

청렴문화의 시작, 청탁금지법 정착화를 위한 제언*

The Beginning of Integrity Culture, Suggestions for Improper Solicitation and Graft Act Settlement

이 정 주(Lee, Chung Joo)**

ABSTRACT

The purpose of this paper is to prepare the way to ensure the effectiveness in the implementation of the Kim Young-ran Act. As the policy direction, ① the pursuit of the ethical value-raising policy in addition to the Kim Young-ran Act, ② the extension of the private sector with strong public interest, and ③ the establishment of a prevention system about conflicts of interest for senior officials and politicians were proposed. From the legal provisions, ① definition of concept of job relevance, distinction between the criterion of job relevance and conflict of interest ② clarification of the relationship between job relevance and smooth job performance, and ③ consideration of the equity of the selection criteria about the person applying to law were proposed. Also, in terms of legal operations, ① linkages with existing codes of conduct, ② provision of judicial judgment criteria and dissemination of case analysis ③ strengthening the education for integrity and publication of anti-graft manuals ④ maintenance of an aggressive public administration, and ⑤ continuity of policy effectiveness verification were suggested.

Key words: Improper Solicitation and Graft Act, Integrity Culture, Corruption.

* 본고는 2016년 서울행정학회 추계학술대회(2016년 10월 21일)와 한국지방정부학회 춘계학술대회(2017년 5월 19일)에서 발표한 내용을 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

** 서울시립대학교 행정학과 겸임교수/일산농협.

I. 서론

2016년 9월 28일 0시, 드디어 한국사회의 청렴문화를 앞당길 수 있는 부정청탁및금품등 수수금지예관한법률(일명: 청탁금지법, 이하는 청탁금지법이라 칭함)이 시행되었다. 법 시행으로 주말골프장 예약률이 감소하고, 축산물(한우), 화훼 판매 하락, 관청 인근 음식점, 술집, 커피숍 등 매출 하락 등 경제활동 위축 우려가 제기되고 있다.¹⁾ 또한 법률 적용대상자가 400만 명 정도로²⁾ 예측되어 사례에 따라서는 사회적 통념과 달리 다소 억울하게 처벌되는 경우가³⁾ 있을 것이라는 예상도 있다.

하지만 청탁금지법은 과거 벤처 여검사, 그랜저 검사 사건, 최근 주식을 받아 막대한 재산을 축적한 검사장, 스폰·사건청탁으로 인해 구속된 부장검사, 역대원의 뇌물을 받은 부장판사, 업체로부터 향응을 받고 자리에 물러난 언론사 주필 등 부정부패로 얼룩진 한국사회를 깨끗하고 투명한 선진 사회로 나가도록 하는데 우리 모두에게 도움이 될 것이라는 기대가 강하다.

특히 우리사회의 관행으로 작용하고 있는 고질적인 접대문화가⁴⁾ 상당부분 근절되어 향후 국가청렴도(CPI: Corruption Perceptions Index) 향상에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 더구나 UN 반부패협약에서 부패의 범위를 공공부문에서 민간부문까지 확대해서 접근하고 있듯이 청탁금지법의 적용대상이 공공성의 성격이 강한 민간부문(언론기관, 사립학교)까지 확대되어 민간부문의 청렴도를 향상시키는 신호탄으로 작용할 것이다.

실제로 법이 시행된 지 얼마 되지 않았지만 늦은 시간까지의 기존 접대관행이 점차 사라져 가족과 함께 하거나 개인 능력개발을 위한 시간적 여유가 많아져 좋다는 의견 등이 제시되고 있다. 최근 실시된 여론조사에서도 청탁금지법 시행이 잘된 것이며, 경제에 긍정적

- 1) 한국경제연구원은 청탁금지법 시행으로 음식업 8조5천억원, 선물관련 산업 2조원, 골프장 1조1천억원 등 총 11조 6천억원의 경제적 손실이 발생할 것으로 추산했다.(한국경제연구원, 2016. 6.20자 보도자료). 실제 청탁금지법 시행 후 맞는 첫 설명절매출이 외환위기 이후 처음으로 감소했다(이투데이, 2017).
- 2) 국민권익위원회는 흔히 우리가 공무원이라고 부르는 ‘순수’ 공무원의 숫자가 124만 명, 공직 유관단체의 임·직원이 36만 명, 사립학교 교직원을 비롯한 전체 교직원 대상자는 60만 명, 언론사 종사자는 20만 명으로 총 240만 명이며, 여기에 배우자의 경우는 개인마다 확인할 수 없기 때문에 추산해서 전체 대상을 400만 명으로 보고 있다
- 3) 교사의 경우 직무와 관련하여 예외규정(원활한 직무수행, 사교, 의례적 목적)인 3. 5. 10규정을 적용받지 않기 때문에 학생들 또는 학부모로부터 커피 한잔을 받을 경우도 처벌 될 수 있다는 것이 권익위의 입장이다. 실제 자신의 고소사건 담당 경찰관에게 4만5000원 상당의 떡을 보내 ‘청탁금지법’(일명 청탁금지법) 위반 혐의로 과태료 재판에 넘겨진 50대 여성이 떡값의 2배인 9만원의 과태료 처분을 실제 받았다(머니투데이. 2016). 이 사건의 경우 사회상규로 처벌은 너무 가혹하다는 의견도 존재하였다(CBS 김현정의 뉴스쇼, 2016)
- 4) 접대행위는 당장 직무관련성과 대가성을 입증하기 어렵기 때문에 형사처벌을 받지 않아 법의 사각지대로 남아있었지만 청탁금지법 시행으로 직무관련성과 대가성 상관없이 접대행위는 처벌받을 수 있게 되었다.

인 영향을 줄 것으로 인식하는 것으로 나타났다.⁵⁾

물론, 청탁금지법만으로 부정청탁과 금품수수 등 한국사회의 부패가 완전히 일소 되지는 않을 것이다. 법을 피하기 위한 편법도 작용할 것이며, 란파라치 등 사회적 불신도 배제할 수 없다.

하지만 이러한 현상은 청렴사회로 나가는 진통과정으로, 지금은 청탁금지법의 시행과정에서 발생하는 부작용을 최소화하여 청렴문화를 우리사회에 체화시키려는 노력이 필요하다는 것에 누구나 공감할 것이다.

최근 학계에서도 청탁금지법 실효성 확보를 위한 다양한 논의가 이루어지고 있다. 하지만 청탁금지법 관련하여 대다수의 논의를 정리해 보면 첫째, 법규정 자체의 적정성에 초점을 맞추어 반부패·청렴정책흐름에 비추어 청탁금지법이 나아가야 방향을 고려하지 못하는 점, 둘째, 법 이론에 입각한 법규의 쟁점사항이 주로 다루어져 실제 일선현장에서 공직자들이 법을 적용하는데 어려움을 겪을 수 있는 규정을 다루지 못한 점, 셋째, 청탁금지법을 구체적으로 어떻게 운영할 것인지에 대한 논의가 부족한 점이 존재한다.

이에 본 글에서는 청탁금지법 시행과정에서 발생할 수 있는 논란 또는 제약요인을 파악하여 청렴 동력으로서 청탁금지법이 제대로 정착·운영될 수 있는 방안에 대해 논의토록 한다. 특히 거시적 관점에서 국제사회의 반부패흐름과 연계하여 청탁금지법의 한계점 또는 미비점을 보완할 수 있는 정책방안과 미시적 관점에서 법 자체의 실효성 확보 방안을 중심으로 살펴보겠다.

II. 청탁금지법 관련 이론적 배경

1. 부패의 원인: 기회-동기-정당화 관점

기회-동기-정당화 모델은 범죄 발생 기회, 범행 동기, 이러한 행태를 합리화하는 정당화가 결합되어 발생하는 것으로, 부패문제와도 연계시켜 설명해 볼 수 있다(이정주, 2016a).

기회는 사람들이 특정 행위를 하도록 하는 호의적인 환경으로(McKendall and Wagner, 1997, p.626) 부패가 발생할 수밖에 없는 환경적 구조를 의미한다. 국민권익위원회의 2015년

5) 한국갤럽이 2016년 10월 4일부터 6일까지 전국 성인 1,009명을 대상으로 '청탁금지법' 시행을 어떻게 생각하는지에 대해 조사한 결과(소비자라이프, 2016), '잘된 일' 71%, '잘못된 일' 15%, '의견유보' 14%로 나타났다. 또한 한국행정연구원이 2016년 12월 13일 한국리서치와 현대리서치에 의뢰해 일반국민과 공직자, 정치인, 언론인, 기업인, 매출영향 업종 종사자 등 총 3562명을 대상으로 실시한 여론조사 결과를 보면 응답자의 85.1%가 청탁금지법 도입과 시행에 찬성했으며, 법의 긍정적 효과가 부작용보다 크다고 인식하는 비율이 85.0%로 나타났다(아시아경제, 2017).

도 부패인식도 조사결과를 보더라도 금품/접대 등의 제공 이유로 일반 국민은 관행상 필요하다는 주위의 권유(25.4%)가, 기업인은 원만한 관계유지(40.7%)가 가장 높게 나타나 한국 사회의 금품제공 및 접대문화가 관행화되어 있음을 알 수 있다.

동기는 개인이 자신의 이익이나 조직이익을 극대화하기 위해 사회의 강력한 윤리적 통제를 무력하게 만드는 것을 의미한다. 접대문화가 만연한 사회에서 접대행위는 조직이익을 위해 어쩔 수 없으며, 그러한 행위를 잘 하는 개인이 보상받는 구조로 윤리적 통제메커니즘을 기대하기 힘들다.

정당화는 부패행위에 관여한 개인행위를 합법화하는 논리이다(Ashforth and Anand, 2003). 접대행위와 같은 비윤리적 행위는 집단생존을 위해 필요하며, 모든 사람이 그렇다 하기 때문에 그러한 행위를 하지 않을 경우 나만 바보라고 보기 때문에 어쩔 수 없이 비윤리적 행동을 한다는 입장이다.

결국 기회-동기-정당화 관점에서 한국사회는 접대문화가 만연해 있고(기회요인), 이러한 행위는 조직이익을 위해 어쩔 수 없이 하는 행위며 이를 잘 하는 사람은 조직에게 인정받으며(동기), 남들도 다하기 때문에(정당화) 접대행위가 지속화 되어 부패의 악순환 고리가 끊어지지 않는다고 할 수 있다.

2. 청렴성 제고를 위한 접근

일반적으로 공직자의 청렴도 제고방안은 문서화된 규정과 제도 위반 시 처벌을 하는 규정중심의 접근과 청렴성에 기반 한 가치 중심적 접근으로 범주화 해 볼 수 있다(Scott & Leung, 2012; 이정주, 2016a 재인용).⁶⁾

규정 준수에 의한 접근은 공직자의 재량행위가 부패를 일으키는 주요 원인으로 이에 대해 제한을 가해야 하는 점을 강조하고 있으며 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 법률로부터 도출되는 규정과 규제는 공직자가 행동하는 주요 원칙이 되어야만 한다. 둘째, 공직자는 조직 청렴성을 보호하고 부패관행을 줄이기 위해 제한된 재량을 지녀야만 한다. 셋째, 규정 준수적 접근은 비용적으로 효과적이지 않을 수 있지만, 규제가 적절하면 관료부패를 감소시키고 관료부패로 인해 발생될 수 있는 경제적·정치적·사회적 비용을 낮은 수준으로 이끌 수 있다는 것이다.

이에 반해 가치 중심적 접근은 공직자의 재량을 제한하기 위해 만든 규정과 규제의 실행 가능성과 효과성에 대한 의구심을 전제로 하며 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 공직자는 조직 내에서 그들의 행동이 적절한 지를 결정할 수 있는 도덕적인 강령을 지녀야 한다. 둘

6) 물론 실제로 두 가지 접근을 엄격히 구분하여 공직청렴도를 높이기는 어렵다. 정부는 공직자가 환경에 맞게 스스로 개인적 청렴성을 가지고 그에 따라서 행동하기를 기대함과 동시에 공직자가 그들이 행정적 결정을 내리는데 규정과 규제를 준수하길 기대하기 때문이다.

째, 공직자는 법률·규정에 의해 구속받지 않고 공직정신을 기반으로 도덕적 선택을 할 수 있는 충분한 개인적 재량을 누릴 수 있어야 한다. 셋째, 사회의 모든 경우의 수를 규정으로 담을 수 없기 때문에 가치에 기반 한 접근이 필요하다. 넷째, 가치에 기반 한 접근은 규정을 만들어, 모니터링 하고, 집행하는데 소요되는 행정적인 시간과 비용을 줄일 수 있기 때문에 효율성이 높다.

최근 논의가 되고 있는 청탁금지법은 이러한 두 가지 방법 중 행위제한규정이 주요 내용이며 이를 위반 시 강력히 처벌하는 규정을 담고 있어 규정중심의 접근에 해당된다.

3. 청탁금지법의 제정 배경 및 주요 내용

1) 청탁금지법 제정 배경 및 과정

청탁금지법이 제정되게 된 배경은 2010년 검사스폰스 사건, 2011년 벤처 여검사 사건 등이 시발점이 되었다. 해당 사안의 경우 직무관련성과 대가성이 충족되지 않아 대법원에서 모두 무죄판결을 받아 스폰이나 청탁행위에 대해 강력하게 처벌해야 한다는 사회적 공감대를 불러 일으켰다.

정부는 2012년 8월에 「부정청탁 및 이해충돌 방지 법안」을 마련하여 국무회의의결(2013.7.30)을 통해 2013년 8월 5일 국회에 최종제출 하였다. 또한 국회에서도 김영주 의원(「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」, 2013년 5월 24일)과 이상민 의원(「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」, 2013년 5월 28일), 김기식 의원(「공직수행의 투명성 보장과 이해충돌 방지를 위한 법률안」, 2013년 10월 28일)이 관련 법률을 국회에 대표 발의하였다. 제출된 정부안과 3개의 의원 안은 2014년 4월 16일에 발생한 세월호 사건으로 인해 국회에서 본격적으로 논의되었다. 정무위원회 법안심사소위원회에서의 6차례 법안심사('14.4.25, '14.5.27, '14.12.2, '14.12.3, '15.1.8)와 정무위원회의 의결(2015. 1. 12), 법제사법위원회 의결(2015. 3. 3) 및 국회본회의 의결(2015. 3. 3)을 거쳐 2015년 3월 27일 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(일명: 청탁금지법)이 공포되고 1년 6개월이 지난 2016년 9월 28일에 시행되었다.

최종적으로 확정된 청탁금지법은 기존 정부안과 다르게 정무위원회 법안심사소위원회 논의과정에서 공직자의 이해충돌방지가 제외된 점, 청탁과 금품수수 금지의 대상으로 민법상 친인척에서 배우자로 축소된 점, 민간부문의 언론사와 사립학교가 추가된 점으로 다소 차이는 있지만, 여야합의로 한국사회의 청렴문화조성을 한 단계 더 업그레이드 하였다는데 의의가 있다.

2) 청탁금지법의 주요 내용⁷⁾

(1) 적용대상

적용 대상기관으로는 헌법기관, 중앙행정기관, 지방자치단체, 시·도 교육청, 공직유관단체 등 모든 공공기관, 사립학교, 언론사이며, 적용대상자는 공직자 등, 공직자 등의 배우자, 공무수행사인, 일반 국민이다.

(2) 부정청탁금지

청탁금지법은 부정청탁 금지와 금품 등 수수금지로 구성되어 있다. 부정청탁과 관련하여 누구든지 직무를 수행하는 공직자등에게 직접 또는 제3자를 통한 부정청탁 금지하고 있으며, 부정청탁에 대한 판단기준을 제시하기 위해 부정청탁 행위유형을 인허가 업무처리 등 15개로 구체화하고 있다.⁸⁾ 또한, 국민의 정당한 권리주장 위축 방지를 위해 공개적인 방법으로 청탁하는 경우 등 부정청탁 예외사유를 규정(7개)하고 있다.⁹⁾

부정청탁 금지를 위반했을 경우 위반행위에 따라 형사처벌, 벌금 및 과태료 등과 같은 제재를 받게 되어 있다. 다만 공직자등에게 직접 부정청탁을 한 이해당사자의 경우 과태료 부과대상에서 제외하였는데 이는 입법 정책적으로 공공기관과 국민 사이의 활발한 의사소통을 보장할 수 있도록 본인이 자신의 일에 대해 직접 부정청탁을 하는 경우에는 과태료 부과 대상에서 제외하였다(국민권익위원회, 2016). 하지만 이해당사자가 직접 자신을 위하여 하는 부정청탁도 청탁금지법에서 금지하는 행위이므로 징계 대상이 될 수 있고, 이해 당사자가 공무원인 경우에는 「공무원 행동강령」 위반에 해당될 수 있다.

7) 이정주(2016b)를 연구목적에 맞게 일부 발췌하여 재인용하였다.

8) ① 인·허가등 업무처리, ② 행정처분·형벌부과 감경/면제, ③ 채용승진 등 인사개입, ④ 공공기관 의사결정 관여직위 선정탈락에 개입 ⑤ 공공기관 주관 수상·포상 등 선정탈락에 개입 ⑥ 입찰·경매 등에 관한 직무상 비밀누설 ⑦특정인 계약선정 탈락에 개입 ⑧ 보조금 등의 배정/지원/투자 등에 개입 ⑨ 공공기관이 생산 공급하는 재화 및 용역의 비정상적 거래 ⑩ 학교 입학·성적등 처리 조작 ⑪ 징병검사 등 병역관련 업무처리 ⑫ 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정업무개입 ⑬ 행정지도 단속 등 결과조작, 위반사항 묵인 ⑭ 사건의 수사·재판등 개입 ⑮ ①~⑭번 유형에 대한 지위·권한남용
9) ① 법령기준에서 정한 절차 방법에 따른 특정행위 요구, ② 공개적으로 특정행위요구, ③ 선출직 공직자 등이 공익목적으로 제3자 고충민원전달 등, ④ 법적 기한내 업무처리 요구 등, ⑤ 직무법률관계에 관한 확인 증명 등 신청요구, ⑥ 질의 상담을 통한 법령 제도 등 설명해석 요구 ⑦ 기타 사회상규에 위배되지 않는 행위

〈표 1〉 부정청탁금지 위반행위에 따른 제재수준

유형	위반행위	제재 수준
부정 청탁 금지	○ 공직자등에게 직접 부정청탁을 한 이해당사자	제재 없음
	○ 공직자등에게 제3자를 통하여 부정청탁을 한 이해당사자	1천만원 이하의 과태료
	○ 제3자를 위하여 부정청탁을 한 자	공직자등을 제외한 일반인 2천만원 이하의 과태료
		공직자등 3천만원 이하의 과태료
	○ 부정청탁에 따라 직무를 수행한 공직자등	2년 이하 징역, 2천만원 이하 벌금

(3) 금품수수금지

공직자 등이 동일인으로부터 직무 관련 여부 및 명목에 관계없이 1회 100만원 매 회계연도 300만원을 초과하는 금품을 수수하는 경우 형사 처벌되며 1회 100만원 이하, 회계연도 300만원 이하인 금품수수에 대해서는 직무와 관련한 금품수수시 과태료를 부과하게 되어 있다. 다만 원활한 직무수행이나 사고, 의례, 사회상규에 반하지 아니하는 금품 등은 예외(식사 3만원이하, 선물 5만원이하, 경조사 10만원이하)이다.

공직자등의 배우자는 공직자등의 직무와 관련하여 금품 등 수수를 금지하며, 배우자가 수수가 금지된 금품 등을 받은 경우, 공직자등이 이를 알았음에도 신고하지 않은 경우에는 공직자 등을 제재한다.

〈표 2〉 금품 등 수수금지 위반행위에 따른 제재수준

유형	위반행위	제재 수준
금품등 수수 금지	○ 직무 관련 여부 및 명목에 관계없이 1회 100만원 또는 매 회계연도 300만원 초과 금품등을 수수한 공직자 등 ※ 배우자의 금품등 수수 사실을 알고도 신고하지 않은 공직자등 ※ 금품등을 공직자등이나 그 배우자에게 제공한 자	3년 이하 징역, 3천만원 이하 벌금 (몰수·추징 대상)
	○ 직무와 관련하여 1회 100만원 이하의 금품등을 수수한 공직자 등 ※ 배우자의 금품등 수수 사실을 알고도 신고하지 않은 공직자 등 ※ 금품등을 공직자등이나 그 배우자에게 제공한 자	수수금액의 2배 이상 5배 이하 과태료
	○ 외부강의 등 초과 사례금을 수수한 후 신고 및 반환을 하지 아니한 공직자 등	500만원 이하 과태료

4. 청탁금지법관련 선행연구검토

청탁금지법과 관련된 선행연구를 파악하기 위해 한국연구재단의 한국학술지인용색인(KCI: Korea Citation Index)사이트를 통해 ‘청탁금지’를 키워드로 하여 검색한 결과(검색

일: 2017. 4. 15) 총 66건이 나왔으며, 이 중 실제 청탁금지법과 관련된 것은 45건이 나왔다. 대다수 이들 연구들은 헌법재판소 판결 전후를 기점으로 청탁금지법규정의 위헌여부에 대한 연구(이성기, 2014; 임종훈, 2015; 박진우, 2015)와 청탁금지법 관련 타 법률규정과의 형평성 문제(김영중, 2016; 한석훈, 2016)와 법규정 해석에 관한 연구(박균성, 2016; 김래영, 2016)로 대별될 수 있다. 이들 연구들 중 본 연구에서는 청탁금지법 정착화를 위한 관점에서 합헌결정 이후 논의된 선행연구를 중심으로 살펴보고자 한다.

김영중(2016)은 청탁금지법은 대가성 없는 단순 금품수수행위를 처벌대상으로 삼고 있는 점에서 과잉처벌의 문제가 제기될 수 있음을 지적했다. 형벌에 있어서 단순히 금품을 수수한 것만으로 징역형을 부과하는 것은 부당하며, 형사처벌을 부과하는 기준을 금액에 둬으로써 태생적으로 금액에 따라서 형사처벌, 과태료 부과가 나누어지는 문제점을 안고 있다고 주장했다. 또한 가중처벌되는 뇌물죄와는 달리 청탁금지법은 가중처벌 규정이 없기 때문에 수수액이 크면 클수록 과도한 중형화가 나타날 수 있고, 대가성 유무에 따라서 처벌의 수위가 과도한 차이가 있다면 그 적용에 있어서 역효과가 발생할 수 있음을 지적했다.

한석훈(2016)은 향후 계속하여 문제가 될 수 있는 청탁금지법의 내용상 쟁점과 그 시행절차 과정에서 발생할 수 있는 해석상 쟁점을 검토해 보았다. 그는 금품 등 수수의 대가는 물론 직무나 지위 관련성 여하를 불문하고 일정 금액을 초과하는 금품 등 수수·요구·약속 행위를 형사처벌하는 규정의 범죄구성요건상 불완전성, 공직자 등에게 배우자의 금품 수수 등을 알게 된 경우 신고 의무를 부과하는 규정 준수의 기대불가능성, 외부강의 등 신고의무 규정의 직무관련성 또는 지위관련성 개념의 불명확성 등을 검토하였고, 그 밖의 규제절차상 문제점들을 검토하였다.

박균성(2016)은 청탁금지법을 부정청탁금지 부분을 중심으로 행정법이론에 입각하여 연구하였다. 청탁금지법의 해석과 관련하여 부정청탁의 요소인 “법령 위반”에서의 “법령”의 의미를 성문법령으로 한정하여 해석하는 경우에는 학칙, 법령의 위임에 따라 제정된 공공기관의 정관, 관련 민법, 법령보충적 행정규칙도 “법령”에 포함되는 것으로 보았으며, 청탁금지법상 제5조 제1항 제15호가 재량권의 일탈·남용을 청탁하는 것도 금지되는 부정청탁으로 규정한 것으로 해석하여야 할 것으로 보았다. 또한 재량권의 일탈·남용에 이르지 않지만, 재량권을 부당하게 행사하도록 청탁하는 것도 일정한 요건하에 금지대상으로 하는 것도 검토하여야 함을 주장했다.

김래영(2016)은 국회입법조사처나 국민권익위원회가 청탁금지법상 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 공무수행사인의 인정범위를 매우 폭넓게 보고 있음을 비판하면서, 죄형법정주의원칙상 엄격하게 해석되어야 하고, 명확하여야만 함을 주장하였다.

기존 연구의 흐름을 보면 청탁금지법의 내용상 위헌 여부에 관한 헌법재판소의 유권적 결정이 있음에도 불구하고, 청탁금지법에 담겨진 규정에 대한 형사법적, 행정법 등 법학적인 관점에서 법규정과 법규정에 대한 해석상의 문제점을 지적하는 접근이 대다수였음을 알

수 있다.

이들 연구는 청탁금지법 규정에 대한 법리적인 논리 및 해석을 정교화 하는데 기여한 점이 있지만 다음과 같은 한계점이 존재한다. 첫째, 기존연구 대다수가 법규정의 적정성에 초점을 맞추다 보니 청렴문화 확산을 위해 청탁금지법이 나아가야 할 정책적 방향을 고려하지 못한 점이다. 또한 법 이론에 입각한 법규의 쟁점사항이 주로 다루어져 실제 일선현장에서 공직자들이 법을 적용하는데 어려움을 겪을 수 있는 규정을 적극적으로 다루지 못한 점이다. 셋째 청탁금지법을 어떻게 운영할 것인지에 대한 논의가 부족한 점이 존재한다.

이에 본 연구에서는 이러한 비판적 시각에 입각해 청렴문화 확산을 위한 청탁금지법의 실효성 확보방안에 대해 살펴보고자 한다.

IV. 청탁금지법 실효성 확보를 위한 논의사항

1. 국제적 반부패흐름과 연계된 정책방안

1) 청탁금지법(규정중심)이외에 윤리가치 함양 정책 병행

한국사회에서는 부패통제전략은 부패가 심각하다는 국내외적인 평가로 조직인을 잠재적인 부패행위자로 보고 규정준수에 입각해 부패를 통제하는 관점이 강하다고 할 수 있다. 아마도 이것은 청탁금지법의 전반적인 내용과도 일치한다. 청탁금지법에 담긴 원칙과 규정이 제대로 적용된다면 학습효과에 의해 부패가 상당부분 근절될 것이다.

하지만 단순한 감시와 처벌을 통한 규제 만능주의적 접근에 대한 경계도 필요하다. 이전부터 각종 윤리를 확보하기 위한 법제도가 존재해 왔고 처벌규정(예: 원스클라이크 아웃제) 또한 미비한 것이 아니었다. 지나친 규제중심의 전략은 규제를 위한 사회적 비용을 증가시킬 뿐만 아니라 사회구성원 상호간 감시체계를 구축함으로써 사회적 자본이라 할 수 있는 신뢰를 저해시킬 우려가 있다.

따라서 청렴을 실천하면 개인, 조직 더 나아가 미래사회에 이익이 되도록 긍정적인 관점에서의 윤리가치제고를 통한 신뢰구축에 관심을 가져야 할 것이다.¹⁰⁾

최근 OECD 국가의 전반적인 부패통제경향이 규정중심의 낮은 길(low road)에서 청렴성에 기반 한 가치 중심의 높은 길(high road)로 나아가고 있다는 점을 상기할 필요가 있다

10) 참고적으로 OECD 국가에서의 핵심공직가치로는 ① 중립성(impartiality), ② 합법성(legality), ③ 청렴성(integrity), ④ 투명성(transparency), ⑤ 효율성(efficiency), ⑥ 평등성(equality), ⑦ 책임성(responsibility), ⑧ 정당성(justice) 등이 논의되고 있다(OECD, 2000).

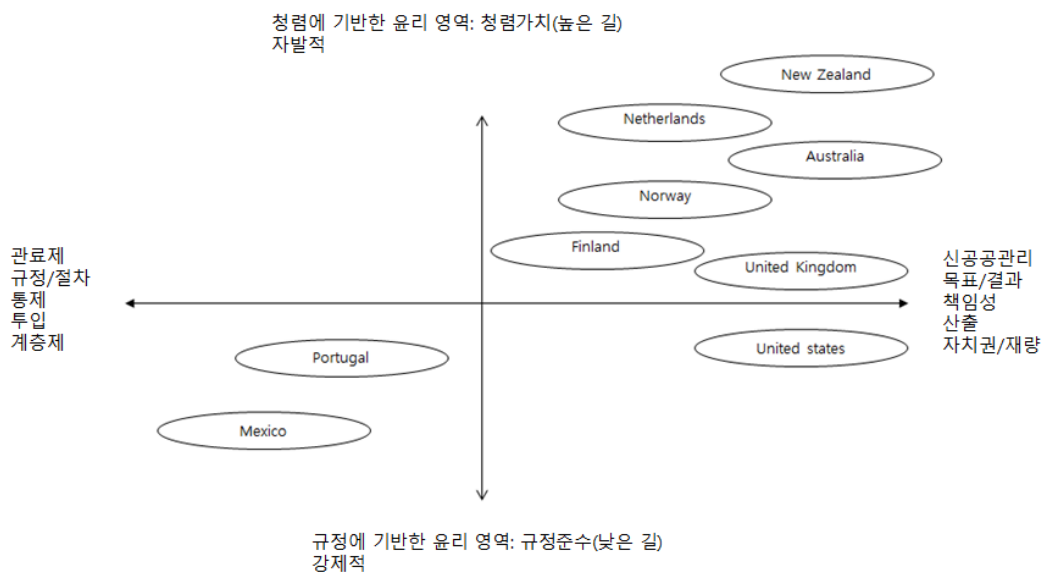
(〈그림 1〉 참고).

특히 부패방지위원회가 출범할 당시 벤치마킹 대상국이었던 홍콩의 경우 공직자가 퇴직 후 민간기업 취업 시 연기된 이익(deferred advantage) 또는 시간 차 부패(time-lag corruption)가 있었다는 것을 제도상으로 입증하기 어려운 한계가 있었으며, 외주(contracting-out)과정에서 부패가 많이 발생하였지만 공무원이 실질적인 이익을 받았는지를 입증하는데 법적인 어려움을 겪었다.

이에 홍콩 정부는 윤리제고 논쟁을 과오를 적발하고 나쁜 행위에 대해 처벌하는 제도중심의 방식에서 탈피해, 청렴성에 기반 한 바람직한 공직가치로 좋은 행위를 하도록 부패통제전략을 전환하고 있다는 점(이정주, 2016a; Scott, Ian. and Joan Y. H. Leung, 2012)은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

따라서 규제 중심의 청탁금지법 이외에 공직자로서의 자부심을 느낄 수 있도록 긍정적인(positive) 관점에서의 공직윤리가치 제고방안을 같이 고려해야 바람직한 부패통제메커니즘이 형성될 수 있을 것이다.

〈그림 1〉 국가별 공직윤리제고방식



출처: OECD/PUMA(1996), Ethics in the Public Service, p.34.

2) 공익성이 많은 민간분야 적용 확대와 민간분야의 청렴인센티브 정책반영

민간부문의 부패가 증가하고 이러한 부패가 국가경제에 상당한 영향을 미침에 따라 경제

협력개발기구(OECD)는 부패의 개념을 “개인적 이득을 위한 공적 혹은 사적 직위의 남용 (abuse of public or private office for personal gain)”으로 정의하여 공공역역 이외 민간부문의 부패행위까지도 확장시켜 접근하려는 노력이 있다. 또한 반부패국제협약 중 가장 대표적인 UN반부패협약(UNCAC: UN Convention against Corruption)에서는 부패개념정립보다 부패행위범위에 대한 관심을 두어 공공부문 뿐만 아니라 사적 영역으로까지 확장시켜 민간부문 부패방지노력의 중요성을 강조하고 있다.

최근 우리사회에서도 민간부문의 부패문제에 대한 접근 변화가 일어나고 있다. 공익신고자 보호제도로 인한 민간의 윤리경영이 중요해지고 있으며, 원도급자와 하도급자간의 부당하거나 불공정한 거래를 규제하는 하도급 관련규정 등은 민간영역이라 할지라도 공익적 차원에서 국가의 관리감독권한이 주어지고 있다.

청탁금지법에 언론기관 종사자, 사립학교 교직원 등까지 범위를 확대한 것은 이러한 국제적인 흐름을 반영한 것이며, 청탁금지법이 정착되는 과정에서 공익적 성격이 강한 민간분야의 법 적용대상자가 차츰 증가할 것으로 판단된다.¹¹⁾

하지만 민간영역의 핵심 가치는 시장주의에 입각한 자율성으로 국가가 적극 개입하는 데 한계가 있으며, 현실적으로 국가가 기업 내부, 기업과 기업 간에 발생하는 모든 부패를 적발하여 처벌하기 어렵다.

따라서 청탁금지법과 별개로 정부는 민간분야의 부패를 통제하는데 청렴·윤리경영을 실천하여 사회적 책임을 준수하려는 기업에게 다양한 인센티브 정책을 지원하여 민간부문의 청렴문화풍토를 조성하는 것도 병행해야 할 것이다.

3) 고위직 및 정치인 등에 대한 이해충돌 방지 제도마련 필요

우리나라의 부패는 전형적으로 정경유착에 의한 권력형 부패가 항상 문제가 되었으며 이러한 부분이 국제사회에서의 부정적 평가와 정부에 대한 국민 불신을 초래해 왔다. 특히 정치적인 선거비용이 많이 드는 한국 현실에 비추어 볼 때 기업 등에서의 청탁이나 스폰에 대한 대가로 부패가 이루어지고 있는 점에서 정치인의 행위규제가 핵심적인 내용이다.

하지만 청탁금지법에 규정된 예외조건(공익적인 목적으로 제3자의 고충민원전달)으로 청탁금지법 적용에서 빠져 나갈 수 있는 여지를 두고 있다는 점에서 비판을 받는다.

즉 청탁금지법에서 막고자 했던 권력형 엘리트 부패(grand corruption)를 근절하기에 다소 부족할 수 있다는 점이다. 결국 이러한 현실에서는 이권이 개입된 의사결정과정에서 발생할 수 있는 권력형 엘리트의 이해충돌방지 문제가 중요하다.

공직자의 이해충돌은 공직자가 직무를 수행하면서 공(公)과 사(私)를 구분하지 못하고,

11) 인터넷 포털, 시민단체도 청탁금지법 적용 대상이 돼야 한다는 주장이 있다.

사적인 이해관계가 공적인 가치보다 우선시 되는 상황을 의미한다. 경제협력개발기구(OECD)는 이해충돌의 경우 공직자가 자신의 직무와 관련해서 개인적 이해관계가 생겨서 직무수행에 부적절한 영향을 미칠 수 있기 때문에 청렴관리시스템을 구축하는 데 핵심수단(core instruments)로 규정하고 이해충돌을 예방하고 견제하는 장치의 필요성을 역설하였다.¹²⁾

청탁금지법 정부(원)안에 고위공직자¹³⁾는 소속 공공기관이나 그 산하기관에 자신의 가족이 채용<「국가공무원법」 등 다른 법령(제2조제1항나목 및 다목에 따른 공공기관의 인사 관련 규정을 포함한다)에서 정하는 공개경쟁 채용시험 절차에 따른 채용은 제외한다.> 되도록 해서는 아니 된다는 규정(정부안 15조)과 사촌 이내 범주의 친인척이 자기 직무와 관계 있는 유관기관에 있을 경우 제척·회피해야 한다는 규정(정부안 11조) 등이 있었다.

그러나 국회논의과정에서 이해충돌과 관련하여 금품수수와 알선청탁처럼 구체적인 행위를 하지 아니하고도 사촌 이내 범주의 친인척이 자기 직무와 관계 있는 유관기관에 있다는 것만으로 제척·회피 등을 법적 의무로 부과하는 문제, 사촌이내 적용 대상이 최소 2,500만 명에서 3,000만명에 이르는 사람을 대상으로 하여 법 적용 시 적용대상자가 너무 많은 문제 등(연좌제 적용의 가능성)의 이유로 이해충돌 방지 규정이 빠졌다(제19대 국회 8차 국회본회의 회의록).

그런데 문제는 국가의 중요한 정책의사결정을 많이 담당하는 직종의 경우 사익과 공익간의 충돌문제가 발생할 소지가 크기 때문에 이해충돌 방지 규정이 더욱 더 필요하다는 점이다.

최근 사회적 실업문제가 심각한 상황 속에서 국회의원이 법적 제약이 없는 관계로¹⁴⁾ 친

12) 청렴관리시스템 구성요소로 핵심수단(core instruments)과 보완적인 수단(complementary management instruments)으로 구성되어 있다(OECD, 2009: 34). 핵심수단으로 ○윤리강령이나 행동강령, ○이해상충규정, 금융공개조치, ○선물이나 팁 정책, ○퇴직 후 취업 조치, ○신고채널과 내부고발자의 보호, ○내부청렴교육, 재교육, 접근 가능한 충고와 상담, ○내부청렴행위자와 외부 감시자(최고 감사기구와 감사관), ○청렴에 대한 외부평가, ○청렴에 대한 이슈와 평가에 대한 공식화와 토론 등이 논의되고 있다. 보완적 수단으로는 ○조달, 계약, 재정과 같이 특히 위험 분야의 자금, 자재, 데이터 등과 관련된 통제 메커니즘, ○인사관리, 채용, 평가, 승진에서 청렴성의 역할, ○감독 절차와 관계, ○공무원과 하위그룹들에 대한 적절한 산출(outputs)과 활동에 대한 평가를 포함한 품질관리, 내부적 품질 통제과정, 산출(outputs)과 결과(outcomes)에 대한 외부평가, ○내·외부적 감사 요건, 감사 절차, 감사 결과의 활용, ○행정부·입법부·사법부뿐만 아니라 시민에 의한 외부 조사 등이 대표적이다.

13) 고위공직자로 가. 차관급 이상의 공직자, 나. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·교육감 및 시장·군수·구청장, 다. 제1호다목에 따른 공직유관단체·공공기관의 장 및 임원, 라. 그 밖에 대통령령으로 정하는 공직자로 규정되었다.

14) 의회민주주의가 정착된 미국, 영국, 프랑스, 독일은 국회의원 친인척 채용이나 보수에 있어 규제를 가하는 것으로 나타났다.(SBS 뉴스, 2015; 동아일보, 2016) 국회입법조사처 2012년 조사에 의하면 미국은 의원 본인의 배우자와 직계존비속 4촌 이내의 혈족 채용을 아예 금지하고 있으며, 영국은 배우자나 4촌 이내의 혈족 1명까지는 고용 가능하도록 명문화하고 있다. 프랑스에선 상원의원은 친인척을 채용할 수 있지만 급여는 일반 비서의 2분의 1을 초과할 수 없으며, 하원의원은 배우자나 직계존

인척을 보좌관으로 채용하여 국회의원 자신들의 이해충돌의 문제를 다소 등한시 하여 국민적 지탄을 받았다.

이외에도 과거 고위공직자로 퇴직 이후 민간기업에 재취업한 이후 다시 공직에 재취업하는 경우, 과거 근무했던 민간업체에 대한 이권 개입 및 특혜 부여 등의 이해상충의 발생 가능성이 높다.

따라서 부패로 인한 사회적 영향력이 큰 정치 권력층¹⁵⁾과 고위공직자의 이해상충문제를 실효성 있게 해결하기 위해서는 정부안에 애당초 있었던 이해충돌방지규정을 청탁금지법에 포함하거나 미국, 캐나다 등 대부분의 OECD 선진국들과 마찬가지로 이해충돌방지법을 제정할 필요가 있을 것이다

2. 청탁금지법 자체의 실효성 확보차원

1) 법규정 관련

(1) 직무관련성의 개념 정의 및 직무관련성과 원활한 직무수행간의 기준 명확화

청탁금지법에는 금품 수수등과 관련하여 1회 100만원 이하, 동일인으로부터 회계연도 내에 300만원 이하일 경우 직무관련성이 있을 경우 2~5배의 과태료를 부과할 수 있게 되어 있다.

하지만 직무관련성의 개념이 법률에 정의되어 있지 않아 직종에 따라 달리 해석되어 혼선이 예상된다는 지적이 있다.¹⁶⁾ 이를 테면 직무관련성을 담임교사와 학부모처럼 직접 이해관계가 있는 것으로 한정할 것인지, 변호사와 검사처럼 언젠가는 이해관계가 생길 수도 있는 잠재적 관계까지 확대할 것인지 명확하지 않다. 따라서 법의 적용기준인 직무관련성에 대한 명확한 개념정의 마련이 필요하다.

또한 청탁금지법 적용(제8조 금품 등 수수금지)의 예외 조항으로 원활한 직무수행의 경우 예외적으로 3(식사 3만원), 5(선물 5만원), 10(경조사 10만원)을 허용하였다. 하지만 권익위

비속을 2명까지 고용할 수 있고 급여는 일반 비서의 3분의 1을 초과할 수 없도록 하고 있다. 독일은 친인척 채용에 제한을 두지 않지만 급여를 청구할 수 없도록 규정하고 있다.

15) 현행 법률에 이해충돌방지규정을 현실적으로 규정하기 어렵다면, 법규명령이나 국회규칙수준에서 논의해 볼 수 있을 것이다. 지방의회에서 지방의원행동강령(대통령령)을 제정하여 이해충돌의 가능성을 사전에 막을 수 있도록 하였듯이 국회도 1993년에 제정하여 한 번도 개정되지 않아 선언적 의미의 성격이 강한 국회윤리실천규범에 의존하기보다 국회규칙을 통해 이해충돌방지가 포함된 국회의원 행동강령을 별도로 제정하여 실효성 있게 운영하는 것도 하나의 방안 일 것이다.

16) 참고적으로 직무관련성은 뇌물죄에 대한 대법원 판례를 준용하고 있는데 뇌물죄에서 말하는 직무는 “공무원이 법령상 관장하는 직무 그 자체 뿐만 아니라 그 직무와 밀접한 관계가 있는 행위 또는 관례상이나 사실상 소관하는 직무행위, 결정권자를 보좌하거나 영향을 줄 수 있는 직무행위도 포함한다”고 판단하고 있다.(2010도13584판결)

는 원활한 직무수행이 아닌 직무관련성이 있을 경우 예외 조항이 적용되지 않는다고 보고 있다. 이에 반해 법조계 일각에서는 3, 5, 10의 규정을 만든 목적은 1회 100원 이하일 경우 직무관련성이 있을 경우 모두 과태료를 부과할 경우 너무 세상이 각박할 수 있다는 점에서, 직무관련성이 있더라도 사회통상적으로 3, 5, 10이 인정된다는 상반된 입장이 존재하고 있다.¹⁷⁾ 그런데 문제는 둘 다 직무행위와 관련된 것으로 어디까지를 직무관련성이 있고 원활한 직무수행인지를 정확히 구분하기 어렵다는 점이다.

일례로 정부산하기관 담당자가 관할 부처 공무원과 업무관련 논의를 마치고 같이 점심을 하고자 할 경우, 원활한 직무수행에 해당하여 공무원과 함께 식사를 할 수 있을지 아니면 직무관련 행위로 식사를 할 수 없는 것인가의 문제일 것이다.

또 다른 사례로 권익위는 국정감사기간은 직무관련성이 있기 때문에 식사가 되지 않지만 회기 중에는 원활한 직무수행이나 사고·의례의 목적을 벗어나지 않는 범위 내에서 3만원 이내의 식사가 허용될 수 있다는 해석을 하고 있다. 하지만 국회회기 중 국회의원과의 공무원 간 직무관련성이 전혀 없다고 보기 어려우며, 원활한 직무수행을 핑계로 직무관련성이 있더라도 식사할 가능성이 언제든지 존재한다. 국정감사기간이나 회기기간이나에 따라 청탁금지법 예외규정의 인정여부가 결정되는 것은 일반상식과 동떨어진다.

판례가 축적되기 전 최대한 보수적으로 해석하려는 정부의 입장도 충분히 이해하지만 국민의 입장에서 볼 때 헛갈리는 측면이 많다.

해당 사안이 직무관련성 인지 원활한 직무수행 인지에 대한 논쟁이 국민적인 실생활과 관련되어 있다면 ‘직무관련성’과 ‘원활한 직무수행’간의 일정한 기준 마련에 적극 나설 필요가 있을 것이다.

(2) 직무관련성과 이해충돌과의 관계 명확화

국민권익위원회는 학생과 선생님 간에 직무관련성이 존재하기 때문에 캔 커피 하나도 되지 않고 스승의 날에 카네이션도 줄 수 없다는 의견을 내놓았다.

이는 국민권익위원회가 청탁금지법 적용 시 직무관련성과 이해충돌의 개념을 구분하지 않고 직무관련성에 이해충돌이 내포된 것으로 보고 잘못 해석한 측면이 보인다. 왜냐하면 사안에 따라 직무관련성은 있으나 이해충돌이 발생하지 않을 수 있기 때문이다.

이를테면 캔 커피와 카네이션 제공은 직무관련성은 있으나 이해충돌이 되지 않을 수 있다. 학생이 성적을 잘 봐 달라는 것보다 가르침에 대한 순수한 감사의 의미로 캔 커피 한 잔과 카네이션 한 송이를 제공하는 것은 이해충돌과 관련성이 없을 수 있다. 선생님이 캔 커피 또는 카네이션을 준 학생들에게 성적을 잘 주고 그렇지 않은 학생에게 성적을 나쁘게

17) 물론 3만원 규정에 따라 식사를 하면서 부정적인 청탁을 할 경우 처벌할 수 있고 직무관련성 이외에 대가성이 충족될 경우 소액이라 할지라도 기존 형법상 형사처벌을 하면 된다고 보고 있다.

부여한다고 단정하기는 어렵다.

과거의 존치관행으로 인한 비리근절을 위해 선생님과 학생 간의 건전한 인간적 관계까지도 전혀 못하게 하는 것은 청탁금지법의 취지가 아닐 것이다. 동양적인 합리적 미덕을 단순히 법으로 재단(裁斷)하는 것은 윤리적인 측면을 법으로 규제할 수 있는가의 논쟁까지도 발생시킬 우려가 있다.

따라서 직무관련성의 개념을 이해충돌이 내포된 것으로 해석하여 직무관련성이 있으면 청탁금지법 예외규정이 적용되지 않는다고 해석하기 보다는, 직무관련성과 이해충돌을 구분하되 직무관련성과 이해충돌이 동시에 발생할 경우 청탁금지법 예외규정이 적용되지 않는다고 해석할 필요가 있을 것이다.

(3) 청탁금지법 적용대상자 선정기준의 형평성 고려

청탁금지법 적용대상자에 대한 문제로 적용대상자를 실질적인 역할 또는 기능에 초점을 맞출 것인가, 아니면 법체계상 포함여부에 따를 것인가에 대한 기준정립이 필요가 있다. 본 글에서는 다양한 모든 사례를 다룰 수 없기 때문에 선생님의 예를 중심으로 살펴보도록 한다.

먼저 법체계에 따른 적용대상자의 문제점에 대해 살펴보도록 한다.

교수의 신분이 전임교원(교수)이든, 시간강사, 겸임교수, 명예교수, 초빙교수 등 관련 없이 학생들에게 동일하게 수업을 하고 학점을 부여함에도, 대학교 전임교원은 청탁금지법 적용을 받는 반면 강사, 겸임교수, 명예교수, 초빙교수 등은 고등교육법상 교원의 신분이 아니라는 점에서 청탁금지법에서 제외되어 있다.¹⁸⁾ 이러다 보니 졸업을 앞둔 취업생에 대한 별도의 규정이 없을 경우 성적처리와 관련하여 학생들이 청탁금지법의 적용을 받지 않는 시간강사나 겸임교수 등의 수업을 편법적으로 활용할 가능성이 높다. 물론 2018년에 고등교육법 개정으로 강사를 교원의 신분으로 보장하여 청탁금지법 적용대상으로 포함한다고 하지만 고등교육법 개정안(강사법)은 강사를 위주로 되어 있기 때문에 겸임교수, 초빙교수, 명예교수는 여전히 청탁금지법 법 적용대상의 사각지대에 놓이게 될 우려가 있다. 더구나 학교 현장에서는 학생수가 줄어들어 대학재정이 충분치 못하여 전임강사의 활용보다 겸임교수나 초빙교수 등을 활용 가능성이 높아 청탁금지법 적용대상자 선정 시 관련법에 규정되어 있는지의 여부보다 실질적인 역할에 초점을 두어 규정할 필요가 있을 것이다.

두 번째로 실질적 기능에 의한 문제점에 대해 살펴보도록 한다. 누리과정 운용 사립어린이집 원장은 법체계상 영유아보육법의 적용을 받아 교원에 포함되지 않음에도 청탁금지법

18) 제14조(교직원의 구분) ① 학교(각종학교는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에는 학교의 장으로서 총장 또는 학장을 둔다. ② 학교에 두는 교원은 제1항에 따른 총장이나 학장 외에 교수·부교수·조교수 및 강사로 구분한다. <개정 2012.1.26.> [시행일 : 2018.1.1.] 제14조제2항

의 적용 받는다.¹⁹⁾ 이는 사립 어린이집이 누리과정예산을 활용해서 정부업무를 위탁받아 수행하기 때문에 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 기관으로 보았기 때문이다.

교육대상자는 다르지만 교육자로서 대학교 명예교수, 겸임교수, 초빙교수 등은 청탁금지법 적용대상자가 아니고 어린이 집 원장이 청탁금지법 적용대상자가 된다는 점은 상호형평성의 관점에서 벗어난 감이 있다.

결국 청탁금지법 적용대상 분야 내에서 유사업종 종사자들 간 청탁금지법 적용여부에 대해서는 법체계, 실질적인 기능이외에 사회적 영향력, 사회적 평판도 등을 모두 고려해서 논의할 필요가 있을 것이다. 그리고 그러한 논의 과정 속에 이해 당사자들도 참여하여 의견을 개진함으로써 정책 수용성을 제고할 필요가 있을 것이다.

2) 법운영 관련

(1) 청탁금지법과 기존 행동강령과의 연계 확보

청탁금지법이 제정되어 기존 대통령령에 의한 공직자 행동강령 등과의 관계정립에 대한 향후 논의가 필요할 것으로 판단된다.

일반적으로 법률이 먼저 제정되고 난 이후 대통령령으로 구체화되는데 알선청탁과 금품수수 등과 관련된 법 정비는 공직자행동강령에 먼저 규정된 이후, 공직자 행동강령의 주요 내용이 청탁금지법에 담겨지는 상향식 방식으로 전개되었다.

이 때문에 청탁금지법과 공직자 행동강령상의 중복문제(예: 인사 청탁 금지, 알선청탁과 금품수수 금지 규정)가 발생하고 있으며 특정 조항의 경우는 법률로 상향되어야 함에도 행동강령수준(예: 이해관계직무회피, 직무와 관련된 위원회활동제한)에 머물고 있다. 또한 법에서는 적용을 받지 않으나 행동강령에서 적용받는 경우(예: 공직자가 직무와 무관한 취미 관련 동호회에 강의를 나갈 경우 대가를 받는다면 공직자 행동강령 적용), 법에서의 인정기준과 행동강령에서 인정하는 기준의 다른 경우(예: 행동강령은 선물 수수를 원칙적으로 금지하고 있는데 시행령에서는 5만원 한도로 허용하고 있으며, 경조사비는 행동강령의 5만원 보다 2배인 10만원으로 규정) 등이 발생하고 있다.

따라서 현행 청탁금지법과 공직자 행동강령과의 규정 내용을 어떻게 체계화되어 정비할 것인가가 주요 과제일 것이다. 또한 이러한 문제는 향후 기존 부패방지법에 적용받지는 않았지만 청탁금지법의 적용 대상기관(예: 사립학교, 언론기관)의 경우 윤리강령 제정 시에도 적용될 수 있는 문제일 것이다.

19) 청탁금지법 적용대상기관으로 청탁금지법 제2조 라호에 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인이 규정되어 있다.

(2) 청탁금지법에 대한 사법부의 판단 기준제공 및 판례분석을 통한 사례전파강화

청탁금지법이 시행되자 일선 현장에서는 상당히 혼란스럽다. 해당 기관이 공직유관단체는 아니지만 국가나 지방자치단체의 보조금을 받고 업무를 위탁받아 수행하는 기관이 청탁금지법 적용대상인지, 법규정상 원활한 직무수행과 직무관련성은 어떻게 구분해야 하는지 등이다.

지금은 모두가 위반사태에 해당되지 않으려고 노력하는 동시에 아이러니컬하게 누군가가 빨리 청탁금지법 위반사태에 해당되어 이를 토대로 대응하려는 움직임을 보이고 있다.

현재 권익위도 다양한 사례에 즉시 답변을 하지 못하고 있으며, 답변을 하더라도 상당한 시간이 소요되는 등 질의를 한 기관들이 업무수행에 차질을 빚고 있는 현실이다.

한편 최종적으로 청탁금지법에 대한 해석은 사법부(대법원)에서 내려야 할 것이다. 하지만 국민들이 공통적으로 궁금해 하는 사안에 대해 사법부에서 판단기준을 제시해 주면 그나마 혼란이 최소화 될 수 있을 것으로 본다. 사법부는 청탁금지법 위반혐의로 제기된 사건을 해결하는데 인력과 시간을 많이 소요하여 타 분야의 재판업무에 영향을 받을 수도 있다는 점에서 청탁금지법에 대해 소극적으로 대응할 것이 아니라 좀 더 적극적인 관점에서 대응할 필요가 있을 것이다. 또한 판결 이후 권익위에서는 청탁금지법 위반사태에 대한 판례분석을 통해 위반사태가 발생하지 않도록 적극 홍보·전파할 필요가 있을 것이다.

(3) 국민 실생활·직종별 맞춤형 청탁금지 매뉴얼 제작 및 교육강화

과거 공무원 행동강령과 별도로 업무특성을 고려해 지방의원 행동강령이 제정되었듯이 청탁금지법 관련하여 일반 국민들의 실생활에서 위반될 수 있는 주요 사례집을 제작함과 동시에 직종별 특성을 감안한 사례집을 구분 제작하여 운용할 필요가 있을 것이다. 또한 사례집에 대한 지속적이고 주기적인 교육을 통해 청탁금지법 위반사태가 나오지 않도록 청렴문화 함양에도 노력해야 할 것이다.

(4) 적극적 행정 지속화

현대 행정은 국민에 대한 적극적 행정을 원한다. 모든 사항을 법으로 규정할 수 없기 때문에 결국 공무원의 재량이 발휘될 수밖에 없다. 공무원은 합법성 이외에 법이 추구하는 합목적적인 관점에서 국민에게 도움을 줄 수 있는 행정이 되어야 한다. 적극행정면책제도가 있는 것도 그러한 취지다.²⁰⁾

20) 감사원법 제34조의3 ①에 의하면 “감사원 감사를 받는 사람이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 이 법에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 아니한다.”라고 적극행정에 대한 면책 규정이 있다.

하지만 최근 청탁금지법 시행으로 민원인과의 불필요한 오해를 사지 않기 위해 민원인과의 만남조차도 하지 않는 사례가 빈번히 발생하여 민원관련 부서의 복지부동 우려가 야기되고 있다. 청탁금지법은 우리사회의 접대문화와 스폰 관행을 없애는 것이지 국민과의 원활한 소통까지 저해하고자 만든 법이 아니라는 점을 인식할 필요가 있다(이정주, 2016b). 공직자 스스로 민원인과의 관계에서 해당 사안이 직무관련한 청탁인지, 업무협조적 차원에서의 하소연 인지를 누구보다도 잘 알 수 있을 것이다. 청탁금지법이 올바르게 정착되기 위해서는 민원인의 입장에서 적극적이고 공정한 업무처리가 더욱 요구되는 시점이다.

(5) 정책효과성 검증 지속화

청탁금지법 시행으로 인해 한국사회의 변화가 가시화되고 있다. 지난 2016년 9월 국정감사에서 국회의원들이 식사 뒤 밥값을 각자 지불하는 광경이 벌어졌다. 또한 그동안 기자들에게 식사를 제공하는 관례도 사라지고 있다. 시민들은 이러한 변화되는 모습에 대해 기대감을 가지고 있는 것도 사실이다.

한편으로 전반적인 경기가 위축되어 있는 상황에서 내수위축의 우려도 있다.

지난 추석 때 청탁금지법 시행을 앞두고 ‘안 주고 안 받기’가 확산되면서 명절 대목을 노렸던 농·축산업계의 타격과 경조사비 상한액을 10만원으로 제한하자, 결혼식장이나 장례식장에 화환을 보내는 것이 기피되고 있어 화훼 농가나 꽃 가게 등은 직격탄을 맞고 있다. 또한 점심식사 시간 구내식당 이용이 늘면서 관가와 정치권, 대기업 주변에서 식당 운영이 힘들다는 자영업자들의 아우성도 존재한다. 이러한 우려의 입장에서는 서민들에게 가해지는 부작용을 최소화하기 위해 정부와 정치권이 개선책을 내놓아야 한다는 주장을 하고 있다.

기대와 우려 속에 청탁금지법이 순항하기 위해서는 청탁금지법 시행 이전과 이후에서 나타난 긍정적인 효과와 부정적 효과를 주기적으로 분석하여 법 시행에서의 부작용을 최소화하려는 사회적 합의가 필요할 것이다.

V. 결론

청탁금지법이 제정된 것은 우리사회의 부패심각성의 민낯을 보여주는 것임과 동시에 우리사회의 청렴의지를 보여준다고 할 수 있다.

2016년 9월28일 법 시행 이후 더치페이로 통한 접대관행의 감소 등과 같은 긍정적 변화와 내수위축과 같은 우려사항이 교차하고 있다. 국민들의 기대감과 동시에 심리적 불안감은 우리가 전례 없는 길을 처음가고 있기 때문에 당연한 것이다.

미국의 정부윤리법(1978년), 일본의 국가공무원 윤리법(2000년), 영국의 뇌물방지법(2001

년) 제정과정을 보면 처음에는 소비자 기대지수가 위축현상을 보였으나 수개월 만에 안정을 되찾았다고 한다. 장기적으로는 청탁금지법으로 인한 경기위축이라는 부정적 효과보다 접대비 감소에 따른 경영비용 부담 완화, 산업전반의 건전한 경쟁구도 확립, 국가경쟁력 향상에 따른 해외투자 증대, 사회전반의 사회적 자본 형성 등의 긍정적인 효과가 더 클 것이라는 주장이 설득력이 있다.

이에 본 연구에서는 청탁금지법의 취지대로 제대로 정착되어 실효성 있게 작동될 수 방안에 대해 OECD, UN반부패협약 등 국제적인 반부패흐름을 반영한 정책방안과 법 자체의 실효성 확보방안으로 구분해서 접근해 보았다.

국제적인 흐름과 연계된 정책방안으로는 1) 제도차원의 청탁금지법 이외에 윤리가치 함양 정책의 병행, 2) 공익성이 많은 민간분야 적용 확대와 민간분야의 청렴인센티브 정책반영, 3) 고위직 및 정치인 등에 대한 이해충돌 방지 제도마련을 제안하였다.

법 실효성 확보방안은 법규정 차원과 법운영 차원으로 세분화 하여 법규정과 관련하여 1) 직무관련성의 개념 정의 및 직무관련성과 원활한 직무수행간의 기준 명확화 2) 직무관련성과 이해충돌과의 관계 명확화 3) 청탁금지법 적용대상자 선정기준의 형평성 고려를 제시하였다. 법 운영과 관련하여 1) 청탁금지법과 기존 행동강령과의 연계 확보, 2) 청탁금지법에 대한 사법부의 판단기준 제공 및 판례분석을 통한 사례전파 강화, 3) 국민 실생활·직종별 맞춤형 청탁금지 매뉴얼 제작 및 교육강화, 4) 적극적 행정 지속화, 5) 정책효과성 검증 지속화 등을 논하였다.

본 연구는 청탁금지법 시행 이후 입법의도와 다르게 생각하지 못했던 문제점에 대해 구체적이고 세밀한 방안을 제시하는데 한계가 있지만, 기존 연구와 달리 청탁금지법이 나아가야 할 정책적 방향과 법 적용 시 공직자가 어려움을 겪을 수 있는 규정, 청탁금지법의 전반적인 운영방안에 대해 논의하였다는 점에서 의의가 있을 것이다.

부패로 인해 망한 나라는 있어도 강한 부패방지 정책으로 망한 나라는 없다. 청탁금지법이 부패방지를 위한 주요 핵심제도로 정착될 수 있도록 우리사회 모든 구성원들의 지혜를 모아야 할 것이다.

참고문헌

- 국민권익위원회. (2015). 2015년도 부패인식도 조사결과.
- 국민권익위원회. (2016). 「청탁금지법 교육자료 I: 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」.
- 국회본회의 회의록. (2015). 제19대 국회 8차 회의록. 2015. 3. 3.
- 김래영. (2016). 청탁금지법상의 공무수행사인. 『한양법학』, 27(4): 3~31
- 동아일보. (2016). [의원 '보좌진 편법' 어디까지] 美, 배우자-4촌이내 혈족 채용 금지... 獨, 친인척 보좌진은 급여 청구못해. 2016. 7. 4자.
- 머니투데이. (2016). 경찰관에 떡 보내고 과태료 9만원...김영란법 위반 1호 사건. 2016. 12. 8자.
- 박균성. (2016). 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」에 대한 행정법적 연구: 부정청탁 금지를 중심으로. 『저스티스』, vol.156: 240~268.
- 박진우. (2015). 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률의 위헌성에 관한 고찰. 『세계헌법연구』, 21(1): 133~163.
- 소비자라이프. (2016). 김영란법, 부정부패·비리 사라질 것" 전망..."경제에 긍정적 영향 평가. 2016. 10. 7자.
- 아시아경제. (2017). 불만 상쇄해가는 긍정여론..정부 조정이 중요. 2017. 1. 5자.
- 이성기. (2014). 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안에 대한 문제점 및 개선방안: 금품수수 및 적용대상 확대 문제를 중심으로. 『형사정책』, 26(2): 81~104.
- 이정주. (2016a). 선순환적 부패통제메커니즘의 구축방향에 관한 연구:반부패 관점에서 청렴 관점으로의 전환. 『한국부패학회보』, 21(1): 99~122.
- 이정주. (2016b). 청탁금지법 제대로 알고 대처하자. 『월간 자치발전』, 9월호, 한국자치발전연구원, pp. 6~14.
- 이투데이. (2017). 김영란법 이후 첫 명절 ... 설 선물 매출 '부진'. 2017. 1. 31자.
- 임중훈. (2015). 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(소위 김영란법)의 헌법적 쟁점에 대한 고찰. 『법조』, 64(9): 112~168.
- 한국경제연구원. (2016). 6.20자 보도자료, 김영란법의 경제적 손실과 시사점.
- 한석훈. (2016). 청탁금지법의 쟁점 재검토. 『성균관법학』, 28(4): 237~270.
- CBS 김현정의 뉴스쇼. (2016). [재판장] 경찰에 감사 떡 "김영란법 위반" vs "사회 상규". 2016. 10. 26자.
- SBS 뉴스. (2015). [취재파일] 국회의원들이 '친인척 보좌관'을 채용하는 속사정. 2015. 2. 1자.
- Ashforth, B. E. and V. Anand. (2003). The Normalization of Corruption in Organizations. *Research in Organizational Behavior* 25: 1 - 52.
- McKendall, M. A. and J. A. I. Wagner. (1997). Motive, Opportunity, Choice, and Corporate Illegality. *Organization Science*. 8: 624 - 647.
- OECD. (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*.
- OECD. (2009). Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government. Global Forum on Public Governance.
- OECD/PUMA. (1996). *Ethics in the Public Service*. Paper No. 14, p.34.
- Scott, Ian. and Joan Y. H. Leung. (2012). Integrity management in post-1997 Hong Kong: Challenges for a rule-based system. *Crime Law Social Change*. 58: 39 - 52.

투고일자 : 2017. 06. 02

수정일자 : 2017. 06. 20

게재일자 : 2017. 06. 30

<국문초록>

청렴문화의 시작, 청탁금지법 정착화를 위한 제언

이 정 주

최근 부정청탁및금품등수수금지에관한법률(청탁금지법)이 시행되어 한국사회의 청렴문화 조성에 대한 기대가 크며, 청탁금지법 실효성 확보를 위한 학문적 논의가 이루어지고 있다.

하지만 기존 연구는 법학적 연구가 대다수로 첫째, 법규정 자체의 적정성에 초점을 맞추어 반부패·청렴정책흐름에 비추어 청탁금지법이 나아가야 방향을 고려하지 못하는 점, 둘째, 법 이론에 입각한 법규의 쟁점사항이 주로 다루어져 실제 일선현장에서 공직자들이 법을 적용하는데 어려움을 겪을 수 있는 규정을 적극적으로 검토하지 못한 점, 셋째, 청탁금지법을 실제 구체적으로 어떻게 운영할 것인지에 대한 논의가 부족한 것으로 나타났다.

이에 본 글에서는 청탁금지법이 OECD, UN반부패협약 등 국제적인 반부패흐름과 연계하여 어떻게 운영되어야 하는지에 대한 정책방안과 법 자체의 실효성 확보 방안으로 구분하여 살펴보았다.

국제적인 반부패흐름과 연계된 청탁금지법의 정책방안으로 1) 제도차원의 청탁금지법 이외에 윤리가치 함양 정책의 병행, 2) 공익성이 많은 민간분야 적용 확대 3) 고위직 및 정치인 등에 대한 이해충돌 방지 제도마련을 제시하였다.

법 자체의 실효성 확보방안으로는 법규정 차원과 법운영 차원으로 세분화하여 제시하였다. 법규정으로는 1) 직무관련성의 개념 및 직무관련성과 원활한 직무수행간의 기준 명확화 2) 직무관련성과 이해충돌과의 관계 명확화 3) 청탁금지법 적용대상자 선정기준의 형평성 고려를 제시하였다. 법 운영상으로는 1) 청탁금지법과 기존 행동강령과의 연계 확보, 2) 청탁금지법에 대한 사법부의 판단 기준제공 및 판례분석을 통한 사례전파강화 3) 국민 실생활·직종별 맞춤형 청탁금지 매뉴얼 제작 및 교육강화 4) 적극적 행정 지속화, 5) 정책효과성 검증 지속화 등을 제시하였다.

주제어: 부정청탁및금품등수수금지에관한법률, 청탁금지법, 청렴문화, 부패