



발간년월 2016년 7월(통권 제 10호) | 발행처 한국법제연구원 | 발행인 이원 | 주소 세종특별자치시 한누리대로 1934(반곡동, 한국법제연구원) | 자료문의 한국법제연구원 기획평가실
전화번호 82-44-861-0317 | 홈페이지 www.klri.re.kr | 이 보고서의 내용은 본원의 공식적 견해가 아닙니다.

청탁금지법(김영란법)의 주요내용 및 쟁점

김정현

한국법제연구원 법제전략분석실
부연구위원

- 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(이하 「청탁금지법」)」은 2012년 제안(입법예고) 이후 2013년 8월 정부안이 국회에 제출되었고, 장기간의 논의를 거쳐 2015년 3월 3일 국회 본회의를 통과했다. 동년 3월 27일 공포되어 2016년 9월 28일부터 시행될 예정이다.
- 사회 각계각층의 참여한 의견대립 끝에 법률로 확정되어 2016년 법 시행을 앞두고 있지만, 여전히 「청탁금지법」에 대해서는 사회적 논란이 끊이지 않고 있는 것이 사실이다. 「청탁금지법」의 주요내용은 법이 규정한 유형의 '부정청탁'과 일정금액을 초과하는 금품 등의 수수를 금지하고 있는 것이다. 논란이 되고 있는 쟁점은 여러 가지가 있으나, 금품수수허용기준과 부정청탁금지규정의 명확성 원칙위배 여부를 중심으로 필자의 개인적인 견해를 밝혀보고자 한다.
- 사회적 논쟁이 뜨거운 이유는 「청탁금지법」의 국가적·사회적 파급력이 매우 강할 것으로 예상되기 때문이다. 형법상 뇌물죄는 직무관련성과 대가성이라는 요건을 충족해야 성립이 가능하므로 대가성이 부인되면 공직자가 금품을 수수하거나 향응을 제공받아도 처벌받지 않게 되는 법의 사각지대가 발생한다. 이러한 사각지대를 축소하고, 금품수수 관행을 근절하기 위해 「청탁금지법」이 제정되었다. 이 법 제8조에 따라 공직자등의 금품 등 수수가 금지된다.
- 공직자 등이 동일인으로부터 직무관련 여부 및 명목에 관계없이 1회 100만원, 매 회계연도 300만원을 초과하는 금품을 수수하는 경우 형사처벌의 대상이 된다(청탁금지법 제8조제1항). 그리고 1회 100만원, 매 회계연도 300만원 이하의 금품수수에 대해서는 직무와 관련한 금품수수시 수수금액의 2~5배에 해당하는 과태료를 부과하게 된다(청탁금지법 제8조제2항 및 제23조제5항). 이 때 대가성 여부는 불문한다.

〈표1〉 금액에 따른 형사처벌 또는 과태료의 정도

<p>1회 100 만원 이하</p> <hr/> <p>매 회계연도 300 만원 이하</p> <hr/> <p>· 직무관련성이 있는 금품등 수수시 수수금액의 2~5배 과태료 부과</p>		<p>1회 100 만원 초과</p> <hr/> <p>매 회계연도 300 만원 초과</p> <hr/> <p>· 직무관련성과 관계없이 형사처벌 (3년 이하 징역, 3천만원 이하 벌금)</p>
--	--	--

- 다만, 예외사유로 원활한 직무수행 또는 사고·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 대통령령으로 정하는 가액 범위 안의 금품 등을 받는 것은 처벌 내지 제재의 대상이 되지 아니한다(법 제8조 제3항 제2호). 따라서 대통령령상의 가액에 따라 예외적으로 허용되는 금품수수의 범위가 정해지기 때문에 가액 범위를 어떻게 설정할지는 「청탁금지법」의 안정적 시행을 위해 중요한 사안이다.
- 현행 공무원행동강령과 그 운영지침에 따르면, 음식물·편의·선물의 경우 3만원, 경조금품의 경우 5만원이라는 관련 기준이 설정되어 있고 위반 시 징계수준의 제재를 받는다(공무원행동강령 제19조·제20조). 이에 기반해 지난 5월 9일 국민권익위원회가 입법예고한 「청탁금지법」 시행령안은 음식물 3만원, 선물 5만원, 경조사비 10만원이라는 기준을 제시했다. 시행령안을 제정하기 위해 국민권익위원회는 공개토론회와 설문조사 등을 통해 국민여론을 적극적으로 수렴하는 절차를 거쳤고, 입법예고 후에도 공청회 등을 개최함으로써 시행령안에 대한 국민적 의견을 청취하고자 하고 있다. 이처럼 국민권익위원회가 국민여론에 적극적인 관심을 갖는 것은 「청탁금지법」의 국가적 사회적 영향력이 막대할 뿐만 아니라, 이해관계자들의 반발이 거세기 때문이기도 하다.
- 현재 농축산업계 및 요식업자 등 이해관계자들은 「청탁금지법」이 내수경기 등을 위축시켜 경제에 악영향을 미칠 우려가 크다고 주장하고 있다. 이러한 주장과는 별개로 허용금액기준에 대해 법리적으로 검토해 보고자 한다.
- 「청탁금지법」은 행동강령과는 달리 위반 시 과태료 처분 등 실질적인 제재가 따른다. 이 법은 공직자 외에 사립학교 임직원과 언론사 종사자, 배우자까지 적용대상을 확대하고 있는 상황이다. 2003년 제정한 공무원행동강령상의 금액기준이 민간영역까지 확대되는 셈이다. 특히 금품을 제공하는 자를 처벌한다는 점을 적극적으로 고려해야 한다. 범시행초기에 금품을 제공하는 자도 처벌된다는 점을 국민들이 모를 가능성이 높은 상황에서 음식물·선물·경조사비 등에 대하여 현실성 없는 기준을 정할 경우에는 법적 제재대상이자 양산될 소지가 높다. 직무관련성의 범위는 해석여하에 따라서 넓어질 소지가 있기 때문에 공직자등과 일반인의 일상적인 식사·경조사비 등이 법적 제재대상이 되지 않도록 하기 위해서는 기준금액을 상향조정할 필요가 있다. 이상의 논거를 고려할 때, 공무원행동강령의 금액기준을 「청탁금지법」 시행령에도 그대로 유지시켜 현실성이 없다는 비판을 받기보다는 물가수준 등을 고려한 현실적인 금액 기준을 마련해 실효성을 담보하는 것이 타당하다.
- 금품종류의 개별적 특수성을 고려하여 각각의 금액기준을 달리하는 것이 원론적으로는 합당한 방향일 수 있다. 그러나 「청탁금지법」은 기존의 규범체계에 상당한 변화를 초래하여 범시행초기에 예측하지 못한 혼란이 발생할 소지가 높다. 이러한 상황에서 허용금품 가액기준이 각각 상이할 경우에 범수범자에게 혼돈을 초래해 범규범력을 확보하는 데 어려움이 있을 수 있다. 또한 이해관계자와 관련업계종사자들이 금품종류에 따라 각기 다른 기준을 적용하는 점에 대해서 반발할 가능성도 고려해야 한다.

- 시행령 제정시 가장 우선적으로 고려해야 할 사항은 안정적인 법시행 여건을 조기에 마련하고 이해관계자들의 반발을 최소화하는 것이라고 본다. 따라서 일률적인 기준에 따라 동일하게 규율하는 것이 타당하다. 그러므로 음식물·선물·경조사비에 대하여 동일한 가액 기준을 따르되, 현 공무원행동강령보다 상향조정된 금액을 가액기준으로 하는 시행령안을 고려해 볼만 하다. 다만 공무원행동강령상의 가액기준은 그대로 유지하여 「청탁금지법」의 시행으로 인해 오히려 공무원들에게 완화된 기준을 적용하게 되었다는 비판을 차단하는 것이 타당하다. 「청탁금지법」은 형사처벌 또는 과태료 부과, 「공무원행동강령」은 징계라는 이원적 기준을 적용하는 것이다.
- 현재 국민의견을 수렴하는 절차를 거치고 있고, 시행령안을 수정하는 것도 가능하다고 밝힌 만큼 시행령안이 음식물·선물·경조사비에 대하여 일률적으로는 ‘10만원’이라는 기준을 적용하는 방안을 고려할 것을 제안하고자 한다. 음식물 및 선물의 경우 ‘10만원’이라는 기준이 지나치게 높아서 투명한 사회를 구현하고자 하는 입법취지를 충분히 살리지 못한다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 ‘10만원’은 과태료부과가 되지 않는 기준일 뿐, 해당금액의 음식물·선물을 허용 내지 권장하는 기준은 아니다. 그리고 낮은 금액을 설정하여 범위반자를 지나치게 양산함으로써 사문화되는 것은 경계해야 한다. 지나친 규제와 집행이 오히려 법률규정을 사문화하거나 탈법을 부추길 수 있다. 이는 한국사회의 부패 근절이라는 좋은 입법취지를 갖고 출발한 「청탁금지법」을 무력하게 만들 우려가 있다.
- 또한 동일하게 ‘10만원’을 제안한 것은 “‘100만원’을 초과한 금품 등의 수수는 형사처벌, ‘10만원’을 초과한 금품 등의 수수는 과태료대상”이라는 법적 기준을 국민들이 확실하게 인식할 수 있도록 하기 위해서이다. 필자가 제안한 ‘10만원’이라는 기준은 ‘공직자 등에게 음식물·선물·경조사비등을 제공할 때 10만원까지 가능하다는 것이 아니라, 제공하는 자와 수수하는 자 모두 10만원까지는 과태료 부과대상이 되지 않을 뿐이다’ 라고 이해하는 것이 옳다.
- 그리고 「청탁금지법」은 부정청탁행위를 금지하고 있고, 이를 위반할 경우 제재를 가한다. 자신의 일에 대해 직접 부정청탁을 하는 행위는 금지대상이지만, 처벌대상에서는 제외하고 있다. 그리고 공직자등이 수행하는 직무에 대하여 제3자를 위하거나 제3자를 통한 부정청탁은 엄격히 금지하고, 위반 시 과태료를 부과하며(청탁금지법 제23조), 부정청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 공직자등은 형사처벌에 처한다(청탁금지법 제22조 제2항). 부정청탁유형에 따른 제재의 수준을 정리하자면, 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 부정청탁유형에 따른 제재 수준

구성요건		제재 수준
행위 주체	유형	
이해당사자	이해당사자가 직접 부정청탁하는 경우	제재 없음
	제3자를 통하여 부정청탁하는 경우	1천만원 이하의 과태료
제3자	사인	2천만원 이하의 과태료
	공직자등	3천만원 이하의 과태료
공직자등	부정청탁에 따라 직무 처리	2년 이하의 징역 2천만원 이하의 벌금

○ 어떠한 행위가 부정청탁에 해당하는지에 관한 구체적인 판단기준을 제시하기 위해 부정청탁 행위유형을 15개로 구체화하는 한편(제5조 제1항), 국민의 정당한 권리주장이 위축되는 것을 방지하기 위해 공개적인 방법으로 청탁하는 경우 등 7개의 부정청탁 예외사유를 규정하고 있다(제5조 제2항). 즉 제1항과 제2항은 원칙과 예외의 관계에 놓여있다. 부정청탁행위에 해당하는 14가지 대상직무를 간략하게 정리하면 아래와 같다.¹

14가지 대상직무

- ① 인·허가·면허 등 처리 직무
- ② 각종 행정처분 또는 형벌부과의 감경·면제 직무
- ③ 채용·승진 등 공직자들의 인사에 관한 직무
- ④ 공공기관의 의사결정에 관여하는 직위의 선정·탈락 직무
- ⑤ 각종 수상·포상 등 선정·탈락 직무
- ⑥ 입찰·경매 등에 관한 직무상 비밀에 관한 직무
- ⑦ 계약당사자 선정·탈락 관련 직무
- ⑧ 보조금·기금 등의 배정·지원 또는 투자 등에 관한 직무
- ⑨ 공공기관의 재화 및 용역의 거래 관련 직무
- ⑩ 각급 학교의 입학·성적 등 관련 직무
- ⑪ 병역 관련 직무
- ⑫ 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정 관련 직무
- ⑬ 행정지도·단속·감사·조사 관련 직무
- ⑭ 수사·재판·심판·결정·조정·중재 등 관련 직무

1 15호는 제1호부터 제14호까지의 부정청탁의 대상이 되는 업무에 관하여 공직자들이 법령에 따라 부여받은 지위·권한을 벗어나 행사하거나 권한에 속하지 아니한 사항을 행사하도록 하는 행위

○ 14가지 대상직무와 관련한 부정청탁은 원칙적으로 금지되나, 아래와 같은 7가지의 예외사유가 마련되어 있다.

가.	법령 등에서 정한 절차에 따른 행위(제2항 제1호) 법령이나 기준에서 정한 절차에 따라 서면으로 공공기관에 민원을 제기하는 경우 등에는 그 내용과 무관하게 이 법상 예외로 인정된다.
나.	공개적으로 요구하는 행위(제2항 제2호) “공개”는 청탁의 내용을 ‘불특정 다수인이 인식할 수 있는 상태’를 의미하고 물리적·장소적 개념에 한정되지 않는다.
다.	공익적 목적으로 고충민원 전달 행위(제2항 제3호) 고충민원 전달의 주체는 선출직 공직자, 정당, 시민단체에 준하는 공익성을 가지는 단체 등에 한정된다. “고충민원”이란 “국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원”을 의미한다(부패방지권익위법 제2조(정의) 참조). 또한 “공익적 목적”이란 국가, 사회, 일반 다수인의 이익에 관한 것뿐만 아니라 특정한 사회집단이 그 구성원 전체 이익에 관한 것도 포함하며, 공익적 목적이 주된 목적이면 족하고 오로지 공익적 목적일 필요는 없다. 마지막으로 “전달”은 제3자의 고충민원을 받아서 그대로 전달하는 행위에 한정되며 이를 넘어 새로운 청탁을 하거나 처리를 강요하는 경우는 “전달”에 해당되지 않는다.
라.	기타 공공기관에 대한 확인·문의 등(제2항 제4·5·6호) 이해당사자가 공공기관에 제출한 민원 등과 관련하여 진행상황 및 조치결과를 문의하는 행위나 직무 또는 법률관계에 관한 확인·증명·상담형식을 통한 직무에 관한 법령·제도·절차 등의 해석 요구도 여기에서 말하는 예외에 해당한다.
마.	“사회상규에 위배되지 아니하는 것으로 인정되는 행위”(제2항 제7호) “사회상규에 위배되지 아니하는 것으로 인정되는 행위”란 법질서 전체의 정신이나 그의 배후에 놓여 있는 사회윤리·도덕적 감정 내지 사회통념에 비추어 용인될 수 있는 행위를 말한다. 이러한 행위에 해당하는지 여부는 청탁 동기·목적, 청탁 내용, 공직자들의 직무수행의 공정성, 청탁수단이나 방법 등 내용과 형식을 종합적으로 고려하여 결정한다.

- 금품 등과 결부된 청탁만 처벌의 대상으로 삼는 기존 법률과는 달리, 청탁행위 자체를 규제함으로써 부패통제의 사각지대를 해소하고자 했고, 개별 행위유형을 구체적으로 열거함으로써 규범의 명확성과 예측가능성의 제고하고자 했다. 이른바 ‘일반조항(general clause)’방식의 규제를 지양한 것이다.
- 그럼에도 불구하고, 「청탁금지법」에 대한 일각의 비판 중 하나는 ‘부정청탁’의 개념이 불명확하여 명확성의 원칙에 위반된다는 것이다. 실제 헌법소원심판청구(2015.3.5. 청구) 이유 중 “「청탁금지법」 제5조 제1항 제1호 내지 제15호가 부정청탁의 유형을 열거하고 있으나, 이러한 부정청탁의 개념만으로는 일반 국민의 입장에서 어떠한 행위가 부정청탁에 해당하는지 여부 및 예외사유에 해당하는지 일의적으로 판단하기 어렵기 때문에 헌법상 형벌의 명확성의 원칙에 위배된다”는 주장도 있다.
- 그러나 현행 「청탁금지법」 제5조 제1은 부정청탁을 15개로 유형화하여 구체적으로 어떤 유형의 행위가 부정청탁에 해당하는지를 명확화 하였다. 기존에 단순히 ‘부정청탁’이라고만 규정했던 2012. 8. 22.자 입법 예고안과 2013. 8. 5.자 정부안과 차별화를 기한 것이다. 또한 부정청탁이라는 개념에 관해서는 대법원 판례도 상당 부분 축적이 되어 있으므로 부정청탁의 개념 자체가 명확성의 원칙에 반한다고 보기는 어렵다.
- 「청탁금지법」은 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보함으로써 투명한 사회를 구현하고자 하는 목적으로 만들어졌다. 각종 여론조사에서도 이 법에 대한 국민적 기대는 높은 것으로 나타나고 있다.² 따라서 현 시점에서는 「청탁금지법」의 시행으로 인해 발생할 수 있는 문제를 최소화할 수 있는 방향으로 준비하는 것이 타당하다.

2 중편 방송 JTBC는 2015년 1월 리얼미터에 의뢰해 전국 성인남녀 1000명을 대상으로 「청탁금지법」에 대한 여론조사를 실시한 결과 70.6%가 「청탁금지법」의 취지에 공감한다고 답했으며 공감하지 않는다는 응답은 8.3%였다. 상세한 내용은 <http://news.tf.co.kr/read/ptoday/1491217.htm> 참조