발·시험·특허·군사·과세 등에 관한 직무상 비밀을 법령을 위반하여 누설하도록 하는 행위
 7. 계약 관련 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인이 계약의 당사자로 선정 또는 탈락되도록 하는 행위
 8. 보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·기금 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인에 배정·지원하거나 투자·예치·대여·출연·출자하도록 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위
 9. 공공기관이 생산·공급·관리하는 재화 및 용역을 특정 개인·단체·법인에게 법령에서 정하는 가격 또는 정상적인 거래관행에서 벗어나 매각·교환·사용·수익·점유하도록 하는 행위
 10. 각급 학교의 입학·성적·수행평가 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리·조작하도록 하는 행위
 11. 병역관정검사, 부대배속, 보직부여 등 병역관련 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위
 12. 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정 업무에 관하여 법령을 위반하여 평가 또는 판정하게 하거나 결과를 조작하도록 하는 행위
 13. 법령을 위반하여 행정지도·단속·감사·조사 대상에서 특정 개인·단체·법인이 선정·배제되도록 하거나 행정지도·단속·감사·조사의 결과를 조작하거나 또는 그 위법사항을 묵인하게 하는 행위
 14. 사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 업무를 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위
 15. 제1호부터 제14호까지의 부정청탁의 대상이 되는 업무에 관하여 공직자 등이 법령에 따라 부여받은 지위·권한을 벗어나 행사하거나 권한에 속하지 아니한 사항을 행사하도록 하는 행위

직무관련성과 관련하여 권익위원회는 ‘**직접적 직무관련성**’ 개념을 해설집에서 명시하면서, “직무와 직접적으로 관련 있는 자”라고 한다.⁷⁴⁾ 이는 「공무원행동강령」 제2조제1호 상의 ‘직무관련자’에 준하여 만든 것으로 추론하고 있으며, 특히 교원의 학생과의 관계를 직접적 직무관련성의 기준으로 판단하면서 카네이션이나 캔커피의 제공조차도 논란이 되었다. 따라서 ‘직접적’이라는 개념의 모호성이 있음에도 이를 적용할 경우에 직무관련성이 바로 인정되는 문제가 발생하여 모든 금품등의 수수가 금지되기 때문에 논란이 되어서 금품수수의 제한금액규정이 무의미해진다는 비판도 있다.⁷⁵⁾

오히려 직접적 직무관련성보다는 「청탁금지법」상에서는 직무관련성에 따른 금품등의 수수에 대하여 상대적 금지조항이 있다는 점에서는 다음과 같은 기준도 고려해 볼 수 있다. 즉 사건의 구체성과 관련하여 ‘**당해사건**’에 관련되는 청탁자인지, 아니면 당해사건이 아니더라도 ‘**잠재적인 청탁자**’인지 등이 판단기준이 되면 좋을 듯하다. 다만, 이러한 기준도 해당 직역에 따라 달리 판단될 필요가 있다. 예를 들면, 변호사의 경우 판검사에 대하여는 당해사건에서의 청탁자인 경우는 드물지만, 언젠가는 자신의 재판에서 만날 수 있는 ‘잠재적 청탁자’로 볼 수 있기 때문이다.

(2) 대가성

「**형법**」에서는 뇌물수뢰죄에서 직무행위와 금품등의 수수에 따른 행위에 ‘**대가성**’을 요구한다. 다만, 우리 판례는 기득권자의 처벌 등에서 대가성여부에 따라 수뢰죄여부가 오락가락하고, 대가성이 필요하지 않다는 견해도 있지만, 일반적으로 “포괄적인 대가관계” 또는 인과관계 내지 상관관계만으로도 충분하다고 본다.⁷⁶⁾

「형법」의 대가성문제와 상관없이 「**청탁금지법**」은 공직자 등의 부정청탁이나

74) 국민권익위원회, 「청탁금지법 해설집」, 2017, 110쪽(정혜영, 윗글, 118쪽에서 재인용).

75) 정혜영, 윗글, 118쪽 이하.

76) 많은 것 대신에 신봉기 외, 윗 보고서, 18쪽; 임상규, “청탁금지법상의 ‘직무관련성’ 개념과 그 문제점”, 「형사정책」 제29권 제1호, 2017. 4, 102쪽 이하.

금품등의 수수에 대가성여부를 묻지 않는다. 따라서 대가성이 없어도 법정기준을 초과하는 경우에는 벌금형이상을(제8조제1항, 제22조제1항제1호), 법정기준 이하인 경우에는 과태료에 처해진다(제8조제2항, 제23조제5항제1호). 따라서 「청탁금지법」상의 뇌물 등의 수수행위는 「형법」상 뇌물수수죄에서 대가성이 없다고 처벌되지 않는 사안에 대한 **보충적인 처벌규정**으로 기능할 수 있다. 그러나 아쉽게도 우리 법원은 이 점에 대하여는 판단하지 않아 아쉽게 생각된다.

(3) 면책사유

「청탁금지법」은 금품등의 수수금지에 해당하는 않는 사유를 제8조제3항에서 명시하고 있다. 이러한 규정은 그 적정성에 논란이 있으나, 그중에서도 논란이 되는 부분을 상세한다.

1) 원활한 직무수행

공직자 등과 업무관계에 있는 자가 “원활한 직무수행”을 위하여 제공하는 물품 등이 금지대상에서 배제될 수 있는가가 문제될 수 있다. 이에 대하여는 명확한 논거는 없이 추론에 의하여 있다.

외국과 달리 통상 우리나라는 공직자 등과 업무관계로 만나는 경우에 식사나 차를 제공하는 것은 통상적으로 허용된다고 보기도 한다. 이것은 인정이라고 볼 수도 있지만, 조직적 부패의 한 단면이라고도 볼 수 있다. 물론 업무의 연장선상에서 식사나 차를 나눌 수는 있으나 이것이 반드시 공직자 등의 반대편에서 부담해야 한다면, 이 또한 통상적인 “원활한 직무수행”이라고 보기에 무리하다고 볼 수 있다.

신봉기 외 보고서에 따르면,⁷⁷⁾ 음식물제공에서 통상 ‘점심식사의 제공’은 원활한 직무수행에 포섭되지만, ‘저녁식사의 제공’은 원활한 직무수행보다는 ‘사료·의례목적’이거나 ‘혼합목적’이라고 보고, 물품제공에서는 ‘회사 기념품이나 관촉품 등의 제공’은 원활한 직무수행 또는 사교·의례목적으로 포섭될 수 있다고

77) 신봉기 외, 위 보고서, 66쪽 이하.

예시하고 있다. 판례는 수행직무의 내용, 위반자와 공직자 등의 관계를 판단기준으로 본다.⁷⁸⁾

결국 이러한 원활한 직무수행의 판단은 개별 사안에 따라 당시의 상황을 종합적으로 고려하여 사회통념에 따라 판단한다고 볼 수밖에 없다. 따라서 다시 사회상규로 돌아간다는 문제가 있다.

2) 사회상규

「청탁금지법」은 면책사유로서 “사회상규”를 규정하여서 출발부터 논란이 되었다(제8조제3항 제3호). 사회상규는 「형법」상 정당행위(제20조)의 논거인 ‘사회상규’를 의미하는 것인지 「민법」이나 일반법적인 ‘사회통념’을 의미하는 것인지도 명확하지 않고, 나아가 처벌법규에서 불문법에 의존한다는 것도 논란이 되고 있다. 사회상규를 “법질서 전체의 정신이나 배후에 놓여 있는 사회윤리 내지 사회통념에 비추어 용인될 수 있는 행위”라고 정의하기도 한다.⁷⁹⁾

5. 이해충돌방지 규정

「청탁금지법」은 제정과정에서 이해충돌관련규정을 삭제하고 입법이 되었다. 정부안에 따르면, 이해충돌은 “공직자가 직무를 수행함에 있어서 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황”을 말한다. 종래 이러한 이해충돌은 전통적으로 제척, 기피, 회피제도가 존재하였으나, 우리 실정에서는 해당 공직자가 오히려 적극적으로 해당 직무를 수행하려는 행태를 보이므로 종래의 제도를 넘어서 좀 더 이해관계 있는 사안을 적극적으로 배제하고 위반할 경우에 처벌하려는 제도가 있었다.

이미 이 제도는 외국에서도 일반적이고, 청탁금지나 금전수수가 사후통제라면, 이해충돌방지는 부정청탁에 대한 사전통제의 성격을 가지므로 부정청탁금지 제도를 완결시킬 수 있는 제도적인 장치라고 본다.⁸⁰⁾ 따라서 이해충돌제도의

78) 대표적으로 춘천지법 2016. 12. 6. 자 2016과20 결정.

79) 정형근, 윗글, 154쪽.

80) 정혜영, 윗글, 115쪽.

입법이 안 되면, 잠정적으로 「공무원행동강령」상의 이해관계직무의 회피 규정이라도 준용하자는 주장도 있다.⁸¹⁾ 따라서 입법론적으로는 「청탁금지법」의 효과적인 입법목적 달성을 위하여 이 부분이 도입되어야 한다.

IV. 청탁금지법 개정요구에 대한 입법평가

1. 총 론

「청탁금지법」은 제정 당시부터 대한변호사협회, 한국기자협회, 사립학교·사립유치원 등에 의하여 헌법소원이 제기되었으나, 헌법재판소가 2016년 7월 28일자로 **합헌결정**으로 결정되어 위헌논란은 일단락된 셈이다.⁸²⁾

법시행(2016. 11. 30) 이후에는 **새누리당**(2017. 1. 17)의 개정요구⁸³⁾ 등에 대하여 국민권익위원장은 2017년 1월 11일에 소위 3·5·10 룰의 완화가능성을 시사하면서 현 시점에서의 개정은 시기상조라고 하였고, 당시 **권한대행**은 합리적 조정방안 검토를 요구했다.⁸⁴⁾

대선과정에서는 자유한국당 후보는 “10(음식물)·10(선물)·5(경조사비)로 고치고 농축수입산물을 제외 하겠다”고 공약하였고, 바른정당 후보는 “현실적인 대안을 검토하여 최단 시간 내 조정 하겠다”고 하였고,⁸⁵⁾ 한국법제연구원의 이슈브리프(2016-10호)에서도 “일률적으로 10만원”을 주장하였다.⁸⁶⁾

2017년 5월 9일 대선에서 ‘적폐청산’을 기치로 들어선 **새 정부**의 새 국민권익위원장은 6월 17일에 “새 정부의 반부패정책 기조에 맞지 않고 국가 이미지 제고에도 손상을 가져올 것”이라고 하고, 또한 “시행 1년도 안 되어 개정에는 신중해

81) 정혜영, 위글, 115쪽.

82) 헌재 2016. 7. 28. 2015헌마236·412·662·673(병합).

83) 매일경제, “새누리당, 청탁금지법 시행령 개정 요구…정부 “조속한 개정 노력”(속보)”, 2017. 1. 17.

84) 아시아타임즈, “권익위 “청탁금지법 개정 요구 있지만 아직 일러”, 2017. 1. 11.

85) 한국경제, “김영란법 3·5·10만원 룰 깨질까…권익위는 신중모드”, 2017. 6. 17.

86) 김정현, “청탁금지법(김영란법)의 주요내용 및 쟁점, 「2016년도 법제이슈브리프」, 2016년 7월(통권 제10호), 8쪽.

야 한다”고 밝혔다. 해양수산부장은 인사청문회에서 “법 개정이 힘들면, 가액 문제라도 시행령을 고쳐 농축산물에 예외적용을 하겠다”고 하였고, 7월 16일 경제부총리는 “법 시행에 따른 경제사회적 영향분석을 바탕으로 올해 12월까지 보완방안 마련을 검토 하겠다”고 밝혔다.⁸⁷⁾

그러나 올해 8월 29일에는 직능경제인단체총연합회, 한국의식업중앙회, 전국한우협회 등이 「청탁금지법」 폐기, 개정, 중단을 요구하였다.⁸⁸⁾

법 시행에 대하여 여러 기관에서 **다양한 설문조사**를 시행하였으나, 공개된 것은 많지 않다. 신문기사에 따르면, 2017년 6월 17일 실시한 **한국갤럽**의 설문조사 결과는 조사대상(1,011명)의 68%가 잘된 일로, 상한금액의 상향에 대하여는 52%가 찬성, 41%가 반대했다고 한다.⁸⁹⁾

따라서 이 글에서는 일부 언론 기사를 제외하면 기본적으로는 공개되어 있는 한국행정연구원(2016.11 조사)과 한국농촌경제연구원(2016. 6)의 조사결과를 기반으로 하겠다.

한국행정연구원의 조사결과에 따르면, 「청탁금지법」에 대한 주관적인 이해도는 거의 80%에 육박하여 이해도가 높고,⁹⁰⁾ 법 시행이후에는 조심하거나 주의하게 된다는 비율도 높아졌다.⁹¹⁾ 아울러 기존의 부탁이나 선물 등의 관행이 부적절하다고 생각하는 비율이 언론인 57.5%를 제외하면 전체 71.6%로 높다.⁹²⁾ 따라서 법 시행 이후 식사, 선물, 경조사 등의 금액이나 지불방식, 관계자와의 만남 등이 줄었다는 응답도 70% 전후로 높다.⁹³⁾ 따라서 전체적으로 「청탁금지법」에 대한 전반적인 호응도도 80%로 높다.⁹⁴⁾ 다만, 직군별로는 언론인을 제외하고는 도입찬성, 부정부패 개선, 공정사회로 변화, 무난한 시행과 정착 등에 대하여 높은 긍정적인 평가이고, 언론인도 PD가 기자보다 호응도가 높는데, 이는 “업무 생태계의 차이”라고 평가한다.⁹⁵⁾ 아울러 학교 쪽은 대학교원이 낮게 나오는 편

87) 이데일리, “최저임금 대책에 올라탄 '청탁금지법'...정부, 연말까지 개정안 마련”, 2017. 7. 16.

88) 아시아경제, “청탁금지법 개정 요구 잇따라”, 2017. 8. 29.

89) 한국경제, “'김영란법' 3·5·10만원 룰 깨질까...권익위는 신중모드”, 2017. 6. 17.

90) 한국행정연구원, 「청탁금지법 제도정착을 위한 정책과제 연구」, 2017. 2, 46쪽.

91) 한국행정연구원, 위 보고서, 53쪽.

92) 한국행정연구원, 위 보고서, 54쪽.

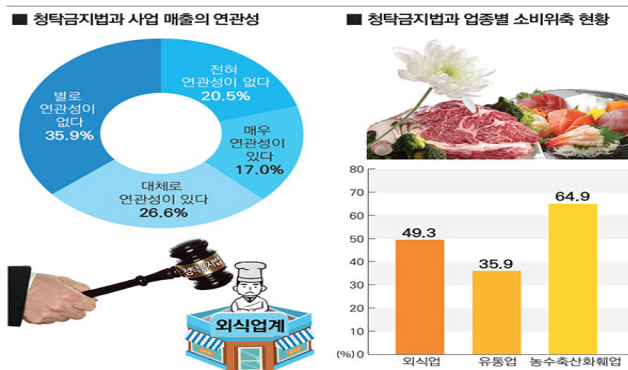
93) 한국행정연구원, 위 보고서, 55쪽.

94) 한국행정연구원, 위 보고서, 57쪽.

이지만,96) 일반국민 전체로는 법 도입과 시행에 대한 찬성률이 85.3%로 높았다.97) 따라서 「청탁금지법」의 시행으로 부조리와 부패해소 등의 긍정적 효과가 불편과 경제위축 등의 부작용보다 더 크다고 인식하는 비율이 85.0%에 이른다. 다만, 언론인(신문기자), 대학교원이 낮게 나타난다.98)

또한 이하에서는 그동안 개정의견 등을 피력해 온 외식업, 화훼업, 한우축산업과 비교적 괴리감이 크다고 여기는 대학교원 분야를 예로 들어 문제점과 개정의견 등의 적정성을 검토하겠다.

청탁금지법 시행에 따른 업종별 현황



*식품외식경제, 2016. 12. 16. (한국행정연구원 설문조사 기반)

우리나라는 2007년 미국 금융위기 이후 정부의 과도한 경기진작과 확장적 재정정책으로 과도한 인플레이와 저임금 등으로 꽤 오랜 기간 경제침체를 겪었다.99) 위의 단체들은 이러한 경제침체는 전혀 도외시하고 「청탁금지법」의 시행으로 처음부터 **내수경기 위축**이 주장되었다. 심지어는 “기득권층의 부패를 방지한다는 목적으로 도입되었으나 실질적으로는 서민들의 삶만 고달프게 만들 가능

95) 한국행정연구원, 윗 보고서, 58쪽.
 96) 한국행정연구원, 윗 보고서, 60쪽.
 97) 한국행정연구원, 윗 보고서, 62쪽.
 98) 한국행정연구원, 윗 보고서, 65쪽.
 99) 미국의 금융위기에 대하여는 길준규, “미국발 글로벌 금융위기 극복을 위한 범정책의 국제적 고찰”, 「공법연구」 제41집, 2013, 287쪽 이하. 한국 경제에 대한 진단과 대책은 길준규, “경제활성화에 대한 경제·재정법적 고찰”, 「법제연구」 제47호, 7쪽 이하.

성이 높다”고 생각한다는 주장도 있었다.¹⁰⁰⁾

특히 **농축수산물**의 경우에는 명절선물 등과 관련하여 금지가액을 올려 주거나 예외로 해달라는 주장이 언론 등을 통해 주장된다. 이에 대하여 1) 명절선물이나 농축수산물에 대한 금품등 수수금지의 예외는 인정할 수 없고, 2) 한우나 과일 등에 예외를 인정할 경우에 다른 품목과의 형평성이 문제되고, 3) 농축산물 생산 농가나 상인의 이익을 위하여 국가의 중요규범적 요청을 포기하기는 어렵다는 등의 포괄적인 비판도 있다.¹⁰¹⁾ 또한 실제 「청탁금지법」의 시행으로 인하여 부정청탁을 자제하는 결과에 따른 농축수산업의 피해가 크지 않을 수 있다는 주장도 가능하다.¹⁰²⁾

한국농촌경제연구원은 2016년 6월에 소비자 천 명을 대상으로 설문조사를 행하였다. 그러나 설문조사 자체가 “5만원 이상 농축산물을 선물한 경험이 있는가” 라는 항목부터가 특정시점을 적시하지 않고, 일생의 경험을 물어보게 되어 당연히 수치가 높게 나올 수밖에 없고, 또한 선물품목도 ‘중복조사’여서 선물의 정확한 비중을 알기 쉽지 않으며, 또한 ‘실제 선물’이 아니라 ‘선물횟수’의 감소여부를 묻고, 이를 기반으로 농축산물의 선물감소를 및 농업생산 감소액을 추정하고 있으므로 어떠한 산업의 장래발전가능성은 추정치로 가능할 수도 있을지 모르겠으나 이를 근거로 「청탁금지법」의 완화를 주장하는 것은 전혀 과학적인 근거 내지 논거로 작동할 수 없다.¹⁰³⁾ 더욱이 이 설문조사는 법 시행 이전이라는 점에서 이미 법 시행 이전부터 부정적인 전제에서 시작하였다는 점에서 객관성은 매우 부족하다고 볼 수 있다.

더욱이 **조선일보**도 「청탁금지법」의 시행의 장점으로 영업분야 종사자들은 상당히 큰 변화를 느끼며, 저녁이 있는 삶을 되찾았다고 좋아한다고 한다. 또한 상대방의 청탁이나 요구 등에 대하여 떳떳하게 거부할 수 있다고 하고, 금지기준에 대하여도 특정층의 정서가 기준이 되어서는 안 된다고 보기도 한다.¹⁰⁴⁾

100) 이지원, 윗글, 496쪽.

101) 장영수, 윗글, 342쪽.

102) 장영수, 윗글, 342쪽.

103) 이용선/이형우/이미숙, “청탁금지법 시행에 따른 농축산물 선물 수요 변화 전망”, 「농정포커스」 129호, 한국농촌경제연구원, 2016. 7. 1~16쪽.

104) 조선일보, “[발언대] 부정청탁금지법 개정 신중해야”, 2017. 4. 6.

한국행정연구원의 설문조사결과를 보면, 식품접객업이나 유통업에서는 소비 위축의 정도가 그리 크지 않게 나타나고, 농수축산화훼업에서는 높게 나타난다. 특히 화훼업, 수산업, 농업, 축산업 순으로 불만도가 높았다.¹⁰⁵⁾ 의아한 것은 축산업의 경우에는 생산자는 “그렇지 않다”의 비율이 70%로 다른 직군보다 오히려 높았다. 대부분의 조사에서는 해당 직군의 불만이 높았으나 우리 사회에 무난하게 정착할 것이라는 비율은 오히려 절반이 넘었다.¹⁰⁶⁾

설문조사 문제점에 대하여는 매출감소나 고객감소 외에는 고가상품 구입감소, 선물용감소, 인원감축 등이 지적되었다.¹⁰⁷⁾ 업종별로는 화훼업이 72.0%가 매출감소를 호소하지만, 대부분 생산자 보다는 ‘직관장’이라는 판매유통업자의 타격이 크다.¹⁰⁸⁾ 그러나 법시행과의 연관성에서는 겨우 절반을 넘는 수준이어서 화훼업계 불만의 객관성은 다소 떨어진다.¹⁰⁹⁾

종합적으로는 「청탁금지법」 시행에 따른 영향업종 종사자들도 「청탁금지법」의 가치에 대하여는 긍정적으로 기대하고 있다(63%).¹¹⁰⁾ 또한 내수경기와 관련하여서는 여신금융연구소의 조사에 따르면, 법인·개인카드 승인실적은 오히려 증가한 것으로 나타났다.¹¹¹⁾

105) 한국행정연구원, 위 보고서, 83쪽 이하.

106) 한국행정연구원, 위 보고서, 107쪽.

107) 한국행정연구원, 위 보고서, 110쪽.

108) 한국행정연구원, 위 보고서, 114쪽.

109) 한국행정연구원, 위 보고서, 115쪽.

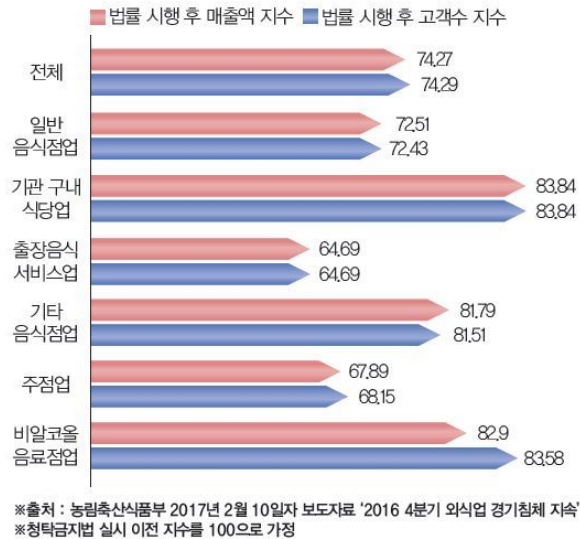
110) 한국행정연구원, 위 보고서, 116쪽.

111) 한국행정연구원, 위 보고서, 124쪽.

2. 외식업

한국의식업중앙회는 2016년 12월 28일 청탁금지법연구회에서 회장이 직접 「청탁금지법」 시행과 외식업계의 현실에 대하여 발표하고, 회원들과 토론 및 좌담이 있었다.¹¹²⁾

〈그림 1〉 청탁금지법이 외식업에 미친 영향 정도



*한국의식산업연구원 리포트

이명박정부 이후 정부선전을 위한 **확장적 재정정책**의 시행에 따라 우리나라의 음식물가격(객단가)는 놀랄 정도로 상승하였다. 물론 이전에도 우리나라 외식산업 중에서 고급매장은 경제발전만큼이나 거품이 심했다. 따라서 비싼 집에서 접대 받은 것이 자랑처럼 여길 정도로 인당 가격을 중시한 시절도 있었다. 따라서 「청탁금지법」 시행으로 가장 큰 타격을 받은 업종 중의 하나가 바로 외식업이라고 볼 수 있다. 왜냐하면, 법 시행으로 공직자 등은 직무관련성이 있는 경우에는 아예 외식접대를 받으면 안 되고, 직무관련성이 없다고 하더라도 3만원 이하

112) 한국의식업중앙회, “「청탁금지법」 시행(2016.9.28.)과 외식업계 현실”, 2016. 12. 28.

로 제한되기 때문이다. 따라서 현장공무원들은 점심시간을 피해서 민원인들을 만나기도 하고, 각종 공무원들은 동창회 등에 회비를 3만원 이하로 정하기도 하는 해프닝들이 많았다.

한국외식업중앙회에 따르면,¹¹³⁾ “시행초기에는 한정식만 매출액이 증가하였으나, 이후에는 일식과 한우전문점 등 모든 업종이 매출액이 다소 감소하였으며, 다만, 응답자의 43.6%만 법시행과 매출감소가 연관성이 있다고 보았다. 따라서 업소의 휴폐업, 업종전환 고려 등이 주장된다. 또한 한국외식업중앙회 회원의 다수를 차지하는 군소식당에서는 매출에 큰 차이가 없으며, 다만 일식 등의 대형 업소가 큰 매출감소가 있다고 한다.”고 한다. 또한 이러한 대형업소들은 최근의 경기침체와도 연관이 있는 것으로 보여진다.

외식업은 이미 주변에서 실감할 수 있는 것처럼 이미 법 시행 이전부터 관공서 주변의 식당을 중심으로 3만원 이하의 메뉴를 개발하였으며, 최근 경기침체와 웰빙문화로 많은 사람들이 대형 한정식을 기피하고 있고, 특히 일본원전사고 이후로는 ‘수산물 기피현상’이 일식의 매출감소에 영향이 있을 것으로 보인다.

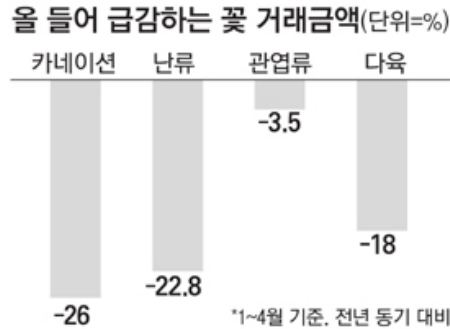
3. 화훼업

한국화원협회는 2017년 6월 청탁금지법 연구회에 협회장이 업계현황을 발표하였고, 회원들과 다양한 의견개진 및 토론이 있었다.¹¹⁴⁾

한국화원협회에 따르면, “우선 「청탁금지법」 시행 이후 화훼류의 거래동향을 경매동향 기준으로 보면, 절화류는 증가하였으나, 분화류는 감소하였고, 특히, 난은 74.2%로 감소하였고, 반대로 화훼류의 수입은 난류를 제외하고는 주로 증가하였으며, 2011년 「공직자행동강령」의 시행으로 축화화환과 화분의 규제로 큰 타격이 있었고, 최근에는 소위 ‘재탕화환’이 문제라고 한다.”고 한다. 따라서 화원협회는 “꽃은 뇌물이 아닌 선물”이므로 「청탁금지법」상 “화훼류는 예외로 한다”는 법 개정을 희망한다.¹¹⁵⁾

113) 한국외식업중앙회는 중앙회, 중앙회 연구원, 중소기업중앙회, 한국행정연구원의 연구결과를 가지고 4가지를 비교한 자료를 제시하였다.

114) 한국화원협회, “화원업계의 현안 - 청탁금지법 시행에 따른 화훼업계 동향”, 2017. 6.



매일경제, “스승의날에도 꽃 안팔리니…화훼업계 “김영란법에 고사”” 2017. 5. 14.

우리나라 화훼업종의 문제는 「청탁금지법」 시행의 원인도 있으나, 이미 「공직자행동강령」의 시행에 따른 공직자 승진·전보시의 축하화분·란의 감소가 큰 원인이었고, 최근에는 ‘저가 재사용 조화’로 골치를 앓고 있어서 협회차원에서 통제하고 있다.

한국행정연구원의 조사에 따르면, 화훼업은 업종별 불만도가 가장 높는데, 이유는 농업정보신문을 이용하여 주로 경조사에 집중되는(85%) 우리나라의 독특한 화훼소비패턴으로 본다.¹¹⁵⁾ 그 외에도 우리 화훼문화는 외국처럼 가정에서 꽃을 장식하여 소비하는 문화가 아니라 공적 부분에서 소비되는 행태에도 문제가 있으며, 화훼의 고가전략으로 최근 경기침체에 따라 생필품을 제외한 소비축소와 궤를 같이한다고 볼 수도 있다. 따라서 유통구조 개선 등으로 외국처럼 화훼의 저가대량소비전략도 필요할 것으로 보인다.

이러한 점에서 결론적으로 한국행정연구원도 「청탁금지법」을 계기로 경조사 중심의 우리나라 화훼산업을 유통구조 투명화, 가격합리화, 유통망확대 등으로 체질을 바꾸고 대중적 소비기반을 넓히는데 기여할 수 있도록 정부와 업계가 힘을 모아야 한다고 보았다.¹¹⁷⁾

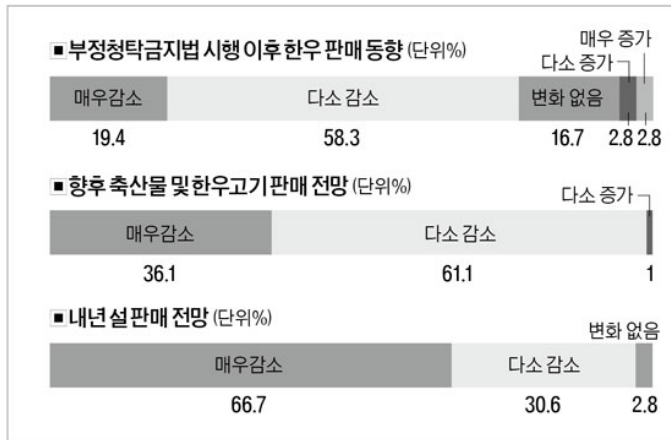
115) 한국화원협회, 위 자료.

116) 한국행정연구원, 위 보고서, 114쪽.

117) 한국행정연구원, 위 보고서, 126쪽.

4. 한우

전국한우협회는 협회장이 2017년 8월 30일 청탁금지법연구회에 출석하여 「청탁금지법」의 시행과 한우업계의 현실에 대하여 발제하고, 지정토론 및 회원들과의 자유토론이 있었다.¹¹⁸⁾



*한국농어민신문 2016. 11. 1.

전국한우협회의 주장은 “정부가 수입개방에 대비하여 한우고급화정책을 장려하였는데, 선물과 식사가액의 기준을 설정하여 고급화전략이 무용지물이 되며, 한우산업은 경쟁력을 잃었다고 한다. 특히 법시행이후로 한우 도축마리 수는 감소하고 쇠고기수입량은 증가하였다고 한다. 또한 선물세트의 가액과 식사가액으로 인한 피해가 있어서 법 제8조의 사회상규에 따라 허용되는 물품으로 1차산업 생산물을 지정해 줄 것을 요구한다”이다. 또한 “시행령 제17조 상의 금지상한가액의 적용에서 제외 해달라”고 주장한다.

그러나 한우의 문제는 법 시행에도 영향이 있겠으나, 한우산업 자체의 구조적인 문제에도 영향이 크다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 한우의 고급화전략에 따라 좋은 등급을 받기 위하여 대량의 곡물사료로 비육하는 결과 한우가격의 80%가 사료 값으로 지출되는 한우축산의 구조적인 문제가 발생하고 있다.¹¹⁹⁾ 비육우

118) 전국한우협회, “청탁금지법의 시행과 한우업계의 현실”, 2017. 8. 30.

한 마리가 하루 평균 5kg의 배합사료를 먹는데, 출하될 때까지는 약 5톤의 사료를 먹는다고 한다.¹²⁰⁾ 문제는 미국이 옥수수를 에코휘발유에 사용하면서 옥수수 가격이 폭등하여 사료가격이 대폭 상승하였고, 결국 사료를 수입에 의존하는 구조에 종속되어 있다는 점이다.

또한 1995년에 도입된 등급관정제도에 따라 마블링위주의 등급제도와 품종개량으로 초기 최고등급 비율이 10% 초반에서 이제는 62.5%에 이른다는 점이다.¹²¹⁾ 따라서 곡물사료를 많이 먹여 마블링을 높여 1++의 최고등급을 관정받는 **한우 고급화전략**이 콜레스테롤 축적으로 건강에 해롭다는 문제점, 기형한우의 문제¹²²⁾ 등이 계속 지적되고 있다.¹²³⁾ 따라서 2015년부터 축산물품질평가원이 등급제개선안을 개편하고자하고, 한우농가는 강하게 반대하고 있다.¹²⁴⁾

또한 최근에는 3등급 한우만 판다는 ‘안티마블링’ 내지 **유기농한우**도 유행하고 있고,¹²⁵⁾ 외국은 이미 유기농소가 유행하는 실정이다.¹²⁶⁾ 새 정부는 **동물복지농장**을 축산업의 대안으로 고민하고 있어서 산지형 축산농장 및 동물복지형 축산농장 등이 선보일 예정이다.

5. 대학교원

한국행정연구원의 조사에서는 「청탁금지법」에 대해 가장 큰 불만을 가진 직종은 대학교수와 언론인이었다. 특히 대학교원은 「청탁금지법」의 도입 및 시행에 별로 또는 전혀 찬성하지 않는다는 전체 응답률 13.9%인데 비하여 30.8%(찬성률은 69.2%)로, 정상적인 사회생활이나 업무수행이 지장을 준다고 39.2%로 나타났다. 「청탁금지법」의 긍정적인 효과가 더 크다는 것에 대한 긍정응답률도

119) 한국농정신문, “경남 밀양시 - 한우 소 값의 팔할이 사료값으로 나간다”, 2016. 1. 1.

120) 한국농어민신문, “배합사료 값 인상 ... 한해 시작하는 축산농가 표정 축산물 값은 요지부동, 사료 값만 수천만원 더 증가...폐업 늘어날 수밖에”, 2013. 1. 17.

121) 한겨레, “1++ 등급 ‘합정’에 빠진 한우”, 2013.8.19.

122) JTBC, “마블링 늘리려다 눈 멀고 기형까지...한우의 비명”, 2016. 6. 16.

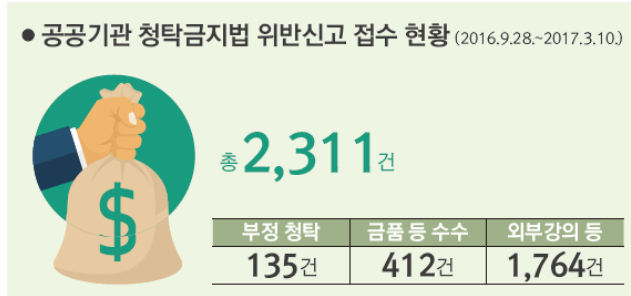
123) 동아일보, “최고기 마블링 많을수록 좋다” vs “나쁜 콜레스테롤 쌓여 해로워”, 2016. 2. 1.

124) 조선일보, “한우 '마블링=고급' 등식에 칼 댄다”, 2016. 3. 21.

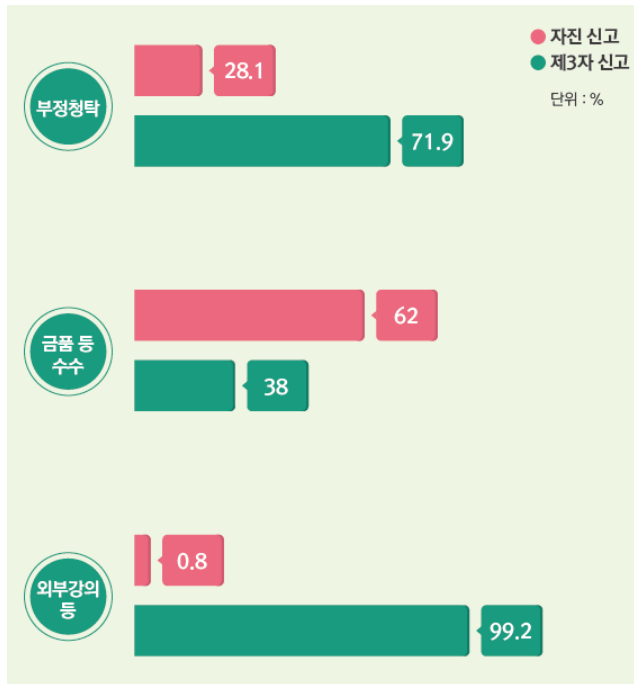
125) 한국경제, “안티 마블링...3등급 한우만 팔아 3억 벌어요”, 2017. 5. 11.

126) 중앙일보, “방목 소고기, 곡물 사육보다 50% 비싸 - 축사서 기르는 곡물사육 소 성장축진 등 각종 약물 투입 목초사육 소도 항생제 사용 '오개닉' 상표 있어야 안전”, 2015. 9. 13.

대학교원은 65.4%로 상대적으로 낮게 나타났다.¹²⁷⁾



*국민권익위원회



*국민권익위원회

「청탁금지법」 시행 이후에는 교원에 대한 “캔커피,¹²⁸⁾ 카네이션이 부정청탁에 해당하느냐”가 부각되면서 대학교원들의 불만과 자괴감이 터져 나오면서 회

127) 한국행정연구원, 위 보고서, 129쪽, 65쪽.

128) 조선일보, “김영란법 신고 1호는 캔커피 받은 교수”. 2016. 9. 29.

화화되기 시작하였다.

한국행정연구원의 평가는 대학교원의 강의, 강연, 기고 등(외부강의 등)의 사례금을 제한하고, 소속기관장에 대한 사전신고의무화 등이 “과도한 제한”으로 작용할 수 있어서 사후신고제로의 법 개정이 필요하다. 또한 국립과 사립을 차별하지 말고, 교원간의 업적이나 경력차이를 세분화할 필요가 있다고 보고, 대학교원의 직무관련성을 제한하되, 기업으로부터 과도한 연구비 등을 받은 자는 관련 정부기관에서 공무수행사인을 못하도록 규제하자는 것이다.¹²⁹⁾ 특히 사전신고제는 이미 국세청에 세무신고가 뒀어도 불구하고 마치 위법행위를 하는 것처럼 신고해야 하고, 또한 이러한 신고결과의 열람에 따라서는 인사상 불이익이나 개인정보 침해의 문제마저도 있으므로 한도액 초과만 신고하거나 금액을 삭제하는 등의 개정이 필요하다.

물론 일부의 교수들은 정부기관, 공공기관, 민간기업 등과의 교류를 통하여 각종 연구과제나 사업을 수주하는 경우가 많은데, 이들은 「청탁금지법」의 시행으로 접촉하기 어려워져서 엄청난 불만을 쏟아내기도 한다. 특히 지난 9년간 우리 사회는 정부 등으로부터 과제하나 받는 것도 각종 연줄이나 모종의 관계로 연결되는 문화가 더 심화되었기 때문에 더욱 그러하다.

아울러 대학교원에게 학생들이 간단한 선물을 한다고 하여 중·고등학교처럼 성적 등에 영향력을 행사하는 경우가 거의 없기 때문에 더욱 카네이션이나 캔커피의 논란은 자괴감이 든다고 하는 이들도 많았다.

129) 한국행정연구원, 위 보고서, 129쪽 이하.

V. 맺는 말

지난 9년간 권력은 집중되었고, 권력은 국민을 감시하였고, 국민에 대한 블랙리스트는 횡횡하였으나, 4대강 사업, 세월호 참사, 국정교과서 등에서 나타난 현상을 뜯어보면, 권력자를 중심으로 ‘올바르지 않은 결정’과 ‘그에 동조하는 공직자 등’으로 이 사회의 부정부패는 개인적인 현상을 넘어 공직자 개인과 조직에 내면화되어 ‘조직부패’ 내지 ‘제도부패’로 집단화되어 있었다. 이러한 ‘적폐’에 대한 국민들의 반항은 권력자에 대한 조직적인 저항으로 나타나서 적폐없는 사회와 새로운 정부를 꿈꾸었고, 드디어 새 정부가 출범하였다.

「청탁금지법」은 법관출신 공직자에 의하여 제시되어 우리 사회의 조직적인 부패를 통제하기 위한 수단으로 제안되었으나, 입법과정에서 이해충돌방지규정이 삭제되어 부패의 사전통제는 사라지고 사후통제만 남았으며, 가족과 국회의원 이 빠져나가면서 졸지에 언론인과 대학교원이 타겟팅이 되어 묘한 몰타기가 되었다.

법 시행 이후에는 위헌시비에서 나아가 2007년 미국의 금융위기 이후 해소되지 않은 우리나라의 경제 및 부동산 버블을 끌어 많은 채 경기부양에만 올인한 권위주의 정부들에 따른 경기침체의 여파와 임금소득의 정체 등에 따른 내수부진 등의 여러 외부적 요인과 각 소비 업종내의 구조적인 문제점이 복합적으로 영향을 미쳐 다소간의 영업상 수입 감소가 있어서 외식업, 화훼업, 농림수산업에서 법 개정을 요구하는 목소리가 계속 나오고 있다.

그러나 이러한 문제를 객관적으로 검토해 보면, 이미 한국행정연구원의 설문조사에 나타난 것처럼 국민의 다수는 「청탁금지법」의 시행을 지지하고 있으며, 업종별 문제점도 크지 않다는 점이 밝혀졌다고 볼 수 있다. 다만, 해당 업종의 단체나 관련 언론 등은 다소 과도한 주장을 하고 있는데, 이러한 객관성이 떨어지는 행태 역시도 올바른 의사결정이라고 보기 어렵다.

설령, 업종별 피해를 인정한다 하더라도, 「청탁금지법」을 개정하여 공직자에 대한 접대비율을 올린다는 것은 ‘적폐청산의 시대’에 국민적인 법 감정을 넘어서거나 공직자 부패를 정당화할만한 어떠한 최고의 가치도 가진다고 보기 쉽지않

아 보인다. 특히 독일의 선물의 뇌물판단기준이 '10유로'라는 점은 감안하면, 우리 사회에서 3·5·10만원이라는 숫자는 이미 온정주의나 '직무의 원활한 수행'을 넘어 부패문화가 뿌리깊게 쌓여 있음을 알 수 있다.

특히 근대국가 초기에 프로이센의 공무원들은 급여가 없어 소위 수수료로 먹고 살거나, 이후에도 생계를 위한 금전의 약 3분의 2 정도만 봉급으로 지급되어 부업이나 부패의 문제가 있었고,¹³⁰⁾ 우리나라도 과거 공무원의 급여는 민간기업의 70~80%를 유지할 당시에 "나머지 생활자금은 국민으로부터 해결하라"는 소문이 있던 시절도 있었으나, 현재의 대한민국은 공적부문이 급여, 업무추진비 등에서 민간부분을 뛰어넘고 있다는 점에서 이제는 공직자 등이 밥을 사야 할 시대에 들어섰다고 볼 수 있다.

이러한 점 등을 종합하여 본다면, 「청탁금지법」은 수많은 기득권층의 도전과 시비에도 불구하고 민주국가의 길목에서 결정권자의 올바른 결정을 유도하고 자원낭비를 막기 위해서는 「청탁금지법」의 문제된 점들을 입법론으로 개정하고, 현재로서 나타난 조사결과는 입법목적에 달성하고 있는 것으로 보이며, 새로운 정권에 맞게 보다 공직자들의 청렴성을 강화하는 방향으로 가야 시대의 화두인 지속가능성과 더욱 심각해지는 글로벌한 경쟁에서 살아남고 미래의 후손들에게 물려줄 대한'민국'이 되지 않을까라고 생각된다.

130) 신옥주, "독일의 부패방지법제", 「최신외국법제정보」, 한국법제연구원.

참고문헌

- 국민권익위원회, 설명자료, 2015. 5.
- 국민권익위원회, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 Q&A사례집」, 2016. 9.
- 국민권익위원회, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 해설집」, 2017.
- 길준규, “청탁금지법의 주요 쟁점과 평가”, 「청탁금지법 시행 1년, 법적 과제와 주요 쟁점에 관한 심포지엄」, 서울지방변호사회/청탁금지법연구회, 2017. 9. 20.
- 김래영, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률’의 입법현황과 과제”, 「한양법학」 제26권 제3집, 2015. 8, 255-281.
- _____, “청탁금지법상 공무수행사인”, 「한양법학」 제27권 제3호, 2016. 11, 3~31쪽.
- 김정현, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령 제정 및 발전방향 모색을 위한 정책연구」, 한국법제연구원, 2015. 5.
- _____, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률’의 문제점과 발전방향에 관한 연구”, 「헌법학연구」 제22권 제2호, 2016, 249-283쪽.
- 마정근, “현행 부정청탁금지법(소위‘김영란법’)의 핵심 문제점과 개정 방안”, 「한양법학」 제27권 제4호, 2016. 11, 167~199쪽.
- 배성호, 「일본의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구」, 한국법제연구원, 2015. 9. 30.
- 박경철, 「영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구」, 한국법제연구원, 2015. 9. 30.
- 박규환, 「독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구」, 한국법제연구원, 2015. 9. 30.
- 박균성, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률’에 대한 행정법적 연구 - 부정청탁 금지를 중심으로”, 「저스티스」 제156호, 2016. 10, 240-268쪽.

- 박수희, “시행 100일, 청탁금지법에 대한 평가와 전망”, 「한양법학」 제28권 제1호, 2017. 2, 203~237쪽.
- 성중탁, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 문제점과 개선방안 - 헌법재판소 2016. 7. 28.자 2015헌마236 등 결정에 대한 평석을 겸하여”, 「저스티스」 제160호, 2017.6, 106-133쪽.
- 송기춘, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 법적 문제점과 개선방향”, 「세계헌법연구」 제21권 제3호, 2015, 39~69쪽.
- 신봉기 외, 「청탁금지법상 직무관련성 해석 기준 마련 등 연구」, 경북대학교 산학협력단, 2017. 7.
- 신옥주, “독일의 부패방지법제”, 「최신외국법제정보」, 한국법제연구원.
- 윤태범, “부정청탁금지법규범과 현실의 조화”, 「한국행정포럼」 제155집, 2016. 12, 11~15쪽.
- 이상현, “부정청탁 및 이해충돌 방지 관련 영국법제 연구와 그 시사점”, 2012.
- 이성기, “미국의 뇌물, 부정청탁 및 이해충돌방지법에 관한 연구”, 「미국헌법연구」 제23권 제2호, 2012. 8, 91~120쪽.
- _____, “「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」에 대한 문제점 및 개선방안 - 금품수수 및 적용대상 확대 문제를 중심으로”, 「형사정책」 제26권 제2호, 2014. 8, 81~104쪽.
- 이지원, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(소위‘김영란법’)의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 「강원법학」 제51집 2017. 6, 489-523쪽.
- 이용선/이형우/이미숙, “청탁금지법 시행에 따른 농축산물 선물 수요 변화 전망”, 「농정포커스」 129호, 한국농촌경제연구원, 2016. 7. 1~16쪽.
- 이윤종, “유럽연합의 반부패시스템 연구 - 특히 독일을 중심으로”, 2005년도 단기개인훈련보고서, 2005. 2. 10.
- 이천현, “부정청탁 금지행위와 제재에 관한 소고”, 「한양법학」 제26권 제3호, 2015. 8, 309~333쪽.
- 임상규, “청탁금지법상의 ‘직무관련성’ 개념과 그 문제점”, 「형사정책」 제29권 제1호, 2017. 4, 97~117쪽.

- 장영수, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이른바 김영란법)의 헌법적 의의와 발전방향”, 「공법연구」 제45집 제1호, 2016. 10, 327~350쪽.
- 장원규, “「오스트리아의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구」”, 한국법제연구원, 2015. 9. 30.
- 정혜영, “부정청탁금지법의 법적 쟁점과 개선방향”, 「한국부패학회보」 제21권 제4호, 2016, 95~130쪽.
- 정호경, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 구조와 쟁점”, 「행정법연구」 제47집, 2016. 12, 63~90쪽.
- 정형근, “청탁금지법 시행의 의의 및 전망”, 「한국행정포럼」 제155집, 2016. 12, 6-10쪽.
- _____, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」에 관한 연구 - 그 적용대상자와 부정청탁금지를 중심으로”, 「경희법학」 제51권 제4호, 2016, 135~175쪽.
- 한석훈, “청탁금지법의 쟁점 재검토”, 「성균관법학」 제28권 제4호, 2016. 12, 237-270쪽.
- 홍완식, “「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안에 대한 입법평가」”, 한국법제연구원, 2013. 11.
- _____, “부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안에 대한 입법평론”, 「토지공법연구」 제67집, 2014, 271쪽.
- _____, “청탁금지법 적용대상의 문제점 - 언론사를 중심으로”, 「유럽헌법연구」 제23호, 2017. 4, 333-360쪽.
- 한국행정연구원, 「청탁금지법 제도정착을 위한 정책과제 연구」, 2017. 2.
- Anna Pserson/Bo Rothstein/Jan Eorell, Why Anticorruption Reforms Fail? - Systemic Corruption as a Collective Action Problem, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 3, July 2013, pp. 449~471.

국문초록

우리 사회는 오랜 봉건왕조의 역사에 따라 근대화되었음에도 여전히 권력을 둘러싼 청탁과 대접의 부정부패가 만연해 있고, 이러한 부정부패는 특히 권력에 속하는 공직사회에서 더 심하다고 볼 수 있다. 물론 형법과 공무원 징계관련 규정이 있었으나 이는 형식적 법령으로만 존재할 뿐, 그 법의 실효성 내지 효과적인 적용이라는 점에서는 매우 부족하였다. 특히 형법상 뇌물관련죄는 기득권층인 법조계와 결탁되어 대가성 논란을 이유로 면죄부로까지 기능하였다. 이러한 점에서 우리 공직사회의 제도화된 부패를 방지하고 공직사회의 청탁문화와 금품수수 등을 금지하기 위하여 「청탁금지법」이 드디어 역사적으로 제정되었다. 그러나 이 법은 제정초기부터 다양한 집단으로부터 위헌시비를 비롯한 다양한 공격을 받았으나 시행 1년만에 국민들의 호응도가 매우 높은 법률로 자리매김하고 있으며, 새 정부의 적폐청산과도 맥이 닿아 있다. 따라서 이 글에서는 이러한 「청탁금지법」을 둘러싼 반대세력들의 다양한 위헌·위법시비에 대하여 공무원 징계법 등의 기본적인 법리상으로 문제점이 있는지를 개별 쟁점별로 나누어 기존의 주장을 종합적으로 분석·검토하였고, 나아가 부정청탁 등을 예방하기 위하여 부족한 부분은 입법론으로 개정할 것을 제안하였고, 특히 입법과정에서 삭제된 이해충돌방지규정은 청탁금지법의 사전규제적인 측면에서 도입할 것을 주장하였다. 마지막으로 법 시행 1년을 맞아 다양한 개정의견이 제시되고 있으므로 법 시행에 따른 사회적인 효과를 객관적으로 검토하여 법 개정의 필요성을 진단하였다.

주제어

청탁금지법, 부정청탁, 부패방지, 조직부패, 공직자, 공무수행사인

Zusammenfassung

Rechtliche Schwerpunkte und Gesetzenachfolgerabschätzungen des koreanischen
Korruptionsgesetzes

KIL, Joon-Kyu*

In 2016 trat das Gesetz “The Improper Solicitation and Graft Act” nach umstrittenen Auseinandersetzungen endlich in Kraft. Vor der modernen Republik war Korea ein Königreich in der langen Zeit und handelt sich dabei um die Macht und deren Beherrschungen. Unter einem Konfuzianer Kapitalismus gaben in Korea hin und her viele Korruptionen in Beamtentum und der zivilen Gesellschaft als gesellschaftliche Phänomen. Um die Korruption effektiver zu vermeiden und rechtlich verhindern, hat koreanische Regierung neben dem gültigen Strafgesetz endlich ein neues Anti-Korruptionsgesetz geschaffen. Aber sprachen viele Verbände sehr heftig gegen die Gesetzgebung dieses Gesetzes : Koreanischer Rechtsanwaltsverband, Journalisten Vereinigung und Privatschule usw. Sie erheben die Verfassungsbeschwerde gegen den Gesetz. Aber ist das Gesetz glücklich von Koreanischem Verfassungsgericht verfassungsmäßig beurteilt. Trotzdem haben viele Rechtswissenschaftler gegen den Gesetz kritisiert. Jedoch sollen die technische und unbestimmten Vorschriften genau rechtlich kritisiert werden und ohne weiteres ändern werden. Auch Beschäftigten in den manchen Geschäftsbereiche von Blumen, Restaurant, Agrar Erzeugnisse fördern wegen geschäftlichen Schäden von der Ausführung des Gesetzes die Änderung. In dieser vorliegenden Arbeit werden die Schwepunkte und Probleme dieses Gesetzes nach der Literatur und Entscheidungen sorgfältig analysiert und rechtldogmatisch kritisiert. Ferner vorstellt die Ansätze in de lege ferende und wird Gesetzenachfolgerungsabschätze gemacht.

* Prof. Dr. Dr. iur.

Key Words

Anti-Korruption, Korruption, Beamtendelikte, Bestechung, Verderbung.