

## 효율적 부패방지를 위한 부정청탁금지법 개선 방안

: 금품 등 수수 금지 및 제재 규정을 중심으로

### A Study on the Improvement of The Improper Solicitation and Graft Act for Efficient Anti-Corruption

장 재 성(Jang, Jae Seong)\*

#### ABSTRACT

According to a recent survey, “The Improper Solicitation and Graft Act” seems to have overcome much initial problems and confusion and settled in Korea. In the third year of its implementation, this act has led to meaningful changes in the culture and perception of our society. But, despite these achievements, the Act still has many problems. So, in this study, I tried to examine problems of the Act and propose a developmental alternative based on the regulations about prohibition bribery and punishment. First, regulation about prohibition bribery and punishment of the Act is too complicated and difficult. In particular, the Act divides types of bribe that can be exceptionally accepted into food, general gifts, and weddings&funerals gifts. In addition their price basis is different. An alternative may be to incorporate the type of money and goods allowed and to raise price basis to 100,000won. Second, ACRC(Anti-Corruption and Civil Rights Commission) denies purpose requirement(smooth performance of duties, share a friendship and etiquette) if it was directly related to the public duties. This weakens the Act's compliance by making it impossible to give or receive any money&gifts, and risks producing minor violators. Third, there is no provision of heavier punishment for those who accept a lot of bribes, which should also be improved. This is necessary to achieve the original purpose(prevention of corruption) of the Act.

Key words : Anti-corruption, The improper solicitation and Graft Act, Kim Yuongran Act, Relevance to one's duties, Bribery

---

\* 경찰인재개발원 교수

## I. 들어가는 말

2016년 9월 28일에 시행된 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 부정청탁금지법)<sup>1)</sup>은 이제 시행 3년을 맞이하게 되었다. 시행 초기의 많은 논란과 혼란을 뒤로 하고 부정청탁금지법은 어느 정도 우리 사회에 안정적으로 정착한 것으로 생각된다. 공무원인 필자 역시 공직사회 문화가 많이 바뀌었다는 것을 피부로 체감하고 있으며, 회식이나 스승의 날과 같은 각종 기념일, 명절 선물 등 일반 국민의 일상에도 많은 변화가 생겼다. 이에 대한 국민들의 인식도 매우 긍정적인 것으로 보인다. 국민권익위원회에서 부정청탁금지법 시행 2년을 맞이하여 조사한 여론조사 결과에 따르면, ‘부정청탁금지법이 안정적으로 정착되고 있는가’라는 질문에 ‘그렇다’고 응답한 사람이 일반 국민은 75.3%, 공무원은 92.6%나 되었으며, ‘부정청탁금지법이 부패 문제 개선에 도움이 된다’는 응답도 일반국민은 74.9%, 공무원 91.1%에 달했다.<sup>2)</sup>

1 부정청탁금지법은 24개의 조항으로 이루어진 단출한 특별법이지만 이만큼 우리 사회에 큰 파장을 던진 법률도 드물 것이다. 2011년 국민권익위원회의 주도하에 만들어진 ‘부정청탁 및 공직자 이해충돌방지법(안)’은 2013년 5월에서야 일부 수정되어 국회에 제출되었으며, 이후 여러 차례의 수정을 거쳐 2015년 3월 27일 국회 본회의 의결을 거쳐 공포되었고, 2016년 9월 28일에 이르러서야 시행되었다.<sup>3)</sup> 그러나 법률이 시행되기도 전 헌법소원심판이 청구되는 등 논란이 일었다. 법 적용대상을 공무원이나 공공기관 임직원뿐만 아니라 사립학교법인 임직원, 언론사 임직원까지 확대한 점, 부정청탁과 사회상규의 개념이 모호하여 명확성의 원칙에 어긋나는 점 등이 쟁점이 되었으나 헌법재판소는 합헌 결정을 내렸다. 이후에도 원활한 직무수행, 사교·의례의 목적으로 예외적으로 수수할 수 있는 금품 등의 범위(소위 말하는 음식물 3만원, 선물 5만원, 경조사비 10만원의 원칙)<sup>4)</sup>가 타당한 지, 외부강의의 대가를 법률로써 통제하는 것이 적절한지 등 다양한 문제가 제기되어 왔다.

부정청탁금지법의 핵심 내용은 ① 적용대상을 공공기관, 학교법인, 언론인에 이르기까지 확대, ② 대가 제공과 관계없이 부정한 청탁 자체를 금지하고 제재 ③ 동일인으로부터 1회 100만원, 회계연도 300만원 초과하는 금품 등 수수 시 직무관련성, 대가성에 관계없이 형사

1) 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 정식 약칭은 ‘청탁금지법’이나 금지되는 것은 청탁이 아니라 부정한 청탁이므로 ‘부정청탁금지법’으로 약칭하는 것이 더욱 타당하다고 본다. 같은 견해로 정혜영, “부정청탁금지법의 법적 쟁점과 개선방향”, 한국부패학회보제21권 제4호, 한국부패학회, 2016년, 96면 / 김준성, “부정청탁금지법의 문제점과 개선방향”, 영남법학 제44호, 영남대학교 법학연구소, 2017년, 217면

2) 문화일보, “공무원 64%·교원 62% “청탁금지법 뒤 인맥 통한 부탁 줄어”, 2018년 9월 21일자

3) 김영중, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률에 대한 형사법적 고찰 - 형벌규정의 해석을 중심으로 -”, 형사정책 제28권 제3호, 한국형사정책학회, 2016년, 360면

4) 2018년 1월 부정청탁금지법 시행령 개정으로 현재는 음식물 3만원, 선물 5만원(농수산물 10만원), 경조사비 5만원으로 변경되었다.

처벌, ④ 경미한 식사, 선물에 대한 제재 신설로 나누어 볼 수 있다.

그 간 ①과 ②의 항목의 위헌성 등에 대해서는 지속적인 연구와 검토가 이루어진 바 있으나,<sup>5)</sup> 부정청탁금지법 시행의 가장 큰 변화이자 국민 생활에 밀접한 영향을 미치는 ③과 ④ 항목에 대한 실무적이고 상세한 검토는 상대적으로 부족하였다.

따라서 본 연구에서는 부정청탁금지법의 금품수수 금지 및 이와 관련된 제재 규정에 초점을 맞추어 동 규정의 정당성과 효율성에 대해 기존의 연구 결과 등을 비판적으로 검토해 보고 그 결과를 토대로 효율적 부패방지를 위한 발전적 대안을 제시하고자 한다.

## II. 금품 등 수수 금지 및 제재 규정의 내용

### 1. 금지되는 행위

이번 장에서는 부정청탁금지법의 금품 등 수수 금지 규정 중 공무원행사인, 공직자 등의 배우자, 금품 제공자와 관련된 사항은 제외하고 공직자 등에게 한정하여 금지되는 행위와 그 제재에 관한 규정을 살펴보고자 한다.

부정청탁금지법 상 금품 등 수수 금지 규정은 기존의 형법 상 뇌물죄와는 다른 독특한 구조를 가지고 있다. 형법 제129조(수뢰, 사전수뢰죄)<sup>6)</sup>가 금액 여부를 불문하고 행위의 불법성에 기반하여 뇌물을 수수, 요구, 약속하는 행위를 처벌하는 반면, 부정청탁금지법 제8조에서는 기준 금액에 따라 불법여부와 제재 정도를 구분하고 있다.<sup>7)</sup>

부정청탁금지법 제8조 제1항에 따르면 공직자 등<sup>8)</sup>은 직무 관련 여부 및 기부, 후원, 증여

5) 송기춘, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 법적 문제점과 개선방향”, 세계헌법연구 제21권 제3호, 세계헌법학회, 2015년, 39-69; 임종훈, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(일명 김영란법)의 헌법적 쟁점에 대한 고찰”, 법조 제 64권 제9호, 법조협회, 2015년, 112-168p; 김래영, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 입법현황과 과제”, 한양법학 제51권 제3호, 한양법학회, 2015년, 255-281; 이부하, “부정청탁금지법의 위헌성 검토”, 법과 정책연구제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015년, 1003-1026; 박진우, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 위헌성에 관한 고찰”, 세계헌법연구제21권 제1호, 국제헌법학회, 2105년, 133-163; 정형근, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률에 관한 연구 - 그 적용대상자와 부정청탁금지를 중심으로-”, 경희법학 제51권 제4호, 경희대학교 법학연구소, 2016년, 135-175; ; 성중탁, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 쟁점과 전망 -법 시행 3년차, 여전히 계속되는 위헌성 논란-”, 외법논집제42권 제2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2018년, 477-498

6) 제129조(수뢰, 사전수뢰) ①공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.

7) 정혜영, 앞의 글, 111면

8) 부정청탁금지법 제2조상의 국가공무원, 지방공무원(기타 법률에 따라 공무원으로 인정된 사람도 포함된다), 공직유관단체의 장과 임직원, 학교 및 학교법인의 장과 그 임직원, 언론사의 대표자와 그 임직원

등 그 명목에 관계없이 동일인으로 1회 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 수수하거나 요구, 약속할 수 없도록 하고 있다. 1회 100만원 또는 연간 300만원을 초과하는 금품 등은 직무관련성과 대가성에 무관하게 금지하고 있는 것이다.

한편, 동법 제8조 2항에서는 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 1회 100만원, 매 회계연도 300만원 이하의 금품 등을 수수, 요구, 약속하여서는 아니 된다고 규정하고 있는데, 이는 100만원 이하의 금품은 직무관련성이 인정되는 경우에 한하여 금지하고 있는 것으로 볼 수 있다.

제8조 제3항에서는 위의 규정에도 불구하고 외부강의 등에 대한 사례금과 아래의 예외적인 경우에는 금품 등을 수수할 수 있다고 규정하고 있다.

1. 공공기관이 소속 공직자등이나 파견 공직자등에게 지급하거나 상급 공직자등이 위로·격려·포상 등의 목적으로 하급 공직자등에게 제공하는 금품등
2. 원활한 직무수행 또는 사고·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 대통령령으로 정하는 가액 범위 안의 금품등
3. 사적 거래(증여는 제외한다)로 인한 채무의 이행 등 정당한 권원(권원)에 의하여 제공되는 금품등
4. 공직자등의 친족(「민법」 제777조에 따른 친족을 말한다)이 제공하는 금품등
5. 공직자등과 관련된 직원상조회·동호인회·동창회·향우회·친목회·종교단체·사회단체 등이 정하는 기준에 따라 구성원에게 제공하는 금품등 및 그 소속 구성원 등 공직자등과 특별히 장기적·지속적인 친분관계를 맺고 있는 자가 질병·재난 등으로 어려운 처지에 있는 공직자등에게 제공하는 금품등
6. 공직자등의 직무와 관련된 공식적인 행사에서 주최자가 참석자에게 통상적인 범위에서 일률적으로 제공하는 교통, 숙박, 음식물 등의 금품등
7. 불특정 다수인에게 배포하기 위한 기념품 또는 홍보용품 등이나 경연·추첨을 통하여 받는 보상 또는 상품 등
8. 그 밖에 다른 법령·기준 또는 사회상규에 따라 허용되는 금품등 위하여 필요할 것

일상에서 가장 빈번하게 적용되는 예외사유는 제2호의 “원활한 직무수행, 사고, 의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 금품 등”으로서, 부정청탁금지법 시행 초기 시행령에서 음식물 3만원, 선물 5만원, 경조사비 10만원으로 규정하였던 것을 '18년 1월 시행령을 개정하여 음식물 3만원, 선물 5만원(단, 농수산물이나 농수산물가공품은 10만원), 경조사비 5만원(화환은 10만원)으로 변경하였다. 이는 직무관련성이 있더라도 원활한 직무수행, 사고, 의례, 부조의 목적이 인정되는 경우에는 그 목적의 정당성과 금품 등의 가액을 고려해 볼 때 직무수행의 공정성을 침해할 우려가 없다고 판단하여 허용한 것이라 볼 수 있다. 제2호의 예

외사유를 적용하기 위해서는 가액 요건과 함께 “원활한 직무수행, 사고, 의례 또는 부조의 목적”이라는 목적 요건을 충족하여야 한다. 음식물 3만원, 선물 5만원, 경조사비 5만원 이내의 금품이라 할지라도 무조건적으로 허용되는 것이 아니라 원활한 직무수행, 사고, 의례, 부조 목적으로 제공될 때 비로소 허용되는 것이다.

## 2. 금품의 유형

법 제2조 제3호에 따르면 “금품 등”에는 금전, 유가증권, 부동산, 물품, 숙박권, 회원권, 입장권, 할인권, 초대권, 관람권, 부동산 등의 사용권리 등 일체의 재산적 이익이 포함되며, 음식물, 주류, 골프 등의 접대와 향응 또는 교통, 숙박과 같은 편의 제공 또한 포함된다. 더불어 채무 면제나 취업 제공, 이권의 부여와 같은 유무형의 경제적 이익 역시 금품 등의 범위에 모두 포함된다.

한편, 제8조 제3항 제2호와 시행령 별표1에서 원활한 직무수행, 사고, 의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 3만원 이내의 음식물, 5만원 이내의 선물(농수산물이나 농수산물가공품은 10만원), 5만원 이내의 경조사비(화환은 10만원)를 허용하고 있으므로 음식물, 선물, 경조사비의 개념 역시 중요하다. “음식물”은 제공자와 공직자등이 함께 하는 식사, 다과, 주류, 음료와 그 밖에 이에 준하는 것을 의미하며, “경조사비”는 축의금과 조의금, 또는 이를 대신 하는 화환이나 조화를 말한다. “선물”은 금전, 유가증권, 음식물, 경조사비를 제외한 일체의 물품이나 그 밖에 이에 준하는 것이며, 농수산물은 「농수산물 품질관리법」 제2조 제1항 제1호의 농수산물<sup>9)</sup>을 의미하며, 농수산물가공품은 농수산물을 원재료로 50% 넘게 사용하여 가공한 제품을 말한다.

## 3. 금품 등 수수행위에 대한 제재 규정

- 1) 1회 100만원 또는 매 회계연도 300만원을 초과한 금품 등의 수수, 요구, 약속 행위

부정청탁금지법 제22조 제1항 제1호는 공직자등이 직무 관련 여부 및 기부, 후원, 증여 등 그 명목에 관계 없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 수수한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 형사처벌에 처하도록

9) 「농수산물 품질관리법」 제2조 제1항 제1호

1. “농수산물”이란 다음 각 목의 농산물과 수산물을 말한다.

가. 농산물: 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제6호가목의 농산물

나. 수산물: 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제6호나목의 수산물(「소금산업 진흥법」 제2조제1호에 따른 소금은 제외한다)

하고 있다. 다만 동호의 단서에 의해 금품 등의 제공 사실을 신고한 경우, 금지 금품 등을 반환 또는 인도하거나 거부의 의사를 표시한 경우에는 처벌되지 않는다. 또한 제21조에서 “공공기관의 장 등은 공직자 등이 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우 징계 처분을 하여야 한다”고 규정하고 있으므로 공직자 등의 경우 형사처벌과 더불어 소속기관의 징계처분이 병과된다.

## 2) 직무와 관련된 1회 100만원 또는 매 회계연도 300만원 이내의 금품 등의 수수, 요구, 약속 행위

공직자등이 본인의 직무와 관련하여 1회 100만원 또는 매 회계연도 300만원 이내의 금품 등의 수수, 요구, 약속 행위를 한 경우에는 부정청탁금지법 제23조 제5항 제1호에 따라 제 공액의 2배 내지 5배의 과태료를 부과한다. 동호 단서에 따라 금품 등의 제공 사실을 신고한 경우, 금지 금품 등을 반환 또는 인도하거나 거부의 의사를 표시한 경우에는 제재를 받지 않는다. 또한 공직자 등이 이를 위반한 경우 위와 동일하게 과태료와 함께 징계처분을 받게 된다.

## 4. 소결

이상에서 살펴본 공직자등의 금품 등 수수 금지와 그 제재에 관한 부정청탁금지법의 규정을 종합하면 아래 표1과 같이 동일인으로부터 1회 100만원 또는 매 회계연도 300만원을 초과한 경우, 동일인으로부터 1회 100만원 또는 매 회계연도 300만원 이내의 금품 등을 수수한 경우, 3만원-5만원-5만원의 범위에 포섭되는 경미한 금품을 수수한 경우로 분류해 볼 수 있다.

〈표1〉 부정청탁금지법 상 금품 등 금지와 제재에 관한 규정

수수 금액	금지 세부 요건	제재 수준
동일인으로부터 1회 100만원 또는 매 회계연도 300만원 초과	직무관련성 및 대가성에 관계 없이 금지	(형사처벌) 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금 (기타) 징계처분
동일인으로부터 1회 100만원 또는 매 회계연도 300만원 이하	직무관련성이 있는 경우에 한하여 금지	(과태료) 수수액의 2~5배 (기타) 징계처분
동일인으로부터 3만원 이내의 음식물, 5만원 이내의 선물(농수산물은 10만원), 5만원 이내의 경조사비(화환은 10만원) 이하	원활한 직무수행 사고·의례·부조 목적을 벗어난 경우 금지	(과태료) 수수액의 2~5배 (기타) 징계처분

### Ⅲ. 금품 등 수수 금지 및 제재 규정의 문제점과 개선 방안

#### 1. 예외적으로 허용되는 금품 등 규정의 복잡성으로 인한 혼란

##### 1) 관련 규정

위에서 살핀 바와 같이 부정청탁금지법 제8조 제3항 제2호와 시행령 별표1은 원활한 직무수행, 사교·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 3만원 이내의 음식물, 5만원 이내의 선물(농수산물은 10만원 이내), 5만원 이내의 경조사비(화환은 10만원 이내)를 허용하고 있다. 그 이유는 다소간의 직무관련성이 있더라도 이 정도 범위 내의 간소한 금품을 제공하는 것은 직무수행의 공정성을 침해한다고 보기 어렵고, 기존 우리 사회의 관습과 문화를 고려할 때 별다른 의도 없이도 주고받을 수 있는 정도의 금품으로 간주되기 때문에 허용한 것이다. 아울러, 직무관련성이 지나치게 포괄적인 개념<sup>10)</sup>이므로 직무관련성이 있을 경우 1회 100만원 이하 금품 등도 금지된다는 원칙(부정청탁금지법 제8조 제2항)을 고수하게 되면 일반적인 행동의 자유를 지나치게 침해하며, 개인의 경제활동을 지나치게 위축시킨다는 현실적인 문제도 고려한 것으로 판단된다.

##### 2) 사례로 살펴본 규정의 문제점

현행 기준의 가장 큰 문제점은 지나치게 복잡하다는 것이다. 직무관련성이 있는 관계에서는 원칙적으로 현금을 금지하되, 기존 우리 사회의 문화를 감안하여 경조사의 경우 현금을 주고받을 수 있도록 경조사비를 규정한 것은 일응 이해가 가는 부분이나, 음식물과 선물을 굳이 구분하여 서로 간의 가액범위를 다르게 규정한 것은 이해하기 어렵다. 뿐만 아니라, 2018년 1월 시행령 개정 시 선물의 특칙으로 다시 농수산물과 농수산가공품을 규정하였으며, 선물에서 상품권과 같은 유가증권을 제외<sup>11)</sup>하여 규정을 더욱 복잡하게 만드는 결과를

10) 판례에 따르면, 뇌물죄에 있어 직무는 해당 공무원이 법령 상 관장하는 직무 그 자체뿐만 아니라, 그 직무와 밀접한 관계가 있는 행위 또는 관례상 사실상 소관하는 직무행위 및 결정권자를 보좌하거나 영향을 줄 수 있는 직무행위도 포함된다. (대법원 2001. 1. 19. 선고 99도 5753); 또한, 직무에는 법령에 정하여진 직무뿐만 아니라 그와 관련이 있는 직무, 과거에 담당하였던 직무, 장래에 담당할 직무, 그 외에 사무분장에 따라 실제 담당하지 않는 직무라도 법령상 일반적 직무권한의 범위에 속하는 직무 등 공무원이 직위에 따라 공무로 담당할 일체의 직무를 포함한다. (대법원 2003. 6. 13. 선고 2003도1060)

11) 부정청탁금지법 시행령 별표1 제3호(2018. 1. 17.개정)

선물 : 금전, 유가증권, 제1호의 음식물 및 제2호의 경조사비를 제외한 일체의 물품 또는 그 밖에 이에 준하는 것(하략)

가져 왔다.

이 규정이 일상 생활에서 어떻게 적용되는지 다음의 사례를 통해 살펴보도록 한다.

(아래 사례에서 현재 직접적인 직무관련성은 없으며, 원활한 직무수행, 사고 또는 의례의 목적이 충족된 것으로 간주 한다)

<사례1-1> 공무원 A는 직무 관련이 있는 사업가 B와 만나 4만원 상당의 점식식사를 제공 받았다.

<사례1-2> 공무원 A는 직무 관련이 있는 사업가 B로부터 직원들과 함께 먹으라며 4만원 상당의 도시락 세트(1개 1만원 상당, 4개)를 제공 받았다.

<사례1-3> 공무원 A가 식당에서 가족과 식사를 하고 있는데 직무 관련이 있는 사업가 B가 이것을 목격하고 A의 식대 4만원을 대신 계산해 주었다.

<사례2-1> 공무원 A는 직무 관련이 있는 사업가 B로부터 생일 선물로 5만원 상당의 넥타이를 제공 받았다.

<사례2-2> 공무원 A는 직무 관련이 있는 사업가 B로부터 생일 선물로 5만원 상당의 백화점 상품권을 제공 받아 백화점에서 5만원 상당의 넥타이로 교환하였다.

<사례3-1> 공무원 A는 직무 관련이 있는 사업가 B와 만나 카페에서 1만원 상당의 커피와 케이크를 제공 받았다.

<사례3-2> 공무원 A는 직무 관련이 있는 사업가 B로부터 1만원 상당의 커피와 케이크 모바일 쿠폰을 제공 받았다.

<사례3-3> 공무원 A는 직무 관련이 있는 사업가 B로부터 1만원 상당의 커피와 케이크 모바일 쿠폰을 제공 받은 후, 며칠 뒤 B와 만난 자리에서 해당 쿠폰을 사용하여 커피와 케이크를 주문 하였다.

<사례1-1> 내지 <사례1-3>을 살펴보면 세 가지 사례 모두 공무원 A가 직무 관련이 있는 사업가 B로부터 4만원 상당의 금품 등을 제공받은 사안이다. 위 사안에서 A와 B의 행동의 불법성에 차이가 있다고 보기는 어려울 것이다. 위의 행위를 제재한다면 모두 같은 수준으로 제재하거나 허용한다면 모두 허용해야 타당할 것이나, 현재 시행령에서 금품 등의 유형별 가액을 각각 다르게 규정하고 있어 사례별로 다른 결론에 이르게 된다. 먼저 <사례1-1>의 경우 직무관련성이 있는 공직자등에게 사고, 의례 목적으로 제공할 수 있는 음식물의 범위는 3만원 이내이나, 4만원 상당의 식사를 대접하여 가액범위를 초과하였기 때문에 공무원 A와 제공자 B는 과태료(공무원 A는 징계처분 병과) 처분에 해당 된다. <사례1-2>의 경우에는 언뜻 4만원의 음식물을 제공한 것으로 위반이라고 이해할 수 있으나 그렇지 않다. 시행령 별표1에서 음식물을 “제공자와 공직자등이 함께 하는 식사, 다과, 주류, 그 밖에 이에 준하는 것”으로 규정하고 있으므로, B가 A와 함께 먹지 않고 A에게 별도로 먹으라고 가져다 준 도시락은 음식물이 아니라 선물에 해당되며, 선물은 5만원까지 허용되므로



A와 B는 제재를 받지 않는다. <사례1-3>을 살펴보면, A와 B가 함께 만나 먹은 것이 아니므로 이는 음식물이라 볼 수 없고 현금 4만원을 수수한 것으로 인정되므로 A와 B는 과태료(공무원인 A는 징계처분 병과) 대상이다.<sup>12)</sup>

<사례2-1>과 <사례2-2>는 직무 관련이 있는 자로부터 5만원 상당의 넥타이를 제공받았다는 본질적 동질성에도 불구하고, <사례2-1>에서는 사교의례 목적의 5만원 이내 선물로 간주되어 허용되는 반면, <사례2-2>의 경우 시행령 별표1에서 상품권과 같은 유가증권은 선물에서 배제하고 있으므로 공무원 A와 제공자 B는 과태료 대상(공무원 A는 징계처분 병과)에 해당 되는 이해하기 어려운 결론에 이르게 된다.

마지막으로 <사례3-1>, <사례3-2>, <사례3-3> 세 케이스 모두 직무 관련이 있는 자로부터 1만원 상당의 금품 등을 제공 받은 사안이나, 서로 다른 처분을 받게 된다. <사례3-1>에서는 커피와 케이크를 함께 만나서 대접 받았으므로 시행령 별표1에 따라 음식물에 해당되며 3만원 이내이기 때문에 A와 B는 제재를 받지 않는다. 반면, <사례3-2>에서는 A와 B가 함께 먹은 것이 아니므로 음식물로 볼 수 없고, 커피와 케이크 모바일 쿠폰은 유가증권의 일종으로서 선물에도 해당되지 않으므로 공무원 A와 B는 모두 과태료 대상(공무원인 A는 징계처분 병과)이 된다. <사례3-3>의 경우 이를 음식물로 볼 것 인지, 유가증권으로 볼 것인지에 따라 결론이 달라지는데, A가 B와 만난 자리에서 모바일 쿠폰을 사용하였다 하더라도, 이는 사후처분에 불과하고 부정청탁금지법 제8조 제2항이 금품을 받거나 요구, 약속하는 행위 자체를 금지하고 있는 점, 판례가 수뢰죄에 있어 뇌물의 반환<sup>13)</sup>이나 소비처를 따지지 않고 수수한 당시에 수뢰죄가 성립된다고 판시한 점<sup>14)</sup>을 고려해 볼 때 모바일 쿠폰을 수수한 시점에서 위반이 성립되며, A와 B는 과태료 대상이 된다(공무원인 A는 징계처분 병과)고 봄이 상당하다.

위에서 살펴본 바와 같이 부정청탁금지법에서 예외적으로 수수할 수 있는 금품 등의 유형을 음식물·선물·경조사비로 구분하고 각 유형별 가액 범위를 다르게 정함으로써 이 법은 한층 더 복잡해지게 되었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 전 공직자등을 대상으로 부정청탁금지법에 대한 준수교육을 연 1회 이상 실시하도록 의무화하였고<sup>15)</sup>, 주무부처인 국민권익위원회에서 ‘청탁금지법 해설집(2016년)’, ‘청탁금지법 직종별 매뉴얼(2016년)’, ‘청탁금지법 판례집(2017년)’, ‘청탁금지법 유권해석 사례집(2018년)’ 등 다양한 자료집들을 발간하는 등 노력하고 있지만 대다수의 공직자들이 위와 같은 복잡한 법규를 모두 인지하기는

12) 이러한 경우 대신 결제해준 식대가 3만원 이내라도 과태료 대상에 해당 된다. 그 이유는 음식물이 아니라 현금을 제공한 것으로 보기 때문이다. 실제 모 지역 변호사가 같은 지역 판사가 가족과 함께 식사하는 것을 보고 식대 2만8천원을 대신 결제해준 사안에서 법원은 제공자인 변호사에게 제공액의 4배인 11만2천원의 과태료를 부과하였다(판사는 자진신고로 면책). (전주지방법원 군산지원 2016. 12. 5. 2016과76)

13) 대법원 1987. 9. 22. 선고, 87도1472 참조

14) 대법원 1996. 6. 14. 선고, 96도865 참조

15) 부정청탁금지법 제19조 제1항, 부정청탁금지법 시행령 제42조 제2항 내지 제3항 참조

어려운 실정이며, 의무교육 대상이 아닌 일반 국민들은 허용되는 행위와 금지되는 행위를 구분하기조차 어려운 것이 사실이다<sup>16)</sup>.

이렇듯 복잡한 법 규정은 수범자인 국민들에게 혼란을 야기할 뿐만 아니라, 법률의 부지로 인한 위반자를 양산해내게 되며, 부정청탁금지법 전반에 대한 냉소적 인식을 확산시키게 된다. 또한, 현실적으로 빈번하게 발생하는 경미한 위반을 모두 적발, 처벌할 수도 없기 때문에 부정청탁금지법을 ‘지키지 않아도 되는 법’으로 만들어 규범력을 약화시키는 문제가 있다.

### 3) 개선 방안

위처럼 현재 부정청탁금지법 제8조 제3항 및 시행령 별표1에 의해 허용되는 금품 등을 판단하려면 음식물, 선물, 유가증권, 경조사비, 농수산물, 농수산가공품, 화환 등의 개념을 모두 파악하고 있어야 하는데, 일반 국민에게 이를 기대하기는 어렵다. 또한, 음식물 3만원, 선물 5만원, 경조사비 5만원이라는 가액 기준 역시 현실성이 결여되어 있다. 따라서 의도하지 않은 경미한 위반을 방지하고, 국민들이 허용되는 행위와 금지되는 행위를 명확히 구분할 수 있도록 금품의 유형을 최대한 통합하는 한편, 가액 기준 역시 상향하여야 한다. 2018년 1월 개정된 부정청탁금지법 시행령은 농수산물 및 농수산가공품을 배려하기 위해 농수산물과 농수산가공품 선물의 가액 범위를 조정한다고 개정 이유를 밝히고 있다.<sup>17)</sup> 경제 여건 등 현실 상황을 고려하여 농수산물, 농수산가공품, 화환 등의 상한액을 10만원으로 상향하였다면 금품 유형을 불문하고 상한액을 10만원으로 통일함이 타당하다고 본다.<sup>18)</sup>

다만, 10만원 이내의 금품 등을 전면적으로 허용할 것인가에 대해서는 검토가 필요하다고 생각 된다. 현행 부정청탁금지법이 원활한 직무수행, 사교, 의례, 부조의 목적이 인정되는 경우에만 예외를 인정하고 있으며, 10만원 이내의 금품이라 할지라도 직무관련성, 대가성이 인정되는 경우 형법상의 뇌물죄가 성립되기 때문이다. 이에 관해서는 아래에서 구체적으로 검토해 본다.

16) 매일경제, “답을 모르겠다, 대기업도 우왕좌왕”, 2016. 9. 25자

충청투데이, “청탁금지법 보름째, 유권해석 의뢰 봇물”, 2016. 10. 12자

17) 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제28590호, 2018. 1. 17. 개정 이유 참조

18) 금품 유형에 따른 가액 기준을 통합하여야 한다는 견해로 김정현, “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률의 문제점과 발전방향에 관한 연구”, 헌법학연구제22권 제2호, 한국헌법학회, 2016년, 277면

## 2. 직접적 직무관련성의 문제

### 1) 직접적 직무관련성 개념과 의의

시행령에서 정한 3만원 이내 음식물, 5만원 이내의 선물(농수산물 및 농수산물가공품은 10만원 이내), 5만원 이내의 경조사비(화환은 10만원까지)가 허용되려면 원활한 직무수행, 사고, 의례 또는 부조의 목적으로 제공되었을 것이라는 단서를 충족시켜야 한다. 국민권익위원회는 이 규정의 해석과 관련하여 “직접적 직무관련성”이라는 법률에 존재하지 않는 새로운 개념을 만들었다. 본 법의 해설집에서 국민권익위원회는 ① 조사대상자나 불이익처분 대상자로부터 가액범위 내의 선물을 받는 행위, ② 인허가를 신청한 민원인으로부터 가액기준 이하의 선물을 받는 행위, ③ 담임교사 등이 성적이나 수행평가 등과 관련하여 학부모로부터 가액기준 이하의 선물을 받는 행위는 원활한 직무수행, 사고, 의례 또는 부조의 목적을 벗어나 부정청탁금지법 위반이라고 명시하고 있다<sup>19)</sup>. 현재 이해관계가 얽힌 직무가 처리 중에 있는 자, 즉 직접적 직무관련자의 경우 원활한 직무수행, 사고, 의례 또는 부조의 목적을 일괄 부인하면서 가액 범위 내의 간소한 금품등도 수수할 수 없도록 하고 있는 것이다.

판례 역시 태도를 취하고 있다. 수사 진행 중인 사건담당 경찰관에게 고소인이 4만 5천 원 상당의 떡을 보낸 사안<sup>20)</sup>, 행정심판의 피청구인인 공무원이 행정심판 담당 공무원에게 1만8백원 상당의 음료수 한 박스를 제공한 사안<sup>21)</sup>, 업체의 직접 생산 여부를 조사하고 있는 담당 공무원에게 피조사자가 9천6백원 상당의 과자류를 제공한 사안<sup>22)</sup> 모두를 부정청탁금지법 위반이라고 판시하고 과태료를 부과하였다.

### 2) 직접적 직무관련성 해석의 문제점

위와 같은 국민권익위원회와 판례의 태도에도 이해가 가는 측면은 있다. 현재 이해관계가 얽혀 있는 직무를 직접처리하고 있는 공직자 등에게 금품 등을 제공하는 것은 일반 국민의 입장에서 직무수행의 공정성을 의심하게 될 가능성이 매우 크며, 3만원-5만원-5만원 이내의 경미한 금품이라는 이유로 모두 허용하는 것은 자칫 부정청탁금지법의 기본 취지를 무색하게 만들 우려가 있다. 또한, 기존의 우리 판례가 소액이더라도 대가성이 인정되는 경우 뇌물죄의 성립을 긍정하고 있으므로<sup>23)</sup> 형법상 금지되는 행위를 부정청탁금지법에서는 허용

19) 『부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률』 해설집, 국민권익위원회, 2016년, 139면

20) 춘천지법 2016. 12. 6. 자 2016과20

21) 대구지방법원 2017. 3. 10. 자 2016과3521

22) 청주지방법원 2017. 1. 20. 자 2016과934

23) 재건축추진위원장이 설립인가 담당 공무원에게 2회에 걸쳐 18,750원과 12,000원 상당의 점심을 제공한 사안에서 뇌물죄의 성립을 인정(대법원 2008. 11. 27. 선고 2006도8779)

된다고 하면 이 역시 법 체계의 혼란을 가져오게 된다.

하지만 그럼에도 불구하고 이러한 법 적용과 해석에는 문제가 있다고 본다. 이 직접적 직무관련성으로 말미암아 ‘공무원에게 아무것도 주어서는 안 된다’, ‘부정청탁금지법은 인간관계 단절을 부르는 법이다’라는 잘못된 인식이 형성되었으며, ‘힘 있는 자의 큰 잘못에는 눈 감고 약자의 사소한 잘못은 엄히 처벌 한다’는 소위 유전무죄 무전유죄 논란이 야기되었다.

뿐만 아니라 법률과 그 위임을 받은 시행령에서 3만원-5만원-5만원 이내의 금품 등을 허용한다고 규정하고 있음에도 해석으로써 이를 부인하는 결과가 되다 보니, 수범자인 국민의 입장에서는 혼란을 느낄 수밖에 없으며, 주무부처인 국민권익위원회에서 조차 주무부서와 부위원장이 스승의 날 카네이션에 대한 상반된 의견을 보이면서 혼란이 더욱 가중되기도 하였다.<sup>24)</sup>

또한, 직접적 직무관련성이 있다는 이유로 아무런 금품도 수수할 수 없도록 하는 것이 과연 타당한 것인가도 문제이다. 현재 판례에서 9천6백원 상당의 과자를 위반이라고 판단하였지만 1천원 내지 2천원의 금품의 경우에도 위반으로 판단할 것인지는 의문이다. 이 정도의 금품은 부정청탁금지법 제8조 제3항 제8호의 사회상규에 해당될 가능성이 매우 크기 때문이다. 하지만 이에 대한 판례가 없고 국민권익위원회 역시 정확한 가액 기준 없이 “직접적 직무관련성이 인정되는 경우 가액 범위 내 금품 등도 허용되지 않는다”는 원론적 입장을 반복하다 보니 결국 아무 것도 줘서도, 받아서도 안 된다는 과도한 두려움이 공직사회를 잠식하고 있는 것이다.

### 3) 개선 방안

앞선 연구에서도 이러한 문제점을 지적하며 개선 방안들을 제시하고 있다. 국민권익위원회가 직접적 직무관련성 개념을 포기하는 것이 타당하며, 3만원-5만원-5만원의 영역은 법과 도덕의 경계로 금품수수의 의혹에서 자유로운 영역으로 남겨둘 필요가 있다는 주장이 제기되었으며<sup>25)</sup>, 법 자체의 모호성과 불확실성으로 인해 법률의 착오 문제가 양산될 수밖에 없는 실정이므로 부정청탁금지법의 적용에 있어서는 법률의 부지를 법률의 착오로 인정하는 것이 타당하다는 견해도 있다.<sup>26)</sup>

법률의 규정은 수범자가 무엇이 금지되고 무엇이 허용되는 행위인지 예측할 수 있도록 구체적이고 명확하여야 한다. 그러나 현행 부정청탁금지법 상 금품 등 제재 규정은 앞 장에서 살펴 본 금품 유형의 세분화로 인해 무척 복잡한데다 목적 요건과 직접적 직무관련성

24) 연합뉴스, “선생님께 카네이션·캔커피 선물 되나 안 되나, 권익위 오락가락”, 2016. 10. 7자

25) 정혜영, 앞의 글 119-120면

26) 김준성, 앞의 글 231면, 서보학, “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률에 대한 형사법적 검토”, 입법학연구 제12집 제1호, 한국입법학회, 2015년, 41면

해석으로 인해 한 층 더 파악하기 힘들게 되었다. 법 규정의 명확성만을 고려한다면 일률적으로 일정 금액 이하의 금품 등은 허용하는 것이 타당하다고 생각되나 앞서 살펴본 바와 같이 대가성이 인정되는 경우 뇌물죄와의 관계도 고려하지 않을 수 없다.

그러한 관점에서 금품 등의 기준액을 10만원으로 통합하는 한편, 자의적으로 해석될 수밖에 없는 목적 요건을 삭제하고 직무수행의 대가로 제공된 경우에는 허용하지 않는 방향으로 개정할 필요가 있다고 본다.

〈표2〉 부정청탁금지법 제8조 제3항 제2호 개정안

〈현 행〉	〈개 정 안〉
제8조(금품 등의 수수 금지) ③ 제10조의 외부 강요등에 관한 사례금 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금품등의 경우에는 제1항 또는 제2항에서 수수를 금지하는 금품등에 해당하지 아니한다. 1. (생 략) 2. 원활한 직무수행 또는 사고·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 대통령령으로 정하는 가액 범위 안의 금품 등	제8조(금품 등의 수수 금지) ③ ----- ----- ----- ----- ----- 1. (현행과 같음) 2. <u>10만원 이하의 금품 등, 다만, 공직자 등의 직무수행의 대가로 제공된 경우는 제외한다.</u>

〈표2〉 부정청탁금지법 시행령 개정안

〈현 행〉	〈개 정 안〉
제17조(사고·의례 등 목적으로 제공되는 음식물·경조사비 등의 가액 범위) 법 제8조제3항 제2호에서 "대통령령으로 정하는 가액 범위"란 별표 1에 따른 금액을 말한다.  별표1	<삭 제>    <삭 제>

위와 같이 개정할 경우 100만원을 초과하는 금품 등은 형사처벌, 10만원을 초과하는 금품 등은 과태료라는 인식이 확고히 자리 잡음으로써 법의 안정성을 한층 제고할 수 있을 뿐만 아니라, 수범자 입장에서든 쉽게 이해할 수 있다. 또한, 10만원 이하의 금품 등에 대해서는 일률적으로 허용함으로써 직접적 직무관련성으로 인한 과도한 규제의 문제와 실물 경제를 위축시킨다는 비난도 완화할 수 있을 것이다. 마지막으로 직무수행의 대가로 제공된 금품 등은 10만원 이하라고 할지라도 허용되지 않는다는 것을 법률의 규정에 분명히 함으로써

뇌물죄와 상반되는 모순도 해결할 수 있다고 본다.<sup>27)</sup>

### 3. 고액의 금품 등 수수에 대한 가중처벌 미비

#### 1) 「특정범죄가중처벌등에관한법률」의 규정

「특정범죄가중처벌등에관한법률」(이하 ‘특가법’)은 형법에서 규정한 뇌물죄에 대해 수뢰액에 따라 가중처벌하는 규정을 두고 있다. 특가법 제2조 제1항에 따르면 수뢰액이 1억원 이상인 경우에는 무기 또는 10년 이상의 징역에 처하며, 수뢰액이 5천만원 이상 1억원 미만인 경우에는 7년 이상의 유기징역에, 수뢰액이 3천만원 이상 5천만원 미만인 경우에는 5년 이상의 유기징역에 처하도록 하고 있다. 아울러 동조 제2항에서는 위의 처벌에 수뢰액의 2배 이상 5배 이하의 벌금을 병과하도록 규정하고 있다.

#### 2) 부정청탁금지법의 취지와 가중처벌 미적용의 문제점

부패 없는 청렴한 사회를 위해서 고액의 뇌물죄에 대한 엄격한 처벌이 필요하고, 이러한 맥락에서 위 특가법의 규정은 반드시 필요하다고 생각 된다. 문제는 현행 특가법 규정이 형법 상 수뢰죄에만 적용되고 부정청탁금지법 제8조 제1항 위반에 대해서는 적용되지 않는다는 점이다. 즉, 고액의 뇌물을 수수한 공직자를 엄히 처벌하기 위해서는 여전히 직무관련성과 대가성이 입증되어야 하는 것이다. 예를 들어 1억원을 수수한 경우 직무관련성과 대가성이 인정되면 특가법에 따라 무기 또는 10년 이상의 징역에 처해지나, 똑같이 1억원을 수수하였더라도 대가성이 입증되지 않으면 부정청탁금지법 위반으로 3년 이하의 징역에 처하게 된다. 물론 부정한 직무처리의 대가로서 금품을 수수한 경우 직무와 무관하게 금품을 수수한 경우에 비해 무겁게 처벌해야하는 것은 타당하나, 직무관련성과 대가성에 따라 형벌의 정도가 이처럼 극단적으로 차이가 나는 것은 바람직하지 못하다.

부정청탁금지법 제8조 제1항이 직무관련성·대가성이 없는 금품수수를 처벌하는 것은 처벌의 비례성에 어긋나며,<sup>28)</sup> 국민들의 일반적 행동자유권을 과도하게 침해하며,<sup>29)</sup> 직무관련성·대가성 입증이 곤란하다는 이유로 이를 입증하지 않고 처벌하는 것은 부당하다<sup>30)</sup>는 의

27) 다만, 실제 처벌과 관련하여서는 뇌물죄로만 처벌될 것으로 보인다. 10만원 이하의 금품 등을 제공한 경우, 부정청탁금지법 제8조 제2항과 제23조 제5항에 따라 과태료 처분에 해당되는데 동법 제23조 제6항의 규정에 의거, 형사처벌 받은 사안은 과태료가 부과되지 않거나 취소되기 때문이다.

28) 정혜영, 앞의 글, 123면

29) 송기춘, 앞의 글, 57면

30) 김동복, “청탁금지법 상 몇 가지 문제점과 대안”, 국가법연구 제13권 제1호, 한국국가법학회, 2017년, 66면

건들도 있다. 그러나 부정청탁금지법이 벤츠 검사, 스폰서 검사 등 고위 공직자가 고액의 금품 등을 수수하고도 대가성이 없다는 이유로 무죄 선고 받는 등 기존 뇌물죄의 부패예방의 한계점이 여실히 드러난 현실을 반영하여 제정한 법률이며, 점차 고도화, 은밀화 되어 가는 부정부패를 뿌리 뽑기 위한 입법적 결단으로서 제정된 법률이라는 취지를 고려할 필요가 있다. 헌법재판소 역시 “공직자가 적지 않은 금품을 받는 것 자체가 아무리 직무관련성이거나 대가관계가 없다고 해도 직무수행의 공정성에 대한 의구심을 일으키게 된다. 아무 이해관계 없이 거액의 금품을 공직자에게 준다는 것은 상식적으로 납득하기 어려운 행위이고 외견상 부정행위로 보일 수밖에 없다.”고 판시<sup>31)</sup>하여 부정청탁금지법 제8조 제1항의 타당성을 뒷받침하고 있다.

이러한 점에서 볼 때 일정 금액 이상의 금품 등을 공직자에게 별다른 동기 없이 제공한 경우 처벌하는 것은 부정부패의 수사나 대가성의 입증에 소요되는 사회적 비용을 절약하고, 부정부패로 이익을 얻고자하는 행위를 미연에 차단할 수 있는 합리적인 정책이라 생각된다. 뇌물죄 체계에서 형성된 ‘공직자가 돈을 받더라도 대가성만 없으면 처벌되지 않는다’는 인식이 스폰서 문화, 명절 떡값, 전관예우 등의 다양한 병폐를 만들어내었다면, 부정청탁금지법의 시행으로 “공직자가 정당한 이유 없이 일정 금액 이상의 금품을 받는 것은 범죄이다”라는 새로운 인식을 확산되고 있으며, 이는 이 법의 가장 큰 효과라고 볼만 하다.

이러한 부패방지 효과를 극대화하기 위해 그 수수액이 상식의 범위를 벗어난 고액인 경우에는 기존의 뇌물죄와 같이 가중처벌 함이 상당하다고 본다. 하물며, 부정청탁금지법에서는 장래의 금품 등 수수나 부정청탁으로 발전할 가능성이 있다는 이유로 경미한 식사나 선물까지 규제의 범위에 포함하였다. 부패방지를 위한 특단의 조치가 필요하다는 공감대 아래 기존의 관행이나 문화로 받아들여지던 식사나 선물도 제재 범위에 포함시키면서 고액의 금품을 수수한 사람에 대한 가중처벌에 있어서는 여전히 직무관련성과 대가성을 요구하는 것은 너무나도 불합리한 입법이라고 생각 된다.

### 3) 개선 방안

위와 같은 문제를 해결하기 위해서 입법보다는 법원에서 뇌물죄를 판단함에 있어 대가성을 현재보다 완화된 기준으로 적용하여야 한다는 견해<sup>32)</sup>도 있으나, 부정청탁금지법의 부패예방 효과를 극대화하고, 제재 규정의 체계 정당성을 확보하기 위해서는 특가법의 개정이 시급하다고 본다. 개정 방안으로는 첫 째, 특가법 제2조 제1항 내지 제2항의 가중처벌 되는 뇌물죄의 종류에 부정청탁금지법 제8조 제1항 위반을 추가하는 방법, 둘 째, 특가법 제2조의2로써 부정청탁금지법 제8조 제1항에 대한 가중처벌 조항을 신설하는 방법을 들 수 있다.

31) 헌법재판소 2016. 7. 28. 2015헌마236 등

32) 김영중, 앞의 글, 378면

직무관련성과 대가성이 없는 부정청탁금지법 위반을 뇌물죄와 같은 수준으로 처벌하는 것은 과잉금지원칙 등에 위배된다는 비난이 있을 수 있음 등을 고려할 때 두 번째 방법이 더 타당하다고 본다. 특가법 제2조의2를 신설하여 부정청탁금지법 제8조 제1항을 위반하였고, 수수액이 고액인 경우 제2조의 규정보다 다소 완화된 형벌에 처하거나, 처벌규정은 제2조와 동일하게 하되 수수액 기준을 다소 높게 규정하는 것이 타당하다고 생각된다.

#### IV. 마치는 말

부정청탁금지법은 우리 사회에 많은 긍정적 변화를 가져다주었다. 회식의 감소, 명절 선물 부담의 완화, 더치페이 활성화 등 각종 효과보다 더 근본적인 변화는 금품 등에 대한 공직자들의 인식에 있다고 본다. 직무관련성과 대가성이라는 엄격한 구성요건에 갇혀 있던 뇌물죄 체계 하에서 “대가 없는 금품은 받아도 된다”라는 인식이 형성되어 있었다면, 부정청탁금지법 시행 이후 “공직자는 정당한 이유 없이 금품을 받아서는 안 된다”로 변화한 것이 이 법이 거둔 가장 큰 성과라고 생각 된다.

하지만, 부정청탁금지법은 다양한 순기능에도 불구하고 여러 가지 문제점을 가지고 있는 것도 사실이다. 이 연구에서는 부정청탁금지법의 금품 등 수수 금지와 제재 규정에 초점을 맞추어 문제점과 개선 방향을 검토해보았다.

첫 번째 문제점은 규정의 불명확성과 복잡함으로 인한 혼란의 가중이다. 금품을 음식물과 선물, 경조사비로 나누고 다시 유가증권과 농수산물, 농수산물가공품, 화환 등 유형에 따라 각기 다른 가액 기준을 적용하다 보니 일반 국민의 입장에서 어느 것이 금지되는 행위인지 파악하기가 너무 어렵다. 특히, 같은 음식이라도 공직자가 제공자와 함께 만나 먹으면 음식물이므로 3만원 이내에서 허용되고, 함께 먹지 않고 따로 가져다준다면 선물이 되어 5만원 이내까지 허용되는 점, 밥값을 대신 내준 경우 보통 음식물을 제공했다고 생각하지만 함께 먹지 않고 밥값만 대신 부담한 경우 현금을 제공한 것이 되어 가액과 관계없이 위반이 성립할 수 있는 점 등은 일반 국민의 입장에서 예측가능성이 현저히 부족하다고 생각된다. 또한, 2018년 1월 명절 선물 문화 등 우리 사회의 관행과 농수산업 활성화 등을 이유로 농수산물과 농수산물가공품에 한하여 가액 범위를 10만원으로 상향하였는데 동일한 불법에 동일한 수준의 제재를 가하지 않고 농수산물이라는 이유로 특별히 가액을 상향한 점도 납득하기 어렵다. 현실적인 문제를 감안하여 농수산물의 가액을 상향하였다면 다른 유형의 금품 등의 가액 역시 10만원으로 상향하여 예측가능성을 제고하고 안정적 시행을 도모하는 것이 상당하다고 생각된다.

두 번째, 이해관계 있는 직무를 처리 중일 때, 즉 직접적 직무관련성이 인정되는 경우에



는 가액 범위 내의 금품 등 일체를 금지하는 국민권익위원회의 해석 역시 문제이다. 모든 부정부패를 국가에서 적발하여 규제하는 것은 불가능하다. 현실적으로 적발할 수도 없는 사안을 위법으로 규정하게 되면 그로 인한 부패 예방효과 보다는 법의 유명무실화를 가져오게 될 위험성이 더욱 크다. 법률에 근거도 없는 직접적 직무관련성 해석은 폐지하고, 법률에 대가성 있는 금품은 금지하는 것으로 명확히 규정할 필요가 있다고 본다.

세 번째, 부정청탁금지법이 효율적인 부패방지법으로 자리 잡기 위해서는 고액의 금품 등을 수수한 자에 대한 가중 처벌이 필수적이라고 본다. 부정청탁금지법 시행으로 직무관련성, 대가성이 없는 뇌물에 대해서도 처벌한다는 패러다임의 전환은 이루어 졌지만, 실제 강력한 규제가 필요한 고액의 금품 수수에 대해서는 처벌이 미흡하다. 현행 법 체계에서는 공직자가 아무리 큰 금액을 수수한다고 하더라도 결국 직무관련성과 대가성을 입증하지 못하면 3년 이하의 징역을 넘는 처벌을 할 수가 없다. 실무에서 집행유예 등을 감안하면 부정청탁금지법 위반으로 실형이 선고되는 경우가 과연 얼마나 될지 의문이다. 고액의 금품을 수수하거나 제공한 사람은 대가성이 없다는 이유로 솜방망이 처벌을 받고, 선의로 제공하는 선물을 거절하지 못해 받은 공직자나 법 위반에 해당되는지도 모르고 감사의 마음을 전한 서민들이 징계 처분이나 과태료 처분을 받게 된다면 이 법은 과연 누구를 위한 법인가라는 회의가 들 수밖에 없을 것이다. 부정청탁금지법이 강력한 반부패법으로서 자리 잡기 위해서는 특가법을 개정하여 부정청탁금지법 위반도 수수액에 따라 가중 처벌하는 것이 시급하다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 국민권익위원회, 2016년  
「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 Q&A 사례집, 국민권익위원회, 2016년  
청탁금지법 직종별 매뉴얼, 국민권익위원회, 2016년  
청탁금지법 판례집, 국민권익위원회, 2017년  
청탁금지법 유권해석 사례집, 국민권익위원회, 2018년

### 2. 논문

- 정혜영, “부정청탁금지법의 법적 쟁점과 개선방향”, 한국부패학회보 제21권 제4호, 한국부패학회, 2016년  
김준성, “부정청탁금지법의 문제점과 개선방향”, 영남법학 제44호, 영남대학교 법학연구소, 2017년  
김영중, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률에 대한 형사법적 고찰 - 형벌규정의 해석을 중심으로 -”, 형사정책 제28권 제3호, 한국형사정책학회, 2016년  
송기춘, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 법적 문제점과 개선방향”, 세계헌법연구 제21권 제3호, 세계헌법학회, 2015년  
임종훈, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(일명 김영란법)의 헌법적 쟁점에 대한 고찰”, 법조 제 64권 제9호, 법조협회, 2015년  
김래영, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 입법현황과 과제”, 한양법학 제51권 제3호, 한양법학회, 2015년  
이부하, “부정청탁금지법의 위헌성 검토”, 법과 정책연구제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015년  
박진우, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 위헌성에 관한 고찰”, 세계헌법연구 제21권 제1호, 국제헌법학회, 2015년  
정형근, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률에 관한 연구 - 그 적용대상자와 부정청탁금지를 중심으로-”, 경희법학 제51권 제4호, 경희대학교 법학연구소, 2016년  
성중탁, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 쟁점과 전망 - 법 시행 3년차, 여전히 계속되는 위헌성 논란 -”, 외법논집제42권 제2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2018년  
김정현, “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률의 문제점과 발전방향에 관한 연구”, 헌법학연구 제22권 제2호, 한국헌법학회, 2016년  
서보하, “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률에 대한 형사법적 검토”, 입법학연구 제12집 제1호, 한국입법학회, 2015년  
김동복, “청탁금지법 상 몇 가지 문제점과 대안”, 국가법연구 제13권 제1호, 한국국가법학회, 2017년

투고일자 : 2019. 07. 31

수정일자 : 2019. 09. 26

게재일자 : 2019. 09. 30

## &lt;국문초록&gt;

## 효율적 부패방지를 위한 부정청탁금지법 개선 방안 : 금품 등 수수 금지 및 제재 규정을 중심으로

장 재 성

최근의 인식도 조사 결과 등으로 볼 때 부정청탁금지법은 초기의 논란과 혼란을 상당 부분 극복하고 우리 사회에 정착한 것으로 판단된다. 이제 시행 3년을 맞이하면서 부정청탁금지법은 우리 사회의 문화와 인식에 있어 의미 있는 변화를 이끌어내었다. 하지만 이러한 성과에도 불구하고 부정청탁금지법은 여전히 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 본 연구에서는 부정청탁금지법의 금품 등 수수 금지 규정과 이에 대한 제재 규정을 중심으로 문제점을 검토하고 발전적 대안을 제시하고자 하였다. 첫 째, 현행 부정청탁금지법의 금품 등 수수 금지 규정은 지나치게 복잡하고 어렵다. 특히, 법 제8조 제3항 제2호와 시행령 별표1에서 예외적으로 수수할 수 있는 금품 등의 유형을 음식물, 선물, 경조사비로 구분하고 각기 다른 가액 기준을 적용하고 있을 뿐만 아니라, 농수산물, 농수산가공품, 유가증권 등으로 세분화하여 허용 기준을 다르게 정하고 있다. 이를 개선하기 위해 허용되는 금품 등의 유형을 통합하고 가액 기준을 10만원으로 상향하는 개선안을 제시하고자 한다. 둘 째, 법 제8조 제3항 제2호상의 즉 원활한 직무수행, 사교, 의례, 부조 목적 요건과 관련하여 직접적 직무관련성이 있는 경우 위 목적을 부인하면서 아무런 금품 등도 주고받을 수 없게 만든 국민권익위원회의 해석은 이 법의 규범력을 약화시키고 법률의 부지로 인한 위반자를 양산할 위험이 있다. 셋 째, 부정청탁금지법을 제정하면서 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률(특가법)의 가중 처벌 대상에 부정청탁금지법 위반을 포함하지 않은 것 역시 문제이다. 부패방지라는 법 본연의 목적 달성을 위해 고액의 금품 등을 이유 없이 수수한 경우 가중처벌 할 수 있도록 특가법 개정이 필요하다.

주제어: 부패방지, 청탁금지법, 김영란법, 직무관련성, 뇌물수수

