

규제연구 제26권 제2호 2017년 12월

청탁금지법이 소상공인 경기에 미친 영향

양 준 석* · 장 윤 섭**

청탁금지법을 둘러싼 논란은 법 시행 1년이 지난 지금까지도 지속되고 있지만 동 법의 경제적 파급효과에 대한 객관적 연구는 거의 발견되지 않는다. 본 연구는 객관적 데이터를 통해 청탁금지법의 효과를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 소상공인경기실사지수(BSI)를 이용한 이중차분법(DID :difference in differences) 모형 추정으로 청탁금지법 시행이 소상공인 체감경기에 미치는 영향을 분석하였다. 청탁금지법에 직접적인 영향을 받는 업종(음식업, 소매업)과 그 외 업종(부동산업, 전문 기술서비스업, 수리업 등)을 구분하여 청탁금지법 시행 전·후 두 집단 간 체감경기의 변화를 비교하여 청탁금지법의 효과를 확인했다. 계절성, 경기 및 업종고유 추세 등 소상공인 체감경기에 영향을 미치는 요인들을 통제하여, 청탁금지법의 순수한 효과를 추정하고자 하였다. 분석결과, 청탁금지법이 시행된 이후 실제로 음식점업과 소매업의 체감경기지수가 유의미하게 낮아졌다는 것을 확인할 수 있었다. 강건성 테스트를 통해 사드 보복에 따른 중국의 ‘방한 금지 조치’ 등 소상공인 경기에 영향을 미친 외부요인을 통제한 이후에도 이 결과는 유지되었다.

핵심 용어: 청탁금지법, 부패방지, ‘3·5·10 규정’, 소상공인BSI

* 제1저자, 소상공인시장진흥공단 정책연구실 책임연구원, 대전광역시 중구 보문로 246(jsyang@semas.or.kr)

** 교신저자, 중소기업연구원 규제영향평가센터 선임연구원, 서울특별시 동작구 신대방1가길 77(ysjang@kosbi.re.kr)

*** 본 연구의 내용은 저자 개인들의 견해이며, 저자들이 속한 기관의 공식적 견해는 아니라는 점을 밝혀둔다. 유익한 논평을 주신 익명의 심사위원분들께 감사의 마음을 전한다.

접수일: 2017/11/10, 심사일: 2017/12/08, 게재확정일: 2017/12/08

I. 서론

많은 논란 속에서 2016년 9월 '부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 (이하 청탁 금지법)'이 시행되었다. 이 법률은 직무와 관련성이 있는 경우 공직자 등에 대한 일체의 금품 수수를 금지하고 있다.¹⁾²⁾ 다만, 원활한 직무수행 또는 사고·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물, 경조사비, 선물 등은 예외적으로 허용하고 있으며, 동 법 시행령에서는 그 가액의 범위를 음식물 3만원, 선물 5만원, 경조사비 10만원으로 정하고 있다. 청탁금지법의 가장 큰 논란 중 하나가 여기서 말하는 가액범위 기준, 소위'3·5·10 규정'이다. 이 규정에 직접적으로 영향을 받는 음식점 및 농축산물 업체는 가액범위 기준이 비현실적으로 낮게 책정되었으니, 이를 상향조정하거나 예외 조항을 뒤야 한다고 주장하고 있다. 청탁금지법 규제가 소비 위축으로 이어져 음식점 및 농축산물 업체가 큰 타격을 입는다는 것이다. 해당 산업을 구성하는 대부분이 규모가 영세한 소상공인이나 농민 등 상대적 약자이기 때문에 그 피해에 대한 사회적 관심이 적지 않다.

소상공인연합회와 소상공인시장진흥공단 등이 수행한 실태조사는 이러한 우려를 잘 드러내고 있다. 청탁금지법 시행 이후“경영이 어렵다”고 응답한 소상공인의 비율은 법 시행 3개월 후 59.8%에서 6개월 후 66.5%로 증가했다. 그러나 소상공인의 우려와 달리 청탁금지법의 부정적 효과는 객관적인 통계지표에서는 뚜렷하게 나타나지 않고 있다. KB카드가 청탁금지법 시행 100일간 카드매출을 분석한 결과를 살펴보면 중식당, 한식당의 매출은 오히려 14.8%, 11.8% 증가했다. 마찬가지로 여신금융협회와 카드업계의 발표 자료에서도 9월 28일

1) 청탁금지법 제2조에 정하고 있는 공직자등은 공직자를 비롯한 언론인, 사립학교 교직원 등이다.

2) 청탁금지법 제8조에 따르면 직무와 관련성이 없는 경우라도 1회 100만원 또는 매 회계연도 300만원을 초과하는 금품을 수수할 수 없다.

청탁금지법 시행 이후 3개월 간(2016년 10~12월) 법인카드 사용액은 전년도 같은 기간에 비해 6.9% 증가한 것으로 나타났다. 이와 같이 청탁금지법이 미치는 영향에 관한 다수의 설문조사가 진행되었고 관련 통계치도 속속 발표되고 있지만, 이 결과들만 가지고 청탁금지법의 효과를 가늠하기에는 한계가 있다. 설문조사의 경우, 청탁금지법 전후의 변화를 객관적 자료가 아닌 응답자 기억에 의존해서 파악했기 때문에 객관성이 떨어지기 쉽고, 경영상 어려움이 청탁금지법 때문인지 아니면 경기침체와 같은 외부요인의 영향인지 응답자는 구별하기 어렵다는 약점도 가진다. 카드업계의 발표 자료도 설문조사에 비해 상대적으로 통계치의 객관성을 담보할 수는 있으나, 대부분 분석결과는 경기변동 등 외부요인을 적절하게 통제하지 못했다는 한계를 가진다.

본 연구는 객관적 데이터를 통한 실증분석으로 청탁금지법 시행의 효과를 분석하는데 목적이 있다. 이를 위해 소상공인 경기체감지수(이하 소상공인BSI)를 이용한 이중차분법(DID: difference in differences) 모형 추정으로 청탁금지법이 소상공인BSI에 미치는 영향을 분석했다. 청탁금지법에 직접적인 영향을 받는 업종(음식점업, 소매업)과 그 외 업종(부동산업, 전문 기술서비스업, 수리업 등)을 구분하여 청탁금지법 시행 전·후 두 집단 간 체감경기의 변화를 비교하여 청탁금지법 시행의 효과를 검증했다. 이에 더해 계절성, 경기 및 업종고유 추세 등 소상공인BSI에 영향을 미치는 외부요인을 통제하여, 청탁금지법의 순수한 효과를 추정하고자 노력했다. 분석을 통해 청탁금지법 시행 이후 실제로 음식점업과 소매업의 소상공인BSI가 유의하게 낮아졌다는 것을 확인할 수 있었다. 이후의 순서는 다음과 같다. II장에서는 이론적 논의로 청탁금지법의 배경과 관련 연구에 대해 살펴본다. III장에서는 청탁금지법 시행 이후 소상공인BSI의 변화를 실증분석 하였으며 마지막 IV장에서 결론을 맺고 논문을 마치도록 한다.

II. 이론적 논의

1. 청탁금지법 입법 배경 및 경과

청탁금지법은 공직자 등에 대한 부정청탁 및 공직자 등의 금품 등의 수수(收受)를 금지함

으로써 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로) 제정되었다. 동 법이 제정된 결정적인 계기는 2010년 ‘스폰서 검사’ 사건과 2011년 ‘벤츠 검사’ 사건이다. 두 사건의 검사들은 고급 승용차 등 거액의 금품이나 향응을 제공 받았음에도 불구하고 “직무 관련성이나 대가성이 없다”는 이유로 혐의를 일부 벗어나 무죄판결을 받은 바 있다. 이와 같이 공직자의 금품·향응 수수 사실이 밝혀진 경우에도 직무 관련성 또는 대가성이 없다는 이유로 합당한 처벌을 받지 않아 국민적 공분을 일으킨 사건들이 잇따르자 공직자의 부정부패를 규제하기 위한 강력한 법률 제정이 필요하다는 주장이 힘을 얻기 시작했다. 이에 2012년 8월 국민권익위원회(이하 권익위)는 공직자가 100만 원을 넘는 금품이나 향응을 받으면 직무관련성이나 대가성이 없어도 형사 처벌 받을 수 있다는 내용을 골자로 한 청탁금지법 제정안을 2013년 8월 국회에 제출하였다. 그러나 공직 사회를 비롯해 우리 사회 전반에 큰 파급력을 미칠 수 있는 법안이다 보니 여야 간 의견이 첨예하게 대립하였으며, ‘동양증권 사태’와 ‘카드사 개인신용정보 유출 사태’ 등 다른 현안에 우선순위가 밀려 법안심의 과정이 지지부진했다. 그러다 2014년 발생한 ‘세월호 사건’을 계기로 법안의 제정 문제가 다시금 논의되기 시작했다. 청탁금지법안은 ‘세월호 사건’ 직후인 4월 25일 국회 정무위 법안소위에 상정 되었으며, 박근혜 전 대통령은 세월호 대국민담화를 통해 동법의 조속한 통과를 요청하였다. 그러나 국회 논의 과정에서 충분한 검토 없이 적지 않는 수정⁴⁾이 급하게 이루어져 ‘줄속 입법’이라는 비판을 받았다(박군성, 2016).

결국 법안은 2015년 3월 국회 본회의를 통과했으나, 대한변호사협회 등에서 헌법소원을 내면서 위헌 시비에도 휘말렸다. 헌법재판소가 2016년 7월 청탁금지법에 대해 합헌 판결을 내리면서 법안은 국회에 제출된 지 3년여 만인 2016년 9월 28일 시행되었다. 법률제정 과정에서 과잉입법 문제 등 법리적 정합성이 주된 논쟁거리였다면, 동법이 산업에 미치는 영향에 대한 논란은 시행령을 통해 ‘3·5·10 규정’을 마련하는 과정에서 본격화되었다. 한국경제연구원(2016), 농촌경제연구원(2016)은 동법이 산업 전반에 미치는 매출액 감소 등 부정적 효

3) 청탁금지법 제1조(목적)

4) 박군성(2016)에 따르면 국회 개정안은 적용대상에 사립학교, 사립학교 및 언론사를 추가하였으며, 정부안의 부정청탁에 대한 포괄적 정의규정을 15가지 부정청탁의 유형 및 7개의 부정청탁 예외사유로 열거하여 수정하였다. 또한 정부안은 직무관련성이 있는 경우 대가관계가 없어도 형사처벌하는 것으로 규정하고, 직무관련성이 없는 경우에는 과태료를 부과하는 것으로 규정하였지만, 국회안은 직무 관련 여부 및 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회 100만원, 매 회계연도 300만원을 초과하는 금품 등을 수수한 경우에는 형사처벌하고, 100만원 이하 금품 수수는 직무와 관련이 있는 경우에 한하여 과태료를 부과하는 것으로 수정되었다.

과를 부각한 보고서를 연달아 발표했다. 중소기업청(現중소벤처기업부), 농림축산식품부, 해양수산부 등 정부부처도 동법이 소관 산업에 미칠 것으로 예상되는 부정적 파급효과를 근거로 제시하며 '3·5·10 규정'의 상향을 건의하였다. 그러나 두 연구원의 분석은 매출감소 효과가 과대 계상되어 객관성이 떨어진다는 논란에 휩싸였으며, 정부 자료도 단순 설문조사에 의존하거나 산업계가 산출해서 이해관계가 반영된 수치를 그대로 인용하여 신뢰성이 떨어진다는 지적을 받았다. 한편, 권익위도 현대경제연구원에 의뢰하여 청탁금지법의 시행에 따른 경제효과를 분석한 바 있으나 객관적 자료의 부재로 엄밀한 분석에 한계가 있었다는 점을 스스로 밝힌 바 있다.⁵⁾ 결국 규제개혁위원회는 규제심사에서 "입법 취지를 고려하여, 일단 법을 시행하고 문제가 발생할 경우 이를 개정해 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다"며 '3·5·10 규정'을 원안 그대로 시행하되 2018년 말까지 규제의 집행성과를 분석하고 타당성에 대해 권익위에서 재검토하도록 권고⁶⁾하였다. '3·5·10 규정'에 대한 논란이 가라앉지 않은 가운데, 청탁금지법 시행령은 결국 2016년 9월 원안 그대로 시행되었다.

〈표 1〉 3·5·10 규정'에 대한 관계부처의 건의 의견

부처	가액기준 조정안	근거
중소기업청 (現중소벤처기업부)	음식물 8만원, 선물 8만원, 경조사비 10만원	음식점·식료품 소매·화훼업종 매출액 약 2.6~4조원 감소 예상 (소상공인 대상 자체조사)
농림축산식품부	음식물 5만원, 선물 10만원 (한우·인삼은 20만원), 경조사비 20만원	농축산물 매출감소와 함께 일자리 감소 (11~15만개) 예상
해양수산부	음식물 8만원, 선물 10만원, 경조사비 10만원	국내 수산물 소비 규모 8조 5천억원의 7~8% 수준인 6~7천억원 감소 예상

자료 : 규제개혁위원회(2016.7.22.), 『제375회 규제개혁위원회 회의록』 내용 발췌·정리

5) 규제개혁위원회 『제375회 규제개혁위원회 회의록』을 보면 “가액기준 설정 시 국민생활, 시장경제에 미치는 영향을 고려하였는지”에 대한 규제개혁위원의 질문에 권익위는 “법 제정 이후 권익위 자체적으로 산업 전반의 매출감소액을 산출하려 했으나, 시장 감소분 파악을 위한 객관적 자료가 존재하지 않으며 정확한 산출을 위해서는 공직자가 직무상 받았던 음식물, 선물 규모를 파악해야 하나 이를 파악할 수 없어서, 행동강령위반 자료와 인식조사를 토대로 몇 가지 경우를 가정하여 제한적으로 분석을 실시한 바 있다”고 답하고 있다.

6) 규제개혁위원회의 ‘권고’는 「행정규제기본법」에 근거한 법률적 효력이 있으며, 이 ‘권고’의 내용은 청탁금지법 시행령 제45조에 명문화되어 있다.

그러나 법안이 시행된 이후에도 '3·5·10 규정'에 대한 논란은 끊이지 않고 있다. 음식점 및 농축산물 업계를 중심으로 청탁금지법 시행 후 관련 산업의 경제적 피해가 심각하다는 실태 조사 결과가 지속적으로 발표되고 있다.⁷⁾ 이에 따라, 국회에서도 청탁금지법을 완화하는 법안 발의가 잇따르고 있다. 『국회의안정보시스템』에 따르면 2017년 12월 1일 기준 20대 국회에는 청탁금지법 개정안이 16건 발의되어 있으며 이 중 10개 법안은 동법의 완화 내용을 담고 있다. 대표적으로 김종태 의원 대표발의 법안 등 6개 법안은 농축산물을 수수금지 품목에서 제외하는 내용을 골자로 하고 있으며, 강효상 의원 대표발의 법안은 음식물과 선물의 가액범위를 현행 3만원, 5만원에서 각각 10만원으로 상향하는 내용을 담고 있다.

결국 권익위는 청탁금지법 시행 후 439일 만인 2017년 12월 11일 전원위원회를 통해 농수산물과 농수산가공품 선물에 한정하여 10만원까지 가액범위를 조정하는 청탁금지법 시행령 개정안을 의결했다. 개정안은 입법예고 등을 거쳐 내년 설 명절 전 시행될 예정이다.

2. 선행연구

청탁금지법을 다룬 학술연구들의 대부분은 동법의 법리적 정합성을 다루고 있다. 청탁금지법 중 사립학교와 언론사를 적용대상으로 포함한 부분 등에 대한 위헌론 등 헌법적 연구, 금품 등 수수범죄에 대한 형사법적 연구는 다수 있지만(박균성, 2016), 청탁금지법이 산업에 미치는 영향을 경제학적으로 분석한 연구⁸⁾는 거의 발견되지 않는다.

청탁금지법에 대한 법률학적 연구는 주로 언론·교육인의 청탁금지법 대상 포함여부, '원활한 직무수행'이라는 개념의 해석 논란 등 동법의 위헌성 여부를 다루고 있다. 대표적인 연구를 소개하면 우선, 김래영(2015)은 청탁금지법 제1조가 "공직자 등에 대한 부정청탁 및 공직자 등의 금품 등의 수수를 금지함으로써 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적"으로 한다는 점을 고려할 때, 이 법은 원칙적으로 공직자들의 직무의 청렴성과 공공기관에 대한 국민의 신뢰확보를 목적으로 하고 있다는 점에서, 직무의 공공성이 약한 기관이나 그 임직원까지 그 적용범위가 지나치게 확대된 부

7) 청탁금지법 시행 이후 발표된 실태조사의 주요 내용은 이어지는 선행연구를 참고하기 바란다.

8) 권익위는 최근 한국행정연구원을 통해 '부정청탁금지법 시행의 경제적 영향 분석'을 수행하고 일부 분석 결과도 언론에 발표했으나, 분석 과정이 담긴 보고서가 아직 공개되지 않아 선행연구에 포함하지 않았다.

분은 없는지에 대한 재검토가 필요하다고 주장했다. 더 나아가 이지원(2017)은 청탁금지법의 적용대상자인 공직자 등의 범위에서 사립학교·언론사 관련자를 제외하고 그 대신에 공익성이 강한 금융기관 임직원을 포함시킬 것을 제안하고 있다.

둘째, 원활한 직무수행 또는 사고·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 '3·5·10 규정'이내에서의 금품 제공은 허용하고 있는 동법 제8조 제3항 제2호와 관련하여 권익위(2017)는 해당 조문의 '관련성' 및 '원활한'은 매우 불확정적인 개념으로 사안에 따라 일률적인 판단기준을 세우는 것은 어렵다고 하고 있다. 이에 대해 이지원(2017)은 '부정한 청탁'에 대한 명확한 개념이 신설되어야 하며, '사회상규'보다는 '청탁의 목적'을 '부정한 청탁'과 '정당한 청탁'의 판별기준으로 두는 것이 합리적이라는 주장을 하고 있다.

반복해서 말하지만 청탁금지법의 경제적 효과를 다룬 학술연구는 거의 없다. 법률이 시행된 기간이 1년여 남짓 되었기 때문에 실증분석을 위한 시계열 데이터가 부족하고, 특히 음식점·소매점 등 영향 업종의 매출액 데이터 확보가 어렵다는 점이 주된 이유일 것이다.

최한수(2016)는 경제학 이론의 관점에서 청탁금지법 제정의 필요성과 그 규제의 적정성을 검토하였다. 동 연구는 최근 10년간 부패인식지수, 기업접대비 등 부패 관련 지표들이 완만하게 개선되고 있다는 점을 근거로 청탁금지법 제정 필요성에 의문을 제기했다. 또한 동 법은 '불법청탁'과 '정당한 로비'를 명확하게 구분해 줄 수 있는 기준 마련에 실패하여 '사중손실'(deadweight loss)을 초래할 수 있다는 점을 지적했다. 동법의 모호한 구성조건으로 인한 불확실성으로 민간과 정부 사이의 정보의 이전(information transmission)이 위축되어 사회적 비용을 낳을 수 있다는 것이다.

그 밖의 청탁금지법에 대한 경제적 분석은 '3·5·10 규정'의 효과에 대한 비용분석(cost analysis) 또는 설문조사로서, 학술적 연구보다는 정부·연구소·산업단체에서 각자의 주장을 뒷받침하기 위해 내놓은 자료가 대부분이다.

권익위·현대경제연구원(2016)은 청탁금지법의 시행에 따른 수요 감소 규모를 최소 0.0052%~최대 0.86% 수준으로 추정했다. 특히 과거 '공무원 행동강령' 시행(2003)이 화훼농가 소득에 미친 영향이 제한적이었던 점에 비추어 청탁금지법 시행에 따른 산업충격도 크지 않을 것으로 예측했다. 보고서는 오히려 국가 청렴도 제고를 통해 1인당 명목 GDP가 연평균 0.65% 상승할 것이라며 동법이 경제에 미치는 긍정적 효과를 강조했다.

이에 반해, 한국경제연구원(2016)은 음식물, 선물의 가액범위가 각각 3만원, 5만원으로 결

정될 경우 음식업 8조 5천억 원, 골프장 1조 1천억 원, 선물 관련 산업은 약 2조원의 매출액 손실이 발생하여 연간 약 11조원의 관련 산업 피해가 발생한다고 추정하였다. 한국농촌경제연구원(2016)도 청탁금지법이 농축산물 선물 수요를 24~29% 감소시켜, 결과적으로 농축산물 생산규모가 최소 7,456억 원에서 최대 9,569억 원 축소될 것이라 예측한 바 있다. 그러나 누차 강조했듯이, 이상의 연구결과들은 객관적 자료에 근거한 엄밀한 실증분석이라기 보다는 단순한 가정을 통해 추정한 측면이 강해 신뢰성에 한계⁹⁾를 보인다.

중소기업, 소상공인 관련 경제단체들도 회원사 등을 대상으로 한 설문조사를 통해 청탁금지법이 중소기업·소상공인에 미치는 영향을 여러 차례 조사하여 발표하고 있다.

중소기업중앙회(2017)는 2017년 9월 화훼 도소매업, 농축수산물 도소매업, 음식점업 300개 업체를 대상으로 청탁금지법 시행 후 매출액 변화 등을 조사하였다. 조사 결과에 따르면 응답 업체의 56.7%가 청탁금지법 시행 후 1년간 매출액이 평균 34.6% 감소했다고 응답했다.

외식산업연구원도 청탁금지법 시행 이후 5차례에 걸쳐 동법이 외식업체의 매출액에 미치는 영향을 조사·발표하였다. 2017년 9월 최근 조사(외식산업연구원, 2017)에 따르면 420개 응답 업체의 66%가 평균 22.2%의 매출감소를 경험한 것으로 나타났다. 그러나 설문조사 방법은 청탁금지법 전후의 변화를 추정함에 있어 객관적 자료가 아닌 응답자 기억에 의존했기 때문에 객관성이 떨어지기 쉽고, 경영상 어려움이 청탁금지법 때문인지 아니면 경기침체와 같은 외부요인에 원인이 있는지 응답자가 구별하기 어렵기 때문에 청탁금지법의 순수한 효과(actual effects)를 파악하기 어렵다. 또한 설문지 문항 자체가 청탁금지법을 언급하고 있어 응답자가 청탁금지법에 대한 부정적 효과를 실제보다 과장할 가능성이 있다. 예컨대 대부분의 설문지가 “청탁금지법 이후 매출액이 얼마나 증가/감소하였습니까?”라는 등 ‘청탁금지법’에 대한 언급을 질문 내용에 포함하고 있다. 이 경우 동법에 대해 부정적 인식을 가지고 있는 응답자의 응답 결과가 실제보다 과장되는 편의(upward bias)가 발생할 수 있다. 한편, 청탁금지법 관련 업종의 신용카드 사용액¹⁰⁾을 사용한 분석은 자료의 객관성을 담보할 수는 있지만

9) 권익위·현대경제연구원(2016)의 보고서는 권익위가 분석 결과의 한계점을 스스로 인정한 바 있으며(각주 4 참조), 한국경제연구원(2016)의 보고서도 기업이 사용한 접대비 추정액이 과장되었다는 비판을 받았다(한겨레, 2016. 7.27, 『김영란법 피해 추정 ‘영터리’...기업이 쓴 접대비 추정액 부풀려』)

10) 2017년 10월 23일 한국은행이 국회 기획재정위원회 국정감사에서 바른정당 유승민 의원에 제출한 ‘청탁금지법 이후 음식점 및 관련 도소매업 카드승인액 증가율’에 따르면 금년 들어 음식점과 청탁금지법 관련 도소매업에서의 카드승인액이 모두 증가한 것으로 집계되었다.

경기변동 등 외부요인이 통제되지 않을 경우 법 시행에 따른 실제효과를 정확히 추정하는 데 한계가 있다.

해외국가들도 공직자의 부패 방지를 위해 식사, 선물 등의 가액기준을 엄격하게 규제하고 있다. 미국은 1962년 제정된 「뇌물, 부당이득 및 이해충돌 방지법(Bribery, Graft and Conflict of Interest Act, 1962)」에 따라 공직자가 공무 수행에 영향력을 행사하는 등 대가로 금품을 수령하면 15년 이하 징역 또는 25만 달러 또는 뇌물 액의 3배 중 더 큰 액수의 벌금형을 받는다. 또한 영국, 독일, 일본도 우리나라 청탁금지법의 '3·5·10 규정'보다 엄격한 규제가 적용되고 있다<표2 참고>.

<표 2> 부정부패 방지를 위한 선물 등 가액기준 설정 관련 해외사례

국가명	가액기준
미국	1회에 20달러(약 2만원), 연간 50달러(약 5만원)를 초과하는 선물수수 금지
영국	25파운드~30파운드(약 4~5만원)를 초과하는 선물수수 금지
독일	25유로를 초과하는 선물수수 시 사전 승인을 받아야 함
일본	5,000엔(약 5만원) 이상의 선물을 수수하는 경우 신고의무 부과
싱가포르	50싱가포르달러(약 4만원)를 초과하는 선물수수 금지
홍콩	250홍콩달러(약 3만5천원)를 초과하는 선물수수 금지

자료 : 국민권익위원회(2016), 『부정청탁금지법 시행령 제정안 규제영향분석서』

그러나 부패방지규제가 자국 기업이나 소상공인에 미치는 영향을 다룬 해외 연구는 거의 발견할 수 없었다. 다만, 부패방지규제의 적용범위를 국내뿐만 아니라 해외로 확대하여 적용하고 있는 미국, 영국에서는 규제가 수출, 외국인직접투자 등 해외무역에 미치는 영향을 분석한 연구를 일부나마 발견할 수 있었다.

미국의 「해외부패방지법(Foreign Corrupt Practices Act, 1977)」은 쉽게 말해 「뇌물, 부당이득 및 이해충돌 방지법(1962)」의 적용 범위를 국내에서 해외로 확대한 법안이다. 미국 기업이 외국 공무원에게 거래의 획득 및 유지를 목적으로 뇌물을 제공, 제공의사표시, 일정한 가치가 있는 모든 것의 제공하거나 약속한 행위를 한 경우 법인의 경우 최대 200만 달러의 벌금을 부과하는 내용을 담고 있다. 관련 주요 연구들은 미국의 해외부패방지법이 자국기업

의 해외부패행위를 규제하지 않는 경쟁국의 수출기업에 비해 미국 수출기업의 경쟁력을 약화시켰는지 여부를 분석했다. Beck et al.,(1991)은 해외부패방지법이 미국의 수출기업에 미치는 부정적 효과에 대해 다루었다. 동 연구에서 환율과 수입국의 부패정도를 통제한 결과, 해외부패방지법의 도입은 미국 기업의 비라틴아메리카 수출에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. Graham (1984)은 이와 반대로 해외부패방지법이 미국기업의 수출에 미친 영향은 미미하다고 주장하였다. Hines(1997)는 1977년 해외부패방지법 도입 이후, 미국기업의 외국인 직접투자(foreign direct investment), 항공부문 수출, 합작투자(joint venture)가 위축되었다는 실증 분석 결과를 제시했다.

영국도 「뇌물수수법(Bribery Act 2010)」을 통해 영국기업의 국내외 부정부패 행위를 규제하고 있다. Zeume, S.(2017)의 최근 연구에 따르면 뇌물수수법 제정 이후 영국기업의 부패지수가 높은 국가로의 수출은 부패지수가 낮은 국가로의 수출에 비해 증가율이 6%포인트 낮아진 것으로 나타났다.

III. 청탁금지법이 소상공인 경기에 미친 영향 분석

1. 분석자료

실증분석에는 『소상공인시장경기동향조사』를 통해 공표되는 업종별 소상공인 경기체감지수(이하 소상공인BSI)를 사용하였다. 소상공인BSI는 소상공인 및 전통시장 상인들이 현장에서 느끼는 경기 동향 및 경영여로요인을 파악할 목적으로 중소벤처기업부에서 작성하는 기업경기실사지수이다.¹¹⁾ 기업경기실사지수는 경기를 예측하기 위한 의미 있는 정보를 단시간 내 산출할 수 있다는 시의성과 매월 집계되기 때문에 시계열적 연속성을 가지고 있다. 이러한 장점으로 청탁금지법 시행 1년여 남짓 된 현시점에서 규제의 효과를 객관적으로 파악할 수 있는 자료 중 하나로 볼 수 있다. 기업경기실사지수는 경기전망을 조사 응답자의 주관적 판단에 의존하기 때문에 예측지표로서의 객관성이 다소 부족하다는 약점을 가지고

11) 『소상공인시장경기동향조사』는 소상공인 부분과 전통시장 부분으로 나누어서 조사되는데 본 연구에서는 소상공인 부분만을 분석에 이용했다. 그 이유는 전통시장은 모두 음식점업과 소매업에 포함되어 청탁금지법 대상업종과 비대상업종의 구분이 어렵기 때문이다.

있다. 그러나 스웨덴 (Kauppi et al., 1996), 독일 (Bergström, 1995), 한국 (이공희, 1999)의 경기변동예측 연구들은 불확실성이 높아진 금융위기 이후 기간에는 시계열모형을 이용한 경기예측보다 경기실사지수를 통한 경기예측이 오히려 정확했다는 결과를 제시하고 있다. 한편, 장영재(2010)는 기업경기실사지수가 부분적으로 응답자의 주관적 판단에 좌우되지만 제조업 가동률, 소비재판매액, kosp지수, 환율 등 주요 거시경제지표와 높은 상관관계가 있다는 점을 밝혔다. 그 밖에도 Pesaran and Weale(2006), Claveria et al.,(2008), Lui et al.,(2011), Klein and Özmucur(2010) 등 다수의 연구에서 경기실사지수가 가지고 있는 경제예측의 유용성과 정확성이 확인되고 있다. 따라서 경기실사지수는 청탁금지법 이후 실물경기 변화를 적절하게 대표할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 본 연구와 같이 정책 변화에 따른 결과 지표로서 경기실사지수를 활용한 연구는 거의 발견되지 않는다. 이러한 점에서 규제의 효과를 파악하기 위해 경기실사지수를 활용하는 것은 새로운 시도라고 할 수 있겠다.

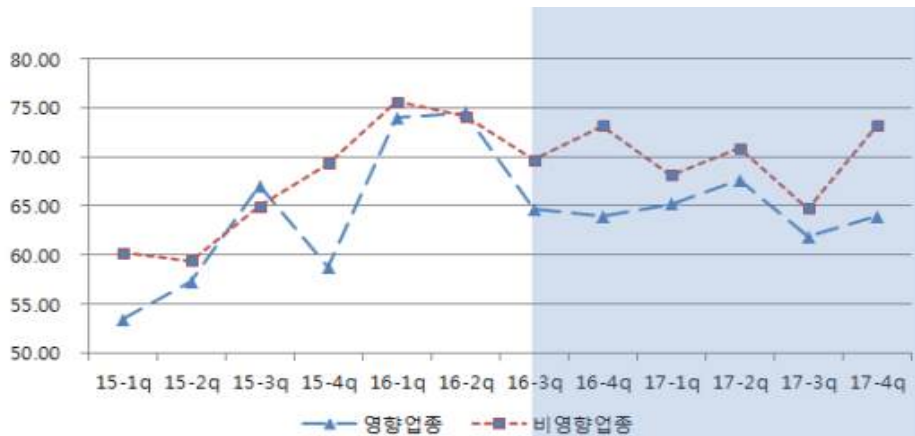
한편, 『소상공인시장경기동향조사』는 특정 현안에 대해 응답을 얻기 위해 단발성으로 시행되는 조사가 아닌, 동일한 설문내용으로 매월 주기적으로 조사되기 때문에 시계열적 연속성이 있으며 국가승인통계로서 공신력이 있으므로 분석의 객관성도 확보할 수 있다.

조사대상은 상시근로자수 5인 미만인 전국 17개시·도 2,400개의 소상공인 사업체이다. 소상공인BSI는 조사가 이루어지는 시점에 조사대상 업체의 경영실적에 관한 응답을 통해 산출되며, 현재 실적에 대해 긍정적이라고 응답할수록 체감지수가 높아지도록 설계되었다. 청탁금지법 이후부터 작성이 시작된 제조업을 제외하고 개인서비스업, 교육서비스업, 부동산중개업, 소매업, 수리업, 스포츠 및 여가서비스업, 음식점업, 전문기술사업 서비스업 등 8개 업종의 BSI를 분석에 포함하였다. 청탁금지법 영향업종(treatment group)은 음식점업과 소매업 2개 업종을, 나머지 6개 업종은 비영향업종(control group)으로 설정했다. 그 이유는 '3·5·10 규정'으로 인한 음식물, 경조사비, 선물 등의 제한은 음식업과 소매업에 직접적인 영향을 미치는 반면, 교육서비스업 등 통제집단으로 구분한 업종들은 규제에 직접적인 영향을 받는 업종이 아니기 때문이다.¹²⁾ 따라서 음식점업과 소매업만을 영향업종으로 정하는 것

12) 실제로 언론을 통해 주로 소개되는 피해사례 대부분이 한정식당 등 음식점종과 한우선물세트 매장 등 소매업이다. 청탁금지법에 따른 민간소비 둔화와 경기 위축은 간접적으로 비영향업종에 일부 영향을 미칠 수 있으나 통제집단과 비교하여 훨씬 영향이 미미할 것이다.

은 적절한 방법이라고 판단된다. <그림1>은 영향업종과 비영향업종의 체감지수 추이를 나타내고 있다. 두 집단의 BSI 모두 2016년 1분기까지는 상향추세를 보이고 있으나, 청탁금지법이 시행된 2016년 2분기 이후에는 미세하게 서로 다른 추세를 나타내고 있다. 청탁금지법 시행 이후 비영향업종의 BSI는 전년과 비슷한 70~75포인트 수준에서 미세하게 변동하고 있으나, 영향업종은 65포인트대로 하락한 이후 안정화되는 모습이다. <그림2>에서는 소상공인BSI 추이를 개별 업종별로 세분화하여 제시하였다. 비영향업종 중 전문기술사업서비스, 교육서비스 등과 같이 영향업종인 음식점업·소매점업과 BSI 변화 양상이 뚜렷한 차이를 보이는 업종이 있는 반면, 부동산중개업과 같이 별다른 차이를 찾을 수 없는 업종도 보였다. 뒤에서 다시 설명하겠지만 본 연구에서 사용하는 이중차분법(DID : difference in difference)은 만약 정책개입(규제)이 없었다면 집단간 동일한 추세를 공유해야 한다는 공통 추세 가정(common trends assumption)을 충족해야 한다. 소상공인BSI에는 계절성(seasonality)과 경기변동 효과 및 업종별 이질성 등이 혼재되어 있는바, 그래프만으로는 이 가정이 충족되는지 여부를 단정하기가 어렵다. 이후의 실증분석에서는 다양한 통제변수를 이용하여 청탁금지법이 소상공인BSI에 가져온 변화를 정밀하게 확인하고자 한다.

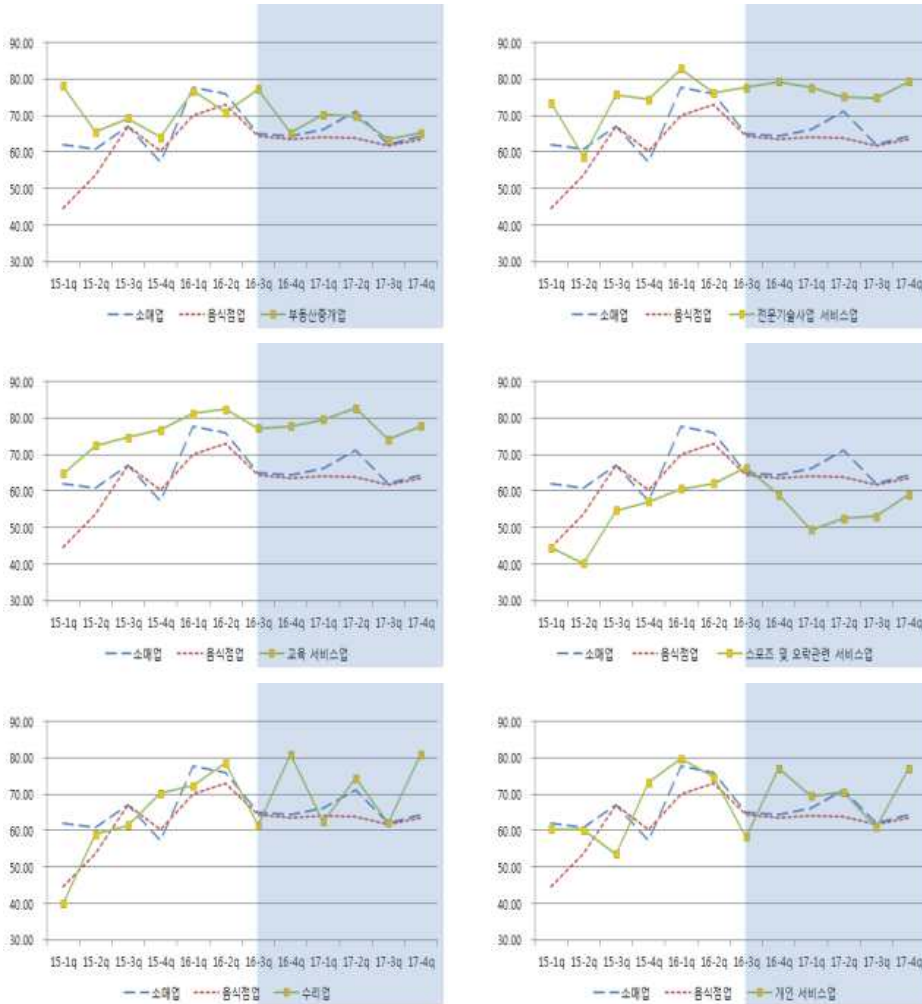
<그림 1> 소상공인BSI 추이



자료: 중소벤처기업부·소상공인시장진흥공단, 『소상공인시장경기동향조사』

주: 시간적 편의를 위해 월별자료를 분기별 평균으로 전환했다. 음영으로 처리된 부분이 청탁금지법 시행 이후의 기간이다. 영향업종은 소매업과 음식점업의 BSI 평균값이며, 비영향업종은 개인서비스업, 교육서비스업, 부동산중개업, 수리업, 스포츠 및 여가서비스업, 전문기술사업 서비스의 BSI 평균값이다.

〈그림 2〉 업종별 소상공인BSI 추이



자료: 중소벤처기업부·소상공인시장진흥공단, 『소상공인시장경기동향조사』

주: 시각적 편의를 위해 월별자료를 분기별 평균으로 전환했다. 음영으로 처리된 부분이 청탁금지법 시행 이후의 기간이다. 영향업종은 소매업음식점업의 평균값이며, 비영향업종은 개인서비스업과 교육서비스업, 부동산중개업, 수리업, 스포츠 및 여가서비스업, 전문기술사업 서비스의 평균이다.

2. 실증분석모형

소상공인BSI 계량모형은 식(1)과 같이 나타낼 수 있다. 여기서 $\ln BSI_{it}$ 는 i 업종의 t 시점 체감경기지수의 로그값이다. θ_t 은 계절성을 통제하기 위한 월 더미(monthly dummy variables)와 특정연도 전업종에 걸쳐 영향을 주는 거시 경제적 효과를 포착하기 위한 연도 더미로 이루어진 변수들의 집합이다. η_i 는 업종 더미로서 시간과 무관한 업종고유의 특성을 통제하는 역할을 한다. 업종간 성장률의 차이는 개별 업종의 고유 시간추세 $\eta_i t$ 를 이용하여 반영한다. ϵ_{it} 는 시간, 업종에 따라 변하는 무작위 오차항으로 가정한다.

$$\ln BSI_{it} = \alpha + \theta_t + \eta_i + \eta_i t + \epsilon_{it} \quad (1)$$

청탁금지법이 소상공인BSI에 미치는 실질적 효과를 추정하기 위해 이중차분모형(DID : difference In differences)을 적용했다. 이중차분모형은 법 시행 전후 영향업종과 비영향 업종 간 BSI의 차이를 비교하여, 청탁금지법이 영향업종 소상공인BSI에 미친 실제 영향을 포착할 수 있다. 이중차분법을 적용한 소상공인BSI 계량모형은 식(2)와 같이 나타낼 수 있다.

$$\ln BSI_{it} = \alpha + \beta_1 E_t + \beta_2 X_i E_t + \theta_t + \eta_i + \eta_i t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

식(2)에서 E_t 는 청탁금지법 적용기간을 나타내는 더미변수로 동법이 시행된 2016년 9월 이후의 기간은 1이며 이전 기간은 0의 값을 부여했다. X_i 는 청탁금지법 영향업종(소매업, 음식점업)의 경우 1, 그 외의 경우 0의 값이 부여되는 더미변수이다. 따라서 교호항(interaction term) $X_i E_t$ 의 파라미터 β_2 은 청탁금지법 시행 이후 영향업종의 체감경기의 변화를 의미하게 되므로, 청탁금지법의 영향의 크기로 해석된다.¹³⁾ 이중차분법의 기본 가정은 정책 개입(여기서는 규제시행)이 없다면 두 집단 간 동일한 추세를 가져야 한다는 것이다. 예컨대 집단간 서로 다른 추세가 보인다면 정책 개입 이후의 변화가 어디에서 기인하는지 판단하기 어렵기 때문이다. 모형이 이중차분법의 기본 가정을 충족하기 위해 식(1)과 같이 업종고정효과(η_i) 및 업종고유의 시간추세($\eta_i t$)를 추가하였다.

13) 식(2)에서 영향업종 X_i 가 별개의 설명변수로 설정되지 않은 이유는, 업종더미 η_i 와 완전 다중공선성(perfect multicollinearity) 관계를 가지기 때문에 실질적으로 추정할 수 없는 변수이기 때문이다.

3. 분석결과

(1) 이중차분모형 추정결과

<표3>에 분석결과가 제시되어 있다. 4개 모형 모두 계절 및 연도더미, 업종더미와 업종별 시간추세가 포함된 결과이다. 표준오차는 동일 업종간 연관성을 허용할 수 있도록 업종 수준의 군집표준오차(clustered standard error)를 사용했다.

(1)열은 소상공인BIS의 공표가 시작된 2014년 1월부터 가장 최근시점인 2017년 10월까지 전체 기간을 대상으로 이중차분모형을 추정한 결과이다.¹⁴⁾ 청탁금지법 시행 기간과 영향업종 변수간 교호항($X_i E_t$)에서 유의한 부(-)의 결과를 보이고 있어 동법 시행 이후 실제로 음식점업과 소매업의 BIS가 낮아졌다는 실증적 근거를 발견할 수 있었다. 이중차분모형에서 청탁금지법 시행기간 더미($X_i E_t$)의 계수는 동법 시행 이후 비영향업종의 소상공인BIS 변화를 의미하는데, 비영향업종들은 평균적으로 BIS가 상승한 것으로 나타났다. 명절더미는 해당 월의 명절여부를 나타내는 변수인데, 명절이 있는 월은 소상공인BIS가 유의하게 높아지는 결과를 보였다. 한편, 분석 기간 동안 청탁금지법 이외에 내수경기에 큰 영향을 미친 '세월호 사건', '메르스 사건' 그리고 중국 사드보복 조치의 일환인 '방한 금지 조치' 기간을 더미 변수화하여 모형에 포함했다. 세월호와 메르스 사건이 실물경기에 미친 영향은 상당했으며, 소상공인 BIS도 두 사건 이후 각각 40.1%, 22.1% 하락하였다.¹⁵⁾

(2)열, (3)열 및 (4)열에서는 청탁금지법 시행 전후의 표본을 대칭으로 구성하기 위해 분석 기간을 2015년 7월부터 2017년 10월까지로 제한했다. 이러한 방법은 실제로 분석에서 표본의 균형을 유지하는데 편리하다. 또한 이론적으로 이중차분모형의 핵심인 공통추세가정을

14) 소상공인 경기동향조사는 2001년에 시작되었으나, 2014년 1월부터 전통시장의 시장 경기동향조사와 통합되면서 조사대상과 업종기준이 현재와 같이 변경되었다.

15) 세월호와 메르스 사건의 경우 사건 발생월과 그 다음 월을 해당 사건의 영향 기간으로 보았다. 이러한 설정은 실제 영향 기간과 다를 수도 있다. 세월호 사건의 경우 2014년 4월 사고가 발생하여 그해 9월 추석을 지나 11월에야 실종자 수색이 종료되었고 그 이후에도 국민들의 마음을 아프게 했다. 마찬가지로 메르스 사건도 2015년 5월에 첫 환자가 신고 되었고 그해 9월 추석을 지나 12월 보건당국의 종식이 선언되었다. 중국의 방한 금지 조치 기간은 한국에 대한 단체 비자 발급이 중단된 2017년 3월부터 분석 시계열상 마지막 월인 2017년 10월로 정했다. 그 이유는 2017년 3월 이후 중국인 관광객 수의 뚜렷한 회복이 관측되지 않았으며, 2017년 11월이 되어서야 일부 사드보복조치가 해제되기 시작되었기 때문이다.

충족하기 위해서는 정책개입 직전과 직후의 결과를 비교하는 것이 좋다. 분석에 포함되는 기간이 길어질수록 미처 통제하지 못하는 다양한 변수들의 영향이 추정치에 혼재되어 나타날 가능성이 높아지기 때문이다(Pope and Pope, 2015). (2)열의 결과에서는 청탁금지법 시행 이후 소매업과 음식점업의 소상공인BSI가 평균적으로 11.2% 감소하는 것으로 나타나 (1)열 모형에서보다 약 4%p 감소폭이 높게 나타났다. 또한 ‘방한 금지 조치’로 인해 소상공인 BSI의 8.3%가 유의미하게 하락한 것으로 나타났다. 한편, 결정계수(R²)가 모형 적합성의 절대적 판단기준이 될 수는 없으나, 청탁금지법 전후 표본을 균등하게 제한한 (2)열의 분석 모형이 전체 기간을 대상으로 하는 (1)열의 분석보다 설명력이 우수한 것으로 판단된다.

(3)열과 (4)열은 영향업종을 다시 소매업과 음식점업으로 나누어서 이중차분모형을 재추정한 결과이다. (3)열에서는 소매업만을 영향업종으로, (4)열에서는 음식점업만을 영향업종으로 설정하였다. 비영향업종의 설정은 앞선 분석과 동일하다. 분석결과, 소매업, 음식점업

〈표 3〉 추정결과

	(1)	(2)	(3)	(4)
청탁금지법 이후 (E_t)	0.072** (0.021)	0.112** (0.037)	0.103** (0.040)	0.093** (0.035)
청탁금지법 이후*영향업종($X_i E_{my}$)	-0.066** (0.028)	-0.101** (0.033)	-0.091** (0.032)	-0.111** (0.032)
명절더미	0.117** (0.047)	0.171*** (0.047)	0.179** (0.054)	0.160** (0.053)
세월호 사건	-0.401*** (0.084)			
메르스 사건	-0.221*** (0.054)			
중국의 방한 금지 조치	0.019 (0.027)	-0.083** (0.027)	-0.083** (0.031)	-0.068** (0.026)
상수항	92.730*** (17.892)	66.397 (46.780)	64.433 (52.598)	69.040 (51.613)
Obs.	368	224	196	196
R ²	0.369	0.438	0.440	0.402
분석기간	‘14.1-’17.10	‘15.7-’17.10	‘15.7-’17.10	‘15.7-’17.10
영향업종	음식점업, 소매업	음식점업, 소매업	소매업	음식점업

주 : 괄호안은 업종수준의 클러스터 표준오차를 의미하며 *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타내고, 모든 분석에는 계절 및 연도더미, 업종고정효과와 업종별 시간추세를 통제한 결과이다.

국의 방한 금지조치로 인한 영향이 명동 등 일부 관광지역의 음식점에 제한되어 나타났기 때문인 것으로 추측된다.

이상의 결과를 종합하면 청탁금지법 시행과 중국의 방한 금지 조치는 그 기간과 영향집단이 일부 겹치기 때문에 소상공인BSI에 미치는 효과가 혼재되어 나타났으며 특히 소매업 종에서 이러한 경향이 두드러졌다. 그러나 방한 금지 조치의 영향을 통제한 이후에도 청탁금지법이 소매업과 음식점업의 소상공인BSI를 하락시키는 효과는 여전히 유지되었다.

〈표 4〉 중국의 방한 금지 조치 효과

	(1)	(2)	(3)
청탁금지법 이후 (E_t)	0.110** (0.036)	0.102** (0.039)	0.093** (0.034)
청탁금지법 이후*영향업종($X_i E_{my}$)	-0.094** (0.033)	-0.078** (0.031)	-0.109** (0.031)
중국의 방한 금지 조치	-0.072*** (0.018)	-0.073** (0.024)	-0.065** (0.022)
중국의 방한 금지 조치 *영향업종($X_i E_{my}$)	-0.046 (0.034)	-0.071** (0.028)	-0.021 (0.028)
Obs.	232	203	203
R ²	0.551	0.542	0.532
영향업종	음식점업, 소매업	소매업	음식점업

주: 분석기간은 2015년 7월부터 2017년 10월까지이다. 괄호안은 업종수준의 클러스터 표준오차를 의미하며 *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타낸다. 모든 분석에는 계절 및 연도더미, 업종고정효과와 업종별 시간추세를 통제한 결과이며, 중복과 지면상의 이유로 보고를 생략했다.

2) 측정오차(measurement error)

소상공인BSI는 심리지수이기 때문에 청탁금지법의 '3·5·10 규정'이 실제로 시행되기 이전부터 규제에 대한 우려가 지수에 반영될 가능성이 있다. 실제로 권익위가 2016년 5월 '3·5·10 규정'이 포함된 동법 시행령 개정안을 발표하자 언론에서는 동 규정이 농축산물시장, 음식업 등에 부정적인 영향을 미친다는 기사를 쏟아냈다. 만약, 청탁금지법이 법 시행 이전부터 소상공인BSI에 영향을 미쳤다면 측정오차(measurement error)로 인해 추정결과가 실제보다 희석되어 나타났을 수 있다.¹⁷⁾ 이러한 가능성을 확인해보기 위해 <표 5>의 (1)열

17) 만일 실제로 청탁금지법 시행령 발표 직후부터 효과가 나타났다면, 분석모형에서 정책개입의 시점을 시행령 발표 이후인 시행령 발표 시점부터로 설정하는 경우 영향기간이 비 영향기간에 포함되어, 비영향기간의 평균 BSI는 낮아지게 되므로 청탁금지법으로 인한 경기하락 효과가 실제보다 낮게 나타날 수 있다.

에서는 청탁금지법 적용기간을 나타내는 더미변수 E_t 를 시행령 발효시점(2016년 9월)이 아닌 2016년 5월로 변경하여 다시 추정했다. 분석결과, '3·5·10 규정' 최초 발효시점을 기준으로 한 경우 청탁금지법이 영향업종의 소상공인BSI에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 측정오차 발생여부를 보다 정밀하게 검증하기 위해 청탁금지법의 영향기간을 법률 제정시점, 시행령 기준 1개월 전, 2개월 전 및 3개월 전으로 각각 다르게 설정하여 모형을 추정했다.¹⁸⁾ 그 결과를 살펴보면 (2)와 (3)열에서 보는 것과 같이 법시행 2개월 전까지는 유의한 영향이 발견되지는 않았다. 다만 (4)열의 1개월 전부터 청탁금지법은 영향업종에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 계수의 크기 및 유의성이 기본모형인 (5)열에 비해 떨어지기 때문에 측정오차로 인한 회석 편향(attenuation bias)의 발생 가능성은 낮은 것으로 판단된다.

〈표 5〉 청탁금지법의 영향기간 반영 시점

	(1)	(2)	(3)	(3)	(4)	(5)
청탁금지법 이후 (E_t)	0.309** (0.106)	-0.037 (0.021)	0.087** (0.026)	0.035 (0.026)	0.018 (0.021)	0.072** (0.021)
청탁금지법 이후*영향업종($X_i E_{my}$)	0.027 (0.059)	-0.030 (0.060)	-0.054 (0.055)	-0.063 (0.043)	-0.060* (0.031)	-0.066** (0.028)
Obs.	368	368	368	368	368	368
R ²	0.406	0.367	0.370	0.367	0.367	0.369
청탁금지법 이후 시점	법률 제정 (‘15. 3)	시행령 발표 (16.5)	t-3 (16.6)	t-2 (16.7)	t-1 (16.8)	t (16.9)

주: 분석기간은 2014년 1월부터 2017년 10월까지이다. 괄호안은 업종수준의 클러스터 표준오차를 의미하며 *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타낸다. 모든 분석에는 계절 및 연도더미, 업종고정효과와 업종별 시간추세를 통제한 결과이며, 중복과 지면상의 이유로 보고를 생략했다.

3) 응답자의 주관성

소상공인BSI는 응답자의 주관적 판단에 의존하기 때문에 자료의 객관성이 다소 떨어진다는 약점을 가지고 있다. 즉 청탁금지법 시행 이후 실제 피해가 크지 않은 경우라도 응답자의 주관적 느낌이나 청탁금지법 관련 언론보도의 영향으로 실제보다 부정적 영향을 과장하여

18) 대칭적으로 표본을 구성할 경우 공표시점을 적용기간으로 설정한 모형과 분석기간의 차이가 커지기 때문에 동일한 조건에서의 비교를 위해 여기서는 전 기간을 포함하여 모형을 추정했다.

응답했을 가능성이 있다. 이러한 가능성을 검증하기 위해 통계청의 『서비스업동향조사』에서 보고되는 ‘서비스업생산지수’를 이용하여 동일한 분석을 수행하였다.¹⁹⁾ 이 지수는 개별 업체의 실제 매출액을 이용하여 산출되기 때문에 소상공인BSI에 비해 상대적으로 객관성이 높다. 다만 규제 준용도가 높은 일정 규모 이상의 업체 위주로 조사되기 때문에 청탁금지법의 효과가 낮게 나타날 가능성도 크다. <표6>에 추정결과가 제시되어 있다. (1)열은 영향업종을 대분류 기준으로 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점으로 설정한 모형으로 청탁금지법의 유의미한 영향이 발견할 수 없었다. (2)열과 (3)열은 영향업종을 각각 도매 및 소매업과 숙박 및 음식점업으로 구분하여 추정한 결과이다. 도매 및 소매업에서는 유의한 결과를 얻지 못했으나 숙박 및 음식점만으로 영향업종을 구성한 경우 청탁금지법 이후 생산지수가 1.0% 정도 감소한 결과를 얻을 수 있었다. 매출액으로 측정되어 자료의 객관성이 높고, 규제 준용도가 높은 일정 규모 이상 대형업체로 구성된 서비스생산지수에서도 숙박 및 음식점에 청탁금지법의 효과가 어느 정도 유의미하게 나타난다는 사실은 소상공인BSI를 통해 얻은 분석 결과도 어느 정도의 신뢰성을 가지고 있다는 점을 반증한다.

<표 6> 서비스업생산지수를 이용한 추정

	(1)	(2)	(3)
청탁금지법 이후 (E_t)	-0.010 (0.007)	-0.010 (0.006)	-0.010* (0.005)
청탁금지법 이후*영향업종($X_i E_{my}$)	-0.001 (0.016)	0.006 (0.016)	-0.041** (0.016)
Obs.	2,380	2,296	1,876
R ²	0.272	0.274	0.276
영향업종	도매 및 소매업, 숙박 및 음식점	도매 및 소매업	숙박 및 음식점

주: 분석기간은 2015년 7월부터 2017년 10월까지이다. 괄호안은 업종수준의 클러스터 표준오차를 의미하며 *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 통계적으로 유의함을 나타낸다. 모든 분석에는 계절 및 연도더미, 업종고정효과와 업종별 시간추세를 통제된 결과이며, 중복과 지면상의 이유로 보고를 생략했다.

19) 데이터는 소분류 단위로 경상지수로 추출했다.

IV. 결론

청탁금지법은 시행 1년이 지난 지금도 그 영향을 평가하는 시각이 엇갈리고 있다. 영세 소상공인의 영역인 농축산업, 음식업계는 청탁금지법에 따른 소비 감소로 매출액에 큰 타격을 입었다고 주장하는 반면, 이러한 우려가 과장되었다는 지적도 나온다. 여러 기관에서 청탁금지법 관련 각종 추정치와 설문조사 결과들을 쏟아내고 있지만 신뢰할만한 객관적인 자료는 찾아보기 어렵다. 본 연구는 이러한 문제의식하에 기존 설문조사와 비교하여 상대적으로 객관성을 담보할 수 있는 소상공인BSI를 이용한 이중차분모형을 통해 청탁금지법의 효과에 대한 실증분석을 수행하였다. 청탁금지법에 직접적인 영향을 받는 업종(음식점업, 소매업)과 그 외 업종(부동산업, 전문 기술서비스업, 수리업 등)을 구분하여 청탁금지법 시행 전·후 두 집단 간 소상공인BSI 변화를 비교하여 청탁금지법의 효과를 확인했다. 계절성, 경기 및 업종고유 추세 등 소상공인BSI에 영향을 미치는 요인들을 통제하여, 청탁금지법의 순수한 효과를 추정하고자 하였다. 분석결과, 청탁금지법이 시행된 이후 실제로 음식점업과 소매업의 소상공인BSI가 유의미하게 낮아졌다는 것을 확인할 수 있었다. 강건성 테스트를 통해 사드 보복에 따른 중국의 방한 금지 조치 등 소상공인 경기에 영향을 미친 외부요인을 통제한 이후에도 이 결과는 유지되었다. 또한 소상공인BSI 데이터가 심리지수인데 따른 측정오차 문제를 검증하기 위해 청탁금지법의 영향기간을 법률 제정시점, 시행월 기준 1개월 전, 2개월 전 및 3개월 전으로 다양하게 변경하여 분석한 결과도 강건성이 유지되었다.

본 연구는 이중차분모형을 통해 소상공인 경기에 영향을 미칠 수 있는 다양한 외부요인을 통제하여, 청탁금지법의 순수한 효과를 추정했다는 점에서 의미가 있는 것으로 판단된다. 그러나 한계점도 존재한다. 우선, 추정에 사용한 종속변수가 경기실사지수이기 때문에 시계열에 따른 상대적인 체감경기의 변동은 파악할 수 있으나, 실제 매출 변화 등 동법이 소상공인에 미치는 부정적인 영향의 규모를 가늠하는 데는 한계가 있다. 업종별 신용카드 사용액 데이터를 가지고 엄밀한 실증분석 모형을 통해 분석하면 보다 객관적인 결과를 얻을 수 있을 것이다.

둘째, 분석에 포함된 기간이 청탁금지법 시행 이후 1년여의 기간으로 비교적 단기이기 때문에 장기적 효과에 대한 충분한 시사점을 제시할 수 없다는 것도 한계점으로 지적될 수 있을 것이다. 법 시행 초기에는 심리적인 요인으로 필요 이상 소비가 위축될 수 있으나, 혼란

기가 지나면 장기적으로 부정적 효과가 완화될 수 있다. 청탁금지법 시행의 장기효과는 풍부한 시계열 자료가 축적된 이후의 추가 연구과제로 남겨둔다.

마지막으로, 청탁금지법 가액기준의 적정성에 대한 주기적 재검토가 필요하다. 농수산물과 농수산가공품 선물에 한정하여 10만원까지 가액범위를 조정하는 청탁금지법 시행령 개정안이 내년부터 시행될 예정이다. 그런데 개정안의 입법예고문을 보면 권익위는 청탁금지법 제 45조에 따른 ‘규제의 재검토’ 조항을 삭제하고 있다.²⁰⁾ 그러나 청탁금지법의 가액기준은 물가, 내수경기 등 경제여건의 변동에 따라 그 적정수준이 달라질 수 있다. 따라서 ‘규제의 재검토’ 조항을 유지하고 객관적 연구를 통해 가액기준의 적정성을 3년 또는 5년 주기로 재검토하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

20) 권익위의 입법예고문에 따르면 경조사비 선물 가액 범위, 외부강의 등 사례금 상한액의 타당성을 시행령에서 정하는 기한(2018년 12월 31일) 내에 검토 보완했으므로 동 조항을 삭제한다고 하고 있다.

참고문헌

- 국민권익위원회, 『부정청탁금지법 시행령 제정안 규제영향분석서』, 2016
- 김광석·오준범·최재환, 「청탁금지법의 적정 가액기준 판단 및 경제효과 분석」 국민권익위원회·현대경제연구원, 2015
- 김래영, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 입법현황과 과제, 『한양법학』, Vol.26, No.3, 2015, pp.255-281.
- 데일리한국, 「청탁금지법 시행 후, 경제에 어떤 영향을 끼쳤나?」, 2017.6.22.
- 문화일보, 「카드 매출로 본 ‘청탁금지법’ 영향… 꽃집·유홍주점 법인카드 사용액 11% ↓」, 2017.2.23.
- 박군성, 「[부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률] 에 대한 행정법적 연구」, 『저스티스』, Vol.156, 2016, pp.240-268
- 성중탁, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률의 문제점과 개선방안」, 『저스티스』, Vol.160, 2017, pp.106-133.
- 신봉기 외, 「청탁금지법상 직무관련성 해석 기준 마련 등 연구」, 국민권익위원회·경북대학교 산학협력단, 2017
- 중소기업중앙회, 『청탁금지법 시행 1년 중소기업·소상공인 영향조사』, 2017.9.
- 중소벤처기업부·소상공인시장진흥공단, 『소상공인시장경기동향조사』
- 중앙일보, 「‘김영란법’ 1년…고급음식점 ‘개인카드’ 이용 늘어」, 2017.10.23.
- 이금희, 「외환위기의 경제예측 -기업경기실사지수를 이용한 GDP 단기예측」, 『응용통계연구』, Vol.12, No.2, 2019, pp. 397-404.
- 이성기, 「미국의 뇌물, 부정청탁 및 이해충돌방지법에 관한 연구」, 『미국헌법연구』, Vol.23, No.2, 2012, pp.91-120.
- 이지원, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(소위‘김영란법’)의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 『강원법학』, Vol.51, 2017, pp.489-523.
- 장영재, 「회귀나무를 이용한 기업경기실사지수의 영향요인 분석」, 『응용통계연구』, Vol.23, No.1, 2010, pp. 63-71.
- 최한수, 「경제학자의 관점에서 본 김영란법의 문제점」, 『법경제학연구』, Vol.13, No.3,

2016, pp.465-484.

한국외식업연구원, 『외식업체 김영란법 영향조사 보도자료』

한겨레, 「'김영란법 피해 추정 '영터리'...기업이 쓴 접대비 추정액 부풀려」 2016. 7.27

Beck, Paul J., Michael W. Maher, and Adrian E. Tschoegl, "The impact of the Foreign Corrupt Practices Act on US exports.", *Managerial and Decision Economics*, 12(4), 1991, pp.295-303.

Bergström, R, "The relationship between manufacturing production and different business survey series in Sweden 1968 - 1992", *International Journal of Forecasting*, 11(3), 1995, pp.379-393.

Claveria, O., Pons, E., & Ramos, R, "Business and consumer expectations and macroeconomic forecasts", *International Journal of Forecasting*, 23(1), 2007, pp 47-69.

Graham, J. L, "The foreign corrupt practices act: A new perspective, *Journal of International Business Studies*, 15(3), 1984, pp.107-121.

Hines Jr, James R, "Forbidden payment: Foreign bribery and American business after 1977", (No. w5266), National Bureau of Economic Research, 1995.

Kauppi, Eija, Jukka Lassila, and Timo Teräsvirta, "Short-term forecasting of industrial production with business survey data: experience from Finland's great depression 1990 - 1993", *International Journal of Forecasting*, 12.(3), 1996, pp.373-381.

Klein, L. R., and Özmucur, S, "The use of consumer and business surveys in forecasting", *Economic Modelling*, 27(6), 2010, pp.1453-1462.

Lui, S., Mitchell, J., and Weale, M, "The utility of expectational data: Firm-level evidence using matched qualitative - quantitative UK surveys", *International Journal of Forecasting*, 27(4), 2011, pp.1128-1146.

Pesaran, M. Hashem, and Martin Weale, "Survey expectations." *Handbook of economic forecasting 1*, 2006, pp.715-776.

Pope, D. G., and Pope, J. C. "When Walmart comes to town: Always low housing prices? Always?". *Journal of Urban Economics*, 2015, 87, pp.1-13.

The Impact of the Improper Solicitation and Graft Act on Micro-enterprises Survey Index

Joon-Seok Yang and Yoon-Seop Jang

Heated controversies continues over a year ever since the Improper Solicitation and Graft Act(hereinafter referred to as“the Act”) put into effect from 2016 in Korea. However, surprisingly few researches have focused on the economic impact of the act. This paper empirically investigates the economic effects of the act on micro-enterprises. Specifically, We construct a difference-in-differences regression model with micro-enterprises s survey index in order to estimate the actual effect of the act on micro-enterprises’business sentiments. We distinguish the industry group directly affected by the act (food, retail services) from the rest industry group(real estate, repair services and etc.), comparing two group’s differences in business survey index before and after the act is enforced. To estimate actual effects of the law, we control the variables such as seasonality, business fluctuations and industry specific characteristics which possibly affect micro-enterprises survey index. Our estimation results are summarized as following. After the law put in effect, survey index of affected group significantly decreased. The estimated effects remain statistically significant in robustness test model.

Key words: Improper Solicitation and Graft Act, corruption prevention, micro-enterprises, businesses survey index

