

면지

면지

연구보고서 2003-09

풍속영업의 개념과 효율적인 규제방안 연구

《研究陣》

연구위원 : 강 동 욱 (관동대 법대 교수)

: 이 호 용 (강릉대 법대 교수)

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	5
제2장 풍속영업의 의의와 법이론적 접근	7
제1절 풍속영업의 의의	7
1. 풍속영업의 개념에 관한 새로운 접근	7
2. 일반적 법 개념으로서의 ‘풍속’의 의의	11
3. 규제대상으로서의 ‘영업’	12
4. 풍속영업의 규제 목적으로서의 청소년의 보호	15
제2절 풍속영업에 대한 법적 규율방식에 대한 이론적 접근	17
1. 보수주의적 입장	18
2. 자유주의적 입장	20
3. 앞으로 지향해야 할 입장	21
제3절 풍속영업에 대한 규제의 필요성과 근거	22
1. 규제의 필요성	22
2. 규제의 근거	22
제3장 우리나라 풍속영업의 실태와 법적 규제현황	25
제1절 우리나라 풍속영업의 범위와 현황	25
1. 현행법상 풍속영업의 범위	25
2. 풍속영업의 현황	26

제2절	풍속영업장에서의 불법행위 유형과 단속현황	27
1.	풍속영업장에서의 불법행위 유형	27
2.	풍속영업장에서의 단속현황	29
제3절	풍속영업에 대한 법적 규제 실태	31
1.	풍속영업규제법에 의한 공통규제	31
2.	개별법률에 의한 규제	33
제4장	풍속영업에 대한 외국의 입법태도	34
제1절	일 본	34
1.	시설	34
2.	풍속영업등의규제및사업의적정화에관한법률	34
제2절	독 일	46
1.	독일의 풍속영업에 대한 규제체계	46
2.	공중접객업법에 의한 규율	47
3.	공공장소에서의청소년보호법(JSchÖG)에 의한 규율	48
제3절	프랑스 등	52
1.	유럽국가의 풍속영업에 대한 입법태도	52
2.	프랑스의 경우	52
제5장	현행풍속영업규제법제의 문제점과 개선안	54
제1절	풍속영업규제법 자체에 대한 문제점과 개선안	54
1.	풍속영업규제법의 존재론에 대한 검토	54
2.	풍속영업의 개념 및 목적규정과 관련하여	56
제2절	청소년보호 관련규정에 있어서의 문제점과 개선안	57
1.	보호연령 관련규정과 관련하여	57
2.	출입과 고용의 불일치와 관련하여	60
제3절	풍속영업의 단속에 있어서의 문제점과 개선안	62
1.	단속의 주체 및 방법에 관한 문제점과 개선안	62
2.	식품위생법 관련 풍속영업의 단속에 있어서의 문제점과 개선안	69

3. 공중위생관리법 관련 풍속영업의 단속에 있어서의 문제점과 개선안	71
4. 음반·비디오물게임물에관한법률 관련 풍속영업의 단속에 있어서의 문제점과 개선안	72
5. 체육시설의설치·이용에관한법률 관련 풍속영업의 단속에 있어서의 문제점과 개선안 - 성인콜라텍의 경우	74
제6장 풍속영업의 효율적 규제를 위한 법정책의 방향	76
제1절 관리법제도의 전환	77
1. 풍속영업에 대한 문제의식의 변화	77
2. 헌법조화적인 측면	80
3. 경제적 합리성을 갖춘 규율	83
제2절 개별 규제제도의 전환	83
1. 업종별 규제에서 행위유형별 규제로의 전환	83
2. 제재 방식의 전환	85
3. 풍속업소의 장소적 제한을 통한 양성화	87
4. 청소년 전용업소의 구분 및 엄격제한제 도입 등	88
제3절 관리조직의 전환	90
1. 풍속영업관리위원회의 신설	90
2. 경찰에 의한 풍속영업단속기관 일원화	92
3. 관리협력기구	94
제7장 결 론	96
부 록 『풍속영업의규제효율화를 위한 연구』를 위한 설문조사의 내용과 조사결과	98
참고문헌	131

표차례

<표 3-1> 풍속영업소의 현황	26
<표 3-2> 범인성유해업소의 조치현황	27
<표 3-3> 풍속사범단속의 주요유형과 단속법규	28
<표 3-4> 최근 5년간 풍속영업소의 단속현황	29
<표 3-5> 풍속영업소 업종별·위반유형별 단속현황(2001)	30
<표 3-6> 풍속영업규제법에 의한 공통 규제내용	32
<표 5-1> 현행 각종 풍속영업관련법상 규제가 적당한가에 관한 의견	55
<표 5-2> 풍속영업의 형태를 현행법과 같은 열거적 규정에서 예시적 규정으로의 전환에 대한 의견	57
<표 5-3> 풍속영업의 범위를 대통령령이 아니라 행정규칙으로 정하는데 대한 의견	57
<표 5-4> 청소년의 연령구분 법령실태	58
<표 5-5> 청소년보호연령에 관한 의견	60
<표 5-6> 청소년출입 또는 고용의 제한여부	61
<표 5-7> 풍속영업에 대한 단속의 주체에 관한 의견	63
<표 5-8> 풍속영업의 규제와 관련 위반행위별 규제에 관한 의견	64
<표 5-9> 풍속영업의 허용정도에 관한 의견(단, 장소적 제한을 둠)	65
<표 5-10> 제재방법의 행정처분에서 형벌중심으로의 전환에 관한 의견	68
<표 5-11> 풍속영업상 의무위반 영업자에 대한 삼진아웃제 도입에 관한 의견	69
<표 5-12> 유흥업소 남성접객원의 '접대부'개념에 포함에 관한 의견	71
<표 5-13> 찜질방의 풍속영업대상으로서의 규제 필요성에 대한 의견	71
<표 5-14> 남성전용 휴게실에 대한 풍속영업 규제필요성에 대한 의견	72

<표 5-15> 노래연습장의 성인용과 청소년용 구분에 대한 의견	73
<표 5-16> PC방의 등록제전환에 관한 의견	74
<표 6-1> 풍속영업 만연의 원인제공자는 누구인가에 대한 의견	78
<표 6-2> 풍속영업이 만연하는 원인이 “성(性)을 공급하는 공급자”에게 있다고 한다면 그 이유는 무엇인가에 대한 의견	78
<표 6-3> 풍속영업이 만연하는 원인이 “성(性)을 찾는 수요자”에게 있다면 그 이유는 무엇인가에 대한 의견	79
<표 6-4> 풍속영업규제의 효율화를 위해서 규제일변도가 아니라, 규제와 조성을 동시에 하는 것에 대한 의견	80
<표 6-5> 풍속영업의 적정화를 위하여 건전한 성인문화를 개발하고 육성하여야 하며, 보다 개방된 차원에서 성인문화를 법제도 속으로 포용하지는는데 대한 의견	81
<표 6-6> 풍속영업의 단속의 방법에 관한 의견	85
<표 6-7> 풍속영업에 있어서 청소년보호에 관한 규정은 청소년보호법에서 통일적으로 규율하여야 한다고 하는데 대한 의견	90
<표 6-8> 풍속영업을 관리할 별도의 풍속영업관리위원회(가칭)를 둘 필요에 대한 의견	90
<표 6-9> (가칭)풍속영업관리위원회의 실질적인 주체는 누가 적당한가에 대한 의견	92
<표 6-10> 풍속영업에 대한 단속 주체에 관한 의견	92
<표 6-11> 풍속영업의 단속을 ‘지방자치단체’가 하여야 하는 이유에 관한 의견	93
<표 6-12> 풍속영업의 단속을 경찰이 하여야 하는 이유에 관한 의견	94

제1장 서론

제1절 연구목적

최근 전화방, 화상대화방, 유리방 등 사회의 선량한 풍속을 해하는 신종 변태영업이 증가하고 있어 사회적 물의를 일으키고 있다. 그럼에도 불구하고 이를 규제할 만한 적절한 법적 제도가 마련되어 있지 않기 때문에 단속기관과 영업자 모두에게 중대한 문제점으로 대두되고 있다. 특히, 단속기관에서는 내부적으로는 법적용의 혼란상 때문에, 외부적으로는 당연히 단속해야 할 대상을 단속하지 않는다는 사회적 비판 때문에 법집행상 어려움을 호소하고 있다. 이와 같이 현행 법령의 테두리에서 규율할 수 없는 업태가 등장함으로써 발생하는 법적 제재의 혼란상 이외에도, 유흥음식점, 무도장, 노래방, 증기탕 등 현행 법령에 의한 규제대상인 풍속영업에 있어서도 풍속영업의 규제등에 관한 법률(이하 풍속영업규제법이라 한다)과 식품위생법, 음반·비디오물및게임물에 관한 법률 등과 같은 개별 영업법간의 규제 대상 및 내용이 상이하거나 동일한 위반내용에 대해서도 제재적 처분을 달리하는 등의 부정합성(不整合性)으로 인하여 단속을 담당하는 규제기관과 영업자 간의 마찰이 끊이지 아니하는 등, 많은 문제점이 노출되고 있다. 풍속영업의 단속은 다른 어떤 경찰작용보다도 단속활동의 적법성과 업무범위의 적정성이 요구되는 분야이다.¹⁾ 애초에 그러한 영업에서는 범법행위의 가능성이 예상되면서도, 다만 일정한 범위를 넘지 않도록만 법적으로 제어하고 있기 때문이다.

또 풍속영업규제법이 형해화된 지금 개별영업법에 의한 간접적 규제도 문제점으로 대두되었는데, 특히 전기통신사업법이나 소방법 등과 같은 법 위반 사실과 직접 관련성 없는 사항에 대한 간접적 규제는 ‘명확성의 원칙’이라는 헌법의 일반원리의 벽에 부딪침으로써, 영업자들의 규제법에 대한 평가절하 내지 불신까지도 조장되고 있는 실정이다. 지난 2002년 5월

1) 황현락, “풍속영업규제에 관한 정책집행과 관리”, 치안정책연구 제14호(2000. 12), 치안연구소, 105면 이하.

30일(2001헌바5) 헌법 재판소가 전화방 단속관련 법률인 전기통신법 제32조의 2 및 제72조가 명확성의 원칙에 위배된다고 하여 위헌결정을 내림으로써, 일선경찰에서 전화방에서 여자로부터 걸려온 전화를 손님에게 연결시키고 소개료를 받는 행위, 즉 전화매개영업은 단속할 수 없게 되었던 것은 그 대표적인 예이다. 이런 이유로 전기통신사업법은 2002년 12월 26일 법률 6822호로 개정 공포되어 명확하지 못한 부분이었던 법 제32조의 2를 상세히 규정하고,²⁾ 법 제72조에 제7호를 신설하여 명확히 규정하였다. 따라서 전기통신역무를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 타인의 통신용에 제공하는 자는 1년 이하 5천만원이하로 처벌을 받게 된다(법제72조 제7호). 다만 개정법은 부칙 제1항에 따라 개정일로부터 3개월후부터 효력을 발하도록 되어 있으므로, 2003년 3월 27일부터 시행된다.

이러한 문제현상은 풍속영업 및 풍속사범이 갖는 특성을 정확하게 이해하지 못하고, 그에 대한 적절치 못한 접근방식에 취하였음에 기인한다고 할 수 있다. 주지하는 바와 같이 풍속영업의 주된 규제대상은 매춘 등을 비롯한 성적 문란행위와 도박으로 압축되며, 이를 법적으로 규제하는 주된 이유는 그것이 미치는 사회에 대한 환경적 영향 때문이다. 이중 특히 사회적 반향을 불러일으키는 것은 성적 문란행위이므로, 지금까지 뿐만 아니라 앞으로도 풍속영업에 관한 법적 규율의 요체는 성적 문란행위를 얼마나 어떻게 잘 규제하고 관리할 것인가에 달려 있다고 할 것이다.³⁾ 그러나 그렇다고 하여 풍속영업

2) 第32條의2 (他人使用의 제한) 누구든지 電氣通信事業者가 제공하는 電氣通信役務를 이용하여 他人의 通信을 媒介하거나 他人의 通信用에 提供하여서는 아니된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2002. 12. 26>

1. 국가비상사태하에서 재해의 예방·구조, 교통·통신 및 전력공급의 확보와 질서유지를 위하여 필요한 경우
2. 전기통신사업 이외의 사업을 영위함에 있어서 고객에게 부수적으로 전기통신역무를 이용하도록 제공하는 경우
3. 전기통신역무를 이용할 수 있는 단말장치 등 전기통신설비를 개발·판매하기 위하여 시험적으로 사용하도록 하는 경우
4. 이용자가 제3자에게 반복적이지 아니한 정도로 사용하도록 하는 경우
5. 그 밖에 공공의 이익을 위하여 필요하거나 전기통신사업자의 사업경영에 지장을 초래하지 아니하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우

3) ‘성’에 관한 문제는 인간의 윤리적 이중성을 가장 잘 반영하는 속성을 가지고 있다. 내면적으로는 사회적으로 부적절한 방법으로 ‘성’을 즐기고자 하는 욕망을 가지고 있으면서도, 대외적으로는 이것을 추한 것으로 치부하며, ‘성’관련 영업의 사회적 해악성을 언급하면서 보다 강력한 규제정책이 필요하다고 역설하기 때문이다.

이라는 것이 사회적으로 해악만을 끼치는 반사회적 영업은 절대로 아니다. 왜냐하면 풍속영업이 사회의 '선량한 풍속'을 해할 우려가 있긴 하나, 그것은 대부분 성인의 놀이문화에 관한 것이며, 성인들에게는 열심히 일함으로써 축적된 스트레스를 그들만의 방법으로 해소할 수 출구도 마련해 주어야 하며, 또 이러한 것에 관한 영업을 생계의 수단으로 살아가는 사람들에게는 법이 허용하는 테두리 내에서 그들의 영업권도 보장해 주어야 하기 때문이다. 이런 측면에서 보면 풍속영업이라는 표현보다는 '성인문화관련영업'이라고 하는 것이 적절하며, 이러한 영업에 대해서는 현재와 같은 강력한 제재를 통한 규제 일변도의 정책이 아니라 건전하게 또는 사회적으로 수인 될 수 있는 한도 내에서 오히려 진흥하고 발전시키는 문화정책이 필요하다고도 할 수 있다. 이러한 견지에서 풍속영업에 대한 법적인 태도에 있어서도 획기적인 방향 전환이 필요하다. 법적 규율로서의 방법으로서의 규제의 적용의 가부와 범위는 법적 대상에 대한 접근방식에 의해 결정되기 때문이다. 따라서 풍속영업에 대해서도 현행의 규제법제에서 관리법제로의 전면적인 개편이 필요하다. 관리법제에서는 사회구성원들의 공감대를 얻어 규제의 대상과 범위를 정하고, 규제대상이 아닌 것에 대해서는 필요에 따라 사회적 조성을 통하여 이것의 건전한 발전을 도모하게 된다. 이를 위해서는 우선 사회구성원들이 허용할 수 있는 풍속영업의 범위를 설정하여야 하고, 규제대상에서 제외된 영업이나 행위에 대해서는 이를 법적 보호의 대상으로 삼아야 한다는 공감대가 형성되어야 한다. 그러나 규제의 범위를 설정하고 규제대상에서 제외시킨 행위에 대해서는 법적으로 보호해야 한다는 점을 설득시키고 이것을 적절히 법제에 반영하는 작업은 그리 쉽지 않다. 또 그것은 단순히 규제법제에서 관리법제로의 명칭만의 전환이 아니라 관련 사회체계와의 연대적 변화, 사회문화적 정책의 뒷받침 등이 연동되어야 하기 때문이다. 이러한 연구방향은 풍속영업규제법에 관한 연구가 앞으로 지향해야 할 바이며, 풍속영업규제법에 대한 전면적 개정의 필요성을 절감하면서도 이것은 상당한 시간을 통한 연구가 더욱 필요한 작업이 될 것이므로 다음 기회로 미루기로 한다. 다만, 본 연구에서는 그 과도기적 단계로서 현행의 풍속영업규제법의 효율적인 운용을 위한 방안의 마련에 초점을 두어 현행법제 내에서 가능한 방법으로서의 풍속영업의 규제와 현행법제 내에서의 개별 법령규정에 대한 검토를 통해 그 개선안을 제시해 보고자 한다. 특히 기존의 풍속영업의 규제에 관한 연구가 주로 피규제자인 영업자의 의견을 반영하여 이루어진 것인데 반해서,⁴⁾ 본 연구에서는 풍속영업의 규

제자인 일선 경찰관에 대한 전국적인 실태조사를 바탕으로 하여 그 의견을 반영함으로써 규제의 효율성을 도모하고자 하였다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

현행 법제에서는 풍속영업이 무엇인가에 관한 직접적인 개념정의가 없이, 풍속영업의 범위를 지정함으로써 규율의 대상을 정하고 있을 뿐이다. 그러나 법적용 대상 풍속영업의 범위를 정함에 있어서도 대부분 개별 영업법에 위임함으로써 규율대상으로서의 풍속영업이란 무엇인가 하는 문제는 더욱 불명확해져 있다. 이와 같은 불명확성으로 인하여 경찰규제를 위하여 가장 중요한 요건이라 할 수 있는 단속의 법적합성은 도모되지 않아 단속기관에서는 많은 저항에 부딪히고 있다. 또 피규제자인 영업자의 입장에서도 명확히 법으로 규제되지 않는 사항에 의해 자신의 영업권이 침해받는다 고 생각함으로써 규제기관과 피규제자간의 갈등은 끊이지 않고 있다. 따라서 풍속영업의 규제의 효율화를 위해 이루어야 할 첫 번째 선행조건이 바로 규율대상으로서의 풍속영업을 지정하는 것이다. 그러나 그것은 그리 용이하지 않다. 왜냐하면 여기서 말하는 ‘풍속’이라는 개념은 그 시대를 살아가는 사회인의 성에 대한 정서를 반영하고 있는 것이므로 다분히 상대적이고 유동적인 것이기 때문이다. 사실 현실적으로 다양한 형태의 신종풍속영업이 탈법적 형태로 속속 등장하고 있는 이유도 바로 여기에 있다.

다음으로는 규제대상으로서의 풍속영업을 어떤 방식으로 지정해야 할 것인가를 생각해 보아야 한다. 현재와 같이 범인성 유해업태의 대표적인 것을 법률에서 규정하고 기타의 것은 대통령령으로 정하는 업종별규제방식이 과연 적절한 것인지 생각해 보아야 한다. 그것은 법적 규제대상으로 예정되어 있지 아니한 신종 풍속영업의 등장에 대비하기 위해서는 장래 등장하게 될 새로운 유형의 변태적 풍속영업에 대해서도 이를 규율하기

4) 장석현·한상암, 풍속영업자의 불만요인 및 만족도 향상방안, 치안논총, 2000, 209면 이하.

에 적절한 방식이어야 하기 때문이다. 그러나 이 과정에서 소홀히 해서는 안될 것은 풍속영업자의 영업권의 보호문제이다.⁵⁾ 규제가 효율성을 갖추기 위해서는 명확한 법적 근거가 무엇보다도 필요하지만, 규제대상이 아닌 행위에 대해서는 그것을 일정한 범위내에서 법적으로 보호해 주어야 할 책무가 있는 것이며, 그래야만 조화로운 규제활동으로서 사회구성원들로부터 진정한 공감대를 얻을 수 있기 때문이다.

세 번째로는 현재 우리나라와 외국의 풍속영업의 현황과 규제실태를 알아보고, 풍속영업의 효율적 규제를 위하여 현행 풍속영업규제법에 대한 구체적인 정비방안을 모색한다. 주지하는 바와 같이 현행 풍속영업법은 몇 단계의 규제완화과정을 거치면서 관련 법령에 지나치게 많은 위임을 함으로써 거의 형해화되어 있다. 현재 13개 조문으로 되어 있는 풍속영업법의 유효한 조문의 수는 7개 정도에 불과하며, 풍속영업 관련법령으로는 식품위생법, 공중위생관리법, 음반·비디오물및게임물에관한법률, 체육시설의설치·이용에 관한법률을 비롯하여 풍속영업규제법이 중요한 입법목적으로 하고 있는 청소년의 건전한 육성과 관련하여 청소년보호법 등이 있다. 이런 상황이어서 이 법에 대한 존재론의가 등장하는 것도 무리는 아니다. 본 연구에서는 전술한 바와 같이 풍속영업법의 관리법제로의 전환을 의식하면서 현행 풍속영업법의 존치를 전제로, 일정한 규정의 복원과 개정 등을 통한 다양한 정비방안을 모색하기로 한다.

끝으로 결론부분에서는 위에서 언급한 내용들을 정리하면서 풍속영업법이 규제법제에서 관리법제로 전환될 때 고려해야 할 중요한 요소에 관해서 제안함으로써 앞으로의 계속적 연구에 있어서의 방향을 제시하고자 한다.

2. 연구의 방법

1) 학제간 연구

풍속영업에 관한 영역은 행정법과 형사법의 적용이 교차하는 영역이라고 할 수 있다. 따라서 한 분야의 전공자가 연구를 수행하게 되면 효율적인 연구가 수행되기 어려우므

5) 이영태, 풍속영업의 개념과 효율적 규제방안, 경북대 행정대학원 석사학위논문, 2002, 3면.

로 어느 영역보다도 학제간 연구가 필요하다고 보여진다. 따라서 본 연구를 수행함에 있어서는 형법전공자와 행정법전공자가 협력하여 공동연구를 수행하고자 한다. 그렇게 함으로써 규제대상에 대한 규제의 정도와 내용에 있어서 행정벌과 형사벌의 한계를 밝혀 규제의 효과를 극대화시키고자 하였다.

2) 관련문헌 및 자료를 바탕으로 한 이론적·비교법적 연구

풍속영업에 대한 규제에 있어서는 먼저 풍속영업에 대한 단속의 목적이나 기준의 정립이 전제되어야 하므로 우리나라의 풍속영업에 대한 전반적인 시각과 국내의 학자들의 전문적인 의견을 수렴하기 위하여 국내외 문헌 및 판례에 대한 이론적 연구를 선행하였다.

또 풍속영업과 관련한 미국이나 일본 등 외국의 사례나 법규의 태도를 알아보기 위하여 외국의 저서, 논문 및 인터넷을 통한 자료를 수집하여 비교법적 고찰을 함으로써 우리나라의 장래의 풍속영업에 대한 규제와 입법에 참조가 될 수 있도록 하였다.

3) 관련자에 대한 실태조사를 통한 의견수렴

풍속사범 단속의 담당자인 공무원과 경찰 및 그 대상자인 영업자들(기존의 자료 참조)에 대한 실태조사를 통하여 종전의 풍속영업규제의 실태와 효과를 분석해 봄으로써 풍속영업에 대한 새로운 규제의 틀과 입법안 및 단속방안의 마련을 위한 기준을 제시해 보고자 한다. 본 실태조사는 치안연구소의 도움을 받아 2002년 11월 15일부터 2002년 12월 15일에 걸쳐 전국 일선경찰서의 방법담당 경찰관 300명에게 우편으로 설문지를 배포하여 조사하였으며, 이중에서 답변서가 제출된 105명의 답변서 중에서 유효한 것으로 인정된 102명의 답변서를 바탕으로 하여 단순통계방식으로 정리·분석하였다.

특히 본 실태조사에서는 가급적 일선경찰관들의 의사를 충분히 파악해 보기 위하여 자유롭게 그 의견을 기술할 수 문항을 많이 개발하였으며, 풍속영업에 대한 연구에 있어서 일선경찰관들의 주관적 의견을 앞으로 다른 연구자들이 참조할 수 있도록 하기 위하여 설문내용과 그 답변내용을 종합·정리하여 <부록>으로 게재하였다.

제2장 풍속영업의 의의와 법이론적 접근

제1절 풍속영업의 의의

1. 풍속영업의 개념에 관한 새로운 접근

풍속영업은 다양한 영업의 종류 가운데 특히 풍속에 관한 것을 대상으로 하는 것으로서 풍속영업의 개념 정의를 위해서는 여기서 말하는 ‘풍속’이 과연 무엇인가 하는 것과 ‘영업’의 개념은 어디까지 인가하는 점을 규명하는 것이 전제되어야 한다. 지금까지의 풍속영업에 관한 연구자료들이 풍속영업에 개념에 관하여 다양하고 자세한 내용들을 기술하고 있으나, 그것은 풍속사범의 개념정의를 통한 간접적 개념정의이거나, 풍속영업규제법상의 목적규정에서 유추된 개념정의이어서 그 내용이 대동소이하므로, 여기서는 종래의 연구자료에서 언급되지 아니한 내용과 방법 등을 통하여 ‘풍속영업’의 개념정의를 시도해 보고자 한다.

1) 풍속영업의 개념정의

풍속영업이란 말 그대로 풍속과 관련된营业을 말한다. 풍속영업이라고 할 때 풍속이 무엇인가에 대한 직접적인 정의는 어디에도 없다. 그래서 일부에서는 풍속영업의 개념을 현행 풍속영업규제법상의 목적 규정에서 유추하여 ‘선량한 풍속’을 해하거나 ‘청소년의 건전한 육성’을 저해할 수 있는 영업 정도로 우회적인 방법으로 해석될 뿐이라고 하는 견해도 있다. 그러나 후술하는 바와 같이 개념규정과 목적규정은 밀접한 관련이 있는 것이 사실이지만 명확히 구분되어야 한다. 풍속영업이라 하면 유흥주점, 호텔, 터키탕, 무도장, 전화방, 게임장 등을 떠올리게 되는 것처럼 풍속 중 주로 ‘성풍속’에 관한 것이며, 부수적으로 ‘사행성(射倖性) 풍속’에 관한 것임을 알 수 있다. 이러한 견지에서 풍속영업을 개념정의 해보면 ‘성과 도박을 수단으로 하여 경제적 이익을 도모하는 모든 유형의 영업’이라고 할 수 있을 것이다.

2) 풍속영업과 사회적 유해성

풍속영업의 개념정의에 관하여 지금까지의 모든 견해는 풍속영업규제법 제1조의 목적규정을 유추하여 ‘사회의 건전한 풍속과 청소년의 건전한 육성을 저해할 우려가 있는 영업’이라고 한다. 이것은 풍속영업이 그 자체로서 사회적으로 유해하다고 이해한 것이다. 그러나 이러한 개념정의 태도는 적절치 않다. 풍속영업은 그 자체가 사회적으로 선량한 풍속을 해치는 것은 아니지만, 풍속영업자의 업태 위반행위로 인하여 공서양속에 현저한 악영향을 줄 우려가 있고, 이것이 풍속범죄 뿐만 아니라 일반 범죄로 연결될 수 있기 때문에 단속의 대상이 되는 것이다.

풍속영업의 주요한 영업도구인 ‘성’과 ‘도박’은 성인의 놀이문화에 있어 대표적인 도구라 할 수 있으며, 그것은 사회구성원의 공감대를 얻어 법적으로 허용되는 것인 한 성인에게는 유해하지 않다. 물론 정서적으로 성숙되지 아니한 청소년에게는 유해할 수 있으며, 그것을 원하지 않는 성인에게 강제하는 것도 유해할 수는 있다. 하지만 이것은 별개의 문제이다. 이와 같은 견지에서 보면 ‘풍속영업’의 직접적 개념정립을 통해서 풍속영업의 규제의 효율화를 도모한다는 것은 적절치 아니하다. 이것은 풍속영업의 개념을 일정하게 정해 놓고, 여기에 해당하는 업태는 모두 규제의 대상으로 삼겠다는 태도이기 때문이다. 그런 방법보다는 풍속영업은 그 자체로 합법적인 이상 규제의 대상은 업태가 아니라 그 영업소에서 이루어지는 불법행위의 형태에 의해 결정되어야 할 것이다. 오히려 풍속영업은 성인의 놀이문화로서 사회적 기여하는 부분도 있으므로 영업 그 자체는 사회구성원들의 공감대를 얻는 범위에서 조성될 수 있어야 한다고 보여진다.

결국 풍속영업의 사회적 유해성에 관해서는 개념의 문제가 아니라 풍속영업의 효과의 문제로 다루어져야 한다고 이해해야 할 것이다.

3) ‘풍속영업의 개념’과 ‘풍속영업규제법상 목적규정’과의 관계

종래의 연구에서는 풍속영업의 개념은 풍속영업규제법의 목적규정에서 간접적으로 규정하고 있다고 하면서 그 개념징표로서 ‘선량한 풍속’과 ‘청소년의 보호’를 든다.⁶⁾ 즉 선량한 풍속과 청소년의 건전한 육성을 해칠 우려가 있는 영업의 형태를 풍속영업이라고 하면서, 청소년의

건전한 육성을 해칠 수 있는 영업은 결국 선량한 풍속을 해칠 수 있는 영업이기 때문에 양 개념징표간에는 첫 번째 개념징표가 두 번째 개념징표를 포함할 수 있는 관계에 있어⁷⁾ 결국 선량한 풍속을 해칠 우려가 있는 영업의 형태가 풍속영업이라고 결론을 맺는다. 그러나 위에서의 설명과 마찬가지로 개념규정과 목적규정은 구분되어야 한다. 현재 풍속영업에 관한 개념규정은 전혀 없으며, 다만 다양한 사회적 미풍양속 중, 주로 성풍속에 관한 것을 의미한다는 정도로만 이해될 뿐이다. 또 목적규정을 통해 알 수 있는 것은 이 법에서 적용대상으로 하는 풍속영업의 범위를 다만 유추해 볼 수 있을 뿐이다. 따라서 ‘선량한 풍속의 유지’를 풍속영업의 첫 번째 개념징표로 삼은 것은 몰라도, ‘청소년의 보호’를 두 번째 개념징표로 들고 있는 점은 이해하기 어렵다. 이들과 같이 이해한다면 청소년의 보호는 선량한 풍속에 속하는 개념이므로, 청소년의 건전한 육성을 해칠 수 있는 영업이 모두 풍속영업이 되어 버리기 때문이다. 이것은 단순히 개념규정과 목적규정을 혼동해서는 안된다는 의미 외에도 다음과 같은 점에서 중요하다. 그것은 풍속영업의 개념을 목적규정을 통해서 정의하는 이상 건전한 성인놀이문화를 추구해야 하는 풍속영업은 법적으로 자리잡을 수 없게 된다는 점이다. 풍속영업이 사회에서 절대적으로 금지되어야 할 영업형태가 아니고, 오히려 사회구성원들의 정서에 부합하는 만큼 일정부분은 허용하여 건전한 방향으로 장려해야 하는 법정정책적 입장에 선다면 ‘청소년의 보호’가 목적은 될 수 있을 지라도 개념에 포함될 수는 없을 것이다.

4) ‘풍속영업’ 용어사용의 부적절성 - 풍속영업과 반풍속적 영업행위, 반풍속영업

(1) 개념과 목적의 혼동에 의한 용어사용의 오류

풍속영업의 개념을 목적규정을 통하여 해석하는 결과 일선에서는 선량한 풍속에 반할 우려가 있는 영업, 즉 추상적으로 ‘매춘사범 기타 성적 비행과 도박 기타 사행심을 유발시키는 업태의 영업’⁸⁾을 풍속영업이라고 부르고 있다.

6) 박상희·김명연, 풍속영업의 법적 규제, 한국법제연구원보고서, 1995, 21-24면; 장석현·한상암, 앞의 논문, 235-238면; 김제규, 풍속영업과 그 규제에 관한 연구, 연세대학교 석사학위논문, 1998, 4-5면 등.

7) 같은 입장에서 선량한 풍속의 유지 등 풍속영업의 건전화의 일환으로서 청소년의 건전한 육성을 지적하는 견해도 있다. 内山絢子, “風俗環境と少年非行”, 法律時報 57卷 7号, 13면 참조.

8) 佐野國臣, “風俗營業と犯罪”, 現代刑罰法大系 第4卷 -社會生活と刑罰-(石原一彦 編), 日本評論社, 1982, 293면.

이것은 선량한 풍속에 반하는 범법행위를 “풍속사범”이라고 하는데 유추하여 이러한 것을 업(業)으로 영위하는 것을 풍속영업이라고 표현한 것으로 보여진다. 그런데 이러한 용어법은 잘못된 것이 아닌가 한다. 왜냐하면 예컨대 신용카드범죄, 금융범죄, 공무원범죄, 풍속범죄 등과 같이 범죄명을 붙일 때는 범죄의 ‘대상’이 되거나, 범죄의 주체가 되는 것을 범죄명으로 하는 것이 일반적인 용어법이지만, 영업의 명을 붙일 때에는 예컨대 음식점업, 호텔업, 인장업, 청소용역업 등과 같이 그것을 ‘직접 영위’하는营业을 명칭으로 사용하게 된다. 이러한 용어법이라면 풍속영업이라는 것은 미풍양속을 보존하기 위한 업태를 풍속영업이라고 불러야 하기 때문이다. 따라서 엄밀하게 말하면 풍속영업이 아니라 “반풍속영업”이라는 표현이 옳은 표현이 아닌가 생각한다.

(2) 입법기술적인 측면에 있어서의 문제점

풍속영업을 위에서 언급한 것처럼 부정적인 의미로만 사용한다면 범법행위를 영위하는 것을 법률이 보호하는 결과가 되어 입법기술상으로도 적절치 않다. 또 ‘풍속영업’은 영업 그 자체로는 사회의 선량한 풍속을 해하는 것이 아니라 그 영업장에서 이루어지는 불법적 영업행위로 인하여 공서양속에 현저한 악영향을 초래하게 될 수 있는营业을 말하므로, 법적으로 허용되어 법적 보호대상이 되는 ‘풍속영업’과 풍속영업장에서 이루어지는 ‘반풍속적 영업행위’는 용어법으로 구별되어야 한다.

또 ‘풍속영업’과 ‘반풍속영업’의 개념도 구분되어야 한다. 개념징표인 ‘사회적 건전한 미풍양속을 해칠 우려’와 관련하여 이러한 유해성이 영업행위로 직접적으로 나타나면 법적 금지대상인 ‘반풍속영업’이라 하고, 그것이 잠재되어 있는 수준에 그치면 법적 허용대상인 ‘풍속영업’이라 할 수 있다. 따라서 율락업소나 유리방과 같이 형법 기타 현행법을 직접 위반하는 영업형태는 ‘반풍속영업’이라 할 수 있고, 룬살롱업, 단란주점업, 숙박업, 이용업 등과 같은 영업은 ‘풍속영업’의 형태라 할 수 있을 것이다.

5) 풍속영업에 있어서 규제대상의 제한에 따른 문제점

현재 풍속영업규제법에서의 규제는 업종별규제이다. 따라서 규제대상인 업종에 속하지 않는 이상 형법에 의한 제재를 제외하고는 아무런 법적 규제를 가할 수 없도록 되어 있

다. 이런 규제방식이 신종 풍속영업에 대해 무방비상태가 됨은 물론이다. 따라서 업종별 규제가 아닌 행위별규제가 되어야 한다. 또 단속대상인 행위의 ‘반풍속성’에 대해서는 이 개념이 갖는 사회적 유용성, 상대성 및 이 행위를 경험하는 자의 정서적 능력 등을 고려하여 결정되어야 하기 때문에 다소 융통성 있는 입법절차를 취할 필요가 있다. 따라서 전형적인 반풍속적 행위에 대해서는 법률로 규정하되 기타규정을 두어 풍속영업을 관리하는 일종의 위원회조직을 두고, 여기서 규제대상인 행위유형을 수시로 정할 수 있도록 할 필요가 있다. 이 규정형식은 참고로 청소년유해물이 무엇인지에 대하여 청소년보호위원회에서 정하도록 되어 있는 것과 같은 규정방식이 될 것이다.

2. 일반적 법 개념으로서의 ‘풍속’의 의의

법학에서 다루는 ‘풍속’의 개념은 민법학에서 등장한다. 민법 제103조는 “선량한 풍속 기타 사회질서를 위반한 사항을 내용으로 하는 법률행위는 모두 무효로 한다.”라고 규정하고 있으며, 이 개념은 다른 법학에서도 일반적으로 통용되고 있다. 이러한 선량한 풍속의 개념은 사회일반의 도덕관념, 바꾸어 말하면 모든 국민에게 지킬 것이 요구되는 최소한도의 도덕률을 말한다.⁹⁾ 민법 제103조에서 볼 수 있는 바와 같이 선량한 풍속은 사회질서의 한 예로 들 수 있는데, 이것은 ‘사회질서’가 상위개념임을 의미한다. 여기서 ‘사회질서’란 우리 사회생활의 평화와 질서를 유지하는데 있어 일반국민이 반드시 지켜야 할 일반규범을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

이와 같이 본다면 경찰권의 발동요건으로서의 풍속위반은 경찰관직무집행법 제2조 제5호의 ‘공공의 안녕과 질서유지’라는 요건만으로도 충분히 규율될 수 있다.¹⁰⁾ 그런데 ‘공공의 질서’란 지배적인 사회의 가치관에 비추어 그것을 준수하는 것이 원만한 공동생활을 위한 전제조건이 되는 범규범 이외의 사회규범의 총체를 의미하는 것으로 이러한 사

9) 박윤직, 민법총칙, 박영사, 2001, 455면 이하.

10) 경찰관 직무집행법 제2조 제5호의 ‘공공의 안녕과 질서유지’를 경찰권의 일반적 발동근거로 삼을 수 있는가에 관한 포괄적 수권조항의 문제에 관하여 이를 인정하는 견해(김남진, 행정법 II, 법문사, 2002, 201면)도 있으나, 법학계의 다수의 견해는 본조는 경찰의 직무범위만을 정한 것으로서, 본질적으로는 조직법적 성질의 규정 또는 임무규정이라 하여, 이를 부정한다(김동희, 행정법II, 박영사, 2000, 156면; 홍정선, 행정법(下), 박영사, 1999, 351면).

회규범 중 다수에 의해 지지되는 사회규범들만 공공질서의 대상이 된다. 그런데 여기서 ‘공공의 질서’가 ‘선량한 풍속’이라는 법 개념보다 포괄적이고 불확정적인 개념임을 알 수 있다. 이러한 불확정적 개념은 판단의 여지를 남기기 때문에 재량의 범위가 넓어지고 따라서 단속에 있어 시비가 발생할 여지가 많다. 마찬가지로 형법적 측면에서도 법치주의 요청이나 죄형법정주의의 명확성 또는 적정성의 요청에 따라 이러한 추상적 개념을 직접 규제의 근거로 삼는 것은 적절치 않다. 결국 ‘공공의 질서’나 ‘선량한 풍속’ 등의 개념은 개별 단속법규의 상위개념으로써 단속의 기준과 위반행위를 법적으로 평가하는데 있어 일반개념으로서의 기준으로 설정된 것일 뿐, 이것만에 의해서 개별 영업행위를 단속해서는 아니 될 것이다.

3. 규제대상으로서의 ‘영업’

1) 영업의 개념

풍속영업규제법에 의해 규제를 받는 것은 특정한 ‘영업’이다. 따라서 우선 영업의 개념이 무엇인지가 규명되어야 한다. 영업의 개념은 사법, 특히 상법상 영업에 관한 논의가 있으나, 여기에서의 영업은 헌법상 기본권으로서의 영업의 자유에 대한 규제의 대상이 되는营业을 의미하기 때문에 ‘영업의 자유의 보호대상’으로서의营业을 고찰대상으로 한다. 헌법은 영업의 자유를 명문으로 규정하지 않고, 제15조에서 ‘직업선택의 자유’를 보장하고 있을 뿐이지만, 동조가 규정하는 직업선택의 자유에는 ‘영업의 자유’ 포함된다고 보는 것이 일반적 견해이다. 그러나 직업의 자유와 구별되는 영업의 자유의 의의와 내용에 대하여는 별로 논의가 없을 뿐 아니라, 그 대상으로서의 ‘영업’이 무엇인가에 관해서 규정하고 있는 실정법의 예도 없다. 기존의 연구에 따르면¹¹⁾ 영업에 대한 개념은 주관적 및 객관적 개념징표와 적극적 및 소극적인 개념징표로 나누어 볼 수 있다. 우선 주관적 개념징표는 이윤을 추구하고 그러한 이윤추구활동을 계속 영위할 의도가 있어야 하고, 이러한 주관적·적극적 개념징표를 제외한 소극적 요소, 즉 예외적 구성요건이 존

11) 박상희·김명연, 앞의 책, 8-15면.

제하는 경우에는 영업성을 갖추지 못한 것이 된다고 한다. 또 적극적인 영업의 개념징표로서는 허용된 활동, 영리성, 독립성, 계속·반복적 활동 등의 네 가지 징표가 있다. 또 소극적 징표, 즉 영업 개념에서 제외되는 비영업적 활동으로는 (i) 농업·어업·광업 등의 일차산업, (ii) 자기 재산의 단순한 관리활동, (iii) 학문·예술·저작활동, (iv) 고도의 기술을 요하는 개인적 역무제공(자유업) 등이 있다고 한다.

다만 여기서 ‘영리성’에 관하여는 영리의 목적이 있는 이상 현실적으로 이익을 획득했을 것을 요건으로 하지는 않으며, 또 동종의 행위를 계속·반복적으로 행하였을 것에 관한 요건에 관해서도 그렇게 할 의사가 있는 이상, 실제로 반복하였어야 할 필요는 없다고 본다.¹²⁾ 또 그러한 행위는 그것을 행하는 자의 기본적 생활을 유지하기 위한 소위 본업(本業)일 필요는 없으며, 부업(副業) 내지 내직(內職)이라고 할 수 있는 경우도 좋다.¹³⁾ 또 영업규제의 대상으로서의 ‘영업’개념은 ‘법질서에 의하여 허용된 자주적·계속적 영리활동’으로 한정되어야 함은 물론이다. 여기에서 단순한 자기재산의 관리활동과 연구·창작·저술활동은 영업개념에서 제외되며, 일차산업과 전문직종의 자유업은 원칙적으로 영업개념에서 제외되지만 그것이 영업적으로 수행되는 경우에는 영업의 개념에 포함된다고 본다. 또 여기서 하나 더 언급해 둘 것은 법적으로 정당하게 풍속영업의 개시를 하였는가 보다는 현실적으로 그러한 영업을 하고 있었는가를 판단의 요소로 삼아야 하며,¹⁴⁾ 법적으로 영업을 허용되지 않은 경우에는 보다 강한 제재를 가할 것을 반드시 규정하여야 한다는 점이다.

또 ‘영업을 영위한다’는 것은 전술한 바와 같이 영리의 목적을 필요로 하는 것이다. 이 점에서 무엇을 ‘업으로 한다’라고 하는 경우에도 이것이 영리의 목적이 없는 행위라고 해석하여서는 아니될 것이다.¹⁵⁾

12) 日最高裁決, 昭和 31. 3. 29. 最高刑事裁判集 112号. 149면.

13) 飛田清弘·柏原伸行, 條解 風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律, 立花書房, 1987, 39면.

14) “풍속영업의 규제에 관한 법률 제3조에 의하여 규제대상이 되는 ‘풍속영업을 영위하는 자’라 함은 개별 법률에서 정한 영업허가나 인가·등록 또는 신고의 유무 또는 형식을 묻지 아니하고 같은 법 제2조에 정하는 풍속영업의 범위의 속하는 영업을 실제로 하는 자를 가리키므로 ...”(대판 1998. 7. 10. 98도 1128)

15) 日本 賣春防止法 第11條 第2項의 ‘업으로 한다’에 관하여 日最高決 昭和 37. 5. 17. 最高集 16卷 5号, 520면; 日最高決 昭和 39. 2. 8. 最高集 18卷 2号, 43면 등 참조.

2) 풍속영업의 자유와 규제

헌법 제15조에서는 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다”고 규정하고 있다. 본조에서 말하는 ‘직업선택의 자유’란 자기가 종사해야 할 직업을 스스로 선택하고 결정할 자유를 말하며, 그 선택·결정한 직업을 수행할 자유, 즉 영업의 자유도 포함하는 개념임은 전술한 바와 같다. 그러나 이러한 ‘영업의 자유’는 공공의 복리에 반하지 않는 한도 내에서 인정되어야 함은 물론이다.

즉 직업선택의 자유라고 하더라도 공공의 복지를 위하여 정책적 견지에서 법률로서 이를 제한할 수 있다. 그리고 그 제한은 그 직업을 영위하는 것 자체가 공공의 복지에 반하는 경우에는 물론, 그렇지 않은 경우에도 그 운영여하에 따라서는 공공의 복지에 반할 우려가 있는 경우에는 가능하다고 해석하여야 한다. 풍속영업은 손님을 접대하고, 유흥 또는 음식을 만드는 설비를 갖추어 춤을 추거나, 사행심을 조장할 우려가 있는 오락기를 이용케 하는 영업으로 그 자체로는 어떠한 공공의 복지에 반하는 것이 아닐지라도 그 성질상 자칫하면 매춘, 도박 등 소위 풍속범을 야기할 위험이 있는 영업이다. 따라서 이러한 종류의 영업을 어떠한 제한도 하지 않고, 누구에게나 장소적, 시간적, 수적 또는 그 태양에 관계없이 영업할 수 있도록 허용한다면 사회질서를 유지하고 공공의 복지를 증진시킨다고 하는 국가적 목적에 명백히 반하기 때문이다.¹⁶⁾

그러나 한편, 풍속영업이 이와 같이 법이 제한하는 공공복리의 사유에 해당하지 않는 경우라면 그 범위 내에서는 이를 법적으로 보호해 주어야만 하는 것이 헌법상 영업의 자유의 정신이다. 따라서 전술한 바와 같이 일반적으로 풍속영업을 제한하기 위한 자체만을 견지할 것이 아니라, 제한된 범위 내에서 영업을 보장해주고 법을 준수하도록 하여 법에 대한 신뢰를 갖도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 풍속영업이라 하여 무조건 제한한다는 것은 헌법의 취지에도 반할 뿐만 아니라 궁극에는 법망을 피하기 위한 탈법적 행위만 난무하게 될 것이고, 이렇게 되면 법체계 전반에 대한 신뢰마저 무너뜨릴 수 있기 때문이다.

16) 同旨, 日福岡地裁判決 昭和 41. 6. 7., 行政事件裁判例集 17卷 6号, 634면 이하.

4. 풍속영업의 규제 목적으로서의 청소년의 보호

풍속영업은 성인의 놀이문화공간으로서의 사회적 역할을 부인할 수 없고, 또 성에 관한 자유주의적 입장에서 이를 관대하게 허용하더라도 양보할 수 없는 것은 현행 풍속영업규제법에서도 법의 목적으로 규정하고 있는 ‘청소년의 보호’라는 중대한 과제이다. 이것은 위에서 설명하고 있는 바와 같이, 사회적으로 유해성이 발생할 가능성이 있는 풍속영업에 대하여 법이 허용하는 한도 내에서는 법적으로 보호해 주어야 할 책무가 있으면서도, 그것을 제한할 수 있는 공공복리적인 사유 중 그 대표적인 것이다. 풍속영업은 주로 성풍속에 관한 것이며, 최근 사회적으로 성풍속 관련 영업들이 범람하게 되고, 이것이 청소년의 비행으로 연결된다고 우려됨으로써 풍속영업에 대한 규제강화가 강하게 요구되고 있다. 풍속영업규제법의 운영에 있어서도 유해환경과 청소년 비행의 관계가 앞으로 해결되어야 할 가장 중요한 과제는 말할 필요도 없다. 이하에서는 청소년에 관한 유해환경과 그 유해성의 개념에 관해서 검토해 보고자 한다. 다만 청소년의 유해성이라고 할 때는 그 유해의 유형은 무형적인 것과 유형적인 것, 예컨대 정서적으로 유해한 것과 신체나 생명 등에 유해한 것이 있을 수 있으며, 유해성의 성격에 관해서도 ‘성적’인 것과 ‘폭력적’인 것으로 구분할 수 있다. 여기서는 풍속영업과 관련된 유해성을 설명하고자 하는 것이므로, 위의 것들 중에서 청소년의 건전한 성적 정서를 해칠 수 있는 유해성에 국한하여 설명하고자 한다.

1) 유해환경의 개념

청소년의 건전한 육성을 위해서는 청소년의 유해한 환경으로부터의 접근을 막는 것이 무엇보다도 중요하다고 하는데, 여기서 ‘유해한 환경’이란 무엇인가 생각해 볼 필요가 있다. 유해환경이라는 것도 풍속영업과 마찬가지로 불확정적이고 상대적인 개념이라고 할 수 있는데, 이것은 그 자체로서 유해한 것과 어떤 매개체를 통하여 유해한 것으로 전화되는 것으로 나눌 수 있다.¹⁷⁾ 예컨대 스포츠맛사지(사실상 과거의 증기탕 형태의 스포츠

17) 藤本哲也, “有害環境と有害性の概念”, 法律時報 57卷 7号, 18면.

맛사지), 유리방, 림살롱 등은 그 자체로서 유해한 것이라고 할 수 있는 반면, 심야음식점, 나이트 클럽, 게임장, 비디오감상실, 노래방, pc방 등은 그 자체로 유해한 장소라기 보다는 그곳에 출입한 후의 행동이 비행(飛行)을 유발시키는 경우가 많아서 이러한 곳을 비행을 촉진한다는 점에서 청소년 비행과 관련성을 갖게 된다.¹⁸⁾ 한편 구미 각국에서는 반드시 유해하다고 볼 수는 없는 성인잡지의 경우에도 이것을 우리나라에서는 유해한 것으로도 볼 수 있는 등, 유해성은 그 판단에 있어서는 청소년의 연령, 정신발달의 정도, 지역적 전통, 문화 등을 고려하여야만 하는 상대적인 개념이다.¹⁹⁾ 이런 점을 고려하여 유해환경을 정의해 본다면, “유해환경이란 성적 감정을 자극하거나 폭력성을 조장하거나 범죄를 유발함으로써 청소년의 건전한 육성을 저해할 우려가 있다고 인식되는 것”으로써, 유형별로는 그러한 유해한 영향을 줄 가능성이 있는 행위, 물건, 장소, 사람, 기회, 매체 등이라고 할 수 있을 것이다.

구체적으로는 예컨대 (i) 유해행위(성인에 의해 매개된 것도 포함) - 음란행위, 야간 배회, 문신 새기기 등, (ii) 유해물품(심신의 발달에 유해한 영향을 미치는 물품) - 성인잡지 자판기, 담배 자판기, 술 자판기, 성인용 유해완구, 성인용 유해 잡지와 만화, 유해광고물, 유해약품(대마, 필로폰 등 마약류, 본드, 신나, 기타 환각성 약품), 성인용 비디오 테이프, 성인영화 등, (iii) 유해시설(범죄나 비행을 유발할 수 있는 공간) - 여관 등 숙박시설, 림살롱, 단란주점, 성인 휴게실, 증기탕, 증기탕 형태의 스포츠맛사지실, 전화방, 화상대화방 등, (iv) 그 자체로는 유해환경이 아니지만 상황에 따라 유해한 환경이 될 수 있는 공간 - 게임장, pc방, 범죄가 빈발하는 역주변 기타 우범지역, 비디오물감상실, 노래연습장, 무도장, 심야음식점 등, (v) 조직폭력배 등 불량집단, (vi) 인터넷 등의 매체를 통한 정보공해 등으로 구분할 수 있다.

2) 유해환경과 풍속영업의 관계

위에서 열거한 모든 유해환경이 풍속영업과 직접 관련성이 있다고 할 수는 없다. 주

18) 内山絢子, “商業娛樂と非行”, 犯罪と非行 第47号(1981), 60-76면 참조.

19) 청소년의 발달적 차이, 시대적 변화에 따른 유해성의 개념차이에 관하여 자세한 것은 内山絢子, 앞의 논문(法律時報), 15면 이하 참조.

로 공간적 유해 환경인 (iii), (iv)의 것이 풍속영업에 의한 유해환경이 될 것이다. 이외에 (i), (ii)와 같이 유해한 물품이나, 유해한 행위를 영업의 수단으로 삼는 영업행위 및 (vi)과 같이 유해한 화면이나 정보도 경제적 이익을 목적으로 하는 영업의 수단으로 이용되는 경우에는 풍속영업에 해당한다고 할 것이다. 종래 풍속영업은 불특정 다수의 객을 접대하는 업종으로 대면행위(對面行爲)일 것이 요건이었으나, 정보매체의 발달로 대면하지 않고도 유사한 효과를 누릴 수 있는 경우가 많으므로 대면행위를 요건으로 삼을 필요는 없을 것 같다. 그러나 대면행위로 연결될 가능성이 전혀 없고, 단순히 인터넷을 통하여 음화를 제공하는 영업에 대해서는 그것이 풍속을 해할 수 있는 영업일지라도 그러한 음화의 수용여부는 순전히 개인자신에게 달린 것이며, 다른 사람과의 관계성이 없으므로, 풍속영업의 범주에서 다룰 것은 아니라고 생각된다.

제2절 풍속영업에 대한 법적 규율방식에 대한 이론적 접근

전술한 바와 같이 풍속영업은 ‘성’풍속영업이라고 해도 될 정도로 풍속영업에 관한 문제는 대개 ‘성’에 관한 문제로 귀결된다. 따라서 풍속영업에 대한 접근태도도 ‘성’에 대하여 어떤 시각을 가지고 접근하는가에 따라서 달라지게 될 것이다.

형사정책학에서는 성풍속에 관하여 법이 개입할 것인가 윤리의 문제로 둘 것인가, 또 법이 개입한다면 어떤 근거에서 이를 규율할 것인가에 관하여 보수주의적 입장과 자유주의적 입장이 대립하고 있다. 이와 아울러 최근에 주목을 받고 있는 여성학적인 입장이 있는데, 이 입장은 주로 여성의 특별한 지위와 권위를 주장하는 여성해방론자들에 의해 주장된다. 다만 이하에서는 주로 성표현물에 대한 법적 입장을 정리한 기존의 연구를 토대로 하였다.²⁰⁾

20) 자세한 것은 김영환·이경재, 음란물의 법적규제 및 대책에 관한 연구 - ‘포르노그래피(Pornography)’에 대한 형사정책적 대책, 한국형사정책연구원, 1992. 참조.

1. 보수주의적 입장

1) 보수주의 입장의 논거

보수주의적인 입장을 단적으로 말하면 성도덕 혹은 성질서에 대해 형법이 개입해야 한다고 주장한다. 이에 관한 주장자의 논거가 항상 일치하지는 않지만, 대강 다음과 같은 논거가 제시되고 있다.

첫째, 성표현물은 도덕성과 관계없이 대다수의 일반인에게 혐오감과 불쾌감을 주므로 금지되어야 한다고 한다.²¹⁾

둘째, 성에 관한 접근 그 자체가 부도덕하므로 금지되어야 한다고 한다. 이러한 견해는 예컨대 데브린(Lord Devlin)의 견해에 잘 드러나 있는데, 그는 사회는 도덕적인 합의(moral consensus)에 기초하고 있기 때문에 이러한 도덕적인 합의를 위협하는 것은 곧 사회를 위협하는 것이고,²²⁾ 법의 궁극적인 임무는 이와 같은 도덕적인 합의를 보호하는 데에 있으므로 구체적인 해악이 없더라도 도덕의 위반은 규제되어야 한다는 것이다.

셋째, 보수주의자들 견해 중에서 가장 중요하고, 그리고 자주 논의되는 견해는 포르노그래피가 사회적으로 유해한 태도나 혹은 행동을 유발시킨다는 것이다. 즉 개인의 혐오감의 대상이거나 혹은 도덕일반에 어긋나서가 아니라, 오히려 포르노그래피가 강간 등과 같이 직접적으로 해악을 끼치거나, 혹은 인간의 성적 수치심을 훼손하는 것과 같이 간접적으로 어떤 일정한 해악을 유발시키기 때문에 형법상 금지되어야 한다는 견해이다.

2) 보수주의 입장에 대한 비판

한 마디로 보수주의자들의 입장을 요약한다면, 그들은 도덕적인 해악이 완전히 제거된

21) 그러나 소프트웨어 포르노그래피를 허용해 주는 법리도 사실상 '성인의 동의'를 요건으로 크게 다를 바 없다.

22) Home Office, Report of the Committee on Obscenity and Film Censorship, London: Her Majesty's Stationary Office, 1979, p.51

사회를 꿈꾸고 있으며,²³⁾ 이를 위해 좀 더 세분화된 윤리개념을 제시하고자 한다. 그들에게 있어서 법은 이러한 이상적인 사회를 건설하기 위한, 즉 사회윤리를 정화시켜 나가는 규제적인 수단에 불과하다.

법이 발생하게 된 사회적 배경이나 역사를 보더라도 도덕이 곧 법과 동일시되기도 했으며, 어쨌든 법과 도덕이 밀접하게 관련되어 있다는 점을 누구도 부인할 수 없다. 하지만 그렇다고 하여 도덕적인 가치기준이 곧 범규범으로 인정될 수 있는 것은 아니다. 즉 법과 윤리는 구분이 되어야 하는 것이다. 도덕이 법에 대해 가지고 있는 적극적 기능, 즉 법의 내용을 그 사회의 지배적인 윤리관에 의해 근거 지우는 기능은 유지되어야 할 것이지만, 도덕이 갖는 소극적 기능, 즉 법을 단순히 기존의 사회윤리만을 지탱하는 규범으로 전락시키는 것은 이제는 더 이상 적절치 아니하다. 만약 그렇게 된다면 도덕이나 윤리로 규정되어 지는 불확정적인 가치개념(예컨대 사회질서, 공서양속)에 범집행의 기준이 설정되고, 이에 따라 자의적인 범집행이 성행될 수 있기 때문이다. 이것은 법치주의가 추구하는 ‘법적 안정성’이라는 절대적 목적에 위배된다.

또 보수주의자들의 견해의 치명적인 결함은 ‘음란’한 성표현물이 개인의 성적 수치심과 성적 도덕심을 해치는데, 과연 얼마나 어떻게 해악을 끼치는가에 대해 명확한 대답을 하고 있지 못하다는 점이다.²⁴⁾ 특히 포르노그래피가 강간 등의 성범죄를 유발시킨다는 주장에 대하여 막연하고 개연성 있는 추측이 있을 뿐 그에 관한 인과성이 경험적으로 확인된 바가 없다는 것이다.

보수주의자들의 주장들은 법과 사회윤리를 서로 구별하지 않으려고 하는 전통적인 사회에서는 설득력을 얻을지 모르나, 형법은 가장 가혹한 수단으로 일정한 행위를 처벌하므로 반드시 그 처벌의 근거는 명확하여야 하며, 일반적인 도덕규범을 형법상의 보호법익으로 삼는 것은 적당하지 않다고 하는 현재의 세계의 지배적인 형법관에 배치된다고 할 것이다.²⁵⁾

23) Harry M. Clor, *Obscenity and Public Morality - Censorship in a Liberal Society*, Chicago: The University of Chicago Press, 1969, p.276.

24) 이 점에 관해서는 미국의 보고서들도 서로 상반된 입장을 취하고 있다. 예컨대 1986년 미즈위원회의 보고서는 적어도 폭력적인 포르노그래피 등은 성범죄 및 성적 비행에 유해한 영향을 미칠 수 있다고 한데 반해, 1970년의 존슨 위원회 보고서에서는 기존의 음란성과 포르노그래피에 관한 연구에 있어서는 경험적인 토대가 매우 빈약하였다고 하면서, ‘포르노그래피 산업의 규모가 크거나 그러한 물건들이 많이 존재한다. 따라서 포르노그래피에 노출되면 그 영향은 확실하다’ 등의 주장은 거의 객관적인 증거에 의존하지 않은 과장된 의견에 불과하다고 하여 양자의 관계를 부정하였다.

2. 자유주의적 입장

자유주의자들의 견해에 따르면 성에 대한 관심은 자연적이고, 건전하며 또한 바람직한 것이기 때문에 사람들이 이것에 대해 관심을 갖는 것은 사회규범과 성질서를 저해시키는 것이 아니라 자연스럽고 정당하며 유익하기까지 하다는 것이다. 오히려 문제되는 것은 사람들이 성적인 문제에 대해 공개하지 않고 또한 공개적이기를 꺼리는 데에서 비롯된다고 한다. 물론 이러한 태도의 저변에는 ‘성’을 필연적인 악으로 봄으로써 의무와 수치심 그리고 죄책감과 연관짓는 청교도적 규범이 깔려있는데, 바로 이러한 규범 때문에 사람들은 성표현을 억압하게 되고, 자연적인 성충동을 좌절케 만들므로, 억압된 성을 해소하기 위한 일종의 대리적인 성충동의 이행자로서 포르노그래피가 등장하게 된다는 것이다.²⁵⁾

이러한 자유주의자들은 성을 사회 윤리적인 차원에서 억압 규제의 대상으로 볼 것이 아니라, 오히려 개인의 성적 자기결정권의 관점에서 파악해야 한다고 한다. 즉 이들의 주장에 따르면 개인의 자유가 가장 중요하며, 이러한 자유를 보장하는 것이 자유민주주의의 궁극적인 목표라고 한다. 따라서 실질적인 근거 없이 개인의 자유를 제한하는 것은 자유민주주의의 원칙에 위배되는 것이라고 주장한다. 이런 관점에 입각해서 자유민주주의자들은 성도덕 등의 모호한 개념을 근거로 개인의 성적 자유를 제한하는 소위 후견주의적인 입장은 위선적인 것이라고 비판한다.²⁷⁾ 결국 자유주의적인 견해는 법과 도덕성을 엄밀히 구별하고, 성에 관한 문제를 전적으로 개인의 자유라는 차원에서 파악하여 법이 이러한 자유를 제한할 수 있는가의 여부를 문제삼는다. 이 입장에서는 구체적인 법이 침해되지 않는 한 어떤 행위도 범죄행위로 규제될 수 없다는 전제에 선다. 존스튜어트 밀이 「자유론」에서 말했듯이²⁸⁾ 자유의 행사가 어떤 것도 해치지 않는다면 어떤 행

25) 차용석, 형법총론강의[I], 고시연구사, 1984, 11면 이하 참조

26) Richard S. Randall, Freedom and Taboo - Pornography and Politics of a Self Divided, Berkeley: University of California Press, 1989, p.125

27) Harry M. Clor, Obscenity and Public Morality - Censorship in a Liberal Society, Chicago: The University of Chicago Press, 1969, p.277.

28) 高木・金築, 風俗營業等取締法, 靑林書院, 1982; 澤登俊雄, “風俗營業の社會的統制に關する諸問題”, ジュリスト No. 823(1984. 10. 15); 황현락, “풍속영업규제에 관한 정책집행과 관리”, 치안정책연구, 2000; John Stuart Mill, On Liberty, London: Penguin Classic, (1859, 1985); John Stuart Mill, On Liberty, London: Penguin Classic, (1859, 1985), p.68.

위도 국가형벌권의 대상이 될 수는 없으며, 국가의 임무는 바로 시민의 자유를 보호하는 것이므로 국가와 개인의 자유에 개입하는 것은 그것이 다른 사람에게 해악을 끼치는 경우에만 가능하다고 한다.

이러한 자유주의적 입장이 설득력을 갖는 것은, 비단 ‘성’에 관한 문제를 개인의 자기 결정권이라는 측면에서 고찰하기 때문만은 아니다. 오히려 법이 기타의 사회규범에 대해 갖는 독자적인 기능, 즉 법치국가적인 보장기능을 인정하고 바로 이와 같은 측면에서 성의 문제에 접근한다는 점에 있다. 요컨대 개인의 자유를 제한할 수 있는 명백한 법적 근거 없이 이를 제한할 수 없다는 것이다.²⁹⁾

3. 앞으로 지향해야 할 입장

자유주의자들이 주장하듯이 법이 도덕을 떠나 그 정당성을 확보하지 못하지만, 법이 언제나 기존의 사회윤리만을 떠받들어야 하는 것만은 아니다. 그러나 법이 사회구성원들의 사회윤리를 떠나 새로운 규범적인 기준을 제시한다면 사회적 약속이라고 할 수 있는 법의 규범력은 크게 상실되고 만다. 법은 어쩔 수 없는 사회구성원들의 공감대적 동의를 얻어야 하는 약속이므로, 이러한 동의로부터 멀어진다면 법에 대한 신뢰를 상실하게 되므로 제 아무리 자유를 주장하는 것이라도 법으로서의 규범력을 보장받기는 어려운 것이다. 따라서 극단적인 자유주의적 입장은 사회적 동의를 얻기 어렵다. 또 보수주의적 입장에서 주장하는 것과 같이 성풍속이 사회에 유해한 행위를 유발시킨다는 것이 경험적으로 증명되고 있지 않은 것과 마찬가지로, 그 반대의 경우, 즉 성풍속이 사회에 유해한 행위를 전혀 촉진시키지 않는다는 것 역시 경험적으로 증명되지 않고 있기 때문이다. 또 법이 개인의 자유보장을 위해 존재하지만 다른 사람의 자유를 침해할 수 없다는 점도 생각해 보아야 한다. 이것은 헌법상 기본권제한의 가장 일반적인 이론이다. 따라서 자유주의적 입장도 사회적 승인을 받기 위해서는 그 사회의 지배적인 가치관이 무엇인가를 파악하고, 이것과 조화로운 정책을 도모하여야만 한다. 이러한 관점을 견지한다고 할 때 한 성풍속에 대한 최소한의 법적 규제는 불가피 할 것으로 보인다.

29) 김영환·이경재, 앞의 논문 참조.

제3절 풍속영업에 대한 규제의 필요성과 근거

1. 규제의 필요성

풍속영업 규제의 필요성에 대해서는 풍속영업규제법의 목적에서 밝히고 있는 선량한 풍속의 유지와 청소년보호 이외에도 범죄조직의 안식처 차단, 조세형평성의 확보, 건전한 근로관념의 보호를 통한 산업인력의 확보 등을 들 수 있다.³⁰⁾ 특히 ‘성’을 통한 성인의 놀이문화가 사회구성원의 공감대의 수준을 넘는 경우에는 사회구성원들의 정서를 해치고 사회적 지탄의 대상이 될 수 있기 때문에 그 수위를 조절하는 것이 풍속영업에 관한 정책의 요체라고 할 수 있다. 특히 풍속영업과 관련해서는 풍속사범 이외에 폭력이나 성범죄 등 일반범죄로의 파급이 예상되기도 하고, 성도덕의 해이로 가정주부들이 유흥업소의 접대부로 일함으로써 가정파괴를 일으키는 등, 사회적 문제를 야기 시키기도 하며, 풍속영업이 갖는 세원(稅源) 은닉의 용이성, 상당한 영리성 등으로 인하여 범죄조직의 운영자금을 제공하는 등, 범죄의 서식지로서 기능하게 되므로³¹⁾ 그 연결고리 차단을 위한 정책의 개발도 시급하다.

2. 규제의 근거

공권력이 시민의 사회적 행동을 통제하는 경우에 그 이유로는 대략 세 가지 정도를 들 수 있다. 첫째 그 행동이 다른 시민의 이익을 침해하는 경우이다. 둘째 그 행동이 행위자 개인의 이익을 침해하는 경우이다. 셋째는 그 행동이 사회도덕에 반하는 경우이다.³²⁾ 이것들의 각각의 법적 근거는 침해의 원리(Harm Principle), 후견주의(Paternalism), 도덕주의(Moralism)로 불린다. 전술한 바와 같이 형사정책학계의 최근의 논의는 형법의 도덕유지기능을 강조하는 견해는 현저히 퇴조하고 있으며, 형법은 시민생활의 안전 혹은 시민의 생활이익의 보호를 목적으로 해야 한다는 견해가 지배적이다. 이에 따라 풍속영업의 규제에 있

30) 이영태, 앞의 논문, 23면 이하

31) 高木・金築, 앞의 책; 澤登俊雄, 앞의 논문(ジュリスト); 황현락, 앞의 논문(치안정책연구) 등 참조

32) 澤登俊雄, 앞의 논문(ジュリスト), 8면 이하 참조.

어서도 후견주의나 도덕주의보다는 침해의 원리를 직접적 근거로 하여 가능한 한 ‘실질적인 침해가 있었는가’하는 점을 증시하려는 견해가 강하다. 따라서 풍속법의 성격에 관해서도 성도덕과 기타의 사회도덕을 보호한다는 관점보다도 풍속영업이 유발할 수 있는 시민 생활에 대한 실질적 침해를 방지한다고 하는 관점이 보다 강조되어야 하며, 경찰기관이 범죄의 예방을 위하여 행정권한을 행사하는 경우에도 필요최소한도에 그쳐야 한다.³³⁾

그런데 풍속법의 목적규정인 ‘선량한 풍속의 보존’이나 ‘청소년의 건전한 육성’이라고 하는 표현에는 일정한 도덕기준을 전제로 하고 있다고 할 수 있기 때문에 이에 따라 행정경찰의 권한이 확대되고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 이러한 추상적 도덕적 기준이 직접 규제의 근거가 되는 경우에는 그 불명확성으로 법적 안정성을 해칠 우려가 많기 때문이다. 따라서 ‘선량한 풍속’을 협의로 해석하고, 풍속사범을 범한 행위 또는 풍속사범에 미치지 않더라도 남녀간의 향락적 분위기를 과도히 양성하거나 현저히 사행심을 돋구는 유기(遊技)를 사용케 하는 행위으로써 그 행위유형에 대하여 규제를 위한 법적 근거가 마련되어 있는 경우에만 규제를 할 수 있다고 할 것이다.

한편, 풍속환경의 정화와 청소년에 대한 유해환경에 대한 접근의 방지는 지역주민과 청소년에게 미칠 피해를 저지하는 것이기 때문에 침해원리를 그 근거로 할 수 있다. 또 그에 따라 청소년 자신의 행동의 자유를 제한하는 결과가 되더라도 그것은 청소년 자신의 이익을 지키기 위한 것이기 때문에 후견주의에 의한 정당화가 가능하다. 그러나 여기서도 그러기 위해서는 지역주민의 생활환경과 청소년에 대한 유해성이 정확히 파악될 것이 전제되어야 한다.

그런데 공권력의 개입의 이유로서 도덕주의가 대체로 부정되고 있다 하더라도 풍속영업에 대한 공권력의 개입이 도덕과 관계를 가지는 측면을 부인할 수는 없다. 성풍속과 사행행위에 대한 사회일반의 태도 혹은 성과 사행심을 만족시키기 위해 행해지는 다양한 행위에 대해서 사회일반의 허용도는 항상 변화하고 있는데, 그 변화에 대응하여 허용범위를 넘는 행위에 대해서는 사회적 통제가 충분히 미쳐야 한다는 것이 시민의 요망이라 할 수 있다. 하지만 이러한 태도 혹은 허용도에 따라 바로 ‘선량한 풍속’이나 ‘풍속영업의 건전화’의 내용이 구체적으로 판단된다면 특별한 문제는 발생하지 않을 것이다. 여기서 유의해야 할 점은 과거로부터 이어 내려온 도덕 관념을 지키기 위하여, 혹은 새로운 도덕관

33) 高木·金築, 앞의 논문, 13면 이하.

념을 개개인에게 심어주기 위하여, 혹은 특정한 도덕관념에 우위성을 부여하기 위하여 공권력이 개입하는 것을 허용하는 도덕주의의 견해는 배척되어야 한다는 점이다.³⁴⁾

그러나 위의 판단이 쉽지 않음은 물론이다. 이러한 점을 고려하여 풍속영업규제법에 따른 경찰의 활동을 범죄를 방지하고 시민생활의 안전을 지킨다고 하는 경찰의 기본적인 역할범위 내에 한해야 한다고 하거나, 도덕주의를 완전히 배제하려고 한다는 주장이 있는 것도 무리는 아니다. 하지만 이와 같은 입장을 견지하더라도 다음과 같은 사정이 있다는 점까지 부정하기는 어려운 것이 현실이다.

풍속을 강력한 국가의 강제력에 의해 지키려고 하는 태도에 대해서는 풍속범의 처벌에 대한 것과 마찬가지로 완전히 개인적인 성질의 도덕을 법에 의해 강제한다고 하는 과도한 도덕주의에 대한 것과 마찬가지로 비난이 가해질 수 있다. 하지만 풍속영업을 하는 많은 지역에는 풍속범에 한하지 아니하고 일반범죄도 많이 발생한다는 점을 고려한다면 문제를 단순히 개인도덕의 문제만으로 다루는 것은 위험하다. 풍속영업이 제공하는 유희는 자율을 이완시키고, 범죄의 피해 및 가해를 함께 증대시킨다. 또 그러한 자율의 이완은 어느 정도는 고객 자신의 요구이기도 하면서 동시에 고객의 돈지갑을 열어보려는 영업자의 요구도 있기 때문에 양자가 서로 부합하는 정도에 그치지 않고 그것이 증폭되는 때에는 생각하지 못한 비극을 본인뿐만 아니라 다른 사람들에게도 미치게 된다.³⁵⁾ 이러한 의미에서 본다면 풍속영업의 규제는 단순히 도박과 매춘을 유발하는 요인을 제거한다고 하는 점뿐만 아니라 개인의 안전을 지켜야 할 경찰의 일반적 책무에 의거하여 고려하여야만 하는 후견주의적인 배려를 포함하여 범죄 일반을 간접적으로 예방한다는 의미에서 불가피 한 것으로 보여진다. 특히 성인과 달리 자율적 통제력이 낮은 청소년으로 하여금 풍속영업에 대한 접근을 금지함으로써 그들을 보호하고자 하는 것은 이러한 후견주의의 말단에서 유래하는 것임을 인정하지 않을 수 없을 것이다.³⁶⁾

34) 어쨌든 풍속영업에 대한 공권력의 개입이 시민에게 지지될 것인지의 여부는 궁극적으로는 이러한 사회 일반의 태도 혹은 허용도, 즉 사회일반의 도덕관념에 의존하고 있다. 따라서 성풍속과 사행행위에 대한 사회일반의 태도는 현저히 변화하고 있는데, 경찰의 통제활동이 그의 변화에 충분히 대응할 수 있을 것인가, 또 즉응해야 할 것인가 하는 문제의 판단은 극히 어렵다. 이것은 특히 시민 사이에 풍속의 문제는 자기 스스로의 문제라는 의식이 희박하고, 그것과 관련하여 경찰과 시민간의 실질적인 협력관계는 미미한 현재의 실정에서는 더욱 그러하다.

35) 澤登俊雄, 앞의 논문(ジュリスト), 9면.

36) 所一彦, “犯罪豫防と警察活動”, 法學セミナー 増刊『現代の警察』, 日本評論社, 1980, 108면.

제3장 우리나라 풍속영업의 실태와 법적 규제현황

제1절 우리나라 풍속영업의 범위와 현황

1. 현행법상 풍속영업의 범위

현행 풍속영업규제법에서 규율하고 있는 풍속영업의 업태는 다음과 같다(법제2조).

- 가. 식품위생법상 유흥주점업, 단란주점업
- 나. 공중위생관리법상 숙박업, 이용업, 목욕장업 중 특수목욕장³⁷⁾
- 다. 음반·비디오물및게임물에관한법률상 비디오물감상실업, 노래연습장업, 일반게임장업(일반게임장업을 포함한 복합유통·제공업을 포함)
- 라. 체육시설의설치·이용에관한법률상 무도학원, 무도장
- 마. 기타 선량한 풍속이나 청소년의 건전한 육성을 저해할 우려가 있는 영업으로 대통령령으로 정한 것³⁸⁾

위에서 보는 바와 같이 현행 풍속영업규제법상 규율대상인 풍속영업은 유흥주점업, 단란주점업, 숙박업, 이용업, 비디오물감상실업, 노래연습장업, 일반게임장업(PC방, 컴퓨터게임장(소위 오락실), 성인오락실 등), 무도학원, 무도장 등으로 제한되어 있다. 그러나 종래 이 법의 적용대상이었던 300석 미만의 소극장업이나 만화대여업, 음반·비디오물판매·대여업 등도 규제완화의 차원에서 이 법 적용의 대상에서 제외되었지만 풍속영업의 범주에 속한다고 할 것이다.

이외에 일반음식점, 휴게음식점, 티켓다방 및 신종풍속영업이라 할 수 있는 전화방,

37) 1999. 12. 27 공중위생법시행령은 폐지되고, 공중위생관리법 시행령 제3조 2호 나목은 삭제되었다. 따라서 현재 특수목욕장 규정은 없다.

38) 1999. 6. 30 풍속영업의규제에관한법률시행령 제2조 4호에는 만화대여업이 규정되어 있었고, 같은 조 5호에는 노래방영업 규정이 있었으나, 삭제되고 법률 제2조 제2호에 규정되었다. 따라서 현재는 대통령령이 정하는 풍속영업규정은 없다.

화상대화방, 유리방, 남성휴게실, 성인용품판매업, 증기탕 형태의 스포츠맛사지, 안마시술소, 출장맛사지, 콜라텍, 보도방 등도 풍속영업에 속한다.

풍속영업규제법의 적용대상에 속하지 않는 영업들은 식품위생법, 음반비디오물게임물에 관한 법률, 공중위생관리법, 체육시설의설치·이용에 관한 법률, 전기통신사업법 등과 같은 개별 영업법 및 청소년보호법에 의해 규율되는데, 이들을 모두 통괄하여 ‘풍속영업관련법’이라 칭한다.

2. 풍속영업의 현황

한편, 지난 수년간의 우리나라의 풍속영업의 현황을 보면 다음 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 풍속영업소의 현황

(단위 : 명)

구분	계	유홍주점	단란주점	숙박업	이용업	*특수목욕장업	게임제공업	비디오물감상실업	무도학원	무도장	노래연습장
95	126,199	12,909	15,585	32,786	28,087	855	14,552	-	834	56	20,535
96	135,258	16,422	19,059	30,021	28,309	565	14,202	2,938	1,002	51	22,689
97	145,183	16,874	23,097	30,909	29,708	415	14,832	3,008	1,097	61	25,200
98	144,122	16,417	23,275	30,001	27,323	313	15,482	2,873	1,207	69	27,162
99	149,087	18,084	22,161	29,435	25,811	285	20,173	3,054	1,227	69	28,832
00	162,219	20,140	20,782	29,233	25,964	296	32,555	2,831	1,266	71	29,081
01	170,567	22,584	19,597	19,597	30,614	230	34,666	2,480	1,288	82	28,882

*자료 : 경찰청, 경찰백서, 2002, 55면(*는 증기탕 및 증기탕형태의 스포츠맛사지업을 말함)

풍속영업소에 대한 규제완화로 업소수는 2000년 162,219개소에서 2001년 170,567개로 5.1%증가한 것으로 나타났다. 특히 1999년 3월 1일부터 규제개혁 차원에서 풍속영업소들의 영업시간 제한이 없어지고 풍속영업 상호간 경쟁이 치열해 지면서 날로 대형

화, 고급화, 신중화 되어가고 있는 추세이다.

그러나 규제완화에 따라 풍속업소의 각종 시설기준, 영업자 준수사항 등이 단속대상에서 제외되었지만 경찰에서는 유관기관과의 긴밀한 협조하에 수시로 단속을 편 결과 의 법조치된 내용은 오히려 증가한 것으로 나타났다.(<표 3-2 참조>)

<표 3-2> 범인성유해업소의 조치현황

(단위 : 명)

구 분	구 속	불구속	즉 심	행정처분
00	1,606	62,642	3,571	55,627
01	1,667	66,329	6,840	57,582
대비(%)	+3.7	+5.7	+91.5	+3.5

*자료 : 경찰청, 경찰백서, 2002, 56면

제2절 풍속영업장에서의 불법행위 유형과 단속현황

1. 풍속영업장에서의 불법행위 유형

풍속영업장에서의 불법행위, 즉 반풍속적 행위를 풍속사범이라 한다. 풍속영업장에 대한 법적 규제는 풍속사범의 단속, 풍속사범을 예방하기 위한 영업자의 준수사항 위반에 대한 단속, 영업장에서의 안전을 도모하기 위한 시설기준 위반 단속, 영업 개시 절차 위반에 대한 단속 등으로 구분된다. 이중 풍속사범의 단속이 가장 주된 경찰 작용이다.

현재의 풍속사범의 주요유형과 관련 단속법규는 다음 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 풍속사범단속의 주요유형과 단속법규

대 상	위 반 유 형	관 련 법 규
일반음식점 휴게음식점	음란·퇴폐행위 청소년주류제공, 다방의 티켓영업	식품위생법 청소년보호법
유흥 주점 단란 주점	윤락·음란행위 알선제공 청소년 출입·고용 청소년 주류제공	식품위생법 청소년보호법 풍속영업규제법
노래연습장	주류제공·반입묵인 청소년(18세미만)의 시간외 출입 청소년 출입묵인	음반·비디오물및게임물에관한법률 풍속영업규제법 청소년보호법
음반비디오물 게임물유통업	청소년유해매체물 표시의무위반 청소년유해매체물 대여·판매 등	청소년보호법 음반·비디오물및게임물에관한법률
비디오감상실	청소년 출입·고용 청소년유해매체물 대여·방영 음란·퇴폐영업	청소년보호법 음반·비디오물및게임물에관한법률 풍속영업규제법
만화 대여업	청소년유해매체물, 대여, 관람금지	청소년보호법
전화방, 휴게방	타인통신매개행위 청소년 출입·고용 윤락행위 알선·제공	전기통신사업법 청소년보호법 윤락행위등방지법
숙 박 업	윤락알선·제공 청소년 남녀 혼숙행위	공중위생관리법 풍속영업규제법 청소년보호법
*증기탕 형태의 스포츠맛사지 이 용 업 *남성 휴게실	윤락행위 음란·퇴폐행위	공중위생관리법 풍속영업규제법
무도 학원 무 도 장	미신고 무도장·무도학원 영업 음란·퇴폐행위	풍속영업규제법 체육시설의설치·이용에관한법률
게임제공업	도박 기타 사행행위 청소년(18세미만) 성인용 게임물 제공 청소년의 시간외 출입 일반게임장에서의 청소년고용	청소년보호법 풍속영업규제법 음반·비디오물및게임물에관한법률

*자료 : 경찰대학, 경찰방법론, 2002, 142면(*는 필자 수정기입)

풍속사범의 많은 유형 중에는 풍속영업규제법의 적용을 받지 않은 업종이 상당히 많다. 이 경우에는 관련 개별 영업법에 의해 처리된다. 이 결과 풍속영업규제법에 의해 규율되지 않는 풍속영업에 대해서는 일률적인 기준이 적용되지 않고 있다. 이것은 개별영업법의 특성을 고려한 것이긴 하나, 동일한 위반행위에 대해 처분이 달라져 형평성의 문제를 야기하기도 한다. 이 점에 대해서는 후술(제5장 풍속영업규제법의 문제점과 대안)한다. 또 청소년보호를 위한 청소년관련규정은 청소년보호법과 개별 영업법에서 중복하여 규정한 결과 통일되어 있지 못하고, 적용상의 혼란을 일으키기도 한다.

2. 풍속영업장에서의 단속현황

우리나라에 있어서 최근 5년간 풍속영업소의 단속현황은 다음 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 최근 5년간 풍속영업소의 단속현황

(단위 : 건)

업종별 연도	계	유흥 주점	단란 주점	일반 음식점	휴게 음식점	이용업	숙박업	게임 제공업	노래 연습장	만화 대여업	기타
97	97,766	5,245	12,786	35,453	2,231	1,194	2,236	3,116	14,607	1,658	19,240
98	147,415	6,605	14,847	52,906	4,406	5,794	2,955	6,127	24,911	2,645	26,219
99	95,324	6,087	9,426	27,550	3,576	1,263	2,557	11,271	14,059	705	18,830
00	73,335	4,342	4,632	20,040	4,057	1,462	2,108	14,106	8,917	-	13,671
01	79,750	4,553	4,060	20,327	3,851	1,263	2,117	9,653	15,021	-	18,905

*자료 : 경찰청, 경찰통계연보, 2001, 129면에서 일부 추출

풍속사범의 단속은 1997년까지는 감소세를 보이다가 1998년 급증한 것으로 나타나는데 이것은 규제개혁위원회의 출범과 그 궤를 같이한다. 규제개혁위원회는 사회전반의 규제 완화를 점진적으로 추진하였는데, 동위원회의 규제 개혁의 결과 풍속영업소의 영업시

간 제한이 해제될 것이라는 분위기에 편승하여 시간외 영업의 증가와 더불어 변태영업이 증가하였다고 볼 수 있다. 하지만, 종전까지 경찰이 관리하고 지속적인 단속의 대상이었던 노래연습장, 무도장, 무도학원, 만화대여업 등에 대한 관리와 단속이 지방자치단체로 이관되면서 상대적으로 지방자치단체의 단속이 소홀해 진 결과 1999년 이후부터는 단속건수가 급격히 줄었음을 알 수 있다.³⁹⁾

한편, 우리나라의 2001년 풍속영업소에 대한 단속에 있어서 업종별·위반유형별로 구분하여 보면 다음 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 풍속영업소 업종별·위반유형별 단속현황(2001)

(단위 : 건)

업종별 유형	계	유흥 주점	단란 주점	일반 음식점	휴게 음식점	이용업	숙박업	게임 제공업	노래 연습장	무도장 무도 학원	기타
계	79,750	4,553	4,060	20,327	3,851	1,263	2,117	9,653	15,021	438	18,467
시간외영업	4,363	5	-	-	-	-	-	3,671	652	1	34
음란 퇴폐	4,384	1,103	174	1,365	105	548	816	3	34	1	1,554
변태영업	10,826	77	1,884	2,497	609	107	66	281	5,128	8	169
무허가영업	12,204	297	758	6,223	235	68	67	775	925	293	2,563
청소년상대 영업	20,367	929	788	9,485	1,594	4	761	1,329	1,362	-	4,151
기 타	27,606	2,232	456	1,986	1,308	536	407	3,594	6,956	135	9,996

*자료 : 경찰청, 경찰백서, 2002, 57면

<표 3-5>에서 보는 바와 같이 유흥주점, 단란주점, 숙박업 등 전형적인 성풍속관련 업소보다 노래연습장, 일반음식점에서의 단속이 많은 것은 몇 가지 시사하는 바가 있다.

39) 이영태, 앞의 논문, 70면.

먼저 노래연습장의 경우 단속비율의 많은 부분이 맥주 등 주류의 판매·반입·보관에 의한 것이다. 이것은 이 부분에서의 규제완화가 필요함을 의미한다. 다음으로 일반음식점에서는 청소년을 상대로 주류를 판매하거나 청소년이 이를 행하는 종업원이 되어 단속된 경우가 가장 많다. 실제로 일반음식점에서는 대부분 주류를 판매하기 때문에 단속상의 어려움이 많다. 일반음식점과 주류전용음식점간의 구별이 필요함을 알 수 있다.

또 전체적으로 청소년상대영업을 이유로 단속된 것이 가장 많으며, 특히 노래연습장과 게임제공업에서는 청소년상대영업을 이유로 단속된 건이 상당한 비율을 차지하는 것으로 나타는 등, 풍속영업에 있어 청소년보호가 해결되어야 할 가장 중요한 문제임을 알 수 있다. 청소년전용노래방의 설치로 성인용 노래방의 업태상 구분이 요청되며, 게임제공업에 대해서는 보다 신중한 관리가 요망된다고 하겠다. 이러한 점들에 대해서는 제5장 풍속영업규제법의 문제점과 대안에서 구체적으로 서술한다.

제3절 풍속영업에 대한 법적 규제 실태

풍속영업에 대한 법적 규제는 풍속영업규제에 관한 일반법이라 할 수 있는 풍속영업규제법에 의한 공통규제와 개별법에 의한 규제가 있다.

1. 풍속영업규제법에 의한 공통규제

풍속영업 일반에 대해 현행 풍속영업규제법에 의해 규제되는 내용은 네 가지에 불과하다. 거의 모든 규제내용을 개별법으로 이관한 결과, 풍속영업규제법에서는 이에 관한 네 가지 규정과 목적, 풍속영업의 범위, 벌칙에 관한 규정 등 불과 8개 조문만 남아 있을 정도로 형해화되어 있다. 구체적인 내용은 다음 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 풍속영업규제법에 의한 공통 규제내용

항 목	규 율 내 용	
영업자의 준수사항 (법 제3조 및 영 제3조)	대 상	<ul style="list-style-type: none"> - 풍속영업자(허가 또는 인가를 받지 아니하거나 등록 또는 신고를 하지 아니하고 풍속영업을 영위하는 자를 포함) - 풍속영업종사자(명칭여하를 불문하고 영업자를 대리하거나 영업자의 지시를 받아 상시 또는 일시 영업행위를 하는 대리인·사용인 기타의 종업원(무도학원업의 경우 강사·강사보조원을 포함))
	내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 풍속영업소에서 윤락행위 또는 음란행위의 알선·제공의 금지 - 음란한 문서·도화·영화·음반·비디오물 기타 물건을 반포·판매·대여하거나 이를 하게 하는 행위와 음란한 물건을 관람·열람하게 하는 행위 및 반포·판매·대여·관람·열람의 목적으로 음란한 물건의 진열 또는 보관 금지 - 풍속영업소에서 도박 기타 사행행위의 금지
풍속영업의 통보 (법 제4조)	<p>다른 법률에 의한 허가 등의 풍속영업에 대하여 경찰목적의 효율화를 위하여 허가관청(인가를 하거나 등록·신고를 접수한 자 포함)에게 풍속영업자의 성명 및 주소(법인인 경우에는 대표자의 성명 및 주소포함)·풍속영업소의 명칭 및 주소·풍속영업의 종별을 풍속영업소의 소재지를 관할하는 경찰서장에게 통보하도록 함</p>	
위반사항의 통보 (법 제6조)	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰서장은 풍속영업자 또는 그 종사자가 법 제3조의 준수사항을 위반한 사실을 발견한 때에는 그 사실을 허가관청에 통보하여야 함 - 통보를 받은 허가관청은 그 내용에 따라 당해 법률이 정하는 허가취소·영업정지·시설개수명령 등 필요한 행정처분을 한 후 그 결과를 당해 경찰서장에게 통보하여야 함 	
출입검사 (법 제9조)	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰서장은 경찰공무원으로 하여금 풍속영업소에 출입하여 풍속영업자와 풍속영업종사자가 법제3조의 준수사항의 준수상태를 검사하게 할 수 있음. - 이 때 경찰공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 함. 	

* 종래 준수사항에 포함되었던 18세미만자의 유흥종사자로서의 고용금지, 청소년의 풍속영업소에의 출입금지, 미성년자에게 담배 또는 술의 제공 금지 등은 청소년보호법에 중복된 규정이라 하여 삭제되었다(1999. 3. 31.)

2. 개별법률에 의한 규제

위의 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 풍속영업의 종류와 관련하여 유흥주점과 단란주점, 일반음식점은 식품위생법의 규제를 받고, 노래연습장, 비디오감상실, 음반·비디오물·게임물의 유통업, 게임제공업은 음반·비디오물및게임물에관한법률의 규제를 받으며, 숙박업, 이용업 등은 공중위생관리법의 규제를 받는다. 또 무도학원, 무도장업은 체육시설의설치·이용에관한법률 등의 규제를 받는다. 각 법률은 이들 영업에 대하여 영업허가·등록에 관한 사항, 영업허가의 제한·등록의 결격사유, 영업제한, 준수사항, 설비·시설기준 등에 대하여 자세한 규정을 두고 있다.

제4장 풍속영업에 대한 외국의 입법태도

제1절 일 본

1. 서 설

일본의 풍속관련영업법제는 일반법으로서 「風俗營業等の規制및事業의適正化에관한法律」(1948. 7. 10. 법률 제22호)이 있으며, 그밖에 개별법에서 이에 관한 규율을 하고 있는 등, 우리나라와 가장 유사한 입법체계를 가지고 있다. 일본의 풍속영업관련 개별법으로는 옥장업에 관한 공중옥장법(1948년 법률 제139호), 흥행장에 관한 흥행장법(1948년 법률 제137호), 풍속영업의 금지구역과 관련한 학교교육법(1947년 법률 제26호) 등이 있다. 일본에서는 1948년 ‘風俗營業取締法’으로 제정되어 시행되어 오다가, 1985년 현재의 법률인 ‘풍속영업등의규제및사업의적정화에관한법률’로 획기적인 개정이 이루어졌는데, 법률의 명칭에서도 알 수 있듯이 풍속영업에 대하여 종래 규제중심의 법제에서 관리법제로 바뀌었음을 알 수 있다.

2. 풍속영업등의규제및사업의적정화에관한법률

1) 개 요

풍속영업에 관한 일반법으로서의 「풍속영업등의규제및사업의적정화에관한법률」(1948. 7. 10. 법률 제22호)이 제정된 이래, 2002년 5월 29일 법률 제45호로 이루어진 개정까지 총 11회의 개정을 거쳤다. 그러나 가장 최근의 개정법이 제11차 개정법은 2003년 4월 1일부터 시행되므로, 본 연구에서는 현재 시행되고 있는 제10차 개정인 2001년 6월 20일, 법률 제52호를 중심으로 설명하고자 한다.

풍속영업등의규제및사업의적정화에관한법률은 모두 7장 51개조문과 부칙으로 구성되어 있으며, 우리나라의 풍속영업의규제에관한법률과 비교하여 볼 때 매우 상세한 규정을

두고 있다. 이는 풍속영업을 하나의 산업으로 간주하는 일본의 풍속질서와 무관하지 않다고 볼 수 있다.

2) 법의 목적

동법은 선량한 풍속과 청량한 풍속환경을 유지하고, 청소년의 건전한 육성을 저해하는 행위를 방지하기 위하여 풍속영업 및 풍속관련 영업 등에 대하여 영업시간, 영업구역 등을 제한하고, 청소년이 이러한 영업소에 출입하는 것을 규제함과 동시에 풍속영업의 건전화에 위하여 그 업무의 적정화를 촉진하는 등의 조치를 강구함을 목적으로 하고 있다(동법 제1조).

3) 풍속영업의 대상

(1) 풍속영업

이 법률에서 ‘풍속영업’이라고 함은 크게 접대음식등 영업과 유기장영업을 말하는데, 구체적인 유형을 살펴보면 다음의 것들이 동법의 적용대상인 풍속영업에 해당한다. 즉, ① 카바레 기타 설비를 갖추어 손님에게 춤을 추게 하면서 손님을 접대하여 음식을 제공하는 영업, ② 요정, 요리점, 카페 기타 설비를 갖추고 손님을 접대하여 손님에게 유흥 또는 음식을 제공하는 영업(전호에 해당하는 영업을 제외한다), ③ 나이트클럽 기타 설비를 갖추고 손님에게 춤을 추게 하면서 손님에게 음식을 제공하는 영업(제1호에 해당하는 영업을 제외한다), ④ 무도장 기타 설비를 갖추어 손님에게 춤을 추게 하는 영업(제1호 또는 전호에 해당하는 영업을 제외한다), ⑤ 다방, 빠 기타 설비를 갖추어 손님에게 음식을 제공하는 영업으로 국가공안위원회규칙이 정하는 바에 따라 객석의 조도를 10럭스 이하로 하여 영위하는 영업(제1호 내지 제3호에 열거하는 영업을 제외한다), ⑥ 다방, 빠 기타 설비를 갖추어 손님에게 음식을 제공하는 영업으로 외부에서 보는 것이 곤란하고, 그 넓이가 5평방미터 이하인 객석을 갖추어 영위하는 영업, ⑦ 마작실, 빠짱고실 기타 설비를 갖추어 손님에게 사행심을 유발할 우려가 있는 유기를 제공하는 영업,

⑧ 슬롯머신, TV게임기 기타 유기설비로 본래의 용도 이외의 용도로서 사행심을 유발할 우려가 있는 유기에 이용할 수 있는 것(국가공안위원회규칙이 정하는 것에 한한다)을 설치한 점포 기타 이와 유사한 것으로 분류된 시설(여관업 기타 영업용에 제공되거나 또는 이에 수반한 시설로서 정령이 정하는 것을 제외한다)에서 당해 유기설비로 손님에게 유기를 제공하는 영업 등이다.(법 제2조 제1항).

이상에서 서술한 ①부터 ⑥까지는 접대음식영업에 속하며, ⑦과 ⑧은 유기장영업에 속한다.

(2) 성풍속특수영업

이 법률에서 ‘성풍속관련 특수영업’이란 점포형 성풍속특수영업, 무점포형 성풍속특수영업, 영상송신형 성풍속영업, 점포형 전화이성소개영업 및 무점포형 전화이성소개영업을 말한다.

가. 점포형 성풍속특수영업

‘점포형 성풍속특수영업’이란 ① 욕장업(공중욕장업(1948년 법률 제139호) 제1조(정의) 제1항에 규정하는 공중욕장을 업으로 경영하는 것을 말한다)의 시설로서 개실을 갖추어 당해 개실에서 이성의 손님에게 접촉하는 역무를 제공하는 영업, ② 개실을 갖추어 당해 개실에서 이성의 손님의 성적 호기심에 응하여 손님에게 접촉하는 역무를 제공하는 영업(전호에 해당하는 영업을 제외한다), ③ 오직 성적 호기심을 유발할 목적으로 의복을 벗은 자태를 보여주는 흥행 기타 선량한 풍속 또는 청소년의 건전한 육성을 저해할 우려가 현저한 흥행의 용도에 이용되는 흥행장(흥행장법(1948년 법률 제137호) 제1조(정의) 제1항에 규정하는 것을 말한다)으로 정령으로 정하는 것을 경영하는 영업, ④ 오직 이성을 동반한 손님의 숙박(휴식을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 용도에 이용되는 정령이 정하는 시설(정령이 정하는 구조 또는 설비를 갖춘 개실을 설치한 것에 한한다)을 갖추어 당해 시설을 당해 숙박에 이용하게 하는 영업, ⑤ 점포를 갖추어 오직 성적 호기심을 유발하는 사진, 비디오 테이프 기타의 물품으로 정령이 정하는 것을 판매하거나 또는 대부하는 영업, ⑥ 전 각호에 열거하는 영업 외에 점포를 갖추어 영위하는 성풍속에 관한 영업으로 선량한 풍속, 청량한 풍속환경 또는 청소년의 건전한 육성을 현저

히 저해하는 영업(성풍속에 관한 것에 한한다)으로 정령이 정하는 영업을 말한다.

나. 무점포형 성풍속특수영업

이 법률에서 ‘무점포형 성풍속특수영업’이란 ① 사람의 주거 또는 숙박의 용도에 쓰이는 시설에서 이성 손님에 성적 호기심에 응하여 그 손님에게 접촉하는 역무를 제공하는 영업으로 당해 역무를 하는 자를 그 손님에 의뢰를 받아 파견함으로써 영위하는 영업, ② 전화 기타 국가공안위원회규칙으로 정하는 방법으로 손님에 의뢰를 받아 오직 전항 제5호의 정령으로 정한 물품을 판매하거나 대부하는 영업으로 당해 물품을 배달하거나 배달시킴으로써 영위하는 영업을 말한다.

다. 영상송신형 성풍속특수영업

이 법률에서 ‘영상송신형 성풍속특수영업’이란 전적으로 성적 호기심을 일으키기 위하여 성적인 행위를 나타내는 장면 또는 의복을 벗은 사람의 자태를 영상으로 보게 하는 영업으로 전기통신설비를 사용하여 손님에게 당해 영상을 전달함(방송 또는 유선방송에 해당하는 것을 제외한다)으로써 영위하는 영업을 말한다.

라. 점포형 전화이성소개영업

이 법률에서 ‘점포형 전화이성소개영업’이란 점포를 설치하여 오직 면식 없는 이성과의 일시적 성적 호기심을 만족시키기 위한 교제(전화를 포함한다. 다음 항에서도 같다)를 희망하는 자에 대하여 회화(말을 주고받는 것을 포함하는 것으로 음성에 의한 것에 한한다. 이하 같다)의 기회를 제공함으로써 이성을 소개하는 영업으로 그 일방의 자로부터의 전화에 의한 회화의 신청을 전기통신설비를 사용하여 당해 점포 내에 들어온 다른 일방의 자에게 중간에서 전함으로써 영위하는 영업(그 일방의 자가 당해 영업에 종사하는 자인 경우도 포함한다)을 말한다.

마. 무점포형 전화이성소개영업

이 법률에서 ‘무점포형 전화이성소개영업’이란 오직 면식 없는 이성과의 일시적 성적 호기심을 만족시키기 위한 교제를 희망하는 자에 대하여 회화의 기회를 제공함으로써 이성을 소개하는 영업으로 그 일방의 자로부터의 전화에 의한 회화의 신청을 전기통신

설비를 이용하여 다른 일방의 자에게 중간에서 전함으로써 영위하는 영업(그 일방의 자가 당해 영업에 종사하는 자인 경우를 포함하며 전항에 해당하는 것을 제외한다)을 말한다.

바.接客업무수탁영업

이 법률에서 ‘接客업무수탁영업’이란 오직 다음에 기재하는营业을 하는 자로부터 위탁을 받아서 당해 영업의 영업소에서 손님을 접대하는 업무의 일부를 행하는 것(당해 업무의 일부에 종사하는 자가 위탁을 받은 자 및 당해營業을 하는 자의 지휘 명령을 받을 경우를 포함한다)을 내용으로 하는營業을 말한다.

1. 접대음식등 營業
2. 점포형 성품속특수營業
3. 음식점營業(설비를 마련해서 손님에게 음식을 제공하는營業으로 식품위생법(昭和 22년 법률 제233호) 제21조 제1항의 허가를 받아서 經營하는 것을 말하고, 접대음식등 營業 또는 점포형 성품속특수營業에 해당하는 것을 제외한다. 이하 같다) 중 바(bar), 술집 기타 손님에게 주류를 제공해서 經營하는營業(營業의 상태로서, 보통 주식으로 인정되는 식사를 제공하여 營業하는 것은 제외한다. 이하 ‘주류제공 음식점營業’이라고 한다)으로 일출시부터 오후 10시까지만 營業하는 것 이외의 것

4) 풍속營業의 허가

(1) 營業의 허가

풍속營業을 하고자 하는 자는 풍속營業의 종별에 따라서 각 營業소마다 당해 營業소의 소재지를 관할하는 도도부현공안위원회(공안위원회)의 허가를 받아야 하며, 공안위원회는 선량한 풍속이나 청량한 풍속환경을 해하는 행위 또는 청소년의 건전한 육성을 저해하는 행위를 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 그 필요한 범위 내에서 전항의 허가에 조건을 붙이거나 또는 이를 변경할 수 있다(법 제4조).

(2) 허가의 기준

가. 인적 기준

공안위원회는 다음에 해당하는 자가 허가신청을 하는 경우에는 허가하여서는 아니된다.

1. 미성년자 혹은 금치산자, 한정치산자 또는 파산자로 복권을 할 수 없는 자
2. 1년 이상의 징역 또는 금고의 형을 받거나 또는 제49조(벌칙) 제1항에 규정하는 죄, 형법(1965년, 법률 제45호) 제174조(공연음란죄)·제175조(음란문서배포죄)·제182조(음행매개죄)·제185조(도박죄) 및 제186조(상습도박죄·도박개방죄·도박단결합죄)의 죄, 매춘방지법(1956년, 법률 제118호) 제2장(형사처벌)에 규정하는 죄, 직업안정법(1947년, 법률 제141호) 제63조(벌칙) 제2호의 죄, 노동자과건사업의적정한운영의확보및과건노동자의취업조건정비등에관한법률(1985년, 법률 제88호) 제58조(벌칙)의 죄를 범하거나 또는 노동기준법(1947년, 법률 제49호) 제62조(위험유해업무의취업제한) 제2항(노동자과건법 제44조(노동기준법의 적용에 관한 특례) 제2항의 규정에 의하여 적용되는 경우를 포함한다)의 규정을 위반하여 노동자과건법 제44조 제4항의 규정에 의하여 노동기준법 제62조 제2항의 규정을 위반한 것으로 간주되거나 또는 아동복지법(1947년, 법률 제164호) 제34조(금지행위) 제1항 제5호·제6호·제9호의 규정에 위반하여 1년 미만의 징역 또는 벌금의 형을 받고 그 집행이 종료하거나 또는 집행을 받는 것이 없게 된 날로부터 기산하여 5년을 경과하지 아니한 자
3. 집단적으로 또는 상습적으로 폭력적 불법행위 기타의 죄에 해당하는 위법한 행위로 국가공안위원회규칙이 정하는 것을 행할 우려가 있다고 인정함에 상당한 이유가 있는 자
4. 알코올·대마·마약·아편 및 각성제의 중독자
5. 제26조 제1항의 규정에 의해 풍속영업의 허가가 취소되어 당해 취소일로부터 기산하여 5년을 경과하지 아니한 자
6. 제26조 제1항의 풍속영업허가의 취소처분과 관련한 청문기일 및 장소가 공시된 날로부터 당해 처분을 한 날 또는 당해 처분을 아니하기로 결정한 날까지의 기간 동

안에 허가증을 반납한 자로서 당해 반납일로부터 기산하여 5년을 경과하지 아니한 경우

7. 위의 기간 동안에 합병에 의하여 소멸한 법인 또는 제10조 제1항 제1호의 규정에 의하여 허가증을 반납한 법인의 위 공시일 전 60일 이내에 임원이었던 자로서 당해 소멸 또는 반납일로부터 기산하여 5년이 경과하지 아니한 경우
- 7의 2. 6.의 규정에 의한 기간 내에 분할에 의해 동호의 청문에 관련한 풍속영업을 승계하게 되었거나 분할에 의해 당해 풍속영업이외의 풍속영업을 승계한 법인 또는 이 법인의 동호 게시일전 60일 이내에 임원이었던 자로 당해 분할일로부터 기산하여 5년을 경과하지 아니한 자
8. 영업에 관하여 성년자와 동일한 능력을 갖지 아니한 미성년자. 단 그 자가 풍속영업자의 상속인으로서 그 법적 대리인이 위의 어느 사유에도 해당하지 않는 경우는 제외한다.
9. 법인으로 그 임원중 위의 1.에서 7의 2까지의 어느 하나에 해당하는 자가 있는 경우

나. 물적 기준

공안위원회는 허가의 신청과 관련한 영업소에 다음에 해당하는 사유가 있는 때에는 허가를 하여서는 아니된다(제4조 제2항).

1. 영업소의 구조 또는 설비(제3항에서 규정하는 유기를 제외한다. 제9조(구조 및 설비의 변경 등), 제10조의2 제2항 제3호, 제12조(구조 및 설비의 유지) 및 제39조(도도부현풍속환경정화협회) 제2항 제7호에서도 또한 같다)가 풍속영업의 종별에 따라 국가공안위원회규칙이 정하는 기술상의 기준에 적합하지 아니한 때
2. 영업소가 양호한 풍속환경을 유지하기 위하여 특히 그 설비를 제한할 필요가 있는 것으로 정령이 정하는 기준에 따라 도도부현의 조례가 정하는 지역 안에 소재하는 때
3. 영업소에 제24조(영업소의 관리자) 제1항의 관리자를 선임한 것으로 볼 수 없는 것에 대하여 상당한 이유가 있는 때

(3) 허가의 절차

영업의 허가를 받고자 하는 자는 공안위원회에 다음의 사항을 기재한 허가신청서를 제출하여야 한다. 이 경우에 당해 허가신청서에는 영업방법을 기재한 서류 기타 총리령이 정하는 서류가 첨부되어야 한다(법 제5조).

1. 성명 또는 명칭 및 주소. 법인인 때에는 그 대표자의 성명
2. 영업소의 명칭 및 소재지
3. 풍속영업의 종별
4. 영업소의 구조 및 설비의 개요
5. 제24조(영업소의 관리자) 제1항의 관리자의 성명 및 주소
6. 법인인 때에는 그 임원의 성명 및 주소

공안위원회는 제3조 제1항의 허가를 한 때에는 국가공안위원회규칙이 정하는 바에 따라 허가증을 교부하여야 한다(법 제6조 제2항). 공안위원회는 허가를 하지 아니하는 때에는 국가공안위원회규칙이 정하는 바에 따라 신청자에게 그 사실을 통지하여야 한다(법 제6조 제3항).

5) 풍속영업자의 준수사항

(1) 구조 및 설비의 유지

풍속영업자는 영업소의 구조 및 설비를 허가의 기준에 따른 기술상의 기준에 적합하도록 유지하여야 한다(법 제12조).

(2) 영업시간의 제한

풍속영업자는 오전 0시(도도부현이 풍속적인 행사 기타 특별한 사정이 있는 날로 조례가

정하는 날인 경우에는 당해 사정이 있는 지역으로서 당해 조례로 정한 지역 내에는 오전 0시 이후에 당해 조례로 정하는 시간, 당해 조례로 정하는 날 이외의 날인 경우에는 오전 1시까지 풍속영업을 영위하는 것이 허용되는 특별한 사정이 있는 지역으로서 정령으로 정한 기준에 따라 도도부현의 조례로 정한 지역 내에 한하여 오전 1시부터 일출시까지의 시간에는 그 영업을 영위하여서는 아니 된다(법 제13조 제1항). 도도부현은 선량한 풍속이나 청량한 풍속환경을 해하는 행위 또는 청소년의 건전한 육성을 저해하는 행위를 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 전항의 규정에 의한 것 이외에 정령이 정하는 기준에 따른 조례가 정하는 바에 따라 지역을 정하여 풍속영업의 영업시간을 제한할 수 있다(법 제13조 제2항).

(3) 조도의 규제

풍속영업자는 영업소 안의 조도를 풍속영업의 종별에 따라 국가공안위원회규칙이 정하는 수치 이하로 그 영업을 영위하여서는 아니 된다(법 제14조).

(4) 소음 및 진동의 규제

풍속영업자는 영업소주변에서 정령이 정하는 바에 따라 도도부현이 조례로 정하는 수치 이상의 소음 또는 진동(사람의 목소리 기타 영업활동에 수반하는 소음 또는 진동에 한한다)이 발생하지 아니하도록 당해 영업을 영위하여야 한다(법 제15조).

(5) 광고 및 선전의 규제

풍속영업자는 영업소 주변의 청량한 풍속환경을 해할 우려가 있는 방법으로 그 영업을 광고하거나 선전하여서는 아니 된다(법 제16조).

(6) 요금의 표시

풍속영업자는 국가공안위원회규칙이 정하는 바에 따라 그 영업과 관련한 요금으로 국

가공안위원회규칙이 정하는 종류의 것을 손님이 쉽게 볼 수 있도록 표시하여야 한다(법 제17조).

(7) 청소년 출입금지의 표시

풍속영업자는 국가공안위원회규칙이 정하는 바에 따라 18세 미만의 자는 그 영업소에 출입하여서는 아니 된다는 취지(제2조(용어의 정의) 제1항 제8호에 속하는 영업소의 경우에는 오전 10시 이후의 시간에는 출입하여서는 아니 된다는 취지(제22조(금지행위) 제4호의 규정을 기준으로 정한 도도부현의 조례에서, 18세 이하의 조례가 정하는 연령에 미달하는 자에 대해 오후 10시 이전의 시간을 정한 때에는 그 자는 당해 조례가 정하는 시간 이후의 시간에는 출입하여서는 아니 된다는 취지)를 영업소의 입구에 표시하여야 한다(법 제18조).

(8) 금지행위

풍속영업자는 ① 당해 영업에 관한 호객행위, ② 영업소에서 18세 미만의 자에게 손님을 접대하게 하거나 손님의 상대가 되어 섹스를 하게 하는 것, ③ 영업소에서 오후 10시부터 다음 날 일출시까지의 시간에 18세 미만에게 손님을 접하는 업무에 종사하게 하는 것, ④ 18세 미만의 자를 영업소에 손님으로 출입하게 하는 것, ⑤ 영업소에서 20세 미만의 자에게 주류 또는 담배를 제공하는 것 등을 하여서는 아니 된다(법 제 22조).

(9) 영업의 정지 등

공안위원회는 풍속영업자 또는 그 대리인 등이 당해 영업과 관련하여 법령 또는 이 법률에 근거한 조례의 규정을 위반하여 선량한 풍속이나 청량한 풍속환경을 현저히 해하거나 또는 청소년의 건전한 육성을 저해할 우려가 있다고 인정되는 때 또는 풍속영업자가 이 법률에 근거한 처분 및 제3조(영업의 허가) 제2항의 규정에 근거하여 부과된 조건을 위반한 때에는 당해 풍속영업자에 대하여 당해 풍속영업의 허가를 취소하거나

또는 6월을 넘지 않는 범위 안에서 기간을 정하여 당해 풍속영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다(법 제26조 제1항).

또, 공안위원회는 위의 경우에 풍속영업의 허가를 취소하거나 또는 풍속영업의 정지를 명하는 때에는 당해 풍속영업을 영위하는 자에게 당해 시설을 이용하여 영위하는 음식점영업에 있어 6월(전항의 규정에 의해 풍속영업의 정지를 명한 때에는 그 정지기간)을 넘지 않는 범위 안에서 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다(법 제26조 제2항).

6) 풍속관련영업의 규제

(1) 영업 등의 신고

점포형 성풍속특수영업을 영위하고자 하는 자는 점포형 성풍속특수영업의 종별(제2조 제6항 각호에 규정하는 점포형 성풍속특수영업의 종별을 말함)에 따라 각 영업소마다 당해 영업소를 관할하는 공안위원회에 소정의 사항을 기재한 신고서를 제출하여야 한다(법 제27조 제1항). 신고서를 제출한 자는 당해 점포형 성풍속특수영업을 폐지한 때 또는 영업에 변경이 있는 때에는 폐지 또는 변경에 관한 사항 기타 총리령이 정하는 사항을 기재한 신고서를 제출하여야 한다(법 제27조 제2항).

(2) 풍속관련 영업의 금지구역

풍속관련 영업은 1단지의 관공청시설, 학교, 도서관, 아동복지시설 또는 기타 시설로서 그 주변의 선량한 풍속이나 청량한 풍속환경을 해하는 행위 또는 청소년의 건전한 육성을 저해하는 행위를 방지할 필요가 있는 것으로 도도부현이 조례로 정하는 부지의 주위 200미터의 구역 안에서는 이를 영위하여서는 아니 된다(법 제28조 제1항). 이 이외에 도도부현은 선량한 풍속이나 청량한 풍속환경을 해하는 행위 또는 청소년의 건전한 육성을 저해하는 행위를 방지하기 위하여 필요한 때에는 조례로 지역을 정하여 점포형성풍속특수영업을 영위하는 것을 금지할 수 있다(법 제28조 제2항).

도도부현은 선량한 풍속을 해하는 행위를 방지하기 위하여 필요가 있는 때에는 정령이 정하는 기준에 따른 조례가 정하는 바에 따라 점포형 성풍속특수영업의 심야(오전 0시부터 일출시까지의 기간)의 영업시간을 제한할 수 있다(법 제28조 제4항).

(3) 선전 및 광고의 금지

점포형성 풍속특수영업을 영위하는 자는 그 영업에 관하여 법 제28조 제1항에서 규정하는 부지의 주위 200미터의 구역 및 법 제28조 제2항의 규정에 기초하여 조례로 정한 지역 중 당해 점포형 성풍속특수영업의 광고 또는 선전을 제한하는 지역으로 조례로 정한 지역에서는 광고물(상시 또는 일정기간 계속하여 공중에 표시되는 것으로 간판, 입간판, 포스트, 게시판, 광고판, 건물 기타 공작물 등에 걸어 놓거나 표시하거나 기타 그와 유사한 것)을 표시할 수 없다. 또 광고제한구역 등에서 사람의 주거에 전단지(전단지, 팜플렛 또는 그와 유사한 광고나 선전용 문서·도화를 말한다)를 배포하거나 투여해서는 아니 되며, 광고제한구역 등에서는 사람의 주거가 아니라도 전단을 반포해서는 아니 된다. 또 광고제한구역 등 이외의 구역에서 사람의 주거(18세미만의 자가 살지 않는 경우는 제외)에 전단을 배포하거나 투여해서는 아니 되며, 18세미만의 자에게는 어디서도 전단을 반포해서는 아니 된다(법 제28조 제5항).

점포형 성풍속특수영업을 영위하는 자는 그 영업에 관한 광고나 선전을 하는 때에는 공안위원회규칙에서 정한 바에 따라 18세 미만의 자가 그 영업소에 출입하지 못하도록 한다는 취지를 명백히 하여야 한다(법 제28조 제8항).

(4) 심야의 음식점영업의 규제

심야에 음식점영업을 영위하는 자는 ① 영업소의 구조 및 설비를 규칙이 정하는 기술상의 기준에 적합하도록 할 것, ② 심야에 손님에게 유흥을 제공하지 아니할 것 등의 사항을 준수하여야 한다(법 제32조 제1항). 빠, 주점 기타 손님에게 주류를 제공하여 영위하는 음식점영업을 심야에 영위하고자 하는 자는 공안위원회에 신고서를 제출하여야 한다(법 제33조).

제2절 독일

1. 독일의 풍속영업에 대한 규제체계

독일에서의 중요한 특색은 영업에 관한 한 일반법으로서 영업법(Gewerbeordnung)⁴⁰⁾을 두고 있다는 점이다. 풍속영업에 관해서도 영업법에서 분리되어 나온 공중접객업법(Gaststättengesetz)⁴¹⁾이 있어 특히 다른 법에 적용을 받지 않는 한 이 법의 적용을 받는다. 이 법에서는 주점업, 음식점업, 숙박업 등을 규율한다. 풍속영업에 대해서도 공중접객업법에서 규율하지 않는 일반적인 시장에 대한 진입과 행정에 의한 사후적 감독 등에 관해서는 영업법의 규제를 받는다.⁴²⁾

그러나 독일의 공중접객업은 우리나라의 풍속영업규제법처럼 음란성이나 사행성 있는 행위 등, 반풍속적 행위를 규율하기 위한 것이 아니라 단순히 영업장에서의 질서유지를 위한 일반경찰적 작용만을 규율⁴³⁾하고 있기 때문에 성풍속영업에 대한 법적 태도를 알 수 있기보다는 영업을 법적으로 규제하는 입법체계의 방식이 모델이 될 뿐이다. 풍속영업장에서 이루어지는 반풍속적 행위에 대한 규율은 일반형법에 의하며, 기타 풍속영업소에서의 질서유지 등을 위해서는 일반 경찰법의 적용을 받게 된다. 기타 영업시간의 제한에 관하여는 폐점에관한법률(Gesetz über den Ladenschluß)⁴⁴⁾의 적용을 받고, 청소년의 보호를 위해서 청소년의 풍속업소 및 성인영화관 등 청소년의 유해업소에 대한 출입을 규제하는 공공장소에서의 청소년보호법(Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit - JSchÖG)⁴⁵⁾를 비롯하여 청소년유해간행물을 규제하는 청소년유해문서 반포에관한법률(Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften-GjS)⁴⁶⁾ 등이 있으며, 기타 방송매체에 의한 유해방송규제를 위해서 연방방송협약 등을 두

40) 1987. 1. 1(BGBI. S. 425)

41) 1970. 5. 5(BGBI. I S. 465, 1298) 이 법은 원래 영업법 제33조에 의해 규율되었다가, 공중접객업으로 분리되었으며, 1970년 5월 5일 제정된 후 최근까지(2002. 8. 24) 11회의 개정이 있었다.

42) 박상희·김명연, 앞의 논문, 49면

43) Steinberg, Öffentlich-rechtlicher Nachbarschutz im Gaststättenrecht, DÖV 1991, S. 354ff.

44) 1956. 11. 28(BGBI. I S. 875)

45) 이법은 1951년 12월 4일 제정되었다가 1985년 2월 25일 전면개정되었다.

고 있다. 그리고 풍속영업에 의하여 공공의 질서에 대하여 위해가 발생되거나 발생될 우려가 있는 경우에 대하여는 경찰법에 의하여 이를 규율한다. 독일에서의 공중접객업은 풍속영업에 관한 규율을 하지만 우리나라의 풍속영업규제법과는 그 내용이 상이하며, 오히려 공공장소에서의 청소년보호법에서 많은 시사를 얻을 수 있다고 생각되므로, 이하에서는 이 법을 보다 자세히 살펴보기로 한다.

2. 공중접객업법에 의한 규율

이 법은 고객과 공중접객업종사자의 생명, 건강의 보호 및 선량한 풍속의 보호 등을 주된 목적으로 하고 있으며, 이 밖에接客업소로부터 유발되는 유해한 환경으로부터의 주변이웃 및 일반인의 보호를 목적으로 하고 있다.

또 이 법에서는 공중접객업에 대한 허가절차를 규정하면서⁴⁷⁾ 인적·물적 제한사유를 들고 있다. 먼저 (i) 인적 제한 사유로는 음주벽이 있거나, 무경험자, 무식자, 의사무능력자 등을 착취할 우려가 있는 경우, 알콜남용, 금지된 도박, 장물취득 또는 선량한 미풍양속을 해치는 음란함을 조장할 우려가 있는 자 등이 있으며(법 제4조 제1항 제1호), (ii) 물적 제한 사유로는 영업장의 상태나 여건 등이 영업활동이나 일정한 공간 내에서의 종사자의 거주를 위하여 부적합하여 영업허가를 행해줄 수 없을 정도인 경우, 특히 고객이나 종사자의 생명, 건강, 선량한 풍속에 대한 위험으로부터의 보호를 위하여 또는 공공의 안녕과 질서의 유지를 위하여 필요한 요건을 결한 경우 등이 있고(법 제4조 제1항 제2호), 또 (iii) 장소적 제한사유로서 영업활동이 장소적 상태나 공간사용상 공익에 반하는 경우, 특히 연방임미씨온방지법상 유해한 환경영향을 초래하는 경우나 기타 일반인에 대한 위협이나 불이익을 초래할 우려가 있는 경우 등이 있어 이 경우에는 허가가 거부된다.

다음으로 영업상 준수사항을 규정하고 있는데, 먼저 영업시간에 대해서는, 주점영업 및 음식점영업은 주정부의 법규명령으로 이를 지정할 수 있으며, 이것은 공적 필요나 장소적 관계상 필요한 경우 일반적으로 또는 개별 영업소에 대하여 연장하거나 단축하거나 취소할 수 있다(법 제18조). 기타 일반적 금지사항 ① 소주(증류주)나 그 성분이 함유된 제품의

46) 1953. 7. 3(BGB1. I S. 377)

47) 무알콜음료, 우유, 우유혼합음료 등의 판매 및 무알콜음료의 자동판매기에 관해서는 이법에 따른 허가를 요하지 않는다(법 제2조 제2항).

자동판매기에 의한 판매행위, ② 명백히 숙취상태인 자에 대한 주류영업행위, ③ 공중접객업소에서 취객의 주문에 의한 음식제공행위 등 바가지영업, ④ 공중접객업소에서 주류의 주문을 받고 무알콜음료를 제공하는 행위 등 바가지 영업 등을 들고 있다.(법 제20조)

3. 공공장소에서의 청소년보호법(JSchÖG)에 의한 규율

이 법은 주로 어린이와 청소년을 대상으로 유해한 공공장소에서의 출입제한을 규정하고 있다.

1) 법의 목적과 대상

이 법은 어린이들과 청소년이 유해장소에서 체류하지 못하도록 하는 것을 목적으로 한다. 즉 어린이들과 청소년들이 신체적, 정신적, 영적 평안에 직접 위협을 주는 장소에 머무르는 때에는 당국은 위험을 피할 수 있는 대책을 마련해야 하며, 교육자격자⁴⁸⁾에게 인도하거나 청소년 보호 관청의 보호를 받도록 해야 하고, 심한 경우에는 이를 신고해야 한다(법제1조). 이 법의 적용대상으로서 어린이는 14세 미만의 자이며, 청소년은 14세 이상 18세미만의 자이다. 어린이와 청소년은 연령제한에 관한 한 요구시 자신의 나이를 증명해야 하며, 영업자는 의혹이 있을 때는 이를 조사하여야 한다(법 제2조 제4항). 다만 이 법은 결혼한 청소년에게는 적용하지 아니한다(법 제2조 제5항).

2) 출입제한 관련 규정

(1) 식당 및 유흥업소에의 출입

음식점체류는 16세 미만의 어린이와 청소년의 경우에는 교육자격자의 동반이 있는 경우

48) 민법에 의해 단독 혹은 다른 자와 함께 이들을 보호할 자격이 있는 자이며, 18세 이상의 자로 자격자의 동의를 받아 보호자의 과제를 인지하고 있거나, 보호자 자격교육중에 있거나 자격자의 허락으로 청소년 육성을 담당하는 자를 말한다(법제2조 제2항). 이들이 청소년과 동반하는 경우 자신의 자격을 설명해야 하며, 영업자는 필요한 경우 자격을 조사할 필요가 있다(법제2조 제3항).

에 허용된다(법 제3조 제1항). 다만 청소년이 승인된 청소년복지단체가 주최하는 행사에 참가하는 경우, 청소년이 여행 중에 있는 경우, 청소년이 한 끼의 식사를 먹거나 한 잔의 음료를 마실 경우에는 그러하지 아니하다(법 제3조 제1항 제1, 2, 3호). 16세 이상의 청소년은 교육자격자의 동반 없이 24시까지 음식점에 머무를 수 있다(법 제3조 제2항). 다만, 청소년은 야간유흥업소 등과 같은 음식점에는 출입할 수 없다(법 제3조 제3항).

(2) 주류판매의 제한

16세 미만 어린이나 청소년들에게는 음식점, 상점 또는 공공장소에서 소주나 소주함유음료, 그러한 성분이 조금이라도 포함된 음식물과 기타 알콜함유 음료들을 제공하거나 소비하도록 하여서는 아니 된다(법 제4조 제1항). 다만 교육자격자가 동반하는 경우에는 그러하지 아니하다(법 제4조 제2항). 공공장소에서 알콜함유음료의 자동판매기에 의한 판매는 금지된다. 다만 이것은 상업적 공간에 설치되거나, 그 설치 및 운영이 계속적인 감시를 받아 어린이와 청소년들이 이를 이용할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다. 공중접객업법 제20조 제1호(소주나 그 성분이 함유된 제품의 자동판매기에 의한 판매행위의 금지)는 유효하다(법 제4조 제3항).

(3) 공공 무도행사 등의 출입제한

16세 미만의 어린이와 청소년은 교육자격자의 동반 없이 공공무도 행사장에 출입할 수 없으며, 16세 이상의 청소년도 24시까지만 출입이 허용된다(법 제5조 제1항). 다만 무도행사가 승인된 청소년육성자에 의해 개최되거나 예술적 또는 전통보존을 위한 행사인 경우에는 16세미만의 어린이는 22시까지, 청소년은 24시까지 출입이 허용된다(법 제5조 제2항). 제1항의 예외는 청소년관련관청의 제안으로 허용될 수 있다(법제5조 제3항).

(4) 영화관

영화관의 입장은 어린이 및 청소년에게는 주정부 관할부처에 의해 상영이 허가된 영화의 상영시에만 허용된다. 6세미만의 어린이들은 교육자격자의 동반시에만 입장이 허용된다(법 제6조 제1항). 청소년의 육체적·정신적 건강을 해치는 것으로 인정되는 영화는 청소년이 관람할 수 없다(법 제6조 제2항). 영화상영허가에 관한 구분은 ① 연령구분없

이 허용, ② 6세이상 허용, ③ 12세이상 허용, ④ 16세이상 허용, ⑤ 18세미만 불허 등이다(법 제6조 제3항). 연령구분없이 출입이 허용되는 경우에도 교육자격자의 동반이 없는 경우에는 일정한 제한이 있다. ① 상영이 20:00시까지일 경우에는 어린이들에게 허용, ② 상영이 22:00일 경우에는 16세미만의 청소년에게 허용, ③ 상영이 24:00시까지일 경우에는 16세 이상의 청소년에게 허용 등이다(법 제6조 제4항). 그러나 위와 같은 규제는 비영리 목적으로 제작·상영되는 영화에는 적용되지 않는다(법 제6조 제6항).

(5) 공연영상물

공연된 녹화물, 영상음반 및 이와 유사한 영상물은 당해 프로그램이 주정부 관할부처로부터 연령별 등급에 따라 승인을 받은 경우에는 공공장소에서 시청이 허용된다(법 제7조 제1항). 연령구분은 영화상영의 등급과 같으며, 그 내용은 제작시 사용자가 명확히 알 수 있도록 표기되어야 한다(법 제7조 제2항). 또 연령별 구분등급을 받지 않았거나, '18세미만 불허'로 표시된 영상물은 어린이 및 청소년들이 접근할 수 있도록 방치되어서는 아니 되며, 상업지역외 소매점, 가판대, 편의점 또는 고객의 출입이 잦지 않은 은밀한 장소나 통신판매에 의해 제공되거나 방치되어서는 아니 되며(법 제7조 제3항), 이런 것들은 자판기에 의해 판매할 수 없다(법 제7조 제4항).

(6) 도박장 및 오락실

어린이 및 청소년은 공중도박장 기타 이와 유사한 사행장소에 출입할 수 없다(법 제8조 제1항). 다만 당첨금이 적고, 국민축제 등의 행사시에 하는 경우에는 참여할 수 있다(법 제8조 제2항).⁴⁹⁾ 상금이 걸려 있지 않는 유료전자오락실은 ① 어린이나 청소년들이 자유로이 접근할 수 있는 공공 교통장소, ② 상거래상 하자가 있는 장소, ③ 감시가 어려운 통로나 시설내부 등에는 설치되어서는 아니 된다(법 제8조 제3항). 상금여지가 없는 유료전자오락실이라도 16세미만의 청소년은 교육자격자가 동반한 경우에만 입장이 허용되며(법 제8조 제4항), 성적행위 또는 인간이나 동물들을 학대하는 폭력을 묘사하거나 전쟁을 찬양하는 것을 내용으로 하는 오락기는 어린이 및 청소년이 접근할 수 있는

49) 도박과 당첨의 차이는 그 행사에 참가하기 위하여 미리 일정한 금전을 제공하는가의 여부에 달려있다.

공공장소에 진열하거나 설치할 수 없다(법 제8조 제5항).

(7) 공공장소에서의 흡연

16세미만의 어린이 및 청소년에게는 공공장소에서의 흡연을 불허한다(법 제9조).

(8) 기타 청소년 유해행사와 업소

이 법에서 제1조 제1항과 제3조 내지 제8조의 적용을 받지 않거나 해가 적은 행사나 업소에 대해서도 관련 당국은 행사자나 영업자에게 어린이나 청소년들의 출입을 불허하도록 할 수 있다. 이 지시는 해가 없거나 적을 경우 나이와 시간의 한도를 정할 수 있다(법 제10조).

(9) 청소년보호를 위한 훈령 등의 공지

행사자와 영업자는 제3조 내지 제10조에 따른 영업시설과 행사장에 적용되는 나이적 용에 관한 훈령 등에 관하여 이를 뚜렷이 읽을 수 있는 표지판을 만들어야 한다. 영화와 영상물의 나이제한에 관해서는 이 법 제6조 제3항에서 정하는 방식으로만 하여야 한다. 영화를 다른 상영자에게 넘기는 사람은 그 영화의 나이제한에 관한 내용을 알려줄 의무가 있다.

3) 질서위반금, 형사벌

행사주최자나 업주가 고의 또는 과실로 위의 행위금지를 위반한 경우에는 질서위반으로 처벌된다(법 제12조 제1항). 질서위반금은 3만 마르크까지 과할 수 있으며, 고의로 어린이나 청소년의 신체적, 정신적, 혹은 예절 발전에 심하게 해를 끼치거나, 이러한 행위를 고의로 영리추구를 위해 집요하게 반복하는 자는 1년까지의 징역 및 벌금에 처할 수 있다(법 제12조 제3항과 제4항).

제3절 프랑스 등

1. 유럽국가의 풍속영업에 대한 입법태도

유럽에서도 성풍속 특히 매춘에 관한 법적 태도는 ‘관리’와 ‘금지’의 두 가지 경향으로 나뉜다. 전자에 해당하는 대표적인 나라는 네델란드이고, 후자에 해당하는 대표적인 나라는 스웨덴이며, 프랑스의 경우 그 중도적 입장을 견지하고 있다.

네델란드의 경우 2000년부터 매춘을 관리차원에서 정리하고 있다고 한다. 그 주요한 내용을 보면 매춘을 위해서는 매춘장소를 시청으로부터 허가받아야 하는데 여기에는 일정한 기준에 적합할 것이라는 요건이 따른다. 그 기준이란, 예컨대 첫째 포주는 성년여자만을 고용하여 정기적으로 안정적 지위를 확보해 주어야 하고, 방 하나는 적어도 5㎡에 소화시설을 갖추어야 하며, 일정한 위생시설기준에 도달해야 하고, 각방에는 인근 경찰로의 알람장치가 부착되어 있을 것과 같은 것이다.

이와 같은 네델란드의 관리화 입법방향(La réglementation)에 대해서 스웨덴은 폐지화 입법방향(L'abolition)을 취한다. 스웨덴은 1999년부터 매춘행위를 한 고객에게 벌금과 신체형을 모두 가할 수 있게 하고 있다고 한다. 물론 이런 방식은 실제상 법집행에 많은 어려움이 따른다. 따라서 문제의 근본적 해결보다는 문제의 장소적 이전 내지는 변경에 그칠 뿐이라는 비판이 따른다.

2. 프랑스의 경우

프랑스의 입장은 관리와 폐지의 중도적 입장이다. 프랑스법에서는 자기신체의 처분의 자유가 인정되므로 매춘이 돈을 벌 목적이라도 매춘 자체가 범죄가 되지는 않는다. 반드시 ‘능동적인 호객행위’가 동반해야 처벌이 가능하다.⁵⁰⁾ 포주업자에 대한 처벌은 가중형의 경우 7년에서 30년까지의 구금이나 징역과 최고 4,500,000 프랑의 벌금을 병과할 수

50) 이 경우 위경죄에 해당되며, 고개은 그 매춘행위자가 미성년자일 경우를 제외하고는 처벌되지 않는다. 만약 고객이 미성년자의 나이를 알 수 있었음이 판명되면 처벌된다.

있어서 유럽 내에서 포주업자에 대한 처벌이 가장 엄한 나라에 속한다.

이런 프랑스의 입법태도에 대해서는 매춘행위에 대한 실질적인 통제력을 가할 수 없다는 비판이 따르기도 한다. 또 이러한 법시스템은 체계상 결함을 가지고 있어서 매춘행위자는 세법상의 의무가 있으면서도 사회적 권리는 극히 미진하다는 비판을 받기도 한다. 또 프랑스에서도 매춘을 위한 외국인의 이민이 사회적으로 문제되는 듯한데, 최근 동유럽인(70%)과 영어를 사용할 수 있는 아프리카인(30%)들의 매춘 이민이 문제가 되고 있다고 한다. 이에 대한 방지책으로 포주에 대한 처벌을 강화하고 있으며, 최근의 입법인 Loi n°2002-1094 du août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure에 따르면, '소극적인 호객행위'를 벌이는 외국인 국적의 매춘행위자에 대하여 체류취소조치를 할 수 있도록 하였다.

구체적으로 관련 규정을 살펴보면, 우리나라와 마찬가지로 풍속을 해치는 범죄의 범주에서 (i) 개인적 반도덕 행위와 (ii) 타인의 흥분을 고무시키는 행위로 구분하는데, 풍속영업과 관련되는 부분은 (ii)이다. 또 (i)에 대해서는 다시 ① 강간을 포함한 성적 공격, ② 성적침해(폭행, 강제 등이 없이 이루어진 미성년자에 대한 성적 침해 및 폭행을 동반한 성기 삽입 이외의 행위도 포함), ③ 성적 노출(Lexhibition sexuel), ④ 성폭행(Le harcèlement sexuel)으로 구분한다. (ii)에 대해서는 ① 포주업(Le proxénétisme)⁵¹⁾, ② 미성년자의 타락·선동·고무⁵²⁾, ③ 매춘행위자의 호객행위 및 성적 관계를 맺기 위한 파트너 모집행위(Le racolage public)⁵³⁾, ④ 포르노영상매체의 상영⁵⁴⁾ 등으로 구분한다.

결국 프랑스에서도 '원치 않는 매춘'의 강요를 처벌한다는 입장에서 주로 포주업에 대한 단속강화 및 미성년자보호에 초점에 맞추어져 있음을 알 수 있다.

51) Code pénal: art.225-5 내지 225-24.

52) Code pénal: art.227-22, 227-27-1, 227-28-1. 227-29. 227-31.

53) Code pénal: art. R. 625-8

54) Code pénal: art. 227-23, 24, 28, 28-1, 29, 31, R. 624-2

제5장 현행 풍속영업규제법제의 문제점과 개선안

본 장에서는 풍속영업의 효율적 규제를 위하여, 일선에서 풍속영업소를 단속하는 현직 경찰관들이 제기하는 문제점들을 중심으로 하여 단속주체의 입장에서 풍속영업 규제법제의 문제점 및 개선안을 모색해 보았다. 전술한 바와 같이 풍속영업규제법은 궁극적으로 전면적인 체질 개선이 필요하나, 그 작업은 상당한 시간과 고민이 필요할 것이므로, 여기서는 현행법을 유지하는 것을 전제로 현행법의 테두리 내에서의 개선안을 검토해 보고자 한다.

※ 본 연구를 위해 전국의 일선 경찰관들이 풍속영업을 단속하면서 느낀 법제상의 문제점과 풍속영업전반에 대한 소견들을 모아 보았다. 이 지면을 통해 설문에 참여해주신 경찰관 여러분들께 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

제1절 풍속영업규제법 자체에 대한 문제점과 개선안

1. 풍속영업규제법의 존재론에 대한 검토

주지하는 바와 같이 풍속영업규제법은 1991년 범죄와의 전쟁의 한 방법으로서 강력 범죄의 온상이 되고 있는 퇴폐영업을 근절하기 위하여 제정되었다. 그러나 1998년 이후 규제개혁의 바람을 통하여 필요한 규제까지 폐지 내지 완화되고, 1999년 청소년보호법이 제정됨으로써 청소년보호를 위한 규정은 거의 이 법에 이관되어, 이 법의 목적규정까지 무색하게 되었다. 결국 현재 존치하고 있는 규정은 목적규정, 적용대상 영업, 영업자의 준수사항, 경찰서장과 허가 관련부서의 통보의무 등, 단지 몇 개의 조문에 불과하다.

또 실무상으로는 풍속영업의 많은 법적 규율이 개별적 영업법에 의존하게 됨으로써 위반행위별 제재의 내용이 형평성을 잃는 경우도 있으며, 허가주체와 단속주체가 다른데서 오는 사기저하, 청소년보호위원회의 앞선 정책주도로 인한 단속상의 혼란 등의 문제

점이 제기되고 있어 과연 이 법이 존치할 필요가 있는가에 대한 회의가 일고 있다. 이런 인식은 단속주체 일반에게 침투되어 있는 것 같다.(〈표 5-1〉 참조) 일부 법령규정은 수 년 전에 폐지된 법령을 여전히 위임규정으로 삼고 있음을 볼 수 있다.⁵⁵⁾ 이러한 점을 살펴볼 때 풍속영업규제법의 폐지를 주장하는 견해⁵⁶⁾에도 상당한 수공이 간다.

<표 5-1> 현행 각종 풍속영업관련법상 규제가 적당한가에 관한 의견

(단위 : 명)

문항	인원(%)
매우 그렇다	3(2.95)
그렇다	36(35.29)
그렇지 않다	55(53.91)
전혀 그렇지 않다	8(7.85)
계	102(100)

그러나 한편 풍속영업의 단속과 관련하여 현행법제의 가장 중대한 맹점중의 하나는 단속의 대상을 업종별로 규정하고 있다는 점이라는 것을 고려하지 않으면 안 된다. 말하자면 현행 풍속영업규제법은 예컨대, 식품위생법 중 유흥업, 공중위생관리법 중 이용업 등과 같이 규율대상을 업종별로 정함으로써 유리방, 화상대화방 등과 같이 새로이 등장하는 신종변태풍속영업에 대해서는 거의 무력화되어 있다. 이점을 시정하기 위해서는 업종별 단속에서 위반행위별 단속으로 전환되어야 한다. 또 이와 같이 보면 업종별 규제방식을 취하고 있는 현재의 풍속영업규제법은 몇 안되는 조문으로 신종풍속영업이 등장할 때마다 법개정이 필요하게 될 것이므로, 스스로 쓸모없는 법이 되어 그 폐지를 위한 전 단계에 있다고 보아도 좋다. 이런 단속상의 문제점을 방지하기 위해서는 단속대상이 위반행위별로 규정되어야 하고, 그것은 모든 업종에 통일적으로 적용되어야 할 것이므로, 풍속영업규제를 위한 일반법은 오히려 존치 시킬 필요가 크다고 할 것이다.

55) 풍속영업규제법 시행령 제2조 제2호에서는 ‘공중위생법시행령 제3조제2호 나목에서 정하는 특수목욕장업을 이 법의 적용대상인 풍속영업의 범위로 규정하고 있으나, 공중위생법은 1999년 8월 9일 공중위생관리법이 제정되면서, 공중위생법시행령은 1999년 12월 27일 이미 폐지된 법령이다.

56) 이영태, 앞의 논문, 85면.

2. 풍속영업의 개념 및 목적규정과 관련하여

제2장에서 풍속영업이라고 할 때, 어떤 것이 풍속에 반하는 영업이 될 것인가에 대한 판단은 지극히 상대적이고 유동적인 가치판단이 수반되어야 하므로, 그것은 용이하지 않다고 서술한 바 있다. 그런데 또 이것은 풍속영업의 개념에 관한 것이 아니라 풍속영업의 규제목적에 관한 것이며 따라서 개념과 목적규정은 구분되어야 한다고 서술하였다. 풍속영업에서 풍속은 주로 성풍속에 관한 것이며, 그것을 수단으로 경제적 이익을 누리는 영업이 바로 풍속영업의 개념정의이다. 규제대상인 영업행위가 반풍속적인가의 판단은 선량한 풍속의 보호라는 목적상의 판단이며, 여기에 위반되는 행위는 반풍속행위이고, 풍속영업은 법에 의해 사회구성원들의 성적 정서에 부합되는 정도의 영업으로 허용된 것이므로, 자체로는 위법하거나 유해하다고 할 수 없으며, 이 법에 어긋나는 정도의 영업은 반풍속영업으로 정의해야 한다.

또 풍속영업규제의 효율화를 위해서, 신종풍속영업을 법적용 대상으로 포섭하기 위해 풍속영업이 무엇인가에 대한 직접적 정의를 내리는 것은 적절치 못한 방식이다. 오히려 반풍속적 영업행위가 무엇인지를 개별적으로, 또 수시로 판단할 수 있는 시스템을 취하는 것이 효과적이고 적절하다. 현재와 같은 연역적 방법에 의해 규제대상인 풍속영업의 개념정의를 시도하는 것은 ‘형법상 계속 가변적인 개념으로 남아 있어 어떠한 처벌의 기준이 되기에 적합하지 아니한 ‘음란성’이 무엇인가를 추구하는 것과 다를 바 없다.

따라서 한편, 현행법과 같이 업종별 규제에서 행위유형별로 규제방식을 바꾸고, 규제법제에서 관리법제로 변경하면서 풍속영업의 정의에 있어서도 이들 행위유형과 관련한 풍속영업의 형태를 이러한 행위를 영업으로 하는 업으로 정의하면서, 풍속영업법에 의한 관리대상이 되는 업종의 유형에 대하여는 현행법과 같이 열거적으로 규정할 것이 아니라 예시적인 형태로 규정하고(<표 5-2> 참조), 나아가 풍속영업의 범위에 대하여 법령이 아니라 행정규칙을 통해 규정하도록 하게 되면(<표 5-3> 참조) 신종풍속에 대한 대처가 보다 용이하게 될 수 있을 것이다.

<표 5-2> 풍속영업의 형태를 현행법과 같은 열거적 규정에서 예시적 규정으로의 전환에 대한 의견

(단위 : 명)

문항	인원(%)
매우 그렇다	16(15.69)
그렇다	76(74.5)
그렇지 않다	10(9.9)
전혀 그렇지 않다	0
계	102(100)

<표 5-3> 풍속영업의 범위를 대통령령이 아니라 행정규칙으로 정하는데 대한 의견

(단위 : 명)

문항	인원(%)
매우 그렇다	37(36.27)
그렇다	62(60.77)
그렇지 않다	2(1.97)
전혀 그렇지 않다	1(0.99)
계	102(100)

제2절 청소년보호 관련규정에 있어서의 문제점과 개선안

풍속영업이 성인의 놀이문화로 기능하는 이상 성인을 위하여 현재보다는 다소 개방적인 태도를 취하더라도 양보되어서는 안될 것은 청소년의 보호이다. 청소년의 보호는 독일의 입법례에서 볼 수 있는 바와 같이, 보다 명확하고 철저하게 이루어져야 한다.

1. 보호연령 관련규정과 관련하여

현행법에서는 각각의 필요에 따라 ‘청소년’, ‘미성년자’ 등과 같은 개념을 구분하여 사용하고 있지만 비슷한 지적 능력과 연령을 가진 자들에게 개별 행위별로 적용대상인 보

호연령이 달라 청소년도 관련 영업자도 혼란을 빚고 있다. 현행법상의 연령구분에 대한 기준은 다음 <표 5-4>에서 보는 바와 같다.

<표 5-4> 청소년의 연령구분 법령실태

□ 일반법상 연령

법령	조항	연령	규정내용	비고
민법	제4조	20세	만20세로 성년이 된다.	법무부
형법	제9조	14세미만	14세가 되지 아니한 자의 행위는 벌하지 아니한다.	"
형사소송법	제159조	16세미만	선서무능력자	"
소년법	제2조	20세미만	소년의 정의	"
청소년기본법	제3조	9~24세	청소년 육성 정책에 관한 기본적인 규정 (해택부여)	문화관광부

□ 특별법상 연령

법령	조항	연령	규정내용	비고
청소년보호법	제2조제1호	19세미만	• 청소년은 만19세 미만의 자. 다만, 만19세에 도달하는 해의 1월 1일을 맞이한 자를 제외	청소년보호위원회 (총리실)
청소년성보호에 관한법률	제2조제1호	19세미만	• 19세미만(청소년보호법과 동일) • 청소년의 성을 사는 행위 금지 등	"
사행행위등규제및 처벌특례법	제12조제4호	19세미만	• 19세미만(청소년보호법과 동일) • 사행행위업소 청소년출입금지	경찰청
식품위생법	제31조	19세미만	• 청소년보호법 인용	보건복지부
공중위생관리법			• 규정없음 ※ 청소년보호법에서 규정	보건복지부
아동복지법	제2조제1항	18세미만	• 아동이라 함은 18세미만의 자 • 신체손상, 성희롱 등 금지	보건복지부
공연법	제2조제5호	18세미만	• 연소자라 함은 18세미만 • 유해한 공연물 관람시키는 행위금지 등	문화관광부
음반·비디오물및 게임물에 관한법률	제8조제3호	18세미만	• 청소년을 18미만의 자(고등학생 포함) • 청소년을 출입시간외에 출입시키는 행위 금지 등	문화관광부
근로기준법	제63조	18세미만	• 도덕상·보건상 유해·위험한 사업에 사용하지 못한다.	노동부

□ 기타법률

법령	조항	연령	규정내용	비고
병역법	제8조	18세부터	제1국민역 편입	국방부
주민등록법	제17조	17세이상	주민등록증 발급대상	행자부
총포·도검·화약류등단속법	제19조	18세미만	총포·화약류등 취급·소지금지	행자부
공직선거및선거부정방지법	제15조	20세이상	대통령 및 국회의원 선거권있음	선관위

*자료 : 사이버경찰청 <http://www.npa.go.kr/intro/news/CPNoticeView.jsp>에서 인용

민법과 청소년보호법, 선거법상의 적용연령이 다른 점을 제외하고 풍속영업과 관련된 구체적인 문제점으로는 노래연습장, 비디오방, 공연장에서의 보호연령이 다른 점을 들 수 있다. 주지되어 있는 바와 같이 청소년보호법에서는 연나이 19세를 기준으로 하는 반면, 노래연습장, 비디오방, 공연장에서의 보호연령은 만 18세미만이다. 따라서 18세이상 19세미만자의 이들 업소에 대한 출입은 청소년보호법 위반으로 규제대상이지만, 음반·비디오및게임물에관한법률상으로는 적법한 행위이다.⁵⁷⁾ 실무상 경찰에서는 이들 경계연령에 있는 자들에 대한 단속을 지양하고 있다고는 하지만 실제 단속에 있어서는 여전히 단속저항과 마찰을 빚는 이유가 되고 있다.

청소년보호연령의 통일은 무엇보다 시급한데, 최근 민법상 보호연령 즉 미성년자의 연령은 만 19세로 하려는 개정안이 채택된 점등에 비추어, 19세로 통일함이 바람직하다. 아래 <표 5-5>에서 보는 바와 같이 일선 경찰관들의 의견은 종래의 기준이었던 만18세와 청소년보호법상의 연나이 19세가 비슷한 비율을 보이고 있다. 18세는 주로 구미각국의 청소년의 보호연령기준이 되고 있다는 점에 의의가 있으나, 그 나라들과 우리나라는 학제가 다르다는 점을 고려하면 대학생이 되는 나이인 19세가 적당하다고 생각된다. 그러나 만 19세로 정할 것인가 연나이 19세로 정할 것인가에 대해서는 단속상의 이유를 든다면 후자가 적절할 수 있지만, 다른 법률들과의 통일성을 도모하기 위해서는 만 19세로 정함이 적절한 것으로 생각한다. 또 독일에서와 마찬가지로,⁵⁸⁾ 결혼을 한 청소년은 보호연령에 해당하더라도 보호의 대상이 되지 않음을 명시하여 민법상의 성년의제와 통

57) 한가지 흥미로운 것은 이들 영업은 모두 문화관광부의 소관영업이라는 점이다. 보호연령의 통일은 정부부처에서 꾸준히 노력하고 있으나, 관련업체들의 끊임없는 노력으로 별다른 성과를 거두지 못하고 있다.

58) 독일 공공장소에서의 청소년보호법 제2조 제5항 참조.

일성을 도모하는 것도 생각해 볼 필요가 있다.⁵⁹⁾ 다만 민법상 성년의제규정은 미성년자가 민법상 법률행위를 법정대리인의 동의없이도 단독으로 할 수 있다는데 그 취지가 있으며, 이것은 주로 민법상 행위무능력개념을 보완하는 구실을 하므로 원칙적으로 재산행위에 국한되어 있는 것이라 할 수 있다. 따라서 그러한 입법취지를 정년연령상 보호대상으로서의 미성년자 개념을 취하고 있는 청소년보호법에 적용하는 것은 무리가 있다는 지적이 있을 수 있으며, 실제 영업자가 그 의무준수를 위해서는 결혼여부를 확인해야 한다는 번거로움도 있다. 하지만 결혼을 통해 성인이 되면 자연스럽게 성생활을 비롯한 성인으로서의 생활이 이루어지고 있으며, 특히 유교권의 동양적 정서에는 결혼이 곧 어른(성인)의 관문이라고 생각되는 점이 있다는 점을 고려한다면 위와 같은 제한을 가하는 것이 과연 적절한가도 생각해 볼 문제이다.

<표 5-5> 청소년보호연령에 관한 의견

(단위 : 명)

문 항	인원(%)
만16세 이하	5(4.9)
만18세 이하	26(25.49)
만19세 이하	18(17.65)
연나이19세 이하	27(26.47)
만20세 이하	24(23.53)
기타	1(0.98)
계	101(99.02)

*두 개 이상 선택 : 1(0.98)

*기타의견 : 연나이 19세 미만, 만 20세 이상으로 제한

2. 출입과 고용의 불일치와 관련하여

청소년보호를 위한 대표적인 내용은 유해업소에 대한 출입과 고용의 금지이다. <표 5-6>에서 보는 바와 같이 출입금지영업과 고용금지영업이 일치하지 않는 경우가 많아 단속저항이 발생하는 경우가 있다. 또 고용이 금지되면서도 출입은 가능하게 하는 것이 과연 청소년보호에 적합한 것인지도 의문이다. 예컨대 주류를 판매하는 소주방과 같은 음식점의 경우에 주류를 청소년에게 판매를 할 수는 없지만 그 출입에 대한 제한은 없

59) 이 점에 관해서는 문화관광부의 유권해석에서도 이를 긍정하고 있는 듯하다.

고, 고용만 금지될 뿐이다. 일단 후술하는 바와 같이 일반음식점과 주류판매전용음식점의 법제상 구분이 이루어져야 하겠으나, 진학을 하지 않는 청소년의 취업이 문제된다면 다른 방식으로 일자리가 마련되어야 하며, 이것은 국가의 중대한 책무이기도 하다. 청소년에 대한 보호는 철저할 필요가 있다. 독일의 입법례에서 볼 수 있듯이⁶⁰⁾ 청소년은 유해업소에의 '접근'이 금지되고 '머무르는 것'도 허용되어서는 안된다. 특히 규제가 어려운 것은 유해한 것과 그렇지 아니한 것이 공존하는 경우인데, 예컨대 부수적으로 주류를 판매하는 일반음식점의 경우에도 점진적으로는 청소년의 출입이 제한되도록 하여야 할 것이며, 비디오물대여업의 경우에도 성인물의 구획을 보다 명확히 하여 청소년의 접근을 막도록 하여야 할 것이다.

<표 5-6> 청소년출입 또는 고용의 제한여부

구 분	내 용
청소년 출입 및 고용금지업소 (출입×, 고용×)	1) 식품위생법 : 유흥주점, 단란주점 2) 음반·비디오물게임물에관한법률 : 비디오감상실, 노래연습장(연소자실은 출입가능, 고용만 금지) 3) 체육시설의설치·이용에관한법률 : 무도학원, 무도장 4) 사행행위등규제및처벌특례법 : 사행행위영업장 5) 전기통신시설을 갖추고 음란, 폭력적인 내용의 전화통화를 할 수 있도록 하게 하거나 음란, 폭력적인 행위를 매개하는 영업 6) 청소년유해매체물, 청소년유해약물 및 물건을 제작, 생산, 유통하는 영업 등 청소년의 출입과 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 업소로서 청소년보호위원회가 결정하여 고시한 것-예: 성기구판매업소
청소년 고용금지업소 (출입○, 고용×)	1) 식품위생법 : 티켓다방, 소주방, 호프, 카페 2) 공중위생관리법 : 숙박업, 이용업(남자청소년 고용은 제외), 목욕장업 중 안마실을 설치하거나 객실로 구획하는 영업 3) 음반·비디오물게임물에관한법률 : 음반판매업, 비디오물판매업, 종합게임장 4) 담배사업법 : 담배소매업 5) 회비등을 받거나 유료로 만화를 대여하는 만화대여업 6) 청소년유해매체물, 청소년유해약물 및 물건을 제작·생산·유통하는 영업 등 청소년의 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 업소로서 청소년보호위원회가 결정하여 고시한 것

*자료 : 경찰청, 풍속, 소년업무교육자료, 2001, 3면.

60) 독일 공공장소에서의청소년보호법 제3조 내지 제10조 참조.

제3절 풍속영업의 단속에 있어서의 문제점과 개선안

1. 단속의 주체 및 방법에 관한 문제점과 개선안

1) 단속의 주체

현행 풍속영업의 규제는 진입을 규제하는 인·허가주체와 사후관리를 규제하는 단속주체가 일치하지 않아 단속주체의 사기를 저하시키고 있다. 아래 <표 5-7>에서 보는 바와 같이 인·허가주체인 지방자치단체에서 단속을 맡아야 한다는 주장은 단속주체 전반에서 두루 미쳐 있다. 지방자치단체는 그 지역의 성풍속에 관한 정서를 가장 잘 알고 있고, 관련영업에 대한 실태가 가장 정확할 뿐만 아니라 특히 지역주민의 보호자로서의 의무를 가지고 있다. 또 지방자치단체와 같은 일반행정기관이 가지고 있는 특별사법경찰권은 관련 행정영역의 권한범위내의 단속에서는 보안 경찰이 갖는 일반경찰권보다 우선함⁶¹⁾에도 불구하고 지방자치단체에 의한 단속은 극히 미미하다.

지방자치이후 지방자치단체에 의한 영업소의 단속은 지방선거에서의 표를 의식하여 기대할 수 없을 정도가 되었다. 따라서 별도의 진담기구에서 이러한 단속을 맡는 것은 어떤지 생각해 볼 여지가 있다. 이러한 방식은 풍속영업소로부터의 뇌물상납 등, 종래 문제가 되었던 비리를 단절시킬 수 있고, 지방자치단체에 의한 단속의 어려움을 해결할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 특히 후술하는 바와 같이 장차 풍속영업규제법이 관리법제가 되면 이를 관리할 주체가 될 수 있는 조직(예컨대, 가칭 ‘풍속관리위원회’)이 생긴다면 그 조직의 하부기관에서 이를 맡을 수도 있겠다. 다만, 이 방식은 또 하나의 규제기구의 탄생을 되고, 경찰과의 권한쟁의도 예상되는 바 ‘옥상옥’을 짓는 결과가 될 수 있으므로 신중한 판단이 필요하다.

61) 김희옥, 특별사법경찰관리, 고시연구 1990년 8월호, 129면 이하.

<표 5-7> 풍속영업에 대한 단속의 주체에 관한 의견

(단위 : 명)

문항	인원(%)
풍속영업의 인·허가 주체인 지방자치단체	57(55.87)
경찰	12(11.77)
풍속영업 단속을 위한 별도의 전담기구	27(26.47)
기타	1(0.98)
계	97(95.09)

*미기재 : 3(2.95), 두 개 이상 선택 : 2(1.96)

2) 단속의 대상

(1) 업종별단속에서 행위별 단속으로의 전환

수 차례 언급한 바와 같이 현행 풍속영업법제에서는 신종풍속영업에 대한 규제를 거의 기대하기 어렵다. 그것은 규제의 대상을 업태별로 규정하고 있기 때문이다. 예컨대 이용업과 유사한 남성휴게실의 경우에 그것은 이용업이 아니기 때문에 공중위생관리법의 적용을 받지 않으며, 따라서 풍속영업규제법의 적용도 받지 않게 된다. 이것은 현행 풍속영업규제법이 공중위생관리법상의 이용업을 규제의 대상으로 하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 현재 예상하지 못한 새로운 유형의 위락형 주점업이 생겨날 경우에 규제할 방법이 없게 된다. 물론 현재도 허가를 받지 아니하고 하는 영업에 대해서도 그 위반행위에 대해서는 허가업소와 마찬가지로 처벌할 수 있는 규정은 있다. 그러나 그와 같은 경우에도 행위자에 대한 형사벌만이 가능할 뿐이고, 그 업소가 법적 근거에 의하여 설치된 것이 아니므로 업소에 대한 행정적 제재는 취할 수 없으므로 기존 영업자는 새로운 영업자를 내세워 다시 불법영업을 재개하는 탈법이 난무하게 된다. 따라서 신종풍속영업의 출현에 대비할 수 있도록 하기 위해서는 규제대상을 업종별에서 위반행위별로 전환할 필요가 있다. 행위별 규제에 대한 필요성은 <표 5-8>에서 보는 바와 같이 일선 경찰관들의 의견에서도 잘 나타나고 있다.

<표 5-8> 풍속영업의 규제와 관련 위반행위별 규제에 관한 의견

(단위 : 명)

문항	인원(%)
매우 그렇다	19(18.63)
그렇다	75(73.7)
그렇지 않다	8(7.85)
전혀 그렇지 않다	0
계	102(100)

신종 풍속영업을 풍속영업규제법의 규율대상으로 삼아야 한다는 문제의식은 과거에도 있었다. 1999년 풍속영업규제법 시행령에서 신종유해업소를 풍속영업으로 추가 규정하려 하였으나 법제처 심의과정에서 법체계상 맞지 않는다는 이유로 채택되지 못하였다. 왜냐하면 현행 풍속영업의규제에관한법률의 체계가 공중위생관리법 등 각 개별법에 관리규정이 있는 업종 중 미풍양속과 청소년보호를 위해 특별히 관리할 필요성이 있는 업종을 풍속영업으로 지정·규제하고 있어 신종유해업소에 대하여 타법령에 관리규정이 없는 상태에서 풍속영업의규제에관한법률로 규제하는 것이 현행법 체계와 맞지 않아 규제할 수 없었기 때문이다. 행위별 문제는 이러한 법체계상의 문제도 해결할 수 있다.

(2) 규제대상행위와 관련하여

가. 규제대상행위의 구체화

현행 풍속영업규제법에 의한 영업소에서의 규제대상행위는 법 제3조 영업자의 준수사항에서 윤락행위, 음란행위, 사행행위로 한정하여 규정하고 있다. 주로 문제가 되는 것은 ‘음란행위’인데, 어떤 행위가 ‘음란성’을 갖는가의 판단은 시대와 장소에 따라 달라질 수 있는 상대적 유동적 가치판단에 의존하는 것이기 때문에⁶²⁾ 그 ‘불명확성’으로 인하여 형법학에서도 이것의 판단에 의한 처벌보다는 보다 직접적인 유해성판단기준, 예컨대 성표

62) 음란성은 규범적 개념이므로 그 시대의 문화관에 따라 판단하여야 한다고 한다.(이재상, 형법각론, 박영사(2002), 601면 등 참조)

현물이라도 그것이 하드코어적인 것인지 소프트코어적인 것인지에 따라 가벌성을 결정하는 방법을 취하는 경향이라고 한다. 따라서 막연히 ‘음란한 행위’라고만 규정할 것이 아니라 그 내용과 판단기준을 보다 구체적으로 제시해 줄 필요가 있다. 예컨대 ‘성적 호기심을 유발시키기 위하여 나체의 상반신을 노출하는 행위’라거나 ‘매춘을 제외하고, 성기를 노출시키는 행위’ 등이 기준이 될 수 있겠다. 또 과거와는 달리 성에 대한 정서가 상당히 개방되어 있는 지금, 종전처럼 명확하지 않은 개념인 ‘모든 음란행위’를 처벌의 대상으로 하는 것은 적절치 않다. 풍속영업에서의 허용가능한 음란행위의 정도에 대한 일선 경찰관들의 견해는 다음 <표 5-9>과 같다.

<표 5-9> 풍속영업의 허용정도에 관한 의견(단, 장소적 제한을 둠)

(단위 : 명)

문항	인원(%)
일체의 음란행위	39(38.23)
매춘행위를 제외하고 성기노출을 포함한 모든 음란한 행위	8(7.85)
매춘행위와 성기노출을 제외한 음란한 행위	42(41.17)
기타	8(7.85)
계	97(95.1)

*미기재 : 4(3.92), 두 개 이상선택 : 1(0.98)

다음으로는 마약 등을 투여하는 행위를 규제대상행위에 포함시키는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 점차 그 저변이 확대되어 가고 있는 마약류의 투여는 심각한 사회문제가 되고 있으며, 그것이 주로 풍속영업소에서 발생되고 있음은 주지의 사실이다. 현재의 풍속영업규제법이 도박 등 사행행위를 하게 하는 것을 금지하고 있는 것처럼, 마약 등의 투여행위에 대해서 영업자가 이를 방조하거나 조성하지 못하도록 영업자의 의무규정을 두고, 위반시 처벌규정을 두는 것이다. 여기서 마약 등의 투여에는 환각성 있는 약품이나 분드, 부탄가스등을 흡입하는 행위도 포함시켜야 할 것이다.

또 행위의 유형에 대해서도 매춘, 음란, 도박과 같이 직접 대면을 요구하는 행위 외에도 이것이 통신, 인터넷 등 다른 매체를 통해서 이루어지는 경우에도 대면에 의한 행위

로 연결될 가능성이 농후하므로 함께 규제대상으로 삼아야 한다(화상대화방 등의 규제). 다만 문서, 도화, 영상 등을 통해 이루어지는 단순한 '성적 호기심'의 제공에 그치는 행위는 풍속영업의 규제대상에서는 제외될 수 있을 것이다.

나. 규제대상행위의 결정주체의 특정

규제대상행위의 결정은 그 사회를 지배하는 성적 정서에 대한 정확한 판단이 전제가 되어야 하기 때문에, 한 개인에 의해 결정될 수도 없고 법령에 의해 확정적으로 정해질 수도 없다. 따라서 규제대상의 결정은 입법기관에 의해 법률로 확정하기보다는 사회적 분위기에 따라 융통성 있게 대상내용을 결정할 수 있도록 하는 시스템을 마련하는 것이 적절하다. 청소년유해물에 대한 결정을 청소년보호위원회에서 하고 있는 것처럼,⁶³⁾ 몇 가지의 예시적 규정을 두고 기타의 것에 관해서는 (가칭)풍속영업관리위원회와 같은 별도의 전담기구에서 그때 그때의 시대상황을 종합적으로 고려하여 합리적으로 결정하는 것이 좋을 것이다. 이 조직의 구성원은 반관반민(半官半民)의 형태로 하되, 성별·연령별로 차등을 두는 방안을 고려해 볼 수 있다.

(3) 각 위반행위에 대한 처분에 있어서의 불균형 시정

현행 풍속영업규제법이 규제대상을 영업별로 정하고 있는 결과 동일한 위반행위에 대해서도 영업별로 그 제재의 정도가 달라 형평성 문제가 제기되기도 한다. 예를 들어 청소년의 고용과 관련하여, 노래연습장에서 19세 미만자를 종업원으로 고용한 경우 형사벌 이외에 과징금 1,000만원이하를 과할 수 있도록 되어 있지만 영업정지의 제재적 행정처분은 없다(청소년보호법 제49조). 그러나 주류를 판매하는 일반음식점⁶⁴⁾에서의 청소년고용은 영업정지 2개월의 행정처분을 과할 수 있게 하고 있어 형평성에 어긋난다는 지적이 있다. 따라서 풍속영업에 관한 개별법령의 위반행위에 대한 처벌내용이 각각 균형을 갖도록 조정하는 것도 필요하다. 이들 작업도 위의 풍속영업관리위원회에서 행할 수 있다고 보여진다.

63) 청소년보호법 제2조 제4호 가목의 (7)

64) 일반 음식점은 청소년보호법상의 청소년고용제한 영업에서 제외되어 있다.

(4) 풍속영업규제법 제9조의 출입검사규정에 대한 해석

풍속영업규제법 제9조에서는 ‘경찰서장이 필요하다고 인정하는 경우에는 경찰공무원으로 하여금 풍속영업소에 출입하여 풍속영업자 및 풍속영업종사자가 영업자 등이 지켜야 할 사항의 준수상태를 검사하게 할 수 있다’고 규정하면서도 영장주의를 채택하고 있지 않으므로 위 규정은 위헌적 규정이라고 보는 견해도 있다.

본조는 경찰기관이 풍속영업소에서의 풍속보호와 질서유지를 위하여 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 행하는 권력적 작용을 규정하고 있다. 종래 이러한 권력적인 자료수집활동은 행정상 즉시강제에 포함시키는 것이 일반적이었다. 그러나 최근에는 이러한 자료나 정보의 수집활동을 행정상 즉시강제와 구분하여 행정조사의 항목에서 다루는 것이 일반적이다.⁶⁵⁾ 경찰관직무집행법상의 불심검문도 마찬가지이다. 그러나 행정조사는 다양한 형태로 이루어지고 있으며, 즉시강제와의 구분도 명확하지 아니하여서⁶⁶⁾ 아직 완전하게 그 의의나 행사의 범위에 대한 견해가 정착되어 있는 것은 아니다. 특히 문제가 될 수 있는 것은 영장주의와의 관계이다. 영장주의는 연혁적으로는 형사사법권의 남용을 억제·방지하기 위하여 채택한 제도이다. 그러나 행정조사로 인해 국민의 권익의 침해가능성도 형사사법권의 행사로 인한 경우와 차이가 없다는 점을 고려한다면 형사절차가 아니라는 이유로 무조건 영장주의가 배제될 수는 없다. 따라서 행정조사가 형사소추절차로 이행하는 경우나 직접적 강제를 수반하는 행정조사에서는 원칙적으로 영장주의가 적용된다고 하여야 할 것이며, 다만, 이 경우에도 긴급한 시행을 요하는 경우에는 그 예외를 인정할 수 있을 것이다.⁶⁷⁾ 이러한 견지에서 본다면 전술한 풍속영업규제법에 따른 풍속영업장소의 경찰관의 출입과 검사는 일반적 행정조사의 경우의 대표적인 예에 지나지 않는 것으로 영장 없이도 출입조사를 할 수 있다고 보아야 할 것이다. 그러나 경찰관의 조사에 대하여 영업자가 완강히 거부하기 때문에 직접 강제력을 수반하여 조사해야 하는 특별한 경우에는 예외적으로 영장주의(사후영장)가 적용되도록 입법의 개정이 필요하다고 보여진다.

65) 김동희, 행정법 I, 박영사, 1996, 361면.

66) 일반적으로는 정보나 자료수집을 위한 권력적 작용이 그 자체로서 목적인 경우는 즉시강제로 이해하고, 다른 행정작용을 위한 부수적인 작용인 경우에는 행정조사로 이해한다.

67) 김동희, 앞의 책(I), 365면.

(5) 규제의 효율화를 위한 제재방식의 전환

전술한 바와 같이 풍속영업의 법적 규율의 방향은 영업의 내용은 현재보다 다양하게 완화하되, 법에서 허용하지 않는 위반사항에 대해서는 보다 강력한 제재를 택하고, 청소년보호의 목적을 보다 충실하게 이행하는 것이어야 한다. 현행 법제상의 규제는 미약하고, 업소 폐쇄나 허가취소의 행정처분을 내려도 다른 이름으로 다시 재개업하는 사례가 허다하여 이러한 목적을 달성하기 어렵다.

따라서 풍속사범에 대한 제재방식의 획기적인 전환이 있을 것이 요청되는데, 그 중 하나가 영업상 준수사항을 위반하는 영업자에 대하여 제재적 행정처분보다는 강력한 형벌위주 처분으로의 전환이다. 대부분의 경찰관들도 이러한 입장에 동의하고 있다.(<표 5-10 참조>)

<표 5-10> 제재방법의 행정처분에서 형벌중심으로의 전환에 관한 의견

(단위 : 명)

문항	인원(%)
매우 그렇다	30(29.5)
그렇다	64(62.73)
그렇지 않다	6(5.89)
전혀 그렇지 않다	2(1.97)
계	102(100)

뿐만 아니라 몇 차례 단속된 업소에 대해서는 영원히 동일 또는 유사업종을 개설할 수 없도록 하는 소위, 삼진아웃제를 택하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 실무 경찰관들의 견해를 보더라도 삼진아웃제의 도입에 대하여 70~80%가 찬성의 태도를 나타내고 있다.(<표 5-11> 참조)

<표 5-11> 풍속영업상 의무위반 영업자에 대한 삼진아웃제 도입에 관한 의견

(단위 : 명)

문항	인원(%)
매우 그렇다	29(28.43)
그렇다	45(44.2)
그렇지 않다	23(22.55)
전혀 그렇지 않다	5(5.0)
계	102(100)

그러나 이런 방법에 대해서는 풍속영업자들은 행정처분보다 형벌을 더 선호한다는 비판도 있다. 왜냐하면 그들은 소위 ‘바지사장’에 의해 영업을 하는 경우가 대부분이기 때문에 영업을 영속성을 끊지 못한다는 것이다. 이런 점을 보완하기 위해서는 ‘한시적 허가제’를 도입하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉 소위 삼진아웃 관정을 받은 업소가 실질상 동일업주의 다른 이름으로 개설되는 것을 막기 위하여 예컨대 ‘6개월간 한시적으로 허가’를 내주는 방안이다. 그 기간 내에 업주의 동일성이 밝혀지면 허가는 철회되며, 그렇지 아니한 경우 허가를 갱신해 주는 방법이다.

또 강력한 단속의 이면에는 피치 못할 사정이 있는 영업자도 있을 수 있으므로 영업자도 보호하고, 경찰기관의 업무 원활화를 위하여 실적위주의 단속정책은 지양되어야 한다는 것도 그 전제조건이 될 것이다.

2. 식품위생법 관련 풍속영업의 단속에 있어서의 문제점과 개선안

(1) 업종의 정비

현재 식품위생법상 풍속영업규제대상 업종은 유흥주점, 단란주점, 일반음식점으로 구분할 수 있다. 그러나 현재 각 업소의 운영실태를 보면 단란주점은 유흥주점의 형태로, 음반·비디오물게임물에 관한 법률의 적용을 받는 노래연습장은 단란주점 내지 유흥주점의 형태로 변태적으로 운영되고 있다. 또 일반음식점에서는 소주방, 카페, 호프집 등 식

사가 아닌 주류를 전문적으로 제공하는 업소와 식사를 전문으로 제공하는 업소가 서로 구분되어 있지 않아 특히 청소년의 고용과 관련하여 규제상 혼선을 빚고 있다. 따라서 규제의 효율화를 위하여 업종의 적절한 정비가 요구된다. <표 5-6>에서 보는 바와 같이 소주방, 호프, 카페 등과 같이 주류의 조리·판매를 전문으로 하는 일반음식점에서는 청소년의 출입은 가하나 고용은 금지되어 있다(청소년보호법 제2조 제5호 나목 (1), 동법 시행령 제3조 제4항 제2호).

그 구체적 방안으로 검토할 수 있는 것은 현재의 단란주점은 이를 폐지하고, 성인전용노래연습실로 전환하고⁶⁸⁾, 일반음식점은 일반음식점과 일반주점(현재 일반음식점으로 분류되면서 주류를 전문적으로 제공하는 음식점)으로 구분하여 유흥주점, 일반주점, 일반음식점의 3단계로 규율하는 것이다. 여기서 일반주점에 있어서도 유흥주점과 마찬가지로 청소년은 고용뿐만 아니라 출입도 금지하여야 할 것이다. 또 일반주점의 정형적 영업 형태가 법제화되어 있지 않기 때문에 구체적인 경우 일반음식점으로 볼 것인지, 일반주점으로 볼 것인지가 애매할 수 있으므로, 그 기준도 마련되어야 한다.

(2) 유흥접객원에 '남성접대부'의 포함

최근 성윤리의 변화로 소위 '호스트바'가 성행하고 있다. 유흥업소에서 남성 종사자를 고용하여 변태적 영업을 하였을 경우에도 현행 식품위생법시행령 제8조에서는 유흥접객원을 '손님과 함께 술을 마시거나 노래 혹은 춤으로 유흥을 돋구는 부녀자'로 한정되어 있어 남성接客원의 고용접대행위에 대해 윤락행위방지법, 청소년보호법 외에, 이를 단속할 근거가 미비되어 있다. 풍속영업 규제상의 이유 및接客원을 법에서 규율하고 있는 보건위생상의 이유를 위해서라도 남성接客원을 접대부의 개념에 포섭시킬 필요가 있다. 일선 경찰관들에 대한 조사에도 이의 필요성이 높은 것으로 나타나고 있다.(<표 5-12> 참조)

68) 그 구체적인 방안은 후술하는 바와 같이 성인전용노래연습장에서는 자동판매기를 통한 주류판매와 이미 가공된 스펙류만을 판매할 수 있도록 한다.

<표 5-12> 유흥업소 남성접객원의 '접대부'개념 포함에 관한 의견

(단위 : 명)

구 분	그렇다	그렇지 않다
인 원(%)	94(92.12)	7(6.86)

*미기재 : 1(0.98)

3. 공중위생관리법 관련 풍속영업의 단속에 있어서의 문제점과 개선안

(1) 목욕장업과 관련하여

현행 풍속영업규제법과 그 시행령이 공중위생법상 특수목욕장업을 풍속영업의 대상으로 하고 있으나, 공중위생법 및 그 시행령은 이미 1999년 폐지되었다. 따라서 종래 특수목욕장업으로 분류되었던 사우나탕업, 증기탕업, 복합목욕탕업(헬스클럽과 연계하여 운영되는 목욕탕업을 말한다)에 대한 법적 규제근거가 없으므로 이에 대한 규정의 정비가 선행되어야 할 것이다. 이와 더불어 신종 퇴폐영업인 증기탕 형태의 스포츠맛사지업이 문제되는데, 이것을 안마시술업과 통합하여 규정할 필요가 있다(다만, 현재 안마시술소도 풍속영업규제법의 대상이 아니다). 또 새로운 형태로 등장하고 있는 찜질방에 대한 규제도 검토할 필요가 있다. 24시간 영업을 가능하고 남녀노소의 출입이 가능하고, 남녀혼숙이나 도박 또는 성행위 등의 우려가 높은 위생관련업종인데도 불구하고 현재에는 신고만으로 영업을 가능한 자유업종이다. 다만 <표 5-13>에서 보는 바와 같이 일선 경찰관들의 견해에서는 규제필요성을 부정하는 의견이 많은 만큼 확일적으로 규제하기 보다는 시설기준 등의 강화와 같은 간접규제방식을 통해 탈선의 수단이 되는 것을 막는 것이 좋을 것이다.

<표 5-13> 찜질방의 풍속영업대상으로서의 규제 필요성에 대한 의견

(단위 : 명)

구 분	그렇다	그렇지 않다
인 원(%)	46(45.08)	55(53.9)

*미기재 : 1(0.98)

그런데 전술한 바와 같이 풍속영업규제와 관련 행위별규제방식을 택하는 한 보건상의 이유를 위한 규제를 제외하고는 이러한 범법행위에 대해서는 풍속영업규제법에 의해 통일적으로 규제할 수 있을 것이므로 풍속영업에 대한 규제에 있어서는 행위별 규제방식의 채택이 무엇보다 선행되어야 할 것으로 보인다.

(2) 이용업과 관련하여

이용업과 관련해서도 성인전용 퇴폐이발소들이 ‘남성휴게실’이라는 이름으로 변태적으로 운영되고 있어, 이용업에 따른 단속을 실시하고자 해도 이용업이 아니기 때문에 단속의 대상이 되지 않는 경우가 많다. 이런 업소는 증기탕과 유사한 방식으로 운영되고 있지만 증기탕이나 안마시술소보다 싼 가격으로 비슷한 성적 서비스를 제공하고 있어 대도시의 경우 독버섯처럼 확산되고 있다. 따라서 남성전용휴게실에 대하여는 풍속영업으로 취급하여 엄격한 규제를 할 필요가 있다.(<표 5-14> 참조)

<표 5-14> 남성전용 휴게실에 대한 풍속영업 규제필요성에 대한 의견

(단위 : 명)

구 분	그렇다	그렇지 않다
인 원(%)	84(82.32)	16(15.68)

*미기재 : 2(1.96)

4. 음반·비디오물게임물에관한법률 관련 풍속영업의 단속에 있어서의 문제점과 개선안

(1) 노래연습장의 성인용과 청소년용 구분

제3장의 <표 3-1>과 <표 3-4>, <표 3-5>등에서 알 수 있는 바와 같이 노래연습장

은 업소의 비율에 비해서 단속건수의 비율이 상당히 높다. 실제의 풍속영업단속에서도 노래연습장은 거의 모든 업소에서 단속대상 범법행위가 발견되고 있다고 한다. 주된 내용은 주로 주류의 판매·비치·반입목인 등과 노래방도우미의 일시적 고용 등이다. 노래연습실에서의 맥주 등 주류 판매는 사실상 거의 모든 업소에서 이루어지는 공인된 사실이다. 이런 상황인데도 불구하고 이것을 굳이 법으로 규제하는 것은 단속저항 뿐만 아니라 법의 실효성에 대한 신뢰도를 훼손할 뿐인 것이 사실이다. 따라서 노래연습장에서의 주류판매와 반입은 제한적으로 허용할 필요가 있다. 그렇게 하면 청소년보호의 문제와 충돌하게 되는데, 이를 위하여 성인전용노래연습장과 청소년전용노래연습장을 구분하는 방법이 고려될 수 있다.(<표 5-15> 참조)

구체적 방안을 살펴보면, 성인전용노래연습장에서는 자동판매기를 통해서 주류를 판매할 수 있고, 공산품으로 가공된 간단한 스넥류를 판매할 수 있지만, 업소내에 음식제공을 위한 조리시설을 둘 수 없도록 한다. 주류자판기의 설치에 반드시 영업장내에 두도록 해야 할 것이며, 성인을 인식할 수 있는 장치를 부착하여 할 것이다. 어떤 종류의 주류 판매를 허용할 것인가를 고민해 보아야 하는데, 일단 맥주와 같은 가벼운 주류(예컨대 알콜함량 10% 이하)만을 판매하도록 하고, 추후 그 정도를 조절하는 것이 적절할 것 같다. 또 안주류의 판매가 조리를 통해 이루어지는 경우 일반음식점과의 구별이 어렵고 위생상의 문제가 발생할 수 있으므로 안주류의 판매도 자동판매기 또는 포장된 생산품에 의해서만 이루어지도록 한다. 그리고 노래연습장의 도우미의 고용은 금지된다.

또 청소년전용노래연습장에서는 가급적 성인의 출입을 제한하되, 22:00까지로 영업시간을 제한하여 청소년의 탈선을 예방하도록 한다.

<표 5-15> 노래연습장의 성인용과 청소년용 구분에 대한 의견

(단위 : 명)

구 분	그렇다	그렇지 않다
인 원(%)	64(62.72)	37(36.26)

(2) PC방에 대한 영업규제의 강화

PC방은 종래 등록을 요하는 업소였으나, 최근 자유업으로 전환되었다. 그러나 PC방은 음란게임, 흡연 등으로 청소년탈선의 온상이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 자유업인 결과 그 실태파악도 어려우며, 영업양도가 이루어진 경우 새로운 영업인수자와 관할 행정기관의 담당공무원간에 마찰을 일으키는 경우도 많다. 따라서 PC방에 대해서는 보다 강한 규제가 요망된다. 그러나 한편에서는 PC방이 노래연습장과 함께 현재 중요한 청소년의 놀이공간으로 기능하고 있다. 따라서 PC방에 대하여는 무조건 규제일변도로 접근하기보다는 청소년의 놀이공간의 부재가 우리나라의 중요한 사회문제가 되고 있는 현실을 감안하여 이들 놀이공간을 건전하게 개선하는 방안을 마련하는 것이 보다 중요하다고 생각된다. <표 5-16>에서 보는 바와 같이 경찰관들이 PC방의 등록제로의 전환에 대하여 부정적인 의견이 다소 많은 것도 그러한 이유에 의한 것이라고 보여진다.

<표 5-16> PC방의 등록제전환에 관한 의견

(단위 : 명)

구 분	그렇다	그렇지 않다
인 원(%)	44(42.24)	56(54.88)

* 미기재 : 2(1.96)

5. 체육시설의설치·이용에관한법률 관련 풍속영업의 단속에 있어서의 문제점과 개선안 - 성인콜라텍의 경우

콜라텍은 원래 자유업으로 누구든지 시·군·구청에 신고만 하면 영업을 가능한 것으로 애초에는 청소년들의 건전한 놀이공간으로 활용하고자 등장하였는데, 최근 영업부진 등이 이유가 되어 저렴한 성인용 무도장으로 전환되고 있다. 실제로 콜라텍에서는 유흥주점과 유사하게 영업을 이루어지고 있으나, 규제할 수 있는 법적 근거는 없다. 법원의

판결에서도 관련법상 체육시설이 아닌 성인 콜라텍에서 국제표준무도인 자이브와 유사한 지터벅을 추게 한 혐의로 체육시설의설치·이용에관한법률 위반으로 기소된 자에 대해 검찰의 항소를 기각하고 1심대로 무죄를 선고하였다. 재판부는 판결문에서 국제댄스스포츠연맹이 규정하고 있는 10가지 댄스스포츠에는 지터벅이 제외되어 있으며 콜라텍에서 지터벅을 추게 한 행위는 무도장 영업에 해당하지 않는다고 밝힌 바 있다.⁶⁹⁾ 현재 이 법에 의한 무도장업은 국제표준무도를 하는 장소를 유료로 제공하는 업으로 규정하고 있으며, 관할 관청에 신고하지 않고 무도를 하게 하는 무도장업은 금하고 있다.

콜라텍의 풍속영업으로서의 규제에 대해서는 일선경찰관들은 이를 규제대상에서 제외할 것을 요구하는 의견이 다수이었다. 그 이유로는 현재 볼룸댄스(ballroom)는 사교댄스와 스포츠댄스로 구분되며,⁷⁰⁾ 모던댄스(Modern Standard Ballroom; Modern Waltz, Tango, Viennese Waltz, Slow Foxtrot, Quickstep), 라틴댄스(Latin American Ballroom; Samba, Rumba, Paso Doble, Cha Cha, Jive)의 각 5종씩만으로 구성된 스포츠댄스만이 국제표준무도로 지정되어 있으나, 실제로는 지터벅, 블루스와 같은 사교댄스를 주로 추고 있기 때문이다. 따라서 이것이 사교댄스에 해당되어도 무도장으로 신고하도록 하여 이를 허용할 필요가 있다. 다만, 콜라텍은 노년층의 놀이공간으로 기능하고 있고, 환락적 분위기를 연출하는 사례가 비교적 적다는 의견도 있었다.

69) 서울지법 형사 항소 7부 2001. 8. 9. 선고

70) 지금과 같이 볼룸댄스가 발전되기 전까지는 주로 사교목적으로 추어졌기 때문에 보통 볼룸 댄스라고 하면 사교댄스(social dance)로 쉽게 알고 있다. 그러나 사교댄스를 제외하고는 모두가 국제표준댄스(스포츠댄스)가 된다. 사교댄스는 동작이 간편하여 습득하기 쉬우나 스포츠 댄스는 많은 운동량과 고도의 수련을 필요로 한다.

제6장 풍속영업의 효율적 규제를 위한 법정책의 방향

풍속영업에 대한 효율적인 규제를 위해서는 풍속영업규제법의 전면적인 개편이 필요하지만 그것은 상당한 시간과 연구를 요하며, 제도의 갑작스런 변화로 인한 일반 시민의 혼란도 다소 예상되므로 본 연구에서는 현 단계에서 현행법제를 유지하는 차원에서의 가능한 법제 개선방안을 모색해 보았다. 그러나 풍속영업에 관한 법적 규율이 나가야 할 방향은 전술한 바와 같이 규제법제에서 관리법제로의 전환이다. ‘성’에 대한 시민들의 정서는 하루가 다르게 변모하고 있으며, 이렇게 개방된 성 풍조를 이해하여 성풍속영업에 대한 인식도 새로이 할 필요가 절실했다. 특히 이러한 ‘성’에 대한 정서를 바탕으로 놀이문화로서의 풍속영업에 대한 사회적 역할과 기능을 무시할 수 없다는 인식을 새로이 해야 할 때가 되었다. 또 지금까지 풍속영업에 대한 규제일변도의 법정책이 가지는 문제점과 한계를 무수히 보아왔다. 자기결정권, 행복추구권뿐만 아니라 영업권 등 기본적인 자유권의 높은 저항에 부딪히면서 풍속영업에 대한 강력한 규제정책은 더 이상 활성화되기 어려운 상황이 되었다. 풍속영업에 대한 관리법제로의 전환에 있어 그 요체는 풍속영업에 대한 과감한 허용과 양성화 및 그에 대한 청소년의 철저한 보호이며, 다음으로 이 두 가지의 대립적인 가치를 어떻게 조화시키면서 효율적으로 규율할 것인가 하는 것이다. 이런 측면에서 요구되는 수단으로서의 개별제도로는 ① 풍속영업의 관리주체의 설정, ② 풍속영업의 양성화 및 지역제한제, ③ 청소년 전용업소의 분리, ④ 공창관리제도의 도입 등이 제안될 수 있겠다. 또 법적인 규율이 효율성을 갖추기 위해서는 보다 많은 시민들이 공감할 수 있는 합리적인 방법이어야 한다. 이를 위해서는 ① 업체의 자율규제와 ② 시민의 효율적인 감시체계 등에 의한 보완이 필요하다.

행정이 작용과 조직으로 구성됨은 누구나 주지하듯이 풍속영업에 대한 행정의 규율작용도 그것이 합리적으로 이루어지기 위해서는 작용과 조직의 양 측면에서 동시에 조화적으로 이루어져야 한다. 따라서 이하에서는 풍속영업의 합리적 규율을 위한 방안에 관하여 법제적 측면, 개별제도적 측면, 조직의 측면에서의 규율방안을 개괄적으로 제시함으로써 결론에 갈음하고자 한다.

제1절 관리법제로의 전환

풍속영업에 대한 규제일변도의 정책이 한계점에 달하였음은 지금까지의 규제정책이 보여준 성과 및 최근의 사법부의 판단⁷¹⁾에서도 잘 나타나고 있다. 이와 같은 상황에서 풍속영업에 대한 효율적인 규율을 위해서는 코페르니쿠스적인 전환을 도모하지 않을 수 없게 되었다. 풍속영업에 대한 규제법제에서 관리법제로의 전환과 관련하여 그 배경이 되는 성풍속에 대한 자유주의의 경향은 구미각국에서 뿐만 아니라 우리나라에서도 1980년대 이후 형법학에서는 교과서와 논문 등에서 꾸준히 제기되어 왔으며, 특히 1990년대 이후에는 표현물 등과 관련하여 형법 등 기존법체계에서의 이러한 법적 태도의 수용이 강하게 요구되어 왔을 뿐만 아니라,⁷²⁾ 최근의 경찰집행관련논문에서도 표현은 다르지만 이러한 관리정책으로의 전환에 대한 주장은 뚜렷하게 나타나고 있다. 이하에서는 풍속영업에 대한 관리법제로의 전환에 대한 당위성에 관하여 살펴보기로 한다.

1. 풍속영업에 대한 문제의식의 변화

성풍속을 문란하게 하는 행위나, “성”관련 유해물들은 하루가 다르게 증가하고 있으며, 그 형태 또한 날로 다양해지고 있다. 혹자는 이러한 문제의 심각성은 규제법제의 미약 내지 미비에서 비롯된 것이며, 이를 해결하기 위해서는 보다 강력한 규제가 필요하고 이를 위한 새로운 법제의 마련이 필요하다고 주장하기도 한다.

그러나 일선 경찰관들의 의견을 수렴해 보면, 풍속영업이 만연하는 이유는 성풍속영업자나 사회문화적 환경보다는 성을 차는 공급자와 수요자에게 더 큰 원인이 있다고 한다.(〈표 6-1〉 참조)

71) 헌재결 2002. 5. 30., 2001헌바5; 헌재결 2002. 6. 27., 99헌마480

72) 김영환, 청소년유해매체관리·규제를 위한 법적 장치 연구, 형사정책연구 제8권 제1호(1997), 한국형사정책연구원 등

<표 6-1> 풍속영업 만연의 원인제공자는 누구인가에 대한 의견

(단위 : 명)

문 항	1순위	2순위	3순위	4순위
성(性)을 찾는 수요자	37(36.27)	15(14.8)	11(10.79)	33(32.35)
성을 공급하는 공급자	40(39.21)	30(29.41)	19(18.63)	7(6.87)
성풍속영업자	11(10.79)	36(35.29)	41(40.19)	8(7.85)
사회문화적 환경	8(7.85)	15(14.71)	16(15.69)	48(47.05)
계	96(94.12)	96(94.12)	96(94.12)	96(94.12)

*미기재 : 6(5.88%)

그리고 성을 공급하는 공급자의 측면에서 살펴보면, 풍속영업이 만연하는 이유는 다른 어떤 영업형태보다 금전적 수익이 많기 때문이라고 한다.(<표 6-2> 참조) ‘소위 돈이 되는 사업’이기 때문이다. 범죄조직과의 연결고리가 끊이지 않는 것도 이러한 이유 때문이다.

<표 6-2> 풍속영업이 만연하는 원인이 “성(性)을 공급하는 공급자”에게 있다고 한다면 그 이유는 무엇인가에 대한 의견

(단위 : 명)

문 항	인 원 (%)
개인적으로 성윤리의식을 제대로 갖고 있지 못하기 때문이다.	16(15.69)
현실적으로 다른 직업을 갖기가 어렵기 때문이다.	11(10.79)
금전적 수익이 많기 때문이다.	66(64.69)
기타	4(3.93)
계	97(95.1)

*미기재 : 3(2.94), 두 개 이상 선택 : 2(1.96)

또 성을 찾는 수요자의 측면에서 보면 풍속영업이 만연한 이유는 개인적인 성생활에 있어서의 문제 외에도 성을 즐기는 것이 윤리적으로 나쁘지 않다는 인식이 사회에 팽배해 있기 때문이라고 보고 있다.(<표 6-3> 참조)

**<표 6-3> 풍속영업이 만연하는 원인이 “성(性)을 찾는 수요자”에게 있다면 그
이유는 무엇인가에 대한 의견**

(단위 : 명)

문 항	인 원(%)
개인적으로 정상적인 생활에서 성욕을 충족할 수 없기 때문이다.	31(30.39)
성을 즐기는 것은 윤리적으로 나쁘지 않다고 생각하기 때문이다.	29(28.43)
다양한 성경험을 원하기 때문이다.	23(22.55)
기타	14(13.73)
계	97(95.1)

*미기재 : 3(2.94), 두 개 이상 선택 : 2(1.96)

사실 어떤 면에서 보면 우리나라의 성풍속 관련 규제법제나 성관련 유해물에 대한 규제 법제는 필요이상으로 많다. 그럼에도 불구하고 법 위반행위가 줄어들기는커녕 오히려 법의 허점을 노려 다양한 유형이 나타나고 있으며, 그 수도 증가하고 있다. 이것은 지금까지의 법정책적 노력들이 원인분석을 통한 체계적 접근이 아니라 경제적으로는 적은 비용으로, 일시적 효과를 볼 수 있는 대증요법으로서의 단속일변도의 규제정책에 의한 결과이다. 따라서 이제는 형사법적인 규제 중심의 정책에서 탈피하여 이것을 문화로서 받아들이고, 관리하는 법체계로의 전환이 시급하다. <표 5-6>에서 보는 바와 같이 단속기관인 경찰에서도 매춘을 포함한 ‘일체의 음란행위’에 대해서 이를 허용할 필요가 있다(단, 장소적 제한을 둔다)는 의견이 40%에 육박하고 있다. 이것은 우리 사회전반의 성에 관한 정서에 이 정도 까지 개방되어 있다는 것을 의미한다. 이러한 정서는 법제에 반영되어야 사회구성원들의 공감을 얻을 수 있으며, 법의 실효성을 유지할 수 있다고 할 것이다.

이러한 관점에서 본다면 풍속영업의 문제에 대하여는 지금과 같이 규제일변도로 헤쳐는 해결하기 어려울 것이므로, 규제는 하되 다른 한편에서는 조성을 함께 하면서 한계를 설정하여 법이 허용하지 않는 행위에 대하여는 강력한 규제가 이루어지도록 하는 것이 필요하다.(<표 6-4> 참조)

**<표 6-4> 풍속영업규제의 효율화를 위해서 규제일변도가 아니라, 규제와 조성을
동시에 하는 것에 대한 의견**

(단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	24(23.53)
그렇다	75(73.52)
그렇지 않다	3(2.95)
전혀 그렇지 않다	0
계	102(100)

2. 헌법조화적인 측면

(1) 개인의 자기결정권과 성문제에 대한 인식의 전환

종래 우리나라의 ‘성’문제에 관한 보수주의적인 입장은 성문제를 사회윤리적인 문제로만 파악하기 때문에 법과 윤리를 혼동한 나머지 막연한 윤리개념인 ‘건전한 성윤리, 공서양속’만으로 성관련 대상을 단속하고 규제하는 오류를 범하여 왔다. 이러한 대응방식은 실제의 개별적인 법적 분쟁에서는 그 규제의 목적이 ‘불명확하기 때문에’, ‘개인의 행복추구권 때문에’ 라는 이유 등에 의해 미력하게 쓰러지고 말았다. 최근의 헌법재판소 결정(2002. 5. 30. 2001헌바5)이나, 2002년 6월 27일(99헌마480) 공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신을 금하는 전기통신사업법 제53조 제1항이 헌법상 명확성의 원칙에 위배되어 위헌확인을 받은 것 등은 이러한 점을 증명하는 좋은 예이다.

또한 이러한 보수주의적 입장에 따른 규제방식은 모든 성풍속관련행위에 대해 규제가 가능성을 열어 놓고 있기 때문에⁷³⁾ 법 적용자의 자의적인 법집행을 부추길 수 있으며, 이

73) 또 대개의 경우 이와 같은 규제법에서는 불명확한 요건을 구체화시키기 위한 규제의 대상을 대통령령이나 부령으로 위임시킨 결과 포괄적 위임입법 금지라는 원칙에 부딪히기도 한다. (예, 헌재결 2002. 6. 27., 99헌마480)

로 인해 관련 영업자 및 일반 고객들의 법무행정 관련 민원이 끊이지 않게 된다. 또 현실적으로는 퇴폐이발관을 비롯하여 안마시술소, 여관 등과 같은 직접적인 성관련 영업뿐만 아니라 성인만화, 성인용 비디오 테이프와 같은 성표현물 들은 노골적이고, 직접적으로 우리 생활에 과묵혀 있는데도, ‘건전한 성윤리’, ‘공서양속’과 같은 이상주의를 추구하는 것은 법과 현실의 괴리로 치부되는데 그치지 아니하고, 이제는 단지 잠정적이고, 주변적인 사회생활의 문제로서만 의식화될 뿐이다.⁷⁴⁾

이러한 근거에서 성풍속관련 영업은 ‘규제’만 할 것이 아니라 ‘관리’해야 한다는 자유주의입장이 최근 형사학계의 중요한 경향이다. 자유주의 입장에 서면 성에 관련된 문제는 헌법상의 자기결정권의 차원에서 접근하게 되기 때문에, 성적 음란물이 법적으로 금지되고 규제되는 이유도 건전한 성윤리에 반하기 때문이 아니라 오히려 타인의 성적 결정권을 침해하거나 혹은 청소년의 보호에 해가 되기 때문이다. 따라서 성관련 영업도 그것이 청소년을 해하지 않는 범위에서 인용되어야 하며, 이에 따라 영업자의 영업의 자유도 보장되어야 한다.(〈표 6-5〉 참조)

<표 6-5> 풍속영업의 적정화를 위하여 건전한 성인문화를 개발하고 육성하여야 하며, 보다 개방된 차원에서 성인문화를 법제도 속으로 포용하자는데 대한 의견

(단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	21(20.59)
그렇다	76(74.49)
그렇지 않다	4(3.93)
전혀 그렇지 않다	1(0.99)
계	102(100)

또 형법상 음란물이 청소년의 비행에 반드시 결정적인 영향을 미치는 것은 아니라고

74) 김영환, 앞의 논문, 41면 이하.

하는 견해까지도 나오고 있으며,⁷⁵⁾ 영향이 미친다 하더라도 그것이 설득력 있게 입증된 내용은 거의 없다. 성표현물에 관하여, 소위 하드코어 포르노그래피에 대해서는 사회적 유해성이 명백하므로 전면적으로 금지해야 하지만 그 정도가 약하고 소위 성인용인 것으로 사회적으로 용인될 수 있는 내용으로 이루어진 소프트코어 포르노그래피에 대해서는 성인에게는 허용하고 청소년에게는 금지하는 이중기준을 적용해야 하는 것처럼, 성풍속영업에 관하여도 마찬가지로의 잣대위에서 평가되고 관리될 필요가 있다. 따라서 헌법상 자기결정권을 존중하는 차원에서 예컨대 성인이라도 거기에 ‘동의하지 않는 경우’ 및 ‘청소년보호를 위하여 필요한 경우’를 제외하고는 성풍속영업도 허용되어야 한다. 하지만 위의 제한적 사유를 보호하기 위해서는 보다 엄격하게 “유통을 관리”할 필요가 있다는 원칙하에서 법제를 마련할 필요가 있다.

(2) 자유권의 측면과 경찰권 확대의 합리적 조절

한편 풍속영업에 대한 법적 규율 방식이 규제중심이나 관리중심이나 하는 것은 개인의 자유권을 증시할 것인가 아니면 정책집행의 효율성을 추구할 것인가의 선택의 문제와도 관련이 있다. 여기서 정책의 집행이란 사회적 성질서의 보호와 유지에 관한 정책의 집행을 의미한다. 물론 개인의 자유의 실행이 다른 사람의 자유 기타 권리를 훼손할 수 없다는 것은 민주사회의 보편의 진리이며, 여기서 개인의 자유와 대립되는 가치인 질서의 유지라는 것도 궁극적으로는 다른 사람으로부터 성적 정서를 훼손당하지 아니할 권리라는 또 하나의 자유이다. 그러나 후자의 질서유지라는 집행작용은 행정기관의 권한을 이용하여 이루어진다는 점에서 자칫 권한의 남용과 오용으로 연결될 수 있다. 말하자면 풍속영업의 규제는 결국 경찰권의 확대와 연결되는 것이기 때문에 그것의 합리적 조절이 요구된다. 결국 같은 목적을 달성하기 위해서라면 성적 자기결정권 내지 성에 관한 행복추구권이라는 자유권을 보장하면서 풍속영업의 효율적인 규율을 도모하는 관리법 체계로의 전환이 이루어져야 한다.

75) Schoenke-Schroeder-Lenckner, StGB, 24. Aufl., 1991, §184. RN 3 참조

3. 경제적 합리성을 갖춘 규율

어떤 방법에 의한 정책의 집행이 결과의 측면에서 실효를 거두지 못한다면 법논리적으로 설득력 있고, 다른 사회적 지지요인이 존재하더라도 그 방법은 지양될 수밖에 없다. 지금까지의 풍속영업에 대한 일방적 규제는 문제개선의 가능성을 보이고 있지 않다. 인·허가제에서 등록·신고 내지 통보제로의 전환과 같은 지금까지의 몇 번의 규제방식의 변화에도 불구하고 범법행위의 내용과 비율은 대차없이 나타나고 있다. 그것은 규제를 기조로 하면서 강·약의 변화만으로 정책을 조정하는 방식으로는 효율적인 규제가 될 수 없음을 실증하는 것이다. 경제적 합리성을 추구하는 사회과학적 방법론은 법정책의 측면에서도 여전히 유효하다. 국가가 정책집행을 위해 소요하는 비용과 그 결과는 경제적 합리성의 측면에서도 적절하여야 한다. 이러한 측면에서도 관리법제로의 전환이 신중히 고려되어야 한다.

제2절 개별 규제제도의 전환

1. 업종별 규제에서 행위유형별 규제로의 전환

전술한 바와 같이 풍속영업에 대한 법적 태도는 규제중심에서 관리중심으로 전환되어야 한다. 그 다음으로 관리작용에는 규제작용과 조성작용이 있는데, 풍속영업법에서는 규제가 주된 내용이 됨은 물론이다. 특히 현행 풍속영업규제법은 수 차례의 개정을 통하여 그 주요한 내용들은 개별 영업법으로 이관하여 형해화되어 있고, 풍속영업의 규제에 관한 일반법으로서의 역할을 충분히 수행하지 못하며, 다른 풍속영업 관련법과의 관계도 명확하지 아니한 부분이 많은 실정이다.

이것은 풍속영업에 대한 규제방식을 업종중심으로 하고 있기 때문이다. 그러나 이와 같이 업종중심으로 규제를 한 결과 동일한 범위반행위에 대해서 그 법적 제재가 현격한 차이를 보이는 등 위반행위별 불균형 현상이 나타나고 있다. 더구나 이러한 방식은 업종의 유형을 법제화 시켜 놓은 결과 기존의 법령상 업종의 기준과 일치하지 않는 새로운

유형의 영업에는 대처하지 못하는 중대한 단점을 가지고 있다. 따라서 일부 변태 영업자들은 이러한 법적 규정형식을 탈법행위를 위한 통로로 이용하고 있다. 즉 기존의 영업에 대한 법령상 기준을 약간 벗어나면서 같거나 유사한 불법행위를 저지르면서도 당해 영업규제법에 의해서는 업소에 대하여 행정상의 제재적 처분을 피할 수 있기 때문이다(현행 법령기준으로 법적 실체가 없는 업소이기 때문에 이것에 대한 허가취소와 같은 진입규제 제한은 의미가 없다). 예컨대 이발소에서 윤락행위가 이루어지더라도 그것이 입증되지 않는 이상 이를 처벌할 수는 없다. 하지만 이에 관한 단속과정에서 적발되는 다양한 유형의 음란행위나 윤락행위를 부정하기 위한 변명에서 진술되는 다양한 유형의 음란행위에 대해서는 처벌뿐만 아니라 다시 이런 일이 발생하지 않도록 영업소를 행정적으로 폐지할 필요가 있는데, 법령상 처벌대상이 업소가 아니기 때문에 그것이 곤란하다. 이런 견지에서 행위유형별 규제로의 전환은 필수적이다. 이때 구체적으로 유형화함에 있어서는 주관적이거나 추상적이거나 이를 받아들이는 상대방의 감정을 중심으로 규정되어서는 안된다는 점에 유의하여야 한다. 여기서 ‘상대방의 감정이 중심이 되어서는 안된다’는 것은 그 영업소에 진입할 때 의사에 반해서도 할 수 있다는 의미와는 다르며, 예컨대 ‘음란성’이라는 기준을 정하였을 때 그것의 판단은 상대방의 성적 정서에 의해 판단되는 것과 같은 방식의 법적 판단은 적합하지 않다는 것이다. 이런 방식보다는 오히려 ‘그것이 음란한 행위에 대한 규제라면’ ① 매춘을 인정할 것인지, 그렇지 않다면 ② 신체의 어느 부위까지 보여주는 것을 규제대상으로 할 것인지, ③ 밀폐된 공간과 공개된 공간에서의 처분상의 차이는 어떻게 구분할 것인지, ④ 밀폐된 공간이라 해도 완전히 밀폐된 공간과 구획을 정하는 공간에서의 행위는 처분상 어떻게 구분할 것인지, ⑤ 신체의 접촉과 관련해서는 어떤 부위를 어느 정도 접촉했을 때 처분이 가능할 것인지, ⑥ 위의 모든 것에 대해서 다수인에 의해서 이루어지는 경우는 어떻게 할 것인지, ⑦ 직접 대면하지 아니하고(영업소 내에 존재하면서), 화면을 통해서만 이루어지는 경우라면 어떻게 할 것인지 등에 대한 구체적인 규정이 제시되어야 한다.

물론 행위유형별 처분이 갖는 단점도 있다. 예컨대 어떤 위반행위에 대한 처분으로 영업정지처분을 내렸다면 이 경우에 영업장이 위치한 장소나 설비수준에 따라 예상 수입액 등이 각기 다르므로 이것을 다른 업종과 같이 일률적으로 정하는 것은 문제가 있기 때문이다. 이런 단점을 보완하기 위해서는 제재적 처분에 있어서는 행위유형과 업태

유형의 결합(예컨대, 유흥주점에서의 상반신노출행위와 이발소에서의 상반신노출행위의 구분)에 의한 개괄적 구분이 기준이 될 수도 있겠으나, 이 경우에는 지나치게 세분화된 구분이 되어서는 곤란하다. 또 위반행위를 정하는 방식은 법령에 의하는 방식과 행정규칙을 통해서 정하는 방식이 있으며, 그 주체에 관해서도 경찰과 같은 기존의 행정조직이 하는 방법과 별도의 행정조직에서 하는 방법이 있다. 이에 관해서는 후술한다.

또 이런 문제점을 다소 회피하기 위해서는 후술하는 바와 같이 영업장에 대한 제재적 행정처분 중심에서 영업자에 대한 형벌 중심으로 제재수단을 전환하는 것도 보완적 수단이 될 것이다.

2. 제재 방식의 전환

(1) 영업장에 대한 제재적 행정처분중심에서 영업자에 대한 형사처벌중심으로의 전환

풍속영업법을 규제법에서 관리법으로 전환하는데 가장 중요한 전제라고 할 수 있는 것은 ‘규제를 완화할 것은 완화하되, 보호할 것은 보다 엄격하게 보호해야 한다’는 점이다. 따라서 성인이라도 ‘동의하지 않은데’ 강요받는 경우나, ‘청소년보호’를 위해서는 이에 대한 위반행위를 보다 엄격하게 제재할 필요가 있다.(<표 6-6> 참조)

<표 6-6> 풍속영업의 단속의 방법에 관한 의견

(단위 : 명)

문	항	인 원(%)
	풍속영업은 엄격하게 규제하고, 위반시에는 강력한 형벌을 가하여야 한다.	49(48.03)
	풍속영업은 행정지도 등을 통하여 영업자 등 관련당사자들의 자율적인 규제에 맡기고, 현저하게 사회풍속을 해한다고 인정되는 경우에는 행정제재를 가하여야 한다.	40(39.21)
	풍속영업은 “청소년” 내지 “동의하지 않는 성인” 을 대상으로 한 경우를 제외하고는 규제할 필요가 없다.	9(8.83)
	기타	3(2.95)
	계	101(99.02)

*두 개 이상 선택 : 1(0.98)

한편, 종래 영업정지나 영업허가 취소와 같은 제재적 행정처분은 영업자를 바꾸어 다시 영업을 개시하는 등 제재로서의 실효성이 의문시되고 있으므로, 영업장을 중심으로 한 제재가 아니라 영업자를 중심으로 한 제재로 전환함으로써 보다 실효성 있는 의무 이행확보가 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 또 이와 같이 형사처벌중심으로 전환하는 경우에도 애초부터 소위 ‘바지사장’에 의해 영업을 개시하고 실소유자가 전면에서 드러나지 않는 경우에는 소기의 목적을 달성할 수 없을 것이므로 후술하는 한시적 허가제 등에 의해 보완하는 것이 필요하다.

(2) 한시적 허가제 및 삼진아웃제의 도입

전술한 바와 같이 영업자에 대한 형사처벌제도를 도입할 경우의 문제점을 보완하기 위해서는 한시적 허가제와 삼진아웃제에 도입이 고려될 수 있다. 우선 ‘삼진아웃제’는 풍속영업법 위반으로 수회이상 적발되어 일정 이상의 처분을 받는 자는 앞으로 영원히 그 영업에 종사할 수 없도록 하는 것이다. 이것은 영업의 속성상 또, 영업자의 속성상 가장 효율적인 통제방법 중 하나로 생각된다. 풍속영업은 소위 ‘돈 되는 사업’이고, 그러한 영업을 하는 자는 이 영업에 대하여 소위 ‘단맛’을 아는 자이기 때문이다. 또 이러한 제재 방식은 풍속영업이 지향하는 정책방향인 ‘강한 것은 강하게, 약한 것은 약하게’하는 것과도 일치한다.

또 이와 더불어 시행되어야 의미가 있는 ‘한시적 허가제’는 예컨대 6개월 혹은 1년의 기간을 정하여 당해 영업자가 종전에 삼진아웃된 영업자에 의해 실질적으로 지배되는 영업자인지를 판단하여 그에 해당할 경우에는 허가기간이 종료했을 시 허가갱신을 하지 않는 방법이다. 이것은 두 가지 방법으로 이루어질 수 있다. ‘한시적 허가’이후 별문제 없으면 영속적 허가를 해주는 방식과 1년 2년의 기간을 정하여 계속적으로 ‘한시적’으로만 허가를 하는 방식이다. 다양하게 발전이 가능한 풍속영업의 속성상 후자가 적절할 것으로 판단된다. ‘한시적 허가제’의 구체적인 기준이 되는 대상행위와 위반횟수, 대상 영업의 범위 등은 후술하는 바와 같이 풍속영업을 관리하는 별도의 기구에서 다루도록 할 필요가 있다.

3. 풍속업소의 장소적 제한을 통한 양성화

(1) 풍속영업지구의 양성화

풍속영업은 날로 다양한 방식으로 난립하고 있는데 대해 법적 규제는 무절제하게 이루어지는 결과 이와 같은 불합리한 현실에 대한 대안의 마련이 시급함은 꾸준히 제기되어 온 바이다. 풍속영업법제의 관리법제로의 전환은 그에 관한 기본적 전제이다. 이에 발맞추어 개별 풍속영업지구에 대한 규제태도를 정할 필요가 있는데, 그중 대표적인 것이 풍속영업지구의 양성화이다. 풍속영업 중 특히 유흥주점업이 여기에 속할 것인데, 일정한 지역을 정하여 예컨대 ‘유흥지구화’하고 여기서는 다양한 유형의 풍속영업을 대폭적으로 허용하는 것이다. 이러한 지구의 지정을 통한 방식은 풍속영업에 대한 체계적 규율뿐만 아니라 청소년의 접근 방지 및 유해환경으로부터의 보호, 탈세방지를 위한 세원의 확보 등 다양한 측면에서 유용할 수 있다. 그러나 이러한 양성화 정책은 풍속영업을 조장할 수 있다고 하여 보수주의적 입장을 가진 사람들로 부터 많은 반대에 부딪힐 수 있다. 이러한 반대입장으로부터 자유로울 수는 없지만 그들의 저항을 최소화하기 위해서는 몇 가지 보완장치가 필요한데 그것은 청소년업소의 분리 및 이에 대한 엄격제한제와 아울러 지구내 업소에 관한 단속기관의 투명화 등 규율의 합리화가 가시적으로 나타나야 한다는 점이다.

(2) 공창관리시스템의 긍정적 모색

공창제도(公娼制度)의 도입여부에 대해서는 경찰의 측면뿐만 아니라 법학적, 사회학적 측면 등 다양한 영역에서 논의되어 왔으나, 아직 만족할 만한 결론에는 이르지 못하고 있다. 그러나 엄연히 사창가를 눈앞에 두고 있으면서도 이를 제도권 밖의 영업으로 방치한다는 것은 어불성설이라 하지 않을 수 없다.⁷⁶⁾ 법이 실효성을 갖추기 위해서는 현실을 반영하여야 하며, 그렇지 않고서는 법체계 전반에 대한 신뢰를 깨뜨릴 수 있다. 공창

76) 불법영업지구인 사창에 대하여 청소년보호구역(Red Zone)을 설정하는 것도 어불성설이다.

제도는 풍속영업의 극단이라 할 수 있을 것이므로 이것의 개방화는 심각한 반대가 예상되긴 하나, 치안의 목적상, 보건위생의 목적상, 청소년보호의 목적상, 조세정의의 목적상으로도 더 이상 방치하기 어려운 상황이 되었다. 공창관리시스템의 도입은 단순히 공창제도의 개방이 아니라, 음지에 있는 사창을 사회제도 속으로 흡수하면서, 여기서 발생하는 사회적 해악을 최소화하는 시스템이다. 그러나 혹자가 말한 것처럼 공창제도의 도입이 성범죄의 감소를 가져온다는 것은 입증되지 않고 있으며, 공창제도를 두고 있는 나라에서 제도위반적인 변태영업이 계속하여 발생하는 것도 부인할 수는 없다. 그러나 범죄와의 관계성이나, 제도위반적 변태영업의 발생 등은 공창에 관한 특유한 특성이 아니라, 다른 영업의 형태에서도 나타날 수 있는 현상이라 생각된다. 풍속영업의 규제의 합리화하는 기초에서 공창관리시스템의 도입을 조심스럽게 고려할 필요가 있다.

4. 청소년 전용업소의 구분 및 엄격제한제의 도입 등

(1) 청소년전용업소의 구분

대부분의 풍속영업은 성인의 놀이문화에 관한 것이고, 그것은 또한 청소년의 놀이문화에 혼합되어 있는 경우가 많다. 청소년의 성숙도가 빨라지고 있는 지금 이러한 현상은 더욱 가속화되어 가고 있다. 예컨대 콜라텍, 노래방과 같은 것이 그 예이다. 이와 같이 청소년의 출입이 가능한 업소를 두게 됨으로써 업소는 업소대로 영업상의 어려움이 있고, 단속기관은 단속기관대로 법적용의 어려움이 있다. 예를 들어 노래방의 경우 연소자실을 두어 청소년의 출입이 가능하나, 그 출입시간은 22시로 제한되어 있다. 22시 이후에는 청소년은 연소자실에서 노래방을 이용할 수 없으므로, 시간이 넘는 경우 바로 단속 대상되는데도 불구하고 유흥의 순간을 멈추지 않아 단속에 대한 시비가 일기 일쑤이다. 이것은 청소년 놀이문화의 부재에서 나타나는 현상임은 말할 필요도 없다. 청소년의 놀이문화가 부재한 현 시점에서 지나친 단속이 실효성 있는 결과를 낳기가 어렵다. 현재와 같이 노래연습장에 연소자실을 두고 있는 것과 같은 방식⁷⁷⁾은 동일한 공간을 성인들

77) 음반·비디오물및게임물에관한법률시행규칙 제5조 <별표 2> 참조.

과 공유하게 되므로, 성인문화와의 단절을 절대로 기대할 수 없으며, 결국 제도의 효율을 기대하기 어려운 탁상공론적 발상이라 하지 않을 수 없다. 청소년의 건전한 육성과 보호를 위해서는 성인영업과의 완전한 단절이 필요하다. 따라서 이런 점을 고려하여 노래방, PC방과 같이 청소년의 출입이 가능한 업소는 일반 성인업소와 청소년전용업소로 완전히 구분하여야 한다.

(2) 청소년전용업소에 대한 영업자 준수사항의 강화

일반성인업소와 청소년전용업소를 구분하는 경우에 청소년전용업소에서 성인업소와 유사한 변태행위가 발생하는 것을 막기 위해서는 청소년전용업소에 관한 영업자 준수사항을 별도로 둘 필요가 있다. 그에 관한 핵심은 영업소의 폐쇄시간과 성인의 출입을 금지하는 것이다. 청소년전용업소가 22시 이후에도 영업을 할 수 있다면 전용업소로서의 제도적 의의는 상실하게 된다. 따라서 22시 이후에는 영업소를 폐쇄하여야 하고, 영업시간의 준수는 청소년영업소 단속의 중요한 내용이 되어야 할 것이다. 이외에 청소년전용업소에서는 성인의 출입 및 술, 담배는 물론이요 성인용 유희기구의 반입이 철저히 제한되어야 할 것이다. 기타 청소년전용업소를 두더라도 청소년의 연령을 구분하여 보호자와 동반해야 하는 나이를 정하여야 하며, 이를 위하여 청소년의 연령을 확인할 의무를 규정할 필요가 있다.

(3) 청소년보호에 관한 규정의 통일화

풍속영업규제법은 청소년보호를 주된 목적중의 하나로 하고 있지만, 전술한 바와 같이 개별 법령에서는 그 출입과 고용 등, 그 실현방법에 있어서 차이점을 나타내고 있으므로 단속기관과 영업자 사이에 혼란을 초래하고 있고, 따라서 실효를 얻지 못하고 있는 측면이 많다고 한다. 따라서 풍속영업에 대한 관리법제로의 전환에 상응하여 청소년 보호를 위한 효과적인 대책을 위해서는 청소년보호법에서 통일적으로 규율하여 풍속영업에 적용되도록 하는 것이 필요하다.(<표 6-7> 참조)

**<표 6-7> 풍속영업에 있어서 청소년보호에 관한 규정은 청소년보호법에서
통일적으로 규율하여야 한다고 하는데 대한 의견**

(단위 : 명)

문항	인원(%)
매우 그렇다	30(29.41)
그렇다	59(57.83)
그렇지 않다	11(10.79)
전혀 그렇지 않다	0
계	100(98.03)

*미기재 : 2(1.97)

제3절 관리조직의 전환

1. 풍속영업관리위원회의 신설

풍속영업에 관한 법적 규율이 관리법제로 전환되는 경우 이를 보완할 ‘작용’의 측면에 서의 개별 제도적 개선안은 제2절에서 서술하였다. ‘조직’의 측면에서도 새로이 정비되어야 할 부분을 고려하여야 하는데, 그 대표적인 것이 (가칭)풍속영업관리위원회와 같은 풍속영업을 관리하는 별도의 행정기구를 창설하는 것이다(<표 6-8> 참조).

<표 6-8> 풍속영업을 관리할 별도의 풍속영업관리위원회(가칭)를 둘 필요에 대한 의견

(단위 : 명)

문항	인원(%)
매우 그렇다	16(15.69)
그렇다	65(63.71)
그렇지 않다	19(18.63)
전혀 그렇지 않다	2(1.97)
계	102(100)

풍속영업의 전반을 관리하기 위한 별도의 공적기구가 필요한 이유는 기존의 행정조직 만으로는 관리법제로의 풍속영업법의 전환을 보조하기 어렵기 때문이다. 즉 풍속영업관리법제의 요체는 풍속영업의 사회적 기능을 인정하여 이를 법제도에 긍정적으로 반영하는 것이고, 이를 위한 사회의 '성적 정서'의 파악 및 단속의 수위를 결정하는 데에는 행정의 입장이 아니라 오히려 일반시민의 입장이 반드시 반영될 수 있어야 하기 때문이다. 이런 견지에서 풍속영업을 전담할 행정기구는 행정과 일반시민과 영업자의 협력에 의해 구성되어야 할 것이다. 여기서 담당해야 할 중요한 업무로는 ① 풍속영업에 대한 규제사업태별규제에서 위반행위별 규제로 전환될 때 규제대상인 '위반행위'의 유형을 결정하는 일과 ② 허가, 등록, 신고 등과 같은 개별영업별 영업개시의 규제수준을 결정하는 일 및 ③ 제2절에서 설명한 개별제도상 구체적 기준, 예컨대 '한시적 허가제', '삼진아웃제' '풍속지구의 지정' 등에 관한 개별적인 기준을 설정하는 일이 될 것이다.

이 풍속영업관리위원회는 풍속영업이 갖는 속성상 시민들의 협력을 도모하기 위해서도 시민이 참여하는 형태의 행정조직이 도모되어야 한다. 행정규칙으로 정하여질 이 위원회에서의 결정은 법령에 의해서 이루어지는 결정보다 시의적절하게 일반국민들의 정서를 반영할 수 있을 것이다. 이러한 방식은 '성의 관한 정서'의 변화가 다양하고, 또 새로운 유형의 탈법적 위반행위가 발생하더라도 이에 대응하여 신속하게 규제의 대상으로 포섭하는데 유효할 것으로 생각된다. 특히 합리적 결정을 위하여 성별, 연령별로 다양한 구성원이 참여할 수 있도록 하는 것도 고려되어야 할 것이다.

다음으로는 그 공적기구의 중심이 지방자치단체, 경찰, 또는 보건복지부 등 어느 기관으로 할 것인지에 대하여 고민해 볼 필요가 있는데, <표 6-9>에서 보는 바와 같이 일선 경찰관들의 의견은 보건복지부가 중심이 되어야 한다고 하지만, 풍속영업에 대한 법적 관리는 보건위생상의 목적보다는 '성적 정서'의 적절한 유지와 보호 및 풍속영업과 관련된 일반 범죄와의 단절 등이 중심이 될 것이므로, 경찰청이 중심이 될 수밖에 없다고 생각된다.

<표 6-9> (가칭)풍속영업관리위원회의 실질적인 주체는 누가 적당한가에 대한 의견

(단위 : 명)

문항	인원(%)
경찰청	21(20.59)
보건복지부	38(37.25)
청소년보호위원회	15(14.71)
민간단체	13(12.75)
기타	5(4.9)
계	92(90.2)

*미기재 : 7(6.86), 두 개 이상 선택 : 3(2.94)

2. 경찰에 의한 풍속영업단속기관 일원화

다음으로는 풍속영업에 대한 개별문제로서 단속기관에 관한 문제이다. 주지하다시피 현재 풍속영업의 개설은 지방자치단체의 권한사항이며, 업무에 대한 단속은 지방자치단체와 경찰기관으로 이원화되어 있다. 권한의 집중은 부패와 연결될 가능성이 많으므로, 개설에 관한 권한과 단속에 관한 권한을 서로 분리하는 것이 '비리와의 연결고리 차단'이라는 긍정적 효과를 가져오는데 기여할 것이다. 그러나 실제의 단속에 있어서는 지방자치단체의 소극적인 태도로 인하여 대부분 경찰에 의해 이루어지고 있는 실정에서는 단속기관으로서의 경찰의 사기 저하가 심각한 문제로 되고 있음은 전술한 바와 같다. 다음 <표 6-10>과 <표 6-11>에서 보는 바와 같이 일선경찰관들의 의견에 따르면 풍속영업에 대한 단속주체는 인·허가 기관인 지방자치단체에서 하는 것이 타당하는 견해가 많다.

<표 6-10> 풍속영업에 대한 단속 주체에 관한 의견

(단위 : 명)

문항	인원(%)
풍속영업의 인·허가 주체인 지방자치단체	56(55.58)
경찰	12(11.49)
풍속영업 단속을 위한 별도의 전담기구	27(26.19)
기타	2(1.93)
계	97(95.19)

*미기재 : 3(2.88), 두 개 이상 선택 : 2(1.93)

<표 6-11> 풍속영업의 단속을 ‘지방자치단체’가 하여야 하는 이유에 관한 의견

(단위 : 명)

문	항	인원(%)
	풍속영업의 인·허가 주체이므로	56(54.89)
	풍속영업의 실태에 대한 파악이 쉬우므로	12(11.77)
	지역주민의 실질적인 보호자이므로	3(2.95)
	기타	3(2.95)
	계	74(75.56)

*미기재 : 23(22.54), 두 개 이상 선택 : 5(4.9)

하지만 현실적으로 지방자치단체의 행정공무원들은 주로 경찰기관에 대한 고발에 의존하고 특별사법경찰활동의 기능의 활성화는 기대하기가 어려우므로, 소관업무에 관한 책임회피를 방지하고 효율적 단속업무를 도모하기 위해서는 규제기관은 일원화할 필요가 있다.

그렇다면 단속기관의 일원화는 어떤 방법으로 해야 할 것인가가 문제된다. 먼저 풍속영업은 국민의 일상생활과 밀접하게 관련되어 있고, 질서유지를 담당하는 경찰에 의해 이를 총체적으로 규율하도록 하는 것이 효율적인 측면에서도 적합하다고 할 수 있다. 그러나 일선 경찰공무원들의 의견이 진입규제권한이 없이 단속권한만 있는 것은 ‘권한 없이 소위 뒤처리만 담당한다’는 인식이 강하다는 점을 고려하지 않을 수 없다. 또 풍속업 담당공무원의 경찰활동은 행정경찰로서 특별사법경찰권을 가지게 되며, 이것은 풍속업담당공무원 뿐만 아니라 보건위생, 환경, 산림 등 다양한 행정의 분야에서 주된 행정작용의 부수적 작용으로서 이루어지는 것이기 때문에 풍속행정에 관해서만 특별히 일반행정기관의 단속권을 배제할 법적 논리는 없다. 또 진입규제권한과 단속권한이 분리되어 있는 점에 관한 법리상의 오류도 없다.

따라서 법리적인 측면에서가 아니라 행정의 효율성의 측면에서 해결방안이 모색되어야 하는데, 결국 풍속영업단속권의 일원화는 경찰에 의해 이루어질 수밖에 없다.(<표 6-12> 참조) 왜냐하면 풍속영업에 대한 제재는 행정처분뿐만 아니라 형사벌에 의해서도 이루어지며, 경찰의 질서유지기능은 국민생활전반에 일반적으로 미칠 수 있기 때문이다. 또 경찰이 아닌 별도의 기구에서 풍속업무를 전담하여 관리한다 하더라도 여기서 단

속업무를 맡게 된다면 결국 경찰의 협조하에서 이루어지게 될 것이고, 이러한 협력이 실효성 있게 유지되기 위해서는 ‘경찰위의 행정기구’가 될 가능성이 많기 때문이다. 이것은 경찰내부 뿐만 아니라 시민의 입장에서 또 다른 규제기관의 신설로 그리 좋은 호응을 얻기 어렵다.

<표 6-12> 풍속영업의 단속을 경찰이 하여야 하는 이유에 관한 의견

(단위 : 명)

문 항	인 원(%)
단속의 통일성을 유지하기 위하여	7(6.87)
경찰의 사회질서유지에 대한 사명감 때문에	23(22.55)
어느 기관보다 가장 효율적으로 단속할 수 있으므로	24(23.53)
기 타	6(5.89)
계	60(58.84)

*미기재 : 41(40.18), 두 개 이상 선택 : 1(0.98)

3. 관리협력기구

행정작용이 가장 효율적으로 이루어지기 위해서 무엇보다 중요한 것은 일반시민의 협력이다. 풍속영업의 관리에 관해서도 마찬가지이다. 따라서 여기서도 풍속영업관리기구를 보완하는 것으로서 시민의 협력활동과 업계의 자율규제가 필요하다. 전술한 바와 같이 풍속영업관리기구는 행정과 시민과 업계의 세부분에 의해 구성되어야 한다. 이를 보완하기 위한 관리협력조직으로서 시민의 측면에서는 시민감시기구가, 업계의 측면에서는 자율규제기구가 서로 협력과 견제를 하면서 풍속영업의 적절한 관리를 도모하고 자신의 권리도 보호되도록 하는 시스템이 되어야 한다.

(1) 시민감시기구

풍속영업의 관리에는 사회의 공감대에 의한 ‘성적 정서’를 반영하는 것이므로 무엇보다도 시민의 협력이 필요하다. 다양한 시민계층으로 구성된 시민감시단 등으로 상습위반 풍속업소 등에 대한 공정한 평가를 하게 하여 단속업무에 대한 일정한 견제기능을 발휘할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이것은 위에서 설명한 풍속관리위원회의 하부조직으로서 지역별 조직으로 기능할 수 있을 것이다. 행정편의적인 단속활동에서 탈피하여 위법성 여부에 대신 배심제도적인 판단기능을 시민감시기구에 부여하여 이들 기관에 의하여 가벌성이 있다고 판정하는 경우는 사법처리가 진행되도록 함으로써 행정의 공정성과 신뢰성을 제고시킬 수 있을 것이다.⁷⁸⁾ 이것과 유사한 것으로 일본에는 도도부현 공안위원회에 공익법인인 도도부현 풍속환경정화협회를 두고 있다.

(2) 자율규제

다음으로는 업계의 측면에서의 협력기구의 신설이다. 풍속영업에 대하여 규제중심이 아니라 관리중심이 되면 국가의 공적 기구에 의한 관리뿐만 아니라 업소들간의 자율규제가 무엇보다도 중요해 진다. 널리 풍속과 관련된 것으로 영화 등에 대해서는 영상물등급위원회라는 자율적 규제기구가 있으나, 이것 외에 풍속영업에 관해서는 자율적 규제기구가 전무한 실정이다. 자율기구를 통하여 건전한 풍속의 유지와 건전한 청소년의 육성을 위한 윤리강령을 정하고 위반하는 업체에 대해서는 협회내의 자율적 징계방식에 의한 징계도 고려해 볼 수 있다. 또 자율규제기구의 필요성은 업계 자신을 위해서도 상당히 중요하다. 건전한 성풍속을 해하는 행위의 유형을 결정할 때 일반시민이 정하는 기준과 업계가 정하는 판단기준이 다를 수 있으므로 이런 경우에는 자신들의 입장을 대변할 수 있기 때문이다.

78) 정용삼, “풍속사범 단속상 문제점과 정책적 해결방안”, 경찰대학 논문집 제16집, 1996, 803면

제7장 결 론

신종풍속영업의 등장과 이들에 의해 이루어지는 변태적 영업행위에 관한 언론기사를 예로 들지 않더라도 풍속영업에 대한 사회적 문제상황은 심각한 정도에 이르고 있다. 이에 본고에서는 신종풍속영업을 규제대상의 범위로 포섭하고, 아울러 풍속영업의 효율적인 규제를 위하여 ‘풍속영업의 개념과 효율적 규제방안’에 대한 연구를 하였다.

현행법상 사용되고 있는 풍속영업의 개념은 그 내용이 되고 있는 ‘선량한 풍속’이라고 하는 개념의 상대성, 다양성, 가치성 등으로 인하여 이를 명확히 정의하기가 어렵다. 또 사회의 변화에 따라 등장하는 새로운 형태의 풍속영업에 대하여는 업종별로 규제가 이루어지고 있는 현행법의 규정방식으로는 적절하게 대처하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 풍속영업에 대한 효과적인 규제와 관리를 위해서는 풍속영업의 개념을 확정하려고 노력하기보다는 풍속에 관한 개별적 위반 행위유형별로 규제대상을 정하여 대처하는 방법이 고려되어야 할 것으로 보인다. 특히 종전의 접근방법상의 오류는 풍속영업의 개념을 풍속영업을 규제하는 목적에 지나치게 얽매어 정의하여 왔기 때문인 것으로 생각된다. 그러나 개념규정과 목적규정은 구분되어야 하며, 그렇지 않으면 불법이거나 그럴 가능성이 농후한 영업을 법이 보호하는 결과가 되고 만다. 따라서 앞으로 풍속영업에 관한 법적 규율이 지향해야 하는 방향도 ‘규제’위주에서 ‘관리’위주로 전환되어야 할 것이며, 따라서 풍속영업관련법도 규제법이 아니라 관리법제의 형태로 바뀌어져야 할 것으로 보인다. 현재와 같은 규제일변도의 규제법제 하에서는 그 효율성이 뒤떨어질 뿐만 아니라 영업자와 시민들로부터의 저항에만 부딪히는 결과를 초래하고 있는 것이 현실이다. 다만, 규제법제에서 관리법제로의 전환에 있어서는 풍속영업의 성인놀이문화로서의 사회적 기능을 일부 인정하여 한편에서는 현재보다 법적 허용범위를 상당히 확대하면서도, 다른 한편에서는 허용범위 밖의 행위나 청소년의 건전한 육성을 해칠 수 있는 법적 금지 사항에 대해서 보다 엄격하고 철저하게 규제하는 태도를 견지할 필요가 있을 것이다. 또 그 규제대상을 정함에 있어서도 현재와 같이 ‘대통령령’으로 정하는 다소 엄격한 방법보다는 지역적 특성과 사대상황의 변화에 따라 능동적으로 대처할 수 있도록 하기 위하여 당해 행정기관의 ‘규칙’을 통하여 정하는 방식으로 정하는 것이 적절하다고 생각된다.

한편, 본고에서는 현재 풍속영업에 대한 관리법제로의 전환의 전단계로서 현행 풍속영업규제법을 존속시키는 차원에서의 가능한 개선안과 함께 풍속영업에 대한 합리적 규율을 위한 풍속영업관리법제의 법정정책적 방향을 제시하였다. 본 연구에서 제시하는 주요한 개선안은 법제도적 측면을 중심으로 행정작용에 관한 개별규제적 측면, 행정조직에 관한 조직전환의 측면을 함께 다루었다. 개별 규제적 측면에서의 개선안으로는 청소년업소와 성인업소의 완전분리, 풍속영업소에 대한 한시적 허가제, 삼진아웃제의 도입 등과 같은 것이 있고, 조직의 전환측면에서는 풍속영업관리위원회의 신설과 시민의 감시체계 및 업계의 자율규제조직에 관한 것들을 들 수 있다. 특히 본 연구는 풍속영업의 단속을 담당하고 있는 전국의 일선 경찰관들의 의견을 수렴하여 거기에서 문제점과 해결안을 도출하기 위하여 노력하였다. 따라서 법적 차원에서의 이론적 구성은 연구진에서 담당하였지만 현행 제도에 대한 개선안과 관련한 아이디어의 상당부분은 현직 경찰관에 의견에 따라 이루어졌다는 점에서 풍속영업에 대한 효율적 규제를 위한 정책수립과 입법에 있어서 고려할 만한 가치가 높다고 하지 않을 수 없을 것이다.

<부 록> 『풍속영업의규제효율화를 위한 연구』를 위한 설문조사의 내용과 조사결과

안녕하십니까?

저희 경찰대학 치안연구소는 경찰행정의 변화 및 제도의 개선 등에 관한 사항을 전문적이고 체계적으로 연구하여 국민의 복리증진 및 경찰행정의 발전에 기여하기 위하여 설립된 국책연구기관입니다.

금번 저희 연구소에서는 『풍속영업의 개념과 효율적 규제방안』이라는 주제로 용역연구를 진행하고 있습니다. 이와 관련하여 풍속영업의 단속을 맡으시는 일선 경찰관 여러분의 의견을 청취하고 이를 종합·분석하는 것은 본 연구를 위하여 무엇보다 중요하다고 생각되어 설문조사를 실시하게 되었습니다.

과중한 업무에 여러가지로 힘드시겠지만 만족할 만한 치안행정서비스를 제공하기 위한 법제도를 마련하기 위한 노력으로 생각하시고 다소 시간이 걸리더라도 성의껏 답변해 주시기 바랍니다.

여러분이 응답하신 설문조사 내용은 무기명으로 처리되어 오로지 연구목적으로만 사용됩니다. 설문지에 대하여 문의하실 내용이 있으시면 아래의 전화번호로 연락하여 주시기 바랍니다.

감사합니다.

2002. 11.

연구자 : 강 동 욱 (관동대학교 교수)

이 호 용 (강릉대학교 교수)

문의할 곳: ☎ 경찰대학 치안연구소 범죄대책연구실 031-285-0181-3

☎ 관동대 강동욱 교수 연구실 033-649-7303

강릉대 이호용 교수 연구실 033-640-2212

I. 다음은 풍속영업의 법정채방향과 관련된 질문입니다. 가장 적당하다고 생각되는 것에 V 표를 해 주시기 바랍니다.

1. 다음은 풍속영업이 만연하는 원인제공자에 대하여 기술한 것입니다. 가장 중요하다고 생각되는 것부터 순서대로 번호를 기재하여 주시기 바랍니다. (단위 : 명(%))

문 항	1순위	2순위	3순위	4순위
성(性)을 찾는 수요자	37(36.27)	15(14.8)	11(10.79)	33(32.35)
성을 공급하는 공급자	40(39.21)	30(29.41)	19(18.63)	7(6.87)
성풍속영업자	11(10.79)	36(35.29)	41(40.19)	8(7.85)
사회문화적 환경	8(7.85)	15(14.71)	16(15.69)	48(47.05)
계	96(94.12)	96(94.12)	96(94.12)	96(94.12)

*미기재 : 6(5.88%)

2. 풍속영업이 만연하는 원인이 “성(性)을 찾는 수요자”에게 있다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
개인적으로 정상적인 생활에서 성욕을 충족할 수 없기 때문이다	31(30.39)
성을 즐기는 것은 윤리적으로 나쁘지 않다고 생각하기 때문이다.	29(28.43)
다양한 성경험을 원하기 때문이다.	23(22.55)
기타	14(13.73)
계	97(95.1)

*미기재 : 3(2.94), 두 개 이상 선택 : 2(1.96)

<기타 의견>

- 법에 따른 처벌이 약하고 쾌락을 쫓는 성향 때문임
- 일상생활에서의 스트레스 등의 해소를 위하여
- 매스미디어의 발달로 성에 대한 가치관의 확립이 잘 되지 않기 때문이다,
- 본능적이므로, 자기 것은 보호하고 남의 것은 해 보고 싶은 마음
- 인간의 끝없는 욕구 때문

- 호기심, 접대 등으로 2-3차에서 원하고 있는 것임
- 사회문화적 환경 영향 때문에
- 음주나 분위기에 따라 성적충동을 느끼기 때문
- 배설욕은 숙면욕, 식욕에 앞선 것이고, 성적 긴장은 엄청난 스트레스를 유발하기 때문이다.

3. 풍속영업이 만연하는 원인이 “성(性)을 공급하는 공급자”에게 있다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? (단위 : 명)

문	항	인 원 (%)
	개인적으로 성윤리의식을 제대로 갖고 있지 못하기 때문이다.	16(15.69)
	현실적으로 다른 직업을 갖기가 어렵기 때문이다.	11(10.79)
	금전적 수익이 많기 때문이다.	66(64.69)
	기타	4(3.93)
	계	97(95.1)

*미기재 : 3(2.94), 두 개 이상 선택 : 3(2.94)

<기타 의견>

- 사회윤리적으로 죄가 되지 않는다고 생각하기 때문
- 사회적 환경-물질적 풍요로 인한 쾌락주의 추구
- 여성을 상품화해도 된다는 의식이 자리잡고 있기 때문이다.
- 수요가 끊임없이 창출될 뿐만아니라 공급자가 노동의 신성함을 모르기 때문이다.
- 대다수 국민들이 술이나 여자를 원하기 때문에

4. 풍속영업이 만연하는 원인이 “성풍속영업자”에게 있다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? (단위 : 명)

문	항	인 원(%)
	영리성이 높기 때문이다.	75(73.51)
	다른 직업을 갖는 것보다 쉽고 비용이 많이 들지 않기 때문이다.	15(14.71)
	현실적으로 다른 직업을 갖는 것이 어렵기 때문이다.	2(1.97)
	기타	2(1.97)
	계	94(92.16)

*미기재 : 7(6.86), 두 개 이상 선택 : 1(0.98)

<기타 의견>

- 이윤이 있고 비노동으로 쉬운 직업이기 때문

5. 풍속영업이 만연하는 원인이 “사회문화적 환경”에 있다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
남녀간의 성의식의 차이 때문이다.	7(6.87)
사회일반의 성개방 풍조 때문이다.	27(26.47)
사회일반의 성윤리의식이 붕괴되고 있기 때문이다.	59(57.83)
기타	3(2.95)
계	96(94.12)

*미기재 : 5(4.9), 두 개 이상 선택 : 1(0.98)

<기타 의견>

- 어느 시대를 막론하고 존재되어 왔기 때문
- 물질적인 풍요로 인한 쾌락을 추구하는 경향이 높다
- 건전한 놀이공간이 부족하고, 업무 스트레스가 과중하며, 암묵적으로 국민이 욕구해 소와 사회에 대한 불만을 해소시킬 창구로 정부에서 방치한 측면이 가장 큰 이유임
- 성인비디오, 인터넷의 보급 및 서구사회의 성개방 문물이 밀려와 서구식의 성개념을 차츰 갖게 됨.

6. 풍속영업의 만연을 막는 가장 효율적인 접근 방법은 무엇이라고 생각하십니까? (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
실정법에 의한 강력한 단속	18(17.65)
올바른 성윤리의 확립을 위한 교육	10(9.81)
건전한 성인문화산업의 육성 등, 문화정책적인 방법의 개발	66(64.69)
기타	2(1.96)
계	96(94.11)

*미기재 : 2(1.96), 두 개 이상 선택 : 4(3.93)

<기타 의견>

- 현실에 맞는 법개정(정의식은 변해가는데 법 체제는 따라오질 못함)
- 한정하여 개방

7. 우리나라에서 풍속영업의 단속이 제대로 이루어지지 않고 있는 이유는 무엇이라고 생각하십니까? (단위 : 명)

문항	인원(%)
풍속영업을 규제하는 법률의 수가 적기 때문이다.	1(0.99)
현행 각종 풍속영업법에 의거한 규제내용이 불명확하고 그 법집행절차가 미비하기 때문이다.	78(76.45)
풍속영업을 억제하려는 법집행기관의 의지가 미온적이기 때문이다.	7(6.87)
기타	10(9.81)
계	96(94.12)

*미기재 : 3(2.94), 두 개 이상 선택 : 3(2.94)

<기타 의견>

- 규제법이 여러 법에 복잡하게 얽혀 있음
- 검찰의 일관되지 못한 대처 - 기소독점주의 폐단
- 시대의 흐름으로 다른 나라에서도 매춘을 허용하고 사례가 있고 규제와 단속만이 능사는 아니고 다른 정책적인 개발이 있어야 할 것으로 생각됨
- 윤락은 윤락대로 처벌, 업주는 업주대로 처벌되므로 단속의 수증자료 확보는 거의 불가능한 실정임.
- 법적, 제도적인 문제보다 개개인의 의식이 올바르지 않기 때문이다.
- 증거위주 법집행으로 단속시 어려움, 증거재판주의, 인권위주로 경찰권 약화에 따름.
- 지자체 도입등 으로 각종 풍속업소의 입김이 세어 졌다. 정부가 끌려 다닌다.
- 갈수록 업주들이 전문화 조직화되어 음성적으로 하기 때문에 단속의 어려움이 있다.
- 사회문화적 환경이 주원인

8. 풍속영업의 단속은 어떻게 하는 것이 가장 적당하고 생각하십니까? (단위 : 명)

문	항	인 원(%)
	풍속영업은 엄격하게 규제하고, 위반시에는 강력한 형벌을 가하여야 한다.	49(48.03)
	풍속영업은 행정지도 등을 통하여 영업자 등 관련당사자들의 자율적인 규제에 맡기고, 현저하게 사회풍속을 해한다고 인정되는 경우에는 행정제재를 가하여야 한다.	40(39.21)
	풍속영업은 “청소년” 내지 “동의하지 않는 성인” 을 대상으로 한 경우를 제외하고는 규제할 필요가 없다.	9(8.83)
	기타	3(2.95)
	계	101(99.02)

*두 개 이상 선택 : 1(0.98)

<기타 의견>

- 실적과 등수매기기로 무리한 단속을 하는 경우가 많은데 일단 실적과 등수에서 조금 자유로울 수 있어야 하겠음.
- 풍속영업의 행정규제가 미약함 강력한 행정제재 필요함
- 인정할 것은 인정하고 특히 미성년자 20세 미만으로 제한하여 강력 제재 조치

9. 풍속영업을 막기 위한 단속 이외의 방법으로는 어느 것이 가장 효율적이라고 생각하십니까? (단위 : 명)

문	항	인원(%)
	개개인에 대한 성윤리교육의 강화	12(11.77)
	사회환경 및 제도의 변화추구	52(50.98)
	성풍속영업에 대한 통일적인 관리체계 구축	36(35.29)
	기타	1(0.98)
	계	101(99.02)

*두 개 이상 선택 : 1(0.98)

<기타 의견>

- 장기적인 안목으로 규제를 완화하는 쪽으로 변경

- 규제할 필요가 없다.
- 일부 사창가는 법적으로 양성화하고 기타는 강력 단속

10. 풍속영업을 영업장 등의 장소적 제한을 두고 허용한다면 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까? (단위 : 명)

문	항	인 원(%)
	일체의 음란행위	39(38.23)
	매춘행위를 제외하고 성기노출을 포함한 모든 음란한 행위	8(7.85)
	매춘행위와 성기노출을 제외한 음란한 행위	42(41.17)
	기타	8(7.85)
	계	97(95.1)

*미기재 : 4(3.92), 두 개 이상 선택 : 1(0.98)

<기타 의견>

- 사회풍조에 따라 적절하게 대응, 청소년을 이용하는 행위, 변태 성행위
- 허용자체를 금해야 하며 그 정도는 있을 수 없다.

11. 풍속영업과 관련해서 보호대상 청소년은 어느 정도가 가장 적당하고 생각하십니까? (단위 : 명)

문	항	인원(%)
	만16세 이하	5(4.9)
	만18세 이하	26(25.49)
	만19세 이하	18(17.65)
	연나이19세 이하	27(26.47)
	만20세 이하	24(23.53)
	기타	1(0.98)
	계	101(99.02)

*두 개 이상 선택 : 1(0.98)

*기 타 : 연나이 19세 미만.

12. 풍속영업에 대한 단속의 주체는 누가 가장 적당하다고 생각하십니까? (단위 : 명)

문	항	인 원(%)
풍속영업의 인·허가 주체인 지방자치단체		57(55.87)
경찰		12(11.77)
풍속영업 단속을 위한 별도의 전담기구		27(26.47)
	기타	1(0.98)
	계	97(95.09)

*미기재 : 3(2.94), 두 개 이상 선택 : 2(1.96)

12-1. <문 12>에서 “① 지방자치단체”가 하여야 한다고 생각한다면 그 이유는 무엇
입니까? (단위 : 명)

문	항	인 원(%)
풍속영업의 인·허가 주체인 지방자치단체		56(55.58)
경찰		12(11.49)
풍속영업 단속을 위한 별도의 전담기구		27(26.19)
	기타	2(1.93)
	계	97(95.19)

*미기재 : 23(22.54), 두 개 이상 선택 : 5(4.9)

< 기타 의견 >

- 인·허가 및 관리상태가 체계적으로 되어 있기 때문
- 영업업소 정리 및 폐쇄가 용이하므로

12-2. <문 12>에서 “② 경찰”이 하여야 한다고 생각한다면 그 이유는 무엇입니까?

(단위 : 명)

문	항	인 원(%)
단속의 통일성을 유지하기 위하여		7(6.87)
경찰의 사회질서유지에 대한 사명감 때문에		23(22.55)
어느 기관보다 가장 효율적으로 단속할 수 있으므로		24(23.53)
	기타	6(5.89)
	계	60(58.84)

*미기재 : 41(40.18), 두 개 이상 선택 : 1(0.98)

<기타 의견>

- 범죄의 예방차원에서 단속
- 현장에서 검거, 사법처리까지 이루어지므로 단속효과가 크다.
- 지방자치제로 인해 자치단체 주민을 표로 인식하기 때문

12-3. <문 12>에서 “③ 풍속영업 단속을 위한 별도의 전담기구”가 하여야 한다고 생각한다면 그 이유는 무엇입니까? (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
경찰이나 지방자치단체의 업무량이 과중하므로	7(6.87)
경찰이나 지방자치단체의 단속이 실효성이 적으므로	5(4.91)
풍속영업단속의 전문성과 지속성을 유지하기 위하여	48(47.05)
기타	3(2.94)
계	63(61.77)

*미기재 : 36(35.29), 두 개 이상 선택 : 3(2.94)

II. 다음은 신종풍속영업을 포함하여 개별 풍속영업에 관한 질문입니다. 귀하의 생각에 일치하는 것을 선택하여 V 표를 하고, 그 이유를 기재하여 주시기 바랍니다.

1. 현재의 노래방을 청소년 전용노래방과 성인노래방을 구별하고, 성인노래방에서는 자동판매기 등을 통해 술과 담배를 전달하는 행위는 처벌할 필요가 없다.

(단위 : 명(%))

그렇다	그렇지 않다
64(62.72)	37(36.26)

<그 이유는?>

- ‘그렇다’의 경우 -

- 업주 입장에서 손님 요구를 거절할 수 없다.
- 노래방에서 캔맥주 등 가벼운 음주행위나 판매는 허용되어도 될 것이다

- 자판기 주인이 선의의 피의자가 될 수 있으므로
- 현재 위법행위가 만연되고 당연시되는 상황에서 차라리 구분해서 위법을 줄이고 손님에게는 편안함을 주기 위해
- 법의 경시화 우려
- 업종별 차이를 두어야 하므로
- 노래방에서 술판매는 사회 일반화 및 사실상 피해가 없는 범죄
- 건전한 청소년 놀이 문화의 부재
- 술은 맥주만 허용하고 세금을 유흥수준에 비슷하게 하면 될 것으로 사료됨

- '그렇지 않다'의 경우 -

- 노래방에서는 술을 판매하는 것을 금지해야 한다는 생각이다. 성인노래방을 신설하여 술을 판매하면 여자도 부르기 때문에
- 노래연습장 음비게법 유흥관련업자 준수사항에 위배되며 술·담배 판매 등 허용한다면 법제정의 의의가 무색해진다고 생각됨. 실질적으로 판매하고 있다고는 하나 그것은 엄연히 범법행위임.
- 노래연습장 이외에 단란주점이라는 영업형태가 있기 때문에
- 성인노래방도 청소년을 출입을 완벽하게 막을 수 없기 때문
- 식품위생법에 업종별로 허용되는 행위가 명확히 구분되어 있기 때문에
- 자동판매기 등으로 술과 담배를 전달하게 된다면 그것을 청소년들이 이용할 가능성이 크기 때문
- 노래연습장 근본 취지의 변질이 결국 단란주점화 될 것이므로 노래연습장, 단란주점이란 것을 모두 폐지하고 유흥주점만 인정 필요
- 업주의 판매행위와 혼동 변칙영업 초래
- 노래방에서 술을 판매하면 단란주점 업종과 구분이 모호해질 뿐 아니라 퇴폐영업을 조장할 것이라 사료됨
- 노래연습장은 순수하게 운영되어야 하며 술 담배 판매는 더 큰 위반행위를 조장한다.
- 노래방 내에서 음주가 금지되고 있기 때문임
- 주류반입목인과 자동판매기에서 청소년들에게 전달될 수 있어서

2. 남성전용 휴게텔을 자유업이 아니라 이발소 등과 같은 영업형태에 포함시켜 단속할 필요가 있다. (단위 : 명(%))

그렇다	그렇지 않다
84(82.32)	16(15.68)

*미기재 : 2(1.96)

<그 이유는?>

- ‘그렇다’의 경우 -

- 단지 업소 상호만으로 법규제를 피하고 있으며 위반행위가 법규제 대상업소가 아니라서 처벌할 수 없으므로
- 획일적인 단속과 관리가 필요함
- 이발소등이 단속강화로 인해 영업이 어려워지면 휴게텔, 스포츠맛사지 등 신종업소로 전환하여 범망을 교묘히 피해가고 있음.
- 성병예방 및 무분별한 업소증가억제
- 인·허가 요건을 엄격히 함으로써 영업주의 풍속영업자제촉구 필요가 있음(이발소도 엄격히 할 필요 있음)
- 신종업소는 규제를 통해 질서유지 필요
- 자유업이라는 점을 이용 불법을 자행할 우려
- 자유업은 규제법규가 없으므로
- 모든 변태 영업소가 최소 자유업으로 관할 세무서에 등록 한 다음 기존 영업소와 유사하거나 복합된 변태 영업을 일삼고 있어 자유업이라고 하는 각종 유사영업을 하는 업소는 모두 풍속영업에 해당되어 처벌할 수 있도록 법개정이 시급함
- 단속 후 행정제재의 효율성 확보 차원

- ‘그렇지 않다’의 경우 -

- 너무 규제가 많기 때문에
- 이발소는 이용의자 등이 시설되어 있으나 휴게텔 영업형태는 증기탕 시설로 만들어짐
- 휴게텔의 목적상으로 보아 관리, 제재 및 단속이 쉽지 않기 때문
- 단속의 실익이 없다.

3. 림싸롱 등의 남성접객원을 법적 “접대부”개념에 포함시켜 단속대상으로 할 필요가 있다. (단위 : 명(%))

그렇다	그렇지 않다
94(92.12)	7(6.86)

*미기재 : 1(0.98)

<그 이유는?>

- ‘그렇다’의 경우 -

- 남성도 성병에 감염 될 수 있다.
- 남자와 여자 모두 접대부라는 사실에는 차이가 없다.
- 일명 호스트바를 현재는 풍기문란으로 처벌하고 있다 그러나接客원에 남성을 포함 시키면 접대부 고용으로 처벌할 수 있다.
- 퇴폐영업의 온상이다.
- 공공연한 음란 공연 및 성의식의 붕괴
- 신종업종으로 변태적인 경향이 있으며 향후 지속적인 단속이 필요하다.
- 부녀만을 규정하고 있어 일반음식점, 단란주점에서 남성接客원을 두어도 처벌 불가함.
- 호스트바에서 건전한 성 풍속 저해요인이 크므로
- 현재 전국적으로 유행하고 있는 호스트바의 처벌 필요성 때문에
- 체계적 관리의 필요성
- 우리나라의 고유한 사회환경과 풍습 등 전통적인 측면에서 고려할 때 남자 접대부의 허용은 실정에 맞지 않는다고 사료됨.

4. 현재 유행하고 있는 짬질방을 풍속영업의 일종으로 규제하고 단속대상에 포함시킬 필요가 있다. (단위 : 명(%))

그렇다	그렇지 않다
46(45.08)	55(53.9)

*미기재 : 1(0.98)

<그 이유는?>

- ‘그렇다’의 경우 -

- 찜질방 이용자가 늘어가고 있고 도박, 음란 퇴폐행위 등 불법행위가 증가하고 있는 만큼 규제가 필요하다고 사료됨
- 단속의 지침규정이 미비하여 강화해야 한다.
- 풍속영업의 형태의 변질가능성을 사전에 차단
- 법망을 피한 교묘한 불법영업 성행분위기 조성되고 있으므로 초기에 강력한 단속 실시
- 청소년들의 탈선의 온상이 되고 가출 청소년들의 은신처이기 때문에
- 일반음식점, 안마 등 변태영업성행, 공중이 다수 이용하므로
- 연령에 관계없이 주류판매를 하기 때문에

- ‘그렇지 않다’의 경우 -

- 풍속영업의 범주에 들지 않는 것 같다.
- 모든 업소를 규제대상으로 할 수 없으며 국민의 자유를 너무 제한하는 것 같아서
- 야간 잠자는 장소로 제공되고 있음.
- 이미 관례에서도 목욕장업으로 보지 않으며, 추행 등 성적 접촉위험이 많기는 하나 업주가 이를 일일이 관리한다는 것이 쉽지는 않다고 사료
- 모든 업소에다 개별적 구체적으로 명시 불가
- 현재 가족단위의 건강한 업소에 해당하므로 국가는 이를 더욱 보호해주어야 할 것이며 풍속영업의 일종으로 규제할 필요가 없음.
- 찜질방에서의 음란행위 등은 거의 이루어지지 않고 있으며 대개의 경우는 도박행위가 이루어져 종종 신고가 들어오는데 심각한 정도는 아닌 것 같음.
- 현실적으로 단속이 어려움.

5. PC방은 등록제에서 자유업으로 완화되었으나, 다시 등록제로 전환하여야 한다.

(단위 : 명(%))

그렇다	그렇지 않다
44(42.24)	56(54.88)

*미기재 : 2(1.96)

<그 이유는?>

- ‘그렇다’의 경우 -

- 가출청소년들의 운집장소로 가능
- 청소년 유해 게임 등 차단을 강화하기 위해
- 청소년들의 건전한 보호 육성이 최우선이다.
- 게임제공법(오락실)도 등록제이다. 같은 맥락에서 PC방도 등록제로 환원되어야 한다.
- 인터넷을 통한 청소년들의 음란물 접촉이 너무 쉽다.
- 학교정화 구역내에까지 영업구역이 확대되고 있기 때문
- 시설기준미비와 흡연실 등 규제가 요망
- 관리의 일원화
- 청소년들의 탈선장소로 이용되기 쉽기 때문
- 규제 및 단속상 애로가 많아서
- 시설기준이 없어 화재 발생시 많은 피해 우려
- 현재PC방이 자유업종으로 변환된 관계로 PC를 두고 사행성 게임을 설치하여 영업하는 형태, 청소년 시간외 출입 등 행위의 다수로 강력한 규제의 필요성 있음.

- ‘그렇지 않다’의 경우 -

- 주로 대상이 청소년이기 때문에
- 컴퓨터 대중화로 PC방이 오락적 기능뿐만 아니라 정보제공 등 다양한 역할을 하는 업소로 변하고 있기 때문
- 사회적 흐름으로 자유화되어야 한다.
- PC방에서의 풍속사범화 경향은 별로 없음.
- 규제완화차원
- 별다른 문제가 되지 않고 현재 청소년 출입도 동의로만 가능함.
- PC방을 등록제로 한다고 달라질 것은 없다고 생각함.
- PC가 보편화되었기 때문
- 휴식공간으로 운영
- PC방의 긍정적인 측면이 많이 보이며 규제를 통한 PC방의 감소는 청소년의 컴퓨터를 잃어가는 것으로 볼 수 있다.
- 주로 탈법적 행위가 PC방 자체적으로 이루어지는 것이 아니거나 없으므로
- 등록제나 자유업이나 하는 것은 중요하지 않다고 생각한다. 경찰의 지속적인 단속으로 충분히 규제가 가능하다고 생각한다.
- 시간외 출입 등은 임시방편의 처방인 것 같다.

6. 청소년에 대한 주류판매를 방지하기 위하여 현재의 일반음식점을 주점점용음식점과 일반음식점으로 구분하고, 후자에서는 일체의 술판매를 금지할 필요가 있다.

(단위 : 명(%))

그렇다	그렇지 않다
55(53.9)	43(42.14)

*미기재 : 4(3.92)

<그 이유는?>

- ‘그렇다’의 경우 -

- 술을 판매하면 기준이 없어지고 기준이 없으면 혼선이 따름
- 실질적인 단속의 효과도 높이고 세금 추징의 질적 구분도 가능함.
- 청소년만의 휴식 공간이 필요하며, 일반음식점에서는 술을 일체 판매하지 말아야 한다.
- 청소년에게 술, 담배 판매를 원천적으로 방지
- 불법이 성행하고 있어서
- 일반음식점에서 주류판매 행위에 대한 주와 부가 변형된 업종 성행(호프, 소주방 등) 아예 술을 팔지 못 하게 하면 술을 접하지 못 할 것 같다.
- 청소년 탈선을 보다 효과적으로 방지하기 위해
- 청소년 보호법에 청소년 고용금지업소에 소주방·호프·카페라고 나와 있는데 그 시행령에 보면 주로 주류를 판매하는 곳은 청소년의 고용을 금지하고 있는 바 이것은 명확성의 원칙에 반할 소지가 있다고 보며, 따라서, 식품위생법에서 아예 업태를 구분하는 것이 좋다고 생각함.
- 건전한 음주 문화 육성

- ‘그렇지 않다’의 경우 -

- 행정상 세분화할 필요가 없음, 거의 대부분의 성인이 술을 마시고 있는 실정임.
- 아무리 법 만들어도 청소년들이 마음만 먹으면 어디서든지 술을 사 먹을 수 있기 때문에 그럴 필요 없음
- 구분기준이 애매함.
- 인·허가 및 단속업무에 혼선 초래

- 가족끼리 외식하는 경우도 있고 더 복잡하고 관리가 어려울 것으로 보인다
- 청소년을 구별하기가 힘들기에
- 일반음식점에서 술 마시고 싶은 성인들끼리 불편하게 하므로(그렇다고 주류판매를 안하는 것도 아닐 것임)
- 우리나라의 문화생활은 밥안주로 술을 마시는 경우가 많으므로 일일이 세분화할 필요성이 없기 때문에
- 업소 분류를 늘리는 것은 규제법규가 복잡하게 되어 단속의 심화를 거두기 어렵다.
- 위반형태를 보면 청소년에 대한 주류판매 행위가 다수이긴 하나, 대부분의 경우 신분증 검사를 미흡하게 한 것에서 비롯되고 있으며 업주의 고의적인 판매행위는 거의 없는 실정임. 오히려 풍속법상의 업소들에 대한 규제 강화 필요
- 일반음식점과 주점겸용음식점을 구분한다는 것은 행정편의적으로 볼 수 있으며 우리나라 고유 주류 문화에도 맞지가 않은 것 같음.
- 식당에서도 주류를 마시는 경우가 대중화되어 있으므로
- 음식점은 노·소 구분없이 출입가능

7. 현재 자유업인 화상대화방, 유리방 등 신종풍속영업으로 대두된 것을 단속대상으로 할 필요가 있다. (단위 : 명(%))

그렇다	그렇지 않다
96(94.08)	5(4.9)

*미기재 : 1(0.98)

<그 이유는?>

- '그렇다'의 경우 -

- 성문화의 건전을 위하여
- 규제법이 성립되지 않은 것을 이용하여 불법행위를 자행하고 있으며 민원이 증가하는 만큼 조속히 강력한 규제법을 정립해야 함.
- 신종 율락행위 매개체로 이용하기 때문
- 화상대화방은 법률체제 미비로 단속을 못하는 경우가 있는데 사실상 음란행위 장소 제공이다.
- 신종업소 내·외에서 이루어지는 불법 율락행위로 인한 문제성 심각
- 탈법의 온상이고, 음란, 퇴폐영업이 이루어지고 있으며 주부들이 주로 이곳에 취업

하고 있어 사회적 문제가 되고 있음.

- 직접적인 성행위는 없으나, 남성들의 음란 등이나 관음증 등을 부추길 여지가 있으므로 윤락의 원인이 되는 장소인 것은 분명하므로 규제의 대상이 되어야 한다고 생각함.
- 화상대화방, 유리방에서 변태영업이 이루어지기 때문
- 윤락·음란 등 행위가 일반적 허용된다는 것 같아 단속이 반드시 필요하다.
- 화상대화방, 유리방은 성의 상품화로 비윤리적인 것 같다.
- 윤락 이외에는 단속 법규가 없는 것이 업소들이 성행하는 이유로서 규제할 필요가 있다.

- ‘그렇지 않다’의 경우 -

- 규제를 너무 강화하는 것 같다.
- 단속만이 능사가 아니고 이를 제도적으로 양성화 할 필요
- 한정된 장소이므로
- 피해의 범위가 넓지 않다.
- 규제할 필요없이 청소년의 접근을 막으면 큰 문제가 없다고 생각함.

8. 경찰관이 풍속영업 단속현장에서 고객과 범위반자를 동행 또는 체포하기 위한 별도의 제도를 신설할 필요가 있다. (단위 : 명(%))

그렇다	그렇지 않다
82(80.36)	18(17.64)

*미기재 : 2(1.96)

<그 이유는?>

- ‘그렇다’의 경우 -

- 고객을 처벌하는 법규가 있으면 고객이 법규를 위반하면 처벌이 두려워 준수할 것이며 풍속영업소 또한 고객이 원하지 않는 위반범위를 벗어나지 않을 것임.
- 대부분 참고인이나 손님은 진술을 거부하거나 비협조적인 경우가 대부분이며 이에 강제력을 행사할 수 없기 때문에
- 참고인 진술이 필요하므로 참고인 진술거부시 강력한 제재가 필요하다.

- 단속시 증거자료 확보치 못하면 공소유지에 어려움이 많다.
- 청소년이 업주를 속이고 들어가 주류를 마시는 경우가 많다 이에 업주만 처벌하지 말고 청소년도 처벌해야 된다.
- 현장에서 진술서 확보의 어려움으로 증거자료수집 미흡
- 손님도 일종의 공범으로 보아야 하기 때문
- 단속의 실효성을 제고키 위해
- 인권유린 등으로 단속시 물의야기 상존하므로 신속하고 적법한 별도의 제도가 필요함.
- 고객 부인시 업주도 동행 어렵고 조사시 무혐의 처리 가능성
- 퇴폐업소 근절을 위해
- 고객의 진술거부와 사후 진술번복으로 수사의 어려움이 많음.
- 강력한 단속과 퇴폐행위 근절을 위해

- ‘그렇지 않다’의 경우 -

- 위반자는 체포하여야 하나 손님은 곤란하다. 법을 제정해도 실효가 없을 것이다.
- 행정범을 체포하면 더 큰 인권유린이 될 수 있으므로
- 죄형법정주의 등 관련법에 위배될 우려가 있다.
- 현행 형사소송법, 풍속영업법 제9조에 의거하면 충분하다 사료됨.
- 엄청난 반발이 예상된다.
- 현재 제도로써 족하다.

8-1. 만약 <문 8>에서 별도의 제도를 신설하는 것이 필요하다면 어떤 절차와 방법을 마련하는 것이 적당한지 그 의견이 있으시면 기술해 주시기 바랍니다. (36명 기재)

- 손님들의 비협조는 단속이 거의 어려운 상태, 범위반때에 즉결처분 등 고려
- 영업장 폐쇄 등이 필요하다.
- 고객도 범위반을 조장한 상태이고 일정시간 경찰관서로 동행 조사가 필요
- 노래연습장에서 가정용 주류를 구입 무작위로 판매하는데 이를 적발 통보시 과세 추징이 요구됨.
- 청소년을 사회봉사 명령으로 해서 스스로 범위반에 대한 책임을 지게 한다.
- 업주는 현행범으로 고객은 범죄사실을 알고 있는 준현행범 등으로 간주 현장에서 체포할 수 있도록 제도개선 필요.
- 업태위반시 손님들은 경찰공무에 협조해야 되는 법제도가 필요하고 업주 또한 긴급이나 현행범 체포할 수 있도록 법령 신설.

- 손님 진술서 확보를 위해 의무사항으로 진술할 수 있도록 단속해야 한다.
- 고객을 형사처벌을 해야 현행범인으로 체포할 수 있으므로
- 노래방, 단란주점 등에 손님 진술을 요구하면 단속요원에게 최대한 협조해줄 수 있는 법적 보완제도가 필요하다.
- 양벌규정으로 손님도 현행범에 준하여 임의동행 필요.
- 고객들의 진술이 중요하므로 가까운 파출소 등으로 동행해서 참고인 진술서 받게 한다.
- 임의동행을 하는데 참고인 진술조서를 받을 의무가 있다고 규정하는 것이 좋다고 생각함.
- 인적사항과약을 위한 주민등록증 등 신분증 제시 요구시 범법자 보호를 위한 진술 거부사례가 많아 주민등록 등 관계법개정으로 처벌 가능토록 하거나, 업주를 위한 진술거부시 범인도주나 범인 은닉죄가 성립할 수 있도록 관련법 개정, 접대부 피고용과 처벌조항 신설
- 특별법 제정
- 고객이 현장에 있는 것 자체만으로 처벌 가능하도록 조치
- 고객에 대하여도 범칙금 내지는 과태료 등의 처분
- 위반자 자술서를 단속자 자술서로 대치

Ⅲ. 다음은 풍속영업규제법의 개정방향에 관한 질문입니다. 귀하의 생각에 일치하는 것을 선택하여 V표를 하여 주시기 바랍니다.

1. 현행 각종 풍속영업관련법상의 규제는 적당하다? (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	3(2.95)
그렇다	36(35.29)
그렇지 않다	55(53.91)
전혀 그렇지 않다	8(7.85)
계	102(100)

2. 풍속영업의 적정화를 위해서는 규제일변도가 아니라, 규제와 조성을 동시에 하여야 한다. (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	24(23.53)
그렇다	75(73.52)
그렇지 않다	3(2.95)
전혀 그렇지 않다	0
계	102(100)

3. 풍속영업의 적정화를 위하여 건전한 성인문화를 개발하고 육성하여야 하며, 보다 개방된 차원에서 성인문화를 법제도 속으로 포용하여야 한다. (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	21(20.59)
그렇다	76(74.49)
그렇지 않다	4(3.93)
전혀 그렇지 않다	1(0.99)
계	102(100)

4. 신종풍속영업에 대한 단속이나 풍속영업규제의 적정화를 위해서는 현행의 업종별 규제보다는 위반행위별 규제가 적당하다. (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	19(18.63)
그렇다	75(73.52)
그렇지 않다	8(7.85)
전혀 그렇지 않다	0
계	102(100)

5. 신중 풍속영업에 대한 법적 대응을 위해서 풍속영업의 형태를 현행법과 같은 열거 적 규정에서 예시적 규정으로 전환할 필요가 있다. (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	16(15.69)
그렇다	76(74.5)
그렇지 않다	10(9.81)
전혀 그렇지 않다	0
계	102(100)

6. 풍속영업의 범위를 대통령령이 아니라 행정규칙에서 정하도록 함으로써 신속하게 신중 풍속영업을 법적 규율대상에 포함시킬 필요가 있다. (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	37(36.27)
그렇다	62(60.77)
그렇지 않다	2(1.97)
전혀 그렇지 않다	1(0.99)
계	102(100)

7. 불법영업에 대한 제재로서는 영업장에 대한 행정처분 중심에서 영업자에 대한 형 별 중심으로 또는 양자의 병행으로 전환할 필요가 있다. (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	30(29.41)
그렇다	64(62.73)
그렇지 않다	6(5.89)
전혀 그렇지 않다	2(1.97)
계	102(100)

8. 풍속영업상의 준수 의무를 여러 차례 위반한 자에게는 삼진아웃제를 도입하여 평생 관련 풍속영업에 종사하지 못하게 할 필요가 있다. (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	29(28.43)
그렇다	45(44.11)
그렇지 않다	23(22.55)
전혀 그렇지 않다	5(4.91)
계	102(100)

9. 풍속영업의 진입 자체는 허용하더라도, 진입규제는 지금보다 더 엄격해야 한다. (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	24(23.53)
그렇다	65(63.71)
그렇지 않다	13(12.75)
전혀 그렇지 않다	0
계	102(100)

10. 다양한 풍속영업의 통일적 규제와 진입가능 가능 여부의 판단 등을 위하여 별도의 풍속영업관리위원회(가칭)를 둘 필요가 있다. (단위 : 명)

문 항	인 원(%)
매우 그렇다	16(15.69)
그렇다	65(63.71)
그렇지 않다	19(18.63)
전혀 그렇지 않다	2(1.97)
계	102(100)

10-1. <문 10>에서 풍속영업관리위원회를 설치한다면 실질적인 주체는 누가 되어야 한다고 생각하십니까? (단위 : 명)

문항	인원(%)
경찰청	21(20.59)
보건복지부	38(37.25)
청소년보호위원회	15(14.71)
민간단체	13(12.75)
기타	5(4.9)
계	92(90.2)

* 미기재 : 7(6.86), 두 개 이상 선택 : 3(2.94)

11. 풍속영업에 있어서 청소년보호에 관한 규정은 풍속영업에 관한 개별 영업법에 들 것이 아니라 청소년보호법에서 통일적으로 규율하여야 한다. (단위 : 명)

문항	인원(%)
매우 그렇다	30(29.41)
그렇다	59(57.83)
그렇지 않다	11(10.79)
전혀 그렇지 않다	0
계	100(98.03)

* 미기재 : 2(1.96)

IV. 다음은 풍속영업 관련법에 대한 경찰관님들의 의견을 묻는 것입니다. 평소 문제점이 라고 생각되시거나 기타 의견이 있으시면 상세하게 기재하여 주시기 바랍니다.

1. 현행 풍속영업의규제에관한법률 중 문제점(개정되어야 할 부분) 및 기타 의견이 있으시면 기재하여 주시기 바랍니다.

① 제1조 목적과 관련하여 -

- 규제와 단속보다는 계도가 우선되어야 한다.
- 풍속영업법 목적을 선량한 풍속에 초점을 맞추고 청소년 관계문구 삭제 필요
- 풍속업소에 대한(자유업 제외 등) 개정이 필요적
- 단속하는 대상 범위가 좁고 너무 광범위함.
- 청소년의 보호 문제는 삭제하고 원하면 보호법으로만 적용
- 미풍양속이 현 사회에서 사문화된지 오래임, 그러므로 현실에 맞는 목적과 취지로 변경할 필요가 있다.

② 제3조 영업자의 준수사항과 관련하여 -

- 풍속업소에 한정하지 말고 기타업소라는 문구 삽입 또는 풍속업소에 기타 업종 포함.
- 법규가 너무 포괄적 개괄적이므로 구체적인 명시가 필요함
- 각 업종별로 나열
- 사항에서 ‘영업허가 등을 보관하거나 제외하고’를 ‘제외’로 개정 필요
- 음란·윤락·도박·사행행위(몰랐다고 진술하면 처벌할 수 없는데 현실적으로 몰랐을리 없다)를 하게 하거나 하도록 내버려두거나 + 수사감시<업주의 당연한 의무사항 첨부>
- 신종업종(스포츠맛사지업 전화방, 출장맛사지업)을 처벌할 수 있도록 업종별 이외 영업형태에 따른 유형 신설
- 업주가 윤락을 알선, 강요 등이 있으나, 종업원이 윤락을 행하였을 때 그 종업원도 결국 입건해야 함으로 단속이 어려움. 업소에서 업주만 처벌하게 해야 할 것임 .

③ 제9조 영업자 준수사항을 조사하기 위한 경찰관의 출입과 관련하여 -

- 경찰관의 강력한 단속을 위한 법규가 필요함.
- 풍속업소에 대한 단속권을 더욱더 강화하기 위해 영업장 개시 시간이 아니라도 확인할 수 있도록 법 개정 필요
- 출입문의 철거등의 <필요시> 조치를 할 수 있도록 하여야 함.
- 경찰관이라면 누구든지 출입이 가능해야함 - 치안의 사각지대가 발생하여 피해가 더 클 수 있음.

④ 기타 -

- 접대부를 불러달라는 사람과 접대부, 업주와 똑같이 처벌해야 한다는 것
- 성적 접촉행위보다接客원고용에 대한 행정처분기간이 길다든지의 불합리한 처벌규정은 시정되어야 한다.
- 단속주체가 허가청에서 주가 되어 이루어져야 한다.
- 만약 경찰관은 단속을 할시(청소년고용, 성매매 등 불법이(범죄가) 있을시 단속하여야 한다고 사료됨.
- 풍속영업소에 음란 퇴폐 영업을 경찰이 적발하면 그 증거를 확보하기 위해 비디오 촬영이나 사진 촬영 그리고 관계자(남자손님, 접대부 등)를 진술을 확보하기 위해 손님들도 최소한의 처벌을 해야 한다.
- 영업자의 준수사항에는 음란한 문서·도화·영화·음반·비디오물·기타물건 이하 음란한 물건을 배포·판매·대여하지 아니하게끔 규정되어 있으나, 관례에서는 성인들의 자위행위 보조기구, 섹스팅 등을 음란한 물건이라 보지 않았는바, 그렇다면 음란한 물건은 무엇에 해당하는지.....
- 현행대로 하되, 신종업소를 신속히 동법에 흡수하여 단속이 이루어지도록 하여야 한다고 사료됨.

2. 식품위생법상 풍속영업과 관련하여 문제점(개정되어야 할 부분) 및 기타 의견이 있으시면 기재하여 주시기 바랍니다.

① 유흥주점업과 관련하여 -

- 유흥 접대부에 남자도 포함시켜야 한다.
- 업소의 규모대로 유흥 종사자 제한(접대부)
- 세법도 개정(탈세)하여 윤락, 음란부분 강력 단속할 수 있는 법적 대응
- 유흥과 단란주점을 통합하여 허가하는 것이 현행분리 허가보다 업무수행상 관리가 쉽고 허가되는 규정을 강화하여 무분별한 허가 남발이 이루어지지 않도록 해야함.
- 유흥주점에 2차(성매매)가 없는 곳이 없는데도 존속되고 있음은 처벌이 미비하기 때문
- 유흥업소에서 윤락행위 발견시 업주만 처벌 필요

- 유흥접객원의 관리에 있어서 장부정리를 명확히 하게 하여 윤락 등 여죄에 수사에 도움이 될 수 있도록 접대부명부에 대한 강력한 제재
- 왜 경찰관만이 악역을 맡아야 하는가?

② 단란주점업과 관련하여 -

- 적정수준이 상의 노출행위 엄금, 단속 필요
- 여자 종업원을 2명까지만 둘 수 있도록 제한
- 본래의 의도가 아닌 접대부 고용이 가장 문제이다.
- 업소규모에 따라 규제하여야 함, 법적인 조치가 무겁다는 의견
- 단란주점에서 유흥주점화 영업이 현실적으로 성행하고 있으나 단속에 어려움이 있음 단란주점 폐지(유흥 또는 노래연습장)
- 단란주점이라는 업종을 유흥주점업과 통일시키는 등의 방안 개정이 필요하다 사료
- 단란주점 허가제를 폐지하고 유흥이든 일반이든 단순하게 일원화했으면 함.
- 업종자체를 삭제해야 함
- 말 그대로 단란형태 영업이 될 수 있도록 자격에 대한 임의적 조치 필요

③ 일반음식점업과 관련하여 -

- 소주방(호프), 일반 식당과 구분필요
- 시설위반 강력 폐쇄조치(일반음식점업으로 단란, 유흥형태영업)
- 업주의 '유흥을 돋구는 행위' 또한 처벌해야 한다.
- 소주방과 차등을 혼합 팔면서 영업할 때 업태위반으로 단속시 시비의 소지가 존재하여 단속의 어려움이 있으므로 기준을 정확하게 제시

④ 기타 -

- 휴게음식점은 커피숍 등과 함께 청소년 유해 업소로 규정 필요
- 청소년을 휴게 음식점에 부모동의서가 있으면 고용시킬 수는 있지만 배달영업을 하지 못하게 규정하여 청소년의 티켓영업을 사전에 차단함이 바람직하다.
- 노래방, 단란주점, 유흥주점등 3개 업종을 한 개의 업종으로 통일시키고 청소년 고

용, 율락만 제외하고 모두 인정

- 대부분의 풍속관련 법령들이 업주위주로 제정되어 있어서 단속자의 입장에서 볼 때 처벌규정 등이 애매하여 서로 당사자들의 입장에서 자기에게 이롭게만 해석하고 있는데 이러한 법규들은 명확히 규정해야 한다고 봄.

3. 음반비디오게임업법상 풍속영업과 관련하여 문제점(개정되어야 할 부분) 및 기타 의견이 있으시면 기재하여 주시기 바랍니다.

① 비디오물감상실업과 관련하여 -

- 미성년자 출입에 대한 철저한 단속
- 비디오감상실 내의 성행위에 대한 형사처벌규정 신설
- 풍속영업규제에 관한 법률로 귀속 필요
- 청소년 출입금지업소에서 제외하고 비디오를 내용에(등급)따라 제재
- 음비법과 청소년 보호법의 나이가(출입연령) 다르기 때문에 단속이 어려움. 청소년 보호법으로 통일하든지 음비법으로 통일하든지 양자택일

② 노래연습장업과 관련하여 -

- 접대부고용(1월)에 대하여 식품위생법규(3월) 처벌규정 차이
- 노래연습장에서 주류반입 또는 주류판매가 보편화 되어있는 실정이므로 노래연습장 영업은 단란주점 영업과 병합하여 일괄적으로 관리하는 것이 타당하며 주무부서를 환경위생과로 이관하여야 한다고 사료됨.
- 성인실은 주류판매를 법적으로 허용할 수 있는 근거 마련
- 미성년자 출입에 대한 철저한 단속
- 노래연습장에는 접대부고용을 금지해야 하나 술은 판매하도록 하는 것이 적당
- 주류판매 및接客원 고용이 허용되어야 함.
- 현재 영업정지 중 영업행위 형사처벌이 되지 않고 당일영업행위 날짜만 처벌하여 영업정지 중에도 공공연히 영업하므로 영업정지 중 영업시 허가취소가 요망됨.
- 접대부도 처벌규정을 두어야 함, 이용고객 역시 처벌규정 필요(율락행위등방지법처럼 쌍방 처벌 필요).

- 만연된 도우미 및 음주 반입에 대한 처벌규정 강화
- 행정조치사항 미흡(단란주점과 비교 필요),
- 술먹는 사람과 접대부(도우미)를 부른 손님도 처벌, 캔맥주만 팔 수 있도록 허용
- 각 공히 19세로 청소년 보호법과의 통일이 요구됨.
- 모든 업소에 청소년 출입제한 하지 말고, 시간적 제한만 시켜야 하며 3.5 % 캔맥주는 판매 가능토록 해야 함.
- 노래방을 삭제하여 풍속업소에 적용. 허가는(신고) 구청에서 처리
- 저알콜 맥주 판매까지 금지하거나 자동판매기를 이용한 맥주(주류)에 한하여 판매 식음할 수 있도록 법개정 요망, 접대부고용업자 행정처분 및 형사처벌 강화하고 접대행위의 처벌조항 신설

③ 일반게임장업과 관련하여 -

- 법적규제강화 필요하며, 등급분류, 게임 내용설명들을 알아보고 단속할 수 있도록 법규보완, 설명이 필요함.
- 사행성이 짙은 것 위주로 단속
- 게임기종류와 기준이 너무 방대하고 달라 단속기준이 모호함.
- 성인게임장에서 사행행위를 근본적으로 차단할 수 있는 법률이 필요하다.
- 청소년게임장과 일반게임장 구분 필요(허가, 신고 구분 필요)
- 게임기의무 설치비용 삭제 필요(현실적으로 청소년 게임기는 구석에 쌓아두고 사용하지않고 공간만 차지)
- 각 공히 19세로 청소년 보호법과의 통일이 요구 됨
- 청소년과 성인용 업소 자체를 완전히 구분하여 허가하고 경품도 2만원 이하로 통일 해야 함.
- 게임기에 대한 등록을 1개소에서 처리하고 다른 곳에서 등록된 게임기 제거
- 단속시 허가 관청에서 전담하고 경찰은 사행 행위만 단속 처리
- 현금화 할수 있는 문화상품권 지급 금지 또는 상품권을 현금으로 교환하는 업자도 처벌 허가요건 강화 필요
- 성인만 출입 가능케 할 필요가 있음.

4. 공중위생관리법상 풍속영업과 관련하여 문제점(개정되어야 할 부분) 및 기타 의견이 있으시면 기재하여 주시기 바랍니다.

① 숙박업과 관련하여 -

- 미성년자 출입에 대한 확실한 통제 필요
- 청소년 이성혼숙의 청소년을 들여보낸 사실이 없다고 주장하여 업주와 마찰이 생기고 있어 법령개정 시급
- 모두 신고 또는 등록제로 전환하여 관리하는 것이 바람직하다 사료
- 숙박업의 허가제로 전환 요구됨.
- 숙박부를 확실히 기록하고 유지하여 관계공무원이 볼 수 있도록

② 목욕장업과 관련하여 -

- 찜질방 추가
- 신고·허가 업소로
- 스포츠마사지 찜질방 등 풍속영업에 열거적 명시(그때 그때 필요시)
- 스포츠맛사지업과 증기탕업의 목욕장업에 포함 필요

③ 이용업과 관련하여 -

- 종업원 인원을 명시 규제하여 불법 안마사 채용 등을 사전에 차단 퇴폐영업근절
- 일반업소와 달리 음란한 행위가 이루어지므로 음란행위에 대한 명확한 예시
- 인·허가 요건 엄격화
- 자유업으로 신고하지 않아도 처벌대상이 되지 못하므로 처벌규정 신설
- 이용업소 이발사가 없으면 모두 윤락, 음란 퇴폐 업소로 취급, 단속필요
- 모두 신고 또는 등록제로 전환하여 관리하는 것이 바람직하다 사료
- 허가제로 전환요구됨. 야간에 영업하는 거의 대다수의 이용업소는 실질적으로 윤락을 ‘업’으로 하고 있고, 밀실설치는 기본인 것을 알면서도 왜 개설통보만 하도록 되어 있는지 의아함.
- 퇴폐 영업을 하다 적발되면 현행보다 더욱 강력히 처벌해야 한다(반드시).
- 이용자 반드시 고용토록 개정, 칸막이 시설의 한계 명시화 마사지 한계 명시화, 여

성종업원 건강진단 실시 등 준수사항 강화하며 행정처분 및 형사처벌 강화

- 형광등과 같은 밝기를 규정하고 조도의 규정을 어겼을시 형사처벌 및 행정처분 필요
- 밀실설치, CCTV설치, 철문설치를 이용한 윤락용의 업소에 대하여 시설기준위반을 적용할 수 있도록 해야 할 것임.
- 안마를 하여주고 윤락행위까지 하는 것을 윤락으로 단속하되 단순한 안마행위는 허용
- 이용업의 내부 설치 기준 강화

④ 기타 -

- 마사지를 병자한 자유업 풍속업 난립으로 윤락행위 단속의 사각지대로 법령개정 시급(자유업에 대한 법령강화 시급)
- 자유업이 문제점
- 스포츠 마사지, 남성휴게텔형태업종, 공중위생관리 업종의 신설 포함.

5. 체육시설의설치·이용에관한법률상 풍속영업과 관련하여 문제점(개정되어야 할 부분)이라고 생각되는 부분을 기재하여 주시기 바랍니다.

① 무도학원업과 관련하여 -

- 자유업 전환
- 법적인 조치가 미흡하여 경찰관 출입이 미온적임.

② 무도장업과 관련하여 -

- 자유업으로
- 미신고 영업에 대한 확실한 단속 규정이 필요함, 성인콜라텍의 경우 국제표준무도라는 문구 삭제('일체의 무도행위자'로 수정)

③ 기타 -

- 모던댄스, 라틴댄스, 각5종씩만 규제하고 있으나, 실질적으로 무허가 무도학원은 전부 블루스, 지루박을 가르치고 있어 법률 존재가 무색함 .

6. 청소년보호법상 풍속영업과 관련하여 문제점(개정되어야 할 부분)이라고 생각되는 부분을 기재하여 주시기 바랍니다.
- 양벌규정이어야 한다(업주, 청소년 양자 모두).
 - 연나이, 만나이 획일적으로 통일 요망
 - 청소년에 대한 처벌 법규 강화 시급, 상가만 처벌하고 있고 현재 귀가 조치하고 있음.
 - 청소년 보호위원회 고시가 미비함. ex>유흥업소, 스포츠마사지업소, 음란 비디오판매, 홍보용전단등(명함포함)을 유해매체물로 지정해야 한다.
 - 휴게음식점인 다방에서 청소년 고용을 금지하는 업소에 포함시켜야 됨.
 - 여성미성년과 다방 고용금지 또는 영업장이외에 차류의 배달을 금지하고 근로기준법이외에 식품위생법 등으로도 처벌하수 있도록 법개정(청소년 탈선 피신처이므로)
7. 이외에 풍속영업의 단속 및 법률적용과 관련하여 어려운 점, 개선해야할 점, 법령상 미비점 등이 있으면 의견을 간단하게 기재하여 주시기 바랍니다.
- 풍속영업의 단속과 관련 인·허가 부서에서 단속해야 하나 경찰의 단속에만 의지하고 있는 실정으로 해당 인·허가 부서에서 심야 단속반 등을 편성하여 활동하여야 할 것으로 사료됨.
 - 단란주점, 일반음식점, 노래방 등에서 손님이 청소년 등 접대부 요청했을 때 손님과 접대부를 처벌할 수 있는 법규 제정이 요망됨(현행 업주만 처벌되고 있음)
 - 손님 진술서를 확보하기는 거의 불가능하고 접객원이나 업주의 자인서도 받아내기가 쉽지 않은 상황이다. 단속과 수사가 분리되어 있어 단속 후에 위증하는 경우가 많아 단속기능과 수사기능이 일원화되어야 한다.
 - 경찰 본연의 임무가 범죄예방과 단속은 맞으나 현재 풍속관련 업무는 행정기관의 업무를 우리가 대신하는 것으로 우리가 지원하는 정도이어야지 주체가 되어서 할 이유는 없음, 시청, 업주, 경찰관들 상당수가 위와 같이 생각하고 있음.
 - 풍속영업의 범위에는 유흥주점과 단란주점만을 들고 있으나, 앞으로는 노래방, 일반음식점도 범위에 속하는 것이 좋다고 사료되는 바 업자들은 일반음식점 영업을 득한 후에 “빠”형태의 영업 등을 하는 경우가 있음.
 - 단속시 주민등록증 제시도 하지 않을 경우 대체방법이 없다. 그래서 증거수집 등이

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 권지관, 미국의 매춘실태와 처벌법규, 수사연구, 2000. 5.
- 권창국, 음란물의 형법적 규제에 관한 문제점의 검토, 한국공안행정학회보 제7호, 1998
- 곽윤직, 민법총칙, 박영사, 2001
- 김기완, 현행법상 풍속영업의 단속대상과 관련문제, 수사연구, 1997. 6.
- _____, 풍속영업의 지도단속, 수사연구, 1996. 4.-7.
- _____, 풍속영업의 범위 및 관련문제, 수사연구, 1995. 12.-1996. 1.
- _____, 풍속영업별 위반유형 및 처벌내용, 수사연구, 1996. 2.-3.
- 김남진, 행정법 II, 법문사, 2002
- 김동희, 행정법 I, 박영사, 1996
- _____, 행정법II, 박영사, 2000
- 김영환, 청소년유해매체관리, 규제를 위한 법적 장치 연구, 형사정책연구 제8권 제1호 (1997), 한국형사정책연구원
- 김영환·이경제, 음란물의 법적규제 및 대책에 관한 연구 - ‘포르노그래피(Pornography)’에 대한 형사정책적 대책, 한국형사정책연구원, 1992
- 김재규, 풍속영업과 그 규제에 관한 연구, 연세대학교 석사학위논문, 1998
- 김준호·김은경, “음란물의 유해성과 그 규제실태에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 1994
- 김학역, “퇴폐 풍속영업의 실태변화와 합리적 대응전략”, 경찰대학 제5기 경찰고위경찰과정 논문집, 2002
- 김형훈, “풍속관련 법령의 체계적 연구”, 경찰종합학교 교관논문집 제16집, 2001
- 김형청, 청소년유해환경의 정화, 한국공안행정학회보 제7호, 1998
- 김희옥, 특별사법경찰관리, 고시연구 1990/8
- 나병용, 풍속영업법의 문제점과 개선방안, 수사연구, 1997. 6.

- 박상희·김명연, 풍속영업의 법적 규제, 한국법제연구원보고서, 1995
- 안창훈, “매춘의 현황과 그 대처방안에 관한 연구”, 경대논문집 제16집, 경찰대학, 1996
- 이영태, 풍속영업의 개념과 효율적 규제방안, 경북대 행정대학원 석사학위논문, 2002
- 이재상, 형법각론, 박영사, 2002
- 장석현·한상암, 풍속영업자의 불만요인 및 만족도 향상방안, 치안논총, 2000
- 정용삼, “풍속사범단속상 문제점과 정책적 해결방안”, 경찰대학 제1기 경찰고위정책과 정논문집, 2000. 6.
- 조길형, 풍속영업소의 현장단속 유의사항, 수사연구, 1995. 3.
- 차용석, 형법총론강의[I], 고시연구사, 1984
- 최종식, 식품위생법 해설과 주요내용, 수사연구, 1997. 6.
- 하상구, “풍속영업소의 불법영업의 실태와 단속요령”, 수사연구 제211호, 2001
- 홍정선, 행정법(下), 박영사, 1999
- 황현락, “풍속영업규제에 관한 정책집행과 관리”, 치안정책연구, 2000
- _____, 풍속영업규제에 관한 정책집행과 관리, 경북대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999
- 강원지방경찰청, 외근경찰관 교양자료집, 2002
- 경찰종합학교, 풍속교재, 2002
- 경찰청, 풍속·소년업무 교육자료, 2001

2. 일본문헌

加가가

- 加藤伸宏·佐野裕子, “『風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律の一部を改正する法律』逐條解説”, 警察學論集 54卷 11号, 2001
- 高山剛, “風俗營業取締法一部改正の概要”, JURIST No. 823(1984. 10. 15)
- 廣田耕一 外, “『風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律の一部を改正する法律』逐條解説 (1)(2)(3)” 警察學論集 52卷 2号, 3号, 4号(1999. 2-4)
- 高須一弘, “風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律の經緯及び概要”, 警察學

論集 54卷 11号(2001. 11)

- 高木・金築, 風俗營業等取締法, 青林書院, 1982
- 高木 光, “歡樂的雰圍氣を醸しだす方法”, 法學教室 No.215(1998. 8)
- 久世公堯・佐佐木敦朗, “風俗環境浄化をめぐる中央立法と條例”, 法律時報 57卷 7号(1985. 7)
- 吉田英法, “性風俗關聯特殊營業に關する規制の在り方”, 警察學論集 54卷 11号(2001. 11)
- 吉川幸夫, “風營適正化法施行10年を経て”, 警察學論集 49卷 2号(1996. 2)
- 内山絢子, “商業娛樂と非行”, 犯罪と非行 第47号(1981)
- _____, “風俗環境と少年非行”, 法律時報 57卷 7号(1985. 7)
- 渡辺 治, “風俗營業等取締法改正と警察權の擴大”, 法學セミナ 1984년 12월
- 藤本哲也, “有害環境と有害性の概念”, 法律時報 57卷 7号(1985. 7)
- 澤登俊雄, “風俗營業の社會的統制に關する諸問題”, ジュリスト No. 823(1984. 10. 15)
- _____, “風俗營業法改正の経緯と新風營法の性格”, 法律時報 57卷 7号(1985. 5)
- 澤登俊雄 外, “環境浄化に對する地域住民活動と業界の自主規制”, 法律時報 57卷 7号(1985. 7)
- 北島國守, “風俗環境浄化協會について”, 警察學論集 38卷 6号(1985. 6)
- 飛田清弘・柏原伸行, 條解 風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律, 立花書房, 1987
- 成田頼明, “新風營法と警察活動”, 法律時報 57卷 7号(1985. 7)
- 所 一彦, “犯罪豫防と警察活動”, 法學セミナ 増刊『現代の警察』, 日本評論社, 1980
- 辻 義之, “風營適正化法の施行狀況と今後の課題”, 警察學論集 49卷 2号(1996. 2)
- 安部哲夫, “風俗環境浄化に對する社會的統制形態”-西ドイツの現状を中心に, 法律時報 57卷 7号,(1985. 7)
- 伊藤一實, “少年を取り巻く有害環境の浄化と風營適正化法”, 警察學論集 38卷 6号(1985. 6)
- 前野育三, “青少年條例を根據とする警察活動”, 法律時報 57卷 7号(1985. 7)
- 佐野國臣, “風俗營業と犯罪”, 現代刑罰法大系 第4卷 -社會生活と刑罰-(石原一彦 編), 日本評論社, 1982
- 佐藤幸一郎, “風俗環境浄化協會の現状と課題について”, 警察學論集 49卷 2号(1996. 2)
- 片 桐裕, “風適法改正と今後の風俗警察行政の諸問題”, 警察學論集 52卷 2号(1999. 2)
- 横内 泉, “少年の健全育成と風營適正化法”, 警察學論集 49卷 2号(1996. 2)
- 後藤啓二, “風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律の一部を改正する法律につ

- いて”, 警察學論集 51卷 7号(1998. 7)
- _____, “風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律の一部を改正する法律について”, ジュリスト No. 1140(1998. 9. 1)

3. 구미문헌

- Clor, Harry M., *Obscenity and Public Morality - Censorship in a Liberal Society*, Chicago: The University of Chicago Press, 1969,
- Coombs, Fred S., “The Bases of Noncompliance with Policy”, in John G. Grum and Stephen L. Wasby(eds.), *The Analysis of policy Impact*, Lexington : Heath, 1981.
- Home Office, *Report of the Committee on Obscenity and Film Censorship*, London: Her Majesty’s Stationary Office, 1979
- John Stuart Mill, *On Liberty*, London: Penguin Classic(1859), 1985
- Kratcoski, Peter C. · Lucille Dunn Kratcoski, *Juvenile Delinquency*, N.J : Prentice Hall Inc., 1979.
- Kurke, Martin I. Ellen. M. Scrivener, *Police Psychology into the 21st Century*, N.J : Lawrence Elbaum Associates, Publishers, 1995.
- Mannle, Henry W. · J., David Hirschel, *Fundamentals of Criminology*, N.J.: Prentice Hall, 1988.
- Randall, Richard S., *Freedom and Taboo - Pornography and Politics of a Self Divided*, Berkeley: University of California Press, 1989
- Ripley, Ruth · Kornhauser, *Social Sources of Delinquency : An Appraisal of Analytic Models*, Chicago : The University of Chicago Press, 1978.
- Schrag, F., “The Child in the Moral Order”, *Philosophy*, Vol. 52, No. 200, 1977.
- Schönke-Schröder-Lenckner, *StGB*, 24. Aufl., 1991
- Siegel, Larry J., *Criminology*, St. Paul, MN.: West Publishing Company, 1986.
- Steinberg, *Öffentlichrechtlicher Nachbarschutz im Gaststättenrecht*, DÖV 1991
- *The Report of the Commission on Obscenity and Pornography*, Washington

D.C.: Government Printing Office, 1970.

- Trojanowicz, Robert C. ·Merry Morash, Juvenile Delinquency, N. J.: Prentice Hall, Inc., 1987.
- Weisburd, David ·Craig Uchida(eds.), Police Innovation and Control of the police, N.Y.: Springer-Verlag, New York Inc., 1993.
- Young, Oran R., Compliance and Public Authority, Baltimore: John Hopkins University Press, 1979.

연구보고서 2003-09

중속영업의 개념과 효율적인 규제방안 연구

2003년 12월 발행

2003년 12월 인쇄

발행인 : 김 홍 권

발행처 : 치 안 연 구 소

경기도 용인시 구성읍 언남리 88번지

인쇄처 : 대 한 문 화 사

(TEL : (02)2268-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.

