

프로그램

2014 성매매특별법 시행 10주년 기념 정책토론회

좌장 : 김용화 교수 (숙명여대 법학과)

시 간	내 용
13:30~14:00	등록
14:00~14:10	개회사 강월구 원장 (한국여성인권진흥원) 축 사 김재련 국장 (여성가족부 권익증진국)
14:10~14:50	주제발표 □ 성매매특별법 시행 10년의 성과와 과제 - 이미정 연구위원 (한국여성정책연구원)
14:50~15:00	휴식
15:00~15:50	지정토론 □ 정재원 교수 (국민대 국제학부) □ 김권영 과장 (여성가족부 권익지원과) □ 김태건 검사 (서울중앙지방검찰청) □ 윤후의 서장 (서울서대문경찰서) □ 신박진영 대표 (대구여성인권센터)
15:50~17:00	종합토론

주제발표

- 성매매특별법 10주년 성과와 과제 3
이미정 연구위원 (한국여성정책연구원)

지정토론

- 토론 1 '성매매특별법 10주년 성과와 과제'에 대한 평가 55
정재원 교수 (국민대 국제학부)
- 토론 2 성매매 방지 및 피해자 보호·지원 정책 방향 60
김권영 과장 (여성가족부 권익지원과)
- 토론 3 성매매사범에 대한 처벌 강화의 필요성 67
김태건 검사 (서울중앙지방법검찰청)
- 토론 4 성매매사건 신고형량의 개선 71
윤후의 서장 (서울서대문경찰서)
- 토론 5 성매매방지법 10년 성과에 대한 포장은 친절하게, 부족한 부분의 수선은 꼼꼼하게~ 74
신박진영 대표 (대구여성인권센터)

< 주제발표 <

성매매특별법 10주년 성과와 과제

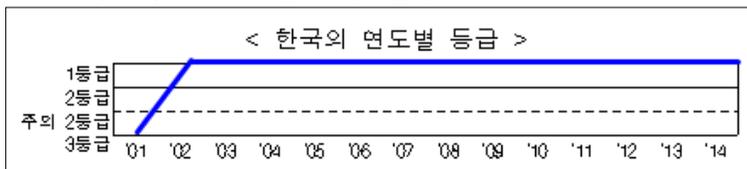
는 성매매를 여성 개인의 도덕적 타락의 문제가 아니라 불평등한 사회구조에서 성산업으로 유입된 여성에 대한 인권 침해의 문제로 보는 시각이 자리 잡게 되었다.⁴⁾ 성매매피해자 보호와 지원 대책을 마련하는 것이 정부의 책임으로 규정되면서, 탈성매매를 시도하는 여성에게 정부가 상담 및 자활지원 서비스를 제공하게 되었다(조진경, 2008). 이를 위해 관련 예산이 확보되었고 관련 시설 및 상담소가 전국에 설치되었고 상담원이 배치되었다(조진경, 2008).

성매매특별법 시행 이후 관련 인식과 관행에서 변화가 나타났음에도 불구하고 다양한 방식으로 진화하는 성매매산업에 대해 대처하는데 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 성매매특별법 시행 10주년을 맞이하여 성매매 예방, 성매매 피해자 보호, 성구매자 및 알선자 처벌 관련 정책의 현황·성과·한계를 점검하고 정책 개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 성매매특별법 제정 의의

2004년 성매매특별법의 주요 성과와 의의 중 하나는 성매매가 불법이라는 국민 의식이 형성된 것이다(정봉협, 2005; 차인순, 2012).⁵⁾ 동법 시행으로 인하여 과거에는 ‘거리낌 없이 성을 구매하던 남성’과 별 어려움 없이 성매매를 알선하던 업자들은 큰 타격을 받았고 성매매업소 집결지가 축소되는 성과를 거두었다(정봉협, 2005). 이러한 노력은 국제사회에서도 인정받아 2005년도 미국무부 인신매매보고서에서 한국은 1등급 국가의 모범사례로 소개되었다(정봉협, 2005). 성매매특별법이 제정되기 이전인 2002년만 하더라도 한국은 미국무부 인신매매보고서에서 3등급 국가로 분류되었다. ‘성매매피해자’ 개념의 도입과 피해자 보호·지원을 위한 제도가 도입되어, 인권 사각지대에 방치되었던 성매매피해 여성에게 정부가 보호와 지원 서비스를 제공하게 된 것이 동법의 주요 성과로 평가된다(강월구, 2008).

- 4) ‘윤락’이라는 용어에는 타락한 여성이라는 의미가 있어 성을 파는 여성에 대한 부정적 관점이 반영되는데, 성매매특별법 제정으로 ‘윤락’을 성매매란 용어로 대체하였고(이나영, 2014: 13), 동법 시행으로 성매매여성의 인권이 양지로 드러나는 계기가 되었다(김자영, 2014).
- 5) 미국무부 인신매매보고서는 2000년 제정된 ‘인신매매피해자보호법(Trafficking Victims Protection Act, TVPA)’에 근거하여 발간되는데 인신매매방지 및 피해자보호와 관련된 정책적 노력에 따라 전세계 국가를 4등급으로 분류하고 있다. 우리나라는 2001년 최하등급인 3등급이었지만 한국정부의 반인신매매 노력이 인정을 받아 아래 그림에서처럼 2002년 이후 지속적으로 1등급을 유지하고 있다.



성매매처벌법은 제1조에서 ‘이 법은 성매매·성매매알선 등 행위 및 성매매 목적의 인신매매를 근절하고, 성매매피해자의 인권을 보호함을 목적으로 한다’고 규정하면서 성매매에 대한 정의 및 이에 대한 금지 나이가 형사처벌의 규정을 두고 있다. 이는 기존의 윤락행위등방지법에서 성매매를 전면적으로 금지하고 있는 기초는 유지하면서도 성매매범죄의 원천적인 봉쇄를 위하여 성매매알선과 관련된 행위에 대하여 보다 강력한 제재를 가하기 위한 조치로 평가된다. 기존 윤락행위등방지법과 달리 ‘성매매피해자’라는 개념을 새롭게 도입하였는데, 성을 판매한 한 경우 일정한 요건이 충족되면 형사처벌 대상이 아니라 피해자로 보호 대상이 된다는 점을 분명히 한 것은 성매매피해자의 인권과 권리보호의 측면에서 볼 때 높이 평가될 점이다.⁶⁾

Ⅲ. 성매매예방 성과와 한계)

1. 성매매예방 홍보 및 예방교육 관련 현황

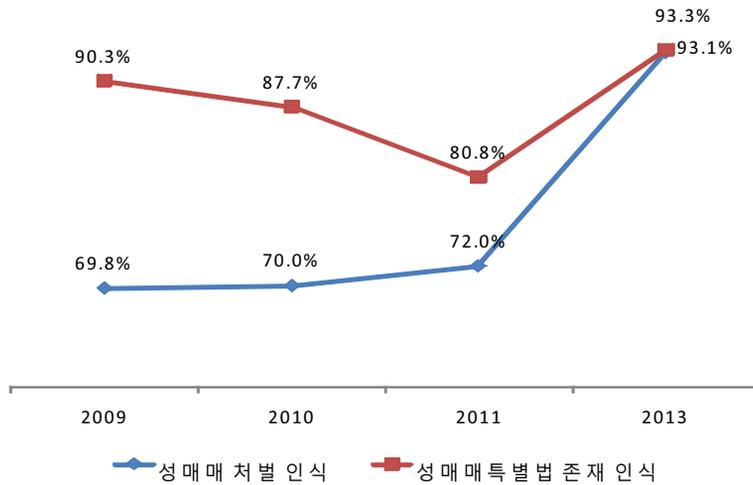
가. 성매매 관련 국민인식 현황

성매매방지정책의 성과를 보여주는 주요 지표 중 하나는 성매매에 대한 국민의 인식 수준이다. 성매매특별법 제정 이후 성매매의 불법성에 대한 국민인식은 개선되었다.⁸⁾ 성매매 처벌에 대한 일반국민의 인식 수준은 2009년 69.8%, 2010년 70.0%, 2011년 72.0%, 2013년 93.1%로 증가하였다. 성매매특별법 존재에 대한 인지도는 2009년 90.3%의 높은 수준을 기록하다 2010년 87.7%, 2011년 80.8%로 하락하는 경향을 보이다가 2013년 93.3%로 증가하였다.

6) 성매매방지법은 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한 자의 사회복귀를 돕기 위하여 지원시설 및 상담소의 설치 및 운영을 활성화하고 이용자의 의사에 따라 지원시설 및 상담소에서 제공하는 의료지원, 취업교육, 법률지원 등을 자유롭게 이용할 수 있도록 하여 원활한 사회복귀와 성매매행위 재발 방지를 도모하고 있다.

7) 본절은 한국여성인권진흥원 성매매방지중앙지원센터의 2005년-2013년 사업보고서와 성매매방지대책 추진점검단 회의자료를 참고하여 작성하였다.

8) 성매매특별법 제정 이후 회식문화에 변화가 생겼는데, 다음에 소개하는 내용은 2014년 한국여성인권진흥원이 주최한 ‘남성들이 바라본 우리사회 성매매’ 토론회에 참석한 40대 남성 직장인의 발언이다(여성과 인권, 11호, 2014: 132). “술 문화 자체는 성매매특별법이 생기면서 많이 바뀌었어요. 요즘 20·30대도 2·3차 많이 안 가게 되고.”



[그림 Ⅲ-1] 성매매특별법 시행 인지도 및 성매매 심각성에 대한 인식

자료: 여성가족부 자료.

성매매의 불법성이나 심각성에 대한 국민인식 수준은 높은 편이지만, 성구매 및 성매매 알선 행위에 대한 처벌은 잘 되지 않는다고 생각하는 국민이 대다수이다. 성매매특별법 시행에 따른 성구매자 처벌에 대해서는 ‘잘 이루어지지 않는다’ 응답이 62.1%로 ‘잘 이루어진다’ 8.6%에 비해 월등히 높다. 성매매 알선업자 및 업주 처벌이 잘 이루어지는가 질문에 대해서는 ‘그렇지 않다’는 응답이 64.4%로 ‘그렇다’ 4%에 비해 보다 월등히 높게 나타났다. 조사 결과에 따르면 국민 대다수는 성매매수자나 성매매 알선업자에 대한 처벌이 제대로 되지 않는다고 인식하고 있다.



[그림 Ⅲ-2] 성매매특별법에 따른 성구매자, 알선업자 및 업주 처벌에 관한 인식

자료: 한국여성인권진흥원, 2011. 「2011년 성문화 온라인 실태조사」

나. 성매매 방지 홍보 활동

2008년-2013년 여성가족부와 한국여성인권진흥원은 성매매방지 문화 확산과 국민인식 제고를 위해서 성매매방지 영상제를 개최, 해외 성매매 방지 공모전, 청소년 성매매 유입방지를 위한 온라인 캠페인, 청소년 대상 성매매방지 UCC 이벤트, 성매매 방지 영상 작품집(DVD) 발행, 선정된 영화 제작 과정에 대한 UCC와 홍보영상을 제작하여 배포하고 홍보하였다.⁹⁾

2011년-2014년 여성가족부와 한국여성인권진흥원은 일반국민의 성매매와 여성폭력 방지 캠페인, 청소년성매매 예방을 위해 성매매방지 기관 및 청소년 관련기관과 협력하여 전국적 차원의 캠페인 활동을 전개하였다. 여성가족부 2009년-2013년 공공 광고판이나 리플릿을 이용하여 성매매 방지에 대해 홍보하고, 우리나라 입국 외국인 및 해외 여행객을 대상으로 성매매의 불법성, 성매매의 인권침해, 관련 처벌규정, 아동·청소년 성매매의 불법성에 대해 홍보하였다. 문화체육관광부는 2009년부터 한국정책방송 KTV, 정책포털 사이트, 정부블로그 정책공감, 민간 및 공공기관 전광판을 통해 인터넷성매매와 불법성매매 사이트 집중 단속, 여성 긴급전화 이용 정보, 가출 성매매 피해 청소년 구호, 청소년성매매 유해 사이트 점검, 신·변종 성매매 방지 강화에 대해 홍보를 하였다.

해외성매매 방지와 피해자 보호와 지원 홍보를 위하여 여성가족부는 2009년-2013년 해외 성매매 적발 및 피해사례, 관련법률, 신고연락처의 내용을 담은 리플릿을 제작·배포, 한국어, 영어, 일본어 리플릿을 통해 해외 한인 성매매피해자 지원 서비스 홍보, 해외 성매매 피해자 지원 업무처리 매뉴얼과 소책자를 제작 배포하였다.¹⁰⁾ 외교부는 2011년-2013년 부처의 '해외 안전여행정보' 홈페이지를 통해 해외성매매 근절 대국민 홍보를 시행하고 있는데 여권법에 따라 해외성매매자에 대한 여권발급 제한 조치를 홍보하고 있다.

다. 성매매방지를 위한 국제네트워크 구축

여성가족부와 한국여성인권진흥원은 국내 성매매방지 정책 활동을 국제사회에 알리고 성매매 및 인신매매 방지 관련 정보공유를 통해 국가간 협조와 국제 연계체계 구축을 위한 활동을 전개하고 있다.¹¹⁾ 정부는 해외성매매 방지 및 피해여성 보호를 위해 관련 국가와의

9) "STOP! 성매매영상제"란 명칭으로 진행되는데, 제작지원 워크숍에서는 작품별 감독 및 스텝들을 대상으로 기획안 및 시나리오 보강, 성매매방지 인식 향상 교육도 병행하고 있다. 2011년과 2012년에는 성매매 피해 경험 당사자의 영화 제작을 지원하였다.

10) 해외성매매 피해자를 위해 미국 내 5개 한인방송, 해외동포재단 홈페이지, 웹진, 월간지, 재외공관 홈페이지를 통해 국제수신자부담전화를 포함한 해외 한인 성매매피해 여성을 위한 지원 서비스 정보를 홍보하였다. 문화체육관광부는 2010년-2013년 지하철 광고, 무가지, 디지털케이블 TV, 온라인, 모바일 홈페이지를 통해 건전 해외여행 홍보 캠페인, 건전여행 홍보 동영상을 송출했다.

11) 여성가족부는 해외 성매매피해자 실태 파악과 피해자 보호를 위한 네트워크 구축을 위해 민간전문가를 호주와 미

실무회담 개최를 통해 국가간 협력 체계를 구축하려고 한다. 정부는 인신매매 및 성매매 방지와 관련된 국제회의에 지속적으로 담당자를 참석하도록 하여 국가간 연계와 협력 체계를 구축하려고 한다.

라. 성매매방지대책 추진점검단 운영

법정부부처가 참여하는 성매매방지대책 추진점검단은 분기별 회의를 통해 ‘성매매방지 종합대책(예방·보호·집행 영역의 17개 과제와 48개 세부사업으로 구성)’ 이행상황 점검하고 성매매방지와 성매매피해자 보호 및 자립지원을 위한 법적·행정적 조치를 마련하기 위해 운영되고 있다. 2014년도 6월까지 총 36차 회의를 개최하였으며 점검단에 의해 도입된 주요 법적·행정적 조치는 다음과 같다. 2008년 성매매 예방교육 실시 의무기관 확대,¹²⁾ 2010년에는 청소년 대상 ‘성매수 유인행위’ 처벌제도를 도입,¹³⁾ 2011년 성매매 공무원에 대한 징계기준을 마련,¹⁴⁾ 2012년에는 성구매자 대상 존스쿨 프로그램을 개선하였다.¹⁵⁾ 2013년 청소년·장애인 대상 성매매 사범 법집행 강화를 위하여 초범을 존스쿨 교육 조건부 기소유예 대상에서 제외하고 기소하도록 처리 기준을 변경하였다.¹⁶⁾ 2013년 강남구와 춘천시 성매매방지대책 우수 사례 공유를 통해 지방자치단체의 협력 체계 활성화를 도모하고, 성매매 등 성범죄 징계처분에 대하여 일반적인 징계처분에 따른 승진 및 승급제한 기간에 3개월을 추가하여 제한하는 조치를 도입하였다. 2014년에는 외국정부의 강제출국 처분이 없는 경우에도 외국정부의 유죄 판결, 현지 여론 악화 등 국위손상에 해당되는 경우 여권발급을 제한하도록 관련 규정을 개정하고, 2014년 1월 식품위생법 시행규칙을 개정하여 성매매알선 유흥업소의 영업장 폐쇄기준을 1년간 3회 위반에서 3년간 2회 위반으로 기준을 강화하였다.

국에 파견하였고, 캄보디아 ODA 사업을 통해 현지 인신매매 방지 사업을 수행하였다. 여성인권지원센터 설립은 2012년에 이어, 2013년 9월 호주에서 ‘한국-호주 민간단체 간 성매매피해자 지원을 위한 실무협력체계 구축 프로젝트’를 수행하며 9개 단체 및 기관 관계자 면담, 라운드테이블, 홍보물 배포를 통해 현지 아웃리치와 피해여성 심층 상담 사업을 실시하였다. 에코젠터 부설 여성인권센터 쉬고는 2013년 6월-8월 기간 미국 46개 단체 기관 관계자 면담과 피해여성 심층 상담을 통하여 한인 성매매피해자 실태 파악하고 현지 단체와 네트워크를 구축하려 하였다. 이외에도 개발도상국 ODA 사업의 일환으로 2013년부터 캄보디아 민간단체 CWCC(Cambodian Women’s Crisis Center)를 통해 현지 인신매매 피해 방지 및 피해자 보호·지원을 위한 프로젝트를 실시하였다.

- 12) 이를 위하여 2008년 3월 성매매방지법 및 2009년 2월 동법의 시행령을 개정하였다.
- 13) 2010년 1월 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」을 개정하였는데, 이에 따라 아동·청소년의 성을 사기 위하여 아동·청소년을 유인하거나 성을 팔도록 권유한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금이 부과된다.
- 14) 이와 관련하여 2011년 7월과 11월 공무원 징계령 시행규칙을 개정하였다.
- 15) 재범 방지 효과 강화를 위하여 여성단체 및 전문가 등이 참여한 TF 구성을 통해 존스쿨 교육 프로그램을 개선하였고 1일 8시간 교육을 2일 16시간으로 증가시켰다. 2012년 3월 「기소유예 처분된 성구매자 교육실시에 관한 지침」을 개정하였다.
- 16) 청소년대상 성매매 사범에 대해서는 2013년 6월부터, 장애인대상 성매매 사범은 2013년 9월부터 변경된 처리 기준이 적용된다.

마. 성매매예방교육 현황 및 성과

2004년 성매매방지법과 관련 시행령이 제정·시행에 따라, 성매매 예방교육을 연 1회 이상 실시하도록 하였다. 2008년에는 성매매 예방 및 성인식 개선을 위한 사전교육 강화를 위하여 성매매 예방교육의 실시주체를 “초·중·고등학교의 장”에서 “국가기관, 지방자치단체 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공단체의 장”으로 확대하였다. 2014년 법 개정에서는 온라인 사이트 및 어플리케이션을 매개로 한 성매매 발생 방지를 위해 성매매 예방교육의 사후점검 강화, 성매매 방지를 위한 홍보영상 제작 등 사전 방지 대책 등을 마련하여 성매매방지정책의 실효성을 제고할 수 있도록 그간 실시해 온 성매매 예방교육에서 한층 더 실효성 있는 내용들이 신설되었다.

성매매 예방교육은 전문강사에 의한 집합교육, 시청각 자료를 활용한 집합교육, 사이버 위탁교육, 찾아가는 성매매 예방교육 등의 형태로 실시되고 있다. 성매매 예방교육 의무기관은 국가기관, 지방자치단체, 각급 학교, 공직유관단체의 장으로, 해당 기관 또는 단체에 소속된 사람, 학생 등을 대상으로 연 1회 1시간 이상 성매매 예방교육을 실시하고 있다.¹⁷⁾ 최근 성매매특별법 개정으로(2014. 3. 27. 개정, 2014. 9. 28. 시행) ‘일반 국민’에 대한 성매매 예방교육 기관이 명문화됨에 따라, ‘찾아가는 성매매 예방교육’은 교육기회 및 접근성이 취약한 계층에게 대상별 특성을 반영한 맞춤형 교육으로 실시하려고 한다.¹⁸⁾

2008년 성매매특별법 개정에 따라 성매매 예방교육 실적 제출의무화 및 의무기관 확대 실시에 따른 체계적·효율적 이행점검을 위해 여성가족부는 2009년 ‘성매매 예방교육 관리시스템’을 구축하고 성매매 예방교육 대상인 공공기관의 등록 및 실적입력 등을 관리·운영하여 왔다.¹⁹⁾

17) 2010년부터 ‘청소년성매매 예방교육’이 지속적으로 관심의 대상이 되고 강화되고 있다. 한국여성인권진흥원은 2010년 성매매 유입 및 구매알선 예방과 관련한 『청소년성매매 예방교육 프로그램 매뉴얼』을 개발·제작하여 6개 지방교육청과 협력하여 교사대상 설명회를 실시하고 중·고등학교 및 청소년지원시설에 보급하였다. 2011년에는 『가출 청소년 성매매 유입예방 및 지원방안 연구』를 통해 가출청소년의 성매매 유입과정을 탐색하여 각 과정에 따라 가출청소년의 성매매 예방 및 지원을 위한 정책적 제안을 제시하였다. 2012년에는 청소년들(전국 고등학생 대상)이 성매매 폐해와 심각성을 인식시켜 성매매 예방교육의 효과성을 제고하기 위해 「청소년성매매 예방교육 영상교재」를 개발하여 전국 교육청 등 주요 기관 1,500개소에 배포하였고, 또한 수업가이드북을 제작하여 배포하였다.

18) 한국양성평등교육진흥원, 〈성매매 예방교육 관련 실행 사업 내역 자료〉 p. 2; 『성매매방지대책 추진점검단 제36차 회의자료』 pp. 3-4

19) 2008년부터 교육부·국방부·안전행정부·문화체육관광부에서도 학생·군장병·공무원 등을 대상으로 성매매 예방교육을 실시하고 성매매 방지업무 담당공무원에게도 성매매 예방교육을 실시하고 있다. 문화체육관광부는 2008년부터 여행사 담당자, 관광통역안내사 및 국외여행 인솔자 대상으로 성매매 예방교육을 실시하고 있는데, 해외 성매매 등 불건전한 여행 방지 및 해외 여행객 의식개선을 위해서 추진되고 있다.

2. 성매매예방 홍보 및 예방교육 관련 문제점

■ 성매매 관련 국민인식 자료 미흡

성매매에 대한 국민인식 및 관련 정책에 대한 국민 체감도를 지속적으로 파악하여 자료를 축적하고 이를 토대로 정책점검 및 관련 전략 수립에 반영해야 한다.

■ 홍보자료의 대중 확산 미흡

여성가족부, 한국여성인권진흥원, 관계 부처에서는 국내외를 대상으로 다양한 형태의 성매매 방지 홍보물을 작성하여 적극적으로 홍보하고 있으나 홍보물에 노출된 대상이 제한적이어서 기존 작성된 홍보자료와 홍보영상의 대중 파급력을 높이는 방안을 강구해야 한다.

■ 국제네트워크 구축의 실효성 부족

민간과 정부에서는 성매매 및 인신매매방지를 위한 국제 공조체계를 구축하기 위해서 많은 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 해외성매매 피해자 및 아동대상 성구매자에 대한 관계당국의 접근은 제한적이다.

■ 성매매 예방교육의 실효성 부족

성매매예방교육은 공공기관을 대상으로 연 1회 이상 실시하고 그 결과를 여성가족부에 제출하도록 하여 매년 예방교육통합관리 시스템에 자기보고방식에 의해 실적을 제출하고 있다. 하지만, 공공기관 성희롱 방지조치와 같이 법적으로 점검결과 언론 공표, 부진기관 관리자 특별교육 등의 점검에 대한 근거가 없어 실효성이 부족하였다.

■ 아동·청소년 대상 예방교육 미흡

인터넷, 모바일 등을 이용한 SNS를 통한 청소년 대상 성매매를 방지하기 위한 지속적 예방교육이 미흡하다. 현재 학교 성매매 예방교육 대상이 중·고등학생으로 한정되어 있는데, 최근 초등학교 대상 성구매 및 알선 행위 범죄 발생이 보고되고 있어 초등학교를 대상으로 하는 성매매 예방 교육이 필요하다. 뿐만 아니라 아동·청소년을 대상으로 한 성매매 등 가해자에 대한 중점적인 재범 방지 교육 역시 필요하다.

■ 예방교육 자료의 부족

성매매피해자 대상 인권침해의 실상과 성매매를 매개로 발생하는 각종 범죄에 대한 국민인식 개선이 쉽지 않은데, 성매매 예방교육에 대한 표준 교안이나 교육관련 동영상 개발과 보급이 미흡한 실정이다.

■ 접근성이 부족한 예방교육 대상

‘찾아가는 성매매 예방교육’의 시범사업이 확대되고 있는데, 교육 사각지대에 있거나 교육 기회 및 접근성이 취약한 계층을 발굴하는 전략적 기준이 모호하다. 또한 예방교육 대상에 ‘일반 국민’이 포함되어 관련 수요가 증가할 것으로 예상되지만 이에 대비한 성매매 예방교육 전문강사가 충분하지 못한 문제가 있다.

3. 성매매예방 홍보 및 예방교육 관련 개선방안

■ 성매매 관련 국민인식 자료 지속적 구축

성폭력이나 가정폭력 방지 정책은 국민 공감대가 광범위하게 형성되어 지지를 받지만 성매매 방지 정책의 경우는 그러하지 못하다. 정책 우선순위, 정책의 추진력, 관련 예산 확보에 있어서 국민적 공감대 형성과 여론의 지지가 중요하므로 국민인식 수준과 관련된 자료를 지속적으로 구축하고 이를 토대로 성매매정책에 대한 국민 공감대 형성과 지지를 유도할 수 있는 전략을 개발해야 한다.

■ 홍보자료의 대중 확산 전략 수립

정부는 다양한 매체를 통해 성매매 방지 홍보활동을 전개하고 있지만, 예산부족으로 여론을 주도하는 공중파 TV, 종편방송, 라디오, 주요 일간지에서는 성매매 이슈를 심각하게 다루지 못하고 있다. 한국여성인권진흥원의 정책토론, 연구, 홍보물이나 정부의 다양한 홍보활동이 언론을 통해서 대중에게 전달될 수 있는 방안을 전략적으로 고민해야 한다.

■ 현장 실효성이 증대된 국제네트워크 구축

해외성매매 피해자와 성구매자에 대한 해외 현지에서의 접근성을 확대하기 위해서 현지 형사사법기관 및 민간단체와 실질적인 협력 관계를 구축하는 것이 필요하고, 성매매 사건이 발생하는 해외 현지에 경찰, 검찰, 민간단체 전문가를 훈련시켜 지속적으로 파견하는 것이 필요하다.

■ 성매매 예방교육의 실효성 확보

성매매예방교육 의무기관의 교육이행이 법적 근거에 따라 연 1회 1시간 이상 성매매 예방교육의 이행여부 점검을 위해 2014년 9월 28일 시행되는 성매매특별법상 부진기관 관리자 특별교육, 실시 결과 언론공표 의무화, 기관평가 반영요구 등 실효성을 위한 제도 등이 도입

되었기에 이에 대해 내실 있는 운영이 필요하다. 또한 성매매예방교육의 효과적 실시를 위해서 각 기관의 교육담당자를 대상으로 한 지속적 훈련과 교육이 필요하다.

■ 아동·청소년 대상 예방교육 강화

성매매 예방교육 의무교육 대상에서 제외된 초등학교 의무교육 대상에 포함시키는 방안을 고려해야 한다. 초등학교 대상 성매매 예방교육은 아동을 성매매 피해로부터 보호하고, 피해에 노출되었을 때 구조요청 및 대처 방안을 안내하는 교육이어야 한다. 또한 성매매를 통하여 청소년들이 성적 착취의 대상이 되고 다양한 범죄에 노출되는데, 이를 방지하기 위한 체계적 교육이 지속적으로 실시되어야 하며 청소년 눈높이에 맞는 실효성 있는 교육 콘텐츠 개발과 보급이 필요하다.

■ 예방교육 자료 개발 및 강사 역량 강화

예방교육 콘텐츠의 체계성, 전문성, 대상적합성, 교육 용이성이 반영된 표준화된 교육안을 개발해야 하며, 강사역량의 역량강화 및 교육의 균질성 확보를 위해 정기적 워크숍 실시로 강사의 전문성을 강화할 필요가 있다. 또한 강사 모니터링 정례화를 통한 강사 역량 강화와 교육 전달력과 효과성 제고를 위한 현장경험이 풍부한 전문가 발굴 및 훈련 작업이 필요하다.

■ 특정 집단에 대한 예방교육 강화

교육기회나 접근성이 취약한 계층인 교육 사각지대 집단을 대상으로 '찾아가는 예방교육' 시범사업을 확대하기 위해서는 교육대상 발굴, 모집, 관리와 관련하여 중장기적 교육계획 및 정책 방안 수립이 필요하다. 담당업무나 집단 특성상 집중적 성매매 예방교육이 필요한 집단이나 직군에 대해서 지속적으로 체계적 교육을 제공하는 것이 중요하고 관행적인 기업 접대 문화가 성매매로까지 이어지는 점을 고려하여 기업을 대상으로 한 성매매 예방교육의 확대 실시 및 이를 강화할 필요가 있다.

IV. 성매매피해자 보호지원 성과와 한계

1. 보호지원

가. 현황 및 성과

■ 성매매피해여성을 위한 단계별 지원시스템 구축 및 운영

성매매특별법 제정 이후 제1조(목적)에 명시된 ‘성매매를 방지하고 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한 자의 보호와 자립의 지원을 목적으로 한다’를 구체적으로 실행하기 위해, 성매매가 이뤄지고 있는 현장에서 성매매피해여성을 구조하는 것에서부터 보호지원을 통해 자립생활에 이르는 종합적이고 체계적인 시스템을 구축하였다.

〈표 IV-1〉 성매매피해자 지원기관 연도별 설치현황

(연도말 기준, 단위: 개소)

구 분	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
계	61	85	91	98	100	91	87	90	88	88	91
성매매피해 상담소	17	29	27	29	29	28	27	26	26	26	27
일반·청소년 지원시설	38	39	41	41	43	41	40	41	39	39	40
외국인 지원시설	2	2	3	3	3	1	1	1	1	1	1
그룹홈	0	4	5	9	10	10	10	11	11	11	12
자활지원센터	2	2	3	5	6	8	8	9	9	9	9
대안교육 위탁기관	-	-	-	-	-	-	1	2	2	2	2
집결지 지원사업	2	9	12	11	9	3	-	-	-	-	-
현장기능강화사업	-	-	-	-	-	-	15	15	15	15	15

자료: 여성가족부(2014) 자료.

1. 기존 외국인지원시설 3개소는 이주여성쉼터로 통합('09년)되고 '10년에 1개소 신설
2. 집결지 성매매여성 자활지원사업 종료('09.12월)로 현장지원센터는 폐지
3. '14년 현황은 '14년 6월말 기준

이렇듯 성매매특별법 제정 이전에 선도보호와 숙식제공 등을 위한 상담소-보호시설의 이원 체계에서, 성매매특별법 제정 이후에는 탈성매매를 위한 구조에서 자활까지를 실행하는 상담소-보호시설-자활지원센터-그룹홈 등의 단계적이고 종합적이고 시스템을 구축하였으며, 지속적으로 확대되어 왔다.

구축된 시스템이 성매매피해여성들을 위해 실질적인 도움을 제공할 수 있었던 것은 성매매

현장에 대한 적극적인 개입과 다양한 탈성매매를 위한 지원서비스가 마련되었기 때문이다. 그 대표적인 것이 성매매피해 구조지원 사업이다. 성매매특별법 제정 이전에는 앞서 언급한 대로 여성복지상담소와 선도보호시설 모두 물리적 접근성 등 성매매 업무 수행여건 미흡, 상담 및 각종 서비스, 프로그램의 실효성 및 접근성 미흡, 탈성매매 가능성에 기반한 새로운 시도 미흡 등의 문제점 등을 내재하고 있었다(여성부, 2002:49-54).

그러나 성매매특별법 제정 이후는 성매매피해상담소를 설치하면서 현장방문상담 및 긴급 구조, 법률 및 의료지원, 직업훈련 등 구조에서 자활까지의 전 과정을 지원하기 위한 구조지원사업이 실시되었다. 구조지원사업은 의료지원, 법률지원, 직업훈련지원 등을 지원함으로써 탈성매매 및 재유입을 방지 도모하고자 했다.²⁰⁾

성매매피해청소년에 대해서 청소년지원시설을 중심으로 지원했던 것에서, 아동청소년의 성보호에 관한 법률에 의해 2011년부터 중앙센터 1개소, 권역별 지역센터 10개소를 지정하여 성매매피해 청소년 교육을 실시하고 있고, 의료, 법률, 학업, 자립자활 등 대상자의 욕구에 따라 지속적인 맞춤형 지원을 제공하고 있고 사례관리도 1년을 확대하여 지역사회에서 안정적으로 정착할 수 있도록 하고 있다. 또한 청소년 대상 성매매가 접근이 쉬운 인터넷 채팅을 통해 이뤄지고 있는 특성을 고려하여 2011년부터는 조건만남 등의 이름으로 채팅방을 개설한 청소년에게 사이버 또래상담을 실시하였다(여성가족부, 2012:171).

■ 구조 → 보호지원 → 자활로의 탈성매매 지원 성과 가시화

집결지역에 대한 성매매집결지 여성을 대상으로 이들의 탈성매매를 유인하고 성매매로의 재유입을 방지하기 위한 집결지 지원사업을 실시하였다. 2004년의 시범사업을 거쳐 2005년부터 본격화되었고, 3년동안 한시적으로 운영된 후에 2009년부터 현장기능강화사업으로 전환하여 현재도 운영 중에 있다. 이 사업의 가장 큰 특징은 지원대상에 있다. 기존의 지원체계나 다른 지원사업이 탈성매매여성, 성매매피해여성을 대상으로 하고 있는 것과 차별화되는 것으로, 보다 적극적인 탈성매매 유인을 위한 정책적 의지가 반영되어 있음을 보여준다.

아웃리치 등 현장상담은 성매매피해 여성들이 있는 성매매 현장에 직접 찾아가서 탈성매매를 위한 정보(홍보물 제공 등)를 제공하고 탈성매매를 원할 경우 도움을 제공할 기관이 있다는 것을 알리는 작업이라고 볼 수 있다. 이는 성매매피해여성들이 있는 현장과의 물리적 접근성, 근접성을 가짐으로써 이들과 직접 접촉하고 탈성매매를 유도하려고 했는데(여성부,

20) 사업 첫해인 2004년은 의료·법률·직업훈련 3개 영역에 대해 지원하였고, 2005년부터는 여성들의 자활을 위해서는 심리·정서적 치유의 필요성이 제기되어 '치료회복' 영역이 추가되었고 이 4개 분야의 지원이 2014년 현재까지 계속되고 있다. 1인당 지급 총액은 760만원 한도 내에서 사례에 따라 융통성 있는 예산 집행이 가능하며, 지원항목별 지급액은 의료비 450만원, 법률지원비 375만원, 직업훈련비 315만원까지 지원이 가능하다(이희애, 2014:85-88).

2002:63), 성매매방지법 제정과 함께 보다 적극적으로 성매매피해 여성을 발굴하고 이들에게 탈성매매를 위한 지원을 제공하려는 보호방안의 하나로 운영되었다고 하겠다. 집결지 지원사업에서는 집결지를 대상으로 아웃리치가 이뤄졌고, 다른 성매매피해상담소에서는 산업형성매매가 이뤄지고 있는 지역까지 그 활동범위를 확대하여 운영하였다.

〈표 IV-2〉 집결지지원사업 및 현장기능강화사업 운영실적(2005-2012)

	집결지지원사업					현장기능강화사업			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
운영개소	12개소	12개소	12개소	9개소	16개소	15개소	15개소	15개소	15개소
아웃리치	196회	847회	490회	-	643회	820회	719회	808회	1,963회
상담	13,417명	20,904건	15,295건	10,477건	7,720건	10,531건	11,946건	21,191건	23,402건
집단상담	-	-	-	-	572회	152회	356회	965회	1,171회
생계 지원금	2,707건 (422명)	2,165건 (696명)	2,510건 (496명)	1,752건 (373명)	517건 (116명)	-	-	-	-
의료지원	2,930건 (381명)	4,943건 (621명)	3,083건 (475명)	2,014건 (374명)	1,507건 (294명)	1,182건 (230명)	1,768건 (229명)	1,730건 (273명)	1,918건 (298명)
법률지원	93건 (74명)	721건 (158명)	337건 (132명)	277건 (96명)	136건 (75명)	379건 (88명)	625건 (156명)	1,057건 (183명)	1,324건 (201명)
직업훈련	225명	383명	330명	257명	157명	98명	103명	105명	140명

자료: 여성백서(해당년도), 여성가족부 자료.

주: 2010년 이후 생계지원금은 지급되지 않았음.

집결지 지원사업은 2005년부터 본격화되어 2009년까지 종료될 때까지 성매매현장에 대한 아웃리치와 상담을 통해 성매매피해여성을 발굴하고, 이들에게 생계금지원, 의료지원, 법률지원, 직업훈련 등 탈성매매를 위한 구조~상담~자활에 이르는 종합적인 지원을 제공했다. 2009년 사업 종료 후 현장기능강화사업으로 전환된 후에도, 지속적으로 열린터 운영 및 아웃리치를 통한 탈업소에 대한 상담과 정보제공 등을 실시하고 있고, 법률지원, 의료지원, 직업훈련 등도 제공하고 있어서 이와 관련된 지원은 증가하고 있다.

황경란(2012:175)은 집결지 현장기능강화사업을 통해 탈성매매 여성들이 서비스를 지원 받은 경험을 통해 사회와의 상호작용을 연습하였고 이후에는 식당 등 저임금 시간제 노동자로 근무하더라도 사회에서 생활하는 소중함과 자신이 사회의 한 구성원이라는 소속감을 인식하게 되었다고 평가한다.

■ 탈성매매 및 재유입방지를 위한 상담·의료·법률 등 종합적 지원 제공

성매매여성의 탈성매매와 재유입 방지를 도모하기 위한 상담, 의료 및 법률지원 서비스가 지속적으로 제공되며 성과를 보이고 있다. 성매매피해상담소 상담실적은 꾸준히 증가했다. 2009년에 46,748건에서 2010년 45,817건, 2011년에는 49,366건에서 2012년에 57,172건, 2013년 57,261건으로 증가하였다. 반면 상담서비스를 제공 받은 인원은 2009년 9,892명, 2010년 7,360명, 2011년 6,846명, 2012년 6,809명, 2013년 6,557명으로 감소하는 경향을 보인다.

〈표 IV-3〉 성매매상담소 지원실적

(단위: 건, 명)

		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
상담서비스	건수	46,748	45,817	49,366	57,172	57,261
	인원	9,892	7,360	6,846	6,809	6,557

자료: 여성가족부 자료.

주: 상담서비스는 탈성매매, 빗, 구타감금, 성폭행 위협, 질병, 인신매매, 진로, 법률, 주거문제 등에 대한 것이다.

〈표 IV-4〉 구조지원사업 운영실적(2005-2013)

(단위: 건)

연도	계	의료	법률	직업훈련
2005년	40,702	13,935	24,170	2,597
2006년	40,483	18,841	17,343	4,299
2007년	35,021	15,403	15,883	3,735
2008년	34,856	16,325	16,220	2,311
2009년	30,545	13,875	14,926	1,744
2010년	32,131	14,246	14,228	3,657
2011년	36,755	17,491	15,048	4,216
2012년	39,766	20,007	17,889	1,870
2013년	38,976	18,833	17,087	3,056

자료: 여성가족부(2005-2007), 여성백서(해당년도)

성매매피해여성에 대한 구조지원사업 실적을 보면, 2005년에는 40,702건에서 2009년 30,545건으로 감소하다 2013년에는 38,976건으로 증가하였다. 의료지원은 2005년 13,935건에서 2009년 13,875건으로 감소하다 2013년 18,833건으로 증가한다. 법률지원은 2005년에 24,170건에서 2010년 14,228건로 감소하다 2013년에는 17,087건으로 증가한다. 직업훈련은 2005년 2,597건에서 2009년 1,744건으로 감소하다 2012년 3,056건으로 증가한다.

■ 성매매피해여성 보호·지원 관련 예산

성매매피해자 지원과 관련된 전체 예산 현황은 2010년 11,129백만원에서 2014년 11,883백만원으로 일정 수준을 유지하며 조금씩 증가했다. 지원시설 및 상담소 운영 예산은 2010년 8,050백만원에서 2014년 9,488백만원으로 서서히 증가해왔다. 반면 성매매피해자 구조지원에 소요되는 예산은 2010년 1,546백만원에서 2014년 1,469백만원으로 소폭 감소했고, 성매매 집결지 현장기능강화사업은 2010년 1,356백만원에서 2014년 752백만원으로 대폭 감소하였다.

국가 자원의 한정성을 고려할 때 성매매피해자 지원과 관련하여 국가 제도적 차원의 지원 범위와 기간을 어디까지 할 것인가에 대해서는 논란과 이견이 있을 수 있다. 지난 10년간의 피해자 지원 경험을 토대로 향후 탈성매매 사업의 방향과 기준을 설정하는 것이 필요하다.

나. 문제점

■ 지원시스템 간 유기적인 협업적 운영 및 기능적 보완 미진

성매매피해여성을 위한 지원시스템 구축을 토대로 지원기관간 유기적인 연계와 유관기관과의 협력을 통해 피해자에게 자원을 연결하는 것이 필요한데, 이것이 원활하지 않은 것으로 지적되고 있다. 생활시설은 긴급상황을 위한 경우로 한정하고 궁극적으로는 주거지원 확대가 필요함이 지적되었다.

■ 청소년·외국인여성 피해특성별 지원전략의 고도화 미흡

최근 성매매피해자지원기관에 장애인의 입소나 이용이 증가하고 있어 이에 대한 지원 확대가 필요하고, 현재로서는 장애여성의 성매매피해에 대한 전문적 접근, 장애여성에 대한 안전한 돌봄을 위한 체계와의 연계나 협업 기반 미흡한 것으로 지적되었다. 청소년상담지원센터는 전국적인 네트워크를 구축하고 있지만 성매매 이슈에 대한 전문성이 미흡하고, 성매매피해상담소는 성매매피해 청소년 지원 접근성이 다소 떨어진다는 지적이 있다. 외국인성매매피해여성의 경우 치유와 치료가 필요한 경우, 소송을 진행하기 위한 준비기간 등을 고려할 때 현행 3개월 지원기간은 연장이 필요하며, 외국인성매매피해여성에 대해 아웃리치하고 상담하는 전문상담소가 없는 것이 문제로 지적된다.

■ 집결지 등 탈성매매를 위한 적극적인 현장활동 이후의 후속조치 미흡

집결지사업이 종료되고 현장기능강화사업으로 전환된 후에 집결지 폐쇄를 위한 법안 마련 등이 더 이상 진행되지 않으면서 집결지에서의 영업이 다시 시작되고 있다. 현장기능강화사업을 통해 상담이나 구조요청 등은 꾸준히 있으나, 법 제정 당시에 집중적인 단속이 이뤄졌던

것에서 경찰의 단속이 현재는 간헐적으로 이뤄지고 있으며 지자체도 성매매업소 단속에 소극적으로 관여하고 있다.

■ 탈성매매 지원사업의 고도화 및 정비 조치 미약

성매매 현장에서 생존권 이슈를 제기하면서 시작된 저항, 구조와 보호지원 성과 도출에 대한 압박 가중 등의 환경 변화로 인해 정책성과를 이어가는데 필요한 지속적이고 후속적인 지원은 제한적으로 이뤄졌다. 성매매 관련 예산추이를 살펴보면 탈성매매를 위해 적극적으로 추진되었던 집결지지원사업/현장기능강화사업의 예산은 감소하고 있다.

다. 개선방안

■ 성매매피해여성 지원시스템의 종합적 정비

성매매피해여성에 대해 다양한 주거지원을 기반으로 서비스 혹은 기관을 이용할 수 있는 탈시설보호의 투트랙 전략을 추진해야 한다. 성매매피해여성 지원 기관의 특화된 전문성을 살려나가는 고도화 작업을 추진해야 한다. 각 기관의 전문성을 강화하기 위해 대내적으로는 종사자의 역량 제고를 위한 지원체계(수퍼비전 등)를 마련하도록 노력해야 하며 기관별 전문성을 지원하는 외부자원(인적, 물적) 발굴·연계 및 네트워크 기반 조성을 위한 제도적 지원도 필요하다.

■ 성매매피해청소년을 위한 지원시스템 구축

첫째, 성매매피해청소년에 대한 접촉면을 보다 적극적으로 확대하기 위해 현행 사이버상담을 체계적으로 확대 운영하고 오프라인 상담시스템은 아웃리치에 기반한 이동형 상담활동을 정기적으로 운영하며 드랍인센터의 기능을 부여하여 상담·숙식 등 긴급일시지원도 제공한다. 둘째, 청소년통합지원체계인 CYS-Net은 종사자 관련 교육 실시 등 조직 내부의 역량을 강화해야 한다. 셋째, 위기청소년 교육센터는 안정적인 운영을 위해 단기적으로는 현행 근거규정인 아동청소년의 성보호에 관한 법률에 근거규정을 마련해야 한다. 넷째, 기존 자활지원센터를 활용해서 성매매피해청소년을 위한 자립지원 프로그램과 서비스를 개발, 확대 운영하는 방안이 있을 수 있다.

■ 성매매 축소를 위한 아웃리치, 현장상담활동 강화와 경찰 등과의 협업 확대

아웃리치와 현장상담활동은 성매매피해지원시스템과 성매매현장에 있는 여성들과의 접촉면을 확대하는데 집중하면서 실효성을 높이기 위해 집결지역에서, 유흥업소 밀집지역에서 어떤 역할, 어떤 방법으로 접근해야 할지에 대한 전략을 강구해야 한다.

■ 구조지원사업의 적정성 및 사회적 효과 분석

지금까지 수행한 구조지원사업의 의료지원, 법률지원, 직업훈련, 치료회복 등의 서비스 구성, 지원금액의 한도, 지원기간 등의 적정성 및 사회적 효과를 분석하여 구조지원사업의 효과성을 평가하는 것이 필요하다. 이를 통해 향후 사업방향을 설정하고 적정한 사업 예산을 확보하도록 해야 한다.

2. 자활지원

가. 현황 및 성과

■ 탈성매매와 성매매 재유입 방지를 위한 특화된 자활지원 시스템 구축

성매매특별법 제정 이전에는 선도보호시설에서 자체 설비에 기반해서 양재 등 특정 직업에 대한 훈련을 실시하는 선에서 이뤄졌다면, 성매매특별법 제정 이후에는 성매매피해여성의 자립자활을 위한 별도 시스템이 구축되었다. 자활지원센터는 2003-2005년 동안 시범운영을 통해 2006년 3개소 설치를 시작으로 2007년 5개소, 2008년 6개소, 2014년 현재 기준 9개소가 운영 중에 있다.

〈표 IV-5〉 자활지원센터 주요업무

사업명	사업 내용	비고
취업·진학 및 기술교육	취업·창업 또는 진학 준비와 직·간접적으로 연관된 직업훈련 지원(취업능력 제고를 위한 진학훈련 포함) 외부위탁 훈련으로 진행되는 취업 및 진학 훈련의 경우 출석률 80%이상의 참여자일 경우 월 20만원 한도이내의 직업훈련 수당 지급	1인당 지원한도액 760만원 적용
전업 및 사회통합 지원	전업 관련 적성검사 및 직업상담·지도 사회통합을 위한 기본적 소양 교육 창업지원 및 창업자 사후 지원	
일자리제공	공동작업장 운영: 전문기술 습득 후 활용하여 수입을 창출할 수 있는 사업으로 선정. 참여기간은 1년을 원칙으로 하되 필요한 경우 심사과정을 거쳐 최장 3년까지 연장가능 인턴십 프로그램: 사업수행업체(기관)과의 제휴, 협약체결을 통해 운영 참여자의 적성과 선호에 맞는 업종을 선택 참여기간은 1년을 원칙으로 하되 필요한 경우 심사과정을 거쳐 최장 3년까지 연장가능	월 100~150시간 근로 원칙. 시간당 6,030원 지급
의료·법률 지원	자립 및 자활의 과정에서 중대한 장애요인으로 작용하는 의료적, 법률적 문제해결을 위한 지원비 의료비원의 범위는 '성매매 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률' 시행규칙 제10조의 범위	1인당 지원한도액 760만원 적용

자료: 이희애(2014), 성매매피해자 지원활동, 그 성과와 향후과제, 여성과 인권 통권 제11호, p.93-94

■ 성매매피해여성의 자립자활을 위한 다양한 정책 연계 추진

성매매피해여성의 자립자활을 위한 제도정책적 지원경험이 일천한 상태에서는 다양한 시도와 협력이 필수적이라고 볼 수 있다. 이를 위해 창업지원을 시도하기도 했고 2007년부터 노동부 동료상담원 일자리 사업, 고용노동부 취업성공패키지와 연계를 통해 자활지원 서비스(프로그램)를 제공하면서 탈성매매여성의 일자리 창출 및 확장 가능성을 탐색하였다²¹⁾. 현재에도 이러한 정책연계와 협력은 지속되고 있는데, 현재 9개의 자활지원센터에 운영되고 있는 자활매장은 총 11개소로, 자활지원센터의 자체적인 공동작업장 형태도 있지만, 마을기업, 사회적 기업, 사회적 협동조합 등 범 부처차원에서 추진되고 있는 다양한 정책과 연계·협력을 통한 자립자활의 실험을 지속하고 있다.

이러한 정책사례가 단발성 시도로 끝나는 것이 아니라, 정책연계 사례에 대한 분석, 탈성매매 여성의 자활지원과 관련된 다양한 연구활동을 통해 탈성매매여성의 자활지원에 대한 사회적 관심을 환기하고 자활지원의 모델 개발 및 자활지원의 품질 제고를 위해 노력해 왔다.

■ 성매매피해여성의 자립자활을 위한 다양한 운영모델의 공존

자활지원센터의 자활지원유형을 3가지로 구분하여 ‘경과적 일자리로서의 자활지원 유형’, ‘완전한 일자리로서의 자활지원 유형’, ‘사회적 경제를 통한 자활지원 유형’으로 제시하고 있다(정재훈외, 2013:10). 경과적 일자리는 치료와 회복에 초점을 두는 회복과정이 자활과정으로 보고 있고, 완전한 일자리는 일을 통한 자활과정이 치료회복과 동시에 이뤄질 수 있다는 전제하에 일에 초점을 두고 자활과정을 진행한다. 사회적 경제를 통한 자활지원은 사회적 일자리와 연계하여 자활을 모색한다.²²⁾ 9개 자활지원센터는 이 3가지 유형의 자활에 대해 두는 비중이 상이한데 어떤 유형의 자활에 비중을 두는가에 따라 경제적 자활의 양상이 다르게 나타난다.

한국여성인권진흥원 성매매방지중앙센터에서는 자활지원팀을 운영하는데 자활컨설팅 제공, 민간자원 연계를 통한 안정적 일자리 공급처 마련, 자활모델 발굴을 모색하고 있다. 자활사업팀은 기업 등 외부 민간자원을 활용하여 인턴십을 운영하고 궁극적으로 취업연계를 추진하는데, 민간자원의 확보를 통해 보다 적극적으로 취업을 연계하는 것을 목적으로 하는 자립자활모델을 실험 중에 있다고 볼 수 있다.

21) 사회적일자리 창출사업을 통해 동료상담원이 양성되어 이후에도 탈성매매여성을 위한 일자리 창출 가능성을 확인시켜줬을 뿐 아니라 현장활동가로서 성매매피해여성과 지원기관을 매개하며 탈성매매 지원이 보다 효과적으로 진행되도록 지원하는 역할을 했다(한국여성인권진흥원 정책사업팀, 2010:74-78).

22) 최근에는 자활지원센터 이외에도 지원보호시설 중에서 자체적인 인턴십 매장을 운영하는 경우도 생겨나고 있다.

나. 문제점

■ 자활지원 인프라 및 협력적 운영 미흡

경제적 차원의 자활은 지역 내 산업구조, 자활지원을 위해 동원할 수 있는 물적 및 인적자원 등과 관련되어 있어, 지역별 특성이나 여건 등을 고려한 접근을 고려하면 자활지원센터 미설치 지역의 어려움이 많다. 자활지원센터의 미설치는 지역단위의 성매매피해여성이 초기 과정에서 지원하는 기관(상담소와 쉼터)과 자활 지원하는 기관(자활지원센터), 본격적인 취업 활동을 할 수 있는 기관(자활센터)가 연계 협조체계가 잘 구축·운영되어야 하는데 이것이 어려운 것이 현실이다. 관련 기관이 유기적인 협업을 통해 운영되어야 하는데, 이를 위해서 각 기관의 차별화된 고유기능이 강화되는 것이 필요하다.

■ 성매매피해지원시스템내 자활지원 역할수행의 인식 차이 존재

자활지원센터를 통한 실제 직업준비 중 인턴십과 취업은 활발하지 못했다. 자활지원센터는 기존의 직업준비와 직업훈련을 강화시키는 방향으로 나아가면서 직업훈련도 공동작업장 중심으로 집중하려는 반면, 상담소와 쉼터는 자활지원센터가 직업준비, 직업훈련, 취업을 포괄해 주기를 기대하는 것으로 나타났다(김인숙, 2012:44). 그리고 자활지원센터는 자활지원센터와 독립된 별도의 인턴십센터 필요성에 대해 모두 반대한 반면, 일반지원시설은 전체적으로 찬성비율이 높았다. 직업준비, 직업훈련, 취업과 관련된 자활지원센터 역량을 강화하는 것이 필요하다.

■ 성매매피해여성의 자활지원방향에 대한 논란

최근 들어 경제적 자활에 대한 정책추진 의지가 가시화되고 실제 민간자원과 연계하여 인턴십을 통해 궁극적으로 취업 연계로 이어가려는 시도가 추진되면서 이에 대한 논란이 쟁점화되고 있다고 볼 수 있다. 논란의 핵심은 취업활동으로서의 결과적 자활과 사회통합으로서의 경과적 자활 중 성매매피해여성을 위한 자활지원의 목표를 무엇으로 설정할 것인가에 대한 것이다.

다. 개선방안

■ 대상자 특성별 자활지원모델 다각화

기존 자활지원센터에서 추진되어 왔던 자활지원을 대상자 특성에 따른 자활지원 경험으로 개별 모델화하는 것이다. 각 기관별로 어느 정도는 성매매피해여성 집단이 특성화될 수 있다는 전제하에, 개별 자활지원센터별로 특화된 운영모델에 기반해서 운영하도록 한다. 한국어

성인권진흥원에서 자활지원을 위한 자원을 발굴하여 시범적으로 운영한 후 지역 자활지원센터로 자원을 연계·배분하고, 성매매피해여성을 위한 지역별 자활적합 직종을 개발하며, 컨설팅을 통해 효율화하고 고도화하는 역할을 수행하는 것이 필요하다.

■ 미설치지역에 대한 자활인프라 확대

미설치 광역시도에 자활지원센터를 1개씩 설치하는 것도 고려 할 수 있지만, 한국여성인권진흥원의 자활지원팀을 통해 자활지원 체계를 개발하여 이들 지역의 자활을 지원하고 일자리 지원사업 참여자에 대해 지원금을 확대하는 체계를 만드는 것이 필요하다.

■ 자활지원서비스의 고도화 및 역량강화 추진

성매매피해여성의 자활 성과물을 산출하기 위해 각 시설유형에서 이뤄지고 자활지원 실적, 자활지원에 활용하고 있는 지역별 자원체계 등과 관련된 데이터를 구축하고 자활지원서비스의 효과를 점검할 수 있는 수단(tool)을 활용하는 것이 필요하다.

3. 관리체계 운영

가. 현황 및 성과

■ 성매매방지중앙지원센터를 통한 피해자 보호지원 업무 품질제고

한국여성인권진흥원 성매매방지중앙지원센터는 성매매피해 여성 지원과 관련된 현장 역량을 제고하고 현장단체 간 네트워크를 구축하고 있다. 지원역량 강화를 위해 종사자 교육훈련, 지역별 네트워크 회의 등을 실시하고 각종 심포지움과 연구사업 추진 등을 추진하여 성매매 피해자 지원에 대한 사회적 관심을 환기하고 정책적 성과를 확산하고 현장의 지원경험과 노하우를 축적시키는 노력을 하고 있다.

■ 지자체에서의 성매매정책 이행 독려 및 점검

지자체의 성매매정책 이행 독려 및 점검을 위해 2006년-2008년 기간 동안 지방자치단체 성매매방지 이행평가가 진행되었다. 2005년에 지자체 성매매방지정책 이행을 위한 클린지수를 개발하여 2006년에 시범사업으로 지자체별 성매매방지정책 이행평가 실시하였다. 2007년부터 본격적으로 시행하여 결과를 시도에 통보하고 문제점과 부진사항은 개선하도록 우수지자체에 대해 포상을 실시하기도 했다. 2009년도부터 지자체 성매매방지정책 이행 평가는 안전행정부의 지자체 합동평가로 통합되어 운영 중이다.

나. 문제점

■ 중앙과 지방의 정책적 연계성 및 지역별 특성화를 유도하는 관리 운영 미흡

중앙과 지방의 정책적 연계성 및 지역별 특성화를 유도하는 관리 운영이 미흡하다. 지자체의 성매매방지 이행 강화를 위해서 현재의 실적지표보다는 지자체의 총체적인 노력을 살펴볼 수 있는 지표를 새롭게 개발해야 한다.

다. 개선방안

■ 지자체 정부합동평가항목에 포함될 지자체 성매매정책 이행 점검지표 개발

지자체의 성매매 관련 업소에 대한 지도점검 실적과 관련된 지표를 개발해야 하는데, 정성 지표, 지자체의 성매매방지 이행 점검을 강화할 수 있는 지표개발이 요구된다.

■ 중간기구로서 성매매방지중앙지원센터의 소통과 현장지원 기능 강화

한국여성인권진흥원 성매매방지중앙지원센터의 중간 기구로서의 역할을 강화하는 것이 필요하다. 현장의 실천경험을 축적하고 공유할 수 있는 데이터 시스템을 구축하여 공신력 있는 성매매 실천현장 통계수치를 생산하고 현장의 수요에 부응하고 당면한 문제 상황이나 한계를 보완하는 사업개발을 지속적으로 추진하고, 현장기관과의 공유, 확산을 위해 노력하는 것이 필요하다.

V. 성매매행위 처벌의 성과와 한계

1. 성매매집결지 단속

가. 현황 및 성과

성매매집결지의 단속 현황 및 성과로는 집결지 단속의 증대에 따른 집결지 지역, 업소 및 종업원 수의 감소를 들 수 있다. '04년부터 '11년 기간 집결지 규모는 35개에서 26개로 감소하였다. 이에 따른 업소수와 종업원 수도 감소추세를 보이는데, 특히 집결지 시범사업이 처음 실시된 '04년도와 '05년 기간에 가장 큰 폭으로 감소한다. 이후 성매매 업소에 대한 지속적인 단속과 의료, 법률, 직업훈련 등에 대한 지원이 제공되면서 종업원수는 지속적인 감소하는 추세를 보이고 있다. 2004년도 업소수 1,696개, 종업원수 5,717명에서 지속적으로 감소하여 2011년도에는 업소수 726개, 종업원수 1,511명에 머물고 있다.

〈표 V-1〉 전국 성매매 집결지 현황 (경찰청)

(단위: 개, 명)

구 분	지역	업소 수	종업원 수
'04년	35	1,696	5,717
'05년	34	1,061	2,653
'06년	33	1,097	2,663
'07년	31	995	2,508
'08년	31	935	2,282
'09년	31	891	1,948
'10년	27	760	1,669
'11년	26	726	1,511

자료: 경찰청 2006. 「성매매사범 단속실적 및 검거현황」 국회제출자료
 여성가족부. 2009. 「성매매방지종합대책 개선 및 전략적 추진방향 연구」, p12
 관계부처합동. 2012. '성매매방지대책 추진점검단' 제27차 회의자료

나. 문제점

- 성매매처벌법 시행초기 성매매 집결지에 대한 단속이 활발했으나 그 후에는 단속활동이 저조

집결지내 업소 및 종업원 수 감소가 이루어지고 있으나 2004년과 2005년 기간의 대폭적 감소는 이후 관찰되고 있지 않다. 2004년과 2005년의 대폭 감소 경향은 이후에는 나타나지 않아 집결지 지역, 업소수, 종업원수의 감소폭이 둔화되고 있다. 성매매특별법 시행 이후 지난 10년간 집결지가 폐쇄된 곳도 있지만 2004년 당시 전체 집결지수와 비교하여 폐쇄되지 않은 곳의 수가 적지 않은 것이 현실이다.

- 지자체의 소극적 집결지 단속 관여

성매매집결지 폐쇄에 적극적인 지자체가 있으나 그 수는 많지 않고 대부분 소극적으로 관여하는 상황이다.

다. 개선방안

- 집결지 폐쇄에 관한 마스터 플랜 수립

성매매집결지 폐쇄 및 정비에 관한 성매매 업소에 대한 단속 및 행정처분, 건물주 처벌 및 몰수·추징 집행 등 집결지역 폐쇄정비 유도를 위한 제도 개선, 집결지 실태조사, 불법건축물에 대한 건축 관계법령에 의한 조치, 공중위생관리법, 식품위생법 등 위반사항에 대한 행정

처분 등 중장기적 마스터플랜이 수립되어 정권이 바뀌더라도 반드시 이행될 수 있도록 해야 한다.

■ 집결지 폐쇄와 재정비를 위한 민관합동 협의체 구성

정부와 지자체의 주도적인 노력을 통해서 행정기관, 여성·시민단체, 전문가, 경찰 등의 단체들이 주축이 되는 협의체 구성을 통해 성매매 집결지 문제를 공유하고 해결해 나가야 한다.

■ 상업적 재개발이 아닌 도시재생사업으로 추진 모색

집결지 개발이 여성인권을 보호하고 상징적, 역사적 공간으로 재탄생할 수 있도록 지자체 차원에서의 도시재생사업의 일환으로 여성의 인권을 도모할 수 있는 기관, 공원 조성, 예술 문화를 활성화시킬 수 있고 역사적인 의미를 되새길 수 있는 시설, 여성들의 복지 혜택을 위한 시설 등으로 추진되어야 할 것이다.

■ 수사기관, 공무원 대상의 교육 필요

지자체 등 행정기관 역시 성매매 여성에 대한 인식이나 성매매 집결지에 대한 인식이 기존 관념에서 벗어나지 못하는 경우가 많으므로 성매매에 대한 인식전환을 위한 교육이 시행되어야 한다.

2. 겸업형 성매매 단속 및 성매매강요·알선업자 처벌

가. 현황 및 성과

겸업형 성매매는 본래 업종의 서비스와 더불어 2차 서비스 형태로 성매매를 제공·알선하는 특징을 갖는 성매매의 한 유형으로서 식품점객업소, 공중위생업소, 마사지업소, 노래연습장 등 풍속영업관련업소로 허가를 받아 합법적인 영업을 하면서 2차로 성매매를 제공하는 것이다(김은경 외, 2002:21).²³⁾

겸업형성매매 단속 및 성매매 강요·알선업자의 처벌현황과 성과를 알아보자.

첫째, 성매매처벌법 제정·시행 이후 성매매사범에 대한 단속건수는 윤락행위등방지법 시

23) '성매매 집결지'는 '성매매방지 종합대책'에 나오는 용어이지만 '겸업형 성매매'라는 용어는 성매매특별법, 성매매방지 종합대책에서 사용하지 않는데, 동 대책에서는 풍속업소라는 용어로 표현하고 있다. 전통형 성매매에 대응하여 산업형 성매매라는 용어를 사용하기도 하지만, '산업형'이라는 말이 합법적인 또는 긍정적인 이미지를 주기 때문에 불법적인 성매매와는 맞지 않는 언어조합으로 보이며, 본래의 서비스 외에 2차로 성매매를 제공한다는 의미에서 겸업형이라는 용어가 무난할 것으로 여겨진다.

행기간인 1995년 이전에 비해 증가한 것을 알 수 있다. 2004년 이후 성매매업소 종사자, 구매자의 절대수가 늘어난 것을 감안하더라도 1천여건대에서 1만여건대로 늘어난 것은 성매매처벌법 시행이후 경찰의 단속이 확대, 강화되었다고 하겠다.

윤락행위등방지법은 도덕적 잣대에 의해 윤락행위를 판단하고 윤락행위를 하는 사람을 선도와 개선의 대상으로 보아 윤락여성의 선도, 보호에 법의 주요 목적을 두고 있었다면, 성매매처벌법은 성매매의 구조를 성매매 알선자, 성판매자, 성구매자의 3자 구도로 설정하고 그 중 성매매 강요·알선자가 중간착취 고리의 장본인이기 때문에 이러한 고리를 끊을 수 있도록 알선자에 대한 강한 처벌을 상정한 것이 입법취지에 잘 반영되어 있다.

이러한 법의 취지가 현실에서 작동할 필요성이 있으며, <표 V-2>에서 성매매사범 처리현황에서 기소인원이 윤락행위등방지법 상 1천명대에 비해 5천명 여명에서 1만여명대로 증가한 것은 성매매특별법 시행의 큰 성과라고 할 수 있다. 초범의 성구매자는 기소유예로 존스쿨이 선고되고, 성매매여성의 경우 기소유예, 벌금을 받는 것을 감안하면 기소되는 것은 성매매 알선자 등의 비중이 클 것으로 볼 수 있다.

<표 V-2> 성매매사건의 검찰 처리현황

(단위: 명(%))

연도	계	기 소					소년 보호 송치	가정 보호 송치	성매매 보호 송치	불기소						
		소 계	구공판		구 약식	소 계				기소 유예	혐의 없음	죄가 안됨	공소권 없음	기소 중지	참고인 중지	
			구속	불구속												
2004	51 (100.0)	39 (76.5)	8	7	24	-	-	1	11 (21.6)	7	3	-	-	1	-	
2005	325 (100.0)	187 (57.5)	15	15	157	-	-	6	124 (38.2)	97	26	-	1	7	1	
2006	25,331 (100.0)	4,839 (19.1)	224	338	4,277	28	15	324	19,361 (76.4)	17,172	2,027	4	158	688	76	
2007	19,854 (100.0)	5,123 (25.8)	148	649	4,326	58	48	328	13,800 (69.5)	10,487	3,124	1	188	357	140	
2008	46,156 (100.0)	7,183 (15.6)	192	1,100	5,891	265	19	399	37,655 (81.6)	31,490	5,722	14	429	421	214	
2009	73,553 (100.0)	10,803 (14.7)	257	2,000	8,546	281	3	581	61,109 (83.1)	51,497	8,876	3	733	624	151	
2010	26,602 (100.0)	4,444 (16.7)	97	811	3,536	81	5	232	21,328 (80.1)	17,302	3,764	6	256	388	124	
2011	19,573 (100.0)	4,725 (24.1)	141	739	3,845	76	3	193	14,146 (72.3)	11,126	2,729	2	289	331	99	
2012	15,837 (100.0)	5,056 (31.9)	173	908	3,975	38	3	222	10,106 (63.8)	7,904	1,993	2	207	308	104	

자료: 대검찰청, 「범죄분석」, 2005-2013.

둘째, 범죄수익에 대한 몰수·추징의 증가도 성매매단속과 처벌정책의 성과이다. 성매매알선업자에 대한 처벌과 불법수익 환수조치를 함께 취하는 것은 범죄자 개인에 대한 처벌 이외에 경제적인 이익을 제거하는 효과를 가질 수 있다는 점에서 매우 유용한 방법이라고 하겠다.

성매매사범 범죄수익환수 실적을 살펴보면, '06년 25건, 1,557백만 원 '07년 60건, 6,036백만 원 '08년 145건, 23,842백만 원에서 '09년 211건, 36,982백만 원으로 증가하였으나, '10년 이후, 120건, 29,139백만 원, '11년 152건 10,321백만 원으로 금액이 감소하는 경향을 보였다.

〈표 V-3〉 성매매사범 범죄수익환수 실적

연도별	범죄별	사행행위 사범	부패범죄 사범	성매매 사범	증권범죄 사범	기타 범죄	합계
2006	금액 (백만원)	224,288	12,205	1,557	10	308	238,368
	건수	342	94	25	1	10	472
2007	금액 (백만원)	16,616	14,214	6,036	16,877	365	54,108
	건수	328	91	60	13	15	507
2008	금액 (백만원)	49,206	8,114	23,842	44,339	8,641	134,144
	건수	373	94	145	2	40	654
2009	금액 (백만원)	64,231	25,216	36,982	4,309	9,087	139,825
	건수	177	184	211	3	30	605
2010	금액 (백만원)	6,061	145,012	29,139	21,159	13,792	216,165
	건수	149	346	120	13	113	741
2011	금액 (백만원)	86,750	41,636	10,321	76,171	38,810	253,689
	건수	456	413	152	16	307	1,344
2012	금액 (백만원)	41,401	36,568	22,987	56,888	121,768	279,614
	건수	210	399	190	14	316	1,129
2013	금액 (백만원)	525,617	25,317	32,395	60,929	95,586	739,846
	건수	240	361	262	53	397	1,313

주: 건수 = 추정보전 + 몰수보전

자료: '06년~'07년 실적은 법무부 2009년도 자료, 여성가족부, 2009, 「성매매방지종합대책 개선 및 전략적 추진방향 연구」, p45.
 '08년~'11년 실적은 관계부처합동, 성매매방지대책 추진점검단 제27, 제31차 회의자료
 '12년~'13년 실적은 법무부 자료.

그러나 성매매 범죄수의 환수조치 및 범죄수사가 강화됨에 따라 '12년 190건, 22,987백만 원으로 전년대비 123% 증가하였으며, '13년 262건, 32,395백만 원으로 전년대비 41% 증가하였다. 현재 '13년 기준 범죄수익환수 실적은 '06년 1,557백만 원의 환수 실적에 비해 약 21배 증가한 것이다.²⁴⁾

셋째, 풍속영업규제법에서 일정한 신·변종 성매매유형에 대하여 규제할 수 있는 근거가 마련되었다. 풍속영업규제법은 풍속영업(風俗營業)을 하는 장소에서 선량한 풍속을 해치거나 청소년의 건전한 성장을 저해하는 행위 등을 규제하여 미풍양속을 보존하고 청소년을 유해한 환경으로부터 보호함을 목적으로 하고 있다. 「청소년 출입·고용금지업소 결정 고시」를 통해 영업의 예시로 규정하고 있는 '키스방, 대딸방, 전립선마사지, 유리방, 성인PC방, 휴게텔, 인형체험방 등'은 그 동안 성매매처벌법이나 풍속영업규제법으로 규율하기 어려웠던 신종업소였는데, 2013. 8. 13. 일부 개정을 통하여 모두 풍속영업규제법의 규율대상으로 포섭되었다.

한편 성매매처벌법 제2조 제1항 제2호에 따른 성매매알선등행위는 성매매처벌법에 따라²⁵⁾ 형사처벌 대상이 될 뿐만 아니라 풍속영업규제법 및 소관 법령과 감독관청에 의한 행정처분의 대상이 되기도 한다. 한편 성매매처벌법에서 규정하고 있는 성매매의 유형인 성교행위와 유사성교행위에 해당하지 않는 음란행위의 알선에 대해서는 풍속영업규제법 제3조 제2호 및 풍속영업규제법 제10조 제2항에 의거하여 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해지고 있으며, 음란행위의 알선행위 역시 풍속영업규제법 및 소관 법령과 감독관청에 의한 행정처분의 대상이 된다.

24) 최근 서울의 한 지검에서 약 1년 6개월 동안 실업주와 공모하여 성매매를 알선한 건물주를 구속하고, 성매매 행위에 이용된 시가 30억원 상당의 6층 건물과 토지에 대해 몰수보전하고, 실업주가 건물주에게 지급한 1억 5,000만원 상당의 건물임대차보증금에 대한 지급금지 가처분 결정을 받아 내는 등 성매매업주와 건물주의 불법행위에 대한 처벌과 함께 몰수보전, 건물임대차 보증금에 대한 지급금지 가처분 결정 등이 활발하게 이루어지고 있다. 최근에는 성매매 건물 임대 수익금 전액 몰수·추징은 합헌이라는 헌법재판소의 결정(헌법재판소 2012.12.27.자 2012헌바46 결정)이 내려졌다. 이에 대해 재판부는 해당 법률조항에 의한 추징은 성매매알선 등 행위의 근절을 위해 그 행위로 인한 부정한 이익을 필요적으로 박탈하려는 데 그 목적이 있다며 성매매에 제공되는 사실을 알면서 건물을 임대해 제공하는 범죄행위로 임대수익을 얻은 경우 그 전부가 몰수·추징의 대상이 된다는 것을 충분히 예측 가능하므로 해당 조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 않는다고 하였다. 또한 대법원에서 성매매에 이용된다는 사실을 알면서도 토지나 건물을 제공했다면 해당 부동산을 몰수할 수 있다는 대법원 판결이 나왔다(세계일보, 2013.5.28 ; 법률신문, 2014.3.2.).

25) 풍속영업규제법 제10조 제1항에서 '제3조 제1호를 위반하여 풍속영업소에서 성매매알선등행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.'라고 규정하고 있지만, 동 형사처벌규정은 성매매처벌법 제19조와의 법조경합관계가 형성되어 후자의 벌칙조항으로 처리된다.

〈표 V-4〉 주요 풍속영업소에서의 성매매알선등행위에 대한 행정처분 현황

업소의 유형	근거법령	행정처분사유	행정처분내용
단란주점영업, 유흥주점영업	식품위생법 제75조 제1항 제18호, 동법 시행규칙 제89조 관련 [별표 23]	성매매처벌법 제4조에 다른 금지행위를 한 경우	영업정지 3개월(1차), 영업허가 취소 또는 영업소 폐쇄(2차)
숙박업, 목욕장업, 이용업, 미용업 (숙박자에게 성매매알선등행위 또는 음란행위를 하게 하거나 이를 알선 또는 제공한 때)	공중위생관리법 제11조 제1항, 동법 시행규칙 제19조 관련 [별표 7]	성매매처벌법, 풍속영업규제법, 청소년 보호법에 위반하여 관계행정기관의 장의 요청이 있는 때	영업정지 2개월(1차), 영업정지 3개월(2차), 영업장 폐쇄명령(3차)
숙박업, 목욕장업, 이용업, 미용업 (무자격안마사로 하여금 안마사의 업무에 관한 행위를 하게 한 때)			영업정지 1개월(1차), 영업정지 2개월(2차), 영업장 폐쇄명령(3차)
노래연습장	음악산업진흥에 관한 법률 제22조 제1항 제5호 및 동법 제27조 제1항 제5호, 동법 시행규칙 제15조 제1항 관련 [별표 2]	성매매처벌법 제2조 제1항의 규정에 따른 성매매 등의 행위를 하게 하거나 이를 알선·제공 하는 행위를 하지 아닐 것	등록취소 및 영업폐쇄(1차)
비디오물시청제공업	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제67조 제2항 제6호, 동법 시행규칙 제26조 제1항 관련 [별표 4]	성매매처벌법 제2조 제1항에 따른 성매매 등의 행위를 하거나 이를 알선 또는 제공하는 행위를 한 때	영업정지 3개월(1차), 등록 취소(2차)

〈표 V-4〉에서 보는 바와 같이 영업개시를 위하여 감독관청의 인·허가를 받아야 하는 주요 풍속영업소의 경우에는 소관법령에 의거하여 성매매알선등행위를 한 경우에는 위반의 횟수에 따라 일정한 행정처분을 부과할 수 있는 명문의 규정을 마련해 두고 있다.²⁶⁾

최근에는 성매매 또는 성매매알선등행위가 자유업종 풍속영업소의 형태에서 빈번하게 발생하고 있지만, 이에 대한 경찰의 단속이 어렵고 성매매알선등행위가 실제로 적발되더라도

26) 소위 자유업종으로 분류되는 풍속영업소인 ‘키스방, 대딸방, 전립선마사지, 유리방, 성인PC방, 휴게텔, 인형체험방’ 등은 개인사업자 등록과 세무서 신고만으로 영업을 가능하고, 이에 대한 감독관청의 관여 없이 자유롭게 다양한 형태의 영업을 할 수 있다는 특징을 가지고 있다. 이들 풍속영업소에서 성매매알선등행위가 이루어진 경우에는 성매매처벌법에 따라 형사처벌이 가능하고, 음란행위가 이루어진 경우에는 풍속영업규제법에 따라 형사처벌이 가능하지만, 행정처분을 부과할 수는 없어 신·변종 성매매행위에 대한 적절하게 대응하지 못하고 있는 실정이다. 그리하여 단순한 형사처벌만으로는 이들 신·변종 성매매행위를 근절하기에는 역부족이기 때문에 이들 행위를 원천적으로 차단할 수 있는 강력한 행정제재가 부과되어 할 필요성이 대두된다.

사법당국에 의한 형사처벌은 가능할지 몰라도 행정관청의 경우에는 동 행위에 적용할 수 있는 근거법령의 부재로 말미암아 영업정지, 영업장폐쇄, 등록취소 등의 행정처분이 불가능하여 성매매방지 관련 법령의 실효성이 저해되고 있으며, 이러한 신·변종 성매매업소는 급격히 증가하고 있는 실정이다.²⁷⁾

한편 '05년-'10년 간의 성매매 알선 적발업소 행정처분 현황을 살펴보면, 전체 적발업소 중 '최초(즉시)행정처분 업소'가 94.2%, '행정처분 유예업소'가 3.3%, '행정처분 진행중, 기타'가 2.5%의 순으로 나타났다. 적발 업소 수가 가장 높게 나타난 업종은 식품접객업으로 1,236개소가 적발되었으며, 다음으로 공중위생영업이 1,036개소로 나타났다. 업종으로는 유흥주점 797개소, 숙박업 750개소 등의 순으로 나타났다. 또한, 모든 업종에서 '최초(즉시) 행정처분'이 90% 수준으로 높게 나타났다.

위 식품위생법 시행규칙을 비롯한 공중위생관리법 시행규칙 등의 개정은 '05년-'10년간 행정처분 현황에서 성매매 알선 적발업소 중 최초 행정처분 업소가 90% 이상이 될 정도로 행정처분이 활발하게 이루어 졌으나 그 후 느슨한 행정처분 규정으로 인하여 더 이상 실효성 있는 행정처분 집행을 어렵게 하던 문제점을 보완한 것이라 할 수 있다.

27) 법률에 근거하여 허가를 받거나 등록 또는 신고를 할 필요가 없는 자유업종의 풍속영업소에서 성매매 등을 하게 하거나 이를 알선·제공하는 행위가 빈번하게 일어나고 있음에도 성매매처벌법 또는 풍속영업규제법 등에 의하여 형사처벌을 하는 이외에 허가취소 또는 영업정지 등의 행정처분을 할 수 있는 법적인 근거가 없어 신·변종 성매매업소가 지나치게 확대되고 있는 것이다.

〈표 V-5〉 '05년~'10년 기간 성매매 알선 적발업소 행정처분 현황

(2010.12월 기준)

구 분	전체 업소수	'05~'10년 적발업소 (A~E 합계)	최초(즉시) 행정처분 업소		행정처분 유예 업소		행정처분 진행중, 기타 (E)
			행정처분 기준대로 처분수 (A)	기타 사유로 경감 처분수 (B)	기소 유예로 경감 처분수 (C)	선고 유예로 경감 처분수 (D)	
합 계	687,028	2,387 (0.35%)	2,154 (90.2%)	95 (4.0%)	76 (3.2%)	2 (0.1%)	60 (2.5%)
식품접객업	573,135	1,236 (0.22%)	1,122 (90.8%)	44 (3.6%)	36 (2.9%)	0	34 (2.8%)
티켓다방 (휴게음식점)	44,539	187 (0.42%)	179 (95.7%)	3 (1.6%)	3 (1.6%)	0	2 (1.1%)
방석집 (일반음식점)	482,848	181 (0.04%)	171 (94.5%)	9 (5%)	1 (0.6%)	0	0
단란주점	15,565	71 (0.46%)	63 (88.7%)	0	0	0	8 (11.3%)
유흥주점	30,183	797 (2.64%)	709 (89%)	32 (4%)	32 (4%)	0	24 (3%)
공중위생영업	79,714	1,036 (1.3%)	923 (89.1%)	51 (4.9%)	40 (3.9%)	2 (0.2%)	20 (1.9%)
여인숙·여관· 모텔 (숙박업)	30,202	750 (2.48%)	647 (86.3%)	49 (6.5%)	35 (4.7%)	2 (0.3%)	17 (2.3%)
목욕장업	7,974	15 (0.19%)	15 (100%)	0	0	0	0
이용업	41,538	271 (0.65%)	261 (96.3%)	2 (0.7%)	5 (1.8%)	0	3 (1.1%)
노래연습장업	32,143	86 (0.27%)	81 (94.2%)	0	0	0	5 (5.8%)

자료: 관계부처합동. 2011. '성매매방지대책 추진점검단' 제23차 회의자료

나. 문제점

- 성매매범죄의 불법수익금 몰수, 추징 등 환수조치를 위한 범죄수의 특정 및 입증할 객관적인 증거 확보의 어려움

실제 성매매업소가 별도로 매출장부(서류의 형태건 과일의 형태건 불문)를 만들지 않거나

일단위로 매출을 정산하고 폐기하는 등의 이유로 단속 당시 매출장부를 확보하지 못하여 범죄로 인하여 얻은 이익을 특정할 객관적인 증거자료가 부족하여 성매매알선 업주가 자백하는 범죄수익액, 성매매여성이 진술하는 성매매대금 및 일평균 손님수로 범죄수익을 특정할 수밖에 없는 상황에 처하게 된다.

■ 건물주가 당해 건물에서 성매매를 했다는 사실을 알고 있었다는 것을 입증하기가 어려움

성매매에 이용되는 건물을 제공한 자도 처벌할 수 있으나(성매매알선등행위의처벌에관한 법률 제19조 제1항 제1호, 제2조 제1항 제2호 나목 및 다목), 성매매에 제공되는 사실을 알면서 건물을 제공하는 것이 전제되어야 한다. 건물주가 당해 건물에서 실질적으로 성매매가 행해진다는 것을 알았다는 것을 객관적 증거로 입증하는 것이 매우 어렵게 된다.

다. 개선방안

■ 성매매업주에 대한 몰수·추징을 위한 증거확보 방안

몰수·추징을 통한 범죄수익 환수의 실효성 확보를 위해 보전절차를 효율적으로 할 필요가 있는데 각 검찰청 범죄수익환수 전담팀을 가동하도록 함으로써 범죄수익 환수에 대한 전문성을 갖춘 전담팀이 집중적으로 이 업무를 담당하도록 해야 한다.

■ 건물주의 성매매사실에 대한 입증방안 모색

건물주를 성매매사범으로 처벌하지 못하는 경우라 하더라도 업주가 성매매사범으로 처벌되는 경우 업주가 건물주로부터 임대차계약 종료시 받게 될 임대차보증금에 대해 가압류 등을 통한 추징금 보전절차가 가능하기 때문에 이 방법의 적극적인 활용이 필요하다.

■ 성매매범죄 몰수·추징금액의 성매매사업 활용방안 및 시민신고제 모색

성매매범죄 수익환수금을 미국 등 선진국의 경우와 같이 몰수자산기금으로 조성하여 성매매 관련 수사, 탈성매매 지원 및 성매매 예방교육을 위한 자원으로 적극적으로 활용해야 한다.

성매매범죄의 몰수·추징을 활성화하기 위해 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌에 관한 법률」에 몰수대상재산이 몰수·추징되어 국고에 귀속된 경우 신고자나 몰수·추징에 공로가 있는 자에게 포상금을 지급할 수 있도록 하고 있는 바(본조신설 2013.5.28.), 이러한 사실을 일반 시민들에게 적극적으로 홍보하여 신고할 수 있도록 장려하는 것이 필요하다.

■ 성매매업소 퇴출에 관한 강남구청 사례의 벤치마킹 모색

강남구청은 불법·퇴폐행위 근절을 위해 특별전담 T/F를 구성하고, 전국 지자체 최초로 불법·퇴폐행위영업을 묵인한 건물주의 탈세액을 증과세하고 관광호텔업의 전체 사업정지 처분을 시행하는 등 성매매업주, 건물주 처벌과 업소에 대한 강력한 제재를 시행하였다. 지자체장의 적극적인 성매매 근절의지와 전담팀 구성의 전방위적인 단속의 성과로서 평가되는 바, 다른 지자체에서 참고하여 추진할 필요가 있으며 성매매업소 퇴출에 관한 항목을 지자체 평가에 반영하는 등 인센티브를 주어야 한다.

■ 풍속영업규제법의 개정

풍속영업규제법을 보완하여 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」·「풍속영업의 규제에 관한 법률」 또는 「청소년 보호법」을 위반하여 폐쇄명령을 받은 후 3년이 지나지 아니한 경우에는 누구든지 그 폐쇄명령이 이루어진 영업장소에서 같은 종류의 영업을 할 수 없다고 보다 강력하게 규정할 필요성이 있다. 그 밖에도 영업정지처분을 받은 장소에서 제3자가 영업정지 기간 중 동일업종의 영업을 개설할 수 없다는 내용의 영업승계금지조항도 동시에 추가해야 할 것이다.

■ 위반행위의 횟수에 따른 행정처분의 기준시점 연장

식품위생법, 공중위생관리법, 음악산업진흥에 관한 법률, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 시행규칙에서 성매매알선행위 위반행위 횟수에 따른 행정처분에 차이가 있어 형평성 측면에서 문제가 있으므로 식품위생법 시행규칙을 제외한 기타 관련 법령에서도 성매매등알선행위 위반의 경우에는 '3년간'을 기준으로 하여 같은 위반행위를 한 경우에 행정처분을 부과할 수 있는 근거조항을 두어야 하겠다.

■ 행정처분사유 및 행정처분내용의 통일성

현행 풍속영업규제법 제3조 제1항의 내용 가운데 '1. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조 제1항 제2호에 따른 성매매알선행위'를 '1. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제4조에 따른 금지행위를 위반한 경우'로 변경하고, 이에 저촉되는 행위를 하는 경우에는 '영업정지 3개월(1차), 영업허가 취소 또는 영업소 폐쇄(2차)'라는 행정처분을 공통적으로 부과할 수 있도록 규정할 필요성이 있다.

3. 청소년성매매 단속

가. 현황 및 성과

■ 청소년성매매 관련 현황

청소년성매매는 1997년 ‘원조교제’라는 이름으로 언론에 의해 처음으로 국내에 소개되었으며, 2000년 ‘청소년의 성보호에 관한 법률’(현재 아동·청소년의 성보호에 관한 법률)이 제정되는 계기가 되었다. 지난 10여년 간 청소년성매매의 성격이 크게 변하였다. 도우면서 사귀다는 의미의 ‘원조교제’가 성매매만을 목적으로 하는 ‘조건만남’으로 바뀌었고, 다양한 이유로 가출 하고 일자리를 구하기 어려워 성산업에 유입되는 십대여성이 크게 증가하였다. 청소년들이 성구매 남성 및 포주의 착취와 학대를 당하는 상황이 발생하고, 가출청소년들로 구성되어 성매매를 하는 가출팸과 또래 포주의 출현도 보고되고 있다(김고연주, 2011:3-4).

■ 청소년성매매 단속 및 성과

청소년성매매를 규율하는 아동·청소년성보호법은 아동·청소년대상의 성매매 알선, 강요, 성구매행위 등에 대해 강력하게 처벌하고, 아동·청소년의 성을 사는 행위의 대상 청소년은 처벌하지 않고 필요한 경우 보호처분을 할 수 있도록 하고 있다. 인터넷이나 휴대폰을 이용한 조건만남의 시장은 매우 넓은데 비해, 이를 규율하는 법이나 조건만남을 척결하기 위한 제도들은 대단히 미흡한 상황이다.

청소년성매매 단속과 관련하여 청소년성매매 사범 검거인원은 2008년 2,112명에서 2010년 1,345명으로 크게 감소하지만 이후 증가하여 2012년 2,676명으로 정점에 달하다 다시 감소하여 2013년 2,078명 수준에 머물고 있다. 검거인원 구속비율은 2008년 4%에서 2009년 6%로 증가하다가 2010년 이후 감소하여 2011년 2% 수준으로 떨어진다. 이후 증가하여 2013년 5.1%, 2014년 전반기 8.5%로 증가한다. 전반적으로 2008년 이후 청소년성매매 사범 구속율은 소폭의 증감을 보이는데, 전반적으로 구속율 수준이 낮아 수사기관의 처벌의지가 그다지 강력하지 않음을 보여준다.

청소년성매매 관련된 성과로는 아동·청소년성보호법의 개정으로 아동·청소년대상 초범의 성구매자의 경우 신상정보 등록대상에서 제외하였던 것을 신상정보 등록을 할 수 있는 것으로 바뀐 것(제33조, 2011.9.15 개정)과 디지털콘텐츠 대화 화면에 성매매가 처벌대상이라는 사실을 게시하도록 의무화한 성매매피해자보호법 개정(2014.3.27. 개정)을 들 수 있다.

나. 문제점

■ 조건만남 등 급속도로 변화하는 청소년성매매 수단에 비해 그에 못 미치는 단속

최근 청소년성매매를 위해 많이 쓰이는 방법은 인터넷을 이용하는 방법에서 더 나아가 모바일에 의한 랜덤 채팅 사이트 등에서의 조건만남으로 급속도로 변화되고 있으며, 모바일업체들은 영세한 기업이 많아 약관이나 전화번호가 없고, 내용을 제대로 저장하지 않아 증거확보가 어려우며, 감시기능도 약한 것으로 보인다.

■ 성을 사는 행위의 대상청소년을 처벌의 대상으로 보아 보호처분을 명할 수 있도록 한 것은 청소년 보호처원에서 검토 필요

청소년을 보호처분 등의 처벌이 가능하도록 한 것은 성구매자들이 청소년에게 성을 파는 행위를 하는 것은 범죄로서 처벌될 수 있다고 협박할 수 있는 빌미를 주게 되어 청소년들을 더욱 취약하게 만든다.

다. 개선방안

■ 청소년성매매 사범에 대한 처벌 강화 및 청소년성매매 단속을 위한 수사기법 개발

청소년성매매에 관한 성매매강요, 알선, 성구매자에 대한 처벌의 강화가 필요하고, 또한 아동·청소년 대상 성매수를 위해 유인하기만 해도 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 소위 그루밍법이 도입되어 있으나 이 규정의 활발한 적용이 저조한 상황이다. 이에 대한 활발한 신고를 유도하기 위한 제도홍보와 인센티브 제공 등이 마련되어야 할 것이며, 미성년자 성매수자를 처벌하기 위한 합정수사의 가능성을 타진할 필요가 있다.

■ 모바일, 인터넷 등에 의한 조건만남을 방지하기 위한 대책마련

조건만남에 대한 필터링, 모니터링 작업에 전문인력을 충분하게 공급하여 조건만남의 가능성을 원천적으로 봉쇄할 필요가 있다. 또한 디지털콘텐츠의 대화화면에 성매매가 처벌대상이라는 사실을 게시하도록 의무화한 성매매피해자보호법(2014.3.27. 개정) 내용에 대한 모니터링이 필요하며, 청소년들이 조건만남이 청소년성매매라는 것을 인식할 수 있도록 함께 명시할 필요가 있다.

■ 청소년지원체계 중심으로의 아동·청소년성보호법 개정

청소년대상 성매매의 경우도 성폭력 피해청소년처럼 모두 피해자로 보는 것이 타당하며,

의사결정능력이 불완전하고 생계비 마련 등 취약한 상태에서 이루어지고 있는 성매매는 청소년 보호의 관점에서 아동·청소년성보호법상 대상청소년을 피해청소년으로 전환할 필요가 있다.

■ 청소년성매매 방지의 환경정착을 위한 현행 법규의 철저한 적용

청소년보호법 제2조 여성가족부 장관 고시에 의하면 청소년성매매를 위한 모텔, 여관이용이 불가능하지만 현실적으로 이용할 수 있는 업소가 있어 문제이다.²⁸⁾ 청소년이 출입할 수 있는 숙박업소가 생겨나지 않도록 숙박업소에 대한 업무교육과 함께 청소년 출입을 제한한 업소에 대한 지자체 차원에서의 포상 등을 통해 청소년성매매 청정지역 선포 및 확산에 관심을 기울여야 한다.

4. 인터넷 성매매 확산 방지

가. 현황 및 성과

인터넷 성매매는 인터넷을 통한 성매매관련 정보를 제공하는 것으로 인터넷에 대한 접근의 용이함은 인터넷을 접하는 대중들에게 그들이 원하지 않거나 또는 필요하지 않은 정보까지 받아들이게 하며, 인터넷상의 성매매알선 및 광고행위는 인터넷의 편리함을 악용하여 성인과 아동 및 청소년을 성매매로 유인한다. 그 폐해나 심각성이 크에도 불구하고 법적인 제재를 하기에는 한계점이 많으며, 단속도 어려운 특성을 가지고 있다(다시함계상담센터, 2009:19).

성매매·음란 정보 시정요구현황을 살펴보면, 불법유해정보 심의·단속 강화 및 유통방지 활동 강화 등의 노력으로 '11년 이후 꾸준히 증가추세를 보였다. 구체적으로 살펴보면, '11년 9,353편, '12년 14,085편의 시정요구가 있었으며, '13년은 32,330편으로 전년대비 129.5%의 증가율을 보였다. '13년 시정요구 대상 중 '접속차단'이 17,608편으로 가장 높았으며, '이용해지'가 8,128편, '삭제'가 4,767편, '기타'가 1,829편의 순으로 나타났다.

인터넷 성매매 관련 성과로는 성매매음란 정보 시정요구가 2011년에 비해 2013년에 크게 증가한 것이다. 2014년 휴대전화 성매매 불건전정보 차단 강화와 관련하여 청소년 이용자 대상 스마트폰 유해정보 필터링 앱 보급을 통해 스마트 모바일 환경의 불건전 정보로부터 청소년을 보호하는 기반을 마련하였고, 불법 성인스팸 전송업체 제재를 통한 이용자 피해 예방사업을 하였으며, 부정사용 전화번호의 이용정지대상을 중소기업로 확대하여 불법 성매매의 연결고리를 사전에 차단할 수 있는 기반을 마련하였다. 또한 인터넷 성매매

28) 청소년보호법은 청소년출입·고용금지구역으로 “불특정한 사람 사이의 신체적인 접촉 또는 은밀한 부분의 노출 등 성적 행위가 이루어지거나 이와 유사한 행위가 이루어질 우려가 있는 서비스를 제공하는 영업으로서 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부장관이 고시한 것”(제2조)을 들고 있다.

알선, 음란정보 등 유해 환경 차단과 관련하여 사이버 수사요원이 연중으로 단속활동을 전개하고 있고, 사이버 범죄 예방강사를 활용, 전국 초·중·고교를 방문하여 대국민 음란물 예방교육을 실시하였다.²⁹⁾

한편 여성가족부는 청소년유해매체물 제공시 이용자의 나이 및 본인여부를 확인하도록 한 본인확인제도를 로그인할 때 마다 본인인증을 통해 성인이용자임을 입증해야 하는 ‘매번 성인인증제’에서 ‘연1회 이상’ 확인하는 제도로 변경하였다. 인터넷상에서 주민등록번호 수집이 완전히 금지되고, 인증기술 발달에 따라 타인의 정보 및 계정을 도용할 가능성이 낮아진 점, 성인 이용자의 불편과 콘텐츠 산업의 위축 우려 등을 고려하여 변경한 것이라고 한다 (2014.8.24 여성가족부 보도자료).

나. 문제점

■ 인터넷 성매매 특성상 단속에 한계가 있음

인터넷 성매매는 인터넷이나 여타 통신수단을 매개로 상대를 만나기에 인터넷 상 모니터링 및 단속에 한계가 있다. 대부분의 대화가 귓속말이나 쪽지 등 두 사람 사이에서만 이루어져, 실제 어떤 대화로 성매매 과정이 진행되는지에 대한 구체적 정보접근이 곤란한 상황이다. 또한 성매매 알선사이트 서버를 해외에 두고 있는 경우 사이트 운영자·카페개설자 등 파악 및 사이트 폐쇄조치가 가능하지 않은 문제가 발생한다.

다. 개선방안

■ 휴대전화에 대한 성매매 불건전 정보 차단이 지속적으로 이루어져야 함

모바일 유해 정보 차단과 관련하여 모바일 유해 애플리케이션 심의가 지속적으로 강화되어 유해업소 소개 등 유해 앱에 대한 청소년유해매체물 결정을 확대해야 하며 이에 대한 정기적인 모니터링이 필요하다. 스마트폰 문자, 메신저 등을 통한 사이버 폭력문제가 심각해짐에 따라 ‘사이버 언어폭력 의심문자 감지 알림서비스’를 개발, 보급하는 등 청소년 스마트폰 유해 정보 차단 서비스 보급을 확대하고 부정사용 전화번호의 이용정지 대상을 확대 추진해야 한다.

■ 인터넷 성매매 알선, 음란정보 유해환경 차단이 강화되어야 함

음란물 차단 시스템의 24시간 상시 적용 등 적극적 조치의무 부과 및 위반시 행정제재를 부과하는 등의 음란물에 대한 웹하드 사업자의 관리 책임을 강화해야 한다. 인터넷 사업자

29) '14.6.25 성매매방지대책 추진점검단 36차 회의자료.

(KISO·네이버·다음·SK컴즈)가 협조하는 인터넷 음란물 근절 공동 캠페인 실시와 더불어 중소기업체에 까지 캠페인 범위를 확대할 필요가 있다. 성매매알선 관련 사이트에 대한 사이버 순찰 강화 및 오프라인 단속을 통해 조건만남·애인대행 사이트 및 채팅사이트 단속을 강화하고 성매매 알선사이트 게시판에 게재된 업소 단속을 철저하게 한다.

5. 해외 성매매 및 외국인 성매매 단속

가. 현황 및 성과

■ 해외성매매 관련 현황 및 성과

업소 선불금, 사채 등 한국에서의 불법적 채무를 변제하기 위해 한인 여성이 미국, 호주 등 해외에서 성매매 하는 사례가 사법당국이나 언론은 통해 보고되고 있다. 성매매여성들은 피해자일 가능성이 높지만 피해사실 입증에 쉽지 않은 상황에서 범죄자로 인식되는 경우가 많다.

지난 몇 년간 중국 및 동남아시아 골프관광이 해외원정 성매매와 연결되는 사례가 급증하면서 중국, 베트남 등지에서 성매매 혐의로 검거되는 한국인이 증가하고 있고, 미성년자에 대한 성매매 행위가 엄격히 금지된 나라에서 우리나라 국민에 의해 발생한 성매매 행위로 단속 대상이 되거나 처벌받는 경우가 발생하고 있다.³⁰⁾

미국이나 호주의 성매매피해 한인여성들을 지원하기 위해 살림, 쉬고, 다시함께센터가 현장활동을 하고 있고 한국여성인권진흥원에서 해외 성매매피해여성 대상 광고를 내보내는 것 등은 해외성매매에 관한 성과라고 하겠다. 최근 여권법 제12조의 실효성을 높이기 위한 대책이 제시되어 주목을 받고 있는데, 2014년 개정 지침에서는 기존의 열거된 범죄군을 ‘외국정부로부터 유죄판결 또는 강제출국처분을 받은 경우’로 변경하고, ‘외국 언론 보도 또는 현지 여론 악화 등을 초래한 경우’의 사유를 신설하여 제한요건의 기준을 확대하고 있다. 이와 동시에 위법행위의 종류(성매매 여부)에서 위법행위의 경중(성매매 법정형)에 따라 여권제한의 기간을 1년에서 3년 사이로 차등적으로 설정하였다.

30) 2007년 미국 국무부 인신매매보고서(Trafficking in Persons Report)에서 한국남성이 성매매를 목적으로 중국을 포함하여 필리핀, 캄보디아, 태국 등 동남아시아 국가를 방문하고 있고, 한국인은 동남아시아와 태평양 도서 지방의 성매매 관광의 주요한 수요자라고 언급하고 있다. 동 보고서는 2009년, 2010년, 2011년, 2012년에 걸쳐 한국을 동남아시아 지역 아동성매매 관광의 주 고객으로 규정하며, 한국 정부가 해외 아동 성매매를 하는 자국 관광객에 대해 단속과 처벌을 제대로 하지 않는다고 하였다.

해외성매매 사범에 대한 단속현황을 살펴보면, 단속이 강화됨에 따라 전반적으로 증가하는 보인다. 2006년 이후 지속적으로 증가하여 2008년에는 총 498명이 검거되는 성과를 보였다. 2008년을 정점으로 감소하다 증가하는 경향을 보이는데, 2013년도에는 496명으로 다시 증가한다. 2013년 검거된 유형을 보면 성매매 알선이 149명, 성매도 283명, 성매수 64명으로 성매도자 비중이 가장 큰 것을 보여준다.

〈표 V-6〉 해외성매매사범에 대한 단속 현황

(단위: 명)

구 분	검거인원	유 형		
		성매매 알선 등	성매도	성매수
2005년	21	16	3	2
2006년	5	5	-	-
2007년	93	46	15	32
2008년	498	102	9	387
2009년	128	22	40	66
2010년	78	46	20	12
2011년	341	93	194	54
2012년	274	81	155	38
2013년	496	149	283	64
2014년 6월	125	45	58	22

자료: 경찰청

한편 한인남성의 해외성구매는 미국무부의 인신매매 보고서에서 2009-2012까지 한국을 동남아시아 지역의 아동 성매매관광의 주요고객으로 규정하고 한국정부가 해외 아동 성구매에 대한 단속과 처벌에 미온적임을 지적했다.

해외 성구매의 경우 처벌은 구류로 끝날 정도로 관대하며, 피해자가 아동으로 특정하여 구분하지 못하기 때문에 대체로 존스쿨 교육으로 끝나기도 한다.

해외 성매매자에 대해서는 여권발급 제한을 하고 있는데, 처분 현황을 살펴보면, '08년~'13년 6월 기간 여권발급 제한 처분 적용대상은 총 64건으로 나타났다. 여권발급 제한 처분 대상을 확대함으로써 해외성매매로 인한 국위 손상을 방지하려는 노력으로 '12년 19건, '13년 상반기 9건의 조치가 이루어진 것으로 나타났다.

〈표 V-7〉 성매매 관련 여권발급 제한(여권 반납 포함) 처분 현황

(기간: 2008. 1. ~ 2013. 6.)

연 도	대상자(명)
2008	16
2009	10
2010	5
2011	5
2012	19
2013. 6.	9
계	64

자료: 외교부, “성매매 관련 여권발급제한(여권 반납 포함) 처분 현황”, 정보공개결정서(접수번호: 2084925), 2013. 6. 19.

■ 예술·흥행(E-6) 비자로 입국하는 외국인 여성관련 현황

외국인 성매매의 경우 E-6비자와 관련하여 영상물등급위원회가 관광극장식당 또는 외국인 전용유흥음식점에서의 공연을 추천하는 것이 문제된다. 실제 관광유흥업소에서 공연을 하는 이주노동자들, 특히 이주여성들이 유흥업소의 유흥접객원으로 일하게 되는 경우가 많다. 영등위가 공연자로 추천한 이주노동자들이 유흥접객원으로 종사하는 것에 대해 사후적으로 관리하고 인권침해를 제재할 능력을 가지고 있는가 반문하게 된다. 또한 고용노동부로부터 파견업 허가를 받은 파견업체는 일정 요건만 갖추면 허가를 받을 수 있는 영세업체들이 대다수이고, 영등위의 공연추천 심사 이외에 법무부 출입국의 사증발급 심사가 이루어져 2중적인 심사가 이루어져 철저히 검토하는 듯 보이지만 현실은 그렇지 못하다.³¹⁾ 이러한 현실을 반영

31) 예술·흥행 E-6비자 체류외국인 현황을 살펴보면, '13년 총 체류자 4,940명 중 불법 체류자는 1,504명으로 30.4%에 달한다. '05년 총 체류자 4,450명 중 불법 체류자는 1,081명으로 24.3%인데 반해 약 6% 증가했다.

〈표 V-8〉 예술·흥행 E-6비자 체류외국인 현황

(단위: 명)

연도	총 체류자	합법 체류자	불법 체류자	불법 체류율
2005	4,452	3,371	1,081	24.3%
2006	4,510	3,183	1,327	29.4%
2007	4,421	3,001	1,420	32.1%
2008	4,831	3,433	1,398	28.9%
2009	4,305	2,961	1,344	31.2%
2010	4,162	2,725	1,437	34.5%
2011	4,246	2,800	1,446	34.1%
2012	4,528	3,151	1,377	30.4%
2013	4,940	3,436	1,504	30.4%

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계연보, 각 년도

하여 2014년 예술·홍행(E-6) 비자 입국 외국인 여성 보호를 위하여 관계부처 합동점검을 수행하고 있다.

나. 문제점

■ 외국과의 국제형사협력 공조체제가 미약한 상황에서 피해여성 보호 미흡

성매매는 상대방의 진술 등 증거가 필요하나 해외에서 발생한 경우, 입국 조사 시 성매매 사실을 부인하는 경우 처벌이 곤란한 상황이다.

■ 성구매가 포함된 동남아시아 단체관광

해외 성매매는 여행사와 관계없이 현지 브로커를 통해 개인적·음성적으로 이루어지기 때문에 적발이 어렵고, 개인적 행위일 경우 제제수단이 없는 문제가 있다.

■ 외국인여성 피해 관련하여 인신매매범죄 적용이 거의 이루어지지 않음

성매매를 강요받은 사례에서 성매매처벌법상의 인신매매범죄의 수사가 아니라 성매매처벌법상 성매매 ‘알선’ 또는 ‘강요’죄를 의율받게 되며, 인신매매과정에서 수반하여 발생하는 불법 입국 등 피해자가 관여했을 경우 피해자의 책임을 면할 수 있는 법적 근거가 없어 브로커와 동일하게 형법과 출입국관리법상 책임으로부터 자유롭지 못하다(소라미, 2010:3).

■ 외국인전용유흥업소를 공연장소범위에 포함시키는 것의 문제점이 큼

그동안 문제를 접근하는 방식이 해당 시증자체에 있는 것처럼 주장되어 왔으나 가장 근본적인 문제는 해당 시증의 문제라기보다는 유흥시설에 여성연예인들이 배치되는 것에 있다고 하겠다. 이를 위해서는 유흥시설로 까지 확대된 연예인 공연 가능업소 범위를 축소시켜야 할 것이다.

■ 해외 성매매사범 단속의 어려움

우리나라 형법에서 범죄의 장소적·인적 적용범위와 관련하여 속인주의와 속지주의를 원칙으로 하고 있어 해외성매매 사범도 처벌 대상지만 성매매 관련 범죄를 저지른 내국인의 국외범 처벌사례는 매우 드물다. 최근 정부는 해외성매매 단속에 나서는 동시에 여권발급제한 등의 조치를 취하고 있으나 중간 브로커 활동이 관광을 가장해 교묘히 이루어지다 보니 단속에 어려움을 겪고 있다. 해외에서 이루어지는 성매매사건의 경우 관련 증거자료 확보가 어렵고,

국내에서 단속하는데도 한계가 있고, 외국 사법당국으로부터 신속하게 수사자료를 확보하는데도 어려움이 있다.

■ 여권발급 제한의 소극적 적용

정부는 2008년 3월 28일 여권법 개정을 통하여 해외성매매 관련 범죄자에 대하여 여권발급을 제한할 수 있는 규정을 두는 동시에 여권 반납을 명령할 수 있는 근거를 마련하였다(박찬걸, 2013).³²⁾³³⁾ 그러나 이러한 조항에도 불구하고, 지금까지 외국 현지에서 성매매 범죄로 강제 추방된 사람에 대해서만 여권 발급을 제한하였다.

■ 관광사업자 규제의 문제점

관광진흥법상의 여러 규정 가운데 명시적으로 해외성매매관광을 규제하기 위한 실효적인 근거규정이 전무하다. 현행법은 여행업자 등 관광사업자가 성매매 등의 불법행위를 할 경우 사업에 대한 등록취소 조항을 두고 있지 않아, 단속에도 불구하고 국내외에서 성매매 등의 불법행위가 근절되지 않고 있어 이에 대한 대책이 필요하다고 하겠다.

다. 개선방안

■ 해외 성매매 방지를 위한 체계구축 및 제도개선

해외로 여성을 송출하는 성매매 알선 브로커, 업주 등에 대한 구속, 범죄수익 환수강화 등 엄정한 처벌을 지속적으로 가능하게 해야 하며, 이를 위해서는 국제적 성매매범죄에 대한 정보공유 및 공조 수사체계가 구축되어야 한다. 또한 한인여성의 해외 성매매 근절을 위해서는 근본적으로 선불금에서 시작되는 착취구조의 해결을 위한 방안이 고려되어야 한다(김자영, 2014:63).

■ 해외 성구매관광 금지에 관한 대책 마련

목적지 국가, 한국 대사관, 한인회, 시민단체와의 협력을 통해 성매매를 알선하는 유홍업소들과 관광가이드 단속을 시작해야 한다. 인터넷 카페를 통한 성구매 관광이 활발하므로 인터넷 카페에 대한 적극적인 단속과 폐쇄가 이루어 져야 한다. 사이버 범죄 수사대와 전문적인

32) 여권법과 관련된 이하 내용은 박찬걸, “해외 청소년성매매에 대한 실효적인 대응방안”, 소년보호연구 제23호, 한국소년정책학회, 2013. 10, 100-119면의 내용을 참고하였다.

33) 외교부장관은 ‘외국에서의 위법한 행위 등으로 국위를 크게 손상시킨 사실이 재외공관 또는 관계 행정기관으로부터 통보된 사람’에 대하여는 그 사실이 있는 날부터 1년 이상 3년 이하의 기간 동안 여권의 발급 또는 재발급을 제한할 수 있다(여권법 제12조 제3항 제2호).

그룹의 협력과 해외성매매 전담팀의 구성도 적극적으로 고려해 보아야 할 것이다(박선영, 2013:28-29). 대다수의 해외 성구매 사범이 조건부 기소유예를 받았고 그 중 1-2명만이 벌금형을 선고받는 등 관대한 처분을 받고 있는 것으로 나타나 미성년자 대상의 성구매에 대해서는 법에 정한 강력한 처벌을 하도록 해야 한다. 여권법 제12조의 적극적인 집행과 함께 여권 반납에 응하지 않는 경우에 대한 과태료 등의 행정제재를 부과할 수 있는 근거조항의 신설이 필요하다(박선영, 2013:30).

■ 유흥업소에 증사하는 외국인 여성의 인신매매범죄 처리를 위한 제도개선

수사기관 및 재판기관 담당자들을 대상으로 인신매매 관련 교육을 정기적으로 실시하여 보다 외국인 인신매매에 대한 적극적인 수사가 가능하도록 해야 한다(소라미, 2013:11).³⁴⁾ 외국인 인신매매 피해자들은 대부분의 사례에서 본인이 불법적인 성매매를 했다는 이유로 '강제출국'당하는 것으로 사건이 종결되므로 외국인 인신매매 피해자에 대한 체류자격이 보장되어야 한다. 외국인 성매매피해자의 인권을 보장하는 한편 인신매매 피해 상황을 정확히 파악하기 위해서는 수사기관이 적극적으로 나서서 인신매매 피해가 우려되는 외국인 참고인, 고소인 등을 발견하였을 때 사전에 관계 단체에 연계하여야 할 것이다.

■ 호텔유흥 사증(E-6-2) 악용 방지를 위한 제도개선

'외국인유흥시설' 자체를 공연장소 범위에서 삭제하여 실질적으로 '호텔유흥(E-6-2)' 사증을 악용하고 있는 대다수(80%)의 공연업소들이 '연예인 자격' 이주여성들을 인신매매하고 있는 현장을 원천적으로 차단할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

■ 국제형사사법공조 강화

우선적으로 내국인이 외국 사법당국에 적발될 경우 우리나라 공관에 관련사실의 신속한 통보와 국내 수사를 위한 기록 및 재판서류의 제공이 필요하며, 이러한 기록 및 서류 등을 제공받기 위해서는 관련 법률에 따른 신속한 국제형사사법공조의 실시가 필요하다. 이와 같이 해외 성매매범죄에 대한 실질적인 예방 및 처벌의 대책은 이해관계국의 협력을 요하는 문제로서 국제형사사법공조가 불가피한 실정이다.

34) 피해자의 동의는 범죄 성립에 영향을 미치지 않는 것으로 해석해야 한다. 취약한 상황에서 행한 인신매매에 대한 동意的 의사표시는 취약한 상황이 존재하지 않는다면 하지 않았을 의사표시로서 진정한 의사표시로 인정하기 어려우며 불법행위에 대한 동意的 의사표시는 유효하게 성립할 수 없다. 이주과정에서 발생하는 인신매매에서 피해자가 스스로 '성매매' 또는 '이주'에 대하여 동의하는 경우 수사기관은 적극적인 자세로 수사에 임하여 사실상 지배관리를 인정하는 쪽으로 해석해야 할 것이다(소라미, 2013:12).

■ 관광사업자에 대한 행정제재 부과

사업정지 또는 영업취소 등에 대한 사유로서 ‘성매매를 알선, 권유, 유인하는 행위’라는 독립적인 위반의 유형을 신설하는 것이 가장 시급하고 행정제재의 수위는 다른 행정법적 규율의 위반 보다 가중된 형태를 띠는 것이 바람직하다. 이에 더하여 관광진흥법에 별도로 여행업자에 대한 형사처벌의 조항을 신설하는 것이 필요하다고 본다. 또한 해외 성매매 관광을 광고하는 행위에 대한 제재도 필요하다.

■ 국외여행 인솔자 대상교육 실시

문화체육관광부장관이 지정하는 교육기관에서 국외여행 인솔자 양성 관련 교육에서 해외 성매매 시 행위자는 국내 관련법에 따라 형사처벌을 받을 뿐만 아니라 여권 사용이 일정 기간 동안 제한되며, 여행사는 관광진흥법에 의하여 처벌받을 수 있고, 관련 종사자는 취업 제한·형사법적 처벌 등의 제재를 부과 받는다는 사실을 인식시켜야 할 것이다.

6. 성구매자 단속 및 처벌

가. 현황 및 성과

■ 성구매자 재범방지 교육

〈표 V-9〉 존스쿨 이수자 및 미이수자 현황

(단위: 명)

연도	존스쿨 이수자	미이수자
2005	2,214	131
2006	11,217	558
2007	15,124	1,255
2008	17,956	1,855
2009	34,762	2,715
2010	14,283	559
2011	7,422	312
2012	4,528	306
계	107,146	7,691

자료: 관계부처합동. 2013. ‘성매매방지대책 추진점검단’ 제31차 회의자료

성구매자 교육조건부 기소유예인 존스쿨제도는 2005.7 대검찰청의 지침으로 도입되어 2012년까지 107,146명이 이수하였다. 법무부에 따르면, 2012.3.1.부터 1일 8시간에서 2일 16

시간으로 교육시간 확대, 집행의 엄정성 확보를 위한 교육태도 불량자에 대한 대처기준 강화, 성구매자 재범방지교육 프로그램 만족도 조사 신설 등의 개선이 이루어 졌다(박찬걸·송주영, 2013:498- 501).

성매매특별법 시행으로 성구매자를 단속하고 초범에게는 존스쿨 교육을, 재범이상에게는 벌금 이상의 처벌을 하도록 함으로써 성구매행위가 범죄임을 인식하게 된 것이 성구매 및 성구매자 관련 정책의 가장 큰 성과라고 하겠다. 또한 존스쿨의 실효성을 담보하기 위하여 교육내용, 강사초빙 등 프로그램 관련 내용을 끊임없이 살피고 업데이트하려는 점 역시 높이 평가할 만하다.³⁵⁾

먼저 2012. 3. 1. 이전의 프로그램을 살펴보면, 교육과정은 1일 8시간으로, 30-70명 내외의 성구매 초범자를 대상으로 보호관찰소 강당 또는 집단처우실에서 매월 1-2회 실시하였는데, 대체로 주말이 아닌 평일에 실시하고 있는 편이었다.³⁶⁾ 이는 교육이 가급적 대상자의 생계에 지장을 주지 않도록 주말대의 시간을 활용하는 외국의 경우와는 대조적이라고 하겠다.

2006년도 성구매자 재범방지교육의 운영에 사용된 예산은 126,000,000원이었지만, 2012년도의 경우에는 474,000,000원(강사료: 314,000,000원, 교육교재 등 집행경비: 160,000,000원)으로 약 4배 정도 증가되었다.³⁷⁾ 하지만 교육의 개시인원은 정반대의 현상을 보이고 있다. 즉 성구매자 재범방지교육이 실시된 이후 2012년까지 총 120,476명의 인원이 교육을 개시하였는데, 2009년까지는 그 수가 증가하였지만 이후 급감하고 있는 추세를 보여, 2012년에는 시행 초기인 2006년과 비교하여 약 1/2 수준에 머무르고 있는 것이다. 이를 2006년도의 예산과 비교해 보면 당시 보다 1인당 약 8배의 예산이 더 투입되고 있는 고비용의 현상을 나타내고 있다.

법무부는 2012. 3. 1.부터 성구매자 재범방지교육 프로그램을 이수하는 조건으로 기소유예 처분된 성구매자에 대한 교육을 강화하였다. 기존 성구매자 재범방지교육 프로그램은 교육시간이 부족하고, 내용이 성구매 남성을 변화시키기에 부족하다는 문제점이 지적되자, 2011. 6. 여성단체 등이 참여한 '존스쿨 프로그램 개발 T/F'를 구성하여, 2012. 2. 프로그램 개발을 완료하였다. 법무연수원에 성구매자 재범방지교육 전문강사 과정을 개설하여 전국 42개 보호관찰소에서 성구매자 재범방지교육을 담당하는 보호관찰관들에게 개정 프로그램 진행 관련

35) 검찰은 법원에 사건을 송치하지 않고 수사단계에서 성구매사건에 대한 종결처분을 내리는 대신에 성구매자 재범방지교육(일명 존스쿨, John School)의 이수를 조건으로 하는 방식을 채택하게 된다. 성구매자에 대한 형사처벌이 재범방지에 실효성이 낮고, 교육·사회봉사·보호관찰 등이 보다 효과적이라는 전제 하에 성매매사범에 대한 보호사건 송치원칙(성매매처벌법 제12조)을 규정한 입법취지에 부응하지 못한 실정도 동 제도의 도입배경이라고 하겠다. 2004. 9. 23. 성매매처벌법의 시행 이후 검찰은 성구매자의 경우에 있어서 초범은 약식절차에 따른 벌금형으로 처리 하도록 하되 재범이 우려되는 경우에는 보호사건으로 송치 또는 정식재판의 청구를 하도록 지침을 마련한 바 있다.

36) 이하의 성구매자 재범방지교육 지침의 내용에 대해서는 박찬걸·송주영, “성구매자 재범방지교육(John School)의 함축적 의미”, 형의법학 제14권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2013. 6, 497-501면에서 주요 참조하였음.

37) 정보공개결정서(접수번호: 1987122), “존스쿨에 사용되고 있는 예산의 액 및 그 내용”, 법무부 보호관찰과, 2013. 3. 15.

교육을 마쳤다. 주요 개선내용을 살펴보면, 첫째, 교육시간이 턱없이 부족하다는 지적에 따라 기존 1일 8시간을 2일 16시간으로 확대하였다.

■ 성매매범죄 신고 보상금 제도

성매매알선 등 행위의 신고자에 대해 보상금을 지급하는 것은 성매매알선 행위 등을 일반 국민이 신고하도록 촉진·장려함으로써 성매매를 예방하고 척결하기 위한 형사정책적인 방안의 하나이라고 할 수 있다.³⁸⁾ 또한 수사실무에서 성매매를 단속함에 있어 가장 난해한 문제는 성매매 현장을 직접적으로 적발하여 범죄를 입증할 수 있는 증거를 수집하는데 많은 어려움이 있다는 점인데, 이러한 원인으로 인하여 대부분의 성매매 관련 범죄의 증거는 간접증거로써 유죄의 심증을 형성한다고 해도 과언이 아니라고 할 수 있다. 이는 다른 측면에서 성매매피해자, 일반 국민 등의 신고나 고소를 유도할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 함을 역설하는 것이기도 하다. 그리하여 수사기관의 역량만으로는 부족한 단속실무에 있어서 성매매 범죄행위에 대한 외부적인 감시의 눈을 확대하고 적극적으로 유도함으로써 성매매 관련 범죄의 수사와 처벌을 촉진시키기 위해서는 이러한 범죄행위 제보자에 대하여 일정한 범위 내에서 보상금을 지급하여 경제적인 이윤동기를 부여하는 이른바 성매매범죄신고보상금제도를 확대하여 실시할 필요성이 있다.

성매매처벌법이 시행된 2004. 9. 23.부터 2014. 현재까지 약 10년의 기간 동안 성매매처벌법 제28조 제1항에 근거하여 성매매신고보상금이 지급된 사례는 2012. 3. 23. 250만원의 보상금이 지급된 단 1건이 존재할 뿐이다.³⁹⁾

나. 문제점

■ 성구매자에 대한 관대한 처분을 통해 일반예방효과를 거두지 못하고 있음

성구매자에 대한 처벌이 관대하여 일반인들이 성구매를 하면 엄하게 처벌받고 다시 성구매를 하지 말아야겠다고 하는 일반예방효과를 거두지 못하고 있다. 이것은 남성들의 성문화에 대한 전통적인 성규범을 정상적인 것으로 받아 들여서 법 적용에 소홀할 수밖에 없는 사회적 인식과 법 감정이 아직도 사회 전체에 남아 있기 때문이다.

38) 성매매처벌법 제28조 제1항에 따르면 동법 제18조 제2항 제3호, 같은 조 제3항 제4호, 같은 조 제4항, 제22조의 범죄 및 성매매 목적의 인신매매의 범죄를 수사기관에 신고한 사람에게는 보상금을 지급할 수 있다. 이와 같은 성매매신고 보상금제도는 (구) 윤락행위등방지법에서 명문으로 규정되어 있지 않았던 것을 2004. 3. 22. 성매매처벌법 제정을 통하여 도입된 이후, 2013. 4. 5. 타법개정으로 인한 성매매처벌법 일부개정을 통하여 기존의 신고대상인 동법 제18조 제3항 제3호를 삭제하는 대신에 '성매매 목적의 인신매매의 범죄'를 새롭게 추가하여 현재에 이르고 있다.

39) 정보공개결정서(접수번호: 2623813), "성매매신고보상금 지급현황", 법무부, 2014. 8. 7.

■ 성구매자 재범방지 교육의 법적 근거가 미약함

성구매자 재범방지교육의 역할과 기능 등은 날로 증대하고 있음에 반하여, 이를 뒷받침할 수 있는 예산지원이나 담당인력은 턱없이 모자란 실정이며, 기소유예의 비율이 전체 성매매 범죄에서 차지하는 비율이 다른 범죄군과 비교하여 월등히 높은 이유는 바로 성구매자 재범 방지교육이라는 조건을 부과한 기소유예가 가능하기 때문인 것으로 분석된다.

■ 성매매 범죄 신고보상금 제도의 문제점

성매매처벌법상 성매매신고보상금제도에 있어서 가장 심각한 문제는 신고대상범죄가 성매매 관련 범죄의 처벌 규정에 해당하는 성매매처벌법 제18조부터 제23조에 규정된 모든 형사 처벌조항을 그 대상으로 하는 것이 아니라 죄질의 경중 및 신고의 활성화 독려 차원이라는 정책적인 판단에 따라 일부 범죄에 한정하고 있다는 것이다.

다. 개선방안

■ 상습적인 성구매자에 대한 처벌수위를 높여 일반예방 효과 증진

상습적인 성구매자에 대한 존스쿨 제도 시행금지외 강력한 처벌을 통해 성구매행위의 범죄성을 인식할 수 있도록 할 필요가 있다.

■ 성구매자 재범방지 교육 관련 법적 근거 마련

성구매자 재범방지교육 프로그램의 효율적인 운영을 위해서는 적절한 예산과 담당인력이 필수적으로 확보되어야 하는데, 이를 위하여 성구매자에 대한 주요 제재수단인 교육조건부 기소유예제도를 법률상의 근거 아래 시행하는 것은 적절한 방안이라고 판단된다.

■ 재범방지교육시간

재범방지교육시간과 관련하여, 현재 성구매자 재범방지교육은 2일 16시간으로 성구매남성들의 인식을 변화시키기에는 부족하다는 지적이 계속해서 제기되고 있으며, 특히 성매매 상대방 여성에 대한 교육시간이 40시간이라는 점에서 형평성의 차원에서도 문제 제기가 되고 있는 실정이다. 이에 개정안은 교육시간을 최소 20시간 이상으로 확대하고 일일 교육시간을 4시간 정도로 줄이면서 교육의 횟수를 늘리는 방안이 교육효과를 향상시키기에 적절해 보인다.

■ 재범방지교육 피교육자 비용부담

재범방지교육의 비용부담과 관련하여, 현재는 교육에 드는 비용을 국가가 부담하고 있지

만, 교육을 받는 자가 부담해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 국가 예산으로 책정된 교육비용을 교육자들에게 부담시키는 것은 자기책임의 원칙에 부합하기 때문에 원칙적으로는 타당하다고 본다.

■ 성매매범죄 신고 활성화 방안

성매매신고 보상금의 지급 범위에 ‘성매매 알선 행위를 한 자’ 및 ‘영업으로 성매매알선 등 행위를 한 자’ 등을 수사기관에 신고한 자에게도 보상금을 지급하도록 하여 성매매 알선 행위에 대한 신고가 보다 활성화되도록 하여 성매매 근절을 위한 정부정책의 실효성을 확보하고자 한다.

아청법상의 성매매신고 대상 범죄, 성매매처벌법상 성매매범죄의 법정형 비교를 통한 범죄의 경중, 현실적인 신고가능성의 정도 등을 종합적으로 고려하여 합리적인 범위 안에서 결정하는 것이 타당하다고 본다.

■ 보상금지급의 의무화

성매매 관련 범죄에 대한 국민들의 경각심 고취 및 일반국민에 의한 적극적이고도 자발적인 신고의 유도를 위해서는 신고보상금을 의무적으로 지급하도록 입법화하는 것이 원칙적으로 필요하다. 성매매신고보상금제도의 활성화를 위해서 동 제도의 내용을 적극적으로 홍보하는 것도 중요하다.

7. 성매매여성 단속 및 성매매피해자 지원 확대

가. 현황 및 성과

성매매특별법의 가장 큰 변화를 꼽는다면 성매매여성과 성매매피해자로 이분화한 것이라고 하겠다. 성매매여성의 전부 비범죄화를 주장하는 단체가 있으나 성매매피해자를 충족하는 기준을 확대하여 성매매피해자의 범위를 넓혀서 처벌되지 않는 것으로 하는 쪽이 더욱 적절한 것으로 보인다.

성매매처벌법에서는 성매매피해자 간주 규정을 두고 있지 않고 따라서 성매매피해자 입증을 성매매여성이 해야 하며, 성매매강요가 입증되어야 성매매피해자로 될 수 있기 때문에 성매매피해자 입증을 위해 쉽게 나서기 어려운 상황이다. 성매매처벌법에서 수사기관에서 성매매여성 조사 시 성매매피해자의 가능성이 있을 때는 상담소나 가족 등에게 알리도록 처벌의 특례조항을 두고 있으나 거의 사문화된 것으로 보인다. 성매매여성의 경우는 기소유예나 벌

금 또는 보호처분을 받게 된다.

불법원인채권 무효조항으로 선불금 채권이 무효인 것을 민사소송으로 인정을 받아야 한다. 선불금사기사건의 경우 선불금을 받고 일을 하지 않은 사안에 대해 사기죄를 적용하려는 것인데 일반 사기사건과는 다르게 볼 필요가 있다.

성매매의 금지원칙에 따라 성관매여성도 처벌되는 것이 원칙인데 여기서 성매매피해자 개념을 도입한 것은 적절한 것으로 보이나 성매매처벌법 시행초기에는 이 규정이 활발하게 적용된 듯하지만 후반기 이후에는 그렇지 못한 것으로 평가된다.

〈표 V-10〉 성매매사범 단속 현황

(출처: 경찰청, 단위:명)

구 분	검거건수	검거인원	조 치	
			구 속	불구속
2004년	6,425	16,947	1,606	15,341
2005년	5,413	18,508	829	17,679
2006년	8,716	34,795	569	34,226
2007년	9,286	39,236	526	38,710
2008년	16,253	50,358	303	50,055
2009년	25,480	71,953	388	71,565
2010년	9,583	28,244	216	28,028
2011년	7,241	26,138	243	25,895
2012년	7,598	21,107	244	20,863
2013년	8,668	21,782	207	21,575
2014, 8월	5,137	14,608	154	14,454

주: 성매매사범 적용법률 : 아동·청소년의성보호에관한법률(제7조 : 강간등제외), 성매매알선등행위의처벌에관한법률

성매매사범 단속현황을 보면, 2004년 6,425건에서 2009년 25,480건으로 최고치를 보인 이후 지속적으로 감소하고 있다. 성매매가 줄었다는 것을 체감할 수 없는 상황에서 이와 같이 성매매사범 단속건수나 인원이 줄고 있다는 것은 성매매사범에 대한 강력한 대처를 하고 있지 않다는 것을 반증한다고 할 수 있다.

성매매특별법은 성매매피해자를 처벌하지 않으며, 수사과정에서 피의자 또는 참고인이 성매매피해자에 해당한다고 볼 만한 상당한 이유가 있는 경우 지체없이 법정대리인, 친족 또는 변호인에게 통지하고 신변보호, 수사의 비공개, 친족 또는 지원시설·성매매피해상담소에 의인게 당 그 보호에 필요한 조치를 하여야 한다(제6조). 또한 법원은 신고자 등을 증인으로

신문할 때에는 직권으로 또는 본인 등이나 검사의 신청에 의하여 신뢰관계에 있는 사람을 동석하게 할 수 있고, 수사기관 역시 신고자 등의 조사 시 동석하게 할 수 있으며(제8조), 신고자 등의 사생활이나 신변보호를 위해 심리를 공개하지 않을 수 있다(제9조). 이와 같이 형사절차상의 피해자 보호조항을 두어 피해자를 두렵게 보호하고자 하였다.

한편 여성가족부는 다시함께상담센터와 함께 ‘성매매피해자 인권보호를 위한 가이드라인(Guidelines for Identification of Sex-Trafficking Victims, GIST)’을 제작하여 배포하고 있다. 성매매피해에 대한 판단(식별)은 성매매피해자를 보호하는데 가장 우선시 되는 항목이기 때문에 성매매피해 판단지표를 만들게 된 것이다. 인신매매 피해자와 마찬가지로 성매매피해자 역시 스스로 피해당했다는 것을 인식하지 못하지 못하는 경우가 많아서 수사기관, 상담소 등의 최초 개입담당자들의 초기판단이 중요하기에 가이드라인을 배포하는 것이다.

나. 문제점

■ 성매매피해자로 인정되기 어려움

경찰조사에서 성매매 피해자로 조사를 받았으나 검찰의 지시라며 다시 피의자조사를 받으러 오라고 하는 일도 있고, 업주가 성매매를 직접 지시하지 않았으면 알선이 아니라고 하는 경우도 발생한다(신박진영, 2014:119).

■ 선불금의 다양화로 불법원인 채권무효가 인정되기 쉽지 않음

성매매처벌법상 불법원인으로 인한 채권무효(제10조)는 성매매알선자 등이 성매매여성에게 선지급한 선불금의 채권효력을 무효화한다는 규정으로 동 법 제정직후에는 선불금 관련 사건에 대한 경찰·검찰, 법원의 적극적인 판단이 다수였으나 선불금 지급방식이 변화된 지금은 소극적인 판단으로 바뀌었다.

■ 조사 및 재판과정에서 성매매여성의 안전 보장 및 권리확보가 어려움

단속과 피해수사가 분리되면서 일부 경찰서에서는 업소를 단속할 때에 여성들의 피해 상황을 사전에 조사하지도 않은 채 바로 현장에서 입건하는 경우가 많아, 실제 집결지에서 벌어지는 여성의 피해 상황에 대한 파악이 전혀 되지 않고 있다(2014, ‘살림’ 전문가 자문회의자료).

■ 성매매관련 통계가 성별구분을 하지 않고 있음

성매매사범을 업주·관련자, 성매수자, 성매매여성으로 구분하지 않고 전체 통계만 잡아서 각 주체들의 검거실적이 어느 정도인지 알 수 없다. 성매매의 특수성을 고려할 때, 경찰청은

성매매사범을 업주·관련자, 성매수자, 성매매여성으로 구분하여 통계를 생산하는 것이 필요하다.

다. 개선방안

■ 현행법의 철저한 적용 및 법 개정 방안

성매매처벌법상 수사과정에서 피의자 또는 참고인이 성매매피해자에 해당한다고 볼 만한 상당한 이유가 있는 경우 변호인 등에게 통지하고 신변보호 등에 필요한 조치를 하도록 규정되어 있는 바(제6조) 성매매사건 뿐 아니라 선불금 사기사건의 경우에도 이 조항을 적극적으로 활용해야 한다. 조사단계에서 피해자임을 확인할 수 있는 체계마련이 필요하다. 성매매처벌법 개정을 통해 성매매처벌법 제10조에서 규정하고 있는 불법원인으로 인한 채무관계에 의해서 성매매를 행한 사람을 ‘성매매피해자’로 추가하는 것이 필요하다(윤덕경 외, 2013:84).

■ 조사 및 재판과정에서의 안전보장 강화

성매매 알선구조의 착취방식이 매우 교묘하고 조직적으로 이루어지기 때문에 성매매 구조 안에서 여성이 스스로를 피해자로 인식하는 것은 힘들다. 따라서 여성들이 조금이라도 기회를 갖고 성매매알선업주에 대한 피해를 진정할 수 있도록 수사과정시 성매매를 한 것으로 추정되는 여성의 경우 무조건 상담원 동석을 하는 것이 필요하다(신박진영, 2014:122). 또한 성매매 단속에 관한 수사기관의 조직관련 시스템 역시 지속성과 전문성을 확보하기 위해 인력배치를 자주 전환하지 않도록 하며 성매매업무의 어려움을 감안하여 해당 업무 성과를 인사고과점수에 비중을 두어 반영하는 등의 방안이 고려되어야 할 것이다.

VI. 결 론 : 마무리하며

본 연구에서는 성매매특별법 시행 이후 지난 10년간의 관련 정책 성과와 한계를 점검하고 향후 개선방안에 대해서 논의하였다. 성매매특별법 시행은 성매매가 불법이라는 점을 널리 알리고 성매매에 대한 국민인식과 관행에 큰 변화를 가져왔다는 점에서 의미가 크다. 인권 사각지대에 방치되었던 성매매여성의 보호와 지원제도를 확립하였고 이러한 노력이 국제사회에서 인정받았다는 점도 높이 평가할 일이다.

그러나 동법 시행 이후 정부, 지방자치단체, 민간단체가 협력하여 성매매 수요를 축소시키고 성매매피해 여성의 인권보호를 위해 많은 노력을 기울였음에도 불구하고 성매매 규모가 눈에 띄게 감소하지 않는 것이 현실이다. 형사사법당국의 성매매 단속 강화로 새로운 유형의 성매매가 등장하고 있고, 해외성매매와 청소년성매매는 지속적으로 풀어가야 할 정책과제로 남아있다. 성매매와 성매매관련 업소 단속과 관련하여 지자체의 적극적인 개입이 절실한데, 지자체의 성매매방지 정책 수행에 참여할 수 있도록 유인하는 적극적 조치가 필요하다. 모범 사례에 대해 포상 등 인센티브를 제공하고 언론을 통하여 이들의 성공사례와 효과를 전략적으로 홍보하여 국민의 공감대를 이끌어내는 작업이 필요하다. 당장 2015년도 안전행정부가 실시하는 지자체합동평가 지표에 지자체의 성매매 관련 업소에 대한 적극적 단속을 유도할 수 있는 지표를 개발하여 포함시켜야 한다.

성매매방지 정책 범위는 방대하고 정책 환경은 호의적이지 않다. 최근 성폭력·가정폭력 방지방정책이 큰 성과를 거둘 수 있었던 이유 중 하나는 관련 정책에 대해 국민 공감대가 광범위하게 형성되고 이를 토대로 정책적 우선순위에 위치할 수 있기 때문이다. 성매매특별법 시행 이후 정부와 민간단체는 성매매방지를 위해 예방, 보호, 처벌과 관련하여 상당한 노력을 기울여왔다. 이러한 정책적 노력의 효과와 한계에 대해 향후 지속적으로 점검하는 노력도 요구된다. 다른 정책에 비해 어려운 환경에 있기 때문에 관련 정책은 모니터링과 정책 검토에 집중해야 하고 이를 기반으로 척박한 정책 환경을 돌파하는 전략을 수립해야 한다. 이를 위해서는 지속적으로 관련 자료를 축적하는 것이 필요하다. 성매매 관련 통계와 자료를 축적하는 것은 쉽지 않은 작업이지만 자료축적을 토대로 효과적 정책 전략이 가능하기에 지속적으로 투자해야 한다. 정책적 전략 개발을 토대로 국민과 여타부처 정책담당자의 공감대를 형성하여 호의적인 정책 환경을 구축해야 한다.

< 지정토론 >

‘성매매특별법 10주년 성과와 과제’ 에 대한 토론

토론 1. ‘성매매특별법 10주년 성과와 과제’에 대한 평가

토론 2. 성매매 방지 및 피해자 보호·지원 정책 방향

토론 3. 성매매사범에 대한 처벌 강화의 필요성

토론 4. 성매매사건 신고형량의 개선

토론 5. 성매매방지법 10년 성과에 대한 포장은 친절하게,
부족한 부분의 수선은 꼼꼼하게~

‘성매매특별법 10주년 성과와 과제’에 대한 평가

정재원 교수 (국민대 국제학부)

1. 성매매예방

2011년-2014년 여성가족부와 한국여성인권진흥원은 일반국민의 성매매와 여성폭력 방지 캠페인, 청소년성매매 예방을 위해 타 기관들과 협력하여 전국적 차원의 캠페인 활동을 전개하였다. 여성가족부 2009년-2013년 공공 광고판이나 리플릿을 이용하여 성매매 방지에 대해 홍보하고, 우리나라 입국 외국인 및 해외 여행객을 대상으로 성매매의 불법성, 성매매의 인권침해, 관련 처벌규정, 아동·청소년 성매매의 불법성에 대해 홍보하였다. 문화체육관광부는 2009년부터 한국정책방송 KTV, 정책포털 사이트, 정부블로그 정책공간, 민간 및 공공기관 전광판을 통해 인터넷성매매와 불법성매매 사이트 집중 단속, 여성긴급전화 이용 정보, 가출 성매매 피해 청소년 구호, 청소년성매매 유해 사이트 점검, 신·변종 성매매 방지 강화에 대해 홍보를 하였다.

성매매 방지 홍보 활동이 위와 같이 이루어졌다고 하였는데, 실제로 이러한 정책을 직접 이용한 여성들이 얼마나 있는지, 그리고 이에 대해 여성들은 물론 일반인들이 얼마나 인지하고 있는지 의문스럽다.

정부 각 기관들은 이러한 조치들을 전면으로 내세우고 있지만, 먼저 공무원 스스로 이러한 성매매 업소와 유착되거나 성매매 업소에서의 유희 혹은 접대 행위를 지속하고 있는지부터 점검해야 할 것으로 보인다. 사후적인 조치 또한 제대로 집행이 되고 있는지부터 시작해서 성매매가 가능하거나 전제되어 있는 사실을 인지하고 있음에도 불구하고 성매매 업소를 허가해 주는 행위 등에 대한 처벌과 재발 방지, 그리고 철저한 관리감독 제도가 요구된다. 지자체의 성매매 정책 이행 점검의 경우에도 마찬가지로 지자체 공무원이 성매매 업소를 출입하는 문제나 성매매 업소 허가를 남발하고 있는 상황에 대한 점검이 더 필요하다.

해외성매매 방지와 피해자 보호와 지원 홍보를 위하여 여성가족부는 2009년-2013년 해외성매매 적발 및 피해사례, 관련법률, 신고연락처의 내용을 담은 리플릿을 제작·배포, 한국어, 영어, 일본어 리플릿을 통해 해외 한인 성매매피해자 지원 서비스 홍보, 해외 성매매 피해자 지원 업무 처리 매뉴얼과 소책자를 제작 배포하였다. 외교부는 2011년-2013년 부처의 '해외안전여행정보' 홈페이지를 통해 해외성매매 근절 대국민 홍보를 시행하고 있는데 여권법에 따라 해외성매매자에 대한 여권발급 제한 조치를 홍보하고 있다.

위에서 보듯이, **해외성매매 방지 홍보 활동**의 경우 정부 각 부처의 조치들은 마치 한국 여성들의 해외 성매매에 초점을 두고 있는 것으로 보인다. 한국 여성들의 해외 성매매보다 더 심각한 문제는 바로 한국 남성들의 해외 성매매 문제이다. 그러나 해외 성매매의 카테고리에 두 가지의 전혀 상반되는 별개의 사안들이 혼재되어 있을 뿐 아니라, 실질적으로는 한국 남성의 성매매 문제에 대한 제재조치가 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 특히 2010 성매매 실태 조사 결과, 해외에서의 한국 남성들의 성매매는 일부 관광객들의 일탈 행위가 아니라 한국인들이 사실상 업주이며 관광객 뿐 아니라 기업과 공무원, 현지 자영업자 등 다양한 한국인들을 대상으로 하는 조직적인 행위라는 사실이 드러났음에도 불구하고 이에 대한 적절한 대응이 아예 제외되어 있다는 것은 심각한 문제이다. 실제로 여권을 박탈당한 경우는 현지에서 우연히 적발된 남성들과 호주와 미국에서 적발된 한국 여성들의 경우인데, 오히려 여성들이 더 숫자가 많다는 데에서도 한국 정부가 이 문제의 본질을 제대로 건드리지 못하고 있다고 할 수 있다.

여성가족부와와 한국여성인권진흥원은 국내 성매매방지 정책 활동을 국제사회에 알리고 성매매 및 인신매매 방지 관련 정보공유를 통해 국가간 협조와 국제 연계체계 구축을 위한 활동을 전개하고 있으며, 정부는 해외성매매 방지 및 피해여성 보호를 위해 관련 국가와의 실무회담 개최를 통해 국가간 협력 체계를 구축하고, 인신매매 및 성매매 방지와 관련된 국제회의에 지속적으로 담당자를 참석하도록 하여 국가간 연계와 협력 체계를 구축하려고 한다.

위의 **성매매방지를 위한 국제네트워크 구축** 부분도 모두 다 한국 여성들의 해외 성매매를 염두에 둔 국제 협력 체계 구축의 의미가 매우 강하다. 각주의 캄보디아와의 협력 사례처럼 한국 남성들의 해외 성매매로 인한 현지인 '피해자'들에 대한 논의가 필요하다.

성매매방지대책 추진점검단 운영의 경우 예방, 보호, 집행의 단계를 포괄하는 것보다 말 그대로 방지를 위한 집행에 집중하는 것이 좋을 것으로 판단된다. 예방이나 보호 기능은 다른

방식으로 집행 가능하며, 성매매를 방지하는 활동이 제대로 ‘집행’되고 있는지, 현재의 ‘방지 활동’의 한계를 점검하고 새로운 형태의 집행을 개발하는 등 보다 더 전문적이고 세분화된 방지대책이 필요하다고 판단된다. 강남구 우수사례의 경우에도 과연 현재에도 지속가능성을 확보하고 있는지 다소 의구심이 드는 것이 사실인데 일시적 단속을 넘어 구조적으로 근절할 수 있는 방법을 연구하고, 강남에서의 상황이 누구나 다 알 정도로 임계점을 넘었음에도 불구하고, 그것을 허가해 주고 대규모로 성매매가 공공연하게 이루어질 수 있도록 지속적으로 묵인해 줄 수 있었던 무방지 대책에 대해 엄중하게 조사해야 한다.

2. 성매매피해자 보호지원

성매매피해자 보호지원이라는 장의 경우에도 가장 핵심적인 선불금 등 각종 빚 문제나 포주와 조직 폭력배로부터의 협박 등의 문제가 빠져 있는 것은 여전히 탈성매매나 피해자 보호 지원의 영역을 협소하게 정의하고 있는 현실을 반영한다고 생각한다. 성매매여성의 탈성매매와 재유입 방지를 도모하기 위한 상담, 의료 및 법률지원 서비스가 지속적으로 제공되는 것도 중요하고, 성매매피해여성을 발굴하고 이들에게 생계금지원, 의료지원, 법률지원, 직업훈련 등 탈성매매를 위한 구조, 상담, 자활에 이르는 종합적인 지원을 제공하는 것도 매우 중요하다. 그러나 이러한 노력을 하루아침에 무너뜨릴 수 있는 근본적인 조치도 병행되어야 한다. 아울러 이러한 노력들에는 스스로 문제점으로 밝혀 놓았듯이, 급속하게 유입되고 있는 이주여성, 조선족, 북한이탈여성 등에 대한 대책도 마련해야 할 것이다.

3. 성매매행위 처벌

집결지 단속 부분에 대해서도 집결지 단속으로 인한 집결지 감소에도 불구하고 여전히 집결지가 그래도 유지되고 있는 현상에 대해 조금 더 심층적으로 파악해야 할 필요가 있다. 지자체의 비적극성 뿐 아니라, 서울로 한정하더라도 여전히 미아리 등 버젓이 영업을 지속하고 있는 전국 곳곳의 집결지에 대한 본격적인 문제제기를 할 필요가 있다. 이를 위한 개선 방안은 훌륭하지만, 그러한 방안이 어떤 이유로 폐쇄로까지 이어지지 못하는가에 대한 답이 필요한 시점이다.

가장 성매매가 많이 이루어지고 있는 **겸업형 성매매** 업소들의 경우 단속 건수가 증가했다는 사실에 대해서는 잘 알 수 있었으나, 뒤에 나오는 여러 신변종 업소들의 단속이 어려운 이유와 마찬가지로 그 동안 성매매 현장에서의 증거 확보의 어려움 등의 이유로 혐의를 입증하기 어렵다는 식의 논리로 성매매 단속에서 벗어날 수 있었는데, 어떠한 방법으로 단속을 확대할 수 있었는지 궁금하다. 법적 처분 외에도 단속이 가능한 방법을 공유하는 것은 신변종 업소에 대한 단속의 효과성을 위해서도 매우 중요할 것으로 보인다. 아울러 겸업형 업소의 난립의 근거인 유흥을 위해 ‘여성접객원을 둘 수 있다’는 규정은 폐지되어야 한다.

범죄 수익 몰수 등의 최근 경향은 매우 중요한데, 단순히 초과 수익에 대한 몰수 뿐 아니라, 원래의 수익까지도 몰수할 수 있도록 다각도로 노력을 할 필요가 있다. 또한 해당 업주 뿐 아니라, 성매매에 제공되는 사실을 알면서도 토지, 자금, 건물을 제공하는 행위에 대해서도 책임을 묻고, 이러한 업소를 허가해 준 공무원에게도 죄를 묻는 방향으로 처벌이 강화되어야 할 것이다. 또한 몰수된 재산을 처분하여 성매매 여성 지원 등을 담당하는 기관을 전국 지자체 곳곳에 설치하여 그 기관의 운영을 위해서라도 강력한 몰수가 일어날 수 있도록 제도화해야 할 필요성이 있다. 또한 업주와 건물주의 법 위반을 입증할 증거에 대한 부분을 성교행위와 유사성교행위의 적발 여부만으로 한정하지 않고도 얼마든지 제시할 수 있는 다양한 방법을 개발해야 할 것이다.

신변종 업소에 대한 풍속영업규제법에 의한 처벌 강화 부분도 흥미로운 부분인데, 전술했듯이 성매매를 알선하는 공간에 대한 처벌 규정이 엄연히 있고 겸업형을 단속하는 근거가 되는 부분이 있다면, 이 풍속영업규제법 외에도 겸업형이나 신변종 업소나 모두 공통적으로 적용할 수 있는 다양한 법적 행정적 근거들을 제시할 필요가 있다. 또한 그 이름만으로도 풍속영업규제법에 의한 처벌이 될 수 있을지 모르겠으나, 이러한 신변종 업소에서 성행위나 유사성행위에도 미치지 못하는 것처럼 보이는 명칭과는 달리 사실상 성매매가 충분히 예상되는 것만으로 처벌할 수 있는 법적 해석 혹은 판례가 있었던 만큼 향후 적극적인 대응이 요구된다. 이에 따라 행정관청의 경우에는 사실상의 성매매 행위에 적용할 수 있는 근거법령의 부재로 말미암아 영업정지, 영업장폐쇄, 등록취소 등의 행정처분이 어려웠던 현실을 적극적으로 타개해야 한다. 그 외에도 어떠한 형태라도 성매매를 알선하는 경우에 대해 지금보다는 훨씬 강화된 처벌이 병행되어야 할 것이다.

청소년 성매매의 경우 외국 수준으로 크게 형량을 강화해야 한다. 성인 여성의 경우에도

80% 이상이 청소년기부터 성매매 시장으로 유입되고 있는 현실 속에서 이는 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 인터넷 성매매에 대한 단속도 매우 중요한데, 청소년 성매매가 이루어지는 인터넷을 통한 성매매 문제 외에도 인터넷을 통한 일반 성매매, 특히 해외 성매매의 경우 거의 완전히 무제한으로 방치되고 있는 상황이다. 따라서 이 부분에 대한 경찰 전담 부서 등의 설치가 필요하며, 시민 신고제나 법적 처벌 강화 등을 통해 적극적으로 폐쇄나 구속 등의 조치가 필요할 것으로 보인다.

해외 성매매 부분 중 외국인 여성들에 의한 성매매에 대한 대책은 많이 부족한 편이라고 할 수 있다. 예술 흥행 비자를 통해 들어오는 방식들 외에도 매우 다양한 방법으로 유입되고 있는 현실을 조금 더 조사연구해서 대책을 마련해야 할 것이다. 이 비자 발급의 문제점에 대해서는 이미 오래 전부터 지적해 온 바 있으나 개선이 되지 않고 있으며, 이러한 여성들이 어떤 상황에 처하게 되는지에 대해서도 알려져 있음에도 불구하고 단속의 사각지대에 놓여 있는 것이 사실이다. 또한 한국 여성들의 해외 성매매 문제의 경우에도 피해자라는 관점에서 다루어야 하는 원칙을 확인할 필요가 있다. 현지법에 따라 현지에서는 범죄자로 취급되더라도 향후 한국에서는 여성들을 비범죄화해야 더 큰 불행을 막을 수 있을 것이다.

본 연구에서도 성매매 알선 중간 매개체에 대한 부분은 가장 대응 방안이 취약하다고 할 수 있다. 또한 수요 차단을 염두에 둔 개선 방안도 약한 부분이다. 무엇보다도 성매매는 인신 매매라는 정의가 유럽을 중심으로 확산되어가고 있는 상황 속에서 우리도 정의 자체를 다시 규정할 필요가 있다. 청소년에 대한 성매매는 자발적이든 아니든 한층 더 강한 처벌을 해야 하지만, 그렇다고 대응물로서 성인 여성에 대한 성매매에 대해서는 자발성을 여부를 따지는 것은 잘못된 대응으로 이어질 수 있다. 국제적 요소들(외국여성들의 국내 성매매, 한국 남성들의 해외 성매매)에 대해서도 크게 보완해야 할 부분이 많이 존재한다. 국제적 알선 범죄자들에 의해 해외로 팔려 나간 한국 여성들의 문제 역시 국가는 단 한 명이라도 구조하겠다는 의지를 가지고 실질적인 국제적 공조를 통해 해결하도록 적극적인 자세를 보여야 할 것이다.

성매매 방지 및 피해자 보호·지원 정책 방향

김권영 과장 (여성가족부 권익지원과)

1. 성매매특별법 제정 의의

발제자의 성매매특별법 10주년 성과와 과제에 대한 내용 잘 들었습니다. 성매매특별법 제정의 의의, 성매매 예방, 성매매피해자 보호 및 지원, 성매매 처벌 각각의 내용에 대한 성과와 한계를 잘 정리해 주신 것 같습니다. 성과와 한계에 대한 발제자의 의견에 공감하며 여기에서는 향후 정책의 추진방향에 중점을 두고 말씀드리고자 합니다.

발제자가 발표하신 바와 같이 금년은 성매매특별법이 제정된 지 10년이 되는 해이다. 동법의 시행으로 성매매에 대한 국민인식 개선과 성매매피해자에 대한 보호 및 자립·자활을 체계적·종합적으로 지원할 수 있는 기반이 마련되었다.

성매매특별법은 다음과 같은 제정 의의가 있다.

첫째, 구(舊) 「윤락행위등방지법」 상의 윤락행위를 성매매로 전환하고 인간의 성이 상품처럼 매매되는 것을 금지하였으며 성매매를 여성에 대한 인권침해의 문제로 접근하였다.

둘째, ‘성매매피해자’ 개념을 도입하여 성매매 여성을 피의자가 아닌 피해자의 관점에서 보호의 대상으로 접근하였다.

셋째, 성매매 여성에 대한 소극적인 선도보호에서 탈피하여 적극적인 상담, 의료·법률 및 자활지원 등 탈성매매를 위한 종합적 서비스 지원하는 국가책무를 강조하였다.

넷째 수사 또는 재판과정에서 신변보호, 수사·심리의 비공개, 신뢰관계 있는 자의 동석, 지원시설·상담소와의 연계 등 보호조치를 강화하였고 성매매의 강요·알선·광고 등 행위유형에 따른 벌칙 세분화 및 법정형 상향 조정 등 중간 알선 착취 고리를 차단할 수 있도록 처벌규정을 강화하였다.

2. 그간의 성과와 한계

가. 주요 성과

1) 성매매 예방 내실화

인간의 성(性)이 상품처럼 매매되는 것을 법률적으로 금지하고 성매매 예방교육·홍보를 강화하여 성매매의 불법성 및 심각성에 대한 대국민 인식개선을 제고하고 사회적 공감대를 확산하였다. 이에 따라 성매매 불법성에 대한 일반 국민의 의식수준은 '09년 69.8%에서, '13년 93.1%로 증가하였고 성매매특별법 존재에 대한 인지도는 '09년 90.3%에서 '13년 93.3%로 높은 수준을 유지하였다.

* (출처) '09 성문화 온라인 실태조사(한국여성인권진흥원), '13년 성매매실태조사(여성가족부)

성매매방지법 제정으로 성매매 예방교육 의무화에 대한 근거를 마련하고 법 개정으로 교육 대상 확대, 사후점검 강화 등 예방교육을 내실화하였다. 특히 금년에는 국가기관등의 성매매 예방교육 실시결과를 매년 점검하고 점검결과를 해당기관의 평가에 반영, 언론에 공표하며 부실 기관에 대해서는 관리자 특별교육을 실시하는 등 적극적 이행조치를 강화하였다.

또한 성매매방지 전국 '공감' 캠페인, 정책토론회, 국제심포지엄, 홍보영상 제작 및 상영, 정책전문지·뉴스레터 발행, 미국·호주 한인방송 등 인식개선 홍보를 연중 주기적으로 추진하여 왜곡된 성인식 개선 및 피해자에 대한 편견 깨기 등 양성평등한 문화가 정착될 수 있도록 노력하였다.

2) 성매매 피해자 보호 및 지원 강화

성매매특별법 제정 이전의 선도보호와 숙식제공을 위한 상담소-보호시설의 이원체계에서 벗어나, 성매매특별법 제정 이후에는 탈성매매를 위한 구조에서 상담, 주거, 의료·법률, 직업 훈련까지 지원하는 상담소-지원시설-자활지원센터-자립지원 공동생활시설(그룹홈) 등의 단계적이고 종합적인 인프라를 구축하였으며 이를 적극적으로 확대하여 왔다. 이를 통해 성매매 피해자에 대한 의료지원은 '04년 6,814건에서 '13년 18,833건, 법률지원은 '04년 8,453건에서 '13년 17,087건, 직업훈련지원은 '04년 2,135건에서 '13년 3,056건으로 증가하였다.

또한, '14.3월 성매매방지법 개정으로 성매매피해자의 보호, 피해 회복 및 자립·자활 지원

확대를 위해 일반지원시설은 최대 2년6개월, 청소년 지원시설 21세까지, 장애인의 경우 피해 회복에 소요되는 기간까지 지원시설의 입소기간을 연장하였다. 아울러, 낙인 등 2차 피해를 방지하기 위해 주소지 외의 지역으로 취학을 원할 경우 취학이 원활히 이루어질 수 있도록 지원하는 한편, 지원시설 입소자에 대해 생계비, 아동교육지원비, 아동양육비 등 보호비용을 지원할 수 있는 근거를 마련하였다. 성매매피해자를 최초로 접하게 되는 단속·수사 또는 상담소 상담 등의 단계에서 성매매 여성을 피의자가 아닌 피해자로 적극 식별(판단)할 수 있도록 '13.12월 '성매매피해자 인권보호를 위한 가이드라인(GIST)'을 제작하여 성매매처벌법 집행기관인 법무부와 경찰청에 배포하고 업무 및 교육에 적극 활용하도록 하였다.

한편, 성매매피해자 지원시설·자활지원센터에 대한 창업 아이템 발굴, 창업 교육, 사회적 경제조직(사회적기업, 협동조합, 마을기업) 진입·유지 등을 위한 자활컨설팅을 지원하고, 자활카페와 스타벅스 코리아 재능기부카페 연계('14.6.9), 취약계층 인턴십 미용실 설치(8.29) 등 자활매장 설치를 지원하였다.

3) 성매매 단속·처벌 강화

성매매특별법 시행 초기 유흥업소 및 집결지 단속을 강화하여 성매매 검거 건수와 사범이 '04년 6,425건, 16,947명에서 '09년 25,480건, 71,953명으로 각각 296.6%, 324.6% 증가하였다. 경찰청에서 파악한 집결지(유리방) 수는 '04년 35개에서 '11년 26개소로 감소하였다. 여성가족부의 2013년 성매매 실태조사에 의하면 집결지(성매매가 1차적 목적인 업소들이 최소 10개 이상 밀집해 있는 지역) 수는 44개소로 2002년 69개소에 비해 36%(25개소)가 줄어 든 것으로 나타났다. 특히 '13.8월 춘천 성매매집결지 난초촌 폐쇄는 대화와 소통으로 민·관의 유기적 협력을 통한 집결지 자진폐쇄라는 점에서 우수 사례로 평가되고 있다.

청소년·장애인 대상 성매매사범은 초범이라도 존스쿨 교육 조건부 기소유예 대상에서 제외하고 외국 정부의 강제출국 처분이 없는 경우에도 해외 성매매 사범에 대해 여권발급을 제한할 수 있도록 그 요건을 확대하였으며, 식품위생법령에서 성매매알선 유흥업소에 대한 영업소 폐쇄기준을 1년 3회 위반에서 3년 2회 위반으로 행정처분 기준을 강화하였고, 성매매 알선 우려가 있는 디지털콘텐츠의 대화 화면에 성매매가 처벌 대상이라는 사실을 게시하도록 하였다.

나. 한계

성매매 방지 인식개선을 위해 그동안 많은 홍보자료가 개발되었지만 여론을 주도하는 공중과 TV·인터넷 TV·라디오·신문 등 공공·민간기관의 홍보매체 활용이 미흡하여 대중에게 정부의 홍보활동이 적극적으로 확산되지 못하는 한계가 있다. 선불금, 업주의 강압과 회유, 낙인, 신분노출에 대한 두려움 등으로 탈성매매 의지가 쉽게 좌절되고 성매매피해자에 대한 사회적 편견 및 이중적 시선으로 취업 등이 쉽지 않아 이들에 대한 사회·경제적 자활 및 자립에 어려움이 있으며, 경제적 자활지원서비스의 경우 직업준비-직업훈련-취업 과정 중 직업준비 단계에 치중되어 있어 일자리로 연계하는 데는 한계가 있다. 성매매피해자에 대한 낙인 및 개인정보 노출에 대한 우려로 지원시설·자활지원센터·상담소 운영에 대한 통계 DB와 탈성매매 등 자립·자활의 사례관리가 구축되지 않아 구조지원사업의 적정성 평가, 효과 분석에 한계가 있고, 예산 주무부처를 대상으로 예산 증액의 필요성, 타당성을 설명하는데 어려움이 있다.

성매매(알선행위)는 주로 심야시간대에 음성적으로 발생하고 성매매 여성은 업주의 경제적·심리적 보복에 대한 두려움으로 피해사실에 대한 진술을 부담스러워하며 온라인, 신변중 등 성매매의 유형과 방법이 점차 다양·지능화됨에 따라 단속·수사를 위한 증거 확보에 어려움이 있고 경찰청과 지자체의 성매매 단속과 집결지 폐쇄에 대한 관심과 의지 부족으로, '10년 이후 단속 건수가 감소하고 집결지는 담보상태를 유지하고 있다.

3. 성매매 방지 및 피해자 보호·지원 정책 방향

성매매 방지 정책의 목표는 성매매의 불법성과 성매매피해자에 대한 이중적 시선에 대한 인식개선을 강화하고 공감대를 확산하며, 피해자에 대한 보호 및 자립·자활 역량을 강화하여 탈성매매를 제고하는 것이다. 여기에서는 성매매 방지, 피해자 보호, 처벌(3P : Prevention, Protection, Prosecution)의 관점에서 관련 대책을 살펴보고자 한다.

첫째, **성매매 예방대책**은 다음과 같다.

전략집단 중심으로 '찾아가는 성매매 예방교육'을 확대하고, 상담소 등 현장활동가 중심의 전문강사 인력풀을 확충하며, 성매매 근절 '공감'에 기초한 맞춤형 교육프로그램을 개발·보급하고, 우수 강의 콘텐츠를 발굴하여 모범사례를 확산하는 등 성매매 예방교육을 내실화한

다. '14.9.28 시행한 성매매 예방교육 이행 강화조치를 지속 안내하고 홍보하여 기관의 적극적 교육 참여를 확산하는 것이다.

또한 성매매에 대한 사회적 경각심을 높이고 인식을 개선하기 위하여 매년 9월 19일부터 9월 25일까지 1주간 성매매 추방주간을 정하여 전국적으로 캠페인을 전개하는 것이다. 성매매에 대한 인식개선을 위해 전광판, 지하철 및 KTX, 소셜네트워크(SNS), 인터넷 TV(IPTV) 등 일반 국민의 접근성이 높은 공공·민간기관의 온·오프라인 홍보매체를 통해 시각적·청각적 효과가 높은 홍보영상, 공익광고, 홍보슬로건을 집중적으로 홍보하여 대중들에게 성매매 근절 메시지가 효과적으로 확산될 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 학교, 군대, 여행사 등 대규모 찾아가는 예방교육 시 홍보영상을 교육 자료로 활용하여 교육 체감도를 높일 필요가 있다.

둘째, **성매매피해자 보호대책**은 다음과 같다.

수사기관이나 상담소 등의 최초 개입 담당자들에 의한 초기 판단·식별은 성매매피해자를 보호하는데 있어 매우 중요하다. 성매매처벌법 행정기관은 수사·재판의 초기 단계부터 성매매피해자의 인권침해 방지를 위해 '피해자 식별 가이드라인'을 구축하고, 법 집행과정에서 이를 적극 적용할 필요가 있다.

성매매피해자는 다른 폭력과 달리 복지·교육·심리·건강 등 문제가 복잡하게 얽혀 있고 사회적 고립, 낙인, 무기력을 동시에 경험하고 있다. 이에 따라 성매매피해자의 욕구와 상황을 정확하게 진단할 수 있는 사례관리 매뉴얼을 개발하여 대상별 맞춤형 서비스를 통합적으로 지원하여 고객만족도를 제고해야 한다. 기존 치료 중심의 서비스뿐만 아니라 사례관리 매뉴얼, 심층면접기법, 개인의 강점을 발굴하고 지지·강화할 수 있는 프로그램과 심리치유를 위한 프로그램 등을 통해 피해회복과 성매매피해자에 대한 배려와 공감의 확대될 수 있도록 한다.

심리적 치유와 함께 정서적·사회적 자활과 경제적 자활이 균형을 이루는 자립·자활서비스망을 구축하여 성매매피해자의 탈성매매를 지원해야 한다. 공동작업장 제작물품의 규격화·표준화·고급화 등을 통해 부가가치를 높이고 공공기관, 프랜차이즈 또는 대형 유통매장 운영기업의 사회공헌사업과 연계하여 자활매장 설치를 지원할 필요가 있다. 관심 있는 창업 분야에 대하여 창업기술·지식 등을 전해줄 수 있는 프랜차이즈 기업, 사회적 기업 등과 연계하여

사업 아이템, 전문교육 및 창업컨설팅 등을 지원하는 한편, 정부의 취업성공 패키지, 근로복지 자활사업, 지자체 지역자원 인프라와 연계 등을 통해 자활프로그램을 제공하고 전문가 재능기부와 연계하는 등 잠재성 개발을 통한 자활을 지원해야 한다.

또한 성매매피해자의 시설보호 필요, 자활수준에 따라 주거지원서비스를 확대하고 이를 위해 국민임대주택, 주거약자용 주택 등의 지원 대상 범위에 성매매피해자를 포함할 필요가 있다.

한편 시설 종별 성매매피해 지원실적 항목, 내용, 기준 및 산출 방법 표준화를 위한 매뉴얼을 개발하고 DB 관리를 위한 온라인 시스템을 구축하여 피해자 지원의 효율성을 높일 필요가 있다. 또한, 시설 종사자 대상 교육 및 워크숍 개최, 멘토-멘티 운영, 처우개선 등을 통해 시설 상담원 등의 전문성을 제고하고 시설 종사자의 역량과 복지를 강화해야 한다.

셋째, **성매매 처벌 대책**은 다음과 같다.

성매매 및 성매매 알선 우려가 있는 불법·유해 사각지대를 샅샅이 찾아내어 성매매 및 성매매 알선행위를 근절할 수 있는 입법을 추진할 필요가 있다. 「풍속영업규제법」을 개정하여 성매매, 성매매 알선행위를 제공한 신·변종 자유업종 업소에 대해 영업정지, 폐쇄명령 등 행정처분을 부과하는 규정을 신설하는 것을 고려해야 한다.

해외 성매매 방지를 위해 「관광진흥법」에 해외 성매매 알선 권유·유인 등의 행위를 한 사업자에 대해 사업정지 또는 영업취소 등 행정처분을 부과하고, 「여권법」의 여권발급 제한요건 중 ‘외국에서의 위법한 행위’를 ‘국내법을 위반한 행위’로 변경하여 외국에서 성매매를 한 경우에도 국내법의 적용을 받아 여권발급을 제한할 수 있도록 해야 한다. 「공중위생관리법」을 개정하여 성매매 알선 등을 제공한 숙박업소, 이미용 업소에 대한 영업장 폐쇄기준을 1년간 3회에서 3년간 2회로 확대하는 등 행정처분의 실효성을 제고해야 한다.

경찰, NGO, 지방자치단체 등은 합동점검 및 단속으로 성매매 근절을 위한 정부와 지자체의 강력한 의지를 전달하고, 기업형 성매매업소 및 신변종업소 등 불법 풍속업소에 대한 집중 단속을 지속 실시해야 한다. 민·관의 대화와 협의에 의한 춘천시 집결지 자진폐쇄, 강남구 불법 전단지 근절 등 지자체의 성공사례를 적극 전파하여 전국적으로 확산될 수 있도록 해야 한다. 학교보건법과 건축법 등을 적용하여 무단 용도변경 등 불법퇴폐 시설물에 대한 폐쇄를 적극 추진하고 계좌·통신내역 조회, 성매매업소 계약서 확인 등을 통해 건물 임대인이 성매

매 알선사범과 공모하거나 방조한 사실 여부를 확인하여 임대인에 대한 처벌을 강화하며 임대차보증금·건물 등에 대해서는 몰수·추징 등 철저한 사전보전조치를 강화할 필요가 있다. 성매매를 근절하기 위해서는 중간 매개자의 차단이 중요하다는 인식의 전환 아래 중간매개자가 얻는 불법수익을 박탈하여 성매매에 관여하려는 유인 자체를 없애려는 것이 성매매처벌법의 입법목적이므로 성매매알선등행위로 말미암은 일체의 범죄수익을 몰수·추징하여 불법수익이 실현되지 않고, 성매매가 산업적으로 재생산되지 않도록 하는 것이 필요하다.

한편 해외 성매매 방지를 위해 성매매 목적지 국가에 경찰 확대 배치, 인터폴과의 국제공조 강화, 목적지 국가의 사법기관·대사관·한인회·시민단체와의 협력을 통해 성매매 알선 유흥업소 및 관광가이드에 대한 단속을 강화하고, 국가 간 형사사법 공조체계를 구축·확대해야 한다.

마지막으로 청소년 성매매 방지대책을 제안하고자 한다.

청소년 성매매는 성인 성매매로 연계될 가능성이 높고 자의식의 미성숙으로 성매매의 피해성을 인식하지 못하는 경우가 많으며, 정신적 외상(trauma)이 성인보다 크므로, 청소년 성매매 예방 및 피해자 보호는 청소년의 건강한 성장을 위해 강조되어야 한다. 성매매피해청소년의 증가와 저연령화, 생활시설에의 입소 기피 등을 고려하여 성매매피해청소년에 대한 전문적·맞춤형 상담, 지역사회 연계를 통한 통합적인 지원이 필요하다. 사이버 또래상담을 통한 상담, 긴급 구조, 청소년성장캠프 교육을 연계지원하고, 성매매피해청소년의 동선과 패턴을 고려한 아웃리치에 기반한 이동형 현장상담 활동을 정기적으로 운영하여 성매매 피해청소년에 대한 전문 치료·재활 교육 및 맞춤형 사전·사후 지원을 통해 성매매로의 재유입 예방 및 건강한 사회복귀를 모색해야 한다.

성매매 사후단속 강화를 위해 간소화된 아동·청소년 대상 성범죄 신고 포상금 제도를 국민들이 쉽게 이해할 수 있도록 웹툰·인포그래픽·웹전단, 인터넷카페와 사이트 등을 통해 적극 홍보한다. 아울러 온라인 성매매 방지를 위해 최근 도입된 디지털콘텐츠 대화화면에 성매매 경고 문구를 게시토록 하고 이를 적극 모니터링하여 동 시스템이 내실 있게 운영되도록 한다. 이외에도 사이버 범죄수사대를 통한 인터넷 카페 단속을 강화하고 인터넷, 스마트폰 성매매 알선, 음란정보 등 유해환경 차단을 적극적으로 추진해야 한다.

성매매사범에 대한 처벌 강화의 필요성

김태건 검사 (서울중앙지방법검찰청)

1. 성매매특별법 제정 의의

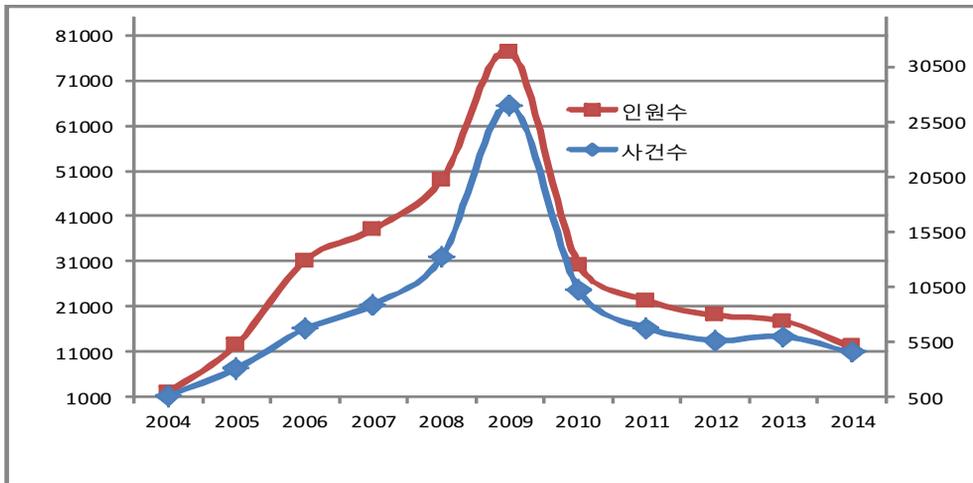
종전 율락행위방지법을 대신하여 성매매업주 및 알선자에 대한 강력한 처벌을 통해 만연한 성매매를 억제하고 성매매여성의 인권을 보호할 목적으로 성매매알선등행위의처벌에관한법률 및 성매매방지및피해자보호등에관한법률이 2004년 제정되어 현재까지 시행되고 있다.

성매매특별법의 시행 결과 상당수의 집결지가 폐쇄되었고, 성매매는 범죄이고 성구매자 또한 처벌받을 수 있다는 사회적 경각심을 일으킨 것을 그 긍정적인 효과로 볼 수 있다.

그러나, ‘성매매특별법 10주년 성과와 과제’에서 나타난 바와 같이 우리 사회에 여전히 ‘겸업형 성매매’ 또는 ‘신변종 성매매’ 등으로 변형된 성매매가 성행하고 있는 것 또한 외면할 수 없는 2014년 오늘의 현실이다.

2. 성매매사범 처리현황

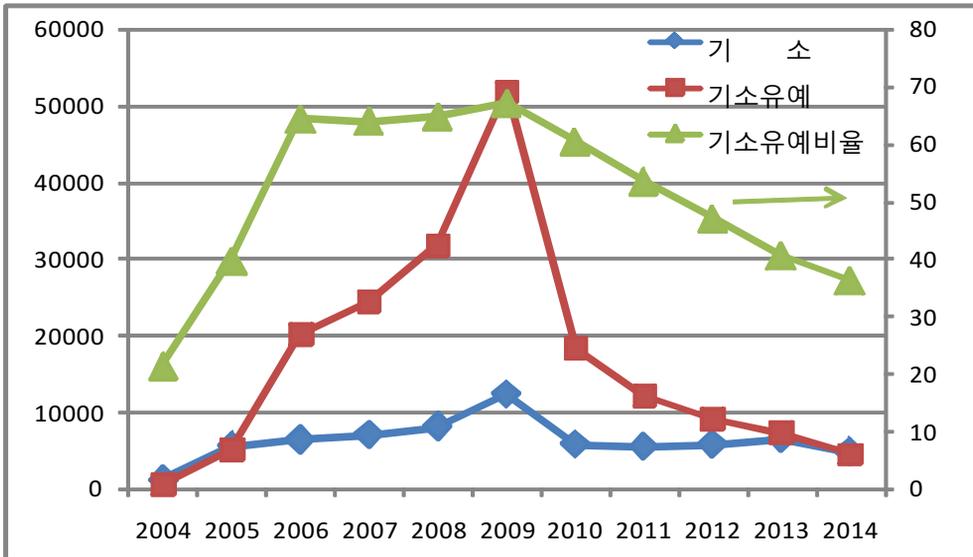
[그림 1]은 검찰청이 2004년 ~ 2014년까지 처리한 성매매사범 처리건수 및 처리인원을 표시하고 있다.



[그림 1] 연도별 성매매사범 처리 건수(오른쪽 세로축) 및 처리 인원(왼쪽 세로축)

- 적발건수(및 적발인원)는 2009년 약 27,000건(77,000명)으로 최대점을 찍은 후 지속적으로 그 건수 등이 감소하고 있고, 현재 연간 약 6,000건(18,000명)이 처리되고 있는 것으로 보인다.

[그림 2는 동일한 기간 동안 기소(구공판 및 구약식 포함) 및 기소유예 처분을 받은 인원수를 나타내고 있다.



[그림 2] 연도별 기소(명), 기소유예(명) 및 기소유예 비율(% , 오른쪽 세로축)

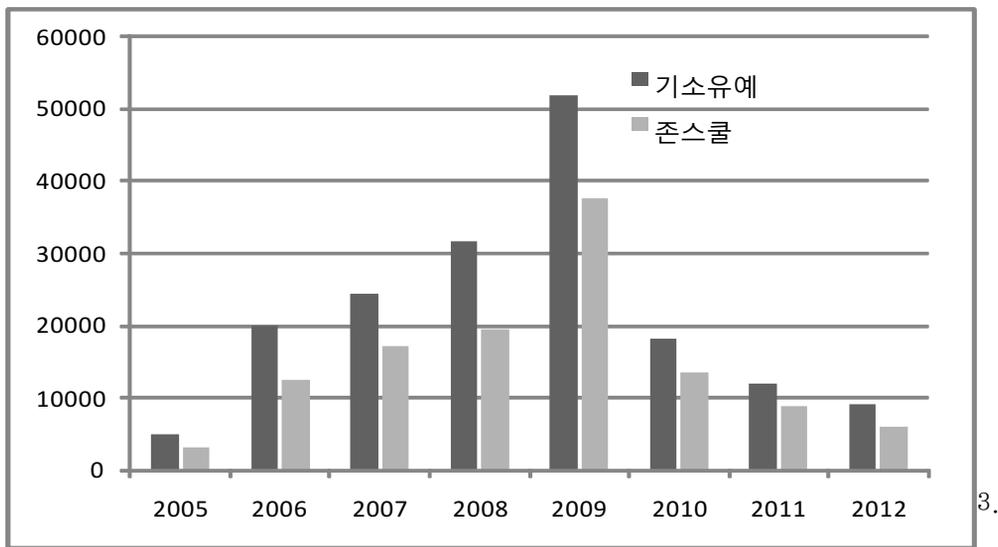
- 전체 사건처리 중 기소유예 처분의 비율이 21~67% 상단에 이르고, 특히 2005~2010년까지 기소유예 인원이 50% 이상을 차지하였으며(연간 기소유예 처리인원 경향과 연간 처리 인원수의 경향이 유사함),
- 2009년 이후 전체 처리인원은 감소하고 있으나, 기소되는 건수는 현격한 감소율을 보이지 않고 일정한 수를 유지하고 있는 것으로 보인다.

[그림 3은 연도별 기소유예 인원 및 존스쿨 인원을 비교한 것으로, 존스쿨조건부 기소유예가 기소유예의 대부분을 차지하고 있음이 확인된다.

※ 나머지 기소유예는 성매매여성 또는 경미한 성매매가담자로 추정

위 자료들을 종합하면, 2010년까지 적발인원의 상당수는 존스쿨 조건부 기소유예 대상인 성구매자 또는 가담정도가 경미한 성매매여성들이었으며,

- 성매매로 기소되는 인원은 적발인원의 감소경향 대비 크게 줄지 않고 있다는 것이다.



[그림 3] 연도별 '기소유예 인원' 대비 '존스쿨접수 인원'

3. 단속·처벌의 문제점 및 향후 방향

최근 언론에 보도되고 있는 것과 같이, 성매매업종이 ‘건마, 핸플, 립카페’ 등의 이름으로 일반 주택가 또는 오피스텔의 장소를 빌려 성행하고 나아가 인터넷·스마트폰어플 등을 통해 예약제로 운영이 되면서 종전보다 더 은밀하게 운영이 되고 있어, 수사기관이 성매매현장을 단속하기 어려운 것이 현실이다.

※ 최근 서울중앙지검에 송치된 대부분의 성매매사건 기록을 보면, 경찰관이 손님으로 위장을 하여 성매매장소로 들어가서 여자종업원과 업주를 단속하는 형태로 이루어지고 있고, 단속된 성매매여성 또한 천편일률적으로 ‘오늘 처음 시작하였다. 사장이 누구인지 모른다’는 식의 진술을 고집하여 다른 성구매자나 성매매에 가담한 공범들을 확인하기 어렵다.

나아가, 현금 위주로 영업이 이루어지고 영업장부 등을 작성하지 않는 성매매업소의 특성상 성매매알선업자들이 실제 얻은 범죄수익을 특정하기 어려워 그 수익을 몰수·추징하기 어려우며,

- 신변종 성매매업소의 경우 2~3달 정도의 단기임대로 오피스텔을 임차하여营业을 하고 있어, 범행에 제공된 장소를 몰수·추징하기도 어렵다.

※ 그러나 검찰은 신용카드 결제내역, 장부압수 등을 통해 수익이 특정이 되고, 장기간에 걸쳐 한 건물에서 성매매가 이루어지는 경우 그 범죄수익 및 건물에 대한 몰수·추징을 적극적으로 시행하고 있다.

성매매알선업자에 대한 벌금형 처분으로 인한 ‘적발되면 돈으로 막으면 된다’는 안일한 인식의 확산 및 범죄수익 미환수에 따른 ‘단속되더라도 수익의 일부만 벌금으로 내면 된다’는 기회비용에 대한 생각 등이 성매매업자로 하여금 계속 성매매영업을 하도록 하는 원인 중 일부로 추측된다.

따라서, 검찰로서는 1) 유관기관과의 정보공유 등을 통해 초기 단속시점부터 범죄수익이나 공범 등을 특정할 수 있는 방법을 모색할 필요가 있고, 2) 적극적인 구속과 불구속 수사를 적극 활용하여 한 번의 성매매알선도 구속이 될 수 있다는 인식을 확산할 필요가 있으며, 이 부분에 대해서는 추가적인 검토가 계속 필요하다.

성매매사건 신고형량의 개선

윤후의 서장 (서울서대문경찰서)

발제자의 지적과 같이 성매매특별법이 시행된 지 10년이 지난 시점에서 성매매방지정책에 대한 평가는 긍정적인 면과 부정적인 면으로 나뉩니다. 우선 긍정적인 부분을 간단히 언급하고 문제점과 대책을 말씀드리겠습니다.

우선 성매매특별법 시행의 긍정적인 효과는 크게 두 가지라고 하겠습니다. 첫째, 발제자께서 지적하신 대로 국민들이 성매매는 범죄라는 인식을 갖게 되었다는 점이고 둘째, 2000년, 2002년 군산 대명동, 개복동 사건과 같은 감금, 인신매매 등 성매매여성에 대한 심각한 폭력 사례는 현저히 감소되었다는 점입니다. 따라서 2004년 시행한 성매매특별법은 여전히 성매매 방지를 위한 효과적인 정책이라 하겠습니다.

문제점으로는 성매매특별법 시행 이후에도 성산업이 줄어들지 않고 있다는 사실입니다. 우리나라 성산업을 감소시키기 위해 발제자께서 제안한 다양한 대책은 시행되어야 합니다. 하지만 여러 가지 대책 중 중점을 두고 추진해야 할 정책은 성매매업소에 대한 양형을 선진국과 같이 강화하는 것이라 하겠습니다.

현재 우리나라의 성매매 알선 업주에 대한 법원의 형량은 선진국과 비교하여 볼 때 상대적으로 형량이 낮은 수준에 머물러 있습니다. 실제로 우리나라 법원이 성매매 업주에 대한 처벌을 강화해야 한다는 주장도 나오고 있습니다.

시대 따라가지 못한 성매매 단속 성적표는 '미흡'

(헤럴드경제 2014-09-23)

대법원에서 올 7월1일부터 성매매 양형기준을 정함에 따라 성매매에 대한 양형기준이 생겼다는 점은 진일보됐다고 평가되지만, 이 기준에 따르면 성매매 업주의 형량은 1~2년 정도다.

황은영(48) 서울중앙지검 여성아동조사부 부장검사는 “성매매 업주들이 처음 걸리면 집행유예라는 생각을 갖게 되면, 성매매를 근절할 수 있겠느냐”며 “1~2년은 집행유예가 가능하다는 것인데, 업주로 단속됐을 때는 영업수의 몰수 등 강한 처벌이 필요하다”고 강조했다.

외국과 달리 우리나라에서는 성매매업주들이 경찰에 단속되어 재판을 받게 되더라도 대부분의 업주들이 받는 형량은 낮은 수준의 벌금에 불과합니다.

미국에서 한인이 성매매업소를 운영하다가 미국 사법당국에 단속된 경우 업주가 받는 형량은 우리나라와 비교할 수 없을 정도로 매우 높습니다.

[사례 1]

성매매 운영한 한인 업주에게 10년 징역형 선고(텍사스주 댈러스)

(뉴욕=KPA/뉴시스 2006-07-20)

텍사스주 댈러스에서 3곳의 성매매 시설을 운영하던 교포 미나 말콤이 18일(현지시간) 연방법원에서 10년간의 징역형을 언도 받았다. 말콤은 또한 46만달러를 그녀의 희생자들에게 지불하도록 명령을 받았다.

“오늘의 언도는 우리 사회의 가장 힘없는 사람들을 악용하는 사람들이 철저한 조사를 받아서 신속하게 기소되어 엄한 처벌을 받게 된다는 분명한 메시지를 보내는 것이다”라고 법무부 민권국의 완 J. 김 부국장은 말했다.

[사례 2]

한국 여성들 고용 성매매 알선업주(여·45)에게 3년 징역형 선고(조지아주 메이컨)

(연합뉴스 2014-07-18)

17일(현지시간) 연방검찰의 공보와 미국 언론에 따르면 조지아주 연방 중부지방법원은 애틀랜타 남쪽의 메이컨에 2012년 마사지업소를 차려놓고 안마사 자격증이 없는 한국 여성들을 고용해 성매매를 알선하고 대금을 갈취, 세탁한 혐의로 기소된 C(여·45)씨에게 징역 3년과 복역 후 보호

관찰 3년을 선고했다. 법원은 C씨가 소유한 애틀랜타 부촌의 고급 콘도와 BMW 자동차도 압류했다. 이 업소에서 일하다 매춘 혐의로 체포된 N(여·51)씨는 보호관찰 1년을 선고받았다.

검찰 수사에 협조해 형량이 줄어든 N씨의 증언 내용은 가히 충격적이다. 그는 2012년 12월4일 손님으로 가장한 경관에게 120달러(12만원)를 받고 성행위를 제공하려다 현장에서 적발됐다. 미국에서 성매매로 돈을 벌겠다는 생각에 인천공항을 떠나 애틀랜타 국제공항에 내린 지 불과 닷새 만에 벌어진 일이었다.

검찰에 따르면 N씨를 비롯해 한국에서 온 여성들은 아침 9시부터 자정까지 쉬지도 않고 적게는 5명, 많게는 8명의 남성을 상대했다.

성행위를 제공하는 대가로 '서비스 종류'에 따라 손님 한 사람당 40달러에서 100달러를 받았지만, 이 중 40~60달러는 하숙비 조로 업주인 C씨의 몫으로 돌아갔다. C씨는 숙식 제공과 업주에 대한 봉사료 명목으로 매주 '하우스 요금'(house fee)이라는 것도 떼어갔다.

성 접대 여성들은 제 돈으로 피임기구를 구입해 쓰레기통 밑에 숨겨놓아야 했다. 경찰의 매춘 단속에 적발되면 종업원에게 책임이 전가되도록 업주가 미리 빠져나갈 구멍을 만들어놓은 것으로 보인다. 업주 C씨는 한국 외교부에 "성매매를 알선한 적이 없다"며 억울함을 호소하는 것으로 알려졌다.

미국에서는 한번 단속된 성매매 업주의 경우 또다시 영업을 재개할 수 없을 정도로 무거운 형량을 받게 됩니다.

그동안 우리나라 성매매업소를 줄이려는 정책의 초점이 업소와 사람을 얼마나 많이 단속했느냐하는 단순하고 외형적인 통계에 머물러 있었습니다.

앞으로는 선진국과 같이 단 한 개의 업소를 단속하더라도 그 단속된 업소가 받는 형량이 업주들의 성매매 재범의지를 꺾을 만한 형량인지 아닌지를 검토하고, 재범의지를 꺾을 만한 수준까지 양형을 높이는데 정책의 초점을 맞추는 것이 필요하리 하겠습니까.

성매매방지법 10년 성과에 대한 포장은 친절하게, 부족한 부분의 수선은 꼼꼼하게~

신박진영 대표 (대구여성인권센터)

■ 국가는 성매매의 기존프레임을 바꾸어내는데 효과적으로 대응했는가

성매매방지 홍보활동이 가장 아쉬움이 많이 남는 부분이다. 성매매방지법 제정 이후 국민의 인식이 상당히 전환되었다는 것은 분명한 사실이다. 하지만 여론을 주도하는 언론의 프레임은 10년이 한결같다. 기사의 내용은 조금씩 다를지 모르지만 주도적으로 성매매를 다루는 방식은 크게 한 개의 틀을 벗어나지 못한다. 바로 ‘풍선효과’에 따른 ‘무용론’이다. 이 큰 틀에서 조금씩 변주된 기사제목들이 수시로 출몰한다. 최근의 뉴스기사들만 보아도 “성범죄 3년 새 41%급증... 성매매특별법 닷?”, “성매매특별법 시행10년, 성과는 의심스럽다.”, “성매매특별법 시행10년... 신변종 업소 활개” 등이다. 성매매여성들의 업주와 구매자에 의한 폭력 등 인권침해 소식이 끊임없이 나오는 상황에서도 칼럼까지 동원해서 ‘성매매방지법’ 자체를 무력화시키려는 시도는 계속되고 있다.

사실로 분명히 입증되는 통계수치와 상담 현장에서 체감하는 변화는 법 이전의 ‘성매매천국’ 한국사회의 모습과는 분명 차이가 있는데 이를 외화해서 성매매를 바로 보는 큰 틀의 프레임을 바꾸어 내는 데는 많이, 아주 많이 부족했다. 성매매방지법으로 인해 바뀐 이미지가 긍정적으로 보이도록 만들지 못하고, 너무 낮은 수준에서의 방어만으로 급급했다고 여겨진다. 성매매방지가 여성인권과 안전한 사회, 건강한 경제 발전의 이미지와 연결되어야 하는데 그저 가족주의에 호소하거나, 동정에 기댄 호소와 성도덕적 비난에 머물러 오히려 역효과를 불러일으키는 경우도 종종 있었다.

국제연대를 통해 한국의 성매매방지 정책이 여러모로 비교적 잘 만들어진 시스템이라는 이야기를 들곤 했다. 정작 국내에는 이를 제대로 보여주지 못하고 성매매방지법 10년은 과도하게 매도당한다. 물론 한계는 있고, 법의 존재와 상관없이 실행에 있어서 여러모로 부족했더라도 말이다. 과도포장까지 바라지도 않는다. 있는 그대로의 포장조차 제대로 해내고 있지 못한 것은 시급히 풀어야 할 과제이다.

■ 공공기관 등 권력기관의 성접대 관행 등을 차단하였는가

2004년 법제정 이후에도 고위공직자를 포함한 국가공무원, 공공기관 임원 및 직원들의 성접대를 포함한 성매매 관련 비리내용은 너무나 빈번히 언론을 오르내리며 국가의 성매매근절 의지에 대해 국민의 비웃음과 분노를 일으켰다. 성매매방지대책 추진점검단 운영에 관한 성과로 2011년 성매매공무원에 대한 징계기준을 마련하였다는 내용이 있다. 하지만 성매매로 징계를 받는 경우 대부분 성구매 행위로 비위의 정도가 약하고, 경과실인 경우로 처분되고 있고 비위의 정도가 심하고 고의가 있는 경우로 파면, 해임 조치된 경우조차 행정심판을 통해 직위를 복원하는 경우가 많다¹⁾.

이는 사회적으로 ‘성매매’에 대해 한번쯤 눈감아줄 수 있는 일로 치부되는 통념을 이용해 공무원사회가 이를 조장 왜곡하면서 불법적 성매매가 확산되도록 하고 있다. 성매매 공무원에 대한 징계는 성매매알선업자와 공무원과의 불법적 결탁을 용이하게 하고 성상납 등 청렴의무 위반으로 바로 연결되어 전사회적인 문제가 되고 있다. 성매매는 고의성 여부를 따질 수 없는 범죄이다. ‘욕망’을 주체 못하는 충동적 행동으로 발생할 수 있는 것이 아니라 계획적으로 행해지는 범죄이다. 성구매의 경우 조직적으로 함께 공모하여 성매매업소를 방문하거나 또는 개별적으로 여러 접근 경로를 통해 본인의 주도적 선택과 판단을 거쳐야지만 이루어질

1) 제주지방법원 행정부(재판장 최용호 부장판사)는 지난 1월29일 공무원 A(51)씨가 서귀포시장을 상대로 제기한 강등 처분취소 소송에서 원고 승소 판결했다. 도민들의 공분을 샀던 공무원 성매매 사건은 2011년 말 경찰이 성매매 첩보를 입수하고 이모(43, 여)씨가 운영하는 N휴게텔을 전격적으로 압수수색하면서 불거졌다. 수사가 진행되면서 수십여 명에 이르는 공무원들의 성매매 혐의가 드러났다. 당시 서부경찰서는 5개월 넘는 수사 끝에 공무원 22명을 성매매 방지 특별법 위반 혐의로 입건했다. 군인을 제외한 20명의 공무원 중 도내 공직자는 11명이었다. 제주도청 소속 공무원과 읍면동사무소, 소방공무원, 교육공무원, 경찰 등 직종도 다양했다. A씨의 경우 경찰의 혐의 내용을 전면 부인하며 변호사까지 선임해 맞섰다. 반면 법원은 성매매 혐의를 인정해 2012년 A씨에게 벌금 200만원을 선고했다. 형사처벌이 내려지자 서귀포시는 2013년 6월8일 인사위원회를 열어 6급이었던 A씨에 대해 7급으로 강등 처분을 내렸다. 소방공무원을 제외한 행정직 공무원 중 강등 처분은 A씨가 처음이었다. 징계 결정이 나자 A씨는 결정을 수용할 수 없다며 그해 6월12일 변호사를 선임해 제주지방법원에 강등처분취소 소송을 제기했다. (강정호기자, <제주의소리>, 2014.2.3., <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=140185>)

수 있는 것으로 ‘성매매’를 했다는 것은 이미 과실에 의한 것이 아닌 고의로 저지르는 범죄행위인 것이다.

공무원사회의 접대와 회식문화가 일반사회와 크게 다르지 않고, 오히려 이를 남성들의 사회활동의 주요요소이자 잘해야 하는 것이라는 인식이 여전히 자리잡고 있음으로 책임있는 자리에 있는 고위직 공무원에 의해 주도되는 경우 불이익을 우려해 성매매업소의 출입을 거부할 수 없을 수 있으므로 성매매사안의 경우 책임자에 대해서는 더욱 징계수위를 높여야 한다.

현재 각 지자체별로 성매매 관련 비위 공무원들의 문제가 사회적으로 큰 문제가 될 때마다 별도로 강력한 징계지침을 마련하겠다고 하여 이와 관련한 확고하고 통일된 근절의지를 국민에게 보여주는데 실패하고 있다. 법집행기관인 경찰과 검찰마저 성매매관련 비위에 자주 오르내리며 국가 공무원의 청렴의지를 의심받고 있는 상황임으로 이를 근절하고자 하는 국가적 의지를 보여주는 것이 필요하다.

징계항목을 ‘성매매알선’과 ‘성구매’로 나누어 정확하게 징계행위의 개념을 정의하고 이 행위가 사회에 끼치는 영향력을 고려하여 징계의 수위를 현행보다 강력하게 규정할 필요가 있다. 성매매알선은 공무원 품위유지 의무 위반이기보다는 청렴의무 위반에 해당한다고 볼 수 있다. 이에 타당한 분류가 필요하며 성매매알선을 할 경우 이는 청렴의무위반에서 비위의 정도가 심하고 고의가 있는 경우로 규정하여 징계할 수 있도록 ‘훈령’으로 규정할 필요가 있다.

[별표 1] <개정 2011.11.1>

징계기준 (제2조제1항 관련)

비위의 정도 및 과실 여부 비위의 유형	비위의 정도가 심하고 고의가 있는 경우	비위의 정도가 심하고 중과실이거나, 비위의 정도가 약하고 고의가 있는 경우	비위의 정도가 심하고 경과실이거나, 비위의 정도가 약하고 중과실인 경우	비위의 정도가 약하고, 경과실인 경우
6. 청렴의무 위반	파면	파면-해임	강등-정직	감봉
7. 품위유지의 의무 위반				
가. 성폭력(미성년자)	파면	파면-해임	해임-강등	정직-감봉
나. 그 밖의 성폭력	파면	해임	강등-정직	감봉-견책
다. 성희롱·성매매	파면-해임	해임-강등	정직-감봉	견책
라. 기타	파면-해임	강등-정직	감봉	견책

■ 피해자 지원의 복지적 의미 확장보다 수치적 성과에 매몰되지 않았는가

‘탈성매매’ 여성의 ‘탈’은 상당히 복합적 의미가 있다. 성매매여성들에게 ‘탈’은 자신의 모든 현재적 삶의 자원으로부터의 이탈을 의미한다. 익숙했던 삶의 방식과 관계로부터의 벗어남이다. 심지어 옷가지 하나 가져나오지 못하고 그 옷값의 대금만이 남는 극단적 현실과 마주하게 된다. 성매매현장이 선불금 등과 같은 ‘채무노예’ 상황이라 하더라도 그곳에 있는 한 자신에게 불공정하더라도 자금은 계속 회전되고, 관계망(?)의 도움을 받을 수 있다. 하지만 ‘탈’하게 되면, 그저 두고 나오는 것이 아니라 배신자라는 오명과 사기꾼이라는 낙인이 동시에 찍힌다. 그것은 남은 사람들의 감정적 푸념에 그치는 것이 아니다. 때로는 남은 자의 삶을 망가뜨리고, 자신의 남은 삶에 족쇄가 되기도 한다. 몸은 너무 아팠고, 일은 해도 해도 끝나지 않았다. 빛은 줄지 않고 살아가는 날들만큼 늘어났다. 그냥 무작정 나와서 상담소를 찾았다. 도와달라고. 법률지원을 위해 준비하는 동안 여성과 맞보증을 섰던 또 다른 여성은 업주에게 시달리다 결국 자살이라는 선택을 했다. 여성은 이 모든 게 자신의 이기적 행동 탓이라고 생각하고 자신도 자살시도를 했다. 너무 뻘하고 신과적인 이야기들이 탈성매매를 둘러싸고 벌어진다.

성매매를 할 수 밖에 없다고 강변하는 여성들의 이야기에 그 처절함이 묻어있다. 가난을 대물림 받고 학벌카스트로부터 철저하게 소외받은 여성들이 성매매현장에 있다. 그들이 ‘탈’하게 되었을 때 그나마 유지되던 모든 삶의 자원에서 단절되는 것이기 때문에 탈성매매를 위해서는 단절된 모든 자원을 다시금 재구축하는 단계가 필요하고, 자원을 재구축하지 못하면 다시금 이전의 자원을 사용할 수밖에 없다. 그런데 우리사회에서 지지기반이 없는 여성이 자원을 재구축하는 과정이란 너무나 지난하고 고단하다. 우리는 그 과정에 들어와 있다. 더구나 그간 빈곤여성과 재활에 관련된 정책들을 그대로 성매매여성에게 적용하며 같은 결과를 바란다. 기존 제도 자체에 내재한 문제의 경중과 별개로 성매매여성의 현실은 사회적 낙인과 트라우마에 의해 매우 다른 궤도를 그릴 수밖에 없다.

여기에 더해 우리사회의 ‘성매매산업’의 큰 그림을 보지 않을 수 없다. 2002년 당시 지역에서 성매매실태에 대한 조사를 하며 성매매여성의 수치를 추정했었다. 업소수와 영업형태를 고려해 여성의 최소치를 산출해보고 대구지역 20대 여성인구의 10명중 1명이 성매매업소에 있다는 결론을 내렸었다. 지역을 부끄럽게 만든다는 비난도 만만치 않았지만, 그건 특정지역의 문제가 아니라 우리사회가 안고 있는 현실의 문제였다.

현재 전국적으로도 유흥주점 종사자 수는 다른 업종에 비해 현저히 높은 수치²⁾를 차지하고 있으며 인터넷포털사이트 구인광고에서도 높은 비중을 지하고 있다. 등록금이 없고 생계가 막막한 88만원 세대 중에서도 더 취업이 어려운 젊은 여성들의 경우 정식직업으로 분류되고 있는 이러한 유흥주점에서 일할 확률은 높을 수밖에 없다. 그런데 이러한 유흥주점이 그들의 모든 기회와 선택의 시간들을 착취의 시간으로 바꾸어버리고 있다. 성매매방지법 때문에 풍선효과로 단속의 사각지대인 신변종업소가 늘어났다고 호들갑을 떨고 있지만 그 수치는 합법적 업소인 유흥주점에 비하면 미미하다고 할 수 있다. ‘성매매’시장이 합법과 불법의 경계를 넘나들고 더구나 유흥주점, 안마시술소 같은 합법적 업소가 절대적 비중을 차지하고 있는 상황에서 성매매여성의 대상적 특징은 어쩌면 우리사회 자원이 부족한 모든 여성들이 될 것이다. 그리고 그녀들을 그 곳으로 내몰고 있는 것은 바로 우리 사회의 경제적 구조이다. 왜곡된 여성들의 취업시장과 빈곤한 여성들을 위한 복지인프라가 가장 근본적인 문제영역인 것이다.

현재 대구지역의 성매매실태조사를 하면 새삼 놀랐던 것은 그렇게나 많다고 하는 커피숍의 업소수보다 유흥주점의 숫자가 현저히 많다는 것이다. 우리가 감히 이런 상황에서³⁾ 성매매여성들의 자활을 이야기한다는 게 무슨 의미일지를 깊이 짚어보아야 한다. 결론하게 이야기할 수 있는 것은 성매매여성의 자활정책은 지원정책전반에 걸쳐져있어야 하며 이것은 최소한의 장치라는 것이다. 도대체 국가가 빈곤한 여성들이 선택할 유일한 선택지로 ‘성매매산업’을 선택해 놓고 그녀들에게 ‘탈성매매’를 강권하며 다시 자활을 위해 애쓰라는 것이 무슨 억지일까. 국가가 그녀들에게 탈성매매를 말할 수밖에 없는 것은 바로 그것이 우리 국가의 엄청난 노동력이 착취되는 것이며, 이렇게 착취된 불법적 이득이 어둠의 경제로 흡수돼버리기 때문이다.

-
- 2) 유흥주점 직원 직업을 가진 사람이 14만명에 육박하는 것으로 4일 파악됐다. 또 연예인 및 연예활동을 돕는 연예 보조 인도 7만명을 넘는 것으로 집계됐다. 자료에 따르면 전국 유흥업소에서 일하는 호스티스, 웨이터, 밴드 악사 등 유흥接客원 종사자는 13만9904명이고 이들에게 한해 동안 지급된 총급여는 1조9151억5000만원으로 파악됐다. 이른바 ‘나가요’ 고용시장 규모가 연간 2조원에 육박하고, 1인당 평균 1369만원의 소득을 올린 것이다. 2009년 20세 이상 50세 미만의 여성 경제활동인구가 799만명이라는 통계청 자료를 감안하면 여성 경제활동인구 60명 가운데 1명이 호스티스라는 결과가 유추된다. 이에 대해 국제청 관계자는 “소득자 및 사업소득 지급명세서 상에 신고된 업종구분코드를 기준으로 통계가 작성됐다”며 “업소에서 일하는 남성이나 주방 아줌마도 신고과정에 그냥 편리하게 (영문으로) 호스티스로 구분, 신고하는 등 오류가 있을 수 있다는 점을 감안해야 한다”고 전했다. (국제청 발표, 경향, 2011. 1. 4)
- 3) “자활프로그램은 애시당초 없었다. 형식상으로만 존재한 것이다. 1인당 760만원 정도 예산(의료비, 여성단체 활동비를 제외하면 실제로는 480만원 밖에 되지 않는다)으로 자활시킨다는 것은 새빨간 거짓말이다. 우리들의 가족을 책임질만한 공적 프로그램이 전혀 없는 여성권력계가 성노동자들 개개인만 특별히 구출(?)해 줄 것 같은 프로그램으로 회유하는 것은 감언이설에 불과하다. 실제 성노동자들의 자활은 성노동이 이루어지고 있는 노동현장에서 나름대로의 방식(저축 등)으로 준비되고 있다.” (“성노동자운동의 이해와 과학화”, 〈성매매방지법1년 평가와 성노동자운동의 방향과 전망〉, 이희영 민주성노동자연대 대표, 2005) 이런 말에 흔들리자는 것이 아니라 생존을 위해 ‘성매매’시장에 진입하도록 사회가 구조화해놓고 우리는 몇푼의 지원금으로 ‘왜, 탈성매매하지 않느냐고 으름장을 놓고 눈에 보이는 성과를 내놓으라고 지원시설을 육박지른다.

국가가 자신의 필요에 의해 개인의 삶에 개입한다면 그로 인한 피해는 당연히 국가가 보상을 해야 할 것이다. 완전한 보상이란 있을 수 없는 것이라 할지라도 말이다.

지원체계의 가장 큰 시련은 국가정보집적이라는 통제시스템에 대한 저항이었을 것이다. 여성폭력피해지원시설이 후퇴와 전진을 거듭하며 이를 거부하고 이에 효과적으로 대응할 수 있는 논리와 사례를 연구⁴⁾하였다. 하지만 사회복지체계 안에서 '생계비'라는 소소한 금전적 지원은 '통제'의 빌미가 되어 여성폭력지원시설의 여성인권이라는 '특수성'은 무시된 채 국가 예산의 부정수급을 막는다는 무차별적 행정편의주의에 예속될 것을 요구 당했다. 이 과정에서 '제도화'의 쓴 맛을 가장 절절이 겪었지만 현장은 작은 지원도 포기할 수 없는 생존의 절박함이 늘 존재하기에 '이념'과 '실천' 사이의 괴리는 특히나 현장에서 당사자와 늘 마주쳐야 하는 활동가들을 무력감에 빠지게 하는 과제이다.

성매매현장에서 탈성매매한 여성들은 법률지원과정에서 끊임없이 실명과 주민번호를 비롯한 자신의 모든 것을 수사기록에 낱알이 밝혀야 하고 이 과정에서 다시 범죄자가 아닌 피해자임을 스스로 증명해야 하는 상황에 빠지고, 안전을 위해 들어간 쉼터에선 잠자리와 생계비의 대가로 자신의 모든 자산현황과 인적사항을 등록해야 한다. 안전과 생존이라는 인간의 기본권을 담보로 국가는 점점 더 대부(GodFather)의 역할을 하려한다. 한국의 성매매는 국가의 방임과 조장 아래 여성에 대한 착취를 구조적으로 고착 만연시킨 현상이다. 국가가 마땅히 보상하기 위해 만들어진 성매매여성에 대한 지원체계가 성매매방지법 이후 10년이 지난 시점에서 언제든 윤락행위등방지법 시절로 퇴행할 수도 있다는 것을 늘 염두에 두어야 한다.

윤락행위방지법이 있던 시절에도 성매매여성의 지원시설은 있었다. 그러나 그것은 '윤락'이라는 개념으로 한계 지워진 것이었다. 윤락우려여성까지 포함하는 성도덕적 패러다임 안에서 여성에 대한 지원은 제한적일 수밖에 없었다. '윤락'이라는 성도덕적 타락에서 '성매매'라는 여성인권침해로의 개념전환은 지원의 성격을 '보호'에서 '자활'로 바꾸어간 과정이라고 거칠게 말할 수도 있을 것이다.

2004년 성매매방지법 제정 즈음의 현장은 성매매현장으로부터의 구출(긴급구조)에 사업의 초점이 맞춰져 있었다. 일단 그곳에서 빠져 나오기만 할 수 있다면 바로 그 순간이 '자활'의 전부였다. 빛과 폭력의 거대한 성산업에서 물리적으로 벗어난다는 것은 너무나 위협스런 일

4) <여성폭력피해지원단체의 국가복지정보시스템 사용 문제점과 대안 검토를 위한 토론회> 자료집, 2009.

이었고 그것을 해낸다는 것은 성매매여성 개인으로서도 엄청난 용기와 결단이 필요한 일이었다. 그것을 지원하는 단체 또한 그 과정을 성공적으로 일구어내는 것은 너무나 가슴 뛰는 삶의 재탄생 그 자체였다.

이 후 긴급구조에 맞추어졌던 상황에서 임시적인 긴급피난처 기능을 위해 쉼터를 하게 되면서 긴급구조와 법적인 해결과정 동안의 불안정한 생활에 대한 지원이 또다시 보태어졌다. 긴급구조에 적어도 피난처제공이 되어야 '자활'이 이루어질 수 있다고 영역을 확장한 것이다.

그리고 쉼터가 안정기에 들어서면서 긴급피난에 덧붙여 그동안의 '부녀자보호'의 개념을 뒤집는 작업이 뒤이어졌다. 각종 다양한 방식의 심리치유, 정서문화, 직업훈련 등등이 덧붙여지면서 자활은 그저 단순히 성매매현장을 벗어나는 것이 아닌, 지난한 치료, 치유, 교육의 과정이 필요한 것으로 인식되어졌다. 그리고 노동부의 '사회적일자리', 여성부의 '동료상담원일자리사업'등의 참여를 진행하며 자활지원센터는 안정적인 인큐베이팅과정으로서 자리를 잡았다.

상담소와 쉼터, 그룹홈, 자활지원센터의 지원시스템 운영을 확대하면서 성매매여성들에 대한 통합적인 자활지원시스템의 체계가 마련되었다. 국가로서는 성매매방지 및 피해자보호에 관한 전달체계로서 인프라를 확장한 것이고 운동진영에게는 제도화라는 과정을 통해 공적자원을 성매매여성들의 인권을 위한 자원으로 확보한 것이라고 할 수 있고 '여성에 대한 차별과 폭력으로서의 성매매'를 말할 수 있는 공적 공간을 확보하게 되었다. 법과 제도가 있다는 것은 다양한 반성매매 활동과 성매매여성의 인권보호를 위한 절차적 근거를 가진 것으로 '사회적 안전망'이 작동할 수 있게 된 것이라고 할 수 있다.

제도화 과정을 통해 운동진영은 현장성을 강화하고 각 지역의 물리적 활동력을 확대할 수 있었다. 성매매 현장 가까이서 성매매경험 여성들과 여러 가지 방식으로 소통하고 연대하며 다양한 활동내용을 구성해왔다. 여성주의 상담과 지원에 대한 고민, 현장방문상담을 통한 관계 맺기, 법적지원을 통한 성산업의 착취구조 드러내기와 여성들의 법적 권리 찾기, 여성주의 공동체로서의 쉼터와 자활 운영에 대한 고민, 성매매경험여성의 당사자운동조직 형성 등은 자부심을 가져야할 성과이다.

■ 여성들을 처벌하지 않는 ‘비범죄화’는 시기상조인가

성매매는 마치 시장안의 자유로운 개인들을 연상시키는 명명이다. 과거 ‘윤락’이 ‘성’을 판매한다고 판단되는 여성들에 대한 과도한 도덕적 낙인을 심어주는 용어로 가치평가적인 것이었다면 이에 비해 그나마 ‘성매매’라는 용어는 진일보한 것이라 평할 수도 있을 것이다. 일정 정도 그런 기여는 했을 것이다. 하지만 이제 다시 ‘성매매’라는 현상이 아니라 범죄를 구성하는 행위를 말하기 위해 우리는 ‘성매수자’와 ‘성매수알선행위자’에 주목해야 하고 이러한 행위의 대상자가 되는 여성들에 대한 비범죄화를 이야기해야 한다.

2012년 12월 13일 서울북부지방법원은 ‘성매매방지법 위헌여부심판 제청’을 하였다. 헌법재판소가 어떤 판결을 내릴지는 기다려봐야겠지만 서울북부지방법원이 현재에 위헌여부를 심판해 달라고 한 이유는 강요·착취 등이 없는 성인 간 성매매에서 성판매 여성을 처벌하도록 한 것이 정당한가이다. 그동안 성매매여성은 처벌하지 말아야 한다고 요구해온 여성계와 일견 같은 의견으로 보일 수도 있다. 이 법에 위헌소송을 한 여성의 변호인은 성매매 근절이 불가능하니 국가가 관리 통제하는 것이 필요하다는 입장이며 법원의 판단도 여성의 처벌이 문제라는 이유가 ‘돈’이 매개가 되더라도 성인 간 성행위를 왜 문제시하느냐는 것이다. 결국 이번 위헌소송의 핵심은 개인 간의 자유로운 성적거래를 허용하고 ‘성매매’를 금지하지 말자는 것이다. ‘성매매여성을 처벌’하는 현재의 법은 여성인권을 위한 것이 아니라 도덕적 낙인을 강화할 것이란 주장은 현재 법과 체제가 가지고 있는 한계의 빈틈을 정확히 치고 들어온 것이다. 여성주의적 입장에서 ‘성매매방지법’이 변화해야 할 지점에 대한 방법론적 성찰과 ‘법’ 이전에 성매매가 과연 현재 어떤 모습으로 이 사회에 존재하는 것인지에 대한 이해가 필요한 시점이다.

성매매업소를 나와 자신의 안전도 담보하지 못한 상태에서 자신의 피해를 진정하는 여성들의 증언에 대해서는 확실한 증거를 요구하고, 성매매를 했다는 진술에 대해서는 피의자조서를 요구하는 실정인 것이다. 사실 현장에서 지원하면서 가장 황당하고 어처구니가 없는 상황이 지금 벌어지고 있는 것이다. 경찰조사에서 피해자로 조사를 받았는데 검찰의 지시라며 다시 피의자 조사를 받으러 오라고 하고 업주에 대해서는 성매매를 직접 지시하지 않았으면 알선이 아니라고 한다. 직접 지시란 말로 ‘성매매’라고 발언해야 한다는 뜻이다.

선불금을 받은 이상 이미 ‘2차’, ‘티켓’ 등 성매매를 할 수 밖에 없는 당연히 그렇게 하도록

되어있는 시스템은 문제 삼지 않고, 또 업주는 이러한 과정을 너무나 당연시 하며 자신의 영업할 권리를 주장한다. 여성의 증언에도 불구하고 법집행기관은 그저 묻는다 ‘너는 성매매를 했는가’, ‘누가 너더러 하라고 했느냐’, ‘하지 않아도 되는데 니가 돈 벌기 위해 한 게 아니냐’, ‘왜 무고한 업주만 범죄자로 만드냐’ 이제 너무 익숙해진 진술과정이 되어버린 이러한 과정에서 여성은 좌절하고, 그리고 이것은 현재 업소에 있는 성매매여성들을 무력화시킨다. 성매매 업소에 있는 여성들이 결국 자살을 택하는 이유는 바로 이것이다. 결국엔 자신만 당하게 되리라는 것을 선행학습한 결과이다. 내부고발자라 하더라도 증인에 대해서는 모든 신분상의 안전을 보호하고 죄를 묻지 않기까지 하는데 조직의 위해도 불구하고 범죄행위를 증언하는 피해자를 죄인으로 몰고 있는 현실은 과연 무엇 때문인가 묻지 않을 수 없다.

이는 단속과정에서도 드러난다. 성매매범죄에서 피해자는 당사자 여성이다. 그런데 당사자 여성을 단속하기에 혈안이 되어있는 것으로 보인다. 위장잠입을 하여서도 성매매업소의 운영 방식을 알기 위한 것이 아니라 성매매행위 사실에만 집착하여 이에 손님으로 접근, 성매매여성에 대한 인권유린을 마다하지 않고 있는 현실이다. 이의 사례를 일일이 드러내는 것이 또 다른 여성에 대한 인권침해가 될 수 있기에 이를 다 고할 수 없는 것이 안타깝다.

성매매현장에서 여성들은 업주, 소개업자 등 성매매조직에 대한 두려움과 동시에 법을 집행하는 이들에 의해서도 감시를 받고 있는 실정인 것이다. 이러한 상황에서 어떤 여성이 경찰에게 검찰에서 국가에게 자신의 피해를 이야기할 수 있겠는가. 7년을 감금당해 노예처럼 살아야 했던 여성에게 오히려 묻는다. 왜 진작에 오지 않았는가, 그런데 그렇게 7년만에 자신의 피해를 말하는 그녀에게 말한다. ‘믿을 수 없다, 나를 믿게 만들어봐라’. 이러한 법집행은 오히려 성매매알선조직을 지원하는 꼴이 되고 있다. 그들은 여성들에게 너희들은 국가의 법의 보호를 받기는 커녕 오히려 가면 범죄자로 낙인찍힐 것이라는 협박이 그대로 현실이 되고 있기 때문이다.

성매매방지법의 가장 큰 한계는 ‘성매매’를 성도덕적 가치 개념에서 성착취 개념으로 넘어 서지 못하고 엉거주춤한 채 위험한 줄타기를 하고 있다는 것이다. 이 틈새를 비집고 성매매알선업자와 성매수자는 사업자와 소비자로서 자신들의 정당성을 주장한다. 성매매여성을 자발과 비자발로 이분하는 불가능한 임무⁵⁾에 파묻혀 ‘법’은 갈짓자 행보를 하고 있다.

5) 성매매 “자발, 비자발 따위는 없다” [기획] 성매매 당사자 네트워크 ‘몽치’ 대담① 선택(여성주의 미디어 ‘일다’, 2013. 3. 29, http://ildaro.com/sub_read.html?uid=6308§ion=sc1)

2013년 유럽의회가 인신매매를 증가시키는 성매매합법화를 반대하며 노르딕 모델인 성매매알선업자는 성착취적 인신매매로 강력히 처벌함과 함께 성구매자를 처벌하는 정책을 채택하는 등 전 세계적으로 빈곤의 가속화와 함께 성착취 목적의 인신매매에 단호히 맞서는 추세에 있다. 이와 함께 한국의 성매매알선업자에 대한 강력한 처벌과 성매매피해여성에 대한 지원시스템에 대한 관심도 높아지고 있습니다. 다만 성매매방지법이 여성을 처벌하는 것에 대해서는 UN 인권위에서도 여성인권을 침해하는 것으로 우려를 표명한 바 있다. 성매매여성을 자발과 비자발로 나누는 불가능한 미션을 고집하지 말고 여성에게 피해를 입증하도록 요구하는 현행법을 개정해야 한다. 성매매 자체가 빈곤과 취약한 계급적 지위에 놓인 여/남성을 착취하는 사회구조적 범죄행위임을 분명히 할 때만이 '성매매'를 줄이고 근절시키는 효과적 정책을 수행할 수 있다. 이것은 노르딕모델이 보편화되는 전 세계적 상황에 부합될 뿐 아니라 인권국가로서 당연히 취해야 할 방향이다.



A series of horizontal dotted lines for writing, starting from the top right of the notepad icon and extending across the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, starting from the top right of the notepad illustration and extending across the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, starting from the top right of the notepad icon and extending across the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, starting from the top right of the notepad illustration and extending across the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, starting from the top right of the notepad illustration and extending across the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, starting from the top right of the notepad icon and extending across the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, starting from the top right of the notepad illustration and extending across the page.

2014 성매매특별법 시행 10주년 기념 정책토론회

성매매방지 정책 10년, 성과와 향후 과제

발행일	2014년 9월
발행인	김희정
발행처	여성가족부
주소	(100-760) 서울특별시 종로구 세종대로 209 (세종로) TEL. 02) 2100-6000 http://www.mogef.go.kr
기획·편집	한국여성인권진흥원
인쇄	경성문화사 02) 786-2999

* 본 책자의 저작권은 여성가족부에 있습니다.

* 한국여성인권진흥원은 여성가족부의 위탁을 받아 성매매 방지 및 피해자 지원을 위한 사업을 수행하고 있습니다.