

# ① 성매매·성착취 문제해결과 성매매피해자의 인권보호

## 1. 성매매·성착취 문제해결을 위한 정책 수립

### 1) 현황 및 문제점

○ 놀라울만큼 거대한 한국의 성산업 : 성구매율은 2016년 조사에서는 50.7%, 2019년 조사에서는 42.1%에 달했다.<sup>1)</sup> 미국 암시장 전문조사업체 ‘하보스코프닷컴’이 2015년 발표한 보고서에 의하면<sup>2)</sup>, 한국의 성산업 규모는 120억달러(14조 8천억원)에 달하고 세계 6위 규모였다. 한국형사정책연구원<sup>3)</sup>이 발간한 보고서에서도 한국의 성매매 시장을 30조에서 37조로 추정하였으며 이는 커피시장의 4배, 영화산업의 13배를 뛰어넘는 수치였다.

○ 성산업 내 이주여성 증가와 인신매매 문제 심화 : 한국 내 성매매·성착취 피해자의 대부분은 한국인 여성이었다. 그러나 1990년대부터 러시아, 필리핀, 중국 등에서 이주여성인 성산업으로 인신매매되어 유입되기 시작하였고 오피스텔 성매매, 마사지형 성매매 업소가 증가하면서 태국 여성의 피해가 급격히 증가했다. 최근 수도권 최대 출장 성매매 업주 및 사이트 제작자를 검거한 경기남부경찰청에 따르면,<sup>4)</sup> 성매매 업주는 102대의 대포폰, 79매의 현금카드를 소유하면서 41개의 성매매알선사이트를 통해 성매매 알선을 하였다. 수사과정에서 드러난 피해자는 모두 태국여성이었다. 이미 전국 성매매피해상담소를 통해 성매매업소가 한국인 여성에서 이주여성으로 대체되고 있음이 보고되고 있다.



○ 디지털 성범죄 및 성착취 증가 : 디지털 기술의 발전으로 디지털 기기와 정보통신기술을 매개로 한 여성폭력이 증가하고 있다. 여성가족부에 따르면(2019)<sup>5)</sup>, 아동·청소년 대상 디지털 성범죄의 경우 2019년 기준으로 가해자는 전년보다 19.3%가 증가했고, 피해자는 101.2%가 증가했다. 이는 한 명의 범죄자가 다수의 아동·청소년을 대상으로 범행하는 디지털 성범죄의 특성이 반영된 것이며 특히 성착취물의 제작은 전년도보다 75.5% 증가한 것으

1) 출처: 여성가족부, 『전국 성매매 실태조사』 (2016, 2019)  
 2) 출처: <https://havocscope.com/prostitution-statistics/>  
 3) 출처: 한국형사정책연구원, 『조직범죄 단체의 불법적 지하경제운영실태』, 2015  
 4) 출처: 경기남부청, <수도권 최대 출장 성매매 업주 및 사이트 제작, 임대업자 검거> 보도자료, (<https://www.ggpolic.go.kr/main/bbsview.do>)  
 5) 출처: 여성가족부, 『아동·청소년 대상 성범죄 발생 추세와 동향 분석』, 2019.

로 보고되었다. 특히 ‘텔레그램 n번방’ 사건에서 보았듯이 디지털 성착취는 조직범죄로 진화하고 있는데 성착취 사건은 온라인과 오프라인 상관없이 기대 이상의 수요를 기반으로 해서 수익을 얻기 위해 조직적으로 이뤄진다는 특징이 있다.

○ 그럼에도 불구하고, 성매매·성착취 범죄를 처벌하고 문제를 해결하기 위한 정책은 미비하다. 성매매·성착취 사건은 대부분 조직범죄임에도 불구하고 개별 사건으로 인지되어 수사되고 벌금 또는 집행유예형으로 아주 경미한 처벌을 받는다. 불법이익도 몰수추징되어야 함에도 불구하고 제대로 추징되지 않는다. 성매매·성착취 범죄는 처벌에 비해 불법이익의 규모가 막대하기 때문에 범죄는 반복된다.

## 2) 정책과제

○ 성매매·성착취 알선에 대해서는 처벌을 강화하고 범죄단체 조직죄를 적용해야 함  
성매매·성착취는 불법임에도 불구하고 여전히 남성문화, 접대문화의 일부로 자리하여 관행적으로 이뤄지고 있다. 성매매·성착취 알선업자들은 법망을 피해가며 새로운 수요를 창출한다. 이는 처벌로 인한 불이익보다 불법수익으로 인한 이익이 훨씬 크기 때문이다. 성매매·성착취 알선에 대해 단속도 거의 되지 않으며, 단속되어도 처벌이 약하며, 처벌되어도 다시 영업하기 어렵지 않기 때문에 알선업자들은 알선행위를 계속하게 된다. 텔레그램 n번방 사건에 대한 제대로 된 처벌을 할 수 있었던 것은 법원이 기존의 관행을 깨고 ‘범죄단체조직죄’를 적용했기 때문이다. 성매매·성착취 알선을 근절하기 위해서는 기존의 관행을 깬 수사, 처벌이 필요하다.

○ 성매매·성착취를 가능하게 하는 토대인 ‘성매수 행위’에 대한 적극적인 처벌 및 교육 필요

성매매·성착취 알선업자가 시장을 만든다면 성매수자들은 그 시장을 떠받치는 역할을 한다. 수요가 없다면 공급은 필요 없어진다. ‘텔레그램 n번방’ 사건에 대한 여론을 환기시키고 확산을 차단할 수 있었던 것은 ‘공모자’에 주목했기 때문이었다. 성매매·성착취 사건이 해결하기 어려운 것은 가담자(범죄자)가 소수가 아니라 수많은 남성 군중이기 때문이다. 현재 성매수자에 대한 교육은 존스쿨이라는 이름으로 단속으로 교육명령을 받은 아주 소수에 한정되어 이뤄진다. 그리고 이 교육은 성매수자에 대한 처벌을 면제시키는 효과를 가진다. 결국 존스쿨은 교육 효과도 없으면 처벌 효과도 미비하다. 성매수 행위가 위축될 수 있도록 실질적인 효과를 가지는 처벌과 교육이 필요하다.<sup>6)</sup>

○ 인신매매 처벌법 제정하여 성매매·성착취 시장에 피해자를 공급하는 알선고리 강력 제재 필요

한국정부는 지난 4월 「인신매매방지및피해자보호등에관한법률」을 제정했다. 그동안 사각지대에 있었던 인신매매피해자에 대한 보호체계가 마련된다는 점에서 의의가 있다. 그러나 인신매매 피해자가 보호될 수 없었던 실질적인 이유였던, 가해자에 대한 수사 및 처벌 부재는 여전히 공백으로 남았다. 정부는 현재의 법으로 인신매매 범죄를 처벌할 수 있다고 하지만 지금까지 인신매매 범죄로 처벌된 사례는 거의 없으며, 특히 성매매·성착취 목적으

6) 처벌 강화의 한 예로, 미국 플로리다주는 2019년 성매수자에 대해 5년 동안 이름과 사진 등 신상정보를 공개하도록 했다.

로 인신매매된 사례가 인신매매 범죄로 처벌된 경우도 전무하다. 인신매매 범죄에 대한 강력한 처벌이 필요한 것은 국내 성매매·성착취 시장이 더 취약한 이주여성으로 대체되고 있으며 이는 인신매매를 통해 이뤄지고 있기 때문이다.

#### ○ 성매매·성착취 시장의 해체 필요

성매매·성착취 시장의 해체는 의지가 있다면 가능하다. 현재 전국의 많은 성매매집결지는 해체의 과정에 있다. 이는 정부와 지방정부 및 시민사회의 의지 덕분에 가능했다. 성매매·성착취 시장은 절대 자연적으로 소멸하지 않는다. 성매매·성착취 시장을 방치한다면 한국의 근현대사를 통해 보아왔듯 점점 더 확장되고 거대화될 것이며 취약한 사람을 착취하는 구조는 더욱 악랄해질 것이다. 성매매·성착취는 특정 집단의 취약성을 이용하여 성적·경제적으로 착취하는 제도화된 산업이다. 이는 여성혐오 및 인종주의를 기반으로 정상화되며 여성을 남성을 위한 성적 도구로 전락시키며 여성의 노동시장을 왜곡시킨다. 그러므로 성매매·성착취 시장은 반드시 해체되어야 하며 이를 정부의 적극적인 반성매매·반성착취 기조의 정책 개입이 있을 때 가능하다.

## 2. 여성폭력으로 성매매·성착취 정립하기

### 1) 현황 및 문제점

○ 일관성 없는 정부 정책 : 2004년 제정된 성매매방지법은 성매매를 여성에 대한 폭력으로 보고 성매매피해자등에 대한 인권보호, 성매매 알선고리 및 수요차단을 목적으로 제정되었다. 이후 한국 정부는 여성인권 3법으로 ‘가정폭력방지법’, ‘성폭력방지법’, ‘성매매방지법’을 꼽고 있으며 2019년 제정된 「여성폭력방지기본법」도 성매매를 여성폭력으로 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 성매매방지법은 구 「윤락행위등방지법」이 유지했던 “성매매는 건전한 성풍속의 침해”라는 관점을 유지하였으며, 2016년 있었던 「성매매처벌법」 위헌소송에서 헌법재판소는 “건전한 성풍속의 보호”를 이유로 ‘성매매 행위자’ 처벌에 대해 합헌 판결을 내렸다. 즉, 법무부가 주관하는 「성매매처벌법」은 성매매를 성풍속의 관점에서 접근하며, 여가부가 주관하는 「성매매피해자보호법」은 성매매를 여성폭력의 관점에서 접근하고 있다. 이런 관점의 비일관성은 정부 정책의 실종과 모순된 법집행으로 나타난다. 주관부처에 따라 성매매 정책을 집행하는 목적과 방식이 상이하고, 제대로 된 목적이 없기 때문에 법집행 의지도 실종된다. 이런 비일관성의 피해는 성매매여성이 고스란히 떠안는다.

○ 경찰 내 전담부서 부재 : 성매매방지법 시행 초기, 법의 모순에도 불구하고 정부의 반성매매 정책 추진 의지는 법 집행에도 관철되었다. 경찰은 성매매 수사 전담반을 신설하여 단속과 수사, 피해자 보호를 일관성 있게 집행하였으며 피해자가 처벌받는 일이 없도록 노력한 바 있다. 그러나 2007년 수사 전담반의 해체 이후 성매매 수사는 분해되었다. 성매매업소 단속은 생활질서계에서, 성매매 수사는 수사팀에서 이뤄졌으며 피해자 보호는 실종되었다. 피해자 조사를 받기 위해 경찰서에 가더라도 피의자로 전환되어 수사받는 일이 빈번해졌다. 결국 성매매피해상담소 및 성매매 피해자들은 처벌 가능성 때문에 업주와 성매수자를 고소를 주저하게 되었고 업주와 성매수자의 처벌 가능성은 더욱 낮아졌다. 성매매 사건의

특성상 성매매피해자는 중요한 증인임에도 전혀 보호되지 못한다. 그러면서 수사기관은 증거가 없어 성매매 사건을 하지 못한다는 말만 되풀이한다.

○ 성매매처벌법과 인신매매피해자등보호법의 대치 : 「성매매처벌법」은 성매매 피해자임을 증명하지 못한 ‘성매매행위자’에 대해서는 처벌하도록 하고 있다. 반면 「인신매매피해자등보호법」은 “성매매 목적의 인신매매 행위의 피해자”는 “동의” 여부에 관계없이 보호하도록 명시하고 있다. 즉 성매매 행위에서 “동의”는 중요한 기준인데 성매매처벌법은 동의가 있으면 처벌하고, 인신매매피해자등보호법은 동의가 있었어도 피해자로 보호하고 있어 인신매매피해자보호법이 시행되면 현장에서 혼란이 예상된다. 인신매매피해자등보호법은 유엔인신매매방지외정서의 국내 이행법률인데, 유엔외정서는 인신매매피해자의 “동의”여부가 인신매매 피해의 판단기준이 되어서는 안 된다고 명시하고 있다.

## 2) 정책과제

○ 성매매를 여성폭력으로 분명히 하고 성매매피해자에 대한 전면적인 불처벌 시행  
정부의 정책 부재와 비일관적인 관점을 바로 잡기 위해서는 “성매매는 여성폭력”이라는 관점의 정립이 필요하다. 그리고 이 관점에 따라 폭력피해자인 성매매여성에 대한 전면적인 불처벌을 위해 「성매매처벌법」의 개정이 필요하다. 처벌법 개정을 통해 성매매여성에 대한 처벌을 멈추고 피해자로서의 온전한 권리를 보장받을 수 있도록 해야 한다. 유엔여성차별철폐위원회도 지속적으로 한국정부에 성매매여성에 대한 처벌을 멈출 것을 권고하고 있다.<sup>7)</sup>

### ○ 경찰 내 성매매수사 전담부서 신설

성매매·성착취 현장의 변화에 가장 직접적으로 영향을 미치는 것은 수사기관의 의지다. 그리고 그 의지를 제대로 실현할 수 있는 컨트롤타워, 즉 전담부서가 신설되어야 한다. 피해자를 지원하는 현장에서 보아온 것은 경찰 조직의 의지에 따라 현장이 얼마나 달라지는가였다. 실제로 전혀 폐쇄를 기대하지 않았던 수원역 성매매집결지는 경기남부지방경찰청의 강력한 수사 덕분에 집결지 전체가 2020년 5월 30일자로 폐쇄되었다. 10년 이상 수사하지 못한다고 방치하던 성매매알선사이트도 대대적인 수사 덕분에 국내 최대 규모의 알선사이트가 폐쇄되고 운영총책이 필리핀에서 검거되었다. 이는 강력한 수사 의지를 가진 컨트롤타워가 존재했고 사이버수사팀, 수사팀, 생활질서팀 등 다양한 부서를 초월해서 수사가 진행되었기 때문에 가능한 성과였다. 그러나 이러한 수사는 일시적일 수밖에 없다. 국내 성산업의

7) 유엔 여성차별철폐위원회 권고 사항 : (2007년) “위원회는 성매매특별법 제정을 환영하는 한편 성매매와 인신매매가 지속되는 상황에 대한 조사와 자료가 부족함을 우려하면서 성매매 및 인신매매를 통해 이익을 얻는 집단에 대한 처벌강화를 촉구하고 성매매여성에 대한 비범죄화와 성매매여성을 위한 자활프로그램 확대를 권고하였다. 또한 위원회는 청소년 성매매문제의 심각성을 우려하면서 이의 중단을 위해 청소년들에게 교육프로그램을 제공 할 것을 권고하였다. 이에 정부는 성매매피해여성에 대한 종합적인 지원체계를 마련, 확대하고, 성매매 범죄에 대한 법 집행을 강화하는 한편 성매매 예방 및 근절을 위한 교육 홍보 활동을 적극적으로 추진해야 한다.” (2020) 유엔 여성차별철폐위원회는 2018년 한국정부에 대한 최종견해 중 4가지 주요권고의 2년간 이행현황을 평가한 서한을 2020년 7월 한국정부에 전달하였는데 4번째로 “인신매매와 성매매 착취”에 대한 대책이 부분적으로 이행되었다고 평가하며 성매매 목적의 인신매매 통로가 되는 “E6-2비자의 전면 재검토”, “인신매매방지법 제정”, “성매매 알선고리·수요차단과 성매매여성의 불처벌”을 이행하도록 권고하였다. (출처: 한국여성단체연합 홈페이지, <http://women21.or.kr/>)

규모를 고려한다면 이런 수사가 지속적으로 이뤄질 수 있는 전담부서가 필요하다.

○ 정부의 반성매매·반인신매매 정책 컨트롤타워 신설

컨트롤타워는 경찰뿐만 아니라 정부차원에서도 필요하다. 경찰의 수사의지를 갖게 하는 것도 결국은 정부의 일관성 있는 정책 방향과 집행 의지이기 때문이다. 세계 6위 규모의 성산업을 자랑하기 때문에 성매매 대응은 특정 부처만의 힘만으로 할 수 없으며 임시적이고 단기적인 대응으로도 불가능하다. 여성차별과 성매매의 역사가 오래되었고 문화 내 깊숙이 박혀 있는 문제이기 때문에 그에 대한 대응도 그만큼의 시간이 필요할 수 있다는 장기적인 안목과 인내가 필요하다. 인신매매 문제 또한 마찬가지이다. 인신매매 문제 또한 인신매매 범죄의 방지, 피해자 보호를 위해서는 법무부, 행정안전부, 해양수산부, 고용노동부 등 전 정부 차원의 노력이 필요하다. 그러므로 이에 대한 일관성 있는 정책을 수립하고 이를 집행할 수 있는 정부 차원의 컨트롤 타워가 필요하다.

### 3. ‘유홍접객원’ 조항 삭제와 ‘유홍’ 문화 해체

#### 1) 현황 및 문제점

○ 성매매 알선 및 착취의 중심에 있는 ‘유홍주점’

성매매문제해결을위한전국연대 상담소네트워크에서 2019년부터 2020년 5월까지 진행된 성매매피해자 상담건수를 분석한 결과, 전체 상담 중 유홍주점에서 발생한 피해가 전체 상담의 49%였다.<sup>8)</sup> 유홍주점이 성매매 알선 고리라는 것은 모두가 알지만 경찰과 법원만 인정하지 않는다. 문제의 원인은 ‘유홍접객원’을 고용할 수 있는 유홍주점이 합법적으로 운영된다는 점 때문이다. 그리고 유홍업소의 카르텔의 거대하다. 2021년 7월 기준 전국 유홍주점은 26,897개로 전국의 치킨집(16,664개), 제과점(19,011개), 중국음식점(24,179)개보다 많았다.<sup>9)</sup> 유홍주점이 ‘유홍접객원’을 합법적으로 고용하여 합법적으로 ‘유홍’을 제공하는 결과는, 1)여성을 성적 대상으로 거래하는 것을 합법적인 일의 영역으로 가져오고 2)유홍주점이 아닌 유사업종에서의 여성거래도 가능하게 하고 3)여성을 남성의 비즈니스와 유홍을 위한 ‘도구’로 만들고 4)합법적으로 운영된다는 이유로 유홍주점 내에서 ‘유홍접객원’에서 일어나는 온갖 종류의 성폭력과 성적 착취를 문제제기할 수 없도록 하며 5)성매매를 공공연히 알선하여 성매매를 근절하려는 법과 정책을 무력화한다.

#### 2) 정책과제

○ 식품위생법 상 ‘유홍접객원’ 조항 삭제

박정미 교수에 따르면(2021),<sup>10)</sup> 식품위생법의 ‘유홍접객원’ 조항은 일제시기로 거슬러 올라간다. 공창제를 확립했던 「창기취체규칙」과 「예기취체규칙」 중 해방 후 폐창령에 따라 「창기취체규칙」은 폐지되었지만 「예기취체규칙」은 1962년 「식품위생법」으로 계승되

8) 출처: 성매매문제해결을위한전국연대, <착취와 차별의 이름, ‘유홍접객원’ 삭제를 위하여> 토론회 자료집 (2021. 9. 30)

9) 출처: 공공데이터 포털 (2021. 7. 31)

10) 출처: 박정미, “유홍/접대와 유홍접객원, 역사적 기원 읽기”, 성매매문제해결을위한전국연대, <착취와 차별의 이름, ‘유홍접객원’ 삭제를 위하여> 토론회 자료집 (2021. 9. 30)

었다. 즉 성매매를 합법화하였던 법 중 일부만 폐지되고 일부는 식품위생법으로 계승되었기 때문에, 식품위생법의 ‘유흥접객원’ 조항은 실제로 성매매 관리법이라고 할 수 있다. 이는 성매매를 금지하는 정부 정책과도 맞지 않는다. 또 현재 대부분의 ‘유흥접객원’ 여성들은 유흥주점에 직접 고용되기 보다는 ‘보도방’이라는 불법 직업소개소를 통해 유흥주점, 노래주점, 노래연습장으로 알선된다. 그러므로 ‘유흥접객원’ 조항은 유흥주점이 합법적으로 운영되어 성매매 알선을 은폐하는 데에만 효과가 있으며 성매매여성의 지위와는 이미 무관하다. 성매매여성의 인권 보호를 위해서는 ‘유흥접객원’ 조항의 삭제를 통해 성매매를 ‘합법적으로’ 알선하는 유흥주점을 불법화하고, 성매매여성의 불처벌을 통해 성매매 근절 정책의 피해를 성매매여성들이 받지 않도록 해야 한다.