

성매매특별법 시행 6주년, 그 성과와 과제

김 석 돈(총경, 경찰청 여성청소년과장)

1. 들어가며

‘04년 성매매특별법이 시행된 이후 벌써 6년이 지난 현재 성매매 행위가 우리사회에서 불법이라는 인식내지 공감대 확산 및 성매매여성에 대한 인신매매·감금·폭행 등의 인권유린행위가 개선되는 등 그 성과가 나타났다.

그러나 성매매가 근절되었다고 보는데는 한계가 있다. 경찰의 지속적인 단속에도 성매매로 단속되는 인원이 줄어들지 않는 점, 정부와 관련단체의 지속적인 노력에도 집결지가 여전히 존재하고 있는 점, 성매매 관련 및 의심 업소¹⁾가 지속적으로 확산되고 있는 점, 특히 성구매자가 줄지 않는 점등이 성매매가 근절이 되지 않았다고 보는 이유일 것이다.

일부에서는 성매매를 근절하기 위해서는 단속을 더욱 강화해야한다고 한다. 그러나 단속만으로는 성매매를 근절하는데 한계가 있다는 것은 지금까지의 단속현황만 봐도 알 수 있는 분명한 사실이다.

구분	검거인원	조 치		구 분		
		구속	불구속	업주등관련자	성매수자	성매매여성
‘00년	7,783	895	6,888			
‘01년	13,929	1,935	11,994			
‘02년	13,319	1,452	11,867			
‘03년	12,737	1,218	11,519			
‘04년	16,947	1,606	15,341	2,824	10,180	3,943
‘05년	18,508	829	17,679	4,071	11,474	2,963
‘06년	34,795	569	34,226	3,653	27,488	3,654
‘07년	39,236	526	38,710	4,359	29,991	4,886
‘08년	51,575	544	51,031	6,032	39,071	6,472
‘09년	73,008	633	72,375	9,501	54,405	9,102

그렇다면 무엇때문에 성매매가 근절이 되지 않았는지 살펴보기로 한다.

1) , 유흥주점, 단란주점, 티켓다방, 숙박업소, 안마시술소, 이발소, 휴게텔, 스포츠마사지, 전화방, 키스방, 대딸방, 노래연습장 등

II. 현장의 실태와 문제점

성매매단속은 위의 표에서 볼 수 있듯이 강화되고 있다. 그렇다면 과연 무엇때문에 성매매가 계속 일어나고 있는 것일까? 그것은 바로 성매매가 돈이 되고 수요가 계속 존재하고 있기 때문이다.

성매매가 왜 돈이 되는 것일까? 안마시술소를 예로 들어 보자. 지역마다 차이가 있겠지만 안마시술소에서 성매매를 한 경우 그 대가로 16~20만원 정도이다. 그럼 한곳의 안마시술소에서 3명의 여성을 고용하고 한명의 여성당 하루에 3명의 손님을 받는다고 가정해 보면, 한달에 매출은 4,320 ~ 5,400만원입니다. 이경우 업주와 성매매여성이 반씩 수익을 분배해도 성매매여성은 약830만원, 업주는 2,500만원의 수익을 얻게 된다. 물론 주말 등 그 수요가 많은 날을 고려하면 그 수익은 더 커지는 것은 제언의 여지도 없는 사실이다.

성매매를 하면 성매매알선자는 3년 이하의 징역, 3천만원이하의 벌금, 성매매를 한 여성은 1년이하의 징역, 300만원이하의 벌금에 처할 수 있게 되어 있다. 현실은 업소의 크기와 사안에 따라 다르겠지만 벌금이 500만원이 넘지 않다. 이런 현실에서 성매매를 근절하는 방안은 성매매영업이 “돈이 되지 않도록 하는 것” 이것이라는 것은 자명하다.

성매매가 근절되지 않는 또 하나의 이유는 수요자가 여전히 존재하고 있기 때문이다. 현재 법무부에서는 성구매자의 초범인 경우에 한해 성매매재범방지교육(존스쿨)을 이수하는 것을 조건으로 기소유예처분을 하고 있다. 검찰청 통계에 따르면 '09년 존스쿨이수자는 34,762명에 달한다. 성매매를 근절하기 위해서는 알선자 등에 대한 성매매 공급자에 대한 제재도 중요하지만 수요를 억제하는 방안도 같이 연구해 나가야 한다.

경찰 단속 관련하여서도 성매매를 근절하는데 경찰의 단속인원이 얼마

나 많은 의미가 있는가? 의미가 있다면 “성매매가 심각하다” 또는 “경찰이 성매매에 관심을 가지고 있다”이정도가 아닐까 생각이 된다.

누군가는 경찰의 단속에 문제가 있지 않는지 의문을 가질 수도 있을 것이다. 그러나 성매매의 특성상 범행 자체가 은밀하게 이루어지고 있어 단속자체가 어려우며, 성교행위가 이루어 져야 처벌이 되기에 이를 입증할 증거를 찾아내기가 곤란한점, 단속 자체를 영업권 및 인권침해로 받아들이고 있는 점, 단속을 회피하기 위해 CCTV 등 첨단장비를 지속적으로 보강하는 등 단속에 어려움이 있다. 이 밖에도 단속 전담 인원 및 장비가 부족하여 현장 경찰관들은 근무를 기피하고 있는 실정이다. 또한 함정수사 및 증거불충분이라는 지적으로부터 자유로울 수 없는 상황이며, 현장에서 콘돔을 찾기위해 쓰레기통을 뒤지는 모습이 단속 경찰의 모습이다. 이런 상황에서 경찰에 더 많은 단속을 요구하는 것 보다 이해와 협조 및 격려를 해줘야 맞는 것이 아닌가라는 생각이 드는 건 경찰만의 생각이라고 할 수 있을까?

III. 성매매 근절을 위한 조건과 과제

1. 성매매 개념의 재정의 필요성

현행 성매매특별법은 성매매자, 성매수자, 성매매 알선등 행위를 한 사람을 처벌하고 있다. 즉, 성매매가 이루어 졌을때 그와 관련된 사람모두를 처벌하고 있는 것이다.

현행법상 성매매는 ‘불특정인을 상대로 금품, 그 밖의 재산상이익을 수수, 약속하고 성교행위를 하거나 구강, 항문 등 신체의 일부 또는 도구를 이용한 유사성교행위를 하거나 그 상대방이 되는 것’이라고 정의되어 있다. 이러한 행위에 대한 미수범 처벌규정도 없는 것이 사실이다.

이에 현장에서는 ‘행위’를 했느냐를 두고 시비가 끊이질 않으며, 입증도 어려워 사실상 당사자 일방의 자백에 의존하고 있는 실정이다. 또한 경찰은 단속현장에서 행위를 입증하기 위해 콘돔을 찾고자 휴지통을 뒤지고 있는 것이 사실이다. 특히 매출전표에 의한 수사의 경우 이미 수개월의 시일이 경과한 후 ‘성교행위’나 ‘유사 성교행위’를 정황에 의해 입증하고 있으며, 물론 경찰에서는 이런 경우에도 형사입건하여 기소의견으로 송치하고 있으나 범죄의 구성요건의 해당성부분에서 자유로울 수 없는 입장이다.

이러한 상황에서 성매매에 대해 ‘불특정인을 상대로 다음 어느 하나에 해당하는 행위(가. 성교행위, 나. 신체의 일부 또는 도구를 이용한 유사성교 행위)를 하거나 그 상대방이 되기 위해 금품 또는 그 밖의 재산상의 이익을 수수·약속하는 행위’로 구성요건을 확장하여 규정하면 어떨까 싶다.

2. 처벌 대상과 범위의 명확화

현행 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률에서는 크게 ‘성매매’, ‘성매매 알선 등 행위’, ‘성매매 목적의 인신매매’에 대한 알선·권유·유인·강요·장소제공·자금/토지·건물 제공·모집·직업소개·광고 등 개별 행위를 처벌 대상으로 정하고 있다. 이로 인해 성매매 업주와 업소, 특히 성을 매개로 하는 유사 신·변종 성매매업소²⁾(약칭 성매개 영업)에 대한 규제가 제대로 이루어 질수 없는 한계가 있다.

이를 보완하기 위해 현행 성매매 ‘행위’를 처벌하는 것과 더불어 ‘영업’에 대한 규제와 처벌에 관한 부분이 대폭 보완되어야 한다고 생각된다. 즉, 처벌대상을 ‘성매매 등 행위’, ‘성매매 영업’, ‘성매개 영업’으로 구분하여 유사 신·변종 성매매 영업에 대해 영업정지 및 폐쇄가 가능하도록 하고 영

2) 변종 성매매업소 : 키스방, 안마시술소, 스포츠마사지, 휴게텔 등 관할관청에 허가를 요하지 않는 업소로서 실질적으로 성매매가 이루어 지는 업소

업정지 등을 과징금으로 대체할 수 없도록 하는 등의 구체적이고 세부적인 제재수단이 마련되어야 할 것입니다. 제재의 정도는 성매매 영업을 통해 얻는 이익보다 커야한다는 것은 재론의 여지가 없다.

이를 위해 현행법을 (가칭)‘성매매 행위 및 성매매 영업의 규제와 처벌에 관한 법률’로 개정할 필요가 있다고 생각한다.

3. 성매매 수요자 차단 노력

앞서 언급했듯이 성매매가 계속 이루어 지는 데는 끊임없는 성매매 수요자가 존재하기 때문이다. 이에 법무부에서는 성구매 초범자에 한하여 존스쿨³⁾을 이수하는 것을 조건으로 기소유예처분을 하고 있다.

초범자에 한해 전과자의 양산을 막고 다시는 성구매를 하지 않도록 교육을 하는 제도는 바람직하다고 할 것이다. 그러나 1일 8시간의 교육이 과연 어떠한 효과가 있는지 그 실효성에 의문이 들지 않는다 할 수 없을 것이다. 존스쿨을 이수한 사람은 계산은 현금으로 하고 진술을 할때 어떻게 부인하든지 소위 어떻게 하면 단속에 걸리지 않는지에 대한 정보를 공유한다고 말한다.

이는 존스쿨의 내용의 문제라기보다는 실질적인 교육을 할 수 있는 시간의 문제라고 생각된다. 1일 8시간의 교육시간을 1주일 40시간으로 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다고 본다. 또한, 현행 19세 미만 청소년의 성을 구매하여 2회이상의 유죄판결을 받거나 13세 미만 청소년대상 성구매자에 대해 실시하고 있는 신상정보 공개제도의 대상자를 19세 미만 청소년에 대해 성을 구매 또는 판매하여 유죄판결을 받은 자로 확대하는 것도 고

3) : 성매수남 초범자에게 기소유예 조건으로 재범방지 교육(1일 8시간)을 보호관찰소에서 실시('05. 8. 27. 서울보호관찰소에서 처음 실시), 전국 39개 보호관찰소에서 '09년 39,631명 집행 완료, 34,762명이수

려해볼 필요가 있다고 본다.

4. 단속의 실효성 확보

위에서 언급했듯이 성매매 특별법 시행이후 성매매사범에 대해 경찰은 지속적인 단속을 벌여 왔다. 그러나 법시행 6년이 지난 이 시점에서 단속이 얼마나 실효를 거두었으며, 단속이 성매매를 근절하는 데 얼마나 효과가 있는지 평가가 이루어져야 한다고 본다.

성매매의 문제가 나오면 경찰의 보다 강력하고 지속적인 단속을 주문하는 목소리가 높다. 혹자는 볼멘소리로 여기겠지만 치안여건의 변화와 급증하는 치안수요, 한정된 경찰 인력과 예산을 고려할 때 성매매 사범 단속에 만 투입할 수 없다는 점을 해야 할 필요가 있다.

구 분	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년
112신고	469만 2,039건	501만 2,017건	540만 8,884건	622만 7,664건	700만 7,990건
5대 범죄 ⁴⁾ 발생현황	455,640건	487,690건	489,305건	522,073건	543,027건
사이버 범죄 발생현황	77,099건	88,731건	82,186건	88,847건	136,819건
소년범죄자	86,861명	83,477명	90,628명	115,661명	123,044명
집회시위건수	11,338	11,036	10,368	11,904	13,406
182 센터 접수 장기 실종아동 ⁵⁾	-	-	7,064명(5)	8,602명(2)	9,470명(3)
	* 05년 12월 실종아동법 시행으로 신고 기준이 8세이하에서 14세 미만으로 상향조정되어 '06년부터 체계적인 통계관리 중임. 위 통계에서 ()숫자는 미발견자수				
풍속업소 단속	87,775	80,853	92,130	93,719	77,539
경찰관	93,271명	95,336명	95,613명	96,324명	97,732명
(여성경찰관)	(3,803명)	(4,327명)	(5,025명)	(5,539명)	(6,091명)
112 순찰차	3,626대	3,631대	3,632대	3,639대	3,642대

또한 성매매는 단속과 예방, 성매매피해여성 보호업무가 분리될 수 없는 그 업무의 특성상 여성가족부 등에 별도의 전담조직과 인력을 갖춰 전담하는

4) '5 범죄'는 살인, 강도, 강간, 절도, 폭력범죄를 지칭함

5) 여기서 '실종아동'이라 함은 보호자로부터 신고를 접수하고 '48시간이 경과하도록 발견하지 못한 경우'를 말함

부분도 검토될 필요가 있다고 보여진다.

일부에서는 당사자의 처벌에 그칠 것이 아니라 과거 장안동 사례와 같이 성매매업소에 대한 경찰 적발시 계속적 영업이 불가능하도록 옥조 등에 대한 압수를 강화할 것을 요구하기도 한다. 그러나 옥조, 침대 등을 과연 성매매의 증거품으로 볼 수 있느냐는 법적인 부분과 5,000개소를 압수한다고 했을 때 약100억원 가량의 비용이 소요되는데 과연 그러한 비용을 투입할 만큼의 효과가 있는지 의문이 드는 것이 사실이다.

5. 성매매 전단지 근절 방안

성매매행위만큼 길거리에 뿌려져 있는 명함모양의 전단지가 사회적으로 문제가 되고 있다. 도시의 미관을 해치는 것은 물론 누구나 다니는 대로에 뿌려져 있어 청소년들이 성매매를 접할 수 있는 환경을 제공한다는 것이 무엇보다 큰 문제라 하겠다.

현 성매매전단지는 청소년 위원회 고시를 통해 유해매체물로 지정⁶⁾되어 공중장소의 배포등의 행위는 청소년 보호법 제20조에 의해 처벌이 가능하다. 그러나 현실적으로 위법성이 더 큰 전단지를 제작하고 인쇄한 성매매업주들은 현 조항으로 처벌을 할 수 없다. 성매매전단지를 살포하라고 지시한 경우에 한해 제한적으로 공범으로 처벌이 가능할 뿐이다. 성매매특별법상 성매매업소 광고행위를 처벌하는 조항이 있지만 성매매업소임을 성매매단속이전에 규정할 수 없는 현실상 거의 유명무실한 것이 현실이다.

이에 현행 청소년 보호법 제20조의 금지행위를 설치, 부착, 배포에서 성매매전단지에 한해 대여, 방송, 공연 등 이외에 매체물을 인쇄, 복제, 수입하는

6) 위원회 고시 2004-29

① 불건전 전화서비스 등 전화번호 광고, ② 성매매 알선 또는 암시 전화번호 광고

행위를 포함하는 개념인 유통으로 개정할 필요가 있다. 또한 성매매전단지를 제작·운영·배포하는 행위를 성매매알선등행위의 개념에 포함하여, 성매매특별법으로 처벌하는 것도 고려할 필요가 있다.

IV. 마무리

성매매방지법이 시행된 지도 벌써 6년이 지났다. 일부에서는 최근 발생하고 있는 성폭력의 원인으로 성매매방지법을 꼽기도 한다. 또한 여전히 우리사회에 성매매를 범죄가 아니라고 생각하는 시각도 존재한다. 그러나 성매매는 엄연한 범죄이며, 우리 사회에서 근절되어야 하는 행위이다.

현재 주장하는 내용이 법제화 되고 도입이 된다 하더라도 성매매가 근절되리라고 기대하는 것은 우리가 있는 것도 사실이다. 현재 신·변종 성매매업소에 대한 행정제재가 도입이 된다 하더라도 오피스텔 및 주택내에서 이루어지는 성매매가 문제가 될 것이 예상되듯이 또 다른 문제가 불거질 수 있다. 물론 그때가 되면 다시 새로운 개선책에 대한 논의가 필요할 것이다.

일부에서는 성매매가 근절되지도 않는데 왜 이러한 논의를 하느냐고 부정적인 시각이 있으나 우리의 노력으로 한명의 성매매여성의 자활을 돕고 청소년이 성매매를 하지 않는다면 그 노력은 충분히 가치가 있는 일일 것이다.