

일본 경찰의 가정 밖 청소년에 대한 보호·개입 및 그 시사점*

Protection and Intervention of Juveniles by Japanese Police
and Their Implications

김 혁**

차 례

- | | |
|--------------------------------|-------------------------|
| I. 서론 | IV. 적절한 개입을 위한 실효성 확보수단 |
| II. 가정 밖 청소년에 대한 개입의
내용 | V. 결론 및 시사점 |
| III. 가정 밖 청소년 보호를 위한
경찰의 활동 | |

• 국문요약 •

일본의 경우 가정 밖 청소년의 발견, 보호·지원에 있어 복지적 개입과 사법적 개입이 상호 복합적·중첩적으로 이루어질 수 있도록 대응체계가 구조화 되어 있다. 특히 일본 경찰은 「소년경찰활동규칙」을 제정하고, 비행 예방 및 소년의 보호의 관점에서 가정 밖 청소년에 대하여 폭넓고 다양한 개입을 적극적으로 실시함으로써 그들에 대한 실질적인 공적 개입의 창구역할을 담당하고 있다.

비록 개입과정에서 경찰의 권한 행사를 뒷받침하기 위한 구체적인 법적 근거가 완비되었다고는 볼 수 없지만, 일본 경찰은 관련 법률의 적극적인 해석을 통하여 법집행의 실효성을 확보하고 있을 뿐만 아니라, 복지적 개입과 사법적 개입의 판단에 있어서도 실무상 상당한 재량권을 행사하고 있다. 그러한 배경에는 경찰에서 오랜 기간 소년서포터센터(support center)를 설치하고 소년보호도직원을 관련 기능에 배치하는

* 본고는 김지연·김희진, 경찰의 가정 밖 청소년 보호조치 개선방안 : 외국의 사례와 시사점을 중심으로, 한국청소년정책연구원, 2018. 중 필자가 집필한 내용을 발췌, 수정·보완한 것이다.

** 부경대학교 법학과 조교수, 법학박사

등 전문성을 확보하기 위하여 꾸준히 노력 해온 실무의 운용이 자리 잡고 있다고 할 수 있다. 이는 학교전담경찰관을 운용하는 등 과거에 비하여 경찰의 예방 및 보호활동이 활성화되고는 있지만, 경찰단계에서 가정 밖 청소년에 대한 보호가 제대로 이루어지고 있다고 단언하기 힘든 우리나라의 현실에 시사하는 바가 크다.

또한 일본 경찰은 「아동복지법」상의 일시 보호 규정을 적극적으로 활용하여 가정 밖 청소년을 실효적으로 보호하고 있다. 물론 일시보호는 그 자체만을 놓고 보면 아동의

자유를 제한하는 측면이 있기는 하지만, 중국적으로는 성장발달권이라고 하는 아동의 실질적인 권리를 보장한다는 측면에서 의미 있는 개입수단이 될 수 있다. 경찰에서 가정 밖 청소년을 발견하여 센터 등에 인계하더라도 해당 청소년이 입소를 거부하거나 해당 기관에서 인수를 거부하는 경우 마땅한 조치를 취하고 있지 않은 우리나라의 현실을 감안할 때, 일본의 제도 운영은 경찰의 가정 밖 청소년 보호의 실효성 제고의 측면에서 참고할 만하다.

◆ 주제어 : 가정 밖 청소년, 성장발달권, 소년경찰활동, 복지적 개입, 사법적 개입

I. 서론

가정 밖 청소년¹⁾은 바라보는 시각에 따라 성장발달권의 주체로서 보호·지원의 대상으로 파악될 수도 있고, 범죄 발생을 미연에 방지하기 위한 통제의 대상으로 취급될 수도 있다. 일반적으로 복지적 개입은 급부의 제공, 지원 등 수혜적 성격을 가지는 조치들로 구성되는 반면, 사법적 개입은 형사제재를 비롯하여 당사자에게 불이익을 가져오는 처분들로 구성되는 경우가 많다. 가정 밖 청소년은 피해자적 측면에서의 보호·지원의 필요성이 인정됨과 동시에 범죄로 연결되기 쉬운 취약성을 함께 가지고 있어서, 이들에 대한 대응에 있어서는 복지적 개입과 사법적 개입이 상호 착종 결합할 수밖에 없다.

1) 가정 밖 청소년이란, 가출청소년, 실종아동 등과 같이 가정을 이탈하여 위기상황에 있는 청소년을 말한다.

일본의 경우에도 가정 밖 청소년에 대한 대응은 크게 복지적 개입과 사법적 개입으로 구성되어 있다. 하지만 그러한 개입들은 상호 무관하거나 완전히 이질적이라기보다는 상호 관련성을 가지도록 설계되어 있다. 즉 소년법에 따른 사법적 개입이라고 하더라도 해당 절차가 형사제재를 최우선으로 상정하고 있는 것은 아니고, 일정한 경우 「아동복지법」에 따른 복지적 개입으로 전환할 수 있도록 하는 절차를 마련해두고 있다. 또한 복지적 개입의 경우에도 아동·청소년의 실질적 권리를 보장하기 위하여 불가피하게 그들의 자유권을 일시적으로 제한하거나 보호자의 친권을 제한하여야 할 필요가 발생하기도 한다. 따라서 이때에는 사법적 개입의 경우와 마찬가지로 기본권 제한이 문제되고, 관련 제도의 운영에 있어서는 적정절차가 중시되어야 한다. 이렇듯 가정 밖 청소년의 보호에 있어서는 양자의 측면을 모두 염두에 둔 균형적인 접근이 요구된다.

한편, 개입의 구체적 성격과 내용이 무엇이든 가정 밖 청소년에 대한 공적 개입 과정에서는 경찰의 역할이 중요한 의미를 가질 수밖에 없다. 현실적으로 가정 밖 청소년을 최초로 발견, 접수, 인계하는 역할은 대부분 24시간 운영 체제를 갖춘 경찰이 담당하고 있기 때문이다. 그러한 측면에서 복지적 개입과 사법적 개입에 있어 일본의 경찰이 어떠한 권한을 가지고 어떠한 역할을 하는지를 검토하는 것은 우리의 제도 설계에 있어 좋은 참고자료가 될 수 있다.

이러한 전제하에 이하에서는 일본의 가정 밖 청소년에 대한 개입의 내용을 개관한 다음(Ⅱ), 가정 밖 청소년의 보호를 위한 경찰의 활동(Ⅲ) 및 그들의 활동을 뒷받침하는 구체적 수단에 관하여 검토하고(Ⅳ), 그 시사점을 도출하고자 한다(Ⅴ). 또한 개별 법령에 따라 수범자로서의 저연령자에 대한 용어 정의가 아동, 청년, 청소년, 소년 등 각기 상이한

데, 이하에서는 이해를 돕기 위해 가정 밖 청소년을 통칭하는 경우에만 청소년이란 용어를 사용하고, 개별 법령상의 다른 정의가 있는 때에는 해당 법령의 용례에 따라 적합한 용어를 사용하기로 한다.

Ⅱ. 가정 밖 청소년에 대한 법적 개입의 내용

1. 복지적 개입

1) 「아동(子ども)·청년(若者) 육성 지원 추진법」에 따른 보호·지원

(1) 목적 및 대상

일본에서는 유해환경의 범람 등 아동·청년을 둘러싼 환경의 악화, 니트, 히키코모리, 미등교, 발달장애 등 아동·청년이 겪고 있는 문제의 심각화, 종래의 개별 분야에서의 칸막이적 대응의 한계 등을 배경으로 「아동·청년 육성 지원 시책」을 종합적으로 추진하고자 2009년 「아동·청년 육성 지원 추진법」(이하, 추진법)을 제정하였다(2010년 4월 1일 시행). 동법은 아동·청년을 둘러싼 환경이 악화되고, 사회생활을 원활히 영위하는 데에 곤란을 겪고 있는 아동·청년의 문제가 심각한 상황에 있음을 고려하여 아동·청년육성지원에 관하여 그 기본이념, 국가 및 지방공공단체의 책무, 시책의 기본이 되는 사항을 정함과 동시에 「아동·청년 육성 지원추진본부」를 설치하는 등, 「아동·청년 육성지원 시책」을 추진하는 것을 목적으로 하고 있다(추진법 제1조). 이때 아동·청년의 연령 범위는 0세부터 대략 30세 미만이다.²⁾

또한 구체적인 지원정책을 추진하기 위하여 총리가 본부장이 되는

「아동·청년 육성 지원 추진본부」를 설치하고(추진법 제26조), 국가 차원의 「아동·청년육성지원 추진대강」(이하, 추진대강)을 책정하면(동법 제8조), 도도부현, 시정촌에서는 추진대강을 감안하여 「아동·청년계획」을 수립, 시행하도록 하고 있다(동법 제9조). 특히 추진대강은 정책의 대상 등 아동·청년 지원에 관한 기본방침을 명확히 하고, 대책의 내용 및 추진체제를 구체적으로 설정하고 있다. 이에 따르면, 모든 아동·청년의 건강한 육성, 곤란을 겪고 있는 아동·청년이나 그 가족에 대한 지원, 아동·청년의 성장을 위한 사회 환경의 정비, 아동·청년의 성장을 지지하는 자원의 양성, 창조적 미래를 개척하는 아동·청년의 응원을 기본방침으로 하는 등 지원 대상 및 내용을 폭넓게 설정하고 있다.³⁾ 따라서 가출 아동·청년 등 가정 밖 청소년 역시 동법에 따른 지원의 대상이 됨은 명확하다.

(2) 주요 내용

아동·청년에 대한 구체적인 지원은 도도부현, 시정촌 등 지방공공단체에서 이루어지는데, 관계기관 간의 원활한 협력 및 지원을 위하여 「아동·청년 지원 지역협의회」를 두어 관련 사안을 협의토록 하고 있다(추진법 제19조). 구체적으로는 「아동·청년 종합 상담센터」가 아동·청년 육성 지원에 관한 상담 및 관계기관의 소개, 그 밖의 필요한 정보를 제공하고 조연을 실시하는 거점기관이 되며, 동 센터에서의 상담을 거

2) 内閣府子ども・若者育成支援施策の総合的推進(http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/law_s2.pdf#search=%27%E5%AD%90%E3%81%A9%E3%82%82+%E8%8B%A5%E8%80%85+%E5%B9%B4%E9%BD%A2%27, 2018. 11. 7. 검색).

3) 子ども・若者育成支援推進本部, 子供・若者育成支援推進大綱 -全ての子供・若者が健やかに成長し、自立・活躍できる社会を目指して-, 2016.

처, 교육, 고용, 보건, 의료, 복지, 교정, 갱생보호 등 관계기관 및 필요한 지원과 연계하게 된다.⁴⁾ 이때 후술하는 경찰의 소년서포트센터를 통해 발견된 소년에 대해서는 소년서포트센터가 아동·청년 종합 상담센터와 연계하여 관련 지원을 실시한다.

일례로 기후(岐阜)시의 경우 지원을 필요로 하는 아동·청년 및 그 가족, 교사 등의 모든 고민이나 불안을 전문가 및 관계기관과 연계하여 원스톱으로 지원하는 「기후시 아동·청년종합지원센터」를 운영하고 있다. 동 센터는 2014년 4월 1일 교육위원회 소관의 소년센터, 복지부 소관의 발달상담센터, 복지부 아동가정과 가정아동상담계의 교육·복지 기능을 일체화 한 조직으로서 임상심리사, 학교심리사, 사회복지사, 정신보건복지사, 보건사, 보육사, 교사 등의 자격을 가진 직원 103명이 상주하며 지원을 실시하고 있다.⁵⁾ 개소 이후 2017년 1월말 기준 누적 상담 및 대응건수는 총 10,308건으로, 주된 상담 내용은 유아의 발달(12.3%), 학령 아동의 발달(10.4%), 미등교(8.8%), 가족관계(8.3%), 학대(6.7%), 양육(6.5%), 심신 건강(3.9%), 학교 관련(3.5%), 히키코모리(1.6%), 인간관계(1.2%), 비행문제(0.6%), 취학 취업(0.6%), 기타(34.1%)였다.⁶⁾ 이렇듯 「추진법」에 기초한 종합적 지원은 아동·청년에 대한 다양한 급부 제공을 그 내용으로 하고 있다.

4) 内閣府, 「子ども・若者育成支援推進法」概要図(http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/s_gaiyo.pdf, 2018. 11. 6. 검색).

5) <http://www.city.gifu.lg.jp/18881.htm>(2018. 11. 6. 검색).

6) 首相官邸, 岐阜市子ども・若者総合支援センターエールぎふ(<https://www.kantei.go.jp>, 2018. 11. 6. 검색).

2) 「아동복지법」에 따른 보호·지원

(1) 요지원아동 및 요보호아동

가정 밖 청소년 중 「아동복지법」 상 요지원아동 또는 요보호아동에 해당되는 자는 복지적 개입의 대상이 될 수 있는데, 이때 아동은 18세 미만자를 지칭한다. 「아동복지법」은, 모든 아동은 아동의 권리에 관한 조약의 정신에 근거하여 적절하게 양육될 것, 그러한 생활이 보장될 것, 사랑받고 보호받을 것, 심신의 건강한 성장 및 발달, 자립이 도모될 것, 그밖에 복지를 동등하게 보장받을 권리가 있음을 천명하고(제1조), 아동에 대한 복지적 개입을 구체적으로 규율하고 있다. 아동의 양육에 대한 1차적인 책임은 보호자에게 있지만, 국가 및 지방공공단체⁷⁾ 역시 아동의 보호자와 함께 아동을 건강하게 육성할 책임을 부담하고 있어서(제2조 제3항), 아동의 복지를 위하여 국가 및 지방공공단체가 개입하여야 할 사유가 발생한 때에는 이들에 의한 공적 개입이 이루어지게 된다.

먼저, 가정 밖 청소년이 요지원아동에 해당하면 아동복지법 상의 각종 지원이 실시되는데, 요지원아동은 보호자의 양육을 지원하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 아동으로 요보호아동에 해당하지 않는 자를 말한다(아동복지법 제6조의3 제5항). 요지원아동은 요보호아동의 하위에 위치하는 개념으로, 양육 지원을 통해 요보호아동으로 이동하는 것을 미연에 방지하는 것이 요구되는 지원대상이다. 구체적으로는 육아불안이 있는 부모의 감호를 받고 있는 아동, 양육에 관한 지식이 충분하지 아니하여 부적절한 양육환경에 놓여 있는 아동 등이 이에 해당한다.⁸⁾

7) 우리의 지방자치단체에 해당한다.

8) 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会(第6次報告), 子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について, 2010(<https://www.>

다음으로 보호자가 없는 아동 또는 보호자에게 감호시키는 것이 적당하지 않다고 인정되는 요보호아동 역시 「아동복지법」에 따른 개입의 대상이 된다(제6조의3 제8항). 보호자가 없는 아동에는 고아, 보호자로부터 유기된 아동, 보호자가 장기 구금중인 아동, 가출한 아동이 포함되며, 보호자에게 감호시키는 것이 적당하지 않은 아동에는 피학대아동, 비행아동, 우범아동 등이 해당된다. 이와 같이 요보호아동 중에는 아동학대의 대상이 된 아동도 포함되어 있는데, 그때에는 「아동학대방지법」에 따른 조치도 이루어지게 된다.

(2) 보호·지원의 내용

요지원아동과 요보호아동에 대한 복지적 개입의 필요성 및 정도가 상이한 만큼 그러한 보호·지원의 내용 및 강도에도 차이가 있다.

먼저, 「아동복지법」은 시정촌으로 하여금 요지원아동에 대하여 양육 지원 방문사업의 실시 및 그 밖의 필요한 지원을 하도록 규정하고 있다(제21조의10의2). 또한 도도부현 지사는 요지원아동 등이라고 생각되는 자를 파악한 경우 이를 해당자의 현재지의 시정촌장에 통지하여야 하고(제21조의10의4), 요지원아동은 요보호아동 등과 함께 「요보호아동대책 지역협의회」의 지원대상이 된다(제25조의2 제1항). 지방공공단체는 단독 또는 공동으로 요지원아동 등의 적절한 보호 등을 위하여 관계기관 등으로 구성된 요보호아동대책 지역협의회를 두도록 노력해야 하는데, 동 협의회는 요보호아동 또는 요지원아동 및 그 보호자, 특정 임산부에 관한 정보, 그 밖의 요보호아동의 적절한 보호, 요지원아동 또는 특정 임부에 대한 적절한 지원을 도모하기 위하여 필요한 정보를 교환하고,

mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv37/dl/6-11.pdf, 2018. 11. 5. 검색).

지원대상 아동 등에 대하여 지원의 내용에 관하여 협의하는 것을 주된 기능으로 하고 있다(동조 제2항). 이와 같이 요지원아동에 대하여는 보호자 및 아동의 권리를 증진시켜주는 순수한 의미의 보호·지원이 이루어지게 된다.

반면, 요보호아동에 대해서는 보다 집중적인 개입이 예정되어 있다. 우선 요지원아동의 경우와 달리 요보호아동을 발견한 때에는 개인에 대해서도 통고의무를 부과하고 있다.⁹⁾ 즉 요보호아동을 발견한 자는 시정촌, 도도부현에 설치된 복지사무소 또는 아동상담소에 통고하여야 한다(아동복지법 제25조). 다만, 이때 죄를 저지른 14세 이상의 아동은 아동상담소가 아닌 가정재판소 통고의 대상이 된다(동조 단서, 소년법 제6조 제1항). 시정촌에 통고된 경우 요보호아동대책 지역협의회 등을 통한 지원 및 보호가 이루어진다.

특히 긴급성이나 요보호성이 높다고 판단되는 요보호아동에 대해서는 일시보호가 실시된다. 아동상담소장은 보호자, 아동 등 관계자의 의사에 반하여 요보호아동을 일시보호할 권한을 가지고 있으며(아동복지법 제33조 제1항), 도도부현 지사는 필요한 경우 아동의 안전을 신속히 확보하고 적절한 보호를 도모하거나, 아동의 심신의 상황, 환경, 그 밖의 상황을 파악하기 위하여 아동상담소장으로 하여금 아동을 일시보호하게 하거나 적당한 자에게 당해 일시보호를 위탁하게 할 수 있다(동조 제2항). 일시보호는 아동의 생명의 안전을 확보하는 것을 일차적인 목적으로 하지만, 단순히 생명의 위험에 그치는 것이 아니라 현재의 환경에 두는 것이 아동의 웰빙(아동의 권리 존중·자기실현)의 측면에서 명백히 간과할 수 없다고 판단될 때에도 일시보호를 실시하도록 하고 있

9) 다만, 통고의무 불이행시 벌칙 규정은 없다.

다.¹⁰⁾ 일시보호는 아동상담소에 부설되어 있거나, 아동상담소와 연계하여 운영되는 일시보호소, 아동복지시설 등에 위탁하여 실시되며,¹¹⁾ 보호기간은 2개월이 원칙이지만(동조 제3항), 사유가 있는 경우 2개월마다 도도부현의 아동복지심의회의 의견을 청취한 후 기간을 연장할 수 있다(동조 제4항).¹²⁾ 다만, 친권자의 의사에 반하여 계속하여 일시보호를 할 경우 가정재판소의 승인을 얻어야 한다(동조 제5항).

일시보호의 구체적인 예로는 긴급보호, 행동관찰, 단기입소지도 등이 있다. 긴급보호는 ① 유기, 가출한 아동 등 현재 적당한 보호자 또는 숙소가 없어서 긴급하게 아동을 보호할 필요가 있는 경우, ② 학대, 방임 등의 이유로 아동을 가정으로부터 일시 떨어뜨릴 필요가 있는 경우, ③ 아동의 행동이 자기 또는 타인의 생명, 신체, 재산에 위해를 미치거나 미칠 위험이 있는 경우에 실시되고, 행동관찰은 적절하고 구체적인 원조지침을 정하기 위하여 일시보호를 통한 충분한 행동관찰, 생활지도 등을 실시할 필요가 있는 경우에 실시되며, 단기입소지도는 단기간의 심리요법, 카운슬링, 생활지도 등이 유효하다고 판단되는 경우로서 지리적으로 원격 또는 아동의 성격, 환경 등의 조건에 따라 다른 방법에

10) 厚生労働省(<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv12/05.html>, 2018. 11. 9. 검색). 아동학대방지법에서는 아동학대에 관한 통고(아동학대방지법 제6조 제1항) 또는 시정촌 등으로부터의 송치(아동복지법 제25조의7 제1항 제1호 등)를 받은 경우 아동의 안전 확보를 위하여 노력함과 동시에 필요에 따라 일시보호를 하여야 한다고 규정하고 있으며, 그 때에는 신속히 실시하여야 한다고 규정되어 있다.(아동학대방지법 제8조).

11) 2016년 4월 1일 현재 전국에 아동상담소는 209개, 일시보호소는 136개소가 설치되어 있다. 자세한 사항은, 厚生労働省(第13回新たな社会的養育の在り方に関する検討会), 一時保護の現状について, 2017(<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000163962.pdf>, 2018. 11. 5. 검색).

12) 厚生労働省(<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv12/05.html>).

의한 원조가 곤란하거나 부적당하다고 판단되는 경우에 실시된다.

2015년 아동상담소에서 실시한 일시보호건수는 총 23,276건이었는데, 그 중 아동학대가 11,607건(49.9%)으로 가장 많았고, 학대 이외의 양호가 5,947건(25.5%), 비행이 3,536건(15.2%), 보건·육성 등이 2,096건(9.0%), 장애가 90건(0.4%)이었다.¹³⁾ 가출아동 중 어느 정도가 일시보호의 대상이 되는지는 정확히 파악할 수 없지만, 학대 이외의 사유는 대부분 가출아동의 경우에도 해당될 수 있고, 가출아동 중에는 아동학대의 피해자도 일정 비율을 차지하고 있을 것이므로, 보호자가 없거나 보호자의 양육능력이 갖추어지지 않은 상당수의 가출아동에 대해서는 일시보호가 이루어지고 있을 것으로 추정된다.

2. 사법적 개입

1) 「소년법」에 근거한 개입

(1) 우범소년

「소년법」은 20세 미만의 사람을 소년으로 규정하고(제2조 제1항), 우범소년을 범죄소년, 촉법소년과 함께 소년법의 대상인 비행소년으로 정의하고 있다(제3조 제1항). 우리와 달리 비행소년의 연령 하한은 따로 규정되어 있지 않은데, 실무상 대략 10세를 하한으로 취급하고 있다.¹⁴⁾

우범소년은 우범사유 중 어느 하나에 해당하고, 그 성격 또는 환경에 비추어 볼 때 장래 죄를 범하거나 형벌법령에 저촉되는 행위를 할 우려

13) 厚生労働省(第13回新たな社会的養育の在り方に関する検討会), 一時保護の現状について, 2017.

14) 東京家八王子支決平17・9・9家月58・7・82頁.

(우범성)가 있는 소년을 말한다. 이때 우범사유로는 ① 보호자의 정당한 감독에 복종하지 않는 성벽이 있는 것, ② 정당한 이유 없이 가정에서 이탈하는 것, ③ 범죄성이 있는 자 또는 부도덕한 자와 교제하거나 저속한 장소에 출입하는 것, ④ 자기 또는 타인의 덕성을 해하는 행위를 하는 성벽이 있는 것 등 4가지 사유를 들고 있는데, 가정 밖 청소년이 이 중 어느 하나에 해당하고 우범성이 인정되면 우범소년으로서 「소년법」에 따른 개입의 대상이 된다.

(2) 개입절차와 수단

14세 미만의 우범소년은 도도부현 지사 또는 아동상담소장의 송치를 받지 않으면 가정재판소의 심판대상이 될 수 없다(소년법 제3조 제2항). 또한 14세 이상 18세 미만의 우범소년은 가정재판소와 아동상담소가 모두 경합하여 취급할 수 있기 때문에(아동복지법 제4조), 송치·통고자가 가정재판소의 심판에 회부할지 아동상담소의 조치에 맡길 것인지를 선택할 수 있다(소년법 제6조 제2항). 그리고 18세 이상의 우범소년은 가정재판소에 송치하여야 한다.

가정재판소에 우범소년이 통고 또는 송치되어 심판의 대상이 되면, 가정재판소는 어떠한 처분을 내릴 것인지에 관한 종국결정을 하게 된다. 우범소년에 대한 종국결정에는 심판불개시결정, 불처분결정, 아동복지기관 송치결정, 보호처분이 있다. 보호처분에는 보호관찰, 아동자립지원시설 또는 아동양호시설 송치, 소년원 송치의 3종류가 있다(소년법 제24조 제1항).

2) 유해행위의 규제를 통한 간접적 개입

각 도도부현은 청소년의 환경 정비를 조정하고 청소년의 복지를 저해할 우려가 있는 행위를 방지함으로써 청소년의 건전한 육성을 도모하기 위하여 조례를 제정, 시행하고 있다.¹⁵⁾ 조례의 명칭 및 세부 내용은 조례마다 조금씩 다른 부분이 있지만, 통상 이러한 성격의 조례를 「청소년보호육성조례」라고 하며, 18세 미만을 청소년으로 정의하고 있다. 청소년보호육성조례는 우리의 「청소년 보호법」과 유사한 내용을 담고 있는데, 주로 유해도서 등의 제한, 유해매체물 판매 자판기의 제한, 건전육성을 저해하는 행위의 규제, 인터넷 상의 유해정보에 관한 규제 등을 그 내용으로 하며, 위반자에 대해서는 형벌을 부과하도록 규정하고 있다.¹⁶⁾

청소년보호육성조례 중 건전육성을 저해하는 행위의 규제는 청소년의 행위를 간접적으로 통제하는 기능을 가지고 있다. 구체적으로는 불건전한 성행위 및 추행의 제한, 장소 제공 또는 알선의 금지, 심야외출 등의 제한, 고물 등 매수 및 전당품 등의 제한, 유해 약품류의 판매 등 제한, 심야 흥행장 등 출입제한, 금전의 대부 제한, 사행심 유발행위의 금지, 위험물 소지 제한, 음식점 등 출입금지, 풍속영업소 내 출입금지, 흡연 및 음주금지, 유해시설 등 출입금지, 문신의 제한, 비행 유발 조장행위의 방지 등을 주로 규정하고 있다.

15) 전국 47개 도도부현에서 청소년 보호육성조례를 규정하고 있다. 이와 관련된 자세한 사항은, <https://skcao.go.jp/code.html>(2018. 11. 6. 검색) 참고.

16) 우리나라와 달리 일본에서는 조례로 형벌을 규정할 수도 있다. 지방자치법 제14조 제3항은 조례로 2년 이하의 징역·금고, 100만엔 이하의 벌금, 구류, 과료, 몰수 또는 5만엔 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다. 조례로 형벌을 규정하는 것과 관련된 최고재판소 판례로는 最高裁判決昭37・5・30刑集16・5・577頁.

그중에서도 심야 외출 등의 제한은 가정 밖 청소년에 대한 규제로서 의미를 가질 수 있다. 예를 들어 「도쿄도 청소년의 건전한 육성에 관한 조례」는, 보호자는 통근 또는 통학, 그 밖에 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고 심야(오후 11시부터 익일 오전 4시까지)에 청소년을 외출하게 해서는 안 된다고 규정하고 있다(제15조의4 제1항). 또한 누구든지 보호자의 위탁을 받거나 동의를 얻은 경우, 그 밖의 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고 심야에 청소년을 데리고 나와 동반하거나 머물게 하여서는 아니되며(동조 제2항), 이를 위반하여 심야에 16세 미만의 청소년을 데리고 나와 동반하거나 머물게 한 자는 30만엔 이하의 벌금에 처한다(제26조 제5호).

한편, 이때 청소년을 처벌하는 규정을 따로 두고 있지는 않지만, 이 경우 심야에 외출하여 야간을 배회하는 청소년은 우범소년 또는 후술하는 불량행위소년이 될 수 있다. 소년법 상 우범소년에 해당하는 경우에는 전술한 조치들이 취해지고, 불량행위소년인 경우 상대방의 동의에 따른 개입 조치가 이루어진다.

Ⅲ. 가정 밖 청소년 보호를 위한 경찰의 활동

1. 소년경찰활동을 통한 비행방지 및 보호

1) 소년경찰활동의 범위

경찰은 소년의 건전한 육성을 도모하기 위하여 소년의 비행방지 및 보호를 목적으로 하는 경찰활동(이하, 소년경찰활동)을 적극적으로 실시하고 있다. 또한 이를 규율하기 위하여 「소년경찰활동규칙¹⁷⁾」을 제정,

운용하고 있다. 「소년경찰활동규칙」은 「소년법」에 따른 비행소년은 물론, 불량행위소년,¹⁸⁾ 피해소년,¹⁹⁾ 요보호소년²⁰⁾ 등을 소년경찰활동의 대상으로 상정하고 있다. 즉 소년의 비행방지 및 보호를 위한 소년경찰활동은 상당히 광범위한 영역에 미치고 있음을 명확히 하고 있으며, 이에 따라 가정 밖 청소년 역시 소년경찰활동의 대상이 됨은 분명하다.

특히 경찰에서는 소년의 비행방지 및 보호를 위하여 가두보도²¹⁾(補導)와 소년상담 등을 실시하고 있다. 가두보도는 학교 등 관계기관, 소년의 건전한 육성을 위한 활동을 실시하는 자원봉사자 등 관계자의 협력을 얻어 실시한다. 구체적으로는 도로, 그 밖의 공공장소, 역 등 다수가 모이는 장소, 풍속영업장소 등 소년의 비행이 발생하기 쉬운 장소에서 비행소년, 불량행위소년, 피해소년, 요보호소년을 발견하고, 필요할 경우 조연, 지도, 보호자 등에 연락, 가정재판소 또는 아동상담소에 통고 등의 조치를 하는데, 이때에는 자신의 신분을 명확히 하고 상대방의 권리를 부당히 침해하지 않도록 유의하여야 한다(소년경찰활동규칙 제7조). 또한 소년 또는 보호자, 그 밖의 관계자로부터 소년상담을 받은 때에는 사안의 내용에 따라 지도, 조연, 관계기관 인계 등의 조치를 하여야 하며, 비행의 방지를 도모하기 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우

17) 2018년 5월 15일 개정, 2018년 국가공안위원회 규칙 제11호.

18) 음주, 흡연, 심야배회, 기타 자기 또는 타인의 덕성을 해하는 행위를 한 소년을 말한다(소년경찰활동규칙 제2조 제6호).

19) 범죄, 그 밖의 소년의 건전한 육성을 저해하는 행위에 의하여 피해를 입은 소년을 말한다(소년경찰활동규칙 제2조 제7호).

20) 아동학대를 당한 아동, 보호자가 없는 소년, 그 밖의 아동복지법 상의 복지를 위한 조치 또는 그에 준하는 보호를 위한 조치가 필요하다고 인정되는 소년을 말한다(소년경찰활동규칙 제2조 제8호).

21) 보도를 우리의 표현으로 치환하면 선도라고 볼 수 있는데, 본고에서는 원문 그대로 보도로 표기하기로 한다.

에는 보호자의 동의를 얻어 가정, 학교, 교우, 그 밖의 환경이 개선되었다고 인정될 때까지 소년에 대한 조언, 지도, 그 밖의 보도를 계속하여 실시하여야 한다. 이때 보도는 소년서포트센터²²⁾에 배치된 소년보도직원 등이 실시하고 부득이한 이유가 있는 경우 소년서포트센터의 지도 하에 소년경찰부문에 소속된 다른 경찰직원이 실시하며, 소년서포트센터는 필요한 경우 보호자의 동의를 얻어 학교관계자 등 적당한 자와 협력하여 소년에 대한 지도를 실시한다(소년경찰활동규칙 제8조). 이러한 경찰의 가두보도, 소년상담 등을 통하여 가정 밖 청소년의 상당수가 발견되고, 이를 계기로 어떠한 형태로든 공적 개입이 이루어질 것임은 쉽게 추측할 수 있다. 그 과정에서 「소년법」, 「아동복지법」 등에 근거한 개입이 필요한 경우에는 관련 기관에게 통고, 송치 등의 절차를 통하여 해당 소년을 인계하여야 하는데, 가정 밖 청소년은 현재 감호할 보호자가 없거나 감호 능력이 제대로 갖추어지지 않은 경우가 많아 인계의 필요성이 높은 유형에 해당한다.

2) 우범소년의 조사, 통고·송치

경찰의 우범소년의 조사와 관련하여 「소년법」에는 명문규정이 없는데, 경찰은 「경찰법」 제2조²³⁾ 및 「소년경찰활동규칙」을 근거로 우범소

22) 소년서포트센터란, 경시청, 도부현 경찰본부 또는 방면본부의 내부조직 중 소년보도직원 또는 전문적인 지식 및 기능을 가진 경찰관(소년보도직원 등)을 배치하여 전문적인 지식 및 기능을 필요로 하거나 계속적인 실시를 요하는 소년경찰활동에 관하여 중심적인 역할을 하는 조직을 말한다(소년경찰활동규칙 제2조 제12호).

23) 경찰법 제2조(경찰의 책무) ① 경찰은 개인의 생명, 신체 및 재산의 보호에 임하여, 범죄의 예방, 진압 및 수사, 피의자 체포, 교통 단속, 그 밖의 공공안전과 질서를 유지하는 것을 책무로 한다.

년에 대한 조사를 실시하고 있다.²⁴⁾ 이와 관련해서는 2007년 「소년법」 개정 당시 우범사건에 대해서도 경찰에게 임의조사의 권한을 명시하는 규정을 두려고 하였으나, 우범자체가 장래 범죄를 저지를 우려를 요건으로 하는 것인데 그 혐의의 단계에서 조사할 수 있도록 한다면 조사권한의 범위 및 대상이 지나치게 광범위해진다는 반대의견이 있어 국회의 심의과정에서 우범사건의 조사에 관한 규정은 삭제되었다.²⁵⁾ 다만, 그렇다고 하더라도 종래에 「경찰법」 제2조에 근거하여 이루어져 왔던 경찰의 우범사건 조사를 부정하는 취지는 아니며,²⁶⁾ 「소년경찰활동규칙」은 우범소년의 조사 및 그 과정에서의 유의해야 할 사항에 관하여 규정하고 있다(제27조 내지 제34조).

한편, 사법경찰원이 소년의 피의사건에 관하여 수사한 결과, 범죄의 혐의가 인정되지 않는 경우에도 우범을 구성한다고 인정되는 때에는 가정재판소에 우범사건으로 송치할 수 있다(소년법 제41조). 이와 관련하여 송치는 「소년법」 제41조가 적용되는 경우에만 할 수 있고, 가두보도, 소년상담 등을 통하여 발견된 경우와 같이 처음부터 우범소년으로 파악된 자는 통고만 할 수 있다는 견해도 과거에 주장된 적이 있었으나, 행정경찰권능이 명확화 된 현재에는 송치·통고 모두 가능하다는 것이 다수설의 입장이며 실무도 그렇게 운용되고 있다.²⁷⁾ 다만, 행정경

② 경찰 활동은 엄격하게 전항의 책무 범위에 한정되어야 하며, 그 책무의 수행에 있어서는 불편 부담 및 공평 공정을 염두에 두고, 혹여라도 일본국 헌법이 보장하는 개인의 권리 및 자유의 간섭에 관계되는 등 그 권한을 남용하여서는 아니된다.

24) 瀧澤幹滋, “少年法改正と警察”, 警察学論集61卷3号, 2008, 27頁.

25) 카와이테 토시히로/황순평·김혁 역, 소년법, 37쪽.

26) 久木元伸 외, 少年法等の一部を改正する法律及び少年審判規則等の一部を改正する規則の解説, 31頁.

찰활동으로 발견된 우범소년의 경우에도 송치절차를 취할 여유가 없는 부득이하고 예외적인 경우를 제외하고는 통고보다는 가급적 송치절차를 취하는 것이 바람직하다고 여겨지고 있다.²⁷⁾ 송치는 통고와 달리 그 즉시 우범사건이 가정재판소에 계속(係屬)되는 효과를 발생시키기 때문이다. 소년심판규칙 제8조 제1항도 송치주체로 경찰관을 규정하고 있고, 「소년경찰활동규칙」 제33조 역시 우범소년의 가정재판소 송치와 관련된 규정을 명시하고 있다. 즉 경찰관은 우범조사의 결과 당해 소년이 14세 이상으로서 가정재판소의 심판에 부하는 것이 적당하다고 인정되는 경우 우범소년사건 송치서를 작성하여 신상조사표 등 관계서류와 함께 가정재판소에 송치하여야 하고(소년경찰활동규칙 제33조 제1항 제1호), 당해소년이 14세 이상 18세 미만으로 보호자가 없거나 보호자에게 감호시키는 것이 적당하지 않다고 인정되어 가정재판소에 직접 송치하는 것보다 「아동복지법」에 따른 조치에 맡기는 것이 타당하다고 인정되는 때에는 아동통고서를 작성하여 아동상담소에 통고하여야 한다(동조 동항 제2호).

2. 소년경찰활동의 현황

1) 보도인원 및 유형

아래의 표와 같이 2017년 소년경찰활동을 통하여 보도된 인원을 살펴보면, 불량행위소년이 476,286명으로 비행소년에 비하여 압도적으로

27) 団藤重光・森田宗一, 新版少年法(第2版), 有斐閣, 1984, 68頁; 田宮裕・廣瀬健二(編), 注釈少年法(第4版), 105頁; 平場安治, 少年法(新版), 有斐閣, 1987, 110頁.

28) 田宮裕・廣瀬健二(編), 注釈少年法(第4版), 105頁.

많음을 알 수 있다. 이는 경찰이 범죄 및 촉법행위가 발생한 이후 사후적으로 개입하고 있는 것이 아니라, 그러한 비행을 억제하고 예방하기 위하여 가두보도, 상담 등 적극적인 개입을 실시하고 있음을 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

〈표 1〉 비행소년 등 검거·보도인원(2017년)

구분	범죄소년 (형법, 특별법)	교통사고관련 과실운전치사상등	도로교통법위반	촉법소년	우범소년	불량행위소년
인원	31,838	15,101	162,964	9,041	1,107	476,286

출처: 警察庁生活安全局少年課 平成29年中における少年の補導及び保護の概況, 2018, 1頁.

2) 우범소년의 유형별 보도 현황

2017년 경찰에서 취급한 우범소년의 유형을 살펴보면, 보호자의 정당한 감독에 복종하지 않는 성벽이 있는 소년이 667명, 자기 또는 타인의 덕성을 해하는 행위를 하는 성벽이 있는 소년이 318명, 정당한 이유 없이 가정에서 이탈하는 소년이 87명, 범죄성이 있는 자 또는 부도덕한 자와 교제하거나 저속한 장소에 출입한 소년이 35명이었다.

〈표 2〉 우범소년의 보도인원(2017년)

구분	계	보호자의 정당한 감독에 복종하지 않는 성벽	정당한 이유 없이 가정에서 이탈	범죄성이 있는 자 또는 부도덕한 자와 교제하거나 저속한 장소에 출입	자기 또는 타인의 덕성을 해하는 행위를 하는 성벽
총계	1,107	667	87	35	318
남성	686	443	32	15	196
여성	421	224	55	20	122

출처: 警察庁生活安全局少年課 平成29年中における少年の補導及び保護の概況, 37頁.

또한 우범소년 중 남성은 686명, 여성은 421명으로 여타 비행소년에 비하여 상대적으로 여성의 비율이 높음을 확인할 수 있다.²⁹⁾ 이는 성매매 등 다른 범죄로부터 소년을 보호하기 위하여 여성을 우범소년으로 보도하여야 할 필요성이 유형적으로 높기 때문으로 생각된다. 우범사유 중 상당한 이유 없이 가정에서 이탈하는 소년은 가정 밖 청소년으로서 중요한 의미를 가지는데, 이 경우 다른 우범사유에 비하여 여성의 비율이 특히 높음을 알 수 있다.

3) 불량행위소년의 유형별 보도 현황

2017년 불량행위소년으로 보도된 인원(476,284명)을 유형별로 살펴보면, 심야배회(270,667명), 흡연(138,588명), 불건전오락(16,863명), 음주(12,822명), 폭력행위(6,404명), 태학(6,251명), 불량교우(5,427명), 가출(4,467명), 폭주행위(2,627명), 무단외박(1,626명), 불건전행위(1,425명), 금품반출(909명), 성적 장난(231명), 흥기소지(176명), 금품부당요구(92명), 약물남용(58명)의 순이었다.

〈표 3〉 불량행위소년의 보도인원(2017년)

구분	계	음주	흡연	약물 남용	폭력 행위	흥기 소지	금품 부당 요구	금품 반출	성적 장난	폭주 행위	가출	무단 외박	심야 배회	태학 (怠學)	불건전 행위	불량 교우	불건전 오락	기타
총계	476,284	12,822	138,588	58	6,404	176	92	909	231	2,627	4,467	1,626	270,667	6,251	1,425	5,427	16,863	7,651
남성	378,630	9,744	123,461	45	5,667	156	79	710	215	2,367	2,380	858	207,152	3,882	521	4,484	10,819	6,090
여성	97,654	3,078	15,127	13	737	20	13	199	16	260	2,087	768	63,515	2,369	904	943	6,044	1,561

출처 : 警察庁生活安全局少年課, 平成29年中における少年の補導及び保護の概況, 50頁.

29) 2017년 형법범 소년 중 여성이 차지하는 비율은 13.2%에 지나지 않는다.

한편, 경찰에서 집계한 불량행위의 유형을 자세히 살펴보면, 그 중 상당수는 범죄를 구성하거나 우범사실과 중첩되는 측면이 있음을 확인할 수 있다. 실제로 경찰청에서는 불량행위의 종별과 태양에 관하여, 음주에 대해 주류를 음용하거나 그러한 목적으로 주류를 소지하는 행위, 흡연에 대해 흡연하거나 그러한 목적으로 담배 혹은 흡연도구를 소지하는 행위, 약물남용에 대해 심신에 유해한 영향을 미칠 위험이 있는 약물 등을 남용하거나 그러한 목적으로 소지하는 행위, 폭력행위에 대해 방치하면 폭력·협박·재물손괴 등으로 발전할 위험이 있는 폭력적인 행위, 흉기 등 소지에 대해 정당한 이유 없이 흉기·목도·철봉·기타 타인의 신체에 위해를 미칠 위험이 있는 물건을 소지하는 행위, 금품요구행위에 대해 정당한 이유 없이 타인에게 의사에 반하는 금품의 교부·대여 등을 요구하는 행위, 금품반출에 대해 보호자 등의 금품을 무단으로 반출하는 행위, 성적 장난에 대해 성적으로 장난을 쳐 기타 성적 불안을 발생시키는 행위, 폭주행위에 대해 자동차 등 운전 관하여 교통의 위험을 발생시키거나 타인에게 폐를 끼칠 위험이 있는 행위 또는 그러한 행위를 하는 자와 행동을 함께 하는 행위, 가출에 대해 정당한 이유 없이 생활의 본거를 떠나 귀가하지 않는 행위, 무단외박에 대해 정당한 이유 없이 보호자에게 무단으로 외박하는 행위, 심야배회에 대해 정당한 이유 없이 심야에 배회 또는 머무는 행위, 태학에 대해 정당한 이유 없이 학교를 쉬거나 조퇴 등을 하는 행위, 불건전 성적 행위에 대해 소년의 건전육성상 지장이 있는 성적 행위, 불건전오락에 대해 소년의 건전육성상 지장이 있는 오락을 하는 행위, 기타에 대해 그 외 비행이나 건전육성상 지장을 발생시킬 위험이 있는 행위로 경시총감 또는 도도부현 경찰본부장이 지정한 것으로 정의하고 있다.³⁰⁾ 이렇듯 불량행위의 내용은 비행(범죄·촉법·우범)과 상당부분 중첩되는데, 불량행위소년의 보도인원이 비

행소년(범죄·촉법·우범소년)의 보도인원을 압도적으로 상회하고 있다는 사실에 비추어 볼 때, 사건처리 과정에서 실제로는 경찰이 폭넓은 재량을 행사하고 있음을 추론할 수 있다.

4) 피해소년의 현황

소년경찰활동을 통해 소년에 대한 복지법³¹⁾을 단속하는 과정에서 발견된 피해소년은 2017년 총 5,974명에 이른다. 피해소년 중 69.8%는 여성으로, 그중에서도 「청소년보호육성조례」, 「아동매춘·아동포르노 단속법」 등 성적 피해가 심각한 것으로 나타났다.

〈표 4〉 복지법의 피해소년(2017년)

구분	계	미성년 자음주 금지법	미성년 자흡연 금지법	풍속영 업적정 화법	매춘방 지법	아동복 지법	아동매춘 · 아동 포르노 금지법	노동기 준법	직업안 정법	각성제 단속법	청소년 보호육 성조례	기타
총계	5,974	164	790	526	14	281	1,861	80	27	27	2,139	65
남성	1,805	115	692	237	0	21	224	21	0	8	436	51
여성	4,169	49	98	289	14	260	1,637	59	27	19	1,703	14

출처: 警察庁生活安全局少年課 平成29年中における少年の補導及び保護の概況 57頁.

특히 가정 밖 청소년은 여러 범죄의 피해자가 될 위험성이 크다. 2017년 소년경찰활동을 통하여 발견 또는 검거한 복지법 위반 사안 중

30) 警察庁生活安全局長, 不良行為少年の補導について, 平成20年丙少発第33号, 2008.

31) 복지법의 정의는, 警察庁生活安全局長, 少年警察活動規則第37条の規定に基づき警察庁長官が定める福祉犯について, 平成26年丙少発第58号, 2014. 참고.

가출소년이 피해자가 된 인원은 352명이었다. 앞의 표(불량행위의 보도 인원)에서 가출로 보도된 인원이 총 4,467명이었던 점에 비추어 볼 때, 이는 가출소년 중 약 7.9%가 소년의 복지를 해하는 범죄의 피해자가 되었음을 의미하는 것이기도 하다. 가출소년 중에는 복지법 이외의 범죄 피해를 겪는 소년도 있을 것이므로 실제 피해율은 이보다 훨씬 높을 것으로 생각된다. 더욱이 복지법의 피해소년 중 가출소년의 비율을 살펴보면, 「매춘방지법」(21.4%), 청소년보호육성조례(11.9%) 등의 순으로 나타나, 가출은 성매매 등으로 연결될 가능성이 높다는 점이 확인되었고, 그에 따라 가정 밖 청소년에 대한 신속한 개입이 중요함을 확인할 수 있다.

〈표 5〉 가출 중 복지법의 피해소년(2017년)

구분	계	풍속영업 적정화법	매춘 방지법	아동 복지법	아동매춘 ·아동 포르노 금지법	노동 기준법	각성제 단속법	청소년 보호육성 조례	기타
인원	352	11	3	22	55	2	2	254	3
피해소년중 가출소년비율 (%)	5.9	2.1	21.4	7.8	3.0	2.5	7.4	11.9	0.3

출처: 警察庁生活安全局少年課, 平成29年中における少年の補導及び保護の概況, 59頁.

5) 소년상담의 현황

2017년 경찰이 수리한 소년상담 건수는 총 69,932건이었다. 상담은 비행이나 범죄피해에 한정되는 것이 아니라 소년을 둘러싼 다양한 환경에 관한 사항을 그 내용으로 하고 있다. 상담의 대상별로 살펴보면, 소년, 보호자, 기타 모두에서 가정문제에 관한 상담이 가장 많은 수를 차

지하고 있음을 알 수 있다. 가정의 문제는 자칫 가출로 이어질 위험성을 가지고 있음을 감안할 때, 경찰이 그들의 비행 예방 또는 개입에 있어 적극적인 기능을 하고 있음을 추론할 수 있다. 또한 이 점은 소년상담 중 가출관계에 관한 상담이 다수(1,969건)를 차지하고 있다는 점에서 더욱 확연히 드러난다. 이러한 상담을 통하여 적극적인 개입의 필요성이 인정되는 경우에는 앞서 설명한 각종 조치를 취한 후 소년에게 적절한 개입을 실시할 수 있는 기관에 대상 소년을 인계하게 된다.

〈표 6〉 소년상담의 내용(2017년)

구분	계	비행문제	학교문제	가정문제	교우문제	건강문제	범죄피해	가출관계	기타
총계(건)	69,932	10,528	7,711	21,672	7,091	1,063	7,281	1,969	12,617
소년	15,918	832	1,190	3,923	2,969	396	2,787	116	3,705
보호자	34,538	5,603	4,020	12,724	3,176	412	2,793	1,578	4,232
기타	19,476	4,093	2,501	5,025	946	255	1,701	275	4,680

출처 : 警察庁生活安全局少年課 平成29年中における少年の補導及び保護の概況 73頁.

IV. 적절한 개입을 위한 실효성 확보수단

1. 검토의 필요성

개입의 실효성을 확보하는 방안으로는 가출행위 자체를 문제 삼아 그러한 행위를 직접적으로 통제 또는 제재하는 방식과 청소년에 대한 보호 감독의 책무가 있는 자에게 책임을 추궁하여 청소년을 제대로 감호하도록 유도하는 방식이 있을 수 있다.

먼저, 전자에 관하여 일본에서는 가출행위 자체만을 떼어 놓고 행위를 직접 통제하거나 제재하는 법체계를 취하고 있지는 않다. 다만, 가출상태에 있는 아동은 일반적으로 요보호아동에 해당하는 경우가 대부분이어서 일시보호 등 「아동복지법」에 따른 복지적 개입의 대상이 된다. 정당한 이유 없이 가출하는 습벽이 있는 때에는 그것 자체가 우범사유의 하나에 해당하고, 장래 범죄 또는 촉법행위를 할 우려가 있는 것으로 인정되는 때에는 「소년법」 상의 우범소년에 해당하므로 사법적 개입의 대상이 되고 경우에 따라서는 보호처분이라는 제재가 가능하다.

또한 가출아동 또는 소년에 대한 직접적인 개입과는 별도로 청소년보호육성조례는 보호자에게 그러한 가출행위(심야배회행위)를 제대로 감독하도록 하는 책임을 부과함으로써, 아동 또는 소년의 가출을 방지하도록 하고 있다. 물론 심야에 청소년을 데리고 나와 동반하거나 머물게 한 자를 처벌하는 것과는 달리 보호자를 직접적으로 처벌하는 규정을 두고 있지는 않지만, 보호자로서 감호를 현저히 태만히 하여 아동학대에 해당하는 때에는(아동학대의 방지 등에 관한 법률 제2조), 보호책임자유기죄로 처벌되고(형법 제218조) 친권이 제한 또는 상실될 수 있다(아동복지법 제33조의7).

그런데 위의 처분 내지 조치가 제대로 이행되기 위해서는 가정 밖 청소년을 조기에 발견하여 그들을 공적 개입의 영역으로 끌어들이는 것이 중요하다. 현실적으로 그러한 역할의 상당부분은 24시간 운영체제를 갖춘 경찰에게 기대할 수밖에 없고 일본 경찰이 소년경찰활동을 통하여 적극적으로 역할을 수행하고 있음은 이미 확인한 바와 같다. 따라서 일본 경찰의 권한행사를 뒷받침하는 수단에는 어떠한 것이 있으며, 실제 그러한 권한이 어떻게 행사되고 있는지에 관한 검토는 가정 밖 청소년에 대한 구체적이고 효과적인 개입이 이루어지기 위한 필수 전제조건이 된

다. 즉 그러한 개입이 복지적 성격을 가지든, 아니면 사법적 개입의 성격을 가지든 간에 그것이 소정의 효과를 거두기 위해서는 당해 개입을 담보할 수 있을 만한 적절한 수단이 구비되어야 한다.

2. 가정 밖 청소년의 발견과정에서의 실효성 확보수단

소년경찰활동에 있어서는 사안에 따라 「경찰법」, 「경찰관직무집행법」, 「소년법」, 「형사소송법」, 「아동복지법」, 「범죄수사규범」, 「청소년보호육성조례」를 포함한 기타 법령에 근거하여 필요한 조치를 할 수 있다.³²⁾

먼저, 가두보도, 소년상담 등을 통하여 경찰이 가정 밖 청소년을 발견한 경우 범죄 또는 촉법행위의 혐의가 있는 때에는 경우에 따라 「형사소송법」이나 「소년법」에 따른 강제처분을 할 수 있다. 즉 범죄소년이 죄를 저지른 경우에는 사안에 따라 체포, 압수, 수색, 검증 등의 강제처분이 가능하고(형사소송법 제213조, 제220조 제1항), 촉법소년의 경우에는 체포는 할 수 없지만 압수, 수색, 검증, 감정촉탁(감정유치는 제외) 등의 강제처분은 허용된다(소년법 제6조의5 제1항).

반면, 가정 밖 청소년이 범죄나 촉법행위를 저지른 사실이 없는 때에는 발견 단계에서 형사소송법이나 소년법에 따른 강제처분은 허용되지 않는다. 가정 밖 청소년이 우범소년에 해당하는 때에는 「소년법」 또는 「아동복지법」에 따른 조치를, 요보호아동에 해당하는 때에는 「아동복지법」에 따른 조치를, 불량행위소년에 해당하는 때에는 「소년경찰활동규칙」에 따른 조치를 하고, 필요에 따라 「아동·청년 육성 지원 추진법」에 규정된 지원이 이루어지도록 관계기관에 연계하게 된다. 이때 실시

32) 警察庁生活安全局長, 少年警察活動推進上の留意事項について (依命通達), 平成19年乙生発第7号, 2007.

되는 경찰의 조치는 기본적으로 임의조치로서의 성격을 가진다. 불량행위 소년을 발견한 경찰직원은 당해 소년에 대하여 불량행위의 중지를 촉구하는 등 필요한 주의를 하거나 비행방지, 그 밖의 건전육성 상 필요한 조언을 실시하고, 소년의 비행방지상 소지하는 것이 적당하지 않은 물건을 당해 소년이 소지하고 있는 것을 발견한 때에는 소유자나 권리자에게 반환 또는 보호자에게 맡기도록 하거나 당해 소년에게 폐기하도록 하는 등 당해 물건을 소지하지 않도록 필요한 주의 또는 조언을 한다.³³⁾ 이러한 조치는 임의제출을 통해서 이루어지는데, 만약 당해 소년이 흡연을 위하여 담배 등을 소지하고 있는 때에는 행정처분으로서 담배 등을 몰수할 수 있다(미성년자흡연금지법 제2조).

한편, 경찰은 그 책무를 달성하기 위해 필요한 제반의 임의활동을 할 수 있을 뿐만 아니라, 즉시강제의 태양에 이르지 않는 정도라면 필요성, 긴급성, 법익의 균형 등을 고려하여 구체적 상황 하에서 상당하다고 인정되는 한도에서 실력을 행사하는 것이 허용될 수 있다. 예를 들어, 가출상태의 소년은 일반적으로 자구능력이 부족하고 전술한 바와 같이 소년을 대상으로 한 범죄나 사고 등의 피해를 당하기 쉽기 때문에, 경찰이 가출소년의 조기발견을 위해 노력하고 귀가하도록 지도·설득하거나 가족 등에게 연락을 취하는 것은 당연한 책무로서, 그 과정에서 필요하다면 신원확인, 정지나 만류 등을 위하여 신체에 접촉하는 정도로 실력을 행사하는 것은 허용된다.³⁴⁾ 또한 가출소년에 대해서는 설득을 통하여 경찰서 등에 동행을 요구하는 조치를 취할 수 있으며, 만약 도중에 떠나려고 한다면 일시적으로 잡아두는 것도 가능하다고 해석되고 있다.³⁵⁾

33) 警察庁生活安全局長, 不良行為少年の補導について.

34) 후루야 요이치/황순평 역, 주석 일본 경찰관직무집행법, 도서출판 그린, 2016, 223쪽.

3. 일시보호와 보호인수의 의무

소년경찰활동을 통하여 발견된 가정 밖 청소년은 보호자가 없거나 보호자에게 감호를 맡기는 것이 적당하지 않은 요보호아동에 해당되는 경우가 많은데, 이때에는 당해 아동을 시정촌, 복지사무소장 및 아동상담소장(아동복지법 제25조의6, 제25조의7, 제25조의8, 제26조)에게 인계할 수 있으며, 실무상 경찰은 해당 아동을 복지사무소 또는 아동상담소에 인계하고 있다.³⁵⁾ 요보호아동에 대해서는 「아동복지법」 상의 조치로서 일시보호를 할 수 있는데(제33조 제1항), 일시보호 기간 동안 아동의 행동의 자유를 일정한 한도로 제한하는 것도 허용된다.³⁶⁾ 또한 실무상 아동상담소가 원격지에 있어 신속한 일시보호가 어렵거나 야간 등의 사정으로 아동상담소가 즉시 인수할 수 없는 때에는 아동상담소장의 위탁을 받아 경찰서에 요보호아동을 일시보호할 때도 있다.³⁷⁾ 다만, 이때 원칙적으로 24시간을 초과할 수 없고, 그 기한이 지나면 요보호아동의 신병을 아동상담소에 인도하여야 한다.³⁸⁾ 경찰에서 아동을 일시보호할 때에는 통상의 방에 준하는 형태의 보호에 적합한 방식을 사용하여야 하고, 열쇠를 잠궈야 할 때에는 아동의 행동범위가 가능한 넓게 되도록

35) 타무라 마사히로/황순평·김혁 역, 경찰행정법, 도서출판 그린, 2016, 219쪽.

36) 후루야 요이치/황순평 역, 주석 일본 경찰관직무집행법, 253쪽. 이는 경찰관 직무집행법 제3조의 보호조치의 요건에 해당되는 경우의 조치에 관한 사항이긴 하나, 가출청소년이 요보호아동에 해당하는 경우에도 마찬가지일 것으로 생각된다.

37) 児童福祉法規研究会編, 最新 児童福祉法・母子及び寡婦福祉法・母子保健法の解説, 時事通信社, 1999, 246頁.

38) 児童福祉法規研究会編, 最新 児童福祉法・母子及び寡婦福祉法・母子保健法の解説, 247頁.

39) 카와이데 토시히로/황순평·김혁 역, 소년법, 32쪽.

배려하여야 하며, 유치장을 일시보호에 사용하여서는 안 된다.⁴⁰⁾ 이렇듯 일시보호에 있어서는 신병을 확보하기 위한 최소한의 강제조치는 허용된다.

또한 「아동복지법」은 아동상담소 및 도도부현 지사로 하여금 아동의 안전을 신속히 확보하고 적절한 보호를 도모하기 위하여 일시보호를 하거나 적당한 자에게 위탁하도록 하는 조치를 취하도록 규정하고 있으므로(제33조),⁴¹⁾ 경찰이 요보호아동을 발견하고 이를 아동상담소 등에 인계한 경우 전술한 특별한 사유가 없는 한 아동상담소 등은 해당 아동을 인수하여야 한다. 예를 들어 경찰이 요보호아동을 통고한 경우 아동상담소는 일시보호소에 피학대아동과 비행소년을 공동으로 생활하도록 할 수 없다는 것을 이유로 당해 아동의 신병 인수를 거부할 수는 없다.⁴²⁾

한편, 가정 밖 청소년에게 아동학대의 피해가 있는 것으로 의심되는 때에는 「아동학대방지법」에 따른 조치를 취하여야 한다. 경찰관은 학교, 아동복지시설, 병원 등과 함께 아동학대를 조기에 발견할 책임이 있는 자로 해석되고 있고,⁴³⁾ 경찰에서 아동학대를 받았다고 생각되는 아동을 발견한 때에는 당해 경찰서를 관할하는 아동상담소장에게 이를 통고하도록 되어 있다(소년경찰활동규칙 제38조 제2항). 아동학대의 통고를 받은 아동상담소장 등은 아동과의 면회 등 아동의 안전을 확인하기 위한 조치를 신속히 강구하여야 하며(아동학대방지법 제8조), 특히

40) 警察庁生活安全局長, 児童福祉法第33条第1項に基づき警察が行う児童の一時保護について, 平成13年丁少発第33号, 2001.

41) 다만 일시보호의 위탁에 관해서는 재량을 인정하고 있다.

42) 厚生労働省(<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv12/05.html>, 2018. 11. 9. 검색).

43) 佐野裕子, “児童虐待への対応・防止における警察の役割について”, 関根謙一ほか編, 講座警察法 第2巻, 立花書房, 2014, 164頁.

아동상담소 운영지침에 따르면, 아동상담소는 통상 48시간 이내에 아동을 직접 확인하도록 되어 있다.⁴⁴⁾ 이렇듯 경찰의 가정 밖 청소년의 발견 및 보호기관의 인계에 이르기까지 초기 단계에서 해당 아동을 적절히 보호할 수 있도록 시스템이 체계화되어 있다.

V. 결론 및 시사점

1. 다기관 협력을 통한 가정 밖 청소년 발견 및 초기 대응 기관으로서의 기능 충실

일본에서의 가정 밖 청소년의 보호체계를 살펴보면, 복지적 개입과 사법적 개입이 상호 중첩, 교차하고 있음을 확인할 수 있다. 경찰은 그러한 보호체계 내에서 가정 밖 청소년을 발견하고 초기에 대응하는 기관으로서의 성격을 가지고 있는데, 이러한 점은 범죄의 예방 및 진압을 통하여 시민의 생명과 신체를 보호하고 각종 위험으로부터 안전을 확보하는 기능을 가진 경찰 본연의 역할로부터 자연스럽게 도출된다. 즉 그것이 가정 밖 청소년의 안전 확보 및 범죄 피해로부터의 보호를 위한 개입이든, 아니면 그들의 범죄 및 불법행위로부터 시민을 보호하기 위한 개입이든 상관없이 그러한 활동은 공히 경찰 본연의 직무 범위에 포함되기 때문이다.

44) 지방공공단체별로 구체적 시간은 다른데, 24시간 이내에 안전을 확인하도록 규정하고 있는 지방공공단체도 있다(전현욱 외, 피해자 보호를 위한 경찰개입의 한계요인과 법제도적 개선방안에 관한 연구, 형사정책연구원, 2017, 154쪽).

한편, 청소년의 보호 및 지원은 다양한 사회자원의 투입을 전제로 하므로, 근본적으로는 사회안전망 확보의 차원에서 접근되고 있으며, 이는 다기관 협력을 통하여 구현되고 있다. 경찰은 그중에서도 가정 밖 청소년을 사회안전망 체계 내에 들어올 수 있도록 하는 인솔자로서의 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 즉 일본 경찰의 경우 소년서포트센터를 설치하고 전문 능력을 갖춘 소년보호직원을 배치하여 소년경찰활동을 적극적으로 전개하고 있다. 그 과정에서 불량행위소년들을 다수 발견하고 있으며, 발견된 불량행위소년 중에는 가정 밖 청소년이 상당수를 차지하고 있다. 이렇게 발견된 가정 밖 청소년에 대해서는 「아동복지법」, 「소년법」 등에 따라 아동상담소 등 관계 기관에 인계하여 체계적인 보호가 이루어질 수 있도록 하고 있다.

이러한 점은 최근 학교전담경찰관을 운영하는 등 과거에 비하여 경찰의 예방 및 보호활동이 활성화되고는 있지만, 경찰단계에서 가정 밖 청소년에 대한 보호가 제대로 이루어지고 있다고 단언하기 힘든 우리나라의 현실에 시사하는 바가 크다.

2. 가정 밖 청소년의 발견과정에서의 적극적 권한 행사

일본 경찰은 「소년경찰활동규칙」을 제정하고, 비행 예방 및 소년의 보호의 관점에서 가정 밖 청소년에 대하여 폭넓고 다양한 개입을 적극적으로 실시함으로써 그들에 대한 실질적인 공적 개입의 창구역할을 담당하고 있다. 비록 신원확인의 구체적인 법적 근거가 완비되어 있다고 볼 수는 없지만, 일본 경찰은 「경찰관 직무집행법」, 「청소년보호육성조례」 등 관련 법령의 적극적인 해석을 통하여 가정 밖 청소년에 대한 신원확인이 당연히 가능한 것으로 보고, 실제로도 그러한 실무 운용이 이

루어지고 있다. 또한 경찰은 복지적 개입과 사법적 개입의 판단에 있어서도 상당한 재량권을 행사하고 있음을 확인할 수 있었다.

3. 경찰의 일시보호 및 보호기관 연계

일본 경찰은 「아동복지법」 상의 일시보호, 「청소년보호육성조례」에 따른 규정을 적극적으로 활용하여 가정 밖 청소년을 실효적으로 보호하고 있다. 특히 경찰서에 보호시설을 구축하고 필요한 경우 요보호아동을 일시보호하고 있으며, 경찰이 요보호아동을 해당 기관에 인계하는 경우 아동상담소 등은 가정 밖 청소년의 비행을 이유로 해당 청소년의 인수를 거부할 수 없음을 명확히 하고 있다. 물론 일시보호는 그 자체만을 놓고 보면 아동의 자유를 제한하는 측면이 있기는 하지만, 종국적으로는 성장발달권이라고 하는 아동의 실질적인 권리를 보장한다는 측면에서 의미 있는 개입수단이 될 수 있다.

이는 경찰관이 가정 밖 청소년을 발견하더라도 상대방이 거부하는 경우 일시보호 또는 쉼터 등에 인계하기가 곤란하고, 또한 보호기관에서 해당 청소년의 인수를 거부하는 경우 마땅한 조치를 취할 수 없는 우리나라의 현실을 고려할 때 중요한 정책적 시사점을 제공하고 있다. 일본 사례를 참고하여 아동보호시설이나 쉼터 관련 사무를 관장하고 있는 보건복지부 및 여성가족부와의 협의를 통해 가정 밖 청소년 보호 업무의 구체적 매뉴얼을 재정비하는 것이 필요하다.

〈논문접수 : 2019. 3. 5, 심사개시 : 2019. 4. 10, 게재확정 : 2019. 5. 9.〉

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

카와이데 토시히로/황순평·김혁 역, 소년법, 박영사, 2016.

타무라 마사히로/황순평·김혁 역, 경찰행정법, 도서출판 그린, 2016.

후루야 요이치/황순평 역, 주석 일본 경찰관직무집행법, 도서출판 그린, 2016.

2. 논문

전현옥 외, 피해자 보호를 위한 경찰개입의 한계요인과 법적도적 개선방안에 관한 연구, 형사정책연구원, 2017.

II. 외국문헌

1. 단행본

久木元伸 외, 少年法等の一部を改正する法律及び少年審判規則等の一部を改正する規則の解説, 法曹会, 2011.

団藤重光·森田宗一, 新版少年法(第2版), 有斐閣, 1984.

渡邊一郎, “少年警察活動としての継続補導及び社会奉仕体験活動等の実施その変遷と新たな立ち直し支援への展開”, 犯罪と非行 177호, 2014.

瀧澤幹滋, “少年法改正と警察”, 警察学論集61卷3号, 2008.

児童福祉法規研究会編, 最新 児童福祉法·母子及び寡婦福祉法·母子保健法の解説, 時事通信社, 1999.

子ども·若者育成支援推進本部, 子供·若者育成支援推進大綱 -全ての子供·若者が健やかに成長し、自立·活躍できる社会を目指して-, 2016.

田宮裕・廣瀬健二(編), 注釈少年法(第4版), 有斐閣, 2017.

佐野裕子, “児童虐待への対応・防止における警察の役割について”, 関根謙一ほか編, 講座警察法 第2巻, 立花書房, 2014.

川出敏裕, 少年法, 有斐閣, 2015.

平場安治, 少年法(新版), 有斐閣, 1987.

2. 기타

警察庁生活安全局長, 児童福祉法第33条第1項に基づき警察が行う児童の一時保護について, 平成13年丁少発第33号, 2001.

警察庁生活安全局長, 少年警察活動推進上の留意事項について(依命通達), 平成19年乙生発第7号, 2007.

警察庁生活安全局長, 不良行為少年の補導について, 平成20年丙少発第33号, 2008.

警察庁生活安全局長, 少年警察活動規則第37条の規定に基づき警察庁長官が定める福祉犯について, 平成26年丙少発第58号, 2014.

警察庁生活安全局長, 少年に手を差し伸べる立ち直り支援活動の実施要領等について, 平成30年丁少発第77号, 2018.

警察庁生活安全局少年課, 平成29年中における少年の補導及び保護の概況, 2018.

3. 인터넷 자료

岐阜市(<http://www.city.gifu.lg.jp>).

内閣府(<http://www8.cao.go.jp>).

内閣府(<https://skcao.go.jp>).

首相官邸(<https://www.kantei.go.jp>).

厚生労働省(<https://www.mhlw.go.jp>).

< ABSTRACT >

Protection and Intervention of Juveniles by Japanese Police and Their Implications

Kim, Hyeok

In Japan, the response system is structured so that welfare intervention and judicial intervention can be carried out in a complex and overlapping manner in protecting the out-of-home juveniles. In particular, the police have established rules for juvenile police activities and actively engage in wide-ranging interventions for out-of-home juveniles from the perspective of prevention of juvenile delinquency and the protection of them, thereby acting as a window for substantial public intervention.

Although it can not be said that the specific legal basis for supporting the exercise of the police power in the intervention process is not fully established, the Japanese police not only secure the effectiveness of law enforcement through active interpretation of relevant laws, they also exercise considerable discretion in judging judicial intervention. On the background of this, the police have established 「juvenile support center」 for a long time and have placed professional staff in the relevant departments. It is highly suggestive in Korea because it is difficult to say that the protection of youth outside the home is properly performed at the police level.

◆ Key words : Out-of-Home Youth, Growth Development Rights, Juvenile Police Activities, Welfare Intervention, Judicial Intervention