

연구보고 2016-20

청탁금지법 시행에 따른
유치원·어린이집 적용사례연구

김아름 배운진 최윤경

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

머 리 말

지난 2016년 9월 우리사회는 큰 변화를 맞이하였다. 기존 관행과 예의로 간주되던 것들이 청탁금지법 시행으로 인해 '부정청탁'의 범주에 포함되게 된 것이다. 그 결과 사회일상의 여러 면에서 긍정적인 효과가 나타났다. 그러나 이와 같은 긍정적 효과에도 불구하고, 입법단계에서는 예상치 못했던 문제점들이 발생하기도 하였다.

청탁금지법이 처음 시행되었을 때는 누리과정을 운영하는 민간어린이집 교사들도 청탁금지법의 적용대상에 포함되었다. 그러나 법 시행 석 달 만에 국민권익위원회와 관계부처의 T/F회의를 통해 민간어린이집 교사들이 그 적용대상에서 제외되었다. 이로 인해 일선 현장에서는 큰 혼선이 야기되었다. 법 개정이 아닌 단순한 유권해석으로 법의 적용대상이 달라질 수 있다는 사실은 아직 이 법이 완전치 못함을 보여주고 있는 것이다.

본 보고서는 유아교육·보육현장에서 적용되는 청탁금지법의 주요내용을 다루고, 유치원·어린이집에서의 적용실태 및 특수성을 분석하였다. 이를 통해 영유아의 보육·교육 측면에서 법이 나아가야 할 방향을 제시하고, 개선안도 마련하였다. 본 보고서가 청탁금지법이 유치원·어린이집 현장에 올바르게 정착할 수 있는 기초자료로서 유용하게 활용될 수 있기를 바라며, 아직 미진한 부분에 대한 후속연구 역시 활성화되기를 기대한다.

본 연구를 위해 소중한 시간을 내어 면담에 참여해주신 유치원·어린이집 원장 및 교사, 학부모들 그리고 자문회의에 참여한 여러 전문가 분들에게 고마운 마음을 전한다. 끝으로 본 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 육아정책연구소의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둔다.

2016년 12월

육아정책연구소

소장 **우 남 희**

차 례

요약	1
I. 서론	11
1. 연구의 필요성 및 목적	11
2. 연구내용	13
3. 연구방법	13
II. 청탁금지법의 주요 내용	15
1. 청탁금지법의 입법 배경	15
2. 청탁금지법의 적용범위	16
3. 부정 청탁의 금지 등	18
4. 금품등의 수수 금지	24
5. 외부장의 등 사례금 수수제한	28
6. 공무수행사인의 공무 수행과 관련된 행위제한 등	30
7. 위반에 대한 제재	30
III. 청탁금지법 유치원·어린이집 적용 실태 및 특수성 분석	34
1. 유치원·어린이집 적용 실태 및 요구	34
2. 유치원·어린이집 적용에 관한 주요 쟁점	50
IV. 정책제언	60
1. 적용대상의 명확화	60
2. 영유아의 특수성 고려	63
3. 정확한 지침 제시 및 교육의 필요성	63
4. 어린이집에 대한 청탁금지법 적용 시스템 마련	64
참고문헌	65
부 록	69
부록 1. 유치원/어린이집 관련 청탁금지법 Q&A	71

표 차례

〈표 I-3-1〉 자문회의 개최	14
〈표 I-3-2〉 간담회 개최	14
〈표 II-2-1〉 청탁금지법 적용대상 기관	17
〈표 II-2-2〉 14가지 부정 청탁 대상 직무	19
〈표 II-7-1〉 부정 청탁에 따른 제재	32
〈표 III-2-1〉 청탁금지법 제2조 제1호 나목 적용대상자	51
〈표 III-3-3〉 영유아보육법상 어린이집 행정제재 사항	59

그림 차례

[그림 II-3-1] 부정 청탁 신고 처리 절차	23
[그림 III-3-1] 부정 청탁 확인 절차도	56

요 약

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

- 2016년 9월 제정된 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 '청탁금지법'이라 함)이 시행되었으나, 국민권익위원회와 관계부처 법령해석 지원 T/F 회의에 따른 유권해석을 통해 동 법의 정책 방향 및 운영 사항이 결정되고 있어, 법적 안정성과 예측가능성이 침해되고 있음.
- 특히 입법 단계에서 영유아 보육·교육 현장의 충분한 의견이 반영되지 못한 측면이 있으며, 법 시행 이후에도 유치원·어린이집 원장 및 교사들은 동 법에 대한 이해가 부족하고, 법 적용에 어려움을 느끼고 있음.
- 이에 본 연구는 유치원·어린이집의 교직원 및 종사자에게 동법이 어떻게 적용되는지 분석하고, 해석례, Q&A 등을 수합하여 영유아의 특수성을 고려한 동법의 발전적 정책방안을 제시함.

나. 연구내용

- 보고서에서 검토하는 연구의 내용은 다음과 같음.
 - 청탁금지법의 주요 내용인 적용대상 기관 및 적용대상자, 부정 청탁의 범위 등 청탁금지법에 관한 법적 이해를 위한 내용을 검토함.
 - 학부모, 유치원·어린이집의 원장 및 교사 면담, 언론기사 분석 등을 통하여 청탁금지법에 대한 현장에서의 적용 실태를 검토하고, 법 적용에 관하여 영유아의 특수성을 고찰함.
 - 청탁금지법의 법집행 및 개선의 관점에서 정책 방안을 제시함.

다. 연구방법

□ 문헌연구

- 동법이 시행된지 오래되지 않아 사회 각 영역에 있어 충분한 논의와 사례가 축적되지 못하였음. 이에 본 연구는 법학논문과 국민권익위원회에서 발간한 해설집 등의 자료집, 신문기사 등을 분석하여 연구를 진행하였음.

□ 자문회의 및 간담회

- 국민권익위원회 및 법제처 법령해석 심의위원, 학계 전문가들과의 자문회의를 통해 청탁금지법의 적용대상과 그 범위를 검토하고, 어린이집 원장, 교사, 학부모 간담회 등을 통해 현장에서의 애로 사항과 요구사항 등을 분석함.

2. 청탁금지법의 주요 내용

가. 청탁금지법의 입법 배경

- 사회적 요구에도 불구하고 근절되지 못한 부정부패와 관례로 인식되는 인사문화, 청탁 등을 공직자등이 받지 못하도록 하는 법적 규제의 필요성이 제기됨.

나. 청탁금지법의 적용 범위

□ 적용대상 기관

- 청탁금지법의 적용대상은 '공공기관', '정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체' 등과 법에 따른 유치원 등의 각급 학교 및 사립학교법에 따른 학교법인, 언론사도 이에 포함됨.

□ 적용대상자

- 청탁금지법의 적용대상자는 법에 따른 공무원과 공직유관단체 및 기관의 장과 그 임직원 그리고 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원, 언론사의 대표자, 공무수행사인 등임.
- 종래 누리과정을 운영하는 민간어린이집의 원장뿐만 아니라 교사도 '공무

수행사인'으로 동법의 적용대상자였으나, 국민권익위원회와 관계부처의 해석을 통해 교사는 적용대상자에서 제외됨.

다. 부정 청탁의 금지 등

□ 부정 청탁의 범위 및 성립 요건

- 인·허가, 인사, 각급 학교의 입학·성적평가 등과 같이 부정 청탁의 대상이 되는 직무에 대해서는 법에서 14개의 사항으로 규정하고 있음.
- 부정 청탁의 성립 요건은 '법령을 위반하여'야 하며, '정상적인 거래 관행을 벗어난 것'이어야 함.

□ 부정 청탁의 예외 사유

- 법에 따른 권리침해의 구제·해결을 요구하거나, 공익 목적의 건의, 사회 상규에 위배되지 않는 경우 등, 7가지 부정 청탁의 예외 사유가 있음.

□ 부정 청탁의 대응 및 처리 절차

- 대상자는 부정 청탁을 한 자에게 부정 청탁임을 알리고, 거절 의사를 명확히 표시해야 하며, 이 후에도 계속된 청탁의 경우 아래와 같은 절차에 따라 신고하여야 함.
 - 이 법에 따라 서면신고 → 소속기관장의 확인 → 업무의 특성에 따른 조치 순으로 절차가 진행됨.

라. 금품등의 수수 금지

- 공직자들은 직무와의 관련 여부 및 기부·후원 등의 명목과 관계없이 동일인으로부터 1회 100만원, 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품을 받거나 요구하면 형사처벌의 대상이 됨.
- 청탁금지법상의 금지행위의 위반에 대하여는 3천만원 이하의 과태료가 부과되거나, 형사처벌의 대상임.
- 금품은 금전, 물품뿐만 아니라 이권부여 등의 유무형의 경제적 이득도 그 범위에 포함되며, 현장에서 학부모를 통해 교사에게 제공되는 품목은 작은 것이라도 업무연관성이 있어 금지됨.

- 가액의 산정은 시가와 현저한 차이가 없는 경우에는 실제 지불된 비용으로 결정하고, 이 금액이 명확하지 않은 경우 실거래 가격을 기준으로 함.

수수금지 금품 등의 예외사유

- 청탁금지법의 과도한 해석을 방지하기 위해 예외사유를 규정하고 있으며, 상급자 등의 위로·포상, 불특정 다수인에게 배포되는 기념품 등이 있음.

수수금지 금품 등의 신고 및 처리절차

- 소속기관장에게 서면신고 → 물품의 즉시 반환·인도 → 필요한 경우 수사기관에 통보 순이며, 공직자의 배우자도 이에 해당함.

마. 외부강의 등 사례금 수수제한

일부 공직자가 외부 강의와 강의료를 과도하게 수수함으로써, 우회적으로 금품을 전달하는 것을 방지하기 위해 규정됨.

- 외부강의 등의 요청에 대하여 소속기관의 장에게 서면신고를 해야 하나, 국가나 지자체의 요청에 의한 경우 신고의 의무 없음.
- 공직자 등이 과도하게 수수한 초과사례금에 관하여 신고 및 반환 조치를 하지 않은 때에는 500만원 이하의 과태료가 부과됨.

바. 공무수행사인의 공무 수행과 관련된 행위 제한 등

교육기본법상 학교로 분류되는 유치원의 경우와 달리 청탁금지법에서는 누리과정을 운영하는 어린이집의 원장, 교사 등은 공무수행사인으로 간주하며, 해당 어린이집의 원장, 대표자는 청탁금지법의 적용대상자임.

- 공무수행사인은 '공무 수행에 관하여' 청탁금지법 제5조와 제9조까지의 규정에 한하여 적용받음.
 - 공무수행과 관련 없는 금품 등을 수수한 경우 공무수행사인은 위반행위에 해당하지 않음.

사. 위반에 대한 제재

- 공직자등이 이 법에 따른 명령을 위반한 경우 징계처분을 하고, 관할법원에 통보하면, 재판을 통해 과태료를 부과하거나 형사처벌을 받음.
 - 제3자를 위해 다른 공직자 등에게 부정 청탁을 한 경우 3천만원 이하의 과태료를 부과하며, 그것으로 형사처벌을 받은 경우에는 과태료를 면제함.

3. 유치원·어린이집 적용 실태 및 특수성 분석

가. 유치원·어린이집 적용 실태 및 애로사항 분석

- 유치원의 적용 실태
 - 간담회와 면담을 통해 원장 및 교사들은 청탁금지법의 적용 및 이해에 관하여 명확하게 알지 못해 많은 어려움을 겪고 있으며, 관련 지식도 스스로 인터넷에 검색하거나 언론 보도 등을 통해 숙지하고 있음을 알 수 있었음.
 - 유치원에서는 시도교육청에서 배부하는 공문이나 매뉴얼 등을 통해 정보를 습득하였으나, 일부 유치원에서는 공문을 받더라도 별도의 교육을 실시하지 않는 등의 문제점 발견됨. 그 결과, 일선현장에서는 교사의 판단이 제각각인 경우가 다수 있었음.
 - 법 시행 후, 교사들은 불편한 선물을 합법적으로 거절할 수 있게 되었다는 긍정적 견해가 많았으나, 무조건 무엇이든 받으면 안 된다는 심리적 압박감도 커진 것으로 조사됨.
 - 학부모의 경우 선생님들에게 선물을 준비하지 않아도 되기 때문에 긍정적 견해가 많았으나, 상담 등 직접 대면해야 할 경우에는 선물을 준비하지 않는 것을 여전히 어색하게 생각하는 것으로 조사됨.
 - 그럼에도 불구하고 청탁금지법에서 적용하는 14가지 부정 청탁의 유형이 유치원 현장에 적용 되는 것에 대하여 회의적 견해가 많음.
 - 실제 유치원에서의 생활기록부가 초등학교로 인계되지 않은 경우가 대부분이며, 교사들은 유아에 대해 성적·평가를 하지 않음.

□ 애로사항의 개선에 관한 요구

- 청탁금지법의 엄격한 적용은 영유아의 보육·교육의 측면에서 부적합한 측면이 있음.
 - 교사는 유아에게 '감사의 표시', '나눔의 소중함' 등의 가치관을 교육해야 함에도 불구하고, 유아가 부모의 도움 없이 준비한 작은 선물이나 정성도 거부해야 함. 이에 아이에게 상처나 실망감을 주기도 하기 때문에 이런 정도는 허용될 필요가 있음.
- 유치원 현장에서 적용될 수 있는 현실적 가이드라인의 제시가 필요함.

□ 어린이집의 적용 실태

- 유치원과 달리 어린이집은 청탁금지법의 적용에 대한 홍보 및 안내가 거의 이루어지지 않고 있음.
- 청탁금지법의 전체적인 이해도는 유치원 교사 및 학부모와 유사하였으나, 대부분 인터넷 검색이나 언론 보도를 통한 것으로 정보 습득의 개인 의존도가 높았으며, 원장이 직접 이에 관한 정보를 학부모에게 제공하는 경우는 일부에 불과함.
- 선물의 합법적 거절, 부담의 경감 등은 유치원과 어린이집 모두 유사한 반응을 보였음.
- 청탁금지법상 적용대상에 명시되어 있는 유치원과 달리, 어린이집은 교사가 적용대상이 아니기 때문에 현장에서 법해석에 있어 어려움이 있음. 또한 어린이집 간 누리과정 운영 여부의 차이 외에도 누리과정 운영 어린이집 내에서도 영아반과 유아반을 함께 운영하는 경우도 있어 법의 적용의 정도가 어린이집마다 서로 다른 경우도 있음.

□ 애로사항의 개선에 관한 요구

- 어린이집은 유치원에 비하여, 청탁을 받더라도 더 해줄 수 있는 것이 없는 것이 현실임. 이에 법의 적용으로 인해 오히려 영유아의 보육환경에 저해될 소지가 있다는 견해가 많음.
- 교육적 측면에서 영유아가 직접 건네주는 선물은 오히려 받는 것이 아이

의 정서에도 도움이 되기 때문에 어른들의 관점보다 아동중심의 해석을 통한 법의 적용이 필요함.

- 법의 적용에 관한 명확한 기준과 상한선을 분명히 제시해 줄 것을 요구함.
- 어린이집 교사의 처우의 문제와 맞물려, 처우는 달리 적용하면서 규제는 동일하게 적용하는 점은 문제시됨.

나. 유치원·어린이집 적용에 관한 주요 쟁점

□ 청탁금지법 적용대상의 문제

- 사립유치원은 학교법인이 아닌 개인이 운영하는 경우가 적지 않은데, 이 경우 청탁금지법의 대상이 되는지 검토가 필요함.
- 사립유치원의 경우 청탁금지법의 적용대상에 교사뿐만 아니라 직원(계약직 등 비정규직 포함)도 포함되나, 직원의 범위를 어디까지 볼 것인지 해석상의 혼란이 있음.
- 어린이집의 경우, 누리과정을 운영하는 민간 어린이집의 대표자도 적용대상자에 포함되나, 누리과정이라는 용어가 법상 사용되지 않으며, 누리과정이라는 업무의 위탁에 대한 재검토가 필요함.
 - '교육'의 목적에 비추어 보면 명예교수, 겸임교원, 시간강사, 방과 후 교사 등도 적용대상자에 포함되어야 하나, 고등교육법상 교원의 지위가 아닌 관계로 적용대상에서 제외되는 모순이 발생함.
 - 누리과정을 운영하는 어린이집이 '공적인 업무' 수행이기 때문이라면, 「영유아보육법」에 따라 '국공립어린이집'만을 공무수행사인으로 보는 것이 타당할 것으로 보임.
- 유치원 운영위원회와 어린이집 운영위원회의 공무수행사인 인정여부
 - 유치원·어린이집 운영위원회는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 의거, 공무수행사인으로 규정되어 이 법의 적용대상자임. 그러나 일반 국공립 유치원의 경우와 달리 사립유치원, 어린이집의 경우가 운영위원회가 별다른 기능을 하지 않음에도 불구하고 현재 법이 확대 해석되어 적용됨에 따라 현장의 혼선이 야기됨.

□ 부정 청탁 및 직무관련성의 범위

- 부정 청탁의 의미 없이 종래 행해졌던 사안(학부모가 보낸 김밥, 과일 등)에 대한 적용 여부.
 - 초등 이상의 학교와 달리 영유아의 교육·보육 현장에서는 입학·성적·수행평가 등의 직무관련성이 있는 것인지, 영유아기의 행동특성에 기인하여 사안의 검토가 필요함.
 - 이런 상황에서 아이를 “좀 더 예뻐해 준다.”는 것이 부정 청탁에 해당하는 것인지에 대한 국민적 합의가 필요하나, 부정 청탁 행위로 보기 어려움.

□ 어린이집의 적용에 있어서 신고·처리절차의 문제

- 각 교육청에서 소관하고 있는 유치원과 달리 어린이집은 부정 청탁 금지 담당관이 별도로 정해져 있지 않아, 원장에게 부정 청탁 사례가 발생한 경우 이를 신고·처리하는 부서가 없는 실정임.
 - 범상 신고절차는 소속기관장에게 신고, 서면보고 하게 되어 있으나, 대표자인 원장의 경우 그 위 상위 기관이 없어 범상의 신고절차와 맞지 않음. 현재 어린이집을 담당하는 감독기관이 보건복지부인지 지자체인지 명확하지 않음.

4. 정책제언

가. 적용대상의 명확화

- 현행 청탁금지법과 같은 일괄적 법적용은 영유아의 교육적 측면에서 역효과가 우려됨. 이에 적용대상을 명확히 제시할 필요가 있음.
- 법의 적용이 명확한 유치원과 달리 어린이집은 여전히 모호한 부분이 많음. 법적 안정성과 예측가능성을 확보하기 위한 측면에서 새로운 입법정비의 필요성이 제기됨.

나. 영유아의 특수성 고려

- 어린이집뿐만 아니라 범상 학교로 분류되는 유치원임에도 불구하고, 아직 미취학 아동의 특수성을 감안하여 법해석에 있어 사회상규 등의 예외사유의

규정이 필요함.

- 영유아기의 교육적 특수성을 감안하여, 유아의 별다른 의도 없는 선물은 사회상규 등 청탁금지법 적용 예외사유에 해당하는 것으로 보는 것이 타당함.

다. 정확한 지침 제시 및 교육의 필요성

- 유치원·어린이집에서는 청탁금지법의 올바른 이해를 도모할 수 있는 수단 및 지원이 부족하여, 법의 원래 취지보다 현장에서 더욱 엄격하게 적용하여 교육환경을 위축시키고 있는 실정임.
- 현장에서의 혼란을 최소화하고, 공통된 교육지침을 수립할 수 있도록 정확한 가이드라인의 제시 및 배포가 필요함.

라. 어린이집에 대한 청탁금지법 적용 시스템 마련

- 어린이집의 경우 정부기관의 공문 없이, 스스로 인터넷이나 언론 기사를 통해 내용을 숙지하고, 학부모들에게 제공할 안내서를 작성하고 있음.
- 법 해석을 통해 공무수행사인의 범위에 어린이집을 포함할 의도가 있다면, 신고처리 절차 등 관리 체계가 마련되어야 할 것임.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

가. 연구의 필요성

소위 ‘김영란법’ 혹은 ‘청탁금지법’으로 불리는 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 ‘청탁금지법’이라 함)은 대법관을 지낸 김영란 전 국민권익위원장이 재임시절인 2012년 8월에 입법예고한 이후 동법의 적정성, 적용범위, 위헌소지 등에 대하여 많은 논란과 논의가 있었다.¹⁾ 동법은 공직자 등의 공정한 직무수행을 저해하는 부정 청탁 관행을 근절하고, 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위한 목적에서 제정되었으나(법 제1조), 그 개혁적인 성격으로 인해 많은 사회적 논쟁을 야기하였고, 결국 2015년 3월 3일에 이르러서야 국회 본회의를 통과하게 되었다.

2016년 5월 9일 ‘청탁금지법 시행령’을 입법예고 하였으며, 같은 해 9월 28일부터 동법은 시행되었다(법률 제13278호). 그러나 여전히 사회 많은 분야에서 법의 적용대상뿐만 아니라 적용 범위의 문제 등에 있어서 해석상 많은 혼란이 있어 법을 우리 사회에 이식하는 데 많은 혼란을 초래하고 있다. 이는 현재까지 청탁금지법의 입법취지에 부합하는 법의 적용범위와 기준에 대한 명확한 지침이 나와 있지 않고, 부처 간의 해석에도 다툼이 있기 때문이다. 이로 인해 법의 운영이 구체적으로 법에 기술되어 있지 못하고, 부처 간의 T/F회의에 의해 해석이 내려짐으로써, 법적 안정성과 국민의 예측가능성이 현저히 떨어지는 문제를 낳고 있다.

이러한 많은 논란 중 가장 문제가 되고 있는 점은 그 적용대상에 관한 것이다. 청탁금지법 상 적용대상이 되는 공공기관에는 국회 등 헌법기관뿐만 아니라 각급 학교, 학교법인, 언론사 등도 포함되며(법 제2조 제1항), 동법에 따른 공직자등에는 국가·지방공무원, 공직유관단체·공공기관의 장과 임직원, 각급 학교의

1) 특히, 법 시행 이전부터 다수의 위헌확인심판이 제기된 바 있다(헌재 2016. 7. 28. 2015헌마236·412·662·673(병합); 헌재 2015. 10. 6. 2015헌마884; 헌재 2016. 11. 1. 2016헌마879 결정 등).

장과 교직원, 학교법인의 임직원, 언론사의 대표자 및 그 임직원이 포함된다(법 제2조 제2호). 이에 따라 「교육기본법」 및 「유아교육법」에 따라 학교에 해당하는 유치원 및 여기에 종사하는 유치원 원장과 교직원 등은 공·사립 구분 없이 청탁금지법의 적용대상이 되고 있다.

한편, 청탁금지법의 주무부처인 국민권익위원회와 관련부처 간의 청탁금지 해석지원 T/F 회의에서는 종래 유권해석을 통해 누리과정을 운영하는 어린이집 및 해당 기관 관계자(원장 및 교사 등)는 공공기관의 업무를 위임·위탁받아 수행하는 민간인(공무수행사인)에 해당하므로 동법의 적용대상자가 된다고 판단하였다²⁾. 그러나 지난 12월 22일, 관계부처 합동 T/F는 국공립 어린이집을 제외한 그 밖의 어린이집에서 근무하는 교사는 청탁금지법의 적용대상이 아니라는 유권해석을 내렸다³⁾.

다만, 이러한 T/F회의는 그 해석의 공신력에 있어 어디까지 인정할 수 있는가에 대한 문제가 있다. 즉, 기존 어린이집 교사까지 적용대상에 포함되었던 것도, 그리고 제외된 것도 이러한 회의를 통한 유권해석을 내린 것인데, 법 시행이 1년이 채 되지 않은 현재의 상황에서는 적용해석례 등이 축적되지 못한 상황이기 때문에 유권해석이 정당화 될 수 있는지 의문이다. 또한 누리과정을 운용함에 있어 어린이집과 유치원에서의 교육적 측면의 특수성은 어떻게 반영할 것인지 등에 대해 여전히 일선 현장에서는 법의 적용여부 및 판단에 있어 역시 많은 어려움과 혼선이 초래되고 있기 때문에 이에 대한 보다 명확한 연구와 논의가 필요하다.

나. 연구의 목적

청탁금지법은 현재까지 법원의 판단, 경찰·검찰의 수사 및 처벌 등 구체적으로 축적된 사례가 부족하여 유치원, 어린이집 등 실제 교육·보육현장에서 어떻게 적용되어야 하고, 그 허용범위는 어떻게 되는 것인지 정확히 알기 힘든 상황이다. 이러한 혼란은 당분간 지속될 것으로 예상되나, 특히 유아교육·보육의 특성과 청탁금지법이 추구하는 “청탁”의 의미가 일선 현장에서 어떻게 부합되는지, 그리고 어떻게 반영될 수 있는지에 대한 정리가 필요하다. 예컨대, 학생의

2) 한겨레(2016. 09. 05). 어린이집·변협·학운위·공인회계사도 김영란법 대상
<http://www.hani.co.kr/arti/politics/administration/759905.html>

3) 국민권익위원회(2016. 12. 22). 보도자료.

평가가 이루어지는 초등학교 이상의 학교와 달리 아이의 진로나 학습과 관련된 평가를 수반하지 않는 유치원 및 어린이집까지도 이를 '청탁'의 범주에 포함시키는 것이 합당한 것인지에 대한 검토 등이다.

본 연구는 청탁금지법의 시행을 맞이하여 유치원, 어린이집의 교직원 및 종사자에게 동법이 어떻게 적용이 되는지 분석하고, 해석례, Q&A 등을 수합하여 예상 가능한 사례 개발을 통해 유치원 및 어린이집 관계자와 학부모⁴⁾들의 혼선을 경감하기 위한 지침서(가이드라인)를 만드는 것에 목적이 있다.

2. 연구내용

본 연구는 제2장을 통해 청탁금지법의 주요 내용을 정리한다. 2장에서는 청탁금지법의 적용대상 기관 및 적용대상자, 부정 청탁의 범위, 신고 및 반환절차, 금품 등의 수수 금지 및 위반에 대한 제재와 같은 내용을 다룸으로써 청탁금지법에 대한 이해를 돕고자 한다.

제3장에서는 학부모, 유치원·어린이집 원장 및 교사 면담을 통해 얻은 정보들과 언론기사 분석 등을 통해 청탁금지법의 유치원·어린이집 적용 실태를 살펴 보며, 유치원·어린이집 적용에 있어서 특수성을 고찰한다. 이를 통해 현행법에 대한 개선사항을 파악하고자 한다. 마지막으로 제4장에서는 법 집행 및 개선을 위한 정책방안을 제시한다.

3. 연구방법

가. 문헌 연구

청탁금지법에 관한 지금까지의 논의는 법학적 관점에서 동법의 시행에 대한 적절성을 다룬 것이 대부분이다. 특히 공직자등의 범위와 위헌여부 등에 대한 논의가 법의 정당성 혹은 적절성 측면에서 이루어져 왔다. 아직 법이 시행되고 오랜 시간이 지나지 않아, 사회 각 영역에 있어 충분한 논의와 사례가 축적되지

4) 본 연구에서는 유치원이나 어린이집에 다니는 영유아기 자녀를 둔 부모를 '학부모'로 지칭하였음.

는 못하였다. 또한 동법을 다루고 있는 논문은 문헌 검색을 통해 다수 발견할 수 있었으나, 유치원과 어린이집에서의 여건을 감안하여 작성된 논문은 거의 전무한 상태였고, 법학 이외의 유아교육학, 아동학 등의 분야에서 이루어진 연구는 찾기 어려웠다. 따라서 본 연구는 법학 논문과 국민권익위원회에서 발간한 해설집 등의 자료집, 신문기사 등의 검색과 활용을 통해 연구를 진행하였다.

나. 자문회의 및 간담회

청탁금지법은 시행기간이 오래되지 않았고, 축적된 사례도 많지 않아 연구 방향 설정 및 법령 해석에 대한 자문이 필요하였다. 이를 위해 국민권익위원회 및 법제처 법령해석 심의위원으로 있는 학계 전문가들과 자문회의를 개최하여 청탁금지법의 적용대상과 그 범위에 대해 논의하였다.

〈표 1-3-1〉 자문회의 개최

일시	참석자	논의 내용
2016. 11	법학 교수 2인	연구방향 설정
2016. 12	법학 교수 2인	청탁금지법 적용대상 및 범위, 해석례
2016. 12	법제연구원 박사 4인	청탁금지법 적용대상 및 범위, 해석례
2016. 12	자치단체 보육정책실 사무관	청탁금지법 적용대상 및 범위
2016. 12	법학 교수 3인	연구결과 공유 및 정책제언 검토

그리고 청탁금지법 관련 애로점 및 요구사항을 알아보기 위해 유치원·어린이집 원장 및 교사, 학부모와의 간담회를 개최하였다.

〈표 1-3-2〉 간담회 개최

일시	참석자	논의 내용
2016. 12	어린이집 교사 3인	청탁금지법 적용 사례 및 애로점
2016. 12	유치원 원장 5인	청탁금지법 적용 사례 및 애로점
2016. 12	유치원 교사 2인	청탁금지법 적용 사례 및 애로점
2016. 12	유치원·어린이집 학부모 4인	청탁금지법 관련 인식, 애로사항 및 요구
2016. 12	어린이집 원장 및 교사 90인	청탁금지법 적용 사례 및 애로점
2016. 12	유치원·어린이집 학부모 5인	청탁금지법 관련 인식, 애로사항 및 요구
2016. 12	유치원 교사 3인	청탁금지법 적용 사례 및 애로점

II. 청탁금지법의 주요 내용5)

이하에서는 청탁금지법이 제정된 배경과 적용범위 및 대상, 부정 청탁과 금품수수 금지 등 청탁금지법의 주요 내용 중 유치원·어린이집에 관한 일반론에 대해 살펴본다.

1. 청탁금지법의 입법 배경

급속한 경제발전을 거치는 동안 우리 사회 내에서 국민 의식과 청렴에 대한 인식은 지속적으로 성장해 왔다. 이는 사회 일각에서 끊임없이 발생했던 사회 부조리 및 부정부패에 대하여 국민적 자성의 목소리가 생활수준의 향상에 발맞추어 커져왔기 때문이다. 그러나 우리 고유의 '정(情)' 문화와 관례로 용인되던 무수한 사회상규는 법과 도덕의 모호한 경계 속에서 적지 않은 문제를 야기해 왔다.

특히, 2010년 '스폰서 검사' 사건, 2011년 '벤츠여검사' 사건 등과 같은 사회지도층의 비리사건에 있어서 금품수수 및 향응에 대한 사실이 밝혀졌음에도 불구하고 당사자들이 무죄를 선고 받는 일이 발생하였다⁶⁾. 이로 인해 부정부패의 근절을 위한 보다 강력한 법의 제정이 사회적으로 요구되었고, 지난 2011년 6월 당시 국민권익위원장이던 김영란 전 대법관이 국무회의를 통해 「공직자의 청탁 수수 및 사익추구 금지법」을 제안하게 되었다.⁷⁾ 이후 공직가가 금품 등을 100만원을 초과하여 수수하면 형사처벌을 받는다는 내용의 「부정 청탁 및 이해충돌 방지법」을 입법예고 하였으며, 2013년 7월 국무회의를 통과 하였으나⁸⁾,

5) 이하의 내용은 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 및 2016년 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집을 참조하여 재구성한 것임.

6) 경향신문, '스포츠 검사' 첫 선고는 무죄...나머지 3명 재판결과 주목, 2010.12.30 (검색일 : 2016. 12. 16.) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201012302107365&code=940301; YTN, 벤츠 여검사 사건이 시작...4년여 만에 시행되는 김영란법, 2016.07.29. (검색일 : 2016. 12. 16.) http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201607290531247980

7) 고시면, (일명)김영란법(부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률)의 위헌 여부에 관한 연구(김영란법I), 사법행정 56(6), 한국사법행정학회, 2015. 06, p.3 참조

8) 채널 A, '김영란법' 국무회의 통과... "원안에서 후퇴" 국회 진통 예고, 2013. 07. 31. (검색일 :

동법의 적용에 있어서 그 범위가 너무 포괄적이고 위헌소지가 있다는 등의 이유로 정치권에서의 합의에 이르지 못하는 못하였다. 또한, 2015년 1월에는 제재대상에 언론사와 사립학교가 포함되었으나⁹⁾, 이 과정에서 두 기관이 '공무원 등 공공기관 종사자'에 포함되지 않는 직군임에도 불구하고 무리하게 포함되었다는 논란이 제기되었다.¹⁰⁾ 그러나 2015년 3월 3일 청탁금지법은 국회를 통과하였고¹¹⁾, 같은 해 3월 27일 법률 제13278호로 제정·공포되었으며, 2016년 9월 28일에 본격적으로 시행되었다.

2. 청탁금지법의 적용범위

가. 적용대상 기관

청탁금지법의 적용대상이 되는 “공공기관”은 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 중앙행정기관 및 그 소속기관, 지방자치단체 및 시·도 교육청 등의 기관·단체를 말하며, 한국은행, 공기업, 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체 등과 같이 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체와 「공공기관운영법」 제4조에 따른 기관도 이에 포함된다. 또한 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 유치원, 초·중·고교 및 대학교 등의 각급 학교 및 「사립학교법」에 따른 학교 법인도 공공기관에 해당한다. 아울러 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조 제12호에 따른 언론사(방송사업자, 신문사업자, 잡지 등 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자, 인터넷사업자)도 청탁금지법의 적용대상 기관에 포함된다(법 제2조 제1호).

2016. 12. 16) http://www.ichannela.com/news/main/news_detailPage.do?publishId=56763552-1

9) 동아닷컴, 김영란법, 적용대상 언론사 종사자-사립학교 교직원까지 확대 '1500만명', 2015. 01. 09. (검색일 : 2016. 12. 16.) <http://news.donga.com/3/all/20150109/68995009/1>

10) 박균성, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」에 대한 행정법적 연구 - 부정 청탁 금지를 중심으로-, 「저스티스」 통권 제156호, 한국법학원, 2016. 10, p.242면 참조

11) 뉴시스, 부정청탁 및 금품 수수 금지법 국회 통과, 2015. 03. 03.(검색일 : 2016. 12. 16.) http://www.news1.com/pict_detail/view.html/?pict_id=NISI20150303_0010681049

〈표 II-2-1〉 청탁금지법 적용대상 기관

분 류	세 부 현 황	
중앙행정기관등	◦ 국회, 법원, 헌법재판소, 감사원, 선관위, 인권위	6
	◦ 「정부조직법」에 따른 중앙행정기관 42개	51
	◦ 개별법에 따른 행정기관 등 9개	
지방자치단체	◦ 지방자치단체 - 광역(17개), 기초(226개), 시도교육청(17개)	260
공직유관단체	◦ 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체	982
공공기관	◦ 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관 ※ 319개 기관은 공직유관단체와 중복	321
각급 학교	◦ 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 학교 ※ 3개 학교는 공직유관단체와 중복	21,201
학교법인	◦ 「사립학교법」에 따른 학교법인 ※ 1개 법인은 공직유관단체와 중복	1,211
언론사	◦ 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조 제12호에 따른 언론사	17,210
총 계		40,919

자료: 국민권익위원회(2016. 9). 청탁금지법 적용대상 기관 및 적용대상자 판단기준, p.1

나. 적용대상자

청탁금지법의 적용대상자는 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 「법원조직법」 제72조에 따른 사법연수원생, 「농어촌의료법」 제3조 상의 공중보건의사 등과 같이 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람, 공직유관단체 및 기관의 장과 그 임직원, 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원, 언론사의 대표자와 그 임직원으로, 공적 업무 종사자도 공직자의 범위에 포함된다(법 제2조 제2호). 뿐만 아니라 공직자등의 배우자의 경우에도 공직자등의 직무와 관련한 금품등 수수를 금지하고 있다(법 제8조 제4항, 제5항).

동법은 공직자가 아닌 ‘공무수행사인’¹²⁾에 대해서도 규정하고 있으나, 동법 제11조에는 민간인이 공무 수행하는 경우 제5조부터 제9조까지의 규정을 준용하도록 하고 있다. 그 예로는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법

12) ‘공무수행사인’은 법이론상 ‘공무수탁사인(Beliehene)’과 함께 행정법상 함께 사용되는 용어로 일반적으로 행정의 상대방인 사인이 자신의 이름으로 행정사무를 처리할 수 있는 경우와 그 사람을 말한다. 김남진·김연태, 「행정법I」-제20판-, 법문사, 2016, p. 94, 201.

를」 또는 다른 법령에 따라 설치된 각종 위원회의 위원 중 공직자가 아닌 위원, 법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인, 공무를 수행하기 위하여 민간부문에서 공공기관에 파견 나온 사람, 법령에 따라 공무상 심의·평가 등을 하는 개인 또는 법인·단체 등이 이에 해당한다. 공무수행사인의 경우 '공무 수행과 관련'된 경우에만 부정 청탁 및 금품 등 수수 금지 규정을 적용받게 되며, 이 경우 소속기관의 장은 공무수행사인의 유형에 따라 상이하다.¹³⁾

한편, 국민권익위원회, 법무부, 법제처, 문화체육관광부, 인사혁신처 등의 '관계부처 합동 해석지원 T/F회의'에서는 종래 누리과정의 지원을 받는 어린이집의 원장과 교사는 공무수행사인으로 인정되어 청탁금지법 적용대상자로 분류하였으나, 2016년 12월 22일 관계부처 합동 해석지원 T/F회의를 통해 공공기관의 권한을 위임·위탁 받은 법인이나 단체의 대표자(원장)가 아닌, 누리과정을 담당하는 어린이집 교사는 동법의 적용대상자가 아니라고 해석하였다.¹⁴⁾

3. 부정 청탁의 금지 등

가. 개요

우리 사회의 일면에는 아직도 '좋은 것이 좋은 것'이라는 온정주의 문화와 지연·학연·혈연 등의 연고주의 문화가 뿌리 깊게 자리하고 있다. 이러한 문화는 개인의 목적달성을 위해 부정 청탁이라는 사회적 관행과 맞물려 우리 사회를 병들게 하는 부정·부패의 주된 요인으로 자리 잡고 있다. 그러나 그것이 법과 도덕의 중간 영역에 존재하는 경우 외에, 명백히 불법적인 경우에도 이를 대처하고 예방하기 위한 기존의 법적·제도적 수단이 부족했던 것이 사실이다. 이에 청탁금지법에서는 법상 부정 청탁행위에 관하여 15가지 항목을 명시하여 법령을 위반하거나, 지위·권한을 남용하는 경우에 이를 처벌하도록 규정하고 있다(법 제5조 제1항).

동법에서의 부정 청탁행위는 직접 혹은 제3자를 통하여 청탁행위를 할 수 있

13) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p. 18 참조.

14) 경향신문, 어린이집 교사 '청탁금지법' 대상서 빠진다, 2016. 12. 22, 검색일 : 2016. 12. 22.; http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201612222221005&code=940301

는 사람(자연인)이라면 누구나 부정 청탁행위의 주체로 인정되며, 실제로 부정 청탁행위를 할 수 없는 법인은 그 주체성을 인정하지 않는다(법 제5조 제1항). 그리고 부정 청탁의 상대방은 동법에 열거된 15가지 행위에 대해 '직무를 수행하는 공직자가 되고, 해당자가 부정 청탁을 받은 경우에는 반드시 거절의 의사를 명백하게 표시해야 한다. 거절의 의사표시를 했음에도 불구하고 재차 동일한 부정 청탁을 받은 해당자는 이에 대한 신고의무가 발생한다.¹⁵⁾

나. 부정 청탁의 범위

청탁금지법 제5조는 부정 청탁의 범위에 대해 다음 <표 II-2-2>와 같이 직무의 범위를 한정하여 명시하고 있다.

<표 II-2-2> 14가지 부정 청탁 대상 직무

체크 항목	
1	인가·허가·면허·특허·승인·검사·검정·시험·인증·확인 등 법령에서 일정한 요건을 정하여 놓고 직무관련자로부터 신청을 받아 처리하는 직무
2	인가 또는 허가의 취소, 조세, 부담금, 과태료, 과징금, 이행강제금, 범칙금, 징계 등 각종 행정처분 또는 형벌부과 직무
3	채용·승진·전보 등 공직자들의 인사 직무
4	각종 심의·의결·조정 위원회의 위원, 공공기관이 주관하는 시험·선발 위원 등 공공기관의 의사결정에 관여하는 직위에 선정 또는 탈락 관련 직무
5	공공기관이 주관하는 각종 수상, 포상, 우수기관 선정 또는 우수자 선발 직무
6	입찰·경매·개발·시험·특허·군사·과세 등에 관한 직무상 비밀 관련 직무
7	특정 개인·단체·법인이 계약의 당사자로 선정 또는 탈락 관련 직무
8	보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·기금 등 지원 등 관련 직무
9	공공기관이 생산·공급·관리하는 재화 및 용역의 거래 등 관련 직무
10	각급 학교의 입학·성적·수행평가 등의 직무
11	징병검사, 부대 배속, 보직 부여 등 병역 관련 직무
12	공공기관이 실시하는 각종 평가·판정 직무
13	행정지도·단속·감사·조사 관련 직무
14	사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 직무

출처: 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 행정기관 및 공직유관단체 대상, 2016. 9, p.36.

15) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.36 참조

① 인가·허가·면허·특허·승인·검사·검정·시험·인증·확인 등 법령(조례·규칙을 포함한다)에서 일정한 요건을 정하여 놓고 직무관련자로부터 신청을 받아 처리하는 직무에 대하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위로 「유아교육법」상 사립유치원 설립인가와 관련된 청탁을 하는 경우가 이에 해당한다. ② 인가 또는 허가의 취소, 조세, 부담금, 과태료, 과징금, 이행강제금, 범칙금, 징계 등 각종 행정처분 또는 형벌부과에 관하여 법령을 위반하여 감정·면제하도록 하는 행위, ③ 채용·승진·전보 등 공직자들의 인사에 관하여 법령을 위반하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위, ④ 법령을 위반하여 각종 심의·의결·조정 위원회의 위원, 공공기관이 주관하는 시험·선발 위원 등 공공기관의 의사결정에 관여하는 직위에 선정 또는 탈락되도록 하는 행위, ⑤ 공공기관이 주관하는 각종 수상, 포상, 우수기관 선정 또는 우수자 선발에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인이 선정 또는 탈락되도록 하는 행위, ⑥ 입찰·경매·개발·시험·특허·군사·과세 등에 관한 직무상 비밀을 법령을 위반하여 누설하도록 하는 행위, ⑦ 계약 관련 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인이 계약의 당사자로 선정 또는 탈락되도록 하는 행위, ⑧ 보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·기금 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인에 배정·지원하거나 투자·예치·대여·출연·출자하도록 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위, ⑨ 공공기관이 생산·공급·관리하는 재화 및 용역을 특정 개인·단체·법인에게 법령에서 정하는 가격 또는 정상적인 거래관행에서 벗어나 매각·교환·사용·수익·점유하도록 하는 행위, ⑩ 각급 학교의 입학·성적·수행평가 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리·조작하도록 하는 행위, ⑪ 병역판정검사, 부대 배속, 보직 부여 등 병역 관련 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위, ⑫ 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정 업무에 관하여 법령을 위반하여 평가 또는 판정하게 하거나 결과를 조작하도록 하는 행위, ⑬ 법령을 위반하여 행정지도·단속·감사·조사 대상에서 특정 개인·단체·법인이 선정·배제되도록 하거나 행정지도·단속·감사·조사의 결과를 조작하거나 또는 그 위법사항을 묵인하게 하는 행위, ⑭ 사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 업무를 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위, 마지막으로 ⑮ 제1호부터 제14호까지의 부정 청탁의 대상이 되는 업무에 관하여 공직자들이 법령에 따라 부여받은 지위·권한을 벗어나 행사하거나 권한에 속하지 아니한 사항을 행사하도록 하는 행위 등으로 규정되어 있다.

다. 부정 청탁의 성립요건

부정 청탁이 성립하기 위해서는 다음과 같은 2가지 요건이 충족되어야 한다.¹⁶⁾ 우선 ① '법령을 위반하여'야 하며, ② '정상적인 거래 관행을 벗어나'야 한다. 부정 청탁의 첫 번째 요건으로 '법령을 위반하여'에서 의미하는 법령은 법률뿐만 아니라 대통령령, 국무총리령, 부령과 같은 법규명령 또한 그 대상이 된다. 그리고 법령에는 부정 청탁 대상 직무와 직접 관련된 개별 법령 외에 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「형법」 등의 일반 법령도 포함된다.¹⁷⁾ 다만 다툼의 여지가 있으나, 상위법령의 위임에 의하거나 또는 이에 근거한 구체적인 기준을 고시, 훈령 등의 행정규칙으로 정한 경우, 그 고시·훈령 등을 위반하는 경우도 상위법령의 위반 소지가 있기 때문에 이러한 경우에는 행정규칙을 위반한 경우에도 청탁금지법 상의 부정 청탁행위로 간주된다.¹⁸⁾

그리고 '정상적인 거래 관행을 벗어나는' 경우에도 부정 청탁으로 판단된다(법제5조 제9호). 여기에서 의미하는 '정상적인 거래 관행'은 부정 청탁이 없었다면 문제없이 이루어졌을 것으로 보이는 통상적인 형태의 거래를 의미한다.¹⁹⁾ 정상적인 거래관행을 벗어났는지 여부는 행위의 의도·목적, 재화 또는 용역의 특성, 당사자의 지위 및 관계, 다른 사람이 받는 피해, 공공기관의 내부기준이나 사규 등을 종합적으로 고려해서 판단하게 된다.²⁰⁾ 일례로 유치원이나 어린이집의 입학순서를 본인 혹은 제3자를 통하여 접수 순서를 변경하도록 청탁하는 경우도 부정 청탁이 된다.

라. 부정 청탁의 예외사유

청탁금지법 제5조 제1항에는 14가지에 대해 금지되는 부정 청탁행위에 관하여 규정하고 있으나, 동조 제2항에서는 반대로 청탁금지법이 적용되지 않는 7가지 사항에 관하여 제1항에도 불구하고 다음의 경우에는 동법을 적용하지 않는 것으로 규정하고 있다. 실무상 동법 제1항에서는 규제를 제2항에서는 예외사유를 규정하고 있으나, 이는 건전한 의정활동 혹은 국민과의 건전한 의사소통의

16) 이천현, 부정 청탁 금지행위와 제재에 관한 소고, 한양법학 26(3), 한양법학회, 2015. 08, p. 323 이하 참조

17) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p. 46 참조

18) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p. 46 참조

19) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p. 53 참조

20) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p. 53 참조

활성화를 모색하기 위해 선출직 공직자등에 대하여 예외사유를 인정하는 것이다.²¹⁾ 이 양자의 관계에 관하여는 문제시 될 수 있으나, 이는 예외사유의 범위를 어떻게 해석하는지의 문제로 해결방안을 모색해야 한다.²²⁾ 예외사유에 관하여 살펴보면, 다음과 같다. ① 「청원법」, 「민원사무 처리에 관한 법률」, 「행정절차법」, 「국회법」 및 그 밖의 다른 법령·기준(제2조 제1호 나목부터 마목까지의 공공기관의 규정·사규·기준을 포함한다.)에서 정하는 절차·방법에 따라 권리 침해의 구제·해결을 요구하거나 그와 관련된 법령·기준의 제정·개정·폐지를 제안·건의하는 등 특정한 행위를 요구하는 행위, ② 공개적으로 공직자등에게 특정한 행위를 요구하는 행위, ③ 선출직 공직자, 정당, 시민단체 등이 공익적인 목적으로 제3자의 고충민원을 전달하거나 법령·기준의 제정·개정·폐지 또는 정책·사업·제도 및 그 운영 등의 개선에 관하여 제안·건의하는 행위, ④ 공공기관에 직무를 법정기한 안에 처리하여 줄 것을 신청·요구하거나 그 진행상황·조치 결과 등에 대하여 확인·문의 등을 하는 행위, ⑤ 직무 또는 법률관계에 관한 확인·증명 등을 신청·요구하는 행위, ⑥ 질의 또는 상담형식을 통하여 직무에 관한 법령·제도·절차 등에 대하여 설명이나 해석을 요구하는 행위, ⑦ 그 밖에 사회상규(社會常規)에 위배되지 아니하는 것으로 인정되는 행위 등이 그것이다.

마. 부정 청탁의 대응 및 처리절차

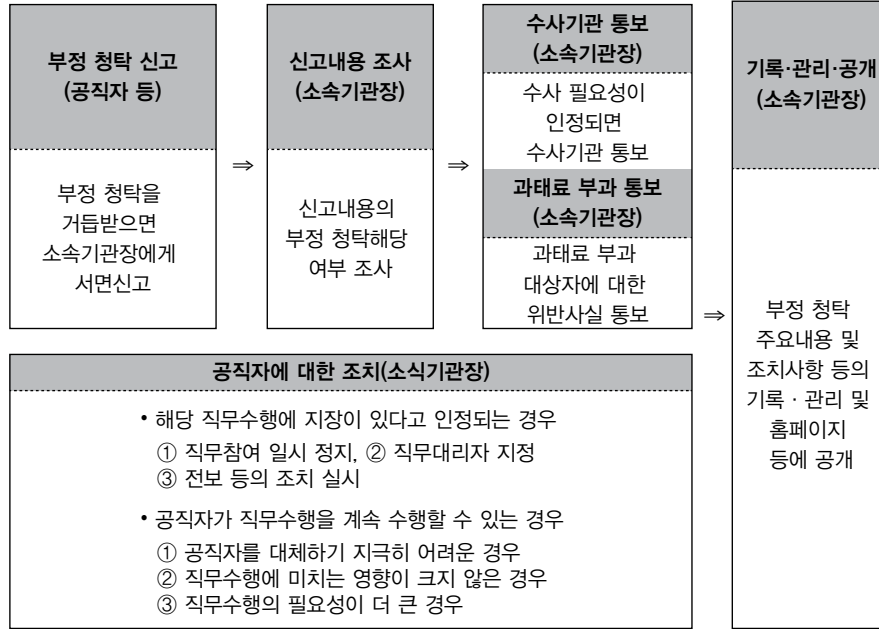
동법 제7조에서는 부정 청탁의 신고 및 처리에 관한 규정을 두고 있으나, 공직자등은 부정 청탁을 받았을 때에는 부정 청탁을 한 자에게 부정 청탁임을 알리고 이를 거절하는 의사를 명확히 표시하여야 한다(법 제7조 제1항). 청탁 금지법의 원안을 제시한 김영란 전 국민권익위원장은 동법을 제안한 취지에 관하여 “청탁문화가 뿌리 깊게 박혀 있는 우리 사회에서 공무원에게 합법적으로 거절의사를 밝힘으로써 부정 청탁으로부터 탈출구를 마련해 줄 필요성이 있었다.”는 취지로 인터뷰를 한 바 있다.²³⁾ 그래서 이러한 의무의 부과는 인간관계의 단절이나 직·간접적인 불이익을 받을 가능성에 대한 고민 없이 거절할 수 있는 근거를 마련한 것이다.²⁴⁾

21) 이천현, 부정 청탁 금지행위와 제재에 관한 소고, 한양법학 26(3), 한양법학회, 2015. 08, p.325.

22) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.71 참조

23) 뉴스1, 김영란 “김영란법은 거절할 수 있는 근거가 될 법”, 2016. 10. 06, 검색일 : 2016. 12. 16., <http://news1.kr/articles/?2794719>

24) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.84 참조



자료: 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p. 84. 표 참조

[그림 11-3-1] 부정 청탁 신고 처리 절차

이에 공직자등은 제1항에 따른 조치를 하였음에도 불구하고 동일한 부정 청탁을 다시 받은 경우에는 이를 소속기관장에게 서면(전자문서를 포함)으로 신고 하여야 하고(법 제7조 제2항), 제2항에 따른 신고를 받은 소속기관장은 신고의 경위·취지·내용·증거자료 등을 조사하여 신고 내용이 부정 청탁에 해당하는지를 신속하게 확인하여야 한다(법 제7조 제3항). 소속기관장은 부정 청탁이 있었던 사실을 알게 된 경우 또는 제2항 및 제3항의 부정 청탁에 관한 신고·확인 과정에서 해당 직무의 수행에 지장이 있다고 인정하는 경우에는 부정 청탁을 받은 공직자등에 대하여 직무 참여 일시중지, 직무대리자의 지정, 전보 등의 조치를 할 수 있다(법 제7조 제4항). 그러나 소속기관장은 공직자등이 직무를 수행하는 공직자등을 대체하기 지극히 어려운 경우, 공직자등의 직무수행에 미치는 영향이 크지 아니한 경우, 국가의 안전보장 및 경제발전 등 공익증진을 이유로 직무수행의 필요성이 더 큰 경우 등에 해당하면, 제4항에도 불구하고 그 공직자등에게 계속적으로 직무를 수행하게 할 수 있다(법 제7조 제5항). 이 경우 제20조에 따른 소속기관의 담당관 또는 다른 공직자등으로 하여금 그 공직자등의 공정한

직무수행 여부를 주기적으로 확인·점검하도록 하여야 한다(법 제7조 제5항). 그리고 공직자등은 제2항에 따른 신고를 감독기관·감사원·수사기관 또는 국민권익위원회에도 할 수 있으며(법 제7조 제6항), 소속기관장은 다른 법령에 위반되지 아니하는 범위에서 부정 청탁의 내용 및 조치사항을 해당 공공기관의 인터넷 홈페이지 등에 공개할 수 있다(법 제7조 제7항).

4. 금품등의 수수 금지

가. 개요

공직자등은 직무와의 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 안 되며(법 제8조 제1항), 이를 위반하는 경우에는 형사처벌의 대상이 된다. 「형법」상 뇌물죄의 경우 직무관련성 및 대가성을 요건으로 하고 있어 이에 대하여 그동안 입증의 어려움이 있었다. 그러나 청탁금지법에서는 형법상의 뇌물죄와는 달리 입증부담이 완화된 것이 특징이라 할 수 있다. 또한 직무수행에 있어 공정성이 의심되는 것을 근절하기 위한 법의 기본취지에 맞도록 접대문화의 근절이라는 목적달성을 위해 직무와의 관련 여부와 상관없이 금지된다.²⁵⁾ 또한 공직자등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 안 된다(법 제8조 제2항). 그리고 1회 100만원 이하의 경우에는 자신의 직무와 관련되는 경우 대가성의 여부에 상관없이 금품 등을 수수하는 경우 과태료 부과 대상이 된다. 그러나 직무와 관련이 없는 경우 1회 100만원 이하의 금품 등은 수수 금지 금품 등에 해당하지 않는다.²⁶⁾ 또한 직무와 관련하여 1회에 한하여 100만원 이하의 금품 등을 수수한 경우에는 그 대가성이 인정되면 뇌물죄로 형사처벌을 받게 된다.²⁷⁾

25) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.98 참조

26) 마정근, 현행 부정 청탁금지법(소위 '김영란법')의 핵심 문제점과 개정 방안, p.174 이하 참조; 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.101 참조

27) 마정근, 현행 부정 청탁금지법(소위 '김영란법')의 핵심 문제점과 개정 방안, p.174 이하 참조; 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.101 참조

나. 금품의 개념

1) 금품의 종류

동법 제2조 제3항에서 “금품 등”에 관한 종류는 다음과 같다. 첫째, 금전, 유가증권, 부동산, 물품, 숙박권, 회원권, 입장권, 할인권, 초대권, 관람권, 부동산 등의 사용권 등 일체의 재산적 이익. 둘째, 음식물·주류·골프 등의 접대·향응 또는 교통·숙박 등의 편의 제공하는 것. 셋째, 채무 면제, 취업 제공, 이권(利權) 부여 등 그 밖의 유형·무형의 경제적 이익 등이 금품개념의 범주에 포함된다. 그렇기 때문에 성매매, 장학생 선발의 지원 기회와 같은 직접적이지 않은 것도 청탁금지법상 금품의 범위에 포함된다. 이 때문에 유치원에서 부모에 의해 제공되는 케이크, 과일 등의 간식도 현재 국민권익위원회의 유권해석에 따르면 아이들이 나누어 먹는 것은 상관없으나, 선생님에게 제공되는 경우 소소해 보이는 품목이라 할지라도 법상으로는 금품으로 간주되며, 청탁금지법에 따른 금지행위에 해당한다.

2) 가액의 산정기준

금품 등의 가액은 형사처벌과 과태료로 나뉘는 제재의 종류를 결정한다는 점에 있어서 중요한 기준이 되고, 과태료 부과액을 산정하기 위한 기준이 되기 때문에 그 산정에 있어서 신중을 기해야 한다. 가액의 산정은 금품 등을 받거나 요구 또는 약속한 때, 금품 등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 한 때와 같은 행위 시를 그 기준으로 한다.²⁸⁾ 시가와 현저한 차이가 없는 이상 실제 지불된 비용으로 결정하고, 이러한 산정방식으로는 명확하지 않는 경우 통상적으로 거래되는 가격을 기준으로 산정하게 된다.²⁹⁾ 그리고 상이한 가격자료가 있는 경우에는 신빙성이 담보되는 객관적, 합리적인 자료를 근거로 하여 산정하여야 하고 이마저도 알기 힘든 경우에는 위반행위자에게 유리한 자료를 기준으로 산정하여야 한다.³⁰⁾

28) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.114 참조

29) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.115 참조

30) 대법 2002. 4. 9. 선고 2001도7056 판결.

다. 수수금지 금품등의 예외사유

청탁금지법 제8조 제3항에서는 ‘수수 금지 금품등의 예외사유’ 규정하고 있다. 그 이유는 일상적인 사회생활을 보장하고, 동범이 과도하게 해석될 여지를 막기 위해 형법상의 뇌물죄의 범위에 포함되지 않는 범위 하에서, 아래 8가지의 사유를 예외적으로 인정하게 된 것이다.³¹⁾ 예외사유 8가지는 다음과 같다(법 제8조 제3항).

① 공공기관이 소속 공직자등이나 파견 공직자등에게 지급하거나 상급 공직자등이 위로·격려·포상 등의 목적으로 하급 공직자등에게 제공하는 금품등의 경우, ② 원활한 직무수행 또는 사고·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 대통령령으로 정하는 가액 범위 안의 금품등의 경우, ③ 증여를 제외하고 사적 거래로 인한 채무의 이행 등 정당한 권원(權原)에 의하여 제공되는 금품등의 경우, ④ 공직자등의 친족(「민법」 제777조에 따른 친족을 말하는 것으로 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척 및 법률상의 배우자를 의미한다.)이 제공하는 금품등의 경우, 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 금품등의 경우, ⑥ 공직자등의 직무와 관련된 공식적인 행사에서 주최자가 참석자에게 통상적인 범위에서 일률적으로 제공하는 교통, 숙박, 음식물 등의 금품등의 경우, ⑦ 불특정 다수인에게 배포하기 위한 기념품 또는 홍보용품 등이나 경연·추첨을 통하여 받는 보상 또는 상품 등의 경우, ⑧ 그 밖에 다른 법령·기준 또는 사회상규에 따라 허용되는 금품등의 경우에는 제1항 또는 제2항에서 수수를 금지하는 금품등에 해당하지 않은 것으로 규정하고 있다(법 제8조 제3항). 또한 공직자등의 배우자는 공직자등의 직무와 관련하여 제1항 또는 제2항에 따라 공직자등이 받는 것이 금지되는 금품등을 받거나 요구하거나

31) 주요 국가별 공직자 선물 수수 금지 규정 및 예외사유

국가	관련 내용
미국	1회 20달러(약 2만원), 연간 50달러(약 5만원)를 초과하는 선물수수 금지
일본	5,000엔(약 5만원) 이상의 선물을 수수하는 경우 신고의무 부과
영국	25파운드-30파운드(약 45만원)를 초과하는 선물수수 금지
독일	25유로(약 3만원)를 초과하는 선물수수 시 사전 승인을 받아야 함

자료 : 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.126 표 참조

제공받기로 약속해서는 안 되며(법 제8조 제4항), 누구든지 공직자등에게 또는 그 공직자등의 배우자에게 수수 금지 금품등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 해서는 안 된다(법 제8조 제5항).

다만 유의할 것은 가액기준 내라고 하더라도 직무관련자로부터 제공된 금품 및 선물 등이 원활한 직무수행 및 사교·의례, 부조의 목적을 일탈한 것으로 판단되는 경우에는 허용되지 않는다는 점이다. 이러한 가액기준 내의 금품의 경우는 결국 재판을 통해 사실관계 및 신분관계 등을 고려하여 사후적으로 판단되게 된다. 이 때문에 일반인의 입장에서 행위 시에 판단이 쉽지 않은 것이 사실이다. 그래서 이러한 경우 공직자 등의 청탁금지법의 적용대상자는 상대방과의 '직무관련성'을 고려하여 거절하거나, 미리 전달하지 않아야 한다.

라. 수수금지 금품등의 신고 및 처리절차

공직자등 자신이 수수 금지 금품등을 받거나, 그 제공의 약속 또는 의사표시를 받거나, 공직자등이 자신의 배우자가 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 받은 사실을 알게 된 경우에 공직자등은 소속기관장에게 지체 없이 서면으로 신고하여야 한다(법 제9조 제1항). 신고사항은 신고자의 인적사항, 신고의 취지·이유, 제공자의 인적사항·금품등의 종류와 가액·반환 여부 등을 내용으로 하여 서술한다(법 제13조 제3항).

또한 공직자등은 자신이 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속이나 의사표시를 받은 경우 또는 자신의 배우자가 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속이나 의사표시를 받은 사실을 알게 된 경우에는 이를 제공자에게 지체 없이 반환하거나, 반환하도록 하거나, 거부 의사를 밝혀야 한다. 다만 받은 금품등이 멸실·부패·변질 등의 우려가 있거나 해당 금품등의 제공자를 알 수 없는 경우, 그 밖에 제공자에게 반환하기 어려운 사정이 있는 경우 등에는 소속기관장에게 직접 인도하거나 인도하도록 하여야 한다(법 제9조 제2항).

소속기관장은 제1항에 따라 신고를 받거나 제2항 단서에 따라 금품등을 인도 받은 경우 수수 금지 금품등에 해당한다고 인정하는 때에는 반환 또는 인도하게 하거나 거부의 의사를 표시하도록 하여야 하며, 수사의 필요성이 있다고 인정하는 때에는 그 내용을 지체 없이 경찰·검찰 등의 수사기관에 통보하여야 한다(법 제9조 제3항). 그리고 당사자가 아니라 소속기관장이 공직자등 또는 그 배우자가 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 받은 사

실을 알게 된 경우에, 이에 대한 수사의 필요성이 있다고 인정하는 때에는 그 내용을 지체 없이 수사기관에 통보하여야 한다(법 제9조 제4항). 여기에서 ‘지체 없이’의 의미는 ‘불필요하게 지연함이 없이’를 의미한다.³²⁾ 그리고 소속기관장은 공직자등으로부터 제1항 제2호에 따른 신고를 받은 경우 그 공직자등의 배우자가 반환을 거부하는 금품등이 수수 금지 금품등에 해당한다고 인정하는 때에는 그 공직자등의 배우자로 하여금 그 금품등을 제공자에게 반환하도록 요구하여야 한다(법 제9조 제7항).

5. 외부강의 등 사례금 수수제한

가. 개요

청탁금지법에서 ‘외부강의 등 사례금 수수제한’의 규정을 둔 배경은 일부 공직자등이 과도한 외부강의와 강의로 등을 과도하게 수수함으로써, 직접적으로 전달하지 못하는 금품등을 우회적으로 수수하게 될 우려가 지속적으로 제기되어 왔기 때문이다.³³⁾ 실제로 고위 관료나 공직자등이 고액의 강연료를 받아 문제가 된 경우가 우리 사회에서 흔히 발생하여 왔던 것 또한 사실이다.³⁴⁾ 전문 지식의 공유 및 향유라는 측면에서 긍정적 측면을 갖는 외부강의가 과도하게 사례금을 수수하는 것을 예방하기 위해 상한액을 제한하는 규정을 두게 된 것이다.³⁵⁾ 다만 일선에서는 이러한 강연의 제한이 강연의 본래취지와 상관없이 과도한 제재라는 지적도 있다. 동법 제8조(금품등 수수 금지) 규정과 제10조(외부강의 등 사례금 수수 제한) 규정의 관계에 있어서 제8조는 공직자등 본인이나 배우자가 직접 금품등을 수수하는 것을 규제하기 위한 목적임에 반하여, 제10조는 대상자가 외부강의와 같은 다른 유형으로 금품등 및 사례금을 간접적으로 수수하는 것을 예방하기 위한 것으로, 법 제10조는 제8조의 특별규정으로 간주되어 외부강의등 사례금에 해당하지 않는 금품등은 제8조의 일반적인 금품등의

32) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.140 참조.

33) 마정근, 현행 부정 청탁금지법(소위 ‘김영란법’)의 핵심 문제점과 개정 방안, p. 177 이하 참조.

34) 뉴시스, 언론단체 “고액강연” 형태근 방통위원 사퇴해야, 2010. 11. 5, 검색일 : 2016. 12. 16., http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20101105_0006625580&cID=10201&pID=10200

35) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.142 참조.

수수료 규정된다.³⁶⁾

유아교육·보육의 현장에 있어서, 현행 법체계에서 누리과정의 지원을 받는 경우의 어린이집 교사는 공무수행사인으로 간주되어, 청탁금지법 제10조의 외부강의 제한규정은 배제된다. 그렇지만 교원으로 분류되는 유치원 원장, 교사 등은 공직자등으로 규정되어 있기 때문에 외부강의 등 사례금 수수제한에 대한 규정의 적용을 받게 된다.

나. 신고

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 등의 대가로서 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 사례금을 받아서는 안 된다(법 제10조 제1항). 다만 공직자등은 외부강의등을 할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 외부강의등의 요청 명세를 소속기관장에게 미리 서면으로 신고하여야 한다. 다만, 외부강의등을 요청한 자가 국가나 지방자치단체인 경우에는 본래 외부강의등에 있어 대가의 유무를 떠나 반드시 사전 신고를 해야 하나, 이 경우에는 신고할 의무가 없다(법 제10조 제2항).

다. 위반절차

신고절차에 있어서는 공직자등은 제2항 본문에 따라 외부강의등을 미리 신고하는 것이 곤란한 경우에는 그 외부강의등을 마친 날부터 2일 이내에 서면으로 신고하여야 하며(법 제10조 제3항), 소속기관장은 제2항에 따라 공직자등이 신고한 외부강의등이 공정한 직무수행을 저해할 수 있다고 판단하는 경우에는 그 외부강의등을 제한할 수 있다(법 제10조 제4항). 그리고 공직자등은 제1항에 따른 금액을 초과하는 사례금을 받은 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속기관장에게 신고하고, 제공자에게 그 초과금액을 지체 없이 반환하여야 한다(법 제10조 제5항). 그러나 공직자등이 외부강의등을 통해 수수한 초과사례금에 대하여 신고 및 반환 조치를 하지 않은 경우에는 500만원이하의 과태료가 부과된다(법 제23조).

36) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p.143 참조.

6. 공무수행사인의 공무 수행과 관련된 행위제한 등

이론상, 실무상 논란의 여지는 다소 있으나, 누리과정을 운영하는 어린이집의 원장, 교사 등은 국민권익위원회의 유권해석에 따르면 '공무수행사인'으로 분류된다.³⁷⁾ 동법에서 규정하고 있는 공무수행사인의 범위에는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 또는 다른 법령에 따라 설치된 각종 위원회의 위원 중 공직자가 아닌 위원, 법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인, 공무를 수행하기 위하여 민간부문에서 공공기관에 파견 나온 사람, 법령에 따라 공무상 심의·평가 등을 하는 개인 또는 법인·단체가 포함된다. 그리고 제1항에 따라 공무수행사인에 대하여 제5조부터 제9조까지를 준용하는 경우 "공직자등"은 "공무수행사인"으로 보고, "소속기관장"은 "다음 각 호의 구분에 따른 자"로 본다.

공무수행사인은 공직자등의 신분이 아니기 때문에 '공무 수행에 관하여' 법 제5조에서 제9조까지의 규정에 한정되어 적용 받고, 100만원을 초과하는 금품등을 수수한 경우에도 '공무 수행과 관련하여' 수수한 경우에만 위반행위에 해당한다. 공무수행과 관련 없이 금품등을 수수한 경우에는 일반적인 '공직자등'과 달리 위반행위에 해당하지 않는다. 또한 전술한 바와 같이 법 제10조 '외부강의 등 사례금 수수 제한'에 관한 규정은 적용받지 않는다.³⁸⁾

7. 위반에 대한 제재

가. 벌칙

공공기관의 장 등은 공직자등이 동법 또는 동법에 따른 명령을 위반한 경우에는 징계처분을 하여야 한다(법 제21조). 소속기관의 장이 과태료 재판 관할법원에 공직자등에 대한 위반사실을 통보하게 되면, 이에 따라 과태료 관할법원은

37) 관계부처 합동 청탁금지 해석 T/F 회의에서는 국공립 어린이집 원장 및 교사는 공무수행사인에 해당하지만, 국공립 외의 어린이집의 경우 대표자만 공무수행사인에 해당한다고 해석하여 사회복지법인 어린이집을 비롯하여 민간, 가정 어린이집의 경우 교사는 청탁금지법 적용대상이 아닌 것으로 판단하고 있다(2016. 12. 26. 기준).

38) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 행정기관 및 공직유관단체 대상, 2016. 9, p. 12-13. 참조.

재판을 통해 과태료를 부과하거나, 형사처벌을 받게 된다. 사안에 따라 형벌은 그 경중이 다르다. ① 제8조 제1항을 위반한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다). 다만, 제9조 제1항, 제2항 또는 제6항에 따라 신고하거나 그 수수 금지 금품등을 반환 또는 인도하거나 거부의 의사를 표시한 공직자등은 제외한다. ② 자신의 배우자가 제8조 제4항을 위반하여 같은 조 제1항에 따른 수수 금지 금품등을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속한 사실을 알고도 제9조 제1항 제2호 또는 동조하고, 제6항에 따라 신고하지 아니한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다). 다만, 공직자등 또는 배우자가 제9조 제2항에 따라 수수 금지 금품등을 반환 또는 인도하거나 거부의 의사를 표시한 경우는 제외한다. ③ 제8조 제5항을 위반하여 동조 제1항에 따른 수수 금지 금품 등을 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다) 또는 그 배우자에게 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 한 자, ④ 제15조 제4항에 따라 준용되는 「공익신고자 보호법」 제12조 제1항을 위반하여 신고자등의 인적사항이나 신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자, ⑤ 제18조를 위반하여 그 업무처리 과정에서 알게 된 비밀을 누설한 공직자등에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(법 제22조 제1항).

그리고 ① 제6조를 위반하여 부정 청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다), ② 제15조 제2항을 위반하여 신고자등에게 「공익신고자 보호법」 제2조 제6호가목에 해당하는 불이익조치를 한 자, ③ 제15조 제4항에 따라 준용되는 「공익신고자 보호법」 제21조제2항에 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된 보호 조치결정을 이행하지 아니한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(법 제22조 제2항). 직접 자신의 목적을 위하여 부정 청탁을 한 자는 과태료 부과대상에서 제외되지만 그에 따라 직무를 수행한 공직자등은 형사처벌의 대상이 된다. 그리고 ① 제15조 제1항을 위반하여 신고등을 방해하거나 신고등을 취소하도록 강요한 자, ② 제15조 제2항을 위반하여 신고자등에게 「공익신고자 보호법」 제2조 제6호나목부터 사목까지의 어느 하나에 해당하는 불이익조치를 한 자에 해당하는 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 또한 제1항 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 금품등은 몰수한다(법 제22조 제3항). 다만, 그 금품등의 전부 또는 일부를 몰수하는 것이 불가능한 경우에는 그 가액을 추징한다(법 제22조 제4항).

〈표 II-7-1〉 부정 청탁에 따른 제재

구성요건		제재 수준
행위주체	유형	
이해당사자	직접 자신을 위하여 부정 청탁하는 경우	제재 없음
이해당사자	제3자를 통하여 부정 청탁하는 경우	1천만원 이하의 과태료
사인	제3자를 위하여 부정 청탁하는 경우	2천만원 이하의 과태료
공직자등	제3자를 위하여 부정 청탁하는 경우	3천만원 이하의 과태료
	부정 청탁에 따라 직무 수행	2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금

자료: 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p. 92
표 참조.

나. 과태료

법 제5조 제1항을 위반하여 제3자를 위하여 다른 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다)에게 부정 청탁을 한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다)은 3천만원 이하의 과태료를 부과한다. 다만, 「형법」 등 다른 법률에 따라 형사처벌을 받은 경우에는 과태료를 부과하지 아니하며, 과태료를 부과한 후 형사처벌을 받은 경우에는 그 과태료 부과를 취소한다.

또한 제15조 제4항에 따라 준용되는 「공익신고자 보호법」 제19조 제2항 및 제3항(같은 법 제22조 제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 자료 제출, 출석, 진술서의 제출을 거부한 자의 경우에는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다(법 제23조 제1항). 그리고 제5조제1항을 위반하여 제3자를 위하여 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다)에게 부정 청탁을 한 자(제1항제1호에 해당하는 자는 제외한다)에게는 2천만원 이하의 과태료를 부과한다. 다만, 「형법」 등 다른 법률에 따라 형사처벌을 받은 경우에는 과태료를 부과하지 아니하며, 과태료를 부과한 후 형사처벌을 받은 경우에는 그 과태료 부과를 취소한다(법 제23조 제2항). 제5조 제1항을 위반하여 제3자를 통하여 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다)에게 부정 청탁을 한 자(제1항 제1호 및 제2항에 해당하는 자는 제외한다)에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 다만, 「형법」 등 다른 법률에 따라 형사처벌을 받은 경우에는 과태료를 부과하지 아니하며, 과태료를 부과한 후 형사처벌을 받은 경우에는 그 과태료 부과를 취소한다(법 제23조 제3항). 그리고 제10조 제5항에 따른 신고 및 반환 조치를 하지 아니한 공직자등에게는 500만원 이하의 과태료를

부과한다(법 제23조 제4항).

또한 ① 제8조 제2항을 위반한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다). 다만, 제9조 제1항, 제2항 또는 제6항에 따라 신고하거나 그 수수 금지 금품 등을 반환 또는 인도하거나 거부의 의사를 표시한 공직자등은 제외한다. ② 자신의 배우자가 제8조 제4항을 위반하여 같은 조 제2항에 따른 수수 금지 금품 등을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속한 사실을 알고도 제9조 제1항 제2호 또는 같은 조 제6항에 따라 신고하지 아니한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다). 다만, 공직자등 또는 배우자가 제9조 제2항에 따라 수수 금지 금품등을 반환 또는 인도하거나 거부의 의사를 표시한 경우는 제외한다. ③ 제8조 제5항을 위반하여 같은 조 제2항에 따른 수수 금지 금품등을 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원수행사인을 포함한다) 또는 그 배우자에게 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 한 자의 경우에는 그 위반행위와 관련된 금품등 가액의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과한다. 다만, 제22조 제1항 제1호부터 제3호까지의 규정이나 「형법」 등 다른 법률에 따라 형사처벌(몰수나 추징을 당한 경우를 포함한다)을 받은 경우에는 과태료를 부과하지 아니하며, 과태료를 부과한 후 형사처벌을 받은 경우에는 그 과태료 부과를 취소한다(법 제23조 제5호).

Ⅲ. 청탁금지법 유치원·어린이집 적용 실태 및 특수성 분석

이 장에서는 유치원·어린이집 원장 및 교사 간담회와 학부모 간담회, 언론 기사 등을 통해 수집한 정보를 토대로 청탁금지법의 적용 실태 및 현장에서의 요구 등을 파악해 본다. 그리고 이를 바탕으로 하여 청탁금지법의 유치원·어린이집 적용에 있어서 특수성을 분석하여 주요 쟁점을 고찰한다.

1. 유치원·어린이집 적용 실태 및 요구³⁹⁾

청탁금지법은 유치원·어린이집에 적용하고 있으나, 면담이나 언론을 통해 실태를 들여다보면 각 기관마다 적용범위나 대상에 있어서 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 이는 법이 명확하지 못해 일반 국민이 이를 해석하는 데에 혼란이 있기 때문이기도 하고, 업무를 전담하는 부처의 부재로 인해 지침이나 안내가 없어 관련 지식이 불충분하기 때문이기도 하다.

유치원의 경우 국공립 혹은 사립인지 여부에 관계없이 교육청을 통해 공문, 해석지침 등의 정보를 어느 정도 제공받고 있었으나, 어린이집은 별도의 정보를 제공받지 못하고 원장이나 교사 스스로 인터넷이나 언론보도 등을 통해 내용을 숙지하고 있었다. 이 때문에 각 기관마다 원장이나 교사가 아는 범위 내에 법을 적용하게 되어 기관마다 실태가 달랐다. 학부모 역시 기관을 통해 얻은 정보와 언론을 통해 얻은 정보 등이 상이한 문제를 갖고 있었다.

이 절에서는 유치원·어린이집 원장 및 교사 간담회와 학부모 간담회 내용을 중심으로 유치원 및 어린이집에서의 적용 실태와 요구를 정리하였다.

39) 이하의 내용은 “관계부처 합동 청탁금지 해석지원 T/F”에서 어린이집 교사는 청탁금지법 적용대상에서 제외한다는 해석을 발표(2016년 12월 22일)하기 이전에 이미 실시한 어린이집 교사 및 원장, 어린이집에 다니는 영유아 자녀를 둔 부모 대상 면담 내용을 포함하고 있다. 어린이집 교사를 제외한다는 해석은 T/F 회의를 통해 내려진 결정이기 때문에 법해석에 따라 포함될 여지도 있고, 현재의 유권해석 내용도 국공립 어린이집 교사는 적용대상에 포함하고 있으므로, 면담 내용을 그대로 제시한다.

가. 유치원 적용 실태 및 요구

1) 청탁금지법 인지 정도

유치원에서는 주로 시도교육청에서 배부한 공문이나 매뉴얼을 통해서 청탁금지법에 관한 정보를 얻고 있었다. 그리고 이 내용을 근거로 가정에 청탁금지법 적용으로 인한 변화를 안내하고 있었으나, 일부 국공립유치원은 공문은 받았으나 별도의 교육은 받지 않았고, 부모들에게도 가정통신문을 전달하지 않았다고 응답하였다. 또한 일부 사립유치원에서는 원장 등 1인이 집단교육을 받고난 뒤 유치원에서 전달 연수를 실시하여 교사들이 청탁금지법에 대한 교육을 받았고 이 과정에서 청렴서약서를 썼다고 하였다. 전달 연수는 1시간 이내로 교사 회의 시간을 활용하고 있었다. 이 때 교사가 아닌 직원들의 참석여부는 유치원마다 달랐다.

파일이 첨부된 공문을 받았고, 부원장님이 교육을 받고 와서 전달 연수를 진행했어요. 그 때 청렴서약서도 썼어요. (사립유치원교사A)

전 직원이 대상이 된다고는 알고 있지만 기타 교직원까지 교육을 따로 하지는 않았어요. (사립유치원교사C)

이처럼 유치원에서는 시도교육청의 공문이라는 비교적 공통된 전달양식을 통해 해당 내용을 접하고 있었으나, 그 적용방식이나 이해 정도는 서로 달랐다. 예를 들어, 학부모든 유아든 그 누구에서라도 선물이나 먹을 것이나 아무것도 받으면 안 된다고 이해하는 원장이나 교사도 있으나, 교육 활동 중 자연스럽게 유아가 교사에게 간식이나 활동결과물을 건네는 경우 청탁금지법은 전혀 떠올리지 않은 교사도 있었다. 원장이 교사에게 혹은 교사가 원장에게 선물을 주거나 식사비를 대신 내는 것이 허용되는 여부에 대해서도 서로 다르게 판단하고 있었다. 또한 학부모가 유아들 간식을 사오는 것을 거절하는 등 법을 강하게 적용하는 유치원도 있었고, 권익위원회의 Q&A 답변을 참고하여 원장이나 교사는 먹지 않고 유아들만 먹는 간식은 허용되는 것을 아는 유치원도 있었다.

교사는 무엇이든 받으면 안 된다고 알고 있어요. (충락) 아이들이 주는 것은 고민 없이 받았어요. 부모가 주는 것은 모두 거절했구요. (국공립유치원교사A)

아이들끼리 먹으라고 들어온 간식도 안 받았고, 들고 오는 경우도 있었으나 거절했어요. (사립유치원교사B)

아이들끼리 나눠 먹는 것은 괜찮다고 알고 그렇게 하고 있어요. (사립유치원원장C)

그럼에도 불구하고 유치원의 경우 어린이집보다 이러한 법 시행과 적용에 대해 허용적인 태도를 보였으며, 차츰 정착될 것이라 믿는 경향을 보였다.

초반에는 학부모도 아리송하지만 결국엔 정착될 거예요. (국공립유치원교사A)

불편한 부분은 적어요. 안 좋은 점이 정이 없는 정도니 괜찮아질 거예요. (사립유치원교사D)

한편 유치원에 다니고 있는 유아기 자녀를 둔 부모들은 유치원에서 보내온 가정통신문을 통해 청탁금지법에 대해 전달받고 있었다. 특히 학부모상담 시기를 앞두고 학부모가 면대면 상담 시 교사에게 음료나 선물 등을 전달하는 것을 금하는 안내가 이루어지기도 하였다.

몇몇 부모들 모인 자리에서 원장님이 앞으로 선물은 받을 수 없고 졸업할 때만 받을 수 있게 되었다는 이야기를 하셔서 알게 되었어요. 그리고 가정통신문도 받았고요. (학부모B)

가정통신문이란 문자를 받았어요. 가을에 상담 기간이었으나 음료수도 받지 않겠다, 마음만 받겠다는 안내가 먼저 있었어요. (중략) 남편 직업 때문에 관련된 내용을 좀 더 찾아봤어요. (학부모G)

가정통신문을 받았고 (중략) 선생님들은 아무것도 받을 수 없다는 내용이었어요. (학부모H)

몇몇 학부모의 경우 본인이나 배우자가 법 적용대상이기엔 직접 인터넷 등을 통해 정보를 찾아보아서 좀 더 자세히 알고 있었다. 그렇지만 학부모의 입장에서 정확한 정보를 받지 못하였거나, 받더라도 정확한 정보의 전달을 받았다고 생각되는 경우도 많지 않았다. 대다수의 학부모들은 유치원을 통해 구체적인 설명대신 무조건 보내면 안 된다는 식의 안내를 받았다. 그리고 공문이나 안내를 받은 경우에도 3/5/10만원 원칙에 대해 올바르게 이해하지 못하고 있는 것으로

파악되었고, 이 원칙에 대해서는 부모뿐만 아니라 교사들도 정확히 이해하지 못하고 있었다.

간담회에 참석한 학부모와 교사들은 3/5/10만원 원칙에 대한 질문 이외에도 실제 현장에서 경험한 혼란을 반영하는 다양한 질문들을 하였다. 예를 들어, 부모가 교사에게 하는 요청이나 민원이 가능한지, 기관에서 가정에 선물을 줄 수는 있는지, 아이들이 직접 쓰거나 만든 편지나 그림 혹은 자신의 스티커 등을 교사에게 주어도 되는지, 교육활동의 일환으로 가정에서 활동 재료를 가져와도 되는지, 부모가 교사에게 선물을 주었다면 신고과정은 어떠한지 누가 처벌을 받는지 등의 구체적인 질문이 있었다. 또한 유치원에 다니던 유아의 졸업 시점이나 그 이후의 상황까지 예측하여 적용하려고 하니 혼란을 느낀다고 하였다.

2) 청탁금지법 시행 이후

청탁금지법이 시행된 이후 유치원에서 어떻게 적용되고 있는지를 사례 중심으로 알아보았다. 먼저, 청탁금지법 시행으로 인한 일상생활의 변화에 대해서는 유치원 교사의 경우, 부담스러운 선물을 합법적으로 피할 수 있어 편안함을 느낀다고 하였다. 그러나 무엇이든 무조건 받으면 안 된다는 생각으로 인해 부담감과 긴장감 또한 느끼는 것으로 나타났다.

유치원에 다니고 있는 아이의 동생이 백일이어서 할머니가 백일 떡을 준비해 오셨으나, 받으면 안 된다고 돌려보냈더니 너무 서운해 하셨어요. 우리는 교사는 무엇이든 받으면 안 된다고 알고 있어요. (중략) 의도를 가지고 선물하던 것을 막을 수 있는 것 같아요. 거절하는 것이 내 마음의 표현이 아니라 법적으로 안 되는 것이니까 거절하기가 편해졌어요. (국공립유치원교사A)

어느 유치원에서 한 엄마가 롤케이크를 두고 갔으나, 바로 돌려줄 수가 없어서 아이들과 나누어 먹었으나, 그 교사가 징계 대상이 되었다는 기사를 읽었어요. (국공립유치원교사B)

학부모의 경우 청탁금지법 시행 전후를 비교하였을 때 특별히 불편한 점이 없고 오히려 마음이 편해졌다거나 교사에게 선물을 주어야 한다는 풍토가 사라지길 바란다는 응답이 있었다. 그러나 상담이나 행사시에 빈손으로 선생님을 찾아가는 것이 몹시 어색하고, 예의에 어긋난다는 느낌을 갖기도 하였다.

무슨 선물을 할까 고민하지 않아서 좋아졌어요. 마음이 편해요. (학부모)

상당하러 가면서 빈손으로 가는 건 예의에 어긋나는 느낌이에요. 그렇지만 선물 하는 풍토가 없어지는 것은 좋은 것 같아요. (학부모B)

이젠 전화나 문자로 상당하는 게 편해요. 웬만하면 상당하러 더 안 가게 될 것 같아요. 우리나라 정서 상 빈손으로 가기가 께끄럽거든요. 선생님께 감사한 마음을 표현할 길이 없다는 생각에 (중략) 내년엔 유치원을 옮기니까 졸업식 날 선물을 가지고 가면 되겠다는 생각을 하고 있어요. (학부모G)

부모들이 너무 정이 없다는 불만을 이야기하더라고요. (사립유치원원장E)

한편 일부 유치원의 경우 법 시행 전에도 부모로부터 간식이나 선물을 받지 않고 있어서 큰 변화를 느끼지 못했다고 진술했다. 한편 학부모의 입장에서는 상당 시 선물을 가지고 가지 않는 것이나 아이들 간식을 보내지 않는 것으로 법 시행을 직접 경험하고 있었다.

법 시행과 상관없이, 원래 집에서 일체 간식을 가져오지 않도록 했었어요. (중략) 소풍 도시락도 교사들 것은 유치원에서 준비했구요. (사립유치원교사C)

법 이전부터 공립에서는 공문을 보내서 아이들끼리 나눠먹는 간식도 가져오지 않는 방향으로 가고 있었어요. 간식을 준비 못하는 부모가 민원을 하니깐. (국공립유치원원장A)

4월에 제주도 여행 다녀와서 아이들이 유치원에 초콜릿 가져가서 나눠먹은 적이 있었어요. 그런데 이번 10월 할로윈데이에 어떤 엄마가 아이가 원해서 계란을 포장해서 가져갔으나 그대로 돌려보내는 걸 봤어요. (중략) 아이가 자기가 먹던 젤리 하나를 선생님께 드렸으나 받지 않아서 많이 속상했대요. (학부모G)

원래 면담할 때는 보통 쿠키, 케이크 등을 많이 사가요. 그런데 이번 가을 면담에는 아무것도 안 사갔어요. (학부모H)

이 외에도 유치원 행사로 발생한 수익금의 사용에 대한 논란, 유치원 운영위원회에 소속된 학부모가 다른 학부모로부터 커피를 받지 않은 일, 유치원 평가 시 평가 위원들이 평가 과정의 하나로 유치원의 급식을 먹었으나 이제는 먹지 않는 등의 사례가 있었다.

얼마 전 유치원에서 바자회를 해서 자원봉사자 엄마들이 그 수익금으로 유치원 도서관에 둘 책을 사자고 했으나 청탁금지법 때문에 안 된다고 했어요. 그래서

버블쇼 공연을 하고 나머지는 아이들한테 작은 선물을 주기로 했어요. (학부모B)

3) 유치원 적용에 대한 견해

청탁금지법이 유치원에 적용됨에 있어서 부정 청탁 행위 14가지의 유형 중 정확하게 어느 항목에 해당되는 것인지는 불명확하다. 이에 면담 참여자들은 유치원에서 입학, 성적 등에 대한 부정 청탁을 받을 만한 일이 초등학교 이상과 비교하여 얼마나 있을지에 대해 회의감을 갖고 있었다. 왜냐하면 유치원에서의 생활기록부가 초등학교로 인계되지 않는 경우가 대부분이며, 실제 유치원 교사들은 성적을 매기지도 않고, 입학 순위에 직접 개입하지도 않기 때문이다.

부정 청탁 행위 유형 중 어디에 해당하는지 의문이에요. 그나마 10번에 해당하겠지만, 유치원이 입학, 성적에 대한 부정 청탁을 받을만한지. (사립유치원원장C)

부속유치원이지만 부속초등학교와 전혀 관계가 없어요. 생활기록부도 효력이 없어요. (사립유치원교사A)

유치원 교사들은 성적을 매기지도 않고 입학 시에 권한이 없어요. (중략) 생활기록부를 현재는 초등으로 넘기지 않기 때문에 영향력은 없으나, 만약 생활기록부를 초등 교사들이 보고 활용한다면 아이에 대한 편견을 갖게 할 수는 있을 것 같아요. 그런데 생활기록부에는 감정이 개입되지 않은 객관적 사실들 위주로 적어요. (국공립유치원교사A)

그러나 국공립유치원 원장의 경우 유형이 국공립이든 사립이든 초등학교와 유치원에 동일한 잣대를 적용하는 것이 맞으며, 교사가 생활기록부를 작성한다는 측면에서 어느 정도 권한이 있다고 응답하여 교사들 및 사립유치원과 의견 차이를 보였다.

또한 교사들은 실제 유치원의 교육 현장에서 예상할 수 있는 청탁으로 인한 차별은 유아를 대하는 태도에서 나타나는 애정 정도인데, 이 정도의 행동 차이는 실제 이루어진다고 하더라도 미비할 것으로 예상하였다. 그리고 유치원의 운영위원회도 공립의 경우 예산심의기능을 가지므로 고려해봐야 하겠으나 초등학교 이상의 학교 운영위원회와 비교하여 역할이나 비중이 크지 못하므로 동법의 실효성에 대한 의문을 갖고 있었다.

물질적인 것으로 차별이 생기진 않아요. 보통 부모님들의 교사에 대한 태도나 시

선이 더 영향을 많이 미치는 것 같아요. (사립유치원교사B)

청탁의 의미로 볼 수 있는 일이 없는 것 같아요. 혹시나 교사 개인의 성향에 따라 다를 수도 있겠지만. (중략) 중요한 점은 아이가 무엇을 했을 때 그 아이를 더 좋아하는 교사는 없어요. (국공립유치원교사B)

중·고등학교에서는 운영위원회가 힘이 있을 수 있겠지만 유치원은 아닌 것 같아요. (국공립유치원교사A)

공무를 수행한다고 보기에 운영위원회의 역할이 크지 않고, 원장의 입장에서 운영위원회 학부모들의 행동을 다 관리하기가 어려워요. (사립유치원원장C)

한편 부모들은 성적이나 입학에 관해서는 전혀 염두에 두지 않았으며, 다만 내 아이를 좀 더 잘 봐달라는 의미에서의 청탁이 있을 수 있다는 생각을 갖고 있었다. 또한 교사와 어느 학부모가 많은 대화를 나누거나 더 친하게 보이는 경우 다른 학부모들이 느끼는 위축 등의 부정적인 감정, 병설유치원인 경우 유치원 교사가 초등교사에게 전달하는 말이 이후 자녀의 초등학교 생활에 영향을 미칠 수도 있음을 우려하였다.

유치원에서도 부정 청탁할 수 있을 것 같아요. 그래서 법 적용에 찬성하고요. (중략) 발표를 더 시켜주거나, 한 번 더 챙겨주거나. (학부모I)

선생님 눈에 아이들이 다 예쁘지는 않을 거예요. 그리고 선물하는 엄마들은 유치원에 관심이 많다는 것이기 때문에 그 아이들에게는 함부로 할 수 없을 거예요. (학부모B)

어린 아이들 있는 어린이집은 모르겠지만 유치원에서는 충분히 청탁이나 차별이 일어날 수 있다고 봐요. (학부모G)

부모들 몇 명이 모여서 선생님한테 식사대접을 했었나 봐요. 몇 명 엄마들이 선생님과 이야기를 나눌 때 분위기가 달라서 저 사람들은 뭐지 그런 생각을 했어요. (학부모H)

다음으로 유치원 내에서의 적용 범위 즉, 원장 및 교사 이외의 직원들에 대한 적용 여부에 대해서는 의견이 서로 다르게 나타났다. 조리사나 차량 기사의 지위나 영향력을 고려할 때 적용대상이라고 말할 수 있을지, 원장이 그들을 어

땡게 관리할 수 있을지에 대한 의문을 제시하기도 하였다. 그러나 유치원에 근무하는 모든 이들이 동일하게 적용되어야 한다는 의견도 있었다. 이는 국공립, 사립 등 기관 유형에 따라 차이가 두드러진다.

원장이 관리하기는 힘들 수 있겠지만 교직원들을 구분해서는 안 되죠. 차량기사도 아이들에게 차별할 수 있어요. (국공립유치원원장A)

유치원에서 근무하는 분은 부모로부터 어떤 것도 받을 수 없어야 할 것 같아요. (국공립유치원교사A)

교직원의 의미가 어디까지인가, 특히 사립유치원의 조리사나 차량기사는 대상이 되는 게 적절하다고 볼 수 있을까 싶어요. (사립유치원원장C)

유치원 선생님이라면 유형에 상관없이 똑같이 적용되는 게 맞는 것 같아요. 그런데 선생님이 아닌 직원은 아이들에게 영향력이 적으니까. (학부모)

4) 애로점 및 개선 요구

간담회에서 유치원 원장, 교사 및 학부모들이 제시한 애로점이나 우려사항 그리고 개선 요구를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 위에서 나타난 청탁금지법을 강하게 준행하는 교사의 인식이나 행동이 영유아의 아이들에게는 교육상, 정서상 반드시 이로운 것만은 아닌 것으로 보인다. 왜냐하면 아이에게 '감사의 표시', '나눔의 소중함', '배려 및 존중', '예절'과 같은 가치관에 대한 교육을 함에도 불구하고 정작 부모의 도움 없이 준비한 작은 선물이나 정성마저도 거부되는 경우가 많아, 이는 오히려 아이에게 상처나 실망감을 주기 때문이다. 따라서 교육적인 측면에서 아이에 의한 선물이나 음식물 나눔 정도는 허용되는 것으로 개선되기를 희망하였다.

나눔, 감사의 표시, 배려, 존중을 가르치고 있으나, 그리고 아이들이 만들어서 가져오는 것을 받는 것은 자연스러운 일인데. (중략) 내 아이가 감사의 마음을 교사에게 표현했으나 안받아주었을 때 서운했어요. 그건 인성교육과는 반대죠. (국공립유치원교사B)

아이들이 마트에서 선생님이나 친구들에게 주고 싶다고 간식을 사오는 일이 있었으나, 아이들에게 나눔에 대한 교육이 될 수 있는 부분인데 이제는 불가능해

진거죠. (사립유치원교사C)

아이들이 자의로 준비하기 힘든 선물은 부모의 의도가 들어가기 때문에 받으면 안 될 것 같아요. 그런데 자신의 김밥 중 하나를 교사의 입에 넣어준다면 자의니까 괜찮겠죠. (중략) 유치원 활동 중에 만든 것은 가능하다고 생각해요. (국공립유치원교사A)

이처럼 유아들이 원장이나 교사에게 건네는 것을 청탁이나 금품수수로 볼 수 없다는 의견이 지배적이며, 특히 교육 활동의 하나로 만들어진 것은 무엇이든 원장이나 교사가 받을 수 있다고 판단하였다. 그리고 유치원에서는 스스로 혹은 유아들과의 대화를 통해 유아들이 건네는 선물의 의도를 판단할 수 있다고 보고 있다.

엄마가 보내는 건 의도가 있을 수 있으므로 받아서는 안 될 거예요. 하지만 유아들에 대한 예외를 두는 것은 필요할 것도 같아요. (국공립유치원원장B)

아이에게 왜 주는 건지 물어보고 판단하는 것이 좋겠어요. (중략) 영유아는 제외하고 성인에게만 적용해야죠. 만약 부모가 아이를 통해서 전달했다면 부모가 처벌을 받아야 할 것 같아요. (사립유치원원장D)

아이가 자의로 했는지는 아이에게 물어보면 돼요. (국공립유치원교사B)

아이가 청탁의 의미로 선물을 주는 경우는 없을 거예요. (국공립유치원교사A)

이런 반응은 현재 유치원에서 청탁금지법의 제정 목적보다 더 엄격하게 동법을 해석 및 적용하고 있기 때문에 나타나는 것으로 볼 수 있다. 따라서 청탁금지법에 대한 가이드라인이 있다면 현장에서 겪는 혼란을 줄일 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 청탁금지법 유치원 적용에 대한 세부적인 내용을 담은 가이드라인 제시를 원하고 있었다. 또한 이러한 가이드라인 제시를 통해 법의 목적을 명확히 이해할 수 있도록 돕고, 교사가 스스로 판단할 수 있을 만한 환경을 마련할 필요가 있다는 의견도 있었다.

무언가 금지하는 형태인데, 금지가 아니라 이렇게 하라는 권고 사례가 있어야 합니다. 무엇을 행동해야하는 지침이 필요해요. (중략) 교사에게 무엇을 하지 말라는 방향보다는 교권을 인정해주는 방향으로. (사립유치원원장D)

만약 위반 사건이 일어났다면 어떻게 대처해야하는지도 구체적으로 알려주어야 해요. (사립유치원원장C)

각 유치원에서 일어나는 여러 사례들을 모아서 보여주면 좋을 것 같네요. (국공립유치원원장A)

실시하는 법의 목적이 명확하고 (중략) 교사재량을 넓힐 필요가 있어요. (사립유치원교사D)

한편 학부모들 중에서는 청탁이 아닌 기준 즉, 주고받아도 허용되는 금액을 제시하는 것이 혼란을 줄일 것이라는 의견도 있었으나 아무리 적은 금액이라도 혹은 작은 것이라도 주고받는 것은 또 다른 문제를 낳을 수 있다고 보기도 하였다.

주고받아도 되는 가능한 선을 정해주는 것도 좋겠어요. 어떤 물건은 되고 안 된다는 기준보다는 금액에 있어 제한선을 정해주는 것이 좋겠어요. (학부모H)

아무리 적은 금액이라도 누군가 선생님에게 무언가를 주면, 선생님이 그 아이에게 잘 해줄 수도 있으니까 가능한 기준을 정하는 것도 안 좋은 것 같아요. (학부모I)

나. 어린이집 적용 실태 및 요구

1) 청탁금지법 인지 정도

간담회를 통해 드러난 어린이집 원장·교사나 학부모들의 반응은 유치원과 유사하게 나타났다. 그러나 어린이집의 경우 청탁금지법의 이해를 돕기 위한 관련 교육이나 자료 배부 여부에 있어 지자체마다 각기 달리 시행되고 있기 때문에 통일성이 없고, 다수는 관련 지식을 언론매체나 인터넷을 통해 접하고 있었다. 또한 지자체로부터 자료를 받았다 해도 자료 자체가 법조항으로 구성되어 있어 내용 이해나 교육에 어려움을 겪고 있었다. 그렇기 때문에 가정에 안내를 하는데 있어서도 원장이나 교사가 동법에 대한 명확하고 올바른 이해를 바탕으로 하기보다는 언론, 인터넷 등의 매체를 통해 습득한 정보를 바탕으로 하고 있었다. 전달 방식은 각 가정에 가정통신문을 발송하거나 구두로 전달하는 형태였으

나, 이마저도 일부 어린이집에 불과했다.

구청에서 교육하라고 자료 배부하고, 원장님이 교육도 하고, 그런데 저희에게 해당하는 사항은 잘 모르겠더라고요. 법 몇 항 몇 항, 그리고 우리가 해당하니까 아무것도 받지 말라는 정도였어요. (국공립어린이집교사B)

가정통신문을 보냈으나, ***신문에 있는 기사를 보냈어요. 학부모가 쿠키나 음료수를 주거나, 운동회에서 김밥을 주는 행위 등이 모두 처벌대상이라고. (민간어린이집교사A)

어린이집에서 가정통신문을 받은 적은 없어요. (학부모D)

특히 어린이집의 경우, 명확하게 학교로 분류되는 유치원과 달리 모든 어린이집이 청탁금지법의 적용을 받는 것은 아니기 때문에 더욱 혼란을 갖고 있었다. 본인이 근무하는 어린이집이 적용대상인지 아닌지에 대해 확실히 답을 가지고 있지 않기도 하며, 누리과정 운영 여부에 따른 차이뿐만 아니라 누리과정 운영 어린이집임에도 불구하고 영아반과 유아반이 함께 있다 보니 적용 정도가 어린이집마다 서로 다르게 나타났다.

저희는 모든 것을 받지 않는 상황이에요. (국공립어린이집교사A)

10월 상담 때 빵을 사갔으나 선생님이 받으셨어요. 그런데 다른 곳에 보내는 엄마가 카네이션 꽃 한 송이 보냈으나 돌려보냈다고 들었어요. 아이가 만든 것은 받는다고 했대요. (학부모E)

이런 상황에서 어린이집에 다니고 있는 영유아 자녀를 둔 부모들은 어린이집에서 정확한 안내를 해주지 않고 있으며 교사들이 청탁금지법에 대해 잘 모르고 있다고 인식하였다. 또한 부모들은 주변 사람들에게서 청탁금지법에 관한 이야기를 듣거나 스스로 기사를 찾아보았다고 응답하였다.

주변에서 어린이집도 안 된다고 해서 알았어요. 생일 간식도 안 되고, 아이들끼리 나눠먹는 것도 안 된다고 들었어요. (학부모F)

이전부터 선생님이 부모들 부담되니까 아이들 생일날 간식 안 보내도 된다고 말한 적은 있었어요. 그런데 이 법이 시행된 뒤로는 아무 안내도 못 받았어요. (학부모E)

인터넷 기사를 본 뒤 엄마들끼리 소풍날 원가 보내면 곤란할 수 있겠다는 이야기를 했어요. 그리고 어린이집에 물어봤으나 선생님이 대답을 얼버무렸어요. 선생님이 잘 모르고 있다는 생각이 들더라고요. (학부모A)

간담회에서는 유치원 관련자들과 마찬가지로 다양한 질문들이 오갔으나, 학부모가 아이들을 위해 준비한 간식을 받아도 되는지, 원장이나 교사는 무엇까지만 함께 먹거나 받을 수 있는지에 대한 질문이 가장 많았다.

부모님이나 외부에서 후원해주시는 경우, 예를 들어, 아이들과 함께 먹으라고 쌀이나 과일 등을 보내주시기도 하는데, 이런 경우는 점심식사로 제공되어서 아이들도 먹지만 교사도 함께 먹을 수밖에 없어요, 이것도 청탁금지법에 위반이 되는지 궁금합니다. (사회복지법인어린이집원장A)

뿐만 아니라 기관 행사로 기관의 비용을 지출할 때는 어떻게 적용되는 것인지, 보육교직원들 간 축의금은 얼마까지 허용되는지, 부모가 어린이집에서 주는 선물을 받을 수 있는지, 보육교직원 간에 선물을 주고받을 수 있는지, 어린이집 혹은 어린이집연합회 행사 시 경품행사나 기념품 배포가 허용되는지, 종이접기나 그림 등 아이들이 만든 활동결과물이나 편지를 선생님에게 주어도 되는지, 스승의 날이나 졸업식에도 편지나 카네이션(생화)을 주면 안 되는지 등의 질문이 있었다.

또한 유치원 사례와 마찬가지로 현재 시점에서의 해석이 아닌 과거나 미래의 일에 대해서도 우려하여 적용 여부에 혼란을 느끼는 경우도 있었다. 예를 들어, 어린이집에서 보육실습을 했던 대학생이 해당 기관의 원장과 교사에게 인사할 때 선물을 받아도 되는지 여부 등이다.

보육실습생이 실습이 다 끝나고 몇 달 후에 놀러왔어요. 그런데 빈손으로 오라고 했는데도 빈손으로 오기가 미안했다며 과일음료수 1박스를 인사차 들고 방문했어요, 이 경우 받을 수 있는 건가요? (직장어린이집원장A)

2) 청탁금지법 시행 이후

청탁금지법 시행으로 인해 어린이집 교사들이 경험한 주된 변화나 느낌은 유치원 교사와 유사했으나, 학부모들로부터 합법적으로 고액의 선물을 거부할 수 있게 되었고, 덕분에 교사들의 이미지 개선에도 도움이 된다는 것이었다. 그러나 한편으로는 견학 시 인솔교사에게도 입장료를 받는 시설이 생겨나는 등의

부당함을 토로하기도 하였다.

선물이 좀 과하신 분들이 계세요. 거절하면 선물이 작아서 안 받는다는 마음을 갖는 분들도 계셔서 굉장히 조심스럽고 (중략) 이런 것들이 법으로 인해 차단이 되어서 좋은데. (국공립어린이집교사A)

받는다는 이미지가 좋지는 않아서 좋지만, 성의 표시나 정이라는 느낌이 사라지는 것 같긴 해요. 스승의 날에 무언가 바라는 교사도 있을 텐데 그런 이미지가 싫어서 법이 필요는 해요. (민간어린이집교사A)

견학을 가면 인솔교사 무료가 없어졌어요. 되는 곳도 있고 안 되는 곳도 있더라고요. 놀러가는 게 아니고 아이들의 보호자인데. (국공립어린이집교사B)

한편 학부모 중에는 유치원 사례와 마찬가지로 선물 준비로 인한 부담을 덜 수 있어서 좋다는 의견도 있었다. 그러나 때로는 교사에게 미안한 감정도 느끼며, 본인만 선물이나 도시락을 준비 안 한 것이 아닐까 하는 불안감도 든다고 하였다.

너무 아박한 상황인 것 같아요. 그런데 명절이나 스승의 날에 선물 하지 않아도 돼서 부담이 줄어들었어요. (학부모C)

가정마다 형편이 달라서 서로 다른 선물을 하게 되었는데, 이제는 그걸 신경 쓰지 않아도 돼서 좋아요. (학부모E)

신경 쓰지 않아서 좋아요. 그런데 이렇게 되면 내 아이가 다니는 어린이집에 대한 관심조차 줄어들 것도 같고, 선생님에게 미안한 마음이 들어요. 인건비가 높은 직업도 아니고, 이래도 되나 하는 마음의 불편함이 있어요. (학부모F)

최근에 부모 상담이 있었으나 아무것도 안 가져갔더니 나만 안 가져간 건 아닐까 마음이 불편했어요. (학부모A)

그 중에서도 영아기 자녀를 두었거나 맞벌이인 경우 장시간 아이들을 보육하고 있는 교사에게 고마움이나 미안함을 표현하고자 하는 생각이 큰 것을 알 수 있었다.

그런데 선생님이 기저귀도 갈고 어려운 일을 하고 있으나 선물도 못 받으니 안 되었다는 생각이 들어요. (학부모E)

어린이집에 늦게까지 말기는 경우에는 미안한 마음이 들어서 간식 하나라도 더 드리고 싶었는데, 이제 못하게 되었네요. (학부모D)

직장 시간 때문에 어린이집에 늦게 가게 되면 음료수 같은 작은 걸 사갔었어요. 최근에도 하원 시간에 간식 사간 적이 있어요. (학부모I)

차라리 어린이집에 늦게까지 말길 때는 돈을 낼 수 있으면 좋겠어요. 그럼 맞벌이 부모들 부담이 줄어들 거예요. (학부모B)

3) 어린이집 적용에 대한 견해

어린이집이 적용대상인 것과 관련하여 의견을 수렴한 결과, 막상 교사가 간식이나 선물을 받는다고 하여도 달리 아이에게 무엇인가 더 해 줄 수 있는 것이 실제로 없다는 의견, 즉 어린이집에서 부정 청탁은 일어날 여지가 적다는 의견이 많았다. 그러나 일부 학부모는 어린 연령일수록 차별이 덜할 수도 있겠지만 그래도 청탁으로 인한 차별은 존재할 수 있기 때문에 기준이 필요하다는 입장을 보이기도 하였다.

잘못한 행동을 하면 이야기하고, 하루일과 중에 칭찬하는 건 교사들이 다 하는 거 같아요. 커피 하나 받았다고 해서 더 챙겨주고 그러지는 않아요. (중략) 성적도 주지 않고, 보육하는 입장이에요. 직무라는 것은 아이와 얼마나 소통하고 잘 지내는가, 그리고 아이의 하루 일과인 생활이에요. (국공립어린이집교사B)

무언가 받았다고 문제가 되는 건 없는 것 같은데, 오해는 받을 수 있어요. 하지만 그건 어머니의 입장이지만 교사입장에서는 차이가 없어요. 수업자체가 통합적이고 자유롭게 하는 선택활동이 많아요. (국공립어린이집교사A)

교사가 아이를 차별한다면, 그건 아이의 특성 때문이지 부모에 따라서 달라지는 건 아닌 것 같아요. (중략) 선생님이 차별을 한들 부모가 청탁을 한들 얼마나 차이가 있을까요? 주변 엄마들이랑 이야기해보면 내가 못해서 우리 선생님이 아이한테 못해주는 건 아닐까 걱정 하지는 않고, 오히려 우리 아이가 말썽피우는 건 아닐까 걱정해요. (학부모E)

물론 어린 아이들이기 때문에 차별 정도가 덜할 수도 있겠지만, 그래도 차별은 존재할거예요. 다만, 일반 학교와는 다르게 유치원이나 어린이집에는 조금 다른 기준을 적용하는 건 필요할 것 같아요. (학부모F)

다음으로 청탁금지법의 어린이집 적용에 있어 가장 큰 문제점은 누리과정의 실시여부에 따라 적용대상이 달라지기 때문에 현장에서는 혼란이 있다는 점이다. 위에서 살펴보았듯이 부모들 중 영아들을 보육하는 교사에 대해서는 조금 다른 입장을 보이기도 하였지만 대체적으로 누리과정 여부에 따라 구분하기가 어렵다는 견해를 보였다. 이로 인해 무엇이든 받으면 문제가 발생할 수 있다는 생각에 오히려 어린이집에서 자체적으로 청탁금지법을 과하게 적용하는 부분도 존재하였다.

누리과정 하는 반이 있고 안 하는 반이 있잖아요. 이 법이 적용되는 게 맞다 생각하지만, (중략) 기준이 정확하게 나누어져서 정해지면 좋겠으나, 누구는 받아도 되고, 누구는 받지 말아야 한다는 게 난감해요. (민간어린이집교사A)

정부 지원을 받는 곳은 다 안 된다고 알고 있었어요. 그래서 가정어린이집도 대상이어야 한다고 생각했어요. (학부모B)

이와 더불어 누리과정이 운영되는 어린이집의 경우에도 원장과 보육교사만 해당이 되는 것인지, 차량 기사와 같은 그 외의 직원이나 운영위원회도 그 대상에 포함되는지 기준이 모호하다. 이것에 대해 면담자들은 잘 모르고 있거나, 생각해 보지 않았거나, 기준을 알 수 없다는 의견이 있었다.

견학을 가는 것도 공무수행이잖아요. 그럼 차량 기사 선생님도 해당이 되는 건가요? 적용대상이 될 수 있다고는 생각하지만, (중략) 직무 관련이라면, 기준이 명확치가 않네요. (민간어린이집교사A)

운영위원회에 식사대접이 가능한가요? (직장어린이집원장B)

4) 애로점 및 개선 요구

간담회에서 나타난 어린이집 원장, 교사 및 학부모들의 애로점이나 청탁금지법 적용을 위한 개선 요구를 살펴보면, 첫째, 법의 적용의 모호함으로 인해 영유아 보육에 오히려 저해가 될 수 있다는 부정적인 견해를 보였다. 보육 측면에서 영유아가 교사에게 주는 선물은 어느 정도 받을 수 있어야 자연스럽게, 특히 보육 활동으로 만든 것은 허용하는 것이 좋다는 의견이 일반적이었다. 또한 보육 현장에서의 적용 시에는 어른들의 관점보다는 아동 중심으로 해석하고 그 기준을 정할 필요가 있다고 하였다. 이는 유치원 상황과도 유사하며, 명확한 가

이드라인 제시로 법의 취지에 적합한 적용 사례들이 많아지면 자연스럽게 해결 될 수 있는 논란으로 보인다.

집에서 선생님 주고 싶다고 그림도 그리고 종이접기도 많이 했는데, 그런 경우 못하게 할 수도 없어요. 이런 것들은 허용하면 좋겠어요. (중략) 교육 상 아이들에게 삭막한 분위기를 조성하는 것 같아요. (학부모C)

이제는 아이들에게서도 어른 먼저 이런 모습이 없어지고 있어요. 선생님은 안 챙겨도 된다, 먹을 수 없어 이러한 인식이 생긴 것 같아요. (국공립어린이집교사B)

어린이집에서 활동 시간에 만든 것까지는 당연히 허용하면 좋겠어요. (학부모D)

아이들 입장에서 생각해보면 좋겠어요. 아이가 선생님에 대한 마음으로 준비한 것까지, 친구들을 위한 마음까지 제한하지 않았으면 좋겠어요. 교육적으로 바람직하지 않아요. (국공립어린이집교사A)

둘째, 유치원에서의 요구 사항에서도 세부적인 가이드라인의 필요성이 대두되었지만, 어린이집의 경우 현재 적용대상 여부조차 모호하고 보육대상 연령이 영아기를 포함하는 특수성을 지니므로 법의 적용과 지침에 대한 명확한 기준과 상한선을 분명히 해 달라는 요구의 목소리가 컸다. 또한 이러한 지침이 어린이집을 통해 부모들에게도 잘 전달될 필요가 있음을 알 수 있었다.

원장님과 교사를 대상의 교육이 필요하고, 매뉴얼 배부도 되어야 해요. (중략) 어린이집에서 부모들한테 아무런 공지가 없으니까 애매모호해요. (학부모A)

구체적인 지침도, 교육도 없고, (중략) 법은 만들어져 있으나 매뉴얼은 주지 않으니까 (민간어린이집교사A)

교사에게 정확하게 교육되었으면 합니다. 누리과정을 하는 어린이집이 아니어서 해당사항이 없다고 알고 있는데, 맞나요? (가정어린이집원장A)

셋째, 어린이집 적용과 관련해서는 어린이집 교사들의 처우 개선 문제가 함께 거론되었다. 이는 청탁금지법 적용 이전에 해결되어야 하는 문제일 수 있으나 간담회에서 나온 의견을 살펴보면, 처우는 달리 적용되면서 규제는 동일하게 적용하는 것에 대한 부당함을 느끼는 것으로 여겨지며 이는 교사뿐만 아니라 학부모들에게서도 나타났다.

보육교사는 4년제 대학을 나와도 가장 낮은 직업군의 하나예요. 법에서는 모두 동일하게 적용하는 것은 (중략) 인권이나 처우를 높이는 것이 우선이라고 봐요. 유치원과 호봉도 다르거든요. (민간어린이집교사A)

보육교사들은 일이 너무 힘들니까, 처우가 유치원 선생님과 같지 않는데 규제는 동일하게 하는 것은 불합리한 것 같아요. 동일한 대우를 해주어야죠. (학부모F)

2. 유치원·어린이집 적용에 관한 주요 쟁점

가. 청탁금지법 적용대상의 문제

1) 유치원의 경우

청탁금지법은 제2조 정의규정에서 “공공기관”의 범위를 1) 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 중앙행정기관과 그 소속 기관 및 지방자치단체, 2) 공직자윤리법 제3조의2에 따른 공직유관단체, 3) 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조에 따른 기관, 4) 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인, 5) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조 제12호에 따른 언론사로 규정하여 동법의 적용대상기관을 명시하고 있다(법 제2조 제1호). 유치원은 「유아교육법」에 따른 각급 학교에 해당하므로, 공·사립을 불문하고 동법의 적용대상 기관에 해당하게 된다.⁴⁰⁾

「사립학교법」 제3조는 초·중·고등학교 및 대학 등은 학교법인만 설치할 수 있도록 하고 있으므로, 각급 학교 중 사립유치원은 학교법인이 아닌 개인이 설치할 수 있다. 실제 우리나라 사립유치원 중 개인이 운영하는 비율이 적지 않은데, 이처럼 법인이 아닌 개인이 운영하는 사립유치원에 대해서도 똑같이 법의 적용대상이 되는 것이 맞는지 검토해 볼 필요가 있다. 청탁금지법상 “공공기관”의 범위 안에 포함되는 기관 중 개인이 설치·운영하는 기관은 사립유치원이 유일하다.

40) 「유아교육법」 제7조에 따르면, 국립유치원은 국가가 설립·경영하는 유치원이며, 공립유치원은 지방자치단체가 설립·경영하는 유치원, 사립유치원은 법인 또는 사인이 설립·경영하는 유치원이다.

한편, 청탁금지법의 적용대상자인 “공직자등”이란 1) 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람, 2) 공직유관단체 및 기관의 장과 그 임직원, 3) 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원, 4) 언론사의 대표자와 그 임직원을 말하나, 국공립유치원의 교직원은 1)의 국가공무원법상 교육공무원에 해당하고, 사립유치원의 교직원은 3)의 각급 학교의 장과 교직원에 해당하여 동법의 적용대상자가 된다.

교직원의 범위는 「유아교육법」 제20조에 따른 교원 및 직원을 의미하게 되고, 교원에 해당하는 원장·원감·수석교사 및 교사와 직원에 해당하는 촉탁의사, 영양사, 간호사 또는 간호조무사, 행정직원을 청탁금지법의 적용대상자로 본다. 이 경우 직원은 정규직뿐만 아니라 계약직 등 비정규직 직원을 포함한다. 다만, 국민권익위원회는 기간제 교원은 교육공무원법 제32조 및 사립학교법 제54조의 4에 따른 교원에 해당하여 법 적용대상자로 판단하고 있지만, 학교와 용역(도급) 계약을 체결한 업체의 소속 직원은 적용대상에 해당하지 않는다고 보고 있다.⁴¹⁾

앞서 설명한 바와 같이, 국공립 유치원의 경우 교육공무원 신분의 교원 및 직원이 일하기 때문에 공직자로서 청탁금지법의 적용대상이 되는 것에는 큰 문제가 없는 것으로 보인다. 그러나 개인이 운영하는 사립유치원의 경우 직원의 범위를 어디까지 법의 적용대상으로 보아야 하는지 해석상 혼란이 있다.

〈표 III-2-1〉 청탁금지법 제2조 제1호 나목 적용대상자

구분	근거	유형
적용	법제2조 제2호라목	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 유치원 등(유아교육법) - 원장, 원감, 수석교사 및 교사 - 기간제 교원
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 초·중·고등학교 등(초·중등교육법) - 교장, 교감, 수석교사 및 교사 - 기간제 교원
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대학교 등(고등교육법) - 총장, 학장, 교수, 부교수 및 조교수

41) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 학교 및 학교법인 대상, 2016. 9, p. 6.

(표 III-2-1 계속)

구분	근거	유형
직원	법제2조 제2호라목	<ul style="list-style-type: none"> 유치원 등(유아교육법) - 영양사, 간호사 또는 간호조무사, 행정직원, 촉탁의사 등
		<ul style="list-style-type: none"> 초·중·고등학교 등(초·중등교육법) - 행정직원 등
		<ul style="list-style-type: none"> 대학교 등(고등교육법) - 행정직원 등
		<ul style="list-style-type: none"> 학교법인(사립학교법) - 임원, 사무직원
공무수행사인	법제11조 제1항제1호	<ul style="list-style-type: none"> 각종 위원회 위원
	법제11조 제1항제2호	<ul style="list-style-type: none"> 권한의 위임위탁을 받은 자
	법제11조 제1항제3호	<ul style="list-style-type: none"> 민간부문에서 파견나온 자
	법제11조 제1항제4호	<ul style="list-style-type: none"> 공무상심의·평가를 하는 자
비적용	<ul style="list-style-type: none"> 위탁계약 등 사인 간의 계약에 의한 위임·위탁 자원봉사자(무보수 또는 실비 보전) 학생, 조교 등 근로계약이 아닌 장학금등을 받고 근무하는 자 근로계약을 체결하지 않고 민간에 위탁운영하는 방과후 과정 담당자 기타 학교 또는 법인에 근무하는 사람 중 교직원, 임직원이 아닌 사람 	

자료: 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 학교 및 학교법인 대상, 2016. 9. p. 9. 참조.

2) 어린이집의 경우

청탁금지법 제11조 제1항은 공무수행사인의 공무수행에 관하여는 제5조(부정 청탁의 금지), 제6조(부정 청탁에 따른 직무수행 금지), 제7조(부정 청탁의 신고 및 처리), 제8조(금품등의 수수 금지), 제9조(수수 금지 금품등의 신고 및 처리)를 따르도록 하면서, 해당 규정을 준용하는 경우 “공직자등”은 “공무수행사인”으로 본다고 규정하고 있다(법 제11조 제2항).

국민권익위원회는 법해석을 통해 누리과정 운영 어린이집은 청탁금지법 제11조 제1항 제2호에 따른 공무수행사인에 해당한다고 하여 위의 규정에 따르도록 하고 있다. 국민권익위원회의 법해석에 따르면, “법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인”에 누리과정 운영 어린이

집이 해당한다⁴²⁾.

한편, 국민권익위원회는 제11조 제1항에서 말하는 법령의 범위를 법률·대통령령·국무총리령·부령과 법령에 위임 또는 그에 근거한 고시·훈령·지침을 포함한다고 보고 있다.⁴³⁾ 따라서 여기에서 말하는 법령은 일반적으로 헌법, 법률, 명령(대통령령, 총리령, 부령)과 조례 및 규칙을 의미하며, 훈령, 지침, 고시 등의 행정규칙은 법령의 위임이 없는 한 여기서 말하는 법령에 해당한다고 보기가 어렵다.⁴⁴⁾

누리과정이란 만 3~5세에 대한 공정한 교육기회를 보장하기 위해 국가가 제공하는 교육과정 혹은 부모의 소득 수준에 관계없이 모든 계층의 유아에게 유아학비와 보육료를 지원하는 것을 의미한다. 법령에서는 “누리과정”이라는 용어를 사용하지 않고 있으며, 행정규칙으로 「3~5세 연령별 누리과정 고시」(보건복지부 고시 제2015-45호)와 「2016년 누리과정 부담비용 고시」(교육부고시 제2015-84호)가 있을 뿐이다.⁴⁵⁾ 그럼에도 불구하고 국민권익위원회는 어린이집이 “법령”에 따라 누리과정이라는 업무를 위탁받은 것으로 보고 있으나, 이에 대한 재검토가 필요하다. 그 밖에도 누리과정이 법령에 따른 “권한”으로 볼 수 있는가에 대해서도 논의가 필요하다. 국민권익위원회 해석에 따르면 누리과정이라는 교육과정을 실행하는 것은 어떠한 특정 공공기관의 권한이어야 하고, 해당 특정 공공기관은 자신의 권한을 법령에 따라 어린이집에 위탁한 것이어야 한다. 이러한 논리에 따르면 “교육”이라는 권한을 행사하는 명예교수나 겸임교원, 시간강사 등도 청탁금지법의 적용대상이 되어야 하나, 고등교육법상 교원으로 인정되지 않는다는 이유로 적용대상에 해당되지 않으며,⁴⁶⁾ 유치원을 포함한 각급 학교와의 위탁계약에 따라 방과 후 과정을 담당하는 자 역시 동법의 적용대상이 아니다.⁴⁷⁾

한편, 국민권익위원회가 어린이집 교사는 적용대상이 아니라는 해석을 내리

42) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 학교 및 학교법인 대상, 2016. 9, p. 8.

43) 국민권익위원회, 청탁금지법 적용대상 기관 및 적용대상자 판단기준, 2016. 9, pp. 7-8.

44) 김래영, 청탁금지법상의 공무수행사인, 한양법학 27(4), 2016. 11, p. 10.

45) 김아름, 누리과정과 보육정책에 대한 법적 쟁점과 개선방안, 고려법학 79, 2015. 12, pp. 140-141.

46) 국민권익위원회, 청탁금지법 적용대상 기관 및 적용대상자 판단기준, 2016. 9, pp. 6.

47) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 학교 및 학교법인 대상, 2016. 9, p. 11.

기 이전까지는 어린이집 중 같은 어린이집 내에서도 누리과정반인 선생님과 누리과정반이 아닌 선생님을 다르게 보아, 누리과정반 선생님에 대해서만 동법의 적용대상으로 보았다⁴⁸⁾. 특히, 영아를 전담으로 하는 일부 가정어린이집의 경우 동법의 적용대상이 되는지 혼란스러워하고 있으나, 국민권익위원회는 명확한 해석을 내리지 못하고 있다.⁴⁹⁾

국민권익위원회의 법해석 취지가 공적인 업무를 수행하는 어린이집을 법 적용대상으로 포함하기 위함이었다면, “누리과정 운영” 어린이집이라고 무리하게 해석할 것이 아니라, 「영유아보육법」 제12조 및 제24조에 따라 국가나 지방자치단체로부터 어린이집 운영을 위탁받은 “국공립어린이집”만을 동법에 따른 공무수행사인에 포함시키는 것이 타당할 것으로 보인다.

또한, 공무수행사인은 원칙적으로 해당 “공무수행에 관하여만” 청탁금지법 제5조 내지 제9조를 적용하는 것이므로, 만약 현재와 같이 “누리과정 운영 어린이집”에 대해 동법을 적용시키는 것으로 해석하면 “누리과정” 업무를 수행하는 원장 및 해당 교사만 동법에 적용시키고, 그 외에 어린이집 운전기사나 조리원 등은 적용대상에서 제외되는 것으로 해석해야 할 것이다. 물론, 공무수행사인의 범위를 「영유아보육법」에 따라 국가나 지방자치단체로부터 업무를 위탁받은 국공립어린이집에 한정하여 해석한다면, 어린이집 운영 자체를 해당 업무로 볼 수 있으므로 유치원과 동일하게 해당 근로자와의 계약 형태에 따라 운전기사나 조리원 등의 직원을 공무수행사인 범위에 포함시킬 수 있을 것이다. 다만, 이 경우에도 해당 직원이 “공무수행과 관련하여” - 즉, 누리과정 업무와 관련하여 - 금품을 수수한 경우에 한하여 법을 위반하게 되는 것이고, 공무수행과 관계없이 금품등을 수수한 경우에는 위반행위에 해당하지 않는 것으로 엄격하게 해석해야 한다.⁵⁰⁾

48) 제3장 제1절 면담내용 참조.

49) 국민권익위원회 홈페이지 청탁금지법 문의 게시판에는 이에 대한 질문들이 올라와 있으나, 답변은 “해당 어린이집이 국공립어린이집이거나 누리과정을 운영하는 어린이집인 경우에는 공무수행사인에 해당하여 청탁금지법의 적용을 받게 됩니다”로 동일하다. 참고: http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=0506031903&method=searchDetailViewInc&boardNum=56650&currPageNo=8&confId=130&conConfId=130&conTabId=0&conSearchCol=BOARD_CONTENTS&conSearchText=%BE%EE%B8%B0%C0%CC%1%FD&conSearchSort=A.BOARD_REG_DATE+DESC%2C+BOARD_NUM+DESC (마지막 검색일: 2016. 12. 16)

50) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼- 학교 및 학교법인 대상, 2016. 9, p. 8 참조.

3) 유치원 운영위원회와 어린이집 운영위원회

「유아교육법」 제19조의3 제1항은 유치원 운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 하기 위하여 유치원에 유치원 운영위원회를 둘 수 있도록 규정하면서, 국공립 유치원과 정원이 20인 이상의 사립유치원은 반드시 운영위원회를 두도록 하고 있다. 유치원운영위원회는 해당 유치원의 교원 대표 및 학부모 대표로 구성한다(유아교육법 제19조의3 제2항).

「영유아보육법」 제25조 제1항 역시 어린이집의 원장은 어린이집 운영의 자율성과 투명성을 높이고 지역사회와의 연계를 강화하여 지역 실정과 특성에 맞는 보육을 실시하기 위하여 어린이집에 어린이집 운영위원회를 설치·운영하도록 하고 있다.

이와 같은 유치원 운영위원회와 어린이집운영위원회는 각각 법률에 근거하기 때문에, 현장에서는 해당 위원회가 청탁금지법 제11조 제1항 제1호 “「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 또는 다른 법령에 따라 설치된 각종 위원회의 위원 중 공직자가 아닌 위원”에 따른 공무수행사인으로 보고 있다. 이 때문에 각 위원회에 속한 학부모와 위원회에 속하지 않은 학부모 간에 서로 커피를 주고받는 것을 금지하고 있다고 한다.

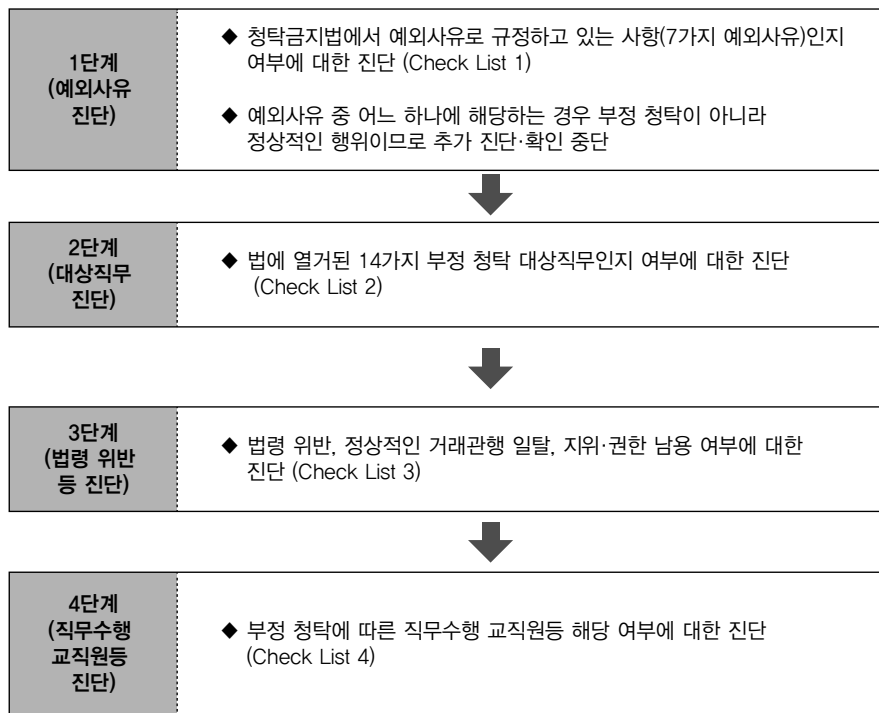
국공립 유치원 운영위원회의 경우 「교육공무원법」에 따른 유치원 공모 원장의 공모방법, 임용, 평가 등에 관한 사항이나 「교육공무원법」에 따른 초빙 교사의 추천에 관한 사항 등을 심의하는 기능을 하나 사립유치원과 어린이집의 경우 특별한 기능을 한다고 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 현장에서 법을 확대해석하여 적용하고 있는 것으로 보인다. 따라서 현장에서 혼란이 없도록 제대로 된 가이드라인을 제시해 줄 필요가 있다.

나. 부정 청탁 및 직무관련성의 범위

청탁금지법은 모든 청탁이 아니라 인·허가 등 14가지의 대상 직무와 관련하여 법령을 위반하거나 지위·권한을 벗어나 처리하도록 하는 부정 청탁 행위만을 규율 대상으로 정하고 있다.⁵¹⁾ 이에 따라 국민권익위원회에서는 청탁금지법

51) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 학교 및 학교법인 대상, 2016. 9, p. 22.

매뉴얼에서 교직원 등이 받은 부탁이 부정 청탁인지 아닌지를 명확히 구분하는 것은 쉽지 않으므로, 다음과 같은 4단계의 확인절차를 통해 대처하도록 하고 있다. 즉, 부정 청탁인지 여부는 다음의 <표 III-3-2>에 따라 체크리스트 2~4의 진단과정이 모두 체크되어야 부정 청탁행위로 볼 수 있다.



자료: 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 학교 및 학교법인 대상, 2016. 9, p. 25.

[그림 III-3-1] 부정 청탁 확인 절차도

유치원·어린이집 원장·교사 및 학부모들이 궁금해 하는 사항 중 하나는 “아이를 돌봐주는 것에 따른 감사한 마음으로 선생님께 캔 커피 하나도 사드리지 못하는지 여부”이다.⁵²⁾ 통상 가을 운동회나 소풍 때 교사들이 학부모가 보낸 김

52) 헤럴드 경제뉴스, [김영란법 시행 이후 ①] 특권층 겨냥한 법인데, 왜 서민에 불통 튀지?, 2016. 9. 30. (검색일: 2016. 12. 16.) <http://news.nate.com/view/20160930n10304>

밥이나 과일, 캔커피 등을 아이들로부터 받는 경우가 있었으나, 이를 거절하기가 곤란하여 운동회나 현장학습을 아침 일찍 시작해 점심시간 직전에 끝내는 방식으로 바뀌고 있다고 한다.⁵³⁾ 이는 국민권익위원회가 스승의 날 카네이션, 교사에게 준 캔커피 등이 모두 제재대상이라고 해석한데서 기인한다. 그러나 이러한 해석이 법원에서도 통할지 의문이다. 교사에게 주는 가벼운 선물은 원활한 직무활동 내지 사교·의례 등의 목적에 해당하는 것으로 보아 사회상규에 위배되지 않는 행위로 볼 여지가 있기 때문이다.

한편, 국민권익위원회가 교사-부모, 교사-학생 간에 직무관련성이 있는 것으로 엄격하게 해석하는 이유는 법 제5조 제1항 제10호의 “각급 학교의 입학·성적·수행평가 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리·조작하도록 하는 행위”에 해당하는 부정 청탁이 일어날 가능성이 있다고 보기 때문이다. 그러나 유치원이나 어린이집의 경우에도 초·중·고등학교나 대학교와 같이 교사와 학부모 사이에 상시 성적·평가 등의 직접적 직무관련이 있다고 보아야 하는지에 대해서는 검토가 필요하다. 유치원·어린이집에서 행하는 행동관찰기록이나 활동결과물을 이용한 포트폴리오 등은 교사가 영유아의 발달정도나 행동특성을 이해하고 보육·교육과정에 반영하기 위한 목적을 지닌다. 또한 누리과정이나 표준보육과정에서 제시하는 영유아 평가 역시 해당 보육·교육과정 실시에 따른 영유아의 지식, 기술, 태도를 다양한 방법으로 파악하고 이를 “영유아에 대한 이해와 보육·교육과정운영 개선 및 부모 면담 자료로 활용”하기 위함이다.⁵⁴⁾ 따라서 유치원·어린이집에서는 초등학교 이상 학교에서 갖는 동일한 의미의 성적·수행평가 처리가 일어나지 않으며, 유치원과 어린이집에서의 평가 결과나 생활기록이 있다하더라도 초등학교 입학에 영향을 미치지 않는 등 대외적으로 영향력을 갖는다고 보기 어렵다.

학부모 면담을 통해 학부모들은 교사에게 자신의 아이를 “좀 더 예뻐”하거나 “좀 더 잘 봐 달라”는 의미의 부정 청탁을 할 수 있다고 인식하고 있음을 알 수 있었다. 국민권익위원회 사례집 역시 유치원 교사가 학부모로부터 ‘자녀를

53) 머니투데이, “사립 어린이집 교사부터 대학 교수까지” 교육현장 바꾸는 김영란법, 2016. 9. 29. (검색일 : 2016. 12. 16.) <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016092813320383649&outlink=1>; 머니투데이, “캔커피·김밥 사라진 운동회…‘소신껏 교육’ 환영”, 2016. 10. 27. (검색일: 2016. 12. 16.) <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016102611363333129&outlink=1>

54) 보건복지부, 제3차 어린이집 표준보육과정 고시(제2013-8호), 2013 p. 6; 교육과학기술부·보건복지부, 3-5세 연령별 누리과정: 교사용 지침서, 2013

잘 돌봐 달라'는 대가로 30만원의 상품권을 받은 경우 청탁금지법상 제재를 받는다고 안내하고 있다.⁵⁵⁾ 그러나 이처럼 “좀 더 예뻐해 준다”거나 “좀 더 잘 봐 주는 것” 등이 부정 청탁에 해당한다고 볼 수 있는지, 더 나아가 실제 교사가 아이를 좀 더 예뻐해 준다 하더라도 이것이 과연 법으로 제재할 사항인지에 대해서는 국민적 합의가 필요하다. 청탁금지법에서 금지하는 14가지 부정 청탁행위는 법령을 위반하는 행위임이 전제되어 있다. 따라서 아이를 좀 더 예뻐해 주는 것을 법령에 위반되는 부정 청탁 행위에 해당하는 것으로 보기는 어렵다고 판단된다.

현장에서는 영유아가 주는 음식물(김밥, 굴, 껌이나 사탕류 등)도 받아서는 안 된다는 인식에서 아이가 건네주는 음식을 전혀 받지 않는다고 한다. 실제 국민권익위원회는 아이들끼리 나눠 먹는 음식은 기관에서 받아도 상관없지만, 선생님 먹어서는 안 된다는 취지로 안내하고 있다. 기관에서 부모가 보내준 생일 케이크를 선생님과 함께 나눠 먹는 것이 안 된다면, 공직자 등끼리 100일 떡이나 결혼 답례품을 받는 것은 허용된다는 해석도 내려서는 안 될 것이다.⁵⁶⁾

이처럼 현장에서의 혼란을 최소화하기 위해서는 정확한 지침 등을 제시해줄 필요가 있다. 청탁금지법상 부정 청탁의 범위는 “법령에 위반한” 행위이고, 금품 수수금지와 관련된 직무관련성 역시 법에 근거하는지 여부에 따라 판단하는 것이 원칙이므로 「영유아보육법」 상의 직무의 범위 및 법령 위반사항들을 살펴볼 필요가 있을 것이다.

예컨대, 「영유아보육법」 상 어린이집에 대한 제재사항들을 제시하면 다음의 <표 III-3-3>와 같은데, 해당 내용에서 어린이집 교직원의 직무범위와 청탁에 해당할 수 있는 범위를 도출할 수 있을 것이다.

55) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 Q&A 사례집, 2016. 9, pp. 170-171.

56) 하지만 국민권익위원회 해석사례집에서는 지인인 공무원에게 일과 관계없이 추석선물을 보내는 경우에도 해당 공무원과 직무관련성이 없을 경우에는 1회 100만원 이하의 선물을 보내는 것은 청탁금지법상 제재대상에 해당하지 않으며, 만약 직무관련성이 있다 하더라도 원활한 직무수행 또는 사교·의례 또는 부조의 목적으로 제공하는 5만원 이하의 선물, 10만원 이하의 경조사비는 청탁금지법상 수수 금지 금품등에 해당하지 않는다고 설명하고 있다(국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 Q&A 사례집, 2016. 9, p.116).

〈표 III-3-3〉 영유아보육법상 어린이집 행정제재 사항

<ol style="list-style-type: none"> 1. 제13조제1항에 따른 변경인가를 받지 아니하고 어린이집을 운영하는 경우 2. 제15조, 제15조의2 및 제15조의3에 따른 어린이집의 설치기준을 위반한 경우 2의2. 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리 및 영상정보의 보관기준을 위반한 경우 3. 제17조제2항에 따른 보육교직원의 배치기준을 위반한 경우 3의2. 제19조제2항에 따른 보육교직원의 임면에 관한 사항을 보고하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우 4. 제24조제1항에 따른 어린이집의 운영기준을 위반한 경우 4의2. 제25조제1항 단서를 위반하여 어린이집운영위원회를 설치·운영하지 아니한 경우 4의3. 제29조제4항 전단을 위반하여 영유아에게 특별활동을 제공한 경우 4의4. 제29조제4항 후단을 위반하여 특별활동에 참여하지 아니하는 영유아에게 특별 활동을 대체할 수 있는 프로그램을 제공하지 아니한 경우 4의5. 제29조의2에 따른 생활기록부를 작성·관리하지 아니한 경우 4의6. 제32조제1항에 따른 질병의 치료와 예방조치를 하지 아니한 경우 4의7. 제33조에 따른 균형 있고 위생적이며 안전한 급식을 하지 아니한 경우 5. 제38조에 따른 보육료 등을 한도액을 초과하여 받은 경우 6. 제42조에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우 또는 조사·검사를 거부하거나 기피한 경우 7. 제43조제1항에 따른 신고를 하지 아니하고 어린이집을 폐지하거나 일정기간 운영을 중단하거나 운영을 재개한 경우 7의2. 제43조의2제2항을 위반하여 휴원하지 아니하거나 긴급보육수요에 대비한 조치를 하지 아니한 경우 8. 제49조의2에 따른 정보의 공시에 관한 사항을 위반한 경우

다. 어린이집의 적용에 있어서 신고·처리절차의 문제

어린이집의 경우 각 교육청에서 관할하는 유치원과 달리, 부정 청탁 금지 담당관이 별도로 정해져 있는 것이 아니어서 원장에게 부정 청탁 사례가 발생한 경우 이를 신고·처리할 부서가 정해져 있지 않다. 실제 면담 사례에서도 유치원은 공·사립을 불문하고 교육청을 통해 공문을 받아보고 있었으나, 어린이집은 어디에서도 해당 내용을 받아 본 적이 없고, 교육이나 안내도 없었다고 하였다.

법 제13조 제1항은 위반행위가 발생한 경우 해당 감독기관에 이를 신고하도록 하고 있으나, 어린이집을 담당하는 감독기관이 보건복지부인지 아니면 해당 시·군·구청이 되어야 하는지 체계가 정립되어 있지 않다. 이에 대한 보완이 필요하다.

IV. 정책제언

1. 적용대상의 명확화

가. 유치원과 어린이집 유형에 따른 적용범위 재검토

청탁금지법은 공직자들의 공정한 직무수행을 저해하는 부정 청탁 관행을 근절하고, 공직자들의 금품등의 수수행위를 직무관련성 또는 대가성이 없는 경우에도 제재가 가능하도록 하여 공직자들의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위해 제정되었다.⁵⁷⁾

국공립유치원과 사립유치원, 국공립 어린이집과 그 밖의 어린이집⁵⁸⁾은 만 3~5세에 대해 “누리과정”이라는 교육과정을 담당하고는 있으나, 법적으로는 서로 다른 지위를 갖고 있다. 국공립 유치원은 국가나 지자체가 설립하고, 국공립 유치원에서 근무하는 교직원은 교육공무원의 지위를 갖고 있으므로 청탁금지법상 “공공기관”(제2조 제1호) 및 “공직자등”(제2조 제2호)에 해당하기 때문에 동법의 적용대상이 된다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다.

그러나 사립유치원의 경우, 해당 기관에서 근무하는 교직원의 지위가 국공립 유치원에서 근무하는 교직원의 지위와 같다고 보기는 어렵다. 어린이집 역시 마찬가지이다. 국민권익위원회는 “누리과정 운영 어린이집”을 청탁금지법 제11조에 따른 공무수행사인으로 해석하고 있으나, 해당 조항을 엄격하게 해석한다면 국공립 어린이집 정도만이 「영유아보육법」에 따라 어린이집 운영 권한을 위탁 받은 공무수행사인으로 볼 수 있을 뿐이다. 즉, 민간어린이집을 포함한 그 밖의 어린이집이 누리과정을 운영한다고 해서 해당 어린이집의 원장, 대표자 등이 교육공무원 지위를 갖는 국공립 유치원 교직원과 동일한 권한을 갖고 있다고 보기는 어려울 것이며, 따라서 청탁금지법의 적용대상이 되는 것에 대해서는

57) 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제정 이유, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=169583&ancYd=20150327&ancNo=13278&efYd=20160928&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>) 검색일: 2016. 12. 19.

58) 어린이집이란 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 기관을 말하며(「영유아보육법」 제2조 제3호), 어린이집의 종류에는 국공립어린이집, 사회복지법인어린이집, 법인·단체등어린이집, 직장어린이집, 가정어린이집, 협동어린이집, 민간어린이집 등이 있다(「영유아보육법」 제10조).

깊이 있는 좀 더 많은 검토가 필요하다.

헌법재판소는 사립유치원 원장 및 교사들을 포함하여, 사립학교 관계자들이 청탁금지법 위헌소원을 제기한 사건에서 합헌이라는 결정을 내렸지만, 당시 일부 헌법재판관은 “청탁금지법 제2조에 따른 정의조항에 따라 달성하려는 공익은 현실화되지 않은 미래의 막연하고 추상적인 위험성에 불과한 반면, 정의조항에 의해 사립학교 관계자가 청탁금지법의 적용대상에 포함됨에 따라 발생하는 일반적 행동자유권의 제한 정도는 중대하고 이로 인해 교육의 자유가 사실상 위축될 가능성이 존재한다.”는 반대의견을 제시한 바 있다.⁵⁹⁾

사립유치원 교직원에 대해 동법을 적용하는 것은 사립유치원 교직원 역시 국공립학교 교직원과 동일한 지위 및 직무를 갖는다고 보기 때문일 것이다. 그러나 사립유치원의 경우 - 특히, 개인이 운영하는 유치원의 경우 - 교원 외에 운전기사나 행정직원에 대해서도 동일한 잣대를 들이대는 것이 타당한지는 검토가 필요하다.

국민권익위원회는 법 적용 대상이 되는 어린이집에 “누리과정 운영”이라는 기준을 제시하고 있다. 이에 따라 누리과정을 운영하는 어린이집과 누리과정을 운영하지 않는 어린이집을 구분하여 적용대상을 판단하고 있으며, 실제 관계부처 합동 법령해석 지원 T/F 회의를 통해 어린이집 교사는 적용대상에서 제외하겠다고 발표하기 전까지 현장에서는 누리과정반 선생님과 그렇지 않은 선생님을 구분하고, 누리과정반 선생님에 한하여 법을 적용하였다. 또한, 영아반을 운영하여 누리과정을 운영하지 않는 국공립 어린이집의 경우 법 적용 대상에 해당하는 것인지 혼란이 있다. 어린이집은 보호자의 위탁을 받아 영유아를 보육하는 기관으로서(영유아보육법 제2조 제3호), 누리과정을 운영하는지 여부에 따라 직무의 범위가 달라진다고 보기 어렵다. 따라서 이러한 기준에 따른 해석은 재검토 될 필요가 있다.

한편, 공무수행사인의 범위에 누리과정 운영 어린이집을 포함하는 유권해석의 취지가 동법의 적용대상에 어린이집을 포함하고자 하는 의도였다면 법 제2조 정의조항 “공직자등”의 범위에 포함시키는 것이 타당할 것이다. 다만, 어린이집 교직원의 지위, 법령에 따른 공무 위탁 여부 등을 고려할 때 법 적용대상에 국공립 어린이집 정도만 포함하거나, 아니면 국공립 어린이집을 포함한 모든

59) 헌법재판소 2016. 7. 28. 2015헌마236·412·662·673(병합) 결정. 재판관 김창중, 조용호의 정의조항에 대한 반대의견.

어린이집은 실제 민간영역으로 보는 것이 타당하기 때문에 동법의 적용대상에서 제외하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

나. 공무수행사인의 범위 명확화

국민권익위원회는 제5차 관계부처 합동 법령해석 지원 T/F 회의를 통해 청탁금지법 제11조 제1항 제2호 “법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인”의 범위에 법인·단체가 위임·위탁받은 사무를 실질적으로 수행하는 소속 구성원인 개인은 제외된다고 해석한 바 있다. 즉, 청탁금지법을 적용받는 공무수행사인의 범위에 법인·단체의 대표자는 포함되지만, 법인·단체의 구성원은 제외된다고 본 것이다. 이에 따라 법 적용대상에 누리과정을 운영하는 어린이집의 원장은 포함되지만, 교사들은 제외된다고 해석하게 되었다.⁶⁰⁾

그러나 앞서 설명한 바와 같이, 어린이집 유형에는 국공립어린이집, 민간어린이집 뿐만 아니라 사회복지법인어린이집, 직장어린이집 등 대표자와 원장이 다른 경우가 있다.⁶¹⁾ 국민권익위원회의 해석에 따르면 어린이집 대표자는 원장이어야 하는데, 그렇지 않은 경우에는 해당 책임을 누가 질 것인지에 대한 검토가 필요하다.

다. 입법정비의 필요성

앞서 설명한 바와 같이 유치원에 대해서는 청탁금지법의 적용대상 및 적용범위에 명시되어 있어 해당여부가 명확하지만, 누리과정을 운영하는 어린이집의 경우에는 “공무수행사인”의 범위에 해당한다는 유권해석을 통해 적용하고 있어 모호한 측면이 있다. 따라서 시행령이나 시행규칙에 공무수행사인의 범위를 명시하여 수범자가 자신이 적용대상이 되는지 여부를 명확히 알 수 있도록 해야

60) 연합뉴스, “어린이집 교사는 청탁금지법 적용대상서 제외”, 2016. 12. 22. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/12/22/0200000000AKR20161222061900001.HTML?input=1179m> (마지막 검색일: 2016. 12. 22)

61) 사회복지법인 어린이집, 법인·단체등어린이집, 직장어린이집의 경우에는 통상 법인대표나 사업주가 대표가 되고, 원장은 별도로 채용하는 경우가 일반적이다. 또한, 협동어린이집의 경우에도 보호자들이 조합을 결성하여 설치·운영하는데, 대표는 조합원 중에서 선임하지만, 원장은 별도로 선임한다. 이처럼 누리과정을 운영하는 어린이집의 대표자와 원장이 다른 경우 공무수행사인의 범위에 누가 해당하는지 명확하지 않다.

한다.

특히 각 어린이집의 종류, 그리고 해당 교직원 별로 그 범위를 구체적으로 제시하여 법적 안정성과 예측가능성을 확보해야 할 것이다. 예컨대, 국공립어린이집, 사회복지법인 어린이집, 법인·단체등 어린이집, 직장 어린이집, 가정 어린이집, 협동 어린이집, 민간 어린이집 등 어린이집 종류별로 청탁금지법상 공무수행사인에 해당하는지 여부를 표시하고, 공무수행사인에 해당하는 어린이집의 경우 그 교직원의 범위가 어디까지 인지 명시하는 등 - 원장, 교사, 행정직원, 계약직직원, 기타 어린이집운영위원회 등 대상별로 구분 - 해당 표를 작성하여 시행령 별표 등에 제시하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

2. 영유아의 특수성 고려

청탁금지법은 부정청탁과 공직자 등의 금품 등의 수수를 금지하여 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하는 것을 목적으로 하고 있다(법 제1조). 그런데, 만 5세 이하의 영유아가 청탁의 목적 등 의도적으로 선생님에게 금품을 제공할 수 있다고 보아 동법을 적용하는 것이 타당한지에 대해 검토가 필요하다. 즉, 영유아가 자의에 의해 선생님에게 주는 음식 역시 직무와 관련이 있기 때문에 초중등 이상과 동일하게 선생님이 거절하는 것이 타당한가? 영유아가 의도를 갖지 않고 주는 음식물과 작은 선물을 교사가 마음만 받겠다고 거절한다면, 영유아가 상처를 받을 수도 있고, 교육적 차원에서도 옳지 않을 것이다. 앞서 면담결과에서 살펴보았듯이, 교육현장에서는 이에 대한 애로사항이 많이 발생하고 있었다.

생각건대, 영유아가 부모의 의도에 관계없이 본인의 뜻에 따라 교사에게 주는 것은 동법의 적용대상에서 제외하거나, 법해석에 있어서 사회상규 등 예외사유에 해당하는 것으로 해석하는 방안이 제시되어야 할 것으로 보인다.

3. 정확한 지침 제시 및 교육의 필요성

유치원·어린이집 원장 및 교사들을 면담한 결과 현장에서는 청탁금지법을 보다 엄격하게 해석·적용하여 스스로를 위축시키는 경향이 있었다. 이는 제대로 된 가이드라인이나 교육이 이루어지지 못하고 있기 때문으로 파악된다. 예컨대,

졸업 또는 퇴소한 유아가 보호자와 함께 선물을 사오는 경우 해당 유아에게 동생이 있는지 여부를 판단하는 사례가 빈번하게 있었고, 유치원 평가 시 평가 위원들이 유치원에서 제공하는 식사를 하지 않기 위해 급식을 먹지 않는 경우가 있었다. 그러나 청탁금지법은 현재 시점을 기준으로 해석하는 것이 타당하므로, 추후 해당 기관에 입원을 지원할지 모르는 동생의 유무는 청탁금지법에서 고려해야 할 사항이 아니며, 유치원 평가 위원들이 아이들의 급식을 함께 먹는 것은 평가 위원들에게 별도의 식사를 제공(뇌물)하는 것이 아닌, 평가 과정 중 하나로 인정해야 할 것이다. 또한, 가정에서 활동재료(동화책, 장난감 등)를 받아도 되는 것인지에 대해서도 혼란이 있었으나, 이는 교육활동의 일부이므로 당연히 허용되어야 하는 것이지, 청탁금지법에서 제재하고자 하는 사항으로 보아서는 안 될 것이다.

이처럼 현장에서의 혼란을 최소화하고, 올바른 방향으로 나아가기 위해서는 정확한 가이드라인을 만들어 유치원·어린이집 교직원에게 배포해야 하며, 소극적인 교육이 아닌, 청탁금지법의 입법 취지와 현장에서의 상황을 고려한 맞춤형 교육이 필요하다.

4. 어린이집에 대한 청탁금지법 적용 시스템 마련

유치원의 경우 공·사립을 불문하고 교육청을 통해 매뉴얼 및 지침 등을 받고 있고, 청탁금지 담당관을 지정하여 신고·처리 절차를 진행하고 있었다. 또한, 교육청에서 내려온 지침서에 따라 학부모들에게도 청탁금지법에 대한 안내를 하고 있었다. 반면에, 어린이집의 경우에는 어떠한 정부기관으로부터도 공문을 받은 적이 없었으며 교사들 스스로 인터넷이나 언론 보도, 기사를 통해 내용을 숙지하고, 학부모들에게 제공할 안내서를 작성하고 있었다.

법 해석을 통해 공무수행사인의 범위에 어린이집을 포함할 의도가 있다면, 부정 청탁 등의 행위가 이루어졌을 때 이를 신고하는 처리 절차는 어느 기관이 담당할 것인지 등 이에 대한 관리 체계가 마련되어야 할 것이다. 예컨대, 어린이집의 인허가를 담당하는 각 지자체의 담당 공무원이 청탁방지 담당관이 되고, 해당 어린이집들에 대한 관리가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

<단행본>

- 김남진·김연태, 「행정법 I」 제20판, 법문사, 2016.
- 교육과학기술부·보건복지부, 3-5세 연령별 누리과정: 교사용 지침서, 2013
- 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016.
- 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼-학교 및 학교법인 대상-, 2016. 9.
- 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 행정기관 및 공직유관단체 대상-, 2016. 9.
- 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 Q&A 사례집, 2016. 9.
- 국민권익위원회, 청탁금지법 적용대상 기관 및 적용대상자 판단기준, 2016. 9.
- 보건복지부, 제3차 어린이집 표준보육과정 고시(제2013-8호), 2013 p. 6

<학술논문>

- 고시면, (일명) '김영란법'(부정 청탁및금품등수수의금지에관한법률)의 위헌 여부에 관한 연구(김영란법I), 사법행정 56(6), 한국사법행정학회, 2015. 06.
- 김래영, 청탁금지법상의 공무수행사인, 한양법학 27(4), 한양법학회, 2016.11.
- 김아름, 누리과정과 보육정책에 대한 법적 쟁점과 개선방안, 고려법학 79, 2015. 12.
- 마정근, 현행 부정 청탁금지법(소위 '김영란법')의 핵심 문제점과 개정 방안 한양법학 27(4), 한양법학회, 2016. 11.
- 박균성, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 고나한 법률」에 대한 행정법적 연구 - 부정 청탁 금지를 중심으로-, 「저스트스」 통권 제156호, 한국법학원, 2016. 10.

이천현, 부정 청탁 금지행위와 제재에 관한 소고, 한양법학 26(3), 한양법학회, 2015. 08.

<인터넷 신문 등>

경향신문, '스포츠 검사' 첫 선고는 무죄...나머지 3명 재판결과 주목, 2010. 12. 30
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201012302107365&code=940301

경향신문, 어린이집 교사 '청탁금지법' 대상서 빠진다, 2016. 12. 22.
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201612222221005&code=940301

뉴스1, 김영란 "김영란법'은 거절할 수 있는 근거가 될 법", 2016. 10. 06.
<http://news1.kr/articles/?2794719>

뉴스스, 부정청탁 및 금품 수수 금지법 국회 통과, 2015. 03. 03.
http://www.newsis.com/pict_detail/view.html/?pict_id=NISI20150303_0010681049

뉴스스, 언론단체 "'고액강연' 형태근 방통위원 사퇴해야", 2017. 01. 11.
http://www.newsis.com/ar_detail/view.html/?ar_id=NISX20101105_006625580&cID=10201&pID=10200

동아닷컴, 김영란법, 적용대상 언론사 종사자-사립학교 교직원까지 확대 '1500만 명', 2015. 01. 09. <http://news.donga.com/3/all/20150109/68995009/1>

머니투데이, "사립 어린이집 교사부터 대학 교수까지" 교육현장 바꾸는 김영란법, 2016. 9. 29.
<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016092813320383649&outlink=1>

머니투데이, "캔커피·김밥 사라진 운동회... '소신껏 교육' 환영", 2016. 10. 27.
<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016102611363333129&outlink=1>

연합뉴스, 어린이집 교사는 청탁금지법 적용 대상서 제외, 2016. 12. 22.
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/12/22/0200000000AKR20161222061900001.HTML?input=1179m>

채널 A, '김영란법' 국무회의 통과... "원안에서 후퇴" 국회 진통 예고, 2013. 07. 31.

http://www.ichannela.com/news/main/news_detailPage.do?publishId=56763552-1

헤럴드 경제뉴스, [김영란법 시행 이후 ①] 특권층 겨냥한 법인데, 왜 서민에 불통 튀지?, 2016. 9. 30. <http://news.nate.com/view/20160930n10304>

YTN, 벤츠 여검사 사건이 시작...4년여 만에 시행되는 김영란법, 2016. 07. 29. http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201607290531247980

부 록

부록 1. 유치원/어린이집 관련 청탁금지법 Q&A

부록 1. 유치원/어린이집 관련 청탁금지법 Q&A⁶²⁾

사례 1

Q.

사립초등학교 홍보시즌에 초등학교에서 유치원으로 홍보책자 등을 보내주는데, 이를 아이들에게 전달해달라는 요청을 하는 경우, 「청탁금지법」에 위배되나요?

다른 학부모들이 대안학교에 대한 궁금증으로 홍보책자를 받아보기를 희망하였고, 인근 대안학교에서 유치원으로 홍보책자를 보내도 되는지 문의하였는데, 이것이 「청탁금지법」에 위배되는지 궁금합니다.

A.

「청탁금지법」 제8조제3항제7호에 따라 불특정 다수인에게 배포하기 위한 기념품 또는 홍보용품의 경우 수수 금지금품 등에 해당하지 않습니다.

불특정 다수인은 단순히 수의 개념이 아니라 제공의 상대방이 특정인·특정군으로 특정되지 않아 대상자 선정의 무작위성이 보장되는 것을 의미하며, 기념품·홍보용품 등에 해당하는지는 기관의 로고·명칭 표시 유무, 제작 목적, 가격, 수량 등을 종합적으로 고려하여 판단합니다. 특별히 가격 제한은 없으나 사회통념에 비추어 기념품이나 홍보용품으로 볼 수 있을 정도의 적당한 가격이어야 할 것으로 판단됩니다.

또한, 문의하신 홍보책자는 불특정 다수인에게 배포하기 위한 홍보용품에 해당하지 않는 경우로서 직무관련 공직자들에게 제공되는 경우에도 원활한 직무수행 등 목적으로 제공되는 5만원 가액범위내의 선물(홍보책자)은 허용될 수 있습니다(법 제8조제3항제2호).

원활한 직무수행, 사교·의례·부조의 목적은 공직자와 제공자의 관계, 사적 친분관계의 존재 여부, 수수 경위와 시기, 직무 관련성 밀접성 정도, 공정한 직무수행을 저해할 수 있는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 판단합니다.

기준일: 2016. 12. 08

62) 해당 내용은 국민권익위원회 홈페이지 “청탁금지법문의” 게시판(<http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=0502070103>)에 올라와 있는 질의사항 중 국민권익위원회가 답변한 내용을 중심으로 발췌·정리한 것이며, 국민권익위원회가 답변한 날짜를 기준으로 표기하였음. 또한, 해당 내용은 추후 국민권익위원회의 유권해석에 따라 달라질 수 있음 (인출일: 2016. 12. 30).

사례 2

Q.

홍보물품을 유치원 측에 전달한 경우 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률에 위배되나요?

만약 홍보물품을 선물로 하는 경우 50,000원 상당을 넘지 말아야 하나요?

또한 인근 유치원 원장님들과 입학홍보를 위한 식사를 할 경우에도 이 법에 위반되나요?

A.

사립초등학교에서 유치원에 배포하는 홍보물품이 청탁금지법 제8조제3항제7호에 따른 불특정 다수인에게 배포하기 위한 기념품 또는 홍보용품 등인 경우 수수가 금지되는 금품 등에 해당하지 않습니다.

다만 특정 단체, 개인에게 배포할 목적으로 제공하는 선물은 법 제8조제3항제2호에 따라 사교의례 등 목적으로 5만원 이하만 허용됩니다.

사립초등학교 교직원과 인근 유치원 교직원 간 직무관련성이 인정될 경우 법 제8조제3항제2호 범위 내에서 식사 등이 가능합니다.

기준일: 2016. 10. 04.

사례 3

Q.

아이의 생일을 맞이하여 유치원에 아이들에게 제공할 음료수와 과자 등 1인당 2,000원 상당의 간식을 주려고 하는데, 이 경우 「청탁금지법」에 저촉되나요?

A.

「청탁금지법」은 공직자등에 대한 금품등 수수 또는 제공을 금지하는 것이므로 학부모가 학생에게 음식물 등을 제공하는 것은 「청탁금지법」 제재대상에 해당하지 않습니다.

기준일: 2016. 11. 09.

사례 4

Q.

유치원에서는 매달 그 달의 생일인 아이들을 모아 생일잔치를 개최하는데, 이 행사에서 그 달에 생일인 어린이들의 부모님들이 아이들이 먹을 간식을 보내거나 유치원에 같이 다니는 친구들에게 5,000원 미만의 작은 선물을 하나씩 챙겨 주는데, 이것이 「청탁금지법」의 적용대상이 되나요?

또한 선생님들에게 선물을 주거나 기타 다른 간식을 주지 않고 오로지 반 친구들과 나눠먹는 간식이나 선물들도 「청탁금지법」의 적용대상인가요?

A.

「청탁금지법」상 공직자등이 아닌 유치원생에 대한 음식물 제공행위는 이 법에 저촉되지 않습니다.

기준일: 2016. 11. 16.

사례 5

Q.

유치원 견학으로 아쿠아리움을 가는 경우에, 종래 유아인솔 교사는 무료입장을 하였는데, 아쿠아리움 측으로부터 견학 하루 전 날 교사들도 개별적으로 관람료를 내야 한다는 통지를 받았고, 유치원 예산으로 관람료를 지불하였습니다.

이 경우 인솔교사가 기존과 같이 무상으로 견학지에 입장 가능한가요?

A.

학생 단체를 인솔하는 교사는 해당 시설의 이용이 목적이 아니라 학생의 지도·인솔이라는 직무를 수행하기 위한 것이므로 무료입장은 「청탁금지법」 제8조제3항제8호에 따라 사회상규상 허용됩니다.

기준일: 2016. 11. 04.

사례 6

Q.

6세반 유치원에서 친구들에게 선물하기 위해 아이가 고무줄에 플라스틱을 꿰어 만든 팔찌를 가져가 나눠주려고 하는데, 이러한 선물이 「청탁금지법」에 저촉되나요?

A.

유치원생은 「청탁금지법」 적용대상인 공직자 등에 해당하지 않습니다.

기준일: 2016. 11. 21.

사례 7

Q.

직장어린이집 설치사업주가 전문 위탁업체에 운영계약을 체결합니다.

현재 누리과정 운용 중인 관계로 보육교사 및 교직원들에게도 모두 「청탁금지법」이 적용되는데, 회사에서는 기존 임직원들을 대상으로 하는 혜택(회사 물품 구입 시 할인, 하계 휴양지 이용가능 등)을 주려고 합니다.

위 내용을 명시하여 위탁업체와 이전에 맺은 운영계약에 덧붙여 추가합의를 맺는 것이 「청탁금지법」에 저촉되나요?

A.

학부모가 아닌 위탁회사로부터 받는 금품등은 특별한 사정이 없는 경우 직무수행과 관련하여 받은 것이라고 보기 어려우므로, 「청탁금지법」 제8조제1항의 가액범위(1회 100만원 이하 또는 매 회계연도 300만원 이하) 내에서 허용됩니다.

기준일: 2016. 11. 21

사례 8

Q.

주민들이 자발적으로 모여서 자원순환의 일환으로 병뚜껑 수거를 진행하고 있는데, 병뚜껑 수거에 대한 홍보와 수거 효과를 높이기 위해 유치원, 어린이집, 초등학교 등에 부탁을 하고, 각 가정에서 병뚜껑을 모아 두었다가 특정한 요일에 가져와 달라는 안내문을 발송하고 실제로 수거 하는 것이 「청탁금지법」에 저촉되나요?

A.

유치원생은 「청탁금지법」 적용대상인 공직자 등에 해당하지 않습니다.

기준일: 2016. 11. 08

사례 9

Q.

공립 초등학교 교사인데, 아기 돌이랑 돌잔치는 안하고 함께 일하는 동료 선생님들과 돌떡을 나누어 먹으려고 하는 경우, 선물 포장은 아니고 그냥 나눠먹는 정도(한말 총액 9만원 정도)인데 이러한 정도가 「청탁금지법」 상 위반사항에 해당하나요?

그리고 아기가 가정 어린이집에 다니는데 친구들과 1,000원 정도하는 백설기 나눠먹는 것이 가능한가요?

A.

공공기관 내 동료간에는 일반적으로 직무관련성이 없어 돌떡을 나누어 먹는 것은 가능할 것으로 보입니다. 설령 직무관련성이 인정되더라도 통상적인 범위에서 돌떡을 나누어 먹는 것은 사회상규(「청탁금지법」 제8조 제3항 제8호)에 따라 허용됩니다.

「청탁금지법」상 직무와 관련한 부정청탁 및 금품등 수수가 금지되는 적용대상자는 "공직자등"입니다. 또한 누리과정을 운영하는 어린이집은 공무수행사인에 해당하나, 공직자등이 아닌 어린이들에게 돌떡을 나누어 주는 것은 「청탁금지법」과 무관하게 허용됩니다.

기준일: 2016. 11. 17

사례 10

Q.

어린이집에서 부모참여 행사로 가족 산행 대회를 하려고 하는데, 참여하는 부모님과 아이들을 위해 점심(김밥을 사서)을 제공하고, 보물찾기 놀이로 선물을 제공하려고 하는데 「청탁금지법」에 위배되나요?

A.

아이들과 「청탁금지법」상의 '공직자등'에 해당하지 않는 부모님은 「청탁금지법」의 규율대상이 아닙니다.

부모님이 '공직자등'에 해당하고, 직무관련성이 있다면 원칙적으로 금품수수 금지되거나 원활한 직무수행 또는 사교의례 등의 목적으로 3만원 이하의 음식물, 5만원 이하의 선물 제공은 가능(「청탁금지법」 제8조 제3항 제2호)합니다.

기준일: 2016. 11. 21.

사례 11

Q.

보통 어린이집이나 학교에서는 여행을 다녀온 아이가 여행 지역 과자등을 구입해와서 친구들과 함께 나눠먹기 위해 어린이집이나 학교에 가지고 가는데, 이를 친구들과 함께 나눠먹는 경우 「청탁금지법」에 저촉되나요?

A.

공직자등이 아닌 학생이 나눠먹는 음식물 등은 청탁금지적용 대상이 아닙니다.

기준일: 2016. 11. 21.

사례 12

Q

다음의 경우 공무수행사인에 해당하나요?

풍수해보험은 풍수해보험법에 의하여 국민안전처가 주관하고 국민안전처와 민영보험사가 1년간 유효한 "사업약정"을 체결하여 운영하고 있는 정책보험으로서 보험료의 일부를 국가 및 지자체에서 보조 받고 있는데, 국민안전처와 민영보험사가 풍수해보험 사업을 하기 위하여 맺는 풍수해보험의 "사업약정"의 성격이 공공기관으로부터의 권한의 위임/위탁에 해당하나요?

또한 풍수해보험 업무를 담당하는 사람이 '공무수행사인'에 해당되나요?

- 귀 위원회에서 사립 어린이집을 정부 업무 위탁기관이라고 판단한 근거로 누리과정 예산을 지원 받았다는 것을 들고 있는바, 이에 비추어보아 보험료의 일부를 지원받고 있는 풍수해보험도 위와 같은 이유로 공무수행사인에 해당하나요?

A.

누리과정을 운영하는 어린이집의 경우 예산 지원을 근거로 공무수행사인으로 판단한 것이 아니라, 법령에 따라 공공기관의 권한을 위임, 위탁받은 기관으로 공무수행사인에 해당하기 때문입니다(「청탁금지법」 제11조 제1항 제2호).

「청탁금지법」 제11조 제1항 제2호의 규정에 따른 공무수행사인에 해당하기 위해서는 관련 법령에 명시적인 위임·위탁 근거가 있어야 하는데, 질의하신 민영보험사가 풍수해보험사업을 하는 경우는 법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 것으로 볼 수 없어 공무수행사인에 해당하지 않을 것으로 판단됩니다.

기준일: 2016. 11. 27

사례 13

Q.

본교(사립대학교)는 시로부터 어린이집과 사회복지시설 위탁운영기관으로 지정받아 운영하고 있는데, 어린이집 운영 재원은 전액 시 예산이고, 사회복지시설의 경우는 보조금만 지급하고 있습니다. 어린이집 교사와 사회복지시설 직원의 경우 본교와 계약을 체결하고 있지 않는데요. 어린이집 교사와 사회복지시설 직원의 경우 적용대상인가요?

A.

사립대학교 교직원은 공직자등에 해당합니다. 문의하신 (근로)계약을 체결하지 않은 어린이집 교사와 사회복지시설 직원의 경우 공직자등에 해당하지 않습니다. 다만, 법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인의 경우 공무수행사인에 해당할 수 있음을 안내드립니다.

기준일: 2016. 11. 21.

사례 14

Q.

아침 일찍 아이를 맡기고 저녁 늦게야 찾아오기 때문에 선생님들께 정말 고맙기도 하고 미안하기도 해서 선생님들께 음료(우유, 커피 정도, 개당 2천원 내, 총 8인의 선생님들)를 드리는데 문제가 되나요?

또한 텃밭에서 기른 채소류(감자, 고구마, 고추 등등)도 선생님들께 드릴 경우 「청탁금지법」에 저촉되나요?

A.

학생에 대한 지도, 평가 등을 담당하는 교사와 학부모 사이에는 직접적인 직무관련성이 있어 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제8조제3항제2호의 "원활한 직무수행 또는 사고·의례"등의 목적이 인정되기 어려우므로 가액 범위 안의 음식물 제공이라도 법의 제재대상이 될 수 있습니다.

기준일: 2016. 10. 14.

사례 15

Q.

어린이집 현장 학습 시 부모님이 교사에게 주는 도시락, 음료수도 「청탁금지법」에 저촉되나요?

A.

학생에 대한 지도, 평가 등을 담당하는 교사와 학부모 사이에는 직접적인 직무관련성이 있어 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제8조제3항제2호의 "원활한 직무수행 또는 사교·의례" 등의 목적이 인정되기 어려우므로 가액 범위 안의 음식물 제공이라도 법의 제재대상이 될 수 있습니다.

기준일: 2016. 10. 25.

사례 16

Q.

어린이집 운동회를 하는데, 몇몇 거래처에서 물품 후원을 의뢰하는 경우, 물품 후원을 받는 것이 「청탁금지법」에 저촉되나요?

A.

귀 어린이집이 청탁금지법 적용대상인 공무수행사인에 해당하는 경우라면 해당 공무와 관련한 직무관련자로부터 금품등을 받는 것이 원칙적으로 금지됩니다. 다만 물품 후원을 하는 거래처와 정당한 절차에 따라 후원계약을 체결하고 후원에 상응하는 대가가 지급되는 경우라면 청탁금지법 제8조제3항제3호에 따라 허용될 수 있습니다.

기준일: 2016. 11. 21.

사례 17

Q.

지역사회연계활동으로 유아들이 각각 다른 노인정으로 연 3회 정도 해마다 찾아가서 함께 하는 시간을 갖고 있는데 어린이집에서 다과를 준비해가는 경우 (100,000원 내외로) 「청탁금지법」에 저촉되나요?

그 노인정에서 나들이를 가실때 찬조금을 하는데 「청탁금지법」에 저촉되나요? (한번할때 100,000원씩하고 한 노인정 기준으로 연 200,000원).

학부모가 출산을 했을때 선물로 아기옷을 주는데 「청탁금지법」에 저촉되나요? (금액으로는 30,000원 내외).

A.

청탁금지법은 공직자등에 대한 부정청탁 및 공직자등의 금품등 수수에 관하여 규정하고 있으므로, 공직자등이 아닌 노인정·학부모에게 금품등을 제공하는 것은 청탁금지법의 적용 대상이 아닙니다.

다만, 출산한 학부모가 어린이집과 직무관련 있는 공직자등인 경우 사고, 의례 목적으로 5만원 이하의 범위에서 선물을 제공할 수 있을 것으로 보입니다.

기준일: 2016. 12. 20.

사례 18

Q.

누리과정 없는 가정어린이집(만 0-2세반만 운영)하는 경우도 「청탁금지법」 적용대상인가요?

A.

국공립 어린이집이 아니거나, 누리과정을 운영하지 않는 어린이집은 공무수행사인이 아니므로 청탁금지법 적용대상이 아닙니다.

기준일: 2016. 11. 21.

연구보고 2016-20

청탁금지법 시행에 따른
유치원·어린이집 적용사례연구

발행일 2016년 12월

발행인 우남희

발행처 육아정책연구소

주 소 서울시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3층, 4층

전화: 02) 398-7700

팩스: 02) 398-7798

<http://www.kicce.re.kr>

인쇄처 (주)한디자인코퍼레이션 02) 2269-9917

보고서 내용의 무단 복제를 금함.

ISBN 979-11-85941-91-2 93330