

중속영업자의 불만요인 및 만족도 향상 방안

《研究陣》

연구위원 : 장석현 (순천향대학교 교수)
한상암 (원광대학교 경찰행정학과 교수)

연구지도위원 : 이상현 (동국대학교 행정대학원장, 경찰위원)

연구관 : 이동권 (경감)

목 차

제1장 서론	215
제1절 연구의 목적	215
제2절 연구의 범위 및 방법	216
1. 연구의 범위	216
2. 연구의 방법	219
제3절 연구의 설계	221
1. 표본의 구성	221
2. 설문문의 구성 및 변수의 측정	223
3. 분석방법	228
제4절 조사대상자의 일반적 특성	229
1. 성별·연령별 분포	229
2. 혼인상태별, 학력별 분포	230
3. 업종별 분포	230
4. 피단속 경험 및 금품갈취 경험별 분포	233
제2장 풍속영업 규제의 이론적 접근	235
제1절 풍속영업의 정의	235
제2절 풍속영업 규제의 정당성	238
1. 침해의 원리	238
2. 도덕의 원리	239
3. 후견주의	240
4. 세가지 원리들의 비교	244
제3절 풍속영업과 관련된 행위 규제	245
1. 윤락행위	245
2. 음란물 관람 등의 행위	253
3. 사행행위	259

제3장	각국 풍속영업 규제의 비교검토	262
제1절	일 본	262
1.	풍속영업 규제의 연혁	262
2.	풍속영업 규제의 실태	264
3.	문제점	270
제2절	독 일	272
1.	개 요	272
2.	영업법상 풍속영업의 규제	272
3.	공중접객업법에 의한 풍속영업 규제	273
4.	공공장소에서의 청소년보호법에 의한 풍속영업의 규제	274
제3절	미 국	274
1.	개 요	274
2.	LA시 경찰	275
3.	뉴욕시 경찰	276
제4절	한 국	277
1.	풍속영업 규제의 연혁 및 현황	277
2.	풍속영업 규제관련법률의 주요내용	278
제4장	풍속영업자의 불만요인 분석 및 논의	291
제1절	규제내용 자체요인	291
1.	규제내용의 소망성	291
2.	규제내용의 명료성	295
3.	규제내용의 정당성	299
제2절	풍속영업자 요인	305
1.	경찰 및 관련 단속기관에 대한 태도요인	305
2.	풍속업자의 능력요인	311
3.	환경적 요인	315
제3절	단속자 요인	320

1. 단속자의 자질	320
2. 단속자의 비호의적인 처우	325
3. 재량권의 행사 및 적정절차의 활용	329
4. 단속의 형평성 문제	333
제4절 분석결과의 요약	337
제5장 풍속영업자의 만족도 향상 방안	339
제1절 규제내용의 합리화	339
1. 단속대상업종의 현실화	339
2. 인·허가기준의 강화	341
3. 영업자 준수사항의 현실화	344
4. 처벌기준의 형평성 확보	345
제2절 풍속영업자의 만족도 향상의 극대화	347
1. 풍속영업자에 대한 유인방안	347
2. 지방자치단체에 의한 촉진방안	348
3. 각종 단체 등에 의한 설득방안	351
제3절 단속활동의 개선	354
1. 위반업소의 단속에 시민참여방안 모색	354
2. 불법영업에 대한 주민신고의 활성화	356
3. 단속의 형평성 제고	358
4. 단속관행 개선	359
5. 부정부패의 척결	362
6. 단속경찰관의 전문성 강화	362
제6장 정책적 대안 및 결론	363
참 고 문 헌	366
설 문 지	371

표 차 례

<표 1-1> 풍속영업 규제에 대한 불만요인	218
<표 1-2> 설문조사 대상자들의 지역별 구성	222
<표 1-3> 변수의 조작화	225
<표 1-4> 조사대상자들의 연령별 구성	229
<표 1-5> 조사대상자들의 성별 구성	229
<표 1-6> 조사대상자들의 혼인상태별 구성	230
<표 1-7> 조사대상자들의 학력별 구성	230
<표 1-8> 조사대상자들의 업종별 구성	231
<표 1-9> 조사대상자들의 현재업소 운영기간별 구성	232
<표 1-10> 조사대상자들의 과거 풍속관련업소 운영경험별 구성	232
<표 1-11> 조사대상자들의 과거 풍속영업 관련업소 운영업종별 구성	233
<표 1-12> 조사대상자들의 과거 풍속영업 관련업소 운영기간별 구성	233
<표 1-13> 조사대상자들의 피단속 경험별 구성	233
<표 1-14> 조사대상자들의 피단속 횟수별 구성	233
<표 1-15> 조사대상자들의 금품갈취 경험유무 구성	234
<표 1-16> 조사대상자들의 금품갈취 경험횟수별 구성	234
<표 2-1> 세 가지 원리의 차이점	244
<표 3-1> 풍속영업 규제의 개요	264
<표 3-2> 풍속영업의 관련법령 및 대상업종	278
<표 3-3> 식품접객업의 구분	280
<표 4-1> 규제내용의 소망성에 대한 태도	291
<표 4-2> 업종에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도	292
<표 4-3> 운영기간에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도	293
<표 4-4> 풍속영업소 경영경험에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도	294
<표 4-5> 경찰단속 경험에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도	295

<표 4-6> 규제내용의 명료성에 대한 태도	295
<표 4-7> 업종에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도	296
<표 4-8> 운영기간에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도	297
<표 4-9> 풍속영업소 경영경험에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도	298
<표 4-10> 경찰단속 경험에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도	299
<표 4-11> 규제내용의 정당성에 대한 태도	300
<표 4-12> 업종에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도	302
<표 4-13> 운영기간에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도	303
<표 4-14> 풍속영업소 경영경험에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도	304
<표 4-15> 경찰단속 경험에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도	304
<표 4-16> 풍속업자의 단속기관에 대한 태도요인	306
<표 4-17> 업종에 따른 단속기관에 대한 태도	308
<표 4-18> 운영기간에 따른 단속기관에 대한 태도	309
<표 4-19> 풍속영업소 경영경험에 따른 단속기관에 대한 태도	309
<표 4-20> 경찰단속 경험 유무에 따른 단속기관에 대한 태도	310
<표 4-21> 풍속영업자의 능력요인	311
<표 4-22> 업종에 따른 능력요인에 대한 태도	312
<표 4-23> 업소운영 기간에 따른 능력요인에 대한 태도	313
<표 4-24> 풍속영업소운영 경험에 따른 능력요인에 대한 태도	314
<표 4-25> 단속경험에 따른 능력요인에 대한 태도	315
<표 4-26> 풍속영업자의 환경적 요인에 관한 태도	316
<표 4-27> 업종에 따른 환경적 요인에 관한 태도	316
<표 4-28> 업소운영기간에 따른 환경적 요인에 관한 태도	317
<표 4-29> 풍속영업소 운영경험에 따른 환경적 요인에 관한 태도	318
<표 4-30> 경찰단속경험에 따른 환경적 요인에 관한 태도	319
<표 4-31> 단속자의 자질에 관한 태도	320
<표 4-32> 업종에 따른 단속자의 자질에 관한 태도	322
<표 4-33> 업소 운영기간에 따른 단속자의 자질에 관한 태도	323

<표 4-34> 풍속영업소 운영경험에 따른 단속자의 자질에 관한 태도 324

<표 4-35> 경찰단속경험에 따른 단속자의 자질에 관한 태도 324

<표 4-36> 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도 325

<표 4-37> 업종에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도 326

<표 4-38> 운영한 기간에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도 327

<표 4-39> 풍속영업소 경영경험에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도 328

<표 4-40> 경찰 단속경험의 유무에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도 328

<표 4-41> 단속경찰관의 재량권의 행사 및 적정절차의 활용에 관한 태도 329

<표 4-42> 업종에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도 330

<표 4-43> 업소운영기간에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도 331

<표 4-44> 업소운영경험에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도 332

<표 4-45> 경찰단속경험에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도 333

<표 4-46> 단속의 형평성에 대한 태도 334

<표 4-47> 업종에 따른 단속의 형평성에 대한 태도 335

<표 4-48> 업소운영기간에 따른 단속의 형평성에 대한 태도 335

<표 4-49> 업소운영경험에 따른 단속의 형평성에 대한 태도 336

<표 4-50> 경찰단속 경험의 유무에 따른 단속의 형평성에 대한 태도 337

<표 5-1> 풍속법과 개별법의 형벌차이 346

그림차례

<그림 1-1> 연구의 흐름도 220

<그림 2-1> 후견주의의 원칙유형 242

<그림 2-2> 후견주의의 확장유형 242

제1장 서론

제1절 연구의 목적

최근 우리 사회는 국제화·정보화라는 시대적 흐름에 따라 풍속환경이 급변하고 있다. 러시아, 동남아 등 외국인여성이 관광목적으로 입국하여 유흥업소에 불법취업하여 윤락행위 및 음란행위를 하고 있어 풍속영업의 국제화현상이 나타나고 있고 PC통신, 인터넷 등 사이버공간을 이용하여 윤락행위를 알선하거나 음란물을 제공하고 있어 풍속영업의 정보화현상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 윤락행위, 음란행위 등 향락퇴폐문화가 풍속영업자의 상업주의와 맞물려서 나타나는 현상으로서 매우 지능적이고 교묘한 수법으로 이루어지고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다.

또한 1998년부터 일본문화의 개방으로 인하여 일본의 음란한 잡지 등 인쇄매체, 음란한 CD-Rom 등 영상매체가 국내에 유입될 가능성도 배제할 수 없기 때문에 이러한 일본의 불건전한 문화가 우리 사회에 깊숙히 침투하여 건전한 미풍양속을 해치고 청소년들에게 적나라하게 노출될 가능성도 배제할 수 없다.

더욱이 1999년 3월부터 심야영업 제한이 해제되어 풍속영업환경이 변화함으로써 보다 많은 수익을 획득하기 위하여 일부의 풍속영업소는 윤락행위를 조장하고 있을 뿐만 아니라 영업장소의 조명을 어둡게 하여 음란행위를 조장하거나 미성년자를 고용하여 손님에게 접대하게 하는 등의 문제가 자주 발생하고 있다. 그리고 전용게임장, 멀티게임장 등 게임제공업은 음란물 관람행위 및 사행행위를 조장하고 있을 뿐만 아니라 게임소음으로 인하여 인근 주민들에게 많은 고통과 불편을 가중시키고 있어 건전한 풍속환경을 해치고 있는 실정이다.

풍속영업은 그 자체가 사회의 선량한 풍속을 해치는 것이 아니라 풍속영업소간 상호경쟁이 치열해지면서 손님의 유치를 위해 불법적인 윤락행위, 음란행위, 사행행위 등 향락·퇴폐적인 행위를 조장하고 있으며 이로 인하여 범죄의 온상이 되거나 범죄자들의 활동무대 또는 은신처로 이용될 가능성이 상존하고 있다. 그리고 국민들의 건전한 도덕감정 및 가족제도의 신성함, 그리고 건전한 근로의식을 저해하

며 공서양속 및 국민보건이나 정서에도 악영향을 미치고 있으므로 경찰의 단속대상이 되고 있다.

우리 나라는 고유한 미풍양속을 보전하고 청소년을 보호한다는 차원에서 풍속사범을 규제할 목적으로 형법을 제정하여 시행하고 있지만 이것만으로 부족하여 각종 특별행정법규를 제정하여 선량한 풍속을 해칠 우려가 있는 영업자에 대한 지도감독을 강화하는 한편 청소년의 건전한 육성을 저해하는 불법적인 행위를 한 영업자에 대하여 처벌하고 있는 것이다.

이 연구의 목적은 풍속영업소에서 독버섯처럼 만연하고 있는 율락행위, 음란행위, 사행행위 등을 규제함으로써 우리 사회의 불건전한 문화를 추방하여 건전한 미풍양속과 도덕성을 회복하고 나아가 불건전한 풍속영업환경으로부터 청소년을 보호하기 위해 건전한 풍속영업환경을 조성하는 데 있다.

이와 아울러 국민의 정부가 추진하고 있는 규제개혁적 차원에서 풍속영업자의 규제내용자체 요인, 풍속영업자 요인, 단속자 요인 등 불만요인들을 검토하고 규제내용의 합리화, 풍속영업자의 만족도 향상의 극대화, 단속체계의 개선 등 풍속영업자의 만족도를 향상시켜 과거에 부정적이었던 경찰의 이미지개선에 기여하고 나아가 경찰과 지역사회의 관계를 긍정적이고 우호적인 방향으로 정립하는 데 연구의 목적이 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

풍속영업은 선량한 미풍양속을 유지하고 청소년의 건전한 육성을 위한 위해의 방지라는 경찰상의 목적으로 규제하고 있는 것이다. 이 연구에서는 풍속영업과 관련된 법령상의 범위, 풍속영업소의 업종상의 범위, 규제대상으로 하고 있는 행위상의 범위로 한정하여 논의를 전개하고자 한다.

첫째, 풍속영업과 관련된 법령은 업종상의 법령과 규제행위상의 법령으로 구분할 수 있다. 업종상의 범위는 식품위생법 및 동시행령, 공중위생관리법 및 동시행령, 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률 및 동시행령, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 및 동

시행령 등이 있고 규제행위상의 법령은 윤락행위를 규제하기 위한 윤락행위방지법 및 동시행령, 음란행위 등을 규제하기 위한 형법과 청소년보호법 및 동시행령, 사행행위를 규제하기 위한 사행행위의 규제 및 처벌특례법 및 동시행령 등이 있다. 풍속영업의 규제에 관한 법률(이하 ‘풍속법’이라고 함) 및 동시행령은 이러한 각 업종상의 법령들에 의하여 허가·등록 및 신고를 받은 풍속영업소에서 행하여지는 윤락행위, 음란행위, 사행행위 등을 방지할 목적으로 준수사항을 부여하고 이러한 준수사항의 이행여부를 경찰의 단속대상으로 하고 있는 것이다.

둘째, 풍속법에서는 풍속영업의 업종상의 범위로 식품접객업은 유흥주점업, 단란주점업, 공중위생업소는 숙박업, 이용업, 특수목욕장, 영상 및 게임제공업소는 비디오감상실업, 노래연습장업, 게임제공업(전용게임장, 멀티게임장), 사회체육시설로서는 무도장업, 무도학원업 등을 규정하고 있다(풍속법 제2조).

셋째, 규제대상으로 하고 있는 행위상의 범위로서는 ① 풍속영업소의 윤락행위 또는 음란행위의 알선 또는 제공행위 금지. ② 풍속영업소에서 음란물(음란한 문서, 도화, 영상, 음반, 비디오물 기타 물건)의 반포, 판매, 대여행위와 음란물을 관람·열람하게 하는 행위 및 이러한 목적으로 음란물을 진열 또는 보관하는 행위 금지 ③ 풍속영업소에서의 도박 기타 사행행위의 금지 등이다(풍속법 제3조).

아울러 이 연구의 목적은 풍속영업은 일종의 건전한 미풍양속을 유지하려는 질서유지적 관점에서 각종의 규제를 부과하고 있으므로 이러한 규제를 완화하고 풍속영업자에 대한 경찰의 이미지를 제고하려는 목적에서 풍속영업자의 불만요인을 도출하고 만족도 향상방안을 제시하려는 것이다. 이러한 규제정책적 관점에서 풍속영업규제에 대한 풍속영업자 불만요인이 무엇이고 이들에 대한 만족도를 향상시키는 방안을 제시하려는 것이다.

일반적으로 규제정책에 있어서 순응과 불만으로 설명하고 있지만 이 연구에서는 불만과 만족도를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 즉 순응이란 특정의 행동규범에 일치하는 행위를 말하고 불응이란 행동규범에 일치하지 않는 행위를 말하지만 풍속영업자의 경우에 있어서 규제정책에 대한 불만이 있어 불응하는 것이고 만족감을 느껴 순응하는 것이라고 본다면 불만과 불응, 만족과 순응은 같은 의미로 사용할 수 있다고 본다. 따라서 이 연구에서는 불만과 만족이라는 용어로 통일하고자 한다. 이러한 관점에서 풍속영업자를 둘러싸고 있는 불만요인은 규제정책자체요인, 풍속영업

자 요인, 단속자 요인으로 들 수 있다.¹⁾

따라서 이 연구에서는 풍속영업 규제내용자체 요인, 단속대상인 풍속영업자 요인, 경찰 등 단속자 요인 등을 중심으로 풍속영업자의 불만요인을 도출하여 만족도를 향상시키는 방안을 연구의 범위로 정하기로 한다. 구체적인 내용을 보면 다음 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 풍속영업 규제에 대한 불만요인

요 인	불 만 요 인
규제내용 자체요인	① 규제내용의 소망성 ② 규제내용의 명료성 ③ 규제내용의 정당성
풍속영업자 요인	① 태도요인 - 단속기관의 권위의 인정, - 단속기관에 대한 우호적인가 또는 적대적인가의 태도 ② 능력요인 - 지적 자원 - 물질적 자원, - 정보 등 ③ 환경적 요인 - 조직폭력 개입 - 이익집단, - 의회, 정당, 언론 등
단속자 요인	① 단속자의 자질, ② 단속자의 특정사안에 대한 호의적 비호의적인 태도 ③ 재량 -SOP의 활용 문제 ④ 단속의 형평성 문제

1) 정정길 교수는 순응과 불만을 좌우하는 요인으로 ① 규제내용과 관련된 요인(규제의 소망성과 명료성과 일관성) ② 단속기관과 관련된 요인(단속공무원의 태도, 신뢰성, 정통성), ③ 순응주체와 관련된 요인(의식부족, 능력부족) 등을 들고 있으며 이상안 교수는 불만요인으로 ① 정책자체 요인(규제의 소망성, 명료성, 정당성) ② 대상집단요인(단속기관의 권위의 인정, 단속기관에 대한 우호적인가 또는 적대적인가의 태도 등의 태도요인과 지적·물질적 자원, 정보 등의 능력요인, 그리고 조직폭력 개입, 이익집단, 의회, 정당, 언론 등의 환경적 요인) ③ 단속자 요인(자질, 특정사안에 대한 태도) ④ 중간매개집단 요인(지방자치단체 등의 태도, 성향)을 들고 있다.

2. 연구의 방법

이 연구는 현행 경찰의 풍속영업 규제에 대한 풍속영업자의 불만요인을 도출하고 이에 대한 만족도 향상방안을 논의하는 데 연구의 목적이 있으므로 다양한 접근방법을 시도하였다.

첫째, 풍속영업의 규제에 관한 이론적 접근을 시도하기 위하여 국내외에서 발행된 서적, 연구논문, 관련기관의 연구보고서, 경찰청 자료 등을 중심으로 문헌연구방법을 채택하였다.

둘째, 규제완화적 차원에서 풍속영업의 법적 규제실태를 알아보고 규제의 합리화 방안을 도출하기 위해 풍속영업과 관련된 법률과 시행령을 중심으로 규범적 접근방법을 시도하였다.

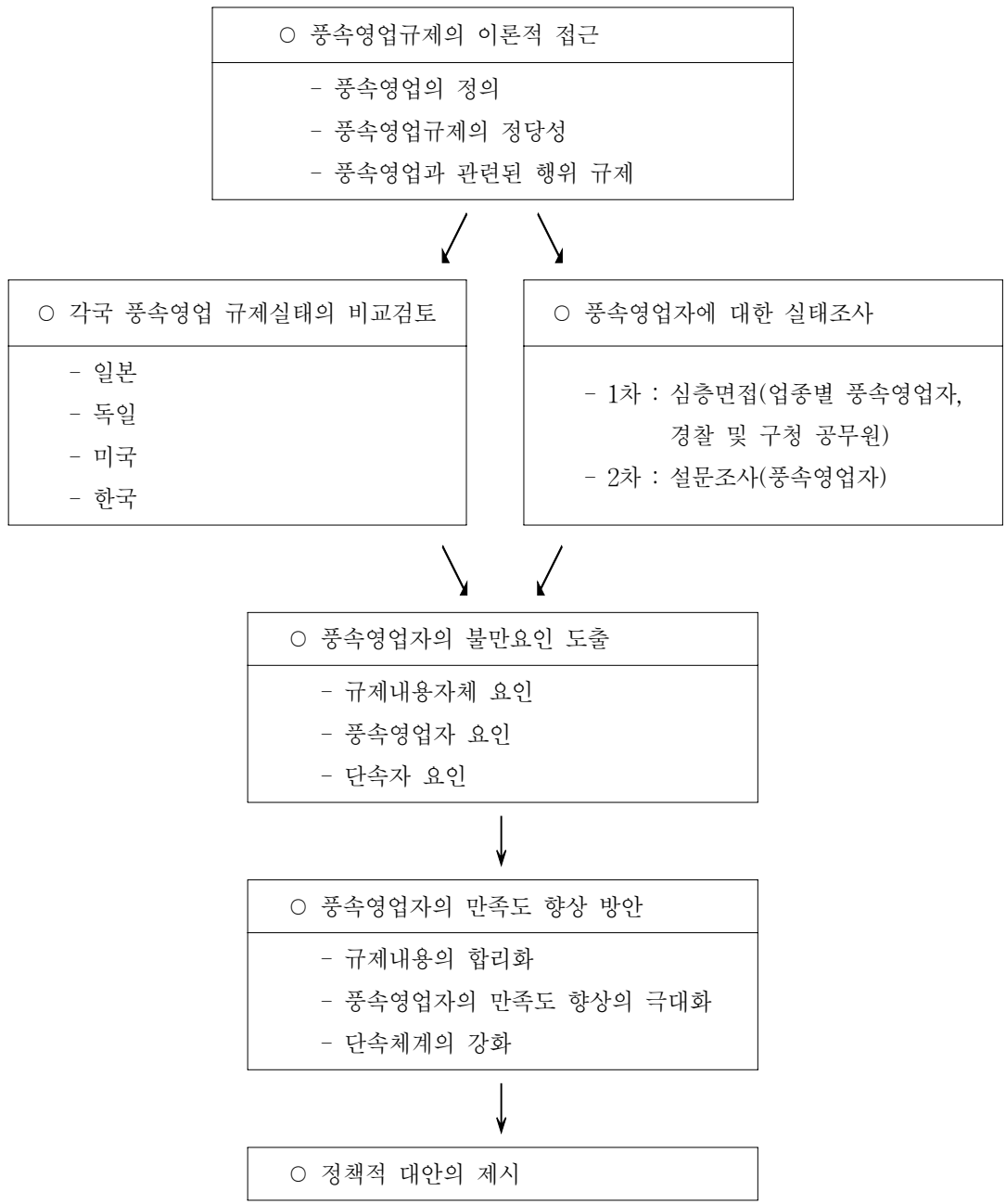
셋째, 풍속영업의 규제를 합리화하기 위해 노력하고 있는 일본, 독일, 미국 등의 풍속영업의 법적 규제실태를 비교·검토함으로써 우리 나라의 풍속영업 규제의 합리화에 대한 많은 시사점을 얻으려고 하였다.

넷째, 각 업종별 중앙회 소속관계자 및 풍속영업자를 면접하여 불만요인 등에 대하여 심층적인 면접조사를 실시하였다.

다섯째, 서울을 비롯한 수도권에 소재한 풍속영업자 중 525명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이와 같은 연구의 흐름을 그림으로 살펴보면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1>

연구의 흐름도



제3절 연구의 설계

1. 표본의 구성

이 연구의 표본집단은 풍속영업소를 운영하고 있는 풍속영업자를 선정하였고 풍속법에 규정하고 있는 모든 업종을 포함시키고자 10개 풍속영업 업종을 선정하였으며, 각 업종별 중앙회 혹은 연합회를 통하여 전국에 소재한 업소의 명단을 협조받고 이를 토대로 표본구성을 하고자 시도하였다.

그러나 풍속영업의 특성상 현재 운영되고 있는 관련단체를 파악하기가 어려웠고, 몇몇 업종에서는 불법적인 영업행태를 계속 유지하고 있어 설문에 협조하기를 거부하였으며, 기타 여러 가지 이유로 중앙회나 연합회가 구성되어 있지 않은 경우도 있었다. 특히 1999년에 들어서 풍속영업에 관련된 업무가 경찰청에서 보건복지부나 문화체육부와 같은 타부서로 이관된 후에는 관련단체의 전화번호도 파악되지 않은 관계로 중앙회나 연합회를 통한 전국적인 표본구성이 어려웠다.

따라서 본 연구의 설문대상은 서울 및 수도권 지역의 풍속관련업소 밀집장소를 임의로 선정하여 조사하는 임의표집(purposive sampling)방식으로 표집되었다. 본 조사연구에서 설문된 대상자 집단의 지역별 구성은 아래의 <표 1-2>에 제시되어 있다.

설문조사 대상지역은 청소년들이 자주 찾고 풍속대상업소들이 밀집되어 있는 종로와 명동지역, 연세대와 홍익대 주변의 신촌지역, 종로구 명륜동과 혜화동 부근의 대학로, 강남의 방배동, 사당동, 개포동, 강북의 쌍문동과 창동, 그리고 고려대와 건국대, 숙명여대, 동국대, 경희대 등의 대학가 주변, 수원, 의정부, 김포, 화정 및 일산 등의 수도권지역이 선정되었다.

본 연구에서 표집된 대상자 집단은 전체 525명이었으며, 이들에 대한 경찰의 풍속영업단속활동과 관련된 태도를 측정하기 위하여 준비된 구조화된 설문지가 이용되었다. 회수된 설문지 중에서 응답의 성실성이 의심되는 24매는 분석에서 제외하였으며, 실제로 통계분석에 사용된 설문지는 501매였다.

<표 1-2> 설문조사 대상자들의 지역별 구성

지역 업종	지역										계	분석표 본수
	종로	명동	신촌	강북	대학로	동대문	대학가	강남	수도권	기타		
유흥주점	5	7	6	5	4	4	3	7	5	5	51	51
단란주점	6	8	5	7	3	5	3	9	7	6	59	53
일반음식점	8	4	7	6	7	7	5	6	5	4	59	52
휴게음식점	4	5	7	5	8	5	5	5	6	5	55	53
멀타게임방	4	4	8	5	7	3	4	5	5	6	51	50
노래방	7	4	8	4	6	5	7	6	5	5	57	52
비디오감상실	6	5	5	4	7	4	6	5	4	5	51	50
전용게임방	5	4	4	5	4	5	5	3	4	6	45	45
이 용 업	4	7	2	4	5	6	6	5	6	4	49	47
숙 박 업	2	5	5	6	4	6	5	3	6	6	48	48
계	51	53	57	51	55	50	49	54	53	52	525	501

이 연구를 위한 설문조사는 1999년 9월 25일부터 10월 2일에 걸쳐 약 1주일간 실시되었으며, 여기에 투입된 인원은 조사원 21명, 조사감독관 1명, 그리고 연구자 1명이었다.

설문조사과정은 21명의 훈련된 조사원이 선정된 조사대상자를 방문하여 연구의 목적과 설문지 작성요령을 설명한 다음 설문지를 배부하여 조사대상자가 직접 작성하도록 하는 자기기입식 방법(Self-Report)을 채택하였다. 이 과정에서 질문항목을 이해하지 못하는 경우에는 조사원이 현장에서 설명해 주고 이해시켰다. 본 조사연구의 표본수가 501명으로 설계되었기 때문에 결측값(missing value)이 과도하게 발생하는 경우에는 통계적 분석에 어려움이 있을 것으로 예상되어 설문지 작성이 끝나면 조사원이 즉시 코딩한 다음 잘못된 문항은 재조사하여 가급적 결측값을 최소화하였다.

2. 설문지의 구성 및 변수의 측정

1) 설문지의 구성

설문지의 구성은 두 가지 부분으로 나누어진다. 첫째, 조사대상자의 성별, 연령, 교육 정도, 결혼상태, 업종 및 종사기간, 과거의 풍속영업 종사경험 및 기간, 경찰에 단속된 경험의 유무 및 횟수 등과 같은 조사대상자의 인구사회학적 특성과 관련된 부분이다.

둘째, 조사대상자들의 경찰의 풍속영업 단속활동과 관련된 태도를 측정하는 문항들로 구성되어 있다. 질문서의 형식은 질문의 성격에 따라 4점으로 구성된 리커트척도(Likert Scale)를 활용하였으며, 부정적인 태도일수록 점수가 높게 나타나도록 구성되었다.

이러한 2단계 질문서의 목적은 불법적인 풍속영업에 대한 경찰의 단속활동에 대한 풍속영업자들의 불만요인 등 태도를 파악해 보고, 이들이 경찰의 단속에 불만을 가지게 되는 요인이 무엇인가를 파악하려는 의도에서 구성된 것이다. 즉, ① 조사대상자들이 경찰의 단속활동 전반에 관하여 부정적으로 인식하는가의 여부와 부정적인 인식의 정도를 파악하고, ② 이러한 부정적인 인식이 조사대상자들의 개인적 특성에 따라서 차이를 보이는가의 여부를 검토하며, ③ 풍속영업 규제에 대한 불만요인 중 풍속영업자들이 특히 부정적으로 인식하고 있는 요인을 도출하여, ④ 이에 대한 만족도 향상방안을 제시하고자 고안된 것이다.

2) 변수의 선정

본 연구의 인구사회학적 변수들로는 연령, 성별, 교육정도, 혼인관계, 현재와 과거의 풍속영업 운영경험과 기간, 경찰에 단속된 경험과 횟수 등이 포함되어 있다.

본 연구의 핵심적인 종속변수는 경찰의 풍속영업 단속활동에 대한 풍속영업자들의 태도가 될 것이다. 즉, 경찰의 단속활동에 대한 풍속영업자의 부정적인 태도가 본 연구의 종속변수가 될 것이며, 이러한 태도를 유형별로 분류하여 단속에 대한 불만요인을 도출하게 된다.

풍속영업 풍속영업자들의 불만을 유발하는 요인은 다음의 세 가지로 대별해 볼 수 있

다. 먼저 규제내용의 소망성, 명료성, 정당성과 같은 규제내용과 관련된 요인이 있다. 이는 규제법령에 규정된 내용에 대한 공감의 정도와 규제의 필요성 등에 대한 공감의 정도를 의미하는 것이다. 규제법령의 목적과 내용이 불합리하다거나 풍속영업 단속활동의 필요성 등에 대해서 공감을 느끼지 못할 경우, 풍속영업자는 단속활동에 대해서 불만을 가지게 된다. 따라서 본 연구의 종속변수로서 규제내용 자체요인을 선정하였다.

다음으로 풍속영업자의 태도요인으로서 평소 단속기관의 권위를 인정하고 단속기관에 대한 우호적이거나 적대적인 태도와 영업과 관련된 법규의 숙지 혹은 규정된 준수사항에 부합되는 시설의 설치에 필요한 물적 자원의 동원능력과 같은 영업자의 능력요인이 있다. 이것은 풍속영업자가 자신의 지적 혹은 물질적 능력의 부족으로 법규에 부응하는 준법영업이 어려운 경우이다. 또한 조직폭력, 이익집단 혹은 공무원, 언론기관 등과 같은 소위 비호세력의 존재여부가 풍속영업자의 불만을 가지는 데 영향을 미치게 된다.

마지막으로 단속활동을 수행하는 경찰관 등 단속자와 관련된 요인으로 단속자의 자질, 단속자의 특정사안에 대한 호의적 비호의적인 태도, 재량권의 활용과 적법절차의 준수, 그리고 단속의 형평성과 관련된 태도를 종속변수로 선정하였다.

이와 같은 본 연구의 종속변인과 이를 측정하기 위한 질문항목은 다음의 <표 1-3>에 제시되어 있다. 아래의 표에 나타나 있는 바와 같이 본 연구에서 선정된 총 10개의 종속변인을 측정하기 위하여 각각 내용이 비슷한 3~11개의 질문을 하였다. 이는 응답자들의 태도의 일관성을 알아보기 위한 것으로서 통계분석의 과정에서는 이 중에서 한 개의 질문만을 선정하였다.

규제내용자체요인으로서 소망성에 대한 태도를 측정하기 위한 질문은 3개가 제시되었으며, 이 중에서 3번 문항이 선정되었다. 다음으로 규제내용의 명료성을 알아보기 위한 질문은 3개가 제시되었으며, 37번 문항을 활용하였다. 규제내용의 정당성과 관련된 문항은 총 8개로 이 중에서 16번 문항이 최종적인 통계분석에 활용되었다.

다음 종속변수로서 풍속영업자 요인과 관련된 문항은 총 22개가 제시되었다. 풍속영업자 요인의 하위변인으로서 선택된 풍속영업자의 태도변인을 측정하기 위한 질문이 13개가 제시되었고, 이 중에서 12번 문항이 선택되었다. 다음으로 풍속영업자들의 법규에 제시된 시설기준 및 준수사항을 충분히 지켜 준법영업을 할 수 있는 능력 및 여건의 여부를 측정하기 위하여 제시된 능력요인은 총 4개의 항목이었으며, 이 중에서 36번 문항을

선정하였다. 또한 풍속영업을 둘러싼 주변환경에 대한 질문은 5개가 제시되었다.

환경요인은 풍속영업자의 불법영업과 관련된 보호세력을 의미하며, 단속을 당할 경우 자신들의 고충을 해결하기 위하여 어떤 기관 혹은 부서를 선택할 것인가를 파악하기 위하여 제시되었으며, 통계분석에는 29번 문항이 선정되었다.

다음으로는 단속자 요인으로서 불법영업을 단속하는 각 기관에 대한 태도를 묻는 23개의 질문이 제시되었다. 먼저 단속자의 자질과 관련된 7개의 질문 중 38번 문항이 선정되었다. 또한 단속자의 특정사안에 대한 호의적·비호의적인 태도를 측정하기 위한 5개의 질문 중에서는 43번 문항이 선정되었고, 단속자의 적정절차 준수여부와 적절한 재량권의 행사여부와 관련하여 7개의 질문 중 46번 문항이 선정되었다.

경찰의 불법영업 단속의 형평성에 대해서는 45번 문항이 선정되었으며, 총 5개의 질문이 제시되었다.

<표 1-3> 변수의 조작화

종속변인		설 문 항 목	문항수
규 제 내 용	소망성	1. 청소년 보호 및 미풍양속의 유지를 위해 풍속영업에 대한 규제는 지속되어야 한다. 3. 청소년 비행의 예방 차원에서 풍속영업의 규제가 현재보다 강화되어야 한다. 4. 청소년과 미풍양속의 보호를 위하여 각 정부기관의 활동이 강화되어야 한다.	3
	명료성	9. 업소에 출입하는 19세 미만의 청소년을 구별해내는 것은 거의 불가능하다. 35. 술을 가지고 오는 손님을 막을 방법이 없다. 37. 영업을 하다보면 불가피하게 영업시간을 준수하지 못하는 경우도 있다.	3
	정당성	2. 시설기준 및 준수사항 등과 같은 영업에 대한 규제의 정도가 너무 심하다. 5. 풍속영업에 대한 규제가 너무 약해서 청소년비행이 증가하고 미풍양속을 심각하게 해치고 있다.	10

종속변인		설 문 항 목	문항수
규 제 내 용	정당성	6. 풍속영업의 규제를 통하여 국가 전체적으로 얻는 이익보다 손해가 많을 것이다. 7. 풍속영업의 규제는 관료집단의 행정편의주의적 사고 때문에 강화되고 있다. 8. 풍속영업의 규제는 국민에 대한 정부의 우월주의적 행태의 표본이다. 16. 위반업소 정화를 위해 관계기관의 지속적인 강력단속이 가장 필요하다. 21. 관련법규 개정이후 업주들이 법을 잘 지켜가며 영업하고 있기 때문에 불법영업이 현저하게 감소되었다. 22. 아직도 청소년을 상대로 불법영업을 하는 업주가 많다. 40. 경찰의 불법영업 단속 때문에 건전 소비생활이 정착되어 가고 있다. 41. 불법영업 단속 때문에 청소년의 귀가 시간이 빨라지고 있다.	10
	태도요인	12. 위반업소에 대한 단속은 경찰이 단독으로 해야 한다. 13. 위반업소에 대한 단속은 시·군·읍·면 행정공무원이 전담해야 한다. 14. 위반업소에 대한 단속은 경찰과 행정공무원 등이 합동으로 단속해야 한다. 15. 위반업소에 대한 단속은 업자들의 자율에 맡겨야 한다. 17. 풍속영업소 이용자가 먼저 자각해야 불법영업이 근절될 것이다. 18. 불법영업을 없애기 위해서는 영업소 운영자와 종사자의 준법정신을 고취하여야 한다. 19. 지역 주민의 감시 내지 신고정신이 불법영업을 막을 수 있기 때문에 위반업소 발견시 고발 또는 신고해야 한다. 24. 자녀가 경찰관을 지망하면 그렇게 하도록 적극적으로 지원하겠다. 32. 경찰관은 무사안일하고 공과 사를 구별하지 못한다. 33. 경찰관은 주민들에 대한 책임감이 결여되어 있다. 48. 우리 나라 경찰은 치안유지를 잘하고 있다.	11

종속변인		설 문 항 목	문항수
풍속영업자 요인	능력요인	10. 나는 관련된 법규에 규정된 업소의 시설기준 및 준수사항을 철저히 숙지하고 있다. 11. 관련된 법규를 철저히 준수하면 영업에 막대한 손해를 입을 것이다. 20. 비록 영업에 지장을 받더라도 관계 법규를 준수하여야 한다. 36. 시설기준을 철저히 준수하면 투자비용이 과다해서 영업을 불가능하다.	4
	환경적 요인	25. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 직접 경찰서에 찾아가 항의해야 한다. 26. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 유력한 사람이나 국회의원에 게 호소해야 한다. 27. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 청와대나 행정기관에 진정해야 한다. 28. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 변호사에 의뢰해야 한다. 29. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 언론기관에 호소해야 한다.	5
단속자 요인	단속자의 자질	23. 경찰관이라도 명백하게 법을 위반한 경우가 아니면 업소에 출입해서는 안된다. 31. 단속경찰관의 고압적인 자세가 가장 큰 문제다. 38. 단속경찰관은 풍속영업관련 법규를 매우 잘 알고 있으며, 단속시 법규를 적절하게 적용한다. 47. 단속경찰관들이 성실하게 위반사항을 점검한다. 50. 평소 경찰이 관련법규에 대해서 자세하게 설명해 주었다. 56. 단속과정에서 경찰관이 금품요구, 식사접대, 대가기대 등 부정적 사례는 없었다. 57. 단속경찰관의 태도는 엄정하였고 적법절차를 준수하였다.	7
	단속자의 호의적 태도	30. 부당한 단속의 시정을 요구하면 단속경찰관은 이를 무시한다. 39. 단속공무원의 업무처리에 대하여 만족한다. 43. 경찰의 불법영업 단속이 형식에 그치고 있다. 49. 경찰은 평상시 업소의 주인이나 종사자에 대한 지도는 등한시키고 단속에만 열중한다. 59. 경찰관은 단속시 가급적 나의 주장을 긍정적으로 들어주려고 노력한다.	5

종속변인		설 문 항 목	문항수
단속 자 요 인	재량권, 적법절차의 활용	34. 단속경찰관은 절차만을 강조하고 부득이한 상황을 무시한다. 42. 경찰이 위반업소 단속시 약간의 강제력을 행사해도 무방하다. 46. 경찰은 지나치게 과잉단속을 한다. 51. 경찰은 단속시 위반사항 및 벌칙에 대하여 자세하게 설명해 주었다. 52. 경찰은 단속시 민원신청 및 처리절차를 명확하게 설명해 주었다. 58. 경찰은 단속상의 착오가 발생하였을 경우 신속하게 시정 혹은 해명을 하였다.	6
	단속의 형평성	44. 경찰의 단속은 대형업소보다 중소기업소에 치우쳐 형평성을 잃고 있다. 45. 단속경찰관은 다른 업소의 위반행위는 눈감아주고 우리업소만 귀찮게 한다. 53. 불법영업을 요구하는 손님도 처벌해야 한다. 54. 윤락행위 등을 요구하는 손님은 형사처벌을 해야 한다. 55. 불법영업을 요구하는 손님에게는 과태료를 부과하여야 한다.	5

3. 분석방법

본 연구는 풍속영업자의 불만요인을 파악하여 만족도 향상방안을 마련하고자 시도되었다. 따라서 본 조사연구에서는 불만요인의 실태를 파악하기 위하여 주로 기술적 통계 분석(descriptive statistical analysis)을 위주로 진행되었다.

먼저 풍속영업자의 불만요인에 관한 실태는 빈도표(frequency table)를 활용하여 파악하였다. 각각의 질문항목에 대한 응답의 빈도와 백분비가 제시되었으며, 평균값도 제시되어 조사대상자 전체의 태도를 파악하고자 하였다. 또한 업종, 업소운영기간, 과거에 풍속영업소 운영경험 유무, 경찰에 단속경험 유무에 따른 태도의 차이는 교차분석(crosstab analysis)을 이용하여 파악하였다. 또한 본 설문조사에서 수집된 자료의 통계 분석을 위해서는 SPSS WIN프로그램이 이용되었다.

제4절 조사대상자의 일반적 특성

1. 성별·연령별 분포

조사대상자들의 성별, 연령별 구성을 살펴보면 각각 다음의 <표 1-4> 및 <표 1-5>와 같다.

먼저 이 연구에서 분석된 표본의 연령별 구성을 살펴보면 30세에서 39세까지의 30대가 162명(32.7%)이었고 40대가 172명(36.5%)으로 비슷한 비율로 나타났다. 이들 연령층을 합하면 전체의 69.2%로 풍속영업자들은 30-40대가 거의 대부분을 차지하고 있는 것으로 보인다. 또한 20세에서 29세까지의 연령층이 94명(18.8%)이며, 50세에서 59세까지의 50대는 46명(9.2%)이었고, 60세 이상도 11명(2.2%)이 포함되어 있었다. 특히 조사대상자들의 연령을 살펴보면 20세에서 25세까지의 비교적 연소한 영업자도 45명(9.1%)이 포함되어 있었으며, 조사대상자들의 평균연령은 38.64세인 것으로 조사되었다.

<표 1-4> 조사대상자들의 연령별 구성

단위 : 명(%)

20대	30대	40대	50대	60대	계	평균
94 (18.8)	162 (32.7)	172 (36.5)	46 (9.2)	11 (2.2)	485 (100.0)	38.64

조사대상자들의 성별 구성을 살펴보면 남성이 343명(68.7%)이며 여성은 156명(31.3%)으로 나타나 본 연구에서 조사된 풍속영업자는 여성에 비하여 남성이 약 2배 이상인 것으로 조사되었다.

<표 1-5> 조사대상자들의 성별 구성

단위 : 명(%)

남	여	계
343 (68.7)	156 (31.3)	499 (100.0)

2. 혼인상태별, 학력별 분포

조사대상자들의 혼인상태별 구성을 살펴보면 기혼은 328명(66.0%)이었고, 미혼이 128명(25.8%)으로 조사되어 전체의 91.8%를 구성하고 있었다. 또한 동거, 이혼, 별거, 사별은 각각 21명(4.2%), 15명(3.0%), 4명(0.8%), 1명(0.2%)으로 극히 소수인 것으로 조사되었다.

<표 1-6> 조사대상자들의 혼인상태별 구성

단위 : 명(%)

미혼	동거	기혼	이혼	별거	사별	계
128 (25.8)	21 (4.2)	328 (66.0)	15 (3.0)	4 (0.8)	1 (0.2)	497 (100.0)

조사대상자들의 학력별 구성을 살펴보면 고졸 이하의 학력을 가진 영업자가 241명(48.5%)이었으며, 대학재학과 중퇴를 포함한 대졸 이하는 244명(49.1%)으로 가장 많았다. 또한 대학원 이상의 고학력을 가진 조사대상자도 12명(2.4%)이 포함되어 있었다. 이러한 결과는 조사대상자들의 학력이 서울시를 비롯한 수도권이라는 조사대상지역의 특성이 반영된 것으로 생각되며, 의무교육 등의 실시로 인하여 전반적으로 우리 나라 국민들의 교육기간이 연장된 것을 반영해 주는 결과로 보인다.

<표 1-7> 조사대상자들의 학력별 구성

단위 : 명(%)

고졸 이하	대졸 이하	대학원 이상	계
241 (48.5)	244 (49.1)	12 (2.4)	497 (100.0)

3. 업종별 분포

조사대상자들이 현재 운영하고 있는 풍속영업의 종류는 아래의 <표 1-8>에 제시되어 있다.

풍속영업은 청소년보호법, 식품위생법 등 관련 법규가 많고 보건복지부, 문화관광부, 경찰청, 시청, 구청 등으로부터 관리 및 감독을 받거나 인허가를 받도록 규정되어 있다. 또한 풍속영업 단속대상업종은 조사대상에서 제외된 무도장업, 무도학원업 등을 포함하여 10개 업종이지만 본 연구에서는 현실적으로 변태영업을 하고 있는 일반음식점과 휴게음식점을 조사대상업종에 포함시켰으며 가급적 모든 업종을 균일하게 표집에 포함시키고자 노력하였기 때문에 조사대상업종별로 각각 50명 정도로 제한하였다.

<표 1-8> 조사대상자들의 업종별 구성

단위 : 명(%)

유흥 주점	단란 주점	일반 음식점	휴게 음식점	멀티게 임장	노래연 습장	비디오 감상실	전용게 임장	이용업	숙박업	계
51 (10.2)	50 (10.0)	55 (11.0)	46 (9.2)	50 (10.0)	51 (10.2)	49 (9.8)	51 (10.2)	50 (10.0)	48 (9.6)	501 (100.0)

조사대상자들이 운영하는 업소의 영업형태별 구성비율을 살펴보면 주류의 판매를 목적으로 하는 유흥주점과 단란주점을 운영하는 응답자가 각각 51명(10.2%)과 50명(10.0%)이었으며, 음식 및 다과를 판매하는 일반음식점과 휴게음식점을 운영하는 영업자가 각각 55명(11.0%)과 46명(9.2%)이 포함되어 있다. 멀티게임장과 노래연습장, 비디오감상실, 전용게임을 운영하는 영업자도 각각 50명(10.0%), 51명(10.2%), 51명(10.2%), 49명(9.8%)으로 조사되었고 이용업과 숙박업이 각각 50명(10.0%)과 48명(9.6%)이었다.

다음으로 조사대상자들이 현재 운영하고 있는 업소를 1년 이상 5년 미만으로 운영하고 있다고 응답한 경우가 263명(53.9%)으로 가장 많았으며, 1년 미만이 그 다음으로 108명(22.2%)이었다. 66명(12.2%)의 조사대상자들은 5년 이상 10년 미만의 기간동안 현재의 업소를 운영하고 있다고 응답하였으며, 10년 이상 장기간 운영하고 있다고 한 응답자도 48명(8.7%)이었다. 조사대상자들의 현재의 업소 운영기간의 평균은 44.45개월 즉, 3년 9개월 정도인 것으로 조사되었다.

<표 1-9> 조사대상자들의 현재업소 운영기간별 구성

단위 : 명(%)

1년 미만	1년 이상-5년 미만	5년 이상-10년 미만	10년 이상	계	평균
108 (22.2)	263 (53.9)	66 (12.2)	48 (8.7)	485 (100.0)	44.45

전체 조사대상자 중 과거에도 풍속영업과 관련된 업소를 운영했던 경험이 있는 응답자는 131명(26.9%)이었고 이보다 훨씬 많은 356명(73.1%)은 과거 풍속영업 관련업소를 운영한 경험이 없다고 응답하였다.

<표 1-10> 조사대상자들의 과거 풍속관련업소 운영경험별 구성

단위 : 명(%)

있다	없다	계
131 (26.9)	356 (73.1)	487 (100.0)

과거 풍속영업 관련업소에 종사했던 경험이 있는 응답자 131명의 영업업종과 영업기간은 각각 아래의 <표 1-11>과 <표 1-12>에 제시되어 있다.

과거에 풍속영업 관련업소를 운영했던 경험이 있는 조사대상자들의 업종별 구성을 보면 일반음식점이 29명(20.9%)으로 가장 많았고 단란주점과 노래연습장이 각각 20명(14.4%)과 18명(12.9%), 숙박업과 휴게음식점이 각각 15명(10.8%)과 14명(10.1%)이었으며, 유흥주점을 경영했던 응답자는 12명(8.6%), 안마시술소, 증기탕, 무도학원을 경영했다는 응답자도 각각 1명(0.7%)씩 포함되어 있었다.

이들이 과거에 풍속영업 관련업소를 운영한 기간은 1년 이상 5년 미만이 83명(61.2%)으로 가장 많았으며, 5년 이상 10년 미만이 25명(18.2%)이었다. 또한 1년 미만의 비교적 단기간 업소를 운영했던 응답자와 10년 이상 장기간 업소를 운영했던 응답자는 각각 15명(11.0%)과 12명(8.6%)으로 조사되었다. 과거에 풍속영업 관련업소를 운영했던 경험이 있다고 응답한 조사대상자들이 과거에 운영했던 기간은 평균 43.85개월로 이는 약 3년 8개월 정도인 것으로 조사되었다.

<표 1-11> 조사대상자들의 과거 풍속영업 관련업소 운영업종별 구성

단위 : 명(%)

유흥주점	단란주점	일반음식점	휴게음식점	멀티게임장	노래연습장	비디오 감상실	전용게임장
12 (8.6)	20 (14.4)	29 (20.9)	14 (10.1)	4 (2.9)	18 (12.9)	4 (2.9)	7 (5.0)
안마시술소	증기탕업	무도학원	이용업	숙박업	기타	계	
1 (0.7)	1 (0.7)	1 (0.7)	3 (2.2)	15 (10.8)	10 (7.2)	129 (100.0)	

<표 1-12> 조사대상자들의 과거 풍속영업 관련업소 운영기간별 구성

단위 : 명(%)

1년 미만	1년 이상-5년 미만	5년 이상-10년 미만	10년 이상	계	평균
15 (11.0)	83 (61.2)	25 (18.2)	12 (8.6)	135 (100.0)	43.85

4. 피단속 경험 및 금품갈취 경험별 분포

조사대상자들의 267명(54.0%)은 풍속영업과 관련하여 경찰에 단속된 경험이 있다고 응답하였으며, 227명(46.0%)은 없다고 응답하여 단속된 경험이 약간 많은 것으로 응답하였다.

<표 1-13> 조사대상자들의 피단속 경험별 구성

단위 : 명(%)

있다	없다	계
267 (54.0)	227 (46.0)	494 (100.0)

<표 1-14> 조사대상자들의 피단속 횟수별 구성

단위 : 명(%)

5회 미만	5회 이상-10회 미만	10회 이상-20회 미만	20회 이상	계
191 (74.0)	41 (15.9)	19 (7.3)	7 (2.8)	258 (100.0)

이들의 단속경험 횟수는 5회 미만의 단속경험이 있다는 응답자가 191명(74.0%)으로 대부분을 차지하고 있으며, 5회 이상 10회 미만이 41명(15.9%), 10회 이상 20회 미만이 19명(7.3%)이었다. 또한 20회 이상 경찰의 단속을 경험한 경우도 7명(2.8%)이었으며, 심지어 70~80회 이상의 경찰에게 단속을 당한 경우도 있었다. 이들 경찰단속경험 조사 대상자들의 평균 피단속 횟수는 4.11회인 것으로 조사되었다.

마지막으로 이들 대부분 업소들은 평소 동네 불량배나 폭력배들로부터 금품을 갈취당한 경험이 없는 것으로 보이지만(435명, 88.4%), 금품을 갈취 당한 경험이 있다고 응답한 응답자도 57명(11.6%)이 있었다. 이 중에서 48명은 1회 이상 5회 이하의 금품을 갈취당한 경험이 있다고 응답했으며, 특히 3명은 6회 이상 상습적으로 금품을 갈취당한 것으로 나타났다. 금품을 갈취당한 횟수는 평균 2.47회인 것으로 조사되었다.

<표 1-15> 조사대상자들의 금품갈취 경험유무 구성

단위 : 명(%)

있 다	없 다	계
57 (11.6)	435 (88.4)	492 (100.0)

<표 1-16> 조사대상자들의 금품갈취 경험횟수별 구성

단위 : 명(%)

1회 이상-5회 이하	6회 이상	계
48 (94.0)	3 (6.0)	51 (100.0)

제2장 풍속영업 규제에 이론적 접근

제1절 풍속영업의 정의

풍속은 그 시대의 사회현상을 반영하는 개념이다. 사회현상은 사회발달에 유리하게 작용하고 사회구성원들에게 건전하고 긍정적인 영향을 미치는 건전한 사회현상이 있고 사회발달에 불리하게 작용하고 사회구성원들에게도 불건전하고 부정적인 영향을 미치는 불건전한 사회현상이 있다. 전자의 경우는 사회발전이나 국민들의 정서함양에 긍정적인 기능을 담당하고 있지만, 후자의 경우는 사회발전이나 국민들의 정서함양에 부정적인 기능을 담당하게 된다. 여기서 논의하는 풍속이란 선량한 풍속, 즉 사회의 건전한 미풍양속을 의미하는 전자가 아니라 사회발전이나 국민들의 정서함양에 부정적인 영향을 미쳐 사회의 건전한 도덕관념을 해치는 후자를 의미하는 것이다.

풍속영업이란 영업 중에서도 풍속과 관련된 영업을 의미한다. 먼저 풍속의 개념에 대하여 보면, 민법상으로 선량한 풍속을 의미하는 것인데²⁾ 선량한 풍속이란 사회의 일반적 도덕 또는 윤리, 즉 모든 국민이 지켜야 할 최소한도의 도덕률의 의미한다. 이러한 선량한 풍속의 개념은 선형적으로 주어지는 것이 아니라 국민들의 윤리의식이나 질서의식에 의하여 구체화될 수 있는 불확정개념이며 시대와 장소, 사회와 민족에 따라 그 모습을 달리하는 유동적인 개념이라고 할 수 있다. 공법의 영역에서도 경찰관직무집행법 제2조5호의 경찰의 직무범위에서 공공의 안녕과 질서유지라는 조항이 있다. 공공의 질서란 지배적인 사회의 가치관에 비추어 그것을 준수하는 것이 원만한 공동생활을 위한 전제조건이 되는 법규범 이외의 사회규범의 총체를 의미하는 것으로 이러한 사회규범 중 다수에 의하여 지지되는 사회규범들만 공공질서의 대상이 된다. 이러한 공공질서의 개념은 유동적이고 가변적이기 때문에 시간과 장소에 따라 다르게 파악될 수 있다.³⁾

2) 민법 제103조는 선량한 풍속 기타 사회질서를 위반한 사항을 내용으로 하는 법률행위는 무효로 한다고 규정하고 있다.

3) 장영민·박기석, 경찰관직무집행법에 관한 연구, 연구보고서, 한국형사정책연구원, 1995, 62-63면; 박상희·김명연, 풍속영업의 법적 규제, 현안분석 95-5, 한국법제연구원, 1995, 21-23면.

영업이라는 개념에 대하여 ① 법질서에 합치하는 활동 ② 영리를 목적으로 하는 활동 ③ 자주적이고 독립적인 활동 ④ 계속적인 활동이라는 구성요소를 가지고 있어야 한다. 그러나 영업의 개념에서 제외되는 요소로서는 ① 농업, 임업, 광업 등 1차 산업 ② 자기 재산의 단순한 관리활동 ③ 학문, 예술, 저작활동 ④ 변호사, 의사, 약사 등 고도의 전문 지식을 요하는 서비스활동(자유업) ⑤ 무료로 제공하는 활동 등은 영업의 개념에서 제외되어야 할 것이다.⁴⁾

따라서 풍속영업이란 불특정다수에 대하여 법질서를 지키면서 일회성이 아닌 계속성을 가지고 영리를 목적으로 영업자 자신의 명의로 결정으로 독립적인 영업활동을 영위하면서 성, 음주, 사행 등 인간의 본능적 부분에 기인하여 향락성이 있는 율락행위, 음란행위, 사행행위 등의 행위를 조장할 우려가 있고 성인에게는 건전한 사회생활을 영위하는 데 장애가 되고 청소년에게는 건전한 육성에 장애가 되는 영업으로 정의하고자 한다.

따라서 풍속법의 목적은 풍속영업자가 이러한 풍속영업을 운영하는 가운데서 발생할 우려가 있는 율락행위, 음란행위, 사행행위 등 위법행위를 방지함과 동시에 이러한 영업에서 발생하는 향락성이 과도하게 계속되는 것을 방지하고 향락적인 분위기가 무제한으로 확산되어 주변의 환경을 해치지 않도록 하는 동시에 그러한 향락적 분위기가 청소년의 건전한 육성을 저해하지 않도록 하기 위해 일정한 질서를 유지하려는 것이다.

여기서 풍속영업과 유해환경과는 어떠한 차이가 있는가를 구별할 필요가 있다. 유해환경은 절대적이고 보편적인 개념이 아니라 청소년의 연령, 정신발달정도, 지역의 특성과 문화에 따른 상대적인 개념으로서 시대와 상황, 그리고 환경과 청소년이 상호작용하는 데에 따라 변하는 연속적이고 과정적인 개념이다.⁵⁾ 또한 청소년 유해환경이란 청소년들이 건전하게 성장하는데 유해한 영향을 미칠 수 있는 각종 물리적·사회적 환경들과 청소년과 이러한 환경들간의 상호작용을 총칭하는 포괄적인 개념으로 이러한 유해환경은 환경자체의 기본적 성격, 기능상의 질적 성질, 청소년들의 생

4) 박상희·김명연, 상계서, 1995, 8-12면.

5) 도종수 외 3인, “청소년 유해환경의 실태와 대책에 관한 연구,” 한국청소년연구, 제5호, 한국청소년연구원, 1991 여름호, 86면.

활의 장 등에 따라 다양하게 분류될 수 있다.⁶⁾

일반적으로 유해환경이란 사회구조적 특성에 따라 형성되는 물리적 환경과 개인의 성장과정에 따라 가정, 학교, 직장 등을 의미하는 사회적 환경으로 분류할 수 있다. 물리적 환경이란 사회해체, 유흥업소의 번창과 같이 사회구조적 특성과 관련된 환경을 의미하는 것으로 이것은 산업화, 도시화의 결과 산업사회의 구조적 팽창으로 인하여 그 가치의 합의를 이루지 못한 상태에서 폭발함으로서 발생하는 사회환경으로서 청소년들의 건전한 육성에 장애가 되는 요소들이 이에 해당한다고 할 수 있다. 예를 들면, 유해환경은 더럽고 어두침침한 골목이라든가 갯들간의 세력다툼 등이 잦은 우범지역 보다는 향락적·퇴폐적인 분위기를 연상시키고 손님을 유혹하는 유흥주점 및 단란주점 등 유흥적 성격을 가지고 있는 각종의 술집들을 의미한다고 볼 수 있다.⁷⁾

이러한 청소년 유해환경은 그 특성에 따라 증기탕, 유흥업소 등은 청소년비행에 직접적으로 영향을 미치는 직접적 유해환경과 심야음식점, 디스코장, 게임제공업 등은 이러한 장소를 출입한 이후의 행동이 간접적으로 비행에 영향을 미치는 간접적 유해환경으로 구분할 수 있다. 특히 디스코장, 게임제공업 등은 그 자체가 비행의 장소라기 보다는 청소년들이 이러한 장소를 출입한 이후에 비행으로 발전하는 경우가 많으며 비행에의 접근을 촉진하는 역할을 수행한다고 할 수 있다.

따라서 문제있는 청소년이나 나이 어린 청소년들에게 이러한 장소는 비행으로 접어들게 하는 위험성을 내포하고 있지만 그 자체만으로 유해한 환경이라고 할 수 없다.⁸⁾

이러한 유해환경은 청소년의 건전한 심신발달을 저해하고 정상적인 생활을 방해하는 환경으로서 인적 유해환경, 행위적 유해환경, 물적 유해환경, 공간적 유해환경, 매체적 유해환경을 총칭하는 것으로 정의할 수 있다. 인적 유해환경이란 청소년의 복지를 침해하는 성인을 의미하는 것으로 풍속영업자가 이에 해당하고 행위적 유해환경이란 음란행위, 야간배회, 문신새기기 등이 이에 속하며 물적 유해환경은 성기구

6) 주희중, “청소년 유해환경 정화를 위한 기성세대의 인식 전환 필요,” 한국간행물윤리위원회, 간행물윤리, 1998. 9, 7면.
 7) 김준호·박정선, 학교주변유해환경의 실태 및 비행과의 관계, 연구보고서, 한국형사정책연구원, 1996, 23-24면.
 8) 이명숙, 외국의 청소년 유해환경 법제, 한국청소년연구원, 연구보고서 97-08, 1997, 7-8면,

등이 이에 해당한다. 그리고 공간적 유해환경이란 풍속영업소가 이에 속하며 매체적 유해환경이란 음반·비디오·방송 등 영상음향매체와 음성정보·문자정보·영상정보 등 정보통신매체, 만화·화보류·일간지·주간지 등 인쇄매체 등이 이에 해당한다.

이상에서와 같이 풍속영업과 유해환경과의 관계를 보면, 풍속영업이란 산업화와 도시화, 과학문명의 발달 등으로 인하여 인위적으로 형성되는 향락적인 영업 중에서 인간의 원초적인 말초신경을 자극하여 성인과 청소년에게 윤락행위, 음란행위, 사행행위 등을 조장하여 유해한 영향을 미칠 뿐만 아니라 영리를 추구하는营业을 의미하므로 물리적 유해환경 중에서 영업소를 가지고 영업하는 공간적 유해환경만을 총칭하여 풍속영업으로 정의하고자 한다. 따라서 풍속영업은 유해환경보다 그 범위가 좁은 개념으로 사용되고 있다.

이러한 풍속영업은 그 개념적 정의가 반드시 일정한 것이 아니고 시대의 변천, 상황의 변화에 따라 국민의 건전한 양식과 판단에서 규제하지 않으면 안된다.

제2절 풍속영업 규제의 정당성

풍속영업의 개념은 그 시대의 사회현상을 반영하는 것이기 때문에 시대적·국가적 상황에 따라 다양하게 정의될 수 있는 불명확하고 상대적인 개념이라고 할 수 있다. 청소년에게 유해하고 부정적인 영향을 미치는 풍속영업은 어떠한 근거에 의하여 그 규제가 정당화되고 합리화되는가에 대하여 논의해 보기로 한다.

1. 침해의 원리

침해의 원리(Harm Principle)란 밀(J. S. Mill)이 그의 저서 『자유론』에서 주장한 원리로서 국가가 개인의 의지여부에 관계없이 법적 규제를 통하여 그 개인이 타인의 권리를 침해하는 것을 방지하기 위한 원리이다.⁹⁾ 이 원리는 개인이 타인의 권리를

9) 藤本哲也, “最近の青少年をめぐる有害環境の浄化と規制問題”, 警察學論集, 第44卷 11號、1991, 30-31面.

침해하는 것을 전제로 하여 그러한 침해를 방지하기 위하여 규제하는 것이 타당하다는 논리이다. 이 경우에 당연히 침해의 대상은 타인의 개인적 생활이익인 생명, 신체, 자유, 재산의 안전에 대한 침해에 한하며 현실적으로 그러한 침해가 발생한 시점에서 인정된다.

오늘날 민주주의 사회에서 모든 시민이 자유를 향유하고 있으나 최대한의 자유를 향유할 수 없으며 타인의 기본적인 권리를 침해한 경우에는 그것은 자유를 향유하는 것이라고 할 수 없고 그에 따른 책임을 지지 않으면 안된다. 이러한 점에서 침해의 원리에 내재하고 있는 이념은 시민의 안전과 보호라고 할 수 있다. 따라서 이 침해의 원리는 개인이 현실적으로 타인의 권리를 침해한 경우에만 법적 규제가 정당화된다.

2. 도덕의 원리

도덕의 원리(Moralism)란 형법이 도덕을 유지하는 면을 중시하는 입장으로서 형법은 도덕의 최저기준을 규정하고 있지만 동성애 등 도덕에 반하는 행위에 대해서는 규정하지 않는 경우가 많다. 비록 형법의 목적이 개인의 생명, 재산, 신체, 자유를 보호하는 것이라 하더라도 도덕의 유지와 전혀 관계가 없다고는 말할 수 없다. 즉 살인행위나 절도행위는 도덕적으로 악이라는 인간의 의식과 동떨어져서는 그 처벌도 전혀 효과를 기대할 수 없다. 이러한 점에서 형법과 도덕은 중복되며 상호보완적으로 작용하는 것이다.

그러나 법의 도덕성을 강조하는 입장¹⁰⁾은 형법의 목적은 도덕의 유지 및 실현이며 살인범이나 절도범을 처벌하는 것은 개인을 보호하기 위한 목적이 아니라 도덕을 유지하고 실현하려는 목적이라고 주장하고 있다. 즉 도덕적으로 악하다는 이유만으로 그 처벌을 정당화할 수 있다는 것이다.

이에 대한 대표적인 예로서 1959년 논의가 진행되었던 데블린-하트(P. Devlin vs. H. L. A. Hart)논쟁을 들 수 있다. 이 논쟁에서 데블린 판사는 매춘, 동성애 등 도덕에 반한 행위는 처벌되어야 한다는 견해를 제시하였고 하트 교수는 그런 견해에 반대하여 형

10) 이러한 입장을 법적 모럴리즘(Legal Moralism)이라고도 한다

법이란 도덕의 최저기준을 규정하고 있다는 논리를 전개하였다 이러한 논쟁의 결과로 1950년대 당시 도박, 매춘, 동성애 등에 대한 비범죄화론과 관련하여 활발한 논의가 이루어졌다.¹¹⁾

도덕의 원리의 입장에서는 법에 의한 사회의 도덕의 유지 및 실현이 강조되고 사회의 존립확보를 위하여 도덕에 반하는 행위는 비도덕적이라는 이유자체만으로 범죄로 성립하고 처벌의 대상이 된다는 것이다.

따라서 도덕의 원리는 도덕의 유지 및 실현이라는 목적이 법적 개입을 정당화하는 원리이기 때문에 개인이 타인의 권리를 침해하지 않는 도박, 매춘, 동성애 등의 행위가 부도덕하다는 이유 하나만으로 처벌 및 규제가 정당화된다고 할 수 있다.

3. 후견주의

청소년을 건전하게 육성하고 유해환경 및 풍속영업으로부터 보호하기 위한 원리로서 후견주의(Paternalism)의 원리가 있다.¹²⁾ 이 원리는 본인에게 이익이 되는 방향으로 법적 개입을 정당화하는 원리이다. 예를 들면 담배와 음주는 청소년들의 건강에 악영향을 미치고 유해하기 때문에 국가가 법을 제정하여 이러한 약물로부터 청소년의 접촉을 금지하고 있다. 이러한 경우는 부모가 청소년을 보호하는 것과 같이 국가가 후견인적 입장에서 청소년개인의 이익을 보호한다는 논리이다.

즉 어떤 사람(S)이 타인(A)에 대해 침해행위를 야기하지 않는 경우에도 S자신에게 이익이 된다는 이유로 개인 또는 국가가 S를 보호하기 위하여 개입행위를 할 수 있다는 원리를 말한다. 이러한 관점에서 청소년의 건전한 육성을 위하여 경찰의 가두보도나 청소년들이 관람하는 포르노물을 단속하는 것이 가능하다. 다시 말하면 이 후견주의는 청소년 자신에게 이익이 되는 방향으로 선도하기 위한 국가의 강제를 정당화하는 것이라고 말할 수 있다.

후견주의는 규제를 받는 대상과 보호되는 대상의 동일여부에 따라서 순수형 후견주의와 비순수형 후견주의로 구분할 수 있다. 예를 들면 경찰이 청소년을 가두보도

11) Larry J. Siegel, *Criminology*(St. Paul, MN: West Publishing Company, 1986), pp. 402 -403.

12) 이 원리는 가부장적 원리, 부권주의, 온정주의 등으로 말하기도 한다.

하는 경우나,¹³⁾ 도로교통법상 운전자가 안전벨트를 미착용한 경우와 같이 보호되는 대상과 법적 규제를 받는 대상이 동일하다는 점에서 순수형 후견주의에 해당한다. 그러나 담배나 술을 미성년자에게 판매하거나 유흥업소에 미성년자를 고용 및 출입 시키거나 비디오방에서 미성년자에게 음란물을 관람시키는 행위 등은 보호되는 대상은 미성년자이고 규제대상은 이러한 풍속영업자들이므로 보호대상과 규제대상이 동일하지 않으므로 인하여 비순수형 후견주의에 해당한다.

후견주의는 적극성의 여부에 따라 적극적 후견주의와 소극적 후견주의로 구분할 수 있다. 적극적 후견주의는 연금의 적립이나 수혈의 경우와 같이 규제를 받는 자의 복지를 보다 증대시키는 것을 말하며 소극적 후견주의는 자살방지, 약물중독방지와 같이 규제받는 자의 자기자신에 대한 침해를 방지하는 것을 말한다.

또한 강제적 후견주의와 비강제적 후견주의로 분류하는 경우가 있는데 규제가 강제적으로 이루어진 경우를 강제적 후견주의라 할 수 있고 권고 등과 같이 규제가 비강제적으로 이루어진 경우를 비강제적 후견주의라고 한다.

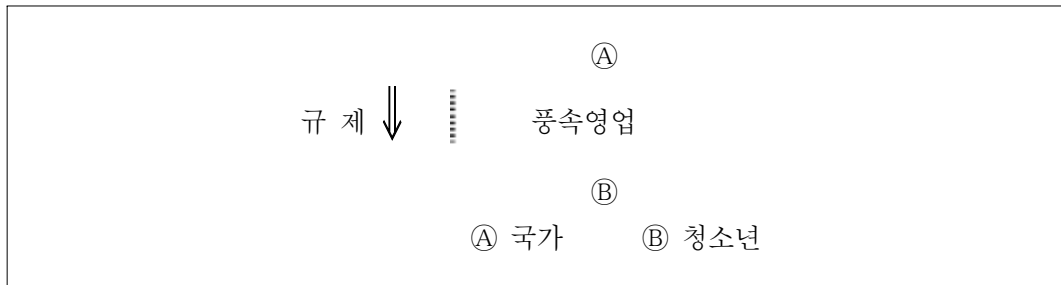
이 외에도 신체적·물리적 후견주의와 정신적·도덕적 후견주의로 분류할 수 있는데 신체적·물리적 후견주의는 피규제자 자기자신에 대해 야기하려는 피해가 신체적·물질적인 경우를 말하고 정신적·도덕적 후견주의는 그 피해가 정신적·도덕적인 경우를 말한다.

풍속영업 규제는 후견주의 유형 중에서도 규제받는 대상과 보호받는 대상이 다르기 때문에 비순수형 후견주의에 속하고 규제대상자의 자기자신에 대한 침해를 방지한다는 점에서 소극적 후견주의에 속하며 국가가 법제정 등을 통하여 강제적으로 규제한다는 점에서 강제적 후견주의에 속한다고 할 수 있다. 그리고 규제대상자, 즉 청소년의 정신적·도덕적 피해를 방지하고 건전한 정서발달을 도모한다는 점에서 정신적·도덕적 후견주의에 해당한다고 할 수 있다.

또한 후견주의는 규제대상과 보호대상의 동일여부에 따라 원칙유형과 확장유형이라는 두가지 유형으로 규제되고 있다.

13) 청소년들이 23시 30분쯤 유흥업소가 밀집한 지역을 거닐고 있거나 청소년들이 비행행동을 일으킬 가능성이 있는 경우에 경찰이 거리에서 청소년들을 보도하는 것이 이에 해당한다.

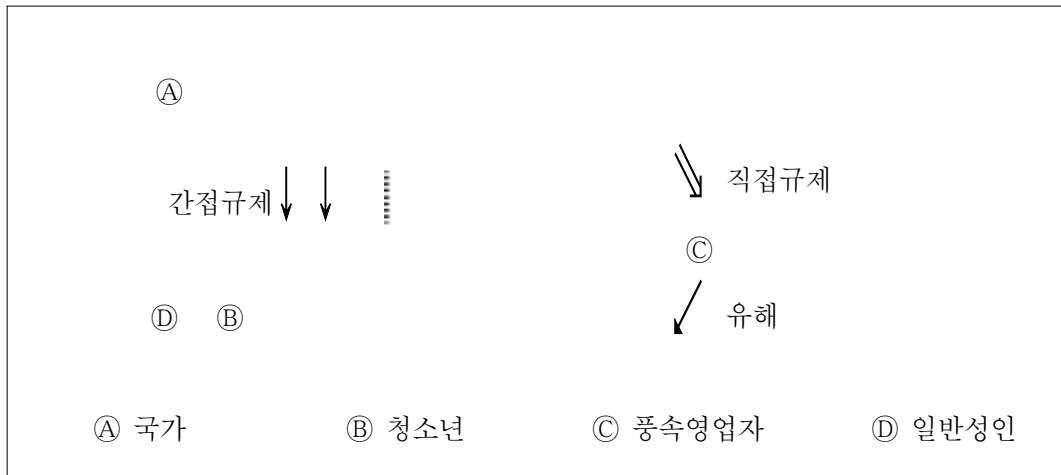
<그림 2-1> 후견주의의 원칙유형



원칙유형이란 앞에서 설명한 순수형 후견주의가 여기에 해당하는데 규제대상과 보호 대상이 일치하는 유형이다. <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 국가 A가 풍속영업으로부터 청소년을 보호하기 위하여 청소년 B를 직접적으로 규제하는 것을 말한다.

풍속영업의 규제는 원칙유형으로는 설명하는 데 한계가 있어서 등장하는 것이 확장유형이다.

<그림 2-2> 후견주의의 확장유형



확장유형은 비순수형 후견주의에 해당하고 국가가 청소년의 풍속영업소 출입 및 고용을 규제하는 유형이다. <그림2-2>에서 보는 바와 같이 국가 A는 청소년 B의 건전한 육성과 보호를 위하여 풍속영업자 C를 규제한다고 설명할 수 있다. 이 경우에 청소년의

건전한 육성과 보호라는 목적에서 보호대상인 청소년과 규제대상인 풍속영업과는 대상이 다르게 된다. 즉 청소년의 건전한 육성을 위해서는 제3자인 풍속영업자를 규제하여 청소년을 보호하려는 것이다.

이와 같이 국가가 풍속영업에 대하여 직접적인 법적 규제를 하는 경우에 출판의 자유 및 표현의 자유를 제한한다는 문제가 발생하게 된다. 즉 청소년의 건전한 육성을 위하여 성인들의 알권리 및 표현의 자유를 제한할 수 있는가 등의 문제에 대하여 법적 논쟁이 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 풍속영업과 청소년의 관계는 어떻게 정립하는가 하는 것이 문제로 등장하게 된다. 즉, 풍속영업이 청소년의 권리를 침해하고 있는가, 청소년에 대하여 유해한가 등의 문제 등을 고려해야만 한다.

이 경우 풍속영업과 청소년의 관계에서 풍속영업자가 청소년에 대하여 권리를 침해하고 있다면 국가가 청소년의 건전한 육성을 위하여 풍속영업자를 규제하는 것이 정당화될 수가 있다. 그 경우에도 물론 헌법상의 표현의 자유라는 것과 관계설정이 미묘하므로 표현의 자유와의 관계를 어떻게 조화시키는가하는 문제는 남아있다.

대부분 국가의 헌법은 성인의 권리와 청소년의 권리를 구별하여 규정하고 있지 않기 때문에 성인의 권리와 청소년의 권리의 동일한 권리로서 보호되어야 한다. 그러나 청소년의 권리에 대하여 성인의 권리와는 달리 기본적인 권리를 제약하는 합리적인 이유는 비록 청소년이라고 하더라도 헌법에서 보장하고 있는 기본적 인권의 향유주체이고 청소년은 성인과 달리 외부의 위협로부터 보호됨과 동시에 자신의 행위로부터 보호될 필요가 있으며 성인과 청소년의 결정적인 차이는 청소년은 신체적·정신적으로 성장과정에 있으므로 이성적 능력이 성숙한 경지에 이르지 않고 있으며 이성의 성숙여부는 인간이 자유를 누릴 수 있는가를 판단요소로 작용하기 때문에 청소년은 성인과 동일한 자유와 권리를 향유하고 있다고 할 수 없는 것이다.¹⁴⁾

성인과 청소년의 근본적인 차이점을 보면, 성인은 언어능력, 성적 성숙, 합리적 판단 능력 등이 있어서 자신의 책임하에서 자유를 향유할 수 있는 능력을 가지고 있지만 청소년은 인생경험이 적고 생활설계나 일관성있는 행동을 할 수 있는 능력이나 의지력 등

14) F. Schrag, "The Child in the Moral Order," *Philosophy*, Vol. 52, No. 200, 1977, pp. 167-177.

을 구비하지 못하고 있어서 보호 및 복리가 중요하게 된다. 이런 관점에서 국가는 성인과 청소년을 구분하여 취급하게 되는 것이다.

따라서 후견주의에 의하면 청소년의 권리를 침해한다는 사실을 전제로 하여 청소년들의 권리를 보호하고 청소년의 장래 및 성장가능성이라는 것을 고려하여 청소년들에 대하여 미래의 발전적인 환경을 준비하도록 하는 관점에서 규제내용이 형성되어야 한다.

4. 세가지 원리들의 비교

청소년의 보호를 목적으로 하는 풍속영업의 규제의 경우에, 위의 세 가지 원리의 차이점을 나타내보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 세 가지 원리의 차이점

구분 내용	침해의 원리	도덕의 원리	후견주의
이 념	개인의 안전과 보호	사회도덕의 유지	청소년의 보호
침해형태	유형적 침해	유형적 침해 무형적 침해	무형적 침해
규제대상	개인의 생명, 신체, 자유, 재산의 안전에 대한 침해	비도덕적인 행위	청소년의 보호 및 건전성을 침해하는 행위
규제행위	살인, 절도 등	살인, 절도, 매춘, 동성애 등	윤락행위, 음란행위 등

침해의 원리는 개인의 안전과 보호를 그 이념으로 하고 있고 살인, 절도 등 개인의 생명, 신체, 자유, 재산의 안전에 대한 유형적 침해를 야기한 경우에 규제의 대상으로 하고 있어 침해라는 것이 확실하게 입증된 경우에 규제가 정당화된다. 도덕의 원리는 사회도덕의 유지를 그 이념으로 하고 있고 살인, 절도 등 개인의 생명, 신체, 자유, 재산의 안전에 대한 유형적 침해 뿐만 아니라 동성애, 매춘 등 사회적으로 부도덕한 행위로 무

형적 침해를 야기한 경우에 규제가 정당화된다. 후견주의는 청소년보호 및 건전성을 이념으로 하고 있음과 동시에, 풍속영업은 윤락행위, 음란행위 등으로 개인의 정신적, 정서적인 황폐화를 초래하여 무형적인 침해를 야기한 경우에 규제가 정당화된다.

따라서 청소년의 보호라는 측면에서 보면 풍속영업은 청소년개인의 정신적, 정서적인 건전성을 침해하는 영업이므로 후견주의적 관점에서의 규제가 가능하다고 생각된다.

제3절 풍속영업과 관련된 행위 규제

풍속법은 풍속영업소에서의 선량한 풍속을 해하거나 청소년의 건전한 육성을 저해하는 행위 등을 규제하여 미풍양속을 보존하고 청소년의 보호에 이바지함을 목적으로 하고 있고(풍속법 제1조), 풍속영업자 및 대통령령으로 정하는 종사자는 ① 풍속영업을 영위하는 장소에서 윤락행위 또는 음란행위를 하게 하거나 알선 또는 제공하는 행위 금지 ② 풍속영업소에서 음란한 물건을 반포, 판매, 대여하거나 이를 하게 하는 행위와 음란한 물건을 관람, 열람하게 하는 행위 및 반포, 판매, 대여, 관람, 열람의 목적으로 음란한 물건을 진열 또는 보관하는 행위 금지 ③ 풍속영업소에서 도박 기타 사행행위의 금지를 규정하고 있다(풍속법 제3조).

1. 윤락행위

1) 의의

윤락행위¹⁵⁾는 매춘과 혼용하여 사용하고 있다. 매춘(Prostitution) 이라 함은 원래 건물 앞에 서서 기다린다는 의미로 라틴어의 prostituere에서 유래한 개념으로서 여자의 육체를 금전적인 목적으로 제공하는 것을 의미한다. 현대의 상업적인 윤락행위는 Solon

15) 윤락이라는 용어와 흔히 혼용하는 용어로 매춘, 매매춘, 성매매를 들 수 있다. 윤락이란 도덕적 타락을 의미하는 용어이고 매춘은 성을 파는 여성의 입장에서 사용하는 용어이며 매매춘이나 성매매는 성을 팔고 사는 매춘 상대방을 포함하는 개념이라고 할 수 있다. 여기서는 윤락이라는 용어로 통일하고자 한다.

이 B.C. 550년에 매춘굴을 허가받은 고대 그리스에 그 기원을 찾아볼 수 있다.

우리 나라의 경우 윤락행위란 불특정인을 상대로 하여 금품 기타 재산상의 이익을 받거나 받을 것을 약속하고 성행위를 하는 것을 말한다(윤락행위방지법 제2조). 윤락행위를 방지하기 위해서 윤락행위, 윤락행위의 상대방이 되는 행위, 윤락행위를 하도록 권유·유인·알선 또는 강요하거나 그 상대자가 되도록 권유·유인·알선 또는 강요하는 행위, 윤락행위의 장소를 제공하는 행위, 윤락행위를 한 자 또는 상대자에게 금품 기타 재산상의 이익을 요구하거나, 받거나 또는 받을 것을 약속하는 행위 등을 금지하고 있다(윤락행위 방지법 제4조).

2) 윤락행위의 특징

최근 윤락행위의 두드러진 특징은 외국인여성의 국내입국이 빈번해지면서 국제화 현상이 나타나고 있고 1990년대 후반의 PC통신과 인터넷 등으로 인한 정보화 현상이 가속화되면서 사이버공간을 이용한 윤락행위의 알선 및 중개가 증가하고 있으며 거대한 소비집단을 형성하고 있는 청소년을 겨냥한 상품개발과 판매전략이 두드러지면서 청소년들은 사치소비품을 사거나 유흥비를 조달하기 위하여 매춘이나 원조교제에 나서고 있어 청소년의 윤락행위 참여 현상이 증가하고 있다.

(1) 윤락행위의 국제화

우리 나라에서도 러시아, 동남아 등 외국인 여성이 경제적인 이익을 추구하기 위하여 여행이나 관광 등의 목적으로 입국하여 풍속영업소 등에서 취업하여 풍속영업자 및 브로커로부터 거액의 선불금을 사용하게 되고 이것을 변제하기 위하여 윤락행위를 강요당하고 있는 실정이다.

외국인여성이 입국하는 과정에는 국내브로커와 당해 국가의 브로커가 개입하는 것이 일반적인 현상으로서 국내브로커는 당해 국가의 브로커에게, 그리고 풍속영업자는 국내브로커에게 외국인여성을 고용하는 조건으로 거액의 선불금을 사전에 지불하는 대신에 선불금을 부풀려서 부당하게 거액의 선불금을 외국인여성에게 부담시키고 있는가 하면, 선불금의 변제라는 명목으로 외국인여성이 윤락행위로 얻은 수입을 착취하는 사례가 발

생하고 있다. 심지어는 외국인여성들의 여권을 강취하여 제3자로 하여금 보관하게 하여 사실상 외국인여성의 자유를 구속하여 윤락행위를 강요하는 현상이 발생하고 있다. 이와 같이 외국인 여성에 의한 윤락행위를 방지하기 위해서는 국내브로커나 풍속영업자가 선 불금을 상환하게 하거나 여권 등을 빼앗는 등의 거주이전의 자유를 제한하는 구속적 행위를 규제하는 것이 과제라고 할 수 있다.

(2) 윤락행위의 정보화

종전에는 윤락행위가 인신매매의 결과로 발전하는 단계로서¹⁶⁾ 일정한 점포를 가지고 손님을 호객하여 특정장소에서 전통적인 윤락행위를 하는 경향이였다. 그러나 최근에 행하여지는 신종 윤락행위는 매개자나 매개장소가 있는 경우와 매개자나 매개장소가 없는 경우로 나누어 볼 수 있다. 전화방, 결혼상담소, 이벤트회사, 생활광고지, 보도사무실 등은 전자에 속하고 인터넷 등 사이버공간을 이용한 윤락행위는 후자에 속한다. 인터넷 등 사이버공간을 이용한 윤락행위는 상대방의 프라이버시를 보호할 수 있고 아무런 매개단계를 거치지 않으며 상대방이 필요할 때 특정시간에 특정장소에서 윤락행위를 할 수 있다는 점에서 단속의 무방비상태에 있다고 할 수 있다.

(3) 청소년의 윤락행위 참여

최근에 우리 나라에서도 원조교제라는 명목으로 성인남성과 여고생 등 10대 청소년간의 윤락행위가 성행하고 있다. 원조교제는 성을 상품화하여 금품이 수수되고 있으므로

16) 인신매매는 협의의 개념과 광의의 개념으로 나누어 논의할 수 있다. 협의의 개념은 구체적인 매매행위로 인한 제3자의 인신의 지배 및 착취를 의미하는 것이고 광의의 개념은 탈법적 소개, 매매미수행위 등 불완전한 매매행위 및 매매행위없는 강요된 노동과 강제된 매춘을 의미하는 것이다. 그러나 윤락행위는 일반적 의미에서 인신매매와는 성격이 다르지만 특히 성을 상품화하여 일종의 상품매매라는 점에서 보면 윤락행위로의 유입강요, 유입연출은 인신매매의 변이유형이라고 할 수 있다. 윤락행위는 특히 포주업과의 관계속에서 ① 피해자 신체에 대한 부당이익을 획득하고 ② 위협, 공갈, 신체적 폭력 및 계략에 의해 윤락행위를 강요하고 ③ 가족과의 접촉이나 연락을 방해하며 ④ 재정적인 예측상태에 머물게 하고 ⑤ 범죄행위 등에 가담하도록 하며 ⑥ 주민등록증이나 여권 등을 보관하여 윤락행위의 수렁에서 벗어나지 못하도록 하고 있는 것이다. 이에 대해서는 김은경·진수명, 인신매매의 실태에 관한 연구, 연구보고서, 한국형사정책연구원, 1993, 26-27면.

일종의 윤락행위로 간주할 수 있고 이를 규제하기 위해서 청소년보호법과 윤락행위방지법을 제정·시행하고 있고 최근에는 좀 더 치밀하고 효과적으로 원조교제를 규제하기 위하여 청소년 성보호에 관한 법률¹⁷⁾을 제정·시행할 예정으로 있다.

청소년 윤락행위의 실태를 보면 약 120만명의 윤락여성 중에서 약 30%를 차지하고 있고 이들은 전통적인 가창형 윤락행위와 유흥업소 등 산업형 윤락행위, 그리고 사이버 공간을 통한 윤락행위에 종사하는 등 전방위적인 윤락행위를 하고 있다는 점에서 그 심각성이 있다. 특히 윤락청소년들의 유입경로는 가정불화 등으로 인한 가출이 주된 동기라고 할 수 있다. 가출청소년들은 학력이 낮아서 좋은 직장에 취업하기 어려워서 결국 손쉽게 돈을 벌 수 있고 숙식을 해결할 수 있는 풍속영업소에 종사하게 되고 풍속영업자는 가출청소년들이 합법적으로 취업할 수 없다는 약점을 이용하여 저임금으로 착취하고 있는 실정이다.

이와같이 청소년이 윤락행위에 종사하게 되는 이유는 개인적 차원과 사회적 차원에서 설명할 수 있다. 개인적 차원에서 ① 어린 시절에 부친으로부터 학대를 받거나 근친상간을 당한 경우 ② 학교당국과의 갈등, 성적 부진, 통제적인 학교운영 등이다. 사회적 차원에서는 사회에서 운영되는 수요와 공급의 원리에 의한 것이다. 즉, 남성고객은 성을 구입할 수 있는 상품으로 보는 데 사회화되어 있고 성행위의 질보다는 양에 더 높은 가치를 부여하고 있는 반면에 윤락청소년은 자신을 성행위의 대상으로 보는 데 사회화되어 있고 자신의 신체를 상품으로 보면서 높은 재산상의 이익을 추구하는 데 가치를 두고 있다. 특히 윤락청소년에게 윤락행위는 다른 직업보다 높은 수입을 보장하고 있어 이

17) 일본의 경우에는 1999년 11월 1일부터 『아동매춘, 아동포르노에 관계되는 행위 등의 처벌 및 아동의 보호 등에 관한 법률』이 시행되고 있다. 이 법률의 주요골자는 ① 18세 아동 등에 대하여 대가를 제공하거나 또는 그 제공을 약속하고 당해 아동에 대하여 성교 등을 하는 소위 아동매춘을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 1000만엔 이하의 벌금에 처하고 ② 아동매춘을 주선한 자 또는 아동매춘을 권유한 자는 3년 이하의 징역 또는 300만엔 이하의 벌금에 처하며 이를 업으로 하는 자는 5년 이하의 징역 또는 500만엔 이하의 벌금에 처하도록 하며 ③ 아동포르노를 반포하거나 판매하거나 업으로서 대여하거나 공연히 진열한 자 또는 이러한 행위를 목적으로 아동포르노를 제조하거나 소지하거나 운반하거나 수입하거나 수출한 자는 3년 이하의 징역 또는 300만엔 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다. ④ 국가 및 지방자치단체의 교육·계발·조사연구의 의무, 심신에 유해한 영향을 받은 아동의 보호, 국제협력 추진 등의 내용을 규정하고 있다.

러한 세계에서 빠져나오지 못하는 것이 특징이라고 할 수 있다. 또한 최근의 청소년 윤락행위의 특징을 보면 유흥비 마련을 위한 향락적 아르바이트 성격이 강하고 자발적으로 윤락행위에 참여한다는 점이다.¹⁸⁾ 특히 자발적 윤락행위는 사회구조적 요인으로 인하여 청소년들이 자발적 혹은 비자발적으로 강제되는 경향을 보여준다는 데 특징이 있다. 따라서 우리 사회는 윤락행위에 대한 수요와 공급의 원리가 적절하게 작용하여 성을 권하는 사회로서 이제는 안전지대가 없다고 해도 과언이 아닐 것이다.

3) 윤락행위의 구성요건

윤락행위가 성립하기 위해서는 다음과 같은 구성요건을 갖추고 있어야 한다.

첫째, 처벌의 범위와 관련된 문제로서 윤락행위의 주체는 여성만을 윤락행위의 주체로 할 것인가 또는 남녀를 불문하고 윤락행위의 주체로 할 것인가가 문제로 된다. 윤락행위 방지법은 윤락행위의 주체를 한정하는 규정을 두지 않고 있어 여성이 남성을 상대로 하는 윤락행위 뿐만 아니라 남성이 여성을 상대로 한 윤락행위도 포함하는 것으로 이해할 수 있다.

둘째, 윤락행위에 대한 반대급부로서 경제적 이익, 즉 재산상의 이익을 요구해야 한다는 것이 통설이지만 성적 욕망을 만족시키는 유형무형의 이익이 있다면 윤락행위가 성립한다는 주장도 있다.¹⁹⁾ 윤락행위가 성립하기 위해서는 대가가 수수되거나 수수가 약속되지 않으면 안된다. 대가의 지불의 주체, 대가지불약속의 주체는 윤락행위의 이성상 대방이다.

셋째, 불특정 상대방이란 상대방을 특정하지 않고 무차별적으로 성적 서비스를 제공하는 것을 말한다. 불특정 상대방이란 성적 서비스의 대가에 주안점을 두고 상대방의 특정

18) 박미숙, “청소년 매매춘과 형사정책,” 형사정책연구소식, 1999년 9·10월호, 한국형사정책연구원, 26면.

19) 금전, 물품, 유가증권 뿐만 아니라 금전의 대부, 변제의 유예, 채무면제 등도 그 대가로서 인정되고 있다. 이 중에서 금전의 대부, 변제의 유예는 그 이익액을 산정할 수 없지만 이것은 이러한 경제적 이익이 되는 것을 부정하는 이유가 되지 않는다. 이외에 취업을 알선 제공하는 것도 대가로서 인정된다. 또한 경제적 이익이 그 다과를 불문하고 대가로서 인정되지만 이익액수가 적을 경우에는 반대급부성이 의문시된다고 할 것이다.

성을 중시하지 않으며 불특정의 사람들 중에서 임의로 상대방을 선택하는 것을 의미한다. 다만 전혀 무차별적인 것이 아니라 육체를 제공하는 이성이 불특정한 사람들 중에서 다소 호감이 가는 상대방을 선택하는 하는 것과 성적 서비스와 대가와 관계를 고려하여 보다 많은 대가를 줄 수 있는 상대방을 선택한다면 불특정 상대방이라고 할 수 없다.

또한 대가를 받고 불특정의 상대방과의 성행위가 직업적으로 행하지 않은 것도 윤락행위가 된다. 이에 대하여 불특정 상대방에 대하여 동종의 성행위가 사회통념상 직업적·반복적으로 행하여질 필요가 있으나 특정인에 대하여 1회에 한하여 행하여지는 경우도 있다.

네째, 성행위는 윤락행위의 요건이지만 메저키즘(mesochism)이나 새디즘(sadism), 오럴섹스 등 성행위의 유사행위는 윤락행위는 요건이 아니다. 성행위의 유사행위는 많이 발생하는 것도 아니고 그 해악이 크지 않으며 윤락행위 방지의 관점에서 규제하기 보다는 풍속단속의 관점에서 규제해야 하기 때문이다.

다섯째, 윤락행위의 당사자가 애정적인 관계가 없어야 한다. 애정적인 관계가 있다면 연인으로 인정되어 1인에 한하여 윤락행위를 하게 될 뿐만 아니라 반대급부로서 재산상의 이익을 추구하는 경우가 거의 없고 윤락행위의 상대방이 무차별적이라는 요건에 해당하지 않는다.

4) 윤락행위의 형태

이와 같은 윤락행위는 인간의 성본능을 결부시킨 사회적 필요악이므로 그 근절이 쉽지 않고 교묘하고 지능적인 방법으로 단속을 피하고 있다. 윤락행위의 형태는 다음과 같은 것이 있다.

(1) 街娼型(Street Walker)

이 형태는 도로상에서 손님을 유인하여 윤락행위를 행하는 가장 전통적인 형태로서 어떠한 구속도 받지 않는 상태에서 윤락행위를 행하고 포주 등 제3자로부터 매춘의 대가를 착취당하는 형태이다. 특히 가창형은 포주 및 직업여성과 지역의 폭력단 등 범죄조직이 결탁하여 윤락행위 이성상대방을 유인하여 주거나 영업보호를 한다는 명목으로 금

품을 갈취하는 등 범죄조직의 개입이 많은 것이 특징이라고 할 수 있다.

(2) 풍속영업점형(Bar Girls)

룸살롱, 단란주점, 바, 카바레 등의 풍속영업소가 이성의 유흥접객원에게 유희행위의 기회를 제공하는 형태로서 영업점내의 장소나 호텔, 여관 등에서 손님과 이성의 유희접객원이 동행하여 유희행위를 하는 것이다. 특히 이 형태는 풍속영업소가 외국인 여성을 유희접객원으로 고용하여 유희행위를 강요하고 그 대가를 착취하고 있다는 것이 특징이라고 할 수 있다.

(3) 개실욕장형(Massage Parlor)

종전에 우리 나라의 증기탕 및 일본의 소프랜드(Soapland)와 같이 특수목욕장에 수개의 욕실을 갖추고 손님은 입장료와 서비스요금을 지불하고 이성상대방이 맛사지나 입욕 서비스 등 성적 서비스를 하는 형태를 말한다.

(4) 원조교제형

일본의 텔레크라(Telephone Club)에서 유래한 것으로 성인이 미성년자인 이성상대방에게 전화를 하여 특정장소에 만나서 용돈을 주고 성적 교제를 하는 형태이다. 이 형태는 우리 나라에서도 전화방, 인터넷 등을 이용하여 가정주부, 여대생 등 이성상대와 전화를 통하여 특정장소에서 만나 성적 교제를 하는 등 풍속영업의 정보화현상을 반영하고 있는 형태라고 할 수 있다.

(5) 랩부스형(Rap Booth)

이 형태는 여성과 이성상대방이 분리된 부스에 들어가 이성상대방이 유리벽을 통하여 여성의 성적 유사행위를 관람하면서 실제 성행위를 하지 않고 자위행위를 하며 여성과 상대방의 전화를 통하여 요금 등을 결정하는 것이 특징이다. 일본의 엿보기극장 등이 이에 해당한다.

(6) 파견형(Call Girl)

손님으로부터 전화주문을 받고 윤락여성을 손님에게 지정하거나 손님이 지정한 러브 호텔, 모텔 등에서 윤락행위를 하거나 손님의 자택으로 윤락여성을 파견하는 형태 등이 이에 속한다.

(7) 애인은행형(Lover Bank)

이 형태는 등록된 손님과 이성상대방간에 일정기간 동안 성적 관계를 유지하기 위해서 손님은 입회금 외에 일정기간 단위로 계약금과 실행회수에 따른 금액을 지불하는 것이다. 이 형태는 결혼상담소나 이벤트회사 등에서 주로 발생하는 형태이다.

5) 윤락행위 방지정책상의 한계

최근의 윤락행위의 방지정책은 윤락행위방지법 등이 시행되고 있음에도 불구하고 청소년보호법이 제정·시행됨과 동시에 청소년보호정책의 일환으로 청소년 매매춘을 단속하게 되면서 관심을 갖기 시작하였다. 그러나 이러한 청소년 윤락행위 방지정책은 몇 가지 점에서 한계를 나타내고 있음을 지적하지 않을 수 없다.

첫째, 국가에 의한 강제적인 윤락가 폐쇄조치는 지역적 전이효과, 즉 풍선효과를 나타내어 다른 지역으로 이동하여 윤락행위가 성행할 수 있다는 점, 둘째, 동기가 가출청소년을 찾기 위한 것이라는 점, 셋째, 윤락행위방지법보다는 식품위생법을 적용하고 있다는 점, 넷째, 윤락행위가 이루어진 업소에 대한 단속을 위주로 하고 단속 후 청소년에 대한 귀가조치만 하고 사후조치가 전혀 취하여지지 않는다는 점 등이 그것이다.

그러나 청소년 윤락행위를 방지하기 위해서 무엇보다도 중요한 것은 이를 보는 시각이라고 할 수 있다. 즉 성산업에 유입된 윤락청소년을 부모와 가족의 피보호자, 양육의 대상자로서 파악함으로써 청소년문제로 파악하고 있어 청소년 매매춘에 대한 올바른 시각을 갖도록 하는 것이 과제라고 할 수 있다.

2. 음란물 관람 등의 행위

1) 음란물의 정의

최근에는 음란행위에 관련된 풍속영업이 증가하는 추세에 있기 때문에 고객을 확보하기 위하여 광고선전이 치열해지고 그 결과 소위 음란광고전단이 차량 뿐만 아니라 공중전화박스를 장식하고 있으며 각 가정에도 투입되고 있어 이에 대한 대책이 시급한 실정이다. 또한 이러한 불건전한 음란광고전단이 청소년들이 많이 왕래하는 변화가 등의 건물과 간판에서도 부착되고 있으며 거리에는 풍속영업소의 개업 등에 관한 현수막이 나붙는 등 풍속환경을 현저하게 해치고 있어 청소년의 건전한 육성에 장애요인이 되고 있다. 음란물(Pornography)이란 고대 그리이스의 매춘을 의미하는 porne (prostitute)와 쓴다는 것을 의미하는 graphein(write)에서 유래한 개념으로 성적 흥분이나 자극을 유발하기 정상인의 성적 수치심을 해하고 선량한 도의관념에 반하는 인쇄물 및 영상물이라고 할 수 있다.

2) 음란물의 유해성

음란물이 유해한 영향을 미치는가, 그리고 음란물시청이 성폭력이나 폭력행위를 유발하는가에 대한 논의가 있었는데 그 대표적인 예가 1970년 미국의 외설과 음란물에 관한 국가위원회(The National Commission on Obscenity and Pornography)가 음란물과 폭력행위와는 거의 관계가 없다는 사실을 밝혀내어 연방, 주, 지방의 입법이 노골적인 음란물을 읽거나 얻거나 보려는 성인의 권리에 개입하거나 간섭하지 않아야 한다고 권고하였다.²⁰⁾

또한 1967년 덴마크의 쿠친스키(B. Kutchinsky)는 음란물을 시청한 후에 성범죄는 꾸준히 감소한다는 사실을 알아내고 이것은 음란물을 시청하는 것은 폭력이나 성범죄를

20) The Report of the Commission on Obscenity and Pornography, Washington D.C. : Government Printing Office, 1970 참조.

유발할 수 있는 사람들에게 안전판으로 작용할 수 있다고 주장하였다.²¹⁾ 그러나 1973년 데이비스 등(K. Davis & G. N. Braucht)은 성범죄와 음란물과의 노출은 강한 상관관계가 있다는 사실을 밝혀냈다.²²⁾

이와 같이 음란물의 유해여부는 찬반론이 제기되고 있어 일반적으로 폭력행위·성범죄와 음란물과의 노출이 강한 상관관계를 가지고 있다는 데 의문을 제기하고 있다. 따라서 음란물은 이론, 성은 실제라는 관점에서 보면, 이론과 실제는 반드시 일치하지 않는다는 것을 설명해 주고 있다. 그러나 일반적으로는 음란물과 성범죄·폭력과는 일정한 상관관계를 가지고 있다는 인식이 자리잡고 있다.

3) 음란성의 판단기준

음란성의 판단기준은 음란물에 대한 통제와 직접적인 관계가 있다. 음란성의 기준이 모호하여 시대의 가치관에 따라 그 내용이 변하는 상대적인 개념이고 그 시대에 있어서 사회의 풍속, 윤리, 종교 등과도 밀접한 관계를 가지는 추상적인 것이므로 음란물을 형법에서 금지하는 것은 헌법이 보장하고 있는 표현의 자유와 상충될 가능성이 많다.²³⁾

이러한 음란물은 대부분의 나라에서 음란성이라는 불특정개념에 의하여 개괄적으로 확정하는 것이 아니라 음란물의 유형을 더욱 세분화하고 있다. 즉 형법상 음란물은 실제

21) Berl Kutchinsky, "The Effect of Essay Availability of Pornography on the Incidence of Sex Crimes," *Journal of Social Issues*. Vol.29, 1973, pp. 95-112.

22) Keith Davis, G.N. Braucht, "Exposure to Pornography, Character, and Sexual Deviance : A Retrospective Survey," *Journal of Social Issues* Vol. 29, 1973, pp.183-196.

23) 이에 대하여 우리 나라는 헌법 제22조 1항, 제21조 1항에서 기본권으로 보장되는 문학에 있어서 표현의 자유도 헌법 제21조 4항, 제37조 2항에서 공중도덕이나 사회윤리를 침해하는 경우에는 이를 제한할 수 있도록 하였으며, 이에 따라 형법에서는 건전한 성적 풍속 내지 성도덕을 보호하기 위하여 제243조에서 음란한 문서를 판매한 자를, 제244조에서 음란한 문서를 제조한 자를 각각 처벌하도록 규정하고 있으므로, 문학작품이라고 하여 무한정의 표현의 자유를 누려 어떠한 성적 표현도 가능하다고 할 수 없고 그것이 건전한 성적 풍속이나 성도덕을 침해하는 경우에는 형법의 규정에 의하여 이를 처벌할 수 있다(대판 1995.6.16 94도 2413).

적인 성행위를 묘사하는 하드웨어 포르노(Hardware Pornography)와 단순한 나체 혹은 선정적인 모습을 묘사하는 소프트웨어 포르노(Software Pornography)로 구분하고 전자에 대해서는 형법상으로 전면적으로 제조나 배포를 금지하는 반면에 후자는 성인에 대하여 일반적으로 허용하지만 청소년에게 유해하거나 혹은 동의하지 않은 성인에게 혐오감을 주는 경우에만 이를 예외적으로 처벌한다.

따라서 아동포르노, 폭력적 포르노, 獸姦포르노와 같이 사회적 유해성이 명백한 하드코어 포르노는 형법상 전면적으로 금지되지만 음란성여부에 논란이 많은 소프트코어 포르노는 청소년보호와 동의하지 않은 성인에게 혐오감을 준다는 이유로 단지 그 유통과정만을 규제하고 있다.²⁴⁾

미국의 연방최고법원이 1973년 밀러사건(Miller v. California)에서 음란성에 대한 기준에 대하여 ① 전체적으로 성적 흥분을 유발하는 것 ② 성행위를 명백하게 도발적으로 묘사한 것 ③ 전체적으로 진지한 문학적, 예술적, 정치적, 과학적 가치를 결여한 것으로 정의를 내리고 있다. 이 사건을 계기로 영화, 도서, 잡지 등 매체에서 표현하는 소프트코어 음란물은 성인을 대상으로 판매될 수 있도록 보장하고 있지만 소위 하드코어 음란물은 철저히 배포를 금지하고 있다.

이와 관련하여 우리 나라의 음란물과 관련된 법령조항을 보면 형법 제243조(음화배포), 제244조(음화제조), 청소년보호법 제7조(매체물의 범위), 제10조(청소년 유해매체물의 심의기준), 제26조의 2(청소년유해행위의 금지), 풍속영업의 규제에 관한 법률 제3조 2호, 3호(준수사항), 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률 제14조(통신매체 이용음란), 전기통신사업법 제53조(불온통신의 단속), 전기통신사업법 시행령 제16조(불온통신), 전기통신기본법 제48조의 2(벌칙) 등에서 규정하고 있다.

따라서 우리 나라는 여러 가지 법령에서 음란물에 관한 규정을 하고 있고 이러한 음란물을 표현하는 방법은 각 매체마다 달라서 시청자나 독자에게 주는 인상이 다르기 때문에 각 매체별로 음란성의 기준이 세분화되어야 함에도 불구하고 동일한 규제를 하고 있다는 데 문제가 있다.

24) 김영환, “청소년유해매체관리, 규제를 위한 법적 장치 연구”, 형사정책연구 제8권 제1호, 1997 봄호, 50-51면.

최근 정보통신윤리위원회는 음란물을 성적인 욕구를 지나치게 자극하거나 혐오감을 주는 음란한 행동, 퇴폐적인 행위를 자극하는 내용 등을 불건전한 정보라고 규정하고 있다. 1998년에 검찰이 PC통신의 성인정보서비스에 대한 대대적인 단속을 전개하여 관련자를 구속하는가 하면 이승희 누드사진을 게재한 사람이 구속된 사건을 계기로 하여 정보통신윤리위원회가 음란물에 대한 과학적이고 구체적인 심의기준을 정하여 종전보다 매우 구체적으로 세분화하였다. 정보통신윤리위원회가 정한 음란성에 대한 심의기준을 보면 다음과 같다.

심의기준은 성인들을 대상으로 한 일반심의기준과 청소년들에게 유해한 내용으로 구분된다. 일반심의기준은 첫째, 신체노출행위에 대한 기준으로 ① 남녀의 성기, 국부, 음모, 또는 항문(이하 남녀의 성기 등이라 함)이 노출되거나 투명한 의상 등을 통해 비치하는 내용 ② 착의상태라도 남녀의 성기 등이 지나치게 강조되거나 근접 촬영되어 윤곽 또는 굴곡이 드러난 내용을 정하고 있고 둘째, 성행위에 대한 기준으로 ① 이성 또는 동성간의 정사, 구강성교, 성기애무 등 성행위를 직접적으로 묘사한 내용 ② 신체의 일부 또는 성기구를 이용한 자위행위 묘사내용 ③ 성행위시 기성을 수반한 신음소리를 묘사한 내용 ④ 수간, 혼음, 성고문 등 변태성욕을 묘사한 내용 ⑤ 성폭력, 강간, 윤간 등 성범죄를 구체적·사실적으로 묘사하거나 미화한 내용을 정하고 있으며 셋째, 기타 행위에 대한 기준으로는 ① 어린이 또는 청소년을 성유희의 대상으로 묘사한 내용 ② 남녀의 성기를 저속하게 표현한 내용 ③ 불륜관계, 근친상간 등 패륜적·반인륜적 성행위를 자세하게 소개하거나 흥미위주로 묘사한 내용 ④ 매춘 등 불법 성행위를 정당하게 묘사한 내용 ⑤ 신체부위에 과도한 문신, 낙인, 변태적 복장, 장신구 등을 부착하여 혐오감을 주는 내용 ⑥ 방뇨, 배설시의 오물, 인체에 부착된 오물, 정액 및 여성생리를 묘사하여 혐오감을 주는 내용 ⑦ 출산상황을 저속하고 흥미위주로 묘사하여 혐오감을 주는 내용 ⑧ 매춘, 사이버섹스, 노골적인 성적 대화 등 성적 유희 대상을 찾거나 매개하는 내용 ⑨ 음란정보 또는 퇴폐업소가 있는 장소를 안내 또는 매개하는 내용을 정하고 있다.

청소년에게 유해한 내용으로서 첫째, 신체노출행위에 대한 기준은 ① 남녀의 둔부 또는 여성의 가슴이 노출되거나 투명한 의상 등을 통해 비치하는 내용 ② 착의상태라도 지나친 다리벌림, 여성의 둔부를 강조하는 자세, 흥분상태의 표정 등 성욕을 자극시키

는 내용 ③ 상식적으로 노출을 금하고 있는 공공장소에서 신체부위를 과잉노출한 내용을 정하고 있고, 둘째, 성행위에 대한 기준으로 ① 전라의 뒤엉킨 장면은 물론 반라나 착의의 경우라도 하반신이 얽혀있는 체위를 구체적으로 묘사한 내용 ② 착의상태라도 포옹, 애무 장면을 지나치게 선정적으로 묘사한 내용을 정하고 있다. 셋째, 기타 행위에 대한 기준으로 ① 성행위에 이르기까지의 방법, 과정, 작업, 감정을 구체적으로 음란하게 묘사한 내용 ② 남녀의 성기 등을 편집처리로 가린 내용 ③ 일반작품은 물론 예술작품이라도 극도로 선정적인 내용 ④ 결혼 및 가정생활의 상식적인 관례를 벗어나는 행동을 묘사한 내용 ⑤ 성폭력사건 등을 구체적으로 흥미위주로 묘사한 내용 ⑥ 성교육 등을 위해 필요한 경우라도 성관련정보를 지나치게 흥미위주로 묘사한 내용을 정하고 있다.

따라서 미국과 같이 일반심의기준은 성인 뿐만 아니라 청소년도 금지되는 하드코어 포르노에 해당하는 음란물이라고 할 수 있고 청소년에 유해한 내용은 청소년에게 금지되지만 성인에게는 허용되는 소프트코어 음란물이라고 할 수 있다.

4) 인터넷 등 온라인을 통한 음란물 규제

풍속법상 인터넷 등 음란물 관련행위와 관련하여 경찰의 단속대상이 되고 있는 풍속영업소는 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률에 의한 비디오감상실, 노래연습장업, 게임제공업이다(풍속법 제2조 4호). 이 중에서 특히 청소년들이 음란물에 쉽게 접근할 수 있는 영업이 인터넷이나 CD롬을 이용해 게임을 하는 인터넷방, PC방 등 온라인을 통한 영업이라고 할 수 있다.

인터넷과 PC통신은 그 구조와 운영에 있어 차이가 있다. PC통신은 PC통신업체에 의하여 중앙집중적인 관리구조를 가지고 있는 반면에 인터넷은 완전히 민주적인 구조로 개방되어 있다. PC통신은 PC통신업체에 등록된 이용자들이 제공된 정보를 사용하는 것이기 때문에 일정한 범위의 폐쇄적인 성격을 가지고 있어서 PC 통신업체에서는 게시되는 정보를 모니터링하고 음란물 등 불건전한 정보가 있을 때에는 삭제하는 등 어느 정도의 통제가 가능하다. 반면에 인터넷은 누구나 송신과 수신을 동시에 할 수 있는 상호작용성을 구현할 수 있고 누구나 시간적 제약없이 원하는 시간에 정보를 송수신할 수

있는 비동시성을 가지고 있으며 다차원 커뮤니케이션이 가능하며 운영방식이 민주적이라는 특성을 가지고 있다.²⁵⁾ 인터넷의 이러한 특성 때문에 정치, 경제, 사회, 문화 등에 대한 건전한 정보일 경우에는 엄청난 정보를 제공하여 인간생활에 유용하게 사용될 수 있으나 음란물 등 불건전한 정보가 제공될 경우에는 엄청난 부정적인 파급효과를 초래할 수 있다. 특히 청소년이 인터넷상의 음란물을 수신할 경우에는 그들의 정서에 커다란 영향을 미쳐서 건전한 육성에 장애를 초래할 수 있으므로 이러한 점에서 인터넷상의 음란물을 규제하고 있는 것이다.

또한 유흥업소, 성인나이트 등 현실공간에서 운영하는 영업은 신고가 의무적으로 부과되고 청소년 출입이 규제되고 있는 것에 반하여 인터넷 등 온라인을 이용하는 영업에 대해서는 이용자의 연령확인이 이루어지지 않은 상태에서 음란영상이 제공되고 있다는 데 문제가 있다. 특히 문제가 되는 것은 PC통신을 이용한 음란영상제공은 중앙집중적인 구조로 되어 있어 중앙에서 삭제 등 통제가 가능하지만 인터넷상의 음란물은 누구나 정보를 제공하고 접속이 가능하기 때문에 청소년들이 음란물에 접근할 가능성이 많다고 할 수 있다.

청소년들이 음란영상에 접근하는 것을 방지하기 위해서 두가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 인터넷상의 음란영상을 송신하고 중개하는 인터넷서비스제공업체에 대하여 음란사이트 차단프로그램의 설치를 의무화하는 것이다. 코넷(한국통신), 보라넷(데이콤), 넷츠고(SK) 등 인터넷서비스제공업체(ISP)는 외국의 인터넷 정보제공자와 국내의 이용자들을 연결하는 인터넷 접속 국제관문이라고 할 수 있다. 이들 업체는 인터넷송신을 중개하는 설비를 갖추고 음란영상이 송신되는 것을 방지하기 위해 음란사이트 차단프로그램을 설치하는 등 조치를 취해야 하지만 이러한 조치를 취하지 않는다는 지적이 있다.²⁶⁾

25) 노성호, 컴퓨터통신을 통한 음란물 접촉실태와 대책, 연구보고서 98-04, 한국형사정책연구원, 1998, 35-39면.

26) 이에 대하여 청소년보호위원회와 정보통신윤리위원회가 공동으로 음란사이트를 '전면접근불가'와 '청소년접근불가'로 구분하고 전면접근불가는 정보통신부장관이 서비스제공업체에 대하여 음란물취급명령을 내리도록 하고 청소년접근불가에 대해서는 청소년유해매체물로 결정하여 인터넷서비스제공업체가 이 음란사이트를 청소년을 대상으로 판매·배포·대여하거나 시청·관람·이용에 제공할 수 없도록 했다. 따라서 인터넷서비스제공업체는 청소년접근금지사

둘째, 인터넷상 음란영상제공에 대한 요금결제방법으로 청소년의 음란영상에의 접속을 차단하는 것이다.

인터넷상 음란영상제공에 대한 요금결제방법은 현금결제방법, 신용카드결제방법, 결제대행방법이 있다. 현금결제방법은 고객이 영상제공요금을 현금으로 결제하면 고객에게 패스워드를 부여하고 고객은 그 패스워드에 의하여 정보제공자에게 접속하여 영상을 보는 방법이고, 신용카드결제방법은 고객은 요금을 신용카드로 결제하고 고객이 신용카드의 번호를 정보제공자에게 알려주면 손님에게 패스워드를 부여하는 방법이며 결제대행방법은 통신회사가 대행하여 요금을 결제하는 방법으로서 일본의 다이알 Q2가 여기에 속한다.²⁷⁾ 이러한 요금결제방법 중에서 음란사이트에 청소년의 접속을 차단하기 위해서는 신용카드결제방법이 가장 타당한 방법이라고 생각된다. 그 이유는 현실적으로 신용카드는 청소년들이 발급받거나 사용을 못할 뿐만 아니라 사회생활을 하는 성인이 발급받아 사용하고 있다는 점에서 청소년들이 음란영상제공에 대하여 신용카드로 결제하는 것은 불가능하기 때문이다.

3. 사행행위

사행행위는 건전한 근로의식을 저해하고 배금주의, 한탕주의를 양산하여 각종의 범죄 유발동기가 되는 경우가 많고 과도한 사행심을 유발하여 선량한 풍속을 해하게 되므로 경찰의 단속대상으로 하고 있다. 사행행위란 사람이 인위적으로 결과를 확정할 수 없는 우연한 사실에 따라 재물의 득실을 걸어 최소한의 노력으로 최대한의 재물을 획득하려

이트에 대해서는 성인임을 확인한 뒤 접근을 허용하는 차단프로그램을 의무적으로 설치하도록 하여 인터넷 유통경로에서 인터넷서비스제공업체에 대하여 국경초소역할을 부과함으로써 음란사이트에 대한 접근이 원천적으로 봉쇄하는 방안을 마련 중에 있다. 조선일보, 1999. 8. 26. 29면.

27) 다이알 Q2란 일본의 전기통신회사인 NTT가 제공하는 정보료 결제대행서비스로서 텔레폰서비스업체 및 정보제공자 등이 국민공유의 재산인 전기통신네트워크를 단순히 커뮤니케이션 수단으로 활용하지 않고 정보매체로서 활용하는 데 불가결한 서비스이다. 전일본텔레폰서비스협회는 다이알 Q2를 통해서 제공되는 서비스가 공공의 질서, 선량한 풍속을 해치지 않도록 심사하는 역할을 수행하고 있으며 다이알 Q2윤리규정을 제정하여 정보제공자 및 NTT가 정보서비스제공에 있어서 지켜야 할 지침을 마련하여 시행하고 있다.

는 사행심을 조장하는 행위를 말하며 게임제공업이 사행행위를 조장하는 대표적인 영업이라고 할 수 있다.

사행행위에 관련된 법령조항은 형법 제246조(도박, 상습도박), 제247조(도박개장), 제248조(복표의 발매) 등이 있고 사행행위등 규제 및 처벌특례법 및 동 시행령이 있다.

이러한 사행행위를 조장하는 풍속영업소는 복표발행업, 현상업, 기타 사행행위업으로 구분된다. 복표발행업은 특정한 표찰을 발매하여 다수인으로부터 금품을 모아 추첨 등의 방법에 의하여 당첨자에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업을 말하며 현상업이란 특정한 설문에 대하여 그 해답의 제시 도는 적중을 조건으로 응모자로부터 금품을 모아 그 설문에 대한 정답자나 적중자의 전부 또는 일부에 대하여 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위를 하는 영업을 말한다. 기타 사행행위업은 회전판돌리기업, 추첨업, 경품업을 말하는 것으로서 회전판돌리기업이란 참가자에게 금품을 걸게 한 후 그림이나 숫자 등의 기호가 표시된 회전판이 돌고 있는 상태에서 화살 등을 쏘거나 던지게 하여 회전판이 정지되었을 때 그 화살 등이 명중시킨 기호에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업을 말하고 추첨업이란 참가자에게 번호를 기입한 증표를 제공하고 지정일시에 추첨 등으로 당첨자를 선정하여 일정한 지급기준에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업을 말하며 경품업이란 참가자에게 등수를 기입한 증표를 제공하여 당해 증표에 표시된 등수 및 당첨금의 지급기준에 따라 당첨금을 교부하는 행위를 하는 영업을 말한다(사행행위 등 규제 및 처벌특례법 제2조 및 동 시행령 1조의 2).

그리고 슬롯머신이라고 불리우는 투전기업은 1996년말에 5월 시한으로 그 영업을 폐지하도록 하였지만 이를 위반하여 계속 영업하거나 투전기를 컴퓨터게임장으로 옮겨 영업을 계속하고 있는 실정이다.

이러한 사행행위업은 ① 비밀번호카드 변조사범의 증가 ② 유기기구의 부정개조사범의 증가 ③ 사행행위를 하기 위한 강도사건이 발생하는 등 문제가 발생하고 있다. 비밀번호카드 변조사범에 대해서는 경찰의 엄격한 단속과 비밀번호카드업자의 보안이 효과가 있어 그 발생은 대폭으로 감소하고 있지만 범죄자의 기술력향상에 의하여 다시 이러한 문제가 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

또한 유기기구의 부정개조사범에 대하여는 유기기구의 주기반을 개조하는 것이 곤란

하도록 주기반의 부분을 기계적으로 폐쇄하는 조치를 채택하여 주기반을 개조하는 사례가 감소하고 있지만 최근의 IMF경제상황을 반영하여 사행행위에 있어서도 매상이 급락한 것을 배경으로 유기기구의 부가적인 기반을 설치하고 이것을 영업자의 파스콘에 접속하여 위법적인 개조를 행하는 것 외에 개개의 유기기구의 부속품을 영업자의 마음대로 조정하는 원격조작이 성행하고 있다는 사실이 주목할 만하다. 이러한 부정개조사범에 대하여 적극적인 단속을 행하여 형사처벌과 행정처분을 부과하고 있지만 유기기구의 부정한 개조가 이루어진 경우에는 용이하게 발견되도록 하는 구조로 변경하여야 한다. 또한 슬릿머신을 한 후 가산을 탕진하고 가정을 파탄을 초래하는 등 막대한 경제적 손실을 당하여 이를 회복하기 위하여 강도 등의 범죄가 발생하는 사례도 비일비재하다는 사실을 부인할 수 없다.

이러한 사행행위업은 황금알을 낳는 거위로 불릴 정도로 매력적인 사업이므로 사행행위업자가 부정한 방법으로 경제적 이익추구를 위한 유혹을 떨치지 못하고 있어 이러한 유혹을 방지하고 차단하기 위해서는 사행행위업의 공정성을 확보하고 국민의 신뢰를 얻는 방향으로 그 대책이 요구된다.

제3장 각국 풍속영업 규제의 비교검토

제1절 일 본

1. 풍속영업 규제의 연혁

일본의 풍속영업 규제는 제2차 세계대전 이전으로 거슬러 올라간다. 전쟁 전에는 경찰이 경시청 명령 및 부현령에 근거하여 公娼制度하에서의 娼妓 등을 중점적인 단속대상으로 함과 동시에 여관, 공중욕장 등에 대하여도 공안·풍속상의 관점에서 뿐만 아니라 위생상의 관점에서도 단속하였다.²⁸⁾

그러나 종전 후 경시청명령 및 부현령이 『일본국헌법시행에 즈음하여 효력을 가지는 명령의 규정의 효력 등에 관한 법률』(소화22년)에 의하여 실효되고 공안·풍속 뿐만 아니라 위생상의 관점에서 광범위하게 인정되어 오던 경찰의 단속권한을 제한하기 위하여 새로운 경찰법을 제정함에 따라 경찰의 단속하에 있었던 풍속영업은 식품위생법, 여관업법, 공중욕장법 등에 한하여 풍속단속의 관점에서 규제하기 보다는 위생상의 관점에서만 규제하였다.

그러나 제2차대전의 패전에 의한 사회적, 경제적, 정치적 제도 등의 급격한 변화에 따라 퇴폐풍조의 만연, 도덕관념의 해이 등 풍속이 문란하게 되어 건전한 사회생활을 해치기도 하고 범죄의 온상이 되는 경향이 나타남에 따라 풍속영업에 대하여 위생상의 규제와는 별개로 선량한 풍속을 유지한다는 관점에서 풍속영업에 대한 규제를 하게 되었다. 따라서 일본은 소화23년에 풍속영업취체법을 제정하여²⁹⁾ 단속대상을 매춘이나 도박이 행하여지기 쉬운 영업에 국한하고 단속의 목적도 풍속범죄의 예방이라는 범죄예방적 관점에서 규제하였고 소화59년 종래 시행해오던 풍속영업등취

28) 左藤文哉, 刑事裁判實務大系 3(風俗營業・賣春防止)(東京: 青林書院, 1994), 3-12面.

29) 『풍속영업취체법』은 소화23년에 제정 이후 소화29년, 소화30년, 소화34년, 소화39년, 소화41년, 소화47년에 걸쳐 개정되었고 법률명칭이 『풍속영업등의 규제 및 업무의 적정화에 관한 법률』로 변경된 소화59년 이후 소화 60년, 소화63년, 평성5년, 평성10년에 걸쳐서 개정되었다.

체법이 풍속영업등의규제및업무의적정화등에관한법률(이하 ‘풍적법’이라고 함)로 관련 법률을 대폭적으로 그 내용을 개정하였다. 그러나 풍속영업환경이 급격하게 변화하고 선량한 풍속과 청정한 풍속환경을 유지하며 청소년의 건전한 육성을 도모하기 위하여 검토해야 할 많은 문제를 안고 있었다. 특히 1990년대에 들어와서 국제화에 따른 외국인여성에 의한 매춘사범이 증가하고 있고 정보화에 따른 휴대전화 등을 이용한 무점포형의 성풍속사범이 증가하고 있음은 물론, 음란광고전단의 일반가정에의 무차별적 배포 등으로 인하여 광고선전이 범람하고 있어 성풍속질서에 커다란 혼란이 발생하여 이러한 현상을 간과할 수 없는 상황에 이르게 되었다. 다른 한편으로 풍속영업을 효과적으로 규제하여 풍속영업의 건전화에 일정한 성과가 나타나고 있었고 풍속영업을 적정하게 영업하면 국민에게 휴식과 오락을 제공하는 유용한 산업이라는 점을 감안하여 영업에 관한 법령위반의 추이나 산업실태 등에 대응하여 풍속영업의 규제가 완화되거나 합리화하는 방향으로 검토해야 할 필요성이 제기되었다. 이러한 정세의 변화에 대응하여 1998년 7월 경찰청은 생활안전국장의 연구회로서 외부관계 전문가들로 구성된 『시대의 변화에 대응한 풍속행정의 현황에 관한 연구회』를 발족시켜 풍속행정의 현황에 대하여 논의하게 하였다. 이 연구회는 1998년 7월에 제1차 회의를 개최한 이후 제7차 회의를 개최하여 풍속행정에 관한 제안서를 경찰청에 제출하였다. 경찰청은 그 제안서를 기초로 구체적인 법안의 작성에 들어가 관련업계의 의견청취, 관계기관 등과의 의견조정을 거쳐서 개정법은 제142회 통상국회에서 가결되었다.³⁰⁾

30) 이 중에서 규제의 합리화에 관한 내용 중 일부는 1998년 11월 1일부터 시행되고 있고 나머지 부분도 1999년 4월 1일부터 시행되고 있다.

2. 풍속영업 규제의 실태

1) 풍속영업 규제의 개요

<표 3-1> 풍속영업 규제의 개요

업종		대상영업	규제내용
풍속영업	접대음식 등 영업	<ul style="list-style-type: none"> - 카바레 - 요리집 - 클럽 - 나이트클럽 - 댄스홀 	<ul style="list-style-type: none"> - 허가제(인적·물적 기준) - 영업지역의 제한 - 영업시간의 제한 - 소음진동의 규제 - 광고선전의 규제
	유기장영업	<ul style="list-style-type: none"> - 빠칭코실 - 마작실 - 게임센터 	<ul style="list-style-type: none"> - 호객행위 금지 - 연소자의 종업제한 - 연소자의 출입제한 - 우량한 영업자에 대한 인정제도 -接客종업자에의 매춘강요의 방지
성풍속특수영업	점포형 성풍속 특수영업	<ul style="list-style-type: none"> - 소프랜드(soapland) - 스트립극장 - 개실비디오방 - 러브호텔 - 성인숍 - 개실형 패션헬스 	<ul style="list-style-type: none"> - 신고제 - 엄격한 영업금지구역·지역의 지정 - 영업시간의 제한 - 광고선전의 규제 - 호객행위 금지 - 연소자의 종업제한 - 연소자의 출입제한 -接客종업자에의 매춘강요의 방지
	무점포형 성풍속 특수영업	<ul style="list-style-type: none"> - 파견형패션헬스 - 성인비디오통신판매영업 	<ul style="list-style-type: none"> - 신고제 - 광고선전의 규제 - 연소자를 손님으로 하는 행위 금지 - 연소자의 종업제한 -接客종업자에의 매춘강요의 방지
	영상송신형 성풍속 특수영업	<ul style="list-style-type: none"> - 인터넷을 이용한 성인화상송신영업 	<ul style="list-style-type: none"> - 신고제 - 광고선전의 규제 - 연소자를 손님으로 하는 행위 금지 - 연소자 이용 방지조치
음식점영업	주류제공 음식점영업	<ul style="list-style-type: none"> - 바 - 스낵 등 	<p>22시 이후의</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연소자의 종업제한 - 연소자의 출입제한(기타 심야영업에 대한 신고제 등의 규제) -接客종업자에 대한 매춘강요의 방지

2) 구체적 내용

(1) 풍속영업의 대상

일본의 풍속법은 제2조에서 풍속영업의 대상을 풍속영업, 성풍속특수영업, 음식점영업으로 구분하고 있다. 31)풍속영업이란 적정하게 영업하면 국민에게 휴식과 오락을 제공하는 영업으로서 접대음식 등 영업과 유기장영업으로 세분된다. 접대음식 등 영업은 카바레, 요리점, 클럽, 나이트클럽, 댄스홀(댄스스쿨 제외) 등을 말하고 유기장영업은 빠칭코장, 마작실, 게임센터 등을 말한다. 성풍속특수영업이란 소위 섹스산업으로 엄격하게 제한되는 영업으로서 점포형성풍속특수영업, 무점포형성풍속특수영업, 영상송신형성풍속특수영업으로 구분된다. 점포형성풍속특수영업은 소프랜드(soapland),³²⁾ 스트립극장, 개실비디오방, 러브호텔, 성인숍, 개실형 성적서비스 등의 영업을 말하고 무점포형성풍속특수영업은 파견형 성적서비스, 성인비디오통신판매 등의 영업을 말하며 영상송신형성풍속특수영업은 인터넷을 이용한 성인영상송신업을 말한다. 그리고 음식점영업은 주류제공음식점영업으로서 바나 간이식당 등을 말한다. 이 중에서 풍속영업, 점포형성풍속특수영업, 주류제공음식점영업은接客업무수탁업으로서 종업원 등接客종업자에 대한 매춘강요를 방지하기 위하여 수탁接客종업자에 대한 고액의 선불금지불의 금지, 수탁接客종업자의 여권강취행위 금지 등을 규정하고 있다.

(2) 풍속영업의 허가

① 인적 기준

일본 풍속영업 허가의 인적 기준을 보면 공안위원회는 풍속영업의 허가를 받으려는 자가 ㉠ 금치산자, 한정치산자 또는 파산자로서 복권되지 않은 자 ㉡ 1년 이상의 징역 또는 금고형을 받거나 또는 제49조 제1항에 규정한 죄, 형법 제174조, 제175조, 제182조, 제185조 또는 제186조의 죄, 매춘방지법 제2장에 규정한 죄, 직업안정법 제63조 제2

31) 片桐 裕, “風俗法改正と今後の 風俗警察行政の諸問題,” 警察學論集, 諸52卷 諸2號, 1999, 12面.

32) 개인에게 성적 서비스를 제공하는 특수목욕장으로서 여성의 맛사지와 입욕서비스가 제공되는 영업을 말한다.

호의 죄, 출입국관리 및 난민인정법 제73조의 2 제1항의 죄 또는 근로자 파견사업의 적정한 운영의 확보 및 파견근로자의 취업조건의 정비 등에 관한 법률 제58조의 죄를 범하거나 또는 근로기준법 제62조 제2항(근로자파견법 제44조 제2항의 규정에 의하여 적용된 경우를 포함)의 규정에 위반하거나 근로자파견법 제44조 제45항의 규정에 의하여 근로기준법 제62조 제2항의 규정에 위반한 것으로 간주되거나 또는 아동복지법 제34조 제1항 제5호, 제6호 또는 제9호의 규정에 위반하여 1년 미만의 징역 또는 벌금형을 받고 그 집행을 종료하거나 집행을 받지 않게 된 날로부터 기산하여 5년을 경과하지 아니한 자 ㉔ 집단적 또는 상습적으로 폭력적 불법행위 기타의 죄에 해당하는 위법한 행위로 국가공안위원회규칙이 정하는 것을 행할 우려가 있다고 인정함에 상당한 이유가 있는 자 ㉕ 정신병자 또는 알코올·대마·마약·아편 및 각성제의 중독자 ㉖ 제26조(영업의 정지 등)제1항의 규정에 의하여 풍속영업의 허가가 취소되어 당해 취소일로부터 기산하여 5년을 경과하지 아니한 자(당해 허가를 취소당한 자가 법인인 경우에는 당해 취소와 관련한 청문기일 및 장소가 공시된 날의 전 60일 이내에 당해 법인의 임원이었던 자로서 당해 취소일로부터 기산하여 5년을 경과하지 아니한 자를 포함한다) ㉗ 제26조 제1항의 규정에 의한 풍속영업허가의 취소처분과 관련한 청문기일 및 장소가 공시된 날로부터 당해 처분을 한 날 또는 당해 처분을 아니하기로 결정한 날까지의 기간동안에 제10조(허가증의 반납 등)제1항 제1호의 규정에 의하여 허가증을 반납한 자로서 당해 반납일로부터 기산하여 5년을 경과하지 아니한 자 ㉘ 전호에 규정하는 기간 동안에 합병에 의하여 소멸한 법인 또는 제10조 제1항 제1호의 규정에 의하여 허가증을 반납한 법인의 전호의 공시일 전 60일 이내에 임원이었던 자로서 당해 소멸 또는 반납일로부터 기산하여 5년이 경과하지 아니한 자 ㉙ 영업에 관하여 성년자와 동일한 능력을 갖지 아니한 미성년자. 다만 그 자가 풍속영업자의 상속인이고 그 법정대리인이 전호 각호에 해당하지 아니하는 경우는 제외한다 ㉚ 법인으로 그 임원 중에 위의 각호의 어느 것에 해당하는 자가 있는 경우 이를 허가를 해서는 안된다.

② 물적 기준(제4조 2항)

공안위원회는 허가의 신청과 관련한 영업소에 ㉑ 영업소의 구조 또는 설비가 풍속영업의 종별에 따라 국가공안위원회규칙이 정하는 기술상의 기준에 적합하지 아니할 때

- ㉠ 영업소가 선량한 풍속환경을 유지하기 위하여 특히 그 설비를 제한할 필요가 있는 것으로 정령이 정하는 기준에 따라 도도부현의 조례가 정하는 지역 안에 소재하는 때
- ㉡ 영업소에 관리자를 선임한 것으로 볼 수 없는 것에 대하여 상당한 이유가 있는 때에는 허가를 하여서는 아니된다.

빠칭코실 등에 대하여 공안위원회는 당해 영업과 관련한 영업소에 설치된 유기가 현저히 고객의 사행심을 유발할 우려가 있는 것으로서 국가공안위원회 규칙이 정하는 기준에 해당하는 것일 때에는 당해 영업을 허가하지 아니할 수 있다(풍적법 제4조 3항).

(3) 풍속영업자의 준수사항

① 영업시간의 제한(제13조 1항)

풍속영업자는 오전0시(도도부현이 풍속적인 행사 기타 특별한 사정이 있어 조례에서 정한 특별한 사정이 있는 지역으로 조례에서 정한 지역내는 오전0시 이후에도 조례에서 정한 시간, 조례에서 정한 날에는 오전 1시까지 풍속영업을 영위하는 것을 허용하고 정령에서 정한 기준에 따라 도도부현 조례에서 정한 지역내에 한하여 오전1시)부터 일출 시까지의 시간에는 그 영업을 할 수 없다.

오전1시까지 풍속영업 연장허용지역의 지정은 ㉠ 점포가 다수 밀집하고 있고 풍속영업과 병행하여 심야에 영위하는 주류제공음식점영업 및 흥행장영업의 영업소가 1평방미터씩 대개 300개소 이상이 설치되어 있는 지역일 것 ㉡ 주거집합지역 및 기타 지역 중 주거의 용도와 병행하여 상업의 용도에 제공되고 있는 지역으로 주거가 상당수 집합하여 있고 심야에 당해 지역의 풍속환경을 보전하도록 특히 배려를 필요로 하는 지역 ㉢ 영업연장허용지역의 지정은 풍속영업의 종류, 영업의 태양, 기타 사정에 응하여 양호한 풍속환경의 보전에 장애를 미치지 않도록 배려함과 동시에 당해 지역에서 법44조의 규정에 의한 단체의 신고유무 및 해당 단체가 관계풍속영업자에 대하여 행하는 영업시간의 제한 기타 사항에 관한 법 또는 법에 근거한 명령 또는 조례규정의 준수를 위하여 자주적인 활동도 배려하는 지역 등이다.

② 영업지역의 제한 (정령 제6조)

풍속영업의 허가에 관한 영업제한지역의 지정에 관한 조례의 기준에 대하여 풍속영업소의 설치제한지역의 지정은 ㉠ 지역 중에서 학교 기타의 시설에서 학생 등 이용자의 구성 기타 그 특성에 비추어 그 주변에 있어서 양호한 풍속환경을 보전할 필요가 있는 시설로서 도도부현의 조례에서 정한 주변의 지역 ㉡ 이러한 제한지역의 지정은 풍속영업의 종류 및 영업의 태양, 지역의 특성, 시설의 특성, 기존의 풍속영업의 영업소의 수, 기타 사정에 따라 양호한 풍속환경을 보전하기 위해 필요한 최소한도의 지역 등에 대하여 행한다.

③ 소음 및 진동의 규제(풍적법 제15조)

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

④ 광고 및 선전의 규제(풍적법 제16조)

풍속영업자는 영업소주변의 청량한 풍속환경을 해할 우려가 있는 방법으로 그 영업을 광고하거나 선전하여서는 아니된다.

⑤ 영업행위와 관련된 규제(풍적법 제22조, 제23조)

풍속영업자는 ㉠ 당해 영업에 관한 호객행위 ㉡ 영업소에서 18세 미만자에게 고객을 접대하게 하거나 고객의 상대가 되어 섹스를 하게 하는 행위 ㉢ 영업소에서 오후 10시부터 다음날 일출시까지의 시간에 18세 미만자에게 고객을 접대하는 업무에 종사하게 하는 행위 ㉣ 18세 미만을 영업소에 고객으로 출입하게 하는 행위 ㉤ 영업소에서 20세 미만의 자에게 주류 또는 담배를 제공하는 행위 등을 하여서는 안된다.

또한 빠칭코영업 등 유기장영업을 영위하는 자는 이러한 풍속영업자의 금지행위 이외에 그 영업에 관하여 ㉠ 현금 또는 유가증권을 상품으로 제공하는 행위 ㉡ 고객에게 제공한 상품을 매수하는 행위 ㉢ 유기용도에 이용되는 구슬, 메달 기타 이와 유사한 물건

을 고객에게 영업소 밖으로 휴대하여 나가게 하는 행위 ㉔ 유기구 등을 고객을 위하여 보관하였다는 것을 표시하는 서면을 고객에게 발행하는 행위를 하여서는 안된다. 또한 마작실, 게임업 등 유기장영업을 영위하는 자는 풍속영업자의 금지행위 이외에 그 영업에 관하여 유기의 결과에 따라서 상품을 제공하여서는 아니된다.

(4) 모범영업자에 대한 인정제도(법 제10조의 2)

공안위원회는 ㉑ 당해 풍속영업의 허가를 받은 날로부터 10년 이상을 경과할 것 ㉒ 과거 10년 이내에 이 법률에 근거하여 행정처분을 받은 적이 없거나 받아야 할 사유가 현재 없을 것 ㉓ 이러한 사유 외에 당해 풍속영업에 관한 법령 및 이 법률에 근거한 조례의 준수상황이 우량한 자로서 국가공안위원회규칙에서 정한 기준에 적합한 풍속영업자는 그 신청에 의하여 허가증의 게시의무와 구조 및 설비의 변경의 적용에 대해서 특례를 두는 영업자로서 인정할 수 있다.

이러한 특례인정을 받으려고 하는 자는 공안위원회에 ㉑ 성명 또는 명칭 및 주소와 함께 법인인 경우 대표자성명 ㉒ 영업소의 명칭 및 소재지 ㉓ 영업소의 구조 및 설비의 개요 등을 기재한 인정신청서를 제출하지 않으면 안된다. 이 경우에 당해 인정신청서는 총리부령에서 정한 서류를 첨부하지 않으면 안된다.

공안위원회는 특례의 인정을 한 경우 국가공안위원회규칙에서 정한 바에 의하여 인정증을 교부해야 하며 공안위원회는 특례의 인정을 하지 않는 경우 국가공안위원회규칙이 정한 바에 의하여 신청자에게 그 요지를 통지해야 한다.

인정증의 교부를 받은 자는 당해 인정증을 분실하거나 당해 인정증을 멸실한 경우 즉시 그 요지를 국가공안위원회에 신고하여 인정증의 재교부를 받지 않으면 안된다. 국가공안위원회는 특례의 인정을 받은 자에 대해 ㉑ 위계 기타 부정한 방법으로 당해 인정을 받은 것이 판명된 경우 ㉒ 당해 풍속영업이 취소된 경우 ㉓ 이 법률에 근거하여 처분을 받은 경우 ㉔ 기타 사항에 해당되지 않을 것 등에 해당하는 사유가 있는 경우에 당해 인정을 취소해야 한다.

(5)接客종사자에 대한 매춘강요 등 구속적 행위의 규제(풍적법 제35조 2)

접대음식 등 영업을 영위하는 풍속영업자는 그 영업을 함에 있어서 ㉑接客종업자에

대하여接客종업자가 돈이 없는 경우에 즉시 잔존하는 채무를 완제하는 것을 조건으로 그 지불능력에 비추어 부당하게 고액의 채무를 부담하게 하는 행위 ㉠ 그 지불능력에 비추어 부당하게 고액의 채무를 부담하게 될接客종업자의 여권을 보관하거나 또는 제3자에게 보관하게 한 행위를 하여서는 안된다.

3. 문제점

1) 외국인 여성의 매춘입증 곤란

외국인 여성이 풍속영업자나 브로커로부터 매춘을 강요당할 경우 자신의 권리를 구제받지 못하는 경우가 많다. 외국인 여성은 일본의 언어, 지리, 법제도 등에 익숙하지 못한 상태에서 불법적인 취업활동을 하는 과정에서 자신의 권리가 침해되어도 경찰 등에 신고하는 경우가 거의 없으며 풍속영업자들은 법에 위반되지 않을 정도의 악질적이고 교묘한 수법으로 매춘강요행위를 행하여지고 있으나 이를 범죄로 입증할 증거를 찾지 못하는 경우가 발생하고 있다.³³⁾

또한 실무적으로 이러한 매춘강요의 실태는 출입국관리법 위반 등의 범죄수사를 통하여 해명되고 입증되는 경우가 많지만 최근에는 일본인 배우자 등의 체류자격을 가지고 매춘행위를 하거나 흥행의 체류자격을 가지고 외국인여성을 청부계약에 의하여 풍속영업점의 흥행에 종사하도록 하는 합법적인 형태를 위장한 매춘이 성행하고 있으나 이를 범죄로 입증하기가 어렵다는 점이 문제점으로 지적되고 있다.

2) 무점포형 성풍속특수영업의 청소년에 노출

무점포형 성풍속특수영업은 유해영상제공영업, 유해비디오통신판매영업, 파견형 패션헬스영업이 있다.

33) 日本 國家公安委員會, 風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律の一部を改正する法律案についての資料, 平成10年, 第142會 國會提出 資料.

유해영상제공영업은 고객이 영업소에 방문하지 않고 자택 등에 설치되어 있는 컴퓨터를 이용하여 유해영상의 시청을 가능토록 한 것이다. 이러한 영상을 성인이 시청하는 것은 그다지 문제가 되지 않으나 18세미만의 청소년들이 시청할 수 있음은 물론, 성인도 이러한 음란한 영상을 시청하게 되면 정서적인 황폐화를 초래하여 건전한 사회생활에 영향을 미친다는 사실도 부인할 수 없다. 최근에는 텔레비전을 이용하여 인터넷을 자택에서 시청할 수 있어 파스콘을 능숙하게 조작하지 못하는 청소년도 이러한 영상에 쉽게 접촉할 수 있다는 데 문제가 있다.

유해비디오통신판매영업은 영업소를 설치하지 않고 우편, 통신, 인터넷 등을 통하여 영업을 하고 있으므로 광고 및 선전활동이 고객에게 이러한 영업을 인지시키는 유일한 수단이다. 이를 위하여 매우 저속한 광고전단이 일반시민의 가정에 배포되고 있는 등 선량한 풍속환경을 해치고 청소년의 건전한 육성에 장애요인이 되고 있다.

과건형 패션헬스영업은 유해비디오 통신판매영업과 마찬가지로 광고 및 선전활동이 치열해지고 광고전단이 각 가정 및 공중전화박스에 배포되는 등 커다란 문제가 되고 있으며 특히 청소년을 대상으로 영업하거나 청소년을 이용한 영업에 대한 규제가 없으므로 이러한 행위에 대하여 행정조치를 취하지 못하고 있다.

3) 풍속영업자의 불만증대

최근 일본 국민들 사이에서 풍속이라는 용어와 성풍속이라는 용어가 동의어로 사용되고 있어 풍속영업이 성산업으로 인식되는 경우가 발생하고 있다. 풍속영업은 국민들의 건전한 사고, 오락, 휴식의 장소를 제공하는 영업인데도 불구하고 이러한 인식을 가지게 되는 데 대하여 풍속영업자들의 영업의욕을 저하시켜 불만의 목소리가 높다.

또한 다양한 풍속영업 형태가 출현하고 야행성 사회가 진전됨에 따라 무허가 영업이나 시간외영업 등 불법행위가 증가하고 있으나 적절한 단속이 이루어지지 않고 있어 적법한 영업행위를 하는 풍속영업자는 법집행의 형평성에 대한 문제를 제기하고 있다.

제2절 독 일

1. 개 요

독일은 풍속영업의 규제에 관한 중앙의 단일법은 없고 영업법, 공중접객업법, 청소년 보호법 등에 의하여 풍속영업을 규제하고 있다. 영업법이 경제행정법의 한 분야로서 독립된 법영역을 형성하고 모든 영업에 대하여 적용되는 일반법적 성격을 가지고 있으며 풍속영업도 일종의 영업이므로 이 영업법에 의하여 규율되고 있다.³⁴⁾ 그러나 풍속영업에 의하여 공공의 질서에 위해가 발생하거나 발생될 우려가 있는 경우에는 경찰법에 의하여 규율을 받게 된다.

2. 영업법상 풍속영업의 규제

독일의 영업법은 영업의 다양성과 개방성으로 인하여 확정적인 개념규정을 하기 어렵기 때문에 직접적으로 영업의 개념에 대하여 규정하지 않고 영업법의 적용이 배제되는 활동만을 규정하고 있고 영업법의 규율대상이 되는 영업의 종류를 정착영업, 노점상, 대시장, 전시장, 시장으로 구분하여 열거하고 있다. 이러한 영업에 대한 진입규제는 각각 달리 규정하고 있으며 풍속영업은 달리 규정하지 않고 있다.

영업진입의 규제수단으로는 허가제와 신고제로 운영하고 있고 정착영업은 원칙적으로 신고제로 하고 있으나 정착영업 중에서 사설의료기관, 공연업, 유기장업, 전당포영업, 경비용역업, 경매업, 부동산중개업과 건축업 등은 허가를 받도록 하고 있고 노점상은 허가제로 하고 있으나 허가를 요하지 않는 경우도 있다. 대시장, 전시장, 시장의 경우에는 관할 행정관청의 확인을 받도록 하고 있다.

또한 영업법은 허가기준을 규정하고 있는데 이러한 요건에 해당하면 행정청은 신청인에 대하여 허가를 하여야 하고 허가없이 영업을 한 경우에는 행정벌과 영업정지처분을 부과할 수 있다. 영업자가 인적 신뢰성이 없는 경우와 공공복리에 현저한 위해가 발생할

34) 박상희·김명연, 전계서, 49-52면.

가능성이 있는 경우에 한하여 영업정지처분을 할 수 있다. 그리고 영업자는 성명, 상호 등의 표시, 금지행위, 일정한 시설의 설치나 특정한 행위에 대한 허가 및 신고를 의무화하고 있다.

3. 공중접객업법에 의한 풍속영업 규제

공중접객업법은 알콜퇴치와 고객과接客종사자의 생명, 건강 그리고 선량한 풍속의 보호,接客업소로부터 유발되는 유해환경으로부터 주변의 이웃 및 일반인의 보호를 목적으로 1930년에 영업법으로부터 분리되고 1970년 전면개정된 바 있다. 공중접객업도 기본적으로 영업법상 영업을 전제로 하므로 정착공중접객업과 노점공중접객업으로 분류되나 노점공중접객업의 활동은 영업법상 노점상의 규정이 적용되지 않는다. 이러한 공중접객업은 주점영업, 음식점영업, 숙박업 등이 대상이 되고 있다. 공중접객업을 하려고 하는 자는 허가를 받아야 하며 공중접객업 제4조에 허가의 기준을 규정하고 있다.

첫째, 허가의 인적 기준으로 ① 음주벽, 무경험자, 무식자, 의사무능력자 등을 착취할 우려가 있는 자 ② 알콜남용, 도박, 장물취득 또는 선량한 미풍양속을 해치는 음란성을 조장할 우려가 있는 자 등이다.

둘째, 허가의 시설기준으로 ① 영업장의 상태나 여건 등이 영업활동에 부적합하거나 시설내에서 종사자의 거주를 위하여 부적합하여 영업허가를 할 수 없는 경우와 ② 고객이나 종사자의 생명, 건강, 선량한 풍속에 대한 위협으로부터 보호를 위한 경우 ③ 공공의 안녕과 질서유지를 위하여 필요한 경우 등이다.

셋째, 장소적 기준으로 ① 영업소의 위치가 공익에 반하는 경우 ② 유해한 환경을 초래하는 경우 ③ 기타 일반인에 대한 위협이나 불이익을 초래할 우려가 있는 경우 등이다.

넷째, 고객의 보건상의 위해방지를 위하여 신청인이 영업계획서를 제출하지 않으면 허가가 거부된다.

또한 공중접객업법은 영업자가 준수해야 할 사항으로서 주점영업과 음식점영업은 주정부의 법규명령으로 영업시간을 지정할 수 있고 공적필요나 장소적 관계상 필요한 경우에는 영업소에 대하여 영업시간을 연장하거나 단축할 수 있으며 명백히 숙취상태인 사람에 대한 주류판매행위나 취객의 주문에 의한 음식제공행위 및 바가지영업 등을 금

지하도록 하고 있다.

4. 공공장소에서의 청소년보호법에 의한 풍속영업의 규제

공공장소에서의 청소년보호법은 청소년의 육체적·정신적 건강을 직접적으로 위협하는 장소에 청소년들이 출입하는 경우에 관할행정청은 위험을 피할 수 있도록 청소년에게 이러한 장소를 떠나게 하거나 보호자에게 인도하거나 청소년관서에 신고하도록 하고 있다.³⁵⁾

청소년에 대하여 일정한 장소에 출입을 제한하고 있는데 이를 보면 다음과 같다. 첫째, 16세 미만인 청소년에 대하여 보호자를 동반하는 경우에 한하여 음식점 출입을 허용하고 있으나 예외적으로 ① 청소년후원자가 개최하는 모임에 참가할 경우 ② 여행 중에 있는 경우 ③ 한끼의 식사나 음료를 마실 경우는 그러하지 아니하다. 16세 이상의 청소년은 보호자를 동반하지 않고도 24시까지 음식점에 출입할 수 있으나 야간유흥업소는 청소년이 출입할 수 없다.

둘째, 16세미만인 청소년은 보호자를 동반하지 않고 공중무도장에 출입할 수 없고 16세 이상인 청소년은 24시까지 출입을 허용하고 있다.

셋째, 16세미만인 청소년은 도박장 및 오락장 등 사행장소에 출입할 수 없다. 영업자가 고의 또는 과실로 이러한 사항을 위반한 경우에는 질서위반으로 처벌된다.

제3절 미 국

1. 개 요

미국은 풍속사범을 단속 및 규제하기 위한 통일적인 연방의 풍속관련법이 없고 각 도시경찰 및 지방경찰이 조직범죄통제의 일환으로 풍속사범을 단속하고 있다. 따라서 우리나라 일본처럼 풍속영업규제를 위한 풍속법이 없어 풍속영업의 규제대상에 어떠한 영

35) 이명숙, 외국의 청소년유해환경 법제, 연구보고서 97-08, 한국청소년개발원, 1998, 299-305면.

업이 포함되는가를 알 수 없고 우리나라의 풍속법에 규정된 유흥주점업, 숙박업, 목욕장업 등 업종의 기준으로 볼 때 풍속영업의 허가 및 감독에 관한 법형식은 각주 또는 각 지방에 따라 다르지만 대부분의 경우 주정부나 시정부의 허가를 받아 영업을 하고 있고 감독도 주정부나 시정부가 수행하고 있다. 미국의 풍속영업은 그 단속업종이 정해진 바가 없으므로 주로 사회의 공공질서를 위반한 영업이나 사건, 즉 주류, 음란물, 도박, 매춘 등을 단속하고 수사하고 있다.

2. LA시 경찰

LA시 경찰국의 경우 운용지령국(Operations Headquarters Bureau)산하에 범죄정보단(Criminal Intelligence Group)이 설치·운영되고 있는데 여기에는 조직범죄 및 풍속과(Organized Crime and Vice Division), 대테러과(Anti-Terrorist Division), 마약과(Narcotics Division)로 구성되어 있다.³⁶⁾

풍속사범의 단속은 조직범죄 및 풍속과에서 담당하고 주요한 임무는 풍속 및 조직범죄와 관련된 정보를 수집, 기록, 유지, 배포하는 것이다. 이러한 임무를 수행하기 위해 조직범죄 및 풍속과는 LA시 경찰국장에 의해 지시되는 모든 부서에 대하여 훈련과 지원을 하며 도시, 지방, 연방, 국제기관 등에 연락관을 두고 있다. 또한 LA시 관내의 모든 단속 및 정보 활동에 대하여 LA경찰국장에게 보고하며 단속 및 수사는 부패예방에 중점을 두고 전문적으로 수행하고 있다.

또한 조직범죄 및 풍속과는 게임계(Gaming Section), 매춘계(Prostitution Section), 지역사회문제반(Community Problems Unit)으로 구성되어 있다.

게임계에서는 도박집단을 수사하고 투견 및 투계에 관한 사항을 협력하기 위하여 시 동물국과 협력하며 캘리포니아주 복권업협회와 협력하기 위하여 연락관을 두고 있다. 매춘계는 포주 및 매춘 유인행위 등을 단속 및 수사하고 있다.

지역사회문제반은 특별부서로 설치운영되고 있으며 경미한 사안의 단속 및 수사에 있어서 시경찰국 관내의 경찰서 풍속반에 대한 지원이나 임시특별임무, 성인오락실 운영관

36) <http://www.lapdonline.org/organization/city-la-organization-frame.htm>

리 등을 임무로 하고 있으며 시민포럼에 참석하여 지역사회와의 관심사를 설명하거나 조직범죄에 의한 불법방해에 대한 대처훈련을 하거나, 풍속영업자 단체의 협력을 구하기 위하여 연락관을 두고 있는 동시에 풍속영업자 단체 등의 대표자와 정기적인 회의를 개최하고 있다.

음란물단속반(Pornography Unut)은 음란물의 배포를 감시하고 단속하는 부서로서 불법적인 음란물, 음란광고, 음란물 모델로서 청소년 이용, 아동포르노의 상업적 배포, 성인오락시설을 단속하고 수사하고 있으며 성인비디오와 소년비디오의 분리, 성인오락시설의 불법행위 등에 대하여 조연하고 있다.

그리고 LA시는 현재 6,041개의 주류소매업소가 허가를 받아 운영되고 있는데 이것은 LA주 업소의 9%수준에 해당한다. 주류소매업소의 법규위반 용이성에 대한 연구의 결과, 업소가 부패하게 된 원인은 단속경찰의 태도에 그 원인이 있는 것이 아니라 당국의 지원부족과 단속경찰의 전문성이 부족한 것에 그 원인이 있는 것으로 나타났다. 즉 주류음료통제법의 복잡성이나 불명확성 때문에 단속경찰이 주류소매업소에 적용되는 규칙이나 규정에 대하여 충분한 이해를 하지 못한 것이다.

따라서 LA시경찰은 LA시 주류음료통제국의 기부금으로 1995년 단속경찰의 전문성 보완하기 위하여 Operation ABC(Operation Alcohol, Beverage Control)라는 단체를 설치하였다. 이 단체는 주류소매업자를 단속하는 단속경찰을 위한 표준교육프로그램의 필요성을 인식하고 STAR(The Standardized Training for Alcohol Retailer)프로그램을 개발하여 LEAA프로그램을 대체하는 공식적 프로그램으로 발전시켰다.

이 STAR 프로그램은 경찰이 주류소매업자를 단속하는 데 있어서 일관성있고 표준화된 단속훈련을 제공하도록 한 것이다.

3. 뉴욕시 경찰

뉴욕시경찰국은 조직범죄통제국 산하에 풍속단속과(Vice Enforcement Division)에서 풍속단속업무를 수행하고 있다.³⁷⁾ 이 과는 1971년 공중도덕과(Public Morals Division)

37) <http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/occb/vice.html>

로 처음으로 설치되었으나 1995년 가두매춘의 단속업무를 순찰업무국으로 이관함으로써 그 임무가 재설정되었다. 이러한 재설정된 임무를 반영하기 위하여 그 명칭이 공중도덕과에서 풍속단속과로 변경되었다.

풍속단속과의 주요한 임무를 보면 불법적인 풍속환경의 정화를 통한 뉴욕시의 삶의 질을 향상시키기 위하여 ① 마권영업 ② 전자도박 ③ 불법카지노 ④ 주류법 위반 ⑤ 아동의 성적 착취 ⑥ 티켓 매매차익 ⑦ 고리대금 등을 단속 및 수사하고 있다.

제4절 한 국

1. 풍속영업 규제에의 연혁 및 현황

우리 나라의 풍속영업에 대한 규제는 1991년 10월 13일 선포된 범죄와의 전쟁 이후에 건전한 미풍양속을 보전하고 청소년을 보호한다는 차원에서 풍속영업소의 윤락행위, 음란행위, 사행행위, 청소년의 고용 및 출입금지, 미성년자에 대한 술·담배의 제공 금지 등을 내용으로 하는 풍속법을 제정·공포한 후 3차에 걸쳐 개정하여 풍속영업의 시대적, 사회적 상황에 대응하려고 하였다. 풍속영업소의 현황을 보면 1993년에 113,438개소였던 것이 1997년에는 190,472개소로 증가하였고 1998년에는 184,509개소로 감소하였다.³⁸⁾

풍속영업소의 단속현황을 보면 1993년에는 216,903건, 1997년의 경우에는 97,766건, 1998년에는 147,415건으로 나타나고 있어 기복이 심한 것으로 나타나고 있는데 이것은 단속이 지속적이지 못하고 사회적 사건이 발생하는 등 필요한 시기에만 일회성 단속을 한 것으로 분석된다. 또한 1993년-1997년까지 최근 5년간의 풍속영업소의 단속사유를 보면 시간외영업, 변태영업, 음란퇴폐, 무허가영업 등이 주된 단속사유이어서 풍속영업자의 불만을 야기하는 원인이 되기도 하였다.³⁹⁾

그러나 1999년 3월 1일부터 풍속영업소의 영업시간 제한이 해제되고 청소년보호법의 개정으로 미성년자의 풍속영업소 출입에 대한 처벌이 강화됨에 따라 풍속영업의 환경이

38) 1998년에 풍속영업소가 감소한 것은 1997년 3월 1일 풍속법이 개정되어 소극장이 경찰신고 영업에서 제외되었고 IMF여파로 불경기가 지속된 것이 원인으로 분석된다.

39) 경찰청, 경찰백서, 1999, 116-117면.

급속히 변화할 것으로 예상되고 있다. 이러한 풍속환경에 대응하고 풍속영업에 대한 규제를 완화하기 위하여 1999년 3월 31일 3차 개정이 이루어지고 동년 7월 1일부터 시행하고 있다.

2. 풍속영업 규제관련법률의 주요내용

1) 풍속법에 의한 일반적 규제

(1) 풍속영업의 범위

풍속영업의 범위에 관한 관련법령 및 대상업종을 보면 다음 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 풍속영업의 관련법령 및 대상업종

조항	관련법령	대상업종 및 설명
제2조 1항	- 식품위생법 제 21조 1항 3호 - 동시행령 제7조 8호 다목 및 라 목	① 단란주점영업: 주류를 조리·판매하는 영업으로서 고객이 노래를 부르는 행위가 허용되는 영업 ② 유흥주점영업: 주류를 조리·판매하는 영업으로서 유흥종사자를 두거나 유흥시설을 설치할 수 있고 고객이 노래를 부르거나 춤을 추는 행위가 허용되는 영업
제2조 2항	- 공중위생관리법 제2조 1항 2호 내지 4호 - 동시행령 제3조 2호 나목	① 숙박업: 고객이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업(민박제외) ② 이용업: 고객의 머리카락 또는 수염을 깎거나 다듬는 등의 방법으로 고객의 용모를 단정하게 하는 영업 ③ 특수목욕장업: 사우나탕업, 증기탕업, 복합목욕탕업을 포함
제2조 4항	- 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률	① 비디오물감상실업: 비디오물 및 비디오 시청시설을 갖추고 비디오물을 시청 제공하는 영업 ② 노래연습장업: 연주자 없이 반주에 맞추어 노래를 부를 수 있도록 영상 또는 무영상 반주장치를 등 시설을 갖추고 입장료 또는 시설이용료를 받는 영업 ③ 게임제공업: 게임시설 또는 게임기구를 갖추고 게임물을 이용하여 대중오락을 제공하는 영업

조항	관련법령	대상업종 및 설명
제2조 5항	- 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제10조 제1항 제2호	① 무도학원업 : 회비 등을 받거나 유료로 무도과정을 교습하는 영업 ② 무도장업: 회비 등을 받거나 유료로 무도장소를 제공하는 영업

(2) 풍속영업자의 준수사항

풍속영업자 및 그 종사자는 ㉠ 풍속영업을 영위하는 장소에서 율락행위 또는 음란행위를 하게 하거나 이를 알선 또는 제공하여서는 아니된다 ㉡ 풍속영업소에서 음란한 문서·도화·영화·음반·비디오물 기타 물건을 반포·판매·대여하거나 이를 하게 하는 행위와 음란한 물건을 관람·열람하게 하는 행위 및 반포·판매·대여·관람·열람의 목적으로 음란한 물건을 진열 또는 보관하여서는 아니된다 ㉢ 풍속영업소에서 도박 기타 사행행위를 하게 하여서는 아니된다(풍속법 제3조)고 준수사항을 규정하고 있다.

(3) 풍속영업의 통보 및 위반사항 통보

다른 법률에 의하여 풍속영업의 허가를 한 허가관청은 풍속영업소의 소재지를 관할하는 경찰서장에게 ㉠ 풍속영업자의 성명 및 주소 (법인의 경우에는 대표자의 성명 및 주소를 포함한다) ㉡ 풍속영업소의 명칭 및 주소 ㉢ 풍속영업의 종별 등의 사항을 통보하여야 한다. 이 경우 해당 영업소가 학교보건법 제5조의 규정에 의한 학교환경위생정화구역안에 있는 경우에는 이를 표시하여 통보하여야 한다(풍속법 제4조 1항, 동 시행령 제7조). 허가관청은 풍속영업자가 휴·폐업하거나 그 영업내용이 변경될 때, 허가취소 또는 폐쇄명령, 영업정지, 시설개수명령 등의 사유가 발생한 때에는 경찰서장에게 그 사실을 통보하여야 한다(풍속법 제4조 2항, 동 시행령 제7조 2항).

경찰서장은 풍속영업자 또는 종사자가 준수사항을 위반한 때에는 그 사실을 허가관청에 통보하여야 한다. 이러한 통보를 받은 허가관청은 그 내용에 따라 허가취소, 시설개수명령 등 필요한 처분을 한 후 그 결과를 당해 경찰서장에게 통보하여야 한다(풍속법 제6조 1항, 2항).

(4) 출입검사

경찰서장은 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 경찰공무원으로 하여금 풍속영업소에 출입하여 풍속영업자 및 종사자의 준수사항의 준수상태를 검사하게 할 수 있다. 풍속영업소에 출입하여 검사하는 경찰공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다(풍속법 제9조 1항, 2항)

(5) 위반자 처벌

준수사항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 부과한다(풍속법 제10조).

2) 개별법에 의한 구체적 규제

(1) 식품위생법

① 식품접객업의 대상

식품접객업은 휴게음식점업, 일반음식점업, 단란주점업, 유흥주점업으로 구분할 수 있다(식품위생법 시행령 제7조). 이들 영업을 구분해보면 다음 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3>

식품접객업의 구분

(○:허용, ×:불허)

구 분	칸막이	유흥종사자	주류판매	노래	기 타	허가권자
휴게음식점업	×	×	×	×	주류반입(고객반입포함) 및 보관 금지	시장, 군수, 구청장
일반음식점업	×	×	○	×	노래나 악기연주 허용	시장, 군수, 구청장
단란주점업	×	×	○	○	음향·반주시설허용 (연주자 1인에 한함)	시장, 군수, 구청장
유흥주점업	○	○	○	○	유흥시설과 음주가무 허용	시장, 군수, 구청장

이 외에 휴게음식점업은 주류반입(고객반입 포함) 및 보관이 금지되고 일반음식점업은 안락한 분위기 제공을 위해서 노래를 부르거나 악기연주를 허용하고 있으며 단란주점업은 특정 음향 및 반주시설을 허용하고 악기연주자 1인에 한하여 연주를 허용하고 있다. 유흥주점업은 유흥종사자, 유흥시설 및 음주가무를 허용하고 있다. 유흥종사자란 명칭여하를 불문하고 영업자를 대리하거나 영업자의 지시를 받아 상시 또는 일시 영업행위를 하는 대리인, 사용자 기타 종업원(무도학원의 경우 강사, 강사보조원을 포함한다)으로서 ㉠ 유흥접객원⁴⁰⁾ ㉡ 댄서 ㉢ 가수 및 악기를 다루는 자(일반음식점에서 안락한 분위기 제공을 위하여 노래를 부르거나 악기를 연주하는 자 및 단란주점에서 손님 노래를 반주하기 위하여 악기를 연주하는 자 1인을 제외한다) ㉣ 무용을 하는 자 ㉤ 만담 및 곡예를 하는 자 ㉥ 유흥사회자를 말하며 유흥시설이란 유흥종사자 또는 손님 노래, 춤, 만담, 곡예 등 유흥을 위하여 설치한 무대장치, 무도장, 조명시설, 음향시설 등을 말한다. 다만 단란주점에서 손님이 노래를 할 수 있도록 하기 위하여 설치한 보건복지부령이 정하는 음향 및 반주시설은 제외한다(식품위생법 시행령 제8조 3항).

② 허가기준

식품접객업의 허가권자는 시장, 군수, 구청장이다(식품위생법 제22조, 식품위생법 시행령 제10조 3호). 식품접객업은 ㉠ 당해 영업시설이 시설기준에 적합하지 아니한 때. 다만, 조건부 영업허가의 경우에는 그러하지 아니하다. ㉡ 영업의 허가가 취소된 후 6월이 경과하지 아니한 경우에 그 영업장소에서 같은 종류의 영업을 하고자 하는 때 ㉢ 영업의 허가가 취소된 후 2년이 경과하지 아니한 자(법인인 경우 그 대표자를 포함한다)가 취소된 영업과 같은 종류의 영업을 하고자 하는 때 ㉣ 공익상 그 허가를 제한할 필요가 현저하다고 인정되어 보건복지부장관이 지정하여 고시하는 영업 또는 품목에 해당하는 때 ㉤ 허가를 받고자 하는 자가 금지산자이거나 파산의 선고를 받고 복권되지 아니한 자인 때 ㉥ 영업의 허가를 받고자 하는 자가 이 법에 위반하여 징역형의 선고를 받고 그 형의 집행이 종료되지 아니하거나 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자에 해

40) 유흥접객원이란 손님과 함께 술을 마시거나 노래 또는 춤으로 손님 유흥을 돕는 부녀자를 말한다(식품위생법 시행령 제8조 2항).

당하는 때에는 영업허가나 조건부 영업허가(단란주점업 및 유흥주점 대상)를 할 수 없다(식품위생법 제24조)이다.

조건부영업허가에 대하여 식품의약품안전청장, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 영업의 허가를 함에 있어 단란주점업 및 유흥주점업에 대하여는 일정한 기간내에 시설 기준을 갖추는 것을 조건으로 이를 허가할 수 있다. 식품의약품안전청장, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 조건부영업의 허가를 받은 자가 정당한 사유없이 그 기간내에 시설을 갖추지 아니한 때에는 그 허가를 취소하여야 한다(식품위생법 제23조).

조건부 허가기간은 그 허가를 받은 날로부터 1년의 범위 안에서 허가관청이 정한 기간으로 한다. 다만 부득이한 사정이 있다고 인정될 때 1회에 한하여 6월을 넘지 아니하는 범위안에서 그 기간을 연장할 수 있다(식품위생법 시행규칙 제30조).

이러한 식품위생업 시설기준은 공통시설기준과 업종별시설기준으로 구분하여 정하고 있다. 공통시설기준은 영업장, 조리장, 급수시설, 조명시설, 화장실, 적용특례 등을 규정하고 있다. 단란주점업의 시설기준은 방음장치, 칸막이 설치, 객실 잠금장치 금지, 음향 및 반주시설(마이크시설, 자막용영상장치, 자동반주장치, 반주용악기) 설치, 우주볼 등 특수조명시설 설치금지를 규정하고 있고 유흥주점업의 시설기준은 방음장치, 객실잠금장치 금지, 공연장과 특수조명시설 설치허용 등을 규정하고 있다.

이와 같이 식품위생법은 식품접객업의 영업허가에 있어 물적기준을 비중있게 규정하고 있으나 인적기준을 비중있게 규정하지 못하고 있다. 현실적으로 단란주점업이나 유흥주점업은 범죄조직이 개입하여 보호비명목으로 금품을 갈취한다든지, 유흥업소의 영업부장으로 취업하는 사례가 발생하고 있고 나아가 범죄조직이 유흥업소를 경영하는 사례가 발생하고 있어 범죄경력 등 인적기준을 강화하여 범죄조직이 이러한 업소에서 기생하는 것을 사전에 차단해야 할 것이다.

③ 준수사항

식품접객업자 등은 영업의 위생적 관리 및 질서유지와 국민보건위생의 증진을 위하여 보건복지부령이 정하는 사항을 지켜야 한다(식품위생법 제31조). 식품접객업자 등이 지켜야 할 준수사항은 ㉠ 업소내에서는 도박행위 기타 사행행위나 풍기문란행위를 방지해야 하며 배달판매 등 종업원의 이러한 행위를 조장하거나 묵인해서는 안된다. ㉡ 손님

피어서 들이는 행위를 해서는 안된다. ㉞ 허가받은 영업외의 다른 영업시설을 설치하거나 허가받은 영업외의 다른 영업행위를 해서는 안된다. ㉟ 업소내에서 선량한 미풍양속을 해치는 공연, 영화, 비디오 또는 음반을 상영하거나 사용해서는 안된다(식품위생법 시행규칙 제42조 1항).

또한 청소년보호법에는 ㊱ 청소년유해업소의 영업자는 청소년을 고용해서는 안된다(청소년보호법 제24조 1항) ㊲ 청소년고용·출입금지업소의 영업자 및 종사자는 출입자의 연령을 확인하여 청소년이 당해 업소에 출입하거나 이용하지 못하게 하여야 한다. 다만 청소년이 친권자 등을 동반한 때에는 출입하게 할 수 있다(청소년보호법 제24조 2항 및 3항) ㊳ 누구든지 청소년을 대상으로 청소년유해약물을 판매, 대여, 배포하여서는 안된다(청소년보호법 제 26조 1항)고 규정하고 있다.

④ 위반자 처벌

위반자에 대한 처벌은 첫째, 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금 이를 병과하는 경우(식품위생법 제74조)는 식품접객업자가 대통령령이 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받거나 영업허가사항을 변경하는 것을 위반한 때이다(식품위생법 제22조 1항).

둘째, 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 그리고 이를 병과하는 경우(식품위생법 제75조)는 보건복지부장관이 공익상 또는 선량한 풍속을 유지하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 식품접객업자 및 그 종업원에 대하여 영업시간 및 영업행위에 관한 필요한 제한을 할 수 있는 것에 위반한 때이다(식품위생법 제22조 1항).

셋째, 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금을 부과하는 경우(식품위생법 제77조)는 식품접객업을 하고자 하는 자가 보건복지부령이 정하는 적합한 시설을 갖추지 아니 한 때(식품위생법 제21조) 및 시장·군수 또는 구청장이 영업허가를 하는 때에는 필요한 조건을 붙일 수 있는데 이를 위반한 때(식품위생법 제22조 3항)와 식품접객업자 및 그 종업원은 영업의 위생적 관리 및 질서유지와 국민보건위생의 증진을 위하여 보건복지부령이 정하는 사항을 지켜야 하는데 이를 위반한 때(식품위생법 제31조) 그리고 시장·군수 또는 구청장은 영업자에 대하여 영업허가를 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부를 정지하거나 영업소의 폐쇄를

명할 수 있는 데 이를 위반한 때(58조 1항)이다.

(2) 공중위생관리법

① 대상업종

공중위생관리법상 공중위생영업은 다수인을 대상으로 위생관리 서비스를 제공하는 영업으로서 숙박업, 목욕장업, 이용업, 미용업, 세탁업, 위생관리용역업 등을 말한다. 이 중에서 풍속법상의 대상이 되고 있는 영업은 숙박업, 이용업, 목욕장업 중 특수목욕장업이다. 숙박업은 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업으로서 호텔업, 관광진흥법에 의한 휴양콘도미니엄, 여관업, 농어촌정비법에 의한 농원여관업, 여인숙업을 말하나 농어촌에 소재한 민박 등은 제외한다. 이용업은 손님의 머리카락 또는 수염을 깎거나 다듬는 등의 방법으로 손님의 용모를 단정하게 하는 영업으로서 이발소 등을 말한다. 목욕장업은 손님이 목욕을 할 수 있도록 시설 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업을 말하나 숙박업영업소에 부설된 욕실 등은 제외하는 것으로서 일반목욕장업과 특수목욕장업으로 구분되는데 일반목욕장업이란 공동탕업, 가족탕업, 한증막업을 말하고 특수목욕장업은 사우나탕, 증기탕업, 복합목욕탕업(헬스클럽과 연계되어 있는 목욕탕업)을 말한다(공중위생관리법 제2조).

② 공중위생영업의 신고기준

보건복지부장관은 필요한 경우에 공중위생영업자로 하여금 영업의 종류별로 보건복지부령이 정하는 시설 및 설비를 갖추고 이를 유지·관리하게 할 수 있고 공중위생영업자는 영업소를 개설한 때에는 시장·군수·구청장에게 영업소의 개설사실을 통보하여야 하고 영업소의 소재지를 변경한 때도 변경사실을 통보하여야 한다(공중위생관리법 제3조 1항, 2항).

③ 준수사항

공중위생영업자는 그 이용자에게 건강상 위해요인이 발생하지 않도록 영업관련시설 및 설비를 위생적이고 안전하게 관리하여야 한다. 목욕장영업자는 목욕장의 원수 및 욕

조수를 구분하여 관리하되 보건복지부령이 정하는 수질기준을 유지하여야 한다. 이 경우 욕수의 수질검사방법 기타 수질관리에 관한 사항은 보건복지부령으로 정한다. 이용업자는 i) 이용기구는 소독을 한 기구와 소독을 하지 아니한 기구로 분리하여 보관하고 먼 도기는 1회용 먼도날만을 손님 1인에 한하여 사용할 것 ii) 이용사면허증을 영업소에 게시할 것 등의 사항을 지켜야 한다(공중위생관리법 제4조).

또한 공중이용시설의 소유자·점유자 또는 관리자는 시설이용자의 건강에 해가 없도록 ㉠ 실내공기는 보건복지부령이 정하는 위생관리기준에 적합하도록 유지할 것 ㉡ 영업소·화장실 기타 공중시설 안에서 시설이용자의 건강을 해할 우려가 있는 오염물질이 발생하지 아니하도록 할 것 등의 사항을 지켜야 한다.

특히 특수목욕장업의 경우에는 ㉢ 율락행위, 음란행위, 기타 선량한 풍속을 해하는 행위의 알선이나 제공 금지 ㉣ 도박 및 기타 사행행위의 방조금지 ㉤ 7세 이상 남녀혼욕 금지 ㉥ 안마시술행위는 안마실에서만 허용 ㉦ 사우나탕 및 복합목욕탕에는 이성 입욕 보조자 두지못함 ㉧ 증기탕의 입욕보조자는 흉부와 복부를 노출하지 아니한 상의와 짧은 바지를 입어야 함 ㉨ 증기탕에는 20세 미만자와 고등학생의 입욕금지 등의 준수사항을 지켜야 한다.

④ 위반자 처벌

영업의 정지명령 또는 일부시설의 사용중지명령을 받고도 그 기간 중에 영업을 하거나 그 시설을 사용한 자 또는 영업소폐쇄명령을 받고도 계속하여 영업을 한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 부과하도록 하고 있고 영업자가 준수사항을 준수하지 아니한 자는 6월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금을 부과하도록 하고 있다. 그리고 i) 위생관리기준 또는 오염허용기준을 지키지 아니한 자로서 개선명령에 따르지 아니한 자 ii) 면허가 취소된 후 계속하여 업무를 행한 자 또는 면허정지기간 중에 업무를 행한 자, 그리고 이용사 또는 미용사의 면허를 받지 않은 자가 이용 또는 미용의 업무를 행한 자에 대하여는 300만원 이하의 벌금을 부과하도록 하고 있다.

(3) 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률

① 대상

음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률(이하 ‘음비게법’이라고 함)에서 음반이라 함은 음이 유형물에 고정되어 재생될 수 있도록 제작된 물체(산업용 실험테이프를 제외한다)를 말하고 비디오물이라 함은 연속적인 영상(음의 수반여부를 가리지 아니한다)이 유형물에 고정되어 재생될 수 있도록 제작된 물체(산업용테이프는 제외한다)로서 테이프형태의 것과 디스크, 기타 신소재형태의 것(새영상물이라 한다)을 말한다. 다만 컴퓨터프로그램에 의한 것(영화, 음악 등의 내용물이 수록되어 있지 않은 것에 한한다)과 게임물은 제외한다. 게임물이라 함은 컴퓨터프로그램에 의하여 오락을 할 수 있도록 제작된 영상물(유형물에의 고정여부를 가리지 아니한다)과 오락을 위하여 게임제공업소내에 설치·운영하는 기타 게임기구를 말한다. 음비게법에서는 음반·비디오물·게임유통업(음반·비디오물·게임물 배급업, 음반·비디오물·게임물 판매업), 시청제공업(비디오물 감상실업, 기타 시청제공업), 게임제공업(전용게임장, 멀티게임장), 노래연습장업으로 영업의 종류를 구분하고 있다. 그러나 풍속법에서는 비디오물감상실업, 게임제공업, 노래연습장업을 대상으로 하고 있다.

② 등록기준

풍속법상의 대상이 되는 비디오물감상실업, 게임제공업, 노래연습장의 영업자는 등록신청서를 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 한다. 음비게법은 등록의 인적기준으로 결격사유를 규정하고 있다. 이에는 ㉠ 미성년자, 한정치산자 또는 금치산자 ㉡ 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자 ㉢ 이 법에 위반하여 금고이상의 형의 선고를 받고 그 형의 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 1년이 경과되지 아니한 자 ㉣ 이 법에 위반하여 형의 집행유예의 선고를 받고 그 집행유예기간 중에 있는 자 등이다(음비게법 제5조).

비디오물감상실업, 게임제공업, 노래연습장업의 등록을 위한 시설기준을 보면 다음과 같다. 비디오물감상실업의 시설기준을 보면 첫째, 통로는 ㉠ 시청실간 통로의 너비는 0.9m 이상이어야 한다.(시청실을 벽면 등으로 구획하는 경우에 한한다) ㉡ 통로바닥으로부터

1m 높이의 조도가 20룩스 이상이 되어야 한다. 둘째, 시청실은 ㉠ 시청실을 구획하는 벽면의 높이가 1.3m를 초과하는 경우에는 통로에 접한 한면은 바닥으로부터 1.2m 이상 2m 이하의 부분 전체에 투명유리창을 설치하여 외부에서 시청실 내부를 훤히 볼 수 있도록 하여야 한다. ㉡ 시청거리는 1.6m 이상 확보하여야 한다. 다만 이용자가 직접 컴퓨터 등 전자기기를 작동하여 시청하는 경우에는 그러하지 아니하다. ㉢ 시청실바닥으로부터 1m 높이의 조도가 20룩스 이상이 되어야 한다. 다만 빔프로젝트를 이용하는 경우에는 그러하지 아니하다.

게임제공업의 시설기준을 보면 ㉠ 다른 용도의 영업장과 완전히 구획되어야 하고 별도의 전용외부출입문(실내출입문 제외)을 설치하여야 한다 ㉡ 높이 1.3m 이상의 칸막이를 설치하여서는 안된다 ㉢ 실내조명은 40룩스 이상이 되도록 유지하여야 한다. 다만 조명효과를 이용하는 게임시설 또는 게임기구를 설치하는 장소에는 그러하지 아니하다. ㉣ 인터넷전용선과 근거리통신망(LAN)으로 연결된 컴퓨터가 설치되어야 한다(멀티게임장에 한한다).

종합게임장의 시설기준은 ㉠ 전용바닥면적이 500m² 이상이어야 한다 ㉡ 18세 이용가 게임물의 이용공간은 1.3m 높이의 칸막이로 별도 구획하여야 한다.

노래연습장의 시설기준은 첫째, 면적 및 통로는 ㉠ 바닥면적은 330m² 이하이어야 하고 ㉡ 칸막이로 설치한 노래연습장 1실의 바닥면적은 4m² 이상이어야 하며 ㉢ 통로의 너비는 1.2m 이상이어야 한다. 둘째, 칸막이 및 출입문은 ㉠ 칸막이 앞면의 1m² 이상의 투명한 유리창을 설치하여 외부에서 볼 수 있도록 하여야 한다 ㉡ 출입문에 잠금장치를 하여서는 안된다. 세째, 환전소 및 휴게실은 ㉠ 바닥면적인 4m² 이상인 환전소를 두어야 하고 ㉡ 바닥면적이 4m² 이상인 휴게실을 두어야 하며 휴게실에는 5개 이상의 안락의자를 비치하여야 한다. 기타 조명시설, 소음방지시설, 환기시설을 설치해야 한다.

③ 준수사항

㉠ 게임제공업을 운영하는 자는 이용자에게 게임물을 이용하여 도박 기타 사행행위를 하게 하거나 이를 하도록 내버려 두어서는 안된다. ㉡ 유통관련업자는 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반하여 제작된 음반·비디오물 또는 게임물을 이용하여 영업해서는 안된다. ㉢ 게임제공업소 또는 노래연습장을 운영하는 자는 연소자를 대통령령이 정하는

출입시간 외에 출입하게 해서는 안된다. 게임제공업소 또는 노래연습장을 운영하는 자는 오후10시부터 다음날 오전9시까지 영업장소에 연소자를 출입하게 해서는 안된다. 다만 부모 또는 연소자를 보호할 지위에 있는 감독자를 동반하는 경우에는 그러하지 아니하다 ㉔ 유통관련업자는 영업장내에서 화재 또는 안전사고 예방을 위한 조치를 강구하여야 한다. ㉕ 유통관련업자는 건전한 영업질서유지를 위하여 대통령령이 정하는 사항을 준수하여야 한다.

비디오물감상실업자의 준수사항은 ㉖ 주류를 판매 또는 제공해서는 안된다 ㉗ 영업장 안에서 풍기문란행위를 조장하거나 묵인하여서는 안된다 ㉘ 출입자의 연령을 확인하여 연소자의 출입을 금지하도록 하고 출입문에는 18세 미만 출입금지라는 표시를 부착하여야 한다.

게임제공업자의 준수사항은 ㉙ 이용자가 보기 쉬운 곳에 연소자의 출입시간과 도박 기타 사행행위를 금지하는 안내문을 게시하여야 한다. ㉚ 게임의 구조 또는 프로그램을 임의로 변경해서는 안된다 ㉛ 게임의 결과에 따라 이용자에게 제공되는 경품은 연소자에게 유해하지 아니한 문구류, 완구류, 캐릭터상품류, 악세사리류로서 통상적인 기념품의 범위를 벗어나지 아니하는 것이어야 하며 이를 환전하거나 환전되도록 방치해서는 안된다 ㉜ 게임기구(부분품 포함) 및 경품의 매입을 증명하는 자료를 보존하여야 한다.

노래연습장업자의 준수사항은 ㉝ 주류반입을 묵인하거나 판매, 제공해서는 아니된다 ㉞ 연소자실 외에 연소자를 출입하게 하여서는 아니된다. 다만 부모 또는 연소자를 보호할 지위에 있는 감독자를 동반한 경우에는 그러하지 아니하다. ㉟ 접대부를 고용하거나 윤락·음란행위의 알선, 제공 또는 호객, 유객행위를 하여서는 아니된다. ㊱ 마이크는 소독을 하거나 깨끗한 덮개를 씌워 청결한 상태를 유지하여야 한다.

④ 위반자 처벌

위반자에 대해서는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금을 부과하는 경우(음비계법 제29조 1항)와 몰수 및 추징(음비계법 제29조 2항), 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 에 부과하는 경우(음비계법 제30조) 그리고 1천만원 이하의 벌금에 부과하는 경우(음비계법 제31조)로 구분하여 처벌하고 있고 과태료는 5천만원 이하를 부과하도록 하고 있다(음비계법 제33조).

(4) 체육시설의 설치·이용에 관한 법률

① 대상

체육시설의 설치·이용에 관한 법률(이하에서는 ‘체육시설법’이라함)에는 체육시설업은 등록체육시설업과 신고체육시설업으로 구분하고 있다. 등록체육시설업은 골프장업, 스키장업, 요트장업, 조정장업, 카누장업, 빙상장업, 자동차경주장업, 승마장업, 종합체육시설업으로 분류하고 있고 신고체육시설업은 수영장업, 체육도장업, 볼링장업, 테니스장업, 골프연습장업, 체력단련장업, 에어로빅장업, 당구장업, 썰매장업, 무도학원업, 무도장업으로 분류하고 있다(체육시설법 제10조). 이 중에서 신고체육시설업인 무도학원업과 무도장업만이 풍속법의 대상이 되고 있다.

② 체육시설업의 신고기준

체육시설업을 하고자 하는 자는 시설기준을 갖추어 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 하고 신고사항을 변경할 때도 또한 같다(체육시설법 제22조). 체육시설업자는 체육시설업의 종류별로 시설기준에 적합한 기준을 설치하고 이를 유지·관리하여야 한다(체육시설법 제11조 1항). 문화관광부장관은 체육시설업의 건전한 육성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 체육시설의 이용 및 운영에 지장이 없는 범위내에서 시설물의 설치 및 부지면적을 제한할 수 있다(체육시설법 제11조 2항).

무도학원업의 시설기준은 바닥면적이 66㎡ 이상이고 바닥면 조도가 100룩스 이상 및 축광조절장치의 부착을 금지하고 있으며 방음시설을 설치하고 바닥시설은 목재마루로 하여 탄력성을 유지해야 하며 환기장치를 설치해야 한다.

무도장업의 시설기준은 바닥면적이 231㎡(서울시, 광역시는 330㎡ 이상)이어야 하고 바닥면조도가 30룩스 이상 및 축광조절장치의 부착을 금지하고 있으며 방음시설을 설치하고 바닥시설은 목재마루로 하여 탄력성을 유지해야 하며 환기장치를 설치해야 한다.

③ 준수사항

체육시설업자는 일정규모 이상의 체육시설에 체육지도자를 배치하여야 하고(체육시설법 제26조 1항) 체육시설업자는 이용자가 체육시설을 안전하고 쾌적하게 이용할 수

있도록 안전관리요원배치, 수질관리 등 안전·위생기준을 지켜야 한다(체육시설법 제27조). 무도학원업은 국제표준무도만을 교습함과 동시에 교습시간 등을 지켜야 하고 무도장업은 녹음된 음악만을 사용함과 동시에 공연·무대연주를 위한 시설의 설치를 금지하고 있다.

④ 위반자 처벌

신고를 하지 아니하고 체육시설업의 영업을 한 자, 안전·위생관리기준에 위반한 자, 영업의 폐쇄명령 또는 정지명령을 받고 그 체육시설업의 영업을 한 자 등에 대해서는 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금을 부과하고 있다(체육시설법 제42조 2항).

제4장 풍속영업자의 불만요인 분석 및 논의

제1절 규제내용 자체요인

1. 규제내용의 소망성

아래의 <표 4-1>에는 풍속영업자들의 풍속영업 단속활동에 대한 각각의 질문에 응답한 응답빈도와 평균이 제시되어 있다. 이 표에 의하면 조사대상자들이 전반적으로 풍속영업에 대한 규제가 청소년의 보호와 미풍양속의 유지·보존을 위하여 필요한 것으로 인식하고 있는 것으로 보인다.

<표 4-1> 규제내용의 소망성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	정말 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	평균
1. 청소년 보호 및 미풍양속의 유지를 위해 풍속영업에 대한 규제는 지속되어야 한다.	137 (27.4)	316 (63.2)	40 (8.0)	7 (1.4)	1.83
3. 청소년 비행의 예방 차원에서 풍속영업의 규제가 현재보다 강화되어야 한다.	86 (17.4)	231 (46.7)	152 (30.7)	26 (5.3)	2.24
4. 청소년과 미풍양속의 보호를 위하여 각 정부기관의 활동이 강화되어야 한다.	66 (13.3)	193 (38.9)	206 (41.5)	31 (6.3)	2.41

먼저 ‘청소년 보호 및 미풍양속의 유지를 위해 풍속영업에 대한 규제는 지속되어야 한다’는 질문에 거의 대다수인 90.6%(453명)가 ‘그렇다’ 혹은 ‘정말 그렇다’고 응답하였으며, 단지 9.4%(47명)만이 부정적으로 응답하여 풍속영업 관련법규의 규제내용이 청소년 보호와 미풍양속의 보호에 목적을 두고 있음은 분명하게 인식하고 있음을 알 수 있으며, 이러한 풍속영업관련 법규의 목적성에 동의하는 것으로 조사되었다. 그러나 ‘풍속

영업에 대한 규제의 정도가 현재보다 강화되어야 하며, ‘각 정부기관의 활동도 강화되어야 한다’는 질문에는 각각 259명(57.6%)과 317명(64.1%)만이 긍정적으로 응답을 하여 현재보다 풍속영업의 규제가 강화되어야만 청소년의 탈선이나 건전한 미풍양속이 보호될 것이라는 점에는 강한 동의를 보이지는 않았다.

다음으로 “청소년 비행의 예방차원에서 풍속영업의 규제가 현재보다 강화되어야 한다”는 질문에는 52.2%(259명)가 동의하여, 부정적인 태도를 보이는 응답자(47.8%, 237명)보다 약간 많은 것으로 조사되었다. 이와 같은 응답결과를 종합해 보면 청소년 보호 및 미풍양속의 유지를 위한 풍속영업관련 법규의 소망성에는 대체로 공감하지만 이를 이유로 현재보다 규제가 강화되거나 각 정부기관의 활동이 강화되는 것은 원치 않는 것으로 보인다.

1) 업종에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도

<표 4-2> 업종에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	유흥·단란주점 일반·휴게음식점	멀티게임장 전용게임장	노래방 비디오방	이용업 숙박업	계
정말 그렇다	10(10.1)	19(19.0)	19(18.8)	11(11.1)	59(14.8)
그렇다	55(55.6)	50(50.0)	45(44.6)	41(41.4)	191(47.9)
그렇지 않다	26(26.3)	28(28.0)	30(29.7)	42(42.4)	126(31.6)
전혀 그렇지 않다	8 (8.1)	3 (3.0)	7 (6.9)	5 (5.1)	23 (5.8)
계	91(24.8)	100(25.1)	101(25.3)	99(24.8)	399(100.0)
Chi-Square=14.757 df=9p=.098					

현재 운영하고 있는 업종에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도의 차이를 살펴보면 유흥주점, 단란주점, 일반음식점, 휴게음식점 영업자는 65.7%, 멀티게임장과 전용게임장 영업자는 69.0%, 노래방과 비디오방 영업자는 63.4%, 이용업과 숙박업 영업자는 52.5%가 긍정적인 태도를 보이는 것으로 조사되었으며, 이러한 차이는 통계적으로도 유의미한

것으로 판단된다. 따라서 어떤 업종에 종사하는가의 여부가 미성년자를 보호하고 미풍양속을 보존하기 위한 규제활동의 목적에 대해서 긍정적으로 인식하느냐의 여부에 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 통계분석의 결과, 멀티게임장과 전용게임장의 영업자 집단이 여타 집단에 비하여 규제내용의 소망성에 대하여 가장 긍정적으로 인식하고 있었으며, 이용업과 숙박업을 운영하는 영업자집단이 가장 부정적으로 조사되어 풍속영업관련 법규에 규정된 규제내용이 청소년 보호와 미풍양속의 유지를 위하여 별로 기여하지 못할 것이라는 태도를 보였다.

2) 운영기간에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도

<표 4-3>에는 풍속영업소 운영기간에 따른 규제내용의 소망성에 대한 조사대상 집단의 태도가 제시되어 있다. 풍속영업 업소의 운영기간에 따라서 청소년보호와 미풍양속을 보존하기 위한 풍속영업의 규제 목적에 대한 태도에 있어서 차이는 크지 않은 것으로 보인다. 즉, 운영기간에 관계없이 전반적으로 긍정적인 태도를 보였으며(1년 미만: 62.0%, 1년-5년 미만: 64.7%, 5년-10년 미만: 64.1%, 10년 이상: 68.1%), 그 차이도 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 보인다. 따라서 업소의 운영기간은 영업자의 태도형성에 별로 영향을 미치지 않는 요인으로 판단된다.

<표 4-3> 운영기간에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	1년 미만	1년 이상 - 5년 미만	5년 이상 - 10년 미만	10년 이상	계
정말 그렇다	16(14.8)	39(14.9)	13(20.3)	14(29.8)	82(17.1)
그렇다	51(47.2)	130(49.8)	28(43.8)	18(38.3)	227(47.3)
그렇지 않다	36(33.3)	82(31.4)	18(28.1)	10(21.3)	146(30.4)
정말 그렇지 않다	5 (4.6)	10 (3.8)	5 (7.8)	5(10.6)	25 (5.2)
계	108(22.5)	261(54.4)	64(13.3)	47 (9.8)	480(100.0)
Chi-Square=13.483 df=9 p=.142					

3) 풍속영업소 경영경험에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도

다음으로 과거에 풍속영업소를 경영했던 경험의 여부에 따른 규제에 대한 태도의 차이를 살펴보면, 경험이 있는 경우는 62.0%가 '정말 그렇다' 혹은 '그렇다'는 응답을 한 반면에 경험이 없는 영업자는 64.2%가 긍정적인 응답을 보였다. 따라서 전반적으로 과거에 풍속영업을 운영한 경험이 없는 응답자집단이 미성년자 보호와 미풍양속의 유지를 목적으로 하는 풍속영업규제의 소망성에 긍정적인 태도를 보이는 사람이 많이 포함되어 있는 것으로 보이지만 이러한 집단간의 차이가 통계적으로 유의미한 것은 아니다.

<표 4-4> 풍속영업소 경영경험에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	23(17.8)	57(16.2)	80(16.6)
그렇다	57(44.2)	169(48.0)	226(47.0)
그렇지 않다	39(30.2)	111(31.5)	150(31.2)
전혀 그렇지 않다	10 (7.8)	15 (4.3)	25 (5.2)
계	129(26.8)	352(73.2)	481(100.0)
Chi-Square=2.710 df=3 p=.438			

4) 경찰단속 경험의 유무에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도

다음은 경찰에 단속된 경험의 유무에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도의 차이를 살펴보면, 과거에 경찰에 단속된 경험이 있다는 응답자의 59.4%는 규제내용의 소망성에 긍정적인 태도를 보인 반면에 단속된 경험이 없는 응답자는 69.9%가 긍정적인 태도를 보였다. 따라서 양집단간에 약 10%정도의 차이를 보였으며, 전반적으로 단속경험이 없는 응답자가 좀더 긍정적인 태도를 보이는 것으로 판단되지만 통계적으로 유의미하지는 않았다.

<표 4-5> 경찰단속 경험에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	42(15.8)	43(19.4)	85(17.4)
그렇다	116(43.6)	112(50.5)	228(46.7)
그렇지 않다	93(35.0)	57(25.7)	150(30.7)
전혀 그렇지 않다	15 (5.6)	10 (4.5)	25 (5.1)
계	266(54.5)	222(45.5)	488(100.0)
Chi-Square=5.802 df=3 p=.122			

2. 규제내용의 명료성

<표 4-6> 규제내용의 명료성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	정말 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	평균
9. 업소에 출입하는 19세 미만의 청소년을 구별해내는 것은 거의 불가능하다.	122 24.5%	224 45.0%	124 24.9%	28 5.6%	2.12
35. 술을 가지고 오는 손님을 막을 방법이 없다.	83 17.8%	229 49.0%	129 27.6%	26 5.6%	2.21
37. 영업을 하다보면 불가피하게 영업시간을 준수하지 못하는 경우도 있다.	93 20.2%	263 57.0%	81 17.6%	24 5.2%	2.08

다음으로는 규제내용의 명료성과 관련하여 청소년보호법, 식품위생법 등 풍속영업과 관련된 법규의 주요 규제내용에 대해서도 비교적 정확하게 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 조사대상자들은 ‘시설규정 및 준수사항의 숙지여부’를 묻는 질문에 373명(75.5%)이 ‘정말 그렇다’ 혹은 ‘그렇다’고 응답하여 영업과 관련된 각종 법규에 규정되어 있는 내용을 숙지하고 있다고 응답하였다(<표 4-21> 참조). 또한 업소에 출입하는 청

소년의 연령에 관한 내용이나 주류의 판매 및 음주의 허용, 영업시간 등과 같은 규제내용과 관련된 질문에 대해서도 대체로 ‘정말 그렇다’와 ‘그렇다’는 태도를 보였다. 하지만 주류 판매 및 음주가 금지된 경우라 하더라도 손님이 술을 반입하는 경우 ‘막을 수가 없으며’(312명, 66.8%), ‘영업을 하다보면 불가피하게 영업시간을 준수하지 못하는’(356명, 77.2%) 불가피한 상황적인 요인들이 발생한다고 응답하였다.

1) 업종에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도

<표 4-7> 업종에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	유흥·단란주점 일반·휴게음식점	멀티게임장 전용게임장	노래방 비디오방	이용업 숙박업	계
정말 그렇다	32(33.7)	10(11.1)	13(13.5)	22(23.4)	77(20.5)
그렇다	53(55.8)	56(62.2)	54(56.3)	55(58.5)	218(58.1)
그렇지 않다	8 (8.4)	20(22.2)	24(25.0)	12(12.8)	64(17.1)
정말 그렇지 않다	2 (2.1)	4 (4.4)	5 (5.2)	5 (5.3)	16 (4.3)
계	95(25.3)	90(24.0)	96(25.6)	94(25.1)	375(100.0)
Chi-Square=26.577 df=9 p=.002					

현재 운영하고 있는 업종에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도의 차이를 살펴보면 유흥주점, 단란주점, 일반음식점, 휴게음식점 영업자는 89.5%, 멀티게임장과 전용게임장 영업자는 73.3%, 노래방과 비디오방 영업자는 69.8%, 이용업과 숙박업 영업자는 81.9%가 긍정적인 태도를 보이는 것으로 조사되었다. 따라서 주류나 음식 혹은 다과를 판매하는 업종에 종사하는 영업자들이 풍속영업과 관련된 법규에 의하여 규제되고 있는 내용을 가장 명확하게 이해하고 있다고 응답하였으며, 그 다음이 이용업과 숙박업을 운영하는 업주집단인 반면에 노래방이나 비디오방을 운영하고 있는 영업자들은 관계법규에 규정되어 있는 규제내용에 대해서 명확하게 이해하지 못하고 있는 영업자가 약 30%정도인 것으로 조사되었다. 그리고 이러한 집단간의 차이는

통계적으로도 매우 유의미한 것으로 판단된다. 따라서 업종에 따라서 법규에 규정된 규제내용을 명확하게 인식하고 있는가의 여부에는 차이가 있다는 결론이며, 이에 대한 교육이 필요한 것으로 보인다.

2) 운영기간에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도

풍속영업소를 운영한 기간에 따른 규제내용의 명료성에 대한 응답자 집단의 태도는 <표 4-8>에 제시되어 있다. 풍속영업 업소의 운영기간이 1년 이상-5년 미만인 응답자가 80.4%로 가장 높은 비율을 보였으며, 그 다음이 5년-10년 미만으로 78.3%, 10년 이상은 71.5%의 비율을 보였다. 그러나 1년 미만의 비교적 짧은 기간 동안 풍속영업을 운영한 영업자들은 규제내용이 명확하게 이해된다고 생각하는 비율이 71.0%로 가장 낮은 비율을 보였다. 따라서 청소년보호와 미풍양속을 보존하기 위하여 풍속영업 관련법규에 규정된 규제내용에 대해서 1년 이상 5년 미만 동안 영업소를 운영해 온 경험이 있는 집단이 가장 명확한 이해를 가지고 있는 것으로 응답하였으나, 1년 미만의 영업자 집단은 법규에 규정된 규제내용이 무엇을 의미하는지 이해하지 못하는 사람들이 가장 많은 것으로 조사되었다. 하지만 이러한 운영기간에 따른 집단간의 차이가 통계적으로 유의미하지는 않았다.

<표 4-8> 운영기간에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	1년 미만	1년 이상 - 5년 미만	5년 이상 - 10년 미만	10년 이상	계
정말 그렇다	15(15.0)	58(23.7)	12(20.0)	7(16.7)	92(20.6)
그렇다	56(56.0)	139(56.7)	35(58.3)	23(54.8)	253(56.6)
그렇지 않다	24(24.0)	37(15.1)	8(13.3)	9(21.4)	78(17.4)
정말 그렇지 않다	5 (5.0)	11 (4.5)	5 (8.3)	3 (7.1)	24 (5.4)
계	100(22.4)	245(54.8)	60(13.4)	42 (9.4)	447(100.0)
Chi-Square=8.841 df=9 p=.452					

3) 풍속영업소 경영경험에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도

다음은 과거에 풍속영업소를 경영했던 경험의 유무에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도의 차이가 <표 4-9>에 제시되어 있다. 과거에 풍속영업소를 경영했던 경험이 있다는 응답자는 82.6%가 풍속영업 관련 법규에 규정되어있는 규제내용에 대해서 명확하게 이해하고 있다고 응답한 반면에 경험이 없는 영업자는 76.2%만이 ‘그렇다’ 혹은 ‘정말 그렇다’는 긍정적인 응답을 보였다. 이는 전반적으로 과거에 풍속영업소를 운영했던 경험을 가진 응답자집단이 그렇지 않은 응답자집단에 비하여 풍속영업 관련법규에 규정된 규제내용을 명확하게 이해하고 있는 것으로 해석되며, 이러한 집단간의 차이는 통계적으로도 유의미하였다. 하지만 과거에 풍속영업과 관련된 업종에 종사한 경험이 있는 사람들이 그렇지 않은 집단에 비하여 규제내용에 대해서 좀더 명확하게 이해하고 있는 결과는 당연한 것으로 이해된다.

<표 4-9> 풍속영업소 경영경험에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	27(23.5)	65(19.6)	92(20.6)
그렇다	68(59.1)	188(56.6)	256(57.3)
그렇지 않다	11 (9.6)	64(19.3)	75(16.8)
정말 그렇지 않다	9 (7.8)	15 (4.5)	24 (5.4)
계	115(25.7)	332(74.3)	447(100.0)
Chi-Square=7.267 df=3 p=.064			

4) 경찰단속 경험에 따른 규제내용의 소망성에 대한 태도

경찰에 단속된 경험의 유무에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도의 차이는 아래의 <표 4-10>에 제시되어 있다. 경찰에 단속된 경험이 있는 응답자의 79.3%는 규제내용의 명료성에 긍정적인 태도를 보인 반면에 단속된 경험이 없는 응답자는 75.0%만이 긍

정적인 태도를 보여 집단간에 차이가 있는 것으로 파악되었다. 따라서 경찰에 단속된 경험을 가진 집단이 좀더 풍속영업과 관련된 법규에서 규제하고 있는 내용을 명확하게 이해하고 있다고 생각하는 경향이 많으며, 이러한 집단간의 차이는 통계적으로도 유의미한 것이었다. 이는 과거에는 풍속영업 관련 법규에 규정된 규제내용에 대해서 명확한 이해가 부족했다 하더라도 경찰에 단속되는 과정에서 위반사실 및 시정방법에 대해서 충분히 숙지되었을 것으로 예상되기 때문에 집단간의 차이는 당연한 결과라고 이해가 될 수 있다.

<표 4-10> 경찰단속 경험에 따른 규제내용의 명료성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	59(24.0)	34(16.3)	93(20.5)
그렇다	136(55.3)	122(58.7)	258(56.8)
그렇지 않다	35(14.2)	44(21.2)	79(17.4)
정말 그렇지 않다	16 (6.5)	8 (3.8)	24 (5.3)
계	246(54.2)	208(45.8)	454(100.0)
Chi-Square=8.048 df=3 p=.045			

3. 규제내용의 정당성

‘시설기준 및 준수사항 등과 같은 영업에 대한 규제의 정도가 너무 심하다’는 질문에는 67.6%인 333명이 ‘정말 그렇다’ 혹은 ‘그렇다’고 응답하여 대체적으로 규제내용의 정당성에 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 조사되었다. ‘풍속영업에 대한 규제가 너무 약해서 청소년비행이 증가하고 미풍양속을 심각하게 해치고 있다’는 질문에 대해서는 60.8%(302명)가 동의하지 않는 것으로 응답하였으며, 67%(325명)가 ‘풍속영업의 규제는 관료집단의 행정편의주의적 사고 때문에 강화되고 있다’고 생각하고 있었다. 또한 많은 응답자들이 ‘풍속영업의 규제는 국민에 대한 정부의 우월주의적 행태의 표본이다’(266명, 54.7%)고 생각하고 있었으나 ‘풍속영업의 규제를 통하여 국가 전체적으로 얻는 이익보

다 손해가 많을 것이다’는 질문에 대해서는 ‘그렇지 않다’는 응답자가 291명(59.6%)으로 정부의 규제 혹은 단속활동에 대해서는 부정적으로 인식하고 있으나 규제활동의 결과가 국가 전체적으로는 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각하고 있었다.

<표 4-11> 규제내용의 정당성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	정말 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	평균
2. 시설기준 및 준수사항 등과 같은 영업에 대한 규제의 정도가 너무 심하다.	94 19.1%	239 48.5%	148 30.0%	12 2.4%	2.16
5. 풍속영업에 대한 규제가 너무 약해서 청소년비행이 증가하고 미풍양속을 심각하게 해치고 있다.	49 9.9%	146 29.4%	244 49.1%	58 11.7%	2.63
6. 풍속영업의 규제를 통하여 국가 전체적으로 얻는 이익보다 손해가 많을 것이다.	31 6.4%	166 34.0%	249 51.0%	42 8.6%	2.62
7. 풍속영업의 규제는 관료 집단의 행정편의주의적 사고 때문에 강화되고 있다.	82 16.9%	243 50.1%	146 30.1%	14 2.9%	2.19
8. 풍속영업의 규제는 국민에 대한 정부의 우월주의적 행태의 표본이다.	67 13.8%	199 40.9%	196 40.3%	24 4.9%	2.36
16. 위반업소 정화를 위해 관계기관의 지속적인 강력 단속이 가장 필요하다.	14 2.9%	161 32.8%	284 57.8%	32 6.5%	2.68
21. 관련법규 개정 이후 업주들이 법을 잘 지켜가며 영업하고 있기 때문에 불법영업이 현저하게 감소되었다.	47 9.7%	227 46.9%	184 38.0%	26 5.4%	2.39
22. 아직도 청소년을 상대로 불법영업을 하는 업주가 많다.	83 17.3%	280 58.2%	107 22.2%	11 2.3%	2.10
40. 경찰의 불법영업 단속 때문에 건전 소비생활이 정착되어 가고 있다.	56 11.4%	214 43.4%	192 38.9%	31 6.3%	2.40
41. 불법영업 단속 때문에 청소년의 귀가 시간이 빨라지고 있다.	15 3.1%	98 20.2%	290 59.8%	82 16.9%	2.91

응답자의 56.6%(274명)는 ‘관련법규 개정 이후 영업자들이 법을 잘 지켜가며 영업하고 있기 때문에 불법영업이 현저하게 감소되었다’고 응답하였으나 75.5%(363명)의 응답자는 ‘아직도 청소년을 상대로 불법영업을 하는 영업자가 많다’고 생각하고 있었다. 270명(54.8%)의 응답자들은 위반업소 정화를 위해 관계기관의 지속적이고 강력한 단속이 가장 필요하다는 질문에 그렇다 혹은 정말 그렇다고 응답하였다. 따라서 ‘경찰의 불법영업 단속 때문에 건전 소비생활이 정착되어 가고 있다’는 질문에 64.3%(316명)의 응답자가 부정적인 태도를 보였으며, 76.7%(372명)가 ‘불법영업 단속 때문에 청소년의 귀가 시간이 빨라지고 있다’는 질문에 부정적인 태도를 보여 단속활동을 하는 경찰 및 기타 정부기관의 노력이 청소년의 보호와 미풍양속의 유지 및 국민의 건전 소비생활의 정착을 위하여 크게 기여하지 못하고 있다고 응답하였다.

이러한 조사 대상자들의 응답결과를 살펴보면, 전반적으로 풍속영업자들은 불법영업에 대한 단속 때문에 우리사회 내에서 청소년 비행이 감소하거나 미풍양속이 보호되어 국민의 건전한 생활이 조장되지는 않으며, 관련 법규가 개정된 이후에도 불법영업을 하는 영업자가 많이 있어서 단속의 필요성은 인정하는 것으로 보인다. 하지만 현재의 규제정도가 약해서 이러한 결과가 발생된 것은 아니며, 국가의 전체적인 이익을 위해서 지속적인 단속을 필요로 하지만 규제의 강화보다는 불합리한 규제의 개선이나 단속활동의 운영상의 개선을 통하여 규제내용의 정당성을 확보하여야 한다는 것으로 분석된다.

1) 업종에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도

현재 운영하고 있는 업종에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도의 차이를 살펴보면 유흥주점, 단란주점, 일반음식점, 휴게음식점 영업자는 36.0%, 멀티게임장과 전용게임장 영업자는 27.2%, 노래방과 비디오방 영업자는 34.7%, 이용업과 숙박업 영업자는 40.4%가 긍정적인 태도를 보이는 것으로 조사되었다. 따라서 업종에 관계없이 전반적으로 대부분 풍속영업에 대한 규제내용이 정당성이 없다는 태도를 보였다. 다시 말하면, 미풍양속의 유지와 청소년의 보호를 위하여 규정된 풍속영업 관련 법규에 규정된 내용이 본래의 법률제정 목적을 적절하게 달성할 수 없도록 되어 있다는 것으로 이해된다. 특히 멀티게임장과 전용게임장을 운영하는 영업자집단의 경우가 가장 부정적이었고(72.8%), 그

다음은 노래방과 비디오방 영업자였으며(65.3%), 그 다음으로 유흥주점, 단란주점, 일반 음식점, 휴게음식점을 운영하는 영업자(64%), 이용업과 숙박업(59.6%) 영업자의 순이었다. 멀티게임장과 전용게임장을 운영하는 응답자 집단은 현재 풍속영업에 규정된 규제내용이 법제정의 목적에 부합되지 않으며 개선이 필요하다고 응답한 비율이 높으나 나머지 집단들도 전반적으로 같은 태도를 보였기 때문에 규제내용이 법률제정의 목적을 달성할 수 없도록 되어 있다면 어떤 부분이 불합리한 점인지를 파악하여 개선해야 할 필요가 있다. 하지만 이러한 집단간의 차이가 통계적으로는 유의미하지 않았다.

<표 4-12> 업종에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	유흥·단란주점 일반·휴게음식점	멀티게임장 전용게임장	노래방 비디오방	이용업 숙박업	계
정말 그렇다	3 (3.0)	1 (1.0)	2 (2.0)	3 (3.0)	9 (2.3)
그렇다	33(33.0)	26(26.2)	32(32.7)	37(37.4)	128(32.3)
그렇지 않다	54(54.0)	65(65.7)	56(57.1)	54(54.5)	229(57.8)
정말 그렇지 않다	10(10.0)	7 (7.1)	8 (8.2)	5 (5.1)	30 (7.6)
계	100(25.3)	99(25.0)	98(24.7)	99(25.0)	396(100.0)
Chi-Square=6.306 df=9p=.709					

2) 운영기간에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도

풍속영업소를 운영한 기간에 따른 규제내용의 정당성에 관한 태도를 살펴보면, 1년 미만의 비교적 짧은 기간 동안 운영한 풍속영업자들이 40.5%로 가장 높은 비율로 긍정적인 태도를 보이고 있으며, 그 다음은 10년 이상으로 37.7%가 풍속영업의 규제내용이 정당하다고 응답하였다. 또한 운영기간이 1년 이상-5년 미만인 응답자와 5년 이상-10년 미만인 응답자는 각각 33.9%와 33.8%로 거의 비슷한 비율을 보였다. 따라서 풍속영업을 이제 막 시작하였거나 10년이상 오랫동안 운영해 온 응답자들이 법규에 규정된 내용이 정당한 것이라고 인식하는 비율이 높았으나 운영기간에 관계없이 조사대상자들은 전

반적으로 정당성에 대해서 상당히 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 하지만 이러한 결과는 통계적으로 유의미한 것은 아니다.

따라서 풍속영업자들은 운영기간에 상관없이 풍속영업 관련법규에 규정된 내용이 청소년의 보호나 미풍양속의 보호에 부합되지 않는다고 생각하는 것으로 보이며 이러한 태도는 영업개시 1년 이내에 가장 강하게 형성되는 것으로 보인다.

<표 4-13> 운영기간에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	1년 미만	1년 이상 - 5년 미만	5년 이상 - 10년 미만	10년 이상	계
정말 그렇다	3 (2.8)	8 (3.1)	1 (1.5)	2 (4.4)	14 (2.9)
그렇다	40(37.7)	80(30.8)	21(32.3)	15(33.3)	156(32.8)
그렇지 않다	58(54.7)	150(57.7)	40(61.5)	26(57.8)	274(57.6)
정말 그렇지 않다	5 (4.7)	22 (8.5)	3 (4.6)	2 (4.4)	32 (6.7)
계	106(22.3)	260(54.6)	65(13.7)	45 (9.5)	476(100.0)
Chi-Square=4.834 df=9 p=.849					

3) 풍속영업소 경영경험에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도

과거에 풍속영업소를 경영했던 경험의 유무에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도의 차이는 <표 4-14>에 제시되어 있다. 풍속영업소를 경영했던 경험이 있는 응답자의 35.2%(45명)만이 풍속영업의 규제내용이 정당한 것이라고 응답한 반면에 64.8%(83명)은 부정적으로 응답하여 전반적으로 풍속영업에 대한 규제내용이 부당하다는 견해를 보였다. 이러한 태도는 과거에 풍속영업관련 경험이 없는 응답자들도 거의 비슷한 것으로 조사되었다.(긍정: 35.6%, 124명, 부정: 64.5%, 225명)

따라서 과거의 풍속영업 경험에 상관없이 전반적으로 풍속영업 관련법규에 규정된 내용, 즉 시설기준과 종사자의 준수사항이 청소년의 보호와 미풍양속의 유지에 꼭 필요한

규제내용이라는 점에 대하여 부정적인 태도를 가지고 있는 것으로 조사되었으나 통계적으로 유의미하지는 않았다.

<표 4-14> 풍속영업소 경영경험에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	5 (3.9)	9 (2.6)	14 (2.9)
그렇다	40(31.3)	115(33.0)	155(32.5)
그렇지 않다	73(57.0)	203(58.2)	276(57.9)
정말 그렇지 않다	10 (7.8)	22 (6.3)	32 (6.7)
계	128(26.8)	349(73.2)	477(100.0)
Chi-Square=.984 df=3p=.805			

4) 경찰단속 경험의 유무에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도

경찰에 단속된 경험의 유무에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도의 차이는 아래의 <표 4-15>에 제시되어 있다. 경찰에 단속된 경험이 있는 응답자의 34.7%는 규제내용의 정당성에 긍정적인 태도를 보인 반면에 단속된 경험이 없는 응답자는 36.1%만이 긍

<표 4-15> 경찰단속 경험에 따른 규제내용의 정당성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	9 (3.4)	5 (2.3)	14 (2.9)
그렇다	82(31.3)	75(33.8)	157(32.4)
그렇지 않다	153(58.4)	128(57.7)	281(58.1)
정말 그렇지 않다	18 (6.9)	14 (6.3)	32 (6.6)
계	262(54.1)	222(45.9)	484(100.0)
Chi-Square=.879 df=3 p=.830			

정적인 태도를 보였다. 따라서 앞의 분석결과와 마찬가지로 경찰에 단속된 경험의 유무와 상관없이 풍속영업관련 법규에 규정된 규제내용이 정당하지 못하다는 태도를 가진 것으로 보이며, 단속의 경험이 있는 응답자들이 약간 더 부정적인 태도를 보였다. 이는 당연한 결과인 것으로 인식되지만 이러한 집단간의 차이가 통계적으로도 유의미하지는 않았다. 즉, 경찰 등 관계기관에 의한 단속을 경험한 집단이나 그렇지 않은 집단 모두 풍속영업 관련 법규에 규정된 규제내용이 꼭 필요하며, 이를 통하여 청소년 보호나 미풍양속의 보호라는 국가 전체적인 이익이 실현될 것이라는 점에 대하여 부정적인 태도를 보이는 것이다.

제2절 풍속영업자 요인

1. 경찰 및 관련 단속기관에 대한 태도요인

아래의 <표 4-16>에는 풍속영업 규제에 대한 풍속영업자의 경찰 및 단속기관에 대한 불만요인을 알아보기 위하여 설문된 11개 질문항목에 대한 응답의 빈도와 평균이 제시되어 있다.

경찰에 대한 일반적인 태도와 관련하여 응답자의 55.5%(270명)는 ‘경찰관은 무사안일하고 공과 사를 구별하지 못한다’고 생각하고 있으며, 63.6%(310명)는 ‘경찰관은 주민들에 대한 책임감이 결여되어 있다’고 응답한 반면에 36.1%(174명)만이 ‘우리나라 경찰이 치안유지를 잘하고 있다’는 질문에 긍정적인 태도를 보여 전반적으로 조사대상자들은 우리나라 경찰활동에 대해서 상당히 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 하지만 ‘자녀가 경찰관을 지망하면 그렇게 하도록 적극적으로 지원하겠다’고 응답한 응답자들도 63.0%(311명)가 있었다.

하지만 단속기관에 대한 부정적인 인식은 경찰에만 국한되는 것은 아니기 때문에 응답자들은 ‘위반업소에 대한 단속은 경찰이 단독으로 해야 한다’는 질문과 ‘위반업소에 대한 단속은 시·군·읍·면 행정공무원이 전담해야 한다’는 질문에 각각 331명(68.0%)과 337명(69.6%)이 ‘그렇지 않다’ 혹은 ‘전혀 그렇지 않다’고 응답하여 비슷한 비율의 부정적인 태도를 보였다. 조사대상자들은 ‘위반업소에 대한 단속은 경찰과 행정공무원 등이

합동으로 단속해야 한다'는 질문에는 57.6%(282명)가 긍정적으로 응답하여 경찰 혹은 행정기관의 단독적인 단속활동보다는 합동단속활동이 더 바람직한 것으로 인식하고 있었다. 즉, 어떤 기관이 단독으로 단속하는 것보다는 경찰, 구청, 소방서 등과 같은 관련 기관이 합동으로 단속하는 것이 바람직하다는 태도를 보였다.

또한 '위반업소에 대한 단속은 업자들의 자율에 맡겨야 한다'는 질문에도 268명(54.8%)이 부정적인 응답을 하여 풍속영업자들에 의한 자율적인 규제보다는 경찰과 유관부처가 합동으로 단속해야 한다는 태도를 보였다.

한편 응답자의 절대 다수(471명, 95.6%)가 정부의 단속활동의 강화나 업자들의 자율 규제활동보다는 '풍속영업소의 이용자가 먼저 자각해야 불법영업이 근절될 것'으로 생각하고 있으며, 이와 아울러 93.1%(462명)가 '불법영업을 없애기 위해서는 업소운영자와 종사자의 준법정신을 고취하여야 한다'고 응답하였고 '지역주민의 감시 내지 신고정신이 불법영업을 막을 수 있기 때문에 위반업소 발견시 고발 또는 신고해야 한다'는 질문에도 73.9%(363명)가 긍정적인 태도를 보였다. 이는 응답자들이 경찰 혹은 행정기관 단독으로 행하는 단속활동이나 업자들의 자율에 의한 규제보다는 합동단속이 바람직한 것으로 인식하고 있지만 보다 근본적으로 불법영업을 방지하기 위해서는 정부기관에 의한 단속 활동이 한계가 있기 때문에 영업자와 종사자 그리고 시민들에 대해서 지속적으로 준법정신을 고취시키며, 시민들의 신고정신을 함양시킬 수 있는 방향으로 제도활동을 강화하는 것이 불법영업의 근절을 위한 효과적인 방법이라는 것이다.

<표 4-16>

풍속업자의 단속기관에 대한 태도요인

단위 : 명(%)

	정말 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	평균
12. 위반업소에 대한 단속은 경찰이 단독으로 해야 한다.	29 (6.0)	127 (26.1)	256 (52.6)	75 (15.4)	2.77
13. 위반업소에 대한 단속은 시·군·읍·면 행정공무원이 전담해야 한다.	26 (5.4)	121 (25.0)	271 (56.0)	66 (13.6)	2.78

	정말 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	평균
14. 위반업소에 대한 단속은 경찰과 행정공무원 등이 합동으로 단속해야 한다.	4 (10.0)	233 (47.6)	156 (31.9)	51 (10.4)	2.43
15. 위반업소에 대한 단속은 업자들의 자율에 맡겨야 한다.	56 (11.5)	165 (33.7)	222 (45.4)	46 (9.4)	2.53
17. 풍속영업소 이용자가 먼저 자각해야 불법영업이 근절될 것이다.	204 (41.4)	267 (54.2)	20 (4.1)	2 (0.4)	1.63
18. 불법영업을 없애기 위해서는 업소운영자와 종사자의 준법정신을 고취하여야 한다.	122 (24.6)	340 (68.5)	33 (6.7)	1 (0.2)	1.82
19. 지역 주민의 감시 내지 신고정신이 불법영업을 막을 수 있기 때문에 위반업소 발견시 고발 또는 신고해야 한다.	66 (13.4)	297 (60.5)	113 (23.0)	15 (3.1)	2.16
24. 자녀가 경찰관을 지망하면 그렇게 하도록 적극적으로 지원하겠다.	78 (15.8)	233 (47.2)	149 (30.2)	34 (6.9)	2.28
32. 경찰관은 무사안일하고 공과 사를 구별 못한다.	85 (17.5)	185 (38.0)	209 (42.9)	8 (1.6)	2.29
33. 경찰관은 주민들에 대한 책임감이 결여되어 있다.	79 (16.2)	231 (47.4)	169 (34.7)	8 (1.6)	2.22
48. 우리나라 경찰은 치안유지를 잘하고 있다.	19 (3.9)	155 (32.2)	256 (53.1)	52 (10.8)	2.71

1) 업종에 따른 단속기관에 대한 태도

현재 운영하고 있는 풍속영업의 업종에 따른 단속기관에 대한 태도의 차이를 살펴보면 유흥주점, 단란주점, 일반음식점, 휴게음식점 영업자는 35.8%, 멀티게임장과 전용게임장 영업자는 29.0%, 노래방과 비디오방 영업자는 28.0%, 이용업과 숙박업 영업자는 32.3%가 긍정적인 태도를 보이는 것으로 조사되었다. 따라서 주류나 음식 혹은 다과를 판매하는 업종에 종사하는 영업자들이 단속기관에 대해서 가장 긍정적인 태도를 보였으

며 노래방이나 비디오방을 운영하고 있는 영업자들이 가장 긍정적인 비율이 낮은 것으로 조사되었다. 하지만 전반적으로 어떤 업종에 종사하건 간에 단속기관에 대하여 응답자의 65% 이상이 부정적으로 인식하고 있는 것으로 보이지만 이러한 집단간의 차이가 통계적으로 유의미하지는 않았다.

<표 4-17> 업종에 따른 단속기관에 대한 태도

단위 : 명(%)

	유흥·단란주점 일반·휴게음식점	멀티게임장 전용게임장	노래방 비디오방	이용업 숙박업	계
정말 그렇다	8 (8.2)	4 (4.0)	6 (6.0)	6 (6.3)	24 (6.1)
그렇다	27(27.6)	25(25.0)	22(22.0)	25(26.0)	99(25.1)
그렇지 않다	49(50.0)	50(50.0)	56(56.0)	54(56.3)	209(53.0)
정말 그렇지 않다	14(14.3)	21(21.0)	16(16.0)	11(11.5)	62(15.7)
계	98(24.9)	100(25.4)	100(25.4)	96(24.4)	394(100.0)
Chi-Square=5.774 df=9 p=.762					

2) 운영기간에 따른 단속기관에 대한 태도

풍속영업소를 운영한 기간에 따른 단속기관에 대한 태도는 <표 4-18>에 제시되어 있다. 풍속영업소의 운영기간이 1년 이상-5년 미만인 응답자가 34.2%로 가장 높은 비율을 보였으며, 그 다음이 1년 미만의 풍속영업소 운영경험을 가진 집단이었고, 5년 이상-10년 미만으로 30.6%, 10년 이상은 27.3%의 순이었다. 그러나 앞의 항목에서와 마찬가지로 풍속영업소 운영기간에 따른 단속기관에 대한 태도는 집단간에 커다란 차이를 보이지 않아 전반적으로 운영기간에 관계없이 모두 상당히 부정적인 태도를 보이는 것으로 조사되었다. 따라서 청소년보호와 미풍양속을 보존하기 위하여 단속활동을 하는 정부기관에 대한 부정적인 인식은 운영기간에 따른 집단간에 커다란 차이를 보이지 않을 뿐만 아니라 이러한 차이가 통계적으로 유의미하지도 않았다.

<표 4-18> 운영기간에 따른 단속기관에 대한 태도

단위 : 명(%)

	1년 미만	1년 이상 - 5년 미만	5년 이상 - 10년 미만	10년 이상	계
정말 그렇다	4 (3.8)	19 (7.3)	1 (1.6)	4 (9.1)	28 (5.9)
그렇다	29(27.4)	70(26.9)	18(29.0)	8(18.2)	125(26.5)
그렇지 않다	56(52.8)	135(51.9)	31(50.0)	24(54.5)	246(52.1)
정말 그렇지 않다	17(16.0)	36(13.8)	12(19.4)	8(18.2)	73(15.5)
계	106(22.5)	260(55.1)	62(13.1)	44 (9.3)	472(100.0)
Chi-Square=7.093 df=9 p=.627					

3) 풍속영업소 경영경험에 따른 단속기관에 대한 태도

<표 4-19> 풍속영업소 경영경험에 따른 단속기관에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	13(10.2)	16 (4.6)	29 (6.1)
그렇다	33(26.0)	89(25.7)	122(25.8)
그렇지 않다	56(44.1)	193(55.8)	249(52.6)
정말 그렇지 않다	25(19.7)	48(13.9)	73(15.4)
계	127(26.8)	346(73.2)	473(100.0)
Chi-Square=9.218 df=3 p=.027			

과거에 풍속영업소를 경영했던 경험의 유무에 따른 단속기관에 대한 태도의 차이가 <표 4-19>에 제시되어 있다. 과거에 풍속영업소를 경영했던 경험이 있다는 응답자는 36.2%가 단속기관에 대해서 긍정적으로 응답한 반면에 경험이 없는 영업자는 30.3%만이 '그렇다' 혹은 '정말 그렇다'는 긍정적인 응답을 보였다. 이는 과거에 풍속영업소를 운영했던 경험을 가진 응답자가 그렇지 않은 응답자들에 비하여 풍속영업 관련법규에 규정된 규제내용의 실행여부를 점검하는 단속공무원에 대하여 긍정적인 태도를 보이는 것

으로 해석되며, 이러한 차이는 통계적으로도 유의미하였다. 즉, 과거에 풍속영업을 운영했던 경험이 있는 응답자 집단이 단속공무원에 대한 전반적인 인식에 있어서 약간 더 긍정적인 태도를 보였지만, 전반적으로 단속공무원에 대한 응답자 전체의 태도는 매우 부정적인 것으로 해석된다.

4) 경찰단속 경험의 유무에 따른 단속기관에 대한 태도

경찰에 단속된 경험의 유무에 따른 단속기관에 대한 응답자 집단간의 태도의 차이는 아래의 <표 4-20>에 제시되어 있다. 경찰에 단속된 경험이 있는 응답자의 31.7%만이 단속기관에 대하여 긍정적인 태도를 보인 반면에 단속된 경험이 없는 응답자는 32.6%가 긍정적인 태도를 보여 거의 차이가 없는 것으로 조사되었다. 이는 경찰에 단속된 경험의 여부에 관계없이 응답자 집단전체가 단속기관에 대하여 부정적인 태도를 보이는 것으로 파악되었으며, 이러한 집단간의 차이는 통계적으로도 유의미한 것이었다.

앞서 제시되었던 각 요인에 따른 경찰 등 단속기관에 대한 태도에 있어서 모두 공통적으로 상당히 부정적인 응답자의 비율이 높은 것은 향후 풍속영업 관련법규에 규정된 규제내용의 준수와 관련하여 영업자들의 만족을 확보하는데 매우 커다란 장애요인으로 작용할 것으로 보인다. 특히 응답자들의 단속기관에 대한 불신은 매우 뿌리 깊은 것처럼 보인다.

<표 4-20> 경찰단속 경험의 유무에 따른 단속기관에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	21 (8.0)	8 (3.7)	29 (6.0)
그렇다	62(23.7)	63(28.9)	125(26.0)
그렇지 않다	129(49.2)	123(56.4)	252(52.5)
정말 그렇지 않다	50(19.1)	24(11.0)	74(15.4)
계	262(54.6)	218(45.4)	480(100.0)
Chi-Square=11.174 df=3 p=.011			

2. 풍속영업자의 능력요인

풍속영업자의 지적·물적 능력과 관련하여 ‘나는 관련법규에 규정된 업소의 시설기준 및 준수사항을 철저히 숙지하고 있다’는 질문에는 응답자의 75.5%(373명)가 ‘그렇다’ 혹은 ‘정말 그렇다’고 응답하였다. 그러나 ‘시설기준을 철저히 준수하면 투자비용이 과다해서 영업이 불가능하다’는 질문에는 54.2%(267명)이 긍정적으로 응답하였으며, ‘관련된 법규를 철저히 준수하면 영업에 막대한 손해를 입을 것이다’고 응답한 응답자도 53.8%(267명)였다. 따라서 본 연구의 조사대상 영업자들은 비교적 관련법규에 규정된 시설기준 및 준수사항에 대하여 잘 알고 있기 때문에 이를 준수할 경우 영업에 지장을 받을 것이라는 사실도 깨닫고 있는 것으로 보인다. 하지만 거의 대다수인 411명(83.7%)가 ‘비록 영업에 지장을 받더라도 관계 법규를 준수하여야 한다’고 응답하여 시설기준이나 준수사항을 철저히 지킬 경우에는 영업상의 손실이 예견되지만 이를 감수하고서라도 준법영업을 하여야 한다는 태도를 보였다.

<표 4-21>

풍속영업자의 능력요인

단위 : 명(%)

	정말 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	평균
10. 나는 관련된 법규에 규정된 업소의 시설기준 및 준수사항을 철저히 숙지하고 있다.	124 25.1%	249 50.4%	114 23.1%	7 1.4%	2.01
11. 관련된 법규를 철저히 준수하면 영업에 막대한 손해를 입을 것이다.	58 11.7%	209 42.1%	205 41.3%	24 4.8%	2.39
20. 비록 영업에 지장을 받더라도 관계 법규를 준수하여야 한다.	78 15.9%	333 67.8%	74 15.1%	6 1.2%	2.02
36. 시설기준을 철저히 준수하면 투자비용이 과다해서 영업이 불가능하다.	58 11.8%	209 42.4%	209 42.4%	17 3.4%	2.38

1) 업종에 따른 능력요인에 대한 태도

현재 운영하고 있는 업종에 따른 능력요인에 대한 태도의 차이를 살펴보면 유흥주점, 단란주점, 일반음식점, 휴게음식점 영업자는 61.4%, 멀티게임장과 전용게임장 영업자는 56.0%, 노래방과 비디오방 영업자는 50.0%, 이용업과 숙박업 영업자는 52.5%가 긍정적인 태도를 보이는 것으로 조사되었다. 따라서 주류나 음식 혹은 다과를 판매하는 업종에 종사하는 영업자들이 풍속영업과 관련된 능력을 측정하는 질문에 가장 긍정적인 태도를 보인 반면에 노래방이나 비디오방을 운영하고 있는 영업자 집단이 가장 부정적인 태도를 보였다. 그리고 이러한 집단간의 차이는 통계적으로도 매우 유의미한 것으로 판단된다. 이러한 분석결과는 풍속영업을 운영하는 영업자들이 자신이 운영하는 영업의 종류에 따라서 자신의 지적·물적 능력에 대한 태도가 차이를 보인다는 점을 의미한다. 즉, 관련법규에 규정된 준수사항의 숙지여부나 이의 준수로 인하여 발생하는 불이익에 대하여 분명하게 인식하는 정도가 집단간에 차이가 있다는 것이다. 또한 그럼에도 불구하고 법률을 철저히 준수하여야 한다는 태도에 있어서도 차이가 있기 때문에 영업자의 능력에 따라서 법규의 준수여부에 대한 태도의 차이가 있다는 것이다.

<표 4-22>

업종에 따른 능력요인에 대한 태도

단위 : 명(%)

	유흥·단란주점 일반·휴게음식점	멀티게임장 전용게임장	노래방 비디오방	이용업 숙박업	계
정말 그렇다	20(19.8)	6 (6.0)	11(11.0)	11(11.1)	48(12.0)
그렇다	42(41.6)	50(50.0)	39(39.0)	41(41.4)	172(43.0)
그렇지 않다	39(38.6)	42(42.0)	43(43.0)	44(44.4)	168(42.0)
정말 그렇지 않다		2 (2.0)	7 (7.0)	3 (3.0)	12 (3.0)
계	101(25.3)	100(25.0)	100(25.0)	99(24.8)	400(100.0)
Chi-Square=19.026 df=9 p=.025					

2) 운영기간에 따른 능력요인에 대한 태도

풍속영업소를 운영한 기간에 따른 능력요인에 대한 태도는 <표 4-23>에 제시되어 있다. 풍속영업소의 운영기간이 1년 이상 5년 미만인 응답자가 53.5%로 가장 낮은 비율을 보였으며, 그 다음이 10년 이상으로 54.4%의 비율을 보였다. 그러나 1년 미만의 비교적 짧은 기간 동안 풍속영업을 운영한 영업자집단은 55.1%의 긍정적인 응답율을 보였으며 5년 이상 10년 미만의 응답자집단은 57.8%로 가장 긍정적인 응답의 비율이 높았다. 청소년보호와 미풍양속을 보존하기 위하여 법규에 규정된 규제내용에 대한 풍속영업자의 능력요인에 대하여 모든 응답자집단이 전반적으로 긍정적인 응답의 비율을 보였다. 하지만 이들 집단의 긍정적인 응답비율을 보면 50%정도를 약간 상회하는 정도로 분석되어 자신들의 법규에 규정된 준수사항을 철저히 이행할 수 있는 능력에 대하여 그리 높게 평가하지 못하는 것으로 분석되었다. 즉 자신들의 법규를 준수할 수 있는 능력에 확신을 가지지 못하고 있다는 것이다.

<표 4-23> 업소운영 기간에 따른 능력요인에 대한 태도

단위 : 명(%)

	1년 미만	1년 이상 - 5년 미만	5년 이상 - 10년 미만	10년 이상	계
정말 그렇다	13(12.1)	30(11.5)	7(10.9)	8(17.4)	58(12.1)
그렇다	46(43.0)	110(42.0)	30(46.9)	17(37.0)	203(42.4)
그렇지 않다	44(41.1)	114(43.5)	25(39.1)	19(41.3)	202(42.2)
정말 그렇지 않다	4 (3.7)	8 (3.1)	2 (3.1)	2 (4.3)	16 (3.3)
계	107(22.3)	262(54.7)	64(13.4)	46 (9.6)	479(100.0)
Chi-Square=2.428 df=9 p=.983					

3) 풍속영업소 경영경험에 따른 능력요인에 대한 태도

과거에 풍속영업소를 경영했던 경험의 유무에 따른 풍속영업자의 능력요인에 대한 태도

의 차이는 <표 4-24>에 제시되어 있다. 과거에 풍속영업소를 경영했던 경험이 있다는 응답자는 57.8%가 자신의 능력에 대해서 긍정적으로 응답한 반면에 경험이 없는 영업자는 53.4%만이 긍정적인 응답을 보였다. 이는 전반적으로 과거에 풍속영업소를 운영했던 경험을 가진 응답자가 그렇지 않은 응답자들에 비하여 풍속영업 관련법규에 규정된 규제내용을 이행할 수 있는 자신의 능력에 대하여 긍정적으로 평가하고있는 것으로 해석되었으나, 이러한 차이가 통계적으로 유의미하지는 않았다.

<표 4-24> 풍속영업소운영 경험에 따른 능력요인에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	17(13.3)	40(11.4)	57(11.9)
그렇다	57(44.5)	148(42.0)	205(42.7)
그렇지 않다	49(38.3)	153(43.5)	202(42.1)
정말 그렇지 않다	5 (3.9)	11 (3.1)	16 (3.3)
계	128(26.7)	352(73.3)	480(100.0)
Chi-Square=1.198 df=3 p=.754			

4) 경찰단속 경험의 유무에 따른 능력요인에 대한 태도

경찰에 단속된 경험의 유무에 따른 풍속업자의 능력요인에 대한 태도의 차이는 아래의 <표 4-25>에 제시되어 있다. 경찰에 단속된 경험이 있는 응답자의 53.3%는 자신의 능력요인에 대하여 긍정적인 태도를 보인 반면에 단속된 경험이 없는 응답자는 54.9%만이 긍정적인 태도를 보여 단속된 경험이 없는 응답자집단이 자신들의 법규 준수능력에 대하여 긍정적으로 생각하는 비율이 약간 더 많은 것으로 보인다. 따라서 경찰에 단속된 경험을 가진 집단이 풍속영업과 관련된 법규에서 규제하고 있는 내용을 철저히 준수할 능력이 있다고 생각하는 응답자의 비율이 적지만, 이러한 집단간의 차이는 통계적으로 유의미한 것은 아니었다.

이러한 결과를 살펴보면, 경찰에 단속된 경험을 갖기 전에는 자신의 영업활동과 관련

된 법규상의 준수사항을 철저하게 이행할 수 있는 능력에 대하여 긍정적으로 생각하지만 일단 단속을 경험하게 되면 이러한 경향이 감소되는 것으로 보인다.

<표 4-25> 단속경험에 따른 능력요인에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	37(14.1)	21 (9.4)	58(11.9)
그렇다	103(39.2)	102(45.5)	205(42.1)
그렇지 않다	113(43.0)	94(42.0)	207(42.5)
정말 그렇지 않다	10 (3.8)	7 (3.1)	17 (3.5)
계	263(54.0)	224(46.0)	487(100.0)
Chi-Square=3.592 df=3 p=.309			

3. 환경적 요인

억울하거나 부당한 단속을 당하면 경찰서에 가서 항의해야 한다고 응답한 응답자는 413명(83.4%)으로 거의 대부분이었으며, 다음으로 유력인사나 국회의원을 찾겠다는 응답자는 전체의 33.4%(164명)에 불과하였다. 또한 청와대나 행정기관에 진정해야 한다는 응답자는 53.2%(262명)였으며, 변호사에게 의뢰한다는 응답자는 55.3%(270명)였고, 언론기관에 호소해야 한다는 응답은 65.5%(319명)이었다. 이러한 결과를 보면 억울하거나 부당한 단속을 당할 경우 직접 경찰서에 찾아가 항의해야 한다고 응답한 응답자의 비율이 가장 많았으며, 다음이 언론기관, 변호사, 그리고 청와대나 행정기관의 순이었고, 국회의원 등 정치인이나 유력인사를 찾겠다는 응답이 가장 적은 것으로 조사되었다.

따라서 이들 풍속영업자들은 자신들의 애로사항이 발생할 경우에 특정인 또는 집단에 의지하거나 보호를 받으려고 생각하기보다는 단속기관에 시정을 요구하거나 변호사에게 의뢰하는 등 정상적이고 적법한 절차에 의해서 해결하려는 경향성을 보이는 것으로 조사되었다.

<표 4-26> 풍속영업자의 환경적 요인에 관한 태도

단위 : 명(%)

	정말 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	평균
25. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 직접 경찰서에 찾아가 항의해야 한다.	142 28.7%	271 54.7%	69 13.9%	13 2.6%	1.91
26. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 유력한 사람이나 국회의원에게 호소해야 한다.	28 5.7%	136 27.7%	267 54.4%	60 12.2%	2.73
27. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 청와대나 행정기관에 진정해야 한다.	53 10.8%	209 42.4%	193 39.1%	38 7.7%	2.44
28. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 변호사에 의뢰해야 한다.	47 9.6%	223 45.7%	186 38.1%	32 6.6%	2.42
29. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 언론기관에 호소해야 한다.	65 13.3%	254 52.2%	149 30.6%	19 3.9%	2.25

1) 업종에 따른 환경적 요인에 대한 태도

<표 4-27> 업종에 따른 환경적 요인에 관한 태도

단위 : 명(%)

	유흥·단란주점 일반·휴게음식점	멀티게임장 전용게임장	노래방 비디오방	이용업 숙박업	계
정말 그렇다	17(17.3)	5 (5.1)	17(17.7)	15(15.0)	54(13.7)
그렇다	50(51.0)	58(58.6)	49(51.0)	50(50.0)	207(52.7)
그렇지 않다	25(25.5)	30(30.3)	29(30.2)	32(32.0)	116(29.5)
정말 그렇지 않다	6 (6.1)	6 (6.1)	1 (1.0)	3 (3.0)	16 (4.1)
계	98(24.9)	99(25.2)	96(24.4)	100(25.4)	393(100.0)
Chi-Square=13.676 df=9 p=.134					

다음으로 현재 운영하고 있는 풍속영업의 업종에 따른 풍속영업자의 환경적 요인에 관한 태도에 대하여 집단간의 차이를 살펴보면 노래방과 비디오방 영업자집단은 68.7%, 그 다음으로 유흥주점, 단란주점, 일반음식점, 휴게음식점 영업자집단은 68.3%가 긍정적인 태도를 보여 곤란한 일을 당하거나 부당한 단속을 당할 경우 경찰에 직접 찾아가 항의하겠다는 태도를 보였다. 또한 이용업과 숙박업 영업자는 65.0%, 멀티게임장과 전용 게임장 영업자집단은 63.7%의 응답비율을 보였다. 따라서 전반적으로 어려운 고충이 발생할 경우에 직접 경찰에 항의하거나 언론기관, 행정부서 등에 호소하여 해결하겠다는 태도를 보이고 있으며, 이러한 태도에 있어서 집단간에 커다란 차이를 보이지는 않는 것으로 분석되었고 통계적으로도 유의미하지 않았다.

2) 운영기간에 따른 환경적 요인에 대한 태도

<표 4-28> 업소운영기간에 따른 환경적 요인에 관한 태도

단위 : 명(%)

	1년 미만	1년 이상 - 5년 미만	5년 이상 - 10년 미만	10년 이상	계
정말 그렇다	21(20.0)	33(12.8)	4 (6.3)	5(10.9)	63(13.3)
그렇다	61(58.1)	133(51.6)	37(57.8)	18(39.1)	249(52.6)
그렇지 않다	20(19.0)	80(31.0)	20(31.3)	22(47.8)	142(30.0)
정말 그렇지 않다	3 (2.9)	12 (4.7)	3 (4.7)	1 (2.2)	19 (4.0)
계	105(22.2)	258(54.5)	64(13.5)	46 (9.7)	473(100.0)
Chi-Square=19.009 df=9 p=.025					

풍속영업소를 운영한 기간에 따른 풍속영업자의 환경적 요인에 관한 태도의 집단간 차이는 <표 4-28>에 제시되어 있다. 풍속영업소의 운영기간이 1년 미만인 응답자 집단이 78.1%의 긍정적인 응답율을 보였으며, 그 다음이 1년 이상-5년 미만인 응답자 집단이 64.4%였다. 또한 5년 이상-10년 미만의 집단은 64.1%, 10년 이상은 50.0%의 비율을 보였다. 이러한 결과를 살펴보면, 풍속영업소를 운영한 기간이 길어질수록 부당한 단

속을 당하거나 어려움이 있을 경우 경찰을 비롯한 행정기관이나 언론기관, 변호사 등 공식적이고 합법적인 기관을 찾아가 호소하겠다는 비율이 점점 감소하고 있음을 알 수 있으며, 이러한 집단간의 차이는 통계적으로도 유의미한 것으로 보인다. 따라서 업소운영 기간에 따른 집단간의 태도의 차이가 통계적으로도 유의미한 차이라는 것이다.

3) 풍속영업소운영 경험에 따른 환경적 요인에 대한 태도

다음으로 과거에 풍속영업소를 경영했던 경험의 유무에 따른 환경적 요인에 대한 태도의 차이는 아래의 <표 4-29>에 제시되어 있다. 과거에 풍속영업소를 경영했던 경험이 있다는 응답자는 61.8%만이 억울하거나 부당한 단속을 당한 경우에 경찰이나 기타 공식적이고 정상적인 기관에 호소하겠다고 응답한 반면에 단속된 경험이 없는 영업자는 67.2%가 그렇게 하겠다는 응답률을 보였다. 과거에 풍속영업소를 운영했던 경험을 가진 응답자 집단이 경험이 없는 집단에 비하여 어려움이나 고충이 있을 경우 경찰이나 기타 기관을 찾겠다는 비율이 낮아진 결과가 과거에 단속 혹은 고충해결을 위해 이러한 기관을 찾았으나 해결책을 얻지 못했던 경험에서 기인된 것이 아닌가 하는 의심을 들게 하는 것이다. 따라서 이러한 인과관계의 존재여부와 강도가 차후에 밝혀져야 할 것으로 생각된다. 그러나 이와 같은 집단간의 차이는 통계적으로 유의미한 것은 아니었다.

<표 4-29> 풍속영업소 운영경험에 따른 환경적 요인에 관한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	19(14.5)	44(12.8)	63(13.3)
그렇다	62(47.3)	187(54.4)	249(52.4)
그렇지 않다	41(31.3)	103(29.9)	144(30.3)
정말 그렇지 않다	9 (6.9)	10 (2.9)	19 (4.0)
계	131(27.6)	344(72.4)	475(100.0)
Chi-Square=4.888 df=3 p=.180			

4) 경찰단속 경험의 유무에 따른 환경적 요인에 대한 태도

경찰에 단속된 경험의 유무에 따른 환경적 요인에 관한 태도의 차이는 아래의 <표 4-30>에 제시되어 있다.

<표 4-30> 경찰단속경험에 따른 환경적 요인에 관한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	40(15.2)	23(10.6)	63(13.1)
그렇다	129(49.0)	124(56.9)	253(52.6)
그렇지 않다	78(29.7)	68(31.2)	146(30.4)
정말 그렇지 않다	16 (6.1)	3 (1.4)	19 (4.0)
계	263(54.7)	218(45.3)	481(100.0)
Chi-Square=10.145 df=3 p=.017			

경찰에 단속된 경험이 있는 응답자의 64.2%는 억울하거나 부당한 일을 당할 경우에 경찰에 호소하겠다고 응답한 반면 경찰에 단속된 경험이 없는 응답자는 67.5%가 긍정적인 태도를 보여 두 집단간에 약간의 차이가 있었으며, 이러한 차이는 통계적으로도 유의미한 것이었다. 따라서 앞서서도 언급된 바와 같이 과거에 풍속영업을 운영해 본 경험이 있거나, 장기간 운영했거나, 경찰에 단속된 경험이 있는 경우 억울하거나 어려운 일을 당할 경우라도 경찰이나 언론기관, 행정기관 혹은 변호사와 같이 이를 해결해 줄 합법적인 기관을 찾고자 하는 비율이 줄거나 해결을 포기해버리는 경우가 많아지는 것으로 보인다. 따라서 이러한 요인들이 결국 경찰 혹은 행정기관의 단속에 불만하게 되는 요인으로 형성되는 것으로 보인다.

제3절 단속자 요인

1. 단속자의 자질

단속자의 자질에 관한 조사대상자들의 태도는 아래의 <표 4-31>에 제시되어 있다. 조사대상자들은 경찰관이라도 명백하게 법을 위반한 경우가 아니면 업소에 출입해서는 안된다는 질문에 78.9%(388명)이 ‘그렇다’ 혹은 ‘정말 그렇다’고 응답하여 대다수가 긍정적인 태도를 보였다.

<표 4-31>

단속자의 자질에 관한 태도

단위 : 명(%)

	정말 그렇다	그렇다	그렇지 않다	정말 그렇지 않다	평균
23. 경찰관이라도 명백하게 법을 위반한 경우가 아니면 업소에 출입해서는 안된다.	144 29.3%	244 49.6%	88 17.9%	16 3.3%	1.95
31. 단속경찰관의 고압적인 자세가 가장 큰 문제다.	134 27.6%	254 52.3%	93 19.1%	5 1.0%	1.94
38. 단속경찰관은 풍속영업관련 법규를 매우 잘 알고 있으며, 단속시 법규를 적절하게 적용한다.	28 5.8%	214 44.4%	211 43.8%	29 6.0%	2.50
47. 단속 경찰관들이 성실하게 위반사항을 점검한다.	12 2.5%	182 37.4%	252 51.9%	40 8.2%	2.66
50. 평소 경찰이 관련법규에 대해서 자세하게 설명해 주었다.	16 3.3%	100 20.6%	275 56.7%	94 19.4%	2.92
56. 단속과정에서 경찰관이 금품요구, 식사접대, 대가기대 등 부정적 사례는 없었다.	52 10.8%	232 48.2%	146 30.4%	51 10.6%	2.41
57. 단속경찰관의 태도는 엄정하였고 적법절차를 준수하였다.	18 3.8%	207 43.2%	223 46.6%	31 6.5%	2.56

다음으로 단속시 경찰관의 고압적인 자세가 문제라고 응답한 응답자는 79.9%(388명)로 단속경찰관의 태도에 대하여 대다수의 응답자들이 불만을 가지고 있는 것으로 보인다. 반면에 단속경찰관의 풍속영업 규제와 관련된 법률지식의 정도와 법규적용이 적절하다는 질문에는 50.2%(242명)만이 긍정적으로 답하여 부정적인 태도와 비슷한 응답 비율을 보였으며, 단속 경찰관이 성실하게 위반사항을 점검한다는 질문에 39.9%(194명)가 긍정적인 태도를 보여 전반적인 부정적인 태도를 보였다.

또한 평소 경찰관이 관련 법규에 대해서 상세하게 설명해 주었다고 응답한 응답자는 단지 116명(23.9%)에 불과하여 대부분이 그렇지 않다고 응답하였으며, 단속경찰관이 엄정한 태도를 보이고 적법절차를 준수하였다는 응답도 47.0%로 부정적으로 응답한 응답자의 비율이 높았다. 하지만 단속과정에서 금품요구, 식사대접 대가기대 등과 같은 부정적인 사례가 없었다는 응답에는 59.0%(284명)가 그렇다고 응답하여 단속과정에서 부정행위가 자행되고 있지는 않다는 태도를 보였다.

이러한 결과를 종합해 보면, 조사대상자들은 전반적으로 단속 경찰관의 자질에 대하여 부정적인 태도를 보이는 것으로 조사되었다. 특히 단속이전에 평소에 영업자 및 종업원들에 대한 교양 및 계도 활동에 대해서는 대부분의 조사대상자들이 부정적으로 응답하여 차후 경찰 등 단속기관이 개선해야 할 것이다. 또한 응답자의 41%가 단속과정에서 경찰관의 부정부패가 존재하였음을 응답하였으며, 이점은 향후 좀더 심도 깊은 연구를 통하여 개선되어야 할 것으로 보인다.

1) 업종에 따른 단속자의 자질에 대한 태도

현재 운영하고 있는 업종에 따른 단속자의 자질에 관한 태도의 집단간 차이를 살펴보면, 유흥주점, 단란주점, 일반음식점, 휴게음식점 영업자는 53.6%, 이용업과 숙박업 영업자는 49.0%가 ‘그렇다’ 혹은 ‘정말 그렇다’고 응답하였으며, 멀티게임장과 전용게임장 영업자는 47.9%, 노래방과 비디오방 영업자는 41.2%의 긍정적인 태도를 보였다. 따라서 주류나 음식 혹은 다과를 판매하는 업종에 종사하는 영업자들만이 단속자의 자질에 관하여 긍정적으로 응답한 비율이 많았으며, 나머지 집단은 부정적인 태도를 보이는 응답자의 비율이 높았다. 이러한 결과는 풍속업종에 종사하는 응답자들이 전반적으로 단속경

찰관의 자질에 대하여 부정적인 인식을 하고 있음을 나타내 주는 것으로 이러한 인식이 경찰관의 단속활동에 저항하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 즉, 단속 경찰관의 자질에 대하여 불신하는 상황에서 경찰관이 정당하게 법을 집행하는 경우에도 불응하거나 저항하는 것은 당연할 결과라고 할 수 있다. 그러나 이러한 집단간의 차이가 통계적으로 유의한 차이는 아니었다.

<표 4-32> 업종에 따른 단속자의 자질에 관한 태도

단위 : 명(%)

	유흥·단란주점 일반·휴게음식점	멀티게임장 전용게임장	노래방 비디오방	이용업 숙박업	계
정말 그렇다	5 (5.1)	7 (7.3)	4 (4.1)	6 (6.0)	22 (5.6)
그렇다	48(48.5)	39(40.6)	36(37.1)	43(43.0)	166(42.3)
그렇지 않다	42(42.4)	47(12.0)	46(11.7)	46(11.7)	181(46.2)
정말 그렇지 않다	4 (4.0)	3 (3.1)	11(11.3)	5 (5.0)	23 (5.9)
계	99(25.3)	96(24.5)	97(24.7)	100(25.5)	392(100.0)
Chi-Square=9.903 df=9 p=.358					

2) 운영기간에 따른 단속자의 자질에 대한 태도

풍속영업 업소를 운영한 기간에 따른 단속 경찰관의 자질에 관한 태도는 <표 4-33>에 제시되어 있다.

풍속영업소의 운영기간에 따른 응답자의 긍정적인 응답비율은 1년 이상 5년 미만인 응답자 집단이 52.9%로 가장 높았으며, 그 다음이 10년 이상(51.1%), 1년 미만(49.0%), 5년 이상 10년 미만(38.1%)의 순이었다. 따라서 단속경찰관의 자질에 관한 태도는 업소 운영을 개시할 당시에는 절반 정도의 응답자가 긍정적인 태도를 보이고 5년 정도가 경과할 때까지는 이러한 비율이 계속 증가하지만 영업개시 후 5년이 지나면 현저하게 감소되는 것으로 조사되었다. 그러나 영업개시 10년 이후에는 어느 정도 긍정적인 태도가 다시 회복되는 것으로 보인다. 따라서 영업기간에 따른 단속경찰관의 자질에 대한 태도

의 변화가 집단간에 차이를 보이며, 이러한 차이는 통계적으로도 유의미한 것으로 분석되었다.

<표 4-33> **업소 운영기간에 따른 단속자의 자질에 관한 태도**

단위 : 명(%)

	1년 미만	1년 이상 - 5년 미만	5년 이상 - 10년 미만	10년 이상	계
정말 그렇다	5 (4.7)	14 (5.5)	3 (4.8)	6(13.3)	28 (6.0)
그렇다	47(44.3)	120(47.4)	21(33.3)	17(37.8)	205(43.9)
그렇지 않다	47(44.3)	104(41.1)	38(60.3)	17(37.8)	206(44.1)
정말 그렇지 않다	7 (6.6)	15 (5.9)	1 (1.6)	5(11.1)	28 (6.0)
계	106(22.7)	253(54.2)	63(13.5)	45 (9.6)	467(100.0)
Chi-Square=16.042 df=9 p=.066					

3) 풍속영업소 운영경험에 따른 단속자의 자질에 대한 태도

<표 4-34>는 과거에 풍속영업소를 운영했던 경험의 유무에 따른 단속자의 자질에 관한 태도에 있어서 차이를 나타내 주는 것이다.

<표 4-34> **풍속영업소 운영경험에 따른 단속자의 자질에 관한 태도**

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	11 (8.5)	16 (4.7)	27 (5.8)
그렇다	62(48.1)	145(42.6)	207(44.1)
그렇지 않다	51(39.5)	157(46.2)	208(44.3)
정말 그렇지 않다	5 (3.9)	22 (6.5)	27 (5.8)
계	129(27.5)	340(72.5)	469(100.0)
Chi-Square=5.017 df=3 p=.171			

과거에 풍속영업소를 운영했던 경험이 있다는 응답자 집단은 단속자의 자질에 관하여 56.6%가 긍정적인 태도를 보인 반면에 과거에 풍속영업소를 운영한 경험이 없는 응답자 집단은 47.3%만이 긍정적인 응답을 보여 전반적으로 과거에 풍속영업소를 운영했던 경험을 가진 응답자가 그렇지 않은 집단에 비하여 단속경찰관의 자질에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있었다. 특히 과거에 풍속영업소를 운영하지 않았던 집단은 단속자의 자질에 관하여 부정적인 태도를 보이는 응답자의 비율이 큰 것으로 조사되어 단속에 대한 불만요인으로 작용할 수 있었다. 그러나 이러한 집단간의 차이가 통계적으로 유의미한 것은 아니었다.

4) 경찰단속 경험의 유무에 따른 단속자의 자질에 대한 태도

경찰에 단속된 경험의 유무에 따른 단속자의 자질에 관한 태도의 차이는 아래의 <표 4-35>에 제시되어 있다.

<표 4-35> 경찰단속경험에 따른 단속자의 자질에 관한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	16 (6.1)	12 (5.7)	28 (5.9)
그렇다	113(42.8)	97(46.0)	210(44.2)
그렇지 않다	121(45.8)	87(41.2)	208(43.8)
정말 그렇지 않다	14 (5.3)	15 (7.1)	29 (6.1)
계	264(55.6)	211(44.4)	475(100.0)
Chi-Square=1.487 df=3 p=.685			

경찰에 단속된 경험이 있는 응답자의 48.9%는 단속자의 자질에 대하여 긍정적으로 응답한 반면에 단속된 경험이 없는 응답자 집단은 51.7%가 긍정적인 태도를 보였다. 따라서 단속된 경험을 가진 집단이 단속자의 자질에 관하여 더 부정적으로 인식하고 있는 응답자의 비율이 높으며, 특히 단속된 경험이 있는 집단은 전반적으로

부정적으로 인식하는 응답자의 비율이 긍정적으로 인식하고 있는 응답자보다 커서 매우 부정적인 태도를 보이는 집단이었다. 그러나 이러한 집단간의 차이는 통계적으로는 유의미하지 않았다.

2. 단속자의 비호의적인 처우

단속자의 비호의적인 처우와 관련하여 경찰관이 부정한 단속의 시정을 요구하면 이를 무시한다는 질문에 67.7%(327명)가 ‘그렇다’ 혹은 ‘정말 그렇다’고 응답하였으며, 단속 공무원의 업무처리에는 단지 29.3%(143명)만이 만족한다고 응답하여 대다수의 응답자가 불만을 가지는 것으로 보인다.

<표 4-36> 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도

단위 : 명(%)

	정말 그렇다	그렇다	그렇지 않다	정말 그렇지 않다	평균
30. 부당한 단속의 시정을 요구하면 단속경찰관은 이를 무시한다.	99 20.5%	228 47.2%	149 30.8%	7 1.4%	2.13
39. 단속공무원의 업무처리에 대하여 만족한다.	14 2.9%	129 26.4%	302 61.9%	43 8.8%	2.77
43. 경찰의 불법영업 단속이 형식에 그치고 있다.	72 14.6%	264 53.7%	146 29.7%	10 2.0%	2.19
49. 경찰은 평상시 업소의 주인이나 종사자에 대한 지도는 등한시하고 단속에만 열중한다.	76 15.4%	255 51.8%	148 30.1%	13 2.6%	2.20
59. 경찰관은 단속시 가급적 나의 주장을 긍정적으로 들어주려고 노력한다.	10 2.1%	133 27.8%	272 56.8%	64 13.4%	2.81

경찰의 불법영업 단속이 형식에 그치고 있다는 응답자는 68.3%(336명)이었으며, 경찰은 평상시 업소의 영업자나 종업원의 지도는 등한시하고 단속만을 선호한다는 응답은

67.2%(331명)였다. 70.2%(336명)의 응답자는 단속시에 자신들의 주장은 무시하였다고 응답하여 매우 부정적인 태도를 보였다.

이러한 응답결과를 종합하면, 조사대상자들은 단속 경찰관의 풍속영업소를 단속할 때 형식적인 단속에 그칠 뿐만 아니라 부당한 단속에 대한 시정을 거부하고 자의적으로 단속하며, 영업자의 주장에 대하여 경청하지 않음으로써 조사대상자들은 전반적으로 단속 경찰관의 비호의적인 처우를 경험하게 되며, 업무처리에 불만을 초래하게 되는 것으로 조사되었다.

1) 업종에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도

현재 운영하고 있는 업종에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도의 차이를 살펴 보면 유흥주점, 단란주점, 일반음식점, 휴게음식점 영업자는 69.7%, 멀티게임장과 전용게임장 영업자는 68.4%, 노래방과 비디오방 영업자는 60.6%, 이용업과 숙박업 영업자는 70.7%가 정말 그렇다 혹은 그렇다고 응답하여 매우 부정적인 태도를 보이는 것으로 조사되었다. 그러나 업종에 따른 단속자의 비우호적인 처우에 대한 불만은 통계적으로 유의미한 차이가 있지는 않았기 때문에 업종의 구분에 상관없이 모든 풍속영업업주가 경찰이 단속시 자신들의 입장을 이해해주지 않으며, 적대적인 태도로 단속에 임한다는 것이다.

<표 4-37> 업종에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도

단위 : 명(%)

	유흥·단란주점 일반·휴게음식점	멀티게임장 전용게임장	노래방 비디오방	이용업 숙박업	계
정말 그렇다	18(18.2)	18(18.4)	13(13.1)	11(11.1)	60(15.2)
그렇다	51(51.5)	49(50.0)	47(47.5)	59(59.6)	206(52.2)
그렇지 않다	26(26.3)	30(30.6)	37(37.4)	27(27.3)	120(30.4)
정말 그렇지 않다	4 (4.0)	1 (1.0)	2 (2.0)	2 (2.0)	9 (2.3)
계	99(25.1)	98(24.8)	99(25.1)	99(25.1)	395(100.0)
Chi-Square=8.708 df=9 p=.465					

2) 운영기간에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도

풍속영업소를 운영한 기간에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도는 <표 4-38>에 제시되어 있다. 풍속영업소의 운영기간이 1년-5년 미만인 응답자가 71.6%로 가장 높은 비율을 보였으며, 그 다음이 5년-10년 미만으로 70.8%, 10년 이상은 63.0%의 비율을 보였다. 그러나 1년 미만의 비교적 짧은 기간 동안 풍속영업을 운영한 영업자들은 단속자들이 자신을 비호의적으로 처우하고 있다고 생각하는 비율이 62.6%로 가장 낮은 비율을 보였다.

<표 4-38> 운영한 기간에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도

단위 : 명(%)

	1년 미만	1년 이상 - 5년 미만	5년 이상 - 10년 미만	10년 이상	계
정말 그렇다	13(12.1)	41(15.8)	10(15.4)	6(13.0)	70(14.6)
그렇다	54(50.5)	145(55.8)	36(55.4)	23(50.0)	258(54.0)
그렇지 않다	38(35.5)	69(26.5)	18(27.7)	15(32.6)	140(29.3)
정말 그렇지 않다	2 (1.9)	5 (7.9)	1 (1.5)	2 (4.3)	10 (2.1)
계	107(22.4)	260(54.4)	65(13.6)	46 (9.6)	478(100.0)
Chi-Square=4.934 df=9 p=.840					

3) 풍속영업소 경영경험에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도

다음은 과거에 풍속영업소를 경영했던 경험의 유무에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도의 차이가 <표 4-39>에 제시되어 있다. 과거에 풍속영업소를 경영했던 경험이 있다는 응답자는 71.3%가 단속자가 비호의적으로 자신들을 처우하고 있다고 응답하였다. 과거에 풍속업소를 운영한 경험이 없는 영업자는 67.7%만이 그렇다 혹은 정말 그렇다는 응답을 보였다. 이는 전반적으로 과거에 풍속영업소를 운영했던 경험을 가진 응답자가 그렇지 않은 응답자들에 비하여 단속자가 자신들에게 비호의적으로 처우한다고 생각하며, 이러한 부정적인 인식의 집단간의 차이는 통계적으로도 유의미한 것이었다.

<표 4-39> 풍속영업소 경영경험에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	28(21.7)	41(11.7)	69(14.4)
그렇다	64(49.6)	196(56.0)	260(54.3)
그렇지 않다	37(28.7)	103(29.4)	140(29.2)
정말 그렇지 않다		10 (2.9)	10 (2.1)
계	129(26.9)	350(73.1)	479(100.0)
Chi-Square=10.944 df=3 p=.012			

4) 경찰단속 경험의 유무에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도

경찰에 단속된 경험의 유무에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도의 차이는 아래의 <표 4-40>에 제시되어 있다. 경찰에 단속된 경험이 있는 응답자의 67.2%가 단속자의 비호의적인 처우에 대해 그렇다 혹은 정말 그렇다고 응답한 반면에 단속경험이 없는 응답자는 70.1%가 불만을 가진 것으로 조사되었다. 즉, 단속경험이 있는 응답자보다도 경험이 없는 업주가 단속자들이 비호의적인 태도에 더 불만을 가지고 있는 것으로 파악되었다.

<표 4-40> 경찰단속 경험의 유무에 따른 단속자의 비호의적인 처우에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	45(17.0)	25(11.3)	70(14.4)
그렇다	133(50.2)	130(58.8)	263(54.1)
그렇지 않다	80(30.2)	63(28.5)	143(29.4)
정말 그렇지 않다	7 (2.6)	3 (1.4)	10 (2.1)
계	265(54.5)	221(45.5)	486(100.0)
Chi-Square=5.430 df=3 p=.143			

이러한 결과는 매우 흥미있는 것으로 그 원인에 대하여 추가적인 연구가 필요한 것으로 보인다. 다만, 단속경험이 있는 응답자가 그렇지 않은 업주보다 단속의 태도에 대하여 좀더 긍정적으로 응답한 연구결과는 단속을 경험하기 전에는 막연하게 경찰관에 대하여 부정적으로 인식하지만 일단 단속을 경험하면 이러한 생각이 좀더 긍정적으로 변화하지 않는가 하고 추정할 수 있을 뿐이다.

3. 재량권의 행사 및 적정절차의 활용

다음으로 단속경찰관의 재량권의 행사 및 적정절차의 활용에 관한 조사대상자들의 태도를 살펴보면, 일부 응답자들(44.1%, 217명)은 경찰이 위반업소를 단속할 때 약간의 강제력을 행사해도 무방하다고 응답하여 상당히 관대한 태도를 보였지만 55.9%(276명)

<표 4-41> 단속경찰관의 재량권의 행사 및 적정절차의 활용에 관한 태도

단위 : 명(%)

	정말 그렇다	그렇다	그렇지 않다	정말 그렇지 않다	평균
34. 단속경찰관은 절차만을 강조하고 부득이한 상황을 무시한다.	118 24.1%	277 56.6%	82 16.8%	12 2.5%	1.98
42. 경찰이 위반업소 단속시 약간의 강제력을 행사해도 무방하다.	21 4.3%	196 39.8%	226 45.8%	50 10.1%	2.62
46. 경찰은 지나치게 과잉단속을 한다.	45 9.2%	138 28.2%	298 60.9%	8 1.6%	2.55
51. 경찰은 단속시 위반사항 및 벌칙에 대하여 자세하게 설명해 주었다.	10 2.1%	151 31.1%	249 51.3%	75 15.5%	2.80
52. 경찰은 단속시 민원신청 및 처리절차를 명확하게 설명해 주었다.	9 1.9%	94 19.4%	283 58.5%	98 20.2%	2.97
58. 경찰은 단속상의 착오가 발생하였을 경우 신속하게 시정 혹은 해명을 하였다.	17 3.6%	162 34.6%	237 50.6%	52 11.1%	2.69

는 ‘안된다’고 응답하였다. 또한 단속경찰관이 절차만을 강조하고 부득이한 상황은 무시하여 재량권은 전혀 행사하지 않고 너무 엄격하게 단속한다는 응답자가 80.7%(395명)로 절대 다수를 차지하였다.

조사대상자의 37.4%(183명)만이 경찰이 너무 지나치게 단속한다고 응답하여 전반적으로 경찰의 과잉단속에 대한 불만은 없는 것으로 보이지만, 단속시 위반사항 및 벌칙에 대한 자세한 설명(33.2%, 161명), 민원신청 및 처리절차에 대한 안내(21.3%, 103명), 단속상의 착오 발생시 신속한 시정 또는 해명(38.2%, 179명)의 여부에 대해서는 전반적으로 긍정적인 응답의 비율이 낮아 대부분이 불만을 가지고 있는 것으로 조사되었다.

이러한 분석결과를 종합해 보면, 조사대상자의 대부분은 경찰관이 단속과정에서 재량권의 행사는 적은 반면에 단속업무처리과정에서 시민들에 대한 안내나 위반사항의 고지 등 적정절차를 무시하는 경향이 많으며, 지나치게 과잉단속을 하는 것으로 인식하고 있었다.

1) 업종에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도

현재 운영하고 있는 업종에 따른 단속시 재량권과 적정절차의 활용에 대한 태도의 차이를 살펴보면, 유흥주점, 단란주점, 일반음식점, 휴게음식점을 운영하는 영업자의 53.5%가 경찰관의 지나친 과잉단속에 대하여 불만을 가지고 있는 것으로 응답하였

<표 4-42> 업종에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도

단위 : 명(%)

	유흥·단란주점 일반·휴게음식점	멀티게임장 전용게임장	노래방 비디오방	이용업 숙박업	계
정말 그렇다	14(14.1)	7 (7.1)	10(10.1)	7 (7.0)	38 (9.6)
그렇다	39(39.4)	22(22.4)	25(25.3)	30(30.0)	116(29.3)
그렇지 않다	45(45.5)	68(69.4)	63(63.6)	61(61.0)	237(59.8)
정말 그렇지 않다	1 (1.0)	1 (1.0)	1 (1.0)	2 (2.0)	5 (1.3)
계	99(25.0)	98(24.7)	99(25.0)	100(25.3)	396(100.0)
Chi-Square=14.812 df=9 p=.096					

으며, 이용업과 숙박업 영업자는 37.0%가, 노래방과 비디오방 영업자는 35.4%가 그리고 멀티게임장과 전용게임장 영업자는 29.5%만이 불만을 표시한 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 경찰의 풍속영업 단속활동에 있어서 재량권을 행사하거나 적법절차를 준수하지 않는 것도 영업자들에게는 불만요인으로 작용할 수 있음을 나타내 준다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 영업의 종류에 따른 집단간의 차이는 통계적으로 유의미한 것이었다.

2) 운영기간에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도

풍속영업소를 운영한 기간에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도는 <표 4-43>에 제시되어 있다. 풍속영업소의 운영기간이 5년 이상 10년 미만의 기간 동안 업소를 운영했던 영업자집단이 40.0%, 1년 이상 5년 미만인 응답자 집단은 37.6%, 그 다음은 1년 미만의 집단으로 36.4%로 가장 높은 비율을 보였으며, 마지막으로 10년 이상 풍속영업소를 운영했던 응답자 집단이 30.4%의 비율로 가장 낮았다. 따라서 5년 이상 10년 미만 집단이 단속경찰관의 재량권 행사나 적정절차의 활용에 대하여 가장 부정적인 태도를 보이고 있으며, 10년 이상의 집단이 부정적인 태도의 정도가 가장 적은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 집단간의 차이는 통계적으로는 유의미하지 않았다.

<표 4-43> 업소운영기간에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도

단위 : 명(%)

	1년 미만	1년 이상 - 5년 미만	5년 이상 - 10년 미만	10년 이상	계
정말 그렇다	12(11.2)	23 (8.9)	4 (6.2)	4 (8.7)	43 (9.0)
그렇다	27(25.2)	74(28.7)	22(33.8)	10(21.7)	133(27.9)
그렇지 않다	66(61.7)	158(61.2)	37(56.9)	31(67.4)	292(61.3)
정말 그렇지 않다	2 (1.9)	3 (1.2)	2 (3.1)	1 (2.2)	8 (1.7)
계	107(22.5)	258(54.2)	65(13.7)	46 (9.7)	476(100.0)
Chi-Square=4.685 df=9 p=.861					

3) 업소운영경험에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도

과거에 풍속영업소를 경영했던 경험의 유무에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도의 차이가 <표 4-44>에 제시되어 있다. 과거에 풍속영업소를 경영했던 경험이 있다는 응답자는 42.0%가 경찰관이 과잉단속을 한다고 응답한 반면에 경험이 없는 영업자는 35.6%만이 응답하여 전반적으로 과거에 풍속영업소를 운영했던 경험을 가진 응답자가 그렇지 않은 응답자들에 비하여 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대해서 부정적인 태도를 보였다. 그러나 이러한 집단간의 차이는 통계적으로 유의미하지는 않았다.

<표 4-44> 업소운영경험에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말 그렇다	14(10.7)	28 (8.1)	42 (8.8)
그렇다	41(31.3)	95(27.5)	136(28.5)
그렇지 않다	74(56.5)	217(62.7)	291(61.0)
정말 그렇지 않다	2 (1.5)	6 (1.7)	8 (1.7)
계	131(27.5)	346(72.5)	477(100.0)
Chi-Square=1.847 df=3 p=.605			

4) 경찰단속경험에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도

경찰에 단속된 경험의 유무에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도의 차이는 아래의 <표 4-45>에 제시되어 있다. 경찰에 단속된 경험이 있는 응답자의 40.3%가 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대해서 부정적인 태도를 보인 반면에 단속된 경험이 없는 응답자는 34.1%만이 부정적인 태도를 보여 양 집단간에는 서로 차이가 있는 것으로 보인다. 이러한 차이는 경찰관에게 단속되는 상황에서 형성된 부정적

인 태도로 보이며, 지극히 자연스러운 현상이라고 생각되지만 이러한 집단간의 차이가 통계적으로는 유의미하지 않았다.

<표 4-45> 경찰단속경험에 따른 단속경찰관의 재량권·적정절차 활용에 대한 태도
단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말그렇다	27(10.2)	17 (7.8)	44 (9.1)
그렇다	80(30.1)	57(26.3)	137(28.4)
그렇지 않다	154(57.9)	140(64.5)	294(60.9)
정말 그렇지 않다	5 (1.9)	3 (1.4)	8 (1.7)
계	266(55.1)	217(44.9)	483(100.0)
Chi-Square=2.354 df=3 p=.502			

4. 단속의 형평성 문제

조사 대상자들의 대부분은(81.6%, 395명) 경찰의 단속이 대형 업소보다는 중소기업소에 치우쳐 형평성을 잃고 있다고 응답하여 경찰의 단속상의 형평성에 불만을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 또한 풍속영업자들은 자신들에게 불법영업을 요구하는 손님들도 처벌해야 한다고 응답하여 불법영업 단속에 있어서 업소간의 형평성뿐만 아니라 불법을 강요하는 손님과의 처벌의 형평성도 강조하고 있는 것으로 조사되었다. 즉, 응답자의 85.7%(425명)는 불법을 요구하는 손님도 처벌하여야 한다고 응답하였으며, 윤락행위를 요구하는 손님이나, 불법영업을 요구하는 손님에게 과태료를 부과하여야 한다는 응답도 각각 83.8%(409명)와 83.0%(408명)였다.

하지만 이들 응답자들은 단속경찰관이 불법영업의 단속에 있어서 다른 업소의 위반행위는 눈감아 주고 우리 업소만 귀찮게 군다는 질문에는 오직 31.9%만이 ‘그렇다’ 혹은 ‘정말 그렇다’고 응답하여 단속시에 일부 업소만을 선별적으로 단속하는 차별적인 단속에 대해서는 비교적 긍정적인 태도를 보였다. 이를 종합해 보면 조사 대상자들은 대형업소와의 형평성 문제나 불법영업을 요구하는 손님과의 처벌의 형평성

에 있어서 불만을 가진 것으로 보인다.

<표 4-46> 단속의 형평성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	정말 그렇다	그렇다	그렇지 않다	정말 그렇지 않다	평균
44. 경찰의 단속은 대형업소보다 중소기업소에 치우쳐 형평성을 잃고 있다.	113 23.3%	282 58.3%	75 15.5%	14 2.9%	1.98
45. 단속경찰관은 다른 업소의 위반행위는 눈감아주고 우리업소만 귀찮게 한다.	39 8.1%	114 23.8%	290 60.5%	36 7.5%	2.67
53. 불법영업을 요구하는 손님도 처벌해야 한다.	132 26.6%	293 59.1%	59 11.9%	12 2.4%	1.90
54. 윤락행위 등을 요구하는 손님은 형사처벌을 해야 한다.	167 34.2%	242 49.6%	62 12.7%	17 3.5%	1.85
55. 불법영업을 요구하는 손님에게는 과태료를 부과하여야 한다.	140 28.5%	268 54.5%	72 14.6%	12 2.4%	1.91

1) 업종에 따른 단속의 형평성에 대한 태도

현재 운영하고 있는 업종에 따른 단속상의 형평성에 대한 태도의 차이는 아래의 <표 4-47>에 제시되어 있다. 유흥주점, 단란주점, 일반음식점, 휴게음식점을 운영하고 있는 응답자 집단은 44.9%가 형평성있는 단속이 이루어지지 않고 있다는 태도를 보여 가장 부정적인 태도를 가지고 있는 것으로 보이며, 그 다음이 이용업과 숙박업(34.7%), 노래방과 비디오방(32.0%), 멀티게임장과 전용게임장(19.6%)의 순이었다. 하지만 이러한 결과는 단속의 형평성에 대하여 조사대상자들이 전반적으로 부정적인 태도를 보이는 것으로 평가하기는 어려운 것으로 보인다. 따라서 업종에 따른 차이는 보이지만 전반적으로 단속상의 형평성에 있어 긍정적인 태도를 보이는 것으로 보이며, 이러한 업종간의 태도 차이는 통계적으로도 유의미한 것으로 판단된다.

<표 4-47> 업종에 따른 단속의 형평성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	유흥·단란주점 일반·휴게음식점	멀티게임장 전용게임장	노래방 비디오방	이용업 숙박업	계
정말 그렇다	12(12.2)	5 (5.2)	9 (9.3)	8 (8.2)	34 (8.7)
그렇다	32(32.7)	14(14.4)	22(22.7)	26(26.5)	94(24.1)
그렇지 않다	49(50.0)	70(72.2)	60(61.9)	61(62.2)	240(61.5)
정말 그렇지 않다	5 (5.1)	8 (8.2)	6 (6.2)	3 (3.1)	22 (5.6)
계	98(25.1)	97(24.9)	97(24.9)	98(25.1)	390(100.0)
Chi-Square=16.273 df=9 p=.061					

2) 업소운영기간에 따른 단속의 형평성에 대한 태도

<표 4-48>에 제시되어 있는 풍속영업소를 운영한 기간에 따른 단속의 형평성에 대한 태도를 살펴보면, 풍속영업소를 5년 이상 10년 미만 운영한 응답자 집단이 34.9%, 1년 이상 5년 미만인 응답자 집단이 32.5%, 1년 미만이 31.8%의 비율로 각각 경찰관의 단속과정에서 형평성에 불만을 가지고 있는 것으로 조사되었으며, 10년 이상 풍속영업소를 운영한 응답자 집단은 22.2%만 불만을 가진 것으로 조사되어 가장 낮은 비율을 보

<표 4-48> 업소운영기간에 따른 단속의 형평성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	1년 미만	1년 이상 - 5년 미만	5년 이상 - 10년 미만	10년 이상	계
정말 그렇다	9 (8.7)	20 (7.8)	8(12.7)	2 (4.4)	39 (8.4)
그렇다	24(23.1)	63(24.7)	14(22.2)	8(17.8)	109(23.3)
그렇지 않다	63(60.6)	156(61.2)	36(57.1)	28(62.2)	283(60.6)
정말 그렇지 않다	8 (7.7)	16 (6.3)	5 (7.9)	7(15.6)	36 (7.7)
계	104(22.3)	255(54.6)	63(13.5)	45 (9.6)	467(100.0)
Chi-Square=7.612 df=9 p=.574					

였다. 그러나 경찰관의 단속과정에서의 형평성에 대한 이러한 집단간의 태도차이는 통계적으로 유의미하지는 않았다.

3) 업소운영경험에 따른 단속의 형평성에 대한 태도

과거에 풍속영업소를 경영했던 경험의 유무에 따른 단속의 형평성에 대한 태도의 차이는 아래의 <표 4-49>에 제시되어 있다.

과거에 풍속영업소를 경영했던 경험이 있다는 응답자는 38.3%가 단속경찰관이 우리 업소만을 귀찮게 한다고 응답한 반면에 풍속영업소의 운영경험이 없는 집단은 29.5%만 불만을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 이는 전반적으로 과거에 풍속영업소를 운영했던 경험을 가진 응답자 집단과 그렇지 않은 응답자 집단 사이에 단속경찰관의 형평성에 대한 태도에 있어서 차이를 보이는 것으로 분석되지만 통계적으로 유의미한 결과는 아니었다.

<표 4-49> 업소운영경험에 따른 단속의 형평성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있다	없다	계
정말그렇다	15(11.7)	23 (6.8)	38 (8.1)
그렇다	34(26.6)	77(22.7)	111(23.8)
그렇지 않다	70(54.7)	213(62.8)	283(60.6)
정말 그렇지 않다	9 (7.0)	26 (7.7)	35 (7.5)
계	128(27.4)	339(72.6)	467(100.0)
Chi-Square=4.427 df=3 p=.219			

4) 경찰단속 경험의 유무에 따른 단속의 형평성에 대한 태도

경찰에 단속된 경험의 유무에 따른 단속의 형평성에 대한 태도의 차이는 아래의 <표 4-50>에 제시되어 있다. 경찰에 단속된 경험이 있는 응답자의 35.8%가 경찰이 단속의 형평성을 잃고 있다는 질문에 대하여 '그렇다' 혹은 '정말 그렇다'고 응답하여 부정적인 태도를 보였으며, 경찰에 단속된 경험이 없는 응답자는 27.6%만이 부정적인 태도를 보

였다. 따라서 경찰에 단속된 경험을 가진 응답자 집단이 경찰단속의 형평성에 대하여 불만을 좀더 가지고 있는 것으로 보인다. 특히 단속과정에서 단속대상의 편파적인 선정이 이루어지고 있다는 응답자들의 태도는 단속에 대한 불만요인으로 작용할 수 있다. 그러나 이러한 집단간의 차이는 통계적으로 유의미한 것은 아니었다.

<표 4-50> 경찰단속 경험의 유무에 따른 단속의 형평성에 대한 태도

단위 : 명(%)

	있 다	없 다	계
정말 그렇다	26 (9.9)	13 (6.2)	39 (8.2)
그 령 다	68(25.9)	45(21.4)	113(23.9)
그렇지 않다	149(56.7)	136(64.8)	285(60.3)
정말 그렇지 않다	20 (7.6)	16 (7.6)	36 (7.6)
계	263(55.6)	210(44.4)	473(100.0)
Chi-Square=4.166 df=3 p=.244			

제4절 분석결과의 요약

앞서 제1장 제4절의 조사대상자의 일반적 특성과 제4장 분석결과의 논의의 내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저, 풍속영업자 집단의 특성을 살펴보면, ① 영업자는 남성이 주류를 이루며, 타 직종에 비하여 여성의 비율이 상대적으로 높으며, ② 연령은 30대와 40대가 주류를 이루고 영업의 시작연령이 비교적 어리다. ③ 고학력이며, ④ 업소의 운영기간이 대략 5년 정도이고, 과거 풍속영업소를 운영한 경험이 있는 경우도 대략 5년 정도 운영했던 것으로 파악되며, ⑤ 과거 운영경험 업종은 휴게 및 일반음식점, 단란유흥주점, 노래방, 숙박업 등이 주류를 이루는 것으로 파악되었다. 이들 중 ⑥ 단속경험이 있는 영업자와 경험이 없는 영업자의 비율이 거의 같으며, 단속된 경험은 5회 미만이고, ⑦ 거의 대부분 불량배에 의한 금품갈취 경험은 없고 횡수도 6회 이상 상습적으로 당한 경험도 거의 없는 것으로 보인다.

이러한 특성을 가진 조사대상 영업자들의 정책자체에 대한 태도를 살펴보면, ① 풍

숙영업의 규제는 지속되어야 하지만 규제나 단속활동을 강화하는 데에는 매우 부정적인 입장을 보이며, 규제가 강화되어야 미풍양속과 청소년이 보호될 것이라는 점에는 매우 회의적인 태도를 보였으며,

② 풍속영업 관련법규나 준수사항의 숙지상태는 양호하지만 법대로 영업하면 지장이 많으며, 영업상 불가피한 상황이 발생하기 때문에 준수할 수 없는 경우도 있으나 비록 영업에 지장을 받더라도 관계 법규를 준수하는 노력이 필요하며,

③ 현재의 규제정도는 너무 심하며, 이는 관료들의 편의주의적인 행정활동의 결과이다. 하지만 관계법규의 개정 이후에도 불법영업을 하는 영업자가 많아 지속적인 단속은 필요하나 규제의 강화보다는 불합리한 규제의 개선이나 단속활동의 운영상의 개선이 더욱 필요하며,

④ 경찰관은 무사안일하고 공과 사를 구별하지 못하고 주민들에 대한 책임감이 결여되어 있어 경찰에 대해서 부정적인 입장을 가지고 있으며, 따라서 위반업소에 대한 단속은 경찰 혹은 행정기관의 단독적인 활동보다는 경찰, 구청, 소방서 등의 합동단속이 더 바람직하고,

⑤ 애로사항이 발생하면 특정한 또는 집단에 의지하거나 보호받지 않고 단속기관에 시정을 요구하거나 변호사에게 의뢰하는 등 정상적이고 적법한 절차에 의해서 해결하려는 경향성을 보이고,

⑥ 경찰관이 업소에 출입해서는 안되며, 단속경찰관의 고압적인 자세와 법률지식의 정도나 법규의 적용에 불만을 가지며,

⑦ 경찰관이 지도보다는 단속에 치중하며, 엄정한 태도와 적법절차의 준수가 미흡하지만 단속과정에서 금품요구, 향응제공, 대가기대 등과 같은 부정적인 사례가 있으며,

⑧ 단속경찰관의 풍속영업소 단속이 형식적이며, 부당한 단속에 대한 시정을 거부하고 자의적으로 단속하며, 영업자의 주장을 무시하는 등의 업무처리에 불만을 가지며,

⑨ 재량권이 행사되지 않고 너무 엄격한 단속과 단속시 위반사항 및 벌칙에 대한 자세한 설명, 민원신청 및 처리절차에 대한 안내, 단속상의 착오 발생시 신속한 시정 또는 해명을 결여하고 있어 불만요인으로 작용하며,

⑩ 대형업소와의 단속상의 형평성 결여와 불법영업을 요구하는 손님과의 처벌의 형평성에 있어서 불만을 가지는 것으로 조사되었다.

제5장 풍속영업자의 만족도 향상 방안

제1절 규제내용의 합리화

1. 단속대상업종의 현실화

1) 풍속성이 강한 업종을 단속대상업종으로 추가

규제개혁위원회에서는 노래연습장, 무도장업, 무도학원업 등 풍속성이 낮고 행정지도로서 자율적인 준법영업이 가능한 업종을 소관부서로 이관하고 전화방, 섹스숍, 티켓다방, 변태맛사지, 화상대화방 등 새롭게 등장하는 풍속성이 강한 업종을 경찰에서 단속해야 한다고 경찰에 대하여 요구하였다. 청소년보호위원회에서는 1999년초 청소년보호법 개정검토시에 경찰이 청소년유해물질 등에 대한 단속을 전담해주고 청소년의 불법고용 및 출입과 유희행위 등을 제한하기 위하여 경찰소관의 풍속법에서 전화방 등 신종 풍속영업을 단속대상으로 하도록 요구하였으나 경찰은 이를 장기과제로 검토하기로 한 바가 있다. 그러나 부패방지위원회에서는 경찰의 부조리를 차단하기 위하여 유희주점을 제외한 직권단속금지를 발표하였는데 이러한 조치는 경찰의 단속권 제한에 따른 사회의 기강해이와 불법영업의 확산을 우려하는 목소리가 높아 현실적으로 수용하기 어려운 것으로 보인다.⁴¹⁾

이번 풍속법개정안에서도 전화방, 섹스숍, 보도방, 티켓다방 등을 경찰의 단속대상업종으로 규정하였으나 법제처의 심의과정에서 불법적인 요소를 법에 규정한다는 지적에 따라 삭제되었다. 개정풍속법에 규정된 10개업종에 대하여 단속이 강화되면 단속을 피하여 풍속법에 규정되어 있지 않은 이러한 풍속성이 강한 업종에서 각종 불법적인 영업을 성행할 것으로 예상되기 때문에 이러한 풍속성이 강한 영업을 풍속법에 규정하여 경찰의 단속대상에 포함시켜 불법적인 풍속영업을 원천적으로 차단하는 것이 타당하다고 생각한다.

41) 경찰청 방법국 자료

2) 사이버공간을 통한 풍속영업의 단속기준 및 의무규정 설정

현실공간에서 청소년에게 유해한 포르노영상을 제공하는 행위는 현행법에 의하여 처벌이 가능하지만 사이버공간에서 청소년이 포르노영상을 제공하는 행위에 대해서는 규제대상으로 되어 있지 않은 실정이다. 따라서 사이버공간에서 포르노영상을 제공하는 영업에 대해서도 현실공간에서 청소년에게 유해한 포르노영상을 제공하는 영업과 동등한 규제를 신설해야 할 것이다.

이와 동시에 포르노영상을 제공하는 정보제공자(Provider)에 대해서는 청소년이 이러한 포르노영상을 이용하지 못하도록 하는 일정한 조치를 취하도록 하는 의무규정을 설치할 필요가 있다. 일본의 경우 인터넷 등을 이용한 영상송신형 성풍속특수영업은 신고제로서 광고제한구역에서 광고선전 및 전단배포를 규제하고 있고 18세 미만자를 손님으로 하는 행위를 금지하며 청소년의 이용방지를 위한 조치로서 다이알Q⁴²⁾ 중에 성인대상프로그램 번호(3으로 시작하는 번호)이외의 번호를 이용하여 영상을 전달하는 것을 금지하고 있으며 이를 위반한 경우 공안위원회가 개선명령을 발하도록 하고 있다. 또한 정보제공자에 대하여 자기가 소유 또는 관리하는 서버컴퓨터로 영상송신형 성풍속특수영업을 운영하는 자가 포르노영상을 인정한 경우 당해 포르노영상의 송신을 방지하기 위한 노력의무 및 이와 유사한 조치를 취하지 않을 경우에 공안위원회는 사전에 우정대신과 협의한 후 최고조치를 취하도록 하고 있다.

3) 무점포형 풍속영업의 규제

최근 우리 나라에서도 출장맛사지, 보도방, 티켓다방 등 무점포형의 풍속영업이 성행하고 있다. 이러한 풍속영업은 점포를 가지지 않은 상태에서 전화나 휴대폰 등으로 고객이 원하는 지정된 장소에 여성을 파견하여 윤락행위를 일삼고 있다. 또한 성인비디오를 통신으로 판매하는 영업도 성행하고 있고 도로주변에서 차량을 이용하여 성기구나 음란물을 판매하는 것도 흔히 찾아볼 수 있다. 일본의 경우 파견형 패션헬스, 성인비디오통

42) 정보제공자가 유료정보서비스를 제공하고 전기통신사업자가 정보제공자에 대신하여 정보요금을 회수하는 서비스를 말한다.

신문매업 등 무점포형 성풍속특수영업은 신고제를 원칙으로 하고 광고선전을 규제하며 18세 미만자를 고객으로 하는 행위를 금지하고 있으며 연소자가 이러한 영업에 종사하는 것을 제한하고 있다.

4) 무도학원업을 규제대상에서 제외

무도학원업은 무도시설을 갖추고 손님에게 댄스를 가르치는 영업으로서 댄스교사와 수강생이 남녀간의 불건전한 사교를 위한 영업이라기 보다는 건전한 사교를 위한 영업이라고 할 수 있다. 최근 우리 나라에서도 대학의 스포츠댄스, 볼룸댄스 전공관련학과가 신설되고 있는 추세이고 이러한 학과에 입학하기 위한 학생들이 무도학원을 찾을 것으로 예상되고 있기 때문에 이러한 사교댄스를 적극적으로 장려하기 위하여 풍속규제의 대상업종에서 제외하여야 할 것으로 생각된다. 무도학원업을 풍속규제의 대상업종에서 제외하려는 이유는 첫째, 영업에 관한 각종 법령위반이나 풍속법에 근거한 행정처분건수가 적고 볼룸댄스 등이 사교나 오락을 위한 수단으로 국민들이 인식하고 있다는 점 둘째, 댄스를 교습하는 것이 기능을 지도하는 측면이 있고 풍속영업의 요소로서 환락적 분위기를 연출하는 사례가 매우 적다는 점 등이다. 따라서 무도학원업을 풍속영업의 규제대상에서 제외하여 무도학원업을 적극적으로 육성하고 지원해야 할 것이다.

일본의 경우 18세 미만자의 출입을 허용하는 조건으로 중앙회에서 인정하는 일정한 자격을 가진 댄스교사를 두고 있도록 함과 동시에 이번의 개정풍속법에서 풍속영업의 규제대상에서 제외하였다.

2. 인·허가기준의 강화

1) 인적기준의 강화

(1) 범죄조직의 개입 차단

식품위생업 중에서 단란주점업이나 유흥주점업은 범죄조직이 업소보호비 명목으로 금품을 갈취하는 사례가 발생하고 있고 심지어는 나이트클럽 등은 조직폭력배가 영업부장

으로 취업하는 경우가 발생하고 있는가 하면 범죄조직이 직접 유흥업소를 경영하는 사례도 있어 범죄조직이 이러한 풍속영업에 개입하는 것을 차단할 필요가 있다. 따라서 풍속영업법에 인적기준을 강화하여 상습범, 범죄조직가담자에 등에 대해서는 풍속영업을 운영하거나 개입하지 못하도록 조치를 취해야 할 것이다. 일본의 경우 풍속법 제4조 1항(허가의 인적 기준)에서 집단적으로 또는 상습적으로 폭력적 불법행위 기타의 죄에 해당하는 위법한 행위를 할 우려가 있는 자에 대해서는 허가의 인적기준의 결격사유로 규정하고 있다.

(2) 풍속사범 경력자에 대한 허가제한

우리 나라의 식품위생법 제24조에서는 풍속영업자의 인적 기준으로서 ① 허가를 받고자 하는 자가 금지산자이거나 파산의 선고를 받고 복권되지 아니한 자인 때 ② 영업의 허가를 받고자 하는 자가 이 법에 위반하여 징역형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되지 아니하거나 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자에 해당하는 때에는 영업허가나 조건부 영업허가를 할 수 없다고 규정하고 있다. 그러나 일본의 풍속법은 제4조에서 풍속영업의 허가와 관련된 법령조항을 규정하여 풍속영업 허가의 결격사유로 규정하고 있다. 예를 들면 형법상 제174조(공연음란죄), 제175조(음란문서배포죄), 제182조(음행매개죄), 제185조(도박죄), 제186조(상습도박죄, 도박장개장죄, 도박단결합죄), 매춘방지법, 직업안정법, 노동기준법, 노동자과건법, 아동복지법 등을 위반하여 1년 미만의 징역이나 벌금형을 받고 그 집행이 종료하거나 집행을 받는 것이 없게 된 날로부터 기산하여 5년을 경과하지 아니한 자를 허가의 결격사유로 규정하고 있다. 따라서 우리나라의 경우에는 식품위생법에 위반한 경우만을 인허가의 결격사유로 규정하고 있으나 일본의 풍속법에는 모든 풍속관련법령 위반경력자에 대하여 5년동안 허가의 결격사유로 규정하고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 또한 일본의 경우 후생성 등 주무부서에서 1차적으로 인허가권을 행사하고 있고 풍속성이 강한 풍속영업 및 성풍속특수영업은 추가로 공안위원회에서 인허가권을 행사하고 있음과 동시에 영업정지 등 행정처분도 가능하도록 하고 있다. 따라서 우리나라의 풍속법도 풍속성이 강한 업종에 대해서는 인허가에 관한 규정을 보완하여 풍속사범 경력자에 대한 허가규정을 강화해야 함과 동시에 경찰이 영업정지 등 행정처분을 할 수 있는 권한을 부여해야 할 것이다.

(3) 불법체류 외국인 여성 취업제한 강화

외국인의 국내 입국이 증가함에 따라 외국인 여성이 풍속영업소에 불법취업하여 각종 음란행위, 윤락행위를 일삼고 있다. 이러한 외국인여성은 체류자격을 근거로 하여 체류기간내에 국내에 체류할 수 있으나 이들이 관광자격으로 입국하여 체류자격외의 취업자격으로 활동하는 사례가 증가하고 있다. 외국인이 국내에서 취업하고자 할 경우에는 취업자격을 받아야 함에도 불구하고 이러한 취업자격을 받지 않고 유흥업소 등에 불법적인 취업을 하여 윤락행위나 음란행위를 한다는 데 문제의 심각성이 있다. 또한 풍속영업자도 체류자격을 갖지 않은 외국인을 고용하는 것은 불법임을 알면서도 저임금 등을 이유로 고용하고 있는 실정이다.

더욱 문제가 심각한 것은 국내브로커와 당해 국가의 브로커가 개입하여 국내의 유흥업소에 외국인 여성을 알선하거나 중개하고 있다는 사실이다. 당해 국가의 브로커는 입국수수 등을 대행하여 주고 국내브로커는 풍속영업자 등에게 직업을 소개해 주고 이에 대한 거액의 수수료를 요구하고 있는 실정이어서 외국인 여성은 당해 국가의 브로커가 부담한 입국수수비, 국내브로커가 부담한 직업소개비, 풍속영업자가 부담한 선불금까지 포함한 채무를 부담하도록 강요당하고 있는 실정이다. 따라서 외국인 여성은 이러한 채무를 변제하기 위해서 윤락행위를 강요당하는가 하면 여권 등도 강취당하여 사실상 신체적 자유를 구속당하고 있다.

따라서 이러한 외국인 여성의 구속적 행위를 방지하기 위해 불법적으로 국내에 체류하는 외국인고용제한(출입관리법 제18조)을 위반한 풍속영업자에 대하여 풍속영업을 허가하지 않음과 동시에 허가를 받은 풍속영업자가 이 죄를 범한 경우 허가를 취소할 수 있도록 풍속영업의 인적 기준을 강화해야 할 것이다.

일본의 경우도 풍적법에 공안위원회는 불법으로 일본에 체류하는 외국인을 고용하는 등 불법취업조장죄(출입국관리 및 난민인정법 제73조의 죄)를 범하여 1년 미만의 징역 등에 처하여 5년을 경과하지 아니한 자에게 풍속영업의 허가하지 않음과 동시에 허가를 받은 풍속영업자가 이 죄를 범한 경우 그 허가를 취소할 수 있도록 규정하고 있다.

3. 영업자 준수사항의 현실화

1) 풍속영업자 준수사항의 추가

우리 나라 풍속법에서는 풍속영업자 및 그 종사자는 ① 풍속영업을 영위하는 장소에서 율락행위 또는 음란행위를 하게 하거나 이를 알선 또는 제공하는 것을 금지하고 있고 ② 풍속영업소에서 음란한 문서·도화·영화·음반·비디오물 기타 물건을 반포·판매·대여하거나 이를 하게 하는 행위와 음란한 물건을 관람·열람하게 하는 행위 및 반포·판매·대여·관람·열람의 목적으로 음란한 물건을 진열 또는 보관하여서는 행위를 금지하고 있으며 ③ 풍속영업소에서 도박 기타 사행행위의 금지 등 준수사항을 규정하고 있다(풍속법 제3조).

그러나 풍속영업을 둘러싸고 발생하는 사회문제를 이와 같이 단순하게 규정하는 것은 현실과 괴리되어 있다는 감이 없지 않다. 유흥주점업에 종사하고 있는 외국인 여성에 대하여 풍속영업자는 매춘행위를 강요함과 동시에 선불금변제 등의 명목으로 부당한 경제적인 부담을 부과하고 여권을 강취하는 등 매춘을 사실상 강요하여 구속적 행위를 하는 것은 물론 직접 또는 간접적인 매춘으로 막대한 수입을 올리고 있는 실정이다.

따라서 선량한 풍속을 유지하고 이러한 구속적 행위를 방지하기 위해서는 풍속법상 구속적 행위의 금지를 준수사항으로 규정하여 영업자 또는 그 대리인이 종업원에 대하여 이러한 구속적 행위를 하는 것을 금지하고 이에 위반한 경우 영업정지 등 행정처분을 할 수 있도록 함으로써 영업에 관하여 이루어지는 매춘강요행위를 방지해야 할 것으로 생각된다. 또한 영업자에 대하여 이러한 행위를 규제하는 대상은 외국인 여성뿐만 아니라 내국인 여성에 대해서도 인정해야 할 것이다.

또한 현실적으로 보면 마약사용이 음란행위나 율락행위로 전락하게 하는 매개역할을 하고 있다. 마약사용으로 인하여 율락행위를 하게 되면 더 많은 환락적 분위기를 조성함은 물론 더 많은 쾌감을 주게 되기 때문에 이러한 마약사용 금지를 풍속법상 준수사항으로 추가할 필요가 있다. 미국의 경우에는 풍속단속반은 경찰이 율락행위나 음란행위를 단속하는 사례는 많지 않고 마약범죄의 정보수집과 단속에 주로 활동하고 있다.⁴³⁾ 또한 사행행위 단속의 경우에는 도박행위 자체보다는 범죄조직의 카지노업소 운영과 탈세 등

의 정보를 수집하는 데 역량을 강화하고 있다.

2) 준수사항의 업종별 세분화

풍속영업자의 준수사항은 풍속법에서 규정하고 있는 일반적 준수사항과 식품위생법 등 개별법에 규정하고 있는 구체적 준수사항으로 구분할 수 있다. 일반적 준수사항은 업종에 관계없이 모든 업종을 대상으로 준수사항을 부여하고 있다. 예컨대 사행행위 금지의 준수사항은 무도학원업이나 무도장업 등에서는 적용할 수 없는 사항이다. 일본의 풍속법은 풍속영업과 성풍속특수영업, 음식점영업을 구분하여 준수사항 및 규제내용을 규정하고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 준수사항을 식품위생업과 공중위생관리업 등 해당업종별로 세분화하여 풍속법이나 풍속법시행령에 규정하는 것이 바람직하다고 생각된다.

4. 처벌기준의 형평성 확보

풍속법 제10조에서 풍속영업자가 윤락행위, 음란행위 및 음란물을 전시하거나 반포하는 행위, 사행행위 등 준수사항을 위반한 경우에는 3년이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

윤락행위의 경우에는 윤락행위방지법 제25조 2항에서 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있고 청소년보호법 49조 2에서 1년 이상 10년 이하의 징역에 처하도록 규정하고 있다. 음란행위의 경우에는 형법 제245조(공연음란죄)에서 공연히 음란한 행위를 한 자는 1년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다고 규정하고 있고 청소년보호법 제49조의 3에서 최고 10년 이하의 징역에 처하도록 규정하고 있다. 음란물 반포 및 전시 등의 행위는 형법 제243조(음화반포죄)에서 음란한 문서, 도화, 필름 기타 물건을 반포, 판매 또는 대여하거나 공연히 전시 또는 상영한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

43) 경찰대학, 경찰방법론, 1998, 116-117면.

그리고 사행행위는 형법 제246조에서 단순도박은 500만원 이하의 벌금 또는 과료를, 상습도박은 3년 이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있고 사행행위등 규제 및 처벌특례법 제30조에서는 최고 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으며 음반·비디오 및 게임물에 관한 법률 제29조에서 사행행위를 하게 한 게임제공업자는 5년이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 풍속법과 개별법과의 형벌의 차이를 보면 다음 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 풍속법과 개별법의 형벌차이

구 분	풍 속 법	개 별 법
윤락행위	3년이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금	윤락행위방지법(제25조 2항) : 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금 청소년보호법(제49조 2) : 1년 이상 10년 이하의 징역
음란행위 및 음란물 반포 및 전시 등의 행위		- 음란행위 형법(245조, 공연음란죄) : 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료 청소년보호법(제49조의 3) : 10년 이하의 징역 - 음란물 반포 및 전시 등 행위 형법(제243조) : 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금
사행행위		형법(제246조) : 500만원 이하의 벌금 또는 과료(단순도박) 3년 이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금(상습도박) 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법(제30조) : 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 음반·비디오 및 게임물에 관한 법률(제29조) : 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

이와 같이 동일한 행위에 대하여 풍속법과 다른 개별법간에 형벌의 차이가 있어 법집행상의 혼란을 초래하고 형평성 시비가 발생하고 있다.

따라서 풍속관련 동일한 행위에 대한 형벌을 풍속법에 가급적 일치시키도록 하기 위하여 청소년보호법 제6조와 같이 풍속법에 다른 법률과의 관계조항을 신설하여 ‘이 법은

풍속영업규제에 관한 형사처벌에 있어서 다른 법률에 우선하여 적용한다'는 규정을 신설함으로써 법집행시 위반행위별로 적용법령을 통일하여 일관성과 형평성을 확보해야 할 것이나 다만 청소년보호와 관련된 처벌은 청소년보호법을 적용해야 할 것이다.

제2절 풍속영업자의 만족도 향상의 극대화

1. 풍속영업자에 대한 유인방안

1) 우량한 영업자에 대한 메리트 부여

다양한 영업형태의 출현과 야행성사회가 진전됨에 따라 무허가영업이나 불법적인 풍속영업행위가 증가하고 있는 추세이지만 이에 대한 걱정한 단속이 이루어지지 않고 있어 적법하게 영업하는 풍속영업자는 불만을 호소하고 있는 실정이다. 또한 풍속영업에 대하여 광범위한 규제가 부과되고 있어서 보다 유리한 영업, 미개척분야의 영업을 하려는 영업자에게 커다란 부담이 되고 있다. 이러한 요소들은 장기간 준법영업을 해온 영업자들에게 강한 불만을 야기하고 있음과 동시에 심리적인 저항감을 발생시키는 요인이 되기도 한다.

풍속규제의 목적은 선량한 미풍양속을 보존하고 건전한 풍속환경을 유지하여 청소년의 건전한 육성을 도모해야한다는 사회전체의 요청에 따라 의연하게 대처할 필요가 있다. 따라서 풍속규제의 목적과 취지에 부합하고 우량한 준법영업자들의 절실한 호소에 귀를 기울일 필요가 있다. 즉 불법행위를 하는 영업자에 대해서는 철저히 단속하여 일벌백계로 다스리고 우량한 영업자에 대해서는 세제 혜택, 설비나 구조변경 허용 등의 메리트를 부여하여 악질업자와 차별화를 시도하기 위한 제도를 신설할 필요가 있다고 생각한다.

이러한 제도는 우량한 영업자에게 건전한 영업을 계속하도록 동기를 부여함과 동시에 영업자 전체를 건전한 영업으로 유도하는 효과도 기대할 수 있다.

이러한 제도를 도입하기 위해서는 우량한 영업자의 요건 및 대상업종에 대하여 신중한 검토를 해야 하지만 그 메리트가 충분하지 않을 경우 그 제도자체의 실효성이 의문

시되므로 우량한 영업자의 요건을 정하고 대상영업의 범위도 대폭적으로 완화하는 방향으로 검토해야 할 것이다.

일본의 경우 공안위원회는 풍속영업의 허가를 받고 난 후 10년 이상이 경과하고 10년 이상 풍적법에 따라 각종 행정처분을 받지 않는 등 법령의 준수사항이 우수한 영업자를 특례풍속영업자로서 인정할 수 있음과 동시에 이 인정을 받은 특례풍속영업자에 대하여는 영업소의 구조 및 설비의 변경은 사전승인 없이 사후승인으로 해결하고 있으며 또한 풍속영업허가증에 특례풍속영업자의 인정증을 게시하게 하는 등의 우대책을 시행하고 있다.

2) 풍속영업의 명칭 변경

풍속이라는 용어는 성풍속이라는 용어와 동의어로 사용되는 경향이 있다. 실제로 풍속은 미풍양속의 약어이지만 성과 결부시키는 것이 우리의 일반적인 사고방식이라고 할 수 있다. 우리 나라의 형법에서도 풍속에 관한 범죄를 간통죄, 음화반포죄, 공연음란죄 등을 규정하고 있고 이러한 풍속과 성풍속의 혼용은 풍속영업자들이 국민들에게 건전한 사고, 오락, 휴식의 공간을 제공한다는 자부심을 손상시키는 요인이 되기도 한다. 따라서 풍속영업을 사고·오락·휴식영업으로 그 명칭을 변경하는 것을 적극 검토해야 할 것이다.

2. 지방자치단체에 의한 촉진방안

1) 조례제정을 통한 촉진

우리 나라의 경우 각 지방자치단체가 청소년보호 및 풍속영업관련 조례를 제정하여 시행하는 사례는 거의 발견되지 않고 있다. 일본의 경우 중앙의 법률에서 규제의 골격이 정하여지고 각 지방자치단체별로 구체적 내용을 위임하여 시행하고 있다. 일본의 각 지방자치단체의 풍속관련 조례운용상황을 설명하면서 이에 대한 대안을 대신하고자 한다.

풍적법과 관련하여 일본의 도도부현의 조례를 보면 세가지 유형이 있다. 첫째, 풍적법

과 목적은 동일하지만 대상영업이 다른 조례(청소년보호육성조례, 텔레크라조례 등) 둘째, 풍적법과 목적은 다르지만 대상영업이 동일한 조례(공해방지조례 등)등이 있고 셋째, 풍적법과 목적 뿐만 아니라 대상영업이 동일한 조례(市町村의 러브호텔 등의 건축을 규제하는 조례)가 있다.

일본의 풍적법은 풍속영업에 대하여 영업시간, 영업구역 등을 제한하고 있지만 이러한 제한 중에서 지역의 실정을 반영해야 하는 사항에 대해서는 도도부현의 조례에서 정하도록 하고 있다. 따라서 풍적법 규제대상외의 영업의 조례를 적용하는 방식에 대해서는 풍적법에 아무런 규정을 두지 않고 있고 조례에서 이러한营业을 규제할 경우, 풍적법과의 관계에 대해서도 규정하지 않고 있는 실정이다. 예를 들면 풍속영업과 텔레크라영업을 겸업하고 있는 자가 도도부현의 텔레크라조례에 위반하여 처벌을 받은 경우, 풍속영업과 텔레크라영업을 규제하는 목적이 청소년보호와 선량한 풍속유지라는 동일한 목적이므로 그 자가 풍속영업을 영위하는 것은 부당하다고 생각되지만 풍적법에서는 텔레크라영업을 규제대상에서 제외하고 있으므로 해당영업자에 대하여 어떠한 조치도 취할 수 없다는 것이다. 따라서 풍적법과 목적은 같지만 대상영업이 다른 조례에 대해서는 풍적법에서 그러한 영업을 규제해도 무방하다는 요지의 특별규정을 두는 것이 바람직하다고 생각된다.

또한 지역실정에 적합한 도도부현의 규제를 촉진하기 위해서는 풍적법상 대상으로 하고 있지 않은 영업에 대하여 조례에서 필요한 제한을 정하는 것이 무방하다는 요지의 내용을 선언적으로 규정하는 것은 그 자체가 의미를 가지는 것으로 생각된다. 이 경우에 텔레크라조례 등과 같이 풍적법과 취지 및 목적이 유사한 도도부현의 조례에 위반한 경우에 풍적법상 풍속영업의 허가기준 등으로서 평가할 수 있도록 하는 방안도 검토할 가치가 있을 것이다. 이 경우에 국가가 도도부현의 조례를 심사해야 하는 등 충분한 검토를 해야 할 것이다.

이와 같이 우리 나라도 자치제 경찰제도의 도입과 발맞추어 지역실정에 맞는 각 지방자치단체의 풍속규제를 촉진해야 할 것이며 이 경우 중앙과 지방은 각각 역할을 분담해야 할 것이다.

2) 그린존(Green Zone)의 확대 지정

현재 청소년 유해환경을 정화하고 청소년을 보호하기 위한 지역으로서 학교보건법상 학교환경위생정화구역과 청소년보호법상 청소년통행금지·제한구역이 있다.

학교환경위생정화구역은 절대정화구역과 상대정화구역으로 구분하고 절대정화구역은 학교출입문으로부터 직선거리로 50m까지의 지역으로 하고 상대정화구역은 학교경계선으로부터 직선거리로 200m까지의 지역 중 절대정화구역을 제외한 지역으로 한다. 이 정화구역내에서 금지되는 시설은 ① 주로 주류를 판매하면서 손님이 노래를 부르는 행위가 허용되는 영업 및 유흥종사자를 두거나 유흥시설을 설치할 수 있고 손님이 춤을 추는 행위가 허용되는 영업 ② 호텔, 여관, 여인숙 ③ 사행행위장 및 경마장 ④ 게임제공업 ⑤ 증기탕 ⑥ 무도학원, 무도장 ⑦ 노래연습장 ⑧ 비디오감상실 ⑨ 기타 청소년유해업소 등이다(학교보건법 제6조 및 동시행령 제4조의 2).

그러나 이러한 시설도 학교환경위생정화위원회의 심의를 거쳐 학교보건위생에 악영향을 미치지 않는 시설에 대해서는 허용하고 있고 학교환경위생정화구역내 이전이나 폐쇄 대상업소가 상당수 잔존하고 있으나 영업자는 사유재산보호 등의 이유로 이전을 거부하고 있는 실정이다. 학교환경위생정화구역은 청소년들만이 놀 수 있는 공간으로서 그린존(Green Zone)이라고 할 수 있으나 이러한 구역내에서조차 청소년유해업소가 난립하고 있어서 운영상 내실화를 기하지 못하고 있다.

그리고 지방자치단체는 청소년비행예방 차원에서 특별한 사유가 있고 청소년에게 정신적·신체적 건강을 해칠 우려가 있는 구역에 대하여 특정시간을 정하여 청소년통행금지·제한구역으로 지정하여야 한다. 청소년통행금지·제한구역의 구체적인 지정기준과 선도 및 단속방법 등은 조례로 정하며 이 경우 관할 경찰서 및 학교 등의 해당지역 내의 관계기관과 지역주민의 의견을 반영하여야 한다.

지방자치단체 및 관할 경찰서장은 청소년이 청소년통행금지·제한구역을 통행하고자 하는 때에는 그 통행을 저지할 수 있으며 통행하고 있는 청소년에 대해서는 해당 구역 밖으로 퇴거시킬 수 있다(청소년보호법 제25조).

청소년통행금지·제한구역은 유흥업소 밀집지역, 유흥업소 밀집지역으로서 성인들만이 사교·오락·휴식을 즐길 수 있는 공간으로서 레드존(Red Zone)이라고 할 수 있다. 이

러한 구역에 청소년들이 아무런 제지도 받지 않고 통행하는 것은 물론 심지어는 유흥업소에 출입하거나 고용되어 음란퇴폐행위를 일삼는 경우가 발생하고 있다.

따라서 레드존의 규제와 그 한계에 대하여 심각하게 고려할 필요가 있다.⁴⁴⁾ 청소년들은 성인세계에 대한 동경과 모험심이 강하여 위험을 무릅쓰고 성인문화를 모방하는 것이 청소년 하위문화의 중요한 부분이다. 청소년들의 모방심리나 충동을 제재하기 위한 제도적 규제장치가 필요하지만 다양하게 발달되는 어른들의 유흥문화를 따라 레드존은 증가하여 더 갈 곳이 없는 청소년을 겨냥한 또다른 형태의 유해환경이 생겨나 청소년들을 유혹할 수 있다.

따라서 지방자치단체는 레드존이 진정한 의미를 갖도록 하기 위해서는 청소년들이 넘쳐나는 에너지를 발산하고 스트레스를 풀 수 있는 공간, 즉 그린존을 상대적으로 많이 지정하여야 하며 레드존과 그린존보다 더욱 지방자치단체가 관심을 가져야 할 것은 두 말할 필요도 없이 청소년과 성인이 함께 어울릴 수 있는 공간, 즉 아워존(Our Zone)이라고 할 수 있다.

3. 각종 단체 등에 의한 설득방안

1) 청소년지도위원을 통한 설득

소년경찰직무규칙 제14조-제16조에서 경찰서장은 소년비행을 지역중심으로 방지하기 위하여 비행이 빈발하는 지역을 선정하고 그 지역내의 관계기관·단체·유지 및 주민의 협력을 얻어 환경의 정화 및 비행방지를 도모할 수 있는 계획을 수립실시하고 지역적인 소년선도활동을 효과적으로 수행하기 위하여 경찰서단위로 청소년지도위원을 둘 수 있으며 청소년지도위원은 경찰서관할 구역내에 거주하고 관계기관 단체의 직원, 각급 학교의 교사, 종교인, 부녀단체회원, 통반장 및 방범위원, 지역유지 기타 청소년문제에 관심이 있는 주민 중에서 경찰서장이 위촉하도록 규정하고 있다. 그러나 현재 각 경찰서가 위촉한 청소년선도위원은 경제적인 능력이 있는 지역의 유지들로 구성되어 있다. 이

44) 조선일보, 1999. 11. 16일자.

런 사람들은 시간적인 여유가 없을 뿐만 아니라 경찰과 결탁하여 자신이 운영하는 업체의 이권을 확보하기 위하여 부조리를 발생시키는 요인이 되고 있고 상담능력이 부족한 것은 물론 자격상의 문제가 있어 청소년보호에는 크게 도움이 되지 못하고 형식적으로 운영되고 있는 실정이다.⁴⁵⁾ 일본의 풍적법에서는 풍속영업 및 성풍속 등에 관하여 소년을 보호하고 소년의 건전한 육성에 장애를 주는 행위를 방지하고 기타 소년의 건전한 육성에 이바지하기 위하여 명예직인 소년지도위원을 규정하고 있다. 소년지도위원의 자격요건을 보면 ① 인격 및 행동에 관하여 사회적 신망을 얻고 있을 것 ② 직무수행에 필요한 열의 및 시간적 여유를 가지고 있을 것 ③ 생활이 안정되어 있을 것 ④ 건강한 활동력을 가지고 있을 것 등이다.

청소년선도는 경제적인 능력도 중요하지만 직접 청소년 및 풍속영업자들과 접촉하여 상담하고 지도·조언할 수 있는 능력을 갖춘 교사, 종교인, 학부모 등을 청소년지도위원으로 위촉해야 할 것이다. 청소년지도위원은 풍속영업소를 직접 방문하여 풍속영업자에게 청소년보호 및 풍속관련 내용을 상담해주고 불법적인 영업행위를 하지 않도록 설득해 줄 수 있으며 불법적인 영업을 하는 풍속영업소를 적발한 경우에는 경찰에 신고하는 방향으로 구체적인 방안이 마련되어야 할 것이다.

2) 위생교육 등을 통한 설득

식품접객업의 허가를 받고자 하는 자는 식품위생과 개인위생, 식품위생시책 등에 관한 위생교육을 받아야 하며 영업자는 특별한 사유가 없는 한 위생교육을 받지 아니한 자를 영업에 종사시키지 못하도록 하고 있다. 위생교육은 그 대상에 따라 신규영업자 위생교육, 기존영업자 위생교육, 조리사 보수교육이 있다. 이러한 위생교육기관은 보건복지부장관이 인정하는 한국유흥음식업중앙회나 한국단란주점업중앙회 등 동업자조합이나 위생단체가 되고 있고 교육시기는 영업허가를 받기 전에 이수하도록 하고 있으며 부득이한 사유가 있는 경우에는 영업허가 후 3개월 이내에 받도록 하고 있다. 신규영업자 위생교

45) 전대양·장석현, 청소년비행통제를 위한 소년경찰대책, 연구보고서, 97-6, 치안연구소, 1997, 108-109면.

육의 경우 교육시간은 6시간이며 교육내용은 식품위생법관련내용, 음식문화, 식품접객업소 경영관리, 식품의 안전관리, 식품접객업소의 위생관리 등 영업과 관련하여 영업자로 하여금 국민의 보건위생증진에 일익을 담당한다는 사명감을 고취시키는 내용위주로 되어 있다.

따라서 위생교육이 식품위생을 중심으로 교육내용이 이루어지고 있으나 청소년보호나 풍속관련 교육은 전혀 이루어지지 못하고 있는 실정이어서 경찰은 보건복지부와 협의하여 동업자조합이나 위생단체의 관리를 강화하여 청소년보호나 풍속관련된 내용을 교육내용에 포함시켜 풍속영업자의 정서에 호소하여 건전한 영업풍토를 유도하고 설득하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다.

3) 풍속영업을 총괄하는 단체를 통한 설득

우리 나라는 전국단관주점업중앙회, 전국유홍주점업중앙회 등 단일업종의 풍속영업을 관리하는 단체 등이 설치·운영되고 있으나 풍속영업을 총괄관리하는 공익법인으로서 단체가 설립되어 있지 않은 실정이다. 일본은 국가 및 지방공안위원회가 선량한 풍속유지 및 풍속환경과 소년의 건전한 육성을 도모하기 위하여 중앙의 전국풍속환경정화협회와 각 지방의 도도부현 풍속환경정화협회를 지정하여 운영하고 있다. 전국풍속환경정화협회가 행하는 사업은 ① 풍속환경에 관한 고충처리를 담당하는 자 기타 도도부현협회의 업무를 행하는 자에 대한 연수를 하는 것 ② 이 법률에 위반하는 행위를 방지하기 위한 둘 이상의 도도부현구역에 있어서의 계발활동을 행하는 것 ③ 소년의 건전한 육성에 미치는 풍속환경의 영향에 관한 조사연구를 하는 것 ④ 도도부현협회의 사업에 대하여 연락조정을 하는 것 ⑤ 전 각호의 사업에 부대하는 사업 등이다.

도도부현 풍속환경정화협회가 행하는 사업은 ① 풍속환경에 관한 고충을 처리하는 것 ② 이 법률에 위반하는 행위를 방지하기 위한 계발활동을 하는 것 ③ 소년지도위원의 활동을 돕는 것 ④ 공안위원회의 위탁을 받은 영업소관리자의 강습을 행하는 것 ⑤ 공안위원회의 위탁을 받는 영업의 허가신청에 관련된 영업소에 관하여 허가의 기준에 해당하는 사유의 유무에 대하여 조사하는 것 ⑥ 공안위원회의 위탁을 받은 구조 및 설비 변경 승인신청에 관련한 영업소의 구조 및 설비가 기술상의 기준에 적합한가의 여부에

대하여 조사하는 것 ⑦ 전 각호의 사업에 부대하는 사업 등이다.

이와 같이 일본의 국가 및 지방공안위원회는 중앙과 지방에 풍속환경정화협회를 지정하여 풍속영업자의 고충을 처리하고 풍적법 위반행위를 방지하기 위한 교육, 소년지도위원의 활동 지원, 풍속영업소의 관리자 강습, 영업허가 등의 풍속영업과 관련된 업무를 처리할 수 있는 실질적인 권한을 부여하고 있다.

따라서 우리 나라도 풍속영업을 총괄관리하는 공익단체를 설립하여 풍속법 위반행위 방지 등을 위한 교육, 풍속영업소의 관리자 등에 관한 교육을 강화하여 풍속영업자에게 선량한 풍속을 유지하고 나아가 청소년을 보호하도록 책임의식을 고양시켜야 할 것이다.

제3절 단속활동의 개선

1. 위반업소의 단속에 시민참여방안 모색

국민의 정부가 출범한 이후 풍속영업과 관련된 과도한 규제로 인하여 불가피하게 관계법규를 위반하거나 단속과정에서 업주와 유착되는 부패관행을 억제하기 위하여 규제완화가 이루어 졌으나 아직도 불법영업은 줄어들지 않고 있다.⁴⁶⁾ 이와 같이 불법영업이 근절되지 않는 이유는 경찰과 관계기관의 단속이 정례화되지 못하고 있으며, 단속공무원과 영업자의 뿌리깊은 유착에 그 원인이 있다는 주장도 있다. 이러한 문제점을 해결할 수 있는 방안으로 관계기관의 합동단속을 정례화하는 한편 단속과정에 시민이 참여할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

46) 경찰청은 심야영업시간 제한의 폐지 이후 1999년 3월 18일 밤 11시부터 19일 오전 1시까지 유흥업소에 대한 일제단속을 벌여 971개 업소를 적발하였고 업주 및 종업원 등 847명을 형사입건하였다. 경찰은 호텔 증기탕에서 여종업원을 고용하여 퇴폐영업을 한 업주 등 10여명은 구속영장을 신청하였으며, 624개 업소에 대해서는 관계기관에 통보 행정처분을 의뢰하였다. 불법영업업소를 유형별로 살펴보면, 노래연습장이 286개로 가장 많았으며 단란주점 116개, 컴퓨터게임장 67개, 유흥주점 43개, 무도장·무도학원이 6개, 기타 453개 등이다. 위반 유형별로는 미성년자 출입·고용 244건, 무허가 영업 167건, 사행행위 10건, 음란·퇴폐 5건, 윤락행위 4건, 기타 541건이다. 이와 같은 불법영업은 최근 발생한 인천의 호프집 사건이 보여주었던 바와 같이 아직도 근절되지 않았으며, 심각한 사회문제가 되고 있다.

1) 관계기관의 합동단속

실제로 본 연구에서 수행된 설문조사의 결과에 의하면 풍속영업자들은 청소년을 보호하고 사회의 미풍양속을 보호하기 위하여 위반업소를 지속적으로 단속해야 하지만 단속활동이 경찰이나 구청, 소방기관 등과 같은 관계기관의 공무원에 의해 단독으로 실시되는 것에 대해서는 부정적인 입장을 보였다. 이러한 이유는 단독적인 단속활동이 부정부패의 가능성이나 단속공무원의 자의적이고 편파적인 단속의 가능성이 있고, 이를 견제하거나 시정할 수 있는 방법이 없기 때문인 것으로 보인다. 따라서 풍속영업자의 불만을 해소하기 위한 방안으로 여러 관계기관에 의한 합동단속을 정례화할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

2) 민·관협의체 구성

뿐만 아니라 이러한 합동단속에 시민대표, 종교단체, 학교대표 등과 같은 지역사회의 각 기관이나 대표들이 참여할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 실제로 건전한 미풍양속의 보호와 청소년의 보호는 사회 전체의 책임이며, 경찰 또는 행정공무원을 중심으로 한 풍속영업소의 단속은 인천의 호프집 참사와 같은 사건에서도 나타났듯이 공무원과 영업자간의 유착관계로 실효를 거두지 못하고 있다.⁴⁷⁾ 따라서 경찰이나 행정공무원의 유착관계를 감시하고 단속의 실효성을 거두기 위해서는 풍속영업소의 단속과정에 시민이 참여할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.⁴⁸⁾

47) www.chosun.com/w21data/html/news/199912/199912040023.html

48) 강원도 영월지역 개인택시운전자들은 '청소년 지킴이' 발대식을 갖고 청소년 보호활동을 시작했다. 이들은 택시영업시간중 취약지역을 돌며 폭행을 당하는 청소년들이나 도움이 필요한 청소년들을 보호해 주는 한편 늦은밤 거리를 헤매는 청소년들에게 귀가를 종용하는 등 선도활동을 펼치게 된다. 또 청소년들의 집단패싸움 등 탈선현장을 목격하면 신속한 신고를 통해 피해확산을 막고 선의의 피해자를 예방하는 역할도 하게 된다. 영월군은 개인택시운전자들의 '청소년 지킴이' 활동이 효과를 거둘 경우 범인택시까지 확대해 실시할 방침이다. 개인택시운송조합 안홍수영월군지부장은 "최근 청소년들에 대한 사회의 관심이 높아졌으나 심야시간 취약지는 여전히 사각지대로 남아 있는 실정"이라며 "24시간지역 구석구석을 돌며 청소년 보호에 최선을 다하겠다"고 말했다.

예를 들면, 관계기관간의 원만한 업무연락과 협조를 위하여, 경찰, 시·군·구청 공무원, 소방기관, 학교, 시민단체, 종교단체 등의 대표로 민관협의체를 구성하여 이들로 하여금 지속적으로 단속활동을 수행하도록 하여야 한다.⁴⁹⁾

2. 불법영업에 대한 주민신고의 활성화

풍속영업은 그 자체가 사회의 선량한 풍속을 해치는 것이 아니라 업소간 상호경쟁이 치열해지면서 손님의 유치를 위해 불법적인 윤락행위, 음란행위, 사행행위 등 음란·퇴폐적인 행위를 조장하고 있으며 이로 인하여 범죄의 온상이 되거나 범죄자들의 활동무대 또는 은신처로 이용될 뿐만 아니라 일반 국민의 건전한 도덕감정 및 가족제도의 신성함을 저해하고 국민보건에 악영향을 미치고 있다. 이와 같은 이유가 경찰의 불법업소에 대한 단속활동의 정당성에 대한 근거를 제공하는 것이다.

그러나 단속 또는 지도해야 할 대상업소는 많은 반면에 경찰은 단속인력의 부족 등 열악한 활동여건 때문에 효과적인 단속활동이 이루어지지 않고 있다. 전반적으로 경찰의 단속활동의 성패는 얼마나 적극적인 시민의 협조를 유도해 낼 수 있는가의 여부에 달려 있다 하여도 과언이 아니다. 따라서 풍속영업의 단속에 있어서도 자발적인 시민의 협조를 유도하는 것이 중요하다.

www.chosun.com/w21data/html/news/199804/199804110096.html

49) 서울시와 25개 자치구에서는 민·관 합동의 대책본부와 267개반 2천937명의 합동단속반이 설치돼 2000년 2월말까지 노래방과 호프집, 소주방, 비디오방, 게임방 등 청소년들의 출입이 예상되는 업소에 대해 매일 단속하는 방안을 발표하였다. 서울시가 발표한 청소년보호방안에 의하면, 법규위반 업소에 대해서는 업주와 건물주에 대한 형사처벌, 업소의 폐쇄와 봉인, 단전·단수 조치와 함께 국세와 지방세를 중과세 하는 등 현행법이 허용하는 범위내에서 가장 무거운 처벌이 내려지게 되며, 특히 청소년을 불법 고용하거나 청소년 출입금지 업소에 출입을 허용한 업소와 술을 판매한 업소는 적발 즉시 곧바로 허가가 취소되고 영업장이 폐쇄되며 1년간 유사업종의 신규허가도 금지되는 등 매우 강도높은 방안이 추진되고 있다.

www.chosun.com/w21data/html/news/199911/199911240113.html.

1) 신고자의 신원보호 및 보상금 지급

시민의 신고정신을 함양하기 위하여 신고자의 신원보호와 함께 포상하거나 보상금을 지급하는 등 유인방안이 마련되어야 할 것으로 보인다. 특히 불법영업을 신고한 시민에 대한 보상금은 신고를 유도하고 활성화시키기에 충분한 정도의 액수가 되어야 한다. 시민들이 불법업소를 신고하기를 꺼리는 이유는 경찰 혹은 관계기관에 출두하여 진술해야 하는 등의 번거롭기 때문이므로 이러한 수고를 충분히 보상할 수 있도록 하여야 시민의 자발적인 신고정신을 함양할 수 있을 것이다.⁵⁰⁾

이를 위한 재원을 마련하는 방안으로 각종 예술공연이나 극장의 입장료에서 일부를 문예진흥기금 등으로 활용하는 것같이 풍속영업소 매출의 일부를 적립하여 가칭 「청소년보호기금」을 마련할 수 있을 것이다.⁵¹⁾

2) 주민신고를 위한 홍보활동의 강화

실제로 시민들이 불법영업을 목격하고도 신고요령을 모르거나 어디에 신고해야 할 지를 모르는 경우가 많다. 또한 관계법령이 복잡하고 준수사항이 많아 실제로 어떤 것이 불법영업인지도 모르는 경우도 많다.

풍속영업법상 경찰의 단속대상행위가 되는 것은 율락행위 또는 음란행위 및 알선·제공행위, 음란물반포·판매·대여·관람·진열·보관행위, 도박 기타 사행행위로 되어 있으며, 기타 청소년보호법 등 관계법규에서 규정하고 있는 위반내용을 구체적으로 홍보하여야 할 것이다.⁵²⁾

50) 유흥가 주변을 운행하고 있어 쉽게 불법업소를 발견할 수 있는 영업용 택시운전기사의 신고를 유도하기 위하여 개인택시를 배정 받는데 가산점을 받을 수 있도록 표창을 하는 것도 고려하여야 한다.

51) 정부는 인천호프집 참사 이후 민관합동단속반을 구성하여 불법영업을 강력하게 단속하겠다는 의지를 천명하였으며, 단속의 실효성을 높이기 위해 지방자치 단체별로 단속실적을 평가, 재정지원을 차등화하고 유흥업소의 불법행위를 신고한 주민을 포상하는 방안도 강구하기로 했다. www.chosun.com/w21data/html/news/199912/199912040023.html

52) 서울시 청소년 종합상담실이 1998년 3월 7백90명의 서울시거주 청소년을 대상으로 설문조사를 실시한 결과에 의하면, 최근 3개월간 청소년보호법상 금지된 항목의 위반여부에 대해 응

또한 주민들이 불법영업을 신고할 신고접수관서와 단속업무 처리절차에 관한 홍보를 강화하여야 한다. 설문조사의 결과에서도 나타났듯이, 풍속영업 업소를 운영하는 업주들도 단속업무나 기타 민원업무의 처리절차를 친절하고 자세하게 안내해 주지 않는 점에 불만을 가지고 있다. 따라서 불법영업의 유형 및 신고요령 뿐만 아니라 각종 민원절차에 대해서도 TV나 신문 등과 같은 대중매체를 통하여 홍보를 강화하여야 하며, 각 업소나 기타 유흥가 주변에도 불법영업 신고엽서 등을 비치하여 시민들이 편리하게 신고할 수 있도록 하여야 한다.

3. 단속의 형평성 제고

1) 업소간의 형평성 제고

풍속영업자들은 대형업소와의 단속상의 형평성 결여와 불법영업을 요구하는 손님과의 처벌의 형평성에 있어서 불만을 가지는 것으로 조사되었다. 이들은 경찰이 일부 대형업소와 유착관계를 유지하기 때문에 일부 중소형 업소를 대상으로 집중적인 단속이 이루어진다는 불만을 가지고 있었다. 예를 들면, 숙박업의 경우 호텔과 같은 대형업소에서도 음란·윤락알선 등 불법영업이 이루어지고 있으나 경찰관들이 전혀 지도·단속하지 않는다는 것이다.

답자의 86.7%(복수응답 가능)가 보호자 없이 노래방을 출입했거나 청소년 시청금지 표시가 된 프로그램을 시청(75%)했으며, 술·담배구입(43.2%) 또는 성인용 잡지나 만화·비디오를 사거나 빌린(34.3%) 경험을 가진 것으로 드러났다. 청소년보호법 시행에 관해서는 '청소년에게 도움이 된다'는 긍정적 응답이 37.8%에 불과한 반면 '있으나마나한 법'(28.5%) 또는 '지나친 규제'(24.1%) 등 부정적인 반응이 절반 이상(52.6%)인 것으로 파악됐다. 그러나 조사대상 청소년들은 현행 청소년보호법상 보호대상의 나이가 만 18세 미만인 사실을 알고 있고(77.3%), 청소년보호법을 들어본 적이 있는(95.8%) 등 법 자체에 대해서는 비교적 자세히 알고 있었다. 이같은 결과는 청소년의 유해환경이 광범위하고도 뿌리깊게 퍼져있는데 원인이 있으며, 청소년과 유해업소 업주들에 대한 계도와 함께 이 법에 대한 홍보가 제대로 이뤄져야 할 것이다. www.chosun.com/w21data/html/news/199804/199804280177.html

2) 불법영업을 요구하는 손님과의 처벌의 형평성 제고

풍속영업자들은 불법영업을 요구하는 손님들에 대한 처벌이 미흡한 것에도 불만을 가지고 있었다. 실제로 영리를 목적으로 다른 업소와 경쟁하는 서비스업이라는 풍속영업의 특성상 업소에 찾아온 손님의 불법영업 요구를 무시하는 것이 매우 어렵기 때문에 불가피하게 불법영업을 하는 경우도 있는 것으로 보인다. 따라서 불법영업을 요구하는 손님들에 대한 단속방안이 마련되지 않고서는 불법영업을 통제하기가 쉽지 않을 것이다. 즉, 업주만을 일방적으로 단속하는 것은 형평성의 차원에서도 불합리한 것이며, 효과적으로 불법영업을 통제할 수도 없다는 것이다. 따라서 청소년보호법상 미성년자와의 윤락행위에 대해서는 영업자와 고객에 대한 양벌규정이 마련되어 있으며, 이를 풍속영업의 다른 업종으로도 확대실시할 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 것이다.⁵³⁾ 또한 불법영업을 요구한 손님들에 대한 신상정보 공개방안도 마련되어야 할 것이다.⁵⁴⁾

4. 단속관행 개선

1) 불법영업관련 정보수집

풍속영업자들의 저항을 최소화하면서 청소년과 미풍양속의 보호라는 경찰상의 목적을

53) 서울지법 형사합의21부(재판장 김이수 부장판사)는 12일 속칭 미아리 텍사스에서 미성년자를 고용해 윤락행위를 시켜온 혐의로 기소돼 징역 2년이 구형된 서모(56.여)씨와 이벤트사와 결탁, 10대 청소년들에게 원조교제를 알선한 혐의로 기소돼 징역 3년이 구형된 김모(28)씨에게 청소년보호법위반죄를 적용, 각각 징역 1년6월의 실형을 선고했으며, 앞으로 미성년자의 윤락을 알선하는 범죄자에 대한 실형 선고가 잇따를 것임을 경고했다.

www.chosun.com/w21data/html/news/199910/199910120625.html

54) 국민회의는 1999년 11월 3일 '아동·청소년 정보보호법안'을 국회에 제출했다. 이 법안은 미성년자 매매춘을 막기 위한 것으로 만 19세미만의 미성년자에게 금품 등을 제공하는 것을 조건으로 성행위를 한 성인의 이름과 연령, 직업 등 신상이 일반에 공개할 것을 규정하고 있다. 또한 이 법을 위반하면 3년 이상의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 부과하는 한편 형 확정 후 청소년보호위가 게시·배포하는 계도문을 통해 신상공개를 하도록 했으며 대상도 '청소년에게 금품을 주고 성행위를 한 사람' 외에 미성년 매매춘 알선, 강요, 영업행위자, 아동·청소년 음란물 제작, 수입, 수출행위자 등으로 확대했다.

www.chosun.com/w21data/html/news/199911/199911030151.html

달성하기 위해서는 경찰의 단속 및 지도활동의 관행을 개선할 필요가 있는 것으로 보인다.

먼저, 경찰의 단속 및 지도활동이 영업소의 영업에 지장을 받지 않도록 수행되어야 한다. 경찰이 유흥업소, 이용업소, 숙박업소 등에서 이루어지는 향락퇴폐 행위나 미성년자 접대부 고용행위 등 불법영업에 대한 단속활동에 있어서 사전에 충분한 정보를 수집하지 않고 단속경찰관이 임의로 업소를 선정하여 단속하는 현재의 관행은 개선되어야 한다. 이 경우 단속경찰관은 사소한 위반사항에 대해 단속하게 되거나 업주로부터 금품 혹은 향응을 제공받게 되는 것이다. 반면에 풍속영업자는 단속경찰관이 재량권을 행사해도 되는 사소한 위반사항에 대하여 너무 융통성없이 법을 집행한다고 불만을 갖게 되는 것이다. 따라서 경찰관의 단속활동이 충분한 사전정보에 의거하여 이루어져야 할 것이다.

2) 지도 및 단속방법의 개선

최근의 인천 호프집 화재사건으로 인하여 경찰은 풍속영업소에 대한 지원이나 서비스 차원보다는 단속위주로 업무를 수행하고 있는 느낌을 지울 수 없다. 경찰에서 발표한 단속개선안을 보면 원스트라이크 아웃제, 법규위반 풍속영업자의 명단을 언론이나 인터넷 공개하는 제도, 단속스티커제, 단속실명제, 시민감시단 등을 들 수 있다.

원스트라이크 아웃제도는 일단 한번 법규를 위반한 풍속영업자에 대하여 영업취소처분을 부과하는 것으로서 경찰의 풍속영업소의 단속의지를 표현하고 있으나 교통분야 등의 경우와 비교해보면 형평성을 확보하지 못하다는 비판이 제기될 수 있다. 즉 음주운전을 하다가 3회이상 적발되면 영원히 면허가 취소되는 경우와 같이 쓰리스트라이크 아웃제도로 개선할 필요가 있을 것이다.

법규위반 풍속영업자의 명단을 언론이나 인터넷에 공개하는 방안은 수치심을 느껴 그러한 위법행위를 방지하려는 의도는 좋으나 대리인을 내세워 영업을 계속할 수 있고 개인의 사생활을 지나치게 침해한다는 지적도 있다. 따라서 풍속영업소의 영업에 경제적 타격을 가하기 위해서는 영업소의 위치와 상호를 공개할 필요가 있다고 본다.

현재 시행되고 있는 단속스티커제도는 교통스티커를 발부하는 경우와 마찬가지로 위

반업소에 대하여 단속반이 범인성 유해업소 적발보고서를 작성, 영업자의 진술서를 첨부하여 12시간내에 시·군·구청 등에 통보하여 행정처분을 부과하고 형사처벌을 하는 제도이다.

단속실명제는 풍속영업자와의 비리의 연결고리를 사전에 차단하려는 제도로서 단속경찰이 반드시 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 내보이고 ‘출입검사기록부’에 성명, 직급, 단속내용 등 지도단속사항을 정확히 기록하도록 하여 단속경찰의 비리개입의 여지를 차단하고 있다.⁵⁵⁾

시민감시단은 시민단체관계자, 교사, 학부모들로 구성되어 풍속영업소를 방문하여 불법적인 풍속영업을 방지하기 위하여 풍속영업자에게 지도나 설득 등의 활동을 수행하고 있다. 그러나 이러한 시민감시단에 의한 지도와 설득도 중요하지만 풍속영업자의 자율적인 정화를 유도하기 위해서 해당업종의 중앙회나 지방협회의 관계자도 이러한 활동에 참여하는 것이 바람직하고 필요할 경우 시민감시단에 대하여는 일정한 범위의 예산을 확보하여 이들에 대한 활동비가 지원되어야 할 것이다.

이와 같이 인천호프집화재 사건을 계기로 경찰은 풍속영업소에 대하여 규제 및 단속위주로 활동하고 있지만 규제 및 단속위주보다는 경찰이 풍속영업자에게 고객서비스 및 경영마인드를 인식시켜 주는 것이 바람직할 것이다. 또한 풍속영업자의 불만을 유발하는 경찰의 지도방법의 관행이 개선되어야 하겠다. 예를 들면, 영업시간 중에 정복차림 혹은 무전기 등 경찰관의 신분을 표시하는 복장으로 출입하여 영업에 지장을 초래하는 등의 지도활동은 지양되어야 한다. 따라서 경찰관이 지도를 위한 풍속영업소 출입시에는 영업에 지장이 없도록 신분을 나타내지 않도록 하여야 하며, 가급적이면 전화나 FAX 등을 이용하여야 하겠다. 하지만 부득이하게 단속목적 이외의 출입이 필요한 경우에는 상급자에게 보고하는 등 철저히 통제되어야 한다.

55) 연성진·박미숙·김은경, 경찰분야 부패방지 대책, 국무조정실 의뢰 연구용역보고서, 한국형 사정책연구원, 1999. 5, pp. 67-70.

5. 부정부패의 척결

경찰은 대상업소나 조직폭력배와 유착돼 있는지 여부를 긴급 점검하고 영업소마다 경찰청 감사실로 직접 발송되는 부조리 신고엽서를 비치하고 있으며, 각 지방경찰청과 경찰서에 특별감찰반을 투입하여 112신고접수에 대한 처리내역을 조사해 신고내용을 묵살하거나 제대로 처리하지 않은 사실이 드러나면 관련자를 문책하는가 하면 유흥업소 단속 등과 관련해 비위사실이 드러나 3명 이상 문책을 받을 경우 감독자인 경찰서장까지 인사조치키로 하는 등 부정부패를 척결하기 위하여 노력하고 있다.⁵⁶⁾ 그러나 이러한 일시적인 경찰의 조치로는 구조적인 부정부패를 바로잡기가 어려울 것으로 보인다.

단속과정에서의 금품수수 등과 같은 경찰관의 명백한 부정행위는 당연히 처벌되어야 하겠지만, 경찰과 대상업소간의 유착을 근절하기 위해서는 평소 경찰관이 관내 업소의 업주에게 부고나 청첩을 하는 행위, 사소하더라도 떡값이나 회식 등과 같은 금품이나 향응을 제공받는 행위가 모두 금지되어야 하겠다.

6. 단속경찰관의 전문성 강화

풍속영업자들의 불만요인으로 단속경찰관의 고압적인 자세와 법률지식의 정도나 법규의 적용을 들 수 있으며, 엄정한 태도와 적법절차의 준수가 미흡하다는 점을 들 수 있다. 즉, 단속경찰관들이 적용법규에 대한 이해의 정도가 미흡하다는 것이다. 따라서 풍속영업소 단속을 담당하는 경찰관에 대한 철저한 교육훈련이 이루어져야 하겠다.

단속경찰관의 전문화를 통하여 단속시 위반사항 및 벌칙에 대한 자세한 설명이 가능하도록 하여야 하고 민원신청 및 처리절차에 대한 안내와 단속상의 착오 발생시 신속한 시정 또는 해명이 가능하도록 하여야 한다.

56) 중앙일보, 1999년 11월 8일 30면.

제6장 정책적 대안 및 결론

이상에서 규제내용자체 요인, 풍속영업자 요인, 단속자 요인 등 풍속영업 규제에 대한 불만요인을 도출하고 이에 대한 만족도 향상방안을 논의하였다. 이와 같은 논의를 근거로 정책적 대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 풍속규제내용을 합리화해야 한다.

이를 위하여 전화방, 섹스쇼, 티켓다방, 변태맛사지, 화상대화방 등 풍속성이 강한 업종을 풍속규제의 대상으로 추가해야 하고 사이버 공간을 통한 음란물 등 풍속영업의 단속기준을 설정함은 물론 인터넷서비스 제공업자에 대하여 청소년이 포르노영상을 관람하지 못하도록 하는 일정한 조치를 취하도록 하는 의무규정을 설치해야 한다. 그리고 출장맛사지, 보도방 등 무점포형의 풍속영업을 규제함은 물론 성인비디오 통신판매영업을 규제하는 내용을 신설해야 한다. 또한 현재 무도학원업은 풍속규제의 대상으로 되어 있지만 볼룸댄스 등 사교댄스가 기능을 지도하는 측면이 강하여 풍속규제의 대상업종에서 제외하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다.

풍속영업의 인적허가기준을 강화하기 위해서 유흥주점 등에 범죄조직이 개입하는 것을 차단하고 풍속사범 경력자에 대한 풍속영업의 허가를 제한해야 하며 불법체류 외국인 여성의 취업을 제한하기 위해서 출입국관리법상 외국인고용제한 규정을 위반한 풍속영업자에 대하여 풍속영업을 허가하지 않음과 동시에 허가를 받은 풍속영업자가 이 규정을 위반한 경우에 허가를 취소하는 방안이 모색되어야 한다.

영업자 준수사항을 현실화하기 위해서 풍속영업에 종사하는 외국인 여성에 대하여 풍속영업자가 매춘을 강요함과 동시에 차용금 변제 등의 명목으로 금품을 요구하여 부당한 경제적인 부담을 부과함과 동시에 여권을 강취하는 등의 구속적 행위의 금지는 풍속영업자의 준수사항으로 추가해야 한다. 이와 동시에 음란행위 및 율락행위를 매개하고 있는 마약사용의 금지도 풍속영업자의 준수사항으로 추가해야 할 것이다.

또한 풍속법에 규정하고 있는 준수사항은 업종에 관계없이 모든 업종을 대상으로 준수사항을 부여하고 있는데 이러한 준수사항을 식품위생업, 공중위생관리업 등 해당 업종별로 준수사항을 세분화해야 할 것이다. 또한 풍속법 위반자에 대한 처벌기준을 다른 운

락행위방지법, 형법 등 개별법과 형평성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 풍속영업자의 만족도 향상을 극대화해야 한다.

이를 위하여 유인방안으로 우량한 풍속영업자에 대하여 세제혜택, 설비나 구조변경 혜택 등을 부여해야 하고 풍속영업이라는 명칭에서 보는 바와 같이 풍속이란 용어는 부정적인 이미지를 내포하고 있어 이를 사고, 오락, 휴식업으로 명칭을 변경해야 할 것이다. 촉진방안으로는 각 지방자치단체가 풍속영업의 규제를 촉진하는 관련조례를 제정하여 시행하고 청소년통행금지구역인 레드존의 진정한 의미를 살리기 위해서는 상대적으로 청소년이 늘 수 있는 공간인 그린존을 확대하여 지정해야 할 것이다.

각종 단체에 의한 설득방안으로는 상담능력을 가진 인사를 청소년지도위원으로 위촉하여 풍속영업자에 대하여 상담하거나 불법행위를 하지 않도록 설득할 수 있으며 위생교육에 청소년보호나 풍속관련 내용을 교육내용에 포함시켜야 하며 풍속영업을 총괄관리하는 일본의 풍속환경정화협회 같은 공익단체를 설립하여 풍속법 위반행위 방지를 위한 교육, 풍속영업소의 관리자에 대한 교육을 강화해야 할 것이다.

셋째, 풍속영업에 대한 단속활동이 개선되어야 한다.

이를 위해서 관계기관의 합동단속이 정례화되어야 하고 이러한 합동단속에 시민대표·종교단체, 학교대표 등을 참여시켜 민관협의체를 구성하여 지속적인 단속이 시행되어야 할 것이다.

위반업소에 대한 시민의 신고정신을 함양하기 위해서 신고자의 신원보호와 함께 위반업소 신고자에 대한 보상금을 지급해야 하고 주민신고를 위한 홍보활동을 강화해야 한다.

단속의 형평성을 확보하기 위해서 대형업소와 중소형업소간에 형평성 있는 단속을 해야 하고 불법영업을 요구하는 손님에 대해서도 처벌을 해야 할 것이다. 단속관행을 개선하기 위해서 불법영업에 관련된 정보를 수집하고 경찰관의 단속활동이 충분한 사전정보에 의해서 이루어져야 하고 지도방법도 영업소 출입보다는 전화나 팩스 등으로 개선해야 하며 영업소 출입시에는 출입검사기록부에 지도단속사항을 기재하도록 해야 할 것이다. 이외에 경찰과 풍속영업자간에 유착관계를 단절하고 풍속영업 단속경찰관의 전문성을 제고하기 위해서 철저한 교육훈련을 해야 할 것이다.

일반적으로 경찰의 임무는 국민의 자유와 권리의 보호, 국민의 신체·생명 및 재산의 보호, 사회공공의 안전과 질서유지라고 할 수 있다. 따라서 경찰은 미성년자의 불법 고용 등 개인의 자유와 권리를 침해한 사건에 대하여 단속함은 물론, 불법적인 풍속영업 등 공공의 안전과 질서유지를 위반한 사건에 대하여 단속하고 있다.

풍속영업의 단속은 반드시 사회 공공의 안전과 질서라는 경찰의 임무 중에서 중심적인 위치를 점하고 있는 것이 아니라 주변적인 위치를 점하고 있다. 풍속영업이 성, 음주, 사행 등 국민의 일상생활에 매우 밀접하지만 풍속질서의 혼란을 절실하게 실감하는 부분도 있고 폭력단이 풍속영업에 개입하여 그들이 얻은 수입이 폭력단의 자금원으로 사용되어 폭력단의 세력 및 조직이 비대화될 가능성도 있어 사회 공공의 안전과 질서에 중대한 위협이 되고 있다는 사실을 부인할 수 없다.

더군다나 풍속사범은 외국인 여성의 불법행위로 인한 국제화, 인터넷 등 사이버공간을 이용한 음란물 반포 등으로 인한 정보화로 그 발생양상이 변화하고 있어 경찰만이 전담하여 단속한다는 것은 명백한 한계가 있을 것이다.

따라서 불건전한 풍속환경을 정화하고 건전한 풍속질서를 안정적으로 유지하기 위해서는 경찰의 단속도 중요하지만 풍속업계, 관계기관이나 단체, 자원봉사자 등이 참여하여 전방위적인 단속과 감시활동이 강화되어야만 불법적인 풍속영업의 고리를 차단하고 사회공공의 안녕과 질서를 유지함과 동시에 청소년의 건전한 육성에도 기여하게 될 것이다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 서적

- 경찰대학, 경찰방법론, 1998.
경찰종합학교, 방법경찰, 1996.
안해균, 정책학원론, 서울: 다산출판사, 1998.
이상안, 범죄경제학, 서울: 박영사, 1999.
이상현, 범죄심리학, 서울: 박영사, 1996.
_____, 소년비행학, 서울: 박영사, 1997.
정정길, 정책학원론, 서울: 대명출판사, 1989.

2. 논문 및 연구보고서

- 김기완, 현행법상 풍속영업의 단속대상 및 관련문제, 수사연구, 1997. 6.
김영환, “청소년유해매체관리, 규제를 위한 법적 장치 연구”, 형사정책연구 제8권 제1호, 1997 봄호.
김은경·진수명, 인신매매의 실태에 관한 연구, 연구보고서, 한국형사정책 연구원, 1993.
김준호·박정선, 학교주변유해환경의 실태 및 비행과의 관계, 연구보고서, 한국형사정책 연구원, 1996.
김충락, 외국의 풍속영업실태와 규제현황, 수사연구, 1997. 6.
김형청, 지역사회에 있어서 청소년비행예방: 경찰활동을 중심으로, 치안정책연구, 제4호, 치안연구소, 1995.
나병용, 풍속영업법의 문제점과 개선방안, 수사연구, 1997. 6.
노성호, 컴퓨터통신을 통한 음란물 접촉실태와 대책, 연구보고서 98-04, 한국형사정책연구원, 1998.

도종수 외 3인, “청소년 유해환경의 실태와 대책에 관한 연구”, 한국청소년연구, 제5호, 한국청소년연구원, 1991 여름호.

박상희·김명연, 풍속영업의 법적 규제, 연구보고서 95-5, 한국법제연구원, 1995.

연성진·박미숙·김은경, 경찰분야 부패방지대책, 국무조정실의뢰연구용역 보고서, 한국형사정책연구원, 1995.

이명숙, 외국의 청소년유해환경 법제, 연구보고서 97-08 한국청소년개발원, 1997.

장영민·박기석, 경찰관직무집행법에 관한 연구, 연구보고서, 한국형사정책연구원, 1995,

전대양·장석현, 청소년비행통제를 위한 소년경찰 대책, 연구보고서, 경찰청 치안연구소, 1996.

주희중, “청소년 유해환경 정화를 위한 기성세대의 인식 전환 필요”, 한국 간행물윤리위원회, 간행물윤리 1998. 9.

최종식, 식품위생법 해설과 주요내용, 수사연구, 1997. 6.

3. 기타간행물

경찰청, 경찰백서, 1998. 1999.

경찰청, 경찰통계연보, 1998.

규제개혁위원회, 1998년 규제개혁 백서, 1999.

문화체육부, 청소년백서, 1998.

한국음식업중앙회, 위생교육교재, 1999.

II. 국외문헌

1. 영미문헌

Coombs, Fred S., “The Bases of Noncompliance with Policy”, in John G. Grum and Stephen L. Wasby(eds.), The Analysis of Policy Impact, Lexington : Heath, 1981.

Davis, Keith and G. N. Braucht, "Exposure to Pornography, Character, and Sexual Deviance : A Retrospective Survey", *Journal of Social Issues* Vol. 29, 1973.

Kratcoski, Peter C. · Lucille Dunn Kratcoski, *Juvenile Delinquency*, N.J.: Prentice Hall Inc., 1979.

Kurke, Martin I. · Ellen M. Scrivner, *Police Psychology into the 21st Century*, N.J.: Lawrence Elbaum Associates, Publishers, 1995.

Kutchinsky, Berl, "The Effect of Essay Availability of Pornography on the Incidence of Sex Crimes", *Journal of Social Issues*. Vol.29, 1973.

Mannle, Henry W. · J. David Hirschel, *Fundamentals of Criminology*, N.J.: Prentice Hall, 1988.

Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin, *Bureaucracy and Policy Implementation*, Homewood, Illinois: Dorsey Press, 1982.

Rosner, Ruth · Kornhauser, *Social Sources of Delinquency: An Appraisal of Analytic Models*, Chicago: The University of Chicago Press, 1978.

Schrag, F., "The Child in the Moral Order", *Philosophy*, Vol. 52, No. 200, 1977.

Siegel, Larry J., *Criminology*, St. Paul, MN.: West Publishing Company, 1986.

The Report of the Commission on Obscenity and Pornography, Washington D.C. : Government Printing Office, 1970.

Trojanowicz, Robert C. · Merry Morash, *Juvenile Delinquency*, N. J.: Prentice Hall, Inc., 1987.

Weisburd, David · Craig Uchida(eds.), *Police Innovation and Control of the Police*, N.Y.: Springer-Verlag, New York Inc., 1993.

Young, Oran R., *Compliance and Public Authority*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1979.

<http://www.lapdonline.org/organization/city-la-organization-frame.htm>.

<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/html/occb/vice.html>.

2. 일본문헌

國家公安委員會, 風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律の一部を改正する法律案についての資料, 平成10年, 第142會 國會提出 資料.

警察制度研究會 編著, 警察. 現代行政全集 23, 1985(昭和60年).

警察廳 編, 警察白書, 平成10年(1998).

廣田耕一・楠芳伸・遠藤 剛, “風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律の一部を改正する法律 逐條解説(1)”, 警察學論集, 第52卷 2號, 1999.

_____, “風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律の一部を改正する法律 逐條解説(2)”, 警察學論集, 第52卷 3號, 1999.

_____, “風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律の一部を改正する法律 逐條解説(3)”, 警察學論集, 第52卷 4號, 1999. 4月號

宮成直樹, “風俗警察”, 河上和雄・國松孝次・香城敏閻・田宮裕 編, 日本の警察, 東京: 立花書房, 1997.

內山純子, “性の商品化について 少女の意識に關する研究”, 科學警察研究所報告, 防犯少年編, 37卷 2號, 72號, 平成8年 12月.

藤本哲也, “最近の青少年をぬくる有害環境の淨化と規制問題 : 少年少女向け漫畫の規制方策を中心として”, 警察學論集 第44卷 11號, 1991年 11月號.

山下史雄, “少年を取り巻く有害環境淨化對策について”, 警察學論集 第44卷 第4號, 1991年 4月號.

屋美東洋, “最近の青少年健全發達に有害な環境の改善 : 少年少女向けのポルノ漫畫とダイヤル Q2利用のポルノ電話について”, 警察學論集 第44卷 7號, 1991年 7月號.

佐藤文哉 編, 刑事裁判實務大系 3(賣春防止・風俗營業), 東京: 青林書院, 1994.

殿川一郎, “風俗營業からの暴力團排除施策の推進について”, 警察學論集 第45卷 8號, 1992年 8月號.

田村雅幸, “有害環境への接觸と非行行動”, 科學警察研究所報告, 防犯少年編, 34卷 1號, 65號, 平成5年 7月.

總務廳青少年 對策委員會, 青少年白書, 1998.

片 桐裕, “風適法改正と今後の風俗警察行政の諸問題”, 警察學論集, 第52卷 2號, 1999.

平野龍一. 講座 少年保護: 處遇와 豫防, 東京: 大成出版社, 1983.

後키미 後 藤啓二, “風俗營業等の規制及び業務の適正化等に関する法律の一部を改正する法律について”, 警察學論集 第51卷 7號, 1998年 7月號.

설 문 지

풍속영업자의 불만요인 및 만족도 향상 방안

안녕하십니까?

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

이번 저희 연구소에서는 「**풍속영업자의 불만요인 및 만족도 향상 방안**」이라는 주제로 용역연구를 진행하고 있습니다. 이와 관련하여 풍속대상업종에 종사하고 계신 여러분의 의견을 청취하여 종합·분석하는 것이 본 연구의 기초자료로서 매우 가치있으리라고 판단되어 설문조사를 실시하게 되었습니다.

생업에 종사하시는 여러분에게 불편을 끼치는 것이라고 사료되나 국민 여러분에게 만족할만한 치안행정서비스를 제공하기 위한 정책 및 제도개선방안을 도출하기 위한 노력으로 이해해 주시고 다소 시간이 걸리더라도 성의껏 답변해주시기 바랍니다.

여러분이 응답하신 설문조사 내용은 무기명으로 처리되어 응답자 개인에게 절대 불이익이 없으며 오직 연구목적으로만 사용됩니다. 설문지에 대하여 문의하실 사항이 있으시면 아래의 전화번호로 연락해 주시기 바랍니다.

대단히 감사합니다.

1999. 8. .

연구자 : 장석헌 (순천향대학교 교수)

한상암 (원광대학교 교수)

※ 문의할 곳 : ☎ 경찰대학 치안연구소 0331-285-2616

I. 다음은 풍속영업 규제에 관한 귀하의 태도를 측정하는 질문입니다. 다음 각 문항을 읽고 순간적인 느낌이나 귀하의 생각에 가장 가까운 것을 선택하여 오른쪽 해당란에 V표 해 주시기 바랍니다.

	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1. 청소년 보호 및 미풍양속의 유지를 위해 풍속영업에 대한 규제는 지속되어야 한다.				
2. 시설기준 및 준수사항 등과 같은 영업에 대한 규제의 정도가 너무 심하다.				
3. 청소년 비행의 예방 차원에서 풍속영업의 규제가 현재 보다 강화되어야 한다.				
4. 청소년과 미풍양속의 보호를 위하여 각 정부기관의 활동이 강화되어야 한다.				
5. 풍속영업에 대한 규제가 너무 약해서 청소년비행이 증가하고 미풍양속을 심각하게 해치고 있다.				
6. 풍속영업의 규제를 통하여 국가 전체적으로 얻는 이익보다 손해가 많을 것이다.				
7. 풍속영업의 규제는 관료 집단의 행정편의주의적 사고 때문에 강화되고 있다.				
8. 풍속영업의 규제는 국민에 대한 정부의 우월주의적 행태의 표본이다.				
9. 업소에 출입하는 19세 미만의 청소년을 구별해내는 것은 거의 불가능하다.				
10. 나는 관련된 법규에 규정된 업소의 시설기준과 준수사항을 철저히 숙지하고 있다.				
11. 관련된 법규를 철저히 준수하면 영업에 막대한 손해를 입을 것이다.				
12. 위반업소에 대한 단속은 경찰이 단독으로 해야 한다.				
13. 위반업소에 대한 단속은 시·군·읍·면 행정공무원이 전담해야 한다.				

	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
14. 위반업소에 대한 단속은 경찰과 행정공무원 등이 합동으로 단속해야 한다.				
15. 위반업소에 대한 단속은 업자들의 자율에 맡겨야 한다.				
16. 위반업소 정화를 위해 관계기관의 지속적인 강력단속이 가장 필요하다.				
17. 풍속영업소 이용자가 먼저 자각해야 불법영업이 근절될 것이다.				
18. 불법영업을 없애기 위해서는 업소운영자와 종사자의 준법정신을 고취하여야 한다.				
19. 지역 주민의 감시 내지 신고정신이 불법영업을 막을 수 있기 때문에 위반업소 발견시 고발 또는 신고해야 한다.				
20. 비록 영업에 지장을 받더라도 관계 법규를 준수하여야 한다.				
21. 관련법규 개정이후 업주들이 법을 잘 지켜가며 영업하고 있기 때문에 불법영업이 현저하게 감소되었다.				
22. 아직도 청소년을 상대로 불법영업을 하는 업주가 많다.				
23. 경찰관이라도 명백하게 법을 위반한 경우가 아니면 업소에 출입해서는 안된다.				
24. 자녀가 경찰관을 지망하면 그렇게 하도록 적극적으로 지원하겠다.				
25. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 직접 경찰서에 찾아가 항의해야 한다.				
26. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 유력한 사람이나 국회의원에게 호소해야 한다.				
27. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 청와대나 행정기관에 진정해야 한다.				

	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
28. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 변호사에 의뢰해야 한다.				
29. 억울하거나 부당한 단속을 당하면 언론기관에 호소해야 한다.				
30. 부당한 단속의 시정을 요구하면 단속경찰관은 이를 무시한다.				
31. 단속경찰관의 고압적인 자세가 가장 큰 문제다.				
32. 경찰관은 무사안일하고 공과 사를 구별 못한다.				
33. 경찰관은 주민들에 대한 책임감이 결여되어 있다.				
34. 단속경찰관은 절차만을 강조하고 부득이한 상황을 무시한다.				
35. 술을 가지고 오는 손님을 막을 방법이 없다.				
36. 시설기준을 철저히 준수하면 투자비용이 과다해서 영업이 불가능하다.				
37. 영업을 하다보면 불가피하게 영업시간을 준수하지 못하는 경우도 있다.				
38. 단속경찰관은 풍속영업관련 법규를 매우 잘 알고 있으며, 단속시 법규를 적절하게 적용한다.				
39. 단속공무원의 업무처리에 대하여 만족한다.				
40. 경찰의 불법영업 단속 때문에 건전 소비생활이 정착되어 가고 있다.				
41. 불법영업 단속 때문에 청소년의 귀가 시간이 빨라지고 있다.				
42. 경찰이 위반업소 단속시 약간의 강제력을 행사해도 무방하다.				
43. 경찰의 불법영업 단속이 형식에 그치고 있다.				

	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
44. 경찰의 단속은 대형업소보다 중소기업소에 치우쳐 형평성을 잃고 있다.				
45. 단속경찰관은 다른 업소의 위반행위는 눈감아주고 우리업소만 귀찮게 한다.				
46. 경찰은 지나치게 과잉단속을 한다.				
47. 단속 경찰관들이 성실하게 위반사항을 점검한다.				
48. 우리나라 경찰은 치안유지를 잘하고 있다.				
49. 경찰은 평상시 업소의 주인이나 종사자에 대한 지도는 등한시하고 단속에만 열중한다.				
50. 평소 경찰이 관련법규에 대해서 자세하게 설명해 주었다.				
51. 경찰은 단속시 위반사항 및 벌칙에 대하여 자세하게 설명해 주었다.				
52. 경찰은 단속시 민원신청 및 처리절차를 명확하게 설명해 주었다.				
53. 불법영업을 요구하는 손님도 처벌해야 한다.				
54. 윤락행위 등을 요구하는 손님은 형사처벌을 해야 한다.				
55. 불법영업을 요구하는 손님에게는 과태료를 부과하여야 한다.				
56. 단속과정에서 경찰관이 금품요구, 식사접대, 대가기대 등 부정적 사례는 없었다.				
57. 단속경찰관의 태도는 엄정하였고 적법절차를 준수하였다.				
58. 경찰은 단속상의 착오가 발생하였을 경우 신속하게 시정 혹은 해명을 하였다.				
59. 경찰관은 단속시 가급적 나의 주장을 긍정적으로 들어주려고 노력한다.				

Ⅱ. 다음은 귀하의 신상에 관한 질문입니다.

1. 귀하의 性別은?

- 1) 남자 2) 여자

2. 귀하의 연령은?

_____세

3. 귀하의 결혼상태는?

- 1) 미혼 2) 동거 3) 기혼
4) 이혼 5) 별거 6) 사별

4. 귀하의 學歷은?

- 1) 고졸 이하 2) 대졸이하(대재, 중퇴, 졸업포함)
3) 대학원 이상

5. 귀하가 종사하고 있는 영업의 종류는?

- 1) 유흥주점 2) 단란주점 3) 일반음식점
4) 휴게음식점 5) 멀티게임장 6) 노래방
7) 비디오감상실 7) 전용게임장 8) 안마시술소
9) 증기탕업 10) 무도장 11) 무도학원
12) 이용업 13) 숙박업 14) 기타 ()

6. 귀하는 현재의 업소를 얼마나 오래 운영하셨습니까?

_____년 _____개월

7. 과거에도 풍속대상업소를 운영한 경험이 있습니까?

- 1) 있다 (질문 7-1 로) 2) 없다(질문 8로)

7-1. (만일 경험이 있다면) 다음 중 어떤 업소를 운영해 본 경험이 있습니까?

- | | | |
|-----------|----------|---------------|
| 1) 유흥주점 | 2) 단란주점 | 3) 일반음식점 |
| 4) 휴게음식점 | 5) 멀티게임장 | 6) 노래방 |
| 7) 비디오감상실 | 8) 전용게임장 | 9) 안마시술소 |
| 10) 증기탕업 | 11) 무도장 | 12) 무도학원 |
| 13) 이용업 | 14) 숙박업 | 15) 기타 () |

7-2. 귀하가 과거에 운영했던 업소의 운영기간은?

_____년 _____개월

8. 귀하는 경찰에 단속된 경험이 있습니까?

- 1) 있다 2) 없다

9. 경찰단속의 경험은 몇회나 됩니까?(단속된 경험이 있는 경우)

_____회

10. 귀하는 평소 불량배에게 금품을 갈취당한 사례가 있습니까?

- 1) 있다 2) 없다

11. 불량배에게 금품을 갈취당한 경험은 몇회나 됩니까?(경험이 있는 경우)

_____회

12. 기타 풍속영업에 대한 경찰의 단속활동과 관련하여 개선되어야 할 사항이나 불만사항이 있으시면 간단하게 적어주시요.

- (1)
- (2)

※ 끝까지 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.