

## 김영란법의 체계성에 관한 연구\*

홍완식\*\*

### 차 례

- I. 머리말
- II. 김영란법 입법과정의 특징과 문제점
  - 1. 김영란법의 법률명과 목적의 변경
  - 2. 김영란법의 적용대상 확대
  - 3. 김영란법 제정과정 에 대한 성찰
- III. 김영란법 제정 이후의 전망과 과제
  - 1. 시행령 제정
  - 2. 공직자윤리법 등과의 체계성 확보
- IV. 맺음말

\* 이 논문은 2015년도 건국대학교 KU학술연구비 지원에 의한 논문임.

김영란법이 통과되기 이전의 논의에 관해서는 홍완식, 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안」에 대한 입법평론, 토지공법연구, 제67집, 2014. 11 참조; 김영란법이 통과된 이후의 일반적인 논의에 관해서는 홍완식, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」에 대한 입법론적 검토, 입법학연구, 2015. 6 참조.

\*\* 건국대학교 법학전문대학원 교수

접수일자 : 2015. 11. 25. / 심사일자 : 2015. 11. 30. / 게재확정일자 : 2015. 11. 30.

## I. 머리말

공직부패에 대응하기 위하여 「형법」, 「특정범죄가중처벌법」, 「공직자윤리법」, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「공무원행동강령」 등이 이미 입법되어 있지만, 새로이 입법된 김영란법은 공직부패에 대한 포괄적이고 실효적인 규정을 내용으로 한다는 점에서 의미가 있다. 김영란법은 2012년 8월 22일에 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」이라는 제목으로 입법예고되었다. 정부 내에서의 입법절차를 거쳐서 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」은 2013년 8월 5일에 국회에 제출되었고, 2015년 1월 12일에는 정무위원회에서 의결되고 3월 3일에는 법제사법위원회와 본회의에서 의결되었으며, 3월 27일에 법률로 공포되었다. 그러나 2016년 9월 28일에 시행되는 것으로 예정되어 있는 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(특별히 공식적인 법률 명칭을 표시할 필요가 없는 경우에는 ‘김영란법’이라고 표시함)에 대한 논란은 계속되고 있다. 김영란법에 대한 헌법소원심판이 청구되었으며 김영란법 자체에 대한 문제제기는 물론이고 김영란법 시행령의 입법에 대한 논란도 계속되고 있다. 이 논문에서는 우선 김영란법 입법과정의 특징과 문제점을 고찰한 이후에 시행령 마련 및 관련법과의 체계성 확보 등 김영란법과 관련된 향후 입법적 과제에 대해서 검토해 보고자 한다.

## II. 김영란법 입법과정의 특징과 문제점

### 1. 김영란법의 법률명과 목적의 변경

김영란법은 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」이라는 제목으로 공포되었다. 법률의 명칭을 보자면, 입법예고된 법률안이 법률로 공포되면서 법률 명칭에서 ‘공직자’와 ‘이해충돌방지’가 삭제되었다. 법률의 내용을 보더라도 입법예고된 법률안에서는 공직자의 ‘부정청탁금지’, ‘금품수수금지’, ‘이해충돌방지’로 구성되어 있었지만, 국회 입법과정에서 ‘이해충돌

방지’에 관한 부분이 삭제되어, ‘부정청탁금지’와 ‘금품수수금지’가 공포된 김영란법의 주요 내용이다.

[표1] 김영란법의 법률 제목과 목적(제1조)의 변화

| 입법예고안(원안)   | 국회제출안(수정안)  | 공포된 법률  |
|---|---|---|
| 부정청탁금지 및 <u>공직자</u> 의 이해충돌 방지법안   | 부정청탁금지 및 <u>공직자</u> 의 이해충돌 방지법안   | 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률   |
| 이 법은 <u>공직자</u> 에 대한 부정청탁을 금지하고 부정한 금품 등의 수수를 금지하며, <u>공직자</u> 의 직무수행과 관련한 사익추구를 금지하여 공직과의 이해충돌을 방지함으로써 국민의 공공기관에 대한 신뢰를 확보하고 <u>공직자</u> 의 청렴성을 증진함을 목적으로 한다. | 이 법은 <u>공직자</u> 에 대한 부정청탁, 공직자의 금품 등의 수수(收受) 및 직무수행과 관련한 사적 이익 추구를 금지함으로써 <u>공직자</u> 의 직무수행 중 발생할 수 있는 이해충돌을 방지하여 <u>공직자</u> 의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 한다. | 이 법은 공직자 등에 대한 부정청탁 및 <u>공직자</u> 등의 금품 등의 수수(收受)를 금지함으로써 <u>공직자</u> 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 한다. |

‘공직자에 대한 부정청탁과 금품 등의 수수를 금지’하고자 하는 원래 의도한 입법목적이 국회 입법과정을 통해 변경되어서, 부정청탁과 금품 등의 수수가 금지되는 적용범위가 민간영역으로 확대되었다. 이러한 입법목적의 변화는 ‘공직자’를 ‘공직자 등’으로 변경한 김영란법의 법률 제목 변경을 통해 반영되었다. 그러나 이러한 법률 제목과 입법목적의 변경에 대해서는, 법적용대상자는 “입법 목적을 고려할 때 정부안대로 공무원과 공공기관 종사자에 국한하는 것이 타당하다”<sup>1)</sup>는 비판을 초래하고 있다.

1) 박진우, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 위헌성에 관한 고찰, 세계헌법연구, 제21권 제1호, 2015, 160쪽.

## 2. 김영란법의 적용대상 확대

입법과정 초기에 김영란법의 적용대상은 공직자로 한정되어 있었다. 그러나 김영란법이 국회에 제출되고 국회 정무위원회 심의과정에서 김영란법의 적용대상을 ‘공무원’에 한정하지 않고 ‘사립학교와 언론기관’으로 확대한 이후에 논란은 거세어 졌으며 위헌론이 힘을 얻기 시작하였다. 김영란법의 적용대상을 언론계와 교육계로 확대한 김영란법 수정안은 정무위원회를 통과하여 법제사법위원회로 회부되었다. 이렇게 적용대상이 확대된 김영란법은 법제사법위원회와 본회의를 통과하였다.

주지하다시피, 김영란법 제2조(정의)에서는 1호와 2호를 두어 ‘공공기관’과 ‘공직자’의 개념을 정의하고 있으며, 이는 부정청탁과 금품 등 수수가 금지되는 김영란법의 적용대상이 된다. 김영란법의 적용대상이 국회 정무위원회 법안심사소위원회의 심의과정에서 ‘공직자’에서 ‘공직자 등’으로 수정되었고, 적용대상이 확대된 법률안은 국회를 통과하여 법률로 공포되었다. 이러한 입법과정을 통하여 김영란법의 적용범위는 공공분야에서 민간분야로 확대되었다. 아래의 표에서 ‘공공기관’과 ‘공직자’ 개념의 변화를 확인할 수 있다.

[표2] 적용대상에 관한 규정 비교

|                       |   |
|-----------------------|---|
| 입<br>법<br>에<br>고<br>안 | <p>1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.</p> <p>가. 국회, 각급 법원, 헌법재판소, 각급 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관</p> <p>나. 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회, 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감, 교육청 및 교육위원회</p> <p>다. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관</p> <p>라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 국·공립학교</p> <p>2. “공직자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.</p> <p>가. 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에</p> |
|-----------------------|---|

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
|                                  | <p>있어서 공무원으로 인정된 자<br/>나. 제1호 다목에 따른 공직유관단체·공공기관의 장과 그 임직원</p>  |
| <p>국<br/>회<br/>제<br/>출<br/>안</p> | <p>1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.<br/>가. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관 및 지방자치단체<br/>나. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체<br/>다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관<br/>라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 국립·공립 학교</p> <p>2. “공직자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.<br/>가. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법령에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람<br/>나. 제1호 나목 및 다목에 따른 공직유관단체 및 공공기관의 장과 그 임직원</p>   |
| <p>공<br/>포<br/>법<br/>률</p>       | <p>1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.<br/>가. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관 및 지방자치단체<br/>나. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체<br/>다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관<br/>라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인<br/>마. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제12호에 따른 언론사</p> <p>2. “공직자등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자 또는 공적 업무 종사자를 말한다.<br/>가. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법령에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람<br/>나. 제1호나목 및 다목에 따른 공직유관단체 및 기관의 장과 그 임직원<br/>다. 제1호라목에 따른 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원<br/>라. 제1호마목에 따른 언론사의 대표자와 그 임직원</p> |

김영란법 제2조는 입법예고안(원안)과 국회제출안(수정안)에는 거의 차이가 없다. 김영란법의 입법예고안(원안)과 국회제출안(수정안)의 입법취지와 목적에서 알 수 있는 바와 같이 김영란법의 적용대상은 원래 ‘공직자 등’이 아닌 ‘공직자’로서 그 적용이 공공분야에 한정되어 있었지만, 입법취지와 법률명 및 제1조(목적)에 ‘등’자를 한 글자 첨가하고 제2조(정의)에서 사립학교와 언론사가 추가되었다. 비록 ‘등’자 한 글자를 첨가하였지만, 이에 포함되는 적용대상은 많고 복잡하다. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제12호에 따른 언론사란 “방송사업자, 신문사업자, 잡지 등 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자 및 인터넷신문사업자”이며, 따라서 이 규정에 따른 다양한 매체의 언론종사자가 김영란법의 적용대상에 포함된다. 김영란법의 적용대상에 포함되는 각종 언론사는 1만 7,000개를 넘는다<sup>2)</sup>는 추산이 있다.

[표3] 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조(정의) 등에 따른 적용대상

| 적용대상 유형  |
|--|
| <p>"방송사업자"란 「방송법」 제2조제3호에 따른 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 방송채널사용사업자를 말한다.</p> <p>가. 지상파방송사업자 : 지상파방송사업을 하기 위하여 제9조제1항의 규정에 의하여 허가를 받은 자</p> <p>나. 종합유선방송사업자 : 종합유선방송사업을 하기 위하여 제9조제2항의 규정에 의하여 허가를 받은 자</p> <p>다. 위성방송사업자 : 위성방송사업을 하기 위하여 제9조제2항에 따라 허가를 받은 자</p> <p>라. 방송채널사용사업자 : 방송채널사용사업을 하기 위하여 제9조제5항의 규정에 의하여 등록을 하거나 승인을 얻은 자</p> <p>마. 공동체라디오방송사업자 : 공중선전력 10와트 이하로 공익목적으로 라디오방송을 하기 위하여 제9조제11항의 규정에 의하여 허가를 받은 자</p> |
| <p>"신문사업자"란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 신문사업자를 말한다.</p> <p>"신문"이란 정치·경제·사회·문화·산업·과학·종교·교육·체육 등 전체 분야 또는 특정 분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 같은 명칭으로</p>   |

2) 김성후, 비윤리적 취재관행 쇄신 계기 삼아야, 관훈저널, 2015 여름호, 2016. 6, 14쪽.

|  |
|--|
| <p>월 2회 이상 발행하는 간행물로서 다음 각 목의 것을 말한다.</p> <p>가. 일반일간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물</p> <p>나. 특수일간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치를 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물</p> <p>다. 일반주간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)</p> <p>라. 특수주간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치를 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)</p>  |
| <p>"잡지 등 정기간행물사업자"란 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 정기간행물사업자 중 잡지 또는 기타간행물을 발행하는 자를 말한다.</p> <p>"정기간행물"이란 동일한 제호로 연 2회 이상 계속적으로 발행하는 간행물로서 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제2조에 따른 신문을 제외한 다음 각 목의 것을 말한다.</p> <p>가. 잡지 : 정치·경제·사회·문화·시사·산업·과학·종교·교육·체육 등 전체분야 또는 특정분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 동일한 제호로 월 1회 이하 정기적으로 발행하는 책자 형태의 간행물</p> <p>나. 정보간행물 : 보도·논평 또는 여론 형성의 목적 없이 일상생활 또는 특정사항에 대한 안내·고지 등 정보전달의 목적으로 발행되는 간행물</p> <p>다. 전자간행물 : 통신망을 이용하지 아니하고 컴퓨터 등의 정보처리장치를 이용하여 읽거나 보고 들을 수 있도록 전자적으로 발행한 간행물</p> <p>라. 기타간행물 : 월 1회 이하 발행되는 간행물 중 책자 형태가 아닌 간행물</p> |
| <p>"뉴스통신사업자"란 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 뉴스통신사업자를 말한다.</p> <p>"뉴스통신"이란 「전파법」에 따라 무선국(無線局)의 허가를 받거나 그 밖의 정보통신기술을 이용하여 외국의 뉴스통신사와 뉴스통신계약을 체결하고 국내외의 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하는 것을 목적으로 하는 유무선을 포괄한 송수신 또는 이를 목적으로 발행하는 간행물을 말한다.</p>   |
| <p>"인터넷신문사업자"란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 인터넷신문사업자를 말한다.</p>   |

"인터넷신문"이란 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론·정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다.

또한 김영란법 제2조에 따라서 교육관련법에 의한 각급학교 및 사립학교 법인의 교직원과 임직원 등도 김영란법의 적용대상이 되는데, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인은 다음과 같다.

[표4] 교육관련법에 따른 적용대상

| 적용대상 유형   |
|---|
| <p>초·중등교육법 제2조(학교의 종류) 초·중등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 초등학교·공민학교</li> <li>2. 중학교·고등공민학교</li> <li>3. 고등학교·고등기술학교</li> <li>4. 특수학교</li> <li>5. 각종학교</li> </ol>   |
| <p>고등교육법 제2조(학교의 종류) 고등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대학</li> <li>2. 산업대학</li> <li>3. 교육대학</li> <li>4. 전문대학</li> <li>5. 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학(이하 "원격대학"이라 한다)</li> <li>6. 기술대학</li> <li>7. 각종학교</li> </ol> |
| <p>유아교육법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. "유치원"이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.</li> </ol>  |
| <p>그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 학교</p>   |
| <p>사립학교법 제2조(정의) ① 이 법에서 "사립학교"라 함은 학교법인 또는 공공단체외의 법인 기타 사인이 설치하는 「유아교육법」 제2조제2호와</p>   |



「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 규정된 학교를 말한다.  
 ② 이 법에서 "학교법인"이라 함은 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 이 법에 의하여 설립되는 법인을 말한다.

사립학교 교직원 및 언론사 임직원의 공공성이 공직자의 그것과 다르지 않다는 점이 갑작스러운 적용범위 확대의 명분이었다. 그러나 교육기관 종사자와 언론사 종사자만을 김영란법의 적용대상에 포함시켰다는 점에서 김영란법의 적용범위에 대한 문제가 제기되었다.<sup>3)4)</sup> 예를 들어 병원에서의 입원이나 수술 등에 있어서의 부정청탁이 문제되고 병원의 공공성이 인정된다면 국공립 병원처럼 민간병원도 김영란법의 적용대상이 되어야 하지만, 민간병원은 김영란법의 적용대상이 아니다. 또한 공영방송과 국공립대학의 공공성이나 사영방송과 사립대학의 공공성이 동일하다면, 한국은행처럼 모든 민간은행이 포함되어야 한다. 그러나 민간은행을 포함한 금융기관은 김영란법의 적용대상이 아니다. 헌법재판소는 금융기관 임·직원의 직무와 관련된 수재행위에 대하여 수재액이 1억 원 이상인 때에는 무기 또는 10년 이상의 징역으로 처벌하도록 규정한 구 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 규정에 대하여 헌법에 위반되지 않는다고 판단하면서, “공무원이 아닌 금융기관의 임·직원도 공무원에 버금가

3) 국회법사위 회의록, 제331회 제1차회의, 2015. 2. 5, 40쪽.  
 4) 서술의 중복을 피하기 위하여 이에 관한 상세한 내용은 홍완식, 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」에 대한 입법론적 검토, 입법학연구, 제12집 제1호, 2015. 6, 59-60쪽을 참조바람. 이러한 문제점을 제기한 문헌은 다음과 같다. 고시면, 김영란법(부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률)의 위헌 여부에 관한 연구, 사법행정, 2015. 6, 11쪽; 김경렬, 토론문, 김영란법의 위헌성 및 보완방안 토론회, 대한변호사협회, 2015. 4. 20, 73쪽; 김주영, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(안)」에 대한 검토의견, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률안」에 관한 공청회, 2015. 2, 10쪽; 박진우, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 위헌성에 관한 고찰, 세계헌법연구, 제21권 1호, 2015, 154쪽; 송평인, 언론의 공공성을 중심으로, 김영란법의 위헌성 및 보완방안 토론회, 대한변호사협회, 2015. 4. 20, 67쪽; 오경식, 토론문, 김영란법의 위헌성 및 보완방안 토론회, 대한변호사협회, 2015. 4. 20, 60쪽; 이명웅, 김영란법 사립학교 교원 포함은 위헌, 사학, 138권, 2015, 8쪽; 이부하, 부정청탁금지법의 위헌성 검토, 법과 정책연구, 제15집 제3호, 2015. 9, 1020쪽; 이현, 김영란법의 위헌성 및 보완방안 토론문, 김영란법의 위헌성 및 보완방안 토론회, 대한변호사협회, 2015. 4. 20, 42쪽; 전삼현, 부정청탁금지법의 위헌성 검토 및 개정방향, 김영란법의 위헌성 및 보완방안 토론회, 대한변호사협회, 2015. 4. 20, 51쪽; 채명성, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 위헌성 및 개선방향, 김영란법의 위헌성 및 보완방안 토론회, 2015. 4. 20, 33쪽.

는 정도의 청렴성과 직무의 불가매수성이 요구된다”고 한 바 있다.<sup>5)</sup> 따라서 “금융기관이 비록 영리를 목적으로 하는 사기업이지만, 특별 법령에 의하여 설립되고 그 사업 내지 업무가 공공적 성격을 지니고 있어 국가의 경제정책과 국민경제에 중대한 영향을 미치기 때문에 그 임·직원에 대하여 공무원과 마찬가지로 엄격한 청렴의무를 부과하여 그 직무의 불가매수성을 확보하고자 하는 데에 이 사건 법률조항의 입법취지가 있다”<sup>6)</sup>고 한 바 있다. 이어서 “금융기관 임·직원의 경우에는 금융기관의 공공성이 무너지는 경우 그 경제적 파급력 및 사회전반에 미치는 영향이 매우 커 입법자가 특별히 공무원과 같은 수준의 청렴성을 요구”한다고 밝혔다. 따라서 입법자가 이러한 금융기관을 포함하지 않으면서 언론사와 사립학교를 공공기관에 포함한 것은 납득하기 어렵다<sup>7)</sup>는 의견이 있다. 이러한 판례에 비추어보더라도 사립학교와 언론사 종사자는 김영란법의 적용대상으로 하면서, 금융기관의 종사자 등을 적용대상으로 하지 않은 김영란법의 문제점이 드러난다. 입법자인 국회가 법률의 적용대상을 신중하고 고려없이 자의적(恣意的)으로 선택하여 규정한 것이다. 사립학교와 언론사 종사자를 적용대상에 포함시켜야 했다면, 금융기관을 포함한 방위산업·시민단체·의료·법무·건설·납품·하청·스포츠 등의 공공성이 강한 민간영역으로서 청탁과 비리에 노출되기 쉬운 분야의 종사자들도 김영란법이 적용대상에 포함시켰어야 한다. 또한 돈을 받고 식당을 맛집으로 인터넷에서 소개하는 소위 ‘파워블로거’도 적용대상으로 넣어야 한다고도 주장될 수 있을 것이다.

적용대상의 확대로 유치원은 김영란법의 적용대상이 되었지만 어린이집은 적용대상이 아니다. 이는 김영란법 제2조에 유치원의 근거법률인 「유아교육법」이 명시되었지만 어린이집의 근거법률인 「영유아보육법」은 명시되지 않았기 때문이다. 유치원의 임직원이 적용대상이기 때문에, 사립유치원의 교사도 김영란법의 적용대상이 되지만, 어린이집의 원장 등 임직원은 적용대상이 아니다. 어린이집을 적용대상으로 해야 한다는 것이 아니라, 「사립학교법」과 「유아교육법」에 따른 유치원의 교사도 김영란법의 적용대상이 되는 등의 문제는 김영란법

5) 헌재 2013. 7. 25. 2011헌바397.

6) 대법원 2000. 2. 22. 선고 99도4942 판결 참조.

7) 손태규, 부정청탁 및 금품 등 수수 금지에 관한 법률(김영란법) 언론조항의 문제점, 공법연구, 제44집 제1호, 2015. 10, 173쪽.

의 적용대상을 아무런 고민없이 성급하게 민간분야로 확대했기 때문에 벌어진 일이라는 것이다.

### 3. 김영란법 제정과정에 대한 성찰

적용대상이 민간분야로 확대된 이후의 김영란법에 대한 문제는 위헌성·실효성·절차의 측면에서 많이 제기되었다.<sup>8)</sup> 법제사법위원회 전문위원의 검토의견에서도 적용대상 확대의 위헌성이 지적되고 있다. 즉, “이 법의 목적이 공직자에 대한 부정청탁 및 금품 등의 수수를 금지하여 공직자의 공정한 직무수행을 보장하기 위한 것이나, 다음과 같은 점을 신중히 검토할 필요가 있음. 첫째, 공직자 등의 범위를 사립학교 교원 및 언론사 종사자까지 확대함으로써 인해 민간영역에 대한 과도한 제한이 되어 위헌소지가 있음. 둘째, 공공성을 이유로 언론사 종사자를 공직자 등에 포함하는 경우 다른 공공성을 띠는 민간영역과의 형평성이 문제가 될 우려가 있음. 셋째, 제정안의 적용을 받는 사람의 범위가 애초 공직자 보다 크게 확대됨에 따라 그 가족 등을 포함할 경우 적용 대상범위가 과도하게 광범위해짐으로써 법의 규범력 및 실효성이 오히려 저하될 우려가 있음.”<sup>9)</sup> 즉, 김영란법 통과 이후에 제기된 문제점이 법사위 단계에서 전문위원에 의해서 이미 지적되고 있었으나, 이러한 의견이 반영되지 않은 것은 물론이고 이러한 의견에 대한 신중한 검토조차도 없었다. 이러한 전문의견의 검토의견을 반영하지 않는 경우에는 미반영 이유라도 남겼어야 하는데 그렇지도 않았다. 김영란법의 적용대상을 민간부문으로 확대하면서 확대범위와 속도 및 방법에 대한 사회적 합의와 토론이 부족하였다<sup>10)</sup>는 지적도 있다. 법사위 회의록에도 “이 법의 처리과정에 관해서는 반성문을 쓰지 않을 수 없다 이런 말씀을 드립니다. 정부위를 통과한 법이 법사위에 회부됐으면 우리 법사위가 법사위 고유의 권한을 발휘해서 소위에 회부해서 법 체계·자구심사를 하고 수정을 하든가 하는 절차를 밟았어야 되는데 그렇지 못했습니다”<sup>11)</sup>라는 법사위 소속 의원의

8) 이에 관해서는 홍완식, 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」에 대한 입법론적 검토, 입법학연구, 제12집 제1호, 2015. 6 참조.

9) 법제사법위원회 검토의견, 2015. 2, 4쪽.

10) 임중훈, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(소위 김영란법)의 헌법적 쟁점에 대한 고찰, 법조, 708호, 2015. 9, 128쪽.

자기 고백도 볼 수 있다. 민간부문에의 적용대상 확대에 대해서는 감시와 통제에 따른 사회적 비용의 증가<sup>12)</sup>를 별론으로 하더라도, 무수히 많은 문제점이 국회 내외에서 제기되었다. 그러나 법제사법위원회에서의 자기반성이 있던 같은 날에, 법안은 법사위를 떠나 곧바로 본회의에 회부되어 ‘신속하게’ 의결되었다. 김영란법 제5조에 열거한 부정청탁의 유형은 공직자를 염두에 두고 공직자가 받을 수 있는 부정청탁을 위주로 하여 만든 것이다. 언론사를 포함하여야 한다면 언론인이 받을 수 있는 부정청탁의 유형인 방송출연청탁이나 제품홍보청탁, 홍보성 기사청탁, 불리한 기사 삭제 청탁 등도 열거되었어야 한다. 그러나 막판에 적용대상은 확대되었지만 그에 적합한 규정으로 김영란법을 만들지 못했다고 볼 수 있다. 그리하여 언론분야 부패행위 유형들을 포섭하기 위해서는 김영란법 제5조를 구체화하는 작업이 필요하다는 주장<sup>13)</sup>도 등장하였다. 언론인과 교직원이 적용대상에 포함되어야 하느냐는 논의와는 별개로 적용대상이 확대되면서 법률의 체계성이 침해되는 결과가 발생되었다. 이와 같은 김영란법의 통과는 국회 안에서의 합리적인 논의의 결과라기 보다는, 국회 밖에서의 여야합의의 결과라고 볼 수 있다. 입법심의회는 현실적으로는 정치과정이기도 하지만 본질적으로는 입법과정인데, 김영란법의 제정과정에서는 입법과정이라기 보다는 정치과정의 특성이 현저히 드러났다고 볼 수 있다. 법률심의회과정의 막바지에 언론인을 포함시켜야 한다는 필요성과 당위성만을 강조하여 적용대상을 확대하다보니, 이로 인한 법률의 내적 체계성이나 완성도 등에서의 문제점과 시행으로 인한 부작용 등에 관한 논의는 검토될 수 없었던 것이다.

### Ⅲ. 김영란법 제정 이후의 전망과 과제

#### 1. 시행령 제정

현재는 2016년 9월부터 시행될 김영란법의 시행령을 만드는 작업이 진행되고

---

11) 법제사법위원회 회의록, 2015. 3. 3, 33쪽.

12) 김현수, 부패방지에 관한 형사법적 대응방안, 법과 정책, 제20권 제1호, 2014, 230쪽.

13) 이천현, 부정청탁 금지행위와 제재에 관한 소고, 한양법학, 제26권 제3집, 2015. 8, 320쪽.

있다. 주지하다시피 시행령에는 법률에서 위임한 사항이나 법률을 시행하기 위하여 필요한 사항들이 규정되어야 한다. 주지하다시피, 김영란법이 공포된 이후에는 제정된 김영란법의 문제점에 대한 지적이 많았다. 이러한 문제제기에 대하여, 시행령을 통해 김영란법의 문제점이 어느 정도 해소될 것으로 기대하는 낙관론도 있을 수 있지만, “시행령이 김영란법의 여러 문제점을 해결할 수 있을 것이라고 기대하기는 어렵다는게 법조계의 지배적인 의견”<sup>14)</sup>일 것이다.

김영란법이 공포된 이후인 2015년 5월 28일에는 국민권익위원회와 한국법제연구원 공동 주최로 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 시행령 제정을 위한 공개토론회가 개최되었다. 김영란법에 따르면 부정청탁의 신고·확인·처리 및 기록·관리·공개, 부정청탁을 받은 공직자 등에 대한 조치(제7조), 원활한 직무수행 또는 사교·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 허용되는 가액범위(제8조), 수수금지 금품 등의 신고 및 처리에 관한 사항(제9조), 외부강의 등 사례금의 허용범위(제10조), 법 위반행위의 신고처리(제13조) 등의 사항이 대해서 시행령이 제정되어야 한다. 이 중에서 원활한 직무수행 또는 사교·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 허용되는 가액범위(제8조), 외부강의 등 사례금의 허용범위(제10조)를 시행령을 통해 설정하는 것은 김영란법을 시행함에 있어 현실적으로 대단히 중요하다. 위반행위에 대해서는 법 제22조(벌칙)나 제23조(과태료부과)에 따른 엄한 제재가 가해지기 때문이다.

김영란법 제8조(금품등의 수수 금지)에 의하여 공직자 등은 금품수수가 금지되지만 “원활한 직무수행 또는 사교·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 대통령령으로 정하는 가액 범위 안의 금품 등”은 허용된다. 따라서 ‘대통령령으로 정하는 가액’이 중요하다. 즉 수수가 허용되는 가액을 대통령령으로 정함에 있어서 공무원, 언론인, 사립학교 교직원 등에 대해서 일괄적으로 규정할 것인지 상이하게 규정할 것인지를 정하여야 하고, 상이하게 규정하는 경우에는 더욱 규정하기가 어려워진다. 뮤지컬 음악회 티켓은 10만원이 넘는 경우가 많은데 기자가 이를 받는 경우, 출판사에서 보내온 책을 출판담당기자가 받는 경우, 스포츠경기의 입장권을 스포츠담당기자가

14) 한지훈, 김영란법 시행령에 담아야 할 내용, 관훈저널, 2015년 여름호, 19-20쪽.

받는 경우 등도 모두 불법이 되는 것이다.<sup>15)</sup> 서평이나 관람평 등을 쓰기 위한 충분한 취재비를 언론사에서 지급하거나 기자가 자비를 들여야 할 것이고, 이것이 원활하지 않다면 책·뮤지컬·연극·영화·연주 등 문화와 관련한 기사와 스포츠와 관련한 기사는 빈약해질 수 밖에 없다. 맛집을 소개하는 기사 등을 금품이나 향응을 받고 쓰는 경우에는 언론사 자체적인 윤리규정에 의하여 징계를 받거나 편성에서 제외되는 경우가 있었듯이, 이러한 사안은 김영란법의 임무가 아니라 언론사의 임무라고 보아야 한다.

‘음식물’에는 식사자리에서 제공되는 각종 식사, 음료, 주류 등이 포함되고, ‘경조사비’에는 축의금, 조의금, 결혼선물, 화환, 조화 등이 포함되며, ‘선물’에는 물품, 유기증권, 숙박권, 회원권, 입장권 등이 포함된다. 따라서 경조사 등에 보내지는 화훼류 산업과 명절 등에 보내지는 농수산물 등 관련 산업에 미치는 영향이 우려되고 있다. 김영란법의 적용대상이 공직자에 한정되지 않고 확대되었기 때문에 이러한 관련 산업에 미치는 영향이 클 것이 예상되고 있다. 화분 및 화환 등을 선물에서 제외시키지 않거나 가액을 조정하지 않는다면 침체에 빠진 화훼산업이 고사위기에 처할 우려가 있다는 주장이 있다.<sup>16)</sup> 소상공인연합회에서는 “제도가 시행된다면 음식점, 화원, 노래방, 주점, 주얼리산업, 옷가게 등을 포함해 거의 모든 소상공인의 매출액이 상당히 줄어들 것”이라거나 “소상공인의 폐업이 급증”할 것이 우려된다는 예측을 하고 있다.<sup>17)</sup> 적용대상이 공직자에 한정되었다면 이러한 우려가 설득력이 없었겠지만, 사립학교와 언론계로 적용대상이 확대되었기 때문에 이러한 우려가 현실성을 갖게 되었다.

김영란법 제10조(외부강의 등의 사례금 수수 제한)에 의하여 “공직자등은 자신의 직무와 관련되거나 그 지위·직책 등에서 유래되는 사실상의 영향력을 통하여 요청받은 교육·홍보·토론회·세미나·공청회 또는 그 밖의 회의 등에서 한 강의·강연·기고 등(이하 "외부강의등"이라 한다)의 대가로서 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 사례금을 받아서는 아니 된다” 이 조항은 원래 공직자가

15) 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 시행령 제정을 위한 공개토론회, 국민권익위원회/한국법제연구원, 2015. 5. 28, 134-135쪽.

16) 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 시행령 제정을 위한 공개토론회, 국민권익위원회/한국법제연구원, 2015. 5. 28, 101쪽.

17) 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 시행령 제정을 위한 공개토론회, 국민권익위원회/한국법제연구원, 2015. 5. 28, 121-122쪽.

업무와 관련해 외부 강연 등을 하고 막대한 강연비를 받아 챙기는 것을 방지하기 위하여 마련되었다.<sup>18)</sup> 그러나 이러한 외부강의의 제한에 관한 규정도 공직자만이 아니라 교수·기자 등을 포함하는 민간영역에 적용되게 된다. 사립학교의 경우 및 언론사의 경우에는 현재 외부강의료에 대한 별도의 기준이 없다. 김영란법을 시행하기 위해서는 교사·교수와 기자·PD 등의 외부강의료를 시행령 등을 통해 정해야 하는데, 공무원과 민간분야의 기준을 동일하게 하는 것도 문제이고 달리 정하는 것도 문제인 상황이 되었다. 특히 교수 및 언론인의 경우 본인의 전문지식에 대한 강의도 김영란법의 적용을 받게 되기 때문에 문제가 발생한다. “사립학교 교원 및 언론인의 외부강의 사례금에 대한 지나친 제약을 전문지식 공유 및 사회구성원에 대한 재교육에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 바람직하지 않”다는 의견이다. “공직자는 강의를 본업이 아닌 반면, 교수는 강의를 본업인데 이를 동일하게 볼 수 없음”이라거나 “민간영역에서 사립학교 교직원·언론인의 전문적인 식견 및 경험전파와 공직자들의 공직경험 및 정부정책 홍보는 내용적 측면에서 차이가 있음” 등의 의견<sup>19)</sup>이 있다. 교수가 다른 대학이나 기업 또는 공공기관이나 하물며 방송에서 하는 특강·강연 등도 어떤 경우에는 김영란법 위반으로 형사처벌을 받을 수 있다. 공공기관에서 하는 강의를 아닌 한, 외부강의를 ‘소속기관장’에게 미리 서면으로 신고하여야 한다. 김영란법 제10조 제2항에 따르면 교수는 외부강의를 총장 등에게 신고하여야 하도록 해석될 수 있으며, 제3항에 따르면 총장은 소속 교수의 외부강의를 제한할 수도 있다. 총장이 ‘소속기관장’으로 해석될 수 있는 것이나 교수가 외부강의를 신고하여야 하는 것 등은 이 법의 원래 공직자를 대상으로 만들었다가 단순하게도 적용대상을 사립대학교로 확대한 것에서 발생한 문제이다. 오죽 하였으면 시행령 제정시 1회성 특강의 경우에는 사전 서면신고를 하지 않도록 규정하자는 방안까지 제시되었다.<sup>20)</sup> 공직자의 강의료가 편의에 대한 대가나 사실상의 뇌물로 악용되는 것을 막기 위해서 금액을 제한하는 것인데, 김영란법

18) 한지훈, 김영란법 시행령에 답아야 할 내용, 관훈저널, 2015년 여름호, 22쪽.

19) 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 시행령 제정을 위한 공개토론회, 국민권익위원회/한국법제연구원, 2015. 5. 28, 109쪽.

20) 김래영, 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률의 입법현황과 과제, 한양법학, 제26권 제3집, 2015. 8, 277쪽.

적용대상의 확대로 교수나 언론인에게 적용되기 때문에 법의 취지와 맞지 않고 예측치 못한 부작용이 발생하는 것이다. “김태호, 나영석, 서수민, 김영희 PD의 경우 기업 등에서 상당한 금액을 지불하더라도 강연을 듣고 싶어한다. 강연비용이 문제가 되는 것은 이른바 ‘로비용 강사비’ 때문일텐데, 이들 예능PD들이 로비가 필요한 인물인지”“아나운서의 경우에 제약을 가할 경우, 프리랜서화를 촉진할 가능성이 매우 높다”.<sup>21)</sup> 또한 사립학교의 경우와 마찬가지로, 방송사나 신문사 등의 사장이 ‘소속기관장’으로 해석되어, 외부강의의 신고와 제한에 관한 규정이 언론사의 경우에도 적용될 것이다. 이러한 문제와 우려들은 본질적으로 시행령 자체가 지닌 것이 아니라, 법률에서 적용대상을 확대하였기 때문에 발생한 문제라고 볼 수 있다.

## 2. 공직자윤리법 등과의 체계성 확보

헌법재판소는 체계정당성의 원리에 대하여 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범간에 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안된다는 하나의 헌법적 요청(Verfassungspostulat)<sup>22)</sup>이라고 하고 있다. 특히 특별법을 많이 두고 있는 우리나라의 법체계에서는 법령 간에 모순·저촉이 발생할 가능성이 많으며 이러한 법령간의 모순·저촉을 방지하는 경우에는 법체계와 법질서의 혼란을 초래할 가능성이 크다. 따라서 새로운 입법을 하는 경우에는 기존의 법체계에 부합<sup>23)</sup>하도록 입법하여야 한다. 법령 간에 모순과 불일치가 발생하는 이유 중의 하나는 현대국가의 방대하고 복잡한 법령체계이다. 특히 기본법, 특별법, 특례법 등의 이름으로 법의 체계가 복잡해졌기 때문에, 법령의 수직적 및 수평적 체계를 유지하도록 하여 법규범의 구조와 내용이 모순·충돌되지 않도록 하여야 한다.<sup>24)</sup> 전술한 바와 같이 부패방지를 위한 법제로 「형법」, 「특정범죄가중처벌법」, 「공직자윤리법」, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」과 「공무원행동강령」 등이 입법되

21) 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 시행령 제정을 위한 공개토론회, 국민권익위원회/한국법제연구원, 2015. 5. 28, 134-135쪽.

22) 헌재 2004. 11. 25. 2002헌바66.

23) 한국법제연구원, 특별법의 현황과 정비방안, 1992, 78면.

24) 홍완식, 체계정당성의 원리에 관한 연구, 입법학연구, 2014, 203쪽.



어 있다. 새로운 법률을 입법할 때에는 기존 법령과의 체계성을 고려하여야 하며, 김영란법의 입법에 있어서도 기존 법령과의 체계성 고려가 필요함은 물론이다. 법령의 체계성이 결여되는 경우에는 범규범의 법적 안정성과 예측가능성이 저하되고, 그 결과로 수범자는 물론이고 집행기관의 혼란을 야기하게 된다. 김영란법의 적용대상 확대는 체계성을 침해하고 있다. 민간분야로의 적용대상 확대는 ‘공공기관’ 및 ‘공직자’의 정의 규정에서 이들 개념의 확대를 통해서 이루어졌다. 즉, 김영란법의 제정으로 ‘공공기관’이나 ‘공직자’의 용어 정의 규정이 법률에 따라 다음과 같이 다르게 규정되어 있다.

[표5] 관련 법률의 ‘공공기관’ 및 ‘공직자(등)’의 정의규정 비교

|      |   |  |
|------|---|--|
|      | 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조(정의)   | 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 제2조(정의)  |
| 공공기관 | <p>"공공기관"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.</p> <p>가. 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관과 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회</p> <p>나. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감, 교육청 및 교육위원회</p> <p>다. 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원</p> <p>라. 「공직자윤리법」 제3조제1항제12호에 따른 공직유관단체</p> | <p>"공공기관"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.</p> <p>가. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관 및 지방자치단체</p> <p>나. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체</p> <p>다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관</p> <p>라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인</p> <p>마. 「언론중재 및 피해구제 등에</p> |

|                    |  |  |
|--------------------|--|--|
|                    |  | <p>관한 법률」 제2조제12호에 따른 언론사</p>  |
| <p>공직자<br/>(등)</p> | <p>"공직자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.<br/>                 가. 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖의 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자<br/>                 나. 제1호 라목에 따른 공직유관단체의 장 및 그 직원</p> | <p>"공직자등"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자 또는 공적 업무 종사자를 말한다.<br/>                 가. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람<br/>                 나. 제1호나목 및 다목에 따른 공직유관단체 및 기관의 장과 그 임직원<br/>                 다. 제1호라목에 따른 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원<br/>                 라. 제1호마목에 따른 언론사의 대표자와 그 임직원</p> |

또한 부정청탁이나 금품수수가 발생한 경우에 「형법」 또는 「특정범죄가중처벌법」을 적용할지 「공직자윤리법」 또는 「공무원행동강령」을 적용할지 김영란법을 적용할지가 불명확해질 수 있다. 적용 법률의 자의적인 선택에 따라 형벌 등 제재의 수위가 달라질 수도 있다.

김영란법의 시행령을 마련하는 과정에서도 논란이 되고 있듯이, 공무원이 외부강의를 할 경우 받을 수 있는 상한액은 각 행정기관의 공무원행동강령을 통해 정해져 있다. 예를 들어 현행 국민권익위원회 공무원 행동강령과 법제처 공무원 행동강령의 관련 기준은 다음 표와 같다.

[표6][별표3] 외부강의·회의 등 대가기준  
(제20조제2항 관련)<sup>25)</sup> (단위: 천원/ 1시간)

| 구분     | 위원장·부위원장              | 과장급 이상<br>(4급 포함) | 5급 이하 | 비고                 |
|--------|-----------------------|-------------------|-------|--------------------|
| 상한액    | 400(위원장)<br>300(부위원장) | 230               | 120   | 원고료·<br>여비는<br>미포함 |
| 1시간 초과 | 300(위원장)<br>200(부위원장) | 120               | 100   |                    |

※ 동 기준은 외부강의의 대가 지급기준이 아니고, 기준 초과 금액은 받을 수 없는 상한액 개념임

[표7][별표1] 외부강의·회의 등 대가기준 상한액(제15조제2항  
관련)<sup>26)</sup> (단위: 천원)

| 구분  |                       | 법제처장 | 과장급<br>이상<br>(4급 포함) | 5급 이하 | 비고                  |
|---|-----------------------|------|----------------------|-------|---------------------|
| 외부강의 및<br>강연                              | 최초 1시간                | 350  | 230                  | 120   | 원고료<br>· 여비는<br>미포함 |
|   | 1시간 초과<br>시 마다<br>시간당 | 250  | 120                  | 100   |                     |
| 회의참석<br>발표·토론·심사·평가·<br>자문·의결·번역·원고<br>작성 | 전당                    | 500  | 350                  | 250   |                     |

※ 동 기준은 외부강의·회의 등에 대한 대가 지급기준이 아니고, 기준 초과 금액은 받을 수 없는 상한액이며, 외부강의·회의 등을 통해 받을 수 있는 연간 총액은 300만원을 초과할 수 없음.

전술한 바와 같이 사립학교의 경우에는 외부강의료에 관한 별도의 학내규정이 없고, 언론기관의 경우에도 외부강의료에 관한 별도의 규정이 없다.<sup>27)</sup> 김영란

25) 국민권익위원회 공무원 행동강령

26) 법제처 공무원 행동강령

27) 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 시행령 제정을 위한 공개토론회, 국민권익위

법 시행령에서는, 각 행정기관별로 존재하는 외부강의로 규정과는 별도로, 새로운 외부강의로 규정을 만들어야 한다. 이에선 전술한 바와 같이, ‘공직자’만이 아니라 교수와 기자 등을 포함하여 사립학교와 사영언론기관에 소속된 ‘공직자 등’에게도 적용되는 규정이 포함되어야 한다.

금품 등 수수금지도 각 행정기관의 공무원 행동강령에서 별표로 금품 등 수수금지 위반 징계양정 기준을 정하고 있으며, 언론사에서는 자체적인 윤리강령을 두고 있는 경우가 있다.<sup>28)</sup>

[표8][별표2] 금품 등 수수행위 징계기준(제19조 관련)<sup>29)</sup>

| 구분                  | 직무 관련자로부터 의례적인 금품등을 수수한 경우 |     | 직무와 관련하여 금품 등을 수수하고, 위법·부당한 처분은 하지 않은 경우 |     | 직무와 관련하여 금품등을 수수하고, 위법·부당한 처분을 한 경우 |     |
|---------------------|----------------------------|-----|--|-----|-------------------------------------|-----|
|                     | 수동                         | 능동  | 수동                                       | 능동  | 수동                                  | 능동  |
| 50만원 미만             | 경징계                        | 경징계 | 경징계                                      | 중징계 |                                     |     |
| 50만원 이상<br>200만원 미만 | 중징계·<br>경징계                | 중징계 | 중징계                                      | 중징계 | 중징계                                 | 중징계 |
| 200만원 이상            | 중징계                        |     |  |     |                                     |     |

원회/한국법제연구원, 2015. 5. 28, 106쪽.

28) KBS윤리강령 제1조(윤리강령) ⑫ KBS인은 직무관련자로부터 3만원 이상의 식사와 향응 등의 대접을 받지 않는다.⑬ KBS인은 직무관련자로부터 선물이나 금품 등을 받지 않으며, 불가피하게 받은 경우 되돌려 보내기 어려울 때에는 회사에 보고한 후 윤리위원회의 결정에 따른다. 다만, 3만원 이하의 선의의 선물은 예외로 할 수 있다.⑭ KBS인은 업무에 영향을 줄 수 있는 직무관련자에게는 경조사와 관련된 사항을 별도로 알리지 않는다. 또한 일반 경조금은 사회관례상 통념적인 수준인 5만원을 초과하지 않도록 한다.

29) 국민권익위원회 공무원 행동강령

[표9] [별표 2] 금품 등 수수금지 위반 징계양정기준(제20조제3항 관련)<sup>30)</sup>

| 유형  |       | 금액 비위<br>·수수                      |       | 100만원<br>미만 | 100만원<br>이상~<br>300만원<br>미만 | 300만원<br>이상~<br>500만원<br>미만 | 500만원<br>이상~<br>1,000만원<br>미만 | 1,000만원<br>이상~ |
|---|-------|-----------------------------------|-------|-------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------|
|   |       | 직무와 관련 없는<br>의례적인 금품·향응<br>수수의 경우 | 수동    | 견책          | 감봉·정직                       | 강등                          | 해임                            | 파면             |
| 능동  | 견책·감봉 |                                   | 정직    | 강등·해임       | 파면                          |                             |                               |                |
| 직무와 관련하여<br>금품·향응수수를 하고,<br>위법·부당한 처분은<br>하지 아니한 경우 | 수동    | 감봉                                | 정직·강등 | 해임          | 파면                          |                             |                               |                |
|   | 능동    | 정직                                | 강등·해임 | 파면          |                             |                             |                               |                |
| 직무와 관련하여<br>금품·향응수수를 하고,<br>위법·부당한 처분을 한<br>경우      | 수동    | 정직·강등                             | 해임    | 파면          |                             |                             |                               |                |
|   | 능동    | 강등·해임                             | 해임·파면 | 파면          |                             |                             |                               |                |

체계성 결여의 문제는 현재 마련되고 있는 「공직자윤리법」 개정 작업에서도 나타나고 있다. 전술한 바와 같이 1981년 12월에 제정되고 1983년 1월 1일부터 시행된 「공직자윤리법」은 일정 범위 공직자의 재산등록 및 공개, 주식의 매각 또는 신탁, 선물신고, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등에 관한 사항을 규정하였다. 2011년 7월에는 「공직자윤리법」이 개정되어 제2조의2에 ‘이해충돌방지 의무’ 규정을 신설하기도 하였으나, 구체적인 규정의 결여로 인하여 선언 이상의 의미를 가지지는 못하고 있다. 지금 마련되고 있는 「공직자윤리법」 개정안은 「공직자윤리법」에 이해충돌규정을 대거 신설하는 것이다. 김영란법의 제정과정에서 이해충돌규정을 일단 제외하기로 하였는데, 이렇게 제외된 이해충돌규정의 일부 내용이 「공직자윤리법」에 포함될 가능성이 있다. 이렇게 어떠한 내용이 이 법에도 들어갈 수 있고 저 법에도 들어갈 수 있는 것이라면, 이와 관련한 법령은 체계성이 결여되었을 가능성이 크다. 비슷한 취지와 내용의 법령이 여기 저기에 있다면, 수범자가 혼란스럽다는 것은 말할 것도 없고 법의

30) 법제처 공무원 행동강령

집행자도 혼란스러울 것이다. 법은 될 수 있으면 간략하고, 당연히 체계적이어야 한다. 몽테스키외가 이미 오래 전에 ‘법의 정신’에서 한 이야기다. 부패방지 관련 법령이 단일화될 수 없다면 체계화라도 되어야 한다.

전술한 바와 같이 반부패입법에 있어서도 공공영역과 민간영역의 입법적 구분은 필요하다. 김영란법의 적용대상을 사립학교와 언론사에도 적용해야 한다는 논리를 다른 법률에 대입해 본다면, 「공직자윤리법」을 「공직자 등 윤리법」으로 고쳐야 하고 「공무원 윤리강령」도 「공무원 등 윤리강령」으로 고쳐야 할 것이다. 즉 김영란법의 적용대상 확대는 「공직자윤리법」과 「공무원 윤리강령」의 적용대상을 사립학교와 언론사에 확대하여야 한다는 논리와 동일한 것이다. 또한 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 공공기관이나 공직자의 개념도 개정하여 사립학교와 언론사를 추가해야 한다는 논리라도 동일한 것이다.

공무원범죄의 범죄수익을 몰수·추징하기 위하여 「공무원범죄에 관한 몰수특례법」<sup>31)</sup>이 입법되어 있지만, 민간영역에서의 범죄수익을 몰수·추징하기 위하여 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」<sup>32)</sup>이 입법되어 있다.<sup>33)</sup> 왜 민간영역에서의 범죄수익을 몰수·추징하기 위한 입법정책으로 「공무원범죄에 관한 몰수특례법」을 ‘공무원 등 범죄에 관한 몰수특례법’을 만들어서 ‘공무원’을 ‘공무원 등’으로 하여 민간영역을 적용대상으로 하지 않고, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」을 만들었을까를 생각해 볼 필요가 있다. 공무원범

31) 「공무원범죄에 관한 몰수특례법」 제1조(목적) 이 법은 특정공무원범죄(特定公務員犯罪)를 범한 사람이 그 범죄행위를 통하여 취득한 불법수익 등을 철저히 추적·환수(還收)하기 위하여 몰수 등에 관한 특례를 규정함으로써 공직사회의 부정부패 요인을 근원적으로 제거하고 깨끗한 공직 풍토를 조성함을 목적으로 한다.

32) 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 특정범죄와 관련된 범죄수익(犯罪收益)의 취득 등에 관한 사실을 가장(假裝)하거나 특정범죄를 조장할 목적 또는 적법하게 취득한 재산으로 가장할 목적으로 범죄수익을 은닉(隱匿)하는 행위를 규제하고, 특정범죄와 관련된 범죄수익의 몰수 및 추징(追徵)에 관한 특례를 규정함으로써 특정범죄를 조장하는 경제적 요인을 근원적으로 제거하여 건전한 사회질서의 유지에 이바지함을 목적으로 한다.

33) 「공무원범죄에 관한 몰수특례법」의 일부개정 법률은 일명 ‘전두환법’이라고 불리기도 하고, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」의 일부개정 법률은 일명 ‘유병언법’으로, 일부개정 법률안은 일명 ‘김우중법’이라고 불리기도 한다. 홍완식, 실명입법론, 2015, 30쪽 96쪽 120쪽 참조.

죄를 일부 포함하고 있기는 하지만, 주로 민간부문의 부패<sup>34)</sup>를 대상으로 하는 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」<sup>35)</sup>이 입법되어 있다. 물론 이 법률이 「국제연합부패방지협약」 등의 이행을 위한 것이기는 하지만, 이 법이 적용되는 것인지 하는 의문은 물론이고 부패방지입법으로 거론조차도 되지 않는다. 따라서 이 법률도 부패방지법제로서의 체계성을 결여하고 있지 않은지에 대한 법제적 검토를 필요로 한다. 법률을 새로 만드는 것만이 중요한 것이 아니라, 이미 만들어진 법률이 제 목적과 역할을 잘 담당하고 있는지를 점검하는 것도 중요하다.

입법자가 교육영역과 언론영역이 고도의 공공성이 있기 때문에 이 분야에서 부패를 제거하기 위하여 관련 입법을 하기로 했다면, 김영란법의 입법과정 막판에 ‘공직자’를 ‘공직자 등’으로 하는 편의주의적인 입법태도를 취해서는 아니되었다. 교육영역과 언론영역을 포함하여 민간영역 중에서도 공공적 성격이 강한 방위산업·시민단체·금융·의료·법무·건설·납품·하청·스포츠 등을 포괄하는 하나의 새로운 법률을 만들든지, 아니면 학교관련법이나 언론관련법에 부패방지에 관한 사항을 규정하는 것이 보다 합리적인 입법정책이라고 할 수 있다. 「국민체육진흥법」에서 선수나 감독 및 심판 등은 “부정한 청탁을 받고 재물이나 재산상의 이익을 받거나 요구 또는 약속하여서는 아니 된다”<sup>36)</sup>는 규정을 두고 이를 위반하는 경우에는 또한 벌칙규정을 두어 7년 이하의 징역이나 7천만원 이하의 벌금 등에 처한다는 규정을 개별법에 두고 있는 이유를 생각해 볼 필요가 있다. 만일 사립학교교직원이나 언론사의 임직원 등의 반부패입법을 실현하고자 한다면, 사립학교법이나 언론중재법 등 관련 법률에 이를 규정하는

34) 이동원, 민간부문 부패의 의의와 법적 과제, 법학논총, 제37권 제2호, 2013, 93쪽.

35) 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」 제1조(목적) 이 법은 「국제연합부패방지협약」 및 그 밖의 관련 국제협약을 효율적으로 이행하기 위하여 부패재산의 몰수 및 추징, 환수 등에 관한 특례를 규정함으로써 부패범죄를 조장하는 경제적 요인을 근원적으로 제거하여 부패범죄를 효과적으로 방지·척결하고 청렴한 국제사회질서 확립에 이바지함을 목적으로 한다.

36) 「국민체육진흥법」 제14조의3(선수 등의 금지행위) ① 전문체육에 해당하는 운동경기의 선수·감독·코치·심판 및 경기단체의 임직원은 운동경기에 관하여 부정한 청탁을 받고 재물이나 재산상의 이익을 받거나 요구 또는 약속하여서는 아니 된다. ② 전문체육에 해당하는 운동경기의 선수·감독·코치·심판 및 경기단체의 임직원은 운동경기에 관하여 부정한 청탁을 받고 제3자에게 재물이나 재산상의 이익을 제공하거나 제공할 것을 요구 또는 약속하여서는 아니 된다.

것이 체계정당성의 원칙에 부합하는 입법정책이라고 할 수 있다. 김영란법의 적용대상 확대 방식처럼 손쉬운 방식과 편의적인 입법은, 하지 않아도 될 논란은 물론이고 불필요한 사회적 비용을 야기할 수 있는 것이다.

#### IV. 맺음말

김영란법 규정에 대하여 한국기자협회와 대한변협신문 등이 헌법소원심판을 청구하였고<sup>37)</sup>, 한국사학법인연합회 산하의 한국사립초중고등학교법인협의회, 한국전문대학법인협의회, 한국대학법인협의회, 한국유치원총연합회 등 4개 단체도 헌법소원심판을 청구하였다. 입법과정에서 해소되지 못한 논란이 헌법재판으로 이전되었다. 이러한 문제의 해결은 국회에서 이루어져야 바람직함에도, 문제의 해결이 헌법재판소로 미루어지게 된 것이다. 김영란법과 관련하여, 국회는 논란과 갈등이 해소되는 장소가 아니라 논란과 갈등이 야기되는 장소가 되었다.

「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」이 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」으로 변경되고, ‘공직자’에 사립학교와 언론기관을 포함하는 것이 옳다면, 현행 「공직자윤리법」의 적용대상도 사립학교와 언론기관을 포함하고 법명도 「공직자 등 윤리법」으로 하여야 할 것이다. 같은 논리로 「공무원행동강령」도 적용대상을 민간분야로 확대하고 법명도 「공무원 등 행동강령」으로 변경하여야 할 것이다. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따른 국민권익위원회도 그 업무범위를 민간분야로 크게 확대하여야 할 것이다. 공직분야와 민간분야는 규율의 대상과 특징이 다름에도 불구하고 같은 것으로 취급하였기 때문에, 사회적으로 커다란 논란이 야기되었고, 해결하기 곤란한 법적 문제가 발생하였다고 볼 수 있다. 김영란법의 적용대상 확대로 인하여 수수가 허용되는 금액 및 외부강의를 할 때 받을 수 있는 금액을 정하는 시행령 규정을 제정하기도 어렵다. 이 문제도 김영란법을 민간분야로 적용대상을 확대하였기 때문에 발생한 것이다. 공직자를 적용대상으로 하여

37) 청구인은 사단법인 한국기자협회(대표자 박종률), 강신업(대한변호사협회 공보이사), 박형연(대한변협신문 편집인) 등이다.



만들어진 김영란법의 각 규정을 거의 그대로 두고, 막판에 적용대상만을 확대하였기 때문에 여러 가지 문제가 야기되었다. 단순히 김영란법의 적용대상만을 확대한 안이한 입법태도가 많은 논란과 문제를 야기하였다고 평가할 수 있다. 따라서 김영란법의 적용대상을 법안 원안처럼 복구할 필요가 있다. 즉, 김영란법의 적용대상을 입법예고안(원안)과 국회제출안(수정안)에 규정되었던 것처럼 공직자로 한정하는 법률 개정이 이루어진다면, 국회가 자초한 불필요한 논쟁과 갈등이 해소될 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 고시면, 김영란법(부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률)의 위헌 여부  
    에 관한 연구, 사법행정, 2015. 6.
- 김래영, 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률의 입법현황과 과제,  
    한양법학, 제26권 제3집, 2015. 8.
- 김성후, 비윤리적 취재관행 쇄신 계기 삼아야, 관훈저널, 2015 여름호, 2016. 6.
- 김주영, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(안)」에 대한 검토의  
    견, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률안」에 관한 공청  
    회, 2015. 2.
- 김태완, 이해충돌방지, 국방과 기술, 제434호, 2015. 4.
- 김혁/오인호/김범식, 스포츠 경기 조작실태 과년 법적 고찰을 통한 비리척결  
    개선방안, 스포츠와 법, 제18권 제2호, 2015. 5.
- 김현수, 부패방지에 관한 형사법적 대응방안, 법과 정책, 제20권 제1호, 2014.
- 박진우, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 위헌성에 관한  
    고찰, 세계헌법연구, 제21권 제1호, 2015.
- 손태규, 부정청탁 및 금품 등 수수 금지에 관한 법률(김영란법) 언론조항의  
    문제점, 공법연구, 제44집 제1호, 2015. 10.
- 이동원, 민간부문 부패의 의의와 법적 과제, 법학논총, 제37권 제2호, 2013.
- 이부하, 부정청탁금지법의 위헌성 검토, 법과 정책연구, 제15집 제3호, 2015. 9.
- 이천현, 부정청탁 금지행위와 제재에 관한 소고, 한양법학, 제26권 제3집,  
    2015.
- 한지훈, 김영란법 시행령에 담아야 할 내용, 관훈저널, 2015년 여름호.
- 허일태, 한국에서의 부패방지에 관한 대책, 형사정책연구, 제26권 제3호,  
    2015.
- 홍완식, 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」에 대한 입법론적 검  
    토, 입법학연구, 제12집 제1호, 2015. 6.
- 홍완식, 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」에 대한 입법평론, 토  
    지공법연구, 제67집, 2014. 11.
- 홍완식, 체계정당성의 원리에 관한 연구, 입법학연구, 2014.
- 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 시행령 제정을 위한 공개토  
    론회, 국민권익위원회/한국법제연구원, 2015. 5. 28.

## <국문초록>

김영란법이라고 불린 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」이 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」로 공포되었고 입법과정에서 김영란법의 적용대상이 사립학교와 언론사로 확대되었다. 이로 인한 논란과 갈등이 발생하였으며, 입법과정에서 해소되지 못한 논란은 헌법재판으로 이전되었다. 이러한 문제의 해결은 국회에서 이루어져야 바람직함에도, 문제의 해결이 헌법재판소에 미루어지게 된 것이다. 김영란법과 관련하여, 국회는 논란과 갈등이 해소되는 장소가 아니라 논란과 갈등이 야기되는 장소가 되었다. 김영란법에 규정된 ‘공직자’에 사립학교와 언론기관을 포함하는 것이 옳다면, 현행 「공직자윤리법」의 적용대상도 사립학교와 언론기관을 포함하고 범명도 「공직자 등 윤리법」으로 하여야 할 것이다. 같은 논리로 「공무원행동강령」도 적용대상을 민간분야로 확대하고 범명도 「공무원 등 행동강령」으로 변경하여야 할 것이다. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따른 국민권익위원회도 그 업무범위를 민간분야로 크게 확대하여야 할 것이다. 공직분야와 민간분야는 규율의 대상과 특징이 다름에도 불구하고 같은 것으로 취급하였기 때문에, 사회적으로 커다란 논란이 야기되었고, 해결하기 곤란한 법적 문제가 발생하였다. 김영란법의 적용대상 확대로 인하여 수수가 허용되는 금액 및 외부강의를 할 때 받을 수 있는 금액을 정하는 시행령 규정을 제정하기도 어렵다. 이 문제도 김영란법을 민간분야로 적용대상을 확대하였기 때문에 발생한 것이다. 공직자를 적용대상으로 하여 만들어진 김영란법의 각 규정을 거의 그대로 두고, 막판에 적용대상만을 확대하였기 때문에 여러 가지 문제가 야기되었다. 단순히 김영란법의 적용대상만을 확대한 안이한 입법태도가 많은 논란과 문제를 야기하였다고 평가할 수 있다. 따라서 김영란법의 적용대상을 법안 원안처럼 복구할 필요가 있다. 즉, 김영란법의 적용대상을 입법예고안(원안)과 국회제출안(수정안)에 규정되었던 것처럼 공직자로 한정하는 법률 개정이 이루어진다면, 국회가 자초한 불필요한 논쟁과 갈등이 해소될 수 있을 것이다.

**주제어** : 김영란법, 부정청탁금지법, 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률, 반부패법, 뇌물죄, 국가청렴지수, 체계정당성

## A study on the Improper Solicitation and Graft Act

Hong, Wan-Sik\*

The new Korean Anti-corruption Act is called ‘Kim Young-Ran Act’. Kim Young-Ran is the former justice of the Korean Supreme Court and the former chairwoman of the Anti-Corruption & Civil Rights Commission who proposed the new Anti-corruption Bill. After the longtime debate about the introduction of the new Anti-corruption Act, the new Anti-corruption Act is enacted on Mar. 2015 and shall be enforced on Sep. 2016. The Korean Anti-corruption Acts are the Act on the Prevention of Corruption, the Establishment and Management of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Criminal Act, Public Service Ethics Act, Code of Conduct for Public Officials etc. The purpose of the Public Service Ethics Act is to contribute to the establishment of the ethics of public officials as servants of citizens by preventing conflict of public and private interests through the prevention from acquiring unlawful property and the securing of the fairness in the execution of their official duties. The purpose of the new Anti-corruption Act is also to contribute to the establishment of the ethics of public officials as servants of citizens by preventing from the improper solicitation and unlawful taking money and goods as well as the Public Service Ethics Act. The ‘Kim Young-Ran Act’ applies to the private school employees/teachers/professors and private journalists as well as public officials.

**Key Words** : Anti-corruption Act, Improper Solicitation and Graft Act, Bill on the Prevention of Unjust Solicitations and Conflicts of Interest, Kim Young-Ran Bill, Bribery, Corruption Perceptions Index

---

\* Professor, Konkuk University Law School