육아정책연구
제11권 제1호(2017. 6.) 239~263

청탁금지법 유치원·어린이집 적용사례와 향후과제*

김아름[1] 배윤진[2] 최윤경[3]

요 약

지난 해 9월부터 시행되고 있는 청탁금지법은 입법과정에서부터 법의 적용범위와 기준의 불명확성으로 인해 많은 논란이 제기된 바 있다. 교육기본법상 학교에 해당하는 사립유치원이 청탁금지법 적용대상에 포함되었으며, 시행 초기에는 공무수행사인으로서 누리과정을 운영하는 어린이집 교사와 관련 종사자 모두 이 법의 적용대상이 되었다. 그러나 영유아의 교육·보육 특수성을 반영하지 않은 입법으로 인해 현장에서는 예상치 못한 문제들이 발생하였다. 특히, 청탁금지법 시행 후 3개월 만에 관련부처 유권해석으로 어린이집 교사들이 법 적용대상에서 제외되면서 혼란은 더욱 가중되었다. 이에 본고에서는 유치원·어린이집 현장에서의 청탁금지법에 대한 인식과 적용사례를 분석하고, 주요쟁점 고찰을 통해 유치원·어린이집 특수성에 따른 향후 개선과제들을 모색하였다.

주제어: 청탁금지법, 부정청탁, 유치원, 어린이집

Ⅰ. 서론

일명 김영란법으로 불리는 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 “청탁금지법”이라 함)은 공직자 등이 자신의 직무와 관련이 없는 경우에도 금품 등의

* 본 논문은 육아정책연구소 2016년 수시연구과제인 “청탁금지법 시행에 따른 유치원·어린이집 적용사례 연구(김아름·배윤진·최윤경)” 보고서의 일부를 수정·보완하여 재구성한 것임. 또한 이 글은 2017년 제1차 육아정책 심포지엄(2017. 3. 21)에서 발표한 내용을 수정·보완한 것임을 밝힘.
1) 육아정책연구소 부연구위원
2) 육아정책연구소 부연구위원
3) 육아정책연구소 연구원

수수를 제재하여 부정청탁 관행을 근절함으로써, 공무를 공정하게 수행하도록 하기 위해 2015년 3월 제정되었다.[4)]

논의 초기 청탁금지법(이하 “법”이라 함)은 공직자 등이 부정하게 금품 등을 수수하는 것을 제한하겠다는 목적에서 제안되었다. 하지만 입법과정 중에 적용의 대상자가 사립학교 교직원을 비롯하여 언론인 등 정부 등의 공직자 외에도 민간영역으로 확대되었다. 정부는 혼란을 막기 위해 “청탁금지법 해석지원을 위한 관계부처 합동T/F”를 설치하였고, 이를 통해 청탁금지법의 해석기준 및 범위에 대하여 국민권익위원회, 법무부 등 관련 부처의 의견을 조율하여 공통된 정부의 입장을 제안함과 동시에 법이 사회에 안정적으로 안착되도록 노력하였다(국민권익위원회 보도자료, 2016). 그러나 법의 적용범위와 기준에 대해 명확한 지침이 나와 있지 않고, 법의 적용을 관계부처 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.[5)] 그러나 법 시행 세 달도 채 안된 상황에서 지난 12월 22일, 관계부처 합동 T/F는 어린이집 교사는 청탁금지법의 적용대상이 아니라는 유권해석을 내려 현장에서의 혼란을 가중시켰다.[6)]

이에 본 연구에서는 청탁금지법의 시행에 따라 유치원, 어린이집의 교직원과 학부모, 영유아들에게 동법이 적용되는 사례를 분석하고, 유치원과 어린이집의 특수성을 감안한 법적용은 어떻게 이루어져야 하는지 검토하고자 한다. 이러한 분석을 통하여 유치원·어린이집에서의 현행법 적용에 대한 주요 쟁점을 파악하고, 법 집행 및 개선을 위한 향후 과제를 제시할 수 있을 것이다.

---

4) 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(법률 제13278호) 제정이유, 국가법령정보센터(www.law.go.kr, 마지막 검색일: 2017. 4. 1)

5) 연합뉴스, 사설어린이집 교사도 김영란법 적용?…형평성 논란, 2016. 9. 5. (마지막 검색일: 2017. 4. 1) http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/05/0200000000AKR20160905089700001.HTML?input=1195m

6) 연합뉴스, “어린이집 교사는 청탁금지법 적용대상서 제외”, 2016. 12. 22. (마지막 검색일: 2017. 4. 1) http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/12/22/0200000000AKR20161222061900001.HTML?input=1179m

Ⅱ. 연구방법

본 연구에서 제시하는 사례는 육아정책연구소의 2016년도 수시과제인 김아름 외(2016)의 연구에서 수집한 자료이며, 이를 토대로 제시하였다.

1. 연구대상

청탁금지법 시행 이후 유치원과 어린이집에서 이에 대해 어떻게 인식·적용하고 있는지, 그리고 애로점과 요구는 무엇인지를 알아보기 위해 유치원과 어린이집의 원장, 교사 및 유치원·어린이집에 다니는 영유아 자녀를 둔 학부모[7]를 대상으로 면담을 실시하였다. 사례 수집을 위한 면담 참여자는 유치원 원장 5인, 어린이집 원장 약 34인, 유치원 교사 5인, 어린이집 교사 3인, 그리고 학부모 총 9인이다. 참여 대상자는 <표 1>에서 제시하였다.

〈표 1〉 면담 참여자

구분	면담 대상	참여자
1	유치원 원장 5인	국공립유치원원장A, B, 사립유치원원장A, B, C
2	유치원 교사 5인	국공립유치원교사A, B, 사립유치원교사A, B, C, D
3	어린이집 교사 3인	민간어린이집교사A, 국공립어린이집교사A, B
4	어린이집 원장 및 교사 34인[1)]	사회복지법인어린이집원장A, 직장어린이집원장A, B, 가정어린이집원장A
5	유치원·어린이집 학부모 9인	학부모A(가정어린이집), 학부모B(공립단설유치원, 가정어린이집), 학부모C(가정어린이집), 학부모D(가정어린이집), 학부모E(민간어린이집), 학부모F(민간어린이집), 학부모G(공립병설유치원), 학부모H(사립유치원), 학부모I(사립유치원, 가정어린이집)

주: 1) 어린이집 원장 및 교사 대상 청탁금지법 관련 강의 및 간담회에 참석한 수는 총 90인이나, 그 중 연구진과 면담을 진행(질의응답 및 적용 사례 제시)한 수만을 기입하였음.

2. 면담내용

유치원과 어린이집 원장 및 교사에 대한 면담 질문은 1) 청탁금지법을 어떻게 인지하고 있는지(알게 된 경로와 방법, 알고 있는 내용), 2) 청탁금지법 현장 적용 사례(법

7) 본 연구에서 유치원 혹은 어린이집에 다니는 영유아기의 자녀를 두고 있는 부모는 '학부모'로 지칭함.

시행 이후 영유아, 학부모, 원장/동료와의 관계에서 일어난 사례들), 3) 법 적용에 대한 의견, 4) 애로사항 및 요구이다. 또한 학부모에 대한 면담 질문은 1) 청탁금지법을 어떻게 인지하고 있는지(알게 된 경로와 방법, 알고 있는 내용), 2) 법 시행 이후의 경험(유치원, 어린이집과의 관계), 3) 법 적용에 대한 의견, 4) 애로사항 및 요구이다.

3. 면담절차 및 분석방법

면담은 청탁금지법이 시행되고 3개월 정도 지난 시점인 2016년 12월 한 달 동안 유치원 원장 1회, 유치원 교사 2회, 어린이집 교사 1회, 어린이집 원장 및 교사 1회, 학부모 2회, 총 7회에 걸쳐 실시하였다. 면담 참여자들이 속한 기관의 소재지는 서울·경기, 세종 및 경상지역이며, 기관의 설립유형과 자녀연령을 고려하여 편의표집 방식으로 참여자를 선정하였다. 이는 김아름 외(2016) 연구의 일환으로 진행된 것이다.

면담 내용은 녹취 및 기록한 뒤 내용을 반복하여 읽으면서 전체 내용을 파악하였다. 그리고 각 질문별로 범주화 과정을 통해 주요어를 발견하고 이를 중심으로 정리하였다. 특히 본 연구에서는 구체적인 사례 제시를 위해 면담 참여자들의 응답 내용 중 일부를 인용문 형태로 제시하였다.

Ⅲ. 청탁금지법의 주요 내용

1. 청탁금지법의 적용범위

청탁금지법상 적용대상 기관으로서 “공공기관”의 범위는 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 중앙행정기관 등의 중앙기관뿐만 아니라 그 소속 기관 및 지방자치단체, 공직유관단체, 공공기관, 사립학교를 포함한 각급 학교, 학교법인, 언론사 등이다(법 제2조 제1호).

청탁금지법의 적용대상자는 1) 국가·지방공무원, 공직유관단체 및 공공기관의 장과 임직원, 각급학교의 장과 교직원, 학교법인의 임직원, 언론사의 대표자와 임직원, 2) 공직자 등의 배우자, 3) 공무수행사인, 4) 공직자 등에게 부정청탁을 하거나 수수 금지 금품 등을 제공한 자이다(국민권익위원회, 2016b: 10).

2. 부정청탁의 금지

누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부정청탁을 하는 것을 금하고 있다(법 제5조 제1항). 이 법은 부정청탁에 관한 혼선을 막기 위하여, 부정청탁의 대상이 되는 직무를 아래의 <표 2>와 같이 명확하게 규정하고 있다.

〈표 2〉 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(2016c), 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 행정기관 및 공직유관단체 대상, p.36.

부정청탁 행위가 성립하기 위해서는 2가지 요건이 충족되어야 하는데, 우선 1) “법령을 위반”하여야 하며, 2) “정상적인 거래 관행을 벗어나”야 한다(이천현, 2015: 323).

부정청탁의 요건으로 ‘법령을 위반하여’에서 말하는 ‘법령’의 의미는 국회에서 제정된 법률뿐만 아니라 대통령령, 국무총리령, 부령 등의 행정부에 의한 법규명령도 포함된다. 그리고 법령에는 부정 청탁 대상 직무와 직접 관련된 개별 법령 외에 「국가공무원법」,「지방공무원법」,「형법」등의 일반 법령도 포함된다(국민권익위원회, 2016d: 46). 두 번째 요건인 ‘정상적인 거래 관행’은 부정 청탁이 없었다면 문제없이 이루어졌을 것으로 보이는 통상적인 형태의 거래를 의미한다(국민권익위원회, 2016d:

53). 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(국민권익위원회, 2016d: 53).

하지만 청탁금지법에는 부정청탁에 해당하지 않는 예외사유 7가지를 법에 규정함으로써, 동법의 대상에서 배제되도록 하고 있다. 이는 건전한 의정활동 혹은 국민과의 건전한 의사소통의 활성화를 모색하기 위해 선출직 공직자등에 대하여 예외사유를 인정하는 것이다(이천현, 2015: 325).

예외사유로서 규정된 7가지 사유는 <표 3>과 같다(법 제5조 제2항).

〈표 3〉 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).

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).

다른 공직자 등에게 제3자를 위해 부정청탁을 한 공직자 등에게는 3천만원 이하의 과태료가 부과되고(법 제23조 제1항), 만약 실제로 부정청탁에 따라 직무를 수행한다

면 해당 공직자 등은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해진다(법 제22조 제2항).

3. 금품 등의 수수 금지

공직자 등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 받아서도 안 되고, 요구하거나 약속해서도 안 된다(법 제8조 제1항). 또한 공직자 등은 자신의 직무와 관련성이 있다고 판단되는 경우에는 그에 따른 대가성의 여부와 상관없이 금품 등을 받아서도, 요구하거나 약속해서도 안 된다(법 제8조 제2항).

청탁금지법은 원활한 직무수행 또는 사교·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 기준으로서 3만원 이하 음식물이거나 5만원 이하 선물 혹은 10만원 이하 경조사비 등 아래 <표 4>에 해당하는 8가지 사유는 수수를 금지하는 금품 등에 포함되지 않는다.

〈표 4〉 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 요구하거나 약속한 공직자 등은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처해진다(법 제22조 제1

항). 또한, 1회 100만원 혹은 매 회계연도를 기준으로 300만원 이하의 금품 등을 받거나 요구하거나 약속한 공직자 등에게는 그 위반행위와 관련된 금품 등 가액의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료가 부과된다(법 제23조 제5항).

Ⅳ. 유치원·어린이집 적용 사례

1. 유치원 적용 사례

가. 청탁금지법 인지 정도

현재 유치원에서는 시도교육청을 통해 배부된 공문이나 매뉴얼을 통하여 청탁금지법에 대한 내용이나 정보를 얻고 있는 것으로 조사되었다. 또한 이렇게 수집·인지된 정보를 바탕으로 하여 각 가정에 청탁금지법의 시행으로 인한 변화나 주의사항 등을 안내하고 있었다. 하지만 일부 국공립유치원의 경우에는 시도교육청의 공문은 접수되었으나, 추가적인 별도의 교직원 교육은 실시하지 않았고, 학부모들에게도 별도의 가정통신문 등은 배포하지 않은 것으로 응답하였다. 한편 일부 사립유치원의 경우에는 원장 혹은 교사 중 1인이 대표로 집단교육에 참가하였고, 그 후에 교육을 통해 얻은 정보를 원의 전체 교사들에게 전달하는 방식으로 교육을 실시하였고, 이 과정 중에 청렴서약서를 작성하였다. 이 경우 교사 외의 유치원의 다른 직원들의 참석여부에 관한 물음에는 유치원마다 상이한 답을 하였다.

특히, 시도교육청의 공문을 통해 상대적으로 공통된 형태의 내용을 전달받았음에도, 법의 적용방식과 이해도는 상이하였다. 일례로 유치원의 원장과 교사들은 학부모를 비롯하여, 교육대상자인 유아에게도 그 어떤 선물이나 먹을 것 등을 받아서는 안되는 것으로 인지하는 경우가 많았으나, 상대적으로 교육 중에 유아가 건네는 활동결과물이나 간식 등을 받는 경우 당장에 청탁금지법과의 연관성을 떠올리지 못하는 교사도 있었다. 그리고 원장과 교사가 서로 상호간에 선물을 전달하거나 식사비를 대신 지불하는 행위의 허용여부에 관하여 각각 상이한 판단을 하고 있었다. 또한 유아의 간식시간에 전달하고자 학부모가 간식을 사오는 경우 청탁금지법을 근거로 하여 일체의 간식선물을 받지 않는 유치원의 경우도 있었으며, 국민권익위원회 홈페이지의 Q&A 게시판에 올라온 응답을 활용하여 원장과 교사는 부모가 제공하는 간식을 먹지 않고, 유아들만을 대상으로 간식을 제공하는 것은 법에서 허용하고 있다는 사실을 정확히 인지하고 있는 유치원도 있었다.

(국공립유치원교사A) : “교사는 무엇이든 받으면 안 된다고 알고 있어요. (중략) 아이들이 주는 것은 고민 없이 받았어요. 부모가 주는 것은 모두 거절했고요.”

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

한편 상당수 유치원에 다니는 자녀의 부모들은 유치원에서 발송된 가정통신문을 통해 새롭게 시행되는 청탁금지법에 대한 내용과 활용계획 등을 전달받았다. 특히 유치원에서 학부모와 교사간의 면대면 상담을 하는 경우 교사에게 선물이나 음료 등의 금품을 전달하는 것을 자제해 달라는 내용이 전달되기도 하였다.

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

(학부모H) : “가정통신문을 받았는데 (중략) 향후 선생님들은 일체의 음료, 선물 등을 받지 않는다는 내용이었어요.”

일부 학부모들의 경우에는 직업상 본인이나 배우자가 청탁금지법의 직접 적용대상자인 관계로 스스로 인터넷 등을 통하여 관련된 정보를 인지하고 있었으며, 관련 내용에 관하여 비교적 정확하게 인지하고 있었다. 하지만 학부모로서 필요한 정확한 정보는 유치원을 통하여 전달받지 못하였다고 생각하는 사례가 많았으며, 상당수의 학부모들은 법의 내용이나 계획에 대한 자세한 설명보다는 앞으로는 일절 선물과 간식 등을 보내지 말아 달라는 식의 통지문을 받았다고 하였다. 또한 3/5/10만원 원칙에 관하여 정확한 이해는 부족하였던 것으로 조사되었으며, 허용되는 범위의 원칙에 대하여 부모와 교사 모두 정확한 이해는 부족한 것으로 파악되었다.

실제 간담회에서 교사와 학부모들은 이러한 3/5/10만원 원칙에 관한 질문 뿐만 아니라 일선 현장의 경험과 혼란사례에 관하여 많은 질문을 하였다. 일례로, 향후 부모가 교사에게 어떤 부탁이나 민원, 요청 등을 하더라도 법에 저촉되지 않는지, 반대로 기관이 학부모에게 선물을 전달하는 경우 허용되는지, 교육과정에서 아이들이 만들거나 쓴 그림, 스티커, 편지 등을 교사에게 주는 경우에도 법에 저촉되는지, 교육활동에 사용하기 위해 개별 가정에서 필요한 재료나 준비물을 가져오는 것은 허용되는지, 만약 교사가 학부모에게 선물을 받았다면 향후 신고절차는 어떻게 되며, 처벌의 대상자는 누구인지 등에 관한 많은 질문이 있었다. 이 뿐만 아니라 유아의 졸업시기와 향후의 상황까지 고려해야하니 혼선이 가중된다는 의견이 다수였다.

나. 청탁금지법 시행 이후의 변화

청탁금지법 시행 이후 유치원 교사들은 기존과 달리 청탁금지법을 근거로 하여 학부모가 주는 부담스러운 선물 등을 당당하게 거절할 수 있어 상대적으로 긍정적이라고 하였다. 그렇지만 동법의 대상자로서 그 어떤 것도 받으면 안 된다는 부담감이 커졌으며, 이에 따른 긴장감 또한 큰 것으로 조사되었다.

(국공립유치원교사A) : “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.”

선물에 대한 부담이 경감되어 마음이 편하다는 반응이 주를 이루었으며, 특정한 날이면 선생님에게 선물을 해야 한다는 인식이 시급히 사라졌으면 좋겠다는 응답도 있었다. 하지만 실상 면대면 상담을 하거나 유치원에서 개최하는 행사에서 선생님을 만나게 되는 경우 기존과 달리 액수를 떠나 빈손으로 방문하는 것이 아직은 많이 어색하거나, 혹시 모를 아이의 불이익에 대한 부담감은 여전히 있는 것으로 나타났다.

(학부모I) : “무슨 선물을 할까 고민하지 않아서 좋아졌어요. 마음이 편해요.”

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

일부 유치원에서는 법 시행 이전부터 부모들에게 선물이나 간식을 받는 것을 금지하고 있었기 때문에 청탁금지법 시행 이후에도 특별히 변화된 것은 없다고 답하였다. 하지만 많은 학부모들은 법이 시행됨에 따라 유치원에서 간식이나 선물을 거절하겠다는 통지 등을 받음으로써 원장이나 교사에 비해 법 시행에 대한 체감도가 높았다.

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

(학부모G) : “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 속상해했대요.”

그 밖에 유치원에서 행사를 통해 수익금이 발생한 경우 이 수익금의 사용에 대한 문제, 운영위원회 소속의 학부모들이 다른 학부모들이 건넨 음료를 받지 않은 경우 등

이 있었고, 법 시행 전에는 유치원평가 때 평가위원들이 평가항목의 하나로 유치원에서 제공하는 급식을 먹었지만, 법 시행 이후 논란의 소지를 피하기 위해 급식을 먹지 않는 사례 등이 있었다.

다. 유치원 적용에 대한 견해

청탁금지법에서 금지하고 있는 14가지 부정청탁의 유형 중에서 유치원은 어느 항목에 해당되는지 그 기준은 여전히 명확하지 않다. 이와 관련하여 면담에 참여한 이들은 유치원의 경우 초등학교 이상의 교육과정과 비교하여 입학이나 성적과 같은 문제에 있어서 분명한 차이점이 있는 것으로 인식하고 있었다. 그 이유로는 유치원에서 작성하는 생활기록부는 아이의 평가 수단으로서 반드시 초등학교로 인계해야 한다는 근거가 없고, 실제로도 인계하지 않는다는 점을 예로 들었다. 또한 유치원에서는 아이들을 대상으로 평가나 성적을 매기지 않고 있으며, 교사의 경우 특히 입학에 대한 순위에 직간접적으로 개입하고 있지 않기 때문에 다르다고 인식하였다.

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

> (국공립유치원교사A) : “유치원 교사들은 성적을 매기지도 않고 입학 시에 권한이 없어요. (중략) 원내에서 작성된 생활기록부는 초등학교로 인계하지 않고 있어 영향력은 없지만, 만약에 초등학교 선생님들이 유치원에서 작성한 생활기록부를 활용한다면 분명 아이에 대한 편견은 생길 수도 있다고 생각해요. 하지만 생활기록부는 객관적인 사실을 바탕으로 감정의 개입을 배제하고 적고 있어요.”

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

국·공립유치원 원장들은 국공립과 사립의 구분 없이 초등학교와 유치원에 대한 법 적용을 동일한 기준에서 적용하여야 하며, 교사가 실제로 유아에 대한 생활기록부를 작성하고 있기 때문에 교육적 측면에서 어느 정도 권한을 행사하고 있는 것으로 보아야 한다고 응답하였다. 반면, 교사들과 사립유치원 원장 및 교사들은 다른 의견을 제시하였다.

유치원의 운영위원회의 경우 공립에서는 예산을 심의하는 기능을 가지고 있기 때문에 특별히 고려할 필요는 있겠으나, 초등학교 이상의 경우와 달리 운영위원회가 특별히 큰 권한을 행사하거나 비중 있는 역할을 담당하지 않고 있기 때문에 청탁금지법을 적용하는데 의문이 있다고 밝혔다.

학부모의 경우에는 유치원에서는 아이들에 대한 성적과 입학 등의 문제에 있어서는 특별히 문제가 없지만, 가능하다면 내 아이에게 조금 더 호의를 가질 수 있도록 하는 측면에서 청탁이 가능할 것으로 생각하였다. 아울러 만약 어떤 학부모와 교사가 특별히 대화를 나누거나, 서로 친밀해 보이는 경우에는 다른 학부모들로 하여금 부정적인 감정을 유발하고, 초등학교와 맞닿아 있는 병설유치원의 경우 아이에 대한 평가가 초등학교에 까지 전달되어 향후 초등학교 진학 시에 이에 대한 어떤 영향을 미칠 수도 있을 것 같다고 보았다.

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

다음으로 같은 조직인 유치원 내에서도 청탁금지법의 적용범위에 대한 의견이 서로 상이하게 조사되었다. 즉, 다수는 원장과 교사 외에 차량운행, 조리, 행정 업무를 수행하는 직원들의 법 적용에 관하여 그 영향력을 감안하였을 때 과연 이러한 직무대상자도 적용대상으로 포함될 수 있는지, 그리고 원장이 이러한 직원에 대하여 어떤 방식으로 관리가 가능한 것인지 의문을 제기하였다. 하지만 법적용 대상이 되는 기관으로서 유치원에 근무하는 것이기 때문에 원장과 교사 외의 다른 직무의 직원들 또한 당연히 적용의 대상이 되어야 한다는 의견 또한 있었다. 이러한 의견은 국공립과 사립 등 기관의 유형에 따라 큰 차이를 보였다.

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

(사립유치원원장A) : “교직원의 범위를 어디까지 보아야 하는지, 특히 사립유치원의 조리사나 차량기사는 대상이 되는 게 적절하다고 볼 수 있을까 싶어요.”

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

라. 애로점 및 개선요구

유치원의 원장과 교사, 학부모들은 간담회를 통해 많은 애로사항과 우려, 개선사항 등에 관한 의견을 제시하였다. 가장 주목할 점은 교육적 측면과 아이의 정서적 측면에서 유아기의 아이들에게 청탁금지법의 강력한 이행에 따른 교사의 행동과 인식이 반드시 긍정적인 것은 아니라는 점이다. 유치원에서는 유아의 행동발달적 측면에서 ‘감사의 마음을 표시하기’, ‘나눌 줄 아는 마음의 소중함’, ‘다른 사람에 대한 배려와 존중’,

‘예의범절’과 같은 기초적인 단계의 도덕적 가치관을 교육하고 있다. 이 과정에 있어서 부모의 특별한 도움 없이 아이 스스로가 준비한 작은 정성이나 선물을 ‘부정청탁’이라는 성인들의 물질적 측면으로 간주하여 받는 것을 금지하는 것은 타당하지 못하다고 느꼈다.

(국공립유치원교사B) : “나눔과 감사의 마음 표시, 배려와 존중을 교육하고 있고, 아이들이 직접 만들어 오는 것을 자연스럽게 받는 것이 교육의 일부인데. (중략) 그건 인성교육과는 반대죠.”

(사립유치원교사C) : “아이들이 선생님과 친구들을 생각하며 마트에서 간식을 사오는 경우가 자주 있어요. 아이들에게 나눔에 대한 교육이 될 수 있는 부분인데 이제는 불가능해 진거죠.”

(국공립유치원교사A) : “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.”

이처럼 유아들의 자의에 의한 작은 선물이나 교육과정의 결과물들 까지 원장이나 교사에게 주었다고 하여 청탁이나 금품수수로 보기에는 어려움이 있다는 것이 주된 의견이었다. 특히 교육활동 중에 만들어진 결과물의 경우에는 그것이 무엇이든 원장이나 교사가 받아도 무방한 것으로 판단하였다. 이는 교육현장에서 체험적으로 유아가 건네는 것이 자의에 의한 것인지, 아니면 부모가 전달하는 것인지 그 의미를 판단할 수 있기 때문이다. 원장과 교사들의 이러한 반응은 현행 청탁금지법의 제정 목적에 비하여 현재 현장에서 더욱 엄격한 법집행과 해석이 되고 있기 때문으로 생각된다.

다음으로 현장에서는 유치원의 세부적인 적용에 관한 내용의 가이드라인을 만들어 줄 것을 요구하였다. 가이드라인을 통하여 법의 목적과 취지를 보다 명확하게 이해하고, 교사가 자료를 활용하여 상황별 판단을 직접 할 수 있는 환경을 조성해야 한다는 의견이 있었다.

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

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

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

2. 어린이집 적용 사례

가. 청탁금지법 인지 정도

전체적으로 간담회 과정에서 나타난 어린이집의 원장과 교사, 학부모들의 전반적인 반응은 유치원과 비슷하게 조사되었다. 다만 어린이집의 경우에는 청탁금지법에 대한 내용과 이해를 위한 노력은 지자체별로 상이하게 시행되고 있었다. 이로 인해 관련 교육과 자료의 배포 등은 통일성이 없었으며, 상당수의 기관은 필요한 정보를 인터넷이나 뉴스 등의 언론매체를 통해 얻고 있었다. 그리고 지자체 등에서 관련 자료가 배포되었다고 하더라도 어린이집에서 실제로 활용할 수 있는 자료라기보다는 단순한 법조항의 해석 등으로 구성되어 전체적인 내용의 이해나 파악이 어렵고, 교육 자료로서의 가치도 미비한 것으로 조사되었다.

(국공립어린이집교사B) : “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.”

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

어린이집은 유치원과 달리 명확하게 학교로 분류되는 것도 아닐 뿐더러 더욱이 모든 어린이집이 청탁금지법의 대상이 되지는 않기 때문에 법의 적용에 있어 많은 혼선이 발생하고 있다. 일부 교사들은 자신이 근무하는 곳이 법의 적용대상이 되는지에 대하여 확실한 답을 모르고 있었다. 즉, 누리과정을 운영하는 어린이집인 경우에도 영아반과 유아반을 공동으로 운영하는 경우가 많아 청탁금지법의 적용범위와 정도에 관하여 어린이집별로 상이하게 이해하고 있었다.

(국공립어린이집교사A) : “저희는 모든 것을 받지 않는 상황이에요.”

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

이런 이유로 어린이집에서 각 가정에 청탁금지법에 대해 안내함에 있어서 동법에 대한 명확한 이해 없이 원장이나 교사가 뉴스나 인터넷 등의 매체에서 얻은 정보를 근거로 하고 있었다. 학부모들은 어린이집보다 지인들에게 더 많은 청탁금지법에 대한 정보를 얻거나, 스스로 뉴스와 인터넷 등을 활용하여 찾아보고 있다고 응답하였다.

(학부모D) : “별도로 어린이집을 통해 받은 가정통신문은 없어요.”

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

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

유치원의 경우와 마찬가지로 간담회에서 많은 질문이 있었다. 대표적으로 학부모가 아이들을 위한 간식을 마련한 경우 받아도 문제가 없는지, 원장과 교사는 어느 범위까지 받거나 같이 먹을 수 있는지 등에 관하여 특히 궁금해 하였다.

(사회복지법인 어린이집원장A) : “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.”

이 외에도 기관의 행사에서 기관의 비용을 지출하게 되면 청탁금지법에 저촉되는 것인지, 보육교직원들 상호간의 경조사에 허용금액은 어느 정도인지, 어린이집에서 부모들에게 선물을 주는 경우 받아도 무방한 것인지, 보육교직원 상호간에 선물하는 것은 가능한 것인지, 어린이집이나 어린이집연합회에서 개최하는 행사에서 제공하는 경품이나 기념품을 받는 것이 가능한지, 아이들이 직접 만든 활동결과물 혹은 편지 등을 교사가 받아도 되는 것인지, 스승의 날이나 졸업식 등의 행사에서 꽃이나 편지를 받는 것은 가능한지 등 개별사안에 관한 질문도 많았다. 그리고 현재의 상황뿐만 아니라 과거에 경험한 일이나 미래에 발생할 일에 대한 우려도 적지 않았다. 예컨대, 보육실습을 한 대학생이 인사차 해당 어린이집을 방문하였을 때 마련해온 선물을 받아도 무방한지 등에 대한 질문도 있었다.

나. 청탁금지법 시행 이후의 변화

청탁금지법의 시행에 따른 변화와 느낌에 대하여 어린이집 교사와 유치원 교사의 반응은 유사하였다. 부담스러운 선물을 주는 학부모들로부터 거절의 명분이 생겼고, 이를 통해 교사들의 이미지도 개선되는 것 같다는 반응이었다. 하지만 과거와 달리 체험활동이나 견학 시 인솔교사들도 입장료를 지불해야 하는 시설이 많아졌다는 점에서는 부당하다고 생각하였다.

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

(민간어린이집교사A) : “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.”

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

학부모들의 반응은 유치원의 경우와 비슷하게 교사에 대한 선물 부담이 줄어 좋다는 반응도 있었다. 하지만 평소 감사한 마음을 갖고 있는 교사들에게 미안한 마음이 들고, 더러는 자신만 별도의 선물이나 도시락 등을 챙기지 않았나 하는 불안감이 든다고 하였다.

(학부모C) : “야박한 것이 아닌가 하는 생각은 들지만, 명절 같은 특별한 날에 선물에 대한 부담은 사라졌어요.”

(학부모A) : “최근에 부모 상담이 있었는데, 막상 부담 없이 가니, 괜스레 나만 그냥 간 것은 아니었나 하는 불편한 마음이 들었어요.”

특별히 영아기의 자녀를 두고 있거나 부모가 맞벌이를 하고 있어 어쩔 수 없이 아이를 장시간 어린이집에 맡겨야 하는 경우, 부모들은 교사들에게 미안한 마음과 고마운 마음을 갖고 있는데 이를 표현할 방법이 사라져 안타깝다는 반응도 있었다.

(학부모E) : “기저귀도 갈아주고, 선생님들이 힘든 일을 많이 하시는데, 법으로 인해 선물도 못 받게 되었다 하니 안타깝다는 생각이 들어요.”

(학부모D) : “평소 자녀를 어린이집에 늦은 시간까지 맡기고 있어 항상 미안함을 갖고 있는데, 이제는 간식 하나도 쉽게 드리지 못하겠네요.”

다. 어린이집 적용에 대한 견해

어린이집이 청탁금지법상 적용대상으로 분류되는 것과 관련하여, 교사가 선물 등을 받게 되더라도 어린이집 내에서는 교사가 아이에게 더 특별한 대우를 할 것이 없다는 의견이 주를 이루었다. 다시 말해, 어린이집은 영유아의 연령 특성으로 인해 부정청탁과 같은 행위가 발생할 여지가 상대적으로 적다는 것이다. 하지만 일부 학부모들의 경우에는 영유아의 낮은 연령으로 인해 일반 학교에서와 같이 성적, 평가 등의 차별은

없을 수도 있지만, 그럼에도 불구하고 청탁으로 인해 발생할 수 있는 차별은 분명히 존재하기 때문에 별도의 기준마련은 필요하다는 의견을 제시하였다.

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

(학부모E) : “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.”

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

이어서 청탁금지법을 어린이집에 적용함에 있어서 야기된 문제점으로 청탁금지법 적용 초기에는 누리과정의 실시여부에 따라 적용대상이 달랐기 때문에 현장에서는 혼란이 가중 되었다는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 부모들 중에서는 영아를 대상으로 하는 보육교사에 대해서는 유아반 교사와는 다른 기준의 적용을 이야기하기도 하였지만 대부분 단순하게 누리과정의 수행여부만을 기준으로 구분하는 것은 다소 어려움이 있다는 견해를 제시하였다.

(민간어린이집교사A) : “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.”

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

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

이러한 혼란을 통해 어린이집에서는 그 어떤 것이라도 받는 경우에는 문제가 발생될 여지가 크다고 판단하여 사실여부를 떠나 어린이집 스스로 청탁금지법을 엄격하게 적용하고 있는 것으로 판단된다. 한편, 누리과정을 운영하는 어린이집의 경우 원장과 보육교사만이 청탁금지법의 적용대상이 되는지, 그 외의 다른 직무에 종사하는 직원과 운영위원회 또한 적용대상에 포함되는 것인지 현행법상으로는 그 기준이 불분명하

다. 이러한 문제에 대해서도 면담자들의 다수는 정확히 알지 못하거나, 기준을 정확히 이해할 수 없다는 의견을 제시하였다.

라. 애로점 및 개선요구

간담회를 통해 조사된 어린이집의 원장, 교사 그리고 학부모들의 애로사항과 현행 청탁금지법의 개선사항은 다음과 같다. 먼저, 법적용의 불명확성으로 인해 영유아의 보육에 심대한 지장을 초래될 여지가 크다는 견해가 있었다. 보육적 관점에서 교사는 영유아에게 직접 아이의 소유물의 일부에 대하여 달라고 하거나, 자연스럽게 받을 수 있도록 해야 한다. 또한 보육활동을 통해 만든 것에 대해서는 허용하는 것이 바람직하다는 견해가 다수였다. 그리고 법의 일괄적인 적용보다 보육현장에서의 특수성을 감안하여 어른들의 시선보다 아동에게 도움이 되는 시선에서 법을 해석하고, 그에 따른 기준을 마련하는 것이 바람직하다고 하였다.

(학부모C) : “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.”

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

둘째, 어린이집은 유치원보다 더욱 적용대상이 불분명 하고, 보육대상 연령에 영아기의 아이가 포함되는 등의 특수성이 있기 때문에 보다 명확하게 법의 적용에 대한 지침과 상한선을 제시할 필요가 있다는 견해가 많았다. 그리고 이러한 가이드라인이 어린이집에서 잘 이해하고 활용하여 부모들에게도 명확히 전달되기를 바란다는 견해가 있었다.

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

(민간어린이집교사A) : “구체적인 지침도, 교육도 없고, (중략) 법은 만들어져 있으나 매뉴얼은 주지 않으니까.”

셋째, 어린이집 적용과 관련해서는 어린이집 교사들의 처우 개선 문제가 함께 거론되었다. 이 문제는 이미 청탁금지법의 적용과는 별도로 다루어질 문제이나 간담회를 통해 제시된 의견을 검토해 보면, 어린이집의 경우 처우와 신분에 있어서 혜택은 주지

않으면서, 규제에 대한 경우에만 동일선상에서 적용하는 것은 분명 형평의 문제가 있어 부당한 것으로 보인다는 견해가 있었다. 이러한 의견은 교사 외에도 학부모들 또한 동일하게 생각하고 있었다.

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

(학부모F) : “보육교사들은 일이 너무 힘드니까, 처우가 유치원 선생님과 같지 않은데 규제는 동일하게 하는 것은 불합리한 것 같아요. 동일한 대우를 해주어야죠.”

Ⅴ. 유치원·어린이집 적용 주요쟁점과 향후 과제

1. 어린이집 교사의 청탁금지법 적용 대상 여부

청탁금지법 제11조 제1항에서는 공무수행사인을 통한 공무수행에 대해 제5조(부정청탁의 금지)와 제6조(부정 청탁에 따른 직무수행 금지), 제7조(부정 청탁의 신고 및 처리), 제8조(금품등의 수수 금지), 제9조(수수 금지 금품등의 신고 및 처리)까지의 규정을 따르도록 하고 있다. 그리고 해당 규정을 준용하는 경우에 “공직자등”은 “공무수행사인”으로 간주하는 것으로 규정하고 있다(법 제11조 제2항).

국민권익위원회의 법해석에 따르면 “누리과정을 운영하는 어린이집”의 경우에는 청탁금지법 제11조 제1항 제2호 “법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인”에 해당한다(국민권익위원회, 2016e: 8).

누리과정은 만 3세에서 5세까지의 아동에 대해 공정한 교육기회를 보장하고자 국가에서 제공하는 교육과정 또는 부모의 소득 수준에 상관없이 전 계층의 유아를 대상으로 유아에 필요한 학비와 보육료를 지원하는 제도를 말한다. 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(김아름, 2015: 140-141).

청탁금지법 제11조 제1항에서 말하는 법령의 범위에 대해 국민권익위원회는 법률·대통령령·국무총리령·부령과 법령에 위임 또는 그에 근거한 고시·훈령·지침을 포함한다고 보고 있다(국민권익위원회, 2016a: 7-8). 따라서 여기에서 말하는 법령은 일반적으로 헌법, 법률, 명령(대통령령, 총리령, 부령)과 조례 및 규칙을 의미하며, 훈령, 지

침, 고시 등의 행정규칙은 법령의 위임이 없는 한 여기서 말하는 법령에 해당한다고 보기 어렵다(김래영, 2016: 10). 이러한 상황임에도 불구하고 여전히 국민권익위원회는 어린이집이 “법령”을 근거로 하여 누리과정 업무를 위탁받은 것으로 판단하고 있는데, 이와 관련하여서는 법리적 재검토가 필요하다.

한편, 법 시행 세 달 후 관계부처는 유권해석을 통해 어린이집 교사는 청탁금지법 적용대상이 아니라는 해석을 내렸는데, 그 이전까지 현장에서는 같은 어린이집 내에서도 누리과정반인 교사와 누리과정반이 아닌 교사를 다르게 보아, 누리과정반 교사에 대해서만 동법의 적용대상으로 보았다.

생각건대, 청탁금지법에서 규정하는 공무수행 사인의 범위를 “누리과정을 운영하는 어린이집”이 포함된다고 판단하는 이유가 청탁금지법의 적용 대상에 단순히 어린이집을 포함시키고자 함이었다면, “누리과정을 운영하는 어린이집”으로 무리하게 해석하기보다 「영유아보육법」 제12조 및 제24조에 근거하여 국가 혹은 지방자치단체로부터 어린이집의 운영에 관한 권한을 위탁받은 “국공립어린이집”만을 특정하여 동법에 의한 공무수행사인으로 보는 것이 오히려 타당하다고 생각된다.

이러한 해석에 따르게 되면, 법 적용대상은 국공립어린이집에서 근무하는 교직원이 해당하게 될 것이므로, 공무수행사인 범위에 1) 어린이집 원장만 해당한다던가, 2) 어린이집 교사 중 국공립어린이집 교사는 적용대상에 해당하지만 그 외 유형의 어린이집 교사는 적용대상에서 제외되는 등의 혼란을 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

2. 부정청탁 및 직무관련성의 범위

유치원과 어린이집 등의 교육현장에서는 청탁금지법을 계기로 하여, 영유아가 건네는 김밥, 귤, 사탕류의 음식물도 받으면 큰 일 난다는 인식이 팽배해져 있어, 아이가 주는 작은 음식물의 경우에도 일절 받지 않고 있는 것으로 나타났다. 원래 청탁금지법의 입법취지는 공직자등이 금품 등을 수수하는 것을 금지하여 공직자 등이 공정한 직무를 수행할 수 있도록 보장하기 위한 목적(법 제1조)에서 제정되었다. 하지만 그 범위가 과도하게 확대되어 영유아가 교사에게 건네는 작은 선물이나 음식물 또한 청탁의 목적을 지닌 것으로 판단하여, 이 법을 적용하는 것이 타당한지에 대해서는 검토의 필요성이 제기되고 있다. 만 5세 이하의 영유아가 의도를 갖지 않고 주는 음식과 작은 선물에 대해 교사가 마음만 고맙게 받겠다고 거절한다면, 이는 영유아에게 크거나 작은 상처가 될 수 있고, 특히 교육적 측면에서 적절치 못한 대처라는 것이다.

한편, 유치원·어린이집 원장·교사 및 학부모들이 궁금해 하는 사항 중 하나는 “아

이를 돌봐주는 것에 따른 감사한 마음으로 선생님께 캔 커피 하나도 사드리지 못하는지 여부"이다.[8] 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. 설사 학부모가 교사에게 주는 선물이 부정한 청탁에 있어서 예외사유에 해당하기 어렵다 하더라도, 영유아가 교사에게 먹을 것을 건네는 정도는 사회상규상 허용되는 것으로 보아야 할 것이다.

또한, 청탁금지법은 "다른 법령·기준"으로 정하는 사항에 대해서는 적용 예외사유로 보고 있으므로, 관할 부처는 앞서 살펴본 보육·교육 현장에서의 애로사항을 파악하고, 관련 기준을 정비하여 유치원·어린이집에 맞는 기준을 별도로 제시하여 적극적으로 문제를 해소하여야 할 것이다.

3. 어린이집 적용에 있어서 신고·처리 절차의 문제

각 지자체의 교육청에서 관할하고 있는 유치원과 다르게 어린이집은 '부정청탁 금지담당관'이 별도로 지정되어 있지 않다. 이에 원장에게 직접 부정청탁의 사례가 발생하는 경우에 대한 신고 및 처리를 담당하는 부서가 현행 청탁금지법 상에는 규정되어 있지 않다. 이는 입법과정에서의 미비의 문제로 생각되나, 역설적으로 유치원과 어린이집 등에서의 현장에 대한 의견이 충분히 반영되지 못한 결과로 생각된다. 간담회를 통한 면담 사례에서 알 수 있듯이 공·사립을 불문하고 유치원의 경우에는 교육청을 통해 필요한 공문을 받아보고 정보를 습득하고 있는 것으로 조사되었다. 반면 다수의 어린이집에서는 그 어느 기관을 통해서도 필요한 정보나 조력을 충분히 받지 못하고 있었다. 뿐만 아니라 청탁금지법이 시행된 이후에도 어린이집은 필요한 교육이나 안내도 제대로 받지 못하여, 원장이나 보육교사들이 직접 뉴스나 인터넷 등의 매체를 통해 관련 정보를 얻었다고 밝힌 바 있다.

청탁금지법 제13조 제1항에서는 '신고절차'와 관련하여 위반행위가 발생한 때에는 반드시 해당 감독기관에 이러한 사실을 신고하도록 규정하고 있다. 하지만 어린이집을 담당하는 감독기관으로 보건복지부가 되는지, 아니면 어린이집이 위치한 해당 시·군·구청이 맞는지 조직법적 측면에서 아직 체계가 정립되지 않은 것으로 보인다. 규

8) 헤럴드 경제뉴스, [김영란법 시행 이후 ①] 특권층 겨냥한 법인데, 왜 서민에 불통 튀지?, 2016. 9. 30. (검색일: 2017. 4. 1.) http://news.nate.com/view/20160930n10304

제에 앞서 이러한 사항에 대한 세심한 입법적 배려와 신속한 보완이 필요하다.

Ⅵ. 결론

이상 청탁금지법이 영유아 교육·보육 현장에서 어떻게 적용되고 있는지 살펴보았다. 그 결과 1) 청탁금지법 적용대상의 명확화와 2) 영유아의 특수성을 고려한 법 적용, 3) 명확한 유치원과 어린이집의 청탁금지법 적용 매뉴얼 또는 적용 사례집 발간과 교육 실시, 4) 이에 따른 개선과제로는 어린이집에 대한 청탁금지법 적용시스템 마련 등을 제시할 수 있다.

지난 해 12월, 관계부처 합동 법령해석 지원 T/F는 제5차 회의를 통해 청탁금지법을 적용받는 공무수행사인의 범위에 법인·단체의 대표자는 포함되지만 법인·단체의 구성원은 제외된다는 유권해석을 내렸다. 이에 따라 법 적용대상에 누리과정을 운영하는 어린이집의 원장은 포함되지만, 교사들은 제외된다고 해석하게 되었다.[9] 그러나 여기에서 말하는 어린이집 교사의 범위에 국공립어린이집 교사는 포함되는지 여부가 명확하지 않다. 또한, 어린이집 유형에는 민간어린이집 뿐만 아니라 사회복지법인어린이집, 직장어린이집 등 대표자와 원장이 다른 경우가 있는데, 유권해석에 따르면 어린이집 대표자와 원장이 다른 경우 해당 책임이 누구에게 있는지가 불분명하다.

이처럼 어린이집의 경우에는 청탁금지법상 공무수행사인의 범위에 해당한다는 유권해석을 통해 법을 적용하고 있어 모호한 측면이 있다. 따라서 법적 안정성과 예측가능성을 확보하기 위해서라도 법의 시행령 혹은 시행규칙에서 공무수행사인의 범위를 조금 더 명확하게 명시하여야 하고, 수범자가 동법의 적용대상인지 아닌지를 더욱 명확히 확인 할 수 있도록 추후 입법과정에서의 정비가 필요하다.

마지막으로, 현재와 같이 어린이집에 대해 법을 적용할 것이라면, 원장에게 부정청탁 등의 행위가 발생한 경우 이에 대한 신고를 담당하는 상급 혹은 감독기관을 명확히 하여 향후의 처리절차에 대한 조직적 관리체계를 마련할 필요가 있다.

그러나 무엇보다 가장 중요한 것은 어떠한 것이 영유아에게 최선의 이익인가 하는 부분을 간과해서는 안 된다는 것이다. 유치원과 어린이집은 유아교육법과 영유아보육법에 따라 아이들이 최우선이 되도록 운영되어야 한다. 그런데 이와 달리 어른들을 규

9) 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)

제할 목적으로 시행된 법으로 인해 아이들의 이익이 침해된다면, 적극적으로 법을 개선할 필요가 있다고 본다. 부모와 교사와의 관계, 교사와 영유아의 관계를 다시 살펴보고, 그에 맞는 기준과 입법 정비를 통해 영유아를 위한 청렴하고 올바른 보육·교육 환경이 조성되기를 바란다.

참고문헌

교육과학기술부·보건복지부(2013). 3-5세 연령별 누리과정: 교사용 지침서.

국가법령정보센터 홈페이지, www.law.go.kr

국민권익위원회(2016a). 청탁금지법 적용대상 기관 및 적용대상자 판단기준.

국민권익위원회(2016b). 청탁금지법 권역별 순회 설명회 발표자료.

국민권익위원회(2016c). 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 행정기관 및 공직유관단체 대상.

국민권익위원회(2016d). 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 해설집.

국민권익위원회(2016e). 「부정 청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 직종별 매뉴얼 - 학교 및 학교법인 대상.

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

김래영(2016). 청탁금지법상의 공무수행사인. 한양법학, 27(4), 3-31.

김아름(2015). 누리과정과 보육정책에 대한 법적 쟁점과 개선방안. 고려법학, 79, 129-164.

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

연합뉴스(2016. 9. 5.). 사설 어린이집 교사도 김영란법 적용?…형평성 논란, http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/05/0200000000AKR20160905089700001.HTML?input=1195m 에서 2017년 4월 1일 인출함.

연합뉴스(2016. 12. 22). 어린이집 교사는 청탁금지법 적용 대상서 제외, http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/12/22/0200000000AKR20161222061900001.HTML?input=1179m 에서 2017년 4월 1일 인출함.

이천현(2015). 부정 청탁 금지행위와 제재에 관한 소고. 한양법학 26(3), 309-333.

보건복지부(2013). 제3차 어린이집 표준보육과정 고시(제2013-8호).

헤럴드 경제뉴스(2016. 9. 30). [김영란법 시행 이후 ①] 특권층 겨냥한 법인데, 왜 서민에 불통 튀지?, http://news.nate.com/view/20160930n10304 에서 2017년 4월 1일 인출함.

·논문접수 4월 6일 / 수정본 접수 5월 29일 / 게재 승인 6월 9일

·교신저자: 김아름, 육아정책연구소 부연구위원, 이메일 kar22@kicce.re.kr

Abstract

A Study on the Application Cases and Future Tasks of the Improper Solicitation and Graft Act at the Kindergartens and the Childcare Centers in Korea

Ahreum Kim, Yun-Jin Bae, Yoonkyung Choi

The Improper Solicitation and Graft Act, which was enforced in September last year, generated a lot of controversy due to the scope of its application and the vagueness of standards since the legislation process. Private kindergartens that are defined by the Framework Act on Education as "schools" fell under the Improper Solicitation and Graft Act. At its initial stage, teachers who privately perform public duties at the childcare centers of Nuri-Curriculum and all of the other employees of those centers fell under the Act as well. However, as the legislation process did not consider distinct characteristics of the care and education of infants, unexpected problems arose in the childcare centers' settings. Notably, confusion escalated when the teachers of the childcare centers came to be exempted from the Act 3 months after its implementation as the relevant government office gave an authentic interpretation. For this reason, this piece of writing analyzed the kindergartens and childcare centers' perceptions of the Act and examples of its application; and sought tasks for improvement through considering main issues caused by distinct characteristics of the kindergartens and childcare centers.

Key words: the Improper Solicitation and Graft Act, Improper Solicitation, kindergarten, childcare center