

청소년 유해환경 관련 대책 개선방안
:유해업소와 유해매체를 중심으로

청소년 유해환경 관련 대책 개선방안
:유해업소와 유해매체를 중심으로

치안정책연구소 생활안전대책연구실

책임연구관 유 지 웅

목 차

제1장 서론	1
제1절 문제의식	1
제2절 연구내용과 연구방법	2
제2장 이론적 논의	5
제1절 청소년 유해환경 관련 개념	5
1. 청소년 유해환경	5
2. 청소년 유해업소	6
3. 청소년 유해매체	10
제2절 최근 연구동향	12
제3장 청소년 유해환경 실태	15
제1절 청소년 유해업소	15
1. 청소년 유해업소의 양적 증가	15
2. 청소년 유해업소의 업종별 변화	16
제2절 청소년 유해매체	19
1. 청소년 유해매체물의 변화	19
2. 디지털 유해매체물의 유통 실태	22
3. 스마트폰을 통한 유해매체물 유통 실태	28
제4장 청소년 유해환경 접촉 실태	30
제1절 청소년 유해업소 이용 실태	30

제2절 청소년 유해매체 이용 실태	34
1. 청소년의 유해매체물 이용 경험을 조사 결과	34
2. 유해매체물 관련 교육 여부 조사	39
제5장 청소년 유해환경 관련 제도 및 정책	40
제1절 청소년보호법	40
제2절 청소년 유해환경 관련 기존 정책	42
1. 청소년 유해업소	42
2. 청소년 유해매체물	47
제6장 청소년 유해환경 대책 개선방안	52
제1절 청소년 유해업소 대책 개선방안	52
1. 유해업소 분류체계의 개선	52
2. 학교 환경위생정화구역 내 유해업소 규제 강화	53
3. 청소년 유해환경감시단 활동의 활성화	56
제2절 청소년 유해매체 대책 개선방안	58
1. 청소년 유해매체 심의부서 및 관련 법제도 정비	58
2. 스마트 폰을 통한 유해정보 차단과 심의체계 마련	60
3. 인터넷 내용 등급제와 필터링 시스템의 강화	62
4. 새로운 불법 콘텐츠 공유방식에 대한 대응방안 강화	64
5. 불법·유해정보 신고센터 운영의 활성화	65
6. 청소년 미디어 교육의 강화	66
제3절 경찰과 관련한 청소년 유해환경 대책 개선방안	67
1. 청소년 유해매체 감시 단속을 위한 민관 협력체계 구축	67
2. 불법 IT 서비스 업체에 대한 경찰의 단속활동 강화	69
3. 청소년 유해매체 사이트 운영자 제재의 강화	70

4. 경찰의 청소년 유해환경 단속 인력 보강	71
제7장 맺음말	73
<참고문헌>	75

<표 차례>

<표 1> 연도별 청소년 유해업소 수	16
<표 2> 청소년 유해업소 업종별 증감추이 (단위: 개)	17
<표 3> 방송통신심의위원회의 불법 유해정보 심의 건수 추이	23
<표 4> 방송통신심의위원회 음란·선정 유해정보심의 및 결정건수	25
<표 5> 해외 한글제공 불법사이트에 대한 시정조치(접속차단)현황	27
<표 6> 청소년 유해업소 이용률 (단위: %)	31
<표 7> 청소년 유해업소 이용률(일반 청소년)	32
<표 8> 유해업소 이용시 업주의 반응 (단위: %)	33
<표 9> 청소년 유해매체물 이용 경험률	34
<표 10> 유해매체물 이용 경험률(일반청소년) (단위: %)	35
<표 11> 최근 일 년간 유해매체별 이용률(일반청소년)(단위: %)	36
<표 12> 최근 한 달 동안 유해매체 이용률 (단위: %)	37
<표 13> 한국청소년안전실태조사와 청소년유해환경접촉실태조사비교	38
<표 14> 유해매체물 관련 교육 여부(일반 청소년) (단위: %)	39
<표 15> 매체물 심의기관 현황	48
<표 16> 청소년 유해환경감시단 지정 현황 (단위: 개, 명)	57
<표 17> 매체별 심의기관 및 청소년 연령 기준	58

<그림 차례>

<그림 1> 청소년 유해매체물 심의기관별 결정 고시 현황	20
<그림 2> 청소년유해매체물별 결정 고시 추이(2000~2007년)	21
<그림 3> 지역별 정화구역 내 각종 업소 현황	54

제1장 서론

제1절 문제의식

지난 1997년 청소년을 유해한 사회환경으로부터 보호·구제하려는 입법 목적에서 청소년보호법이 제정된 지 많은 시간이 지났다. 그 동안 청소년 보호와 관련된 각 기관들에서는 청소년보호법의 입법 목적에 따라 청소년에게 유해한 매체들과 약물들이 유통되는 것을 막고, 청소년들이 유해업소에 출입하는 것을 규제해 오고 있는 한편, 적극적으로는 청소년 주변의 사회적 환경을 개선하기 위한 노력들을 기울여오고 있지만, 청소년 유해환경은 좀처럼 개선될 기미를 보이지 않고 있다. 오히려 2000년대에 들어서 ‘인터넷’을 통한 새로운 공간과 환경이 열리면서 개인의 삶의 양식은 크게 변하고 있다. 특별히 오늘날 청소년세대는 디지털과 함께 태어나 성장한 ‘디지털 네이티브’로 명명되고 있다.¹⁾

인터넷이 가져온 문화적 변혁은 청소년들에게 정보습득과 인적 교류의 새로운 장을 열어주는 것만은 아니다. 인터넷은 정보의 바다로 일컬어지고 있지만, 청소년들에게 인터넷은 오히려 ‘음란물의 바다’에 가까운 것이 현실이다. 그런가하면 청소년 유해환경을 규제하는 데 관심을 갖는 기관이나 정책 입안자의 관점에서 볼 때, 인터넷을 통한 사이버공간의 확대는 과거 현실공간을 통해 이뤄져 오던 청소년 유해환경 규제의 무한한 확대를 의미한다. 인터넷은 현실의 유해환경을 대체하는 (사이버상

1) 미국의 사회학자 돈 탭스콧은 오늘날 젊은이들이 디지털 환경에서 자라나 성인이 된 본격적인 디지털 세대라는 의미에서 ‘디지털 네이티브’로 명명하고 있다(돈 탭스콧 저, 이진원 역, 『디지털 네이티브』, 비즈니스북스, 2009).

의)공간으로 등장하고 있을 뿐만 아니라, 현실의 유해환경을 더욱 악화시키는 매개 공간으로 작용하고 있다. 인터넷을 통해서 청소년에게 유해한 음란물들이 광범위하게 유통되고 있을 뿐만 아니라, 인터넷 사이트를 통해서 오프라인상의 유해업소에 연결되고 성매매를 목적으로 한 만남이 이뤄지고 있다.

청소년 유해환경과 관련하여 주목해야 할 문화적 변화로서 왜곡된 성인문화의 발달을 들 수 있다. 음주와 회식, 접대로 이어지는 직장 사회의 왜곡된 문화는 성인문화를 기형적으로 발달시키고 있다.

오늘날 청소년 유해환경과 관련한 외적 조건은 결코 우호적이지 않다고 할 수 있다. 인터넷의 등장과 기형적인 성인문화의 발달은 청소년 유해환경과 관련해서 주목해야 할 문화적 변화이다.

청소년 유해환경에 대한 관심은 청소년의 건강한 성장과 발달을 해치는 사회환경으로부터 청소년들을 보호하는 데 집중된다. 그것의 한 형태는 청소년 유해환경을 차단하는 것이다. 청소년 유해환경을 개선하려는 노력이 단지 유해환경에 대한 규제와 단속만으로 성과를 얻을 수 있는 것은 아니다. 규제와 단속은 청소년 유해환경을 개선하기 위한 하나의 방식이다. 다른 차원에서 유해환경에 대한 관심은 구조적으로 환경 자체를 개선하려는 노력을 수반해야 할 것이다.

이 보고서는 인터넷 사이버 공간의 확대와 같은 사회환경의 구조적 변화 속에서 청소년 유해환경의 실태를 살피고, 유해환경을 개선시켜 나가기 위한 제도와 정책들을 검토하여 더욱 발전적인 대안을 모색하는 데 연구목적이 있다.

제2절 연구내용과 연구방법

이 보고서에서는 청소년보호법에서 규정하고 있는 청소년 유해환경의 구성요소들 가운데, 유해업소와 유해매체를 중심으로 다루고 있다. 유해매체 가운데에서도 최근 주류를 이루고 있는 디지털 유해매체에 주목하여 논의하고 있다. 이 보고서에서의 주된 연구주제는 다음과 같다.

첫째, 최근 청소년을 둘러싼 유해한 사회환경의 변화 추세 속에서 청소년 유해업소와 유해매체의 실태는 어떠한가?

둘째, 실태조사를 통해서 나타난 청소년들의 유해업소와 유해매체 접촉 실태는 어떠한가?

셋째, 청소년 유해업소와 유해매체로부터 청소년들을 보호하기 위해 어떠한 제도와 정책들이 수립되어 왔는가?

넷째, 청소년 유해업소와 유해매체 규제를 위한 대책의 실효성을 높이기 위한 개선방안은 무엇인가?

이에 따라 이 보고서의 제2장에서는 청소년 유해환경과 관련한 주요 개념들을 정리하고, 제3장에서는 청소년 유해업소와 디지털 유해매체를 중심으로 청소년 유해환경 실태를 논의하며, 제4장에서는 여성가족부에서 주관하는 청소년유해환경종합실태조사를 중심으로 유해환경 실태조사 결과를 통해 청소년들의 유해업소 및 유해매체 접촉 실태를 논의하고, 제5장에서는 청소년을 유해환경으로부터 보호하기 위한 청소년보호법의 주요 내용과 관련기관의 주요 대책들을 살피며, 제6장에서는 청소년 유해업소와 유해매체 환경을 개선하기 위해 마련된 대책들의 한계를 지적하고 그 개선방안을 모색하고 있다.

이 연구는 기본적으로 문헌연구방법과 전문가 자문에 기초해 있다. 이 연구에서는 청소년 유해업소 및 유해매체와 관련된 국내외 연구 문헌과

입법례 등을 조사 분석하고, 경찰청 경찰백서, 청소년백서 등의 일차 통계자료를 분석하는 2차적 분석(secondary analysis) 방법을 취하였으며, 이와 더불어 유해업소 및 유해매체 규제 대책의 개선방안 모색을 위해 방송통신심의위원회 유해정보 심의팀 담당자, 경찰청 사이버테러대응센터 담당자, 여성가족부 청소년 유해매체 담당자 등 관련 전문가들과의 자문을 통해 연구를 수행하였다.

제2장 이론적 논의

제1절 청소년 유해환경 관련 개념

1. 청소년 유해환경

청소년 유해환경에 관한 논의와 관심이 일어나기 시작한 것은 인간의 발달에 미치는 환경의 영향이 주목을 받으면서부터라고 할 것이다. 사실 인간의 발달에 생물학적 유전과 사회문화적 환경의 상대적 중요성에 관한 논쟁은 비교적 오래되었다. 이러한 논쟁의 과정에서 얻은 것은 인간은 이 두 가지 모두의 영향을 받는다는 것이다. 인간이 사회적 존재로서 그들 둘러싼 사회적 환경의 영향을 받고 산다는 것은 상식이 되었다. 청소년 유해환경에 관한 논의는 곧, 발달과정상의 성장기에 놓여 있는 청소년들이 그들을 둘러싼 유해한 환경에 놓일 때에 건전한 성장과 발달에 저해를 받는다는 것이다. 이러한 인식에 따라 청소년 유해환경의 개념은 대체로 ‘청소년의 건전한 성장과 발달을 저해하는 생활환경’을 의미하는 것으로 받아들여졌다. 이러한 개념의 연장선에서 연구자들은 그들 나름대로 이러한 환경적 요인을 세분화하여 청소년 유해환경을 정의해 왔다. 유수현(1989)은 이러한 환경 요인으로서 교육풍토, 학교주변 향락업소, 유해영상매체, 유해출판물 등을 포함시켰다.²⁾

기본적으로 유해환경이란 그 자체가 유해한 것뿐만 아니라, 불건전한 행위를 매개함으로써 유해한 것으로 간주되는 것까지 포함한다. 여기에

2) 유수현, “청소년유해환경과 지도대책”, 『창협』, 제13권 제4호, 1989.

서 불건전한 행위를 매개하는 유해환경에는 청소년의 건전한 성장을 저해할 수 있는 사회적, 심리적, 문화적 요소 모두를 포함한다. 이러한 관점에서 연구자들이 정의하는 청소년 유해환경은 물리적 환경뿐만 아니라, 심리적 사회적 환경, 사회 제도적 환경까지 포함하여 청소년의 발달에 부정적인 영향을 미치는 요소들의 상호작용의 총체로서 정의된다.³⁾

한편 정부의 유해환경 관련 정책이나 입법과정에서 정의되는 청소년 유해환경의 개념은 그 자체로 유해한 것과 불건전한 행위를 매개하는 것의 범위가 협의적으로 정의되는데, 이러한 요소들에는 주로 유해업소, 약물과 물건, 방송·영화·만화·잡지 등의 매체물이 있다. 법률이나 정책과정에서 청소년 유해환경이 협의적으로 정의되는 것은 유해환경에 대한 규제의 시각에서 접근하고 있는데 기인한다고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 청소년보호법에서 정의하고 있는 청소년 유해환경은 청소년 유해매체물, 청소년 유해약물 등, 청소년 유해업소 및 청소년 폭력과 학대를 말한다.⁴⁾

이 보고서에서의 청소년 유해환경 개념은 기본적으로 청소년보호법에서 규정하는 대로 청소년 유해업소, 청소년 유해매체물, 청소년 유해약물, 청소년 유해행위를 의미하지만, 내용상 논의를 전개하는 과정에서 일반적 의미에서의 포괄적인 의미의 청소년 유해환경의 개념을 사용할 것이다.

2. 청소년 유해업소

3) 이러한 유해환경 개념을 취하는 연구들로서, 한준상, 『청소년유해환경과 청소년정책』, YMCA연합회, 1991; 강대근, “청소년의 사회문화적 환경”, 『청소년연구』, 제7집, 유네스코 한국위원회, 1984; 고수현, 『청소년유해환경론: 청소년 친화적 사회환경 모색』, 교육과학사, 2008; 도미향, “청소년유해업소의 실태와 복지대책에 관한 연구”, 『청소년복지연구』, 제4권 제2호, 한국청소년학회, 2002 등이 있다.

4) 청소년보호법에서 규정하는 ‘청소년 폭력 학대’는 청소년에게 신체적 정신적 피해를 발생하게 하는 행위, 곧 청소년 유해행위를 말한다.(청소년보호법, 제2조 8항)

청소년 유해업소의 개념은 유해환경에 관한 논의와 마찬가지로 일반 이론적 개념과 법률적 개념으로 구분해 볼 수 있다. 이론적 개념정의는 1980년대 이후 청소년 유해환경에 관한 개념적 연구의 흐름에서 진행되어 온 청소년 유해업소에 대한 개념화를 가리키는 것이며, 법률적 개념정의는 1997년 제정된 청소년보호법에 명시된 개념화를 가리킨다.⁵⁾

청소년 유해업소에 대한 일반적 개념 정의는 업소에서 제공하는 서비스의 ‘유해성’에 근거하여 유해업소의 개념을 정의한다. 그 대표적 예로서, 김문조(1994)는 “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 지니고 있는 업소”까지 포함하여 청소년 유해업소로 정의한다.⁶⁾

이러한 개념정의의 한계는 ‘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.⁷⁾ 대체로 지금까지는 청소년보호법에서 명시하고 있는 내용들이 청소년의 유해성 판단의 보편적 기준으로 적용되고 있다.

청소년 유해업소의 개념에 관한 법률적 정의는 청소년보호법⁸⁾에 근거

5) 법률적 개념정의는 현실적으로 청소년 유해업소에 대한 규제 범위를 지정해 주고 있다는 점에서 중요한 기준이 된다. 한편, 이론적 개념정의는 법률적 규제 범위 밖에 있는 광범위한 청소년 유해업소들에 주목할 수 있게 해 주고, 최근 급격히 증가하고 있는 신종·변종 유해업소들에 주목할 수 있게 해 준다는 점에서 의미를 갖는다.

6) 김문조·이성식, “유해업소와 청소년 비행”, 『민족문화연구』 27, 고려대민족문화연구소, 1994, 181-216.

7) 김영한 외, 『신종 청소년 유해환경 실태와 대책』, 한국청소년정책연구원, 2007, 21쪽.

하고 있다. 청소년보호법에 따르면, 청소년 유해업소란 “청소년의 출입과 고용이 청소년에게 유해한 것으로 인정되는 업소와 청소년 출입은 가하나 고용은 유해한 것으로 인정되는 업소”로서 정의된다.⁹⁾ 즉, 법률적 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.¹⁰⁾

현행(2011.5.19.개정) ‘청소년보호법’에서 규정하고 있는 청소년 출입·고용 금지업소’는 다음의 항목에 속하는 업종들이다.

- (1) 「식품위생법」에 의한 식품접객업종 대통령령으로 정하는 것¹¹⁾
- (2) 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 의한 비디오물감상실업 및 「음악산업진흥에 관한 법률」에 의한 노래연습장업 중 대통령령으로 정하는 것.¹²⁾
- (3) 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 의한 무도학원업, 무도장업
- (4) 「사행행위 등 규제 및 처벌특례법」에 의한 사행행위영업
- (5) 전기통신설비를 갖추고 불특정한 사람 상호간의 음성대화 또는 화상

8) 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.

9) 청소년보호법 제2조 5항.

10) 이춘화 외, 『청소년 보호 관련 법령의 개선방안 연구』, 국가청소년위원회·한국청소년개발원, 2006, 3쪽.

11) 동법 시행령에서는 구체적으로 업종을 명시하고 있는데, 제3조에 의하면, ‘식품접객업종 대통령령으로 정하는 것’이라 함은 유흥주점영업 및 단란주점영업을 말한다.

12) 동법 시행령에서 규정한 바에 의하면, ‘노래연습장업 중 대통령령으로 정하는 것’이라 함은 노래연습장업을 말한다. 다만 청소년실을 갖춘 노래연습장업의 경우에는 당해 청소년실에 한하여 청소년의 출입을 허용하되 고용은 금지된다(제2항).

대화를 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 대통령이 정하는 기준에 따라 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부 장관이 이를 고시한 것 등이다.

또한 ‘청소년보호법’ 제2조 제5호 나목은 ‘청소년 고용 금지업소’로서 다음의 6개 업종을 규정하고 있다.¹³⁾

- (1) 「식품위생법」에 의한 식품접객업종 대통령령으로 정하는 것¹⁴⁾
- (2) 「공중위생관리법」에 의한 숙박업, 이용업, 목욕장업종 대통령령으로 정하는 것¹⁵⁾
- (3) 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 의한 비디오물소극장업 또는 「게임산업진흥에 관한 법률」에 의한 게임제공업·복합유통게임제공업 중 대통령령이 정하는 영업¹⁶⁾

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

14) 동법 시행령에서 규정한 바에 의하면, ‘식품접객업종 대통령령으로 정하는 것’이라 함은, 1. 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, 2. 일반음식점영업종 음식류의 조리·판매보다는 주로 주류의 조리·판매를 목적으로 하는 소주방·호프·카페 등의 영업형태로 운영되는 영업을 말한다(제4항 제1호, 제2호).

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

16) 동법 시행령에서 규정한 바에 의하면, ‘비디오물 소극장업, 게임제공업 또는 복합유통·제공업종 대통령령으로 정하는 영업’이라 함은, 1. ‘음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률’ 제2조 제8호의 규정에 의한 비디오물소극장업, 2. ‘음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률’ 제2조 제9호의 규정에 의한 일반게임장업, 3. ‘음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률’ 제2조 제12호의 규정에 의한 복합유통·제공업(동법 제2조 제7호, 제8호 가목 및 나목, 제9호 나목 및 제11호에 해당하는

(5) 「유해화학물질 관리법」에 의한 유독물영업. 다만, 유독물 사용과 직접 관련이 없는 영업으로서 대통령령이 정하는 영업을 제외한다.

(6) 회비 등을 받거나 유료로 만화를 대여하는 만화대여업

(7) 청소년유해매체물, 청소년유해약물 및 청소년유해물건을 제작·생산·유통하는 영업 등 청소년의 고용이 청소년에게 유해하다고 인정되는 영업으로서 대통령령이 정하는 기준에 따라 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부 장관이 이를 고시한 것¹⁷⁾ 등이다.

그런데 최근 청소년보호법이 개정(2011. 9. 15.)되면서 청소년 출입 고용금지업소와 고용금지업소 해당 업종에 변화가 생겼다.¹⁸⁾ 새로이 개정된 청소년보호법에 추가되는 청소년 출입 고용 금지업소 업종은 ① 「게임산업진흥에 관한 법률」에 따른 일반게임제공업 및 복합유통게임제공업 중 대통령령으로 정하는 것, ② 불특정한 사람 사이의 신체적인 접촉 또는 은밀한 부분의 노출 등 성적 행위가 이루어지거나 이와 유사한 행위가 이루어질 우려가 있는 서비스를 제공하는 영업으로서 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부 장관이 고시한 것 등이다.

3. 청소년 유해매체

법률적으로 ‘청소년 유해매체물’이란 청소년보호법 제2조에 규정하고

영업이 포함된 것에 한한다(제6항 제1호 내지 제3호).

17) 동법 시행령에서 규정한 바에 의하면, ‘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).

18) 시행일은 1년 뒤인 2012년 9월 16일부터이다.

있는 바를 따라, (1) 제8조 및 제12조의 규정에 의하여 청소년보호위원회가 청소년에게 유해한 것으로 결정하거나 확인하여 여성가족부장관이 이를 고시한 매체물, (2) 제8조제1항 단서의 규정에 의한 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 의결 또는 결정하여 여성가족부장관이 고시하거나 제12조의 규정에 의하여 청소년에게 유해한 것으로 확인하여 여성가족부장관이 고시한 매체물이다.

청소년보호법에서는 각 심의기관에서 특정 매체를 청소년 유해매체물로 결정하는 심의기준을 규정하고 있는데, ① 청소년에게 성적인 욕구를 자극하는 선정적인 것이거나 음란한 것, ② 청소년에게 포악성이나 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 것, ③ 성폭력을 포함한 각종 형태의 폭력행사와 약물의 남용을 자극하거나 미화하는 것, ④ 청소년의 건전한 인격과 시민의식의 형성을 저해하는 반사회적·비윤리적인 것, ⑤ 기타 청소년의 정신적·신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것 등이다.

청소년보호법에 규정된 이러한 심의기준은 매우 추상적이다. 그래서 그 유해성 여부를 판단하기 위해서는 좀 더 구체적인 기준이 요구되는데, 청소년보호법 시행령 제7조의 <별표1>개별심의기준에서는 그 구체적인 기준을 규정하고 있다.¹⁹⁾

19) 청소년 보호법 시행령 제7조에 규정하고 있는 개별심의기준은 (1) 음란한 자태를 지나치게 묘사한 것, (2) 성행위와 관련하여 그 방법·감정·음성 등을 지나치게 묘사한 것, (3) 수간을 묘사하거나 혼음, 근친상간, 가학·피학성음란증 등 변태성행위, 매춘행위 기타 사회통념상 허용되지 아니한 성관계를 조장하는 것, (4) 청소년을 대상으로 하는 성행위를 조장하거나 여성을 성적 대상으로만 기술하는 등 성윤리를 왜곡시키는 것, (5) 존속에 대한 상해·폭행·살인 등 전통적인 가족윤리를 훼손할 우려가 있는 것, (6) 잔인한 살인·폭행·고문 등의 장면을 자극적으로 묘사하거나 조장하는 것, (7) 성폭력·자살·자학행위 기타 육체적·정신적 학대를 미화하거나 조장하는 것, (8) 범죄를 미화하거나 범죄방법을 상세히 묘사하여 범죄를 조장하는 것, (9) 역사적 사실을 왜곡하거나 국가와 사회존립의 기본체제를 훼손할 우려가 있는 것, (10) 저속한 언어나 대사를 지나치게 남용하는 것, (11) 도박과 사행심조장 등 건전한 생활태도를 저해할 현저한 우려가 있는 것, (12) 청소년유해약물 등의 효능 및 제조방법 등을 구체적으로 기술하여 그 복용·제조 및 사용을 조장하거나 이를 매개하는 것, (13) 청소년유해업소에의 청소년고용과 청소년출입을 조장하거나 이를 매개하는 것, (14) 청소년에게 불건전한 교제를 조장할 우려가 있거나 이를 매개하는 것 등이다.

즉, 청소년보호법에서 규정하고 있는 청소년유해매체물이란 별도의 법에 따라 각 매체별로 청소년 매체 유해 여부를 심의하고 결정하는 별도의 심의기관(청소년보호위원회를 포함하여)에서 청소년보호법이 규정하는 심의기준에 의거하여 청소년에게 유해하다고 결정하고 여성가족부 장관이 고시한 매체물을 말한다.

제2절 최근 연구동향

청소년 유해환경 개념과 관련하여 논란이 되는 것은 ‘유해성’의 개념에 관한 것이다. 청소년 유해환경, 유해매체, 유해업소, 유해행위 등의 개념에서 사용하는 ‘유해성’의 개념을 어떻게 정의해야 하는가 하는 것이다. 과연 무엇이 청소년에게 유해한 것인지 분명하지 않다. 유해하다는 개념 자체가 모호하며 상대적이다.

법률적으로 청소년보호법 제10조와 동법 시행령 제7조에서 청소년 유해매체의 심의기준을 규정하고 있지만, ‘청소년 유해성’의 개념에 대해서 명확하게 정의하고 있는 것은 아니다. 청소년보호법에서 규정한 유해매체 심의기준으로 볼 때, 입법자들은 음란성, 폭력성, 범죄충동 유발성, 약물미화, 반사회성, 비윤리성 등을 청소년 유해성의 내용으로 파악하고 있다.

학계에서도 청소년 유해성 개념의 상대성에 대해 간간히 언급을 해 왔지만, 최근에 이뤄진 연구로서 김혜경(2009)과 주승희(2011)의 연구를 주목할 만하다. 김혜경과 주승희는 모두 법학자의 관점에서 청소년보호법에 규정된 ‘유해성’개념의 상대성을 지적하고 있는데, 김혜경은 그 보호대상이 청소년이라는 점에서 성인과의 비교를 통한 상대성의 문제 및 환경과의 상호작용에서 발생하는 유해성이라는 점에서의 상대성을 지적하고 있는 한편, 주승희는 무엇이 청소년에게 해로운가 하는 것은 청소년

년이 처한 가정환경이나 사회환경, 교육정도에 따라 다르며, 시대상황에 따라 달라질 수 있으며, 나라와 지역에 따라 달라질 수 있는 것이라는 점에서 청소년 유해성 개념의 상대성을 지적한다. 이러한 청소년 유해성 개념의 상대성 논의에 기초하여 김혜경(2009)은 유해성이라는 심의기준이 청소년의 알권리를 침해할 우려가 생긴다고 보고, 청소년 유해성 심의기준의 정비를 제안하고 있으며, 주승희(2011)는 아동과 달리 청소년은 신체적 발달정도나 부모에 대한 의존도가 다르다는 점에서 청소년에게는 헌법상 보장된 청소년의 성적 자기결정권을 보장해주는 방향으로의 법률 개정을 주장하고 있다.

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 유해요인의 보유 여부를 기준으로 유해업소를 판단하고자 하는 것이다.

유진이 등(2005)은 청소년들에 대한 심층면접을 통해서 업소와 관련이 있는 것으로 확인된 ‘문제 행동’ 들이²⁰⁾ 구체적으로 어떠한 업소에서 발생하는지에 대해서 조사한 후, 동일한 문제행동이 발생하는 업소들의 특징에 대한 분석을 통해 문제행동이 발생하는데 결정적인 영향을 주는, 업소들의 유해요인을 정리하고 있는데, 청소년들의 문제행동과 관련된 유해요인은 (1) 술/담배 등과 같은 유해물질, (2) 각종 음란물/폭력물 등과 같은 유해매체, (3) 문제친구들과의 만남, (4) 폐쇄적 공간(밀실)의 이용, (5) 심야영업 이용 등이다. 유진이 등은 여기에서 도출된 유해요인을 업소들의 영업내용에 따라 직접적 유해요인과 간접적 유해요인으로 구분하고, 직접적 유해요인과 간접적 유해요인 보유 여부에 따라 4가

20) 이 연구에서 보고하고 있는 문제행동들로서는 유해물질 접촉과 관련된 문제행동, 유해매체 접촉과 관련된 문제행동, 폭행/금품갈취 등과 관련된 문제행동, 이성친구와의 성적 접촉 등과 관련된 문제행동, 무단외박/가출 등과 관련된 문제행동 등이 있다.

지 유해업소 유형을 분류하고 있다.²¹⁾

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.

김영한 등(2007)의 연구는 유진이 등(2005)의 연구에서 중심용어로 채택한 ‘유해요인’을 더욱 세분화하여 새로운 유해업소 분류체계를 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.²²⁾

21) 유진이 외, 『청소년 유해업소 개선대책 연구』, 한국청소년정책연구원, 2005, 46-50쪽.

22) 유지웅, “청소년 유해업소 접촉실태와 경찰의 단속활동 방향”, 『치안정책연구』, 제22호, 2008, 118쪽.

제3장 청소년 유해환경 실태

청소년 유해환경을 개선하기 위한 제도적 노력과 더불어 사회적 관심이 높아지고 있지만, 청소년을 둘러싼 유해환경은 크게 개선되고 있지 못한 것이 현실이다. 양적으로 청소년의 출입과 고용이 금지된 청소년 유해업소들은 해마다 늘어나는 추세이고, 인터넷을 통해 유통되는 디지털 유해매체물의 규모는 추정하는 것조차 어려울 정도이다. 이 장에서는 청소년 유해업소와 디지털 유해매체를 중심으로 청소년 유해환경의 실태를 살핀다.

제1절 청소년 유해업소

청소년 유해업소의 실태는 두 가지 측면에서 파악해 볼 수 있다. 그 하나는 양적 측면에서 청소년 유해업소의 수적 규모의 변화이고, 다른 하나는 질적 측면에서 청소년 유해업종의 성격의 변화이다. 먼저 양적 측면에서 청소년 유해업소의 실태는 청소년 유해업소로 분류되는 업소의 수적 증감 추이를 통해서 파악할 수 있다. 청소년 유해업소의 수적 증가는 청소년 유해환경이 악화되고 있다는 지표이다. 반면에 질적 측면에서 청소년 유해업소의 실태는 어떠한 업종의 유해업소가 증가하고 감소하고 있는지, 즉 청소년 유해업종의 성격 변화를 통해서 파악된다.

1. 청소년 유해업소의 양적 증가

청소년보호법에 따라 청소년 유해업소에 해당하는 청소년 출입·고용금

지업소와 청소년 고용금지업소의 수는 지난 2004년 이후 지속적으로 증가 추세에 있다. 지난 2004년 청소년 유해업소에 해당하는 업소 수는 모두 682,157개로 조사되었는데, 2010년에는 803,113개소로서 7년 사이에 12만개소가 증가했다. 특별히 2006년에는 전년대비 8만 개 이상이 늘어났으며 이후에도 지속적인 증가 추세에 있다.

<표 1> 연도별 청소년 유해업소 수

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
업소수	682,157	686,234	768,689	760,386	789,468	796,113	803,113

자료: 여성가족부, 『2010 청소년백서』; 여성가족부 아동정책과 내부자료.

청소년 유해업소가 늘어나는 것은 유흥문화와 왜곡된 성인문화의 발달에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 청소년 유해업소들은 농촌지역보다는 대도시지역을 중심으로 발달하고 있다. 지난 2010년의 경우 전국에 소재한 청소년 유해업소 803,113개소 가운데 수도권지역에 위치한 청소년 유해업소는 343,528개소로서, 전체의 42.7%에 이른다.²³⁾ 청소년 유해업소의 절반 가량은 수도권에 밀집해 있는 셈인데, 수도권을 중심으로 집중되어 있는 성인 유흥문화의 발달이 청소년 유해업소의 수적 증가를 가져오고 있는 것으로 볼 수 있다.

23) 서울지역에 소재한 청소년 유해업소는 154,041개소, 경기도지역은 152,000개소, 인천지역은 37,487개소 등이다. 지난 3년 동안 수도권지역 소재 청소년 유해업소가 차지하는 비중은 2008년 42.6%, 2009년 42.7%, 2010년 42.7%이다.

2. 청소년 유해업소의 업종별 변화

〈표 2〉 청소년 유해업소 업종별 증감추이 (단위: 개)

	유흥주점	단란주점	일반음식점	휴게음식점	무도학원	무도장	이용업	숙박업	노래연습장	비디오감상실	게임제공업계				계
											게임제공업	청소년게임장	일반게임장	복합게임제공업	
2010	30,267	15,402	589,037	70,546	1,218	86	21,570	30,691	36,880	1,408	895	3,017	153	1,943	803,113
2009	30,015	15,599	583,961	64,094	1,265	83	22,199	30,883	37,045	1,537	2,054	4,059	52	3,266	796,112
2008	29,809	15,758	579,647	60,004	1,274	88	22,906	31,162	37,352	1,712	2,990	3,087	15	3,663	789,467
2007	40,376	16,094	537,322	61,297	1,892	343	24,991	31,739	36,030	2,238	8,064				760,386

자료: 여성가족부, 『청소년 백서』(2008-2010), 여성가족부 내부자료.

주1) 청소년 출입·고용금지업소: 유흥주점, 단란주점, 노래연습장, 무도학원, 무도장, 비디오감상실.

주2) 청소년 고용금지업소: 일반음식점, 휴게음식점, 이용업, 숙박업, 게임제공업. 일반음식점의 경우 소주방, 호프, 카페 등이 청소년 고용금지업소에 해당.

지난 2007년부터 2010년까지 4년 동안 청소년 유해업소로 분류되는 업소는 4만개 가까이 증가하였다. 그런데 업소의 증감 추이를 업종별로 살펴보면, 일반음식점와 휴게음식점 업종으로 분류되는 청소년유해업소들이 크게 증가한 반면,²⁴⁾ 나머지 대부분의 업종은 현상을 유지하고 있거나 감소 추세를 나타내고 있다. 구체적으로 동 기간 동안 일반음식점은 5만개, 휴게음식점은 만개 가까이 증가한 반면, 유흥주점은 만개 가까이 감소했으며, 단란주점, 무도학원, 무도장, 이용업, 숙박업 등은 소폭

24) 휴게음식점 업종으로서 청소년 고용금지업소는 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 영업이고, 일반음식점영업중 청소년 고용금지업소는 음식류의 조리·판매보다는 주로 주류의 조리·판매를 목적으로 하는 소주방·호프·카페 등의 영업형태로 운영되는 영업을 말한다.

감소했다. 즉, 이 기간 동안 청소년 유해업소의 증가는 일반 음식점과 휴게 음식점 업종에 속한, 상대적으로 청소년 유해성의 정도가 약하다고 할 수 있는 업종의 증가에 따른 것이며, 상대적으로 청소년 유해성의 정도가 강한 업종으로 분류되는 유흥주점, 단란주점 등은 오히려 감소했다.

그런데 청소년 유해업소의 질적 변화는 업종별 업소 수의 증감만으로 파악되기 어렵게 하는 다른 변수가 있다. 그것은 풍속업소 업종에 해당하지 않는 신·변종 유해업소들이 자유업의 형태로 늘어난 것이다. 자유업은 지방자치단체에 업소 등록, 허가, 신고 절차를 밟지 않는 업종으로서 그 규모가 공식적으로 파악되지 않는다. 그렇지만 키스방, 유리방, 대딸방 등의 간판을 걸고 있는 업소들이 대도시를 중심으로 늘어난 것이 현실이다.

이러한 업소들이 증가한 배경에는 정부의 강력한 성매매 단속 노력이 있다. 성매매에 대한 법·제도적 제재가 강화되고 관련기관의 단속활동이 강화되면서 성매매 업소들이 이러한 신·변종 유사 성매매 업소로 업종을 변경하여 늘어난 것이다. 성매매 단속의 강화에 따른 풍선효과라고 할 수 있다. 이러한 신·변종 유사 성매매 업소들이 대도시 지역을 중심으로 크게 확산되고 있었지만, 이들 업소들이 대개 자유업종으로 등록하여 영업을 하고 있어서 그 규모조차 제대로 파악되지 않았다.

지방자치단체에 영업 등록, 허가, 신고 절차를 거치지 않는 자유업종의 신·변종 유사 성매매 업소들이 난립하고 있는 최근의 상황을 감안하면, 청소년 유해업소 실태가 질적으로 크게 악화되고 있다고 할 수 있다.

신·변종 유사성매매 업소들의 위치도 청소년 유해환경을 악화시키는 요인으로 등장하고 있다. 이러한 업소들은 당국의 단속을 피하기 위하여 유흥지역을 벗어나 주거지역이나 입시학원들이 밀집해 있는 상가지역에

과고들고 있어서 청소년들이 유해환경에 노출될 가능성은 신변종 유사성 매매 업소들이 난립하기 전과 비교해서 더욱 높아지고 있다.²⁵⁾

제2절 청소년 유해매체

현행 청소년보호법에 따르면, 청소년 유해매체물이란 동법 제 7조의 규정에 따라 청소년보호위원회와 각 심의기관²⁶⁾이 청소년에게 유해하다고 결정하거나 확인하여 여성가족부 장관이 고시한 매체물을 말한다. 청소년 유해매체 실태는 청소년 유해매체물로 고시된 매체물의 규모와 그 증감 추이를 통해서 파악될 수 있다. 이 절에서는 청소년 유해매체물 결정 고시 현황 통계를 중심으로 유해매체물의 질적 변화와 그 규모의 변화, 그리고 새로운 미디어의 등장에 따른 청소년 유해매체물 유통 실태를 살펴본다.

1. 청소년 유해매체물의 변화

25) 서울시가 2006년 11월 실시한 ‘학원밀집지역 6개지구에 대한 청소년 유해환경실태분석’에 의하면, 학원 입주 건물 97개 중에 유해업소가 1개 이상 관찰된 건물이 70개로서, 유해업소 입주율은 72.2%에 달한 것으로 조사되었다(국가청소년위원회, 보도자료, 2008.2.21.).

26) 청소년보호위원회 외에 청소년유해매체물 심의를 맡고 있는 심의기관은 간행물윤리위원회, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회, 방송통신심의위원회 등인데, 간행물윤리위원회에서는 도서, 정기간행물, 만화단행물, 만화잡지, 광고, 전자출판물 등의 유해성 여부를 심의하고, 영상물등급위원회에서는 영화와 비디오품, 게임물등급위원회에서는 게임물, 청소년보호위원회에서는 음반, 방송통신심의위원회에서는 방송프로그램상의 영화, 드라마, 다큐, 만화, 음악과 PC통신 및 인터넷상의 매체에 대한 유해성 여부를 심의하고 있다.

<그림 1> 청소년 유해매체물 심의기관별 결정 고시 현황

연도	고시 횟수	간행물윤리위원회						영상물 등급 위원회		게임물 등급위 원회	청소년 보호위 원회	방송통신심의위원회								총 청 보 위	계	
		도서	정기간행물	만화 단행	만화 잡지	광고	전자 출판	영 화	비 디 오 물	게 임 물	음 반	방송프로그램					통신분야					악 물 건 소
												영 화	드 라 마	다 큐	만 화	음 악	기 타	PC 통 신	인 터 넷			
'97	19	59	105	1,994	29	11	12	102	444	0	0	1,699	0	1	19	9	8	607	0	5	5,104	
'98	62	173	416	1,140	52	0	49	151	762	0	0	916	30	12	52	14	0	755	0	0	4,522	
'99	62	304	388	1,501	14	1	16	71	428	0	4	280	2	5	2	0	4	61	36	1	3,118	
'00	41	366	699	1,227	0	0	0	(197)	(998)	0	(460)	158	0	9	4	0	67	53	41	1	2,625 (1,655)	
'01	45	289	983	1,387	1	0	0	(143)	(1,083)	(520)	(1,112)	655	58	5	99	451	975	7	407	0	5,317 (2,858)	
'02	51	259	1,098	1,492	8	0	3	(86)	(1,454)	(896)	(800)	1,432	33	1	114	19	202	435	851	0	5,947 (3,236)	
'03	68	611	1,220	1,802	131	0	256	(59)	(1,462)	(936)	(536)	2,768	145	0	3	510	284	0	3,537	0	11,267 (2,993)	
'04	63	371	528	1,810	269	2	602	(89)	(2,746)	(1,547)	(258)	269	67	2	0	0	0	0	7,667	0	11,577 (4,640)	
'05	55	334	318	1,464	199	0	817	(69)	(2,936)	(1,734)	(127)	1,304	237	0	15	2	179	0	17,131	1	22,001 (4,866)	
'06	57	365	339	1,424	78	0	740	(92)	(2,355)	(861)	4	3,001	207	0	29	3	480	0	19,475	0	26,145 (3,308)	
'07	65	414	377	1,867	46	0	776	(178)	(2,904)	(304)	349	6,506	190	0	151	1	840	0	15,314	0	26,831 (3,386)	
'08	44	497	280	2,059	53	0	758	(139)	(2,085)	(477)	663	1,041	1,059	0	142	0	609	0	1,198	0	8,349 (2,701)	
'09	51	809	223	1,756	229		658	(1,960)	(577)	955	3,119	2,094	0	533	0	1,835	0	229	0	12,440 (2,537)		
계	683	4,851	6,974	20,923	1,109	14	4,687	324 (1,052)	1,634 (19,983)	0 (7,852)	1,965 (3,293)	23,148	4,122	35	1,163	1,009	5,483	1,918	65,876	8	145,243 (32,180)	
총합계			38,558					1,958 (21,035)	0 (7,852)	1,965 (3,293)		34,960					67,794			8	145,243 (32,180)	

자료: 여성가족부, 『2010 청소년백서』, 219쪽

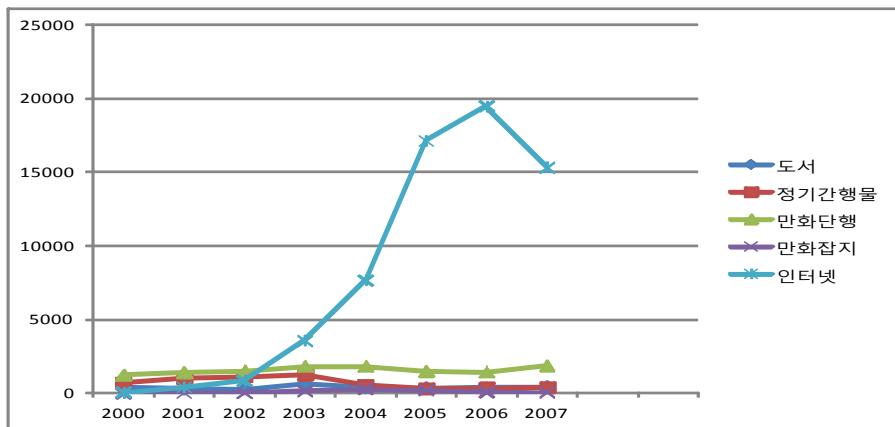
주1) 인터넷 부분 08년 이후 건수 감소는 이미지 등에 대한 개별심의 방식이 사이트별 심의로 바뀐데 따른 것임.

주2) 영화, 비디오물 등 통계 중 ()안의 숫자는 18세 미만 청소년 이용불가 매체물 숫자로서, 청소년보호법의 청소년 연령(19세)과 타법상의 청소년 연령(18세)의 차이로

청소년유해매체물로 고시되지 않은 매체물 총계임.

청소년 유해매체물 고시 건수 추이는 청소년에게 해로운 매체물들이 얼마나 유통되고 있는지를 보여주는 지표이다. 지난 1997년 이후 각 심의기관별로 청소년 유해매체물로 결정한 매체별 건수를 살펴보면, 간행물윤리위원회에서 심의하는 도서, 정기간행물, 만화단행본, 만화잡지, 광고, 전자출판물 등은 일정한 수준에서 주목할 만한 변화를 보이지 않은 반면, 방송통신심의위원회에서 심의하는 인터넷 매체의 유해매체물 결정 건수는 2003년 이후 급증하고 있다.

<그림 2> 청소년유해매체물별 결정 고시 추이(2000~2007년)



<그림1>를 통해서 지난 1997년 이후 청소년 유해매체물 결정 고시 건수 현황을 보면, 2002년까지만 하여도 도서, 정기간행물, 만화 단행본 등이 주요 유해매체물로 결정 고시되었으나, <그림 2>에서 나타나는 바와 같이 2003년 이후부터는 인터넷 매체에 대한 유해성 결정 고시 건수가 급증한다. 인터넷 활용이 일반화되면서 디지털 유해매체가 급증한 데

따른 것이다. 2000년대에 들어서 청소년 유해매체물은 인쇄물 형태에서 디지털 매체 형태로 옮겨가서, 최근 청소년 유해매체물의 대다수는 디지털 매체라고 할 수 있다.

2. 디지털 유해매체물의 유통 실태

인터넷 상의 디지털 유해매체의 규모를 파악한다는 것은 불가능하다. 거대한 정보의 바다로 표현되는 인터넷 공간은 다른 한편에서는 거대한 유해정보의 공간이기도 하다. 그 속에서 청소년에게 유해한 유해매체의 규모를 파악하려는 시도 자체가 무의미할 것이다. 그럼에도 불구하고 디지털 유해매체의 규모와 실태를 짐작하는데 유용한 지표는 인터넷 상의 청소년 유해매체물을 심의하고 결정하는 심의기관에 의한 심의건수와 결정 고시 건수 추이이다.

인터넷 매체물에 대한 청소년 유해성 심의는 방송통신심의위원회에서 맡고 있다. 정보통신망법 제44조의 7항에서는 방송통신위원회가 동법 동조에서 규정한 불법 유해정보에 대해서 심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리 운영자로 하여금 해당 정보의 취급을 거부 정지 제한할 수 있도록 명령할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 방송통신심의위원회는 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보를 대상으로 심의 활동을 수행하고 있다.²⁷⁾

2008년 조직개편이 있기 이전까지 이러한 심의활동은 정보통신윤리위원회에서 맡아왔다. 조직개편으로 심의기관이 바뀌면서 인터넷상의 유해매체물 결정 고시 기준에도 변화가 생겼는데, 2008년 이전까지는 모바

27) 방송통신심의위원회에서는 법령에 따른 심의대상 정보로서, 정보통신서비스제공자 등이 심의를 신청하거나 이용자 등이 위원회에 신고한 경우, 정보통신망법 제44조의7 제2항 및 제3항에 따른 방송통신위원회의 심의 요청이 있는 경우, 그밖에 위원회가 모니터링, 중점조사 등을 통하여 심의가 필요하다고 인정한 경우에 위원회는 해당 정보의 불법·유해성 여부 등을 심의한다.

일 사진, 화보집 이미지 등을 개별 심의하던 방식을 취해 왔으나, 이후에는 그러한 유해매체를 담고 있는 사이트, 블로그 단위로 유해매체 결정을 하고 있다. 따라서 인터넷 상의 유해매체물 결정 고시 건수 추이를 파악하려면 2008년 시기를 기준으로 나누어 살펴볼 필요가 있는데, 먼저 정보통신윤리위원회에서 결정한 인터넷상의 청소년 유해매체물 결정 건수는 지난 2000에는 41건에 불과했으나, 해마다 기하급수적으로 증가하여 2006년에는 19,475건으로 증가했다. 인터넷 상의 유해매체물이 범람하면서 이들 매체에 대한 유해매체물 결정 고시도 급증한 것이다.

<표 3> 방송통신심의위원회의 불법 유해정보 심의 건수 추이

	2009	2010	2011.9
음란·선정	6,809	9,744	8,144
권리침해	3,990	1,926	1,726
폭력·잔혹·혐오	230	182	87
사행심조장	6,606	15,484	15,482
사회질서위반	6,711	18,422	16,698
총계	24,346	45,758	42,137

자료: 방송통신심의위원회 홈페이지(<http://www.kocsc.or.kr/>) 통신심의통계 (2009-2011)

인터넷 공간을 통한 디지털 청소년 유해매체물의 급증은 방송통신심의위원회에 의뢰된 불법 유해정보 심의 건수 추이를 통해서 알 수 있다. 인터넷 상의 불법 유해정보에 대한 모니터링은 여러 기관과 민간단체에서 이뤄지고 있지만, 불법 유해정보에 대한 차단 등의 조치를 위해서는 방송통신심의위원회를 통한 심의가 필요하다. 위원회의 심의를 거쳐서 해당 유해정보에 대한 조치가 진행된다. 따라서 방송통신심의위원회에

의뢰된 불법 유해정보 심의건수 추이를 통해서 불법 유해정보의 유통 실태를 추정할 수 있다.

2008년 5월 동 위원회 출범 이후 인터넷 상의 불법·유해정보 심의 결과 자료를 살펴보면, 지난 3년 동안 불법·유해정보 심의건수가 늘어나고 있다. 지난 2009년 24,346건에서 2010년에는 45,758건으로 두 배 가까이 증가했고, 2011년에도 9월 현재 42,137건으로서 전년 대비 증가가 예상된다. 동 위원회에 심의 의뢰된 불법 유해정보 중에는 특별히 음란·선정성 유해정보와 사행심 조장 유해정보의 심의건수 증가가 눈에 띈다. 심의건수의 증가는 경찰청이나 식품의약품안전청, 마사회, 금감원 등 공공기관의 신고 증가에 따른 것이다.²⁸⁾

방송통신심의위원회의 통신심의사례는 크게 불법정보, 유해정보, 권리침해의 형태로 나뉜다. 불법정보에는 사행심 조장, 사회질서 위반, 헌정질서 위반 등이 포함되고, 유해정보에는 음란·선정성, 폭력·잔혹·혐오성 등이 포함되며, 권리침해에는 명예훼손·모욕·초상권 침해 등을 포함된다. 이러한 심의사례 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 음란·선정성과 관련된 유해정보이다. 음란·선정성과 관련된 유해정보의 대표적 사례는 남녀의 성기 및 음모 등 직접적인 신체노출, 성행위, 혼음, 운간, 성폭력, 아동포르노, 가학성, 피학성, 자위행위 및 변태적인 행위, 성매매 및 불건전 만남을 유도하는 행위 등이다. 웹하드나 P2P 등이 이러한 음란·선정성 유해정보의 대표적 유통경로가 되고 있는데, 상업적인 음란물 사이트 뿐만 아니라 포털사이트, 블로그, 미니홈피 등을 통해서도 음란물이 유통되는 경우가 빈번하게 발견되고 있다. 특별히 포털사이트 블로그나 미니홈피 등에서 조건만남, 성매매 등을 알선하거나 유도하는 정보, 음란 사이트를 링크하는 정보나 성인 화상채팅 및 애인 대행 사이트 등 청소년유해매체물로 결정·고시된 사이트를 광고하는 정보 등이 많이 발견

28)매일경제, “포털 등에 대한 방통위 시정요구 1년새 2.3배 증가”, 2011.04.04.

되고 있다. 이러한 포털사이트 블로그나 미니홈피 등은 특별한 인증절차 없이 누구나 쉽게 접근 가능한 형태로 운영되고 있어서 청소년에 대한 노출 가능성이 매우 높다.²⁹⁾

<표 4> 방송통신심의위원회 음란·선정 유해정보 심의 및 결정 건수

	심의건	시정요구						청소년 유해매체 물 결정
		계	삭제	이용 정지	이용 해지	접속 차단	기타	
2009	6,809	5,057	2,006	0	1,351	1,475	225	229
2010	9,744	8,712	1,870	0	1,929	4,794	119	282
2011.9	8,144	7,292	1,064	0	2,864	3,149	215	147*

자료: 방송통신심의위원회 홈페이지 연도별 통신심의 관련 통계

* 2011년 9월 19일까지 여성가족부의 청소년유해매체물 고시(제2011-43호) 건수 임. 2011년 10월 28일(2011-51호) 현재 여성가족부의 청소년 유해매체물 고시 건수는 262건이며, 2011년 11월 20일 현재 방송통신심의위원회의 청소년 유해매체물 결정건수는 334건임.

<표 4>는 방송통신심의위원회에 의뢰된 지난 3년 동안의 음란·선정 유해정보 심의건수와 심의 결과를 집계한 것이다. 전술한 바와 같이, 동 위원회에 의뢰된 음란·선정성 유해정보 심의건수는 2009년에는 6,809건 이었는데, 2010년에는 9,744건으로 증가했고, 2011년 9월말까지 심의 건수는 8,144건으로서, 매해 방송통신심의위원회의 음란·선정 유해정보 심의건수가 증가하고 있다. 여기에서 심의건수는 유해매체 개별 건수가 아니라, 개별 유해매체들이 포함된 블로그, 카페 등 인터넷 사이트 건수

29) 강명현 외, 『방송통신분야 아동·청소년 보호 심의정책 연구』, 방송통신심의위원회, 2010, 43쪽.

이다. 즉, 2010년의 경우 총 9,744개 사이트에 대한 인터넷 유해정보 심의가 의뢰된 것이다. 그해 동 위원회는 음란·선정성 유해정보 심의결과, 8,712개 사이트에 대해 시정요구 결정을 내렸고, 282개 사이트에 대해서는 청소년 유해매체물 결정을 내렸다. 동 위원회의 심의 결과는 크게 시정요구 결정과 청소년 유해매체물 결정으로 나뉜다. 시정요구 결정의 유형에는 삭제, 접속차단, 이용정지, 이용해지, 기타 등이 있는데, 삭제는 정보통신서비스제공자에게 해당정보의 삭제를 요구하는 것이고, 접속차단은 해외불법정보의 국내 유입을 차단하는 것이며, 이용정지와 해지는 정보이용자의 서비스 이용에 대한 일시정지 및 영구해지를 의미한다. 기타에 해당하는 결정은 청소년 유해매체물에 대한 표시의무 이행 및 표시방법 변경 결정이 있다. 이러한 시정 요구 결정에 해당하지 않는 것이지만, 청소년에게 유해한 매체물로 판단한 경우에 청소년 유해 매체물 결정이 내려진다. 즉, 시정요구 결정이 내려진 유해정보는 청소년 유해매체물로 결정된 것보다 훨씬 유해성의 정도가 심각한 것이다.³⁰⁾ 이러한 유해정보들은 직접적으로 성기를 노출하는 등 음란성이 심하거나 성매매 접촉을 하는 등 위법성이 있는 매체물이어서 해당 매체물의 즉각적인 삭제, 정보이용자 서비스 정지, URL 차단 등의 강력한 조치가 요구된다는 의미이다. 지난 3년 동안 방송통신심의위원회의 음란·선정 유해정보 심의 결과는 청소년에게 유해한 매체물을 담고 있는 사이트뿐만 아니라, 성매매 알선 등 위법성과 음란성이 심각하여 즉각적인 차단과 이용해지, 삭제 등이 요구되는 인터넷 사이트가 증가하고 있다는 것을 보여준다.

정보통신심의위원회의 음란 선정성 유해정보 심의를 통해 접속차단 조치를 받은 사례는 해외에 서버를 둔 불법 한글사이트들이다. 이 사이트들은 국내법의 저촉을 받지 않기 위해 해외에 서버를 둔 경우들인데, 최

30) 방송통신심의위원회 유해정보심의팀 담당자와의 면담 결과.

근 이러한 불법사이트의 비중이 커지고 있는 실정이다.

<표 5> 해외 한글제공 불법 사이트에 대한 시정 조치(접속차단) 현황

	음란선정	권리침해	폭력 잔혹 협오	사행심 조장	법질서 위반	계
2008년 5월이후	366	0	0	3,816	549	4,731
2009년	1,475	3	3	4,864	698	7,043
2010년	4,794	57	2	9,888	8,112	22,853
2011년 5월까지	2,380	82	2	5,422	4,704	12,590

자료: 방송통신심의위원회 국정조사 자료

<표5>는 해외 한글제공 불법 사이트에 대한 시정조치 현황을 집계한 것이다. 2008년 5월 이후 그해 연말까지 정보통신심의위원회의 음란·선정성 유해정보 심의에서 접속차단 조치를 받은 사례는 모두 366건이었는데, 2009년에는 1,475건, 2010년에는 4,794건으로 크게 증가하는 추세이다. 2009년 정보통신심의위원회 음란·선정성 유해정보 심의에서 시정요구 결정을 받은 사례 5,057건 중에서 접속차단 조치를 받은 경우는 1,475건으로서 29.1%를 차지했는데, 2010년에는 시정요구를 받은 8,712건 중에서 접속차단 조치를 받은 경우가 4,794건으로서 55.0%를 차지하고 있다. 음란·선정성 심의 유해정보 심의로 시정조치를 받은 사례에서 접속 차단 조치를 받은 경우, 즉 해외에 서버를 둔 한글 제공 음란사이트의 비중이 늘어나고 있다는 것이다. 2010년에는 이러한 사이트의 비중이 절반을 넘어서고 있다. 해외에 서버를 두고 있는 이러한 한글 제공 음란사이트의 경우 국내법의 적용을 받지 않기 때문에 직접적인 폐쇄 조치가 어렵고 국내에서의 접속 차단조치만 가능한 상태이다.

3. 스마트폰을 통한 유해매체물 유통 실태

음란 선정성, 사행성 유해정보는 스마트폰 애플리케이션에서도 범람하고 있다. 국내 스마트폰 앱 스토어에서 ‘섹스’, ‘nud’ 등의 단어를 검색하면 남녀 성행위 채위를 담은 애플리케이션이나 섹스 관련 게임들을 무더기로 찾을 수 있다. 일부 게임물들은 애플사의 기준에 따라 12세, 17세 이상 이용가 등급으로 분류되어 서비스가 되고 있는데, 이러한 등급 표시는 이용자들의 자율적 이용을 위한 안내에 그치고 있을 뿐이며, 실제로 해당 애플리케이션을 다운로드 받는 데 제한을 받는 것은 아니다. 사실상 청소년들은 음란성이나 사행성이 강한 콘텐츠에 아무런 보호장치 없이 노출되어 있다. 구글의 안드로이드 마켓도 사정은 마찬가지이다. 여기에서도 음란성 콘텐츠들이 연령 등급 표시만 있을 뿐, 다운로드에 제한을 가하는 것은 아니다. 안드로이드 마켓은 앱 스토어와 달리 유해 콘텐츠 신고기능을 지원하고 있기도 하지만, 사후 조치일 뿐, 이용자가 해당 콘텐츠를 다운로드하는 데 제한을 가하는 것은 아니다.

방송통신심의위원회에서는 최근 스마트폰 보급이 크게 늘어나 스마트폰 용 애플리케이션 사용이 크게 늘어남에 따라, 그 가운데 음란성과 선정성이 있는 애플리케이션이 어느 정도나 되는지를 조사하였는데, 2011.8.31~11.15까지 약 3개월 동안 안드로이드 마켓 내 전체 앱 28만 개 중에서 유해 앱은 총 18,101개로 파악되었다. 이는 지난해 8월 기준 572개가 발견된 것과 비교해서 31.6배나 증가한 수치이다. 이 조사는 음란·선정성과 관련된 4개의 특정단어(sex, porno, nude, penis 등)만으로 검색한 결과로서 이 중에는 현행법상 유통이 금지된 음란정보에 해당하는 것도 다수 포함되어 있다. 내용별로 ‘porno’는 313.6배, ‘penis’는 253.8배, ‘sex’는 20.4배, ‘nude’는 9.4배 증가했다. 또한 유해정보를 담고 있음에도 불구하고 청소년의 접근을 제한할 수 있는 성인인증장치를

제공하고 있는 경우는 총 212건(1.2%)에 불과했으며, 이 또한 법에 규정된 표시방법을 제대로 지키지 않고 있는 것으로 조사되었다.³¹⁾ 올해 2011년 9월 방송통신심의위원회 국정감사에서는 애플 앱 스토어에서도 음란·선정성과 관련된 특정단어를 담고 있는 앱이 모두 2,572개에 이르는 것으로 조사되었다.³²⁾

31) 디지털 타임스, “안드로이드 마켓 유해 앱 31배 급증”, 2011.11.30.

32) 디지털 타임스, “스마트폰 유해 앱 차단 시급하다”, 2011.11.29.

제4장 청소년 유해환경 접촉 실태

제3장에서는 청소년 유해업소와 디지털 유해매체를 중심으로 청소년들의 건전한 발달을 저해하는 유해한 외적 환경이 확대되고 있는 현실을 논의하였다. 그렇다면 악화되는 청소년 유해환경 속에서 청소년들이 유해환경에 접촉하는 정도는 어느 정도이며, 유해환경에 대한 접촉은 점차 개선되고 있는 것일까? 아니면 악화되고 있는 것일까? 이 장에서는 최근 여성가족부에서 실시한 청소년 유해환경 접촉 실태조사를 중심으로 청소년들의 유해업소 접촉과 디지털 유해매체 접촉 실태를 살핀다. 정부는 청소년의 유해환경 접촉 실태를 파악하기 위해서 지난 1999년 이후 전문조사기관을 통해서 청소년 유해환경 접촉 실태조사를 실시해 오고 있는데, 2005년까지는 매 3년마다 실시해 오다가 2006년부터는 연례적으로 실시해 오고 있다. 2010년 「청소년유해환경접촉실태조사」에서는³³⁾ 일반청소년 16,572명과 위기청소년 1,972명을 대상으로 하였다.³⁴⁾

제1절 청소년 유해업소 이용 실태

33) 이 조사는 여성가족부(이전에는 보건복지가족부)에서 주관하는 대규모 연례조사로서, 교육과학기술부 통계자료를 기초로 전국 중·고등학교 학생수에 따라 교급별, 지역별, 성별을 고려하여 제곱근비례할당방식으로 표본을 추출함. 표본수는 일반청소년은 16,572명(중학교 8,324명, 인문고 6,183명, 실업고 2,065명), 위기청소년 1,972명(비행청소년 958명, 가출청소년 363명, 학교부적응 청소년 651명)임.

34) 일반청소년은 일반 중·고등학교에 재학중인 청소년이며, 위기청소년은 특수시설(소년원, 보호관찰소, 쉼터 등)에 보호된 청소년임.

<표 6> 청소년 유해업소 이용률 (단위: %)

		사례수 (명)	만화 방	전자오 락실	노래 방	비디오 방/DV D방	카페	호프 집,소 주방	나이트 클럽(디 스코텍)
일반 청소년	2010	16,572	32.1	51.6	84.7	13.5	40.0	14.4	1.9
	2009	15,225	37.5	54.8	83.9	14.4	34.2	14.6	2.2
위기 청소년	2010	1,972	30.6	56.6	84.6	37.1	53.8	54.3	16.3
	2009	1,615	33.7	59.9	83.3	37.4	51.0	55.2	17.1

출처: 여성가족부, 2010년도 청소년 유해환경 접촉 실태조사, 2010, 38쪽.

2010년 청소년 유해환경 접촉 실태조사에서 청소년들의 출입과 고용이 금지된 유해업소 이용률을 조사한 바에 의하면, 청소년들의 이용이 많은 유해업소는 노래방(84.7%), 전자오락실(51.6%), 카페(40.0%) 순이다. 노래방 이용률이 높은 것은 노래방이 청소년 유해업소라는 사실 자체를 모르는 경우가 많을 뿐만 아니라, 가족단위 이용도 많은 업소로서 청소년 유해업소라는 인식이 상대적으로 희박한 데 따른 것으로 보인다. 비디오방/DVD방, 카페, 호프집/소주방, 나이트클럽(디스코텍) 등에서는 상대적으로 위기청소년의 이용률이 높게 나타났다. 2009년과 비교해서 보면, 다른 유해업소 유형들은 소폭 이용률이 감소하였지만, 노래방과 카페는 이용률의 증가를 보였다.

<표 7> 청소년 유해업소 이용률(일반 청소년)

		사례수 (명)	만화 방	전자 오락 실	노래 방	비디오 방/DV D방	카페	호프 집, 소 주방	나이트 클럽(디스코 텍)
전체		16,572	32.1	51.6	84.7	13.5	40.0	14.4	1.9
성별	남성	8,778	30.7	54.3	79.2	12.7	24.9	15.2	2.3
	여성	7,794	33.7	48.5	91.0	14.5	57.1	13.6	1.5
학교 별	중학교	8,324	31.4	44.3	82.3	11.4	27.4	5.8	0.9
	고등학교	8,248	32.8	59.0	87.2	15.6	52.8	23.2	2.9
도시 규모	대도시	7,570	34.3	53.6	86.1	13.3	43.9	15.2	2.1
	중소도시	6,290	29.6	51.3	84.8	14.2	40.0	14.2	1.9
	읍면	2,712	32.0	46.6	80.6	12.4	29.1	12.8	1.7
부모 동거 형태	양친가정	13,823	31.9	51.2	85.1	13.3	40.0	13.6	1.8
	한부모가정	2,115	34.4	54.5	84.2	14.5	41.2	18.2	2.5
	기타가정	635	28.8	51.0	79.8	16.2	36.3	19.4	3.6

출처: 여성가족부, 2010년도 청소년 유해환경 접촉 실태조사, 2010, 147쪽.

일반청소년의 청소년 유해업소 이용률을 성별로 구분해서 보면, 전자 오락실, 호프집, 소주방, 나이트클럽(디스코텍)의 경우 남성의 비율이 조금 높지만, 노래방과 카페의 경우에는 여성의 이용률이 크게 높다. 카페의 경우에는 남성은 24.9% 이용률을 보이는데 비해서, 여성은 57.1%의 높은 이용률을 나타낸다. 부모동거형태별로 볼 때, 다른 유해업소 이용률은 한부모 가정의 청소년 이용률이 높지만, 노래방의 경우에는 양친가정 청소년의 이용률이 높다. 노래방의 경우 양친가정 청소년, 여성의 이용률이 상대적으로 높은 것은 전술한 대로 노래방이 가족단위로 이용하는 경우가 많아서 청소년 유해업소라는 인식이 희박한 데 따른 것으로 해석된다. 앞에서 논의한 바와 같이, 2009년 청소년 유해업소 이용률과 비교해서 노래방과 카페의 이용률이 증가한 원인도 해당 업소가 유해업소라는 인식이 희박한 여성 청소년의 이용 증가에 따른 것으로 해석된다.

〈표 8〉 유해업소 이용시 업주의 반응 (단위: %)

		이용해보지 않았다	신분증을 보자고 했다	나이를 물어보기만 했다	나이를 물어보지 않았다	19세 미만이라고 출입시키지 않았다	
일반 청소년	전체	63.4	5.9	3.8	9.5	1.9	
	성별	남성	58.8	7.2	4.0	9.4	2.1
		여성	69.0	4.4	3.6	9.6	1.7
위기 청소년	전체	30.5	22.4	17.5	20.6	3.2	
	성별	남성	31.4	22.9	17.7	18.5	3.6
		여성	27.9	21.3	16.9	26.2	2.2

출처: 여성가족부, 2010년도 청소년 유해환경 접촉 실태조사, 2010, 40쪽.

청소년 유해환경 접촉 실태조사에서는 호프집/소주방, 비디오방/DVD방, 나이트클럽 등 청소년 유해업소를 이용하려 할 때 업주의 반응을 조사하였다. 호프집/소주방, 비디오방/DVD방, 나이트클럽 등 유해업소 이용률은 일반청소년(36.6%)에 비해서 위기청소년(69.5%)이 매우 높게 나타났다. 성별로 일반청소년은 남성의 이용률(41.2%)이 여성(31.0%) 높은 반면, 위기청소년은 여성(72.1%)의 이용률이 남성(68.6%)에 비해서 상대적으로 높았다. 상대적으로 유해업소 이용률이 높은 위기청소년이 유해업소를 이용하려 할 때, 나이를 물어보지도 않은 경우가 20.6%나 되었는데, 특히 여성의 경우에는 26.2%나 되었다. 유해업소 업주들이 위기청소년의 나이를 물어보지도 않거나 단지 나이를 물어보기만 할 뿐 다른 제재를 가하지 않은 경우가 38.1%에 이르며, 특히 여성의 경우에는 43.1%에 이른다. 여성 위기청소년들이 유해업소에 들어가려 할 때, 거의 절반 정도는 별다른 출입상의 제재를 받지 않고 있다는 것은 유해업소에서 청소년보호법에 정한 출입 금지 규정을 제대로 지키고 있지 않다

는 것을 보여준다.

제2절 청소년 유해매체 이용 실태

1. 청소년의 유해매체물 이용 경험을 조사 결과

<표 9> 청소년 유해매체물 이용 경험률

(단위: %)		사례수 (명)	성인용 간행물	성인용 영상물	온라인 음란물	핸드폰 성인물	온라인 사행성 게임	청소년 이용불가 게임
일반 청소년	2010년	16,572	38.3	27.8	38.3	7.5	46.1	49.5
	2009년	15,225	35.9	28.7	36.6	7.3	37.2	36.2
위기 청소년	2010년	1,972	66.4	57.1	55.7	13.8	66.0	58.7
	2009년	1,615	61.5	52.4	46.7	12.1	53.6	42.9

자료: 여성가족부, 2010년 청소년유해환경접촉실태조사, 17쪽, 재구성.

2010년 청소년 유해환경접촉실태조사에서는 청소년 이용이 금지된 매체를 이용한 경험이 있는지를 조사하였는데, 일반청소년의 경우 40% 가량이 성인용 간행물과 온라인 음란물을 이용한 경험이 있는 것으로 조사되었으며, 온라인사행성 게임과 청소년 이용불가 게임은 50%에 가까운 이용 경험률을 나타냈다. 일반청소년의 경우 이용 경험률이 높은 유해매체물은 ‘청소년 이용 불가 게임’(49.5%), ‘온라인 사행성 게임’(46.1%), ‘온라인 음란물’(38.3%), ‘성인용 간행물’(38.3%) 순이었으며, 위기청소년은 ‘성인용 간행물’(66.4%), ‘온라인 사행성 게임’(66.0%), ‘청소년 이용불가 게임’(58.7%) 순이었다. 일반청소년의 경우, 전년대비 청소년 이용불가 게임과 온라인 사행성 게임 이용 경험률이 비교적 크게 늘었으며, 성인용 간행물과 온라인 음란물 이용 경험률도 다소 상승하는

추이를 나타내고 있다.

<표 10> 유해매체물 이용 경험률(일반청소년) (단위: %)

		사례수 (명)	성인용 간행물	성인용 영상물	온라인 음란물	핸드폰 성인물	온라인 사행성 게임	청소년 이용불가 게임
전체		16,572	38.3	27.8	38.3	7.5	46.1	49.5
성별	남성	8,778	47.3	33.9	56.3	9.3	52.6	73.1
	여성	7,794	28.2	21.0	17.9	5.5	38.7	22.9
학교 별	중학교	8,324	27.7	17.1	24.8	7.4	38.9	48.6
	고등학교	8,248	49.0	38.6	51.8	7.6	53.3	50.4
도시 규모	대도시	7,570	38.9	28.6	41.2	7.9	45.3	49.1
	중소도시	6,290	37.3	27.5	36.8	6.8	45.4	50.2
	읍면	2,712	39.0	26.4	33.5	8.2	49.8	49.1
부모 동거 형태	양친가정	13,823	36.9	27.3	37.7	7.3	44.2	48.2
	한부모가정	2,115	45.7	29.4	42.0	8.1	56.4	57.2
	기타가정	635	44.6	34.2	38.6	10.5	53.0	51.8

출처: 여성가족부, 2010년도 청소년 유해환경 접촉 실태조사, 2010, 71쪽, 재구성.

<표10>는 일반청소년의 유해매체물 이용 경험률을 성별, 학교별, 도시규모별, 부모동거형태별로 구분한 것이다. 성별로 볼 때, 전체적으로 남성의 경험률이 여성에 비해서 높게 나타나는데, 특별히 남성의 온라인 음란물, 청소년이용불가 게임 이용률은 여성에 비해서 각각 3배 정도 높다. 학교별로 살펴보면, 고등학생의 이용률이 중학생과 비교해서 높게 나타나는데, 고등학생의 성인용 영상물과 온라인 음란물의 이용 경험률은 중학생에 비해서 각각 2배 정도 높다. 청소년이 거주하는 도시규모별로 유해매체물 이용 경험률 차이는 크지 않다. 부모동거형태별로 볼 때, 한부모가정 청소년들의 유해매체 이용 경험률이 양친가정 청소년들보다 일

반적으로 높다. 이 조사결과를 요약해 보면, 유해매체물 이용 경험률은 여성보다는 남성이, 중학생보다는 고등학생이, 양친가정 청소년보다는 결손가정 청소년의 유해매체물 이용 경험률이 높다.

<표 11> 최근 일 년간 유해매체별 이용률(일반청소년) (단위: %)

	사례 수(명)	없음	일년 1-2번	한달 1-2번	한주 1-2번	주 3일 이상	무응답
성인용 간행물	6,346	21.8	29.0	28.5	12.7	5.6	2.4
성인용 영상물	4,613	21.2	31.6	27.0	13.2	4.8	2.2
온라인 음란물	6,339	17.8	22.5	35.1	17.7	5.6	1.2
19세이상 지상파	4,877	22.8	38.3	25.1	8.5	4.0	1.4
19세이상 케이블	2,446	20.6	36.1	26.5	9.3	5.2	2.4
핸드폰 성인매체	1,245	17.6	32.8	24.9	11.8	11.4	1.6
폰팅 성매매 유도전화	228	18.4	32.0	17.1	9.5	21.2	1.8
온라인사행성게임	7,636	29.6	34.1	20.1	9.0	4.6	2.5
청소년이용불가게임	8,205	13.7	17.2	23.4	22.0	21.6	2.2

출처: 여성가족부, 2010년도 청소년유해환경접촉실태조사, 2010, 75쪽.

청소년 유해매체물을 이용한 경험이 있는 일반청소년을 대상으로 최근 일 년간 이용률을 살펴보면, 대체로 일년에 1~2번 이용하는 경우가 다수를 차지하고 있었는데, 온라인 음란물과 청소년 이용불가 게임의 경우에는 한 달에 1~2번 이용한다는 응답자가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 온라인 음란물의 경우 한 달에 한 번 이상 이용률은 58.4%, 청소년이용불가 게임은 67.0%를 차지하고 있다. 한 주에 3일 이상 이용하는 청소년들은 중독성이 강하다고 할 수 있을 것인데, 청소년이용불가게임, 폰팅 성매매 유도전화, 핸드폰 성인매체 등으로 순으로 주 3일 이상 이용률이 높다.

<표 12> 최근 한 달 동안 유해매체 이용률 (단위: %)

응답자 특성		전체(빈도)	한 달 1회 이상 유해매체 이용률			
			19세 미만 시청불가 방송	19세 미만 이용불가 게임	음란인터넷 사이트	성인용 비디오/영화/DVD
전체		100(9,727)	16.1	14.4	10.3	10.1
성별	남자	100(4,793)	20.3	24.3	17.9	15.5
	여자	100(4,925)	12.0	4.5	3.0	4.8
교급별	초등학교	100(2,643)	4.9	5.4	1.1	2.6
	중학교	100(3,257)	11.6	16.3	10.1	7.1
	고등학교	100(3,794)	27.8	18.9	17.0	18.1
가족구성	양부모가정	100(8,128)	15.7	13.7	10.1	9.5
	한부모가정	100(868)	21.6	19.3	12.7	13.8
	조손가정	100(172)	15.7	15.8	9.3	10.5

출처: 한국청소년연구원, 한국청소년 안전(보호)실태조사, 2010, vii

2010년 한국청소년정책연구원에서 이뤄진 한국청소년 안전(보호)실태조사³⁵⁾에서도 청소년들의 유해환경 접촉 실태가 조사되었는데, 최근 한 달 동안 1회 이상 유해매체 이용률은 19세 미만 시청 불가 방송(16.1%), 19세 미만 이용불가 게임(14.4%), 음란 인터넷 사이트(10.3%), 성인용 비디오/영화/DVD(10.1%) 순으로 나타났다. 성별로는 남자가 여자보다 유해매체 이용률이 높았고, 교급별로 연령이 많아질수록 유해매체 이용률이 높았으며, 가족구성별로 한부모가정과 조손가정이 양부모 가정보다 이용률이 높은 것으로 조사되었다.

35) 본 조사의 모집단은 12개 시도의 전국초등학교에 재학중인 남녀 초등학생(4~6학년), 중학교에 재학중인 남녀 중학생(1~3학년)과 일반계와 전문계를 포함한 고등학교 재학중인 남녀 고등학생(1~3학년)으로서, 2009년 교육통계연보에 수록된 전국 초,중,고등학교 현황을 기초로 모집단 층화방식으로 표본을 구성함. 이 조사 목표 표본크기는 8,500명이었고, 실제 표본수는 7,084명임.

2010 한국청소년정책연구원 조사 결과(<표12>)와 2010 청소년 유해 환경접촉 실태조사 결과(<표11>)를 비교해 보기 위해서 한국청소년정책 연구원 조사의 조사대상자를 중·고등학생으로 제한하고, 청소년 유해환경접촉실태조사에서 전체 조사대상자의 한 달 1회 이상 유해매체 이용률을 재산출하여³⁶⁾ 비교하여 보면,³⁷⁾ <표13>와 같다.

<표 13> 한국청소년안전(보호)실태조사와 청소년유해환경접촉실태조사결과 비교

	전체(빈도)	한 달 1회 이상 유해매체 이용률(% , 빈도)			
		19세 미만 시청불가 방송	19세 미만 이용불가 게임	음란인터넷 사이트	성인용 비디오/영화/ DVD
한국청소년안전(보호)실태조사	100(7,084)	20.2(1,434)	17.6(1,247)	13.7(976)	12.9(910)
청소년유해환경 접촉실태조사	100(16,572)	11.0(1,831)	33.1(5,496)	22.3(3,706)	12.5(2,073)

그럼에도 불구하고 이 두 조사는 설문 문항에서 작은 차이가 있는데, 먼저 한국청소년안전(보호)실태조사에서는 최근 한 달 동안 1회 이상 유해매체 이용률을 조사한 것이고, 청소년유해환경접촉실태조사는 최근에 제한하지 않고 한 달 1회 이상 이용률을 산출한 것이다. 음란 인터넷 사이트 이용의 경우, 청소년 유해환경 접촉 실태조사에서는 온라인 상에서 음란물 이용 경험을 묻은 결과이다. 음란 인터넷 사이트 접속은 음란물을 제공하는 특정 음란 사이트 접속 여부를 대한 응답이고, 온라인상의

36) <표11>의 조사결과는 유해매체이용 경험이 있는 조사대상자 중에서 기간별 이용률을 조사한 것이다.

37) 2010 청소년유해환경접촉실태조사에서는 최근 한 달 동안 유해매체 이용률을 따로 조사하고 있지 않다. 유해매체 이용 경험이 있는 조사대상자 중에서 얼마나 자주 이용했는지를 조사하는 항목을 갖고 있다.

음란물 이용 경험은 특정 음란 사이트 접속 외에 다른 경로를 포함한 음란물 이용 경험을 묻는 것이라는 점에서 나타내는 차이로 해석해 볼 수 있다. 일반청소년들이 한 달에 한 번 이상 온라인 상에서 음란물 이용률이 20% 넘는다는 사실은 청소년들에게 유해정보가 광범위하게 노출되어 있다는 것을 보여준다.

2. 유해매체물 관련 교육 여부 조사

<표 14> 유해매체물 관련 교육 여부(일반 청소년) (단위: %)

	사례수(명)	없다	가정	학교	기타
2010년	16,572	25.3	12.4	67.2	3.5
2009년	15,044	18.1	14.3	76.3	5.1
2008년	14,716	19.9	11.7	74.1	3.8

출처: 여성가족부, 2010년도 청소년 유해환경 접촉 실태조사, 2010, 22쪽.

일반청소년을 대상으로 한 유해매체물 관련 교육 여부 조사 결과, 전년과 비교해서 관련 교육을 받지 않았다는 응답이 18.1%에서 25.3%로 소폭 증가했다. 관련 교육을 받은 곳은 ‘학교’가 가장 큰 비중을 차지하는데, 전년대비 학교에서 교육을 받은 비율은 76.3%에서 67.2%로 낮아졌다. 청소년 유해매체물 이용 경험율이 전년대비 증가하고 있는 상황에서 관련 교육을 받은 비율이 오히려 낮아지고 있다는 점은 개선되어야 할 점이다.

제5장 청소년 유해환경 관련 제도 및 정책

제1절 청소년보호법

우리나라에서 청소년 보호 정책이 본격적으로 시행된 것은 1997년 청소년보호법이 제정되면서부터이다. 청소년보호법은 날로 심각해지는 청소년 유해환경을 종합적으로 규제할 수 있는 법률의 필요성에서 제정되었다. 오늘날 청소년보호법은 유해환경으로부터 청소년을 보호하는 법적 기반이 되고 있다.³⁸⁾

청소년보호법은 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고, 폭력·학대 등 청소년유해행위를 포함한 각종 유해한 환경으로부터 청소년을 보호·구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 하는 법률이다.

청소년을 유해환경으로 보호하기 위한 주요 내용을 살펴보면, 청소년보호법은 청소년을 보호하기 위한 역할과 책임을 가정과 사회, 국가와 지방자치단체에 부여하고 있다. 청소년 보호를 위하여 사회, 국가, 지방자치단체 등에는 일정한 책임을 부여하는 한편, 가정에 대해서는 ‘역할과 책임’을 규정하고 있다(제3조). 청소년 보호의 일차적 책임은 가정, 특히 친권자에게 있다는 인식에 기초한다. 즉 가정은 청소년이 유해환경

38) 이 법은 1997년 제정된 이후 22차에 걸친 개정 과정을 거쳤는데, 특별히 2011년 9월 이뤄진 제22차 개정은 최근 청소년 유해환경의 변화를 반영한 전면개정으로서 2012년 9월 시행을 앞두고 있다.

에 접촉하지 못하도록 사전에 예방 활동을 해야 하고, 청소년이 유해 환경에 접촉할 때에는 이를 즉시 제지해야 하며, 필요한 경우에는 청소년 보호와 관련된 상담기관 및 단체에 상담을 하여야 한다. 사회에도 청소년 보호를 위한 책임이 부여되어 있다(제4조). ‘누구든지’ 청소년이 유해 환경에 접할 수 없도록 하거나 출입을 못하도록 노력해야 한다. 청소년이 유해 환경에 접촉하는 것을 아는 때에는 이를 제지하고 선도해야 하며, 청소년이 유해업소에 고용되어 있는 것을 알게 되거나 폭력 학대 등의 피해를 당하고 있는 것을 아는 때에는 관계기관에 신고 고발 등의 필요한 노력을 하여야 한다.

청소년보호법에는 유해매체물을 결정하고 유통을 규제하는 규정들을 담고 있다. 청소년보호위원회와 각 심의기관은 매체물의 청소년 유해 여부를 심의하여 청소년에게 유해하다고 인정되는 매체물에 대해서는 청소년 유해매체물로 결정하여야 하고(제7조), 청소년 유해매체물로 결정하지 않은 매체물에 대해서 청소년의 나이에 따른 등급구분을 할 수 있다(제8조). 또한 매체물의 제작 및 발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 자율적으로 청소년 유해 여부를 결정하고 결정한 내용의 확인을 청소년보호위원회나 각 심의기관에 요청할 수 있다.(제11조) 청소년 유해매체물 판매자는 해당 매체물을 청소년에게 판매하거나, 대여·배포·시청·관람·이용하도록 해서는 안 되고(제16조), 청소년에게 허용된 매체물과 함께 판매하고자 할 때에는 서로 구분 격리해서 판매해야 한다(제17조).

청소년보호법은 청소년 유해약물, 청소년 유해약물, 청소년 유해업소에 대한 규제도 담고 있다. 누구든지 청소년 유해약물을 청소년에게 판매하거나 대여해서는 안 되고(제28조), 청소년 출입·고용금지업소 업주와 종사자는 청소년이 업소에 출입하지 못하도록 제한해야 한다(제29조). 누구든지 청소년보호법에 규정된 청소년 유해행위를 하도록 알선하

거나 매개해서는 안 되고(제30조), 지자체의 장은 청소년 보호를 위하여 필요한 경우 청소년의 정신적 신체적 건강을 해칠 우려가 있는 구역을 청소년 통행금지, 통행제한구역으로 지정해야 한다(제31조).

또한 청소년의 인터넷 게임 중독 예방을 위하여 인터넷 게임 제공자는 회원으로 가입하려는 16세 미만 청소년의 경우, 친권자의 동의를 얻도록 하고(제24조), 인터넷 게임 제공자는 16세 미만 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷 게임을 제공할 수 없도록 규정하였다(제26조, 셋다운제). 그밖에도 여성가족부장관에게 인터넷 게임 중독 등의 피해를 입은 청소년을 지원하는 프로그램을 지원할 수 있도록 하고(제27조), 3년마다 관계 중앙행정기관 장 및 지자체 장들과 협의하여 청소년 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 종합대책을 수립하도록 하며(제33조), 청소년의 유해환경에 대한 대응능력을 제고하기 위한 사업을 추진할 수 있도록 하고(제34조), 청소년 보호재활센터를 설치 운영할 수 있도록 규정하고 있다(제35조).

제2절 청소년 유해환경 관련 기존 정책

1. 청소년 유해업소

가. 청소년 통행금지·제한구역 지정 운영

청소년보호법에서는 청소년 보호를 위하여 필요하다고 인정할 경우, 청소년의 정신적·신체적 건강을 해칠 우려가 있는 구역을 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 청소년 통행금지구역 또는 청소년 통행제한구역으로 지정하도록 규정하고 있다. 청소년 범죄 또는 탈선의 예방 등 특별한

이유가 있으면 시간을 정하여 청소년의 통행을 제한하거나 금지할 수 있다. 구체적인 지정기준과 선도 및 단속방법 등은 조례로 정한다.

이에 따라 각 자치구별로 구체적인 지정기준에 따라 청소년 통행금지 및 제한구역을 지정하여 운영하고 있는데, 2009년말 기준으로 전국적으로 총 58개 구역이 청소년 통행금지 및 제한구역으로 지정되어 있다. 서울시의 경우 24시간 청소년 통행이 금지되는 통행금지구역은 6곳으로, ▲용산구 용산역 앞(용산역길 일대) ▲동대문구 전농동(청량리텍사스) ▲성북구 월곡동(미아리 텍사스) ▲영등포구 신세계백화점 뒷골목 ▲영등포구 영등포역 옆 골목 ▲강동구 천호동 423일대(천호텍사스)이고, 19시부터 익일 06시까지 청소년 통행이 제한되는 통행제한구역은 4곳으로, ▲남대문로5가 227 일대(서울역 건너편) ▲이태원동(이태원클럽가) ▲화곡1동 901-905 일대(KT화곡지사 건너편) ▲신길1동 95-62 일대 등이다.³⁹⁾

서울특별시 ○○구의(조례 기준) 청소년통행금지·제한구역 지정기준을 보면, 청소년 통행금지구역의 경우 유흥행위가 행해지거나, 행해질 우려가 있는 지역을 중심으로 지정하고, 청소년 통행제한구역의 경우는 ① 청소년 유해업소가 밀집된 지역, ② 청소년 유해매체물, 약물 등의 판매·대여·유통·제공 행위가 빈번히 행하여지거나 행해질 우려가 있는 지역, ③ 관할동 지역주민 1,000명 이상이 연명으로 통행제한구역으로 지정하여 줄 것을 요구하는 지역 등에 지정하고 있다.

나. 학교환경위생정화구역 설정 운영

학교보건법(제6조)에서는 학교환경위생 정화구역을 지정하고 이 지역

39) 뉴시스, “서울 청소년 통행금지·제한구역 현황”, 2008.9.3.

에서의 금지행위 등을 규정하고 있다. 학교환경위생정화구역은 학교보건법 제5조 및 동법시행령 제3조를 근거로 학교경계선으로부터 200미터까지의 지역을 말하는데, 이중 학교출입문으로부터 직선거리로 50미터까지를 절대정화구역, 절대정화구역을 제외한 지역을 상대정화구역으로 구분한다.⁴⁰⁾

이러한 정화구역 안에서 청소년 유해업소의 설치는 원칙적으로 금지된다. 특별히 2007년 8월 개정된 학교보건법에 따라 정화구역 안에서 게임물 시설을 설치할 수 없도록 하여, 2008년 8월 이후부터 학교 앞에 설치된 미니게임기에 대한 단속이 이뤄지고 있다. 또한 최근 2011년 9월 개정된 학교보건법에서는 청소년보호법상에 청소년 출입 고용금지업소로 추가된 신·변종 유사성매매 업소들(예컨대 키스방, 화상채팅방 등)도 정화구역 안에 들어설 수 없도록 규정하고 있다.⁴¹⁾

다. 청소년 유해환경감시단 운영

청소년 유해환경 관련 정부부서에서는(현 여성가족부) 청소년유해환경감시단을 지정 운영해 오고 있다. 청소년 유해환경감시단은 청소년보호법의 규정에 의해 지정된 민간감시단체로서, 각종 유해환경을 감시하고 신고하는 시민단체이다.⁴²⁾ 청소년유해환경감시단은 단속활동을 통하여 적발한 유해행위나 유해매체, 유해업소, 유해약물 등을 청소년보호법 규

40) 상대정화구역 안에서는 일부 행위 및 시설에 대해 각 지역교육청에 설치된 「학교환경위생정화위원회」의 사전심의를 거쳐 학습과 학교 보건위생에 나쁜 영향을 주지 않는다고 인정한 경우에 제한적으로 설치가 가능하다.

41) 동 법이 시행되는 2012년 9월부터 정화구역 안에서 신변종 유해업소에 대한 단속이 가능하다.

42) 청소년유해환경감시단은 민간단체로서의 자율적이고 자발적인 의지에 의하여 형성된 단체이지만, 법률에 의한 공식단체로서의 성격도 동시에 구비하고 있다.(고수현, 『청소년유해환경감시단』, 청소년위원회, 2005, 58쪽).

제조항에 근거하여 고발 조치하거나, 시정명령이나 과태료 처분 등의 행정조치를 의뢰하는 역할을 한다.⁴³⁾

청소년유해환경감시단은 시민들로부터 제보를 받거나 자체 감시활동을 통해 발견한 청소년보호법 위반사항을 해당 업주들이 자발적으로 개선해 나가도록 유도하는 활동을 벌이고 있기도 하고, 각 단체별로 ‘청소년 유해매체물 모니터반’을 구성 운영하여, 각종 인쇄매체, 영상매체, 통신매체물의 청소년 유해성을 조사 발표하고 관계기관에 시정을 요구하는 활동을 벌이고 있다.

라. 최근 청소년 유해업소 관련 대책

최근(2011.7.6.) 여성가족부는 신·변종 유사성매매 업소들(키스방, 인형체험방 등)을 청소년 유해업소로 지정하는 고시를 발표했다. 이로써 이들 업소들에 대한 법률적 단속 근거가 마련되었다.⁴⁴⁾

청소년 보호법 제2조 5항에 의하면, 동법 제2조 5항에서 규정하고 있는 영업형태 외에 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부 장관이 고시한 것을 청소년 출입·고용금지업소로 정하고 있는데, 이번 고시를 통해서 변종 유해업소의 형태를 청소년 출입·고용 금지업소에 포함시키게 된 것이다. 이번 고시를 통해서 밀실이나 밀폐된 공간에 화장실, 욕조나 침구, 침대 등을 비치해 입맞춤, 애무, 퇴폐적 안마, 나체쇼 등 신체적 접촉 또는 성 관련 신체 부위를 노출하거나 성행위 또는 유사성행위가 이

43) 청소년 유해환경 감시 활동은 1993년 한국청소년학회의 청소년 유해환경고발센터 개설과 운영을 시작으로 자율적으로 추진되었다. 1994년에는 서울 YMCA 청소년 유해환경감시단이 운영되었고, 1995년부터 1996년까지는 서울 등 6개 도시에 6개 시민단체의 청소년 유해환경감시단이 운영되었다. 1997년에 제정된 청소년보호법상에 청소년 유해환경감시단 지정 규정이 마련됨으로써 청소년 유해환경감시단 활동은 전국적으로 확산되고 있다. 2009년 12월 현재 전국 16개 시도에서 349개의 감시단(총 19,487명)이 활동하고 있다.

44) 여성가족부, 「고시」 제2011-30호.

튀질 우려가 있는 영업 형태가 규제 대상으로 지정되었으며, 또한 성인용 영상물이나 사행성 게임물 등 주로 성인용 매체물이 유통될 우려가 있는 영업, 성인용 인형 또는 자위행위 기구 등 성 관련 기구를 이용하는 영업 등도 규제 대상으로 지정됐다. 이에 따라 키스방, 대딸방, 전립선마사지, 유리방, 성인PC방, 휴게텔, 인형체험방 등의 변종 유사성매매 업소들이 청소년 출입·고용금지업소로 지정되었다. 이번 고시가 있기 전까지 이러한 변종 유사성매매 업소들은 업종상 '자유업'으로 구분돼 불법행위 현장이 포착되지 않는 이상 청소년 출입·고용을 규제할 수 있는 근거가 없었다. 이들 업소들은 주로 전단지과 인터넷 유인을 통해 사전 예약된 고객들만을 대상으로 폐쇄적인 영업을 하고 있었는데, 이들 업소들에서는 십대 청소년들을 고용하여 성매매나 유사성행위를 알선해 온 사례가 많았다.⁴⁵⁾

이들 업소들이 청소년유해업소로 지정되면서 청소년 출입과 고용 여부에 대한 단속이 가능해졌을 뿐만 아니라, 동시에 학교보건법상 학교환경정화구역 내 설치 금지 업소에 해당돼 학교 경계선이나 학교설립예정지 경계선으로부터 200m 이내에서는 개업이 금지된다.

또한 올해 2011년 10월 25일 국무회의에서 '풍속영업의 규제에 관한 법률 시행령 일부 개정령안'이 통과되었는데,⁴⁶⁾ 이 개정령안에는 여성가족부가 '청소년 출입 고용금지업소'로 고시한 영업을 풍속영업의 범위에 포함하도록 하는 내용을 시행령 일부 개정령 제2조 2호로 반영하였다.⁴⁷⁾ 따라서 이러한 모든 신변종 유해업소들이 모두 풍속영업의 범위에

45) 이번 여성가족부 고시에 따라 이들 업소가 청소년을 고용하면 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금과 고용인원 1명당 1천만 원의 과징금을 물릴 수 있고, 청소년을 출입시키면 2년 이하의 징역 또는 1천만 원의 벌금과 출입인원 1명당 300만 원의 과징금을 물릴 수 있으며, 또 청소년 출입·이용과 고용 금지 표시를 부착하지 않으면 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금을 내릴 수 있다.

46) 뉴시스, "정부, '도가니법' 개정...법률적 보호 강화", 2011.10.25.

47) 스포츠경향, "키스방·인형방 단속 근거 마련된다", 2011.8.22.

포함됨에 따라 ‘풍속영업의규제에 관한 법률’ 제 3조에 따라 이러한 업소에서 ‘음란행위를 하게 하거나 이를 알선 또는 제공하는 행위’는 금지 대상이다. 대딸방이나 인형체험방 등의 경우 광고물에 나오는 정도의 영업 행위를 하는 경우 음란행위에 해당되어 업주에 대한 처벌이 가능해졌다.⁴⁸⁾

2. 청소년 유해매체물

가. 청소년 유해매체물 심의기관 지정 운영

청소년보호법 제7조에서는 청소년 유해매체물의 유해성 여부를 심의 결정하도록 규정하고 있다. 청소년 유해매체물의 유해성을 심의하는 취지는 해당 유해매체물이 청소년에게 유통되는 것을 차단하기 위한 것이다. 이 조항에서는 구체적으로 청소년 유해성 여부를 심의하는 기관을 지정하고 있는데, 다른 법령에 따라 매체물의 윤리성·건전성을 심의할 수 있는 기관이 있는 경우에는 각 심의기관에서 매체물의 유해성 여부를 심의하고, 그렇지 않은 경우에는 청소년보호위원회에서 매체물의 청소년 유해성 여부를 심의한다고 규정하고 있다. 이에 따라 각 매체별 심의기관에서 해당 매체의 청소년 유해성 여부를 심의하고 있다.

우리나라의 매체물 심의기구(기구)는 각 정부기관 산하의 유관기관 및 매체별로 분리되어 다원화체제를 유지하고 있다. 인쇄매체는 한국간행물윤리위원회에서, 방송 및 통신매체는 방송통신심의위원회에서, 영화 및 비디오물은 영상물등급위원회에서, 게임물은 게임물등급위원회에서 각각 심

48) 풍속영업의 범위에 포함되는 업소에서 음란한 행위를 하게 하거나 이를 알선 또는 제공하는 행위를 하다가 적발이 되면, 업주는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 처벌을 받는다.

의 및 등급 분류 기능을 수행하고 있다. 이러한 심의기구와 별도로, 여성가족부 청소년보호위원회에서는 각 심의기구에서 심의를 요청한 콘텐츠나 심의를 받지 않고 유통되는 콘텐츠에 대한 등급 부여 기능을 수행하고 있다.

<표 15> 매체물 심의기관 현황

심의기구	담당 매체	소관 부처	심의 형태
청소년보호위원회	모든 매체물	여성가족부/청소년보호법	사후심의
간행물윤리위원회	간행물	문화체육관광부/출판법	사후심의
영상물등급위원회	영화·비디오·CD	문화체육관광부/영화비디오법	사전등급분류
게임물등급위원회	게임물	문화체육관광부/게임산업법	사전등급분류
방송통신심의위원회	정보통신물	방송통신위원회/정보통신망법	사후심의
	방송 프로그램	방송통신위원회/방송법	사전자율/사후 심의병행

자료: 여성가족부, 2010 청소년백서, 215쪽.

인터넷 상의 유해매체물에 대한 심의는 방송통신심의위원회에서 맡고 있다. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조 7항(불법정보의 유통금지)에 의하면, 정보통신위원회는 인터넷상의 불법 유해정보⁴⁹⁾에 대해서 심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록

49) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조 7항에 따라 정보통신심의위원회의 심의대상이 되는 불법 유해정보는 1. 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보, 2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보, 3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보, 4. 정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보, 5. 「청소년 보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보, 6. 법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보 등이다.

명할 수 있다. 이에 따라 방송통신심의위원회에서는 공공기관 또는 개인으로부터 인터넷상의 불법 유해정보에 대한 심의 신청을 받아 심의하고 시정요구 내용을 결정하는 일을 하고 있다.

나. 최근 청소년 유해매체물 관련 대책

1) 신·변종 청소년 유해사이트 규제 법률 마련

전술한 바와 같이, 최근 정부는 고시를 통해 신·변종 유사성매매업소들을 청소년 유해업소로 지정하고, ‘풍속영업의 규제에 관한 법률 시행령’ 개정을 통해서 청소년 유해업소를 풍속영업의 범위에 포함시켜 경찰의 단속 대상에 포함시켰다. 이러한 일련의 제도 개선을 통해서 신·변종 유해업소와 연결된 인터넷상의 청소년 유해사이트에 대한 제재도 가능하게 되었다.

최근까지 키스방, 영상대화방, 이미지 클럽 등 신·변종 청소년 유해업소들이 인터넷 사이트와 휴대전화를 통해서 청소년을 대상으로 유사성행위를 조장하고 성매매를 유도하는 일이 일어나고 있음에도 불구하고, 현행법 아래에서 이러한 유해업소들이 단속대상이 되지 못했다. 실제로 해당 사이트들은 종업원 신상노출, 방문후기 등으로 호객행위를 하고 있음에도 불구하고, 사이트 폐쇄 조건을 빗겨나가고 성인인증요건을 갖추고 있어서 마땅히 단속근거를 찾지 못했다. 방송법상 해당 사이트에 대한 폐쇄조치가 이뤄지기 위해서는 일정 수준 이상의 음란성이 인정되어야 하지만, 해당 사이트에서는 음란성 기준에 이르지 않는 수준에서 사이트를 운영해 왔기 때문이다.⁵⁰⁾

50) 물론 현행 법으로도 이러한 청소년 유해업소에서 음란 행위가 이뤄질 경우 행위자에 대한 처벌은 이뤄지지만, 정작 유해업소 업주는 단속할 법적 근거가 없어서 이들 업소들이 불법

관련법 개정이 이뤄짐으로써, 각종 신·변종 유사성매매 업소와 연결되던 청소년 유해정보 사이트들이 규제 대상에 포함되게 되었다.

2) 웹하드⁵¹⁾ 등록제 시행

2010년 청소년 유해환경 종합실태조사에 의하면, 청소년들이 인터넷상의 디지털 유해매체를 접촉하는 주요 통로는 웹하드와 P2P 서비스인 것으로 조사되고 있다. 이러한 서비스가 불법 유해정보 유통의 통로가 되고 있는데도 불구하고 단속이 되지 않았던 것은 이들 서비스가 신고제로 운영이 되어 왔기 때문이다. 웹하드 서비스 신고제 하에서 관련 업체들은 사업등록을 하지 않아도 신고만으로 웹하드, P2P 사이트를 개설할 수 있었기 때문에, 혹 불법 콘텐츠를 유통하다가 사법처리 대상이 되게 되면, 다시 새로운 웹하드 사이트를 개설하는 방식으로 영업을 계속해 오고 있어서 불법 유해정보 유통이 근절되기 어려웠다.

지난 2011년 5월 전기통신사업법 개정이 이뤄졌는데, 그 골자는 웹하드 P2P 사업자 등 특수한 유형의 부가통신사업자 등록제이다. 이 개정안은 해당 서비스 사업자가 의무적으로 방송통신위원회의 등록절차를 거쳐 서비스를 제공하도록 규정하고 있다. 이에 따라 방송통신위원회에서는 전기통신사업법 시행령 개정을 통해 웹하드, P2P 등의 등록요건 및 절차를 정하고 지난 11월 시행에 들어갔다.⁵²⁾

성매매의 온상이 되어 왔다.

51) 웹하드는 웹스토리지 방식의 파일 공유서비스이다. 제공자가 보유한 스토리지 서버에 일정한 크기의 스토리지 공간을 사용자에게 제공한다. 사용자는 이곳에서 자신이 원하는 콘텐츠를 저장하고 다른 사용자들과 콘텐츠를 다운받아 공유할 수 있다. 자료저장이 용이하다는 점에서 최근 급성장하고 있다. 지난해 기준으로 국내에 149개 웹하드 서비스가 영업 중이다.

52) 이에 따라 기존 웹하드, P2P 사업자 등 특수한 유형의 부가통신사업자는 이날부터 6개월 이내에 사업장 소재지가 위치한 각 지방 전파관리소 방송통신서비스과에 사업자 등록 신청을 하여야 하는데, 등록시에는 등록요건을 증명할 수 있도록 불법 저작물, 청소년 유해정보

웹하드, P2P 사업 등록제가 시행됨에 따라 방송통신위원회에 등록된 웹하드, P2P 사업자만이 영업을 할 수 있으며, 방송통신위원회는 개정된 전기통신사업법 제22조 2항에 따라 해당 사업자가 저작권법과 정보통신망법 등 관련 법을 어기거나 규정된 조건을 이행하지 않는 경우, 등록취소 및 폐지를 명령할 수 있다. 53)

특히 개정안은 일명 ‘웹하드 삼진아웃제’를 적용하고 있는데, 저작권법 위반 등으로 3회 이상 과태료 처분을 받은 사업자가 또다시 과태료 처분을 받을 경우 문화체육관광부 장관의 요청으로 방송통신위원회가 등록을 취소할 수 있도록 규정하고 있다.

유통 방지 및 정보보호를 위한 기술적 조치 실시계획을 제출해야 한다. 또 불법 유통정보와 불법 저작물 유통 모니터링을 위한 24시간 상시 모니터링 요원 배정 계획과 이용자 보호계획서를 제출해야 한다.

53) 등록이 취소된 사업자가 영업을 할 경우, 3년 이하의 징역이나 1억 5천만원 이하의 벌금형을 받는다.

제6장 청소년 유해환경 대책 개선방안

제1절 청소년 유해업소 대책 개선방안

1. 유해업소 분류체계의 개선

최근 정부와 국회는 청소년 유해환경 개선을 위한 제도적 대책으로서 신·변종 유해업소 규제와 단속 근거를 마련했다. 여성가족부에서는 신·변종 유해업소들을 청소년의 출입과 고용을 금지하는 청소년 유해업소로 결정 고시하였고, 최근 국무회의에서는 ‘풍속영업의 규제에 관한 법률 시행령 일부 개정령안’을 통과시켜 풍속영업의 범위에 청소년 유해업소를 포함시켰다. 또한 지난 2011년 9월에는 청소년보호법 전면개정안을 통해서 신·변종 유사성매매 업소들을 청소년 유해업소로 규정하고 향후 단속의 근거를 마련하였다. 이러한 일련의 제도 보완을 통해서 현행 법 아래에서 지금까지 단속의 사각지대에 놓여 있던 유사 성매매 업소들에 대한 단속 근거가 마련되었다.

그럼에도 불구하고, 향후 또 다른 형태의 신·변종 유해업소들의 출현을 근본적으로 막기 위해서는 유해업소 분류체계 자체를 다듬어야 한다는 의견이 제기되어 왔다. 현행 청소년보호법에 따른 유해업소 분류는 여러 연구자들이 지적해 오다시피 다소 모호하고 상대적인 개념인 ‘유해성’이라는 개념에 기초하여 그 물리적 특성의 보유 여부를 중심으로 이뤄져 왔는데, 현행 청소년보호법에 따른 청소년 유해업소 규정보다 더욱 세밀한 분류체계가 필요하다는 것이다. 그것은 각 유해업소의 유해성과

특성, 유해요인에 대한 분석에 기초하여, 그 유해 내용을 중심으로 청소년 유해업소 분류를 체계화하는 것이다. 이와 함께 유해성의 등급도 더욱 세분화할 필요가 있다. 유해성 등급의 세분화는 청소년 출입·고용 금지업소와 청소년 출입 금지업소로 단순화되어 있는 유해업소 분류체계를 보완하는 것으로서 유해등급별 대책 수립을 가능하게 할 것이다.

2. 학교 환경위생정화구역 내 유해업소 규제 강화

학교보건법 제5조(학교 환경위생정화구역의 설정)에서는 “학교의 보건·위생 및 학습 환경을 보호하기 위하여 교육감은 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교환경위생 정화구역을 설정·고시하여야” 하는데, 학교환경위생 정화구역은 학교 경계선이나 학교설립예정지 경계선으로부터 200미터 범위에서 지정할 수 있다. 이 중 학교출입문으로부터 직선거리로 50미터까지를 절대정화구역, 절대정화구역을 제외한 지역을 상대정화구역으로 구분한다. 이 제도는 공해·위험·험오시설 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 학교보건위생에 나쁜 영향을 주지 않는다고 교육장이 인정(해제)한 장소에 한하여 제한적으로 허용하고 있다. 즉, 정화구역내에서는 ‘원칙적으로’ 유해시설들이 들어설 수 없지만, 상대정화구역에서는 시도별 학교환경위생정화위원회의 결정에 따라 허용될 수 있다.

<그림 3> 지역별 정화구역 내 각종 업소 현황

구분	계	유홍 단란 주점	숙박 업소	당 구 장	멀티 게임장 (pc방)	게임 제공업	만화 가게	무도 학원	노래 연습장	비디 오감 상실	전 화 방	성기 구취 급소	미니 게임 기	담배 자판 기	복합 유통 시설
서울	11,963	2,893	1,679	2,101	1,645	498	233	69	2,295	314	7	10	203	3	13
부산	3,629	1,421	666	382	141	111	82	19	778	17	3	2	1	-	6
대구	1,736	310	309	245	185	51	25	37	561	13	-	-	-	-	-
인천	2,273	556	352	432	75	25	2	12	497	9	1	5	302	-	5
광주	842	46	37	179	239	87	19	9	211	5	-	2	-	3	5
대전	1,074	114	185	184	162	40	28	5	341	15	-	-	-	-	-
울산	1,799	727	241	287	13	66	31	32	397	4	-	-	-	-	1
경기	7,236	1,789	846	1,482	635	209	204	71	1,820	47	11	1	110	2	-
강원	1,509	526	400	160	106	38	16	6	250	4	-	-	-	1	2
충북	1,319	354	319	184	77	19	30	12	314	7	1	-	-	-	2
충남	1,717	406	393	201	161	83	12	11	432	7	-	-	5	5	1
전북	1,588	405	192	270	197	51	108	14	318	25	-	3	2	-	3
전남	2,338	757	363	309	280	121	7	14	481	5	-	-	-	-	1
경북	2,569	796	537	337	175	81	32	20	549	20	-	-	-	22	-
경남	3,386	1,122	478	395	285	237	111	21	720	13	-	-	-	2	2
제주	1,013	562	172	78	32	13	12	19	119	5	-	-	-	-	1
계	45,991	12,784	7,169	7,226	4,408	1,730	952	371	10,083	510	23	23	623	38	51

자료: 교육과학기술부(2009); 여성가족부, 2010 청소년백서, 211쪽.

<그림3>은 2009년 현재 지역별로 상대정화구역 내에 들어선 각종 업소 현황을 나타낸 것이다. 학교환경위생 정화구역내에 들어선 청소년 유해업소 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것은 유홍 단란주점, 노래연습장, 숙박업소 순이다. 유홍 단란주점의 경우 상대적으로 청소년 유해성의 정도가 높은 업소 유형임에도 불구하고 상대정화구역 내에 들어서도록 가장 많이 허가되고 있다.

2011년 국정감사에서 국회 교육과학기술위원회 소속 김춘진 의원이 교육과학기술부로부터 제출받은 ‘2010 시도별 학교환경위생정화위원회 심의 현황’에 따르면, 2010년 시도별 학교환경위생정화위원회 심의결과,

총 3,894건 중에서 2,496건(64%)가 해제되었고, 36%인 1,401건만이 금지된 것으로 나타났다. 시설별 심의결과, 당구장 694건, 유흥 단란주점 575건, 노래연습장 548, 숙박업소 137건이 해제되었다.⁵⁴⁾

부산지역의 경우, 김길용 부산시의회 교육의원이 부산시교육청으로부터 제출받은 ‘2009년~2011년 말 부산지역 학교환경위생정화위원회 심의현황’에 의하면, 심의를 신청한 유해업소 923개소 중에서 574개소(62.2%)가 해제되었고, 349개소(37.8%)만이 금지되었다. 이렇듯 유해업소 해제가 남발되면서 부산지역 학교정화구역 내에 유해업소는 2009년 3,696개소에서 2011년 9월 말 현재 3,887개소로 191개소가 늘어났다. 업종별로는 유흥 단란주점이 242개소 늘어난 것으로 나타났다.⁵⁵⁾

학교환경위생 정화구역내 유해업소 해제가 남발하면서 전국적으로 학교환경위생정화구역 내 청소년 유해업소들이 늘어나고 있으며, 이들 업소에서 내거는 선정적인 광고물들로 학교주변 유해환경은 악화되고 있다고 할 수 있다. 학교환경위생정화구역 내 청소년 유해업소 허용이 남발되고 있는 현실을 개선해 나가자면, 학교환경위생정화위원회의 심의기준에 대한 정비를 통해 보다 객관적인 심의기준이 마련될 필요가 있다.

또한 김길용 의원이 제출받은 자료에 따르면, 학교환경위생정화위원회의 심의를 거치지도 않은 채 학교정화구역내에서 영업을 하거나, 영업을 할 수 없다는 행정처분을 받고서도 불법으로 영업을 계속하고 있는 청소년 유해업소들이 있는가 하면, 불법 유해업소의 이전 또는 폐쇄 기한이 지났음에도 불구하고 영업을 계속하고 있는 경우도 적지 않은 것으로 나타났다. 학교주변 유해시설의 건축허가, 영업허가, 철거명령 등은 시 군 구청장의 소관업무로서 학교주변 정화를 위한 지자체의 적극적인 조치가 필요하다. 학교 주변 청소년 유해환경 정화가 미진한 데에는 교육청과

54) 메디컬투데이, “학교정화구역에 청소년 유해업소 64% 허용”, 2011.9.29.

55) 한겨레, “부산 학교 주변 유해업소 많다 했더니...”, 2011. 11.22

지자체간의 업무협조가 제대로 이뤄지지 않은 데에도 원인이 있는 것으로 지적된다. 학교 환경 위생정화구역 설정은 교육청에서 주관하지만, 유해업소의 건축허가, 영업허가, 철거 명령 등은 지자체의 소관업무로 나뉘어 있는 데 따른 불협화음이 있다는 것이다.

3. 청소년 유해환경감시단 활동의 활성화

청소년유해환경감시단은 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 감시활동을 전개하고 있는 대표적인 민간단체이다. 감시단에서는 청소년보호법 위반사항을 시민들로부터 제보를 받거나 자체 감시활동을 통해 해당 업주가 자발적으로 개선할 수 있도록 적극적으로 유도하는가 하면, 관계 행정기관에 청소년보호법 위반 업주를 고발조치하는 등의 적극적인 현장순찰활동을 펼치고 있다. 각 단체별로 청소년 유해매체물 모니터반을 구성 운영하기도 하고, 매체물의 청소년 유해성을 조사 발표하여 관계기관에 시정을 요구하는 활동을 벌이고 있기도 하다. 청소년 유해환경감시단은 청소년 유해환경 정화를 위한 적극적인 보조 행정역량으로서 기능을 해오고 있는 셈이다. 청소년 유해환경을 감시할 행정기관의 인력이 부족한 현실에서 상호 역할 분담을 통한 민관협력체계의 좋은 사례가 되고 있다.

최근 청소년 유해환경 감시단의 규모는 줄어드는 추세에 있다. 청소년 유해환경감시단은 학교감시단과 시민단체감시단으로 구성되어 운영되고 있는데, 지난 2000년 당시 학교감시단이 총 741개에 감시단원 10,530명, 시민단체 감시단이 231개에 감시단원 13,096명이 활동하고 있었다. 그런데, 지난 2007년 9월에는 학교감시단은 총 90개에 1,219명이 감시단원으로 활동하고 있고, 시민단체감시단은 총 303개에 19,298명의 감

시단원이 활동하고 있는 것으로 조사되었다. 2000년에 비해서 학교감시단은 크게 감소한 반면, 시민단체 감시단은 늘어나는 추세를 보였다. 또한 지난 2009년 여성가족부 자료에 의하면, 학교감시단은 총 67개에 감시단원 862명, 시민단체 감시단은 총 282개에 감시단원 18,625명으로 조사되었다. 2007년과 비교해서 2009년에는 학교감시단 뿐만 아니라, 시민단체 감시단의 규모도 축소되었다.

<표 16> 청소년 유해환경감시단 지정 현황 (단위: 개, 명)

	합 계		시민단체		학교 감시단	
	단체수	단원수	단체수	단원수	단체수	단원수
2000년	972	23,626	231	13,096	741	10,530
2007년 9월	393	20,517	303	19,298	90	1,219
2009년	349	19,487	282	18,625	67	862

자료: 국가청소년위원회, 2007, 청소년백서; 여성가족부, 2010 청소년백서, 212쪽.

청소년 유해환경감시단 단체수와 단원수의 감소는 곧 청소년 유해환경정화를 위한 민관협력체계에서 민간자원 규모의 축소를 의미한다. 청소년 유해환경 감시 및 단속에 필요한 행정 역량이 제한적인 현실에서 민간자원의 축소는 전체적인 유해환경 단속 역량의 축소로 이어진다는 점에서 청소년 유해환경 감시단의 활성화를 위한 대책이 필요하다.

제2절 청소년 유해매체 대책 개선방안

1. 청소년 유해매체 심의부서 및 관련 법제도 정비

청소년보호법(2011.9 개정) 제7조에서는 청소년보호위원회와 각 매체별 심의기관에서 청소년유해매체물을 심의 결정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 각 매체별로 별도의 심의기관이 존재하고 각각 별도의 근거 법률에 따라 청소년 연령 기준을 적용한다.

<표 17> 매체별 심의기관 및 청소년 연령 기준

구분	심의기관	근거 법률	청소년 연령기준
영화, 비디오	영상물등급위원회	영화및비디오물의진흥에관한법률	18세미만 (고교재학생포함)
음악 영상물			
전자오락매체물	게임등급위원회	게임산업진흥에관한법률	만 19세 미만 (청소년보호법상 연령 적용)
음반매체물	청소년보호위원회	음악산업진흥에관한법률	
인터넷매체물	방송통신심의위원회	정보통신산업진흥법	
방송매체물			
인쇄매체물	한국간행물윤리위원회	출판문화산업진흥법	
광고매체물	각 시도		
기타	청소년보호위원회		

현행 청소년 보호와 관련된 심의제도의 문제점은 동일한 콘텐츠에 대해서 서로 다른 규제가 행해질 수 있다는 것이다. 온라인 게임의 경우에도 이는 원칙적으로 게임물 등급위원회의 등급구분이라는 사전심의로 사

이러한 공간에 유통이 가능하지만, 온라인 게임 사이트에서의 대화나 정보 공유에 대해서는 정보통신심의위원회의 규제를 받을 수 있다. 그런가 하면, 동일한 콘텐츠가 다양한 매체에서 사용되는 현상이 나타나는 상황(One Source Multi Use)에서, 동일한 매체에 대한 별개의 제재가 이뤄질 가능성이 있다. 즉, 동일한 콘텐츠가 비디오로 제작되었을 경우 영상물등급위원회의 심의를 받게 되지만, 디지털 동영상으로 변환되어 인터넷상에서 유통되는 경우에는 방송통신심의위원회의 심의를 받게 된다. 동일한 콘텐츠가 어떤 매체에 담겨 있는가에 따라서 서로 다른 심의 결정이 내려질 수도 있다.

매체별로 각 심의기관이 있는 데 따른 문제점은 청소년 유해매체물을 결정하는 데에서 제기된다. 영화, 비디오물 등은 영상물등급위원회의 심의를 받는데, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률에 따라 청소년에게 이용을 제한하는 경우, 제한 연령은 해당 법에서 규정하는 바에 따라 18세 미만의 나이가 적용된다. 게임물등급위원회에서 게임물을 심의할 때에도 청소년 이용불가 기준 연령은 18세미만이다. 그런데 청소년보호법에서는 만 19세 미만의 나이를 적용하고 있고, 청소년 유해매체물은 19세 미만 청소년 이용불가이다. 따라서 영상물등급위원회와 게임등급위원회에서 심의하는 영화, 비디오물, 게임물의 경우에 청소년 이용불가 판정을 받더라도 청소년보호법상의 청소년 유해매체물로 고시되지 않는다.

이러한 문제는 심의가 하나의 통일된 부서에서 이뤄질 때 최소화될 수 있을 것이다.⁵⁶⁾ 영화, 공연을 관장하는 영상물등급위원회가 문화체육관광부 소속의 심의기관이고, 음반 콘텐츠를 심의하는 청소년보호위원회가 여성가족부 소속의 기관으로 존재하는 상황에서 적절한 심의활동을 보장하기 어렵다고 할 수 있다.⁵⁷⁾ 심의 전문성 제고를 위해서 각 심의기관의

56) 이현숙, “디지털 컨버전스에 따른 심의제도 개선에 관한 연구”, 연세대학교 언론홍보대학원, 2008, 30-31쪽.

57) 김현수·김정환, “청소년보호를 위한 유해매체물 규제방안”, 『문화·미디어·엔터테인먼트법』,

존재는 유지하는 것이 바람직하다고 하더라도, 기본적인 부서는 통일하여 청소년 보호정책과 관련된 매체물 심사의 통일성을 유지할 필요가 있다. 또한 근거 법률에 따라 청소년 연령 기준이 서로 달라서 청소년유해매체물 고시가 제대로 이뤄지지 않는 현실을 개선하기 위한 관련법의 수정이 필요해 보인다.

매체별로 심의기관이 제각각인 현 상황에서 나타나는 또 하나의 문제점은 새로운 매체 환경의 등장에 따른 대응이 어렵다는 데 있다. 새로운 매체가 출현하는 경우, 규제와 사각지대가 발생할 수 있다. 매체환경은 새로운 디지털 기술로 인해 시시각각 새로운 형태의 유해물이 생산되고 있지만, 이러한 유해물이 생산된 이후에야 법적인 규칙을 제정하고, 이를 바탕으로 제재를 가하는 현행 심의체계가 과연 청소년 보호에 효과적인가 하는 지적이 제기된다. 새로운 매체의 출현에도 대처할 수 있는 시스템이 필요하다.

2. 스마트 폰을 통한 유해정보 차단과 심의체계 마련

최근 스마트폰의 사용이 대중화되면서 스마트폰을 통한 청소년 유해정보 유통이 심각해지고 있다. 그런데 문제는 스마트폰 시장의 경우, 애플과 구글 등 외국업체들이 스마트폰 플랫폼을 장악하고 있어서 음란물 접속을 차단할 근본적인 대책을 마련하는 데 어렵다는 것이다. 일반 인터넷 환경에서는 필터링 소프트웨어를 통해서 음란물과 같은 유해정보 차단이 어느 정도 가능하지만, 스마트 폰과 연계된 모바일 웹에서는 해당 유해정보를 제공하는 사이트에 대한 데이터베이스를 보유하고 있지 않아

유해정보를 차단하기 어렵다. 더구나 현재 해외에서 운영 중인 유해정보 사이트 전체에 대한 공식적인 규제는 어려운 것이 현실이다 보니, 방송통신위원회에서는 국내 이동통신사들이 자율적으로 모바일 음란사이트 차단에 나서도록 유도하고 있다.⁵⁸⁾

이러한 현실에서 지난 8월 국내 이동통신 3사 가운데 SK텔레콤에서는 스마트 폰을 통하여 접속률이 높은 5개 안팎의 해외 성인사이트를 차단한 바 있는데, 이러한 부분적인 조치로는 한계가 있다. 청소년들 사이에서는 접속 가능한 사이트가 공유되고, 성인 콘텐츠를 검색할 수 있는 애플리케이션이 등장하기도 하였다. 이러한 상황에서 스마트폰을 통한 유해정보를 차단하기 위해 통신사들의 보다 적극적인 조치가 요구되고 있다.⁵⁹⁾

방송통신위원회에서는 청소년 명의의 스마트폰에 음란물 차단 프로그램을 설치하는 등 단말기 차원에서 음란물에 대한 접근을 제한하는 방안을 추진하고 있다. 단말기 제조사나 이동통신사가 의무적으로 청소년 명의의 스마트폰에 차단 프로그램을 깔도록 하는 것이다. 이러한 방안들이 현실화되기 위해서는 먼저 관련 법안 개정절차가 선행되어야 할 것이다.

또한 최근에는 스마트폰이 대중화되면서 청소년들이 스마트 폰에서 앱을 통해 성인물을 쉽게 다운로드 할 수 있지만, 이러한 유해매체에 대한 심의체계는 아직 갖추어 있지 못하다.⁶⁰⁾ 스마트 폰이라는 매

58) 여성신문, “음란물 천지’ 스마트폰 아이에게 못 사주겠다”, 2011.11.18.

59) 이에 지난 10월 국내 이동통신 3사는 무선인터넷을 이용해 스마트 폰이나 태블릿 PC로 해외에 서버를 둔 불법음란 사이트에 접속하는 것을 차단하기로 의견을 모으고, 먼저 sk 텔레콤에서 이를 위한 약관 개정을 최근 마무리하였다. sk텔레콤은 2012년 1월부터 당사를 통한 무선인터넷 사용자가 국내외의 불법 음란 사이트에 접속하는 것을 원칙적으로 차단할 계획이라고 밝히고 있고, 다른 두 이동통신사도 음란물 차단에 동참할 계획이어서 모바일 기기를 통한 불법적 음란 사이트 접근을 어려워질 전망이다.(전자신문, “모바일 음란물, SKT에선 내년 1월부터 아예 안뜬다”, 2011.11.29.). 차단 대상이 되는 해외 불법 음란사이트 가이드라인은 한국무선인터넷산업협회(MOIBA)가 방송통신심의위원회와 영상물등급위원회 등을 통해 수집한 데이터에 기초할 것으로 알려지고 있다.(이데일리, 2011.11.29.)

60) 이와 관련하여 방송통신심의위원회가 지난 2010년 3월 국내 이동통신사 모바일 환경에서

체 특성에 적합한 심의체계를 마련하여 관련 사업자와의 지속적인 협력 관계 및 적극적인 심의를 통하여 신매체·신유형 유해정보에 대한 청소년 보호활동을 강화해나가야 할 것이며, 장기적으로는 새로운 매체 등장에 적용할 수 있는 심의체계 마련이 필요할 것이다.

3. 인터넷 내용 등급제와 필터링 시스템의 강화

인터넷 내용 등급제는 정보 제공자가 자율적으로 해당 인터넷 콘텐츠의 내용을 폭력, 성행위, 노출, 언어, 기타(마약, 무기, 도박, 음주, 흡연 등)의 정도에 따라 5등급으로 분류하여 정보 이용자들에게 제공하게 하는 장치이다. 인터넷 내용 등급제는 정보제공자가 제공하는 정보의 등급을 자율적으로 결정하여 정보이용자의 이용을 돕는 제도이다.⁶¹⁾ 현재 인터넷 내용 등급제는 정보통신심의위원회에서 보급하고 있는 그린i-Net 프로그램을 통해서 이뤄지고 있다.⁶²⁾

그런데 문제는 내용등급제는 정보제공자에 의해서 자율적으로 이뤄지도록 하는 것인데, 자율적인 내용등급제가 실질적으로 실행되고 있지 못하다는 것이고, 따라서 정보이용자들은 실제로 인터넷 내용 등급제를 활용하고 있지 못하다는 것이다. 인터넷 서비스 사업자에 의한 자율적인 인터넷 내용 등급제 수행이 현실적으로 이뤄지기 위해서는 법률적으로

제공하는 만화 콘텐츠에 대해서 조사한 결과 전체 240편 중에서 109편이 청소년 유해매체 물인 것으로 조사되었다(매일경제, 2010.5.6).

61) 인터넷 내용 등급제와 함께 제3차 등급표시제가 있다. 인터넷 내용등급제는 정보제공자가 자율적으로 내용 등급을 부여하여 이용자에게 제공하는 것이고, 제3차 등급표시제는 관련 인증기관이 해외 인터넷 유해정보의 등급을 표시하고 데이터베이스로 만들어 인터넷 이용자에게 제공하는 서비스이다.

62) 그린i-Net는 정보제공자가 인터넷 상의 유해정보로부터 아동 청소년을 보호하기 위해서 자율적으로 참여하는 방식으로서, 자율적인 인터넷 내용 등급제, 제3차 등급표시, 유해정보 차단 소프트웨어 보급 등을 주요 내용으로 한다.

제도화하는 방안이 고려될 수 있고, 인터넷 내용 등급제를 인터넷 서비스 사업자의 사회적 책임으로 명문화하는 방안도 고려될 수 있다. 더불어 자율적인 심의활동에 대한 인센티브를 제공과 간접적인 지원책 등이 수반되어야 한다. 또는 방송통신심의위원회에서 인터넷 서비스 사업자의 자율적인 인터넷 등급제 수행을 사후 관리하는 방식을 통해서 이 제도를 현실화시킬 수 있다.

인터넷 내용 등급제를 현실화시키는 한편, 인터넷 내용 등급제에 따른 청소년 유해정보 등급에 따라 자동으로 아동 청소년 연령대의 접근을 차단하는 필터링 시스템이 강화가 필요하다. 필터링 시스템은 사용자가 자율적으로 유해정보 차단 소프트웨어 설치를 통해서 하는 방식과 전자기기 생산자가 제품 출고시 필터링 소프트웨어를 의무적으로 장착하는 방식이 있을 수 있다.

현실적으로 인터넷 사용자의 컴퓨터에 필터링 소프트웨어가 설치된 경우는 절반 이하에 불과한 것으로 조사되고 있다. 필터링 소프트웨어는 주로 방송통신심의위원회에서 제공하는 그린 i-Net 프로그램에 의존하고 있다. 효과적으로 필터링 시스템을 운용하기 위해서는 일본에서와 같이 필터링 소프트웨어 장착을 의무화하는 방안이 고려될 수 있다. 일본은 2008년 6월 제정된 일본의 ‘청소년이 안심하고 한전하게 인터넷을 이용할 수 있는 환경정비 등에 관한 법률’을 통해서 인터넷 접속을 허용하는 모든 전자부품에 필터링 소프트웨어 장착을 의무화하고 있다. 궁극적으로는 아동 청소년의 인터넷 유해정보 노출 피해를 예방하기 위해서는 인터넷 접속이 가능한 전자제품의 출고시 필터링 소프트웨어의 장착을 의무화하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

4. 새로운 불법 콘텐츠 공유방식에 대한 대응방안 강화

최근 불법 콘텐츠 유통의 대표적 경로로 지적받고 있는 웹하드, P2P 서비스 사업자 등록제를 골자로 하는 전기통신사업법 개정이 이뤄졌다. 웹하드와 P2P 서비스가 등록제가 되면서 이러한 서비스를 통해 불법 콘텐츠가 유통되는 사례는 줄어들 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 웹하드 등록제가 불법 콘텐츠의 유통을 차단하는 효과는 제한적일 것이라는 예상이 가능하다. 기술환경의 변화와 함께 불법 콘텐츠의 유통경로는 P2P, 웹하드 등에서 토렌트(디지털 파일을 인터넷 상에서 분산 저장, 다수 접속을 통해 공유하는 P2P) 방식으로 이동하고 있기 때문이다. 이러한 추세 속에서 웹하드 등록제가 이용자들의 이용행태와 다소 동떨어진 것이 될 가능성도 배제할 수 없다. 무엇보다도 불법 콘텐츠에 대한 사회적 수요가 지속되고 있다는 점이 문제이다. 최근에는 불법 콘텐츠 업로더들이 사람들이 많이 모이는 대형 커뮤니티 사이트의 게시판을 돌아다니면서 시간이나 다운로드 횟수를 미리 정해 놓고 콘텐츠를 내려받을 수 있게 하는 변칙적 방식도 등장하고 있다. 웹하드를 통한 불법 콘텐츠 유통이 막히면서 다른 변칙적 형태의 유통경로가 풍선효과처럼 등장할 수 있다.⁶³⁾ 기술발전과 함께 불법 콘텐츠 공유방식도 날로 새로워지고 있는 현실을 반영하는 적극적인 대응방안이 강구되어야 할 것이다.

63) 전자신문, “웹하드 등록제, 저작권 생태계 복원을 위한 처방인가?”, 2011.5.31.

5. 불법·유해정보 신고센터 운영의 활성화

인터넷 상의 불법 유해정보 차단을 위해서 관련 기관에서는 기관별로 불법 유해정보 신고창구를 운영하고 있다. 대표적으로 방송통신심의위원회에서는 불법·유해정보 신고센터 홈페이지를 만들고, 이 사이트를 통해서 이용자가 직접 불법 유해정보를 신고할 수 있도록 하고 있다. 위원회는 신고의 편의성을 높이고 신고의 활성화를 위해서 홈페이지를 통해 신고 전용 소프트웨어인 ‘인터넷 파랑새’ 프로그램을 제공하고 있다.

그런데 2010년 다시함께센터⁶⁴)에서 실시한 설문조사에 의하면, 인터넷 성매매 광고 및 알선정보에 대한 대응으로서, ‘관련기관에 신고한다’는 응답은 0.9%에 불과하고, ‘무시한다’는 응답이 77.9%로 조사되었다. 이 조사에서 응답자들이 대응을 하지 않고 무시해 버리는 이유는 ‘나와는 상관없는 일로 귀찮아서’(41.5%), ‘너무 많이 접해서 대수롭지 않게 여겨’(9.2%), ‘대처방법을 몰라서’(2.6%), ‘신고해도 막을 수 없다고 생각’(1.3%) 등이었다. 인터넷상의 불법 유해정보 신고율을 높이기 위해서는 무엇보다도 대국민 홍보활동의 필요하다는 사실을 말해준다.

인터넷 이용자들의 불법·유해정보 신고 활성화를 위해서는 신고창구를 다양화할 필요가 있다. 방송통신심의위원회 산하 불법·유해정보 신고센터 홈페이지를 통해서 뿐만 아니라, 주요 인터넷 포털사이트에 신고 창구를 마련하는 것이다. 주요 포털사이트 사업자에게는 자율적으로 신고창구를 만들도록 유도하는 한편, 청소년 유해성이 높은 채팅사이트 등에는 신고 창구를 의무적으로 개설하도록 하는 구체적 지침을 마련할 필요가 있다.

불법 유해정보 신고율이 낮은 데에는 신고방식의 까다로움도 한 원인

64) 다시함께센터(<http://www.dasi.or.kr>)는 서울시의 위탁으로 (사)성매매 근절을 위한 한소리회에서 운영하는 성매매 피해/생존자 자활지원센터이다.

으로 지적된다. 최근 방송통신심의위원회에서는 허위신고를 막기 위해서 신고자의 신원을 구체적으로 기재하도록 신고양식을 변경하고 있는데, 이러한 개선 조치가 오히려 신고를 꺼리는 요인이 되고 있다. 신고방식의 번거로움을 해소하고 편리하게 이용할 수 있도록 신고방식을 개선할 필요가 있다. 더불어 신고자가 직접 증거자료를 첨부하여야 하는 번거로움을 해소하기 위해서는 실시간으로 불법·유해정보를 캡춰(capture)하여 신고할 수 있도록 하는 편의장치를 개발하여 제공할 필요가 있을 것이다.

6. 청소년 미디어 교육의 강화

청소년 유해매체와 관련한 정부의 대책은 해당 유해매체에 대한 통제에 중점이 있다고 할 수 있다. 그러나 유해매체와 해당 매체에 대한 접근 경로가 다양해지고 유해매체의 유통경로가 인터넷을 통하여 무한정 확대되어 가는 현실에서 유해매체에 대한 청소년의 접근을 원천적으로 차단하기는 불가능하다. 또한 양적인 측면에서 디지털 기술의 복제성으로 인해 인터넷 상에서 청소년 유해매체물이 대량으로 양산되어 유통되고 있는 상황에서 유해 콘텐츠를 모두 심의한다는 것도 불가능하다. 청소년 유해매체에 대한 차단과 제한조치는 법률적으로는 헌법상에 보장된 개인의 표현의 자유와 충돌하고 있어서 미국에서도 인터넷상의 유해매체를 제도적으로 규제하려는 시도는 번번이 위헌판결을 받고 있다.⁶⁵⁾ 유럽에서도 국가기관에 의한 인터넷 매체 통제는 거의 이뤄지지 않고 있으며, 인터넷 사업자에 의한 자율규제와 사용자 개인의 자기 통제와 절제에 의존하고 있다. 청소년 유해매체에 대한 근본적인 대책은 청소년들이

65) 권양섭, “미국에서의 청소년 보호를 위한 인터넷 내용 규제”, 지역발전연구, 제8권 제1호, 2008, 2-3쪽.

올바른 가치관을 갖게 하고 스스로 유해매체에 대한 접근을 제어할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서는 청소년을 대상으로 한 미디어 교육을 강화할 필요가 있을 것이다.

제3절 경찰과 관련한 청소년 유해환경 대책 개선방안

1. 청소년 유해매체 감시 단속을 위한 민관 협력체계 구축

오늘날 청소년 유해매체의 대부분은 디지털 매체가 차지하고 있다. 인쇄매체와 달리 디지털 매체는 무한히 복제가 가능하고 날로 신속해지는 인터넷 통신망을 통해서 빠르게 확산되고 있다. 통신환경의 변화 속에서 디지털 유해매체의 규모는 인쇄매체의 그것과 비교할 수 없을 정도로 방대하다. 이러한 상황에서 디지털 유해매체에 대한 감시와 모니터링은 사용자 개인이나 가정, 시민사회의 참여를 요구한다.

현실적으로 인터넷상의 디지털 유해매체에 대한 심의 결정과 그에 따른 조치들은 방송통신심의위원회에서 이뤄지며, 그 과정에서 위법 사실이 있는 경우에, 경찰의 사이버수사대를 통해서 형사처벌 절차가 진행된다. 방송통신심의위원회와 경찰에서도 자체적으로 청소년 유해 사이트에 대한 모니터링을 시행하고 있기는 하지만, 정부기관에 의한 디지털 유해매체 모니터링은 인력의 부족으로 그 한계가 있다.

최근 인터넷 유해환경에 대한 시민 감시단 활동이 늘어나고 있는데, 대표적으로 서울시에서는 지난 2011년 6월 이후 전국 지자체 최초로 인터넷 성매매 감시단, ‘e-여성행복 지킴이’를 운영하고 있다. 이 시민 감

시단에서는 인터넷 성매매 사이트에 대한 모니터링 뿐만 아니라, 트위터, 스마트폰 등을 통한 청소년 음란물 유통도 모니터링하고 있다. ‘e-여성행복 지킴이’를 통해 모니터링한 인터넷상의 유해사이트는 방송통신심의위원회에 심의 요청하여 해당 사이트에 대한 차단, 이용정지 등의 조치가 취해지고 있다. 청소년 유해환경감시단의 활동도 청소년 유해매체 단속을 위한 민관협력체계의 한 형태이다.

그럼에도 불구하고 청소년 유해업소나 유해매체를 감시하는 시민단체와 정부기관과의 유기적 협조체계는 제대로 이뤄지고 있지 못한 것이 현실이다. 시민감시단을 통해서 유해매체 모니터링이 이뤄지고 있지만 실제로 방송통신심의위원회를 통해서 해당 사이트가 시정요구를 받은 사례는 별로 없다. 지난 2011년 6월부터 8월 말까지 ‘e-여성행복 지킴이’에서는 총 1,428개의 청소년 유해사이트를 방송통신심의위원회에 심의 요청을 하였는데, 심의가 이뤄진 194건 가운데 한 건도 시정요구가 이뤄진 사례가 없는 것으로 나타났다. 194건 가운데 193건은 중복되거나 이미 폐쇄 조치가 이뤄진 사이트였으며, 나머지 1개 사이트는 유해사이트와 상관이 없는 사이트로 나타났다.⁶⁶⁾ 시민감시단의 모니터링 활동이 실질적으로 이뤄지기 위해서는 시민감시단과 방송통신심의위원회와의 긴밀한 협의체계 안에서 이뤄질 필요가 있다. 더 나아가서는 시민감시단과 유해매체를 단속하는 정부 공공기관(여성가족부, 경찰청, 방송통신심의위원회 등)간에 상호 정보 데이터베이스 공유 체계를 구축할 필요가 있으며, 시민감시단과 관련 기관간의 연계 채널(프로그램) 마련할 필요가 있다. 상호 정보의 공유와 긴밀한 협력관계 속에서 실질적이고 효과적인 유해매체 감시활동이 이뤄질 수 있을 것이다. 다른 한편에서는 시민감시단의 모니터링 활동은 전국적으로 확대해 나가되, 실질적인 모니터링이 이뤄질 수 있도록 모니터링 요원들에 대한 철저한 교육이 선행될 필

66) 메디컬투데이, “유해사이트 근절하겠다더니”...신고 1500건에 조치無”, 2011.8.8.

요가 있을 것이다.

이러한 협력체계에서 경찰과 방송통신심의위원회의 긴밀한 협조체계도 필요하다. 경찰서 단위의 사이버수사대에서는 범죄자에 대한 수사상의 목적에서 유해매체에 대한 모니터링을 하고 있으며, 유해매체물에 대한 심의가 필요하면 방송통신심의위원회에 심의를 요청한다. 방송통신심의위원회에서는 유해정보에 대한 심의를 통해 방송통신사업자에게 시정을 요구하는 조치를 취할 수 있지만, 위법 행위자 형사처벌을 통한 보다 근본적인 조치는 경찰의 사이버수사대를 통해 가능하다.⁶⁷⁾ 특별히 해외에 서버를 개설하고 유해정보를 유통시키는 사업자에 대한 단속은 법적 구속력을 갖춘 경찰 사이버수사대의 적극적인 역할이 필요하다. 이 두 기관의 긴밀한 업무협조 체계를 통해서 인터넷 공간에서의 불법 사이트에 대한 접속차단 등의 시정요구와 현실공간에서 위법자에 대한 고발 및 제재가 신속하게 이뤄지는 시스템이 구축되어야 할 것이다.

2. 불법 IT 서비스 업체에 대한 경찰의 단속활동 강화

인터넷 상의 불법 유해정보 유통을 차단하기 위해서는 보다 근본적으로 이러한 불법 유해정보를 제공하는 사이트 개설 영업을 하고 있는 IT 업체들에 대한 지속적인 단속이 필요하다. IT 업계에 따르면, 이러한 불법 활동을 위한 프로그램 개발, 웹 사이트 구축, 서버 임대 및 관리, 보안 등을 지원하는 IT 업체들이 영업을 하고 있으며, 이러한 업체들의 영업으로 도박, 음란물 사이트 등 불법사이트가 쉽게 근절되기 어렵다고 지적한다. 인터넷 디지털 경제신문인 디지털타임스 보도에 따르면, 이들

67) 방송통신심의위원회 유해정보 관리 담당자 및 경찰청 사이버테러대응센터 담당자와의 면담 결과.

업체들 중 일부는 사무실을 중국에 두고 한글로 된 국내 게임 관련 사이트를 통해 영업활동을 하고 있다고 전하고 있다. 이러한 업체들이 홍보하고 있는 내용을 보면, 불법사이트 구축을 위해 외국의 서버를 임대해 줄 수 있다거나 게임, 조건만남 사이트 개설, 서버 보안, 유지 관리를 해준다거나, 인터넷 사용자 추적을 피할 수 있는 가짜 인터넷 주소(IP)를 판매하고 있는 실정이다.⁶⁸⁾ 해외에 서버를 두고 불법 유해정보를 제공하는 사이트에 대한 단속은 현실적으로 방송통신심의위원회의 심의를 통해 국내 이용자들이 이용할 수 없도록 접속을 차단하는 것인데, 보다 적극적으로 이러한 불법 사이트 개설을 지원하는 IT 업체에 대한 경찰의 적극적인 단속이 병행되어야 할 것이다.

3. 청소년 유해매체 사이트 운영자 제재의 강화

인터넷상의 청소년 유해매체에 대한 방송통신심의위원회의 심의 결정과 그에 따른 시정요구 조치가 취해져 오고 있으나, 인터넷상의 청소년 유해매체는 여전히 범람하고 있으며 별다른 개선을 보이지 못하는 것이 현실이다. 방송통신심의위원회의 ‘시정요구’와 같은 포괄적인 제재로서는 불법 유해정보의 유통을 차단하는 데 한계를 보이고 있다. 유해정보 유통자가 시정요구를 받더라도 동일한 불법 유해정보를 새로운 사이트(블로그나 카페) 개설에 의해 유통시키는 경우가 많은 것이다. 최근 개정된 전기통신사업법에서는 소위 ‘웹하드 3진 아웃제’를 도입하고 있다. 저작권법 위반 등으로 3회 이상 과태료 처분을 받은 사업자가 또다시 과태료 처분을 받을 경우 문화체육관광부 장관의 요청으로 방송통신위원회가 등록을 취소할 수 있도록 규정한 것이다. 관련법을 위반한 서비스 사업

68) 디지털타임스, “‘도박·음란사이트’ 활개치는 이유 있었네”, 2011.5.19.

자에 대한 처벌규정이 강화된 것이지만, 그럼에도 불구하고 운영자가 서버를 해외에 두고 있는 경우에는 접속 차단 이외에 다른 제재수단이 없다. 방송통신심의위원회의 심의와 시정요구 조치를 통한 ‘포괄적’ 제재보다는 방송통신위원회의 ‘행정명령’에 의한 엄격하고도 제한적인 제재가 이뤄질 필요가 있으며, 해외에 서버를 두고 불법 유해정보를 유통시키고 있는 웹하드, P2P 서비스 사업자들에게 대한 경찰의 체계적이고 지속적인 단속활동이 필요하다.

4. 경찰의 청소년 유해환경 단속 인력 보강

청소년 유해업소 단속은 물론이고 디지털 유해매체 단속을 위한 경찰의 적극적인 역할을 위해서는 단속활동에 필요한 인력의 보강이 이뤄져야 할 것이다. 청소년 유해업소에 대한 지도와 단속 업무를 담당하고 있는 부서에서 직면하고 있는 현실적인 어려움은 유해업소 단속에 필요한 인력의 부족이다. 인력 부족의 문제는 구조적으로 단속 부서에서 맡고 있는 기타 업무 영역의 증다함과 복잡성에 기인한다고 할 수 있다. 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. 결국 청소년 범죄 예방과 관련한 업무 영역이 확대는 한정된 인원을 여러 분야에 배정해야 하는 상황을 낳고, 업무의 우선순위에 따라 집중과 선택이 일어나기 마련이다.

청소년 유해환경, 특별히 유해업소 단속이 효과를 얻기 위해서는 경찰의 청소년 유해업소 지도 단속 인력의 보강이 필요하다. 유해매체 단속을 위해서는 사이버수사대와 사이버테러 대응센터의 인력 보강이 필요할

것이다.

제7장 맺음말

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.

오늘날 청소년들 주변을 둘러싸고 있는 유해환경의 문제는 우리나라만의 문제는 아니다. 인터넷 활용이 대중화되면서 청소년에게 유해한 매체들이 범람하고 있는 현실은 유럽이나 미국에서도 마찬가지이다. 인터넷을 통한 사이버공간의 확대는 오늘날 전 세계가 맞이한 구조적인 문화적 환경의 변화이고 거스를 수 없는 현실이다. 세계는 이러한 환경의 변화 속에서 각 나라마다 나름대로의 문제인식과 대응방식을 취하고 있다. 그 일반적인 흐름은 인터넷 공간에서의 불법 유해정보에 대한 통제는 정부의 규제와 단속보다는 사업자와 개인의 자율적 규제에 더욱 의존하는 방향으로 나아가고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 유해매체가 아동들에게 유통되는 경우에 대해서는 국가기관을 통한 적극적인 제재가 뒤따른다. 아동과 청소년을 유해매체로부터 보호하려는 노력에 있어서는 어느 나라나 크게 다르지 않다.

국내에서도 유해매체를 비롯한 청소년 유해환경으로부터 아동과 청소년을 보호하기 위한 제도적 대책들이 강구되고 있다. 최근에는 청소년보

호법 개정안을 통해서 청소년 유해업소의 범위를 확대하고 풍속영업의 규제와 관한 법률 시행령 개정을 통해 여성가족부가 ‘청소년 출입 고용 금지업소’로 고시한 영업을 풍속영업의 범위에 포함시켜 경찰의 단속 근거를 마련하고 있다. 디지털 유해매체와 관련해서는 최근 전기통신사업법 개정을 통해 음란물 유통의 주요 통로가 되고 있는 웹하드 P2P 서비스 등록제를 시행하고 있다. 최근 이러한 법률 개정을 통하여 청소년 유해업소 단속과 유해매체 규제에 긍정적인 환경이 조성되고 있다. 법률안 개정을 통한 제도개선이 효과를 발휘하기 위해서 경찰 차원에서는 단속 역량의 강화가 필요하다. 그럼에도 불구하고 청소년 유해업소와 유해매체를 단속하는 데 필요한 경찰 인력의 문제는 여전히 제기되고 있다. 청소년 유해환경을 개선하기 위한 제도적 개선은 실제 단속 활동에 필요한 역량의 확충을 통해서 효과를 기대할 수 있을 것이다.

오늘날 청소년 유해환경 개선에 있어서 국가기관의 규제와 단속을 통한 효과는 한계가 있다. 인터넷 공간에서의 디지털 유해매체로부터 청소년을 보호하기 위한 노력은 인터넷 서비스 사업자와 사용자 개인, 그리고 시민사회의 자율적 규제 노력이 필요하다. 정부 관련 기관의 적극적인 청소년 보호 활동과 시민사회의 자율적 규제 노력의 조화 속에서 청소년 유해환경의 개선을 얻을 수 있을 것이다.

<참고문헌>

1. 단행본 및 논문

- 강대근, 청소년의 사회문화적 환경, 청소년연구, 제7집, 유네스코한국위원회, 1984.
- 강명현·유홍식, 방송통신분야 아동·청소년 보호 심의정책 연구, 방송통신심의위원회, 2010.
- 경찰청, 경찰백서, 2010.
- 고수현, 청소년유해환경감시단, 청소년위원회, 2005.
- 고수현, 청소년유해환경론: 청소년 친화적 사회환경 모색, 교육과학사, 2008.
- 국가청소년위원회, 2006 청소년백서, 2006.
- 국가청소년위원회, 2007 청소년백서, 2007.
- 국민권익위원회, 사이버를 이용한 성매매 신고 및 관리체계 개선방안, 2011.8.
- 권양섭, 미국에서의 청소년 보호를 위한 인터넷 내용 규제, 지역발전연구 제8권 제1호, 2008.
- 김문조·윤옥경, 유해업소 출입과 청소년 비행: 분석과 대응, 청소년학 연구, 제8권 제1호, 2001.
- 김문조·이성식, “유해업소와 청소년 비행”, 『민족문화연구』 27, 고려대민족문화연구소, 1994.
- 김영환, 권일남, 주동범, 최선아, 신종 청소년 유해환경 실태와 대책 - 신종 및 변종 청소년 유해업소를 중심으로, 한국청소년정책연구원, 2007.
- 김준호, 학교주변 유해환경과 청소년 비행, 사회과학연구 제3권, 덕성여대 사회과

학연구소, 1996.

김현수·김정환, 청소년 보호를 위한 유해매체물 규제방안, 『문화, 미디어, 엔터테인먼트법』, 중앙대학교 문화미디어 엔터테인먼트법 연구소, 2011.

김혜경, 청소년 유해성의 새로운 정의기준과 법적 정비, 형사정책연구, 제20권 제1호, 2009.

김혜경, 청소년 유해행위의 규제와 문제점, 법학연구, 연세대 법학연구원, 2006.

도미향, 청소년유해업소의 실태와 복지대책에 관한 연구, 청소년복지연구, 제4권 제2호, 한국청소년학회, 2002.

돈 탭스콧, 이진원 역, 디지털 네이티브, 비즈니스북스, 2009.

민인철·박병훈, 광주시 청소년 유해환경 최소화 방안, 광주발전연구원, 2010.

박진애, 뉴미디어환경에서의 청소년보호-“청소년보호담당자”제도를 중심으로 한 청소년보호법제에 관한 비교법적 연구, 고려법학, 고려대법학연구원, 2007.

방송통신심의위원회, 2009 방송통신심의연감, 2009.

방송통신심의위원회, 제1기 방송통신심의위원회 백서(2008.2~2011.4), 2011.

보건복지가족부, “청소년보호법 위반 인터넷 사이트 일제점검 결과”, 보도자료, 2009. 3.

보건복지가족부, 2008 아동 청소년백서, 2008.

보건복지가족부, 2009 아동 청소년백서, 2009.

성윤숙, 유흥식, 조민, 디지털 유해매체환경에 대한 청소년수용자중심 대응방안 연구, 한국청소년정책연구원, 2010.

여성가족부, 2010 청소년백서, 2010.

여성가족부, 2010 청소년백서; 여성가족부 아동정책과 내부자료.

여성가족부, 2010년도 청소년 유해환경 접촉 실태조사, 2010.12.

유수현, 청소년유해환경과 지도대책, 창협, 제13권 제4호, 1989.

- 유지웅, 청소년 유해업소 접촉실태와 경찰의 단속활동 방향, 치안정책연구, 제22호, 2008.
- 유진이 외, 『청소년 유해업소 개선대책 연구』, 한국청소년개발원, 2005.
- 이기봉, 2010 한국청소년 안전(보호)실태조사, 한국청소년정책연구원, 2010.
- 이동진, 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 법적 규제에 관한 연구: 일본 동경도 청소년건전육성조례를 중심으로, 한국공안행정학회보, 제35호, 2009.
- 이원상·채희정, 사이버범죄의 새로운 유형과 형사정책적 대안연구, 한국형사정책연구원, 2010.
- 이춘화·서정아·강지명·도중진·유진이·이진국, 『청소년보호 관련법령의 개선방안 연구』, 국가청소년위원회·한국청소년개발원, 2006.
- 이현숙, 디지털 컨버전스에 따른 심의제도 개선에 관한 연구, 연세대학교 언론홍보대학원, 2008.
- 정 완, 사이버공간상 불법·유해정보의 합리적 규제방안, 한국형사정책연구원, 2005.
- 정하성, 지역사회유해환경이 청소년 범죄에 미치는 영향, 청소년학연구, 제13권 제2호, 2006.
- 주승희, 청소년 유해매체 규제상 청소년 유해성 개념의 상대성과 청소년의 자기결정권 보호, 형사정책연구, 제22권 제2호, 2011.
- 한준상, 청소년유해환경과 청소년정책, YMCA연합회, 1991.

2.법령 및 기타 자료

청소년보호법

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률
게임산업진흥에관한법률
영화및비디오물의진흥에관한법률
음악산업진흥에관한법률
풍속영업의규제에관한법률
학교보건법

여성가족부 고시 제2011-30호.
방송통신심의위원회 국정조사 자료.
국가청소년위원회, 보도자료, 2008.2.21.

3.인터넷 홈페이지 및 신문 기사

통신심의위원회 홈페이지 통신심의통계(2009-2011)
매일경제, 2010.5.6., 2011.4.4.
디지털타임스, 2011.5. 19, 2011.11.29., 2011.11.30.
뉴시스, 2008.9.3., 2011.10.25.
메디컬투데이, 2011.8.8., 2011.9.29.
한겨레, 2011. 11.22
여성신문, 2011.11.18.
전자신문, 2011.11.29.
이데일리, 2011.11.29.
전자신문, 2011.5.31.

책임연구보고서 2011-11

청소년 유해환경 대책 개선방안: 유해업소와 유해매체를 중심으로

2011년 12월 20일 발행

발행인 : 한 광 일

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언남로 74

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

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



POLICE SCIENCE INSTITUTE