

발 간 등 록 번 호

11-1140100-100021-10

ISSN 3058-6607

국민권익위원회 학술지

2025. 10. 31.

제2권 제1호

권익



국민권익위원회

Anti-Corruption &
Civil Rights Commission



기획

일반

6

청탁금지법과 이해충돌방지법의 법리적 모순과 구조적 개선방안 연구

송 화

청탁금지법과 이해충돌방지법의 법리적 모순과 구조적 개선방안 연구

Legal Contradictions and Structural Reform Measures in Korea's Improper Solicitation and Graft Act and Conflict of Interest Prevention Act

■ 송 화

금융감독원 감찰실 선임검사역

I. 서론

1. 연구 배경과 문제 제기
2. 연구 목적과 의의
3. 연구 범위와 구성

II. 청탁금지법상 금품수수 처벌조항의 구조와 개선 과제

1. 처벌조항의 구조적 모순
2. 선행연구 검토
3. 입법론적 개선방안: 차등처벌체계 정비
4. 소결: 형벌체계 정합성 회복

III. 청탁금지법상 외부강의 사례금 제도의 개선에 관한 고찰

1. 사례금 상한액의 물가연동형 개편 필요성
2. 입법론적 개선방안: 사례금 상한액 산정체계 개편
3. 소결: 제도 합리화를 통한 공직 전문성 강화

IV. 이해충돌방지법상 사적이해관계자 범위의 시간적 제한에 관한 법적 검토

1. 사적이해관계자 범위의 시간적 확장성 문제
2. 입법론적 개선방안: 사적이해관계자 범위 합리화
3. 소결: 공직윤리와 전문성 간 균형 모색

V. 결론

논문접수 '25.05.29. | 심사개시 '25.07.07. | 게재확정 '25.09.20.

국문초록

본 연구는 청탁금지법과 이해충돌방지법의 운영 과정에서 드러난 구조적 모순을 규명하고 제도적 개선방안을 제시한다.

첫째, 청탁금지법상 금품수수 처벌조항은 단일 금액 기준에 의존하여 직무관련성을 반영하지 못함으로써 형사제재의 비례성과 정당성을 저해한다. 이에 직무관련성을 고려한 단계적 제재체계와 가중금액 산식을 도입할 것을 제안한다.

둘째, 외부강의 사례금 상한액은 2018년 이후 동결되어 실질가치가 약 17% 감소하였으며, 이는 전문가 활동을 위축시키는 요인으로 작용한다. 이를 개선하기 위해 물가연동형 조정 메커니즘과 직군 단일화 기준을 제시한다.

셋째, 이해충돌방지법상 사적이해관계자 범위는 시간 경과에 따른 이해관계 약화 가능성을 반영하지 못해 과잉규제로 기능한다. 이에 경과기간에 따른 제한과 직무분석표 기반 평가체계의 도입을 제안한다.

본 연구는 두 법률을 통합적으로 분석함으로써 공직윤리 체계 전반의 정합성과 실효성을 제고하고, 청렴성과 전문성 간 균형을 확보하는 데 기여한다.

■ **주제어** 청탁금지법, 이해충돌방지법, 금품수수, 외부강의, 사적이해관계자

I. 서론

1. 연구 배경과 문제 제기

우리나라의 공직윤리 법제는 2016년 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 ‘청탁금지법’)과 2022년 「공직자의 이해충돌 방지법」(이하 ‘이해충돌 방지법’)의 시행을 통해 중요한 전환점을 맞이하였다. 이들 법률은 공직자들의 공정한 직무 수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위해 마련된 것으로, 기존의 사후적 처벌 중심 체계에서 사전 예방적 규제 체계로의 패러다임 전환을 상징한다. 그러나 시행 이후 일정한 시간이 흐르면서 입법자가 예상하지 못했던 다양한 구조적 문제들이 드러나고 있으며, 이에 대한 제도적 보완 필요성이 점차 제기되고 있다.

청탁금지법은 제정 당시 부패 방지와 청렴문화 정착이라는 시대적 요구를 반영한 혁신적 입법으로 평가되었으나, 실제 운영 과정에서는 몇 가지 중대한 법리적 모순이 드러나고 있다. 대표적으로 금품수수 처벌조항은 금액 중심의 획일적 기준에 의존하여 직무관련성이라는 본질적 요소를 간과함으로써, 동일한 행위임에도 불구하고 법적 평가가 크게 달라지는 형평성 문제를 야기하고 있다. 또한 외부강의 사례금 상한액 제도는 물가상승률을 반영하지 않은 채 명목 금액이 고정되어 있어 실질 가치 하락과 전문가 간 지식교류 위축이라는 부작용을 초래하고 있다.

이해충돌방지법 역시 시행 초기임에도 불구하고 사적이해관계자 범위의 시간적 확장 문제로 인한 과도한 규제 우려가 제기되고 있다. 공직자의 과거 경력을 장기간 이해관계 사유로 간주하는 현행 규정은 실제 이해관계의 약화 가능성을 전혀 고려하지 않아 제도의 합리성과 비례성을 훼손할 위험이 있다.

비록 이들 쟁점은 각각 상이한 법률에 기초하고 있으나, 공통적으로 공직윤리 법제가 직면한 구조적 불합리성과 규범적 비일관성을 드러낸다는 점에서 상호 연관된다. 즉, 금품수수 처벌, 외부강의 사례금 제도, 사적이해관계자 범위라는 개별적 사안들은 모두 ‘공직자의 이해상충 방지와 청렴성 확보’라는 동일한 규범적 목표하에 놓여있으며, 현행 법제의 체계적 정합성과 실효성을 위협한다는 점에서 하나의 논문에서 통합적으로 분석할 학문적 의의가 존재한다.

2. 연구 목적과 의의

본 연구는 청탁금지법과 이해충돌방지법의 핵심 규율 영역에서 나타나는 구조적 모순을 법리적으로 분석하고, 이를 개선하기 위한 구체적 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 연구의 주요 목표는 다음과 같다.

첫째, 금품수수 처벌기준의 단일 금액 중심 접근으로 인한 형사제재의 비례성과 정당성 문제를 규명하고, 직무관련성을 고려한 단계적 제재체계와 가중금액 산식 도입을 통해 합리적 처벌 기준을 설계한다.

둘째, 외부강의 사례금 상한액의 실질가치 하락과 전문가 활동 저해 문제를 확인하고, 물가연동형 조정 메커니즘과 직군 단일화 기준을 제안함으로써 제도의 합리성과 형평성을 제고한다.

셋째, 사적이해관계자 범위 규정의 과도한 적용 문제를 검토하고, 경과기간 제한과 직무분석표 기반 평가체계 도입을 통해 공직윤리 확보와 전문성 활용 간 균형을 모색한다.

이러한 논의는 단순한 규정 개선을 넘어, 공직윤리 법제 전반의 정합성과 실효성을 강화하고, 공공기관에 대한 국민 신뢰 제고에 기여하는 학문적·실무적 의미를 가진다.

3. 연구 범위와 구성

본 연구는 공직윤리 법제의 실무적 쟁점이 집중되는 세 가지 영역을 분석 대상으로 삼는다.

첫째, 청탁금지법 제21조 내지 제23조의 금품수수 처벌조항에 대해 직무관련성을 반영한 단계적 제재체계 도입 가능성을 검토한다.

둘째, 청탁금지법 시행령 제25조 및 별표 2의 외부강의 사례금 상한액 규정을 대상으로 물가연동형 조정 메커니즘 설계 방안을 제시한다.

셋째, 이해충돌방지법 제2조 제6호 라목의 사적이해관계자 범위 규정에 대해 시간적 제한 도입의 법리적 타당성과 구체적 입법 설계를 검토한다.

연구 방법으로는 문헌 연구를 통한 학설 및 판례 검토와 실증자료 분석을 병행하며, 이를 통해 이론과 실무를 아우르는 실효적 개선방안을 도출하고자 한다.

II. 청탁금지법상 금품수수 처벌조항의 구조와 개선 과제

현행 청탁금지법의 금품수수 처벌체제는 금액 중심의 단순한 양적 기준에 의존함으로써 직무관련성 판단의 공백을 초래하고 있으며, 이는 형사처벌의 정당성 및 형평성 측면에서 중대한 법리적 문제를 야기하고 있다. 본 장에서는 처벌조항의 입법구조를 분석하여 체계적 모순을 규명하고, 직무관련성 요소를 반영한 단계적 제도 개선 방안을 제시한다.

1. 처벌조항의 구조적 모순

1) 현행 법제의 기본구조

청탁금지법은 공직자등이 직무관련성 없는 자료부터 1회에 100만 원 또는 회계연도에 300만 원을 초과하는 금품등을 수수하는 행위(제8조 제1항1))와 직무관련 자료부터 일체의 금품등을 수수하는 행위(제8조 제2항2))를 원칙적으로 금지한다.

이에 따라 청탁금지법 제21조부터 제23조까지는 수수 금액 규모에 따라 차등화된 제재를 규정하고 있으며, 100만 원 초과인 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금(제22조 제1항 제1호3)), 100만 원 이하인 경우 그 위반행위와 관련된 금품등 가액의 2배 이상 5배 이하의 과태료 부과를 명시하고 있다.(제23조 제5항 제3호4))

- 1) 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만 원 또는 매 회계연도에 300만 원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
- 2) 제8조(금품등의 수수 금지) ② 공직자등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
- 3) 제22조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.
 1. 제8조제1항을 위반한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원행사인을 포함한다). 다만, 제9조제1항·제2항 또는 제6항에 따라 신고하거나 그 수수 금지 금품등을 반환 또는 인도하거나 거부 의사를 표시한 공직자등은 제외한다.
- 4) 제23조(과태료 부과) ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 그 위반행위와 관련된 금품등 가액의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과한다. 다만, 제22조제1항제1호부터 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.
 3. 제8조제5항을 위반하여 같은 조 제2항에 따른 수수 금지 금품등을 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무원행사인을 포함한다) 또는 그 배우자에게 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 한 자

이와 같은 규율 방식은 외형적 금액 규모가 사회적 위해성을 반영한다는 입법 전제에 기초하나, 직무관련성이라는 질적 요소를 배제하고 있어 제재체계의 내적 정합성에 결함이 존재한다.

2) 처벌체계의 체계적 비일관성

청탁금지법은 동일한 금품수수 행위라도 직무관련성 유무에 따라 상이한 법적 평가를 부과한다. 예컨대 직무관련자로부터 1원을 수수한 경우에도 위반행위에 해당하나, 비직무관련자로부터는 100만 원을 초과해야 처벌대상이 된다.

그러나 제재조항은 이러한 차이를 반영하지 않고 금액 기준만을 적용함으로써, 직무관련자로부터 소액을 수수한 경우 과태료로 종결되지만, 비직무관련자로부터 고액을 수수한 경우 형사처벌을 받는 역설적 결과가 발생한다. 이는 금액 기준만으로 위법성의 중대성을 산정함으로써 비례성 원칙을 침해하는 문제라 할 수 있다.

2. 선행연구 검토

청탁금지법의 처벌체계에 대해서는 다수의 학술연구에서 비판적 논의가 제기되어 왔다. 그 중 본 연구의 문제의식과 밀접하게 연관되는 쟁점은 크게 두 가지로 정리할 수 있다.

1) 행위규범과 처벌조항 간의 불일치⁵⁾⁶⁾

선행연구에서는 청탁금지법의 처벌체계가 행위규범에서 명시한 직무관련성 요건을 반영하지 못하는 구조적 모순을 지니고 있다는 점을 일관되게 지적한다. 동일한 금품수수 행위라 하더라도 상대방의 직무관련성 여부에 따라 법적 평가가 달라짐에도 불구하고, 처벌조항에서는 단순한 금액 기준만을 적용함으로써 체계정당성을 침해한다는 것이다.

5) 박성훈, 2021., 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 개선방안 연구, 광주여자대학교 석사학위논문, 22~23쪽

6) 진용은, 2017., 청탁금지법의 문제점 및 개선방안, 경북대학교 석사학위논문, 21쪽

이러한 문제는 2013년 정부안과 2015년 제정안의 비교를 통해 구체적으로 드러난다. 2013. 8. 5. 제출된 정부안은 직무관련성이 있는 경우 금액과 무관하게 형사처벌을 부과하도록 설계되어 있었다. 반면, 2015. 3. 3. 국회를 통과한 현행 제정안은 금액 중심의 단순화된 기준을 도입함으로써 직무관련성이라는 질적 요소를 배제하였다.

〈표 1〉 법안의 수정내용 비교

비교	정부안	최종 통과안
처벌범위 및 형벌	<ul style="list-style-type: none"> 직무와 관련하여 사실상 영향력을 통한 행위 시 대가관계가 없어도 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금 부과 직무와 관련 없는 행위 시 수수금액의 2배~5배의 과태료 부과 	<ul style="list-style-type: none"> 동일인에게 1회에 100만 원 초과 혹은 회계연도 300만 원을 초과하는 행위 시 직무관련성과 무관하게 형사처벌 직무와 관련하여 1회 100만 원 이하의 수수 행위 시 과태료 부과 과태료 처분의 주체는 법원

출처: 박성훈, 2021., 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 개선방안 연구, 광주여자대학교 석사학위논문, 23쪽

선행연구에서는 이러한 입법 변경이 형벌체계의 균형성을 훼손한 것으로 평가한다. 따라서 청탁금지법 제8조(금품등의 수수 금지)는 2013년 정부안과 같이 직무관련성이 존재할 경우 형사처벌을 부과하고, 직무관련성이 없는 경우 과태료를 부과하는 방식으로 수정되어야 한다는 견해가 제시된다.⁷⁾

2) 타 법체계와의 불균형⁸⁾

또한 청탁금지법은 사전예방적 규율을 목적으로 직무관련성이 없는 금품수수까지 포괄하고 있으나, 그 위법성을 직무관련성이 있는 금품수수보다 더 중하게 평가한다는 점에서 형법상 뇌물죄(제129조⁹⁾)와의 체계적 모순이 지적된다.

청탁금지법은 직무관련성이 있는 기준금액 이하 수수에 대해서는 행정질서벌인

7) 박성훈, 2021., 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 개선방안 연구, 광주여자대학교 석사학위논문, 54쪽

8) 김기호, 2017., 『청탁금지법』의 법적 개선방안에 관한 연구, 토지공법연구 제77집, 323쪽

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

②공무원 또는 중재인이 될 자가 그 담당할 직무에 관하여 청탁을 받고 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 후 공무원 또는 중재인이 된 때에는 3년 이하의 징역 또는 7년 이하의 자격정지에 처한다.

과태료를 부과하면서, 직무관련성이 없는 금품이라 하더라도 일정 금액을 초과하면 형벌을 부과하도록 규정하고 있다. 이는 법체계적으로 합리성을 결여한 규율이며, 특히 직무관련성이 있는 기준금액 이하의 수수행위를 과태료로만 처벌하는 경우 형법상 뇌물죄와의 균형이 상실된다는 점에서 중대한 문제로 평가된다.

3) 소결: 기존 연구의 기여와 한계

기존 연구들은 청탁금지법의 구조적 결함을 실증적·이론적으로 규명하였다는 점에서 중요한 기여를 한다. 그러나 구체적인 제도 개선안, 특히 직무관련성의 객관화 기준 마련이나 양적·질적 요소의 조화를 위한 제재모델 설계 측면에서는 부족함이 존재한다. 본 연구는 이러한 학문적 공백을 보완하기 위해 직무관련성 중심의 단계적 제재체계를 제안하며, 이는 기존 연구의 문제의식을 계승하면서도 실무적 적용 가능성을 강화한다는 점에서 차별성을 가진다.

3. 입법론적 개선방안: 차등처벌체계 정비

1) 직무관련성을 중심으로 한 단계적 제재체계 구축

앞서 확인된 문제점을 종합할 때, 청탁금지법상 금품수수에 대한 처벌조항의 전면적인 개정이 필요하다. 구체적으로는 직무관련자와 비직무관련자의 경우를 구분하여, 전자의 경우에는 금액과 무관하게 형사처벌을 적용하고, 후자의 경우에는 금액의 경중에 따라 형사처벌과 과태료를 이분화하는 체계를 제안한다.

제25조(직무관련자에 대한 금품등 수수 처벌) ① 공직자등이 직무관련자로부터 금품등을 수수한 경우, 그 액수가 100만 원을 초과할 때에는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다.

② 제1항의 금액이 100만 원 이하일 경우, 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.

제25조의2(비직무관련자에 대한 금품등 수수 처벌) ① 공직자등이 비직무관련자로부터 금품등을 수수한 경우, 그 액수가 500만 원을 초과할 때에는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.

② 제1항의 금액이 500만 원 이하일 경우, 2천만 원 이하의 과태료를 부과한다.

위와 같은 개정안은 직무관련성의 사회적 위해성을 반영하여 동일 금액이라도 직무관련성이 존재할 경우 보다 중한 제재를 부과한다. 특히 직무관련자 수수행위에 대해 과태료 부과를 폐지하고 형사처벌로 전환하는 것은 뇌물죄의 본질적 특성 과도 합치한다.

2) 양적 기준의 합리적 조정 방안

아울러, 직무관련성이라는 질적 요소를 제재체계에 반영하기 위해 가중금액 산식의 도입을 제안할 수 있다.

가중금액 = $k \times A$ (직무관련자의 경우)

가중금액 = A (비직무관련자의 경우)

여기서 A 는 실제 수수액, k 는 가중계수이다. 예컨대 직무관련자로부터 수수한 금액에 3배의 가중치를 부여하는 방식이다. 즉, 100만 원을 수수한 경우 300만 원을 수수한 것으로 간주하여 처벌등급을 산정한다.

이 모델은 현행 입법구조를 최소한으로 수정하면서도 직무관련성을 반영할 수 있다는 장점이 있다. 다만 법적 명확성 확보를 위해 가중계수 k 의 구체적 수치(예: 3배)는 반드시 법문에 명시될 필요가 있다.

4. 소결: 형벌체계 정합성 회복

청탁금지법 처벌조항의 개선은 단순한 법문 수정이 아니라 공직윤리 확립이라는 헌법적 가치를 구현하는 작업이다. 본 연구가 제시한 단계적 처벌체계는 양적 편향을 시정함으로써 형벌의 정당성 강화, 법집행의 예측가능성 제고, 국민의 법신뢰 회복이라는 효과를 기대할 수 있다. 향후 입법 과정에서는 이해관계자 협의를 통한 가중계수 및 금액 기준의 과학적 산정이 병행되어야 한다.

Ⅲ. 청탁금지법상 외부강의 사례금 제도의 개선에 관한 고찰

현행 청탁금지법 시행령 제25조¹⁰⁾ 및 별표 2¹¹⁾의 외부강의 사례금 상한액 제도는 2018년 도입 이후 물가상승률 변동을 전혀 반영하지 않은 채 명목금액이 동결되어 있다. 또한 공무원 및 공직유관단체 임직원(이하 ‘공무원 및 공직유관단체 임직원’)과 각급 학교의 장과 교직원, 학교법인의 임직원, 언론사 대표와 임직원(이하 ‘그 외 공직자’) 간의 차등적 적용으로 인한 형평성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 본 연구는 소비자물가지수(CPI) 분석을 통하여 실질가치의 하락 폭을 계량적으로 검증하고, 제도의 개선 필요성을 논증하며, 나아가 물가연동형 조정 메커니즘 도입을 핵심적 대안으로 제시한다.

1. 사례금 상한액의 물가연동형 개편 필요성

1) 현행 법령상 외부강의 사례금 상한액 규정

청탁금지법 시행령 제25조 및 별표 2는 외부강의 사례금 상한액을 직군별로 차등하여 규정하고 있다.

10) 제25조(수수가 제한되는 외부강의등의 사례금 상한액) 법 제10조제1항에서 “대통령령으로 정하는 금액”이란 별표 2에 따른 금액을 말한다.

11) [별표 2] 외부강의등 사례금 상한액(제25조 관련)

1. 공직자등별 사례금 상한액

가. 법 제2조제2호가목 및 나목에 따른 공직자등(같은 호 다목에 따른 각급 학교의 장과 교직원 및 같은 호 라목에 따른 공직자등에도 해당하는 사람은 제외한다): 40만 원

나. 법 제2조제2호다목 및 라목에 따른 공직자등: 100만 원

다. (생략)

2. 적용기준

가. 제1호가목 및 나목의 상한액은 강의 등의 경우 1시간당, 기고의 경우 1건당 상한액으로 한다.

나. 제1호가목에 따른 공직자등은 1시간을 초과하여 강의 등을 하는 경우에도 사례금 총액은 강의시간에 관계없이 1시간 상한액의 100분의 150에 해당하는 금액을 초과하지 못한다.

(이하 생략)

〈표 2〉 사례금 상한액 비교

구분	공무원 및 공직유관단체 임직원	그 외 공직자
1시간당 상한액	40만 원	100만 원
사례금 총액한도	60만 원 ※ 1시간 상한액의 150/100 초과 불가	제한없음

출처: 국민권익위원회, 2024., 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 해설집, 199쪽

2) 사례금 상한액 제도의 구조적 한계

첫째, 명목금액 동결로 인하여 실질가치가 하락하였다. 2018년부터 2024년까지의 누적 소비자물가상승률은 약 17%¹²⁾로, 2018년 기준 시간당 40만 원의 사례금 상한액은 2024년 기준 약 47만 원¹³⁾으로 조정되어야 한다. 그러나 현행 제도는 이를 반영하지 않는다.

〈표 3〉 2018~2024년 중 소비자물가상승률

연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
소비자물가 상승률	1.5%	0.4%	0.5%	2.5%	5.1%	3.6%	2.3%

출처: 대한민국 정책브리핑, 2018년 12월 및 연간 소비자물가동향, 경향신문, 2019년 소비자물가 상승률 0.4%... 1965년 통계작성 이래 최저치, 지표누리 e-나라지표, 소비자물가지수

둘째, 직군 간 형평성이 심각하게 훼손되고 있다. 1시간 강의를 기준으로 할 경우, 공무원 및 공직유관단체 임직원(시간당 40만 원)과 그 외 공직자(시간당 100만 원) 간의 사례금 상한액 격차는 명목상 60만 원이나, 물가상승률을 반영하면 약 70만 원(117만 원 - 47만 원)으로 확대된다.

이러한 격차는 강의 시간이 증가할수록 누적적으로 확대된다. 이는 공무원 및 공직유관단체 임직원의 경우 강의 시간이 1시간을 초과하더라도 사례금 총액한도

12) 〈표 3〉 2018~2024년 중 누적 소비자물가상승률을 계산하면 $1.015 \times 1.004 \times 1.005 \times 1.025 \times 1.051 \times 1.036 \times 1.023 \approx 1.1693$ 으로, 약 16.93%가 된다.

13) 46.8만 원에서 반올림한 수치이다.

가 60만 원으로 제한되는 반면, 그 외 공직자는 사례금 총액한도가 존재하지 않아 강의 시간이 늘어남에 따라 양 직군 간 사례금 수령액의 차이가 지속적으로 심화 되기 때문이다.

2. 입법론적 개선방안: 사례금 상한액 산정체계 개편

1) 물가연동형 조정 메커니즘 도입

소비자물가지수와 연계된 자동조정 공식을 도입할 필요가 있다.

$$\text{조정 후 상한액} = \text{기준년도 상한액} \times (1 + \text{누적물가상승률})$$

이를 2018년을 기준으로 적용할 경우, 2024년 공무원 및 공직유관단체 임직원의 사례금 상한액은 약 47만 원¹⁴⁾, 그 외 공직자의 사례금 상한액은 약 117만 원¹⁵⁾이 된다.

개선방안으로는 법령에 상기 공식을 명시하여 소비자물가지수 변동에 따라 사례금 상한액이 자동적으로 갱신되도록 하는 방식이 고려될 수 있다. 이 경우 반복적인 법령 개정 절차를 거치지 않고도 실질가치를 유지할 수 있다는 장점이 있다.

아울러 이러한 공식이 법령에 규정된 경우, 국민권익위원회가 매년 해당 산식을 적용하여 산출된 결과를 주기적으로 공표함으로써 이용자에게 명확하고 최신의 기준을 제공하는 보완적 운영방식이 가능하다.

2) 직군별 단일화 기준 마련

아울러, 직군별 사례금 상한액 차등제를 폐지하고 직무관련성과 전문성을 기준으로 단일화된 상한액 산정 체계를 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 강의 주제의

14) 46.772만 원 = 40만 원 × (1 + 0.1693)

15) 116.93만 원 = 100만 원 × (1 + 0.1693)

독창성, 자료 충실성, 준비 시간 등을 반영한 전문성 지수나 표준사례금 설정 방식이 그 대안이 될 수 있다. 이러한 접근은 불가연동형 조정 메커니즘과 병행될 경우, 공직자의 전문성 활용을 촉진함과 동시에 사례금 제도의 형평성과 합리성을 동시에 확보할 수 있다.

- 전문성 지수 도입: 강의주제의 독창성(0.3), 강의자료의 충실성(0.4), 강의자료 준비 소요시간(0.3)을 가중평균한 점수에 따라 상한액 차등부여
- 표준사례금 설정: 한국개발연구원(KDI)이 분야별 시장가격 조사 후 공표

3) 적용대상의 축소 가능성

정률적 상향이나 단일화가 현실적으로 어려운 경우, 청탁금지법 제10조의 적용대상을 고위공직자로 한정하는 방안 또한 검토할 수 있다. 이와 같은 개편이 이루어질 경우, 고위공직자에 해당하지 않는 공직자들은 사례금 상한액의 적용을 받지 않게 되며, 결과적으로 불필요한 제약을 완화할 수 있다.

3. 소결: 제도 합리화를 통한 공직 전문성 강화

청탁금지법상 외부강의 사례금 제도는 본래의 입법취지인 공직윤리 확보를 넘어, 전문지식 교류를 저해하는 역기능을 발생시키고 있다. 본 연구는 불가연동형 자동 조정 시스템 구축이 실질가치 하락 문제를 해결하며, 직군 단일화 기준 마련이 형평성 제고에 기여할 것임을 제시하였다.

향후 연구에서는 불가연동 공식의 입법화 가능성, 전문성 지수의 실증적 타당성 검증, 사례금 상한액 적용대상 재설계 등을 추가적으로 검토할 필요가 있다.

IV. 이해충돌방지법상 사적이해관계자 범위의 시간적 제한에 관한 법적 검토

현행 이해충돌방지법 제2조 제6호 라목¹⁶⁾은 공직자의 채용 전 2년 이내 재직 경력을 사적이해관계 사유로 규정하면서, 시간 경과에 따른 이해관계 약화 가능성을 전혀 고려하지 않고 있다. 이로 인해 제도의 형평성과 행정 효율성이 저해될 수 있다는 구조적 한계가 제기된다. 본 장에서는 현행 규정의 문제점을 검토하고, 경과 기간에 따른 단계적 완화 방안을 제시한다.

1. 사적이해관계자 범위의 시간적 확장성 문제

1) 현행 법제의 구조적 특성

이해충돌방지법 제5조 제1항¹⁷⁾은 공직자가 직무관련자와 사적이해관계가 있는 경우 이를 14일 이내에 신고하고 회피를 신청하도록 규정한다. 특히 제2조 제6호 라목은 “공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 재직하였던 법인 또는 단체”를 사적이해관계자로 정의하고 있으며, 신고 의무를 위반할 경우 2천만 원 이하의 과태료가 부과된다.(제28조 제2항 제1호¹⁸⁾)

이는 공직자의 과거 경력을 근거로 영구적 회피 의무를 부과하는 규정으로서, 입법 취지상 이해충돌 방지의 실효성을 극대화하려는 목적을 반영한다. 실제로 국민권익위원회가 발간한 「이해충돌방지법 유권해석 사례집(2024)」에서는 공직자로 채용·임용된 이후 2년이 경과하였더라도 채용·임용 이전 2년 이내에 재직한

16) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “사적이해관계자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

라. 공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 재직하였던 법인 또는 단체

17) 제5조(사적이해관계자의 신고 및 회피·기피 신청) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직무를 수행하는 공직자는 직무관련자(직무관련자의 대리인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)가 사적이해관계자임을 안 경우 안 날부터 14일 이내에 소속기관장에게 그 사실을 서면(전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 신고하고 회피를 신청하여야 한다. (이하 생략)

18) 제28조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 2천만 원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제5조제1항을 위반하여 사적이해관계자를 신고하지 아니한 공직자

법인 또는 단체와의 직무 접촉은 원칙적으로 금지된다고 명시함으로써, 현행 규정이 지니는 독자적 입법구조를 확인하고 있다.

Q

〇〇공공기관에 임용된 후 2년이 경과한 이후에는 A법인에 대해 직무수행시 사적 이해관계자 신고 및 회피 신청을 하지 않아도 되는지요?

A

〇〇공공기관에 임용된 후 2년이 경과한 경우에도 임용 전 2년 이내에 재직했던 법인·단체는 〇〇공공기관에 재직하는 동안 계속하여 사적이해관계자에 해당합니다. 따라서 해당 법인·단체에 대해서 직무수행을 하게 되었다는 사실을 알게 되었다면 사적이해관계자 신고·회피 신청을 하여야 합니다.

출처: 국민권익위원회, 2024., 이해충돌방지법 유권해석 사례집, 42쪽

[그림 1] 이해충돌방지법 제2조 제6호 라목 관련 유권해석

2) 시간적 제한 부재로 인한 운영상 문제

첫째, 행정처리 부담이 과도하게 누적된다. 경력직 채용 증가에 따라 신고 대상 기관의 수가 기하급수적으로 늘어나고, 이에 따른 행정절차와 관리비용 역시 비합리적으로 확대된다. 특히 행정업무의 광역화·전문화가 심화된 환경에서는 실질적 관련성과 무관하게 기계적 신고가 요구되어, 비례성 원칙에 위배될 소지가 있다.

둘째, 개인 및 조직의 전문성 활용이 제약된다. 특정 분야에서 높은 이해도와 문제해결 능력을 보유한 인력일수록 과거 재직기관과의 연관성이 높지만, 현행법은 이들의 참여를 원칙적으로 제한한다. 이는 개인의 이직 기회와 전문성 축적을 저해할 뿐만 아니라, 조직 차원의 역량 집적과 정책 연속성을 약화시킨다.

셋째, 법체계적 정합성이 흔들릴 위험이 존재한다. 헌법재판소는 헌법 제15조 직업선택의 자유 제한에 대해 헌법 제37조 제2항 과잉금지원칙 준수를 강조하고 있으나,¹⁹⁾ 평생적 회피의무는 이해관계 소멸 가능성을 전혀 고려하지 않아 기본권 보장과 규범 목적 간 균형을 심각하게 훼손한다. 장기간 경과한 사적이해관계

19) 헌법재판소, 1997. 3. 27., 94헌마196·225, 97헌마83

에도 동일한 기준을 적용함으로써 법적 안정성과 예측 가능성이 저해된다는 점도 문제로 지적된다.

2. 입법론적 개선방안: 사적이해관계자 범위 합리화

1) 경과기간에 따른 단계적 완화 조치

현행 규정의 영구적 적용은 행정 효율성과 전문성 활용에 중대한 한계를 내포하므로, 일정 기간 경과 후 자동적으로 범위를 축소하는 제도적 보완이 요구된다. 예컨대 공직 임용 후 5년이 지나면, 채용 전 2년 이내 재직기관을 사적이해관계자 범위에서 제외하는 단서를 신설함으로써 시간 경과에 따른 이해관계 약화를 반영할 수 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. (생략)

라. 공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 재직하였던 법인 또는 단체. 단, 공직자로 채용·임용 후 5년이 경과할 경우 제외한다.

2) 직무분석표를 통한 추가적 평가요소 도입

사적이해관계 판단의 객관성을 높이기 위해, 경과기간 기준에 더하여 직무분석표를 활용한 다층적 평가모델을 제안한다. 구체적으로 △경과기간에 따른 영향력의 단계적 감소, △전 재직기관과의 금융·인사관계에서 비롯되는 실질적 위험성, △현 직무에서의 실제 이해충돌 발생 가능성을 3단계로 구분하여 평가한다.

- 1단계: 현 직무 채용 이후 경과기간
- 2단계: 전 재직기관과의 금융거래 또는 인사관계 존재 여부
- 3단계: 현 직무에서의 실제 이해충돌 발생 여부

각 단계별 요소는 점수화되어 총 300점 만점으로 산출되며, 종합점수에 따라 직무수행 범위가 차등적으로 결정된다. 예컨대 100점 미만은 이해충돌 가능성이 낮아 직무 수행이 전면 허용되고, 100점 이상 200점 미만은 제한적 이해충돌 가능성이 인정되어 특정 업무에서만 배제되며, 200점 이상은 고위험군으로 분류되어 해당 직무에서 원칙적으로 배제된다. 이와 같은 모델은 추상적 위험이 아닌 실질적 위험을 정량화하여 규제의 합리성과 행정 효율성을 제고할 수 있다.

3. 소결: 공직윤리와 전문성 간 균형 모색

사적이해관계자 규정은 공직윤리 확보라는 입법 취지상 필요성을 갖지만, 현행 제도의 영구적 적용은 행정 효율성과 전문성 활용을 저해하는 역효과를 발생시킨다. 따라서 경과기간에 따른 단계적 완화와 직무분석표 기반의 합리적 평가체계를 도입하는 것이 공직윤리와 전문성 확보 간 균형을 달성할 수 있는 방안이다.

향후 입법과정에서는 비교법적 사례와 실증분석을 통해 경과기간 설정 및 평가 모델의 타당성을 검증하는 후속 연구가 요청된다.

V. 결론

본 연구는 청탁금지법과 이해충돌방지법의 운영 과정에서 드러난 구조적 모순을 규명하고, 이에 대한 제도적 개선방안을 제시하였다. 두 법률은 공직사회의 청렴성 제고를 목적으로 제정되었으나, 법률 규정의 형식적 경직성과 현실적 집행 간 괴리로 인해 의도하지 않은 부작용을 양산해왔다. 분석 결과, 금품수수 처벌기준의 형평성 결여, 외부강의 사례금 상한액의 실질가치 하락, 사적이해관계자 범위의 과도한 확장 문제가 핵심적 개선 과제로 도출되었다.

첫째, 금품수수 처벌조항의 단일 금액 기준은 직무관련성이라는 질적 요소를 전혀 반영하지 못하여 형사제재의 정당성을 훼손하는 것으로 확인되었다. 동일한 금액의 금품이라 하더라도 직무관련성의 존재 여부에 따라 사회적 위해성이 본질적으로 상이함에도 불구하고, 현행법은 이를 동일한 법적 효과로 평가한다. 이는 형법의 비례성 원칙 및 죄형법정주의의 핵심인 행위 위험성에 따른 차등 처벌 원칙을 위배하는 것이다. 이에 본 연구는 직무관련성 정도에 따른 단계별 차등 처벌 체계를 제안하였다. 구체적으로, 직무관련성이 명확한 경우에는 엄격한 형사처벌을 적용하고, 직무관련성이 없는 경우에는 수수금액에 따라 형사처벌과 행정제재를 구분하여 적용하는 방안을 제시하였다. 또한 가중계수 산정을 통한 합리적 처벌 산식의 도입을 통해, 법적 정합성과 실효성을 동시에 확보할 수 있음을 논증하였다.

둘째, 외부강의 사례금 상한액은 2018년 개정 이후 2024년 현재까지 동결되어 실질가치가 약 17% 하락한 것으로 분석되었다. 이는 전문가의 지식공유 동기를 저해하고, 공공기관의 전문성 확보에도 부정적 파급효과를 초래한다. 이를 해결하기 위해 본 연구는 소비자물가지수 연동형 자동조정 공식을 법령에 명시하여, 매년 상한액이 물가상승률에 따라 자동 갱신되도록 할 것을 제안하였다. 이 경우 2024년 기준 공무원 및 공직유관단체 임직원의 상한액은 약 47만 원, 그 외 공직자의 상한액은 약 117만 원으로 상향되어 실질가치 회복이 가능하다. 아울러 직군 단일화 기준을 마련하여 동일한 성격의 외부강의에 대해 일관된 사례금 체계가 적용될 수 있도록 하였다.

셋째, 이해충돌방지법상 사적이해관계자 범위의 규정은 채용 전 2년 이내 재직 경력을 평생적 이해충돌 사유로 고정함으로써, 시간 경과에 따른 이해관계의 자연

적 소멸 가능성을 반영하지 못하는 과잉규제로 작용한다. 본 연구는 전직 후 일정 기간(예: 5년)까지만 이해충돌 가능성을 인정하는 “시간적 유효기간 제도”를 도입할 것을 제안하였다. 더 나아가 직무분석표에 기초한 평가체계를 보완적으로 도입함으로써, 단순한 시간적 제한을 넘어 직무 특성별 맞춤형 규제가 가능함을 논증하였다. 이는 공직자의 전문성 활용과 윤리적 책임 간 조화를 도모할 수 있는 현실적 해법이 될 수 있다.

이상의 개선방안은 단순한 법률 조항의 수정 차원을 넘어, 공직윤리 체계 전반의 정합성을 강화하는 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 직무관련성 중심의 차등처벌 체계는 형사사법 시스템의 비례성과 신뢰성을 회복할 수 있다. 둘째, 동적 사례금 조정 메커니즘은 전문가 네트워크의 활성화를 통해 공공정책의 전문성을 제고할 수 있다. 셋째, 이해충돌 유효기간 제도는 민간과 공공부문 간 인적 자원의 선순환 구조를 구축하는 제도적 기반이 될 수 있다.

향후 실효성 확보를 위해서는 추가적 후속조치가 필요하다. 직무관련성 단계별 제재체계의 입법화 과정에서는 가중 계수 산정의 정량적 타당성을 확보하기 위한 계량모형 검증이 요구된다. 또한 외부강의 사례금 상한액의 자동조정 공식은 소비자물가지수 연동 메커니즘을 법령에 명문화하고, 표준사례금 산정 알고리즘을 개발·검증하는 절차가 병행되어야 한다. 사적이해관계자의 시간적 제한 설정은 국내 공직 환경에 대한 실증분석을 통해 최적값을 도출해야 하며, 직무분석표 기반 평가체계의 시범운영을 통해 제도적 타당성을 입증하는 과정이 선행되어야 한다.

결론적으로, 본 연구는 공직자의 청렴성과 전문성 간의 균형이라는 관점을 중심으로, 청탁금지법과 이해충돌방지법의 규정체계 및 적용방식을 종합적으로 분석하고 구체적 개선방안을 제시하였다. 기존 연구가 주로 개별 법률의 적용상 문제점에 국한되었던 데 비해, 본 연구는 두 법률을 유기적으로 연계하여 공직윤리체계 전반의 개선 방향을 통합적으로 모색했다는 점에서 차별성을 가진다. 특히 가중금액 산식, 직군 단일화 기준, 직무분석표 모델과 같은 구체적 입법 설계를 제안함으로써, 이론적 논의와 실무적 적용을 연결하는 가교 역할을 수행하였다. 나아가, 본 연구에서 제안한 입법론적 개선방안은 이론적 논의에 그치지 않고 실제 입법 및 제도 운영 과정에서 적용 가능한 구체적 기준을 제시했다는 점에서 학문적·실무적 기여를 동시에 지닌다. 향후에는 실증연구와 비교법적 분석을 통해 제도적 타당성을 보완하는 노력이 필요할 것이다.

참고문헌

[국내문헌]

- 김기호, 2017., 「청탁금지법」의 법적 개선방안에 관한 연구, 토지공법연구 제77집
- 박성훈, 2021., 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 개선방안 연구, 광주여자대학교 석사학위논문
- 진용은, 2017., 청탁금지법의 문제점 및 개선방안, 경북대학교 석사학위논문
- 국민권익위원회, 2024., 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 해설집
- 국민권익위원회, 2024., 이해충돌방지법 유권해석 사례집

[판례]

- 헌법재판소, 1997. 3. 27., 94헌마196·225, 97헌마83

[인터넷 등 온라인 자료]

- 경향신문, 2019년 소비자물가 상승률 0.4%... 1965년 통계작성 이래 최저치,
<https://www.khan.co.kr/article/201912311717001>, 검색일 2025. 5. 28.
- 대한민국 정책브리핑, 2018년 12월 및 연간 소비자물가동향,
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=156311387>, 검색일 2025. 5. 28.
- 지표누리 e-나라지표, 소비자물가지수,
https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1060,
검색일 2025. 5. 28.

Abstract

Legal Contradictions and Structural Reform Measures in Korea's Improper Solicitation and Graft Act and Conflict of Interest Prevention Act

| Song, Wha

Senior Examiner, Inspection Coordination Team,
Financial Supervisory Service

This study examines structural inconsistencies in Korea's Improper Solicitation and Graft Act (2016) and Conflict of Interest Prevention Act (2022) and proposes institutional reforms to enhance coherence and effectiveness. Both statutes aim to strengthen public-sector integrity, yet rigid statutory rules and gaps in implementation have generated unintended effects.

First, the single monetary threshold for bribery sanctions under the Improper Solicitation and Graft Act disregards occupational relevance, undermining proportionality and fairness in criminal enforcement. To address this, the study proposes a graduated penalty scheme calibrated to the degree of duty-relatedness, supplemented by a weighted formula to ensure rational and consistent sanctions.

Second, the statutory ceiling on honoraria for outside lectures has remained unchanged since 2018, resulting in an estimated 17% decline in its real value and discouraging expert engagement. A CPI-linked automatic adjustment mechanism and unified standards across occupational groups are recommended to restore the system's effectiveness and maintain fairness.

Third, the Conflict of Interest Prevention Act defines pre-employment ties within two years as permanent conflicts, failing to consider the natural attenuation of such ties over time and thereby functioning as an excessive regulation. The study

suggests introducing time-limited restrictions combined with a job-analysis-based evaluation framework to balance ethical accountability with the effective use of professional expertise.

By integrating these issues within a single analytical framework, this study highlights systemic inconsistencies across the two statutes and presents coherent solutions. The proposed reforms go beyond minor textual amendments, aiming to strengthen the integrity and functionality of Korea's public ethics regime. Concrete legislative designs—including weighted sanction formulas, dynamic honoraria standards, and job-analysis-based models—bridge theory and practice. Overall, this study contributes to academic and policy discussions by offering actionable reforms that reconcile integrity safeguards with governance needs, thereby reinforcing public trust.

■ **Key word** Improper Solicitation and Graft Act, Conflict of Interest Prevention Act, Receipt of Money or Valuables, External Lectures, Private Interest Relationships

권익 발간에 관한 규정



권익 연구윤리규정



권익 편집위원회

위원장 조성규 교수 (전북대학교 법학전문대학원)

외부위원

곽창규 교수 (세종대학교 행정학과)
김도승 교수 (전북대학교 법학전문대학원)
도수관 교수 (울산대학교 행정학과)
성중탁 교수 (경북대학교 법학전문대학원)
이동규 교수 (동아대학교 재난관리학과)
이윤정 교수 (강원대학교 법학전문대학원)
이준범 교수 (인하대학교 법학전문대학원)
임수민 교수 (충북대학교 법학전문대학원)
임준형 교수 (고려대학교 행정전문대학원)
임 현 교수 (고려대학교 행정학과)
최태현 교수 (서울대학교 행정대학원)

내부위원

민성심 국장 (국민권익위원회 부패방지국장)
양종삼 국장 (국민권익위원회 고충처리국장)
김세신 원장 (국민권익위원회 청렴연수원장)

「권익」 2025 제2권 제1호

인쇄 2025년 10월 31일
발행처 국민권익위원회
발행 2025년 10월 31일
발행인 유철환
편집 국민권익위원회 청렴연수원
제작 ㈜선미디어 070-4219-2044
발간등록번호 11-1140100-100021-10