

세미나자료 2017-01

2017년 제1차 육아정책 심포지엄

청탁금지법 유치원어린이집 적용 실태와 개선방안

일시 | 2017. 3. 21. [화] 14:00-15:30

장소 | 육아정책연구소 세미나실

2017년 제1차 육아정책 심포지엄

청탁금지법 유치원어린이집 적용 실태와 개선방안

□ 일시: 2017. 3. 21.(화) 14:00

□ 장소: 육아정책연구소 세미나실

14:00~14:10 개회 및 인사말

14:10~14:40 발표
청탁금지법 유치원어린이집 적용 실태와 개선방안
김아름 | 육아정책연구소 부연구위원

14:40~15:25 지정토론
이완정 | 인하대 아동심리학과 교수
김정현 | 한국법제연구원 연구위원
김근진 | 육아정책연구소 부연구위원

15:25~15:30 자유토론 및 질의응답



발표

청탁금지법 유치원·어린이집 적용 실태와 개선방안

김아름 | 육아정책연구소 부연구위원

청탁금지법 유치원·어린이집 적용 실태와 개선방안*

김아름(육아정책연구소 부연구위원)

1. 서론

일명 김영란법으로 불리는 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 “청탁금지법”이라 함)은 공직자 등의 공정한 직무수행을 저해하는 부정청탁 관행을 근절하고, 공직자 등의 금품 등의 수수행위를 직무관련성 또는 대가성이 없는 경우에도 제재가 가능하도록 하여 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위해 2015년 3월 제정되었다.¹⁾

청탁금지법(이하 “법”이라 함)은 당초 공직자의 부정한 금품 수수를 막겠다는 취지로 제안되었으나, 입법과정에서 적용 대상이 언론인, 사립학교 교직원 등으로까지 확대되었다. 국민권익위원회에 따르면 김영란법의 직접적인 적용 대상은 공무원을 비롯해 공직유관단체 임직원(160만 명), 교직원(70만 명), 언론사 임직원(20만 명) 등 250만 명이며, 이들의 배우자까지 포함하면 약 400만 명에 이른다. 또한, 적용대상기관도 57개 중앙행정기관, 260개 지방자치단체, 982개 공직유관단체, 321개 공공기관(319개 기관은 공직유관단체와 중복), 21,201개 각급학교, 1,211개 학교법인, 17,210개 언론사 등 총 40,919개 기관으로 파악되고 있다(2016. 9. 기준).²⁾ 이 중 유아교육법에 따른 유치원은 8,930개 기관이 해당한다.

이렇게 각계 각층의 많은 기관과 대상자가 법 적용 대상자로 포함되다 보니, 사회 각 분야에서는 시행과 맞물려 다양한 쟁점이 나타나기 시작했다. 특히, 법상 허용되는 행위임에도 불구하고 법 위반으로 잘못 알려진 사항들로 인해 국민들의 일상적인 사회활동이 위축되기에 이르렀고, 언론을 통해 비판이 제기되었다. 이에 국민권익위원회에서는 관계부처 합동 청탁금지법 해석지원 T/F를 구성하여, 청탁금지법의 해석기준에 대한 관련 부처의 의견을 조정하여 정부의 일관된 입장을 표명함과 동시에, 청탁금지법이 사회에 안정적으로 안착되도록 노력하였다.³⁾

* 본 발표문은 육아정책연구소 2016년 하반기 수시과제인 “김아름·배운진·최윤경, 청탁금지법 시행에 따른 유치원·어린이집 적용사례연구” 보고서의 일부를 수정·보완하여 재구성 한 것임.

1) 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(법률 제13278호) 제정이유, 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

2) 국민권익위원회, 청탁금지법 적용대상 기관 및 적용대상자 판단기준, 2016. 9, p.1.

3) 국민권익위원회 보도자료, 관계부처 합동 청탁금지법 해석지원 T/F, 첫 회의 열어, 2016. 10. 28.

그러나 법의 적용범위와 기준에 대해 명확한 지침이 나와 있지 않고, 법의 적용을 관계 부처 합동 T/F 회의를 통해 유권해석에 의존한다는 것은 법적 안정성과 국민의 예측가능성을 떨어뜨린다는 측면에서 바람직하지 못하다. 실제 국민권익위원회는 법 시행 전 유권해석을 통해 “누리과정을 운영하는 어린이집 및 해당기관 관계자(원장 및 교사 등)는 누리과정이라는 정부 업무를 위탁받아 수행하는 민간인(공무수행사인)에 해당하므로 동법의 적용대상”이 된다고 판단한 바 있다.⁴⁾ 그러나 법 시행 3달도 채 안된 상황에서 지난 12월 22일, 관계부처 합동 T/F는 어린이집 교사는 청탁금지법의 적용대상이 아니라는 유권해석을 내렸다.⁵⁾

이처럼 T/F 회의를 통한 유권해석의 효력이 어디까지 인정할 수 있는 것인지, 즉, 어린이집 교사가 포함된 것도, 제외된 것도 이러한 회의를 통해 결정된 것인데, 이것에 대한 이해관계자들의 충분한 논의 없이 유권해석만으로 정당화 될 수 있는지 의문이다. 또한, 누리과정을 운용함에 있어 어린이집과 유치원에서의 교육적 측면의 특수성은 어떻게 반영할 것인지 등 일선 현장에서는 법의 적용여부 및 판단에 있어 많은 어려움과 혼선이 초래되고 있는데, 앞으로 이에 대한 보다 명확한 연구와 논의가 필요할 것이다.

따라서 본 연구는 청탁금지법의 시행을 맞이하여 유치원, 어린이집의 교직원 및 종사자에게 동법이 어떻게 적용이 되는지 분석하고, 유치원·어린이집 적용에 있어서 특수성을 살펴보고자 한다. 이를 통해 현행법에 대한 개선사항을 파악하고, 법 집행 및 개선을 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

2. 청탁금지법의 주요 내용

가. 청탁금지법의 적용범위

청탁금지법 적용 대상이 되는 “공공기관”의 범위는 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 중앙행정기관과 그 소속 기관 및 지방자치단체, 공직유관단체, 공공기관, 사립학교를 포함한 각급 학교, 학교법인, 언론사이다(법 제2조 제1호).

4) 연합뉴스, 사설·어린이집 교사도 김영란법 적용?...형평성 논란, 2016. 9. 5. (마지막 검색일: 2016. 12. 16) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/05/0200000000AKR201609050897000001.HTML?input=1195m>

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

청탁금지법의 적용대상자는 1) 국가·지방공무원, 공직유관단체 및 공공기관의 장과 임직원, 각급학교의 장과 교직원, 학교법인의 임직원, 언론사의 대표자와 임직원, 2) 공직자 등의 배우자, 3) 공무원수행사인, 4) 공직자 등에게 부정청탁을 하거나 수수 금지 금품 등을 제공한 자이다.⁶⁾

나. 부정청탁의 금지

누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부정청탁을 해서는 안 된다(법 제5조 제1항). 청탁금지법은 부정청탁에 대한 명확한 판단기준을 제시하기 위해 다음 <표 1>과 같이 부정 청탁 대상이 되는 직무의 범위를 14가지로 한정하여 명시하고 있다.

<표 1> 14가지 부정청탁 대상 직무

부정청탁 대상 직무 체크항목	
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 공직자등의 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.

부정청탁 행위가 성립하기 위해서는 2가지 요건이 충족되어야 하는데, 우선 ① “법령을 위반”하여야 하며, ② “정상적인 거래 관행을 벗어나”야 한다.⁷⁾

부정청탁의 첫 번째 요건인 ‘법령을 위반하여’의 법령의 의미는 법률뿐만 아니라

6) 국민권익위원회, 청탁금지법 권역별 순회 설명회 발표자료, p.10.

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

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.⁸⁾ 두 번째 요건인 '정상적인 거래 관행'은 부정 청탁이 없었다면 문제없이 이루어졌을 것으로 보이는 통상적인 형태의 거래를 의미한다.⁹⁾ 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.¹⁰⁾ 일례로 유치원이나 어린이집의 입학순서를 본인 혹은 제3자를 통하여 접수 순서를 변경하도록 청탁하는 경우도 부정청탁 행위가 된다.

다만, 청탁금지법은 7가지를 부정청탁의 예외사유로 규정하여 동법의 대상에서 제외하고 있다. 이는 건전한 의정활동 혹은 국민과의 건전한 의사소통의 활성화를 모색하기 위해 선출직 공직자등에 대하여 예외사유를 인정하는 것이다.¹¹⁾

부정청탁의 7가지 예외사유는 다음 <표 2>와 같다(법 제5조 제2항).

<표 2> 부정청탁의 예외사유

부정청탁 예외사유	
1	「청원법」, 「민원사무 처리에 관한 법률」, 「행정절차법」, 「국회법」 및 그 밖의 다른 법령·기준(제2조제1호나목부터 마목까지의 공공기관의 규정·사규·기준을 포함한다. 이하 같다)에서 정하는 절차·방법에 따라 권리침해의 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·조치결과 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

자료: 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제5조 제2항, 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

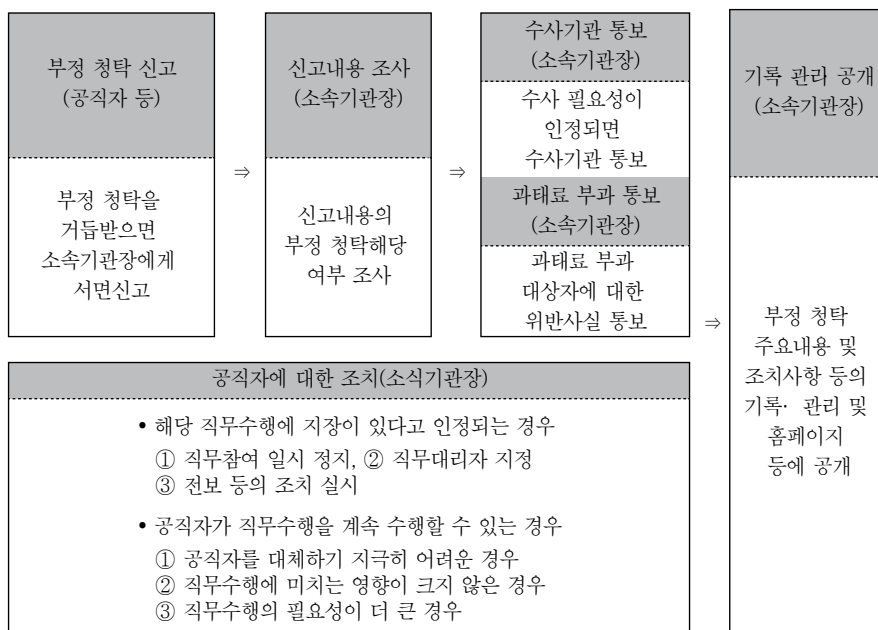
8) 국민권익위원회, 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집, 2016, p. 46 참조.

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

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

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

부정청탁을 받은 공직자등은 그에 따라 직무를 수행해서는 안 되며(법 제6조), 공직자등은 부정청탁을 받았을 때에는 부정청탁을 한 자에게 부정청탁임을 알리고 이를 거절하는 의사를 명확히 표시하여야 한다(법 제7조 제1항). 이러한 조치를 하였음에도 불구하고 동일한 부정청탁을 다시 받은 경우에는 이를 소속기관장에게 서면(전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 신고하여야 한다(법 제7조 제2항). 부정청탁 신고 처리절차는 다음 [그림 1]과 같다.



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

[그림 1] 부정청탁 신고 처리 절차

제3자를 위하여 다른 공직자 등에게 부정청탁을 한 공직자 등에게는 3천만원 이하의 과태료가 부과되며(법 제23조 제1항), 부정청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 공직자 등은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해진다(법 제22조 제2항).

다. 금품 등의 수수 금지

공직자 등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로 부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 안 된다(법 제8조 제1항). 그리고 공직자 등은 직무와 관련이 있는

경우에는 대가성 여부를 불문하고 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 안 된다(법 제8조 제2항).

청탁금지법은 원활한 직무수행 또는 사교·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 3만원 이하 음식물·5만원 이하 선물·10만원 이하 경조사비 등 다음 <표 3>과 같은 8가지 사항에 대해서는 수수를 금지하는 금품등에 해당하지 않은 것으로 본다.

<표 3> 금품등 수수금지 예외사유

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

자료: 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제8조 제3항, 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품을 받거나 요구 또는 약속한 공직자 등은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처해진다(법 제22조 제1항). 또한, 1회 100만원 또는 매 회계연도 300만원 이하의 금품 등을 받거나 요구 또는 약속한 공직자 등에게는 그 위반행위와 관련된 금품 등 가액의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료가 부과된다(법 제23조 제5항).

라. 외부강의 등 사례금 수수제한

공직자 등은 자신의 직무와 관련되거나 그 지위·직책 등에서 유래되는 사실상의 영향력을 통해 요청받은 교육·홍보·토론회·세미나·공청회 또는 그 밖의 회의 등에서 한

강의·강연·기고 등(이하 "외부강의 등"이라 함)의 대가로서 대통령령에서 정한 액수를 초과하는 사례금을 받아서는 안 된다(법 제10조 제1항).

공직자 등은 초과 사례금을 받은 경우에는 초과사례금을 받은 사실을 안 날부터 2일 이내에 서면으로 소속기관장에게 신고해야 하며, 제공자에게 그 초과금액을 지체 없이 반환해야 한다(법 제10조 제5항). 외부강의 등 초과사례금을 받고도 소속기관장에게 신고 및 반환 조치를 하지 않은 공직자 등에게는 500만원 이하의 과태료가 부과된다(법 제23조 제4항).

3. 유치원·어린이집 적용 실태 및 요구

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.

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 허용되지는 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. (중략) 아이들이 주는 것은 고민 없이 받았어요. 부모가 주는 것은 모두 거절했고요. (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 적용대상이기에 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 어떠하며 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 이후의 변화

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. (학부모I)

상담하러 가면서 빈손으로 가는 건 예의에 어긋나는 느낌이에요. 그렇지만 선물하는 풍토가 없어지는 것은 좋은 것 같아요. (학부모B)

이젠 전화나 문자로 상담하는 게 편해요. 웬만하면 상담하러 더 안 가게 될 것 같아요. 우리나라 정서 상 빈손으로 가기가 껄끄럽거든요. 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 상담 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 하니까. (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 14가지의 부정청탁 행위 유형 중 어느 항

목에 해당할 수 있는지 명확하지 않다. 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 없고요. (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 시선이 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 기사 지위나 영향력을 고려할 때 적용대상이라고 말할 수 있을지, 원장이 그들을 어떻게 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. (학부모I)

4) 애로점 및 개선요구

간담회에서 유치원 원장, 교사 및 학부모들이 제시한 애로점이나 우려사항 그리고 개선 요구를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 위에서 나타난 청탁금지법을 강하게 준수하는 교사의 인식이나 행동이 영유아의 아이들에게는 교육상, 정서상 반드시 이로운 것만은 아닌 것으로 보인다. 왜냐하면 아이에게 ‘감사의 표시’, ‘나눔의 소중한’, ‘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 예의를 두는 것은 필요할 것도 같아요. (국공립유치원원장B)

아이에게 왜 주는 건지 물어보고 판단하는 것이 좋겠어요. (중략) 영유아는 제외하고 성인에게만 적용해야죠. 만약 부모가 아이를 통해서 전달했으면 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 범조항으로 구성되어 있어 내용 이해나 교육에 어려움을 겪고 있었다. 그렇기 때문에 가정에 안내를 하는 데 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 형태였으나, 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 나눠 먹는 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 어린이집 연합회 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 인사를 올 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 이후의 변화

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 같은데요. 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 야박한 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. (학부모D)

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 가져커도 같고 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 줄어줄 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 거잖아요. 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 그런 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 존재할 거예요. 다만, 일반 학교와는 다르게 유치원이나 어린이집에는 조금 다른 기준을 적용하는 건 필요할 것 같아요. (학부모F)

다음으로 청탁금지법의 어린이집 적용에 있어 가장 큰 문제점은 누리과정의 실시 여부에 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 개선요구

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 자연스럽고, 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 가이드라인 제시로 법의 취지에 적합한 적용 사례들이 많아지면 자연스럽게 해결될 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 교사들 대상의 교육이 필요하고, 매뉴얼 배부도 되어야 해요. (중략) 어린이 집에서 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 해당 사항이 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 않은데 규제는 동일하게 하는 것은 불합리한 것 같아요. 동일한 대우를 해주어야죠. (학부모F)

4. 유치원·어린이집 적용 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.¹²⁾ 「사립학교법」 제3조는 초·중·고등학교 및 대학 등은 학교법인만 설치할 수 있도록 하고 있는데, 이에 따라 각급 학교 중 사립유치원만이 학교법인이 아닌 개인이 설치할 수 있다. 청탁금지법상 “공공기관”의 범위 안에 포함되는 기관 중 개인이 설치·운영하는 기관은 사립유치원이 유일하다.

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 교직원에게 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 제54조의4에 따른 교원에 해당하여 법 적용대상자로 판단하고 있지만, 학교와 용역(도급)계약을 체결한 업체의 소속 직원

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

은 적용대상에 해당하지 않는다고 보고 있다.¹³⁾

국공립 유치원의 경우 교육공무원 신분의 교원 및 직원이 일하기 때문에 공직자로서 청탁금지법의 적용대상이 되는 것에는 큰 문제가 없는 것으로 보인다. 그러나 사립유치원의 경우 직원의 범위를 어디까지 법의 적용대상으로 보아야 하는지 검토가 필요하다.

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 어린이집이 해당한다¹⁴⁾.

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.¹⁵⁾

청탁금지법 제11조 제1항에서 말하는 법령의 범위에 대해 국민권익위원회는 법률·대통령령·국무총리령·부령과 법령에 위임 또는 그에 근거한 고시·훈령·지침을 포함한다고 보고 있다.¹⁶⁾ 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 보기 어렵다.¹⁷⁾ 그럼에도 불구하고 국민권익위원회는 어린이집이 “법령”에 따라 누리과정이라는 업무를 위탁받

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

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

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

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

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

은 것으로 보고 있는데, 이에 대한 재검토가 필요하다.

한편, 최근 어린이집 교사는 청탁금지법 적용대상이 아니라는 해석을 내리기 이전까지 현장에서는 같은 어린이집 내에서도 누리과정반인 선생님과 누리과정반이 아닌 선생님을 다르게 보아, 누리과정반 선생님에 대해서만 동법의 적용대상으로 보았다. 특히, 영아를 전담으로 하는 일부 가정어린이집의 경우 동법의 적용대상이 되는지 혼란스러워하고 있으나, 국민권익위원회는 명확한 해석을 내리지 못하고 있다.¹⁸⁾

생각건대, 청탁금지법상 공무수행사인의 범위에 “누리과정 운영 어린이집”이 해당한다고 해석한 취지가 청탁금지법의 적용대상에 어린이집을 포함시키기 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, 현재와 같이 “누리과정 운영 어린이집”에 대해 동법을 적용시키는 것으로 해석하면 “누리과정” 업무를 수행하는 원장과 해당 교사에 대해서만 동법을 적용시키고, 그 외에 어린이집 운전기사나 조리원 등은 적용대상에서 제외하는 것으로 해석해야 할 것이다. 이 경우에도 해당 원장 및 교사가 “공무수행과 관련하여” - 즉, 누리과정 업무와 관련하여 - 금품을 수수한 경우에 한하여 법을 위반하게 되는 것이고, 공무 수행과 관계없이 금품등을 수수한 경우에는 위반행위에 해당하지 않는 것으로 엄격하게 해석해야 한다.¹⁹⁾

다만, 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.

18) 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%C1%FD&conSearchSort=A.BOARD_REG_DATE+DESC%2C+BOARD_NUM+DESC (마지막 검색일: 2016. 12. 16)

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

3) 유치원운영위원회와 어린이집운영위원회

「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 초빙교사의 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. 부정청탁 및 직무관련성의 범위

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.²⁰⁾ 통상 가을 운동회나 소풍 때 교사들이 학부모가 보낸 김밥이나 과일, 캔커피 등을 아이들로부터 받는 경우가 있었으나, 이를 거절하기가 곤란하여 운동회나 현장학습을 아침 일찍 시작해 점심시간 직전에 끝내는 방식으로 바뀌고 있다고 한다.²¹⁾

20) 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>

21) 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.

이는 국민권익위원회가 스승의 날 카네이션, 교수에게 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.²²⁾ 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 잘 돌봐 달라’는 대가로 30만원의 상품권을 받은 경우 청탁금지법상 제재를 받는다고 안내하고 있다.²³⁾ 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.

현장에서는 영유아가 주는 음식물(김밥, 쿡, 껌이나 사탕류 등)도 받아서는 안 된다는 인식에서 아이가 건네주는 음식을 전혀 받지 않는다고 한다. 실제 국민권익위원회

(검색일: 2016. 12. 16.) <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016102611363333129&outlink=1>

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

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

는 아이들끼리 나눠 먹는 음식은 기관에서 받아도 상관없지만, 선생님이 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.²⁴⁾

이처럼 현장에서의 혼란을 최소화하기 위해서는 정확한 지침 등을 제시해줄 필요가 있다. 청탁금지법상 부정 청탁의 범위는 “법령에 위반한” 행위이고, 금품수수금지와 관련된 직무관련성 역시 법에 근거하는지 여부에 따라 판단하는 것이 원칙이므로 「유아교육법」 내지 「영유아보육법」 검토를 통해 유치원·어린이집 교직원의 직무범위와 청탁에 해당할 수 있는 범위를 도출하여 명확한 해석 기준을 정립할 필요가 있다.

다. 어린이집 적용에 있어서 신고·처리 절차의 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.

24) 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).

5. 개선방안

가. 적용대상의 명확화

1) 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.²⁵⁾

국공립유치원과 사립유치원, 국공립 어린이집과 그 밖의 어린이집²⁶⁾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 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 관계자

25) 「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.

26) 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).

가 청탁금지법의 적용대상에 포함됨에 따라 발생하는 일반적 행동자유권의 제한 정도는 중대하고 이로 인해 교육의 자유가 사실상 위축될 가능성이 존재한다.”는 반대의견을 제시한 바 있다.²⁷⁾

사립유치원 교직원에 대해 동법을 적용하는 것은 사립유치원 교직원 역시 국공립 학교 교직원과 동일한 지위 및 직무를 갖는다고 보기 때문일 것이다. 그러나 사립유치원의 경우 - 특히, 개인이 운영하는 유치원의 경우 - 교원 외에 운전기사나 행정 직원에 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 어린이집은 실제 민간영역으로 보는 것이 타당하기 때문에 동법의 적용대상에서 제외하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

2) 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 제

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

외된다고 본 것이다. 이에 따라 법 적용대상에 누리과정을 운영하는 어린이집의 원장은 포함되지만, 교사들은 제외된다고 해석하게 되었다.²⁸⁾

그러나 앞서 설명한 바와 같이, 어린이집 유형에는 국공립어린이집, 민간어린이집 뿐만 아니라 사회복지법인어린이집, 직장어린이집 등 대표자와 원장이 다른 경우가 있다.²⁹⁾ 국민권익위원회의 해석에 따르면 어린이집 대표자는 원장이어야 하는데, 그렇지 않은 경우에는 해당 책임을 누가 질 것인지에 대한 검토가 필요하다.

3) 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 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.

나. 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

28) 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)

29) 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.

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.

다. 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.

라. 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, 고려대학교 법학연구원, 2015. 12.
- 김정현, ‘부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률’의 문제점과 발전방향에 관한 연구, 헌법학연구 22(2), 한국헌법학회, 2016. 6.
- 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_0006625580&cID=10201&pID=10200

동아닷컴, 김영란법, 적용대상 언론사 종사자-사립학교 교직원까지 확대 '1500만명', 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=56763

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

연합뉴스, 사설 어린이집 교사도 김영란법 적용?...형평성 논란, 2016. 09. 05. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/05/0200000000AKR20160905089700001.HTML?input=1195m>



토론

이완정 | 인하대 아동심리학과 교수
김정현 | 한국법제연구원 연구위원
김근진 | 육아정책연구소 부연구위원

청탁금지법 유치원·어린이집 적용 실태와 개선방안

토론 1

이완정(인하대 아동심리학과 교수)

선생님에 대한 영유아와 부모의 감사 표시: 청탁금지법 시행에 따른 논의

1. 들어가며

『부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(약칭: 청탁금지법)』이 시행되면서 보육·교육계는 유아기관(어린이집, 유치원)이 동법의 적용 대상이 되는지, 적용 내용의 범위는 어떠한지 등에 대해 구체적인 논의가 필요하게 되었다. 2016년에 발간된 육아정책연구소의 관련 보고서³⁰⁾는 이 논의를 많이 정리해 주었다. 청탁금지법의 핵심 취지는 누구나 대가성 유무를 불문하고 직무관련자에게 금품을 수수하거나 부정한 청탁을 하면 처벌받는다라는 것이다. 하지만 이 법은 포괄적인 적용이라는 김영란법 특유의 모호함 때문에 현장에 세세하고 일상적인 혼란을 던져준다. 여기에서는 유치원과 어린이집이 법 적용대상인가, 그렇다면 영유아나 부모가 선생님께 감사의 표시로 드리는 작은 선물까지도 금지해야할 것인가, 이런 지침이 결국 영유아의 건전한 발달이나 교육을 저해하는가의 문제를 주로 생각해보고자 한다.

2. 어린이집과 유치원에의 청탁금지법 적용

가. 모든 유치원 교사는 적용대상인가

청탁금지법의 대상에는 ‘각급학교’가 포함되고, 유치원은 학교에 속하기 때문에 유치원은 청탁금지법의 대상이 된다. 다만 유치원의 적용범위를 국공립유치원으로 할

30) 김아름·배운진·최윤경(2016). 청탁금지법 시행에 따른 유치원·어린이집 적용사례연구. 육아정책연구소

것인가 아니면 민간유치원까지 모두 포함시킬 것인가의 논란이 있었는데, 현재까지 국민권익위원회의 입장은 유치원 전체를 대상으로 하는 것으로 보인다. 즉 2016년 9월 5일자 국민권익위원회 자료에서 청탁금지법의 대상이 되는 각급학교와 기관 수를 밝히고 있는데, 이 중에는 유치원 8,930개(15. 4월 기준)라 명시되어 있기 때문이다. 국민권익위원회는 이에 부가하여, 초중등학교와 유치원의 기간제교사는 「교육공무원법」 제32조, 「사립학교법」 제54조의4에 따라 '교원'으로 임용할 수 있다고 규정하여 교원에 해당하므로 기간제교사도 청탁금지법 적용대상에 해당된다고 밝히고 있다.

나. 모든 어린이집 교사는 적용대상인가

어린이집은 현재 교육법상 학교로 분류되지 않는데 청탁금지법의 대상으로 볼 것인가의 문제는 더욱 여러 가지 질문과 관련이 있다. 즉, 누리과정을 운영한다는 근거로 어린이집도 청탁금지법의 대상이 될 것인가, 그렇다면 누리과정이 적용되지 않는 영아반 교사는 제외되는가, 그리고 국공립 어린이집 교사와 민간 및 가정어린이집 교사 중 어디까지 포함될 것인가의 논란이 있다.

국민권익위원회는 이 사안에 대해 두 가지 다소 상반된 해석을 내놓았는데, 원래 국공립어린이집만 청탁금지법의 대상으로 포함시켰다가 누리과정을 운영하는 어린이집으로 대상 범위를 넓힌 바 있다. 2017년 3월 7일자 해석에 따르면, '누리과정을 운영하고 있는 어린이집'이 대상이 되므로 누리과정을 적용하는 유아반이 있다면 그 어린이집 전체가 청탁금지법의 적용대상이 되는 것으로 보인다. 그렇다면 누리과정을 운영하지 않고 영아만 있는 어린이집은 예외가 되는지에 대해서는 여전히 보다 명확한 해석이 필요한 것으로 보인다.

<표 1> 어린이집의 청탁금지법 적용대상 여부에 대한 국민권익위원회의 해석

시기	국민권익위원회 해석
2016년 12월 22일	국공립어린이집이 아닌 그 밖의 어린이집에서 근무하는 교사는 청탁금지법의 적용대상이 아님
2017년 3월 7일	청탁금지법 제2조제2호 각 목의 공직자등 및 법 제11조제1항에 따른 공무수행사인과 관련하여 판단기준을 제시함 공무수행사인 판단기준(법 제11조제1항제2호) 법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인 ※ (예시) 공인회계사 등록·등록취소 등의 업무를 위탁받은 공인회계사회, 누리과정을 운영하고 있는 어린이집

3. 선생님에게 감사의 표시로 작은 선물을 드리는 문제

청탁금지법의 대상으로 교사를 포함시킬 때, 우리가 마주치는 가장 일상적인 의문은 ‘감사의 마음을 작은 선물로 표시하는 것도 하지 말아야 하는가’일 것이다. 예로부터 우리 사회는 ‘동방예의지국’이라 하여 예(禮)와 경(敬)을 지키는 것을 중히 여겼고, 더욱이 부모에 대한 도리와 함께 스승에 대한 감사와 존경의 마음을 갖는 것은 가장 기본적인 덕목으로 강조하여 왔다. 그러므로 청탁금지법과 관련하여 선생님께 마음의 선물도 드릴 수 없다는 지침은 우리 마음을 기초부터 불편하게 만든다. 좀 더 자유롭게 판단하기 위해 외국 사람들은 이 문제를 어떻게 생각하는지 구글 검색을 통해 간단히 살펴보았다.

가. 다른 문화 사람들의 견해

Babies라는 잡지에서는 2014년 2월호에서 2세 영아의 어머니가 어린이집 교사에게 크리스마스 선물을 주고자 할 때 \$10의 기프트 카드가 적절한 수준인가를 묻는 질문³¹⁾을 다루고 있다. 독자들이 올린 각자의 답변을 보면, \$10 ~ 25 규모의 기프트 카드가 감사의 마음을 전하는데 적절하다고 보는 견해가 많고, 간혹 자녀가 많은 가정에서 이것이 부담스럽다는 지적도 있다. 어린이집 교사이거나 교사로 일했던 사람들은 부모의 작은 선물에 ‘감사’한 마음이 들며, 급여가 적은 자신으로서는 이런 선물이 솔직한 생활의 기쁨을 주기도 한다고 언급하고 있는 것을 볼 수 있다.

Kids out and about.com이라는 사이트에서는 학년 말이 되면 선생님, 코치, 스쿨버스 기사, 스카우트 지도자 등 아이들의 일상을 풍요롭게 만드는데 기여해 준 사람들에게 작은 선물로 감사의 마음을 표시하는 것이 관습적이며 보편화되고 있다³²⁾고 보았다. 작은 선물의 예로는 직접 만든 쿠키, 기프트카드 등을 들고 있으며, 물론 이런 관행은 여전히 의무보다는 자발적으로 하는 형태이고, 이에 반대하는 의견도 수용되어야 한다는 점을 분명히 밝히고 있다.

영국의 BBC방송에서는 이 문제를 여러 번 다루고 있다. 2010년 3월 기사³³⁾는 초등학교 학생이 선생님에게 구매한 상품을 선물하는 문제에 대해 매우 신랄하게 다루고 있다. 현대 사회에서 부모의 parenting 역할³⁴⁾이 점차 강조되면서 부모가 자녀의 일상에 대

31) <http://www.whattoexpect.com/forums/february-2014-babies/topic/how-much-should-i-give-our-daycare-provider-as-a-gift-for-christmas.html>

32) <http://rochester.kidsoutandabout.com/content/best-gifts-give-teachers-coaches-bus-drivers-and-other-leaders>

33) http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/magazine/8588733.stm

해 더 많이 간섭하게 되었고, 결국 부모는 아이가 선생님에게 감사를 표하는 방법에도 관여하게 되었다는 것이다. 기사에 따르면, 과거에 아동은 선생님에게 감사의 편지를 쓰거나 자기가 정성껏 만든 수제품을 드리면서 감사의 마음을 표시했다. 하지만 부모가 이 문제에 개입하면서 선생님께 드릴 마음의 선물로 상업화된 상품을 구매하게 되고, 어른의 문제가 되면서 상품은 점차 고가가 되면서 경쟁적으로 변질되었다는 것이다. 즉, 부모가 아이와 선생님 간의 마음 주고받기에 관여하면서 선물하기에서 오랫동안 지켜져 온 '경계(boundaries)' '넘어서기(overstepping)'가 시작되었고 점차 과열되고 있다는 것이다. 2014년 기사³⁵⁾에서는 이에 더하여 부모들이 각자의 선물하기 금액을 모아 고급 선물(luxury presents)을 사는 풍조가 만연해있다는 점을 비판하고 있다.

종합하면, 구미권에서도 어린 자녀의 선생님에게 작은 선물로 감사의 마음을 표시하는 것이 일상적이고, 학교보다는 학교 밖 선생님들에게 선물을 드리는 것이 보다 허용적인 현상이 일반화되고 있는 것으로 보인다. 반면에, 학교 선생님에게 선물을 드리는 관행이 부모들 사이에 점차 경쟁적으로 강화되고 있으며, 더욱이 점차 고가의 선물로 변질되고 있는 현상을 우려하는 시각도 있다는 것을 엿볼 수 있다.

나. 국민권익위원회의 입장

청탁금지법 이후, 교사에게 감사의 마음으로 캔 커피, 카네이션 등 작은 선물을 드리는 것에 대한 국민권익위원회의 입장은 조금씩 변화되어 왔다. <표 2>를 보면, 위원회의 2016년 7월 30 및 10월 7일의 해석은 적법하지 않다는 것이었다가, 2016년 11월 22일에는 최종적인 결정을 하지 않았으며 추후 협의하겠다는 것으로 변화한 것을 알 수 있다. 비록 권익위가 이 문제에 대해 한 발짝 뒤로 물러섰으나, 교육 현장에 대한 청탁금지법의 법 취지는 표의 음영부분에 매우 명확하게 드러나 있다.

<표 2> 교사 소액선물 관련, 국민권익위원회의 입장

시기	기사 명	국민권익위원회 해석
2016-07-30	“담임교사 카톡에 5,000원 커피 쿠폰 선물하면 과태료”기사 (중앙일보 '16. 7. 30.)	※ 사교·의례 등의 목적을 벗어나는 경우에 해당하여 허용될 수 없음

34) 현대 사회에서 바람직한 부모역할에는 매일 밤 책을 읽어주거나, 학교 숙제를 잘 하는지 살펴보는 것이 포함되어 있다.

35) <http://www.bbc.com/news/uk-wales-28291889>

2016-10-07	‘교사에 카네이션·캔커피 선물 되나 안되나...권익위’오락가락”(연합뉴스, ‘16.10.7.) 관련 보도해명자료	○ 공공성이 강한 교육 분야의 특수성, 국민적 인식, 법 제정취지 등을 고려할 때 학부모(학생)가 교사에게 주는 선물은 소액이라 하더라도 금지됨 - 학생에 대한 지도, 평가 등을 담당하는 교사와 학생(학부모) 사이에는 직접적 직무관련성이 인정되므로 가액범위 내라도 허용될 수 없음 ○ 우리나라 교육계는 지난 수십년간 지속적으로 ‘촌지 근절 운동’을 펼쳐왔으며, 그 결과 현재 불법 촌지 문화는 대부분 사라짐 ○ 학교 현장의 경우 교사의 청렴성과 윤리의식에 대한 국민들의 기대와 인식*, 학생 평가와 지도를 담당하는 업무의 특성, 우리나라의 높은 교육열과 예의 인정에 따라 다른 학부모들이 가질 수 있는 부담감 등을 고려하여 엄격한 법 적용 필요 * ‘직업별 청렴수준 인식도조사(권익위, 2010)’에 따르면, 우리 국민은 조사대상 25개 직업군중 교사(47.8%)의 청렴성과 윤리의식이 가장 높다고 인식 ○ 특히, 청탁금지법이 제정된 취지와 미래세대인 학생들의 청렴성 내면화가 필요한 점 등을 감안하면 더욱 그렇다고 할 것임
2016-11-22	‘교사에게 주는 캔커피·카네이션은 불가’(‘16.11.22. 연합뉴스, KBS 등) 관련 보도해명자료	○ 지난 18일 개최된 제4차 관계부처 합동 해석지원 TF 회의에서 학생이 교사에게 카네이션, 캔커피를 제공하는 것이 청탁금지법에 위반되는지 여부에 대한 최종적인 결정을 한 사실이 없음 ※ ‘16.11.21.자 보도자료 참고 ○ 학생이 담임교사, 교과 담당교사에게 제공하는 카네이션이 <u>원활한 직무수행, 사교의례 목적에 부합되는지</u> <u>여부와 교육청 행동강령 등에 목적 범위를 구체적으로</u> 정하는 방안에 대해 <u>추후 계속 검토</u>해 나가기로 하였음

다. ‘작은 선물하기’의 해석: 부정 청탁, 원활한 직무수행, 혹은 사교·의례

영유아기 자녀를 둔 부모에게 어린이집과 유치원의 교사는 ‘선생님’으로 인식되는 것이 일반적이다. 부모가 자녀의 선생님에게 선물을 드리고자 하는 이유는 세 가지가 있을 것으로 보인다. 이는 첫째, 단순한 감사의 표시, 둘째, 자기 아이를 어떤 측면으로든 잘 봐달라는 의미, 셋째, 자기 아이만 선물을 드리지 않았을 경우 불이익을 받을 지도 모르는 상황을 예방하기 위해서일 것이다.

위의 <표 2> 하단에 제시된 바와 같이, 선생님에게 작은 감사의 선물을 드리는 것이 부정 청탁이 아니라, 단순히 선생님의 원활한 직무수행을 돕는 것인가? 나는 기본적으로 청탁금지법의 법 취지가 교육 현장에 대해서 ‘그렇지 않다’라고 말하고 있는 것으로 본다. 자신의 전 존재를 통해 인격을 형성해가는 모든 아동에게 교사의 ‘원활한 직무수행’이 있어야 하는 것은 급여의 대가만으로도 마땅히 이루어져야 하는 기준선(base line)이어야 하기 때문이다.

결국, 선생님에게 선물을 드리는 행위가 적절하려면 이것은 사교나 의례의 수준이어야 할 터인데, 그 방법과 내용에 대해서는 보다 세세하고 구체적인 논의가 필요하다. BBC기사³⁶⁾에서 Pine교수는 선물을 할 때 암묵적으로 지켜야 할 세 가지 규칙은 ‘적절성(appropriateness)’, ‘공감(empathy)’, 그리고 ‘노력(effort)’이라고 하였다. 선물하기가 적절하려면 거기에 상응하는 생각과 노력이 담겨있어야 하며, 이는 개인적, 문화적, 정서적으로 매우 민감한 행위라는 것이다.

영유아기에는 부모의 도움이 없이 선생님에게 자발적으로 마음이 담긴 선물을 하는 것이 쉽지 않으며, 부모의 관여나 지원이 있는 순간 이는 지켜야 할 경계를 넘기 쉽다. 영유아를 둘러싼 모든 성인이 논란 없이 동의할 수 있는 감사의 기본 방법은 영유아가 자신의 진심을 담아 ‘감사합니다’, ‘고맙습니다’라고 말하는 것이다. 청탁금지법이 시행된 현대 한국 사회에서 ‘선생님에게 감사의 마음을 담아 작은 선물하기’가 심리적 저항 없이 이루어지기 위해서는 보다 솔직하고 활발한 논의가 필요할 것이다.

36) http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/magazine/8588733.stm

청탁금지법 유치원·어린이집 적용 실태와 개선방안

토론 2

김정현(한국법제연구원 연구위원)

1. 공무수행사인의 금품등 수수의 문제

청탁금지법에 따르면, 1인 1회 100만원 초과 금품등을 수수하는 경우에는 직무관련성 대가성 불문하고 형사처벌을 받게 되고, 1인 1회 100만원 이하 금품등을 수수하는 경우에는 직무관련성 있는 경우에 한해 과태료 부과대상이 된다.

공무수행사인이 금품등을 수수하는 경우에 이를 어떻게 적용해야 할지가 쟁점이 된다. 발제자는 공무수행사인인 어린이집 원장 및 교사는 공무수행과 무관하게 금품등을 수수했을 경우에는 범위만으로 보지 않아야 한다고 주장하고 있다. 원론적으로 발제자의 주장에 동의하지만, 현행법의 규정태도에 비추어봤을 때, 직무관련성과 무관해도 100만원을 초과하는 금품등 수수는 형사처벌을 받는 것이 원칙이라는 점에서 이에 대한 입법의 개선이 필요하다고 본다.

2. 부정청탁 및 직무관련성의 범위

30만원의 상품권을 받은 사례는 직무관련성이 있는 학부모로부터 금품등을 받았기 때문에 과태료 부과대상인 것이고, 부정한 청탁을 한 것과는 무관하다. 아울러 공직자 등끼리 100일 떡이나 결혼 답례품을 받는 것은 허용된다고 해석한 것은 직무관련성 없는 자들간의 100만원 이하 금품등 수수이므로 제재대상이 아니기 때문이다. 반면에 선생님이 학부모가 보내준 음식을 받아선 안 된다고 해석하는 것은 직무관련성 있는 자로부터 100만원 이하 금품등을 수수한 것으로 보아서이다. 즉, 두 개의 사례는 직무관련성 유무의 차이에 따라 다르게 보고 있는 것이다.

이러한 국민권익위원회의 해석과 별개로, 발제자의 의견처럼 학생이 교사에게 준 경우 등은 법 제8조 제3항 제8호가 예외사유로 규정하고 있는 “그 밖에 다른 법령·기

준 또는 사회상규에 따라 허용되는 금품등”에 해당한다고 보아 허용된다고 해석하는 것이 바람직하다고 본다.

청탁금지법은 부정청탁과 관련해서 제5조 제2항이 총 7가지의 예외사유를 규정하고 있고, 금품등 수수금지와 관련하여 제8조 제3항이 총 8가지의 예외사유를 규정하고 있다. 이러한 예외사유를 규정한 것은 법 시행으로 말미암아 기존에 해오던 부패와 무관한 정상적인 행위들이 금지되는 것을 막기 위한 것이다. 그럼에도 불구하고, 법이 금지하고 있는 행위에 대해서는 언론보도 혹은 공문 등을 통해 전파가 잘 되고 있지만, 예외적으로 허용하고 있는 사유에 대해서는 일선 현장에서 잘 모르고 있는 상황이다.

〈표 1〉 부정청탁금지의 예외사유

1. 「청원법」, 「민원사무 처리에 관한 법률」, 「행정절차법」, 「국회법」 및 그 밖의 다른 법령·기준(제2조제1호나목부터 마목까지의 공공기관의 규정·사규·기준을 포함한다. 이하 같다)에서 정하는 절차·방법에 따라 권리침해의 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

〈표 2〉 금품등 수수금지의 예외사유

1. 공공기관이 소속 공직자등이나 파견 공직자등에게 지급하거나 상급 공직자등이 위로·격려·포상 등의 목적으로 하급 공직자등에게 제공하는 금품등
2. 원활한 직무수행 또는 사고·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 대통령령으로 정하는 가액 범위 안의 금품등
3. 사적 거래(증여는 제외한다)로 인한 채무의 이행 등 정당한 권원(權原)에 의하여 제공되는 금품등
4. 공직자등의 친족(「민법」 제777조에 따른 친족을 말한다)이 제공하는 금품등
5. 공직자등과 관련된 직원상조회·동호인회·동창회·향우회·친목회·종교단체·사회단체 등이 정하는 기준에 따라 구성원에게 제공하는 금품등 및 그 소속 구성원 등 공직자등과

특별히 장기적·지속적인 친분관계를 맺고 있는 자가 질병·재난 등으로 어려운 처지에 있는 공직자등에게 제공하는 금품등

6. 공직자등의 직무와 관련된 공식적인 행사에서 주최자가 참석자에게 통상적인 범위에서 일률적으로 제공하는 교통, 숙박, 음식물 등의 금품등
7. 불특정 다수인에게 배포하기 위한 기념품 또는 홍보용품 등이나 경연·추첨을 통하여 받는 보상 또는 상품 등
8. 그 밖에 다른 법령·기준 또는 사회상규에 따라 허용되는 금품등

학부모가 학생을 잘 봐달라는 부탁은 부정한 청탁에 있어서 예외사유에 해당하기는 힘들 것이라고 생각한다. 반면에 어린이들이 교사에게 먹을 것을 건네는 정도는 금품등 수수금지의 예외사유 ‘사회상규에 따라 허용되는 경우’가 된다고 본다.

주목해야 할 부분은 부정청탁 및 금품 등 수수금지의 예외사유에 공통적으로 ‘다른 법령 또는 기준’이 있다는 것이다. TF의 해석에 의존할 것이 아니라, 교육부와 보건복지부는 일선 현장의 어려움을 직시하고, 관련 기준을 정비해서 제시하는 것을 적극적으로 고려해야 한다.

그래야 교육 및 보육 현장의 애로사항을 빠른 시일 내에 해소할 수 있을 것이다.

3. 기타

그 외 발제자가 주장하고 있는 공무수행사인 및 법적용대상자를 명확하게 하기 위해 시행령 또는 시행규칙을 정비하잔 취지에 적극적으로 동의한다. 또한 어린이집의 경우 신고 처리 절차에 있어서 보건복지부와 지자체 중 어느 기관이 되어야 하는지에 대한 보완도 시급하다는 주장에 공감하며, 사건으로는 지자체가 되는 것이 바람직하다고 생각한다.

청탁금지법 유치원·어린이집 적용 실태와 개선방안

토론 3

김근진(육아정책연구소 부연구위원)

1. 서론

“부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”(청탁금지법)이 2015년 3월에 제정되었으나 그 적용 기준을 놓고 다양한 쟁점과 논란이 등장하고 있다. 발표문은 청탁금지법의 유치원·어린이집 적용 실태와 개선방안을 논하였는데 여기서 나타난 몇 가지 쟁점들에 대해 짚고 넘어가고자 한다.

2. ‘부정청탁의 금지’와 ‘금품 등의 수수 금지’의 구분

청탁금지법에서 규제되는 행위는 크게 ‘부정청탁의 금지’와 ‘금품 등의 수수 금지’로 나눌 수 있다. ‘부정청탁의 금지’는 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자 등에게 법에 규정된 14개의 부정청탁 행위를 해서는 안되며, 공직자 등은 부정청탁에 따른 직무수행을 해서는 안된다는 내용이다. 법에 규정된 14개의 부정청탁 행위 중 각급 학교의 교원과 밀접한 관련이 있는 행위는 법 제5조 제1항 제10호의 “각급 학교의 입학·성적·수행평가 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리·조작하도록 하는 행위”라고 할 수 있다.

‘금품 등의 수수 금지’는 ‘부정청탁의 금지’와 별개로 규정되어 있는 내용으로서 공직자 등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 안되며(법 제8조 제1항), 공직자 등은 “직무와 관련하여” “대가성 여부를 불문하고” 제1항에서 정한 금액 이하의 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 안된다(법 제8조 제2항)는 내용이다.

여기서 유의해야 할 점은 ‘부정청탁의 금지’와 ‘금품 등의 수수 금지’는 별개로 규정되어 있는 내용이라는 것이다. ‘금품 등의 수수금지’는 형법상 뇌물이 ‘직무관련성’ 및 ‘대가성’이 있을 것을 요구한다는 제약을 완화한다는 취지가 있다고 볼 수 있다.

다시 말해 형법상 뇌물죄에서 '직무관련성' 및 '대가성'을 구성요건으로 요구함에 따라 실제 적용에 있어서 여러 어려움이 발생하였기 때문에 청탁금지법에서는 '직무관련성' 및 '대가성'이 없는 공직자의 금품 수수(법 제8조 제1항) 및 '직무관련성'이 있으나 '대가성'이 없는 공직자의 금품 수수(법 제8조 제2항)를 처벌할 수 있는 근거를 만들었다고 할 수 있다.

이런 점에서 보면 발표문에서 '2. 부정청탁 및 직무관련성의 범위'에서 "국민권익위원회가 교사-부모, 교사-학생 간에 직무관련성이 있는 것으로 엄격하게 해석하고 있는 이유는 법 제5조 제1항 제10호의 "각급 학교의 입학·성적·수행평가 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리·조작하도록 하는 행위"에 해당하는 부정청탁이 일어날 가능성이 있다고 보기 때문이다."라고 해석하는 것은 '부정청탁'과 '직무관련성'을 다소 무리하게 연결시킨 것은 아닌가 생각된다. '직무관련성'과 '부정청탁'은 별개의 개념으로 청탁금지법은 '부정청탁'이 없어도 '직무관련성'이 있는 경우 공직자의 금품수수를 금지하기 때문이다. 발표문의 각주 23에서 제시한 국민권익위원회의 「부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 Q&A 사례집 pp.170-171에 나온 사례에서도 "유아에 대한 지도·감독, 평가 등 업무를 담당하는 유치원 교사와 학부모 간 직무관련성이 인정될 수 있음"이라고 보고 있으며, 같은 사례집 pp.173에서는 유치원 운전기사가 학부모에게서 선물을 받은 사례에서 "유치원에 다니는 어린이들을 안전하게 통학시키는 업무를 담당하는 유치원 운전기사와, 유치원에 다니는 자녀를 둔 학부모 간에는 직무관련성 이 있음을 인정 가능"하다고 해석하고 있다. 이러한 입장은 직무관련성을 부정청탁과 별개로 인정하는 입장이라고 볼 수 있다. 발표문에서는 국민권익위원회의 사례를 인용하면서 "이처럼 "좀 더 예뻐해 준다"거나 "좀 더 잘 봐주는 것" 등이 부정청탁에 해당한다고 볼 수 있는지, 더 나아가 실제 교사가 아이를 좀 더 예뻐해 준다 하더라도 이것이 과연 법으로 제재할 사항인지에 대해서는 국민적 합의가 필요하다"고 기술하였으나, 해당 사례는 부정청탁이 아니라 직무관련성이 있는 유치원 교사의 금품수수에 관한 사례로서 부정청탁과 별개의 사례이다. 발표문에서도 언급한 학부모들의 의견을 보면 "선생님 눈에 아이들이 다 예쁘지는 않을 거예요. 그리고 선물 하는 엄마들은 유치원에 관심이 많다는 것이기 때문에 함부로 할 수 없을 거예요.(학부모 B)", "부모들 몇 명이 모여서 선생님한테 식사대접을 했었나 봐요. 몇 명 엄마들이 선생님과 이야기를 나눌 때 분위기가 달라서 저 사람들은 뭐지 그런 생각을 했어요.(학부모 H)" 등으로 나타나 학부모들은 유치원 교사의 직무관련성에 의해 아동에 대한 차별행위가 일어날 수 있음을 우려하고 있음을 알 수 있다. 이러한 차별행위는 법에 규정된 14개의 부정청탁보다 훨씬 광범위한 개념으로서 직무관련성은 부정청탁과 별개로 보아야 할 문제이다.

3. 공무수행사인의 범위

유치원의 경우 청탁금지법 제2조에서 “유아교육법에 따라 설치된 학교의 장과 교직원”을 청탁금지법의 적용 대상으로 규정하고 있어, 유치원 교사 및 교직원이 청탁금지법의 적용 대상이라는 점을 명확히 하고 있다. 그러나 어린이집의 경우는 법상 규정이 명확하지 않는데, 국민권익위원회는 청탁금지법 시행 이전 유권해석을 통해 누리과정 운영 어린이집은 청탁금지법 제11조 제1항 제2호의 “법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인”에 해당한다고 보아 공무수행사인에 해당한다고 판단하였다. 현장에서는 이에 따라 누리과정 운영 어린이집 교사 역시 청탁금지법 적용 대상인가가 논란이 되었으나, 2016년 12월 22일 관계부처 합동 T/F는 법인·단체의 대표자는 포함되지만, 법인·단체가 위임·위탁받은 사무를 실질적으로 수행하는 소속 구성원인 개인은 제외된다고 해석하였다. 이에 따라 누리과정을 운영하는 어린이집 교사는 청탁금지법 적용 대상에서 제외되었다고 볼 수 있다. 국공립어린이집의 경우도 어린이집 교사가 청탁금지법 적용 대상에서 제외되는가는 명확하지 않으나, 국공립어린이집이 공무수행사인에 해당된다고 본다면 국공립어린이집을 포함한 모든 어린이집 교사는 청탁금지법 적용대상에서 제외하는 것으로 해석하는 것이 타당하다고 생각된다.

4. 사회상규 해당 여부

청탁금지법은 금지의 예외 사유를 규정하고 있는데 예를 들어 법 제5조 2항 제7호는 부정청탁 금지의 예외사유로 “그 밖에 사회상규에 위배되지 아니하는 것으로 인정되는 행위”를 규정하였고, 법 제8조 제3항 제2호는 금품 등의 수수금지의 예외사유로 “원활한 직무수행 또는 사교·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 대통령령으로 정하는 가액 범위 안의 금품 등”을 규정하고 있다. 이에 따라 원활한 직무수행 또는 사교·의례의 목적으로 제공되는 3만원 이하 음식물·5만원 이하 선물·10만원 이하 경조사비 등은 청탁금지법 적용 대상에서 제외되었다.

국민권익위원회 홈페이지에는 학부모가 교사에게 제공하는 음식물에 대해 “학생에 대한 지도, 평가 등을 담당하는 교사와 학부모 사이에는 직접적인 직무관련성이 있어 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 제8조 제3항 제2호의 “원활한 직무수행 또는 사교·의례” 등의 목적이 인정되기 어려우므로 가액 범위 안의 음식물 제공이라도 법의 제재대상이 될 수 있습니다.”라고 해석하고 있다(김아름·배운진·최윤경,

2016, pp.78에서 재인용). 국민권익위원회의 2016년도 청탁금지법 매뉴얼(학교 및 학교법인 대상)에서는 금품 등 수수의 예외사유는 형법의 뇌물죄가 성립되지 않는 범위에서 예외사유가 성립 가능하다고 설명하면서, 직무관련성 및 대가성이 있어 형법상 뇌물죄가 성립하는 경우에는 예외사유 성립이 불가능하다고 설명하고 있다(pp.82). 해당 매뉴얼에서는 예외사유의 목적이 “원활한 직무수행 등의 목적상 제한이 있으므로 가액범위 내라도 직무관련자로부터 수수하는 경우에는 제한받을 수 있으며”, “목적은 교직원 등과 제공자의 관계, 사적 친분관계의 존재 여부, 수수 경위와 시기, 직무관련성의 밀접성 등을 종합적으로 고려하여 공정한 직무수행을 저해할 수 있는지를 개별적으로 판단”한다고 보았고, “직무관련성과 대가성이 있는 경우 가액기준 내라도 원활한 직무수행, 사교·의례, 부조 목적을 벗어나는 것이므로 허용되지 않는다”고 보았다(pp.83). 해당 매뉴얼은 이에 대해 학급 담임교사 등이 성적이나 수행평가 등과 관련하여 학부모로부터 가액기준 이하의 촌지나 선물을 받는 것을 그 예시로 들었다(pp.83).

국민권익위원회의 매뉴얼을 보면 대통령령으로 정한 가액 내라도 직무관련성 및 대가성이 있어 형법상 뇌물죄에 해당할 수 있는 경우에는 예외사유에 해당하지 않는 것으로 해석하는 것으로 생각된다. 그렇다면 음식물 및 선물이 대통령령으로 정한 가액 내에 해당하는 경우 금지 여부는 형법상 뇌물죄의 구성요건을 충족하느냐를 기준으로 판단하는 것이 타당하다고 생각된다. 이런 점에서 유치원·어린이집 교직원이 학부모 및 아동으로부터 음식물 및 선물을 받는 것을 일률적으로 “직접적인 직무관련성이 있다는” 이유로 금지하는 것이 타당한가는 논의의 필요성이 있다고 생각된다. 특히 발표문에서 제시된 교사 및 학부모 인터뷰에서 나타난 교육적 측면을 고려한다면 청탁금지법의 가이드라인에서도 유아교육 및 보육의 특수성을 고려하여 사회상규의 범위를 너무 좁게 해석하지 않는 것이 요구된다고 생각된다.

참고문헌

- 김아름·배운진·최운경(2016). 청탁금지법 시행에 따른 유치원·어린이집 적용사례연구. 육아정책연구소
- 국민권익위원회(2016). 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼: 학교 및 학교법인 대상.
- 국민권익위원회(2016). 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 Q & A 사례집.