

의 결



국민권익위원회

국 민 권 익 위 원 회

의 결

의안번호 제2024 - 351호

신고표시 2023청탁247 '공직자와 그 배우자 등의 청탁금지법 위반 의혹'

피신고자 1. 윤석열(대통령) 2. 김건희(대통령 배우자) 3. 최재영

의 결 일 2024. 6. 10.

주 문

『공직자와 그 배우자 등의 청탁금지법 위반 의혹』 신고사건을 종결하기로 의결한다.

이 유

1. 신고내용 : 관련 법령에 따라 비공개
2. 신고경위 등 : 관련 법령에 따라 비공개
3. 확인사실 : 관련 법령에 따라 비공개

4. 관계 법령

가. 실체법 규정

■ 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 (약칭 : 청탁금지법)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.

가. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 고위공직자범죄수사처, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관 및 지방자치단체

2. “공직자등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자 또는 공적 업무 종사자를 말한다.

가. 「국가공무원법」¹⁾ 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람

3. “금품등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 금전, 유가증권, 부동산, 물품, 숙박권, 회원권, 입장권, 할인권, 초대권, 관람권, 부동산 등의 사용권 등 일체의 재산적 이익

4. “소속기관장”이란 공직자등이 소속된 공공기관의 장을 말한다.

제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등

1) 대통령은 국가공무원법상 정무직 공무원에 해당된다. 국가공무원법 제2조(공무원의 구분) ① 국가공무원(이하 “공무원”이라 한다)은 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 구분한다. ③ “특수경력직공무원”이란 경력직공무원 외의 공무원을 말하며, 그 종류는 다음 각 호와 같다. 1. 정무직공무원 가. 선거로 취임하거나 임명할 때 국회의 동의를 필요한 공무원

그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.

② 공직자등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.

③ 제10조의 외부강의등에 관한 사례금 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금품등의 경우에는 제1항 또는 제2항에서 수수를 금지하는 금품등에 해당하지 아니한다.

8. 그 밖에 다른 법령·기준 또는 사회상규에 따라 허용되는 금품등

④ 공직자등의 배우자는 공직자등의 직무와 관련하여 제1항 또는 제2항에 따라 공직자등이 받는 것이 금지되는 금품등(이하 “수수 금지 금품등”이라 한다)을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속해서는 아니 된다.

⑤ 누구든지 공직자등에게 또는 그 공직자등의 배우자에게 수수 금지 금품등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 해서는 아니 된다.

제9조(수수 금지 금품등의 신고 및 처리) ① 공직자등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 소속기관장에게 지체 없이 서면으로 신고하여야 한다.

2. 공직자등이 자신의 배우자가 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 받은 사실을 안 경우

제22조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 자신의 배우자가 제8조 제4항을 위반하여 같은 조 제1항에 따른 수수 금지 금품등을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속한 사실을 알고도 제9조 제1항 제2호 또는 같은 조 제6항에 따라 신고하지 아니한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무수행사인을 포함한다). 다만, 공직자등 또는 배우자가 제9조제2항에 따라 수수

금지 금품등을 반환 또는 인도하거나 거부의 의사를 표시한 경우는 제외한다.

3. 제8조제5항을 위반하여 같은 조 제1항에 따른 수수 금지 금품등을 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무수행사인을 포함한다) 또는 그 배우자에게 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 한 자

■ 「대통령기록물 관리에 관한 법률 (약칭 : 대통령기록물 관리법)」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “대통령기록물”이란 대통령(「대한민국 헌법」 제71조에 따른 대통령권한대행과 「대한민국 헌법」 제67조 및 「공직선거법」 제187조에 따른 대통령당선인을 포함한다. 이하 같다)의 직무수행과 관련하여 다음 각 목의 기관이 생산·접수한 기록물 및 물품을 말한다.

가. 대통령

나. 대통령의 보좌기관·자문기관 및 경호업무를 수행하는 기관

1의2. 제1호의 기록물 및 물품이란 다음 각 목에 해당하는 것을 말한다.

다. 대통령선물[대통령의 직무수행과 관련하여 국민(국내 단체를 포함한다)으로부터 받은 선물로서 국가적 보존가치가 있는 선물 및 「공직자윤리법」 제15조에 따른 선물을 말한다]

제3조(소유권) 대통령기록물의 소유권은 국가에 있으며, 국가는 대통령기록물을 이 법으로 정하는 바에 따라 관리하여야 한다.

제11조(이관) ①대통령기록물생산기관의 장은 대통령령으로 정하는 기간 이내에 대통령기록물을 관할 기록관으로 이관하여야 하며, 관할 기록관은 대통령의 임기가 종료되기 전까지 이관대상 대통령기록물을 대통령기록관으로 이관하여야 한다.

■ 「대통령기록물 관리에 관한 법률 시행령(약칭 : 대통령기록물 관리법 시행령)」

제5조(이관 시기) ① 대통령기록물생산기관의 장은 대통령기록물을 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」 제3조 제4호에 따른 처리과(이하 “처리과”라 한다)에서 보관한 후 법 제11조 제1항 본문에 따라 보존기간의 기산일부터 2년 이내에 관할 기록관으로 이관하여야 한다.

■ 「대통령기록물 관리에 관한 법률 시행규칙(약칭 : 대통령기록물 관리법 시행규칙)」

제6조의3(대통령선물의 관리) ① 대통령기록물생산기관의 장은 법 제2조 제1호의2 다목의 대통령선물(이하 “대통령선물”이라 한다)을 관리하는 경우에는 대통령기록관의 장이 정하는 바에 따라 등록정보를 생산하여 관리해야 한다.

② 대통령기록물생산기관의 장은 제1항에 따라 등록정보를 생산·관리하고 있는 대통령선물이 동물 또는 식물 등이어서 다른 기관에서 더욱 효율적으로 관리할 수 있다고 인정되는 것인 경우에는 다른 기관의 장에게 이관하여 관리하게 할 수 있다.

■ 「공직자윤리법」

제15조(외국 정부 등으로부터 받은 선물의 신고) ① 공무원(지방의회의원을 포함한다. 이하 제22조에서 같다) 또는 공직유관단체의 임직원은 외국으로부터 선물(대가 없이 제공되는 물품 및 그 밖에 이에 준하는 것을 말하되, 현금은 제외한다. 이하 같다)을 받거나 그 직무와 관련하여 외국인(외국단체를 포함한다. 이하 같다)에게 선물을 받으면 지체 없이 소속 기관·단체의 장에게 신고하고 그 선물을 인도하여야 한다. 이들의 가족이 외국으로부터 선물을 받거나 그 공무원이나 공직유관단체 임직원의 직무와 관련하여 외국인에게 선물을 받은 경우에도 또한 같다.

② 제1항에 따라 신고할 선물의 가액은 대통령령으로 정한다.

■ 「공직자윤리법 시행령」

제28조(선물의 가액) ①법 제15조제1항에 따라 신고하여야 할 선물은 그 선물 수령 당시 증정한 국가 또는 외국인이 속한 국가의 시가로 미국화폐 100달러 이상이거나 국내 시가로 10만원 이상인 선물로 한다.

나. 절차법 규정

■ 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(약칭 : 청탁금지법)」

제13조(위반행위의 신고 등) ① 누구든지 이 법의 위반행위가 발생하였거나 발생하고 있다는 사실을 알게 된 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에 신고할 수 있다.

1. 이 법의 위반행위가 발생한 공공기관 또는 그 감독기관
2. 감사원 또는 수사기관
3. 국민권익위원회

제14조(신고의 처리)

② 국민권익위원회가 제13조 제1항에 따른 신고를 받은 경우에는 그 내용에 관하여 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사기관에 이첩하고, 그 사실을 신고자에게 통보하여야 한다.

③ 조사기관은 제1항에 따라 조사·감사 또는 수사를 마친 날부터 10일 이내에 그

결과를 신고자와 국민권익위원회에 통보(국민권익위원회로부터 이첩받은 경우만 해당한다)하고, 조사·감사 또는 수사 결과에 따라 공소 제기, 과태료 부과 대상 위반 행위의 통보, 징계 처분 등 필요한 조치를 하여야 한다.

④ 국민권익위원회는 제3항에 따라 조사기관으로부터 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 경우에는 지체 없이 신고자에게 조사·감사 또는 수사 결과를 알려야 한다.

⑤ 제3항 또는 제4항에 따라 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 신고자는 조사기관에 이의신청을 할 수 있으며, 제4항에 따라 조사·감사 또는 수사 결과를 통지받은 신고자는 국민권익위원회에도 이의신청을 할 수 있다.

⑥ 국민권익위원회는 조사기관의 조사·감사 또는 수사 결과가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우에는 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 재조사를 요구할 수 있다.

⑦ 제6항에 따른 재조사를 요구받은 조사기관은 재조사를 종료한 날부터 7일 이내에 그 결과를 국민권익위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 국민권익위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 재조사 결과의 요지를 알려야 한다.

■ 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령 (약칭 : 청탁금지법 시행령)」

제14조(종결처리 등) ① 소속기관장, 감독기관, 감사원, 수사기관 또는 국민권익위원회는 제5조, 제9조, 제12조 및 제13조에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 접수받은 신고 또는 이첩·송부받은 신고를 종결할 수 있다. 이 경우 종결 사실과 그 사유를 신고자에게 통보하여야 한다.

3. 신고에 대한 처리결과를 통보받은 사항에 대하여 정당한 사유없이 다시 신고한 경우로서 새로운 증거가 없는 경우

4. 신고 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 조사등 중에 있거나 이미 끝난 경우로서 새로운 증거가 없는 경우

5. 동일한 내용의 신고가 접수되어 먼저 접수된 신고에 관하여 조사등 중에 있거나 이미 끝난 경우로서 새로운 증거가 없는 경우

6. 그 밖에 법 위반행위를 확인할 수 없는 등 조사등이 필요하지 아니하다고 인정되어 종결하는 것이 합리적이라고 인정되는 경우

② 제1항에 따라 통보를 받은 신고자는 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 다시 신고를 할 수 있다.

제33조(국민권익위원회의 법 위반행위의 신고의 처리 등) ① 법 제13조제1항에 따라 신고를 받은 국민권익위원회는 신고를 받은 날(신고 내용의 보완이 필요한 경우에는 제30조제3항에 따라 보완된 날을 말한다)부터 60일 이내에 제30조제1항 각 호의 사항을 확인한 후 다음 각 호의 구분에 따른 기관에 이첩하여야 한다.

1. 범죄의 혐의가 있거나 수사의 필요성이 있다고 인정되는 경우 : 수사기관

③ 국민권익위원회는 법 제13조제1항에 따라 접수받은 신고가 다음 각 호의 사항에 모두 해당하는 경우에는 소속기관장, 감독기관, 감사원 또는 수사기관에 송부할 수 있다.

1. 제1항에 따른 이첩 대상인지가 명백하지 아니한 경우

2. 제14조제1항에 따른 종결처리의 대상인지가 명백하지 아니한 경우

제35조(종결처리 등) 소속기관장, 감독기관, 감사원, 수사기관 또는 국민권익위원회가 신고를 종결할 수 있는 경우에 관하여는 제14조를 준용한다.

■ 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(약칭 : 부패방지권익위법)」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “공직자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 다만, 다목의 경우에는 제5장을 적용하는 경우에 한정하여 공직자로 본다.

가. 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖의 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자

나. 공직유관단체의 장 및 그 직원

다. 제1호마목에 따른 각급 사립학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원

4. “부패행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위

나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위

다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

제59조(신고내용의 확인 및 이첩 등)

③ 위원회는 접수된 신고사항에 대하여 감사·수사 또는 조사가 필요한 경우 이를 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관(감독기관이 없는 경우에는 해당 공공기관)을 말한다. 이하 “조사기관”이라 한다)에 이첩하여야 한다. 다만, 신고가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 조사기관에 이첩하지 아니하고 종결할 수 있다.

5. 신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에

새로운 증거가 없는 경우

6. 다른 법령에 따라 해당 부패행위에 대한 감사·수사 또는 조사가 시작되었거나 이미 끝난 경우

7. 그 밖에 부패행위에 대한 감사·수사 또는 조사가 필요하지 아니한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

④ 위원회는 접수된 신고사항이 제3항에 따른 이첩 또는 종결처리의 대상인지 명백하지 아니한 경우로서 조사기관에서 처리하는 것이 타당하다고 인정하는 경우에는 이를 조사기관에 송부할 수 있다.

⑤ 위원회는 신고자를 상대로 제1항에 따라 사실관계를 확인하였음에도 불구하고 제3항에 따른 이첩 여부를 결정할 수 없는 경우에는 그 결정에 필요한 범위에서 피신고자의 의사에 반하지 아니하는 때에 한정하여 피신고자에게 의견 또는 자료 제출 기회를 부여할 수 있다.

■ 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령(약칭: 부패방지권익위법 시행령)」

제57조(신고사항의 이첩 등) ① 위원회는 법 제59조제3항에 따라 조사기관에 신고사항을 이첩하는 경우에는 다음 각호의 기준에 따라 이첩하여야 한다.

2. 범죄의 혐의가 있거나 수사의 필요성이 있다고 인정되는 경우 : 수사기관

제58조(조사기관에 이첩하지 아니하는 경우) ① 법 제59조제3항제7호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 신고내용이 부패행위와 관련이 없는 경우

2. 신고내용에 대한 사실 확인이 불가능하거나 부패행위를 증명할 수 있는 증거가 없는 경우

5. 판단

가. 청탁금지법 위반 의혹 신고사건 처리 개요

1) 신고 : 누구든지 청탁금지법의 위반행위가 발생하였거나 발생하고 있다는 사실을 알게 된 경우에는 국민권익위원회(이하 ‘국민권익위’ 로 한다)에 신고할 수 있다 (청탁금지법 제13조 제1항 제3호).

2) 국민권익위의 조사 : 국민권익위는 신고 내용에 대하여 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후(청탁금지법 제14조 제2항), 신고 내용의 처리에 필요한 실태조사 및 자료를 수집할 수 있는데(청탁금지법 제12조 제5호), 그 범위는 신고 내용을 입증할 수 있는 참고인, 증거자료 등의 확보를 위해(청탁금지법 시행령 제32조, 제30조 제1항 제2호) 공공기관에 설명이나 자료 등의 제출을 요청할 수 있으며 (부정청탁 및 금품등 수수의 신고사무 처리지침 제8조) 이해관계인 등²⁾의 의견을 청취할 수 있다(부정청탁 및 금품등 수수의 신고사무 처리지침 제8조). 한편, 이해관계인 등에 피신고자가 포함되는지 여부가 문제되는데, 현행 실무에서는 피신고자에 대한 조사권이 없다는 해석에서 피신고자를 상대로 소환 또는 대면조사하지 않는다. 그 이유는 2022. 1. 4. 개정된 부패방지권익위법 제59조 제5항 ‘위원회는 신고자를 상대로 제1항에 따라 사실관계를 확인하였음에도 불구하고 제3항에 따른 이첩 여부를 결정할 수 없는 경우에는 그 결정에 필요한 범위에서 피신고자의 의사에 반하지 아니하는 때에 한정하여 피신고자에게 의견 또는 자료 제출 기회를 부여할 수 있다.’ 는 규정이 신설되었고, 이에 따라 개정된 부패행위 신고사무 운영지침에 제12조(신고자·이해관계인 등의 출석 및 의견진술 요구)와 제12조의2(피신고자 의견 또는 자료제출 기회 부여)³⁾가 구분되어 규정되었다는 점에

2) 부정청탁 및 금품등 수수의 신고사무 처리지침 제9조(의견청취 등) ① 청탁금지제도과장 … 은 … 신고사항을 확인하는 경우에는 … 신고자, 이해관계인·참고인 또는 관계 공직자등(이하 “이해관계인등”이라 한다)의 의견을 청취할 수 있다.

3) 부패행위 신고사무 운영지침 [시행 2023. 7. 4.] [국민권익위원회예규 제304호, 2023. 7. 4., 일부개정] 제12

비추어 청탁금지법에 피신고자 의견 또는 자료제출 기회 부여 규정이 없는 이상 피신고자에 대한 조사권이 없다고 해석되기 때문이다⁴⁾. 다만 조사 진행 과정에서 피신고자에게 불이익한 결과가 발생될 우려가 있는 경우 피신고자의 방어권 보호 차원에서 피신고자의 이익을 위해 피신고자가 자발적으로 의견 또는 자료를 제출하는 경우에는 이를 허용하고 있다⁵⁾.

- 3) 국민권익위의 처리 및 불복 [형사 처벌에 해당되는 사안의 경우] : 국민권익위는 첫째, ‘범죄의 혐의가 있거나 수사의 필요성이 있다고 인정되는 경우’에는 수사 기관에 이첩해야 한다(청탁금지법 제14조 제2항, 청탁금지법 시행령 제33조 제1항 제1호). 둘째, 이첩 대상이더라도⁶⁾ ‘종결 사유⁷⁾가 있는 경우’에는 종결할 수 있다(청탁금지법 제14조 제2항, 청탁금지법 시행령 제35조, 제14조 제1항), 셋째,

조의2(피신고자 의견 또는 자료제출 기회 부여) ① 부패심사과장, 공공재정환수관리과장은 다음 각호에 해당하는 경우 신고사항의 확인과 이첩 여부를 결정하기 위해 14일 이내의 기간을 정하여 피신고자에게 의견 또는 자료제출 기회를 부여할 수 있다. 1. 피신고자가 복수여서 부패행위의 책임소재를 명확하게 확인할 필요가 있다고 판단되는 경우 2. 신고자가 제출한 증거자료가 명백하지 않아 피신고자에게 의견 또는 자료제출 기회를 주는 것이 적절하다고 판단되는 경우 3. 신고내용이 언론 등 외부에 알려져 피신고자의 명예가 훼손될 우려가 있다고 판단되는 경우 4. 그 밖에 피신고자의 의견 또는 자료제출이 없으면 사실관계 파악이 어려워 피신고자에게 의견 또는 자료제출 기회를 부여하는 것이 적절하다고 판단되는 경우 ② 제1항에도 불구하고 다음 각호에 해당하는 경우에는 피신고자에게 의견 또는 자료제출 기회를 부여하지 않을 수 있다. 1. 피신고자가 법 제59조제5항에 따른 의견 및 자료제출 기회 부여에 동의하지 않는 경우 2. 의견 또는 자료제출 기회 부여로 인해 신고자의 신분이 암시되거나 노출될 우려가 있다고 판단되는 경우 3. 신고자가 제출한 증거자료가 명확하고 신뢰성이 확보되어 있다고 판단되는 경우 4. 의견 또는 자료제출 기회 부여로 인해 증거인멸, 도주 등의 우려가 높다고 판단되는 경우 5. 신고내용이 허위일 가능성이 있다고 판단되는 경우 6. 그 밖에 의견 또는 자료제출 기회를 부여하면 신고자 보호 또는 조사기관의 조사 등에 지장을 초래할 우려가 있다고 판단되는 경우

- 4) 피신고자 조사 및 자료제출 기회 부여가 허용된다는 견해를 취한다면 신고자, 공공기관, 참고인 등을 상대로 사실관계를 확인했음에도 불구하고 이첩 여부를 결정할 수 없는 경우 그 결정에 필요한 범위 내에서 피신고자의 의사에 반하지 아니하는 때로 한정된다고 해석된다.
- 5) 2022. 1. 4. 부패방지권익위법 개정 전에도 청탁금지법 위반 사건에서 피신고자에 대하여 조사하지 않았다.
- 6) 공직자가 부정청탁을 받았음을 신고한 경우 청탁금지법 시행령 제14조 제1항은 이첩 대상(제13조)임에도 불구하고 종결할 수 있다고 규정하고 있으므로, 일반인이 금품수수금지 위반을 신고한 경우에도 청탁금지법 시행령 제35조에서 제14조 제1항을 준용하기 때문에 동일하게 이첩대상(제33조)임에도 불구하고 종결할 수 있다고 해석된다.
- 7) 1. 신고 내용이 명백히 거짓인 경우 2. 신고자가 제4조제2항에 따른 보완요구를 받고도 보완 기한 내에 보완하지 아니한 경우 3. 신고에 대한 처리결과를 통보받은 사항에 대하여 정당한 사유없이 다시 신고한 경우로서 새로운 증거가 없는 경우 4. 신고 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 조사등 중에 있거나 이미 끝난 경우로서 새로운 증거가 없는 경우 5. 동일한 내용의 신고가 접수되어 먼저 접수된 신고에 관하여 조사등 중에 있거나 이미 끝난 경우로서 새로운 증거가 없는 경우 6. 그 밖에 법 위반행위를 확인할 수 없는 등 조사등이 필요하지 아니하다고 인정되어 종결하는 것이 합리적이라고 인정되는 경우

‘이첩 대상인지가 명백하지 아니한 경우’, ‘종결처리의 대상인지가 명백하지 아니한 경우’ 양자 모두 해당하는 경우에는 수사기관에 송부할 수 있다(청탁금지법 제14조 제2항, 청탁금지법 시행령 제33조 제3항). 송부는 범죄의 혐의 유무와 수사의 필요성 여부에 대한 국민권익위의 구체적 판단이 없는 상태에서 신고 내용과 자료가 수사기관에 전달되고, 수사기관이 범죄의 혐의 유무와 수사의 필요성 여부를 전적으로 판단하는 결정이기 때문에 사실상 사건의 타관 이송과 다를 바가 없다. 즉, 송부는 사실상 신고자가 직접 수사기관에 제출할 수 있는 신고서를 국민권익위가 신고자를 대신해서 수사기관에 전달하는 것에 불과하다. 따라서 법령 체계와 문언의 취지 등에 따르면 국민권익위는 신고 사건을 이첩, 종결, 송부의 순서대로 판단해서 결정해야 한다.

국민권익위의 결정에 대하여 신고자의 불복 절차가 없고, 다만, 종결에 따라 통보를 받은 신고자는 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 다시 신고를 할 수 있다(청탁금지법 시행령 제14조 제2항). 형사 처벌에 해당되는 사안의 경우 국민권익위의 종결 결정에도 불구하고 신고자가 직접 수사기관에 신고할 수 있고, 국민권익위의 종결 결정이 수사기관의 결정을 구속하는 것이 아닐 뿐만 아니라 수사기관에 통지되는 것도 아니기 때문에 신고자의 불복절차 부재가 신고자의 권리를 제한하거나 침해하는 결과를 초래하는 것은 아니다.

- 4) 조사기관의 처리 및 불복 : 이첩받은 수사기관은 수사를 마친 날부터 10일 이내에 그 결과를 신고자와 국민권익위원회에 통보(국민권익위원회로부터 이첩받은 경우만 해당한다)하고(청탁금지법 제14조 제3항), 국민권익위원회는 수사 결과를 통보받은 경우에는 지체 없이 신고자에게 수사 결과를 알려야 한다(청탁금지법 제14조 제4항). 수사 결과를 통보받은 신고자는 조사기관에 이의신청을 할 수 있으며⁸⁾, 국민권익위원회에도 이의신청을 할 수 있다(청탁금지법 제14조 제5항). 그

8) 주로 경찰의 불송치 결정 또는 검찰의 불기소 결정이 된다.

리고 국민권익위원회도 수사기관의 수사 결과가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우에는 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 수사기관에 재조사를 요구할 수 있다(청탁금지법 제14조 제6항).

한편, 이의신청을 받은 수사기관 또는 국민권익위원회는 이의신청에 대한 결정을 통지하여야 하는데(청탁금지법 시행령 제36조 제2항), 이의신청의 법적 효과와 처리에 관한 규정이 전무하기 때문에 이의신청의 법적 의미가 불분명하다. 실무상 국민권익위에 대한 이의신청은 국민권익위의 직권 재조사요구 규정에 따라 처리하고 있지만, 형사소송체계와 정합하지 못하다는 점에서 다소 문제가 있다. 즉, 수사기관에 대한 이의신청과 국민권익위에 대한 이의신청은 수사기관의 최종 결정에 대한 불복이기 때문에 그 법적 의미와 결과가 동일하여야 함에도 불구하고, 현재 실무에서 양자 사이의 이의신청이 상이하게 처리되고 있다. 즉, 청탁금지법 위반 의혹을 신고한 자는 일반적으로 형사법상 고소인·고발인의 지위를 가지기 때문⁹⁾에 검찰에 이첩한 사건이 불기소된 경우라면 신청인의 검찰 수사에 대한 이의신청은 검찰청법 제10조 제1항 ‘검사의 불기소 처분에 불복하는 고소인이나 고발인은 항고할 수 있다’는 규정에 따라 항고사건으로 분류되어 고등검찰청에서 재조사 및 판단을 받을 수 있지만, 경찰에 이첩한 사건이 불송치 결정된 경우라면 신청인의 경찰 수사에 대한 이의신청은 형사소송법 제245조의7 제1항 ‘제245조의6의 통지를 받은 사람(고발인을 제외한다)은 이의 신청할 수 있다’는 규정에 따라 고발인 지위의 신고자라면 이의신청이 반려될 뿐 재조사 및 새로운 판단을 받을 수 없고, 고소인 지위의 신고자라면 사건이 검찰로 송치되어 검찰에서 재조사 및 새로운 판단을 받을 수 있다. 그렇지만 국민권익위에 대한 이의신청 결과로서의 재조사 요구는 수사를 담당했던 기관으로부터 다시 한번 조사해서 판단받을 수 있을 뿐이다¹⁰⁾.

9) 청탁금지법 위반으로 범죄의 피해를 당하는 경우가 흔하지 않기 때문에 신고자의 대부분이 고발인이 된다.

10) 이처럼 신고자의 수사기관에 대한 이의신청이 경찰과 검찰로 이첩한 경우에 상이한 결과가 발생하는데, 신고자의 국민권익위에 대한 이의신청을 재조사 요구로 처리함으로 인하여 검찰의 불기소 사건의 경우 신고자의 항고권을 제한하는 결과를, 그리고 경찰의 불송치 사건의 경우 고발인 지위의 신고자라면 재조사받은 권리를 확대하는 측면이 있지만 고소인 지위의 신고자라면 검찰에서 재조사 및 새로운 판단을 받는 것이

한편, 송부 사건의 경우에도 시행령에서 이첩 사건과 동일·유사하게 규정되어 있을 뿐만 아니라 처리되고 있는데¹¹⁾, 이는 부패신고 사건에 있어서 이첩으로 처리되어야 할 사건이 송부되는 경우가 있다는 점을 고려해서 신고자의 권리 보호를 위해 송부도 부패방지권익위법에 따라 이의 신청할 수 있다는 서울행정법원 2019. 4. 18. 선고 2018구합5369 판결 등에 비추어 수궁이 되는 측면이 있다. 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 송부는 국민권익위의 판단이 보류된 상태에서 신고 내용이 수사기관에 전달되는 것이기 때문에 수사기관에 직접 고소·고발된 사건과 동일하게 처리함으로써 이첩과 송부의 법적 효과를 구분할 필요가 있다¹²⁾.

- 5) 신고자 등의 보호·보상 : 청탁금지법 위반 중 형사 처벌에 해당되는 사안의 경우 범죄혐의 유무는 수사기관에서 최종 결정되기 때문에 신고자가 직접 수사기관에 신고하면 수사가 신속하게 진행되는 등 여러 가지 이점이 있음에도 불구하고 우회적인 방법으로서 국민권익위에 신고하는 실익은 국민권익위로부터 신고자 등의 보호·보상 조치를 받을 수 있기 때문이다. 즉, 청탁금지법 위반 신고뿐만 아니라 부패신고·공익신고 등에서 국민권익위는 누구든지 신고자의 동의없이 신고자 등의 인적 사항이나 신고자임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려 주거나 공개 또는 보도하는 행위를 금지하는 등 신고자 등의 비밀보장 업무를 담당하고 있는데, 특히 신고자의 인적사항을 밝히지 않은 채 대리인을 통해 신고할 수 있는 비실명대리신고제도를 운영하고 있다. 나아가 국민권익위는 신고자와 그 가족 등의 신변보호 업무, 신고를 이유로 한 불이익조치를 금지하는 보호조치 업

아니라 경찰에서 다시 재조사 및 새로운 판단을 받은 것이기 때문에 권리를 제한하는 결과가 초래된다.

- 11) 송부 사건의 경우 이첩 사건과 달리 조사기관의 결정에 대하여 국민권익위가 직권으로 재조사 요구할 수 없다.
- 12) 수사기관에 직접 고소·고발된 사건의 경우 무혐의 결정되면 반드시 무고 여부가 판단되는데, 수사기관에 이첩·송부된 사건의 경우 국민권익위의 고발 사건으로 처리되면서 무고 여부의 판단이 생략된다. 이에 신고자가 무고성 신고 내용을 국민권익위를 통해서 수사기관에 송부되도록 악용함으로써 무고 판단을 피할 수 있다는 문제점이 있다.

무 및 신고자에 대한 보상금·포상금 지급 업무를 담당하고 있다. 따라서 국민권익위에 신고된 사건은 신고 업무 처리에서 신고자의 인적사항 등 공개 동의 여부 등 신고자등의 보호라는 관점이 사건 처리의 매우 중요한 기준이 되는데, 특히 공개된 정보가 아니라 내부 정보를 제공한 경우 등 내부 신고자인지 여부가 무엇보다도 중요하다.

- 6) 국민권익위의 이첩, 종결, 송부 결정에서 나타나는 특수성 : 청탁금지법의 제 규정에 의하면, 누구든지 국민권익위 뿐만 아니라 공공기관, 그 감독기관이나 감사원, 수사기관 등 어느 하나에 해당하는 기관에 신고를 할 수 있고, 국민권익위에 신고된 경우 범죄의 혐의가 있거나 수사의 필요성이 있다고 인정되는 경우에는 수사기관에 이첩해야 하지만, 그럼에도 불구하고 신고 내용이 언론매체 등을 통하여 이미 공개된 내용에 해당하고 조사 등 중에 있거나 이미 끝난 경우로서 새로운 증거가 없는 경우에는 종결할 수 있도록 되어 있다. 또한, 국민권익위에 신고된 신고 내용이 이첩 대상인지 여부와 종결처리의 대상인지 여부가 모두 명백하지 아니하는 경우에 한하여 송부할 수 있도록 되어 있다. 나아가 부패방지권익위법에서도 국민권익위가 접수된 신고사항에 대하여 이첩 대상이더라도 신고 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우이거나 해당 부패행위에 대한 수사가 시작된 경우에는 종결할 수 있도록 되어 있다¹³⁾. 위와 같은 각 규정을 둔 취지는, 신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새

13) 부패방지권익위법 제59조(신고의 처리) ③ 위원회는 접수된 신고사항에 대하여 감사·수사 또는 조사가 필요한 경우 이를 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관(감독기관이 없는 경우에는 해당 공공기관을 말한다. 이하 “조사기관”이라 한다)에 이첩하여야 한다. 다만, 신고가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 조사기관에 이첩하지 아니하고 종결할 수 있다. 5. 신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우 6. 다른 법령에 따라 해당 부패행위에 대한 감사·수사 또는 조사가 시작되었거나 이미 끝난 경우 7. 그 밖에 부패행위에 대한 감사·수사 또는 조사가 필요하지 아니한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 부패방지권익위법 시행령 제58조(조사기관에 이첩하지 아니하는 경우) ① 법 제59조제3항제7호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1. 신고내용이 부패행위와 관련이 없는 경우 2. 신고내용에 대한 사실 확인이 불가능하거나 부패행위를 증명할 수 있는 증거가 없는 경우

로운 증거가 없는 경우에 이미 해당 사건에 대해서 수사기관등에서 이미 조사까지 진행 중에 있다면 국민위원회에서 피신고자에 대한 사건을 수사기관등에 이첩 내지 송부하는 것이 특별한 의미가 없기 때문이다. 또한 언론매체 등을 통하여 공개된 내용을 신고하는 대다수의 사건은 내부 신고자가 아닐 뿐만 아니라 사건 이해관계자와 무관한 제3자나 시민단체에 의해서 이루어지는 경우로서 신고자등의 보호·보상 조치가 필요하지 않기 때문이다. 더욱이 국민권익위의 종결 결정에도 불구하고 신고자가 직접 수사기관에 신고할 수 있기 때문이다.

나. 각 피신고자의 청탁금지법 위반 여부 및 처리에 관한 검토

- 1) 대통령 배우자의 청탁금지법 상 금품등 수수금지 규정 위반 의혹 신고 건에 대하여

가) 청탁금지법 위반으로 제재할 수 있는지 여부

청탁금지법 제8조 제4항에는 '공직자등의 배우자는 공직자등의 직무와 관련하여 제1항 또는 제2항에 따라 공직자등이 받는 것이 금지되는 금품등을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속해서는 아니 된다'라고 되어 있는 바 수수금지 의무만 규정되어 있고, 제재 규정이 존재하지 않음이 법령상 명백하다.

2012. 8. 22. 청탁금지법 입법예고안에서 '공직자의 가족(민법 제779조의 가족을 말한다)은 제1항에 따라 수령이 금지되는 금품등을 받거나 약속해서는 아니 된다'고 규정되었고, 2013. 7. 8. 법제처 법제심사시 '공직자의 가족은 그 공직자를 대신하여 제1항에 따라 수령이 금지되는 금품등을 받거나 약속해서는 아니 된다'고 수정된 바 있으며, 2013. 8. 5. 국회에 제출된 정부안은 '공직자의

가족은 제1항 또는 제2항에 따라 공직자가 받는 것이 금지되는 금품등을 받거나 약속해서는 아니 된다'고 수정되었고, 2015. 1. 8. 국회 정무위에서 '공직자 등의 가족은 공직자등의 직무와 관련하여 제1항 및 제2항에 따라 공직자가 받는 것이 금지되는 금품등을 받거나 약속해서는 아니 된다'고 수정되었으며, 2015. 3. 3. 국회 법사위에서 '공직자등의 배우자는 공직자등의 직무와 관련하여 제1항 또는 제2항에 따라 공직자등이 받는 것이 금지되는 금품등을 받거나 약속해서는 아니 된다'고 현행법과 동일하게 수정되었다.

법령 제정 당시 공직자의 가족을 통한 우회적인 부패행위를 효율적으로 규제함과 동시에 공직자와 그 가족에 대한 과도한 규제를 차단하기 위해 필요최소한의 범위에서 가족 관련 규제 장치를 도입한다는 취지에서 ㉠ 금품 수수 금지자의 범위를 공직자의 가족 중 '배우자'로 한정했을 뿐만 아니라 ㉡ 수수가 금지되는 금품의 범위도 '공직자등의 직무와 관련된 수수금지 금품등'으로 축소하였으며, ㉢ 위반시 제재의 범위도 배우자를 직접 처벌하는 것이 아니라 '공직자가 배우자의 금품수수 위반 사실을 알고도 신고하지 않은 경우에 해당 공직자를 제재'하도록 한정했다.

공직자의 가족에 대한 금품수수 금지 규정 및 공직자의 신고 규정과 제재 규정에 대하여 법 제정 당시부터 연좌제금지 규정 위반인지 여부, 일반적 행동의 자유에 대한 과잉금지 인지 여부 등 위헌 시비가 있었는데, 법 제정 이후 2016. 7. 28. 헌법재판소가 2015헌마236호 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 제2조 제1호 마목 등 위헌확인 사건에서 위헌 여부를 판단했다. 당시 헌법재판소는 결정에서 '청탁금지법은 금품등 수수 금지의 주체를 가족 중 배우자로 한정하고 있으며, 공직자등의 직무와의 관련성을 요구하여 수수 금지의 범위를 최소화하고 있고, 배우자에 대하여는 어떠한 제재도 가하지 않는다.'고 분명하게 '청탁금지법으로 공직자등의 배우자를 제재할 수 없다'고 판시하고 있다.

나) 제재규정이 없는 경우 신고 사건의 처리 방법

① 이첩 대상인지 여부

청탁금지법 제14조 제2항은 '국민권익위원회가 제13조 제1항에 따른 신고를 받은 경우에는 그 내용에 관하여 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사기관에 이첩하고, 그 사실을 신고자에게 통보하여야 한다'라고 되어 있고, 같은 법 시행령 제33조 제1항에 의하여 수사기관에 이첩하는 사유로 '범죄의 혐의가 있거나 수사의 필요성이 인정되는 경우'로 규정하고 있다. 제재 규정 없음이 명백한 이상 범죄의 혐의가 있거나 수사의 필요성이 인정되지 않기 때문에 이첩할 수 없다. 나아가 헌법 제13조 제1항 '모든 국민은 행위시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 아니하다'라는 죄형법정주의 원칙에 따라 공직자등 배우자에 대하여 청탁금지법 위반으로 소추·처벌하는 것은 불가능하기 때문에 향후를 고려해서 본건 대통령 배우자에 대한 신고 사건을 수사기관에 이첩할 수도 없다.

② 종결 대상인지 여부

앞에서 살펴본 바와 같이 청탁금지법에 따른 이첩 대상이 아닌 경우 같은 법 시행령 제35조, 제14조에 따라 종결 처리 여부를 판단해야 하는데, 본건은 이미 언론매체에 공개된 내용을 시민단체가 신고한 것으로 검찰에서도 동일 사안을 수사하고 있기 때문에 제14조 제1항 제4호 '신고 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 조사등 중에 있거나 이미 끝난 경우로서 새로운 증거가 없는 경우' 및 제6호 '그 밖에 법 위반행위를 확인할 수 없는 등 조사등이 필요하지 아니하다고 인정되어 종결하는 것이 합리적이라고 인정되는 경우'로 종결 사유에 해당됨이 명백하다.

③ 송부 대상인지 여부

한편, 청탁금지법 시행령 제33조 제3항에 따른 송부 사항인지 여부에 대해 살펴보면, 같은 항 제1호 '이첩 대상인지가 명백하지 아니한 경우'에 해당하지 않고, 제2호 '종결처리의 대상인지가 명백하지 아니한 경우'에 해당하지도 않는다. 1호와 2호 각 사유에 모두 해당하지 않기 때문에 송부대상이 아니다.

④ 소결론

따라서 '종결'함이 상당하다.

⑤ 보론

한편, 대통령 배우자의 알선수재죄 등에 대한 검토가 필요하기 때문에 부패방지권익위법을 검토한 후 이첩·송부해야 한다는 일부 주장에 대하여 살펴보면, 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수재)에서는 '공무원의 직무에 속한 사항의 알선에 관하여 금품이나 이익을 수수·요구 또는 약속한 사람은 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.'고 규정되어 있어 공무원으로 한정되는 알선수재죄와 달리 일반인인 공무원의 배우자도 행위의 주체가 될 수 있다. 그러나, 부패방지권익위법에 따르면 제2조 제4호에서 부패행위를 '공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위'로 규정하면서, 제3호에서 공직자의 범위를 명백하게 규정하고 있기 때문에 공직자가 아닌 공직자 배우자의 행위는 부패방지권익위법상 부패행위에 해당되지 않는다. 따라서 본건을 부패방지권익위법상 신고 사건으로 전환해서 조사·처리할 수 없다¹⁴⁾. 또한 본건처럼 청탁금지법 위반으로 명백하게 신고된 사건의 경우 청탁금지법에서 국민권익위가 타법으로 의율하여 조사·처리할 수 있다는 규정이 없는 이상¹⁵⁾ 임의적으로 부패방지권익위법에 따라 사건을 조사·처리하는 것이 가능하지 않다는 점에서 위 주장은 이유없다.

14) 실무에서도 공직자 가족을 피신고자로 하는 신고가 접수된 경우 접수단계에서 공직자가 아니라는 이유로 종결 처리한다.

15) 타법으로 의율해서 처리할 수 있다는 것은 법적으로 국민권익위에 범죄에 대한 인지 권한을 부여한다는 의미이다.

2) 대통령의 청탁금지법 상 신고의무 규정 위반 의혹 신고 건에 대하여

가) 청탁금지법으로 처벌할 수 있는지 여부

청탁금지법 제8조, 제9조, 제22조 제1항 제2호에 의하면 ‘공직자는 자신의 배우자가 공직자인 자신의 직무와 관련하여 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만 원 또는 매 회계연도에 300만 원을 초과하는 금품등을 받은 사실을 알고도 소속기관장 또는 감독기관·감사원·수사기관·국민권익위원회에 신고하지 않은 경우’ 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

공직자 자신은 동일인으로부터 1회에 100만 원 또는 매 회계연도에 300만 원을 초과하는 수수금지 금품등을 수수하는 경우에는 직무관련성이 없어도 형사처벌이 가능하지만¹⁶⁾, 공직자 배우자가 수수금지 금품등을 수수하는 경우에는 공직자 자신과 제공자 사이의 직무관련성을 요건으로 한다. 나아가 공직자를 그 배우자의 수수금지 금품등 수수사실을 신고하지 않은 행위로 처벌하기 위해서는 수수된 금품등이 공직자 자신의 직무와 관련되어 있다는 사실을 공직자가 알아야 된다. 즉, 공직자의 미신고 행위 범죄구성요건은 ‘공직자의 불신고 행위’ 뿐만 아니라 ‘공직자 자신과 제공자 사이의 직무관련성’ 및 ‘공직자의 인식’ 등이 된다.

< 청탁금지법상 금품등 수수금지 요건 및 제재 >

구분	금액*	요건	제재**
공직자등	초과	금지	형사 처벌
	이하	직무관련성 있는 경우	과태료
		직무관련성 없는 경우	허용

16) 공직자는 동일인으로부터 1회에 100만 원 또는 매 회계연도에 300만 원 이하의 금액이라도 하더라도 공직자의 직무관련성이 있으면 대가성이 없더라도 과태료등 제재가 가능하다.

구분	금액*	요건	제재**
공직자등 배우자	초과	공직자등의 직무관련성 있는 경우	공직자등의 불신고행위 형사 처벌
		공직자등의 직무관련성 없는 경우	허용
	이하	공직자등의 직무관련성 있는 경우	공직자등의 불신고행위 과태료 부과
		공직자등의 직무관련성 없는 경우	허용

* 금액 기준 : 동일인으로부터 1회에 100만 원 또는 매 회계연도에 300만 원

** 청탁금지법 금품수수 금지 규정에 대한 제재(대가성 등을 요건으로 하는 뇌물죄 여부 등 다른 법령에 따른 처벌은 개별법에서 별도로 검토해야 한다.)

본 건에서 대통령 배우자와 물품 제공자 사이 이루어진 물품 제공이 대통령의 직무와 관련하여 제공되었다고 볼 자료가 부족할 뿐만 아니라 대통령이 본건 물품이 자신의 직무와 관련되어 제공된 사실을 인식하였다고 볼 자료 역시 부족하다. 따라서 대통령에게 청탁금지법상 신고의무가 발생하지 않아 청탁금지법에 따라 처벌할 수 없다.

가사 본건 물품이 대통령의 직무와 관련하여 제공되었다 하더라도, 대통령기록물법 제2조에서 대통령기록물인 대통령 선물은 '대통령의 직무수행과 관련하여 국민(국내 단체를 포함한다)으로부터 받은 선물로서 국가적 보존가치가 있는 선물 및 「공직자윤리법」 제15조에 따른 선물을 말한다'라고 되어 있고, 「공직자윤리법」 제15조는 '공무원 또는 공직유관단체의 임직원은 외국으로부터 선물을 받거나 그 직무와 관련하여 외국인에게 선물을 받으면 지체 없이 소속 기관·단체의 장에게 신고하고 그 선물을 인도하여야 한다. 이들의 가족이 외국으로부터 선물을 받거나 그 공무원이나 공직유관단체 임직원의 직무와 관련하여 외국인에게 선물을 받은 경우에도 또한 같다'라고 규정되어 있다. 「공직자윤리법」 제15조에서 선물을 '대가 없이 제공되는 물품 및 그 밖에 이에 준하는 것을 말하되, 현금은 제외한다.'고 규정하고, 대통령기록물법 제3조에서 「공직자윤리법」17)과 달리

‘공직자와 그 가족이 외국인으로부터 선물을 수수한 즉시 별도의 신고없이 당연히 소유권이 국가에 귀속된다’고 규정하고 있다¹⁷⁾. 한편, 대통령기록물은 청탁금지법 제8조 제3항 제8호 ‘그 밖에 다른 법령에 따라 허용되는 금품등’이기 때문에 청탁금지법 상 신고의무가 발생하지 않는다. 따라서 만일 본건에서 대통령 배우자가 미국시민권자인 외국인으로부터 받은 물품이 대통령의 직무와 관련하여 제공한 것이라고 판단된다면 이 물품은 「공직자윤리법」 제15조 및 대통령기록물법 제2조 제1의2호 다목에 따른 대통령기록물에 해당되므로 대통령기록물법에 따라 처리되어야 하겠지만, 이와 관련하여 대통령에게 청탁금지법상 신고의무가 발생하는 것은 아니다. 즉, 본건 물품이 대통령의 직무와 관련하여 제공된 것이라고 하더라도, 대통령기록물법에 따른 처리가 요구될 수 있을 뿐, 대통령을 청탁금지법에 따라 처벌할 수 없다.

< 대통령기록물법상 대통령 선물 요건 >

종류	요건	내용
다목 전문 (국민 관련)	주체	대통령, 대통령 보좌기관, 자문기관, 경호기관, 인수위 (대통령 가족은 규정에 없음)
	상대방	국민
	직무 관련성	직무 수행과 관련하여
	객체	국가적 보존가치가 있는 선물
다목 후문 (외국인 관련)	주체	공무원, 공직유관단체 임직원 및 그 가족
	상대방	① 외국 ② 외국인
	직무 관련성	① 외국으로부터 받은 때 불필요 ② 외국인으로부터 받은 때 필요
	객체	10만원 또는 100USD 이상

※ 대통령기록물법 제2조 제1의2호 다.목 : 대통령선물[대통령의 직무수행과 관련하여 국민(국내 단체를 포함한다)으로부터 받은 선물로서 국가적 보존가치가 있는 선물 및 「공직자윤리법」 제15조에 따른 선물을 말한다]

17) 「공직자윤리법」 제16조(선물의 귀속 등) ① 제15조 제1항에 따라 신고된 선물은 신고 즉시 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다.
18) 대통령기록물 생산 관리 지침에 따르면 대통령 선물은 일반 공직자 선물과 달리 「공직자윤리법」에 따른 신고·등록 의무가 없다.

나) 처벌할 수 없는 경우 신고 사건의 처리 방법

① 이첩 대상인지 여부

청탁금지법 제14조 제2항은 '국민권익위원회가 제13조 제1항에 따른 신고를 받은 경우에는 그 내용에 관하여 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사기관에 이첩하고, 그 사실을 신고자에게 통보하여야 한다'라고 되어 있고, 같은 법 시행령 제33조 제1항에 의하여 조사기관에 이첩하는 사유로 '범죄의 혐의가 있거나 수사의 필요성이 인정되는 경우'로 규정하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 대통령을 청탁금지법상 신고의무 위반죄로 처벌할 수 없음이 분명한 이상 범죄의 혐의가 있거나 수사의 필요성이 인정되지 않기 때문에 조사기관으로 이첩할 수 없다.

② 종결 대상인지 여부

앞에서 살펴본 바와 같이 청탁금지법에 따른 이첩 대상이 아닌 경우 같은 법 시행령 제35조, 제14조에 따라 종결 처리 여부를 판단해야 하는데, 본건은 이미 언론매체에 공개된 내용을 시민단체가 신고한 것으로 검찰에서도 동일 사안을 수사하고 있기 때문에 제14조 제1항 제4호 '신고 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 조사등 중에 있거나 이미 끝난 경우로서 새로운 증거가 없는 경우' 및 제6호 '그 밖에 법 위반행위를 확인할 수 없는 등 조사등이 필요하지 아니하다고 인정되어 종결하는 것이 합리적이라고 인정되는 경우'로 종결 사유에 해당됨이 명백하다.

③ 송부 대상인지 여부

한편, 청탁금지법 시행령 제33조 제3항에 따른 송부 사항인지 여부에 대해 살펴건대, 같은 항 제1호 '이첩 대상인지가 명백하지 아니한 경우'에 해당하지 않고, 제2호 '종결처리의 대상인지가 명백하지 아니한 경우'에 해당하지도 않는다. 1호와 2호 각 사유에 모두 해당하지 않기 때문에 송부대상이 아니다.

④ 소결론

따라서 '종결'함이 상당하다.

⑤ 보론

「대한민국헌법」 제84조 '대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 재직 중 형사상의 소추를 받지 아니한다'는 대통령의 불소추특권과 관련하여 살펴보면, 헌법 제84조는 국가원수이자 정부의 수반인 대통령의 재직 중에 국정을 운영함에 있어 안정을 도모하기 위한 것으로 그 권위를 유지하게 하고 그 직무수행을 원활하게 하려는 목적이기 때문에 재직 중에 '내란 또는 외환에 해당하는 국가의 존립을 위태롭게 하는 범죄'를 범한 경우가 아닌 한 대통령을 범죄자로 하는 형사절차를 진행하지 않도록 하는 특권을 부여한 규정이다. 현재 소추에 수사가 포함되는지 여부에 대한 견해의 대립으로 인하여 내란·외환 이외의 일반 범죄에 대한 수사도 가능하다는 견해와 불가능하다는 견해 등으로 대립되는데, 수사가 불가능하다는 견해¹⁹⁾에 따르면 수사기관에 이첩·송부하는 것은 가능하지 않다고 해석된다. 가사 수사가 가능하다는 견해에 따르더라도 대통령을 상대로 한 고소·고발이 정치적 반대세력이 수사기관을 이용하여 대통령에 정치적 타격을 가하려는 시도로 진행되는 경우가 빈번하다는 점을 고려하면 수사가 가능한 범죄는 국가의 존립을 위태롭게 하거나 최소한 법질서를 붕괴시킬 정도의 중대한 범죄로 한정될 뿐만 아니라 가벌성도 비교적 분명한 경우로 한정된다고 해석해야 할 것이다. 그런데 본건은 국가의 존립을 위태롭게 하거나 법질서를 붕괴시킬 정도의 중대한 범죄라고 보기 어려울 뿐만 아니라 더욱이 본건에 적용되는 공직자의 불신고처벌 조항은 앞에서 살펴본 헌법재판소 2015헌마236 사건에서 헌법재판관 9명 중 4명이 위헌이라고 판단할 만큼 가벌성에 논란이 많

19) 제헌 헌법 제67조를 통해 채택되었고, 연혁적으로 바이마르 헌법 제43조 제3문 '공화국 대통령은 공화국 의회의 동의없이 형사소추를 받지 않는다'는 조문을 본뜬 것이다. 독일기본법은 연방대통령의 범죄를 이유로 한 체포, 구금, 소추 등 일련의 형사절차는 연방의회의 사전허가를 조건으로 가능하고, 프랑스는 대통령 재직 중에는 법원이나 행정당국의 증인으로 소환, 조사, 수사 또는 소추가 대상이 되지 않도록 하고 있다. 우리나라의 경우 대통령 재직 중 대통령의 재직 중 범죄로 대통령이 조사받은 사례는 없다.

다20). 이처럼 대통령에 대한 수사가 가능한지 여부가 명확하지 않은 상황에서 대통령 수사를 위한 이첩 또는 송부를 결정하기 보다는 종결 처리함이 상당하다.

3) 제공자의 청탁금지법 상 금품등 제공 금지 의무 위반 의혹 신고 건에 대하여

가) 청탁금지법으로 처벌할 수 있는지 여부

청탁금지법 제8조 제5항 ‘누구든지 공직자등에게 또는 그 공직자등의 배우자에게 수수 금지 금품등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 해서는 아니 된다’, 제22조 제1항 제3호 ‘제8조 제5항을 위반하여 같은 조 제1항에 따른 수수 금지 금품등을 공직자등 또는 그 배우자에게 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 한 자’는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

우선, 공직자 배우자에게 1회에 100만 원 또는 매 회계연도에 300만 원을 초과하여 제공한 자의 경우 법문에서 공직자의 직무관련성이 규정되어 있지 않기 때문에 제공자에게도 공직자의 직무관련성이 구성요건인지 여부에 대하여 견해의 대립이 있다. 수수자인 공직자 배우자에 대해 금지규정에서 공직자의 직무관련성

20) 소수의견 ‘범죄의 설정과 법정형의 종류 및 범위의 선택에 관한 입법자의 입법재량권이 무제한한 것이 될 수는 없으며, 형벌 위협으로부터 인간의 존엄과 가치를 존중하고 보호하여야 한다는 헌법 제10조의 요구에 따라야 하고, 헌법 제37조 제2항이 규정하고 있는 과잉입법금지의 정신에 따라 형벌개별화 원칙이 적용될 수 있는 범위의 법정형을 설정하여 실질적 범치국가의 원리를 구현하도록 하여야 하며, 형벌이 죄질과 책임에 상응하도록 적절한 비례성을 지켜야 한다. 공직자등이 그 배우자의 금품등 수수 사실을 알면서 신고하지 아니한 행위(이하 ‘불신고행위’라고 한다.)를 처벌할 필요가 있다고 하더라도, 그 불신고행위의 가벌성과 죄질, 비난가능성, 행위의 책임이 공직자등이 직접 금품등을 수수한 경우와 동일하다고 보기는 어렵다. 그런데도 제재조항 중 제22조 제1항 제2호(이하 ‘불신고처벌조항’이라 한다)은 공직자등의 불신고행위를 공직자등이 직접 금품등을 수수한 경우와 그 가벌성이나 죄질 등이 동일하다고 보아 같은 법정형으로 처벌하도록 규정하고 있으므로 책임과 형벌의 비례원칙에 위반된다. 우리 형사법체계상 불고지죄를 처벌하는 경우로는 「국가보안법」 제10조의 불고지죄 외에는 그 예를 쉽게 찾기 어렵다. 더구나 「국가보안법」상의 불고지죄의 경우는 본범이 중하게 처벌되는 범죄인데 반하여, 불신고처벌조항은 본범(금품등을 직접 수수한 공직자등의 배우자)이 전혀 처벌되지 않음에도 본범의 행위를 알고서 신고하지 않는 불고지범(공직자등)만을 처벌하는데 이러한 입법례는 더더욱 찾기 어렵다. 처벌되지 않는 본범의 행위를 알고서 신고하지 않는 행위만을 처벌하는 불신고처벌조항은 우리 형사법체계에서 찾아보기 어려운 극히 이례적인 입법형태이고, 책임에 상응하지 않은 형벌을 부과하는 것이므로 형법체계상의 균형을 상실한 과잉입법에 해당한다.’

이 구성요건으로 규정되어 있는 점과 수수자와 제공자가 필요적 공범인 점 등을 고려하면 제공자에게도 공직자의 직무관련성이 구성요건으로 요구된다고 해석된다.

앞에서 살펴 본 바와 같이, 본 건에서 대통령 배우자와 물품 제공자 사이 이루어진 물품 제공이 대통령의 직무와 관련하여 제공되었다고 볼 자료가 부족하기 때문에 제공자를 청탁금지법에 따라 처벌할 수 없다. 가사 본건 물품이 대통령의 직무와 관련하여 제공되었다고 하더라도 앞에서 본 바와 같이, 본건 물품은 대통령기록물법, 「공직자윤리법」 등 다른 법령에 따라 허용되는 금품 등에 해당되기 때문에 역시 제공자를 청탁금지법에 따라 처벌할 수 없다.

나) 처벌할 수 없는 경우 신고 사건의 처리 방법

① 이첩 대상인지 여부

청탁금지법 제14조 제2항은 ‘국민권익위원회가 제13조 제1항에 따른 신고를 받은 경우에는 그 내용에 관하여 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사기관에 이첩하고, 그 사실을 신고자에게 통보하여야 한다’라고 되어 있고, 같은 법 시행령 제33조 제1항에 의하여 수사기관에 이첩하는 사유로 ‘범죄의 혐의가 있거나 수사의 필요성이 인정되는 경우’로 규정하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 제공자를 금품등 제공 금지 의무 위반죄로 처벌할 수 없음이 분명한 이상 범죄의 혐의가 있거나 수사의 필요성이 인정되지 않기 때문에 수사기관으로 이첩할 수 없다.

② 종결 대상인지 여부

앞에서 살펴본 바와 같이 청탁금지법에 따른 이첩 대상이 아닌 경우 같은 법 시행령 제35조, 제14조에 따라 종결 처리 여부를 판단해야 하는데, 본건은 이미 언론매체에 공개된 내용을 시민단체가 신고한 것으로 검찰에서도 동일 사

안을 수사하고 있기 때문에 제14조 제1항 제4호 '신고 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 조사등 중에 있거나 이미 끝난 경우로서 새로운 증거가 없는 경우' 및 제6호 '그 밖에 법 위반행위를 확인할 수 없는 등 조사등이 필요하지 아니하다고 인정되어 종결하는 것이 합리적이라고 인정되는 경우'로 종결 사유에 해당됨이 명백하다.

③ 송부 대상인지 여부

한편, 청탁금지법 시행령 제33조 제3항에 따른 송부 사항인지 여부에 대해 살피건대, 같은 항 제1호 '이첩 대상인지가 명백하지 아니한 경우'에 해당하지 않고, 제2호 '종결처리의 대상인지가 명백하지 아니한 경우'에 해당하지도 않는다. 1호와 2호 각 사유에 모두 해당하지 않기 때문에 송부대상이 아니다.

④ 소결론

따라서 '종결'함이 상당하다.

6. 결론

이상에서 살펴 본 바와 같이 1. 피신고자 대통령, 2. 피신고자 대통령 배우자, 3. 피신고자 제공자 등에 대한 청탁금지법 위반 의혹 사건 신고는 청탁금지법 시행령 제14조 제1항 제4호 '신고 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 조사등 중에 있거나 이미 끝난 경우로서 새로운 증거가 없는 경우' 및 제14조 제1항 제6호 '그 밖에 법 위반행위를 확인할 수 없는 등 조사등이 필요하지 아니하다고 인정되어 종결하는 것이 합리적이라고 인정되는 경우'에 해당한다고 판단되므로 피신고자들에 대한 신고사건을 모두 종결한다.

이에 주문과 같이 의결한다.

2024년 6월 10일

위원장 유철환

위원 정승윤

위원 김태규

위원 박종민

위원 권석원

위원 최명규

위원 한삼석

위원 최정묵

위원 송현주

위원 홍세욱

위원 홍봉주

위원 김태영

위원 최진영

위원 신대희

위원 이흥주