

碩士學位論文

性賣買 防止를 위한 法制度的 改善方案에 관한 研究

濟州大學校 行政大學院

法學科 法學專攻

金 相 賢

2009年 2月

性賣買 防止를 위한 法制度的 改善方案에 관한 研究

指導教授 趙 恩 禧

金 相 賢

이 論文을 法學 碩士學位 論文으로 提出함

2009年 2月

金相賢의 法學科 法學專攻 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 _____ (印)

委 員 _____ (印)

委 員 _____ (印)

濟州大學校 行政大學院

Master Degree

A Study on the Improvement of the legislative
System for the prostitution prevention

Kim, Sang-Hyun



2009. 2

Department of Law

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

A Study on the Improvement of the legislative
System for the prostitution prevention

Kim, Sang-Hyun

(Supervised by professor Cho, Eun-hee)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the
degree of Master of Law

This thesis has been examined and approved

2009. 2

Department of Law
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

<Abstract>

A Study on the Improvement of the legislative System for the prostitution prevention

Kim, Sang-Hyun

Department of Law,
Graduate School of Public Administration,
Cheju National University

Supervised by prof. Cho, Eun-hee

With the exception of some infringement of human rights, the prostitution act buying and selling the sex could not still receive public attentions so much. In addition that some women athletes who see women engaged in prostitution as social victims don't look like the activities, glorify the women's exploited lives by the pimps and barkers with the organized violence. And the dramatizations for the movies or novels can not attract the social attentions, so that it is the distorted result that in spite of being prohibited completely by law, the act of the sex trade has been regarded as a universal social phenomenon.

While due to the death of women engaged in prostitution in the 2000 *swiparigolmok* fire event, the prostitution makes the recognition of the violence against women spread and the 「prostitution special law」 was enacted in 2004 and the intensive regulation has been enforced, or the prostitution is becoming more prosperous and is showing 'balloon effect' by the varietal trades and the spread of internet.

But seeing a theoretical basis of prostitution prevention in this paper, since the 「prostitution special law」 has been enacted, I proposed a multilateral and specific alternative for prostitution prevention in Korean society by comparing and analyzing the changes of prostitution in Jeju according to the statistical data and documentary survey with the relevant law of foreign prostitution.

At first, as the theoretical basis of the prostitution prevention, it is the 'social evil' that should be eradicated even though we examine from the moral, normative, economic, public sanitary, and social welfare perspectives. After the 「prostitution special law」 is enacted, the traditionally possible sex traffic in the entertainment bar (a place which man and woman has the sex in), bar (a place which man and woman has the sex in), tea bar (a place which man and woman has the sex in) has been reduced in the area of Jeju, but message parlor, image club, hyugetel, telephone chatting (a way which man and women have the sex by telephone) and so on new kind of abnormal places appear and are expanded. It is also the similar situation in the whole country. That is to say, it is a fact that the 「prostitution special law」 could not control the prostitution completely.

In case of foreign country, Taiwan is supporting economically the self support programs improving a vocational training for women in prostitution and so on under the leadership of police, the constant control in order to prevent the prostitution. Additionally, the United States runs John School for the prostitution buyers' recidivism prevention, manages the prostitution prevention program which a social community participates in on FOPP (First Offender of Prosti), and is making an effort to prevent the prostitution on the basis of regional society.

In order to prevent the spread of prostitution, Korea regards women in prostitution as the protected object by the foreign cases. It is necessary to revise a stipulation, control and protection policy for the legalization of

integrated management system, insurance of investigating authority's enforcement, compulsion of confiscation and surcharge, and strong demand for compulsive interception of the sex traffic site on the internet, the plan of administrative disposition basis to the prostitution places and landlords and so on, the related statutes and the 「prostitution special law」 .

And, we should consider institutionally the operation of an educational program and so on in order to strengthen the education on prostitution prevention in the schools and work places, substantialize John School's management, revitalize the new high reward system and prevent the recidivism.



目 次

第1章 序 論	1
第1節 研究의 目的	1
第2節 研究의 範圍 및 方法	3
1. 研究의 範圍	3
2. 研究의 方法	3
第2章 性賣買에 대한 시각과 類型 그리고 防止의 根據	5
第1節 性賣買의 概念	5
第2節 性賣買의 類型 및 特徵	6
1. 전통형 성매매	7
2. 산업형 성매매	7
3. 기타 성매매	8
第3節 性賣買에 대한 다양한 視覺과 防止의 根據	10
1. 금지주의 입장	10
2. 규제주의 입장	11
3. 폐지주의 입장	11
4. 성매매 방지의 근거	13
第3章 우리나라의 性賣買와 관련한 法制	19
第1節 우리나라 性賣買 法制의 沿革과 處罰 體系	19
1. 우리나라 性賣買 法制의 沿革	19
2. 性賣買에 대한 處罰 體系	26
第2節 「性賣買特別法」의 制定 意義와 主要內容	28
1. 「성매매특별법」 제정경위	28

2. 「성매매특별법」 제정 의의	29
3. 「성매매특별법」의 주요내용	30
第3節 「性賣買特別法」 施行以後 性賣買 關聯 實態의 變化推移와 關聯 判例의 態度	38
1. 성매매 관련 실태의 변화추이	38
2. 관련 관례의 태도	59
第4章 外國의 性賣買 防止 法制度와 그 示唆點	61
第1節 外國의 性賣買 防止 對策	61
1. 대 만	61
2. 미국 샌프란시스코	63
3. 캐나다	65
4. 스웨덴	68
第2節 外國의 性賣買 防止對策의 示唆點	69
第5章 「性賣買特別法」의 問題點과 改善方案	72
제1절 刑事法的 問題點 및 改善方案	72
1. 성매매여성을 보호의 대상으로 명문화	72
2. 정책공조를 위한 통합관리시스템 법제화	72
3. 수사기관의 집행력 확보 및 몰수·추징 강제	73
4. 인터넷상 성매매 사이트 강제차단 강구	75
5. 행정처분 근거 마련 및 관련 법률 정비	75
제2절 性賣買防止를 위한 敎育 및 支援制度의 限界 및 改善方案	76
1. 성매매 예방교육의 강화	76
2. 존스쿨 운영 내실화 및 신고보상금제도 활성화	77
3. 재범방지를 위해 교육프로그램 운영	78

第6章 結 論	79
參 考 文 獻	81
〈부록〉	84



표 차례

〈표1〉 성매매의 유형	9
〈표2〉 각국의 성매매에 대한 입장	12
〈표3〉 성매도자와 성매수자의 처벌	27
〈표4〉 「성매매특별법」 제정 관련 주요활동 연표	28
〈표5〉 「윤락행위 등 방지법」 과 「성매매보호법」 비교 정리	37
〈표6〉 업종별 전체 여성 종사자 규모	38
〈표7〉 성구매자 종합추정치	39
〈표8〉 풍속영업소 업종별 단속현황	40
〈표9〉 풍속영업소 유형별 단속현황	41
〈표10〉 제주시·서귀포시 성매매 가능업소 등록 현황	42
〈표11〉 주요동별 성매매 가능업소 등록 현황	43
〈표12〉 신·변종업소 변화추이	44
〈표13〉 제주시 연동지역 요정 영업현황 변동추이	45
〈표14〉 제주지역의 보건증 발급현황	47
〈표15〉 업종별 선불금 액수의 변화추이	47
〈표16〉 경찰청 테마단속 추진실적	49
〈표17〉 전국 지방경찰청별 신·변종 성매매단속 현황	51
〈표18〉 성매매 관련 적용법조 현황	52
〈표19〉 성매매 단속 및 조치 현황	53
〈표20〉 성매매사범 성별·연령별 현황	53
〈표21〉 성매매사범 직업별 현황	53
〈표22〉 성매매사범 재범현황	54
〈표23〉 제주지역 존스쿨 이수자 현황	54
〈표24〉 조사대상자의 일반현황	56
〈표25〉 주요변수에 대한 분석	57
〈표26〉 제주특별자치도교육청 학교 성교육 실시 현황	76

그림차례

<그림1> 성매매피해자 지원절차	36
<그림2> 성매매사건처리 흐름도	50
<그림3> 미국 샌프란시스코의 FOPP운영체계	64
<그림4> 캐나다의 존스쿨 참여 절차	67



第1章 序 論

第1節 研究의 目的

한국사회에서 성을 사고파는 성매매행위는 6·25전쟁과 분단이라는 특수한 상황으로 인해 한국군인과 주한미군 주둔지 주변에서 이루어진 ‘군대매춘’에서부터 시작하여 70·80년대 산업화를 거치면서 성매매 산업으로 급속도로 팽창되었으나 성매매여성에 대한 일부 인권유린 상황을 제외하곤 그다지 사회적 주목을 받지 못했다. 더욱이 성매매여성을 사회적 피해자로 보는 몇몇 여성운동가들의 보이지 않는 활동을 제외하곤 포주·빼끼들에게 착취당하는 여성들의 삶을 조직폭력과 함께 미화시켜 영화나 소설로 각색되는 등 사회적 문제로 관심을 끌지 못하고 왜곡시킨 결과 성매매 행위가 법적으로 전면 금지되어 있음에도 불구하고 지극히 보편적인 사회현상으로 여겨 왔다.

그러다가 2000년 ‘취파리골목 화재사건’¹⁾이 발생해 그 안에 있는 성매매 여성이 쇠창살에 갇힌 채 그대로 숨지는 사건이 발생함에 따라 성매매가 ‘여성에 대한 폭력이다.’라고 인식 할 수 있는 중요한 계기가 되었고 이들이 착취고리에서 벗어날 수 있도록 법적 장치와 국가의 정책이 필요하다는 공감대를 형성하게 되었다.²⁾ 이에 1962년에 제정된 「윤락행위 등 방지법」이 성을 파는 여성들의 인권을 고려하지 못하고 있다는 문제제기와 함께 성매매 현상을 근절할 수 있는 새로운 법적 장치의 필요성이 논의되었고 법개정을 위한 실제적인 작업들이 추진 되기에 이르렀다.

2001년부터 활발하게 「윤락행위 등 방지법」에 대한 전면적인 검토와 사법적·복지적 차원에서의 대응방안 모색이 활발하게 이루어졌으며 그 결실을 3년만인 2004년 3월에 성구매자·성판매자·성알선자를 처벌하는데 중점을 둔 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」과 피해자 보호에 중점을 둔 「성매매 방지 및

1) 취파리골목 화재사건은 2000.9.19 오전 전라북도 군산시 대명동 윤락가인 속칭 ‘취파리골목’에서 화재가 발생하여 감금상태로 있던 5명이 윤락녀가 불에 타 죽은 사건이다.

2) 여성부, 『성매매방지대책 연구』, 한국여성개발원, 2001, 3~5면.

피해자 보호 등에 관한 법률」로 이원화 된 법이 제정되었다.³⁾

「윤락행위 등 방지법」에 비해 「성매매특별법」은 ‘윤락’이라는 단어 대신 ‘성매매’라는 단어를 통해 성매매 행위를 윤리적 관점이 아닌 성이 돈으로 거래되는 자체에 주목해 범죄로 처벌하고 있다. 그리고 윤락업에 종사하는 여성들을 피해자로 보는 관점에서 접근하여 이들을 사회적으로 보호하고 사회의 한 일원으로써 제기할 수 있는 자활 기회를 부여하는 등 사회적 책임을 강조하는데 중점을 두었다. 그 결과 전통적인 형태의 성매매 집결지는 눈에 띄게 축소되었다는 긍정적 측면도 있으나 다른 한편으로는 자유업 형태의 변종업소를 중심으로 음성적인 성매매는 창궐하는 등 ‘풍선효과’를 보이고 있다는 부정적 평가도 있다.⁴⁾

「성매매특별법」이 시행된지 4년이 지난 2008년에도 ‘성매매 근절을 위해서는 관련 유관기관이 합동으로 강력한 단속과 법집행이 필요하다’는 주장과 ‘「성매매특별법」이 생존권을 위협하고 있다’는 성매매 종사자들이 각기 다른 주장이 첨예하게 대립되고 있는 가운데 성매매는 다양한 양상으로 팽창을 더해가고 있다. 그러나 이를 축소하고자하는 연구나 정책적 대응은 미미한 수준에 머물러 있으며 어떠한 뚜렷한 대안도 제시되지 않는게 우리나라의 현실이다. 특히 세계화 과정과 더불어 증가하는 국제적 이동과 인터넷을 통한 정보의 확산은 새로운 국면으로 성매매 산업을 확대시키고 있다.

제주지역은 성매매와 관련하여 다른 지역과 달리 찬성과 반대측간 대립하는 표출된 사회적 갈등은 없지만 관광산업을 중심으로 하는 제주지역 산업 특성상 성산업은 무시할 수 없는 소득의 분포를 차지하고 있다. 그 결과 내면적으로는 찬성과 반대측간 나뉠대로의 논리로 첨예하게 대립하고 있는 가운데 지금이 순간에도 다양한 형태로 성매매가 이루어지고 있다는 점을 누구도 부정 못할 것이다.

이에 본 논문은 먼저 성매매 방지의 이론적 근거를 문헌조사 방법을 통해 살펴보고 「성매매특별법」 시행이후 지난 4년간 전국 및 제주지역의 변화추이를 통계자료 등 문헌조사를 통하여 성매매 업소가 얼마나 증감하였는지 살펴보고

3) 이하, 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」과 「성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」을 「성매매특별법」으로 칭한다.

4) 이은애·김재광, “유럽 10개국 성매매 관련법제 비교연구”, 한국법제연구원, 2006, 7면.

성매매자와 일반도민을 상대한 여론조사를 통하여 성매매에 대한 도민 의식이 얼마나 변화했는지 분석해 보고, 외국의 성매매 관련 법제를 비교·분석하여 성매매 방지를 위한 구체적이고 다각적인 대안을 제시하고자 한다.

第2節 研究의 範圍 및 方法

1. 研究의 範圍

본 논문은 크게 성매매 방지의 이론적 근거를 살펴보고 2004년 「성매매 특별법」 시행이후 지난 4년간 성매매와 관련된 업종별 실태변화와 일반인의 의식 변화추이를 통해 현행 「성매매특별법」상의 법제도적 문제점을 도출하고, 성매매 방지를 위한 외국의 사례를 비교 검토함으로써 성매매 방지를 위한 개선방향을 제시하는데 목적이 있다.

이를 위해 제2장에서는 성매매와 관련한 다양한 시각과 성매매의 유형, 그리고 왜 성매매가 근절되어야 하는지 성매매 방지의 이론적 근거를 살펴보았다. 제3장에서는 과거 우리나라의 성매매와 관련한 법과 정책, 그리고 「성매매 특별법」 시행이후 전국 및 제주 지역의 변화추이를 살펴보고 법제도적 문제점을 도출하였다. 제4장에서는 문헌 비교분석을 통하여 외국의 성매매 방지 관련 법제도를 검토하였다. 제5장에서는 이러한 이론적·경험적 연구에 근거하여 현행 「성매매특별법」의 문제점을 검토하고 개선방안을 제시하였다. 마지막으로 제6장은 결론부분으로서 현대사회에서의 성매매에 관한 인식변화와 실태변화에 근거하여 성매매를 방지하기 위한 법제도적 발전방향을 제시하였다.

2. 研究의 方法

1) 참고문헌 분석 방법

본 연구에서는 성매매와 이를 방지하고자 대안을 제시한 논문 및 연구보고서,

정부기관·관련단체의 자료, 국내외 관련법과 제도, 관련판례 등을 연구의 기본적인 방법인 참고문헌 분석을 통해 성매매 방지를 위한 대안들을 찾고자 한다. 성매매 방지와 관련한 외국문헌이 훌륭하게 번역되어 학계에서 활용됨에 따라 국내문헌 중심으로 분석하였다.

2) 설문조사 분석 방법

「성매매특별법」 시행이 사회에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 우선 일반도민과 성구매자로 사법기관에 의해 처벌받거나 받을자를 상대로 한 설문조사가 필요하다. 설문조사 방법을 통하여 「성매매특별법」에 대한 종합적인 인식 정도와 성매매 근절을 위한 개선방안을 도출하고자 한다. 설문조사는 일반도민 150명과 성구매자로 조사를 받거나 처벌받은 100명 총 250명을 대상으로 13문항에 대해 설문조사를 하였다. 설문조사 주요내용은 현행 「성매매특별법」에 대한 종합적 인식과 평가 그리고 어떤 방향으로 개선할 것인지에 대해 조사하였다.

3) 비교분석 방법

성매매 방지와 관련된 외국의 법제도를 비교·분석하는 것은 성매매 방지를 위해 노력하는 한국사회에 올바른 정책적 대안을 제시할 것으로 판단된다. 따라서 비교분석방법을 통해 외국의 성매매 방지를 위한 제도와 특징 그리고 관련법 등을 비교분석하고 그 시사점을 도출하여 반영하고자 한다.

4) 통계자료 분석 방법

성매매를 정확하게 산출하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 통계자료 분석을 통한 추정은 현실에서 「성매매특별법」이 얼마나 효율적으로 적용·반영되고 있는가를 추측해낼 수 있을 것이다. 따라서 시청·제주지방경찰청 등 성매매와 관련한 관계기관의 통계자료 분석을 통해 「성매매특별법」 시행이후 변화추이를 추정해봄으로써 연구의 객관성을 높힐 것이다.

第2章 性賣買에 대한 시각과 類型 그리고 防止의 根據

第1節 性賣買의 概念

「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」에서는 성매매를 ‘불특정인을 상대로 금품 그 밖의 재산상의 이익을 수수·약속하고 성교행위를 하거나 구강·항문 등 신체의 일부 또는 도구를 이용한 유사성교행위를 하는 것’이라고 규정하고 있다.(제2조) 과거 「윤락행위 등 방지법」에서 ‘윤락 또는 윤락행위’는 성매매를 문란한 성적 관계로 바라보는 시각을 전제로 하는 개념으로 성매매 여성을 도덕적으로 타락한 여성과 연관시키는 개념이다. 즉 “스스로 타락하여 몸을 망친다”라는 뜻을 내포하고 있다. 이러한 태도는 성매매 문제를 해결하기에는 비합리적인 태도라고 볼 수 있는데 이는 지금까지 성매매남성에게는 성매매가 사회적 필요악인데 반해 상대인 성매매여성에게는 법적 처벌과 도덕적 비난이 부여되는 결과를 초래했다고 볼 수 있다.⁵⁾

매춘은 여성을 봄(春)으로 비유하여 성을 사고 파는 것이 자연스러운 현상인 것처럼 여기게 함으로써 성매매가 사회적구조적 문제임을 은폐시키는 용어로 사용된다. 성매매(Prostitution)는 성을 사고 파는 개념에서 사용되는 용어로 여성주의 시각에서 바라보아 성매매 현상을 범죄라고 인식하게 된다.

마지막으로 성적 노동(Sex Work)은 매춘여성의 권리 옹호자들이 성매매라는 개념보다는 성노동(sex work), 성노동자(sex worker)라는 표현을 선호함에 따라 생겨난 용어이다. 이것은 매춘여성이라는 개념보다 덜 낙인화하며 성과 화폐를 교환하는 노동의 한 행위로 받아들일 수 있다는 관점에서 접근한다.

성매매 개념을 더욱 구체적이고 살펴보면 성적 행위에 대한 금전적 대가를 지불하고 지불받는 거래를 통칭하는 개념으로 기존에 사용해 온 윤락·매춘·매매춘·매음 등의 개념을 포함하여 넓은 의미를 내포하고 있다.⁶⁾

5) 장필화, 『성매매와 여성』, 한국여성학회, 2003, 132면.

6) 정현미 등 4인 공저, “성매매 방지를 위한 국외 대안 사례 연구”, 여성부, 2001, 4면.

엄밀하게는 성을 파는 행위와 성을 사는 행위로 구별된다. 광고나 포르노를 통하여 성적인 이미지만을 거래한 경우에는 성의 상품화로 볼 수는 있으나 성행위가 개입된 것이 아니므로 성매매라 할 수 없다. 성을 파는 것이 직업이나 영업이 아닌자와의 오직 1회에 그치는 성행위라도 대가성이 있으면 성매매에 해당한다. 반면 애정이나 혼인관계에 기초하여 성행위가 이루어지는 경우 설령 경제적 동기가 작용했다라도 성매매라 할 수 없다. 즉 혼인의 성립에 금전적 거래가 따르는 매매혼이나 금전거래의 요소가 없는 화간은 성매매가 아니다. 물론 성매매의 개념과 범위는 구체적인 법제와 관련하여 불특정인을 대상으로 하는 경우만으로 한정할 수도 있고 성행위를 성교행위로 엄격히 제한할 수도 유사성교행위까지 확대할 수도 있다.⁷⁾

성매매에 대한 전통적인 견해는 매춘여성을 일방적으로 남성들의 ‘정상적인’ 성욕을 자신의 이익을 위해 거리낌없이 착취하는 사람으로 간주하는 등 ‘윤락’이란 의미로 좁게 해석하고 있다.⁸⁾ 여성운동가들은 성매매를 인정하지는 않지만 성매매를 남성에 대한 여성의 종속으로 파악한다는 점에서 전통적 시각과 차이를 보인다. 즉 여성운동가들은 매춘여성을 가부장적 사회에 남성 탐욕을 만족시키기 위한 사회적 억압의 희생자들로 인식하고 있다.

第2節 性賣買의 類型 및 特徵

우리나라에서 이루어지고 있는 성매매 유형을 구분해보면 성매매만을 목적으로 하는지 여부에 따라 전통형 성매매와 산업형 성매매 그리고 기타의 유형으로 나눌 수 있다.⁹⁾

7) 조국, 『성매매, 새로운 법적 대책의 모색』, 사람생각, 2004, 48면.

8) 변화순 등 4인 공저, 『법무부 정책자료집』, 도서출판 한학문화, 2001. 9면.

9) 변화순 등 4인 공저, 전게서, 14면 ; 대한민국 국회 문화관광위원회, 『일상 속의 성매매 드러내기, 산업형 성매매 축소를 위한 정책토론회』, 2007, 97면.

1. 전통형 성매매

전통형 성매매는 특정지역을 중심으로 성매매만을 하는 형태로 1960~70년대에 가장 성행했었고 지금도 특정지역에 집촌화 되어 있는 소위 ‘윤락가’ 불리우는 용산·청량리 588·천호동·영등포·용주골 등에서 이루어지고 있는 성매매 형태를 의미한다. 그러나 2004년 「성매매특별법」 시행이후 집중적인 단속으로 상당수 축소되거나 명맥만 유지하고 있는 상황이다. 이러한 전통형 성매매는 국내인을 상대로 하는 성매매와 주한미군 주둔지역에서 미군을 상대로 하는 성매매로 나누어진다. 제주지역도 선원 등을 상대로 윤락행위를 해오던 산지천 주변이 있었으나 친환경 개발과 경찰의 집중 단속으로 인해 2001년 이후 자취를 감추었다.

2. 산업형 성매매

산업형 성매매는 1970년대 말부터 나타나기 시작하여 1980년대 말 1990년대 초를 정점으로 성행했던 성매매 형태로 여전히 성업중에 있다. 그러나 지난 5월부터 이른바 ‘성전(性戰)’이라 불리우는 경찰의 집중단속으로 점차 위축되거나 단속의 지속여부에 대해 촉각을 곤두세우며 다른 형태의 성매매를 준비하고 있다.

산업형 성매매는 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 서비스를 매개로 하여 업소 내에서 혹은 밖으로 나가서 성매매를 하는 것으로 밖에 나가는 경우는 소위 2차라고 불리운다. 이들 업소에서는 업소 종업원이 성을 팔고, 필요에 따라 외부에서 조달하는 경우도 있다. 다방·단란주점·유흥주점 등의 식품接客업소, 호텔이나 여관, 이발소·증기탕·안마시술소 등의 위생接客업소 등에서 이루어지고 있는데 모든 업소에서 이런 성매매 행위가 이루어지는 것은 아니지만 많은 업소에서 성매매 행위가 이루어지고 있다.

또 다른 하나는 특정지역이나 업소에서 서비스를 매개로 하는 것이 아니고

알선을 통해서 성매매를 하는 것이다. 여러 가지 매체를 통해서 본래의 업무를 위한 광고를 내는 것처럼 하고 그 광고를 보고 연락한 여성들을 회원이나 대기자 등으로 등록 한 후 성매매를 원하는 남성과 연결해 준다. 결혼상담소나 직업소개소 등을 통해 이루어지는 성매매도 이와 유사한 형태인데 이러한 성매매는 보다 음성적이고 개별적으로 이루어지고 있다.

3. 기타 성매매

전통형·산업형 성매매가 아닌 기타로 분류되는 성매매 유형으로 성매매가 이루어지는 과정상의 차이로 구분될 수 있다. 외국인 여성의 경우 불법체류 중인 러시아나 조선족 여성들에 의한 성매매가 많은데 클럽이나 단란주점 등에 취업한 경우 매니저나 업소의 알선으로 성매매를 하는 경우이다. 전화방·폰팅 등에서 이루어지는 성매매는 일정한 장소를 매개로 하여 그 장소에서 성매매 행위까지 이루어지는 것이 아니라 성매매에 대해 흥정을 하고 직접적인 성매매 행위는 다른 장소에서 만나서 이루어진다.

우선 매개체나 매개장소를 통해서 성매매를 하게 되는 경우가 있다. 여기엔 연예계 성매매, 외국인 성매매, 전화방 등에서 이루어지는 성매매가 속한다. 연예계 성매매는 예전부터도 텔런트나 영화배우들에 의해 이루어지고 있고 공공연한 비밀로 보도매체를 통해 특정 몇몇 사람들이 중개인으로 거명되기도 한다.

그리고 직접 고객을 찾아가서 성매매를 하는 경우도 있다. 고객이 있는 장소를 찾아가서 매춘 여성이 직접 고객과 흥정을 하여 성매매를 하는데 주로 호객행위를 하는 방법이나 장소에 따라 구분된다. 요즘은 인터넷 발달로 인해 인터넷을 통해 성매매가 이루어지는게 보편화되었고 성매매를 하는데 편리한 도구로 이용되는 게 현실이다.

위에서 살펴본 결과, 성매매를 딱히 전통형·산업형·기타 등으로 구분 짓기는 어렵다. 이는 성매매 방법 또한 정치·경제의 사회변화 속에서 다양화·다각화 되어 왔기 때문이다. 성매매 유형을 정리하면 <표1> 와 같다.

〈표1〉 성매매의 유형

구 분	정 의	유 형	비 고
전통형 성매매	특정지역을 거점으로 성매매만을 목적으로 하는 업소에서 이루어짐	대규모 매춘집결지	서울 용산·청량리588·영등포·경기도 용주골 등에서 이루어지는 성매매
		미군 기지촌	경기도 용주골
산업형 성매매	본래의 업 소의 목적과 달리 성매매 행위가 이루 어지거나 성 매매 행위를 알선함	서비스를 매개로 업소 내에서 혹은 밖으로 나가 성매매를 함	식품접객업소 단란주점·유홍주점(룸싸롱·가요주점)을 통해 이루어지는 성매매
		위생접객업소	호텔이나 여관 등의 숙박업소나 사우나, 이발소, 휴게텔 등에서 이루어지는 성매매
		안마시술소	안마소에서 안마사 혹은 보조원 등을 통해 이루어지는 성매매
		이벤트사 성매매	주부, 직업여성, 미혼여성, 대학생 등을 대상으로 직업·결혼상담소, 이벤트사 등에서 알선하는 성매매
기타 성매매	일정한 매개장소나 매개체가 있음	외국인 성매매	국내에서 취업중인 외국인들이 업소 의 알선으로 하는 성매매
		전화방, 폰팅	전화방을 통해 연결되며 서로 조건이 맞으면 하는 성매매
		연예계 성매매	특정인의 소개로 연예인 등이 사회 고위층을 상대로 하는 성매매
	성매매 상대방이 직접 연결함	박카스이즘마 등	운전수나 항구에서 선원 상대로 직접 호객행위를 하는 성매매
		거리 성매매	거리에서 이루어지는 성매매
		인터넷 성매매	인터넷을 매개로 하는 성매매

자료 : (사)성매매근절을위한한소리회, 『일상 속의 성매매 드러내기, 산업형 성매매
실태조사와 행정규제를 통한 성매매산업 축소방안 모색』, 2006, 15면에서 인용

第3節 性賣買에 대한 다양한 視覺과 防止의 根據

성매매 현상은 매우 다양하여 각 국가가 법적 대책을 세우는 일이 한 가지 방향으로 모아지기는 어렵지만 일반적으로 성매매 자체를 인정하지 않는 금지주의, 일정지역에서는 금지하지 않는 규제주의, 성매매를 부분적으로 인정함으로써 범죄화를 막자는 의도의 폐지주의 세 가지로 요약된다. 여기서는 성매매에 대한 각국의 입장과 방지의 근거들을 살펴보고자 한다.

1. 금지주의 입장

금지주의 입장은 성매매를 위법으로 규정하고 이를 위반하는 사람을 처벌하는 것으로 성을 사고, 파는 사람, 그리고 성매매를 알선하는 행위를 모두 또는 일부 금지하는 정책이다. 이를 채택하고 있는 국가는 한국·미국의 일부 주·필리핀·태국·스리랑카·중국·베트남이 있는데 성매매를 처벌하기 위해 입법조치를 하고 있는 국가는 우리나라·미국 등 몇 개국을 제외하면 거의 없는 실정이다.

그러나 최근 금지주의를 취하는 스웨덴의 법(The Prohibition on the Purchase of Sexual Services)에서는 성을 파는 사람은 처벌하지 않고 성을 사는 사람과 중간착취자만을 처벌하고 있다. 이 법은 단 성을 적극적으로 파는 행위가 발견 될 시에는 처벌을 하며 산업형 매매춘을 포함한 모든 유형의 성적 서비스를 포함한다.¹⁰⁾

우리나라는 과거 「윤락행위 등 방지법」이래로 2004년도에 제정된 「성매매 특별법」에서도 성매매 금지주의 원칙하에 수요자나 공급자 그리고 이를 착취하는 자에게 성매매 행위에 대한 법적 책임을 묻고 있으나 인터넷과 휴대폰 등 통신기기의 발달로 인해 다양화되고 광역화되는 성매매에 적극적으로 대응하지 못하고 있는 실정이다.

10) 변화순 등 4인 공저, 전계서, 10면.

2. 규제주의 입장

규제주의 입장은 일정한 조건하에서 성매매를 정부가 관리하고 규제하는 것으로, 특정 지역 내에서의 성매매 행위는 처벌하지 않거나, 공인 성매매 장소의 지정, 성병관리 등 정부의 감독과 규제 하에 부분적으로 성매매를 인정하는 것이다. 규제주의 정책을 채택하는 모든 나라에서도 노상 성매매에 대해 불법으로 간주한다. 이에 대해 이전에 호주나 남자 사업주가 행사하던 여성에 대한 가부장적 통제를 국가에게 넘겨주는 것과 다르지 않다는 지적도 있다.¹¹⁾

규제주의를 택하고 있는 국가는 네덜란드, 스위스, 호주, 독일, 오스트리아, 미국의 네바다주 등을 들 수 있으며, 이들 국가들은 성매매행위를 당국이 지정된 장소에서만 하도록 용인하고, 의사의 감독을 받도록 하거나 공공연하게 눈에 띄지 않는 집안에서만 허가하고 있다. 스위스의 경우 성매매를 도시중심부나 거주지역이 아닌 특정지역에서만 허용하고 있으며, 독일의 경우도 성매매를 위해 거주하도록 허가된 지역이 존재한다.

3. 폐지주의 입장

폐지주의 입장이란 국가에서 일정지역에서의 성매매를 직업으로 인정하고 자유로운 영업을 보장하며, 세금도 징수하고 간섭을 하지 않는 정책을 뜻한다. 이는 여성에 대한 강제 성매매와 자발적인 성매매는 분리되어야 한다는 입장에서, 강제 성매매는 여성인권에 대한 침해로 보호받아야 하나 자유의사에 의한 성매매는 존중되어야 한다는 시각이다.

이런 입장을 취하는 대표적인 국가로는 프랑스, 영국, 노르웨이, 덴마크, 브라질, 스페인, 핀란드, 이탈리아 등을 들 수 있다. 이들 국가들도 성매매 행위 자체를 자유로운 거래로 용인하지만, 성매매를 합법적 직업으로 인정하는 것은 아니며, 국가에 따라서 학교, 병원 등의 특정지역과 시간에 따라 불법으로 간주하기도 하고

11) 변화순 등 4인 공저, 상계서, 12면.

세금을 징수하는 등 다양한 정책을 펴고 있으며 대체로 호객행위, 광고 등은 불법으로 규제하고 있다.¹²⁾

위에서 살펴본 바와 같이 성매매에 대한 입장과 통제의 정도는 각국의 역사적 배경과 입법형태에 따라 다소 차이가 있지만, 일반적으로 알선 및 착취 행위, 인신매매 등 강제와 기망에 의한 행위는 금지되는 행위유형으로 다뤄지고 있다. 이는 유엔의 “인신매매금지 및 타인의 성매매 행위에 의한 착취금지에 관한 협약”에도 상응한다고 하겠다. 특히, 성매매에 대한 그러나 성매매로 인해 발생하는 이익에 대해 중간착취 고리에 있는 사람들을 처벌해야 한다는 것은 모든 국가가 인정하고 있다. 각국의 성매매에 대한 입장을 정리하면 <표2> 과 같다.

<표2> 각국의 성매매에 대한 입장

분류	주요특징	세부사항	해당국가
금지 주의	모든 종류의 성매매 행위를 금지하며, 처벌규정을 두고 있음	성구매 행위만 금지	스웨덴
		성판매 행위만 금지	일본, 대만, 필리핀
		구매 및 판매행위 금지	
규제 주의	일정한 형태의 성매매를 법적으로 인정하고 이에 대한 세금 징수, 의료감시체계를 가지며, 활동지역을 규제함	합법적으로 직업으로 인정, 영업허가제	네덜란드
		등록증, 허가증, 건강검진, 세금징수, 특정지역에만 허용	독일, 스위스, 헝가리, 호주 빅토리아주, 멕시코, 케나다, 오스트리아, 미국 네바다주 등
폐지 주의	성매매 행위 자체를 처벌하는 규정은 없음(규제하지도 합법적으로 인정하지도 않음)	주로 호객행위, 광고 등을 불법으로 간주	프랑스, 영국, 노르웨이, 덴마크, 브라질, 스페인, 이탈리아, 호주 퀸스랜드주 등

자료 : 정현미 등 4인 공저, “성매매 방지를 위한 국외 대안 사례 연구”, 여성부, 2001, 25면에서 인용

12) 변화순 등 4인 공저, 전거서, 12면.

4. 성매매 방지의 근거

앞서 성매매를 금지주의, 규제주의, 폐지주의로 구분한 다양한 시각에 대해 살펴보았는데 우리나라의 「성매매특별법」은 금지주의 입장에 있다. 이에 대한 근거를 보다 상세히 검토해 보고자 한다.

1) 도덕적·규범적 관점

금전을 위해 성적행위를 거래하는 것을 타락한 일로 보고 최악시하는 도덕적 관점은 대부분의 문화 속에 전통적으로 깊숙이 깔려있으며, 결혼관계 외에서 이루어지는 성관계를 옳지 못한 성으로 규정하는 등 대부분 남성보다는 여성에게 더 엄격하게 적용되어 왔다. 지금까지 금전적 대가를 목적으로 성적 행위를 하는 여성은 가장 강한 도덕적 비판의 대상이 되었다. 그러나 점차 개인의 도덕성에 대한 비난으로부터 성매매 문화에 대한 문제제기와 사회 전반의 도덕성 상실에 대한 관심으로 시각이 전환, 확대되어 가고 있다.

한편, 성매매가 일부일처제를 위협하는 요인으로서 가족해체의 원인이라고 주장되기도 한다. 성매매 밀집 지역이 지역사회와 보건의 안전을 위협한다는 관점에서 성매매를 공동체 침해요인으로 인식하는 경우도 있다. 이는 안전하고 깨끗한 환경, 교육환경 조성 등에 대한 관점으로 이어져 지역사회를 중심으로 성매매를 방지하기 위한 사회정화운동의 확산을 가져왔다.

모든 것이 상품화되고 있는 현대사회에서 성적행위를 상품화하는 것에 대해 도덕적 판단을 할 수 있는가하는 문제는 사실상 쉽지 않다. 이에 대해서는 보다 근본적으로 인간의 신체에 대한 윤리적인 문제가 제기된다. 신체는 인간 권리의 기본 토대이고 양도할 수 없는 존엄성을 갖고 있다고 볼 때 신체에 자행되는 폭력은 자아를 빼앗고 인간권을 침해하는 것이다. 금전적 대가를 목적으로 성적행위를 하는 성판매자들은 자신을 신체로부터 분리시키고, 파편화된 신체의 일부에 대한 사용권을 성구매자에게 위임하기 때문이다. 매혈이나 장기를 매매하는 것도 도덕적으로 용인될 수 없는 것과 마찬가지로 ‘자아’와 ‘신

체'가 분리될 수 없기 때문에 일정시간 타인의 신체에 대한 사용권이 매매되는 성매매는 인간의 존엄성을 위해하는 행위라고 볼 수 있다.¹³⁾

2) 경제적 · 합리주의적 관점

근래에 와서 성매매에 대한 윤리적 측면보다는 경제적 관점에서 그 수익성, 방지의 필요성, 대책의 효과성 등에 대한 문제제기와 논의가 대두되고 있다. UN 집계에 따르면 1997년에 국제적 인신매매 알선업자, 밀수업자, 부패한 공무원들은 70억불의 이익을 얻었다고 한다.¹⁴⁾ 이 통계가 정확하다면 인신매매는 불법 무기 국제거래보다 더 많은 수익을 얻는 사업이 되는 셈이다. 우리사회에서도 관광활성화를 위해서는 성을 관광상품화 해야 한다는 여론이 잠재하고 있는 것도 사실이므로 경제적 관점을 검토하는 것은 중요하다.

성매매 문제는 소비자와 시장만이 강조되는 현재의 경제 논의를 벗어나서 '사회자본'의 측면에서 논의할 필요가 있다. Satz는 성매매의 사회적 비용이 인간의 다른 능력을 파는 데 드는 사회적 비용보다 더 크다고 말한다.¹⁵⁾ 성구매자 남성은 가족 경제의 측면에서 볼 때 가족에게 돌려야 할 경제적 자원을 성산업에 유출하는 것이고, 질병, 범죄와 관련된 비용, 도덕적 비용, 성판매 여성에 대한 복지비용, 국민의 복지비용 등이 소비되므로, 행위자만의 재산권이나 권리체계의 문제로 국한되어서 다루어질 수 없다는 것이다.

또한 성매매에 결부된 다양한 문제를 해결하는 데 필요한 사회비용이 고려되어야 한다. 성매매와 결부된 문제들인 에이즈, 성병 등의 전염병, 마약 및 약물 중독, 범죄, 물리적 폭력 등에 대한 사회비용이 환산되어야 할 것이다. 경제적 목적으로 성산업을 육성, 유지하려는 태국의 관광산업에 대해 Mechai는 '호텔'들이 '병원'으로 바뀌게 될 것이라며 성산업으로 인한 사회경제적 악영향에 대해 경고했다.¹⁶⁾

13) 원미혜 등 4인 공저, 『성매매의 정치학』, 한울아카데미, 2006, 23면.

14) 김혜숙, 『경제적 합리주의와 매춘』, 이화여자대학교 출판부, 1999, 140면.

15) 정현미 등 4인 공저, 전계서, 5면.

16) 정현미 등 4인 공저, 상계서, 6면 ; 한국사회에서 구조화된 성매매의 경제효과가 국민경제에서 차지하는 비중을 보면, 2002년 추정 국내총생산(GDP) 578.8조원의 4.1%로 전기가스수도사업 비중 2.9%를 초과하고 있으며 농림어업비중과 맞먹는 수준이다. 조국, 전계서, 138면.

경제적 측면에서 가시적인 수익성과 성산업으로 인해 발생하는 문제들을 비교한 구체적인 연구들은 아직 미비하지만 다음의 몇가지 사항들이 고려되어야 할 것이다. 먼저 성매매는 산업구조의 측면에서 고려되어야 하는데, 이는 인력수급의 문제와 긴밀한 상관관계에 있다. 특히, 젊은 여성층의 제조업 인력 탈출 현상이 두드러진다고 지적하면서 인력 수급의 차원에서 성산업의 억제와 필요하다는 것을 강조하였다. 여성의 노동력은 서비스업종 중에서도 특히 향락산업에 편중되어 있다.¹⁷⁾ 성산업으로 유입되는 연령층이 10대에서 20대라는 점을 감안할 때, 어린 여성들은 기술이나 다른 업종의 기회를 갖지 못하고 나이가 들어도 성산업 또는 비슷한 업종에 머무르게 된다는 데 더욱 큰 문제가 있다.¹⁸⁾ 경제적 관점에 입각한 또 다른 접근은 문제가 발생하는 것을 해결하는 것보다 이를 방지하는 데 드는 비용이 훨씬 저렴할 수 있음을 보여준다.

경제적, 합리적 관점은 성매매 문제에 대해 가시적이고 구체적인 수익을 보여줌으로써 좀 더 설득력을 가질 수 있다. 물론 계량화하는 데 초점을 맞추으로써 ‘고통’과 같은 질적 영역을 통계화 하기 어렵고, 문제의 도덕적 측면을 간과하고 손익만을 문제시 한다는 점, 그리고 인간자본의 특수성을 고려하지 않는다는 점 등에서는 한계와 비판을 갖는다. 그럼에도 불구하고 이러한 논의는 정책의 필요성 뿐 아니라 그 실효성을 제고하는데 있어서 중요하게 고려해야 할 접근 방법이라 할 수 있다.

3) 공공위생적 관점

성매매로 인해 발생하는 심각한 사회문제 중에 하나는 공중보건을 위협한다는 점이다. 성매매와 연관된 에이즈와 전염병의 문제는 국민전체의 건강을 해치는 공중보건의 관점에서 국가의 정책적 과제가 되고 있다.

전통적 성병 방지 대책은 성판매 여성에 국한하여 여성들을 통제, 관리하는 것이었다. 이것은 여성에 대한 또다른 차별이라는 비판을 받아왔으며, 성구매 남성을 검진하는 것이 성병 예방에 더 효과적이라는 반박을 받았다. 실제로 1차 대전 당시 미군은 군인들의 건강을 위협하는 유곽을 폐쇄하고 병사들을 검진하

17) 김은경, 『성매매 실태 및 경제규모에 관한 전국조사』, 한국형사정책연구원, 2002, 42면.

18) 원미혜, 『우리는 왜 성매매에 반대해야 하는가?』, 동녘, 1999, 97면.

었는데, 성판매 여성을 대상으로 했을 때보다 성병확산과 예방에 더 효율적이었던
다는 보고도 있다.¹⁹⁾

성병과 에이즈 감염자가 급속도로 증가하는 현실에서 누구를 대상으로
교육과 홍보, 건강관리를 하는 것이 더 효과적인 것인지는 논쟁거리이다. 성산업을
국가정책으로 발전시킨 태국은 게이, 약물 중독자, 성산업 종사자들을 대상으로
에이즈 퇴치 캠페인을 실행하고 있다. HIV 양성 보균자들을 쫓아 유곽을 폐쇄시
키고, 콘돔을 사용하는 성산업 종사자들을 격려하는 등 정부의 공공정책과 캠페
인으로 인해 지난 10년 동안 콘돔사용율은 증가했으며, 1990년부터 HIV 보균율
이 감소추세를 보이고 있다. 그러나 관광산업이 여전히 태국경제에 중요한 수입
원이라는 점에서 정부의 에이즈 퇴치 캠페인은 성산업 종사자들과 고객들에게
큰 효과를 거두지 못하고 있다.²⁰⁾

에이즈 예방에 있어 중요한 대안으로 간주되던 '콘돔'의 예방효과에 대한
논란이 제기되면서 일부에서는 성매매를 유지하면서 에이즈를 안전하게 '예방'하는
정책에 대해 회의적인 태도를 보이고 있다. 성매매가 국민의 건강과 안정에 위기
감을 느낄 만큼 심각한 사회문제로 논의되는 현시점에서 성매매로 인해 발생하
는 공공보건의 문제는 정부가 성매매에 대해 어떤 관점을 가질 것인지, 성매매
와 관련한 정책을 모색하는데 있어 시사하는 바가 크다고 보여진다.

4) 사회복지적 관점

성산업에 종사하는 여성들을 사회적 이탈자 혹은 범법자로 규정하는 기존의
관점에서 제시하는 해결방법은 처벌과 통제이다. 이와 달리 사회복지적 관점에서
볼 때 성판매자나 구매자는 모두 서비스를 받아야할 사회 구성원이며, 특히 성
판매자는 사회적으로 열악한 소외계층이라고 할 수 있다. 사회복지적 관점에서
중요하게 인식되는 것은 서비스 제공자에 대한 긍정적인 인식, 신뢰감 회복을 위
한 노력과 서비스 대상자에 대한 접근성을 높이는 것이다.

성판매 여성의 사회복지를 위한 국내 연구물들은 성판매 여성이 성매매 체제

19) 이덕형, 『에이즈정책, 여성·성·건강』, 아시아여성학센터, 2004, 56면.

20) 새움터·이주여성인권연대, 『아시아 성산업 근절을 위한 네트워크 결성과 성매매 방지 특별법
제정을 위한 국제 심포지엄 자료집』, 2006, 78면.

밖으로 벗어날 수 있도록 지원하기 위해서는 성을 파는 개개인이 갖고 있는 문제들이 어떻게 사회문제와 맞닿아 있는지, 그 고리를 차단하는 것에 주목하고 있다.

성매매와 관련한 연구물들은 성매매 공간이 갖고 있는 강간과 폭력, 살인 등의 위험 상황에 노출되어 있는 성판매자들이 겪고 있는 성병, 약물 중독, 알콜 중독, 주거, 육아 등의 포괄적인 문제에 접근하지 않고서는 성매매를 억제하는 것이 어렵다는 것을 거듭 강조하고 있다. 동시에 사회적 차원에서 성매매에서 벗어나고자 하는 성판매자들을 개별적으로 지원하는 서비스가 병행되어야 성매매가 억제될 수 있다는 점을 밝히고 있다.

사회복지 서비스와 성판매자들의 욕구 사이의 괴리에 관한 연구물에서 성판매자에게 제공되는 사회복지 서비스는 통합적인 관점, 즉 인간에 대한 전인적인 접근을 통해서 제공되어야 한다고 주장한다.²¹⁾ 이는 성산업에 종사하는 사람들의 삶에 영향을 주는 문제들이 각각 나누어져 있는 것이 아니라 필연적으로 상호 연관되어 작용한다는 것에 대한 인식을 뜻한다. 성판매자들이 직면하고 있는 복합적인 문제들을 해결해 나가기 위해서는 감정적, 신체적, 문화적, 사회적 차원에서 각각 서비스 욕구를 파악하여 예방적 차원의 접근과 위기개입, 피해의 최소화 또는 위험감소 등을 위한 다양한 서비스가 제공되어야 할 것이다.

5) 여성학적 관점

성매매에 대한 여성주의자들의 비판은 다양한 시각에서 시도된다. 성매매가 성폭력 범죄를 예방한다는 통념을 반박하고 오히려 성매매를 통해서 여성에 대한 부정적 관념이 지속되는 점을 지적한다. 성매매는 여성에 대한 체계적인 폭력의 주요 부분을 구성하고 있다고 규정할 수 있다. 즉 성매매는 남성으로 하여금 언제나 자신의 쾌락과 편의를 위해 여성의 성을 살 수 있는 권력, 혹은 통제력을 갖게 함과 동시에 여성을 인격으로서가 아니라 사물로서 대상화할 수 있는 근거를 만든다. 이런 관점에서 볼 때 성매매는 인간의 욕구를 해소하는 개별적인 행위라기보다는 남성 중심적인 사회에서 문화적 관습으로 지속시키는 하나의 권력체계라고 볼 수 있다.

현대사회가 여성뿐만 아니라 모든 인간을 사물화하는 경향을 갖고 있기

21) 황정임, 『성매매 여성의 자활지원 정책에 대한 제언』, 황해문화, 2005, 82~95면.

때문에 성매매, 그리고 여성만을 그러한 사물화의 문제로 볼 필요가 없다는 반론이 있을 수 있으나, 성매매는 남녀간의 불평등을 심화시키는 특성을 갖고 있다.

성산업에 종사하는 여성이 남성을 위한 공공의 성적 대상으로 존재하는 사회에서 여성은 '정숙한 여성'과 '타락한 여성'으로 이분화된다. 성매매는 여성에 대한 차별적인 인식, 가부장적 신념을 영속화하는 데 기여한다. 여성이 남성을 위한 성적 존재로 대상화되는 남성중심성, 남녀에게 제공되는 고용기회의 차이와 그에 따른 경제력의 차이는 성매매를 구성하는 주요 요인이다. 성매매가 지속되는 한 여성의 종속적 지위는 변화되기 어렵다고 할 수 있다.²²⁾

6) 소 결

지금까지 금전적 대가를 위해 성적 행위를 거래하는 것을 방지해야하는 근거를 도덕적, 경제적, 공공위생적, 사회복지적, 여성학적 관점에서 다루어보았다. 이상의 논의에 덧붙여 모든 가치 판단을 배제하고 성매매를 '거래'라는 일반적 논리와 비교하여 결론을 도출해내는 노력도 유용할 것이다.

일반적으로 '거래'는 수요와 공급의 균형이라는 시장원칙에 지배받지만 성매매는 일반 시장 원칙이 적용되기 어려운 복잡한 맥락에서 이루어지고 있다. 성매매는 가격설정이나 거래 조건면에서 자유로운 거래가 아니라는 점은 남녀에게 공통적으로 적용된다. 그러나 실제 상황에서 그 영향은 성구매자와 성판매자에게 전혀 다른 양상과 비중을 갖는 것이다. 성구매자는 도덕적 지탄의 대상도 아니며 구매 선택의 여지가 있는 반면에 성판매자는 도덕적 지탄의 대상임과 동시에 처벌의 현실적 대상이 된다.

성매매는 다층적인 사회문제를 내포하는 현상이라고 할 수 있다. 여기에는 가족과 성윤리에 직접적 함의를 갖는 개인의 행동양상이 결부되어 있으며 이는 공공질서, 국민건강, 인력수급에 큰 영향을 미치는 변수이기도 하다. 또한 약물, 마약 중독과 범죄 조직과의 연결이나 여성에 대한 폭력과 착취구조의 중심부를 차지하는 문제이기도 하다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 막대한 사회비용이 소요된다는 점은 분명하다.

22) 원미혜 등 4인 공저, 전거서, 17~20면.

第3章 우리나라의 性賣買와 관련한 法制

第1節 우리나라 性賣買 法制의 沿革과 處罰 體系

1. 우리나라 性賣買 法制의 沿革

1) 근대이전

우리나라에서 성매매가 언제부터 어떻게 존재했는지 정확하게 알 수는 없다. 그러나 고구려시대의 유녀(遊女)에 대한 기록이 있음²³⁾에 비추어 그 무렵에 이미 성매매가 사회문제로 관심의 대상이 되었을 것으로 짐작된다. 고려시대와 조선시대에는 민간에서 영업을 하는 사기(私妓)와 관청에서 소속된 관기(官妓)가 있었다.²⁴⁾

조선시대의 기본법전인 경국대전에서 형사에 관한 준거법으로 삼았던 대명률(大明律)의 범간율(犯姦律)에 따르면 화간(和姦)의 경우에도 장팔십(杖八十)에 처할 것을 규정하고 있어,²⁵⁾ 성매매도 화간으로 다스렸을 것으로 짐작된다. 또한, 성매매와 관련하여 특히 관리숙창(官吏宿娼)이라 하여 관리나 관리의 자손이 창가(娼家)에 유숙하면 장육십(杖六十)의 형에 처할 것을 규정하고 있다.²⁶⁾ 이처럼 조선시대에는 유고가 국가이념으로 인해 성매매 문제를 법으로 통제하였지만 창가유숙(娼家留宿) 등 성매매로 인해 탄핵된 사례는 있지만 실제로 형벌까지 동원한 구체적인 사례는 찾기도 어렵다.

대한제국 시대의 형법대전에서도 제547조에서 창가유숙을 처벌하고 이로 인한 공무지착(公務遲錯)은 가중처벌하는 규정을 두고 있다.²⁷⁾ 이에 비추어 창가유숙

23) 김용숙, 『한국여속사』, 한국문화사대계 IV, 2001, 553면.

24) 김용숙, 상계서, 554면.

25) 凡和姦杖八十 有夫杖九十 羽姦杖一白 强姦者絞 未成者一白流三千里 强姦幼女十二歲 以下者 雖和同强論(무릇 화간한 자는 장팔십, 지아비있는 여자는 장구십, 조간한 자는 장일백, 강간한 자는 교형, 강간미수자는 장일백류삼천리에 처한다. 12세 이하 여자를 간음하면 화간이라도 강간으로 논죄한다.) 조국, 전계서, 50면.

26) 정성희, 「조선의 성풍속도」, 가람기획, 1998, 230면.

27) 김병화, 『한국사법사』 일조각, 1999, 286면.

에서 성매매 그 자체가 문제가 아니라 관리의 도덕성과 원활한 직무수행을 담보하는 것이 초점이 되었다고 하겠다. 이와 관련하여 성매매 대책의 일환으로 술집대 문화를 타파하기 위해 여자가 서비스하는 술집을 출입하는 공무원을 처벌하는 법을 제정해야 한다는 주장도 있다.

2) 일제 식민지 시대

성매매가 공식적으로 인정되고, 전국적으로 확산되기 시작한 것은 일본 식민지 시대에 공창제도가 만들어지면서 부터이다. 일제의 조선침략이 노골화되면서 러일 전쟁이 발발하고 고문정치가 자행되던 1904년 10월 일본공사관 산하 “경성영사 관련 제3호”에 의하여 ‘불특정 다수인 들을 상대로 성교를 하고 그 대가를 지불받는 직업’ 즉 매춘녀인 창기와 창녀라는 직업을 사회적으로 공인하는 유곽(遊廓)이 인정되었다.²⁸⁾ 유곽인정을 기화로 우리나라는 일본내 공창이 특정지역인 유곽으로 한정되어 있는 것과 달리 전국적으로 확대되었으며, 사실상 일본은 전국확대를 방치함으로써 우리 사회에 성매매 현상을 만연시키는 계기가 되었다. 물론, 일본은 조선인 매춘녀에 대한 성병검사도 정기적으로 실시하였는데 이는 성적도구의 ‘안정성’을 확보하려는 의도 밖에는 없다고 보여진다.²⁹⁾

1920년대에 들어 공창은 쇠퇴했지만, 사창의 창궐에 대해 사회지배층 남성들의 성욕처리를 위해 편의상 묵인되고 단속에서 제외됨으로써 결과적으로 성매매가 사회전반에 성행하게 되었다. 일본에 의해 만들어진 공식적인 성매매 문화 즉 공창과 거기서 파생된 불법적인 성매매, 사창까지도 아무런 거부감 없이 향유되었고, 그 결과 이전에는 소수 지배층에서만 이루어졌던 성매매가 남성들에게 보편화되는 등 조선시대와 대한제국시대와는 전혀 다른 양상을 보이게 되었다.

한편, 조선의 식민지 경제체제를 확립하는 한편 중국에서의 이권 획득을 목적으로 1914년 제1차 세계대전에 참전한 일본은 군국주의적 경향을 한층 더 강화하게 되었으며 공창제도에 대해 다소 불안감을 느꼈던 일본의 군국주의는 노일전쟁 이후 종군위안부 정책을 착상하였으며, 실제로 1994년 8월 22일 칙령 제519호로 ‘여자

28) 원미혜 등 4인공저, 전계서, 68면.

29) 송연옥, “일제 식민지화와 공창제도 도입”, 서울대 석사학위 논문, 1998, 25면.

정신근로령'을 제정하여 우리나라의 여성들을 일본 군대를 위한 위안부(慰安婦)로 동원하였다.³⁰⁾

3) 미군정 시대와 한국전쟁 시기

미군정시대는 일본에 의해 만들어진 공창제도가 없어진 대신 새로운 성매매 문화인 기지촌이 나타난 시기이다. 1946년 미군정은 일본의 잔재 청산 작업중 하나로 공창제도를 폐지하는 법으로 법령 제79호 「부녀자의 매매 또는 그 매매 계약의 금지」라는 법으로 부녀자들의 매매를 금지하도록 하였다. 그러나 이 법은 인신매매만 금지했을 뿐 공창지역 내에서 이루어지는 성매매 행위 자체를 금지한 것이 아니었다. 또한, 이법에 의하면 업주와 매춘여성 양자가 합의를 하면 그 관계가 유지되면서 성매매를 할 수 있었다.³¹⁾

미군정은 1947년 법률 제7호로 「공창제도 등 폐지령」을 제정하여 전국에서 공창을 폐쇄하도록 하였다. 그 결과 제도로서의 공창은 없어졌지만 사창이라는 또 다른 성매매 문화가 창궐하게 되었다.³²⁾ 사창은 미군 주둔 지역을 중심으로 번창해 나갔는데 일본군대가 공창을 필요했듯이 주둔 미군들도 그러한 것이 필요했던 것이다. 부평, 부산, 경기도 용주골, 동두천 등 전후방 지역에 고루 미군을 상대로 하는 성매매문화, 기지촌 문화가 형성되었다.

4) 1960~1970년대

1960년대는 성매매행위를 금지하는 법이 제정되는 진일보가 있었지만 전국적으로 사창지역이 형성되었다. 제3공화국은 새로운 정권의 이미지 창출을 위해 각종 복지 관련법을 제정하는데 그 중 하나로 1961년에 「윤락행위 등 방지법」을 제정하였다. 이 법은 인간존중과 함께 사회전반에 대한 개혁을 단행하기 위해 만들어진 법으로 윤락행위에 대한 단속과 교화 및 자력갱생을 원칙으로 하였다. 그리고 다음해인 1962년에는 '인신매매금지 및 타인의 매춘 행위에 의한 착취 금지에 관한 유엔

30) 김명기, 『정신대와 국제법』, 지법사, 1993, 168~172면.

31) 변화순·황정임, “산업형 매매춘에 관한 연구”, 여성부, 2000, 34면.

32) 변화순·황정임, 상계서, 35면.

협약'에 서명했다. 제3공화국은 법적으로는 성매매 근절의지를 대내외에 천명 하였지만 전국에 있는 사창지역 특히 군부대 주변의 성매매 지역을 없애는데는 역부족이었다. 이에 성매매 지역을 설치함으로써 사창을 최소화하는 절충안이 마련되었고, 1962년에 보사부, 법무부, 내무부 등 3부가 합동으로 전국에 104개소의 특정 율락지역을 설치하였다.³³⁾ 성매매지역을 일반인 거주지역과 유리시킴으로써 시민들의 풍속과 교육에 미치는 영향을 감소시키고, 매춘여성의 집단화를 유도하여 포주로부터의 착취에 자발적으로 대응하도록 하며, 성병관리에도 효율적일 수 있다는 이유에서였다.³⁴⁾

1970년대에는 법적으로나마 성매매를 근절하고자 하였던 정부가 경제발전이라는 미명 아래 매춘 여성을 관광산업의 자원으로 활용하였다. 1971년 「관광진흥법」이 제정되었고, 1972년 국제관광협회가 설립되어 그해부터 특정지역내의 성매매 행위나 특수관광호텔에서 외국인을 상대로 하는 매춘 여성에게는 「윤락행위 등 방지법」 적용이 보류되었다.³⁵⁾ 또한 국제관광협회 내 요정과를 설치하여 요정 및 접객원 현황을 파악, 관광객을 대상으로 성행위를 조장하였다.

1972년에 내무부에서는 1962년 특정지역에 설치된 성매매 지역을 정화차원에서 폐지하였다. 성매매 지역은 당시 법무부, 내무부, 보건사회부가 합동으로 설치하였으나 내무부가 이를 일방적으로 폐지하자 주무부서인 보건사회부가 성병정기검진 대상자 중 특수 업태부로 분류, 존치해야 한다고 주장하여 유지되다가 2004년 「성매매특별법」 시행이후 사라졌다.

1970년대 말부터 이러한 특정지역을 중심으로 했던 성매매 형태에 변화가 일어나기 시작했는데 이는 3차 서비스 산업이 증가하면서 여기에서 이루어지는 새로운 성매매 유형이 나타났기 때문이다. 주로 식품접객업소와 환경위생업소를 중심으로 비대화되기 시작했는데, 이는 정부의 산업구조정으로 인해 노동집약형 경공업에서 자본집약형 중공업으로 전환과정에 여성 잉여인력이 흡수됨에 따라

33) 제주지역도 동문로타리 산지천 뒷골목이 1962년 율락특정지역 지정당시 율락지역으로 지정되었으나 1972년 폐지이후에도 계속 유지되다 2001년 경찰의 지속적인 단속과 친환경 개발사업으로 자취를 감추었다.

34) 김명숙, “윤락여성에 대한 제도적 고찰” 이화여자대학교 석사학위 논문, 1981, 21면.

35) 변화순 등 4인 공저, 전계서, 19면.

호스티스, 맛사지걸, 면도사, 이용사 등으로 일할 여성노동력에 대한 수요가 창출되었다.³⁶⁾

이러한 서비스업으로 유입된 여성들은 겉으로는 공식적인 노동을 수행했지만 음성적으로는 성매매 행위를 제공하는 산업형성매매라는 새로운 형태의 성매매 행위가 나타났는데 이는 현재까지 이어지고 있는 실정이다.

5) 1980~1990년대

80년대에도 3차 서비스산업은 계속적으로 증가하였는데 특히 80년대는 3S(Sport, Screen, Sex)문화가 풍미했던 시기로 신군부 집권계층에 의해 퇴폐·향락 문화가 조장되었다.³⁷⁾ 소비자의 입장에서는 성매매 지역까지 가지 않아도 그 유사한 분위기를 즐길 수 있었고, 제공자의 입장에서는 공식적인 노동행위 뿐만 아니라 음성적인 성매매 행위를 통해서도 돈을 벌 수 있었기 때문이었다. 이렇게 3차 서비스 업소에서는 겉으로는 공식적인 노동행위를 하면서 음성적으로 성매매 행위가 이루어지는 양상을 띄며 전국적으로 확대되어 갔다.

1980년대 후반에 들어 올림픽 개최를 계기로 풍속영업규제가 완화되면서 이러한 현상은 더욱 심각해졌으나 성매매 문제가 인신매매 성행과 AIDS확산의 원인으로 지목되면서 성매매에 대한 강력한 단속과 함께 성매매여성의 인권보장에 관심을 갖게 되는 등 긍정적인 면도 함께 싹트기 시작했다.³⁸⁾

1990년대에는 보다 다양한 업종에서 음성적인 성매매 행위가 이루어졌고, 음성적으로 이루어지되 어디서나 일반적, 보편적으로 일어나는 현상이 되었다. 또한 성에 대한 개방화로 인해 청소년의 왜곡된 성문화 습득, 도덕적 불감증 등으로 인해 가출 청소년 증가 등으로 10대 성매매가 번창하게 되었다. 이에 10대를 상대로 성을 사는 행위는 금지해야 한다는 정책으로 1999년에 「청소년보호법」³⁹⁾, 2000년에는 「청소년의 성보호에 관한 법률」⁴⁰⁾이 각각 제정되었다.

36) 변화순·황정임, 전게서, 36면.

37) 남상희, 『성매매와 여성정책』 한국여성정책연구원, 지식마당, 2002, 73면.

38) 조국, 전게서, 57면.

39) 동법의 입법취지는 우리 사회의 자율화와 물질만능주의 경향에 따라 날로 심각해지고 있는

이시기 가장 주목할만한 점은 대법원이 판례변경을 통해 사회적 약자인 성매매여성에게 유리하게 재판을 하였다는 점이다. 즉 성매매여성이 성매매알선인 포주에게 성매매남성으로부터 수수한 성매매의 대가를 각각 절반씩 배분하기로 약정한 다음 장기간에 걸친 성매매의 대가를 포주가 보관하고 있던중 약정을 무시하고 포주가 이를 임의로 소비하고 성매매여성의 반환청구에 불응한 경우에 성매매여성이 갖기로 한 전체화대의 절반은 「민법」 제746조에 의한 불법원인급여이나 수급자인 성매매알선인의 불법성이 더 중대한 경우이므로 「형법」 상 횡령죄가 성립된다고 대법원이 판결했다는 점이다.⁴¹⁾

6) 2000년대 이후

1990년대 말 IMF구제금융으로 구조조정에 따른 대량실직 등 경제적 어려움으로 인해 일 자리를 얻지 못한 일부 젊은 여성들은 성매매의 길로 접어드는

음란·폭력성의 청소년 유해매체물과 유해약물 등의 청소년에 대한 유통과 유해한 업소에서의 청소년 출입 등을 규제함으로써, 성장 과정에 있는 청소년을 각종 유해한 사회환경으로부터 보호·규제하고 나아가 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 하려는 것이고, 동법의 보호대상이 되는 청소년을 18세 미만의자로 규정하고 동법의 규정에 의한 청소년보호에 관한 업무와 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위해 각종 시책을 독립적으로 추진하기 위하여 문화체육부장관 소속하에 합의제행정기관으로 청소년보호위원회를 설치한다. 대한민국 국회, “청소년보호법 제정 발의안”. 1999. 1~2면.

- 40) 동법의 입법취지는 청소년의 성을 사는 행위, 성매매를 조장하는 온갖 형태의 중간매매 행위 및 청소년에 대한 성폭력행위를 하는 자들을 강력하게 처벌하고, 성매매와 성폭력 행위의 대상이 된 청소년을 보호·구제하는 장치를 마련함으로써 청소년의 인권을 보장하고 건전한 사회구성원으로 복귀할 수 있도록 하는 한편, 청소년을 대상으로 하는 성매매 및 성폭력 행위자의 신상을 공개함으로써 범죄예방효과를 극대화하려는 것이다. 대한민국 국회, “청소년의 성보호에 관한 법률 발의안”, 1999. 1~2면.
- 41) 포주가 윤락녀와 사이에 윤락녀가 받은 화대를 포주가 보관하다가 절반씩 분배하기로 약정하고도 보관중인 화대를 임의로 소비한 사안에 대해 민법 제746조상 불법의 원인으로 인하여 급여가 있고, 그 불법원인이 급여자에게 있는 경우에는 수익자에게 불법원인이 있는지 여부, 수익자의 불법원인의 정도, 그 불법성이 급여자의 그것보다 큰지 여부를 막론하고 급여자는 불법원인급여의 반환을 청구할 수 없는 것이 원칙이나, 수익자의 불법성이 급여자의 그것보다 현저히 큰 데 반하여 급여자의 불법성은 미약한 경우에는 급여자의 반환청구가 허용되지 않는다면 공평에 반하고 신의성실의 원칙에도 어긋나므로 이러한 경우에는 민법 제746조 본문의 적용이 배제된다는 이유를 들어 급여자의 반환청구는 허용되고 포주와 윤락녀의 사회적 지위, 약정에 이르게 된 경위와 약정의 구체적 내용, 급여의 성격을 종합해 볼 때 포주의 불법성이 윤락녀의 불법성보다 현저히 크므로 화대의 소유권이 여전히 윤락녀에게 속한다는 이유로 형법상 횡령죄를 구성한다고 판시하였다.(대법원 1999.9.17. 선고 98도2036)

등 생계형 생매매에서부터 시작하여 산업형 성매매까지 90년대 초반보다 더욱 보편화되어 갔다.

더욱이 70년대 이후 산업화를 거치면서 물질만능주의, 황금만능주의와 금전적 쾌락주의에 빠져있던 일부 젊은 여성은 2000년대 초반 자신의 경제적 능력을 고려하지 않은채 절제하지 못한 카드 남발로 인해 과도한 채무의 늪에 빠져 변제하지 못해 결국 성매매에 나서는 등 사회전반에 걸쳐 성매매가 더욱 일반화되고 번창해 갔다. 2000년도 들어 보편화된 인터넷은 성매매의 매개체 역할을 하면서 일부 가정주부와 청소년까지 성매매에 나서게 하였다. 즉 성매매가 주택가까지 파고들게 하는 등 더욱 성매매를 부추기는 역할을 톡톡히 하고 있다. 또한 이시기에는 일명 ‘유리방’⁴²⁾, ‘대딸방’⁴³⁾ 등 신종 성매매 업소가 생겨나는 등 다양화 되었다.

그러나 이시기에는 성매매 문제를 성매매 여성에 대한 인권차원의 접근으로 인하여 형사처벌 보다는 재활방향으로 접근하는 새로운 시도가 전개되었다는데 의의가 있으며 그 결과 성매매에 대한 규제와 성매매 여성에 대한 보호를 목적으로 하는 「성매매특별법」이 제정되었다.

지금까지 우리나라의 성매매 법제의 연역에 대해 살펴보았다. 우리나라의 경우 성매매 행위를 과연 형벌로 처벌해야 할 범죄의 목록에 포함시킬 것인가의 문제에 대하여 언제나 분명한 태도로 일관하고 있음을 알 수 있었다. 즉 일제

42) 유리방은 성구매자가 업소 안 여성들을 볼 수 있도록 유리문이 설치된 업소를 말하며 대개 비등록 형태로 성매매가 주목적인 영업유형이다.

43) 대딸방은 실제의 성교행위는 하지 않고 구강·항문 등 신체의 일부 또는 도구를 이용한 유사 성교행위를 하는 곳으로 성매매에 대해 경찰의 강력한 단속으로 인해 단속을 피하기 위해 만들어진 영업유형이지만 대법원은 「성매매특별법」상 유사성교행위라고 판시하였다. ; 유사 성교행위'는 구강·항문 등 신체 내부로의 삽입행위 내지 적어도 성교와 유사한 것으로 볼 수 있는 정도의 성적 만족을 얻기 위한 신체접촉행위를 말하고, 어떤 행위가 성교와 유사한 것으로 볼 수 있는 정도의 성적 만족을 얻기 위한 신체접촉행위에 해당하는지 여부는 당해 행위가 이루어진 장소, 행위자들의 차립새, 신체 접촉 부위와 정도 및 행위의 구체적인 내용, 그로 인한 성적 만족감의 정도 등을 종합적으로 평가하여 규범적으로 판단하여야 한다. 마사지 업소의 여종업원이 침대가 설치된 밀실에서 짧은 치마와 반소매 티를 입고 남자 손님의 온몸을 주물러 성적인 흥분을 일으킨 뒤 손님의 옷을 모두 벗기고 로션을 바른 손으로 손님의 성기를 감싸쥐고 성교행위를 하듯이 왕복운동을 하여 성적 만족감에 도달한 손님으로 하여금 사정하게 한 행위가 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제2조 제1항 제1호 (나)목의 '유사성교행위'에 해당한다(대판 2006.10.26. 선고 2005도8130)

시대에 공창과 군위안부가 존재했다는 것은 분명한 사실이지만 이것은 침략자에 의해 강요된 만행임은 명백한 사실이고, 근대이전이나 해방 이후 우리 입법자는 성매매 행위에 대한 형사처벌을 당연한 것으로 받아들이고 있음을 알 수 있다.⁴⁴⁾

다만, 성매매를 경제발전의 도구로 사용하는 등 위정자들의 그릇된 인식으로 인해 성매매의 단속과 처벌 그리고 대응방식이 그다지 철저하지 못하여 ‘처벌법규의 사문화’나 ‘사실상의 공창’이 끊임없이 문제됨을 알 수 있었다. 결국 성매매에 대한 위정자들이 올바른 인식이 선행되지 않는한 법제상 형량을 인상하고 정책상 단속을 강화해도 여전할 것으로 보여진다.

2. 性賣買에 대한 處罰 體系

성매매 법제는 좁게는 성매도자, 성매수자 및 성매매 조장자의 형사처벌에 관한 법제를 말하지만, 넓게는 성매매와 관련된 행정적 규율에 관한 법제까지 포함한다.

우리나라의 현행법은 성매도자의 연령에 따라 다소 복잡한 처벌법규를 적용하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 성매도자가 12세 이상 20세 미만이면 「청소년의 성보호에 관한 법률」⁴⁵⁾과 「소년법」⁴⁶⁾에 의해 보호처분 대상이 된다. 19세 이상이면 형사처벌의 대상이 된다. 또한 성매수자의 경우 성매도자가 13세 미만이면 「형법」상 의제강간죄⁴⁷⁾, 13세 이상 19세 미만이면 「청소년의 성보호에 관한 법률」 제5조, 19세 이상이면 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제21조에 의거 처벌된다. 이를 정리하면 <표3> 과 같다.

44) 근대 이전의 전통사회에서는 축첩(蓄妾)과 관기(官妓)가 제도적으로 인정되긴 했지만 그것이 매춘을 공식화한 것이라고는 할 수 없다.

45) 법원이 청소년대상 성범죄를 저지른 자에 대하여 집행유예의 선고를 하면서 수강명령을 병과 하는 경우 보호관찰의 장은 수강명령 집행을 국가청소년위원회에 위탁할 수 있다.(청소년의 성보호에 관한 법률 제13조 제①항)

46) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소년은 소년부의 보호사건으로 심리한다. 1.죄를 범한 소년 2.형벌 명령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만의 소년(소년법 제4호 제①항)

47) 13세 미만의 부녀를 간음하거나 13세 미만의 사람을 추행한자는 강간, 강제추행, 강간 등 상해·치상, 강간 등 살인·치사 예에 의한다(형법 제305조)

〈표3〉 성매도자와 성매수자의 처벌

성매도자 연령	성매도자	성매수자
12세 미만	제재불가	「형법」의 의제강간죄 (3년 이상의 유기징역)
12~13세	보호처분	
13~14세		「청소년의 성보호에 관한 법률」의 청소년성매수죄 (3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하 벌금)
14~19세		
19~20세	보호처분 또는 형사처벌	「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한법률」의 성매매죄 (1년 이하 징역 또는 300만원 이하 벌금, 구류, 과료)
20세 이상		

자료 : 제주특별자치도지방경찰청, “생활안전과 여성청소년계 업무 참고자료”, 2008.

한편, 성매매 조장자의 경우 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한법률」, 「청소년의 성보호에 관한 법률」 「청소년 보호법」 이외에도 「풍속영업의 규제에 관한 법률」 48)이나 「직업안정법」 49)이 적용될 수도 있으며, 나아가 성매매 조장자는 경우에 따라서는 「형법」상 음행매개죄 혹은 간음목적 약취유인죄 또는 부녀매매죄로 처벌 될 수도 있을 뿐만 아니라 「경범죄처벌법」 50)으로도 처벌할 수 있다.

48) 풍속영업을 영위하는 장소에서의 선량한 풍속을 해하거나 청소년의 건전한 육성을 저해하는 행위 등을 규제하여 미풍양속의 보존과 청소년의 보호에 이바지함을 목적으로 하는데, 식품접객업, 숙박업, 이용업, 목욕장업, 비디오물감상실업, 노래연습장업, 일반게임장업, 무도학원업, 무도장업 등의 풍속영업을 영위하는 자나 그 종사자가 풍속영업소에서 율락행위 또는 음란행위를 하게 하거나 이를 알선 또는 제공한 경우 3년 이상의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처할 것을 규정하고 있다.(풍속영업의 규제에 관한 법률 제 10조)

49) 공중위생 또는 공중도덕상 유해한 업무에 취직하게 할 목적으로 직업소개·근로자 모집 또는 근로자공급을 한자에 대하여 7년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 것을 규정하고 있다.(직업안정법 제46조 제1항 제2호)

50) 다음 각호의 1에 해당하는 사람은 10만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형으로 벌한다. 10. (물품강매·청객행위) 청하지 아니한 물품을 억지로 사라고 한사람, 청하지 아니한 일을 해주거나 재주 등을 부리고 그 대가로 돈을 달라고 한 사람 또는 여러 사람이 모이거나 다니는 곳에서 영업을 목적으로 떠들썩하게 손님을 부르는 사람(경범죄처벌법 제1조 10호)

第2節 「性賣買特別法」의 制定 意義와 主要內容

1. 「성매매특별법」 제정경위

2004년 3월 22일에 제정된 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」과 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」은 윤락행위의 처벌과 요보호여성의 보호에 관한 내용을 규정했던 「윤락행위 등 방지법」과 달리 성매매행위에 대한 처벌법과 피해자보호법으로 분리되어 제정되었다. 법률제출에서 의결까지의 입안 과정은 정리하면 <표4> 와 같다.⁵¹⁾

<표4> 「성매매특별법」 제정 관련 주요활동 연표

일 시	과 정 정 리
2000.9.19	전라북도 군산시 대명동 속칭 '쉬파리 골목'에서 화재사건이 발생 성매매 여성 5명 숨짐
2001.2.14	부산직할시 완월동 성매매업소 화재사건으로 성매매여성 4명 숨짐
2001.4월	한국여성단체연합을 중심으로한 성매매방지법 제정을 위한 전문가 회의를 구성 법률안 논의 시작
2001.11.26	한국여성단체 연합 등 「성매매 알선 등 범죄의 처벌 및 방지에 관한 법률안」 국회 입법 청원
2002.1.29	전라북도 군산시 개북동 성매매업소 화재로 성매매 여성 14명 숨짐
2002.4월	여성부, 전국 성매매 실태조사 착수
2002.9.11	조배숙 의원 등 86인이 여성단체 의견을 토대로 「성매매 처벌법안」 및 「성매매 보호법안」 국회 발의
2002.11.1	한국여성단체연합 등 “성매매 피해 여성 처벌조항을 삭제하고 성매매 피해 여성을 위한 성매매방지법을 조속히 제정하자” 등 비난 성명 발표
2003.4.24	「성매매특별법안」 법사위 상정
2004.3.2~22	제245회 국회 임시회 제11차 본회의 상정·의결·공포

자료 : 원미혜 등 4인 공저, 『성매매의 정치학』, 2006, 268~273면 요약정리

51) 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」은 성매매행위에 대한 처벌법으로써의 성격을, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」은 피해자보호법으로써의 성격을 지님에 따라 전자는 「성매매처벌법」으로, 후자는 「성매매보호법」으로 각각 칭한다.

2. 「성매매특별법」 제정 의의

앞서 「성매매특별법」 제정 경위에서 살펴보았듯 「성매매특별법」은 많은 우여곡절 속에 제정되었는데 제정의의를 몇 가지로 요약할 수 있다.⁵²⁾

첫째, 우리 사회의 성매매에 대한 새로운 인식을 정립하는 계기를 마련하였다. 우리 사회에서 성매매가 불법이라는 사실을 재천명하고, 성매매로 막대한 이득을 얻는 성매매알선행위를 중점 처벌함으로써 성산업의 규모를 줄일 수 있는 근거를 마련하였다는데 의의가 있다. 또한 「성매매처벌법」과 「성매매보호법」으로 분리하여 입법함으로써 법 집행의 실효성을 제고하였으며 지금까지 없었던 초·중·고등학교에서의 성매매예방교육 실시의 근거규정을 마련하였다는데 긍정적으로 평가 할 수 있다.

둘째, 성매매 피해자, 성매매목적의 인신매매 개념을 최초로 도입하여 성매매 방지에 관한 선진적인 입법의 기틀을 마련하였다는데 의의가 있다. 선불금과 폭행, 감금 등의 방법으로 성매매를 강요당한 여성 등을 ‘성매매 피해자’로 보고 이들에 대한 형사처벌을 면제함으로써 이들의 자수나 성매매강요에 대한 신고를 유리하도록 하였다는데서 지금까지 있었던 법률과는 전혀 다른 시각에 접근했다고 볼 수 있다. 또한, 성매매피해자, 성매매목적의 인신매매 등의 개념을 도입한 것은 ‘인신매매금지 및 타인의 성매매 행위에 의한 착취금지에 관한 협약(Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others)’ 등 국제협약의 이행을 위한 국가의 법률적 조치라는 점에서 그 의의가 크다고 하겠다.⁵³⁾

셋째, 성매매피해자에 대한 보호장치를 마련하여 탈성매매의 동기를 부여할

52) 이하의 내용은 2003년 여성부가 「성매매특별법」 제정시 발간한 성매매특별법 설명자료를 참조하여 정리하였다.

53) 인신매매금지 및 타인의 성매매 행위에 의한 착취금지에 관한 협약(Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others)은 UN에서 1949년도에 1904년 백인노예매매금지, 1910년 백인노예매매금지, 1922년 여성 및 아동의 매매금지 및 1933년 성인 여성의 매매금지 협약들을 하나로 종합·정리하여 구체화한 협약이다. 윤덕경 등 3인 공저, “미성년여성 성매매 관련법제의 시행실태와 과제”, 한국여성개발원, 2004, 134면.

수 있도록 하였다는데 의의가 있다. 선불금 무효 범위를 확대하고, 선불금을 악용한 고소에 대한 보호조항을 신설하여 여성들이 사기죄로 처벌되는 것을 막고, 탈성매매의 동기를 부여할 수 있도록 하였으며, 「특정범죄신고자보호법」 등과 연계하여 신변보호, 수사비공개, 신뢰관계자 동석 등 신고자나 성매매피해자 또는 외국인피해자의 보호를 강화하였는데 성매매 피해 여성들이 현실에 발생하는 문제점들을 사전 조사 등을 통하여 법 제정시 반영하였다는데 의의가 있다고 할 것이다.

넷째, 성매매 강요의 정도에 따라 최고 10년 이하의 징역, 1억원 이하의 벌금, 최하 1년 이상의 유기징역에 처하도록 하고 성매매알선행위에 대해서는 대가 지급 여부에 따라 처벌을 달리 하였으며, 성매매광고행위도 그 태양에 따라 처벌을 달리하고, 성매매 강요, 알선, 광고 등의 범죄로 얻은 금품이나 재산을 몰수하거나 몰수 할 수 없을 때는 그 가액을 추징할 수 있도록 함에 따라 성매매알선범죄의 범위를 확대하고, 처벌을 강화하여 알선범죄의 수익을 몰수·추징할 수 있도록 하였다는데 의의가 있다.

다섯째, 앞서 살펴본 「성매매특별법」 제정 관련 주요활동 연표에서와 같이 민·관 협력을 통한 참여형 입법모델을 제시하였다는데 의의가 있다. 여성단체에서 제정법안의 초안을 마련하여 의원발의하였고, 여성부, 법무부 등 법률소관 부처가 부처의견이나 수정안을 제시함으로써 정부와 여성단체가 협력하여 「성매매특별법」 제정에 참여했다는 점에서 민·관 협력을 통한 참여형 입법모델을 제시한 훌륭한 사례라고 평가된다.⁵⁴⁾

3. 「성매매특별법」의 주요내용

「성매매특별법」은 소관부처가 법무부인 「성매매 알선 등 행위처 처벌에 관한 법률」 즉 「성매매처벌법」과 소관부처가 여성부인 「성매매 방지 및 피해자 보호에 관한 법률」 즉 「성매매보호법」로 구성된다. 본 논문은 「성매매특별법」 시행이후 제주지역의 변화추이를 살펴보고 이에 대한 해결책을 제시하는데 중점을

54) 윤덕경 등 3인 공저, “성매매방지 관련 법령정비 및 피해자보호제도 개선방안 연구”, 여성부, 2004, 14면.

두고 있으므로 여기서는 「성매매처벌법」과 「성매매보호법」의 주요내용과 의의 등을 살펴보고자 한다. 특히, 「성매매특별법」 성매매 여성을 성매매 피해자로 규정하는 등 성매매 여성에 대한 보호를 강화한 만큼 「성매매특별법」 시행과 더불어 폐지된 「윤락행위 등 방지법」과 비교하며 성매매피해 여성에 대한 보호측면을 중점적으로 검토해보고자 한다.

1) 성매매처벌법

이 법은 총 4장 28조로 구성되어 있다. 성매매·성매매 알선 등 행위 및 성매매 목적의 인신매매를 근절하고, 성매매 피해자의 인권을 보호함을 목적으로 하며(성매매처벌법 제1조) 과거 「윤락행위 등 방지법」상에서 구성요건 해당성이 미흡하여 처벌하기 곤란했던 ‘유사성교행위’ 등을 성매매에 포함하여 성매매에 대한 처벌을 보다 명확하게 했다.⁵⁵⁾ 즉, 기존의 윤락행위는 성기 접촉에 의한 성행위에만 국한되었는데 이를 탈피하여 구성요건 해당성을 넓힌 것이다.⁵⁶⁾

또한, 과거 「윤락행위 등 방지법」에 없었던 ‘성매매 피해자’를 규정하여 이들을 처벌하지 아니하는 등 보호함에 따라 성매매 여성들에 대해 처벌 보다는 보호대상자로 규정했다는 데 상당한 변화가 있다.⁵⁷⁾ 그리고, 과거 「윤락행위 등 방지법」에서는 성매매 피해여성이 선물금 등으로 인해 채권변제의 어려움이 있었으나 「민법」 제746조 불법원인급여 규정을 「성매매 처벌법」 제10조 제①항에 전격 도입함에 따라 성매매 여성들이 사실상 쉽게 자활의 길로 접어들 수 있도록 법적인 문제를 해결해주었다.⁵⁸⁾

55) “성매매”라 함은 불특정인을 상대로 금품 그 밖의 재산상의 이익을 수수·약속하고 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 그 상대방이 되는 것을 말한다. 가. 성교행위 나. 구강·항문 등 신체의 일부 또는 도구를 이용한 유사성교행위(성매매 처벌법 제2조 제①항 1호)

56) 원미혜 등 4인공저, 전게서, 73면.

57) “성매매 피해자”라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 가. 위계·위력 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한자 나. 업무·고용 그 밖의 관계로 인하여 보호 또는 감독하는 자에 의하여 마약류 관리에 관한 법률 제2조의 규정에 의한 마약·향정신성 의약품 또는 대마(이하 “마약”이라 한다)에 중독되어 성매매를 한자 다. 청소년, 사물을 변별 하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 자 또는 대통령령이 정하는 중대한 장애가 있는 자로서 성매매를 하도록 알선·유인된자 라.성매매 목적의 인신매매를 당한자(성매매 처벌법 제2조 제①항 4호)

58) 불법의 원인으로 인하여 재산을 급여하거나 노무를 제공한 때에는 그 이익의 반환을 청구하지 못한다. 그러나 그 불법원인이 수익자에게만 있는 때에는 그러하지 아니하다(민법 제746);

게다가, 과거 성매매 여성으로 적발되면 어떤 보호조치도 받지 못한 채 출입국관리사무소에 통보되어 강제출국 당하였는데 「성매매처벌법」은 외국인 여성에 대한 특례 조항을 신설하여 일정기간 강제 퇴거 명령의 집행을 유예하는 등 특례 조항을 신설한 것이 주목할 만하다.⁵⁹⁾ 또한 「성매매처벌법」은 성매매 피해자가 양산되는 과정에서 발생하는 범죄행위를 포착하고 최초의 인신매매 추진자나 최종적 행위자가 아니라 그 중간 매개자도 역시 처벌할 수 있게 한 점에서 높이 평가 할 수 있다.⁶⁰⁾ 이는 성매매 여성들이 성매매 알선과 이동의 과정에서 착취의 정도가 더욱 심해진다고 보고되기 때문에 이를 반영한 것이다.⁶¹⁾

마지막으로, 「성매매처벌법」은 범의 초점 이동과 함께 범죄행위가 현실화 세분화되고 법정형도 강화되었다. 예컨대 「윤락행위 등 방지법」에 없었던 마약류의 제공 등을 통하여 성매매를 하게 하는 행위, 성적 인신매매, 감금, 단체 또는 다중 위력으로 성매매 강요에 대해 처벌 규정이 신설되었다.

성매매 알선 등 행위를 한자, 성을 파는 행위를 할 자를 고용·모집하거나 그 직업을 소개·알선한 자 또는 성매매의 목적의 인신매매를 한자가 그 행위와 관련하여 성을 파는 행위를 하였거나 할 자에게 가지는 채권을 그 계약의 형식이나 명목에 관계없이 이를 무효로 한다. 그 채권을 양도하거나 그 채무를 인수한 경우에도 또한 같다.(성매매처벌법 제10조 제1항)

59) 외국인 여성이 이 법에 규정된 범죄를 신고하거나 외국인 여성을 성매매 피해자로 수사하는 때에는 당해 사건을 불기소처분하거나 공소를 제기할 때까지 「출입국관리법」 제46조의 규정에 의한 강제 퇴거명령 또는 같은 법 제51조의 규정에 의한 보호의 집행을 하여서는 아니된다. 이 경우 수사기관은 출입국 관리사무소에 당해 외국여성의 인적사항과 주거를 통보하는 등 출입국 관리에 필요한 조치를 취하여야 한다.(성매매처벌법 제11조 제1항)

60) 다음 가 호의 어느 하나에 해당하는 자는 7년 이하의 징역 또는 7,000만원 이하의 벌금에 처한다. 2.성을 파는 행위를 할 자를 모집하고 그 대가를 지급받은 자 3.성을 파는 행위를 하도록 직업을 소개·알선하고 그 대가를 지급받은 자(성매매처벌법 제19조 제2항); 원미혜 등 4인 공저, 전게서, 76면.

61) 2004년 실시한 경찰청의 조사에 의하면, 선불금이 없는 여성들은 소수(16%)에 지나지 않았고 1,000만원이 넘는 고액의 선불금을 지고 있는 경우가 상당히 많은 것(41%)로 나타났다. 또한 최초 유입 당시 소액의 선불금을 받은 뒤 업소 이전 횟수에 Elkj라 선불금이 늘어나는 것을 보여준다. 이는 여성들이 여러 업소를 거치면서 붙은 선불금의 고리 이자와 각종 벌금 때문인 것으로 분석된다. 결국 성매매를 할수록 선불금이 증가하기 때문에 성매매 여성들은 선불금을 갚기 위해 더 큰 선불금에 매매되는 악순환을 반복하는 것이다.(경찰청, 『성매매피해 여성구조 및 업주검거 사례집』, 경찰청 발간실, 2004, 56면.)

2) 성매매보호법

이 법은 24조로 구성되었으며 성매매를 방지하고 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한자의 보호와 자립의 지원을 목적으로 하고 있다.(성매매보호법 제1조) 성매매, 성매매알선 등 행위, 성매매 목적의 인신매매, 성매매피해자에 관한 용어를 정의하고 있는데 이는 모두 「성매매처벌법」에 정의된 내용을 그대로 인용하고 있다. 특히, 성매매피해자의 성매매행위는 형사처벌의 대상에서 제외하고 수사, 재판과정에서의 보호를 보장함으로써 그동안 성매매 여성 자신이 범죄자라는 인식 때문에 업주의 선불금 관련 인신매매나 강요에 의한 성매매 등을 적극적으로 신고할 수 없었던 상황을 해결하였는데 이는 과거 「윤락행위 등 방지법」에서 볼 수 없었던 획기적인 변화이다.⁶²⁾

(1) 성매매 방지에 관한 국가 등의 책임

국가와 지방자치단체는 성매매를 방지하고 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한자의 보호와 자립의 지원을 위하여 성매매, 성매매 알선행위 및 성매매 목적의 인신매매를 방지하기 위한 조사·연구·교육·홍보, 성매매피해자의 보호와 자립을 지원하기 위한 시설의 설치·운영에 대한 법적·제도적 장치를 마련하고 필요한 행정적·재정적 조치를 취하여야 하며 또한, 국가는 성매매 목적의 인신매매의 방지를 위한 국제협력을 증진을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있어 성매매 방지에 관한 국가 등의 책임을 강조하고 있다.(성매매보호법 제3조)

(2) 성매매 예방교육 의무화

초·중·고등학교장은 성에 대한 건전한 가치관 함양과 성매매를 방지하기 위하여 대통령이 정하는 바에 따라 성매매 예방교육을 실시하여야 한다고 규정하고 있다.(성매매보호법 제4조) 이는 초·중·고등학교 학생대상의 성매매예방교육은 가치관 형성시기인 학생때부터 시작하는게 효과적일 것으로 판단하여 이를 반영한 것이다. 현행 일선학교에서 실시되고 있는 성교육 및 성폭력교육에

62) 윤덕경 등 3인 공저, 전게서, 15면.

성매매 예방교육을 포함시켜 여성인권교육으로 발전시키는 것이 가능하리라 판단된다. 이와 더불어 성인에 대한 성매매예방교육의 하나로 공무원, 군인, 교원에 대한 교육도 포함시키는 것도 고려해 볼 수 있다. 성매매행위자의 가능성이 있는 잠재적 집단에 대한 예방교육은 성매매를 줄이는데 일조할 것으로 보여지며, 공공부문에서의 교육시행을 통해 민간부문으로 그 효과가 확대될 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 또한 이는 위 제3조에서 정한 국가 등의 성매매방지를 위한 교육에 관한 국가의 행정적 조치로 볼 수 있으므로 그 수행의 법적 근거도 명확하다.

(3) 지원시설 설치운영

성매매피해자들을 위한 지원시설로 일반지원시설, 청소년지원시설, 외국인여성지원시설, 자활지원센터로 나누고 국가 또는 지방자치단체가 지원시설을 설치 운영 할 수 있도록 규정하고 있다.(성매매보호법 제5조 제1항, 동법 제6조 제1항)

일반지원시설은 성매매피해자 등을 대상으로 6월 이내의 범위에서 숙식을 제공하고 자립을 지원하는 시설로 일반지원시설의 장은 6월 이내의 범위내에서 지원기간을 연장할 수 있다. 주요업무는 숙식의 제공, 심리적 안정 및 사회적응을 위한 상담 및 치료, 질병치료 및 건강관리를 위한 의료기관에의 인도 등 의료지원, 수사기관의 조사 및 법원의 증인신문에의 동행, 법률구조기관등에서의 필요한 협조 및 지원요청, 자립자활 교육의 실시와 취업정보 제공, 국민기초생활보장법 등 사회보장관련 법령에 따른 급부의 수령지원, 기술교육 등을 지원한다. 청소년지원시설은 청소년인 성매매피해자들을 대상으로 1년 이내의 범위내에서 숙식을 제공하고, 취학·교육 등을 통하여 자립을 지원하는 시설이다. 소년지원시설의 장은 청소년이 19세에 달할 때 까지 지원기간을 연장할 수 있으며, 일반지원시설의 업무외에 진학을 위한 교육을 제공하거나 교육기관에 취학을 연계하는 업무를 행한다. 과거 「윤락행위 등 방지법」과 비교해 특이한 점은 윤락행위 등 방지법은 선도보호시설이 일시보호소, 선도보호시설, 자립자활시설로 나누었던 것에 비해, 이 법에서는 청소년시설을 따로 명시하고 있다는 점이다. 이렇게 일반지원시설과 청소년지원시설로 나눈 것은 일반성인과 청소년을 구분하여 각 대상에 적합한 시설이나 프로그램

램을 제공하도록 하려는 진일보한 법제정이라고 보여진다.⁶³⁾

외국인여성지원시설은 외국인 여성인 성매매피해자들을 대상으로 3월 이내의 범위내에서 숙식을 제공하고, 귀국을 지원하는 시설이다. 시설의 업무는 일반 지원시설과 같으며 외국인여성지원시설을 따로 규정한 것은 성매매에 관련된 외국인 여성의 보호를 제도화했다는 데 점에서 의의가 있다.⁶⁴⁾

(4) 성매매피해상담소 설치운영

국가 또는 지방자치단체는 성매매피해상담소를 설치·운영할 수 있고, 국가 또는 지방자치단체외의 자가 상담소를 설치·운영하고자 할 때에는 시장·군수·구청장에게 신고하도록 규정하고 있다.(성매매보호법 제10조) 상담소는 상담 및 현장방문, 지원시설이용에 관한 고지 및 지원시설에의 인도 또는 연계, 성매매 피해자의 구조, 건강관리를 위한 의료기관에의 인도 등 의료지원, 수사기관의 조사 및 법원의 증인신문에의 동행 등 사무를 수행한다.(성매매보호법 제11조) 이는 과거 「윤락행위 등 방지법」상 명시된 일반적 상담소 업무와는 달리 구체적으로 수행 업무를 명시하고 있고 특히, 성매매 피해자에 대한 구조, 수사기관의 조사, 법원 동행 등 법률구조를 위한 지원에 대해 분명히 명시하고 있는 게 주목할 만하다.

(5) 지원시설·상담소의 피해자지원 관련 의무와 의료비 지원

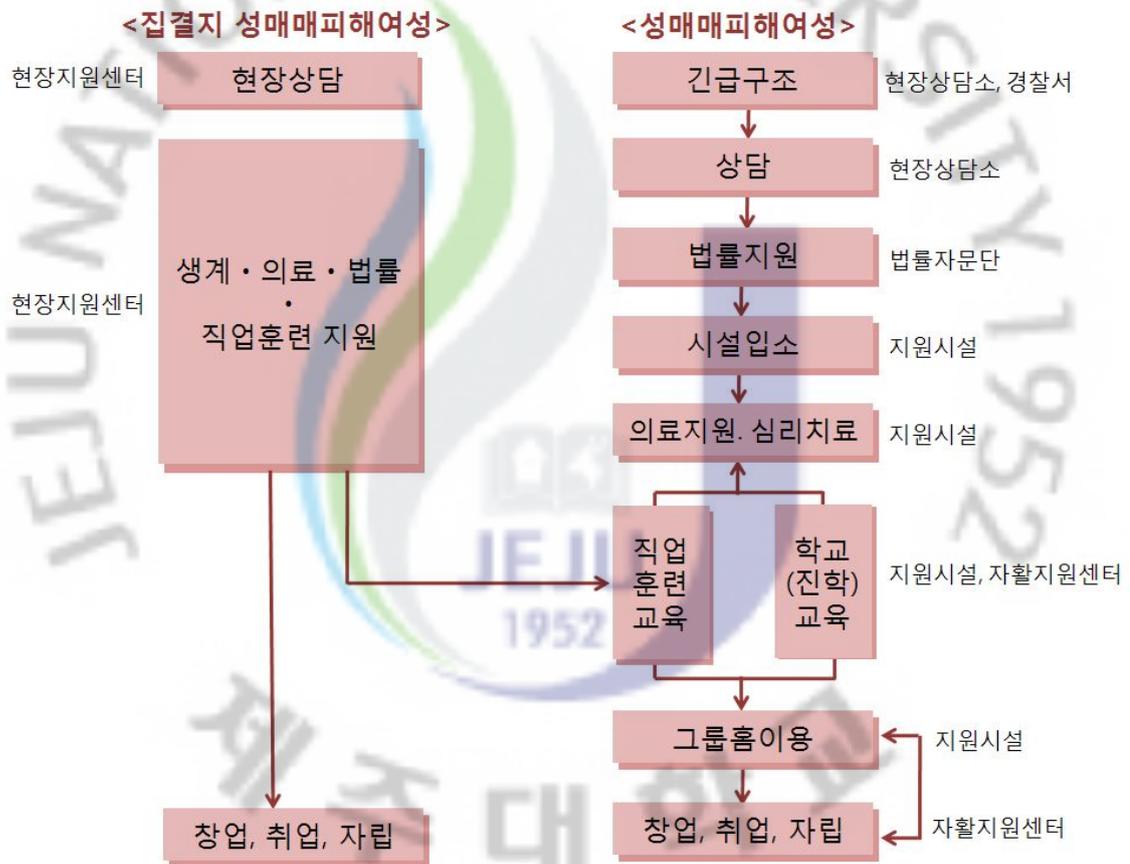
지원시설 또는 상담소의 장은 성매매피해자들의 명시한 의사에 반하여 지원 시설에 입소하게 하거나 상담소내 임시보호를 할 수 없으며, 성매매피해자를 구조할 긴급한 필요가 있는 때에는 관할 경찰관서의 장에게 그 소속 직원의 동행을 요청할 수 있고, 요청받은 경찰관서의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 규정하고 있다.(성매매보호법 제12조, 동법 제13조) 현장에서 피해자 구조를 위한 업소접근시, 피해자 뿐만 아니라 상담원들의 안전에 위협을 받는 경우가 많으므로 경찰의 협조가 필요하다는 점에서 과거 「윤락행위 등 방지법」에 없던 새로운 사항이 추가된 부분이다.⁶⁵⁾

63) 윤덕경 등 3인 공저, 전제서, 15면.

64) 원미혜 등 4인 공저, 77면.

국가 또는 지방자치단체는 지원시설의 장이 의료기관에 질병치료 등을 의뢰한 경우에 의료급여법상의 급여가 실시되지 아니하는 치료항목에 대한 의료비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다고 규정하고 있다.(성매매보호법 제14조) 이상 살펴본 「성매매보호법」에서 규정하고 있는 성매매피해자 지원절차를 도표화하면 <그림1>과 같으며, 「성매매보호법」을 과거 「윤락행위 등 방지법」과 비교하여 정리하면 <표5>와 같다.

<그림1> 성매매피해자 지원절차



자료 : 여성가족부·경찰청 『성매매없는 사회를 위하여』, 삶과 꿈, 2006, 26면에서 인용

65) 성매매피해여성에 대한 1인당 자활지원 규모는 760만원 범위내이며 구체적으로 살펴보면 의료비지원 300만원, 법률지원 250만원, 직업훈련 210만원이다.(여성가족부·경찰청 『성매매 없는 사회를 위하여』, 삶과 꿈, 2006, 25면)

〈표5〉 「윤락행위 등 방지법」 과 「성매매보호법」 비교 정리

구 분	윤락행위 등 방지법	성매매보호법
목적	선량한 풍속해치는 윤락행위 방지, 윤락행위 하거나 할 우려가 있는자 선도	성매매 방지, 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한 자의 보호와 자립지원
용어의 정의	윤락행위, 요보호자(윤락행위상습자, 윤락우려여성)	성매매, 성매매알선 등 행위 성매매목적의 인신매매, 성매매피해자 ※윤락우려 여성 제외
국가 지방자치 단체의 책임	윤락행위의 방지, 요보호자의 건전한 사회복귀에 필요한 조치	성매매방지, 성매매피해자 등의 보호, 자립지원을 위한 법적·제도적 장치 마련, 행정적·재정적 조치취할 것 국가는 성매매목적의 인신매매 방지를 위한 국제협력 증진 노력
성매매예방 교육	-	초·중·고등학교의 성매매예방교육 실시의무 규정
보호처분·선도보호 조치	20세미만자 보호처분 선도보호조치 : 요보호자 중 시설입소 희망자에 대한 상담소 시설입소 시설에의 우선보호조치	보호처분 가능 선도보호조치 폐지 시설에의 우선보호조치 삭제
지원시설 종류	일시보호소, 선도보호시설, 자립자활 시설	일반지원시설, 청소년지원시설, 외국인여성지원시설, 자활지원센터
지원시설 운영	요보호자 상담, 훈련지원 건강진단 시설에의 우선보호조치 요보호자 위탁, 의뢰거부 금지	입소자, 이용자 인권보장 상담, 교육, 정보제공, 신변보호 건강진단, 의료급여 수급조치, 의료기관에 질병치료 의료의뢰
상담소 설치	여성복지상담소, 시·도지사 등 설치, 국가이외의 자는 신고, 모·부자 상담소는 상담소 업무수행 가능	성매매피해상담소 국가 등 설치, 그 이외의 자는 신고 상담실, 보호실 운영가능
수사기관의 협조	-	성매매피해자 구조시 경찰관의 동행요청 가능
성매매피해자 등의 의사존중	-	성매매피해자등의 명시적인 의사에 반하여 지원시설 입소나 임시보호를 할 수 없음
의료비의 지원	-	의료기관 질병치료시 의료급여법상 급여해당 아닌 치료항목에 대한 의료비용 지원 가능
영리목적 운영의 금지	-	이 법에 의한 지원시설, 상담소는 영리를 목적으로 설치, 운영할 수 없음

자료 : 윤덕경 등3명, “성매매방지 관련 법령정비 및 피해자보호제도 개선방안 연구”, 여성부, 2004, 26면에서 인용

第3節 「性賣買特別法」 施行以後 性賣買 關聯 實態의 變化推移와 關聯 判例의 態度

본 연구가 「성매매특별법」의 법제도적 개선방안 제시에 중점을 두고 있는 만큼 이번 절에서는 먼저 「성매매특별법」 시행이후 전국의 변화추이와 성매매 단속의 중추 사법기관인 경찰 통계자료를 바탕으로 제주지역의 변화와 성매매와 관련한 법원의 태도를 살펴보고자 한다. 이는 「성매매특별법」 사회에서는 어떻게 적용되고 있는지 밝혀줄 것이다.

1. 성매매 관련 실태의 변화추이

1) 전국적 변화추이 분석

전국적으로 성매매 알선 사업체와 종사자 수를 정확하게 파악하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 통계청의 사업체 기초통계조사 자료를 이용하여 성매매 알선 가능성이 높을 것으로 추정되는 업종을 전체 여성종사자 규모로 추정하였는데 업종별 전체 여성 종사자 규모는 <표6> 과 같다.⁶⁶⁾

<표6> 업종별 전체 여성 종사자 규모(사업체기초통계조사 적용)

업종	사업체수(개)		여성종사자 수(명)	
	2002년	2007년	2002년	2007년
유흥주점	34,520	34,108	89,798	85,590
다방	24,991	15,951	53,704	29,451
노래방	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
합계	114,296	112,036	180,188	164,346

자료 : 한국여성정책연구원, “제48차 여성정책포럼 성매매 실태와 향후 정책 방향 모색 세미나 자료집”, 30면에서 인용

66) 한국여성정책연구원, 「제48차 여성정책포럼 성매매 실태와 향후 정책 방향 모색 세미나」, 2008, 15~40면을 요약정리 하였다.

「성매매특별법」 시행전후로 전국으로 전통적 성매매 업소인 유흥주점이나 노래방, 다방 등은 업소수와 종사자 수가 감소한 반면 신종업소인 마사지업과 종사자수는 증가한 것으로 추정되는데 이는 「성매매특별법」 시행후 강력한 단속으로 인해 성매매 유형과 성매매 여성의 업종간 이동이 일어난 것으로 추정된다. 성구매자를 종합 추정해보면 <표7> 과 같다.

<표7> 성구매자 종합추정치

구 분	연간 성 구매자수(만명)		
	2002년	2007년	증 감
전통형 성매매	2,100	251	-1,849
산업형 성매매	10,732	5,010	-5,722
인터넷 등 기타	4,052	4,134	+82
합 계	16,884	9,395	-7,489

자료 : 한국여성정책연구원, “제48차 여성정책포럼 성매매 실태와 향후 정책 방향 모색 세미나 자료집”, 36면에서 인용

성 구매자 통계 추정치에서도 알 수 있듯이 집창촌을 이용한 전통형 성매매와 산업형 성매매는 「성매매특별법」 시행이후 성매매 집결지 폐쇄 및 축소와 경찰이 강력한 단속으로 인해 축소된 반면 인터넷 등 새로운 방법으로 성구매에 나서고 있는 것으로 나타내고 있다.⁶⁷⁾ 성구매자들이 인터넷 등 새로운 방법으로 성구매에 나서고 있으나 전체적으로 감소하고 있는 추세를 보이는 것은 「성매매특별법」 시행으로 교육 및 홍보가 사회전반에 걸쳐 이루어지고 있을 뿐만아니라 경찰의 강력단속 등이 뉴스를 통해 보도되면서 심리적 압박으로 작용하여 감소하고 있는 것으로 보인다.

67) 2007년 인터넷 및 기타 성매매를 포함한 전체적 성매매 여성은 269,707명으로 2002년에 비해 59,511명이 감소하였으나 인터넷 등 기타 방법을 사용한 성매매 여성은 2002년 79,012명에서 2007년 118,671명으로 39,659명이 증가한 것으로 추정된다.(한국여성정책연구원, “제48차 여성정책포럼 성매매 실태와 향후 정책방향 모색 세미나 자료집”, 34면)

2) 제주지역의 변화추이 분석

(1) 성매매 가능업소 실태와 현황

성매매 가능업소 선정은 자칫 관련 영업을 하는 업주와 종사자 전체가 범법자로 오해 받을 소지가 있는 등 개인과 관련 단체의 명예에 관한 민감한 사항이기 때문에 신중을 기하였다. 선정에는 「풍속영업의 규제에 관한 법률」과 「청소년보호법」, 경찰의 지난 3년간 풍속업소 업종별 단속현황과 단속 유형의 통계자료도 참조하였다⁶⁸⁾. 그리고 2007년 10월 제주여성인권연대 부설 제주현장상담센터 해남에서 주최한 “성매매 방지법 시행 이후 제주지역 성매매업소 실태조사 및 대안 마련 세미나”자료집을 참조하여 신중하게 선정하였다.⁶⁹⁾ 이번 연구에서 성매매 가능업소로 선정되었다고 해서 동종 업종 전부가 성매매 가능업소가 아님을 사전에 밝혀 둔다. 지난 3년간 경찰의 단속한 풍속영업소 업종별 단속현황은 <표8>이며, 풍속영업소의 단속 유형별 현황은 <표9> 이다.

<표8> 풍속영업소 업종별 단속현황(기준 : 2008. 8. 31)

구분	업 종 별											조치별(명)		
	계	유주 홍점	단란 주점	숙박 업	이용 업	비디 오감 상실	노래 습업	게입 공 제업	무도 학원	무도 장	기타	구속	불구 속	즉심
계	2,098	33	70	29	3	0	78	1,548	4	0	333	92	2,375	34
2006년	742	4	20	2	1	0	34	639	0	0	42	48	1,148	21
2007년	885	22	35	16	2	0	20	624	3	0	163	40	851	12
2008년	471	7	15	11	0	0	24	285	1	0	128	4	376	1

자료 : 제주특별자치도지방경찰청, “2008년도 행정안전위원회 국정감사 요구자료”, 17면에서 인용

68) “풍속영업”이라 함은 다음 각호에 해당하는 영업을 말한다. 1. 식품위생법상 식품접객업중 대통령령으로 정하는 것 2. 공중위생법상 대통령이 정하는 숙박업, 이용업, 목욕장업(풍속영업의 규제에 관한 법률 제2조 1호 2호) ; “청소년유해업소”라 함은 청소년의 출입과 고용이 청소년에게 유해한 것으로 인정되는 청소년 출입·고용금지업소와 청소년의 출입은 가능하나 고용은 위해한 것으로 인정되는 청소년고용금지업소를 말한다.(청소년보호법 제2조 5호)

69) 제주여성인권연대 부설 제주현장상담센터 해남, 「성매매 방지법 시행 이후 제주지역 성매매업소 실태조사 및 대안마련 세미나」 2007, 15~28면에서 통계자료 양식을 인용하였다.

〈표9〉 풍속영업소 유형별 단속현황(기준 : 2008. 8. 31)

구분	유 형 별(건)					
	계	성매매	변태영업	사행행위 (오락)	청소년 고용	기타
계	2,098	334	18	1,544	24	178
2006년	742	77	10	635	6	14
2007년	885	112	5	624	12	132
2008년	471	145	3	285	6	32

자료 : 제주특별자치도지방경찰청, “2008년도 행정안전위원회 국정감사 요구자료”, 17면에서 인용

〈표8〉 과 〈표9〉 를 보면 게임제공업종에서의 사행행위 오락 단속이 증가한 것은 2006년도부터 확산되어 사회적으로 문제된 바다이야기를 집중단속으로 하였기 때문이다. 그 이외에는 노래연습장업을 제외하고는 성매매와 관련하여 단속했다고 보면 될 것이다. 특히 〈표8〉 의 업종별 중 ‘기타’는 안마시술소, 마사지클럽, 이미지클럽 등 주로 성매매와 관련 업종으로 이들 업종이 단속되었다. 제주지방경찰청의 풍속영업소 단속 현황에서도 유흥주점, 단란주점, 숙박업, 이용원, 마사지클럽 등이 성매매 가능업소임을 보여주고 있다. 따라서 성매매 가능업소로 유흥주점, 단란주점, 이용업, 숙박업 등을 선정하게 되었다.

① 유흥·단란주점, 숙박, 이용원 변화추이 분석

「성매매특별법」 시행이전과 이후의 제주시와 서귀포시의 등록현황을 비교 분석하고 제주시와 서귀포시에서 성매매 가능업소가 밀집한 연동, 이도동, 일도동, 서귀동 등 밀집지역 중심으로 분석하고자 한다. 제주시와 서귀포시의 성매매 가능업소 등록현황 변화추이를 살펴보면 〈표10〉 과 같고, 주요동별 현황을 분석하면 〈표11〉 와 같다.

〈표10〉 제주도·서귀포시 성매매 가능업소 등록 현황(기준 : 2008. 8. 31)

구 분			제주시	서귀포시
'04년도	식품 접객업	다 방	179	162
		단란주점	822	277
		유흥주점	439	148
	공중 위생업	숙 박	538	148
		이 용 원	282	105
	합계		2,260	840
'08년도	식품 접객업	다 방	152	124
		단란주점	722	233
		유흥주점	480	182
	공중 위생업	숙 박	392	142
		이 용 원	248	90
	합계		1,994	771
증 감 율			-266(11.8%↓)	-69(8.2%↓)

자료 : 제주시 보건위생과, 서귀포시 사회복지과 통계자료를 참고하여 재정리

제주시의 경우, 2004년도 대비하여 유흥주점을 제외하고는 모두 감소하였다. 이는 경기 침체로 인해 영업부진으로 폐업 때문으로 보여진다. 유흥주점이 증가한 것은 2007년도에 유흥주점을 제외한 단란주점 등에서 손님과 술을 마시거나 노래 또는 춤을 추는接客행위에 대해 처벌을 신설한 「식품위생법」 개정과 이에 따른 행정기관의 단속강화 등으로 인해 단란주점이 유흥주점으로 업종을 전환한 것으로 보인다.⁷⁰⁾ 따라서 유흥주점 증가에 따라 유흥주점 종사자와 동석 할 수 있는 기회가 늘어남에 따라 성매매를 할 수 있는 가능성은 더욱 높아진 것으로 판단된다.

70) 누구든지 영리를 목적으로 식품접객업을 행하는 장소(유흥종사자를 둘 수 있도록 대통령령으로 정하는 영업을 하는 장소는 제외한다)에서 손님과 함께 술을 마시거나 노래 또는 춤으로 손님의 유흥을 돋우는接客행위(공연을 목적으로 하는 가수·악사·댄서·무용수 등에 의하여 이루어지는 행위를 제외한다)를 하거나 다른 사람에게 그 행위를 알선하여서는 아니된다(식품위생법 제31조 제3항) ; 제주시의 단란주점의 유흥接客행위 단속 변화추이를 살펴보면 2007년도 10건 2008년도 16건으로 계속 증가하고 있다.(제주시 보건위생과 통계자료)

〈표11〉 주요동별 성매매 가능업소 등록 현황(기준 : 2008. 8. 31)

구 분			연동	이도동	일도동	서귀동
'04년도	식품 접객업	다 방	6	23	36	84
		단란주점	192	151	141	143
		유흥주점	191	73	21	102
	공중 위생업	숙 박	120	58	75	94
		이 용 원	51	37	36	34
	합계		560	342	309	457
'08년도	식품 접객업	다 방	7	16	27	64
		단란주점	169	145	125	118
		유흥주점	196	82	22	109
	공중 위생업	숙 박	62	52	65	90
		이 용 원	41	38	34	26
	합계		475	331	273	407
증 감 율			-85(15.1%↓)	-10(2.9↓)	-36(11.7↓)	-50(10.9↓)

자료 : 제주시 보건위생과, 서귀포시 사회복지과 통계자료를 참고하여 재정리

성매매 가능업소가 밀집한 연동 등 주요 동별로 분석해도 제주시와 서귀포시 전체적 분석과 같은 변화추이를 보이고 있음을 알 수 있다. 특히 유흥주점도 과거 룬싸롱 형태의 고전적 방식에서 벗어나 「식품위생법」상 유흥주점으로 허가를 받고 단란주점·노래방·룬싸롱이 장점을 부각시킨 노래텔이 성업중으로 연동 지역인 경우 유흥주점 196개소중 절반이 노래텔 형태로 영업중이다.⁷¹⁾ 노래텔 증가로 인해 유흥업 종사 여성들에 대한 인력을 조달하는 일명 ‘보도방’ 즉 알선업자가 증가하는 추세이나 이들 업종에 대한 인허가 제한이 없어 정확한 통계를 산출하기는 힘든 실정이다.

71) 노래텔은 유흥주점이지만 업주가 종업원을 직접 고용하는 게 아니라 보도방 등을 통해 시간제로 여성을 고용하는 형태로 영업을 하는데 고정비용이 적게 소요되어 영업주들이 선호하는 영업 형식이며 룬싸롱에 비해 술값도 저렴한 편이다.

② 신·변종업소 변화추이 분석

제주도내 신·변종업소가 집중, 밀집되어 있는 제주시 연동과 서귀포시 서귀동에 대해 증감 추이를 비교해보자 한다. 이를 정리하면 <표12> 과 같다.⁷²⁾

<표12> 신·변종업소 변화추이(기준 : 2008. 8. 31)

구 분		안마 시술소	휴게텔	전화방	이미지 클럽	마사지	인형 체험방	soap land ⁷³⁾	기타	합계
연 동	'07년	4	7	3	10	43	1	2	7	77
	'08년	4	7	3	12	47	1	2	6	83
서귀동	'07년	0	2	0	0	7	0	0	0	9
	'08년	0	2	0	0	8	0	0	0	10

신·변종업소의 영업형태를 구체적으로 살펴보고자 한다. 마사지와 안마시술소는 대부분 24시간 영업을 하며 업소내부에서 안마 또는 마사지를 한 뒤에 성매매가 이루어지고 비용은 15~17만원 정도이다. 단체손님이 오면 보도방을 이용하여 성매매여성을 부른다.

휴게텔은 휴게실과 호텔의 합성어로 80년대 일본에서 캡슐호텔이란 이름으로 등장했으나 우리나라에서는 1950년에 처음 도입되었다. 사우나와 비슷한 형태로 운영되지만 캡슐 속에서 안락한 잠자리가 보장 된다는 것과 24시간 영업을 한다는 것이 사우나와 다르다. 하지만 이런 휴게텔이 있는 가운데 ‘남성 전용’이라는 간판을 내건 휴게텔인 경우 캡슐 대신에 칸막이가 있는 방에서 안마와 성매매가 이루어지는 것으로 파악되고 있다. 제주인 경우 9~10만원의 비용으로 성매매가 가능하다.

전화방과 성인PC방은 시간당 7천원의 비용을 주고 이용할 수 있는 있으며 방마다 접이형 침대, 전화, PC가 있고 직접 여성과 전화를 하거나 메일을 주고 받는 형태로 영업을 이루어진다. 이미지클럽은 일본의 ‘이메쿠라’가 국내로 들어온 것이다. 각 룸마다 지하철, 도서관, 집 등등의 테마를 정하여 그

72) 2007년도 통계자료는 제주여성인권연대 부설 제주현장상담센터 해냄, 전게서, 46~56면에서 인용하고, 2008년도 통계자료는 관할 지구대 현황자료를 통해 파악하였다.

73) soap land는 증기목욕을 하는 곳을 말하며 과거 ‘터키탕’이라고 불렀던 영업형태이다.

이미지에 맞게 꾸미고 여성들이 성구매남의 요구에 맞는 옷 즉 교복, 제복 등을 입고 들어가 성매매를 하는 곳이다. 하지만, 제주지역인 경우 이미지클럽이라는 간판만 걸었을 뿐이지 마사지 업소와 비슷한 형태로 성매매를 하고 있는 것으로 파악되고 있다. 비용은 15~17만원선이다.

인형체험방은 단백질 인형 또는 리얼돌이라고 불리우는 사람과 매우 유사하게 생긴 여성 밀랍인형을 각 방에 두고 PC를 통해 포르노를 보면서 인형을 이용해 자위행위를 하게 하는 곳으로 시간당 2만원의 비용을 받고 있는 것으로 파악되고 있다.

위에서 살펴본바와 같이 「성매매특별법」 시행이후 성매매관련 업종들이 다양화 되고 있으며 각종 규제법들을 피하기 위해 더욱 교묘해지는 경향이 있는 것으로 파악되었다. 또한 제주시와 서귀포시 그리고 경찰에서 통계관리를 하고 있지 않아 성인용 물품을 파는 ‘성인숍’에 대한 현황은 파악하지 못했지만 제주시 연동지역 중심으로 ‘성인숍’이 성업하고 있는 것도 성문제와 관련하여 우리생활에 보편화 되고 있음을 보여주는 단면이다.

③ 요정 영업의 변화추이 분석

앞서 우리나라의 성매매와 관련한 법제와 정책에서 살펴보았듯이 우리나라는 1970~80년대 산업화시대에 관광산업 발전을 위해 외국인을 상대로 한 소위 ‘기생관광’ 활성화에 주력하여 외화벌이 수단으로 성산업을 발전시켰다. 물론 제주지역도 예외는 아니다. 제주지역에서 성매매특별법 시행이전과 이후의 요정 영업이 변화추이를 정리하면 <표13> 과 같다.

<표13> 제주시 연동지역 요정 영업현황 변동추이(기준 : 2008. 8. 31)⁷⁴⁾

구 분		2004년 9월 이전	2004년 11월	2005년 9월	2008년 8월
제 주 시	업 소 수	5	0	4	0
연동지역	종사자수	1,028명	?	276명	0

74) 제주지방경찰청 정보과 미발간 자료와 제주여성인권연대 부설 제주현장상담센터 해남 『성매매 방지법 시행 이후 제주지역 성매매업소 실태조사 및 대안 마련 세미나』 자료를 재정리하였다.

「성매매특별법」 시행 이전에 제주도 연동지역에는 ‘삼경’, ‘한국관’ 등 5개 요정 업소에서 1,000여명 넘는 여성들이 일본인 관광객 상대로 속칭 ‘기생관광업’에 종사 하였으나 「성매매특별법」 시행과 더불어 영업주들이 6개월 정도 영업을 하지 않은 관계로 생계가 막막해진 요정에서 일하던 여성들은 일본 등 다른 지역으로 이동하게 되었다. 그 결과 성매매에 종사하는 여성수는 급감하였으며 현재 제주지역에는 요정영업을 하는 곳은 없으며 영업을 하더라도 ‘가라오케’로 간판을 바꾸거나 업종변경을 통해 다른 형태의 성매매를 하는 것으로 파악되고 있다. 또한 일본인 관광객을 상대로 한 성매매 알선도 과거에는 여행사가 중계료와 수수료를 챙기기 위해 여행가이드를 상대로 강요하는 등 적극적이었으나 현재는 여행사 자체가 「성매매특별법」상의 처벌을 의식하여 수동적이며 손님 요구가 있을 경우에만 응하고 있는 등 변화되었다.⁷⁵⁾

④ 성매매가능업소 종사자 변화추이 분석

「식품위생법」 제 26조와 「식품위생법 시행규칙」 제 34조, 「위생분야 종사 등의 건강 진단규칙」 제3조에 의거하여 다방 종사자와 유흥업소接客원 그리고 안마시술소 등에서 종사하는 자는 1주일에서 혹은 6개월에 한번 성병에 관한 건강검진을 받아야한다.⁷⁶⁾ 보건소에서 성병진단과 관련하여 유흥接客원 등 성매매가능업소 종사자를 대상으로 보건증을 발급하고 있다. 따라서 다방과 유흥업소接客원 등을 상대로 발급하고 있는 보건증은 성매매가능업소 종사자를 추정하는데 좋은 자료이다. 제주도와 서귀포시에서 발급하고 있는 보건증 현황을 살펴보면 <표14>와 같다.

75) 제주여성인권연대 부설 제주현장상담센터 해냄, 전게서, p. 100. ; 성매매특별법 시행이후 성매매를 한 외국인에 대한 단속건수는 없다(제주지방경찰청 2008년도 행정안전위원회 국정감사 요구자료, 17면)

76) 보건복지부령이 정하는 영업자 및 그 종업원은 건강진단을 받아야 한다(식품위생법 제26조 제①항) ; 건강진단 대상자는 위생분야 종사 등의 건강 진단규칙에 따른다(식품위생법 시행규칙 제34조) ; 다방 종사자는 매독, HIV 등 성병검사 6개월에 1회, 유흥업소接客원과 안마시술소接客원인 경우 매독과 그밖에 성병은 3개월에 1회, HIV는 6개월에 1회 성병검사를 받아야 한다(위생분야 종사 등의 건강 진단규칙 제3조)

〈표14〉 제주지역의 보건증 발급현황(기준 : 2008. 8. 31)

구분	유흥주점				다 방			
	' 04년	' 05년	' 06	' 07년	' 04년	' 05년	' 06년	' 07년
제 주 시	2,147	1,623	1,765	1,892	184	158	106	84
서귀포시	962	868	868	901	542	543	396	371
합 계	3,109	2,491	2,633	2,793	726	701	502	455

자료 : 제주시보건소와 서귀포시보건소 통계자료를 참고 정리

보건소의 보건증 발급건수에서도 알수 있듯이 유흥주점 종사자에 대한 보건증 발급건수는 매년증가 하는 추세이다. 이는 단란주점, 다방 등 여타 성매매 가능업소 수는 감소추세인 반면 유흥주점의 수는 증가하는 통계자료와 일치하는 통계자료이다.

⑤ 성매매가능업소 종사자의 선불금 변화추이 분석

성매매가능업소 종사자들은 영업주와 근로계약을 체결하면서 업주로부터 급료의 일부로서 선불금을 받게 되는데 이는 경제적으로 어려움을 겪는 성매매가능업소 종사자들에게는 불법적인 성매매 강요의 수단으로 작용하고 있다.⁷⁷⁾ 선불금이 인적 지배의 수단으로 사용되고 있는 만큼 성매매가능업소 종사자들이 영업주들로부터 미리 받는 선불금 액수의 변화는 이들이 근무환경이나 성매매로부터 탈출할 수 있는 경쟁의 잣대로 사용할 수 있어 중요하다 보여진다. 따라서, 개인 여건에 따라 다르지만 업종별로 통상적인 액수가 정해지고 있다. 2004년도와 비교하여 선불금 액수의 변화추이를 살펴보면 〈표15〉 과 같다.

〈표15〉 업종별 선불금 액수의 변화추이(기준 : 2008. 8. 31)⁷⁸⁾

구분	다 방	단란주점	유흥주점	마사지클럽
2004년	100~200만원	300~500만원	1,000~1,500만원	-
2008년	200~300만원	500~1,000만원	1,000~2,000만원	1,000~1,500만원

77) 제주여성인권연대 부설 제주현장상담센터 해냄, 전게서, 129면.

78) 제주지방경찰청 정보과 미발간 자료와 제주여성인권연대 부설 제주현장상담센터 해냄 『성매매 방지법 시행 이후 제주지역 성매매업소 실태조사 및 대안 마련 세미나』 자료, 그리고 일부는 제주지방경찰청 관련부서의 협조를 얻어 확인후 재정리하였다.

분석해보면, 「성매매특별법」 시행전보다 선불금 액수가 많아지거나 일부 업종인 경우는 선불금이 없는 일당제로 일하는 경우도 있었다. 채무변제 능력이 떨어지는 성매매가능업소 종사자들에게 일정기간 반드시 일해야 하는 여건을 조성하는 것으로 보여진다. 또한 다른 직업으로 전환하려고 해도 불가능하게 하는 일종의 ‘삶의 덫’ 역할을 하는 것으로 판단된다.

지금까지 제주시와 서귀포시의 통계자료를 가지고 2004년 대비 2008년 제주지역 성매매 특징을 살펴보았다. 이를 요약하면, 첫째 식품위생법상 등록된 다방은 계속 감소하고 있는 추세이지만 유흥주점은 「성매매특별법」 시행전후로 감소하다가 2005년부터 증가세로 반전되어 2008년도까지 매년 증가하고 있는 추세이다. 이는 유흥주점 출입자들이 유흥업소 종사자들과 접촉할 수 있는 기회가 많아지고 성을 구매할 수 있는 기회는 또한 증가했다고 보여진다. 둘째, 성매매와 관련하여 휴게텔, 이미지 클럽 등 신·변종업종이 많이 생겨났을 뿐만아니라 유흥주점보다도 쉽게 그리고 저렴한 비용으로 성구매가 가능해 졌다. 특히 이미지 클럽, 마사지 클럽 형태로 운영되다 보니 「보건위생법」상 처벌과 통제가 불가능하고 이로 인해 성매매 산업은 주택가 주변 등 생활속에서 쉽게 접할 수 있게 되었다. 셋째, 신·변종 성매매업종이 생겨났지만 「식품위생법」상 유흥주점接客원과 안마시술소接客원 등 극히 일부만 성병검사를 실시하도록 하고 있어 성병 확산을 막는데 행정력이 미치지 못하는 등 통제력을 상실했다고 보여진다. 다섯째, 성매매가능업소 종사자들에 대한 선불금 액수가 증가하고 있다는 점이다. 이는 다른 직업을 가지려는 성매매여성들에게 삶의 희망을 꺾는 역할을 하는 것으로 보여진다. 또한 업주의 성매매 강요행위에 대해 점점더 대항할 수 없는 여건을 조성하는 것으로 보여지며 근무환경은 더욱 열악해지는 것으로 추측이 된다. 마지막으로, 일본인을 상대로한 요정산업 일명 ‘기생관광’ 몰락은 상당히 고무적이다.

(2) 경찰의 통계자료를 통한 성매매 범죄의 실태 분석

사실상 성매매 단속업무와 관련하여 핵심적인 업무를 수행하는 곳은 경찰이다. 성매매 단속과 관련한 경찰의 통계자료를 분석하는 것도 「성매매특별법」 시행이후 성매매의 변화추이를 분석하는데 의미가 있을 것으로 판단된다. 우선 경찰청은 「성

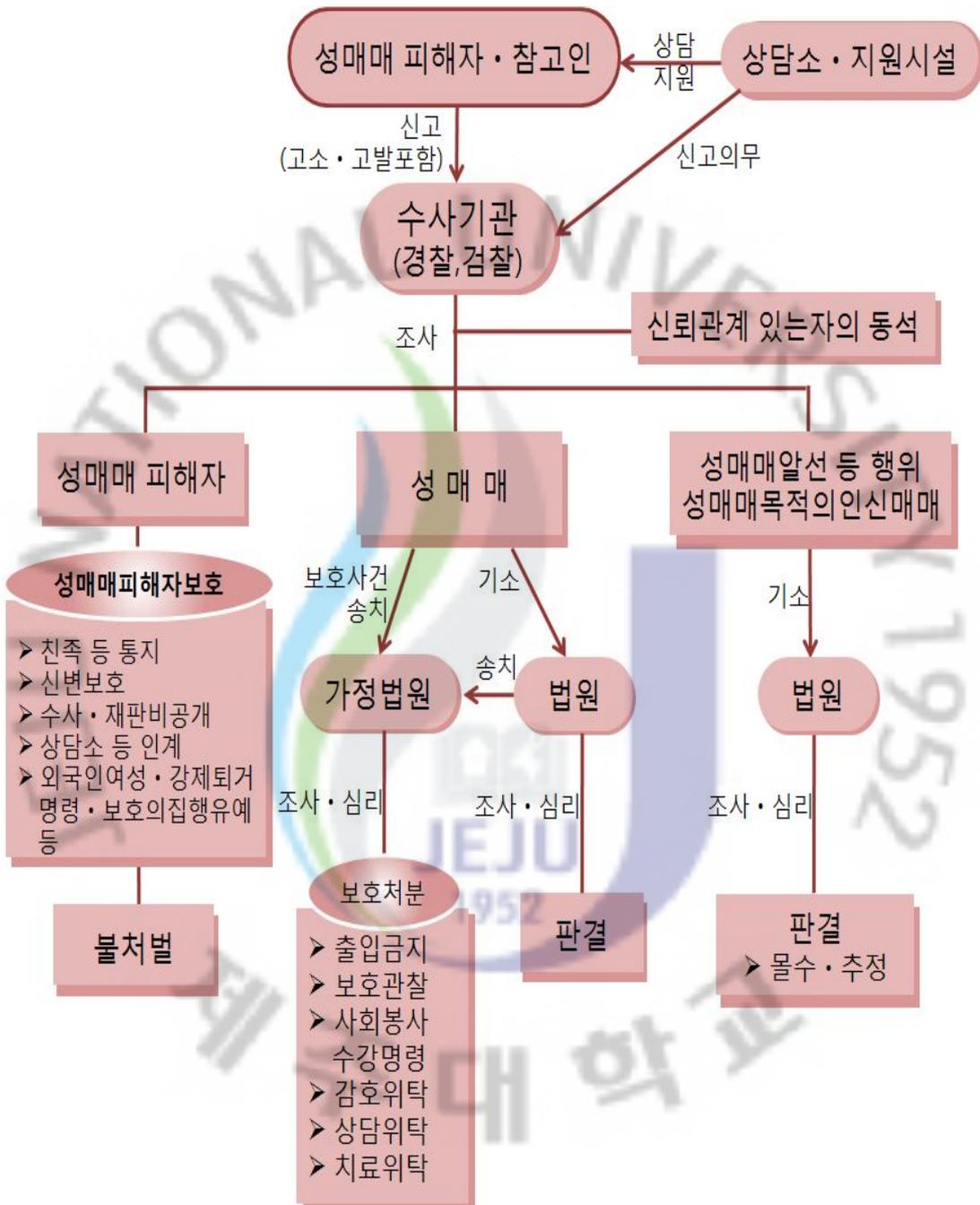
매매특별법」 시행이후 14회에 테마별 단속을 추진하였는데 이를 살펴보면 <표16> 와 같으며 성매매사건 처리의 절차는 <그림2> 와 같다.

<표16> 경찰청 테마단속 추진실적

시 기	테마단속	입건수
'04.9.23~10.31	성매매특별법 시행에 따른 특별단속	1,664명
'05.1.2.~2.28	청소년(인터넷) 성매매 집중단속	734명
'05.7.1~10.31	청소년, 장애인, 도서지역 등 성매매 및 인권유린업소 단속	10,300명
'05.12.1~'06.2.28	동계방학 중 청소년(인터넷) 성매매 등 단속	2,405명
'06.3.1~4.30	노래연습장 등 성매매 의심업소 특별단속	1,539명
'06.4.1~4.30	변태 마사지업소 특별단속	1,600명
'06.6.1~7.31.	성매매 및 인권유린업소 1차 특별단속	14,688명
'06.8.1~8.31	하계방학 중 청소년(인터넷) 성매매 등 집중단속	1,796명
'06.9.1~11.30	성매매 및 인권유린업소 2차 특별단속	19,017명
'06.12.1~'07.2.29.	동계방학 중 청소년(인터넷) 성매매 등 집중단속	4,734명
'06.10.1~07.6.30	노래연습장 접대부 고용행위 및 성매매알선행위 집중단속	9,026명
'07.7.16~8.24	하계방학 중 청소년(인터넷) 성매매 등 집중단속	8,240명
'07.7.16~10.24.	성매매 및 인권유린업소 등 집중단속	13,216명
'08.9.23~10.31	신·변종 성매매 집중단속	29,825명

자료 : 이금형 “성매매특별법 시행후 성과 및 향후 치안대책”, 『성매매특별법 시행 3주년 그 성과와 과제 자료집』, 62면과 경찰청 일일업무보고(2008.11.7) 참조 정리

<그림2> 성매매사건처리 흐름도



자료 : 여성가족부·경찰청 『성매매없는 사회를 위하여』, 삶과 꿈, 2006. 39면
에서 인용

특히, 가장 최근의 신·변종 성매매를 단속한 전국현황을 살펴보면 <표17> 와 같다.

<표17> 전국 지방경찰청별 신·변종 성매매단속 현황(단속기간 : '08.9.23~10.31)

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
검거인원	29,825	3,696	3,066	3,244	3,068	212	661	367	10,664	215	941	723	393	605	545	1,319	106
NGO연계	1,474	53	229	11	125	35	10	244	455	14	6	65	38	7	16	151	15
피해여성 불입건	330	89	0	3	1	34	1	2	129	5	2	5	8	2	8	20	21

자료 : 경찰청 일일업무보고(2008.11.7일자) 참조 정리

이를 분석해보면, 휴게텔·마사지업소 등 신·변종업소에 대한 집중단속이었지만 업소유형이 휴게텔, 안마시술소가 24,298명 81.5%, 인터넷 1,954명 6.6%, 유흥주점 945명 3.2%를 차지하는 등 성매매를 하는 유형이 다양해지고 있다. 이는 제주 지역에도 비슷한 추세이다.

주목할 만한 점은 성매매 가능업소를 운영하는 영업주가 성매매 여성을 직접 고용하는 것보다 ‘보도방’을 이용하여 성매매 여성들을 시간당 2~3만원선에서 파트타임 형식으로 고용하여 성매매 구매자와의 알선에 따른 처벌을 피해 나가고 있는 점과 ‘보도방’ 운영에 조직폭력 조직이 개입한다는 것이다.⁷⁹⁾ 또한 인터넷을 활용한 성매매가 증가하고 있음을 알 수 있다. 인터넷을 활용한 성매매는 여성 청소년들이 성판매자로 나설 때 많이 사용하는 방법으로 활용되고 있다.⁸⁰⁾ 이는 <표18> 에서도 알 수 있듯이 「성매매특별법」 시행이후 제주지방경찰청에서

79) 조직폭력 조직 “○○파”가 보도방 업주에게 자신의 밑에서 일하지 않으면 보도방을 운영하지 못하게 할 것처럼 협박, 금품갈취 및 성매매를 알선한 혐의로 검거되었다.(경찰청 일일업무보고 08.11.7)

80) 인터넷 성매매는 협의의 개념과 광의의 개념으로 구분되는데 협의의 인터넷 성매매란 인터넷을 ‘매개’로 이루어지는 ‘현실공간’에서의 성구매 및 성판매 행위를 말하며 광의의 인터넷 성매매란 협의의 인터넷 성매매 개념에 직·간접적으로 성매매를 조장하는 인터넷 상의 제반활동을 포함하는 개념이다. 「성매매특별법」 시행이후 성매매는 더욱 넓고 더욱 넓고 은밀하게 확산되고 있는데 그 주범은 인터넷이다.(사단법인 성매매근절을 위한 한소리회, “인터넷상의 성매매 알선 및 광고행위 차단을 위한 포럼 자료집”, 66면)

단속한 성매매 와 관련한 적용 법조 현황에서도 잘 나타나 있다.

〈표18〉 성매매 관련 적용법조 현황(기준 : 2008. 8. 31)

연도별	검거건수	윤락행위 등 방지법	성매매특별법	청소년의 성보호법
2004년	97	53	3	41
2005년	79	15	43	21
2006년	77	0	38	39
2007년	112	0	84	28
2008년	145	0	95	50

자료 : 제주특별자치도지방경찰청, “2008년도 행정안전위원회 국정감사 요구자료”, 68면에서 인용

분석해보면, 「청소년성보호법」 적용을 받아 처벌받은 것은 여성청소년들이 인터넷을 통해 성매매를 한 사건에 대해 성구매자들을 처벌한 것으로 매년 증가하고 있는 추세이다.⁸¹⁾ 또한, 폐지된 「윤락행위 등 방지법」 적용시 보다도 「성매매특별법」 시행이후 성매매 관련 단속이 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 유사성행위도 처벌 할 수 있게 되었고 성매매 여성을 성매매피해자로 규정함에 따라 성매매피해상당소를 통한 상담으로 인해 신고가 증가한 것이 주요원인으로 분석된다.⁸²⁾

우선, 제주지방경찰청에서 「성매매특별법」 시행이후 단속현황을 살펴보면 〈표19〉와 같으며, 이를 성별·연령별 현황로 분석하면 〈표20〉와 같다. 그리고, 직업별로 구분하면 〈표21〉과 같으며, 성매매 재범자 현황은 〈표22〉과 같다.

81) 인터넷 성매매는 성매매의 경로로서 매우 우월적인 지위로 옮겨가고 있음이 분명하다. 특히, 이러한 현상은 청소년을 대상으로 한 성매매의 경우 명백한데 청소년의 성매매중 88%가 인터넷을 통해 성매매가 이루어지고 있다.(청소년인권위원회, “2007년 청소년대상 성범죄자 신상 공개자료 분석 자료집” 16면)

82) 성매매 피해상당건수는 2004년도 97건, 2005년도 1,255건, 2006년도 1,238건 등 매년 증가추세에 있다.(제주여성인권연대 부설제주현장상담센터 해냄, 전계서, 104면)

〈표19〉 성매매 단속 및 조치 현황(기준 : 2008. 8. 31)

연도별	발생건수	검거건수	검거인원	조치	
				구속	불구속
2005년	84	79	220	10	210
2006년	74	77	337	4	333
2007년	128	112	426	0	426
2008년	127	145	474	1	473

자료 : 제주특별자치도지방경찰청, “2008년도 행정안전위원회 국정감사 요구자료”, 588면에서 인용

〈표20〉 성매매사범 성별·연령별 현황(기준 : 2008. 8. 31)

연도별	성별			연령별							
	계	남	여	계	10대	20대	30대	40대	50대	60대 이상	대상
2006년	337	304	33	337	17	134	131	37	12	4	2
2007년	426	354	72	426	11	132	157	83	29	14	0
2008년	474	422	52	474	14	148	207	77	17	9	2
합 계	1,237	1,080	157	1,237	42	414	495	197	58	27	4

자료 : 제주특별자치도지방경찰청, “2008년도 행정안전위원회 국정감사 요구자료”, 589면에서 인용

〈표21〉 성매매사범 직업별 현황(기준 : 2008. 8. 31)

연도별	계	피고용자	전문직	공무원	자영업	기타
2006년	337	149	4	10	53	121
2007년	426	194	11	7	67	147
2008년	474	217	10	10	90	147

자료 : 제주특별자치도지방경찰청, “2008년도 행정안전위원회 국정감사 요구자료”, 589면에서 인용

〈표22〉 성매매사범 재범현황(기준 : 2008. 8. 31)

구분	총범죄자	재범자			전과없음
		소계	동종재범	이종재범	
2006년	337	125	13	112	212
2007년	426	177	29	148	249
2008년	474	194	22	172	280

자료 : 제주특별자치도지방경찰청, “2008년도 행정안전위원회 국정감사 요구자료”, 589면에서 인용

이를 분석해보면, 테마별 집중단속으로 기인한 것이지만 성매매와 관련한 단속 건수와 단속인원이 매년 증가하는 것으로 나타나고 있다. 특히, 성매매사범중 20~40대 연령층에서 전체 단속자중 89.4% 비율을 가지고 있다는 점이 주목할 만하다. 이들은 직업을 가지면서 어느정도 경제적 여유를 갖고 있는 것으로 분석이 된다.⁸³⁾

또한, 성매매와 관련하여 동종재범자는 성매매를 알선하거나 성매매를 한 여성들이며 성구매자인 남성은 현재까지 재범자가 없는 게 특이하다. 이는 한번 사범 기관에 의해 조사받고 처벌받는 과정에서 가족이나 친구들에게 개인 신상 문제가 알려지는 것에 대해 두려움을 경험했기 때문에 재범에 대한 의지가 상당수 꺾이는 것으로 분석된다. 이런 현상은 제주지역 존스쿨 이수자중 재범자가 없는 것도 이를 반증하는 것으로 보인다.. 성매매특별법시행 이후 제주지역 존스쿨 이수자 현황은 〈표23〉 과 같다.⁸⁴⁾

〈표23〉 제주지역 존스쿨 이수자 현황(기준 : 2008. 8. 31)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	이수자중 재범현황
이수자 인원	14명	77명	117명	192명	없음

자료 : 제주보호관찰소에 정보공개 청구한 통계자료에서 인용

83) 성매매 업소를 단속은 사실상 카드를 사용한 성구매자에 대해서만 이루어지고 있으며 현금을 사용하여 성구매를 한 경우에는 인적사항 파악에 어려움 등으로 수사가 사실상 불가능하다

84) 검찰청은 성구매자 중 초범인 경우에 재범방지교육 이수 조건부 기소유예처분 일명 ‘존스쿨’ 교육을 이수하게 하여 성구매 방지에 중점을 두고 있다. ; 존스쿨에서 John의 의미는 일반적으로 성구매자를 일컫는 말이다.

지금까지 성매매 단속과 관련하여 중추기관인 경찰의 각종 통계자료를 근거로 2004년 대비 2008년 제주지역 성매매 변화추이의 특징을 살펴보았다. 이를 요약하면, 첫째, 성매매 가능업소를 운영하는 영업주가 직접 성매매 여성을 고용하는게 아니라 ‘보도방’을 이용하고 있다는 점이다. 이를 통해 영업주는 성매매 알선에 따른 처벌을 피해나가고 있는 수단으로 활용하고 있다는 점이다. 또한, 성업중인 ‘보도방’에 대한 법적·제도적 통제방법이 없다는 점이다. 둘째, 청소년들이 인터넷을 이용하여 성매매에 나서는 횟수가 매년 증가하고 있으나 이에 대한 정확한 실태과악 등 통계자료가 없을 뿐만아니라 대비책 또한 전혀 없다는 것이다. 셋째, 20대에서 70대까지 전 연령대에서 성매매를 하고 있으나 20~40대 남성들이 90%정도의 비율을 점하고 있다는 점이다. 또한, 연령대가 20대에서 30대로 변화되는 등 경제력을 지닌 남성들이 성매매에 나서고 있다는 점이다. 넷째, 성매매와 관련하여 사법기관에 의해 한번이라도 조사를 받았거나 존스쿨 이수자는 재범 사례가 없다는 점이다.

(3) 설문조사를 통한 실태분석

① 설문조사의 방법 및 분석방법

본 설문은 도민 남성 250명을 대상으로 실시하였다. 150명은 일반도민 상대로 2008년 7월 1일부터 14일까지 2주간 실시하였으며 나머지 100명은 성매매와 관련하여 제주지방경찰청에서 조사를 받은 사람을 대상(이하 ‘피조사자’라고 칭한다)으로 2008년 2월 1일부터 9월 30일까지 실시하였다. 일반도민 150명은 연구자가 지인 등을 통해 제주시 연동 중심으로 설문지를 배포하여 수거하였으며 나머지 100명은 관련 공무원의 도움으로 배포 수집하였는데 오해의 소지가 있어 수집에 상당한 어려움이 있었다. 본 설문의 분석은 엑셀 프로그램을 활용하여 단순 분포비율을 조사하는 방식으로 분석하였다.

② 조사자료 분석과 설명

조사자료의 분석을 편하게 하기 위하여 ‘일반도민’과 ‘피조사자’군으로 구분하여 단순비율로 분석하고 본 연구와 가장 관련 깊은 설문에 대해서만 분석하고자 한다.

㉠ 일반현황 : 조사대상자의 일반현황은 <표24> 와 같으며 편의상 단위는 비율(%)로 표시한다.

<표24> 조사대상자의 일반현황⁸⁵⁾

구 분	일반도민(150명)				피조사자(100명)							
	20대	30대	40대	50대 이상	20대	30대	40대	50대 이상				
나 이	23 (15.3)	58 (38.6)	48 (32)	21 (14)	17	52	23	8				
거 주 지	도내		기타		도내		기타					
	147 (98)		3 (2)		100		0					
기혼여부	미혼		기혼		미혼		기혼					
	24 (16)		126		12		88					
학 력	중퇴졸	고퇴졸	대퇴졸	대학원 이상	중퇴졸	고퇴졸	대퇴졸	대학원 이상				
	-	14 (9.3)	124 (82.6)	12 (8)	-	6	87	7				
직 업	회사원	자영업	서비스업	공무원	농업	기타	회사원	자영업	서비스업	공무원	농업	기타
	54 (36)	24 (16)	31 (20.6)	13 (8.7)	12 (8)	16 (10.7)	43	11	16	8	7	15

조사대상자의 일반현황중에서 의미있는 자료는 사실상 ‘피조사자군’에 대한 현황자료가 의미가 있다. ‘피조사자군’의 거주지는 전부 제주지역을 나타냈다. 물론, 거주지가 제주이외의 지역의 경우 관할이전 등을 통해 그 지역 경찰관서에서 조사를 받지만 사실상 제주지역의 성구매자들 90%이상 제주지역 남성들로 보여진다. 이는 성매매 완화가 제주지역 관광활성화에 도움이 된다는 주장하는 집단에 대한 반박 자료가 될 수 있다고 보여진다. 또한, 대부분 기혼남성들이 성매매에 나서고 있다는 점이다. 그리고, 대졸이상의 고학력자군이 성매매가능 위험군이라고 보여진다.

85) 표 내용중 ()는 비율을 나타내는 것이다.

㉔ 변수들에 대한 설문분석 결과 : 설문조사의 주요변수들에 대하여 분석하면 <표25> 과 같다.

<표25> 주요변수에 대한 분석⁸⁶⁾

구 분	일반도민(150명)					피조사자(100명)						
	없다	1회	3~5회	6~10회	10회초과	없다	1회	3~5회	6~10회	10회초과		
성매매 경험횟수	42 (28)	16 (10.7)	74 (49.3)	15 (10)	3 (2)	-	1	15	64	20		
성매매 가능여부	전혀 없다	없다	있다	적극 있다.	전혀 없다	없다	있다	적극 있다				
	18 (12)	24 (16)	106 (70.6)	2 (1.4)	100	-	-	-	-	-		
성매매업소형태	유흥 주점	단 란 주점	숙 박 업	이 용 원	마 사 지 업 소	기 타	유흥 주점	단 란 주점	숙 박 업	이 용 원	마 사 지 업 소	기 타
	27 (14.3)	9 (4.7)	16 (8.4)	19 (10)	76 (40)	43 (22.6)	21 (11.3)	2 (1.1)	4 (2.2)	26 (14)	82 (44.1)	51 (27.3)
성매매 동 기	음주	육구	접대	권유	알선	기 타	음주	육구	접대	권유	알선	기타
	36 (33.4)	7 (6.7)	16 (14.9)	21 (19)	19 (17.7)	9 (8.3)	46	23	6	7	13	5
특별법 인지정도	매우잘 알고 있다	잘알고 있다	알고 있다	모른다	전혀 모르 다	매우잘 알고 있다	잘알고 있다	알고 있다	모른다	전혀 모르 다		
	-	3 (2)	143 (95.3)	4 (2.7)	-	-	4	95	1	-		
과거 성교육 경험	있다		없다			있다		없다				
	127 (84.7)		23 (15.3)			73		17				
우리사회 성매매 정도	매우 보편적		보편적		보편적이지 않다	매우 보편적		보편적		보편적이지 않다		
	11 (7.3)		120 (80)		19 (12.7)	44		56		-		
성매매 근절 정책	지속적 단속	예방교육		근절 불가능	기타	지속적 단속	예방교육		근절 불가능	기타		
	54 (36)	38 (25.4)		27 (18)	31 (20.6)	78	4		16	2		

86) 표 내용중 ()는 비율을 나타내는 것이다.

먼저 성매매 경험회수 질문을 살펴보면 ‘피조사자군’의 경우 성구매 횟수가 ‘일반도민군’ 보다도 높다는 결과가 나왔는데 특히 10회이상 구매자가 ‘일반도민군’ 보다 18%높게 나온게 주목할 만하다. 이는 한번 성구매에 나서는 성구매 중독 증세로 발전할 수 있음을 보여준다.⁸⁷⁾ 또한 ‘일반도민군’에서도 72%가 성매매 경험을 갖고 있어 성매매의 심각성을 보여주고 있다. 성매매 가능여부 질문을 살펴보면, ‘피조사자군’에서 다시는 성구매할 의사가 전혀 없다고 응답하여 수사 과정에서 심리적 압박으로 기인한 것으로 여겨진다. 물론 제주보호관찰소에서 실시하는 존스쿨 교육 이수자들이 현재까지 재범이 발생하지 않고 있다는 점을 뒷받침해주는 자료이다. 성매매한 업소의 형태를 묻는 질문에는 앞서 살펴보았듯이 마사지업소나 이미지클럽 등 신·변종업소가 ‘피조사자군’에서 71.5%, ‘일반도민군’에서 62.6% 비율을 차지해 유흥주점, 단란주점 등 과거 전통적 성매매가 능업소에서 신·변종업종으로 이동한 게 뚜렷하다. 성매매 동기에 대한 질문은 ‘일반도민군’은 24%, ‘피조사자군’은 46%를 나타내고 있어 음주로 인하여 충동적 우발적으로 성매매하는 경우가 전국통계와 비슷하게 나오고 있다.⁸⁸⁾ 「성매매특별법」 인지정도는 조사대상 양군 ‘잘알고 있거나 알고있다’고 98%답하였다. 이는 뉴스나 신문 보도 등을 통해 인지한 것으로 보이나 「성매매특별법」 시행으로 성매매와 관련하여 처벌된다는 것을 알면서 성매매구매 행위를 한 것은 정책적으로 홍보가 부족한데 기인한 것으로 보인다. 과거 성교육경험 정도를 알아보는 질문에는 ‘일반도민군’은 85%, ‘피조사자군’은 73%를 나타내어 「성매매특별법」 시행이후 직장이나 학교 등에서 교육을 받은 것으로 보인다. 우리사회의 성매매 정도 질문에는 ‘일반도민군’은 ‘매우 보편적이거나 보편적이다’ 87%, ‘피조사자군’은 모두 ‘매우 보편적이거나 보편적이다’라고 답변해 ‘피조사자군’이 성매매에 대해 관대한 시각을 갖는 것으로 보여지며 경찰 조사에 따른 불공평성을 표출한 것으로 판단된다. 성매매 근절정책에 대한 질문에는 지속적인 단속과 예방교육 비율이 가장 높게 나타났다. 특이한 점은 근절이 불가능 하다고 답변한 비율도 ‘일반도민군’에서는 18%, ‘피조사자군’은 16%로 나타나 성매매가 사회의 필요악이거나 보편화됨을 보여준다. 하지만 ‘피조사자군’이 ‘일반도민군’보다 근절불가

87) 한국여성정책연구원, 『성매매 실태와 향후 정책방향 모색 포럼 자료집』, 2008. 51면.

88) 자유선진당 박선영 의원이 발표한 자료에 의하면 성매매동기를 묻는 질문에 음주라고 54.4%가 답하였다.I2008.9.28. KBS뉴스보도)

능이라고 답변한 비율이 2% 낮은 것은 주목할 만하다.

지금까지 설문조사를 통한 제주지역 성매매 변화추이의 특징을 살펴보았다. 이를 요약하면 첫째, 「성매매특별법」 시행이전이나 지금이나 우리나라에서 성매매의 보편화 현상은 계속 되고 있는 것으로 보여지며 범죄로 인식되지 않는 것은 여전하다. 둘째, 성매매와 관련하여 조사를 받은 경험이 있는 성구매자의 경우 성구매 의지가 반감되거나 없어지는 것으로 나타났다. 이는 성매매방지를 위한 개선방향 제시에 시사하는 바가 크다 할 것이다. 셋째, 신·변종업소로 성구매가 이동하는 게 뚜렷한 만큼 이들에 대한 철저한 단속이 되도록 제도적, 법적 장치 마련이 시급하다고 보여진다. 마지막으로 음주로 인한 충동 성구매가 높은 비율을 차지하는 만큼 우리사회의 음주문화 개선이 필요하다는 것을 보여주고 있다.

2. 관련 판례의 태도

과거 법원은 성매수자가 성매매여성에게 지급하는 화대를 선량한 풍속에 반하여 법률상 보호받을 수 없는 경제적 이익으로 기망의 방법으로 그 지급을 면하였고 하여 사기죄로 의율할 수 없다는 입장이었다.⁸⁹⁾ 그러나 앞서 3장에서 살펴본바와 같이 ‘포주 화대 횡령사건’을 통해 판례를 변경한 이후 뚜렷하게 사회적 약자인 성매매여성 입장에서 판결하기 시작했다.

법원은 「성매매특별법」 국회통과 이후 ‘취파리골목 사건’ 등 성매매와 관련된 민사소송 사건에 있어서 「민법」 제103조와 제746조를 들어 성매매여성과 포주 간에 성매매의 유인·강요의 수단으로 이용되는 선불금 등 맺어진 채권계약은 무효라고 적극적으로 판시하고 있다.⁹⁰⁾ 더 나아가 법원은 금융기관이 유흥업소의

89) 서울고법 1983.2.24. 선고 82노3510

90) 영리를 목적으로 유흥행위를 하도록 권유·유인·알선 또는 강요하거나 이를 협력하는 것은 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반되므로 그러한 행위를 하는 자가 영업상 관계에 있는 유흥행위를 하는 자에 대하여 가지는 채권은 계약의 형식에 관계없이 무효라고 보아야 한다. 부당이익의 반환청구가 금지되는 사유로 민법 제746조가 규정하는 불법원인이라 함은 그 원인되는 행위가 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반하는 경우를 말하는 것으로 유흥행위 및 그것을 유인·강요하는 행위는 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반되므로 유흥행위를 할 자를 고용·모집하거나 그 직업을 소개·알선한 자가 유흥행위를 할 자를 고용·모집함에 있어 성매매의 유인·강요의 수단으로 이용되는 선불금 등 명목으로 제공한 금품이나 그 밖의 재산상 이익 등은 불법원인급여에 해당하여 그 반환을 청구할 수 없다.(대법원 2004.9.3. 선고 2004다27488)

여종업원에게 한 대출행위가 유홍업소의 업주가 여종업원에게 윤락행위를 하도록 권유·유인·알선 또는 강요하기 위한 선불금으로 사용된다는 사실을 인식하고도 대출해준 경우 그 대출금채권은 영업상 관계있는 윤락행위를 하는 자에 대하여 가지는 채권으로 무효라가 판시하는 등 사회적 약자인 성매매여성을 보호하는 측면이 한층 강화하고 있다.⁹¹⁾

성매매와 관련한 법원의 판례 태도에 주목할 만한 점은 1990년대에는 성매매 여성과 포주 그리고 성구매자 관계에 있어서 화대와 관련한 횡령과 사기 등 형사와 관련한 사건이 주를 이루다가 ‘쉬파리골목 사건’과 「성매매특별법」 제정이후 선불금과 관련한 대여금·양수금 등 민사사건이 주를 이루고 있는 점이다. 이는 「성매매특별법」 제정과정을 거치면서 언론 보도로 인해 사회적 관심을 끌면서 성매매여성들이 「민법」과 「형법」 등 관련 법에 대한 지식을 습득하거나 주위의 도움으로 인해 적극적으로 법률구제에 나섰다는 점은 긍정적인 면이다.

91) 영리목적으로 윤락행위를 하도록 권유·유인·알선·또는 강요하거나 이에 협력하는 것은 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반되므로 그러한 행위를 하는 자가 영업상 관계에 있는 윤락행위를 하는 자에 대하여 가지는 채권은 계약의 형식에 관계 없이 무효라고 보아야 할 것이다. 금융기관이 유홍업소의 여종업원에게 한 대출행위가 유홍업소의 업주가 여종업원에게 윤락행위를 하도록 권유·알선·강요하기 위한 선불금으로 사용된다는 사실을 인식하고도 이에 협력한 것으로 그 대출금채권이 영업상 관계있는 윤락행위를 하는 자에 대하여 가지는 채권으로 무효이다.(울산지법 2006.4.7. 선고 2004가단41469) ; 윤락업주가 아닌 사채업자가 윤락녀에게 선불금을 대여한 행위가 비록 윤락녀를 직접 고용하여 윤락행위를 권유·유인·알선 또는 강요하는 행위는 아니나 윤락업주의 그와 같은 행위에 협력하는 행위로서 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반되어 무효이다.(대구지법 2005.6.22. 선고 2004가단39686) ; 금융기관이 유홍업소 업주 등의 연대보증 아래 유홍업소 여종원에게 대출을 해 준 사안에서 그 대출약정은 구 윤락행위 등 방지법 제20조, 제4조 제3호에 위배되어 무효이고 이에 대한 연대보증약정 역시 보증채무의 부종성 원칙에 따라 무효이다. 윤락행위의 알선 사실 등을 잘 알면서 대출을 한 금융기관의 불법성이 위 대출의 실제 수익자인 유홍업소 업주의 불법성보다 현저히 작다고 볼수 없어 금융기관이 업주에 대하여 부당이득의 반환을 구할 수 없다.(울산지법 2008.4.25. 선고 2007가단33094)

第4章 外國의 性賣買 防止 法制度와 그 示唆點

성매매 방지에 있어서 형사처벌만이 능사가 아니다. 형사처벌 방법 이외에 다양한 교육·예방 프로그램 검토되어야 한다. 이번 장에서는 성매매 방지를 위해 다양한 예방 프로그램을 운영하고 있는 주요국의 제도를 검토를 통해 시사점을 도출하고자 한다.

第1節 外國의 性賣買 防止 對策

1. 대 만

1) 정책의 개괄

공창제를 실시하고 있던 대만은 1994년까지만 해도 아시아 지역에서 섹스 산업, 섹스관광지의 대명사로 불리던 곳이었다. 그러나 최근 성매매 산업 억제정책을 관철하면서 국내외적으로 집중 조명을 받고 있다. 대만의 성매매 근절정책은 천수 이피엔(陳水扁)이 대만의장으로 취임한 1994년도부터 대대적인 퇴폐업소 단속을 벌이기 시작했다. 퇴폐 영업소의 철폐는 공창제 폐지의 준비과정이라고 할 수 있는데 퇴폐업소에 대한 강력한 단속은 시민들에게 환영을 받았으며 그 여파를 이용하여 1997년 공창제 폐지시행을 선포하였다. 이 정책은 대만 경찰국이 주도하였으며, 공창폐지 이후에는 관련기관과 협력체계를 이루고 있다. 공창의 의료보전에 관한 부분은 위생국에서 담당하며 전업의 훈련은 사회국과 노동국에서 담당하였다. 공창폐지 이후에, 경찰국은 흥등가의 방법 및 순찰을 강화하여 불법 영업을 감독하고, 사회국의 사회복지사는 특수교육을 통해 공창 관련자의 직업훈련을 강화하고 노동국은 창업 대출금과 장려금을 보조하고 있다.⁹²⁾

2) 주요사업 내용

대만의 성매매 방지 정책은 수년에 걸쳐 이루어졌는데, 정책진행과정을 단계

92) 박서영 등 5인 공저, 전계서, 2007, 306~310면을 요약정리 하였다.

별로 나누어 진행하였다. 제1단계는 경찰과 관계공무원의 유착고리를 끊을 수 있는 조치로 방지대책을 펼칠 수 있는 토대작업이라고 할 수 있다. 먼저, 경찰과 시 공무원들에게 책임지역을 할당한 뒤 관내에 있는 불법 퇴폐, 유흥업소를 찾아내어 보고하도록 하였다. 그리고, 경찰, 시공무원, 세무서, 소방서 등 공공기관을 동원해서 퇴폐영업을 할 가능성이 있는 업소의 명단을 파악하도록 하였고 그 과정에서 누락한 사실이 발견되면 상급자와 연계하여 문책하는 등 현황파악을 철저히 하였다. 2단계는 퇴폐업소에 대해 1개월간의 폐업 등 유예기간을 준 뒤 적발된 업소에 대해서 단전단수 조치를 하였다. 3단계는 사창과 공창에 대해 단전단수 등 전면적 제재조치를 취하였으며 성매매행위에 대해 정보를 제공한 자에게는 포상금을 대대적으로 지급하였다.⁹³⁾

한편, 단속과 폐쇄 조치와 병행하여 ‘레인보우 정책’을 함께 추진하였는데 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 성매매 여성들에게 컴퓨터 학습, 의학상식 등 전업할 수 있도록 직업훈련을 받도록 하였다. 둘째, 평생 무료로 사용가능한 건강보험카드를 발급해주었다. 셋째, 1년 동안의 생활보조비를 성매매 여성들에게 제공하였다.⁹⁴⁾ 또한, 가족에게 양로원 및 탁아소 제공 등의 혜택을 주었다. 넷째, 직업제공과 직업훈련 등 취업 및 창업 지원을 하였다. 마지막으로 법률 상담 및 직업 상담을 제공하였다.

3) 성매매방지 대책의 특성

특성을 살펴보면, 첫째 철저한 사전 통계 및 실태를 명확하게 파악하여 이에 맞는 단계적 접근을 취했다. 둘째, 대만이 포주와 업주, 시민단체들과 관계 인사들의 대거 항의에도 불구하고 공창 및 퇴폐업소 철폐 정책을 강력하게 추진할 수 있었던 것은 그 만큼 성매매업과 관련된 모든 문제의 근원을 근절하겠다는 실행의지가 강했기 때문으로 이다. 이는 정치세력이 바뀐 뒤에도 강력한 단속은 변함이 없었다는 점이 독특하다. 셋째, 경찰과 공무원 그리고 업주 혹은 포주와의 유착관계에 대해 강력한 처벌을 하였다. 셋째, 업주처벌과 더불어 단전단수 조치는 매우 효

93) 1997년 이후 대만에서 공창제가 폐지되면서 영업허가가 취소된 영업소의 공창은 다른 공창 영업소로 이직 할 수 없으며 공창허가증 조차 반납해야 했다.(정현미 4인 공저, 전게서, 32면.)

94) 성매매 여성에게 생활보조금으로 매달 대만 돈 38,750元(한화 1,317,500원)과 직업장려금으로 매달 15,000元 (한국 510,000원)이 지급되었다.

과적으로 작용했다. 넷째, 성매매 여성들에게 전업 기회를 대대적으로 주었다. 물론, 정책 실행이후 퇴폐업소들이 현격히 줄어든 것은 분명하지만 실사 성매매 조직이 지하로 숨어들거나 대만 외곽의 위성도시로 옮겨가는 부작용도 있다고 치더라도 대만이 취한 정책들은 「성매매특별법」을 시행하고 있는 우리나라에는 없다.

2. 미국 샌프란시스코

미국은 네바다주의 몇 개 지역을 제외하곤 생매매를 금지하고 있다. 캘리포니아에서는 16세 미만인 자로부터 성을 구입한 경우에 가중처벌을 하도록 규정하고 있으며, 나이 차이가 4세 이상인 12~16세 미성년자에 대한 성적 행위는 의제강간으로 간주하는 등 청소년의 성보호를 위한 법적 규제를 두고 있다.⁹⁵⁾ 또한 성매매를 할 목적으로 판매자의 집을 방문하거나 거래를 흥정하는 것도 불법으로 간주된다.⁹⁶⁾ 특히, 샌프란시스코의 사례는 성매매 방지를 위해 성판매자의 처벌에 중점을 두었던 기존의 접근 체계를 변화시킨 대표적인 사례로 세계적인 주목을 받고 있다. 이 프로그램의 일환으로 도입된 “성구매자 재범 방지 교육(John School)”을 통하여 성구매자의 재범율이 낮아지는 성공을 거두었다고 보고되고 있다. 존 스쿨의 성과가 세계적으로 알려지면서 미국내 28개 관할구, 유럽, 캐나다에서 이 프로그램을 도입하거나 도입하기 위한 연구가 활발히 이루어지고 있다. 여기서는 경찰, 검찰 및 민간단체에 의한 합병체계를 구축하고 있는 “성매매 초범자에 대한 프로그램(FOPP: The Sanfrancisco District Attorney’s First Offender Prostitution Program)”을 중심으로 성판매자와 구매자에게 제공되는 대안적 사례를 통하여 우리에게 주는 교훈을 살펴보고자 한다.

95) 이명숙, 『성매매 청소년 보호대책 심포지엄 자료집』, 서울특별시, 2001, 58면.

96) 몇몇 지역에서는 성매매를 위해 차량을 사용하게 되면 차량을 압수하며, 지방신문에 이름을 공개하기도 한다. 미네소타의 세인트 폴 경찰국은 매주 금요일마다 성매매 관련 범죄자에 대해 사진, 이름, 차량번호, 거주지 등을 홈페이지에 공개한다. 또한, 미국의 경찰은 성매매 단속을 위해 합정수사를 할 수 있으며, 거리 성매매뿐 아니라, 마사지실 등 퇴폐업소에도 확대 실시하고 있다.(세인트 폴 경찰 홈페이지 <http://www.stpaul.gov>)

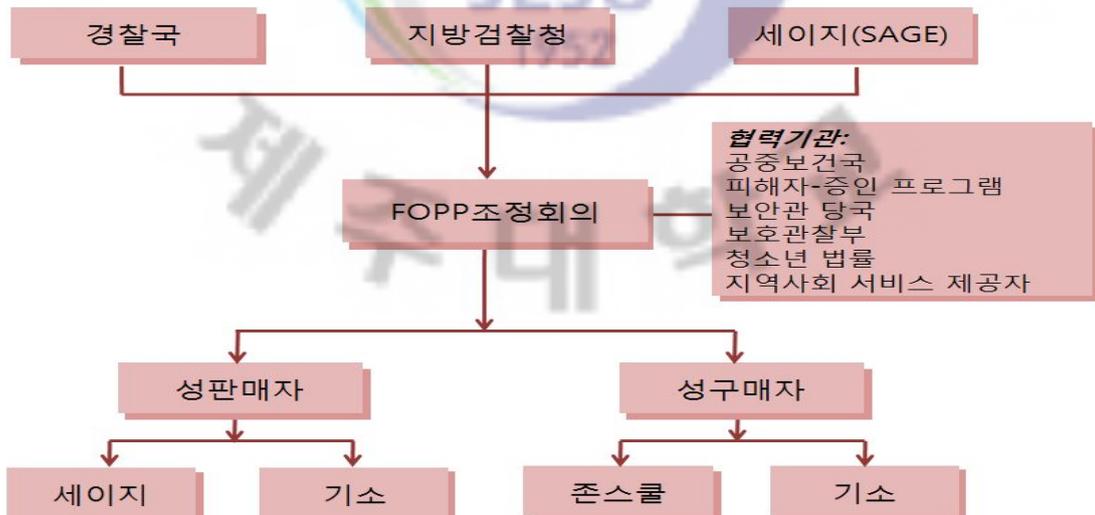
1) 정책의 개괄

미국 샌프란시스코 시의 “성매매 초범자에 대한 프로그램”인 FOPP는 경찰, 검찰, 민간단체 (SAGE)의 합병체로서 1995년 창설되었다. FOPP의 주요목적은 성판매 여성들을 처벌하는 것이 아니라 구매자들을 교육시킴으로써 성매매 문제 해결의 중심을 변화시키고, 여성들과 청소년들이 치료 서비스와 동료집단 조언 프로그램을 제공받을 수 있도록 유도하는 것이다.

2) 주요사업 내용

경찰당국, 지방검찰국, 공중보건당국, 피해자 증인 보조 프로그램, 보안관 당국, 보호관찰부, 청소년 관련 부서, 지역사회에 기반을 둔 서비스 제공자들과 이를 지지하는 지역주민들이 협력체제를 형성하여 조정의회 구성원으로 활동한다. 경찰은 단속에 대한 책임을 맡고, 한달에 한번씩 성매매 관련법을 위반한 초범자를 대상으로 존스쿨을 운영하다. 검찰은 성매매자들에 대한 기소여부와 수감명령 결정을, 민간단체인 세이지는 성구매 남성을 위한 교육프로그램에 참여하여 성판매매자를 위한 서비스를 담당한다. 이를 정리하면 <그림3> 과 같다.

<그림3> 미국 샌프란시스코의 FOPP운영체제



자료 : 원미혜 등 4인 공저, “성매매 방지를 위한 국외 대안사례 연구” 여성부, 50면에서 인용

수강 프로그램의 수강기간은 사람마다 차이가 있지만 성판매자들은 보통 40~140시간 정도 민간단체에서 실시하는 프로그램을 수강해야 한다.⁹⁷⁾ 세이지 프로그램은 하루 평균 한 시간 반 정도 이루어지며 보통 2개월 정도가 소요된다. 민간단체의 운영비는 존 스쿨에서 수집된 벌금으로 보조를 받아 운영된다.

경찰의 단속을 살펴보면, 성판매자에 대한 단속보다는 구매자에 대한 단속이 두드러지는데, 성판매자로 위장한 여경은 성을 사려고 접근하는 남성이 성매매를 위해 구체적인 흥정을 하면 그 자리에서 체포하게 되며, 이러한 함정수사(Undercover operations)는 거리 성매매뿐 아니라 마사지 업소 등에서도 이루어진다.

3) 성매매방지대책의 특성

특성을 살펴보면, 첫째, FOPP는 법 집행자, 공중보건종사자, 민간단체들이 합병하여 남성고객의 체포, 교육, 예방에 지속적인 지원을 하고 있는데, 성판매 여성과 마찬가지로 남성고객들에 대하여도 조기 개입을 함으로써 성판매 여성과 남성고객의 법률 위반에 대한 정부의 접근 방식을 근본적으로 변환시켰다는 점이다. 둘째, 많은 성구매자들이 습관적으로 성을 산다는 사실을 주목해 초범자를 대상으로 한 조기 개입 등으로 존스쿨을 운영함으로써 성매매를 한 여성들을 기소하는게 아니라 남성 고객들을 교육시키는 것에 우선 순위를 둬으로써 성매매 문제해결의 중심을 변화시켰다. 즉 성구매 초범자들을 대상으로 성판매 여성이 직접 성매매체제의 진실과 여성들의 삶, 폭력, 학대 그리고 마약중독으로 고통받는 여성들의 현실과 인간의 성을 산다는 행위가 해악이라는 사실을 가르침으로써 재범율을 극소화시켰다는 점이다. 셋째, FOPP를 활용하여 성판매자에게 법적 처벌이 아닌 장기적이고, 치료 중심적 대안 서비스를 제공하는 점이다. 마지막으로 가장 중요한 특성중에 하나가 성매매 방지를 위한 여러측면의 노력들이 통합적인 연계체계에서 이루어지는 점이다. 이는 「성매매특별법」 시행이후 경찰, 검찰, 민간단체, 행정기관 등 모든 관련단체가 참여하는 통합지원행정계가 미흡한 우리나라에서는 반성과 함께 새로운 서비스 모델로 도입할 필요가 있다고 보여진다.

3. 캐나다

97) 토요일에 교육을 실시함으로써 직업에 구애받지 않고, 그들의 가족에게 알려지지 않도록 하고 있다.

1) 정책의 개괄

캐나다에서는 성매매 자체를 금지하지 않지만, 각시의 자격증법(municipal licensing laws)에 성판매 행위를 규제하는 등 실제로 성매매 행위를 다양한 방법으로 통제하고 있어 거의 불법으로 취급하고 있다.

캐나다의 일부 주에서는 성매매와 연결고리를 끊을 수 있도록 도움을 제공하여 청소년을 보호하는 법령을 1999년부터 시행하고 있다. 행정기관 관련부서인 ‘청소년 복지과’에서는 성매매와 연루된 청소년을 72시간까지 보호하면서 응급조치를 취하고 어떤 서비스가 필요한지 판단하며, 청소년은 물론 해당 가족에게도 서비스를 제공하고 있다. 특히, 미성년자가 성매매를 하도록 유인하거나 강요한 사람, 그 이익으로 생활하는 사람은 최소 10년에서 최고 14년의 징역에 처하는 등 엄격하게 처벌하고 있다.⁹⁸⁾

2) 주요사업 내용

캐나다는 성구매자들에 대한 제재조치로서 운영하는 특별수사대의 고객창피주기 캠페인과 지역특성에 맞게 다양하게 운영되고 있는 존 스쿨이 있는데 이를 구체적으로 살펴보고자 한다.

성매매 특별 수사대는 성구매자들의 익명성을 제거함으로써 성 구매자들을 외부에 노출시키고 이들을 검거하기 위한 목적으로 1980년대 이후 캐나다의 밴쿠버에서 시작되었는데 경찰, 언론사, 지역 시민단체 등의 협력하여 성 구매자를 감소시키기 위한 노력의 일환으로 결성되었다. 특별수사대 소속 경찰관들은 일명 ‘성구매 남성 창피주기 캠페인(John Shaming Campaign)’을 시행하고 있다.⁹⁹⁾ 또한, 토론토 등 일부지역에서는 지역주민들로 구성된 ‘성매매 순찰대’를 조직하여 활동하고 있으며 지역신문에 성구매자의 이름을 공개하고 있다.

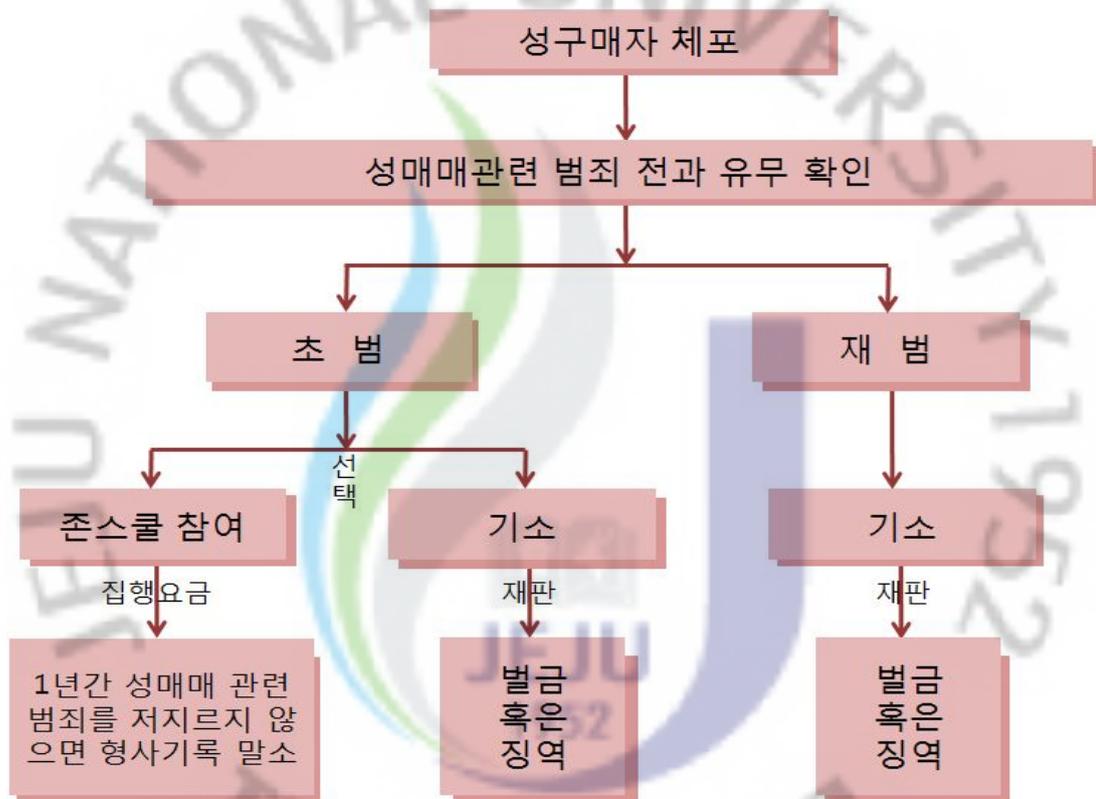
캐나다도 기존의 성매매 방지를 위한 조치들이 효과적이지 않다는 반성과 성매매 방지를 위해서는 수요자측면에서 개입하는 것이 더욱 효과적이라는 논의를

98) 원미혜 등 3인공저, 『외국의 여성복지서비스에 관한 연구』, 한국여성개발원, 2000, 280~301면.

99) 특별 수사대의 순찰대는 성매매 거리에서 남성 고객과 자동차의 사진을 찍고, 차종과 차량 번호를 기록한 후 자동차의 주소지로 사진과 편지를 발송하는데 편지에는 ‘당신의 행동이 이웃과 상대 여성에게 얼마나 해가되는지’에 대한 내용이 담겨져 있다.(원미혜 등 4인 공저, 전거서, 56면)

바탕으로 경찰, 정부와 지역단체, 지역주민 등의 참여하여 만들어졌는데 존스쿨은 범죄자 처벌 진입단계에서 개입하여 대안교육 프로그램을 제공한다. 비용은 성구매자들로부터 납부된 집행요금에서 충당한다.¹⁰⁰⁾ 캐나다의 존스쿨 참여절차를 정리하면 <그림4> 와 같다.

<그림4> 캐나다의 존스쿨 참여 절차



자료 : 원미혜 등 4인 공저, “성매매 방지를 위한 국외 대안사례 연구” 여성부, p. 59에서 인용

존스쿨의 프로그램 내용을 구체적으로 살펴보면, 약25~40명을 대상으로 경찰청에서 한달에 한번 진행되며, 프로그램시간은 대략 8시간 정도로 토론과 그룹 활동, 강의 등으로 구성된다. 강사는 변호사, 경찰, 의사, 지역주민, 성매매 경험이 있는 여

100) 존스쿨 프로그램에 대한 비용 지불에 있어 행정적 세부사항과 비용은 다양하데 지불능력에 따라 200~400달러 사이의 비용을 지불한다.(원미혜 등 4인공저, 전게서, 63면)

성, 존스쿨을 거쳐간 남성 등으로 구성되며, 성매매 관련법, 법 집행의 과정, 범죄의 결과, 청소년 성매매 유입 실태, 성병의 위험성, 안전한 성관계 등에 대한 교육 및 성매매 방지 전략에 관한 토론 시간을 갖는다.

3) 성매매방지대책의 특성

지역사회 다양한 계층이 참여하는 성매매 특별수사대를 운영하는 등 협력체계 구축과 성매매 예방 캠페인을 위해 지역 언론 매체를 이용하여 홍보 효과를 높이고 있다. 특히 성매매 혐의 차량에 대한 사진 촬영 즉 '성구매 남성 창피주기 캠페인(John Shaming Campaign)은 성매매 범죄자의 체포가 목적이 아니라 '혐의'가 있는 남성을 대상으로 성매매를 예방하는데 초점을 두고 있다는데 의의가 있으나 신상공개에 따라 본인 뿐만아니라 가족에게도 고통을 주는 부작용도 일부 발생하고 있다. 그러나 이러한 접근은 성구매 행위의 익명적 요소를 제거하고 상습적으로 성을 사던 범죄율을 낮추게 하는 재범 방지 및 예방효과를 가져온다는 점에서 의의가 있다는 점에서 우리나라에서도 인권문제 등 논란은 있겠지만 중독 성향을 보이는 성구매자들에게는 적용하는 것을 검토해 볼 필요가 있다고 여겨진다.

4. 스웨덴

1) 정책의 개괄

스웨덴은 성매매를 '여성에 대한 폭력'의 문제로 인식하여 성판매 여성을 남성의 욕구와 사회구조적인 폭력에 대한 피해자로 접근하여 1999년 '성적 서비스 구매금지에 관한 법(the Prohibition on the Purchase of Sexual Services)'을 제정하여 성을 사는 행위와 성을 사려고 시도하는 행위를 금지하고 있으나, 성을 파는 행위는 불법이 아니지만 성판매자의 연령이 18세 이하일 경우는 불법인 점이 특이하다.¹⁰¹⁾

2) 주요사업 내용

여성문제와 관련하여 국립센터(National Centre)가 총괄 운영하는데 성매매 방지와 관련된 사업도 포함되어 있다. 국립센터의 목적은 여성문제와 관련하여 새로운 법

101) 이은애·김재광, 전계논문, 54~61면을 요약 정리하였다.

에 대한 후속조치를 취하고 성매매 방지와 관련한 업무들을 조정하고 후원하는 것을 주 업무로 한다. 국립센터를 중심으로 사회복지부, 건강센터, 지방경찰, 민간단체 등이 연계된 성매매프로젝트를 운영하고 있다. 주목할만한 점은 성판매 여성들의 광고, 성접촉을 위한 잡지, 신문들에서 기입된 주소를 추적하여 개별 접촉을 하는 등 현장 지원서비스를 하고 있다는 점이다. 또한, 성매매 여성들이 그만 두든지, 지속하든지 상관없이 주거지원, 직업알선 서비스, 상담, 의료서비스 등을 제공하고면서 이런 서비스 제공을 통해 성매매로부터 빠져나온 여성들의 경험을 홍보에 활용하고 있다는 점이다. 게다가 이런 서비스 제공을 받는 여성들은 스웨덴 여성 뿐만아니라 국외 여성들도 그 대상에 포함시키고 있다.

스웨덴은 말모 성매매 프로젝트(Malmo Prostitution Project)로 유명하다. 이 프로젝트는 1977년~1983년에 시행되었는데 “다른 대안이 제공된다면 여성들은 성매매에서 떠날 것이다”라는 전제하에서 시작되었다. 성매매여성들에게 토프(Pimp)로부터 분리될 수 있는 도움, 경제적 도움, 주거지원, 직업알선 서비스 상담, 의료서비스 등을 제공하여 성매매여성이 성매매를 그만두든지, 지속하든지에 상관없이 지속적으로 서비스를 제공하였다. 그 결과 1981년까지 72.5%가 성매매를 그만 두었다.

3) 성매매방지대책의 특성

스웨덴은 성매매 문제를 사회복지적 차원에서 접근하여 성판매 여성을 범법자가 아닌 보호받아야 할 피해자로 규정하고 있지만 성구매자에 대해서는 범법자로 처벌하고 있다는 점이다. 스웨덴의 ‘성적 서비스 구매금지에 관한 법’은 역사적으로 성매매와 관련한 이슈들이 성매매자 즉 여성에 대한 비난과 통제에 초점이 맞추어져 왔었다면, 성매매와 관련하여 최초로 성구매자 즉 남성에게 시선을 돌렸다는데 의의가 있다.

第2節 外國의 性賣買 防止對策의 示唆點

앞서 외국의 사례를 살펴보았다. 각 나라의 성공한 사례를 보면 성매매 방지를 위해 경찰·검찰·행정기관·시민단체가 합심하여 범사회적 차원에서 접근하고 있다는 점이 공통적이다. 그러나 우리나라의 경우 경찰은 경찰대로 행정기관은

행정기관대로 시민사회단체는 그들 나름대로 각기 자기목소리만 내고 있을 뿐 연대하여 문제를 해결하려는 노력들이 없다는 게 문제이다. 지금이라도 누가 주도하든지 구심체가 있어야 한다. 미국의 FOPP조정회의는 훌륭한 모델이 될 것이다.

둘째, 성판매자 즉 여성 처벌에서 벗어나 이들을 보호하고 자립 갱생할 수 있도록 행정적·심리적·교육적·의료적 서비스를 제공하고 있다는 점이다. 그런데 우리나라의 경우 소액의 법률지원비와 치료비를 제외한 어떠한 경제적 지원도 되지 않고 있다. 그리고 이러한 지원도 시민사회단체가 운영하는 여성보호센터에 의존하고 있는 실정이다. 민간에 위탁하여 관리를 하더라도 행정적 관리나 경제적 지원을 계속해야 할 것이다.

셋째, 대만을 제외하곤 초범의 성구매자 즉 남성들에게 ‘존스쿨’ 이수 강제하여 더 이상 중독성이 강한 성매매에 나서는 것을 사전 차단하고 있다는 점이다. 물론 우리나라의 경우도 ‘존스쿨’ 운영하고 있지만 아직 초기단계이어서 프로그램이 내실화되어 있지 않은 상황이다. 게다가 평일에 교육을 실시함으로써 교육생들에게 직장 문제 등 심리적 압박을 줄 우려가 있는 만큼 미국 샌프란시스코의 예처럼 토요일과 일요일을 이용한 프로그램 운영 방안도 필요하다. 그리고 ‘존스쿨’ 운영비 전체를 피교육자가 납부한 과태료나 벌금 형식의 자금으로 사용하고 있는 반면 우리나라는 전액 국가에서 부담하고 있다. ‘존스쿨’이 기소유예조건부 제도이 취지를 살리고 교육의 효율성을 높이기 위해서라도 피교육자에게 교육비를 납부하게 하여 사용하는 게 바람직하다. 교육비로 충당하다가 남은 금액은 성매매 여성들이 재활 자금으로도 사용할 수도 있다고 본다.

넷째, 캐나다의 ‘성구매 남성 창피주기 캠페인(John Shaming Campaign)은 우리나라에서 인권문제에 휘말릴 수 있지만 중독·상습 성구매자에게는 고려해볼 만한 제도라고 보여진다. 외국의 사례를 볼때 성매매를 줄이는 효과적인 방법은 성구매자를 어떻게 통제하고 관리·교육시키느냐에 달려 있었다. 성구매자의 성구매 의욕을 줄이는데 성구매 남성 창피주기 캠페인은 효과적인 방법이 될 것이다.

다섯째, 스웨덴의 성매매 여성에 대한 비난에서 벗어나 성구매자에게 시선을 돌린 ‘성적서비스 구매금지에 관한 법(the Prohibition on the Purchase of Sexual Services)’은 성구매자의 성매수 의사를 줄이는데 효과가 있는데 우리나라의 「성매매특별법」 적용에 있어서도 성구매자 의사를 줄이는데 집중해야 한다는 시사점을 준다.



第5章 「性賣買特別法」의 問題點과 改善方案

제1절 刑事法的 問題點 및 改善方案

1. 성매매여성을 보호의 대상으로 명문화

「성매매특별법」의 주요한 취지는 성매매여성들에 대한 인권보호이다. 피해 사실에 대한 입증은 여성이 해야 하는 상황에서 법적 지식이 미약한 여성들은 성매매행위자로 입건될 우려가 매우 높다. 즉 강제와 자발이라는 애매모호한 기준을 가지고 보호의 대상과 처벌의 대상을 구별하는 모순이 있다. 만약 성매매 여성이 수사기관을 믿고 긴급구조를 요청하는 경우 스스로 자신의 성매매 사실과 업소내의 모든 장부위치 등 관련증거들을 제시 혹은 진술할 수밖에 없고 수사기관은 이런 성매매여성을 피의자로 입건할 수밖에 없는 구조인 관계로 인해 성매매여성들은 수사기관에 도움요청을 꺼릴 수밖에 없다.

「성매매특별법」의 주요한 취지가 성매매 구조에서 착취당하는 여성들에 대한 인권보호인 만큼 성매매 여성들에 대한 구조부터 자활까지 국가책임으로 규정하고 인권보호 및 불처벌의 관점을 명확히 해야 할 것이다. 즉 성매매여성 보호의 측면에서나 성매매 산업 축소에서나 「성매매처벌법」이 실효성을 갖기 위해서는 「성매매보호법」상 성매매여성의 경우 비범죄화하고 알선업자와 성구매자를 처벌하는 방법으로 법이 개정되어야 한다.¹⁰²⁾

2. 정책공조를 위한 통합관리시스템 법제화

성매매는 조직범죄라고 할 만큼 거대하고 복잡한 메커니즘이 작동되고 있다. 성매매 여성을 둘러싼 착취구조는 알선업소의 업주 뿐만아니라 성매매 알선광고 매체·숙박업소·직업소개소·사채업자·조직폭력 등의 알선구조와 성구매자들에 의한 체계적으로 가해진다. 또한 범망을 피해가기 위한 각종 신·변종

102) 한국여성정책연구원, 전게서, 113면

업소가 지속적으로 생산되고 있는 상황에서 이들 업소에서의 여성들에 대한 관리통제와 알선 강요 방식도 더욱 교묘해지고 있다.

이를 해결하기 위해서는 미국의 FOPP조정회의 사례에서 보듯 중앙정부 그리고 지방자치단체 등 모든 기관이 협력하에 능동적으로 대처해야 한다. 그러나 우리나라의 경우 중앙정부나 지방자치단체 혹은 경찰·세무서·보건소 등에서 관계기관이 합동으로 성매매에 대해 예방·보호, 단속·처벌의 정책적 효율성을 높이기 위한 구심체가 전혀없을 뿐만아니라 법으로도 규정되어 있지 않다. 「성매매특별법」은 「성매매처벌법」과 「성매매보호법」로 이분화되어 현장에서는 각기 다른 방향으로 작동되는게 사실이다. 「성매매보호법」이 작동되지 않는 「성매매처벌법」 집행과 「성매매처벌법」이 집행되지 않는 「성매매보호법」 집행으로는 성매매여성들에 대한 인권보호와 성매매 업소의 축소 및 폐쇄가 어렵다.

일단 법이 입안되고 정책이 수립되었다면 지속적으로 일관성 있게 정책을 집행하는게 중요하다. 그리고 현장에서 어떻게 적용되고 작동되는지 점검하는것 또한 필요하다. 그런데 「성매매특별법」에는 평가하거나 점검할 수 있는 위원회 등 중추적 기능설치가 없다. 따라서 「성매매특별법」에 성매매와 관련한 경찰·검찰·세무·지방자치단체 등 관계기관 및 여성보호 NGO 등 지역사회 단체를 연계하는 위원회를 설치하는 조항 신설하여 평가와 의견을 조율하는 역할을 하도록 해야한다.

3. 수사기관의 집행력 확보 및 몰수·추징 강제

「성매매처벌법」은 폭행·협박 및 인신매매와 결합된 성매매알선행위를 성매매강요로 규정하고 단순 성매매 알선행위에 비해 법정형을 강하게 두고 있다.(동법 제18조) 또한, 성매매 예방을 위해 성매매 광고행위를 처벌하는 규정을 두고 있다.(동법 제20조) 그리고 직업소개행위를 제19조에 신설하여 성매매 알선행위로 포함시키고 있다.¹⁰³⁾ 그러나 「성매매처벌법」이 의도했던 것과 달리

103) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처하다.

3. 성을 파는 행위를 하도록 직업을 소개·알선한자(성매매처벌법 제19조 제1항)

다양한 유형의 성매매 알선자나 인신매매와 결합된 성매매 알선행위를 단속, 처벌하지 못하고 있는 것으로 나타났다.¹⁰⁴⁾ 「성매매처벌법」이 「윤락행위 등 방지법」보다도 처벌 규정이 세분화되고 강화되었음에도 불구하고 「윤락행위 등 방지법」 당시와 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 이는 성매매 축소에 대한 관계 공무원의 의지가 부족한 점이 있다고 보여진다.¹⁰⁵⁾ 관련 공무원의 확고한 업무수행을 담보하기 위해 보호 및 수사활동을 태만할 경우 공무원에 대한 처벌조항을 신설하는 것도 필요하다.

현행 「성매매특별법」에는 수사기관의 법집행력을 담보하고 평가할 수 있는 관련 규정이 없다. 따라서 수사기관에서 성매매 업소의 성매매 알선 및 성매매여성 피해에 대한 유형별, 양태별 사례분석 및 통계자료가 정기적으로 보고될 수 있도록 평가위원회를 구성하여 운영하는 것이 필요하다. 물론 성매매와 관련한 관계기관 및 시민단체가 참여하는 통합관리시스템 내에서 평가하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 평가와 더불어 성매매 단속과 수사를 전담하는 여성청소년계 인력부족을 감안 인력지원도 선행되어야 한다.¹⁰⁶⁾

성매매처벌법 시행으로 성매매 알선자의 성매매로 인한 불법수익에 대해 몰수 및 추징이 가능하게 되었다.(동법 제25조) 즉 「윤락행위 등 방지법」 시행 당시 없었던 몰수 및 추징이 성매매 알선자에 대한 처벌수단으로 시행되고 있다. 그러나 몰수 및 추징이 그리 활발히 이용되고 있다고 볼 수 없다.¹⁰⁷⁾ 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.¹⁰⁸⁾

104) 성매매 알선자의 법조항별 위반현황을 보면, 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, 새로이 신설된 성매매 목적의 인신매매 위반은 한건도 없다. 성매매광고행위 위반 역시 2%에 불과하다.(대검찰청, 『검찰연감』, 2007. 78면 참고정리)

105) 한국여성정책연구원, 전게서, 182면

106) 제주지방경찰청의 경우도 여성청소년계 근무 경찰관 3명을 정원외로 운영중으로 인사불안을 해소하기 위해 인력확보를 통한 정원화가 선행되어야 한다.

107) 성매매 알선자 533명중 56명에게만 몰수·추징이 부과되고 있다.(대검찰청, 상게서, p. 78. 참고정리)

108) 한국여성정책연구원, 전게서, 70면.

4. 인터넷상 성매매 사이트 강제차단 강구

「성매매특별법」 시행이후 성매매에 대한 불법성 인지의 확산과 경찰의 지속적 단속으로 일부 성매매는 줄어든 반면에 인터넷 등 다른 매체를 통한 성매매가 급증하고 있음을 각종 통계자료로 알 수 있었다. 그러나 인터넷을 통한 성매매가 이루어질 경우 사이트 운영자 처벌 및 폐쇄조치를 할 수 있는 법적규정이 없어 문제이다. 아울러 유료 성인 채팅 사이트에서 일부 이용자가 성매매 수단으로 활용하고 있다는 사실이 밝혀져도 시정 보완이 법적 강제사항이 아니어서 실효성이 없으므로 입법적 검토가 필요하다.

그리고 인터넷을 통한 성매매가 이루어질 경우 관련 사이트를 강제적으로 폐쇄 시킬 수 있는 법적 근거 마련도 필요하다. 특히 외국에 서버를 두고 활동하는 사이트는 경찰의 단속이 사실상 불가능하기 때문에 수사기관에서 정보통신부에 건의시 강제적으로 차단 할 수 있는 법적 근거마련이 절대적으로 필요하다. 아울러 수사기관도 성매매 사이트가 외국에 서버를 두고 있는 경우 범죄성립 여부 등 국제공조를 통해 적극적으로 수사하는 자세가 필요하다.

5. 행정처분 근거 마련 및 관련 법률 정비

신종 성매매업소로 등장한 맛사지클럽, 스포츠맛사지 휴게텔, 이미지클럽, 전화방 등은 관할세무서에 사업자등록만으로도 영업을 할 수 있어 비록 업주가 성매매알선 등으로 적발되더라도 약간의 벌금만 내고 다시 영업을 할 수 있는 것이 문제이다. 각 업종에 맞는 시설기준, 영업자 준수사항 등을 정하고 신고, 또는 등록, 허가 등을 받아야만 영업을 할 수 있도록 관련법령을 개정함으로써 업소에서의 성매매알선 등 위법행위가 발생하면 형사처벌은 물론 대물적 행정처분이 가능하도록 규제할 필요가 있다. 그리고 「성매매특별법」과 행정처분 관련 법률들로 이원화되어 있기 때문에 단속의 실효성을 떨어뜨리는 실정이다. 「성매매특별법」상에 행정처분 규정을 신설하여 신속하고 적극적으로 행정처분할 수 있도록 근거마련이 필요하다. 특히 맛사지클럽, 휴게텔 등 신종 성매매업소의 성매매 창구역할을 하고 있는 보도방에 대한 규제 장치가 필요하다.

「성매매특별법」과 관련한 법률이 일제정비가 필요하다. 특히 현행 「식품위생법」은 식품접객업소의 성매매알선 행위에 대해 1차 위반시 영업정지 2개월 처분으로 영업정지에 갈음한 과징금 대체 처분도 가능하다. 이에 행정처분 상향 조정이 필요하며 과징금 대체처분도 불가능하도록 개정하는 것이 바람직하다. 공중위생업소의 성매매알선 및 장소제공 등에 의해 행정처분으로 영업소가 폐쇄된 경우 동일 영업자가 대한 일정기간 영업소 개설 규제 조항이 신설되어야 한다. 현재는 영업장이 폐쇄되었다 해도 다른 장소에 가서 영업을 할 수 있어 실효성이 없다. 따라서 음성적 신·변종 성매매 업소의 적발 시 영업장 폐쇄 근거를 마련할 필요가 있다. 즉 성매매 알선업자와 건물 등 장소제공자에 대한 처벌의 실효성 확보방안을 법적으로 마련해야 한다.

제2절 性賣買防止를 위한 敎育 및 支援制度의 限界 및 改善方案

1. 성매매 예방교육의 강화

성매매 예방교육에 대해 살펴본다. 「성매매보호법」에서는 초·중·고등학교에서 의무적으로 성매매예방교육을 실시하도록 하고 있다.(동법 제4조) 제주특별자치도교육청이 학교별로 실시한 성매매예방교육 실적은 <표26>와 같다.

<표26> 제주특별자치도교육청 학교 성교육 실시 현황

구분	초등학교		중학교		고등학교		계	
	총 시간수	학급평균	총 시간수	학급평균	총 시간수	학급평균	총 시간수	학급평균
2004년	16,637	9.6	6,537	9.8	6,019	9.6	29,193	9.7
2005년	16,817	9.8	6,818	10.1	5,286	8.4	28,921	9.4
2006년	16,558	9.7	6,821	9.8	5,542	8.7	28,921	9.4
2007년	16,092	9.8	7,703	11.1	6,045	9.3	29,840	10.1

자료 : 제주특별자치도교육청에 정보공개청구한 자료에서 인용

〈표26〉에서도 알 수 있듯이 고등학교의 경우 입시교육으로 인해 초등학교나 중학교보다도 교육 횟수가 감소하고 있다. 그리고 교육을 실시하더라도 국영수 등 주요과목 보충시간으로 활용하는 실정으로 형식적으로 운영되고 있는 현실이다. 더욱 문제는 학생들을 상대로 성매매와 성교육을 가르칠 교사가 없다는 게 문제이다. 대부분의 학교가 보건교사를 통해 수업이 진행되고 있는데 성매매 전문교육강사 양성하고 학교현장에 파견하여 교육을 실시하는 단계적 조치가 필요하다.

학교교육과 더불어 관련 공무원 및 관련자에 대한 교육도 필요하다. 성매매 방지 정책의 효율성을 높이기 위해서는 정책 담당자들의 성매매에 대한 정확한 문제의식이 공유되어야 하나 문제의식을 공유할 창구가 전혀 없다는 것이다.

앞에서 대법원 판례 변화에서 알 수 있었듯이 성매매여성의 선불금 채무에 있어서 사회적 약자인 성매매여성의 입장을 대변하는 방향으로 판례가 변화되었다. 그러나 이러한 법원이 변화된 판례 등에 대해 성매매여성을 상대로 교육하거나 상담할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않거나 있더라도 예산 및 인력지원이 되지 않아 미흡하게 운영되고 있다.

현재 식품접객업소 종사자들은 보건소에 보건증을 발급받아 영업에 종사하고 있는데 이들에 대한 교육과 함께 성매매와 관련한 교육이 이루어질수 있도록 교육센터 운영도 필요하다.

마지막으로 공공기관 및 각 사업체에서는 성폭력과 관련하여 예방교육을 의무적으로 실시하고 있는데 성매매와 관련한 교육은 전무한 상태이다. 따라서 성매매와 관련한 교육도 여타 교육과 함께 병행하여 실시할 필요가 있다.

2. 존스쿨 운영 내실화 및 신고보상금제도 활성화

법무부에서 실시하는 존스쿨 교육은 초범인 경우 재범방지를 위해 기소유예 처분을 조건으로 8시간 수강명령프로그램을 보호관찰소를 통해 실시하고 있다. 성매매자의 의식을 바꾸기 위해서는 현실적으로 1일 8시간의 교육만으로는 부족하다고 여겨진다. 또한 현행 50~70명 정도가 되는 교육이원도 교육의 질을

떨어뜨리는 요인이 된다고 보여진다. 교육비용을 국가가 부담하는 점도 조건부 기소유예가 가지고 있는 교화의 목적과 상충된다고 보인다. 따라서 교육의 내용 뿐만 아니라 교육시간의 확대, 교육인원의 조정 등이 개선이 필요하다.

현행 「성매매처벌법」에서는 범죄단체 또는 인신매매조직과 관련한 성매매 범죄 신고에 한해서 보상금 지급을 인정하고 있어 신고보상금제가 활성화되지 못하고 있다.(동법 제28조) 따라서 보상금 지급범위를 확대하여 성매매 축소의 효과를 자저오도록 해야 한다.¹⁰⁹⁾

3. 재범방지를 위해 교육프로그램 운영

「성매매처벌법」에서 성매매사범에 대해 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 등을 도입하여 성매매자에 대한 재범방지를 위한 교육을 실시할 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다.(동법 제14조) 「윤락행위 등 방지법」당시에 없었던 성매매 알선자에 대한 몰수 및 추징뿐만 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 적극적인 활용이 필요하다.

성구매자나 성판매자에 대한 기소유예 처분비율이 일반사건에 비해 매우 높은 편임에도 불구하고, 기소유예 후 재범방지를 위한 보충적 프로그램이 제도화되어 있지 않아 문제이다. 그나마 성구매자의 경우 기소유예조건으로 존스쿨 교육을 받고 있는 비율이 37.7%이나 성판매자의 경우는 3.4% 밖에 되지 않아 성판매자에 대한 재활교육 프로그램 운영이 필요하다.¹¹⁰⁾

109) 제주지방경찰청의 경우, 「성매매특별법」 시행이후 성매매사건과 관련하여 신고보상금을 지급한 사례는 없다.

110) 성판매자의 경우 단순기소유예 46.4%, 존스쿨 교육 3.4% 비율로 분포하고 있으나 성구매자의 경우 단순기소유예 11.2%, 존스쿨 교육 37.7% 비율로 분포하고 있어 성구매자는 그나마 존스쿨을 통해 재범방지 교육을 받고 있는 셈이다.(박서영 등 5인 공저, 『성폭력·가정폭력·성매매 관련 법제 정비방안』, 한국여성정책연구원, 2007, 268면.

第6章 結 論

「성매매특별법」의 가장 큰 성과는 무엇보다도 일반인에게 성매매와 관련하여 처벌법의 존재와 성매매가 금지되고 있다는 사실을 각인시켜 주는 기회가 되었고 전국적으로 전통형 집결지의 축소가 가시화되고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 성구매자에 대한 ‘존스쿨’ 교육제도의 시행이나 성매매 피해자에 대한 처벌면제와 탈성매매를 지원하는 자활지원정책의 도입 등은 긍정적인 평가를 얻고 있다. 그러나 아직도 정착에는 많은 개선점들이 필요한 게 사실이다. 한편으로는 스포츠마사지 등 신종, 변종 성매매업소 유형의 확대나 인터넷 성매매, 해외성매매 증가 등 성매매경로의 다양화를 우려하는 지적도 있다. 또한 실정법이 강화되었음에도 불구하고 법의 집행수준이 과거 「윤락행위 등 방지법」 시행 당시와 큰 차이가 없다는 비판도 있는게 사실이다.

본 연구는 「성매매특별법」 시행이후 전국 및 제주지역을 중심으로 변화추이를 살펴보고 시행과 관련한 법적, 제도적 문제점을 도출하고 성매매 방지와 관련한 성공한 외국의 법제도에 대한 선행연구를 통해 시사점을 고찰하고 개선방안을 제시하고자 노력하였다.

이를 정리하면, 무엇보다도 가장 중요한 일은 성매매의 금지는 성매매가 인간 존엄성에 대한 침해이므로 금지되어야 한다는 점을 일반사회 구성원들이 인식할 수 있도록 지속적인 단속과 홍보 그리고 계도가 필요하다.

둘째, 「성매매특별법」 시행이후 새로운 형태의 성매매가 생겨나고 있는 만큼 「식품위생법」이나 「공중위생법」상 자유업으로 규정되어 있는 업종들을 허가제로 전환하는 법률개정이 필요하고 인터넷을 통해 확산되는 성매매 방지를 위해 관련 사이트 폐쇄 등 적극적인 법률검토가 필요하다.

셋째, 성매매 문제가 도덕적·경제적·사회복지적·공중위생적 등 모든 면으로 보더라도 근절되어야 할 사회적 문제인 만큼 경찰·검찰·교육청·중앙정부 그리고 지방자치단체 등 모든 행정기관이 참여하는 구심조직을 구성하여 범정부적으로 대응할 필요가 있다. 이를 위해서는 미국의 FOPP조정회의를 벤치마킹하여 성매매 방지를 위해 지역의 기관·단체가 참여하는 통합관리 프로

그럼인 가칭 ‘성매매방지대표자회의’ 등 위원회를 구성하여 운영하는게 시급하다.

넷째, 과거 학교교육에 있어서 성매매나 성교육을 실시하지 못하였지만 현행 「성매매특별법」상 학생상대로 교육실시를 강제하고 있다. 따라서 교육청과 일선학교에서는 교육시간 확보 및 실질적인 교육이 되도록 전문교사 채용과 더불어 다양한 교육프로그램 개발이 시급하다. 그리고 청소년 성매매가 확산되고 있는 만큼 이에 대한 정확한 실태조사와 병행, 대책이 강구되어야 한다.

다섯째, 법 집행자인 수사기관 담당자들의 성매매에 관한 인식과 전문성 배양이 필요하다. 그리고 관련 계획이 꾸준히 실시될 수 있도록 함으로써 「성매매특별법」이 계속 살아 있는 법으로 작동할 수 있도록 해야 한다.

여섯째, 성매매 여성들에 대한 법률상담, 직업훈련, 경제적 지원, 심리 치료 및 의료서비스 제공 등을 지속적으로 확대하여야 한다. 그러기 위해서는 사실상 시민사회단체에 위탁하여 방치수준인 지원시설을 종합지원센터로 확대 개편할 필요가 있다.

일곱째, ‘존스쿨’ 교육제도가 처음 우리나라에 도입되어 운영됨에 따라 재범률 축소 등 어느 정도 긍정적 효과를 보고 있으나 교육비용과 프로그램 운영 등에 있어서 개선 등 세밀화가 필요하다.

「성매매특별법」은 시행된지 4년이 지났다. 4년이란 시간은 법 집행수단의 마련과 철저한 법집행을 통해 법이 사회속에 자연스럽게 스며들기에 충분한 시간이다. 그러나 그러지 못하는 현실이 안타깝다. 요즘 서울의 장안동 등 성매매 단속과 관련하여 논쟁이 많은데 이는 성매매에 따른 사회적 부작용 즉 그늘을 보지 못하는데서 오는 착시현상인 것 같다. 이제 「성매매특별법」이 시행된지 4년이 지난만큼 성매매와 관련한 찬반 논쟁을 멈추고 우리 마음과 행동속에 받아들이는 자세가 필요하다.

본연구가 연구자의 능력과 시간상의 제약으로 당초 의도한 만큼의 성과를 거두었다고 하기엔 부족함이 있다고 생각되나 앞으로 우리나라의 성매매 축소 노력에 조금이나마 도움이 되었으면 하는 바램이다.

參 考 文 獻

1. 단행본

- 경찰청, 『성매매피해 여성 구조 및 업주검거 사례집』, 경찰청 발간실, 2004.
- 김명기, 『정신대와 국제법』, 지법사, 1993.
- 김병화, 『한국사법사』, 일조각, 1999.
- 김용숙, 『한국여속사』, 한국문화사대계Ⅳ, 2001.
- 김은경, 『성매매 실태 및 경제규모에 관한 전국조사』, 한국형사정책연구원, 2002.
- 김혜숙, 『경제적 합리주의와 매춘』, 이화여자대학교출판부, 1999.
- 남상희, 『성매매와 여성정책』, 한국여성정책연구원, 지식마당, 2002.
- 대검찰청, 『검찰연감』, 2007.
- 변화순 등 4인 공저, 『법무부 정책자료집』, 도서출판 한학문화, 2001.
- 여성가족부·경찰청, 『성매매 없는 사회를 위하여』, 삶과 꿈, 2006.
- 여성부, 『성매매방지대책 연구』, 한국여성개발연구원, 2001.
- 원미혜, 『우리는 왜 성매매에 반대해야 하는가?』, 동녘, 1999.
- 원미혜 등 4인 공저, 『성매매의 정치학』, 한울아카데미, 2006.
- 이덕형, 『에이즈정책, 여성·성·건강』, 아시아여성학센터, 2004.
- 이재상, 『형법총론 제6판』, 박영사, 2008.
- 이필화, 『성매매와 여성』, 한국여성학회, 2003.
- 정성희, 『조선의 성풍속도』, 가람기획, 1998.
- 조 국, 『성매매, 새로운 법적 대책의 모색』, 사람생각, 2004.
- 차용석, 『형법총론강의 I』, 고시연구사, 1984.

황정임, 『성매매 여성의 자활지원 정책에 대한 제언』, 황해문학, 2005.
박서영 등 5인 공저, 『성폭력·가정폭력·성매매 관련 법제 정비방안』,
한국여성정책연구원, 2007.

2. 논문 및 기타자료

경찰청 일일업무보고, 2008.
대한민국 국회 문화관광위원회, 『일상 속의 성매매 드러내기, 산업형 성매매 축소를 위한 정책토론회 자료집』, 2007.
대한민국 국회, 문화관광위원회, 『성매매특별법 2주년 그 성과와 과제』, 2006.
대한민국 국회, 문화관광위원회, 『성매매특별법 3주년 그 성과와 과제』, 2007.
대한민국 국회, “청소년보호법 제정 발의안”, 1999.
대한민국 국회, “청소년의 성보호에 관한 법률 발의안”, 1999.
변화순·황정임, “산업형 매매춘에 관한 연구”, 여성부, 2000.
(사)성매매근절을위한한소리회, 『일상 속의 성매매 드러내기, 산업형 성매매 실태조사와 행정규제를 통한 성매매산업 축소 방안 모색』, 2006
_____, 『인터넷상의 성매매 알선 및 광고행위 차단을 위한 포럼 자료집』, 2008.
새움터·이주여성인권연대, 『아시아 성산업 근절을 위한 네트워크 결성과 성매매 방지 특별법 제정을 위한 국제 심포지엄 자료집』, 2006.
송연옥, “일제 식민지화와 공창제도 도입”, 서울대 석사학위 논문, 서울대학교 논문집, 1998.
윤덕경 등 3인 공저, “미성년여성 성매매 관련법제의 시행실태와 과제”, 한국여성개발원, 2004.

_____, “성매매방지 관련 법령정비 및 피해자보호제도 개선방안 연구”, 여성부, 2004.

이금형, “성매매특별법 시행후 성과 및 향후 치안대책”, 『성매매특별법 시행 3주년 그 성과와 과제 자료집』, 2007.

이은애 · 김재광, “유럽 10개국 성매매 관련법제 비교연구”, 한국법제연구원, 2006.

정현미 등 4인 공저, “성매매 방지를 위한 국외 대안 사례 연구”, 여성부, 2001.

제주여성인권연대 부설 제주현장상담센터 해냄, “성매매 방지법 시행 이후 제주 지역 성매매업소 실태조사 및 대안마련 세미나 자료집” 2007.

제주지방경찰청, “2008년도 행정안전위원회 국정감사 요구자료”, 2008.

청소년인권위원회, “2007년 청소년대상 성범죄자 신상공개자료 분석 자료집”, 2007.

한국여성정책연구원, 『성매매 실태와 향후 정책방향 모색 포럼 자료집』, 2008.

<부록>

설 문 지

안녕하십니까?

본 설문 조사는 “성매매특별법 시행이후 제주지역의 변화추이와 개선방안에 관한 연구”를 위한 자료로 사용되기 위하여 작성되었습니다.

이 조사는 연구를 위한 통계처리에만 사용되고 절대로 다른 목적에는 사용되지 않을 것입니다.

다소 번거롭더라도 설문내용을 성심성의껏 답변해 주시면 감사하겠습니다.

의문사항이 있으면, 아래의 연락처로 문의하여 주시면 성실하게 답변 드리도록 하겠습니다.

감사합니다.

2008. 8.

제주대학교 행정대학원 사법행정 전공

연구자 : 김상현

전 화 : 016-695-6848

E-mail : 1414ksh@hanmail.net

문 1. 귀하의 나이(만 나이 기준)는?

- ① 20~29세 ② 30~39세 ③ 40~49세 ④ 50대 이상

문 2. 귀하의 거주지는?

- ① 제주특별자치도 ② 기타(제주이외 지역)

문 3. 귀하의 혼인 여부는?

- ① 기혼이다. ② 미혼이다.

문 4. 귀하의 학력은?

- ① 중 퇴졸 ② 고 퇴졸 ③ 대 퇴졸 ④ 대학원 이상 ⑤ 기타

문 5. 귀하의 직업은?

- ① 회사원 ② 자영업 ③ 서비스업 ④ 공무원 ⑤ 농업 ⑥ 기타

문 6. 귀하께서 지금까지 살아오면서 성매매를 한 경험 횟수는?

(①으로 답하면, 문10번으로 이동)

- ① 없다. ② 1회 ③ 3~5회 ④ 6~10회 ⑤ 10회 초과

문 7. 귀하께서는 기회가 된다면 성매매를 할 의향이 있는가요?

- ① 전혀 없다. ② 없다. ③ 있다. ④ 적극적으로 할 의사가 있다.

문 8. 귀하께서 성매매 경험이 있다면 주로 성매매를 한 업소의 형태는(두가지 선택가능)?

- ① 유흥주점 ② 단란주점 ③ 숙박업 ④ 이용원 ⑤ 마사지 업소
(안마시술소 포함) ⑥ 기타(다방, 인터넷 채팅 등)

문 8-1. 귀하가 성매매를 하여 사법기관에서 처벌받은 경험이 있다면 그 당시 성매매를 한 업소의 형태는?

- ① 유흥주점 ② 단란주점 ③ 숙박업 ④ 이용원 ⑤ 마사지 업소
(안마시술소 포함) ⑥ 기타(다방, 인터넷 채팅 등)

문 8-2. 귀하께서 성매매로 인해 사법기관에 의해 처벌받았거나 조사를 받은 경험이 있었다면 또다시 기회가 된다면 성매매를 할 의향이 있는가요?

- ① 전혀 없다. ② 없다. ③ 그저 그렇다. ④ 있다.

문 9. 귀하께서 성매매를 하게 된 동기는?

- ① 음주 ② 성적욕구나 스트레스 해소 ③ 업무상 접대 ④ 주위 권유 또는 동료의 대화중 ⑤ 업소여성의 알선 ⑥ 기타

문 10. 귀하께서는 「성매매특별법」 시행과 그 내용에 대해 어느정도 알고 있습니까?(①②③으로 답변하면 문 10-1 이동)

- ① 매우 잘 알고 있다. ② 잘 알고 있다. ③ 알고 있다. ④ 모른다.
⑤ 전혀 모른다.

문 10-1 현행 「성매매특별법」 내용중 개선해야 할 점이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 제주지역에 한해 폐지해야 한다. ② 처벌을 강화해야 한다.
③ 처벌보다는 성구매자에 대해 교육 등 사회봉사활동을 할 수 있도록 해야한다.
④ 성매매 여성에 대해 재활할 수 있도록 국가나 지방자치단체가 지속적으로 지원해야 한다.

문 11. 귀하께서는 과거 성매매 혹은 성교육을 받아 본적 경험이 있는가요?

- ① 있다.(문 11-1로 이동) ② 없다.

문 11-1. 귀하께서는 성매매 혹은 성교육을 받아본 횟수는?

- ① 1회 ② 2~4회 ③ 5회 이상

문 11-2. 귀하께서는 학교에서 성매매 혹은 성교육이 필요하다고 보십니까?

- ① 매우 필요하다. ② 필요하다. ③ 필요없다.

문 12. 귀하께서는 사법기관의 성매매 단속과 관련 편파적이라고 생각하십니까?

- ① 매우 편파적이다. ② 편파적이다. ③ 그저 그렇다. ④ 편파적이지 않다.

문 13. 귀하께서는 주변 이야기나 경험을 비추어 성매매가 우리사회에서 어느 정도로 이루어지고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 보편적이다. ② 보편적이다. ③ 보편적이지 않다.

문 13-1. 귀하께서는 성매매를 근절하기 위해 어떤 정책이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 지속적인 단속 ② 학교·직장에서 예방교육(남성의 인식 변화유도) ③ 근절하기가 힘들 것이다. ④ 기타 종합적대책

설문에 응답해주셔서 대단히 감사합니다.

감사의 글

대학 졸업후 7년만에 참으로 소중한 시간들이었습니다. 대학원 다니는 것을 생각지도 안았는데 서귀포경찰서 오영기 서장님의 아낌없는 지원과 직장동료의 따뜻한 배려로 무난하게 학교를 다녔으며 논문 통과와 함께 졸업하게 되었습니다.

사범대학을 나온 내가 대학원에서 법학을 전공하기란 쉬운 일은 아니었습니다. 특히 물권법, 채권법, 가족법 등 민법과 관련한 기초지식이 전혀 없던 나로서는 밤늦게까지 이해가 되지 않는 책과 씨름하며 리포트를 작성하고 수업시간에 발표하는게 무척이나 힘들었지만 지금 돌이켜보면 즐거운 추억이었습니다.

또한 4년전 시행된 「성매매특별법」과 관련한 논문을 쓰고 교수님께 지도 받는 것은 실오라기 하나 걸치지 않은 나의 육체를 보여주는 것과 같은 부끄러움이 있었습니다. 하지만 우리사회에 만연한 성매매의 심각성과 인권의 소중함을 뼈저리게 알게된 좋은 기회였습니다. 게다가 배움의 길은 끝이 없다는 것을 새삼 알게 되었습니다.

바쁘신 가운데에도 부족한 제자의 논문을 아낌없이 지도해주신 조은희 지도교수님과 김은주, 강주영 교수님께 깊은 감사드리며 항상 격려를 아끼지 않으신 권영호, 한삼인, 김여선, 송석언, 김상찬, 김현수, 하승수 교수님께도 다시한번 지면을 빌려 감사의 마음을 전합니다.

그리고 논문심사와 통과까지 전폭적인 성원을 해주신 오영기 서장님과 우리사무실 맹훈재 계장님, 김경남, 조중만, 김기범, 박규영, 오유진 직장 동료에게 고마운 마음을 전합니다. 마지막으로 직장생활과 공부하는 남편을 끝까지 성원해준 아내 효진과 아들 재연, 지원에게도 고마움과 함께 사랑한다는 말을 전합니다.

2009년 2월

김 상 현