

청탁금지법 개정안에 대한 입법 현황분석:

20대 국회를 중심으로

Legislation Status Analysis on the Amendments to the Improper Solicitation and Graft Act: Focused on the 20th National Assembly

이정주(Lee, Chung Joo)* · 김상년(Kim, Sang Nyon)**

ABSTRACT

Despite the importance of how amendments of the Improper Solicitation and Graft Act is being discussed in the National Assembly, there has been no previous review of this.

Accordingly, this study analyzed the actual situation, focused on amendments of the Improper Solicitation and Graft Act discussed at the 20th National Assembly.

This is because the 20th National Assembly has been in full swing since the Improper Solicitation and Graft Act was enacted.

Specifically, ①the number of amendments to the Improper Solicitation and Graft Act, ②the number of proposal of the National Assembly per amendment, ③linkage between winning times of the National Assembly who initiated as a representative, and the participation in amendment of Improper Solicitation and Graft Act, ④comparison of the number of Proposed Improper Solicitation and Graft Act between Representatives and Proportional Representatives, ⑤differences in interest in amendment of Improper Solicitation and Graft Act by political parties, ⑥cooperative relations with political parties(ruling and opposition parties), ⑦distribution of Standing Committees of parliament who initiated as a representative, ⑧linking the legislative member's experience in Standing Committees of parliament who initiated as a representative with the proposed Improper Solicitation and Graft Act, ⑨the processing results of the amendment, ⑩the legislative types of amendments to the Improper Solicitation and Graft Act, and ⑪the main contents of each legislative type were discussed.

Key words: Improper Solicitation and Graft Act, Corruption Perceptions Index, 20th National Assembly, Legislation Status.

* 서울시립대학교 행정학과 겸임교수, 행정학 박사

** 국민권익위원회 청렴정책총괄과장(부이사관)

I. 서론

최근 국제투명성기구(TI, Transparency International)가 발표한 2019년도 국가별 국가 청렴도지 수(CPI, Corruption Perceptions Index)에서 우리나라는 100점 만점에 59점, 180개국 중 39위를 차지하였다. 이는 전년 대비 2점 상승, 국가별 순위는 6단계가 상승한 결과로 우리나라 청렴수준에 대한 국제사회의 인식은 꾸준히 개선되고 있음을 보여준다(연합뉴스, 2020).

국제사회에서 청렴도가 개선된 배경으로 여러 요인이 있겠지만, 그 중 규정 준수에 의한 제도적 장치인 청탁금지법을 들 수 있다.

국민권익위원회가 제시한 보도자료의 내용(국민권익위원회, 2020) 중 국민들이나 공직자들 사이에 발생하는 뇌물수수 등을 근절하는데 매우 효과적인 모습을 보여주고 있다는 홍콩 정치경제위험자문공사(PERC)의 논평(2019. 3. 27)과 청탁금지법 시행으로 선물주기와 같은 한국의 전통적 관행이 효과적으로 제한되고 있다는 독일 베텔스만재단(BF)의 논평(2019. 10. 28)을 볼 때, 국제사회에서도 청탁금지법에 대한 긍정적 평가를 하고 있다.

또한 청탁금지법 시행 3년 시점인 2019년 8월 국민권익위원회의 청탁금지법 인식도 조사에 따르면 일반국민 87.7%가 청탁금지법이 우리사회에 긍정적인 영향을 주고 있으며, 사회적 인식과 관행을 개선시키고 있다고 인식하고 있다.

청탁금지법이 한국사회의 청렴도 개선에 상당한 영향을 주고 있다는 국내외적인 평가에도 불구하고 청탁금지법이 아직도 시행 초기라는 점, 법안 제정 당시 원안에서 빠진 부분(예: 이해상충)으로 인한 불완전성, 법 적용대상자 선정문제 등으로 법실효성 확보를 위한 다양한 입법 논의의 필요성이 제기된다.

그러한 차원에서 청탁금지법 제정과정(이영웅 등, 2019; 배용수, 2017; 최경란 등, 2015)이나 청탁금지법에 대한 평가 등을 통한 청탁금지법의 발전방안과 같은 학문적 논의(신봉기, 2018; 정호경, 2016; 한석훈, 2016; 양준석·장윤섭, 2017; 장보웅·나현민·하태수, 2019; 공일환·이미선·조은경, 2017; 김래영, 2018; 임상규, 2017, 최용전, 2017; 이정주, 2017; 정혜영, 2016, 이지원, 2017)도 있다.

하지만 기존 연구에서는 실무차원에서 입법권의 주체인 국회에서 청탁금지법 개정안이 어떻게 논의되고 있는지에 대한 실태분석이 없는 것으로 나타났다.

청탁금지법과 같은 법률은 법률이 제정되고 난 이후 제정 당시 고려하지 못했던 사항이나 시대적 환경변화로 인한 입법의 미비점을 보완하기 위해 다시 국회에서 개정안이 도출되는 피드백 과정을 지속적으로 거친다는 점에서 국회에서 논의되는 개정안의 실태분석은 매우 의미가 있다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 청탁금지법이 제정된 이후 본격적으로 시행되었던 시점이 20대 국회

었다는 점에서, 20대 국회의 청탁금지법 개정안의 실태분석을 통해 법안의 처리현황과 입법유형에 따라 어떤 사항이 주요 쟁점 사항으로 논의되었는지 등을 파악하도록 한다.

구체적으로 청탁금지법 개정안 건수, 개정안 한 건당 국회의원 제안 수, 대표 발의한 국회의원의 당선횟수와 청탁금지법 개정안 참여와의 연계, 대표 발의한 지역구 의원과 비례대표 의원 간의 청탁금지법 개정안 건수 비교, 정당(여야)별 청탁금지법 개정안에 관한 관심 차이, 의안 발의에 있어 타 정당과의 협력적 관계, 대표 발의한 국회의원의 소속 상임위원회 분포, 대표 발의한 국회의원의 상임위원회 참여경험과 입법개정안 발의와의 연계, 개정안의 처리결과, 입법유형, 입법유형별 주요 내용 등을 논의토록 하겠다.

II. 이론적 배경

1. 청렴성 제고 방안

일반적으로 공직자의 청렴도 제고 접근 방안으로는 문서화 된 규정과 제도 위반 시 처벌을 행하는 규정중심의 접근과 청렴성에 기반한 가치 중심적 접근으로 범주화해 볼 수 있다 (Scott & Leung, 2012; 이정주, 2016; 이정주, 2017 재인용).¹⁾

규정 준수에 의한 접근은 공직자의 재량행위가 부패를 일으키는 주요 원인으로 법률로부터 도출되는 규정과 규제는 공직자가 행동하는 주요 원칙이 되어야 하고, 규제가 적절하게 관리된다면 관료부패를 감소시키고 관료부패로 인해 발생 될 수 있는 경제적·정치적·사회적 비용을 낮은 수준으로 이끌 수 있다는 입장이다.

한편 가치 중심적 접근은 공직자의 재량을 제한하기 위해 만든 법률·규정이 사회의 모든 경우의 수를 담을 수 없어 공직정신을 기반으로 도덕적 선택을 할 수 있는 충분한 개인적 재량을 지녀야 한다는 것이 주요 입장이다.

이러한 청렴제고방식에 대해 청렴선진국과 우리나라를 비교해 볼 때 청렴선진국은 일반적으로 청렴문화가 일상생활에 내재화되어 있어 가치중심적 접근의 방식을 띠고 있다. 하지만 한국사회는 사회적 자본이 취약하고 부패친화적 연고주의 문화 등으로 청렴문화가 자연스럽게 형성되기 어려워 규정중심의 접근을 통해 청렴문화를 확산시키고 있다고 볼 수 있다. 그 대표적인 것이 행위제한 규정을 담고 있는 청탁금지법이다.

1) 두 가지 접근을 엄격히 구분하여 공직청렴도를 높이는 어렵다. 이는 정부가 공직자가 환경에 맞게 개인 스스로 청렴성을 가지고 그에 따라서 행동하기를 기대함과 동시에 그들이 행정적 결정을 내리는데 규정과 규제를 준수하길 기대하기 때문이다.

2. 선행연구 검토

정책은 법이나 제도로 구체화 되는데, 반부패·청렴정책의 주요 법 중 하나로 청탁금지법을 들 수 있다.

청탁금지법과 관련된 KCI(한국학술지인용색인) 검색사이트(검색일자 2020. 03 20)를 통해 선행연구를 분석한 결과 크게 두 가지 연구 경향을 보이는 것으로 나타났다. 첫 번째로 청탁금지법이 주요 정책의제로 선정되어 제정되게 된 배경 및 과정에 관한 연구와 두 번째로 입법이 이루어지고 난 이후 청탁금지법에 관한 평가연구로 구분해 볼 수 있다.

1) 청탁금지법의 제정 배경 및 과정

청탁금지법이 주요 정책의제로 선정되어 제정되게 된 배경 및 과정과 관련된 연구(이영웅 등, 2019; 배용수, 2017; 최경란 등, 2015)로 주로 행정학(정책학) 분야에서 논의되고 있다.

이영웅 등(2019)은 Birkland(1998)의 분석틀(사건, 집단동원, 의제설정)을 이용하여 세월호 사건이 청탁금지법 제정에 영향을 주었으며, 공식적 행위자인 행정부와 입법부가 입법논의 과정에 집단동원되어 최종산물인 정무위원회안을 도출했다고 보았다. 배용수(2017)는 Zahariadis 모형에 기반하여 정책이 수립되는데 여론의 힘이 중요하며, 이것이 국회 및 여야 정당이 입법을 추진할 수밖에 없는 상황으로 이르게 했음을 분석했다. 최경란 등(2015)은 정책네트워크 분석을 통해 법안형성과 국회심의·의결의 두 단계로 나누어 분석하였다. 법안형성에 있어 만연한 부패문제가 영향을 주었으며, 국민권익위원회가 협력적이고 개방적이며 수평적인 의사소통을 통해 국민적 공감대 형성을 주도한 반면, 국회의 법안심의·의결 단계에서는 대립과 갈등을 동반한 상호작용이 자주 등장하고 있으며, 폐쇄적이고 수직적인 의사소통구조가 작용하였다고 평가하였다.

2) 입법 이후 청탁금지법에 대한 평가

청탁금지법이 제정된 이후 이에 대한 평가와 관련된 연구로는 주로 법학에서 많이 다루는 것으로 나타났다.

구체적으로 법 적용에서의 쟁점사항을 다루는 연구(신봉기, 2018; 정호경, 2016; 한석훈, 2016), 법 시행으로 인한 효과성을 분석한 연구(양준석·장윤섭, 2017), 청탁금지법에 대한 인식도 조사연구(장보용·나현민·하태수, 2019; 공일환·이미선·조은경, 2017), 판례를 해석하거나 법 조항을 평가한 연구(김래영, 2018; 임상규, 2017, 최용전, 2017), 청탁금지법의 정착화를 위한 개선방안에 대한 연구(이정주, 2017; 정혜영, 2016, 이지원, 2017) 등을 들 수 있다.

3. 연구방향

앞선 두 가지 유형의 기존 연구는 청탁금지법 제정과정이나 법이 만들어지고 난 이후에 법에 대한 평가를 통해 청탁금지법의 발전방안을 학문적으로 제시한 것에 의의는 있다.

청탁금지법과 같은 법률은 제정되고 난 이후, 새로운 환경변화나 입법 당시 고려하지 못했던 사항으로 인한 입법의 미비점을 보완하기 위해 국회에서는 개정안이 발의되고 의결되는 과정을 거친다. 그러하기 때문에 입법과정에서 개정안이 어떠한 배경하에서 제안되고, 논의되어 결정되는지 등을 살펴보는 것이 중요하다. 하지만 선행연구 검토 결과, 청탁금지법과 관련해 현재로서는 이에 대해 학문적 논의가 없는 것으로 나타났다.

이에 본 연구에서는 청탁금지법이 본격적으로 시행되었던 시점(2016. 9. 28.)이 20대 국회(2016. 5. 30.~2020. 5. 29.)였다는 점에서, 20대 국회의 청탁금지법 개정 법안의 실태분석을 통해 법안의 처리현황과 입법유형에 따라 어떤 사항이 주요 쟁점으로 논의되고 있는지 등을 파악하고자 한다.

Ⅲ. 청탁금지법 개정 법안의 실태분석

청탁금지법개정법안실태는 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)을 통해 20대 국회에서 제안된 개정안을 중심으로 분석하였다.

1. 의안관련 일반 현황

1) 의안발의건수

20대 국회에서 청탁금지법 개정안으로 발의된 총 건수는 30건으로 박근혜정부 11건(36.7%), 문재인정부 19건(63.3%)으로 나타났다. 20대 국회의원 임기가 2016년 5월 30일에 시작되고 박근혜 정부 임기말 시점이 2017년 5월 8일임을 감안해 볼 때 20대 국회 중 박근혜 정부에서 입법개정안을 제출할 수 있었던 기간이 1년 정도 임에 비해 문재인 정부는 거의 3년 가까운 시간이 있었기 때문에 문재인 정부가 박근혜 정부보다 개정에 대한 의안발의건수가 많았던 것으로 보인다.

〈표 1〉 의안발의건수

	빈도	퍼센트
박근혜 정부(2013.2.25.-2017.5.8.)	11	36.7
문재인 정부(2017.5.9.-현재)	19	63.3
전체	30	100.0

2) 의안 제안자 수

의안 제안자 수는 개정안 한 건 당 최소 10명에서 최대 25명까지 제안하고 있으며, 평균적으로 12명이 제안하는 것으로 나타났다. 특히 국회의원 정수가 300명임을 감안해 볼 때 평균적으로 정원의 4%가 의안을 제안하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 2〉 의안제안자 수

	N	최소값	최대값	평균
의안 제안자 수	30	10.00	25.00	12.2667

3) 대표발의 의원의 소속정당

대표 발의한 의원의 소속정당을 보면 자유한국당(새누리당 포함)이 13명으로, 43.3%를 차지하고 있으며, 더불어민주당 10명(33.3%), 국민의당 3명(10.0%), 정의당 2명(6.7%) 등 순으로 나타났다.

〈표 3〉 대표발의 의원의 소속정당

	빈도	퍼센트
새누리당	7	23.3
자유한국당	6	20.0
더불어민주당	10	33.3
국민의당	3	10.0
정의당	2	6.7
민주평화당	1	3.3
바른미래당	1	3.3
전체	30	100.0

4) 대표발의 의원 여야 여부

대표발의 의원의 여야 여부는 야당이 16건, 여당이 14건으로 야당이 여당에 비해 청탁금지법 개정안을 다소 많이 발의한 것으로 나타났다.

구체적으로 박근혜 정부에서는 총 11건으로 여당이 7건, 야당이 4건으로 여당이 대표발의를 많이 한 것에 비해, 문재인 정부에서는 총 19건 중 야당이 12건, 여당이 7건으로 야당이 대표 발의를 많이 한 것으로 나타났다.

〈표 4〉 대표발의 의원 여야여부

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
여당	14	46.7	46.7	46.7
야당	16	53.3	53.3	100.0
전체	30	100.0	100.0	

〈표 5〉 정부별 대표발의 의원 여야여부

정부		빈도	퍼센트
박근혜 정부	여당	7	63.6
	야당	4	36.4
	전체	11	100.0
문재인 정부	여당	7	36.8
	야당	12	63.2
	전체	19	100.0

5) 대표발의 국회의원의 당선횟수

대표 발의한 30명의 국회의원 중 초선이 16명(53.3%)로 가장 많으며, 재선 8명(26.7%), 3선 5명(16.7%), 5선 1명(3.3%) 순으로 나타나, 당선횟수가 적은 정치신인일수록 청탁금지법 개정안에 많은 관심을 가지고 적극적으로 대표발의 하는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 대표발의 국회의원의 당선횟수

	빈도	퍼센트
초선	16	53.3
재선	8	26.7
3선	5	16.7
5선	1	3.3
전체	30	100.0

6) 대표발의 국회의원의 선거구

대표 발의한 국회의원 30명 중 지역구 의원(24명, 80%)이 비례대표 의원(6명, 20%)에 비해 많은 것으로 나타났다. 하지만 2019년도 국회의원 총 300명 중 지역구 253명, 비례대표 47명을 기준으로 지역구 9.5%, 비례대표 12.7%로 비례대표 의원들이 지역구 의원에 비해 청탁금지법에 실질적으로 많은 관심을 지니는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 대표발의 국회의원 선거구

	빈도	퍼센트
지역구	24	80.0
비례대표	6	20.0
전체	30	100.0

7) 타 정당과 공동 발의한 정당 및 의원 수

발의된 입법개정안 총 30건을 제안하는 과정에서 타 정당과 공동 발의한 정당으로 더불어민주당이 16건(28.1%)으로 가장 많았으며, 그 다음 순으로 자유한국당(새누리당 포함) 14건(24.6%), 국민의당 9건(15.8%), 바른미래당 6건(10.5%), 정의당 3건(5.3%) 등 순으로 나타났다.

〈표 8〉 타정당과 공동 발의한 정당 및 의원 수

정당명	공동발의건수 (%)	공동발의의원수			
		최소값	최대값	평균	표준편차
더불어민주당	16(28.1)	1.00	13.00	7.1250	3.89658
자유한국당(새누리당포함)	14(24.6)	1.00	23.00	12.5714	5.72060
국민의당	9(15.8)	1.00	17.00	5.2222	5.80469
정의당	3(5.3)	1.00	6.00	4.0000	2.64575
무소속	2(3.5)	1.00	1.00	1.0000	.00000
민주평화당	5(8.8)	1.00	9.00	2.6000	3.57771
바른미래당	6(10.5)	1.00	10.00	3.5000	3.33167
바른정당	1(1.8)	1.00	1.00	1.0000	.
민중당	1(1.8)	1.00	1.00	1.0000	.
합계	57(100)				

이에 반해 개정안 1건당 정당별 공동발의 의원수의 평균을 보면, 자유한국당(새누리당 포함)이 12.6명으로 가장 많으며, 더불어민주당 7.1명, 국민의당 5.2명, 정의당 4명, 바른미래당 3.5명, 민주평화당 2.6명 순으로 나타났다. 의원발의 법률안이 국회의원 10인 이상 찬성으로 제안(발의)되는 것을 고려해 볼 때 자유한국당은 타 정당 없이 단독으로 제출하는 경향을 보이는데 비해 다른 정당은 타 정당의 협력을 통해 의안을 제출하는 것으로 나타났다.

8) 입법개정안 발의 당시 대표 발의한 국회의원 소속 상임위원회

입법 개정안 발의 당시 대표발의한 국회의원 상임위원회를 보면 정무위원회가 8명(26.7%)으로 가장 많으며, 농림축산식품해양수산위원회, 미래창조과학방송통신위원회, 교육문화체육관광위원회가 각각 4명(13.3%), 안전행정위원회, 기획재정위원회가 각각 2명(6.7%) 순 등으로 나타났다. 정무위원회가 다른 상임위원회에 비해 많은 것은 청탁금지법 소관부서인 국민권익위원회를 관장하는 상임위원회이기 때문으로 풀이된다.

〈표 9〉 입법개정안 발의 당시 소속 상임위원회

	빈도	퍼센트
국토교통위원회	3	10.0
안전행정위원회	2	6.7
농림축산식품해양수산위원회	4	13.3
미래창조과학방송통신위원회	4	13.3
교육문화체육관광위원회	4	13.3
정무위원회	8	26.7
기획재정위원회	2	6.7
법제사법위원회	1	3.3
환경노동위원회	1	3.3
과학기술정보방송통신위원회	1	3.3
전체	30	100.0

9) 상임위원회(과거 및 현재) 참여경험과 입법개정안 발의와의 연계성

상임위원회(과거 및 현재)에 참여하여 쌓았던 국회의원의 경험이 입법개정안 발의에 영향을 미칠 수 있는지(연계성)를 대표 발의한 국회의원을 대상으로 분석한 결과, 연계성 있음(16건, 53.3%)이 없는 것(14건, 46.7%)보다 높게 나타났다. 즉 상임위원회의 참여경험이 입법개정안 발의에 영향을 줄 수 있음을 시사한다. 아마도 이는 상임위원회 참여를 통해 관련

분야에 대한 전문성 확보와 이해당사자의 입법 요구사항에 대한 높은 이해도 등이 관심 분야에 대한 입법개정안 발의에 영향을 준 것으로 평가해 볼 수 있다.

〈표 10〉 소속위원회(과거 및 현재) 참여경험과 입법개정안 발의와의 연계성 정도

	빈도	퍼센트
있음	16	53.3
없음	14	46.7
전체	30	100.0

10) 대표발의 의원과 공동발의 의원의 동일 정당여부

총 30건 중 14건이 대표발의 의원과 동일 정당사람으로 이루어졌고, 16건이 대표발의 의원 정당 이외에 타 정당 의원도 함께 참여하는 것으로 나타났다. 이는 박근혜 정부의 국정농단 사태 이후 부패 없는 공정한 사회를 위해서는 여야 정치권 모두 함께 노력해야 한다는 공감대가 일정부분 형성된 것으로 볼 수 있다.

하지만 현 집권여당인 더불어민주당 의원과 제1야당인 자유한국당 의원과의 공동발의안 건이 2건(12.5%: 이완영 등 25인, 김종태의원 등 13인)에 그쳐 법안처리를 위한 다수당인 집권여당과 제1야당 간의 상호 소통과 협업이 더욱 더 요구된다고 할 수 있다.

한편 대표발의 위원과 공동발의 의원의 소속정당이 다른 경우, 최대 4개 정당(1건, 3.3%)까지 참여하되, 대다수 2개 정당(8건, 26.7%) 내지 3개 정당(7건, 23.3%)으로 구성된 국회 의원이 참여하여 개정안 제출이 이루어지는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 대표발의 의원과 공동발의 의원의 동일 정당여부

	빈도	퍼센트
다름	16	53.3
동일	14	46.7
전체	30	100.0

〈표 12〉 발의 정당 수

	빈도	퍼센트
1개(동일)정당	14	46.7
2개 정당	8	26.7
3개 정당	7	23.3
4개 정당	1	3.3
전체	30	100.0

2. 의안처리 결과 및 입법 유형

1) 의안 처리 형태 및 심사진행상태

발의된 의안 총 30건 중 처리의안은 9건으로 30%를 차지하고 있으며, 현재(2020. 03. 20. 기준) 위원회에 계류된 의안이 21건으로 70%를 차지하는 것으로 나타났다.

개정안에 대한 심사진행상태는 ①접수, ②위원회심사, ③체계자구심사, ④본회의 심의, ⑤정부이송, ⑥공포단계로 구성되는데, 발의된 입법개정안 총 30건 중 위원회심사단계가 21건으로 가장 많으며, 그 다음 순으로 폐기 8건(26.7%), 공포(수정가결) 1건(3.3%)으로 나타났다.

21대 총선이 얼마 남지 않은 상황에서 위원회심사단계에 그치는 법안이 임기만으로 자동 폐기될 가능성이 높아, 의원들의 법안 개정 노력 대비 법안 가결에 이르는 성과를 기대하기 어려울 것으로 보인다.

〈표 13〉 의안 처리 형태 및 심사진행상태

의안처리형태	심사진행상태	빈도	퍼센트
처리안건	폐기	8	26.7
	공포(수정가결)	1	3.3
계류안건	위원회심사	21	70.0
전체		30	100.0

한편 폐기안(총 8건)을 보면, 발의된 청탁금지법 개정 내용이 농·수·축산물과 관련된 품목을 청탁금지법 적용에서 완화하거나 배제시키려는 내용으로 법이 아닌 시행령(2018.1. 17.) 개정²⁾으로 발의된 개정안의 취지가 반영되어 폐기된 것으로 분석된다.

2) 청탁금지법 시행령에 농수산물 및 농수산물가공품을 배려하기 위하여 수수를 금지하는 금품 등에 해당하지 아니하는 농수산물 및 농수산물가공품 선물의 가액 범위를 조정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려고 경조사비 및 선물의 가액 범위를 조정하였다(별표 1). 구체적으로 ① 수수를 금지하는 금품 등에 해당하지 아니하는 경조사비의 가액 범위를 세분화하여 축의금·조의금은 10만원에서 5만원으로 낮추되, 화훼농가를 배려하여 화환·조화의 경우에는 10만원을 유지하도록 하였다. 또한 ② 농수산물을 배려하기 위하여 수수를 금지하는 금품 등에 해당하지 아니하는 선물의 가액 범위를 세분화하여 농수산물 및 농수산물을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 가공한 농수산물가공품은 5만원에서 10만원으로 높이되, 그 밖의 선물은 5만원을 유지하도록 하였다.

〈표 14〉 폐기된 개정법안 현황

의안번호	제안일자	제안자	주요 내용
2000523	2016-06-28	김종태의원 등 13인	공직자 등이 수수를 금지하는 금품 등의 기준에서 국내 산 농·축·수산물과 그 가공품은 제외하도록 하여 현행 제도의 일부 미비점을 개선·보완하고자 하는 안
2000584	2016-06-30	강석호의원 등 10인	명절과 같은 특정기간 내에는 농·축·수산물과 그 가공품을 수수금지 품목에서 제외하여 해당 업계 종사자의 피해를 최소화 하려는 안
2000707	2016-07-06	이완영의원 등 25인	농축수산물과 그 가공품의 경우 수수금지 품목에서 제외하여 사회경제적 현실을 반영하고, 해당 업계의 피해를 방지하고자 하는 안
2001570	2016-08-12	이개호의원 등 10인	농·축·수산업의 피해를 최소화하기 위해 농어민들이 농·축·수산물과 그 가공품을 허용가액의 범위 내에서 생산할 수 있는 준비체계를 갖출 수 있도록 3년간의 유예기간을 주고자하는 것
2006980	2017-05-22	박준영의원 등 11인	“금품등”의 정의에서 농수축산물 및 전통주를 제외하여 농어민 및 영세자영업자의 피해를 최소화하고 민생경제를 살리하고자 하는 안
2007719	2017-06-30	강효상의원 등 11인	「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」상 제한되는 음식물과 선물의 가액을 각 10만원으로 현실화하고, 기존 「공무원의 청렴유지를 위한 행동강령」 등에서 규정된 경조사비 상한액(5만원)보다 과도하게 측정된 경조사비 상한액은 다시 5만원으로 규정하여, 내수 경제 활성화를 도모하고 공무원 부정부패 방지라는 입법을 살리려는 안
2008490	2017-08-11	윤영일의원 등 10인	법 시행 이후 설, 추석 등 민족 명절에 오가는 농·수·축산물의 경우도 제8조제3항제8호의 법 적용 대상이 되어 처벌이 뒤따르고 있는 실정임. 이에 대통령령을 통해 사회상규에 따라 허용되는 금품에 대해 보다 구체화하여 법적 모호성으로 인한 사회적 갈등과 혼란을 예방하고자 함
2009426	2017-09-15	김정재의원 등 10인	농·축·수산물과 그 가공품을 수수가 금지되는 품목에서 제외하여 어려운 산업 현실을 반영하고, 해당 업계의 과도한 위축 및 피해를 방지하고자 하는 안

그리고 수정 가결되어 공포된 법안은 총 1건(김종석의원 대표발의)으로 개정되기 이전에는 공직자 등이 외부강의 등을 할 경우 그 요청 명세 등을 소속기관장에게 미리 서면으로 신고하도록 하고 있는데, 미리 신고하는 것이 곤란한 사정이 있는지를 고려하지 않고 모든 외부강의 등에 대하여 사전 신고를 하도록 하는 것은 그 제한이 과도한 측면이 있어, 사례금을 받는 외부강의 등에 한하여 외부강의를 마친 날부터 10일 이내에 소속기관의 장에게

신고할 수 있도록 하는(제10조 ②)안이 개정(법률 제16658호, 2019. 11. 26., 일부개정] 되었으며, 2020년 5월 27부터 본격적으로 시행될 예정이다.

이러할 경우 사례금을 받지 않고 외부강의 등을 하는 경우에는 신고할 필요가 없게 되어, 청탁금지법 적용 대상 기관들이 청탁금지법 개정사항(제10조 외부강의등의 사례금 수수 제한)을 반영하여 외부강의 규정에 대한 개정작업을 시행해야 할 것으로 보인다.

2) 입법유형에 따른 의안분석

입법유형은 법안에 담겨 있는 주요 내용을 기준으로 이해상충, 금품 등의 수수금지, 부정청탁금지, 신고자 보호·보상, 징계 및 벌칙 유형으로 나누어 볼 수 있다. 분석한 결과, 금품 등의 수수금지와 부정청탁금지가 각각 12건으로 가장 많으며, 그 다음으로 이해상충과 징계 및 벌칙이 각각 3건, 신고자 보호·보상이 1건 순으로 나타났다.

세부 유형을 보면 사회 경제적 현실반영이 9건, 민간부문 적용 대상자 범위 적용 5건, 이해상충관련 사항 3건, 과도한 규제완화, 공직자 등이 민간부문에 하는 청탁규제, 처벌의 형평성 문제가 각각 2건으로 나타났다. 나머지 사항으로 법규의 명확성, 선출직 공직자 등의 제3자의 고충전달로 인한 부정청탁의 실질적 면책, 모든 청탁에 대한 신고의무 부과 등, 부정청탁행위 추가, 신고자 보호강화 및 신고활성화, 타법 적용기준 준용을 통한 비리근절 강화, 온정주의적 처벌방지, 법 위반사항에 대한 신속한 제재 처리가 각각 1건으로 나타났다.

주로 세부유형 건수가 높은 의안들은 청탁금지법 관련해 언론상에서 사회적 주요 이슈로 부각되어 국회차원의 입법적 노력의 결과라 보여 진다.

〈표 15〉 입법유형

유형	의안세부유형	반응	
		N	퍼센트
이해상충	이해상충관련 사항	3	9.7%
금품 등의 수수금지	사회 경제적 현실반영	9	29.0%
	과도한 규제완화: 사례금을 받는 경우에만 사후에 신고	2	6.5%
	법규의 명확성: 사회상규에서 허용되는 금품 구체화	1	3.2%
부정청탁 금지	민간부문 적용 대상자 범위 적용	5	16.1%
	공직자 등이 민간부문에 하는 청탁 규제	2	6.5%
	선출직 공직자 등의 제3자의 고충전달로 인한 부정청탁의 실질적 면책	1	3.2%
	처벌의 형평성 문제: 이해당사자의 직접 부정청탁을 과태료 부과 대상에 포함	2	6.5%
	모든 청탁에 대한 신고의무 부과 등	1	3.2%
	부정청탁행위 추가(교정시설에서 교도 관련 업무)	1	3.2%

유형	의안세부유형	반응	
		N	퍼센트
신고자 보호·보상	신고자 보호강화 및 신고활성화 (무기명 신고, 자진신고자 포상금 지급포함)	1	3.2%
징계 및 벌칙	타법 적용기준 준용을 통한 비리근절 강화	1	3.2%
	온정주의적 처벌방지	1	3.2%
	법 위반사항에 대한 신속한 재재 처리	1	3.2%
전체		31*	100.0%

* 총 30건의 의안이지만 1개(강효상의원 등 22인)의 의안 내용 중 두 가지 의안유형이 담겨져 있어 중복처리함.

(1) 이해상충 관련유형

이해상충과 관련된 유형은 부정청탁금지, 금품 등 수수금지, 이해상충 관련 사항이 포함된 청탁금지법 원안을 두고 국회논의과정에서 이해상충관련 사항이 제외되어 법안이 통과된 이후, 이해상충 문제가 사회적 이슈로 제기되어 이를 입법적으로 보완하지는 견해이다 (안철수의원 등 17인, 권은희의원 등 10인, 신창현의원 등 10인)

제19대 국회에서 이해충돌방지 규정에 대한 입법형식, 직무관련성의 의미의 불명확성 등의 논쟁으로 청탁금지법에 담지 못했으나, 국민권익위원회에서는 청탁금지법과 별도로 현재 직무수행 과정에서 발생하는 공직자의 부정한 사익추구 행위를 근절할 수 있도록 「공직자의이해충돌방지법」 제정안을 국무회의에서 의결(2019.1.7.)하여 정부안으로 국회에 제출한 상태이다³⁾. 또한 이와 별도로 의원 발의안(정의당 심상정 대표발의·바른미래당 채이배 대표발의)이 국회에 계류돼 있다. 하지만 「공직자의이해충돌방지법」도 4·15 총선이 얼마 남지 않은 상황에서 여야 의원들의 상임위 활동의 한계와 총선 결과에 따른 정치적 지형변화 등의 변수로 법안처리를 쉽게 장담할 수 없을 것으로 보인다.

(2) 금품 등의 수수금지 관련 유형

금품 등의 수수금지와 관련된 입법유형은 크게 사회경제적 현실반영, 과도한 규제문제, 법규의 명확성과 관련된 것으로 3가지로 세분화 될 수 있다.

가. 사회경제적 현실반영

사회경제적 현실반영 유형은 ①농·수·축산계의 경제적 어려움을 고려하여 수수 금지

3) 국민권익위원회는 「공직자의 이해충돌 방지법」을 입법안으로 만들기 이전 2018년 1월 대통령령인 ‘공무원 행동강령’을 개정해 행정부 공무원을 대상으로 이해충돌 방지 규정을 우선 도입·시행한 바 있다.

금품의 대상에서 농·축·수산물(전통주)를 제외하자는 안(박준영 의원 등 11인, 김종태 의원 등 13명, 강석호의원 등 10인, 이완영의원 등 25인, 이개호 의원 등 10인, 이완영의원 등 14인, 김정재의원 등 10인), ②음식물·경조사비·선물 등의 가액 범위를 현실화하자는 안(강효상의원 등 11인), ③ 법 적용 대상이 지나치게 포괄적이어서 소비위축과 내수침체로까지 이어질 수 있다는 우려로 법 적용대상자를 순차적으로 접근하자는 안(김태흠의원 등 12인)을 들 수 있다.

나. 과도한 규제 완화

과도한 규제완화 유형으로 ①청탁금지법 규정 준수에 대한 서약서 규정이 양심의 자유를 지나치게 제약하고 있어 이를 삭제하여야 한다는 안(김병욱의원 등 10인)과 ②사례금 수수 여부를 묻지 않고 모든 외부강의의 요청 명세를 신고하도록 규정하는 것은 외부강의 등이 우회적인 뇌물제공의 통로로 이용되는 것을 방지하려는 입법취지를 고려했을 때 과도한 규제로 보고 공직자 외부강의 사전 신고제도를 사례금을 받은 경우에만 사후에 신고하는 것으로 변경하는 안(김종석의원 등 11인)을 들 수 있다.

다. 법규의 명확성

법규의 명확성 유형으로는 ‘사회상규’에 대한 명확한 정의가 없는 상황에서 설, 추석 등 민족 명절에 오가는 농·수·축산물의 경우도 청탁금지법 제8조제3항제8호의 법 적용 대상이 되어 처벌이 뒤따라 이에 대통령령을 통해 사회상규에 따라 허용되는 금품에 대해 보다 구체화하여 법적 모호성으로 인한 사회적 갈등과 혼란을 예방하고자 하는 안(윤영일의원 등 10인)을 들 수 있다.

(3) 부정청탁금지 관련 유형

부정청탁금지와 관련된 입법유형은 민간부문 적용 대상자 범위 적용, 공직자 등이 민간부문에 하는 청탁규제, 선출직 공직자의 제3자의 고충전달로 인한 부정청탁의 실질적 면책, 처벌의 형평성 문제(이해당사자의 직접 부정청탁을 과태료 부과 대상에 포함), 모든 청탁에 대한 신고의무 부과 등, 부정청탁행위 추가(교정시설에서 교도 관련 업무)와 관련된 유형으로 6개로 세분화 될 수 있다.

가. 민간부문 적용대상자 범위 적용

민간부문 적용대상자 관련 유형으로는 청탁금지법 적용범위를 축소하자는 안과 적용범위

를 확대하자는 안이 있다.

법 적용범위를 축소하자는 안으로는 현행법상에 ‘공직자 등’에 사회통념상 공무원이라고 볼 수 없는 사립학교 교원과 언론인을 포함함으로써 법 적용의 범위를 지나치게 광범위하게 설정하여 과잉입법이라는 비판을 받고 있어 법 적용대상에서 사립학교 관계자 및 언론인을 제외하자는 안(강효상의원 등 22인)이 대표적이다.

이에 반해 법 적용범위를 확대하자는 안으로는 민간영역에서도 부정부패의 근절이 필요하고, 언론이 정부기관 및 공공기관에 비견될 정도로 강한 공공적 기능을 수행하기 때문에 인터넷뉴스서비스사업자를 포함하는 안(박대출의원 등 16인), 공공기관의 출자로 조성된 모태펀드 운용사는 「공공기관의운영에관한법률」에 따른 공공기관에 해당하여 청탁금지법의 적용대상으로 보고 있으나, 모태펀드로부터 출자받은 자펀드 운용사의 경우 이 법의 적용을 받지 않는데 자펀드 운용사는 대부분의 자본을 공공기관으로부터 출자받아 공익 목적을 위해 운용되고 있고 투자대상의 선정 및 투자순서에서 중립성을 유지할 필요가 있어 모태펀드의 자펀드 운용사를 청탁금지법 대상에 포함하여야 하는 안(김영주의원 등 15인), 우리나라 언론생태계와 뉴스 소비 구조에서 포털의 영향력이 강력해지고 있으며 최근 유명 포털 사이트가 특정 업체 유착 정황이 나와 ‘국민을 상대로 한 기만행위’라는 점에서 그 문제의 심각성이 크다는 지적이 있어, 일반 언론사와 형평성을 높이고 저널리즘 가치를 높이도록 인터넷뉴스서비스 사업자의 임직원을 청탁금지법 적용대상에 포함하려는 안(유성엽의원 등 13인), 현행법의 적용 대상인 공공기관 및 공직자등에는 유치원을 포함한 각급 학교 및 그 장과 교직원이 포함되어 있으나, 어린이집 및 그 보육교직원은 포함되어 있지 않으며, 정부 예산을 지원받는 어린이집의 경우에도 유권해석에 따라 원장만 적용을 받을 뿐 보육교사는 포함되지 않는데, 정부 예산의 지원 여부와 관계없이 「영유아보육법」에 따른 어린이집 및 그 보육교직원을 현행법의 적용 대상으로 함으로써 법 적용 대상의 형평성을 기하고 어린이집에서의 공정한 보호와 양육을 보장하려는 안(이정미의원 등 10인)을 들 수 있다.

최근 경제협력개발기구(OECD)에서는 부패의 개념을 사적 이득을 위한 공적 혹은 사적 직위의 남용(abuse of public or private office for personal gain)으로 보고 부패의 통제영역을 공공분야 이외에 민간분야까지 확대하고 있다. 또한 UN 반부패협약에서 민간부문의 부패방지를 위한 국가의 의무와 노력(제12조), 민간의 뇌물수수과 횡령을 범죄로 규정(제21, 제22조)하여 부패의 범위를 사적 영역으로 확장하고 있다는 점⁴⁾에서 법적용 범위를 민간까지 확대하는 것이 바람직한 방향이라 보여 진다.

4) UN 반부패협약 상 부패 관점의 트렌드 변화가 「부정청탁및금품등수수금지에관한법률: (일명)청탁금지법」상 민간영역인 사립학교 교직원, 언론기관의 종사자들이 들어간 것이 합헌으로 판단하는데 주요 논거로 작용하였다.

나. 공직자 등이 민간부문에 하는 청탁규제

공직자 등이 민간부문에 하는 청탁규제유형은 현행법에서는 공직자 등에 대한 부정청탁을 금지하고 제재하도록 규정하고 있는 반면, 공직자등이 공직자가 그 지위와 영향력을 이용해 민간에 청탁하는 경우에는 법 규정이 없어 규제를 할 수 없는 문제가 있어 공정한 민간부문의 활동을 보장하고 자유로운 기업활동 환경을 조성하고자 민간부문에 대한 부정청탁 금지 규정을 신설하려는 안(민병두의원 등 10인, 심재철의원 등 10인)을 들 수 있다.

다. 선출직 공직자 등의 제3자의 고충전달로 인한 부정청탁의 실질적 면책

선출직 공직자 등의 제3자의 고충전달로 인한 부정청탁의 실질적 면책유형은 국회의원 등이 제3자의 고충민원을 전달하는 경우 부정청탁 금지행위에 해당되지 않아, 국회의원 등에 대하여는 실질적인 면책 통로로 작용하여 부정부패 척결을 염원하는 국민 정서에 부합하지 못함에 따라 제3자의 고충민원을 전달하는 경우 현행법 적용을 배제하는 조항을 삭제함으로써 당초 입법 목적에 부합하는 방향으로 법이 제정되도록 하는 안(강효상의원 등 22인)을 들 수 있다.

라. 처벌의 형평성

처벌의 형평성 유형으로 현행법에서 “직접 또는 제3자를 통하여” 부정청탁을 하는 것을 금지하고 있으며, 이를 위반한 자는 「청탁금지법」 및 「국가공무원법」 등에 따른 징계, 부당 이득환수 등의 불이익조치를 받도록 규정하고 있는데, “제3자를 통하여 부정청탁을 한 자”에 대해서 과태료를 부과하고 있으나, 이해당사자가(공직자 등과 일반사인)이 자기를 위하여 직접 부정청탁을 한 경우에 대해서는 과태료 부과 대상에서 제외시키고 있어, 이에 대해 과태료를 부과할 수 있도록 함으로써 제재의 형평성과 법의 완결성을 제고하려는 안을 들 수 있다(제윤경의원 등 10인, 김종민의원 등 10인).

마. 모든 청탁에 대한 신고의무 부과 등

모든 청탁에 대한 신고의무 부과 등 유형으로 현행법이 부정청탁에 대해서는 공직자가 1차로 거절의 의사를 표시하고 이를 다시 받은 경우에 소속기관장에게 신고해야 하는데, 부정청탁 여부에 대한 판단을 공직자에게 맡기는 것보다는 직무와 관한 모든 청탁을 신고하게 해서 담당자에게 부정청탁에 해당하는지 알려주는 것이 공직자의 부담을 덜고 법 규정에 대한 무지 또는 오해로 인한 실수를 방지하는 데 효과적이라 점에서 공직자등이 청탁을 받은 때에는 그 내용과 상관없이 소속기관장 등에게 즉시 신고하도록 하고, 신고의 급증에

대비하여 신고처리시스템을 구축·운영할 수 있게 함으로써 부정청탁에 대한 경각심을 고취시키고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하려는 안(곽상도의원 등 11인)을 들 수 있다.

바. 부정청탁행위 추가

부정청탁행위 추가유형은 최근 교도소에서 수용자로부터 부정한 청탁을 받고 외부인과의 연락을 주선한 교도관에 대하여 현행법에서 규정하는 부정청탁 행위에 해당되지 아니한다고 하여 무죄로 선고한 판결(대전지방법원 판결, 2017고합125)이 있는바, 교정시설에서 교도 관련 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위를 추가하여 법적 미비점을 보완함으로써 공직자 등이 공정하게 직무를 수행할 수 있도록 하는 안(유동수의원 등 13인)을 들 수 있다.

(4) 신고자 보호·보상 관련 유형

신고자 보호강화 및 신고활성화 유형으로 공익신고자 보호법에 규정되어 있는 신고 시 기명방식이 아닌 변호사를 통한 익명의 대리신고제도 도입, 신고자에 대한 특별보호조치 실시, 이행강제금 및 과태료 부과와 현행 청탁금지법상 제외되어 있는 자진신고자에 대한 포상금 지급 제도 등을 마련함으로써 공직자의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하려는 안(전재수의원 등 11인)을 들 수 있다.

(5) 징계 및 벌칙 관련 유형

가. 타법 적용기준 준용을 통한 비리근절 강화

공공기관의 채용비리 사건과 관련하여 채용 취소 등 보다 구체적인 조치에 대한 법률적 근거가 필요하다는 사회적 요구에 따라 「공공기관의운영에관한법률」 개정안(2018.3.27. 일부개정)을 마련하였다. 하지만 「공공기관의운영에관한법률」의 적용대상이 공기업, 정부출연기관 등 ‘국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관’으로 한정되어 공직사회에 폭넓게 적용되지 못한다는 한계가 있어 공직사회에 폭넓게 적용되는 청탁금지법에 「공공기관의 운영에관한법률」의 개정사항을 반영하여 우리사회 전반에 뿌리 뻗어있는 채용비리 문제를 해결하고자 하는 안(노회찬의원 등 11인)이 존재한다.

그런데 해당 안을 청탁금지법에 그대로 적용하기 가장 어려운 점은 공공기관운영에관한 법률, 부패방지권익위법, 청탁금지법 상에서 공공기관에 대한 정의가 달라 법 적용에 많은 혼란이 초래되고 있다는 점이다.⁵⁾ 또한 「공공기관의운영에관한법률」에 따르면, 공공기관에

대한 채용비위 수사 의뢰, 채용비위 행위자 명단 공개 등은 공공기관의 감독기관인 기획재정부 또는 다른 주무부처의 권한사항으로 규정하고 있으나, 「청탁금지법」에 따른 공공기관 중 헌법기관의 경우 이러한 감독청이 없어 행위 주체가 불분명하다는 점이다.

이에 권익위는 개정안에 대하여, 청탁금지법에 따른 공공기관에는 언론 및 사립학교도 포함되어 있다는 점, 감독기관이 없는 공공기관의 경우 각종 조치의 주체가 불명확해지는 점 등을 감안하여 신중하게 검토할 필요가 있다는 입장을 내놓고 있다.

나. 온정주의적 처벌방지

청탁금지법에 따르면 「국가공무원법」, 「지방공무원법」 등 다른 법률에 따라 징계부가금을 부과 받은 경우 과태료의 부과대상에서 제외하여 과태료와 징계부가금을 동시에 부과할 수 없도록 되어 있다. 그런데 청탁금지법은 수수금액에 2배 이상 5배 이하에 상당하는 과태료를 부과하는 반면, 「국가공무원법」 등에 따른 징계부가금은 하한액이 없어 대부분 수수한 금액에 해당하는 금액만을 부과하고 있으므로 징계부가금을 먼저 부과받은 공무원은 비교적 낮은 수준의 징계부가금을 내는 대신 과태료를 면제받게 된다는 지적으로 「국가공무원법」, 「지방공무원법」 등 다른 법률에 따라 징계부가금을 부과받은 공무원 등을 과태료 부과대상에서 제외하는 규정을 삭제함으로써 처벌의 형평성을 제고하려는 안(김종석의원 등 10인)이 존재한다.

이에 국민권익위원회는 제재의 불균형을 해결하기 위한 개정안의 내용에 동의하고 있지만, 동일 행위를 대상으로 하여 징계부가금과 과태료가 모두 부과될 수 있게 되는 바 이 경우 공무원 등에 대한 금전적 제재 수준이 과도할 수 있다는 점(위반 금액의 3배 이상 10배 이하에 해당하는 금전적 제재 해당)에서 과태료와 징계부가금이 이중으로 부과되는 문제가 해소될 필요가 있다는 의견을 제시하고 있다.

다. 법 위반사항에 대한 신속한 제재처리

현 청탁금지법은 부정청탁 행위를 한 공직자 등에게는 과태료를 부과하도록 하고 있으며,

5) <각 법률상 상이한 공공기관의 범위>

구 분	공공기관의 정의	대상기관수
청탁금지법	국회 등 헌법기관, 국가·지방자치단체, 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조에 따른 기관, 공직유관단체, 사립학교 및 언론사	약 43,000개
부패방지권익위법	국회 등 헌법기관, 국가·지방자치단체, 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조에 따른 기관, 공직유관단체 (사립학교 및 언론사 제외)	1,687개
공공기관의 운영에 관한 법률	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관만 해당	338개

이를 위하여 해당 공직자 등이 소속된 공공기관(이하 “소속기관”이라 함)의 장이 과태료 부과대상자의 위반사실을 과태료 재판 관할법원에 통보하도록 하고 있다.

그런데 현행법의 위반행위가 발생한 경우 그 위반행위에 대한 신고는 소속기관에게 뿐만 아니라 그 감독기관, 감사원, 수사기관 또는 국민권익위원회에게도 신고할 수 있는데, 신고를 받은 감독기관 등이 과태료 부과 대상자의 위반사실을 관할법원에 통보하기 위해서는 소속기관으로의 이첩 등의 절차를 거쳐야 소속기관의 장이 관할법원에 그 위반사실을 통보할 수 있다.

따라서 법 위반사항에 대한 신속한 제재를 위해서는 소속기관의 장뿐만 아니라, 감독기관의 장 등도 과태료 부과 대상자의 위반사실을 직접 관할법원에 통보할 수 있도록 할 필요가 있다는 안(유동수의원 등 12인)이다.

IV. 요약 및 결론

청탁금지법이 제정되어 시행된 지 3년이 지난 시점에서 청탁금지법 정착화를 위한 청탁금지법 개정안에 대한 실태분석이 필요함에도 불구하고 기존 연구가 없는 것으로 나타났다.

이에 본 연구에서는 청탁금지법이 본격적으로 시행되었던 시점이 20대 국회였다는 점에서, 20대 국회의 청탁금지법 개정법안에 대한 실태분석을 실시하였다.

실태분석결과, 20대 국회 청탁금지법 개정안이 총 30건이며, 개정안 한 건 당 평균적으로 국회의원 정원(300명 기준)의 4%(12명)가 제안하며, 초선일수록 청탁금지법 개정안을 적극적으로 대표발의 하는 것으로 나타났다. 그리고 대표 발의한 국회의원 30명 중 지역구 의원(24명, 80%)이 비례대표 의원(6명, 20%)에 비해 단순 수치상으로 많았지만, 국회의원 정원을 기준으로 비례대표 의원(12.7%)들이 지역구 의원(9.5%)에 비해 청탁금지법에 실질적인 많은 관심을 지니는 것으로 나타났다.

청탁금지법 개정안에 대해 대표 발의한 의원의 소속정당을 보면 자유한국당(새누리당 포함)이 13명(43.3%)으로 가장 많고, 더불어민주당 10명(33.3%), 국민의당 3명(10.0%) 등 순으로 나타났다. 이에 반해 타 정당과의 공동발의 건수로는 더불어민주당이 16건(28.1%)으로 가장 많고 자유한국당(새누리당 포함) 14건(24.6%), 국민의당 9건(15.8%) 등 순으로 나타났다. 이러한 결과를 종합해 볼 때 보수를 표방하는 자유한국당이나 진보를 표방하는 더불어민주당 간 청탁금지법에 대한 관심에 있어 정파적 차이가 크지 않는 것으로 판단된다.

다만, 의원발의 법률안이 국회의원 10인 이상 찬성으로 제안(발의)되는 것을 고려해 볼 때 자유한국당이 1건당 12.6명으로 타 정당 없이 단독으로 제출하는데 비해, 더불어민주당(7.1명)을 포함한 다른 정당은 타 정당의 협력을 통해 의안을 제출하는 점, 그리고 현 집권

여당인 더불어민주당 의원과 제1야당인 자유한국당 의원과 함께 발의한 안건이 2건(12.5%)에 그쳐, 법안처리를 위한 다수당인 집권여당과 제1야당 간의 상호 소통을 통한 초당적인 협업이 더욱 더 필요한 것으로 나타났다.

입법 개정안 발의 당시 대표발의한 국회의원 상임위원회를 보면 청탁금지법 소관부서인 국민권익위원회를 관장하는 정부위원회가 8명(26.7%)으로 가장 많았으며, 상임위원회(과거 및 현재) 참여경험이 입법개정안으로 연계되는지를 분석한 결과, 연관성 있음(16건, 53.3%)이 없음(14건, 46.7%)보다 높아 참여경험이 입법개정안 발의에 영향을 줄 수 있음을 알 수 있었다.

발의된 의안 총 30건 중 처리의안은 9건(폐기 8건, 공포(수정가결) 1건)으로 30%를 차지하고 있으며, 현재 위원회에 계류된 의안이 21건으로 70%를 차지하는 것으로 나타났다.

특히 국회의원이 발의한 30개의 입법개정안 중 1건만이 수정가결되었는데, 해당 안건은 김종석의원 안으로 사례금 수수 여부를 묻지 않고 모든 외부강의의 요청 명세를 신고하도록 규정하는 것은 과도한 규제라는 점에서 사례금을 받는 외부강의 등에 한하여 외부강의를 마친 날부터 10일 이내에 소속기관의 장에게 신고할 수 있도록 하는(제10조 ②)안이 개정(법률 제16658호, 2019. 11. 26. 일부개정)되어, 2020년 5월 27부터 본격적으로 시행될 예정이다.

입법유형은 법안에 담겨 있는 주요 내용을 기준으로 “이해상충관련 유형(3건)”, “금품 등의 수수금지유형<①사회경제적 현실 반영(9건), ②과도한 규제완화(2건), ③법규의 명확성(1건)>”, “부정청탁금지유형<①민간부문 적용대상자 범위 적용(5건), ②공직자 등이 민간부문에 하는 청탁규제(2건), ③선출직 공직자 등의 제3자의 고충전달로 인한 부정청탁의 실질적 면책(1건), ④처벌의 형평성(2건), ⑤모든 청탁에 대한 신고의무 부과 등(1건), ⑥ 부정청탁 행위 추가(1건)>”, “신고자 보호·보상 유형(1건), 징계 및 벌칙 유형<①타법 적용기준 준용을 통한 비리근절 강화(1건), ②온정주의적 처벌방지(1건), ③법 위반사항에 대한 신속한 제재처리(1건)>”으로 나누어 볼 수 있었다.

이해상충과 관련되어서는 청탁금지법 원안을 두고 국회논의과정에서 이해상충관련 사항이 제외된 상태로 법안이 통과된 이후, 이를 다시 청탁금지법에 반영하여 보완하자는 견해(안철수의원 등 17인, 권은희의원 등 10인, 신창현의원 등 10인)도 있었지만, 청탁금지법과 별도로 최근 국민권익위원회가 「공직자의이해충돌방지법」 제정안을 국무회의에서 의결(2019.1.7.)하여 정부안으로 국회에 제출한 상태이며, 의원 발의안(정의당 심상정 대표발의·바른미래당 채이배 대표발의)으로도 국회에 계류돼 있다.

부정청탁금지유형으로 그동안 청탁금지법의 사각지대를 보완하자는 견해를 반영하는 안으로 공직자 등이 민간부문에 청탁을 못하게 하며(민병두의원 등 10인, 심재철의원 등 10인), 선출직 공직자 등의 제3자의 고충전달로 인한 부정청탁의 실질적 면책조항을 삭제하는 내용(강효상의원 등 22인)이 존재한다. 그리고 처벌의 형평성 차원에서 이해당사자가(공직

자 등과 일반사인)이 자기를 위하여 직접 부정청탁을 한 경우에 대해서도 과태료 부과하는 내용(제윤경의원 등 10인, 김종민의원 등 10인)도 담고 있다. 또한 부정청탁 여부 판단에 대한 공직자의 부담을 줄이기 위해 모든 청탁에 대한 신고의무 부과 등과 예측하지 못했던 부정청탁행위 추가(교정시설에서 교도 관련 업무)도 논의되었다(유동수의원 등 13인).

특히 민간부문 적용대상자 범위와 관련하여 축소하자는 안과 확대하자는 안으로 나뉜다. 법 적용범위를 축소하자는 안은 공직자 등에 사회통념상 공무원이라고 볼 수 없는 사립학교 교원과 언론인을 포함하여 지나치게 과잉입법이라는 비판이라는 견해(강효상의원 등 22인)와 민간영역에서도 부정부패의 근절이 필요하고, 민간부문이라 할지라도 공익적 성격이 강할 경우 적용범위를 확대하자는 견해(박대출의원 등 16인, 김영주의원 등 15인, 유성엽의원 등 13인, 이정미의원 등 10인)가 있다. OECD, UN반부패협약 등 국제사회에서 부패문제를 공공영역에 한정하지 않고 민간영역까지 확대하고 있다는 점에서 적용대상범위를 확대하는 방향으로 나아갈 필요가 있을 것이다.

신고자 보호강화 및 신고활성화 유형으로 공익신고자 보호법에 규정되어 있듯이 신고 시 기명방식이 아닌 변호사를 통한 익명의 대리신고제도 도입, 신고자에 대한 특별보호조치 실시, 이행강제금 및 과태료 부과와 현행 청탁금지법상 제외되어 있는 자진신고자에 대한 포상금 지급 제도 등을 마련하는 내용이 주요 핵심적 사항(전재수의원 등 11인)이다.

징계 및 벌칙유형과 관련된 사항으로 먼저 청탁금지법에 다른 타 법률(『공공기관운영에 관한 법률』)을 준용해서 채용비리를 근절하자는 안(노회찬의원 등 11인)이 논의되었는데, 청탁금지법상의 공공기관과 공공기관운영에관한법률상의 공공기관 개념의 정의가 달라 이를 그대로 적용하기 어려운 측면이 지적되고 있다. 또한 부패방지권익법상 공공기관 개념과 청탁금지법에 규정한 공공기관 개념이 달라 향후 개념 정의에 대한 통일화 작업이 필요할 것이다.

그리고 청탁금지법은 수수금액에 2배 이상 5배 이하에 상당하는 과태료를 부과하는 반면, 『국가공무원법』 등에 따른 징계부가금은 하한액이 없어 대부분 수수한 금액에 해당하는 금액만을 부과하고 있으므로 징계부가금을 먼저 부과받은 공무원은 비교적 낮은 수준의 징계부가금을 내는 대신 과태료를 면제받아 처벌의 형평성 논란이 지적되고 있다. 또한 법 위반 사항에 대한 신속한 제재를 위해서는 소속기관의 장뿐만 아니라, 감독기관의 장 등도 과태료 부과 대상자의 위반사실을 직접 관할법원에 통보할 수 있도록 할 필요성이 제기되고 있다.

그런데 아쉽게도 현재로서는 21대 총선이 얼마 남지 않은 상황에서 계류상태에 있는 법안이 임기만료로 인한 자동폐기 가능성이 높아, 법안 가결까지의 성과를 낙관하기 어렵다.

하지만 본 연구는 20대 국회에서의 법안 처리상황과 입법유형 및 주요 내용분석을 통해 향후 21대 국회에서 청탁금지법과 관련해 정치권에서 어떠한 노력이 필요한지 그리고 좀 더 관심을 가지고 추진해야 할 입법과제에 대한 윤곽을 제시한 것에 의의가 있을 것이다.

참고문헌

- 공일환·이미선·조은경 (2017). 반부패 법률상 제한에 대한 국민들의 인식: 「청탁금지법」(김영란법)을 중심으로. 『한국경찰연구』, 16(4): 25-50.
- 국민권익위원회 (2020). 국제투명성기구(TI)의 2019년도 부패인식지수(CPI), 대한민국 1년 만에 다시 역대 최고점수, 세계 30위권 진입. 2020. 1. 23일자 보도자료.
- 김래영 (2018). 청탁금지법상의 금품등 수수 금지 예외사유로서의 상급자의 위로나 격려: 대법원 2018. 10. 25. 선고 2018도7041 판결. 『서울법학』, 26(4): 81-110.
- 배용수 (2017). 반부패 입법정책의 형성과정 분석: Zahariadis 모형의 수정과 ‘청탁금지법’ 적용을 중심으로. 『의정논총』, 12(1): 83-118.
- 신봉기 (2018). 청탁금지법상의 몇 가지 주요 쟁점- 증정도서·외부강의·상호접대를 중심으로. 『법학논고』, 61: 61-80.
- 양준석·장윤섭 (2017). 청탁금지법이 소상공인 경기에 미친 영향. 『규제연구』, 26(2): 189-213.
- 연합뉴스 (2020). 한국 작년 국가청렴도 세계 39위...2년 연속 6계단 상승. (2020. 1. 23일자) (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200123068500004?input=1179m>(검색일: 2020.3.18.))
- 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr/bill/).(검색일자 2020. 03 20).
- 이영웅 (2019). ‘청탁금지법’ 초점사건, 집단동원, 의제설정 연구: 정책 태도 평가를 위한 어조값 (Tone measures) 측정을 중심으로. 『지방연구』, 23(2): 297-327.
- 이정주 (2016). 선순환적 부패통제메커니즘의 구축방향에 관한 연구: 반부패 관점에서 청렴 관점으로의 전환. 『한국부패학회보』, 21(1): 99-122.
- 이정주 (2017). 청렴문화의 시작, 청탁금지법 정착화를 위한 제언. 『한국부패학회』, 22(2): 75-96.
- 이지원 (2017). 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(소위 ‘김영란법’)의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 『강원법학』, 51: 489-523.
- 임상규 (2017). 청탁금지법상의 ‘직무관련성’ 개념과 그 문제점. 『형사정책』, 29(1): 97-119.
- 장보용·나현민·하태수 (2019). 세무 공무원의 청탁금지법 인식과 효과에 관한 연구: 조직 환경의 조절 효과를 중심으로. 『융합사회와 공공정책』, 13(1): 334-367.
- 정혜영 (2016). 부정청탁금지법의 법적 쟁점과 개선방향. 『한국부패학회보』, 21(4): 95-129.
- 정호경 (2016). 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 구조와 쟁점. 『행정법 연구』, 47: 63-90.
- 최경란·김영중 (2015). 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 제정과정의 정책네트워크 분석. 『국가정책연구』, 29(4): 51-83.
- 최용전 (2017). 청탁금지법 제8조의 직무관련성에 관한 연구. 『토지공법연구』, 78. 261-281.
- 한석훈 (2016). 청탁금지법의 쟁점 재검토. 『성균관법학』, 28(4): 237-270.
- 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 : 2020. 03. 03

수정일자 : 2020. 03. 18

게재일자 : 2020. 03. 31

<국문초록>

청탁금지법 개정안에 대한 입법 현황분석: 20대 국회를 중심으로

이정주 · 김상년

본 연구는 청탁금지법 개정안이 국회에서 어떻게 논의되고 있는지 중요함에도 이에 대한 기존 연구검토가 없어 청탁금지법이 제정된 이후 본격적으로 시행되었던 20대 국회를 중심으로 실태분석을 실시하였다.

구체적으로는 ①청탁금지법 개정안 건수, ②개정안 한 건당 국회의원 제안 수, ③대표 발의한 국회의원의 당선횟수와 청탁금지법 개정안 참여와의 연계, ④대표 발의한 지역구 의원과 비례대표 의원 간의 청탁금지법 개정안 건수 비교, ⑤정당(여야)별 청탁금지법 개정안에 관한 관심 차이, ⑥의안 발의에 있어 타 정당과의 협력적 관계, ⑦대표 발의한 국회의원의 소속 상임위원회 분포, ⑧대표 발의한 국회의원의 상임위원회 참여경험과 입법개정안 발의와의 연계, ⑨개정안의 처리결과, ⑩입법유형, ⑪입법유형별 주요 내용 등을 논의하였다.

본 연구는 향후 21대 국회에서 청탁금지법과 관련해 정치권에서 어떠한 노력이 필요한지 그리고 좀 더 관심을 가지고 추진해야 할 입법과제에 대한 윤곽을 제시함으로써 국가청렴도 개선에 도움을 줄 것으로 기대해 본다.

주제어: 청탁금지법, 국가청렴도, 20대 국회, 입법 현황