

청소년 유해환경 법제와 운용*

— 외국의 사례를 중심으로 —

이 광 호 편역**

1. 일 본
2. 영 국
3. 독 일
4. 프랑스
5. 미 국
6. 주요국의 법제와 운용의 특징

1. 일 본

(1) 법제 현황

1) 개요

“유해한 환경으로부터 청소년을 보호한다”는 목적으로 현재 운용중인 법규 전체를 열거하고 정리한다면 엄청난 양이 될 것이다. 그러므로

여기서는 논의의 전제가 되는 사항을 설명하는데 중점을 둔다.

① 법규의 분류

법규는 규제의 대상과 방법에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다. 우선 청소년들로부터 유해한 생활환경을 배제하기 위해 법률은 어떤 행위를 규제대상으로 삼고 있는가 하는 측면에서 볼 수 있다. 유해환경은 성인의 행위에 의해 창출되는 경우가 많겠지만, 청소년 자신들의 행위가 스스로의 건전한 육성에 유해한 영향을 미치는 경우도 있다(이러한 유해행위도 유해환경의 범주에 포함된다). 따라서 규제의 대상이 성인의 행위인 경우와 청소년의 행위인 경우로 나눌 수 있다.

규제 대상이 되는 성인의 행위는 다양하지만

*이 자료는 일본의 社団法人 青少年育成國民會議에 펴낸 青少年有害環境—歐美諸國における各種規制とわが國の現状と課題, 東京: 青少年育成國民會議, 1985에 실린 「III장. 일본의 법제와 행정현상」과, 「VI. 외국의 청소년 환경법제와 그 운용」의 내용을 편집한 것이다. 아울러 여기에 실린 내용은 1985년 현재 시점에서 기술된 내용이기 때문에 그 이후에 개정된 법률은 사실과 차이가 있을 수 있다. 특히 독일의 경우 통일이 되기전에 기술되었으므로 서독의 법제현황이며, 당시 서독에서는 법개정이 진행중이었기 때문에 본문의 내용은 이를 참고하여야 함을 밝혀둔다.

**한국청소년연구원 주임연구원

크게 3종류로 나눌 수 있다. 첫째, 유해한 T.V.와 라디오 프로그램을 방송하거나 포르노잡지를 자동판매기로 판매하는 등의 행위, 즉 유해물을 매개로 하여 청소년의 정조를 해할 우려가 있는 행위이다. 둘째, 청소년의 출입이 금지되어 있는 풍속영업소에 청소년을 입장시키는 영업자의 행위와 같이 유해시설을 매개로 청소년의 정조를 해할 우려가 있는 행위이다. 이상 두 가지는 미디어를 달리할 뿐 공통적으로 청소년의 정조를 해할 우려가 있는 행위이다. 셋째, 청소년에게 매음을 하거나 약물을 주사하여 청소년의 심신에 직접적이고 구체적인 해를 입히는 행위이다(대부분의 경우 ‘복지법’으로 처벌된다).

또한 규제 대상이 되는 청소년의 행위도 다양하지만 기본적으로 청소년의 건전한 육성에 장애를 줄 우려가 있는 청소년의 행위를 포괄한다고 볼 수 있다. 예를 들면 입장이 금지된 유해시설에의 출입행위나 매음·약물사용과 같은 자해행위이다.

한편 이와 같은 행위를 어떤 방법으로 규제하는가에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다. 우선 성인에 대한 규제방법으로서는 위반행위의 성질에 따라 형벌을 가하거나 행정처분을 포함한 각종의 행정조치를 취하는 등으로 법률에 규정되어 있다. 청소년에 대해서는 소년이 이미 법에 저촉하는 행위(범죄 또는 촉법(觸法) 행위)를 한 경우는 별개로 하고 대개 보조(輔導)하는 경우가 일반적이지만, 그밖에 아동복지상의 조치를 가하기도 하고 법률의 요건을 충족시키면 우범소년(虞犯少年)으로 가정재판소에 송치하여 보호조치를 취하거나 혹은 보호처분(소년원 송치, 교호원·양호시설 송치, 보호관찰)을 가할 수도 있다.

② 망라적 ‘법률’이 존재하지 않는 이유

이상과 같이 규제대상이나 방법이 다양하고 광범위하기 때문에 관련규정도 매우 방대하다. 이러한 갖가지 규정은 여러 가지 명칭의 ‘법률’ 속에 산재해 있어 모든 규정을 망라하여 체계적으로 모아 놓은 ‘법률’은 존재하지 않는다. 그 이유는 규제대상 방법이 다양하므로 하나의 법으로 체계화하는 것이 기술적으로 어렵고, 또는 통일적인 법적 규제는 각 지방의 실정에 맞는 ‘조례’에 맡기고 국가의 법률은 보충적·간접적인 역할에 그치는 것이 좋다고 생각하기 때문일 수 있다.

그렇지만 관련규정을 상당한 정도로 모아놓은 ‘법률’이 없는 것은 아니다. 예컨대 ‘아동복지법’, ‘풍속영업 등의 규제 및 업무의 적정화 등에 관한 법률(풍속영업법)’이 그것이다. 이러한 법률은 각각 아동복지의 향상, 풍속영업의 규제라는 목적에 따라 체계적으로 정비된 법률이지만 그 목적 자체가 ‘유해환경으로부터의 청소년 보호’와 밀접한 관계가 있고, 이를 반영하여 전면 개정된 풍속영업법에는 풍속환경 정화의 목적과 나란히 “청소년의 건전육성에 해를 주는 행위를 방지한다”는 목적이 명기되어 있다. 이러한 법률에는 관련규정이 많이 포함되어 있기 때문에 나중에 보다 구체적으로 살펴 보려 한다.

앞의 두 가지 법률과는 달리 유해환경(행위)으로부터의 청소년 보호만을 목적으로 하면서 규제 범위가 극히 한정되어 있는 법률로서 ‘미성년자 흡연금지법’과 ‘미성년자 음주금지법’이 있다. 이 법률은 미성년자에 대한 금지를 일반적으로 규정하고 더불어 이를 판매·공여한 성인을 처벌하도록 규정하고 있다.

또한 관련 규정을 포함한 모든 법률을 ‘복지

법'의 관점에서 모아볼 수도 있다. 이 분야에서 중요한 법률은 아동복지법, 매춘방지법, 직업 안정법, 노동기준법, 풍속영업법, 미성년자 음주금지법, 미성년자 흡연금지법, 독물 및 극물 단속법, 각성제 단속법 등이다. 특히 이 분야에서는 청소년조례가 매우 중요한 기능을 수행하고 있다는 사실을 유념할 필요가 있다.

③ 조례의 특징과 문제점

유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 규정을 통일적·체계적으로 모아놓은 국가의 법률은 없지만, 각 지방공공단체가 서로 다른 명칭으로 제정하고 있는 '청소년 조례'는 실제로 이러한 목적하에 통일적·체계적으로 만들어진 법규이다. 이 조례의 규제 범위는 광범위하여 유해도서의 판매규제, 각종 유해환경을 정화하기 위한 규제, 음행·심야외출의 규제를 비롯한 각종 청소년 자신의 행위 규제를 포함하고 있다. 그러므로 법제적인 측면에서 보면, 유해환경으로부터의 청소년 보호에 대해 각 지방공공단체의 조례가 일반법적인 기능을 하고 국가의 법률은 보조적·간접적인 기능을 하도록 구성되어 있다. 이것이 이 분야에서 나타나는 일본 법제의 커다란 특징이라 할 수 있다.

그런데 이와 같은 법제의 구성에 대해 비판이 없는 것은 아니다. 즉 지방공공단체에 따라 조례의 내용에 상당한 차이가 있고, 따라서 불공평이나 혼란 또는 과도한 규제 등의 문제가 발생하고 있기 때문에 중앙입법화, 즉 새로운 법률을 제정하여 전국 공통적으로 규제하자는 의견이 있다. 실제로 지금까지 조례를 통해 이루어진 유해도서의 규제를 중앙입법화하려는 움직임도 있다. 그러나 이러한 견해에 대해서는 생각해 보아야 할 것이다.

어린이의 환경문제에 있어서 가장 중요한 것

은 성인들이 일관된 자세로 어린이들을 대하는 것이다. 그러므로 그것에 관한 결정은 가능한 가까이 있는 사람의 의견이 직접 반영될 수 있도록 하는 것이 좋다. 규제의 구성에 있어서도 각각 지역성을 고려하여 국가의 법률에 의하기 보다는 縣의 조례에 의한 것이 좋으며, 상황에 따라서는 市의 조례에 의한 것이 좋을 수도 있다. 또한 지역차원의 비행방지 활동이 점차 활발해지고 있는 때 중앙입법화는 그 의욕을 위축시키는 결과를 초래할지도 모른다. 만약 중앙입법을 하게 된다면 중앙입법에서는 기준을 명확히하고, 개별적인 지정 단속은 조례에 위임하는 것이 바람직할 것 같다.

2) 법규상의 규정

① 헌법상의 규정

형법의 제 규정 중에서 유해환경으로부터의 청소년 보호와 관련있는 것은 일반적으로 풍속범이라 불리우는 '외설죄'와 '도박죄'이지만, 그 중에서도 특히 관련이 깊은 것은 175조의 '외설 문서 배포죄'와 182조의 '음행 권유죄'이다.

② 아동복지법

아동복지법은 아동과 그 복지에 관한 기본 법률이다. 이 법의 주된 내용은 부모의 감호나 보육이 결여된 '요보호 아동(비행아, 학대아 등)'이나 '요보육 아동'에 대한 대인적 복지 서비스(양호시설이나 보육소의 입소, 양부모 가정에 위탁, 아동 상담소의 상담사업 등)를 제공하기 위한 것이다. 따라서 유해환경으로부터의 아동보호와 직접적인 관계는 없지만 다음 두 가지 사항을 주목할 필요가 있다. 첫째, 아동복지법 8조에 기초한 국가 및 都道府縣의 '아동복지심의회'의 추천·권고 활동이다(아동복지 심의회는 아동의 복지를 도모하기 위해 예능, 출판물, 완구,

유희 등을 추천하고 또는 그것을 제작·홍행하거나 판매하는 자에 대해 필요한 권고를 할 수 있다).

‘추천’의 본질적 요소는 각종 문화재 중에서 아동 복지에 유익한 것을 일반인에게 구체적으로 권고하는 홍보활동이다. ‘권고’는 아동의 건전한 심신육성을 저해하는 문화재의 제작자 등에 대해 구체적인 방법을 제시하며 자숙을 촉구하는 것이다. 권고에는 법적 강제력이 부여되지 않기 때문에 관계자의 양식에 호소하여 도의적 반성과 자율적 처치를 기대할 뿐이다. 이런 사실 때문인지 실제 운용상태를 보면 ‘추천’은 상당히 활발히 이루어지고 있지만, ‘권고’는 거의 행해지지 않고 있다. 각 都道府縣의 청소년조례에도 도서, 홍행 등에 관한 규정을 두고 있는 경우가 많으므로 이런 점에서 이 법과 청소년조례는 중복된다고 하겠다.

둘째, 아동복지법 제34조에는 아동에 관한 금지행위가 열거되어 있는데, 유해환경으로부터의 아동보호와의 관계가 중요하다. 즉, 이 조항의 금지행위는 청소년조례에서 많이 볼 수 있는 ㉠ 야간의출금지, ㉡ 영업소의 출입제한, ㉢ 음행 등의 장소제공·주선의 금지 등과 밀접히 관계되어 있다. 예를 들면 야간의 가두노동 금지를 규정한 동조 1항 4의 2호는 ㉠의 기능을 수행하고, 풍속영업법의 규제인 풍속영업 및 풍속관련영업의 시설에 15세 미만의 아동을 출입시키는 행위를 금지한 동 4의 3호는 ㉡의 기능을 수행한다. 더욱이 ‘아동에게 음행하게 하는 행위’를 금지하는 동 6호나 ‘아동의 심신에 유해한 영향을 미치는 행위를 시킬 목적으로 자기 지배하에 두는 행위’를 금지한 동 9호 등은 앞의 ㉢기능을 하는 것이다. 제 34조 각 호의 금지행위를 위반한 자는 처벌받는다(6호 위반은 10년 이상의 징역 또는 50만엔 이하의 벌

금, 그외는 1년 이하의 징역 또는 30만엔 이하의 벌금).

이와 같이 아동복지법상의 금지행위는 청소년조례의 금지행위와 중복되는 부분이 있어서 중복규제의 가능성이 있는 경우 양자를 어떻게 조정하느냐가 청소년보호법제를 둘러싼 문제점의 하나이다. 특히 청소년조례에서도 금지행위에 대한 벌칙을 두고 있는 경우 더욱 큰 문제가 된다.

③ 풍속영업법

이 법은 원래 풍속법(특히 매음과 도박)의 예방이라는 관점에서 제정된 법률(1948년)이었지만, 그후 13차례의 개정을 거쳐 유해환경으로부터 청소년을 보호하는 데에도 기여하였다. 특히 최근 시행된 개정법(1984년 8월 14일 공포, 1985년 2월 13일 시행) ‘풍속영업 등의 규제 및 업무의 적정화 등에 관한 법률’은 규제대상의 확대, 규제방법의 강화, 법체계의 정비 등을 도모하였다. 그런데 개정의 직접적인 동기가 된 것은 최근의 비행현상의 악화, 복지법 증가, 섹스산업의 범람 등 풍속환경의 악화현상이었으므로 개정법의 제 규정들이 유해환경으로부터 청소년을 보호하는 데 주목하고 있다.

이를 단적으로 드러내 주는 것이 신설된 목적규정(1조)이다. 이 법률은 선량풍속과 청정한 풍속환경을 보지하고 아울러 소년의 건전육성에 해가 되는 행위를 방지하기 위해 풍속영업 및 풍속관련영업 등에 대해 영업시간, 영업구역 등을 제한하고 이러한 업소에 연소자의 출입을 규제하는 동시에 풍속영업의 건전화를 도모하기 위해 업무의 적정화를 촉진하는 등의 조치를 강구하는 것을 목적으로 한다.

이 법률에서는 신종 섹스산업을 규제대상에 포함(2조 1항 5호)시킨 이외에도 비행의 온상이

되기 쉬운 오락기설치 영업을 새로이 규제대상에 첨가하였다(2조 1항 8호). 더욱이 대상영업을 ‘풍속영업’과 ‘풍속관련영업’으로 나누어 전자를 허가영업, 후자를 신고영업으로 하였다. 전자에 포함되는 것은 ㉠ 카바레 등, ㉡ 요리정·카페 등, ㉢ 나이트클럽 등, ㉣ 댄스홀 등, ㉤ 실내조명이 어두운 음식점, ㉥ 구획석 음식점, ㉦ 빠징고오락실, ㉧ 오락실(게임센터) 등 8종이며, 후자에 속하는 것은 소위 섹스산업으로서 ㉠ 독실을 갖춘 목욕탕, ㉡ 스트립극장 등, ㉢ 모텔·러브호텔, ㉣ 성인용품점 등, ㉤ 정령(政令)으로 정한 영업(동 시행령 5조에 의하면 ‘룸을 설치하여 손님들의 성적 요구에 응하는 손님과의 접촉을 제공하는 영업’으로 규정하고 있고, 현재 독실마사지 등이 그 대상임)이다. 그밖에 ‘심야음식점 영업’과 ‘홍방장 영업’(풍속관련영업 중 ㉡을 제외한 영업) 등이 규제대상에 포함된다. 섹스산업을 ‘신고제’로 한 것은 그 영업형태가 적정화를 의미하는 ‘허가’의 개념과는 거리가 있기 때문이다. 새로운 개정법은 풍속영업, 풍속관련영업, 심야음식점 각각에 대해 구체적인 준수사항을 규정하고 있지만(더욱이 구체적인 내용은 동법 시행령이나 국가공안위원회 규칙으로 정하고 있음), 각 都道府縣이 제정한 동법 시행조례에서는 개정법이 규정한 규제 기준을 넘어서는 정도로 엄격한 제한을 둘 수 있게 하였다.

준수사항의 대부분이 직·간접적으로 청소년 보호와 관계는 있지만, 그중에서도 특히 청소년보호와 관련된 조항은 다음과 같다.

㉠ 영업소에서 18세 미만의 자를 손님접대 업무에 종사시키는 것을 금지한다. 단, 풍속영업과 심야음식점 영업에서 이 금지는 오후 10시~다음날 일출시까지로 한정된다(22조 3호,

28조 5항 2호, 32조 3항). 그런데 풍속영업의接客업무가 손님을 접대하거나 상대가 되어 춤추게 하는 것일 때에는 이 시간대 이외에도 금지된다(22조2호).

㉡ 18세 미만의 자를 영업소에 손님으로 입장시키는 것이 금지된다. 단 풍속영업 중 댄스교습소 등에서는 오후 10시~다음날 일출을 제외한 시간, 심야음식점에서는 보호자가 동반한 경우 이 금지가 해제된다(22조 4호, 28조 5항 4호, 32조 3항).

㉢ 영업소에서 20세 미만의 자에게 주류 또는 담배를 제공하는 것이 금지된다(22조 5호, 28조 5항 4호, 32조 3항).

㉣ 풍속영업의 영업시간은 오전 0시~일출시(즉, 심야)를 제외한 시간대로 제한된다(13조 1항). 단 선량한 풍속 또는 청정한 풍속환경을 해하는 행위 또는 소년의 건전육성에 해를 주는 행위를 방지하기 위해 필요한 때에는 조례에 의해 지역을 정하여 엄격히 시간규제를 할 수 있다(13조 2항). 풍속관련영업의 영업시간에 대한 규정은 없지만 그 대부분은 조례에 위임하고 있고(28조 4항), 실제로는 모텔 등을 제외하고 동일한 시간규제를 받는다.

㉤ 풍속관련영업에 대해서는 학교, 도서관, 기타 환경정화와 소년의 건전육성 관점에서 조례가 정하는 부지의 범위 200m구역 내에서 영업을 금지되어 있는 것 외에도, 이러한 관점에서 필요한 때에는 조례에 의해 영업금지 구역을 규정할 수 있다(28조 1,2항). 또한 심야음식점 중 ‘주류제공 음식점영업’에 대해서도 조례에 의해 영업금지 지역을 정할 수 있다(33조 4항).

㉥ 그밖에 풍속 및 풍속관련영업에 대해 ‘청정한 풍속환경을 해할 우려가 있는 방법’에 의

한 광고 선전의 금지(16조; 28조 6항), 연소자 출입금지 표시의 의무화(18조; 28조 6항) 등이 규정되어 있다.

개정법은 규제방법에 대해서도 자세히 규정하고 있다. 즉 영업자가 법령(조례포함)을 위반한 때에도 바로 벌칙을 부과하는 것이 아니라 우선 행정처분에 의한 개선을 권고하고 있다. 이러한 행정처분으로서 공안위원회에 의한 지시, 영업정지, 영업허가 취소(풍속영업에 해당), 영업의 폐지(풍속관련영업에 해당) 등이 있다. 행정조치를 취할 수 있는 요건이나 '지시'의 구체적인 내용에 있어서도 규정이 추상적이며(예컨대 25조-환경정화·소년의 건전육성), 공안위원회가 갖는 재량의 폭이 너무 크다. 더욱이 공안위원회는 영업자에 대해 업무보고 또는 자료제출을 요구할 수 있고, 경찰직원이 영업소에 출입하는 것을 허용하고 있다(37조).

풍영법의 다양하고 광범한 목적을 달성하기 위해서는 민간의 적극적인 동조가 필요하였기 때문에, 이러한 취지에서 '소년지도위원'과 '풍속환경정화협회' 제도가 신설되었다. 현재 경찰서나 보도센터를 중심으로 활발히 이루어지고 있는 소년 보도활동에 대해 그 근거규정이 문제제되고 있지만, 개정법에 의해 '보도'라는 용어가 처음으로 법률에 등장하게 된 것이다.

그런데 향후의 과제로서 ㉠ 현재 소년보도원 제도가 전국에 정착되어 큰 성과를 거두고 있지만, '소년보도원'과 '소년지도위원'의 협업·분업의 관계를 어떻게 분명히할 수 있는가, ㉡ 청소년조례의 대부분은 심의회제도를 두어 보호육성·환경정화를 위해 지사 등으로부터 행정조치에 대한 자문을 받도록 되어 있지만, 중심의회와 풍속환경정화협회 간에 직무상의 연락조정을 어떻게 할 것인가, 그리고 이와 관련

하여 국가의 법률에 근거를 둔 이 협회의 활동이 조례의 운용에 영향을 미치고 지방공공단체의 활동을 위축시킬 우려는 없는가 하는 점이 검토되어야 할 것이다.

(2) 청소년 보호육성 조례의 실태

1) 의의와 연혁

청소년을 보호하고 육성환경을 조성하여 청소년을 건전하게 육성하는 것은 넓게 보면 일반시민의 의무이고, 좁게는 청소년과 직접 접촉하는 지역주민과 지방자치단체의 사명이다. 이를 수행하기 위해 각 자치단체에서는 청소년조례를 정비하고 청소년 육성환경을 조성하는데 심혈을 기울여 왔다. 현재까지 長野縣을 제외한 46개 都道府縣에 이 조례가 마련되어 있다(長野縣에도 長野市에 고유의 조례가 있음). 1955년 전후를 소위 청소년조례 정비확충기라고 할 수 있지만, 이 시기의 조례들은 지금과 같이 유해환경 규제에 충분히 대응할 수 있는 것이 아니었기 때문에, 1975년부터 많은 조례가 개정되고 또한 여러 縣에서 새로이 조례를 제정하였다. 이는 물론 사회적 배경이나 소년 비행 상황과 관련되지만 지면관계상 생략하도록 한다.

2) 실태

1985년 2월 현재 청소년 보호육성 조례는 신풍영법이 제정·시행됨에 따라 각 자치단체에서 수정과 재검토가 논의되는 등 유동적인 상황에 놓여 있다. 따라서 각 縣의 조례규제 내용을 명확히 설명하기 어려우므로 1984년 3월을 기준으로 하여 조례규제의 내용을 정리한다.

조례에 의한 규제는 청소년을 둘러싼 유해환경 정화를 위한 규제와 청소년 자신에 대한 유해행위의 규제로 대별되지만, 현재의 모든 조례는 두 가지를 동시에 규정하고 있다. ‘청소년’에 해당하는 범위에 대해서 시작기를 ‘6세 이상’, ‘국민학교 취학’으로 특정하거나 특별히 규정하지 않는 등 조례에 따라 차이가 있지만, 끝나는 시기는 모두 ‘18세 미만’으로 하고 있다. 유해성에 대한 기준은 대부분 ‘성적 감정의 자극’, ‘폭력성 조장’, ‘잔학성 조장’ 등으로 제시되어 있다.

① 유해환경 정화의 양태

㉠ 판매규제 : <표 1>에 나타난 바와 같이 거의 모든 자치단체에서는 청소년에 대한 유해도서류의 판매를 규제하고 있다. 규제방법으로는 지사가 지정한 유해도서류를 청소년에게 판매한 경우에 형벌을 가하는 형태가 일반적이다(통상 3만엔 이하의 벌금). 한편 자율규제 조항을 두어 업자의 양심적인 자율규제를 조장하거나(京都・大阪・廣島)이나, 벌칙 대신 공포 조치를 취하는 縣(靑森・岩手)도 있다.

유해지정의 절차를 보면 대부분의 조례가 고유의 심의회의 자문을 거치며, 긴급한 경우 자문을 거치지 않고 긴급 지정조치를 할 수 있다. 조례에 따라서는 지사가 개별지정을 하지 않더라도 규칙 등에서 정한 사진・그림이 전체의 절반 이상을 차지하는 등의 경우에는 자동적으로 유해도서가 되는 ‘간주규정’을 두고 있다(茨城・群馬・福井 등 12개 縣).

또한 칼 종류 등의 위험물과 성인용품 등 유해 완구류를 청소년에게 판매하는 것도 규제되고 있다(소수의 縣은 제외). 유해 완구류의 지정과 위반자에 대한 조치는 유해도서류의 경우와 거의 동일하다. 신나, 틀루엔, 기타 유해약품

의 판매에 대한 규제조항이 있는 조례도 18개 縣에 이른다. 그밖에 京都와 같이 자동차류, 자동차부품 등의 판매에 대해 자율규제 조항을 설정하고 있는 것은 독특하다고 할 수 있다.

㉡ 자동판매기의 규제 : 1978년 전후로 개정된 많은 조례는 자동판매기에 대한 유해도서류 등의 수납을 억제하는 데 목적을 두었다. 유해도서류 등의 자동판매기 수납규제는 42개 縣에서 실시되고 있으며, 규제방법은 유해도서류를 수납한 경우와 유해지정후 해당도서를 철거하지 않은 경우에 통상 3만엔 이하의 벌금을 부과하는 것이 일반적이다. 이 부분에서도 京都와 廣島에서는 자율규제 조항을 두고 있다.

그밖에 절반 이상의 조례가 유해 완구류의 자판기 수납을 규제하지만, 특기할 만한 것은 위생용품 또는 피임기구의 자동판매기 수납규제이다. 12개 縣의 조례가 이런 종류의 규제를 하고 있는데, 예컨대 京都에서는 업자로 하여금 학교 및 기타 교육기관 주변 이외지역에 설치하도록 하는 자율적인 노력 의무를 부과하고 있다. 奈良, 岡山 등에서는 필요한 조치를 취할 수 있도록 지사의 명령에 관한 규정이 있으며, 이를 위반한 경우에는 5만엔 이하의 벌금을 부과한다.

㉢ 출입제한 : 성인영화 상영관의 청소년 입장은 모든 조례가 규제하고 있다. 영화뿐만 아니라 청소년을 성적으로 자극하고 폭력성・잔학성을 조장하는 연극, 연예, 전시물 등도 유해행위로 청소년 출입이 규제된다. 규제방법은 유해도서류와 유사하다. 업자에게는 입구 등 눈에 잘 띄는 곳에 ‘청소년 관람금지’의 게시를 의무화하고, 위반시 보통 1만엔 이하의 벌금을 부과하고 있다. 조례에 따라서는 유해시설(특수목욕탕, 모텔 등)에 대한 청소년의 출

입을 규제하기도 하는데(<표 2> 참조), 이러한 유해시설에 청소년을 출입시킨 경우 5만엔 이하의 벌금을 부과하는 縣도 있다. 기타 사행심

을 유발하는 유기장의 출입규제도 몇몇 조례에서 찾아볼 수 있다.

<표 2>

유해시설의 출입제한(규제하고 있는 縣: 17)

	터키탕	성인용품점	모텔 등 이성 동반시설	지정음식점	풍속영업	선량한 풍속을 해할 우려가 있는 장소
青森		○	○			
岩手						○
宮城	○동반제한		○동반제한		○동반제한	
秋田	◎	◎	◎			
福島						○
神奈川				◎	○	
新潟			○		○	
福島						
愛知	◎		◎			
大阪				◎		
兵庫				◎		
和歌山	◎	◎	◎			
岡山	◎	◎	◎			
廣島	○	○	○			
番川	◎	◎	◎			
高知	◎	◎				
長崎	○	○	○			
계	9	8	10	3	3	2

◎별적있음

비고: 總理府靑少年對策本部(1984), 靑少年保護育成條例の 現狀 等について, 41쪽.

㉔ 기타 유해환경의 정화: 유해 광고물에 대한 규제는 모든 조례에서 채택하고 있다. 지사가 유해광고물을 지정하고 그 철거를 명령해도 따르지 않는 경우 3만엔 이하의 벌금을 부과하는 것이 일반적인 규제형태이지만, 자율규제만으로 된 곳도 있다(京都・廣島・鳥取). 또한 모텔영업에 대해서도 설치장소 등에 관한 업자의 노력 의무나 지사의 권고 등을 규정한 곳도 있

다.

② 청소년에 대한 유해행위의 규제

㉕ 음행규제: 1975년 전후의 조례개정의 또 다른 목적은 여성 성비행의 증가에 관련하여 나이 어린 여성과 성인사이의 불순한 성관계를 억제하는 데 있었다. 결혼을 전제로 하지 않고 성적 쾌락만을 목적으로 한 남녀의 성교섭을 '음란한 성행위'로 칭하고 이를 규제한 곳이 43

게 자치단체에 이른다. 청소년과 음란한 성관계를 가진 자에게 최고 2년의 징역을 가하도록 규정한 곳도 있지만(福岡・長崎・沖縄 등), 1년 이하의 징역 또는 10만엔 이하의 벌금으로 규제하는 것이 일반적이다.

㉠ 문신(文身)의 규제 : 자치단체에 따라서는 청소년에게 문신을 새기거나 권유 또는 주선하는 것도 규제대상이 된다. 1년 이하의 징역형을 규정한 곳도 있다.

㉡ 심야외출 규제 : 東京・大阪・島根을 제외한 43개 자치단체에서 심야(일반적으로 오후 11시~오전 4시)에 정당한 이유없는 청소년의 외출금지를 보호자에게 명하고 있다. 또한 보호자의 허가없이 심야에 청소년을 데리고 나가거나 동반하는 것을 금하고 있다. 전체 조례 중 절반 정도가 이를 위반한 경우 1만엔 이하의 벌금을 부과한다.

㉢ 기타 : 비행집단의 결성, 음주・흡연의 권유, 심야 흥행장 등의 출입을 규제하거나 또는 청소년을 대상으로 하는 고물매수, 전당행위, 금전대부 등에 대한 규제도 찾아볼 수 있다.

③ 문제점

① 조례와 법률의 관계

조례는 지방공공단체의 사무범위 내에서 “법령에 반하지 않는 한”, “법률의 범위내에서” 제정되어야 한다. 음행규제에서 볼 수 있듯이, 이 규제가 지방자치법 2조 3항 1호 및 7호에 근거한 것이지만, 형법이나 매춘방지법 또는 아동복지법과의 관계에서 볼 때 과연 현행법령의 의도와 모순없이 존립 가능한 것이냐가 문제가 된다. 다시 말해 지금까지의 법제에서는 청소년과의 성교섭을 처벌대상으로 규제해 오지 않았으나, 오히려 하위법인 청소년 보호육성 조례에서는 이를 규제하려고 하기 때문에

여기에 문제가 있는 것은 아닌가 하는 것이다. 이에 대한 많은 판례에 따르면, 조례에 의한 음행규제는 그 입법취지와 목적이 형법이나 매춘방지법과는 다르기 때문에 결론적으로 법률에 저촉되지 않는다는 것이 일반적이다.

② 법 앞의 평등

청소년 보호육성 조례는 이미 살펴본 바와 같이 각 縣마다 각양각색의 규제양태를 띠고 있다. 동일 행위에 대해서 어떤 縣에서는 전혀 규제하지 않는데 다른 縣에서는 형벌(경우에 따라서는 징역형)로 규제하는 경우가 있는데 과연 문제가 되지 않을까? 이에 대해서는 각 자치단체에 조례제정권이 있고 일정한도 내에서 형벌조항을 설치할 권한도 있기 때문에, 동일 행위에 대한 규제가 縣마다 각양각색인 것은 오히려 당연한 것이며 결코 법 앞의 평등에 반하는 것이 아니라고 간주되고 있다.

③ 표현의 자유

출판활동은 판매활동과 함께 그 자유가 보장되는 것이며, 그것이 ‘표현의 자유’의 내용을 구성한다. 이런 의미에서 판매활동의 규제는 표현의 자유에 대한 규제가 된다. 따라서 이 규제가 정당화되려면 나름대로의 원리가 필요하다. 청소년에게 유해하다는 사실이 규제를 정당화하는 원리가 될 수 있는지는 검토해야 할 근본적 문제이다. 또한 정당화하려는 경우 유해성을 인정하는 기준을 어떻게 고려할 것인지 하는 문제도 남아있는데, 이것은 규제의 정도나 양태와 관련하여 신중히 검토해야 할 문제이다.

④ 청소년의 기본 인권에 대한 제약

유해도서나 유해행위의 규제는 한편으로는 청소년의 ‘알 권리’에 대한 제약이라고 할 수 있는데, 이 경우 그 규제원리를 명확히할 필요

가 있다. 조례의 음행규제도 청소년의 자유로운 성적 자기결정 권리를 관여하는 것이 되므로 신중한 검토가 필요하다. 즉, 구체적인 규제 내용이 정말로 청소년 보호를 위해 필요한 것인지가 음미되어야 하며, 특히 ‘음란한 행위’의 내용을 충분히 검토해야 할 필요가 있다. 대부분의 조례는 청소년을 형사규제의 대상에서 제외하고 있다. 즉, 청소년이 규제조항에 해당하는 행위를 하더라도 처벌하지 않는다는 면책조항을 대부분의 자치단체가 갖추고 있다. 청소년을 ‘보호’하기 위한 조례인 이상 이것은 당연한 것이다. 그러나 운용문제에서 언급하였듯이, 예컨대 음행조항에 해당하는 청소년은 행위자이며 상대방이 되고 또한 성비행을 저지른 자로 보도되기 때문에 이것은 청소년에 대한 지나친 개입이 될 우려가 있다. 요컨대 청소년을 보호하기 위한 조례가 오히려 소년의 행동을 규제하는 결과가 되지 않도록 그 운용에 충분한 배려가 필요하다.

2. 영 국

청소년의 건전육성에 유해한 영향을 미치는 환경으로부터 그들을 보호하기 위한 법률에는 여러 가지가 있다. 그중에서 중요한 법률을 몇 가지로 나누어 간략하게 소개하고자 한다.

(1) 유해 출판물의 규제

유해 출판물에 관한 제정법으로서 최초인 것은 1959년의 ‘풍기문란출판물법(1857년에 처음 제정된 후 몇 번의 개정을 거쳐 현재 1959년의 법률이 시행되고 있음)’이다. 여기에서 어떤 출판물이 풍기를 문란시키는 것인가는 그 내용이 읽는(보는) 자를 타락·부패시키느냐 *deprave*

*and corrupt*로 판단된다. 동 법은 주로 외설 출판물에 관한 법률이라고 할 수 있다. 그러나 마약 등의 약물사용을 장려하는 듯한 내용을 풍기문란출판물로 간주한 사례도 있다. 이 법을 위반한 자에게는 벌금·구금 등이 부과되고, 풍기문란 출판물을 몰수하기 위한 절차도 규정하고 있다.

‘풍기문란 출판물법’은 선량한 풍속·질서를 해치는 출판물로부터 사회일반을 보호하기 위한 법률이지, 특별히 청소년 보호만을 목적으로 한 것이 아니다. 참고로 소위 ‘horror comics’라고 불리는 아동잡지(1950년대에 많이 보급된 만화잡지로서 잔학성이나 폭력성을 조장하는 내용이 많음)를 규제하기 위해 제정한 ‘아동소년(유해 출판물)법 *the Children and Young Persons(Harmful Publications) Act: 1955*’은 유해 출판물로부터의 청소년 보호를 직접적인 목적으로 한 법률이라는 점에서 특별한 위치를 점하고 있다. 동 법에 따르면 ㉠ 아동소년(17세 미만자)의 손에 들어가기 쉬운 것으로, ㉡ 그 내용이 주로 그림이나 만화로 표현되어 있고, ㉢ 범죄, 잔학, 폭력적인 사재를 아동소년을 타락하게 하는 방법으로 묘사하고 있는 서적, 잡지에 해당되는 것을 출판·판매한 자에게 벌금·구금 등의 제재를 가한다.

(2) 영화의 규제

지방당국은 극장영업을 허가할 때 그곳에서 상영할 영화에 대해 일정한 조건을 붙일 수 있다(*the Cinematograph Act: 1952*). 그 조건에는 일반적으로 ‘영국영화감시위원회 *British of Film Censors*’가 인정하지 않는 영화의 상영금지, 인정과정에서 유해지정을 받은 영화의 관람제한 등이 포함되어 있다. 동 위원회는 영화

업계가 자율적으로 설치한 민간조직이지만, 일반적으로 지방당국이 규제권한을 행사할 때 위원회의 판정을 원용하고 있다(즉, 동 위원회와 일본의 영륜(映倫)은 동일한 역할을 하고 있다). 위원회의 인정으로는 V(관람을 전혀 제한하지 않음), A(분명한 관람제한은 아니지만, 14세 미만 아동은 관람하지 않는 것이 좋을 내용도 일부 포함되어 있음을 보호자에게 미리 알려야 함), AA(14세 미만자의 관람금지), X(18세 미만자의 관람금지)의 4종류가 있다. 이 규정을 위반한 극장영업자는 벌금, 영업허가 취소 등의 제재를 받게 된다.

(3) TV 프로그램의 규제

TV 방송사는 상식을 벗어난 저속물, 범죄나 공공질서 또는 미풍양속에 반하는 행위를 용인·조장할 수 있는 내용이 방송되지 않도록 할 의무가 있다(the Television Act, 1964, BBC's Licence and Agreement). 이를 위해 TV 방송국은 프로그램 내용에 관한 상당히 구체적인 코드(cord)'를 작성하고 있다. 여기에는 주로 아동들이 시청하는 시간대에 폭력장면 등 유해한 영향을 미칠 수 있는 내용을 방송하지 못하도록 규제하는 규정이 포함되어 있다. 즉, 오후 9시 이전을 아동프로그램 시간대로 하여 아동에게 유해한 영화를 포함한 모든 프로그램은 그 이후 시간대에 방송하게 하고 있다.

(4) 기타 관련법규

16세 미만의 아동을 피사체로 한 포르노그래피를 찍거나 그 사진을 판매·배부하는 것을 금지한 법률(the Protection of Children Act, 1978), 매춘업소에 청소년을 거주·출입시키는 것을 금지한 법률(the Children and Young

Persons Act, 1933), 금전 대부분을 권유하는 문서를 청소년에게 보내는 것을 금지한 법률(Consumer Credit Act, 1974), 14세 미만자로부터 물품 전당을 금지한 법률(the Children and Young Persons Act, 1933), 16세 미만의 자로부터 금속조각의 매수 행위를 금지한 법률(the Scrap Metal Dealers Act, 1964), 18세 미만자에게 주류 판매를 금지한 법률(the Licensing Act, 1964), 16세 미만자에게 담배 등의 판매를 금지한 법률(the Children and Young Persons Act, 1933), 18세 미만자에게 문신 새기는 것을 금지한 법률(the Tattooing of Minors Act, 1969), 풍기문란한 연극의 상연을 규제하는 법률(the Theaters Act, 1969) 등이 있다.

3. 독 일

(1) 현행 청소년 환경법제

Bohn 기본법(1949년)의 5조는 '표현의 자유' 및 '알 권리'를 침해받지 않아야 할 국민의 기본권으로 천명하고 있지만, 소년의 권리를 보호하기 위해 동조 제2항은 필요한 제약을 할 수 있도록 규정하고 있다. 바로 이 조항에 근거하여 청소년을 위한 환경조정에 관한 법규제가 정당화된다. 이와 같은 헌법 규정에 바탕을 두고 청소년 보호를 목적으로 하는 몇 가지 법제가 정비되어 있는데 그 개요를 간략히 소개한다.

1) 형법에 의한 청소년 보호

1960년대 후반 북부독일에서부터 '성 자유화' 물결이 밀려오자 이에 대응하기 위해 개정된

형법 개정법(1973년 11월, 제4차 개정)은 형법 174조~184c조까지 '성적 자기결정에 관한 죄'에 관한 규정을 개정한 것이다. 이에 따라 지금까지의 엄격한 성도덕에 기초한 몇몇 규정이 폐지되고, 기본적으로 성은 개인의 문제이므로 국가가 관여할 수 없다는 입장을 취하게 되었다.

그러나 성적으로 미숙한 청소년을 해하는 행위나 표현으로부터 청소년은 보호되어야만 한다. 따라서 청소년이 성인들의 성적 피해자가 될 수 있는 상황은 엄격히 규제되고 있다. 예를 들면 보호권자의 미성년자(18세 미만자) 성적 학대 금지(174조), 아동(14세 미만자)에 대한 성적 학대 금지(176조), 16세 미만 소녀와의 성행위 금지(182조), 미성년자에게 포르노 문서·도화를 제공하거나 보고 듣게 하는 행위 금지(184조 1항), 아동의 성적 학대 등을 대상으로 한 포르노 문서·도화를 배포하는 행위의 금지(184조 3항) 등과 같이 상당히 구체적인 규정들이 마련되어 있다. 이를 위반한 행위에 대해서는 자유형(自由刑: 행위의 양태에 따라 법정형은 각각 다르지만, 176조에서 성적학대 행위에 대해 최고 10년의 자유형을 규정하고 있음)으로 처벌된다.

유해도서에 대한 규정을 살펴보면, 184조 1항은 포르노 문서·도화를 18세 미만자에게 제공·인도하거나 듣고 보게 하는 것(1호), 18세 미만자가 출입하거나 관람할 수 있는 장소에 진열·게시·관람하게 하거나 듣고 보게 하는 것(2호), 18세 미만자가 출입하거나 관람할 수 있는 장소에서 공공연하게—제공·광고·추천한 자(5호)는 1년 이하의 자유형 또는 벌금에 처한다. 단 1호에서 미성년자에게 포르노물을 관람시킨 자가 보호권자일 경우는 적용되지 않

는다(184조 4항). 이는 부모의 교육권(Bohn 기본법 6조2항)을 배려한 것이다. 또한 잔학하고 비인간적인 방법으로 행한 인간에 대한 폭력행위를 기속하고 이러한 폭력행위를 찬미 혹은 그것을 경미한 것으로 표현하거나, 인종간의 증오심을 유발하는 문서·도화를 18세 미만자에게 제공 또는 인도하거나 듣고 보게 한 자는 1년 이하의 자유형 또는 벌금에 처하지만(131조 1항 3호), 여기에서도 보호권자의 권리를 반영하는 예외조항을 두고 있다(동조 4항).

2) 유해도서 규제법

이 법률은 청소년을 부도덕 내지는 폭력적으로 행동하게 할 위험성이 있는 문서·도화나 범죄, 인종간의 증오심을 조장하는 문서·도화로부터 청소년의 정조의 건전한 발달을 도모하기 위해 1961년 4월에 제정된 것이다. 이 법률에 따라 연방 청소년 가정·보건성, 각 주의 청소년부국 및 청소년복지국 등의 건의를 받아 연방심사회가 유해도서를 지정하고 목록을 게시하는 절차를 취하고 있다(절차 등에 관한 11조와 12조 이하 참조). 유해도서 목록에 게시된 문서·도화는 청소년에게 배포할 수 없고 청소년이 쉽게 입수할 수 있는 장소나 방법으로 판매할 수 없다(3조; 4조). 이를 위반하면 1년 이하의 자유형 또는 벌금에 처한다(21조 1항). 또한 청소년에게 유해한 것이 분명한 문서·도화(형법 131조, 184조 3항에 해당하는 포르노물 등과 도덕상 현저하게 해할 것이 명백한 기타 문서·도화)는 유해도서 목록의 수록여부에 관계없이 배포를 규제한다(6조). 연방심사회는 연방 청소년 가정·보건성 장관이 임명하는 회장과 주 정부가 임명하는 위원 그리고 예술, 문학, 도서관 관계, 출판, 청소년단체, 청소년복지, 교직, 중

교단체 등 각 집단의 대표자들(연방 청소년 가정·보건성 장관이 임명)로 구성되어 있다(9조).

3) 청소년보호법

현행 청소년보호법은 1957년 7월에 개정된 것으로서 청소년을 둘러싼 풍속영업 등 모든 환경을 조정하는 데 목적이 있다.

① 음식점에서의 체류제한: 16세 미만의 청소년에게는 원칙적으로 보호자를 동반하지 않고 음식점에 출입·체류하는 것이 허용되지 않는다(2조 1항).

② 카바레 등: 레빅(춤과 음악이 주가 되는 쇼의 일종:역자주)나 카바레 등에 18세 미만자는 입장할 수 없다(5조).

③ 댄스홀: 16세 미만의 청소년이 댄스홀에 출입하는 것은 금지되어 있지만(4조 1항), 16세 이상의 청소년에게는 24시까지만 출입·체류가 허용된다. 단 22시 이후에는 보호자의 동반이 필요하다(동조 2항).

④ 영화: 6세 미만의 아동은 영화관에 입장할 수 없다(6조 1항). 6~11세의 아동은 6세 이상 관람할 수 있다고 지정받은 것으로서 20시까지 종료하는 영화를 관람할 수 있다. 12~15세의 청소년은 해당연령 관람가능 영화로서 23시까지 종료하는 영화를 관람할 수 있다(6조 2항). 각 연령에 따른 시청가능 영화를 선정하는 것은 고등청소년국이 결정한다(실제로는 FSK가 수행한다).

⑤ 알콜: 음식점 또는 매점은 18세 미만의 청소년에게 증류주(브랜디 등)를 제공해서는 안 된다. 그밖의 알콜음료도 보호자가 동반하지 않은 16세 미만 청소년에게 제공할 수 없다(3조).

⑥ 담배: 16세 미만의 청소년은 공공의 장소

에서 흡연해서는 안된다(9조).

그외에도 많은 규제가 있지만 이러한 규정을 위반한 청소년에게는 청소년복지국 등의 건의에 의해 후견 재판관이 지시를 언도한다(12조). 규정을 위반하고 청소년에게 알콜을 제공하거나 댄스홀 등에 체류시킨 자는 1년 이하의 자유형 또는 벌금에 처하도록 한다(13조).

4) 기타

청소년 환경법제에서 중요한 것의 하나가 청소년복지법(현행법은 1877년 4월 25일에 공포됨)이다. 이 법은 부모의 아동에 대한 교육권과 교육의 의무를 기조로 하여, 가정이 교육적 역할을 수행하지 못하는 경우 소년보호사(少年保護司: Jugendhilfe)의 원조나 청소년복지국의 직무로 보조하게 한다는 등의 상세한 규정을 두고 있다.

(2) 법제 운용의 실태

1) 형법에 의한 규제

한 예로 1983년의 독일 연방경찰 범죄통계서를 보면, 형법 176조에 의한 아동의 성적 학대는 매년 감소경향을 보이고 있다. 70년대에 약 1만 5천건에서 80년대에는 1만 2천건 정도로 감소하였다(83년에는 10,939건). 이것은 독일 전역에서 아동학대가 문제시되어 왔던 사실에 비추어 보면 전혀 많지 않다고 할 수도 있다. 그렇지만 종래에 비해 검거율은 15% 감소하고 있다(83년 6,839건 검거, 검거율 62.5%). 184조의 포르노 문서·도화 배포에 있어서는 1,538건(81년), 1,436건(82년), 1,487건(83년)의 인지건수를 보였는데, 여기서는 90% 이상의 검거율을 나타내고 있다. 이 수치는 184조 전항

에 관한 것이어서 구체적인 것은 알 수 없지만, 어쨌든 이 규정에 의해 경찰 차원에서는 포르노물 배포규제가 엄격히 실시되고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 사건이 법정에서 유죄를 언도받은 경우는 드물다. 법원은 성형법(性刑法)의 자유화라는 목표를 존중하는 동시에, 포르노 개념의 불명확성 때문에 범조문의 적용에 신중을 기하기 때문이다.

2) 유해도서 규제법의 운용

환경조정의 효과를 높이는 데에는 유해도서 규제법에 의거한 행정상의 조치(유해도서를 지정하여 청소년 배포를 규제함)가 중요하다. 청소년복지국이나 주 정부의 청소년부국 등이 유해도서의 지정을 연방심사회에 건의하지만, 그것이 모두 유해지정을 받는 것은 아니다. 81년의 상황을 보면 총 345건이 건의되었지만 243건만이 지정되었다. 유해지정을 받게 되면 목록화되어 관보로 고시되는 동시에 관계자에게 통고된다. 연방심사회는 격월로 'BPS Report'를 간행하고 있는데 여기에도 유해지정 도서목록이 게재되며, 최근에는 비디오 필름에 대한 유해지정이 두드러지고 있다. 내용을 살펴보면 성보다는 폭력, 잔학성을 과장한 것이 지정되고 있다. 예를 들면 가라데나 쿵후 등도 목록에 게재되어 있는데, 독일에서는 성보다도 폭력에 더욱 규제의 중점을 두고 있다. 포르노에 대한 유해성 인정기준은 매우 미묘하다. 인간의 삶을 성적 향락으로만 집약시킨 것, 여성을 멸시하는 내용인 것, 여성을 성적 배출구로 묘사하는 것 등이 하나의 기준이 되고 있다.

유해지정의 건의는 당초 연방정부 주도로 실시되었지만, 70년대 이후 연방차원에서의 건의는 거의 찾아볼 수 없다. 78년에는 각 도시의

청소년복지국이 건의권한을 가지게 되어, 현재 절반 이상을 청소년복지국에서 건의하고 있다. 주 정부에 의한 건의는 주마다 각기 다른데, 프랑크푸르트에 위치한 헤센주나 베를린, 브레멘에서는 건의가 거의 이루어지지 않는다. 최근에 건의권자의 범위를 좀더 확대해야 한다는 논의가 다시 일고 있다.

3) 청소년 보호법의 운용

앞에서 지적한 바와 같이 음식점, 영화관 등의 청소년 출입제한은 청소년보호법에 의해 규제되고 있다. 이 법률의 운용은 14세 이상의 모든 국민이 소지하는 신분증명서 *Personalausweis*에 의해 담보되고 있다. 예를 들면 영화관 등에서 입장권을 구입하거나 혹은 입장할 때 신분증명서 제시를 요구하기 때문에 청소년보호법의 각 조항에 따른 엄격한 운용이 이루어지고 있다. 1920년대 뉴욕을 무대로 한 'Once upon a time in America'(마피아 이전의 역사를 묘사)라는 영화는 폭력장면이 자극적이라는 이유로 해서 18세 이상이 아니면 관람할 수 없었다. 영화관 입구는 엄격히 통제되어 영화관 내에서 18세 미만자의 모습은 찾아볼 수 없었다(일본에서는 무제한 출입, 상영되었음). 또 섹스상점에도 18세 미만자의 입장을 엄격하게 제한하여 입구에서 나이 확인이 철저히 이루어지고 있다(15세 안팎의 청소년들 5~6명이 포르노잡지가 진열된 가게에 들어가자 가게안에 있던 50세쯤의 부인이 진열장의 셔터를 내리고 무섭게 그들을 쫓아내는 인상적인 장면을 본 적이 있다). 위반자에게는 형사벌이 가해지고 영업을 규제되기 때문에 자주적인 통제가 이와 같이 선행되고 있는 것이다.

4) 문제점과 법개정의 움직임

이상과 같은 법 규제와 그 치밀한 운용에도 불구하고 독일에는 복잡하고 심각한 청소년문제가 산적해 있다. 실업문제나 폭력, 마약 등은 그 전형이다. 이 글과 직접적인 관련은 없지만, 청소년의 알콜남용과 비디오나 TV게임이라는 '뉴미디어의 남용'이 현재의 시급한 과제라고 할 수 있다. 수년 동안 이러한 문제에 대해 의회나 대학 또는 시민단체 등에서 여러 차례 논의된 결과, 1983년 12월 1일 청소년보호법을 중심으로 한 개정초안이 연방의회에 제시되기에 이르렀다. 이 개정안은 84년에 심의되어 85년 4월경에 공포·시행되었다.

개정의 주요 이유는 첫째, 현행 청소년보호법은 1957년 이후 크게 개정되지 않아 시대의 요청에 부응하지 못한다. 둘째, 범람하는 비디오 필름과 그 업계에 대한 엄격한 규제가 필요하게 되었다. 셋째, 청소년의 음주규제를 강화할 필요가 있다. 넷째, 유해도서 규제법 6조의 '청소년에게 현저하게 유해한 문서'에 해당하는 것 중 1호에 있는 형법 131조에 해당하는 문서의 요건을 완화하여 폭력 일반을 찬미·조장하는 출판물을 규제할 필요가 있었기 때문이다. 개정초안은 레뷔나 카바레 등에 관한 규정을 삭제하고 비디오 필름이나 레이저디스크에 대해서도 영화와 같은 연령별 규제를 도입하고(7조), 알콜류의 자동판매기 판매를 금지하고 있다(4조). 실제로 자동판매기는 일본과 비교가 안될 정도로 적기 때문에, 이 규정이 청소년의 음주억제에 얼마나 기여할는지 의문이지만 매우 호의적으로 받아들여지고 있다. 그러나 예컨대 6세 미만의 아동이라도 보호자가 동반하면 그 영화를 관람할 수 있게 하는 것(6조)이나

보호자를 동반하지 않은 아동도 20시까지의 간단한 음식점에 있을 수 있도록 허용하는 것(3조)에 대해서는 반대의견도 제시되고 있다.

4. 프랑스

(1) 규제방법

프랑스에서는 국가에 의한 전국적 범위의 규제와 시·도지사 또는 시·군·구 장(長)에 의한 지방별 규제를 기본형태로 취하고 있다. 각각 법령의 근거를 필요로 하지만 통일된 법규는 없다. 예를 들면 출판물(1949년 7월 16일의 법률, 형법 283조의 외설물 제조·판매 등의 죄), 흥행장(1959년 1월 5일의 선언), 영화관(1961년 1월 18일의 선언), 매춘·음행(형법 284조; R 34조 13호; R 40조 11호), 음주판매(음주업법전 L17조; L20조), 담배(1976년 7월 9일의 법률) 등 개별적인 법규로 규제된다. 시·군·구 법전 L131~2조는 국가가 허가하는 것에 대해서도 지방 사정에 따라 필요한 경우 도덕질서의 유지를 포함한 광범위한 경찰규제를 지방자치장에게 위임하고 있다.

유해규제에는 처벌에 의한 사후규제와 행정처분에 의한 사전규제(예방)가 있지만, 명문화된 법률 또는 판례에 의해 그 한계가 정해진다. 규제의 근거로서 일본은 청소년의 건전육성이라는 사고방식이 뿌리 깊지만, 근래 프랑스에서는 사고의 전환을 주장하여 생존권, 교육권, 발달권 등 아동의 권리 보호라는 시각에서 논의를 전개하는 새로운 인식이 부각되고 있다.

(2) 규제의 형태

출판물·영화 등에서는 청소년에 관한 특별 규제가 있다. 예를 들면 청소년용 출판물을 발행하는 기업은 사법성에 신고를 하는 동시에 출판물에 대한 사전 내부심사를 하는 판리위원회 설치를 의무화하고 있다. 더욱이 출판할 때에는 내무성장관에게 법정답본을 제출하고 사법성부설 자문위원회의 심사를 받는다. 내무성장관은 유해도서의 배포·선전을 금지하고 이를 관보에 공시한다. 이를 집행하기 위해 사법경찰 직원은 금지된 도서의 압수, 선전 유인물의 파기 등과 같은 처분권한을 가진다. 위반행위에 대해 처벌을 언도하는 경범죄(輕犯罪) 재판소는 물론, 출판금지 및 금지 이외에 사업소의 폐쇄를 명할 수 있다. 이처럼 강력한 권한 행사에는 물론 보충성(경찰비례 : 警察比例)의 원칙이나 '보다 제한적이지 않은 처분'의 원칙이 작용한다. 한편 시·도지사는 시·군·구장의 자문을 얻어 시·도 아동보호협회의 의견을 듣고 미성년자(13·16·18세로 연령별 단계를 두고 있음)에 대해 유해 흥행장의 출입을 금할 수 있다. 그 기준에 대해서는 논란이 있다. 즉 '중대한 장애의 개연성'이 있는 경우에 국한한다는 주장과 '공중도덕의 유지'의 경우에까지 확대된다는 주장이 맞서고 있다. 이는 특히 영화상영 규제의 경우에 그러하다. 1975년 10월 31일의 법률은 소위 '포르노의 자유화'를 인정하였지만, 18세 미만자에게 공개가 금지된 영화(X급 영화)는 입구에 표시를 하고 스틸사진 전시 등의 선전행위가 금지된다.

5. 미 국

연방국가인 미국에서는 일반적으로 연방법은 주법에 대해 겸양적이고, 또 주법도 시·군·구가 규정한 조례에 대해 비교적 겸양적이다. 특히 주법은 일본의 청소년 보호육성 조례에 있는 조항들과 마찬가지로 상세한 내용을 규정하고 있지만 업주의 자율규제나 주민운동이 실효성을 거둘 수 있도록 뒷받침하는 기능만을 하고 있고, 특히 그 유해성이 광범위하게 확산되는 대상을 규제하는 데 초점을 두고 있다. 이제 법 규제의 실태를 간략하게 살펴본다.

(1) 아메리카합중국 헌법수정 1조와 '외설 표현물'의 관계

로스(Roth) 판결에 의하면 '외설 표현물'은 수정 1조의 '표현의 자유'의 보장을 받지 않기 때문에 이를 단속하는 연방형법전 제1461조는 헌법을 위반하는 것이 아니며, 또한 햄링(Hamling) 판결에 의해 이것의 타당성이 확인되었다. 이와 같이 합중국헌법 수정1조의 '표현의 자유'는 절대적인 것이 아니라 일정한 제한이 따른다는 것이 연방 최고재판소의 견해이다.

(2) 성 정보와 아동의 관계

진스버그(Ginsberg) 판결에 따르면, 미성년자용 출판물에 대해서는 일반용보다 좀더 규제대상을 확대시켜도 위헌은 아니지만, 성인의 경우에는 비교적 엄격한 외설 판단기준에 의해 '외설'적인 문서가 규제되어야 한다. 1973년의 밀러(Miller) 판결에 의해 그 구체적인 판단기준이 제시되었고, 이에 기초하여 연방과 주 수

사당국의 외설 표현물에 대한 단속이 이루어지고 있다. 그 일반적 기준은 ㉠ 현재의 사회적 표준으로 보아 일반인들의 생각에 작품이 전체적으로 음란한 흥미를 불러 일으킨다고 보는가, ㉡작품이 '명확한 범죄적 방법'으로 현행 형법에 명시되어 있는 성행위를 묘사 또는 기술하고 있는가, ㉢ 작품이 전체적으로 보아 문학적·예술적·정치적 또는 과학적 가치가 결여되어 있는가 등이다. 그후 연방 최고재판소는 '음란한 흥미' 또는 '명확한 범죄적 방법'을 판단하는 데 있어 종래와 같은 전국적인 기준 대신에 해당 사건을 다루는 지역의 재판소에서 채택하고 있는 판단기준에 근거하도록 하였다. 그 결과 포르노가 범람하는 주와 그렇지 않은 지역에 사는 주민의 판단에는 다소 차이가 드러나고, 따라서 규제에 있어서도 차이가 생기게 된 것은 부정할 수 없는 사실이다. 한 예로 잭슨빌의 조례는 "도로, 기타 공공장소에서 벌이는 야외극장에서는 나체를 찍은 필름을 상영해서는 안된다"고 규정하고 있는데, 시 당국은 이것이 청소년 보호를 위해 필요한 것인 동시에 합헌이라고 주장한 데 반하여, 연방 최고재판소는 이 규제가 지나치게 확대될 수 있고 아동에게도 정보를 제공받을 권리가 있기 때문에 어떤 이유에서 제한한다 하더라도 이는 최소한의 것이어야 한다고 판시하고 있다.

또한 뉴욕의 라디오 방송국이 '추잡한 말투'라는 제목의 12분짜리 토크쇼를 방송한 것에 대해 조치한 연방통신위원회(FCC)의 선언처분을 놓고 연방 최고재판소에서는 아동에 대한 부모의 권리를 강조하고 방송이라는 미디어가 개인의 프라이버시를 침해할 소지가 많다는 점을 강조하였다. 이에 대해 브레난 판사는 "모든 사람들이 강제적으로 들어야 하는 것이 아

니라 단지 라디오를 끄기만 하면 되기 때문에, 아동을 보호한다는 목적에 비추어 보더라도 FCC의 조치는 정당화될 수 없다"고 하였다. 본 프로그램은 외설이 아니기 때문에 합중국 헌법수정 1조의 보장을 받을 수 있는 범위 내에 있다. 그럼에도 불구하고 아동으로 하여금 듣지 못하게 하는 것은 판례법상 최초이다. "아동이 듣지 못하게 해야 하기 때문에 방송을 제한한다면 성인들 또한 들을 수 없게 되는 공연한 화를 입는다." 이는 청소년보호의 명목으로 성인의 '읽을 자유'를 제한하면 안된다는 선례(Butlev 판결)를 위반하는 것이기도 하다. 본례의 경우에 아동에 대한 부모의 권리도 사실상 침해되고 있는 것이다. 따라서 청소년보호를 명목으로 하는 규제으로써 성인의 권리 자유를 침해하는 것은 불가능하며 합리적인 기준의 정립이 필요하다.

(3) 연방법의 폭력·외설 표현물 단속

1) 연방형법전 제 1461조—여러 주에 걸친 대규모의 포르노 판매업자·조직폭력단 및 아동을 이용한 외설 표현물의 단속에 중점을 두고 있다. 단속 기준은 밀러판결에서 제시된 3가지이지만, 주내에 한정된 외설 표현물의 출판·전시·판매 등의 규제는 오로지 해당지역 재판소가 채택하는 '외설성' 판단기준에 따라 이루어지고 있다. 각 주에서는 일반적으로 ㉠ 소매상이 개인에게 이런 종류의 표현물을 판매한 경우 경범죄, ㉡ 출판사, 도매상에서 소매점에 판매한 경우 중범죄로 처벌된다. 주 검찰청·경찰에 의한 단속은 주로 조직폭력단이나 출판사에 집중되고 있다.

한편 아동을 이용한 외설 표현물의 단속에도 주목하고 있다. 최근 아동을 피사체로 한 외설

표현물이 현저하게 증가하고 있으며, 아동의 가출·행방불명 사건 중 이러한 촬영에 이용하기 위한 유괴사건이 차지하는 비율이 증가하고 있는 것도 사실이다.

2) 연방형법전 제 2251조(성적 표현물에 대한 아동보호법)—이 조항은 앞에서 설명한 사회적 배경을 바탕으로 1977년 제95회회에서 가결·성립된 것이다. ㉠ 16세 미만의 아동을 성적 묘사에 이용한 자는 중범죄, ㉡ 이를 강제하거나 또는 승락한 아동의 부모·후견인·보호자도 중범죄로 처벌한다.

3) 연방제정법 39장 제402·404조—외설 표현물 등의 우송은 형법전 제 1461조에 의해 규제되고 있고, 이 조문에 따라 우정성의 수사관이 적발하고 있다. ‘외설’, ‘음란’, ‘도발적’, ‘품성이 나쁜’, ‘불결한’ 또는 ‘야비한’ 물품·물건 등을 우편을 통해 보내려 한 자는 초범일 경우 5년의 구금형 또는 5천달러의 벌금 혹은 이를 병과할 수 있고, 재범에 대해서는 형법전 제 1735~37조에 2배 이상의 형이 규정되어 있다. 취급업자나 구매자가 모두 공범자가 되지만, 구매자를 일일이 기소하는 것은 불가능하므로 구매자에 대해서는 물품을 몰수하는 제재에 그치고 있다. 현재는 사법성의 협력을 얻어 외설 표현물을 매매하여 큰 이익을 벌어들이고 있는 출판·판매업자나 조직폭력단을 중점적으로 규제하고 있다.

4) 연방제정법 39장 제3008조—이 조항은 외설 표현물의 노골적인 선전이 증가함에 따라 1967년에 신설되었다. “관능적인 충동 또는 성적 도발을 일으키는 선전물을 우송받은 자가 그러한 인쇄물을 받고 싶지 않을 때는 우정성 장관에게 신청하여, 그 발송의 금지명령을 발송인에게 내릴 수 있다”고 규정하고 있다. 이

명령을 위반하면 형사벌이 부과될 수 있다. 이 법률에 의해 우편물 발송금지 명부에 오른 사람수는 미국전체에서 50만명을 넘고 있다.

(4) 영화 검열

조셉 버스틴 (Joseph Burstyn) 판결은 영화 필름은 다른 표현수단에 비해 사람에게 미치는 영향이 크지만, 수정 1조 및 14조에 의해 보장되는 표현물에 해당한다고 판시하였다. 그리고 외설여부를 판단하기 위한 필름심사위원회 등의 사전검열은 일반적으로는 수정 1조에 반해서 위헌이라고 할 수는 없겠지만, 그 근거가 되는 제정법 그 자체가 불명확하고 지나치게 자의적이거나 심사기간이 너무 길어 절차의 보장이 결여되어 있는 경우에는 위헌이 된다고 하였다.

현재 영화 검열을 시행하고 있는 유일한 곳은 시카고인데, 경찰서장에게 제출하여 허가를 받는 허가제이다. 타임즈 필름 Times Film 재판에서 재판 신청인은 시 조례가 위헌이라는 사실과 사전억제가 정당화되지 않는다는 점을 주장했지만, 판결은 시 조례 155조 4항 그 자체는 위헌이 아니며 외설영화의 상영에서 비롯될 수 있는 위험으로부터 시민을 보호할 의무가 시당국에 있다는 사실을 인정하였다. 그러나 이에 대해 프리드만(Freedman) 판결은 메릴랜드 주의 검열에 관한 법률은 표현의 자유를 부당하게 제한하는 것이고, 사전억제를 규정한 법률 및 조례에는 다음 3가지 절차상의 보장이 이루어져야 한다고 하였다. 즉, ㉠ 해당 필름이 헌법상의 기준(밀러판결)인 ‘외설 표현물’에 해당하는지에 대한 거증책임은 검열자 측에게 있다. ㉡ 검열자는 단기간의 상영허가를 하든지, 또는 재판소에 상영금지 청구를 해

야 한다. ㉔ 상영불가라는 중간명령에 의해 영화업자의 영업의 자유를 제약하는 듯한 과도한 억압효과가 발생하지 않도록 최종적인 사법판단은 신속하게 이루어져야 한다. 대부분의 주에서는 이상과 같은 기준에 의해 법을 운용하고 있다. 또 로덴(Roaden) 판결에서는 법 집행기관이 영화 필름을 몰수하기 위해서는 수정 4조, 14조에 의해 적법하게 발부된 영장을 필요로 한다는 절차상의 요건을 제시하고 있다.

그런데 시카고시의 조례는 18세 미만의 아동을 유해한 영화필름의 영향으로부터 보호하기 위한 것이므로, 외설영화와 폭력영화가 그 규제의 대상이 되고 있다. 외설영화의 판단기준은 ㉕ 현재의 사회통념으로 보아 일반 아동에게 ‘음란한’ 흥미를 일으키는 것, ㉖ 성행위를 범죄의 방법으로 묘사하고 있는 것, ㉗ 전체적으로 작품이 중요한 문학적·예술적·정치적·과학적 가치를 결여하고 있는 것 등 3가지이다. ‘상영불가에 해당하는 폭력영화’의 기준은 그 주제나 구성이 명확하게 범죄적 행위 또는 폭력만을 부각시키고 있고, 전체적으로 작품이 중요한 문학적·예술적·정치적·과학적 가치를 결여하고 있는 것이다.

상영허가의 절차는 다음과 같다. ㉘ 문서에 의한 허가원을 경찰서장에게 제출한다. ㉙ 경찰서장은 제출된 필름을 영화심사국(경찰서장이 일반시민 중에서 임명한 6명 이상의 심사원으로 구성되며, 시내에서 상영되는 모든 영화 필름의 심사 의무가 있음)에 보내면, 영화심사국은 4일 이내에 심사결과를 신청자에게 회답해야 한다. ㉚ 불허가의 경우 신청자는 시 행정청내의 영화복신청처리위원회(시장이 임명한 5명 이상의 위원으로 구성)에 제소할 수 있다. ㉛ 불허가 결정을 취소할 때는 위원회가 경찰서장이 불허가

결정을 내린 5일 이내, 또 위원회의 회합이 있는 3일 이내에 그 취지를 관계자에게 문서로 통지해야 한다. ㉜ 위원회가 불허가 결정이 이유있다고 할 때는 해당 관계자를 불러 청문회를 개최해야 한다. 여기에서도 상영을 불허가할 경우에는 청문회 개최일로부터 3일 이내에 시·군·구 순회재판소에 필름상영 금지명령을 청구해야 한다. 이상과 같은 절차에 문제가 있을 때, 업자는 무허가로 상영할 수 있고 시 조례 위반을 이유로 하는 어떠한 제재도 받지 않는다.

(5) TV 및 라디오방송의 규제

연방통신법(1934년 제정)에 의해 설치된 연방통신위원회(FCC)는 연방정부 기관으로서 상원의 조언과 동의를 얻어 대통령이 임명하는 7인의 위원으로 구성되며, 임기는 7년이다. TV 및 라디오에 의한 폭력·외설 프로그램 방송에 대해 어떤 규제를 하는가? 연방통신법 제326조에 의해 FCC는 프로그램 내용을 검열할 수 없다. 그러나 시청자에게 미치는 영향이 큰 이러한 매스미디어를 공공의 이익이라는 측면에서 고려할 필요가 있고, 또한 유해 프로그램으로부터의 아동보호에 대한 요청과 다양한 프로그램을 원하는 성인 시청자의 흥미간에 적절한 균형점을 찾을 필요가 있다. 연방형법전 제1464조는 라디오 방송에서의 ‘외설적’, ‘음란적’ 또는 ‘모독적’인 언어사용을 금지하고 있으며 사법성이 형사소추권을 갖고 규제하고 있지만, FCC도 사법성의 조치에 상관없이 독자적으로 방송허가를 취소하거나 벌금을 부과할 수 있다.

라디오의 외설 프로그램에 대한 규제는 법적으로 가능하지만, TV프로그램의 규제는 그 근

거규정이 미비하여 어디까지 라디오 규제법규를 유추, 확대 적용할 것인지가 문제시되고 있다. 연방의회는 연방헌법전 제1464조가 언어의 발생에 의한 외설 프로그램을 규제하는 것이므로, 이를 근거로 TV의 성 프로그램 방영을 금지하는 데에는 문제가 있다고 하였으며, FCC도 제1464조의 개정을 의회에 제안하고 있다. 그러나 라디오와 TV를 기능면과 영향면에서 명확히 구별할 이유가 없으며, 공공이익의 관점에서 특히 아동을 유해 방송프로그램으로부터 보호해야 한다는 필요성에서 FCC는 TV의 외설 프로그램에 대해서도 동법의 규정을 준용하여 이를 규제할 수 있다는 것이 일반적인 해석이다.

그러나 1977년 3월 상원 통신소위원회 'TV에 의한 성과 폭력 프로그램에 관한' 공청회에서 FCC위원장이 "합중국 헌법 수정 1조, 연방통신법 제326조에 따라 FCC에 의한 TV프로그램의 검열이 허용되지 않기 때문에 방송국측의 자율규제가 강화되어야만 한다"고 주장한 점에 주목하지 않으면 안된다. 그후 나체, 명확한 성행위, 잔학한 폭력장면 및 병적인 학대행위를 묘사한 TV프로그램의 방송을 금지하는 법안이 의회에 정식 제출되었다.

지금까지 연방법과 연방재판소의 판례에 의해 규제법규가 어떻게 운용되고 있는지를 살펴 보았지만, 입법기술적으로는 일본의 청소년 보호육성 조례에 있는 조항이 주법에 상세하게 규정되어 있고 위반시에는 벌칙이 규정되어 있다. 주법의 구체적인 운용에 있어서는 지방공공단체가 조례의 실효성을 높이기 위해 그 지역의 특성을 고려하여 실시하고 있다.

(6) 기타 법규

영화상영에 대한 G·PG·R·X의 지정은 주나 시·군·구에서 다소 정도의 차이는 있지만 시카고시 조례와 유사하게 운영하고 있다. R·X지정 영화필름에 대해서는 장소·연령·간판의 설치장소에 대한 규제가 규정되어 있고, 위반시에 벌칙과 영업정지 등의 행정처분을 가한다. TV영화에 대해서는 케이블 TV로 심야 11시 이후에만 R·X지정 영화가 방영될 수 있도록 자율규제가 이루어지고 있다.

알콜, 담배의 판매에 대해서는 시간 제한과 ID카드의 확인이 의무화되어 있다. 게임센터(오락실)의 영업에 대해서는 장소지정, 시간제한이 규정되어 있고, 가게에서의 알콜 판매는 ID카드에 의해 18세 미만의 청소년에게는 판매할 수 없게 한 연령제한을 두고 있다. 위반시에는 두 경우 모두 벌칙 이외에 영업정지 처분을 포함한 행정처분이 규정되어 있다.

성 관련영업에 대해서는 학교, 공공시설에 인접한 장소에서의 영업을 형법전으로 규제하고 있으며, 시간·연령제한을 규정하고 있다. 자판기 문제는 일본과 상황이 전혀 다르다. 외부에 설치된 자판기는 주요한 절도 대상이 되어 오히려 손해가 많고, 이를 영업으로 간주하지 않는 것이 사회적 현실이기 때문이다.

6. 주요국의 법제와 운용의 특징

지금까지 일본, 프랑스, 독일, 영국, 미국 등의 법제와 그 운용실태를 살펴본 결과 다음과 같은 몇 가지 특징을 발견할 수 있다.

(1) 어느 국가에서나 유해환경으로부터의 청소년보호를 목적으로 한 체계적·망라적인 법

전을 마련하지 않고, 각종의 다양한 개개법규로써 전체의 규제체제를 구성하고 있어서 충분한 체제를 완비하고 있다고 말하기 어렵다. 이러한 법제 실태는 유해성의 요인이 미디어의 차이에 따라 다양하고 침해의 정도도 다르며, 더욱이 유해성을 창출하는 사회적 기반이나 유해성에 대한 시민의 사고방식이 시대에 따라 변화한다는 사실 등을 반영한 것이다.

하나의 통일된 법이 없다는 점에서는 각국이 공통적이지만 그외에는 차이를 드러내고 있다. 예를 들면 독일은 연방제를 택하고 있어 각 주(Land)의 입법권이 강력함에도 불구하고 청소년의 환경보호에 관한 한 다른 국가에 비해 오히려 국가(연방)의 법률이 가장 잘 정비되어 있어서 전국적으로 통일된 규제체제를 지향하고 있다. 한편 중앙집권화가 강한 국가라고 할 수 있는 프랑스는 출판물이나 영화 등에 대한 규제에 있어 국가(내무성)가 강력한 권한을 가지고 있다는 점이 특징적이다. 또한 국가가 허가하는 것에 대해서도 지방실정에 따라 필요한 규제를 지방자치단체의 장에게 위임하는 체제를 갖추고 있다. 독일과 같은 연방제인 미국에서는 일반적으로 연방법은 주법에 대해 겸양적이고, 또 주법도 시·군·구가 제정한 조례에 대해 비교적 겸양적인 경향을 보이고 있다. 특히 환경보호에 있어서는 각 주법이 일본 청소년조례에 규정되어 있는 조항의 내용과 마찬가지로 구체적인 내용을 규정하고 있다. 이상과 같은 사실로 미루어 볼 때 각국의 사정과 법제의 운용방법, 실효성 등에 대한 신중한 비교검토가 필요하다.

(2) 유해환경에 대한 규제방법, 즉 어떤 법규를 만들어 어떻게 운용할 것인지를 결정하는 것은 청소년보호에 대한 국민의 인식이다. “보

고싶지 않은 자에게는 보지 않게 하고, 보고싶어 하더라도 아동에게는 보게하지 않는다”는 사고방식이 철두철미하며 이런 까닭에 성인용과 아동용으로 명확하게 구별하여 규제를 집행하고 있는 서구국가의 경우, 그리고 TV의 내용 소년용 잡지의 내용이나 성인전용 극장에서 성 표현이 동일한 기준으로 제한되는 일본과 같은 경우에는 법규의 제정방식이나 운용형태가 서로 상이할 수밖에 없을 것이다.

따라서 프랑스, 독일, 영국, 미국에서의 규제형태는 한 가지 공통점이 있다. 예를 들면 영화의 경우 각국은 공히 아동용, 부모동반을 요하는 것, 성인용 등으로 구별하여 명확히 표시하고 신분증명서 제시를 요구하여 입장을 엄격히 제한하고, 포르노 영화 등의 간판이나 스틸사진도 아동의 눈에 띄지 않도록 규제하고 있다. 또 포르노 잡지류의 경우에도 판매장소가 엄격히 구분되어 있어서 아동의 손에 들어가지 않도록 되어 있다. 그밖에도 술, 담배, 잡지 등의 자동판매기를 설치하지 않는 등 일본의 현실에 비해 유해물로부터의 격리가 상당히 철저하게 이루어지고 있다. 더욱이 신문이나 TV와 같은 매스미디어에 있어서도 일본과는 많이 다르다. 예를 들면 신문지상에 섹스기사나 광고가 게재되는 경우는 거의 없고, 또 TV의 경우에도 미국에서는 섹스 프로그램의 방영시간대를 한정하는 등의 연구가 이루어지고 있다. 유해성의 판단에 있어서도 일본과 달리 서구에서는 섹스보다도 폭력물을 더욱 강하게 규제한다. 즉 폭력행위, 잔학성, 범죄송상, 여성털시, 아동학대, 인종 편견 등 일반적으로 비인간적인 경향을 띠는 것의 규제에 역점을 두고 있다.

일본에서도 성인용과 아동용의 구별을 전혀

하고 있지 않은 것은 아니지만, 서구에 비하면 아직 미성숙하다고 할 수 있다. 어떻게 보면 일본의 부모나 교사 그리고 사회전체가 아동에 대해 교육권을 확립할 수 없다는 사실, 즉 권위가 없다는 사실이 이러한 현실의 원인이며 결과인 것 같다. 성인용과 아동용의 구별이 완전하게 이루어지지 않는 사회에서는 법적 규제에서도, 예를 들면 신평영법에서 볼 수 있듯이 “선량한 풍속을—보지(保持)하고”라는 도덕규범을 법의 목적으로 규정할 수밖에 없다.

서구사회와 같이 아동에 대한 부모의 교육권이 강하게 의식되고 존중되는 곳에서는 유해환경 배제를 위한 부모들의 목소리가 강하고, 그것이 주민단체의 항의행동이나 업계에 대한 감

시대세의 강화로 직결되며, 더 나아가 업계의 자율규제 노력을 가속화한다. 결과적으로 이러한 일련의 운동을 배경으로 각종 법규가 입법되고, 이에 따라 주민운동이나 자율규제의 실효성은 한층 높아질 수 있다. 이를 다른 시각에서 보면, 법규 전체가 통제체제로 완비되어 있지 않더라도 유해환경 척결을 위한 시민의 적극적인 움직임이 각종 법규에 기초한 법적 통제의 실효성을 담보하게 된다는 것이다. 따라서 현재 우리에게 중요한 것은 법적 규제의 정비를 요구하는 것과 동시에 청소년을 둘러싼 생활환경의 문제에 대해 주민의 한 사람으로서 명확한 주장을 가질 수 있도록 노력하지 않으면 안된다는 것이다.