

토론회

‘김영란법’ 이대로 시행해도 괜찮은가?

| 일 시 | 2016년 5월 19일(목) 오후 2시30분

| 장 소 | 프레스센터 국화실(19F)

| 주 최 | 바른사회시민회의

■————— 순 서 —————■

■ 사 회

- 김 성 기 (법무법인 신우 대표변호사)

■ 주제토론

- 김 상 겸 (동국대 법무대학원 교수)
- 한 상 일 (한국기술교육대 산업경영학부 교수)
- 최 승 재 (소상공인연합회 회장)
- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)

■ 질의·응답

■ 폐 회



■————— 목 차 —————■

■ 주제 토론문

부정청탁금지법 및 그 시행령의 문제와 현실..... 7

- 김 상 검 (동국대 법무대학원 교수)

‘김영란법’에 대한 소론..... 13

- 한 상 일 (한국기술교육대 산업경영학부 교수)

‘김영란법’ 시행에 따른 소상공인의 입장 17

- 최 승 재 (소상공인연합회 회장)

매뉴얼사회, 감시사회로 유도하는 김영란법은 개정되어야 한다..... 21

- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)



부정청탁금지법 및 그 시행령의 문제와 현실

김 상 겸

동국대 법무대학원 교수

I. 부패방지과 부정청탁금지

인류의 역사에서 없어질 수 없는 것이 범죄이고, 그 중에서도 부정부패와 비리는 수요와 공급이 있는 한 지속될 적폐이다. 역사적으로도 조선 후반의 부패는 죽은 자도 살리는 기가 막힌 현실이었고, 부패는 하나의 부정적 문화현상으로까지 치부되면서 오늘에 이르고 있다. 부패를 하나의 문화로 볼 정도로 심각해지면서도 무감각해지는 것을 막기 위하여 이미 오래 전부터 부패방지법이 제정되어 시행되고 있다. 그리고 공직사회의 윤리의식을 제고하기 위하여 공직자윤리법도 만들었다. 그 뿐만 아니라 세계적으로 낮은 투명지수를 끌어올리고 부패방지를 위하여 부패방지위원회에서 청렴위원회를 거쳐 국민권익위원회 산하에 부패방지국을 설치하여 운영하고 있다. 그럼에도 좀처럼 방지되지 않는 부패를 보다 강력하게 차단하기 위하여 2015년에는 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(부정청탁금지법)’을 제정하여 올해 2016년 9월부터 시행할 예정이다.

고질적인 부패·비리방지를 위하여 법과 제도를 강화하는 것은 국가의 책무이다. 그렇지만 부패방지나 부정청탁금지, 그리고 이와 관련된 금품 등 수수를 금지하기 위하여 관련법을 지속적으로 만들고 개정하고 부패방지를 위한 조직을 만든다고 부패나 부정청탁이 사라질 것으로 생각한다면 인류의 역사와 그 궤를 같이하는 범죄의 속성을 무시하는 것이다. 법과 제도의 구축과 강화가 필요한 것은 불문가지이지만, 부패나 부정청탁이 발생할 수밖에 없는 환경을 바꾸어야 하고 사람의 의식도 바뀌어야 한다. 그런데 우리나라의 역사와 문화를 볼 때, 이는 쉽지 않을 것이라 생각된다. 왜냐하면 우리나라의 부패문화는 혈연·지연·학연 등으로 이루어진 인간관계 속에서 장유유서와 연공서열 등에 의한 유교적 문화를 바탕으로 형성되었기 때문이다. 그럼에도 부정부패는 국가의 미래에 중요한 영향을 미치는 요소이기 때문에 지속적으로 차단되어야 한다.

2011년 부패방지의 핵심적인 기관의 수장인 국민권익위원회 김영란 위원장은 우리나라의 부패고리를 끊기 위해서는 부정청탁이나 이해관계를 차단하기 위한 법률의 필요성을

역설하였고, 이에 따라 부정청탁의 대가인 금품수수를 금지하거나 이해충돌을 방지하기 위한 법을 제정해야 한다고 주장하였다. 그 결과 나온 것이 앞에서 본 부정청탁금지법이다. 물론 논의과정에서 이해충돌방지에 관한 내용은 빠졌다. 그 이유가 무엇인지 여부와 상관없이 아무튼 부정청탁금지법은 우여곡절 끝에 제정이 되었고, 동 법안의 시행령안이 만들어졌다. 그런데 부정청탁금지법은 제정 당시 많은 논란이 있었고, 그 결과 제정되자마자 헌법재판소에 헌법소원심판이 청구되어 현재 계류 중이다. 헌법재판소는 법의 시행 전에 결정을 할 것으로 보이기 때문에 모든 논란은 이 이후에 본격화될 것이다.

II. 부정청탁금지법의 제정 과정

부정부패는 범죄현상이기 때문에 형사법에 규정을 두어 처벌하고 있다. 그런데 형사법상 뇌물죄는 직무관련성과 대가성이란 요건을 충족시켜야 하는 문제 때문에 날로 지능화되어 가는 부패를 차단하기가 쉽지 않다. 그래서 직무관련성이나 대가성과 관계없이 일정금액의 금품을 수수하면 처벌하는 김영란법이 등장한 것이다. 2011년 당시 국민권익위원회 김영란 위원장은 공직자에 대한 부정청탁을 금지하고 자신의 이해관계에 공직을 오·남용하는 것을 차단하기 위하여 ‘부정청탁 금지 및 이해충돌 방지법(안)’을 만들었다. 이 법은 국민의 지지 속에서 수정을 거쳐 정부안으로 국회에 제출되었지만, 직무관련성을 요구하면서 많은 비판을 받았다.

정부안이 국무회의를 거쳐 국회에 제출되자, 국회 역시 김영주·이상민·김기식의원 안이 제출되면서 정부안과 같이 심의대상이 되었다. 그렇지만 그 후 세월호 사건이 발생하면서 국민의 관심이 줄어들자 심의절차가 진행되지 않았다. 그런데 사회 각계각층에서 비난의 소리가 커지자 부랴부랴 법안의 심의에 들어가면서 적용대상의 확대에 의한 논란이 촉발되었다. 법안이 논란에 휩싸이면서 지지부진하면서 비난 여론이 확산되자, 국회는 서둘러 법안을 통과를 시켰다. 그렇지만 부정청탁금지법은 제정되자마자 위헌시비에 휘말리면서 국회조차도 개정하겠다고 하고, 1년 반 후에 시행될 법에 대하여 헌법재판소에 헌법소원심판이 청구되는 등 논란의 대상이 되었다.

이 법에 관한 국회의 입법과정을 보면, 상식적으로 납득이 가지 않는 부분이 너무나 많다. 소위 김영란법은 형사특별법이며 반부패특별법이다. 우리나라는 부정부패를 차단하기 위하여 형사법에 뇌물죄에 관하여 여러 규정을 두고 있으며, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 공직자윤리법 등을 시행하고 있으며, 대통령 산하에 감사원을 두어 공무원에 대한 직무감찰권을 부여하여 감시하고 있다. 이런 법체계에도 불구하고 부패가 크게 줄어들지 않고 있자 급기야 빼든 카드가 김영란법이란 특별법이다.

이 법이 시행된다고 하여도 하루아침에 부정부패가 사라지는 것은 아닐 것이다. 또한 이를 믿는 국민들도 없을 것이고, 김영란 전 위원장도 법제화가 필요하지만, 이런 법의 존재 자체로 인하여 국민의 의식 속에서 부정 청탁이 사라진다면 법이 추구하는 목적이 실현되는 것이라고 하였다. 아무튼 김영란법은 통과되기 이전보다 통과된 후 더 큰 논란에 휩싸인 특이한 경우라고 할 수 있다.

Ⅲ. 부정청탁금지법과 동 시행령의 문제

부정청탁금지법은 재석의원 247명 중 228명이 찬성하여 92.3%의 높은 찬성률을 보인 법률이다. 국회에서 여야 구분없이 높은 찬성률로 통과된 법률이 제정 이후 시행도 되기 전에 곧바로 위헌논란에 휩싸이면서 문제를 노출한 것은 의정역사에서도 보기 드문 경우이다. 더구나 2015년 당시 국회의 상당수의 의원들이 위헌문제가 있다고 하여 국민을 혼란에 빠뜨리게 만들었다.

부정청탁금지법은 전부 5장 24개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 이법은 제1조에서 공직자 등에 대한 부정청탁금지와 공직자 등의 금품 등의 수수금지를 통하여 공직자 등의 공정한 직무수행 보장으로 공공기관에 대한 국민의 신뢰 확보를 목적으로 한다고 규정하고 있다. 즉 이 법이 추구하는 바는 공직자 등의 공정한 직무수행 보장을 위하여 부정청탁을 금지하고 금품수수를 차단하겠다는 것이고, 궁극적으로는 공공기관에 대한 국민의 신뢰확보라고 할 수 있다.

일반적으로 특별한 목적을 가진 법률이 제정되면, 그 법률은 추구하는 목적을 구체적으로 실현하기 위한 내용으로 구성되어야 한다. 부정청탁금지법은 공직사회의 부패를 근원적으로 차단하기 위하여 제정된 특별법이란 점에서 법적용의 대상이 원칙적으로 공직자이어야 하는 것은 분명하다. 그런 점에서 볼 때 법에서 규정하고 있는 공직자의 범위는 법의 목적을 넘어서 광범위하다. 공직자란 일반적으로 공무원을 지칭하며, 국가기관 업무의 관점에서 폭넓게 보면 공공기관의 구성원도 공적 업무를 수행한다는 점에서 포함될 수 있다고 본다. 그리고 공무원의 범위는 각 종 공무원법이나 공적 업무를 수행하는 기관을 규정하고 있는 법을 통하여 결정해야 할 것이다.

부정청탁금지법의 적용대상은 법의 취지에 따라 공직사회의 부패일소란 점에서 공무원을 대상으로 해야 하는 것은 분명하다. 또한 국가의 재정이 소요되는 공공기관의 경우, 그들의 업무 역시 공무에 준하기 때문에 해당된다고 보아야 할 것이다. 더구나 최근 국가재정으로 운영되는 공공기관의 비리가 급증하고 있기 때문에, 공공기관의 구성원도 포함시키는 것은 그 신분이나 직무의 성격상 문제가 없다고 볼 수 있다. 그 다음 교육기관

의 교원 등을 포함한 구성원이 교육공무원법상 공무원에 해당한다면 당연히 적용대상이 된다. 그러나 사립학교의 임직원은 국·공립학교의 임직원과 동일한 신분보장과 권한을 갖는 것은 아니다. 사립학교 교원의 경우에도 사립학교법상 국공립학교의 교원에 준한 신분상 지위를 갖지만 고무를 담당하는 것은 아니다. 즉 그들이 신분상 교육공무원에 준하는 지위를 갖는다고 하여도 공무원은 아니며, 교육에 관한 직무를 수행하지만 공무원의 신분으로 공직을 수행하는 것이 아니다.

나아가 언론인의 경우 방송법이나 한국교육방송공사법에 따라 정부가 전액 출자한 한국방송공사(KBS)나 한국교육방송공사(EBS)는 특수한 경우에 속하여 해당된다고 볼 수 있지만, 다른 방송국이나 신문사의 경우는 언론의 자유로부터 도출되는 언론기관의 자유라는 관점에서 볼 때 언론관련법에 따른 자체 징계와 형사법의 처벌 대상이 되어야 한다. 이를 부정청탁금지법의 대상으로 하는 경우 자칫 외형적으로 언론기관을 통제하는 수단으로 악용될 여지가 있는 것처럼 비춰질 것이며, 실질적으로 공직수행자들이 아닌데도 대상이 됨으로 인하여 과잉입법 문제가 있다. 더구나 동법은 언론기관의 신뢰확보가 목적이 아니기 때문에 합목적성도 갖지 못하여 법의 정당성을 상실하게 된다.

그리고 부정청탁금지법에서 부정청탁의 의미가 구체화되지 않아 명확성원칙에 반한다는 비판으로 제5조에 부정청탁의 구체적인 예를 15가지로 유형하여 각 법령에 위배되는 경우를 대상으로 하고 있다. 물론 이렇게 법령에서 금지하는 것을 규정함으로써 당해 법률에서는 특별하게 규정하지 않는다고 하여도 명확성원칙이 반하지 않는다는 주장도 가능하다. 그렇지만 형사규범은 가능하다면 직접적인 규정을 통하여 죄형법정주의가 지향하는 바를 실현해야 한다. 그런 점에서 보면 무엇이 부정청탁인지 여부가 명확하지 않는 문제는 여전히 남는다. 그 외에도 적용 범위와 구체적인 범죄구성요건에서 명확성원칙의 위배여부가 문제될 수 있다.

또한 부정청탁금지법에는 공직자의 배우자가 금품을 받은 사실을 알면 공직자 본인이 신고해야 하는 불고지죄를 두어, 가족을 신고해야 하는 경우 양심의 자유의 침해문제가 발생할 수 있다. 그리고 공직자나 그 배우자가 금품을 받으면 본인에게 과태료처분이나 형사처벌을 하도록 하고 있는 벌칙조항이 있는데, 이는 법원칙이며 형사법상 중요한 원칙인 자기책임원칙에 반하는 문제가 발생하게 된다. 더구나 부정청탁금지법은 원안이 추구했던 공직자 이해관계 직무수행의 금지를 내용으로 하는 이해충돌방지가 빠져서 여전히 부패의 고리를 차단하지 못하는 문제를 안고 있다.

부정청탁금지법이 제정된 후 1년이 넘어서야 동 시행령안이 입법 예고되었다. 동 시행령에서는 대표적으로 언론에 보도된 내용을 보면 음식물 3만원, 선물 5만원, 경조사비 10만원을 넘지 못하도록 하고 있다. 아무튼 한 번에 10만원까지 한정한다는 것이다. 그 외에도 공직자 등이 외부강의를 하는 경우 사례금의 상한을 정하고 있다. 이런 금액의

상한은 과거 유사한 사례들이 있어서 그 자체 문제를 지적하기는 어려울 것이다. 그렇지만 그 내용을 어떻게 일일이 파악하고 조사할 것인지, 신고나 제보만 기다릴 것인지 그 실효성에 의문이 들 수밖에 없다.

IV. 정리하며

올해 9월이면 부정청탁금지법이 시행될 예정이고 동 시행령의 내용도 어느 정도 윤곽이 확정되었다. 물론 헌법재판소가 이 법에 대하여 청구된 헌법소원심판에서 어떤 결정을 내릴지 이 시점에서 판단하기 쉽지 않다. 부정청탁금지법은 그 목적이 부패차단에 있다는 점에서 정당성에 대하여 왈가왈부할 수 없기 때문에 법 자체의 정당성은 충분히 공감할 수 있고 인정된다. 그렇지만 부정청탁금지법은 현실적으로 여러 문제를 안고 있는 것은 사실이다. 그래서 동법은 지속적으로 위헌시비에 휘말릴 가능성이 많다. 또한 이 법이 시행되면 신고나 제보가 증가할 것이고 고소고발이 이어지면서 국민권익위원회뿐만 아니라 수사기관인 검찰이나 경찰이 바빠질 수 있고 잘못하면 조사·수사공화국으로 내몰릴 가능성도 있다. 이러다보면 수사기관의 본연의 업무가 소홀해짐으로 인한 피해가 국민에게 돌아갈 수도 있다. 부정을 근원적으로 차단하기 위한 노력을 소홀히 해서는 안 된다. 그렇다고 하여도 법원칙을 무시하면서 법을 제정하고 시행해서는 안 된다. 그렇기 때문에 현실에서 제대로 적용되고 논란의 여지를 최소화하는 방향으로 부정청탁금지법을 다듬고 이해충돌방지에 관한 규정도 신설해야 한다. 그리고 법의 본 취지를 너무 확대하여 민간부패도 척결하는 것을 고려해서는 안 된다. 민간부패라고 하지만 부패는 원래 공공분야를 대상으로 한 것이고 민간영역에서 발생하는 비리는 특별형사법으로 해결해야 한다.

'김영란법'에 대한 소론

한 상 일

(한국기술교육대 산업경영학부 교수)

1. 주요 내용 및 기존 이슈

- 지난 MB 정부에서 권익위원장이었던 김영란에 의해 제시된 법률로서 부정청탁 및 이해상충 방지를 목적으로 하는 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(김영란법)”에 대한 시행령이 지난 5월 9일 입법예고 되었음.
 - 동 법 및 시행령은 이해상충(conflicts of interest) 방지 조항 및 arm's length principle 성격의 조항은 삭제되고 주로 부정청탁 금지내용으로 규정됨.
- 법은 공직자의 범위, 금품 및 금지 행위, 외부강의등의 사례금 수수 제한 등을 제시하고 있으며, 부정청탁의 신고 및 처벌 조항을 포함함.
 - 공직자의 범위 : 공직유관단체 및 기관의 장과 그 임직원, 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원, 언론사의 대표자와 그 임직원
 - 금품 : 금전, 초대권, 부동산 등의 사용권 등 일체의 재산적 이익 및 편의 제공, 기타 유형·무형의 경제적 이익
 - 금지행위 : 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 부정청탁을 해서는 아니 됨(돈이 오가지 않은 부정청탁도 처벌 대상).
 - 공직자등이 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우에는 징계처분을 받을 뿐만 아니라 중대한 위반에 대해서는 형사범(제 22조)이 되게 됨.

- 시행령은 직무와 관련이 있는 사람으로부터 3만 원이 넘는 식사 대접을 받으면 과태료, 선물 금액은 5만원 이내로, 경조사비 상한액은 10만 원 이내로 제한하고 외부강의도 장관급은 원고료를 포함해 시간당 40만 원, 차관급은 30만 원미만으로 설정됨.
- 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만 원을 초과하는 금품을 받으면 직무와 관계없이 형사처벌
- 100만 원 이하의 금품의 경우에는 직무관련성을 따져 해당되는 경우 과태료(2배 이상 5배 이하) 부과 됨.
- 금품을 제공한 사람도 똑같이 처벌
- 이러한 법에 대해 농수산 단체, 화훼 단체 등은 소비 위축을 우려하여 외산 소고기 소비 촉진법 등으로 이를 평가하고 있음.
- 외식산업연구원은 동법이 시행될 경우 외식업계 매출이 4조원이나 줄고, 다수의 외식업자들이 폐업할 것이라고 주장
- 한우협회 : 동법은 수입쇠고기 권장법
- 반면 현대경제연구원에 따르면 김영란법의 도입에 따른 경제적 충격은 제한적이며 선물 수요 감소는 최소 0.005%에서 최대 0.86%선으로 선물 수요의 1%정도만 줄고, 동법으로 OECD 국가 평균 수준으로 부패지수가 개선된다면 경제성장률은 0.65% 포인트 상승할 것으로 추정함.
- 또한 KBS 명견만리 등에 따르면 부패지수가 낮은 싱가포르의 중산층이 두터워지는 효과를 보임.

2. 법조문에 대한 평가

- 동 법 시행으로 관가를 중심으로 한 소비위축 발생이 단기적으로 발생할 것으로 예상되며 전반적인 소비가 위축되고 있는 현재 경제상황에서 경기에 악영향이 제한적으로 발생될 것임.
- 하지만 현대경제연구원이 예측한 바와 같이 소비위축 효과가 제한적이라면 이는 다른 경제정책으로 보완이 가능한 수준으로 판단됨.
- 정부주도 성장견인의 효율성이 낮아지는 단계에서 기존에 부정청탁에 따른 비용이 소비자에 전가되는 현상이 발생했다면 동 법 시행으로 기업의 원가절감 및 부의 배분에서 효율성이 제고될 수 있을 것임.
- 동 법 시행의 효율성이 보장되려면 부정청탁 대상자들의 자금 흐름에 대한 모니터링 강화가 필요하며 이를 위한 사회적 기반은 구축된 상황임.
- * 미국 FBI 인력의 40%는 자료분석을 통해 범죄를 적발하고 있으며, 일반 행정기관(law enforcement)은 자금흐름 정보기관의 감독 하에 자금흐름 정보 등에 대한 광범위한 접근이 가능함.
- 공공기관에 대한 범주가 사실상 공직자에 의해 인사 또는 의사결정이 지배되는 비영리기관으로 확대할 수 있음.
- 법의 급격한 도입에 따른 부작용을 최소화하고 민간의 창달을 저해하지 않기 위해 행동규범 제정 등으로 확대하는 것은 초기에는 지양하고, 법조문의 확대 해석은 경계하는 것이 필요함.
- 즉 모호한 사안에 대해서는 명백한 고의성이 입증되지 않는 한 형사처벌이 제한적으로 적용되어야 할 것이며, 시행령이나 규칙으로 세부 사안이 제시되어야 할 것임.
- * 외부강의와 관련 법 제 10조 2항은 1항에서 외부강의는 사실상의 영향력을 행사하는 기관에 대한 강의로 보아야 할 것임.

‘김영란법’ 시행에 따른 소상공인의 입장

최 승 재

(소상공인연합회 회장)

최근 대통령의 ‘내수경제 위축’이라는 말 한마디로 시작된 부정청탁 및 금품 수수의 금지법, 일명 김영란법에 대한 재검토 필요성은 다른 누구보다 소상공인 업계는 매우 민감하게 다가온다.

그렇다고, 김영란법 자체를 부정하는 것은 아니다. 소상공인 업계 내부에서도 기본적으로 김영란 법의 취지에 대해 충분히 공감하고 있다. 다만, 김영란 법의 시행 시기 문제와 제한 금액, 그리고 항목에 대한 지적이 소상공인 내부에서 흘러나오고 있다.

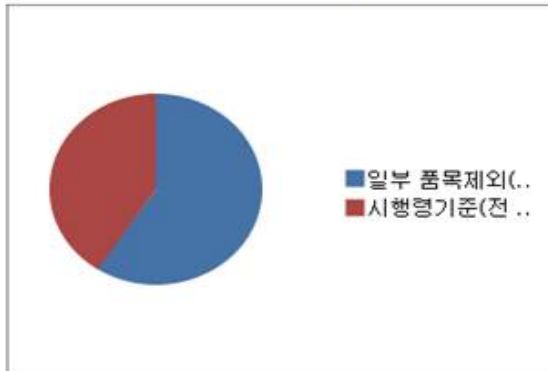
다가올 명절 판매량의 급감 우려

김영란법의 시행 시기의 경우 9월에 예정되어 있다. 이 때문에 많은 소상공인들이 다가오는 오는 추석 명절 매출에 타격이 있지 않을까 노심초사하고 있다. 한해 장사의 중요한 시즌이라 할 수 있는 명절 시즌이 평소와 다를 것이 없어진다면 내수 경기가 더욱 위축 될 수밖에 없을 것이다.

선물의 상한가를 제한한다면, 금액이 얼마인지 모르는 상황에서 공직자와 사립 교원, 언론인 모두가 직무 관계자들과의 만남을 기피하게 될 것이다. 특히, 받는 입장에서는 선물의 금액을 모르기 때문에 금액과 상관없이 선물을 반품하는 행태 변화로 인해 소비심리는 위축 될 것이 분명하다.

이달 13일부터 16일까지 업종별·지역별 단체장 및 소상공인 2만 명을 대상으로 진행된 김영란법 관련 설문조사에서 농축산물 및 골목상권 식당, 화훼 등은 품목에서 제외해야 한다는 의견들이 58.9%나 차지했다. 상식적으로 가벼운 식사와 경조사에 쓰이는 화훼 같은 경우 부정청탁 및 금품 수수와는 거리가 멀다는 국민적 의식이 반영된 것으로 보인다.

3. 적용(업종) 범위에 대한 소상공인의 의견은?



일부 품목제외(농축산물, 골목상권 식당, 화훼 등)	59%
시행령기준(전 품목)	40%

제제 대상이 민간까지 확대됨으로 인한 추가피해 우려

김영란법 시행령이 공직자뿐만 아니라 민간 영역으로까지 확대됨으로 인해 제재의 경계가 모호해질 수 있어 관계없는 사람들의 피해도 우려된다. 언론인이나 교직원 중에도 단기 근로직이나 파견직이 있다.

어디까지가 언론인이고, 교직원인지를 명확히 해서 내수시장 위축으로 이어지지 않도록 해야 할 것이다. 적용 대상이 아님에도 정확한 기준이 없어 알아서 조심하는 현상이 나타나면 소상공인들의 피해는 더욱 커질 것이기 때문이다.

단순 금액으로 분류시 소상공인이 가장 큰 피해자

선물이나 접대가 매출의 핵심인 농축수산물 유통과 화훼, 음식점 업계 등 소상공인의 피해가 클 것으로 예상되고 있다. 선물의 경우 최대 5만원이라면, 대기업들의 공산품이나 중국산 싸구려 제품만 해당 될 뿐, 농축수산물이나 소상공인이 직접 생산한 수제품의 경우 해당사항이 없게 된다.

이처럼 업종에 상관없이 선물 모두를 천편일률적인 동일한 잣대로 비교를 한다면 그 피해자는 영세한 소상공인들이 될 것이 분명하다. 실제로 소상공인시장진흥공단에서 관련 소상공인 509개사를 대상으로 방문 조사한 결과에 따르면 일평균 고객이 0.5명, 월 매출 31만원이 감소할 것으로 전망하고 있다.

또한, 금품 허용가액 적정수준의 경우 응답자수의 63.9%가 5~10만원이라고 답했으며, 10~15만원이라는 답변도 17.5%나 된다. 결과적으로 81.4%가 시행령 기준가를 상회하는 7만 원 이상의 금품 허용가액을 희망하고 있는 상황이다.

< 금품 허용가액 적정수준 조사결과 >

구분		3만원미만	3-5만원	5-10만원	10-15만원
전체		1.8%	16.8%	63.9%	17.5%
	식료품 소매업	0.0%	9.8%	65.9%	24.4%
	전문상품 소매업	1.9%	24.7%	59.1%	14.3%
	의류, 가죽제품	0.0%	22.7%	65.9%	11.4%
	시계, 귀금속	4.3%	21.7%	58.7%	15.2%
	화장품	3.7%	22.2%	66.7%	7.4%
	꽃	0.0%	41.2%	35.3%	23.5%
	기념품, 선물용품	0.0%	33.3%	41.7%	25.0%
	기타	0.0%	12.5%	75.0%	12.5%
	음식점업	1.5%	17.4%	65.9%	15.2%
	제과점	5.9%	14.7%	70.6%	8.8%
	한식	0.0%	10.3%	65.5%	24.1%
	중식	0.0%	34.6%	65.4%	0.0%
	일식	0.0%	5.0%	60.0%	35.0%
	양식	0.0%	25.0%	62.5%	12.5%
	주점	0.0%	14.3%	71.4%	14.3%
	골프 및 공연시설	0.0%	17.6%	67.6%	14.7%
	숙박 및 여행사업	0.0%	2.2%	75.6%	22.2%
	기타 서비스(피부관리 등)	6.5%	8.7%	58.7%	26.1%

< 법률 시행에 따른 매출 및 고객 예상추이 >

구분		월평균 매출(만원)			일평균 고객(명)		
		시행전(A)	시행후(B)	차이(B-A)	시행전(A)	시행후(B)	차이(B-A)
전체		2,061	2,030	△31	30.4	29.9	△0.5
	식료품 소매업	1,705	1,674	△31	27.9	27.4	△0.5
	전문상품 소매업	1,844	1,814	△30	21.9	21.5	△0.3
	의류, 가죽제품	2,605	2,567	△38	25.6	25.2	△0.4
	시계, 귀금속	1,498	1,483	△15	15.8	15.5	△0.2
	화장품	1,654	1,608	△45	36.2	35.8	△0.3
	꽃	1,411	1,374	△37	11.7	11.1	△0.6
	기념품, 선물용품	1,900	1,885	△15	22.1	22.0	△0.1
	기타	929	907	△21	9.2	9.0	△0.2
음식점업		2,517	2,480	△37	44.8	44.0	△0.8
	제과점	1,858	1,837	△21	31	31	△0.3
	한식	2,065	1,985	△80	52	49	△2.3
	중식	2,625	2,593	△33	50	49	△0.5
	일식	3,052	3,025	△27	54	54	△0.5
	양식	3,500	3,468	△32	42	42	△0.1
	주점	3,500	3,471	△29	40	39	△0.6
골프 및 공연시설		2,081	2,054	△28	59.9	59.3	△0.6
숙박 및 여행사업		2,440	2,417	△23	13.7	13.4	△0.3
기타 서비스(피부관리 등)		1,281	1,255	△26	13.9	13.6	△0.2

만약 시행령 원안대로 법이 시행이 된다면 소상공인 업계는 연간 고객 126백만 명이 감소할 것이며, 연간 2조 6천억 원의 매출 감소 피해가 발생할 것이라는 예측해 볼 수 있다.

- * 산출 : 평균 예상추이(실태조사) × 분야별 업체 수(통계청) × 연 단위 환산
- 매출 : 월평균 31만원 감소 × 687,809개사 × 12개월/연 = 연 2.56조원 감소
- 고객 : 일평균 0.5명 감소 × 687,809개사 × 365일/연 = 연 126백만명 감소

김영란법이 청렴성을 제고하기 위해 마련된 개혁 차원의 입법이기 때문에 경제적 관점에서만 보는 것은 무리가 있다는 것은 잘 알고 있다. 하지만, 언제까지 사회적 법 시행에 따른 피해 감수의 대상이 우리 소상공인들이 되어야하는 건지 의문이다.

지금까지 소상공인들은 경제적 또는 사회적 이익을 위해, 각국의 FTA 같은 이른바 대기업에게만 유리한 협정들을 참아왔다. 하지만, 이제 내수 경기에 직격탄이 될 수 있는 법까지 감수하라는 것은 해도 해도 너무하지 않나 생각한다.

결론

마지막으로 우리 소상공인연합회는 김영란 법의 취지 자체를 부정하는 것은 아니다. 취지는 충분히 이해하기 때문에 시민들의 단려있는 주머니로 인해 힘들어하는 내수 시장을 더 힘들게 하지는 말아달라는 것에서부터 시작한 요청들이다.

또한, 법에 앞서 국민적인 의식을 바꾸는 것이 필요하다. 새로운 법을 만들어서 문제점을 해결하고자 하는 것도 중요하지만 이로 인해 발생하는 오류, 즉 누군가가 피해를 볼 수 있는 부작용에 대해서는 범국민적인 합의가 필요하다. 특히 김영란법은 내수 경기를 살려야한다는 요즘 분위기 맞지 않는 부분이 많다.

오늘 권익위의 결정이 내수 활성화 방안을 모색해도 모자랄 판에 내수시장을 위축시키는 시행령 초안과 같은 내용으로 나온다면 시행 이후라도 합리적인 수준의 개정 사항이 도출될 때까지 지속적으로 개정을 촉구 할 것이다.

매뉴얼사회, 감시사회로 유도하는 '김영란법'은 개정되어야 한다

박 주 희

바른사회시민회의 사회실장

김영란법의 후폭풍이 거세다. 1년 전 국회에서 통과되자마자 위헌시비에 휘말리더니 시행령이 입법예고 되고 나니 또다시 대한민국을 떠들썩하게 만든다. 부정부패와의 고리를 차단하겠다는 결연한 각오로 추진된 김영란법이지만 그 품위가 이만저만 손상된 게 아니다. 이해충돌 방지라는 입법의 본 취지는 어디로 달아나고, 위헌성과 적용대상범주 논란, 농어민과 자영업자의 시름, 내수경기 위축 등 줄줄이 우려점들만 꼬리를 달고 있다.

법률에서는 법적용대상자의 범위를 '공직자 등'으로 정하면서 사립학교 교직원과 언론사 임직원까지 포함시키고 그들의 배우자도 포함시켜 그 범위가 거의 수백 만 명에 이를 것으로 보인다. 시행령에서는 3만원이 넘는 식사는 대가성이 없어도 처벌받고 선물의 상한액은 5만원, 경조사비의 한도는 10만원으로 정함으로써, 한우농가와 굴비판매자, 화훼농가, 음식업계의 타격이 예상된다. 결국 현재 김영란법의 쟁점은 법률이든 시행령이든 범주의 문제로 좁혀진다. 법률에서의 적용대상범위와 시행령에서의 가액 상한선을 이대로 둘 것이냐이다.

김영란법 이대로 시행된다면...

김영란법은 그 적용대상의 기준이 어디까지인지 어떤 행위가 처벌을 받는지조차 명확하지 않다. '공직자 등'에 대한 정의에서 '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률'에 따른 언론사 대표와 임직원을 포함시켰는데 그 언론인의 범주가 모호하다. 더군다나 미디어 시대에 1인 방송인, 인터넷 기자, 블로거 등의 발언이나 내용이 큰 파장을 불러올 때도 있다. 김영란법의 제8조 금품 등의 수수금지에서의 '통상적인 범위에서' '사회상규에 따라 허용되는' 등의 표현도 모호하고 추상적이며 기준이 주관적일 수 있다.

우리 헌법에서는 국가형벌권의 자의적 행사로부터 개인의 자유와 권리를 보장하기 위해 명확성을 원칙으로 하는 죄형법정주의를 명시하고 있다. 통상적인 판단능력을 가진 일반인이 보기에 법에 의해 누가 어떤 행위가 금지되는지를 알 수 있어야 한다. 예측가능성을 내포해야 한다는 것이다. 하지만 김영란법은 대가성이 없어도 수수액이 100만 원 이상이면 형사처벌하고 심지어 배우자의 금품수수까지 똑같이 적용하지만 형법의 기본 원칙조차 충족시키지 못하고 있다.

이대로 김영란법이 시행된다면 누군가와 밥 한 끼 먹는 일에도 고민부터 깊어진다. 법 적용 대상이 되는 금품의 종류부터 가격, 상대방과의 관계, 모임의 성격부터 참석자 등 변수들이 천차만별로 나온다. 현재 인터넷에서는 갖가지 사례들이 김영란법 위반인지 아닌지 Q&A식으로 떠돌고 있다. 앞으로 공공기관 뿐 아니라 가정에서는 그런 김영란법 매뉴얼집을 ‘국민도서’처럼 비치해야 될지도 모른다. 국민들을 매뉴얼에 구속된 사회로 인도하는 것은 아닌지 우려스럽다.

그런데 김영란법의 위반여부를 일일이 조사할 시간이나 인력도 충분하지 않다. 단속망에 걸리는 것은 극히 일부가 될 듯하다. 이럴 경우 기준액 이상의 금품수수 행위로 적발된 자는 뉘우침보다는 재수없이 걸렸다는 생각부터 하게 된다. 기준이 모호한 상태에서는 처벌을 내리는 자도 재량권이 확대되어 자의적 잣대로 판단할 수밖에 있다. 결국 무분별하고 광범위한 규제는 형벌이든 비형벌이든 그 처벌이 불공정하다는 인식을 심어주고 법 경시 상황까지 불러 오히려 김영란법의 입법목적과는 멀어지는 결과를 낳게 된다.

행정조사는 법집행이든 그 자원은 한정되어 있다. 김일중 교수님의 자료에 따르면, 범죄는 형법상의 ‘일반범죄’와 특별법상의 ‘규제범죄’로 나뉘는데 한정된 법집행자원이 규제범죄로 과도하게 치우치면 일반범죄 대상 법집행은 위축되고 억지력이 약화된다. 최근 몇 년간 이러한 규제범죄로의 쏠림현상으로 강력흉악범죄가 늘었고 사회비용도 만만치 않다는 주장이다.

행정자원의 한정으로 인한 문제는 다른 사례에서도 증명되는데, 갈수록 집회시위가 대규모로 불법폭력적으로 변질되면서 시위현장의 경찰대비력이 해마다 증가했다. 그런데 경찰인력이라는 자원은 한정되어 있으므로 수사·형사나 교통담당 경찰, 지구대 등 민생치안을 담당하는 경찰관들이 집회 대비 인력으로 동원되었다. 불법폭력시위의 대비력을 높아지자 동네치안에 구멍이 생긴 것이다.

김영란법이 시행되면 비슷한 문제가 불거질 듯하다. 국민권익위원회의 자원은 한정되어 있기에 김영란법 위반 관련 조사활동에 쏠림현상이 일어나면 권익위의 다른 활동이 위축된다. 국민권익위원회는 공공기관의 부패방지뿐만 아니라 고충민원의 조사와 처리, 불합리한 행정제도 개선, 행정쟁송을 통하여 행정청의 위법하고 부당한 처분으로부터 국민의 권리를 보호하는 것을 주요업무로 한다. 즉 김영란법 위반 조사에 치중하느라 국민고충처리 업무가 뒷전으로 밀릴 것이다. 만약 부정청탁 및 금품수수 조사를 위한 인력이 보강된다 하더라도 조직이 비대해져 국민권익위원회는 감시와 통제로 국민들을 길들이려는 기관으로 변질될 가능성도 농후하다.

김영란법 시행이 당장 4개월 앞으로 다가오자, 사전 감시나 단속은 현실적으로 불가능하고 공익신고 또는 내부고발에 의존할 수밖에 없다는 내부속사정도 새어나온다. 하지만 이는 새로운 파파라치 양산이라는 또 다른 문제를 낳는다. 이미 우리사회는 자동차 신호위반 등을 촬영하고 포상금을 타는 카파라치, 노래방의 불법영업행위를 찍고 포상금을 받아내는 노파라

치, 학원의 불법영업을 신고하는 학파라치 등 포상금을 노린 전문 신고꾼들이 넘쳐난다.

공무원이나 사립학교 교직원, 언론인을 밀착 미행하며 한 건 올리려는 수법까지 동원된다면 이는 신종 민간사찰이나 다름없다. 수백 만 명이 같은 조직 내에서 동료를 감시하고, 친분으로 만난 사적자리에서도 상대를 의심의 눈초리로 바라보는 감시사회가 따로 없다.

한편, 법과 제도는 네거티브 방식이어야 한다. 불법적인 것을 제외한 행위는 모두 허용하는 것이다. 그것이 국민이든 기업이든 그들의 자유와 창의를 존중하는 원칙이고, 자유민주주의와 자유시장경제라는 헌법의 기본 가치를 지키는 길이다. 그러려면 법에서는 대상범주와 금지행위를 명확히 명시해야 한다. 하지만 김영란법에서는 대상범주로 사립학교 교직원과 언론인이라는 민간영역상의 애매한 집단을 포함시키고, 금품수수 처벌대상의 기준액은 시행령에 위임하고 있는데 벌써부터 그 시행령이 누더기가 될 것이란 우려도 나온다.

수사기관이 지나친 재량권을 휘두르고 법관은 자의적 기준으로 판결한다면 민간영역에 대한 공법(公法)의 지배력이 강화될 수밖에 없다. 특히 자율성이 보장되어야 할 민간영역과 국민의 사적인 활동에 국가가 과도하게 개입하고 형벌권을 휘두르는 것은 대한민국 헌법이 보장하는 자유민주주의와는 반대의 길을 걷는 것이다. 법치국가에서 국가의 형벌권 발동은 사회 공공의 안녕을 유지하기 위한 최후 수단이어야 한다. 또한 법률에 의해 보호되는 법익이 형벌처리를 요구할 만큼 상당해야 한다. 사립학교 교직원과 언론인이 직무관련성과 대가성과 상관없이 금품만 수수하면 처벌한다는데, 과연 그만큼 보호법익이 있는지도 의문이다.

물론 사립학교 교직원이나 언론인이 공무원만큼이나 높은 도덕성을 요하는 자리이긴 하다. 하지만 공무원처럼 특수 지위에 있으면서 법적 도덕성의무를 지켜야 하는 것과 민간인이 윤리강령에 따른 도덕성의무를 지켜야 하는 것은 엄연히 다르다. 단순히 공공성이 강한 업무에 종사하고 도덕성과 윤리성이 더 요구된다고 하여 이를 법률로 해결·단죄하려 든다면 이는 법의 횡포이자 법 만능주의에 이르는 것이다. 교직원이나 언론인이 직무관련성과 대가성 유무에 상관없이 금품을 수수한 행위는 도덕적 비난은 받을 수 있지만 형벌로서 다스려질 사안은 아니다.

김영란법 오류를 바로 잡으려면...

김영란법은 사립학교 교직원과 언론인을 포함시킴으로써 민간영역에의 국가 개입, 사법(私法)의 공법(公法)화 등 자유민주주의 질서를 거스르는 문제 뿐 아니라, 과잉금지원칙 위배, 죄형법정주의 위배 등 다양한 위헌 요소를 내포하고 있어 법 적용대상 범주를 변경해야 한다.

법 적용대상을 공무원으로 한정해 국가공무원법이나 지방공무원법에 따른 공무원과 공공기관 종사자로 제한 적용해야 한다. 언론은 정부·국회·사법 등 사회전반에 대한 감시와 견제 기능을 담당하는데 언론인을 김영란법 적용대상으로 포함시킬 경우 자칫 언론 취재·보도에 대한

통제와 제약으로 이를 수 있다. 만약 언론을 포함시켜야 한다면 KBS, EBS처럼 정부보조금 또는 지원금을 받는 언론사로 제한해야 한다.

또한 사립학교는 헌법 제31조에 따른 국민의 교육받을 권리 보장을 위해 국가를 대신하여 공교육을 수행하고 있다. 국공립학교와 사립학교는 설립주체와 운영에 근본적인 차이가 있어 사립 학교장과 교직원은 본질적으로 자격과 근무조건 등이 다르므로, 김영란법에서 사립학교의 장과 교직원 등은 제외시켜야 한다.

법률안이 처음 만들어질 때의 취지는 부정청탁 금지와 공직자의 이해충돌 방지였다. 국회의 원이나 고위 공직자 등이 직무를 이용해 인사·취업 청탁 등의 사적 이득을 취하는 것을 막자는 이해충돌 방지에 방점이 있다. 하지만 국회를 거치면서 최종 법률은 금품 수수액이 100만 원만 넘으면 직무관련성이 없더라도 형사처벌하는 내용을 담게 되었다. 국회의원과 지자체장, 지방의원 등 선출직은 공익활동으로 포장된 채 대상에서 배제되었다.

하지만 국회의원과 지방의원, 지자체장이야말로 입법권한과 행정권한 등을 휘두르며 수많은 이해관계의 중심에 있다. 언론에 드러난 굵직한 이권다툼과 금품수수 행위가 이를 증명한다. 따라서 국회의원과 지자체장, 지방의원 등 선출직도 김영란법 적용대상에 반드시 포함시켜야 한다. 법 제정 작업에서 여야의 첨예한 이견으로 제외됐던 이해충돌방지 부분을 추가해야 한다.

한편 국회에서는 ‘선시행 후보완’이나 ‘시행 전 법안 개정’이냐를 두고 여야 간 입장 차이를 보이고 있다. 문제가 뒤늦게 발견되면 후속조치로 문제를 치유하는 게 맞지만, 이번 김영란법은 법 통과와 동시에 위헌성과 적용범위 논란이 끊이질 않았다. 문제를 사전에 감지했으면 시행이전에 여야가 머리를 맞대고 진지하게 고민해서 논란거리를 없애야 한다. 더군다나 현재 김영란법은 헌법재판소의 위헌 심판대까지 오른 상황이다. 여야의 김영란법 시행 이후 논란을 예상하면서도 팔짱 낀 채 논의를 늦춘다면 그럴수록 국민들은 법적용대상에 국회의원 본인들을 넣지 않으려는 의도라 의심하게 된다.

사실 공직자뿐 아니라 우리사회 곳곳의 부정부패 문제는 대한민국이 선진화 대열에 설 수 있느냐를 결정짓는 핵심 과제이다. 하지만 부정부패 근절과의 씨름은 공직사회뿐 아니라 정계나 재계의 문화, 여기에 국민들의 의식수준 개선 등 우리사회 저변의 문화와 인식의 개선과 연결된다. 부정부패가 적은 선진국들 중에는 오히려 부정부패 금지 규정이 느슨한 곳이 많다. 우리도 법으로 무조건 강제해서 부정부패가 해결된다는 인식보다는 문화와 의식 개선으로 장기적으로 대한민국 사회부조리의 검은 실타래를 조금씩 풀어 나가는 게 낫다. 입법과 규제 만능주의는 오히려 그 망을 피하고자 하는 수법만 늘어난다. 김영란법에서의 민간영역에 대한 과도한 규제와 처벌도 마찬가지다.

[illegible]

<MEMO>

[illegible]



서울시 중구 세종대로 14길 38(북창동) 단암빌딩 별관 3층

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>