

실효성 있는 음주정책, 사회적 공감대가 필요하다

김승수 | 한국대학생알코올문제예방협회 사무국장

최근 보건복지부는 '주류 광고제한 및 공공장소 음주·주류 판매 금지'를 골자로 한 '국민건강증진법 개정안'을 토대로 술과 관련된 문제를 전면적으로 개선해 나가기 위한 강한 의지를 표명하고 있다. 2011년 고승덕의원 등도 '교육적 목적 외에는 초·중·고·대학교 내에 주류 반입을 금지하고 위반시 10만원 이하의 과태료를 부과' 하자는 내용으로 일부개정안을 발의한 적(2011.10.18)이 있었고, 2012년 9월 이미 입법예고 됐었지만 부처 간 이견으로 국회로 넘어가지 못한 채 방치된 적도 있었다.

2014년 현재 보건복지부는 2012년 중단되었던 '주류 광고제한 및 공공장소 음주·주류 판매 금지'와 관련된 '국민건강증진법 전면 개정안'을 입법 예고하고, 국회에 제출할 계획을 갖고 있다. 개정안에는 공공장소 음주 행위와 주류 판매를 금지하고 대중매체를 통한 술 광고를 어렵게 하는 등 규제 수위를 높이는 내용이 담겨져 있으며, 법에 따라 초등학교와 중학교, 고등학교, 대학교는 원칙적으로 음주와 주류 판매가 금지된다. 다만 '대학 또는 학생회 주최 행사나 축제'에서 음주를 금지하는 등의 조항을 '학교장의 허가를 받으면 10일 범위 안에서 술을 판매하거나 마실 수 있다'라는 하위 법령으로 완화했으며, 대학이 수익사업으로 운영하는 예식·숙박·연회시설 등 일부 부대시설에는 예외적으로 술을 팔 수 있게 된다. 이번 개정안에서 주목할 부분은 많은 대중이 이용하는 해수욕장, 공원 등 지방자치단체가 조례로 정하는 특정 공공장소와 청소년수련시설(유스호스텔 제외), 병원과 그 부속시설(장례식장, 일반음식점 제외)에서 원칙적으로 음주를 못하고 주류를 팔지 못하게 되며, 지방자치단체가 조례로 정한 공공장소에서 술판을 벌이다 적발되면 최대 10만원의 과태료를 물게 된다는 것이다.

이와 같은 보건복지부의 노력은 특히, 공공장소에서의 음주를 금지하여 음주로 인한 사회적 피해를 최소화하며 절주문화를 정착하려는 의지가 엿보인다. 하지만 술과 관련된 오래된 문화와 개선해야 할 문제와 개선대책에 대한 국민적 인정과 합의 없이 법으로 규제하려는 점에서는 몇가지 우려되는 점이 있다.

충분한 사회적 합의와 공감대 형성

보건복지부가 제안하는 개정안에 대해 얼핏 듣게되면 대학교를 비롯한 공공장소에서 음주를 하는 행위와 파는 행위를 하지 않으면 술과 관련된 문제가 없어질 것이란 생각을 할 수 있을 듯하다. 무엇보다 법에는 초·중등학교와 대학교에서의 음주 및 주류 판매를 금지한다는 내용이 포함되어있을 뿐 아니라 과도한 음주는 술을 마시는 개인적 피해 뿐 아니라 술을 마시지 않는 타인에게 직·간접적 피해를 입힐 수 있음을 잘 알고 있기에 개인 및 타인에게 주는 피해를 줄이고자 제안하는 법적 규제는 설득력이 있어 보인다. 또한 앞으로 학교와 공공장소에서 술을 마신다는 것은 범법행위가 될 수 있음을 알리게 되는 선언적이고, 상징적인 의미를 충분히 가질 수 있을 것이다. 규제하고자 하는 의도는 충분히 공감할 수 있는 내용이지만 보건복지부가 추진하고 있는 ‘국민건강증진법 전면 개정안’은 술을 마시고, 술을 파는, 그리고 이법과 관계 되어 있는 전문가를 포함한 모든 이들의 사회적 합의 과정을 충분히 거치지 않았다는 점이다. 기존의 많은 국회의원들이 이와 같이 입법을 추진했지만 제대로 개정되지 않은 이유 또한 사회적 합의 과정이 불충분 했기 때문일 것이다. 대학, 그리고 지방자치단체가 조례로 정하고자 하는 해수욕장, 공원, 특정 공공장소 또한 관계된 사람들과의 논의과정은 형식적인 수준에서 이루어지고 있기 때문에 상징적인 법이 개정된다 하더라도 그 실효성 차원에서는 많은 문제가 노출될 가능성이 높다.

대학은 교수, 교직원, 대학생으로 구성되어있으며, 구성원 상호간의 협의와 자율로 이 문제에 대해 논의 및 결정할 수 있는 능력이 충분히 있을 것이고, 지방자치단체 또한 주민자치위원, 아파트입주자 대표회, 통반장협의회, 부녀회, 노인회, 공무원, 관련기관의 관계자들이 이 문제에 대해 합리적인 결정을 할 수 있을 것이다. 이 법안의 취지와 배경에 대한 이해와 결정과정에 대해 사회구성원들이 논의하고, 협의하는 과정을 소홀히하고, 국가가 법으로 강제하겠다는 의도에 대해서는 충분한 설득력이 떨어진다. 그렇기에 법적 규제 이전 규제의 대상이 되는 대학 구성원(교수, 직원, 대학생) 및 지방자치단체 구성원에 대한 배려가 필요하다. 보건복지부가 제안하는 법안은 법리적으로는 크게 문제가 없겠지만 각 개인의 가치관에 따라 달라질 수 있는 문제이기 때문에 대학문화, 지역의 사정과 입장을 배려해 스스로 결정할 수 있도록 유도하는 것이 바람직할 것이다.

술과 관련한 문제를 줄이기 위한 물리적 장소 제한만이 아닌 전 세대를 아우르는 포괄적이고, 근본적인 문제를 예방할 수 있는 방안 수립, 기존에 만들어져 실행되고 있는 법과의 연동을 통해 문제를 개선할 수 있는 지점을 살펴보는 노력이 실천되어야 할 것이다.

실효성 있는 정책 필요

서울시(성북구, 강동구, 송파구, 중구)를 비롯한, 경기도(부천시, 안양시), 부산시(남구) 등 이미 많은 지방자치단체에서는 '건전한 음주문화 환경조성 및 지원에 관한 조례'를 제정하여 관련된 활동을 실행하고 있다. 조례에는 음주로 초대될 수 있는 소란과 무질서를 포함한 부정적 행동이 발생되지 않도록 음주행위 및 음주조장행위가 제한되도록 관리되어지는 지역을 '음주청정지역'으로 명시하고 있으며, 실제 조례를 근거로 보건소, 정신보건센터 등에서는 미흡하긴 하지만 관련 사업(특히 홍보)을 진행 중이다. 최초 조례가 제정되었을 때는 그 상징적 의미가 많이 회자되었고, 관련된 활동도 활발해지는 분위기였으나, 최근에와서는 별도의 의미를 찾아보는데 한계가 있다. 앞서 지적한 바와 같이 조례와 법의 개정보다는 사회적 합의를 통한 개선에 초점을 맞추는 것이 보다 실효성있을 것이라 말하는 이유이기도 하다.

무엇보다 조례와 법이 만들어지기 이전 사회 각계각층의 입장을 충분히 수렴하는 합의의 과정과 더불어 술과 관련한 문제를 줄이기 위한 물리적 장소 제한만이 아닌 전 세대를 아우르는 포괄적이고, 근본적인 문제를 예방할 수 있는 방안 수립, 기존에 만들어져 실행되고 있는 법(청소년보호법, 경범죄 처벌법¹⁾ 등)과의 연동을 통해 문제를 개선할 수 있는 지점을 살펴보는 노력이 실천되어야 할 것이다. 보건복지부가 강조하고 있는 공공장소의 음주를 감시하겠다는 제안은 한편으로는 과연 감시할 수 있는 '행정력은 준비되어있는지?'에 대한 의심을 낳게 되며, 자칫하면 법이 모든 일상에 남용이 가능할 여지를 만들 수 있는 가능성에 대해서도 충분히 고려해야 할 것이다. 이를 통해 상징적인 법의 개정보다, 시대에 맞는 실효성 있는 정책이 된다면 국민들의 지지 또한 얻게 될 것이다.

시대에 따라 변화되는 문화

공공장소(公共場所, Public Place)는 말 그대로 여러사람이 공동으로 이용하는 장소를 말한다. 과거와 달리 공공장소를 사용하는 시민들의 의식 또한 많이 향상, 개선되고 있다. 물론 완벽하지는 않지만

1) 2013년 5월 22일 이미 경범죄처벌법(법 3조 2항 (음주소란 등) 공회당·극장·음식점 등 여러 사람이 모이거나 다니는 곳 또는 여러 사람이 타는 기차·자동차·배 등에서 몹시 거친 말이나 행동으로 주위를 시끄럽게 하거나 술에 취하여 이유 없이 다른 사람에게 주정한 사람이 시행되고 있다. 공공장소에서의 음주 소란이나 거친 말과 행동으로 주정을 부리게 되면 법에 따라 벌금이나 범칙금을 물어야 한다는 것이다. 이는 충분히 공공장소에서의 문제음주자를 처벌 할 수 있는 근거가 될 수 있다. 중요한 것은 건전한 음주문화를 정착하는 등 국민들의 생활의식 수준을 높이는 것이다.

술과 관련된 보건복지부, 문화체육관광부, 교육부, 농림수산부 등 다른 부처는 물론, 보건관련 협회, 시민단체·대학교 머리를 맞대고 올바른 음주문화를 정착시킬 복합적이고, 다양한 방안을 마련해야 비로소 공공장소 음주 금지의 효력이 제대로 발휘될 수 있을 것이다.

대학에서 상시적으로 술을 마시거나, 공원에서 고기를 구우며 술을 먹는다는 것, 집 주변의 벤치에서 술판을 벌이는 행위들은 많이 줄어들고 있으며, 실제 과거와는 많이 다르다는 것을 피부로 느낄 수 있다. 일부의 장면, 대학교 신입생활영회, 축제 등의 모습이나 공원에서 난동을 피우는 모습을 일반화시킬 필요는 없을 듯하다. 국민 전체의 학력수준이나 의식이 높아짐에 따라 무엇이 옳은지, 그른지에 대해 판단 할 수 있는 수준 또한 높아졌다 볼 수 있다. 그렇기에 선진화된 문화를 개개인이 제안하고, 서로에게 피해를 주지 않는 방안에 대해 자연스러운 공감대가 형성되면서 문화는 유지, 지속될 수 있을 것이라 기대한다. 당연히 피해가 되거나, 사람들의 공감대를 얻지 못하면 그 문화는 제거 또는 변화하게 된다.

술이 그렇다. 술을 마시는 때와 장소를 가리는 것이 문화로 형성되고 있다. 술과 관련된 문제가 있다면 자연스레 공공의 시민들이 천천히 개선하며 올바른 문화로 만들어갈 수 있다는 기대를 하게 되는 것이다. 근본적인 것은 문화를 바꾸는 것이다. 앞서 말했듯이 여러사람이 이용하는 공공의 장소에서 해서는 될 행동과, 하면 안 될 행동에 대해서는 문화로 정착 될 것이다. 강제적인 법적 제재가 아닌 규범과 문화로 자연스레 변화, 유지될 수 있는 가능성을 믿는다. 그 예가 대학교 신입생활영회의 모습인데, 아직도 문제는 많지만 그래도 각 대학마다 다양한 대안을 제시하고, 실제행동하고 있다. 구성원들이 합의하고, 지키려 노력하기 때문에 새로운 문화가 만들어지고 있다. 술이 문제니까 신입생활영회를 폐지하는 것이 아닌 근본적인 새로운 사람과의 만남은 다양한 방법에 대한 고민을 하게 되고, 술이 주가 아닌 부가될 수 있는 꺼리에 대해 이야기되고, 실천되고 있다. 그것이 문화란 것이다.

사회문제에 대한 사회의 반응으로 추상적으로 사회통제라 한다. 사회통제는 사회적으로 용인된 행동의 범위를 벗어난 행위나 현상을 사회적 규범(social norms)으로 제재를 가하는 것이다. 규범은 행동규칙을 말하는데, 풍속과 법으로 구분해 말할 수 있다. 풍속은 윗 사람을 보면 인사를 하는 것과 같이 사회 생활에 필요한 관례를 말한다. 풍속을 어긴다 하더라도 법적 제재는 받지 않지만 대부분 관례에 거스르지 않기를 기대한다. 그렇기에 좋은 행동은 칭찬을 통해 유지되고, 나쁜 행동은 비난과 개선 제안을 통해 개선 또는 사라지게 된다. 법은 공식적인 규범으로 정치적인 권위에 의해 뒷받침되며, 이를 어길 경우 법적 처벌을 받게 된다. 이는 공식적 제재임과 동시에 부정적 제재가 되는 것이다. 가능



하다면 이 사회가 건강해서 사람의 행동을 공식적인 규범으로 통제하는 것이 아닌 사람간의 합의를 통한 좋은 풍속이 유지되는 것이 좋을 것이다.

그럼 우리가 살고 있는 이 시대는 어떤가? 우리의 음주문화, 음주문제에 대해 법으로 통제되어 관리되기보다는 기형적인 음주문화에 대해서는 반성하고, 개선할 수 있는 여지에 대해서는 서로가 노력할 수 있는 논의와 협의가 가능하지 않을까? 음주문제 뿐 아니라 다양한 문제의 개선에도 사회의 자정작용과 자율규제로 해결할 수 있는 방안을 고려해 봄직하다.

그런 논의와 합의의 과정에서 지금 논의되고 있는 국민건강증진법 개정안 또한 논의되어 개정되어도 늦지 않을 것이며, 국민적 합의를 거친다면 더욱더 실효성 있는 법이 제정될 것이라 생각된다.

함께 그리고 멀리보기

궁극적으로 지금 논의되고 있는 국민건강증진법 개정 노력 또한 우리의 잘못된 음주문화를 인정하고, 개선하려는 방법 중 하나로 충분히 이해한다. 우리가 지향하는 바가 올바른 음주문화라고 한다면 술과 관련된 보건복지부, 문화체육관광부, 교육부, 농림수산부 등 다른 부처는 물론, 보건관련 협회, 시민단체·대학과 머리를 맞대고 올바른 음주문화를 정착시킬 복합적이고, 다양한 방안을 마련해야 비로소 공공장소 음주 금지의 효력이 제대로 발휘될 수 있을 것이다. 이 기회에 법의 개정만을 목적으로 두고 논의하는 것이 아닌 여러 입장에 있는 기관과 국민들의 생각을 꼼꼼히 들어보고, 이를 통한 장기적인 계획을 수립하기를 기대해 본다. 😊