

청소년보호를 위한 음반에 대한 규제기관의 민영화와 그 문제점

- 독일의 규제법 및 규제기구와의 비교법적 고찰 -

The research to privatization of the regulatory agencies
for the youth protection in concerning of music

- A comparative research with Germany's laws and regulations
of the Organization -

최 우 정*

Choi, Woo-Jeong

목 차

- I. 서론
- II. 독일의 청소년 보호
- III. 우리나라의 청소년보호
- 청소년보호위원회 개편방안을 중심으로 -
- IV. 결론

국문초록

청소년보호를 위해서 음반을 제외한 매체물은 각각의 규제위원회에서 규제를 하고 있으며 음반에 관한 사항만 청소년보호위원회에서 담당하고 있다. 그러나 청소년보호위원회는 비록 청소년보호를 위한 기구이지는 하지만 행정기

논문접수일 : 2014.03.27

심사완료일 : 2014.04.30

게재확정일 : 2014.05.01

* 법학박사·계명대학교 법경대학 경찰행정학과 교수

관소속이라는 점과 사후검열의 법적 성격을 가진다는 측면에서 자주 비판의 대상이 되어왔다. 이러한 문제점의 해결을 위해 많은 연구가 필요하겠지만 그 연구 방법론의 하나로 비교법적으로 독일의 규제기구들의 장단점을 고려해보면 우리나라에서 유해음반으로부터 청소년을 보호하기 위한 대책과 방안을 참고해 볼 수 있다.

우리의 현실에서는 완전한 자율규제 내지 독일식의 규제된 자율규제에 의한 음반심의제도의 도입은 다소 생소하고 그 제도의 정착에 많은 시간과 노력이 걸릴 것이다. 또한 아직 자율규제의 틀이 우리 사회 속에서 공감대를 얻기 힘든 상태에서 자칫 자율규제의 단점인 효율성, 무임승차 그리고 업계의 영리추구에 기인한 자율심의의 왜곡이 이루어 질 수 있다는 점을 고려하면 현행 제도의 개선을 통한 규제제도의 유지가 필요하다. 따라서 현행 제도에서 독립성과 심의과정의 투명성, 공정성 그리고 신뢰성이 확보될 수 있는 제도와 절차를 법률사항으로 함으로써 점진적인 개선을 도모할 수 있을 것이다.

주제어 : 청소년보호위원회, 음반심의, 독일의 청소년보호, 자율규제기구, 사후검열

1. 서론

언론매체의 영역에서 청소년의 보호라는 문제는 과거에 비해 더욱 더 복잡해지고 다양해지는 경향이다. 과거 청소년보호와 관련해서 고려되어지는 것이 출판물 형태로 나오는 도색잡지 등의 음란물 및 폭력물과 영화관에서의 음란·폭력물이 주를 이루는 정도였으나 기술의 발달로 이제 오프라인과 구별되는 온라인이라는 하나의 사이버세계가 현실적으로 작동을 하고 있으며 출판과 방송 그리고 인터넷이란 매체가 하나의 매체로 점차 융합화 되고 있다.

언론매체의 다양화와 융합화는 청소년보호와 관련된 내용물에 대한 복잡·다양화를 더해가고 있는데 오프라인상의 각종의 매체, 즉 예를 들어 CD(compact disc), DVD(digital versatile disc)등에 담겨진 음란물과 폭력물, 그리고 온라

인상에서 스트리밍(Streaming)방식을 통한 각종 포르노자키(Porno Jackey : PJ)에 의한 음란프로그램의 진행과 음란행위, 주문자방식(Video on Demand)에 의한 각종 소프트포르노그래피와 하드포르노그래피의 제공과 각종 폭력행위를 내용으로 하는 프로그램의 제공, 텔레비전방송에 있어서도 인간의 존엄과 가치에 의문을 던져주는 형태의 프로그램¹⁾ 등의 제공이 공공연하게 이루어지고 있으며²⁾ 음악의 형식도 힙합(Hip Hop)의 형식으로 청소년 유해한 내용을 담기도 하고 있다.

그러나 청소년보호를 위해 다양한 언론매체의 영역에서 일반적이고 포괄적인 방법을 통한 언론매체가 제공하는 콘텐츠에 대한 차단은³⁾ 헌법상의 다른 기본권과의 긴장과 갈등이라는 측면을 발생시킨다. 우선적으로 청소년유해물에 대한 일반적이고 전면적인 접근금지과 제한은 일반 성인들의 알권리와 언론의 자유, 직업의 자유⁴⁾ 그리고 정보에 대한 접근권(allgemeine Zugänglichkeit zur Informationsquelle : Informationsfreiheit)을 침해할 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 청소년의 입장에서 청소년보호라는 목적으로 제한되는 각종 정보매체에 대해서 청소년의 알권리라는 측면이 제한되는 경우도 있고 청소년의

- 1) 독일에 있어서의 소위, Big Brother 프로그램을 그 예로 들 수 있다. 일종의 심리학적 요소를 갖춘 쇼인 Big Brother프로그램의 경우 일정한 수의 성인을 감시카메라가 설치된 컨테이너에 동거하게 한 후 매주 시청자투표를 통해 인기가 없는 그 프로그램의 참가자를 추방해 결국 최후에 누가 남게 되는가를 파악하는 프로그램인데 이 경우 인간의 존엄과 가치가 침해당하는 것이 아닌지 논란의 대상이 되었다. J. Ukrow, *Jugendschutzrecht*, 2004, S. 2; D. Dörr/D. Cole, *Big Brother - oder: Menschenwürde als Grenze der Programmfreiheit*, *K&R*, 2000, S. 369ff.; H. Gersdorf, *Medienrechtliche Zulässigkeit des TV-Foramts "Big Brother"*, *Sonderdruck RTkom*, 2000, S. 1ff.
- 2) 국무총리 산하 청소년보호위원회의 청소년의 유해매체물에 대한 접근정도는 특수청소년의 경우 70-80%의 이용률을, 일반청소년의 경우 40-50%의 이용률을 보인다고 한다. 청소년 유해환경접촉 종합실태 발표 및 토론회, 국무총리 청소년보호위원회, 2002. 11. 그러나 이 조사는 2002년에 행해진 것이고 청소년의 유해매체물 이용에 대한 현재의 실정은 이보다 더 높을 것으로 추정된다.
- 3) 음란물의 경우 과연 청소년의 도덕적, 정신적 그리고 육체적 건강에 심각한 영향을 미친다는 것이 일반적이지만 이에 대한 논의에서 그 영향력의 존부에 대해서 논쟁이 지속되고 있다. 회의적인 견해에 대해서는, T. Lenckner/P. Cramer/A. Eser/ W. Stree, *Strafgesetzbuch Kommentar*, 23 Aufl., §184 Rn. 3.
- 4) 헌법재판소 2001. 01. 18, 99헌마555; 헌법재판소 1996. 02. 29, 94헌마213; 헌법재판소 1999. 07. 22, 98헌마480.

헌법상의 기본권과 청소년의 부모의 양육권과의 긴장·갈등의 문제를 안고 있다. 결국 국가의 청소년보호라는 문제는 성인의 기본권, 청소년의 기본권 그리고 부모의 양육권과의 관계에서 긴장과 갈등의 삼각관계를 형성한다.⁵⁾

이러한 문제점은 특히 청소년들이 즐겨 듣는 힙합 등의 음악에 대한 규제제도에 대한 체계화가 되어 있지 않다는 점에서 더 논란이 되고 있다. 따라서 이 연구에서는 음반을 비롯한 청소년 유해 매체물에 대한 심의의 문제점과 그 방식을 독일의 제도와 비교법적으로 살펴보면서(Ⅱ) 향후 시사성 있는 청소년보호방법을 제시하고 이것을 통해 현행 법제하에서 효율성과 헌법적 명령인 검열금지제도에 부합하는 제도를 제시해보고자 한다(Ⅲ).

II. 독일의 청소년 보호

1. 청소년 보호에 관한 독일의 기본법제

독일의 경우 연방국가의 특성상 입법권한의 분배문제로 현재 청소년보호와 관련되어 오프라인(필름, 비디오, 카세트테이프, 시디롬 등)에 대한 입법권을 갖는 연방차원에서의 ‘청소년보호법(Jugendschutzgesetz: JuSchG)’이 2002년 7월 23일 공포되어 시행되고 있고 온라인매체(소위 Telemedien)와 방송(Rundfunk)에 관해서는 각 란트(Land)가 입법권한을 가지고 있어 2003년 4월 1일 ‘청소년미디어보호에 관한 주간 협약(Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien : Jugendmedienschutz-Staatsvertrag - JMStV)’이 제정되어 2008년 6월 12일 개정되어 현재 시행되고 있다.⁶⁾ 방송상 청소년보호와 관련해서 과거 방송법

5) 최우정, 헌법상 청소년보호와 관련된 방송법상의 문제점, 공법연구, 2005. 12, 143쪽 이하 참조.

6) 특히 독일에서의 청소년보호법(Jugendschutzgesetz)과 청소년미디어보호법(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag)은 2002년 4월 26일 에르푸르트(Erfurt)시 구텐베르크고등학교(Gutenberg-Gymnasium)에서 발생한 고등학생의 총기난사사건으로 인해 학생, 교사 등 16명이 사망한 것에 기인해 급속도로 개정된 연혁을 가지고 있다. 이에 대해서는, J. Ukrow, *Jugendschutz*, 2004, S. 24ff.

(Rundfunkstaatsvertrag)상 규정되어 있던 청소년보호조항은 청소년미디어보호법에서 통합적으로 규정하게 됨에 따라 폐지되고 현재 청소년미디어보호법 제8조 이하에서 규정하고 있다.⁷⁾

2. 독일에서 청소년 보호의 헌법적 정당성

1) 독일에서의 검열금지의 헌법적 의미

독일에서의 표현의 자유는 민주적 국가의 가장 본질적이고 기본적인 요소라고 인정되며 독일 연방헌법재판소는 지속적으로 판결을 통해 이를 인정해 오고 있다.⁸⁾ 표현의 자유의 핵심은 사상의 표현과 표현된 사상의 전파를 의미하기 때문에 도서, 음반, 영화 등과 같은 오프라인을 통한 전파만이 아니라 온라인을 통한 전파도 그 보호영역에 속하게 된다.⁹⁾ 사상의 표현과 전파의 자유는 이처럼 민주국가에서 중요한 역할을 수행하기 때문에 그 사상의 표현과 전파에 국가의 개입을 통한 사전금지는 금지될 수밖에 없고 그 결과 검열금지가 헌법규정으로 도입되었다. 이것은 단지 이론적인 결과가 아니라 독일이 겪어온 지난 제3제국 때의 언론통제로 인한 인권유린이라는 전철을 되밟지 않기 위한 노력에 근거한 역사의 산물이기에 현재 독일에서의 검열금지는 철저히 지켜지고 있고 국가 공권력에 의한 검열을 회피하기 위한 법·제도적 장치 마련되어 있다.

2) 검열의 의미

검열은 사상의 표현과 그 전파 이전에 이루어지는 사전검열과 사후에 이루어지는 사후 검열이 있는데 헌법적 의미에서 검열이란 사전적 의미에서의 검

7) 방송 이외의 일반적인 청소년보호에 관한 법으로는, 형법(StGB), 민법(§1631 Abs. 2 BGB), 청소년구호법(Kinder- und Jugendhilfe-Gesetze : KJHG), 청소년보호법(Jugendschutzgesetz) 등을 들 수 있다.

8) BVerfGE 20, 162ff: 33, 52ff.

9) Ricker/Weberling, *Handbuch des Pressrechts*, 6 Aufl., S. 57.

열로 독일의 판례와 학계가 보고 있다.¹⁰⁾ 그러나 사상의 표현과 그 전파가 사전검열에 의해 규제되지 않는다고 하더라도 사후의 법적 규제에서 완전히 벗어나는 것은 아니다. 일반적 법률에 의해 지극히 폭력적, 포르노적인 표현과 그 매체물 그리고 인종차별주의적인 표현은 그 자체가 형법상 금지되어 있기 때문에 사후적인 규제를 통해 사회의 공동선을 유지하고 있다.

사전 검열은 국가 공권력에 의한 사전적 규제를 의미하기 때문에 국가기관이 아닌 민간자율기구에 의해 규제는 헌법이 금지하는 검열에 해당하지 않는다. 또 청소년 보호를 위해 영화, 영상물 등에 연령제한을 부과해 공공장소에서 상영하는 것은 청소년보호를 위해 인정된다. 다만 이 경우 성인들에게 접근이 인정되어야지만 그 정당성이 인정된다.¹¹⁾

2. 독일의 청소년 보호법제 - 청소년보호법

1) 기본내용

연방법률인 청소년보호법은 공공의 장소에서의 청소년 유해물의 규제, 유해매체물로부터의 청소년보호에 관한 포괄적인 내용을 규정하고 있다. 이 법률은 총 7장 30조로 구성되어 있다. 구체적 내용으로는 총칙, 공공장소에서의 청소년보호, 미디어영역에서의 청소년보호, 연방 청소년유해매체심의기관, 위임입법, 위반에 대한 처벌규정, 종결규정으로 규정되어 있다.

2) 청소년보호 일반

가. 연방청소년유해매체심의기관(Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien: BPjM)

10) BVerfGE 73, 166: 47, 236: 33, 71f., Ricker/Weberling, *Handbuch des Pressrechts*, 6 Aufl., S. 57.

11) BVerfGE 87, 209(230)ff.

(1) BPjM의 권한(§17, 18 JSchG)

이 기구는 연방에 의해 설립이 된다. 이 기관은 청소년이 책임성과 사회성을 가진 인격체로 성장하는데 장애가 되는 일반 매체물 및 텔레매체에 대해 유해 매체물로 판단해 청소년 유해매체물 목록표에 등재하거나 이미 목록에 등록된 매체물에 대한 삭제에 대한 결정을 내린다. 특히 가장 논란의 대상이 되는 것은 반인륜적인 것, 잔인한 폭력행위, 인종차별주의적인 것이다.

BPjM은 4개의 목록표를 만들어서 등재할 수 있으나 단지 정치적, 사회적, 종교적 또는 세계관적인 이유로 등재해서는 안 되고 예술, 학술, 연구, 강의에 기여하는 경우는 등재되어서는 안 된다. 또한 묘사방식이 크게 이의를 제기할 정도가 아니 매체물로 공공의 이익에 부합하는 경우도 유해 매체물로 등재되어서는 안 된다.¹²⁾

12) JSchG 제18조 청소년 유해 매체 목록(JSchG §18)

- (1) 아동이나 청소년의 발달 또는 이들의 책임감 있고 사회성 있는 인성 교육을 심히 해치는 데 적합한 전달체 미디어나 텔레미디어는 청소년 유해 매체 연방 검열소에 의해 청소년 유해 매체 목록에 수록된다. 특히 부도덕하거나 잔인한 인상을 주거나 지나친 폭력, 범죄, 인종 혐오를 자극하는 매체가 이에 해당한다.
- (2) 이 목록은 네 등급으로 나누어진다.
 1. A 등급(공개적 전달체 미디어 목록)에는 B, C, D 등급에 속하지 않은 전달체 미디어가 속한다.
 2. B 등급(공개적 절대적 배포 금지 전달체 미디어 목록)에는, 당해 전달체 미디어가 D 등급에 해당되지 않은 이상, 청소년 유해 매체 연방 검열소의 판단에 의해 형법 제86조, 제130조, 제130조 a, 제131조 또는 제184조 3항 또는 4항에서 지칭한 범죄 내용을 취급하는 매체물이 속한다.
 3. C 등급(비공개적 매체물 목록)에는, 당해 텔레미디어가 D 등급에 해당되지 않은 이상은, 제24조 3항 2호에 의거 목록에 수용됨이 공시될 것이 예기되므로 해서 A 등급에 수용되지 않은 전달체 미디어가 속한다.
 4. D 등급(비공개적 절대적 배포 금지 매체물 목록)은 당해 전달체 미디어가 제24조 3항 2호에 의거 목록에 수용됨이 공시될 것이 예기됨으로써 B 등급에 수용되지 않은 전달체 미디어와, 청소년 유해 매체 연방 검열소의 판단에 의해 형법 제86조, 제130조, 제130조 a, 제 131조 또는 제184조 3항 또는 4항에서 지칭한 범죄 내용을 취급한 텔레미디어를 수용한다.
- (3) 다음의 매체를 목록에 수용해서는 안 된다.
 1. 단지 매체의 정치적·사회적·종교적·세계관적 내용만을 근거로 하여
 2. 매체가 예술, 학문, 연구 또는 교수에 수용될 경우
 3. 표현 방식에 이의가 없는 한에서 매체가 대중의 이해관계 대상이 될 경우
- (4) 별도의 의미가 없는 경우에는 한 매체에 대하여 목록에의 수용을 증지할 수도 있다.
- (5) 매체가 형법 제86조, 제130조, 제130조 a, 제131조 또는 제184조 3 항 또는 4항에서 지

(2) BPjM의 구성 (§19, 20 JSchG)

BPjM의 구성은 JSchG 제19조와 제20조에 규정되어 있다.

BPjM은 연방 가정, 노인, 여성, 청소년 복지부가 임명하는 위원장 1인, 각 주정부에서 임명하는 위원들과 연방 가정, 노인, 여성, 청소년 복지부가 임명하는 위원들로 구성된다. 위원장이나 각 위원마다 최소 1인의 대리인을 임명할 수 있고 각 주정부는 위원 임명권을 주정부 최고기관에 양도할 수 있다.

연방 가정, 노인, 여성, 청소년 복지부가 임명할 위원들은 1 예술, 2 문학, 3 서적상 및 출판사, 4 비디오 및 텔레미디어 제공, 5 독립적 청소년 복지단체, 6 공공 청소년 복지단체, 7 교사회, 8 교회·유대인 문화 공동체 및 공법상의 법인인 기타 종교단체에 종사하는 자 중에서 이들 단체가 추천하는 자가 선임되어야 한다. 서적상 및 출판사나 비디오 및 텔레미디어 제공사와 비교하여, 매체의 취록과 재생의 종류 여부를 막론하고 매체의 평가, 판매에 있어서 이들과 동류의 업무를 수행하는 단체는 이들과 같은 분야로 본다.¹³⁾

위원장과 위원들의 임기는 3년으로 하고 BPjM에서 직책이 정한 업무 협력

청한 범죄 내용을 취급한 것으로 법원이 판결을 한 경우 그 매체를 목록에 수용해야 한다.

(6) 각 지방 주의 매체로부터 청소년 보호 중앙 감독기관이 텔레미디어의 목록에의 수용을 신청한 경우 그 신청 이유가 전혀 명백하지 않거나 청소년 유해 매체 연방 검열소의 판례에 비추어 신청을 인정할 수 없는 경우가 아닌 이상 그 텔레미디어를 목록에 수용해야 한다.

(7) 목록에 수용될 조건이 더 이상 존재하지 않는 경우의 매체는 목록에서 삭제해야 한다. 25년이 경과하면 목록에의 수용은 그 효력을 상실한다.

(8) 제14조 2항 1호부터 5호에 의거 표시된 영화나 영화·게임 프로그램에 1항은 적용되지 않는다. 각 지방 주의 매체로부터 청소년 보호 중앙 감독기관이 한 텔레미디어에 대해 이미 1항에 의거한 청소년 유해 매체 목록에의 수용에 대한 조건이 존재하지 않는다는 의미의 결정을 한 바가 있으면 역시 1항의 적용을 받지 않는다. 지명도가 있는 자율적 규제기관이 그 텔레미디어를 이미 평가한 적이 있으면 각 지방 주의 매체로부터 청소년 보호 중앙 감독기관이 1항에 의거한 청소년 유해 매체 목록에의 수용의 조건이 성립되어 있다고 여기는 경우에만 1항의 적용을 받게 된다.

- 13) 구체적인 단체에 대해서는 제20조 제1항에 규정되어 있다. 이들 단체들은 배석 위원과 그 대리인을 위해 제19조 2항에 의거하여 아래에 열거되는 각 분야에서 1명씩 제안하는 권한을 행사한다. 법제20조 1항에서 열거하는 단체는 ① 예술 분야 독일 문화 협의회(Deutscher Kulturrat), ② 문학 분야 독일 작가 협회, ③ 서적상 및 출판사 분야 독일 서적상 거래소 연합, ④ 비디오 및 텔레미디어 제공사 비디오 연방 협회, ⑤ 독립적 청소년 복지단체 독립적 복지 후생사업 연방 협력체, ⑥ 공공 청소년 복지 단체 독일 지방관구 의회, ⑦ 교사협회 독일노동조합 내 교육 및 학문 노동조합, ⑧ 제19조 2항 8호에 언급된 공법상의 법인체 분야이다.

의 의무를 이행하지 않는 위원장이나 위원은 임기 전에 해임될 수 있다. BPjM의 소속 위원들은 어떤 지시나 명령에도 구속을 받지 않는다.

BPjM은 위원장 1명, 지방 주에서 임명된 위원 3명, 본조 2항에서 열거한 각 분야에서 임명된 위원들(8명) 총 12명이 배석한 가운데 결정을 한다. 소집 시에 위원도 그 대리인도 배석하지 않아 결원이 생긴 경우라도 2항의 1호부터 4호에 열거한 분야에 종사하는 위원이 최소 2인 배석했고 배석 총 인원이 9명 이면 BPjM은 결정권을 행사할 수 있다.

청소년 유해매체물 목록에 수용에 대한 결의에는 결정에 배석한 위원의 3분의 2의 찬성이 요구된다. 다만 제18조 제5항 둘째 규정에 의한 배석 인원의 경우에는 9명, 목록에의 수용에 대한 결의에는 최소 7명의 찬성이 요구된다.

(3) BPjM의 심의 절차, 등재 및 관리절차, 이의절차(§21, 22, 23, 24, 25JSchG)

① BPjM의 심의(JSchG §21)

BPjM은 보통 신청이 있을 경우 활동한다. 신청 자격은 연방 가정, 노인, 여성, 청소년 복지부, 각 주의 매체로부터 청소년 보호 중앙 감독기관, 주 청소년 관청, 청소년 관청, 목록에서의 삭제 신청자이다. 목록에의 수용이나 목록에서의 삭제에 해당되지 않음이 명백한 경우에는 위원장이 심의를 중지시킬 수 있다. BPjM은 제2항에서 지명하지 않은 관청이나 지명도 있는 독립적 청소년 후원 단체가 문제를 제기한 경우에 BPjM의 위원장이 청소년 보호 차원에서 그 사안을 심의함이 필요하다고 인정한 경우 직무 활동을 한다.

BPjM은 ① 한 매체가 이미 목록에 수용된 매체와 내용이 전적으로 또는 본질적으로 같은지에 의문이 있을 경우, ② 한 매체가 제18조 7항 첫째 규정에 의거한 목록에 수용될 조건을 더 이상 갖추고 있지 않을 경우, ③ 제18조 7항 둘째 규정에 의거 매체에 대한 목록 수용의 효력이 상실되었으나 목록 수용에의 조건을 여전히 갖추고 있는 경우 위원장의 권유로 직무 수행을 한다.

BPjM은 한 텔레미디어의 목록에의 수용에 대한 결정을 하기 전에 주의 청소년 보호 중앙 감독기관에게 지체없이 해당 텔레미디어에 대한 의견을 제출하도록 의뢰한다. 주의 청소년 보호 중앙 감독기관의 의견은 BPjM이 의사 결

정을 하는 데 결정적으로 참작되어야 한다. 주의 청소년 보호 중앙 감독기관의 의견이 의뢰 후 5일(근무일) 내에 도착하지 않은 경우 BPjM은 해당 의견 참작 없이 결정할 수 있다. 한편 저작자 또는 이용권 소유자 및 텔레미디어 제공자에게도 의견 제시 기회를 주어야 한다. 결정 사항은 ① 매체물의 경우 저작자 및 이용권 소유자, ② 텔레미디어의 경우 저작자 및 제공사, ③ 신청한 관청, ④ 연방 가정, 노인, 여성, 청소년 복지부, 주 최고 청소년 관청, 지방주의 매체로부터 청소년 보호 중앙 감독기관에 통지되어야 한다. BPjM은 결정에 따른 배포, 광고 제한에 대한 세부사항을 상술해야 한다. 결정 이유서는 이에 첨부하거나 일주일 이내에 별도로 통지해야 한다. 또한 BPjM은 지방주의 매체로부터의 청소년 보호 중앙 감독기관과 협동작업을 해야 하며, 정기적으로 정보교환을 해야 한다.

② BPjM의 간이심의회(JSchG §23)

BPjM은 한 매체가 아동이나 청소년의 발달 또는 이들의 책임감 있고 사회성이 있는 인성 교육에 유해함이 의심의 여지가 없을 경우에는 위원장과 제19조 2항의 1호부터 4호에 열거한 분야에 종사하는 위원 1인을 포함한 위원 2명이 참석하는 간소화된 심의회에서 만장일치로 결정할 수 있다. 만장일치의 결정이 성립되지 않을 경우에는 BPjM의 정상 심의회(제19조 5항)에서 결정을 한다. 간소화된 심의회는 제22조에 의거한 목록에의 수용을 다룰 수 없다. 간소화된 심의회 결정에 이의가 있을 경우 당사자들은(제21조 7항) 통지를 받은 후 1개월 이내에 BPjM에 정상적 심의회를 통한 결정을 신청할 수 있다.

BPjM은 한 매체가 목록에 수용된 지 10년이 경과한 후에는 제21조 5항 2호의 조건 아래 매체를 목록에서 삭제할 것에 대해 간소화된 심의회에서 결정할 수 있다.

어느 전달체 미디어나 텔레미디어가 단기간 다량으로 판매, 배포, 접근이 가능한 우려가 있고 최종적으로는 목록에 수용될 것이 명백한 경우에는 간소화된 심의회에서 목록에 수용할 것을 잠정적으로 조치할 수 있다.

잠정적인 조치는 BPjM의 최종적 결정이 성립됨과 함께, 늦어도 1개월 후에는, 목록에서 삭제한다. 본 항 첫째 규정에서 정한 기한은 기한 경과 전에 최

장 1개월 더 연장될 수 있다. 제1항이 이에 상응하여 적용된다. 잠정적인 조치를 연방 광고지에 게재해야 하는 경우 기한 연장도 이에 따른다.

③ BPjM의 유해매체물 목록 관리(JSchG §24)

청소년 유해 매체 목록은 청소년 유해 매체 연방 검열소의 위원장이 관리한다. 목록에의 수용이나 목록에서의 삭제에 대한 결정은 지체없이 이행되어야 한다. BPjM의 결정이 취소되거나 효력을 상실하게 되면 목록을 지체없이 정정해야 한다. 한 전달체 미디어가 목록에 수용되거나 목록에서 삭제되면, 근거가 되는 결정을 제시하여 이 사실을 연방 광고지에 공고해야 한다. 당해 전달체 미디어가 단지 텔레미디어를 통해서 배포되는 경우나 공고를 함으로써 청소년 보호 유지에 오히려 해가 된다고 추정될 경우 공고를 생략할 수 있다. 한 매체가 B 또는 D 등급의 목록에 수용되었을 경우 위원장은 이 사실을 해당 형사 관청에 보고해야 한다. 법적 효력이 있는 판결을 통해 매체의 내용이 형법에서 문제가 되는 범죄를 재현한 것이 아님이 확정되면 그 매체는 A나 C 등급의 목록에 수용된다. 그 매체가 목록에서 삭제되어야 한다고 보는 경우 위원장은 BPjM이 새로이 결정을 하도록 한다. 한 텔레미디어가 청소년 유해 매체 목록에 수용되었고 이 사건이 외국에서 발생한 경우 위원장은 이 사실을 이용자 자율 여과(필터) 프로그램에 수용하도록 텔레미디어 분야에서 지명도가 있는 자율적 규제 단체에 통보한다. 이 통보는 이용자 자율 여과(필터) 프로그램에의 수용을 위한 목적으로만 사용되어야 한다.

④ BPjM의 결정에 대한 불복 및 구제절차(JSchG §25)

청소년 유해 매체 목록에의 수용이나 목록에서의 삭제에 대한 BPjM의 결정에 대한 소송 제기는 행정소송으로 한다. 한 매체를 청소년 유해 매체 목록에 수용하지 않는다는 청소년 유해 매체 연방 검열소의 결정에 이의가 있거나 심의의 중지에도 이의가 있을 경우 신청을 제출한 관청이 행정소송을 제기할 수 있다. 소송은 BPjM이 대표하는 연합을 대상으로 제기할 수 있다. 소송 제기는 기한을 연장하는 효력이 없다. 소송 제기 전 예비 심의에서 재심사할 필요성은 없다. 그러나 제23조에 의거한 간소화된 심의에서 결정된 사항은 우

선 BPjM에서 제19조 5항에 의거한 정상 심의에서 결정을 할 수 있다.

3. 미디어영역에서의 청소년보호

앞서 독일의 청소년 법제 일반론에서 살펴본 것과 같이 독일의 경우 연방국가의 특성상 입법권한의 분배문제로 현재 청소년보호와 관련되어 오프라인에 대한 입법권한을 갖는 연방차원에서의 '청소년보호법(Jugendschutzgesetz: JuSchG)'이 규제를 하고 있으며 온라인매체에 관해서는 각 란트(Land)가 입법권한을 가지고 있어 2003년 4월 1일 '청소년미디어보호에 관한 주간 협약(JMStV)'이 제정되어 2009년 6월 12일 개정되어 현재 시행되고 있다.

일반매체물과 텔레매체물이 방송을 통해 전송되는 경우에는 국가방송협약(RfStV)에 의해, 전기를 이용해 정보통신의 영역에서 전송되는 경우에는 청소년미디어보호국가협약(JMStV)에 의해 규제가 되고 그 외의 경우에 청소년보호법에 의해 규율이 된다.

RfStV, JMStV은 JSchG(Jugendschutzgesetz)에 대해 특별법적인 성격을 가진다. 따라서 청소년유해매체의 결정이 RfStV과 JMStV에 의해 결정되거나 자율적인 기구에 의해 결정이 되어 방송이나 정보통신의 영역에서 전송이 될 때 우선적으로 RfStV과 JMStV에 따른 심의기구의 결정에 따른다. 이 경우 이론적으로 논의가 될 수 있으나 독일의 경우 "규제된 자율규제(Regulierte Selbstregulierung)"에 의해 정당성이 부여된다.

실제로 음반의 경우 방송과 인터넷을 통해 전송되는 경우에는 RfStV과 JMStV에 의해 규제되고 일반 매장에서의 판매의 경우에만 JSchG에 의해 규제된다. 이처럼 각각 상이한 규제의 원인은 독일이 연방국가라는 이유에 근거한다.

1) 방송과 정보통신 영역에서의 청소년보호

방송상 청소년보호와 관련해서 과거 방송법(Rundfunkstaatsvertrag)상 규정되어 있던 청소년보호조항은 청소년미디어보호법(JMStV)에서 통합적으로 규정하게 됨에 따라 폐지되고 현재 '청소년미디어보호법(JMStV) 제8조 이하에

서 규정하고 있다.

독일 청소년미디어보호법(JMStV)은 방송과 방송외의 텔레미디어를 그 규제대상으로 하고 있는데 방송과 텔레미디어의 매체특성을 고려한 입법적 태도를 취하고 있다. 이에 따라 기본적으로 청소년미디어보호법(JMStV)은 방송과 텔레미디어를 통해 청소년에 대한 제공이 금지되는 내용물과 원칙적 금지사항이나 텔레미디어에 대한 예외의 규정(§4 Abs. 1 und 2 JMStV, §184, 184c StGB)¹⁴⁾, 청소년유해물에 대한 방송시간의 규제문제, 청소년유해물에 대한 방송상 등급표시제로 크게 대별하여 규정하고 있다.¹⁵⁾

2) 청소년에 대한 원칙적 제공불가의 내용물과 그 예외

청소년미디어보호법(JMStV) 제4조는 원칙적으로 방송과 방송외의 텔레미디어에 적용될 수 없는 내용물에 관한 규정을 두고 있다.¹⁶⁾ 이 규정에 따르면 독일 형법 제86조, 제86a조 등에 규정된 자유민주주의질서에 반하는 선전물, 헌법에 반하는 조직체의 표식, 민족적·인종적·종교적인 단체에 대한 혐오의 표현, 국가사회주의의 영향아래 나오는 행위들, 인간에 대한 잔인한 폭력물, 전쟁선동적인 행위, 인간이 고통 받는 것을 통해 인간의 존엄성을 해하는 내용, 비정상적인 성에 대한 강조를 청소년에게 하는 내용, 청소년을 대상으로 하는 포르노그래피와 폭력적인 내용 및 사람과 동물의 성행위에 대한 내용 그리고 청소년보호법 제18조상의 B. C. D에 속하는 내용물과 그 내용상 본질

14) 청소년미디어보호법은 방송과 방송외의 텔레미디어를 그 규제대상으로 하고 있는데 청소년미디어보호법 제4조 제1항은 방송과 텔레미디어에서 금지되는 프로그램을 규정하고 있고 동조 제2항에서는 방송과 텔레미디어의 매체특성을 고려한 텔레미디어에 있어서의 예외사항을 규정하고 있다.

15) 한편 독일 형법의 경우 음란물의 방송에 대해 이원적인 태도를 취하고 있는데 기본적으로 하드코어적인 포르노그래피에 대해서는 절대적인 금지를 그리고 소프트웨어적인 포르노그래피에 대해서는 기술적 또는 다른 예방적인 방법으로 청소년의 접근이 금지되어 운영될 수 있는 경우에는 방송 가능하다.(독일 형법 184조, 184c조)

16) 독일의 기본적인 언론매체물에 대한 법제는 방송에 관해서는 방송법(Rundfunkstaatsvertrag), 방송의 개념에 속하지 않는 매체물에 대해서는 미디어법(Mediendienst-Staatsvertrag)으로 규율이 되어 있어 방송과 방송외의 개념구별이 하나의 법적인 문제다. 이에 대해서는 최우정, 헌법상 개념으로서의 방송, 공법학연구, 2004, 269면 이하 참조.

적으로 동일한 내용물을 들 수 있는데 이런 내용의 프로그램은 방송과 텔레미디어를 통해 전파되지 못한다.¹⁷⁾

다만 이에 대한 예외가 있는데 텔레미디어 사업자가 제공자의 입장에서 성인에게만 접근이 가능한 확실한 보장책을 마련해 놓았을 때 즉 소위 폐쇄된 이용자(geschlossene Benutzergruppe)에게 제공되는 경우에는 적용이 없다. 이에 관해서 텔레미디어 사업자에 대해서는 청소년미디어보호법 제4조 제2항 제2문에서 규정하고 있다. 한편 방송에 대해서는 청소년미디어보호법에서 규정하고 있는 것이 아니라 형법에서 규정하고 있는데 단지 소프트웨어적인 포르노그래피의 경우 독일형법 제184c에서 예외적으로 허용되고 있다.¹⁸⁾¹⁹⁾

3) 청소년유해물에 대한 방송시간의 규제문제

절대적으로 방송이 금지되는 내용물이 아니라 청소년의 도덕적, 정신적 그리고 육체적 건전한 성장에 영향을 미칠 수 있는 내용물인 청소년유해물(§ 5 JMStV: Entwicklungsbeeinträchtigtende Angebote)의 경우에는 전면적으로

17) 이에 대한 위반 중 고의범은 1년 이하의 징역이나 벌금형에 처하고 과실범의 경우는 6개월 이하의 징역 또는 180일에 해당하는 일당이하의 벌금형에 처한다(§ 23 JMStV).

18) 독일 형법의 이 규정의 특성은 일차적으로 포르노그래피의 법익을 과거에는 건전한 성에 관한 풍속을 그 보호법익으로 했으나 기술의 발전과 다양한 국가구성원의 기본권발현이란 의미에서 성인들의 원하지 않는 음란물에의 조우의 금지와 청소년보호라는 보호법익으로 바뀌고 있다. 이에 대해서는, T. Lenckner/P. Cramer/A. Eser/ W. Stree, *Strafgesetzbuch Kommentar*, 23 Aufl., §184 Rn. 1.

19) 또한 여기서 문제되는 것은 과연 청소년에 대한 접근금지가 어느 정도 확실하게 보장되어 있는가 하는 문제이다. 이 문제에 대해 독일의 경우 현재 많은 논의가 있는데 독일의 한 판례는 청소년이 인터넷상의 포르노그래피 사이트에 대한 접근의 문제에 있어서 어느 정도의 선에서 사업자가 확실한 청소년접근금지방지책을 마련해 놓아야 할 것인가에 대해서 단순한 주민등록번호의 입력, 신용카드의 번호의 입력 그리고 포르노그래피를 이용한 대가를 전화요금계산서에 부가해 청구한다는 것만으로는 청소년보호에 충분하지 못하다고 판단하고 있다. OLG Düsseldorf, Urteil vom 17. 02. 2004, K&R 2004, S. 398ff.: 한편 방송의 형식 중 주문자비디오방식유사(Near-video-on-demand)의 방송에서는 방송제공자가 단순히 비밀번호만을 입력해서 시청할 수 있는 경우 청소년보호규정을 충족되지 못한다고 판단했다. VG München, Urteil vom 19. September 2002, K&R 2003, S. 92ff.: 독일의 청소년보호에 관한 일반적인 자료에 대해서는, www.jugendschutz.net 참조: 한편 우리나라에서는 이에 대한 논의가 활발하지 않고 현재 한국디지털위성방송인 SkyLife에서 일부 성인프로그램에 대해 비밀번호입력이라는 방법을 청소년보호의 방법으로 이용하고 있다.

금지되는 것이 아니라 방송시간대를 조정하여 규제하고 있다. 청소년유해프로그램을 방송에 제공하려면 방송사업자는 청소년의 건전한 인격형성을 위해 프로그램의 방송시간대를 고려해야 하고 또한 기술적, 그 외의 방법으로 청소년의 유해물에 대한 접근을 불가능하게 하거나 본질적으로 어렵게 만들 때 방송사업자는 그 의무를 기본적으로 다하게 되는 것이고 동법 제5조 4항에서 규정하고 있는 프로그램 방송시간의 제한규정에 부합되게 방송을 할 때 방송사업자의 의무는 다하게 되는 것이다. 동법 제5조 제4항에서는 청소년유해적인 방송프로그램에 대해서는 기본적으로 23시부터 오전 6시까지만 방송이 가능하고 16세 이하의 청소년에게 유해한 방송프로그램의 경우 22시에서 오전 6시까지만 방송이 가능하다고 규정하고 있다.²⁰⁾ 또한 본 방송프로그램만이 아니라 본방송에 대한 음향과 동영상이 포함된 예고프로그램까지 적용이 있다.²¹⁾ 영화필름의 방송에 있어서 청소년보호법 제14조 제2항이 규정하고 있는 12세 미만의 청소년관람가의 영화의 경우에 있어서는 청소년의 보호를 위한 충분한 고려가 행해져야 한다.²²⁾ 그러나 방송프로그램이 보도프로그램이든지 정치적인 시사사건 프로그램에 대해서는 청소년보호를 위한 시간적인 제한을 받지 않는다(§ 5 Abs. 6 JMStV).²³⁾

4) 청소년유해물에 대한 방송상 등급표시제

앞서 언급한 청소년유해적인 방송프로그램에 대해서는 기본적으로 방송시간제한을 통한 규제를 하고 있는 반면 이에 대한 보완책으로 청소년미디어보호법 제10조 제2항은 16세 미만의 청소년의 도덕적, 정신적 그리고 육체적인 건전한 성장을 저해하는 방송프로그램에 대해서는 시청연령미만자에게는 적합하지 않다는 내용을 반드시 음성적인 표지를 통해 알리든지 또는 전체 방

20) 독일 청소년보호미디어법의 보호대상으로서의 청소년은 독일 민법에서 규정하고 있는 성인 연령인 18세 미만의 청소년이 그 대상이고 따라서 기본적인 방송시간의 규제인 23시부터 오전 6시까지의 방송시간의 제한은 18세 미만을 위한 규정이다(§ 2 BGB, § 2 JMStV).

21) § 10 Abs. 1 JMStV.

22) § 5 Abs. 4 JMStV.

23) 방송시간제한규정에 대한 위반은 500,000유로 이하의 벌금형에 처한다(§ 24 Abs. 3 JMStV).

송시간 내내 시각적인 방법을 통해 알려야 한다고 규정하고 있다. 이에 대한 위반의 경우에는 500000유로 이하의 벌금형에 처할 수 있게 하고 있다.²⁴⁾

3. 청소년 유해물 규제를 위한 민간자율적 심의기구의 도입

독일에서의 민간자율적 심의기구의 도입은 과거 바이마르공화국에서의 사전검열을 방지하고 민간 산업의 활성화와 그 남용을 방지하기 위하여 도입이 되었다. 2차 대전 후 독일에서 가장 중요시 여긴 것이 법치국가원리에 근거한 민주적 기본질서의 형성이며 이를 위해 국가의 공권력에 의한 표현물에 대한 검열제를 절대적인 금지사항으로 인식되었다. 그러나 표현물에 의한 민주주의에 대한 공격적인 세력과 청소년 보호를 위한 방어책이 필요하다는 인식하에 청소년의 경우에는 청소년 보호라는 헌법적인 정당성이 존재해 비교적 독립적인 행정기관에 의한 규제가 가능한 반면 일반 성인의 경우에는 공권력을 행사하는 행정기관이 아니라 민간 주도의 자율적인 기구에 의한 규제, 더 정확히 말하면 규제된 자율적 민간기구에 의한 규제라는 틀로 형성이 되었다.

가장 대표적인 민간자율기구는 영화영역에서 1949년에 도입된 FSK(Die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft)이다. 이 기구는 1949년 영화산업협의회(Spitzenorganisation der Filmwirtschaft : SPIO)의 한 부서로 도입이 되었으며 초기에는 비록 행정기관의 영향에서 벗어나지는 못했으나 2002년 100% 영화산업협의회(SPIO)의 100% 출자에 의해 독립된 회사로 변경되었다. 이 기구는 주로 극영화, 독립영화, DVD, CD-ROM등에 담겨 있는 영상물에 대한 심의를 담당하는데 2002년 한해에 3000 여건의 영화를 심의해 등급을 결정했다.²⁵⁾

FSK는 미성년자보호와 영화공개 시범과 보급을 위해 독일에서 제공하는 영화 및 기타 미디어 지원을 위해 활동하고 있으며 상영관에서의 영화만이 아니라 DVD, 블루 레이와 VHS로 기본적으로 디지털 영화 및 아날로그 비디오 형식도 심의를 하고 있다.

24) § 23 Abs. 1 Nr.11-12, Abs.3.

25) Hartlieb/Schwarz, *Handbuch des Film-, Fernseh- und Videorechts*, 2004, S. 44.

청소년 보호법 (JuSchG)과 다원성, 자율성, 독립성의 원리에 근거해 FSK는 영화의 등급에 대해 연령을 기준으로 5단계로 결정한다. DVD와 블루 레이의 경우에 연령 표시 (0, 6, 12, 16, 18)로 표시된다.

FSK는 또한 온라인 공간에서 활성화되어있는 인터넷 정보 서비스의 넓은 범위의 미성년자의 보호를 제공한다. 웹 서비스에 대한 자기 통제 자발적 인정 기관으로 FSK.online이 있고 그 법적 근거는 청소년 미디어 보호 국가 조약 (JMStV)이다.

FSK는 현재 16개의 영화 및 비디오 산업 협회를 산하단체로 하는 총괄 조직인 영화산업연합체(SPIO)의 기관이다. SPIO에 회원으로 등록된 업체는 FSK에 의해 심의된 내용물을 공중에게 제공하게 된다. SPIO는 FSK의 작업이나 심의에 따른 의사 결정의 내용에 영향을 미치지 않으며 FSK는 자율적인 심의에 의해 결정을 하게 된다. 또한 FSK는 자율적인 결정에 의해 의사처리를 하지만 문화와 연방 정부의 미디어담당, 가족부, 노인, 여성과 청소년을 위한 연방 교육부, 개신교, 천주교, 유대인 중앙위원회와 연방 청소년과 함께 공동노력을 통해 청소년 보호를 한다.

4. 독일에서의 청소년보호를 위한 심의의 특징

1) 원칙적인 행정기관에 의한 규제

독일에서의 청소년보호는 비록 성인의 표현의 자유에 대한 제한의 문제를 일으키지만 청소년보호라는 헌법적 정당성을 가진 것으로 파악되어 원칙적으로는 JMStV에 따른 청소년보호가 이루어진다. 즉 JMStV에 의해 설립된 청소년매체보호위원회(Kommission für Jugendmedienschutz: KJM)가 담당한다 (JMStV § 14ff.)

(1) KJM의 구성

JMStV 제14조 이하에서는 KJM의 구성을 규정하고 있다.

KJM은 12명의 전문가로 구성이 된다. 이 전문가 12명은 각 주미디어청의

합의로 임명되는 주미디어관청 국장급 인사 6명, 청소년보호 담당 주의 최고관청 인사 4명 그리고 청소년보호 담당 연방의 최고관청 인사 2명으로 구성된다.

각 위원은 위원회에 참석하지 못할 경우에 한명의 대리인을 지정할 수 있다. 위원과 대리인의 임기는 5년으로 하며 재임이 허용된다. 4명의 위원 내지 대리인은 법관직의 자격을 갖추고 있어야 한다. 위원회의 위원장은 주미디어관청의 국장급 인사가 맡는다.

다만 위원으로 지정될 수 없는 결격사유가 있는데, 유럽연합기구(EU), 연방헌법재판소, 주헌법재판소 소속 인사, 제1공영방송(ARD), 제2공영방송(ZDF), 독일 라디오방송, 유럽문화채널 ARTE, 민영방송 위원회 위원이거나 소속인사, 텔레매체 사업자 내지는 방송국가협약 제28조의 의미에서 직·간접으로 참여하는 기업의 인사는 위원이 될 수 없다.

위원회산하에 심의위원회를 둘 수 있는데 KJM의 위원 또는 대리인이 최소한 한명이 참여해야만 한다. 각 심의위원회가 만장일치일 경우에는 KJM을 대신해서 결정을 내릴 수 있다. KJM은 임기가 시작되면 심의절차를 배분한다. 자세한 사항은 KJM의 규칙으로 제정한다.

KJM의 운영을 위한 재정은 방송재정국가협약에 의한 비율로 각 주의 미디어청이 부담한다.

KJM의 사무국의 위치는 각 주의 총리들이 일치된 결의를 통해 결정한다.

(2) KJM과 주 미디어청과의 협력

JMStV 제15조는 KJM과 주미디어청과의 협력을 규정하고 있다. KJM은 주 미디어청에 의해 설치되는 각종 위원회의 대표들에게 자신들의 활동을 보고하고 KJM은 주 미디어청에 의해 설치되는 위원회의 대표가 원칙적인 사안들, 특히 정관과 지침안을 마련하는 작업에 참여해야 한다.

또한 KJM과 ARD, ZDF, 공영방송, 청소년매체보호위원회와 함께 공동의 경험을 교환 및 협의한다.²⁶⁾

26) 이러한 규정은 현행법상의 청소년보호기관 간의 협력을 규정하는 규정의 신설이 필요, 예를 들어 방송통신심의위원회, 방송통신위원회, 영상물등급위원회 등의 기관과의 협력이 필요하다는 것을 시사한다.

(3) KJM의 관할

JMStV 제16조는 KJM의 관할에 관해 규정하고 있다. KJM은 JMStV에 의한 제공물의 최종적 심의를 담당한다. KJM은 인가된 자율규제단체와는 상관 없이 ① JMStV 규정들의 감시, ② 자율규제단체의 인가 및 인가의 취소, ③ JMStV 제8조에 따른 방송시간의 확정, ④ JMStV 제9조에 따른 예외규정의 확정, ⑤ 암호화 및 사전 차단기술의 심사 및 인가, ⑥ 청소년보호프로그램의 인가 및 인가의 취소, ⑦ BPjM에서의 표시 신청에 대한 소견 제시, ⑧ JMStV에 다른 법규위반에 관한 결정을 담당한다.

(4) KJM의 심의 및 절차

KJM은 직권으로 활동한다. 즉 KJM은 주의 미디어청 또는 청소년최고관청의 신청이 있을 경우 심의절차를 개시한다. KJM은 법정 구성원의 다수결로 사안을 의결하며 찬반동수일 경우에는 위원장의 의견이 결정권을 갖는다. 의결은 이유를 제시해야 하며 이유서에는 실질적이고 법적인 이유가 제시되어야 한다. KJM의 결정은 당해 주미디어청의 다른 기구들에 대해서도 구속력을 가진다. KJM의 의결은 다른 기구들이 결정을 내리는 근거가 된다. KJM은 BPjM과 협력해야 하며 정기적으로 정보를 교환해야 한다. KJM은 위원회 구성 2년 때부터 매 2년 마다 주미디어청에 의해 설치되는 각 위원회, 주의 청소년담당 최고관청에 JMStV의 시행과 관련한 보고를 해야 한다.

2) 행정기관과 병행한 자율적 규제단체의 설치가능

독일에서의 청소년보호를 위한 규제는 원칙적으로는 행정기관에 의해 이루어지나 실질적으로는 자율기구에 의해 이루어지는 경우가 많다.

JMStV 제19조에서는 자율규제단체에 관한 사항을 규정하고 있다. JMStV 제19조의 내용을 살펴보면, 제1항은 선언적 규정의 성격, 자율적 심의기구의 설치하는 법적 의무가 아니라 재량적인 사항을 규정하고 있다. 제2항은 인가받은 자율적 심의기구는 국가적 업무를 위임받아 수행하는 행정청의 개념이 아니라는 점과 따라서 이들의 결정 및 내부적인 문제는 사법으로 해결한다.²⁷⁾

자율적 심의기구에 의한 심의를 거부하는 경우는 KJM에 의한 심사가 이루어지고 자율적 기구의 규칙 및 내부규정은 KJM에 의해 통제가능하다. 제3항은 자율적 심의기구의 인정기준에 대해 규정하고 있다. 요건을 충족한 자율적 심의기구의 허가는 행정행위(Verwaltungsakt)의 성격을 가진다. 인정기준은 다소 애매한 불확정개념(unbestimmte Rechtsbegriff)을 가지고 있으나 심사기관 구성의 다원성을 통해 일부 해결가능하다.

자율적 규제기관의 인정기준에 대한 구체적인 요건은 ① 임명된 심의자들의 독립성과 전문성이 보장되고 특별한 방식으로 청소년보호 문제를 다루는 사회그룹 대표자들의 참여가 배려된 경우, ② 다수의 사업자에 의해 합당한 설비가 보장된 경우, ③ 실제로 효과적인 어린이 및 청소년보호를 보장하는데 적절한 판정이 이루어지도록 심의자를 위한 판정 기준이 마련된 경우, ④ 방송사의 경우 사유서 제출의무를 포함한 심의규모 및 가능한 제재조치를 규정하고 주 법률상 특정한 청소년지원단체의 요청에 대해서도 결정을 심의할 가능성을 부여하는 절차상의 규정이 마련된 경우, ⑤ 결정에 앞서 당해 사업자가 진술한 기회를 갖고 해당 결정에 대해 서명으로 사유를 밝히고 관련 당사자들에게 이를 통보하는 것이 보장된 경우, ⑥ 이의신청의 절차가 보장되어 있어야 한다.

제4항은 주미디어청의 결정은 KJM을 통해 이루어지며 KJM의 결정은 행정행위이고 주미디어청을 구속한다는 내용을 규정하고 있다. 자율적 심의기구의 승인은 4년 동안 인정되며 연장이 가능하다. 제5항은 자율적 심의기구의 승인의 조건이 사후적으로 부합되지 않거나 판정이 청소년보호법에 부합되지 않을 경우 인가가 취소될 수 있으며 취소에 따른 재산상의 손실보상은 인정되지 않는다. 이 경우 매체물에 대해 KJM이 직접적으로 개입하는 경우인데 자율적 심의기구가 재량적인 판단의 범위를 넘어선 경우에 행사되어진다. 제6항은 자율적 심의기구가 이 국가협약의 적용에 동조해야 한다는 규정을 두고 있다. 이 규정은 상이한 자율적 심의기구의 설립이 가능하기 때문에 이들 간의 국가협

27) 이에 대해 제한된 범위에서 국가적인 기능과 연관있다고 주장하는 견해도 존재한다. Hahn/Vesting, *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 2008, S. 1494; Maurer의 견해.

력의 내용에 대한 동조 내지 협력이 필요하다는 것을 규정하고 있다.

3) JMStV 제19조에 따른 자율적 규제단체

현재 JMStV 제19조에 의해 설치된 규제된 자율적 규제단체는 영화산업자율규제(Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft : FSK)와 오락소프트웨어프로그램 연합회(Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle: USK), 텔레비전 자율규제(Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen:FSF), 멀티미디어 자율규제기구(Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Dienste-anbieter : FSM) 등이 있다. 이중 FSK, USK, FSM은 청소년 보호를 위해 헌법적인 요구에 의해 설립의 정당성이 존재하나 FSF의 경우 일반적인 목적으로 설립되었다.

5. 독일제도의 시사점

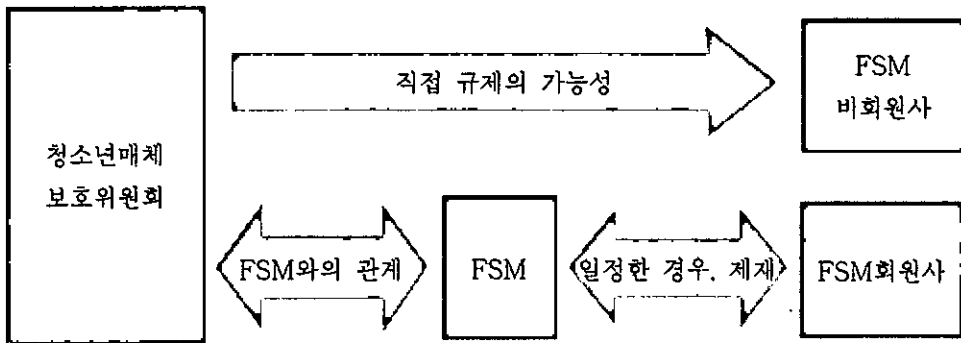
독일의 경우 방송과 정보통신에서 매체물을 전송하는 경우 자율적 규제단체의 심의에 따라 이루어져야 하고 KJM에서 방송사 또는 정보통신사에 대해 이의를 제기할 경우 자율적 규제단체의 결정이 판단여지(Beurteilungsspielraum)를 넘어선 경우에만 제재조치가 가능하다. 즉 규제단계가 2단계로 나뉘어져 있는데 1차는 자율규제, 2단계는 행정관청에 의한 자율규제단체에 대한 규제가 이루어진다. 이처럼 독일은 1차적인 자율적 규제단체(규제된 자율적 규제단체: Regulierte Selbstkontrolle)에 의해 이루어지고 2차적으로 KJM에서 제재함으로써 국가의 1차적인 개입을 회피함으로써 검열금지의 문제를 해결하고 있다.

독일의 경우 현행법상 자율적 규제단체는 재량사항이고 음반심의를 전담하는 기구 설치의 경우 재량규정으로 입법화해야 한다.

향후 우리나라에서 음반에 대한 독자적인 기구를 설치하기 위해서는 FSK, USK, 또는 FSM의 권한, 구성, 절차 등에 관한 독일의 입법례를 참조할 수 있으며 특히 청소년보호와 관련한 문제에서 접근해야 위헌성의 문제를 회피할 수 있을 것이다

다만 독일의 경우에도 행정기관인 KJM에 의해 자율적 심의기구의 판정에 대한 취소 및 인가취소의 행사에 대한 구체적인 요건이 법률에 규정되어 있지 않아 행정청의 자의에 의한 권력행사가 가능할 수 있다는 것이 입법적인 흠결이다.²⁸⁾

〈그림 2〉 독일의 규제된 자율규제제도(영화산업의 경우)



III. 우리나라의 청소년보호

- 청소년보호위원회 개편방안을 중심으로 -

1. 우리나라의 청소년 보호를 위한 규제체계와 문제점

1) 현행 규제체계

청소년보호법상의 청소년보호위원회는 여성가족부장관 소속으로서 청소년 유해매체물, 청소년유해약물, 청소년유해업소의 심의·결정 등의 업무를 담당하고 있다. 하지만 청소년보호법 제7조 제1항은 “청소년보호위원회는 매체물이

28) 다만 우리나라에 독일의 제도를 그대로 도입하기에는 현실적으로 무리가 있다. 자율규제에 대한 경험의 부족과 자율규제에 대한 남용을 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되지 않고 형식적인 자율규제를 도입하는 경우 오히려 자율규제의 문제점만을 양산할 가능성이 있다.

청소년에게 유해한지를 심의하여 청소년에게 유해하다고 인정되는 매체물을 청소년유해매체물로 결정하여야 한다. 다만, 다른 법령에 따라 해당 매체물의 윤리성·건전성을 심의할 수 있는 기관(이하 “각 심의기관”이라 한다)이 있는 경우에는 예외로 한다.”고 규정하여, 별도의 심의기관이 존재하는 경우에는 당해 매체에 대한 심의는 당해 심의기관이 관장한다. 이러한 심의기관으로는 방송프로그램 및 인터넷콘텐츠에 대한 심의를 담당하는 방송통신심의위원회, 영화·비디오 등의 영상물 및 음악영상물에 대한 심의 및 등급분류를 담당하는 영상물등급위원회, 게임물에 대한 심의 및 등급분류를 담당하는 게임물등급위원회, 도서 등 간행물에 대한 심의를 담당하는 간행물윤리위원회 등이 존재한다. 따라서 실제로 청소년보호위원회가 심의를 담당하는 매체는 음반 및 음악 파일에 국한된다. 즉 현재 우리나라의 청소년보호를 위한 규제는 매체별로 각각의 위원회가 상이하게 규제를 하고 있다.

게임물에 대해서는 게임산업진흥에 관한 법률상의 게임물등급위원회가 담당하며 이 위원회는 게임물의 심의 및 등급분류를 담당하는 독립 법정 심의 기관이다. 영상물에 대해서는 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률상의 영상물등급위원회가 담당하며 음악영상물 및 음악영상파일의 심의 및 등급분류를 담당하는 독립 법정 심의기관이며 영상물등급위원회에 의한 영상물의 심의 및 등급분류는 기본적으로 사전심의의 형태를 취하고 있다.

방송프로그램상의 청소년 보호를 위해서는 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률상의 방송통신심의위원회는 방송프로그램과 인터넷 콘텐츠의 심의를 담당하는 독립 법정 심의기관이다. 방송통신심의위원회에 의한 방송프로그램과 인터넷 콘텐츠의 심의는 기본적으로 사후심의의 형태를 취하고 있다.

출판의 영역에서는 출판문화산업 진흥법상의 한국간행물윤리위원회가 담당하며 동 기관은 소설, 만화, 사진집 및 화보집, 전자출판물 등의 유해성 심의를 담당하는 심의기관으로서, 한국출판문화산업진흥원 하에 설치되어 있다. 법정 심의기관이기는 하지만, 한국출판문화산업진흥원 하에 설치되어 있는 관계로 ‘독립된’ 법정 심의기관이라고는 할 수 없다.

〈매체별 주요 심의제도 개관〉²⁹⁾

매체 종류	간행물	방송프로그램	인터넷 콘텐츠	영상물		게임물	음반음악 파일
담당 기관	한국간행물 윤리위원회	방송통신심의 위원회	방송통신심의 위원회	영상물등급위원회		게임물등급 위원회	청소년보호 위원회
담당 기관 법적 성격	한국출판문 화산업진흥 원 소속 심의기관	독립 법정 심의기관	독립 법정 심의기관	독립 법정 심의 및 등급분류기관		독립 법정 심의 및 등급분류 기관	여성가족부 장관 소속 심의기관
근거 법률	출판문화산 업진흥법	방송통신위원회 의설치및운영에 관한법률	방송통신위원 회의설치및운 영에관한법률	영화및비디오물의진흥에 관한법률, 음악산업진흥에관한법률		게임산업 진흥에관한 법률	청소년 보호법
심의 대상	소설, 만화, 사진집 및 화보집, 전자출판물 등	방송·중계유선 방송 및 전광판방송, 기타 전기통신회선을 통하여 공개물 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것	전기통신회선 을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보	영화 및 비디오물과 그 광고·선전물	음악영상물· 음악영상 파일	게임물	음반·음악 파일
심의 형태	사후심의	사후심의	사후심의	사전심의 및 등급분류	사전심의 및 등급분류	사전심의 및 등급분류	사후심의

2. 현행 규제체계의 문제점

청소년보호위원회가 음반 및 음악파일에 대한 청소년의 유해성 여부를 심의를 해 온 것에 대해서는 긍정적 평가도 존재하지만, 반면에 부정적 평가도 존재한다. 그러한 부정적 평가의 원인은 평가의 객관적인 기준의 부재이다. 가장 대표적인 것이 바로 음반 및 음악파일에 대한 청소년유해매체물결정시 그 내용이나 맥락에 상관없이 특정 단어(예컨대, 술이나 담배)가 가사에 포함되어 있다는 이유로 청소년유해매체물로 결정하는 경직성을 들 수 있을 것이다.

29) 황성기/최우정/윤혜선, 청소년보호위원회 운영체계 발전방안 연구, 2013, 여성가족부, 25쪽.

이러한 관점에서 음반 및 음악파일에 대한 청소년유해매체물 결정시 보다 융통성있고 심도있는 심의에 대한 사회적 요구 또는 민간자율심의의 필요성 제기가 이루어지고 있다. 즉 청소년보호를 위한 음반 및 음악파일의 유해성에 대한 심의의 필요성에도 불구하고, 미디어 환경의 변화와 그에 따른 표현의 자유의 강화 기조에 상응하지 못한다는 비판이 존재하고 있고, 그로 인하여 음반 및 음악파일의 유해성에 대한 심의 자체의 정당성에 대한 논란이 심화되고 있다. 이러한 문제점과 함께 제기되는 문제점은 청소년보호위원회가 사실상 행정기관의 성격을 가지고 있기 때문에 행정기관에 의한 사후 검열의 성격이 농후하다는 것이다. 객관적이고 공정한 평가기준의 부재와 행정기관에서의 심의에 의한 음반에 대한 검열이라는 문제는 청소년보호위원회라는 심의기관의 근본적인 구조개혁을 통한 개선방안의 논쟁을 야기하고 있다.

3. 심의체계의 개편방안으로서의 모델

1) 자율적 심의기구의 모델

일반적으로 자율규제라 것은 사업자의 자체적인 기준의 설정과 판단 그리고 결정에 의해 이루어지는 것을 의미할 수 있으나 사업자에게 이에 대한 1차적인 권한을 부여하고 행정청은 그 기준의 적합성 및 자율성의 왜곡이 이루어지지 않는 선에서 감독권이 부여된다고 해서 자율규제성의 본질이 침해되는 것은 아니다. 법학계보다는 언론학계에서는 이 문제에 대해 구체적으로 접근을 시도하기도 한다. 자율규제의 유형에 대해서 보드윈은 규범 제정과 집행의 주체에 따라 첫째, 방송사업자, 인터넷 사업자와 같은 기업이 스스로 규범을 제정하여 공동체 구성원들에게 적용하는 자기규율(self-discipline), 둘째, 업계가 규범을 제정하여 구성원들에게 적용, 집행하는 순수 자율규제(pure self regulation), 셋째, 업계가 자발적으로 외부 사람들, 예를 들면 시청자 대표, 해당 분야 전문가 등을 포함시켜 규범을 제정하고, 이를 구성원들에게 적용, 집행하는 공동자율규제(co-opted self regulation), 넷째는 업계가 자발적으로 시청자 단체나 정부 부서와 같은 외부단체와 협의하여 규범을 제정하고

집행하는 협의적 자율규제(negotiated self-regulation), 다섯 번째는 정부가 규범을 제정하고 집행하는 것을 업계에 위임하는 위임적 자율규제(mandate self-regulation)등으로 나누고 있다.³⁰⁾

각 유형별의 규제체계는 자율성에 근간을 둔 것과 외부의 개입에 의한 감독적인 규제에 토대를 둔 것으로 크게 나뉘는데 순수한 자기규율과 순수한 자율적 규제체계는 규제를 위한 등급제 규칙의 제정에서부터 집행, 준수여부의 감독 및 사후적인 처벌에 이르기까지 매체산업이 주체가 되며, 정부를 포함하여 외부적인 개입이 전혀 없다는 점에서 산업의 자율성이 절대적으로 보장되는 자율규제라고 볼 수 있다. 하지만 청소년보호위원회를 이 모델의 형식으로 개편하는 것에는 문제점이 여전히 남아 있다. 이 모델은 법적 구속력도 없고 강제성이 완전히 배제되어 있기 때문에 산업이 등급제 규칙을 엄격하게 준수하고 집행하리라고 기대하기는 어렵다. 특히 매체 산업 자체가 공익성과 동시에 이윤을 추구해야 하는 속성을 가지고 있다는 점을 고려할 때 더욱 그러하다. 이러한 점에서 이 모델은 이상적인 제안에 불과하며 실효성이 희박하다고 하겠다.

이에 반해 외부의 감독과 외부인사의 참여로 인한 규제체계는 자율규제의 가장 큰 취약점으로 지적되는 강제성을 보완하는 것으로서, 등급제 규칙의 제정과 집행은 매체산업 스스로가 하지만, 규칙의 준수여부에 대한 감독과 규칙 위반에 대한 처벌을 공적인 규제기구에 일임하기 때문에 자율등급심의의 집행에 대한 사후 관리를 법제도적인 권한을 가지고 있는 주체에 맡김으로써 강제성을 부여하는 것이다. 일단 산업이 스스로 규제를 하지만 제대로 수행이 되지 않을 경우 법적인 구속력을 사용한다는 점에서 강제적 자율규제에 해당된다. 이 모델은 자율규제의 성격이 강한듯 보이지만, 자율규제의 집행은 철저하게 매체산업의 자율성에 맡기고 산업의 공적 책임에 대한 수행평가 단계에서 공적 기구가 개입한다는 점에서 효율성을 추구할 수 있는 형태로 평가된다. 또한 전문적인 의견을 다각적으로 수렴한다는 취지에서 매체산업은 물론이고 시민단체, 전문가, 공적 규제기구가 공동 주체가 되는 경우에는 산업의

30) 조연하/배진아, "매체 자율등급심의 모델의 유형화", 방송연구, 2005 겨울호, 293면 이하 재인용.

자율성을 최대한 보장하는 동시에 효율성을 높이기 위해 전문성을 보완한다는 점에서 매우 바람직한 모델이라고도 볼 수 있다. 다만 현실적으로 이런 제도를 수용할 만한 상황의 조성이라는 전제적인 문제를 안고 있다.

2) 내적 다원주의에 입각한 문제점 해결방안

청소년보호위원회를 내적 다원주의가 지배하는 형태의 독립위원회로 설치하는 것은 청소년보호를 위한 헌법상 정당성이 부여된다.

다만 검열과 관련해 논란을 해결하기 위해 내적 다원주의에 근거한 위원회의 구성이 필요하며 이 경우 앞서 살펴봤던 독일의 BPjM의 구성을 참조해 내적 다원주의에 입각한 위원회의 구성이 가능할 것이다. 단 대표성은 법률사항으로 규정하여 자의에 의한 위원의 임명이라는 비판으로부터 탈출이 필요하다.

이러한 방안은 나름대로의 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 있는데, 긍정적인 측면으로는 ① 청소년보호라는 헌법적 목적 달성 가능, ② 청소년보호를 위한 전반적인 업무의 유기적인 처리 가능, ③ 청소년유해물의 고시가 용이하다는 것이다. 그러나 한편 여전히 문제점이 있는데 ① 행정청이 주도하는 독립위원회라는 성격, ② 검열논란에서 완전히 자유로울 수 없다는 문제점을 안고 있다.

3) 독일의 방안을 참조한 방안

독일은 청소년보호와 헌법상 검열금지라는 목적을 달성하기 위해 두 가지 방법론에 입각해 청소년보호를 위한 제도를 형성하고 있다.

첫째는 BPjM의 구성과 심의기준의 측면에서 자의금지를 지향하고 있다는 점이다. 우선 국가의 영향으로부터 자유로울 수 있도록 BPjM의 인적 구성을 내적 다원주의에 입각해 있다는 것이다. 각계각층의 다양한 의견을 가진 대표들이 BPjM의 구성에 참여함으로써 국가의 영향력을 최소화한다는 점이다. 특히 BPjM의 인적 대표성을 법률사항으로 함으로써 자의에 의한 위원의 임명

을 방지한다는 점이다. 또 다른 특성은 심의기준에서 법률사항에 입각해 있어 자의적 판단을 최소화 할 수 있다는 점이다.

둘째는 청소년유해매체물의 심의에 있어서 국가 행정기관인 BPI의 심의에 전적으로 의지하는 것이 아니라 업계의 자율적인 심의를 가능하게 한다는 점이다. 물론 자율심의가 안고 있는 문제점을 해결하기 위한 자율심의기구의 정관에 대한 인가, 감독, 자율심의를 의한 판정에 대한 취소권 그리고 BPI의 직접적인 규제권을 인정하는 규제된 자율규제시스템을 도입하면서 헌법상의 검열금지를 구체적으로 실현하고 있다. 즉 단순한 기구의 성립만이 아니라 제도와 절차를 통한 자의금지를 배제함으로써 자율규제의 실효성을 높이고 있다.

IV. 결론

앞서 살펴본 것과 같이 청소년보호를 위해서 음반을 제외한 매체물은 각각의 규제위원회에서 규제를 하고 있어 음반에 관한 사항만 청소년보호위원회에서 담당하고 있다. 그러나 청소년보호위원회는 비록 청소년보호를 위한 기구이지는 하지만 행정기관소속이라는 점과 사후검열의 법적 성격에서 자유롭지 못해 자주 비판의 대상이 되어왔다. 이러한 문제점을 위해 독일의 상황과 규제기구 그리고 이에 근거한 자율규제기구로의 개편방안을 살펴보았지만 각각의 장단점이 존재하고 있어 절대적인 모델의 구현에는 여전히 난점이 존속한다. 그러나 독일의 규제기구들의 장단점을 고려해보면 우리나라에서 유해음반으로부터 청소년을 보호하기 위한 방안을 고려해 볼 수 있다.

우선 청소년보호를 위한 전반적인 관리기구로서의 독립위원회의 설치라는 점에서는 위의 방안과 동일하다. 그러나 행정기관에 의한 심의가 검열에 해당되는 거의 논란에서 탈피하려면 1차적인 음반, 공연, 영화 및 영상물에 관한 등급을 심의할 법적으로 독립된 위원회의 설치가 필요하다. 이 경우 독일의 독립된 위원회의 설치에 대한 기본적인 전제조건인 충족이 필요하고 각계각층의 대표성을 지닌 전문가가 참여할 수 있는 내적다원주의의 보장이 전제되

어야 한다.

그러나 우리의 현실에서는 완전한 자율규제 내지 독일식의 규제된 자율규제에 의한 음반심의의 도입은 다소 생소하고 그 제도의 정착에 많은 시간과 노력이 걸릴 것이다. 또한 아직 자율규제의 틀이 우리 사회 속에서 공감대를 얻기 힘든 상태에서 자칫 자율규제의 단점인 효율성, 무임승차 그리고 업계의 영리추구에 기인한 자율심의의 왜곡이 이루어 질 수 있다는 점을 고려하면 차선책으로 현행 제도의 개선을 통한 규제제도의 유지가 필요하다. 따라서 현재의 청소년보호위원회의 독립성과 심의과정의 투명성, 공정성 그리고 신뢰성이 확보될 수 있는 제도와 절차를 법률사항으로 함으로써 점진적인 개선을 도모할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 조연하/배진아, 매체 자율등급심의 모델의 유형화, 방송연구, 2005 겨울호.
- 최우정, 헌법상 개념으로서의 방송, 공법학연구 제5권 제3호, 한국비교공법학회, 2004.
- 최우정, 헌법상 청소년보호와 관련된 방송법상의 문제점, 공법연구, 2005. 12.
- 황성기/최우정/윤혜선, 청소년보호위원회 운영체계 발전방안 연구, 2013, 여성가족부.
- D. Dörr/D. Cole, *Big Brother - oder: Menschenwürde als Grenze der Programmfreiheit*, K&R, 2000.
- H. Gersdorf, *Medienrechtliche Zulässigkeit des TV-Foramts "Big Brother"*, Sonderdruck RTkom, 2000.
- Hahn/Vesting, *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 2008.
- Hartlieb/Schwarz, *Handbuch des Film-, Fernseh- und Videorechts*, 2004.
- T. Lenckner/P. Cramer/A. Eser/ W. Stree, *Strafgesetzbuch Kommentar*, 23 Aufl.

Ricker/Weberling, *Handbuch des Pressrechts*, 6 Aufl.

J. Ukrow, *Jugendschutzrecht*, 2004.

[Abstract]

**The research to privatization of the regulatory agencies
for the youth protection in concerning of music
- A comparative research with Germany's laws and regulations
of the Organization -**

Choi, Woo-Jeong

*Dr.jur, Professor of Keimyung University,
Police Administration and Law Department*

There is many committee which is aimed to protect the youth from the harmful mass media in korea For the music is in the charge of the Commission on Youth Protection. However, the Commission on Youth Protection, although the mechanism for child protection, but not the fact that the administrative branch of the legal nature and free from censorship can not post often has been the subject of criticism. These problems, but studies are needed to compare the pros and cons of legal regulatory body in Germany, considering the youth in our country to protect from harmful musical media can be considered measures.

Our reality is a complete self-regulation system in korea. But the settlement system will take a lot of time and effort. There's also a self-regulatory framework is difficult to obtain a consensus in our society, while the disadvantages of regulatory efficiency self-regulation, the free-rider-profit,

and industry caused by the deliberate distortion of autonomy that can be done given the current system. Through the improvement of the maintenance of regulatory systems are needed. Thus, in the current system of independent and deliberate process transparency, fairness and reliability can be ensured by making the systems and procedures for legal matters will be able to promote a gradual improvement.

Key words : The Commission on Youth Protection, censoring of music, youth protection in German, self-regulatory organizations, censorship