

제48차 여성정책포럼

성매매 실태와 향후 정책 방향 모색

| 일 시 | 2008년 9월 19일(금) 14:00~17:30

| 장 소 | 한국여성정책연구원 3층 대강당



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

제48차 여성정책포럼

성매매 실태와 향후 정책 방향 모색

| 일 시 | 2008년 9월 19일(금) 14:00~17:30

| 장 소 | 한국여성정책연구원 3층 대강당



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

행사 일정

13:30~14:00 등 록

14:00~14:15 사 회 이 미 정 (한국여성정책연구원 연구위원)
인 사 말 김 태 현 (한국여성정책연구원장)

제 1 주제 성매매 실태와 형사법적 대응

14:15~14:55 발 표 1 2007년 성매매업소 실태조사
발표: 이 계 오 (한국갤럽조사연구소 교수)
토론: 김 상 옥 (성균관대학교 교수)

14:55~15:35 발 표 2 성매매 관련 형사법적 대응현황
발표: 윤 덕 경 (한국여성정책연구원 연구위원)
토론: 양 현 아 (서울대학교 교수)

제 2 주제 성매매 방지정책과 향후 정책과제

15:35~17:00 발 표 3 법 제정 4년, 성매매관련 정책 현황과 향후 과제
발표: 변 화 순 (한국여성정책연구원 선임연구위원)
토론: 전 상 진 (서강대학교 교수)
조 진 경 (다시함께센터 소장)
최 정 은 (사회복지법인 W-ing 대표)

17:00~17:30 종합토론 참석자 전원

17:30 폐 회

목 차

◆ 「2007 전국 성매매 실태조사」 연구개요 1

제 1 주제 성매매 실태와 형사법적 대응

◆ 발 표 1 : 2007년 성매매업소 실태조사 15

발표 : 이 계 오 (한국갤럽조사연구소 교수) / 15

토론 : 김 상 욱 (성균관대학교 교수) / 41

◆ 발 표 2 : 성매매 관련 형사법적 대응 현황 49

발표 : 윤 덕 경 (한국여성정책연구원 연구위원) / 49

토론 : 양 현 아 (서울대학교 교수) / 75

제 2 주제 성매매 방지정책과 향후 정책과제

◆ 발 표 3 : 법 제정 4년, 성매매 관련 정책 현황과 향후 과제 83

발표 : 변 화 순 (한국여성정책연구원 선임연구위원) / 83

토론 : 전 상 진 (서강대학교 교수) / 105

조 진 경 (다시함께센터 소장) / 111

최 정 은 (사회복지법인 W-ing 대표) / 129

◇ 연구개요 ◇

「2007 전국 성매매실태조사」

연구개요

1. 머리글

2003년 6월 정부는 성매매가 우리 사회에 전반적으로 만연해 있음을 인식하고, 성매매관련 정책을 범정부적 차원에서 보다 종합적이고 효율적으로 집행하기 위해 12개 관련부처와 관련 단체, 전문가가 참여하는 「성매매방지기획단」을 국무총리실 산하에 구성하여 ‘성매매방지종합대책’(2004.3.31)을 수립하였다. 이후 2004년 9월 「성매매알선등행위의처벌에관한 법률」과 「성매매방지및피해자보호등에관한법률」(이하 양법을 언급시 성매매방지법이라 한다.)이 시행되었다. 또한 이러한 대책의 실효성을 높이기 위해 2004년 11월 비상설 회의체로서 「성매매방지대책 추진점검단」을 설치하여 여러 부처에 걸친 대책이나 중앙과 지방의 연계가 필요한 ‘성매매방지종합대책’을 실질적으로 추진하고 있다.¹⁾

성매매방지법 제정 이후의 평가는 크게 긍정적인 면과 부정적인 면으로 양분된다. 긍정적인 측면에서의 평가는 성매매 행위는 법으로 금지되어 있으므로 성매매 관련 산업 혹은 집결지의 수가 감소하였을 뿐만 아니라 성매매 피해여성의 탈성매매 사례가 증가하고 있다는 점을 들고 있다. 그러나 부정적인 시각에서는 그 유형이 날로 다양화되어 실질적으로는 줄지 않았다고 보는 시각도 있다. 따라서 성매매방지법 제정 이후 전국의 성매매관련 사업체 수와 성매매여성 수, 그리고 성구매자 수의 변화, 그리고 이것이 국가경제규모에 어느 정도 영향을 미쳤는지에 대한 실증적 자료를 생산하는 작업이 무엇보다도 시급하다. 사실 성매매는 속성상 개인의 은밀한 거래임과 동시에 2004년 이후 불법으로 강화되었기 때문에 업주는 물론 당사자들까지 성매매 사실을 부인하는 경우가 많다. 설혹 인정한다 하더라도 과소평가되고, 이것은 지하경제로 거래되므로 정확한 규모의 추정은 매우 어렵기도 하다.

우리사회의 성산업 실태에 대한 실증적 자료는 2002년 여성부의 용역으로 한국형사정책연구원에서 발표한 ‘성매매 실태 및 경제규모에 관한 전국조사(2002a)(이하 2002년 실태조사라 한다.)’가 유일하다. 이 보고서에서는 2002년 현재 우리나라의 성매매와 관련된 산업의 연간 거래액을 24조원으로 추정하고 있다. 어느 누구도 실제분석을 정확하게 입증할 수는 없지만, 과소 추정되었다고 보는 시각도 없지 않다. 그러나 국가가 인증한 전국규모의 경제 관련 통계자료와 전국규모의 실증적인 방법을 활용해 도출해 낸 객관적인 자료라는 점에 의의가 있다. 그리고 이 수치를 기준으로 한국의 성산업 규모 및 성매매 실태의 변화 추이를 파악할 수 있으므로 이 자료가 가진 의의는 매우 크다고 하겠다. 왜냐하면 성매매 근절을 위한 장·단기 대책 수립을 위해서는 성산업 구조 및 성매매 실태에 관한 파악이 절대적으로 필요하며, 최근 새롭게 생성 또는 변화되는 성산업 구조에 대한 정책적 대응방안을 도출하기 위하여 무엇보다 신뢰성 있는 공식통계와 그 변화 추이를 파악할 수 있는 자료의 생

1) 본 연구는 여성부의 용역과제, 변화순 외(2007)의 「2007 전국성매매실태조사」, 한국여성정책연구원. 일부를 수정, 보완한 것이다.

산이 필요하기 때문이다.

한편 성매매방지법 시행 이후 성매매 관련 여성들이 캐나다, 미국, 호주로 유입되고 있다는 보도를 접하게 된다. 한인 남성들이 해외여행 시 성을 산다는 보도 역시 무시하기 어려운 현실이다. 그러나 이에 대한 전반적인 실제 파악이 불가능하므로 이 현상을 단정적으로 보도한다는 것은 위험의 요지가 크다 할 수 있다. 따라서 한인의 해외 성매매 혹은 성구매 현상을 차단하기 위해서는 관련 국가와의 국제적 공조가 절실히 요구되는바, 이를 위해서는 외국의 정부기관 및 사법기관과의 공조와 협력을 통해서 한국인의 해외성매매 경로 실태를 파악하는 작업이 절실히 요구된다. 이밖에도 인터넷 성매매가 급속도로 확산되고 있어 이에 대한 논의가 필요한 시점이다. 그러나 한인 해외성매매, 해외 성구매, 인터넷 성매매는 그 속성상 실체를 파악하기는 더욱 어렵다.

따라서 성매매 근절에 대한 정책은 중앙의 관련 부처만의 정책 영역이 아니라 전 부처 및 지방자치단체, 그리고 국제적 공조를 통해 지속적으로 정책을 이행해야만 어느 정도의 효과를 거둘 수 있는 정책이라 해도 과언이 아니다. 그리고 이에 대한 기초적인 자료는 정책 수립을 위해 꾸준히 생산해내야 할 것이다.

이러한 맥락에서 「2007 전국 성매매 실태조사」 연구의 이해를 돕고자 본 토론회를 개최하고자 한다. 본 보고서는 전체 연구보고서의 요약본 성격을 가지며 다음과 같이 4장으로 나누어 보고자 한다. 첫째, 2007년 전국 성매매 실태조사 연구의 개요를 소개하고, 둘째, 전국의 성산업 규모를 2007년 현재를 기점으로 성매매업소 실태, 성구매자 수 및 경제규모 파악, 성매매여성의 실태를 파악하고(이계오, 2008), 셋째, 성매매에 관한 형사법적 대응현황 및 문제점 파악하며(윤덕경, 2008), 넷째, 성매매업소의 매입·매출이 전국 경제규모에 미치는 영향, 해외성매매 경로 및 실태 파악, 성매매방지대책 실효성 제고를 위한 정책적 대응 방안을 모색하고자 한다(변화순, 2008).

I. 연구목적

- 2007년 전국의 성매매 실태 및 경제규모 파악
- 2002년 실태조사와 비교하여 그 변화 추이 파악
- 성매매 방지대책 실효성 제고를 위한 정책적 대응방안 모색

II. 연구내용과 범위

1. 성매매 관련업소의 전국 분포현황, 발생규모, 경제규모와 산업연관분석

- 성매매 유형은 크게 업소형과 비업소형으로 나눌 수 있으며 “업소”와 관련하여 발생하는 것이 가장 일반적이며 추정 가능하므로 “업소”를 가장 기초적인 분석대상으로 설정함. 업소형은 다시 전업형과 겸업형으로 나눌 수 있음. 본 연구에서는 2004년 성매매방지법 제정 이후 성매매 업소의 현황과 규모를 2002년 실태조사의 기준을 반영하여 파악함.
- 성매매 규모에 관한 전국조사는 다음과 같은 쟁점을 중심으로 다룸. ① 성매매 알선 업체의 지역별·유형별 분포, ② 성매매여성 수, ③ 성매매 구매자 수 또는 성매매 거래량, ④ 경제비용(“성적 서비스 비용”) 분석, ⑤ 성매매의 전체적인 경제규모 및 산업연관분석 추정

2. 한국인의 해외성매매 경로 및 실태

- 한국인의 해외성매매 경로 및 실태는 한국여성의 해외성매매와 한국 남성의 해외성구매의 두 가지 측면에서 파악하였음. 한국여성의 해외성매매는 미국, 호주, 일본 사례를 중심으로, 한국 남성의 해외성구매는 중국, 태국, 필리핀 사례를 중심으로 파악하였음.

3. 성매매여성의 생활사 연구

- 본 연구에서 심층면접은 성매매방지법 제정 이후의 성매매 현장과 성매매여성들의 생활사를 파악하는 것을 목적으로 함. 이에 성매매여성들이 체감하는 성매매방지법 제정 전후의 변화와 흐름을 파악하고자 하였음.
- 성매매방지법 제정 전후를 비교하기 위해 기존문헌에서 수행되었던 심층면접의 대표적인 조사항목을 반영하여 ① 성매매시장으로의 유입, ② 성매매여성으로서의 생활을 중점적 조사항목으로 설정하였음. 이 외에 성매매방지법 제정 이후 환경변화로서 ③ 탈성매매 관련 정책과 탈성매매 과정에 대한 경험을 추가적으로 조사항목에 반영하였음.

4. 성매매처벌법 시행 후 형사법적 대응

- 성매매처벌법 및 청소년성보호법 위반으로 사법 처리된 사건들을 표집하여 ‘수사 및 재판기록’의 내용분석(contents analysis) 실시
- 주요 연구 쟁점은 성매매처벌법 시행 이후 ① 수사 및 재판과정에서 새로운 성매매 처벌법의 적용 현황과, ② 윤락행위등방지법 시행 당시와의 비교를 통한 변화 및 문제점 고찰

Ⅲ. 연구방법

1. ‘전업형’ 성매매 집결지 전국현황 조사

- 조사방법 : 성매매피해여성 지원시설/상담소를 통한 집결지 업소 조사, 행정자료를 통한 집결지 현황(업소 수, 여성 수) 조사, 한국갤럽 면접원을 통한 집결지주변 타 업종 사업체를 통한 탐문 조사 병행
- 조사대상 : 2002년 실태조사 등의 선행연구, 행정자료, 경찰청 자료, 2006년 조사자료 등을 통해 선정된 39개 집결지
- 조사단위 : 성매매 알선 가능성이 있는 업소들이 군집된 일련의 연속적 구역 또는 지역
- 조사기간 : 본 조사는 2007년 9월에서 10월에 걸쳐 진행하였으며, 이후 보완(탐문)조사 지속적으로 실시
- 조사내용 : 업소 수 및 성매매여성 규모, 성적 서비스 비용, 성구매자 수 등

2. 겸업형 성매매 가능업소에 대한 전국 표본조사

- 조사대상 : 통계청의 2005년 ‘사업체 기초통계조사’ 자료 중에서 2002년 실태조사 시 성매매 알선가능성이 높다고 판단되어 조사된 7개 업종(일반유흥주점업, 무도유흥주점업, 간이주점업, 찻집 혹은 다방, 노래방운영업, 이용업, 마사지업)에 속칭 ‘자유업’으로 지칭되는 업종(휴게텔, 스포츠마사지 등)들이 포함되는 ‘기타미용관련 서비스업’을 추가하여 총 8개 업종에 대한 표본조사 실시
- 모집단 : 성매매 알선 가능성이 높다고 판단되는 2002년 실태조사 7개 업종에 ‘기타미용관련서비스업’을 추가하여 8개 업종으로 설정함.
- 표본의 선정 : 전국을 서울, 6대 광역시(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산), 중소도시, 농어촌 4개 범주로 구분하고, 다시 각각의 지역을 성산업 밀집지역과 분산지역으로 재분류한 다음, 8개 업종별로 지역의 표본수를 비례 배정

○ 유효 표본 3,605개 사업체를 대상으로 표본조사 실시

- 조사내용 : 성매매 알선영업 여부, 성매매여성 수, 성적 서비스 비용, 성구매자 수 등
- 조사의 실시 : 조사경험이 풍부한 한국갤럽의 조사원들을 대상으로 한국여성정책연구원 및 한국갤럽 연구진에서 직접 조사원 교육을 시키고, 조사기간은 2007년 8월 초순부터 9월 말까지 실시

3. 한국인의 해외성매매 경로 및 실태 연구

- 문헌검토: 관련 보도자료, 국내외 관련기관 보고서 문헌검토
- 현지방문: 미국과 호주 현지방문을 통해 수집한 자료 분석

4. 성매매여성 생활사 연구

- 심층면접 대상자 선정 : 전국 성매매피해여성 지원시설 및 상담소를 통해 심층면접 대상자와 연결하여 총 20명에 대해 심층면접을 수행하였음.
- 심층면접 시기와 방법 : 2007년 8월~10월, 총 3개월 동안 1:1 면접을 기본으로 수행되었으나 상황에 따라 그룹면접 방식을 취하였음. 면접 자료의 수집은 사전에 동의를 얻어 녹음하는 것과 면접자가 사전에 준비된 면접지침서에 현장노트를 작성하는 등의 방법을 활용함.

5. 성매매 관련 수사 및 재판기록 조사

- 조사방법 : 사건조사표 및 피의자조사표를 이용한 수사 및 재판상 기록 분석
- 조사기간 : 2007년 8월 26일~9월 18일, 4주간
- 표집방법 : 검찰청의 협조를 얻어 2004년 9월~2007년 5월까지 접수된 사건 중 제주를 제외한 전국 17개 지방검찰청에 보존되어 있는 해당범죄의 사건번호 리스트를 확보하고, 이 가운데 확정 판결된 사건들의 목록을 표집틀로 이용, 성매매처벌법 위반 사건의 경우 지청별, 분기별 접수비율을 고려하여 5% 임의표집
- 조사기록 : 총 659건, 2,938명의 피의자의 수사 및 재판 기록 분석 시행

IV. 주요 연구결과

1. 전업형 성매매 집결지의 분포현황 및 규모

- 조사지역 : 소위 집결지로 인식되는 39개 지역(2002년 기준 반영)

- 39개 집결지역 총 업소 수 : 1,443개
- 39개 집결지역 성매매여성 수 : 3,644명
- 39개 집결지역 연간 성구매자 수 : 251만 명
- 39개 집결지역 업소당 1일 평균 성구매자 수 : 5.8명
- 39개 집결지역 연간 거래액 : 2,068억원
- 39개 집결지역 평균 성적 서비스 비용 : 82,251원
- 연간 전업형 집결지 매출 규모 : 약 2,068억 원

2. 겸업형 성매매 관련업소의 전국 분포현황

- 업종별 성매매 알선 비율 : 전국 일반유흥주점업 56.2%, 무도유흥주점업 56.3%, 간이주점업 2.7%, 다방운영업 28.6%, 노래방운영업 19.4%, 이용업 12.2%, 마사지업 62.7%, 기타미용관련서비스업 25.5%로 추정
- 전국 성매매 알선업체 수 : 2007년 기준, 8개 업종 44,804개 업소로 추정
- 업종별 업소당 평균 성매매여성 수 추정 : 일반유흥주점업 4.01명, 무도유흥주점업 3.60명, 간이주점업 1.16명, 다방운영업 2.06명, 노래방운영업 3.43명, 이용업 1.16명, 마사지업 2.64명, 기타미용관련서비스업 1.74명으로 전체 평균은 3.29명으로 추정
- 전국 8개 업종에 고용된 성매매여성 수 추정: 2007년 기준 147,000여 명의 여성들이 성매매 알선 경험이 있는 8개 업종 사업체에 고용되어 있음.
- 겸업형 성매매 업소에서의 업소당 평균 성구매자 수는 평균 3.39명이며, 전체 일일 평균 구매자수는 151,000여 명으로 조사되었고, 겸업형 성매매 알선 업소의 성적 서비스 평균 비용은 150,000여 원으로 조사됨.
- 연간 성구매자 수 : 5,010만명으로 추산됨.

3. 전체 성매매 관련업소의 분포현황 및 규모(인터넷 및 기타 포함)²⁾

- 전국 성매매 (알선) 업소수 : 전업형 성매매 업소수와 겸업형의 성매매 알선 업소수는 46,247개로 추정됨.
- 전체 성매매 관련 산업에서 활동하는 성매매여성 수 추정: 본 연구에서 전업형, 겸업형, 인터넷 및 기타 성매매를 포함한 전체 성매매여성 수는 약 270,000명 수준으로 추정되었으며, 이 중 인터넷 및 기타 성매매에 관련된 여성수는 약 118,000여 명으로 추정됨. 약 270,000명 수준의 성매매여성 수는 20~30대 여성 인구의 3.5%를 차지하며, 같은 연령대 취업여성 인구의 약 6.3%에 해당하는 규모임.
- 연간 성구매자 수 : 전업형, 겸업형, 인터넷 및 기타 성매매를 포함한 연간 성 구매자 수는 약 9,400만 명 정도로 추정되었으며, 이 중 인터넷 및 기타 성매매의 구매자 수

는 4,134만 명으로 추정됨. 이는 20~64세 성인남성(2005년, 약 15,400천명)중 1인당 연간 6회 정도 구매하는 것으로 추정됨.

- 성매매 관련 산업의 경제규모 : 2007년 기준, 전업형 집결지의 총 거래액은 2,000억여 원, 겸업형 8개 업종의 성매매로 인해 산출되는 총 거래액은 약 7조 7,000억 원, 인터넷 및 기타 성매매의 총 거래액은 6조 2,000억여 원으로 총 14조여 원으로 추정
- 성매매 관련 산업의 거래액 규모가 국민경제에서 차지하는 비중 : 2006년 국내총생산(GDP) 847조 9천억 원의 약 1.7% 정도를 차지하는 수준임.

4. 성매매 관련 산업의 산업연관분석

- 서비스업 전체로는 2001~2005년 기간 중 연평균 7.7% 증가하여 경제성장률을 상회하고 있음. 또한 주요 서비스 부문별로는 일반성매매 관련 산업 등이 포함되어 있는 숙박 및 음식점업이 같은 기간 중 견조하게 상승하였음. 이에 비하여 성매매 관련 산업, 무도주점업 등 대상 업종은 각각 0.3% 상승하거나 2.1% 하락하여 여타 서비스업과 크게 대조적인 추세를 나타내고 있음.
- 이는 서비스 산업으로서 일반성매매 관련 산업이 하락하는 추세와 성매매처벌법 등 정책의지가 반영된 결과로 해석 가능함. 특히 2004~2005년 기간의 경우 숙박 및 음식점업이 평균 1.7%상승한 것에 비하여 성매매 관련 산업 등의 경우 12.1% 하락한 것은 성매매처벌법의 영향이 직접적으로 작용한 것으로 판단됨.
- 한편 성매매 관련 산업등과 대체적인 서비스 활동으로 볼 수 있는 오락, 문화 및 운동관련 서비스업의 경우 2001~2005년 기간중 평균 9.2% 증가하였으며 이 가운데 영화, 방송 및 공연산업은 8.2%, 기타 오락, 문화 및 운동관련 산업은 8.7% 상승하여 대조적인 추세를 나타내고 있음.

5. 한국인의 해외성매매 경로 및 실태

- 미국의 경우 인신매매와 관련된 미연방기관 합동 검거를 통해 성매매에 연루된 한국 여성들이 발견되고 있음. 이들은 한국에서부터 고소득을 보장한다는 알선광고에 유인되어 미국에서 성매매를 하게 됨. 이들은 범죄와 연루된 알선조직이 제공하는 위조 신분증이나 캐나다·멕시코를 통해서 불법으로 미국에 들어옴. 한국교민이 많이 거주하는 미국서부와 동부뿐만 미국 전역에 퍼져 있다고 함. 알선조직과 업자들은 네트워크를 형성해 한국여성들을 이동시키고 있음. 인신매매 피해자로 밝혀지면 여성들 피해자 보호프로그램의 혜택을 받고 자발적 성매매 여성은 미국에서 추방됨.
- 호주의 경우 대부분의 주에서 성매매는 합법화되어 있음. 외국인의 경우 법적 체류 조건을 위반하거나 불법업소에서 일하는 경우 호주 당국의 단속 대상이 됨. 취업이나

일하며 영어를 배우는 기회로 유인하는 인터넷 광고를 통해 여성들 유인됨. 다수가 문화교류 취업비자인 워킹홀리데이비자를 통해서 입국함. 호주에서 워킹홀리데이 비자소지자로서 성매매여성이 2003~2004년 63명에서 2004~2005년 222명으로 증가함. 2002~2005년 불법성매매로 적발된 한국여성 비중은 전체 적발된 여성 중 15%~25%를 차지하고 있음. 호주에서도 불법 성매매여성 중 인신매매피해자는 정부의 피해자 보호프로그램의 혜택을 받지만 여타의 경우는 추방됨.

- 일본의 경우 인터넷을 통한 알선광고로 여성을 주로 유인 함. 지리적으로 가깝고 사회문화적 환경이 유사해 미국이나 호주에 비해 알선료가 낮음. 3개월 무비자 체류가 가능하기에 체류 조건을 어기지 않고 성매매를 하는 여성이 많음. 일본경찰 단속이 활발하지 않아 성매매가 성행되고 있고 한국의 성매매여성들은 에이즈, 폭력, 범죄, 인권유린의 위협에 노출되어 있음.
- 남성들의 해외 성구매를 보면, 중국의 경우 하이난과 칭다오에서는 골프여행을 동반한 성매매가 성행하고 있음. 남성들은 단체관광객으로 혹은 가이드가 올린 인터넷 광고를 통해서 하이난, 상하이, 하얼빈, 칭다오, 웨이하이, 단둥에서 성매매를 하고 있음. 중국 당국의 방관, 가이드의 역할, 여행사의 묵인, 한국남성의 관심이 결합되어 중국에서 한국 남성의 성매매가 성행하고 있다고 보도됨.
- 태국의 경우 주요 성매매 경로는 단체관광을 통해 이루어짐. 현지 유흥업소를 통해 상대를 찾기도 함. 한국남성이 태국에서 미성년자와 성매매 한다는 보고가 있음. 또 마약을 복용하거나 성매매 여성에게 마약을 권한다는 사례도 수집되어 있음. 성매매 여성에 대한 가학적 성행위 요구 및 인권유린에 대한 보고가 있음.
- 필리핀의 경우 성구매자 층은 크게 단체관광객과 유학생·어학연수생으로 구분됨. 단체관광객은 관광 후 유흥업소에서 상대를 찾아 2차를 나간다고 함. 10대 후반 20대 초반 남학생들도 성매매를 하고 있음. 코피노라 불리는 이들의 자녀가 현지에서 자라고 있음. 미성년자와의 성매매가 필리핀에서도 보고되고 있음. 한국남성의 가학적 성행위 요구 및 성매매여성의 인권유린이 보고됨.

6. 성매매여성의 생활과 경험의 변화

- 2004년도 성매매방지법 제정과 시행으로 인한 한국 성매매 현실의 변화는 성매매여성의 생활과 경험에 큰 변화를 가져옴.
- 성매매여성과 업주와의 관계의 변화 : 여전히 성매매여성과 업주는 폭력, 감금 등의 지배종속적 관계가 지속되고 있음. 그러나 성매매방지법 제정으로 인해 채권무효 관련 조항과 경찰 단속 강화 등으로 성매매여성은 선불금을 갚지 않아도 됨. 이에 업주와 선불금 혹은 빚이 감소되어 지배와 통제를 상대적으로 덜 받게 되었음. 또한 수입 분배 차원에서도 기존에 업주 위주로 이루어지던 것이 일정 부분 변하였다고 함.

- 성매매여성과 성구매자와의 관계 변화 : 성매매여성과 성구매자의 관계가 기존에는 성적 협박이나 요구를 무조건적으로 들어줘야 하는 관계였음. 그러나 성매매방지법 제정 이후 성매매의 불법성이 알려지면서 강력해진 처벌을 두려워하게 되었고 성매매여성에 대한 심각한 폭력과 모욕도 다소 줄었음.
- 성매매여성의 사회적 관계의 변화 : 성매매방지법 제정으로 탈성매매 지원을 위한 각종 전달체계가 수립되어 성매매 현장으로 투입되는 등 사회적 관계의 확장을 이루었음. 특히 성매매피해 지원시설과 상담소의 설치에 성매매여성의 탈성매매 결심에 가장 직접적인 요인으로 작용하고 있었음. 대부분의 심층면접 대상자는 처음에는 상담소나 지원시설의 종사자를 불신하였으나 점차 신뢰하게 되어 정서적 지지자 혹은 원조자로 인식하게 됨.
- 새로이 수립된 자활지원정책으로 인한 변화 : 성매매여성에게 있어 자활지원정책은 탈성매매의 직접적인 기회와 발판으로서 역할을 하고 있음. 성매매가 아닌 다른 직업과 생활에 대한 꿈과 소망을 갖게 하는 기회로서 의미를 가짐.

7. 수사 및 재판기록 조사에 따른 성매매 사건 처리현황 분석

- 기획수사와 성매매 업소유형 : 성매매위반 사건의 업소형 성매매 중에서는 안마시술소/스포츠 마사지업소(21.9%)가, 경로형 성매매 중에서는 인터넷채팅(23.3%)이 가장 많이 검거됨. 이는 성매매 집결지의 축소도 원인이지만, 직접적인 원인은 인터넷과 마사지업소에 집중되어 있는 수사기관의 기획수사에 있다고 판단됨.
- 유사성교행위와 성매매업소유형 : 유사성교행위의 경우 현재 조사된 성매매위반 사건의 13.8%로, 성교행위에 대한 단속(84.9%)보다는 낮은 비율을 차지하나 꾸준히 단속되고 있음. 유사성교행위가 가장 많이 이루어지는 곳은 안마시술소/스포츠마사지(51.4%)였으나, 안마시술소/스포츠마사지 업소만을 비교해보면 성교행위(73.3%)가 유사성교행위(26.7%)에 비해 3배가량 많이 일어나는 것으로 나타남.
- 성매매 알선자에 대한 단속 및 처벌의 강화 및 한계 : 전체 형사사건의 구공판 구속율이 2.0%인데 비해, 성매매 강요자의 구공판 구속율이 17.9%, 단순성매매알선자가 14.1% 등으로 높아, 성매매알선자에 대한 단속이 강화되었다는 것을 알 수 있음. 기소율의 경우에도 전체 형사사건의 기소율 44.3%에 비해 성매매 알선자의 기소율은 71.9%로 매우 높은 편으로, 성매매 알선자의 경우 단속이 되는 경우 많은 수가 기소되어 처벌될 수 있음을 보여줌. 그러나 동시에 약식기소율이 63.8%를 차지하여 양형의 정도는 그리 강화되지 않음.
- 다양한 유형의 성매매 알선자 단속 및 처벌의 미비 : 운방법과는 달리 성매매처벌법에서는 중간착취자의 알선을 통해 거대한 이익을 얻는 반인권적인 성산업 구조를 없애기 위해 성매매알선행위의 형태를 직업소개행위, 장소·자금·토지제공행위 및 광

고행위로 세분화하여 규정하고, 인신매매 등 성매매강요행위에 대한 처벌을 강화하였음. 그러나 성매매강요행위인 제18조 위반의 경우 1.9%, 성매매광고행위인 제20조 위반인 경우는 2.0%로 실제 적용율은 낮은 편임. 특히 성매매 목적의 인신매매 규정인 제18조 3항 3호 위반은 한 사례도 없었음. 그리고 만약 법조항이 적용되어 기소된다 하더라도 약식기소율이 높은 편임(광고업자 80.0%, 건물주 84.6%, 장소제공자 72.4%, 성매매 강요자 67.5%). 성매매처벌법의 규정이 세분화되고 법정형이 강화되었음에도 불구하고, 실무관행상 운방법 당시와 큰 변화가 없는 것으로 보임.

- 검찰의 구형 및 법원 선고의 강화 : 2002년 실태조사와 비교해볼 때, 성매매처벌법 시행 이후 검찰의 자유형 구형은 2002년보다 약 12.8% 포인트 증가(9.2% → 21.3%), 벌금형 구형은 2002년 보다 약 12.1% 포인트 감소하여(90.8% → 78.7%), 운락행위등방지법 시행 당시보다 검찰의 구형이 강화되었음을 알 수 있음. 법원 선고 역시 강화되어 2002년에 비해 실형 선고율은 1.6% 포인트 증가(1.6% → 3.2%), 벌금형 선고율은 3.3% 포인트 감소하였음(90.0% → 86.7%). 검찰의 구형량과 법원의 선고형량을 비교해보아도 전체적으로 운방법 당시보다는 강화되었음을 알 수 있음. 우선 구공판이 차지하는 비율이 10.6%에서 20.1%로 9.5% 포인트 증가하였으며, 구공판의 경우 검찰의 구형량은 17.51개월에서 18.76개월로 증가, 법원의 선고형량의 경우 실형은 평균 9.17개월에서 10.7개월로 상승하였음. 구약식의 경우도 검찰의 구벌금은 평균 1,512,600원에서 1,712,300원으로, 법원의 선고벌금은 평균 1,458,700원에서 1,695,700원으로 증가하였음.
- 신설된 몰수·추징 규정 및 성매매보호처분 적용의 한계 : 알선자의 성매매 수익을 몰수·추징하여 성매매의 불법수익구조를 근절하는 규정이 신설되었으나, 전체 성매매 알선 피의자 중 10.5%에만 부과되어 활발히 이용되지는 않고 있음. 성매매 보호처분 역시 전체 성매매 피고인의 4.6%에만 부과되는 등 그 활용정도가 낮은 편임.
- 성매매자에 대한 처분의 한계 : 성매매자에 대한 기소유예 비율이 다른 범죄에 비해 매우 높은 편임에도 불구하고, 현재 시행되는 성구매자에 대한 교육조건부기소유예제도인 존스쿨 교육이 한계가 있고, 기소유예를 받은 성판매자에 대한 교육이나 지원제도가 없는바 실효성 있는 재범방지프로그램이 요청됨.
- 선불금 관련 판례 분석 : 선불금 관련한 대법원 및 하급심의 판결을 분석한 결과, 업주의 선불금 지급 뿐 아니라 사채업자 등 금융기관의 선불금 지급까지 채권무효로 하고 있어, 운방법 당시 선불금 무효규정을 피하고자 했던 관행을 근절하려는 사법기관의 의지가 매우 강함을 알 수 있음.

2) 전체 성매매 관련업소의 현황 및 규모는 전업형, 겸업형과 인터넷 및 기타 성매매를 포함한 것이며, 이 중 인터넷 및 기타 성매매는 단속실적 비율을 고려하여 전체 합계의 44% 수준으로 가정하여 추정함.

◇ 제 1 주제 ◇

성매매 실태와 형사법적 대응

발 표 1 2007년 성매매업소 실태조사

발표: 이 계 오 (한국갤럽조사연구소 교수)

토론: 김 상 욱 (성균관대학교 교수)

발 표 2 성매매관련 형사법적 대응현황

발표: 윤 덕 경 (한국여성정책연구원 연구위원)

토론: 양 현 아 (서울대학교 교수)

발표 1

2007년 성매매업소 실태조사

이 계 오
(한국갤럽조사연구소 교수)

1. 조사목적

- 본 조사는 성매매업소의 실태 및 경제규모를 파악하고자 하는 것으로 성매매 업소 중에서 전업형 및 겸업형 업소들의 실태 파악을 통해 성매매 방지 대책의 실효성 제고를 위한 정책을 수립하는데 필요한 기초 자료를 제공하는데 그 목적이 있음.
- 전업형 및 겸업형 업소들의 실태 파악이란 성매매방지법 제정 이후 전국의 성매매관련 사업체 수와 성매매여성 수, 그리고 성구매자 수의 변화, 그리고 이것이 국가경제규모에 어느 정도 영향을 미쳤는지에 대한 실증적 자료를 생산하는 것을 말함. 이러한 실증적 자료를 생산하여 첫째, 2007년 현재의 성매매 및 성산업의 실태를 파악하고, 둘째, 2002년 실태조사와의 비교분석을 통해 그 변화추이를 살펴보는 데 그 목적이 있음.

2. 2007년 실태조사 특징

- 본조사는 첫 번째로 선행 실증자료인 2002년 한국형사정책연구원에서 발표한 ‘성매매 실태 및 경제규모에 관한 전국조사’를 통해 2004년 성매매방지법 이후 우리나라의 성매매의 실태와 경제규모의 변화를 알아보기 위해 착수되었음. 따라서 2002년 실태조사와의 비교분석이 가능한 틀에서 조사를 설계하였음.
- 먼저, 전업형 조사의 경우 2002년 실태조사 시에는 전업형 업소를 관련 공무원의 탐문을 통해 이루어졌으나, 2007년에는 첫째, 집결지역 관련 성매매 피해자 지원시설이나 상담소를 통한 조사, 둘째, 한국갤럽 면접원들이 집결지역 타업종 업소를 통한 전반적 경향성 파악, 셋째, 행정자료 이용 등 세 가지 방법을 병행하여 진행하였음.
- 겸업형 조사에서는 2002년 실태조사의 7개 업종에 성매매방지법 발효 이후에 급격히 생겨난, 자유업으로 분류되는 스포츠마사지 등이 포함된 기타 미용관련 서비스업을 포함하여 총 8개 업종을 조사하였다는 점이 특징임. 또한 2002년 겸업형 업소 조사에서는 업종별로 조사방법을 차별화하였으나, 2007년에는 면접조사를 원칙으로 하여 손님을 가장한 전화 모니터링 방법 등으로 자료를 검증, 보완한 것이 다른 점임.

○ 2002년 실태조사와 비교한 2007년 실태조사의 특징은 아래와 같음.

구 분	2002년 실태조사	2007년 실태조사
전업형 업소 집결지 파악	- 행정기관 자료협조와 연구진 협의를 통해 집결지역 선정	- 2002년 실태조사와 비교가능성 고려하여 선행연구 및 행정자료 이용하여 집결지역 선정 (39개 지역 선정)
전업형 업소 조사방법	- 관련 공무원의 탐문조사	- 집결지역 관련 성매매 피해자 지원시설/상담소 단체를 이용하여 집결지역별 1~10개 정도 업소 표본 조사 진행 - 한국갤럽 면접원들이 집결지역 주변에서 집결지역 상황에 대해 알고 있는 업소(슈퍼, 세탁소 등) 들을 대상으로 집결지역내 업소의 전반적인 경향성 파악 - 집결지역 주요 특성(전체 업소 수, 여성종업원 수)은 지방자치단체 및 경찰청 등 행정자료 참고
겸업형 업소 조사업종	- 7개 업종	- 7개 업종과 기타 미용 관련 서비스업 포함하여 8개 업종
겸업형 조사방법	- 설문, 면접, 관찰, 탐문조사 또는 혼합조사 적용(업종별 조사방법 차별화)	- 면접조사 원칙 (업종 및 업소 특성에 따라 관찰 및 자기기입식 조사 등 병행) - 조사 검증 시 손님 가장 전화 모니터링 방법 등으로 자료 검증 진행
표본규모 및 배분	- 5,000개 조사 완료 - 업종별 비례할당 후 밀집지역/분산지역은 3:7 비율 배분	- 3,605개 유효표본 - 업종별 최소표본 우선할당 후 비례배분하고 밀집지역/분산지역은 최소 3:7 비율로 비례배분 조정

3. 전업형 조사 개요

(1) 전업형 성매매 집결지의 개념

○ 본 조사에서는 기본적으로 2002년도에 수행된 실태조사와의 비교 가능성 등을 고려하여 전통적 개념의 “사창가” 성격의 집결지를 조사대상 지역으로 선정하는 것을 원칙으로 함. 여기에 다른 선행조사나 행정자료를 통해 공통적으로 적용할 수 있는 집결지 개념도 포함하고, 일부 지역 관찰을 통해 최종적으로 집결지 개념을 다음과 같이 정의함.

가. 유리방 형태

이 지역은 불법·무허가 형태로 운영되며 지역사회로부터 전통적으로 “사창가” 또는 “윤락가”로 인식되는 지역임. 여기에는 비등록 “유리방” 형태의 업소가 대부분임.

나. 주점식 전업형 형태

음주가무를 매개로 하나, 성매매를 1차적 목적으로 하는 대규모 밀집지역. 일반적으로 속칭 “혼합형”, “맥주양주집”이나 “방석집”으로 불리는 업소 형태가 여기에 다수 포함됨. 이는 허가된 업소일 수도 있으며 유흥주점 형태로 허가된 업소들도 존재함. 그러나 성매매가 1차적인 목적인 경우가 아니거나 성구매자가 성매매 여부를 선택할 수 있는 경우는 조사대상에서 제외함.

다. 밀집지역 혹은 대규모 형태

집결지라는 단어의 뜻에서도 유추할 수 있듯이 최소 10개 이상의 업소들이 밀집된 형태로 존재하는 곳으로 규정하였으며, 밀집형태가 아니거나 그 규모가 작은 지역은 집결지에서 제외함. 따라서 서울 신림동의 속칭 “방석집” 골목 등은 규모 면에서 불 때 소규모로서 본조사의 집결지 정의에서 제외함.

라. 동일 장소에서 성매매가 이루어지는 형태

술이나 기타 여흥이 제공된 후에 성매매가 이루어진다고 하더라도, 음주가무가 이루어지는 업소에서 벗어나 숙박업소 등의 다른 장소를 통해서 이루어지는 경우는 성매매 집결지에서 제외함. 즉, 단란주점과 같이 소위 주류 판매는 영업장소에서 이루어지고, 선택적인 성매매는 인근 숙박업소 등에서 따로 이루어지는 영업 형태가 주로 이루어지는 지역은 “겸업형 밀집지역”으로 간주하고 집결지 정의에서 제외함.

(2) 전업형 성매매 유형

- 이러한 기준 하에서 선정된 집결지의 유형은 “유리방”, “주점식 전업형”, “여관/여인숙형”, “기지촌형”의 4가지로 구분되며 각각의 특성들은 아래와 같음.

가. “유리방”은 성구매자가 업소 안 여성들을 볼 수 있도록 유리문이 설치된 업소를 말하는데, 대개 비등록 형태로 성매매가 주목적인 영업유형임. 일반적으로 집결지역으로 인식되고 있는 지역에서 나타나는 전형적인 형태라고 할 수 있음.

나. “주점식 전업형”은 대개 일반음식점이나 유흥주점으로 등록되어 주류가 기본적으로 판매되는 가운데 해당 장소에서 바로 성매매까지 이루어지는 영업형태를 말함. 속칭 맥주양주집, 방석집 등이 이에 속하며, 이러한 형태를 지닌 업소들이 있는 집결지역을 ‘주점식 전업형’으로 분류함.

다. “여관/여인숙”은 보통 숙박업으로 등록되어 호객행위나 전화발이 등으로 직접 성매매 행위를 하는 유형이나, 숙박업 등록업소보다는 제약이 다소 약한 하숙의 형태나

비등록 업소들을 다수 포함하고 있음.

라. 기지촌은 미군부대 주변 클럽에서 유래한 것으로 미군을 대상으로 한 클럽에서 일하는 여성이 소위 2차를 나가거나, 계약 동거형태로 성매매가 이루어지는 형태를 말함.

(3) 지역선정 기준(최종 39개 지역)

가. 선행조사에서 한 곳이라도 집결지로 간주하고 있는 지역 80개를 1차 조사대상 지역으로 선정

- 2002년 실태조사, 2006년 여성인권중앙지원센터 자료, 2006년 지자체, 2006년 경찰청 자료에 한 곳이라도 집결지로 간주되고 있는 지역 80개

나. 1차 조사대상 지역인 80개 지역 중 이미 폐쇄, 거의 소멸 상태이거나 쇠락·쇠퇴되었다고 판단된 19개 지역 제외

- 2007년 실태조사 지역선정 시점에서 이미 폐쇄, 거의 소멸, 쇠락·쇠퇴된 것으로 판단되거나 보고된 지역 19개 제외

⇒ 61개 지역으로 압축

다. 61개 대상지역에서 20개 지역을 2차적으로 제외

- “겸업형” 혹은 “겸업형 밀집지역” 형태로 간주할 수 있는 지역 제외

- 겸업형은 유흥주점 형태로 영업 및 매출이 주류 판매 위주인 지역

- 겸업형 밀집지역은 유흥주점이나 숙박업소 등 유흥업소들이 많이 모여 있는 지역으로, 겸업형 업소와 일반 유흥업소, 숙박업소가 혼재되거나, 밀집되어 있는 지역

- 현재 그 영업규모가 축소되거나 정확하게 규정하기 힘든 “숙박업 형태”의 지역 제외

⇒ 41개 지역으로 압축

라. 41개 대상 사전 조사 및 2007년 행정자료 검토 과정에서 폐쇄로 확인된 2개 지역 제외

- 인천 남구 학익동, 강원도 춘천시 장미촌 2개 지역 제외

⇒ 최종 39개 지역을 조사대상으로 선정함.

〈표 1〉 전업형 집결지 조사 지역 실시 현황

연번	시도	지역	속칭 또는 거리명	2002 실태 조사	2006 여성 인권중앙지 원센터	2006 지자체	2006 경찰	2007 최종 조 사 지역	유형	제외 근거
1	서울	성북구	미아리 텍사스	○	○	○	○	○	유리방	
2	서울	영등포구	영등포	○	○	○	○	○	유리방	
3	서울	동대문구	청량리 588	○	○	○	○	○	유리방	
4	서울	강동구	천호동 텍사스	○	○	○	○	○	유리방	
5	서울	용산구	용산역	○	○	○	○	○	유리방	
6	부산	서구	완월동	○	○	○	○	○	유리방	
7	부산	해운대구	609	○		○	○	○	유리방	
8	부산	진구	범전동 300번지	○	○	○	○	○	유리방	
9	대구	중구	자갈마당	○	○	○	○	○	유리방	
10	대구	중구	태평로 통치골목	○	√					숙박업 형태 (감소 추세)
11	인천	남구	학익동 특정지역	○	○	○	○			2007년 폐쇄
12	인천	남구	주안 텍사스촌	○						2006년 폐쇄
13	인천	남구	엘로우하우스	○	○	○	○	○	유리방	
14	광주	광산구	1003번지	○	○	○		○	주점식 전업형	
15	광주	서구	닭전머리(양동/월산동)	○	√	○		○	주점식 전업형	
16	광주	동구	대인동 금남로5가 일대		√	○	○	○	유리방	
17	광주	동구	계림동		√	○		○	주점식 전업형	
18	대전	중구	유천동	○	○	○	○	○	주점식 전업형	
19	대전	동구	대전역 윤락가	○	○	○		○	여관/여인숙	
20	울산	울주군	상남리(청량면 덕하시장)	○	√					겸업형 형태
21	경기	수원시	수원역전	○	○	○	○	○	유리방	
22	경기	수원시	북수동(수원천 근처)		√	○				쇠퇴지역
23	경기	안양시	호계3동 텍사스 골목	○	√					겸업형 형태
24	경기	안양시	안양1동 녹슨철길 동집골목	○	√					겸업형 형태
25	경기	광명시	광명동(2,4동) 텍사스촌	○	√					겸업형 밀집지역
26	경기	평택시	삼리	○	○	○	○	○	유리방	
27	경기	성남시	중동골목	○	○	○	○	○	주점식 전업형	
28	경기	부천시	심곡본동 부천역 주변		○	○		○	주점식 전업형	

연번	시도	지역	숙칭 또는 거리명	2002 실태 조사	2006 여성 인권중앙지 원센터	2006 지자체	2006 경찰	2007 최종 조 사 지역	유형	제외 근거
29	경기	동두천시	생연7리	○	√	○	○	○	유리방	
30	경기	파주시	법원20호	○	○	○	○	○	유리방	
31	경기	파주시	용주골(대추벌)	○	○	○	○	○	유리방	
32	경기	파주시	문산읍 미군클럽	○	√					쇠퇴지역
33	경기	파주시	조리읍 미군클럽	○						거의 소멸
34	경기	의정부시	가능2동(군단앞)		√	○				쇠퇴지역
35	강원	강릉시	강릉역(교2동)	○	○					쇠퇴지역
36	강원	동해시	발한동		○	○	○			쇠퇴지역
37	강원	춘천시	근화동(난초촌)	○	○	○	○	○	유리방	
38	강원	춘천시	장미촌	○	○		○			2007년 폐쇄
39	강원	양구군	중리, 하리	○	○					쇠퇴지역
40	강원	홍천군	언덕집	○						거의 소멸 (2002년 1개)
41	강원	속초시	금호실업	○	○	○	○	○	유리방	
42	강원	원주시	매화촌(희매촌)	○	○	○	○	○	유리방	
43	강원	태백시	대밭촌	○	○	○	○			쇠퇴지역
44	충북	제천시	역전	○	√					겸업형 밀집지역
45	충북	청주시	오정목(우암동)	○	√					겸업형 형태
46	충북	청주시	사창동	○	√					겸업형 형태
47	충북	충주시	성남동 구 버스터미널 일대		○			○	주점식 전업형	
48	충남	천안시	역전(대흥동 하숙촌)	○	○			○	여관/여인숙	
49	충남	아산시	장미마을	○	○		○	○	주점식 전업형	
50	충남	서산시	서부상가	○						겸업형 밀집지역
51	전북	군산시	쉬파리 골목	○	√					쇠퇴지역
52	전북	군산시	미성동 A타운		√	○		○	기지촌	
53	전북	익산시	한일장 골목	○	√					쇠퇴지역
54	전북	익산시	중앙동 농협골목	○	√					쇠퇴지역
55	전북	익산시	창인동 여인숙골목	○	○	○		○	여관/여인숙	
56	전북	정읍시	시기동 천주교성당 부근	○	√					쇠퇴지역
57	전북	정읍시	수성동 학생사 골목	○						겸업형 형태
58	전북	전주시	선화촌	○	○	○	○	○	여관/여인숙	
59	전북	전주시	선미촌	○	○	○	○	○	유리방	
60	전북	남원시	북부시장	○	√					숙박업 형태
61	전남	여수시	공화동	○	○	○	○	○	여관/여인숙	

연번	시도	지역	숙칭 또는 거리명	2002 실태 조사	2006 여성 인권중앙지 원센터	2006 지자체	2006 경찰	2007 최종 조 사 지역	유형	제외 근거
62	전남	여수시	교동		○					쇠퇴지역
63	전남	순천시	동외동 옷장의 술집골목	○	√					겸업형 형태
64	전남	목포시	보광동 골목(축복동)	○	√					숙박업 형태
65	경북	의성군	염매시장	○						겸업형 형태
66	경북	포항시	중앙대학	○	○	○	○	○	유리방	
67	경북	포항시	우물재	○						겸업형 형태
68	경북	안동시	안동역전	○	√	○	○			쇠퇴지역
69	경북	안동시	서부시장	○						겸업형 밀집지역
70	경북	영주시	영주역전	○	√					쇠퇴지역
71	경북	영주시	열매시장	○						겸업형 밀집지역
72	경북	경주시	역전앞 적선지대(300고지)	○	○	○	○	○	유리방	
73	경북	김천시	평화동 성당골목	○	√					숙박업 형태
74	경북	칠곡군	왜관읍 석전리		○			○	기지촌	
75	경남	진주시	진주역 부근	○	√					쇠퇴지역
76	경남	진주시	장대동	○	√					겸업형 밀집지역
77	경남	통영시	야마호텔	○						거의 소멸 (2002년 2개)
78	경남	거제시	도깨비 상가	○						겸업형 밀집지역
79	경남	마산시	신포동	○	○	○	○	○	유리방	
80	제주	제주시	건입동 산지천		○	○		○	여관/여인숙	
계				69	40(28)	41	33	39		

- ※ 2006 여성인권중앙지원센터에 나온 ○ : 2002 행정원 자료라는 근거로 표시된 지역
- ※ 2006 여성인권중앙지원센터에 나온 √ : 2002 행정원 자료에 근거하지 않고, 다른자료(해당지역 성매매 관련단체 현장조사결과 등)에 근거해 조사된 지역 () 안의 숫자
- ※ 쇠퇴지역 : 2006 여성인권중앙지원센터 자료에서 기초조사지역으로 되어 있는 쇠퇴지역
- ※ 겸업형 형태 : 유흥주점 형태로 주류 판매 위주로 이루어지는 지역
- ※ 겸업형 밀집지역 : 유흥주점, 숙박업소 등의 유흥업소들이 많이 모여있는 지역

(4) 최종 39개 전업형 집결지역

연번	시도	지역	숙칭 또는 상세위치	업소유형
1	서울	용산구	한강로2가 용산역 앞	유리방
2	서울	동대문구	전농동 620 청량리588	유리방
3	서울	영등포구	신세계백화점 뒷골목(영등포역 포함)	유리방
4	서울	강동구	천호4동 423 텍사스 골목	유리방
5	서울	성북구	하월곡1동 88 미아리 텍사스	유리방
6	부산	서구	충무동/초장동 일대 완월동	유리방
7	부산	진구	범전동 300번지	유리방
8	부산	해운대구	우1동 645 해운대 609	유리방
9	대구	중구	도원동 자갈마당	유리방
10	인천	남구	송의 1동 옐로우하우스	유리방
11	광주	동구	대인동 금남로5가 일대	유리방
12	광주	동구	계림동	주점식 전업형
13	광주	남구/서구	양동/월산동	주점식 전업형
14	광주	광산구	송정동 1003번지	주점식 전업형
15	대전	동구	정동(현 중앙동)	여관/여인숙
16	대전	중구	유천동	주점식 전업형
17	경기	수원시	고등동/매산동(수원역 부근)	유리방
18	경기	성남시	중동	주점식 전업형
19	경기	부천시	심곡본동 부천역 주변	주점식 전업형
20	경기	평택시	평택동 평택역 앞 삼리	유리방
21	경기	동두천시	생연동 생연칠리	유리방
22	경기	파주시	연풍리 용주골	유리방
23	경기	파주시	법원동 대능리 법원리 20호	유리방
24	강원	춘천시	근화동96 춘천역 부근 난초촌	유리방
25	강원	속초시	금호동 금호실업	유리방
26	강원	원주시	학성동 희매촌	유리방
27	충북	충주시	성남동 구 버스터미널 일대	주점식 전업형
28	충남	천안시	대흥동 하숙촌	여관/여인숙
29	충남	아산시	온천동 장미마을	주점식 전업형
30	전북	전주시	서노송동 선미촌	유리방
31	전북	전주시	다가동 선화촌	여관/여인숙
32	전북	익산시	창인동 익산역 앞	여관/여인숙
33	전북	군산시	미성동 A타운	기지촌
34	전남	여수시	공화동 여수역 일대	여관/여인숙
35	경북	포항시	대흥동 중앙대학	유리방
36	경북	경주시	황오동179 경주역 맞은편 300고지	유리방
37	경북	칠곡군	왜관읍 석전리	기지촌
38	경남	마산시	서성동 신포동 꽃동네	유리방
39	제주	제주시	건입동 산지천	여관/여인숙

(5) 조사 진행

- 전업형 조사는 성매매 피해자 지원시설 및 상담소를 통한 직접 조사 및 파악된 정보, 시도 및 경찰청의 행정자료를 통한 집결지역의 전반적인 특성, 한국갤럽 면접원들이 집결 지역의 주변 관련 업소들에 대한 탐문조사를 통한 정보 보완 등의 방법으로 진행함.



- 조사 기간 : 2007년 9월 ~ 10월
- 성매매 피해자 지원시설 및 상담소를 통해 지역내 업소들의 특성을 파악한 지역은 19개 지역, 시도 및 경찰청의 행정자료를 통해 파악한 지역은 28개 지역임.

〈표 2〉 전업형 집결지 조사 지역 현황

지역	조사대상 지역	지원시설/ 상담소 협조/ 조사 지역	행정기관 (시도/경찰청) 자료협조	한국갤럽 탐문조사 지역
서울	5	1	5	5
부산	3	2	3	3
대구	1	1	1	1
인천	1	-	1	1
광주	4	4	1	4
대전	2	1	1	2
울산	-	-	-	-
경기	7	-	6	7
강원	3	3	3	3
충북	1	-	-	1
충남	2	2	1	2
전북	4	-	2	4
전남	1	1	1	1
경북	3	2	2	3
경남	1	1	1	1
제주	1	1	-	1
합계	39	19	28	39

(6) 자료처리 과정

- 각 지역에 대한 정보가 부족한 경우 정확한 규모 산출하기 위해 과거 자료를 이용하거나 유사한 지역을 이용하여 정보가 없거나 부족한 지역은 대체(Imputation)하는 방식으로 자료 보완함.
 - 2007년 자료 중에서 큰 값을 사업체 수 또는 성매매여성 수로 하였음. 이것은 집결지에 대한 규모가 과소 추정되어 있을 가능성이 높기 때문에 조사되거나 확보된 자료 중에서 큰 값으로 대체하는 방식을 적용함.
 - 이러한 값이 존재하지 않으면 특성이 유사한 업종의 값으로 대체하였으며, 2006년 선행 자료와 비교하여 이상치가 있을 경우 보정하는 방식으로 진행함.
- 업소수와 성매매여성 수를 제외한 집결지역의 특성은 업소 유형 자료를 이용하여 4가지 형태(유리방, 기지촌, 주점식 전업형, 여관/여인숙 등)로 유형화하여 항목 무응답 값을 평균 대체하는 방식을 이용하여 보완함.

4. 겸업형 조사 개요

(1) 겸업형 성매매의 개념

- 겸업형 성매매는 소위 산업형 성매매로도 분류되는데, 유흥업의 음주가무 등의 서비스가 주로 제공되는 여러 영업형태 중에서 성매매 가능성이나 성매매 알선 가능성이 존재하는 업종을 말함. 즉, 술이나 가무,接客원의 접대 등이 주 영업형태이나 이를 매개로 하여 성매매의 가능성이 존재하는 것을 겸업형 성매매로 규정하였음.

(2) 겸업형 성매매 업소의 유형

- 사업체기초통계조사에 분류된 업종 중에서 성매매 실태 및 규모 추정을 위해서 성매매 알선 가능성이 높을 것으로 생각되는 업종을 중심으로 선정함. 2002년도에 선정된 7개 업종(일반유흥주점업, 무도유흥주점업, 간이주점업, 노래방운영업, 다방운영업, 이용업, 마사지업)을 조사하는 것을 원칙으로 하였으며, 성매매방지법 이후 생겨난 변종적인 영업형태인 휴게텔, 스포츠마사지업 등을 ‘자유업’으로 분류하여 이 업종이 포함된 기타 미용관련 서비스업을 1개 더 추가하여 8개 업종을 겸업형 표본조사 업종으로 선정하였음.

〈표 3〉 모집단의 업종별 규모

산업분류코드	업종명	사업체수(개)
H55231	일반유흥주점	28,757
H55232	무도유흥주점	5,351
H55233	간이주점	96,390
H55242	다방운영	15,951
Q88913	노래방운영	36,193
R93111	이용업	22,424
R93122	마사지업	3,360
R93129	기타미용관련서비스업	1,290
합계		209,716

출처: 통계청, 사업체 기초통계조사, 2005~2006.

(3) 표본 설계

- 8개 업종의 모집단 규모를 통해 업종별, 지역별로 구성비율 및 현황을 구하고, 이를 통해 표본을 할당하는 작업을 수행함.

〈표 4〉 업종별 지역별 구성비 현황

(단위: 개, %)

구분	서울	광역시	중소도시	농어촌	합계
일반유흥주점	4,990 (17.4)	7,877 (27.4)	13,700 (47.6)	2,190 (7.6)	28,757 (100)
무도유흥주점	871 (16.3)	1,145 (21.4)	2,315 (43.3)	1,020 (19.1)	5,351 (100)
간이주점	20,279 (21.0)	27,272 (28.3)	42,740 (44.3)	6,099 (6.3)	96,390 (100)
다방운영	-	-	11,249 (70.5)	4,702 (29.5)	15,951 (100)
노래방운영	6,682 (18.5)	11,059 (30.6)	15,850 (43.8)	2,602 (7.2)	36,193 (100)
이용업	4,070 (18.2)	6,108 (27.2)	9,363 (41.8)	2,883 (12.9)	22,424 (100)
마사지업	1,034 (30.8)	812 (24.2)	1,416 (42.1)	98 (2.9)	3,360 (100)
기타미용관련 서비스업	373 (28.9)	350 (27.1)	543 (42.1)	24 (1.9)	1,290 (100)
총합	38,299 (18.3)	54,623 (26.0)	97,176 (46.3)	19,618 (9.4)	209,716 (100)

- 지역 구분은 2002년 기준을 참고하여 서울, 광역시, 중소도시, 농어촌 4개 범주로 구분하였고, 각의 지역을 성매매 관련업소 밀집지역과 분산지역으로 재분류함.
- 표본크기는 각 표본지역을 밀집, 분산지역으로 구분하여 대표성을 가질 수 있도록 업종별 특성을 고려하여 3,600개로 정하였으며, 최종적으로 3,605개 사업체에 대해 조사 진행함.

〈표 5〉 업종별 지역별 표본할당 결과

(단위: 개)

구분	서울	광역시	중소도시	농어촌	합 계
일반유흥주점	87	135	225	37	484
무도유흥주점	30	34	74	34	172
간이주점	293	408	603	83	1,387
다방	0	0	222	91	313
노래방	105	180	257	41	583
이용원	74	111	165	49	399
마사지업	42	37	61	5	145
기타미용관련 서비스업	39	31	45	2	117
합 계	670	936	1,052	342	3,600

- 표본사업체의 선정은 통계청의 ‘사업체기초통계조사’ 자료를 분석하여 전국의 동읍면을 밀집지역과 분산지역으로 구분하여 표본추출 리스트를 구성한 다음, 행정지역별로 정렬한 뒤에 표본사업체를 계통추출법으로 추출하고, 추출된 사업체를 동읍면으로 정리함.

(4) 조사 개요

〈표 6〉 겸업형 실태조사 개요

구분	내용
1) 모집단	성매매 행위가 이루어지거나 성매매 행위가 가능한 8개 업종의 사업체 (2005년 사업체 기초통계조사 자료를 기초)
2) 조사지역	전국 16개 시·도
3) 표본크기	3,605개
4) 조사대상	사업체 대표자 혹은 사업체 현황을 잘 알고 있는 관리자
5) 조사방법	<ul style="list-style-type: none"> - 구조화된 질문지를 사용하여 면접조사를 원칙(업종/업소의 특성에 따라 관찰 및 자기기입식 조사 등 가능한 조사방법 병행) - 조사진행 후 면접원이 작성한 면접원 후기록 - 손님으로 가장한 전화 모니터링

(5) 조사 진행



- 조사 기간 : 2007년 8월 ~ 9월
- 표본 크기 : 최종 조사 유효표본은 3,605개로 나타남.

〈표 7〉 조사 진행 결과

업종	조사지역	서울		광역시		중소도시		농어촌		합
		밀집	분산	밀집	분산	밀집	분산	밀집	분산	
일반유희주점		68	64	98	88	161	142	20	31	672
무도유희주점		16	14	21	14	45	35	18	14	177
간이주점		90	162	138	218	202	318	33	36	1,197
다방		-	-	-	-	73	148	27	65	313
노래방		41	66	70	112	75	183	18	21	586
이용업		20	49	30	77	43	115	15	33	382
마사지		27	12	24	9	39	14	3	0	128
기타미용		22	24	23	14	34	29	2	2	150
합		284	391	404	532	672	984	136	202	3,605

(6) 자료처리 과정

- 겸업형 조사의 경우 표본설계 과정에서 고려된 변수인 업종(8개 업종), 지역(서울/광역시/중소도시/농어촌), 지역구분(밀집지역/분산지역) 변수가 모수 추정 과정에서도 층화변수로 적용되어 지역 및 지역구분에 따른 표본조사 결과를 반영하여 모수 추정을 위한 가중치를 적용함.
- 업종의 경우, 표본설계 과정에서 적용된 모집단과 실제 조사과정에서 파악된 실제 업종을 기준으로 수정된 모집단의 현황을 고려하여 수정된 모집단 분포를 반영함.

5. 주요 조사결과

(1) 성매매 전체여성 규모

① 겸업형 전체 종사여성 규모

- 겸업형 조사는 통계청의 사업체기초통계조사 자료를 이용하여 성매매 알선 가능성이 높을 것으로 추정되는 8개 업종 전체 여성종사자 규모를 추정하는 것으로 시작하였음.
- 아래의 표 <겸업형 업종별 전체 여성 종사자 규모>는 통계청의 ‘사업체기초통계조사’ 자료를 통해 업종별 사업체의 수와 여성종사자 수를 파악한 결과임. 여기에서 여성 종사자는 상용종사자, 임시/일용직 종사자, 무급종사자, 무급가족종사자 등을 모두 포괄하는 개념임. 즉 성매매와는 직접적 관련을 파악하기 전에 해당 업종에서 일하고 있는 모든 여성의 수로 이해해야 함.
- 이 결과, 전체적으로 209,716개의 8개 업종의 사업체에 294,505명의 여성이 종사하고 있는 것으로 파악되었음.
 - 업종별로 살펴보면 간이주점업에 127,787명이 종사하는 것으로 나타나 가장 많았고, 기타 미용관련 서비스업은 2,372명으로 가장 적은 여성이 종사하는 것으로 나타났음. 2002년과 비교해보면 전체적인 규모는 293천명에서 294천명으로 크게 변화하지 않은 것으로 파악됨.

〈표 8〉 겸업형 업종별 전체 여성 종사자 규모(사업체기초통계조사 적용)

업종	사업체수(개)		여성 종사자 수(명)	
	2002년	2007년	2002년	2007년
일반유흥주점업	30,912	28,757	80,072	74,564
무도유흥주점업	3,608	5,351	9,726	11,026
간이주점업	88,992	96,390	113,475	127,787
다방운영업	24,991	15,951	53,704	29,451
노래방운영업	27,861	36,193	23,369	34,999
이용업	25,463	22,424	10,275	7,926
마사지업	1,461	3,360	3,042	6,380
기타미용관련서비스업	-	1,290	-	2,372
합계	203,288	209,716	293,633	294,505

※ 사업체기초통계조사의 종사자 수는 상용종사자, 임시/일용직 종사자, 무급종사자, 무급가족종사자 등이 포함된 내용임.

② 겸업형 성매매 여성 규모

○ 다음으로 209,716개이라는 8개 겸업형 사업체 수에 표본조사된 업종별 성매매 알선비율을 적용하여 성매매 알선 사업체 수를 추정하였음.

※ 성매매 알선 사업체 수 = 전체 사업체 수 × 성매매 알선비율

○ 이를 통해 추정된 겸업형 성매매 알선 사업체 수에 업종별로 조사된 성매매 여성 평균 추정치를 통해 성매매 여성의 수를 산정하였으며, 이 결과는 (3)-② “겸업형 성매매 여성 규모”의 표와 같음.

- 8개 업종 전체 209,716개 사업체 중 성매매를 알선하는 사업체의 수는 44,804개임.

- 8개 업체 전체 209,716개 사업체에 종사하는 전체 여성 수는 294,505명이며, 이 중 성매매 여성은 147,392명으로 추정됨.

(2) 성매매 알선 사업체

① 전업형 성매매 알선 사업체

구분	집결 지역수(개)			지역내 업소수(개)		
	2002년	2007년	증감	2002년	2007년	증감
합계	69	39	-30	2,938	1,443	-1,495

- 전업형 성매매 알선 사업체는 39개 집결지역에 총 1,443개로 2002년에 비해 1,495개가 감소하였음.

- 이는 첫째, 성매매방지법의 효과, 둘째, 각 지역별 전업형 집결지 폐쇄·개발 등으로 인한 요인 및 마지막으로 단속 등을 피하기 위한 타 유형으로의 전이 등의 효과로 해석할 수 있음.

② 겸업형 성매매 알선 사업체

업종	알선 비율			사업체 모집단(개)		성매매 알선 사업체 추정치(개)		
	2002년	2007년	증감	2002년	2007년	2002년	2007년	증감
일반유흥주점업	0.799	0.562	-0.237	35,151	40,482	28,093	22,731	-5,362
무도유흥주점업	0.456	0.563	+0.107	3,207	5,460	1,461	3,074	1,613
간이주점업	0.090	0.027	-0.063	93,814	84,564	8,412	2,310	-6,102
다방운영업	0.387	0.286	-0.101	25,228	16,056	9,757	4,585	-5,172
노래방운영업	0.182	0.194	+0.012	32,220	36,080	5,849	7,000	+1,151
이용업	0.113	0.122	+0.009	25,911	21,832	2,929	2,653	-276
마사지업	0.379	0.627	+0.248	3,787	3,001	1,437	1,880	+443
기타미용관련 서비스업	-	0.255	-	-	2,241	-	571	-
합계	0.26	0.214	-0.046	219,318	209,716	57,938	44,804	-13,134

- 겸업형 8개 업종의 성매매 알선 사업체는 44,804개로 2002년에 비해 13,134개가 감소한 것으로 추정됨.
- 이 업종들의 성매매 알선 비율은 평균 21.4% 정도로 나타나 2002년에 비해 약 5% p 정도 감소한 것으로 나타났음.
- 8개 업종 중 마사지업의 성매매 알선비율이 62.7%로 가장 높았으며, 다음으로 무도유흥주점업과 일반유흥주점업이 각각 56.3%, 56.2%로 높게 나타남. 2002년도에 비해 일반유흥주점업의 알선 비율은 감소한 반면에 마사지업은 증가한 것으로 나타남.
- 유흥주점업의 알선비율 하락은 첫째, 경제적인 불황, 둘째, 기업의 접대비 상한액의 감소로 인한 효과 등의 사회적인 요인이 일부 작용한 것으로 보임.
- 그러나 이용업, 마사지업, 노래방업의 알선비율이 다소 증가한 것으로 나타남. 이는 성매매 유형의 변화를 반영하는데 이용업이나 마사지업은 전업형 성매매 일부에서의 전이효과로, 노래방업은 일반유흥주점업의 대체재인 불법 도우미 영업으로 인한 결과로 보임.

③ 성매매 알선 사업체 종합

구분	업소수(개)		
	2002년	2007년	증감
전업형	2,938	1,443	-1,495
겸업형	57,938	44,804	-13,134
인터넷 및 기타 성매매	(19,224)	(36,337)	(+17,113)
합 계	60,876 (80,100)	46,247 (82,584)	-14,629 (+2,484)

- 전업형, 겸업형의 성매매 알선 사업체는 총 46,247개로 추정되었으며, 2002년도에 비해 약 14,000여개가 감소한 것으로 나타남(인터넷 및 기타 성매매의 경우 비업소형이나 경로형 등의 유형으로 업소의 형태를 지니지 않는 것이 대부분이므로 업소 수를 추정하지 않음).
- 전업형, 겸업형 업소 수의 감소폭의 일부는 인터넷 및 기타 성매매로 이동한 것으로 보임.

(3) 성매매 여성 규모

① 전업형 성매매 여성 규모

구분	집결 지역수(개)		지역내 업소수(개)		성매매 여성수(명)		
	2002년	2007년	2002년	2007년	2002년	2007년	증감
합계	69	39	2,938	1,443	9,092	3,644	-5,448

- 전업형 성매매는 39개 집결지 1,443개 업소에 총 3,644명의 여성이 있는 것으로 추정되었으며, 이는 2002년에 비해 약 5,448명이 감소한 것으로 나타남.
- 이는 2004년 성매매 방지법의 제1차 목표였던 집결지 폐쇄 및 정비계획의 영향으로 보임. 이 법의 제정으로 인한 사회제도적인 변화와 그에 따른 법집행의 강화, 인식의 변화 등이 영향을 미친 것으로 판단됨.

② 겸업형 성매매 여성 규모

업종	성매매 알선 사업체 추정치(개)		성매매여성 평균 추정치(명)		성매매여성 전체 규모 추정치(명)		
	2002년	2007년	2002년	2007년	2002년	2007년	증감
일반유흥 주점업	28,093	22,731	4.97	4.01	139,620	91,116	-48,504
무도유흥 주점업	1,461	3,074	5.53	3.60	8,081	11,071	2,990
간이주점업	8,412	2,310	2.52	1.16	21,199	2,678	-18,521
다방운영업	9,757	4,585	3.36	2.06	32,782	9,463	-23,319
노래방운영업	5,849	7,000	-	3.43	-	24,025	-
이용업	2,929	2,653	2.56	1.16	7,498	3,079	-4,419
마사지업	1,437	1,880	7.29	2.64	10,476	4,965	-5,511
기타미용관련 서비스업	-	571	-	1.74	-	993	-
합계	57,938	44,804	4.16	3.29	241,114	147,392	-93,722

- 겸업형 8개 업종의 성매매여성의 평균 추정치는 3.29명으로 이를 통해 전체 규모를 추정하면 147,392명으로 나타났으며, 2002년에 비해 93,722명 정도가 감소한 것으로 나타남.
- 이 중 일반유흥주점업이 평균 4.01명으로 가장 많았으며, 간이주점업과 이용업은 각각 1.16명으로 가장 적었음.

③ 성매매 여성 규모 종합

구분	업소 수(개, 건)		성매매여성 수(명)		
	2002년	2007년	2002년	2007년	증감
전업형	2,938	1,443	9,092	3,644	-5,448
겸업형	57,938	44,804	241,114	147,392	-93,722
인터넷 및 기타 성매매	(19,224)	(36,337)	79,012	118,671	+39,659
합계	60,876	46,247	329,218	269,707	-59,511

- 인터넷 및 기타 성매매를 포함한 성매매 여성은 269,707명으로 2002년에 비해 59,511명이 감소한 것으로 나타남.
- 전업형, 겸업형의 성매매 여성 수는 감소하였으나, 인터넷 및 기타 성매매 여성은 2002년에 비해 39,659명이 증가(2007년 118,671명으로 추산)한 것으로 나타나 성매매의 유형 및 성매매 여성의 업종 간 이동이 일어난 것으로 추정됨.

(4) 성구매자 규모

① 전업형 성구매자 규모

구분	집결 지역 수(개)		성매매여성 1인당 1일 성구매자 수(명)		연간 성구매자 수(만명)		
	2002년	2007년	2002년	2007년	2002년	2007년	증감
합계	69	39	7.0	2.3	2,100	251	-1,849

- 39개 집결지에서 1일간 성매매여성 1인에게 성구매를 하는 인원은 2.3명으로 조사되었으며, 이를 통해 연간 성구매자 수를 추정한 결과 251만명으로 나타남.
- 이는 2002년에 비해 전업형 집결지에서 성구매를 하는 연간 성구매자는 1,849만명이 감소한 것으로 추정됨.
- 성매매방지법 제정으로 인한 집결지 폐쇄 및 축소, 그로 인한 업소 수의 증가가 성구매자 수의 감소로 직결된 것으로 해석됨.

② 겸업형 성구매자 규모

업종	성매매 알선 사업체 추정치(개)		1일 평균 성구매자 수(명)		연간 성구매자 수(만명)		
	2002년	2007년	2002년	2007년	2002년	2007년	증감
일반유흥 주점업	28,093	22,731	7.04	3.76	5,933	2,817	-3,116
무도유흥 주점업	1,461	3,074	3.55	2.70	156	274	+118
간이주점업	8,412	2,310	4.14	3.19	1,045	243	-802
다방운영업	9,757	4,585	5.53	1.99	1,619	302	-1,317
노래방 운영업	5,849	7,000	3.60	3.03	632	699	+67
이용업	2,929	2,653	9.38	2.66	824	232	-592
마사지업	1,437	1,880	15.29	6.00	659	372	-287
기타미용관련서비스업	-	571	-	3.68	-	69	-
합계	57,938	44,804	6.17	3.39	10,732	5,010	-5,722

- 8개 겸업형 업종의 44,804개의 성매매 알선 사업체에서 1일 평균 성구매를 하는 수는 3.39명으로 나타났으며, 이를 통해 연간 성구매자 수로 추정하면 5,010만명으로 2002년에 비해 5,722만명이 감소한 것으로 보임.

③ 성구매자 규모 종합

구분	업소수(개)		연간 성 구매자 수(만명)		
	2002년	2007년	2002년	2007년	증감
전업형	2,938	1,443	2,100	251	-1,849
겸업형	57,938	44,804	10,732	5,010	-5,722
인터넷 및 기타 성매매	(19,224)	(33,489)	4,052	4,134	+82
합 계	60,876	46,247	16,884	9,395	-7,489

- 인터넷 및 기타 성매매를 포함한 연간 성구매자 수는 9,395만명으로 2002년에 비해 7,489만명이 감소한 것으로 추정되었음.
- 전업형, 겸업형의 연간 성구매자수는 감소하였으나, 인터넷 및 기타 성매매는 2002년 대비 82만명 정도가 증가한 것으로 나타남.

(5) 성적 서비스 구매비용

① 전업형 성적 서비스 구매비용

구분	2002년		2007년
	short	long	
성적 서비스 구매비용(원)	73,691	168,647	82,251

- 전업형 성매매의 성적 서비스 구매비용은 82,251원으로 조사됨.

② 겸업형 성적 서비스 구매비용

업종	성매매 알선 사업체 추정치(개)		성적 서비스 평균 비용(만원)		
	2002년	2007년	2002년	2007년	증감
일반유흥주점업	28,093	22,731	18.35	16.63	-1.72
무도유흥주점업	1,461	3,074	20.67	19.37	-1.30
간이주점업	8,412	2,310	15.09	15.00	-0.09
다방운영업	9,757	4,585	8.34	10.00	+1.66
노래방운영업	5,849	7,000	15.82	16.29	+0.47
이용업	2,929	2,653	9.22	7.57	-1.65
마사지업	1,437	1,880	13.22	11.35	-1.87
기타미용관련 서비스업	-	571	-	9.50	-
합계	57,938	44,804	15.37	15.15	-0.22

- 겸업형 8개 업종의 성매매 알선 사업체 44,804개의 평균 성적 서비스 구매 비용은 15만원 정도로 2002년과 비슷한 수준으로 나타남.

(6) 성매매 경제규모

① 전업형 성매매 경제규모

구분	추정 결과		
	2002년	2007년	증감
지역 수(개)	69	39	-30
전체 업소수(개)	2,938	1,443	-1,495
전체 성매매여성수(명)	9,092	3,644	-5,448
연간 성구매자 수(천명)	21,003	2,514	-18,489
성적 서비스 평균비용(원)	73,961~168,647	82,251	-
연간 거래액(억원)	18,318	2,068	-16,250

- 39개 집결지역내에 1,443개 업소에 있는 성매매여성의 규모가 약 3,644명으로 추정되었으며, 성적 서비스의 평균비용은 82,251원, 이를 통한 연간 거래액은 2,068억원으로 추정되었으며, 2002년 대비 약 1조 6천억원 정도가 감소한 것으로 나타남.

② 겸업형 성매매 경제규모

업종	성매매 알선 사업체 추정치		전체 1일 성구매자 수(명)		성적 서비스 평균 비용(만원)		연간 거래액(억원)		
	2002년	2007년	2002년	2007년	2002년	2007년	2002년	2007년	증감
일반유흥 주점업	28,093	22,731	197,772	85,367	18.35	16.63	108,900	46,849	-62,051
무도유흥 주점업	1,461	3,074	5,187	8,314	20.67	19.37	3,216	5,314	+2,098
간이주점업	8,412	2,310	34,828	7,375	15.09	15.00	15,734	3,651	-12,083
다방운영업	9,757	4,585	53,953	9,139	8.34	10.00	13,054	3,016	-10,038
노래방 운영업	5,849	7,000	21,058	21,194	15.82	16.28	9,995	11,393	+1,398
이용업	2,929	2,653	27,475	7,032	9.22	7.57	7,601	1,757	-5,844
마사지업	1,437	1,880	21,972	11,282	13.22	11.35	8,717	4,227	-4,490
기타미용관련 서비스업	-	571	-	2,100	-	9.50	-	658	-
합계	57,938	44,804	357,739	151,803	15.37	15.15	164,996	76,865	-88,101

- 겸업형 8개 업종 중에 성매매 알선사업체는 총 44,804개, 전체 1일 성구매자 수는 총 151,803명, 성적 서비스의 8개 업종 평균비용은 15만원 정도로 추정되었음.
- 이를 통해 연간 거래액을 추정해볼 때 7조 6,865억원 정도로 추정되며, 이는 2002년 대비 8조 8,101억원 정도가 감소된 것으로 추정됨.

③ 성매매 경제규모 종합

구분	업소수(개)		성매매 여성수(명)		연간 성구매자 수(만명)		연간 거래액(억원)		
	2002년	2007년	2002년	2007년	2002년	2007년	2002년	2007년	증감
전업형	2,938	1,443	9,092	3,644	2,100	251	18,318	2,068	-16,250
겸업형	57,938	44,804	241,114	147,392	10,732	5,010	164,966	76,865	-88,101
인터넷/기타 성매매	(19,224)	(36,337)	79,012	118,671	4,052	4,134	57,879	62,019	+4,140
합 계	60,876 (80,100)	46,247 (82,584)	329,218	269,707	16,884	9,395	241,163	140,952	-100,211

※ 인터넷 및 기타 성매매여성 수, 성구매자 수, 연간 거래액의 경우, 단속실적 비율을 고려해서 전체 합계의 44% 수준으로 가정하여 추정한 값임(성매매 업소 단속 자료에서 기타 성매매에 해당하는 출장마사지 등 비업소형 형태, 그리고 인터넷, 전화 등의 경로형 형태 등의 단속 비율을 반영한 것임). 2002년도의 경우 단속 실적을 반영하여 인터넷 및 기타 성매매 비율을 24%로 추정하였음.

- 성매매 업소수는 46,000여 개로 나타났는데, 이 중 전업형 업소수는 1,443개, 겸업형 성매매 업소수는 44,804개로 추정됨. 인터넷 및 기타 성매매의 경우 비업소형이나 경로형 등의 유형으로 대부분 업소의 형태를 띠지 않으므로 업소 수는 추정하지 않음.
- 성매매여성 수는 전업형 3,644명, 겸업형 약 148,000명, 인터넷 및 기타 성매매가 약 120,000명으로 전체적으로 약 270,000명으로 추정되었음.
- 연간 성구매자 수는 전업형 251만여 명, 겸업형 5,000만여 명, 인터넷 및 기타 성매매 4,100만여 명으로 전체적으로 약 9,395만 명으로 나타났음.
- 이러한 현황을 바탕으로 성매매 산업의 연간 거래액 규모를 추정하면 전업형이 2,000억여 원, 겸업형이 약 7조 7,000억 원, 인터넷 및 기타 성매매가 6조 2,000억여 원 수준으로 나타나 전체적으로 성매매로 인한 연간 거래액은 14조여 원 정도로 추정되었음.
- 이것은 2002년도 약 24조원에 비해 10조원 정도 감소한 것이며, 2006년도 국내총생산(GDP) 847조 9,000억 원의 약 1.7% 정도를 차지하는 수치임.

6. 소결

- 2007년 성산업 관련 경제규모 결과를 2002년 실태조사 결과와 비교해 본 결과를 간략히 정리하면 다음과 같음.
 - 2007년 조사결과 전체 유흥산업 규모가 감소한 것은 아니지만, 성매매 관련 규모는 감소한 것으로 나타났음. 이것은 성매매 알선 비율의 감소에 기인한 것으로 보임. 즉, 성산업 관련 경제규모의 추정은 성매매 알선 사업체를 기준으로 추정하였기 때문에, 성매매 알선 비율의 감소에 의해 성매매 알선 사업체, 성매매여성의 규모, 성매매 거래액 등이 감소한 것으로 나타남.
 - 이렇게 성매매 알선 비율 및 성매매 경제규모가 감소한 것은 다양한 요인의 영향을 받았을 것으로 판단됨. 먼저, 2004년 성매매 방지법의 제정으로 인한 사회제도적인 변화와 그에 따른 법집행의 강화, 인식의 변화 등이 영향을 미친 것으로 판단됨. 특히, 전업형의 경우 겸업형에 비해 성매매 방지법의 영향이 상대적으로 크게 작용한 것으로 보임. 조사를 설계하는 시점에서 이미 많은 수의 전업형 업소들이 각 지자체와 경찰을 통해 개발, 폐쇄 등으로 쇠락 또는 소멸하는 과정에 있었음.
 - 전체적으로 성산업 관련 규모는 감소하였지만, 성산업 관련 유형은 변화하고 있었음. 성산업 관련 유형을 전업형, 겸업형, 인터넷 및 기타 성매매의 3가지 유형으로 구분할 때, 전업형이나 겸업형의 경우는 2002년에 비해 상당한 수준으로 경제규모가 감소하였지만, 인터넷 및 기타 성매매의 경우에는 연간 거래액이 2002년에 비해 증가한 것으로 나타났음.
 - 이것은 전업형이나 겸업형의 감소한 부분 중에서 일부분이 인터넷 및 기타 성매매 영역으로 이동하고 있으며, 향후 성산업 관련 경향성이 업소형보다는 비업소형 부분으로 이동하고, 이에 따른 대책 마련이 필요함을 보여준다고 할 수 있음. 실제로 업소형 성매매에서 이탈하여 개별적이고 더 은밀하게 진행되는 인터넷 성매매의 비율이 더 높아진 결과가 나타났음.
 - 비록 인터넷 성매매가 단속비율에 따른 추정치이지만, 그 규모는 커지는 현상임은 분명함.
 - 업소형의 경우에도 전통적인 전업형 집결지의 경우 감소하고 있지만, 겸업형의 마사지업 등의 형태에서는 성매매 알선 비율이 증가하는 경향을 보이고 있음. 이것은 앞에서 살펴본 인터넷 및 기타 성매매 유형의 증가와 마찬가지로 성산업 관련 경향성이 변화하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있음.
 - 게다가 최근 경찰의 마사지 업소 단속보도의 예와 같이 이러한 유형의 성매매는 보다 기업화되고 대규모화 된 경우가 많음. 이런 대규모 기업형 업소들은 실태조사의 방법

적 한계로 인해 조사 자체가 불가능한 경우였음.

- 따라서 마사지업이나 인터넷 및 기타 성매매와 같은 새롭게 변화하는 성산업의 유형에 대한 향후 심도 있는 연구 및 대책 마련이 필요하다고 할 수 있음.

토론문

“2007년 성매매업소 실태조사” 토론문

김 상 욱
(성균관대학교 사회학과 교수)

◇ 의의

- 기존의 윤락행위방지법의 한계를 탈피해서 가일층 실질적인 규제를 시도한 성매매처벌법(2004년 제정 및 시행)의 실시 이후 국내 성매매(업소 및 종사자)의 실태 및 경제 비용·규모를 실증조사를 통해 경험적으로 파악
- 특히, 기존의 실태조사(2002년)가 성매매처벌법(2004년) 시행 이전에 이루어졌음을 감안할 때, 금번 조사(2007년)는 (1) 성매매처벌법의 효과 및 영향력을 가늠해보고 (2) 성매매 실태의 변화추이를 관찰해볼 수 있는 중요한 의미를 지님
- 조사의 설계에 있어서도 전국을 대상으로 성매매의 유형(전업형/겸업형/인터넷·기타), 종사자수(매매여성, 구매남성), 매매비용, 경제규모 등 다양한 영역에 대한 다양한 조사방법—방문면접, 전화모니터링, 간접면접(탐문, 경향성), 행정자료 등—을 동원한 조사를 시도

◇ Comments

- 1) ‘성매매’의 개념 정의 관련: 성매매가 구체적으로 어떠한 행위를 포함하고 어떠한 행위를 배제하는지에 대한 명확한 언급이 없음. 다만, 문맥의 흐름 정확에 미루어 판단해보건대, 유사성교행위는 제외한 다분히 엄정한 기준(sexual intercourse만을 포함)을 적용하고 있는 것으로 보이며(예, “--- 성매매가 1차적인 목적이 아니거나 성구매자가 성매매 여부를 선택할 수 있는 경우는 조사대상에서 제외--(p. 3)”), 이것이 사실이라면 성매매의 개념을 과도하게 엄정하게 한정함으로써 실제로 문제시되는 포괄적 의미의 성매매 행위(예, intercourse는 배제되었지만 다양한 형태의 각종 entertainment 행위들) 및 관련 수치들을 상당 부분 underestimate하고 있을 가능성이 있음
(1) 성매매자 = 여성 // 성구매자 = 남성 ☞ 반드시 그러한지?
- 2) 非업소형(인터넷+기타)에 대한 조사방식 관련: 성매매의 유형을 구분함에 있어서 전업형/겸업형/인터넷·기타 등 크게 세 가지로 분류한 후, 업소형에 해당하는 전업형과 겸업형에 대해서는 각기 전수조사 및 표본조사를 전국통계자료(national statistics)를 바탕으로 실증적으로 시도하였으나, 정작 非업소형에 해당하는 인터넷·기타(전체 성매매의 44%로 추정)에 대해선 경찰의 단속실적 비율을 바탕으로 추정을 시도하는 선에 그침

- (1) 성매매는 그 특성상 업소형(전업형+겸업형)에 대한 직접적인 실증조사의 경우에도 under-represent되는 경향이 지배적임을 감안할 때, 비업소형(인터넷+기타)에 대해 다만 단속실적을 바탕으로 간접적으로 추정하는 방식은 이른바 ‘숨겨진 범죄’(hidden crime)를 상당 부분 감지해내지 못하는 우를 범할 가능성이 농후함
- (2) 특히, 성매매처벌법의 시행과 관련하여 이른바 ‘풍선효과’를 둘러싼 최근의 사회적 논란을 상기할 때, 인터넷·기타 유형에 대한 정상적·직접적·실증적 접근의 부재는 자칫 성매매처벌법의 효과성 및 국내 성매매의 감소추세를 실제보다 과장하는 결과로 이어질 가능성이 심히 우려됨

☞ 조사결과의 해석에 각별히 유의할 필요

- ① 예컨대, 1차 조사(2002)와 2차 조사(2007) 사이의 차이를 비교하면서, 성매매 알선율의 감소(-4.6%), 업체수 및 종사자수의 감소, 성매매 경제 비용 및 규모의 감소 등의 수치를 근거로 “- 성매매처벌법의 제정으로 인한 사회제도적인 변화와 그에 따른 범집행의 강화, 인식의 변화 등이 영향을 미친 것으로 판단된다--(p. 17, 23)”고 진단하는 것은 풍선효과를 과소평가하고 사회현상의 복잡다단한 인과성을 지나치게 단순화시키는 오류를 범할 가능성이 있음
- ② 성매매가 업소형으로부터 비업소형으로 상당 부분 이동하였을 개연성은 실제로 인터넷·기타 형태의 성매매 수치 및 비용 등이 상당 부분 증가하였다는 금번 조사 결과를 통해서도 여실히 유추해볼 수 있겠음

3) 조사·분석 단위(unit of analysis), 타당도(validity), 여타 조사방식 관련: 기본적으로 사업체(업소)가 조사 및 분석의 단위로 보이지만, 이 경우에도 업체의 특성에 대한 information을 제공하는 응답자(respondents or informants)는 여전히 필요한데: (a) 전업형의 경우 성매매피해여성 지원시설/상담소 관리자, 집결지 주변 타업종 사업체 종사자 등이; (b) 겸업형의 경우 표본으로 선정된 업체의 업주(혹은 관리자)가; (c) 인터넷·기타의 경우 경찰단속기록 등으로 차별화되어 있음

- (1) 두 가지 문제의 가능성이 제기될 수 있는데, 첫째 다양한 informants 사이의 응답일관성을 점검해보기가 사실상 불가능해 보이며, 둘째 (more importantly) 지원시설/상담소 관리자 및 업주 등의 informants는 각자 자신들의 조직적·개인적 이해관계—예컨대, 지원시설/상담소는 탈매매 의지가 상대적으로 강한 여성들이 주로 이용하며 그 시설의 관리자 또한 조직 차원의 이해관계를 보유하게 되고, 업소의 업주들은 한층 강력한 조직적·개인적 이해관계를 보유함—를 탈피해서 정보를 제공하기가 어려움(misleading and/or false reports)
- (2) 이로 인해, 수집된 자료의 타당도가 의문시될 수 있으며, 타당도의 문제는 특히 상기

- 한 under-representation의 문제를 가중시키고 심화시키는 방향으로 작동할 가능성 큼
- (3) 가장 중요한 정보원천(informants)인 성매매 여성들에 대한 직접적 면접 혹은 접촉 시도가 없었음이 아쉬움
 - (4) 그나마 지원시설/상담소, 업주, 주변업소 등에 대한 면접조사의 방식에 있어서도 자기입식 면접(self-administered questionnaire interviews) 등 다소 편피적 형태의 면접이 이루어지지 않았나 여겨짐(주: 자기입식 조사는 응답내용이 부실하고 응답완결성이 결여되는 문제점이 상존함) ⇨ 구조화된 설문지를 가지고 면접원이 응답대상자를 직접 찾아가 면접원기입식 대인 심층면접(interviewer-administered in-depth interviews)을 진행할 필요성이 제기됨
 - (5) 겸업형 업소에 대한 업주 조사(관찰 및 자기입식 조사)를 보완하기 위해 추후 손님을 가장한 전화모니터링조사를 시도했다고 하는데: ① 구체적으로 몇 퍼센트를 대상으로 시도되었으며; ② 그 중 문제시되는 조사결과는 몇 퍼센트였고; ③ 그에 대한 처리는 어떻게 했는지?
 - (6) 지원시설/상담소에 대한 조사는 전체 집결지가 조사된 것이 아니고 19곳(19/39)만을 대상으로 한 부분적 조사였음
 - (7) 부분적 조사, 무응답(item non-response), 이상치 등으로 인해 발생하는 자료 부족 및 결함을 수정·보완하기 위해 통계적 추정(imputation) 혹은 대체(substitution) 등을 시도하였는데, 이는 문제의 가능성을 내포함(이를테면, 추정 혹은 대체에 동원되는 일차자료의 신뢰도, 타당도, 시간적 경과 등)
 - (8) 필자도 지적하고 있다시피, 근래에 성매매업소들이 대형화·기업화하고 있으며 이들에 대한 실증조사에는 상당한 어려움이 따를을 상기할 때, 향후 심도 있는 별도의 조사 대책이 적극 마련되어야 할 것임
 - (9) 다른 한편, 최근 결혼, 가족, 성에 대한 전통적 관념이 서서히 퇴색하고 서구식의 자유분방한 관계가 증가하는 사회적 환경(예, 결혼의 필요성에 대한 인식 부족, 정조관념의 저하, 기혼자의 성적 이탈 및 그로 인한 이혼 및 가정파괴 등)에 비추어 볼 때, 이른바 ‘안전판’(safety valve)의 기능—즉, 성적 욕구를 정상적인 방법으로는 스스로 충족시키지 못하는 부류의 정상인들(예, 미혼자)에게 사회적 안전판을 제공하는 기능—으로 성을 “사고 파는” 성매매에 대한 사회적 수요는 최소한 현상적으로는 자연스레 점진적으로 감소할 가능성을 예측해볼 수 있으며, 이 점에서 볼 때 성매매 수치의 감소(업소형 및 비업소형 포함)가 곧 ‘性 규범의 강화’ 및 ‘法 규범의 공고화’를 의미하는 것으로 자칫 그릇 이해될 가능성에 대해서도 각별히 유의할 필요가 있을 것임

4) 조사 결과 통계 수치 관련:

- (1) '전업형' 업소당 성매매여성수 = 3,644(전체매매여성수)/39(전체업소수)/37(집결지 평균업소수=1,443/39) ≙ 2.5명 // '겸업형' 성매매여성수 = 3.29명 ☞ 결국, 업소당 성매매여성수에 있어 전업형이 겸업형보다 적다는 의미인데, 과연 올바른 통계인지?
- (2) 전업형/겸업형 관계없이, 이른바 '겹치기 출연'하는 여성의 경우 어떻게 통계 처리되었는지?
- (3) '전업형' 업소당 1일 평균 성구매자수 = 5.8명 ☞ 이에 불과? 하루평균 매출 = 5.8명 × 82,251원 = 477,000원 ⇒ underestimate 가능성은 없는지?
- (4) 겸업형 업종별(8개) 성매매 알선비율은 상당히 중요한 통계치인데, 단지 '추정했다'고만 언급할 뿐 그 근거를 명확히 밝히지 않고 있음 ☞ 직접 sample survey를 한 것인지 아니면 여타 자료(그렇다면, 어느 자료?)를 바탕으로 한 것인지?
- (5) 연간 성구매자수(전업형, 겸업형, 인터넷·기타 유형 모두 포함)가 약 9,400만 명 정도로 추정하면서 이 수치를 바탕으로 "20~64세 성인남성(2005년, 약 15,400천명) 중 1인당 연간 6회 정도 구매하는 것"으로 추정하고 있는데, 이러한 추정 및 진단은 성구매의 특성상 동일인이 비교적 일관적이고 지속적으로 구매하는 경향이 존재함을 감안할 때 misleading하다고 여겨짐
- (6) 성매매(전업형, 겸업형, 인터넷·기타 모두 포함) 관련 여성수를 270,000명으로 추정하면서 "이 수치는 20~30대 여성 인구의 3.5%를 차지하며, 같은 연령대 취업여성 인구의 약 6.3%에 해당하는 규모"라고 지적하는데, 이는 알선비율을 고려하지 않은 수치가 아닌가 의심됨. 즉, 성을 사고 파는 행위에 직접 종사하는 인구수이기 보다는 관련 산업에 두루 종사하는 인구수로 여겨지며, 이 점을 명확히 하지 않을 경우 자칫 국내 젊은 여성의 상당수를 오도하는 결과로 이어지지 않을까 우려됨
- (7) 전업형 업소 조사의 경우 2002년 조사에는 포함되지 않았으나 2007년 조사에 새로이 포함된 지역 혹은 집결지가 모두 7곳(7/39)(광주 동구 2, 경기 부천시 1, 충북 충주시 1, 전북 군산시 1, 경북 칠곡군 1, 제주 제주시 1)에 달함 ☞ 두 조사 사이의 대등한 비교를 제약
- (8) 겸업형 업소에 대한 조사의 경우 표본할당(quota allocation)을 위해 모두 세 가지 기준변수—지역(서울, 6대광역시, 중소도시, 농어촌), 지역형태(밀집/분산), 업종(8개)—가 동원되었는데, 지역 및 업종에 대해선 비율표집(PPS, 즉 지역은 인구비례, 업종은 알선비율 비례)을 적용하였으나, 지역형태(모수 추정은 밀집 : 분석 = 3 : 7)에 대해선 PPS를 명확히 적용하지 아니한 듯 함 ☞ 추후 weight 등으로 보정을 시도했는지?

- (9) 겸업형 업소 조사에서 표본추출($N=3,605$)을 위해 세 가지 기준변수를 사용한 표본 할당 이후 최종적으로 체계적 표집(systematic sampling)을 시도했다고 하는데, 이는 전형적인 층화표집(stratified sampling)으로 이해되며, 이것이 사실이라면 고난도·고비용의 층화표집을 이러한 실태조사에서 굳이 고집해야만 했는지, 비용·시간 면에서 효율성이 높은 군집표집(cluster sampling, 즉 층화 이후의 군집)을 시도할 여지는 없었는지?

발표 2

성매매 관련 형사법적 대응 현황

윤 덕 경
(한국여성정책연구원 연구위원)

1. 들어가며

2004년 제정, 시행되고 있는 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」(이하 성매매처벌법)은 금지주의를 취하고 있다는 점에서 「윤락행위 등 방지법」(이하 윤방법)과 동일하나 법의 목적이나 처벌 범위가 확대 및 강화된 것이 특징이라 하겠다.

우선 법의 명칭에서도 알 수 있듯이 성매매알선등행위 및 성매매 목적의 인신매매에 대한 강력한 처벌과 형사절차상 성매매피해자 보호를 통해 성산업의 붕괴와 성매매피해자의 인권보호에 목적을 두고 있다.

다음으로 윤락행위에서 성매매행위로 개념을 바꾸고, 성교행위 뿐 아니라 유사성교행위를 성매매에 포함하였고, 성매매 피해자는 처벌되지 않게 하였으며, 성을 팔게 하기 위해 위계, 협박, 폭력을 동원해 대상자를 꼼짝 못하게 하여 성매매 피해자를 다른 사람에게 넘기는 행위인 ‘성매매목적의 인신매매’를 강하게 처벌하도록 하였다.

또한 윤방법에서 규제되었던 알선행위에 광고행위, 소개행위를 포함하고, 성매매 알선행위에 대한 처벌을 강화하였다. 성매매 피해자에 대해 수사·재판상 보호절차를 규정하였고, 성매매 관련 채권 무효조항과 관련하여 관련 채권의 범위를 확대하였으며, 수사기관에서 이를 확인하도록 의무화하였다. 성매매행위자(성구매자, 성판매자)에 대한 보호처분을 규정하고, 특별한 사정이 없는 한 이를 적용하도록 하였다.

성매매처벌법의 가장 큰 시행성과는 무엇보다도 일반인들에게 성매매처벌법의 존재와 성매매가 금지되고 있다는 사실을 각인시켜 주는 기회가 되었고, 전통형 집결지의 축소가 가시화되고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 성구매자에 대한 존스쿨교육제도의 시행이나 성매매피해자에 대한 처벌면제와 탈성매매를 지원하는 자활지원정책의 도입 등은 긍정적인 평가를 얻고 있다.

그러나 스포츠마사지 등 신종, 변종 성매매업소 유형의 확대나 인터넷 성매매, 해외성매매 증가 등 성매매경로의 다양화를 우려하는 지적도 있다. 또한 실정법이 강화되었음에도 불구하고 법의 집행수준이 과거 윤방법 시행 당시와 큰 차이가 없다는 비판도 존재한다. 법의 시행과 관련하여 가장 큰 비판은 성매매처벌법이 전제하고 있는 강제적 성매매와 자발적 성매매의 이분법에 있다. 성매매 피해자와 성판매여성(성매매자)의 구분이 모호하고, 형법적 틀 안에서 전제하고 있는 폭행·협박, 강요, 위계·위력 등의 강제력의 개념이 너무 좁게 해석되어 다양한 경로의 경제적, 심리적, 구조적 강제의 메커니즘을 걸러내지 못한다는 것이다.

이제 법 시행 4년이 지나면서 법 집행수단의 마련과 철저한 집행을 통해 법이 제대로 시행되도록 올라야 할 시점이다. 법 제정 당시 성매매정책에 관한 사회 전반의 공감대 형성이 부족했던 점은 원활한 법 시행에 걸림돌로 작용하게 된다. 또한 성매매 유입을 자발과 강제

로 구분하는 이분법적 구조에 관한 지적 역시 해결할 지점이기도 하다.

이하에서는 실제 성매매처벌법이 어떻게 시행되고 있는지를 살펴보고, 제정 당시 입법목적 및 취지가 현실화되고 있는지를 검토해보고자 한다. 우선 공식통계에 따른 성매매처리 현황을 통해 대략적인 성매매 사건의 발생 및 검거현황, 검찰 및 법원의 처리현황을 검토함으로써, 전체적인 성매매 관련 범죄를 다루는 수사 및 재판기관의 태도를 파악하였다. 다음으로 공식통계로는 파악하기 어려운 성매매 사건의 행위요소들, 예를 들어 성매매 범죄의 형태, 피의자 및 성매매 업소의 유형 등에 따라 수사 및 재판기관의 처리현황이 어떻게 변화하는지를 살펴보기 위해, 성매매처벌법 시행 이후 성매매 사건의 수사 및 재판기록을 조사하여 분석하였다.

2. 공식통계에 따른 성매매 사건 처리 현황¹⁾

가. 성매매사건의 발생 및 검거현황

〈표 1〉 성매매사건의 발생·검거현황

(단위: 건, 명)

	연도	발생건수	검거건수	검거인원		
				계	남	여
성매매처벌법	2004	830	821	2,475	1,513	962
	2005	3,439	3,368	13,093	9,638	3,455
	2006	6,886	6,833	26,631	21,920	4,711
윤락행위 등 방지법	2004	2,910	2,886	8,295	4,607	3,688
	2005	365	368	997	777	220
	2006	56	66	141	87	54
청소년 성보호법	2004	2,863	2,815	3,705	3,355	350
	2005	1,874	1,792	2,824	2,656	168
	2006	1,584	1,497	1,357	1,325	172

* 출처: 대검찰청, 「범죄분석」, 2005-2007.

성매매사건의 신고와 검거현황을 보면, 성매매처벌법위반의 경우 2004년 830건, 2005년 3,439건, 2006년 6,885건으로 증가하였고, 그에 따라 검거인원도 2004년 2,475명, 2005년 13,093명, 2006년 26,631명으로 증가하였다.

2006년의 검거건수가 6,833건에 검거인원이 26,631명으로, 1건당 평균 약 4명 정도의 피의자가 관계되는 것으로 추측할 수 있다.

1) 이하의 내용은 여성가족부(2007), 「2007 전국 성매매 실태조사」제6장 부분을 발췌, 요약한 것임.

윤방법은 반대로 2004.9.23부터 폐지됨으로써 2005년, 2006년으로 갈수록 발생, 검거건수가 줄고 있다. 윤방법의 경우는 검거인원의 남녀성비가 비교적 비슷한 반면, 성매매처벌법이나 청소년성보호법에서는 남녀성비가 남자 쪽이 몇 배나 높은 것을 보여준다. 이것은 윤방법때는 성구매자에 대한 단속이나 검거가 많지 않았던 것에 비해 성매매처벌법 이후에는 성구매자 단속이 증가된 것이 하나의 원인이라 할 것이다.

나. 수사기관의 처분현황

〈표 2〉 성매매사건의 처분현황

(단위: 명(%))

		계	기소						불기소							
			소계	구공판		구약식	소년보호송치	가정보호송치	성매매보호송치	소계	기소유예	혐의없음	죄가안됨	공소권없음	기소중지	참고인증지
				구속	불구속											
성매매처벌법	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
윤방법	2004	9,869 (100.0)	4,248 (43.0)	199	235	3,814	13	-	-	5,366 (54.4)	4,399	545	-	422	157	85
	2005	2,008 (100.0)	770 (38.3)	18	49	703	2	-	6	1,122 (55.9)	851	235	1	35	54	54
	2006	151 (100.0)	52 (34.4)	2	6	44	-	-	-	85 (56.3)	36	31	-	18	9	5
청소년성보호법*	2004	2,242 (100.0)	1,683 (75.0)	474	471	738	24	-	-	390 (17.3)	108	176	-	4	47	55
	2005	1,248 (100.0)	862 (69.0)	185	143	534	26	-	-	276 (22.1)	112	82	-	15	35	32
	2006	1,115 (100.0)	799 (71.6)	92	135	572	38	-	-	210 (18.8)	53	71	-	15	39	22

출처: 대검찰청, 「범죄분석」, 2005-2007; 「검찰연감」, 2005-2007.

* 청소년성보호법의 경우, 성구매, 알선영업행위, 강요행위 위반 사건을 합산함(검찰연감 참조).

성매매처벌법 위반사범의 기소율을 보면, 2004년 76.5%였던 것이 2005년 57.5%, 2006년 19.1%로 갈수록 기소율이 떨어지고 상대적으로 불기소율이 높아지고 있다. 여기서 기소율이 떨어지고 있다고 해서 처분이 약화되었다고 볼 수는 없다. 2006년의 경우 불기소 비율이 높아진 것(76.4%)은 성구매자에 존스쿨 교육을 조건으로 하는 기소유예가 많아진 때문인 것으로 해석될 수 있다. 또한 2006년의 경우 기소인원 4,839명 중 구약식인원이 4,277명

(88.3%)로 매우 높은 것을 볼 수 있는데 그 만큼 벌금을 선고받는 인원이 많다고 하겠다.

다음으로 범죄자에 대한 구속, 불구속 상황을 보면, 2006년의 경우 구속인원에 비해 불구속 인원이 높은 것으로 나타났다. 2004년에 비해 2005, 2006년으로 갈수록 구속비율이 낮아지고 있는 바, 성매매처벌법 시행초기에 비해 수사기관의 처벌의지가 약화된 것이 아닌가 추측할 수 있다.

다. 법원의 처리현황

〈표 3〉 윤방법 위반사범 제1심 법원 처리현황

(단위: 명(%))

구분 연도	접수 건수	처 리														
		합계	판결											소년부 송 처	기타	
			사형	자유형			자 격 형	재 산 형	선 고 유 예	무 죄	형 의 면 제	면 소	관 할 위 반			공 소 기 각
				무기	유기	집행 유예										
2001	1,015	949 (100.0)	-	-	134 (14.1)	483 (50.9)	-	287 (30.2)	4	-	-	-	-	1	4	36
2002	949	1,080 (100.0)	-	-	135 (12.5)	521 (48.2)	-	342 (32.7)	2	2	-	-	-	3	9	65
2003	888	878 (100.0)	-	-	56 (6.4)	422 (48.1)	-	311 (35.4)	10	8	-	-	-	2	-	69
2004	962	989 (100.0)	-	-	84 (8.5)	454 (45.9)	-	362 (36.6)	9	11	-	-	-	2	1	66

출처: 법원행정처, 「사법연감」, 2005-2007.

법원의 성매매사건처리 현황과 관련해서는 제1심법원의 선고결과를 중심으로 살펴보겠다.

윤방법 위반사범 중 2004년에 처리된 989명 중 집행유예 454명(45.9%), 재산형 362명(36.6%), 유기징역 84명(8.5%)의 순으로 나타나고 있다.

2001~2004년까지의 법원선고 추이를 보면, 집행유예(50.9% → 48.2% → 48.1% → 45.9%), 실형(14.1% → 12.5% → 6.4% → 8.5%) 선고비율은 대체로 낮아지고 있다. 반면 재산형 선고 비율(30.2% → 32.7% → 35.4% → 36.6%)로 꾸준히 높아지고 있다.

〈표 4〉 성매매처벌법 위반사범 제1심 법원 처리현황

(단위: 명(%))

구분 연도	접수	처리	처 리													
			사형	자유형			자격형	재산형	선고유예	무죄	형의면제	면소	관할위반	공소기각	소년부송치	기타
				무기	유기	집행유예										
2005	796	765 (100.0)	-	-	39 (5.1)	323 (42.2)	-	294 (38.4)	6 (0.8)	4 (0.5)	-	-	-	6 (0.8)	-	93 (12.2)
2006 ²⁾	1,062	845 (100.0)	-	-	53 (6.3)	367 (43.4)	-	324 (38.3)	13 (1.5)	5 (0.6)	-	-	-	-	-	83 (9.8)

출처: 법원행정처, 「사법연감」, 2006-2007.

성매매처벌법 위반사범 중 2005년에 처리된 765명 중 집행유예 323명(42.2%), 재산형 294명(38.4%), 유기징역 39명(5.1%)의 순으로, 2006년에 처리된 845명 중 집행유예 367명(43.4%), 재산형 324명(38.3%), 유기징역 53명(6.3%)의 순으로 이와 같이 벌금에 비해 실형, 집행유예 선고비율이 늘어난 것에 대해 법원의 선고가 강화되고 있는 것으로 추측할 수 있다.

3. 수사 및 재판기록조사에 따른 성매매사건 처리현황(2004-2007)

가. 조사개요

2004년 9월 23일 성매매처벌법의 시행 이후 성매매에 대한 수사 및 재판기관의 통제현황을 분석하기 위해서, 법 시행 이후 접수된 사건을 대상으로 수사 및 재판기록조사를 실시하였다.

전국 주요검찰청 중 성매매사건의 접수율이 현저히 떨어지는 제주지역을 제외한 서울중앙, 서울동부, 서울남부, 서울북부, 의정부, 인천, 수원, 춘천, 대전, 청주, 대구, 부산, 울산, 창원, 광주, 전주 등 총 17개의 검찰청에 접수된 성매매사건을 대상으로 하였고, 성매매처벌법이 시행된 시점인 2004년 9월부터 2007년 5월말까지 검찰로 접수된 사건을 대상으로 하였다.

본 기록조사는 성매매처벌법 및 운방법에서 규율하고 있는 성매매 알선, 성판매 및 성구매 관련 조항을 위반한 사건과 성구매 및 알선행위를 규율하는 청소년성보호법 제5조에서

2) 2007년 발간된 「사법연감」에 의하면, 2006년 현재 성매매처벌법 위반사범으로 1심법원에 접수된 인원은 2명인 것으로 집계하고 있다. 어떤 이유에서 인원이 이렇게 적은지에 대해 법원행정처 담당자에게 문의한 결과, ‘성매매방지및피해자보호등에관한법률’의 수치가 바뀌었다는 것을 확인하였다. 따라서 여기서는 정정된 수치를 제시하였음을 밝혀 둔다: 법원행정처(2007), 「사법연감」, pp.15-16.

제7조, 제9조 위반사건, 그리고 청소년유해행위를 규율하는 청소년보호법 제26조의 2 위반 사건을 대상으로 한다.

성매매처벌법 위반 사건인 경우, 2004년 9월부터 2007년 5월까지 전국 17개 지방검찰청에 접수된 성매매사범 접수건수 총16,730건(71,288명) 중 5%를 임의표집하였으며, 원래 표집된 조사 사건수는 총 882건이었으나 실제 열람한 사건수는 659건으로, 계획한 대상사건수의 74.7%의 조사가 이루어졌다

나. 사건별 피의자 수 및 기소불기소 현황

위반법률별 피의자수를 살펴보면 각 법률의 수사와 단속이 어떻게 진행되는지 예상할 수 있다. 우선 성매매처벌법 위반사건 578건의 피의자수는 3,758명으로 사건당 평균 피의자수는 6.50명이고, 유흥업소위반사건인 35건의 피의자수는 306명으로 사건당 평균 피의자수는 8.74명이고, 성판매자가 성인인 성매매의 경우 평균 6.62명이 접수된다. 이에 비해 청소년 성매매의 경우 전체 100건의 피의자수는 314명으로 사건당 평균 피의자수는 3.14명으로 성매매처벌법 등 위반사건보다 사건당 피의자수가 적음을 알 수 있다.

〈표 5〉 위반법률별 피의자수

	접수사건수 (A)	피의자수 (B)	사건당 평균 피의자수 (B/A)
성매매처벌법 위반	578건	3,758명	6.50명
유흥행위등방지법 위반	35건	306명	8.74명
청소년성보호법(성구매 등) 위반	100건	314명	3.14명
합계	713건*	4,378명**	6.14명

* 조사된 659건(표VI-7) 중 위반법률이 두가지 이상 중복된 사건이 있어 위반법률별 사건 수는 713건이 된다.

** 위의 피의자수는 조사된 659건의 전체 피의자수이며, 본 조사에서 조사표를 작성한 실제 조사한 피의자 수는 그 중 67.1%인 2,938명이다.

여기에는 성매매처벌법과 청소년성보호법 위반사건의 검거 및 수사과정상 특성이 반영되어 있다. 주로 청소년 성매매인 경우 업소가 아닌 인터넷을 통한 개인 성매매가 큰 비율(80.0%)을 차지하고 성을 판매한 청소년 한 명이 검거되는 경우 그 청소년을 통해 성구매자 1~2명, 장소제공자(숙박업소 주인) 1명이 검거되는 경우가 대부분이다. 그러나 성매매처벌법 위반 사건의 경우 유흥업소나 안마시술소 등 업소형태의 성매매가 큰 비율(62.7%)을 차지하고 있는데, 보통 업소 전체가 수사의 대상이 되고 알선업자 1~2명, 성판매 여성 1~2명, 성구매자 다수가 검거되는 형태가 대부분이라 사건당 평균 피의자수가 청소년 성매매보다

많을 수밖에 없다. 특히 성매매처벌법 위반 사건인 경우 사건 하나당 피의자수가 200명이 넘는 경우도 있는데, 이는 성매매 업소에 대한 수사방식이 업소의 신용거래명세서 등을 확인하는 방식으로 이루어지는 것과 관련있다.

〈표 6〉 조사사건의 기소인원 및 기소율

(단위: 명)

	전체 피의자수 (A)	기소인원 (B)	불기소인원	기소율 (B/A*100)
성매매처벌법등 위반	4,064	1,933	2,131	47.6%
청소년성보호법등 위반	314	196	118	62.4%
합계	4,378	2,129	2,249	48.6%

위 <표 6>에 의하면, 성매매처벌법 등 위반 사건의 실제 피의자수가 총 4,064명, 기소인원은 1,933명으로 성판매자가 성인인 성매매위반 사건의 기소율은 47.6%이다. 청소년 성매매의 경우, 청소년성보호법 등 위반 사건의 실제 피의자 총 314명 중 기소인원은 196명으로 기소율은 62.4%를 차지한다. 이는 공식통계에서 나타난 성매매처벌법위반 사건의 기소율 42.5%, 청소년성보호법 위반사건의 기소율 69.1%에 근사한 수치로,³⁾⁴⁾ 본 연구의 조사결과 의 신뢰성 및 타당성을 보여준다.

다. 성매매업소 유형 및 현황

조사된 성매매처벌법 등 위반사건이 발생하는 성매매 업소 유형 <표 7>을 살펴보면, 업소형 성매매가 전체 중 62.7%로 큰 비율을 차지한다. 여기서 ‘업소형’ 성매매는 이른바 ‘집결지’라 부르는 특정지역의 성매매집결지 등 전통형 성매매부터 유흥주점, 숙박업소, 다방, 음식점, 노래방, 마사지업소 등 산업형 성매매까지 일정한 서비스 업소에서 성매매를 하는 곳을 의미한다.

그 다음으로 많은 비율을 차지하는 성매매 유형은 경로형(27.5%)으로, 청소년 뿐 아니라 성인의 성매매도 인터넷에 크게 의존하고 있다는 사실(개별유형으로 분류해보면 인터넷을 통한 성매매가 가장 큰 비율을 차지한다)을 통해 인터넷 사용의 확산과 성인 인터넷 사업의 성장, 성매매처벌법 발효 이후 단속을 피하고자 하는 경향이 있음을 알 수 있다. 출장마사

3) 검찰연감(2006)에 따르면, 2005년 한해동안 성매매위반과 성매매(청소년)위반을 합산한 성매매처벌법 위반 사건의 총 인원 12,155명 중 기소된 자의 수는 5,157명으로 기소율은 42.5%이다. 또한 성보호(강요행위), 성보호(성구매), 성보호(알선영업행위)를 합산한 청소년성보호법 위반 사건의 총인원 1,248명 중 기소된 자의 수는 862명으로 기소율은 69.1%이다.

4) 이 표에 의한 기소인원이 2005년 현재 성매매처벌법 위반사건의 기소인원 187명과 크게 차이나는 것을 볼 수 있다. 이것은 「범죄분석」과 「검찰연감」의 두 통계자료의 차이에 근거한다. 그러나 동일한 연도의 통계가 이처럼 다른 것은 의문이다.

지나 고객의 집/사무실/차 등에서 이루어지는 ‘비업소형’ 성매매의 경우 검거·단속된 비율이 매우 적는데, 이러한 결과는 이러한 비업소형 성매매가 단속되기 어렵기 때문인 것으로 보여진다.

청소년 성매매의 경우, ‘경로형’ 성매매가 접수된 성매매유형 중 절대적으로 큰 비율을 차지한다(80.0%). 이 중 인터넷을 통한 성매매가 76.2%로, 이는 청소년 성매매의 대부분이 주로 인터넷을 통해 이루어지며 수사기관의 테마단속이 청소년의 인터넷 성매매에 집중되어 있다는 점을 보여준다.

〈표 7〉 위반법률별 성매매업소의 유형*

(단위: 건 (%))

		성매매처벌법등 위반	청소년성보호법등 위반
업소형	소계	390(62.7)	13(12.4)
	특정지역 성매매집결지	32(5.1)	0(0.0)
	숙박업소	68(10.9)	9.(8.6)
	유흥주점	77(12.4)	0(0.0)
	다방	32(5.1)	4(3.8)
	음식점	3(0.5)	0(0.0)
	노래방	1(0.2)	0(0.0)
	맥주양주집/선술집	2(0.3)	0(0.0)
	안마시술소/스포츠타사지	136(21.9)	0(0.0)
	이발소	21(3.4)	0(0.0)
기타 미용관련	18(2.9)	0(0.0)	
비업소형	소계	21(3.4)	2(1.9)
	출장마사지	17(2.7)	1(1.0)
	고객의 집/사무실/차	4(0.6)	1(1.0)
경로형	소계	171(27.5)	84(80.0)
	전화(휴대폰 문자메시지)	23(3.7)	4(3.8)
	인터넷채팅	145(23.3)	80(76.2)
	소개	3(0.5)	0(0.0)
기타	31(5.0)	5(4.8)	
미상	9(1.4)	1(0.0)	
합계 (A)	622(100.0)	105(100.0)	

* 중복체크

기타의 유형은 대부분 길거리나 고속도로 휴게소에서 이루어지는 성매매이며, 최근 등장하고 있는 성인PC방이나 화상대화방, 유리대화방, 전화방 등이 여기에 포함된다. 또한 기타에서 최근 성장한 결혼정보회사를 통해 이루어지는 성매매가 나타났다는 점이 특이하다.

4. 성매매 피의자의 특성 및 주요내용

가. 피의자 유형 분포

〈표 8〉 성매매피의자 유형 분포

(단위: 명, %)

	총 계	비율
성매매알선자	741	25.2
성매매강요	56	1.91
성매매권유 및 유인	639	21.7
모집자	9	0.3
직업소개자	2	0.0
장소제공자	100	3.4
건물주	16	0.5
광고업자	12	0.4
성판매자	617	21.0
성구매자	1558	53.0
기타	22	0.7
합 계	2,938	100.0

피의자 유형별 분포<표 8>을 살펴보면, 성구매자가 전체 53.0%로 가장 많은 비율을 차지하고 그 다음 알선자(25.2%), 성판매자(21.0%) 순으로 분포되어있다. 성구매자가 많은 이유는 업소형 성매매를 검거하는 경우 하나의 업소가 단속의 대상이 되는데 이 때 그 업소를 이용한 구매자들 모두가 피의자가 될 수 있기 때문이다. 또한 업소가 아닌 한 명의 성판매자가 검거된다 하더라도 그 성판매자의 진술 내지 장부가 있는 경우 그 성판매자의 성적 서비스를 구입한 다수의 성구매자들이 검거될 수 있으므로, 피의자의 유형별 분포로 보았을 때 성구매자가 가장 큰 비율을 차지하게 되는 것은 당연하다.

기타의 유형에는 보도방과 관련된 자료, 운전기사나 전화 대여자 등이 있다.

나. 위반법률별 적용현황

성판매자나 성구매자의 경우 모두 성매매자로 성매매처벌법 제21조 1항 내지 유행법 제26조 3항(청소년성매매일 경우 성구매자만 청소년성보호법 제5조)의 적용을 받는다.

성매매 처벌법에서 성매매 알선자의 경우 구성요건적 행위와 법정형이 세분화되었는데, 다양해진 성매매 알선행위 등과 관련된 위반법률이 어떻게 적용되고 있는지 적용현황을 살펴볼 필요가 있다. <표 9>를 보면, 성매매 알선행위를 규제하는 조항 중 가장 많이 적용되는 것은 단순성매매 알선 내지 영업으로 성매매 알선을 규정하고 있는 제19조이다(91.7%).

이는 윤방법 제25조와 유사한 규정으로, 윤방법과 비교했을 때 법정형이 세분되고 직업소개자와 모집자가 적용대상이 되었다는 점에 차이가 있을 뿐이다.

〈표 9〉 성매매처벌법 위반법률 현황

(단위: 명, %)

위반법률	피의자수	비율
성매매 강요 (제18조)	15	1.9
단순 성매매 알선 (제19조)	739	91.7
알선 등 미수 (제23조)	6	0.7
성매매 광고 (제20조)	16	2.0
양벌규정 (제27조)	31	3.8
합계	806*	100.0

* 중복체크

그러나 성매매 중간착취자를 강하게 처벌하여 성매매를 근절하고자 하는 성매매처벌법의 입법목적에 따라 법정형이 강화되고 인신매매 규정이 신설된 제18조의 적용 비율은 1.9%에 지나지 않는다. 또한 성매매를 예방하기 위해 신설한 성매매광고에 관한 규정인 제20조 역시 적용 비율은 2.0%에 머무르고 있다. 특히 성매매 목적의 인신매매에 대한 처벌을 규정하고 있는 제18조 3항 3호는 한 건도 적용되지 않았다.

5. 성매매 사건 처분 현황

가. 검찰처분의 현황 및 특징

1) 성매매피의자 유형별 구속 및 불구속 현황

성매매 피의자의 수사 초기 구속 현황을 살펴보면 다음과 같다.

조사된 성매매 피의자 전체 2,938명 중 158명이 구속되어 성매매 피의자의 구속율은 5.4%이다. 여기에서 성판매자의 경우 617명 중 7명이 구속되어 구속율은 2.4%, 성구매자의 경우 1,558명 중 38명이 구속되어 구속율은 2.4%이나, 이에 비해 성매매 알선자의 경우 전체 741명 중 111명이 구속되어 구속율이 15.0%에 달한다. 성매매 알선자를 유형별로 살펴볼 때, 성매매 강요(제18조 위반)의 경우 56명 중 12명이 구속되어 구속율이 21.4%로 매우 높은 편

이며, 단순성매매 알선 및 영업 성매매 알선(제19조 위반)의 경우 역시 639명 중 104명이 구속되어 구속율이 16.3%로 높은 편에 속한다.

<표 10>에서는 공식통계에서 구속율을 계산하는 방식으로 구공판 구속율을 검토했는데, 성판매자의 구공판 구속율이 0.3%, 성구매자의 구공판 구속율이 1.7%인데 반해 성매매 알선자의 구속율은 12.8%로 높은 편이다. 『검찰연감(2007)』상 전체 형사사건의 구공판 구속율이 2.0%라는 점을 볼 때, 성판매자에 대한 구공판 구속은 거의 이루어지지 않는 데에 비해 성매매 알선자에 대해서는 수사기관이 강한 처벌의지를 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 성매매 알선자를 유형별로 보면, 성매매강요자의 구공판 구속율이 17.9%, 단순성매매알선자의 구공판 구속율이 14.1%이다.

〈표 10〉 성매매피의자 유형별 처리현황

(단위: %(명))

구분	기소					불기소										소년 보호 사건 송치	성매 매보 호사 건송 치	계 (명수)
	소계	구공판			구약 식	소계	혐의 없음	기소유예		최 가 안 됨	공 소 권 없 음	기 소 중 지	참 고 인 중 지	각 하	미 상			
		구 속	불 구 속	미 상				단 순	존 스 쿨									
성매매알선자	71.9	12.8	13.1	0.1	45.9	26.6	9.6	12.1	1.3	0.4	1.2	0.9	0.5	0.3	0.1	0.0	0.5	100.0 (741)
성매매강요	71.4	17.9	5.4	0.0	48.2	28.6	19.6	5.4	0.0	1.8	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0	5.4	100.0 (56)
단순성매매 알선	74.6	14.1	14.7	0.2	45.7	24.1	8.6	11.0	1.4	0.2	1.1	0.9	0.5	0.3	0.2	0.0	0.0	100.0 (639)
모집자	22.2	0.0	0.0	0.0	22.2	77.8	22.2	55.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0 (9)
직업소개자	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0 (2)
장소제공자	76.0	11.0	10.0	0.0	55.0	22.0	6.0	12.0	0.0	1.0	2.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0 (100)
건물주	81.3	12.5	0.0	0.0	68.8	18.8	12.5	6.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0 (16)
광고업자	41.7	8.3	0.0	0.0	33.3	50.0	8.3	33.3	8.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.3	100.0 (12)
성판매자	37.6	0.3	0.8	0.0	36.5	57.4	5.3	46.4	3.4	0.0	0.3	1.6	0.2	0.0	0.2	1.3	3.9	100.0 (617)
성구매자	42.6	1.7	3.1	0.0	37.9	57.0	6.7	11.2	37.7	0.1	0.4	0.4	0.5	0.0	0.0	0.1	0.1	100.0 (1,558)
기타	27.3	9.1	0.0	0.0	18.2	68.2	45.5	18.2	4.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0 (22)
합계	48.8	4.3	5.1	0.0	39.4	49.5	7.4	18.9	21.1	0.1	0.6	0.8	0.4	0.1	0.1	0.3	1.0	100.0 (2,938)

2) 성매매 피의자 유형별 기소불기소 현황 및 특징

성매매 피의자 유형별 기소 현황을 살펴보면, 성판매자의 경우 피의자 617명 중 232명(37.6%)이 기소되고 354명이 불기소처분을 받았으며 25명이 보호사건으로 송치되었다. 성구매자의 경우 피의자 1,558명 중 664명이 기소(42.6%), 888명이 불기소, 3명이 보호사건으로 송치되었다. 성매매 알선자의 경우 전체 741명 중 533명이 기소(71.9%), 197명이 불구속, 2명이 보호사건으로 송치되었다. 『검찰연감(2007)』상 전체 형사사건의 기소율이 44.3%라는 점을 볼 때 성매매 알선자의 기소율 71.9%는 매우 높은 편이다.

성매매위반 사건의 기소처분상 주요한 특징은 약식기소의 비율이 높다는 것이다. 성판매자와 성구매자의 경우 약식기소율은 기소인원을 전체로 볼 때 97.0%, 성구매자의 경우 88.9%이다. 성매매 알선자의 경우도 약식기소율은 63.8%를 차지하며, 유형별로 볼 때 건물주의 경우 84.6%, 광고업자의 경우 80.0%, 장소제공자의 경우 72.4%, 심지어 제18조 위반 성매매강요자의 경우에도 67.5%에 달하고 있다.

성매매위반 사건에서 불기소 처분의 특징을 살펴보면, 기소유예 처분의 비율이 매우 높음을 알 수 있다. 전체 성판매자 617명 중 불기소처분을 받은 사람은 354명(57.4%)이고 그 중 307명(49.8%)이 기소유예처분을 받았다. 전체 성구매자 1,558명 중 57.0%인 888명은 불기소 처리되었으며 이중 762명(85.8%)이 기소유예처분을 받았다. 특히 2005년 8월부터 존스쿨(교육조건부기소유예) 제도가 시행됨에 따라 기소유예처분을 받은 성구매자 762명 중 588명이 존스쿨 처분을 받았다. 성매매 알선자의 경우 불기소처분을 받은 197명 중 100명(50.8%)이 기소유예처분을 받았는데, 그 중 단순 성매매 알선 및 영업 알선인 제19조 위반인 경우 51.3%가 기소유예처분을 받았다. 그러나 제18조 위반인 성매매 강요의 경우 기소유예 처분은 18.8%에 머물렀다.

한편, 기소유예 처분 중 성매매알선자, 성판매자가 존스쿨 처분을 받은 사례가 보인다. 실제 인원수는 보면, 성매매알선자 741명 중 10명, 성판매자 617명 중 21명이 이에 해당된다. 존스쿨은 초범의 성구매자를 대상으로 처분하는 것이 원칙이지만, 범죄의 가담정도 등을 감안하여 검사재량으로 성매매알선자, 성판매자에 대해서도 존스쿨 처분을 한 것이 아닌가 추측된다.⁵⁾

나. 1심 법원의 판결 내용 및 특징

1) 제1심 판결의 현황

5) 더 정확한 판단은 수사기록을 살펴 보아야 하겠으나 본 수사 및 재판기록조사상 범죄자의 특수사정 등은 조사표의 조사범위를 넘는 것이므로 성매매알선자, 성판매자에게 존스쿨 처분이 내려진 이유나 그 처분이 적절한 것인지에 대한 더 이상의 판단은 어렵다고 하겠음.

성매매 피의자 유형별로 제1심 판결 현황을 살펴보면, 성매매 알선자의 경우 기소인원 533명 중 26명인 4.9%가 실형선고를 받았고, 106명인 19.9%가 집행유예를, 353명인 66.2%가 벌금형을 선고받았다. 성판매자의 경우 기소인원 232명 중 3명인 1.3%가 실형선고를 받았으며, 1명인 0.4%가 집행유예를, 217명인 93.5%가 벌금형을 선고받았다. 성구매자의 경우 기소인원 664명 중 15명인 2.3%가 실형을, 27명인 4.1%가 집행유예를, 603명인 90.8%가 벌금형을 선고받았다.

〈표 11〉 성매매피의자 유형별 제1심 판결 현황

(단위: 명(%))

	기소 인원	자유형		벌금형	보호관 찰	사회봉사 명령	수강명령	선고유예	몰수 및 추징
		실형	집행유예						
성매매알선자	533 (100.0)	26 (4.9)	106 (19.9)	353 (66.2)	10 (1.9)	31 (5.8)	1 (0.2)	0 (0)	56 (10.5)
성매매강요	40 (100.0)	4 (10.0)	9 (22.5)	27 (67.5)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
단순성매매알선	477 (100.0)	24 (5.0)	101 (21.2)	306 (64.2)	9 (1.9)	30 (6.3)	1 (0.2)	0 (0)	50 (10.5)
모집자	2 (100.0)	0 (0)	0 (0)	2 (100.0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
직업소개자	0 (100.0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
장소제공자	76 (100.0)	2 (2.6)	13 (17.1)	55 (72.4)	2 (2.6)	2 (2.6)	0 (0)	0 (0)	5 (6.6)
건물주	13 (100.0)	1 (7.7)	1 (7.7)	11 (83.6)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
광고업자	5 (100.0)	0 (0)	1 (20.0)	4 (80.0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
성판매자	232 (100.0)	3 (1.3)	1 (0.4)	217 (93.5)	3 (1.3)	2 (0.9)	0 (0)	0 (0)	2 (0.9)
성구매자	664 (100.0)	15 (2.3)	27 (4.1)	603 (90.8)	3 (0.5)	9 (1.4)	3 (0.5)	1 (0.2)	1 (0.2)
기타	6 (100.0)	0 (0)	2 (33.3)	4 (66.7)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
합계	1,435 (100.0)	44 (3.1)	136 (9.5)	1,177 (82.0)	16 (1.1)	42 (2.9)	4 (0.3)	1 (0.1)	54 (3.8)

또한 법원은 보호관찰등에관한법률에 의해 보호관찰과 사회봉사명령, 수강명령 등을 조건으로 집행유예를 선고할 수 있는데, 성매매위반사건에서 사회봉사명령은 전체 기소인원의 2.9%, 보호관찰은 1.6%, 수강명령은 0.1%에게 선고되었다. 선고유예는 성구매자 1명에게만 선고되었다. 몰수 및 추징의 경우 대부분 검찰의 구형대로 되었으나, 검찰이 몰수·추징을 구형한 성판매자 중 5명은 법원의 선고를 받지 않았다. 성매매로 인한 수입에 대해 몰수를 제외한 추징 집행금액을 살펴보면, 조사된 1심 재판 결과 평균 추징금액은 약 4,600만원

이며, 최대 10억원에서 최소 2만원까지 금액은 다양하게 분포되어 있다.

검찰의 구형과 비교해보면, 검찰은 전체 기소인원의 16%에게 실형을 구형했으나 실제 실형이 선고된 것은 3.1%였으며, 검찰이 자유형을 구형한 성구매자 중 일부가 벌금형을 선고 받았다. 이는 일반적인 형의 감경(법률상의 감경, 작량감경 등)으로 인해 형량이 조정된 것으로 보인다. 대부분의 1심 판결은 검찰의 구형과 비례하여 이루어졌으며, 성매매위반 사건의 경우 수사과정에서 내린 검찰의 판단이 법원에 의해 완전히 부정되는 경우는 거의 없는 것으로 보여진다.

2) 제1심 판결의 선고형량

성매매 피의자 유형별로 제1심 법원의 평균 선고형량을 살펴보면, 성매매 알선자의 경우 실형 선고형량이 평균 10.58개월, 집행유예를 받은 자유형 선고형량이 평균 9.38개월, 벌금형은 평균 274.99만원이었다. 또한 성매매 알선자의 경우 집행유예를 등을 선고받은 자에게 보호관찰 평균 15.50개월, 사회봉사명령 평균 109.68시간, 수강명령 평균 40시간이 병과되었다.

성판매자의 경우 실형 선고형량이 평균 16개월, 집행유예를 받은 자유형 선고형량이 평균 12개월, 벌금형은 평균 114.22만원이며, 집행유예 등을 선고받은 자에게 보호관찰 평균 6개월, 사회봉사명령 평균 65시간이 병과되었다.

성구매자의 경우 실형 선고형량이 평균 13.70개월, 집행유예를 받은 자유형 선고형량이 평균 7.56개월, 벌금형은 평균 130.08만원이며, 집행유예 등을 선고받은 자에게 보호관찰 평균 5.33개월, 사회봉사명령 평균 95.89시간, 수강명령 66.67시간이 병과되었다.

〈표 12〉 성매매피의자 유형별 평균 제1심 선고형량

	자유형(개월)		벌금형 (만원)	보호관찰 (개월)	사회봉사 명령 (시간)	수강 명령 (시간)
	실형	집행유예				
성매매 알선자	10.58	9.38	273.99	15.50	109.68	40.00
성매매강요	12.50	11.33	277.78	0	0	0
단순성매매알선	10.21	9.25	282.22	14.56	110.67	40.00
모집자	0	0	250.00	0	0	0
직업소개자	0	0	0	0	0	0
장소제공자	19.00	9.08	260.18	18.00	120.00	0
건물주	8.00	10.00	201.82	0	0	0
광고업자	0	8.00	50.00	0	0	0
성판매자	16.00	12.00	114.22	6.00	65.00	0
성구매자	13.70	7.56	130.08	5.33	95.89	66.67
기타	0	8.00	160.00	0	0	0

검찰의 평균 구형량과 법원의 평균 선고형량을 비교해 볼 때, 대체로 구형에 비해 선고형이 감소하는 경향을 가지나 벌금형의 경우 성매매 강요 및 장소제공자, 성구매자의 형량이 증가함을 볼 수 있다. 검찰의 평균 구형량에 비해, 법원의 평균선고형량은 자유형의 경우 실형은 평균 6.5개월 감소하였고, 벌금형의 경우 평균 7.2만원 감소하였다.

〈표 13〉 성매매 피의자 유형별 평균 구형량 및 선고형량의 비교

	자유형(개월)		벌금형 (만원)
	실형	집행유예	
성매매알선자	-7.23	-1.69	-26.77
성매매강요	-8.77	11.33	3.70
단순성매매알선	-7.36	-1.90	-31.54
모집자	0.00	0.00	0.00
직업소개자	0.00	0.00	0.00
장소제공자	-4.29	-0.92	13.79
건물주	-16.00	10.00	-9.09
광고업자	0.00	8.00	-50.00
성판매자	-7.50	12.00	-4.15
성구매자	-2.67	-0.44	14.30
기타	-18.00	8.00	10.00

이에 반해 벌금형에서 성매매 강요의 경우 평균 3.7만원, 장소제공자의 경우 평균 13.8만원, 성구매자의 경우 평균 14.3만원 양형이 증가하였는데, 이는 성매매 강요행위, 장소제공을 통한 알선행위, 성구매자에 대해서 법원이 검찰에 비해 엄격하게 처벌하려는 경향을 가짐을 알 수 있다.

6. 성매매처벌법 시행 이후 형사법적 대응의 성과 및 한계점

가. 형사법적 대응의 성과

1) 신종변종 성매매에 관한 단속의 강화

2004년 11월 4일 대검찰청은 성매매알선 등 사범 단속 지시를 시달하면서, 조직적 성매매 알선사범 및 업소에 대한 지속적인 단속을 실시하고 조직적 알선·강요 사범에 대하여는 구속수사를 원칙으로 하라고 지시하였다.⁶⁾ 이러한 단속과 수사의 강화로 인해 2004년 9월

6) 안미영, '성매매방지법 시행 3주년 - 법무부의 성과 및 평가, 그리고 향후과제', <성매매방지법 시행 3주년 그 성과와 과제> 자료집, 2007, 42면.

23일 성매매방지법 시행이후 2005.9.15까지 1년간 16,260명을 검거하였는데, 이는 윤방법 시행 당시보다 같은 기간 2,262명이 증가한 수치이다.

또한 성매매처벌법 시행 이후 경찰청이 그동안 13회에 걸친 테마단속을 추진한 결과, 이중 6회(46%)가 인터넷 상에서의 청소년성범죄를 대상으로 한 것이고, 3회의 단속(23%)이 노래연습장이나 마사지업소 등 겸업형 및 신종 성매매를 대상으로 실시된 것으로 보고되었다. 나머지 4회의 단속은 일반적인 성매매 단속이었다.

〈표 14〉 경찰청 테마단속 추진실적

시 기	테마단속	입건수
2004. 9. 23~10.	성매매특별법 시행에 따른 특별단속	1,664명
2005. 1. ~2.	청소년(인터넷) 성매매 집중단속	734명
2005. 7. ~10.	청소년(인터넷)·장애인·도서지역 등 성매매 및 인권유린업소 단속	10,300명
2005. 12. ~2006. 2.	동계방학 중 청소년(인터넷) 성매매 등 단속	2,405명
2006. 3. ~4.	노래연습장 등 성매매 의심업소 특별단속	1,539명
2006. 4.	변태 마사지업소 특별단속	1,600명
2006. 6. ~7.	성매매 및 인권유린업소 1차 특별단속	14,688명
2006. 8.	하계방학 중 청소년(인터넷) 성매매 등 집중단속	1,796명
2006. 9. ~11.	성매매 및 인권유린업소 2차 특별단속	19,017명
2006. 12. ~2007. 2.	동계방학 중 청소년(인터넷) 성매매 등 집중단속	4,734명
2006. 10. ~2007. 6.	음악산업진흥에관한법률 시행에 따라 노래연습장 접대부 고용행위 및 성매매알선행위 집중단속	9,026명
2007. 7. 16. ~8. 24.	하계방학 중 청소년(인터넷) 성매매 등 집중단속	8,240명
2007. 9. 5. ~10. 24.	성매매 및 인권유린업소 등 집중단속	

* 출처: 이금형(2007), “성매매특별법 시행후 성과 및 향후 치안대책”, 『성매매특별법 시행 3주년 그 성과와 과제』자료집, 62면

위의 테마 단속의 내용을 통해 알 수 있듯이 수사기관의 성매매 수사 및 단속의 강화는 특정유형의 성매매에 집중되어 왔다. 원래 성매매처벌법이 특정지역 성매매 집결지를 주대상으로 하고 있기 때문에 법시행 이후 신종·변종 성매매가 증가할 것이라는 풍선효과에 대한 우려가 있었으나, 실제 법이 시행되는 과정에서 안마시술소/스포츠 마사지 및 인터넷 채팅 등 신종·변종 성매매의 등장에 사회의 시선이 집중되면서 이에 대한 단속이 강화되었다.

실제 성매매처벌법 위반으로 단속된 전체 피의자별 성매매업소 유형 분포를 살펴보면, 인터넷 채팅(23.3%), 안마시술소/스포츠마사지업소(21.9%), 유흥주점(12.4%) 순으로 나타난다. 이에 비해 특정지역 성매매 집결지는 5.2%로 매우 적은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 지방검찰청별로 최대 검거된 성매매유형을 보면 몇몇 지청을 제외하고는 대부분 인

터넷 채팅이나 안마시술소/스포츠 마사지라는 점도 신종·변종 성매매에 대한 단속이 강화되었음을 보여준다.

이러한 단속이 가능해진 이유는 성매매처벌법이 대상으로 하는 성매매의 개념에 ‘유사성교행위’가 포함됨으로써 각종 신종·변종 성매매를 단속·처벌할 수 있는 근거가 마련되었기 때문인 것으로 보인다.

그러나 이러한 경향에 대해서, 기존 성매매집결지가 크게 감소한 반면 인터넷 등을 통한 성매매, 마사지업소 등 신종·변종 업소가 증가함에 따라 경찰의 성매매 단속이 이에 집중되었고, 이는 수사기관의 단속이 현실의 변화에 적절히 대응하고 있는 것으로 평가될 수도 있을 것이다. 그러나 다른 한편으로 수사가 사회적으로 논란이 되고 있는 특정한 유형의 성매매에만 집중되어 성매매 업소의 실태와는 동떨어져 진행되고 있다는 비판을 받을 수도 있다.

2) 성매매알선자 단속 및 처벌의 강화

조사된 전체 성매매 피의자 중 성매매 알선자는 25.2%로 성구매자(53.0%)보다 그 비율이 적으나, 구속율과 기소율 모두 성구매자보다 훨씬 높게 나타났다. 성구매자의 구속율이 1.7%, 기소율이 42.6%인데 비해, 성매매 알선자의 구속율은 12.8%, 기소율은 71.9%를 차지하고 있다.

특히 2007년 공식통계(검찰연감)상 전체 형사사건의 구속율이 2.0%, 기소율이 44.3%라는 점을 볼 때, 성매매 알선자의 구속율(12.8%)과 기소율(71.9%)은 일반적인 형사사건에 비해 매우 높아 수사기관의 단속과 처벌 의지가 매우 강함을 알 수 있다.

3) 검찰 처분 및 법원선고의 강화

검찰의 처리현황을 2002년 실시한 실태조사와 비교해보면, 성매매처벌법 시행 이후 검찰의 자유형 구형은 2002년보다 약 12.1% 포인트 증가하였고(9.2% → 21.3%), 벌금형 구형은 2002년 보다 약 12.1% 포인트 감소하였다(90.8% → 78.7%). 이는 검찰의 구형이 운방범보다 강화되었다는 점을 보여준다.

〈표 15〉 윤방법(2002)과 성매매처벌법(2007) 위반 피의자 검찰구형 형태 비교

(단위: 명(%))

	윤방법	성매매처벌법
징역형/자유형	80(9.2)	316(21.3)
벌금형	785(90.8)	1,165(78.7)
몰수 및 추징*	-	63(4.3)
소 계	865(100.0)	1,481(100.0)

* 몰수 및 추징은 자유형, 벌금형과 중복으로 선고가능함.

또한 법원의 선고현황을 2002년 실태조사와 비교해보면, 2002년에 비해 실형 선고율은 1.6% 포인트 증가하였고(1.6% → 3.2%), 벌금형 선고율은 3.3%포인트 감소하였다(90.0% → 86.7%). 법원의 선고 역시 윤방법 시행 당시에 비해 강화되었음을 알 수 있다.

〈표 16〉 윤방법(2002) 및 성매매처벌법(2007) 위반 피고인에 대한 법원 선고형태 비교

(단위: 명(%))

	윤방법	성매매처벌법
실 형	13(1.6)	44(3.2)
집행유예	70(8.4)	136(9.5)
벌 금	746(90.0)	1,177(86.7)
보호관찰 및 사회봉사 명령 등*	-	62(4.6)
몰수 및 추징**	-	59(4.3)
소 계	829(100.0)	1,357(100.0)

* 보호관찰 및 사회봉사명령 등은 집행유예와 중복으로 선고가능함.

** 몰수 및 추징은 위의 모든 선고형태와 중복으로 선고가능함.

한편, 윤방법 시행당시와 검찰 구형량 및 법원 선고형량을 비교해보면, 전체 처벌에서 구공판이 차지하는 비율이 10.6%에서 20.1%로 9.5% 포인트 증가하였다. 이는 알선자들에 대한 법정형이 강화되고 구공판 기소가 증가한 결과로 보인다. 구공판의 경우 검찰에 구형량은 17.51개월에서 18.76개월로 증가했으며 법원의 선고형량의 경우 실형은 평균 9.17개월에서 10.7개월로 상승했다. 구약식의 경우도 검찰의 구벌금은 평균 151.26만원에서 171.23만원으로, 법원의 선고벌금은 평균 145.87만원에서 169.57만원으로 증가했다. 이 역시 윤방법 시행 당시에 비해 성매매사범에 대한 검찰과 법원의 처리가 강화되었음을 보여준다.

〈표 17〉 윤방법(2002)과 성매매처벌법(2007) 위반 피의자의 처벌내용과 형량관계 비교

	구 공 판				구 약 식		
	해당 사례	검찰구형량 평균(개월)	법원 선고형량		해당 사례	검찰구벌금 평균(만원)	법원 선고 벌금평균 (만원)
			징역평균 (개월)	집행유예평균 (개월)			
윤 방법	94	17.51	9.17	18.00	794	151.26	145.87
성매매처벌법	276	18.76	10.7	2.24	1096	171.23	169.57

〈표 18〉 성매매피의자 유형별 1인당 평균 구형량 및 제1심 선고형량

	평균 구형량			평균 제1심 선고형량					
	자유형(개월)		벌금형 (만원)	자유형(개월)		벌금형 (만원)	보호 관찰 (개월)	사회봉사 명령 (시간)	수강 명령 (시간)
	실형	집행유예		실형	집행유예				
성매매알선자	17.80	11.07	300.76	10.58	9.38	273.99	15.50	109.68	40.00
성매매강요	21.27	0	274.07	12.50	11.33	277.78	0	0	0
성매매권유 및 유인	17.56	11.14	313.76	10.21	9.25	282.22	14.56	110.67	40.00
모집자	0	0	250.00	0	0	250.00	0	0	0
직업소개자	0	0	0	0	0	0	0	0	0
장소제공자	23.29	10.00	246.40	19.00	9.08	260.18	18.00	120.00	0
건물주	24.00	0	210.91	8.00	10.00	201.82	0	0	0
광고업자	0	0	100.00	0	8.00	50.00	0	0	0
성판매자	23.50	0	118.37	16.00	12.00	114.22	6.00	65.00	0
성구매자	15.74	8.00	115.79	13.70	7.56	130.08	5.33	95.89	66.67
기타	18.00	0	150.00	0	8.00	160.00	0	0	0

나. 형사법적 대응의 한계점

1) 인신매매성 성매매강요행위나 광고행위 등에 대한 단속, 처벌 미흡

성매매처벌법은 폭행·협박 및 인신매매와 결합된 성매매알선행위를 성매매강요(제18조)로 규정하고, 단순 성매매 알선행위에 비해 법정형을 강하게 두고 있다. 또한 성매매 예방을 위해 성매매 광고행위(제20조)를 처벌하는 규정을 두고 있고, 직업소개행위를 제19조에 신설하여 성매매 알선행위로 포함시키고 있다.

그러나 성매매처벌법이 의도했던 것과 달리 다양한 유형의 성매매 알선자나 인신매매와 결합된 성매매 알선행위를 단속, 처벌하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

성매매 알선자의 범조항별 위반현황을 살펴보면, 전체 성매매 알선자 중 성매매 권유 및 유인 등 단순 성매매 알선행위를 규정하고 있는 제19조 위반은 91.7%이나, 성매매강요에

관한 제18조 위반은 1.9%이며, 특히 새로이 신설된 성매매 목적의 인신매매 위반은 한 건도 없었다. 성매매광고행위 위반 역시 2.0%로 실제 적용되는 사례가 매우 적으며, 직업소개행위의 경우 역시 단 2명이 접수되었으나 이들 모두 기소유예 처분을 받았을 뿐이다.

또한 법조항이 적용되어 기소된다 하더라도 약식기소율이 높아(광고업자 80.0%, 건물주 84.6%, 장소제공자 72.4%, 성매매 강요자 67.5%) 성매매처벌법의 규정이 세분화되고 법정형이 강화되었음에도 불구하고 실무관행상 윤방법 당시와 큰 변화가 없는 것으로 보인다.

2) 몰수·추진제도 적용의 한계

성매매처벌법 시행으로 성매매알선자의 성매매로 인한 불법수익에 대해 몰수 및 추징이 가능하게 되어, 2002년 윤방법 시행 당시에 없었던 몰수 및 추징이 성매매 알선자에 대한 처벌수단으로 시행되고 있다. 그러나 전체적으로 성매매 알선자 533명중 56명에게만 부과되고 있어 몰수 및 추징이 그리 활발히 이용되고 있다고 볼 수 없다. 몰수 및 추징의 경우 검찰의 구형이 있는 경우 제1심 법원은 구형대로 선고하고 있으므로, 검찰이 보다 적극적으로 몰수 및 추징을 통한 성매매 알선자의 재범방지에 노력해야 할 필요가 있다.

3) 성매매보호처분규정 적용의 한계

성매매처벌법에서 성매매사범에 대해 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 등을 도입하여 성매매자에 대한 재발방지를 위한 교육을 실시할 수 있도록 제도적인 장치를 마련하여, 2002년 윤방법시행 당시에 없었던 성매매 알선자에 대한 몰수 및 추징뿐 아니라 성매매자에 대한 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 등이 실시되고 있다. 그러나 보호관찰 및 사회봉사명령 등이 부과되는 경우가 전체 성매매 피고인의 4.6%에 불과하여, 성매매 사범의 재범방지를 위해 보다 적극적으로 활용되는 것이 요청된다.

4) 성매매자에 대한 처분의 한계

우선 성구매자의 경우를 살펴보면, 성구매자가 전체 성매매 피의자의 53%를 차지하고 있으나, 성구매자에 대한 수사기관의 처리현황을 볼 때 기소유예 비율이 48.9%를 차지한다. 2006년 공식통계상(검찰연감) 기소유예 비율이 13.4%라는 점을 본다면, 성구매자의 기소유예율은 매우 높은 편이다. 이는 2005년 8월부터 실시된 존스쿨(교육조건부기소유예)의 영향으로 보이며, 성구매자의 기소유예 중 단순기소유예가 11.2%임에 비해 존스쿨 처분이 37.7%를 차지하는 점을 보면 알 수 있다.

그러나 초범대상으로 1일 8시간의 교육을 실시하는 존스쿨 교육이 성구매자의 재범을 방지하고 사회적으로 성매매를 근절하는 효과를 거두기 어렵다는 연구결과들을 미루어볼 때,

교육 시간의 확대, 교육 내용의 조정 등 성구매자(성매매사범 중 53.7% 차지)에 대한 실효성 있는 재범방지프로그램의 개발이 요구된다.

아울러, 법시행 이후 성판매자의 수사기관 처리현황을 보면, 성판매자의 경우 구속율은 0.3%, 기소율은 37.6%로, 공식통계상(2007 검찰연감) 전체 형사사건의 구속율이 2.0%, 기소율이 44.3%에 비해 현저히 낮은 편이다.

또한, 기소유예 처분율은 49.8%로 성구매자만큼 높은 편이나, 존스쿨과 같은 프로그램이 없는 관계로 성구매자(11.2%)와 달리 단순 기소유예가 46.4%를 차지한다. 그러나 기소유예된 성판매자에 대한 교육이나 지원 제도가 없는 바, 단순 성판매자에 대한 기소유예 후 교육 및 지원 프로그램도 마련될 필요가 있다.

뿐만 아니라, 성매매처벌법의 입법목적과 달리 보호사건의 송치비율 역시 낮은 편으로, 성구매자의 경우 0.1%, 성판매자의 경우 3.9%에 불과하여 재범방지를 위한 조치가 제대로 이루어지지 않고 있다.

정리하면, 성매매자(성구매자, 성판매자)에 대한 기소유예 처분 비율은 매우 높은 편임에도 불구하고, 기소유예 후 재범방지를 위한 보충적 프로그램이 제도화되어 있지 않아 한계가 있다.

〈표 19〉 성매매피의자 유형별 불기소 및 보호사건 처리현황

단위 : %(명)

구분	불기소										소년 보호 사건 송치	성매매 보호 사건 송치	검거 인원 (전체)
	소계	혐의 없음	기소유예		죄가 안됨	공소권 없음	기소 중지	참고인 중지	각하	미상			
			단순	존스쿨									
성 판매자	57.4	5.3	46.4	3.4	0.0	0.3	1.6	0.2	0.0	0.2	1.3	3.9	100.0 (617)
성 구매자	57.0	6.7	11.2	37.7	0.1	0.4	0.4	0.5	0.0	0.0	0.1	0.1	100.0 (1,558)

7. 수사 및 재판과정에서의 개선방안

가. 성매매강요행위 단속강화

성매매처벌법이 알선자 등의 중간착취자에 대한 행위유형과 법정형을 세분화하고 강화함으로써, 검찰 및 법원의 처분이 강화된 것은 중요한 성과라 할 것이다.

이와 관련하여 성매매처벌법은 특히 ‘성매매목적의 인신매매’와 ‘성매매 피해자’ 개념을 도입함으로써, 성매매 집결지에서 일어났던 화재사건 등으로 제정당시 문제제기가 되었던

성매매 여성에 대한 인신매매와 감금, 협박, 채무를 이용한 강요 등의 문제를 해결하고자 하였다. 성매매피해자에 대한 불처벌 규정과 폭행·협박 및 인신매매와 결합된 성매매알선행위를 성매매강요(제18조)로 규정하고 단순 성매매 알선행위에 비해 법정형을 강화한 것은 선불금과 폭력, 감금 등의 방법으로 성매매를 강요당한 여성들의 인권을 보호하고 이를 통해 막대한 이득을 얻는 중간 착취자를 처벌하기 위한 것이었다.

그러나 성매매처벌법이 의도했던 것과 달리 인신매매, 폭력, 감금 등을 이용한 성매매 강요 등이 처벌되는 비율은 매우 적다. 위 수사 및 재판기록조사결과에 의한 성매매 알선자의 법조항별 위반현황을 살펴보면, 전체 성매매 알선자 중 성매매 권유 및 유인 등 단순 성매매 알선행위를 규정하고 있는 제19조 위반은 91.7%이나, 성매매강요에 관한 제18조 위반은 1.9%이며, 특히 새로이 신설된 성매매 목적의 인신매매 위반은 한 건도 없었다. 인신매매나 성매매 강요행위 등의 폭력적인 성매매 중간착취를 근절하고 성매매의 불법적 수익 구조를 없애려는 성매매처벌법의 입법목적과 취지가 충분히 실현되고 있지 않은 채 여전히 운방법 당시의 수사관행을 반복하고 있는 모습이 남아있는 것 역시 사실이다.

이와 같이 성매매업소 단속이 손쉽게 접근할 수 있는 인터넷 성매매와 마사지 업소 등에 집중되어 있고 성매매 여부만을 수사하여 단순성매매만을 처벌할 뿐 성매매를 알선하는 과정에서 발생하는 강요나 폭행, 감금, 내지 인신매매 행위에 대한 철저한 수사가 이루어지지 않고 있다.

그러므로 중간착취자의 강제 및 강요 시스템에 대한 유연하고 철저한 수사기관의 접근을 통해 여전히 존재하고 있는 인신매매 등 성매매 강요행위를 단속하고 처벌해야 할 필요성이 있다.

나. 성매매범죄자 선고형량 강화

성매매 피의자 유형별로 제1심 법원의 평균 선고형량을 살펴보면, 성매매 알선자의 경우 실형 선고형량이 평균 10.58개월, 집행유예를 받은 자유형 선고형량이 평균 9.38개월, 벌금형은 평균 274.99만원이었다.

또한 성매매 알선자의 경우 집행유예를 등을 선고받은 자에게 보호관찰 평균 15.50개월, 사회봉사명령 평균 109.68시간, 수강명령 평균 40시간이 병과되었다. 성판매자의 경우 실형 선고형량이 평균 16개월, 집행유예를 받은 자유형 선고형량이 평균 12개월, 벌금형은 평균 114.22만원이며, 집행유예 등을 선고받은 자에겐 보호관찰 평균 6개월, 사회봉사명령 평균 65시간이 병과되었다.

성구매자의 경우 실형 선고형량이 평균 13.70개월, 집행유예를 받은 자유형 선고형량이 평균 7.56개월, 벌금형은 평균 130.08만원이며, 집행유예 등을 선고받은 자에겐 보호관찰 평균 5.33개월, 사회봉사명령 평균 95.89시간, 수강명령 66.67시간이 병과되었다.

그러나 성매매처벌법상의 다양한 범죄유형에 대한 평균 신고형량과 법정형을 비교해 볼 때, 자유형의 형량이나 벌금형의 액수가 그다지 높다고 할 수 없다. 판결선고시 양형사유를 고려하여 신고형을 정하게 되지만, 너무 낮게 책정되는 신고형량은 범죄자들에게 범죄에 대한 경각심을 주지 못한 채 쉽게 재범으로 나가게 하거나 일반인들이 성매매범죄에 대해 대수롭지 않게 여기는 결과를 초래할 수 있다. 이들 범죄에 대한 양형과 관련하여 적절한 검토가 이루어져야 할 것이다.

다. 성매매 광고 내지 직업소개행위에 대한 수사기관의 처분 강화

성매매처벌법은 운방법에서는 규정하고 있지 않았던 성매매 직업소개 행위 및 성매매 광고행위를 처벌하고 있다(제20조). 성매매처벌법은 그동안 직업소개소 등이 성매매 여성의 이른바 ‘기획사’의 역할을 하면서 성매매 여성의 수입 중 일정부분을 착취하고 그들을 감시하던 역할을 수행해왔던 점에 주목하여, 이를 법에서 금지하는 행위로 규정하였다. 성매매 광고행위 역시 금지행위로 성매매의 예방을 위해 단순성매매알선행위와 동일하게 처벌된다.

그러나 이러한 법의 취지와 달리 성매매 광고 내지 직업소개행위의 검거 및 처벌은 매우 미약한 상태이다. 위 기록조사결과 성매매광고행위 위반으로 검거된 자는 전체의 2.0%로 실제 적용되는 사례가 매우 적으며, 직업소개행위의 경우 역시 단 2명이 접수되었으나 이들 모두 기소유예 처분을 받았을 뿐이다.

성매매 광고 및 직업소개행위에 대한 단속과 처벌은 성매매 예방 뿐 아니라 실질적인 성매매 알선행위 처벌을 위해 매우 중요한 지점이며, 그렇기 때문에 새로운 성매매 처벌법에 규정된 것이다. 그러므로 이에 대한 적극적인 수사 및 처벌이 필요하다.

라. 몰수·추징 규정의 적용 활성화

성매매처벌법은 알선 등 중간착취자가 성매매를 통하여 얻은 불법수익에 대한 몰수 및 추징규정을 신설하고 있다(제19조, 제20조, 제25조). 이러한 몰수 및 추징 규정은 성매매를 강요하거나 알선하는 등의 중간 고리를 차단하여 성매매의 확산을 방지하고 이를 근절하는데에 필요한 중요한 규정이다.

그러나 위 조사결과에 의하면, 전체적으로 성매매 알선자 533명중 56명에게만 몰수·추징이 부과되고 있어 몰수 및 추징이 활발히 이용되고 있지 않은 것으로 나타났다. 성매매 방지대책을 위해서는 성매매로 얻는 이득에 대한 몰수 및 추징이 적극적으로 활용될 필요가 있다. 특히 몰수 및 추징의 경우 검찰의 구형이 있는 경우 제1심 법원은 구형대로 선고하고 있으므로, 검찰이 보다 적극적으로 몰수 및 추징을 통한 성매매 알선자의 재범방지에 노력해야 할 것이다.

마. 존스쿨 프로그램의 보완 및 개선

성구매자의 경우 성구매자가 전체 성매매 피의자의 53%를 차지하고 있으나, 성구매자에 대한 수사기관의 처리현황을 볼 때 기소유예 비율이 48.9%를 차지하는 것으로 나타났다.

2006년 공식통계상(검찰연감) 기소유예 비율이 13.4%라는 점을 본다면, 성구매자의 기소유예율은 매우 높은 편이다. 이처럼 기소유예비율이 높은 것은 2005년 8월부터 실시된 존스쿨의 영향으로 보이며, 성구매자의 기소유예 중 단순기소유예가 11.2%임에 비해 존스쿨 처분이 37.7%를 차지하는 점을 보면 알 수 있다.

교육조건부기소유예, 이른바 존스쿨은 성구매 초범을 대상으로 교육을 통해 성매매의 문제점과 피해에 대해 알리고 재범을 방지하기 위해 도입된 제도이다. 그러나 1일 8시간의 교육을 실시하는 존스쿨 교육이 성구매자의 재범을 방지하고 사회적으로 성매매를 근절하는 효과를 거두기 어렵다는 지적은 계속 있어왔다. 우선 존스쿨의 효과로 성구매자의 의식을 바꾸기 위해서는 현실적으로 1일 8시간의 교육만으로는 부족하다. 또한 현행 50~70명 정도가 되는 교육인원도 효과적인 교육의 질을 떨어뜨리는 요인이 된다. 교육비용을 국가가 부담하는 점도 조건부 기소유예가 가지고 있는 교화의 목적에 어긋나는 것으로 보인다. 특히 현재의 존스쿨 프로그램은 규정상 근거가 법률이 아닌 ‘성구매자 재범방지를 위한 교육실시방안 및 성매매알선 등 처리지침’(2005. 7)에 있기 때문에, 실제 존스쿨 처분이 초범이 아닌 재범, 3범에게 이루어지는 결과가 빈번히 발생하기도 한다.

그러므로 성매매사범 중 53.7%를 차지하는 성구매자에 대한 실효성 있는 재범방지프로그램을 운영하기 위해서는 교육내용의 개발 뿐 아니라 교육시간의 확대, 교육인원의 조정 등이 필요하고, 미국이나 영국, 캐나다의 경우처럼 처벌에 준하는 재정적 부담을 참가자들에게 지워야 한다. 또한 이러한 프로그램을 법제화하여 성구매자 초범에게만 적용될 수 있도록 강제하고, 재범 이상의 경우 기소유예처분이 아니라 기소하여 처벌될 수 있도록 철저히 운영해야 한다.

바. 성판매자에 대한 기소유예 후 프로그램 필요

성판매자 역시 기소유예 처분율은 49.8%로 성구매자만큼 높은 편이나 존스쿨과 같은 프로그램이 없는 관계로 성구매자(11.2%)와 달리 단순 기소유예가 46.4%를 차지한다. 그러나 현재 보호사건으로 송치되지 않고 기소유예된 성판매자에 대한 교육이나 지원 제도가 없다. 결국 성판매자에 대한 무분별한 기소유예 처분은 그들을 다시 성매매의 공간으로 돌아가게 하는 수단일 뿐이다. 그러므로 성매매 피해자가 아닌 성판매자에 대한 교육조건부 기소유예제도 도입과 기소유예 후 활용 가능한 교육 프로그램이나 지원가능한 시설과의 연계가 필요하다.

토론문

“성매매 관련 형사법적 대응 현황” 토론문

양 현 아
(서울대학교 교수)

(1) 의의

@ <사법연감>, 대검찰청 자료 <범죄분석> · <검찰연감>에 의한 실증 조사 연구 수행의 의의가 크다.

@ 특히 윤락행위등방지법 발효 시기와 성매매 특별법 발효 시기의 형사정책의 비교는 큰 의미를 가진다.

@ 주요 발견점

- 1) 윤방법과 특별법 적용 시기 법원(1심)의 선고를 비교한 결과, 그 처벌의 정도(벌금형, 집행유예, 실형)에 있어서 특별법 시기에 법원의 선고가 강화되는 점을 알 수 있지만, 크게 차이를 나타내지 않는다고 평가함. 재산형의 완만한 증가추세(30.2->32.7->35.4->36.6->38.4->38.3). 유기징역의 선고의 경우는 오히려 감소추세(14.1->12.5->6.4->8.5->5.1->6.4).
- 2) 선불금 무효에 대해서는 법원의 일관된 태도를 알 수 있다.
- 3) 새로운 성매매 양상, 신종 파이낸스의 개입에 대한 검찰과 법원의 의지를 엿볼 수 있다.
(대법원의 대딸방 판결에서의 ‘성교’ 개념 확장)
- 4) 윤방법과 비교할 때 성매매특별법의 핵심사안인 성매매 강요와 인신매매적 사범의 처벌과, 추정 몰수 등 새로운 범죄 양상에 대한 제도 활용이 매우 미흡하다는 것을 발견할 수 있다. - 수사 당국의 성매매 문제에 대한 시각의 정립 필요성을 시사한다.
- 5) 요컨대, 성매매 특별법 시행기인 현재의 형사법적 대응에 있어서 윤방법 시행기와 비교할 때 큰 틀의 변화가 없다고 하겠다.
- 6) 검찰 자료 분석에서 피의자 유형의 분포는 성매매 사범의 성격 이해에 중요할 것이다. 해당 기간 중 성매매 사범 피의자의 범위반 행위가 '단순성매매' 즉 강요, 위계, 폭력 등을 동반하지 않은 성매매에 몰려있다는 점이 주목된다. 따라서 처벌법 제 19조의 위반 사범이 주종을 이룬다(91.7%). 반면, 인신매매를 포함한 성매매 강요 등의 행위를 처벌하는 제 18조의 위반사범은 1.9%에 그치고, 성매매 광고는 2.0%, 등에 그치고 있다.
- 7) 윤방법 시기와 비교가 가능하지는 않지만, 성매매 특별법에서 강화된 성매매알선행위, 성매매 목적의 인신매매의 근절(처벌법 제 1조)이라고 하는 법의 목적이 일선 수사당국과 법원에 잘 전달되지 않은 것은 아닌지 우려된다.

- 8) 여기서, 성매매 ‘강요’에는 물리적 폭력 뿐 아니라, 선불금 등에 의한 피해자의 지배와 관리가 포함되고, 이외에도 상시적 감시, 공간폐쇄 등이 모두 포함된다. 이 점에서 경찰과 검찰이 성매매 강요’의 다양하고 구체적인 양상에 대해 수사할 필요가 있다.
- 9) 존 스쿨의 활용: 성매매알선자 혹은 성판매자의 경우에도 조건부 기소 유예제도인 존 스쿨 처분을 받은 경우사 드러남, 이에 대한 조사와 시정이 필요하다.
- 10) 또한 검찰의 몰수 추징집행 금액의 평균 추징금액이 4,6000만원이며, 최대 10억원에서 최소 2만원까지 다양하다는 점이 주목된다. 최대 10억원까지 집행된 사건의 경우는 널리 알려져 모델 케이스로 삼아야 하지 않을까 생각한다.1)

(2) 자료 분석과 해석의 문제점

@ 검찰 자료의 임의표집 조사 - 약 2년 8개월 (2004년9월 - 2007년 5월)간 전국 17개 지방검찰청에 접수된 성매매 사범 접수 건수 중 5% 임의 추출한 882건 중 659건 조사 분석함.

- 1) 검찰의 무슨 자료인지 특정하는 것이 좋을 것 같다.
- 2) 성매매 사범의 경향과 검찰의 처리 경향을 파악하는데 유용할 것이지만 사건의 전체수의 시간에 따른 증감이나 이전시기와의 비교 등은 어려울 것이다.
- 3) 위반 법률(성매매처벌법, 운방법, 청소년성보호법)별로 사건당 피의자수, 기소인원 및 기소율이 무슨 의미를 가지는지는 불분명하다.
- 4) 성매매처벌법 위반 피의자별 기소/불기소율, 약식기소율이 매우 높다는 사실(기소인원 중 97.0%), 불기소 처분(57.4%)의 비율 등을 어떻게 ‘해석할’ 것인가. 숫자의 단순 제시로는 그 의미를 알기 어렵다.
- 5) <표 11>의 경우도 검찰 자료인지요.
- 6) 1심 법원의 선고 결과 분석(특히 벌금형의 액수): 성매매 알선자에 대한 처벌로는 자유형(약 25%, 이 중 약 20%는 집행유예) 보다 벌금형(약 66%)이 주조를 이룸. 그런데 벌금형의 평균이 274만 9천 9백원인지 표기를 좀더 명확히 했으면 하고, 이러한 벌금이 성매매업의 수입과 대비하여 어떤 의미를 가지는지 해석을 시도했으면 한다. 그런데 표 13에서 볼 때, 벌금형은 성매매 알선자 평균 26만 7천7백원으로 집계되어

1) 참고로 광주지방법원 2005년 6월 13일 선고 2005고단916, 2005고단1005병합사건의 경우, 성매매를 알선했던 피고에게 145만원을 추징하였고, 전주지방법원에서 2005년 11월 11일 선고한 2005노1221 사건의 경우에는 안마시술소에서 성매매 영업을 해 온 피고에게는 3억9천2백4십6만원을 추징한 바 있다.

확인이 요청된다. 만약 후자의 벌금액수가 정확한 것이라면 성매매 알선에 대한 벌금형의 정도는 상당히 가벼운 것이라 평가된다. 이후 <표 17>에서 2002년과 2007년의 법원 선고 벌금 평균은 각각 145.78만원 169.57만원으로 보고된다.

- 7) 형사절차에 사용되는 개념 설명이 필요할 것 같다. 각주 형식으로 간단한 설명, 코멘트 필요함 (구공판, 약식기소, 송치 등).
- 8) 처벌법을 중심으로 하여, 피해자의 상태, 예컨대 외국인 여성, 장애 여성 등의 경우, 이외 인권유린상에 대해 알기 어렵다.

(3) 연구 및 정책 제언

@ 본 연구의 성과 및 한계점 지적에 대체로 공감함. 다만, 2) 성매매 알선자 단속 및 처벌의 강화와 3) 검찰 처분 및 법원 선고의 강화가 실질적으로 정말로 그러한지 의문이다. 자유형이 증가했다고 해도, 그 정도는 미미하여 집행유예 역시 증가한 점, 법원 선고 벌금이 다소 증가했다고 해도 그 사이 화폐가치의 하락에 대해서 고려한다면 벌금액이 증가했다고 보기도 주저된다. 특히 인신매매성 성매매강요 행위나 광고 행위 등에 대한 단속 처벌이 미흡하다는 지적에 동감하고 이에 대한 대책 마련이 필요해 보인다.

@ 형사법적 대응 현황에 있어서 양적 조사로서 드러나지 않는 측면에 대한 질적 조사 병행 필요: 경찰, 검찰의 성매매 사건에 대한 태도, 애로사항, 인원배치, 다른 범죄와의 형평성 등내용적 측면을 드러내는 인터뷰 조사 등으로 보완할 필요가 있다. 특히 경찰의 단속 및 초동수사에 대한 태도 부분에 대한 조사가 필요함.

@ 성판매자의 기소유예 후 성매매 업소로 복귀하는 것을 막기 위한 프로그램이 필요하다는 제언에 적극 동의한다.

@ 성매매 특별법 시행 이후, 법원의 ‘선불금’에 대한 무효 판결, 여성의 사기죄 고소 무죄 판결 등이 두드러짐. 그만큼 여성에 대한 인권유린, 폭력이 감소되고 있다는 것을 시사한다고 평가함. ‘유사 성행위’ 등 신종 성매매에 대한 수사당국과 법원의 의지 부분도 긍정적으로 평가함 (대법원의 대딸방 성행위의 ‘유사 성교 행위’ 인정).

@ 토론자의 제언

- 1) 형사법을 활용하면서도 형사법적 대응의 한계에 대한 인식하여 행정규제의 방식 등에 대한 모색 필요함. 개인의 범죄에 대한 처벌이 아닌 영업 행위 등에 대한 행정

처분의 접근 (참고: 다시함께센터의 2006년 조사 <산업형 성매매 실태조사와 형정규제를 통한 성매매산업 축소방안 모색>

- 2) 모델 케이스로서의 손해배상 청구수송을 활성화할 필요 있음. - 국가(공무원)와 업주에 대한 상당한 손해배상액이 인정될 경우 실질적 경고와 위협이 될 것이다.²⁾
 - 형사사건의 경우, 경찰과 검찰의 판단에 모든 것이 달리게 되지만, 민사소송의 경우, 피해자와 그를 지원하는 단체, 변호사의 사실조사, 담론 생산 등의 장이 될 수 있고 사회 인식을 제고하기 위한 계기가 마련될 것이다.³⁾
 - 공익소송의 중요성
- 3) 검찰, 경찰의 성매매 관련 교육 강화: ‘인신매매’의 개념 등 실질화할 필요성. 현재는 수사와 판결의 태도를 좀더 강화하였을 뿐, 윤방법 시행시기와 마찬가지로 틀에서 성매매 사범이 다루어진다고 생각된다.
- 4) 피해자 보호에 대한 국가 책임 (피해자 보호법 제3조)을 물을 수 있는 방안 모색이 필요하다.

2) 집창촌의 업주들에 의한 아래와 같은 헌법소원 사건에서 업주들의 재산권 문제가 가장 중요한 이해 관심사라는 것이 드러난다.

헌법재판소 2006.6.29, 2005헌마 1167) 성매매알선등행위의 처벌에 관한 법률 제2조 제1항 제2호 다목 위헌확인. 현재는 해당 청구인들의 심판청구를 기각하였다.

3) 대법원 2004.9.23 선고, 2003다 49009 사건. 군산 대명동 화재 사건에 대한 대한민국과 전라북도의 책임을 부분 인정하여, 피해자 유족들에게 6억 7천여만 원의 손해배상액을 지급하라는 명령을 내렸던 판결.

◇ 제 2 주제 ◇

성매매 방지정책과 향후 정책과제

발 표 3 법 제정 4년, 성매매관련 정책 현황과 향후 과제

발표: 변 화 순 (한국여성정책연구원 선임연구위원)

토론: 전 상 진 (서강대학교 교수)

조 진 경 (다시함께센터 소장)

최 정 은 (사회복지법인 W-ING 대표)

발표 3

법 제정 4년, 성매매관련 정책 현황과 향후 과제

변 화 순

(한국여성정책연구원 선임연구위원)

이상에서 살펴본 바와 같이 성매매에 대한 연구는 남성들의 편리한 성적 욕구충족이라는 사회적인 원인이 결합되어 있어 사회경제적 접근이 필요하다. 지금까지는 성매매 현상의 특수성에 대한 사회적 인식의 결여로 인해 주로 성매매여성 개인에게 그 원인을 집중하였다. 다른 한편으로 성구매자에 초점을 맞춘 연구는 상대적으로 미흡하여 성구매의 실태 및 현상파악에 대한 연구는 상대적으로 매우 부족하다. 따라서 현행 ‘성매매방지대책’의 미흡 사항 및 문제점 해소를 위해 아래와 같은 개선대책을 마련하여 추진할 필요가 있다.

1. 성매매 금지주의에 따른 사회의식의 확산

첫째, 성매매는 사회적인 범죄행위임을 천명하면서 여성에 대한 차별을 없애고 성평등과 함께 민주적인 사회를 위해서는 성매매를 근절해 나가기 위한 범시민운동이 필요하다. 성매매는 성적착취이고 폭력이며, 인권침해 범죄이다. 따라서 성매매는 반드시 추방해야 한다. 그동안 성매매에 대해 허용적이었던 의식을 바꾸기 위해, 성매매가 더 이상 사회적으로 용납되지 않도록 일상생활과 주변에서 다양한 활동을 실천해 나가야 한다. 특히 성매매여성에 대한 지원정책에만 집중되었던 기존 성매매방지정책의 이미지를 쇠신하고, 성구매자에 대한 사후적 개입보다는 예방적 조치를 통해 성매매를 방지하는 방향으로의 정책적 전환이 강조되어야 한다.

둘째, 보다 구체적으로 다양한 범시민운동을 통해 성매매가 불법행위이며 여성의 인권을 침해하는 행위임을 홍보해야 하는데 특히 남성의 의식개선을 위한 교육, 홍보가 필요하다.

셋째, 성매매방지법을 집행하는 관련자들에 대한 인식 개선을 위한 교육이 필요하겠다. 재판과정에서 2차, 3차 피해가 발생하지 않도록 사법연수원 이수 과정 중 양성평등관련 과목, 여성과 법률 과정에서 입법취지에 맞게 법률 용어를 구사할 수 있도록 교육을 시켜야 한다. 그리고 심문과정과 판결문 작성과정에서도 입법취지에 맞게 용어를 사용할 수 있도록 해야 한다. 이 외에도 판사, 법무 관련자에게도 양성평등 지향적 교육을 정례적으로 받고 이를 준수하도록 한다.

넷째, 예방적 조치가 취해짐과 동시에 성산업업자들에 대한 강력한 법집행을 통해 이 사업이 불법임을 천명해야 할 것이다. 최근 장안동의 마사지 업소에 대한 단속에서 건물의 불법적인 가재도구의 처분, 그리고 중간 경영자(숙칭 바지사장)에 대한 처벌뿐만 아니라 실소유자도 위협을 받을 수 있도록 한 것은 성매매방지정책에 있어서 법 집행의 강력한 단속을 보여주고 있다.

2. 성매매방지대책점검단의 활성화로 범 부처 및 지방자치단체와의 연계 차원에서의 정책 공조 강화

첫째, 정부는 2007년 ‘성매매방지 종합대책’을 보완하여 수립한 바 있으며, 성매매방지대책점검단을 운영하고 있다(여성가족부, 2007). 그러나 점검단을 운영하기 위한 전담인력이 부족하고 증거확보가 어려워 단속이나 적발에서 공조하기가 어려움고 애로사항이 많다. 따라서 성매매방지점검단의 활동이 탄력을 받기 위해서는 전담인력을 강화하여 지속적이고 체계적인 성매매방지정책을 추진하여야 할 것이다. 보다 구체적으로 성산업 축소 및 수요차단을 위한 집행력이 강화되어야 한다. 현재 처벌법에 규정된 성산업과 관련한 범죄수익에 대한 몰수·추징과 성구매자 처벌의 적용을 법대로 이행한다고 해도 범죄예방 차원의 큰 효과를 기대할 수 있다. 그 밖에도 성매매를 알선하는 행위 또는 신종·변종 성산업 업소를 단속하는 차원의 집행이 필요하며, 행정처분 등을 강화하는 법·제도적 정비과정이 필요하다. 집결지 폐쇄를 위한 법·제도적 기반을 마련하는 것도 시급한 과제이다. 성매매에 관련한 수사 역량을 강화하는 것도 같은 차원이 될 수 있다.

둘째, 전담인력·부서 증원 및 시민사회 협조를 통해 지속적 단속활동을 전개, 정책의 일관성을 유지하고 사회의식을 제고하는 일이다. 사회전반에 확산되었던 한국의 경우 지난 3~40년간 무방비 상태에 있었던 성산업규모를 축소하기 위해서는 범부처 차원에서 협동해 정책을 수행해야 할 것이다.

셋째, 유엔의 <인신매매, 특히 여성과 아동매매를 예방, 억제, 처벌하기 위한 선택의정서>의 예방(prevention), 보호(protection), 단속·처벌(prosecution)의 3차원 모두에서 정책수단의 효율성을 높이기 위해 중앙·지방정부, 관련부처·경찰·민간단체 간의 연계 제고방안을 모색하도록 해야 한다.

넷째, 일단 정책이 수립되었다면 지속적이고 일관성 있게 정책을 집행해야 한다. 이미 우리나라는 성매매가 만연하고 음성화됨으로 인해 「성매매방지법」을 시행하고 있는 것이지만 법이 시행됨으로 인해 성매매가 음성화 되고 있는 것이 아니다. 결국 정부와 검찰, 경찰의 끈질기고 지속적이며 일관성 있는 법 집행이 성매매문제 해결을 위한 관건이다.

다섯째, 이를 위해 지자체와의 연계도 필요하다. 여성부에서는 지방자치단체 성매매방지정책 이행평가를 해마다 수행하고 있는데, 이러한 사업을 통해 지자체의 성매매방지정책에 대한 사업은 지속적으로 수행되고 있으며, 지역 실정에 맞는 정책이 수립되고 이행되고 있음을 보게 된다(여성부, 2008). 지자체 차원에서도 지속적이고 철저하게 법을 집행하고 피해자지원 대책을 동시다발적으로 실시해야 사회적 충격과 비용 및 혼란을 줄이고 성매매문제를 해결해 나갈 수 있을 것이다. 구체적으로 지자체의 성매매방지 실적평가를 활용, 성과가 미흡한 지자체는 우수사례를 벤치마킹 할 수 있도록 권장해야 할 것이다.

3. 인터넷성매매 실태조사 실시 및 규모 축소를 위한 법 개정 및 적극적인 대처방안 모색

경찰청의 자료에 의하면 성매매방지법의 제정 이후 성매매에 대한 불법성 인지의 확산과 경찰의 지속적인 단속으로 일부 성매매는 줄어드는 반면에 인터넷 등의 다른 매체를 통한 성매매가 급증하고 있다고 한다. 특히 전통적인 성매매집결지는 각 지자체에 의해 폐쇄되거나 단속이 강화되어 감소하고 있지만, 인터넷을 통한 성매매의 집중단속 및 심의실적은 증가한 것으로 나타났다. 인터넷<표 14>. 이러한 통계지표는 과거 성매매를 알선하고 매개하던 보도방이나 직업소개소 등의 역할이 인터넷이라는 익명의 공간으로 이동하고 있는 성향을 보여준다고 해석할 수 있다.

인터넷성매매에 관한 공식 통계자료로 다음으로 접할 수 있는 것은 정보통신윤리위원회의 공식 자료이다. 불법 혹은 청소년 유해정보에 관한 심의와 이에 대한 시정 요구 실적은 1995년 (심의 2,032건, 시정요구 598건)에서 2007년 10월(심의 187,194건, 시정요구 98,345건)월에 이르기까지 해마다 큰 폭으로 증가하고 있어 인터넷 성매매에 대한 심의 강화 역할이 확대된 것을 알 수 있다.

인터넷 성매매와 직접적으로 관련이 있는 채팅과 커뮤니티 분야를 중심으로 인터넷성매매의 유형은 다음과 같다.

첫째, 채팅포털사이트이다. 채팅포털 사이트 내 (화상)채팅, 1:1쪽지 등을 통해 이루어지는 성매매의 정확한 실태는 파악하기조차 어려운 실정이다. 채팅포털 사이트를 통한 성매매와 관련된 유형은 음란대화, 폰(캠)섹스, 키스알바(조건만남), 애인대행 등이 있었다.

둘째, 일반 포털사이트는 각종 성인음란사이트와의 연결을 돕는 가장 큰 매개체 역할을 한다. 이것은 성구매와 성판매를 원하는 각각의 사람이 연결되어 실제 성매매가 이루어지도록 하는 데 있어 연결 고리로 유의하여 볼 필요가 있다. 즉 수요자와 공급자가 서로의 정보를 획득하게 되는 장인 것이다. 또한 일반 포털사이트를 통한 성인음란사이트로의 연결은 청소년들에게 쉽게 노출되어 청소년성매매의 확산과도 깊은 연관이 있다고 볼 수 있다. 여러 가지 환경요인으로 불안정한 환경 가운데 있는 청소년들은 성매매의 심각성을 인지하지 못한 채 성매매로 유입될 수 있게 된다. 물론 일반 포털사이트도 자구책으로 “유홍업소”, “룸살롱”, “호스트바”, “노래방 도우미”, “단란주점”, “호빠”, “안마시술소” 등의 단어를 금칙어로 설정하여 성인인증 절차를 거치도록 하고 있다. 그러나 각종 성인음란사이트들은 교묘한 방법으로 매개체 역할을 현재까지도 지속하고 있다. 특히 포털사이트 관리자들은 금칙어 설정을 피하기 위해 빠르게 변화하는 검색 단어를 감당하기 어려운 실정이다.

셋째, 최근 유홍업소도 인터넷을 통한 광고를 활성화하고 있다. 유홍업소 사이트는 업소 시설, 종사자 등의 자세한 정보를 제공하면서 업소를 홍보하는 역할을 한다. 여기에서 더

나아가 소위 ‘밤문화 커뮤니티’ 사이트들은 유흥업소의 후기, 가격 등을 공유하고 업소 홍보도 병행하고 있는 실정이다. 또한 유흥업소 구인구직 사이트는 톱살롱, 안마시술소, 나이트, 호스트바, 집결지 등의 각종 유흥업소 구인구직을 위한 사이트이다.

유흥업소 사이트 자체에 대해서는 성인인증이 있는 반면 유흥업소 구인구직 사이트는 대부분 성인인증 절차가 없는 경우가 대부분이다. 시작화면에 선정적 사진이 많이 게재되어 있었으며 ‘20세 이상’으로 제한문구가 표시되어 있는 경우도 있었지만 대부분이 형식적으로 보여진다. “나이 제한도 없고, 자격조건도 없이 누구나 일할 수 있는 곳”, “학생도 가능” 등의 광고가 되어 있고, 커피 레스토랑이라고 되어 있어 클릭했더니 다방 전화번호가 나와 있기도 하다.

다시함께센터 인터넷성매매감시단(2007)에 의하면, 유흥업소 구인구직 사이트에는 회원간 정보공유를 명목으로 선불금사기(일명 탕치기)라 하여 업소 여성들 주민번호, 전화번호, 계좌번호, 수법 등 개인신상정보를 공공연히 인터넷상에 유포하고 있으나 사이트는 개인정보침해 및 명예훼손 등의 이와 같은 행위를 삭제하지 않고 그대로 방치하고 있는 실정이다.

다섯째, 역할대행 사이트는 최근 2-3년 전부터 등장하여 결혼식 하객이나 부모, 친구 등 특정역할을 필요로 하는 수요자에게 대행인을 연결시켜주는 사이트를 말한다. 다시함께센터 인터넷성매매감시단(2007)은 역할대행 사이트는 인터넷성매매의 또 하나의 유형으로 자리잡고 있다고 지적하고 있다. 이들 사이트는 처음 순수한 기능을 잃어버리고 “애인대행, 스폰, 동거, 묻지마 연애” 등을 알선하는 매개체가 되었다고 볼 수 있다. 이들 역할대행 사이트는 우후죽순으로 생겨나고 있는 실정이며 성인을 비롯하여 청소년도 쉽게 접근할 수 있도록 되어 더욱 문제시되고 있다.

여섯째, 성인(채팅)사이트는 회원제 등을 통해 운영되고 있다. 이들 사이트 초기화면에는 선정적 사진과 동영상 등이 게시되어 있는데 이는 초기화면에 대부분 성인증이 없어 누구나 쉽게 접근 가능하도록 한 것이다. 특히 성인 화상채팅 사이트의 경우, 여성회원들의 선정적 이미지 또는 닉네임이 제공되고, 클릭 후 화상채팅 메신저 다운로드되어 이후 휴대폰, 카드, ARS결제를 통한 포인트 충전과 채팅을 지속하도록 되어 있다.

이상과 같이 인터넷 성매매에 대한 실태조사는 그 속성상 현실을 파악하기에는 대단히 어렵다. 그럼에도 불구하고 형사법적 대응에서 나타난 자료에 근거하여 인터넷을 통한 성매매를 전체 규모의 44%로 추정하고 있는 현실을 고려할 때 이에 대한 실태조사가 절실히 요구된다. 또한 관련된 인터넷사이트의 운영자 처벌 및 사이트 폐쇄조치를 할 수 있는 법적 처벌규정이 없어 실효성을 거두기 어려우므로 이에 대한 보다 구체적인 조사와 더불어 처벌규정 마련이 시급하다. 아울러 유료 성인 채팅 사이트에서 일부 이용자가 성매매 수단으로 활용하고 있다는 사실이 밝혀져도 시정 보완이 법적 강제사항이 아니어서 실효성이 없으므로 입법적 검토가 필요하다.

또한 경찰수사의 대응방법이 첨단화되고 있지만 단속의 주체는 일선 경찰로 한정되어 있으며, 그나마 다른 업무들이 산재하여 상시적인 단속이 되지 못하고 일시적인 테마 단속의 형식으로 그치는 한계가 있으므로 업무의 연속성과 전문성 강화가 필요하다(다시함께센터, 2007). 게다가 인터넷 성구매자에 대한 처벌 역시 미흡하다. 따라서 수사기관, 정보통신부, 정보통신윤리위원회 등에서는 상호협력을 통해 다음과 같이 관련 법규의 검토 및 개정, 강력한 집행이 요구된다.

첫째, 정보통신윤리위원회는 청소년 접근제한어(예를 들어 조건만남 등)를 정하여 ‘청소년 접근 제한어’로 그칠 것이 아니라 제한어 자체만으로도 정보보호등법상 사이트에 대한 수사를 철저히 할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 성인사이트에 폐쇄에 대한 관련 규정에 있어서 인터넷성매매에 대한 판단기준이 없어 이에 대한 거부, 정지, 제한을 할 수 있는 관계자의 인식이 모호하거나 명확하지 않다는 점이다. 따라서 인터넷성매매로 간주할 수 있는 기준을 명확하게 할 필요와 더불어 요건사실의 입증문제에 대해 명확히 할 필요가 있다.

셋째, 이에 따라 성매매처벌법상 성매매업소 광고, 성매매알선 권유유인, 사이트, 청소년 유해매체물, 개인정보침해등에 대한 적극적인 수사과 처벌, 위 사이트의 폐쇄 및 시정조치가 필요하다.

넷째, 성매매사이트가 국외에 서버를 두고 있는 경우와 관련하여 우선 수사기관에 의뢰를 해야 하고, 수사기관은 운영진이 대한 대한민국국적여부, 국외서버를 둔 곳의 범죄성립 여부 등 국제공조에 의해 적극적인 수사를 해야 할 것이다.

4. 청소년성매매 근절을 위한 예방 및 구매자 처벌 강화

청소년성보호법에 의거 청소년 성매매사건의 신고와 검거현황을 보면 남녀성비가 남자 쪽이 몇 배나 높은 것을 보여준다. 이것은 운방법 시행시 성구매자에 대한 단속이나 검거가 많지 않았던 것에 비해 성매매처벌법 이후에는 성구매자 단속이 증가된 것이 하나의 원인이라 할 수 있다.

경찰의 테마 단속의 내용을 통해 알 수 있듯이 수사기관의 성매매 수사 및 단속의 강화는 특정유형의 성매매에 집중되어 왔다. 원래 성매매처벌법이 특정지역 성매매 집결지를 주 대상으로 하고 있기 때문에 법 시행 이후 신종·변종 성매매가 증가할 것이라는 풍선효과에 대한 우려가 있었으나, 실제 법이 시행되는 과정에서 안마시술소/스포츠 마사지와 인터넷 채팅 등 신종·변종 성매매의 등장에 사회의 시선이 집중되면서 이에 대한 단속이 강화되

었다. 실제 성매매처벌법 위반으로 단속된 전체 피의자별 성매매업소 유형 분포를 살펴보면, 인터넷 채팅(23.3%), 안마시술소/스포츠마사지업소(21.9%), 유흥주점(12.4%) 순으로 나타난다.

청소년 성매매의 경우, ‘경로형’ 성매매가 접수된 성매매유형 중 절대적으로 큰 비율을 차지한다(80.0%). 이 중 인터넷을 통한 성매매가 76.2%로, 이는 청소년 성매매의 대부분이 주로 인터넷을 통해 이루어지며 수사기관의 테마단속이 청소년의 인터넷 성매매에 집중되어 있다는 점을 보여준다. 성을 판매했던 청소년 한 명이 검거되는 경우 그 청소년을 통해 성구매자 1~2명, 장소제공자(숙박업소 주인) 1명이 검거되는 경우가 대부분이다. 그러나 성매매처벌법이 의도했던 것과 달리 다양한 유형의 성매매 알선자나 인신매매와 결합된 성매매 알선행위를 단속, 처벌하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 청소년성매매 근절을 위해 다음과 같은 정책이 강화되어야 할 것이다.

첫째, 성인은 물론 청소년을 대상으로 하는 성매매예방교육이 실시되어야 할 것이다. 청소년성보호법에 의거 청소년 대상으로 성을 사는 사람은 엄격하게 처벌이고, 신상공개가 된다는 사실을 다시 주지시켜야 할 것이다. 청소년들에게 있어서는 한번 성매매에 빠지게 되면 헤어 나오기 쉽지 않다는 사실을 각성시켜야 할 것이다.

둘째, 위기청소년 지원을 위한 학교 상담시스템을 체계화시켜야 할 것과 더불어 청소년 지원시설에서 이들에 대한 전문적인 상담과 보호지원 프로그램을 강화해야 할 것이다. 보다 구체적으로 성매매 피해청소년 치료 및 재활교육의 실시와 상담지원센터를 통한 의료, 법률 자립지원을 강화해야 한다.

셋째, 청소년 성매매 관련 수사역량을 강화해야 할 것이다. 경찰은 특히 청소년 성매매의 특성 및 성구매자의 특성을 파악하여, 이들이 인터넷에서 이루어지는 과정에 대한 분석을 통해 예방할 수 있는 강구책을 마련해야 할 것이다. 또한 청소년 성매매 관련 신고를 적극적으로 할 수 있도록 유인책을 강구해야 할 것이다.

5. 해외성매매에 대한 적극적인 대처

우리나라 남성과 여성의 해외성매매 경로 및 실태는 구매자와 성매매여성에 따라 나뉘어진다. 성매매 여성과 관련하여서는 미국, 호주, 일본을 살펴보고 한국 남성의 성구매와 관련하여서는 중국, 태국, 필리핀을 살펴보았다.

호주의 경우 젊은이들의 문화체험을 독려하기 위한 워킹홀리데이 비자 소지자가 성매매하는 것이 호주 공식 통계로 기록되고 있다. 시드니, 멜버른, 브리즈번 등 호주의 주요도시

및 주에서는 성매매가 합법이기 때문에 외국인이라고 하더라도 체류와 관련하여 합법적 지위를 유지하는 한 성매매는 호주법에 의해 문제가 되지 않는다. 한국여성들이 호주에서 성매매하는 경우는 워킹홀리데이 비자를 소지하며 합법적 업소에서 성매매 하는 경우와 비자 조건 및 업소의 합법성을 벗어나서 하는 경우가 있다. 호주 정부의 입장에서는 후자만 문제가 되며 전자는 문제가 되지 않는다. 그러나 한국의 입장은 그러하지 않다. 워킹홀리데이 비자로 호주의 합법적 업소에서 성매매 여성들의 행위는 국내법에 의하면 불법이다. 한국과 호주 양국의 관련 기관이 워킹홀리데이 비자 소지자의 직업 활동 범위에 대해서 논의할 필요가 있다. 호주에서 불법적 성매매 행위로 적발된 한국 여성의 수는 적지 않다. 호주 당국에서도 한국여성의 호주 성매매와 관련하여 인신매매 단체의 개입을 예의주시하고 있다. 호주에서 불법적 성매매를 하다 적발된 여성과 관련된 브로커의 기록을 법무부, 외교통상부, 검찰, 경찰청이 공유하여 이들에 의한 해외 성매매 재발을 방지해야 할 것이다.

미국의 경우 한국 성매매 여성의 미국입국은 브로커 알선에 의한 경우가 다수인 것으로 나타났다. 지리적 거리, 문화 및 언어적 환경이 생소한 미국에서 성매매 여성들은 업주와 브로커의 목적에 따라 착취되기 일쑤이다. 놀라운 점은 이들이 미국 동부와 서부의 주요도시에서만 발견되는 것이 아니라 미국 전역에서 발견된다는 것이다. 이것은 관련 조직들의 치밀한 공조에 의해 가능한 것이다. 미국이나 호주에서 연방 정부가 성매매와 관련하여 적극적으로 조사에 나서는 이유는 인신매매자를 색출하고 피해자를 보호하기 위한 것이다. 최근 미국 연방수사당국의 공동 작전에 의해 검거된 인신매매 조직과 피해자들 중 한국인이 상당수 포함되어 있다. 이러한 검거에는 범죄자와 피해자 두 집단이 연루되어 있다. 피해자로 분류되지 않는 자발적 성매매 여성은 미국에서 추방된다. 이들 여성의 미국 성매매 알선 경로는 인터넷을 통한 경우가 많다. 광고의 달콤한 유혹에 빠져 미국 성매매 행을 선택했던 것이다. 관련 사이트에 대한 적극적 단속과 아울러 미국에 있는 한국 성매매 여성의 비참한 실상을 널리 홍보하여 해외성매매 방지를 도모해야 할 것이다.

한국인은 무비자로 3개월간 일본 체류가 가능하다. 이런 이유로 성매매를 목적으로 한 한국여성의 일본 출입국이 빈번해지고 있다. 지리적으로 가깝고 문화적 환경이 유사하여 여성들 입장에서는 브로커에게 의존하는 정도가 미국이나 호주에 비해서 낮다. 호주나 미국과 비교해 볼 때 일본의 경우는 성매매에 대해서 경찰의 단속이 소극적인 편이다. 이런 환경에서 유흥업소 중심으로 성매매가 번성하는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 성매매여성의 신변 안전과 인권이 보장되지 못하는 경우도 많다. 성매매와 관련된 범죄를 색출하기 위한 한국과 일본 양국 수사 당국의 공조가 요구된다.

중국, 태국, 필리핀의 경우를 보면 단체로 이들 나라에 관광을 가는 남성 관광객의 성구매가 위험 수위에 도달한 것으로 보인다. 이러한 행위는 성매매방지법에 따르면 불법적 행위이다. 그러나 이들 행위에 대한 한국 정부 당국의 규제는 미미한 수준에 불과하다. 본 절

에서 논의된 사례는 남성들이 단체 관광객으로 해당 국가를 방문하면서 성구매가 발생한 경우가 대다수이다. 현지 사정에 밝지 못한 관광객 입장에서는 성구매와 관련된 정보는 가이드를 통해서 얻게 된다. 물론 한국의 여행사와 현지의 가이드가 독립적 관계를 유지하고 있지만 정부 당국은 한국에 소재한 여행사에 대한 감독을 통해서 현지 가이드를 통제하는 방법을 연구해야 한다. 예를 들어, 현지에서 성매매를 알선한 가이드와는 국내여행사가 재계약하지 못하도록 하는 조치가 필요하다. 태국과 필리핀 성매매의 경우 마약이 사용되고 있는 것으로 나타나 이와 관련된 사범당국의 개입이 요구된다.

태국과 필리핀의 경우에는 미성년자 성구매가 보고되고 있다. 2007년도 미국무성의 인신매매 보고서에서도 태국과 필리핀 등 동남아시아 지역에서 한국남성들이 미성년자와 성매매 하는 것이 증가하고 있다고 언급한다.¹⁾ 동 보고서는 이러한 행위가 한국 법에 따라 불법임에도 불구하고 지금까지 이것에 대한 단 한 건의 기소도 이루어지지 않았다고 추가한다. 호주나 미국 등 선진국은 자국민의 해외 미성년자 성매매를 끝까지 추적하여 처벌하고 있는 것은 성매매가 반인륜적 범죄행위이기 때문이다. 그러나 태국과 필리핀에서 자행되는 한국인의 미성년자 성매매에 대한 한국정부의 적극적 개입은 보고되고 있지 않다. 호주정부의 경우는 연방 경찰을 아동 성매매가 빈번하게 발생하는 동남아시아 지역에 상주시켜 자국민에 의한 미성년자 성매매를 적발하고 조사하여 호주내의 법정에 세워 처벌하고 있다. 이러한 호주 정부의 노력은 호주가 선진국임을 보여주는 것이다. 한국남성이 중국과 동남아에서 보여주고 있는 성구매와 관련된 추태는 대한민국 국민 모두를 부끄럽게 할 따름이다. 중국과 동남아시아 지역 사람들은 한국 남성의 성구매 행위를 통해 한국에 대해 부정적 이미지를 형성할 것이다. 철저한 법집행이 최고의 예방이라고 한다. 법무부와 경찰의 적극적 대응이 요구된다.

첫째, 한인 해외성매매에 있어 불법채류 외국여성에 대한 밀입국 알선행위, 불법인신구속 및 성매매 강요와 관련, 국제규범과 달리 인신매매를 성폭력보다 경미한 수준으로 다루고 있는 현행 법체계를 정비할 필요가 있다. 예술홍행 채류자격증 송출업체, 특수관광협회, 연예기획사 등에 의한 강제적 성매매, 임금체불, 인신매매 등에 대한 대책 및 외국인피해자 보호시설의 실질적 지원 강화방안이 검토되어야 한다.

둘째, 이는 각국의 인신매매 혹은 성매매 관련 정책에 따라 다르게 접근해야 한다. 호주에 대해서는 한국과 호주 양국의 관련 기관이 워킹홀리데이 비자 소지자의 직업 활동 범위에 대해서 논의할 필요가 있다. 호주에서 불법적 성매매에 종사하다 적발된 여성과 관련된 브로커의 기록을 법무부, 외교통상부, 검찰, 경찰청이 공유하여 이들에 의한 해외 성매매 재

1) U.S. State Department. 2007. 「Trafficking in Persons Report」.
<http://www.gvnet.com/humantrafficking/SouthKorea-2.htm>

발을 방지해야 할 것이다.

셋째, 미국 성매매 알선 경로는 인터넷을 통한 경우가 많다. 광고의 달콤한 유혹에 빠져 미국 성매매 행을 선택하는 것이다. 관련 사이트에 대한 단속과 아울러 미국에 있는 한국 성매매 여성의 경험을 홍보하여 해외성매매 방지를 도모해야겠다. 이와 더불어 불법 체류 혹은 성매매와 관련된 기록을 미국의 국토안보부, 국무성 등과 한국의 법무부, 외교통상부, 검찰, 경찰청이 공유하여 이들에 의한 해외 성매매 재발을 방지해야 할 것이다.

넷째, 일본의 경우는 성매매에 대해서 경찰이 거의 단속을 하지 않는다는 것이 호주, 미국과의 차이점이다. 이런 환경에서 유흥업소 중심으로 성매매가 번성하는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 성매매여성의 신변 안전과 인권이 보장되지 못하는 경우도 많다. 성매매와 관련된 범죄를 색출하기 위한 한국과 일본 양국 수사 당국의 적극적 공조가 요구된다.

다섯째, 한국 남성의 중국, 태국, 필리핀에서의 성구매는 위험 수위에 도달한 것으로 보인다. 이러한 행위는 성매매방지법에 따르면 불법적 행위이다. 그러나 이들 행위에 대한 한국 정부 당국의 규제는 아주 미미한 수준에 불과하다. 정부 당국은 한국에 소재한 여행사에 대한 감독을 통해서 현지 가이드를 통제하는 방법을 연구해야 한다. 현지에서 성매매를 알선한 가이드와는 재계약하지 못하도록 하는 조치가 필요하다.

6. 인신매매 등의 중한 성매매 알선행위 단속 및 처벌 강화

성매매처벌법은 ‘성매매목적의 인신매매’와 ‘성매매 피해자’ 개념을 도입함으로써, 성매매 집결지에서 일어났던 화재사건 등으로 제정당시 문제제기가 되었던 성매매 여성에 대한 인신매매와 감금, 협박, 채무를 이용한 강요 등의 문제를 해결하고자 하였다. 성매매피해자에 대한 불처벌 규정과 폭행·협박 및 인신매매와 결합된 성매매알선행위를 성매매강요(제18조)로 규정하고 단순 성매매 알선행위에 비해 법정형을 강화한 것은 선불금과 폭력, 감금 등의 방법으로 성매매를 강요당한 여성들의 인권을 보호하고 이를 통해 막대한 이득을 얻는 중간 착취자를 처벌하기 위한 것이었다.

그러나 성매매처벌법이 의도했던 것과 달리 인신매매, 폭력, 감금 등을 이용한 성매매 강요 등이 처벌되는 비율은 매우 적다. 성매매 알선자의 법조항별 위반현황을 살펴보면, 전체 성매매 알선자 중 성매매 권유 및 유인 등 단순 성매매 알선행위를 규정하고 있는 제19조 위반은 91.7%이나, 성매매강요에 관한 제18조 위반은 1.9%이며, 특히 새로이 신설된 성매매 목적의 인신매매 위반은 한 건도 없었다. 이러한 결과가 나타나는 원인은 다음과 같이 추정될 수 있다.

우선 테마단속 등 기획수사에 성매매 위반 사건에 대한 수사를 반 이상 의존하고 있는 수

사기관의 태도에서 비롯된다. 성매매업소 단속이 손쉽게 접근할 수 있는 인터넷 성매매와 마사지 업소 등에 집중되어 있고 성매매 여부만을 수사하여 단순성매매만을 처벌할 뿐 성매매를 알선하는 과정에서 발생하는 강요나 폭행, 감금, 내지 인신매매 행위에 대한 철저한 수사가 이루어지지 않고 있다.

둘째, 수사 과정에서 인신매매나 폭행, 감금 등을 입증하기 어려워졌다. 군산 성매매집결지 화재 참사 이후 성매매 집결지 등에서 공공연하게 일어나던 감금이나 폭행은 더 이상 외관상 두드러지는 방식으로 일어나지 않는다. 외부 출입문 밖으로 드리워져 있던 자물쇠나 창문을 막았던 쇠창살은 이미 사라진지 오래이다. 그러나 여전히 물리적, 경제적, 심리적 방식의 강제는 존재하고 있고 업소를 둘러싼 감시체제는 보다 정교화되었다고 성매매 피해자들은 증언한다. 선불금이 합법적인 대출기관을 통해 성매매여성에게 주어지는 경우도 있으며, 계약시 업주들은 성매매 여성에게 ‘자발적으로 성매매를 했다’는 각서를 강요하기도 한다.

그러므로 중간착취자의 강제 및 강요 시스템에 대한 유연하고 철저한 수사기관의 접근을 통해 여전히 존재하고 있는 인신매매 등 성매매 강요행위를 단속하고 처벌해야 할 필요성이 있다. 또한 국제 인신매매를 통해 한국으로 들어오는 외국인 여성의 성매매나 한국에서 인신매매되어 외국에 보내지는 한국 여성의 성매매를 근절하고 인신매매범을 처벌할 수 있는 수사기법과 외국의 수사기관과의 공조체제 마련 역시 시급하다.

7. 수사 및 재판과정에서 증인보호의 강화

인신매매 등 성매매 강요행위를 처벌하기 위해서는 성매매 범죄의 특성상 성매매 여성들의 적극적인 증거 제시와 피해 진술 및 증언이 범죄 입증에 결정적인 것을 감안할 때, 그로 인해 피해를 입은 자 뿐 아니라 제3자의 증언은 매우 중요하다. 이에 성매매처벌법에는 피해자 증인신문에서의 보호 규정을 두어 피해자의 증언을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 우선 성매매 피해자는 형사처벌대상에서 제외해야 하고, 신고(고소, 고발을 포함)한 자 또는 성매매 피해자를 조사하거나 증인으로 신문하는 경우(신고자 등) 비공개하고, 친족 또는 지원시설 및 성매매 피해상담소에 인계하여야 하며, 특정범죄신고자보호법의해 보호된다(제6조). 또한 성매매 피해자 지원시설 및 상담소의 장, 그 종사자는 업무와 관련하여 성매매 피해사실을 알게 된 때에는 수사기관에 신고해야 하고, 누구든지 이 신고를 이유로 불이익을 주어서는 안 된다. 신고자 등의 인적사항 등을 인터넷, 출판물 게재, 방송매체를 통해 드러내는 것은 금지되며, 이를 위반한 경우에 대한 처벌 규정을 두고 있다(제7조). 그리고 신뢰관계 있는 자의 동석(제8조) 규정을 통해 법원이 신고자 등을 신문하거나 수사기관이 신고자 등을 조사하는 경우 신뢰관계에 있는 자를 동석하게 할 수 있으며,

신고자가 청소년인 경우에는 신뢰관계있는 자를 반드시 동석하도록 하고 있다. 심리의 비공개 근거 규정(제9조)을 마련하여, 성매매 사건관련 자수자, 신고자, 고발자의 신분보호를 위해 심리의 비공개가 가능하도록 하였다.

그러나 이러한 피해자 보호규정만으로는 인신매매나 폭행, 감금 등에 의한 성매매 강요자에 대해 검찰측에서 결정적인 증언을 보호하는 데에는 한계가 있다.

첫째, 피해자로 보호를 받기 위해서는 수사단계에서 성매매 피해자임을 주장, 입증해야 되나 단체나 변호인등의 조력을 받지 않는 이상 자신이 성매매 피해자임을 주장, 입증하는 것은 매우 어렵다. 선불금이 성매매 강요의 한 형태로 인정되는 것을 알지 못해 성매매 피해자가 아닌 피의자로 검거되는 성판매 여성들도 있으며, 업소의 형태에 따른 구조적 강요를 강요로 인식하지 못해 주장하지 못하는 이들도 있다. 또한 만약 폭행이나 감금 등을 주장한다고 하더라도 수사 기관의 성매매 강요행위에 대한 좁은 해석으로 인해 성매매 피해자로 인정되기도 쉽지 않다.

둘째, 수사 및 심리과정의 비공개를 제외하고 증인의 신변을 보호할 수 있는 제도적 장치가 거의 없는 편이다. 증인이 인신매매범이나 성매매 강요자와 일정한 관계가 있는 경우, 수사 및 심리과정이 비공개로 이루어진다 하더라도 증인의 신분이 노출될 수 있는 가능성은 매우 높다. 심지어 증인이 성매매 피해자인 경우 과거 폭행이나 감금, 협박 등의 경험으로 인해 심리적으로 위축되어 있기 때문에, 결정적인 증언을 이끌어내기 위해서는 보다 철저한 보호 프로그램이 요구된다.

그러므로 인신매매나 성매매 강요를 처벌하기 위해서는 수사 및 재판과정에서 증인 보호를 현실화하고 강화하여 증언을 확보할 필요가 있다. 그리고 인신매매 등에 대한 증언을 하여 이를 처벌할 수 있도록 조력하는 증인에게 소송촉진등에관한특례법에 따른 배상신청 이외의 인센티브를 주어 증언을 독려하는 방법도 도입할 수 있을 것이다. 인신매매에 대해 증언하는 외국인 여성에게 단지 수사나 재판시 강제퇴거명령을 유예하는 것 이외에 일정기간 거주할 수 있도록 하는 제도를 도입하는 것도 하나의 방법일 것이다.

8. 성매매 광고 내지 직업소개행위에 대한 수사기관의 처분 강화

성매매처벌법은 윤방법에서는 규정하고 있지 않았던 성매매 직업소개 행위 및 성매매 광고행위를 처벌하고 있다. 성매매처벌법은 그동안 직업소개소 등이 성매매 여성의 이른바 ‘기획사’의 역할을 하면서 성매매 여성의 수입 중 일정부분을 착취하고 그들을 감시하던 역할을 수행해왔던 점에 주목하여, 이를 법에서 금지하는 행위로 규정하였다. 성매매 광고행위 역시 금지행위로 성매매의 예방을 위해 단순성매매알선행위와 동일하게 처벌된다.

그러나 이러한 법의 취지와 달리 성매매 광고 내지 직업소개행위의 검거 및 처벌은 매우 미약한 상태이다. 조사결과 성매매광고행위 위반으로 검거된 자는 전체의 2.0%로 실제 적용되는 사례가 매우 적으며, 직업소개행위의 경우 역시 단 2명이 접수되었으나 이들 모두 기소유예 처분을 받았을 뿐이다.

성매매 광고 및 직업소개행위에 대한 단속과 처벌은 성매매 예방 뿐 아니라 실질적인 성매매 알선행위 처벌을 위해 매우 중요한 지점이며, 그렇기 때문에 새로운 성매매 처벌법에 규정된 것이다. 그러므로 이에 대한 적극적인 수사와 처벌이 필요하다.

9. 몰수·추징 규정의 적용 활성화

성매매처벌법은 알선 등 중간착취자가 성매매를 통하여 얻은 불법수익에 대한 몰수 및 추징규정을 신설하고 있다(제19조, 제20조, 제25조). 이러한 몰수 및 추징 규정은 성매매를 강요하거나 알선하는 등의 중간 고리를 차단하여 성매매의 확산을 방지하고 이를 근절하는데에 필요한 중요한 규정이다.

그러나 조사결과 전체적으로 성매매 알선자 533명중 56명에게만 부과되고 있어 몰수 및 추징이 활발히 이용되고 있지 않다. 성매매 방지대책을 위해서는 성매매로 얻는 이득에 대한 몰수 및 추징이 적극적으로 활용될 필요가 있다. 특히 몰수 및 추징의 경우 검찰의 구형이 있는 경우 제1심 법원은 구형대로 선고하고 있으므로, 검찰이 보다 적극적으로 몰수 및 추징을 통한 성매매 알선자의 재범방지에 노력해야 할 것이다.

10. 존스쿨 프로그램의 보완 및 개선

성구매자의 경우 조사결과를 살펴보면, 성구매자가 전체 성매매 피의자의 53%를 차지하고 있으나, 성구매자에 대한 수사기관의 처리현황을 볼 때 기소유예 비율이 48.9%를 차지한다. 2006년 공식통계상(검찰연감) 기소유예 비율이 13.4%라는 점을 본다면, 성구매자의 기소유예율은 매우 높은 편이다. 이는 2005년 8월부터 실시된 존스쿨의 영향으로 보이며, 성구매자의 기소유예 중 단순기소유예가 11.2%임에 비해 존스쿨 처분이 37.7%를 차지하는 점을 보면 알 수 있다.

교육조건부기소유예, 이른바 존스쿨은 성구매 초범을 대상으로 교육을 통해 성매매의 문제점과 피해에 대해 알리고 재범을 방지하기 위해 도입된 제도이다. 그러나 1일 8시간의 교육을 실시하는 존스쿨 교육이 성구매자의 재범을 방지하고 사회적으로 성매매를 근절하는

효과를 거두기 어렵다는 지적은 계속 있어왔다. 우선 존스쿨의 효과로 성구매자의 의식을 바꾸기 위해서는 현실적으로 1일 8시간의 교육만으로는 부족하다. 또한 현행 50~70명 정도가 되는 교육인원도 효과적인 교육의 질을 떨어뜨리는 요인이 된다. 교육비용을 국가가 부담하는 점도 조건부 기소유예가 가지고 있는 교화의 목적에 어긋나는 것으로 보인다. 특히 현재의 존스쿨 프로그램은 규정상 근거가 법률이 아닌 ‘성구매자 재범방지를 위한 교육 실시방안 및 성매매알선 등 처리지침’(2005. 7)에 있기 때문에, 실제 존스쿨 처분이 초범이 아닌 재범, 삼범에게 이루어지는 결과가 빈번히 발생하기도 한다.

그러므로 성매매사범 중 53.7%를 차지하는 성구매자에 대한 실효성 있는 재범방지프로그램을 운영하기 위해서는 교육내용의 개발 뿐 아니라 교육시간의 확대, 교육인원의 조정 등이 필요하고, 미국이나 영국, 캐나다의 경우처럼 처벌에 준하는 재정적 부담을 참가자들에게 지워야 한다. 또한 이러한 프로그램을 법제화하여 성구매자 초범에게만 적용될 수 있도록 강제하고, 재범 이상의 경우 기소유예처분이 아니라 기소하여 처벌될 수 있도록 철저히 운영해야 한다.

11. 성판매자에 대한 기소유예 후 프로그램 필요

조사결과를 살펴보면, 성판매자 역시 기소유예 처분율은 49.8%로 성구매자만큼 높은 편이나 존스쿨과 같은 프로그램이 없는 관계로 성구매자(11.2%)와 달리 단순 기소유예가 46.4%를 차지한다. 그러나 현재 보호사건으로 송치되지 않고 기소유예된 성판매자에 대한 교육이나 지원 제도가 없다. 결국 성판매자에 대한 무분별한 기소유예 처분은 그들을 다시 성매매의 공간으로 돌아가게 하는 수단일 뿐이다. 그러므로 성매매 피해자가 아닌 성판매자에 대한 교육조건부 기소유예제도 도입과 기소유예 후 활용 가능한 교육 프로그램이나 지원가능한 시설과의 연계가 필요하다. 성판매자에 대한 존스쿨이 검사의 재량에 의한 성판매여성에 대한 교육조건부 기소유예처분이라고 한다면, 이러한 제도를 법령으로 도입하는 등 보다 시스템화 할 필요가 있다.

12. 성매매여성에 대한 실질적 자활프로그램 제공 및 적극적 홍보

2002년도 실태조사 당시 2007년 현재와는 여러 가지 차원에서 상황적 차이가 존재한다. 그것은 2004년도 성매매방지법 제정과 시행으로 인한 성매매 현실의 변화라고 할 수 있겠다. 사문화된 윤락행위등 성매매방지법을 대체하여 제정된 성매매처벌법은 ‘윤락행위’에서

‘성매매행위’로 그 개념을 바꾸었고, 알선행위의 개념을 확장하고 이에 대한 처벌을 강화하였다. 또한 ‘성매매피해자’ 및 ‘성매매목적의 인신매매’ 개념을 도입하여 수사 및 재판상의 보호절차를 규정하였으며 성매매 관련 채권 무효조항에서 관련 채권의 범위를 확대해 수사기관에서 확인하도록 의무화하였다. 이러한 법적 조치는 한국 성매매 현실과 성매매여성의 생활과 경험에 큰 변화를 일으켰다.

우선 성매매여성과 업주와의 관계에서 큰 변화가 있었다. 앞서 언급한 바와 같이, 성매매방지법 제정 이전에는 업주와 성매매여성은 폭력과 감금 등을 통해 지배종속적 관계가 주를 이루고 있었다. 성매매방지법 제정으로 인해 경찰 단속 강화와 채권무효 관련 조항 등으로 성매매여성은 선불금을 갚지 않아도 되는 일이 상대적으로 빈번해졌다. 선불금이 없다는 것은 업주의 지배와 통제를 덜 받는다는 것을 의미한다. 탈성매매를 원하는 여성이 과거보다 쉽게 탈성매매를 결심할 수 있는 환경이 조성된 것이다. 또한 수입 분배 차원에서도 기존에 업주 위주로 이루어지던 것이 일정 부분 변하여 성매매로 인한 수입에 대한 업주의 심각한 착취가 다소 개선되었다.

성매매방지법 제정 이전, 성구매 남성과 성매매여성과의 관계는 남성의 성적 요구와 협박을 무조건적으로 들어줘야 하는 것이었다. 성매매방지법 제정 이후 성매매의 불법성이 전 국민 차원에서 알려지면서 성구매 남성 역시 과거보다 강력해진 처벌을 두려워하게 되었고 성매매 여성에 대한 심각한 폭력과 모욕도 다소 줄었다.

여성이 성매매 현장에서 경험하는 ‘사회적 단절과 고립’ 측면에서도 성매매방지법 제정 이후, 탈성매매 지원을 위한 각종 전달체계가 신설되어 성매매 현장으로 투입되는 등 사회적 관계의 확장을 이루었다. 특히 성매매여성의 탈성매매와 자활을 지원하는 성매매피해지원시설과 상담소의 설치에 성매매여성의 탈성매매 결심에 가장 직접적인 요인으로 작용하고 있었다. 대부분의 심층면접 대상자는 처음에는 상담소나 지원시설의 종사자를 불신하였으나 점차 신뢰하게 되어 정서적 지지자 혹은 원조자로 인식하고 있었다.

이외에도 성매매방지법의 제정과 그로 인한 자활지원정책의 수립은 성매매여성에게 있어 탈성매매의 직접적인 기회와 발판으로서의 역할을 하고 있으며 성매매가 아닌 다른 직업과 생활에 대한 꿈과 소망을 갖게 하는 기회로서 의미를 갖게 되었다.

첫째, 성매매여성에 대한 지원의 확대가 필요하다. 긴급구조지원사업으로 예산을 증액시킬 필요가 있다. 특히 성매매현장에서 나오고 싶어 하는 여성들의 의지를 추동할 수 있도록 생존권 보장에 대한 믿음을 심어줘야 한다. 이러한 과정을 통해야만 여성들이 정부정책을 신뢰할 수 있고 법이 실효성 있게 집행될 수 있다. 단기간 내 자활이 어려운 성매매피해자의 특성을 고려, 자활 이후 임대주택 또는 그룹홈 등 안정적 장기 주거환경을 제공하여 성매매시장 재유입 가능성을 차단해야 할 것이다.

둘째, 정부가 정책을 적극 홍보하고 인식개혁의 필요성 및 중요성을 알려나가야 한다. 성매매여성들이 탈성매매에 성공하고 있으며, 상담소 관계자에 대한 신뢰관계는 성립되어 가고 있다. 이러한 성공사례를 가능한 모든 매체를 통해 대국민 홍보활동을 펴나가야 한다. 그리하여 탈성매매 여성에 대한 정책이 성공하고, 의지만 있다면 얼마든지 가능하다는 사실을 홍보해야 할 것이다.

셋째, 탈성매매에 대한 성공사례를 개발하여 사회적 일자리 지원 등 복지사업과 연계하여 탈성매매 자활여성의 노동시장 진입을 도와 실질적 생존권을 제고해야 할 것이다.

넷째, 「성매매방지법」 시행과 함께 경찰의 집중단속이 진행되면서 업주의 통제 하에 있는 일부 여성들은 업주의 동원에 의해 생존권과 노동권을 주장하면서 법에 저항하고 있다. 문제는 업주와 여성을 분리하면서 성매매산업을 점차 축소시켜 나가야 하는데 그러기 위해서는 여성들에 대한 지원대책과 대안제시가 시급한 실정이다. 결국 성매매 여성들이 시설에 입소하지 않고 생계를 유지해 나갈 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

13. 보다 구체적인 사회·경제적 효과 분석의 시도

서비스업 전체로는 2001~2005년 기간 중 연평균 7.7% 증가하여 경제성장률을 상회하고 있다. 또한 주요 서비스 부문별로는 일반성매매 관련 산업 등이 포함되어 있는 숙박 및 음식점업이 같은 기간 중 견조하게 상승하였다. 이에 비하여 성매매 관련 산업, 무도주점업 등 대상업종은 각각 0.3% 상승하거나 -2.1% 하락하여 여타 서비스업과 크게 대조적인 추세를 나타내고 있다.

이는 서비스 산업으로서 일반성매매 관련 산업 등이 추세적으로 하락한 데다 성매매처벌법 등 정책 의지가 반영된 결과로 해석된다. 특히 2004~2005년 기간의 경우 숙박 및 음식점업이 평균 1.7% 상승한 것에 비하여 성매매 관련 산업 등의 경우 12.1% 하락한 것은 성매매처벌법의 영향이 직접적으로 작용한 것으로 판단된다. 한편 성매매 관련 산업 등과 대체적인 서비스 활동으로 볼 수 있는 오락, 문화 및 운동관련 서비스업의 경우 2001~2005년 기간중 평균 9.2% 증가하였으며, 이 가운데 영화, 방송 및 공연산업은 8.2%, 기타 오락, 문화 및 운동관련 산업은 8.7% 상승하여 대조적인 추세를 나타내고 있다.

한편, 성매매처벌법과 같은 규제 정책은 특정 서비스 행위를 억제할 목적으로 시행되기 때문에 유사한 다른 서비스 부문에 대한 효과를 동시에 고려하여야 보다 정확한 경제적 효과를 추정할 수 있다. 즉, 실증적 분석의 대상으로 본 연구의 방법론을, 관련된 유사 서비스 산업에 대한 포괄적인 경제적 분석을 통하여 성매매처벌법의 국민경제적 효과를 파악하는 것이 필요하다.

보다 포괄적인 국민경제적 효과 분석을 위해서는 사회학, 행정학, 소비자경제학 등 여타 분야 전문가와의 충분한 협의를 바탕으로 경제 주체의 적응 방향에 대한 논의를 통하여 경제 모형에 반영하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 경찰청(2007), 「성매매 방지정책 추진상황 및 향후 대책(2007.3.20)」, 경찰청.
- 국회 문화관광위원회·국회의원 조배숙 의원실·다시함께센터(2007), 「일상 속의 성매매 드러내기: 산업형 성매매 축소를 위한 정책토론회(2007.3.20)」, 국회 문화관광위원회·국회의원 조배숙 의원실·다시함께센터.
- 국회여성가족위원회(2007), 「성매매집결지 재개발이익 환수 및 해외성매매 방지를 위한 법적·제도적 방안」, 국회여성가족위원회.
- 국회여성정책포럼(2004), 『「성매매방지법」의 실효성 확보 방안(2004.11.15)」, 국회여성정책포럼.
- 국회의원 조배숙 의원실(2006), 『성매매특별법 2주년, 그 성과와 과제(2006.9.29)」, 국회의원 조배숙 의원실.
- 김경애·김성애·전소희(2006), 『아시아·태평양지역 성매매관광(Sex Tourism) 실태조사 결과보고서: 태국과 필리핀을 중심으로』, 청소년을위한내일여성센터.
- 김용규(2002), “IT산업과 한국경제: 전자산업의 경제적 비중과 산업연관효과”, 「정보통신정책연구」, 제9권 제2호, 정보통신정책학회.
- 김은경(2002), 「성적 착취를 위한 인신매매의 현황 및 법적 대응방안」, 한국형사정책연구원.
- 김은경(2006), “성구매자 재범방지교육(‘존스쿨’) 효과성 분석”, 『형사정책』 제18권 제2호, 한국형사정책학회.
- 다시함께센터(2006a), “대딸 행위 알선, 강요 업주 처벌을 위한 탄원서 제출 등 협력 요청의견”(2006.1.26 보도자료), 다시함께센터.
- _____ (2006b), “대법원 안마시술소 업주에 대해 징역 1년과 추징 3억 9,246만원 확정”(2006.7.28 보도자료), 다시함께센터.
- _____ (2007), 「'07 다시함께센터 법률포럼: 인터넷성매매 현황과악과 대책마련(2007.12.7)」, 다시함께센터.
- 대검찰청(2002), 『범죄분석 2002(2001. 1. 1 ~ 12. 31)」, 대검찰청.
- _____ (2003), 『범죄분석 2003(2002. 1. 1 ~ 12. 31)」, 대검찰청.
- _____ (2004), 『범죄분석 2004(2003. 1. 1 ~ 12. 31)」, 대검찰청.
- _____ (2005), 『범죄분석 2005(2004. 1. 1 ~ 12. 31)」, 대검찰청.
- _____ (2006a), 『검찰연감 2006』, 대검찰청.

- _____ (2006b), 『범죄분석 2006(2005. 1. 1. ~ 12. 31)』, 대검찰청.
- 박재완(2007), “해외원정 성매매·유혹업·마사지업소”, 국회의원 박재완 보도자료 2006-26호 3월 19일.
- _____, “해외원정 성매매·유혹업에 한국인 취업알선 카페 극성”, 국회의원 박재완 보도자료 2007-73호 10월4일.
- _____, “나라 망신시키는 해외 성매매(II): 중국편”, 국회의원 박재완 보도자료 2007-11호 4월8일.
- _____, “중국원정 성매매 여전히 성업”, 국회의원 박재완 보도자료 2007-28호 8월13일.
- 법무부(2004), “법무부, 성매매 사범 재범방지 종합대책 실시(2004.9.22)”, 법무부.
- _____ (2005a), “법무부, 성구매사범 대상 『John School(존스쿨)』 실시(2005.8.27)”, 법무부.
- _____ (2005b), “성 구매자 재범방지를 위한 「존 스쿨」 도입계획(2005.7.11)”, 법무부.
- _____ (2006a), “존스쿨 참가자 특성분석 및 수강명령 표준프로그램 개발(2006.3. 13)”, 법무부.
- _____ (2006b), 『법무부 여성통계』, 법무부.
- 법무부·여성부(2003), 『2003 국제인신매매방지전문가회의: Expert Group Meeting On Prevention of International Trafficking & Promotion of Public Awareness Campaigns 자료집』, 법무부·여성가족부.
- 법원행정처(2006), 『사법연감 2006』, 법원행정처.
- 변화순(2004), “성매매 관련 국제기구의 동향과 각국의 법”, 『성매매-새로운 법적 대책의 모색』, 조국(편), 사람생각.
- 변화순(2006), “성매매방지정책 정착화를 위한 지자체의 역할”, 「성매매방지정책 정착화를 위한 지방자치단체의 역할」, 부산광역시.
- 변화순(2007a), “한국 여성의 해외성매매 경로 및 실태(내부출장보고서)”, 한국여성정책연구원.
- 변화순(2007b), “해외 성매매 방지에 대한 제도적 방안”. 「성매매집결지 재개발 이익 환수 및 해외성매매 방지를 위한 법적·제도적 방안」, 국회여성가족 위원회.
- 변화순·최선희·이계오·조인경(2005), 「2004년 전국 가정폭력 실태조사 - 분석편」, 여성부.
- 변화순·황정임(1998), 「산업형 매매춘에 관한 연구」, 한국여성개발원.
- 변혜정(2004), “성매매는 왜, 누구의 문제인가”, 『당대비평』통권 제28호, 생각의 나무
- 부산광역시(2004), 「성매매 방지대책과 향후과제」, 여성 인권보호와 권익증진 심포지엄.
- 성매매문제해결을위한전국연대(2005), “사개추위 형사소송법 개정안에 관한 의견: 성매매여성 인권을 중심으로”, 『공판중심주의 관련 형사소송법 개정안과 여성폭력 피해자의 인권』, 한국여성의전화연합 외.
- 성매매방지기획단(2004), 『성매매방지종합대책(안)(2004.3.31)』, 성매매방지기획단.
- 성매매없는사회만들기시민연대준비위원회(2004), 『성매매방지법의 올바른 시행을 위한 긴급 토론회』(2005.10.25), 성매매없는사회만들기시민연대준비위원회.
- 손승영 외(2004), 『탈성매매 및 재유입 방지 방안 연구』, 국회여성위원회.
- 시타(2005), “성매매 ‘방지’를 위한 해외의 전략들”, 언니네트워크 월례토론회 ‘뜨거운 감자’ 10

- 월 『성매매 특집 - 살얼음판에 배를 띄우자』, 언니네트워크.
- 양현아(2004), “성매매방지법의 의의와 과제”, 한국여성학회 특별심포지움 『성매매방지법과 성담론』, 한국여성학회.
- 여성부(2001), 「성매매 방지 대책 연구」, 한국여성개발원, 여성부.
- _____ (2002a), 「성매매 실태 및 경제규모에 관한 전국조사」, 한국형사정책연구원, 여성부.
- _____ (2002b), 「성산업 구조 및 성매매 실태에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 여성부.
- _____ (2005), 『성매매방지 및 피해자 보호체계 국외사례 연구: 미국·캐나다』, 여성부.
- 여성가족부(2005), 『성매매 클린지수 개발 연구』, 한국여성개발원, 여성가족부.
- _____ (2006a), “성매매 영업소 폐쇄 조치 등 알선업자 처벌 강화(2006.9.19)”, 여성가족부.
- _____ (2006b), “성매매방지법 시행 2년 성과 및 향후 개선대책 발표(2006.9. 19)”, 여성가족부.
- _____ (2007a), 『2006년 지방자치단체 성매매방지정책 이행평가』, 한국여성개발원, 여성가족부.
- _____ (2007b), 『성매매방지 종합대책 성과 및 향후과제』, 한국여성개발원, 여성가족부.
- _____ (2007c), “성매매방지법 제정 이후 성문화의식 실태조사(내부자료)”, 여성가족부.
- _____ (2007d), “성매매방지법 시행3주년의 변화와 향후과제(2007.10.17)”, 한국여성정책연구원, 여성가족부.
- _____ (2007e), 『2007 전국성매매실태조사』, 한국여성정책연구원, 여성가족부.
- 여성인권중앙지원센터(2006a), 『성매매방지법 시행 2년, 성매매처벌법 시행과정에 대한 점검과 대안모색』, 2006년 여성인권중앙지원센터 정책포럼.
- _____ (2006b), 『전국 성매매 업소 집결지 실태조사 보고서』, 여성인권중앙지원센터.
- 윤덕경(2006), “성매매처벌법의 시행 현황과 향후 과제”, 『젠더리뷰』겨울호, 한국여성개발원.
- 윤덕경·변화순·박선영(2005), 「성매매 방지법상 성매매피해자에 관한 연구」, 한국여성개발원.
- 이금형(2007), “성매매특별법 시행후 성과 향후 치안대책”, 「성매매특별법 시행 3주년 그 성과와 과제」, 국회의원 조배숙 의원실.
- 이명숙(2004), “성매매피해여성, 국가가 책임져야 한다”, 『시민과 변호사』7월호, 서울지방변호사회.
- 인천발전연구원(2004), 『탈성매매를 위한 현실적 방안 모색』, 인천발전연구원 여성개발센터 2004 여성정책 쟁점토론회(2004.12.22), 인천발전연구원.
- 임동순(2005), 「동해 천연가스생산의 국민경제적 효과 분석」, 산업연구원 보고서.
- 장경식(2007), “인터넷성매매의 현황과 대책: 화상채팅·애인대행사이트 중심으로”, 「다시함께 센터 법률포럼: 인터넷성매매 현황과악과 대책마련(2007.12.7)」, 다시함께센터.
- 정경자(2006), 「‘호주의 인신매매현황과 방지를 위한 정책’ 한국여성의 해외인신매매 실태조사 를 위한 국제심포지움」, 봄빛 여성재단·국제이주기구 서울사무소.
- 정수연(2006), “탈성매매여성 자활지원정책 분석 연구: 탈성매매여성의 자활과정을 중심으로”, 서울여자대학교 석사학위논문.

- 조국(2004), “2004년 성매매처벌특별법 제정의 의의”, 『시민과 변호사』 7월호, 서울지방변호사회.
- 조진경(2004), “성매매 현황과 근절을 위한 우리의 실천”, 『시민과 변호사』 7월호, 서울지방변호사회.
- _____ (2006a), “성매매방지법 시행 2년, 현장은...”, 『젠더리뷰』겨울호, 한국여성개발원.
- _____ (2006b), “성매매피해자 지원의 어제와 오늘, 우리의 활동은 계속되어야 한다”, 『시민과 변호사』 11월호, 서울지방변호사회.
- 최홍원영(2002), “왜 ‘성 매매 피해 여성’으로 규정해야 하는가?: 성매매방지법 논쟁을 중심으로”, 『당대비평』 통권 제18호, 생각의 나무.
- 통계청(2004), 「사업체기초통계조사보고서」,
통계청, 광공업 통계연보, 각년도.
- _____, 도·소매업 및 서비스업 총조사 보고서, 각년도.
- _____, 도·소매업판매액지수, 각년도.
- _____, 도·소매업통계조사보고서, 각년도.
- _____, 사업체기초통계조사보고서, 각년도.
- _____, 산업총조사보고서, 각년도.
- _____, 서비스업통계조사보고서, 각년도.
- _____, 서비스업활동지수, 각년도.
- 캐틀라인 스펜서(2005), “호주의 성매매 합법화의 결과의 성매매 여성의 인권 침해”, 『성매매방지법 시행 1주년 기념 국제심포지엄: “여성에게 대한 성적착취 근절을 위한 아시아·태평양·유럽의 경험과 교훈(2005.9.21)』, 한국여성단체연합 외.
- 한국여성단체연합(2000), 「군산 화재참사를 통해 본 성매매 해결을 위한 토론회」, 자료집.
- _____ (2001), 「성매매방지법제정을 위한 토론회」, 자료집.
- _____ (2001), 「여성특화자활후견기관필요성에 관한 토론회」, 자료집.
- 한국성폭력상담소 외(2007), “여성인권 정책평가 및 향후 과제 - 대(對) 여성폭력 정책을 중심으로”, 『참여정부 4년 여성정책 평가 및 정책제언 토론회』 자료집(2007.2.22), 한국여성단체연합.
- 한국여성개발원(2005), 『성매매처벌법 시행 6개월, 무엇이 달라지고 있는가?』 제25차 여성정책포럼(2005.3.22), 한국여성개발원.
- 한국여성단체연합 외(2005), 『성매매방지법 시행 1주년 기념 국제심포지엄 - “여성에게 대한 성적착취 근절을 위한 아시아·태평양·유럽의 경험과 교훈(2005.9.21)』, 한국여성단체연합·성매매문제해결을 위한 전국연대·성매매근절을 위한 한소리회.
- 한국여성의전화연합(2004), 『“성매매 방지법” 이해를 위한 자료집(2004. 6)』, 한국여성의전화연합.
- 한국형사정책연구원(2005), 『성매매사범 특성 및 유형 연구와 수강명령 표준프로그램 개발(I)』, 한국형사정책연구원.
- 허경미(2005), “성인지적 페미니즘 관점에서의 성매매규제정책에 관한 연구”, 『한국공안행정학회보』 제20호, 한국공안행정학회.

현기담(2003), “성매매와 국제인권법”, 「서울대학교 BK21 법학연구단 공익인권법센터 4차 팀 세미나(2003.5.20)」, 서울대 BK21법학연구단 공익인권법센터.

2. 국외문헌

- Australian Federal Police. 2005-2006 Annual Report.
- Australian-General's Department. 2007. A Letter from Assistant Secretary A. Cole.
- Bajada, Christopher and Friedrich Schneider (Editor), 2005. *Size, Causes And Consequences of the Underground Economy: An International Perspective*. England: Ashgate Publishing
- Campbell, Harry F. and Richard P. C. Brown, 2003. *Benefit-Cost Analysis : Financial and Economic Appraisal using Spreadsheets*. England: Cambridge University Press
- European Women's Lobby(2001), *Towards a Common European Framework to Monitor Progress in Combating Violence Against Women*.
- Lim, Dongsoon, 2004. “Estimating the Economic Impacts of Bio-industry and Biotechnology in the Korean Economy”, submitted to 2nd OECD Ad-hoc Meeting for Economic Impact Analysis for the new technology industries, Room document. No. 12.
- Moon, Katherine H. S. 1997. *Sex among Allies: Military Prostitution in US-Korean Relations*. New York: Columbia University Press.
- Raymond, J. G. and Hughes, Donna M. 2001. *Sex Trafficking of Women in the United States*. Coalition Against Trafficking in Women.
- Schneider, Friedrich, Johannes Kepler, Dominik H. Enste, 2003. *The Shadow Economy-An International Survey*. England: Cambridge University Press.
- Sullivan, Mary Lucille. 2007. *Making Sex Work: A Failed Experiment with Legalised Prostitution*. Spinifex: Melbourne.
- U.S. Department of State. 2005. *Trafficking in Persons Report*.
- <http://www.nso.go.kr>
- <http://www.womenlobby.org/PDF/Broch.Uk.pdf>
- <http://villagevoice.com.au>
- <http://www.hojuonline.net>
- <http://www.kiscom.or.kr>

토론문

“법 제정 4년, 성매매관련 정책 현황과
향후 과제” 토론문

전 상 진
(서강대 사회학과 교수)

토론자는 네 가지 사항을 지적하고자 한다.¹⁾ 이 사항들은 각 발표에서 하나씩 추출한 것이라기보다, 오늘 포럼 전체 이슈를 관통하는 것이다.

I. “성매매방지종합대책”의 경제주의에 대한 유감

먼저 머리글에서 인용 한 마디.

“성매매방지법 제정 이후 전국의 성매매관련 사업체 수와 성매매여성 수, 그리고 성구매자 수의 변화, 그리고 이것이 국가경제규모에 어느 정도 영향을 미쳤는지에 대한 실증적 자료를 생산하는 작업이 무엇보다도 시급하다.”

토론자의 유감은 밑줄 친 부분이다. 예전에도 지적한 바 있지만, 성매매방지법과 성산업을 국가경제규모의 틀에서 살피는 것은 지극히 위험한 사고방식이다. 물론 이것은 방지법에 대한 비판에 대항하는 견지에서 제안된 것이라 생각한다. 방지법 비판은 아마도 다음의 모습을 지닐 것이다.

- (A1.) 방지법은 성 산업을 규제한다.
- (A2.) 성산업 규제는 국가경제에 악영향을 미친다. 왜냐하면 산업규제는 고용을 억제하기 때문이다.
- (A3.) 따라서 경제적인 관점에서 방지법은 실패했다.

이에 대항하여 방지법 찬성자의 논리는

- (B1.) 방지법은 성산업을 규제한다.
- (B2.) 하지만 성산업 규제는 국가경제에 악영향을 미치지 않는다. 왜냐하면 성산업 규제로 억압된 성매매 수요가 다른 서비스 산업으로 이동할 것이기 때문이다.
- (B3.) 따라서 경제적인 관점에서 방지법은 성공했다.

토론자는 세 단위의 결합, 즉 성 산업에 대한 방지법의 효력을 국가경제의 틀에서 평가하는 접근 자체가 문제적이라 생각한다. 왜냐하면 다음과 같은 상황도 가능하기 때문이다.

1) 토론문의 형식적 완성도와 내용적 충실함이 여러 기준에 미치지 못함을 토론자 역시 절감한다. 청자와 독자 모두에게 양해를 구한다.

- (B'1.) 방지법은 성산업을 규제한다.
- (B'2.) '안타깝게도' 성산업 규제가 국가경제에 악영향을 미쳤다.
- (B'3.) 따라서 경제적인 관점에서 방지법은 실패했다.

(B'3)의 상황이 온다면(이것은 충분히 가능하다!), 우리는 방지법을 폐지해야 하는가? 오히려 방지법은 다음의 단호한 관점, 반(反)경제적 관점이 필요하다.

- (C1.) 방지법은 성 산업을 규제한다.
- (C2.) 성산업 규제가 국가경제에 미치는 영향을 생각하지 말아야 한다. 왜냐하면 한국은 '성 매매국가,' '성 산업국가'가 아니기 때문이다.
- (C3.) 따라서 경제적인 관점에서 방지법을 평가해서는 안 된다!

방지법, 그리고 크게는 종합대책은 (B)와 (B')가 아니라 (C)를 근거로 선택해야 한다. 요약하면 방지법을 만들었을 바에는²⁾ 그것의 정당성을 경제성에서 찾아서는 안 된다.

II. 종합대책(방지법)의 순진성 : 성매매의 경로의존성

사회학에서 경로의존성(path dependency)은 일련의 사건들이 최초로 특정한 방식으로 진행되면 쉽게 변경되지 않는 현상을 지칭한다. 사회적 관성으로 표현할 수 있는 경로의존성은 긍정적인 의미에서 사회적 사태의 안정성을, 부정적 의미에서 변화 불가능성(어려움)을 표현하기 위해 사용된다.

성매매와 성산업은 다른 사회적 사물과 마찬가지로 경로의존성을 지닌다. 방지법은 이들의 사회적 관성을 파괴하기 위한 매우 야심찬, 그러나 순진한 기획이다. 한마디로 종합대책은 성매매의 경로의존성을 경시했다. 이를 잘 보여주는 것이 발표 1(이계오)의 성매매 관련 업소 현황이다. 불법화된 성매매는 현재적 조건에서 다음과 같이 진화한다.

- 오늘날 성매매는 다양화(신종, 변종 성매매의 등장 지칭)되고
- 디지털화(인터넷 성매매를 지칭; 더욱 적합한 용어 필요)되고
- 개인화되었으며(비정규직화? 비전문화?)
- 세계화되었다.

2) 사실 토론자는 방지법과 종합대책 자체가 실효성과 효과성이라는 차원에서 불완전(특히 '이상주의'와 '조급주의'에서 출발했기 때문에)하다고 생각한다. 이러한 종류의 개입은 결국 '의도치 않은 결과' 및 externalities를 양산할 수 있다. 이에 관해서는 IV 참조 바람.

방지법이 공론화되었을 당시에도 이른바 ‘풍선효과’에 대해서 많이 토론되었다. 성매매와 성산업의 경로의존성은 분명히 인식되었고 지적되었다. 그리고 성매매의 다양화, 디지털화, 개인화, 세계화 등도 어느 정도는 예견되었다. 발표 2(윤덕경)가 잘 보여주듯이 사법체계는 성매매의 현대화(시니컬하게 ‘성찰적 근대화’?)에 적절히 대응하지 못한다. 또한 ‘law and order’의 확립이라는 처방(발표 원고 40 and passim; 현 정권의 코드와 일치하는 처방?!) 역시 신뢰할 만한 효과가 있기는 힘들 것이다. 범죄학과 범죄사회학이 우리에게 제공하는 지혜, 즉 강력한 처벌이 범죄를 줄이지는 못한다는 것을 상기한다면 ‘나무 몽둥이에 철조망을 두르는’ 것으로 문제가 해결되지는 않을 듯하다. 오히려 이것은 다양화, 디지털화, 개인화, 세계화의 경향을 강화시킬 소지가 적지 않다. 결국 종합대책은 너무 순진했다!

Ⅲ. 산업연관 가정의 순수성? 순진성!

발표 1의 산업연관 분석은³⁾ 다음의 가정에 입각한다.(I과 유사한 멜로디)

- (D1.) 방지법은 성매매를 규제한다.
- (D2.) 성매매 범죄화는 성매매를 억제한다. 왜냐하면 처벌의 두려움이 크기 때문이다.
- (D3.) 따라서 사람들은 다른 대체 서비스를 찾을 것이다.

먼저 지적할 사항은 성서비스 억제가 대체 서비스, 즉 “오락, 문화 및 운동관련 서비스”에 대한 수요를 상승시킬 것이라는 가정은 과장이다. 후자는 다른 요인들, 예컨대 주5일제 실시의 확산에 따라 상승할 수 있다. 조사의 두 시점, 즉 2002에서 2007년은 주5일제 실시 전후 시점과 일치한다. 또한 ‘정육점 조명’의 사창가와 ‘질편한’ 단란주점을 찾던 이들이 처벌의 두려움 때문에 갑자기 “오락, 문화 및 운동관련 서비스”를 찾으리라는 생각은 (과격환 표현이지만)애처롭기까지 하다. 아마도 성서비스 수요자들은 -안타깝게도- 다음의 행동을 취할 것이다.

- (E1.) 방지법이 성매매를 규제한다.
- (E2.) 성매매 범죄화는 성매매를 억제할 수 없다. 왜냐하면 대체 서비스는 이를 충족시킬 수 없기 때문이다.
- (E3.) 따라서 사람들은 안전한(다양한, 디지털화된, 개인화된, 세계화된) 성 서비스를 찾을 것이다.

3) 여기서 비판하고자 하는 바는 실태조사 그 자체가 아니라 그 근거에 깔린 범주 그 자체다.

IV. 향후 과제의 방향

(E)의 논리를 따른다면, 발표 3(변화순)의 향후 과제와 대응에서 다음과 같은 사항들에 주목할 수 있다.

1. 성매매 금지주의에 따른 사회의식의 확산
3. 인터넷성매매 실태조사 및 규모 축소를 위한 법 개정 및 적극적인 대처방안 모색
4. 해외성매매에 대한 적극적인 대처
5. 인신매매 등의 중한 성매매 알선행위 단속 및 처벌 강화
10. 성판매자에 대한 기소유예 후 프로그램 필요

이들 사항들에 주목해야 하는 이유는 발표 3의 다음과 같은 지적 때문이다.

“지금까지는 성매매 현상의 특수성에 대한 사회적 인식의 결여로 인해 주로 성매매여성 개인에게 그 원인을 집중하였다. 다른 한편으로 성구매자에 초점을 맞춘 연구는 상대적으로 미흡하여 성구매의 실태 및 현상과약에 대한 연구는 상대적으로 매우 부족하다.”(52쪽)

요컨대 종합대책은 정책결정자의 관점우선주의(이상주의적 순진성과 조급성)나 성 판매자에 대한 편견에서 벗어나 성 구매자(특히 성매매의 경로의존성!)에 -혹은 위 세 관점 모두를 포함하는 균형에- 초점을 맞춰야 할 것이다.

토론문

“법 제정 4년, 성매매관련 정책 현황과
향후 과제” 토론문

조진경
(다시함께센터 소장)

변화순 선생님의 폭넓은 정책 현황과 향후 과제에 대한 발제문에 토론자는 거의 대부분의 의견을 함께 하고 있음을 밝히고, 토론자가 현 시기 가장 중요하다 생각되는 제안을 몇 가지 덧붙이겠다.

1. 성매매방지법의 개정

성매매방지법의 성매매여성에 대한 자발, 강제 규정이 사실상 성매매방지법 시행의 실효성있는 적용을 가로막았다. 발제자가 현장에서 겪었던 일은 성매매방지법의 자발, 강제 구분이 법 시행 6개월을 경과하면서 사실상 성매매 여성 보호의 측면에서나 성매매 산업 축소에서나 실효성이 없었다. 성을 판매하는 한 여성의 삶에서 조차 자발과 강제는 구분하기 쉽지 않다. 성매매방지법 시행 초기에 탈업소 하지 못한 여성들은 강제라고 하는 점을 스스로 입증해 내야 하는 상황에서 그 입증이 쉽지 않았으며, 이런 이유로 여성들은 처벌받을 것을 각오하고 법의 도움을 요청해야 하기 때문에 그 결단이 어렵다. 성매매방지법 4년 내내 경찰등 수사기관에서는 자발과 강제를 구분하기 어려워 했으며 선불금이 무효라는 법 조항이 실효적으로 적용되면서 거의 모든 업주들은 선불금을 사채로 전환하게 했는데, 이 상황에서 수사기관은 업주가 제공한 선불금이 있으면 강제고, 업주가 그 전에 있던 빚을 사채로 전환하게 하여 성매매를 강요했던 여성은 자발적 여성이 되어 처벌받아야 했다. 이 여성은 처벌 후에도 사채빚을 갚기 위해 성매매업소에 재유입되어야 했다. 또한 집결지에서 탈업소한 여성은 피해자로 인정되기가 다소 쉬웠고, 인터넷 채팅을 통해 성매매를 시도하다 합정 수사에 걸린 10대를 갖 벗어난 20대 초반 여성은 자발적 성매매 여성으로 벌금 200만원이 내려졌다. 또한 많은 경우, 상담소가 동행을 하면 성매매피해자가 되고 상담소가 동행하지 않으면 자발적 성매매여성이 되었다. 더욱이 07년에 이르면 수사기관에서는 청소년, 집결지에서 탈업소는 피해자 그 외의 성매매업소에서 탈업소하면 자발로 등식화하고 있는 듯했다. 수사기관의 이런 등식화는 07년부터 거의 모든 탈업소를 희망하는 여성들을 무조건 피의자로 수사하겠다고 하고 있으며, 최근에는 긴급구조를 요청한 여성들조차 피의자로 입건하여 벌금이 내려졌다. 수사기관을 믿고 긴급구조를 요청하여 수사시 스스로 자신의 성매매 사실과 함께 업소내의 모든 장부 위치 등의 증거들을 진술한 여성들을 피의자로 입건하여 자신의 자백 때문에 처벌을 받아야 한다면 어떤 여성이 수사기관에 도움을 요청하겠는가. 사실상 성매매방지법은 자신도 처벌받을 각오를 해야만 업주를 고소할 수 있었던 윤락행위등방지법때와 다를바 없게 되었다. 결국 다시 원점으로 돌아온 듯 하다. 결국 성매매 여성 보호의 측면에서나 성매매 산업 축소에서나 실효성을 갖기 위해서는 성판매자의 경우 비범죄화하고 알선업자와 성구매자를 처벌하는 방법으로 법이 개정되는 수 밖에 방법이 없다.

2. 검·경 수사기관과 성매매알선등처벌에관한법률 적용에 대한 문제점 그리고 개선방안 제언

◆ 문제점

- ① 법 시행 초기에 보여줬던 수사기관의 전향성은 현재 전체적으로 보수화하고 있으며, 검찰이나 재판부 또한 점점 업주의 입장에 기울어 지는 양상을 보이고 있다.

2004년 법 시행 초기, 경찰은 성매매여성인권지킴이를 자처하면서 그간 관행적으로 일어나고 있던 경찰과 업주의 결탁, 성상납, 뇌물 수수 등의 부패행위를 척결하려는 의지와 경찰 성매매피해여성 긴급지원센터를 개소하여 117긴급 구조 전화를 통해 탈업소를 원하는 성매매여성을 적극적으로 구조 지원하였으며, 검찰 또한 적극적인 기소와 수사를 통해 전향적인 법원의 판결을 이끌어내었다. 성매매방지법 시행 후 성매매에 제공된 선불금 무효, 선불금 사기 무죄, 성매매여성에 대한 성폭행 인정, 업주에 대한 손해배상 인정, 국가책임 인정, 사채업자나 연대보증인의 채무 또한 성매매를 전제로 한 채무라면 무효 인정 등 수많은 전향적인 판결이 나왔으며, 관행처럼 행해졌던 검찰의 업주에 대한 벌금 약식기소를 깨고 정식재판을 재판부가 직접 청구했던 일, 안마시술소 등 성매매알선업소에 대해 몰수추징과 함께 사회봉사나 교육을 명령한 점 등등 성매매방지법 시행 후 4년간 성매매피해자의 인권을 보호하고 법의 실효성을 높이기 위한 판결들이 줄을 이었다. 그러나 이러한 전향성은 모든 수사기관과 모든 사법기관에 적용되는 점은 아니다. 또한 법 시행 초기에 보여줬던 수사기관의 전향성은 시간이 가면서 전체적으로 보수화하고 있으며, 검찰이나 재판부 또한 점점 업주의 입장에 기울어 지는 양상을 보이고 있다. 전향적인 판결들은 판례로 자리잡기보다 1회성 돌출행위로 그치는 듯 하고, 재산몰수나 몰수추징은 특정한 수사기관이나 재판장으로 한정되고 있으며 심지어는 성매매여성이 구조를 요청한 사건에 대해 단속을 나간 경찰이 구조 요청한 여성들을 피의자로 입건하여 벌금이 내려지는 경우도 07,08년도에 들어 일어나고 있다.

- ② 수사기관의 성매매알선업자에 대한 적극적인 수사의지 결여와 수사지연

성매매방지법 시행 4년을 지나오면서 수사기관의 성매매알선업자에 대한 적극적이고 신속한 수사가 이루어졌는지에 대해서는 의문을 제기하지 않을 수 없다. 내담자가 가지고 있는 성구매자의 명단과 진단서, 장부에 의지하여 수사가 이루어지고 있는 실정이다. 또한 성매매알선범죄와 관련해서 고소, 고발이나 인지를 통해 수사가 개시되면 일선 경찰에서는 인력부족, 사건 중요도 등을 이유로 뒷전으로 밀리는 경향이 발견되고 있다. 신속한 초동수사, 성매매업소의 단속, 압수수색영장을 통한 성매매업소의 장부와 매출전표 등에 대한 증

거수집 등의 적극적인 수사를 통해 증거는 보장될 수 있음에도 불구하고 수사기관의 소극적인 수사 때문에 무혐의처분이 나타난 것과 연관성이 깊다고 볼 여지가 있다.

성매매피해자들이 힘겹게 탈성매매를 하여 용기를 내어 성매매업소 업주를 고소·고발을 하였는데 고소·고발을 하더라도 사건이 신속하게 처리되지 않거나 방치됨으로써 그 처리과정에서 제2의 정신적 고통이 발생하게 된다. 심지어 성매매피해자들이 고소·고발한 성매매알선업자에게 무혐의처분이 날 경우에, 또 다시 성매매알선업자들에 의해 무고죄로 고소당할 위험에 놓이게 된다. 이러한 무고죄로 고소당할 위험으로 인한 불안과 공포는 탈성매매한 성매매피해자들에게 또 다른 고통이 되고, 자활과 사회적응을 힘들게 한다.

③ 성매매알선업소인 대형 유흥/단란주점과 호텔의 실제업주 처벌사례 희소

마담이나 중간관리자가 없이 직접 성매매를 강요·알선한 성매매업소 업주의 경우 처벌되는 사례가 있다. 그러나 여종업원이 수십명·수백명에 이르는 성매매알선업소인 대형 유흥/단란주점의 경우 실제업주가 처벌된 사례는 없다. 단지 성매매알선하였다며 마담만이 벌금형으로 처벌되는 것이 고작이다. 이는 대형 숙박업소(호텔등)의 경우에도 마찬가지이다. 유흥/단란주점과 연결되어 성매매의 장소제공의 여지가 큼에도 불구하고 처벌된 사례는 없다.

④ 외국인 성매매피해여성의 고소사건 처리와 지원체계 미비의 문제점

현재 한국에는 필리핀인, 러시아인, 조선족, 동남아시아인 등 성매매 산업에 유입되는 많은 외국인 여성들이 존재한다. 국내에서 성매매피해를 당한 외국인 성매매피해여성들은 성매매업소를 탈출하면 성매매알선업소의 업주나 소개업자인 소위 매니저에 의해 출입국관리소에 신고를 하게 되어 불법체류자가 되는 경우가 많다. 외국인 성매매피해여성들은 자신들이 강제출국된다는 두려움으로 성매매피해를 경찰서에 고소하지 못하고 있다. 외국인 성매매피해여성들이 용기를 내어 성매매피해를 신고하더라도 현행 성매매알선등행위의처벌에관한법률 제 11조의 외국인여성에 대한 특례규정에서 볼 때 외국인여성을 성매매피해자로 수사하는 때에도 불법체류상태인 경우 재판이 끝나자마자 다른 대안없이 외국으로 강제퇴거되게 된다. 또한 이들을 위한 여러 가지 지원 시스템은 성매매방지법 제정 시행 후 구축되기 시작했지만 여전히 이들을 지원하기에는 미비하다.

◆ 제 언

① 양형기준의 정립 및 신고형량의 강화 필요

성매매알선등행위 및 성매매목적의 인신매매의 근절을 목적으로 하는 처벌법에서 성매매

알선업자들에 대한 법정형량이 윤락행위등방지법에 비해 높아진 점에 맞추어 성매매알선업자들에 대한 검찰의 구형이나 법원의 선고형이 강화되어야 할 것이다. 또한 검찰의 구형이나 법원의 선고형에 있어 구체적이고 실질적으로 양형기준을 세울 필요가 있다고 할 것이다. 어느 검찰청인지, 어느 재판부인지에 관계없이 성매매알선업자들에 대한 처벌에 있어 일정한 기준이 세워진다면 성매매알선업자들에 대한 단죄와 교화뿐만 아니라 성매매범죄가 중대범죄임을 일반 국민에게도 각인시켜 범죄를 미리 예방하는 일반예방효과도 증진될 것이다.

② 성매매알선등 적발업소에 대한 관련법령상 엄중한 행정처분의 필요

성매매업소 업주들의 불법수의 환수와 성매매범죄방지를 위해서는 필요적 몰수·추징뿐만 아니라, 식품위생법, 공중위생관리법, 안마사에관한규칙 등에 규정되어 있는 영업정지와 영업허가취소 및 영업장폐쇄 등의 행정처분도 중요한 수단이라고 할 것이다. 하지만, 법률상으로는 1년을 단위로 하므로 단속이 제대로 이루어지지 않는 경우 행정처분을 통한 성매매알선의 억제도 실효성이 없다고 할 것이므로 수사기관이나 행정기관의 정기적인 단속이 반드시 필요하다고 할 것이다. 행정처분은 형사처분의 경우 발생하는 입증상의 문제, 강력사건에 밀려 성매매사건의 처리가 지연되는 문제를 해결하고 성매매에 대한 신속, 강력한 제재를 가하는 수단이 된다고 할 것이다.

최근 서울시가 시행하고 있는 주요 민생분야 공무원에게 경찰권한을 부여하는 ‘특별사법경찰관’제도를 도입하여 업소단속을 정기적으로 실시하는 공무원에게 경찰권한을 부여하여 인력이 태부족하다는 경찰을 지원하는 방안을 모색하는 것도 좋은 방법이라고 할 것이다.

③ 양벌규정의 필수적 집행

성매매알선등행위의처벌에관한법률 제 27조는 ‘법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·또는 개인의 대리인·사용인 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 성매매알선범죄를 범한 때에는 행위자를 벌하는 외에 당해 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당 조의 벌금형을 과하고 벌금형이 규정되어 있지 않은 경우에는 1억원 이하의 벌금에 처한다’고 규정하고 있다. 성매매알선업소의 사장이나 법인이 설사 성매매에 직접 관여하지는 않았다고 하더라도 양벌규정을 실효적으로 집행함으로써 성매매알선을 하지 못하도록 중간관리자나 마담의 관리감독에 대해 만전을 기할 수 있도록 해야 할 것이다.

④ 성매매범죄 전담 수사기관 제도 신설

현재 일선 수사기관의 잦은 인사이동, 인력부족과 예산부족을 극복하기 위해서 성매매범

죄 전담 수사기관을 만들어서 이들로 하여금 성매매범죄의 수사를 전담하게 하여 수사절차의 신속성과 다양하고 효율적인 수사기법의 개발을 확보할 필요가 있다. 또한 신형 성매매알선산업을 단속하고 업주를 포함하여 성매매관련자들에 대한 조직적인 수사를 하기 위해서도 전문성, 계속성을 지닌 전담반이 필요하다. 성매매 방지, 규제 및 피해자 보호가 뜻 있는 몇몇 사람들의 한시적인 목소리에 지나지 않도록 또한 성매매방지법의 실효성이 지속적으로 유지될 수 있도록 정부조직 내에 전문 상설 기구를 마련함이 바람직하다고 할 것이다.

3. 법무부에 대한 문제제기

① 처벌과 단속의 주무부처인 법무부가 그 역할을 제대로 수행하지 못했다고 본다. 성매매, 성매매알선등행위 및 성매매 목적의 인신매매를 근절하고 성매매피해자의 인권을 보호하기 위한 법의 목적¹⁾과 성매매를 방지하고 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한 자의 보호와 자립의 지원을 목적으로 하는 성매매방지및피해자보호등에관한법률의 목적을 달성해 내기 위해서는 우선 처벌법의 주무부처인 법무부와 보호법의 주무부처인 여성부가 유기적 협력관계를 통해 두 법률의 목적을 최대한 달성할 수 있도록 해야했다. 여성부가 보호지원의 기관을 늘리고 예산을 따내어 각 종별 기관에 부여된 자기 임무를 실시하도록 하는데 총력을 기울이고, 현장단체에서는 마련된 지원체계를 통해 각종 지원을 위해 최선을 다한다 하더라도, 다른 한 축인 단속과 처벌이 제대로 수행되지 않는다면 아무런 소용이 없었다. 그런데 처벌법의 실효성있는 적용이 가장 큰 관건임에도 불구하고 법무부는 수수방관하기 일쑤이며 법집행과정에서 나타나고 있는 다양한 새로운 문제들에 대해서도 무대응으로 일관했다고 본다. 모든 범죄가 그렇듯 법이 제정된 후 범죄형태는 법을 피해 새로운 형태를 계속 만들어내는 것이 범죄의 속성이듯이 다양한 형태의 새로운 변종·신종 성매매알선영업이 나타나는 것은 상식만 가지고 있어도 예측할 수 있다. 그렇기 때문에 더욱 법무부는 법의 실효성을 확보하기 위해 다양한 노력과 후속조치들을 취했어야 한다. 또 법무부가 제 역할을 다하지 못했다면 국회 여성위원회에서라도 적극적으로 국정감사를 통해 성매매방지법의 실효성 있는 집행의 책임이 있는 법무부를 충분히 질의하고 추동해냈어야 함에도 국회 여성위원회에서도 그렇지 못했다고 본다.

따라서 각각의 주무부처인 법무부와 여성부는 매년 일관된 정책의 목표와 계획을 세우고 이의 시행에 대한 평가를 국민에게 보고하고, 이를 위해 부처의 공무원들에게 전문적인 교육을 제공해야 한다.

1) 성매매알선등행위의처벌에관한법률 제1장 제1조 (목적)

② 2008년 6월 20일 법무부는 ‘형법 개정 및 양벌규정 개선’이라는 주제의 형사법 개정 특별 분과위원회의 형사실체법 개정에 대한 공청회를 개최하였다. 그런데 이 공청회에서는 현행 성매매방지법과 완전히 배치되는 주장들을 하고 있었으며, 그 내용은 다음과 같다.

“기본적으로 성매매를 성매매처벌법에서 논의하는 경우 성착취형, 인신매매형의 강제적 성매매는 그 외관이 성적 자기결정권을 침해하는 범죄이기에 성도덕 내지 성윤리가 문제되는 영역이 아니므로 형법상 관련 규정인 강간과 추행의 장에서 논의하여 정비하고, 자발적 형태의 성매매는 비범죄화하여 사회의 자율적 정화기능에 이러한 일탈현상의 비윤리적 속성을 제거하도록 권한을 일임해야 한다. 아울러 성매매를 알선하는 등의 행위는 성매매피해여성의 성적 자기결정권을 침해하고 나아가 인간존엄과 가치에 손상을 가한 것이므로 이 역시 성적 자기결정권을 보호법익으로 하는 형법상 강간과 강제추행의 장으로 이동시켜야 할 것이다.”(허일태(2008), “형사특별법의 형법 편입 방향”, 「형법개정 및 양벌규정 개선」공청회, 법무부, 115p)

이에 기반하여 “성매매행위에 대해서는 전면적 금지주의에서 제한적 금지주의로의 전환이 필요하며, 따라서 형법개정작업에서는 성매매에 대한 처벌법을 폐지하고 성매매피해자 보호법에 성매매의 금지범위를 새로이 규정한 법률을 제정하면 될 것이다. 이 법률에서는 성매매의 근절이라는 비현실적인 목표가 아닌 성매매의 적정한 관리라고 하는 현실적인 목표를 설정하여 금지되는 성매매의 범위를 정하여야 할 것이다. 그리고 형법전에는 금지되는 성매매에 대한 처벌규정을 두면 될 것이다.... 성매매처벌법은 성매매알선행위 뿐만 아니라 권유·유인·강요·성매매 장소 제공행위, 성매매를 위한 자금·토지 또는 건물 제공행위 등도 처벌하고 있다. 그러나 성매매를 강요하는 행위는 강요죄로 처벌하면 되고, 권유, 유인 등의 행위는 성매매알선의 예비·음모적 성격을 띠고 있고, 성매매 장소 제공행위나 성매매를 위한 자금·토지 또는 건물 제공행위를 처벌하는 것은 과잉입법이라고 할 수 있고 이들 행위가 성매매알선행위의 공동정범, 교사·방조범에 해당할 경우 그것으로 처벌하면 족하므로 이러한 행위들은 모두 비범죄화해야 할 것이다.... 청소년의 성을 매수하는 행위는 단순히 건전한 성폭숙을 해치는 것에서 그치는 것이 아니라 나아가 청소년의 건전육성을 방해하는 행위라고 할 수 있으므로 처벌의 필요성과 정당성이 있다고 할 수 있다. 다만, 이 경우에도 청소년의 연령을 어떻게 정할 것인가 문제될 수 있는데, 청소년성보호법상의 연19세 이하보다는 낮추어 만 16세 미만의 청소년의 성을 매수하는 행위를 규정하는 것이 바람직하다고 생각된다. 일반적으로 16세 미만은 중학생으로서 성을 사려는 사람이 상대방이 미성년자라는 것을 쉽게 알 수 있어 성인으로 오해할 가능성이 적어 범의의 입증에 용이하다. 그러나 고등학생의 경우에는 성을 사려는 사람이 성인으로 오해할 수 있는 가능성이 훨씬 높

기 때문에 청소년을 성인으로 오해하고 성매수를 한 사람들이 자신의 범의에 비해 불리하게 처우되는 문제점이 있을 수 있다. 또한 만 16세 이상의 청소년의 경우 사물변별능력과 의사결정능력이 있다는 것이 우리 형법의 태도이므로, 성을 파는 행위를 한 청소년을 무조건 피해자로 간주하는 것도 사리에 합당한 것은 아니기 때문이다.(오영근(2008), “풍속에 관한 죄의 개정 방안”, 「형법개정 및 양벌규정 개선」공청회, 법무부, pp185-187)

이러한 움직임이 법무부의 공식적인 의견인지, 그렇지 않다하더라도 현행법을 완전히 뒤집고 역행하려는 우리 법조계의 현 상황에 대해 심히 우려하지 않을 수 없다. 이에 대한 법무부의 정확한 입장이 있어야 할 것이다.

4. 솜방망이 처벌, 성매매방지법은 윤방법보다 낮은 형량, 무혐의처분은 더 높다.

본 센터에서 출판한 연구보고서는 2004년부터 2006년까지 지원했던 법률지원 사례를 통해 성매매알선업자에 대한 처벌수위를 분석하였는데, 분석결과에 의하면 성매매피해자보호와 성매매알선등행위를 처벌하고 성매매 산업을 축소시키겠다는 법의 목적에 대한 수사기관과 재판부는 의지를 갖고 있지 않음을 볼 수 있으며, 따라서 본 센터는 법 시행 후 성매매방지법 적용이 거의 실효성을 갖지 않았다고 본다. 또한 성매매방지법과 윤방법의 적용을 단순비교한 결과도 역시 성매매알선등행위의 처벌에 관한 법률이 (구)윤락행위등방지법에 비해 양형이 전혀 높아지지 않았다는 것을 볼 수 있을 뿐만 아니라 오히려 업주나 성매매알선관련자들에 대한 무혐의처분된 수가 훨씬 높아졌을 뿐임을 알 수 있다.

참고: 2004년부터 2006년까지 전체 내담자는 2,271명이나 그 중 실제 내방하여 진술서 작성 등 법률지원을 받은 내방내담자는 837명이었다. 837명의 사례에서 사건처분/판결 결과가 나올 때까지 지속적으로 센터와 연락을 취하지 않는 사례들과 결과는 나왔으나 센터가 당사자가 아닌 입장에서 사건의 결과를 알 수 없는 사례들이 많았기 때문에 사건처분/판결 결과가 난 사례는 571명으로 다시 축소되었다. 여기서 업주나 마담, 소개업자와 같은 알선업자들의 사건처분/판결 결과를 알아보기 위해 성매매피해자가 고소·진정한 사건에 한정하였다. 고소·진정에 관련된 피해자는 239명이었으나 기소여부 및 그 사건처분/판결 결과를 비교적 정확하게 알 수 있는 사례로 그 자료를 다시 추려내었고 성매매피해자는 총 91명이었고 관련 사건은 55건이었다. 위 55건에서 업주, 마담, 소개업자, 사채업자, 관리부장, 성구매자 등을 포함하여 고소된 사람은 173명이었다. 55건의 내담자가 173명의 성매매알선업자를 고소하였고 173명의 처분/판결 결과가 나왔다. 이에 대한 처분/판결 내용은 벌금 61명, 무혐의처분 43명, 미상 32명, 집행유예 13명, 기소

유예 9명, 징역형 5명, 기소중지 5명, 공소권없음 2명, 참고인증지, 내담자가 고소취하한 경우, 고소 자체가 각하된 경우가 각각 1명이었다. 위의 결과가 나온 시기는 2004년부터 2006년까지이다. 2000년, 2002년의 성매매업소 화재사건으로 인하여 성매매에 대한 사회적인 문제의식이 높아졌고 이에 따라 2004년 성매매방지법이 제정되었다. 이에 성매매방지법 제정의 배경과 문제의식을 감안한다면, 센터에서 정리한 55건의 처분/판결 결과는 참으로 이해할 수 없다. 성매매알선등행위의처벌에관한법률위반으로 징역형이 난 사건은 징역1년, 3억9천246만원이 추징된 사례 단 1건이며, 고소·진정으로 처벌 받은 알선업자에 대한 처벌이 벌금 61명, 무혐의처분 43명이다. 이는 법이 제정되고 시행되는 그 시점에서(법 시행 초기는 가장 강력한 처벌이 나와야 하는 때라고 생각되는) 나온 처분/판결로써 성매매피해자보호와 성매매알선등행위를 처벌하고 성매매 산업을 축소시키겠다는 법의 목적에 대한 수사기관과 재판부의 의지를 갖고 있지 않음을 볼 수 있으며, 따라서 본 센터는 법 시행 후 성매매방지법 적용이 거의 실효성을 갖지 않았다고 본다.

또한 (구)윤락행위등방지법위반과 성매매알선등행위의처벌에관한법률위반만이 적용된 사례를 정리한 결과, (구)윤락행위등방지법위반에서는 피고소인이 총 30명으로 업소형태로는 유흥/단란주점(19명), 집결지(3명), 숙박업소(1명), 미상(7명)이 나왔다. 성매매알선등행위의처벌에관한법률위반에서는 피고인이 총 28명으로 업소형태는 유흥/단란주점(19명), 안마시술소(4명), 티켓다방(3명), 미상(2명)이 나왔다.

(구)윤락행위등방지법과 성매매알선등행위의처벌에관한법률의 비교분석 결과를 통해 볼 때 (구)윤락행위등방지법위반과 성매매알선등행위의처벌에관한법률위반의 적용을 비교하여 본다면 안마시술소의 처분/판결 결과에서의 징역형과 몰수·추징한 전향적인 판결이 보편적인 판례로 자리잡고 있지 않으며, 성매매알선등행위의처벌에관한법률이 (구)윤락행위등방지법에 비해 양형이 전혀 높아지지 않았다는 것을 볼 수 있을 뿐만 아니라 오히려 업주나 성매매알선관련자들에 대한 무혐의처분된 수가 훨씬 높아졌을 뿐임을 알 수 있다.

5. 성매매 등 범죄에 연관된 공직자나 전문가들에 대한 윤리규정을 강화하고 강제규정을 마련해야 한다.

06,07,08년을 거치면서 끊임없이 제기되거나 폭로되고 있는 공직자나 고위직, 전문가들에 대한 성추문, 성매매 의혹은 이제 옛날처럼 성매매가 그렇게 맘대로 아무렇지도 않게 하지는 못하게 될 것이라는 점과 경쟁관계에 있는 성구매자간 서로 감시자가 되고 있음을 깨닫게 했을 것이다. 문제는 이들이 부끄러운 줄 모르는데 있으며 공직자 윤리나 강제규정이 없는 한 욕먹을 대로 욕먹고 버티다면 다 된다는 식으로 버티면서 마무리되는 방식이 하나의 사회적 관행이 된다면 우리 사회 전반에 좋지 않은 또 하나의 관행이 생기게 하는 것이므로

속히 윤리규정을 강화하고 강제규정을 마련하는 것이 필수적이다.

6. 학계에 대한 문제제기

① 성매매방지법 시행 4년을 지나면서 볼 때 여태까지 학계의 대응이 거의 없었다는 점이다. 발제자는 모든 변화에는 여러 가지 차원의 연합적인 노력이 필요하다고 생각하는데, 특히 여성운동의 성과로 제정된 성매매방지법은 더욱 여러 차원의 연합적인 노력이 필요했다고 생각한다. 정부는 정책을 통해 큰 그림을 그려내고 예산을 마련하고 정책의 실효성있는 적용을 위해 시스템을 구축하고 대국민 홍보를 효과적으로 수행해야 한다면, 현장단체들은 이에 대해 다양하고 유연하게 접근하면서 정책의 대상자들에게 최고와 최선의 지원이 가도록 해야하고, 학계는 이에 대한 이론적 근거와 분석과 평가를 통해 더욱 구체적이고 현실적인 대안을 내오는 것을 임무로 하여 최고의 시너지를 얻기 위해서 이 세분야의 연합적인 노력은 당연히 함께 했어야 함에도 불구하고 그렇게 하지 못했다고 본다. 발제자가 보기에 학계는 성노동권에 대해 이론적 근거를 제공한 몇몇을 제외한 대부분의 학계는 들끓는 현장에 대해 적절하게 반응하지 못했을 뿐 아니라 현장의 동요에도 그저 남의 집 일처럼 바라보고만 있지 않았나 한다. 여성부 또한 현장과 학계를 적절하게 정책 현장에 투입하여 이론적 근거와 정확한 명분을 가지고 여러 가지 이벤트나 대 국민 홍보를 수행해야 했지만 그렇지 못했다고 본다. 학계의 적절한 개입과 역할이 필요하며, 학계 또한 이 점에 대해서 진지하게 고민하고 자신들의 역할을 찾아내야 한다고 본다.

② 성노동 주장에 이론적 근거를 제공하는 학계의 책임에 대해 최근 대두되고 있는 일부의 ‘성매매는 성노동이며, 합법화해야 한다’는 주장 또한 성매매방지법 시행이 가장 큰 요인이 되었다고 본다. 물론 과거에도 성매매 종사자들의 조직화나 집단 움직임이 있었지만 그것은 어디까지나 구체적인 억압상황에서 일시적이고 비조직적이었으며 구체적인 목적의식이 없었던 집단 움직임이었다고 본다. 그러나 오늘의 이들의 움직임은 일부 진보적 성향의 여성주의자들, 일부 시민사회단체들과 결합하여 이론적 맥락을 함께 하고 있으며, 각성을 통해 자신들의 존재를 드러내고 있는 점을 볼 때, 과거와는 다른 상황이라고 판단하고 있으나 이들이 소위 착한 업주들(?)이나 운명을 같이하는 업주들의 지원을 받고 있다는 점에서 과연 이 움직임이 순수하게 종사자들의 생존권과 복지향상만을 목적으로 하고 있을까에 대한 의혹을 털어 낼 수 없다. 최근 성매매를 통해 지속적으로 이윤을 획득하려하는 업주들과 성매매가

남성들의 권리라고 생각하는 일부 남성 마초들의 이론적 근거로 활용되고 증거물로 제시되는 상황에서 이들 역시 자신들의 활동이 누구에게 유리하게 작용하고 있는지, 어떤 영향을 미치고 있는지 깊이 숙고하길 바란다.

7. 언론에 대한 문제제기

언론보도에 대한 구체적 평가와 모니터링을 할 수 있도록 하는 언론계 안의 자정노력과 평가팀이 구성되어야 한다.

성매매방지법 시행 초기, 언론의 역할은 국민들에게 새로운 법의 제정 과정, 목적과 목표, 구체적인 내용에 대해 1차적으로 알려야 함에도 불구하고²⁾ 다수의 언론들이 지나치게 논쟁 중심적이고 부정적인 이미지만을 우선적으로 국민들에게 제공했다고 본다. 법의 취지와 내용에 공감하지 않는 다수 언론은 이 법이 왜 실패할 수 밖에 없는지, 엘리트적이고 비현실적인 여성권력 앞에 무릎꿇은 무모하고 비상식적인 정치세력이 이제는 개인의 자유를 억압하고 안방에서 일어나는 일까지 관여한다는 식의 논조일색인 언론들의 보도 행태는 급기야 한 집결지의 성매매종사여성 자살기도를 대서특필하여 보도하였고³⁾, 연일 지속적으로 방송되는 이 자살시도 사건은 후에 국회앞 시위를 부추기게 되는 한 계기가 되었다.⁴⁾ 다수 언론들은 국회앞 시위를 계기로 성매매방지법 시행을 女-女 대결로 몰아갔으며, 이런 상황에서 정부와 단체들은 당황할 수 밖에 없었다고 생각한다. 그러나 업주들의 지배하에 있던 여성들과 달리 자체적인 조직을 꾸리고 있었던 부산과 인천의 집결지 종사 여성들이 한국여성단체연합을 찾아갔고 그 곳에서 제안된 집결지현장 지원사업을 여성부가 적극적으로 받아들여 시행한 점은 이후 성매매방지법 시행 1년의 중요한 성과를(집결지 사실상 축소, 종사여성 감소 등) 이뤄낼 수 있었다고 본다. 그 후 언론의 보도는 일단 1년이 지난 후 집결지 성매매업소는 줄었으나 풍선효과로 산업형 성매매가 확산되고 있으며, 주택가까지 음성화되어 법 시행 후 도리어 정화조가 터져 오염물질이 사방군데 흩어졌다는 모 경찰의 발언을 인용하여 떠들어 났고, 그 후에는 국내에서 못하게 하니까 국외로 여성들이 원정 성매매를

2) 사실 성매매방지법 시행 초기에 우리 센터를 찾아온 많은 탈성매매를 원하는 여성들은 언론을 통해 본인이 어떤 지원을 받을 수 있는지 전혀 알 수 없었다고 한다. 여성들은 그냥 막연하게 가면 도와줄 것 같았고, 업주의 감시와 폭력이 너무 두려워 도망나왔을 뿐이라고 했다.

3) 사실 이 여성은 자살 기도 후 우리 센터와 연결이 되어 법적·의료적·심리적 지원을 제공받고 센터에서 생활하며 대학에 진학하고 졸업하여 현재 취업하여 자신의 삶을 뚜렷하게 선택하고 살고 있다.

4) 이 사실은 국회앞 시위에 참여했던 우리 센터 이용자를 통해 알게 되었는데, 서울의 한 집결지에서 탈업소한 여성은 국회앞 시위에 참여했는데, 그때 자신은 자살시도한 여성이 결국 죽었다고 들었으며, 업주들은 매일 여성들에게 너희들도 저렇게 될 것이라고 했다 한다. 여성들은 모였다하면 우리도 저렇게 될 것이라고들 얘기했으며, 어차피 죽을거 뭐라도 해야 한다고 생각했다고 말했다

하러 나갔다는니 성매매를 못하게 하면 멀리 해외라도 원정가는 한국여성들 때문에 국가가 망신스럽다는 등 하는 식의 논조는 우회적으로 차라리 성매매를 국내에서 하게 해주자는 식으로 읽혔으며, 그 후에는 어떤 계기가 나오는 족족 모든 문제가 성매매방지법 시행 탓으로 몰아갔다⁵⁾ 모든 것이 성매매방지법 시행 탓이라고 떠들어대는 다수 언론들의 영향을 매일 세례받는 국민들이 어떻게 그간 성매매방지법 시행으로 인한 성과들을 알 수 있으며, 얼마나 많은 사람들이 이 법과 정책의 시행으로 성매매 아닌 다른 삶을 살아가고 있는 지를 알 수 있었겠는가. 언론들의 이와같은 보도행태는 현장과 국민과의 소통을 단절시키고 법과 정책의 내용이나 실제 목적에 입각한 여러 가지 성과들이 제대로 전달되지 않았다. 성매매방지법 시행 초기부터 매사 부정적인 어조로 일관하는 언론과 성매매 문제의 복잡함이 가져오는 다양한 접근에 대한 소모적인 논쟁이 서로를 지치게 하고, 연대를 방해하고, 더 나아가 현장과 다수 국민들과의 소통의 단절로 이어졌다고 본다. 이 점이 성매매방지법 시행 4년을 맞으면서 한국사회 전반에 걸쳐 급격하고 다양하게 긍정적 변화를 이루고 있으면서도 이러한 상황이 대 국민을 상대로 정확하게 전달되지 않았으며, 다시 여론의 지지를 제대로 받지 못하는 법과 정책이 계속 방어적으로 사건 사고에 대응하는 식의 악순환이 발생하였다고 본다.

8. 집결지 중심의 성매매방지정책 시행의 한계와 집결지 폐쇄에 대해

처음부터 정책의 대상과 목표를 한국사회 전반으로 놓고 탈성매매를 원하는 모든 자를 대상으로 정책이 설계되었어야 했다고 보며, 결국 이점이 성매매방지법 시행의 성과에 대해 국민이 체감할 수 있는 수준이 아닐 수 밖에 없는 중요한 요인이 됐다고 본다. 정책의 대상이 정책의 집행 초기부터 여성에 대한 인권유린이 극단적으로 이뤄지고 있는 곳으로 맞춰지면서 법 시행 1년 집결지 축소의 성과는 나타났지만 이후 다른 곳으로 이동했다느니, 주택가까지 확대됐다는니 하는 부정적인 대응이 더 많은 대상을 설득하는 것 같자 그제서야 허둥지둥 후속조치에 나서는 모양새는 정책이 현실변화를 선도하고 장기적 비전과 목표를 갖고 시행됐다고 하는 믿음을 깎아내리기에 충분했다고 본다. 또한 이 문제는 여기서 끝나지 않고, 더 나아가 그렇다면 성매매방지종합대책에서 초기 설계했던 대로 집결지 폐쇄에 이르기까지 후속조치들이 잘 세워져 현실적으로 진행됐느냐는 점이다. 그러나 현실은 그렇지 않다는 것이다. 정부는 2004년 3월 발표한 성매매방지종합대책에서 총 18개 과제중

5) 예를 들어, 성병확산도 성매매방지법 탓, 경제가 위축되는 것도 성매매방지법 탓, 성폭력사건이 일어나도 성매매방지법 탓이었다.

제 7과제에 집결지의 폐쇄와 정비를 추진한다고 하였고, 이는 ① 현재 성매매가 현행법상 불법임에도 불구하고, 성매매가 전업으로 이루어지는 지역이 전국에 형성되어 있으며 ② 집결지의 온존은 법을 사문화시키고 현행법 질서를 저해할 우려가 있으며, 성매매에 대한 사회적 목인을 조장할 소지가 되며 ③ 부당한 착취, 폭력·감시에 의한 성매매여성의 인권침해가 가장 심각하고 인신매매 범죄와의 연계성이 높은 지역이라는 이유에서이다.

라고 하여, 집결지 폐쇄의 단계와 과정, 절차와 추진 년도까지 자세히 규정하고 있다. 그러나 현시점에서 볼 때, 계획되었던 집결지의 폐쇄나 정비에 대한 중앙정부 차원의 계획은 전혀 시행되지도 않았을 뿐 아니라, 다만 몇몇 곳에서 현재 추진되고 있거나 계획되고 있는 집결지 정비는 개발 이익이 현저하게 발생하는 몇몇 특정 집결지역 만을 민자 유치를 통해 도시재개발 측면에서 재개발과 재건축으로 정비하려고 하고 있으니, 성매매방지법의 제정과 그에 따른 방지정책 시행으로 오랫동안 법을 무력화시키고 심각한 인권유린을 자행해오던 집결지성매매업소들이 폐쇄되고 피해자들이 보호받으며 지역차원에서 새로운 대안이 마련되기를 기대해오던 대다수의 국민들은 정부의 이러한 행동이 집결지폐쇄 의지의 실종이며 더욱이 범죄자들을 옹호하고 도리어 개발의 이익을 나눠주겠다는 의도로 밖에 볼 수 없다고 할 것이다. 이러한 상황에서 정부가 집결지자활사업을 3년 한시사업으로 3년이 지났다는 이유로 사업을 접는다는 것은 발제자가 보기에 스스로 집결지 사업의 목적과 목표를 훼손하고 정부의 정책 집행의 의지를 꺾었다고 밖에 볼 수 없다.

9. 정부조직 간의 문제

정부는 정부 안에서 조차 성매매문제에 대한 공통의 비전을 세우지 못하고 정책의 정당성을 설득하지 못했다고 본다. 지난 정부는 의욕적으로 성매매 문제를 해결하겠다고 수술대에 올려놓고 그 수술을 집도하는 의사와 수술실에 참여했던 여러 의사와 간호사 등 모두가 수술실 안에서 손발을 맞추지 못했다고 본다. 다시말해, 성매매방지법 시행이 정부의 생각보다 훨씬 많은 논쟁과 과장력을 가져왔듯이 성매매 문제는 오래된 문제이고 일상의 문제이며 국민의 대다수가 연관되어 있는 실제적인 문제였다. 따라서 이 문제의 해결은 한국사회 전반의 변화가 있어야 가능한 일이었다. 이를 알고 있는 정부는 이 문제의 조정을 국무총리 국무조정실에 성매매방지대책 추진점검단을 설치하도록 했다. 토론자는 정부 각 부처가 거의 다 참여하고 있는 성매매방지대책 추진점검단은 조직 형태상으로는 타당했다고 보지만 그 집행에 있어서 각 부처가 모두 성매매방지법의 입법취지에 동의하고 각 단위에서 대안을 마련하고 시행했어야 함에도 불구하고, 여성부를 제외한 타 부처들은 관심이 없거나 심지어 불협화음까지 발생시켰다고 본다. 상황이 이러하다면 점검단의 간사단위가 정부 각 부처와의 정책

조율과 동시에 점검을 통해 시행에 필요한 조치까지 강제할 수 있게 실질적인 힘을 부여해 줘야 하는데, 토론자가 보기에 는 지난 4년동안 그렇지 않았다고 본다.

따라서 정부는 한국사회 성매매산업 전반에 적용되는 정책을 전제로 성매매방지종합대책을 일관되게 장기적으로 현실에 적용할 수 있도록 정부의 각 부처에 담당 전문가를 배치하고, 이를 조정·관할할 수 있도록 성매매방지대책 추진점검단을 지속적으로 가동시키고 집행을 강제할 수 있도록 실질적인 힘을 부여해야 한다. 또한 정부내의 불협화음을 방지하기 위해 공무원들에 대한 지속적인 성매매방지 교육을 실시해야 한다.

10. 10대 성매매피해자에 대한 지원체계의 미비

성매매알선산업에 유입된 10대 성매매피해자에 대한 구조·상담·법률지원·의료지원등의 지원체계가 현저히 부족하다. 특히 10대 성매매피해자에 대한 구조와 법률지원의 지원체계가 전무하여 10대들이 탈성매매를 하고자 하더라도 구조를 받기가 어렵고, 탈성매매한 이후에도 법률지원을 받을 곳이 없어 법적문제에 있어 어려움을 호소하지도 못하고, 해결되지 않은 법적문제에 시달리며 살아가고 있어 10대 성매매피해자들이 겪는 2중 피해는 심각하다고 할 것이다.

11. 자활지원 대상의 문제

자활지원 대상에서 성매매방지법의 사각지대로 소외된 대상층이 너무 많았다고 본다. 정책수혜대상이 자활 가능성이 높은 20대 비장애 여성에게로 한정되다시피한 자활 정책의 대상 문제이다. 성매매문제 해결에 대한 국가의 오랜 방치로 성산업 주변에서 더 이상 갈 곳이 없는 중장년, 노인 여성이나 기지촌에 유입되어 있는 여성이나 노인이 되어 버린 여성들, 장애 여성들, 외국인 여성들, 청소년들, 이들 각각의 대상에 맞는 다양하고 체계적인, 또한 전문적인 자활정책이 마련되었어야 했다. 법시행 4년이 지났지만 지금이라도 이들 각각의 현실에 대한 실태조사와 함께 법의 사각지대를 최소화할 수 있는 자활 정책이 마련되어야 한다.

12. 성구매자 처벌 및 인식개선 방안

성구매자들에 대한 검사들의 구형이나 법원의 선고형이 강화되어 성구매행위 자체가 약

자에 대한 폭력으로 진정 범죄행위라는 인식을 갖게 하여야 한다. 특히 상습적인 성구매에 있어서는 처벌 수위를 보다 높임으로써 일반예방효과를 증진시켜 나가야 할 것이다. 또한 지금 시행되고 있는 성구매방지교육인 ‘존스쿨’이 법무부가 표방한 대로 남성중심의 왜곡된 성인식을 교정하고 성매매의 범죄성과 반인권성을 인식하게 함으로써 재발을 효과적으로 방지하기 위해서라도 8시간이 아니라 보다 많은 시간을 배정하여 성구매자들에 대한 철저한 교육을 통해 성구매자들의 인식을 바꾸어 나가도록 해야 할 것이다. 초범자에 한하여 존스쿨교육이 이루어지기 위해서는 검찰의 전국적인 시스템이 구축되어야 할 것이다.

나아가 존스쿨교육의 집행기관에 있어서도 여러 범죄자들의 수강명령과 사회봉사 등을 모두 집행하는 보호관찰소가 아니라 전문기관의 마련이 필요할 것이다. 존스쿨 교육을 실효적으로 운영하고 점검·사후관리까지 총괄적으로 실시할 독립적인 기구를 설치할 필요가 있으며 성구매자들의 섹스중독이나 의식과 문화를 조사하고 연구할 연구기관 또한 마련되어야 할 것이다.

13. 2008년 현장에서는...

1) 07년 9월 (사)성매매근절을위한한소리회, 성매매문제해결을위한전국연대, 민주사회를 위한변호사모임여성복지위원회는 집결지공동대책위원회를 구성하여 전국의 성매매업소집결지역의 성매매업소 업주 및 토지, 건물 소유자 들을 상대로 공동 고발을 하였다. 집결지공대위에서 고발하는 공동고발지역은,

- ① 서울 성북구 하월곡동 성매매업소집결지(일명 미아리텍사스)
- ② 인천 남구 송의동 성매매업소집결지(일명 엘로우하우스)
- ③ 대전 유천동 성매매업소집결지
- ④ 대구 도원동 성매매업소집결지(일명 자갈마당)
- ⑤ 전주 서노송동 성매매업소집결지(일명 선미촌)
- ⑥ 전주 전동·다가동 성매매업소집결지(일명 선화촌)
- ⑦ 광주 대인동 성매매업소집결지
- ⑧ 여수 공화동 성매매업소집결지
- ⑨ 부산 완월동 성매매업소집결지
- ⑩ 제주 산지천 성매매업소집결지 이다.

집결지공대위원회의 공동대표들은 각 지역의 수사기관에서 고발인 조사를 받았고, 고발한 집결지는 공공연히 알려진 성매매알선업소이므로 수사기관이 의지만 있다면 충분히 단속하고 처벌할 수 있을 것이라 확신하였지만 인천의 몇 업주에 대해 벌금형이

있었을 뿐, 거의 모든 지역이 각하 처리 되었고, 몇 지역은 단속을 했으나 증거불충분으로 무혐의 처리되었다. 공대위는 다시 항고하였으나 기각되었다.

- 2) 07년 대선과정에서 모 대선후보 소유 건물에 속해있는 유흥업소가 성매매알선업소의 혐의가 있다는 언론보도가 있었다. 이에 성매매피해여성을 지원하는 단체들이 대선후보의 당사 앞에서 후보가 이 혐의에 대해 알고 있는지, 알고 있다면 하루 빨리 조치를 취해달라는 기자회견과 함께 요구서를 전달하려 했지만 거절당했다. 그 일이 있는 후 지금까지 혐의가 있었던 그 유흥업소는 여전히 영업을 하고 있다.
- 3) 08년 6월, 04년 국회앞 시위를 이끌었고 갈취, 불법 카드깡, 성매매 알선 등 혐의로 검거됐던 성매매집결지 업주들의 모임인 한터 사무국장 강모씨에 의해 발의된 성매매집결지 자활지원사업에 대한 국민감사청구가 감사원에서 받아들여져 전국의 성매매집결지 자활지원사업에 대한 감사가 실시되었다. 이에 국회의원 박순자(한나라당), 국회의원 김유정·박선숙·전현희·조배숙·최영희(통합민주당), 국회의원 곽정숙·이정희(민주노동당), 한국여성의전화연합, 여성인권중앙지원센터, 민변 여성인권위원회, 여성정치세력민주연대, 한국성폭력상담소, 한국여성단체연합, 성매매문제해결을위한전국연대, (사)성매매근절을위한한소리회, 여성지원시설전국협의회가 함께 아래와 같은 내용의 기자회견을 실시하였지만, 언론의 보도는 거의 되지 않았다.

(중략) 감사 청구자인 강모씨는 성매매업주들의 연합체인 ‘한터’의 대표격으로 활동해 오며, 성매매방지법의 집행을 막기 위해 끊임없이 위협을 가해왔으며, 감사원의 국민감사청구제도는 ‘공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우’에 한해 감사청구를 받고 있고, 부패방지법에 의해 사적인 권리관계에 대한 감사청구에 대해서는 청구대상에서 제외하고 있다. 그럼에도 불구하고, 감사원이 직접적 이해당사자라 할 수 있는 청구인의 감사요청을 받아들인 점은 이해할 수 없는 처사이며, 이번 감사원의 결정이 자칫 불법 성매매 업주들의 탈법, 불법 행위에 대해 정당성을 부여하는 것으로 비취질 수 있어 이에 대해 큰 우려와 유감을 표시하지 않을 수 없다. 따라서 이번 감사원의 결정에 대해 감사원은 국민감사 청구를 받아들인 이유를 명확히 밝혀야 할 것이며, 향후 감사 과정에서 성매매집결지 자활지원사업의 정당성이 훼손되지 않고, 앞으로 국민감사청구가 불법적인 단체들에 의해 악용되지 않도록 대책을 강구해야 할 것이다. (이하 생략)

- 4) 08년 5월 어모 경찰청장 동생 호텔 ‘성매매 의혹’ 파문 확산 기사가 뒤늦게 네티즌들

에 의해 확산되었고 이를 통해 어모 경찰청장의 친동생이 최대주주로 있는 부산 해운대의 한 호텔에 대해 “15층 건물 가운데 6.7.8층은 최고급 룸살롱이고, 나머지는 호텔 객실”이라며 “대형룸 28개를 갖춘 룸살롱은 부산에서도 최고 수준” 호텔의 1/3이 룸살롱으로 성매매가 이루어지고 있다고 보도하였고, 이에 어청수 경찰청장은 국민의 세금으로 운영되고 있는 정부기관을 사조직처럼 사용하여 기자의 신상정보 파악을 직접 부산 경찰청장도 모르게 지시하여 은폐하려고 하였으며, MBC본사가 부산 MBC가 보도한 내용을 뉴스데스크에 보도하기로 했다가 사장되었다는 보도가 있었다. 이에 대해 많은 곳에서 어모 경찰청장의 의혹에 대해 사실을 밝히고 사실이라면 처벌해야 하며, 어모 청장은 사퇴하라고 했지만 어모 청장은 여전히 건재하다.

토론문

“법 제정 4년, 성매매관련 정책 현황과
향후 과제” 토론문

최정은
(사회복지법인 W-ing 대표)

1. 「2007 전국 성매매실태조사」를 통해 나온 결과들을 어떻게 ‘정책화’ 할 것인가?

이번 실태조사를 통해 의미 있는 결과들이 도출되었다. 여러 가지가 있지만 그 중 인터넷 성매매와 신/ 변종 성매매의 확산 및 성매매 유형의 변화로 인한 알선 비율의 증가, 경찰의 편중된 단속 실태와 성구매자에 대한 교육조건부기소유예제도인 존스쿨 교육의 한계와 기소유예를 받은 성판매자에 대한 교육이나 지원제도가 없는 현실... 등등 시급하게 정책적 개입이 요청되는 부분이 대부분이다.

과연 이러한 결과들을 어떻게 ‘정책화’할 것인가? 이에 대한 깊이 있는 토론과 실질적인 정책의 생산, 이것이 현재 당면한 과제라고 생각한다.

2. 정책현황에 대한 논의가 빠진 가운데 향후 정책 과제들을 어떻게 정리할 것인가?

- 1) 성매매 금지주의에 따른 사회의식의 확산
- 2) 범 부처 및 지방자치단체와의 연계 차원에서의 정책 공조의 필요성
- 3) 인터넷 성매매실태조사 및 규모축소를 위한 법 개정 및 적극적인 대처방안 모색
- 4) 해외성매매에 대한 적극적인 대처
- 5) 인신매매 등의 중한 성매매 알선행위 단속 및 처벌강화
- 6) 수사 및 재판과정에서 증인보호의 강화
- 7) 성매매 광고 내지 직업소개행위에 대한 수사기관의 처분강화
- 8) 몰수, 추징 규정의 적용 활성화
- 9) 존 스쿨 프로그램의 보완 및 개선
- 10) 성판매자에 대한 기소유예 후 프로그램 필요
- 11) 성매매여성에 대한 실질적 자활프로그램 제공 및 적극적 홍보
- 12) 보다 구체적인 사회, 경제적 효과 분석의 시도

‘법 제정 4년, 성매매관련 정책 현황과 향후 과제’라는 제목의 발제문을 통해서 위와 같은 향후 정책 과제들이 제시되었다. 그러나 아쉽게도 현재의 정책 현황에 대한 논의는 생략되었다. 현재의 정책현황은 이러하고, 본 실태조사를 통해 나온 결과들은 이러한 데 이것들을 연결해서 분석해보면 현재 이러한 점이 미비하고, 보완되어야 한다는 과정에 대한 논의가

부족하다. 또한 성매매방지법은 법무부의 처벌법과 여성부의 보호법으로 이루어진 법으로서 무엇보다도 소관부처간의 업무공조가 필연적임에도 불구하고, 그동안 양 부처간의 업무공조는 그렇다 할 만큼의 성과 내지는 진전이 없었다. 무엇보다도 명확한 부처간의 소관부처에 따른 역할분담으로 인하여 성매매방지정책만큼 범부처간의 업무공조가 필연적인 사안에도 제 역할을 하기 어렵다는 것은 어떻게 설명할 수 있을까?

이런 가운데 위에 제시한 향후 정책 과제들의 내용만 보더라도 거의 대부분이 법무부가 움직여야만 하는 정책들이 대부분이다. 그렇다면 어떻게 법무부를 움직이게 할 것인가에 대한 실질적인 논의가 이루어져야만 한다. 법무부가 성매매처벌법의 소관부처로서 보다 제 역할을 잘 할 수 있도록, 당위성을 찾기 위한 노력을 계속해야만 한다.

3. 성매매여성에 대한 지원의 현황과 변화의 흐름을 제대로 읽고 반영하고 있는가?

본 발제문에 나타난 성매매여성에 대한 자활지원에 대한 내용은 피상적인 분석에 그치고 있다. 성매매방지법 시행 4년을 맞이하고 있는 현재 이 시점에서 성매매여성들의 다양한 욕구와 시대적인 흐름에 따라 자활지원의 양상도 많이 바뀌어 가고 있다. 우선 성매매여성들은 기존의 '시설보호중심'에 이의를 제기하고 있다. 여성들의 시설 입소 또한 줄어들고 있는 현실과 '탈시설화'라는 거대한 시대적 요구 앞에서 그야말로 지원시설은 다양한 지원의 판로 개척과 확대를 고민하고 있다. '거주자'에서 '이용자'로의 개념이 전환되고 있는 것이다. 이와 함께 그동안 '청소년'에 대한 본격적인 논의가 활발하지 못했는데, 현재 청소년을 둘러싼 법과 보호체계의 이원화(청소년성보호법/성매매보호법상의 지원체계)에 대한 논의가 본격화되고 있으며, 청소년 성매매의 대부분이 '인터넷 성매매'로 이루어지며, 이들에 대한 개입에 있어서 부처간의 업무공조가 전혀 되고 있지 않다는 점 또한 눈여겨보아야 할 것이다. 수사기관의 테마단속이 청소년의 인터넷 성매매에 집중되고 있는데도 불구하고, 성매매 청소년들을 여성부의 지원체계로 모두 흡수하고 있지는 못하다. 왜냐하면 경찰의 단속은 단속대로, 청소년 지원시설은 시설대로 움직이며, 이것을 통합적으로 연결해 줄 구심점이 없기 때문이다. 즉 청소년에 대한 종합적인 센터 하나 마련되고 있지 못하는 현실에서 현재의 성매매상담소가 성매매 청소년까지 상담하고 있지 않기 때문에 청소년에 대한 공백이 불가피하게 나타나고 있다.

또한 이제까지 '성매매여성의 자활'에 대한 관심도 '성매매여성'에 집중된 것이 아니라, 사회적 차원에서 우리 사회가 그들이 자활하기에 충분한 환경을 갖추고 있는가? 를 우선 물어야 할 것이다. 성매매여성의 자활에 있어서 중요한 것은 지원금액의 정도가 아니다. 실

질적인 직업교육의 내용 또한 아니다. 그것은 바로 우리 사회가 어떻게 그들을 사회구성원으로 받아들이느냐? 자활에 필요한 단계적 과정으로서 필연적인 보호된 일자리(인큐베이팅)는 얼마나 확보하는가? 여타 빈곤 그룹들의 자활의 과정에 어떻게 편입할 수 있는가? 그래서 우리들의 ‘리그’가 아닌 다른 그룹들과 섞이면서 그 안에서 우리의 자리를 확보하는가? 에 중점을 두어야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 현재의 ‘성매매여성의 자활’에 대한 과도한 성과주의와 의미부여는 지양해야 할 것이다. 성매매여성의 자활이 1년 혹은 2년의 과정으로 만들어지는 것은 아니며, 더군다나 반드시 어떠한 결과를 내놓으라고 하기에는 역사가 너무 미천하다. 그만큼 ‘성매매여성의 자활’은 ‘결과’가 아닌 ‘과정’이고, 그래서 자활의 과정은 ‘새로운 삶을 준비하면서 다양한 것들을 경험하는 시기’라고 새롭게 재 개념화해야 할 것이다.

4. 과연 성매매여성에 대한 인권유린이 줄어들었다고 안심할 수 있는가?

성매매방지법의 시행으로 특정한 지역의 집결지 형태의 업소에서는 더 이상 예전처럼 감금이나 폭행 등 외관 상 두드러지는 방식으로의 인권유린이 일어나지 않는다고 했는데, 과연 그럴까? 최근 보도된 대전 유천동의 집결지의 상황만 보더라도 안심하기에는 이르다는 생각이 든다. 또한 정부의 정책기조나 집권여당의 의지에서도 나타나듯이 ‘반성매매’에 대한 뚜렷한 의지를 찾아보기 힘든 실정이다. 그렇기 때문에 나타나는 현상들로 업주들은 지금 몇 년 동안 묵혀두었던 ‘차용증’을 갖고 여성들을 찾아 나서고 있다. 실제로 쉼터에서는 이와 같은 업주의 방문을 자주 목격하게 되는데, 여성들은 심한 정신적 부담감과 압박으로 또 다른 형태의 협박을 받고 있는 상황에서 성매매여성에 대한 인권유린은 조금씩 내용이 바뀌면서 교묘히 활용되고 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

5. 경찰의 편중된 단속 실태, 어떻게 할 것인가?

실태조사에서도 나타났듯이 경찰은 인터넷과 마사지 업소에 집중된 편중된 단속만을 하고 있었던 것이다. 이것은 거의 대부분이 수사기관의 ‘기획수사’라는 명목 하에 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 이처럼 수사기관의 ‘테마단속’ 또한 주로 청소년의 방학 기간 중 이루어졌으며, 성매매처벌법 위반으로 단속된 전체 피의자별 성매매업소 유형을 살펴보면, 인터넷 채팅(23.3%) - 안마시술소 / 스포츠마사지업소(21.9%) - 유흥주점(12.4%)의 순으로 나타

나는데, 이에 반해 성매매집결지는 한참 아래인 5.2%를 나타내고 있다. 그렇다면 경찰은 아예 정기적인 성매매 단속은커녕 성매매집결지에 대한 단속 또한 게을리 했다는 결론이 나오는데, 이에 대한 경찰의 입장이 궁금하다. 현재 동대문구 장안동의 안마시술소에 대한 대대적인 단속만 보더라도 경찰의 단속에 대한 의지가 얼마나 중요한가를 여실히 보여주고 있는 대목이다. 앞으로 보다 철저한 단속과 처벌을 위해 경찰의 역할에 대해 우리들이 요구하는 바는 무엇인지 예를 들어 상담소와 경찰간의 합동 단속 내지는 정기적인 단속의 실시 등등 보다 구체적으로 제시되어야 한다.

6. 성매매의 새로운 복병, 인터넷 성매매

인터넷을 통한 성매매를 전체 규모의 44%로 추정하고 있는 현실에서 인터넷 성매매에 대한 민감성이 어느 때보다 필요한 시점이다. 성매매처벌법 위반으로 단속된 전체 피의자의 유형을 살펴봐도 인터넷 채팅이 가장 많으며, 청소년 성매매의 경우도 인터넷 성매매가 대부분인 현실에서 인터넷 성매매에 대한 새로운 접근 방식이 요구되고 있다. 지난 9월 15일자 보도에 따르면 국내에 유통되는 일본 ‘야동’ 음란동영상의 70% 이상을 공급하다 적발되었어도 대부분 집행유예나 벌금형이 선고되며 실형은 극히 드문 현실에서 이에 대한 법적 개정의 필요성 또한 대두되고 있다. 특히 인터넷사이트의 운영자 처벌 및 사이트 폐쇄 조치를 할 수 있는 법적 처벌규정이 없어 실효성을 거두기 어렵다고 한다. 이에 현행 성매매처벌법 상에 포함하거나 또는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상에 포함하던지 적극적인 법적 모색이 절실히 요구된다. 그리고 음란동영상을 유포한 혐의만으로도 성매매를 알선, 조장했다는 넓은 의미의 법적 해석 또한 필요한 시점이기도 하다.