

청소년 유해업소 단속의 효율성 제고방안

청소년 유해업소 단속의 효율성 제고방안

치안정책연구소 생활안전대책연구실

연구관 유지웅

<제목 차례>

제1장 서론	1
제1절 문제의식	1
제2절 연구목적과 연구방법	2
제2장 청소년 유해업소의 개념	4
제1절 법률적 개념 정의	4
제2절 일반적 개념 정의	9
제3장 청소년 유해업소에 대한 법률적 규제	18
제1절 청소년보호법상 청소년 출입·고용금지업소	18
1. 유흥주점 및 단란주점 영업	18
2. 비디오물감상실업 및 노래연습장업	20
3. 무도학원업 및 무도장업	21
4. 사행행위영업	22
5. 전기통신설비로 불특정인 상호간 음성 및 화상대화를 매개하는 영업	24
6. 성기구 취급업소	25
제2절 청소년보호법상 청소년 고용 금지업소	26
1. 티켓다방·소주방·호프·카페 등의 영업	26
2. 숙박업, 이용업, 목욕장업 중 안마실 설치 영업	28
3. 비디오물소극장업, 게임제공업, 복합유통게임제공업	28
4. 유독물영업	29
5. 만화대여업	30
6. 고시에 의한 청소년유해업	30
제4장 청소년 유해업소 영업 실태	31
제1절 유흥주점/단란주점	31
제2절 숙박업소	33

제3절 비디오방	35
제5장 청소년의 유해업소 접촉 실태	38
제1절 청소년 유해환경 접촉 종합 실태조사(2007년) 결과	38
제2절 청소년 유해업소 유형별 접촉실태	40
1. 유흥주점	40
2. 비디오방/DVD방	41
3. 노래방	42
4. (술, 담배를 판매하는) 카페	43
5. 여관, 무인모텔	43
6. PC방	45
7. 오락실	47
8. 찜질방	47
제3절 신종 청소년 유해업소 유형별 접촉실태	49
1. 멀티방	49
2. 화상채팅노래방	52
3. 모텔 PC방	54
제6장 청소년유해업소 관련 기관의 주요 단속대책	55
제1절 (구)국가청소년위원회	55
제2절 (구)교육인적자원부(현 교육과학기술부)	58
제7장 경찰의 청소년유해업소 단속 활동과 개선점	61
제1절 경찰의 유해업소 단속활동	61
제2절 유해업소 단속 활동의 불균형	67
1. 청소년 유해업소 출입·고용 단속 실적의 감소	67
2. 청소년 유해업소 단속 실적 감소의 원인	72
제8장 청소년 유해업소 단속의 효율성 제고방안: 민간단체와의 연계활동 확대	75

<참고문헌>	81
<법령>	82

<표 차례>

<표1> 청소년 유해업소의 종류	9
<표2> 문제행동 발생에 결정적인 영향을 주는 유해요인	12
<표3> 전국 7개 광역자치단체별 단란주점 및 유흥주점 수	32
<표4> 전국 도별 단란주점 및 유흥주점 수	33
<표5> 전국 7개 광역자치단체별 숙박업소 객실수	34
<표6> 전국 도별 숙박업소 객실수	35
<표7> 전국 7개 광역자치단체별 비디오방 수	36
<표8> 전국 도별 비디오방 수	37
<표9> 청소년유해환경감시단 지정 현황	57
<표10> 학교환경위생정화구역내 금지행위 및 시설의 종류	60
<표11> 청소년보호법 위반사범 단속현황(2006년)	62
<표12> 연도별 사행성게임영업장수	63
<표13> 연도별 풍속영업소 수	65
<표14> 풍속영업소 조치 현황	66
<표15> 청소년보호법 위반 사범 단속 실적 및 조치 결과	68
<표16> 풍속영업소 위반유형별 단속현황(2001-2005) (단위, 건)	70
<표17> 연도별 청소년보호법 위반사범 단속현황(단위, 건)	71
<표18> 민관합동단속반 편성현황(2005-2006년)	78

<그림 차례>

<그림1> 연도별 사행성 게임장 수	64
---------------------------	----

<그림2> 연도별 풍속영업소 수	65
<그림3> 연도별 청소년보호법 위반사범 단속대상별 단속실적	69
<그림4> 연도별 청소년보호법 위반 사범 단속조치 실적	69
<그림5> 풍속영업소 위반유형별 단속현황(2001-2005)	70
<그림6> 연도별 청소년보호법 위반사범 단속현황	72

제1장 서론

제1절 문제의식

오늘날 우리 사회는 산업화 과정을 지나면서 이룩해 온 비약적인 경제 발전으로 그 어느 때보다도 물질적으로 풍요로운 시대를 누리고 있다. 그러나 경제 발전과 소득수준의 향상, 삶의 질의 향상은 다른 한편에서 왜곡된 개인주의와 물질주의, 상업주의와 향락문화를 수반하고 있다.

우리 사회의 왜곡된 향락문화는 성장하는 청소년들에게 새로운 유해환경으로 등장하고 있다. 실로 우리 사회의 청소년들은 그 어느 때보다도 심각한 유해환경 속에서 성장하고 있다고 해도 과언이 아니다. 인터넷을 통해 무차별적으로 유통되는 유해매체와 주택가에까지 진출한 풍속업소들은 청소년들의 건강한 심신의 성장과 발달을 위협하고 있다. 게다가 입시 위주의 학교 교육은 다수의 학교부적응 청소년들을 양산하고, 가정의 해체는 청소년들을 거리로 내몰고 있다. 청소년의 가출과 학교 폭력, 청소년 성매매 등의 사회문제들은 오늘날 우리 사회에서 청소년의 위기 상황을 대변해 주는 것이다.

오늘날 우리 사회의 청소년 문제는 복합적이고 구조적인 문제이다. 그것은 근본적으로 가정 해체의 위기, 학교교육의 위기, 가치관의 위기를 배경으로 하는 것이다. 가정과 교육, 가치관의 혼돈과 위기가 청소년 문제의 구조적인 원인이 되고 있다. 그러나 다른 한편에서 오늘날 우리 사회의 청소년의 문제는 청소년의 건강한 성장과 발달을 해치는 사회환경의 영향이기도 하다. 바로 청소년에게 해로운 매체나 물질, 유해한 업소들이 청소년들에게 부정적인 영향을 끼치고 있다는 것이다. 이러한 문제의식에서 청소년 보호의 대책은 이러한 유해한 환경으로부터 청소년들을

보호하는 데 집중된다. 그것은 청소년 유해환경을 차단하는 것이다. 경찰의 유해업소 단속활동은 청소년들이 유해한 환경에 접촉하는 것을 차단하기 위한 보호대책의 하나이다.

이러한 문제의식에서 이 논문은 먼저 청소년들이 유해업소에 접촉하는 것을 차단하기 위해서 어떠한 법률적 규제 장치들이 있는지를 살피는 한편, 청소년 유해업소의 실태와 청소년들의 유해업소 접촉실태를 살피고, 경찰을 중심으로 한 정부기관의 단속대책에 대한 검토를 통해 더욱 효과적인 청소년 유해업소 단속 방안을 모색하고자 한다.

제2절 연구목적과 연구방법

이 연구는 청소년 유해환경 가운데 유해업소에 주목하고, 청소년들이 유해업소에 출입하는 것을 차단하기 위한 대책, 특별히 경찰의 효과적인 단속방안을 모색하는 데 연구목적은 두었다. 이러한 목적에서 다음과 같은 연구 문제를 탐구하고자 한다.

첫째, 청소년 유해업소에 대해서 현행법은 어떻게 규제하고 있는가?

둘째, 청소년들은 유해업소 접촉을 통해 어떠한 유해요인에 노출되어 있는가?

셋째, 청소년 유해업소와 관련하여 정부기관에서는 어떠한 대책을 마련해 왔는가?

넷째, 경찰의 청소년 유해업소 단속 방식에 있어서 개선점과 대책은 무엇인가?

이 논문의 제3장에서는 청소년 유해업소에 대한 법률적 규제 내용에 대하여 검토하고 있으며, 제 5장에서는 청소년 유해업소 접촉 실태를 유해업소 유형별로 유해요인을 중심으로 살피고 있다. 제6장에서는 청소년 유해업소 단속과 관련한 정부 기관의 주요 대책들을 (구)국가청소년위원회, (구)교육인적자원부, 경찰을 중심으로 살피고 있으며, 결론적으로

제 7장에서는 경찰의 유해업소 단속상의 개선점과 향후 단속의 방향을 모색하고 있다.

연구방법과 관련하여, 이 연구는 기본적으로 문헌연구방법과 전문가 자문에 기초해 있다. 이 연구에서는 유해업소와 관련된 국내외 문헌과 입법례 등을 조사 분석하고, 경찰청 경찰백서 등의 통계자료와 (구)국가 청소년위원회 등의 일차 통계자료를 분석하는 2차적 분석(secondary analysis) 방법을 취하였으며, 이와 더불어 유해업소 실태 및 개선방안 모색을 위해 문광부 부처 공무원과 경찰 담당자, 청소년유해환경감시단 담당자 등의 전문가 자문을 통해 연구를 수행하였다.

제2장 청소년 유해업소의 개념

청소년 유해업소에 관한 선행 연구에서 사용되고 있는 청소년 유해업소의 개념은 일반 이론적 개념과 법률적 개념으로 구분해 볼 수 있다. 이론적 개념정의는 1980년대 이후 청소년 유해환경에 관한 개념적 연구의 흐름에서 진행되어온 청소년 유해업소에 대한 개념화를 가리키는 것이며, 법률적 개념정의는 1997년 제정된 청소년보호법에 명시된 개념화를 가리킨다. 청소년 유해업소에 대한 개념을 분명히 하기 위하여 이 장에서는 법률적 개념과 함께 일반 이론적 개념 정의를 살핀다. 법률적 개념정의는 현실적으로 청소년 유해업소에 대한 규제 범위를 지정해 주고 있다는 점에서 중요한 기준이 되는 것이다. 반면, 이론적 개념정의는 법률적 규제 범위 밖에 있는 광범위한 청소년 유해업소들에 주목할 수 있게 해 주는 한편, 최근 급격히 증가하고 있는 신종·변종 유해업소들에 주목할 수 있게 해 준다는 점에서 의미를 갖는다.

제1절 법률적 개념 정의

청소년 유해업소의 개념에 관한 법률적 정의는 청소년보호법¹⁾에 근거하고 있다. 청소년보호법에 따르면, 청소년 유해업소란 “청소년의 출입과 고용이 청소년에게 유해한 것으로 인정되는 업소와 청소년 출입은 가능하나 고용은 유해한 것으로 인정되는 업소”로서 정의된다.²⁾ 즉, 법

1) 1997년에 제정된 청소년보호법은 청소년에게 해로운 매체와 약물의 유통, 청소년에게 유해한 업소의 출입과 고용, 청소년유해행위를 포함하여 청소년 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 법적 규제를 담고 있는 법률이다.

2) 청소년보호법 제2조 5항에 따르면, “청소년유해업소”라 함은 청소년의 출입과 고용이 청소년에게 유해한 것으로 인정되는 다음 가목의 1에 해당하는 업소(이하 “청소년 출입·고용 금지업소”

률적 의미에서 청소년 유해업소는 청소년 출입·고용 금지업소와 청소년 고용 금지업소를 포함하는 개념이다.

청소년보호법에 정의된 청소년 유해업소 개념에 따라, 청소년 유해업소 유형은 청소년 출입·고용 금지업소와 청소년 고용 금지업소로 구분된다. 이들 업소의 구분은 그 업소가 영업을 함에 있어서 다른 법령에 의하여 요구되는 허가·인가·등록·신고 등의 여부에도 불구하고 실제로 이루어지고 있는 영업행위를 기준으로 한다(이춘화, 2000:3).

‘청소년보호법’ 제2조 제5호 가목은 ‘청소년 출입·고용 금지업소’로서 다음의 6개 업종을 규정하고 있다.

- ① ‘식품위생법’에 의한 식품접객업 중 대통령령으로 정하는 것
- ② ‘영화및비디오물의진흥에관한법률’에 의한 비디오물감상실업 및 ‘음악산업진흥에관한법률’에 의한 노래연습장업 중 대통령령으로 정하는 것
- ③ ‘체육시설의설치·이용에관한법률’에 의한 무도학원업, 무도장업
- ④ ‘사행행위등규제및처벌특례법’에 의한 사행행위영업
- ⑤ 전기통신설비를 갖추고 불특정한 사람 상호간의 음성대화 또는 화상대화를 매개하는 것을 주된 목적으로 하는 영업. 다만, ‘전기통신사업법’ 등 다른 법률의 규정에 의하여 통신을 매개하는 영업은 제외
- ⑥ 청소년유해매체물, 청소년유해약물 및 청소년유해물건을 제작·생산·유통하는 영업 등 청소년의 출입과 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 국가청소년위원회가 결정하여 고시한 것

이상 6개 업종 중에서 ①②⑥의 경우는 시행령에서 그 구체적인 업종

라 한다)와 청소년의 출입은 가능하나 고용은 유해한 것으로 인정되는 다음 나목의 1에 해당하는 업소(이하 “청소년 고용 금지업소”라 한다)를 말한다.

을 밝히고 있는데, ‘청소년보호법시행령’ 제3조에 의하면,

① ‘식품접객업종 대통령령으로 정하는 것’ 이라 함은 유흥주점영업 및 단란주점영업을 말한다(제1항).

② ‘노래연습장업종 대통령령으로 정하는 것’ 이라 함은 노래연습장업을 말한다. 다만 청소년실을 갖춘 노래연습장업의 경우에는 당해 청소년실에 한하여 청소년의 출입을 허용하되 고용은 금지된다(제2항).

⑥ ‘청소년의 출입과 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령이 정하는 기준’ 은 1. 윤락행위, 퇴폐적 안마 등의 신체적 접촉, 성관련 신체부위의 노출 등 성적 접대행위 및 이와 유사한 행위가 이루어질 우려가 있는 영업일 것, 2. 영업의 형태나 목적이 주로 성인을 대상으로 한 술·노래·춤의 제공 등 유흥접객행위가 이루어지는 영업일 것, 3. 주로 성인용의 매체물을 유통하는 영업일 것, 4. 청소년유해매체물·청소년유해약물 등을 제작·생산·유통하는 영업 중 청소년의 출입·고용이 청소년의 심신발달에 장애를 유발할 우려가 있는 영업일 것이다(제3항 제1호 내지 제4호).

또한 ‘청소년보호법’ 제2조 제5호 나목은 ‘청소년 고용 금지업소’로서 다음의 6개 업종을 규정하고 있다.³⁾

① ‘식품위생법’에 의한 식품접객업 중 대통령령으로 정하는 것

② ‘공중위생관리법’에 의한 숙박업, 이용업, 목욕장업 중 대통령령으로 정하는 것

③ ‘영화및비디오물의진흥에관한법률’에 의한 비디오물소극장업 또는 ‘게임산업진흥에관한법률’에 의한 게임제공업·복합유통게임제공업 중 대통령령이 정하는 영업

④ ‘유해화학물질관리법’에 의한 유독물영업. 다만 유독물사용과 직

3) 고용금지업소 중 ‘담배사업법’에 의한 제조담배의 소매업을 규정하였던 ‘청소년보호법’ 제2조 제5호 나목 (4)는 2004.1.29 일부개정법률에 의해 삭제되었다.

접 관련이 없는 영업으로서 대통령령이 정하는 영업을 제외

⑤ 회비 등을 받거나 유료로 만화를 대여하는 만화대여업

⑥ 청소년유해매체물, 청소년유해약물 및 청소년유해물건을 제작·생산·유통하는 영업 등 청소년의 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 국가청소년위원회가 결정하여 고시한 것

이상 6개 업종 중에서 ①②③⑥ 의 경우는 시행령에서 그 구체적인 업종을 밝히고 있는데, ‘청소년보호법시행령’ 제3조에 의하면,

① ‘식품접객업중 대통령령으로 정하는 것’ 이라 함은, 1. 휴게음식점 영업으로서 주로 다류를 조리·판매하는 다방 중 종업원에게 영업장을 벗어나 다류 등을 배달·판매하게 하면서 소요시간에 따라 대가를 수수하게 하거나 이를 조장 또는 묵인하는 형태로 운영되는 영업, 2. 일반음식점 영업중 음식류의 조리·판매보다는 주로 주류의 조리·판매를 목적으로 하는 소주방·호프·카페 등의 영업형태로 운영되는 영업을 말한다(제4항 제1호, 제2호).

② ‘숙박업, 이용업, 목욕장업중 대통령령으로 정하는 것’ 이라 함은, 1. 숙박업. 다만, ‘관광진흥법’의 규정에 의한 휴양콘도미니엄업과 ‘농어촌정비법’ 또는 ‘국제회의산업육성예관한법률’의 적용을 받는 숙박시설에 의한 숙박업을 제외, 2. 이용업. 다만 다른 법령에 의하여 취업이 금지되지 아니한 남자청소년의 경우에는 그러하지 아니하다, 3. 목욕장업중 안마실을 설치하여 영업을 하거나 또는 개실로 구획하여 하는 영업을 말한다(제5항 제1호 내지 제3호).

③ ‘비디오물 소극장업, 게임제공업 또는 복합유통·제공업중 대통령령으로 정하는 영업’ 이라 함은, 1. ‘음반·비디오물및게임물에관한법률’ 제2조 제8호의 규정에 의한 비디오물소극장업, 2. ‘음반·비디오물및게임물에관한법률’ 제2조 제9호의 규정에 의한 일반게임장업, 3. ‘음반·

비디오물및게임물에관한법률’ 제2조 제12호의 규정에 의한 복합유통·제공업(동법 제2조 제7호, 제8호 가목 및 나목, 제9호 나목 및 제11호에 해당하는 영업이 포함된 것에 한한다)을 말한다(제6항 제1호 내지 제3호).

⑥ ‘청소년의 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령이 정하는 기준’ 이라 함은, 1. 청소년유해매체물·청소년유해약물 등을 제작·생산·유통하는 영업으로서 청소년이 고용되어 근로할 경우에 청소년유해매체물 또는 청소년유해약물 등에 쉽게 접촉되어 고용청소년의 건전한 심신발달에 장애를 유발할 우려가 있는 영업일 것, 2. 외견상 영업행위가 성인·청소년 모두를 대상으로 하지만 성인대상의 영업이 이루어짐으로써 고용청소년에게 유해한 근로행위의 요구가 우려되는 영업일 것이다(제8항 제1호, 제2호).

청소년보호법 및 청소년보호법시행령의 이러한 기준에 따라 청소년 유해업소로서 규제대상이 되는 구체적인 업소의 종류를 항목별로 정리하면 다음 <표1>와 같다.

<표1> 청소년 유해업소의 종류

업소 유형	업소 종류
청소년 출입·고용 금지업소	① 유흥주점 영업, 단란주점 영업 ② 비디오물감상실업, 노래연습장업* ③ 무도학원업, 무도장업 ④ 사행행위영업(복표발행업, 현상업, 회전판돌리기업, 추첨업, 경품업) ⑤ 전화방, 화상대화방 ⑥ 성기구 취급업소
청소년 고용 금지업소	① 티켓다방, 소주방, 호프집, 카페 등 ② 숙박업, 이용업, 목욕장업(여관, 퇴폐이발소, 스포츠마사지, 휴게텔 등) ③ 비디오물소극장업, 게임제공업, 복합유통게임제공업** ④ 유독물 제조·판매, 보관·저장, 운반·사용업 ⑤ 만화대여업 ⑥ 고시에 의한 청소년유해업

출처: 이춘화 외(2006:15) <표II-1> 재구성.

*청소년실을 갖춘 노래연습장업의 경우 당해 청소년실에 한하여 청소년 출입은 허용

**복합유통게임제공업이란 비디오물 대여·감상실·소극장업, 일반게임장업 및 노래연습장업 중에서 2종류 이상의 영업을 동일한 장소에서 영위하는 영업을 의미함.

제2절 일반적 개념 정의

청소년 유해업소에 대한 일반적 개념 정의는 업소에서 제공하는 서비스의 ‘유해성’에 근거하여 유해업소의 개념을 정의한다. 그 대표적 예로서, 김문조와 김선업(1992)은 “다방, 카페, 룸싸롱, 술집, 당구장, 여관, 카바레, 사창가 등 그 성격이 객관적으로 유해하다고 인정되고, 법적으로 청소년들의 출입이 제한되고 있는 업소와 더불어, 유해업소로 분류되지 않았다고 하더라도 그곳에서 제공되는 서비스가 유해성을 지니

고 있는 업소” 까지 포함하여 청소년 유해업소로 정의한다. 이 정의에서는 법률적 정의에 의한 유해업소 외에도 그 업소에서 제공하는 서비스가 유해성을 지닌 업소를 포함하여 유해업소로 규정한다.

이러한 개념정의가 갖는 문제점은 여기에서 ‘유해’ 혹은 ‘유해성’의 범위가 모호하다는 점이다. 과연 어느 정도 해로운 것이 유해한 것이며, 유해성이 있다고 할 수 있는 것인지 그 범위가 분명하지 않다는 것이다. 무엇이 유해성이 있으며 또 무엇이 유해성이 없다고 할 것인지를 결정하는 기준, 즉 유해성의 유무 판단 기준을 설정하기 어려우며, 무엇이 유해성이 높으며 또 무엇이 유해성이 낮다고 할 것인지를 결정하는 기준, 즉 유해성 정도 판단 기준을 설정하기 어렵다(김영한, 2007:21). 대체로 지금까지는 청소년보호법에서 명시하고 있는 내용들이 청소년의 유해성 판단의 보편적 기준으로 적용되고 있다.

‘유해’라는 용어는 불법과는 구분된다.⁴⁾ 불법은 법에 반하는 어떠한 행위, 즉 금지된 행위로서 궁극적으로 민사 또는 형사상의 책임의 대상이 되는 행위이다. 그러나 청소년에게 유해하다는 것은 법률에 의하여 그 행위 자체가 모든 국민에게 금지되는 것은 아니지만, 그것을 아직 인성적으로 발달단계에 있는 청소년에게 유통시키거나 행하는 경우 법적인 제재를 받게 되는 것을 말한다(최인섭·강석구·김혜경, 2005). 이 경우 “유해”한 어떠한 것은 제작, 생성이 원칙적으로 가능하거나 행위가 가능하여 성인을 대상으로 유통, 제공, 행위할 수 있지만 청소년에게만 금지되는 것들이다(이호용, 2004:64).

최근 유진이 등(2005)은 청소년 유해업소에 대한 기존의 개념정의가 다소 모호하고 상대적인 ‘유해성’ 개념에 근거해 있다는 문제의식에서 새로운 개념정의를 시도하고 있다. 그것은 다소 모호한 ‘유해성’이라는 용어 대신에, 객관적으로 인정되는 유해요인을 찾아내고, 그러한 유

4) 사전적으로 ‘유해한 것’이란 인간에게 직접 또는 간접적으로 신체와 정신에 해로움을 입히는 모든 것을 지칭한다. 여기에서 유해한 것은 유해속성, 곧 유해성을 지닌 것으로 해석된다.

해요인의 보유 여부를 기준으로 유해업소를 판단하고자 하는 것이다. 더 나아가 유진이 등(2005)은 기존의 연구들이 ‘유해업소의 존재’ 혹은 ‘유해업소 출입’ 등이 가지는 유해성을 중심으로 접근하였기 때문에 유해업소 자체의 특징이나 유해업소 내부에서 청소년들이 어떠한 경험을 하는지에 대해서는 체계적인 접근을 이루지 못했으며, 유해업소의 개념이나 유해업소의 유형구분이 체계적으로 이뤄질 수 없었다고 지적한다(유진이 등, 2005:30).

유진이 등(2005)은 청소년들에 대한 심층면접을 통해서 업소와 관련이 있는 것으로 확인된 ‘문제 행동’ (유해물질 접촉과 관련된 문제행동, 유해매체 접촉과 관련된 문제행동, 폭행/금품갈취 등과 관련된 문제행동, 이성친구와의 성적 접촉 등과 관련된 문제행동, 무단외박/가출 등과 관련된 문제행동)들이 구체적으로 어떠한 업소에서 발생하는지에 대해서 조사한 후, 동일한 문제행동이 발생하는 업소들의 특징에 대한 분석을 통해 문제행동이 발생하는데 결정적인 영향을 주는, 업소들의 유해요인을 도출해 냈다. 아래 <표2>는 문제행동과 관련된 업소들에서 발견된 공통적인 유해요인을 정리한 것이다.

<표2> 문제행동 발생에 결정적인 영향을 주는 유해요인

유해업소	유해요인
①구입:슈퍼/마트/편의점, 담배판매점 ②소비(음주/흡연): 술집(호프/소주방/민속주점/포장마차), 노래방, 카페, PC방, 비디오방/DVD방, 당구장, 오락실, 식당	유해물질
①대여: 도서대여점, 비디오/DVD 대여점 ②관람: (성인)PC방, 비디오방/DVD방, 노래방	유해매체
①폭행: 오락실, 노래방 ②금품갈취/절도: 오락실, 노래방	문제친구와의 만남
①성적 접촉:노래방, 비디오방 ②성관계: 여관	폐쇄적 공간(밀실)이용
①심야귀가:PC방, 술집 ②무단외박/가출:짬질방, PC방, 비디오방, 술집, 여관	심야영업 이용

출처: 유진이 외(2005:45).

유진이 등(2005:45-46)의 연구에서는 이러한 유해요인들을 정리하고 있다. 이 연구에 따르면, 청소년들의 문제행동과 관련된 첫 번째 유해요인은 술/담배 등과 같은 유해물질이다. 청소년들이 이러한 유해물질을 구입하는 공간, 즉 슈퍼, 마트, 편의점, 담배판매점 등과 이러한 유해물질을 소비하는 공간, 즉 호프/소주방, 민속주점, 포장마차, 노래방, 카페, PC방, 비디오방/DVD방, 당구장, 오락실 등은 이와 관련된 유해업소들이다.

두 번째 유해요인은 각종 음란물/폭력물 등과 같은 유해매체이다. 청소년들이 이러한 유해매체를 대여 받는 공간, 즉 도서대여점, 비디오/DVD 대여점 등과 이러한 유해매체를 관람하는 공간, 즉 (성인)PC방, 비디오방/DVD방, 노래방 등은 이와 관련된 유해업소들이다.

세 번째 유해요인은 문제친구들과의 만남이다. 청소년들이 폭행, 금품갈취, 절도 등과 같은 문제 행동들을 일으키는 것은 위기청소년들끼리의

만남이 이뤄지는 오락실, 노래방 등과 같은 유해업소를 통해서이다.

네 번째 유해요인은 폐쇄적 공간(밀실)의 이용이다. 청소년들이 성적 접촉과 성관계를 맺는 곳은 노래방, 비디오방, 여관 등 폐쇄적 공간(밀실)이 있는 유해업소들이다.

다섯 번째 유해요인은 심야영업 이용이다. 청소년들의 심야귀가를 유발하는 공간, 즉 PC방, 술집 등과 무단외박이나 가출을 유발하는 공간, 즉 찜질방, PC방, 비디오방, 술집, 여관 등은 이와 관련된 유해업소들이다.

여기에서 도출된 유해요인들은 업소들의 영업내용에 따라서 직접적 유해요인과 간접적 유해요인으로 구분할 수 있다. 직접적 유해요인이란 업소의 영업내용과 직접적인 관련을 가진 유해요인을 말하는데, 유해물질 접촉과 유해매체 접촉 등이 여기에 속한다. 반면에 간접적 유해요인은 업소 측에서 재화나 서비스를 제공하는 과정에서 부수적(혹은 간접적)으로 제공하는 서비스가 유해요인이 되는 경우를 말하는데, 폐쇄적인 공간(밀실)의 제공, 심야영업 등이 여기에 속한다. 유진이 등(2005:49-50)은 유해업소가 보유하고 있는 유해요인의 유형, 즉 직접적 유해요인과 간접적 유해요인 보유 여부에 따라 4가지 유해업소 유형을 분류하고 있다.

첫 번째 유형은 직접적 유해요인과 간접적 유해요인 모두를 갖추고 있는 업소이다. 이러한 업소는 유해물질이나 유해매체 등을 제공하는 것이 주된 영업내용인 업소들로서 기본적으로 성인들을 대상으로 영업한다. 청소년들이 주로 출입하는 업소 중 술집, 유흥주점(나이트클럽), 성인PC방, 비디오/DVD방 등이 이러한 유형에 해당한다. 이러한 유형의 업소에서는 술이나 음란물과 같은 직접적인 유해요인을 보유하고 있으면서, 폐쇄적인 공간, 심야영업 등의 간접적인 유해요인도 함께 보유하고 있다. 이러한 업소들은 일반적으로 그 유해성이 널리 인정되어 청소년들의 출입이 엄격하게 통제되어 왔던 업소들이며, 청소년보호법에서는 청소년

출입·고용 금지업소 등으로 지정되어 온 업소들이다.

두 번째 유형은 직접적 유해요인은 보유하고 있지만 간접적 유해요인은 보유하지 않은 업소들이다. 주로 유해물질이나 유해매체 등을 판매하지만, 업소 내에 폐쇄적인 공간을 보유하거나 심야영업을 할 수 없는 업소들이다. 청소년들이 술과 담배를 구입하는 슈퍼, 마트, 편의점, 카페 등과 음란물을 빌려 보는 도서대여점, 비디오/DVD 대여점 등이 이러한 유형에 해당한다. 이러한 유형의 업소들은 청소년들에게 유해한 재화와 서비스를 판매하고 있기도 하지만, 청소년들에게 유해하지 않은 재화와 서비스도 함께 제공되고 있다. 이러한 업소들에는 청소년들에게 이러한 유해물질과 매체가 판매되지 않도록 하기 위한 규제 장치가 마련되어 있어서, 청소년들의 출입은 자유롭게 허용되고 있다.

세 번째 유형은 유해물질이나 유해매체 등의 직접적인 유해요인은 제공하지 않지만, 업소 내에 폐쇄적인 공간(밀실)을 갖추고 있거나 심야영업을 하는 등, 간접적인 유해요인을 보유하고 있는 업소들이다. 청소년들이 자주 이용하는 노래방, 오락실, PC방, 당구장 등이 여기에 해당한다. 이러한 업소들은 청소년보호법상으로는 청소년의 출입이 허용되고 있지만, 그 유해성이 어느 정도 인정되어 ‘음반비디오물및게임물에관한 법률’ 등을 통해 출입시간이 제한되고 있는 업소들이다.

네 번째 유형은 직접적인 유해요인뿐만 아니라 간접적인 유해요인도 보유하고 있지 않은 업소로서, 청소년의 출입과 고용이 자유로운 비유해업소이다.

한편, 최인섭·강석구·김혜경(2005)의 연구에서는 청소년의 보호에 부적절하다고 인정되는 유해업소를 2가지 유형으로 나누고 있다. 첫 번째 유형은 업소 자체가 직접적·간접적으로 청소년에게 유해한 경우로서, 유흥주점, 단란주점, 사행행위영업업 등이 여기에 포함된다. 두 번째 유형은 업종 자체는 청소년에게 유해하지 않지만, 비행에의 노출이 용이하기 때문에 유해하다고 인정되는 경우로서, 비디오감상실업, 노래

방, 무도학원, 당구장 등을 여기에 포함된다.

유진이 등(2005)의 유해업소 유형 분류와 최인섭 등(2005)의 유형 분류를 비교해 보면, 이 두 유형분류에서 각각의 첫 번째 유형은 일반적으로 청소년 유해업소로 인정되는 부분으로서 서로 이견이 없다. 또한 최인섭 등(2005)의 유형분류에서 두 번째 유형은 유진이 등(2005)의 연구에서 세 번째 유형에 해당한다. 단지 유진이 등(2005)의 유형분류에서는 직접적 유해요인을 가진 두 번째 유형에 해당하는 업소들, 즉 청소년들이 술과 담배를 구입하는 슈퍼, 마트, 편의점, 카페 등과 음란물을 빌려보는 도서대여점, 비디오/DVD 대여점 등도 청소년 유해업소의 범주에 포함시키고 있다는 점에서 기존의 연구와 차별성이 있다. 유진이(2005) 등의 유해업소 유형 분류는 유해업소의 유형 분류를 더욱 세분화함으로써, 업소들의 유해정도에 따라 대응책을 가능하게 한다는 점에서 의미를 갖는다. 현실적으로 유해물질과 유해매체 등과 같은 직접적인 유해요인들을 보유하고 있는 업소들을 유해업소로 지정하기는 어렵다고 하더라도, 그러한 유해요인들이 청소년들에게 노출되지 않도록 하기 위한 적절한 수준의 별도의 예방대책을 수립할 수 있는 근거를 제공해 준다는 것이다.

유진이 등(2005)의 연구는 청소년 유해업소 개념과 유형 분류에 있어서 새로운 체계화를 이루고 있다고 평가할 수 있다. 기존의 유해업소 개념 정의에서 ‘유해성’ 이라는 용어는 다소 모호하고 상대적인 용어라는 점에서 볼 때, 유진이 등(2005)의 연구가 ‘유해요인’ 을 통해 유해업소의 개념을 도출한 것은 유해업소 개념화의 진전이라고 할 수 있다.

최근 김영한 등(2007)의 연구는 유진이 등(2005)의 연구에서 중심용어로 채택한 ‘유해요인’ 을 더욱 세분화하여 새로운 유해업소 분류체계를 시도한다. 김영한 등(2007)은 업소의 유해성을 분류하기 위한 체계로서 크게 3가지를 제시한다. 그 첫째는 1차적 유해요인으로서 그 특성이 청소년들에게 직접적으로 유해한 것이며, 둘째는 2차적 유해요인으로서,

그 특성이 청소년에게 직접적으로 유해하지는 않지만 1차적 유해요인을 쉽게 매개하거나 강화시키는 요인이며, 셋째는 청소년들의 유해요인의 이용빈도, 접근용이성, 유해강도 등의 요인이다. 1차적 유해요인은 다시 물리적 유해요인, 내용적 유해요인, 행위적 유해요인으로 구분되는데, 물리적 유해요인은 실체가 명확하게 유해한 요인으로서 청소년에게 유해한 매체물, 약물, 물건 등을 가리키고, 내용적 유해요인은 실체가 명확하게 유해하다기보다는 그 내용이 유해한 요인으로서, 음란비디오물, 폭력비디오물, 선정만화 등을 가리키며, 행위적 유해요인은 청소년에게 유해한 행위를 조장하거나 유발시키는 유해요인으로서 음란행위, 호객행위, 성적접대행위 등을 가리킨다. 이러한 1차적 유해요인은 그 유해업소가 갖는 유해요인의 본질을 파악한 것으로서, 유해성의 객관적·직접적·일차적 근거라고 할 수 있다. 2차적 유해요인은 1차 유해요인을 매개하는 간접요인으로서, 유진이 등(2005)의 연구에서 강조한 간접적 유해요인, 즉 폐쇄적 공간(밀실)과 심야영업 등을 가리킨다. 유진이 등(2005)의 연구에서 강조되고 있듯이 업소 내의 폐쇄적 공간의 존재와 심야영업 행위는 청소년들의 접근성을 높이는 한편, 업소 관리자들의 관리소홀을 야기함으로써 유해요인과의 접촉을 더욱 쉽게 하거나 강화한다는 점에서 강조된다. 1차적, 2차적 유해요인과 함께 제시된 세 번째 체계로서, 유해요인의 이용 빈도와 접근용이성, 유해강도 등의 요인은 고려한 것은 기존의 연구와 구별되는 부분이다. 김영한 등(2007)은 유해업소 분류체계를 만드는 데 있어서, 1차적 유해요인(직접적 유해요인), 2차적 유해요인(간접적 유해요인)뿐만 아니라, 청소년들이 유해요인을 얼마나 자주 이용하는지, 그리고 유해요인에 얼마나 쉽게 접근하는지, 그 업소의 유해강도(중독성, 음란성, 정신적·신체적 건강 침해성, 반윤리성)는 어느 정도인지를 고려해서 유해업소를 분류해야 한다는 것이다. 김영한 등(2007)은 이러한 유해업소 분류 체계에 따라 8가지 유해업소 유형을 분류하고, 유해성의 정도에 따라 유해 1등급부터 4등급까지 분류하고 있

다. 김영한 등(2007)의 연구는 유해업소 분류를 더욱 세분화하고, 유해성 정도에 따른 등급화를 시도하고 있다는 점에서 주목된다. 유해성 등급의 세분화는 청소년보호법 체계하에서 청소년 출입·고용 금지업소와 청소년 출입 금지업소로 단순화되어 있는 유해업소 분류체계를 보완하는 것으로서 유해등급별 대책 수립을 가능하게 할 수 있다는 점에서 의미를 갖는다고 할 수 있다.

제3장 청소년 유해업소에 대한 법률적 규제

청소년들이 비행을 일으키게 되는 데에는 여러 가지 유해한 환경과의 접촉이 있다. 청소년 비행을 예방하고 차단하기 위한 법적 제도적 대책들의 주요 형태는 이러한 유해한 환경과의 접촉을 차단하는 것이다. 청소년들을 유해환경으로부터 보호하기 위한 입법취지를 갖는 청소년보호법에서는 청소년들이 유해업소에 접촉하는 것을 차단하기 위하여 청소년 출입·고용 금지업소와 청소년 출입 금지업소를 지정하여 운영하고 있다. 이 장에서는 현행 청소년보호법하에서 청소년 출입 및 고용 금지업소와 청소년 고용 금지업소에 대한 어떠한 법률적 규제가 있으며, 기타 법률을 통한 청소년 유해업소에 대한 법적 규제 내용을 살핀다.

제1절 청소년보호법상 청소년 출입·고용금지업소

1. 유흥주점 및 단란주점 영업

‘유흥주점영업’이란 “주로 주류를 조리·판매하는 영업으로서 유흥종사자를 두거나 유흥시설을 설치할 수 있고 손님이 노래를 부르거나 춤을 추는 행위가 허용되는 영업”(‘식품위생법시행령’ 제7조 제8호 라목)을 가리키며, ‘단란주점영업’이란 “주로 주류를 조리·판매하는 영업으로서 손님이 노래를 부르는 행위가 허용되는 영업”이다(‘식품위생

법시행령’ 제7조 제8호 다목). 유흥주점영업은 유흥접객원을 둘 수 있고 유흥종사자 또는 손님이 춤을 출 수 있도록 무도장을 설치하는 영업인 한편, 단란주점영업은 유흥접객원은 둘 수 없지만 술의 판매와 노래방시설이 가능한 영업 형태이다. 가라오케 및 칵테일 바 형태의 주점 업소가 단란주점영업에 속하며, 디스코장, 룸싸롱, 카바레 등은 유흥주점영업에 속한다.

가. 청소년보호법에 의한 규제

청소년 보호법은 청소년 출입·고용금지업소의 업주 및 종사자가 출입자의 연령을 확인하여 청소년이 당해 업소에 출입하거나 이용하지 못하게 하여야 하고(제24조 제2항), 위반 시 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(제51조 제7호). 또한 종업원을 고용하고자 하는 때에는 연령을 확인하여⁵⁾ 청소년을 고용해서는 안 되며(제24조 제1항), 위반 시 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다(제50조 제2호). 따라서 유흥주점 등 업소의 업주는 종업원을 고용할 때에는 주민등록증이나 이에 유사한 정도로 연령에 관한 공적 증명력이 있는 증거에 의하여 대상자의 연령을 확인하여야 하고, 만일 대상자가 신분증을 분실하였다는 사유로 그 연령 확인에 응하지 않는 등 고용대상자의 연령확인이 당장 용이하지 아니한 경우에는, 청소년이 자신의 신분과 연령을 감추고 유해업소의 취업을 감행하는 사례가 적지 않은 유흥업계의 취약한 고용실태 등에 비추어 대상자의 연령을 공적 증명에 의하여 확실히 확인할 수 있을 때까지 그 채용을 보류하거나 거부하여야 한다.⁶⁾

‘청소년보호법’은 형사처벌과 함께 행정처분으로 과징금을 부과하고

5) 연령 확인방법에 대하여는 제24조 제3항에 규정하고 있다.

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

있다. 청소년을 출입시킨 경우에는 출입허용 횟수마다 300만원의 과징금을 부과·징수할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 청소년의 고용으로 인하여 이익을 취득한 자에 대하여는 1회 1인 고용시마다 1000만원의 과징금을 부과·징수할 수 있다(제49조 제2항 및 ‘청소년보호법시행령’ 제40조 제2항).⁷⁾ 이와 관련하여 업주 및 종사자는 당해 업소의 출입구 중 가장 잘 보이는 곳에 ‘19세 미만 출입·고용금지업소’ 라는 표시를 부착하여야 하며(제24조 제5호 및 ‘청소년보호법시행령’ 제19조의2), 위반 시 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처해진다(제51조 제1호).

나. 식품위생법에 의한 규제

‘식품위생법’은 식품접객영업자에게 청소년의 출입·고용금지업소에 청소년을 고용하거나 출입하게 하는 행위를 금지하고 있으며(제31조 제2항 제2호, 제3호), 위반 시 식품의약품안전청장, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장이 영업허가를 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부를 정지하거나 영업소의 폐쇄를 명하거나(제58조 제1항 제1호), 이에 갈음하여 2억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다(제65조 제1항).

2. 비디오물감상실업 및 노래연습장업

비디오감상실업이란 “다수의 구획된 시청실과 비디오물 시청기자재를 갖추고 비디오물을 공중의 시청에 제공하는 영업”을 말하며(‘영화및비

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

디오물의진흥에관한법률’ 제2조 제16호), 노래연습장업이란 “연주자를 두지 아니하고 반주에 맞추어 노래를 부를 수 있도록 하는 영상 또는 무영상 반주장치 등의 시설을 갖추고 공중의 이용에 제공하는 영업”을 말한다(‘음악산업진흥에관한법률’ 제2조 제13호).

가. 청소년보호법에 의한 규제

비디오감상실업이나 노래연습장업에 대한 청소년보호법의 규제는 유흥주점 및 단란주점영업에 대한 규제 내용과 동일하다. 다만 청소년을 지도·감독할 수 있는 지위에 있는 사람, 즉 청소년의 성년인 친족, ‘초·중등교육법’에 의한 소속 학교의 교원 또는 이에 준하여 당해 청소년을 지도·감독할 수 있는 지위에 있는 자를 동반하거나 그의 출입동의서를 받은 경우에는 노래연습장의 출입이 가능하다(‘영화및비디오물의진흥에관한법률’ 제62조 제2호 및 ‘음악산업진흥에관한법률’ 제22조 제2호).

3. 무도학원업 및 무도장업

무도학원업이란 수강료 등을 받고 국제표준무도(볼룸댄스) 과정을 교습하는 영업이며,⁸⁾ 무도장업이란 입장료 등을 받고 국제표준무도(볼룸댄스)를 할 수 있는 장소를 제공하는 영업이다(‘체육시설의설치·이용에관한법률’ 제10조 제1항 제2호 및 동법시행령 제7조).

볼룸댄스(balgnaam dance)란 충분히 넓은 장소에서 추는 춤으로, 사교춤(social dance)과 스포츠댄스(sport dance)로 나뉜다. 따라서 청소년

8) 다만 국제표준무도를 교습하는 과정이라도 사회교육법, 노인복지법 등의 법률에 의하여 허가등록·신고 등을 받고 교양강좌로 설치·운영하는 경우는 제외되며, 학원설립·운영 및 과외교습에 관한 법률에 의한 무도학원도 제외된다.

의 출입 및 고용이 모두 금지되는 무도관련업에는 볼룸댄스 업소뿐만 아니라 스포츠댄스 업소를 포함한다. 현실적으로 무도학원업소나 무도장업소에서는 청소년들에게 허용되는 에어로빅이나 힙합 등을 겸업하는 경우가 많다.

가. 청소년보호법에 의한 규제

무도학원업이나 무도장업에 대한 청소년보호법의 규제는 유흥주점 및 단란주점영업에 대한 규제내용과 동일하다. 즉 청소년 출입·고용금지업소의 업주 및 종사자에게는 출입자의 연령을 확인하여 청소년이 당해 업소에 출입하거나 이용하지 못하게 하여야 할 의무를 부과되어 있다.

4. 사행행위영업

‘청소년보호법’에서는 ‘사행행위등규제및처벌특례법’에 의한 사행행위영업을 청소년 출입 및 고용금지업소로 지정하고 있다. ‘사행행위법’에 의한 사행행위란 “다수인으로부터 재물 또는 재산상의 이익을 모아 우연적 방법에 의하여 득실을 결정하여 재산상의 이익 또는 손실을 주는 행위”를 말하며, 이러한 사행행위영업에는 복표발행업, 현상업, 회전판돌리기업, 추첨업, 경품업 등이 해당된다(‘사행행위등규제및처벌특례법’ 제2조 제1항 제1호, 제2호 및 동법시행령 제1조의2).

복표발행업이란 “특정한 표찰⁹⁾을 이용하여 다수인으로부터 재물 등을 모아 추첨 등의 방법에 의하여 당첨자에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업”(‘사행행위등규제및처벌특례법’ 제2조 제1항 제2호 가목)을 말하고, 현상업이란 “특정한 설문

9) 컴퓨터 프로그램 등 정보처리 능력을 가진 장치에 의한 전자적 형태를 포함한다.

또는 예측에 대하여 그 해답의 제시 또는 적중을 조건으로 응모자로부터 재물 등을 모아 그 설문에 대한 정답자나 적중자의 전부 또는 일부에 대하여 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업”(동법 제2조 제1항 제2호 나목)을 말한다. 회전판돌리기업(동법 제2조 제1항 제2호 다목)이란 “참가자에게 금품을 걸게 한 후 그림이나 숫자 등의 기호가 표시된 회전판이 돌고 있는 상태에서 화살 등을 쏘거나 던지게 하여 회전판이 정지되었을 때 그 화살 등이 명중시킨 기호에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업”(동법시행령 제1조의2 제1호)을 말하고, 추첨업이란 “참가자에게 번호를 기입한 증표를 제공하고 지정일시에 추첨 등으로 당첨자를 선정하여 일정한 지급기준에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업”(동법시행령 제1조의2 제2호)을 말하며, 경품업이란 “참가자에게 등수를 기입한 증표를 제공하여 당해 증표에 표시된 등수 및 당첨금의 지급기준에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업”을 말한다(동법시행령 제1조의2 제3호).

가. 청소년보호법에 의한 규제

사행행위영업에 대한 청소년보호법상의 규제는 앞서 살펴본 유흥주점 및 단란주점영업에 대한 규제내용과 동일하다. 업소의 출입 및 고용금지의무를 위반한 경우, 출입위반은 2년 이하 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금(제51조 제7호), 고용 위반은 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(제50조 제2호). 또한 업소에는 청소년유해표시를 하여야 하고, 위반 시 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다(제51조 제1호). 행정처분으로서 과징금의 부과도 가능하다.

나. 사행행위등규제및처벌특례법에 의한 규제

‘사행행위등규제및처벌특례법’은 사행행위영업 중 회전판돌리기 영업소에 19세미만자의 출입을 금지하고(동법 제12조 제4호), 위반 시 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제30조 제3항 제5호).

5. 전기통신설비로 불특정인 상호간 음성 및 화상 대화를 매개하는 영업

청소년보호법은 전기통신설비를 갖추고 불특정한 사람 상호간의 음성 대화 또는 화상대화를 매개하는 것을 주된 목적으로 하는 영업에의 청소년출입 및 고용을 금지한다. 전화방업과 화상대화방이 이러한 영업에 속한다. 전화방업·화상대화방업이란 “구획된 실(室) 안에 전화기·텔레비전·모니터 또는 카메라 등 상대방과 대화할 수 있는 시설을 갖춘 형태의 영업”을 말한다(‘다중이용업소의안전관리에관한특별법’ 시행규칙 제2조2호). 이러한 영업형태는 ‘성매매알선등행위의처벌에관한법률’이 시행된 이후에는 변칙적인 성매매 및 알선의 장이 되고 있다.

가. 청소년보호법에 의한 규제

전화방영업, 화상대화방영업 등에 대한 청소년보호법의 규제는 유흥주점 및 단란주점영업에 대한 규제 내용과 동일하다.

나. 전기통신사업법에 의한 규제

‘전기통신사업법’은 전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 타인의 통신용에 제공하는 행위를 금지하고, 위반 시 1년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다(동법 제32조의2 및 제72조 제7호). 즉 현재 전화방, 화상대화방 등 전화연결서비스는 원칙적으로 성인에게도 허용되지 않는 불법 영업이며, 나아가 대상이 청소년인 경우에는 청소년의 건전한 보호육성이라는 차원에서 불법의 정도를 가중하여 처벌하려는 취지라고 볼 수 있다.

6. 성기구 취급업소

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

여기에서 대통령령이 정한 기준이란 ①윤락행위, 퇴폐적 안마 등의 신체적 접촉, 성관련 신체부위의 노출 등 성적 접대행위 및 이와 유사한 행위가 이루어질 우려가 있는 영업, ②영업의 형태나 목적이 주로 성인을 대상으로 한 술·노래·춤의 제공 등 유흥접객행위가 이루어지는 영업, ③주로 성인용의 매체물을 유통하는 영업, ④청소년유해매체물·청소년유해약물 등을 제작·생산·유통하는 영업 중 청소년의 출입·고용이 청소년의 심신발달에 장애를 유발할 우려가 있는 영업이다(‘청소년보호법’ 시행령 제3조3항).

한편 현재까지 국가청소년위원회가 고시한 유해업소로는 성기구 취급업소가 유일하다. 국가청소년위원회는 음란성 성기구를 판매·대여 또는 이용할 수 있도록 제공하는 성기구취급업소를 “청소년유해업소”로 결

정하였는데¹⁰⁾, 여기에는 모든 성기구 취급업소가 아니라 ‘약사법’에 의한 허가 또는 신고 되지 않은 의료용구로서 남성용 성기 확대 기구류, 남성용 성기 단련 기구류, 남성용 여성성기 자극 기구류, 남성용 자위행위 기구류, 여성용 자위행위 기구류 등 5종의 성기구를 취급하는 업소라고 해석된다.

성기구취급업소에 대한 청소년보호법의 규제도 앞에서 언급한 유흥주점 및 단란주점영업에 대한 규제내용과 같다.

제2절 청소년보호법상 청소년 고용 금지업소

1. 티켓다방 · 소주방 · 호프 · 카페 등의 영업

청소년보호법에서는 “휴게음식점영업으로서 주로 다류를 조리·판매하는 다방 중 종업원에게 영업장을 벗어나 다류 등을 배달·판매하게 하면서 소요시간에 따라 대가를 수수하게 하거나 이를 조장 또는 묵인하는 형태로 운영되는 영업”(‘청소년보호법’ 시행령 제3조 4항)에 청소년이 고용되는 것을 금지한다. 이러한 영업형태를 보이는 휴게음식점업은 티켓다방이다. 일반 다방은 휴게음식점영업¹¹⁾으로서 다류의 판매를 목적으로 하기 때문에 청소년의 고용이 허용된다. 그렇지만 티켓다방 영업은 변칙적인 성행위나 유사성교행위 등을 유발할 가능성이 있어서 청소년을 고용하는 것을 금지한다.

또한 청소년보호법에서는 “일반음식점영업 중 음식류의 조리·판매보다는 주로 주류의 조리·판매를 목적으로 하는 소주방, 호프, 카페 등의

10) 1997년 10월 8일 고시 제1997-7호.

11) ‘식품위생법’ 시행령 제7조 제8호 가목.

영업형태로 운영되는 영업”(‘청소년보호법’ 시행령 제3조4항 2호)에도 청소년이 고용되는 것을 금지한다. 일반음식점영업은 모두 청소년의 출입 및 고용이 가능하지만, 특별히 주류 판매를 중심으로 하는 영업장에서는 청소년을 고용할 수 없다.

가. 청소년보호법에 의한 규제

티켓다방, 소주방, 호프, 카페 등은 청소년 고용금지업소로서, 청소년을 고용해서는 안되며, 위반 시에는 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처해진다(‘청소년보호법’ 제24조 제1항 및 제50조 제2호). 또한 형사처벌과 함께 행정처분을 부가하고 있는데, 다른 법률의 규정에 의한 행정처분 대상으로서 행정처분이 이루어졌거나 가능한 경우 이외에는 1명 1회 고용시마다 500만원의 과징금을 부과한다. 다만 소위 티켓다방의 경우에는 1,000만원의 과징금을 부과한다(동법 제49조 및 동법시행령 제40조).

나. 식품위생법 및 근로기준법에 의한 규제

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

또한 ‘근로기준법’은 18세 미만자를 도덕상 또는 보건상 유해하거나 위험한 사업에 사용하지 못하도록 규정하고 있고(‘근로기준법’ 제65조

1항), 동법시행령은 이에 해당하는 사업으로 청소년보호법 등 다른 법률에서 청소년의 고용이나 출입을 금지하고 있는 직종 또는 업종이 이에 해당한다고 규정하고 있다(동법 시행령 제37조 및 별표2). 이에 위반할 경우에는 3년 이하의 징역 또는 2,000만 원 이하의 벌금이 부과된다(동법 제112조).

2. 숙박업, 이용업, 목욕장업 중 안마실 설치 영업

청소년보호법에서는 공중위생관리법상 숙박업, 이용업, 그리고 목욕장업 중에서 안마실이 설치된 영업장에 청소년의 고용을 금지한다. 다만 이용업의 경우에는 남자청소년의 고용이 허용되며 다만 다른 법령에 의하여 취업이 금지된 경우에만 고용이 금지된다. 그리고 목욕장업 중 안마실을 설치하여 영업을 하거나 또는 개실로 구획하여 하는 영업 역시 청소년의 고용이 금지된다. 이러한 숙박업이나 이용업, 목욕장업도 현실적으로 티켓다방과 같이 변칙적인 성매매·알선 등이 행해지는 업소들이다.¹²⁾

숙박업, 이용업, 목욕장업 중 안마실 설치 영업 업소 등은 티켓다방, 소주방, 호프, 카페 등의 청소년고용금지업소와 동일한 규제를 받는다.

3. 비디오물소극장업, 게임제공업, 복합유통게임제공업

12) 예컨대 여관, 퇴폐이발소, 스포츠마사지, 증기탕, 휴게텔 등은 숙박업이나 이용업 또는 목욕장업 등의 간판을 내걸고 성행위나 유사성행위 또는 이에 대한 알선을 주요 업으로 하는 경우가 많다.

비디오물 소극장업은 “영사막 및 다수의 객석과 비디오물 시청기자재를 갖추고 비디오물만을 전용으로 공중의 시청에 제공하는 영업”을 말하며(‘영화및비디오물의진흥에관한법률’ 제2조 제16호 나목). 게임제공업이란 “공중이 게임물을 이용할 수 있도록 이를 제공하는 영업”(‘게임산업진흥에관한법률’ 제2조 6호)으로서 청소년 게임장업과 일반 게임장업을 포함한다. 따라서 18세 이용가 게임물을 설치한 일반 게임장업 뿐만 아니라 전체 이용가 게임물만을 설치한 청소년 게임장업에의 청소년 고용도 금지된다. 복합유통게임제공업이란 “게임제공업 또는 인터넷컴퓨터게임시설제공업과 이 법에 의한 다른 영업 또는 다른 법률에 의한 영업을 동일한 장소에서 함께 영위하는 영업”(‘게임산업진흥에관한법률’ 제2조 8호)이다.

이들 업소도 식품접객업 중 청소년고용금지업소와 동일한 규제를 받는다.

4. 유독물영업

‘유해화학물질관리법’ 상 “유독물이란 유해성이 있는 화학물질로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 환경부장관이 정하여 고시한 것”을 말한다(‘유해화학물질관리법’ 제2조 제3호). 이러한 유독물 제조업, 판매업, 보관·저장업, 운반업 및 사용업에 청소년을 고용하는 것은 금지된다.

이들 업소도 식품접객업 중 청소년고용금지업소와 동일한 규제를 받는다.

5. 만화대여업

회비 등을 받거나 유료로 만화를 대여하는 만화대여업도 청소년 고용금지 영업이다. 만화대여업 역시 청소년고용금지업소에 대한 청소년보호법 및 근로기준법과 동일한 규제를 받는다. 만화대여업에 대하여는 ‘학원의설립·운영및과외교습에관한법률시행령’ 상 교육환경을 저해할 업소(제4조 제2항)나 ‘학교보건법시행령’ 상 정화구역 안에서의 금지시설(제4조의2 제3호)에 해당되기는 하지만, 그 밖에 특별한 청소년 고용 또는 출입금지 규정을 두고 있지 않다.

6. 고시에 의한 청소년유해업

‘청소년보호법’ 제2조 제5호 나목에서는 청소년유해매체물, 청소년유해약물 및 청소년유해물건을 제작·생산·유통하는 영업 등 청소년의 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 청소년위원회가 결정하여 고시한 업소를 청소년 고용금지업소로 규정하고 있으나, 현재 이에 의거한 고시업소는 없다.

제4장 청소년 유해업소 영업 실태

제1절 유흥주점/단란주점

청소년보호법 제 2조 제5호에 해당하는 식품접객업 중 청소년에게 유해한 업소는 단란 주점 및 유흥주점이다. 단란주점이란 주로 주류를 조리하고 판매하는 영업으로서 손님이 노래를 부르는 행위가 허용되는 주점영업을 의미한다. 즉, 단란주점에서는 유흥접객원은 둘 수 없지만 술의 판매와 손님이 춤을 출 수 있도록 무도장을 설치하고 손님들이 노래를 부를 수 있도록 음향과 반주시설의 설치가 허용된다. 가라오케 및 칵테일 바 형태의 주점 업소가 이에 속한다. 단란주점에서는 청소년보호법 및 기타 관련법에 따라 청소년의 출입 및 고용이 금지되고 있다.

유흥주점이란 주로 주류를 조리하고 판매하는 영업으로서 유흥 종사자를 두거나 유흥시설을 설치 할 수 있고 손님이 노래를 부르거나 춤을 추는 행위가 허용되는 주점영업을 의미한다. 디스코장, 룸싸롱, 카바레 등과 같은 유흥 주점업소가 이에 해당된다. 유흥 주점에서는 청소년보호법에 의하여 청소년의 출입이나 청소년의 고용이 금지되고 있다.

단란 주점 및 유흥주점은 특성상 도시지역 및 관광지역에 높게 분포되어 있다.

<표3> 전국 7개 광역자치단체별 단란주점 및 유흥주점 수

자치단체명	2005.12.31 기준				2006.12.31 기준				인구1000인당 단란/유흥수 증감 (전년대비%)
	단란/ 유흥수	인구1000인당 단란/유흥 수(개소/천인)	백분율 (%)	순위	단란/ 유흥수	인구1000인당 단란/유흥 수(개소/천인)	백분율 (%)	순위	
서울특별시	6,342	0.62	38.31	4	6,456	0.63	40.56	5	1.65
부산광역시	4,824	1.33	81.48	2	4,868	1.35	86.26	2	1.65
대구광역시	1,421	0.57	34.77	6	1,582	0.63	40.56	4	12.01
인천광역시	1,475	0.57	34.83	5	1,541	0.59	37.66	6	3.81
광주광역시	1,101	0.79	48.28	3	1,182	0.84	53.74	3	6.87
대전광역시	784	0.54	33.12	7	839	0.57	36.62	7	6.17
울산광역시	1,770	1.63	100.00	1	1,707	1.56	100.00	1	-3.99
평균		0.86				0.88			4.02

출처: 국가청소년위원회(2007b:24)

위 표는 지난 2005년 말과 2006년 말을 기준으로 전국 7개 광역시에서 인구 1000명당 단란주점과 유흥주점 수를 조사하여 분석한 것이다(국가청소년위원회, 2007b:24). 이 조사 분석결과에 따르면, 2006년도 전국 7개 광역자치단체의 경우 인구 1,000인당 평균 단란주점 및 유흥주점 개소 수는 0.88개소였다. 2005년도에서 2006년도 까지 1년 동안 전국 7개 광역자치단체의 인구 1,000인당 단란주점 및 유흥주점 수의 평균분포는 2005년도 0.86개소에서 2006년도 0.88개소로 4.02% 증가하였다. 광역시 별로 살펴보면, 울산광역시에 단란주점 및 유흥주점이 가장 높게 분포되어 있고, 대전광역시는 가장 낮은 분포를 보이는 광역시이다.

<표4> 전국 도별 단란주점 및 유흥주점 수

자치단체명	2005.12.31 기준			순위	2006.12.31 기준			순위	인구1000인당 단란/유흥 수 증감 (전년대비%)
	단란/유흥 수	인구1000인 당 단란/유흥 수 (개소/천인)	백분율(%)		단란/유흥 수	인구1000인 당 단란/유흥 수 (개소/천인)	백분율(%)		
경기도	6,479	0.61	22.60	9	6,778	0.62	21.19	9	2.47
강원도	2,405	1.59	59.35	3	2,375	1.58	53.84	3	-0.87
충청북도	1,123	0.75	28.16	6	1,129	0.76	25.81	8	0.15
충청남도	1,474	0.75	27.96	8	1,518	0.77	26.17	7	2.29
전라북도	1,420	0.75	28.13	7	1,483	0.79	27.13	6	5.39
전라남도	2,217	1.13	42.09	5	2,262	1.16	39.79	5	3.30
경상북도	3,366	1.25	46.77	4	3,455	1.28	43.87	4	2.49
경상남도	5,943	1.88	70.20	2	6,159	1.94	66.31	2	3.21
제주도	1,493	2.68	100.00	1	1,637	2.93	100.00	1	9.27
평균		1.27				1.31			3.08

출처: 국가청소년위원회(2007b:25)

위 표는 전국 9개도내 단란주점과 유흥주점 수를 조사한 것이다. 조사 결과에 의하면, 2006년도 전국 9개 도 기초자치단체의 인구 1,000인당 단란주점 및 유흥주점의 평균 분포 개소 수는 1.31이었고 이 중에서 단란주점 및 유흥주점 분포수가 가장 많은 곳은 제주도, 가장 적은 곳은 경기도로 나타났다. 2006년도 전국 9개 도 기초자치단체들의 인구 1,000인당 단란주점 및 유흥주점 분포는 대부분 평균수치 1.31개소였다. 제주도에 단란주점과 유흥주점이 많은 것은 이러한 업종이 관광도시 지역에 집중되어 있기 때문이다. 각 도별로 살펴볼 때에도 2005년과 비교해서 2006년에는 인구 1000명당 유흥주점과 단란주점수는 3.08% 정도의 증가를 보였다.

제2절 숙박업소

공중위생관리법 제2조에 따르면 숙박업은 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업을 말한다. 다만, 농어촌정비법에 의하여 농어촌에 설치된 민박사업용시설(객실이 7실 이하인 경우에만 해당한다.), 산림법에 의하여 자연휴향림 안에 설치된 시설, 청소년활동진흥법 제 10조 1호에 의한 청소년수련시설 등은 여기서 제외된다(공중위생관리법 시행령 제2조 1항). 일반호텔, 여관, 여인숙 등의 업소가 이에 해당된다. 청소년보호법에 제 2조 5호에 따르면 숙박업은 청소년유해업소로서 청소년의 출입은 가능하나 청소년의 고용은 금지되는 업소이다.

<표5> 전국 7개 광역자치단체별 숙박업소 객실수

자치단체명	2005.12.31기준			순위	2006.12.31기준			순위	인구1000인당 객실수 증감 (전년대비%)
	숙박업소 수 (객실수)	인구1000인당 객실수 (객실수/천인)	백분율 (%)		숙박업소 수 (객실수)	인구1000인당 객실수 (객실수/천인)	백분율 (%)		
서울특별시	78,479	7.7153	51.18	7	77,877	7.6449	50.44	7	-0.91
부산광역시	54,849	15.0755	100.00	1	54,742	15.1556	100.00	1	0.53
대구광역시	25,799	10.2731	68.14	5	25,356	10.1582	67.03	5	-1.12
인천광역시	25,095	9.6441	63.97	6	26,312	10.0474	66.30	6	4.18
광주광역시	20,770	14.8209	98.31	2	20,515	14.5724	96.15	2	-1.68
대전광역시	21,364	14.6868	97.42	3	21,126	14.4091	95.07	3	-1.89
울산광역시	15,369	14.1305	93.73	4	14,285	13.0756	86.28	4	-7.47
평균		12.3352				12.1519			-1.19

출처: 국가청소년위원회(2007:34)

위 표는 지난 2005년 말과 2006년 말을 기준으로 전국 7개 광역시에서 인구 1000명당 숙박업소의 수를 조사하여 분석한 것이다(국가청소년위원회, 2007b:34). 2006년도 전국 7개 광역자치단체의 숙박업소 평균 분포 객실 수는 인구 1,000인당 12.15 개인 것으로 조사되었다. 그리고 7개 광역자치단체 중에서 인구 1,000인당 숙박업소 객실 수가 가장 많은 곳은 부산광역시였고, 가장 적은 곳은 서울특별시였다.

<표6> 전국 도별 숙박업소 객실수

자치단체명	2005.12.31기준				2006.12.31기준			
	숙박업소 수 (객실수)	인구1000인당 객실수 (객실수/천인)	백분율(%)	순위	숙박업소수 (객실수)	인구1000인당 객실수 (객실수/천인)	백분율(%)	순위
경기도	99,980	9.3379	30.95	9	102,537	9.3799	29.91	9
강원도	45,662	30.1729	100.00	1	47,270	31.3562	100.00	1
충청북도	23,981	16.1034	53.37	7	24,257	16.2258	51.75	7
충청남도	40,202	20.4175	67.67	3	40,888	20.6263	65.78	3
전라북도	25,908	13.7418	45.54	8	26,709	14.2954	45.59	8
전라남도	33,090	16.8208	55.75	6	34,406	17.7075	56.47	5
경상북도	53,645	19.9577	66.14	4	53,999	20.0601	63.97	4
경상남도	54,060	17.1000	56.67	5	54,347	17.1211	54.60	6
제주도	12,519	22.4528	74.41	2	12,676	22.6568	72.26	2
평균		18.4561				18.8255		

2006년도 전국 9개 도 기초자치단체의 숙박업소 평균 분포 객실 수는 인구 1,000인당 18.83개인 것으로 조사되었다. 전국 9개 도 중에서 인구 1,000인당 숙박업소 객실 수가 가장 많은 곳은 강원도였고, 가장 적은 곳은 경기도였다. 2005년과 비교해서 2006년에 인구 1000명당 전국 9개 도 평균 숙박업소 객실수는 2005년 18.45개에서 2006년 18.82개로 증가하였다.

제3절 비디오방

비디오방은 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률에서의 비디오물 감상실업을 말한다. 비디오물 감상실업이란 비디오물 및 비디오물 시청실을 갖추고 비디오물을 시청 제공하는 영업이다. 위의 법에 의하면 비디오방은 풍속영업에 해당되며 18세 이하의 청소년은 보호자 동의 없이는 출입 할 수 없다. 그러나 현재의 비디오방은 본래의 비디오 시청공간에

서 벗어나 이성간의 은밀한 만남의 장소, 폭력 및 성 자극 비디오물의 시청공간으로 변질되고 있는 실정이다. 일반적으로 비디오방은 도시 및 관광지역에서 높게 분포되어 있으며, 도시 중에서도 도심지에 주로 분포되어 있다.

<표7> 전국 7개 광역자치단체별 비디오방 수

자치단체명	2005.12.31기준			2006.12.31기준			순위
	전체 비디오방수	인구1000인당 전체비디오방 (개소/천인)	백분율 (%)	전체 비디오방수	인구1000인당 전체비디오방 (개소/천인)	백분율 (%)	
서울특별시	644	0.0633	100.00	598	0.0587	100.00	1
부산광역시	120	0.0330	52.10	126	0.0349	59.42	6
대구광역시	88	0.0350	55.35	89	0.0357	60.74	4
인천광역시	89	0.0342	54.02	93	0.0355	60.49	5
광주광역시	80	0.0571	90.17	76	0.0540	91.96	2
대전광역시	60	0.0412	65.15	56	0.0382	65.06	3
울산광역시	33	0.0303	47.92	34	0.0311	53.01	7
평균		0.0420			0.0412		

출처: 국가청소년위원회(2007b)

2006년도 전국 7개 광역자치단체의 인구 1,000인당 비디오방의 평균 분포 개수는 0.0412이었고 이 중에서 서울특별시는 인구 1,000인당 비디오방 분포 개수가 가장 많았다. 반면, 울산광역시는 가장 적은 것으로 나타났다. 2005년도와 비교해서 2006년도에는 전국 7개 광역자치단체의 인구 1,000인당 비디오방 평균분포는 2005년도 0.0420개소에서 2006년도 0.0412개소로 약간 감소하였다.

<표8> 전국 도별 비디오방 수

자치단체명	2005.12.31기준			2006.12.31기준			순위
	전체 비디오방수	인구1000인당 전체 비디오방 (개소/천인)	백분율 (%)	전체 비디오방수	인구1000인당 전체 비디오방 (개소/천인)	백분율 (%)	
경기도	392	0.0366	83.95	383	0.0350	81.26	4
강원도	66	0.0436	100.00	65	0.0431	100.00	1
충청북도	42	0.0282	64.67	33	0.0221	51.20	7
충청남도	45	0.0229	52.40	43	0.0217	50.31	8
전라북도	74	0.0393	90.00	72	0.0385	89.38	3
전라남도	38	0.0193	44.29	36	0.0185	42.97	9
경상북도	100	0.0372	85.30	105	0.0390	90.47	2
경상남도	86	0.0272	62.38	86	0.0271	62.84	6
제주도	22	0.0395	90.47	19	0.0340	78.76	5
평균		0.0324			0.0311		

위 표는 전국 도별로 인구 1000명당 비디오방수를 조사한 것이다. 전체적으로 2006년도 전국 9개 도의 인구 1,000인당 비디오방의 평균 분포개수는 0.0311개였는데, 이는 2005년도에 0.0324개와 비교할 때 약간 감소한 수치이다. 지역별로 인구 1,000명당 비디오방 수가 가장 많은 지역은 강원도지역인 반면, 전라남도는 가장 적은 지역으로 나타났다. 전체적으로 2006년에 전국 비디오방의 평균 분포개수는 2005년도에 비해서는 약간의 감소 추세를 나타냈다고 할 수 있다.

제5장 청소년의 유해업소 접촉 실태

제1절 청소년 유해환경 접촉 종합 실태조사 (2007년) 결과

몇 년 전부터 구 국가청소년위원회에서는 전국의 중·고등학교에 재학 중인 일반청소년과 위기청소년(소년원 재소 청소년, 가출청소년, 학교부 적응청소년)을 대상으로 청소년 유해환경 접촉 종합실태조사를 진행해 왔다. 지난 2007년 말에도 전국의 중·고등학교 재학생 13,721명과 위기청소년 1,505명을 대상으로 유해환경 접촉 종합실태조사를 실시하고 그 조사결과를 발표하였다.

이 조사에서는 만화방, 전자오락실, PC방, 노래방, 비디오방/DVD방, 카페, 호프집/소주방, 나이트클럽 등의 업소를 이용한 경험이 있는지를 조사한 결과, 일반청소년의 경우에는 PC방의 이용경험이 93.7%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 노래방(93.3%), 전자오락실(77.5%), 만화방(56.0%), 카페(42.8%), 호프집/소주방(23.1%), 비디오방/DVD방(22.4%), 나이트클럽(3.7%) 순으로 나타났으며, 위기청소년의 경우에는 PC방(96.3%), 노래방(94.8%), 전자오락실(81.8%), 카페(56.2%), 만화방(55.0%), 호프집/소주방(52.6%), 비디오방/DVD방(44.2%), 나이트클럽(17.8%) 순으로 나타났다. 이러한 유해업소들 가운데, 노래방은 청소년 실을 이용하거나 보호자와 동행할 시에만 출입할 수 있으며, 비디오방/DVD방, 나이트클럽 등은 출입이 금지된 업소이다. 그런데 일반 청소년이 비디오방/DVD방을 이용한 경험이 있는 일반청소년의 비율이 22.4%에 이르고, 나이트클럽을 이용경험은 3.7%에 이른다. 위기청소년의 경우

에는 더욱 높게 나타나는데, 비디오방/DVD방 이용경험이 44.2%, 나이트 클럽 이용경험이 17.8%로 나타나고 있다.¹³⁾

한편, 지난 2005년부터 2007년까지 3년 동안 일반청소년들의 비디오방/DVD방 이용률을 비교하면, 지난 2005년 16.9%, 2006년 19.4%, 2007년 22.4%로 지속적으로 상승하고 있다. 이러한 조사 결과는 최근에 들어서 청소년들의 유해업소 접촉 경험이 갈수록 높아지고 있다는 것을 보여준다.

이 조사에서 일반청소년들을 대상으로 술을 마셔본 장소를 질문한 결과, 호프집/소주방이 14.5%로 가장 높게 나타났고 그 다음으로 노래방이 7.4%로 나타났다. 반면 위기청소년의 경우에는 호프집/소주방이 43.3%, 노래방이 24.6%로 나타났다. 호프집/소주방, 노래방에서 청소년에게 술을 판매하는 행위는 엄격히 제한되어 있다. 그러나 이러한 공간에서 청소년들이 술과 같은 유해물질을 접촉하고 있는 것은 현실이다.

이 조사에서는 노래방, 비디오방/DVD방, 카페, 호프집, 소주방 등에서 최근 일 년 동안 고용되어 일한 경험이 있는지를 조사한 결과, 일반 청소년들은 1.9%, 위기청소년들은 10.3%가 최근 1년 동안 이들 업소에 고용된 경험이 있다고 응답하였다. 이러한 업소들은 모두 청소년 유해업소로서 청소년의 고용이 금지되어 있다. 또 이 조사에서는 이러한 업소의 주인들이 학생들을 고용할 때 나이를 확인하였는지를 조사한 결과, 일반 청소년의 경우에는 ‘확인하지 않았다’는 응답이 54.3%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘그냥 물어만 봐서 19세 이상이라고 답변 후 일했다’가 32.7%였다. 위기청소년의 경우에는 ‘그냥 물어만 봐서 19세 이상이라고 답변 후 일했다’가 41.0%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘확인하지 않았다’가 36.1%로 나타났다. 이러한 조사결과는 청소년들

13) 이 조사에서 일반청소년이 최근 1년 동안 비디오방/DVD방을 이용한 횟수를 조사한 결과, 일년에 1-2회가 11.6%, 한 달에 1-2회가 4.4%, 일주일에 1-2회가 0.9%, 주3회 이상이 1.0%로 조사되었으며, 위기청소년의 경우에는 일년에 1-2회가 16.1%, 한 달에 1-2회가 13.9%, 일주일에 1-2회가 4.0%, 주3회 이상이 3.7%로 나타났다.

이 청소년 유해업소에 고용되는 경우, 업주들이 나이를 확인하지 않거나 형식적으로 물어볼 뿐이라는 것을 보여준다.

제2절 청소년 유해업소 유형별 접촉실태

1. 유흥주점

술집과 유흥주점은 청소년보호법상 청소년의 업소 출입이 엄격하게 금지되어 있는 업소들이다.

그런데 지난 2005년 유진이 등(2005)이 서울 시내 중·고등학교 학생들 1400여명을 대상으로 청소년들의 유해업소 출입과 유해요인 접촉실태를 조사한 바에 의하면, 응답자의 10.5%에 이르는 청소년들이 1학기에 1회 이상 술집이나 유흥주점에 출입한 경험이 있는 것으로 조사되었다(유진이 외, 2005:68). 학교급에 따라서도 일정한 차이를 보였는데, 중학생보다는 고등학생들의 출입 경험이 많았으며, 고등학생 중에서도 일반계 고등학생보다는 실업계 고등학생들의 출입 경험이 많았다.

술집과 유흥주점은 기본적으로 술이라는 청소년 유해물질 판매를 통해 수익을 올리는 성인들만의 유흥시설로서, 청소년 유해요인의 접촉이 용이한 업소들이다. 유진이 등(2005:92)의 조사에 의하면, 술집과 유흥주점은 유해물질, 유해매체, 문제친구, 밀실, 심야영업 등과 같은 유해요인 접촉이 심각하게 발생하는 업소로 확인되었다. 특별히 술과 담배 등과 같은 유해물질에 대한 접촉율이 높았다. 또 조사대상자의 62.8%는 10시 이후의 심야영업시간대에도 업소를 이용하고 있었다. 폐쇄된 공간인 밀실을 이용한 경우도 27%에 이르렀으며, 유해매체에 접촉한 비율도 32.4%에 이른 것으로 조사되었다(유진이 외, 2005:92). 이러한 조사 결과로 볼 때, 술집과 유흥주점은 청소년들에게 매우 해로운 영향을 끼치

는 업소들로서, 각별한 관심과 단속이 필요하다.

2. 비디오방/DVD방

비디오방/DVD방은 청소년보호법에 의해서 출입이 엄격히 제한되어 있는 업소들이다. 이들 업소들은 기본적으로 성인들만을 위한 유흥시설이다. 유진이 등(2005)이 조사한 바에 의하면, 이들 업소에 대한 출입 빈도가 1학기에 1회 이상인 학생들은 조사대상자들의 4.4% 정도인 것으로 나타났다. 이러한 조사결과는 국가청소년보호위원회에서 발표한 2007년 청소년 유해환경종합실태조사에서 지난 1년 동안 이들 업소에 1-2회 이상 출입한 경험이 있는 학생들이 17.9%로 조사되었던 것과 비교하면 비교적 큰 차이를 보인다. 이러한 차이는 조사대상 항목 구성의 차이에서 비롯되는 것으로 보인다. 청소년유해환경접촉종합실태조사에서는 지난 1년 동안 비디오방과 DVD방 출입 빈도를 묻고 있는 반면, 유진이 등(2005)의 조사에서는 성인PC방/비디오방/DVD방 출입 빈도를 묻고 있다. 후자의 조사에서 성인PC방이 포함된 것은 비디오방과 DVD방의 범위를 제한했을 가능성이 있다. 학교급별로 살펴볼 때도 유의미한 차이를 나타내는데, 중학생보다는 고등학생이, 고등학생 중에서도 일반계 학생들보다는 실업계 학생들의 출입빈도가 높았다. 또한 이 조사에서 비디오방/DVD방에서의 유해요인 접촉경험을 조사한 바에 의하면, 이곳에서는 유해물질, 유해매체, 문제친구, 밀실, 심야영업 등과 같은 유해요인이 발생하고 있었고, 이용자의 68.4% 정도가 유해요인 접촉경험을 가지고 있는 것으로 조사되었다(유진이, 2005:94). 다시 말하면, 이용자의 31.6% 정도만이 비디오방/DVD방을 건전하게 이용하고 있다는 것이다. 이러한 조사결과는 청소년들이 비디오방/DVD방을 출입하는 경우 유해요인에 노출될 가능성이 매우 높다는 것을 의미한다.

3. 노래방

노래방은 청소년보호법에 의해 시설제한과 시간제한을 함께 받고 있는 업소이다. 청소년들은 청소년실이 있는 노래방에 10시 이전까지 출입이 가능하다. 그럼에도 불구하고 노래방은 PC방과 함께 청소년들이 즐겨 이용하는 업소이다. 2007년 청소년유해환경종합실태조사에서는 일반청소년의 93.3%가 노래방 이용 경험이 있는 것으로 응답하였다. 유진이 등(2005)의 조사에 의하면, 한 달에 한번 이상 노래방에 출입한 응답자가 61.3%에 이를 만큼 이용빈도가 높은 업소이다. 이 조사에서 남녀 청소년별 노래방 출입실태를 조사한 바에 따르면, 남녀간에 유의미한 차이를 보이는데, 여학생의 월평균 출입빈도가 남학생에 비해서 높게 나타났다. 이러한 조사결과는 남자 청소년의 놀이문화가 주로 PC방을 중심으로 이뤄지는 반면, 여자 청소년들의 놀이문화는 노래방을 중심으로 형성되고 있기 때문인 것으로 해석된다(유진이, 2005:67).

청소년들이 노래방에 출입하자면 저녁 10시 이전에 이용해야 하며, 그것도 청소년실이 있는 노래방만 가능하다. 노래방 안에서 청소년에게 술을 파는 것은 금지되어 있다. 그러나 청소년 유해환경접촉종합실태조사(2007) 결과에 의하면, 노래방에서 술을 마신 경험이 있는 일반청소년은 조사대상자의 7.4%, 위기청소년은 24.6%로 조사되었다. 유진이 등(2005)의 조사에 의하면 조사대상자 가운데 노래방에서 술이나 담배 등의 유해물질을 접촉한 경험이 있는 응답자는 21.1%에 이르렀다. 또한 이 조사에 의하면, 유해매체나 문제친구를 접촉한 응답자 비율은 5-6%, 심야영업 시간까지 노래방을 이용한 응답자 비율은 24.9%, 이성친구와 함께 밀실에서 지낸 경우는 12.2%나 되었다. 이러한 조사결과를 놓고 볼 때, 청소년들은 노래방에서 유해물질, 유해매체, 문제친구, 폐쇄된 공간

이용, 심야시간대 이용 등의 유해요인에 광범위하게 노출되어 있다고 할 수 있다.

4. (술, 담배를 판매하는) 카페

술과 담배를 판매하는 카페는 청소년들의 고용은 금지되어 있지만, 출입은 자유롭게 허용되는 업소이다. 유진이 등(2005)의 조사에 의하면, 조사대상자 가운데 한 달에 1회 이상 카페를 이용하는 응답자가 25.6%에 이르는 것으로 나타났다. 남녀별 출입경험을 비교해 보면, 남학생보다 여학생들의 출입경험이 많은 것으로 조사되었다. 카페는 술을 판매하고 있으며 업소 내에서의 음주와 흡연이 허용된다. 카페는 문제친구들과의 접촉 가능성이 높으며, 일부 카페들은 룸이나 칸막이를 통해서 주변으로부터 분리된 밀실형태의 공간을 제공하기도 한다. 또한 대부분의 카페들은 밤 10시 이후까지 심야영업을 하고 있어서 심야영업이라는 유해요인을 보유하고 있다. 유진이 등(2005)의 조사에서 카페 출입 경험자들을 대상으로 유해요인 접촉경험을 조사한 바, 유해매체나 문제친구 접촉 비율은 9%, 밀실이용 경험은 12.6% 정도로 나타난 반면, 술이나 담배 등의 유해물질 접촉 비율은 26.3%, 심야영업 경험 비율은 27.5%에 달했다. 즉 카페에서는 유해물질이나 심야영업 등과 같은 유해요인에 더욱 많이 노출되어 있다는 것을 말해준다.

5. 여관, 무인모텔

여관 등의 숙박업소는 청소년 고용금지업소로서 출입은 허용된다. 그러나 청소년이 자신의 가정이 아닌 여관에서 숙박하는 것은 성적 접촉을

위한 것으로 해석되기 때문에 청소년들의 여관 출입은 사회 관습적으로 제재의 대상이다. 이러한 사회적 분위기를 반영하여, 유진이 등(2005)의 조사에서는 조사대상자의 96% 정도는 여관 출입 경험이 없는 것으로 나타났다. 그렇지만 4% 정도는 숙박업소인 여관 출입 경험이 있는 셈이다. 유진이 등의 조사에서는 여관 출입경험이 있는 청소년들을 대상으로 여관에서 유해요인을 조사한 결과, 유해물질, 유해매체, 문제 친구, 밀실, 심야영업 등의 모든 유해요인에 광범위하게 노출되어 있는 것으로 조사되었다. 여관 출입 경험이 있는 청소년들이 유해매체나 문제 친구를 접촉한 경험의 비율은 30% 내외였고, 술이나 담배 등의 유해물질, 폐쇄된 밀실, 심야 영업 등의 유해요인 접촉비율은 50% 내외로 높게 나타났다. 즉 청소년들이 여관 등의 숙박업소에 출입할 경우 유해요인에 노출될 가능성은 높다고 할 것이다.

이춘화 등(2006)의 연구에서는 무인모텔의 실태를 조사하였는데, 무인으로 운영되고 있다는 점이 청소년들의 이성혼숙을 어렵게 한다고 지적한다(이춘화 외, 2006:69). 청소년 이성 혼숙을 사전에 막기 위해서 모텔에 투숙하기 전에 신분증 확인이 필요한데, 무인시스템으로 운영되는 무인모텔에서는 신분확인이 어렵기 때문이다. 무인모텔은 이용요금이 비싸고 청소년들의 접근이 용이하지 않은 교외에 주로 위치해 있기 때문에 청소년 유해업소로서의 위험도는 높지 않으나 무인으로 운영되고 있다는 점에서 볼 때, 이러한 업소의 확산은 청소년 보호에 심각한 결과를 가져올 수 있을 것이다. 이러한 무인모텔의 경우 청소년 출입·고용 금지업소로 지정하거나 폐쇄회로 TV를 통한 모니터링과 일정시간 동안 녹화 테이프 보관을 의무화하여 단속 시에 제시할 필요가 있다(이춘화 외, 2006:70). 이 조사에 발견한 무인모텔의 유해요인은 첫째, 술 담배 등의 유해물질을 판매하지는 않지만, 외부에서 구입해서 들어갈 경우 음주와 흡연이 자유롭게 되고, 인터넷에 접속되어 있을 경우, 유해매체에 쉽게 노출된다.

6. PC방

일명 PC방¹⁴⁾은 청소년보호법상 청소년 유해업소는 아니다. 따라서 출입과 고용에 제한이 없다. 단지 게임산업진흥에관한법률 제28조 7항에서는 청소년 출입시간을 준수할 것을 규정하고 있어서, 청소년이 오후 10시 이후에 PC방에 출입하는 것은 금지된다.¹⁵⁾ 2007년 청소년유해환경접촉종합실태조사에서 나타난 바와 같이, 일반청소년의 경우에는 PC방의 이용경험이 93.7%로 가장 높게 나타났다. 거의 모든 청소년들이 PC방을 이용하고 있다고 할 수 있다.

유진이 외(2005)의 조사에서 PC방 출입 경험이 있는 청소년들을 대상으로 PC방에서의 유해요인 접촉 경험을 조사한 바에 의하면, 유해물질, 유해매체, 문제친구, 심야영업 등의 유해요인과 접촉하고 있는 것으로 나타났다. 유해매체와 문제친구 등에 대한 접촉 경험은 7%대로 낮았지만, 흡연으로 추정되는 유해물질 접촉 경험은 13.1%나 되는 것으로 나타났다. 밤 10시 이후 심야영업 경험은 24.8%에 달했다(유진이 외, 2005:81).

‘국민건강증진법’ (2008.2.29 법률 제8852호) 제9조 제4항 및 ‘국민건강증진법 시행규칙’ (2008.3.3 보건복지가족부령 1호) 제7조 제2항 11호에 따르면, PC방 업장 내부 중 1/2 이상의 구역을 금연구역으로 지정하여야 한다. 그런데 위 조사에서는 청소년들의 흡연으로 추정되는 유해물질 접촉 경험이 적지 않은 것으로 조사되고 있으며, 더욱 심각하게는 밤 10시 이후 청소년 이용시간 제한이 제대로 지켜지지 못하고 있는 것

14) 멀티미디어문화컨텐츠설비제공업(일명 PC방)은 구 음반비디오물및게임물에관한법률에서는 자유업종이었으나, 게임산업진흥에관한법률이 개정 시행됨에 따라 그 명칭이 인터넷컴퓨터게임시설제공업으로 바뀌고 등록제로 전환되었다.

15) 청소년의 PC방 출입이 적발되면 게임산업진흥에관한법률에 의거하여 영업정지 등 행정처분을 받게 되며, 상습 적발 시에는 영업장이 폐쇄되거나 등록이 취소된다.

으로 나타났다.

일각에서는 이들 업소에서 금연구역 지정이 제대로 준수되고 있지 않다는 점과 출입제한이 제대로 지켜지지 않고 있다는 점에서 PC방과 만화대여업소를 청소년보호법상 청소년출입금지업소로 지정하자는 주장이 제기되고 있기도 하다. 그러나 PC방은 일반청소년의 이용률이 매우 높다는 것과 다른 유해업소에 비해서 유해성이 비교적 적다는 점 등에서 그 타당성 논란이 일고 있다(이춘화, 2006:42-43).

이춘화 외(2005)의 연구에서 PC방 운영 실태를 현장 조사한 바에 의하면, 8곳의 PC방 가운데 6곳의 경우에는 벽에 흡연석, 금연석 구분 표지판만 붙어 있을 뿐, 아무런 물리적 공간구분도 되어 있지 않아서 청소년들이 간접흡연의 피해에 그대로 노출되어 있었다. PC방에서 직접 술과 담배를 판매하지는 않았지만, 청소년이 미리 담배와 같은 유해물질을 준비해 왔을 경우, 별다른 통제를 받지 않았다.

출입시간 제한과 관련하여, 8곳의 PC방 가운데 오후 10시 이후 청소년 출입금지 안내문이 부착되어 있는 곳은 3곳에 지나지 않았다. 오후 10시 이후 청소년 출입금지 안내문이 부착된 3곳의 업소에서도 오후 10시 이전에 들어와 PC방을 이용하고 있는 청소년들에게 PC방을 나가도록 요구하는 곳은 1곳에 불과했다. 이 현장조사에 의하면 실질적으로 10시 이후 청소년 출입금지조항은 제대로 지켜지지 않고 있었다(이춘화 외, 2006:76).

또한 유해매체 접촉과 관련하여, 현장 조사한 PC방의 1/3 이상에서는 컴퓨터 바탕화면 상에 음란사이트나 부킹사이트로 바로 연결되는 바로가기 아이콘이 설치되어 있었으며, 사용자가 새로운 프로그램을 설치할 경우에도 아무런 체재나 통제가 이뤄지지 않았다. 일부 PC방에서는 이전 사용자가 남긴 인터넷 URL이 그대로 남아 있어서 이후 사용자는 이전 사용자가 이용한 인터넷 URL을 쉽게 접촉할 수 있었다.

요컨대, 이 현장 조사에서 발견한 PC방의 유해요인은 담배와 같은 유

해물질의 접촉이 자유롭다는 점, 인터넷의 음란사이트를 통한 유해매체 접촉이 자유롭다는 점, 오후 10시 이후 심야영업시간대 이용이 빈번히 이뤄지고 있다는 점 등에서 PC방이 여러 가지 유해요인에 노출되어 있음을 보여주고 있다.

7. 오락실

오락실은 청소년들의 출입이 비교적 자유롭게 허용되는 업소이다. 물론 오후 10시 이후에는 청소년들의 출입이 제한되지만, 이에 대한 별다른 단속이 이뤄지지 않는 상황이기 때문에 청소년들의 오락실 출입은 크게 제한받지 않고 있다. 오락실에서는 술과 담배와 같은 유해물질을 판매하지는 않지만, 담배와 같은 유해물질 접촉이 용이하며 문제 친구들과의 만남도 쉽게 이뤄지는 업소이다. 유진이 등(2005)의 조사연구에 의하면, 오락실 출입 경험이 있는 청소년들을 대상으로 유해요인 접촉 경험을 조사한 결과, 출입 청소년의 10% 정도가 오락실에서 술과 담배와 같은 유해물질, 유해매체, 문제친구와 같은 유해요인을 접촉하고 있었으며, 20% 정도가 심야영업과 같은 유해요인을 접촉한 경험이 있는 것으로 조사되었다. 오락실에 출입한 경험이 있는 청소년들 가운데 이상의 네 가지 유해요인 가운데 하나라도 접촉한 경험이 있는 학생의 비율은 25% 정도로서 전체 이용학생의 1/4정도가 유해요인에 접촉한 경험이 있었다. 전체 이용학생의 3/4정도는 오락실을 건전한 놀이공간으로 이용하고 있다고 할 수 있지만, 1/4 정도의 학생에게는 유해요인을 경험하는 공간이다.

8. 찜질방

찜질방은 맥반석·황토·옥 등을 직접 혹은 간접 가열하여 발생하는 열기 또는 원적외선 등을 이용하여 땀을 낼 수 있는 시설 및 설비 등의 서비스(공중위생관리법 제2조 3호 나목)를 제공하는 업소이다. 찜질방의 경우 대부분이 안마실을 설치하여 운영하고 있기 때문에 청소년보호법상 청소년고용금지업소이다(청소년보호법 시행령 제3조 제5항 3호). 청소년의 출입은 가능하지만 출입시간은 공중위생법 제4조 제7항 및 시행규칙 제7조에 의해 22시부터 5시까지 출입은 제한된다. 단, 보호자가 동행한 경우에는 시간 제한을 받지 않는다.

유진이 등(2005)의 조사에 의하면, 조사대상자의 절반 이상이 한 학기에 1회 이상 찜질방을 이용한 경험이 있는 것으로 조사되었다. 남녀별 이용 빈도를 분석한 결과에 의하면, 남학생보다는 여학생들의 이용 빈도가 높았다. 찜질방 내에서는 술과 담배 등의 유해물질 판매가 금지되어 있지만, 사전에 술과 담배를 가지고 들어온 경우에는 특별한 제재가 이뤄지고 있지 않았다. 찜질방은 그 성격상 혼자서 들어오기보다는 여럿이 이용하는 업소이기 때문에 문제친구들과의 접촉 가능성이 높은 업소이며, 24시간 영업을 하는 특성상 심야 시간에 집에 들어가지 않고 잠자리로 이용하는 경우도 있었다.

유진이 등(2005)은 찜질방 출입 경험이 있는 청소년들을 대상으로 유해요인 접촉 경험을 조사한 결과, 유해물질, 유해매체, 문제친구, 폐쇄된 공간, 심야영업 등의 모든 유해요인을 접촉하고 있는 것으로 조사되었다. 찜질방 출입경험이 있는 청소년들 중에서 유해매체나 문제친구에 대한 접촉 경험 비율은 4% 내외로 매우 낮게 나타났지만, 술과 담배 등의 유해물질 접촉 경험은 12.8%, 심야영업 경험은 45.49%에 달했다. 찜질방에서는 유해물질이나 심야영업 등과 같은 유해요인에 대한 접촉이 상대적으로 많이 발생하고 있음을 알 수 있다. 이 조사에서 유해요인 접촉 경험 여부를 조사한 결과에 의하면, 찜질방에서 유해요인을 접촉하지 않고 건전하게 이용한 경우가 49.4%, 유해요인에 접촉한 경우가 51.6%

로서, 찜질방을 이용하는 청소년의 절반 정도가 유해요인을 접촉하고 있었다(유진이 외, 2005:96-97). 그런데 찜질방의 경우 이 업소를 이용하는 청소년의 일부는 잠자리를 대체하는 공간으로서 활용하는 것이 현실이라는 점에서 볼 때, 심야영업 경험 비율이 높은 것은 그렇게 특별한 일이라고 할 수 없다. 또한 찜질방에서의 청소년들의 심야영업 시간대 이용은 다른 업소에서와는 구별되는데, 다른 업소에서는 심야영업 시간대 이용이 직접적 유해요인(즉, 유해물질과 유해매체) 접촉을 높이는 작용을 하지만, 이 업소에서는 유해매체 접촉 환경이 주어지지 않고, 유해물질 접촉도 크게 높은 편이 아니다. 다른 한편에서 찜질방이 가출 청소년의 대체 잠자리로 기능하고 있는 현실에서 심야영업 시간대의 출입제한은 가출청소년들을 더욱 위험한 곳으로 내몰 수 있다는 주장도 제기된다. 특별히 가출 여성청소년의 경우에 가출 후 숙박 해결을 위해서 성매매에 빠지는 경우가 있는데, 이들에게 찜질방은 성매매로 유입되는 시간을 연장시켜 가정으로 돌아갈 수 있는 가능성을 높여준다는 것이다. 찜질방에 대한 심야영업시간대 출입제한은 가출청소년들이 더욱 큰 위험에 처하게 할 수 있다는 점에서 볼 때, 찜질방에 대한 규제와 단속은 선별적으로 이뤄질 필요가 있을 것이다.

제3절 신종 청소년 유해업소 유형별 접촉실태

1. 멀티방

멀티방은 PC방(인터넷컴퓨터게임시설제공업), 노래방, DVD방의 기능이 합쳐져 있는 새로운 형태의 공간으로 컴퓨터와 인터넷이 가능한 기계 하나로 PC방, 노래방, DVD방 기능을 모두 제공하는 곳을 말한다. 멀티방은

대학가 주변을 중심으로 급속히 확산되는 추세에 있다.

이춘화 등(2006:55-61)의 연구에서 멀티방의 유해요인을 현장 조사한 바에 의하면, 멀티방은 밀실형태의 폐쇄된 공간을 이루고 있다. 창문과 문은 불투명 스티커로 덮여 있어서 외부에서 내부를 들여다 볼 수 없도록 되어 있다. 컴퓨터를 통해 유해매체에 접촉하는 것은 어렵지 않다. 성인 게임이나 성인용 음란사이트의 경우 성인인증을 위해 이름과 주민등록번호를 기입하도록 요구하고 있지만, 청소년들이 부모님의 이름과 주민등록번호를 알아가지고 들어올 경우 성인게임이나 성인용 음란사이트에 접속하는 것을 제지할 수 없다. 일반 PC방의 경우에는 여러 대의 컴퓨터가 서로 인접해 있고 자리와 자리 사이가 개방되어 있어서 타인의 시선을 의식할 경우 쉽게 유해사이트에 접속하기 어려운 환경인 반면, 멀티방은 외부에서 내부를 들여다 볼 수 없는 밀실 형태의 폐쇄된 공간을 이루고 있어서 이용자들은 타인의 시선을 의식을 필요 없이 유해매체에 접속할 수 있다. 멀티방 이용자가 여러 명이고 외부에서 유해한 동영상 CD를 가지고 들어올 경우, 멀티방을 함께 이용하는 여러 명이 아무런 외부의 제지나 규제를 받지 않고 유해매체에 접촉할 수 있다. 또한 멀티방에는 DVD가 설치되어 있는데, 18세 이상 관람가 영화들을 간단한 성인인증절차만으로 접촉할 수 있다. 일반 DVD방이나 비디오방의 경우에는 대여과정에서 성인 여부를 확인할 수 있지만, 멀티방의 경우에는 간단한 성인인증절차만으로 성인 영화에 접촉할 수 있다. 또한 멀티방에서는 방안에 설치된 화상카메라를 통해서 화상채팅이 가능한데, 주변이 공개된 PC방과는 달리 밀폐된 공간에서의 화상채팅은 성매수나 문제 행동을 일으킬 가능성이 높다. 이렇게 볼 때, 멀티방은 일반 PC방, DVD방, 노래방의 유해요인을 모두 가지고 있는 데다가, 외부와 차단된 밀실 형태로 이뤄져 있어서, 유해요인은 더욱 강화되어 나타날 가능성이 높다.

유해요인별로 살펴보면, 직접적 유해요인으로서 술과 담배 등의 유해물질을 쉽게 접촉할 수 있으며, 주민등록 도용만으로 아무런 규제 없이

성인용 게임, 성인용 DVD, 음란 동영상에 접촉할 수 있다. 이러한 직접적 유해요인의 유해성을 증폭시키는 요인은 폐쇄된 공간이라는 간접적 유해요인이다. 멀티방 이용자들이 밀폐된 공간에서 컴퓨터, 인터넷, DVD를 이용하기 때문에, 이용자들은 외부의 제재나 시선을 의식하지 않고 이러한 유해매체에 광범위하게 접촉할 수 있다. 폐쇄된 밀실은 성적 접촉과 성관계의 위험성도 높이는 유해요인이다. 최근 언론을 통해 보도된 일부 멀티방의 형태는 샤워시설과 침대를 갖추고 있어서 모텔과 구별되지 않는다.

문제의 소재는 이러한 멀티방의 주요 고객이 중고등학생과 대학생들이라는 데 있다. 최근 언론 보도에서 인터뷰 대상자는 대학가 주변에 산재한 멀티방은 주변 사람들의 시선을 의식해서 모텔을 이용하기 곤란한 청소년들이 주로 찾고 있다고 말하고 있으며, 인터뷰에 응한 멀티방 업주도 주 고객이 청소년들이라고 밝히고 있다(연합뉴스 TV, 2007.12.14).

얼마 전까지 멀티방에 대한 단속의 한계는 이 업종이 업종 등록을 하지 않는 자유업종이라는 데 있었다. 구청이나 경찰에서 단속하고자 하여도 그 근거가 마땅하지 않았다. 이러한 문제점들이 언론을 통해 보도되면서 올해 초부터 문화관광부에서는 멀티방의 건전한 영업활동을 위한 처리지침을 마련하여 시행 중이다. 이 지침의 주요 내용은 멀티방 사업자들이 현행 ‘게임산업진흥에관한법률’ 상의 ‘복합유통게임제공업’, ‘인터넷컴퓨터게임시설제공업’ (일명 PC방)이나 ‘청소년게임장업’ 또는 ‘음악산업진흥에관한법률’ 상의 ‘노래연습장업’ 으로 업종 등록을 하도록 하여 단속의 근거를 마련하자는 것이다. 이에 따라 문화관광부는 현행 법령에 의한 업종 등록을 이행하지 않고 무등록 영업을 계속하는 멀티방에 대해서는 경찰청 등 관계기관과 협력하여 적극적인 단속이 이뤄질 수 있도록 할 계획이다. 현행 법령에 의한 합법적인 업소 등록을 이행하지 않는 멀티방에 대하여는 ‘게임산업진흥에관한법률’ (제38조 제1항 및 제45조 제2호)이나 ‘음악산업진흥에관한법률’ (제29조

제1항 및 제34조 제3항)에 따라 영업소 폐쇄 및 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처할 수 있으며, 그밖에 영업형태 및 사안에 따라서 ‘청소년보호법’, ‘풍속영업의규제에관한법률’, ‘성매매알선등행위의처벌에관한법률’ 등에 의한 처벌도 가능하다.

문화관광부는 멀티방 실태조사를 벌여 등록기준 개선 등 제도적 보완을 이루겠다고 밝히고 있으나, 여전히 무등록 멀티방이 많은 실정이다. 업계에서는 기존 PC방과 DVD방 중 상당수가 멀티방으로 ‘전업’해 전국적으로 수천여 곳에 이를 것으로 보고 있으나 아직 정확한 규모는 파악되지 않고 있다. 문화관광부에서는 지방자치단체를 통해 멀티방 영업실태를 파악하고 있는 중이나 멀티방을 단속할 관련법이 마땅하지 않은 것이 현실이다. 문화관광부 게임산업과 관계자는 최근 언론에서 보도되고 있는 멀티방은 침대와 샤워기가 달린 화장실을 겸하고 있어서, 복합유통 게임제공업의 형태로 보기 어렵다고 말한다. 모텔과 마찬가지로 숙박업으로 봐야 한다는 것이다. 다시 말하면, 멀티방이라는 이름으로 영업 중인 업소들 중에는 PC방, 노래방, DVD방 등이 하나로 통합된 복합유통 게임제공업의 성격을 띠는 업소들도 있지만, 거기에다가 침대와 샤워기가 달린 화장실까지 겸비하여 모텔의 성격을 갖춘 곳도 있는데, 후자의 경우에는 게임산업관련 업소라기보다는 숙박업소의 성격을 띠는 것으로 봐야 한다는 것이다. 멀티방에 대한 규제와 단속이 단순하지 않다는 것을 말하는 것이다.

2. 화상채팅노래방

화상채팅노래방은 노래방의 기능과 인터넷 화상 채팅방의 기능이 복합된 곳으로, 노래방 시설에 웹 카메라와 인터넷을 연결하여, 노래를 부르면서 화상을 통해 상대방에게 자신의 모습을 보여주고 이러한 동영상을

보며 채팅을 할 수 있는 곳이다(이춘화 외, 2006:61). 몇몇 대표적 온라인 운영사이트를 통해 운영되며 노래방 화면에서 화상채팅 사이트에 온라인 접속하여 현재 다른 노래방에서 화상채팅하고 있는 상대방의 채팅 상태, 성별, 지역, 업소명, 방 번호, 그룹원수를 확인하고 그 중 원하는 사람에게 화상채팅을 신청할 수 있다. 화상채팅방의 특징은 노래방에서 노래를 부르면서 인터넷 서비스를 이용할 수 있다는 점이다. 자신의 영상을 인터넷상의 온라인 사이트에 올려둘 수도 있으며, 다른 지역에 연결된 노래방에서 누가 어떤 모습으로 놀고 있는지를 볼 수 있다. 이러한 화상채팅방의 주요 이용자는 인터넷에 능숙한 중·고등학생들이다.

화상채팅노래방이 청소년 유해업소로서 부각되는 이유는 인터넷 온라인 서비스를 통해서 청소년들의 노출이나 탈선행동이 생중계되고, 이러한 생중계를 통해 즉석 만남이 이뤄지거나 음성적인 성매매를 부추기는 수단이 되고 있기 때문이다.

이춘화 외(2006)의 연구에서는 서울 시내 화상채팅방을 현장 조사한 바를 보고하고 있다. 연구자들이 찾은 서울 강남지역의 한 화상채팅방은 이용자들이 3~4명정도 되는 작은 방에 들어가 화상채팅을 이용할 수 있도록 꾸며져 있었는데, 이 방들은 모두 밖에서 방안을 들여다 볼 수 없도록 완전히 차단된 밀폐 공간이었다. 노래방 안에서 술과 담배와 같은 유해물질을 살 수는 없었지만, 화상채팅 노래방에 들어오기 전에 미리 구입해 오는 것은 제지를 받지 않았다. 화상채팅노래방에서는 마치 PC방에서처럼 자유롭게 인터넷에 접속할 수 있었으며 성인인증이 없이 다양한 성인사이트에 접속할 수 있었다. 성인 인증을 요구하는 사이트라고 할지라도 부모의 주민등록번호를 알아 가면, 화상채팅노래방 이용 청소년들이 인터넷 상의 성인사이트에 접속하는 것을 규제할 수 있는 별다른 장치는 없었다. 이러한 조사 결과들을 통해 볼 때, 화상채팅노래방은 유해물질, 유해매체, 문제친구, 밀폐된 공간, 심야영업 등의 유해요인을

모두 갖고 있으며, 멀티방의 경우와 마찬가지로 밀폐된 공간이라는 간접적 유해요인이 직접적 유해요인(유해물질과 유해매체)의 접촉을 강화하여 유해성을 높이는 영업형태를 띠고 있다.

3. 모텔 PC방

모텔 PC방은 모텔과 PC방이 결합된 업소 형태이다. 몇 년전 일부 지방에서 생겨난 신종 업소인데, 방 내부는 침대를 구비해 놓음으로써 모텔의 기능을 하고 있으며 숙박업소로 영업허가를 받지만, 외부적으로는 PC방 간판을 내걸고 PC방 수준의 이용료를 받고 운영되었다. 최근 집중 단속 대상이 되어 사라지는 추세에 있다. 모텔 PC방은 현실적으로 업소가 확산되고 있는 것이 아니어서 특별한 주의가 요구되는 것은 아니지만, 모텔과 PC의 결합은 숙박업소를 중심으로 이뤄지는 추세이다. 특별히 대학가 주변 모텔 중에는 ‘초고속 인터넷 설치’ 라는 광고를 내건 업소들이 적지 않다. 숙박업소는 이성 혼숙이 아닌 바에는 청소년들도 출입 가능한 업소이기 때문에, 모텔에 출입한 청소년들이 밀폐된 공간에서 인터넷을 통한 유해매체를 접촉할 수 있다. 초고속 인터넷을 설치한 모텔이든, 모텔 PC방의 형태이든 모텔과 인터넷 PC의 결합은 특별한 관심을 요구한다. 폐쇄된 공간에서 인터넷 PC를 이용하는 것은 유해매체에 접촉할 가능성을 크게 높이기 때문이다. 그밖에도 모텔 PC방은 멀티방이나 화상 채팅노래방과 마찬가지로 이용자가 외부에서 술과 담배 등의 유해물질을 가지고 숨겨 들어올 경우 폐쇄된 모텔PC방은 타인의 시선이나 제재를 받지 않고 유해물질을 접촉하는 공간이 될 것이다. 그밖에도 모텔PC방은 청소년의 이성혼숙이 용이하다는 점과 청소년을 상대로 한 성매매 장소로 이용될 수 있다는 점에서 새로운 유해요인을 안고 있다.

제6장 청소년유해업소 관련 기관의 주요 단속대책

제1절 (구)국가청소년위원회

(구)국가청소년위원회는 지난 참여정부 시기에 청소년정책 전담 중앙행정기구였다. (구)국가청소년위원회는 2005년 문화관광부 청소년국과의 통합으로 탄생한 청소년위원회가 2006년 그 명칭을 바꾼 것이다. (구)국가청소년위원회는 현 정부가 들어서면서 진행된 부처 통합과정에서 보건복지가족부로 통합되었으며, (구)국가청소년위원회의 업무는 현재 보건복지가족부 아동청소년정책실에서 맡고 있다.¹⁶⁾

(구)국가청소년위원회는 중앙점검단¹⁷⁾을 중심으로 청소년 유해업소 단속 업무를 추진해 왔으며, 청소년유해환경감시단 지정을 통해 청소년유해환경 감시·고발 활동을 벌이고 있다.

청소년유해환경감시단은 청소년유해환경 감시·고발활동의 효율적 수행을 위해 마련된 제도이다. (구)국가청소년위원회는 청소년유해환경감시단에 행정·재정상의 지원을 제공해 왔으며, 필요한 경우 업무 수행의

16) 청소년유해환경에 관한 업무는 아동청소년보호과의 소관업무로 이관되었는데, 구체적으로 아동청소년보호과에서는 청소년 유해환경 실태조사 및 연구, 청소년 유해환경에 대한 점검·단속의 총괄, 「청소년보호법」 위반 과징금제도 운영에 관한 사항, 청소년 유해환경감시단 지정·운영에 관한 사항, 청소년보호중앙점검단 운영에 관한 사항, 청소년 유해약물·유해물건·유해업소·유해행위 등 생활환경 정화·개선계획의 수립·시행, 청소년 유해약물·유해업소 등 유해환경 규제, 청소년 유해약물의 사용 및 유해행위 예방을 위한 교육·홍보·유해 약물 등 중독청소년 지원, 청소년 유해업소의 자체정화·개선활동 지원 업무를 맡고 있다.

17) 중앙점검단은 1998년 발족 이후 축소되었다가 1999년 12월 7일 ‘인천 인현동 호프집 화재사고’ 발생 이후 확대 개편되어 청소년 유해업소에 대한 주기적인 단속과 각 부처별로 추진하는 청소년보호종합대책을 점검 평가해 왔다.

효율을 기하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 청소년유해환경감시활동을 하고 있음을 나타내는 증표를 교부해 왔다.¹⁸⁾

청소년유해환경감시단은 청소년보호법의 규정에 의해 지정된 민간감시단체로서, 청소년에게 유해한 사회환경으로부터 청소년을 보호하기 위하여 각종 유해환경을 감시하고 신고하는 시민단체이다.¹⁹⁾ 청소년유해환경감시단은 민간단체로서의 자율적이고 자발적인 의지에 의하여 형성된 단체이지만, 법률에 의한 공식단체로서의 성격도 동시에 구비하고 있다(고수현, 2005:58). 청소년유해환경감시단은 단속활동을 통하여 적발한 유해행위나 유해매체, 유해업소, 유해약물 등을 청소년보호법 규제조항에 근거하여 고발 조치하거나 시정명령이나 과태료 처분 등의 행정조치를 의뢰하는 보조적 역할을 한다. 구체적으로 청소년유해환경감시단은 현장순찰활동을 통해서 유해환경의 위반행위를 확인하고 감시하는 일을 한다. 유해환경고발센터를 운영하거나 특정한 전화번호망을 설치하여 전국적으로 유해환경 고발을 접수하는 일을 하고 있다.

민간차원의 청소년유해환경감시단 활동은 1993년 한국청소년학회의 청소년유해환경고발센터 개설·운영을 시작으로 자율적으로 추진되었다. 1994년에는 서울 YMCA 청소년유해환경감시단이 운영되었고, 1995년부터 1996년까지는 서울 6개 도시에 6개 시민단체의 청소년유해환경감시단 운영이 보급되었다. 1997년에 제정·시행된 청소년보호법상의 청소년유해환경감시단 지정 규정이 마련됨으로써 비로소 청소년유해환경감시단의 활동이 전국적으로 확산되었다(청소년백서, 2007:264). 1998년부터 운

18) 구 국가청소년위원회가 청소년유해환경감시단을 지정·운영하는 것은 교사, 학부모, 시민 등 청소년 문제에 관심을 가진 사람들을 민간자원으로 하여 청소년유해환경감시단을 구성하고 이를 공식적으로 지정하여, 민간차원의 청소년보호 및 유해환경정화활동을 전개할 수 있도록 지원하는 데 있다(고수현, 2005:59).

19) 청소년보호법 제44조 제1항에 의하면, “누구든지 청소년에게 유해하다고 생각되는 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되고 있거나 청소년에게 유해한 업소에 청소년이 고용 또는 출입하고 있음을 발견한 때 및 기타 이 법의 규정에 위반되는 사실이 있다고 인정할 때에는 그 사실을 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다”고 규정하고 있다.

영되고 있는 청소년유해환경감시단은 중앙정부부처인 청소년위원회와 그 관리를 맡고 있는 지방정부의 지원시스템을 유지하면서 감시활동을 전개해 오고 있다.

<표9> 청소년유해환경감시단 지정 현황

지역	합 계		시민단체		학 교							
					소계		초등학교		중학교		고등학교	
	단체 수	단원수	단체 수	단원수	단체 수	단원수	단체 수	단원수	단체 수	단원수	단체 수	단원수
합계	393	20,506	303	19,298	90	1,219	27	424	40	469	23	326
서울	127	6,157	74	5,466	53	691	22	337	28	313	3	41
부산	29	1,206	20	1,077	9	120	2	20				
대구	12	502	12	502	-							
인천	12	526	12	526	-							
광주	9	605	9	605	-							
대전	8	465	8	465	-							
울산	9	620	9	620	-							
경기	62	3,065	59	3,023	3	42			2	17	1	25
강원	20	937	14	832	6	105	2	37	3	54	1	14
충북	9	618	9	618	-							
충남	22	1,149	18	1,086	4	63			2	20	2	43
전북	11	509	11	509	-							
전남	26	789	17	667	9	122	1	30	2	44	6	48
경북	16	2,105	10	2,038	6	67			3	21	3	46
경남	15	924	15	924	-							
제주	6	329	6	329	-							

자료: 국가청소년위원회, 2007.9.30.

청소년유해환경감시단은 청소년위원회의 지정에 의해 지방정부의 관리 책임하에 운영되고 있는데, 크게 학교감시단과 시민단체감시단으로 구성

되어 운영되고 있다. 지난 2007년 9월 당시, 학교감시단은 총 90개에 1,219명이 감시단원으로 활동하고 있고, 시민단체감시단은 총 303개에 19,298명의 감시단원이 활동하고 있다. 지난 2000년 당시 학교감시단이 총 741개에 감시단원 10,530명, 시민단체 감시단이 231개에 감시단원 13,096명이 활동하고 있었던 것과 비교하면, 학교감시단은 크게 감소한 반면, 시민단체 감시단은 늘어나는 추세를 보이고 있다. 학교감시단이 급감한 것은 2000년부터 시범 운영되고 있는 YP(Youth Patrol)프로그램과 상관이 있다. 최근 유해환경감시단은 주로 시민단체들을 위주로 운영되고 있다고 할 수 있다.

청소년유해환경감시단은 청소년보호법 위반사항을 시민들로부터 제보를 받거나 자체 감시활동을 통해 해당 업주가 자발적으로 개선할 수 있도록 적극 유도하는 한편, 관계행정기관에 고발조치를 취하는 등 현장순찰활동을 펼치고 있다. 각 단체별로 청소년유해매체물 모니터반을 구성 운영하고, 이들 매체물의 청소년 유해성을 조사 발표하여 관계기관에 시정을 요구하는 활동을 전개하고 있다. 지역사회의 청소년유해환경문제의 심각성을 알리고 청소년 보호의식을 확산시키기 위하여 청소년보호세미나, 유해업소 종사자 교육 실시 등 활동을 전개하고 있다.(청소년백서, 2007:265) 현재 청소년위해환경감시단은 시·군·구 자치단체장에게 관리·운영권이 위임되어 있으며, 연간 500만원 정도의 운영비가 지원되고 있다.

제2절 (구)교육인적자원부(현 교육과학기술부)

(구)교육인적자원부는 학교보건법을 통하여 학교 주변에 학교환경위생정화구역을 설정해 왔다. (구)교육인적자원부에서의 청소년유해업소 관련 정책은 허가단계에서의 청소년유해업소 규제에 중점을 둔 정책이라고

할 수 있다. 대표적인 정책은 학교환경위생정화구역제도이다. 이 제도는 지역 교육청 단위의 정화위원회를 통해 각 정화구역 내의 청소년유해업소의 허가를 통제하고 있다.

학교환경위생정화구역제도는 1967년에 제정된 학교보건법²⁰⁾에 의하여 “학교의 보건·위생 및 학습 환경 보호”를 목적으로 학교주변 200미터 이내의 일정지역을 ‘학교환경위생정화구역’으로 설정하는 것이다. 이 제도는 공해·위험·혐오시설 및 유흥·풍속·오락시설 등 교육환경 유해업소의 입지를 원칙적으로 ‘금지’하는 행위규제에 목적이 있으며, 행위 제한이 완화되는 상대정화구역 안에서는 일부 업종에 대해 관할지역 교육청에 설치된 학교환경위생정화위원회의 심의를 거쳐 학습과 학교보건 위생에 나쁜 영향을 주지 않는다고 교육장이 인정(해제)한 장소에 한하여 제한적으로 허용하고 있다.

학교보건법상 정화구역 내의 금지행위 및 시설은 절대적 금지시설과 상대적 금지시설, 유치원과 대학의 정화구역 안에서는 금지 적용이 제외되는 시설 등으로 나뉜다. 상대적 금지시설이란 정화위원회의 심의를 거쳐 예외적으로 설치될 수 있는 시설을 말한다(학교보건법 제6조 제1항, 시행령 제4조의 2). 학교환경위생정화구역내 금지 행위 및 시설의 종류는 아래 <표10>과 같다.

20) 학교보건법은 학교의 보건관리와 환경위생 정화에 필요한 사항을 규정하여 학생 및 교직원의 건강을 보호·증진하게 함으로써 학교교육의 능률화를 기함을 목적으로 한다(학교보건법 제1조).

<표10> 학교환경위생정화구역내 금지행위 및 시설의 종류

범 례	× 절대적 금지시설
	○ 상대적 금지시설
	— 금지규정 적용제외

■ 학교보건법 제6조제1항, 시행령 제4조의2

구 분		초·중·고		유치원·대학		비 고	
		절대구역	상대구역	절대구역	상대구역		
법 제 6 조 제 1 항	제1호	대기/수질/소음/진동	×	×	×	×	배출허용·규제 기준 초과시설
	제2호	총포/화약 및 고압/천연/액화석유가스제조·저장소	×	○	×	○	
	2의2호	영화상영관	○	○	○	○	대학은 적용제외
	2의3호	제한상영관	×	×	×	×	
	제3호	도축장/화장장	×	×	×	×	
	제4호	폐기물수집장소	×	○	×	○	
	제5호	폐기물/폐수/축산폐수/분뇨처리시설	×	×	×	×	
	제6호	가축사체/동물가죽가공시설	×	×	×	×	
	제7호	전염병원/격리병사/격리소	×	×	×	×	
	제8호	전염병요양소/진료소	×	○	×	○	
	제9호	가축시장	×	×	×	×	
	제10호	유홍주점/단란주점	×	○	×	○	
	제11호	호텔/여관/여인숙	×	○	×	○	
	제12호	당구장	○	○	—	—	현재결정(97.3.27)반영
제13호	사행행위장/경마장/경륜/경정장(장외발매소)	×	○	×	○		
제14호	전화방/성기구취공업소	×	×	×	×		
영 제 4 조 의 2	제1호	게임제공업/멀티미디어문화콘텐츠설비제공업(PC방)	×	○	—	—	
	제2호	특수목욕장중 증기탕	×	○	×	○	
	제3호	만화가게	×	○	—	—	
	제4호	무도학원/무도장	×	○	×	○	
	제5호	노래연습장	×	○	—	—	
	제6호	담배자동판매기	×	○	—	—	
	제7호	비디오물감상실·소극장업	×	○	—	—	
	제9호	복합유통제공업(1,5,7호 포함시)	×	○	×	○	

※ 상대적 금지시설 : 행위제한이 완화되는 구역(상대정화구역, 당구장은 절대구역포함)안에서 지역교육청 학교환경위생정화위원회 심의를 거쳐 학습과 학교보건위생에 나쁜 영향을 주지 않는다고 인정(해제)을 받으면 설치가능

제7장 경찰의 청소년유해업소 단속 활동과 개선점

제1절 경찰의 유해업소 단속활동

경찰의 청소년 유해업소 관련 대책은 청소년 유해업소에 대한 지도·단속활동에 집중된다. 경찰은 청소년보호법 위반행위와 관련하여, 음란 폭력성 각종 매체물과 술 담배 등의 유해약물을 판매하는 행위, 청소년 유해업소에 청소년을 출입시키거나 고용하는 행위에 대한 실질적인 단속 활동을 벌이고 있다.

경찰 내에서 청소년유해업소에 대한 지도와 단속 업무는 생활안전국 여성청소년과 청소년계에서 주관하는 업무이다. 여성청소년과의 청소년계에서는 청소년유해환경 지도·단속 외에도 소년범죄예방에 관한 연구 및 기획, 소년수사전담반 운영 지도, 학교폭력 치안대책 마련, 청소년의 달 행사계획 수립, 명예경찰소년단 운영, 비영리법인 허가 관리 등의 업무를 맡고 있다. 그러나 청소년유해업소 단속만을 위한 전담반이 있는 것은 아니다. 청소년 유해업소 단속은 생활질서과의 생활질서계에서 범인성유해업소 단속시 청소년의 출입과 고용상태를 단속하고 있는 실정이다. 생활질서과 생활질서계에서는 풍속사범²¹⁾의 지도단속에 관한 기획, 사행행위 지도단속 등의 업무를 맡고 있다.

21) 풍속사범이란 사회의 선량한 풍속 및 건전한 생활 관습에 유해한 영향을 끼치는 행위를 금지·제한하는, 즉 풍속영업관련법이 정하는 영업형태의 적정한 기준을 위반하여 행한 반대영업으로서 행정기관의 단속대상이 되는 범죄 유형을 가르킨다.

<표11> 청소년보호법 위반사범 단속현황(2006년)

단속 내용	유해업소	청소년고용	640
		청소년출입	1,081
		기타	274
		소계	1,995
	유해매체물	판매대여	36
		포장표시 등	27
		기타	1,185
		소계	1,248
	유해행위	성적퇴폐	259
		풍기문란	355
		기타	176
		소계	790
	유해약물	술판매	4,461
		담배판매	1,355
		기타	53
소계		5,869	
조치	형사입건	구속	25
		불구속	9,877
		행정처분	8,638
총계			9,902

출처: 경찰백서(2007)

<표11>은 지난 2006년 경찰에서의 청소년보호법 위반사범 단속현황을 나타낸 것이다. 경찰의 청소년보호법 위반사범 단속활동은 청소년에게 술과 담배 등의 유해물질을 판매하는 행위에 대한 단속이 가장 높은 비중을 차지하고, 다음으로는 유해업소에 청소년을 고용하고 출입시키는 행위에 대한 단속이 높은 비중을 차지한다. 구체적으로, 유해약물에 대한 단속건수가 5,869건으로서 전체 단속건수(9,902건)의 59.3%를 차지하고 있으며, 유해업소에 대한 단속건수는 1,995건으로서 20.1%를 차지한다.

경찰의 청소년 유해업소 단속의 성과는 불법사행성게임장에서 나타나고 있다. 2007년 경찰백서에 의하면, 경찰에서는 지난 2005년 11월 국

무총리 주재로 개최된 ‘4대폭력근절대책회의’에서 결정된 사행성 게임장 단속 계획의 일환으로 2005년 11월 21일부터 2006년 6월 1일까지 2차에 걸친 일제단속을 실시하였다. 2차에 걸친 일제 단속을 통해 사행성 게임장에서의 불법 영업행위 13,548건을 단속하였으며, 2006년 6월에는 사행성 PC방 일제단속을 실시하여 도박행위 등 1,807건을 단속하고 12,065명을 형사 입건하였다. 또한 2006년 7월에는 ‘불법사행성게임장 척결계획’을 수립하고, 기존 풍속²²⁾담당 단속요원들뿐만 아니라, 생활안전·수사 분야 요원으로 구성된 상설단속반(4,834명)을 편성하여 단속활동을 전개했다. 전국 2만여개소의 사행성 게임장과 PC방에 대한 경찰의 대대적인 단속활동은 지방자치단체의 불법간판 등 옥외광고 정비작업과 함께 병행되어 가시적인 단속효과를 거두었다. ‘사행성 게임장 척결계획’ 추진을 통하여 사행성 PC방은 대부분 근절되었으며, 사행성 게임장도 95% 이상의 영업소가 휴·폐업 상태에 놓여 있다(경찰백서, 2007).

<표12>연도별사행성게임영업장수

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
영 업 장 수	14,832	15,482	20,173	32,555	34,666	13,702	9,699	8,577	9,688	1,498

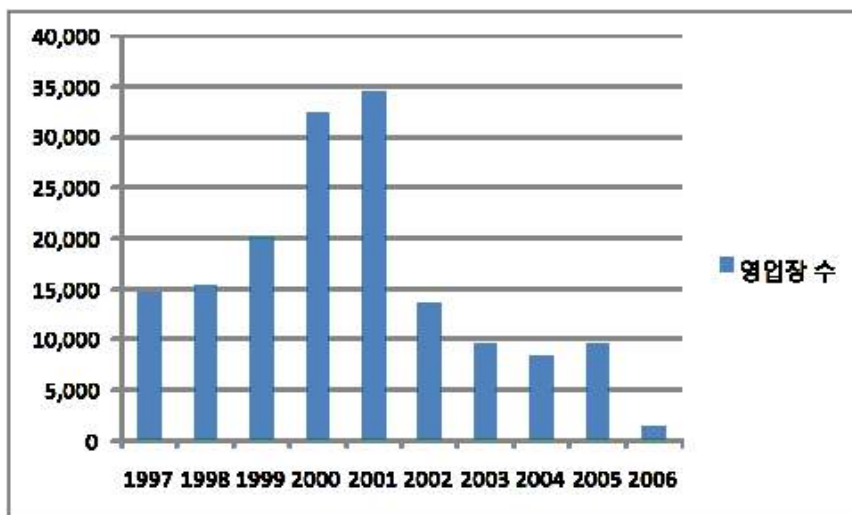
출처: 경찰백서(2007)

<표12>는 1997년부터 2006년까지 사행성게임영업장 수의 변화를 나타낸 것이며, <그림1>은 이 수치를 막대그래프로 나타낸 것이다. 사행성게

22) ‘풍속’이라는 용어는 우리나라의 실정법에서 사용하는 것이기는 하나 그 개념이 명확하지 않다. 그 의미도 시대와 장소, 그리고 사회문화적 환경에 따라 다르게 해석될 수 있는 규범적 요소로서 미풍양속 즉, 풍기에 관한 사항을 의미한다. 풍속영업이란 풍속과 관련된 영업을 말한다. 풍속영업이라함은 유흥주점, 호텔, 스포츠마사지, 무도장, 전화방, 게임장 등을 떠올리는 것처럼 풍속 중에서 주로 ‘성풍속’에 관한 것이며, 부수적으로는 ‘사행성 풍속’에 관한 것들이다. 이러한 의미에서 풍속영업은 ‘성과 도박을 수단으로 하여 경제적 이익을 도모하는 모든 유형의 영업’이라고 할 수 있다(강동욱·이호용, 2003:13).

임영업장 수는 1997년부터 2001년까지 크게 늘어나는 추세를 보였다가 2002년부터 2006년까지 급감하는 추세를 나타내고 있다. 그 결과 2001년 34,666개소였던 영업장 수는 2006년에는 1,498개 업소로 감소되었다.

<그림1> 연도별 사행성 게임장 수

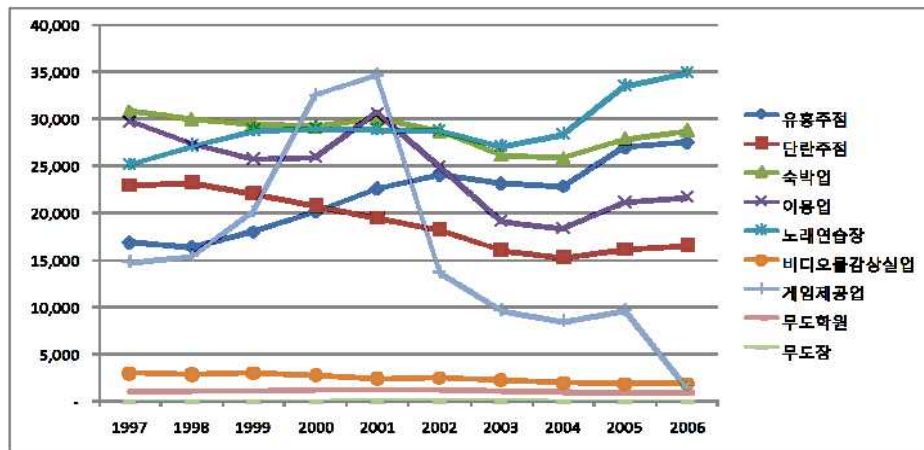


<표13> 연도별 풍속영업소 수

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
유흥주점	16,874	16,417	18,040	20,140	22,584	24,048	23,152	22,877	26,991	27,561
단란주점	23,079	23,275	22,161	20,782	19,597	18,309	16,161	15,346	16,205	16,682
숙박업	30,909	30,001	29,435	29,233	30,144	28,714	26,158	25,874	27,848	28,754
이용업	29,708	27,323	25,811	25,964	30,614	24,895	19,113	18,392	21,151	21,727
노래연습장	25,200	27,162	28,832	29,081	28,882	28,813	27,097	28,437	33,562	34,944
비디오물감상실업	3,008	2,873	3,054	2,831	2,480	2,585	2,271	2,042	1,948	1,925
게임제공업	14,832	15,482	20,173	32,555	34,666	13,702	9,699	8,577	9,688	1,498
무도학원	1,097	1,207	1,227	1,266	1,288	1,241	1,138	1,084	974	957
무도장	61	69	69	71	82	91	84	64	55	56

출처: 경찰백서(2007)

<그림2> 연도별 풍속영업소 수



위<표13>와 <그림2>은 지난 1997년부터 2006년까지 연도별 풍속영업소 개수를 나타낸 것이다. 여기에서 주목되는 풍속영업소는 게임제공업이다. 게임제공업소 숫자는 지난 2002년 이후 급격히 감소하고 있는데, 이러한 현상은 사행성 게임장에 대한 경찰의 대대적인 단속의 결과로 보인다.

다. 상대적으로 유흥주점과 노래연습장은 일정하게 늘어나는 추세에 있다.

풍속영업소에 대한 경찰의 단속활동 결과는 2005년과 2006년 경찰의 풍속영업소에 대한 조치 현황에서도 확인할 수 있다.

<표14> 풍속영업소 조치 현황

	구속(명)	불구속(명)	즉심(명)	행정처분(건)
2005년	1,256	75,832	3,663	57,443
2006년	4,153	122,653	17,373	77,987
대비	+2,897	+46,821	+13,710	+20,544

2006년도에는 풍속영업소에 대한 단속실적이 2005년 대비 13.1% 증가한 수준이었으며, 형사입건자 수는 64.5%가 증가하였다. 단속실적의 증가 수준에 비해서 형사입건자 수가 크게 증가한 것은 경찰의 풍속영업소 단속이 주로 불법행위 위주의 질적 단속활동을 펼친 결과이다.

최근 경찰의 풍속업소 단속은 ‘바다이야기’ 사태 이후 사회적으로 이슈가 된 사행성게임장을 중심으로 이뤄지고 있다고 할 수 있다. 경찰의 강력한 단속으로 대부분의 업소가 휴·폐업하였으며 일부 음성적인 영업소가 있을 뿐이다. 풍속업소 단속 업무를 맡고 있는 경찰청 생활안전국 생활질서과에서는 사행성게임장 연중 상시 단속체제를 확립하고, 그 효율적 단속을 위한 상설단속반 체제를 재정비하고 있다. 구체적으로 각 지방청과 경찰서에서 불법업소 실태를 파악하고, 중점관리지역을 선정하고, 월 1회 이상 합동·교차 단속을 실시할 계획이며, 중점관리지역에 대해서는 지구대·경찰서·지방청의 3중 관리체제를 확립하여 상시 단속할 계획이다. 또한 풍속업소 단속의 효율성을 제고하기 위해서 상설단속반 체제를 재정비하고 있는 바, 지구대 팀별 단속전문가 1-2명을 지정하

여 인력 풀을 구성하고 상설단속에 나설 계획이다. 또한 풍속업소 단속의 공정성과 투명성을 확보하기 위하여 경찰서·지자체가 주관하는 단속협의회 구성하고, 2달에 1회씩 간담회와 합동단속을 실시할 계획이다.

제2절 유해업소 단속 활동의 불균형

1. 청소년 유해업소 출입·고용 단속 실적의 감소

최근 경찰의 사행성 게임장에 대한 풍속업소 단속은 큰 효과를 가져왔다고 할 수 있다. 경찰의 강력한 단속으로 대부분의 업소가 휴·폐업하였으며 일부 음성적인 영업소가 있을 뿐이다. 풍속영업소에 대한 불법 행위 단속은 신종 풍속영업소 단속에서도 효과를 발휘하고 있다. 최근 성매매 단속이 지속됨에 따라 ‘인형체험방’ 등 신종 풍속영업소들이 등장하여 사회적 물의를 일으키고 있는데, ‘리얼돌’을 음란한 물건으로 볼 수 있다는 점과 대부분의 인형체험방에서 컴퓨터 등을 이용하여 음란물을 상영하고 있다는 점에 주목하여, 형법상 ‘음화반포죄’와 ‘정보통신망이용촉진및정보보호에관한법률’ 위반행위로 강력히 단속함으로써 인형체험방 등과 같은 신종 풍속업소들을 발생 초기에 근절시키는 효과를 거두고 있다(경찰백서, 2007). 경찰은 풍속 환경의 변화에 따라 적극적인 법률 적용으로 신종 풍속영업소 발생 초기에 강력하게 대응하고 있으며 유관기관과의 협조체계를 통해 단속 효과를 높이고 있다. 그 결과 2006년에는 불법사행성게임장을 포함하여 총 92,130건을 적발하여 4,153명은 구속조치하고, 122,653명은 불구속, 17,373명은 즉심회부, 77,987개 업소에 대해서는 행정처분하도록 관계기관에 통보하는 실적을 올렸다. 경찰의 2006년 단속 실적은 2005년 대비 13.1% 증가하여 양적으로 증가한 것일 뿐만 아니라, 형사 입건자 수도 64.5%가 증가하여 주

요 불법행위자 위주의 질적 단속활동을 이루었다는 점에서 긍정적인 자체 평가를 받고 있다.

그런데 사행성 게임장 등 풍속업소에 대한 단속실적과는 달리, 청소년 보호법 위반사범 단속실적 및 조치결과는 감소하는 추세를 나타내고 있다.

<표15> 청소년보호법 위반 사범 단속 실적 및 조치 결과

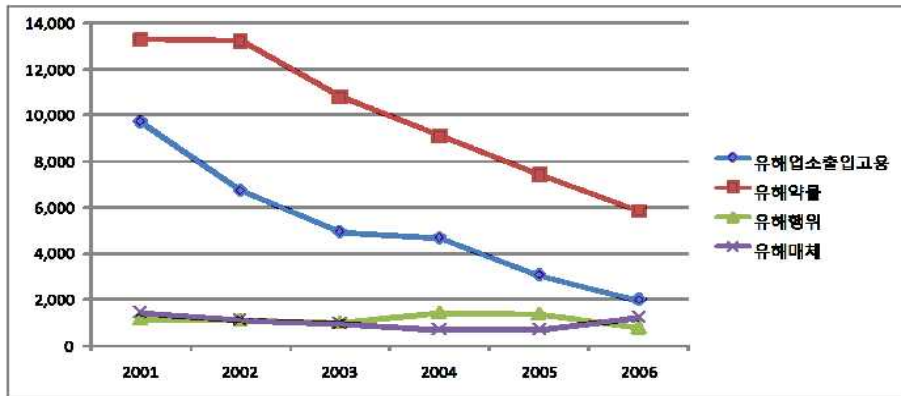
	총계	단속대상				조치		
		유해업소 출입고용	유해약물	유해행위	유해매체	구속	불구속	행정처분
2001	24,948	9,730	13,316	1,174	1,447	524	24,424	20,263
2002	22,222	6,744	13,238	1,127	1,113	334	21,888	18,761
2003	17,771	4,954	10,820	1,024	973	226	17,545	15,515
2004	15,962	4,687	9,129	1,437	709	150	15,812	13,616
2005	12,615	3,080	7,430	1,385	720	47	12,568	11,081
2006	9,902	1,995	5,869	790	1,248	25	9,877	8,638

자료: 경찰백서(2002-2007)

위 <표15>는 지난 2001년부터 2006년까지 경찰의 청소년보호법 위반 사범 단속실적을 조사한 것이다. 주목되는 것은 경찰의 청소년 보호법 위반사범 단속 건수가 지난 2001년 이후 지속적으로 감소하고 있다는 것이다. 지난 2001년 총 24,948건 정도였던 청소년보호법 위반사범 건수는 2006년에는 9,902건으로 감소하였다. 이 기간 동안 청소년보호법 위반 사범 단속건수의 감소는 유해업소 출입·고용 단속건수와 유해약물 단속 건수의 감소에 따른 것이다. 지난 2001년 유해업소 출입과 고용 단속 건수와 유해약물 단속 건수는 각각 9,730건, 13,316건이었으나 2006년에는 각각 1,995건, 5,869건으로 줄어들었다. 상대적으로 유해행위와 유해매체 단속 건수는 큰 변화를 보이지 않았다. 유해행위 단속건수는

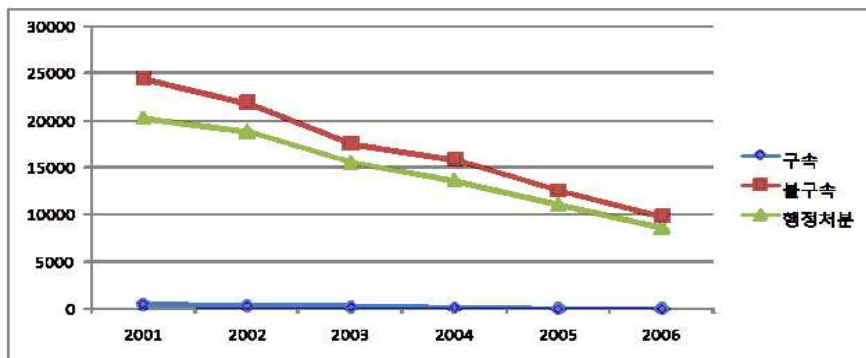
2001년부터 2003년까지 거의 변화가 없다가 2004년에 급증한 후, 다시 감소하는 추세에 있다. 유해매체의 경우에도 지난 2001년 이후 감소추세를 보이다가 2005년 이후부터 다시 증가하는 추세이다.

<그림3> 년도별 청소년보호법 위반사범 단속대상별 단속실적



<그림3>은 <표15>를 그래프로 나타낸 것이다. 이 그래프를 통해 보면, 청소년 유해매체와 유해행위에 대한 단속실적은 지난 2001년 이후 큰 변화가 없다. 그런데 상대적으로 큰 비중을 차지하는 유해약물, 유해업소출입·고용에 대한 단속 실적은 지속적으로 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 청소년보호법 위반 조치상황에서도 확인된다.

<그림4> 년도별 청소년보호법 위반 사범 단속조치 실적



위 그래프에서 나타나는 바와 같이, 청소년 보호법 위반 사범 구속자 수는 지난 2001년 524명에서, 2004년에는 150명, 2006년에는 25명으로 지속적으로 감소하고 있으며, 불구속 및 행정처분 조치도 지속적으로 줄어드는 추세이다.

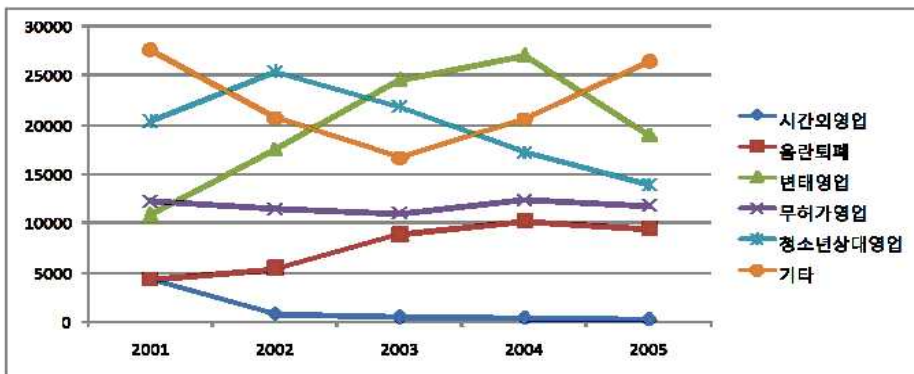
<표16> 풍속영업소 위반유형별 단속현황(2001-2005) (단위, 건)

	2001	2002	2003	2004	2005
시간외영업	4,363	796	483	434	240
음란퇴폐	4,384	5,453	8,849	10,192	9,430
변태영업	10,826	17,537	24,572	27,018	18,952
무허가영업	12,204	11,480	11,015	12,377	11,805
청소년상대영업	20,367	25,355	21,870	17,170	13,945
기타	27,606	20,763	16,704	20,584	26,481
계	79,750	81,384	83,493	87,775	80,853

자료: 경찰백서(2002-2006) 자료 재구성.

주1) 경찰백서(2007)에 제시된 2006년 풍속영업소 위반유형별 단속현황 자료에는 청소년상대영업 수치가 기타에 포함되어 있어서 2005년 통계자료까지만 참조함.

<그림5> 풍속영업소 위반유형별 단속현황(2001-2005)



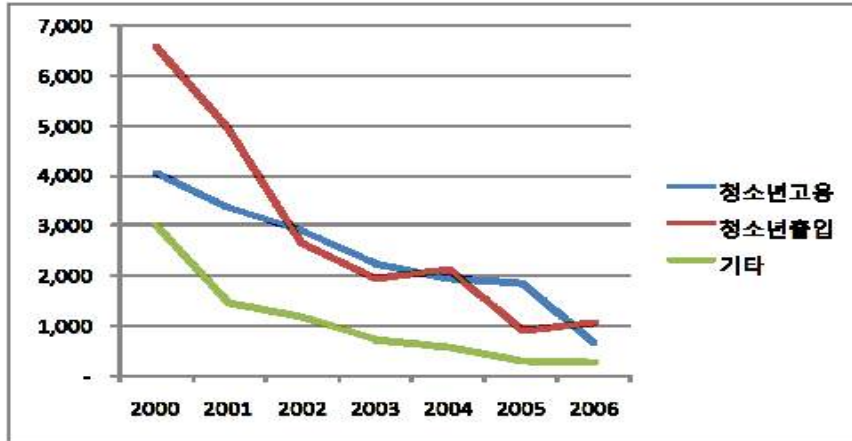
위 <표16>와 <그림5>은 지난 2001년부터 2005년까지 경찰의 풍속영업소 위반유형별 단속현황을 수치와 그래프로 나타낸 것이다. 최근 경찰의 풍속영업소 단속실적은 변태영업, 청소년상대영업, 무허가영업, 음란퇴폐영업, 시간외 영업 순으로 높게 나타난다. 그런데 주목되는 현상은 2003년부터 2005년 사이 기타 유형에 대한 단속이 늘어나는 반면, 지난 2002년부터 2005년 사이 청소년상대영업에 대한 단속 실적은 지속적으로 감소하고 있다. 이러한 추세는 위에서 살펴본 바와 맥락을 같이 하는 것으로서, 경찰의 풍속영업소 단속에서 청소년 유해영업소 출입과 고용에 대한 단속 비중이 상대적으로 줄어들고 있는 것을 알 수 있다.

<표17> 연도별 청소년보호법 위반사범 단속현황(단위, 건)

	청소년 고용	청소년 출입	기타	계
2000	4,047	6,573	3,015	13,635
2001	3,334	4,949	1,447	9,730
2002	2,895	2,656	1,193	6,744
2003	2,262	1,962	730	4,954
2004	1,955	2,146	586	4,687
2005	1,853	928	299	3,080
2006	640	1,081	274	1,995

자료: 경찰백서(2001-2007)

<그림6> 연도별 청소년보호법 위반사범 단속현황



위 <표17>은 청소년 유해업소에 대한 연도별 청소년보호법 위반사범 단속현황을 나타낸 것이며, <그림6>은 단속수치를 그래프로 나타낸 것이다. 위 표에서 나타난 바와 같이, 지난 2000년 청소년 유해업소에서 청소년을 고용하는 행위에 대한 단속 건수는 4,047건이었으나, 지난 2006년에는 640건으로 감소해 있다. 청소년 출입 단속 건수도 마찬가지로 지난 2000년 단속건수는 6,573건이었으나, 2006년에는 1,081건으로 감소하는 추세이다. 위 그래프는 연도별 청소년보호법 위반사범 단속실적의 감소추세를 보여준다.

2. 청소년 유해업소 단속 실적 감소의 원인

지금까지 이 장에서는 경찰이 청소년 유해업소와 풍속업소 단속에 있어서 실제적이고 효과적인 단속주체라는 점을 강조하는 가운데 경찰의 풍속업소 단속 현황과 청소년 유해업소 단속 현황을 살폈다. 요점은 경찰이 사행성게임장과 같은 풍속업소와 신종 풍속업소 단속에서 대대적인 효과를 거두고 있는 한편, 상대적으로 청소년보호법 위반사범, 즉 청소

년 유해업소 출입 및 고용 단속 실적은 감소하고 있다는 것이다. 이러한 현상은 경찰 단속 역량의 선택과 집중에 따른 결과로 해석할 수 있다. 즉, 경찰의 한정된 단속 역량을 배분하는 과정에서 특정 부문에의 단속 역량 집중 분배는 상대적으로 다른 부문의 단속 역량 축소로 나타날 수밖에 없는 것이다. 결국 청소년 유해업소 단속 실적 감소의 문제는 청소년 유해업소 및 풍속업소 단속 역량이 한정되어 있다는 데 있다. 다시 말하면, 청소년 유해업소에 대한 지도와 단속 업무를 담당하고 있는 부서에서 청소년 유해업소 단속에 투입할 만한 충분한 인력이 부족하다는 것이다. 단속 인력 부족의 문제는 단속 부서에서 말고 있는 기타 업무 영역의 중다함과 복잡성에 기인한다고 할 수 있다. 전술한 바와 같이, 경찰에서 청소년유해업소에 대한 지도와 단속 업무는 생활안전국 여성청소년과 청소년계에서 주관하는 업무이다. 여성청소년과의 청소년계에서는 청소년유해환경 지도·단속 외에도 소년범죄예방에 관한 연구 및 기획, 소년수사전담반 운영 지도, 학교폭력 치안대책 마련, 청소년의 달 행사계획 수립, 명예경찰소년단 운영, 비영리법인 허가 관리 등의 업무를 맡고 있다. 그런데 최근 청소년 범죄 예방 활동 영역은 갈수록 확대되고 복잡해지고 있다. 청소년 범죄 환경은 점점 더 열악해지고 있는 것이다. 가출청소년과 위기청소년들은 증가하고, 청소년 유해환경도 늘어나는 추세이다. 청소년 범죄 예방을 위한 업무 영역은 갈수록 늘어나는 추세라는 것이다. 최근에는 학교폭력 문제도 심각해지고 있다. 결국 청소년 범죄 예방과 관련한 업무 영역이 확대되고 있다고 할 수 있다. 업무 영역의 확대는 한정된 인원을 여러 분야에 배정해야 하는 상황을 낳고, 업무의 우선순위에 따라 집중과 선택이 일어나기 마련이다.

문제를 간단하게 인식하면 경찰 인력을 충원하여 관련 업무에 적절한 인력을 배치하는 것이 필요할 것이다. 그러나 현실적으로 경찰 인력 충원에 어려움이 있고, 한정된 인력을 적절하게 배치하는 것이 요구되는 상황에서 대안의 초점은 과연 어떻게 하면 한정된 단속역량을 효과적으

로 배분하고, 최소의 역량을 동원하면서도 소정의 목표를 달성하느냐하는 것이다. 이러한 문제의식에서 다음 장에서는 한정된 경찰의 단속역량으로서 청소년 유해업소 단속의 효율성을 거두기 위한 방안을 모색하고자 한다.

제8장 청소년 유해업소 단속의 효율성 제고방안: 민간단체와의 연계활동 확대

한정된 경찰 인력으로 늘어나는 치안수요를 감당하자면 경찰 인력의 효율적 운영이 필요하다. 그것은 행정적 차원에서 적절한 업무 배정과 인력 배정을 포함하는데, 이러한 차원에서 고려될 수 있는 것은 민간자원의 활용이다. 청소년 유해업소 단속과 관련하여 말하자면, 청소년 유해업소에 대한 감시와 단속업무에 민간 자원을 적극적으로 활용하는 것이다.

청소년 유해업소 감시활동에 민간자원을 활용함으로써 기대되는 효과로서 다음 몇 가지를 들 수 있다. 첫째, 청소년 유해업소 감시활동을 상시적으로 진행할 수 있다는 점이다. 경찰에서 청소년 유해업소 감시 활동에 투입할 수 있는 인력 자원은 제한되어 있고, 제한된 인력으로 청소년 유해업소에 대한 상시적인 감시활동을 벌이기는 불가능하다. 그러나 최근 새롭게 등장하는 신종·변종 청소년 유해업소들에 대한 감시와 단속은 상시적이고 지속적인 활동을 요구한다. 청소년 유해업소 감시활동에 민간자원이 투입될 수 있다면, 상시적이고 지속적인 감시활동이 가능해진다.

둘째, 청소년 유해업소 단속의 실질적인 주무기관처럼 기능하고 있는 경찰력²³⁾의 효율적 관리가 가능해진다. 최근 우리 사회에서 치안수요는

23) 엄밀한 의미에서 볼 때, 청소년 유해업소 지도단속 업무는 업소 인허가 업무를 맡고 있는 지방자치단체(위생과 등)를 중심으로 이뤄져야 하며, 경찰기관에 의한 단속은 명백한 범죄행위가 이뤄지는 경우로 제한되어야 할 것이다. 그러나 시·군·구청에서 업소 인허가 업무를 담당하는 부서에서 특별사법경찰권을 부여받아 단속을 하고 있지만 업소와의 마찰로 제대로 단속이 이뤄지지 못하고 있는 실정이다. 이러한 이유에서 청소년 유해업소(풍속업소)에 대한 단속은 경찰의 단속에 대부분 의존하고 있는 것이 현실이다.

갈수록 늘어나는 추세이다. 그와 함께 경찰의 역할도 늘어나고 있다. 확대되어가는 경찰의 역할과 제한된 경찰력의 부조화는 경찰 인력의 효율적 운영을 통해서만 풀이할 수 있다. 경찰력이 요구되는 사안의 우선순위에 따라 선택과 집중을 통한 경찰력의 투입이 요구된다. 사안의 우선순위가 낮은 곳이라면 대체인력을 투입하고, 사안의 우선순위가 높은 곳이라면 경찰력을 집중하는 선택과 집중이 요구된다. 이러한 측면에서 청소년 유해업소 감시활동은 경찰력이 아닌 다른 민간자원을 통해서도 수행될 수 있으며, 경찰력은 강력한 법집행이 요구되는 시점에서 이뤄질 수 있다. 예를 들면, 감시활동은 민간에서 수행하고, 법의 집행은 경찰에서 수행하는 것이다.

셋째, 민간자원의 활용은 신종 변종 유해업소 단속에 더욱 효과적이다. 최근 신종 변종 청소년 유해업소들은 주택가 원룸 등에서 회원제 영업을 하거나 독서실과 병원 등을 가장하여 위장 영업을 하는 등 더욱 음성화되어가는 경향이 있다. 이러한 신종 변종 유해업소들을 감시하는 데에는 민간자원의 활용이 더욱 효과적이다. 위장되거나 음성화된 유해업소들은 행정기관이 경찰의 단속을 통해서보다는 업소 이용객이나 지역사회 주민들을 통해서 더욱 쉽게 발견될 수 있다.

청소년 유해업소 감시활동에 있어서 민간자원을 적극적으로 활용하는 방안으로서, 민관합동단속반 운영의 활성화와 감시·단속활동에 있어서 민간과 경찰의 역할분담을 통한 민간자원의 활용을 제안한다.

1. 지방자치단체, 시민단체 등과의 합동단속반 운영의 활성화

경찰의 청소년 유해업소(풍속업소) 단속 형태는 크게 단속반에 의한 일제단속과 112 신고센터를 통한 단속으로 분류할 수 있으며, 일제단속

은 다시 유관기관 합동단속반에 의한 합동단속과 해당기관 주무기능의 자체단속으로 나눌 수 있다.

경찰은 단속활동의 투명성·공정성 확보 차원에서 경찰관서간의 교차 단속을 실시하고, 경찰관·유관기관·시민단체 등으로 이루어진 ‘민관 합동단속반’을 운영하여 월 1회 이상 간담회 및 합동단속을 실시하고 있다(경찰백서, 2007).

청소년 유해업소 단속에서 민·관 합동단속의 방식이 요구되는 것은 단속효과를 제고하기 위한 것이다. 현재 청소년 유해업소(풍속업소)에 대한 단속은 크게 볼 때, 지방자치단체와 경찰의 단속으로 이원화되어 있다. 지방자치단체는 업소 인·허가를 내주는 주체로서, 담당 부서에서 특별사법경찰권을 부여받아 풍속영업 업소에 대한 단속활동을 벌이고 있다. 그런데 시·군·구 지방자치단체에서의 풍속업소 단속 활동은 업주들의 비협조와 물증 확보의 어려움, 물리적 저항 등으로 실질적인 단속효과를 거두지 못하고 있다. 지방자치단체와 민간 시민단체들의 청소년 유해업소 단속활동은 일정한 한계가 있어 온 것이다. 이러한 점에서 경찰과 시민단체, 지방자치단체로 구성된 합동단속반 운영이 새로운 대안으로 모색되었고, 현재 민관합동단속반이 운영되고 있다.

또한 민관합동단속반 운영은 단속 효과 측면에서뿐만 아니라, 업소 단속 과정에서의 단속공무원과 풍속영업소 업자와의 유착의 문제를 불식시키는 방안으로서 인식되고 있다. 일반적으로 풍속업소에 대한 단속과정은 다양한 형태의 물리적·심리적 충돌을 수반한다. 업주들은 물리력을 통해서 단속을 방해하거나, 단속자가 공무원이라는 점에서 정·관계 인사들과의 친분관계를 들어 회유와 협박을 동원하기도 한다. 더러는 단속공무원과의 유착을 시도하거나 향응을 제공하여 단속을 피하려는 경우도 있어 왔다. 이러한 점에서 합동단속반 운영은 업주로부터의 다양한 형태의 방해할 수 있는 방안으로 받아들여져 왔다.

민관합동단속반이 운영되고 있는 현실의 기초 위에서, 경찰의 청소년

유해업소 단속 활동에 있어서 민간자원을 적극적으로 활용하기 위하여 민관합동단속반 운영을 더욱 확대하고 다양화할 필요가 있다는 것을 제안한다. 다시 말하면, 현재 운영 중인 민관합동단속반의 활동을 더욱 활성화할 뿐만 아니라, 새로운 합동단속 방식을 적극적으로 모색하는 방향에서 경찰의 청소년 유해업소 단속이 이뤄져야 한다는 것이다.

<표18> 민관합동단속반 편성현황(2005-2006년)

	경찰서 수	편성 인원(명)					
		계	경찰	지자체	교육청	시민단체	기타
2005	234	7,838	5,267	1,343	161	858	209
2006	235	6,659	4,834	599	210	644	372

자료:경찰백서(2006~2007) 자료 재구성.

위 <표18>은 지난 2005년과 2006년의 민관합동단속반 편성현황을 조사한 것이다. 이 자료에 의하면, 지난 2005년에 편성된 민관합동단속반의 구성은 경찰이 67.2%, 지자체가 17.1%, 교육청이 2%, 시민단체가 10.9%, 기타가 2.6%를 보이고 있다. 이러한 인원구성으로 볼 때, 민관합동단속반은 경찰과 지자체, 교육청 공무원이 전체의 87%를 차지하여 대다수를 이루고 있는 반면, 시민단체의 참여는 불과 10% 정도에 불과하다. 민관합동단속반이라고 하지만, 관주도에 민간이 일부 참여한 형태라고 할 수 있다. 그런데 2006년에는 경찰의 구성 비율이 72.6%로 높아지고, 시민단체는 9.6%로 더욱 낮아지고 있다. 이러한 민관합동단속반 인원구성으로 볼 때, 시민단체의 보다 적극적인 참여를 유도할 필요가 있다. 지금의 민관합동단속반 인원구성으로는 경찰이 풍속업소(청소년유해업소) 단속 활동에서 민간자원을 충분히 활용하고 있다고 보기 어려울 것이다. 바람직한 방향은 경찰의 인력을 더욱 줄여나가는 반면, 민간 시민단체의 참여를 적극적으로 유도하는 것이 필요하다.

2. 감시·단속활동에 있어서 민간과 경찰의 역할분담

또한 새로운 합동단속의 방식으로 고려될 수 있는 것은 단속활동에 있어서 민간과 경찰의 역할분담 방식이다. 여기에서 역할 분담방식은 각각의 주체가 서로 비교우위에 있는 영역에서 상호 역할을 분담하고 긴밀한 협조체계에서 청소년 유해업소 단속활동을 전개하는 것이다. 그 역할분담의 형태는 감시활동과 단속활동의 분리이다. 민간에서는 상시적이고 지속적인 감시활동을 가능하게 하는 자원을 갖고 있는 반면, 직접적인 단속활동을 벌이는 데에는 한계가 있다.

청소년유해환경감시단의 경우, (구)국가청소년위원회로부터 활동 증표를 받기는 하지만 특별사법경찰권까지 부여받은 것은 아니다. 업주들은 사법경찰권을 갖고 있지 않은 민간단체의 단속활동에 비협조적일뿐만 아니라 단속활동을 방해하기까지 한다. 이러한 배경에서 청소년유해환경감시단의 자원봉사활동은 시민단체와의 연대나 지역사회 주민의 호응을 얻어 캠페인(Clean Zone 운동 등)으로 나타나기도 하지만 대부분은 감시활동에 집중되고 있으며, 그러한 까닭에 공무원이나 경찰조직과의 합동단속이 선호되는 것이다. 제주도 지역에 소속된 한 청소년유해환경감시단의 감시활동 매뉴얼에 의하면, 청소년유해환경감시단은 청소년유해업소의 위법사항을 발견시, 청소년긴급전화(1388)나 경찰(112)에 신고하여 소속감시단과 감시단원 개인 신분을 밝힌 후 위반행위 장소 등을 설명하고, 경찰관이 현장에 출동할 때까지 사진촬영 등을 통해 현장을 보존하는 데 주력하고 있다.²⁴⁾ 이러한 현실에서 청소년유해환경감시단체들에서는 경찰관서와의 긴밀한 공조체제를 제도화할 것을 주장하고 있다. 이러한 주장을 수용하여 청소년유해환경감시단체와 경찰의 공조체제

24) 한국불우청소년선도회 제주도지부 발제문, 청소년유해환경감시단 워크샵 자료집, 2007.

를 제도화하는 것은 현실적으로 경찰이 유해업소 단속활동에서 민간자원을 동원하는 적극적인 방식이 될 것이다. 요약해서 말하면, 경찰이 민간단체와 합동단속반을 구성하여 단속활동을 벌이는 방식 외에도, 민간단체와 경찰이 상호 감시와 단속의 역할을 분담하고, 민간단체는 상시적인 감시활동을, 경찰은 민간단체의 감시활동과 연계한 법집행을 수행함으로써 청소년 유해업소 단속활동을 보다 효과적으로 전개할 수 있을 것이다.

이 연구는 청소년들이 유해업소에 출입하는 것을 차단하기 위한 대책, 특별히 경찰의 효과적인 단속방안을 모색하는 데 연구목적을 두고, 청소년들이 유해업소 접촉을 통해 어떠한 유해요인에 노출되어 있는지를 분석하고, 경찰이 청소년 유해업소 단속 방식에 있어서 효율성을 높일 수 있는 방안을 모색했다.

오늘날 청소년 일탈과 범죄의 문제는 사회적으로는 가정의 해체와 교육의 위기, 물질주의적 가치관과 왜곡된 성문화의 산물이다. 그러한 점에서 경찰의 유해업소 단속활동은 청소년들을 유해환경으로부터 보호하는 데 있어서 그 역할은 제한적인 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 청소년들이 유해환경에 노출되는 것을 차단하기 위한 현장에서의 지속적인 단속활동과 함께 효율적인 제도 개선이 이뤄질 때, 청소년들을 보호하기 위한 경찰의 노력은 성과를 거둘 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 강동욱·이호용. 2003. 「풍속영업의 개념과 효율적인 규제방안 연구」. 치안연구소 연구보고서.
- 경찰청. 『경찰백서』(2000-2007)
- 고수현. 2005. 『청소년유해환경감시단』. 청소년위원회.
- 국가청소년위원회. 2006. 『2006년도 청소년 유해환경점검종합실태조사』.
- 국가청소년위원회. 2007. 『청소년백서』.
- 국가청소년위원회. 2007a. 『2007년도 청소년 유해환경점검종합실태조사』.
- 국가청소년위원회. 2007b. 『2007년도 지방자치단체 청소년 정책 평가에 관한 연구』.
- 김강현. 2007. 「규제순응 제고수단으로서의 신고포상금제도에 관한 연구」. 연세대 행정대학원.
- 김영한 외. 2005. 『청소년 문제행동 종합대책 연구Ⅲ』. 한국청소년개발원.
- 김영한 외. 2007. 『신종청소년 유해환경 실태와 대책』. 한국청소년정책연구원.
- 김정섭. 2004. “경찰행정에 있어서 시민참여에 관한 연구: 신고보상금 제도를 중심으로”. 영남대 행정학과 석사학위논문.
- 보건복지가족부 아동청소년정책실. 2008. 「청소년보호정책의 성과와 방향」.
- 유진이 외. 2005. 『청소년 유해업소 개선대책 연구』. 한국청소년개발원.
- 이계경. 2005. 「현행 법률상 신고포상금제도의 운영현황과 개선방안」. 국회의원 이계경 정책질의자료집.
- 이병학. 2006. 「풍속영업 규제의 문제점과 개선방안에 관한 연구」. 대전대 경찰학 석사학위논문.
- 이채문. 2000. 『유해업소 출입 청소년에 대한 경찰의 역할과 효율적인 관리방안』. 치안연구소.

- 이춘화 외. 2006. 『청소년보호 관련법령의 개선방안 연구』. 국가청소년위원회 · 한국청소년개발원.
- 정광호. 2005. “신고포상금제도의 양면성: 새로운 거버넌스의 실험인가 시민성의 훼손인가?”
- 정하성. 2006. “지역사회유해환경이 청소년범죄에 미치는 영향” .『청소년학연구』. 제13권 제2호.
- 청소년보호위원회. 2003. 「전국 청소년유해환경감시단 대표자회의」.
- 청소년보호위원회. 2003. 『전국 청소년유해환경감시단 대표자회의』.
- 청소년희망재단. 2006. 『서울청소년보호를 위한 청소년 유해환경 실태 분석』.
- 최인섭 · 강석구 · 김혜경. 2005. 『청소년유해환경 개선을 위한 법 · 제도적 대책 연구』. 한국형사정책연구원.

<법령>

- 게임산업진흥에 관한 법률
- 공중위생관리법
- 국민건강증진법
- 근로기준법
- 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법
- 사행행위 등 규제 및 처벌 특별법
- 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률
- 식품위생법
- 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률
- 유해화학물질 관리법
- 음악산업진흥에 관한 법률
- 청소년보호법
- 체육시설의 설치·이용에 관한 법률

풍속영업의규제에관한법률

학교보건법

학원의설립·운영및과외교습에관한법률

책임연구보고서 2008-11

청소년 유해업소 단속의 효율성 제고방안

발행일 : 2008년 12월 26일

발행인 : 김 길 배

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.



POLICE SCIENCE INSTITUTE