

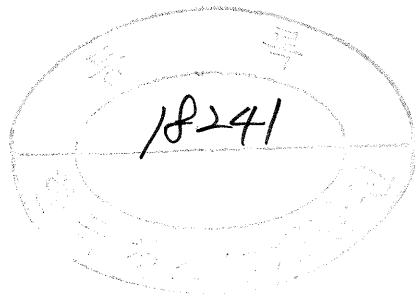
경제·인문사회연구회
협동연구총서 05-16-05

청소년유해환경 개선을 위한 법·제도적 대책 연구

책임연구원: 최인섭(한국형사정책연구원 선임연구위원)

공동연구원: 강석구(한국형사정책연구원 부연구위원)

김혜경(한국형사정책연구원 전문연구원)



한국형사정책연구원

<연구 요약>

청소년 유해환경이란 청소년의 건전한 성장발달을 저해하는 외적인 요인들의 총체라 할 수 있는데, 성인에게는 유해하지 않더라도 청소년의 정신적이고 정서적인 성장에 악영향을 미치기 때문에 이를 규제하기 위한 국가와 사회의 노력의 일환으로 1999년에 청소년보호법을 제정하고 청소년보호위원회를 발족시키는 등 법적·제도적 장치들이 마련되었다.

청소년보호법은 청소년에게 유해한 환경을 정의하고 총망라하여 일관성 있는 법적 규제방안을 마련하였다는 점에 의의가 있다. 다만 동법이 청소년보호를 위한 준거법의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 다른 법률과의 양립가능성 및 형평성, 기준의 통일성 등이 고려되어야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 청소년보호법상의 청소년 유해환경에 관한 규정뿐만 아니라 다른 법률상의 관련 규정들도 함께 살핍으로써 청소년 유해환경에 관한 법적 문제점을 분석하고자 하였다. 다만 청소년 유해환경 중에서도 약물 및 물건을 제외한 청소년유해매체물, 청소년유해업소, 청소년유해행위로 연구의 범위를 한정함으로써 연구의 효율성을 도모하였다.

청소년보호법의 의의는 청소년 유해환경 근절을 목적으로 하는 실질적인 업무를 수행할 행정기관으로서 청소년보호위원회 설립의 근거를 마련하였다는 점에 있는데, 2005년 3월의 청소년기본법 개정으로 인해 청소년보호위원회가 청소년정책의 집행주무부처로서의 청소년위원회로 격상되는 한편, 청소년위원회의 설치근거 법률이 청소년보호법에서 청소년기본법으로 변경되었다. 이는 청소년정책의 전문성 및 일관성의 측면에서 획기적인 개혁인 것으로 평가할 수 있지만, 촉박한 시간여건상 청소년기본법 개정에 따른 전반적·총체적인 제도 정비에는 미흡함이 있을 수 있다. 이에 본 연구는 청소년기본법 및 청소년보호법을 중심으로 청소년정책 및 청소년보호업무와 관련한 청소년위원회의 권한 및 조직, 그리고 이와 관련한 중앙과 지방의 행정체계를 개관하는 한편 그 전달체계를 분석함으로써 청소년 유해환경과

관련하여 바람직한 행정체계 및 전달체계를 모색해보고자 하였다.

이러한 과정을 통하여 본 연구에서는 ‘청소년 유해환경 규제법령’과 관련하여 ① 규제법규의 유기적 통합 ② 처벌규정 적용의 우선원칙 확립 ③ 예시적 열거방식의 채택 ④ 하위법령의 보완입법 ⑤ 청소년유해성 심의·결정기준의 통일성 확보 등의 개선방안을 제시하였고, ‘청소년 유해환경 관련 행정체계’와 관련하여 ① 집행주무부처에 걸맞는 권한으로서 ‘부령발포권’ 또는 ‘지방행정의 장에 대한 지휘·감독권’의 부여 ② 청소년유해매체물에 관한 원칙적 심의·결정권 확보 등의 개선방안을 제시하였다.

다만 이로써는 부족하고 청소년정책의 내일을 위하여 ① 지방행정에 대한 통제방안 ② 청소년 유해환경에 대한 새로운 시각의 규제방안 ③ 청소년 관련 의무 위반 공공기관에 대한 대응방안 ④ 청소년 관련법령 위반자에 대한 제재방안 등에 대해서도 새로이 고민해봐야 할 것이다.

〈목 차〉

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	4
II. 청소년 유해환경의 법적 고찰	7
1. 들어가며	9
2. 청소년 유해환경의 의의	10
1) 개 요	10
2) 청소년의 의의	11
3) 유해의 의미	15
4) 유해환경의 의미	28
5) 맺음말	28
3. 청소년 유해환경의 법적 규제	31
1) 유해매체물	31
(1) 의 의	31
(2) 유해매체물의 종류와 법적 규제	33
① 음반·비디오 및 게임물	33
② 영화·연극·음악·무용, 기타 오락적 관람물	37
③ 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상정보	39
④ 방송프로그램	42
⑤ 신문·도서류 및 전자출판물	45
⑥ 간판, 전단, 벽보 등 상업적 광고선전물	48
⑦ 기타 청소년 유해매체물	52

2) 청소년 유해업소	52
(1) 의 의	52
(2) 출입 및 고용금지업소	54
① 유흥주점 및 단란주점영업	54
② 비디오감상실업 및 노래연습장업	57
③ 무도학원업 및 무도장업	60
④ 사행행위영업	62
⑤ 전화방	64
⑥ 성기구취급업소	65
⑦ 청소년보호법 이외의 청소년출입·고용금지 업소	67
(3) 고용금지업소	68
① 티켓다방, 소주방, 호프, 카페 등의 식품접객업	68
② 숙박업, 이용업, 목욕장업 중 안마실업	71
③ 비디오물대여업·소극장업, 게임제공업 또는 복합유통·제공업	73
④ 유독물취급업	76
⑤ 만화대여업	77
⑥ 청소년고시업소	78
⑦ 기타 청소년고용금지업소	78
3) 청소년유해행위	79
(1) 의 의	79
(2) 청소년유해행위	80
① 성적 접대행위	80
② 유흥접객행위	83
③ 음란행위	84
④ 장애인·형등 관람시키는 행위	87
⑤ 구걸행위	88
⑥ 학대행위	89
⑦ 호객행위	91

⑧ 이성훈숙	92
⑨ 다류배달행위	94
⑩ 그 밖의 유해행위	95
4) 소 결	98

III. 청소년 유해환경 관련 행정체계 및 전달체계 분석99

1. 개 요	101
2. 청소년위원회	102
1) 설치근거 및 법적 성격	102
2) 직무범위	104
3) 조직 및 구성	106
4) 권 한	112
3. 청소년 유해환경 관련 중앙행정체계	125
1) 분석의 대상	125
2) 각 심의기관	126
(1) 각 심의기관의 종류 및 구성	126
(2) 각 심의기관의 권한	130
(3) 청소년위원회와 각 심의기관의 관계	135
3) 청소년유해환경감시단	137
4. 청소년 유해환경 관련 지방행정체계	138
1) 지방행정체계의 개요	138
(1) 지방자치단체의 청소년 관련 조직	138
(2) 지방자치단체의 청소년 관련 권한	141
(3) 지방자치단체의 장의 청소년에 관한 권한	143
2) 청소년 유해환경 관련 중앙과 지방의 전달체계	148

IV. 청소년 유해환경 관련 추진정책의 개선방안	151
1. 청소년 유해환경 규제법령의 개선방안	153
1) 들어가며	153
2) 규제법규의 유기적 통합	153
3) 처벌규정 적용의 우선원칙 확립	155
4) 예시적 열거방식의 채택	155
5) 하위법령의 보완입법	158
6) 청소년유해성 심의·결정기준의 통일성 확보	158
2. 청소년 유해환경 관련 행정체계의 개선방안	159
1) 집행주무부처에 걸맞는 권한의 부여	159
(1) 청소년위원회 위원장의 국무위원 격상	160
(2) 지방행정의 장에 대한 지휘·감독권의 확보	161
(3) 지방자치단체의 시책에 대한 총괄·조정권의 부여	161
(4) 지방하부조직의 확보	162
(5) 청소년유해환경에 대한 단속권한 부여	163
2) 청소년유해매체물에 대한 원칙적 심의·결정권의 확보	164
3) 조직 개편의 문제	165
V. 결 론	167
참고문헌	173

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

각종 청소년 유해환경을 정화하고 이로부터 청소년을 건전하게 보호·육성하고자 하는 국가와 사회의 노력은 이미 예전부터 계속되어 왔다. 일반적으로 청소년 유해환경이란 청소년의 건전한 성장발달을 저해하는 외적인 요인들의 총체라 할 수 있다. 따라서 성인에게는 유해하지 않더라도 청소년의 정신적이고 정서적인 성장에 악영향을 미치는 사회문화적 환경들은 규제 대상이 된다. 그리고 이를 규제하기 위한 노력의 일환으로 우리나라에서는 1999년 미성년자보호법을 폐지하고, 청소년보호법을 제정하는 한편 청소년 보호위원회를 발족시키는 등 법적·제도적 장치들을 마련하였다.

청소년보호법은 두 가지 측면에서 큰 의의와 문제점을 갖는다. 첫째, 청소년에게 유해한 환경을 정의하고 총망라하여 일관성 있는 법적 규제방안을 마련하였다는 점이다. 동법은 청소년의 의의, 유해성 심사기준, 청소년 유해환경의 범위 등을 구체적으로 명시하여 유해환경 근절을 위한 준거법으로서의 역할을 하고 있다. 다만, 동법이 청소년보호를 위한 준거법의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 다른 법률과의 양립가능성 및 형평성, 기준의 통일성 등이 고려되어야 함에도 불구하고, 이러한 점에서는 입법상의 미비점을 드러내고 있다.

둘째, 청소년 유해환경 근절을 목적으로 실질적인 업무를 수행할 행정기관으로서 청소년보호위원회 설립의 근거를 마련하였다는 점이다. 그러나 종래의 청소년보호위원회는 일개 합의제 행정기관에 불과했고, 그 권한과 책임이 미약하여 청소년보호업무를 수행함에 있어 어려움이 적지 않았던 것도 사실이다. 그런데 2005년 3월 청소년기본법이 개정되면서 청소년보호위원회가 중앙행정기관인 청소년위원회로 격상되고 청소년정책의 주무부처로서의 책임을 수임 받게 되었다. 그러나 청소년위원회의 책임만 증대되

있을 뿐, 청소년 유해환경 관련 제반 법·제도는 이에 부응하는 수준으로 재정비되지 못하여 오히려 청소년정책 및 청소년보호업무 수행의 걸림돌이 되고 있는 형편이다.

이에 따라 본 연구에서는 현행 청소년보호법상 청소년유해환경과 관련된 형사 및 행정처벌 규정들의 구성요건 및 청소년보호법 이외에 청소년 유해환경과 관련된 처벌법규들을 살펴보고 입법적인 개선방안을 제시해 보고자 한다. 또한 그간 청소년보호위원회 수준으로만 논의되어 왔던 청소년유해환경에 대한 제반 대책을 청소년정책 집행주무부처로서의 청소년위원회 차원에서 다시 정비해 보도록 한다. 다만 본 연구에서는 청소년위원회의 무조건적인 권한강화보다는 청소년정책의 일관되고 책임 있는 시행을 위하여 청소년위원회와 청소년보호법의 개선방안을 제시하는데 중점을 두고, 이에 관한 정비방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 청소년유해환경과 관련한 제반 법·제도가 상호간에 유기적으로 조화를 이루고, 청소년 유해환경 개선을 위한 효율적인 대책이 되고 있으며, 청소년을 실질적으로 보호·육성할 수 있는 방향으로 나아가고 있는 지에 대해서 살펴보는데 중점을 둔다. 특히 청소년보호법을 중심으로 그 법적·제도적 문제점을 분석하고 대안을 제시하고자 한다.

이에 ‘Ⅱ. 청소년 유해환경의 법적 고찰’ 항목에서는 청소년유해환경의 법적 구성요건 및 문제점을 분석하고자 한다. 다만 청소년유해환경 중에서도 약물 및 물건을 제외한 청소년유해매체물, 청소년유해업소, 청소년유해행위로 연구의 범위를 한정함으로써 연구의 효율성을 도모하고자 한다. 이에 유해환경 중에서도 청소년보호법 및 청소년위원회 고시에 의한 유해매체물, 유해업소, 유해행위의 성립요건 및 처벌내용을 구체적으로 살펴보고, 관련되는 부분마다 입법적인 문제점 및 개선방안에 대하여 논의하기로 한다.

‘Ⅲ. 청소년 유해환경 관련 행정체계 및 전달체계 분석’ 항목에서는 청소년

년보호업무를 수행하기 위한 주무부처인 청소년위원회를 중심으로 청소년 위원회와 관련 행정기관 등과의 기능적 역학관계, 중앙과 지방간의 전달체계 등을 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 ‘IV. 청소년 유해환경 관련 추진 정책의 개선방안’ 항목에서는 유해환경규제법규 및 제도에 대한 문제점을 개선할 수 있는 정책적 대안을 제안하고자 한다.

한편, 본 연구는 문헌연구 및 법령분석의 방법으로 수행한다.

Ⅱ. 청소년 유해환경의 법적 고찰

1. 들어가며
2. 청소년 유해환경의 의의
3. 청소년 유해환경의 법적 규제

II. 청소년 유해환경의 법적 고찰

1. 들어가며

우리 사회는 현재 산업사회로부터 지식정보사회로의 과도기에 처해 있음으로 인하여, 사회활동과 사회환경의 영향이 커지는 반면 가정과 학교의 역할은 상대적으로 감소하고 있다. 이러한 영향 및 활동영역의 변화가 청소년에게 미치는 영향은 매우 심각하다. 특히 개방된 분위기에 편승하여 날로 정도를 더해가는 음란성, 폭력성 등은 유해환경에 그대로 방치되는 청소년에 대한 사회의 역할을 환기시키고 있다.

이에 따라 정부는 1999년 7월 미성년자보호법을 폐지하고 청소년보호법을 제정하게 되었다. 과거 미성년자보호법은 미성년자의 흡연·음주 및 선량한 풍속을 해하는 행위를 금지하고 아울러 미성년자의 보호에 필요한 사항을 규정함으로써 미성년자의 건강을 보호하며 그들을 선도·육성함을 목적으로 하였었다. 그러나 유해환경을 제공하는 상대방을 규제하기 보다는 미성년자의 행위를 규제함으로써 유해환경으로부터의 청소년보호에 미흡한 점이 있었다. 예컨대 미성년자보호법은 미성년자의 흡연, 음주, 풍기문란행위 등을 금지하지만, 청소년보호법은 미성년자에게 담배나 술을 판매하거나 유해업소에 출입시킨 자를 처벌한다. 이러한 법의 태도의 변화는 청소년보호법이 각종 유해환경으로부터 청소년을 보호함으로써, 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 한다는 점에서도 알 수 있다.

본 장에서는 이와 같은 청소년보호법의 목적을 기초로 하여 청소년에게 유해한 환경에 대한 법적 규제방안을 살펴보고자 한다. 청소년보호법은 구체적으로 유해환경을 매체물, 약물, 물건, 업소, 행위 등으로 구분하여 규정하고 있다. 본 연구는 이러한 유해환경 중에서 특히 유해매체물, 유해업소, 유해행위에 대한 법적 구성요건 및 규제를 중심으로 하고자 한다. 이러한 법적인 분석 및 개선방안의 제시가 청소년보호법의 적용을 더욱 활성화시

키고, 이를 통하여 청소년 유해환경의 규제 및 근절에 도움이 될 수 있기를 기대한다.

2. 청소년 유해환경의 의의

1) 개 요

청소년 유해환경에 관한 법적인 개선방안을 연구하기 위해서는 청소년 유해환경의 의의 및 범위설정의 문제가 선결되어야 한다. 즉, 청소년 유해환경이라고 할 때에는 세 가지 개념에 대한 확정이 필요하다.

첫째, 청소년의 의의 및 연령이다. 현행법규에서는 미성년자, 청소년, 연소자, 아동 등의 용어를 사용하고 있다. 주로 민법상으로는 미성년자, 형법의 특별법상으로는 청소년 또는 연소자, 그리고 사회복지와 관련된 법규에서는 아동이라는 표현을 사용하고 있다. 그런데 각각의 용어가 의미하는 연령이 다를 뿐만 아니라 동일한 용어를 사용하더라도 법규마다 연령의 범위가 다르기 때문에 실제 법규를 적용하고자 할 때 법규 간에 양립가능성 문제가 발생한다. 뿐만 아니라 청소년의 범주 내에서도 규제되는 유해환경의 내용과 질에 따라서 이를 완화하거나 경우에 따라서는 더욱 강화해야 할 필요가 있음에도 불구하고 일괄적으로 특정 연령 이하라고 일괄적으로 규정하는 것은 오히려 청소년 보호에 장애가 될 수 있다.

그리고 둘째 유해라는 개념설정의 문제이다. 유해는 불법과 다르다. 불법은 법에 의하여 금지되는 내용이기 때문에, 일반인으로서의 수범자 모두에게 대하여 법규내용에 반하는 것은 모두 불법이 된다. 그러나 불온하다거나 유해하다는 표현을 사용할 경우에는 언제나 법에 반하는 것은 아니다. 청소년의 건전한 심성을 보호하기 위해서 퇴폐적인 성표현이나 지나치게 폭력적이고 잔인한 표현 등을 규제할 필요성은 존재하지만, 청소년보호라는 명목 하에 성인에게까지 전면 금지시킨다면 성인의 알권리 등을 침해하기 때문에 헌법상 기본권침해의 문제가 발생한다.¹⁾ 그리고 일반적으로 이

를 청소년에게 “유해”하다고 한다. 그렇지만 유해하다는 의미가 정상적인 정서의 발달을 저해하는 어떠한 형태라고 추상적으로는 판단할 수 있지만 구체적으로 무엇이 여기에 해당하는가라는 판단은 결코 쉬운 문제가 아니다. 따라서 유해의 개념을 명확히 하는 것은 법규해석에 선결되어야 할 문제이다.

마지막으로 청소년에게 유해하다고 할 만한 여러 가지 내용들 중에서 법적으로 규제하고자 하는 환경의 범위 문제이다. 청소년에게 유해하다고 할 만한 사회적 인자들은 매우 광범위하다. 따라서 유해환경과 관련된 정책이나 규범의 수립에 있어서는 그 중에서 특히 규제하고자 하는 환경이 어느 범위까지인지 확정하여야 한다.

따라서 본 절에서는 이와 같은 문제에 대하여 먼저 살펴보려고 한다. 이는 구체적인 법규 해석의 전제가 될 것이다.

2) 청소년의 의의

(1) 현행법상 청소년 규정

청소년관계법들은 대체로 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받을 수 있도록 하고, 생각과 활동에 있어서의 자율성을 존중하여 보다 나은 삶을 누리고 유해한 환경으로부터 보호될 수 있도록 함으로써 국가와 사회가 필요로 하는 건전한 민주시민으로 자라도록 여건을 조성해 주고자 하는 입법취지에서 비롯된다.

그리고 본 연구에서 대상으로 하는 청소년보호법 역시 청소년에게 유해한 환경으로부터 청소년의 보호를 구체화함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 할 것을 목적으로 한다.

그런데 청소년기본법을 비롯하여 청소년의 보호와 육성을 목적으로 하는 법에서 보호의 대상으로 하는 청소년의 연령범위는 약간씩 차이가 있다.

1) 현재 1998. 4. 30. 95헌가16.

이들 중에는 독자적인 연령을 표시하는 경우도 있고, 타법을 준용하는 경우도 있지만, 청소년이라는 용어를 사용하면서도 연령에 대한 구체적인 언급이 없는 경우도 있다. 청소년이라는 용어를 사용하지 않지만 연령대가 청소년에 해당하는 경우 또한 존재한다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 명문 규정이 있는 경우

청소년 관련법들의 모범이라고 할 수 있는 청소년기본법에서 청소년이란 9세 이상 24세 이하의 자(동법 제3조 제1호)를 의미한다. 반면 청소년 보호법은 만 19세 미만자(제2조 제1호)를 대상으로 하고, 청소년의 성보호에 관한 법률 또한 같다(동법 제2조 제1호). 한편 ‘음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률’(이하 “음반등법”이라고 칭한다) 및 공연법은 초·중·고등학교 법 제2조의 규정에 의한 고등학교에 재학 중인 자를 포함한 18세 미만의 사람을 의미한다고 보고 있다(음반등법 제2조 제13호 및 공연법 제2조). 반면 영화진흥법은 제2조 제14호 다목은 “청소년” 영화라는 표현을 사용하면서 동법 제21조 제3항 제1호 내지 제3호에 해당하는 영화라고 정의하는데, 이에 따르면 15세가 기준이 된다. 즉 동조 제4호는 18세를 기준으로 하여 미만자의 관람을 제한하고 있는데 동법 제2조 제14호는 3호(15세 관람가)까지를 “청소년” 영화라고 함으로써 15세 이상 18세 미만자가 볼 수 있는 영화는 “청소년” 영화로 보지 않는다.

청소년이라는 표현 대신에 다른 용어를 사용하는 경우도 있다. 아동복지법은 아동을 18세 미만자로 보고(제2조 제1호), 민법은 미성년자라는 표현을 쓰면서 20세 미만자가 해당한다고 본다(제4조 관련). 한편 영화진흥법은 18세 미만자를 연소자라고 명칭한다(제21조 제3항 제4호). 소년이라는 표현을 사용하는 경우도 있는데 소년법은 소년을 20세 미만자로 본다(제2조).

② 명문규정이 없는 경우

문제는 이와 같은 연령에 대한 규정 없이 청소년이라는 표현을 쓰고 있는

경우이다. 청소년기본법에 의하면 동법을 청소년육성에 관한 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하면서(제4조 제1항) 청소년육성에 관한 법률을 제정하거나 개정하는 때에는 동법에 부합되도록 할 의무를 부과한다(동조 제2항). 그리고 한편으로 청소년을 9세에서 24세로 정하고, 다른 법률에서 청소년에 대한 적용을 달리할 필요가 있는 경우에는 따로 정할 수 있도록 하고 있다(동법 제3조 제1호). 이는 청소년의 연령에 관한 기준은 원칙적으로 동법으로 하되, 예외적으로 입법목적에 따라 개별 법률에서 달리 정할 수 있다는 취지인 듯하다. 즉, 이에 따른다면 청소년의 연령에 대한 명문규정 없이 청소년이라는 용어를 사용하고 있는 법률은 청소년기본법에 따라 9세 이상 24세 이하를 대상으로 한다고 보아야 할 것이다. 예컨대 ‘풍속영업의 규제에 관한 법률’ 제2조 제6호에서 청소년의 건전한 육성을 저해할 우려가 있는 영업, 식품위생법 제31조 제2항 제1호의 청소년을 유흥접객원으로 고용하여 유흥행위를 하게 하는 행위, 방송법 제33조 제2항 제3호의 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 관한 사항 등이 여기에 속한다.

(2) 문제점

① 명문규정이 있는 경우

청소년의 연령에 관한 명문 규정이 있는 경우 규정간의 중복문제가 발생한다. 예컨대 청소년보호법상 청소년유해행위(제26조)와 아동복지법상 금지행위(제29조)는 동일한 행위에 대한 금지 및 형사처벌을 규정하고 있다. 그런데 양자는 처벌에 있어서 형법의 특별법으로서의 위상을 가지면서도 청소년보호법은 19세 미만자를 그리고 아동복지법은 18세 미만자를 대상으로 하고 있기 때문에 적용상 우선순위의 문제가 발생한다. 예컨대 장에 기형을 가진 형상을 공중에게 관람시키는 행위라든지, 청소년을 구걸시키거나 이를 이용해서 구걸하는 행위, 청소년에 대한 학대행위 등은 청소년보호법 및 아동복지법 양자에 의해서 모두 처벌대상이 된다. 그런데 이때에는 두 가지 문제점이 발생한다.

첫째, 법적용의 우선순위의 문제이다. 물론 청소년보호법은 청소년유해환경의 규제에 관한 형사처벌에 있어서는 다른 법률에 우선하여 적용하도록(제6조) 하고 있다. 그러나 청소년보호법이 아동복지법과의 관계에서 보다 우선 적용되는 법령인가는 의문이다. 그렇다고 양자를 상상적 경합으로 볼 수도 없다. 상상적 경합이란 1개의 행위가 수개의 죄에 해당하는 경우이다.²⁾ 그러나 위에서는 하나의 행위로 수개의 다른 범죄를 행한 것이 아니라 하나의 범죄를 행한 것으로 보아야 한다. 따라서 법령의 선택의 문제이지 경합의 문제라고 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 일단 형사처벌에 있어서는 우선적용토록 되어 있기 때문에 청소년보호법을 적용해야 할 것이다. 그러나 형사처벌과 행정처분 양자가 모두 부과되는 경우에는 19세 미만자에 대하여 출입을 시킨 경우 형사처벌의 대상이 되지만, 18세 이상 19세 미만자의 출입에 대한 행정처분은 받지 않는 경우가 발생한다. 과징금부과나 허가의 취소·정지 등은 형사처벌이 아니기 때문이다. 또한 음반등법 등에서는 18세 미만자 출입금지 표시를 붙이도록 하고, 18세 이상 19세 미만자의 출입을 허용한 자에 대하여 형사처벌을 하는 것은 양 처벌법규간의 모순을 드러내게 된다. 따라서 입법적인 정비가 필요할 것이다.

둘째, 처벌내용의 문제이다. 청소년보호법 제6조에 의하여 원칙적으로 모든 행위에 있어서 동법을 우선 적용한다고 본다면, 만일 처벌에 있어서 다른 법령이 보다 높은 정도의 처벌을 규정하는 경우 법정형을 어떻게 결정할 것인가가 문제된다.

② 명문규정이 없는 경우

청소년의 연령에 대한 규정이 없이 청소년이라는 용어를 사용하는 경우 타 규정과의 양립문제가 발생한다. 예컨대 식품위생법 제31조 제3항 제1호는 청소년을 유흥접객원으로 고용하여 유흥행위를 하게 하는 행위를 금

2) 예컨대 폭탄을 던지는 하나의 행위로서 한 사람을 살해하고 다른 사람에게는 상해를 가한 경우를 생각해 볼 수 있을 것이다. 이 경우 하나의 행위로서 살해죄와 상해죄가 동시에 성립하게 되므로 양자를 상상적 경합으로 본다.

지하고 있다. 그리고 청소년보호법은 동일한 행위에 대하여 청소년 유해행위로서 금지한다. 그런데 청소년보호법은 19세 미만자라고 보고 있지만, 식품위생법은 청소년에 관한 별다른 규정을 두고 있지 않기 때문에 청소년 기본법에 의한 9세 이상 24세 미만자로 보아야 하는가라는 문제가 발생한다. 따라서 9세 이하, 또는 19세 이상 24세 미만자에 대하여 이와 같은 행위를 한 자에 대한 규제의 내용이 명확해지지 않는다. 따라서 청소년이라는 용어에 해당하는 연령을 통일하거나 그렇지 않는 때에는 청소년이라는 용어를 사용하는 법규마다 동법의 청소년이 어느 법에 의한 적용을 받는지 명확히 할 필요가 있을 것이다.

3) 유해의 의미

(1) 개념의 광범위성

일반적으로 청소년 유해환경이란 청소년의 건전한 성장을 저해할 수 있는 사회적, 심리적, 문화적, 물리적, 구조적인 모든 요소로 상호작용하는 사물, 외부의 압력이나 상황, 조건, 행위 등을 모두 포함하는 것으로서, 기본적으로 청소년의 건전한 육성을 저해하는 비교육적인 환경을 의미한다고 본다(도미향, 2002: 159). 즉, 청소년의 성적인 감정을 자극하거나 폭력성을 조장하고 비행을 촉진하는 등 건전한 인성발달에 저해가 될 우려 있는 환경의 총체라고 볼 수 있을 것이다.

그러나 이러한 유해환경의 정의는 유해의 의미가 무엇이며, 또한 청소년 보호법상 어떠한 역할을 하게 되는가라는 선결문제를 안고 있다.

유해라는 용어는 불법, 불건전 또는 불온 등의 용어와 혼용하여 사용된다. 그러나 불법은 법에 반하는 어떠한 행위, 즉 금지된 행위로서 궁극적으로 민사 또는 형사상의 책임의 대상이 되는 행위이다. 그러나 유해, 특히 청소년에게 유해하다는 것은 법률에 의하여 그 행위자체가 모든 국민에게 금지된 것은 아니지만, 그것을 아직 인성적으로 발달단계에 있는 청소년에

게 유통시키거나 행하는 경우 법적인 제재를 받게 되는 것을 말한다. 따라서 이 경우 “유해”한 어떠한 것은 제작, 생성이 원칙적으로 가능하거나 행위가 가능하여 성인을 대상으로 유통, 제공, 행위할 수 있지만 청소년에게만 금지되는 것들이다(이호용, 2002: 64). 이러한 의미에서 금지대상이면서 규제대상은 불법적인 것이고, 유해란 관리대상이 불과하다고 보기도 한다(김영환, 1997: 42; 황성기, 2001: 289).

이처럼 불법과 관련하여 유해 개념이 상대적이기 때문에 그 자체가 유해한 것과 매체에 따라 유해해지는 것으로 구분하기도 한다(이광호, 1992: 193). 예컨대 성인용품점은 그 자체가 유해한 것이지만 심야음식점, 오락장 등은 그 자체가 유해하다기 보다는 이러한 장소가 비행으로의 접근을 조장·촉진하기 때문에 간접적으로 유해하다고 볼 수 있는 경우이다. 또한 유해환경이 행위 제재의 측면에서 정의되는가 또는 청소년의 보호와 육성의 측면에서 정의되는가에 따라서도 그 개념과 범위가 달라질 수 있다.

따라서 유해의 개념이 어느 범위까지 포괄하는지, 그리고 유해개념의 상대성을 어떻게 이해할 것인가에 따라서 청소년보호법이 규제하고자 하는 환경의 범위가 달라지게 될 것이다. 즉, 유해의 개념을 음란성, 폭력성, 잔학성 등 불법의 개념에 근접하게 설정할 것인가 아니면 청소년의 건전한 육성을 저해할 우려가 있는 모든 개념으로 이해할 것인가 우선 선결해야 할 것이다.

(2) 외국의 입법례

① 독 일

독일은 청소년보호를 위하여 종래 ‘구 공공장소에서의 청소년보호에 관한 법률(Gesetz zum Schuts der Jugend in der Öffentlichkeit: JÖSchG 1985)’과 ‘구 청소년유해문서 및 매체의 배포에 관한 법률(das Gesetz über die Vorbereitung jugendgefährdener Schriften und Medieninhalte: GjSM,

1953 제정, 1997 개정)'을 두고 있었다. 그러나 인터넷의 보급으로 인하여 사이버공간에서의 청소년 유해물 및 유해정보가 급속도로 확산되자 1997년 7월 22일 소위 '멀티미디어법(Multimedia-Gesetz)', 즉 '정보통신서비스의 규정에 관한 법률(Gesetz für Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste)'을 제정하였다. 그러나 동법은 청소년유해환경규제에 초점을 맞춘 것이 아니라 새로운 인터넷 매체의 관할 문제가 주된 관심사였기 때문에 청소년 보호의 관점에서 청소년에게 유해한 환경(동법에서는 인터넷이라는 유해매체)의 차단에는 효과적인 제도가 되기 어렵다고 인식되어져 왔다. 그 결과 2002년 7월 23일 '청소년보호법(Jugendschutzgesetz)'을 제정하여 위와 같은 모든 청소년보호에 관련된 법들을 통합하였다.³⁾

동법은 유해의 의미에 대하여 별도의 규정을 두거나 동법의 목적을 통하여 유해의 개념을 밝히고 있지는 않다. 다만 공공장소에서의 청소년보호(Jugendschutz in der Öffentlichkeit)를 규정하고 있는 제2절 제7조(청소년유해행사 및 영업시설)와 제8조(청소년유해장소)에서 '청소년의 신체적·정신적 건강을 해칠 위험성'⁴⁾이라는 표현을 사용하고 있다. 그리고 독일연방정부의 브로셔에 의하면 동법의 위험성은 추상적 위험성을 의미하기 때문에 행정관청의 명령은 아동 또는 청소년이 출입을 했었다는 사실을 전제할 필요는 없고, 다만 아동이나 청소년이 참석하여 그들의 건강이 침해될 가능성이 존재한다는 점이 판단되는 것으로도 족하다고 한다.

그리고 '청소년미디어보호에 관한 주간협약'(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder; JMStV)이라고 불리는 '방송 및 텔레미디어에서의 인간의 존엄 및 청소년 보호를 위한 주간협약'에서 금지되는 유해물의 내용과 관련하여 구체적인 유해의 범위를 살펴보면 다음과 같다.⁵⁾

3) JuSchG는 그 후 2003년 12월, 2004년 7월 두 차례 개정을 거쳤지만 기본적인 토대는 변함이 없고, 유해물심사비용 등 부수적인 내용만이 수정되었다.

4) eine Gefährdung für das körperliche, geistige oder seelische Wohl von Kindern oder Jugendlichen (후략).

5) 본 내용은 방송 및 텔레미디어에서의 인간의 존엄 및 청소년 보호를 위한 주간 협약

- 자유민주주의적 기본질서나 국제적 이해에 반하는 내용(독일형법 제86조⁶⁾를 내용으로 하는 경우)
 - 특정 민족에 대한 증오를 표현하거나 또는 다른 국가나 인종, 종교, 특정 민족에 대한 폭력이나 박해를 선동하거나, 악의적 경멸·모독을 통하여 인간의 존엄성에 반하는 내용
 - 국가사회주의(국제형법 제6조 제1항과 제7조 제1항)하에서 자행된 행위를 공공의 평온을 해하는 방식으로 동조·미화하는 내용
 - 잔인하거나 기타 비인간적인 폭력을 미화하거나, 인간의 존엄성을 해하는 방법으로 잔인성과 비인간성을 현실적·가상적으로 묘사하는 내용
 - 독일형법 제126조 제1항의 방법을 통한 범죄위협에 의한 공공의 평온을 교란하는 내용
 - 전쟁을 영웅화하는 내용
 - 죽어가는 자나 극심한 육체적·정신적 고통에 처하거나 과거에 처했던 사람들을 묘사하거나 또는 이러한 묘사나 보도가 정당한 이익이 없음에도 실제 그러한 고통에 처했던 사건을 재현함으로써 인간의 존엄을 해하는 내용
 - 아동이나 청소년의 성기를 도출시켜 강조하는 자세의 현실적·가상적 묘사
 - 음란물, 아동이나 청소년을 성적으로 남용하거나 수간을 대상으로 하는 현실적·가상적 폭력물
- 따라서 독일에서는 청소년보호법(JuSchG)상의 유해의 개념이 위와 같은 의미로 사용된다고 볼 수 있을 것이다.

② 일 본

일본의 경우 유해라는 단어는 도도부현(都道府縣)에서 제정한 청소년보

제4조에 규정되어 있다.

- 6) StGB §86은 연방헌법재판소에 의하여 위헌으로 선언된 정당 또는 대체조직임이 확정된 정당이나 단체의 선전물, 헌법질서 또는 국제적 이해와 합의에 반하는 목적을 추구함을 이유로 금지된 단체 또는 대체조직의 선전물, 과거 국가사회주의 조직의 목표를 추구할 것을 내용으로 하는 선전물의 반포를 처벌내용으로 한다.

호육성조례에서 시작되었다. 일본 도도부현의 청소년보호육성조례에서는 일반적으로 유해환경을 직접 범죄의 동기를 부여하거나, 일탈적인 불건전 문화에 대한 관심을 높여 간접적으로 비행화를 촉진하는 등의 역할을 하는 것이라고 본다. 그리고 ‘유해한’, ‘불건전한’, ‘건전한 육성을 저해하는’이라는 용어가 사용되고 있다. 구체적으로는 청소년의 성적 감정을 자극하고 그 건전한 육성을 저해하거나, 청소년의 폭력성 또는 잔인성을 조장하고 그 건전한 육성을 저해할 우려가 있는 것, 비행을 유발하거나 범죄를 조장할 성질이 있는 것, 도의심을 상하게 하는 것, 청소년의 복지를 저해하는 것, 공포심을 유발하는 것 등을 유해하다고 한다.

여기에서는 도쿄도의 청소년보호조례의 검토를 통하여 청소년 “유해”의 의미를 살펴보고자 한다. 도쿄도는 1958년 청소년보호조례에 대한 검토를 시작하여 1964년 8월 1일 공포되어 같은 해 10월 1일부로 시행되기 시작하였다.⁷⁾ 동 조례는 제7조와 제8조에서 유해와 관련된 개념을 명시하고 있다. 그런데 제7조에서는 청소년에게 성적 욕구를 자극하거나 잔혹성을 조장함으로써 청소년의 건전한 육성을 저해할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 자율적 규제의 대상으로 본다. 그리고 그 정도에 있어서 더 강화된 내용을 “불건전한” 것으로 보아, 그 내용이 ‘청소년에게 현저하게 성적 욕구를 자극하거나 지나치게 잔혹성을 조장함으로써 청소년의 건전한 육성을 저해할 우려가 있다고 인정’되는 경우에는 자율규제에 맡기지 않고 지정에 따른 법적 효과를 부여하고 있다.

예컨대, 남녀의 육체 전부 또는 일부를 노골적으로 표현하여 외설스러운 느낌을 부여하는 것이나, 성적 행위를 노골적으로 표현하고 쉽게 연상시켜 외설스러운 느낌을 부여하는 것, 사회·도덕·법률에 반하는 폭력을 용인하고 더 나아가 이를 미화하는 듯한 표사를 하는 것, 잔학한 살인, 상해,

7) 이는 1956년에 제정한 ‘다방영업 등의 심야영업 단속에 관한 조례’가 충분한 효과를 얻지 못한 결과 그 개정을 검토하는 과정에서 제기되었다. 그리고 1964년 시행된 이래 1991년 ‘불건전도서류의 규제에 관한 결의’를 하면서 1992년 개정되었으며, 1997년 다시 성의 상품화가 진행되는 사회적 환경 속에서의 청소년의 건전육성에 관한 내용을 중심으로 성의 상품화를 규제하는 내용을 강화하여 개정하였다.

폭행, 처형 등의 장면이나, 살해에 의한 육체적 고통과 언어 등에 의한 정신적 고통을 자극적으로 표현하거나 묘사하고 있는 것 등이 이에 속한다(한국간행물윤리위원회, 1999: 76).

③ 그 밖의 입법례

프랑스는 ‘청소년용 출판물에 관한 법률’⁸⁾ 제2조에서 강도, 절도, 사기, 나태, 비겁, 증오, 방탕 또는 중범죄나 경범죄 또는 아동이나 청소년의 도덕을 퇴폐케 하거나 민족적 편견을 고취 또는 유지케 하는 성질의 것으로 규정되어지는 모든 행위들을 호의적인 관점으로 보는 것, 아동이나 청소년의 도덕을 퇴폐케 하는 성질의 것 그리고 제14조에서 음란, 난잡하거나 범죄와 폭력, 인종파벌, 마약의 복용 등을 조장하는 것을 청소년에게 유해하다고 보고 있다.

그리고 미국의 경우에는 전체적으로 사회기준에 비추어보아 청소년의 성적 흥분을 자극하거나, 청소년에게 적합하다고 판단되는 기준을 명백히 위반하고 있거나, 전체적으로 보아서 청소년에 대한 진정한 문학적·예술적·정치적·교육적·과학적 가치를 결하고 있는 것을 ‘청소년에게 유해’하다고 본다.⁹⁾

(3) 유해성 심사기준

① 서론

청소년위원회와 각 심의기관이 심의하게 된다. 대체로 제7조 제1호의 음반, 비디오물, 게임물 및 제3호의 영화, 연극, 음악, 무용 및 오락적 관람물과 이와 관련된 광고물은 영상물등급위원회가 관장한다. 제4호의 전기통신을 통한 음성정보나 영상정보, 문자·부호정보 및 전기통신상의 광고는 정

8) 동법은 1949년 제정되어 1987년 개정되었다.

9) 이는 미국 미시간주법에 의한 해석이다(이명숙, 1997: 93).

보통신윤리위원회에서, 5호의 방송프로그램 및 방송광고는 방송위원회에서, 6호의 정기간행물, 만화, 소설 등의 도서류, 전자출판물 및 이에 수록된 간행물은 한국간행물윤리위원회에서, 그리고 옥외광고물등관리법상의 광고선전물 등 상업적 광고물은 각각의 시·도에서 관장한다. 그 외에 전문심의기관이 없는 매체물이나 각 심의기관의 심의요청이 있는 매체물 및 심의를 받지 않고 유통되는 매체물 등은 청소년위원회에서 직접 심의한다. 그리고 각 기관에서 심의한 내용들 중 청소년에게 유해하다고 판정한 매체물에 대하여는 청소년위원회가 유해매체물로 고시한다.

청소년보호법상 유해매체물의 판정기준이자 관련 처벌법규의 구성요건에 해당하는 유해성의 심사기준에 대하여는 청소년보호법 제10조 및 동법시행령 제7조가 규정하고 있다. 현재 청소년위원회고시에 따르면 음란성, 폭력성, 포악성, 근친상간, 저속표현, 비윤리성, 선정성, 혐오감, 사행성, 반사회성 등이 유해성 판단의 이유로 설명된다.

그리고 일반적인 심의기준으로서 매체물의 심의는 당해 매체물의 전체 또는 부분에 관하여 평가하되 부분에 대한 평가는 전반적 맥락을 함께 고려할 것, 연속물인 경우에는 개별 회분을 대상으로 할 것, 심의위원 중 최소한 2인 이상이 당해 매체물의 전체내용을 파악한 후 심의할 것, 동법 제8조 5항 즉, 원래 청소년이 아닌 자를 상대로 제작·발행된 매체물이나, 청소년유해매체물로 결정한다고 해서 그 유통을 차단할 수 없는 매체물의 경우 실제로 제작·발행·수입되지 않은 매체물에 대하여 심의하고자 하는 경우에는 구체적·개별적으로 매체물을 대상으로 하지 않고 사회통념상 매체물의 종류, 제목, 내용 등을 특정할 수 있는 포괄적인 명칭 등을 사용할 것 등을 제시하고 있다.

② 선정성 및 음란성

㉠ 음란성

청소년보호법은 선정성 또는 음란성에 있어서 청소년에게 성적인 욕구를 자극하는 정도에 이르는 것을 유해하다고 판단한다(법 제10조 제1호). 선정성과 음란성은 상대적인 개념이다. 따라서 성인에게는 유해하지 않지만 청소년에게는 유해한 것이 있는 반면, 성인에게도 유통이 금지되는 경우도 있다. 문제는 선정성과 음란성이라는 개념의 모호성이다.

첫째, 음란성 개념과 관련하여 형법 제243조는 음란물반포를 처벌하고 있다. 그리고 동조의 음란성의 개념에 대하여는 견해의 대립이 있지만, 일반적으로 성욕을 자극하거나 흥분 또는 만족하게 하는 내용으로서 일반인의 성적 수치심을 해치고 선량한 성적 도덕관념에 반하는 것을 의미한다고 본다(김일수서보학: 630; 박상기, 2004: 579; 배종대, 2003: 699; 손동권, 2004: 597; 오영근, 2003: 950; 이재상, 2004: 635; 정성근·박광민, 2002: 677). 즉, 인간존엄 내지 인간성을 왜곡하는 노골적이고 적나라한 성표현으로서 오로지 성적 흥미에만 호소할 뿐 전제적으로 보아 하등의 문학적, 예술적, 과학적 또는 정치적 가치를 지니지 않은 것으로서, 사회의 건전한 성도덕을 크게 해칠 뿐만 아니라 사상의 경쟁메커니즘에 의해서도 그 해악이 해소되기 어려운 정도의 것이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 그리고 음란성의 유무는 제조자나 판매자의 주관적인 의도에 관계없이 객관적으로 판단해야 하고.¹¹⁾ 성욕을 자극 또는 흥분케 한다는 행위자의 주관적인 목적으로 요구하지 않는다. 그런데 음란성은 규범적인 개념이기 때문에 규범적인 해석을 요구하고, 이러한 해석은 그 시대의 문화나 사회상에 따라야 할 것이다. 다만 형법 제243조의 음란성의 판단기준과 관련하여 판례는 개념 자체가 사회와 시대적 변화에 따라 변동하는 상대적이고도 유동적인 것이고,

10) 헌재 1998. 4. 30, 95헌가16.

11) 대판 1970. 10. 30, 70도1879; 대판 1991. 9. 10, 91도1550.

그 시대에 있어서 사회의 풍속, 윤리, 종교 등과도 밀접한 관계를 가지는 추상적인 것이므로 결국 구체적인 판단에 있어서는 사회통념상 일반 보통인의 정서를 그 판단의 기준으로 삼을 수밖에 없다고 본다.¹²⁾ 청소년보호법 시행령 상의 심의기준으로는 수간을 묘사하거나 혼음, 근친상간, 가학·피학성음란증 등 변태성행위 등을 예시하고 있다.

그러나 이와 같은 형법상의 음란성 개념 및 판단기준을 형법의 특별법이라 할 수 있는 청소년보호법에 그대로 적용할 수 있겠는가 문제된다. 청소년을 대상을 할 때에는 성인을 대상으로 하는 음란성보다 그 범위가 넓어져야 하기 때문이다. 그렇다면 형법상의 음란개념과 청소년보호법상의 음란개념은 동일하지 않은가?

결론적으로 법질서의 통일성의 원칙상 양자의 개념은 동일하다고 보아야 한다. 따라서 청소년보호법상의 음란성은 성인에게는 허용되지만 청소년에게 유해하다는 상대적 개념이 아니라 대상 자체가 헌법상 보호받을 수 없는 불법에 해당한다고 보아야 한다. 따라서 음란성을 지녔다고 판단되는 매체물은 성인에게도 금지되는, 즉 형법상 음란물반포죄의 대상이 되는 음란물이다. 다만, 형법 제243조는 음란한 문서, 도화, 필름 기타 물건을 배포하거나 판매, 대여, 전시, 상영한 자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 반면 청소년보호법은 음란물을 청소년에게 판매, 배포, 대여, 관람 등의 행위(동법 제17조 제1항)를 한 자에 대하여 3년 이하의 징역이나 2천만 원이하의 벌금에 처하고 있다(동법 제50조 제1호). 즉, 형법의 특별법으로서의 역할을 하고 있다. 따라서 법조경합에 의하여 청소년보호법만이 적용된다. 그 결과 19세 이상자에 대한 음란물 반

12) 대판 1995. 2. 10, 94도2266. 동 판례는 다만 이는 법관이 일정한 가치판단에 의하여 내릴 수 있는 규범적인 개념이기 때문에 그 최종적인 판단의 주체는 법관이며, 음란성을 판단함에 있어 법관이 자신의 정서가 아닌 일반 보통인의 정서를 기준으로 하여 이를 판단하면 족한 것이지 법관이 일일이 일반 보통인을 상대로 과연 당해 문서나 도화 등이 그들의 성욕을 자극하여 성적 흥분을 유발하거나 정상적인 성적 수치심을 해하여 성적 도의관념에 반하는 것인지의 여부를 묻는 절차를 거쳐야만 되는 것은 아니라고 본다.

포 등은 형법 제243조에 의하여, 19세 미만자에 대한 음란물 반포 등은 청소년보호법 제50조 제1호에 의하여 처벌된다.

㉔ 선정성

둘째로 선정성이라는 개념을 사용한다. 선정적이라 함은 일반적으로 성적 인 욕구를 불러일으키는 것을 의미한다고 한다. 그리고 선정성이란 선정적인 행위나 동작 등의 표피적인 것으로 판단되어지는 것이 아니라, 주어진 대상의 성적 대상화를 통한 오용과 남용으로서 판단되어야 한다고 본다(하윤금·강종근, 1997: 103). 그런데 이러한 설명만으로는 어느 것이 선정적인가는 여전히 모호하다. 특히 음란개념과 선정개념의 차이점이 그러하다. 이와 관련하여 음란과 저속이라는 용어의 차이점을 설명한 헌법재판소의 결정은 주목할 만하다. 헌법재판소는 모든 성적 표현이 모두 음란한 것은 아니기 때문에 헌법의 보호영역밖에 있는 음란표현과 헌법의 보호영역 안에 있는 성적 표현은 엄밀한 기준 하에 구분되어야 한다고 본다.¹³⁾ 그리고 저속이란 “품위가 낮고 속됨”이라는 의미로서, 그 외설성이 음란에는 달하지 않는 성적 표현뿐만 아니라 폭력적이고 잔인한 표현 및 욕설 등 상스럽고 천한 내용 등의 표현을 가리킨다고 파악한다. 따라서 음란 개념과는 달리 저속이라는 개념은 그 적용범위가 매우 광범위하다고 하지 않을 수 없다. 그리고 이러한 광범위성으로 인하여 헌법재판소는 저속한 표현물에 대한 전면 제재는 명확성의 원칙뿐만 아니라 출판의 자유 및 성인의 알권리를 침해하기 때문에 위헌이라고 보았다. 이에 비추어 판단하건대 선정성이란 헌법의 보호영역 안에 있으면서 성인에게는 허용되지만 청소년에게는 허용되지 않는 정도의 음란에 달하지 않는 성적 표현이라고 볼 수 있을 것이다. 이러한 점에서 음란물과는 구별된다. 앞서 본 바와 같이 음란물이란 성인에게도 금지되지만 다만 형법의 특별법으로서 청소년을 대상으로 한

13) 헌재 1998. 4. 30, 95헌가16(출판사 및 인쇄소의 등록에 관한 법률 제5조의2 제5호 등 위헌제정).

경우에는 가중처벌이 되기 때문이다.

그리고 구체적으로 시행령에 다음과 같은 심의 기준을 제시하고 있다. 음란한 자태를 묘사한 것, 성행위와 관련하여 그 방법·감정·음성 등을 지나치게 묘사한 것, 매춘 행위 기타 상회통념상 허용되지 않는 성관계를 조장하는 것, 청소년을 대상으로 하는 성행위를 조장하거나 여성을 성적 대상으로만 기술하는 등 성윤리를 왜곡시키는 것 등이 선정성 판단의 기준이 된다.

③ 범죄 충동 유발성

청소년에게 폭악성이나 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 매체를 유해하다고 본다(법 제10조 제2호). 특히 이러한 유해성은 대중매체나 인터넷 등의 확산으로 인하여 폭력적이고 잔인한 범죄들이 뉴스보도라는 이유로 제한없이 방송되고, 이로 인하여 모방범죄 등 범죄의 충동을 유발하는데 기인하는 경우가 많다. 특히 실제 발생되거나 영화, 소설, 만화 등을 통해 소개되는 범죄행위에 대한 모방의 정도는 실로 심각하다. 특히 범죄자가 소지하고 있던 물건이나 범죄의 행태를 재구성하고 이러한 ‘모델링’을 통해 모방범죄가 발생하는 경우가 많은데 일종의 사회병리 현상으로 볼 수 있다. 여기에 대하여는 인터넷을 포함한 언론매체들이 대형 사건들, 포악하고 잔인한 범죄들을 상품화 하는 경향도 하나의 문제점으로 지적될 수 있을 것이다.

④ 폭력성, 성폭력, 약물남용 및 이러한 행위에 대한 미화

폭력적 영상물의 시청은 청소년의 공격행동을 유발하거나 강화시키는데, 특히 원래 공격적 기질이 높은 청소년이 폭력적 영상물을 많이 시청할 경우 폭력물의 유해성이 현저하게 강한 영향을 미친다(이명숙·오인선, 1998: 142). 그리고 더 큰 문제는 인터넷 등의 발달로 인하여 이러한 폭력물 또는 폭력범죄, 성범죄 등을 미화하는 태도의 집결이 용이하다는 점이다. 실제로 유영철 사건이 발생한 후로 유영철이 행한 살인사건과 성범죄를 미화

하는 인터넷 카페가 여러 군데 생기고 그 가입인원 수가 200명이 훨씬 넘었다. 시행령 상으로는 잔인한 살인·폭행·고문 등의 장면을 자극적으로 묘사하거나 조장하는 것, 성폭력·자살·자학행위 기타 육체적·정신적 학대를 미화하거나 조장하는 것, 범죄를 미화하거나 범죄방법을 상세히 묘사하여 범죄를 조장하는 것, 청소년 유해약물 등의 효능 및 제조방법 등을 구체적으로 기술하여 그 복용·제조 및 사용을 조장하거나 이를 매개하는 것 등이 여기에 해당한다고 본다.

⑤ 반사회성, 비윤리성

청소년의 건전한 인격과 시민의식의 형성을 저해하는 반사회적·비윤리적인 것을 유해한 것으로 본다.

반사회성이란 국가·사회의 공공적 질서나 일반적 이익에 반하는 것을 의미한다. 청소년위원회 고시별로 보면, 예컨대 사회주의나 공산주의를 옹호하는 내용의 도서들은 성인의 접근은 가능하지만 청소년에게는 유해한 반사회성을 지닌 것으로 분류된다. 시행령 상으로는 역사적 사실을 왜곡하거나 국가와 사회존립의 기본체제를 훼손할 우려가 있는 것이 여기에 해당한다고 본다.

비윤리성이란 선량한 풍속에 반하는 내용이다. 동법시행령은 존속에 대한 상해·폭행·살인 등 전통적인 가족윤리를 훼손할 우려가 있는 것, 도박과 사행심 조장 등 건전한 생활태도를 저해할 현저한 우려가 있는 것 등을 심의기준으로 한다.

⑥ 정신적·육체적 건강침해

기타 청소년의 정신적·신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것은 유해하다고 본다. 시행령 상으로는 저속한 언어나 대사를 지나치게 남용하는 것, 청소년유해업소와의 청소년고용과 청소년출입을 조장하거나 이

를 매개하는 것, 청소년에게 불건전한 교제를 조장할 우려가 있거나 이를 매개하는 것 등이 여기에 해당한다고 본다.

주의할 것은 제5호는 보충규정이기 때문에 위의 각 제1호부터 제4호에 해당하는지를 구체적으로 판단한 후에 제5호 적용여부를 판단해야 한다는 점이다. 특히 제4호와 관련하여 대부분은 반사회성, 반윤리성이 적용될 것이다. 그럼에도 불구하고 제5호를 둔 것은 매체의 발달과 행위의 다양성을 고려하여 입법의 불비를 사전에 방지하기 위한 취지라고 보아야 할 것이다.

(4) 소 결

청소년보호법은 앞서 본 바와 같이 제10조에서 구체적으로 청소년에게 성적인 욕구를 자극하는 선정적인 것이거나 음란한 것, 청소년에게 포악성이나 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 것, 성폭력을 포함한 각종 형태의 폭력행사와 약물의 남용을 자극하거나 미화하는 것, 청소년의 건전한 인격과 시민의식의 형성을 저해하는 반사회적·비윤리적인 것, 기타 청소년의 정신적·신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것 등을 유해한 것으로 보고 있다.

유해의 개념은 상당히 다의적이고 상대적이다. 따라서 청소년의 연령, 정신발달정도, 특히 지역사회의 전통과 문화에 따라서 유해하다고 간주되는 것에는 상당한 차이가 있을 수 있다. 그러나 일반적으로 청소년에게 유해하다는 개념은 법률에 의하여 건전한 육성·보호의 대상이 되고 있는 청소년의 성장을 저해하는 어떠한 내용이라고 정의할 수 있을 것이다. 이에 따라서 청소년의 발달을 저해하고, 교육적으로 청소년을 올바르게 길러주는 방향으로 유인하거나 강요하는 유해성을 지닌 물리적·심리적인 요인들 또는 청소년의 건전한 인격형성과 성장에 비교육적이고 부정적인 영향을 끼치는 요소 및 이들 간의 상호작용을 총체적으로 ‘유해’하다고 봄이 타당할 것이다(김옥경·양윤선, 1999: 21). 그러나 그 결과 얻어진 의미가 지나치게 광범위해서도, 협소해서도 안 될 것이다. 또한 어떠한 환경이 청소년에게 유

해한가는 이러한 판단기준을 기초로 하여 구체적이고 개별적으로 확인할 수밖에 없다고 보여 진다.

4) 유해환경의 의미

청소년에게 유해한 유형·무형의 것들 중에서 어느 범위까지를 규제 대상으로 할 것인지가 환경의 범위설정의 문제이다. 예컨대 독일의 경우 멀티미디어법 및 청소년보호법이 제정되기 전에는 문서에 의한 유해정보 등만을 규제대상으로 하였고, 인터넷 등 멀티미디어에 관하여는 이를 유해환경의 대상으로 삼지 않았다. 그러나 사회적·과학적 변모를 거치는 동안 규제대상인 환경의 범위도 점차 넓어지고 있는 추세이다. 즉, 구 청소년유해문서 배포에 관한 법률은 유해대상을 음반, 영상물, 도화, 기타 표현물로 한정하였으나, 1997년 제정된 멀티미디어법 제6절은 전자기록을 유해환경에 추가하고 있다. 이처럼 청소년에게 유해한 환경으로서 법이 규제하는 대상 또는 범위가 어디까지인가는 입법상의 문제이다. 이와 같이 유해환경에 대한 개념이나 분류방식은 광범위하기 때문에 유해환경관련 정부의 정책 또는 입법시에는 주로 유해업소, 약물과 물건 등의 물리적 사회환경과 방송, 영화, 만화, 잡지, 컴퓨터 등의 매체물에 의한 청소년 유해환경을 지칭하는 협의적인 개념으로 사용되는 것이 일반적이다(도미향, 2002: 159). 현행 청소년보호법은 청소년에게 유해하다고 판정되는 매체, 약물과 물건, 업소, 그리고 행위를 유해환경으로 규정하고 있다.

5) 맺음말

청소년보호법상 청소년유해환경이란 절대적인 불법성의 문제가 아니라 성인에게는 허용될 수도 있지만 19세 미만자를 대상으로 하는 경우에는 건전한 성장과 육성을 저해할 수 있는 내용, 예컨대 음란적이거나 폭력적이거나 잔인하거나 사행성이 있는 매체물, 약물, 물건, 업소, 행위 등을 의

미한다. 그러나 이러한 정의는 총체적으로 다음과 같은 다섯 가지 문제를 안고 있다.

첫째, 유해환경으로부터 보호하고자 하는 청소년의 정의이다. 앞서 본 바와 같이 특별법상 성인과 구별하여 보호해야할 대상을 지시하는 명칭으로는 청소년, 연소자, 미성년자, 아동, 소년 등이 사용된다. 이러한 상이한 용어들은 대상연령이 다르거나, 대상연령은 동일하나 서로 다른 용어를 사용하거나, 청소년이라는 표현을 쓰면서 대상연령을 명시하지 않는 등 개념에 대한 일관성이 없다. 이에 따라 구체적인 법적용에 있어 난점이 발생한다.

따라서 청소년기본법상의 9세 이상 24세 미만으로 하든지 청소년보호법상 19세 미만자로 하든지 연령과 용어의 통일성이 요구된다. 현재 청소년기본법은 9세 이상 24세 미만으로 하지만 이러한 기준의 구체적 타당성에 대하여는 의문이 제기된다. 먼저 현재 취학연령이 만 7세이고, 학교주변의 환경제한, 예컨대 당구장, 노래방 허가의 경우 유치원과 대학주변은 제한이 없지만 초·중·고교 주변에는 일정거리 허가를 금지하는 것 등을 감안 할 때 9세라는 하한기준은 다른 법률과 양립하기 어려운 점이 있다. 또한 24세는 청소년의 보호강화라는 측면에서는 일면 타당할 수 있지만 상한이 지나치게 높다는 비판을 면하기 어려울 것으로 보인다. 일반적인 대학졸업의 연령보다도 높기 때문에 자칫하면 보호라는 측면을 과도하게 강조하여, 자율성을 제한하고 사생활과 표현의 자유에 반할 우려가 있기 때문이다.

뿐만 아니라 혼인에 의한 성년의제 규정이 없기 때문에 만일 청소년의 보호의 측면에서 혼인한 19세 미만자 또는 24세 미만자도 청소년관련법의 적용대상이 되는지 아니면 배제되는지 해석상 모호하다. 예컨대 민법은 미성년자의 혼인에 의한 성년의제규정(제826조의2)을 두고, 혼인한 미성년자는 법정대리인의 동의 없이 독자적인 법률행위를 할 수 있도록 하고 있다. 이는 혼인 후에도 친권에 복종해야 하는 경우에는 혼인의 독립성을 보장할 수 없고, 경제적인 독립 없이 혼인생활이 불가능함을 염두에 둔 규정이다. 그런데 청소년보호법의 목적인 청소년의 건전한 인격체로의 성장을 고려할 때에는, 혼인 후에도 동법의 보호대상으로 보는 것이 어떠한 장단

점이 있겠는가를 먼저 판단하여야 할 것이다.

둘째, 유해환경의 범위문제이다. 청소년보호법은 환경의 범위를 매체물, 약물, 물건, 업소 그리고 행위로 하고 있고 각각에 속하는 범위에 대하여 제한적 열거방식과 예시적 열거방식을 혼용하고 있다. 예컨대 매체물에 대하여는 제7조에서 8가지로 한정하고 있고, 업소에 대하여는 제2조 제5호에서 출입·고용금지업소 6개, 고용금지업소 7개를 한정하면서도 청소년위원회의 고시로써 그밖에 청소년에게 유해한 매체물이나 물건, 약물, 업소를 규제할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 반대로 유해행위에 대하여는 9가지로 한정하고, 그 밖의 행위에 대한 규제가능성을 차단하고 있다. 이러한 제한적 열거방식은 자칫 유사유해환경에 대한 법적인 미비점으로써 지적될 우려가 있다. 유해환경의 빠른 변화의 속도를 법규정이 따라갈 수 없는 경우에는 결국 법의 부재로 인한 규제의 불가능을 초래하기 때문이다.

셋째, 규정의 모호성이다. 유해환경은 주로 청소년보호법 제10조에 의해서 결정되어 진다. 이에 따르면 음란성, 폭악성, 잔인성, 사행성, 비윤리성, 범죄충동성 등으로 예시되어 있고, 그 구체적인 기준은 청소년위원회의 고시로써 결정된다. 따라서 모법에 의하여 위임된 내용을 청소년위원회라는 행정청의 고시로 결정하는 형식을 띠고 있다. 그런데 문제는 모법에서 제시하는 기준이 지나치게 모호하고 추상적이라는 점이다. 처벌 또는 규제의 종류와 정도는 법률이 규정하고 있다고 하더라도, 실질적인 구성요건은 고시에 위임하고 있는 실정인데, 그나마 법률이 제시하는 기준이 그 추상성 또는 불명확성으로 인하여 죄형법정주의에 반할 우려가 있기 때문이다.

예컨대 제10조 제1호의 음란성의 경우를 생각해보자. 형법 제243조는 음란물반포를 처벌하고 있다. 그러나 이와 같은 형법상의 음란성 개념 및 판단기준을 형법의 특별법이라 할 수 있는 청소년보호법에 그대로 적용할 것인가의 문제가 제기된다. 청소년을 대상을 할 때에는 성인을 대상으로 하는 음란성보다 그 범위가 넓어져야 하기 때문이다. 그런데 이는 법해석의 통일성 원칙에 반하게 된다. 즉, 형법상의 음란과 청소년보호법상의 음란은 동일개념이 아니라고 하기 위해서는 ‘음란성’이라는 용어를 대체할 다

른 기준이 요구된다고 볼 것이다. 이와 같은 문제점은 궁극적으로 용어의 추상성에서 비롯된다.

넷째, 규제와 자율의 기본법리의 문제이다. 유해란 성인에게는 적법하지만 성인에 이르지 않는 청소년에게만 유통 또는 접근이 금지되는 것이다. 따라서 불법은 당연히 규제의 대상이지만, 유해한 것은 이를 규제할 것인가 자율에 맡길 것인가의 문제가 발생한다. 따라서 헌법상 보장된 표현의 자유 또는 사생활의 자유와 관련하여 명확한 규제의 기본원리가 밀바탕 되어야 할 것이다.

다섯째, 청소년에게 유해하다고 하여 청소년으로부터 완전히 차단하는 것이 과연 청소년의 건전한 육성과 보호에 가장 이상적인가 하는 문제이다. 성인에게는 허용되면서 청소년에게는 차단된 환경이 모두 유해하다고 함은, 그러한 환경의 접촉이 필연적으로 유해한 작용을 가져온다는 태도로부터 나온다. 그러나 완전한 차단은 호기심을 유발하고 충동적인 법위반을 초래할 우려가 있다. 오히려 적절할 감독과 지도하에 단계적으로 접촉을 허용하는 것이 하나의 해결책이 될 수도 있을 것이다. 예컨대 구미에서는 한계 연령층의 청소년에 대하여는 부모가 동의한다는 조건 하에 접촉을 허용하는 예가 많다는 점(이명숙, 1997: 7)은 시사하는 바가 크다.

3. 청소년 유해환경의 법적 규제

1) 유해매체물

(1) 의 의

매체물은 그 종류와 형태가 다양하고 끊임없이 새로운 상품이 제조·유통되고 있으며, 그 내용도 각양각색이다. 현행 청소년보호법상 유해매체물 제도의 기본취지는 청소년에게 유해한 매체물이나 정보의 제작은 허용하되 다만 청소년에 대한 유통은 금지하겠다는 의미이다(황성기, 2002: 222).

따라서 이러한 매체물은 청소년에게는 제한되지만 성인에게는 허용된다. 즉, 금지의 대상이 아니라 관리의 대상이다. 그런데 이러한 매체물 중에서 청소년에게 유해한 것을 추출하여 규제하고자 할 때에는 각 매체물의 내용을 실제로 확인하여 개별적으로 유해성 여부를 판단할 수밖에 없을 것이다. 즉, 일괄적인 유해성 판단이 아닌 구체적인 하나하나의 내용 검토를 통한 개별판단이기 때문에 현행 법제는 청소년위원회의 고시를 통한 개별적인 판단 및 공고의 방법을 택하고 있다. 현행 법제는 이와 같이 관리 또는 통제를 사법부가 아닌 행정기관에 의한 통제방식에 따르고 있다. 따라서 유해매체물이 되기 위해서는 청소년위원회의 고시가 요구된다.

청소년보호법상 청소년유해매체물(제2조 및 제7조)이란, 19세미만자에게 유해하다고 판단되는 음반등법의 규정에 의한 음반·비디오물 및 게임물, 공연법 및 영화진흥법의 규정에 의한 영화·연극·음악·무용, 기타 오락적 관람물, 전기통신사업법 및 전기통신기본법의 규정에 의한 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상정보, 보도방송프로그램을 제외한 방송법의 규정에 의한 방송프로그램, 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률¹⁴⁾의 규정에 의한 일반일간신문(주로 정치·경제·사회에 관한 보도·논평 및 여론을 전파하는 신문을 제외한다), 특수일간신문(경제·산업·과학·종교분야를 제외한다), 일반주간신문(정치·경제분야를 제외한다), 특수주간신문(경제·산업·과학·시사·종교분야를 제외한다), 잡지(정치·경제·산업·과학·시사·종교분야를 제외한다), 보도·논평 또는 여론형성의 목적 없이 일상생활 또는 특정사항에 대한 안내·고지 등 정보전달의 목적으로 발행되는 간행물, 컴퓨터 등의 전자장치에 의하여 문자 등의 정보를 보거나 듣거나 읽을 수 있도록 제작된 전자적 기록매체로서 동일한 제호로 계속 제작되는 간행물, 월 1회 이하 발행되는 간행물중 제책되지 아니한 간행물, 동법의 규정에 의한 정기간행물 외의 간행물중 만화·사진첩·화보류·소설 등의 도서류, 전자출판물, 외국에서 제작·수입된 간행물, 옥외광고물 등 관리

14) 청소년보호법에는 정기간행물 등에 관한 법률로 표기되어 있지만, 동법은 2005년 1월 법률7369호로 전문개정 되어 '신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률'로 명칭이 변경되었다.

법의 규정에 의한 간판·입간판·벽보·전단 기타 이와 유사한 상업적 광고 선전물과 위의 각종 매체물에 수록·게재·전시 기타 방법으로 포함된 상업적 광고선전물, 기타 청소년의 정신적·신체적 건강을 해칠 우려가 있다고 인정되는 것으로서 위와 같은 매체물의 성격이 2 이상 혼합된 복합매체물 등이다. 그리고 청소년 보호법 제10조 및 동법 시행령 제7조는 청소년을 대상으로 한 매체물의 유해성 판단기준을 제시하고 있다.

(2) 유해매체물의 종류와 법적 규제

① 음반·비디오 및 게임물

가) 의 의

음반등법의 규정에 의한 음반·비디오물 및 게임물이다. “음반”이란 음 또는 음의 표현이 유형물에 고정되어 재생하여 들을 수 있도록 제작된 것으로서, 음 또는 음의 표현이 영상과 함께 고정된 것은 제외된다. “비디오물”이란 연속적인 영상(음의 수반여부는 가리지 아니한다)이 유형물에 고정되어 재생하여 볼 수 있거나 보고 들을 수 있도록 제작된 것으로, 다만 게임물과 컴퓨터프로그램에 의한 것(영화·음악 등이 개별적으로 또는 서로 결합되어 있는 형태로 수록되어 있는 것으로서 이들이 컴퓨터프로그램의 주된 내용을 이루고 있는 것에 해당하지 아니하는 것)을 제외한다. 그리고 “게임물”이란 컴퓨터프로그램 등 정보처리 기술이나 기계장치를 이용하여 오락을 할 수 있게 하거나 이에 부수하여 여가선용, 학습 및 운동효과 등을 높일 수 있도록 제작된 영상물 및 기기로서, 다만 다른 법령의 규정에 의한 규율대상이 되는 것 및 게임물과 게임물이 아닌 것이 혼재되어 있는 것으로서 문화관광부장관이 게임물로 규율할 필요가 없는 것으로 인정하여 고시한 것은 제외된다.

이에 해당하는 청소년위원회 고시 매체물의 종류는 한국비디오, 외국비디

오, 국내음반, 외국음반, 새영상물 등이다. 새영상물이란 게임물, CD 등으로 Video-CD, CD-ROM 등이 포함된다. 2005년 7월 현재 청소년위원회에 따르면, 한국비디오는 544건, 외국비디오는 744건(1건 취소), 국내음반 2건, 외국음반 2건, 새영상물 346건이 청소년 유해매체물로 고시되었다.

㉔ 법적 규제

○ 청소년보호법상 법적 규제

우선 청소년보호법상 유해매체물에게 공통적으로 적용되는 제재는 다음과 같다.

청소년유해매체물로 결정·고시된 모든 매체물에 대하여는 청소년에게 유해한 매체물임을 표시하여야 하고(동법 제14조) 위반한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제51조 제1호). 그리고 이를 포장하여야 하며(동법 제15조) 위반한 경우에도 역시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제51조 제2호). 한편 청소년유해매체물의 청소년 유해표시나 포장을 훼손하여서는 안되며(동법 제16조) 위반시 500만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제52조). 그리고 청소년 유해매체물은 청소년을 대상으로 판매하거나 대여, 배포, 시청, 관람, 이용에 제공해서는 안되며(제17조 제1항), 위반시에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제1항).

청소년유해표시 또는 포장해야 할 매체물은 그러하지 않은 상태에서는 이를 판매 또는 대여를 위한 전시 또는 진열을 해서는 안되며(제17조 제2항, 제3항) 영리의 목적으로 이를 위반한 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고(제51조 제3호), 시정명령의 대상이 된다(제37조 제3호).

청소년유해매체물은 청소년에게 유통이 허용된 매체물과 구분·격리하지 않은 채 판매, 대여를 위한 전시 또는 진열을 해서는 안 되며(제18조 제1

항), 시정명령의 대상이다(제37조 제5호). 또한 청소년유해매체물을 자동 기계장치 또는 무인판매장치¹⁵⁾에 의하여 유통할 목적으로 전시하거나 진열해서는 안 되며(제18조 제2항), 시정명령대상이 된다(제37조 제6호).

○ 다른 법률상의 규제

음반, 비디오물, 게임물에 관하여는 위의 청소년보호법 이외에도 음반등법에 의한 규제가 가능하다. 동법은 청소년을 18세 미만자(고등학교 재학 중인 자 포함)로 규정하고, 게임 및 비디오, 음반 등에 대하여 18세 이상 관람가능한 것과 그렇지 않은 것을 구분한다. 그리고 18세를 기준으로 하여 다음과 같은 규제를 하고 있다.

첫째, 영상물등급위원회에 의하여 청소년이용불가 음반으로 결정된 것은 청소년 이용불가 표시를 하여야 하며, (동법 제22조 제3항) 불표시의 경우 1천만원 이하의 과태료에 처한다(제53조 제2항 제1호). 그리고 청소년이용불가 음반을 청소년에게 유통하거나 불특정 다수인이 출입하는 장소에서 이를 재생하여 들을 수 있도록 해서는 안되며(동조 제4항), 위반시 5천만원 이하의 과태료에 처한다(제53조 제1항 제2호).

둘째, 비디오물이나 게임물은 등급분류를 신청하여 영상물위원회로부터 등급분류를 받아야 함이 원칙이다(제20조 제3항). 위원회는 사행성이 지나친 것으로서 등급부여가 불가능하다고 인정하는 게임물에 대하여는 이용불가를 결정할 수 있다(동조 제4항). 이용불가라 함은 연령에 관계없이 18세 이상 성인에게도 유통이 불가능한 게임물을 의미한다. 만일 이를 위반하여 이용불가 판정을 받은 게임물을 제작·유통·이용에 제공하는 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다(제21조 제3항 및 제

15) “자동기계장치”라 함은 자동판매기·자동대여기 등과 같이 유통이 사람의 손에 의하여 일일이 이루어지지 아니하고 기계장치에 의하여 이루어지는 장치를 말하며, “무인판매장치”라 함은 가두판매장치 등과 같이 소유자나 관리자의 유무에 관계없이 유통이 상대방을 일일이 확인하지 아니하고 수요자에 의하여 이루어지는 장치를 말한다(동법 시행령 제17조 제3항).

49조 제1항 제1호). 또한 대상물의 수거·폐기가 가능하다(제42조 제3항 제1호).

등급분류를 받지 않은 비디오물 또는 게임물이나 등급분류대상물과 다른 내용의 것을 제작·유통·시청·이용에 제공해서는 안 되고(제21조 제1항), 위반시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하며(제50조 1의2) 대상물의 수거·폐기가 가능하다(제42조 제3항 제1호). 또한 등급구분에 위반하여 시청 또는 이용에 제공해서는 안 되며(제21조 제2항), 위반시 영업폐쇄나 등록취소 또는 6월 이내의 기간을 정하여 당해 영업정지가 가능하며(제39조 제1항 제2호) 5천만원 이하의 과태료에 처한다(제53조 제1항 제1호).

일반게임자업자는 18세 이용가 게임물과 전체이용가 게임물을 구분하여 비치·관리하여야 하며, 18세 이용가 게임물 비치장소에는 청소년출입금지 표시를 하여야 한다(제32조 제4호). 이를 위반할 경우 영업폐쇄명령이나 등록취소처분, 6월 이내 영업정지명령(제39조 제5호) 또는 이에 갈음하는 3천만원 이하의 과징금부과가 가능하다(제40조 제1항 제2호). 위반시 구분비치·관리위반은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에(제50조 제4호), 청소년출입금지 불표시는 1천만원 이하의 과태료에(제53조 제2항 제3호) 처한다.

㉔ 청소년보호법과의 관계

청소년보호법은 제6조에서 청소년유해환경의 규제에 관한 형사처벌에 있어서 다른 법률에 우선 적용하도록 규정하고 있다. 그런데 이는 음반등법과 관련하여 문제점을 야기시킨다.

첫째, 음반등법상의 형사처벌내용이 청소년보호법보다 중한 경우이다. 즉, 음반등법상의 처벌사항이 더 중함에도 불구하고 청소년보호법 제6조에 의하여 청소년보호법을 적용하여야 하는지가 문제된다. 여기에 대하여는 이견이 있을 수 있겠지만, 청소년보호법은 원칙적으로 다른 법률에 규제사

항이 없는 경우, 다른 법률에 규제사항이 있으나 청소년보호법보다 경한 경우 청소년보호법을 적용한다는 취지라고 보여 진다. 따라서 타법에 동일한 행위에 대한 중한 처벌사항이 규정되어 있는 경우에는 중한 죄를 적용하는 것이 타당할 것이다.¹⁶⁾

둘째, 음반등법은 청소년을 18세 미만자로 규정하고 있음으로 인하여, 18세 이상 19세 미만자에 대하여 위와 같은 행위를 한 경우 처벌사항에 대한 법적용의 문제가 발생한다. 이는 입법상의 문제로서, 18세 이상 19세 미만자를 대상으로 한 음반등법상의 행위가 청소년보호법 위반이 된다면 음반등법상의 연령을 청소년보호법과 동일하게 개정하는 것이 바람직 할 것이다.

② 영화·연극·음악·무용, 기타 오락적 관람물

가) 의 의

영화란 연속적인 영상이 필름, 디스크 등의 매체에 담긴 유성 또는 무성의 내용물로서 상영을 목적으로 한 것을 말한다(영화진흥법 제2조 제1호). 영화진흥법은 한국영화, 외국영화, 공동제작영화, 애니메이션영화, 단편영화, 소형영화 등으로 분류하고 있는데, 청소년위원회는 한국영화와 외국영화로 분류하여 고시하고 있다.

공연이란 음악·무용·연극·연예·국악·곡예 등 예술적 관람물을 실연에 의하여 공중에게 관람하도록 하는 행위를 말한다(공연법 제2조 제1호). 그리고 청소년보호법 제7조 제3호의 연극, 음악, 무용 등은 이러한 내용의 실연에 의한 공연을 의미한다. 기타 오락적 관람물은 그 밖에 실연에 의한 관람물로서 예컨대 길거리 공연이나 퍼포먼스, 곡예, 뮤지컬, 마당극 등이 여기에 속한다.

청소년위원회 고시에 따르면 한국영화 48건, 외국영화 276건이 유해매체물로 고시되었지만, 현재까지 공연에 대하여 유해물로 고시한 것은 없다.

16) 우선적용의 문제에 관하여는 이 글 IV.의 1. 참조.

㉔ 법적 규제

○ 청소년보호법상의 규제

청소년보호법상의 영화·연극·음악·무용, 기타 오락적 관람물에 관한 법적 규제의 내용은 앞선 음반, 비디오물 및 게임물과 동일하다. 따라서 유해매체물 표시의무(제14조) 및 유해표시 또는 포장의 훼손금지의무(제16조), 및 불표시·포장 매체물의 전시·진열금지의무(제17조 제2항), 구분격리의무(제18조 제1항) 등이 적용되고, 이에 관한 위반시의 제재사항 역시 동일하게 적용된다.

○ 다른 법률상의 규제

영화·연극·음악·무용, 기타 오락적 관람물은 청소년보호법 이외에도 공연법에 의한 규제를 받는다. 공연법은 먼저 18세 미만자를 “연소자”라고 칭하고(제2조 제6호) 이들에 대한 보호규정들을 두고 있다.

우선 청소년보호법상의 유해성판단기준에 따른 연소자 유해공연물을 연소자에게 관람시킬 수 없으며(제5조 제1항), 위반의 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제40조 제1호). 청소년보호법과 관련하여서는 청소년유해매체물을 관람에 제공하는 경우 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 해당하므로(동법 제17조 제1항 및 제50조 제1항) 사실상 적용되는 경우를 상정하기 어렵다. 다만 공연법이 적용되는 경우란 행정처분으로서 시장, 군수 또는 구청장은 공연활동 또는 공연장 운영의 정지명령을 할 수 있는데(제33조 제1항 제1호), 공연장 운영자에 대한 운영정지는 1차명령위반에 3일, 2차 위반에 7일, 3차 위반에는 15일이며 공연자에 대한 공연활동정지는 1차 위반은 1월, 2차 위반은 3월 3위반은 6월을 처분하게 된다(동법 시행규칙 제7조). 그리고 이를 위반하여 공연활동을 계속한 경우에는 폐쇄조치 등을 할 수 있다(제34조).

영화의 경우에는 영화진흥법에서 규정하고 있는데, 먼저 상영등급에 따라 청소년보호법에 의한 청소년 및 초·중등교육법상의 고등학교 재학 중인 학생(제2조)을 제한상영가¹⁷⁾에 입장시켜서는 안 된다. 그리고 이를 위반하여 제한상영관에 청소년 또는 고등학생을 입장시킨 때에는 시장·군수·구청장은 그 등록을 취소할 수 있으며(제31조의2 제1항 제2호), 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(제39조의2 제2호). 한편 문화관광부장관은 제한상영관의 설치가 제한되는 지역 또는 시설을 지정·고시할 수 있는데(제26조), 현재는 학교보건법 제5조의 규정에 의한 학교 환경위생정화구역, 청소년활동진흥법 제10조 제1호의 규정에 의한 청소년수련시설의 경계선으로부터 직선거리로 200미터 이내의 지역, 청소년활동진흥법 제47조의 규정에 의한 청소년수련지구의 경계선으로부터 직선거리로 200미터 이내의 지역 등은 청소년보호를 위하여 제한상영관을 설치할 수 없다(동법 시행령 제11조의2).

뿐만 아니라 영화에 있어서 12세 관람가, 15세 관람가, 18세 관람가 등 상영등급에 해당하는 영화의 경우에는 당해 연령에 도달하지 아니한 자를 입장시켜서는 안 되며, 특히 18세 미만자가 관람할 수 없는 영화의 경우 고등학교 재학중인 학생은 18세 이상이어더라도 입장시켜서는 안된다(제21조 제4항).¹⁸⁾ 상영등급에 위반하여 입장시킨 경우에는 시장·군수·구청장은 5천만원 이하의 과태료에 처한다(제41조 제1항 제1호).

③ 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상정보

㉑ 의 의

전기통신이란 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·

17) 영화진흥법 제21조 제3항 제5호에 의하면 제한상영가란 상영 및 광고, 선전에 있어서 일정한 제한이 필요한 영화를 말한다.

18) 다만 동조 단서에 의하면 부모 등 보호자를 동반하여 관람하는 경우에는 12세 관람가, 15세 관람가 영화는 입장이 가능하다.

문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것을 말한다(전기통신기본법 제2조 제1호). 국제전기통신조약¹⁹⁾에 정의된 전기통신은 ‘유선·무선·광선 또는 기타 전자기적 방식에 의한 모든 종류의 기호·신호·문언·영상·음향 또는 정보의 모든 전송·발사·수신의 작용’이다. 송수 양지점 사이를 선로에 의한 전류로 연결하는 유선통신과 전자기파를 매개로 하는 무선통신이 있다. 또 전송되는 정보의 형태에 따라 문자를 보내는 전신, 음성을 보내는 전화·라디오, 영상을 보내는 모사전송(팩시밀리)과 사진전신, 약속된 정보를 내용으로 하는 부호를 보내는 데이터통신·레이더·텔레미터, 음성과 영상을 동시에 보내는 텔레비전 등으로 구분된다. 궁극적으로 인간의 의사나 사고를 전달하면서 전기적 현상을 매개로 하거나 전기적 기기를 사용할 때, 이것은 넓은 의미의 전기통신의 분야로 보아야 할 것이다. 최근에는 자동화의 발달과 함께 인간의 의사나 사고뿐 아니라, 단순한 기계 또는 외계의 현상변화를 전기적 수단을 통하여 전달하는 경우에도 전기통신의 분야에 포함시킨다. 이와 같은 전기통신을 넓은 의미로 이해할 때, 새로이 나타나는 매체물들을 포섭할 수 있는 기능을 하게 될 것이다. 따라서 전화같은 전통적인 수단뿐만 아니라 PC통신, 인터넷을 이용하여 정보를 제공하는 유형 등은 모두 여기에 포함된다. 정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에 의하면 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 일반에게 공개를 목적으로 정보를 제공하는 자 중 청소년유해매체물을 제공하고자 하는 자는 당해 매체물에 19세 미만의 자는 이용할 수 없다는 취지의 내용을 누구나 쉽게 확인할 수 있도록 음성·문자 또는 영상으로 표시하여야 한다(제42조 및 동법시행령 제21조).

청소년위원회 고시 상으로는 인터넷 24530건(72건 취소), PC통신 1918건(440건 취소), 전화정보 1건²⁰⁾ 등 절반에 가까울 만큼 많은 수의 고시가 여기에 속한다.

19) 1865년 파리에서 체결된 국제간의 전기통신 개선과 합리적 사용을 위한 국제협력 증진을 목적으로 하는 조약으로 우리나라는 1976년 가입하였다.

20) 2004년 5월(제2004-25호) 고시된 전화정보는 사행성이 유해매체물 결정사유이다.

㉔ 법적 규제

○ 청소년보호법상의 규제

청소년보호법상의 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상정보에 관한 법적 규제의 내용은 앞선 음반, 비디오물 및 게임물과 동일하다. 따라서 유해매체물 표시의무(제14조) 및 유해표시 또는 포장의 훼손금지의무(제16조), 및 불표시·포장 매체물의 전시·진열금지의무(제17조 제2항), 구분격리의무(제18조 제1항) 등이 적용되고, 이에 관한 위반시의 제재사항 역시 동일하게 적용된다.

○ 다른 법률상의 규제

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률은 특히 청소년 유해정보로부터 청소년을 보호하기 위하여 별도의 장을 규정하고 있다(제5장). 먼저 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 일반에게 공개를 목적으로 정보를 제공하는 정보제공자중에서 청소년보호법상의 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상정보로서 청소년 유해매체물을 제공하고자 하는 자는 19세 미만자는 이용할 수 없다는 취지의 내용을 누구나 쉽게 확인할 수 있도록 음성·문자·영상·전자적 표시 등으로 표시하여야 한다(동법 제42조 및 동법시행령 제21조). 그리고 영리의 목적으로 이를 위반한 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제64조 제1호). 또한 청소년 유해매체물을 이용자의 컴퓨터에 저장 또는 기록되지 아니하는 방식으로 제공하는 것을 영업으로 하는 자 중 전기통신회선을 통하여 정보를 유통시키는 자(동법 시행령 제22조 단서에 의한 자 제외)는 당해 정보를 보관하여야 하며(제43조), 위반할 경우 1천만원 이하의 과태료에 처한다(제67조 제2항 제12호).

정보통신사업법은 정보통신부장관에게 이러한 위반자에 대하여 시정명령

을 요구하고 있다(제65조 제1항 제1호). 그리고 이와 같은 청소년보호 조항을 위반한 사업자에 대하여 허가를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제15조 제1항 제6호, 제28조 제1항 제7호). 그리고 동 시행규칙은 구체적으로 정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률을 위반한 경우 기간통신사업자는 허가의 취소 또는 사업정지 3월, 별정통신사업자는 등록취소 또는 사업정지 3월, 부가통신사업자는 사업의 폐지 또는 사업정지 3월의 처분이 가능함을 명시하고 있다(동 규칙 제11조 제1항 및 별표1).

또한 정보통신사업법은 불온통신금지조항을 두고 정보통신을 이용하는 자는 청소년보호법에 의한 청소년유해매체물로서 상대방의 연령확인, 표시의무 등 법령에 의한 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보통신을 하는 행위를 금지한다(제53조 제1항 제5호). 그리고 이를 위반한 전기통신에 대하여 정보통신윤리위원회의 심의를 거쳐 전기통신사업자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 정보통신부장관이 명할 수 있고(제53조 제2항), 이러한 정보통신부장관의 명령을 이행하지 않은 사업자는 2년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다(제71조 제8호).

④ 방송프로그램

㉠ 의 의

방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서, 정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상과 이에 따르는 음성·음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 텔레비전방송, 음성·음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 라디오방송, 방송사업자의 채널을 이용하여 데이터(문자·숫자·도형·도표·이미지 그 밖의 정보체계를 말한다)를 위주로 하여 이에 따르는 영상·음성·음향 및 이들의 조

함으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 데이터방송(인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우를 제외), 이동 중 수신을 주목적으로 다채널을 이용하여 텔레비전방송·라디오방송 및 데이터방송을 복합적으로 송신하는 이동멀티미디어방송 등이 여기에 속한다(방송법 제2조 제1호). 따라서 텔레비전이나 라디오 방송은 물론 휴대폰으로 수신가능한 방송도 여기에 포함된다. 그리고 방송프로그램인 이상, 실연음악의 방송이든, 연극이나 무용의 방영이든, 만화 또는 국·내외 영화든지 불문한다고 보아야 할 것이다.

현재 청소년위원회에 의해서 청소년에게 유해한 방송프로그램으로 고시된 것을 살펴보면, 방송영화 8037건(48건 취소), 방송뮤직 1003건, 방송드라마 445건, 방송만화 293건, 방송다큐멘터리 35건, 그밖에 스포츠중계나 사건·상담프로그램 등을 포함한 기타방송 1540건(13건 취소) 등이 있다.

다만 유해매체물의 대상에서 보도방송프로그램을 제외한 것에 대하여는 생각해 볼 필요가 있다. 뉴스 등 보도방송들은 대체로 정치, 경제, 시사 등의 문제를 다루지만, 살인·조직폭력·상해 등의 범행현장 등을 다루기도 한다. 물론 후자의 경우에는 모자이크 처리를 하거나 사건화면을 확대하여 내보내지 않는 등의 조치를 하기도 하지만, 그렇다고 해서 모든 보도방송 프로그램이 선정적이거나 폭력적이지 않다고 단언할 수는 없을 것이다. 따라서 단서조항인 ‘다만, 보도방송프로그램은 제외한다’는 조항은 불필요한 규정이라고 보인다.

㉞ 법적 규제

○ 청소년보호법상의 규제

청소년보호법상의 방송프로그램에 관한 법적 규제의 내용 역시 앞선 음반, 비디오물 및 게임물과 동일하다. 따라서 유해매체물 표시의무(제14조) 및 유해표시 또는 포장의 훼손금지의무(제16조), 및 불표시·포장 매체물의 전시·진열금지의무(제17조 제2항), 구분격리의무(제18조 제1항) 등이

적용되고, 이에 관한 위반시의 제재사항 역시 동일하게 적용된다.

그 밖에 청소년유해 방송프로그램은 평일에는 오후 1시부터 오후 10시까지, 관공서의 공휴일과 청소년보호위원회가 고시하는 초·중·고등학교 방학기간 동안에는 오전 10시부터 오후 10시까지의 방송해서는 안 되며(제19조), 위반시에는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제51조 제5호).

○ 다른 법률상의 규제

방송법은 2000년 종합유선방송법, 방송법, 한국방송공사법, 유선방송관리법을 모두 포괄하여 제정되었다. 동법은 방송의 공적 책임으로서 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장해서는 안 된다는 점을 명시하고 있다(제5조).

방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램이 방송되기 전에 이를 심의하여야 하며(제86조) 이를 위반할 경우 3천만원 이하의 과태료에 처한다(제108조 제1항 제20호). 또한 아동과 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 음란성 등의 유해도, 시청자의 연령 등을 감안하여 방송프로그램을 자체적으로 분류하고 이를 방송 중에 표시하여야 한다(제33조 제3항). 즉, 방송주체 스스로 방송의 내용을 자체적으로 심의하고, 청소년에게 유해한 방송을 구분하는 자율적 규제방식을 원칙으로 한다.

다음 단계로 방송위원회가 방송프로그램이 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 적절한지를 심의하는 행정적 규제방식도 취한다. 이는 방송의 자유와 독립을 보장하기 위하여 방송 또는 유통된 후에 심의하는 사후규제방식이다(제32조). 방송위원회는 제33조의 심의규정²¹⁾을 위반한 경우에는 시청자에 대한 사과, 해당 방송프로그램의 정정·중지, 관계자 징계의 제

21) 제33조 제2항 제3호는 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 관한 사항을 심의 규정으로 포함시켜야 함을 규정하고 있다.

재조치를 명할 수 있다(제100조 제1항). 그리고 이러한 방송위원회의 재재 조치명령을 위반한 경우에는 3천만원 이하의 벌금에 처하며(제106조 제2항 제2호), 정보통신부장관 또는 방송위원회는 업무정지 3월을 명할 수 있다(법 제18조 제1항 제6호, 제100조 제1항 및 동법시행령 제17조 제1항).

⑤ 신문·도서류 및 전자출판물

㉡ 의 의

주로 정치·경제·사회·논평 및 여론을 전파하는 것을 제외한 일간신문이나, 경제·산업·과학·종교분야를 제외한 특수일간신문, 정치·경제분야를 제외한 주간신문, 정치·경제·산업·과학·시사·종교분야를 제외한 특수주간신문 및 잡지 등이 여기에 속한다. 또한 만화, 사진첩, 화보집, 소설 등의 도서류, 전자출판물²²⁾, 외국에서 제작·수입된 간행물 등이다. 컴퓨터 등 정보처리능력을 가지 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화 등 보도와 여론, 정보 등을 전파하기 위한 인터넷신문도 여기에 포함된다. 현재 신문사들은 지면 형태의 신문과 온라인상의 인터넷신문을 동시에 운영하면서 그 내용도 대부분 동일하기 때문에 이를 달리 취급할 필요가 없다고 보여 진다. 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률은 인터넷신문을 “컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물(제2조 제5호)”로 보고, 신문을 포함한 정기간행물과 동일하게 취급한다. 따라서 전자출판은 인터넷신문을 제외한 만화, 소설, 에세이 등의 형태를 띤 전자적 매체에 편집·복제된 출판물로서 저작물 등의 내용을 이용자가 컴퓨터 등 정보처리장치를 이용하여 읽거나 보고 들을 수 있도록 발행한 전자책 등의 간행물이라고 보아야 할 것이

22) 음반등법의 적용을 받는 것을 제외한, 문자 등 정보가 전자적 기록매체에 수록되고, 컴퓨터 등 전자장치의 도움으로 보고 듣거나 읽을 수 있는 물체를 의미한다(청소년보호법 시행령 제4조 제2항).

다²³⁾. 이러한 전자출판물은 예전의 인쇄매체, 영상매체와는 다른 특징을 가지는데, 기존의 인쇄매체들과는 다른 쌍방향성, 선택성, 접근의 용이성, 내용의 다양성 등의 특성은 특히 청소년에게 미치는 영향을 증폭시킨다(최충욱, 1997: 60).

현재 청소년위원회 고시 유해매체물 중에서 1/3을 훨씬 웃도는 비중을 차지하고 있다. 만화단행본 13235건, 연속간행물 5601건(2건 취소), 단행본 2613건(4건 취소), 전자출판 1403건, 만화연속간행물 627건 등이다. 그러나 신문과 관련한 고시는 없다.

㉞ 법적 규제

○ 청소년보호법상의 규제

청소년보호법상의 신문·도서류 및 전자출판물에 관한 법적 규제의 내용 역시 앞선 음란, 비디오물 및 게임물과 동일하다. 따라서 유해매체물 표시의무(제14조) 및 유해표시 또는 포장의 훼손금지의무(제16조), 및 불표시·포장 매체물의 전시·진열금지의무(제17조 제2항), 구분격리의무(제18조 제1항) 등이 적용되고, 이에 관한 위반시의 제재사항 역시 동일하게 적용된다.

○ 다른 법률상의 규제

신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률은 신문, 잡지 등의 정기간행물 및 인터넷신문은 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장하여서는 안 됨을 선언적으로 규정하고 있다(제4조 제6항). 그리고 음란한 내용의 정기간행물 등을 발행하여 공중도덕이나 사회윤리를 현저하게 침해한 때에는 등록관청은 6월 이하(격월간 이하 정기간행물의 경우에는 6회 이하)의 기간(회수)을 정하여 발행정지를 명하거나 법원에 정기간

23) 출판 및 인쇄진흥법 제2조 제6호 참조.

행물 등의 등록취소의 심판을 청구할 수 있다(제21조 제2항).

외국간행물의 경우에는 청소년보호법에 의한 청소년유해간행물에 해당할 우려가 있는 간행물에 대하여 문화관광부장관이 수입추천 신청을 받은 당해 간행물을 한국간행물윤리위원회에 유해성심의의뢰를 결정하여야 하며, 당해 수입추천을 신청한 자에게 지체없이 그 결정사실을 통지하여야 한다(출판 및 인쇄진흥법 제12조 제3항). 그리고 한국간행물윤리위원회의 심의결과에 따라 청소년유해간행물로 판단되면 문화관광부장관은 수입추천을 하지 않거나 배포의 중지·제한 또는 내용의 삭제를 명할 수 있으며(동법 제14조 제1항), 위반시 300만원 이하의 과태료에 처한다(제28조 제1항 제4호).

기타 간행물의 경우에는 문화관광부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 청소년에게 유해한 간행물을 발견한 때에는 당해 간행물을 배포한 자에게 즉시 수거 또는 폐기하도록 명할 수 있고(제25조 제1항)²⁴⁾, 위반시 300만원의 과태료에 처한다(제28조 제1항 제7호).

전자출판 또한 출판 및 인쇄진흥법의 규제를 받으므로 위와 같다. 다만 전자출판물은 이용자가 컴퓨터 등 정보처리장치를 이용해야지만 그 내용을 지득할 수 있고, 특히 온라인 방식의 전자출판은 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하게 되므로 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 적용 여부가 문제된다. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제5장에서는 청소년유해매체물을 청소년보호법 제7조 제4호로 한정하고 있으므로, 동조 제6호에 규정된 전자출판물은 외형상 적용이 불가능한 것처럼 보인다. 그러나 전자출판물이 개별전자매체에 내용을 수록하는 형태가 아닌 통신을 이용한 온라인 방식인 경우에는 동시에 제7조 제4호에 규정된 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상정보에도 해당된다고 보아야 할 것이다. 따라서 제4호에 적용되는 법규정은 여기에도 적용되는 것으로 봄이 타당할 것이다.

24) 동조에 의하면 명령이행의무자가 이를 즉시 이행하지 않을 때에는 관계공무원으로 하여금 이를 직접 수거 또는 폐기하게 할 수도 있다.

⑥ 간판, 전단, 벽보 등 상업적 광고선전물

㉠ 의 의

상업적 광고선전물이란 상시 또는 일정기간 계속하여 공중에게 표시되어 공중이 자유로이通行할 수 있는 장소 및 지하도, 철도, 지하철, 공항, 항만, 고속국도, 열차, 자동차, 선박, 항공기 등에서 볼 수 있는 것으로서 간판·입간판·현수막·벽보·전단 기타 이와 유사한 옥외광고물과 각종 매체에 포함된 상업적 목적의 광고물들을 의미한다.

청소년위원회 고시에 의하면 광고는 14건(1건 취소)으로, 청소년의 불건전한 교제를 조장하는 전화광고를 비롯하여 비윤리성, 반사회성 등이 유해성 판단의 근거가 된다.

㉡ 법적 규제

○ 청소년보호법상의 규제

청소년보호법상의 광고선전물에 관한 법적 규제의 내용 역시 앞선 음반, 비디오물 및 게임물과 동일하다. 따라서 유해매체물 표시의무(제14조) 및 유해표시 또는 포장의 훼손금지의무(제16조), 및 불표시·포장 매체물의 전시·진열금지의무(제17조 제2항), 구분격리의무(제18조 제1항) 등이 적용되고, 이에 관한 위반시의 제재사항 역시 동일하게 적용된다.

그밖에도 청소년보호법은 광고선전물에 대한 특별한 규제 내용을 두고 있다. 먼저, 청소년유해광고선전물 중에서 방송을 이용하는 것은 평일에는 오후 1시부터 오후 10시까지, 관공서의 공휴일과 청소년보호위원회가 고시하는 초·중·고등학교 방학기간동안에는 오전 10시부터 오후 10시까지의 방송해서는 안되며(제19조), 위반시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제51조 제5호).

청소년유해물에 해당하는 간판, 입간판, 벽보, 전단 기타 광고선전물은 청소년출입·고용금지업소 외의 업소나 공중이 통행하는 장소, 청소년의 접근을 제한하는 기능이 없는 컴퓨터통신 등에 공연히 설치하거나 부착 또는 배포해서는 안된다(제20조 제1항). 이를 위반한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 해당하며(제51조 제6호), 시장·군수·구청장에 의한 시정명령의 대상이 된다(제37조 제1항 제7호). 그 밖에도 청소년유해 광고선전물 중 다른 매체물, 기타 물건 등에 수록·게재·전시 기타 방법으로 포함된 것은 청소년을 대상으로 판매·대여·배포하거나 이를 이용에 제공해서는 안된다.

그러나 동법 제20조는 광고선전에 대한 제한에 있어서 대상이 되는 기타 광고선전물과, 광고선전물의 제한방법·장소 기타 광고제한에 관하여 대통령령에 전적으로 위임하고 있으나, 동법시행령에는 이에 해당하는 규정이 존재하지 않는다. 입법의 불비이다.

○ 다른 법률상의 규제

음반등법은 청소년에게 유해한 음반·비디오물·게임물에 관한 광고나 선전물의 배포 및 게시를 금지하고(제38조 제1항), 청소년 이용불가 결정을 받은 음반을 청소년이 이용할 수 있는 것으로 표시하거나 등급분류를 받은 비디오물 또는 게임물의 내용과 다른 내용이나 등급을 표시한 광고·선전물을 배포·게시하는 행위 및 게임제공업의 경우에는 사행행위와 도박이 이루어지는 장소로 오인할 수 있는 옥외광고물을 설치하는 것을 금지한다(제38조 제2항). 그리고 이를 위반할 경우 5천만원 이하의 과태료에 처한다(제53조 제1항 제4호). 또한 청소년이 관람·이용할 수 없는 비디오물·게임물에 관한 광고나 선전물을 배포 또는 게시하고자 하는 자는 배포 또는 게시 전에 영상물등급위원회로부터 유해성여부를 확인받아야 하고(제38조 제3항) 위반시 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제51조 제4호).

또한 공연을 선전하는 선전물이나 광고물 또는 초대권과 관련하여서는

공연법이 규정하고 있다. 동법은 청소년에게 유해한 선전물 등은 공중이 통행하는 장소에서 공공연히 설치·부착하거나 배포행위 및 같은 내용으로 관람을 권유하는 등의 광고행위를 금지하고(제5조 제2항)²⁵⁾. 위반시 공연장 운영자는 1차 위반에는 경고, 2차 위반에는 3일 정지, 3차 위반에는 7일의 운영정지를, 그리고 공연자에 대하여는 1차 위반에는 경고, 2차 위반에는 1월, 3차 위반에는 3월의 공연활동정지를 명할 수 있다. 명령을 위반하고 공연을 계속한 때에는 폐쇄조치 등을 할 수 있다(제34조).

영화에 관한 광고나 선전물에 관하여는 영화진흥법이 규정하고 있다. 우선 영화에 관한 광고나 선전물을 배포 또는 게시하고자 하는 자는 그 전에 영상물등급위원회의 규정이 정하는 바에 따라 연소자에 대한 유해성 여부를 확인받아야 하고(제24조 제1항), 확인받지 아니한 광고나 선전물을 배포하거나 게시한 경우에는 5천만원 이하의 과태료에 처한다(제41조 제1항 제2호). 그리고 영상물등급위원회가 연소자에게 유해하다고 확인한 광고나 선전물은 배포 또는 게시해서는 안되며(제24조 제2항), 위반시 역시 5천만원 이하의 과태료에 처한다(제41조 제1항 제3호). 특히 제한상영관 영화에 대한 광고나 선전은 제한상영관 밖에서 게시할 수 없고, 안에서 게시하는 경우에도 제한상영관 밖에서는 볼 수 없도록 하여야 한다(제24조의 2). 그리고 이를 위반할 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하며(제40조 제2의2호), 시장·군수·구청장은 3월 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있다(제31조 제2항)²⁶⁾.

방송프로그램상의 광고에 대하여는 방송법이 규정하고 있다. 방송프로그램

25) 선전물의 연소자 유해성 여부는 음반등법의 규정에 의한 영상물등급위원회에 그 확인을 요청할 수 있다(동법 제5조 제3항).

26) 동법 시행령 제15조 (영화상영관에 대한 영업정지)

⑤ 법 제31조 제2항의 규정에 의한 영업정지처분의 기간은 다음 각호와 같다.

1. 상영금지 또는 정지처분을 받은 후 상영일수가 10일 이내인 경우 : 상영일수 1일당 영업정지 1일
2. 상영금지 또는 정지처분을 받은 후 상영일수가 11일 이상 20일 이내인 경우 : 상영일수 1일당 영업정지 2일
3. 상영금지 또는 정지처분을 받은 후 상영일수가 21일 이상인 경우 : 상영일수 1일당영업정지 3일

램은 사후심사가 원칙이지만, 방송광고에 대하여는 방송되기 전에 방송위원회가 그 내용을 심의하여 방송여부를 결정할 수 있다(방송법 제32조 제2항).²⁷⁾ 방송을 통한 광고는 이처럼 사전심의의 대상이기 때문에 청소년 유해 방송광고자에 대한 형사처벌을 특별히 규정하고 있지 않다.

신문, 잡지, 기타 간행물 등에 게재되는 광고에 대하여는 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률에 의하여 자율적 규제를 원칙으로 한다. 따라서 정기간행물사업자는 광고의 내용이 사회윤리, 타인의 명예나 기본권을 명백히 침해한다고 판단되는 경우에는 그 게재를 거부할 수 있다(제11조). 그러나 청소년 유해광고의 게재를 신청한 자 및 이를 게재한 정기간행물사업자에 대한 별도의 규정을 두고 있지는 않다.

컴퓨터 및 컴퓨터를 활용하는 정보통신체제상 전파되는 광고에 대하여는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률이 규정하고 있다. 동법은 청소년 유해매체물을 광고하는 내용의 정보를 정보통신망을 이용하여 부호·문자·음성·음향·화상 또는 영상 등의 형태로 만 19세 이하의 청소년에게 전송하거나 청소년 접근을 제한하는 조치 없이 공개적으로 전시하는 행위를 금지한다(제42조의2). 그리고 위반시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제64조 제2호).

전기통신사업법은 이와 같은 정보통신망상의 청소년유해광고를 전송하거나 공개적으로 전시한 자에 대하여, 정보통신부장관에게 시정명령권을 부여하고 있고(동법 제65조 제1항 제1호), 시정명령을 위반한 경우 1천만원 이하의 과태료에 처한다(제78조 제1항 제15호).

옥외광고물 등 관리법에 의하면 청소년의 보호·선도를 저해할 우려가 있는 광고물 등을 표시하거나 설치해서는 안 되며(제5조 제2항 제3호), 시장·군수 또는 구청장은 이를 위반한 자에게 그 광고물 등의 제거 기타 필

27) 동법 시행령 21조의 2에 의하여 다음은 광고사전심의의 대상에서 제외된다.

1. 법 제73조 제4항의 규정에 의한 비상업적 공익광고
2. 제59조 제4항 제1호 및 제2호의 규정에 해당하는 방송광고
3. 공직선거및선거부정방지법 제70조 제1항의 규정에 의한 선거운동을 위한 방송광고
4. 그 밖에 공익을 목적으로 하는 방송광고로서 방송위원회가 고시하는 방송광고

요한 조치를 명하거나(제10조 제1항), 명령을 이행하지 않거나 긴급을 요한다고 인정될 때에는 그 광고물 등의 제거 기타 필요한 조치를 하여야 한다(제10조 제2항). 그리고 이러한 위반행위 또는 명령위반행위에 대하여는 광고물 등의 허가를 취소할 수 있다(제13조 제2호).

㉗ 기타 청소년 유해매체물

㉗ 의 의

이 이외에도 청소년의 정신적·신체적 건강을 해칠 우려가 있다고 인정되는 위의 매체물의 성격이 2 이상 혼합된 복합적인 매체물 및 사무실이나 가정 등 실내로 배포되는 광고용의 전단과 이와 유사한 형태의 광고선전물을 의미한다. 현재 이러한 형태의 매체물에 대한 고시내용은 없다.

㉘ 법적 규제

청소년보호법상 유해매체물에 대한 법적 규제의 내용은 기타 매체물에서도 동일하다. 따라서 유해매체물 표시의무(제14조) 및 유해표시 또는 포장의 훼손금지의무(제16조), 및 불표시·포장 매체물의 전시·진열금지의무(제17조 제2항), 구분격리의무(제18조 제1항) 등이 적용되고, 이에 관한 위반시의 제재사항 역시 동일하게 적용된다.

2) 청소년 유해업소

(1) 의 의

청소년 유해업소의 고용 또는 출입의 제한은 청소년이 각종의 유해한 환경에 노출되는 것을 방지하기 위한 것으로서 청소년이 건전한 인격체로 성

장할 수 있도록 하기 위한 입법취지를 달성하기 위한 일환이다²⁸⁾.

청소년의 보호에 부적절하다고 인정되는 유해업소는 두 가지의 유형으로 나눌 수 있다. 업소 자체가 직접적·객관적으로 청소년에게 유해한 경우와 업종 자체는 청소년에게 유해하지 않지만 비행에의 노출이 용이하기 때문에 유해하다고 인정되는 경우이다. 예컨대 유흥주점, 단란주점, 사행행위영업 등은 전자에 속하고, 비디오물감상실업, 노래방, 무도학원, 당구장 등이 이에 속한다. 그리고 후자의 경우에는 간접적인 유해성이 문제되기 때문에, 실제로 이를 유해업소로 규정하고 통제하기 위해서는 실질적인 연관성이 증명되어야 할 것이다. 또한 법적으로는 유해업소로 분류되어 있지 않다고 하더라도 그곳에서 제공되는 서비스가 유해성을 지니는 경우도 있다.

또한 유해업소에 관한 시각도 사회인식의 변화에 따라 다소 달라지게 된다. 예컨대 과거 직접적 유해업소로 분류하였던 당구장²⁹⁾의 경우, 현행법상 학교보건법은 유치원과 대학이상의 교육기관을 제외한 초·중·고등학교의 학교환경위생정화구역³⁰⁾ 내에 당구장의 설치만을 금지하고(동법 제6조), 청소년 출입이나 고용에는 제한을 두지 않는다. 즉, 과거 직접적 유해성을 인정하였던 업소에 대하여 간접적 유해성도 부정하고 있는 것이다. 이는 당구장이 청소년비행의 온상이기 때문에(김문조·이성식, 1994: 182) 선량한 풍속을 저해하는 업종이라고 보았던 과거와의 시각 차이를 나타낸다.

현재 청소년보호법은 청소년유해업소를 고용이 금지된 업소와 고용뿐만 아니라 출입까지도 금지된 업소로 구분한다. 그리고 업소의 구분은 당해 업소가 다른 법령에서 요구하는 허가나 인가, 등록, 신고 등을 실제로 하고

28) 대판 2002. 7. 12, 2002두219; 2002. 6. 28, 2002도2425; 2001. 8. 21, 2001도3295.

29) 청소년보호법이 제정되기 이전 미성년자보호법에서는 1991년 삭제되기 전까지 당구장을 선량한 풍속을 해하는 장소로서 미성년자의 출입을 금지하였다(미성년자보호법 제2조 제1항 및 동법시행령 제1조 제3호)

30) 학교환경위생정화구역은 절대정화구역과 상대정화구역으로 구분되며, 절대정화구역은 학교출입문으로부터 직선거리로 50미터까지의 지역으로 하고, 상대정화구역은 학교경계선으로부터 직선거리로 200미터까지의 지역 중 절대정화구역을 제외한 지역으로 한다(학교보건법 시행령 제3조 참조)

적법하게 영업을 하는 곳인지 여부와 관계없이 실제로 이루어지고 있는 영업행위를 기준으로 한다. 여기에서는 이와 같은 업소의 형태와 규제사항에 대하여 살펴보도록 한다.

(2) 출입 및 고용금지업소

① 유흥주점 및 단란주점영업

㉠ 의 의

청소년보호법 제2조 제5호 가목에 해당하는 식품접객업 중 청소년에게 유해한 업소는 유흥주점 및 단란주점이다(청소년보호법 시행령 제3조 제1항). 유흥주점이란 주로 주류를 조리·판매하는 영업으로서 유흥종사자를 두거나 유흥시설을 설치할 수 있고 손님이 노래를 부르거나 춤을 추는 행위가 허용되는 영업을 의미한다(식품위생법 시행령 제7조 제8호 다목). 즉, 손님과 함께 술을 마시거나 노래 또는 춤으로 손님의 유흥을 돋구는 유흥접객원을 둘 수 있고 유흥종사자 또는 손님이 춤을 출 수 있도록 무도장을 설치한 업소이다. 그리고 단란주점이란 주로 주류를 조리·판매하는 영업으로서 손님이 노래를 부르는 행위가 허용되는 영업을 의미한다(식품위생법 시행령 제7조 제8호 다목 및 라목). 즉, 유흥접객원은 둘 수 없지만 술의 판매와 노래방시설이 가능한 업소이다.

㉡ 규제법규

○ 청소년보호법상의 규제

청소년 출입·고용금지업소의 업주 및 종사자는 출입자의 연령을 확인하여 청소년이 당해 업소에 출입하거나 이용하지 못하게 하여야 하고(제24조

제2항), 위반시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제51조 제7호). 여기에서 “출입”과 “이용”의 의미는 별개의 개념이기 때문에 동 규정에 의하여 금지되는 “출입”은 청소년이 유해업소의 시설을 이용하기 위한 것인지를 묻지 아니하고 청소년이 법령이 허용하는 경우 이외에 유해업소의 시설에 출입하는 행위 일체를 의미한다³¹⁾. 즉, 동조는 출입과 이용을 병렬적으로 규제하는 입법형식을 취하고 있기 때문에, 청소년이 그 시설을 이용할 목적이 없다 하더라도 출입 자체만으로도 업주는 처벌대상이 된다고 보아야 한다.

또한 종업원을 고용하고자 하는 때에는 연령을 확인하여, 청소년을 고용해서는 안 되며(제24조 제1항)³²⁾. 위반시 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제2호). 따라서 유흥주점 등 업소의 업주는 당해 업소에 종업원을 고용함에 있어서는 주민등록증이나 이에 유사한 정도로 연령에 관한 공적 증명력이 있는 증거에 의하여 대상자의 연령을 확인하여야 하고, 만일 대상자가 신분증을 분실하였다는 사유로 그 연령 확인에 응하지 않는 등 고용대상자의 연령확인이 당장 용이하지 아니한 경우에는, 청소년이 자신의 신분과 연령을 감추고 유해업소의 취업을 감행하는 사례가 적지 않은 유흥업계의 취약한 고용실태 등에 비추어 대상자의 연령을 공적 증명에 의하여 확실히 확인할 수 있는 때까지 그 채용을 보류하거나 거부하여야 한다³³⁾. 판례는 단순히 건강진단결과서상의 생년월일 기재만 확인하는 것으로는 연령확인 의무를 다한 것으로 볼 수 없기 때문에 의무행을 다하지 않은 채, 건강진단결과서상의 생년월일만 믿고 고용한 경우에는 고용업주에게는 범위반의 미필적 고의가 있다고 보고 있다³⁴⁾.

그리고 위와 같은 형사처벌과 양립하여, 행정처분으로 과징금이 부과된

31) 대판 2002. 6. 14, 2002도651.

32) 이를 위하여 청소년유해업소의 업주 및 종사자는 연령확인을 위하여 필요한 경우 주민등록증 그 밖에 연령을 확인할 수 있는 증표의 제시를 요구할 수 있으며, 증표제시를 요구받은 자가 정당한 사유 없이 증표제시를 거부할 경우에는 당해 업소의 출입을 제한하거나 이용하지 못하게 할 수 있다(제24조 제3항)

33) 대판 2002. 6. 28, 2002도2425; 2001. 8. 21, 2001도3295.

34) 대판 2002. 6. 28, 2002도2425.

다. 청소년을 출입시킨 경우에는 출입허용 횟수마다 300만원의 과징금을 부과·징수할 수 있다. 그리고 청소년의 고용으로 인하여 이익을 취득한 자에 대하여는 1회 1인 고용시마다 1000만원의 과징금을 부과·징수할 수 있다(제49조 제2항 및 동법 시행령 제40조 제2항)³⁵⁾. 이러한 과징금은 영업행위자체를 포괄하여 제재하고자 하는 취지가 아니므로, 각각의 청소년을 고용하는 행위 하나하나에 대한 개별적 제재로 보아야 한다. 따라서 단란주점 등의 업주가 청소년들을 고용한 이상 대기실에서 대기 중이었을 뿐 실제接客행위를 하지 않았다 하더라도 과징금 부과 대상이 된다³⁶⁾.

이와 관련하여 업주 및 종사자는 당해 업소의 출입구 중 가장 잘 보이는 곳에 “19세 미만 출입·고용금지업소”라는 표시를 부착하여야 하며(제24조 제5호 및 동법 시행령 제19조의2), 위반시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제51조 제1호).

○ 다른 법률상의 규제

식품위생법은 식품접객영업자에게 청소년의 출입·고용금지업소에 청소년을 고용하거나 출입하게 하는 행위를 금지하며(제31조 제2항 제2호, 제3호), 위반시 식품의약품안전청장, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 영업허가를 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부를 정지하거나 영업소의 폐쇄를 명하거나(제58조 제1항 제1호), 이에 갈음하여 2억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다(제65조 제1항).

그리고 위와 같은 영업정지명령 또는 영업소폐쇄명령에 위반하여 계속营业을 한 때에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(제77조 제6호).

고용의 당사자에 대한 직접적 법규는 아니지만, 직업안정법은 직업소개

35) 다만 동조 단서에 의하면 다른 법률의 규제에 의한 영업허가취소, 영업소폐쇄, 영업정지 또는 과징금부과 등 행정처분의 대상으로서 행정처분이 이루어지거나 가능한 경우에는 제외된다.

36) 대판 2002. 7. 12, 2002두219.

사업을 하는 자 및 그 종사자는 구직자의 연령을 확인하여 18세 미만의 자에 대하여는 청소년보호법에 의한 청소년유해업소에 대한 직업소개를 금지하고 있으며(제21조의3 제2항 제1호), 위반시 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제47조 제3호).

② 비디오감상실업 및 노래연습장업

㉠ 의 의

비디오감상실업이란 다수의 구획된 시청실과 비디오물 시청기자재를 갖추고 비디오물을 공중의 시청에 제공하는 영업이다(음반등법 제2조 제8호). 그리고 노래연습장업이란 연주자를 두지 아니하고 반주에 맞추어 노래를 부를 수 있도록 하는 영상 또는 무영상 반주장치 등의 시설을 갖추고 공중의 이용에 제공하는营业을 의미한다(음반등법 제2조 제10호).

㉡ 규제법규

○ 청소년보호법상의 규제

비디오감상실업이나 노래연습장에 대한 청소년보호법의 규제는 앞서 살펴본 유흥주점 및 단란주점영업에 대한 규제내용과 동일하다. 다만 청소년을 지도·감독할 수 있는 지위에 있는 사람, 즉 청소년의 성년인 친족, ‘초·중등교육법’에 의한 소속학교의 교원 또는 이에 준하여 당해 청소년을 지도·감독할 수 있는 지위에 있는 자를 동반하거나 그의 출입동의서를 받은 경우에는 노래연습장의 출입이 가능하다(음반등법 제32조 제6호).

○ 다른 법률상의 규제

음반등법상 노래연습장업자는 출입자의 연령을 확인하여 오전 9시부터

오후 10시 이외의 시간대에 청소년의 출입을 금지하여야 하며(동법 제32조 제6호 및 8호, 동법시행령 제14조), 위반시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제5호). 그리고 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 영업의 폐쇄명령 또는 등록의 취소처분을 하거나 6월 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명하거나(제39조 제1항 제5호), 영업정지처분을 할 경우에는 이에 갈음하여 영업정지 1일당 50,000원의 과징금을 부과할 수 있다(제40조 제1항 제2호 및 동법 시행령 제17조 제1항). 또한 영업정지 명령을 위반하여营业을 계속한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제7호).

그리고 영업의 폐쇄명령 또는 등록취소처분을 받은 자가 계속하여營業을 하는 때에는 영업 또는 영업소의 간판, 그 밖의 영업표지물을 제거 또는 삭제하거나, 동 영업이 위법임을 알리는 게시물을 부착하거나營業을 위하여 필요한 기구 또는 시설물을 사용할 수 없게 하는 봉인을 할 수 있다(제42조 제1항).

다만 노래연습장업의 경우 보호자 등 청소년을 지도·감독할 지위에 있는 사람을 동반하는 경우에는 청소년실 이외에도 청소년을 출입하게 할 수 있다. 여기에서 보호자 등 청소년을 지도·감독할 수 있는 지위에 있는 사람이라 함은 당해 청소년의 성년인 친족, ‘초·중등교육법’에 의한 소속학교의 교원 또는 이에 준하여 당해 청소년을 지도·감독할 수 있는 지위에 있는 자 등을 말한다(음반동법 시행령 제13조 제2항). 판례는 구 풍속영업의 규제에 관한 법률 시행령(1999. 6. 30, 대통령령 제16435호로 개정되기 전의 것) 상의 18세 이상의 보호자의 의미를 ‘노래연습장이라는 공간적·시간적 범위 내에서 친권자를 대신하여 동반한 청소년을 유해한 환경으로부터 보호·계도할 수 있는 정도의 의사와 능력을 갖춘 18세 이상의 자를 뜻한다’고 해석하면서 이러한 자격을 갖추었는지 여부는 노래연습장에 동반하여 출입하는 청소년과 보호자의 의사뿐만 아니라, 청소년과 그를 동반한 보호자의 각 연령 및 그들 사이의 관계, 동반하여 노래연습장에 출입하게 된 경위 등을 종합하여 객관적으로 판단하여야 한다고 판시하고 있

다.³⁷⁾ 따라서 음반등법 이전 풍속영업의 규제에 관한 법률에 비추어 보아, “이에 준하여 당해 청소년을 지도·감독할 수 있는 지위에 있는 자”란 노래연습장이라는 공간적·시간적 범위 내에서 성년인 친족이나 교원을 대신하여 동반한 청소년을 유해한 환경으로부터 보호·계도할 수 있는 정도의 의사와 능력을 갖춘 자로 보고, 이러한 자인가의 여부 역시 당사자의 의사, 연령, 관계, 출입경위 등을 종합적이고 객관적으로 판단하여야 할 것이다.

그런데 음반등법상의 청소년이란 고등학교 재학 중인 자를 포함한 18세 미만의 자를 의미한다(동법 제2조 제13호). 그 결과 비디오감상실업자나 노래연습장업자에게 청소년보호법은 19세 미만자의 출입을 금지하고 음반등법은 18세 미만자의 출입을 금지하는 법률상 양립하기 어려운 결과가 발생한다.

이에 대하여 판례는 구법상 비디오물감상실업자의 준수사항 중 하나로 출입자의 연령을 확인하여 연소자³⁸⁾의 출입을 금지하도록 하고, 출입문에는 “18세 미만 출입금지”라는 표시를 부착하여야 한다고 규정하고 있더라도 음반등법 및 동법 시행령의 규정을 다른 법령이 청소년보호법위반 행위에 대한 예외사유로서 청소년의 출입을 허용한 특별한 규정에 해당한다고 볼 수 없다고 판시하였다.³⁹⁾ 즉, 청소년보호법 제24조 제4항의 규정에 따라 친권자 등을 동반하면 출입은 가능하지만 다른 법령에서도 그에 준하여 친권자 등을 동반하는 경우 출입이 가능하다는 규정이 있다면 그 규정에 따르되 그 밖에 다른 특별한 규정, 예컨대 출입시간의 제한, 친권자 등의 범위, 출입을 허용하는 경우에 있어서 업주와 종업원에게 주어진 그들 사이의 관계의 확인방법 등에 관하여 특별한 정함이 있다면 그에 따를 것이라는 취지로 마련된 것일 뿐이지, 청소년보호법령 규정과 당해 유해업소 관련 법령상의 출입연령의 상이로 인한 혼란을 방지하고 이를 조정할 목적에서 출입허용연령을 낮추는 것을 용인한다는 취지의 것은 아니므로, 18세 이상 19세

37) 대판 2001. 7. 13, 2000도3720.

38) 2001. 5. 24. 법률 제6473호로 전문 개정되기 전의 구 음반등법은 18세 미만자를 청소년이라 하지 않고 ‘연소자’라고 표현하고 있다.

39) 대판 2002. 5. 17 2001도4077; 대판 2002. 5. 24, 2001두3952.

미만의 청소년을 출입시키는 경우에는 범죄행위가 된다고 보았다.

다만 18세 이상 19세 미만의 사람을 비디오감상실에 출입시킨 업주는 법에 의한 형사처벌의 대상이 된다고 하더라도, 위 음반등법과 그 시행령 규정의 반대해석을 통하여 18세 이상 청소년에 대하여는 출입금지 의무가 없는 것으로 오인될 가능성이 충분하고, 법시행령 제19조가 이러한 오인 가능성을 더욱 부추겨 마치 법에 의하여 부과된 “18세 이상 19세 미만의 청소년에 대한 출입금지 의무”가 다시 법시행령 제19조와 위 음반등법 및 그 시행령의 연관해석을 통해 면제될 수 있을 것 같은 외관을 제시함에 따라, 업주들은 여전히 출입금지대상이 음반등법 및 그 시행령에서 규정하고 있는 18세 미만자에 한정되는 것으로 인식하였던 것으로 보여지기 때문에, 비디오물감상실에 18세 이상 19세 미만의 청소년을 출입시킨 행위가 관련 법률에 의하여 허용된다고 믿었고 그렇게 믿었던 것에 대하여 정당한 이유가 있는 경우에 해당하므로 형법 제16조의 법률의 착오에 해당한다고 보았다. 그 결과 책임이 조각되므로 범죄가 성립되지 않는 것으로 판단하고 있다. 따라서 청소년보호법상 19세 미만자에 대한 비디오물감상실업 또는 노래연습장업의 출입 금지는 실질적으로 무용화되고 있는 실정이다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 청소년 연령의 법령 간의 일치를 통하여 해결해야 할 문제이다.

③ 무도학원업 및 무도장업

㉞ 의 의

무도학원업이란 수강료 등을 받고 국제표준무도(볼룸댄스) 과정을 교습하는 업이다. 다만 국제표준무도를 교습하는 과정이라도 사회교육법, 노인복지법 기타 다른 법률에 의하여 허가·등록·신고 등을 필하고 교양강좌로 설치·운영하는 경우는 제외된다. 또한 ‘학원설립·운영 및 과외교습에 관한 법률’에 의한 무도학원도 제외된다. 그리고 무도장업이란 입장료 등을 받고 국

제표준무도(볼룸댄스)를 할 수 있는 장소를 제공하는 업이다(‘체육시설의 설치·이용에 관한 법률’ 제10조 제1항 제2호 및 동법시행령 제7조).

볼룸댄스(baggaam dance)란 볼룸(baggaam, 큰 방) + 댄스(dance, 춤), 즉 충분히 넓은 장소에서 추는 춤으로, 사교춤(social dance)과 스포츠댄스(sport dance)로 나누고, 스포츠댄스는 경기용(Competition Dance), 시범용(Demonstration Dance)으로 나뉜다. 따라서 청소년의 출입 및 고용이 모두 금지되는 무도관련업에는 볼룸댄스라고 명명되어 있는 업소뿐만 아니라 스포츠댄스⁴⁰⁾ 업소를 포함한다. 그런데 무도학원업소나 무도장업소에서는 청소년들에게 허용되는 에어로빅이나 힙합 등을 겸업하는 경우가 많아 실제 허용여부에 있어서 문제점이 발생된다.

㉞ 규제법규

무도학원업이나 무도장업에 대한 청소년보호법의 규제는 앞서 살펴본 유흥주점 및 단란주점영업에 대한 규제내용과 동일하다. 그 외에 특별히 무도학원이나 무도장의 청소년 출입·고용을 제한하는 법규는 현재 존재하지 않는다. 그 때문에 청소년출입·고용에 대하여 다른 유형의 업소보다 행정적 규제의 정도가 미약한 결과가 초래되고 있다.

40) 댄스스포츠라는 용어는 1924년 ISTD(Imperial Society of Teachers of Dancing:영국황실무도교사협회)가 볼룸댄스분과위원회를 설치하고 왈츠(waltz)·탱고(tango)·퀵스텝(quickstep)·폭스트롯(fox-trot)·빈왈츠(viennese waltz) 등 5개 종목의 도형과 기법을 정리하여 모던볼룸댄스(또는 스탠더드댄스)의 개정기법을 발표하면서 처음 사용되었다. ISTD는 뒤이어 1974년 룸바(rhumba)·차차차(cha cha cha)·삼바(samba)·파소도블레(paso doble)·자이브(jive) 등 5개 종목을 정리하여 라틴아메리카댄스의 개정기법을 발표하였으며, 그에 따라 국제선수권 대회의 경기종목은 모던(스탠더드)댄스 부문 5개 종목과 라틴아메리카댄스 부문 5개 종목으로 통일되었다. 따라서 이러한 모든 종류의 댄스학원 또는 업은 청소년의 출입 및 고용이 금지된다.

④ 사행행위영업

가 의 의

청소년보호법은 ‘사행행위등 규제 및 처벌특례법’(이하 “사행행위법”)에 의한 사행행위영업에의 출입 및 고용 역시 금지한다. 사행행위법에 의한 사행행위란 복표발행업, 현상업, 회전판돌리기업, 추첨업, 경품업 등이 해당된다(동법 제2조 제1호 및 동법 시행령 제1조의2).

복표발행업이란 특정한 표찰을 발매하여 다수인으로부터 금품을 모아 추첨등의 방법에 의하여 당첨자에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는营业을, 현상업이란 특정한 설문에 대하여 그 해답의 제시 또는 적중을 조건으로 응모자로부터 금품을 모아 그 설문에 대한 정답자나 적중자의 전부 또는 일부에 대하여 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 营业을 의미한다. 그리고 기타영리의 목적으로 사행심을 유발할 우려가 있는 기구 또는 방법 등을 사용하는 营业으로서 회전판돌리기업이란 참가자에게 금품을 걸게 한 후 그림이나 숫자 등의 기호가 표시된 회전판이 돌고 있는 상태에서 화살 등을 쏘거나 던지게 하여 회전판이 정지되었을 때 그 화살 등이 명중시킨 기호에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 营业을, 추첨업이란 참가자에게 번호를 기입한 증표를 제공하고 지정일시에 추첨 등으로 당첨자를 선정하여 일정한 지급기준에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 营业을, 경품업이란 참가자에게 등수를 기입한 증표를 제공하여 당해 증표에 표시된 등수 및 당첨금의 지급기준에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 营业을 의미한다.

문제는 이와 같은 기타 사행행위업에 해당하는 업종 중에서는 유원지나 일반 오락시설 주변에서 정규모형이 아닌 일시적인 영업행위를 하는 경우가 많다는 점이다.

㉞ 규제 법규

○ 청소년보호법상의 규제

사행행위영업에 대한 청소년보호법의 규제는 앞서 살펴본 유흥주점 및 단란주점영업에 대한 규제내용과 동일하다. 따라서 업소의 출입 및 고요금 지의무를 위반한 경우에는 출입위반은 2년 이하 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제51조 제7호), 고용의 경우에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제2항). 또한 업소에는 청소년유해표시를 하여야 하고 위반시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제51조 제1호). 또한 행정처분으로서 과징금의 부과가 가능하다.

○ 다른 법률상의 규제

사행행위법은 사행행위영업 중 회전판돌리기 영업소에 19세 미만자의 출입을 금지하고(제12조 제4호 및 동법 시행규칙 제15조), 위반시 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제30조 제5호). 그리고 이와 같은 법규에 위반한 때에는 영업의 허가를 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있는데(제21조), 1차 위반은 영업정지 10-15일, 2차 위반은 영업정지 1월, 3차 위반시에는 허가의 취소가 가능하다(동법 시행규칙 제26조). 또한 허가의 취소 또는 영업정지명령을 받고도 계속하여营业을 하는 때에는 영업소의 간판 기타 영업표지물의 제거·삭제, 위법임을 알리는 게시물 등의 부착, 영업에 필수불가결한 시설물 또는 기구 등을 사용할 수 없게 봉인함이 가능하다(제24조).

그런데 청소년보호법이 복표발행업, 현상업, 회전판돌리기업, 추첨업, 경품업을 청소년 출입·고용금지업소로 정한 것에 반하여, 사행행위법은 회전판돌리기업만으로 국한한 점에서는 행정처분과 관련하여 형평성에 반하는 결과가 초래된다.

⑤ 전화방

㉠ 의 의

청소년보호법은 전기통신설비를 갖추고 불특정한 사람 상호간의 음성대화 또는 화상대화를 매개하는 것을 주된 목적으로 하는 영업에의 청소년출입 및 고용을 금지한다. 일명 전화방 규제를 목적으로 한 규정이지만, 현재 성행하고 있는 화상대화방 역시 규제의 대상이 된다. 특히 성매매특별법이 시행된 이후에는 변칙적인 성매매업이 성행함에 따라 전화방, 화상대화방 등은 성매매 및 알선의 장이 되고 있다.

㉡ 규제법규

○ 청소년보호법상의 규제

전화방, 화상대화방 등에 대한 청소년보호법의 규제는 앞서 살펴본 유흥주점 및 단란주점영업에 대한 규제내용과 동일하다. 따라서 업소의 출입 및 고용금지의무를 위반한 경우에는 출입위반은 2년 이하 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제51조 제7호), 고용의 경우에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제2항). 또한 업소에는 청소년유해표시를 하여야 하고 위반시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제51조 제1호). 또한 행정처분으로서 과징금의 부과가 가능하다.

○ 특별법상의 규제

전기통신사업법 역시 전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 타인의 통신용에 제공하는 행위를 금지하고, 위반시 1년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다(제32조의2

및 제72조 제7호). 즉, 현재 전화방, 화상대화방 등 전화연결서비스들은 원칙적으로 성인에게도 허용되지 않는 불법 영업이며, 다만 대상이 청소년인 경우에는 불법의 정도를 가중하여 처벌하려는 취지라고 볼 수 있다.

또한 전기통신사업법은 청소년보호법에 의한 청소년유해매체물로서 상대방의 연령확인, 표시의무 등 법령에 의한 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 전기통신을 금지한다(제53조 제1항 제2호). 정보통신부장관은 위와 같은 전기통신에 대하여 정보통신윤리위원회의 심의를 거쳐 전기통신사업자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다(동조 제2항). 그리고 이러한 명령을 위반한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다(제71조 제8호).

⑥ 성기구취급업소

㉑ 의 의

청소년보호법은 청소년유해매체물, 청소년유해약물 및 청소년유해물건을 제작·생산·유통하는 영업 등 청소년의 출입과 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 청소년보호위원회가 결정하여 고시한 업소 역시 출입 및 고용금지업소로 분류하고 있다.

여기에서 대통령령이 정한 기준이란 윤락행위, 퇴폐적 안마 등의 신체적 접촉, 성관련 신체부위의 노출 등 성적 접대행위 및 이와 유사한 행위가 이루어질 우려가 있는 영업, 영업의 형태나 목적이 주로 성인을 대상으로 한 술·노래·춤의 제공 등 유흥접객행위가 이루어지는 영업, 주로 성인용의 매체물을 유통하는 영업, 청소년유해매체물·청소년유해약물등을 제작·생산·유통하는 영업 중 청소년의 출입·고용이 청소년의 심신발달에 장애를 유발할 우려가 있는营业을 의미한다(청소년보호법 시행령 제3조 제3항).

그리고 2005년 9월까지 청소년위원회가 고시한 업소로는 성기구취급업

소가 유일하다. 청소년위원회는 음란성 성기구를 판매·대여 또는 이용할 수 있도록 제공하는 성기구취급업소를 “청소년유해업소”로 결정하였는데⁴¹⁾, 여기에는 모든 성기구취급업소가 아니라 약사법에 의한 허가 또는 신고되지 않은 의료용구로서 남성용 성기확대 기구류, 남성용 성기단련 기구류, 남성용 여성성기자극 기구류, 남성용자위행위 기구류, 여성용자위행위 기구류 5종의 성기구를 취급하는 업소라고 해석된다.

㉞ 규제 법규

성기구취급업소에 대한 청소년보호법의 규제는 앞서 살펴본 유흥주점 및 단란주점영업에 대한 규제내용과 동일하다. 따라서 업소의 출입 및 고용금지의무를 위반한 경우에는 출입위반은 2년 이하 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제51조 제7호), 고용의 경우에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제2항). 또한 업소에는 청소년유해표시를 하여야 하고 위반시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제51조 제1호). 또한 행정처분으로서 과징금의 부과가 가능하다.

그 밖에 청소년위원회 고시로는 약사법에 의하여 허가 또는 신고되지 아니한 의료용구의 취급업소를 청소년유해업소로 정하고 있는데, 이후 2003년 법률 6909호 “의료기기법” 제정으로 인하여, 종전에 약사법에서 규제하였던 의료용구에 관한 내용이 의료기기법으로 분리되었다. 그리고 현재 의료기기법상으로는 동법에 의하여 제조업허가를 받은 자의 품목별 제조허가 또는 수입업허가 받은 자의 품목별 수입허가를 받지 아니하거나 품목신고를 하지 않은 의료기기를 판매·임대·수여 또는 사용 및 이를 목적으로 제조·수입·수리·저장 또는 진열하는 행위를 금지하고, 위반시 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하거나 양자를 병과할 수 있다(제24조 제1항 및 제43조). 또한 행정처분으로서 판매업자 및 임대업자에 대하여 시장·군수 또는 구청장이 허가의 취소, 영업소의 폐쇄, 판매의 금지

41) 1997년 10월 8일 고시 제1997-7호.

또는 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다(제32조 제1항 제5호). 다만 동법은 업무정지기간에 대하여 보건복지부령, 즉 시행규칙에 위임하고 있으나 현재까지는 동법에 대한 시행규칙이 마련되어 있지 않다.

⑦ 청소년보호법 이외의 청소년출입·고용금지 업소

㉠ 게임제공업

청소년보호법은 음반등법에 의한 비디오물감상실업 및 노래연습장업에 대한 청소년의 출입 및 고용을 금지하고 있으나, 음반등법상으로는 게임제공업에 대한 청소년 출입제한 규정을 두고 있다. 즉, 게임제공업의 경우에도 게임물을 이용하여 도박 그 밖의 사행행위를 하게 하거나 이를 하도록 내려버두는 행위, 또는 사행성을 조장하거나 청소년에게 해로운 영향을 미칠 수 있는 경품제공행위가 금지되며(음반등법 제32조 제3호), 일반게임장업자는 전체이용가 게임물과 18세 이용가 게임물을 구분하여 비치·관리해야 하며, 18세 이용가 게임물의 비치장소에는 청소년 출입금지 표시를 하여야 한다(동조 제4호). 그리고 위반할 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제3호 및 제4호).

㉡ 카지노업

청소년보호법은 사행행위법에 의한 사행행위영업에 대한 규제를 정하고 있으나, 카지노업은 사행행위법이나 ‘풍속영업의 규제에 관한 법률’을 적용받지 않고, 관광진흥법상의 규제를 받는다. 관광진흥법상 카지노업이란 전문영업장을 갖추고 주사위·트럼프·슬러트머신 등 특정한 기구 등을 이용하여 우연의 결과에 따라 특정인에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위 등을 하는 업을 의미한다. 동법은 카지노사업자 및 종업원에 대하여 19세미만의 자를 입장하게 하는 행위를 금지하며(27조

제7호), 위반시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제78조 제7호). 동법은 카지노사업자의 허가 결격사유로서 19세 미만자를 예시하고(제21조 제1항 제1호), 이에 해당하는 경우 문화관광부장관은 허가를 취소하여야 한다고 규정하고 있다(동조 제2항). 반면 19세 미만자에 대한 고용금지는 규정하고 있다. 즉, 카지노업 종업원에 대한 제한규정을 두고 있지 않음으로 인하여, 해석상으로는 청소년의 출입은 금지되지만 고용은 가능한 결과를 초래한다. 그러나 이러한 해석은 다른 사행행위업과의 비교상 타당한 결론이 아니다. 따라서 입법상의 시정이 요구된다.

(3) 고용금지업소

① 티켓다방, 소주방, 호프, 카페 등의 식품접객업

㉠ 의 의

청소년보호법은 휴게음식점영업⁴²⁾으로서 주로 다류를 조리·판매하는 다방 중 종업원에게 영업장을 벗어나 다류 등을 배달·판매하게 하면서 소요시간에 따라 대가를 수수하게 하거나 이를 조장 또는 묵인하는 형태로 운영되는 영업의 청소년고용을 금지한다. 일명 티켓다방에 대한 규제이다. 특히 다방은 휴게음식점영업⁴²⁾으로서 일반적으로는 다류의 판매를 목적으로 하기 때문에 청소년의 고용이 허용된다. 다만 영업장을 벗어나 소요시간에 따른 대가를 수수·조장·묵인하는 행위는 변칙적인 성행위나 유사성교행위 등을 유발할 가능성이 있기 때문에 이러한 형태의 영업에의 고용을 제한하는 것이다. 청소년위원회는, 청소년을 고용하여 다류배달 명목으로 유

42) 음식류를 조리·판매하는 영업으로서 음주행위가 허용되지 아니하는 영업(주로 다류를 조리·판매하는 다방 및 주로 빵·떡·과자·아이스크림류를 제조·판매하는 과자점형태의 영업을 포함한다). 다만, 편의점·슈퍼마켓·휴게소 기타 음식류를 판매하는 장소에서 컵라면, 1회용 다류 기타 음식류에 뜨거운 물을 부어주는 경우를 제외한다(식품위생법 시행령 제7조 제8호 가목).

홍접객, 율락까지 시키는 속칭 “티켓다방”은 아직도 수도권 신흥도시, 지방 중·소도시, 농촌지역 등 전국각지에서 성행하고 청소년의 성을 살 수 있는 구조적인 시장으로 그 근절이 시급하다는 문제의식 하에 2005년을 “청소년고용 티켓다방 근절의 해”로 설정하고 다각적으로 근절대책을 추진하고 있다.

이와 함께 일반음식점영업 중 음식류의 조리·판매보다는 주로 주류의 조리·판매를 목적으로 하는 소주방, 호프, 카페 등의 영업형태로 운영되는 영업도 여기에 해당한다. 즉, 일반음식점영업은 모두 청소년의 출입 및 고용이 가능하지만 그 중에서도 특히 주류 판매를 중심으로 하는 영업은 청소년의 음주가능성을 조장한다는 면에서도 고용금지업소로 분류되며, 이러한 영업들은 주로 야간에 이루어지기 때문에 청소년의 육체적 건강을 저해할 우려가 있다.

다만 주로 주류를 판매하는지 여부의 판단은 사실상 어려운 경우가 있지만, 1차적으로는 업소의 상호명을 판단기준으로 하게 된다. 레스토랑과 같은 경우에는 일반적으로 고용금지업소로 보기는 어렵지만 통상적 영업형태를 벗어난 업소에 대해서는 개별적으로 판단·적용이 가능하다(청소년보호위원회 편, 2004: 153)

또한 음식류의 조리·판매를 주로 하면서 식사와 함께 부수적으로 음주행위가 허용되는 영업을 하려는 취지로 식품위생법상 일반음식점 영업허가를 받은 업소라고 하더라도 실제 음식류의 조리·판매보다는 주로 주류를 조리·판매하는 영업행위가 이루어지고 있는 경우에는 청소년고용금지업소에 해당한다. 이는 청소년보호법이 실제 이루어지고 있는 영업행위를 기준으로 고용금지업소를 결정하기 때문이다. 또한 주간에는 주로 음식류를 야간에는 주로 주류를 조리·판매하는 영업형태 역시 청소년보호법의 입법취지에 비추어 볼 때 청소년고용금지업소에 해당한다고 보아야 한다⁴³⁾. 그러나 이 경우에는 주간만 고용하는 경우에는 법위반에 해당하지 않으나, 주로 주류를 조리·판매하는 야간에 고용하는 경우에만 청소년고용금지의무

43) 대판 2004. 2. 12, 2003도6282.

를 진다고 보아야 할 것이다. 판례 역시 일반음식점에서 주로 주류 및 안주류가 판매되는 저녁 9시 경 이후의 시간대에는 동 업소가 청소년고용금지업소에 해당한다고 보고 있다⁴⁴⁾.

㉔ 법적 규제

○ 청소년보호법상의 규제

청소년 고용금지업소는 식품접객업에 대한 청소년고용금지내용과 동일한 규제를 받는다. 즉, 청소년을 고용해서는 아니되며, 위반시 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제24조 제1항 및 제50조 제2호). 또한 형사처벌과 양립하여 행정처분을 규정하고 있는 바, 다른 법률의 규정에 의한 행정처분 대상으로서 행정처분이 이루어졌거나 가능한 경우 이외에는 1명 1회 고용시마다 500만원의 과징금을 부과한다. 다만 소위 티켓다방의 경우에는 1,000만원의 과징금이 부과된다(제49조 및 동법 시행령 제40조).

44) 대판 2004. 2. 12, 2003도6282는 일반적으로 저녁 9시 이후에는 주로 맥주나 소주 등 주류를 찾는 손님들이 대부분인 사실, 피고용인인 16세 청소년이 저녁 7시부터 밤 11시 경까지 근무하면서 주로 주류와 안주류의 주문을 받고 나르는 등의 업무 등에 종사한 사실 등에 비추어보아, 야간 특히 저녁 9시경 이후에는 주로 주류 및 안주류가 판매되므로 그 시간대에는 위 업소가 청소년고용금지업소에 해당한다고 판단하였다. 따라서 레스토랑으로 허가받았으면 청소년을 고용해도 관철을 줄로 알고 있었다거나, 다른 레스토랑이나 한식당에서도 청소년을 고용하는 업소가 많고 시청위생과 등의 문의답변에서도 가능하다는 답변이 회신되었다 하더라도 법률의 착오에 해당되지 않으므로 자신의 행위가 법률에 의하여 죄가 되지 아니하는 것으로 인식한 데에 정당한 이유가 있다고 할 수 없다는 판결을 내렸다. 즉, 18세 이상 19세 미만자에 대한 비디오감상실업 등의 청소년고용에 대하여 법률상의 착오를 인정하여 책임을 조각한 판결과는 달리 이와 같은 경우에는 법률위반을 인정하고 있다.

○ 특별법상의 규제

식품위생법은 식품접객영업자에게 청소년의 고용금지업소에 청소년을 고용하는 행위를 금지하며(제31조 제2항 제2호), 위반시 식품의약품안전청장, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 영업허가를 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부를 정지하거나 영업소의 폐쇄를 명하거나(제58조 제1항 제1호), 이에 갈음하여 2억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다(제65조 제1항).

그리고 위와 같은 영업정지명령 또는 영업소폐쇄명령에 위반하여 계속营业을 한 때에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(제77조 제6호).

또한 근로기준법은 18세 미만자를 도덕상 또는 보건상 유해하거나 위험한 사업에 사용하지 못하도록 규정하고 있고(제63조), 동법 시행령은 이에 해당하는 사업으로 청소년보호법 등 다른 법률에서 청소년의 고용이나 출입을 금지하고 있는 직종 또는 업종이 이에 해당한다고 본다(시행령 제37조 및 별표2). 그리고 위반할 경우 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제112조).

그밖에 고용업소에 대한 직접 규제는 아니나, 직업안정법은 직업소개사업을 하는 자 및 그 종사자는 구직자의 연령을 확인하여 18세 미만의 자에 대하여는 휴게음식점영업 중 다류를 외부에 배달하여 판매하는 다방에의 소개를 금지한다(제21조의3 제2항 제2호). 또한 동조 제2항 제1호는 청소년보호법에 의한 청소년유해업소에 대한 직업소개를 금지하고 있으며, 위반시 5년 이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금에 처한다(제47조 제3호).

② 숙박업, 이용업, 목욕장업 중 안마실업

㉠ 의 의

숙박업이란 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 및 설비등의 서비스

를 제공하는 영업⁴⁵⁾을, 이용업이란 손님의 머리카락 또는 수염을 깎거나 다듬는 등의 방법으로 손님의 용모를 단정하게 하는 영업을 의미한다(공중위생관리법 제2조 제1항). 다만 이용업의 경우에는 남자청소년의 고용이 허용되며 다만 다른 법령에 의하여 취업이 금지된 경우에만 고용이 금지된다. 그리고 목욕장업 중 안마실을 설치하여 영업을 하거나 또는 개실로 구획하여 하는 영업 역시 청소년의 고용이 금지된다.

이와 같은 숙박업이나 이용업, 목욕장업 역시 앞선 티켓다방과 같이 변칙적인 성매매·알선 등이 행해지는 업소들이다. 예컨대 여관, 퇴폐이발소, 스포츠마사지, 증기탕, 휴게텔 등은 숙박업이나 이용업 또는 목욕장업 등의 간판을 내걸고 성행위나 유사성행위 또는 이에 대한 알선을 주요 업으로 하는 경우가 많다.

㉠ 법적 규제

○ 청소년보호법상의 규제

동 업소들 역시 식품접객업 중 청소년고용금지업소와 동일한 규제를 받는다. 따라서 청소년을 고용해서는 아니 되며, 위반시 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제24조 제1항 및 제50조 제2호). 또한 형사처벌과 양립하여 행정처분을 규정하고 있는 바, 다른 법률의 규정에 의한 행정처분 대상으로서 행정처분이 이루어졌거나 가능한 경우 이외에는 1명 1회 고용시마다 500만원의 과징금을 부과한다.

45) 다만 농어촌정비법에 의하여 농어촌에 설치된 민박사업용 시설(객실이 7실 이하인 경우에 한한다), 산림법에 의하여 자연휴양림안에 설치된 시설, 청소년활동진흥법 제10조 제1호에 의한 청소년 수련시설 등은 여기서 제외된다(공중위생관리법 시행령 제2조 제1항).

○ 특별법상의 규제

공중위생관리법은 시장·군수·구청장에게 공중위생영업자가 청소년보호법에 위반하여 관계행정기관의 장의 요청이 있는 때에는 6월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지 또는 일부 시설의 사용중지를 명하거나 영업소 폐쇄 등을 명할 수 있도록 규정하고 있다(제11조 제1항 및 제2항).

그러나 실제로 동 시행규칙상으로는 숙박업의 경우에만 청소년보호법위반행위에 대한 세부기준을 마련하고 있고, 이 경우에도 청소년의 이성혼숙 등에 대한 제재만 있고, 청소년 고용에 대한 세부기준은 존재하지 않는다. 현재 청소년보호법이 형사처벌을 중점으로 하고, 행정처분으로는 영업정지 또는 영업장 폐쇄명령이 존재하지 않는 바, 청소년을 고용한 경우 영업장의 영업에 대한 행정상의 규제가 과징금에 불과하고 영업행위 자체를 규제할 수 있는 방안이 존재하지 않는다. 이는 다른 청소년고용금지업소에 대하여 영업정지 또는 영업장폐쇄라는 강력한 조치를 내릴 수 있는 재재정도와 비교하여 형평성에 어긋나는 결과를 초래한다. 따라서 입법상의 보완이 필요하다.

그밖에 근로기준법 제63조의 도덕상 또는 보건상 유해한 업소로 분류되기 때문에 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하는 것(제63조 및 제112조)은 식품접객업소 중 청소년고용금지업소에 대한 규제 내용과 동일하다.

③ 비디오물대여업·소극장업, 게임제공업 또는 복합유통·제공업

㉠ 의 의

비디오물대여업은 비디오물을 대여하는营业을, 비디오물 소극장업이란 영화 및 다수의 객석과 비디오물 시청기자재를 갖추고 비디오물만을 전용으로 공중의 시청에 제공하는 营业을 의미한다(음반등법 제2조 제7호

및 제8호 나목). 그리고 게임제공업이란 공중이 게임물을 이용할 수 있도록 이를 제공하는 청소년게임장업, 일반게임장업의 영업이다(동조 제9호)46). 따라서 18세 이용가 게임물을 설치한 게임장업 뿐만 아니라 전체 이용가 게임물만을 설치한 게임장업에의 청소년 고용도 금지된다. 복합유통·제공업이란 비디오물 대여·감상실·소극장업, 일반게임장업, 및 노래연습장업 가운데 2종류 이상의 영업을 동일한 장소에서 영위하는 영업을 의미한다. 즉, 청소년의 출입·고용이 금지되거나 고용이 금지되는 단일의 업을 2종류 이상 병행하는 영업이 여기에 해당한다.

그러나 여기에서 입법상의 미비점이 드러남을 알 수 있다. 즉, 음반등 제작업이나 배급업, 판매업은 음반뿐만 아니라 비디오물 및 게임물까지도 그 대상으로 하여, 제작업은 기획제작하거나 복제제작하는 영업을, 배급업은 수입하거나 그 저작권을 소유·관리하여 판매업자 등에게 공급하는 영업을, 그리고 판매업은 직접 소비자에게 판매하는 영업을 의미한다. 그런데 청소년보호법은 비디오대여업에의 고용은 금지하면서도 비디오의 기획제작이나 복제제작, 수입, 공급, 소비자에 대한 직접 판매영업에 대한 청소년의 고용은 허용하는 결과를 초래한다. 그러나 유해성 비디오의 내용에 대한 제작이나 공급, 판매업에서의 청소년 노출의 위험성을 고려해 볼 때, 입법상의 보완이 요구된다고 보여 진다.

㉔ 법적 규제

○ 청소년보호법상의 규제

동 업소들 역시 식품접객업 중 청소년고용금지업소와 동일한 규제를 받

46) 다만, 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법에 의한 사행기구를 갖추어 사행행위를 하는 경우와 관광진흥법에 의한 카지노업을 하는 경우를 제외하며, 게임물과 관계없는 다른 영업을 경영하면서 고객의 유치 또는 광고 등을 목적으로 당해 영업소의 고객이 게임물을 이용할 수 있도록 하는 경우에 있어서 대통령령이 정하는 게임물의 종류 및 방법 등에 해당하는 경우를 제외한다.

는다. 따라서 청소년을 고용해서는 아니 되며, 위반시 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제24조 제1항 및 제50조 제2호). 또한 형사처벌과 양립하여 행정처분을 규정하고 있는 바, 다른 법률의 규정에 의한 행정처분 대상으로서 행정처분이 이루어졌거나 가능한 경우 이외에는 1명 1회 고용시마다 500만원의 과징금을 부과한다.

○ 특별법상의 규제

음반등법은 비디오물 소극장업이나 게임제공자는 오전 9시부터 오후 10까지의 시간대 이외의 시간대에는 청소년출입금지의무를 부과하고 있으나(제32조 제6호 및 동법 시행령 제14조 제1항), 청소년 고용에 관한 금지규정은 두고 있지 않다. 이러한 업소에의 출입제한은 청소년의 건전한 육성과 유해환경으로부터의 보호라는 점에 비추어 볼 때, 출입제한위반에 대한 엄격한 행정처분과는 달리 고용에 대하여는 청소년보호법상의 형사처벌 및 과징금 이외에 영업행위 자체에 대한 행정적 규제를 과하지 않는 모순이 발생한다. 이는 입법상의 불비라고 볼 수 있다. 출입의 의미는 이용의 의미보다 포괄적이므로 업소에 들어서는 순간 실제로 이용하지 않았다 하더라도 출입행위에 해당한다고 보지만⁴⁷⁾, 그렇다고 해서 현재 출입행위와 고용행위에 대하여 별개의 규정을 적용하는 입법태도상 출입에 고용이 포함된다고 해석할 수는 없다. 따라서 청소년고용업소에 대한 행정규제의 강화가 필요할 것이다.

그밖에 근로기준법 제63조의 도덕상 또는 보건상 유해한 업소로 분류되기 때문에 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하는 것(제63조 및 제112조)은 식품접객업소 중 청소년고용금지업소에 대한 규제 내용과 동일하다.

47) 대판 2002. 6. 14, 2002도651.

④ 유독물취급업

㉠ 의 의

유해화학물질 관리법상의 유독물이란 유해성이 있는 화학물질로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 환경부장관이 정하여 고시한 것을 말한다(제2조 제3호)⁴⁸⁾. 그리고 이러한 유독물 제조업, 판매업, 보관·저장업, 운반업 및 사용업에 대한 청소년고용은 금지된다. 다만 동법상 신규화학물질이나 관찰물질 및 취급제한·금지물질은 유해성의 존재가능성이나 고도의 위해성으로 인하여 제조·수입에 있어 유독물과 동일하게 확인 및 환경부장관 등의 제출의무라는 특별한 취급을 받음에도 불구하고 유독물에 관해서만

48) 동법 시행령 제2조 및 별표1은 (1) 설치류에 대한 급성경구독성시험에서 시험동물의 반수를 죽일 수 있는 양(LD50)이 200mg/kg이하인 화학물질, (2) 설치류에 대한 급성경피독성시험에서 시험동물의 반수를 죽일 수 있는 양(LD50)이 1,000mg/kg이하인 화학물질, (3) 기체 또는 증기로 노출시킨 경우 설치류에 대한 급성흡입독성시험에서 시험동물의 반수를 죽일 수 있는 농도(LC50, 4hr)가 2,500ppm이하인 화학물질, (4) 분진 또는 미립자로 노출시킨 경우 설치류에 대한 급성흡입독성시험에서 시험동물의 반수를 죽일 수 있는 농도(LC50, 4hr)가 2.0mg/l이하인 화학물질, (5) 피부나 점막에 대한 자극성이 염산이나 황산 10%수용액 또는 페놀수산화나트륨수산화칼슘 5%수용액과 동등 이상인 화학물질, (6) 어류에 대한 독성시험에서 시험어류의 반수를 죽일 수 있는 농도(LC50, 96hr)가 1.0mg/l이하인 화학물질, (7) 어류에 대한 생물농축계수가 500이상인 물질로서 28일 반복투여독성시험 결과 최대무작용량이 10mg/kg/day이하이거나 보다 장기간의 시험에서 간신장 등에 특이한 영향을 주는 것으로 확인된 화학물질, (8) 유전독성시험 중 동물시험(in vivo)과 박테리아를 이용한 유전자변이시험 또는 이와 동등이상의 시험에 해당하는 시험관내 시험(in vitro)에서 양성인 화학물질로서 발암성시험을 하지 아니한 물질, (9) 2종 이상의 발암성시험에서 암을 유발한다는 증거가 있거나 국제암연구센터 등 국제적인 전문기관에서 인간에 암을 유발하는 것으로 분류된 1급 화학물질 및 인간에 암을 유발할 우려가 있는 것으로 판정된 2A급 화학물질, (10) 인체와 관련한 증거를 통하여 인체의 생식능력·발생에 악영향을 주는 것으로 알려졌거나, 동물실험 및 기전연구에서 생식능력·발생에 악영향을 준다는 충분한 증거가 있어 인체에도 그러한 악영향을 줄 것으로 추정되는 화학물질 등을 유독물로 규정하고 있다.

청소년고용금지업소로 규정한 이유가 의문이다. 특히 위해성이 높은 취급 제한·금지물질은 유해성이 있는 것만으로는 부족하고, 이에 대한 노출이 사람의 건강이나 환경에 피해를 줄 수 있는 정도가 높은 물질임을 감안할 때 유해화학물질에 관한 청소년 고용금지대상의 범위를 넓히는 것이 필요할 것으로 보인다.

㉞ 법적 규제

동 업소들 역시 식품접객업 중 청소년고용금지업소와 동일한 규제를 받는다. 따라서 청소년을 고용해서는 아니 되며, 위반시 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제24조 제1항 및 제50조 제2호). 또한 형사처벌과 양립하여 행정처분을 규정하고 있는 바, 다른 법률의 규정에 의한 행정처분 대상으로서 행정처분이 이루어졌거나 가능한 경우 이외에는 1명 1회 고용시마다 500만원의 과징금을 부과한다.

그밖에 유해화학물질관리법상으로는 청소년의 고용을 금지하는 규정은 없다. 다만 근로기준법은 18세 미만자를 도덕상 또는 보건상 유해하거나 위험한 사업에 사용하지 못하도록 규정하고 있고(제63조), 동법 시행령은 이에 해당하는 사업으로 청소년보호법 등 다른 법률에서 청소년의 고용이나 출입을 금지하고 있는 직종 또는 업종이 이에 해당한다고 본다(시행령 제37조 및 별표2). 그리고 위반할 경우 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제112조).

㉟ 만화대여업

㉞ 의 의

회비 등을 받거나 유료로 만화를 대여하는 만화대여업에 대하여 청소년의 고용을 금지한다.

④ 법적 규제

만화대여업 역시 위의 청소년고용금지업소에 대한 청소년보호법 및 근로기준법과 동일한 규제를 받는다. 그 외에 만화대여업에 대하여는 학원의설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 시행령상 교육환경을 저해할 업소(제4조 제2항)나 학교보건법 시행령상 정화구역안에서의 금지시설(제4조의2 제3호)에는 해당되기는 하지만, 그 밖에 특별한 청소년 고용 또는 출입금지 규정을 두고 있지 않다.

⑥ 청소년고시업소

청소년보호법 제2조 제5호 나목에서는 청소년유해매체물, 청소년유해약물 및 청소년유해물건을 제작·생산·유통하는 영업 등 청소년의 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 청소년위원회가 결정하여 고시한 업소를 청소년 고용금지업소로 규정하고 있으나, 2005년 9월까지의 이에 의한 고시업소가 없다.

⑦ 기타 청소년고용금지업소

근로기준법은 18세 미만자를 도덕상 또는 보건상 유해하거나 위험한 사업에의 사용을 금지하고(제63조), 위반시 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처한다(제112조). 여기에서 도덕상 또는 보건상 유해한 사업에는 청소년보호법상의 고용금지업소가 모두 포함된다. 그러나 그 외에 2-브로모프로판을 취급하거나 노출될 수 있는 업무, 산업보건기준에 관한 규칙 제69조 제2호 및 제3호의 규정에 의한 고압작업과 잠수작업⁴⁹⁾,

49) 동 규칙 제69조에 의하면 2. “고압작업”이라 함은 이상기압 하에서 잠함공법 또는 그 외의 압기공법으로 행하는 작업을, 3. “잠수작업”이라 함은 잠수기를 이용하거나 공기압축가수동펌프 또는 산소통을 이용하여 수심 10미터 이상의 수중에서 행하는 작업을 말한다.

청소년고용금지업소로 규정한 이유가 의문이다. 특히 위해성이 높은 취급 제한·금지물질은 위해성이 있는 것만으로는 부족하고, 이에 대한 노출이 사람의 건강이나 환경에 피해를 줄 수 있는 정도가 높은 물질임을 감안할 때 유해화학물질에 관한 청소년 고용금지대상의 범위를 넓히는 것이 필요할 것으로 보인다.

㉞ 법적 규제

동 업소들 역시 식품접객업 중 청소년고용금지업소와 동일한 규제를 받는다. 따라서 청소년을 고용해서는 아니 되며, 위반시 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제24조 제1항 및 제50조 제2호). 또한 형사처벌과 양립하여 행정처분을 규정하고 있는 바, 다른 법률의 규정에 의한 행정처분 대상으로서 행정처분이 이루어졌거나 가능한 경우 이외에는 1명 1회 고용시마다 500만원의 과징금을 부과한다.

그밖에 유해화학물질관리법상으로는 청소년의 고용을 금지하는 규정은 없다. 다만 근로기준법은 18세 미만자를 도덕상 또는 보건상 유해하거나 위험한 사업에 사용하지 못하도록 규정하고 있고(제63조), 동법 시행령은 이에 해당하는 사업으로 청소년보호법 등 다른 법률에서 청소년의 고용이나 출입을 금지하고 있는 직종 또는 업종이 이에 해당한다고 본다(시행령 제37조 및 별표2). 그리고 위반할 경우 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제112조).

⑤ 만화대여업

㉞ 의 의

회비 등을 받거나 유료로 만화를 대여하는 만화대여업에 대하여 청소년의 고용을 금지한다.

㉞ 법적 규제

만화대여업 역시 위의 청소년고용금지업소에 대한 청소년보호법 및 근로기준법과 동일한 규제를 받는다. 그 외에 만화대여업에 대하여는 학원의설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 시행령상 교육환경을 저해할 업소(제4조 제2항)나 학교보건법 시행령상 정화구역안에서의 금지시설(제4조의2 제3호)에는 해당되기는 하지만, 그 밖에 특별한 청소년 고용 또는 출입금지 규정을 두고 있지 않다.

⑥ 청소년고시업소

청소년보호법 제2조 제5호 나목에서는 청소년유해매체물, 청소년유해약물 및 청소년유해물건을 제작·생산·유통하는 영업 등 청소년의 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 청소년위원회가 결정하여 고시한 업소를 청소년 고용금지업소로 규정하고 있으나, 2005년 9월까지의 이에 의한 고시업소가 없다.

⑦ 기타 청소년고용금지업소

근로기준법은 18세 미만자를 도덕상 또는 보건상 유해하거나 위험한 사업에의 사용을 금지하고(제63조), 위반시 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처한다(제112조). 여기에서 도덕상 또는 보건상 유해한 사업에는 청소년보호법상의 고용금지업소가 모두 포함된다. 그러나 그 외에 2-브로모프로판을 취급하거나 노출될 수 있는 업무, 산업보건기준에 관한 규칙 제69조 제2호 및 제3호의 규정에 의한 고압작업과 잠수작업⁴⁹⁾,

49) 동 규칙 제69조에 의하면 2. “고압작업”이라 함은 이상기압 하에서 잠함공법 또는 그 외의 압기공법으로 행하는 작업을, 3. “잠수작업”이라 함은 잠수기를 이용하거나 공기압축가수동펌프 또는 산소통을 이용하여 수심 10미터 이상의 수중에서 행하는 작업을 말한다.

주유업무를 제외한 유류 및 양조업무, 소각 또는 도살업무, 교도소 또는 정신병원에서의 업무에의 고용을 금지한다. 또한 건설기계관리법·도로교통법 등에서 18세 미만인 자에 대하여 운전·조정면허 취득을 제한하고 있는 직종 또는 업종의 운전·조종업무에의 고용을 금지하면서, 도로교통법은 18세 미만자에 대한 운전면허의 취득을 금지하고(제82조 제1호), 건설기계관리법 역시 18세 미만자에 대하여 건설기계조종사면허의 취득을 금지하고 있으므로(제27조 제1호) 모든 운전 및 건설기계조종업무에의 고용은 금지된다고 보아야 한다. 그밖에 노동부장관이 산업안전보건정책심의위원회의 심의를 거쳐 지정·고시하는 업무에의 고용 역시 금지된다.

또한 갯내에서의 근로를 금지하고 있으며(제70조)⁵⁰⁾, 위반시 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제112조).

3) 청소년유해행위

(1) 의 의

일반적으로 청소년유해환경이라고 할 때에는 매체물, 약물, 물건, 업소 등으로 나누고, 이를 청소년 문제의 주요요인으로 지적한다(최충욱, 1997: 56). 그런데 여기에 더하여 청소년의 사회적 위치 때문에 가지게 되는 권리침해의 제반요인들로부터의 보호를 고려해 볼 때에는 청소년에게 비자발적 또는 경우에 따라서 자발적으로 행하여지는 행위의 유해성을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이에 따라 청소년보호법은 청소년유해업소와 유해약물 및 유해행위에 대한 내용을 제3장에 담고 있다. 즉, 청소년 유해행위를 청소년유해환경의 일부로 파악하고 있다. 이러한 청소년유해행위들은 청소년에게 특정한 행위를 강요하거나 알선 또는 매개하는 행위로서 그 자체가 청소년

50) 다만 보건·의료 및 복지 업무, 신문·출판·방송프로그램 제작 등을 위한 보도·취재업무, 학술연구를 위한 조사 업무, 관리·감독 업무, 이러한 업무와 관련된 분야에서 행하는 실업업무 등에 일시적으로 필요한 경우는 업무고용이 가능하다(동법 시행령 제39조).

의 건전한 육성을 저해하는 요인이 되거나, 또는 행위자체가 청소년의 건전한 육성을 저해하는 것은 아니지만 영리를 목적으로 함에 따라서 도덕적·윤리적으로 허용될 수 없는 경우를 포함한다.

여기에 대하여 한 가지 문제가 되는 점은 다른 유해환경과는 달리 행위에 대하여만 제한적 열거방식을 취하는 태도의 정당성 또는 효율성 측면이다. 형법이 지켜야 할 명확성의 원칙 측면에서는 구성요건을 법률에 규정하는 것이 바람직하지만, 그 외의 행위태양에 대하여 통제할 수 있는 방법을 전혀 열어두지 않는 방식의 타당성에 대하여는 고려해 볼 필요가 있을 것이다⁵¹⁾.

또한 청소년보호법 이외에도 청소년 또는 아동에게 행하는 것이 금지되는 행위의 처벌규정들이 산재해 있는데, 대표적인 법률이 형법, 아동복지법, 청소년의 성보호에 관한 법률 등이다.

(2) 청소년유해행위

① 성적 접대행위

㉠ 의 의

영리를 목적으로 청소년으로 하여금 신체적인 접촉 또는 은밀한 부분의 노출 등 성적 접대행위를 하게 하거나 이러한 행위를 알선·매개하는 행위이다.

이는 유흥주점, 단란주점, 퇴폐이발소, 안마시술소, 윤락업소 등에의 단순한 청소년고용이 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해지는 것(제24조 제1항 및 제50조 제2호)에서 더 나아가 이러한 업소 등에서 애무, 안마 등 신체적 접촉을 하게 하거나 은밀한 부분의 노출 등 각종 성적인 유희행위나 성행위 또는 유사 성행위 등을 하게 한 경우에 더욱 중하게 처벌하고자 하는 취지이다.

51) 이러한 문제에 대하여는 이 글 IV.의 1.에서 자세히 논하기로 한다.

특히 식품접객업이 유흥접객원을 두고 성적 접대행위를 하게 하는 행위를 처벌하지만, 여기에서의 유흥접객원이 “손님과 함께 술을 마시거나 노래 또는 춤으로 손님의 유흥을 돋구는 부녀자”(식품위생법 시행령 제8조 제2항)로서 여성에 한정되는데 반하여, 청소년보호법은 19세 미만의 남자 청소년에게 성적 접대행위를 시키는 속칭 ‘호스트바’를 규제할 수 있는 근거가 된다. 그리고 동 조항은 성적 접대행위의 알선 및 매개행위도 동일하게 처벌하기 때문에 윤락업소 뿐만 아니라 숙박업소에서의 청소년 성행위 알선 및 속칭 ‘보도방’이라고 불리우는 성행위 알선 또는 매개업도 처벌이 가능하게 된다.

본죄는 청소년에게 성적 접대행위를 하게 하는 것이 영리를 목적으로 해야 하는 초과주관적인 요소로서 목적범일 것이 요구되므로 이러한 목적이 없는 경우에는 적용되지 않는다.

㊤ 규제법규

○ 청소년보호법상의 규제

영리를 목적으로 청소년으로 하여금 신체적인 접촉 또는 은밀한 부분의 노출 등 성적 접대 행위를 하게 하거나 알선 또는 매개하는 행위를 한 자에 대하여는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다(제49조의2). 다만 이러한 행위를 업무상 시키는 경우 업무에 대한 영업정지 또는 영업폐쇄나 과징금 기타 행정처분에 대하여는 규정이 없다.

○ 다른 법률상의 규제

형법은 영리를 목적으로 미성년인 부녀를 매개하여 간음하게 한 자에 대하여는 3년 이하의 징역 또는 1천 500만원 이하의 벌금에 처한다(제242조). 그런데 형법은 미성년인 부녀를 객체로 하기 때문에 20세 미만인 여

자에 한정되므로, 미성년의 남자를 알선·매개한 때에는 처벌되지 않는다. 또한 청소년이 아닌 미성년자가 객체이므로 19세 이상 20세 미만의 여성을 매개한 때에는 청소년보호법이 아닌 형법의 적용대상이 된다고 보아야 할 것이다.

또한 성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(이하 ‘성매매특별법’)은 위계 또는 위력으로 청소년으로 하여금 성을 파는 행위를 하게 한 자에 대하여 1년 이상의 유기징역에 처한다(제18조 제2항 제2호). 즉, 청소년을 객체로 하였다 하더라도 위계 또는 위력을 수단으로 하였을 때에는 더욱 불법이 가중된 형태로써 성매매특별법이 우선 적용된다고 보아야 할 것이다.

또한 청소년의 성보호에 관한 법률은 영업으로서 청소년의 성을 사는 행위의 상대방이 되도록 유인하거나 권유한 경우에 3년 이상의 징역에 처한다(제6조 제4호). 이는 청소년의 성적 접대를 받고자 하는 자를 유인한 경우이다. 그리고 업무나 고용 기타 관계로 인하여 자신의 보호 또는 감독을 받는 것을 이용해서 청소년으로 하여금 그러한 성적 행위를 하도록 한 때에도 역시 3년 이상의 징역에 처한다(제6조 제3호). 이는 청소년에 대한 무형의 강요행위를 처벌하는 규정이다. 여기에서 성을 사는 행위란 성교행위 뿐만 아니라 구강이나 항문 등 신체의 일부 또는 도구를 이용한 유사성교행위까지 포함하므로 성적 접대행위에 해당하는 내용이 이와 관련된다면 청소년의 성보호에 관한 법률이 우선 적용된다고 보아야 할 것이다.

그 밖에도 음반등법은 노래연습장업자 및 비디오물감상실업자에게 윤락행위를 하게 하거나 이를 알선·제공하는 행위를 금지하고 있으며, 위반시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제32조 제7호 및 제50조). 그러나 이 규정은 청소년뿐만 아니라 연령에 관계없이 모든 객체를 대상으로 한다. 또한 풍속영업의 규제에 관한 법률에 의하면, 풍속영업을 영위하는 자 및 종사자는 풍속영업소에서 윤락행위를 하게 하거나 이를 알선 또는 제공하여서는 안 되며, 위반시 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제3조 제1호 및 제10조). 동법의 윤락행위 객체는 다만 청소년뿐만 아니라 성년을 포함하므로 객체가 청소년인 때에는 청소년보호법이 우선적용된다.

② 유흥접객행위

㉠ 의 의

영리를 목적으로 청소년으로 하여금 손님과 함께 술을 마시거나 노래 또는 춤 등으로 손님의 유흥을 돋구는 접객행위를 하거나 이러한 행위를 알선 또는 매개하는 행위이다. 19세 미만자로 하여금 술집에서 술시중을 들게 하거나 노래, 춤 등을 하게 하는 일체의 행위를 형사처벌하고자 하는 취지이다. 식품위생법상 유흥접객원이 여자를 지칭하는 것과는 달리 객체가 청소년이기 때문에 속칭 호스트바의 19세 미만 남자 종업원에게 술시중 등을 하게 하는 행위도 여기에 속한다.

영리를 목적으로 하는 경우에만 적용되는 목적범이므로 이러한 목적이 없는 때에는 본죄가 적용되지 않는다.

㉡ 규제 법규

○ 청소년보호법상의 규제

청소년보호법이 이러한 유흥접객행위를 시키는 행위에 대하여 10년 이하의 징역에 처한다(제49조의3). 그러나 이러한 행위를 업으로 하는 경우 행정처분에 대한 규정은 없다.

○ 다른 법률상의 규제

식품위생법은 청소년을 유흥접객원으로 고용하여 유흥행위를 하게 하는 행위를 금지하고, 위반시 식품의약품안전청장, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 영업허가를 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부를 정지하거나, 영업소의 폐쇄를 명할 수 있다(제31조 제2항 및 제58조). 또한 행정처분이 확정된 영업자에 대한 처분내용, 해당 영

업소와 식품 등의 명칭 등 처분과 관련한 게시문을 당해 처분을 받은 영업소나 출입구 그 밖의 잘 보이는 곳에 붙여 두어야 하며(제65조의2 및 동법 시행규칙 제54조), 만일 영업허가가 취소된 때에는 1년이 경과하지 아니한 경우 영업허가를 할 수 없다(제24조 제1항 2의2). 다만 여기에서는 청소년을 유흥접객원으로 고용한 경우로서, 식품위생법상 유흥접객원은 여자만 해당되므로, 남자청소년을 고용하여 유흥행위를 하게 한 때에는 동법을 적용받지 않는다고 보아야 할 것이다.

③ 음란행위

㉗ 의 의

영리 또는 흥행의 목적으로 청소년에게 음란한 행위를 하게 하는 것을 금지한다. 그런데 청소년을 대상으로 한다고 하더라도 음란한 행위의 의미는 형법상 공연음란죄(제245조)와 동일하다고 보아야 한다.

즉, 성욕을 노골적으로 자극하거나 흥분시키는 행위로서 보는 사람의 성적 수치심과 선량한 성풍속을 해하는 정도의 행위일 것을 요한다. 그리고 음란성을 표현하는데 있어 음란물이라는 매개물을 이용하지 않고, 자신의 신체를 직접 이용하여 성욕을 자극·흥분시키는 행위자 스스로의 행위만이 구성요건에 해당한다.

판례가 공연음란죄에 해당한다고 한 행위들을 살펴보면, 자신의 차안에서 나체로 앉아 있으면서 자신이 쫓아다니는 여성을 초대한 행위⁵²⁾, 편의점 주차장에서 주차되어 있는 자신의 트럭 안에서의 자위행위⁵³⁾, 새로 개발한 요구르트의 홍보를 위하여 전라의 여성 누드모델들을 출연시켜 알몸에 밀가루를 바르고 무대에 나와 요구르트를 몸에 뿌려 밀가루를 벗겨내는 방법으로 알몸을 완전히 드러내어 음부 등이 노출되는 공연을 한 경우⁵⁴⁾,

52) People v. Evans, 138 Cal.App.2d 849, 850-851(1956).

53) State v. Devaney, 657 A.2d 832(N.H. 1995).

54) 서울지판 2003. 7. 11. 2003고단908,3033(병합).

고속도로에서 승용차를 손괴하거나 타인에게 상해를 가하는 등의 행패를 부리던 자가 이를 제지하려는 경찰관에 대항하여 공중 앞에서 알몸이 되어 성기를 노출한 경우⁵⁵⁾ 등이 있다. 그러나 단순한 성기 또는 알몸의 노출이나 알몸질주를 공연음란죄로 처벌하는 것은 음란행위의 정의에 비추어 볼 때 타당하지 않다. 그 결과 이로 인하여 명확성의 원칙에 대한 논란을 불러일으키고 있다.⁵⁶⁾

그런데 이러한 문제와는 별개로 청소년보호법상 청소년으로 하여금 하게 하는 음란행위에 대하여 청소년위원회는 극장식 유흥주점 등에서 19세 미만 청소년에게 누드쇼, 성행위 묘사춤 등을 시키는 행위 등이 동조에 의하여 처벌된다고 해석하고 있다(청소년보호위원회 편(2004): 159). 그러나 법질서의 통일성의 원칙상 이러한 해석이 타당한지는 의문이다. 즉, 대상이 청소년이라고 하더라도 음란행위의 개념이 형법과 동일하다고 본다면, 단순히 성기를 노출하거나 유방을 드러내거나 알몸을 노출하는 행위, 누드쇼 등은 음란행위의 정도에 해당하지 않는다. 이러한 행위는 현재 경범죄처벌법상의 과다노출행위(제1조 제41호) 규정을 적용할 수밖에 없다. 그 결과 이러한 행위들을 음란행위죄에서 배제한다면 청소년보호에 허점이 드러날 수 있으나, 청소년 보호를 위하여 법해석의 본질에 반하는 결과를 초래하는 해석은 지양해야 할 것이다.

그리고 영리 또는 흥행을 목적으로 하는 경우에만 성립하는 목적범이기 때문에 이러한 목적이 없을 때에는 청소년에게 음란행위를 하게 한 때에도 본죄를 적용할 수 없다.

55) 대판 2000. 12. 22, 2000도4372(이 사건에서 피고인은 고속도로에서 승용차를 운전하던 중 앞에 운전하던 사람이 진로를 비켜주지 않자 앞차를 막고 운전자에게 상해를 입힌 후 출동한 경찰에 대한 시위로 많은 사람들이 있는 가운데 완전히 알몸 상태가 되어 바닥에 눕거나 돌아다녔다. 이에 원심은 알몸노출은 음란행위가 아니라고 보아 무죄를 선고하였으나 대법원은 타인의 정상적인 성적 수치심을 해하였다는 점을 강조하여 파기·환송하였다).

56) 본죄가 명확성의 원칙에 반한다고 보는 견해로는 김일수서보학, 2004: 640면; 조국, 2002: 278.

㉔ 법적 규제

○ 청소년보호법상의 규제

영리 또는 흥행의 목적으로 청소년에게 음란한 행위를 하게 하는 자는 10년 이하의 징역에 처한다(제49조의3). 대부분의 행위는 업소에서 주로 행해지겠지만, 다른 유해환경에 대한 행정처분을 부과하는 것과는 달리 별도의 행정적 규제를 하지 않는다.

○ 다른 법률상의 규제

형법은 공연히 음란한 행위를 하는 자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다(제245조). 따라서 형법상으로는 음란한 행위를 하게 하는 자는 공연음란죄의 교사범 또는 간접정범에 해당하게 된다. 즉, 음란행위를 하게 하는 것은 객체가 성인이든 청소년이든 범죄에 해당한다. 다만, 객체가 청소년인 경우에는 청소년보호법에 의하여 가중처벌이 된다고 보아야 할 것이다.

그 외에 아동복지법은 아동에게 음행을 시키거나 음행을 매개하는 행위를 금지하고, 위반시 10년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 청소년보호법과 비교해 볼 때에는 첫째, 아동을 대상으로 하기 때문에 객체가 18세 미만의 자라는 점, 둘째, 청소년보호법과는 달리 영리 또는 흥행의 목적이라는 목적범일 필요가 없다는 점에서 차이가 난다. 따라서 영리 또는 흥행의 목적이 없는 때에는 청소년보호법이 적용되지 않더라도 아동복지법을 적용하여 가중처벌이 가능하다.

또한 풍속영업의 규제에 관한 법률에 의하면, 풍속영업을 영위하는 자 및 종사자는 풍속영업소에서 음란행위를 하게 하거나 이를 알선 또는 제공하여서는 안 되며, 위반시 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제3조 제1호 및 제10조). 동법의 음란행위 객체는 다만 청소년뿐

만 아니라 성년을 포함하므로 객체가 청소년인 때에는 청소년보호법이 우선적용된다. 그 밖에도 음반등법은 노래연습장업자 및 비디오물감상실업자에게 음란행위를 하게 하거나 이를 알선·제공하는 행위를 금지하고 있으며, 위반시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제32조 제7호 및 제50조). 그러나 이 규정 역시 청소년뿐만 아니라 연령에 관계없이 모든 객체를 대상으로 한다.

④ 장애기형등 관람시키는 행위

㉠ 의 의

영리 또는 흥행의 목적으로 청소년의 장애기형 등 형상을 공중에게 관람시키는 행위는 금지된다. 19세 미만의 장애아에게 공연을 시키거나 기형아를 이용하여 이를 불특정·다수인에게 관람시켜 이익을 취하는 행위를 처벌하고자 하는 규정이다. 다만 동조 역시 영리 또는 흥행의 목적이 요구되는 목적범이므로, 이러한 목적 없이 청소년의 장애기형 등을 관람시키는 때에는 본죄에 해당하지 않는다.

㉡ 규제법규

○ 청소년보호법상의 규제

영리 또는 흥행의 목적으로 청소년의 장애기형 등 형상을 공중에게 관람시키는 자는 5년 이하의 징역에 처한다(제49조의4). 다른 유해행위와 마찬가지로 이러한 행위가 영업으로 이루어진다고 하더라도 행정적인 규제는 할 수 없다.

○ 다른 법률상의 규제

아동복지법은 장애를 가진 아동을 공중에게 관람시키는 행위에 대하여 5년 이하의 징역 또는 1천5백만원 이하의 벌금에 처한다(제29조 제7호 및 제40조 제2호). 동법은 목적범임을 요구하지 않으므로 영리 또는 흥행의 목적 없이 18세 미만자의 장애기형을 공중에게 관람시키는 때에는 청소년보호법을 적용할 수 없다고 하더라도 아동복지법에 의하여 처벌이 가능하다.

⑤ 구결행위

㉞ 의 의

청소년에게 구결을 시키거나 청소년을 이용해서 구결하는 행위이다. 속칭 ‘앵벌이’라고 하는 19세 미만의 청소년을 이용하여 동정심을 유발하는 구결행위 등을 처벌하고자 하는 규정이다.

㉞ 규제 법규

○ 청소년보호법상의 규제

청소년에게 구결을 시키거나, 청소년을 이용해서 구결하는 행위에 대하여는 5년 이하의 징역에 처한다(제49조의4).

○ 다른 법률상의 규제

아동복지법은 아동에게 구결을 시키거나 아동을 이용하여 구결하는 행위를 금지하며, 위반시 5년 이하의 징역 또는 1천5백만원 이하의 벌금에 처한다(제29조 제8호 및 제40조 제2호).

그 밖에 다른 사람을 구걸하게 하여 올바르게 아니한 이익을 얻는 행위에 대하여 경범죄처벌법은 10만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형으로 벌한다(제1조 제23호). 그러나 이 경우에는 구걸행위를 하는 자가 청소년이거나 아동일 것을 요구하지 않는다.

⑥ 학대행위

㉠ 의 의

청소년을 학대하는 행위에 대한 금지규정이다. 보호·감독관계의 여부를 불문하므로 누구든지 청소년을 학대하는 자는 본죄에 의하여 처벌된다. 즉, 형법은 자기의 보호 또는 감독을 받는 자에 대한 학대행위를 처벌하기 때 문에(제273조 제1항), 이러한 관계가 없는 경우에는 적용될 수 없으나, 청소년보호법상으로는 관계유무와 상관없이 처벌이 가능하다.

본죄의 행위는 학대하는 것이다. 학대의 개념에 대하여는 육체적인 고통을 가하는 행위에 한정한다고 보는 견해(김종원, 1971: 94; 이재상, 2004: 109)와 육체적인 고통뿐만 아니라 정신적으로 고통을 가하는 행위도 포함한다고 보는 견해(김일수·서보학, 2004: 113; 박상기, 2004: 99; 임웅, 2001: 119; 정성근·박광민, 2002: 103)가 대립된다. 전자는 생명·신체의 안전을 위태롭게 하는 행위를 의미하므로 육체적인 고통에 한정해야 한다고 본다. 그러나 학대의 언어적인 의미를 고려해 볼 때 정신적인 고통까지도 포함시켜 넓게 해석하는 것이 타당할 것이다. 따라서 식사를 제공하지 않는 행위, 신체조건이나 성장정도에 맞지 않는 노동을 강제하는 행위, 대소변을 가리지 못한다고 어린 아이를 닭장에 가두고 전신을 구타하는 행위⁵⁷⁾ 등의 육체적 고통뿐만 아니라 외출하기 위하여 어린아이를 어두운 지하실에 몇 시간씩 가두는 행위(박상기, 2004: 99) 등의 정신적 고통을 가하는 행위 역시 본죄에 해당된다. 행위방법에 있어서는 작위이든 부작위이든 불문한다.

57) 대판 1969. 2. 4, 68도1793.

㉔ 법적 규제

○ 청소년보호법상의 규제

청소년을 학대하는 자는 5년 이하의 징역에 처한다(제49조의4). 형법상 학대행위가 결과발생을 요구하지 않는 추상적 위법범이므로, 청소년보호법상의 학대죄 역시 학대로 인한 신체적 또는 정신적인 피해라는 결과발생이 없더라도 본죄는 기수에 이른다고 보아야 할 것이다.

○ 다른 법률상의 규제

형법은 자기의 보호 또는 감독을 받은 사람을 학대한 자에 대하여는 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다(제273조 제1항). 형법은 가학자와 피학자 사이의 보호 또는 감독관계를 요구하므로, 그 밖의 관계에 대하여는 학대죄로 처벌할 수 없지만, 이에 반해 청소년보호법은 이러한 관계를 요구하지 않으므로 처벌범위가 더욱 광범위하다. 특히 형법이 직계존속에 대한 학대를 5년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처한다고 한 것과 비교하여, 청소년 학대를 직계존속 학대와 동일한 형량으로 다룬다는 점은 그만큼 청소년에 대한 학대의 불법성을 크게 평가하고 있음을 알 수 있다.

그 밖에 아동복지법은 아동의 신체에 손상을 주는 학대행위(제29조 제1호), 아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱, 성폭행 등의 학대행위(제29조 제2호), 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위(제29조 제3호)를 금지하며, 위반시 5년 이하의 징역 또는 1천5백만원 이하의 벌금에 처한다(제40조 제2호). 그리고 누구든지 아동학대를 알게 된 때에는 아동보호전문기관 또는 수사기관에 신고할 수 있고(제26조 제1항), 특히 아동과 관련된 특정 직종에 종사하는 자⁵⁸⁾에 대하여는 직무상 아동학대를

58) 동조에 의하면 다음의 자에게 신고의무를 부과한다.

1. 초·중등교육법 제19조의 규정에 따른 교원

알게 된 경우 즉시 아동보호전문기관 또는 수사기관에 신고해야 할 의무를 부과하고 있다(제26조 제2항)

㉑ 호객행위

㉒ 의 의

영리를 목적으로 청소년으로 하여금 손님을 거리에서 유인하는 행위를 하게 하는 행위를 금지한다. 주로 유흥주점이나 단란주점 등 식품접객업소, 노래연습장이나 비디오방, 디스코클럽 등에서 19세 미만자에 대하여 이른바 “빼끼행위”라고 불리는 호객행위를 시키는 것을 처벌하기 위한 규정이다.

현행법상으로는 호객행위를 한 청소년 역시 처벌대상이 된다. 경범죄처벌법은 여러 사람이 모이거나 다니는 곳에서 영업을 목적으로 떠들썩하게 손님을 부르는 청객행위에 대하여 10만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형으로 처벌하기 때문이다(제1조 제10호).

㉓ 규제 법규

○ 청소년보호법상의 규제

영리를 목적으로 청소년으로 하여금 손님을 거리에서 유인하는 행위를

-
2. 의료법 제3조의 규정에 따른 의료기관에서 의료업을 행하는 의료인
 3. 아동복지시설의 종사자 및 그 장
 4. 장애인복지법 제48조의 규정에 따른 장애인복지시설에서 장애아동에 대한 상담·치료·훈련 또는 요양을 행하는 자
 5. 영유아보육법 제10조의 규정에 따른 보육시설의 종사자
 6. ‘성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 제5조 및 제10조의 규정에 따른 지원시설 및 성매매피해상담소의 장이나 그 종사자
 7. 모·부자복지법 제8조 및 제19조의 규정에 따른 모·부자복지상담소의 상담원 및 모·부자복지시설의 종사자
 8. ‘가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 제5조 및 제7조의 규정에 따른 가정폭력 관련 상담소의 상담원 및 가정폭력 피해자보호시설의 종사자
 9. ‘아동복지지도원 및 사회복지사업법’ 제14조의 규정에 따른 사회복지전담공무원

하게 하는 경우에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제4호). 또한 시장·군수·구청장은 이러한 행위로 인하여 이익을 취득한 자에 대하여는 1천만원이하의 과징금을 부과할 수 있다. 다만 다른 법률의 규정에 의하여 영업허가취소, 영업소폐쇄, 영업정지 또는 과징금부과 등의 행정처분이 이루어진 경우 또는 행정처분이 가능한 경우에는 청소년보호법상의 과징금을 부과하지 않는다(제49조 제2항).

○ 다른 법률상의 규제

공중위생관리법은 청소년보호법에 위반하여 관계행정기관의 장의 요청이 있는 때에는 6월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지 또는 일부 시설의 사용중지를 명하거나 영업소 폐쇄 등을 명할 수 있다(제11조). 다만 공중위생관리법상의 공중위생영업에는 숙박업·목욕장업·이용업·미용업·세탁업·위생관리용역 등만이 해당된다.

그리고 유흥주점이나 단란주점, 호프, 카페 등에서의 호객행위에 대하여는 식품위생법상의 규제가 가능하다. 식품위생법은 휴게음식점영업자일반음식점영업자 또는 단란주점영업자가 손님을 피어서 들이는 행위를 금지하고 있으며(제31조 제1항, 동법 시행규칙 제42조 및 별표13 4, 너), 위반시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(제77조 제5호). 그리고 식품의약품안전청장, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 영업허가를 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부를 정지하거나, 영업소의 폐쇄를 명할 수 있다(제58조 제1항 제1호).

⑧ 이성혼숙

㉠ 의 의

청소년에 대하여 이성혼숙을 하게 하는 등 풍기를 문란하게 하는 영업행

위를 하거나 그를 목적으로 장소를 제공하는 행위이다. 여관이나 모텔, 호텔 등의 숙박업소, 비디오방 등에서 19세 미만자들의 이성혼숙을 허용하는 행위 등이 처벌대상이 된다. 이성혼숙의 당사자는 남녀 쌍방이 모두 청소년이어야 하는 것은 아니고, 일방만이 청소년이라도 본죄에 해당한다⁵⁹⁾.

풍기를 문란하게 하는 영업행위란 청소년이 건전한 인격체로 성장하는 것을 침해하는 영업행위로서, 청소년에 대하여 이성혼숙을 하게 하거나 그를 목적으로 장소를 제공하는 행위는 구체적인 예라고 볼 수 있다. 그리고 이러한 풍기문란행위에 해당하는가 여부는 건전한 상식과 통상적인 법감정을 통하여 판단하여야 하고, 구체적인 사건에 있어서는 법관의 보충적인 해석을 통하여 그 규범내용이 확정될 수 있다.⁶⁰⁾

㉞ 규제법규

○ 청소년보호법상의 규제

청소년에 대하여 이성혼숙을 하게 하는 등 풍기를 문란하게 하는 영업행위를 하거나 그를 목적으로 장소를 제공하는 때에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제4호). 또한 시장·군수·구청장은 이러한 행위로 인하여 이익을 취득한 자에 대하여는 1천만원이하의 과

59) 대판 2001. 8. 21, 2001도3295; 2003. 12. 26, 2003도5980(동 판례는 청소년을 각종 유해한 환경으로부터 보호·구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 한다는 청소년보호법의 입법목적의 정당성, 청소년의 이성혼숙 영업을 금지하는 청소년보호법 제26조의2 제8호의 입법취지, 위 법률조항으로 인하여 숙박업자가 입게 되는 불이익의 정도 및 청소년이 사생활 침해의 정도와 위 법률조항이 청소년이 건전한 인격체로 성장하는데 기여하게 되는 공익을 비교할 때에 전자의 불이익에 비하여 후자의 공익이 훨씬 크고 중요한 것이라고 볼 수 있는 점 등에 비추어 볼 때, 과잉금지의 원칙에 위배하여 숙박업자의 직업선택의 자유 및 청소년의 사생활보호를 과도하게 제한하는 것이라고 볼 수 없다고 판시하여 동조의 합헌성의 근거를 제시하고 있다).

60) 대판 2003. 12. 26, 2003도5980.

징금을 부과할 수 있다. 다만 다른 법률의 규정에 의하여 영업허가취소, 영업소폐쇄, 영업정지 또는 과징금부과 등의 행정처분이 이루어진 경우 또는 행정처분이 가능한 경우에는 청소년보호법상의 과징금을 부과하지 않는다(제49조 제2항).

○ 다른 법률상의 규제

공중위생관리법에 의하면 시장·군수·구청장은 공중위생영업자가 숙박업·목욕장업·이용업·미용업 등을 함에 있어서 청소년에 대하여 이성혼숙을 하게 하는 등 풍기를 문란하게 하거나 그를 목적으로 장소를 제공한 때에는 1차 위반은 영업정지 2월, 2차 위반은 영업정지 3월, 3차 위반시에는 영업장 폐쇄명령을 내릴 수 있다(제11조 제2항 및 동법 시행규칙 제19조). 다만 시장·군수·구청장은 제11조제1항의 규정에 의한 영업정지가 이용자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 영업정지 처분에 갈음하여 3천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있다(제11조의2).

⑨ 다류배달행위

㉠ 의 의

주로 다류를 조리·판매하는 업소에서 청소년으로 하여금 영업장을 벗어나 다류를 배달하는 행위를 하게 하거나 이를 조장 또는 묵인하는 행위 역시 금지된다. 다방에서 다류를 배달하면서 발생하는 청소년의 성매수, 성희롱 등이 발생하는 현실을 고려하여 2004년 1월 신설된 규정이다.

㉡ 규제 법규

○ 청소년보호법상의 규제

다류배달행위에 대하여 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제4호). 또한 시장·군수·구청장은 이러한 행위로 인하여 이익을 취득한 자에 대하여는 1천만원이하의 과징금을 부과할 수 있다. 다만 다른 법률의 규정에 의하여 영업허가취소, 영업소폐쇄, 영업정지 또는 과징금부과 등의 행정처분이 이루어진 경우 또는 행정처분이 가능한 경우에는 청소년보호법상의 과징금을 부과하지 않는다(제49조 제2항).

○ 다른 법률상의 규제

식품위생법은 휴게음식점영업종 주로 다류 등을 조리·판매하는 영업소에서 19세 미만 청소년인 종업원에게 영업소를 벗어나 다류 등을 배달하게 하여 판매하는 행위를 금지하며, 식품접객업소의 종업원이 영업장을 벗어나 시간적 소요의 대가로 금품을 수수하거나, 종업원의 이러한 행위를 조장하거나 묵인하는 행위 역시 금지한다(제31조 제1항 및 동법 시행규칙 제42조, 별표13). 위반시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(제77조 제5호). 그리고 식품의약품안전청장, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 영업허가를 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부를 정지하거나, 영업소의 폐쇄를 명할 수 있다(제58조 제1항 제1호).

⑩ 그 밖의 유해행위

㉠ 위험한 업무에의 고용행위

형법은 아동학사죄 규정을 두고 자기의 보호 또는 감독을 받는 16세 미만자를 그 생명 또는 신체에 위험한 업무에 사용할 영업자 또는 그 종업자에 인도한 자 및 인도받은 자에 대하여 5년 이하의 징역에 처한다(제274조).

본죄에서는 위험한 업무에 사용하고자 인도계약을 체결하는 것만으로는 부족하고 현실적인 인도가 있어야 한다. 반면 인도된 아동이 실제로 위험한 업무에 종사하였는가 여부는 범죄성립에 영향을 미치지 않는다. 위험한 업무의 범위에 대하여는 견해의 대립이 있지만, 5년 이하라는 징역형만을 둔 점에 비추어 근로기준법상 18세 미만자에게 도덕상 또는 보건상 유해하거나 위험한 업무보다는 좁게 해석해야 할 것이다(이재상, 2004: 110). 근로기준법은 이러한 사업에 18세 미만을 사용한 경우 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처한다(제63조 제1항 및 제112조). 또한 18세 미만자에 대한 갱내근로를 금지하며, 위반시 위와 동일한 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처한다(제70조 및 제112조).

아동복지법상으로는 공중의 오락 또는 흥행의 목적으로 18세 미만의 아동의 건강 또는 안전에 유해한 곡예를 시키는 행위를 금지하고(제29조 제9호), 위반시에는 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처한다(제40조 제4호).

㉔ 성매매 등 성폭력행위

청소년의 성보호에 관한 법률은 청소년의 성을 사거나 이를 알선하는 행위, 청소년을 이용하여 음란물을 제작하거나 배포하는 행위 및 청소년에 대한 성폭력행위 등으로부터 청소년을 보호하고 인권을 보장하기 위하여 2000년 2월에 제정된 법이다. 즉, 청소년의 성을 사는 행위, 성매매를 조장하는 온갖 형태의 중간매개행위 및 청소년에 대한 성폭력행위를 하는 자들을 강력하게 처벌하고, 성매매와 성폭력행위의 대상이 된 청소년을 보호·구제하는 장치를 마련함으로써 청소년의 인권을 보장하고 건전한 사회구성원으로 복귀할 수 있도록 하는 한편, 청소년을 대상으로 하는 성매매 및 성폭력 행위자의 신상을 공개함으로써 범죄예방효과를 극대화하고자 하는 목적으로 제정되었다. 이는 원래 청소년보호법 제26조의2 제9호에서 청소년에 대하여 금전 기타 재산상의 이익을 제공하거나 제공할 것을 약속하고 성교 또는 신체를 이용한 유사성교를 하는 행위를 유해행위로 규정하고 있

다가 이를 삭제하고 별도의 법으로 신설된 것이다.

동법은 청소년의 성을 사는 행위, 성을 사는 행위의 상대방이 되게 하는 행위, 알선영업행위, 청소년매매행위, 청소년이용 음란물 제작·배포·수입·수출행위, 청소년 강간·강제추행행위 등을 처벌한다. 현재 청소년의 성보호에 관한 법률은 개정작업에 있다. 신체의 전부 또는 일부 등을 만지는 등 신체를 접촉하는 행위로서 일반인의 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 행위나 자위행위, 신체의 일부 또는 전부를 노출하는 행위로서 일반인의 성적 수치심이나 혐오감을 불러일으키는 행위를 청소년을 대상으로 하거나 청소년으로 하여금 이를 하게 하는 것을 처벌대상에 추가하고자 하는 것이 개정안의 주요 취지이다. 그러나 본 연구에서는 여기에 대한 자세한 내용은 다루지 않기로 한다.

㊤ 방임행위 및 양육관련행위

아동복지법은 자신의 보호나 감독을 받는 18세 미만자를 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육 및 치료를 소홀히 하는 방임행위를 금지하고(제29조 제4호), 위반시 5년 이하의 징역 또는 1천 500만원 이하의 벌금에 처한다(제40조 제2호). 물론 형법상 유기죄(제271조 제1항)도 가능하지만, 노유·질병 기타 사정으로 인하여 부조를 요하는 자를 보호할 법률상 또는 계약상 의무 있는 자의 유기를 처벌(3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금)하는 것이므로, 경제적 요부조자를 제외하고 다른 사람의 조력 없이는 자기의 생명·신체에 대한 위험을 스스로 극복할 수 없는 정도에 이르러야 한다.

아동복지법은 그 밖에 정당한 권한을 가진 알선기관 외의 자가 18세 미만 아동의 양육을 알선하고 금품을 취득하는 행위(제29조 제10호) 및 아동을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도에 사용하는 행위(제29조 제11호)를 금지하며, 위반시 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제40조 제3호).

4) 소 결

본 절에서는 청소년에게 유해한 환경 중에서 매체물, 업소 및 행위를 중심으로 그 내용과 처벌법규를 살펴보았다.

그동안 급격한 상업화와 도시화, 사회구조의 변화 등에 따라 사회환경이 청소년에게 미치는 영향은 급격히 증대되었다. 따라서 성장과정에 있는 청소년들이 건강한 인격체로 성장할 수 있도록 가정, 학교, 정부뿐만 아니라 사회의 모든 요소들이 청소년유해환경을 근절시키도록 집약할 수 있는 법적인 장치가 요구되고, 이러한 요구에 따라 청소년보호법이 그 근거로서의 역할을 하고 있다.

특히 청소년보호법은 형사처벌에 있어서 다른 법률에 우선한다는 규정을 두고 있으므로, 청소년 유해환경과 관련된 처벌에 있어서 가장 중요한 맥을 이룬다. 그러나 실제 적용의 면에서는 청소년보호법보다 중한 형에 처하는 다른 법률이 존재하는 경우 적용순서에 문제가 발생하게 되는데, 이 경우에는 청소년보호법 제6조의 취지를 재고해 볼 필요가 있다. 즉, 청소년보호법은 청소년보호에 있어 기본법으로서의 역할을 하면서, 유해환경에 대한 법적 규제의 공백상태가 없도록 하기 위하여 동조를 두었다고 해석해야 할 것이다. 따라서 법적 공백상태의 문제가 아닌 경우에는, 일반적인 법 적용의 순서를 따르는 것이 타당하다. 그러므로 동일한 유해환경에 대하여 서로 다른 처벌내용을 규정하고 있고, 청소년보호법이 아닌 다른 법률이 보다 중한 형으로 규제하고 있다면 중한 다른 법률을 적용하는 것이 타당하다고 보여 진다.

이러한 적용의 측면을 고려하면서 청소년보호법의 법적인 규제 및 개선방안에 대하여 고려해 보아야 할 것이다. 여기에서는 우선 법적인 규제내용에 대하여 살펴보면서 관련부분에서 입법적 문제점에 대하여 지적하였다. 특히 법률상 동일 구성요건에 대한 처벌규정이 산재되었거나, 산재된 행정처분이 형평성에 어긋나거나, 위임받은 대통령령 또는 부령이 부존재하는 등의 문제는 개선이 시급하다. 이에 관한 세부적인 문제점 이외에 청소년보호법상 공동된 개선방안에 대해 제4장 제2절에서 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 청소년 유해환경 관련 행정체계 및 전달체계 분석

1. 개 요
2. 청소년위원회
3. 청소년 유해환경 관련 중앙행정체계
4. 청소년 유해환경 관련 지방행정체계

Ⅲ. 청소년 유해환경 관련 행정체계 및 전달체계 분석

1. 개 요

청소년기본법 제8조는 청소년보호의 수행에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행할 의무를 국가 및 지방자치단체에 부여하고 있다. 이에 따라 청소년보호, 즉 청소년 유해환경 규제에 관한 행정체계도 중앙과 지방으로 2원화되어 운영되는 실정이다. 이는 중앙행정기관의 권한 중 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지할 수 있는 권한을 지방자치단체에 최대한 이양하고자 하는 ‘중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률’(법률 제5710호)의 취지에도 부합된다.

그런데 행정의 효율과 책임행정을 구현하기 위해서는 중앙과 지방을 초월하여 전 국가 차원에서 청소년정책을 최종적으로 심의·결정하고 이에 대해 전적으로 책임질 수 있는 중앙행정기관이 마련되어야 하는데, 청소년기본법 제9조는 이러한 청소년육성정책을 총괄·조정하는 청소년정책의 집행주무부처로서 청소년위원회를 명시하고 있다. 따라서 청소년위원회가 그 책임 아래 국가의 청소년정책을 이끌어가야 한다는 점에는 의문의 여지가 없다고도 생각할 수 있지만, 청소년위원회에 이와 같은 권한과 책임이 부여된 것은 2005년 3월 24일의 청소년기본법 개정에 말미암은 것이기 때문에 촉박한 시간 여건상 청소년기본법 개정에 따른 법제 정비에 미흡함이 있을 수 있다. 그래서 청소년에 관한 전문성을 명분으로 청소년관련 사무가 청소년위원회로 통합·이관되었지만, 청소년위원회에 그에 걸맞는 권한이 부여되어 있는지는 검증해봐야 할 것이다. 이에 개정된 청소년기본법 및 청소년보호법을 중심으로 청소년정책 및 청소년보호업무와 관련한 청소년위원회의 권한 및 조직, 그리고 이와 관련한 중앙과 지방의 행정체계를 개관하는 한편 그 전달체계를 분석함으로써 바람직한 청소년 유해환경 관련 행정체계 및 전달체계를 모색해보아야 할 필요성이 대두되었다.

이 장에서는 청소년기본법에 따라 청소년정책의 집행주무부처로서의 청소년위원회 및 이와 관련한 법제와 권한 등의 현황을 살펴보고, 청소년정책 및 청소년보호업무와 관련한 중앙행정체계 및 지방행정체계를 개관함으로써 청소년 유해환경과 관련한 제도적 문제점을 점검해 보고자 한다.

2. 청소년위원회

1) 설치근거 및 법적 성격

청소년위원회는 구 청소년보호법 제27조에 따라 청소년보호업무를 수행하기 위한 합의제 행정기관(정부조직법 제5조)으로서 국무총리 소속하에 ‘청소년보호위원회’로서 설치되었고, 그 직무범위는 청소년보호업무의 수행에 한정되어 있었다. 그러나 청소년기본법이 2005. 3. 24.에 개정되면서 청소년위원회는 청소년에 관한 사무를 담당하기 위하여 국무총리 소속하에 설치된 중앙행정기관으로서 확대·개편되게 되었다(청소년기본법 제16조의2 제1항 및 제3항, 정부조직법 제2조). 또한 종래 청소년육성정책의 총괄·조정권은 문화관광부 장관에게 주어져 있었지만(구 청소년기본법 제9조), 청소년기본법의 개정으로 청소년위원회가 “청소년에 관한 사무”를 소관하게 됨에 따라 청소년육성정책의 총괄·조정권 역시 청소년위원회에 귀속하게 되었다(청소년기본법 제9조). 이처럼 그간 분리되어 운영되었던 청소년육성업무와 청소년보호업무를 청소년위원회가 통합하여 운영하게 됨에 따라 청소년정책을 종합적이고도 일관성 있게 수립·추진할 수 있게 되었고, 내무부, 체육부, 문화체육부, 문화관광부 등 청소년과 다소 유리(遊離)된 부처에서 청소년정책을 주관하게 됨에 따라 야기되었던 전문성 부재의 우려도 불식하게 되었다.

그런데 청소년정책의 집행주무부처가 문화관광부에서 청소년위원회로 이관되었다는 것은 개혁의 측면에서는 바람직한 변화라고 평가할 수 있지만, 청소년정책의 실효성·중요성이라는 측면에서는 바람직하지 못한 변화일 수

도 있다. 왜냐하면 종전의 청소년정책 집행주무부처인 문화관광부는 헌법 제94조 및 정부조직법 제26조 제1항의 행정각부(行政各部)로서 집행주무부처로서의 명실상부한 권한과 책임을 부여받았고, 문화관광부 장관은 ‘행정각부의 장’으로서 — 비법규명령으로서의 행정명령뿐만 아니라 법규명령(法規命令)으로서의 부령을 발할 수 있는 권한인 — 헌법 제95조의 부령발포권(部令發布權)을 행사할 수 있었다.

여기서 ‘행정각부의 장’이란 국무위원 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한 자를 말하는데(헌법 제94조), 현재의 청소년정책 집행주무부처인 청소년위원회의 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하게 되지만(청소년기본법 제16조의3 제1항) 그 지위는 국무위원이 아니라 정부위원에 불과하다(동조 제7항). 헌법재판소의 결정에 따르면 이러한 경우 행정각부의 장에 해당하지 않는다고 판시하고 있으므로⁶¹⁾ 정부위원이 기관의 장인 청소년위원회에는 부령발포권이 없다고 볼 수밖에 없다. 그렇다면 청소년위원회는 그 형식에 있어서는 행정각부로서의 중앙행정기관으로 보아야 할 것이나 실질에 있어서는 여전히 합의제 행정기관에 머물러 있다고 보아야 할 것이다. 물론 청소년기본법 제16조의2 제3항은 “청소년위원회는 정부조직법 제2조의 규정에 의한 중앙행정기관으로서 그 소관사무를 수행한다”라고 규정하고 있다⁶²⁾. 그러나 이는 지방이 아닌 국가 차원의 집

61) 헌법재판소는 “헌법은 성질상 정부의 구성단위인 중앙행정기관이라 할지라도 그것을 다 ‘행정각부’로 하는 것이 아니라 그 중에서도 법률상 그 기관의 장이 국무위원이 아니라든가 또는 국무위원이라 하더라도 그 소관사무에 관하여 부령을 발할 권한이 없는 경우에는 그 기관은 헌법이 규정하는 실정법적 의미의 행정각부로 볼 수 없다”고 한다(헌재 1994. 4. 28, 89헌마221 다수의견). 이에 대해 “‘행정각부’란 국무회의의 심의를 거쳐 또는 단독으로 대통령이 결정한 정책과 그 밖의 집행부의 권한에 속하는 사항을 집행하는 중앙행정기관을 말하는 것”이며 “성질상 행정각부에 해당하는 중앙행정기관이라면 이를 반드시 행정각부로 하여 그 기관의 장은 국무위원 중에서 임명되도록 함으로써 행정의 효율과 책임정치를 구현하는 것이 헌법 제94조의 취지이지 그 반대로 성질상 행정각부에 해당되는 중앙행정기관이라도 법률에서 그 기관의 장을 국무위원으로 임명하게 되어 있지 아니하는 것은 행정각부로 보지 않겠다는 취지가 내포된 규정은 아니다”라고 하는 반대의견도 있다(앞의 결정례, 변정수 재판관의 반대의견).

행부처라는 의미일 뿐 이 규정만으로 청소년위원회를 헌법 제94조의 행정각부로 볼 수 있는 것은 아니다.

따라서 청소년위원회에 국가 전체의 청소년정책을 아울러서 제대로 수행할 만한 권한과 책임이 존재하는지에 대해 의문이 생기며, 특히 헌법 제95조의 부령발포권을 전혀 행사할 수 없는 기관에 국가의 주요정책 중 하나인 청소년정책의 집행을 전담하게 하는 것은 권한 없는 기관에 책임만 떠안긴 경우에 불과하다고 할 것이다⁶³⁾. 청소년이 바로 국가와 민족의 미래인 점을 직시할 때 청소년에 관한 정책은 결코 경시될 수 없으며, 청소년정책의 집행주무부처가 이를 제대로 수행할 권한과 역량을 갖추지 못했다면 이를 제대로 수행할 수 있도록 제도적으로 개선하는 방안을 심각하게 고민해야 할 것이다.

2) 직무범위

청소년위원회의 직무범위는 “청소년에 관한 사무”이다. 여기서 청소년에 관한 사무의 구체적인 범위가 의문인데, 이와 관련하여 ‘청소년육성’의 의미부터 명확히 해둘 필요가 있다. 이는 청소년위원회의 전신(前身)인 청소년보호위원회와는 별도로 문화관광부 장관 소속하에 청소년육성위원회(구 청소년기본법 제10조)를 설치한 예에서 미뤄 짐작할 수 있듯이 그간 ‘청소년육성’과 ‘청소년보호’가 전혀 별개의 개념인 것처럼 다루어져 왔고⁶⁴⁾, 실

62) 다만 이러한 규정은 다른 행정기관의 설치법률에서는 찾아볼 수 없는 유례 없는 규정이라고 할 것이다.

63) 종래의 청소년정책 집행주무부처인 문화관광부 장관에게는 부령발포권이 인정된다.

64) 청소년보호위원회 보고서에 따르면 청소년육성업무를 ‘청소년의 권익, 청소년육성정책에 관한 기본적 사항, 건전청소년 육성’으로, 청소년보호업무를 ‘유해매체물·약물 유통, 유해업소 출입 등 규제로 청소년 보호·구제’로 이를 구분하고 있다(문신용·장지원·함종석, 2002: 53). 또한 청소년보호법의 적용대상인 “청소년”이 ‘만 19세 미만의 자’(제2조 제1호)를 의미하는 것과는 달리 청소년기본법의 적용대상인 “청소년”은 — 다른 법률에서 청소년에 대한 적용을 달리할 필요가 있는 경우를 제외하고 — ‘9세 이상 24세 이하의 자’를 의미하므로 ‘청소년육성’과 ‘청소년보호’를 전혀 별개의 개념으로 이해하는 것이 오히려 당연할 것이다.

제로도 청소년육성업무가 급부행정법(給付行政法)의 유형에 속하는 반면 청소년보호업무는 질서행정법(秩序行政法)의 유형에 속하는 것이기 때문이다(김광목, 2000: 99). 또한 청소년기본법이 종래의 청소년육성법에서, 청소년보호법이 종래의 미성년자보호법에서 유래했다는 사실도 이와 무관하지만은 않다.

그런데 청소년기본법이 전제하는 청소년정책은 청소년육성정책이며(제1조), 청소년위원회가 총괄·조정권을 갖는 것도 역시 청소년육성정책에 한정된다(제9조). 만일 청소년육성과 청소년보호가 법적으로 전혀 별개의 개념이라면 청소년위원회가 집행기관으로서 담당하는 사무에는 청소년육성업무와 청소년보호업무가 모두 포함되지만, 정책기관으로서 담당하는 사무에는 — 청소년육성정책만 포함되고 — 청소년보호정책이 제외되는 기형적인 구조가 되고 말 것이다.

그러나 청소년기본법은 제3조 제2호에서 ‘청소년육성’을 “청소년활동을 지원하고 청소년의 복지를 증진하며 사회여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하고 청소년을 보호하여 청소년에 대한 교육을 보완함으로써 청소년의 균형있는 성장을 돕는 것”이라고 정의하는 한편, 제5조 제1항에서 “청소년활동·청소년복지·청소년보호 등 청소년육성의 모든 영역에서”라고 규정하여 “청소년육성”의 개념 속에 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호 등의 개념을 모두 포섭하고 있다. 또한 청소년기본법 제16조의2 제5항 제1호는 청소년위원회의 심의·의결사항으로서 “청소년정책의 기본방침에 관한 사항”을 법정하고 있다.

따라서 청소년육성정책의 범위 속에 청소년보호의 분야가 제외되어야 할 이유는 없으며, 청소년위원회는 — 청소년에 관한 교육을 제외하고⁶⁵⁾ — 청소년에 관한 모든 영역에서 청소년정책을 주관한다고 보아야 할 것이다. 이는 청소년보호와 관련하여 중요한 의미를 갖게 되는데, 이에 대해서는 관련 항목에서 후술(後述)하기로 한다.

65) 청소년기본법 제3조 제2호는 ‘청소년육성’을 정의하면서 “청소년에 대한 교육을 보완함으로써”라고 규정하고 있다. 이는 청소년에 대한 교육은 다른 행정기관(예컨대 교육인적자원부)에서 소관할 것으로 짐작할 수 있다.

3) 조직 및 구성

(1) 법률상의 조직

① 청소년위원회 전원회의

청소년위원회는 위원장 1인과 상임위원 1인 및 11인 이내의 비상임위원으로 구성하며, 위원장은 정무직으로 보한다(청소년기본법 제16조의2 제2항). 위원장은 청소년에 관한 경험과 식견이 풍부한 자 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하며(동법 제16조의3 제1항), 위원은 위원장의 추천을 받아 국무총리의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉한다(동조 제2항)⁶⁶⁾. 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있으며(동조 제5항), 위원장 및 상임위원은 정부조직법 제10조의 규정에 불구하고 정부위원이 된다(동조 제7항).

② 청소년위원회 분과회의

청소년위원회는 소관사무를 전문적으로 수행하기 위하여 일부 위원으로 구성하는 “분과회의”를 설치·운영할 수 있으며(동법 제16조의2 제4항), 분과회의는 청소년위원회의 의결로써 구성하되 5인 이내의 위원으로 구성한다(동 시행령 제17조의2 제1항). 분과회의의 의장은 분과회의의 회의결과를 청소년위원회에 보고하여야 한다(동조 제3항).

66) 청소년위원회의 위원은 ① 3급 이상 공무원의 직에 있거나 있었던 자로서 청소년 관련 업무에 경험이 있는 자 ② 초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 학교의 교원으로 15년 이상 근무한 경력이 있는 자로서 청소년 관련 업무에 경험이 있는 자 ③ 고등교육법 제2조의 규정에 의한 학교나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 10년 이상 있거나 있었던 자로서 청소년 관련 연구 또는 업무에 경험이 있는 자 ④ 판사·검사·변호사 또는 언론인으로서 10년 이상 근무한 자 ⑤ 공공기관 또는 청소년·시민단체 등에서 10년 이상 근무한 경력이 있는 자로서 청소년 업무에 관한 전문성이 있는 자 중에서 위원장이 추천한다.

③ 사무처

청소년위원회의 사무를 처리하기 위하여 청소년위원회에 “사무처”를 둔다(동법 제16조의4 제1항). 사무처에는 사무처장 아래 1관(정책홍보관리관), 3단(청소년정책단, 활동복지단, 청소년보호단), 14팀(혁신인사기획팀, 재정기획팀, 정책홍보팀, 정책총괄팀, 참여개발팀, 교류문화팀, 활동기획팀, 인권폭력대책팀, 복지자활팀, 보호기획팀, 매체환경팀, 생활환경팀, 청소년성보호팀, 행정지원팀)을 두고 있다⁶⁷⁾.

④ 청소년정책 관계기관 협의회

청소년정책에 관한 관계기관간의 연계·조정과 상호 협력을 위하여 청소년위원회에 관계기관의 공무원 등으로 구성되는 “청소년정책 관계기관 협의회”를 둔다(동법 제10조 제1항). 협의회는 위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하며(동 시행령 제3조 제1항), 위원장은 청소년위원회의 위원장이 되고, 위원은 교육인적자원부·법무부·행정자치부·문화관광부·정보통신부·보건복지부·노동부·여성부·기획예산처·경찰청 그 밖에 관계 중앙행정기관 소속의 3급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 특정직 공무원 중에서 당해 기관의 장이 지명하는 자로 구성한다(동조 제2항). 협의회는 ① 2 이상의 행정기관에 관련되는 청소년정책의 조정에 관한 사항 ② 여러 부처가 협력하여 추진하여야 하는 청소년정책에 관한 사항을 협의하며(동법 제10조 제2항), 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동 시행령 제3조 제4항).

그런데 관계기관간의 연계·조정과 상호 협력을 위한 조직을 따로 구성한다는 것은 청소년정책의 수립이나 집행에서 청소년위원회와 타 기관 사이에 상호간의 이해가 충돌하거나 사무가 중복되는 부분이 많기 때문이라고도 볼 수 있다. 그렇다면 상호간의 업무조정이나 상호 협력이 필요한 기

67) http://www.youth.go.kr/Introduce/Organization_executive.asp.

관이 청소년정책 관계기관 협의회에 반드시 포함되어야 할 것이며, 교육인적자원부·행정자치부·경찰청 등이 포함된 배경도 이와 같을 것이다. 다만 청소년보호와 관련한 실질적 단속권한을 가지고 있는 지방행정기관이 청소년정책 관계기관 협의회에서 배제되고 있지만, 지방행정기관은 협의의 대상이라기보다는 소관사무에 대한 지휘·감독의 대상에 지나지 않는다는 점을 고려하여 협의회에서 배제하는 것이 타당하다고 할 것이다.

⑤ 청소년보호센터

청소년폭력·학대 등 유해환경으로부터 청소년을 임시로 보호하기 위하여 청소년위원회에 청소년보호센터를 둘 수 있다(청소년보호법 제33조의2 제1항). 청소년보호센터에는 피해를 당한 청소년에게 법률상담, 소송업무대행 등의 법률적 지원을 할 수 있도록 전문변호사를 둘 수 있다(동조 제2항).

⑥ 청소년재활센터

청소년폭력·학대 등의 피해·가해청소년 및 약물로부터 고통을 받는 청소년의 재활을 위하여 청소년위원회에 청소년재활센터를 둘 수 있다(청소년보호법 제33조의2 제3항).

(2) 기타 조직

① 청소년위원회 정책자문위원회

청소년위원회는 정부조직법 제2조의 중앙행정기관으로서 ‘정책자문위원회 규정’(대통령령 제11074호) 제2조 제1항에 근거하여 청소년위원회에 정책자문위원회를 설치할 수 있다⁶⁸⁾. 이에 청소년위원회는 청소년위원회

68) 정책자문위원회는 3년의 범위 안에서 기간을 정하여 설치하며(정책자문위원회규정

정책자문위원회를 설치하여 ① 청소년위원회의 정책목표 및 방침에 관한 사항 ② 청소년위원회의 주요사업계획의 수립 및 추진에 관한 사항 ③ 청소년의 육성·보호에 관한 사항 ④ 새로운 정책 건의 및 행정 개선에 관한 사항 ⑤ 기타 청소년위원회 위원장이 자문을 요청하는 사항에 관한 자문을 구하고 있다⁶⁹⁾.

또한 전문적인 사항에 관한 분야별 자문이 필요한 경우에는 동 규정 제3조 제4항에 근거하여 정책자문위원회에 분야별로 분과위원회를 둘 수 있다. 이에 따라 청소년위원회는 정책자문위원회에 팀 단위로 ① 홍보분과위원회(정책홍보팀) ② 정책분과위원회(정책총괄팀) ③ 활동·문화분과위원회(활동기획팀) ④ 인권·폭력분과위원회(인권폭력대책팀) ⑤ 복지 분과위원회(복지자활팀) ⑥ 매체물분과위원회(매체환경팀) ⑦ 생활환경분과위원회(생활환경팀) ⑧ 문화분과위원회(청소년성보호팀) 등 8개의 분과위원회를 마련하고 있으며, 현재 분과위원회별로 9~10명씩, 총 84명의 위원으로 구성하고 있다.

그런데 정책자문위원회는 한시적 보좌기관에 불과하고 그 구성 및 자문 사항은 당해연도의 정책방향에 따라 유동적·탄력적인 성격을 가지게 되므로 분과위원회의 구성이나 직무범위도 청소년위원회의 정책적 판단에 맡겨야 할 부분이라고 판단할 수 있다. 그러나 정책자문위원회는 원칙적으로 30인 이내의 위원으로 구성하여야 할 뿐만 아니라(동 규정 제3조 제1항)⁷⁰⁾ 합의제 행정기관인 청소년위원회에⁷¹⁾ 지나치게 많은 위원으로 구

제2조 제4항), 설치기간을 연장할 경우에는 총무처장관과 미리 협의하여야 한다(동조 제5항). 또한 동 위원회의 위원은 30인 이내로 하며(동 규정 제3조 제1항), 위원의 임기는 1년으로 하되 연임할 수 있다(동조 제3항).

69) http://www.youth.go.kr/Introduce/Advisory_function.asp.

70) 다만 특별한 사유가 있는 경우에는 총무처장관과 협의하여 위원수를 추가할 수 있다(정책자문위원회규정 제3조 제1항 단서). 그렇다고 하더라도 정수의 3배에 가까운 분과위원의 수는 다소 지나친 감이 있다.

71) 독임제(獨任制) 행정기관의 경우 장관 1인이 정책을 결정해야 하는 한계가 있으므로 정책자문위원회를 구성하여 자문을 구함으로써 그 책임을 분산하는 효과를 거둘 수 있으나, 합의제 행정기관의 경우 위원장 1인뿐만 아니라 다수 위원의 의견을 종합하여 정책을 결정하게 되므로 정책자문위원회의 역할은 그다지 크지 않다.

성된 분과위원회의 존재는 오히려 청소년위원회의 정책수립에 걸림돌이 될 수도 있다. 따라서 지나치게 많은 위원으로 정책자문위원회나 분과위원회를 구성하는 것은 바람직하지 않으며, 정책자문위원회의 분과위원회는 ‘팀’ 단위로 일률적으로 구성하기보다는 30인 이내의 인원으로 기능적으로 재편하여 필요한 경우에 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

② 청소년위원회 중앙점검단

청소년위원회에는 국무총리 지시사항 제98-17호(1998. 7. 1.) 및 대통령 지시사항 제294호(1999. 12. 7.)에 의거하여 “청소년위원회중앙점검단”을 설치·운영하고 있으며, ① 중앙 및 지방자치단체의 ‘청소년보호종합대책’ 추진상황 점검·평가 및 관리(관계부처 장관회의 및 청소년보호 점검회의 개최 주관) ② 지방자치단체 청소년유해환경 점검·평가 및 평가지표개발 ③ 중앙차원의 청소년유해환경 종합단속 및 정화계획 수립 시행 ④ 청소년고용 티켓다방 근절대책 지속추진 ⑤ 청소년유해환경 신고접수 및 처리 ⑥ 보호대상 청소년 긴급구호 ⑦ 대통령 및 국무총리의 청소년보호종합대책에 따른 지시사항 처리 등의 임무를 수행하고 있다. 중앙점검단은 법적 근거가 없는 임시조직으로서 청소년위원회와 별도정원으로 관리되고 있으며, 6개 부처(청)의 파견공무원으로 구성·운영되고 있다(청소년보호위원회 중앙점검단, 2004).

그런데 중앙점검단의 단장이 검사라는 점에서 청소년위원회의 보조기관이라기보다는 정부조직법 제2조 제7항에 따라 법무부의 보조기관으로서의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 또한 중앙점검단에 파견된 공무원은 청소년위원회에 파견된 것이 아니기 때문에 청소년위원회의 위원장이 파견공무원에 대한 지휘·감독권(청소년기본법 제16조의6 제3항)을 행사할 수 없다는 문제가 있다.

(3) 평 가

청소년위원회의 조직은 청소년위원회 위원장을 중심으로 하여 청소년위원회—특히 청소년위원회 전원회의—가 제 기능을 다할 수 있도록 구성되어야 할 것이다. 예컨대 분과회의는 위원장의 업무부담을 분담하는 기능을 하며, 사무처는 위원회의 수족(手足)으로서의 기능을 하게 된다. 이러한 관점에서 청소년정책 관계기관 협의회, 청소년위원회 정책자문위원회, 청소년위원회 중앙점검단이 어떠한 역할과 기능을 하여야 할 것인가를 따져보면 그 문제점이 여실히 드러날 것이다.

첫째, 청소년정책 관계기관 협의회는 청소년위원회와 관계기관 간의 긴밀한 상호협력을 이끌어내는 역할을 수행해야 할 것이다. 그렇다면 실제 업무수행에서 직접 부딪침으로써 서로 결끄러울 수 있는 기관이 포함되어야 제대로 된 기능을 수행할 수 있을 것이다. 그런데 청소년보호와 관련된 대부분의 단속권한을 가지고 있는 지방자치단체가 청소년정책 관계기관 협의회에서 배제된다면 동 협의회는 허울만 좋은 기관으로 전락할 수 있다. 수다(數多)한 지방자치단체를 모두 참석시킨다는 것이 현실적으로 어렵다면 현안에 따라 필요한 지방자치단체만이라도 참석시킬 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

둘째, 청소년위원회 정책자문위원회는 위원회의 정책수립을 위한 자문을 함으로써 위원회를 측면 지원하는 역할을 하게 된다. 그런데 청소년위원회가 다른 행정기관과 달리 독임제(獨任制)가 아니라 합의제(合議制)로 운영된다는 점을 감안한다면 지나치게 많은 수의 정책자문위원의 존재는 ‘사공이 많으면 배가 산으로 간다’는 속담과 같이 오히려 정책수립의 걸림돌이 될 수도 있음을 고려해야 할 것이다. “정책자문위원회의 위원은 30인 이내로 하여야 한다”는 ‘정책자문위원회 규정’ 제3조 제1항을 감안한다면 현재와 같이 정책자문위원의 정수가 84명이나 되는 것은 지나치다고 할 것이며, 정책자문위원회의 분과위원회를 ‘팀’ 단위보다는 ‘단(團)’ 단위로, 30인 이내의 인원으로 재구성하여 유효적절하게 활용할 수 있도록 하는 방안을

모색해야 것이다.

셋째, 청소년위원회 중앙점검단은 청소년보호에 관한 실질적인 단속권한이 없는 청소년위원회를 위하여 단속권한이 있는 기관에서 소속공무원을 파견하여 단속업무를 보완하는 역할을 한다. 그런데 중앙점검단은 청소년위원회의 보조기관도 아니며 중앙점검단 파견공무원이 청소년위원회 위원장의 지휘·감독을 받는 것도 아니므로 이는 일종의 궁여지책(窮餘之策)에 불과하다고 할 것이다. 그래서 중앙점검단의 상설기구화도 논의되었지만, 만일 청소년보호법에 중앙점검단의 설치근거를 마련하여 중앙점검단을 청소년위원회의 보조기관으로 포섭하게 된다면 그때부터 중앙점검단의 파견공무원은 단속권한을 행사할 수 없게 된다는 문제가 발생한다. 그렇다고 하여 언제까지나 청소년위원회와의 별도조직으로 법적 근거 없이 방치할 수도 없는 노릇이다. 결국 중앙점검단에 대한 근본적인 해결책은 청소년위원회에 청소년보호를 위한 단속권한이 부여되는지 여부에 달려 있다고 할 것이며, 만일 청소년위원회에 단속권한이 부여된다면 중앙점검단은 그 존재의의가 상실되므로 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 청소년위원회가 실효성 있는 업무수행을 하기 위해서는 중앙의 사무처만으로는 부족하고, 지방의 하부조직이 절실하다. 이는 전달체계의 문제와도 관련되므로 관련 항목에서 후술하기로 한다.

4) 권 한

(1) 위원회의 권한

① 기본 권한

㉞ 청소년정책 등의 심의·의결권

청소년위원회는 ① 청소년정책의 기본방침에 관한 사항 ② 청소년 관련

법령의 제정·개폐에 관한 사항 및 제도 개선에 관한 사항 ③ ‘청소년복지지원법’ 제12조의 규정에 의한 특별지원청소년에 대한 지원에 관한 사항 ④ ‘청소년보호법’ 제8조의 규정에 의한 청소년유해매체물의 심의·결정에 관한 사항 ⑤ 다른 법률에 의하여 청소년위원회의 소관으로 규정된 사항 ⑥ 그 밖에 위원장이 청소년위원회의 심의·의결이 필요하다고 인정하는 사항에 대해서 심의·의결하여야 한다(청소년기본법 제16조의2 제5항). 다만 청소년활동과 학교교육·평생교육을 연계하여 교육적 효과를 높일 수 있도록 하는 시책을 수립함에 있어서는 반드시 관련기관과 사전에 협의하여야 한다(동법 제48조 제2항).

한편 청소년육성에 관한 지방자치단체의 주요시책에 대한 심의는 지방청소년육성위원회에서 하며(동법 제11조), 청소년위원회는 이와 관련한 어떠한 권한도 가지지 않는다. 다만 지방자치단체는 국가가 5년마다 수립한 청소년육성에 관한 기본계획(동법 제13조 제1항)에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행할 의무만을 부담한다(동법 제14조).

㉞ 청소년육성정책의 총괄·조정권

청소년육성정책은 청소년위원회가 관계행정기관의 장과 협의하여 이를 총괄·조정한다(청소년기본법 제9조). 동 조항의 ‘행정기관’에는 중앙행정기관과 지방행정기관이 모두 포함될 수 있지만, 지방자치단체는 제외된다고 보아야 할 것이다. 따라서 지방자치단체의 청소년관련 시책에 대해서는 청소년위원회에 총괄·조정권이 인정되지 않는다고 보아야 할 것이다.

㉟ 청소년육성기금의 관리·운용권

청소년육성기금은 청소년위원회가 관리·운용한다(청소년기본법 제53조 제2항). 다만 기금의 관리·운용에 관한 사무의 전부 또는 일부를 한국청소년진흥센터, 한국청소년단체협의회, ‘정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’에 의하여 설립된 한국청소년개발원 또는 ‘국민체육진흥

법' 제24조의 규정에 의한 서울올림픽기념국민체육진흥공단 중에서 선정하여 위탁할 수 있다(동조 제3항).

㉮ 국·공유재산의 대부권 등

국가(또는 지방자치단체)는 청소년시설의 설치, 청소년단체의 육성을 위하여 필요한 경우에는 국유재산법 또는 지방재정법의 규정에 불구하고 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 청소년시설이나 청소년단체에게 국·공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다(청소년기본법 제57조 제1항). 다만 이는 국가의 권한일 뿐이므로 청소년위원회가 직접 관리하지 아니하는 국·공유재산에 대해서는 청소년위원회에 대부권이 인정되지 아니한다고 보아야 할 것이다.

㉯ 관계기관 등과의 협조요청권

청소년위원회는 소관업무의 수행을 위하여 필요한 경우에는 행정기관·공공단체 그 밖의 관계기관에 대하여 자료·정보의 제공이나 의견제출 등의 협조를 요청할 수 있으며, 협조를 요청받은 기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(청소년기본법 제16조의8). 동 조항의 '행정기관'에 지방자치단체는 제외되므로 지방자치단체에 대한 협조요청권은 청소년위원회에 인정되지 않는다. 그러나 동 조항의 '행정기관'에 지방행정기관이 배제되어야 할 이유는 없으므로⁷²⁾ 지방자치단체의 청소년관련 사무담당부서에 대해서는 협조요청권이 인정된다고 보아야 할 것이다.

㉺ 청소년시설에 대한 지도·감독권

국가 및 지방자치단체는 청소년시설의 적합성·공공성·안전성에 대한

72) '지방행정기관'이라 함은 "지방자치단체의 행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로 그 관할권이 미치는 범위가 일정지역에 한정되는 기관"을 말한다('지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정'(대통령령 제18701호) 제2조 제1호).

국민의 신뢰를 확보하고, 그 설치와 운영을 지원하기 위하여 필요한 지도·감독을 할 수 있다(청소년기본법 제19조). 이에 따라 청소년위원회는 청소년시설에 대한 지도·감독권을 행사할 수 있지만, 다만 이는 청소년위원회에 전속하는 권한이 아니라 국가 및 지방자치단체의 권한이다. 따라서 지방자치단체도 청소년시설에 대한 지도·감독권을 청소년위원회와는 별도로 행사할 수 있다는 점에 주의하여야 한다.

㉔ 청소년시설·청소년단체에 대한 감독권

국가 및 지방자치단체는 청소년육성을 위하여 필요한 경우에 청소년시설 및 협의회·지방청소년단체협의회·지방청소년종합상담센터·지방청소년상담센터 등 청소년단체에게 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속공무원으로 하여금 그 장부·서류 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다(청소년기본법 제59조 제1항). 이에 따라 청소년위원회는 청소년시설 및 청소년단체에 대하여 업무·회계 및 재산에 관한 감독권을 가지게 되지만, 다만 이는 청소년위원회에 전속하는 권한이 아니라 국가 및 지방자치단체의 권한이다. 따라서 지방자치단체도 청소년시설·청소년단체에 대한 감독권을 청소년위원회와는 별도로 행사할 수 있다는 점에 주의하여야 한다.

㉕ 한국청소년진흥센터에 대한 권한

한국청소년진흥센터의 소장은 이사회의 제청으로 청소년위원회에서 임명한다(청소년기본법 제36조 제1항). 그러나 한국청소년상담원의 경우와는 달리 진흥센터의 임원은 정관이 정하는 바에 의하여 선임하므로(동법 제35조 제2항) 청소년위원회에 이사장 및 감사에 대한 인사권은 없다. 다만 진흥센터의 정관을 변경하고자 하는 때에는 청소년위원회의 인가를 받아야 한다(동법 제34조 제2항).

한편 청소년위원회는 진흥센터에 대하여 사업·회계 및 재산상태에 관한

사항을 보고하게 하거나 소속공무원으로 하여금 장부·서류 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있으며 감독상 필요한 명령을 발할 수 있다(동법 제37조 제3항). 또한 진흥센터는 대통령령이 정하는 바에 의하여 사업계획서 및 예산서를 작성하여 매 사업연도 개시 전까지 청소년위원회에 제출하여 승인을 얻어야 한다(동조 제1항).

㉔ 한국청소년단체협의회에 대한 인가권

청소년단체는 청소년육성을 위한 소정의 활동을 하기 위하여 한국청소년단체협의회를 설립할 수 있는데, 설립을 위해서는 청소년위원회의 인가를 받아야 한다(청소년기본법 제40조 제1항). 한편, 지방청소년단체협의회에 대한 인가권은 시·도지사에게 있다(동법 제41조 제1항).

㉕ 한국청소년상담원에 대한 권한

한국청소년상담원의 이사장은 이사 중에서 이사회의 의결로 선임하며, 선임에 있어 청소년위원회의 승인을 얻어야 한다(청소년기본법 제43조제2항). 한국청소년상담원의 이사 및 원장은 이사회의 제청으로 청소년위원회가 임면하고(동법 제43조 제4항 및 제44조 제1항), 감사는 청소년위원회가 임면한다(동법 제43조 제5항).

한편 청소년위원회는 한국청소년상담원에 대하여 사업·회계 및 재산상태에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속공무원으로 하여금 장부·서류 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있으며 감독상 필요한 명령을 발할 수 있다(동법 제37조 제3항 및 제45조). 또한 한국청소년상담원은 대통령령이 정하는 바에 의하여 사업계획서 및 예산서를 작성하여 매 사업연도 개시 전까지 청소년위원회에 제출하여 승인을 얻어야 한다(동법 제37조 제1항 및 제45조). 한국청소년상담원의 정관을 변경하고자 하는 때에도 청소년위원회의 인가를 받아야 한다(동법 제34조 제2항 및 제45조).

㉔ 청소년지도사·청소년상담사에 대한 권한

청소년위원회는 청소년지도사 자격검정에 합격하고 청소년지도사 연수기관에서 실시하는 연수과정을 마친 자에게 청소년지도사의 자격을 부여하며, 청소년지도사 자격검정에 합격한 자의 연수를 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 청소년지도사 연수기관을 지정할 수 있다(청소년기본법 제21조 제1항 및 제2항). 이는 청소년상담사의 경우도 마찬가지이다(동법 제22조).

㉕ 권한의 위임·위탁권

청소년위원회는 이 법에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도지사에게 위임하거나 청소년단체에 위탁할 수 있다(청소년기본법 제63조).

② 청소년보호에 관한 권한

㉑ 관계행정기관의 장에 대한 의견청취권

청소년위원회는 청소년보호법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계행정기관의 장의 의견을 들을 수 있다(청소년보호법 제42조 제1항).

㉒ 관계행정기관의 장에 대한 협조의뢰권

청소년위원회는 청소년보호법의 규정에 의한 의무이행을 확보하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계행정기관의 장에게 필요한 협조를 의뢰할 수 있다(청소년보호법 제42조 제2항).

㉔ 청소년유해매체물의 심의·결정권

청소년위원회는⁷³⁾ 청소년보호법 제7조의 규정에 의한 매체물의 청소년에 대한 유해여부를 심의하여 청소년에게 유해하다고 인정되는 매체물에 대하여는 청소년유해매체물로 결정하여야 한다. 청소년유해매체물의 심의·결정권은 청소년기본법 제16조의2 제5항 제4호에 규정된 청소년위원회의 주요 권한 중의 하나이다. 그러나 다른 법령의 규정에 의하여 당해 매체물의 윤리성·건전성의 심의를 할 수 있는 기관(이하 “각 심의기관”이라 한다⁷⁴⁾) 이 있는 경우에는 청소년위원회에 이에 대한 결정권이 없다(동법 제8조 제1항). 다만 각 심의기관의 요청이 있는 매체물 또는 각 심의기관의 청소년유해여부 심의를 받지 아니하고 유통되는 매체물에 대하여는 청소년에 대한 유해여부를 심의하여 청소년유해매체물로 결정할 수 있다(동조 제3항).

또한 청소년위원회는 제작·발행의 목적 등에 비추어 청소년이 아닌 자를 상대로 제작·발행되거나, 매체물 각각에 대하여 청소년유해매체물로 결정하여서는 당해 매체물이 청소년에게 유통되는 것을 차단할 수 없는 매체물에 대하여는 신청 또는 직권에 의하여 매체물의 종류, 제목, 내용 등을 특정하여 청소년유해매체물로 결정할 수 있으며(동조 제5항), 청소년유해매체물의 심의·결정시에 청소년유해매체물로 심의·결정하지 아니한 매체물에 대하여는 청소년유해의 정도, 이용청소년의 연령, 당해 매체물의 특성, 이용시간과 장소 등을 감안하여 필요한 경우에 당해 매체물의 등급을

73) 2005. 3. 24.에 개정된 청소년보호법 제8조 제1항은 “제27조의 규정에 의한 청소년위원회(이하 “청소년위원회”라 한다)는”이라고 규정되어 있다. 같은 날 개정된 청소년기본법의 개정작업과 맞물려서 시일이 촉박했음은 충분히 이해하지만, 청소년위원회의 설치근거가 청소년보호법 제27조에서 청소년기본법 제16조의2로 변경된 점, 청소년위원회가 정부조직법 제2조의 중앙행정기관으로 격상된 점 등을 감안할 때 동 규정을 “청소년위원회는”으로 다시금 정비할 필요가 있다.

74) 청소년보호법 제8조 제1항 및 제21조 제3항의 ‘각 심의기관’으로는 ① 음반등법 제5조의 규정에 의한 “영상물등급위원회”, ② ‘출판물 및 인쇄진흥법’ 제16조의 규정에 의한 “한국간행물윤리위원회”, ③ 전기통신사업법 제53조의2 제1항의 규정에 의한 “정보통신윤리위원회”, ④ 방송법 제20호의 규정에 의한 “방송위원회”가 있다.

구분할 수 있다(동법 제9조 제1항).

한편, 청소년위원회는 매체물 심의 결과 그 매체물의 내용이 형법 등 다른 법령에 의하여 유통이 금지되는 내용이라고 판단되는 경우에는 “그 매체물에 대한 청소년유해매체물 결정을 하기 전에” 관계기관에 형사처벌 또는 행정처분을 요청하여야 한다(동조 제4항).

㉠ 자율규제한 청소년유해매체물에 대한 표시부착권

매체물의 제작·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 자율적으로 청소년유해여부를 결정하여 청소년위원회가 그 결정한 내용을 확인을 한 경우(청소년보호법 제12조 제1항 및 제2항) 청소년위원회는 당해 매체물의 확인을 필한 표시를 부착할 수 있다(동조 제3항). 매체물의 제작·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체가 자율적으로 청소년유해표시 또는 포장을 한 경우(동조 제4항) 청소년위원회가 이를 발견한 때에는 청소년유해 여부를 결정하여야 한다(동조 제5항).

㉡ 각 심의기관에 대한 청소년유해매체물 심의·등급구분 요청권

청소년위원회는 각 심의기관이 해당 매체물에 대하여 청소년유해여부의 심의를 하지 아니할 경우 청소년보호를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 그 심의를 하도록 요청할 수 있다(청소년보호법 제8조 제2항). 또한 청소년위원회는 각 심의기관이 해당 매체물에 대한 청소년유해여부의 심의·결정 시 당해 매체물의 등급구분을 하도록 요청할 수 있다(동법 제9조 제2항).

㉢ 각 심의기관에 대한 청소년유해매체물 심의내용의 조정요구권

청소년위원회는 청소년보호와 관련하여 각 심의기관 간에 동일한 내용의 매체물에 대하여 심의한 내용이 상당한 정도로 차이가 있을 경우 그 심의

내용의 조정을 요구할 수 있다. 요구를 받은 각 심의기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(청소년보호법 제11조).

㉔ 청소년유해매체물목록표의 작성·통보 등

청소년위원회는 청소년유해매체물의 목록을 종합한 청소년유해매체물목록표를 작성하여야 하며(청소년보호법 제21조 제2항), 각 심의기관, 청소년 또는 매체물과 관련이 있는 중앙행정기관, 청소년보호와 관련된 지도·단속기관, 기타 청소년보호를 위한 관련단체 등에 이를 통보하여야 하며, 필요한 경우 매체물의 유통을 업으로 하는 개인·법인·단체에게 통보할 수 있으며, 요청이 있는 경우 친권자 등에게 통지할 수 있다(동조 제3항). 청소년유해매체물목록표를 작성하거나 통보·통지할 권한은 각 심의기관이 가지지 아니하며, 청소년위원회에 전속한다.

㉕ 청소년유해매체물의 고시

청소년위원회는 제8조제1항 본문 및 제3항과 제12조의 규정에 의하여 결정 또는 확인한 매체물에 대하여는 이를 청소년유해매체물로 고시하여야 한다(청소년보호법 제22조 제1항). 이 규정을 일견(一見)하여 보면 청소년유해매체물을 고시할 권한은 각 심의기관이 가지지 아니하며 청소년위원회에 전속하는 것으로 오해할 수 있지만, 청소년위원회가 결정·확인하지 않은 매체물에 대해서는 원칙적으로 청소년위원회에 고시권이 없다고 이해하여야 한다.

㉖ 청소년유해매체물의 결정취소권

청소년보호법 제23조 제1항에 의하면, “청소년위원회는 청소년유해매체물이 더 이상 청소년에게 유해하지 아니하다고 인정할 경우에는 제8조 제

1항 및 제3항의 규정에 의한 청소년유해매체물의 결정을 취소하고 당해 매체물을 청소년유해매체물목록표에서 삭제하여야 하며 그 사실을 관계기관 등에 통보하여야 한다”라고 규정하고 있다. 따라서 이 규정에 의하면 청소년유해매체물에 대한 결정취소권은 청소년위원회가 가진다고 볼 수 있다. 그러나 동조 제2항 전단은 “각 심의기관은 청소년유해매체물 결정을 취소한 경우에는 청소년위원회에 그 사실을 통보하여야 한다. 이 경우 청소년위원회는 당해 매체물을 청소년유해매체물목록표에서 삭제하여야 하며 그 사실을 관계기관 등에 통보하여야 한다”라고 규정함으로써 청소년유해매체물에 대한 결정취소권을 각 심의기관에도 부여하고 있으며, 각 심의기관의 결정취소에 대해 청소년위원회는 전혀 이의를 제기할 수 없다.

청소년유해매체물을 결정한 기관에서 청소년유해매체물 결정을 취소하는 것이 지당할 수도 있지만, 청소년보호에 관한 주무부처인 청소년위원회가 전혀 관여할 수 없다는 것은 문제가 있다. 특히 각 심의기관의 심의사항인 매체물이라도 청소년위원회가 심의할 수 있도록 한 동법 제8조 제3항의 규정 및 각 심의기관의 심의내용이 상이할 경우 그 조정을 요구할 수 있도록 한 제11조의 규정과 대비하여 볼 때 결정취소의 절차에 있어 청소년위원회의 의견이 전혀 반영될 수 없도록 규정한 동법 제23조 제2항에 대해서는 입법론상 재고를 요한다고 할 것이다.

㉔ 청소년유해약물목록표 작성·통보 등

청소년위원회는 청소년유해약물목록표를 작성하여 청소년유해약물 등과 관련이 있는 중앙행정기관, 청소년보호와 관련된 지도·단속기관, 기타 청소년보호를 위한 관련단체등에 통보하여야 하며, 필요한 경우 약물유통을 업으로 하는 개인·법인·단체에게 통보할 수 있으며, 요청이 있는 경우 친권자 등에게 통지할 수 있다(청소년보호법 제26조 제2항). 청소년유해약물목록표의 작성방법, 통보시기, 통보대상 기타 필요한 사항은 총리령으로 정한다(동조 제3항).

㉔ 민간의 감시·고발단체에 대한 증표교부권

청소년위원회는 청소년유해환경정화활동을 수행하고 있는 민간의 감시·고발단체에 대하여 필요한 경우 업무수행의 효율을 기하기 위해 대통령령이 정하는 바에 의하여 청소년유해환경감시활동을 하고 있음을 나타내는 증표를 교부할 수 있다(청소년보호법 제43조 제1항). 민간의 감시·고발단체의 구체적인 종류와 명칭은 총리령으로 정한다(동조 제3항).

㉕ 청소년보호법 제49조 제1항의 과징금 부과·징수권

청소년위원회는 ‘정기간행물 등을 발행하거나 수입한 자’가 청소년보호법 제10조의 심의기준에 저촉된 청소년유해매체물을 동법 제14조·제15조의 규정에 의한 청소년유해표시 또는 포장을 하지 아니하고 당해 청소년유해매체물 결정·고시 전에 유통하였거나 유통 중인 때에는 당해 청소년유해매체물을 발행하거나 수입한 자에 대하여 2천만원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있다(청소년보호법 제49조 제1항).

㉖ 권한위탁권

청소년위원회는 이 법에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 청소년보호 또는 매체물이나 약물 등과 관련된 비영리법인 또는 단체에 위탁할 수 있다(청소년보호법 제46조).

또한 매체물의 제작·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체가 자율적으로 청소년유해여부를 결정하여 그 결정한 내용의 확인을 요청한 경우(동법 제12조 제1항) 청소년위원회는 필요한 경우 이를 각 심의기관에 위탁하여 처리할 수 있다(동조 제2항 후단).

(2) 위원장의 권한

① 청소년위원회의 대표 및 직무통할권

청소년위원회의 위원장은 청소년위원회를 대표하고 청소년위원회의 직무를 통할한다(청소년기본법 제16조의3 제3항).

② 국무회의 출석·발언권

청소년위원회의 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다(청소년기본법 제16조의3 제10항).

③ 청소년위원회 위원의 추천권

청소년위원회의 위원은 위원장의 추천을 받아 국무총리의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉한다(청소년기본법 제16조의3 제2항).

④ 공무원 파견요청권

청소년위원회의 위원장은 사무처의 효율적 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계행정기관의 장에게 공무원의 파견을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(청소년기본법 제16조의6 제1항 및 제2항). 파견공무원은 그 복무에 관하여 위원장의 지휘·감독을 받는다(동조 제3항).

⑤ 청소년기본법 제66조의 과태료 부과·징수권

청소년기본법 제37조(사업계획서의 제출 등) 제3항 또는 제59조(감독 등) 제1항의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 검사·명령을 거부·방

해 또는 기피한 자, 제61조(유사명칭의 사용금지)의 규정을 위반한 자는 500만원 이하의 과태료에 처하며(동법 제66조 제1항), 동 규정에 의한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 청소년위원회 또는 지방자치단체의 장이 부과·징수한다(동조 제2항).

다만 제66조 제1항 제1호에 한국청소년상담원에 대한 준용규정인 동법 제55조가 누락됨에 따라 한국청소년상담원과 관련한 위반자는 과태료 부과·징수의 대상에서 제외되게 되므로 법률의 정비를 요한다고 할 것이다.

(3) 소속공무원의 권한

① 행정조사권

청소년위원회 소속공무원은 한국청소년진흥센터에 대하여 사업·회계 및 재산상태에 관한 장부·서류 그 밖의 물건을 검사할 수 있다(청소년기본법 제37조 제3항). 이는 한국청소년상담원에 대해서도 마찬가지이다(동법 제37조 제3항 및 제45조). 또한 청소년육성을 위하여 필요한 경우에 청소년 시설 및 협의회·지방청소년단체협의회·지방청소년종합상담센터·지방청소년상담센터 등 청소년단체에 대하여 업무·회계 및 재산에 관한 장부·서류 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다(동법 제59조 제1항).

이러한 경우 검사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다(동법 제37조 제3항, 제45조 및 제59조 제2항).

② 특별사법경찰권

청소년위원회에 근무하며 청소년보호업무에 종사하는 4급 내지 9급의 국가공무원은 청소년위원회의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장의 지명을 받아 그 소속관서 관할구역 안에서 발생하는 청소년보호법에 규정된 범죄에 대하여 특별사법경찰관리의 직무를 행한다(형사

소송법 제197조, ‘사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’ 제5조 제29호 및 제6조 제24호). 따라서 특별사법경찰관리의 직무를 행하는 청소년위원회 소속공무원의 수사관할은 지역적으로는 특별한 제한이 없지만⁷⁵⁾, 그 수사범위는 청소년보호법에 규정된 범죄로 제한된다.

3. 청소년 유해환경 관련 중앙행정체계

1) 분석의 대상

청소년 유해환경과 관련하여 청소년위원회의 유관기관으로는 청소년보호법 제21조 제3항의 청소년유해매체물목록표의 통보대상이 되는 ① “각 심의기관”, ② 청소년 또는 매체물과 관련이 있는 “중앙행정기관”, ③ 청소년 보호와 관련된 “지도·단속기관”, ④ 기타 청소년보호를 위한 관련단체 및 제26조 제2항의 청소년유해약물목록표의 통보대상이 되는 ⑤ 청소년유해약물 등과 관련이 있는 “중앙행정기관” 등이 있다.

동법 제21조 제3항 및 제8조에서 규정하는 “각 심의기관”으로는 ① ‘음반등법’(문화관광부 소관, 법률 제7428호) 제5조의 규정에 의한 “영상물등급위원회”, ② ‘출판물 및 인쇄진흥법’(문화관광부 소관, 법률 제7421호) 제16조의 규정에 의한 “한국간행물윤리위원회”, ③ 전기통신사업법(정보통신부 소관, 법률 제7445호) 제53조의2 제1항의 규정에 의한 “정보통신윤리위원회”, ④ 방송법(방송위원회 소관, 법률 제7498호) 제20호의 규정에 의한 “방송위원회”가 있다.

또한 동법 제21조 제2항의 ‘중앙행정기관’으로는 재정경제부·교육인적자원부·법무부·행정자치부·문화관광부·정보통신부·여성부가 이에 해당하며(동 시행규칙 제7조 제2항), 동법 제26조 제2항의 ‘중앙행정기관’으

75) 특별사법경찰관리의 지명은 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장에게 받지만 그 관할은 소속관서 관할구역이 되는데, 청소년위원회가 중앙행정기관인 이상 관할의 제한은 받지 않는 것으로 보아야 할 것이다.

로는 교육인적자원부·법무부·행정자치부·문화관광부·보건복지부·환경부·식품의약품안전청이 이에 해당한다(동 시행규칙 제9조 제2항). 동법 제21조 제2항 및 제26조 제2항의 ‘지도·단속기관’으로는 지방자치단체, 대검찰청·고등검찰청·지방검찰청, 경찰청·지방경찰청, 시·도교육청이 이에 해당한다(동 시행규칙 제7조 제2항 및 제9조 제2항).

한편 동법 제21조 제2항 및 제26조 제2항의 ‘청소년보호를 위한 관련단체’로는 ① 한국청소년상담원, ② 한국청소년단체협의회, ③ 한국청소년개발원 및 ④ 관련 행정기관과 지도·단속기관으로부터 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’의 규정에 의하여 사업비의 전부 또는 일부를 보조받아 청소년보호사업을 수행하는 기관·단체·협회 등, ⑤ 청소년보호사업을 수행하는 청소년·여성·종교·문화예술·소비자 관련단체 중 청소년위원회 위원장이 지정하는 단체 등이 있으며, ⑥ 자율규제단체 등도 이에 포함된다(동 시행규칙 제7조 제2항 및 제9조 제2항).

이 글의 취지상 이 중에서 ‘각 심의기관’에 해당하는 영상물등급위원회, 한국간행물윤리위원회, 정보통신윤리위원회, 방송위원회 및 ‘청소년보호를 위한 관련단체’로서 청소년유해환경감시단에 대하여 중점적으로 살펴보고자 한다.

2) 각 심의기관

(1) 각 심의기관의 종류 및 구성

① 영상물등급위원회

음반등법 제5조에 의거하여 영화·음반·비디오물·게임물 및 공연물과 그 광고·선전물(이하 “영상물 등”이라 한다)의 윤리성 및 공공성을 확보하고 청소년을 보호하기 위하여 영상물등급위원회를 둔다. 이에 영상물등급위원회는 ① 영상물 등의 등급분류 및 청소년 유해성 확인에 관한 사항

② 영상물 등의 등급분류에 따른 제작·유통·시청 또는 이용제공 여부의 확인 등 등급분류의 사후관리에 관한 사항 ③ 위원회규정의 제정·개정에 관한 사항 ④ 영상물 등의 등급분류의 객관성 확보를 위한 조사·연구 ⑤ 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 의하여 위원회의 직무 또는 권한으로 규정되거나 위탁받은 사항을 심의·의결한다(동법 제6조 제1호 내지 제5호). 다만 위원회는 동법 제20조 제7항의 규정에 의하여 등급분류의 기준을 정하거나 이를 변경하고자 하는 경우에는 청소년단체·비영리 민간단체·학계 또는 산업계 등의 의견을 수렴하여야 한다(동법 제18조 제2항).

동 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하며, 위원회의 위원은 문화예술·영상물·청소년·법률·교육 및 언론분야와 비영리 민간단체 등에서 종사하고 전문성과 경험이 있는 자 중에서 대한민국예술원법에 의한 대한민국예술원회장의 추천에 의하여 대통령이 위촉하는 자가 된다(동법 제7조 제1항 및 제2항). 특히 청소년위원회 등의 기관·단체는 대한민국예술원회장의 요청에 의하여 각 2인 이내의 추천대상자를 선정·통보한다(영상물등급위원회규정 제3조 제3항 제1호).

② 한국간행물윤리위원회

‘출판 및 인쇄진흥법’(이하 “출판법”이라 한다) 제16조에 의거하여 간행물의 윤리적·사회적 책임을 구현하고 간행물의 유해성 여부를 심의하기 위하여 한국간행물윤리위원회를 둔다. 한국간행물윤리위원회는 ① 소설·만화·사진집 및 화보집과 그 밖에 대통령령이 정하는 간행물의 유해성 심의 ② 수입추천을 신청한 외국간행물 중 동법 제13조 제1항의 규정에 의하여 의뢰받은 외국간행물의 유해성 심의 ③ 청소년보호법 제7조 제6호의 규정에 의한 정기간행물의 유해성 심의 ④ 출판문화 발전을 위한 양서권장·진흥사업 및 조사·연구사업 등을 수행한다(출판법 제18조 제1호 내지 제5호).

동 위원회는 위원장·부위원장 각 1인을 포함한 10인 이상 20인 이하의 위원으로 구성하며(동법 제17조 제1항), 위원회의 위원은 예술·언론·교

육·문화·법률·청소년·출판 및 인쇄 등에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 문화관광부장관이 대통령령이 정하는 바에 의하여 관련 법인 또는 단체의 추천을 받아 위촉한다(동조 제3항). 청소년위원회에는 한국간행물윤리위원회 위원에 대한 추천권한이 없지만, 청소년 육성·보호사업을 수행하고 있는 청소년·여성·종교 및 소비자 관련 단체 및 협회에서는 위원을 추천할 수 있다(동 시행령 제11조 제8호).

③ 정보통신윤리위원회

전기통신사업법 제53조의2 제1항에 의거하여 건전한 정보문화를 창달하고 전기통신의 올바른 이용환경을 조성하기 위하여 정보통신윤리위원회를 둔다. 동 위원회는 ① 정보통신윤리에 대한 기본강령의 제시 ② 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 전기통신사업법 및 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구 ③ 전기통신회선을 이용하여 유통되는 정보의 건전화를 위한 대책수립의 건의 ④ 불법·청소년유해정보 신고센터의 운영 ⑤ 건전한 정보문화 창달을 위하여 필요한 활동 ⑥ 건전한 정보의 유통 활성화와 관련하여 정보통신부장관이 위탁하는 사항에 관한 업무를 수행한다(동법 제53조의2 제4항 제1호 내지 제6호).

동 위원회는 위원장 1인을 포함한 11인 이상 15인 이하의 위원으로 구성하며(동조 제2항), 위원은 학계·법조계·이용자단체 및 정보통신관련업계등에 종사하는 자 중에서 정보통신부장관이 위촉한다. 이 경우 정보통신부장관은 이용자단체에 종사하는 자와 법조계에 종사하는 자가 각각 위원총수의 5분의 1 이상이 되도록 위원을 위촉하여야 한다(동조 제3항). 청소년위원회에는 정보통신윤리위원회 위원의 추천권한이 없으며, 청소년단체등에 종사하는 자 역시 동 위원회 위원의 자격요건에 해당하지 않는다.

④ 방송위원회

방송법 제20조에 의거하여 방송의 공적 책임·공정성·공익성을 실현하

고, 방송내용의 질적 향상 및 방송사업에서의 공정한 경쟁을 도모하기 위하여 방송위원회를 둔다. 동 위원회는 ① 방송의 기본계획에 관한 사항 ② 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항 ③ 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자의 허가·재허가의 추천, 승인, 등록, 취소 등에 관한 사항 ④ 방송위원회규칙의 제정·개정 및 폐지 ⑤ 방송에 관한 연구·조사 및 지원에 관한 사항 ⑥ 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자 및 전광판방송사업자 상호간의 공동사업이나 분쟁의 조정 ⑦ 방송프로그램 유통상 공정거래 질서확립에 관한 사항 ⑧ 시청자불만처리 및 청원에 관한 사항 ⑨ 방송발전기금의 조성 및 관리·운용의 기본계획에 관한 사항 ⑩ 방송법 제100조의 규정에 의한 제재 조치에 관한 사항 ⑪ 위원회의 예산안의 편성 및 집행에 관한 사항 ⑫ 남북간 방송 교류·협력에 관한 사항 ⑬ 기타 방송법 또는 다른 법률에 의하여 위원회의 직무 또는 권한으로 규정된 사항을 심의·의결한다(동법 제27조 제1호 내지 제13호).

동 위원회는 전문성 및 사회 각 분야의 대표성을 가진 자 중에서 대통령이 임명하는 9인의 위원으로 구성하며, 대통령은 위원회 위원을 임명함에 있어 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체대표의원과 협의하여 추천한 자를 임명하고, 3인은 방송관련 전문성과 시청자대표성을 고려하여 국회 문화관광위원회의 추천의뢰를 받아 국회의장이 추천한 자를 임명한다(동법 제21조 제1항 및 제2항). 청소년위원회에는 방송위원회 위원의 추천권한이 없으며, 청소년단체 등에 종사하는 자 역시 동 위원회 위원의 자격요건에 해당하지 않는다.

한편, 동 위원회의 위원장이 정부위원은 아니지만, 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다(동법 제22조 제4항).

(2) 각 심의기관의 권한

① 공통적 권한

㉠ 청소년유해매체물의 심의·결정권

청소년유해매체물의 심의·결정과 관련하여 청소년보호법 제8조 제1항 단서는 “다만, 다른 법령의 규정에 의하여 당해 매체물의 윤리성·건전성의 심의를 할 수 있는 기관이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하여 당해 매체물에 관하여 법령상 심의기관이 별도로 있는 경우에는 청소년위원회의 심의·결정권을 부정하고 있다. 따라서 이러한 특정 매체물에 대한 심의·결정권은 — 청소년보호법 제3항의 규정에 해당하는 경우를 제외하고 — 각 심의기관이 전속적으로 행사한다⁷⁶⁾.

각 심의기관은 매체물 심의 결과 그 매체물의 내용이 형법 등 다른 법령에 의하여 유통이 금지되는 내용이라고 판단되는 경우에는 “그 매체물에 대한 청소년유해매체물 결정을 하기 전에” 관계기관에 형사처벌 또는 행정처분을 요청하여야 한다. 다만 각 심의기관별로 해당 법령에서 별도의 절차가 있는 경우에는 그 절차에 의한다(동법 제8조 제4항).

㉡ 자율규제한 청소년유해매체물에 대한 표시부착권

매체물의 제작·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 자율

76) 이외에도 각 심의기관은 제작·발행의 목적 등에 비추어 청소년이 아닌 자를 상대로 제작·발행되거나, 매체물 각각에 대하여 청소년유해매체물로 결정하여서는 당해 매체물이 청소년에게 유통되는 것을 차단할 수 없는 매체물에 대하여는 신청 또는 직권에 의하여 매체물의 종류, 제목, 내용 등을 특정하여 청소년유해매체물로 결정할 수 있다(동조 제5항). 또한 각 심의기관은 청소년유해매체물의 심의·결정시에 청소년유해매체물로 심의·결정하지 아니한 매체물에 대하여는 청소년유해의 정도, 이용청소년의 연령, 당해 매체물의 특성, 이용시간과 장소 등을 감안하여 필요한 경우에 당해 매체물의 등급을 구분할 수 있다(동법 제9조 제1항).

적으로 청소년유해여부를 결정하여 각 심의기관이 그 결정한 내용을 확인을 한 경우(청소년보호법 제12조 제1항 및 제2항) 각 심의기관은 당해 매체물의 확인을 필한 표시를 부착할 수 있다(동조 제3항). 특정 매체물의 제작·발행자, 유통행위자 또는 특정 매체물과 관련된 단체가 자율적으로 청소년유해표시 또는 포장을 한 경우(동조 제4항) 각 심의기관이 이를 발견한 때에는 청소년유해 여부를 결정하여야 한다(동조 제5항).

㉔ 청소년유해매체물의 고시요청권

각 심의기관은 청소년유해매체물에 대하여 심의의견서를 첨부하여 청소년위원회에 당해 매체물의 고시를 요청하여야 한다(청소년보호법 제22조 제2항).

㉕ 청소년유해매체물의 결정취소·통보권

각 심의기관은 청소년유해매체물 결정을 취소한 경우에는 청소년위원회에 그 사실을 통보하여야 한다. 이 경우 청소년위원회는 당해 매체물을 청소년유해매체물목록표에서 삭제하여야 하며, 그 사실을 관계기관 등에 통보하여야 한다(청소년보호법 제23조 제2항).

② 청소년에 관한 개별적 권한

㉖ 영상물등급위원회의 권한

영상물등급위원회는 영상물 등의 등급분류 및 청소년 유해성 확인에 관한 사항에 대한 심의·의결권을 가진다(음반등법 제6조 제1호). 이에 따라 비디오물은 전체이용가, 12세이용가, 15세이용가 및 18세이용가 등급으로 분류하며, 게임물은 전체이용가 및 12세이용가로 분류하며(동법 제20조

제3항), 또한 음반에 대해서는 그 내용이 선정적 또는 폭력적이거나 사행심을 조장할 우려가 있어 청소년의 건전한 인격형성을 저해할 수 있다고 인정되는 경우에는 직권에 의하거나 음반등 제작업자 또는 음반등 배급업자의 신청에 의하여 청소년 이용불가 음반으로 결정할 수 있다(동법 제22조 제1항). 더 나아가 청소년이 관람·이용할 수 없는 비디오물·게임물에 관한 광고나 선전물을 배포 또는 게시하고자 하는 자는 배포 또는 게시 전에 동 위원회로부터 청소년에 대한 유해성여부를 확인받아야 한다(동법 제38조 제3항).

이처럼 영상물등급위원회는 청소년 유해성 확인과 관련하여 비디오물·게임물에 대한 등급분류, 등급부여 및 그 취소권(동법 제20조의3), 음반에 대한 청소년 이용불가 결정 및 표시부착권(동법 제22조 제3항), 비디오물·게임물 관련 광고·선전물의 청소년 유해성에 대한 사전확인권 등 폭넓은 권한을 가진다⁷⁷⁾.

그러나 이에 관한 규정들을 문리해석하자면, 영상물등급위원회에 음반·비디오물·게임물의 청소년 유해성 자체에 대한 심의·결정권이 있다고는 해석할 수 없고, 당해 매체물에 대하여 청소년위원회에서 심의·결정한 기준에 따라 등급분류를 하거나 이러한 기준에 부합되는지를 확인하여 청소년이 이용할 수 없게끔 할 권한만을 가진다고 보아야 할 것이다. 따라서 청소년위원회에서 청소년에게 유해하지 않다고 결정한 비디오물·게임물에 대해서는 영상물등급위원회에서 등급분류를 할 수 있지만, 청소년유해매체물로 결정한 음반·비디오물·게임물에 대해서는 청소년이용불가 결정만을 할 수 있을 것이다. 즉, 이들 매체물의 청소년 유해성에 대한 1차적 심의·결정권은 청소년위원회에 있다고 할 것이다. 따라서 청소년유해매체물에 대해서 ‘18세이용가’로 등급분류하여 만 18세의 청소년도 일률적으로 제한 없이 이용할 수 있게끔 규정한 음반등법 제20조 제3항은 ‘19세이용가’로 개정되어야 할 것이다.

77) 다만 위반행위와 관련하여 등록취소·영업폐쇄권, 과징금·과태료 부과권 등은 일정한 요건 아래 시·군·구청장 등 지방자치단체의 장이 가진다.

㉔ 한국간행물윤리위원회의 권한

한국간행물윤리위원회는 청소년보호와 관련하여 정기간행물에 대한 청소년유해성 심의권(출판법 제18조 제3호) 및 청소년유해간행물 결정권(동법 제19조 제2항 전단)을 가진다.

청소년유해간행물 결정시 그 사실을 지체 없이 청소년위원회에 통보해야 하지만(동법 제19조 제2항 후단), — 굳이 문리해석을 하자면 — 청소년위원회에서 결정·확인하지 아니한 사항에 대해서는 청소년위원회가 고시할 권한이 없으므로(청소년보호법 제22조 제1항) 청소년유해간행물에 대한 고시권은 문화관광부 장관에게만 있다고도 볼 수 있다(출판법 제19조의2 제1항). 이러한 오해를 불식시키기 위해서 청소년보호법 제22조 제1항의 고시사항에는 제21조 제2항에 규정된 청소년유해매체물목록표를 포함시켜야 할 것이다.

㉕ 정보통신윤리위원회의 권한

정보통신윤리위원회는 청소년보호와 관련하여 불법·청소년유해정보 신고센터를 운영하여야 한다(전기통신사업법 제53조의2 제3항). 이러한 신고는 대개 인터넷을 통해서 이루어질 것이므로 정보통신윤리위원회에서 운영하는 것이 적절하다. 그러나 청소년보호와 관련하여 전기통신사업법상에는 동 위원회에 별다른 권한이 부여되어 있지 않다.

다만 동조 제4항 제2호에는 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 동법 및 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구를 행하도록 규정하는 한편⁷⁸⁾, 동법 시행령 제16조의3 제2항에서 국가·지방

78) 이는 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 범위를 정하는 법규사항이므로 하위 규범인 명령에 규정할 수 없고 반드시 법률에 규정되어야 할 내용이다. 따라서 이를 대통령령에 위임할 수 있도록 규정한 전기통신사업법 제53조의2 제4항 제2호는 위헌입법이라고 볼 것이다. 또한 대통령령의 규정에 의하여 법률(청소년보호법)의 규정을 배제할 수 있도록 규정한 동법 시행령 제16조의3 제2항 역시 위헌이라고 할

자치단체 또는 공공단체에서 제공하는 정보 또는 다른 법령의 규정에 의하여 심의대상이 되는 정보 중 법 제53조 제1항의 규정에 의한 불법통신 및 청소년에게 유해한 전기통신을 억제하기 위하여 필요하다고 인정하는 정보에 대하여 이를 심의할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 전기통신사업법 제53조 제1항 제5호를 살펴보면, “청소년보호법에 의한 청소년유해매체물로서 상대방의 연령확인, 표시의무 등 법령에 의한 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 전기통신”에 대해서는 정보통신윤리위원회가 심의권을 가진다고 볼 수 있다.

다만 이 규정들을 문리해석하자면, 정보통신윤리위원회의 심의대상이 되는 대상물은 이미 청소년유해매체물로 결정된 전기통신이어야 한다. 즉, 전기통신에 대하여 청소년유해매체물로 결정할 1차적 권한은 청소년위원회에 있고, 이러한 청소년유해매체물을 전기통신사업법 제53조 제2항의 규정에 의해 취급 거부·정지·제한할 필요가 있는지를 심의할 권한만이 정보통신윤리위원회에 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 청소년위원회가 사전에 청소년유해매체물로 심의·결정하지 않은 청소년유해매체물에 대해서는 정보통신윤리위원회에 심의권이 없다고 보아야 할 것이다.

㉠ 방송위원회의 권한

방송위원회의 직무에 관한 방송법 제27조에는 청소년의 보호에 관한 사항은 포함되어 있지 않다. 다만 동조 제13호는 기타 이 법 또는 다른 법률에 의하여 위원회의 직무 또는 권한으로 규정된 사항에 대해서는 심의·의결권을 가진다고 규정하고 있다.

그런데 동법 제33조 제1항의 규정에 의하면 방송위원회가 방송심의에 관한 규정을 제정·공표하여야 하며, 심의규정에는 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 관한 사항이 포함되어야 한다고 규정하고 있으므로

것이다. 그런데 청소년보호법 제8조 제1항 단서에서 “다른 법령의 규정에 의하여”라고 규정하고 있으므로 명령에 의한 청소년보호법 규정의 배제를 이미 전제하고 있다고도 볼 수 있다.

(동조 제2항 제3호) 방송위원회는 청소년의 보호에 관한 사항의 심의규정에 대한 심의·의결권을 가진다고 보아야 할 것이다. 또한 이러한 심의규정에 따라 방송사업자는 아동과 청소년을 보호하기 위하여 방송프로그램의 폭력성 및 음란성 등의 유해정도, 시청자의 연령 등을 감안하여 방송프로그램의 등급을 분류하고 이를 방송 중에 표시하여야 한다(동조 제3항).

(3) 청소년위원회와 각 심의기관의 관계

청소년위원회와 각 심의기관의 관계를 논하기 전에 한가지 짚고 넘어가야 할 사항이 있다. 그것은 청소년유해매체물이라고 해서 곧 금제물(禁制物)은 아니라는 사실이다. 즉, 청소년유해매체물은 금지의 대상이 아니라 규제(規制)의 대상에 지나지 않는다. 따라서 청소년유해매체물의 규제는 ① 어떠한 매체물을 규제할 것인가의 문제와 ② 규제대상인 매체물을 어떻게 규제할 것인가의 문제로 나누어서 고찰해야 할 것이다. 이는 바로 규제의 대상을 결정하는 문제와 대상의 규제(방법)를 결정하는 문제로 이해할 수 있고, 이 둘은 전혀 차원을 달리 하는 문제라고 할 것이다. 여기서 청소년유해성 여부를 결정하는 문제는 바로 규제의 대상을 결정하는 문제라고 할 것이다.

그런데 청소년유해성에 대한 결정은 청소년에 대한 이해의 바탕에서 이루어져야 하므로 청소년에 대해 전문적이지 못하거나 청소년과 전혀 무관한 인사로 구성된 기관에서 다루는 것은 바람직하지 못하다. 청소년정책의 집행주무부처를 청소년위원회로 통합한 것도 바로 이러한 전문성의 이유 때문일 것으로 생각된다. 그래서 청소년유해성 결정은 원칙적으로 청소년위원회의 소관사항이 되어야 한다. 반면 청소년유해매체물에 대한 규제는 청소년위원회뿐만 아니라 법적 근거만 있으면 개별 소관부처에서도 개별 매체물의 특성과 필요에 따라 규제할 수 있다고 본다. 등급분류, 유해표시 등이 그 대표적인 예이며, 개별 소관부처의 판단에 따라 청소년유해매체물을 전혀 규제하지 않을 수도 있을 것이다. 청소년유해매체물 결정의 과정

도 이처럼 단계적으로 나누어 생각하는 것이 청소년보호의 전문성 및 실효성을 확보하는 측면에서 바람직할 것이다.

물론 청소년기본법 제16조 제5항 제4호 및 청소년보호법 제8조 제1항 전단은 청소년유해매체물의 심의·결정권이 원칙적으로 청소년위원회에 있음을 분명히 하고 있다. 그러나 청소년보호법 제8조 제1항 단서, 제22조 제1항, 제23조 제2항의 규정에 비추어 보면, 각 심의기관의 소관사항인 매체물에 대해서는 청소년위원회가 아니라 각 심의기관에 1차적인 심의·결정권이 있는 것으로 추측할 수 있다. 그런데 각 심의기관 중 정보통신윤리위원회와 방송위원회는 청소년과 무관한 인사로 구성되고, 영상물등급위원회와 한국간행물윤리위원회는 음반등법 제7조 제2항 및 출판법 제17조 제3항의 규정에 의하여 청소년관련 인사가 선임될 수 있지만 이러한 선임기준 역시 임의적인 규정에 지나지 않으므로 청소년과 무관한 인사로만 구성될 수 있을 것이다. 그러나 청소년에 대한 전문성이 없는 각 심의기관에서 청소년유해성에 대한 원칙적인 심의·결정권을 갖는 것은 청소년정책의 일관성 및 전문성의 측면에서 결코 바람직하지 못하다. 더욱이 각 심의기관의 청소년유해매체물의 취소결정에 대해서는 — 고시를 거부하는 외에는 — 청소년위원회의 의견이 전혀 반영되지 못한다(청소년보호법 제23조 제2항).

다만 각 심의기관에 관한 근거법률을 살펴보면, 음반·비디오물·게임물 및 간행물의 청소년유해성에 대한 1차적 심의·결정권은 청소년위원회에 있다고 볼 수 있다. 방송법에는 청소년유해성에 대하여 명확하게 규정되어 있지 않지만 비디오물과 마찬가지로 해석할 여지는 있다. 그러나 간행물의 경우는 청소년유해성에 대한 1차적 심의·결정권이 한국간행물윤리위원회에 있음을 못 박고 있다(출판법 제18조 제3호 및 제19조 제2항 전단). 심지어 고시권까지 문화관광부 장관이 가지고 있다(동법 제19조의2 제1항). 청소년정책에 대한 집행주무부처가 예전과 같이 문화관광부라면 동 규정에 큰 문제는 없겠지만, 청소년정책의 전문성 확보를 위하여 청소년정책의 집행주무부처를 청소년위원회로 통합·이관한 이상 간행물의 청소년유해성에 대한 1차적 심의·결정권 역시 청소년위원회로 조속히 이관하여야 할 것이

다.

3) 청소년유해환경감시단

(1) 청소년유해환경감시단의 법적 근거

청소년위원회는 청소년유해환경 감시·고발활동을 효율적으로 수행할 수 있도록 지원하기 위하여 초·중·고등학교의 교사·학부모, 시민단체(청소년단체 포함), 임·직원 회원 등 청소년문제에 관심을 가진 시민들이 각급 학교와 시민단체 단위로 청소년유해환경감시단(이하 “감시단”이라 한다) 제도를 마련하고 있으며, 초·중·고등학교 학부모, 교사 등으로 구성된 ‘초·중·고등학교 감시단’과 시민단체 임·직원 및 회원으로 구성된 ‘시민단체 감시단’으로 나누어 운영하고 있다.

이러한 감시단의 지정은 청소년보호법 제43조 제1항의 규정에 근거하는데, 이 규정에 따라 청소년위원회는 청소년유해환경정화활동을 수행하고 있는 민간의 감시·고발단체에 대하여 행정·재정상 지원을 할 수 있으며, 필요한 경우 업무수행의 효율을 기하기 위해 대통령령이 정하는 바에 의하여 청소년유해환경감시활동을 하고 있음을 나타내는 증표를 교부할 수 있다. 또한 청소년위원회는 감시단운영기관의 지정을 희망하는 학교 또는 시민단체의 주사무소 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장의 추천을 받아 이를 ‘청소년유해환경감시단 운영기관’으로 지정할 수 있으며, 민간의 감시·고발단체의 종류는 ‘학교 청소년유해환경감시단’과 ‘시민단체 청소년유해환경감시단’으로 한다(동법 시행규칙 제10조).

(2) 청소년유해환경감시단의 문제점

지역 하부조직 및 단속권한이 없는 청소년위원회로서는 감시단 지정이 청소년 전담부서의 지속적 감소에 대한 보완 및 지역단위 정책영역의 확대라는 측면에서 적지 않게 유용한 측면이 있다. 그러나 청소년정책 주무부

체가 청소년위원회로 통합된 이상 이러한 난점은 점차 보완될 것으로 예상되므로 이제는 감시단의 지정 역시 실효성 있는 체계로 재편할 필요가 있다. 특히 지정된 감시단에는 재정상 지원을 할 수 있으므로(청소년보호법 제43조 제1항) 국민의 세금이 낭비되지 않으려면 감시단의 지정기준이 보다 강화되어야 할 것이다.

청소년정책의 집행주무부처의 통합문제에 있어서 문화관광부 또는 문화관광부 청소년육성위원회 중심으로 통합하자는 의견이 적지 않았음에도 불구하고 청소년위원회로 통합된 것이 청소년정책의 전문성 확보에 비중을 두었기 때문이라면, 감시단 역시 그 설립목적이 청소년보호·육성과 밀접한 관련이 있는 단체에 한하여 이를 지정하여야 할 것이다. 학교 감시단 지정의 경우 큰 문제는 없겠지만, 시민단체 감시단 지정의 경우 — 국민의 세금(血稅)에서 예산을 지원한다는 사실을 명심하여 — 관변단체(官邊團體)의 살림보전 차원에서 이뤄져서는 안될 것이다. 이에 현재 감시단으로 지정된 시민단체의 설립목적·활동 등을 검증하여 기준에 미달하는 시민단체는 감시단에서 배제하여야 할 것이다.

4. 청소년 유해환경 관련 지방행정체계

1) 지방행정체계의 개요

(1) 지방자치단체의 청소년 관련 조직

각 지방자치단체는 청소년 관련 전담공무원 또는 부서를 두고 있으며⁷⁹⁾, 그 이외에도 청소년기본법 및 청소년보호법에 따라 다음의 기관을 설치할 수 있다.

79) 그 설치근거는 청소년육성전담공무원에 관한 청소년기본법 제25조 제1항이다.

① 지방청소년육성위원회

앞에서 살펴본 바와 같이 청소년정책의 기본방침에 관한 사항은 청소년위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 청소년기본법 제13조 제1항에 의하면 청소년육성에 관한 기본계획의 수립은 국가에 맡겨져 있지만, 동법 제14조에 의하여 기본계획에 의한 연도별 시행계획은 국가 및 지방자치단체에 각각 맡겨져 있다. 이에 지방자치단체는 청소년육성에 관한 지방자치단체의 주요시책을 심의하기 위한 기관으로서 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장의 소속 하에 지방청소년육성위원회를 둔다(동법 제11조 제1항). 지방청소년육성위원회의 구성·조직 그 밖의 운영에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다(동조 제3항)⁸⁰⁾.

그런데 지방청소년육성위원회에 대해서 중앙행정기관인 청소년위원회의 정책 및 의견을 반영할 수 있는 어떠한 법적 근거도 없다. 더욱이 청소년기본법 제10조에 의한 청소년정책 관계기관 협의회는 중앙행정기관으로만 구성되고 지방자치단체가 포함되지 않으므로(동 시행령 제3조 제2항), 중앙과 지방 간에 발생할 수 있는 청소년시책의 상이(相異)를 협의·조정할 어떠한 기구도 없다. 이는 일관된 청소년정책의 시행에 걸림돌이 될 수 있으므로 입법론상 재고의 여지가 있다고 할 것이다.

② 청소년육성전담기구

청소년육성에 관한 업무를 효율적으로 운영하기 위하여 시·도 및 시·군·구에 청소년육성에 관한 업무를 전담하는 기구를 따로 설치할 수 있으며, 청소년육성전담기구의 사무의 범위·조직 그 밖에 필요한 사항은 조례

80) 청소년기본법 제11조 제2항은 동법 제10조 제3항의 규정을 준용하는 것으로 규정하고 있는데, 이 규정에 의할 경우 지방청소년육성위원회의 구성·조직 그 밖의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하여야 한다. 그러나 동법 시행령에는 지방청소년육성위원회에 대한 규정이 마련되어 있지 않고, 더욱이 동일한 내용에 대한 저촉규정에 불과하므로 동 조항은 삭제될 요한다.

로 정한다(청소년기본법 제26조).

청소년육성전담기구에는 청소년지도사 또는 청소년상담사의 자격을 가진 청소년육성전담공무원을 둘 수 있는데(동법 제25조 제1항 및 제2항), 청소년육성전담공무원은 그 관할구역 안의 청소년 및 다른 청소년지도자 등에 대하여 그 실태를 파악하고 필요한 지도를 하여야 한다(동조 제3항).

③ 지방청소년종합상담센터

시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지방청소년종합상담센터 및 지방청소년상담센터를 각각 설치·운영할 수 있다(청소년기본법 제46조 제1항). 지방청소년종합상담센터가 그 운영계획을 수립하고자 하는 때에는 상담관련 사항에 관하여 한국청소년상담원과 협의하여야 하지만, 지방청소년상담센터의 경우는 지방청소년종합상담센터와 협의하면 된다(동조 제3항). 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 지방청소년종합상담센터 및 지방청소년상담센터를 설치·운영하는 때에는 국가가 예산의 범위 안에서 그 경비의 일부를 보조할 수 있다(동조 제6항).

④ 지방청소년단체협의회

특정지역을 활동범위로 하는 청소년단체는 청소년육성을 위하여 그 지역을 관할하는 시·도의 조례가 정하는 바에 의하여 지방청소년단체협의회를 설립할 수 있다. 이 경우 시·도지사의 인가를 받아야 한다(청소년기본법 제41조 제1항). 지방자치단체는 예산의 범위 안에서 해당 지방청소년단체협의회의 운영경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(동조 제2항).

⑤ 지방청소년사무소

특별시장·광역시장·도지사는 그 관할구역 내의 청소년을 보호하기 위하

여 조례가 정하는 바에 따라 지방청소년사무소를 설치할 수 있다(청소년보호법 제47조 제1항). 그러나 청소년보호에 관한 행정처분권이 시장·군수 또는 구청장에게 전속되어 있음을 감안할 때(동법 제34조 내지 제37조, 제44조, 제44조의2, 제49조 제2항) 특별시장·광역시장·도지사 산하의 지방청소년사무소가 어떠한 역할을 수행할 수 있을지는 다소 의문이다.

(2) 지방자치단체의 청소년 관련 권한

① 기본 권한

㉠ 청소년육성에 관한 주요시책 심의권

국가 및 지방자치단체는 기본계획에 의하여 연도별 시행계획을 각각 수립·시행하여야 한다(청소년기본법 제14조). 이에 따라 청소년육성에 관한 지방자치단체의 주요시책을 심의하기 위한 기관으로서 각 지방자치단체별로 지방청소년육성위원회를 둔다(동법 제11조 제1항).

㉡ 청소년육성전담공무원의 임용권 등

청소년기본법 제25조 제1항에 따라 특별시·광역시·도, 시·군·구 및 읍·면·동 또는 청소년육성전담기구에 청소년육성전담공무원을 둘 수 있으며, 청소년육성전담공무원의 임용 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다(동조 제5항).

㉢ 청소년시설에 대한 지도·감독권

국가 및 지방자치단체는 청소년시설의 적합성·공공성·안전성에 대한 국민의 신뢰를 확보하고, 그 설치와 운영을 지원하기 위하여 필요한 지도·

감독을 할 수 있다(청소년기본법 제19조). 이에 따라 지방자치단체는 청소년시설에 대한 지도·감독권을 가지며, 이는 국가의 지도·감독권과 별도로 행사할 수 있는 권한이다.

㉔ 청소년시설·청소년단체에 대한 감독권

국가 및 지방자치단체는 청소년육성을 위하여 필요한 경우에 청소년시설 및 협의회·지방청소년단체협의회·지방청소년종합상담센터·지방청소년상담센터 등 청소년단체에게 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속공무원으로 하여금 그 장부·서류 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다(청소년기본법 제59조 제1항). 이에 따라 지방자치단체는 청소년시설 및 청소년단체에 대하여 업무·회계 및 재산에 관한 감독권을 가지며, 이는 국가의 감독권과 별도로 행사할 수 있는 권한이다.

㉕ 지방청소년육성기금의 조성권

시·도지사는 관할구역안의 청소년활동지원 등 청소년육성을 위한 사업 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 청소년육성기금(청소년기본법 제53조)과는 별도로 지방청소년육성기금을 설치할 수 있다(동법 제56조 제1항). 지방청소년육성기금의 조성·용도 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다(동조 제2항).

㉖ 공유재산의 대부권 등

‘국가 또는 지방자치단체는’ 청소년시설의 설치, 청소년단체의 육성을 위하여 필요한 경우에는 국유재산법 또는 지방재정법의 규정에 불구하고 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 청소년시설이나 청소년단체에게 국·공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다(청소년기본법

제57조 제1항). 이 규정의 취지에 따라 당해 지방자치단체가 관리하는 공유재산에 한하여 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 청소년시설이나 청소년단체에게 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.

① 청소년보호에 관한 권한

◎ 청소년통행금지·제한구역의 지정·통행금지·제한권 등

지방자치단체는 청소년보호를 위하여 필요하다고 인정할 경우 청소년에게 정신적·신체적 건강을 해칠 우려가 있는 구역을 청소년통행금지구역 또는 청소년통행제한구역으로 지정하여야 하며, 청소년범죄 또는 탈선의 예방 등 특별한 이유가 있는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 특정시간을 정하여 청소년통행금지·제한구역에 청소년의 통행을 금지하거나 또는 제한할 수 있다(청소년보호법 제25조 제1항 및 제2항). 또한 지방자치단체는 청소년이 특정시간에 청소년통행금지·제한구역을 통행하고자 하는 때에는 그 통행을 저지할 수 있으며, 통행하고 있는 청소년에 대하여는 해당구역 밖으로 퇴거시킬 수 있다(동조 제4항).

청소년통행금지·제한구역의 구체적인 지정기준과 선도 및 단속방법 등은 관할경찰관서 및 학교 등 해당지역내의 관계기관과 지역주민의 의견을 반영하여 조례로 정한다(동조 제3항).

(3) 지방자치단체의 장의 청소년에 관한 권한

① 기본 권한

㉠ 청소년기본법 제66조의 과태료 부과·징수권

청소년기본법 제37조(사업계획서의 제출 등) 제3항 또는 제59조(감독

등) 제1항의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 검사·명령을 거부·방해 또는 기피한 자, 제61조(유사명칭의 사용금지)의 규정을 위반한 자는 500만원 이하의 과태료에 처하며(동법 제66조 제1항)⁸¹⁾, 동 규정에 의한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 청소년위원회 또는 지방자치단체의 장이 부과·징수한다(동조 제2항).

㉞ 청소년지도위원의 위촉권

시장·군수·구청장은 청소년육성을 담당하게 하기 위하여 청소년지도위원을 위촉하여야 하며, 청소년지도위원의 자격·위촉절차 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다(청소년기본법 제27조).

② 청소년보호에 관한 권한

㉞ 시정명령권

시장·군수 또는 구청장은 ① 청소년유해매체물의 청소년유해표시를 하지 아니한 자(청소년보호법 제14조 위반) ② 청소년유해매체물의 포장을 하지 아니한 자(동법 제15조 위반) ③ 영리를 목적으로 청소년유해매체물을 청소년유해표시가 되지 아니한 상태에서 판매 또는 대여를 위하여 전시·진열한 자(동법 제17조 제2항 위반) ④ 영리를 목적으로 청소년유해매체물을 포장이 되지 아니한 상태에서 판매 또는 대여를 위하여 전시·진열한 자(동법 제17조 제3항 위반) ⑤ 영리를 목적으로 청소년유해매체물을 구분·격리하지 아니하고 판매 또는 대여를 위하여 전시·진열한 자(동법 제18조 제1항 위반) ⑥ 영리를 목적으로 청소년유해매체물(동법 제7조 제1호 또는 제6호)을 자동기계장치 또는 무인판매장치에 의하여 유통할

81) 다만 제66조 제1항 제1호에 한국청소년상담원에 대한 준용규정인 동법 제55조가 누락됨에 따라 한국청소년상담원과 관련한 위반자는 과태료 부과·징수의 대상에서 제외되게 되므로 법률의 정비를 요한다고 할 것이다.

목적으로 전시·진열한 자(동법 제18조 제2항 위반) ⑦ 청소년유해 광고 선전물을 청소년출입·고용금지업소외의 업소, 공중이 통행하는 장소에 공공연히 설치·부착·배포한 자 또는 청소년의 접근을 제한하는 기능이 없는 컴퓨터 통신에 의한 방법으로 이를 행한 자(동법 제20조 제1항 위반)에게 그 시정을 명할 수 있다(동법 제37조 제1항 제1호 내지 제7호).

시정명령의 종류·절차 및 그 이행 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하며(동조 제2항), 시장·군수 또는 구청장은 시정명령의 처분을 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 이유를 명시하여야 한다(동법 제38조).

㉠ 업주 등에 대한 보고 등 요구권

시장·군수 또는 구청장은 청소년보호법에서 정하고 있는 사항의 이행 및 위반 여부의 확인을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 청소년유해매체물과 청소년유해약물 등을 유통하는 자와 청소년유해업소의 업주 등에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 필요한 보고와 자료제출을 요구할 수 있다(동법 제34조).

㉡ 업소 등에 대한 검사·조사권 등

시장·군수 또는 구청장은 청소년보호법에서 정하고 있는 사항의 이행 및 위반 여부의 확인을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 소속공무원으로 하여금 청소년유해매체물과 청소년유해약물 등의 유통 및 청소년의 유해업소 고용과 출입 등에 관련된 장부, 서류, 장소 기타 필요한 물건을 검사·조사하게 할 수 있으며, 대통령령이 정하는 바에 따라 지정된 장소에서 당사자·이해관계인 또는 참고인의 진술을 듣게 할 수 있다(동법 제35조 제1항). 시장·군수 또는 구청장은 필요하다고 인정할 경우에는 특별한 학식·경험이 있는 자에게 감정을 의뢰할 수 있다(동조 제2항).

㉔ 청소년유해매체물 등의 수거·파기권

시장·군수 또는 구청장은 청소년유해매체물로 결정된 매체물 및 청소년유해약물 등이 제14조(제26조 제4항 포함)의 규정에 의하여 청소년유해표시가 되지 아니하거나 제15조(제26조 제4항 포함)의 규정에 의하여 포장되지 아니하고 유통되고 있거나, 각 심의기관의 청소년유해여부 심의를 받지 아니하고 유통되고 있는 매체물로서 청소년유해매체물로 결정된 경우에는 그 소유자, 기타 당해 유통에 종사하는 자에 대하여 그 매체물 및 청소년유해약물 등의 수거를 명할 수 있으며, 수거명령을 받을 자를 알 수 없거나 수거명령을 받은 자가 이에 따르지 아니할 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 수거 또는 파기하게 할 수 있다(청소년보호법 제36조 제1항 및 제2항). 또한 시장·군수 또는 구청장은 청소년이 소유하거나 소지하는 주세법의 규정에 의한 주류, 담배사업법의 규정에 의한 담배 및 성기구와 같은 청소년유해약물 등과 청소년유해매체물을 수거하여 폐기 또는 기타 필요한 처분을 할 수 있다(동조 제4항).

㉕ 청소년보호법 위반사실에 대한 신고접수권

누구든지 청소년에게 유해하다고 생각되는 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되고 있거나 청소년에게 유해한 업소에 청소년이 고용 또는 출입하고 있음을 발견한 때 및 기타 이 법의 규정에 위반되는 사실이 있다고 인정할 때에는 그 사실을 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다(청소년보호법 제44조 제1항). 이에 따라 청소년보호법 위반사실에 대한 신고를 접수할 권한은 시장·군수 또는 구청장에게 있다고 볼 것이다.

이는 청소년위원회에서 청소년보호법 위반자에 대한 어떠한 행정처분권도 갖지 못하는 이상 불가피한 규정이라고 할 것이다.

㉞ 청소년보호법 제49조 제2항의 과징금 부과·징수권

시장·군수 또는 구청장은 청소년보호법 제50조 또는 제51조 각호의 1에 해당하는 행위로 인하여⁸²⁾ 이익을 취득한 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 1천만원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 다른 법률의 규정에 의한 영업허가 취소·영업소 폐쇄·영업정지 또는 과징금 부과 등 행정처분의 대상으로서 행정처분이 이루어진 경우 또는 행정처분이 가능한 경우에는 그러하지 아니하다(동법 제49조 제2항).

㉟ 청소년보호법 제56조 제1항 및 제2항의 과태료 부과·징수권

청소년보호법 제37조 제1항 제1호·제2호 또는 제7호의 규정에 의한 시정명령을 이행하지 아니한 자는 500만원 이하의 과태료에 처하며(청소년보호법 제56조 제1항), ① 동법 제34조의 규정에 의한 보고와 자료제출

82) 청소년보호법 제50조에 해당하는 행위로는 ① 영리를 목적으로 제17조제1항의 규정에 위반하여 청소년에게 청소년유해매체물을 판매·대여·배포하거나 시청·관람이 용에 제공하는 행위(제1호) ② 영리를 목적으로 제23조의2의 규정에 위반하여 청소년으로 하여금 범죄의 충동을 일어나게 하는 매체물 등을 유통하게 하는 행위(제1호의2) ③ 제24조 제1항의 규정에 위반하여 청소년을 유해업소에 고용하는 행위(제2호) ④ 제26조 제1항의 규정에 위반하여 청소년에게 제2조 제4호 가목 (6) 또는 (7)의 약물 또는 나목의 물건을 판매·대여·배포한 행위(제3호) ⑤ 제26조의2 제7호 내지 제9호의 규정에 위반한 행위(제4호) ⑥ 제36조 제1항의 규정에 위반하여 청소년유해매체물 또는 청소년유해약물 등을 수거하지 아니하는 행위(제5호) 등이 있으며, 동법 제51조에 해당하는 행위로는 ① 제14조, 제24조제5항, 제26조 제4항의 규정에 위반하여 청소년유해매체물, 청소년유해업소, 청소년유해약물 등의 청소년유해표시를 하지 아니하는 행위(제1호) ② 제15조의 규정에 위반하여 청소년유해매체물의 포장을 하지 아니하는 행위(제2호) ③ 제19조의 규정에 위반하여 청소년유해매체물을 방송하는 행위(제5호) ④ 제20조 제1항의 규정에 위반하여 광고선전물을 설치·부착하거나 배포하는 행위(제6호) ⑤ 제24조 제2항의 규정에 위반하여 청소년을 유해업소에 출입시키는 행위(제7호) ⑥ 제26조 제1항의 규정에 위반하여 청소년에게 주세법의 규정에 의한 주류 또는 담배사업법의 규정에 의한 담배를 판매하는 행위(제8호) 등이 있다.

의 요구를 받고도 이에 응하지 아니한 자나 거짓으로 보고 또는 자료를 제출한 자 ② 동법 제37조 제1항 제3호 내지 제6호의 규정에 의한 시정명령을 이행하지 아니한 자는 100만원 이하의 과태료에 처한다(동법 제56조 제2항 제1호 및 제2호). 이들 위반자에 대한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시장·군수 또는 구청장이 부과·징수한다(동조 제3항).

2) 청소년 유해환경 관련 중앙과 지방의 전달체계

앞에서 살펴본 바와 같이 중앙행정기관인 청소년위원회와 지방의 청소년 관련 조직은 철저하게 분리하여 운영되고 있다. 즉, 청소년위원회가 다른 중앙행정기관, 청소년육성기금, 청소년보호센터, 청소년재활센터, 한국청소년진흥센터, 한국청소년단체협의회, 한국청소년상담원, 청소년유해환경감시단에는 권한을 행사할 수 있지만, 지방자치단체, 지방청소년육성위원회, 지방청소년육성기금, 청소년육성전담기구, 지방청소년종합상담센터, 지방청소년단체협의회, 지방청소년사무소에는 아무런 권한도 행사할 수 없다. 또한 지방자치단체의 청소년관련 시책에 대한 총괄·조정권도 없고, 청소년유해환경에 대한 단속권한도 없다.

단지 청소년보호법의 규정에 따라 청소년유해매체물목록표 및 청소년유해약물목록표를 지방자치단체에 통보할 뿐이고(제21조 제3항·제26조 제2항), 지방자치단체에 대해 자료·정보제공 및 의견제출 등의 협조를 요청하거나(청소년기본법 제16조의8) 청소년위원회의 장이 지방자치단체의 장의 청소년보호법의 시행에 관한 의견을 구하거나 의무이행에 관한 협조를 의뢰할 수 있을 뿐이다(청소년보호법 제42조). 지방자치단체에서 응하지 않는다고 할지라도 실질적인 집행권한이 거의 대부분 지방자치단체에 있으므로 권한쟁의심판의 대상도 아니며(헌법재판소법 제61조 제1항), 청소년위원회의 입장에서는 통보하거나 협조요청한 사안에 대한 지방자치단체의 처분을 속수무책(束手無策)으로 기다릴 수밖에 없다. 따라서 청소년유해환경 문제로 국한할 것도 없이 청소년정책 전반에 걸쳐 중앙과 지방의 전달

체제란 사실상 존재하지 않는다고 보아도 무방하다.

이러한 현상을 지방자치(地方自治)의 당연한 결과라고 볼 수는 없고, 청소년정책의 집행에 관한 한 머리와 손발이 따로 노는 격이 되므로 국가적인 차원의 매우 심각한 문제라고 할 것이다. 더욱이 청소년시설이나 단체에 대한 지도·감독권이 국가와 지방자치단체 모두에게 있으므로 서로 상반되는 지도·감독도 충분히 예상할 수 있다. 청소년위원회에서 아무리 좋은 정책대안을 제시한다고 하더라도 지방자치단체에서 좇아주지 않으면 아무런 성과도 거둘 수 없다는 것은 이제 명약관화한 일이다. 그러나 이는 지방자치단체의 책임이 아니라 청소년정책의 집행주무부처인 청소년위원회의 책임이라고 할 것이다.

그렇다면 중앙과 지방의 단절현상이 왜 발생하게 되었는지 면밀히 따져볼 필요가 있다. 먼저 구 청소년기본법과 2005년 3월 24일의 개정 청소년기본법과의 차이를 따져보아야 할 것인데, 종래의 청소년정책 집행주무부처인 문화관광부를 대체하여 청소년위원회로 변경한 것 및 제10조의 청소년육성위원회를 청소년정책 관계기관 협의회로 대체한 것 이외에는 근본적인 변화는 없어 보인다.

그런데 청소년기본법 개정으로 인한 가장 근본적인 변화는 바로 행정각부인 문화관광부 대신에 합의제 행정기관에 불과하던 청소년위원회가 청소년정책 집행주무부처가 된 데 있다고 할 것인데, 이 중요한 변화를 간과(看過)했기 때문에 청소년위원회가 지방자치단체에 대한 통제권을 상실하게 된 것이라고 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 문화관광부 장관은 부령발포권이라는 강력한 권한을 갖고 있고, 문화관광부는 방대한 지방하부조직과 특별회계·기금을 보유하고 있다. 이는 청소년“보호”위원회와 문화관광부 청소년국을 병합한 조치만으로는 절대 극복할 수 없는 한계라고 할 것이다.

그러나 아무리 강력한 권한과 방대한 조직·예산을 가졌다 한들 중앙과 지방이 단절된 법체계 하에서 문화관광부는 어떻게 정책을 집행할 수 있었는지 의문이 아닐 수 없다. 그것은 바로 정부조직법 제26조 제3항에 규정

된 “지방행정의 장에 대한 행정각부의 장의 지휘·감독권의 존재”에 차이가 있기 때문이다. 동 규정에 의하면 장관은 소관사무에 관하여 지방행정의 장을 지휘·감독할 수 있게 되는데, 지방행정의 장을 통제할 수 있는 이상 법상의 단절은 큰 의미가 없게 된다. 그런데 이 규정은 청소년위원회의 위원장에 대해서는 적용이 없다. 그러나 이러한 권한은 부령발포권과 달리 헌법사항도 아니고 국무위원에게만 해당된다고 볼 근거가 없으므로 — 정부조직법 제2조의 중앙행정기관으로서의 정당하고도 필수적인 권한인 — 지방행정의 장에 대한 지휘·감독권을 청소년기본법 또는 정부조직법 등의 법률에 명문으로 규정하면 된다. 지방행정의 장에 대한 지휘·감독권만 확보한다면 단속권한의 부재, 지방하부조직의 부재 등의 문제가 일거에 해소될 수 있을 것이다. 만일 청소년위원회 위원장에게 이러한 지휘·감독권이 부여되지 못한다면 차선택으로서 지방하부조직의 확보나 단속권한의 부여 문제에 대해 다시금 논의해보아야 할 것이다.

IV. 청소년 유해환경 관련 추진정책의 개선방안

1. 청소년 유해환경 규제법령의 개선방안
2. 청소년 유해환경 관련 행정체계의
개선방안

IV. 청소년 유해환경 관련 추진정책의 개선방안

1. 청소년 유해환경 규제법령의 개선방안

1) 들어가며

앞서 제2장에서 청소년보호법상 유해환경 규제에 관한 구성요건 및 처벌 내용에 대하여 자세히 살펴보았다. 더불어 관련된 사안마다 법적인 미비점 및 개선방안에 대하여 세부적이고 개별적인 내용을 언급하였다. 따라서 이러한 지엽적인 문제점에 대한 것은 앞선 지적으로 대체하고, 본 장에서는 청소년보호법에 대한 전체적이고 종합적인 법적 개선방안에 대하여 살펴보려 한다.

여기에서는 동일매체·업소·행위 등에 대한 규제법규의 산재 및 산재된 규제법규들 간의 처벌의 불일치성의 문제, 청소년보호법 제6조의 우선적용 규정과 동법보다 가중된 형태의 다른 법률상의 처벌규정의 적용순위의 문제, 유해행위에 대한 제한적 열거방식의 효율성 문제, 해당 법조문에 상응하는 하위법령의 부재문제, 유해성 심의기관들 간의 유해성 판단 통일문제 등에 대하여 검토해 보도록 한다.

2) 규제법규의 유기적 통합

현재 청소년보호법은 유해환경을 매체물, 약물, 물건, 업소, 행위로 세분화하고, 세분화된 내용에 대하여는 각각 관련된 다른 법률상의 정의를 그대로 따르고 있다.

청소년유해매체물은 음반등법, 공연법, 영화진흥법, 전기통신사업법, 전기통신기본법 및 방송법, ‘신문등의 자유와 기능보장에 관한 법률’, ‘옥외광고물 등 관리법’상 규정된 기본적인 정의들을 매체물의 정의로 사용한다. 업소

또한 주로 식품위생법, 음반등법, '체육시설의 설치·이용에 관한 법률', 사행행위법, 전기통신사업법 등에서 규정하고 있는 업소의 정의를 사용한다.

법규해석의 통일성의 원칙상 법률들 간에 공통적으로 사용되는 용어들은 동일하게 정의되는 것이 타당하다. 그러나 이러한 정의의 원용은 동일매체, 동일업소, 동일행위에 대한 규제법규의 산재라는 결과를 초래하게 되었다. 즉, 동일한 매체물에 대하여 청소년보호법에 규제내용을 둠에 앞서, 용어를 정의한 원 법률상으로도 청소년에 대한 규제장치를 두고 있거나 모든 수범자를 대상으로 한 규제장치를 두고 있기 때문에 규제의 중복이라는 문제가 발생하게 된 것이다. 그리고 규제의 중복은 다시 규제법규들 간의 처벌내용의 불일치라는 문제를 수반한다.

또한 처벌규정이 중복되지 않는다고 하더라도 청소년보호법상으로는 형사처벌을 두고 용어의 정의규정을 둔 원 법률에는 행정처분의 내용을 담고 있는 경우에는, 형사처벌의 대상이 되는 불법의 정도는 동일하면서 행정처분의 경중에는 차이가 나는 결과가 발생한다. 물론 청소년보호법은 다른 법률의 규정에 의한 행정처분이 이루어지거나 가능한 경우에는 청소년보호법상의 행정처분 대상에서 제외된다는 규정을 두고 있으나(제49조), 이는 과징금 부과에 한정되고 있다. 즉, 제49조는 다른 법률에 의하여 행정처분이 이루어지지 않는 경우에만 청소년유해환경에 동등하게 적용될 수 있게 된다. 따라서 영업소폐쇄나 영업허가 취소, 영업정지 등의 행정처분에 대하여는 개별 법률들이 다루고 있기 때문에, 청소년보호법상으로는 동일한 유해환경으로 대상에 대한 행정처분의 내용이 서로 상이하거나, 아예 행정처분의 대상이 되지 않는 경우가 생긴다.

이러한 문제는 궁극적으로 청소년 유해환경 규제를 위한 형사처벌의 내용을 청소년보호법에 모두 집약하고, 다른 법률상 청소년에 관한 특별규정들을 삭제함으로써 해결될 수 있을 것이다. 또한 행정처분의 내용에 대하여도 청소년보호법이 모법으로서의 역할을 할 수 있도록 방안을 마련해야 할 것이다.

3) 처벌규정 적용의 우선원칙 확립

청소년보호법은 제6조에서 청소년유해환경의 규제에 관한 형사처벌에 있어서 다른 법률에 우선 적용한다고 규정하고 있다. 그런데 동 조항의 적용 순서의 실효성에 관하여는 의문이 제기된다. 먼저 처벌의 경중에 따른 적용순서를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 청소년보호법이 다른 법률보다 처벌이 중한 경우이다. 이때에는 중한 법률을 적용하기 때문에 적용순서에 있어서 별다른 문제가 없다. 둘째, 청소년보호법과 다른 법률의 처벌내용이 동일한 경우이다. 이 경우에는 제6조에 의하여 청소년보호법을 적용하게 된다.

문제는 청소년보호법이 다른 법률보다 경한 경우이다. 예컨대 일반게임업자가 18세 이용가 게임물 즉, 청소년유해매체물과 전체이용가 게임물을 구분하여 비치·관리하지 않은 경우 음반등법은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(동법 32조 제4호 및 제50조 제4호)으로, 청소년보호법은 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금으로(동법 제18조 제1항 및 제51조 제4호) 규정하고 있다. 즉, 음반등법상의 처벌사항이 더 중함에도 불구하고 청소년보호법 제6조에 의하여 청소년보호법을 적용하여야 하는가 문제된다. 여기에 대하여는 이견이 있을 수 있겠지만, 청소년보호법은 원칙적으로 다른 법률에 규제사항이 없는 경우, 다른 법률에 규제사항이 있으나 청소년보호법보다 경한 경우 청소년보호법을 적용한다는 취지라고 보여 진다. 따라서 타법에 동일한 행위에 대한 중한 처벌사항이 규정되어 있는 경우에는 중한 죄를 적용하는 것이 타당할 것이다.

그 결과 제6조는 다른 법률의 처벌내용과 청소년보호법의 처벌내용이 다를 경우에만 적용된다. 그리고 이러한 결과는 앞선 산재법규의 통일이라는 문제가 해결된다면 해소될 수 있을 것이다.

4) 예시적 열거방식의 채택

현재 청소년보호법상 유해환경으로 정의되는 매체물이나 업소 또는 약물,

물건의 범위에 대한 규정의 형태는 예시적 열거방식이다. 예컨대 매체물에 대하여는 기타 청소년의 정신적·신체적 건강을 해칠 우려가 있다고 인정되는 것으로서 대통령령이 정하는 매체물을 유해매체물로 정의하고(제7조 제8호), 유해약물에 대하여는 기타 중추신경에 작용하여 습관성, 중독성, 내성 등을 유발하여 인체에 유해작용을 미칠 수 있는 약물 등 청소년의 사용을 제한하지 아니하면 청소년의 심신을 심각하게 훼손할 우려가 있는 약물로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 관계 기관의 의견을 들어 청소년위원회가 결정하여 고시한 것(제2조 제4호 가목 (7)), 유해물건에 대하여는 청소년에게 음란성·폭악성·잔인성·사행성 등을 조장하는 완구류 등 청소년의 사용을 제한하지 아니하면 청소년의 심신을 심각하게 훼손할 우려가 있는 물건으로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 청소년위원회가 결정하여 고시한 것(제2조 제4호 나목 (2)), 업소에 대하여는 청소년유해매체물, 청소년유해약물 및 청소년유해물건을 제작·생산·유통하는 영업 등 청소년의 출입과 고용이 또는 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 청소년위원회가 결정하여 고시한 것(제2조 제5호 가목 (6) 및 나목 (7)) 등을 두고 있다. 즉, 청소년위원회의 고시를 통하여 법률상의 유해환경 이외에 실질적으로 유해하다고 인정되는 것에 대하여 법률상 통제를 할 수 있는 길을 열어두고 있는 것이다.

이에 반하여 유해행위에 대하여는 청소년보호법은 제26조의2에서 9가지의 특정행위들을 제한적으로 열거하고 있다. 따라서 이러한 9가지의 특정유형에 속하지 않지만 청소년이 건전한 인격체로 성장하는데 저해가 되는 행위들이 현실적으로 존재하더라도 이를 통제할 수 있는 방법이 없다. 물론 형법은 특히 국가권력으로서 국민의 기본권을 통제하는 방식을 취하기 때문에 명확성의 원칙을 지켜야 한다. 따라서 원칙적으로는 법률에 모든 구성요건을 규정하는 것이 바람직하다. 그러나 문제는 다른 유해환경에 대하여는 청소년위원회의 고시를 통하여 통제할 수 있는 방안을 열어두면서, 유해행위에 대하여만은 이러한 방식을 원천적으로 봉쇄하는 것이 타당한 방법인지 여부에 있다.

헌법재판소는 청소년에게 유해한 매체물을 적시하여 청소년에 대한 판매·대여 등을 제한하고자 하는 경우에는 각 매체물의 내용을 실제로 확인하여 유해성 여부를 판단할 수밖에 없는데, 그때마다 법 또는 하위법령을 개정하여 직접 개별 매체물을 규정하는 것은 현실적으로 거의 불가능하고 법령의 개정에 소요되는 시일로 인하여 규제의 실효성도 기할 수 없게 될 것이므로 청소년유해매체물이 결과적으로 범죄의 구성요건의 일부를 이루게 되더라도 법률조항에서 직접 청소년유해매체물의 범위를 확정하지 아니하고 행정기관(청소년위원회 등)에 위임하여 그 행정기관으로 하여금 청소년유해매체물을 확정하도록 하는 것이 현실적으로 요구된다고 보았다. 그리고 어떤 매체물이 청소년보호위원회 등에 의하여 청소년유해매체물로 결정·확인될지 그 대강을 예측할 수 있도록 법률이 규정하고 있으며, 법시행규칙은 청소년유해매체물의 결정을 관보에 고시하고 주기적으로 청소년유해매체물목록표를 작성하도록 하고 있으므로 처벌의 대상행위가 무엇인지는 이러한 절차를 통하여 보다 명확해지게 된다. 따라서 청소년위원회에 유해환경을 결정하도록 한 법률규정이 형벌법규의 위임입법의 한계를 벗어나거나 명확성의 원칙에 반하는 것이 아니라고 보았다⁸³⁾.

이처럼 청소년위원회에 처벌대상이 되는 유해환경을 결정하도록 하는 것이 합헌이라면, 유해행위에 대하여도 예시적 열거방식을 취하는 것이 청소년보호법의 취지에 비추어 보아 타당하지 않을까 한다.

83) 현재 2000. 6. 29, 99헌가16, 판례집 12-1,767,767-768. 동 결정에 의하면, 청소년위원회 등에 의한 청소년유해매체물의 결정은 그것이 법률조항에 따라 그 위임의 범위 내에서 행하여지는 이상 법률상 구성요건의 내용을 보충하는 것에 불과하므로 이를 토대로 재판이 행하여진다 하더라도 그로 인하여 사실확정과 법률의 해석·적용에 관한 법관의 고유권한이 박탈된 것이라 할 수 없으며, 더욱이 법원은 청소년보호위원회 등의 결정이 적법하게 이루어진 것인지에 관하여 독자적으로 판단하여 이를 기초로 재판할 수도 있으므로 청소년유해매체물의 결정권한을 청소년보호위원회 등에 부여하고 있다고 하여 법원에 의한 재판을 받을 권리를 침해하는 것도 아니라고 본다.

5) 하위법령의 보완입법

청소년보호법은 유해환경의 구체적인 심의기준이나 결정기준, 유해성 표시의 기준 및 방법 등 많은 부분을 대통령령이나 부령에 위임하고 있다. 그런데 간혹 법률상으로는 하위법령에 구체적인 사항을 위임하고 있으면서도, 하위법령이 존재하지 않는 경우가 있다. 예컨대 제20조 제3항은 광고선전물의 제한방법, 장소, 기타 광고제한에 관하여 필요한 사항을 대통령령에 위임하고 있지만, 이에 상응하는 대통령령이 없다. 또한 제22조 제4항은 청소년유해매체물 고시에 관하여 필요한 사항을 총리령에 위임하고 있지만, 시행규칙에는 이에 필요한 내용이 구비되어 있지 않다. 제33조의2 제4항 역시 청소년보호센터 및 청소년재활센터에 관한 세부적인 사항은 대통령령에 위임하고 있으나, 시행령상 이와 관련된 규정이 존재하지 않는다. 따라서 이러한 법률상의 내용에 대한 세부적이고 구체적인 사항인 하위법령의 보완이 요구된다.

6) 청소년유해성 심의·결정기준의 통일성 확보

청소년보호법은 청소년위원회 및 각 심의기관에게 청소년 유해성여부를 심의할 수 있도록 하고 있다(제8조). 여기에서 각 심의기관이란 영상물등급위원회, 한국간행물윤리위원회, 정보통신윤리위원회, 방송위원회 등을 말한다. 영상물등급위원회는 영화, 음반, 비디오물, 게임물, 공연물 및 그 광고선전물에 대한 심의를 하고, 한국간행물윤리위원회는 간행물의 유해성을 심의한다. 정보통신윤리위원회는 인터넷상 유포되는 정보들의 청소년 유해성 여부를, 그리고 방송위원회는 방송프로그램 및 방송광고의 청소년유해성 여부를 심의한다.

그런데 동일한 내용에 대하여 여러 심의기관에서 중복 심의를 하는 경우가 발생할 때에는 각 심의기관의 심의내용이 달라질 수 있다. 예컨대, 영화의 경우 영화관 상영시 등급판정은 영상물등급위원회에서 하지만, 동일한

영화가 방송영화로서 송출되는 때에는 방송위원회에서 심의를 하게 되고, 인터넷으로 유포되는 때에는 정보통신윤리위원회가 심의를 담당하게 된다. 이 경우 우선 영상물등급위원회의 등급판정은 18세를 기준으로 하게 되지만, 방송이나 인터넷은 19세를 기준으로 하기 때문에 청소년 관람여부가 달라지는 결과가 초래된다.

또한 각 심의기관의 심의결과가 다를 경우에도 문제된다. 이에 대하여 청소년보호법은 청소년보호와 관련하여 각 심의기관 간에 동일한 내용의 매체물에 대하여 심의한 내용이 상당한 정도로 차이가 있을 경우 그 심의 내용의 조정을 요구할 수 있으며, 그 요구를 받은 각 심의기관에게 특별한 사유가 없는 한 이에 응해야 할 의무를 부과하고 있다(제11조). 그러나 의무불이행에 대한 제재나 조치에 대한 사항이 없으므로, 이러한 의무규정은 주의규정에 불과할 뿐이다.

이러한 문제는 궁극적으로 심의기관을 통합하거나 심의기관간 내에 세부적이고 통일적인 기준을 마련함으로써 해결될 수 있을 것이다. 물론 청소년보호법이나 하위법령이 유해성 판단의 기준을 제시하고 있지만, 실제로 유해성판단을 할 때에는 이러한 포괄적인 기준만으로는 통일적인 판단이 어렵기 때문이다.

2. 청소년 유해환경 관련 행정체계의 개선방안

1) 집행주무부처에 걸맞는 권한의 부여

종래 청소년기본법상 청소년정책의 집행주무부처는 문화관광부였다. 문화관광부 장관은 행정각부의 장으로서의 부령발포권 및 중앙행정의 장에 대한 지휘·감독권이라는 강력한 권한을 가지는 한편, 문화관광부는 방대한 산하기관과 지방하부조직, 특별회계·기금 등 예산을 보유하고 있었다. 그러나 현행 청소년기본법상 청소년정책의 집행주무부처인 청소년위원회의 전신인 청소년보호위원회는 문화관광부와 비교도 할 수 없을 만큼 취약한

권한·조직·예산을 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 국가의 주요정책 중 하나인 청소년정책의 집행주무부처의 소임을 청소년위원회가 담당하게 되었다.

더욱이 청소년기본법, 청소년보호법 등 현행 법체계는 청소년위원회가 청소년정책 집행주무부처로서의 제 역할을 다하기에는 많이 부족하게 개정되었다. 갑작스런 개정에 이를 준비할 시일이 부족했음은 이해 못할 바는 아니지만, 청소년위원회가 청소년정책 집행주무부처로서의 제자리를 찾기 까지 우리네 청소년정책은 주도자가 없는 상태로 방치될 수밖에 없다. 그래서 청소년위원회가 제자리를 찾기 위한 그 첫 단추로서 청소년정책의 집행주무부처라는 위상에 걸맞는 권한의 부여를 제안한다.

(1) 청소년위원회 위원장의 국무위원 격상

집행주무부처로서의 위상에 걸맞는 권한을 부여하기 위한 최상(最上)의 방안은 “청소년위원회 위원장의 국무위원 격상”이다. 왜냐하면 현재의 법체계에서는 — 청소년위원회를 설혹 정부조직법 제2조의 중앙행정기관으로 규정한다고 할지라도 — 청소년위원회의 위원장이 국무위원이 아니라 정부위원에 불과하기 때문에 청소년위원회 위원장은 헌법 제94조에 규정된 행정각부의 장의 지위에 있지 않으며, 행정각부의 장의 권한인 부령발포권 역시 행사할 수 없다. 그러나 청소년정책이나 청소년행정의 실효성 확보를 위해서는 부령발포권의 확보는 긴요하므로 청소년위원회 위원장을 국무위원 중에서 임명하도록 함으로써 현재의 차관급의 수준에서 장관급 이상의 수준으로 격상하여야 할 것이다. 이와 관련하여 청소년정책의 중요도를 감안할 때 청소년정책 집행주무부처의 장을 국무총리 혹은 부총리 급으로 격상하여야 한다는 주장도 제기된 바 있었다(최충욱 외, 2003: 135).⁸⁴⁾

84) 다만 이는 위원장이 1급 공무원의 지위에 있던 청소년보호위원회를 전제한 것이 아니라, 당시의 청소년정책 집행주무부처였던 문화관광부 장관을 전제로 하여 주장된 것이었다.

(2) 지방행정의 장에 대한 지휘·감독권의 확보

만일 청소년위원회 위원장을 국무위원으로 격상하는 것이 현실적으로 실현되기 어렵다면, 차상(次上)의 방안으로 “지방행정의 장에 대한 지휘·감독권의 확보”를 제시하고자 한다. 정부조직법 제26조 제2항에 규정된 지방행정의 장에 대한 행정각부의 장의 지휘·감독권은 헌법사항도 아니며 국무위원에게만 주어지는 권한이라고도 보기 어려우므로 정부위원인 청소년위원회 위원장도 — 정부조직법 제2조의 중앙행정기관의 장으로서 — 이러한 권한을 충분히 담당할 수 있으리라고 본다. 이는 청소년기본법 또는 정부조직법에 근거규정을 마련하는 것으로 충분하다.

그런데 만일 위 두 가지 방안 중 어느 하나라도 채택되기 어렵다면 아래의 사항을 대안으로 제시하고자 한다.

(3) 지방자치단체의 시책에 대한 총괄·조정권의 부여

첫 번째 대안은 “지방자치단체의 청소년시책 수립에 대한 통제방안 마련”이다. 지방행정의 장에 대한 직접적인 지휘·감독이 어렵다면 지방자치단체의 청소년시책 수립에 관여하여 그 총괄·조정권이라도 확보할 수 있어야 한다. 그 배경은 다음과 같다.

청소년정책을 수립하고 이를 시행하는 것은 청소년위원회의 가장 중요한 임무이고, 국가와 지방을 불문하고 청소년정책의 일관성이 유지되어야 한다는 것은 일종의 불문율이라고 할 것이다. 청소년기본법 제9조에서 청소년위원회에 청소년정책에 대한 총괄·조정권을 부여한 것이나 청소년정책관계기관협의회를 구성하게 한 것은 이와 같은 맥락이라고 할 것이다.

그러나 현행 청소년기본법상으로는 국가가 5년마다 기본계획을 수립하고(제13조) 국가와 지방자치단체가 연도별 시행계획을 각각 수립·시행하여야 한다고만 규정(제14조)하고 있을 뿐 지방자치단체가 수립한 청소년관련 시책에 대하여 청소년위원회가 총괄·조정하거나 협의할 수 있는 권한은 전혀 주어져

있지 않다. 또한 청소년정책 관계기관 협의회의 구성원에 지방자치단체는 배제되어 있다. 이는 국가와 지방 간의 청소년정책이 사실상 단절되어 있음을 의미하며, 청소년정책의 일관성의 측면에서 결코 바람직하지 않다.

따라서 청소년위원회에 지방자치단체의 청소년시책에 대한 총괄·조정권 등이 청소년위원회에 부여되어야 할 것인데, 그 방법은 크게 2가지로 나눌 수 있다. 첫째, 청소년기본법 제9조를 “청소년육성정책은 청소년위원회가 관계 행정기관 및 지방자치단체의 장과 협의하여 이를 총괄·조정한다”라고 개정하는 방안이다. 이 규정을 근거로 청소년정책 관계기관 협의회에 지방자치단체를 참여시키게 된다. 다만 청소년기본법을 이와 같이 개정할 경우 지방자치단체의 청소년시책을 통제할 수 있는 통로는 마련되지만, 협의회의 규모가 너무 비대해질 뿐만 아니라 오히려 지방자치단체가 청소년위원회의 청소년정책 수립에 관여할 수 있는 통로를 마련해주게 된다. 그래서 반드시 바람직한 방안은 아니라고 할 것이다.

둘째는 청소년시책 수립에 있어 지방자치단체의 머리(brain) 역할을 수행하는 “지방청소년육성위원회의 통제방안 마련”이다. 지방행정의 장에 대한 직접적인 지휘·감독권을 확보할 수 없다면 지방청소년육성위원회를 지휘·감독함으로써 간접적인 통제를 할 수 있을 것이다. 이는 지방청소년육성위원회의 지휘·감독에 관한 규정을 청소년기본법에 마련함으로써 달성할 수 있다. 그러나 지방청소년육성위원회가 수립한 시책을 지방자치단체가 반드시 따라야 할 의무는 없으므로 이 방안 역시 그 실효성에는 의문이 있다.

(4) 지방하부조직의 확보

청소년위원회가 청소년정책 집행부처로서 제 기능을 하기 위해서는 중앙과 지방 간의 전달체계가 원활해야 할 것이다. 그러나 청소년위원회의 역할은 청소년유해매체물목록표와 청소년유해악물목록표를 지방자치단체에 전달하는 데 그치므로 이에 상응하는 반대급부(feed-back)는 지방자치단체의 자발적인 협조 없이는 기대하기 어렵다. 또한 중앙행정기관이라고 하

여 지방의 실정을 전혀 알지 못한다면 청소년정책의 실효적인 수립도 기대하기 어렵다. 그래서 지방행정의 장에 대한 지휘·감독권이 확보되지 못한다면 청소년위원회의 지방하부조직이 절실하다 할 것이나, 현재로서는 지방청소년육성위원회, 청소년육성전담기구, 지방청소년종합상담센터, 지방청소년단체협의회, 지방청소년사무소 등 어떠한 지방의 행정조직 또는 기관에 대해서도 청소년위원회의 통할·감독권은 인정되지 않으므로 지방의 하부조직을 확보하는 것은 중요한 사항이 된다.

이에 청소년위원회는 청소년유해환경단체감시단 등에 행정·재정상 지원을 함으로써 이를 지방하부조직으로 활용하고 있지만, 청소년유해환경단체감시단으로 인증된 단체들이 청소년에 특화된 단체가 아니며 권한이 수권된 바도 없으므로 이를 통한 계도·단속은 미봉책에 불과할 뿐이라고 할 것이다. 따라서 청소년위원회의 지방하부조직 구성은 시급하다.

이와 관련하여 청소년보호법 제47조 제1항의 지방청소년사무소에 주목할 필요가 있다. 지방청소년사무소의 설치권한은 특별시장·광역시장·도지사에게 있는데, 반면 청소년보호업무에 있어 모든 행정처분권한은 시장·군수·구청장에게 귀속되어 있기 때문에 청소년보호업무에 관한 한 특별시장·광역시장·도지사의 역할은 기대할 것이 없다. 그렇다고 해서 지방청소년사무소를 기초자치단체마다 설치할 실익도 그다지 없다.

그렇다면 행정의 실효성을 도모하고 중앙과 지방 간의 전달체계를 강화하기 위하여 지방청소년사무소를 청소년위원회의 지방하부조직으로 전환하거나, 지방청소년사무소를 폐지하는 한편 지방청소년위원회를 광역자치단체 소재지에 설치하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 다만 이 경우 동 위원회의 위원 중 일부를 광역자치단체 및 기초자치단체의 장이 추천하는 자 중에서 위촉하는 방안도 생각해볼 수 있다.

(5) 청소년유해환경에 대한 단속권한 부여

청소년보호법상의 실질적인 단속권한은 시장·군수 또는 구청장에게만

부여되어 있고, 청소년위원회는 어떠한 단속권한도 가지고 있지 못하다. 또한 일부 청소년위원회 소속공무원에게 특별사법경찰권이 부여되어 있지만, 범죄행위를 전제로 한 수사권한과 질서위반행위를 전제로 한 단속권한은 엄밀히 보아 전혀 다르다고 할 것이다. 그러나 지방자치단체의 특성상 선거기간을 앞두고는 단속이 전혀 이루어지지 않을 가능성도 배제할 수 없고, 청소년위원회가 자체적으로 단속을 해야만 하는 경우도 충분히 예상할 수 있다. 그 결과 청소년위원회는 중앙점검단을 편성하여 그 제도적 미비점을 보완하고 있지만, 청소년위원회와는 전혀 별도의 조직이라는 점에서 제도운용상의 어려움이 있다.

따라서 청소년보호에 관한 실질적 단속권한을 지방자치단체에만 부여하는 것은 재고할 필요가 있으며, 청소년보호법상의 단속규정을 “청소년위원회 및 지방자치단체는 …”으로 개정하는 방안도 필요가 있다. 다만 지방행정의 장에 대한 지휘·감독권을 확보할 경우 이러한 대안의 채택은 불필요하게 될 것이다.

2) 청소년유해매체물에 대한 원칙적 심의·결정권의 확보

종래 청소년위원회는 청소년정책의 주무부처인 문화관광부 장관의 업무를 보좌·보완하는 수준의 합의제 행정기관에 불과했다. 그러나 이제는 명실상부하게 청소년정책의 주무부처로서의 역할을 다하여야 한다. 청소년유해성을 결정함에 있어서도 전문화된 청소년정책 주무부처로서 주도적 역할을 해야 한다는 것은 마땅하며, 이를 회피함은 책임 있는 중앙행정기관으로서의 자세가 아니라고 할 것이다.

이에 청소년유해성에 대한 심의·결정권한은 청소년위원회에 전속하여야만 할 것이다. 그런데 청소년보호법 제8조 단서는 “다만, 다른 법령의 규정에 의하여 당해 매체물의 윤리성·건전성의 심의를 할 수 있는 기관이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”라고 규정함으로써 “매체물에 대한 청소년유해성 심의·결정에 대해서만은” 심의·결정권이 원칙적으로 각 심의기관에

주어져 있다. 청소년위원회는 해당 매체물이 각 심의기관의 심의사항이 아니거나 각 심의기관에서 심의하지 않거나 또는 각 심의기관에서 청소년위원회에 심의를 요청하는 경우 등에만 심의를 할 수 있을 뿐이고, 이 경우에도 그 결정·취소권은 각 심의기관에 부여되어 있다.

그러나 해당 심의기관의 인적 구성을 보면 — 영상물등급위원회를 제외하고는 — 청소년에 관한 한 비전문가로 구성될 수밖에 없고, 청소년에 대한 전문성이 없는 기관에서 청소년유해성에 대한 원칙적(1차적)인 심의·결정권을 갖는 것은 청소년정책의 일관성 및 전문성의 측면에서 결코 바람직하지 못하다. 설혹 이들 심의기관의 위원 중에 청소년전문가를 포함시켰다고 할지라도 — 방송위원회를 제외하고는 — 하급기관에 의한 상급기관의 통제라는 한계를 벗어날 수 없다. 다만 각 심의기관에 관한 근거법률을 보면 — 한국간행물윤리위원회를 제외하고는 — 소관 매체물에 대해서 해석상 1차적 심의·결정권을 인정하기 어려운 경우도 적지 않다. 그렇다고 하더라도 청소년유해매체물 결정·심의의 원칙을 확립하기 위하여 청소년보호법 제8조의 규정을 개정할 필요가 있다.

따라서 청소년보호법 제8조의 규정은 “다만, 다른 법령의 규정에 의하여 당해 매체물의 윤리성·건전성의 심의를 할 수 있는 기관이 있는 경우에는 청소년위원회는 당해 기관에 청소년유해매체물의 심의·결정을 위탁할 수 있다”로 개정함으로써 청소년유해성 결정 과정에 다른 심의기관이 독단적으로 개입할 수 있는 소지를 없애야 할 것이다.

3) 조직 개편의 문제

청소년위원회의 위상변화와 관련하여 청소년위원회 정책자문위원회, 청소년위원회 중앙점검단, 청소년유해환경감시단 등의 일부 조직에 대한 재편이 불가피하다. 특히 합의제 행정기관의 형태인 청소년위원회의 특성상 정책자문위원회 규정 제3조 제1항이 규정한 범위(30명)를 3배 가까이 초과하여 구성된 정책자문위원회의 정수(84명)는 대폭 축소할 필요가 있다.

특히 30인 이내의 인원으로 기능적으로 재편하는 것이 바람직할 것이다.

중앙점검단과 감시단의 경우 청소년위원회 위원장의 정부위원 격상 및 지방행정의 장에 대한 지휘·감독권의 확보가 실패할 경우 현 체제를 유지하되, 만일 둘 중 어느 하나라도 확보될 경우에는 대폭 축소 또는 폐지하는 것이 바람직할 것이다. 특히 설립목적 등이 청소년과 동떨어진 시민단체에 대한 감시단 지정이 있는 경우 이를 철회함으로써 불필요한 예산낭비의 소지를 없애야 할 것이다.

V. 결 론

V. 결 론

이상과 같이 청소년유해환경 개선을 위한 법·제도적 대책을 살펴보았다. 애초에 청소년보호법 및 청소년유해환경으로만 연구의 범위를 한정하고자 하였지만, 연구의 범위를 너무 미시적으로 한정하여서는 그 개선방안 역시 근시안적인 미봉책에 머무를 우려가 있어 연구의 범위를 청소년기본법, 정부조직법, 음반등법, ‘출판 및 인쇄진흥법’, 전기통신사업법, 방송법 등으로 확대하여 근본적인 해결책을 찾고자 노력하였다. 이에 ‘청소년유해환경 규제법령’과 관련하여 결론적으로 ① 규제법규의 유기적 통합 ② 처벌규정 적용의 우선원칙 확립 ③ 예시적 열거방식의 채택 ④ 하위법령의 보완입법 ⑤ 청소년유해성 심의·결정기준의 통일성 확보 등의 개선방안을 제시하였고, ‘청소년유해환경 관련 행정체계’와 관련하여 ① 집행주무부처에 걸맞는 권한으로서 ‘부령발포권’ 또는 ‘지방행정의 장에 대한 지휘·감독권’의 부여 ② 청소년유해매체물에 관한 원칙적 심의·결정권 확보 등의 개선방안을 제시하였다.

우선 청소년유해환경과 관련한 법규상의 해석 및 개선방안에 있어서는 청소년유해환경의 의미와 범위에 관한 선결해야 할 과제들이 있음을 주목하여야 할 것이다. 즉, 청소년의 범위에 관한 통일성을 통하여 현행 법령들간의 모순점을 근본적으로 해결해야 할 필요성이 있다. 그럼으로써 청소년에 관한 정의규정 없이 청소년보호규정을 둔 법제에 있어서 청소년의 범위에 관한 논란 역시 해소될 것이다. 또한 유해의 의미는 구체적이고 현실적인 개별사안마다 청소년위원회의 고시를 통하여 결정될 문제이지만, 각종의 유해성판단 심사기관 및 심사기준의 통일성이 선결되어야 할 것이다. 즉, 동일매체에 관하여 심사기관이 중복되거나, 심사기관마다 개별적으로 심의기준을 가지고 있음으로 인하여 유해성 판단의 결과가 상이하게 나타나는 결과를 방지하기 위하여 이와 같은 문제의 선결이 요구된다. 또한 규제하고자 하는 환경의 범위와 정도에 대하여도 청소년보호법에 앞서 청소

년보호의 정신, 즉 규제와 자율의 기본정신에 비추어 이를 선결해야 할 것이다. 이와 같은 선결문제들의 해결은 청소년 보호를 위한 유해환경 규제가 보다 현실적이고 체계적일 수 있는 기초가 될 것으로 예상된다.

그리고 한 걸음 더 나아가 개별 유해환경에 대한 규제에 대하여는 앞선 개선방안의 논의들을 고려해 볼 필요가 있다. 이는 개별 법률상의 해석 및 입법상의 미비점에 관련된 문제들이다. 이러한 문제들의 해결을 통하여 보다 체계적이고 통일적인 청소년 보호법안이 완성되길 기대한다.

또한 다시 한번 환기하고자 하는 사항은 바로 2005년 3월 24일에 있었던 청소년기본법의 개정으로 청소년위원회가 청소년정책의 집행주무부처가 되었다는 사실이다. 이제는 청소년분야의 유일한 전문기관으로서 종래의 집행주무부처인 문화관광부가 해내지 못했던 수많은 현안의 개혁에 주도적인 역할을 수행해나가야 할 것이다. 다만 문화·예술·영상·광고·출판·간행물 등을 두루 소관하던 문화관광부가 청소년정책을 이끌고 나가던 시절에는 청소년유해매체물을 중심으로 청소년정책을 이끌어 나갈 수 있었지만, 청소년분야에 한정된 청소년위원회가 청소년정책의 주도자가 된 이상 청소년유해매체물 중심의 청소년보호정책에는 한계가 있을 수밖에 없으므로 보다 거시적인 방향으로 시야를 확대할 필요가 있다.

그런데 이러한 청소년위원회의 개혁에 집행주무부처를 문화관광부로 제한 종래의 청소년 관계법령들이 오히려 걸림돌이 되고 있다. 청소년위원회의 통합이 정책의 전문성·일관성의 측면에서 바람직한 개혁이었다고 평가할 수 있지만, 개혁을 뒷받침하여야 할 행정체계 개편은 문화관광부 청소년국을 청소년위원회로 흡수·통합하고 청소년기본법 등의 청소년 관계법령상의 주무부처를 청소년위원회로 변경한 미미한 수준에서 그침으로써 정작 요체(要諦)는 몰각했다고밖에 볼 수 없을 것이다. 즉, 국가정책 중 청소년정책의 중요성이 결코 하찮은 것이 아니라면 청소년정책을 제대로 집행할 수 있는 역량을 청소년위원회에 부여하여야 할 것이나 역량의 강화 없이 책임만 떠안긴 것에 지나지 않는 양상이 되고 말았다. 그래서 특히 지방행정체계와의 단절, 중앙행정기관 간의 무원칙 등을 개선할 수 있도록

청소년위원회의 역량강화를 위한 특단의 조치가 필요하다고 할 것이다.

할 수 있는데도 해내지 못한 일에 대해서는 우리가 책임추궁을 할 수 있을 것이다. 그러나 해낼 수 없어서 해내지 못한 일에 대해서는 결코 책임추궁을 할 수 없으며, 이로 인한 피해는 결국 국민, 특히 청소년의 몫으로 돌아가게 될 것이다. 이것을 과연 청소년위원회만의 탓으로 수수방관하여 좌시하고만 있어도 될 것인지 정부당국에서 심각하게 성찰해야 할 것이다. 먼저 청소년위원회가 개혁의 바람을 탈 수 있도록 날개부터 달아주고, 잘못된 일에 대한 매질은 그 연후에 생각해보아야 한다. 그 날개가 바로 ‘부령발포권’과 ‘지방행정의 장에 대한 지휘·감독권’이다.

그렇다면 이제 남은 것은 제시된 개선방안들을 검토하여 청소년 정책집행에 긴요한 사항은 즉시 반영함으로써 청소년위원회가 도약할 수 있는 발판으로 삼는 일일 것이다. 다만 이로써는 부족하고 청소년정책의 내일을 위하여 다음 사항들에 대해서 새로이 고민해봐야 할 것이다.

첫째, 지방행정에 대한 통제방안이다. 만일 청소년위원회의 위원장에게 지방행정의 장에 대한 지휘·감독권한이 주어진다고 하면 중앙집권과 지방자치의 한계를 극복하여 유효·적절하게 지방행정을 통제함으로써 권한을 제대로 행사할 수 방안에 대한 연구가 뒤따라야 할 것이다. 또한 이를 위한 소속공무원 및 기관에 대한 교육프로그램이 개발되어야 할 것이다.

둘째, 청소년유해환경에 대한 규제방안이다. 종래의 문화관광부가 그 소관업무상 매체물의 규제에 대해 권한과 강점을 가지고 있었다면 청소년위원회는 그 소관사무의 특성상 매체물 자체의 규제에 대해서 별다른 강점이 없다고도 볼 수 있다. 그렇다면 매체물의 규제에 대해 심의·결정 외에 제3의 방법을 모색할 필요가 있고, 매체물 외의 유해행위, 유해물건, 유해“장소” 등에 대해서도 종래와는 차원이 다른 시각에서 새롭게 접근해야 할 것이다. 이러한 관점에서 청소년보호법상의 규제조항에 대한 재정비 방안에 대해서 연구할 필요가 있다.

셋째, 청소년 관련업무 위반 공공기관에 대한 대응방안이다. 단속권한이 없는 청소년위원회로서는 관련 행정기관 및 지방자치단체의 처분 또는 부

작위에 대하여 처분을 강제하거나 이의를 제기할 수 있는 별다른 방법이 없으므로 이를 위한 방안을 연구할 필요가 있다.

넷째, 청소년 관련법령 위반자에 대한 제재방안이다. 특히 영리를 목적으로 청소년을 고용하여 청소년 관련법령을 위반한 자에 대해서는 그 수익을 박탈하거나, 또는 법령위반 혐의가 있는 업소가 청소년을 고용했을 경우 그 위반행위에 대한 입증책임을 전환하는 등의 구체적 제재방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 관점에서 청소년 관계법령의 벌칙규정을 재정비하는 방안을 연구하여야 할 것이다.

이 4가지 사항을 청소년위원회의 향후 정책과제로서 제안한다.

[참고문헌]

- 김광목(2000), 청소년보호법에 관한 공법적 연구, 서울: 한국법제연구원.
- 김문조·윤옥경·이춘화(2000), 청소년의 유해업소 접촉실태와 대책 연구, 서울: 한국청소년개발원.
- 김문조·이성식(1994), 유해업소와 청소년 비행, 민족문화연구, 제27호, pp. 181~216.
- 김성천(2002), 인터넷과 청소년 보호, 인터넷법률, 제12호, pp. 25~43.
- 김영환(1997), 청소년 유해매체관리, 규제를 위한 법적 장치 연구, 형사정책연구, 제29호, pp. 41~78.
- 김옥경·양윤선(1999), 청소년유해환경의 실태와 개선방안, 경희행정논총, 제12권 제1호, pp. 19~41.
- 김일수·서보학(2004), 새로쓴 형법각론, 서울: 박영사.
- 김종원(1971), 형법각론, 서울: 법문사.
- 김진화(2004), 청소년유해환경감시단의 활동실태 및 평가, 동의논집, 제40집 인문·사회과학편(II), pp. 487~503.
- 김형청(1998), 청소년 유해환경 정화: 풍속영업에 대한 경찰활동을 중심으로, 한국공안행정학회보, 제7호, pp. 41~67.
- 도중수·이광호·임상숙·김영아(1990), 청소년 유해환경의 실태와 대책에 관한 연구, 서울: 한국청소년연구원.
- 도미향(2002), 청소년 유해업소의 실태와 복지대책에 관한 연구, 청소년복지연구, 제4권 제2호, pp. 157~169.
- 문신용·장지원·함종석(2002), 바람직한 청소년 행정체계 개선방안, 서울: 청소년보호위원회.
- 류중석·임창호·한상구(2001), 청소년 유해시설과 도시관리, 도시정보, 2001년 12월호, pp. 3~15.
- 박상기(2004), 형법각론, 서울: 박영사.

- 박정선(1995), 청소년 유해환경에 대한 소고, 형사정책연구소식, 제29호, pp. 14~22.
- 배중대(2003), 형법각론, 서울: 홍문사.
- 손동권(2004), 형법각론, 서울: 율곡출판사.
- 오영근(2003), 형법각론, 서울: 대명출판사.
- 이광호 편역(1992), 청소년유해환경과 규제의 정당성, 한국청소년연구, 제9호, pp. 193~207.
- 이명숙(1997), 외국의 청소년 유해환경 법제, 서울: 한국청소년개발원.
- 이명숙·김영환·방석호·이홍재·이혜연·전명기(1996), 청소년생활환경개선종합 대책: 청소년유해매체에 대한 법적·제도적 대책에 관한 연구, 서울: 한국청소년개발원.
- 이명숙·오인선(1998), 폭력적 영상물의 청소년유해성 연구에 관한 고찰, 한국가족복지학, 제2권 제2호, pp.131-144.
- 이명숙·이혜연·전숙영(1997), 청소년 유해환경 규제기능 강화, 서울: 한국청소년개발원.
- 이민영(2004), 청소년 유해매체물 규제: 엑스존사건 판결에 대한 평가와 분석, 정보통신정책, 제16권 제2호, pp. 20~42.
- 이종복(2001), 청소년 비행방지를 위한 경찰의 유해환경 정화방안에 관한 연구, 한·독사회과학논총, 제11권 제2호, pp. 81~100.
- 이재상(2004), 형법각론, 서울: 박영사.
- 이호용(2002), 사이버공간에서의 유해정보와 청소년 보호: 규제와 자율에 관한 담론, 인터넷법률, 제12호, pp. 61~74.
- 임 웅(2001), 형법각론, 서울: 법문사.
- 전혁희(2001), 청소년보호위원회와 시민단체의 유해환경 감시, 수사연구, 제218호, pp. 22~25.
- 정 완(2004), 사이버공간상 불법·유해정보로 인한 청소년피해 실태와 법제도적 대응방안, 피해자학연구, 제12권 제1호, pp. 167~211.
- 정성근·박광민(2002), 형법각론, 서울: 삼지원.

- 조만제(1999), 청소년 유해환경의 실태와 대책, 밝은사회연구, 제20호, pp. 17~45.
- 조 국(2002), 공연음란죄의 내포와 외연, 형사판례연구, 제10호, pp. 272~284.
- 천정웅·김재준·김재홍·구희섭(1992), 청소년관계 법령 및 제도 보완 연구, 서울: 한국청소년연구원.
- 청소년보호위원회 편(2004), 청소년보호법 해설집, 서울: 청소년보호위원회.
- 청소년보호위원회 중앙점검단(2004), 중앙점검단 운영성과, 서울: 청소년보호위원회.
- 청소년위원회(2005), 청소년위원회 발족 새로운 통합적 청소년정책 과제, 서울: 청소년위원회.
- 최종술(1997), 청소년 보호 구실로 정보매체 통제는 곤란, 한세정책, 제37호, pp. 86~93.
- 최충옥(1997), 유해환경과 청소년 문제, 교육사회학연구, 제7권 제3호, pp. 55~80.
- 최충옥·허종렬·최윤진·전명기·황준성(2003), 청소년관련 법제정비장안과 청소년행정조직 통합방안 연구, 서울: 국회문화관광위원회.
- 표갑수(1990), 청소년정책의 문제점과 개선방향, 학생생활연구, 제12호, 청주: 청주대학교 학생생활연구소, pp. 61~71.
- 하운금·강중근(1997), 방송프로그램의 폭력성, 선정성 표현에 관한 연구, 서울: 한국방송개발원.
- 한국간행물윤리위원회(1999), 일본 간행물윤리제도 조사 보고서, 서울: 한국간행물윤리위원회.
- 함병수·천정웅·황진구·김재홍(1991), 청소년관계제도 개선방안에 관한 연구: 육성체계·법령을 중심으로, 서울: 한국청소년연구원.
- 허종렬(2000), 청소년기본법 정비방안 연구, 서울: 한국청소년개발원.
- 황성기(2002), 청소년유해매체물의 전자적 표시제도에 관한 연구, 법과 사회, 제22호, pp. 215~249.
- 황성기(2001), 청소년보호를 위한 표현물 규제시스템의 헌법적 고찰, 공법연구, 제29집 제3호, pp. 289~309.

협동연구총서 05-16-05

**청소년유해환경 개선을 위한
법·재도적 대책 연구**

발행	2005년	12월	일
발행인	이	태	훈
발행처	한국형사정책연구원		
	서울시 서초구 우면동 142		
	전화 : (02) 575 - 5282/ 9		
등록	1990. 3. 20. 제 21 - 143호		
인쇄	성민기업 (02) 571-5700		

보고서 내용의 무단복제를 금함
구독문의 : 출판실 (02) 571-0363

ISBN 89 - 7366 - 570 - 7

