편집자의 글

문유경 | 본원 동향분석센터 소장

성매매방지법이 시행된 지 2주년이 되어 온다. 시행 초기 연일 매스컴에서 대대적으로 다루었던 것은 이 법이 대부분의 여성정책처럼 '여성들만의 잔치'로 끝나지 않고, 성판매자와 성구매자는 물론 중간매개자가 포함되는 '관계자 모두의 법'이었기 때문일 것이다. 법의 필요성은 인정하지만 시행준비기간이 너무 짧았다는 세부적인 비판에서부터 성매매를 범법행위로 보는 것 자체가 적합하지 않다는 근본적인 비판까지 다양한 입장에서 수많은 반대여론이 있었다. 일부 경제학자들은 실증적인 수치를 제시하면서 관련 산업의 전반적인 침체로 경제성장을 저해한다는 분석결과를 내놓기도 했다.

이제 법 시행 2주년을 맞이하여 그간의 성과와 문제점을 짚어보고 앞으로의 발전방향을 모색하는 것은 시의적절한 일이라 생각된다. 법의 시행이 절대적인 성매매 거래수를 감소시켰는지, 과연 경기침체로 이어져 일반 국민들이 어려움을 겪었는지, 지극히 개인적인 행위에 대한 부당한 제재인지 많은 의문들이 꼬리를 문다.

본지에서는 우선 여성가족부 권익기획팀의 성매매 방지 정책에 대한 추진실적을 게재하여 독자들이 스스로 판단할 수 있는 정보를 제공하고자 하였다.

성매매 피해여성 자활지원을 위한 다시함께센터의 조진경 소장은 이 법의 효력이 아직도 제대로 발휘되지 못하고 있으나, 적어도 성매매 문제를 인권의 문제로 다루기 시작한 점과 성매매 피해여성의 지원체계가 안착되고 있다는 점에서 법의 제정에 긍정적인 평가를 하고 있다.

윤덕경 연구위원은 '성매매방지법' 중 '성매매처벌법'의 시행상의 문제를 분석하고 있다. 특히 성매매 여성이 피해자임을 스스로 입증해야 하는 어려움이 있으며, 자활지원시스템으로의 연계가 원활하지 않다는 점과 처벌이 전통적인 성매매 형태의 단속에 집중하여 산업형 성매매 업소의 단속에 소홀하다는 점을 지적하였다.

마지막으로 본원의 변화순 소장의 사회로 진행된 특별 좌담회는 이 법과 기존의 윤락행위방지법과의 차별성을 지적하면서 성과와 문제점들을 짚어보았다. 좌담회 참석자들은 다양한 견해를 주고받았지만, 기본적으로 성매매 피해여성의 인권 보호의 필요성에 대해서는 모두 공감하였고, 특히 집행의 실효성을 높이는 것이 필요하다고 강조했다.

원천적인 성매매 금지주의에서 성노동권의 인정까지 성매매와 관련한 입장은 다양하고, 각기 다른 전략과 갈등 지점을 갖고 있다. 분명한 점은 우리 사회의 거대한 규모의 성산업은 계속 성장하고 있으며 진정한 의미에서 여성들이 자신의 몸에 대한 결정권을 확보하는 일이 그리 쉽지는 않다는 것이다.

법과 현실

성매매 방지 정책이 가야 할 길

정부의 성매매 방지 정책 추진실적
여성가족부 권익기획팀

성매매방지법 시행 2년, 현장은...
조진경 | 다시함께센터 소장

성매매처벌법의 시행 현황과 향후 과제
윤덕경 | 한국여성개발원 연구위원

[좌담회] 성매매방지법 2년의 평가와 향후 과제

정부의 성매매 방지 정책 추진실적

여성가족부 권익기획팀

1. 개요

성매매방지법은 「성매매방지및피해자보호등에관한법률」 및 「성매매알선등행위의처벌에관한법률」로 구성되어 있다. 이 중 전자는 여성가족부가, 후자는 법무부가 주무부서이다. 이 글에서는 2004년 9월 법 시행 이후 여성가족부에서 성매매 방지 및 피해자 보호를 위해 추진한 실적을 주로 소개한다.[1] 법무부의 실적과 관련해서는 윤덕경 연구위원의 글에서 다루기로 한다.

2. 여성가족부의 성매매 방지 및 피해자 보호 실적

여성가족부에서는 성매매 방지 종합대책을 수립하고 성매매방지추진점검단의 운영을 내실화하여 범정부적으로 성매매 방지에 노력하였으며, 중앙지원센터 설치, 성매매 방지 상담원 양성 확대 등을 통하여 성매매 없는 세상을 만들기 위한 기반을 구축하였다. 또한 피해여성들의 지원을 위해 지원시설(상담소 포함)을 전국에 확대하여 피해자가 쉽게 구조 · 지원을 받을 수 있도록 하였으며 복권기금을 통하여 의료 · 법률 · 직업훈련 지원 및 창업자금 지원 등 피해여성의 자활을 적극 지원하고 있다.

1) 종합대책의 수립과 법 개정

(1) 성매매방지종합대책의 수립 및 성매매방지대책 추진점검단 운영의 내실화

정부는 2003년 6월 성매매방지에 관한 종합적이고 실효성 있는 중장기 대책을 마련하고자 국무총리 산하에 「성매매방지기획단」을 설치 · 운영하였고, 이듬해 3월에는 「성매매방지종합대책」을 발표하였다. 당초 「성매매방지종합대책」은 3개 분야 18개 과제 73개 시책으로 구성되어 있었으나 2005년에는 지자체별 성매매관련단속강화방안 등 11개 과제를 정비하고 성매매업소의 탈루 조사 등 7개 과제를 신규로 포함함으로써 3개 분야 18개 과제 69개 시책으로 변경되었다.

정부는 성매매방지종합대책의 효과적인 추진을 위

1) 여성가족부, 「2005년 여성정책 연차보고서」를 요약, 정리함.

해서는 종합대책의 이행 상황을 지속적으로 점검하고 관계부처간 협의를 정례화 할 필요성이 제기됨에 따라 기 설치되어 있던 「성매매방지기획단」을 2004년 11월 10일 국무조정실 산하에 14개 관계부처 국장으로 구성된 「성매매방지대책 추진점검단」으로 전환하였다. 점검단회의는 2004년 12월 3일 1차 회의를 시작으로 해서 2005년 12월 27일 7차 회의까지 성매매 단속 및 피해자 자활지원 방안 등 주요 쟁점을 논의하고 각 부처의 성매매방지대책 추진상황을 점검하였다.

정부의 성매매방지종합대책의 다각적인 추진은 국제사회에서도 인정받아 2005년 국제인신매매보고서에서 모범사례로 선정되는 결과를 얻었고, 2005년 정부업무평가시 일반국민을 대상으로 한 대국민고객만족도에서도 정부 내 72개 정책평가과제 중 1위 과제로 선정되기도 하였다.

(2) 성매매알선처벌법 및 성매매피해자보호법 개정

2004년 9월 23일 시행된 「성매매방지및피해자보호등에관한법률」에 대해 2005년에는 법 운영과정에 나타난 일부 미비점과 성매매피해자 지원시설 등의 요구사항을 받아들여 일부 개정작업을 거쳤다. 법무부 소관인 「성매매알선등행위의처벌에관한법률」에서는 판사의 보호처분 중 지원시설에 감호 위탁하는 규정을 삭제하였으며(2005년 3월 24일), 「성매매방지및피해자보호등에관한법률」은 일반지원시설의 지원기간을 기존의 최장 1년에서 1년 6개월로 연장하였고, 성매매 피해자에 대한 효율적인 의료지원을 위해 전담의료기관을 지정 · 운영할 수 있는 근거규정을 마련하여(2005년 12월 29일) 법의 실효성을 강화하는 조치를 취했다.

또한 2006년도에는 시행령 개정을 통하여 전담의료기관에서 성매매 피해자 등에게 제공하는 신체적 · 정신적 치료범위를 정하였고, 시행규칙 개정을 통하여 성매매 피해자 청소년 지원시설 입소기간 연장 시 상담원의 의견을 들어 결정하는 것으로 절차를 변경하여 업무를 개선하였다.

2) 전문인력의 양성과 홍보

(1) 성매매 방지 전문상담원 양성교육 확대운영

성매매방지법 시행 이후 크게 증가한 성매매 피해 지원시설 종사자의 수요를 충당하고, 상담원의 전문성과 자질향상을 통하여 수준 높은 성매매 방지 서비스를 제공하기 위해 「한국양성평등교육진흥원」에 위탁하여 2004년 77명에 이어 2005년 시설장 · 사무국장 22명을 포함, 총 5회에 걸쳐 136명의 상담원을 양성하였다. 또한, 2006년도에는 교육위탁기관을 「여성인권 중앙지원센터」로 변경하여 200명의 상담원 양성을 목표로 현재 교육을 진행하고 있다.

성매매 방지 전문 상담원 자격 기준은 사회복지사 자격 소유자 등 개별기준을 갖춘 후 이론교육 100시간과 실습 50시간 등 총 150시간의 교육을 이수하여야 하며 이들은 성매매 방지시설 및 상담소, 집결지 시범사업 등에 투입되어 피해자 구조 · 지원 등 성매매 방지를 위해 활동하고 있다.

(2) 성매매 방지 홍보 및 전문 강사 양성

여성가족부는 성매매방지법 시행 1주년을 맞아 성매매 의식 변화에 대한 국민의식조사를 여론조사기관에 의뢰하여 2005년 8월에 온라인으로 설문조사를 실시하고 건전한 성문화 조성을 위한 '성매매 방지시행 1주년 성과와 대책' 을 수립 추진하고, 성매매의 불법성에 대한 국민 인식제고를 위해 집중적인 홍보를 실시하였다.

특히 법적인 제재에서 자발적 참여를 독려하는 대

학가 등 젊은층을 대상으로 '화이트 타이' 캠페인을 실시하여 남성 스스로의 왜곡된 성문화에 대한 자각과 의식개혁을 유도하였다.

또한 탈성매매 여성들의 자활수기를 공모하여 수기집을 1,500부 발간 · 배포함으로써 자활의 의지를 고양하였고, 홍보 리플렛 15,000부를 제작 · 배포하여 성매매 방지에 대한 국민적 공감대를 형성하는데 노력하였다.

아울러 여성가족부는 2005년 7월에 성매매 방지 업무 담당 지자체 공무원 74명에 대해 성인지력 향상과 전문성 제고를 목적으로 한국양성평등교육진흥원에 위탁하여 교육을 실시하였고, 47명을 양성하여 성매매 방지 전문 강사로 활용할 계획이다.

2006년도에는 성매매 방지를 위해 2월에 서울을 비롯한 5개 도시의 지하철 차량에 광고물을 3,655매 부착하여 성매매 방지를 홍보하였고, 6월부터 공항, KTX기차역 및 전철역 전광판에 성매매 방지 전광판 홍보를 실시 중에 있다

또한 2006년 8월부터 12월까지 성매매 방지를 위한 시민자율감시체계인 「시민감시단」을 운영, 성구매 및 성매매 알선행위 등에 대한 정보를 수집하여 경찰에 신고하고, 그 외에도 성매매 방지 자율홍보활동 등을 전개함으로써 건전한 성문화 정착에 기여하고 있다.

3) 관련 조직의 설치와 지원

(1) 성매매 방지 중앙지원센터 설치 · 운영

2004년 9월 23일 성매매방지법 시행 이후 성매매 방지 관련단체에서는 성매매 피해자 지원시설 및 상담소에서 제공하는 서비스의 품질을 제고하기 위한 센터의 설치필요성이 대두되게 되었다.

시민단체의 요구에 대해 정부는 국무총리 주재 하에 열린 국정현안조정회의(2004년 11월 6일)에서 성매매방지중앙지원센터 설치에 대해 합의를 이루고 당정협의 등 절차를 거쳐 당초 2005년도 예산에 반영되어 있지 않던 중앙지원센터 예산(1,205백만 원)을 신규로 확보하게 되었다.

여성가족부는 성매매방지중앙지원센터의 설치과정에 있어 현장관계자 등이 참여하는 설치기획단을 구성하고 설치기본계획을 수립하였다(2005년 7월). 기본계획 수립 이후 위탁사업자 선정 과정을 거쳐 2005년 11월 25일에 센터가 개소되고 사업을 시작하게 되었다. 그러나 2005년도의 경우 사업기간이 짧아 시설의 운영조직을 구성하고 시설의 수요조사를 실시하는 등 센터의 기반을 잡고 2006년도 사업 준비를 하는데 전념하였고 2006년도에는 성매매 지원시설 간의 서비스 질을 높이고자 지역별 네트워크 강화와 성매매 방지 상담원 양성교육 등 본격적인 사업을 추진함으로써 정상적인 궤도에 접어들고 있다.

성매매방지중앙지원센터는 현장지원팀, 교육홍보팀, 운영관리팀과 자문위원회, 정책개발 T/F로 구성되어 있으며, 2006년 현재 총 14명이 일하고 있다.

(2) 성매매 피해여성 지원 시설(피해상담소 포함) 운영 활성화 및 자활 지원 강화

여성가족부는 성매매 피해여성들에게 숙식을 제공하고, 심리 안정, 의료 · 법률 · 직업교육 지원 등 자활에 필요한 사항을 지원하는 성매매 피해자 지원시설의 신규 설치 지원(4개소)을 통해 2006년 6월 말 현재 총 40개소(표 1)의 성매매 피해자 지원시설을 운영하였다.

〈표 1〉 성매매 피해자 지원시설 현황(2006. 6월 말 기준)

단위 : 개소

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
시설수	40	15	5	4	1	1	2	2	2	1	0	1	1	1	0	3	1

자료: 여성가족부 내부자료.

이를 통해 2005년 동안 총 1,246명의 성매매 피해 여성이 입소하여 보호 및 지원 서비스를 받았다(2005년 연말 현원 462명). 또한 입소자 특성에 맞는 맞춤형 서비스를 제공하기 위하여 과거 선도보호시설과 일시보호시설로 나뉘어 있던 시설을 일반지원시설과 청소년지원시설로 전환, 입소자 각각의 특성에 맞는 서비스를 제공하였다. 더불어 시설 입소 기간 동안 자활의 기반을 갖춘 피해여성들을 위한 그룹홈의 설치를 지원(4개소)하여, 자활 단계에 접어든 여성들의 특성에 맞는 주거서비스를 제공하였다.

〈표 2〉 성매매 피해 상담소 현황(2006. 6월 말 기준)

단위 : 개소

합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
28	6	3	2	1	1	1	1	4	1	1	1	1	2	1	1	1

자료: 여성가족부 내부자료.

성매매 피해여성에 대한 현장방문 · 내방상담 및 긴급구조 활동, 의료 · 법률지원을 실시하여 인권 유린 상황에 조기 개입하고 성매매 피해자 지원시설 등에 연계하는 성매매 피해 상담소를 16개 시 · 도 전역에 28개소(표 2)로 대폭 확대(2006년 6월 말 현재)하여 2005년 한 해 총 42,044건(표 3, 4)의 상담을 실시하였다. 특히 2004년 11개 지역 17개소였던 점에 비교하여 볼 때, 총 11개소의 성매매 피해 상담소가 확충되어 성매매 피해여성에 대한 접근성이 대폭 강화되었음을 알 수 있다.

〈표 3〉 성매매 피해 상담소 상담방법 및 상담건수 (2005. 1~12월)

단위 : 건수(%)

상담방법				
계	내방 · 방문	전화	사이버	기타
42,044 (100%)	23,020 (54.8%)	16,922 (40.2%)	998 (2.4%)	1,104 (2.6%)

자료: 여성가족부 내부자료.

〈표 4〉 성매매 피해 상담소 상담내용(2005. 1~12월)

단위 : 건수(%)

상담내용			
탈성매매	빚 문제	구타/감금/성폭행/위협	질병
15,008 (25%)	13,117 (21.8%)	5,109 (8.5%)	3,615 (6%)
인신매매	진로	임신/사회시선	기타
570 (0.9%)	2,754 (4.6%)	1,313 (2.2%)	18,604 (31%)
계 60,090(100%)			

자료: 여성가족부 내부자료.

또한 직업재활훈련, 일자리 제공 프로그램 등을 제공하는 자활자원센터를 2005년 2개소(서울, 경기 각 1개소)를 운영하였으며, 2006년에는 7월 말 현재 전북 1개소, 경기 1개소, 인천 1개소 등 총 3개소를 운영하여 성매매에서 벗어나 전업을 준비하는 성매매 피해여성에게 실질적인 자활 기반을 구축할 수 있도록 지원하고 있다.

〈표 5〉 자활 지원센터(시범사업) 현황(2005. 7월 말 기준)

지역	사업자	소재지	활동내용
전북	전북여성자활지원센터	전북 전주시	– 직업재활훈련 – 일자리 제공 창업지원 등
경기	동두천 새움터 부설 자활지원센터	경기도 동두천시	
인천	인천여성의전화 부설 자활지원센터	인천시	

자료: 여성가족부 내부자료.

이처럼 2005년도 성매매 피해자 지원시설 및 상담소 운영은 입소자의 특성에 맞는 단계별 맞춤형 서비스 체계를 구축하는 것에 중점을 두어 운영되었다고 볼 수 있다. 이와 같은 맞춤형 자활지원 서비스는 구조 및 일시적 보호의 단계 이후 여성들이 전업을 통해 실질적인 자활에 성공할 수 있도록 지원하는 것에 초점을 맞추고 있다.

4) 성매매 피해자 구조 지원 사업

성매매방지법 시행으로 성매매 방지 정책 추진을 위한 획기적인 전기를 마련했지만 실질적이고 물질적인 지원체계 마련은 다소 미비한 상태였다. 2004년 1월 29일 발효된 「복권및복권기금법」 입법과정에서 복권기금의 사용용도에 '저소득층 · 장애인 및 성폭력 · 가정폭력 · 성매매 피해여성 등 소외계층에 대한 복지사업'을 명시함으로써 성매매 피해여성 보호 지원을 위한 재원 확보가 가능하게 되었다.

이에 따라 2004년도 성매매 피해자 구조지원 사업에 총 38억여 원의 예산이 책정되어 전국 상담소 및 지원시설을 통해 현장구조차량 및 안전시설 설치 지원, 의료 지원, 법률 지원, 직업훈련 지원 및 창업자금 지원 등의 사업을 실시했고, 그 결과 14개 상담소에 구조차량 및 안전시설 설치를 지원, 의료 지원 6,721건, 법률 지원 8,530건, 직업훈련 2,109건의 성과를 거두었다. 또한 성공적인 자활 준비에 이른 31명(24개 업체)에게 창업자금을 지원했다.

2005년도 성매매 피해자 구조 지원 사업에는 총 61억여 원의 예산이 편성되어 전국 상담소 및 지원시설을 통해 의료 지원, 법률 지원, 직업훈련 지원 및 창업자금 지원 사업을 실시했고, 그 결과 의료지원 11,171건, 법률 지원 24,149건, 직업훈련 2,265건의 성과를 거두었으며, 성공적인 자활 준비에 이른 10명(9개 업체)에게 창업자금을 지원했다.

한편 2006년도에도 성매매 피해자 구조 · 지원사업과 창업자금 지원 사업을 지속적으로 추진 중에 있다.

5) 집결지 자활 지원 사업

2004년 11월부터 부산(완월동)과 인천(숭의동)의 2개 집결지에서 시작된 집결지 시범사업은 2005년에 집결지 자활 지원 사업으로 전환되어, 12월 말 기준으로 전국 9개 지역 1,490명을 대상으로 확대시행되었다.

2005년 3월 27일 하월곡동 집결지 화재참사 사건을 계기로 여성가족부는 '탈성매매 여성 자활대책'을 수립하여, 집결지 사업에 대한 중간평가를 실시하고 동 평가결과에 근거하여 사업의 확대를 추진키로 하였고, 이에 따라 중간 평가를 2005년 5월에 한국여성개발원에 위탁하였다.

시범사업 중간평가 결과, 이 사업에 참여한 많은 여성들이 탈성매매를 위한 좋은 계기가 되었다는 평가와 함께 사업의 지속 실시를 건의함에 따라 사업을 확대하게 되었고, 사업을 희망하는 9개 지역에 대하여 서면 사업계획 심사, 현지 실사와 사업설명회를 거쳐 사업수행주체의 준비 정도와 여건의 성숙 정도에 따라 단계적으로 확대를 추진하였다.

이에 따라 9월에는 서울의 용산과 천호동, 부산 범전동, 경기도 성남(중동)의 4개 지역에서, 10월에는 경기도 파주(연풍리, 대능리), 동두천(생연동), 전북 전주(서노송동)의 3개 지역에서 사업을 새로이 시작하게 되었다.

2005년 한 해 동안 집결지 사업을 통하여 현장 활동가들이 집결지 아웃리치를 196회 실시하였고, 연인원 13,417명에게 상담을 실시하였으며, 집결지 여성들에 대하여 생계지원금 2,707건(422명), 의료 지

원 2,930건(381명), 법률 지원 93건(74명)과 332개 직업훈련 과정(225명)에 대한 지원이 제공되었다.

한 해 동안 전국 9곳에서 시행한 집결지 사업에는 대상 여성 총 1,490명 중 541명이 참여하여 246명(45.5%)이 업소를 나온 것으로 집계되었으며, 그 유형은 귀가(88명), 취업 및 창업(64명), 재유입(26명), 취업 및 창업 준비(23명), 시설 입소(7명) 등이다.

〈표 6〉 2005년 집결지사업 운영실적

단위: 명, %

구분	합계	용산	천호동	완월동	범전동	인천	성남	파주	동두천	전주
대상여성	1,490	150	110	230	100	140	26	320	60	120
참여인원	541	40	61	276	30	75	29	18	5	7
탈업소인원	246	4	9	162	9	51	1	2	1	7
탈업소율	45.5	10.0	14.8	58.7	30	68.0	3.4	11.1	20.0	100.0

주: 1) 대상여성 : 사업시행주체가 현장활동을 통하여 추정한 집결지 규모(연간 총 대상인원 아님).
2) 참여인원 : 상담 및 자활지원 등 사업에 지속적으로 참여한 연간 인원
3) 탈업소 인원 : 사업 참여 후 탈업소에 이른 연간 인원.
자료: 여성가족부 내부자료.

전체 참여인원의 541명 중 64.9%인 351명, 탈업소 인원은 246명 중 86.6%인 213명은 2004년부터 사업을 시작한 완월동(부산), 숭의동(인천) 지역 여성들이며, 2005년 9월부터 시작한 나머지 7곳은 사업 기간이 3~4개월에 불과하였음에도 190명이 사업에 참여하여 30명 이상이 업소를 나온 것으로 나타났다.

여성가족부는 집결지 사업이 보다 효율적인 자활 지원 대책이 될 수 있도록 한편으로는 지원 내용과 기간 등을 대폭 확대하고, 다른 한편으로는 여성들에 대한 필터링을 강화하고 사업운영 시스템을 체계화하였다.

2005년 6월에는 생계지원금 등의 지원기간을 최장 6월에서 1년으로 확대하고, 집결지 여성들의 처지와 요구가 매우 다양한 점을 감안하여, 의료 · 법률 · 직업훈련 등의 항목별 지원 한도를 초과하여 1인당 760만 원까지 통합 지원할 수 있도록 하였다.

2005년 9월에는 사업 확대와 동시에 사업운영지침을 수립 · 시행하여, 사업 수행 방향과 원칙을 제시하고 지원대상의 필터링 강화, 현장지원센터의 운영기준, 지원 기준과 절차, 사업비 집행 원칙 등을 수립하였으며, 자활사업 관계자 워크샵을 9월과 12월에 각각 개최하여 사업수행자의 역량 강화와 자체평가를 통한 사업의 내실화를 기하였다.

특히 여성가족부는 사업의 성공적 운영을 위해서는 경찰과 검찰, 지방자치단체 등 관계기관의 유기적인 협조가 매우 중요하다고 보고, 9월에 개최한 워크샵에는 현장 활동가와 지자체 공무원이 함께 모여 사업의 방향을 공유하도록 하였으며, 사업을 새로이 시작하는 지역의 경찰관서를 여성가족부 관계자가 직접 방문하여 단속 강화와 활동가의 신변보호 등 사업 시행에 적극 협조하여 줄 것을 당부하는 등 사업 운영시스템의 체계화를 도모하였다.

2006년도에도 서울 하월곡동 · 전농동, 대구 도원동의 3개 지역에서 추가로 사업을 확대하여 전국 12개 지역 약 2,200명을 대상으로 사업을 시행 중에 있다.

6) 신용회복 지원 사업

탈성매매 여성의 경제적 자립을 적극 지원하기 위해 여성가족부와 신용회복위원회가 2005년 3월 16일 「탈성매매 여성 신용회복을 위한 업무협약」을 체결하여 신용회복 지원 프로그램을 운영하고 있다.

지원대상은 지원시설에 입소하고 있는 성매매 피해자와 집결지 및 현장 상담소에서 탈성매매를 한 것으로 확인된 여성이며, 신용회복지원대상자로 결정되면 채무상환이 가능한 소득 창출 시까지 최장 2년

동안 채무상환을 유예(연기)하고 유예기간 동안 이자가 면제되며, 유예기간 종료 후 최장 8년 동안 채무원금을 분할 상환하게 된다. 이와 함께 상환기간 내에 채무원금만을 전액 상환하면 현재까지 발생한 이자 및 향후 발생할 이자는 모두 면제된다.

신청방법은 지원시설의 요청에 따라 신용회복위원회 여성 전문 상담원이 직접 방문하여 개인별로 상담 후 신청서류를 접수하게 되며 신청 수수료 5만 원은 각 시설의 법률지원비로 지원토록 하였으며, 2005년 한 해 동안 총 320명이 상담을 받고 136명이 이자 면제 등 혜택을 받았다.

7) 국제적 성매매 방지 및 외국 성매매 피해여성 보호 내실화

여성가족부는 우리나라에 입국한 외국인 여성 중 국내 성산업에 유입되어 인권침해를 당하거나 인신매매 피해자가 된 여성들에게 신변보호, 의료 및 법률지원, 안전한 귀국지원 등의 서비스를 제공하는 '외국인 여성 지원시설' 2개소(표 7)를 시범사업으로 운영하였다. 이를 통해 2005년 한 해 동안 법률지원 72건, 의료 지원 166건, 귀국 지원 26건, 통역 지원 66건의 서비스를 제공하였다.

〈표 7〉 외국인 여성 지원시설(시범사업)현황 (2005. 12월 말 기준)

지역	사업자	소재지	활동내용
서울	벗들의 집	서울 광진구	– 숙식제공 및 긴급보호, 의료·법률지원 – 출입국관리사무소, 경찰서 등 관련시설 연계 – 통역·귀국지원 등
경기	안양천진상복지관	경기도 안양시	

자료: 여성가족부 내부자료.

2006년도에도 정부의 지원으로 경기도 안양시 소재 '천진상 복지관', 경남 창원 소재 '늘푸른 쉼터' 등 2개소와 서울 '벗들의 집'에서도 자체 경비로 외국인 여성에 대하여 보호 및 지원 활동을 하고 있다.

〈표 8〉 외국인 여성 지원시설 체류자격별 입소(이용)현황 (2005. 1~12월)

단위 : 명

체류자격					
계	E6[1]	C3[2]	F2-1[3]	기타[4]	동반자녀
157	8	10	93	11	35

주: 1) E6(예술흥행) : 문학 등의 예술활동과 수익을 목적으로 하는 연예, 연극, 패션모델 등의 활동을 목적으로 체류.
2) C3(단기종합) : 관광, 요양, 친지방문, 친선경기, 학술자료 수집, 각종 행사 및 회의참가를 목적으로 단기간 체류.
3) F2-1(거주) : 대한민국 국민인 자의 배우자로서 체류.
4) 기타 : E9(비전문취업비자), D3(연수생 비자) 등.
자료: 여성가족부 내부자료.

외국인 여성 지원시설 이용자 중, F2 비자(대한민국 국민인 자의 배우자로서 체류)를 통해 입국한 외국인 여성이 주된 비율을 차지하여, 국제결혼 등을 통하여 들어온 외국인 여성 중 성산업에 유입된 유인이 있는 여성에 대한 보호조치가 증가된 것으로 보인다(표 8).

성매매방지법 시행 2년, 현장은...

조진경 | 다시함께센터[1] 소장

1. 들어가는 말

올 9월로 성매매방지법이 시행된 지 2년이 된다. 2년을 맞는 요즈음은 시행 초기의 혼란스러운 분위기에서 많이 차분해졌다. 아니 차분해졌다기보다는 분위기가 가라앉았다고 하는 것이 더 어울리는 표현인 것 같다. 경찰의 단속은 법 시행 이전으로 돌아간 듯하고 성매매 방지 정책 또한 다른 사안들에 묻혀 관심 밖이 돼 버린 듯하다. 이러한 분위기 속에서 언론은 성매매방지법에 대한 부정적인 시각만 부각시켜 마치 모든 국민들이 성매매방지법이 실패한 법이라 생각하는 양, 성매매방지법에 모두 반대하는 양, 여론을 부추기고 있다. 그러나 지난 2년 동안 현장은 많은 변화가 있었다. 물론 예기치 못한 일들이 발생하였고, 수없이 많은 반대 여론에 봉착했으며, 현장 관계자들이 꿈꿨던 급격한 변화에 대한 기대에도 많이 못미쳤지만, 그동안 현장은 상상할 수 없을 정도의 긍정적인 성과가 있었다.

한번도 인권의 관점에서 다뤄지지 못했던 성매매 문제가 인권의 문제로 전국민들의 관심이 되었으며, 각 개인들이 동의하든 안 하든 간에 최소한 성매매가 한국에서는 불법이라는 것을 모르는 국민들은 이제 없는 것 같다. 이 점은 아무리 강조해도 지나치지 않을 만큼 중요한 성과라고 생각한다. 왜냐하면 아는 만큼 관심이 생기고, 전제가 동일한 만큼 논의가 진행되고 깊어질 수 있기 때문이다. 성매매를 금지해 왔던 윤락행위등방지법이 40년 넘게 시행되었지만 국민의 대다수는 성매매를 합법이라 여길 만큼 사문화되어 있었으며, 그만큼 성매매 문제에 관심이 없었고, 그렇기 때문에 성매매 현장에서 업주나 소개업자 등의 알선자들에 의한 인권유린 행위는 상상을 초월하는 수준으로 행해졌다. 그러나 지금은 최소한 국내에서만이라도 업주 등에 의한 인권유린 행위가 전처럼 그렇게 일반적으로, 안하무인식으로 자행될 수는 없다. 국민들이 그만큼 이 문제에 관심을 가지고 있으며 다양한 감시와 알선자들에 대한 위협이 상존하기 때문이다. 혹자는 성매매방지법 시행 후 얼마나 많은 부작용이 나타났는데 당연한 일을 가지고 확대해서 의미를 부여한다고 생각할지 모른다. 그러나 이

1) 서울시의 위탁을 받아 '(사)성매매근절을 위한 한소리회'가 운영하는 성매매 피해여성 자활지원을 위한 센터이다. 다시함께센터는 성매매 산업에 유입된 여성들의 탈성매매를 위하여 상담을 비롯해 법률지원, 의료지원, 쉼터연계와 긴급구조, 교육 등의 자활에 필요한 다양한 지원활동을 하고 있다.

당연한 일이 40여 년 넘게 이루어지지 않았기 때문에 성매매방지법이 제정되어야 하지 않았는가. 인권을 유린하는 범죄 집단이 감시를 받고 처벌을 받아야 하는 것은 당연함에도 불구하고 이것이 이제야 조금씩 정착되는 것은 법 제정과 일련의 과정을 통해 국민들이 이 문제에 관심을 갖게 되고 새로운 법이 성매매를 불법으로 명확하게 규정하고 있음을 전국민이 알기 때문이라 본다.

이 점은 또한 성구매자층의 각성과 변화를 가져오기도 하였다. 일상적이고 광범위하게 이루어져 왔던 성접대문화나 성매매를 통한 남성 놀이문화는 '성매매 불법' 의식이 확산되면서 급격하게 변화를 강제당했다. 이 점은 광범위한 반대여론뿐 아니라 성매매방지법에 대해 심각하게 적대감을 갖게 했지만, 반면에 상당히 많은 수의 성구매자들에게 일상적 삶의 문화 전반을 바꾸게도 하였다. 현재 진행되고 있는 '존스쿨'[2]이 제대로 된 교육 내용과 형식, 강사 인력풀을 갖추고 안착이 된다면 훨씬 많은 수의 성구매자들이 적극적으로 삶을 바꾸고 성매매방지법의 입법취지에 동의하리라 본다. 나아가 초 · 중 · 고 · 대학, 군대, 공무원, 기업을 포함하여 전국민에 대한 성매매방지 · 예방 교육의 실시는 시간이 지나면 지날수록 성구매 욕구를 현저하게 감소시킬 것이며 자연스럽게 성매매 산업의 축소로 이어질 것이라 생각한다. 사실 성매매 산업의 확장과 그 안에서 일어나는 온갖 인권유린의 원인은 거대한 규모의 성구매자들에 의해 주도된다고 해도 과언이 아니다. 성구매자층의 구매 행위가 줄어든다면 성매매 시장은 유지될 수가 없을 것이며, 성매매 여성들이 그렇게나 많이 필요치도 않게 될 것이다. 성매매 피해자 지원운동이 성구매자에 대한 강력한 처벌을 주장하는 이유이며, 거대한 성매매 산업을 그대로 둔 채, 성매매 피해자를 지원한다는 것은 밑 빠진 독에 물 붓는 격임과 동시에 반인권적이며 소모적일 뿐이다. 피해를 입지 않도록 하는 것이 중요하지 이미 피해를 당한 후 나머지 긴 인생을 충격과 혼란, 절망 속에서 살지 않도록 온갖 지원을 한다 해도, 성매매로 인해 피해를 당하지 않은 것보다 당사자에게 유익하겠는가. 성매매 문제는 빈곤의 문제, 곧 경제적 문제가 가장 큰 원인으로 작용하지만 문화와 의식의 문제이기도 하다. 성매매를 즐기고 누리는 것을 당연한 권리라고 생각하는 문화와 의식의 변화 없는 성매매 산업의 축소와 피해자층의 감소는 현실성이 없으며, 이를 변화시키는 방법으로 '성매매 불법' 화는 현실적으로 효과적인 방안이라 본다. 이는 다시 성매매 산업의 이익 확대의 측면에서 보면 성구매자층의 확대나 안전한 성구매가 관건인 만큼 성매매를 불법화하는 현행 성매매방지법의 사문화나 폐지 요구, 성매매 합법화에 대한 성매매 영업 관련자들의 요구는 시간이 가면 갈수록 거세고 강력해질 것이다. 이에 대한 철저한 준비와 함께 정부와 단속주체들의 강력하고 지속적인 의지, 일반 시민들의 광범위한 참여를 통한 저변 확대가 필요하다. 이를 통해 성매매 영업 관련자들이나 일상적인 성적 착취를 지속하려는 성구매자층의 공세에 적절히 대응할 수 있어야 한다고 생각한다.

성매매방지법 시행 2년 동안 현장에서 일어난 가장 중요한 변화이자 성과는 성매매 피해여성에 대한 실질적 지원의 확대와 구조에서 취업 · 창업에 이르

2) 성매매의 범죄성과 반인권성에 대한 교육 중심의 처우를 통해 성매매 행위에 대한 인식 변화를 기대하여 초범인 경우 성구매자 교육프로그램에 참여하는 경우 기소유예 처분을 하고 있다.

기까지의 전 과정에 대한 국가 지원시스템의 구축이다. 그러나 이 점에 대해서 역시 다른 변화들과 마찬가지로 관점에 따라 그 반대의 평가도 있다. 성매매 여성은 쉽게 돈을 벌기 위해 윤리적 타락을 선택한 자들로서 피해자로 볼 수 없을뿐만 아니라 더욱이 국가가 국민의 세금으로 그런 여성들을 지원한다는 것은 말이 안된다고 하는 이론은 차치하고서라도, 성매매 여성을 어떻게 보느냐에 따라 지원의 내용과 성격, 현행법에 대한 입장이 다르다.

먼저 성매매 여성을 피해자로 보는 그룹이 있다. 이들은 성매매 여성들이 한국 사회, 또는 세계 역학관계 안에 있는 한국의 구조적 문제로 인해 성매매 산업으로 유입되고 있다고 보며(물론 국경을 넘어 외국의 성매매 산업으로 유입되는 문제에 대해서나 외국인 여성의 국내 성매매 산업 유입에 대한 입장도 이와 같다), 성매매를 여성에 대한 폭력이며 착취로 규정하여 성매매 자체를 문제시한다. 또한 성매매 산업 전반이 강력한 착취구조를 띠고 있으므로 일종의 인신매매로 보며 따라서 성매매 유입 여성을 자발이든 강제든 '피해자'로 본다. 이는 과거 성매매방지법의 제정을 요구해왔으며 보다 강력한 법 시행 촉구를 주장하는 그룹이다.

또 다른 그룹은 법 시행과 더불어 대두된 입장으로 성매매를 자본주의와 가부장제 사회에서 존재하는 하나의 '일'로 규정하고, 성매매 여성들은 그 일을 통해 생계를 유지하고 있으므로 성매매를 불법화하는 것은 사실상 성매매를 현직으로 삼고 있는 빈곤여성들의 생존권과 주체성을 박탈하는 행위라 규정한다. 이들의 관점에서 성매매는 인권침해나 폭력이라기보다는 여성들이 자발적으로 선택한 '일'이며, 그러므로 관건은 '일'의 임금분배나 계약조건, 업무환경 등 이들을 둘러싼 상황이 문제이기 때문에 '성노동'과 '노동자성'의 인정을 주장한다. 따라서 업주와의 단체간 교섭에 따라 계약을 맺고 이를 통해 '성노동'을 둘러싼 노동착취를 구조적으로 해결해야 한다는 것이다. 이들에게 있어서 성매매 여성은 노동자로서 노동의 주체이며, 업주 등을 포함한 성매매 영업 관련자들은 성노동의 또 다른 주체가 되며, 성구매자들은 이들 모두에게 중요한 거래의 대상이 된다. 따라서 이들은 성매매의 합법화와 성노동자로서의 권리를 집단으로 행사할 수 있도록 노조 설립을 주장한다. (이들 안에서도 다양한 전략과 전술이 존재하지만 대체적으로 성매매나 성매매 여성을 바라보는 관점은 동일하다고 보여진다.)

성매매 공간에서 성매매 여성들은 업주를 포함한 성매매 영업 관련자들이나 성구매자들과 이미 교류, 협력, 협상, 타협 등의 방식을 통해 성매매 공간을 영위하고 있었으므로 이들은 성매매 여성뿐만 아니라 업주나 성매매 영업 관련자, 성구매자에 대한 불처벌을 주장한다. 업주를 포함한 성매매 영업 관련자와 성구매자들은 이들의 협력자들이다. 이러한 관점에서 보면 현재 한국에서 진행되고 있는 반성매매 운동은 여성들의 자발적이고 주체적인 선택을 인정하지 않고 오직 '피해자'로만 한정하고 대상화하는 오류를 범하고 있으며, 가부장적 · 남성중심적 성도덕을 국가와 경찰의 힘을 통해 강제적으로 관철시키려 하는 중산층 이상의 지식인 여성운동일 뿐이다. 이들의 관점은 공창을 주장하는 집단이나 업주, 성매매 영업 관련자, 성구매 행위를 일상적으로 유지하려는 성구매 자층, 일부 여성단체, 연구자, 시민운동 단체들을 포함하여 폭넓은 지지를 받고 있으며, 현재 전국성노동자연대 '한터여성종사자연맹(한여연/일명 전성노련)'과 성매매 영업관련자들과 단체 협약을 체결한 '민주성노동자연대(민성노련)'가 있다.

이러한 상이한 입장의 두 그룹은 서로 다른 목표와 전략을 가지고 성매매 문제를 바라보면서 성매매 여

성을 지원하고 있다. 당분간 이 두 그룹은 양립, 병존할 수밖에 없을 듯 하며 향후 서로 연대, 공존, 상호 발전할 수 있을지는 미지수이다.

필자의 입장은 전자의 입장으로 성매매를 권력의 문제로, 약자에 대한 폭력과 착취로 규정하여 성매매 자체를 문제시한다. 필자가 속해 있는 다시함께센터의 경우 2003년 9월부터 2006년 6월 30일까지 총 15,450건의 상담을 하였으며 자세한 상담지원 내용은 아래 〈표1〉, 〈표2〉와 같다.

〈표1〉 상담유형(2003. 9. 1. – 2006. 6. 30.)

단위: 건

구 분	총 계
전 화	3,863
내 방	3,442
방 문	7,725
사이버/서신	130
기 타	290
총계	15,450

자료: 다시함께센터(2006).

〈표2〉 상담지원내용 (중복집계 가능. 2003. 9. 1. – 2006. 6. 30.)

단위: 건

구 분	총 계
2차상담권고	2,032
긴급구조	103
긴급보호	208
쉼터연계	323
법률지원	3,747
조사동행	796
재판동행	271
심리치료	414
의료지원	562
정보제공	6,643
기타	466
총계	15,565

자료: 다시함께센터(2006).

2006년 6월 말 현재 전국의 성매매 피해 상담소는 총 28개소, 성매매업소 집결지 자활지원사업소 12개소, 성매매 피해자 지원시설 40개소(일반지원시설 25개소, 청소년지원시설 15개소), 그룹홈 5개소, 탈성매매 여성 자활지원센터 3개소, 외국인쉼터 3개소, 여성인권 중앙지원센터 1개소이다.

2. 2006년, 지금 현장에서는..

1) 성매매 피해여성 지원사업의 내용과 성과

정부는 성매매 방지 관련법을 제정하고 이를 계기로 성매매 산업을 대폭 축소하기 위한 중기대책을 마련하였다. 이를 위해 2003년 6월 국무총리실을 비롯한 교육인적자원부, 법무부, 문화관광부, 보건복지부, 노동부, 경찰청 등 12개 관련 부처와 법조계, 종교계, 시민사회단체와 현장활동가 등 관련 전문가가 참여한 민관합동 성매매방지기획단을 국무총리실 산하에 구성하여 성매매 방지 종합대책을 확정하였다. 2004년 3월 31일 여성가족부는 법무부, 경찰청과 합동 브리핑을 통해 성매매 목적의 알선 · 인신매매 대폭축소와 탈성매매를 위한 자립 · 자활지원 강화를 목표로 한 성매매 방지 종합대책[3]을 발표하였고, 이후 성매매방지대책 추진점검단[4]을 설치하여 종합대책의 세부적인 계획, 진행상황 점검 등의 역할을 담당하도록 하면서 정부부처간의 업무협조와 역할 조정 등을 하고 있다. 경찰은 주기적 · 테마별 기획단속

3) 3대 분야(국민의식 개선, 유형별 성매매 방지 대책, 대상별 성매매 방지 대책), 18개 과제 (건전한 성문화 정착, 성매매 예방교육 활성화, 가족중심의 건전한 여가문화 활성화, 성매매 방지를 위한 관련 법률 정비, 성매매 관련 수사역량 강화, 성매매 피해자 인권보호체계 구축, 집창촌 단계적 폐쇄 · 정비 추진, 풍속업소 및 업주의 불법퇴폐 행위 단속 강화, 직업소개소의 탈법방지대책, 휴대폰의 성매매 유인광고 방지 대책, 인터넷 상의 성매매 유해환경 차단 강화, 성매매 피해여성 보호 및 지원 강화, 탈성매매여성 자활지원 시스템 구축, 청소년 고용 티켓다방 근절 대책 추진, 청소년대상 성범죄자 신상공개제도 개선, 성매매 피해청소년을 위한 쉼터 및 자활서비스 확대, 유흥업소 종사 외국여성 관리체계 개선, 외국여성 성매매 피해자 보호대책), 73개 시책으로 구성되어 있다.

4) 단장(공동): 국무조정실 정책차장, 여성가족부차관/ 정부: 재정경제부, 교육인적자원부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화관광부, 정보통신부, 보건복지부, 노동부, 여성부, 국무조정실, 국세청, 경찰청, 청소년보호위원회 국장급/ 간사(공동): 국무조정실 노동여성심의관, 여성가족부 권익증진국장으로 구성되어 있으며 그 기능 및 역할은 ①성매매 방지 종합대책 세부추진계획 수립 및 이행상황 점검 · 평가 ②중앙행정기관과 지방자치단체 성매매 방지 관련 주요정책의 조정, 지원 및 평가 ③성매매 방지를 위한 제도와 법령의 정비 · 개선 ④그 밖에 성매매 방지 대책의 원활한 추진을 위하여 관련 기관간의 협의 · 조정 등이 필요한 사항이다.

을 실시하여 성매매 업주의 인권유린행위를 지속적으로 단속하고 성매매 알선을 차단하려 노력하고 있으며, 특히 경찰청 등에 성매매 피해여성 긴급구조와 인권보호를 위해 성매매 피해여성 긴급지원센터를 개소하고 117전화를 개통하여 전국의 성매매 피해여성을 지원하는 NGO들과 연계하여 직접적이고 안정적으로 성매매 피해여성의 인권을 보호하고 성매매 사범들을 단속하고 있다. 법무부도 성구매자 재범방지를 위한 교육(존스쿨 프로그램)을 2005년 8월부터 실시, 운영하고 있다. 그러나 한국의 성매매방지법 제정과 정부의 일련의 대응은 사실상 민간의 협력과 지원이 없었다면 결코 이루어질 수 없었다. 법 또한 제정이 되었다 하더라도 곧바로 실효성을 가질 수는 없으며, 아무리 좋은 정책이 마련되었다 하더라도 이를 실행에 옮기고 집행할 만한 인력풀이 없다면 이 또한 실현 불가능한 정책일 뿐이다. 성매매방지법 제정과 시행과정에서 각 지역의 민간단체들은 위험을 불사하면서 다양한 활동들을 벌여왔고 많은 성과를 이뤄냈다.[5] 먼저 법적, 의료적, 심리적 지원과 쉼터 연계, 자활에 필요한 다양한 프로그램 제공 등 성매매 여성에 대한 종합적인 지원방식을 개발 · 적용하고 있으며, 상담소와 시설들이 전국적으로 확산되면서 접근성의 용이함과 빠른 지원을 받을 수 있게 된 점, 전국에 확산된 민간단체들의 다양한 활동을 통해 지역사회 의식에 영향을 미치고 지역사회 보호 지원의 인프라를 구축하게 된 점, 전문적인 상담원들에 의한 수사기관의 변화를 추동시키고 있으며 다양한 법적 지원방법 개발과 전향적인 판결[6]을 이끌어 내고 있는 점, 법률 · 의료 전문가의 네트워크를 구성하여[7] 보다 높은 서비스를 직접 제공받을 수 있게 한 점, 법 실효성을 높이기 위한 다양한 방식의 사업과 법 개정안 제출 등의 활동을 하고 있는 점, 집결지 성매매 여성들의 탈성매매를 위한 집결지 사업을 실시하고 있는 점 등이 그것이다. 이런 활동을 통해 성매매 문제에 대한 국가의 책임을 분명히 하고 성매매로 인한 피해에 대해 업주는 물론 국가와 자치단체 등의 책임까지도 분명히 하려는 많은 활동들이 진행되고 있으며, 이를 통해 수많은 성매매에 유입된 여성들에게 성매매로부터 벗어나게 할 뿐만 아니라 자신이 받은 피해를 보상받을 수 있는 길을 열어줌으로써 착취와 폭력으로 인해 좌절할 수밖에 없었던 여성들에게 용기와 희망을 주게 되었다.

2) 성매매방지법 시행 2년, 드러난 문제점과 대응방안

앞서 언급했듯이 성매매방지법의 시행 이후 지원체계의 체계적 구축, 전문 인력풀의 확대와 다양화, 시설의 구축, 지원 내용의 심화 · 발전, 탈성매매를 원하는 여성에 대한 실제적 지원 시스템의 확보 등 많은 성과가 있었음에도 불구하고, 2006년 현재 성매매방지법의 주무부처인 여성가족부, 법무부는 새

5) 윤락행위방지법 하에서 힘들고 어렵게 오랜 기간 활동해온 성매매관련 현장 활동단체와 민간단체들의 활동은 성매매방지법 제정과 시행으로 인해 물적, 인적기반이 확대되어 활동영역과 활동력이 더욱 강화되었다.

6) 민간단체의 노력에 힘입어 그간 이뤄낸 법률적 성과들은 ①군산 대명동 화재사건에 대한 국가책임 인정 / 군산 개복동화재참사관련 항소심에서 국가책임 일부 인정 ②성매매를 전제로 한 선불금 무효 인정, 당사자 뿐 아니라 그 보증인에 대해서도 동일하게 적용 ③선불금 사기 인정된 성매매 여성에 대한 대법원 무죄판결 ④성매매에 제공된 사채에 대한 채무부존재 확인 소송 승소 ⑤성매매 강요, 강제에 대한 업주상대 손해배상소송 승소 ⑥성매매 여성 화대 갈취에 대한 업주 사기 인정 ⑦성매매 여성에 대한 업주의 강간 인정 ⑧성매매 여성의 파산과 면책결정 등 많은 사례들이 있다.

7) 다시함께센터에는 41명의 전문 변호사와 전직 경찰 등의 법률전문가로 구성된 법률지원단과 49명의 전문 의료인, 심리상담사로 이루어진 의료심리지원단이 구성돼 활동하고 있다. 이러한 전문가들의 네트워크 구성은 지역적으로 확산되고 있다.

롭게 드러나고 있는 문제들에 대해 효율적으로 대응해내지 못하고 있다. 특히 집결지 폐쇄에 대한 구체적인 청사진을 내놓지 못하면서 집결지 영업은 성매매방지법 시행 전으로 회귀했다는 비판에 직면하고 있다. 동시에 집결지 외의 광범위한 산업형 성매매 영업에 대한 대응방안이 거의 없음으로 인해 전체 성매매 산업 전반에 걸쳐 적용되는 성매매 방지 정책으로서의 기능을 제대로 수행해내지 못하고 있는 점, 여성가족부 이외의 타 부처들의 성매매방지법에 대한 무관심 특히 성매매방지법의 또 다른 주무부처인 법무부의 미온적 대응이나 신종 성매매, 해외 원정 성구매, 해외 송출 등의 성매매방지법 시행 이후 두드러지고 있는 여러 문제들에 무대응으로 일관하는 점 등은 성매매방지법 시행 2년을 맞이하면서 반드시 짚어야 할 중대한 문제이다. 성매매 영업은 여성의 몸을 상품으로 하여 이윤을 극대화시키려는 영업으로 법망을 피하기 위한 방식들을 꾸준히 개발해 가면서 지속적인 이윤을 창출하려 할 것이 자명하다. 그런 이유로 몇몇 사람들은 어차피 법을 제정해 봐야 새로운 문제만 가중시킬 것이기에 성매매 문제는 무대책이 상대책이라며 그대로 두자고 하는 이들도 있다. 그러나 그 말대로 한다면 성매매는 보편화, 일반화될 것이고 일반 대중들의 성매매에 대한 무감각은 다시 성매매 공간 안에서 온갖 폭행, 구타, 협박 등의 인권침해, 인권착취가 자행되더라도 무감각해질 것이다. 어느새 또다시 업주들은 성매매 공간의 제왕적 지위를 점하게 되고 업주의 말은 절대복종해야 할 법으로 통용되면서 40여 년간 겪어야 했던 일을 반복적으로 또다시 겪게 될 것이다. 그렇기에 지능적인 범죄집단들이 새로운 수법을 고안할 것은 자명한 것으로, 사법기관 관계자들이 미리 연구, 예견하여 준비, 대응하고 이에 필요한 세부조치들을 지속적으로 하는 것, 또한 꾸준한 현장의 대응을 통해 축적된 자료로 필요하다면 법률개정을 하는 방식으로 성매매 산업의 축소와 성매매 공간에서 자행되는 인권침해의 근절을 위해 법의 실효성을 높여가야 할 것이다.

다음으로는 필자가 생각하는 성매매방지법 시행 2년 동안 나타나고 있는 몇 가지 문제점과 그 대응방안에 대해 이야기하겠다.

(1) 성매매방지법에 반대하는 사람들

그동안 성매매방지법의 제정과 시행을 둘러싸고 수많은 반대와 공격이 있었다. 성매매를 통해 얻어왔던 이익을 지속적으로 유지하고 싶어하는 다양한 반대자들은 경제가 침체될 것이라는 이유로, 인간의 본성에 반한다는 이유 등을 앞세우며 온갖 억측과 비난을 일삼아 왔다. 특히 이들의 주장은 성매매방지법 시행 직후 집결지 성매매 업주와 여성들에 의해 열린 대규모 시위[8]에 의해 큰 힘을 받게 되었고, 성매매 여성들을 앞세워 자신들의 주장을 제기해오던 업주들에 의해 집결지 성매매 여성들의 자치회가 조직되었다. 이 조직은 지속적으로 성매매 업주들의 지원을 받으면서 이후 '생존권'을 이유로 성매매방지법의 폐지를 주장했으며, 일부 한국사회의 진보그룹과 일부 여성학자, 성노동을 주장하는 외국의 지원단체 등의 지원이 더해지면서 '생존권과 노동권' 쟁취를 위한 성매매방지법 폐지를 주장하는 자치조직으로 변화 · 발전하고 있다. 앞으로 한국사회는 그동안 성매

8) 업주들은 자신들의 불법적 이익을 지속하기 위해 자신의 지배하에 있는 관련 업자(상인, 삼촌 • 이모라 불리는 업소 관리자 등)와 성매매 여성을 동원하여 국회 앞에서 대규모 시위를 개최하였다. 이 시위에 참가했던 많은 성매매 여성들은 이후 다시함께센터를 찾아와 자신의 의사와는 상관없이 시위에 참여했을 당시 상황에 대해 증언했다.

매를 통해 엄청난 수익을 벌어들였던 업주조직과 그들과 결탁한 부패한 권력집단, 성매매를 관행으로 삼아왔던 기업, 성적 욕구를 지속적으로 분출하기를 원하는 성구매자들이 성노동을 주장하는 이들의 존재에 힘입어 더욱 가열차게 성매매방지법의 폐지를 요구할 것이다. 성매매를 폭력으로 규정하며 성매매방지법을 통해 알선업자 등의 범죄수익자의 처벌을 강화하고 성매매 산업의 실질적인 축소와 성매매 유입을 초기에 차단하여 성매매 피해자를 최소화하는 것을 목표로 하는 필자는 현재 성매매방지법의 시행에서 나타나고 있는 문제점들은 보완 · 극복해야 할 문제들이지, 이 때문에 성매매방지법의 폐지를 주장하는 것은 어불성설이라고 본다. 따라서 성매매방지법의 폐지를 요구하는 이들의 공격에 맞설 수 있는 다양한 전략과 논리가 개발되어야 하며, 이를 위해 한국사회의 인식을 변화시킬 수 있는 지속적인 교육과 국제사회의 협력, 탈성매매후 같은 경험을 가진 성매매 여성을 지원할 수 있는 현장활동가들의 발굴과 성장을 위해서 노력해야 할 것이라고 본다.

(2) 성매매방지법의 실효성 제고 방안

① 성매매방지법의 지속적인 적용과 실효성을 높이기 위한 방안 마련

성매매방지법이 시행된 지 2년이 되면서 성매매방지법의 실질적인 적용에 많은 진전이 있었다. 그러나 아직도 업주들과 단속주체들간의 유착문제는 완전히 청산되지 못하고 있으며, 수사기관이나 사법당국의 성매매에 대한 낮은 인식은 성매매방지법의 효력을 제대로 발휘하지 못하게 하고 있다. 따라서 성매매방지법의 지속적인 적용과 실효성을 높이기 위해서는 단속기관과 사법 주체들의 의식변화를 위한 자체 내의 노력이 우선되어야 할 것이며, 광범위한 성매매 산업에 대한 지속적이고 철저한 단속, 업주에 대한 강력한 처벌, 과학적인 수사기법 도입, 증거채집 능력의 배양, 수사기관과 사법당국의 국제적 공조, 행정 · 세무 공무원과의 연계, 불법적 수단으로 형성된 업주의 재산에 대한 몰수추징 적용, 존스쿨 제도의 지속적이고 효과적인 운영 방안이 마련되고 실시되어야 할 것이다.

② 탈성매매 여성에 대한 현실적이고 완전한 자립 · 자활 방안 마련

법 시행을 전후하여 수많은 성매매 여성들이 업소를 벗어나 자립 · 자활을 준비하고 있고 정부는 이들의 완전한 자립 · 자활을 위해 지원체계와 예산을 마련하여 지원[9]하고 있지만, 아직 이들을 위한 지원은 초보단계이며 사실상 미미할 뿐이다. 그나마 엄청난 재정이 끊임없이 소요되며 사회적으로도 반대가 심한 상황에서 얼마나 이들에 대한 지원이 계속될 수 있을지 염려된다. 그러나 성매매방지법 시행 성패의 가장 중요한 관건은 이 법의 적용을 통해 성매매 업소로부터 벗어나게 된 수많은 여성들의 완전한 탈성매매를 통한 진정한 자립 · 자활의 실현에 있기 때문에, 정부는 이들에 대한 지원을 더욱 현실화시키고 장기적이고 세부적이고 정밀한 계획을 수립하여 지속적이고 안정적으로 운영될 수 있도록 해야 한다.

9) 정부는 앞서 소개한 대로 전국에 상담소와 지원시설을 설치하였고 법률이나 의료 지원에 있어서도 복권기금을 집중 투입하고 있으며 입소시설 지원이나 직업훈련, 진학, 개인 채무문제, 주거문제 해결, 취업이나 창업에 이르는 전 단계의 지원체계를 마련하였다.

(3) 늘어가는 해외송출과 해외 원정 성구매 문제

최근 들어 미국, 호주, 캐나다, 동남아시아 등지에서 단속에 의해 대규모 한국인 성매매 업소와 불법적 성매매 영업이 적발되고 있다. 이러한 상황은 국내 성매매방지법 시행과 무관하지 않은 듯한데, 이는 한국 내의 단속 강화와 영업 부진으로 인한 해외 성매매 업소로의 알선과 해외 성매매 시장 개척이 활발히 진행되고 있음을 반증한다. 이미 수년 전부터 형성돼 있던 해외 알선 조직의 활성화와 알선조직의 대형화가 향후 문제로 대두될 것임을 당장 떠올릴 수 있는데, 더욱 우려되는 점은 성적 착취 목적의 해외 인신매매 조직의 구조화와 더불어 해외 성매매 시장에 유입된 여성들에 대한 지원체계의 부재로 인해 이들에 대한 지원이 거의 이루어지지 않아 더욱 심한 인권침해가 우려된다는 점이다. 이를 위해 정부는 국제적 공조체제를 통해 조직적으로 이루어지는 해외 알선 브로커 조직의 붕괴와 피해자에 대한 지원체제를 마련해야 할 것이다.[10]

또 다른 면으로 단속의 강화로 안전한 성구매를 할 수 없게 된 성구매자층이 상대적으로 단속이 덜하거나 법적 체계가 미비한 외국에서 성구매를 할 경우에도 국내법에 의해 처벌받도록 해야 하며, 여행사에 의해 조직적으로 행해지는 해외 알선 성구매에 대해서도 분명한 법적 집행이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 해외에서 이루어진 성구매 행위도 기소할 수 있는 증거를 확실히 하기 위해 위험도가 높은 국가들과 사법공조체계를 시급하게 구축해야 할 것이다.

(4) 신종 퇴폐 · 변종 성매매 업소 문제

성매매방지법 시행 후, 직접적 성기삽입만을 피하면서 손이나 기타 신체 부위를 이용한 신종 퇴폐 · 변종 성매매가 폭넓게 유행하고 있다. 이러한 때, 사법부에서는 이러한 성적 서비스에 대해 유사 성매매로 볼 것인지에 대한 판결이 엇갈리고 있다. 법망을 피하여 성적 착취를 통해 불법적 이윤을 지속하려 하는 온갖 시도에 대한 명확한 기준을 마련하여 한국 정부와 사법당국은 분명한 의지를 보여야 할 것이다.

(5) 외국인에 대한 현실적인 지원방안 마련

현재 한국에는 필리핀인, 러시아인, 조선족, 동남아시아인 등 성매매 산업에 유입되는 많은 외국인 여성들이 존재한다. 성매매방지법 제정 후 이들을 위한 여러 가지 지원 시스템이 구축되기 시작했지만 여전히 미흡하다. 이들을 지원할 수 있는 공식적인 정부기구도 거의 없을 뿐만 아니라 국내에서 이들을 지원하는 단체 또한 이들만큼이나 열악한 조건에서 일하고 있다. 외국인 여성들의 경우, 열악한 본국의 상황 때문에 이주를 희망하고 한국 내에서 심각한 인권유린을 경험했다 하더라도 목적국에 남기를 원하는 경우가 많다. 또한 여러 가지 이유 때문에 이들은 자신들이 겪었던 사건에 대한 사법처리를 극도로 꺼리는 경향이 높다. 이러한 외국 여성들의 상황을 고려한 현실적인 지원방안이 마련돼야 할 것이다.

(6) 인신매매방지법의 제정

앞에서 제기한 해외송출을 통한 성매매 알선 행위나 성구매자들을 해외로 이동시키면서 제공하는 성

10) 다시함께센터에서는 이를 위해 현재 일본과 미국의 민간단체들과 정보를 교환하고 있으며, 지원체계를 구축하고 있다.

매매 알선 행위, 국가에 의해 외국 주둔군에게 여성의 성을 알선하는 행위, 외국인 여성의 성을 알선하는 행위, 장애인 여성의 성을 알선하는 행위, 그리고 성적 착취 목적의 인신매매 이외의 강제 노동이나 노역 등 국제적이고 조직적으로 이루어지고 있는 광범위한 인신매매 행위에 대한 강력한 단속 방안과 처벌이 적용되어야 한다. 이를 위해서는 피해자 보호에 대한 구체적 방안이 담긴 인신매매방지법이 제정되어야 할 것이다.

3. 성매매 피해 사례

성매매방지법이 제정되고 시행 2년이 되면서 여전히 성매매 공간에 존재하는 성매매 여성들은 그 '일'을 자발적으로 선택하고 있으며, 성매매 피해는 없어졌다고 생각하는 사람들이 많다. 그러나 다시함께센터를 찾는 성매매 피해여성들의 피해 사례는 여전하다. 법 시행 전과 마찬가지로 심각한 인신감금이나 착취가 일어나는 곳도 있지만, 업주들이 법망을 피하기 위해 더욱 교묘하게 수법을 변형시키거나 피해의 종류도 신체적인 피해에서 정신적, 심리적 피해로 양상이 달라지고 있음을 볼 수 있었다. 또한 산업형 · 전자형 성매매, 해외 알선 성매매를 성매매방지법 이후에 갑자기 등장하였다고 보는 일부 견해가 있으나, 사실은 한국사회에 광범위한 성매매 현실이 성매매 방지법 시행을 계기로 점차 그 실체가 드러난 것으로 보아야 한다. 그러나 단속과 정책이 집결지에 초점을 맞추면서 사실 산업형이나 전자형, 해외 알선 성매매 영업이 활성화되고 있다. 따라서 이에 대한 정확한 분석과 전망, 철저한 대응이 필요하다. 다시함께센터에서 상담한 몇 가지 사례를 통해 그 상황을 전하고자 한다.

(사례1) OO시 집결지, 2006년 7월까지 영업 강요당함. 긴급 구조됨.

"(중략) 2004년 9월 23일 성매매특별법이 생겨 업주가 아가씨들에게 1년 6개월 정도 열심히 일하면 선불금에서 1,000만 원을 감해주겠다고 하면서, 기본으로 들어오는 상에는 걸어오는 손님이나 택시타고 오는 손님도 매상을 주지 않겠다고 하자, 제가 그럼 걸어오는 손님이라도 기본에서 20%를 달라고 하자 자기는 1,000만 원이라는 돈을 까주는데 그 정도도 손해를 못보냐고 다그쳤습니다. 그래서 어쩔 수 없이 그렇게 하기로 하였습니다....(중략) 여기는 하루에 많으면 9번, 적으면 2~3번 손님을 받아야 했고 마담이 콘돔을 사용하지 못하게 하여서 성병을 항상 달고 살았습니다. 제가 생각하기에 콘돔 사용을 못하게 한 것은 단속 시 증거말소와 손님이 머무르는 시간이 길어지면 안되었기 때문인 거 같습니다...(중략) 저희 아가씨들은 가게 안 개인방에서 숙식을 하는데 기상시간이 3시 30분이었고 화장을 다하고 준비를 거의 다 마치면 이모나 삼촌이 밖에서 문을 열고 들어오면 오래된 언니가 드릴로 자물쇠를 교체하였습니다. 즉 일을 하는 동안에는 일반 자물쇠로 갈았다가 마치면 안과 밖에서 열쇠로 잠글 수 있는 자물쇠로 갈아 영업이 끝나는 오전 7~9시에 바깥에서 이모나 삼촌이 열쇠로 문을 잠그고 집에 갔습니다. 열쇠는 업주, 삼촌, 이모만 가지고 있습니다. 자물쇠는 항상 단속에 대비해 교체하며 교체한 자물쇠는 사무실 컴퓨터 책상 밑에 실내화 가방 안에 항상 넣어두고 있습니다. 단속이 온다고 하면 업주에게 경찰서에서 미리 연락이 왔으며 경찰이 오면 뒷방 비밀방을 닫고 아가씨 종업원 명부에 올라가 있지 않은 아가씨 2명을 가게 맞은편 사무실에 데려가거나 삼촌이 가게차나 승용차에 태우고 있습니다. 심지어 바로 옆 슈퍼에도 못 나가게 하였고 핸드폰은 절대 사용을 금지하고 걷어

놓았습니다...(중략) 2005년 12월 크리스마스 경에 제가 성병에 걸려 치료 받는 중에도 이모와 마담은 저에게 테이블을 들어가라고 하였고 저는 힘들고 병에 걸려 못들어가겠다고 하자 욕설을 심하게 하여 어쩔 수 없이 들어갔고 아래가 다 헐어서 울면서 해줄 수밖에 없었습니다. 너무 비참했습니다...."

(사례2) 해외알선 성매매 피해자, 정신분열병 발병

박OO은 17세 이후 빚 때문에 사채업자에 의하여 전국의 안마시술소, 룸살롱 등지로 다니면서 성매매를 강요당하였다. 2004년 가을 쯤에 경 사채업자가 운영하는 룸살롱에서 2차 성매매를 강요당하고 술에 취한 성구매자가 내담자의 뺨을 때려 귀의 고막이 터지고 피범벅이 되어 OO병원에서 고막수술을 받은 적도 있었다. 얼마 후 OO안마시술소에서 일을 하던 중에 사채업자가 성매매방지법 이후 '장사가 안된다' 며 미국의 샌프란시스코를 가라고 하여 '샌디의 OO' 라는 안마시술소에서 성매매를 강요당한 후 4개월 만에 다시 한국으로 돌아왔다. 2005년 0월 경, 박OO은 사채업자가 일방적으로 가슴과 코를 성형하라고 하여 압구정동 OO성형외과에서 코 수술을 하다 혈관을 다쳐 급히 119에 실려 OO병원에서 응급처치를 받기도 하였다. 성형수술비와 병원 치료비는 모두 사채 빚으로 올라갔다. 사채업자에 의하여 2005년 0월 0일 박OO은 일본 나고야에 위치한 'OO' 라는 업소로 보내졌다. 업소는 클럽식으로 운영하고 있었으며 매주 2회는 도항[11]을 반드시 해야 했으며 하지 않으면 약 50만 원의 벌금을 물어야 했다. 2006년 0월 0일 박OO은 어머니가 딸에게 전화하자 마담이 받아 "박OO의 정신이 이상하다. 대학병원 응급실이다"라고 하여 어머니가 "당장 일본으로 갈 테니 주소를 불러 달라"고 하자 마담이 전화를 끊었다고 하였다. 마담은 박OO을 감금하고 야쿠자가 운영하는 '콜'[12]로 팔아버렸다. 박OO은 그곳에서 성매매를 2번 강요당하였다. 박OO은 더 이상 견딜 수 없어서 의도적으로 편의점에 들어가 돈을 주지 않고 일본경찰관에게 연행되면서 강제출국 당하여 한국으로 돌아오게 되었다. 박OO은 미국과 일본의 성매매 업소까지 10여 년간 오랜 성매매를 통하여 신체적 · 정신적으로 피해를 입었다. 2006년 0월 00일 내방 당시 박OO은 혼잣말로 횡설수설하였고 상담 과정 중에도 '텔레비전에서 자신에 대하여 말을 하고 지시하는 말을 한다' 는 등 이상한 말을 하였다. 정신과 진료를 위해서 긴급보호를 하는 중에도 잠을 자지 않고 수첩에 무엇인가를 적으며 계속 혼잣말로 중얼거리며 큰 소리로 욕을 하였다. 센터는 긴급하게 치료가 필요하다고 보아 센터와 연계된 OO신경정신과 병원으로 신속히 진료와 상담을 의뢰하였다. 진료를 받은 결과 주치의는 '관계망상[13]과 환청[14]이 있고 약물도 의심된다' 며 입원을 권유하여 박OO의 가족과 의논 후 입원을 결정하였다.

(사례3) 2006년 6월 유흥업소 룸살롱에서 도망나옴. 선불금 1,200만 원

"(중략) 손님에 말 한마디를 따라 한 게 결정적인 요인이었습니다. 한 번 하고 얼른 꺼져 버려!라고 말

11) 도항 : 여성이 직접 손님을 데리고 와 매상을 올려야 하고 손님을 데리고 오지 못했을 경우 약 50만 원의 벌금을 물린다. 여성들이 손님을 업소로 데리고 오기 위해 금전 거래 없이 성매매가 이루어지고 있다.
12) 콜 : 전화로 하는 출장 성매매업소를 말한다.
13) 관계망상 : 주위에서 일어나는 어떤 사건이나 다른 사람의 행동이 자신과 특별한 관계가 있다고 믿는 것을 말한다.
14) 환청 : 실제로 없는 소리를 의미 있는 소리나 말소리로 듣는 것이다. 의식이 있는 상태에서 환청이 있는 경우는 정신분열증이나 기분장애에서 흔히 볼 수 있다.

하는 순간 나도 모르게 웃으며 '오빠 얼른 한 번 하고 꺼질까요?' 라고 물어보자마자 주먹이 내 얼굴과 머리를 강타하곤 머리채를 잡더니 벽과 침대 사이에 끼워 놓고 발로 주먹으로 정신없이 구타했습니다. 내가 억지로 일어나자 이번에 침대보로 내 머리를 감싸더니 목을 조르는 것이었습니다. 침대에서 일어나기 위해 발버둥을 쳐서 숨이 막힐대로 막힌 상태에서 목을 조르니 진짜 죽을 것만 같았습니다. 진짜 끔찍했습니다. 이것이 말로만 듣던 OO 살인 사건이구나! 란 생각이 들 정도로 다급했습니다. 소릴 지르고 빌고 울어도 아무도 누구도 대답이 없었고 손님 눈은 제정신이 아닌 듯 돌아가 있었습니다. 손님이 술이라도 취했다면 도망이라도 쳤을텐데 너무 멀쩡해서 맞을수밖엔 달리 방법이 없었습니다....(중략) 그리곤 그 손님이 나가고 난 후 나보고 일어나 옷 입으라면서 내게 옷을 던지는 겁니다. 정말 죽이고 싶을 정도로 모욕적이고 인간이 저럴 수 있을까 싶고 핸드폰에 와이프 사진과 아이 사진이 있던데 그들한테 미안하지도 않나 싶고 가족들이 불쌍하기도 했습니다. 애써 아파도 티 안 내고 일어섰습니다..."

(사례4) 탈업소 이후 계속되는 피해

룸살롱이나 클럽 업주는 여성의 신분증을 이용해 여종업원을 개인사업자로 등록하여 탈세를 하고 그 피해는 고스란히 여성에게 돌아가게 하고 있다. 피해여성 A는 과다한 의료보험료 문제로 의료보험공단과 세무서를 찾았다가 어처구니 없는 액수가 자신의 앞으로 소득신고 되어 있는 것을 알게 되었다. 2001년 2개월 간 있었던 업소ⓐ에서는 3,400여만 원이, 업소ⓑ에서는 8개월간 3,000여만 원이 소득신고되어 있었다. 업소ⓒ의 경우 업소ⓑ와 같은 업소인데 지하와 1층을 각각 다른 사업지로 등록해 놓고 A에게 2중으로 개인사업자등록을 하는 수법을 이용하여 3개월간 1,600여만 원이 추가적으로 소득신고 되어 있었다. 2002년 경 업소ⓓ에서는 5,300만 원이 소득신고되어 있었다. 유흥업소 생활을 하면서 하루에 미용실비와 차비로 3~5만 원밖에 받아 본 적이 없는 A에게 세무서에는 2년여 간 총소득이 1억3천여만 원이 신고되어 있었던 것이다. 업소 ⓐ업주는 A에 대한 허위소득신고를 한 후 세금을 납부하고 임의로 환급금까지 받아간 상태였고, A는 탈업소 후 이해할 수 없는 세금독촉장을 받아보게 되었는데, 나중에 알고 보니 이는 업소ⓑⓒ 업주가 허위소득신고를 해놓고 세금도 내지 않아 발생된 독촉장이었다. A는 민원과정을 통해 이와 같은 사실과 유흥업소업주들의 허위 소득신고로 인해 A에게 10여만 원 이상에 달하는 의료보험료가 책정되어 매달 청구되고 있다는 것을 알게 되었다. 피해여성들은 탈업소 후 생계문제나 업주, 사채업자의 협박으로 어려움을 겪는 상황, 또는 자활을 위한 직업훈련단계에서 이와 같이 아직 드러나지 않았던 피해로 삼중 · 사중의 고통을 받고 있다. 피해여성들은 사실과는 다르게 과중하게 책정된 의료보험료를 납부하기도 어려울 뿐만 아니라 의료보험료가 연체되면서 의료혜택까지 받지 못하는 상황도 발생하게 된다. A는 보험료가 과중하게 부과된 점에 대해서 의료보험공단과 세무서에 민원을 제기하였지만 의료보험공단에서는 '세무서 관할이니 세무서에서 해결하라' 는 말과 세무서 담당직원에게는 '봉사료를 못 받았다는 증거를 확보해 업주에게 민사소송을 제기하는 방법밖에 없다' 는 어이없는 답변을 들었다. A는 업주에게 자신도 모르는 채 허위소득신고로 인한 피해를 당하고도 잘못된 사실을 바로잡지 못하고 피해를 고스란히 떠안아야 하는 처지에 있다. 결혼을 준비하는 단계에 있는 B의 경우는 하루 이틀 아르바이트를 했던 업소에서조차 B를 개인사업자로 등록하고 허위소득신고를 해놓았다고 한다. 세무서 담당직

원은 1억 원이라는 액수가 허위소득신고되어 A와 같은 처지에 있는 다른 여성의 사례를 소개해주기도 했다. 또한 이와 같은 크고 작은 상담의뢰 건이 한 달에도 수 건에 달하고 있지만 한 번 소득 신고된 내용은 지울 수가 없고 조정 또한 불가능하기 때문에 현재로서는 도울 방법이 없다는 답변을 들었다.

4. 나가는 말

현장에 있는 우리는 매일 성매매로 인한 피해자를 만난다. 그 때마다 성매매는 단순히 성을 사고 파는 행위가 아니라 모욕과 수치를 사고 파는 인간에 대한 심각한 폭력이라는 점을 깨닫게 된다. 단지 신체적인 폭력이 아니라 지속적으로 인간의 자존감을 파괴시키는 성매매는 신체적, 정신적, 심리적으로 심각한 피해를 입게 한다. 피해의 깊이는 어느 정도인지 그 끝을 알 수 없을 만큼 심각한 상황이었다. 업소에서 벗어난 수많은 여성들이 여전히 그 피해의 늪에서 헤어나지 못하는 것을 볼 때마다 지켜보고 있는 우리 현장활동가들의 마음은 안타까움과 슬픔으로 꽉 찬다. 성매매라는 범죄행위는 더 이상 지속되어서는 안된다. 어떠한 이유로도 성매매를 합리화시킬 수는 없다.

현재 한국에서 진행되고 있는 반성매매 운동은 이제 2년을 맞이한다. 긴 역사 속에서 여성의 몸에 대한 폭력행위인 성매매는 끊임없이 지속되었다. 그러나 우리 인류의 역사 속에서 성매매에 대한 대응은 그저 관리의 수준이었지, 인권의 차원으로 보기 시작한 것은 그 역사가 매우 짧다. 아직은 관점에 따라 상이한 전망과 대응이 나올 수밖에 없지만, 이제 시작되는 우리의 시도는 끊임없는 연구와 새로운 길을 개척하면서 계속되어야 한다. 새로운 삶을 시작하기로 결단하는 용감한 그들과 함께 말이다.

성매매처벌법의 시행 현황과 향후 과제

윤덕경 | 한국여성개발원 연구위원

1. 들어가며

2004년 3월 22일에 제정되고 9월 23일부터 시행되기 시작한 「성매매알선등행위의처벌에관한법률」(이하 '성매매처벌법'이라 함)이 시행 2년째를 맞고 있다. 기존의 「윤락행위등방지법」(이하 '윤방법'이라 함)을 폐지하고, 그 대체입법으로서 제정된 이 법은 성매매에 관한 금지주의를 따르고, 성을 사는 행위, 파는 행위, 성매매 알선 등 성매매 매개행위를 모두 처벌하는 점에서 「윤락행위등방지법」의 기본구조는 그대로 유지하였다. 그러나 성매매 피해자의 개념을 도입하여 강요에 의한 성을 파는 행위에 대해서는 비범죄화하였고, 비대해진 성산업 붕괴의 단초의 하나로서 내부자 고발을 유도하기 위한 신고자의 형의 감경, 면제 등의 장치를 마련한 것은 기존법과는 크게 달라진 부분이다. 또한 성매매 범죄에 관한 처벌을 내용으로 한 처벌법 이외에 성매매 피해자나 성판매자 모두에 대한 사회복지적 지원을 내용으로 하는 「성매매방지및피해자보호등에관한법률」이 별도로 시행되고 있다.

이와 같이 성매매에 관한 특별법 새로 제정되게 된 배경은 성매매 현장에서 성매매 여성들에게 가해지는 폭력과 인권침해 상황을 더 이상 방치할 수 없다는 절박함에서 비롯된다. 즉 성매매 여성들이 티켓다방이나 룸싸롱, 단란주점에 유입된 후 선불금 · 소개비 등의 채권, 채무관계에 의한 예속이 강화되면서 업소간 거래에 의해 점점 더 조건이 나쁜 곳으로 이동하게 되고, 이 과정에서 업주나 소개인들에 의한 인권착취와 인신매매 상황이 발생하였으며, 노예매춘, 감금매춘 등 인권침해 상황이 언론에 보도되기 시작하였다. 그 후 결정적으로 2000년 9월 19일 군산 대명동 성매매업소 화재참사사건은 기존의 윤방법을 대체할 수 있는 새로운 입법의 탄생을 재촉하는 계기가 되었고, 이어 2002년 「성매매알선등행위의처벌및방지에관한법률안」과 「성매매방지및피해자보호등에관한법률안」이 국회에 제출되고, 다양한 논의를 거쳐 2004년 3월 2일 본회의에서 의결되기에 이르렀다.[1)2)]

1) 법안제출에서 의결까지의 입안 과정은 다음과 같다. 2002.9.11 조배숙 의원 등 86인이 여성단체 의견을 토대로 「성매매알선등행위의처벌및방지에관한법률안」 및 「성매매방지및피해자보호등에관한법률안」을 국회에 제출, 2002.9.12 여성위원회(보호법) 및 법제사법위원회(처벌법) 회부, 2002.10.24 여성위원회 상정 · 소위 회부(보호법), 2003.1.14 여성위원회 심사(보호법), 2003.4.24 법사위 상정(처벌법), 2003.7.1 법사위 공청회(처벌법), 2003.11.19 법사위 법안심사 1소위 심사(처벌법), 2004.3.2 제245회국회(임시회) 제11차 본회의 상정, 의결, 2004.3.22 공포, 2004.9.23 시행.

2) 관련 학계나 기관, 단체에서도 새 법안에 관한 활발한 논의가 이루어졌다 : 조국, 2003 ; 국가인권위원회, 2003 ; 부산광역시, 2003.

이 법은 성매매 · 성매매알선등행위 및 성매매 목적의 인신매매를 근절하고, 성매매 피해자의 인권을 보호함을 목적으로 한다. 이를 통해 성매매 여성의 인권 보장과 성산업의 큰 부분을 차지하는 산업형 성매매나 인터넷 성매매 등 새로운 유형의 성매매의 퇴출과 알선고리 차단에 중점을 두고 있다. 이러한 목적 하에 성매매가 범죄라는 것에 대한 국민적 공감대가 형성되었다. 그리고 강요, 감금 등에 의해 성매매를 할 수밖에 없었고, 선불금이라는 족쇄에 묶여 성매매 상황에서 빠져 나오려고 해도 나올 수 없었던 성매매 피해자의 경우 탈성매매의 의사가 있다면, 처벌되지 않을 뿐 아니라 의료, 법률지원과 재활지원사업의 혜택을 누릴 있도록 된 점은 이 법의 가시적인 효과라 할 수 있다.

그러나 법 시행 초기의 이 법에 대한 다양한 목소리[3]와 함께 법의 시행 2년에 관한 평가는 그리 긍정적이지 못하다. 언론에서는 성매매특별법 시행 이후 미국, 일본 등지로의 성매매 여성의 이동과 성구매자의 원정성매매 등이 보도되고,[4] 성매매가 감소된 것이 아니라 신종, 변종 성매매로 전환되어 관리가 불가능해졌다는 지적도 있다(이주선, 2006). 그러나 법의 실효성에 대한 평가는 일부의 현상만을 보고 전체를 판단해서는 안되며, 공식통계 등에 근거하여 정확한 평가가 이루어져야 할 것이다. 그것은 성매매 업소의 증감 뿐 아니라 성매매 종사자의 탈성매매와 지원체계로의 연계라든가 성구매자의 증감 등 실효성 판단의 기준은 다양하게 제시될 수 있기 때문이다.

한편, 여전히 폭행, 협박 등 강요에 의한 성매매가 아닌 단순성매매에 대해서는 비범죄화해야 한다는 의견이 꾸준히 제시되고 있다. 그 논거로 성매매는 성풍속이라는 사회적 법익을 보호하는 것으로 볼 때, 누구에게도 피해를 끼치지 않는 단순성매매는 법익 침해가 없어 처벌의 필요성이 없다는 것이다. 그러나 단순성매매가 법익 침해가 없다고 하는 것은 여성의 인격권 및 건강권 침해 나아가 청소년 성문화 형성에 큰 영향을 끼친다는 사실을 간과한 것이다.

또한 형법의 보충성원리에 입각하여 성매매에 대한 처벌강화를 반대하는 학계의 입장과 생계를 위해 성매매를 할 수밖에 없는 어려운 처지의 여성에 대한 배려의 차원에서 강요에 의하지 않은 자발적 성매매에 대해서는 비범죄화하자는 의견을 제시하고 있다. 또는 성매매 여성의 인권을 위해서는 힘의 증진 등을 위한 성노동권을 주장하거나 경제적인 측면에서 공창제를 주장하는 견해도 있다.

이와 같은 성매매에 관한 다양한 논의는 별개의 장에서 가능하리라고 보며, 여기서는 성매매에 관한 금지주의를 채택한 실정법에 근거하여 논의를 전개하고자 한다.

이하에서는 성매매처벌법의 주요 내용, 수사기관의 성매매처벌법 집행 현황과 법 시행에 따른 문제점 및 개선방안과 향후 과제는 무엇인지에 대해 살펴 보기로 하겠다.

2. 성매매처벌법의 주요 내용

1) 성매매 용어

성매매처벌법에서는 '윤락행위'의 개념을 폐기하

3) 법 제정 이후 시행되기까지 이 법의 시행에 관한 우려의 목소리가 나왔다. "성매매여성들의 생존권 보장을 위해 법 시행을 유보해 달라", "성매매를 직업으로 인정해 달라"거나 "미혼남성의 성욕구 해결을 위한 통로가 있어야 한다", "공창제를 인정해야 한다", "성산업 위축이 경제에 큰 타격을 줄 것이다", "성매매를 금지하면 성폭력범죄가 늘어난다", "현실을 무시한 도덕적 관념에 의한 입법이다" 등의 의견이었다. 일부 남성들은 경찰의 성매매 단속에 따라 성구매 남성이 많이 검거됨으로써 남성들의 행복추구권이 위협받는다면서 국가인권위원회에 진정서를 제출하기도 하였다.

4) 여성신문 2005.4.1 ; 중앙일보 2006.6.21.

고 '성매매' 개념을 도입하였다. 윤방법은 '윤락행위'를 "불특정인을 상대로 하여 금품 기타 재산상의 이익을 받거나 받을 것을 약속하고 성행위를 하는 것"으로 정의하여 윤락여성[6]에게 초점을 맞추고 있다. 즉, 윤락이란 도덕적으로 타락했다는 의미로서 처벌이나 선도를 통해 구제되어야 할 대상은 윤락여성이고, 상대남성은 사회적 필요악이라는 미명 하에 제외되는 것이다.

반면에 '성매매'는 "불특정인을 상대로 금품 그밖의 재산상의 이익을 수수·약속하고 성교행위, 유사성교행위를 하거나 그 상대방이 되는 것"이라고 하여 성을 파는 행위나 사는 행위가 모두 금지의 대상이라는 것을 분명히 하였을 뿐 아니라 여성의 몸과 성이 자본주의 사회 안에서 마치 물건처럼 매매되고 있는 현실을 더욱 잘 드러내고 있다.

또한 성매매의 범위도 윤락행위는 성(교)행위에 국한했던 것을 구강·항문 등 신체의 일부 또는 도구를 이용한 유사성교행위도 포함시킴으로써 다양한 성매매의 형태를 포함시키는 기회가 되었다.

그런데 성매매의 하나인 유사성교행위의 해석과 관련하여 스포츠마사지업소에서 손을 이용하여 이루어지는 소위 '대딸행위'가 이에 해당되는가가 법원의 판단의 대상이 되었다. 그리하여 대딸행위가 유사성교행위에 해당하므로 성매매를 알선한 업주를 처벌하라는 판결과 법 규정을 엄격히 해석하여 이것은 유사성교행위에 해당되지 않으므로 업주는 무죄라는 판결이 동시에 존재하고 있다.[7] 이에 대한 대법원의 판단을 기다려보아야 할 것이다.

2) 성매매알선등행위에 대한 처벌 강화

성매매처벌법은 성매매를 강요하거나 알선하는 등의 중간알선고리를 차단하는데 중점을 두고 있다. '성매매알선등행위'는 성매매를 알선·권유·유인 또는 강요하는 행위, 성매매의 장소를 제공하는 행위, 성매매에 제공되는 사실을 알면서 자금, 토지, 건물을 제공하는 행위 등이다.

이 법은 윤방법이 정한 범죄 이외에 새로운 유형의 성매매 범죄, 즉, 성매매 여성에게 낙태나 불임시술을 하게 하거나 마약을 사용하게 한 경우, 성매매 관련 광고행위 등 윤방법에는 포함되지 않았던 범죄들을 포함하였고, 또한 윤방법상의 범죄벌칙의 형량을 상향조정하여 '청소년의성보호에관한법률'과 형평을 유지하고 있다.

우선 성매매강요죄는 행위태양에 따라 법정형을 달리하고 있는데, 폭행 또는 협박의 경우, 성을 파는 자를 곤경에 빠뜨린 경우, 친족·고용 관계, 위계 또는 위력으로 성교행위 등 영상물을 촬영하는 경우 등은 10년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금이고, 강요죄를 범하고 대가를 받은 경우, 심신미약자를 이용하는 경우 등은 1년 이상의 유기징역에 처해진다(제18조).

타인을 감금하거나 단체 또는 다중의 위력의 경우, 고용 또는 관리하는 자가 위계 또는 위력으로 낙태나 불임시술을 하게 하는 경우, 성매매 등을 목적으로 인신매매를 한 경우 등은 3년 이상의 유기징역, 업무·고용관계를 이용하여 마약 등을 사용한 경우는

6) 윤락행위를 하는 사람은 대부분 여성이기 때문에 윤락여성이라는 표현을 썼다.
7) 2005년 2월 17일 서울서부지방법원 1심 판결을 비롯한 3개의 판결이 유죄 판결, 2005년 7월 14일 서울중앙지방법원 1심 판결을 비롯한 2개의 판결이 무죄 판결이 내려졌다. 위 유죄 판결 중 1건은 피고인 상고로 2006.1 현재 대법원에 계류 중이다.

5년 이상의 유기징역, 폭력행위등처벌에관한법률에 규정된 범죄단체나 집단구성원으로 강요죄를 범한 경우는 행위태양에 따라 1년 이상의 징역에서부터 5년 이상의 징역에 처해진다(제18조).

또한 성매매알선등행위에 대하여 대가 여부에 따라 법정형을 달리하고 있다. 성매매 알선 등 행위를 한 경우, 성을 파는 행위를 할 자를 모집하는 경우, 성을 파는 자에게 직업을 소개하는 경우 등은 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에, 그 대가를 받은 경우는 7년 이하의 징역이나 7천만 원 이하의 벌금에 처해진다(제19조).

성매매관련 광고행위에 대하여 행위태양에 따라서도 법정형을 달리한다. 성을 파는 행위에 종사할 자의 직업소개 광고행위, 성매매 또는 알선 등 행위가 이루어지는 업소의 광고행위, 성을 사는 행위를 권유 또는 유인하는 광고행위 등은 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에, 성매매관련 광고물을 제작, 공급하거나 광고를 게재한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에, 성매매관련 광고물을 배포한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처해진다(제20조).

단순성매매자, 즉 성판매자, 성구매자는 1년 이하의 징역 또는 300만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에, 신고자의 인적사항 공개 금지를 위반한 경우는 500만원 이하의 벌금(제21조 제2항)에 처해진다. 또한 성매매 및 인신매매 관련 범죄를 범할 목적으로 단체 또는 집단을 구성하거나 가입한 자는 가중처벌된다(제22조).

이와 함께 성매매 강요, 성매매 알선 등 행위, 성매매 관련 광고행위 범죄로 인하여 얻은 금품과 재산을 몰수하거나 추징할 수 있도록 하였고(제25조), 성매매, 성매매 알선 등 이 법에 규정된 죄를 범한 자가 수사기관에 신고하거나 자수한 경우 형을 감경하거나 면제할 수 있으며(제26조), 성매매 관련 중요 범죄를 수사기관에 신고하거나 고발한 자에 대해 보상금을 지급할 수 있도록 하였다(제28조).

3) 성매매피해자와 성매매행위자의 구분

(1) '성매매피해자' 개념 도입

성매매처벌법은 성매매 종사자에 대해 강요나 인신매매에 의한 성매매의 경우와 그러한 강요가 없는, 자발에 의한 성매매의 경우로 나누어 규정하고 있다. 전자의 경우가 성매매 피해자이고, 후자는 성매매 범죄자인 것이다.

성매매 피해자는 위계, 위력 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한 자, 업무 · 고용 그 밖의 관계로 인하여 보호 또는 감독하는 자에 의하여 마약에 중독되어 성매매를 한 자, 청소년, 심신미약, 중대한 장애자로서 성매매를 하도록 알선 · 유인된 자, 성매매 목적의 인신매매를 당한 자로 정의되고 있다(제2조 제1항 제4호).

또한 성매매 피해자의 정의에 포함되는 '성매매 목적의 인신매매' 개념을 구체화하여 위계 · 위력에 의한 인수 · 인계 외에 청소년, 심신 미약자 등에 대한 선불금 매개 유인행위, 모집 · 이동 · 은닉행위까지 포함하고, 그 의사에 반하여 이탈을 제지한 경우나 성을 파는 행위를 시킬 목적으로 여권 등을 보관하는 것을 '지배 · 관리'로 규정하고 있다.

이러한 성매매 피해자 개념은 성매매 여성들이 현실적으로 경험하는 성매매 강요 상황을 대체로 반영하고 있는 것으로 보인다. 수사기관에서는 성매매 여성들의 구체적 사례들이 현행법에 포섭되는지 판단해야 할 경우, 보다 적극적인 해석을 통해 성매매 여성들이 성매매피해자로 인정될 수 있도록 세심한 주의가 요구된다(윤덕경 · 변화순 · 박선영, 2005 : 43).

수사실무에서는 성매매 피해자가 본인이 강요나 인신매매에 의해 성매매를 했다는 것을 입증하면 성매매피해자로 인정되어 입건하지 않는다.

(2) 성매매 피해자에 대한 형사처벌의 특례

성매매 피해자는 형사처벌대상에서 제외하고 신고(고소 · 고발을 포함)한 자 또는 성매매 피해자를 조사하거나 증인으로 신문하는 경우(신고자 등) 비공개하고, 친족 또는 지원시설 · 성매매피해상담소에 인계하여야 하며 , 특정범죄신고자보호법에 의해 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 안된다. 신고자 등의 인적사항 등을 인터넷, 출판물 게재, 방송매체를 통해 드러내는 것은 금지되며, 이에 위반한 경우에 대한 처벌규정을 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 신변보호를 위해 심리의 비공개가 가능하도록 하였다.

(3) 성매매 관련 채권 무효 규정 확대 · 강화(제10조)

성매매 알선 등 행위를 한 자나 성을 파는 행위를 하였거나 할 자에게 가지는 채권은 계약의 형식이나 명목에 관계없이 무효(불법원인 발생 채권임을 알면서 양수 · 인수한 경우 포함)로 하였고, 관련 고소 · 고발 사건 수사시 선불금이 성매매 유인 · 강요, 이탈방지수단으로 이용되었는지 확인하고, 수사에 참작할 것을 의무화하고 있다.

실무에서는 성매매 여성들의 가장 큰 고민사항 중의 하나가 선불금채권의 해결이며, 실제 채무부존재확인소송 등에 의해 채권을 무효화하거나 업주로부터의 사기죄 고소사건에 대해 무혐의를 입증하기 위한 법률지원이 성매매 피해자 지원의 큰 비중을 차지한다.

4) 성매매행위자에 대한 처벌 및 보호처분 (제12조 – 제17조)

성매매행위자 즉, 성판매자, 성구매자에 대하여 사건의 성격, 동기, 행위자의 성향 등을 고려하여 보호처분에 처함이 상당하다고 인정하는 때에는 보호사건으로 처리하도록 하였다. 보호처분 종류에는 성매매장소의 출입금지, 보호관찰, 사회봉사 · 수강명령, 성매매피해자지원시설에의 위탁, 상담위탁, 치료위탁 등이 있다.

보호처분 기간은 6개월, 사회봉사 · 수강명령은 100시간을 초과하지 못하도록 하며, 1회에 한하여 변경가능하다(합산하여 보호처분 기간은 1년, 사회봉사 · 수강명령은 200시간을 각각 초과 할 수 없음).

5) 국제적 성매매 방지

외국인 여성에 대한 특례규정(제11조)을 두어, 외국인 여성의 경우 성매매에 종사하게 하기 위해 여권 등을 확보하고 성매매를 강요하는 행위에 대해서는 성매매 목적의 인신매매로 보아 엄하게 처벌하고, 그 여성은 피해자로 규정하여 피해자가 증인인 경우 수사 및 형사소송이 진행되는 동안 강제출국을 명할 수 없도록 하였다.

또한 수사기관은 외국인 여성에게 지원시설을 이

용하게 하거나 배상 신청을 이용할 수 있다는 것을 고지하도록 하였으며, 국제적 성매매를 방지하기 위하여 국제협력의 증진과 형사사법의 공조의 강화에 노력하도록 하고 있다(제3조).

6) 성매매 예방과 근절을 위한 국가의 의무 명시

국가 및 지방자치단체는 성매매, 성매매 알선 등 행위 및 성매매 목적의 인신매매의 예방과 근절을 위하여 교육 및 홍보 등에 관한 법적 · 제도적 대책을 마련하고, 필요한 재원을 조달하도록 국가 등의 책무를 규정하고 있다(제3조).

3. 성매매처벌법 집행현황

1) 성매매 신고 및 검거 관련 통계

2004년 9월 23일부터 2005년 9월 15일까지 성매매특별법 시행 1년간 경찰청 117성매매피해여성 긴급지원센터의 운영실적을 보면, 신고 내용은 성매매 강요에 대한 신고가 가장 많고(42.0%), 기타(17.7%), 선불금(16.5%), 상담(12.8%), 업소단속(9.1%), 납치감금(2.0%)의 순으로 나타났다(표 1). 이 경우 신고는 성매매 여성들이나 시민 등의 직접 신고에 의한 것이다.

이에 대한 조치로는 수사(42.9%)와 상담(41.9%)이 비슷한 비율을 보이고 있고, NGO연계(14.0%), 기타(1.2%)의 순으로 나타났다. 이러한 1년의 센터 운영 결과 성매매 피해여성 386명을 구조하고, 업주 1,050명을 검거하였다고 한다.

경찰청의 법 시행 1년간 성매매 단속 실적을 보면, 2004년 9월 23일부터 2005년 9월 15일 사이에 검거된 성매매 사범은 16,260명이고, 이 중 업주 및 성구매 남성은 11,474명(70.6%), 성판매 여성은 4,786명(29.4%)이다(표 2). 이것은 2003년 9월 23일부터 2004년 9월 15일에 비해 남성은 34.2% 증가, 여성(대부분 성매매 여성이라고 함)은 12.2% 감소한 수치이다. 그런데 남성의 증가는 성매매 업주나 성구매 남성의 검거가 늘어난 데 따른 것이지만, 성매매 여성의 감소는 절대수가 감소했다기보다는 성판매 여성 중 일부가 불입건된 성매매 피해자로 분류되었기 때문이다.

여기서 성매매 피해여성은 987명이 불입건되고 따라서 처벌면제된 것으로 나타났다.

〈표 1〉 117성매매피해여성 긴급지원센터 운영실적 결과 (2004. 9. 23~2005. 9. 15)

단위 : (%)

신고내용	계	2,289(100.0)
	납치감금	45(2.0)
	성매매 강요	961(42.0)
	선불금	378(16.5)
	업소단속	208(9.1)
	상담	292(12.8)
	기타	405(17.7)
조치	계	2,530(100.0)
	수사	1,086(42.9)
	상담	1,060(41.9)
	NGO연계	353(14.0)
	기타	31(1.2)

자료: 경찰청(2005).

〈표 2〉 성매매사범 검거실적

단위: 명(%), %p

구분	검거인원(점유율)			성매매 피해여성
	계	남자	여자	(불입건)
'04.9.23 ~' 05.9.15	16,260	11,474(70.6%)	4,786(29.4%)	987
'03.9.23 ~' 04.9.15	13,998	8,550(61%)	5,448(39%)	·
증감	16.2	34.2	-12.2	

자료: 경찰청(2005).

그런데 성매매 여성 중 성매매 피해여성의 비율을 보면, 5,773명(검거여성 4,786명+불입건 여성 987명) 중 987명으로 그 비율은 17.1%에 해당한다. 이 수치는 단속된 성매매 여성 중 성매매 피해자로 판명된 경우이므로 그 비율이 크게 높다고 볼 수 없다. 이것은 경찰청의 '100일 집중단속' 중간결과에서 보면 더욱 확연히 드러난다(표 3).

2005년 7월 4일부터 9월 3일 사이에 이루어진 '100일 집중단속'의 중간결과에 의하면, 그 때 검거된 피의자 중 성매매 여성은 706명이고 그 중 구속은 없고, 불구속 658명(93.2%), 불입건 48명(6.8%)인 것으로 나타났다. 여기서 주목해야 할 부분은 성매매 여성 중 불입건된 48명은 성매매 피해자로 입증된 경우인데, 이 비율이 너무 낮다는 것이다. 즉 경찰에 단속된 성매매 여성 중 성매매 피해자로 인정된 것이 6.8%라는 것인데, 위에 지적한 17.1%라는 비율과 함께 성매매 피해자 비율이 너무 낮다. 피해자로 보지 않는 경우는 성매매 여성들이 자발을 주장하거나 업주의 인권유린 행위를 진술하지 않는 경우, 또는 본인이 직접 여관 등지에서 전단지를 돌리며 상습적으로 성매매를 한 경우 등이라고 한다(이금형, 2004:37).

물론 적극적으로 자발을 주장하는 경우 현행법상 성매매 범죄자로서 처리될 수밖에 없다. 그러나 성매매 피해여성이 업주의 성매매 강요 행위를 입증하지 못한 경우, 어쩔 수 없이 자발성을 주장하는 경우 등 성매매 피해자가 피해자임을 입증하지 못해 입건되는 경우가 발생한다면 이것은 매우 우려되는 일이다.

2) 성매매처벌법 위반사범 검찰조치 현황

다음은 검찰에서의 성매매처벌법 위반사범에 대한 조치결과이다(표 4). 성매매처벌법 시행 이후와 윤방법 시행기간의 조치결과를 비교해 보면, 성매매처벌법 시행 이후 기소율은 46.7%에서 61.5%로 높아지고, 기소유예율은 35.3%에서 20.0%로 줄어들었다.

〈표 3〉 100일 집중단속 결과 중 피의자 분석

단위: 명(%)

	계	구속	불구속	불입건
업주 등 관련자	674(100)	86(12.8)	588(87.2)	–
성매수남	2,090(100)	69(3.3)	2,021(96.7)	–
성매매여성	706(100)	· (0)	658(93.2)	48(6.8)
전체	3,422	155	3,267	

〈표 4〉 성매매처벌법 위반사범 조치결과

단위: 명, %

		성매매알선등처벌에 관한법률 위반 (2004.10~2005.7)		윤락행위등 방지법 위반 (2004.1~2004.9)	
		인원	비율	인원	비율
계(구속)		6,143(389)	100(6.3)	9,191(501)	100(5.5)
기소	구공판	574	9.3	756	8.2
	구약식	612	51.2	3,535	38.5
불기소	협의없음	612	10.0	505	5.5
	기소유예	1,227	20.0	3,243	35.3
	기타	62	1.0	510	5.5
성매매보호사건송치		173	2.8	0	0.0
기타		293	4.8	642	7.0

자료: 성매매근절을 위한 한소리회 · 한국여성의전화연합(2005).

그러나 이 통계만으로는 업주, 성구매 남성, 성판매 여성이 각각 어떤 조치를 받고 있는지는 알 수 없다. 다만, 성매매 보호사건 송치가 미약하게나마 있다는 것은 성구매 남성이나 성판매 여성에 대한 보호처분이 시행되고 있음을 추측하게 해 준다.

또한 기소유예와 관련하여, 초범인 성구매자에 대해서는 재범 방지를 위한 교육인 '존스쿨 프로그램'을 2005년 7월부터 실시하고 있다. 초범인 성구매자에게 보호관찰소에서 실시하는 성구매자 교육 프로그램에 참여하는 경우 기소유예 처분을 하는 것으로, 성구매자의 동의를 조건으로 한다. 보호관찰소에서

매월 1~2회(8시간) 집단교육을 실시하며, 성매매 피해여성 지원단체, 한국에이즈퇴치연맹, 소시오드라마학회 등 민간단체 전문가를 강사로 활용하는 등 민간단체의 적극적인 참여를 유도하고 있다.

4. 성매매처벌법 시행상 문제점과 개선방안

성매매처벌법의 시행상의 문제점과 그에 관한 개선방안, 향후 과제를 제시해 보기로 하겠다.

첫째, 성매매 여성의 수사 과정에서의 불확실한 지위를 들 수 있다.

우선 성매매 여성은 경찰단속 시 강요 등에 의한 성매매 피해자임을 스스로 입증해야 한다. 그러나 수사 과정에서 본인이 피해자임을 조리있게 설명하지 못하는 경우나 업주 등의 보복이 두려워 또는 업주와의 친분관계상 피해자임을 주장하지 못하고 자발적 행위였음을 주장하는 경우도 있다. 그러나 수사기관에서는 이러한 사정을 충분히 듣기에는 시간과 인식부족 등의 문제로 한계가 있어 보인다. 이 때 신뢰관계가 있는 자의 동석 규정에 의해 성매매 피해자 지원센터에서 지원할 수 있으나 수사기관에 따라서는 동석 규정을 제대로 인정하지 않는 곳도 있어 이 또한 일률적이지 못하다. 그에 따라 성매매 피해자가 수사기관에서 조사를 받으면서 피의자 신문조서인지 참고인 진술조서인지 알지 못한 상태에서 진술하게 되고, "피해자로 처벌받을 일이 없다"고 하면서 실제로 기소하는 경우도 있다.

둘째, 성매매 여성들의 자활지원시스템으로의 연계가 원활해 보이지 않는다.

현재 수사기관에서는 성매매 피해여성에게 지원시설에 관한 정보를 제공하도록 하고 있으나, 실제 그 단계에서 시설을 선택하는 피해자는 단지 10명 중 2~3명 정도인 것으로 나타났다. 또한 성매매 행위자의 경우 벌금형은 내리지 못하고, 많은 경우 기소유예를 한다고 한다. 그렇다면 기소유예하고 나서는 어떻게 되는가? 아무 방책이 없는 것이다. 성매매 여성 개인의 자율에 의한 선택이 무엇보다 중요하지만 그것이 방치와 혼동되어서는 안된다. 따라서 성매매 피해자 또는 성판매 여성의 자활지원시스템으로의 연계를 위한 민간 단위의 시스템적 접근방식이 필요하다.

또 하나 수사기관에서의 피해 진술 이후 국가의 지원과 재활이 보장되지 않는 것이 피해자들로 하여금 다시 다른 업소로 가거나 아니면 쉼터에서 적응하지 못하고 나오도록 하는 요인으로 작용할 수 있다.

이러한 측면에는 일자리 창출이 또 하나의 관건이라 할 수 있다. 학자나 실무자들이 실제로 자주 거론하는 것이 생계 때문에 자발의 외형을 띠는 성매매 여성을 위한 성매매 비범죄화이다. 이 문제는 사회복지적 측면에서의 지원책으로 해결해야지 이것 때문에 성매매에 대한 비범죄화를 택한다는 것은 적절하지 않다.

셋째, 전통형 성매매 단속에 집중하고 있다.

성매매 인구 추정치 30만 명 중 1만 명 정도가 종사한다는 전통형 집결지를 주로 단속함으로써 가시적인 효과는 올릴 수 있을지 모르나 실제 성매매 산업의 거대한 시장인 산업형 성매매의 단속에는 다소 손을 놓고 있다는 느낌이다. 뿐만 아니라 하루가 다르게 늘어가는 신종 성매매 유형의 단속에도 지속적인 관심을 기울여야 한다.

산업형 성매매 업소의 단속을 위해서는 성매매처벌법을 위시하여 기존의 영업의 근거법들, 예컨대 식품위생법, 공중위생관리법 등에 의한 철저한 단속과 엄정한 행정처분의 집행 및 불법사실 발견 시 처벌도 함께 이루어져야 한다. 또한 산업형 성매매 단속을 위한 전문적인 수사능력 제고에 힘써야 할 것이며,

경찰단속의 일관성과 지속성을 위해 특별전담반을 설치할 필요가 있다.

넷째, 성매매처벌법에 관한 인식과 신뢰가 부족하다.

성매매처벌법 시행에 관한 인지도가 그리 높지 않은 것 같다. 성매매는 필요악이라거나 오래된 직업이라 없어지지 않을 것이라는 예단에 집착하여 성매매 근절에 관한 시도조차 안하는 것은 타당하지 않다. 실제 성매매 피해여성들이 피해자의 불처벌에 대한 인식이 없어 자신이 처벌받을지도 모른다는 두려움 때문에 업주 처벌을 위한 증언을 받기가 어려운 경우가 있다. 성매매처벌법의 실효성이 낮다는 언론의 섣부른 평가는, 법은 있으나 사문화되었던 윤방법의 전철을 밟게 할 수도 있다.

그러면 앞으로 어떻게 할 것인가?

정부와 지자체에 성매매 관련 정책들의 실질적인 추진을 강제해야 하고, 가시적인 전통형 성매매 단속뿐 아니라 산업형 성매매 단속에도 주력해야 한다. 또한 산업형 성매매 실태와 법 시행에 따른 효과 등 지속적인 모니터링이 필요하며, 이 기회에 유흥주점에 부녀자를 둘 수 있도록 규정한 식품위생법 시행령 개정을 검토해야 한다.

경찰의 성매매 범죄에 대한 철저한 탐색과 검찰의 적극적인 소추가 필요하다. 수사력의 한계로 법 시행이 흐지부지되겠지하는 인식을 심어주는 것은 실효성있는 법 시행을 크게 저해하는 요인이라고 할 수 있다.

그리고 성매매 방지는 성매매 범죄에 관한 수사기관의 단속만으로 이루어지는 것이 아니다. 성매매 금지에 관한 일반인에 대한 적극적인 홍보와 성구매자에 대한 존스쿨 제도의 꾸준한 실시, 그리고 다양한 탈성매매 성공사례의 제공을 통해 성매매에 관한 일반인의 인식을 변화시켜야 할 것이다. 결론적으로 처벌을 통한 범죄 예방은 가장 큰 비용으로 적은 효과를 얻는 비효율적인 방법이다. 따라서 성매매 금지에 관한 국민의 인식 변화를 유도하기 위한 다방면의 방법을 활용하여 성매매에 대한 수요와 공급이 억제되도록 해야 할 것이다. 홍보, 교육, 기업의 술접대문화 바꾸기 등 형사사법 분야 이외의 성매매 방지 대책이 함께 이루어져야 하며, 생존권 보장을 위해 성매매를 하지 않을 수 없는 경우에 대한 대책이 있어야 한다.

가장 오래된 직업이라든가 어느 국가에서도 성매매 억제정책이 성공한 경우가 없었다는 등의 선입견이 성매매에 관한 정책 시행을 주저하게 만들 수도 있다. 그러나 이전의 성매매 정책 수행과 달리, 성매매 방지에 관한 다양한 부서, 즉, 법무부, 여성가족부, 경찰청, 청소년위원회 등 성매매 관련 정책 집행 부서의 적극적인 정책 수행이 성매매 방지에 큰 역할을 할 것을 기대해 본다.

참고문헌

경찰청. 2005. 「성매매특별법 시행후 1년간 단속실적 분석 및 대책」.
국가인권위원회. 2003. 「사법제도와 성매매 여성의 인권」 토론회 자료집.
부산광역시. 2003. "성매매 방지대책 어떻게 할 것인가?" 「성매매 방지대책 심포지움」 자료집.

성매매근절을위한한소리회 · 한국여성의전화연합. 2005.「성매매방지법 시행 1년 그 성과와 과제」. 성매매방지법 시행 1년 공동포럼 자료.
여성부. 2001.「성매매방지대책연구」. 한국여성개발원.
여성부. 2002.「성매매 실태 및 경제규모에 관한 전국조사」. 한국형사정책연구원.
여성부. 2004.「성매매방지 관련 법령정비 및 피해자보호제도 개선방안 연구」. 한국여성개발원.
윤덕경 · 변화순 · 박선영. 2005.「성매매방지법상 성매매피해자에 관한 연구」. 한국여성개발원.
이금형. 2004. "성매매 특별법 시행에 따른 특별단속 실시결과 및 성매매 피해여성 기금지원센터 상담결과 분석."「성매매 방지법의 올바른 시행을 위한 긴급토론회」 자료집.
이주선. 2006.「경제학적 관점에서 본 성매매처벌법」. 한국경제연구원.
이호중. 2002. "성매매방지법안에 대한 비판적 고찰–성매매에 관한 여성학적 담론과 형사정책의 담론 사이에서."「형사정책」 14(2): 7–35.
임상규. 2005. "성매매특별법의 필요성과 문제점."「형사정책」 17(1).
조국 편. 2003.「성매매 – 새로운 법적 대책의 모색」. 서울대BK21법학연구단 공익인권법 센터.
한상희. 2006. "성매매방지법과 여성인권."「민주법학」 30: 49–76.

성매매방지법 2년의 평가와 향후 과제

좌담회

- 기획 : 본원 동향분석센터
- 일시 : 2006년 9월 1일
- 사회 : 변화순 (한국여성개발원 여성정책전략센터 소장)
- 토론 : 김은경 (형사정책연구원 청소년범죄연구실 실장)
  양현아 (서울대 법학과 교수)
  한상희 (건국대 법학과 교수)
  김미령 (자립지지공동체 소장)
  현장활동가 (자립지지공동체)

기획의도

2004년 9월 23일 제정된 성매매특별법이 2주년을 맞이하고 있다. 그동안 성매매에 관한 다양한 사회적 논쟁이 벌어져 왔고, 성매매특별법 시행 2년 동안의 성과에 다시금 관심이 집중되고 있다. 한국여성개발원 동향분석센터에서는 가을호 기획특집으로 "성매매특별법 2년의 평가와 향후 과제"라는 주제를 선정하여 시행 2년이 지난 이 시점에서 그 동안의 정책기조, 정책추진 상황을 평가하고, 이후 제도적 · 법적 개선 방향, 향후 과제 등에 대해 전문가들의 의견을 들어본다.

사회자 2004년 9월 제정된 성매매특별법 2주년을 맞아 그동안 여론의 반향이나 여러 문제점도 있었지만 어느 정도의 성과도 거두었다고 보는데, 우선 이 법이 갖는 의의를 중심으로 어떤 진전이 있었는지 얘기해 보자.

양현아 성매매특별법[1]의 경우 법률적 관점에서 보면 이전의 윤락행위방지법과는 패러다임이 달라졌다고 볼 수 있다. 모든 중간매개자의 처벌이 이번 법의 가장 중요한 목적이다. 예전의 윤락방지법은 기본적 시각이 성매매는 성을 주고받는 것이며, 여성이 윤락녀

1) 성매매방지법과 성매매특별법은 같은 의미이나 혼용해서 쓰이고 있음.

라는 관점이었던 반면, 이번 법은 성매매를 시스템 속에서 보며 구매자–중간매개자–판매자 삼자관계로 보는 구조적 시각이 들어갔다고 평가할 수 있다. 이로써 성매매를 통해 이윤을 얻고 착취하는 이들을 처벌할 근거를 마련했다. 이것이 이번 법이 실효성을 성취해야 할 부분이다. 또 하나는 윤리의 문제가 아닌 인권의 문제로 인지하게 되었다는 점이다.

그러나 시행 이후에도 여론의 관점은 여성들이 피해자인가 아닌가, 구매 남성의 인권은 어디 있는가 하는 논란에만 한정되었으며, 성매매를 둘러싼 산업의 경제적 피해는 얼마이다 하는 등의 논점에 집중돼 초점이 다른 곳으로 흘러갔다. 반면 업주, 포주, 사채업자, 주택소유자 등은 제대로 처벌받지 않았다고 보는데, 이는 심각한 문제이다.

페미니즘 논의에서도 초점은 노동권에 있었지만, 성매매가 단순성매매(구매자–판매자의 2자 관계에서 이루어지는)한 여성들로만 이루어진 것은 아니다. 다들 업주, 포주의 보호 · 착취 하에서 이루어지고 있다. 이 법의 핵심은 여성의 생존과 보호를 위한 것이지 업주의 보호를 위한 것이 아니다.

한상희 말씀하신 대로 그동안 나왔던 논의들은 단속이나 효과의 문제, 정책의 실효성, 정책참여자들의 이권 문제로만 흘러갔었다. 이 법의 가장 큰 목적은 구조화된 성산업의 착취자를 제거하여 그 안에 있는 여성들의 인권을 보호하고자 하는 것이다. 그러나 이에 대한 논의, 보고, 단속이 제대로 되었는지는 의문이다. 법이 의도한 바는 아니겠지만 이런 부분을 경찰력에 전적으로 의존하기 때문에 이 법이 비판받는 것이다. 경찰은 실적 중심이기 때문에 단속 여부가 각자의 재량에 달려 있다. 이 속에서 억압이 발생하고 경찰과 업주가 유착한다. 따라서 성매매 여성들의 경우 단속경찰로부터 누가 나를 보호해주나 하는 두려움이 생긴다. 오히려 중간착취자의 지위가 공고해지는 틀이 마련되었다는 것이 법의 맹점이기도 하다.

김은경 법무체계의 장점과 한계를 지적해주셨는데, 패러다임이 바뀌었다는 평가에는 동의하기 어렵다. 물론 보호법 차원에서는 성매매 여성이 피해여성이든 단순성매매든 관계없이 보호의 대상으로, 언제든지 도움 요청이 가능하도록 했다는 변화는 인정한다. 그러나 이 법이 인권 문제에 집중하고자 했다고 하면서 과연 특별법 시스템 자체가 인권의 문제에 초점을 두고 있는지 입법 취지부터 검토해야 한다고 본다. 또한 처벌법, 보호법 두 체계로 시작했지만 사회적 합의가 충분히 형성되지 않아 여전히 모순적 규정이 존재한다. 따라서 단지 실무적 부분에서 집행이 충실치 않은 것이 아니라, 법 구조 자체가 과거에 비해 크게 변화된 결과를 도출하지 못하게끔 되어 있다.

특히 착취나 인신매매 등을 목적으로 하는 성매매의 경우에 법 시스템이 제대로 작동되도록 갖춰져 있는지는 의문이다.

양현아 윤리에서 인권으로 패러다임이 변했다는 것이 과거와의 완전한 결별은 아니지만, 법이 지향하는 바는 분명히 변했다고 생각한다. 이는 법무부의 식견이 아니라 여성 NGO들의 노력을 통해 그간 반성매매 운동의 역사가 축적되었기 때문이다. 법의 기조는 처벌법 1조에 명기되어 있듯이 분명히 '성매매 금지주의'이다. 금지주의를 포기하지 않은 채로 피해자의 인권을 보호하려는 목적을 가지는 병렬적 구조가 국가의 절충, 타협, 고민을 나타낸다. 일단 성판매자들에 대한 처벌은 그만해야 한다. 이것이 인권 보호의 밑바탕이 되어야 하지만, 성매매 금지주의를 포기하지 못하기 때문에 성판매 여성을 보호할 수 없는 측면도 있다.

한상희 이 법이 가져온 또 하나의 변화는 성매매 여성들의 문제를 사회적 문제로 전환시켰다는 점이다. 이와 함께 예전에는 관심을 가지지 않던 것들이 전사회적 관심의 대상이 되었고 예전에는 당연했던 것이 적발되고 인식되었다. 이는 시각과 관점의 변화, 앎의 영역의 변화라 할 수 있다. 그러나 한편으로는 또 다른 관료시스템에 불과한 것은 아닌가 하는 생각이 들기도 한다. 존스쿨 같은 제도를 만들어 사회적 지위에 따라 교육을 받게 하고 적발을 피하도록 하는 것은 시스템에 불과하지 않은가. 인권 보호를 위해서는 전 사회적 관심이 필요하다.

사회자 말씀하신 대로 이 법에 의해 보호받고 싶고 탈성매매를 원하며 인권 보호를 원하는 사람이 언제든지 요청할 수 있게 된 것과 성매매에 대한 근본적인 문제제기가 가능하게 했던 것은 획기적이다. 그렇다면 이제는 좀 더 실증적 · 구체적으로 지난 2년을 돌아보며 그간의 변화는 무엇이고, 어떤 문제점이 드러났는지에 대해 얘기해보자.

양현아 구체적으로 어떤 진전이 있었는지를 살펴보면, 하나는 개념적 혼란 속에서도 법원에서 새로운 판결이 나오고 있다는 것이다. '대명동 화재의 국가책임 인정' 등은 국가가 최초로 자국민을 보호하지 못한 의무 소홀을 인정한 좋은 사례이다. 이후 판결의 경향도 업주에 대해 선불금 채무 정지 소송, 사채업자에 대한 소송이 승소하고 있다. 성매매 여성들의 정신적 · 육체적 손해배상 소송들도 진행 중이고, 미흡하지만 그에 대한 책임을 물었다. '다시함께센터'에서는 성매매 여성의 육체적 질환(산부인과, 자궁암 등)으로 사망 시 성매매 피해와의 연관성을 드러내며 소송을 진행 중이라고 알고 있다. 이런 식으로 업주와 포주를 처벌하고, 여성들의 피해를 조사해 업주와 국가가 책임져야 할 것이다.

반면 신종업종이 많이 늘어나고 있는데, 유사성교행위를 어떻게 판단할 것인가는 새로운 문제이다. 특별법도 유사성교행위를 처벌대상으로 어디까지 적용할 수 있는지에 대해서는 판례가 엇갈리고 있다.

그동안 피해자 조사를 하면서 법이나 정책에서 파악하지 못했던 실태를 알게 되었다. 보통 선불금 때문에 여성들이 노예화되어 벗어나지 못한다고 알고 있는데, 법 시행 이후 선불금이 없어지고 있다. 대신에 화대는 통장에 가지고 있으면서 통장은 주인방 금고에 있다는 식으로, 화대를 주지 않고 용돈을 제공한다. 따라서 여성들이 나오고 싶어도 받을 돈이 있어서 나올 수 없기 때문에 결국 상황은 이전과 마찬가지인 것이다. 뿐만 아니라 변태 성매매가 확장되고 그 안에서 심각한 인권 유린이 일어나고 있음을 발견하게 되었다. 어쨌든 이런 피해자 조사가 활발히 일어나는 것도 피해자의 권리의식과 관심이 증가했기 때문일 것이다.

결론적으로 국가가 도덕적 트라우마를 제거해주고 또 그 의지를 갖고 있다는 점은 높일 살 만하다. 즉 국가와 사회적 관심의 증가, 처벌 의지가 있다는 것이 중요하다. 또한 성매매 여성들이 노동권을 이야기하거나 업주 처벌을 이야기하는 등 논란이 가시화되었다는 것도 간접적 성과라 할 수 있다.

김은경 작년 한 해 법무부의 요청으로 새로운 법체계를 통해 적발되는 성매매 사범들의 특성과 유형, 그에 따른 효과적인 처벌에 대해 연구했었다. 그 중 남성들의 성구매 패턴과 경향, 특별법 이후 인지태도 변화 등에 관련한 조사결과를 먼저 말씀드리겠다.

검찰처분을 받은 성구매자 집단과 일반 남성들을 대상으로 동일한 일 년 기간 동안 성매매에 대한 인지, 행태, 가담 정도를 조사했다. 그 결과 일반 남성들 중 58.5%는 일생 동안 단 한번이라도 성매매에

가담한 경험이 있었다. 새로운 처벌법 시행 이후 성매매를 지속했던 사람은 전체의 21.8%로 나타났는데, 시행 이전 조사에서도 20% 정도였기 때문에 특별법 자체가 일반 남성들에게 강력한 중단 메시지로 작용하지 않았다고 추론할 수 있다. 일반 남성들의 기본적 특징은 30~40대 초대졸 이상 학력, 화이트칼라이다. 반면 처벌받은 집단은 직업과 학력은 일반 남성과 비슷하나 나이는 더 낮게 나타나며(20~30대) 독신자 비율이 높다. 물론 형사망에 걸려드는 인구에 편향성이 있기 때문에 과도하게 일반화할 수는 없다.

그리고 처벌법 이후 한국남성들이 이용하는 성매매 시장 패턴이 변화했다. 이전에는 성매매집결지, 유흥주점, 안마시술소, 퇴폐이발소 등이 많았는데, 시행 이후에는 집결지, 유흥주점 비율이 낮아지고 안마시술소가 주된 경로로 등장했다. 인터넷 채팅을 통한 성구매나 접촉이 증가한 것도 특징이다. 특히 검찰처분 성구매자의 경우 인터넷을 통한 성구매 경험이 많다. 이 결과로 미루어 보아 20세기에 비해 21세기에는 비가시적 영역의 형태로 성구매가 질적 전환을 하고 있는 듯하다.

김미령 처벌되는 집단의 경우 검찰의 수사방향에 따라 그 특성이 다를 것이다. 경찰의 인터넷 채팅 집중단속 기간에 관련 사이트에서 번개팅 여성을 만나 그 여성의 핸드폰에 저장된 남성 리스트를 뽑아내 적발하면, 한 번에 남성 100명까지도 적발 가능하다. 반면 성매매 집결지인 미아리텍사스의 경우는 신고가 들어오지 않으면 단속이 없다. 여기에는 성매매 여성 450여 명이 항상 있고 그곳을 이용하는 성구매 남성을 일주일에 만 명 이상 적발할 수 있는데, 수사를 하지 않기 때문에 성매매 비율에서 집결지 수가 적게 보고되는 것이다. 이처럼 주로 특별단속 기간에도 실적수사를 목적으로 대거 처벌하고 있는 것도 문제이다.

사회자 피해 여성의 입장에서 특별법 시행 이후 현장에서는 어떤 점이 변화했으며, 어떻게 평가하고 있는가.

현장활동가 처음에는 이 법이 정말 시행이 될까 하는 의문도 있었다. '윤락녀'라는 이름이 바뀔 수 있을지, 신고자보호 체제가 과연 가능할지 등. 2년 만에 많은 것이 바뀌었으리라고는 기대하지 않는다. 지금으로서는 실제로 법을 다 적용하고 있지는 않은 듯하고 집행도 경찰서마다 다른 것 같다.

또한 국가에서 중시하는 자활보다 그 이전에 의료· 법률 지원 과정에서 도움이 필요한 것들이 있는데 이에 대해서는 미흡하다. 경찰과의 접촉에서도 상처를 받거나, 성매매 증거를 대라는 등의 문제로 되돌아가는 언니[2]들도 있었다. 법 시행 이후에도 여경들조차 언니들에게 상처를 주는 일도 많았다. 자원봉사자들이 동석해야 하는 경우에도 그걸 막을 때에는 경찰이 과연 제대로 할 수 있을지 믿기 어렵다.

김미령 지금까지 만난 수천 명의 성매매 여성들의 얘기를 들어보면 그녀들은 들어가는 순간부터 나갈 것을 꿈꾼다. 그러나 허우적거릴수록 빠져들고 결국 바닥을 쳐야만 나올 수 있다. 심지어 평균 7~8년 이상이 되어야 나(같은 활동가)를 만날 수 있다. 또 나오더라도 7~8년의 아픔을 걷어내는 데 많은 시간이 걸릴 것

2) 주로 현장의 활동가들이 성매매 여성을 '언니'라는 호칭으로 부른다.

이다. 어떤 이는 30대에도 중풍이 걸릴 정도로 몸을 소모해버린 경우도 있다.

법 하나로 오랫동안 쌓이고 피해가 누적된 것이 단시일 내에 해결될 수는 없을 것이라 생각한다. 다들 새로운 법 강화로 굉장히 획기적인 변화가 있으리라는 기대를 하는 듯하지만, 그런 법 · 제도가 있어도 성매매에 있어 묘안은 없다는 생각을 많이 하게 된다. 성매매 여성들의 입장에서 중요한 것은 돈을 버는 문제가 아니라 성산업에 개입되지 않고도 살 수 있는 생존권을 찾는 것이다.

최근 생존자[3]들의 증언을 들으면 자신들의 성적 자기결정권을 포기당할 뿐더러 변태행위에까지 시달리고 있다. 또 다시 왜곡된 성을 재현해야 하는 것이다. 조사에서는 안마시술소 등 기존 성매매 장소 외의 곳에서 성매매 행위를 하는 것이 달라진 점으로 나타나지만, 실제로는 동네 작은 술집까지도 이런 변태적 성매매가 일반화되었다.

사회자 그러면 구체적으로 처벌법과 보호법을 구분해서 그 실효성과 문제점, 향후 대안을 얘기해 보도록 하자. 먼저 처벌법은 어떠한가.

양현아 이번 법은 성구매자와 포주/업주/사채업자에 대한 처벌규정을 두고, 여성은 피해자로 제외시키는 방안을 열어두겠다는 것이다.

한상희 걱정스러운 것은 김미령 소장님께서 말씀하셨듯이 성매매 과정에서의 폭력을 조절할 방법이 없다는 점이다. 심한 요구를 거부할 때 발생하는 폭력 등에 대해 형사적 처벌을 하려면 지금의 법만으로는 힘들다.

김은경 그런데 그것은 폭력 피해자이고 이를 다룰 수 있는 다른 법체계가 있는데 그것을 성매매 피해자라는 인식으로 접근한다고 무엇이 더 유리할까 하는 의문이 든다.

김미령 이 법은 처벌과 보호를 나누어 처벌을 강화하고 보호로 언니를 빼내는 획기적 구조이다. 이런 장치로라도 여성들을 빼내려는 야심을 가졌으나, 실행 과정에서는 처벌법이 윤방법보다 낮은 형태로 되어버렸다. 예를 들어 포주들은 40회를 걸려도 계속 벌금만 낸다. 여성은 처벌받지 않지만 실상 이 벌금은 여성들이 메꿔야 한다. 따라서 처벌법의 실효가 사실상 없다고 본다. 도박판에서는 판돈을 거두면서 왜 성매매 업주의 돈은 못 거두는지 모르겠다. 성거래에서는 여성의 몸이 상품화 · 도구화되었기 때문에 여성은 판매자도 구매자도 아니므로 처벌받지 않아야 한다는 원리가 적용되어야 하며, 알선자에 대해 판매자 개념으로 접근해야 할 필요가 있다.

김은경 성구매 남성을 통해 수요를 억제하거나 시장규모를 축소하는 것이 법이 목적한 바 중의 하나이다. 그러나 과연 존스쿨 수료자들이 성매매를 포기할 것인가. 우리나라 일반 남성의 20%는 섹스중독의 가능성이 있다고 조사되는데, 이런 이들을 존스쿨과 같은 하루 프로그램으로 치료하는 것은 불가능하다. 또한 보호관찰소에서 백 명씩 교육하는 것은 컨트롤도 힘들고 재원 마련도 어렵다. 본인의 연구결과만 보아도 적극적 예방이나 재범방지 효과를 가져오지는 못함을 알 수 있다. 존스쿨을 위해 국가가 소요하는 예산을 다른 쪽으로 쓰는 게 더 효과적일 수 있다. 결국 자원을 효율화하

3) '생존자'는 각종 성을 매개로 한 피해자들을 일컫는 호칭으로, 외국의 논의에서는 'victim'을 'survivor'로 대체해 사용하고 있다.

여 정책 목표를 가시화할 필요가 있다.

김미령 실제로 같은 상황이지만 센터에 있으면 피해자이고, 혼자 잡혀오면 입건된다. 뿐만 아니라 같은 경찰이라도 일정한 기준이 없고, 비범죄화 주장도 서로 다르다. 구매자 처벌을 통해 성산업을 척결할 수 있지만 경찰이 수사해도 검찰이 기소를 안 한다. 알선고리를 처벌하지 못하고 벌금으로만 해결하고 있다.

양현아 그 딜레마를 푸는 수순은 중간매개자인 업주 · 포주에 대한 처벌을 가시화하고 강화하는 것이다. 이는 국가가 하기 가장 어려운 부분이면서 또한 국가만이 할 수 있는 부분이다. 궁극적으로는 성매매 피해자라는 범주를 폐기하고 성판매자 불처벌 원리를 적용해야 한다. 이는 노동권 인정과는 다르다. 불처벌 원리를 적용하며 사회적 · 교육적 원리가 들어와야 인권으로 갈 수 있다.

사회자 이제는 보호법의 시스템을 살펴보자. 현장에서 탈성매매했거나 하려는 여성들은 어떻게 느끼고 있는가. 어떤 문제점이 있으며 대안은 무엇인가.

현장활동가 현장에서 보면 대부분의 언니들은 성매매를 시작한 후 얼마 지나고 나면 나가야 한다고 생각하게 된다. 문제는 들어갈 때부터 아닌 것 같다고 생각했지만, 사회는 안 된다고 하지도 않았다는 점이다. 나가려고 했을 때는 이미 빚이 늘어났고, 그래서 내가 살 길은 악착같이 일 더해서 빚 갚고 살아 나가는 것뿐이었다. 또한 사회에서의 경험에 비추어 보면, 사회가 우리를 쉽게 받아주지 않는다. 따라서 법만으로 해결될 수 없는 많은 문제들이 있다.

김미령 성매매 여성 내부의 차이도 비성매매 여성들과의 차이만큼 크지만 하나의 집단으로 취급되고 있다. 그녀들에게 경험이 몇 번이냐, 몇 년이냐를 물어 쉼터의 보호기간을 정하고 있지만 다양한 사람과 그에 맞는 다양한 보호체계가 필요하다. 단 한 번의 기회만 주고 나와 보라고 하는 것은 다시 들어가라는 것보다 더 나쁘다. 따라서 정책은 단순하면서 그에 대한 평가를 요구하는 것도 무리이다. 돈을 준 만큼 재활, 자격증 등의 성과를 물어 그에 따라 예산을 줄이는 등의 평가는 문제가 있다. 일례로 정책은 자활에 초점을 맞추고 있지만 실제 여성들은 업소에서 나오는 것 자체가 성공이고 행복이라고 생각한다. 결국 우리에게 맞는 정책기준을 만들어야 한다.

김은경 보호법의 적용을 받는 경우는 초범자[4]인데, 성매매 여성의 탈성매매가 일회에 이루어지지 않고 반복되는 현실에서 초범만 보호법을 적용해주기 때문에 계속 범죄인으로의 낙인화가 촉진될 문제점도 갖고 있다. 따라서 방지나 예방에서 문제를 자각하고 해결하는 프로그램이 필요하다.

사회자 보호법, 처벌법 두 가지로 나누어 얘기해 보았다. 모두 미흡한 부분이 많지만, 보호법은 그나마 성과가 있다고 평가할 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 보호법의 경우 탈성매매 여성들의 다양한 스펙트럼이 있는데도 단순화해서 보는 것이 가장 큰 문제이며 현실적으로 적용이 힘든 부분이 있다는 문제점이 지적되었다.
한편, 방지법과 관련하여 성매매와 인신매매의 관계에 대

4) 보호법 하에서 처음 탈성매매 지원을 신청한 경우의 여성을 일컫는다.

한 논란도 있는데, 이 문제를 한 번 정리할 필요가 있다.

김은경 사실관계가 벌어졌을 때 이를 어떤 프리즘으로 보느냐에 따라 달라질 수 있다. 성매매가 인신매매로 포괄될 수 있다고 보는데, 이 법이 그 부분을 목표로 했다면 왜 활용하지 않고 있는가. 법상으로는 성매매 안에 인신매매가 들어있기 때문에 인신매매가 마치 일반적인 것으로 인식되어 희석돼 버린 측면이 있다.

양현아 형사처벌의 중요성과 좁은 의미의 성매매가 아닌 성산업 차원에서의 접근이 필요하다는 데 동의한다. 그러나 인권유린, 인신매매 등의 범주가 지금 당장 들어온다면 문제가 생길 수 있다. 더욱 현실에서 유리될 수 있기 때문에 현재 법으로도 가능한 실무적 부분을 개척할 필요가 있다.

김은경 문제는 실무자들의 경우 인신매매와 성매매 피해 여성에 대한 개념이 다르다는 것이다. 특별법 중 처벌법은 중요범죄를 다루는 법으로 활용되지 않고 있으며, 김미령 소장님이 말씀하셨듯이 실무 관행에서 벌금으로만 처리되는 것이다. 이처럼 실무상에서도 법 적용이 다르기 때문에 개념의 단일화 작업이 필요하다. 뿐만 아니라 이 법이 너무 많은 영역을 다루고 있고, 현실과 괴리되어 있어 적용이 힘들다. 따라서 단순화 작업도 필요하다.

양현아 인신매매에 대한 경험적 지식이 축적되지 않았기 때문일 것이다. 그런 의미에서 경찰 교육이 매우 중요하다.

김은경 핵심은 성매매라는 언어의 사회적 의미에 있다고 본다. 언어가 가지는 사회적 규정성을 고려해 볼 때 성매매라는 용어를 차용한 것부터 문제이다. 성매매를 인권의 문제로 접근했다면 인신매매라는 용어도 가능한데, 중간착취자가 아니라 성매매 여성에게 관심이 가는 것은 '성매매'라는 언어에 대한 정서가 갖는 한계 때문이다. 이는 법을 집행하는 판사나 검사도 자유롭지 않다.

양현아 예전부터 성매매가 아니라 인신매매, 착취로 수정해야 한다는 주장이 있었다. 국제법 상에도 성매매는 인신매매 하에서 만들어진 것으로 보고 있다. 그러나 만약 이 보호법을 인신매매 성착취에 국한한다면 분명히 문제가 발생할 것이다. 현재의 법을 가지고도 피해자 입증 문제 때문에 어려움을 겪는데, 이를 인신매매/착취로 볼 수 있는가의 문제는 또 다른 투쟁의 부분이다.

사회자 그러면 지금까지 논의된 내용들을 중심으로 앞으로는 어떤 대안이 마련되어야 할지 정리해보자.

양현아 지금으로서는 학자나 NGO, 경찰의 공조 속에서 인권 착취의 목록과 지침을 마련하는 것이 제일 중요하다. 카메라가 설치되어 있다든지, 소위 이모가 바로 앞에서 지키는 것 등이 감금이라는 식으로 실제 수사에서 적용 가능한 사항들이 있어야 한다. 어떤 원리의 법체계인가도 중요하지만, 현장의 실증적 목록들이 반드시 필요하다. 그렇지 않다면 인신매매로 본다고 해도 업자들이 변명할 수 있는 폭은 넓다.

김은경 기존 법리체계로는 성매매나 인신매매를 구성해낼 수 없다. 이 법률의 구조나 위계도 중요하지만, 보다 단일하게 인신매매를 부각시키는 법이 되어야 실무자 입장에서 활용이 용이하다. 이 법을 통해 인신매매 처벌이나 성매매 수사의 지표를 드러내야 한다.

현행법에서는 여성이 적극적으로 중간착취구조를 자유롭게 선택할 수 있는 보완장치가 없다. 이를 해결하려면 독립법에 머무르지 않고 식품위생, 근로기준법 등 성매매 시장을 거대하게 만들도록 하는 법구조들을 연결시스템으로 해서 행정규제가 작동되어 폐쇄, 영업정지, 몰수추징 등이 이루어져야 한다. 경찰력이 이익에 의해 움직인다면 인센티브와 같은 적극적 단속장치를 마련하는 등 보완을 통해 행정/사법기구가 활동하도록 해야 한다.

양현아 특가법이나 형사법과의 연결도 중요하지만, 형사법의 조항들이 시대에 뒤떨어져 있는 것이 문제이다. 형법이나 기본법, 일반법도 성매매특별법에 맞춰서 변화해야 할 부분이 있다.

김은경 전략적으로 접근해야 할 필요가 있다. 성매매의 경우 행위자에 초점을 두게 되는데, 사실은 성산업에 초점을 두어야 한다. 이는 성매매를 범죄로 규정한다고 해결되는 문제가 아니다. 성매매는 범죄적 정의가 아니라 사회적 공공 정의, 정책으로 다뤄지는 것이 국제적 트렌드인데, 이것이 우리에게도 필요하다. 행위자 중심으로 처벌하는 것이 아니라 사법기구를 동원해야 하는 것은 인신매매로 한정하고, 인식을 바꾸는 것은 행정규제나 예방으로 변화시키는 것이 효과적이라고 본다.

한상희 그렇게 되면 성구매 비용이 증가할 수 있기 때문에 성구매자 입장에서는 불안해질 수 있고 하나의 예방책이 될 수 있다고 본다. 무조건 나쁜 것이라고 재단하기보다는 간접적 압박을 통해 바람직한 방향으로 변화시켜야 한다.

양현아 피해자와 그 규명에서 피해를 무엇으로 개념화하는가가 중요한 문제이다. 개인적으로 이런 인권유린 피해자의 규명에 많은 관심을 가지고 있는데, 이런 증언에서 그들의 말을 들으려면 기존 피해자는 힘들 수밖에 없다. 피해자의 발언을 들으려면 주도권과 강렬한 의지를 가져야 한다. 피해자로서 정체성을 갖는 것은 그 개인을 피해자화하는 것과 다르다는 것을 알아야 한다.

앞으로 이 법이 인권법으로 나가야 함에도 불구하고 각종 특별법으로 되어 있는 것은 문제이다. 인권법이란, 인권이라는 보편적인 용어나 성정치학적인 여성인권의 구도라기보다 이것을 지역의 문제로 볼 것인가 아니면 보편적인 문제로 볼 것인가의 문제이다. 이 경우에는 지역(local)에서 보편(universal)으로 가야하는 게 맞다.

사회자 지적해 주신 대로 처벌법의 경우에는 페미니즘적 시각, 성매매의 특수성을 법에 담았을지라도 집행에 있어서 실무자들이 이행을 제대로 못해 방치되는 경우가 많다. 즉 예방과 보호를 위한 시스템과 인프라는 구축되어 있지만 집행 부분이 아직 미흡하다. 집행인의 시각도 바뀌어야 하고 검 · 경뿐만 아니라 총체적인 노력이 필요하다. 특히 여성가족부, 법무부, 경찰의 관계가 중요하다.

또 특별법이 이원화되면서 생긴 사각지대와, 형법이나 인신매매착취법 등 다른 법과의 수준이 맞지 않아 수위 적용에 어려움이 있다. 이는 앞으로 법 개정 시에 생각해야 할 과제라 볼 수 있다.

성매매특별법 시행 2년인 만큼 앞으로는 법 적용의 양상을 통해, 판단할 수 있는 내용들을 중심으로 담론을 활성화해야 한다. 뿐만 아니라 정책 입안자들을 설득하고 변화시키는 것이 보다 중요할 것이다.

토론에 참석해 주신 여러분들께 감사드린다.