

2016 성매매 추방주간 기념 성매매방지 정책토론회

성매매피해자 지원 성과분석과 강화방안 모색

일 시 | 2016. 9. 21.(수) 15:30

장 소 | 페럼타워 3층(페럼홀)

주 최 |  여성가족부 | 

주 관 |  한국여성인권진흥원

2016 성매매 추방주간 기념 성매매방지 정책토론회

성매매피해자 지원 성과분석과 강화방안

모색

■ 개요

- 일 시: 2016. 9. 21(수) 15:30~17:30
- 장 소: 페럼타워 3층 (페럼홀)
- 주 최: 여성가족부
- 주 관: 한국여성인권진흥원

■ 프로그램

사회: 정재원 교수 (국민대학교)

시 간		내 용
15:10~15:30	(30.)	■ 등록
15:30~15:55	(25.)	■ [기조발제] 성매매피해자 지원 성과분석 - 문유경 선임연구위원(한국여성정책연구원)
15:55~16:45	(50.)	■ [분야별 발제 및 토론] - 의료지원의 성과와 정책대안: 이기연 소장(서울특별시 다시함께상담센터) - 법률지원의 성과와 정책대안: 송영심 소장(제주현장상담센터 '해냄') - 자활지원의 성과와 정책대안: 김한기령 센터장(대구자활지원센터) - 심리치유지원과 자살예방의 사회적 의미: 전준희 센터장(화성시 자살예방센터)
16:45~17:25	(40.)	■ 질의응답 및 종합토론
17:25~17:30	(5.)	■ 폐회 및 광고

Contents

▣ 기초발제

성매매피해자 지원 성과분석 / 1

문 유 경 (한국여성정책연구원 선임연구위원)

▣ 분야별 발제 및 토론

의료지원의 성과와 정책대안 / 53

이 기 연 (서울특별시 다시함계상담센터 소장)

법률지원의 성과와 정책대안 / 69

송 영 심 (제주현장상담센터 '해냄' 소장)

자활지원의 성과와 정책대안 / 87

김 한 기 령 (대구자활지원센터 센터장)

심리치유지원과 자살예방의 사회적 의미 / 113

전 준 희 (화성시 자살예방센터 센터장)

▶▶ 기초발제



성매매피해자 지원 성과분석

문 유 경

(한국여성정책연구원 선임연구위원)



성매매피해자 지원 성과분석

문 유 경

(한국여성정책연구원 선임연구위원)

1 서론

성매매특별법 시행 이후 성매매피해자 지원사업은 기존의 보호수용의 입장에서 보다 적극적인 사회인으로서의 복귀도모를 위한 자활지원 사업을 포함하는 다각적인 사업으로 발전되어 왔다. 이 사업은 피해 당사자의 인권보호와 심신의 건강회복은 물론 안전하고 행복한 시민사회의 유지를 위해 국가가 수행해야 하는 필수적인 사업이다. 지난 10여 년간 동 사업을 꾸준히 수행하여 온 결과 여러 측면에서 상당한 결실을 맺고 있으나 여전히 사업목적의 타당성에 대한 이의제기와 함께 사업의 성과에 대한 일각의 회의가 있다.

정부의 모든 업무는 정부업무평가 기본법에 근거하여 평가를 받는다. 정부업무평가의 추진체계를 보면 국무총리 산하에 정부업무평가위원회를 설치하고 있으며, 평가대상은 크게 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관으로 나뉘어진다. 중앙행정기관의 평가는 자체평가와 특정평가로 나뉘게 되며, 자체평가는 중앙행정기관이 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것이고, 특정평가는 사회적 파급효과가 큰 과제 등 주요현안시책에 대해 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 평가하게 된다. 국무조정실에서는 「정부업무평가 기본계획[2016~2018]」을 발표하여 정부업무평가의 목표체계 및 기본방향, 평가유형별 중점 추진내용, 평가인프라 중점 추진과제 등을 제시하고 있다. 또한 「2016년도 정부업무평가 시행계획」을 통하여 올해의 정부업무평가에 대한 개요와 특정평가와 재차평가 등에 대한 추진계획을 발표하였다.

이러한 정부업무평가는 정부의 업무를 보다 효율적으로 집행하고, 객관적인 성과 평가가 가능하도록 함으로써 업무의 성공적인 결과를 도출하는데 기본적인 도구로 활용되고 있다. 이광희(2015)는 정부업무평가에서 사용되고 있는 성과 개념이 정책/사업 수준에서 사업의 효과성, 집행의 효율성에 초점을 두고 있으며, 공익, 형평성 등의 가치는 고려되지 않고 있음을 지적하고 있다. 공무원과 전문가 심층 면담 조사 결과 성과 개념에 있어서 공무원은 부처가 추진한 정책/사업의 산출 및 효과라고 인식하고 있지만, 전문가의 경우 효과성과 더불어 공직 가치, 국민만족과 삶의 질 관점의 확대를 강조하고 있다. (이광희(2015), 「평가의 타당성 제고를 위한 성과측정 매뉴얼 개발연구」)

본 연구는 기존의 성매매피해자 지원사업에 대한 정부업무평가가 산출결과에만 초점을 두므로써 사업 전체의 흐름을 통한 사업의 효과성과 타당성 등에 대한 평가가 불충분했었다는 점을 인식하고, 보다 포괄적이고 심층적인 관점에서 본 사업의 성과평가를 시도해보고자 한다. 이를 위해 사업이 갖는 중요성을 사회비용 추정과 지하경제 규모의 파악을 통하여 재삼 확인하고, 정부의 기본적인 성과지표의 틀을 이용하되, 공익의 관점을 도입하여 분석의 틀을 확장하려 하였다. 요약하면 본 연구의 목적은 성매매피해자 지원사업의 중요성을 확인하고, 동 사업에 적합한 성과지표를 추가로 개발하여 시범적으로 분석함으로써 동 사업이 지난 10여년간 피해자 개인과 사회 전반에 미친 성과를 객관적이고 실증적인 방법으로 제시하는 것이다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 성매매피해자 지원사업에 대한 현황을 파악하는 것이다. 법적근거와 관련 정책을 소개하고, 현재 하고 있는 구체적인 사업과 세부 예산을 제시하였다. 아울러 성매매피해자 지원사업의 자체평가에 대한 부분이다. 정부업무평가 중 자체평가에 대한 내용을 개략적으로 소개하고, 이후 성매매피해자 지원사업에 대해 지금까지 수행된 자체평가 계획과 결과를 간단히 정리하였다. 둘째, 성매매피해자 지원사업의 타당성을 재삼 강조하기 위해 성매매산업의 사회적 비용을 간단하게 추정하고, 지하경제 규모와 성격을 파악하였다. 셋째, 성과지표의 개발 매뉴얼과 특정과제 분석기법 등을 통하여 본 과제에 적합한 지표들을 개발하여 보고, 개발된 지표에 의한 평가를 시범적으로 수행하였다. 구체적으로 지표의 단계는 사업목적의 확인, 투입지표, 과정지표, 산출지표, 결과/영향지표로 구성하였다.

2 성매매피해자 지원사업 자체평가

가. 성매매피해자 지원사업 현황

1) 관련 법과 기본정책

성매매피해자 지원사업은 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 그 근거를 두고 있다.¹⁾ 이 법은 성매매를 방지하고, 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한 사람의 보호와 자립을 지원하는 것을 목적으로 한다.

이 법에서 “성매매 피해자”는 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조 제1항제4호에 규정된 사람을 말한다. 이 법은 성매매, 성매매알선 등 행위 및 성매매 목적의 인신매매를 근절하고, 성매매피해자의 인권을 보호함을 목적으로 한다.²⁾ 이 법에서 규정하는 성매매피해자는 아래와 같다.

<표 1> 성매매피해자의 법률상 정의

<p>4. “성매매피해자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.</p> <p>가. 위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한 사람</p> <p>나. 업무관계, 고용관계, 그 밖의 관계로 인하여 보호 또는 감독하는 사람에 의하여 「마약류관리에 관한 법률」 제2조에 따른 마약·향정신성의약품 또는 대마(이하 “마약등”이라 한다)에 중독되어 성매매를 한 사람</p> <p>다. 청소년, 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람으로서 성매매를 하도록 알선·유인된 사람</p> <p>라. 성매매 목적의 인신매매를 당한 사람</p>

본 사업은 제1차 양성평등정책 기본계획에 의하면 정책과제 중 5번 대과제인 “폭력근절과 인권보호”의 4개 중과제 중 두 번째인 “성폭력·가정폭력·성매매 피해자 지원 내실화”에 근거한다.³⁾

이 중과제의 정책과제는 총 4개로 이중 “성매매 피해자에 대한 통합적 지원 강화(5-2-3)”와 “폭력피해자 지원기관의 역량강화(5-2-4)”가 본 사업에 직접적으로 해당된다. 해당 정책과제의 구체적인 내용은 아래와 같다.

1) 국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr>).

2) 국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr>).

3) 여성가족부(2015), 「2015~2017 제1차 양성평등정책 기본계획」, 22쪽.

<표 2> 성폭력·가정폭력·성매매 피해자 지원 내실화의 정책과제

정책과제명	사업명	세부사업
① 성폭력 피해자 보호·지원 확대	생략	생략
② 가정폭력 피해자 보호 및 자립 지원 확대	생략	생략
③ 성매매 피해자에 대한 통합적 지원 강화	○ 성매매 피해자 보호 강화 및 자립 지원 (여가부, 법무부)	<ul style="list-style-type: none"> - ‘위기개입-보호-자활’ 등 단계별 지원 강화 - 자활컨설팅, 사회공헌사업 연계를 통한 안정적인 일자리 제공 활성화 등 경제적 자립, 자활 지원 강화 - 성매매 피해자의 법적 개념 및 피해자 범위 확대 필요성 검토
	○ 성매매 피해자 특성별 지원 확대(여가부, 법무부)	<ul style="list-style-type: none"> - 피해자 특성(고령자, 청소년 등)에 맞는 시설 인프라 또는 상담원 확충 - 청소년 피해자에 대한 학업, 취업 지원 강화 - 외국인 성매매 피해자 권리보장 방안(체류, 취업 자격 등) 검토 - 해외 성매매 피해자 보호·지원 방안 마련 및 피해자 지원을 위한 국제개발협력사업 추진
	○ 인신매매 방지 및 피해자 지원 강화를 위한 제도 개선(법무부, 고용부, 복지부, 여가부, 경찰청)	<ul style="list-style-type: none"> - 인신매매 피해자 인권 보호 강화를 위한 관련 제도 정비 검토
	○ E-6 사증 근로자 보호 강화(법무부, 고용부, 여가부)	<ul style="list-style-type: none"> - E-6 사증 여성 근로자 고용실태 모니터링·점검 및 관련법 위반자에 대한 처벌 강화 - E-6 사증 및 외국인 전용 유흥음식점 현황 파악 및 존속에 대한 검토
④ 폭력피해자 지원기관의 역량 강화	○ 폭력피해자 지원기관 종사자 처우 개선(여가부)	<ul style="list-style-type: none"> - 피해자 지원기관 종사자 직무분석을 통한 임금 현실화 - 종사자 양성·보수교육 체계화 - 소진방지 프로그램 등 비경제적 처우 및 근무환경 개선 추진
	○ 폭력피해자 지원기관의 역량 강화 지원(여가부)	<ul style="list-style-type: none"> - 시설평가 결과를 활용한 지원기관별 컨설팅 제공 - 지원기관별 특성화된 자문·컨설팅 등 체계 마련 - 폭력피해 유형별 지원 및 대응 매뉴얼 마련 ※ 남성피해자 등 다양한 피해유형에 대한 지원 및 대응 매뉴얼

* 출처: 여성가족부(2015), 「2015~2017 제1차 양성평등정책 기본계획」, 83-85쪽 재편집

2) 예산과 세부 사업

정책과제의 세부사업에 의하면 본 사업은 소관부처로 여성가족부를 비롯하여 법무부, 경찰청, 고용노동부, 보건복지부가 해당된다. 그러나 여성가족부를 제외한 다른 부처는 별도의 예산을 책정하지 않고 있다.

여성가족부에 한해 예산사업을 보면 해당 사업의 사업명은 “7. 성매매방지 및 피해자 지원”으로 양성평등기금에서 지출되고 있다.

<표 3> 지원비율과 법적 근거

단위: %

기관명	지원비율	지원 법적 근거
지자체 보조	50~80%	보조금 관리에 관한 법률 제9조
(재)한국여성인권진흥원	100%	성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제19조

* 출처: 여성가족부(2015), 「2016년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(요약)」195쪽.

예산 규모를 보면 2016년에 145억5천4백만 원으로 2015년에 비해 4억2천4백만 원 증가하였고 2014년에 비해서는 11억3천만 원 증가하였다.

기능별로 분류하여 보면 성매매피해자 지원사업이 전체의 90%를 차지하고 있으며 「성매매방지중앙지원센터」 운영 지원이 10% 정도이다. 비목별로 보면 자치단체 경상보조의 비율이 가장 높아 2016년 예산의 86%를 차지하고 있으며 민간경상보조가 10%, 자치단체자본보조가 4%이다.

<표 4> 연도별 예산 규모

단위: 백만 원

	2014년예산	2015년예산	2016년예산
기능별 분류			
- 성매매피해자 지원	11,883	14,130	13,148
- 성매매방지 중앙지원센터 운영	1,541	1,387	1,406
비목별 분류			
- 위탁비	-	150	-
- 민간경상보조	1,541	1,387	1,406
- 자치단체경상보조	11,709	12,109	12,514
- 자치단체자본보조	174	484	634

* 출처: 여성가족부(2015), 「2016년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(요약)」196쪽.

성매매피해자 지원사업은 크게 성매매피해자 지원시설 및 상담소의 운영, 성매매 피해자 구조지원사업, 집결지 성매매여성 자활지원, 성매매방지 중앙지원센터 운영으로 나뉜다.⁴⁾

성매매피해 상담소는 성매매피해자 상담, 긴급구조 활동, 의료·법률지원 및 지원시설에의 연계 기능을 하는 시설로서 2015년말 기준 전국 16개 시·도에서 총 26개소가 운영되고 있으며, 한해 총 상담건수는 65,607건으로 나타났다. 성매매피해자 지원시설은 성매매피해자들에게 숙식, 상담, 심리안정 프로그램, 의료·법률서비스, 직업교육 및 진학준비 등 이들의 자립·자활에 필요한 복지서비스를 지원하고 있으며, 2015년 말 기준으로 총 41개소가 운영되고 있다. 또한 자립지원공동생활시설은 자활 기반을 갖춘 탈성매매 여성들에게 일정기간 주거를 제공하며 이들의 원활한 사회복귀를 지원하고 있는 시설로서 총 12개가 운영되고 있다.

자활지원센터는 공동작업장 및 일자리 지원사업 운영을 통해 탈성매매 여성들이 본격적으로 사회에 진출하기 전에 경제활동을 체험하며 탈성매매의 의지를 제고하는 동시에 사회생활 적응의 효과를 제고할 수 있도록 지원하는 시설로서 2015년 기준 10개소가 운영되고 있다.

성매매피해자 구조지원사업은 「성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」이 시행된 2004년 처음 시작되었다. 구조지원사업은 성매매피해 상담 후 피해자들의 자립·자활에 필요한 통합적인 복지서비스를 지원하여 이들의 사회복귀를 촉진하고 있다.

동 지원 사업은 성매매로 인한 질병 치료를 위한 ‘의료지원’, 선불금 등 법률문제 해결을 위한 ‘법률지원’, 자활을 위한 ‘직업훈련 및 진학훈련 지원’ 등을 주요 내용으로 하고 있다.

성매매집결지 현장기능강화사업은 2004년 성매매여성의 탈업소와 자활을 지원하기 위하여 시작된 집결지 성매매여성 지원사업이 재편된 것으로 현장기능강화사업 활동가들은 집결지 여성들의 인권보호와 이들의 탈성매매를 지원하기 위해 정기적으로 아웃리치와 현장상담을 실시하고 있다.

성매매방지중앙지원센터(이하 중앙센터)는 성매매방지활동 및 성매매피해자 등의 지원 서비스 전달체계의 효율적인 연계·조정 등을 위하여 2005년 11월 25일 설치

4) 여성가족부(2015), 「2014년도 여성정책 연차보고서」184-191쪽 요약 정리함.

되었다. 주요업무는 성매매피해자 지원기관 간 연계 등 국내외 네트워크 강화, 탈성매매여성 자립·자활 지원, 성매매방지 상담원 양성 및 종사자 역량강화, 성매매방지 대책 연구 및 인식개선 홍보 등이다

나. 자체평가

정부업무평가는 「정부업무평가 기본계획」에 의해 이루어진다. 이 계획은 정부업무평가 및 성과관리에 관한 중기목표와 기본 정책 방향으로서의 성격을 갖고 있다.⁵⁾

자체평가의 평가방향은 첫째 중앙행정기관별 목표와 정책수단을 설정하고, 추진실적을 주기적으로 점검·평가하여 국정성과를 창출 지원하고, 둘째 평가결과를 정책·예산·조직·인사·보수 등에 반영토록 함으로써 국정운영의 효율성과 책임성을 제고하는 것이다.

여성가족부의 2015년 자체평가계획은 「정부업무평가 기본계획(2013~2015)」에 의해 실시된 것으로 1장은 개요, 2장은 자체평가위원회 및 평가담당조직의 구성과 운영, 3장은 자체평가 대상, 4장은 평가지표 및 측정방법, 5장은 자체평가 방법 및 일정, 6장은 자체평가결과의 활용 및 조치, 7장은 기타 자체평가에 관한 사항으로 구성되어 있다.⁶⁾ 성매매피해자 지원사업은 “주요 정책” 부문에 속하며 과제로서 2015년 성과관리시행계획 목표체계도안에서 전략목표 IV 여성·아동이 안전한 사회 조성(국정76,77) 중 [성과목표 IV-2] “성매매를 근절하고 피해자 지원을 강화한다”에 포함된다.

5) 국무조정실(2016), 「정부업무평가 기본계획[2016~2018]」, 1쪽.

6) 여성가족부(2015), 「2015년도 자체평가계획」, 차례쪽.

<그림 1> 2015년도 성과관리시행계획 목표체계도



* 출처: 여성가족부(2015), 「2015년도 자체평가계획」, 8쪽.

이러한 성과관리 시행계획 목표하에 설정된 평가대상 과제는 총32개이며, 이 중 성매매피해자 지원사업과 직접 관련되는 과제는 1개, 간접적으로 관련되는 과제는 3개이다.

직접 관련이 되는 과제의 과제명은 26. 성매매·성희롱 방지 정책 추진 내실화이고, 성과지표는 3개를 설정하였다. 첫 번째 성과지표는 성매매피해 상담건수로 상담건수의 총계를 기준으로 2015년 목표치는 62,000건수이다. 두 번째 성과지표는 성매매피해자 지원건수로서 상담소 및 지원시설에서의 법률, 의료, 직업훈련 지원 건수의 합계가 측정방식이고, 목표치는 39,000건이다. 세 번째 지표인 성매매 방지 네트워크 사업 참여기관 수로서 2015년 목표치는 164기관이다.

<표 5> 성매매피해자 지원사업과 직접 관련이 있는 관리과제

단위: 건, 개소

담당과(팀)	관리과제	성과지표	측정방법(측정산식)	'15년 목표치
권익지원과	26. 성매매·성희롱 방지 정책 추진 내실화	① 성매매피해 상담 건수(건)(공통)	성매매피해 상담소의 상담 건수 총계	62,000
		② 성매매피해자 지원건수(건)	성매매피해상담소 및 지원 시설에서의 법률, 의료, 직업훈련 지원건수의 합계	39,000
		③ 성매매 방지 네트워크사업 참여기관 수(개)(공통)(신규)	성매매방지 네트워크 사업 참여 기관 수	164

* 출처: 여성가족부(2015), 「2015년도 자체평가계획」, 13쪽.

정부업무평가 지침에 의하면 매년 중앙행정기관의 장은 자체평가결과를 인터넷 등에 공개하고, 국회 소관위원회에 보고하도록 되어 있다.⁷⁾

여성가족부의 주요 성과 중의 하나로 26번 관리과제인 “성매매·성희롱 방지 정책 추진 내실화”를 두 가지 사항에서 언급하고 있다.⁸⁾ 첫째 성매매 방지정책의 효과적인 추진과 내실화를 위해 성매매 알선업소에 대한 행정처분 강화, 집결지 폐쇄 로드맵 마련 등 적극적인 제도개선을 추진하였다는 것, 둘째 정책추진에 대한 사회적 공감대 확산과 관련하여 다양한 홍보를 실시하는 한편 성매매피해자의 자활욕구에 맞춰 지원서비스의 확대 및 다양화를 적극 추진하였다는 것이다.

7) 여성가족부(2016), 「2015년도 자체평가 결과보고서 요약(주요정책부문)」, 3쪽.

8) 여성가족부(2016), 「2015년도 자체평가 결과보고서 요약(주요정책부문)」, 5쪽.

3 성매매피해자 지원사업 시범 성과평가

가. 기존 성과지표

1) 성과 개념

정부업무평가에서 성과 개념에 대한 정의는 찾기 어렵다. 2006년에 국무조정실에서 발표한 「성과지표 개발·관리 매뉴얼」의하면 “성과관리의 도입은 공공부문 성과의 특수성에 기초한다. 민간부문과 달리 공공부문의 성과는 산출(output)이나 결과(outcome)가 복합적이고 다차원적인 경우가 많다”라고 표기되어 있어 공공부문 성과의 특성을 분석하고 있다.⁹⁾

공공부문에서 성과의 개념이 중요한 이유는 성과의 개념에 따라 성과측정의 목적, 범위 등이 달라지고, 그에 따라 성과평가의 결과가 달라지기 때문이다.

반드왈레(Van de Walle)는 정부성과의 측정에 있어 보다 본질적인 문제로 정부 및 정부성과에 대한 개념적 문제 다섯 가지를 제기하고 있다.¹⁰⁾ 첫째, 정부와 사회의 경계 등 정부와 관련한 개념적 논란이다. 둘째, 정부가 해야 할 일에 대한 논란, 즉 정부의 목적을 둘러싼 다양한 입장이 있다. 셋째, 정부가 정책목적을 달성할 수 있는지에 대해서이다. 넷째, 정부 성과의 측정에서 인과성 및 귀속성의 문제이다. 마지막으로 정부성과에 대한 측정은 정부가 무엇인지, 정부의 목적이 무엇인지, 정부의 정책이나 개혁의 인과성이 어떻게 작동하는지에 대한 신념과 주장에 대한 논란의 가능성이다.

이와 같이 정부 성과에 대한 개념적 논란성이 존재하는 가운데, 최근 정부의 작동 가치는 신공공관리개혁에서 탈신공공관리개혁으로 이전하면서 성과에 대한 개념이 변화하고 있다.

신공공관리(NPM new public management)는 시장주의와 ‘신관리주의(new managerialism)’를 결합해 전통적인 관료제 패러다임의 한계를 극복하고 작은 정부를 구현하기 위해 개발된, 1980년대 이후 영미 국가들을 중심으로 등장한 정부

9) 국무조정실(2006), 「성과지표 개발·관리 매뉴얼」, 5쪽.

10) Van de Walle(2009), International Comparison of Public Sector Performance - How to move ahead? Public Management Review 11(1): 39-56, 이광희(2015), 31-32 쪽에서 재인용.

운영 및 개혁에 관한 이론을 말한다. 즉 신공공관리론은 정부관료제의 운영 체제가 경쟁의 원리에 기반한 시장 체제를 모방, 계층제적 통제를 대체함으로써 정부관료제의 효율성을 높이지는 이론이다.¹¹⁾ 이들 이론에 입각한 대안은 개인적 합리성에 의존해 작동하는 시장 메커니즘을 공공부문에 도입하는 것이며, 이에 따른 경쟁시스템 및 성과관리제도는 자원절약(economy), 투입보다는 산출 및 결과에 초점을 둔 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)을 강조하게 된다.¹²⁾

골드핀치와 왈레스(Goldfinch & Walles 2010)는 최근 신공공관리개혁에서 탈신공공관리(Post NPM)개혁으로 대체되고 있음을 주장하고 있다.¹³⁾ 전문성을 가진 분절화된 기관을 통해 서비스의 효율성을 제공하는 정책으로부터 통합된 관점에서 공공서비스를 제공하는 정책으로 전환(fromagencification to integration), 전략 및 결과에 대한 초점을 두고 고객보다는 시민 관점을 강조하며, 관료에 대해 재정적 인센티브보다는 공익적 관점을 강조하는 정책으로 변화를 추구하고 있다.

이처럼 탈신공공관리에서 공공가치가 중요한 주제로 등장하면서 효율성이나 고객의 관점에 초점을 두었던 성과의 개념이 시민적 관점과 공공가치의 실현으로 간주되는 경향이 강해지고 있다.

무엇든 전통적인 관료제론이나 NPM과 달리 공공부문의 역할을 공공가치를 생산 또는 부가하는 데 있음을 강조하고 있다. 이익을 추구하는 민간 기업이 그들의 이해관계자, 즉 주주, 근로자, 고객 등을 위해 가치를 부가하듯이(add value), 공공부문의 조직들도 자신의 국가, 사회, 지역공동체를 위해 가치를 부가해야 한다. 그가 제시한 공공가치 목록은 책임성, 이타심, 박애, 이익의 균형, 시민참여, 타협 등 민간부문의 성과관리에서는 찾아볼 수 없으며, 공공부문이 가져야 될 가치로 여겨지는 것들이 많이 포함되어 있다.¹⁴⁾

탈신공공관리학파들이 주장하고 있는 공공부문 성과개념에서 공공가치의 중요성에 대한 강조는 성매매피해자 지원사업의 성과 평가에서 중요한 시사점을 준다. 본 사업의 경우 성매매피해자의 일차적인 지원도 중요하지만 장기적으로 이들을 사회

11) [네이버 지식백과] 신공공관리 [新公共管理, new public management] (행정학사전, 2009. 1. 15., 대영문화사).

12) 이광희(2015), 38쪽.

13) 이광희(2015), 38-39쪽.

14) Moore 1995: 128; Jorgensen and Bozeman 2007: 377-378 재인용, 이광희(2015), 43쪽 재제인용.

인으로 복귀하도록 도모함으로써 국민전체의 사회통합 정도가 높아질 수 있다는 점도 성과분석에 포함할 수 있다는 점을 시사한다.

2) 성과지표의 개발 매뉴얼

정부의 성과지표 개발 매뉴얼도 기본적으로 논리모델에 기초한다. 지표 개발 순서를 보면 1단계인 사업의 목적 확인은 성과분석 이전 단계로 설정된 것이며, 2단계는 투입지표, 과정지표, 산출지표, 결과지표로서 논리모델을 따르고 있다. 3단계는 개발된 지표의 점검을 위한 도구라고 볼 수 있다.¹⁵⁾

<그림 2> 재정사업 성과지표 개발 순서도



* 출처: 기획재정부·한국조세연구원(2012), 「재정사업 성과지표개발 매뉴얼 - 현장에서 통하는 성과지표개발 -」, 12쪽

15) 기획재정부·한국조세연구원(2012), 「재정사업 성과지표개발 매뉴얼 - 현장에서 통하는 성과지표개발 -」 12쪽.

나. 성과지표 개발과 시범 성과평가

1) 사업목적의 확인

성과지표 개발의 첫 단계는 해당사업이 이루고자 하는 목적이 무엇인지 구체적으로 파악해 보는 것이다. 사업목적은 세 가지 요건을 갖추어야 하는데 첫째, 궁극적인 목적이 파악되어야 하고 둘째, 목적이 구체적이고 명확하게 표현되어야 하며 셋째, 상위목표와 부합하여 상위목표의 달성에 기여할 수 있도록 논리적으로 연계되어야 한다.¹⁶⁾

성매매피해자 지원사업의 목적은 첫째 “성매매피해 상담소, 지원시설, 자립지원공동생활시설, 자활지원센터, 대안교육위탁기관 운영을 통하여 성매매 재유입 방지 및 건전한 사회인으로서의 복귀 도모”이며 두 번째 목적은 “성매매방지활동 및 성매매피해자 등에 대한 지원서비스 전달체계의 효율적인 연계·조정”이다.¹⁷⁾

이 목적을 분석하면 두 번째 목적은 첫 번째 목적을 달성하기 위한 도구적인 내용이므로 첫 번째 목적이 보다 직접적인 목적이라 할 수 있다. 첫 번째 목적을 다시 세분화하면 “성매매피해 상담소, 지원시설, 자립지원공동생활시설, 자활지원센터, 대안교육위탁기관 운영을 통하여”는 그 자체가 목적이기 보다는 목적을 이루기 위한 수단의 성격이 강하다. 따라서 이 사업의 가장 핵심적인 목적은 “성매매 재유입 방지 및 건전한 사회인으로서의 복귀 도모”라 할 수 있다. 그런데 “성매매 재유입을 방지”하기 위해서는 “건전한 사회인으로서의 복귀 도모”가 이루어져야 하므로, 궁극적으로는 “건전한 사회인으로서의 복귀 도모”가 최종 목적이라 할 수 있다.

이 목적이 상위목표와의 부합성을 보면 상위목표인 “성매매를 근절하고 피해자 지원을 강화한다(2015년 자체평가계획 성과목표 IV-2)”와 “여성·아동이 안전한 사회조성(전략목표 IV)”에 부합하여, 상위목표의 달성에 기여할 수 있다. 그러나 목적의 구체성과 명확성을 보면 “건전한 사회인으로서의 복귀 도모”에서 “건전한”의 의미, “사회인으로서의 복귀”의 의미가 포괄적이고 추상적이므로 구체화할 필요가 있다.¹⁸⁾

사업의 목적과 관련한 또 하나의 문제는 “성매매 피해자 등”의 지원 대상의 규모

16) 기획재정부·한국조세연구원(2012), 「재정사업 성과지표개발 매뉴얼 - 현장에서 통하는 성과지표개발 -, 13-14쪽.

17) 여성가족부(2015), 「2016년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(요약)」, 195쪽.

18) “건전하다”의 사전적 의미는 1. 병이나 탈이 없이 건강하고 온전하다. 2. 사상이나 사물 따위의 상태가 한쪽으로 치우치지 않고 정상적이며 위태롭지 아니하다. 출처: 네이버 국어사전 <http://dic.naver.com>

이다. 성매매방지법은 성을 파는 행위를 한 자(성매매피해자로 인정되지 않는)도 탈성매매를 돕기 위해 지원대상에 포함하고 있다. “성매매 피해자 등”의 실제 규모는 성매매가 불법인 상황에서 정확히 파악이 어려운 상태이다.

한 조사에 의하면 성매매가 영업의 1차적이고 주된 목적인 업소들이 밀집해 있는 일련의 연속적 구역인 “전업형 성매매 집결지” 44개를 조사한 결과 집결지 여성수는 5,103명으로 조사되었다. 실제 전업형 성매매 집결지에서 거주하고 있는 여성수는 이보다 더욱 많을 것으로 예상된다. 집결지의 업소가 10개 미만인 곳은 제외되었기 때문이다.¹⁹⁾

전업형 성매매업소의 여성과 더불어 성매매피해자로 추정할 수 있는 집단은 겸업형 성매매 여성이다. 겸업형 성매매란 유흥접객 서비스업에서 본래 업종의 서비스와 더불어 2차 서비스 형태로 성매매를 제공하는 것을 말한다. 일반 유흥주점 등에서 2차 서비스로 알선을 하고 이에 성매매를 하는 여성들의 규모를 파악하는 것이 필요하나, 현재 이 규모에 대한 추정은 자료의 한계상 어렵다. 현재 가능한 통계는 성매매 알선 추정업체 수로서 전체 업체수에 성매매 알선비율을 곱하여 얻은 수치이다. 이 공식에 의해 2007년 실태조사 보고서는 겸업형 성매매여성 수를 147,392명으로 추정하였다.²⁰⁾

이 외에 인터넷 성매매, 자유업종 성매매, 해외 성매매 등 다른 종류의 성매매 여성이 규모도 증가하고 있으나, 가장 핵심적인 집단을 지원 대상으로 취급하고자 하는 의도에서 일단 논의에서 제외하였다. 향후 이러한 종류의 성매매 여성 등에 대한 규모 추정도 필요하다.

지금까지의 논의는 성과지표 개발의 첫 단계로서 해당사업이 이루고자 하는 목적이 갖추어야 될 요건을 점검하는 것이다. 세 가지 요건이란 앞서 언급한대로 궁극적인 목적의 파악, 구체적이고 명확한 표현, 상위목표와의 부합이다.²¹⁾

앞의 논의들은 성매매피해자 지원사업의 목적이 위의 세 요건을 부합하고 있음을 확인하는 내용들이었음에도 불구하고 해당 사업의 필요성에 대한 반대 의견이 잠재적으로 있다. 일반적으로 정부의 사업 수립여부를 판단하기 위해서는 사업의 “예비

19) “여성가족부 정책뉴스” http://www.mogef.go.kr/korea/view/news/news08_01_01_view.jsp 참고.

20) 윤덕경 외(2007), 「성매매 실태조사」 여성가족부, 93쪽.

21) 기획재정부·한국조세연구원(2012), 「재정사업 성과지표개발 매뉴얼 - 현장에서 통하는 성과지표개발 -, 13-14쪽.

타당성” 분석을 실시한다. 예비타당성의 핵심은 주어진 문제의 해결을 위해 투자되는 비용대비 산출효과가 더욱 클 때 타당한 것으로 판단된다. 이 보고서에서는 본 사업의 목적의 필요성을 강조하기 위해 타당성 분석의 관점에서 투자대비 산출효과가 얼마인지에 대해 논의하고자 한다. 일반적으로 산출효과를 수량적으로 표현하기는 쉽지 않다. 산출효과로서 수출량의 증가, 생산성 증가 등 사회경제적 효과 등은 측정이 용이하지만 대국민 서비스사업들은 산출효과가 국민의 정서적 안전감, 행복감 등으로서 측정이 어려운 점이 있다.

이 사업 역시 피해자의 사회적 복귀로 인한 산출효과는 계량적으로는 측정이 어렵다. 그럼에도 불구하고 산출효과를 보자면 세 가지 측면에서 논의가 가능하다. 첫째 인권의 측면이다. 이들은 신체적인 억압과 구타, 경제적인 구속, 무기력함, 약물중독, 무기력증 등 정상적인 생활의 유지가 어려운 상태이다. 이들을 인권의 측면에서 성매매피해자를 지원하고 보호함으로써 국민의 기본적인 생존권을 보장해준다는 측면에서 그 산출효과는 상징적인 측면에서 매우 크다고 볼 수 있다. 역설적으로 성매매가 합법인 독일의 경우 합법화가 된 2002년부터 2015년까지 독일에서 55명의 성매매여성이 성매매 구매자나 성매매 관련자들에 의해 살해되었고 29건의 살인시도가 있었다. 이는 성매매가 합법, 불법을 떠나 성매매 여성이 얼마나 위험한 환경에 놓여있는가를 보여주는 통계이다.²²⁾

사업의 필요성을 보여 주는 두 번째 근거는 성매매피해자를 양산하는 성매매산업이 막대한 규모의 지하경제를 갖고 있어, 조세회피는 물론, 자금의 비정상적인 유통으로 인해 공식적인 경제활동을 저해하게 된다는 것이다.

우리나라의 지하경제 규모는 450조 원으로 GDP의 30.1%에 달하며, 불법 도박, 불법유흥업, 성매매영업, 불법 대부업과 관련한 몇 개 분야만도 최소 연간 140조 원 규모를 갖고 있다. 성매매의 규모는 성매매 단속율을 4-5%로 추정할 경우 30-37조 원으로 추정하고 있다.²³⁾ 조직범죄단체의 주요 영업분야는 유흥업, 성매매영업, 대부업, 도박업으로 나타난다. 즉 성매매산업의 지하경제 규모가 30-37조 원으로 경제성장에 막대한 지장을 주고 있으며, 성매매가 조직범죄의 주요 영업수단으로 기능하고 있어, 성매매피해자 지원사업의 기본 목적인 탈성매매가 여성 개

22) URL <http://prostitutionresearch.com/wp-content/uploads/2015/10/Prostitution-in-Germany-Murders.pdf>

23) 강석구(2015), 「조직범죄단체의 불법적 지하경제 운영실태와 정책대안 연구(II)」, 377쪽, 한국형사정책연구원.

인의 노력만으로 될 수 없다는 사실이 정부의 정책적 개입의 타당성을 보여주고 있다.

사업의 필요성을 보여주는 세 번째 논의는 사회적 비용에 대한 논의이다. 경제학적 의미에서 사회적 비용이란 재화를 생산할 때 생산자와 사회 전체가 부담하는 모든 비용을 말한다. 즉 사적비용과 외부효과로 인한 비용을 합친 개념으로 외부효과가 외부불경제일 때 사회적 비용은 사적비용에 비해 커지게 된다.²⁴⁾ 성매매에 대한 사회적 비용을 계산할 경우 성매매 피해자에 대한 의료비용, 비의료비용, 사회비용, 성매매자들의 인적 손실, 성매매 수익에 대한 탈세관련 비용등이 포함된다. 이러한 비용들은 당사자뿐 아니라 사회 전체가 부담해야 하는 비용으로써 사회적 비용이 커질 경우 이를 예방하기 위한 정부의 정책개입이 필요하게 된다.

2) 성매매의 사회적 비용 추정

가) 프랑스의 성매매 사회적 비용 분석 결과

본 연구에서는 사회적 비용의 추정에 필요한 기초 통계의 부재로 인해 프랑스의 사회적 비용 추정결과를 이용하여 개략적으로 비용을 추정하였다.

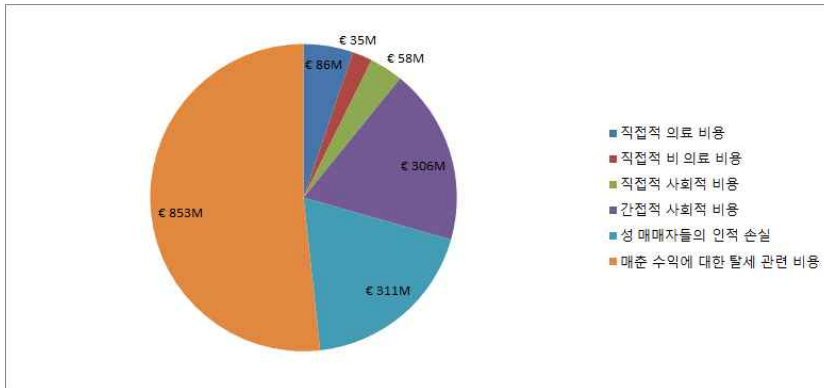
프랑스의 “Movement du nid” 연구팀은 프랑스의 경제학적 관점에서 성매매합법화 주장(불법으로 할 경우 성매매시장이 지하경제화 됨으로써 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 주장)에 대한 반박으로 성매매 체계가 성매매 피해자들 및 사회적 부담하는 경제적 사회적 비용이 얼마나 큰 지를 보여주고 있다.²⁵⁾

이 연구결과에 의하면 프랑스 내의 성매매 여성은 최소 3만명에서 최대 약 3만7천 명으로 추정하고 있다. 이 통계에 근거하여 프랑스에서 한 해 성매매의 총비용이 약 16억 유로(한화 약 2조4천억)으로 추정하고 있다. 사회적 비용의 항목별 비중을 보면 성매매 수익에 관한 탈세관련 비용이 8억5천3백만 유로로 가장 크고, 성매매자들의 인적 손실이 3억1천1백만 유로로 그 다음으로 크다. 그 다음으로는 간접적 사회적 비용이 3억6백만 유로, 직접적 의료 비용이 8천6백만 유로, 직접적 사회적 비용이 5천8백만 유로, 직접적 비의료비용이 3천5백만 유로로 추정하고 있다. 각 부분별 추정액을 보면 아래 그림과 같다.

24) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1013271&cid=50305&categoryId=50305> 네이버 용어해설, 매일경제, 매경닷컴.

25) movement du nid(2015), “proscost Estimate of the economic and social cost of prostitution in France” URL <https://proscost.files.wordpress.com/2015/09/proscost-vang-web2.pdf>

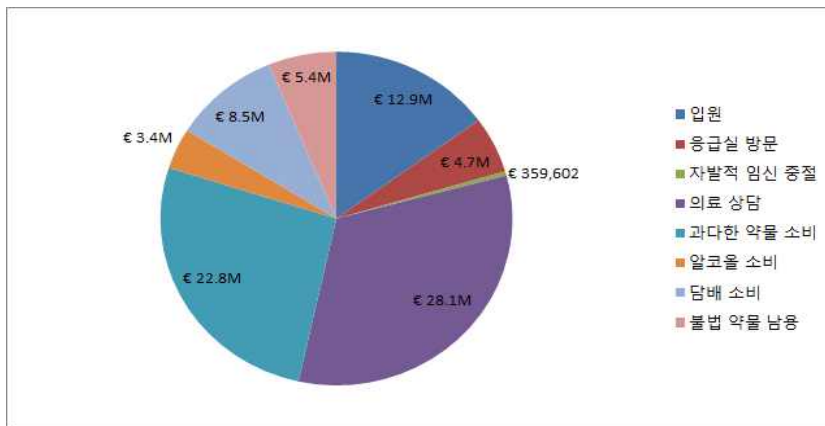
<그림 3> 프랑스의 성매매 사회적 비용 추정치



출처: movement du nid(2015), “prostcost Estimate of the economic and social cost of prostitution in France” 6쪽
 URL <https://prostcost.files.wordpress.com/2015/09/prostcost-vang-web2.pdf>

직접적 의료비용을 항목별로 보면 의료상담이 2천8백만 유로로 가장 크며, 그 다음으로 과도한 약물 소비가 2천3백만 유로로 크다. 그 외에 입원, 담배, 불법약물 소비 등도 성매매로 인하여 발생하는 사회적 비용에 포함하고 있다.

<그림 4> 직접적 의료비용 추정치(총8천6백만 유로)



출처: movement du nid(2015), “prostcost Estimate of the economic and social cost of prostitution in France” 10쪽 URL <https://prostcost.files.wordpress.com/2015/09/prostcost-vang-web2.pdf>

성매매 개인과 관련되는 직접적인 비용 중 비의료비용으로서는 경찰 및 헌병의 활동으로 인한 사회적 비용이 1천8백만 유로로 추정되고 있으며, 교도소 행정이 1천4백만 유로로 그 다음으로 크다.

<그림 5> 직접적 비의료비용 추정치(총3천5백만 유로)



출처: movement du nid(2015), “prostcost Estimate of the economic and social cost of prostitution in France” 14쪽 URL <https://prostcost.files.wordpress.com/2015/09/prostcost-vang-web2.pdf>

직접적 사회비용은 응급 및 과도기의 숙소 지원, 근로소득 보충 혜택, 성인 장애인에 대한 혜택 등 주거지에 대한 혜택이 주로 차지한다. 비용간의 비중을 보면 성인 장애인에 대한 혜택이 9백2십만 유로로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 응급 및 과도기 숙소지원이 7백4십만 유로로 그 다음으로 큰 비중을 차지하고 있다.

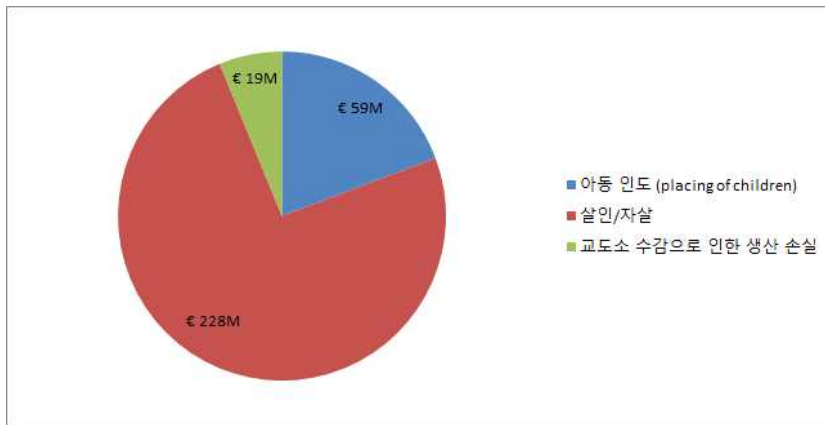
<그림 6> 직접적 사회 비용 추정치(총 5천8백만 유로)



출처: movement du nid(2015), “prostcost Estimate of the economic and social cost of prostitution in France” 17쪽 URL <https://prostcost.files.wordpress.com/2015/09/prostcost-vang-web2.pdf>

간접적 사회비용은 약 3억6백만 유로로 추정하고 있는데, 이 중 살인과 자살의 비용이 2억2천8백만 유로로 가장 크다. 성매매는 극단적인 신체적, 심리적 폭력을 행사하게 되는 사건으로 성매매피해 여성들의 자살 의도, 시도, 가능성 등은 일반인들에 비해 매우 높다. 프랑스에서 성매매로 인한 자살 및 살인 건수에 대한 공식 통계는 없지만 이 연구에서는 일반인들에 비해 성매매 자들의 자살률이 12배나 높다고 추정하고 있다.

<그림 7> 간접적 사회 비용 추정치(총 3억6백만 유로)



출처: movement du nid(2015), “prostcost Estimate of the economic and social cost of prostitution in France” 20쪽 URL <https://prostcost.files.wordpress.com/2015/09/prostcost-vang-web2.pdf>

성매매자들의 인적 손실 또한 막대하다. 성매매로 인한 과도한 사망률이 인적 손실 중 가장 큰 비용을 차지하고 있다. 미국의 전염병 학술지에 발표된 논문 “장기간 성매매 여성들의 사망률”에 의하면 성매매 활동으로 인하여 손실된 수명이 막대함을 보여 준다.²⁶⁾ 프랑스의 연구에서는 이로 인한 손실을 매년 총 1억7백만 유로에서 1억5천7백만 유로로 추정하고 있다. 이 연구에 의하면 성매매자들은 일반인에 비해 6배나 높은 강간피해를 입었으며, 지난 1년동안 신체적 폭력 경험은 51%, 심리적 폭력 경험은 64%에 달해 이들이 인적 자원 소실이 매우 막대함을 보여 준다.

26) John J. Potter 그 외(2004), “Mortality in a Long-term Open Cohort of Prostitute Women” American Journal of Epidemiology, Vol. 159, No. 8, 778-785쪽.

<그림 8> 성매매자들의 인적 자원 손실 (총 3억 천 백만 유로)



출처: mouvement du nid(2015), “proscost Estimate of the economic and social cost of prostitution in France” 23쪽 URL <https://proscost.files.wordpress.com/2015/09/proscost-vang-web2.pdf>

성매매 시 발생하는 다양한 비용과 관련하여 이들은 기존의 경제 순환에 포함되지 않고, 탈세되고 있음을 밝히고 있다. 만일 성구매자들이 이 금액을 다른 활동에 썼다면 프랑스는 세금을 최소 8억 5천3백만 유로 정도 증가시켰을 것으로 추정하고 있다.

<그림 9> 성매매수익에 대한 탈세 관련 비용 (총 8억5천3백만 유로)



출처: mouvement du nid(2015), “proscost Estimate of the economic and social cost of prostitution in France” 26쪽 URL <https://proscost.files.wordpress.com/2015/09/proscost-vang-web2.pdf>

나) 우리나라 성매매 사회적 비용 분석

지금까지 살펴본 프랑스의 성매매에 대한 사회적 비용 추정결과를 이용하여 개략적으로 우리나라의 성매매 사회적 비용을 추정하였다. 물론 이는 매우 개략적인 것으로 향후 정밀한 연구가 필요하며, 이용상에 상당한 주의를 요한다.

우리나라의 성매매에 대한 사회적 비용의 추정은 현재 자료의 한계상 불가능하다. 다만 성매매 피해여성 3만7천 명을 기준으로 2조4천억 원의 사회적 비용을 추정하고 있는 프랑스의 사례를 기준으로 단순하게 추정하여 볼 수는 있다. 피해여성 1인당 사회적 비용이 약 6천5백만 원이 된다. 이를 실태자료가 공개된 2007년 성매매피해여성 수인 151,036명(전업형 3,644명+겸업형 147,392명, 인터넷 및 기타 제외한 수치임)에 곱하면 우리나라 성매매에 대한 사회적 비용은 약 9조8천173억 원으로 추산된다. 인터넷이나 스마트폰 등을 매개로 한 성매매, 자유업종 성매매, 해외성매매 등 다른 형태의 성매매를 포함하면 그 금액은 훨씬 커질 것이다. 현재 정부의 성매매 피해여성에 대한 2015년도 지원예산이 약 143억 원임을 고려할 때 정부의 예산 투입이 더욱 절실하게 요구된다.

사회적 비용의 계산에서 전 과정을 추정하기 어려우나, 일부 추정이 가능한 내용을 시도하였다. 첫째 자살과 관련된 사회적 비용의 추정이다. 프랑스의 사례에서는 2억28백만 유로(약 3,420억 원)를 추정하고 있다. 이를 위해 다음과 같은 순서로 진행하였다.

<표 6> 성매매 피해여성의 자살에 따른 사회적 비용 추정 순서

- 1) 일반인과 성매매피해 여성의 자살시도율 비교
- 2) 자살시도자 자살비율
- 3) 연간 성매매피해 여성 자살자수 추정
- 4) 성매매 피해여성 자살의 사회적 비용

(1) 일반인과 성매매 피해여성의 자살시도율 비교

성매매 피해여성들은 성매매라는 특수한 폭력피해를 경험한 집단으로 자살시도율이 매우 높게 나타난다. 일반인들의 자살시도율과 성매매 피해여성 중 시설에 입소한 여성들의 자살시도율을 비교하면 일반인들이 2.1%임에 비해 성매매 피해여성들

의 자살시도율은 48%로 23배나 높게 나타나, 이들의 정신건강에 대한 의료지원이 얼마나 절실한 지 보여주고 있다.

<표 7> 일반인과 성매매 피해여성의 자살시도율

단위: %, 명

	일반인		성매매 피해여성	
	비율	인원	비율	인원
조사대상 전체	100%	1000명	100%	405명
자살충동률	38%	377명	70%	284명
자살계획률	6.8% (38%의 18%)	67명	-	-
자살시도율	2.1% (6.8%의 31%)	21명	48%(70%의 68%)	190명

* 출처: 심재웅(2010), “우리나라 국민의 생명존중 및 자살에 관한 의식조사” 「제4회 서울국제자살예방학술대회」 발표 슬라이드 29쪽, 31쪽, 33쪽, 인터넷검색자료: 김자영(2011), 「성매매피해여성의 정신건강 및 지원욕구 조사」, 한국여성인권진흥원, 77쪽, 79쪽

(2) 자살시도자의 자살비율

자살에 대한 사회적 비용을 추정하기 위해서는 실제로 성매매 피해여성 중 자살한 사람의 규모를 파악해야 한다. 그러나 자살자의 성매매 피해여부는 현재 밝혀지지 않으므로 간접적으로 추정하여 보았다.

보건복지부의 「2013년 자살실태조사」는 자살시도자와 일반인의 자살비율을 보고하고 있다. 자살시도의 의무기록이 있는 사람의 자살률은 10만 명당 700여 명임에 비해 일반인은 10만 명당 28.1명²⁷⁾으로 자살률이 약 25배 높다고 보고하고 있다.²⁸⁾

(3) 성매매 피해여성 자살자 수 추정

이를 2007년도 성매매 피해여성 수 151,036명(전업형+겸업형)에 대해 적용해보면 성매매 피해여성의 자살시도율인 48%, 자살시도자의 자살율 0.7%(10만 명당 700명)을 곱하면 507명이 나온다. 즉 한 해에 성매매 피해여성 중 자살자가 507명으로 추정된다.

27) 2012년 한국의 자살사망률임.

28) 보건복지부(2014), 「2013년도 자살실태조사 요약보고서」, 26쪽.

<표 8> 성매매 피해여성 자살자 수 추정

단위: %, 명

성매매 피해여성수(A)	자살시도율(B)	자살시도자의 자살율(C)	자살자수(A*B*C)
151,036	48%	0.7% (10만명당 700명)	507명

(4) 성매매 피해여성 자살의 사회적 비용

우리나라 전체 질병을 20개의 대분류로 범주화해 분석한 연구 결과, 질병으로 인한 사회경제적 총비용은 2012년 기준 120조6532억 원이다. 질병군 별로는 손상 및 중독이 16.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 손상 및 중독으로 인한 비용 가운데 자살에 의한 비용은 6조4769억 원으로 손상 및 중독비용의 33.2%를 차지하고 있다.²⁹⁾

자살은 우리나라 5대 사망 원인의 하나로 사회적 비용 역시 전체 질병 중의 큰 비중을 차지하고 있다. 사회적 비용 추정 기준연도인 2012년의 고의적 자해 즉 자살자수는 전체 14,160명³⁰⁾으로 자살비용 6조4769억 원을 자살자수로 나누면 자살자 1인당 4억5천741만 원이다. 다시 이 비용을 성매매 피해 여성 자살자수인 507명을 곱하면 약 2,319억 원이 된다.

<표 9> 성매매 피해여성 자살의 사회적 비용

단위: 원, 명

자살의 사회적 비용(A)	자살자수 (B)	자살자수 1인당 사회적 비용(C=A/B)	성매매 피해여성 자살자수(D)	성매매 피해여성 자살 사회적 비용(C*D)
6조4769억 원	14,160명	4억5741만 원	507명	2,319억 원

(5) 정책적 함의

성매매 피해여성의 자살에 대한 사회적 비용을 추정한 결과 약 2,319억 원이 추정된다. 즉 성매매 피해여성을 지원하지 않고 방치할 경우 이들의 자살로 인한 사회경제적 비용을 뜻하는 것으로 이러한 사회경제적 비용이 지출되지 않기 위해서는

29) 현경래 외(2014), 「건강보장정책 우선순위 설정을 위한 주요 질병의 사회경제적 비용 분석」, 건강보험정책연구원, 342쪽.

30) 성인지 통계 홈페이지 <https://gsis.kwdi.re.kr>

이들에 대한 적극적인 정신건강 의료 지원이 시급하다. 현재 성매매 피해여성의 구조 지원사업액은 1인당 총액한도 760만 원으로 의료지원, 법률지원, 직업훈련, 치료회복 비용이 모두 포함되어 있다. 성매매 피해여성들의 정신건강은 장시간 성폭력에 노출되어 있었고, 또 그 이전에 가정폭력 등의 경험이 많아 상당한 지원을 필요로 한다. 자살자수 1인당 사회적 비용이 4억이 넘는 상황에서 자살시도율이 일반인에 비해 몇십 배가 높은 성매매 피해 여성들에게는 특별히 자살예방을 위한 의료 지원이 사회전체의 비용을 줄일 수 있는 효율적인 방법이다.

다) 성매매의 사회보장수급비용

사회적 비용의 계산에서 전 과정을 추정하기 어려우나, 일부 추정이 가능한 내용 중 두 번째로 사회보장 수급비용의 절약을 추정하였다. 성매매 피해여성이 자활하지 못하고 계속 성매매 상태에 놓여 있을 경우 드는 사회적 비용이다. 2015년의 시설이용자 9,431명의 1인당 지원비용이 1,498,250원이다.(성매매피해자 지원 투입예산 141억3천만 원을 연간 입소·이용자수로 나눈 금액) 이들 중 2015년도에 경제적 자활 성공자 924명(취업자 656명+진학자 268명)이 기본 3년간의 지원을 받았다고 할 때 정부의 투입예산(자활비용)은 총 41억5천3백여만 원이 된다. 자활이란 자아존중감, 자립의 동기와 욕망 등 심리·정서적 자활, 대인관계와 사회적 관계망 복원을 통한 사회적 자활, 자신의 임금과 소득으로 살아갈 수 있는 경제적 자활을 포함하는 넓은 개념이지만 여기서는 취업자와 진학자를 더 이상 기초생활수급자가 아닌 소득생활자로 살아갈 가능성이 큰 경제적 자활 성공자로 보아 비용을 산출해 보았다.

이들에게 지원을 하지 않을 경우에는 자립능력이 없으므로 기초생활수급자가 될 가능성이 매우 높다. 2015년 기준 1인 생계급여는 월 437,454원(1인가구 기준 중위소득(1,562,337원)의 28%)이다.³¹⁾ 2015년도에 신규로 지원받은 여성 중 연령구간을 보면 75%가 17세부터 39세에 해당되는데 이들의 평균을 대략 30세로 가정하고 1인당 월 437,454원을 지급해야 한다고 할 때 국가는 장기간에 걸쳐 막대한 비용을 지불하게 된다.

즉, 2015년 경제적 자활 성공자 924명이 자활에 이르지 못하고 기초생활수급자로

31) 보건복지부(2015), 「2015년 국민기초생활보장사업안내」.

살아간다고 할 때 국가가 부담하게 될 비용을 추산해보면 1년에 48억 5천여만 원, 60세까지(31세부터 30년간) 1,455억 원, 70세까지(31세부터 40년간) 1,940억 원, 87세까지(31세부터 57년간) 2,765억 원 이상의 막대한 비용을 부담하게 된다.

더구나 구조지원사업비는 지난 10여 년간 1인당 한도액이 760만 원(기본 3년간)으로 동결 상태인데 생계급여는 매년 5% 이상 인상되므로 실제 사회적비용 절감효과는 훨씬 클 것으로 예상할 수 있다.

3) 투입지표의 개발과 성과평가

투입지표는 사업에 소용되는 비용 정보를 제공하고, 예산집행과 사업 진행과정상의 문제점을 발견하는데 도움을 준다. 투입자원으로서의 예산, 인력, 시간 등이 있으며, 투입지표의 예로는 예산집행률(%), 투입인력(명), 투입기간(일) 등이 있다.³²⁾

성매매피해자 지원사업의 투입지표를 설정하기 위해 투입자원을 정리하면 아래와 같다.

<표 10> 2015년 성매매피해자 지원사업 투입자원

	2015
예산	141억
- 위탁비	- 150
- 민간경상보조	- 1,387(성매매방지 중앙지원센터운영)
- 자치단체경상보조	- 12,109
- 자치단체자본보조	- 484
인력	중앙공무원 담당부서 약 3명 지방자치단체 공무원 약 17명 시설종사자 492명
시간	연중

* 출처: 여성가족부(2015), 「2016년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(요약)」, 196쪽; 내부자료.

투입자원을 볼 때 우리나라의 성매매 사회적 비용이 9조8천173억 원으로 추산되는데, 성매매를 방지하기 위한 사업 중의 하나인 피해자 지원사업의 예산이 1%도 안되는 실정으로 예산의 대폭적인 증가가 필요하다.

성매매 방지가 갖는 사회적 중요성은 물론 사업선정의 중요한 기준중의 하나인

32) 기획재정부·한국조세연구원(2012), 「재정사업 성과지표개발 매뉴얼 - 현장에서 통하는 성과지표개발 -」, 17쪽.

비용 대비 편익비율로 보아도 성매매피해자 지원사업 예산은 매우 부족하며 향후 대폭 증액될 필요성이 있다. 사회적 비용뿐 아니라 성매매 피해자 여성의 개인당 지원비를 보아도 전반적으로 부족한 실정이다. 지난 1년간 구조지원 사업의 집행액을 1인당 평균액으로 계산하면 각종 사업비가 매우 적은 것으로 나타난다.

예를 들어 2015년 구조지원사업 중 의료지원 집행액은 약 6억9천3백만 원이다.³³⁾ 한 개 기관을 사례분석한 결과에 의하면 전체 구조지원 실인원 175명 중 의료지원을 받은 인원은 48%인 84명으로 보고하고 있으며, 1인당 약3.1회의 서비스를 받은 것으로 나타난다.³⁴⁾ 이 기관의 비율을 이용하여 2015년 성매매방지시설 전체 입소·이용자 9,416명의 48%인 4,519명이 의료지원을 받은 것으로 가정하면 1인당 15만 원의 지원을 받은 것으로 나타나, 이들이 건강을 회복하기 위한 지원액으로 부족함을 보여 준다.

법률지원 집행액을 보면 5억9천4백만 원이고, 사례기관의 서비스 수혜인원 비율은 39%로 나타나, 법률서비스 이용자는 3,678명으로 추정된다. 이들의 1인당 법률지원으로 약 16만 원으로 나타나, 이들의 복잡한 부채상태 등의 해결을 지원하기에는 부족한 것으로 나타난다.

앞의 1인당 의료비 지원액과 법률지원 집행액은 1인당 수혜액으로 보면 매우 부족한 실정으로 나타난다. 이 사업의 궁극적 목적은 성매매 피해자 여성의 탈성매매와 건전한 사회인으로서의 복귀이기 때문에 향후 사업의 결과를 평가할 때 지원한 서비스의 총계와 함께 피해 여성 개개인을 기준으로 이들의 관점에서 이들이 받은 서비스의 양과 질, 만족도 등에 대한 결과가 함께 있어야 정확한 성과평가가 가능한 것으로 생각된다.

4) 과정지표의 개발과 성과평가

과정지표는 사업진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 확인하는 지표로서, 현재의 사업 진행 상태(비용, 일정)을 파악하여 사업 추진 정도를 중간점검하는데 도움을 준다.³⁵⁾ 예를 들어 보건복지부의 아동시설 지원사업의 과정지표로서는 개보수

33) 여성가족부 내부자료.

34) 이기연(2016), “의료지원의 성과와 정책 대안”, 「여성과 인권」 2016년 상반기 통권제 15호, 한국여성인권진흥원, 5쪽.

35) 기획재정부·한국조세연구원(2012), 「재정사업 성과지표개발 매뉴얼 - 현장에서 통하는 성과지표개발 -」, 18쪽.

공정률(%), 아동복지교사 선발명수 등이 가능하다.³⁶⁾

위에서 제시한 바와 같은 기획재정부 매뉴얼에서 제시한 의미의 과정지표는 아니지만 논리모델에서의 집행단계를 넓은 의미의 과정지표로 간주하고, 적절한 활동들이 이루어지고 있는 가를 점검하는 것도 의미가 있다. 성매매피해자 지원사업에 적용을 하자면 본 사업의 목적인 성매매 피해자의 “건강한 사회인으로의 복귀”를 위해 현재 진행 중인 활동의 적절성을 점검함으로써 사업의 성과분석에 도움을 줄 수 있다. 즉 어떤 활동을 하고 있는지, 이 활동이 목적을 이루기 위해 적절한 것이지를 점검하는 것이 필요하다.

성매매피해자의 지원을 위한 시설은 성매매피해 상담소, 성매매피해자 지원시설, 자립지원공동생활시설, 자활지원센터, 집결지현장기능강화사업, 한국여성인권진흥원이 있다. 이들의 주요 활동을 보면 아래와 같다.

<표 11> 시설 유형별 주요기능

구분	시설종류	주요 기능
생활시설	일반지원시설	· 숙식 제공, 전문상담 · 의료, 법률지원 · 사회보장 급부 수령 지원 · 직업교육 및 취업알선 등
	청소년지원시설	· 일반지원시설과 동일 · 진학을 위한 교육기회 제공 및 교육기관 취학 연계 등
	외국인지원시설	· 피해자 긴급보호, 통역서비스 제공 · 전문상담, 의료, 법률지원 · 대사관 등 관계기관 연계 · 숙식 제공, 귀국지원
	자립지원공동생활시설	· 일정기간 주거지원 등
이용시설	상담소	· 긴급구조, 현장방문, 전문상담 · 의료 및 법률문제 지원 · 지원시설 등 관련기관 연계 · 집결지 현장기능강화사업 수행(13개소)
	자활지원센터	· 탈성매매여성 자활역량강화 · 전업준비를 위한 훈련 · 공동작업장 등 일자리 제공 · 취업 및 창업 지원 · 외부자원활용 연계망 구축
	대안교육 위탁기관	· 진학교육 및 자활교육 · 사회적응강화 훈련 지원 등

* 출처: 여성가족부(2016), 「여성아동권익증진사업 운영지침」, 216쪽 참조

36) 기획재정부·한국조세연구원(2012), 「재정사업 성과지표개발 매뉴얼 - 현장에서 통하는 성과지표개발 -」, 40쪽.

이러한 활동을 정리하여 보면 상담, 의료지원, 법률지원, 긴급구조활동, 심리안정 프로그램, 주거제공, 직업교육, 진학 준비, 공동작업장 및 일자리 지원 등이 있다.

이러한 활동들이 사업의 목적인 “성매매 재유입 방지와 건전한 사회인으로의 복귀도모”에 적합한 것이기에 대해 논의하기 위해서는 성매매 피해자들에 대한 상태를 파악하는 것이 선행되어야 한다. 성매매 피해자들의 생활실태나 의식 등은 성매매피해자 설문지 조사, 심층면접조사, 탈성매매여성들의 사례집 등에 나와있다.

상담은 성매매 여성들이 탈성매매를 도울 수 있는 가장 기본적이고 서비스에의 접근이 용이한 활동이라 할 수 있다. 탈성매매 여성의 사례를 기초로 재구성한 아래의 글은 이들에게 상담이 얼마나 중요한 일차적 탈출구인지를 잘 보여준다.

세상에 믿을 사람 하나도 없는 게 확실한데, 누가 나를 도와준단 말인가. 나는 성매매 여성을 위한 상담소도 믿을 수가 없었어. 하지만 거기 안 간다고 다른 길이 있는 것도 아니어서 일주일에 두 번, 세 번 상담소에 갔어. 가다보니 내 마음이 조금씩 열리는 거야. 거기서는 아픈 데가 어딘지 진찰도 받게 해주고, 지난 이야기도 들어주고, 내 아팠던 상처에 고개도 끄덕여주더라고.³⁷⁾

상담소의 상담내용을 보면 탈성매매 관련이 27.5%로 가장 높고, 그 다음이 빚문제 24.4%를 차지한다. 질병 또한 11.6%로 매우 높고, 구타/감금/성폭행/위협 등 생존에 관한 문제들로 곤란을 겪고 있음을 보여준다.

<표 12> 상담내용별 분포(2007)

단위: %, 건수

탈성매매	빚문제	질병	구타/ 감금/성폭 행/ 위협	진로	임신/ 사회 시선	인신 매매	기타	계
27.5 (13,926)	24.4 (12,321)	11.6 (5,883)	7.8 (3,969)	6.5 (3,281)	4.1 (2,084)	0.2 (112)	17.9 (9,053)	100.0 (50,629)

* 출처: 여성부(2008), 「여성정책연차보고서」, 127쪽.

의료지원은 치료·건강검진·피해회복 등 건강에 대한 포괄적 의료서비스 제공으로 이뤄지고 있다. 의료지원이 중단될 경우 개인이 평생 부담해야할 의료비용은 현재로선 가늠하기 어렵다. 선불금 형태로 대출되는 의료비용, 의료기관이 아닌 무면허

37) 박금선(2008), 「축하해」 산티, 한국여성인권진흥원 기획, 39쪽.

의료진에게 지출되는 비용 추정, 주민등록건강보험 말소 등 비급여로 인한 추가비용 등을 모두 고려하여야 할 것이다.

의료지원 필요성에 대해 성매매 경험자³⁸⁾를 대상으로 심층면접을 한 결과에 의하면 육체적, 정신적 의료지원이 절실한 상태임을 알 수 있다. 잦은 성관계로 인한 방광염 등 부인과 질환은 물론 허리 디스크도 많다. 성구매자들은 자신의 욕구만을 채우고자 여성들의 몸을 학대한다.³⁹⁾

손님들을 받다보면 저희를 사람 취급을 안하는 사람들이 많아요. 우리가 무슨 핸드폰도 아닌데 접을라 그러고 제낄라 그러고, 그러다보니까 허리가 많이 힘들어하죠.⁴⁰⁾

방광염, 하혈, 허리디스크 등의 질병 이외, 성매매 경험자들은 프로포폴을 하거나 각성제를 맞고 성매매를 강요당하면서 약물중독 상태가 된다. 한 피면접자에 의하면 성매매 여성들과 성구매자들, 그리고 업소를 관리하는 남성들-일명 부장-이 어울려 유흥을 즐길 때마다 마약이 공급되었다고 한다. 또한 마약을 하지 않더라도 수면장애로 인해 프로포폴에 중독되는 경우도 많다. 이들은 밤낮이 뒤바뀐 생활을 하므로 숙면에 어려움을 느끼고 피로감을 많이 느낀다. 이러한 성매매 여성들을 상대로 돈을 벌고자 포로포폴을 처방하는 비양심적인 의사와 집결지 내에서 주사를 놔주는 소위 ‘주사 이모’등으로 인해 이들은 약물중독이 되어 가고 있다.

네. 가면 그때는 돈이 300, 400 썩 이렇게 쓰고 다니는 거죠. 근데 나중에는 저는 심각하게 중독이었어요. 어릴때부터 일을 하긴 했었지만 노름이나 마약 이런거에 저는 손을 안댔어요. 그다지 그런데 흥미를 느끼는 그게 아니었는데, 프로포폴 같은 경우는 거기 많이 기댔던거 같아요. 그냥 자고 싶은거죠 너무 스트레스가 심하니깐.

(중략)

A: 끊었는데, 완전 끊었을때, OO동(쉼터) 입소 했을때 기억을 잃어버렸어요. 기억이 안나요. 정신을 차려보니깐 정신과에 입원을 했더라구요. 정신병원에... 헛소리를 하고 완전 그랬데요. 근데 저는 아예 기억이 나지 않고, 헛소리하고 환청도 들리는 듯 했고..... 6개월 입원했구요. 그 후로 퇴원하고 7~8개월 통원치료 받았구요.

38) 김지선(2013). 「2013년도 성매매실태조사」, 243쪽. 성매매 피해자보다 포괄적 개념으로 사용하고 있음.

39) 김지선 외(2013). 「2013년도 성매매실태조사」, 273쪽. 미간행.

40) 김지선 외(2013). 「2013년도 성매매실태조사」, 274쪽. 미간행.

위의 사례와 같이 약물중독 등을 끊기 위해서는 정신과 치료도 병행되어야 하며, 이들이 정상인이 되기 위해서는 장기간의 입원이 필요함을 알 수 있다.

법률지원은 주로 채무를 해결하기 위한 법률상담을 비롯해 수사의회, 소송지원, 신용회복, 긴급구조 등이 있다. 법률지원은 탈성매매에 대한 동기부여(선불금은 갚지 않아도 되는 부채임을 인지도시킴)에서 시작하여 소송지원 등을 통해 ‘채무부존재 확인 소송’ 승소 등 성과를 산출한다. ’06년-’15년, 10년간 법률지원 건수는 16만 건이다.

<표 13> 법률지원 건수

합계	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년
160,229	17,343	15,883	16,220	14,926	14,228	15,048	17,889	17,087	15,739	15,866

* 출처: 여성가족부 내부자료

이들은 어린 나이에 정상적인 학교생활과 사회생활을 경험하지 못하였기 때문에 채권채무 등의 중요한 계약과 서류작성에 대해 기초지식이 전혀 없는 상태에서 업주들에게 사기를 당하고 채권상태에 놓이게 된다. 업주들은 이들 여성들을 물리적으로 구속할 경우 여성들을 채무상태로 만들어 놓는다. 아래의 글 중 전자는 전형적으로 빚을 지게 되는 상황에 대한 글이고, 후자는 사기를 당하는 경우이다.

하지만 빚은 쉽게 줄지 않는다. 몸이 아파서 하루 쉬겠다고 하면 벌금을 매겨서 빚으로 올린단다. 가게마다 금액은 차이가 있지만 수십만 원이지. 일을 좀 늦게 시작하면 지각비라는 명목으로 5만 원을, 몸이 아파서 병원에라도 가려고 하면 결근 벌금에 병원비까지 빚에 없는단다. 그래서 대개는 빚이 줄어들기보다 늘어나는 상황이 되어 버려.⁴¹⁾

빚을 갚으려고 ... 여관에서 한 번 남자 시중을 드는 데 2만 원을 받았는데, 하루에 다섯명에게 몸을 팔면 10만 원, 그런데 그 중에 4만 원씩을 400만 원 빚에 대한 일수로 포주가 가져가. 그리고 차비와 중간에 다리 놓아주는 비용이라면서 5만 원에서 6만 원을 가져가지, 그러니 오히려 적자가 나서 다시 빚이 불어나기 시작했어.⁴²⁾

돈을 받을 때 마담을 통해서 받았고 빚을 갚을 때도 마담을 통해서 갚고 했어요. 그 당시에는 제가 22살이니까 사회생활을 거의 못해봐서 서류를 받아야 되는지 모르고 나는 갚았으니깐 제주도를 내려 간 건데, 마담이 그거를 갚지를 안고 다 가진 거예요.⁴³⁾

41) 박금선(2008), 25쪽.

42) 박금선(2008), 35쪽.

진학교육 역시 필수적인 활동이다. 이들이 성매매로 유입되는 과정을 보면 대개 불우한 집에서 제대로 양육을 받지 못하고 가정폭력에 시달리다, 청소년기에 가출을 한 뒤, 성매매로 유입되고 있어 정상적인 사회생활을 위해 학교교육이 필요하다.

취업지원은 가장 중요하고 핵심적인 활동이다. 성매매 재유입 방지를 위해서는 경제적으로 자립이 가능해야 하며, 이를 위해서는 취업이 선행되어야 한다. 또한 정상적인 사회생활 경험이 부족한 이들은 취업이 왜 필요한지, 직장생활은 어떻게 해야 되는지에 대한 기초적인 상식과 경험이 부족하다. 이들이 성공적으로 취업상태를 유지하기 위해서는 취업전 공동작업장 등 직업훈련 이외의 정서적, 사회적 지원 등이 병행되어야 한다.

외국의 성매매 피해자에 대한 지원 활동들을 조사한 결과 우리나라와 유사한 활동들을 수행하고 있음을 알 수 있다.

베트남은 성매매가 불법이 국가로 법률적 근거는 “Law on the Prevention of and Combat against Human Trafficking (2011)”이다. 이 법에 의하면 인신매매 피해자에게 성매매를 강요당한 자들을 포함하고 있다. 이 법문 제 5장 “피해자들을 위한 지원” (“Support for Victims”)에 따르면, 베트남 시민권 자 또는 영구적으로 베트남에서 거주하고 있는 무국적자 신분의 피해자들은 아래와 같은 지원들을 받을 자격이 주어진다.

<표 14> 베트남의 성매매피해자 지원 종류

생필품 지원
여행경비 지원
의료지원
정신/심리적 지원
법률 지원
일반교육 및 직업훈련에 대한 지원
단기적 초기 생활비 지원과 단기 대출

* 출처: “Law on the Prevention of and Combat against Human Trafficking” (2011)

43) 김지선 외(2013). 「2013년도 성매매실태조사」, 288쪽. 미간행.

성매매피해자를 위한 구체적인 정책으로 두 가지가 있다.⁴⁴⁾ 첫 번째 정책은 “여성과 아동을 위한 성매매 방지와 대처를 위한 국가계획(National Plan of Action (NPA) on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children 2011–2015”으로 피해자 지원 센터 및 피해자 지원에 미화 350만 달러를 할당하고 피해자 보호를 위해 베트남 정부는 구조, 수용 (reception), 피해자 식별, 법률 지원, 송환 및 재통합 (reintegration), 의료 관리, 카운슬링과 긴급 지원을 지원하도록 되어 있다. 두 번째 정책은 “수용과 재통합 프로그램(Reception and re-integration programs)”으로 2004년부터 실행되고 있다. 이 프로그램에 의해 전 성매매 여성과 성 착취를 목적으로 인신매매된 여성과 여자아이들을 위해 40여개의 자활 센터가 설립되었으며 센터에서는 의료 치료, 직업 훈련, 그리고 카운슬링이 제공되고 있다.

미국도 성매매피해자에 대한 보호제도가 있다. 법률적 근거는 “Trafficking Victims’ Protection Act (TVPA) 2000 & Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPRA) 2003, 2005, 2008” 이다.⁴⁵⁾ 구체적인 정책으로는 “성매매 다이버전 프로그램(‘Prostitution Diversion Program (PDP)’)”이 있다.⁴⁶⁾ 이 프로그램은 로스앤젤레스 시 변호사 사무소와 지역 NGO ‘Journey Out’의 협력 하에 성매매 및 매수 혐의로 체포된 자들에게 감금 (incarceration)에 대한 대안으로서 제공되는 프로그램이다. 성매매 여성들에게는 주거 지원 및 상담과 같은 사회복지 서비스가 제공된다. 성 매수자들에게는 존스쿨 (Johns School)에서 8시간 동안 수업을 받도록 한다. 수업 내용은 성매매의 위험성 및 성을 사는 행위에 따르는 건강 위험 등을 다루고 있다. 프로그램 이수 시 성매매 및 매수 관련 혐의 기각이 허용된다. 이 프로그램은 여성, 남성, 트랜스젠더 모두 이용 가능하다.

캐나다도 정부에서 법적 근거를 갖고 성매매 피해자를 지원하기 위한 프로그램을 갖고 있다. 법적 근거는 “Protection of Communities and Exploited Persons Act

44) International Organization for Migration (IOM) and Mission to Viet Nam (2012). Assessment Report on Reintegration Support Models for Victims of Trafficking in Viet Nam. URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/assessment_report_vietnam_26dec2012.pdf

45) Polaris Project (2008). Trafficking Victims’ Protection Act (TVPA) - Fact Sheet. URL:http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/trafficking%20victims%20protection%20act%20fact%20sheet_0.pdf

46) U.S. Citizenship and Immigration Services (2016). Victims of Criminal Activity: U Nonimmigrant Status. [Online]. URL: <https://www.uscis.gov/humanitarian/victims-human-trafficking-other-crimes/victims-criminal-activity-u-nonimmigrant-status/victims-criminal-activity-u-nonimmigrant-status>

(2014)”이다.⁴⁷⁾ 이 법에 의해 2천만 (캐나다)달러, 또는 미화 약 1,535만 달러, 상당을 지원해, 성매매 피해자들의 직업 전환을 돕고, 성적 착취 피해자들에게 포괄적인 지원을 제공함으로써, 캐나다 자국민들을 성매매의 해악으로부터 보호를 목적으로 프로그램을 실시하고 있다. 구체적인 정책으로는 피해자 기금사업(Victims Fund)이 있다.⁴⁸⁾ 2014년에 캐나다 법무부 (Department of Justice)는 1,047만 캐나다달러, 또는 미화 약 800만 달러 상당의 정부 보조금을 조성하여 성을 파는 자들이 성매매를 하지 않게 돕기 위한 피해자 지원 서비스를 제공하는 NGO 및 정부 단체들에게 지원하였다. 서비스 내용을 보면 트라우마 치료, 중독 회복 (addiction recovery), 고용 훈련 및 재정 교육, 초 국가적 주거/주택 (transnational housing), 비상 은신처 (emergency safe houses), 상담/지원 센터 (drop-in centers)등이다.

이상 세 국가의 성매매 피해자에 대한 지원을 우리나라와 비교하면 그 활동의 내용은 거의 유사함을 알 수 있다. 차별적인 내용이 있다면 미국의 경우 여성, 남성, 트랜스젠더 등을 모두 포함한다는 점, 캐나다의 경우 기금을 조성하여 민간단체 및 정부단체에게 기금으로 지원한다는 점 등이 다른 점으로 향후 고려할 만한 사항으로 간주된다.

과정지표의 관점을 통하여 성매매피해자 지원사업의 활동 내용을 평가한 결과 대부분 적합한 활동임을 알 수 있다. 아쉬운 점은 성매매 피해자 등 정확한 규모 파악이 어렵다는 점이다. 또한 성매매피해자 중 장애인의 비중이 일반인에 비해 높음에도 불구하고 이들을 위한 별도의 특화된 지원이 여건상 이루어지지 않고 있다는 점이다.

47) Government of Canada News (2014, 12, 1). Archived - Government of Canada Announces \$20 Million to Help Victims Leave Prostitution. [Online]. URL: <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=910809>

48) Canada Department of Justice (2015). Measures to Address Prostitution Initiative Call for Proposals -NGOs & Governmental Organizations. [Online]. URL: <http://www.justice.gc.ca/eng/fund-fina/cj-jp/fund-fond/ngo.html>

5) 산출지표의 개발과 성과평가

산출지표는 투입과 사업 활동을 거쳐서 생산된 산출물을 확인하기 위한 지표로서 사업이 의도한 1차적 목표를 달성하였는가를 점검하는데 의의가 있다. 예를 들어 산출물이 “건설된 고속도로 구간”일 경우 산출지표는 “고속도로 건설 구간 길이(km)”, 산출물이 “직업훈련 수료자”인 경우 산출지표는 “직업훈련 수료자 수(명)”이 될 수 있다.⁴⁹⁾

성매매피해자 지원사업에 투입된 사업 활동을 통해 산출된 재화와 서비스를 기반으로 가능한 산출물을 작성하여 보면 아래와 같다.

<표 15> 성매매피해자 지원사업의 활동대비 산출물

단위: 개소, 건, 명

활동		주요 산출지표	산출결과(2015년기준)
시설 설치	생활지원 시설	생활지원시설수	53
	자활지원 시설	자활지원센터수	10
	상담소	상담소수 /대안교육위탁기관수	26 / 2
상담		상담건수	84,090(상담소는 65,607)
		이용자수	8,488(상담소는 7,145)
의료지원		의료지원건수	19,638
		이용자수	2,088
법률지원		법률지원건수	15,866
		이용자수	2,820
직업·진학 훈련		직업·진학훈련지원건 수	6,253
		이용자수	1,301

* 출처: 여성가족부, 내부자료.

투입과 활동대비 산출이 적절하였는가를 평가하기 위해 지난 10여 년간의 산출결과를 활동종류별로 분석하고자 한다.

우선 성매매피해자 관련 시설 수가 증가하여 피해자의 접근성 및 지원서비스 제공이 보다 원활해지고 있는 부분이 눈에 띈다. <표16>를 보면 2004년도에는 상담

49) 기획재정부·한국조세연구원(2012), 「재정사업 성과지표 개발 매뉴얼」, 19쪽.

소 및 지원시설 등 성매매피해자 지원기관이 총 61개소였으나 2016년도에는 총 92개소로 확대되었다. 그 중 상담소는 2004년 17개소에서 2016년 27개소로, 지원시설은 2004년 40개소에서 2016년 52개소로 증가하였다. 특히 자활지원센터와 생활지원시설 중의 하나인 자립지원공동생활시설의 증가가 뚜렷하다. 자활지원센터는 2004년에 2개에서 점차 증가하여 2016년에는 11개소로 증가하였으며, 자립지원공동생활시설은 2005년에 4개가 처음 설립된 후 2016년에는 12개로 뚜렷하게 증가하였다. 또한 청소년등의 진학을 위한 대안교육위탁기관이 2010년부터 시작하여 2016년 현재 2개소가 운영되고 있다.

<표 16> 표 연도별 시설유형별 시설 수

단위: 개소

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
계	61	85	91	98	100	91	87	90	88	88	91	91	92	
성매매피해 상담소	17	29	27	29	29	28	27	26	26	26	27	26	27	
지원 시설	소계	40	45	49	53	56	52	51	53	51	51	53	53	52
	일반	-	25	27	27	29	27	26	27	25	25	25	25	25
	청소년	-	14	14	14	14	14	14	14	14	14	15	15	14
	외국인	2	2	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1
	자립지원공동 생활시설	0	4	5	9	10	10	10	11	11	11	12	12	12
자활지원센터	2	2	3	5	6	8	8	9	9	9	9	10	11	
대안교육 위탁기관	-	-	-	-	-	-	1	2	2	2	2	2	2	
집결지현장 지원센터	2	9	12	11	9	3	-	-	-	-	-	-	-	

* 출처: 여성가족부, 내부자료

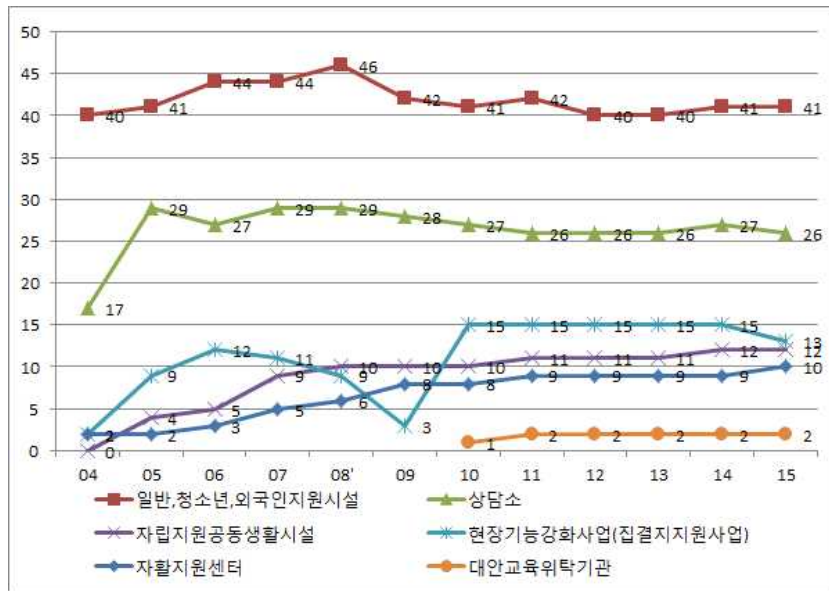
이러한 시설수의 변화는 두 가지 점에서 의의가 있다. 첫째, 성매매피해자의 탈성매매 상담 및 지원을 받기 위한 기관에의 물리적 접근성이 강화되었다는 점이고 둘째, 성매매특별법 이전의 시설이 상담소와 보호시설의 이원체계였다면 2004년 이후에는 자활지원센터와 자립지원공동생활시설 등 사회로의 복귀를 위한 시설의 비중이 늘었다는 점이다. 이는 본 사업의 목적인 “건전한 사회인으로서의 복귀”에 보

다 충실한 활동이라 볼 수 있으며, 이와 같은 시설이 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 지속적으로 지원을 할 필요가 있다. 셋째, 지원시설이 이용자의 특성을 고려하여 세분화되었다는 점이다. 지원시설을 구분하여 보면 일반 25개소, 청소년 14개소, 외국인 1개소, 자립지원공동생활시설 12개소, 대안교육 2개소로 다양화되어 이용자의 편의성을 높이고 있다.

성매매피해자들의 탈성매매 및 재유입 방지를 위한 특화된 자활지원시스템으로 자활지원센터 등에서 운영하고 있는 자활매장은 총 17개소인데 이는 사회경제적 자립을 위한 서비스 유형이 다양화하고 있는 것을 보여준다.

청소년 피해자들을 위한 대안교육 위탁기관 운영은 기존의 제도권 교육기관에서 소외된 성매매피해 청소년 등을 대상으로 제도권 교육과 연계하여 학업을 지속할 수 있도록 하고 성매매피해 청소년의 심리적·정서적 상실감을 치유하여 건강한 사회인으로서의 성장할 수 있도록 지원하고 있다.

<그림 10> 성매매피해자 지원시설 연도별 현황

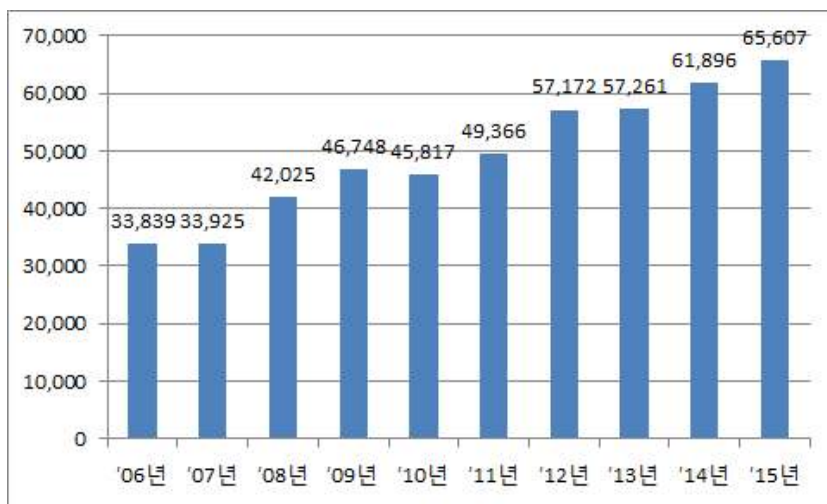


성매매피해자 구조, 상담, 의료지원, 법률지원, 직업·진학지원, 주거지원 등의 산출성과도 지속적인 확대 양상을 보인다.

상담 실적을 보면 현장기능강화사업을 포함한 상담건수가 2011년도에 61,674건에서 2015년은 84,090건으로 해마다 증가하고 있다.⁵⁰⁾ 성매매피해자 상담소의 상담건수에 대한 연도별 변화 역시 지난 10여 년간 지속적으로 증가추세에 있다. 2007년의 약 3만4천 건에서 2015년은 약 6만6천 건으로 약 2배가량 증가하였다.⁵¹⁾ 이는 그동안의 활동의 축적결과로 성매매피해자들의 상담소 및 현장활동가들의 상담사업에 대한 인지도와 신뢰도가 높아지고 있다는 점과 함께 성매매피해자의 상담에 대한 요구도가 계속 증가하고 있음을 보여준다.

<그림 11> 성매매피해 상담소 연도별 상담건수

단위: 건수



* 출처: 여성가족부(각년도), 「여성정책연차보고서」

성매매피해상담소의 이용자 현황을 보면 2009년 9,892명에서 2015년에 7,145명으로 이용자가 증가추세에 있지는 않지만 누적 인원수를 보면 2009년 이후 약 5만여명이 상담소의 상담서비스를 받은 것으로 나타나, 성매매피해자들에게 상당한 도움을 준 것으로 판단된다.

50) 여성가족부, 내부자료

51) 여성가족부(각년도), 「여성정책연차보고서」

<표 17> 내담자 1인당 상담건수

연도	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년
상담건수(A)	33,839	33,925	42,025	46,748	45,817	49,366	57,172	57,261	61,896	65,607
상담인원(B)	7,685	7,252	8,124	9,892	7,360	6,846	6,809	6,557	6,031	7,145
1인당 상담 건수 (A/B)	4.4	4.7	5.2	4.7	6.2	7.2	8.4	8.7	10.3	9.2

* 출처: 여성가족부, 내부자료

<그림 12> 성매매상담소 누적 이용자 수(2009-2015)



* 출처: 여성가족부, 내부자료

내담자 1인당 상담건수도 2006년 4건에서 2015년 9건으로 2배 이상 증가하여 1회성이 아닌 지속적인 상담이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

상담은 성매매여성이 업소에서 탈출하지 못하는 가장 큰 이유가 선불금이므로 상담을 통해 탈성매매 동기를 부여한다. 고리의 선불금 이자, 손님외상 대납, 결근지각 벌금비가 당연히 갚아야 하는 대출이 아니라 성매매와 연계된 선불금이라는 것과 성매매 현장에서의 폭언, 폭력은 당연한 것이 아니라 불법행위이며 모든 인간은 존중받아야 할 존재임을 인지하게 하는 과정이다.

성매매피해자들의 상담 후 자립·자활에 필요한 복지서비스로 제공하고 있는 의료, 법률, 직업·진학교육의 서비스 산출결과 역시 지난 10년간 꾸준히 지속되어 오

고 있다. 의료서비스는 2005년도에 13,935건에서 2015년에 19,638건으로 상승하였다. 법률지원은 2005년도에 24,170건에서 점차 감소하여 2010년에 14,228건으로 감소하였다가 2015년도에는 약간 증가한 상태이다. 법률지원은 초기에 수요가 컸으나, 조금씩 해소가 되어 크게 증가하고 있지 않은 상황이다. 직업훈련·진학훈련은 2005년도에 2,597건에서 2011년도에 4,216건으로 크게 증가한 후 감소추세를 보인다 2015년에 6,253건으로 증가하여 2005년 대비 100%이상 급격히 증가한 것으로 나타난다.

<표 18> 성매매피해자 의료·법률·직업·진학교육 지원현황

단위: 건

연도	계	의료	법률	직업훈련·진학훈련
2005년	40,702	13,935	24,170	2,597
2006년	40,483	18,841	17,343	4,299
2007년	35,021	15,403	15,883	3,735
2008년	34,856	16,325	16,220	2,311
2009년	30,545	13,875	14,926	1,744
2010년	32,131	14,246	14,228	3,657
2011년	36,755	17,491	15,048	4,216
2012년	39,766	20,007	17,889	1,870
2013년	38,976	18,833	17,087	3,056
2014년	38,849	19,908	15,739	3,202
2015년	41,757	19,638	15,866	6,253

* 출처: 2005년도에서 2014년도는 여성가족부(2014), 「여성정책 연차보고서」, 186쪽; 2015년도 수치는 여성가족부, 내부자료.

지금까지 산출물에 해당하는 성매매피해자 지원시설, 상담건수와 이용자수, 의료, 법률, 직업·진학훈련 서비스가 활동대비 적절하게 산출결과가 나왔는지를 분석하였다. 분석 결과 일반적인 생활시설보다 자활을 주요기능으로 하는 시설들의 점차 비중이 커지고 있어 적절한 방향이라 할 수 있다.

또한 상담건수는 지난 10년간 2배 가까이 증가하였고, 이용자수는 누적인원이 5만 명을 넘는 상당한 성과를 보이고 있다. 서비스 부문에서는 법률서비스는 현상

유지를 하고 있는 반면 의료서비스는 증가하고 있으며, 취업·진학훈련 서비스는 2배이상 증가하고 있어, 투입된 활동에 적절한 산출결과를 보이고 있다.

6) 결과/영향 지표의 개발과 성과평가

결과지표는 산출물을 통해 나타나는 정부사업의 궁극적인 성과를 보여주는 지표이다. 산출지표는 활동의 결과 적합한 산출물이 나왔는가를 측정하는 지표로서, 원래 사업의 목적을 달성하였는가를 확인하는 지표로는 한계가 있다.⁵²⁾ 따라서 사업의 성과를 충분히 측정하기 위해서는 결과지표를 통하여 원래의 목적을 달성하였는가를 확인할 필요가 있다. 정부업무 평가 전문가에 의하면 정부업무 자체평가 시 많은 경우 산출지표에 대한 목표달성여부에 그치고 있어, 해당 사업이 국민에게 편의를 제공하였는지 즉 원래의 목적을 달성하였는지에 대한 분석이 충분히 이루어지지 않다고 지적한다.⁵³⁾

아래의 표는 목적달성 여부를 확인하기 위한 결과지표의 사례이다. 예를 들어 “여성가장실업자 취업훈련 사업”의 경우 “훈련생 취업률(%), 6개월 이상 취업유지율(%), 취업훈련생 교육 만족도(점)”등이 결과지표로서 가능하다.

<표 19> 목적달성 여부를 확인하기 위한 결과지표의 설정 사례

사업명	사업목적	산출지표	결과지표
서울 지하철 9호선 건설사업	도심권 교통난 완화	지하철 건설 구간	- 지하철 이용자 수(명) - 도로주행시간 - 지하철 이용자 만족도(점)
여성가장실업자 취업훈련 사업	여성가장 실업자 취업능력제고 및 자립기반 조성	여성가장 취업훈련 실시 횟수(건)	- 훈련생 취업률(%) - 6개월이상 취업유지율(%) - 취업훈련생 교육 만족도(점)

* 출처: 기획재정부·한국조세연구원(2012), 「재정사업 성과지표 개발매뉴얼」, 20쪽.

위의 매뉴얼에 기초하여 성매매피해자 지원사업의 목적과 현재 여성가족부에서 자체평가 시 사용하고 있는 산출지표와 함께 가능한 결과지표를 제시하면 아래의 표와 같다.

52) 기획재정부·한국조세연구원(2012), 「재정사업 성과지표 개발매뉴얼」, 20쪽.

53) 본과제 수행을 위해 개최한 전문가 자문회의 의견(2016.6.1.)

<표 20> 성매매피해자 지원사업 결과지표(안)

사업명	사업목적	산출지표와 측정방법	결과지표
성매매피해자 지원사업	성매매재유입 방지 및 건전한 사회인으로의 복귀 도모	<ul style="list-style-type: none"> - 성매매피해 상담건수(건)/성매매피해 상담소의 상담건수 총계 - 성매매피해자 지원건수(건)/성매매피해 상담소 및 지원시설에서의 법률, 의료, 직업훈련 지원건수의 합계 	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴소자 중 자립비율 (탈성매매율 대리변수) - 취업률 - 진학률 - 건강회복률 - 법률문제 해결률

결과지표로서 탈성매매율은 가장 중요한 지표가 될 것이다. 그러나 이 지표의 산출은 크게 두 가지 문제점이 있다. 첫째, 사업의 대상으로서 성매매피해자의 규모가 얼마인지 즉 분모가 얼마인지 정확히 집계가 어려우며, 동시에 정부 사업과 무관하게 자연적인 혹은 자발적인 탈성매매 여성이 있을 경우 이 여성들의 규모도 파악이 어렵다. 그러나 이 경우에는 결과지표로서 한계가 있는데 사업의 결과가 아닌 다른 사회적 영향력을 배제할 수 없기 때문이다. 둘째, 협의로서 본 사업의 지원을 받은 여성들에 한해 탈성매매율을 집계할 경우에도 지원이 끝난 이후 그 여성들의 삶을 계속 추적할 수 는 없기 때문에 성매매로 재유입 되는 경우의 파악이 불가능하다.

이러한 현실적인 어려움을 감안하여 가능한 대리변수로서 “일반 지원시설에서 퇴소한 사람 중 자립한 비율”을 사용할 수 있다. 일반지원 시설에서의 퇴소사유를 보면 귀가, 관련기관 연계, 무단이탈/퇴소, 자립(진학/취업/타주거지확보 등), 보호기간 만료, 기타가 있다. 이 중 퇴소후 자립이 가능할 것으로 예상되는 사유로는 자립(진학, 취업, 타주거지확보), 귀가, 관련기관 연계가 있다. 반면 무단이탈, 보호기간 만료, 기타 등은 자립의 가능성이 적고, 성매매 재유입 가능성이 높다고 판단된다.

이러한 판단을 기준으로 일반지원시설의 퇴소자수를 집계하면 아래와 같다. 이 표에 의하면 일단 자립의 비율은 전체 퇴소자 중 2015년도에 19.4%를 차지하고 있다. 연도별 변화를 보면 2012년의 16.3%에서 2013년은 15.7%로 증가하였다가 2014년에는 15.9% 약간 감소한 후 2015년에는 증가하였다. 자립과 귀가, 관련기관 연계 세 항목을 합하여 자립가능사유로 간주하여 이 비율을 보면 2015년에는 68.5%로 나타난다. 완전한 탈성매매율을 측정할 수는 없지만 대리변수로서 퇴소자

유시 자립의 비율을 보면 연도별로 높아지고 있어 적어도 지원시설에서의 퇴소자들의 탈성매매경향이 점차 높아지고 있음을 보여준다.

<표 21> 퇴소사유별 자립가능 비율과 퇴소자수

단위: %, 명

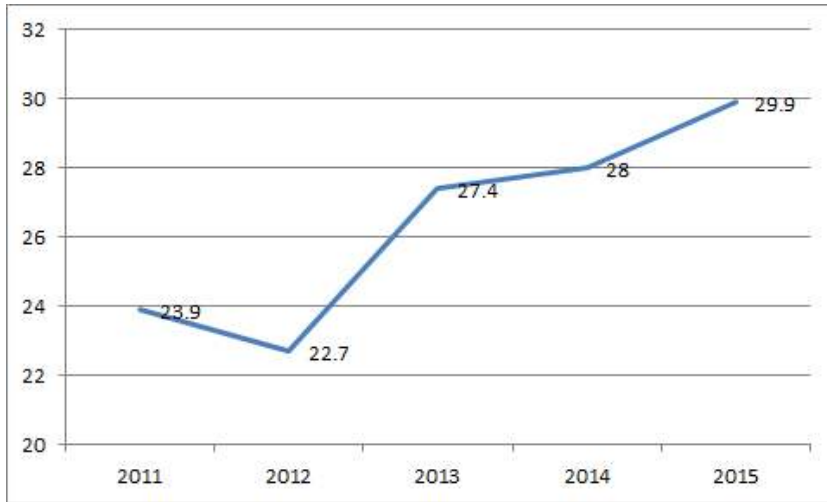
연도	계	자립가능				자립 어려움			
		소계	자립	귀가	관련기관연계	소계	무단이탈	보호기간만료	기타
2015	715 (100)	490 (68.5)	139 (19.4)	269	82	225 (31.5)	156	22	47
2014	866 (100)	573 (66.2)	138 (15.9)	318	117	293 (33.8)	184	55	54
2013	872 (100)	531 (60.9)	137 (15.7)	297	97	341 (39.1)	174	77	90
2012	953 (100)	665 (69.8)	155 (16.3)	404	106	288 (30.2)	160	56	72

* 기타: 지원종결, 부적응, 컴퓨터입소자 전환, 재입소, 보호관찰위반, 교도소수감, 결혼, 장기입원, 장기요양, 소년원 사망
* 출처: 여성가족부 내부자료

경제적 자립은 성매매 재유입 방지와 건전한 사회인으로의 복귀에 필수적인 요건이다. 자활지원센터는 이러한 목적을 위해 적성검사, 직업상담, 취업 및 기술훈련, 일자리제공, 창업지원 등을 실시하고 있다. 성매매피해자들의 취업에는 여러 난관이 있다. 첫째 성매매시기에 폐쇄사회에서 무기력하게 생활하여왔기 때문에 본인 스스로 취업을 결심하기까지 긴 시간이 소요된다. 둘째 취업을 위한 학력이나, 직업훈련 경험, 경력 등이 취약하기 때문에 취업에 필요한 자격요건을 갖추기 위해서는 상당한 시간이 필요하다. 셋째 취업시 이들에 대한 사회적 편견이나 배제의 가능성이 있어, 좋은 일자리를 갖기 어렵다.

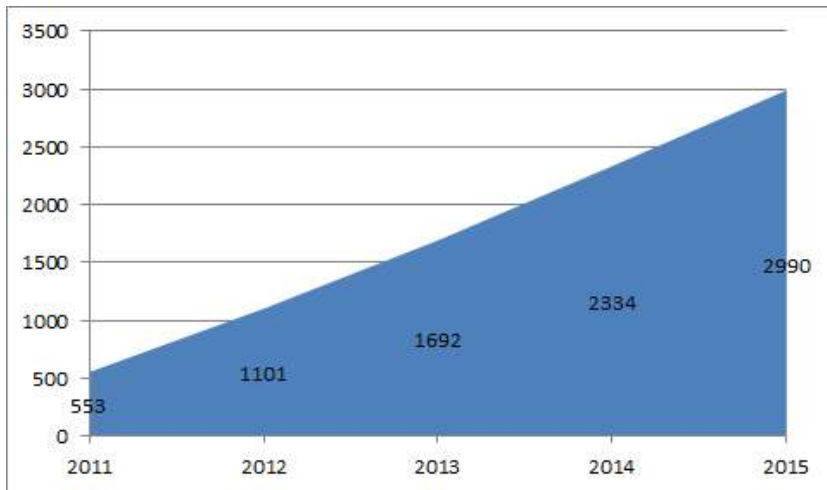
취업실적을 보면 이러한 난관에도 불구하고 2015년에 전체 대상자 2,192명(지원시설과 자활지원센터, 대안학교 입소·이용자 수) 중 약 30%에 해당하는 656명이 취업을 하고 있어 상당히 높은 수준의 실적을 보이고 있다. 또한 해마다 취업률이 증가하고 있어 2011년의 23.9%에서 2015년에는 6.0%p 증가하였다. 지난 5년간의 취업에 대한 누적인원을 보면 약3천명으로 상당한 규모에 이르고 있다.

<그림 13> 시설 이용자들의 취업률



* 출처: 여성가족부 내부자료

<그림 14> 시설 이용자들의 누적 취업자수



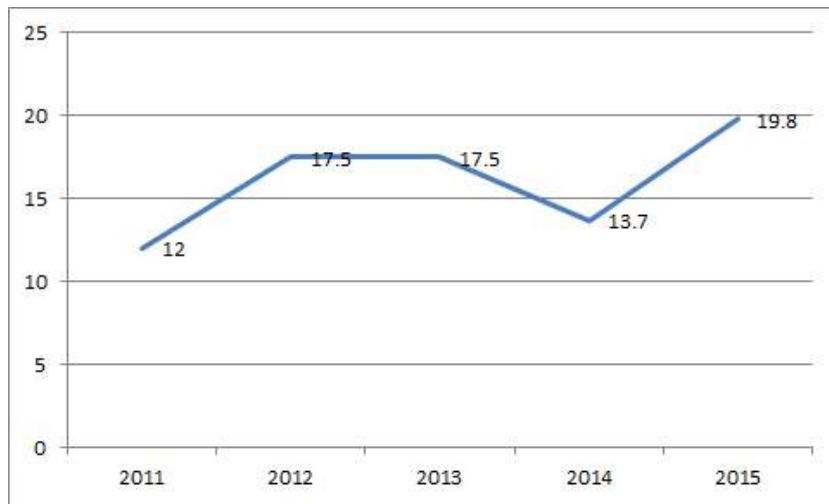
* 출처: 여성가족부 내부자료

진학률 역시 중요한 결과지표가 될 수 있다. 이들의 연령이 아직 어리기 때문에, 기본적인 시민교육을 위해, 취업 기회의 제고를 위해 진학은 중요한 수단이다. 지난 5년간 진학실적을 보면 상당히 증가하고 있다. 진학자는 2011년의 210명에서 2015년에는 268명으로 증가하였으며, 진학률도 12.0%에서 19.8%(일반·청소년지원

시설과 대안학교, 자활지원센터 청소년 이용자 1,356명 중 268명)로 꾸준히 증가하였다.

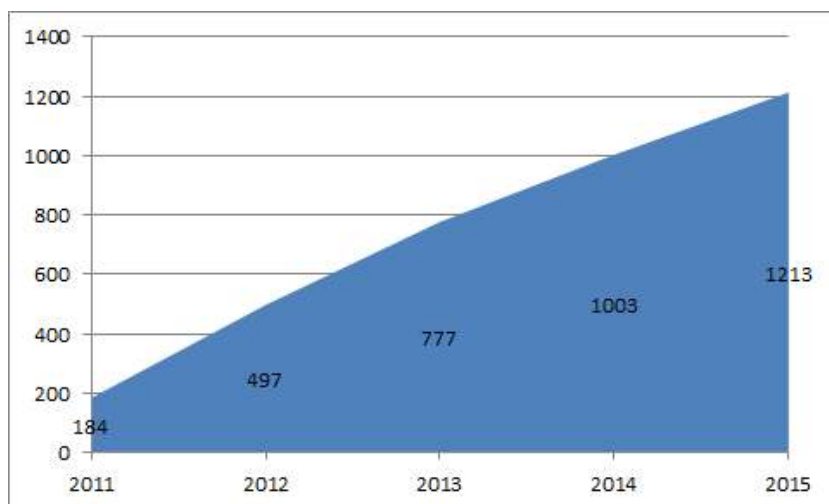
이와 같이 취업률과 진학률이 일정 수준 이상이 되면서 해마다 지속적으로 상승하고 있는 것은 이 사업이 지난 10여 년간 지속적으로 발전해 온 결과로 볼 수 있다.

<그림 15> 시설 이용자들의 진학률



* 출처: 여성가족부 내부자료

<그림 16> 시설 이용자들의 누적 진학자수



* 출처: 여성가족부 내부자료

일반국민들에게 성매매의 상징적 공간으로 인식되는 성매매 집결지는 그 수와 여성 수가 감소하였고 공공기관 성매매예방교육, 초범자재범방지교육, 다각적인 홍보와 캠페인 등 활동으로 성구매자 수의 감소와 국민의식 개선의 효과도 점차 드러나고 있는 것으로 보인다.

2004년 성매매특별법 제정·시행 후 성매매 집결지는 2004년 35개에서 2015년 24개로 지속적으로 감소하였다. 법 시행 후 총 11개 집결지가 폐쇄되었으며 집결지가 있는 해당 지자체는 집결지에 대해 민·관으로 이루어진 성매매집결지 폐쇄 TFT를 구성·운영하고 있다.

<표 22> 연도별 성매매집결지 수

연도	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'10년	'11년	'13년	'15년
성매매 집결지수	35	34	33	31	30	27	26	25	24

* 출처: 여성가족부, 내부자료

또한, 성매매특별법 시행은 ‘성매매’가 ‘불법’이라는 국민 의식개선에 성과를 가져왔으며, 성구매자들을 대상으로 한 재범방지교육인 존스쿨교육 시 이루어진 설문조사에 의하면 해당교육을 받은 후 성매매가 불법이라는 점에 대한 인식을 명확히 하게 되었다는 결과는 법 시행의 큰 결실로 볼 수 있다. 국민들의 성매매 불법성에 대한 인식은 2009년 69.8%였으나 2013년 성매매 실태조사 결과 93.1%로 증가하였다. 성매매 처벌에 대한 인지 후 성구매를 자제하게 되었다는 응답도 2010년 70.9%에서 2013년 78.3%로 증가했다.⁵⁴⁾

한편 정부의 성매매피해자 지원사업과 성매매방지종합대책의 추진 등 지속적 노력을 국제사회에서 인정받아 2002년 미국 국무부 인신매매보고서에서 우수등급(1등급)을 받고, 모범사례로 선정(2005.6.4.)된 후 2016년까지 15년 동안 1등급 지위를 유지하고 있다.⁵⁵⁾

54) “여성가족부 정책뉴스”http://www.mogef.go.kr/korea/view/news/news08_01_01_view.jsp 참고.

55) 2015년 보고서는 세계 188개 국가의 인신매매·성매매 현황 및 국가의 노력 등을 분석·평가하여 4등급(1등급, 2등급, 주의대상 2등급, 3등급)으로 분류하는 바, 한국은 국제 기준에서 “우수”를 의미하는 1등급 국가로 분류. 한국은 2001년 3등급을 받은 바 있으며, 2002년 이후 1등급을 유지하고 있다.

<표 23> 「2015년 국제인신매매보고서」 (2015.7. 미국 국무부)

구분	1등급(Tier 1)	2등급(Tier 2)	주의 2등급 (Tier 2 Watch List)
국가	한국, 영국, 호주, 독일, 캐나다, 스웨덴, 핀란드, 프랑스, 스페인, 이태리, 벨기에, 미국, 타이완 등	일본, 홍콩, 베트남, 인도, 터키, 싱가포르, 필리핀, 멕시코, 브라질 등	중국, 캄보디아, 버마, 이집트, 라오스, 스리랑카, 파키스탄, 수단 등

결과지표에서 많이 권장되는 내용 중의 하나가 사업대상자들에게 어떤 영향을 미쳤는지, 얼마나 만족하고 있는지 등이다. 본 사업 역시 성매매피해자들이 받은 서비스로 인하여 실질적으로 얼마나 큰 도움이 되었는지를 성매매피해자들을 기준으로 평가하는 작업이 필요하다. 가장 중요한 지표로는 건강회복정도, 법적인 문제의 해결정도, 사업전반에 대한 만족도 등을 파악할 수 있도록 보고형식을 개선하거나, 설문조사 등을 실시하는 것이 향후 필요할 것이다.

4 결론 및 정책제언

기존의 성매매피해자 지원사업에 대한 성과분석은 산출지표를 기준으로 간단하게 시도되고 있어서 동 사업의 중요성과 필요성이 강조되기 어려운 점이 있었다. 본 연구에서는 산출지표 외에 결과지표를 개발하여 시범적으로 분석함으로써 본 사업이 갖는 중요성을 다시 한번 강조함과 동시에 지난 10년간의 성과를 지표들을 이용하여 분석하였다.

본 연구결과를 중심으로 도출된 결론 및 정책제언은 다음과 같다.

첫째, 성매매피해자 지원 성과를 보면 관련 시설수가 대폭 증가하여 대상자의 접근성을 높이고 이용자의 특성을 고려하여 시설유형이 세분화되었다는 점, 지난 10년간 상담건수가 2배 이상 증가했다는 점, 성매매피해자들의 상담 후 자립·자활에 필요한 의료, 법률, 직업·진학교육 등도 모든 부문에서 꾸준히 증가하고 있어, 이 사업이 성공적으로 수행되고 있음을 알 수 있다. 특히 지난 5년간의 취업 누적인원

이 약 3천명으로 상당한 규모에 이르고 있고 취업률과 진학률이 해마다 지속적으로 상승하고 있는 것은 이 사업이 지속적으로 확대·강화되어야 할 필요성을 보여준다.

둘째, 사업대상자의 정확한 정의와 규모의 파악이다. 전문가들도 인정하고 있듯이 성매매가 암수범죄이므로 사업대상자 규모를 정확히 파악하는 것이 어려운 건은 사실이다. 그러나 전업형과 겸업형뿐 아니라, 인터넷을 이용한 새로운 형태의 성매매가 문제되고 있는 상황에서 여러 추정방법을 도입해서라도 사업대상자로서의 성매매피해자의 규모를 파악해야 사업의 투자수준을 합리적으로 결정할 수 있을 것이다.

셋째, 서비스 수혜자 관점에서의 행정자료 및 통계자료의 재정비이다. 향후 사업대상자 개인별 서비스 수혜현황과 회복정도를 파악 할 수 있는 방법들을 개발하는 것이 필요하다. 현장에서 중시하는 정서적·사회적 자활의 성과를 측정할 수 있는 지표개발과 통계화도 필요하다. 개선된 통계를 이용하여 개인별 회복정도와 탈성매매 가능성 등에 대한 예상이 가능할 것이다.

마지막으로 사회적 비용의 추정이다. 본 연구에서는 여건의 한계 상 프랑스의 사례를 이용하여 개략적으로 사회적 비용을 추정하였다. 향후 성매매방지정책의 효과성을 더욱 정밀하게 진단하기 위해 정확한 사회적 비용을 추정함으로써 성매매 산업의 폐해를 비용측면에서 객관적으로 보여주는 연구가 필요하다.

참고문헌

<단행본과 논문>

- 강석구(2015), 「조직범죄단체의 불법적 지하경제 운영실태와 정책대안 연구(Ⅱ)」, 377쪽, 한국형사정책연구원.
- 김지선 외(2013). 「성매매 실태조사」. 여성가족부. 미간행
- 윤덕경 외(2007). 「2007 전국 성매매 실태조사」. 여성가족부.
- 박금선(2008). 「축하해」 산티. 39쪽. 한국여성인권진흥원 기획
- 이광희(2015). 「평가의 타당성 제고를 위한 성과측정 매뉴얼 개발연구」. 한국행정연구원.
- 이기연(2016). “의료지원의 성과와 정책 대안” 여성과 인권 2016년 상반기 통권 제 15호
- International Organization for Migration (IOM) and Mission to Viet Nam (2012). Assessment Report on Reintegration Support Models for Victims of Trafficking in Viet Nam.
- John J. Potter et al.(2004). “Mortality in a Long-term Open Cohort of Prostitute Women” American Journal of Epidemiology. Vol. 159. No. 8.
- Movement du nid(2015). “proscost Estimate of the economic and social cost of prostitution in France”
- Van de Walle(2009). International Comparison of Public Sector Performance - How to move ahead? Public Management Review 11(1): 39-56.

<웹사이트>

- “여성가족부 정책뉴스” http://www.mogef.go.kr/korea/view/news/news08_01_01_view.jsp
- “Prostitution Research and Education” <http://prostitutionresearch.com/1998/03/17/prostitution-in-5-countries-violence-and-post-traumatic-stress-disorder/>
- Polaris Project (2008). Trafficking Victims’ Protection Act (TVPA) - Fact Sheet. (URL: http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/trafficking%20victims%20protection%20act%20fact%20sheet_0.pdf)

- U.S. Citizenship and Immigration Services (2016). Victims of Criminal Activity: U Nonimmigrant Status. [Online]. URL: <https://www.uscis.gov/humanitarian/victims-human-trafficking-other-crimes/victims-criminal-activity-u-nonimmigrant-status/victims-criminal-activity-u-nonimmigrant-status>
- Government of Canada News (2014. 12. 1). Archived - Government of Canada Announces \$20 Million to Help Victims Leave Prostitution. [Online]. URL: <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=910809>
- Canada Department of Justice (2015). Measures to Address Prostitution Initiative Call for Proposals -NGOs & Governmental Organizations. [Online]. URL: <http://www.justice.gc.ca/eng/fund-fina/cj-jp/fund-fond/ngo.html>

<정부자료>

- 국무조정실(2006). 「성과지표 개발·관리 매뉴얼」
- _____ (2013). 「정부업무평가 시행계획[2013~2015]」
- _____ (2016). 「정부업무평가 기본계획[2016~2018]」
- _____ (2016). 「정부업무평가 시행계획[2016~2018]」
- 국무총리실(2008). 「특정과제 분석기법 연구」, 61-62쪽
- 기획재정부·한국조세연구원(2012). 「재정사업 성과지표 개발 매뉴얼」 매뉴얼 목적 및 활용편 쪽.
- 기획재정부·한국조세연구원(2012). 「재정사업 성과지표개발 매뉴얼 - 현장에서 통하는 성과지표개발 -」
- 여성가족부(2015). 「2015~2017 제1차 양성평등정책 기본계획」
- _____ (2015). 「2016년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(요약)」
- _____ (각년도). 「여성정책 연차보고서」
- _____ (2015). 「2015년도 자체평가계획」
- _____ (2016). 「2015년도 자체평가 결과보고서 요약(주요정책부문)」
- _____ (2016). 「성매매피해자 지원사업」 2015년도 시설 운영실적 보고」 890

▶▶ 분야별 발제 및 토론



의료지원의 성과와 정책대안

이 기 연

(서울특별시 다시함께상담센터 소장)

의료지원의 성과와 정책대안

이 기 연

(서울특별시 다시함께상담센터 소장)

1 들어가는 말

성매매 피해여성은 성매매로 인해 유발되는 다양한 질병에 걸릴 위험이 높다. 기존의 주요 연구결과에서 각종 부인과 질환, 자궁경부암, 우울증, 외상후 스트레스 장애와 같은 정신질환 발생률이 유의한 수준으로 높은 것으로 밝혀져 있다. 또한 성매매 업소에 억류, 업소생활에 부적응하거나 영업에 방해가 된다는 이유로 업주나 알선자에 의한 폭력, 매수자에 의한 폭력으로 유발되는 상해 및 치사는 성매매와 관련한 강력사건의 핵심을 이룬다. 사회적 자본이 결여되고 고립적인 삶의 상황에서 벌어지는 지속적인 물리적 폭력이나 심리적 압박은 신체질환만이 아니라 정신건강 문제를 유발하고 자살 위험도 높하게 된다. 안혜영 외(2012)의 연구에 의하면 성매매에 유입된 연령이나 기간보다는 그 과정에서 어떤 외상을 경험하였는지, 그 경험이 개인에게 얼마나 큰 고통이나 공포와 무력감을 주었는지가 성매매 여성의 정신건강을 예측하는 데 더 중요하다고 보고하고 있다. 그러나 인권유린의 결과로 나타나는 다양한 신체적·정신적 어려움은 회복의 기회를 찾기는커녕 숨기거나 억눌러야 하는 삶의 위기상황이 된다. 따라서 실제 치료 시작 시기는 건강상의 문제가 악화되어 더 이상 성매매가 어려운 상황이 되어서야 업주의 포기 혹은 묵인 하에 이루어진다. 당연히 악화 혹은 만성화된 질병을 치료하는 것은 예후에도 부정적인 영향을 미치고 치료기간이나 비용도 많이 들 수밖에 없다. 그렇기 때문에 성매매 피해여성들이 적절한 치료를 통해 건강회복을 지원하는 것은 인권보장의 핵심이라 할 수 있다. 즉 ‘건강’ 없이 ‘인권’ 없다.

성매매특별법 시행 이후 피해자 구조 및 지원의 확대는 과거 성병관리의 대상에서 포괄적인 의료지원대상으로의 전환을 가져왔다는 의미를 가진다. 즉, 구조지원을 기반으로 단순히 성병검사·치료가 아닌, 건강권에 초점을 두고 건강검진에서 치료회복에 이르는 포괄적인 지원을 구체화하고 있다. 그러나 2004년부터 시행된 구조지원사업은 현장의 요구를 근거로 하여 점차 체계화되고 적용범위의 확대가 이루어져 오고 있으나 그 성과에 대해서는 체계적인 평가가 이루어지지 않고 있었다. 더구나 성매매와 관련한 환경변화 및 성매매 피해여성의 인구사회학적 특성의 변화 등을 고려할 때 기존의 사업수행방식과 내용에 대한 평가가 필요한 시점이라 할 수 있다. 본 발표에서는 구조지원사업을 통한 의료지원의 과정평가를 위해 2015년 서울특별시 다시함께상담센터의 의료지원사업의 수행 결과를 분석하여 그 성과와 한계에 대한 추후 논의의 장을 열고자 한다.

2 의료지원 현황

1) 의료지원체계 및 과정

의료지원은 상담원의 초기상담과 사례회의를 통한 의료지원여부 결정, 의료지원단이나 유관 의료기관을 연계하여 의료서비스가 제공되고, 치료와 회복과 관련한 상담원의 밀착·지속상담으로 구성된다. 특히 의료지원단은 내담자의 성매매라는 경험의 특성을 고려하여 진단과 치료가 가능한 의료기관을 중심으로 지원체계를 구축하고 지원단 간의 경험을 공유하고 협력체계를 강화하는 방식으로 구성하여 운영 중이다. 기본적으로는 내담자의 접근성을 고려하여 의료기관을 연계하지만 내담자의 특성에 대한 좀 더 세심한 이해를 필요로 하는 경우는 다양한 네트워크를 활용하여 의료지원이 이루어지고 있다.

이와 함께 지속적으로 내담자의 거주지역과 의료이용 관련 장애물을 고려하여 새로운 의료자원을 적극 발굴하여 활용하고 있다. 또한 단순히 의료기관을 연계하고 활용하는 것만이 아니라 치료과정 중에도 치료 유지나 동기강화, 치료과정에 따른 불안이나 불안의 해소와 옹호 등 상담원의 다각적이고 지속적인 지원이 요구된다.

2) 의료지원 실적

2015년 의료지원대상자의 규모 및 특성을 설명하기 전에 전체 구조지원 대상자¹⁾의 규모와 지원 실적을 살펴보면 아래와 같다.

전체 구조지원 실인원은 175명이고 연간 총 490회의 서비스²⁾가 제공됨으로써 1인당 2.8회의 서비스를 받았다. 이중 의료지원을 받은 실인원은 84명으로 총 263회의 의료서비스가 이루어졌고, 1인당 평균 3.1회의 서비스를 받았다. 법률지원을 받은 실 인원은 67명으로 총 164회의 서비스를 받아 1인당 평균 2.4회의 서비스를 받았다. 심리지원은 실 인원 24명이 63회의 서비스를 받아 1인당 평균 2.6회의 서비스를 받았다. 비록 많은 차이는 아니나 가장 밀도 있는 서비스는 의료지원이라 할 수 있다. 이는 의료지원이 정기적인 치료를 필요로 한다는 특성을 일부 반영한 것으로 보인다. 본 원고에서는 구조지원 영역 중에서 의료와 심리지원을 받은 내담자 중에서 중복되는 인원을 제외한 총 84명에 대한 지원현황을 분석하고자 한다.

<표 1> 전체 구조지원 현황

구분	실 인원(명)	건/회
계	175	490
의료지원	84	263
법률지원	67	164
심리지원	24	63

3) 의료지원의 내용분석

(1) 자료분석방법

질병이 성매매 피해여성의 삶에 어떠한 위험요인으로 작용하는가? 질병은 질병 자체로 인한 고통에서부터 질병과 관련한 사회적 편견, 대인관계에 미치는 영향, 질병으로 인한 근로의 어려움, 삶의 질 저하 등 다차원적인 삶의 위험요인으로 작용한다. 본 연구에서는 기존자료의 범위 내에서 개별상담기록과 의료지원 현황에

1) 본 원고에서는 상담소의 내담자와 청소년들만 포함시켰으며 「현장기능강화사업」 내담자는 포함하지 않았다.

2) 제공된 서비스는 연계기관을 통한 서비스만 분석에 포함시켰으며 상담원이 제공한 직접 서비스(개별상담 등)는 포함시키지 않았다.

대한 내용분석을 통해 성매매 피해여성의 건강관련 위험요인을 도출해보고자 하였다. 의료지원의 내용분석(Content Analysis)³⁾은 2015년에 이루어졌던 전체 상담실적 중에서 구조지원비⁴⁾ 활용이 이루어진 사례를 중심으로 분석하였다. 분석에 활용된 자료는 데이터베이스의 실적 및 상담기록, 구조지원비 대장 등이다.

일차적으로 2015년 구조지원 대상을 기반으로 상담기록을 추가 분석할 명단을 추출하였고, 내담자의 초기상담 기록지와 과정기록에 대한 분석을 토대로 의뢰경로, 증상과 관련한 주 호소 내용, 가족사항, 생활상의 어려움, 치료과정에 대한 반응 등을 중심으로 기본 자료를 구성하였다. 기본자료를 중심으로 내용분석을 할 분석단위를 결정하였으며, 분석단위는 진료과목, 주요증상이나 문제, 주요증상에 대한 진단과 관련하여 예후를 더욱 부정적으로 만들 수 있는 의료적, 사회적 측면의 장애요소로 구분하였다. 세부적으로 ‘신체건강’, ‘정신건강’, ‘사회적 영향’으로 구분하여 살펴보았고, 각각의 위험 요인이 얼마나 중복되어 나타나는지 그 ‘중복성’을 중심으로 살펴보았다.

‘신체건강’상의 위험요인은 ‘산부인과’ 관련 질환과 ‘산부인과 외’ 질환으로 구분하고 다시 산부인과 질환 중에서 성매매의 직접적인 결과이자 성관계의 위험요인으로 간주되는 ‘성병’과 ‘기타 산부인과 질환’을 구분하였다. 산부인과 질환 중에서 부정적 예후로 간주되는 ‘자궁경부암(의심이 추정되어 진료중인 경우 포함)’을 구분하여 살펴보았다. 산부인과 외 질환은 ‘전염성’ 여부나 ‘만성질환’ 여부를 기준으로 구분하였다. 이는 전염성질환의 경우 일이나 사회적 관계에서 배제되거나 위협이 될 수 있으며, 만성성은 지속적인 관리가 필요하다는 점으로 위험요소를 구분하였다. 이외에 ‘치과’질환과 위에서 구분되지 않은 ‘기타 신체질환’을 별도로 묶어서 각각 위험요소로 구분하였다.

3) 내용분석은 기본적으로 분석대상과 분석단위의 선정, 분석항목의 결정, 부호화, 자료 분석의 4가지 중요 절차를 거친다. 이상의 범주와 내용에 대해 양적으로 분석내용의 출현빈도를 측정하기보다는 전체적인 줄거리 내에서 분석내용의 다양한 측면이 어떻게 나타나고 있는가를 찾아내도록 하였다.

4) 2015년 기준 실 인원 84명이 의료지원을 받았으며, 총 지원 금액은 58,051,020원이었고, 1인당 평균 691,084원의 지원이 이루어졌다.

정신질환은 정신과 주요 진단을 기준으로 구분하였다. ‘불안장애’, ‘우울장애’, ‘PTSD’, ‘조울증’, ‘조현병’을 주 진단으로 구분하고 이외에 ‘알콜장애’, ‘지적장애’, ‘성격장애’, ‘자살위험도’는 주 진단된 정신질환의 치료를 더욱 어렵게 하거나 주요 증상이나 문제를 악화시킬 위험이 있다는 점에서 별도로 구분하였다.

‘사회적 영향’은 질병의 치료과정이나 결과에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 요소로, 가족환경과 의료서비스에의 접근성을 가로막는 요소로 구분하였다. 또한 성매매 업주의 강요나 동료의 권유 등으로 ‘문신’을 하는 경우가 있는데 이는 탈업을 하는데 장애요인으로 작용하여 이를 사회적 요인으로 구분하여 분석하였다. 각각의 건강관련 위험요소가 중복될수록 치료나 회복에 더 많은 어려움이 야기될 수 있으므로 그 ‘중복성’도 위험요소의 하위항목으로 구분하였다. 이상의 위험요소와 함께 건강관련 위험의 가장 극단적인 결과라 할 수 있는 사망여부를 사망원인에 따라 ‘자살’과 ‘치료 중 사망’으로 구분하였다. 건강관련 위험요소의 분석항목은 아래의 표와 같다.

<표 2> 건강관련 위험요소 분석항목

항목		구분내용		
위험 요소	신체 건강*	성병	1=예, 2=아니오	
		산부 인과	기타산부인과질환	1=예, 2=아니오 성병과 자궁경부암을 제외한 기타 산부인과 질환
			(자궁경부) 암/의심	1=예, 2=아니오
		산부 인과 외	결핵	1=예, 2=아니오
	당뇨		1=예, 2=아니오	
	치과		1=예, 2=아니오	
	기타신체질환		1=예, 2=아니오 위의 항목에 해당하지 않는 기타 신체질환	
	정신건강	불안장애	1=예, 2=아니오	
		우울장애	1=예, 2=아니오	
		PTSD	1=예, 2=아니오	
		조울증	1=예, 2=아니오	
		조현병	1=예, 2=아니오	
		알콜장애*	1=예, 2=아니오	
		(경계선) 지적장애*	1=예, 2=아니오	
		성격장애*	1=예, 2=아니오	
	자살고위험*	1=예, 2=아니오 자살시도력이 있거나 자살유가족인 경우 자살고 위험군으로 구분함		
	사회적 영향	가족병리*	1=예, 2=아니오 동거하는 가족의 역기능적 관계나 가족구성원의 병리적 행동에 의해 직접적으로 영향을 받는 경 우로 구분함	
		의료접근성의 문제*	1=예, 2=아니오 주민등록증말소, 건강보험 말소 등으로 의료접근 성에 장애가 있는 경우로 구분함	
		문신*	1=예, 2=아니오 문신으로 인한 사회적 편견이나 낙인으로 사회적 관계에 영향을 받고 있는 경우	
	위험요소 계		해당하는 위험요소 하위항목의 합	
위험요소 영역		위험요소의 각 영역에 해당		
사망	자살*	1=예, 2=아니오		
	입원치료 중 사망*	1=예, 2=아니오		

*를 한 항목은 다른 항목과 중복체크가 가능함.

(2) 분석 결과

의료지원을 받은 내담자의 연령대는 10대⁵⁾가 32.1%, 20대가 29.8%, 30대가 27.4%를 차지하여, 30대 이하가 89.3%를 차지하고 있다. 반면 40대 이상은 10.7%였다. 의료지원을 받은 최연소자는 만 14세, 최고 연령은 만 61세였고, 평균연령은 만 27세였다.

<표 3> 의료지원대상의 연령대

연령(만)	인원(명)	비율(%)
10대	27	32.1
20대	25	29.8
30대	23	27.4
40대	1	1.2
50대	6	7.1
60대	2	2.4
계	84	100

진료과목별로 의료지원 현황을 살펴보면 아래와 같다. 신규대상자의 경우 이미 치료를 받고 있는 질환이 있거나 주 호소 증상이 명확한 경우 해당 진료과를 통한 의료지원이 이루어진다. 그러나 전반적으로 지원과정에 덜 동기화되어 있거나 다양한 신체증상을 호소하는 경우는 종합건강검진(7.9%)을 통해 치료목표를 분명히 하거나 건강관리나 치료에 대한 동기부여에 초점을 두고 진행하였다.

진료과목별로는 정신과 진료의 비중이 32.8%로 가장 높았고, 산부인과 15.3%, 치과 13.8%의 순으로 전형적인 성매매 피해여성의 주요 건강문제를 반영하고 있었다. 진료과목을 중복체크 했을 때의 누적인원이 189명으로 1인당 2.3개 이상의 진료과목을 통해 의료지원을 받고 있어서 복합적인 건강문제를 가지고 있음을 알 수 있다.

5) 이는 본 센터가 청소년상담팀을 운영하고 있는 특성을 반영하고 있다.

<표 4> 진료과목별 의료지원현황

진료과목*	인원(명)	비율(%)
종합건강검진	15	7.9
내과	17	9.0
산부인과	29	15.3
성형외과	1	0.5
외과	21	11.2
이비인후과	1	0.5
정신과	62	32.8
치과	26	13.8
피부과	17	9.0
계	189	100

* 중복체크

진료과목별로 주요증상이나 문제 상황 혹은 진단명을 중심으로 구체화하여 기술하면 아래의 표와 같다. 외과·정형외과·성형외과 진료를 받는 경우는 업주나 구매자에 대한 물리적 폭력에 의한 상해나 질환, 정신과적 증상으로 의한 2차 피해⁶⁾로 구분하였다. 치과는 치아관리의 어려움으로 충치와 심각한 치아소실에 대한 지원으로 구분하였다.

정신과와 신경과 진료를 받는 경우는 명확한 진단을 기반으로 지속적인 치료를 받고 있는 경우, 치료를 거부하거나 복합적인 증상으로 인해 명확한 진단을 내리지 못하고 신경과와 정신과를 전전하는 경우 등으로 구분해볼 수 있었다. 기본적으로 수면장애, 불안이나 우울, 분노조절의 어려움, 대인기피 등을 주요 증상으로 가지고 있었으며, 조현병이나 조울증 등 정신병적 장애를 분명히 보이는 경우와 지적장애, 알콜중독, (경계선적)성격장애로 구분해볼 수 있었다.

내과·이비인후과·피부과는 천식·당뇨·결핵과 같은 만성적이거나 전염성이 있는 질환은 업소의 물리적 환경에 직접적으로 영향을 받고 있는 질환으로 보인다. 산부인과와 비뇨기과적 질환은 성매매의 가장 직접적인 결과라 할 수 있으며 생리불순에서 임신 혹은 임신위험, 각종 성매개 질환과 자궁경부암 등으로 구분된다.

6) 망상 및 환청에 의한 투신시도로 척추손상을 입었다.

<표 5> 진료과목별 주요증상 및 진단

진료과목	주요증상 및 진단
외과·정형외과·성형외과	맥주병 자상·폭행으로 인한 다리골절·구매자의 폭력 피하다 계단에서 구름·티켓다방 배달 중 오토바이 사고·정신병적 증상에 의한 투신으로 척추손상·관절염·치질·염증수술·계실염·유방암
치과	충치·치아 소실
정신과·신경과	수면장애·불안장애·공황장애·신체화장애·우울장애·기분장애·외상후스트레스장애·조현병·알콜중독·지적장애·발모광·만성두통·의식혼미
내과·이비인후과·피부과	천식·당뇨·결핵·위천공·베체트병·관절염·이석증·문신제거·원형탈모·피부염
산부인과·비뇨기과	생리불순·임신·사후괴임·질염·방광염·성매개 질환·자궁물혹·다낭성 난소증후군·자궁경부암

이상의 건강관련 위험요소 분석 항목별로 내용분석을 한 결과는 아래와 같다.

신체건강상의 위험요인으로서의 성병은 8.3%, 기타 산부인과 질환을 가지고 있는 경우는 9.5%였으며 자궁경부암 혹은 자궁경부암이 의심되어 검사가 진행 중인 경우가 9.5%였다. 의료지원을 받은 사례에서 산부인과적인 위험요소가 차지하는 비중은 약 30%에 이르는 것으로 나타났다. 산부인과 외 신체질환영역에서 결핵 3.6%, 당뇨 2.4%, 치과질환 7.1%, 기타 신체질환이 23.8%를 차지하고 있었다. 특이사항은 사회일반에서 성매매특별법 제정 이후 ‘보건증’이라는 이름으로 과거의 ‘특수업태부’에 대한 방어적인 차원에서의 ‘성병검진’이 강제되지 않는 것에 대한 우려를 표하는 것과 달리 성병의 비율이 높지 않은 반면 결핵과 같은 전염성질환으로 인한 위험요인도 상당하다는 점이다.

정신건강상의 위험요인은 정신과 진단을 기준으로 구분하였고 가장 빈도가 높은 진단이 불안장애로 14.3%를 차지하였고, 우울장애와 조현병이 각각 8.3%를 차지하고 있었다. 조울증과 조현병과 같은 정신병적 장애로 치료를 받고 있는 경우는 각각 6.0%와 8.3%를 차지하고 있었다. 한편 알콜장애 3.6%, 지적장애가 6.0%를 차지하였고 자살고위험군도 7.1%를 차지하고 있어서 복잡적이고 중증의 정신질환에 대한 좀 더 적극적인 지원체계가 필요함을 알 수 있다.⁷⁾

7) 2011년 정신건강실태조사(보건복지부)에서 우리나라 성인 여성의 정신병적장애 유병율은 0.6%, 기분장애 4.9%, 불안장애 9.8%, 알콜사용장애 2.1%를 기준으로 단순비교 하였을 때도 성매매피해여성의 정신

사회적 영향으로서의 위험요인은 가족의 심각한 역기능이나 가족병리⁸⁾의 영향을 받고 있는 경우가 16.7%를 차지하고 있었다. 또한 주민등록 말소, 건강보험 말소, 건강보험을 이용할 경우 진료기록의 공유로 인한 불이익을 염려하여 비보험으로 의료를 이용하고 있는 경우를 의료접근성의 어려움이 있는 경우로 판단하였으며, 그 비율은 3.6%로 높지는 않았다. 한편 사회적 낙인이나 편견을 조장할 위험이 있는 ‘문신’은 8.3%를 차지하고 있었다.

이상에서 구분한 위험요인이 한 개도 없고 심리상담이나 치료회복프로그램만 이용하거나 의료적인 문제여부를 평가하기 위한 종합검진만 받은 경우는 위험요인 수준 0으로 구분하였고(17.9%), 위험요소의 하위영역 중 해당되는 항목의 수에 따라 1개(41.7%)에서 최대 5개(2.3%) 항목에 해당되는 경우까지 있었다. 2개는 19%, 3개에 해당하는 경우는 14.3%, 4개 모두에 해당하는 경우는 4.8%였다. 각각의 위험요인의 중복성은 위험을 가중시키는 것으로 분석하였다. 한편 위험요인의 개수만이 아니라 위험요인의 영역이 신체건강만이 아니라 정신건강과 가족관계 및 사회적 영역에 걸쳐 얼마나 복합적인가도 중요하게 분석되어야 한다. 신체건강이나 정신건강 등 한 개의 영역에만 해당하는 경우는 42.9%였으며, 2개영역에 해당하는 문제를 가진 경우는 28.5%, 3개영역 9.5%, 4개 모두에 해당하는 경우는 1.2%였다. 전체 의료지원 대상에서 2개 이상의 영역에 해당하는 위험요소를 가진 경우는 39.2%를 차지하고 있었다.

<표 6> 건강관련 위험 현황

구분		인원(명)	비율(%)
위험 요소	신체건강*	성병	7 8.3
	기타산부인과질환 (자궁경부)암/의심	8 8	9.5 9.5
	결핵	3	3.6
	당뇨	2	2.4
	치과	6	7.1
	기타신체질환	20	23.8

질환 유병율이 상당히 높은 것으로 나타났다. 더구나 정신질환을 앓고 있는 사람들 중에 정신과 치료를 받는 경우는 15.3%에 불과하다는 연구결과를 기반으로 한다면 정신질환의 문제가 더욱 심각함을 알 수 있다.

8) 가정폭력, 성매매 강요 혹은 기대, 부모 혹은 형제의 정신질환으로 인한 역기능적 관계로 인해 가족은 내담자의 보호체계로서의 기능을 적절히 하지 못할 뿐만 아니라 회복하는데 심각한 장애물이 되고 있는 경우.

구분		인원(명)	비율(%)	
정신건강	불안장애	12	14.3	
	우울장애	7	8.3	
	PTSD	6	7.1	
	조울증	5	6.0	
	조현병	7	8.3	
	알콜장애*	3	3.6	
	(경계선)지적장애*	5	6.0	
	성격장애*	1	1.2	
	자살 고위험*	6	7.1	
	가죽병리*	14	16.7	
	의료접근성의 문제*	3	3.6	
사회적 영향	문신*	7	8.3	
	0	15	17.9	
	1	35	41.7	
위험요소 계	2	16	19.0	
	3	12	14.3	
	4	4	4.8	
	5	2	2.3	
	계	84	100.0	
	위험영역	0	15	17.9
		1	36	42.9
2		24	28.5	
3		8	9.5	
4		1	1.2	
계		84	100.0	
사망 ⁹⁾	자살	1	1.2	
	입원치료 중 사망	1	1.2	
	계	2	2.4	

* 타 항목과 중복체크

9) 실제로 지난 2015년 2명의 내담자가 사망을 하였고, 이들은 모두 위험요인의 3개영역 이상에 해당하는 내담자였다.

3 의료지원의 성과 및 한계

이상으로 의료지원의 주요 현황과 건강관련 위험요인을 살펴보았다. 그 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 구조지원사업이라는 체계를 통해 단순히 ‘성병’만이 아니라 종합건강검진, 치료, 회복을 지원하는 서비스 등 비교적 건강에 대한 포괄적 접근이 이루어지고 있었다. 아울러 성매매 피해여성에게 사회적 지원에 대한 인식 형성, 타인과 세상에 대한 안정적이고 신뢰할 수 있는 관계를 형성하기 위한 최소한의 매개물이 되고 있었다.

둘째, 전체 의료적인 문제에서 사회방어적인 입장에서 많은 관심을 갖는 ‘성병’ 그 자체의 비율은 10% 이내이다. 오히려 성매매의 결과(물론 성병을 포함하여) 혹은 성매매 피해의 결과로 설명될 수 있는 질환과 성매매가 이루어지는 심리적 혹은 물리적 환경으로 인해 야기되는 질환의 비중이 훨씬 높았다. 이러한 부분에 대한 접근은 단순히 사후치료만으로 접근하는데 한계가 있고 ‘반성매매’, ‘탈업’ 등과 관련한 담론과 조우할 수밖에 없는 것으로 보인다.

셋째, 위험요소별 해당항목이 3개 이상인 의료관련 문제를 중복적으로 가지고 있는 경우가 20% 이상을 차지하고 있었다. 즉 의료관련 문제를 중복적으로 가지고 있는 경우는 내담자를 동기화하거나 치료의 우선순위를 결정하거나 치료방법, 치료과정상에 생기는 장애물 등 전반적인 지원과정에 난항¹⁰⁾을 겪는 경우이다. 즉 전체 지원 사례에서 최소 20% 이상은 단순히 의료비지원이 아닌 전문적이고 충분한 사정평가에 기반한 적극적 사례관리가 필요한 것으로 보인다.

넷째, 위험영역 2개 이상인 경우가 약 40%였다. 즉 신체건강만이 아니라 정신건강과 정신건강의 위험성을 가중시키는 요인, 사회적 영향요인까지 다층적 위험요인을 가진 경우는 의료지원을 통한 투입노력만으로는 한계가 있고 그 효과나 예후와 관련해서도 부정적 전망을 할 수 밖에 없다. 따라서 다층적 위험요인을 가지고 있는 경우는 가족과 주변 환경에 대한 적극적 지원, 사회적 장애물의 해소에 이르기

10) 주로 사례회의에 회부되는 사례들로 상담원들이 지원과정에서 갈등이나 혼란, 혹은 내담자의 요구에 일방적으로 이끌려가게 되는 상황 등으로 부각되는 경우로 구분되었다.

까지 포괄적이고 통합적인 지원이 불가피하다. 그러나 현재와 같이 성매매피해여성에 국한한 지원은 서비스의 효과를 감소시키고 있거나 확산효과를 기대하기 어렵다. 따라서 구조지원을 성매매 피해여성의 가족단위까지 확장할 필요가 있다. 나아가 지역사회를 기반으로 성매매피해자 지원체계만이 아니라 전반적인 복지자원과의 통합성을 확보하는 것이 중요하다.

다섯째, 본 연구의 한계이기도 한 지점은 성과와 관련한 부분이다. 즉 의료지원은 정책적인 차원에서 성과지표가 별도로 제시되어 있지는 않다. 물론 만성적이고 복합적인 건강 문제를 지표화하여 평가하는 것의 한계에도 불구하고 의료지원을 통해 얻을 수 있는 긍정적인 결과에 대해 정책목표로 구체화되는 것이 필요하다. 또한 정책영역과 실천영역이 그 전망을 공유하는 것은 수행과정에 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 의료지원의 성과지표와 수행지표 등 의료지원을 위한 프로토콜을 마련할 필요가 있다.

4 나가는 말

건강과 인권은 상호교차 한다는 점에서 의료지원의 중요성을 재론할 필요가 없다. 흔히 “건강을 잃으면 다 잃는다”라고 이야기한다. 이는 건강의 중요성을 강조하는 표현이기도 하지만 역설적으로 건강을 잃는다면 삶의 모든 것을 잃을 정도로 건강하지 않으면 살아갈 수 없는 사회라는 의미이기도 하다. 따라서 건강을 잃지 않도록 하는 노력, 잘 치료받을 수 있는 조건을 마련하는 것, 더 나아가 건강을 잃었더라도 ‘다 잃지 않는 삶’의 조건을 마련하는 것이 중요하다. 그러한 의미에서 의료 지원은 단순히 질병의 치료에 국한한 개입의 범위를 넘어설 것을 요구받고 있다.

결과적으로 의료지원사업은 성매매 피해여성의 다양한 신체, 정신적 질환에 대응하기 위한 토대가 되고 있는 것도 사실이며, 의료지원을 통해 사회적으로 배제되었던 위치에서 사회적 지원이 이루어지고 있다는 것에 대한 인식 형성, 타인과 세상에 대한 안정적이고 신뢰할 수 있는 관계를 형성하기 위한 매개물이 되고 있었다. 나아가 건강의 다양한 영역에서 실제적인 도움을 받고 회복되고 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 다양한 생애과정에서 피해의 경험이 우선되고, 사회적 안전

망이나 지원체계를 경험¹¹⁾하지 못한 성매매 피해여성에게 구조지원비는 권리로서의 사회보장비용 혹은 공적 급여로 인식을 하거나 자활이 전제된 조건화된 자원이나 ‘불이익’이 내재된 지원이라는 의심 사이를 오가게 한다. 이러한 의심은 본격적인 서비스를 지연시키고 경우에 따라 치료 효과의 제한이나 부정적인 결과를 가져 오기도 한다. 따라서 자활 개념의 스펙트럼 중 ‘탈업’이나 ‘성매매를 하지 않는 근로 활동’이라는 ‘협약의 자활’에서 벗어나 의료지원의 지평을 확장할 필요가 있다.

또한 설계된 이후 지속적인 수정·보완을 거친 구조지원사업이지만 여성정책차원에서 그 재원과 할당 혹은 전달방식이 실제 서비스제공에 미치는 영향에 대한 연구를 통해 의료지원의 미시적 성과만이 아니라 제도적인 측면에서의 평가 혹은 진단을 통해 변화하는 환경에 대응하기 위한 작업도 필요해 보인다.

참고문헌

- 보건복지부(2011). 정신질환 실태역학조사.
- 안혜영, 오수성, 한규석 (2012). 시설기관을 이용 중인 탈 성매매 여성의 외상 관련 증상과 정신건강을 예측하는 요인. 한국심리학회지: 임상, 31(1), pp.271~288.
- 이정환, 이성용 (2010). 성병관리제도에 대한 성매매특별법의 영향. 보건사회연구, 30(1), pp.220~241.

11) 이 경험을 가로막거나 왜곡시키는 업주와 성매매 관련 환경안에서의 정보를 포함한다.

▶▶ 분야별 발제 및 토론



법률지원의 성과와 정책대안

송 영 심

(제주현장상담센터 '해냄' 소장)



법률지원의 성과와 정책대안

송 영 심

(제주현장상담센터 ‘해냄’ 소장)

1 들어가며

한국형사정책연구원¹⁾에 의하면 우리나라 지하경제 규모는 450조 원, GDP의 30.1%에 달하며 특히 국내 대표적 지하경제로 꼽히는 성매매, 유흥업, 고리대금업의 시장규모가 연 140조 원에 이르고 있듯이 성매매가 조직폭력 및 성산업과 밀접한 관계가 있음을 보여주고 있다. 성매매와 조직폭력과의 연관성은 여성들과의 상담 및 법률지원 과정에서도 심심치 않게 드러나고 있다. 성매매문제를 성매매시장으로 유입시키는 다양한 사회구조적 환경으로서의 성상품화, 여성의 빈곤화, 남성 문화, 접대문화 등을 통해 성구매 수요를 유지하고, 재생산시키고, 조장하고 있는 성산업을 제외하고 개인 대 개인 간의 자율적 거래로 축소하여 해석할 경우 장님 코끼리 만지는 오류를 범하게 될 것이다.

이렇듯 거대한 뒷 배경을 갖고 있는 성매매현장에서 여성 스스로의 힘으로 벗어난다는 것은 매우 어려운 일이며 운 좋게 벗어났다 한들, 여성들이 경험한 것에 대해 민·형사상의 법적 권리를 행사하지 않을 경우, 그토록 여성들이 원하는 평범한 삶을 영위한다는 것은 요원할 수밖에 없는 것이 현실이다.

1) 한국형사정책연구원(2015) 「조직범죄단체의 불법적 지하경제 운영실태와 정책대안 연구(Ⅱ)」 전국 교도소와 구치소에서 ‘범죄단체 구성 및 활동’으로 수감 중이거나 전과가 있는 307명에 대한 심층 설문조사 및 인터뷰 보고서.

이 글에서는 2004년 성매매특별법²⁾ 제정 이후 성매매피해자지원제도 하에서 법률지원 성과에 대한 개괄적 정리와 구체적 사례를 통해서 법률지원의 성과와 한계를 짚어보고 이를 해결하기 위해 선행되어야 할 정책을 살펴보고자 한다.

2 성매매특별법 제정 이후 법률지원 성과에 대한 개괄적 정리

「성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」(이하 ‘보호법’) 제1조(목적) ‘성매매를 방지하고, 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한자의 보호와 자립의 지원을 목적으로 한다’를 근거로, 성매매현장에서 성매매피해자를 구조하고 보호지원을 통해 자활에 이르는 종합적이고 체계적인 시스템이 구축되었다.

즉 탈성매매를 위해 구조에서 자활까지 실행하는 상담소-보호시설-자활지원센터-자립지원공동생활시설 등의 단계적이고 종합적인 시스템을 구조화하였으며 지속적으로 확대되었다.³⁾

성매매특별법에 의해 국가가 성매매문제 해결의 주체이며 책무가 있음을 명시함으로써 성매매피해자들의 성매매현장에서 발생한 문제해결과 탈성매매를 지원하기 위한 성매매피해자 구조지원사업이 2004년 9월부터 시작되었다. 성매매피해자 구조지원사업은 의료·법률·직업훈련, 치유회복프로그램(2005년) 4개 영역이며 지원기관 및 사업별 국비와 지방비 매칭사업으로 진행하고 있다.

성매매피해자 지원시스템 중 성매매피해상담소는 성매매피해자 등에 대한 현장방문상담, 법률·의료지원, 관련시설 연계 등을 통해 인권유린 상황에 조기개입하고 피해자 보호와 탈성매매 지원을 목적으로 2016년 기준 27개소가 전국에서 운영되고 있다. 성매매피해상담소는 탈성매매를 지원하는 첫 관문으로 자력으로 성매매현장을 벗어날 수 없는 여성 등의 요청에 의해 긴급구조와 선불금을 비롯한 민·형사상의 법적 문제 해결을 위한 상담과 지원을 수행하고 있다.

2) 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」과 「성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」를 통칭하여 ‘성매매특별법’이라고 한다.

3) 2016. 1월 기준: 총92개소, 성매매피해 상담소(27개소), 일반지원시설(25개소), 청소년지원시설(14개소), 대안교육위탁기관(2개소), 자활지원센터(11개소), 외국인여성지원시설(1개소), 자립지원공동생활시설(12개소)

성매매피해상담소의 주요 상담내용은 탈성매매, 빚, 구타감금, 성폭행 위협, 질병, 인신매매, 진로, 법률, 주거문제 등으로 2009년부터 2013년간 상담실적을 살펴보면 <표 1>과 같이 상담건수는 지속적으로 증가하였으나 상담인원 수는 감소되었음을 알 수 있다.

<표 1> 성매매피해상담소 지원실적

단위: 건, 명

구분		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
상담건수	건수	46,748	45,817	49,366	57,172	57,261
	인원	9,892	7,360	6,846	6,809	6,557

자료: 여성가족부

성매매피해상담소의 법률지원은 성매매현장에서 당연시 되었던 것들이 당연하지 않음을 알아가는 과정이다. 즉 나만이 아니라 곁에 있는 여성도, 전에 있던 업소도 다른 업소에서도 모두 고리(高利)의 선불금 이자를 내야하고, 손님외상을 대납해야 하고, 결근했다고 영업비를 물어야하고, 늦었다고 벌금이 내야했기에 그게 정상이고 당연하다고 생각한다. 하지만 성매매현장을 빠져나오는 순간 여성들이 경험했던 것들이 왜 당연한 것이 아니며, 왜 피해이며, 왜 착취인가를 상담을 통해 재해석하고 재구성하는 과정을 거치게 된다. 누구를 고소 할 것인가, 형사로 할 것인가 아니면 민사로 할 것인가, 무엇을 주장할 것인가 등과 같이 법률지원은 매 순간순간 여성들의 선택과 결정에 의해 진행되며 이러한 선택과 결정에 대한 경험이 많지 않은 여성들로서는 처음엔 익숙하지 않고 고통스러울 수 있으나 이런 지난한 법적 과정을 통해 여성 스스로 ‘힘’이 있음을 경험하게 된다.

<표 2>는 2005년부터 2013년 동안 전국의 구조지원사업 운영실적 중 법률지원 실적만을 추린 것으로 성매매특별법 시행 초기인 2005년 24,170건에서 2010년 14,228건을 기점으로 다시 증가추세를 보여주고 있으며 9년간 152,794건의 법률지원이 이루어졌음을 알 수 있다.

<표 2> 구조지원사업 운영실적(2005년~2013년)

단위: 건

연도	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	합계
법률 지원	24,170	17,343	15,883	16,220	14,926	14,228	15,048	17,889	17,087	152,794

자료: 여성가족부(2005년~2007년), 여성백서(해당년도)

지난 2012년 「성매매문제해결을 위한 전국연대」 소속 9개 지역 성매매피해상담소⁴⁾에서는 성매매특별법 시행 이후 법률지원에 대한 상담실적 및 판결문을 토대로 개괄적으로 성매매현장의 폭력성을 드러내고자 하였다.

해당 자료⁵⁾를 근거로 2006년부터 2012년 상반기 동안의 상담실적(상담실인원 17,113명 / 상담건수 95,086건) 중 민·형사상의 법률지원과정에서 판결문이 존재하는 766건의 적용법에 대한 확인만으로도 여성들을 성매매현장에 휩쓸기 위한 성매매알선구조의 치밀하고 악의적인 행태를 짐작할 수 있었다.

형사소송인 경우 여성이 성매매업주 및 관련자들을 상대로 고소한 건이 208건(70%), 반대로 성매매알선 관련자들에 의해 피소된 것이 88건(30%)이었다. 특히 고소 건인 경우 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」이 102건(고소 건의 49%)으로 반을 차지하고 있으며, 피소인 겨우 선불금 사기 건이 전체 피소건의 82%로 압도적으로 많았다.

이는 성매매현장에서 사라진 여성들을 찾기 위해 업주 및 관련자들이 여성들을 상대로 사기죄를 걸어 합법적 수단인 공권력을 활용하여 여성들을 찾아내고 있음을 알 수 있다.

4) 인천희회낙낙상담소, 수원어깨동무상담소, 대전느티나무상담소, 광주언니네상담소, 전북여성인권지원센터부설현장상담센터, 대구여성인권센터‘힘내’, 여성인권지원센터‘살림’, 경남여성회부설여성인권상담소, 제주현장상담센터‘해냄’(이상 성매매문제해결위한전국연대 소속).

5) 신박진영(2012), “법률지원과정을 통해서 본 성산업착취 구조와 성매매여성인권의 실태, 「성산업착취구조 해체를 위한 대안모색, 그 길을 열다」, 성매매문제 해결을 위한 전국연대, p.29.

<표 3> 형사소송 적용법률

단위: 건

구분	적용법률	사건수
형사	성매매알선등행위의처벌에관한법률 위반	102
	윤락행위등방지법 위반	8
	폭력행위등처벌에관한법률 위반	12
	사문서위조	1
	직업안정법 위반	14
	식품위생법 위반	23
	공중위생관리법 위반	1
	고소 대부업의등록및금융이용자보호에관한법률 위반	18
	아동청소년의성보호에관한법률 위반	2
	풍속영업의규제에관한법률 위반	5
	성폭력범죄의처벌등에관한특례법 위반	5
	공갈협박	3
	감금	3
	기타(정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률, 명예훼손, 위증 교사, 위증모욕, 출입국관리위반, 주거침입, 상해, 업무방해 등)	11
	합계	208
	피소	사기
윤락행위등방지법 위반		1
무고		2
성매매알선등행위의처벌에관한법률 위반		5
횡령		2
절도		2
가타(위증, 사문서위조, 상해 건 등)		4
합계		88

민사소송 542건 중 채무부존재 확인소송과 대여금반환 청구소송이 가장 많으나 소송 이름이 다를 뿐 성매매현장에서 발생한 선불금과 이로 인해 파생된 채무와 관련된 소송이 대부분이다. 과거에는 성매매조건의 선불금구조가 현 업주와 전 업주 간 혹은 업소 관련자들에 의해 주고받았다면 최근에는 합법화되어 있는 금융기관 및 대부업 등으로 채권을 전환하거나, 제3자에게 채권양수, 채무 쪼개기, 작업대출 등으로 채권을 세탁함으로 성매매 조건의 채무임을 증명하기가 더욱 어려워지고 있다.

<표 4> 민사소송 적용법률

단위: 건

구분	죄명	사건수	
민사	소제기	낙찰계무효	1
		대출금무효	6
		채무부존재확인	176
		부당이득금반환	8
		손해배상	54
		청구이의	79
		임금체불	1
		파산면책, 개인회생	23
		가압류강제집행	7
		기타(이혼, 상속한정승인 등)	2
	합계	357	
	피소	가불금	2
		구상금	2
		대여금	162
		손해배상	1
		양수금	12
		지급명령	3
		채권압류 및 추심명령	3
		기타	0
			합계

3 법률지원 사례를 통해서 본 법률지원과정에 대한 이해 및 한계

성매매방지 상담원들은 성매매처벌법 제8조(신뢰관계에 있는 사람의 동석) 제2항6)을 근거로 여성들에 대한 법률지원 과정에 함께하고 있다. 2004년 성매매특별법 시행 당시 성매매여성조사 및 인권보호지침⁷⁾이 일선 경찰에 내려져, 수사과정에서 발생할 수 있는 인권침해 상황을 미연에 방지하고 최대한 심리적으로 위축되지 않은 상태에서 피해 진술이 이루어지도록 신뢰관계에 있는 자로서 상담원들이 지원

6) 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제8조(신뢰관계에 있는 사람의 동석) ② 수사기관은 신고자 등을 조사할 때에는 직권으로 또는 본인·법정대리인의 신청에 의하여 신뢰관계에 있는 사람을 동석하게 할 수 있다.

7) 여성인권지원센터 살림(2007), 「상담원을 위한 성매매관련 법률 안내서」. p.79.

활동을 펼쳐 왔다. 그러나 지금, 성매매처벌법 제8조 제2항은 여전히 존재함에도 2010년~2012년 사이 성매매전담반⁸⁾이 사라지면서 여성들을 지원하는 과정에서 신뢰관계 있는 자로서 동석을 요구하여도 거부되는 사례가 늘고 있다. 동법 제6조(성매매피해자에 대한 처벌 특례와 보호)⁹⁾제2항 “검찰 또는 사법경찰관은 수사과정에서 피의자 또는 참고인이 성매매피해자에 해당한다고 볼 만한 상당한 이유가 있을 때에는 지체 없이 법정대리인, 친족 또는 변호인에게 통지하고 신변보호, 수사의 비공개, 친족 또는 지원시설, 성매매피해상담소에의 연계 등 그 보호에 필요한 조치를 하여야 한다”라고 명시되어 있다. 즉 조사를 받고 있는 여성이 피의자 신분이라고 해도 보호 받을 권리가 있다는 것이다. 이렇듯 법 조항에서는 여성 스스로 법적 권리를 인지하지 못해 요구하지 못하더라도 수사를 진행하고 있는 사법경찰관 등에 의해 법적 권리와 인권보호를 받을 수 있도록 장치가 되어 있다. 문제는 “성매매피해자에 해당한다고 볼만한 상당한 이유”를 무엇으로, 어떻게 볼 것인가?라는 것이다. 과거 성매매특별법 시행 초기에는 전문성을 담보한 성매매전담반이 성매매 사건을 다루었으나, 2012년 성매매전담반이 사라진 이후 성매매사건에 대한 전문성과 성매매의 착취구조에 대해 맥락적 이해가 부족한 경제팀과 지능범죄팀에 성매매 사건이 배정되면서 여성에 대한 인권보호보다는 고소인(업주와 그 관련자)의 피해 진술에 초점을 두고 조사가 진행되면서 성매매여성의 위치는 ‘선량한 사람의 돈을 때먹은 죄질이 나쁜 사기꾼’으로 자리매김 되고 있다. 더욱 심각한 것은 피해여성

8) 2004년 성매매특별법 시행 초, 각 경찰청은 여성기동수사대 등 성매매사건 전담팀을 만들고 여성들에 대한 조사 시 인권보호를 위한 조치에 성의를 다했다. 그러나 해가 바뀔 때마다 언론에 주목 받는 이슈가 발생할 때마다 경찰인력을 매번 이름과 배치만 달리하며 돌려막기 식 운영을 하였다. 결국 2012년 많은 지역에서 성매매피해여성의 조사 전담부서가 경찰청에서 경찰서 여성·청소년계로 다시 경제팀, 지능범죄팀으로 바뀌었다. (『여성과 인권』(통권제11호) 2014, p113 요약)

9) 성매매처벌법 제6조(성매매피해자에 대한 처벌특례와 보호) ① 성매매피해자의 성매매는 처벌하지 아니한다.
 ② 검사 또는 사법경찰관은 수사과정에서 피의자 또는 참고인이 성매매피해자에 해당한다고 볼 만한 상당한 이유가 있을 때에는 지체 없이 법정대리인, 친족 또는 변호인에게 통지하고, 신변보호, 수사의 비공개, 친족 또는 지원시설·성매매피해상담소에의 연계 등 그 보호에 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 피의자 또는 참고인의 사생활 보호 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 통지하지 아니할 수 있다.
 ③ 법원 또는 수사기관이 이 법에 규정된 범죄를 신고(고소·고발을 포함한다. 이하 같다)한 사람 또는 성매매피해자(이하 “신고자등”이라 한다. 이하 같다)를 조사하거나 증인으로 신문(訊問)하는 경우에는 「특정범죄 신고자 등 보호법」 제7조부터 제13조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 「특정범죄 신고자 등 보호법」 제9조와 제13조를 제외하고는 보복을 당할 우려가 있어야 한다는 요건이 필요하지 아니하다.

스스로 고소장을 제출한 경우에도 ‘성매매한 자’가 되어 피심을 받는 사례가 늘고 있는데 이는 수사과정에서 성매매피해자¹⁰⁾에 대한 해석을 협소하게 적용함으로써 어렵게 용기 내어 고소한 여성들의 선택에 대한 의구심과 함께 지원하는 상담원과의 신뢰가 깨어지는 결과를 가져오게 된다. 이러한 결과의 누적은 위에서 거론한 해당조항들에 대한 사문화를 노골적으로 진행하게 하여 결국 성매매특별법 무용론의 배경이 되고 있다.

아래의 여성들은 정말 “선량한 사람의 돈을 때먹은 죄질이 나쁜 사기꾼”인가? 아니면 “성매매피해자에 해당한다고 볼만한 상당한 이유”가 있는 여성인가?

A는 어린 자녀와 함께 살기위해 제주를 비롯한 다른 지역으로 업주에 의해서, 소개업자에 의해서, 혹은 지인의 소개로 여러 업소에서 일을 했다. 짧게는 2~3일, 길게는 5~6개월 동안 일을 하기도 하고, 또 어떤 업소에서는 흔히 말하는 탕치기도 했다. 전 업소의 선불금을 갚기 위해 새로운 업소에서 선불금을 당겨 갚는 선불금 돌려막기가 길어지면 길어질수록 늘어나는 것은 빚이고, 이이와 함께 살겠다는 희망은 점점 멀어졌다. 결국 선불금을 제 때에 갚지 못하자 업주들에 의해 10여건의 사기로 피소가 되었다.(사례 1)

상담을 통해 성매매조건의 선불금은 불법이기에 갚을 필요가 없으니 사기 고소한 해당 업주들을 상대로 성매매알선으로 맞고소 하자고 했으나, 업주들이 집으로 찾아와 가족들을 괴롭힐까봐, 자신은 전적이 있어 이번에 걸리면 구속될 것이라는 두려움에 경찰조사를 피하거나 미루는 모습을 반복적으로 보였다. 그 사이 상담소로 또 다른 사기사건에 대한 우편물이 날아오고, 수배가 떨어진 A를 찾아 경찰들이 들락거렸다. 위 사례처럼 여성 자신의 이름으로 돈을 빌렸기에, 혹은 함께 일하는 여성이 연대보증을 섰기에 선불금에 대해 법이 어떻게 보장해준다고 하더라도 그건

10) 성매매처벌법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

4. “성매매피해자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법으로 성매매를 강요당한 사람

나. 업무관계, 고용관계, 그 밖의 관계로 인하여 보호 또는 감독하는 사람에 의하여 「마약류관리에 관한 법률」 제2조에 따른 마약·향정신성의약품 또는 대마(이하 “마약등”이라 한다)에 중독되어 성매매를 한 사람

다. 청소년, 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 없거나 미약한 사람 또는 대통령령으로 정하는 중대한 장애가 있는 사람으로서 성매매를 하도록 알선·유인된 사람

라. 성매매 목적의 인신매매를 당한 사람

너무 먼 판 세상 이야기이며 자신이 갚아야 할 빚으로 인지하고, 갚기 위해 A와 같은 처지에 있는 많은 여성들은 다시 자신의 선불금을 받아주는 업소를 업주의 강요에 의해 혹은 자발적으로 업소를 찾아 면접을 보게 된다.

B는 어린자녀 양육과 부모부양을 위해 “더 많은 돈을 벌수 있다, 손님과 놀면서 분위기만 띄워주면 된다.”라는 말에 속아 브로커에 의해 낯선 한국의 유흥주점에서 일을 시작했다. 입국 전부터 이런저런 이유를 들어 여권을 빼앗고, 첫날부터 2차 강요와 항공료와 체류비 명목으로 첫 급여를 주지 않았다. 건디다 못한 B는 업주에게 자국으로 돌아가겠다고 했으나 돌아오는 건 폭행뿐이라 지인에게 도움을 요청하였다.(사례 2)

최근 필자가 활동하고 있는 제주지역에서는 외국인여성이 연루된 성매매사건이 언론에 지속적으로 보도되었다. 작년 10월 카지노성매매사건, 올해 4월 유흥업소 종사자 중국인여성 피살사건, 7월 중국인관광객을 대상으로 하는 중국인 보도방사건 등 러시아, 필리핀, 중국, 태국 등 다양한 국적의 여성들이 일자리를 빌미로 미등록 체류자가 되어 부당한 조건과 대우를 감내하며 성매매를 강요당하고 있다. 하지만 이들은 미등록체류자이기 전에 내·외국인에 의한 범죄피해자이며, 성착취 목적의 인신매매피해자이기에 그에 합당한 비차별 원칙을 적용하여 수사과정에서 피해여성들의 안전과 인권보호가 우선되어야 함에도 너무나도 쉽게 강제출국 조치를 행하고 있다.

성매매처벌법 제2조(정의)제1항제3호 ‘성매매 목적의 인신매매’란 성을 파는 행위의 대상으로 삼을 목적으로 위계, 위력, 그 밖에 이에 준하는 방법으로 대상자를 지배·관리하면서 제3자에게 인계하는 행위를 말하고 있다. 위에서 말하는 지배·관리 하에 둔다는 것은 “선불금 제공 등의 방법으로 대상자의 동의를 받은 경우라도 그 의사에 반하여 이탈을 제지한 경우는 지배·관리 하에 에 둔 것으로 본다”라고 명시하고 있다. 사실 성매매현장은 다급한 사정에 의해 유입된 여성들의 취약성을 이용하여 개인적인 정보를 확보하고, 선불금을 갚아야 하는 약점을 이용하여 지속적으로 성매매현장에 남아있도록 업주와 관련자들은 경제적(채권자) 지위에서 여성들을 지배하고 인신을 구속하며 통제하고 있다. 여성들이 성매매현장을 벗어나는 순간, 수집된 여성의 정보를 이용하여 가족들에게 여성의 행실을 알리겠다고 협박하고, 운 좋게 탈출하더라도 잡혀오면 더 가혹한 현실(여성을 잡아오는 데 든 비용

을 선불금에 더하기, 폭력, 더 촘촘해진 감시 등)이 있음을 보여줌으로서 현장을 벗어나는 것을 꿈도 꾸지 못하게 한다.

성매매현장은 이렇듯 공포심을 주어 여성의 자유로운 의사결정과 행동에 영향을 미치고 있는 등 인신매매성이 농후한데도 여성들에게 가해지는 위계·위력을 협소하게 적용하여 “왜 도움을 요청하지 않았느냐?”, “이동이 가능하니 감금이 아니다”는 대답으로 여성들이 처해 있는 현실을 철저히 외면하고 있다. 이러한 상황이 ‘성매매 피해자로 볼만한 상당한 이유’가 없는 것이라면 대체 어떤 상황을 ‘상당한 이유’로 보겠다는 것인지 의문스럽다. 여성들은 스스로 자신을 피해자로 인식하지 못 한다. 많은 여성들은 자신에게 가해진 행위가 범죄라는 사실을 모르며, 인신매매범들은 여성들에게 범죄자라는 인식을 심어주며 그들이 처한 상황을 왜곡시키기 때문에 여성들 스스로가 자신이 피해자라는 사실을 모르고 있다.¹¹⁾

업소에서 2차와 매일 술 마시는 것이 힘들었던 C는 채팅사이트를 통해 애인대행 조건으로 드라이브만을 할 남자를 구했고, 데이트 중 성관계 의사가 없음을 분명히 밝혔음에도 남자에 의해 차에서 성폭력을 당했다. 이후 C는 남자를 성폭력으로 신고 하였고, 조사가 진행되면서 C의 전적과 남자의 진술에 의해 성폭력사건이 아닌 성매매과정에서 발생한 다툼으로 의심을 받았으며, 결국 증거불충분으로 사건이 종결되었다.(사례 3)

상당소를 찾는 여성들 중에는 사례 3과 같이 성매매피해와 더불어 성폭력피해를 함께 호소하는 경우가 종종 있다. 10여 년 간 성매매방지상담원으로 활동하면서 필자는 성매매와 성폭력을 함께 지원한 여러 사례가 있었으나 성폭력피해가 인정된 사례는 없었다. 여성 스스로 자신이 경험한 것은 성폭력이었기에 당당하게 성폭력으로 고소하였음에도 성매매여성이라는 이유로 피해자의 고소에 대한 저의를 의심 받는다. 또한 조사하는 경찰로부터 계속 성폭력을 주장할 경우, 함께 고소한 성매매 사건에 대해서까지 피해자가 아닌 피의자신분으로 조사를 받을 수 있다는 말을 함으로서 여성의 의지를 꺾으려 든다. 또한 이중, 삼중의 고통 속에서 성매매와 성폭력 사건을 진행하는 과정에서 검찰로부터 혹은 가해자에게 무고죄로 고소당하지 않을까 하는 두려움을 안고 사건을 하게 된다. 진정 성매매현장에서 혹은 그 과정

11) 쉐리조지(2013), “인신매매피해자보호법이 효과적으로 성매매피해자를 지원하지 못하는 이유”, 「여성과 인권」(통권제9호), 한국여성인권진흥원, p.129.

에서 성폭력은 발생할 수 없는 것인가? 성매매현장은 여성의 성을 상품화라는 이름으로 극대화 시켜 경제적 이익을 취하는 공간으로, 일상적·반복적으로 성폭력에 노출되는 공간이다. 돈을 지불했다는 이유로 업소를 찾는 손님들은 너무나도 자연스럽게 여성의 몸을 취하고, 소개소업자는 더 많은 돈을 벌수 있는 업소를 소개해 주겠다고 여성의 몸을 요구하며, 선불금이 얽혀있는 업주와 사채업자는 여성의 사정을 봐주겠다고 여성의 몸을 이용하고 착취한다. 더불어 수사기관과 법원은 여성들이 성매매여성이라는 이유로 성적인 서비스 과정에서 발생한 폭력은 성폭력이 아닌 성매매라고, 당연한 행위라고 생각하는 것은 아닌지 의심스럽게 한다. 이러한 인식은 결국 성매매여성의 성폭력 피해를 비성매매여성의 성폭력 피해와 다르게 적용되는 것으로 '보호 할 만한 피해자'에 성매매여성을 배제하는 결과를 가져오고 여성들에 대한 사회적 낙인을 조장하여 여성들을 더욱 위험한 상황에 놓이게 하는 결과를 초래한다.

10대인 D는 매너 좋은 남자친구(이하 '남친' 20대)에 의해 심신미약 상태에서 성행위가 이루어졌으나 남친을 놓치기 싫어 관계를 지속하였다. 어느 날 D와 함께 놀기 위해서 유흥비가 필요하다는 남친은 성구매자를 알선하고, D로 하여금 성구매자의 금품을 갈취하는데 협조하도록 하였다. 이후 만남이 지속되는 동안 남친은 D에게 매일 성관계를 요구하였으며 또한 둘이 살기 위해서는 생활비가 필요하다는 하루 2~3회 성매매 하도록 강요하였다. 둘의 관계는 남친이 다른 여자아이와 사귀다는 사실을 알고 다투는 과정에서 임신한 D를 남친이 폭력을 가해 응급실에 실려 오면서 사건의 내막을 알게 된 부모가 경찰에 신고하면서 종료가 되었다.(사례 4)

당시 D의 부모가 가장 다급했던 것은 합법적으로 임신중절이 가능한지 여부였는데 임신한 상태를 알고 있던 가해자가 차후에 임신중절 사실을 알고 해코지할까봐 두려웠던 것이다. 우리나라는 원칙적으로 낙태금지국가이지만 단서조항¹²⁾을 두어

12) 「모자보건법」 제14조(인공임신중절수술의 허용한계) ① 의사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에만 본인과 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 같다)의 동의를 받아 인공임신중절수술을 할 수 있다.

1. 본인이나 배우자가 **대통령령으로 정하는** 우생학적(優生學的) 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우
2. 본인이나 배우자가 **대통령령으로 정하는** 전염성 질환이 있는 경우
3. 강간 또는 준강간(準強姦)에 의하여 임신된 경우
4. 법률상 혼인할 수 없는 혈족 또는 인척 간에 임신된 경우
5. 임신의 지속이 보건의학적 이유로 모체의 건강을 심각하게 해치고 있거나 해칠 우려가 있는 경우

이를 허용하고 있다. 합법적으로 낙태를 할 수 있는 단서조항 중 D에게 해당되는 것을 찾기 위해 검사를 진행했으나 예상처럼 산모나 태아는 매우 건강한 상태였다. 지푸라기 잡는 심정으로 강간 또는 준강간(準強姦)에 의하여 임신된 경우에도 낙태가 허용되는지 법률자문을 받아보았다. 즉 어린 미성년자를 대상으로 매일 성관계와 2~3회 성매매를 강요한 것은 성착취(월 90회 이상) 수준이라며 부부간에도 월 200회의 성관계를 요구 한 것을 강간에 이르는 수준으로 판단하여 이혼이 인정된 사례가 있다며 힘을 실어줬으나 낙태할 경우 유죄일 수밖에 없으며 다만 재판과정에서 다룰 수 있는 여지가 있을 뿐이라는 답변을 받았다. 10대 여성들의 성매매는 사례 D와 같이 남친 때문에 혹은 친구들 때문에 싫지만 지속적으로 조건만남을 하고 그 대가로 그들과의 관계를 지속하게 된다. 즉 인간관계가 협소하고 감정적으로 취약한 10대 여성들은 자신을 성매매 시킨자와 연인관계 혹은 밀착된 관계를 유지하며, 일방적으로 이용을 당하고 있음에도 관계를 단절하지 못하고, 심지어 고소한 이후에도 그들이 반성하고 자신에게 용서를 구하면 또 다시 자신에게 이롭지 않은 관계를 지속하려고 한다. 사회관계망이 취약할 수밖에 없는 10대 여성들의 성매매 유입 시기도 15~16세로 점점 어려워지고 있으며, 가출 후 공동생활공간인 가출팸을 통해 성매매를 생존의 수단으로 이용하면서 자신이 성매매를 하지 않기 위해서 자신보다 어린 친구를 성매매로 유입시킬 수밖에 없는 타인 혹은 자신을 착취하는 상황에 놓이게 된다.

E(10대)는 ‘졸톡’을 통해 남성을 만나 모텔에서 남성이 씻는 사이에 지갑을 갖고 도망쳤다. 이후 카드사용내용을 확인한 남성이 E를 절도혐의로 경찰서에 신고하면서, E의 도움요청으로 상담원이 함께 조사에 동석하게 되었다. 당시 경찰은 절도에 이르게 된 맥락은 확인하지 않고 남성의 주장만을 일방적으로 받아들이며 E를 몰아세웠다. 신뢰관계에 있는 자의 동석으로 참석한 상담원이 절도에 있어서는 E가 피의자 신분이지만 남성은 미성년자인 E를 성매매 하도록 유인했기에, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 위반¹³⁾으로 피의자임이 명백하기에 기소할 것을 의견서로 제출하여 결국 기소의견으로 검찰에 송치되었다.(사례 5)

13) 제13조(아동·청소년의 성을 사는 행위 등) ① 아동·청소년의 성을 사는 행위를 한 자는 1년 이상 10년 이하의 징역 또는 2천만 원 이상 5천만 원 이하의 벌금에 처한다.

② 아동·청소년의 성을 사기 위하여 아동·청소년을 유인하거나 성을 팔도록 권유한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

사례 5는 부모 간 갈등이 자녀 E에 대한 방임과 폭력으로 이어졌으며 마음을 잡지 못했던 E는 가출한 또래친구들과 함께 가출팸 생활을 하면서 조건만남을 하게 되었고 그 과정에서 성구매자에 의한 성폭력 및 성매매피해로 경찰에 의해 상담소로 연계되어 지원을 받았다. 부모로부터의 배제를 경험한 E는 쉽게 마음을 열지 않았으며 상담소에서의 만남보다는 E가 있는 곳으로 찾아가 상담을 진행해야 하는 경우가 많았다. 그래도 다행인 게 E는 상담소로 연계가 되어 도움을 받을 수 있었다. 대개의 경우 경찰은 청소년들이 미성년자이기 때문에 상담소보다는 법적 보호자인 가족에게 인계를 한다. 그러나 가출하는 10대들은 대부분 집에서 가족들과 함께 생활할 수 없기에 살기위해 거리로 나온 경우가 대부분이기에 집으로 돌려보내는 것만이 능사가 아니다. 상담소 및 상담원은 법적 보호자가 아니기에 법적 책임의 한계는 분명히 있으나, 법적보호자에게 연계함과 동시에 지원을 받을 수 있도록 상담소 연계를 연동하여 진행할 필요가 있다.

4 나가며 : 법 취지에 맞는 인권보호를 위해 선행되어야 할 정책

작년에도 올해도 어김없이 여성들의 안타까운 죽음이 세상에 알려졌다. 통영 합정단속에 적발된 여성 투신, 여수 유흥주점 여성 사망, 인천 계양구 마사지샵 화재, 전주 선미촌 여성 사망 등 성매매특별법 제정 이후에도 여성들의 안타까운 죽음은 계속 이어지고 있다.

필자가 살고 있는 제주에서도 여수 유흥주점 여성사망 사건이 발생한 같은 시기에 모텔에서 한 여성의 의문의 죽음이 있었으나 지역신문에서조차 한 줄의 기사를 찾아볼 수 없었다.

여수와 제주, 두 사건의 가장 큰 차이는 용감하게 용기를 내준 9명의 여성들과 그녀의 가족이 있었던 것에서 찾을 수 있다. 성매매현장은 태생적으로 불법적인 공간이기에 업주나 관련자, 그리고 성구매자들은 자신들이 저지른 불법적인 행위에 대해 세상에 알려지는 것을 매우 두려워한다. 더불어 현행법 상 여성들 또한 공범의 위치에 있기에 신고를 한다는 것은 쉬운 일이 아님으로 성매매여성에 대한 비범죄화·비처벌, 성구매자 및 알선자에 대한 강력처벌을 통해 성매매문제를 해결해야

한다. 최소한 법에 명시되어 있는 성매매처벌법 제26조(형의 감면)¹⁴⁾조항을 제대로 적용하여 신고자에 대해 처벌하지 않음으로서 조금이나마 두려움에서 벗어나 억울함에 대해 신고할 수 있지 않을까 생각한다. 그렇기 위해서는 아래와 같은 정책이 선행되어야 한다고 본다.

첫째, 처벌법에 보장된 여성의 권리가 현장에서 제대로 적용되어야 한다.

위에서 거론한 처벌법 제6조(성매매피해자에 대한 처벌특례와 보호), 제8조(신뢰 관계에 있는 사람의 동석), 제10조(불법원인으로 인한 채권무효), 제26조(형의 감면), 해당 조항에 대해 성매매사건 조사 시 일선 경찰에서 제대로 작동되고 적용되어야 한다. 이는 애초 성매매처벌법의 목적인 성매매근절과 여성들에 대한 인권보호 실현을 위해서도 무엇보다 선행되어야 할 것이다. 지난 3월에 있었던 성매매처벌법 제21조1항의 위헌제청 결정문에서도 밝혔듯이 성매매는 ‘비인간성과 폭력적, 착취적인 성격’, ‘경제적 대가를 매개로 하여 경제적 약자인 성판매자의 신체와 인격을 지배하는 형태이기에 대응한 당사자 간의 자유로운 거래행위가 아니다’ 더 나아가 성매매 수요는 ‘성매매 시장을 형성하고 이를 유지, 확대하는 주요한 원인’이기에 따라서 성매매근절을 위해서는 성구매자의 수요를 억제하는 것이 무엇보다 중요하다고¹⁵⁾ 적시하였다.

둘째, 성매매근절과 여성인권보호를 위해 성매매전담반이 다시 가동되어야 한다.

2012년 현 정부는 국민의 건강과 안전을 위하여 반드시 척결해야 한다며 4대약을 들고 나왔다. 그 노력으로 다행히도 가정폭력전담반, 성폭력수사대 등이 가동되면서 가정폭력, 성폭력에 대한 예방과 피해자 보호를 위한 정책이 속속 마련되었다. 반면 4대약에 끼지 못한 성매매는 성매매전담반이 사라지는 수모를 겪어야 했다. 성매매를 경험한 여성들은 위에서 거론한 4대약의 피해를 모두 경험한 경우가 대부분이다. 그러므로 과거 사라진 성매매전담반을 재가동하여 성매매사건을 사회구조적 문제로 접근하여 수사하고, 성매매여성에 대해서는 성매매범죄 척결의 중요한 증인의 위치에서 인권보호가 이루어져야 할 것이다.

14) 성매매처벌법제26조(형의 감면)이 법에 규정된 죄를 범한 사람이 수사기관에 신고하거나 자수한 경우에는 형을 감경하거나 면제할 수 있다.

15) 헌법재판소 2013헌가2 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제21조1항 위헌제청 결정문.

셋째, 청소년을 대상으로 하는 성매매인 경우 청소년의 인권보호 및 재유입방지를 위해 상담소연계를 구조화할 필요가 있다. 일선 수사기관에서 성매매사건에 연루된 청소년인 경우 법적보호자에게 인계한 것으로 사후조치를 마무리하고 있다. 그러나 집으로 돌아간 청소년인 경우 갈등이 노정되어 있는 가족에게 성매매사실과 피해를 토로하기가 매우 어렵다. 가족구성원들 또한 성매매경험이 있는 청소년을 어떻게 바라봐야 할지 난감해 하고 혼란스러움을 경험하기에 즉각적인 법적 대응과 인권보호 및 성매매 재유입방지를 위해 법적보호자에게 인계함과 동시에 성매매피해상담소로 연계토록 구조화할 필요가 있다.

참고문헌

- 여성인권지원센터 (2007), 「상담원을 위한 성매매관련 법률안내서」
- 한국여성인권진흥원(2011),(2013),(2014) 「여성과 인권」 통권 제6호, 통권 제9호, 통권 제11호
- 성매매문제해결을 위한 전국연대(2012), 「성산업착취구조 해체를 위한 대안모색, 그 길을 열다」
- 한국여성인권진흥원(2014), 「성매매특별법 10주년 성과와 과제」
- 한국형사정책연구원(2015), 「조직범죄단체의 불법적 지하경제 운영 실태와 정책대안 연구(Ⅱ)」
- 성매매문제 해결을 위한 전국연대(2016), 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제21조제1항 헌재합헌결정 분석 및 쟁점논의를 위한 긴급토론회」 자료
- 민주사회를 위한 변호사 모임(2016) 논평, ‘성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제21조제1항 합헌 결정에 대하여’

▶▶ 분야별 발제 및 토론



자활지원의 성과와 정책대안

김 한 기 령
(대구자활지원센터 센터장)



자활지원의 성과와 정책대안

김 한 기 령
(대구자활지원센터 센터장)

성매매의 시간은 내 인생에 가장
몹서리쳐지는 시간이었습니다.
아무도 나의 삶을 대신 살아주지 않았고
오롯이 내 힘으로 생존해야 했기에 몹시 외롭고 고통스러웠습니다.
이제 '자활'이라는 이름을 마주하고 보니
비로소 '그때'가 내 인생에서 가장 치열한
'자활'의 시간이었음을 느낍니다.
그리고 다시, 나에게 '자활'이 필요하다면
이제는 '자활 할 의무'가 아니라
'자활 할 권리'라고 말해주세요.
조금은 덜 외롭고 덜 쫓지 싶습니다.

1 들어가며

소위 '정상코스'를 통해 대학졸업까지의 학업을 무사히 마치고 수년간의 취업 준비기간을 거쳐 자본주의 사회의 어엿하고 평범한 '사회인'으로 성장하기까지는 무엇이 얼마나 '필요'한지... 쉽게 짐작된다. 결국 그 '필요'를 채우지 못한 혹은 부족한 많은 사람들, 그리고 그중 '여성'이라는 이름까지 더한 이들이 낮은 임금과 불평등한 고용시장 그리고 성차별적 자본주의 시장구조에서 '살아남는다는 것'은 서비스직의 마스코트로 모진 착취와 차별과 불평등을 감내하거나 성산업에 유입되는 경우가 많은 게 현실이다.

어린 나이에 받아주는 직장도 없었고 막상 받아주는 곳으로 가면 어리다고 무시하고 비일비재하게 성희롱들이 있었던 장소. 나의 머리에 기브앤테이크를 심어준, 갑질을 당하면서도 다른 곳에 갈 곳이 없어서 참고 일하게 되는, 하지만 돈이 너무 절실해서 찾게 되는 자존심 상하는 행동이고 장소. (전북자활 '00'님_ 내가 다닌 직장에 대한 역사쓰기)

이에 더해 성매매에 유입된 여성들은 성매매의 특성상 사회적 고립과 배제, 인권 유린, 착취 등이 더해진 상태다. '어엿한' 사회인과의 괴리는 어느새 수십 곱절이나 되어버렸기에 '평범한' 사회생활을 하기 위해 독하게 마음먹고 인내하며 참아내자는 말은 차마 미안해서 나오지 않는다.

빛에 치어서 온갖 모욕 다 참아가며 힘들게 하루하루 버티던 중 불면증까지 찾아와 행여 다음날 술 먹는 일에 지장이라도 생길까 새벽에는 수면제를, 오후에는 각성제를 먹어가며 버텨온 것도 벌써 수년째이다. 그러다 보니 어느 사이엔가 부터 부작용도 생겨 약에 취해 이상한 행동을 하고 있었나보다.(제주자활 '부영이'님 글 일부)

누군가는 왜 '취약'해져야만 하는가, 누구의 책임인가

그리고 취약함이 더 심한 배제와 고립으로 연결되는 사회구조는 무엇인가

이 문제의 해법을 찾는 게 '자활'에 이르는 가장 빠른 지름길이 될 수도 있을 것 같다.

자활지원의 성과는 다양한 측면에서 이야기 될 수 있을 것이다. 자활지원센터에 정기적으로 잘 참여하시다가 갑자기 중단하게 되는 많은 이유 중에 쉼터에서 갑자기 퇴소를 하게 되어 주거이동을 해야만 하는 경우, 그리고 형사사건이 제대로 풀리지 않아 막막해하거나 민사사건이 잘 해결되지 않아 생계비로는 빛을 갚아나가기 힘든 경우 등이 중요한 요인이 된다. 그런 의미에서 본다면 속 시원한 법률해결과 의료지원 그리고 안정적인 주거가 이용자에게 자활지원센터를 지속적으로 이용하고 집중하게 만드는 밑거름이다. 별도의 발제가 준비되어 있으니 이 글에서는 자활지원센터의 역할과 지원내용을 중심으로 한 자활지원만을 정리하기로 한다.

2 자활지원센터 지원체계 및 운영과정

□ 자활지원센터의 지원체계

성매매피해여성 자활지원센터는 2006년 3개소, 2007년 5개소, 2011년도 9개소가 설치되었고 2016년 현재 총 11개소로 확대되어 운영 중이다. 자활지원센터의 목적과 대상 그리고 주요업무와 일자리제공사업의 세부내용은 다음과 같다.

<표 1> 자활지원센터의 목적, 대상, 주요업무

목 적	<ul style="list-style-type: none"> 성매매피해자 등을 대상으로 자립·자활에 필요한 지원을 제공하는 시설 전업을 위한 훈련·준비단계에 대한 지원
주요업무	<ul style="list-style-type: none"> 작업장 등의 설치·운영 일자리제공사업 운영 : 공동작업장 및 인턴십 프로그램 참여자 지원 전업 및 사회통합 지원 : 취업 및 창업을 위한 정보의 제공, 전업관련 적성검사 및 직업상담·지도, 사회통합을 위한 기본적 소양교육, 창업지원 및 취업·창업자 사후지원 직업훈련 및 진학·기술교육(외부 위탁교육 포함) 실시 자활과정에 필요한 심리적 안정과 피해 회복을 위한 과정 등의 운영 지원 그 외 이용자의 자활지원을 위해 필요한 사업으로 여성가족부가 승인한 사업

출처: 여성가족부(2016), 2016 여성아동권익증진사업 운영지침

<표 2> 자활지원센터 일자리제공사업

일자리 제공사업	공동작업장	사업선정 : <ul style="list-style-type: none"> 참여자 경제활동 참여를 촉진하기 위해 전문기술 습득·활용 및 수익창출이 가능한 사업 (제품포장 등 전문기술과 무관한 단순작업 지양)
	인턴십프로그램 (전국사업 ¹⁾)	사업선정 : <ul style="list-style-type: none"> 개인별상담 등을 통해 참여자 선호와 적성에 맞는 업종 사전에 사업수행업체(기관)와 제휴 또는 협약체결을 통해 운영 지원금액 : 시간당 6,170원 지원시간 : 10~30명 대상, 1인당 월100시간 원칙, 최대 150시간까지 가능 지원조건 : <ul style="list-style-type: none"> 공동작업장 (1년이 원칙이며 연장심사를 거쳐 1년씩 최대4년) 인턴십(1년 원칙이며 공동작업장과 병행 참여시 잔여기간만큼 최대4년 가능)

출처: 여성가족부(2016), 2016 여성아동권익증진사업 운영지침

1) 자활지원센터가 권역별 대비 월등히 부족하다보니 자활지원센터가 없는 타지역에서 인턴십 요청과 지원이 많았고 지자체의 규제없이 보다 원활한 지원을 이루기 위해 2016년 운영지침에 새롭게 명시된 내용이다. 인턴십프로그램을 전국사업으로 규정하고 성매매피해자 등의 자립·자활을 활성화하기 위해 피해자 등이 거주 지역을 벗어난 타시도의 자활 지원센터에서도 인턴십 프로그램 지원비를 지원받을 수 있도록 하고 있다.

자활지원센터 이용과정은 주로 컴퓨터와 상담소에서의 이용요청이 많고 자활참여자의 소개를 받고 참여를 문의해 오는 경우가 있을 경우 이용자의 구조지원사업 진행 기관과 협의를 거쳐 자활이용자 등록 과정을 거치게 된다.

위의 <표 2>에 의하면 자활지원센터 내부에서는 공동작업장이라는 이름으로 일자리 제공사업을 진행하게 되어있고, 그러다보니 흔히 자활지원센터=공동작업장으로 이해되고 불리어지는 경우가 발생한다. 이 경우 자활지원센터를 이용하는 기타 직업훈련이용자 등 많은 이용자들이 간과되고 자활참여자 역시 공동작업 뿐만 아니라 다양한 프로그램과 교육사업을 진행하므로 이 모두를 포함할 수 있는 용어에 대한 고민이 있었었고 자활지원센터의 주요업무별 이용자 구분을 다음과 같은 표현으로 정리하여 사용하기도 한다.

<표 3> 자활참여자의 구분²⁾

1. 참여자 지원금이 지급되는 정기참여 이용자	
자활지원센터 내부 정기참여 이용자	<ul style="list-style-type: none"> • 참여방법 : 자활지원센터로 매일 정기적으로 참여 • 지원내용 : 공동작업을 통한 물품제작 및 자활비전교육, 진로의사결정프로그램 등을 통한 자활역량강화 및 공동체 프로그램 참여 등 • 지원조건 : 월 100시간 참여 원칙(최대150시간), 시간당 6,170원 기준으로 지원 • 참여기간 : 최대 3년
외부사업장 정기참여 이용자 (인턴십 프로그램)	<ul style="list-style-type: none"> • 참여방법 : 외부 사업장과의 협약을 통해 정기적으로 참여 • 지원내용 : 희망하는 사업장에서의 직업체험 및 직장체험 • 지원조건 : 월 100시간 참여 원칙(최대150시간), 시간당 6,170원 기준으로 지원 • 참여기간 : 최대 1년(공동작업장 참여기간과 합하여 총 4년을 넘지 않는 범위에서 연장 가능)
2. 참여자 지원금이 지급되지 않는 비정기 이용자	
취업을 위한 외부 직업훈련지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지원내용 : 외부 직업훈련기관 참여 희망시 직업훈련비 지원 및 지속적인 직업상담 진행(지원금이 지급되는 정기참여 및 직업훈련 동시 참여 가능)
진학을 위한 검정고시 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지원내용 : 외부 검정고시학원 참여 희망시 학원비 지원 및 희망자에 한해 내부 공부방 운영 (지원금이 지급되는 정기참여 및 직업훈련 동시 참여 가능)
기타 이용자의 자활상담	<ul style="list-style-type: none"> • 지원내용 : 자활(직업, 진로, 주거, 일상생활 등)상담을 희망하는 이용자와의 비정기적 상담

2) 김한기령(2013), 여성가족부의 간담회 자료_2013년 국회전시 기간 중 진행.

□ 자활의 방향에서 고민하는 시간들

애초에 자활지원센터의 필요성은 여성들에게 보장되어야 하는 생계비 때문이었다. 이들에게 우선 주어져야 할 것은 급여가 아니라 생계비이어야 했고, 이에 더해 다양한 교육을 권리로 인정받는 지원기관의 필요성이 요구되었다. 그의 방법론으로 공동작업장, 일자리제공사업, 자활지원센터라는 이름표들을 달게 되었다. 하지만 그것은 결과적으로 자활지원센터가 ‘작업’위주의 생산적 자활로 보여지는 모순을 반복하고 있다. 지원금과 급여, 참여와 출근, 활동일지와 근태관리, 상담원과 직업훈련교사 등의 용어들이 운영지침에서 혼재되어 나타나 있고 운영실적이나 평가지표에서도 취업현황, 자격증 취득현황, 수익금 현황 등에 대한 파악이 주가 되고 있고, 참여자들도 이곳이 직장인지 지원기관인지 헷갈려했다.

‘한 무리’³⁾가 있다. 직장이길 원하는 이들이 있다. 기술력이 뛰어나지는 않으나 현재의 부족함을 감안해 준다면 조금씩 발전할 의지가 있고 그래서 그들은 자활지원센터가 괜찮은 ‘나 친화적인 일자리’이길 원한다. 이들은 치유보다 지원금 인상(그들에겐 급여이고 시급인상이다)을 원한다. 될 수만 있다면 지원기간은 길수록 좋고 월 참여시간도 연장되기를 원한다. 사회보험가입을 원하고 지속가능한 일자리이길 원한다.

또 ‘한 무리’가 있다. 직장이고 싶으나 직장인일 수 없고 떠나고 싶으나 떠날 수 없는 이들이 있다. 기술도 버겁고 직장인으로 요구되는 경쟁력도 없다. 경쟁의 욕구도 능력도 심지어 열정도 싫다. 한없이 무기력한 상태가 반복된다. 꼼꼼하고 정교하게 익혀야 하는 기술들이 도무지 버겁기만 하다. 카페 안에서 근사해 보이는 바리스타도 시킬까봐 두렵다. 이들은 시간 연장이 될까봐 걱정이다. 어차피 늘어나도 현재의 몸으로는 그 시간을 다 채울 수도 없으니 눈치 볼 일만 더 생기는 것이다.

물론 일자리에 출근하고 직장인으로 대우받을 때 더 큰 프라이드를 가질 수 있게 하는 것이 아닌가 하는 의견도 있었다. 말 자체로만 보면 맞는 말이다. 전문기술력

3) ‘무리’라는 표현이 적절치 않지만 쉬운 이해를 위해 사용하며, 그룹 또한 쉬운 이해를 위해 두 그룹으로 크게 대비하여 분류하였다.

을 갖추고 그것으로 수익창출이 가능한 일자리. 마다할 이가 없고 반가운 일이다. 하지만 그렇게 되려면 불가피하게 누군가가 소외되고 배제되는 일들이 생길 수 있었다. ‘출근’이라는 표현은 ‘직장인의 몸’을 요구한다. 출근해서 맡은 일을 해낼 수 있는 능력을 요구한다. 그만큼의 성실함과 기술을 요구한다. 능력이 덜되면 ‘자세라도’ 라는 말로 무기력한 누군가의 몸은 언제라도 소외될 수 있었다.

□ 개념을 잡고 딜레마에서 길을 찾아가는 시간들

대구자활지원센터 개소 1년째의 가장 큰 고민은 ‘우리는 어떤 사업장을 해 볼까’였다. 텅빈 자활지원센터를 진열장과 재봉틀과 비누베이스와 아로마 오일들로 채워가는 기쁨은 이루 말할 수가 없었다. 우리의 열정과 설레임들이 차곡차곡 채워져가는 시간이었다. 상상했던 많은 것들이 가능했다. 많은 참여자들로 북적대고 웃음소리가 넘쳐나고 물건들은 어찌저찌 만들어지고 또..... 팔리기도 잘했다. 더 이상 뭘 바랄까? 하지만.... 바쁜 우리는 이 때문에 진지한 고민을 시작하게 된다.

개소 3년차에 접어들면서 사업장을 꿈꿔왔던 1년차 때의 우리를 스스로 너무 낮설어하게 되었고 우리는 새로운 시도를 해 보게 된다. 현장에서의 방향과 운영지침의 규정들이 모순되는 부분을 찾아 작은 변화를 시작했고 활동가조차 자활의 기능과 역할 그리고 방향에 대해 모호해 하던 부분들에 대해 함께 토론하면서 자활의 방향에 대해 내부적으로 합의하는 과정들이 진행되었다.

2명의 작업장 담당을 1명으로 배치하고, 1명이었던 교육프로그램 담당자를 자활 교육과 공동체교육으로 나누어 2명으로 배치했다. 작업장에 들어오는 대량주문은 납품일 최소 2~3주 전에는 주문을 해 주십사 하고 모든 기관에 요청서를 보냈다. 갑작스런 주문으로 인해 진행 중이던 프로그램에 영향을 받지 않기 위해서다.

의식을 담아내는 ‘용어’도 바꿀 필요가 있었다. ‘출근’은 ‘참여’로, ‘급여’는 ‘지원금’(물론, ‘지원금’이라는 용어가 지지보다는 원조의 개념으로 인식되는 지점은 논외로 한다)으로 서식에서도 상담에서도 일상에서도 표현을 바꾸었다.

그렇게 자활지원센터를 개소한지 만 7년을 맞이하고 있다. 하지만 자활 이용기간

이라고 하는 3년이란 한시적인 시간동안 활동가와 여성들은 어떤 변화를 기대하고 꿈꾸는지, 그러기 위해서는 어떠한 체계가 필요한지, 여전히 슬한 고민들을 기쁘게 하는 과정 속에 있다.

3 자활지원 성과

1) 운영실적을 통해 본 자활지원 성과

□ 전체 이용자수를 통해 본 자활지원 성과

최근 4년간 7개소의 자활지원센터를 이용한 자활이용자 실인원은 총 1,902명이며 이중 공동작업장은 836명, 인턴십은 340명이 각각 참여했다.

<표 4> 최근 4년간 7개 자활지원센터의 이용자수 및 공동작업장과 인턴십 참여자수⁴⁾
단위: 명

연도	총 이용자 (실인원)	공동작업장 참여자 (실인원)	인턴십 참여자 (실인원)
2012년	463	203	73
2013년	443	227	79
2014년	460	202	96
2015년	536	204	92
7개소 4년 합계	1902	836	340
1개소당 연평균	68	30	12.2
* (추정)11개소 연평균	750	330	135

※ 이 자료는 전국 자활지원센터 11개소의 공식통계가 아닌 '자활네트워크' 소속 7개 자활센터의 자료를 수합한 것임.

물론 실제 자활지원센터 등록자는 자활이용자 수 보다 훨씬 많다. 하지만 이용자에 따라 그 해에 지원받은 내용이 없는 경우도 있으므로 실적에서 산출하는 자활이용자는 해당연도에 이용한 적이 있는 실인원만으로 산출하고 있다.

4) 이 자료에 제시된 최근 4년간의 7개소 운영실적은 2015년 '자활네트워크' 소속 8개(대구, 대전, 부산, 전남, 전북, 제주, 인천, 경기) 자활지원센터 중 기지촌여성지원을 담당하는 특화시설인 새움터 자활지원센터를 제외한 7개소의 연간운영실적을 취합한 것 중 최근 4년간의 실적을 정리한 것이다.

대구자활지원센터의 경우 2015년 신규 자활 이용등록자가 36명이며 개소 후 2015년까지 6년간 총 자활이용등록자는 216명이다. 이들 중 2015년 한 해 동안 실제로 이용한 이용자수는 84명이다. 어떤 이는 1년 만에 다시 공동작업장에 참여하기도 하고 어떤 이는 취업했다가 2년 만에 다시 직업훈련을 위해 방문하기도 하는 등 216명의 이용자들이 각자의 상황과 필요에 의해 자유롭게 자활지원센터를 이용하게 되는 셈이다.

공동작업장과 인턴십으로 통칭되는 4년간의 일자리제공사업 참여 통계를 보면 공동작업장 참여자가 개소 당 연간 30명, 인턴십 참여자가 개소 당 평균 12.2명이다. 이들이 매월 참여자지원금을 수급하므로 11개소 자활로 확대 추정해 본다면, 연평균 465명이 일자리제공사업에 참여하며 이중 공동작업장 참여자 330명, 인턴십 참여자 135명 정도가 참여자지원금을 지급받는 게 된다.

생계비에 해당되는 참여자 지원금이 탈업 이후의 여성들에게 자활참여의 주요 계기가 되고 자활지원센터는 이를 매개로 성매매피해여성들을 정기적으로 자활 공간안에서 만날 수 있게 되며 다양한 프로그램들과 교육사업들을 진행할 수 있게 된다.

□ 인턴십프로그램 지원의 증가와 지원을 위한 적극적 노력

특히 <표 4>에서 보면 인턴십 참여자수가 많이 증가하였다. 이는 다른 지역 인턴십 지원을 적극적으로 진행하자고 결의한 자활지원센터들의 노력 때문이라고 보여진다. 공동작업장이 부재한 지역의 이용자 지원에 공백이 발생하는 문제를 조금이라도 해소하기 위해 자활네트워크에서의 적극적인 논의와 협력이 진행되었고 다른 지역 인턴십 지원에 최대한으로 예산을 지원하기로 협의했다. 또한 올 5월에는 다른 지역 인턴십의 원활한 지원 대책을 포함하여 타 종별과 함께 성매매경험 여성의 자활정책을 논의하고자 전체 지원시설과 상담소에 간담회를 제안하였고 이를 통해 인턴십 지원 가능여부나 지원이 가능한 자활기관 등을 자활네트워크 간사단체를 통해 일괄 문의하고, 자활네트워크 간사단체는 연계지원이 가능한 자활을 연결해주는 역할을 하기로 함으로써 종전에 다른 지역 시설들이 인턴십을 지원을 받기 위해 여러 지역의 자활로 문의를 몇 번씩 하던 답답함을 말끔히 해소해 주게 되었다.

□ 학력별 분포를 통해 본 이용자 이해 및 진학지원 실적

<표 5> 최근 4년간 7개 자활의 전체이용자에 대한 학력별 분포

구분	계(명)	무학	초등학교	중학교	고등학교	전문대 재이상	초등의무 취학유예	중등의무 취학유예	미상
2012년	463	17	66	149	197	30	2	0	2
2013년	443	6	25	107	259	42	0	1	3
2014년	460	5	27	100	258	49	5	0	16
2015년	536	2	39	139	272	72	0	0	12
합계	1902	30	157	495	986	193	7	1	33
비율(100%)		1.58%	8.25%	26.03%	51.84%	10.15%	0.37%	0.05%	1.73%

<분류기준>

- * 초등학교, 중학교, 고등학교는 각 재학+중퇴+졸업 모두 기재
- * 의무취학유예: 초등학교와 중학교가 의무교육이 되면서 중퇴의 개념이 없어짐, 따라서 소정의 절차를 통해 시설에 입소하고 있는 기관을 초등학교와 중학교 교육기관으로 인정받은 경우가 해당함.

<표 5>의 자활이용자 학력별 분포를 본다면 중등학교까지가 35.86%를 차지한다. 고등학교 역시 분류에 고중퇴가 포함된 것이므로 고졸 검정고시까지 필요한 대상자는 60~70% 정도가 될 것이다. 흔히 이용자들이 취업을 생각할 때 이력서를 들고 어딘가에 구직원서를 낸다는 생각이 얼마나 막막하고 두려운 일인지 짐작할 수 있다. 이용자 설문조사 분석에서 취업에 학력부족이 <표 12 참고>이 가장 걸림돌로 나온 이유이기도 하다.

<표 6> 최근 4년간 7개 자활지원센터의 진학지원 실적

단위: 명

연도	진학지원 실적 ⁵⁾
2012년	31
2013년	48
2014년	40
2015년	43
7개소 (4년)합계	162
7개소 연평균	41명
개소당 연평균	5.8명

- √ 취업에 대해서 생각은 해 보았나? 어떤 생각이 드나?⁶⁾
 - 어쨌거나 먹고는 살아야 하니... 생각은 자주 한다.
 - 식당 같은데 생각해봐도 일이 너무 힘들다. 지금 내 몸상태로 감당하기가 장난 아니다.
 - 하다못해 편의점 같은데도 일을 한다고 하면 그 일을 내가 잘 할 수 있을까 걱정된다.

- √ “잘 할 수 있을까” 라는 말은 몸이 힘들다는 건가? 그것을 할 ‘능력’이 안되어 걱정이라는 건가?
 - 솔직히 말하면 편의점도 할 일이 많은 것 같더라. 계산도 해야 하지만 물건 들어오고 나오는 것도 확인하고 체크해야 되고... 그런 걸 내가 잘 못해 낼 것 같은 마음이 든다.
 - 먹고는 살아야 되니 나중에는 뭐라도 하겠지만 지금은 자활에 더 다니고 싶다. 생전 처음 듣고 처음 해 보는 것도 많고 공부하는 것도 좋고 사람들과 같이 지내는 지금이 제일 맘 편하고 좋다. 재밌고...

자활지원센터는 검정고시 욕구를 가진 이들을 대상으로 매년 이용자 진학지원을 무엇보다도 활발하게 진행하고 있고 <표 6>에서처럼 매년 큰 성과들을 내고 있다. 대구에서도 4월과 8월 검정고시 시험을 대비해서 시험 2개월 전부터 4~5과목을 자원봉사 선생님들과 함께 과목별 공부방을 개설하여 지원하고 있다. 이들 중에는 저녁시간에 검정고시 학원수강을 더하는 이들도 있지만 검정고시 학원에 가는 것을 꺼리는 이들도 있어 공부방 참여만으로 합격하는 사례들도 적지 않다. 벌써 수년째 자원봉사를 하는 선생님들이 귀중한 활동을 하고 있으며, 연 2회씩 만 3년이상 활동하신 선생님들께는 법인에서 공로패를 드리는 것으로 감사를 대신하고 있다.

5) 진학실적은 과목합격자를 제외한 전과목 합격자만을 산출하는 것으로 검정고시를 통해 해당 학력을 취득한 실인원수를 의미한다.

6) 발제문 작성을 앞두고 8월29일, 자활 참여자중 3명과 짧은 미팅을 가졌다. 실제로 자활에 대해 이들이 어떤 생각을 가지고 있는지 듣고 싶었다. 자활에 정기적으로 잘 참여하시는 분들로 참여기간이 각각 1년, 1년6개월, 2년 정도 되시는 분들이다.

□ 자활 비정기 이용자의 외부 직업훈련지원 및 취업실적

사실, 취업실적은 자활지원센터의 운영실적보고에서 제외시켜 달라고 거의 매년 제안하고 있는 항목이다. 성매매여성의 특수성이 반영된 지원성과가 아니라 취업을 자활의 중요 지표로 보게 하는 항목이 된다는 이유이다. 성매매 여성의 자활에서는 취업의지를 갖기까지 그리고 취업에 이르기까지 지난한 노력과 시간이 필요하며 그 과정에서 심리·정서적 자활, 사회적 자활의 성과도 매우 중요하기 때문이다.

또한 자활지원센터의 정기적 이용을 마친 이용자들은 이용중단과 동시에 취업을 하기도 하지만 그렇지 않은 경우도 많다. 그런 경우 이용을 중단하거나 종료한 이용자에 대한 취업실적을 파악하기 위해서는 전화 연락을 취하는 하는데 이용자의 근황파악이나 취업현황 파악을 위해 먼저 연락을 취하는 건 성매매지원기관의 특성상 매우 경계해야 하고 민감해야 할 부분이다. 그러므로 취업실적을 정확하게 파악하는 것도 쉽지 않은 일이다.

<표 7> 최근 4년간 7개 자활의 직업훈련지원 실적 및 취업실적

단위: 건

연도	외부직업훈련	취업실적
2012년	104	88
2013년	155	135
2014년	135	148
2015년	200	117
7개소 4년 합계	594	488
7개소 연평균	149	122
개소당 연평균	21.2	17.5

외부 직업훈련지원은 개소 당 연평균 21.2건의 지원이 이루어지지만 다른 어느 항목보다 기관 간 편차가 큰 항목이다. 외부 지원기관에서 오는 직업훈련지원 요청의 차이에 따라 직업훈련지원 실적에 편차가 크기도 하고 기관별 예산운용에 따라서 혹은 직업훈련지원 항목의 특성에 따라서도 다양한 차이를 보이고 있다. 개소당 평균 10건 미만에서 40~50여건까지 차이를 보이는 특성이 있다.

또한 직업훈련지원은 학원등록부터 자격증취득까지 이용자 마다의 목표와 결과에

차이가 큰 항목이다. 누구는 등록이 목표이고 누구는 취득 후 취업으로까지 연결이 된다. 직업훈련지원이 각각의 이용자에게 어떤 의미들을 가지는지 그리고 여성이 도전할 수 있는 자격증취득의 종류가 매우 제한적이라는 것 등이 직업훈련지원에 대한 많은 고민이 들게 한다. 보다 세밀한 분석 작업이 필요한 부분이라고 생각된다.

□ 자활상담 및 프로그램 지원을 통한 역량강화

앞에서도 언급한 바와 같이 자활지원센터는 정기적으로 참여하는 이용자 외에, 비정기적으로 이용자 개개인의 필요나 욕구 등에 의해 내외부에서 만나고 지원해야 하는 기타 자활이용자들이 매우 많으며 때문에 취업이후에도 혹은 당장의 이용 내용이 없는 이용자와도 지속적인 만남과 생활상담이 이루어진다. 그야말로 여성들에게는 자활지원센터가 있는 그 자체만으로 위로와 힘이 되는 공간으로 실제로 드림인센터의 역할을 톡톡히 담당하고 있다고 볼 수 있다.

<표 8> 2015년 7개 자활지원센터의 상담건수 및 프로그램 지원 실적

단위: 건

구분	상담	프로그램지원
2015년 (7개소 합계)	4513	6015
개소당 연평균	645	860
* (추정) 11개소 연평균	7095	9460

<표 8>에서 보면 한 해 동안 한 기관이 평균 645건의 상담과 860건의 프로그램을 진행했다. 지원과정 전반에서 이용자와 많은 상담을 거쳐 지원으로 연결됨을 알 수 있다. 뿐만 아니라 자활에 매일 정기적으로 참여하는 이용자들과는 진로관련 상담은 물론 일상적으로 일어나는 수많은 자활공동체 내의 동료관계나 갈등, 고민, 참여시간의 문제, 건강, 가족관계, 일상생활까지 매일매일 매우 다양한 내용들로 긴밀한 상담이 이루어지며 이를 통해 참여자들이 보다 오랜 기간 안정적으로 자활에 적응해 나가는 큰 힘이 된다.

프로그램지원은 통상 자활에 정기적으로 참여하는 이용자를 대상으로 이루어지며 이들과 함께 다양한 프로그램 진행이 가능해진다. 이 시간을 통해 이용자 역량강화

는 물론 성매매경험재인식, 관계를 통한 신뢰형성, 인권감수성 향상, 인문학, 다양한 창작활동, 사회적자원의 확장과 연결 등을 위한 다양한 교육과 활동들이 펼쳐진다. 그리고 이 시간들을 통해서 우리는 그들과 진정으로 통(通)한다.

‘평가’란 당사자에게서 나온다. 찰나들을 함께 한 그들의 표정, 말투, 눈빛, 그리고 작고 큰 의식의 흐름들. 그러나 이것들을 어떻게 찰나를 함께하지 않은 제3자에게 보여주고 설명할 수 있을까. 표정이 바뀌고 말투가 달라지고 눈빛이 소리내는... 의식이 열리는.... 그 짧은 찰나를. 오로지 그 순간 마주했던 나만이 ‘보았다’고 ‘통(通)했다’고 말할 수 있을 것이다.

활동하는 우리는 안다. 서로의 뜨거움이 말없이 확인되는 그 순간을. 우리의 활동들이 최선인지는 아무도 모르지만 최선이라는 ‘믿음’으로 우리가 함께 가고 있다는 걸 알게 되는 그 순간, 거기서부터 변화의 기적은 이미 시작되고 있음들.⁷⁾

- √ 자활에 나오니까 어떤지 궁금하다. 어쨌거나 집이나 쉼터에 있는 것 보다 자활에 나오는 게 좋으니 나오실 것 같은 데, 어떻게 좋은지? 자기에게 도움이 되는게 뭔지... 궁금하다.
- 우선은 생활비가 생기기 당연히 좋고
- 친구들 만나면 내가 요새 너무 많이 달라졌다고 한다. 생전 안하던 덕혜옹주 애기도 하고 페미니스트가 어떻게 차별이 어떻게 인권이 어떻게 이런 얘기들을 친구들 만나면 하고 하니까... 그러니까 변했다고 하는데 나는 그 소리가 듣기 좋다. 이제 내 친구들과 대화가 안 되는 걸 느낀다. ㅎㅎ
- √ 그러면 인문학 듣고 여성학 듣고 책 읽고 하는 이런 프로그램들이 도움이 된다는 얘기네요?
- 엄청~~ 돼죠...
- √ 그럼, 자활에서 ‘일’을 중점적으로 한다고 하면 어떨 것 같아요?
- 그건 자활이 아니죠~~
- 자활센터는 직장이 아니잖아요.

7) 김한기령(2013), 「성매매방지상담원교육」, 한국여성인권진흥원.

√ 그럼 자활이 어떤 곳이에요?

- 마음의 휴식처?
- 힘들었던 옛날 생활에서 좀 편안히 쉬면서 앞으로 뭐 해먹고 살면 좋을까 생각해보고 준비하고 그러는 곳
- 취업했다가 옥해서 싸우고, 인간관계를 잘 못해서 오래 못 버티고 그랬는데 이제 내가 좀 나아진 거 같다.

위의 대화내용 역시 발제문 작성을 앞두고 8월29일, 자활 참여자 중 3명과 짧은 미팅에서 나온 이야기로 앞부분에 인용한 대화보다 앞에 나온 이야기다. 이들이 ‘자활’을 어떻게 생각하고 있는지 알 수 있었고, 프로그램이라는 이름으로 진행되는 다양한 활동들이 실제적인 이용자의 자신감 향상과 역량강화로 이어지고 있다는 걸 확인했다. 짧은 미팅이었지만 마치고 나서는 마음이 많이 편안하고 뿌듯했다. 그리고 놀라웠다. 누구보다도 우리가 추구하는 자활의 의미가 이용자들에게 그대로 녹아들어가 있구나 라는 느낌이었다. 최소한 이렇게 2~3년 함께 지내다보면 앞으로 무슨 일을 해서 먹고 살더라도 다시 성매매로 유입되지는 않겠구나 라는 믿음과 확신이 생기는 미팅의 순간이었다.

2) 이용자 설문조사를 통해 본 자활지원 성과

‘자활네트워크’는 2014년 성매매방지법 10주년을 맞이하여 ‘자활네트워크’ 소속 총 8개의 자활지원센터 이용자 114명을 대상으로 자활지원센터 운영의 의미와 성과를 알아보기 위한 설문조사를 시행하였다. 설문조사 결과 공동작업장은 생계비를 벌면서 다양한 경험과 훈련을 하는 곳으로 인식하고 있으며 83% 이상의 이용자들이 앞으로 2년 이상 더 공동작업장 참여를 희망한다고 답변하였다. 인턴십에 대해서는 직업 및 직장 체험의 과정으로 확실하게 인식하고 ‘본인에게 미치는 영향이 크다’는 응답이 92.5%로 나타났다.

취업의 장애요인이 되는 것을 질문한 항목에서는 학력부족이 27%로 가장 높게 나타났다. 검정고시 대상자가 전체 이용자의 60%이상이며 성매매에 유입된 시기가 20세 미만인 46.5%로 가장 높기에 사회진출에 대한 두려움과 학력부족에 대한 위축감은 생각보다 크고 다양한 지원과정 중에서 특히 검정고시 합격 소식을 듣는 순

간에 이용자는 어느 때보다 기뻐하는 모습을 보이며 자랑을 하고 축하를 받으며 자신감을 갖게 되는 모습을 보게 된다. 무엇보다도 진학지원에 더 많이 신경써야 하는 이유가 여기에 있다. 조사결과 자활센터 당 진학실적이 연평균 5.8명이다. 11개 기관이면 매년 60여명에게 학력취득 지원이 이루어지고 있다는 것인데 이는 상당한 자활성으로 볼 수 있다.

특히 ‘나는 자활을 다른 성매매피해여성에게 이용을 추천하고 싶다’는 질문에 대해서는 매우그렇다와 그렇다는 긍정적인 답변비율이 86.8%였다. 이는 자활지원센터가 이용자들에게 매우 만족한 시설로 평가되고 있다는 의미에서 큰 성과라고 할 수 있겠다.

또한 이용자들의 심리적 임파워먼트의 변화에 대해서도 조사한 결과 전반적으로 자신감 향상과 대인관계 임파워먼트까지 골고루 긍정적인 변화를 확인할 수 있었다. 심리적 자활은 성매매경험 재인식으로부터 시작된다. 그러나 성매매경험 재인식 프로그램을 하려고 할 때 마다 이용자들의 작은 저항에 직면한다. ‘그것’은 모두 지난 일이고 다 잊었다고 하는 이가 있다. 이제는 결혼해서 잘 살기 때문에 ‘그것’은 아무런 상처가 되지 않는다는 이가 있다. ‘그것’을 왜 구태여 들춰내야 하는지를 묻는다. 이곳에서만은 ‘그것’에 대해 얘기 안 해도 될 줄 알았다고 하는 이도 있다. ‘성매매경험’이라 말하지 않고 ‘그것’이라 표현되기에 성매매경험재인식이 필요한 이유다.

우리는 내 속에 켜켜이 덮여져 있는 ‘그것’과 만나지 않으면 안 된다. 여성주의를 통해 자신의 고통과 힘겨움이 내 잘못이 아니라 여성으로 위치 지어진 사회적 구조가 있음을 자각하여야 한다. 상처와 고통을 함께 공감하는 시간, 내 자신의 내면을 드러내어 현재의 삶과 통합하는 시간, 자기 긍정의 힘을 확인하는 시간, 낙인과 고립감에서 다른 사람과의 연결됨을 통한 회복의 경험을 가져야 한다. 숨겨야 된다고 생각했던 내 경험 하나하나가 얼마나 거대한 무엇과 연결되어 있는지를 분명히 보아야 한다. 그리고 말해야 한다. 우리들만의 경험으로 변화의 파장을 일으켜야 한다.

3) 정책적 변화들을 통한 자활지원의 성과

□ 자활지원시스템 구축과 피해자지원 안정화

초기 성매매피해자 지원이 민간 차원에서 이루어졌으나 현장과 여성들의 욕구와 필요에 의해 성매매피해자 지원시스템이 통합적으로 마련되었고 이를 통해 수요자 중심의 다양한 지원으로 확대가 이루어졌다. 2003~2005년 동안 시범운영을 통해 2006년 3개소 설치를 시작으로 현재 11개소의 자활지원센터에서 연간 750여명(<표 3>참조)의 이용자지원이 이루어지고 있다. 특히 대상별 특화된 자활지원시스템이 마련되어 고령 기지촌 여성의 자활을 전담하게 되었다.

□ 성매매피해청소년의 욕구를 바탕으로 한 자활지원 체계 마련

가출청소년의 근본 문제를 해결하기 위한 시도로 청소년에 맞는 맞춤형 대안학교가 설립운영되고 있으며 인터넷 등을 활용한 청소년 성매매 문제에 접근하고자 사이버도래 상담실이 운영되고 성매매경험 청소년의 일자리 지원을 위한 다양한 사업들이 시도되고 있다.

□ 인턴십프로그램의 전국사업화 및 수요자중심의 지원 협력

앞에서도 언급했듯이 다른 지역 인턴십에 대한 적극적인 지원과 원활한 지원을 위한 전국사업 제안으로 올해부터 인턴십 프로그램이 전국사업으로 안정적으로 진행될 수 있게 되었다. 또한 이에 발맞추어 다른지역 인턴십 요청기관들의 지원요청에 신속히 협력하기 위해 연계요청 창구를 자활네트워크 간사단체로 정하여 그동안 담당했던 현장단체들에게 적극적인 협력을 실시했다.

□ 자활네트워크의 활성화를 통한 자활정책의 지속적인 개발과 정책제안

활발한 네트워크를 통해 자활지원의 방향성과 역할 등에 대해 꾸준하고 신속한 고민과 토론들을 이어오고 있으며 다양한 자활지원사업의 과제를 개발하고 정책을 제안하고 법 개정 활동을 활발히 진행하고 있다. 현재 총 11개소의 자활센터 중에 10개소가 <성매매문제해결을 위한 전국연대>의 자활네트워크 소속이다. 자활네트워

크는 올 5월에는 다른 종별과 함께 자활지원의 방향성에 대한 거리감을 좁히기 위해 그리고 실제 자활연계 과정에서의 애로 등을 듣고 나누기 위해 간담회를 제안했고 성사가 되어 작은 성과들을 합의해 냈다. 모든 지원기관의 목적은 이용자지원에 있으므로 보다 다양한 논의의 자리들을 확대해 나가자는 데 뜻을 모았다. 또한 자활네트워크는 실제 각 기관들이 자활운영과정에서 발생하는 다양한 경험들을 서로 공유하고 현안들에 대한 신속한 논의체계 마련 및 자활의 정체성들에 대해 지속적인 고민과 토론들을 이어오고 있다.

특히 자활네트워크가 활성화된 배경에는 국회전시와 참여지역량강화, 그리고 자활활동가 역량강화라는 연대사업을 지속적으로 진행하며 자활지원센터 운영이나 공동작업장 아이템, 기관별 프로그램 등 다른기관의 노하우를 공유하고, 자활지원 기관으로서의 동질감을 느끼며 서로 지지가 되어왔다.

□ 국회자활전시 행사의 변화를 통한 ‘자활이야기’ 보따리

2009년부터 총 9차시의 국회전시 행사를 이어온 자활네트워크는 특히 국회전시가 성매매여성의 자활을 경제적 자활에만 초점을 맞추는 게 될까봐 자활물품을 전시하는 행사에 그치지 않고 참여자의 글과 그림, 책, 이야기 등의 다양한 기록물들을 전시하는 형식으로 ‘자활이야기’를 담아내는 시도들을 해왔고 이를 계기로 ‘언니’들의 마음들과 더 섬세하게 연결될 수 있는 귀하고 소중한 자료들을 얻게 되었다.

.....

어느 때는 물품만을 전시하기도 했습니다.⁸⁾

‘물품’ 대신 ‘자활이야기’를 팔고 싶었고

‘돈’ 대신 ‘관심’을 두둑하게 벌어가고 싶었으나

물품으로 이야기를 다 풀어내지는 못했습니다.

흘러가버린 과거의 시간만큼

회복할 자원이 고갈 되어버린 막막한 현실이지만

그 속에서는 우리의 술한 이야기들이 만들어지고 있습니다.

.....

8) 김한기령(2015), 2015년 국회전시 ‘자활이야기 숲에서 나는 숨을 쉰다’ 여는 글 중 일부 발췌.

6030

- 귀요미⁹⁾ -

몸이 부서져라 일했지만
돈 한 푼 쥘 거 없는 나는 무료봉사
회황 찬란 금붙이 남은거 하나 없네

과거 청산하고
똑바로 살아보자 다짐했건만
현실은 하는 일 없이 놀고 먹는 백수
그래도 과거보단 사람답지
지금은 사람답게라도 살고 있으니

자활센터라는 곳이
이런 곳인 줄 몰랐네
다단계인줄로만 알았네
내 과거를 욕하는 사람도
손가락질하는 사람도 없네
돈도 벌고 좋은 동료들도 만났네

과거에 무료봉사였지만
지금은 시급 6030원¹⁰⁾

□ 성매매방지 및 정책의 당위성 확보

자활지원센터는 법제정 초기에 그 역할이 뚜렷하게 규정되어 있지 않았기 때문에 다분히 현장에서 제안하면서 확대되어 온 과정에 있다. 그리고 성매매경험여성들과의 만남과 지원의 과정을 통해 성장한 여성들의 존재가 성매매방지사업의 필요성과 정당성을 확보하였다고 볼 수 있다.¹¹⁾

9) 전북자활의 참여자 '귀요미'님이 쓴 시.

10) 2014년의 참여자지원금이 시급 6,030원이었다.

11) 여성자활네트워크(2013), 2013 국회전시 기간 중 「국회의원과의 자활정책간담회」 자료.

4 자활지원의 한계 및 정책대안

□ 일자리 지원금에 대한 개념 이해 및 인상

일자리지원금은 2011년까지만 최저생계비에 맞추어 시간당 지원금이 매년 인상이 되었다. 그 후로 2012년과 2013년 동결, 2015년과 2016년이 다시 동결이다. 자활지원센터는 탈업소 이후 바로 사회적응이 어려운 이들의 지원을 위해 만들어졌고 지원금은 최저임금이 아니라 최저생계비의 성격을 갖고 있다. 그러므로 매년 최저생계비가 인상됨에 따라 인상이 이루어져야 하는데 2014년에 한 번 인상이 된 후에는 계속 동결 상태이다. 해마다 연초가 되면 올해는 지원금이 몇 백 원이라도 오르는지를 묻는 참여자들을 대할 때마다 변명할 말들이 궁색해지곤 한다.

□ 시급한 자활인프라 확대

수년간 반복해서 제안하는 것이지만 좀처럼 수렴되지 않고 있다. 지역에 따라 받을 수 있는 지원 내용 및 이용가능한 자원이 다른 점은 피해자의 권리적 측면에서 문제가 크다. 자활지원센터는 주로 쉼터와 상담소로부터 이용요청을 받는다. 자활지원센터가 없는 지역의 쉼터와 상담소는 이용자가 생계비를 필요로 할 시에 어떤 지원들을 할 수 있을까, 특히 외부 사업장으로 인턴십을 나가지 못하는 상황의 이용자라면 공동작업장이 절실할 것이다.

2011년 이후 9개소로 4년간 확대가 없었고 올해 1개가 늘어나긴 했지만 적어도 미설치된 광역시도에 자활지원센터를 1개소씩은 설치하는 것이 시급한 과제이다. 현재 정부에서 보조되는 참여자 지원금도 공동작업장과 인턴십을 포함하여 현재 센터 당 평균 40여명의 이용자등에게는 턱없이 부족한 액수이다.

□ 성매매지원 시스템간의 활발한 정책 논의

현장을 중심으로 성매매여성 지원시스템 체계에 대한 전반적인 논의가 필요하고 이를 토대로 정책제안이 필요하다. 자활지원센터, 자활사업, 공동작업장, 인턴십, 일자리제공사업 등의 용어들에 대한 정리가 필요하고 개념정리가 다시 필요하다.

공동작업장이 일자리가 아닌 일자리체험의 장이라면 사업선정에 있어서 전문기술

습득·활용 및 수익창출이 가능한 사업으로 한정할 필요는 없다고 생각된다. 자활정책 등 시스템체계에 대한 정책을 만들어서 여성가족부에 제안을 할 필요가 있는데 자활정책 전반의 문제이기도 하지만 시스템에 대한 문제이므로 다른 종별과 함께 논의가 필요하다. 종별간 서로 다양한 의견들을 듣고 나누어 함께 정책을 만들 필요가 있다.

□ 수요자 중심의 인턴십 지원체계에 대한 논의

자활지원센터를 통한 다른 지역의 인턴십지원은 단순한 전달체계로서의 역할만을 하게 되는 상황이라 현장의 욕구수렴을 포함하여 다양하고 심도있는 논의가 필요하다. 애초의 인턴십 취지와는 많이 다르게 진행되므로 전반적인 인턴십 지원체계에 대한 논의가 필요하다.

그럼에도 불구하고 다른 지역 인턴십에 대해 활발하고 신속하게 그리고 번거롭지 않은 절차를 통해 지원이 가능하도록 협력한 것은 어쨌거나 생계비가 필요한 이용자가 그 지역에 자활지원센터가 없는 경우 지원의 사각지대에 놓이게 되기 때문이다. 당장은 최대한 협력해서 신속히 지원을 하고 정책적으로 그 지역에는 다른 지역 인턴십지원 보다도 자활지원센터가 하루 빨리 설치되어야 할 필요가 있는 것이다. 자체 매장을 운영하며 인턴십 지원을 받는 사업장들은 사실상 공동작업장의 수요가 그만큼 많다는 뜻이기도 하다.

□ LH공사와의 주거지원 협력방안 모색

대구의 경우 <LH 주거취약계층 지원 매입임대주택사업>을 통해 이용자의 주거지원 사업을 진행하고 있지만 입주자격이 쪽방, 쉼터, 고시원, 여인숙 등에서 전입 6개월이 경과한 실거주자로 되어 있어 지금은 담당자와의 협의를 통해 '쉼터'라는 자격을 확대해서 사업을 추진하고 있다. 그러므로 지역에 따라 지원 자체가 불가능한 지역도 많을 것이다. 게다가 '쉼터'라는 자격을 확대해석 하는 것이므로 비싼 월세를 감당하며 원룸 등에서 생활하는 비입소여성들은 신청조차 해 볼 수가 없다. 현재 LH공사와 업무협력이 이루어져 입주대상에 '탈성매매여성'이라고 명시된 사업은 <다가구 매입임대주택사업>으로 공동생활가정인 경우만 해당된다. 그러므로 <LH

주거취약계층 지원 매입임대주택사업>사업의 입주자격에 '여성폭력피해자'를 추가하는 방안에 대해 업무 협력이 이루어지길 기대해 본다. <표 9>에서 자활을 위해 가장 필요한 것에 대한 답변으로 '안정적인 주거'가 2위로 나타난 것을 감안한다면 성매매여성들에게 엄청난 자활지원이 될 것이다.

□ 성매매 관련 정책 연구 및 개발 시 현장과의 적극적인 소통

거의 매년 진행되는 성매매 관련 연구가 현장과의 다양한 논의과정과 이해의 과정을 통해 진행될 필요가 있다. 다른 시각들을 나열하는 수준으로 더 이상의 논의가 진행되지 않은 채 연구 결과물이 나온다면 연구 결과를 현장에서 실제로 구현해보기는 매우 어렵게 된다. 다소 늦어지고 지난한 과정이 있게 되더라도 충분한 소통의 노력들을 거쳐야 현장에서 구현 가능한 연구 결과를 생산해 낼 수 있지 않을까 싶다.

□ 성매매피해자 지원시스템 내 역할수행 및 인식의 차이 해소

쉼터·상담소·자활지원센터는 어쩌면 각각 기대한 역할수행이 꽤 다를지도 모르겠다. 자활지원에 대한 기대나 역할에 대한 인식도 많은 차이들이 존재 할 것이다. 그리고 다를 수 있다. 서로간의 지원시스템에 대해 더 자세히 알 수 있는 기회를 가지지 못함 때문이기에 속 시원하게 충분히 토론 할 필요가 있다.

상담소가 '법률지원'은 미루고 직업훈련을 할 때, 쉼터가 '쉼'은 미루고 '일자리잡기'에 휘둘릴 때, 자활지원센터가 '역량강화'가 아닌 시장경쟁으로 몰아세울 때 '여성'들의 '탈'은 소수여성에 대한 집착적 성공스토리만 남게 될 것이다. 우리는 너무 많은 걸 하려한다. '탈'성매매를 위한 기본조차 양보하면서 우리가 이루려는 것은 무엇인가. 성매매 영역의 여성들은 특수하게 돌보아야 하는 개인적 문제를 가진 이들이 아니라 기형적이고 폭력적 사회구조가 낳은 피해자들로 본다면 자활의 핵심은 '여성'이 아니라 우리 '사회'의 변화이다. 여성들이 그 변화를 요구할 수 있도록 만드는 것이 현재 지원기관이 해야 할 가장 강력한 '자활'사업이다.¹²⁾

12) 신박진영(2014), 제2차 자활지원정책포럼.

5 나가며

우리가 성매매현장에서 만나는 여성들은 일자리가 없는 여성이 아니라 성매매라는 특별한 경험을 가진 여성이다. 성매매라고 하는 특별한 경험을 가진 여성들이기 때문에 심리, 의료, 정서적 지원이 무엇보다도 중요하고 보다 촘촘하게 지원이 이루어져야 하고 오랜 지원기간이 소요되는 이유이기도 하다. 그리고 이 과정이 끝나고 외부에서 일을 할 수 있는 여성들은 공공근로나 지역자활센터, 여성인력개발센터, 고용지원센터, 정보지, 취업박람회, 지인소개 등을 통해 혹은 개별적인 취업을 시도해보면서 조금씩 다양한 경로를 통해 자신의 길을 찾아가게 될 것이다. 단지 따뜻한 미소로 한없이 믿어주기만 한다면.

뒤돌아보면 화려한 조명아래 어두운 나의 미래를 생각조차 할 수도 없었던 상황이지만 현재 지금은 같은 시간에 눈을 뜨고 아침을 시작하며 평범한 사람들과 똑같이 버스를 타며 낮에 활동하며 해를 보고 여러 사람들과 어울리면서 세상과 소통하는 방법도 배우고, 예전의 나의 모습을 찾은 듯 하며 혼자만의 생각으로 뿌듯함을 느끼곤 합니다.(인천자활 '박00'님)

참고문헌

- 김한기령(2013), 2013년 국회전시 기간 중 ‘여성가족부와의 간담회’ 자료.
- 김한기령(2013), 「성매매방지상담원교육」, 한국여성인권진흥원.
- 김한기령(2015), 2015년 국회전시 ‘자활이야기 숲에서 나는 숨을 쉰다’ 여는 글 중 일부.
- 대구자활(2016), 자활 참여자중 3명과의 인터뷰 내용.
- 신박진영(2014), ‘제2차 자활지원정책포럼’, 한국여성인권진흥원.
- 여성가족부(2016), 2016 여성아동권익증진사업 운영지침.
- 자활네트워크(2012~2015), ‘4년간의 7개 자활지원센터의 운영실적’.
- 자활네트워크(2013), 2013 국회전시 기간중 ‘국회의원과의 자활정책간담회’ 자료
- 자활네트워크(2014), ‘2014년 자활지원센터 이용자 설문조사’.
- 자활참여자의 인용글 : 전북‘귀요미’, 제주‘부엉이’, 전북‘00’, 인천자활‘박00’.
- 김인숙(2008), ‘자활성과 진단척도 개발 연구보고서’중 설문문항으로 간접인용, 중앙인권지원센터.

▶▶ 분야별 발제 및 토론



심리치유지원과 자살예방의 사회적 의미

전 준 희

(화성시 자살예방센터 센터장)



심리치유지원과 자살예방의 사회적 의미

전 준 희

(화성시 자살예방센터 센터장)

자살은 여전히 우리사회의 중요한 화두입니다. OECD국가 중 수년동안 1위를 차지하고 있다는 수식어가 이제는 무덤덤하게 들릴지경이 되었습니다. 그러나 매년 1만5천명에 가까운 사람들이 자살로 생을 마감하고 있습니다. 자살률이 높다는 것은 국가적으로나 사회적으로 부끄럽고도 민망한 일입니다. 그러나 과연 2016년 대한민국은 우리 사회의 자살문제를 해소하기 위해 얼마나 노력하고 있는지 의문이 드는 때가 많습니다. 근본적인 해결방안을 찾아야 할 것입니다. 국민들의 삶의 질을 높이고 실업률을 낮추는 것과 같은 큰 틀에서의 방안을 모색하는 것에서부터 어려움에 처한 국민들이 쉽게 이용할 수 있는 상담서비스와 같은 것을 활성화시키는 것도 해당이 될 것입니다. 그 중에서도 성매매 여성들의 자살문제는 우리가 간과되어서는 안 될 부분 중 하나일 것입니다. 아무도 관심을 갖지 않는 곳에 우리 사회의 현재를 가늠하는 척도가 있는 것인지도 모르기 때문입니다.

전 세계적으로 성매매 여성들의 자살문제가 얼마나 심각한지 정확히 알려져 있지 않습니다. 아마 대부분 여기에 대해서 관심이 부족할 것입니다. 성매매 여성의 사회적 지위 때문일 것입니다. 그러나 성매매 여성의 자살문제를 말할 때, 이런 표현을 사용합니다. “알려진 것보다 훨씬 많을 것이다”라고....

서울에 있는 자살예방센터에서 일할 때였습니다. 새벽 3시경 위기상담을 하고 현장에 출동을 했는데 마침 119구급대원들과 함께 일을 해야 하는 상황이 되었습니다. 자살시도자를 모시고 가까운 응급의료센터로 갔고 적절한 조치가 이루어져서 생명을 구한 일이 있었습니다. 급박한 상황을 함께 치룬 덕(?)인지 구급대원과 일

종의 동지의식이 생겼습니다. 제 또래의 베테랑 구급대원은 제게 “서울에서 자살로 구급차가 제일 많이 출동하는 곳이 어딘지 아세요?”라고 물었습니다. 알턱이 없는 저는 “한강다리요”라고 상식수준에서 답을 했습니다. 그러나 돌아온 답은 “A지역입니다”라고 했습니다. 그리고는 구급대원은 해석을 덧붙였습니다. “나가요 언니들이 많이 사는 곳이지요” 그때까지는 한 번도 생각해 보지 못했던 부분이었습니다.

이와 관련된 연구도 많지 않습니다. 그러나 관련된 연구들은 하나같이 한 곳을 가리키고 있습니다. 포르투갈의 길거리 성매매 여성 52명을 대상으로 실시한 연구에선 SIQ(Suicide Ideation Questionnaire) 척도가 사용되었습니다. 이 거리 여성의 41.71%가 SIQ척도의 29.92점을 보여서 고위험군으로 분류되었습니다. 그런데 더 충격적인 것은 41.71%의 자살고위험군의 성매매 여성들의 46.15%는 SIQ가 41점이 넘는 중대하게(significantly) 위험한 수준이었다는 것입니다. 마찬가지로 중국에서의 연구(2009)에서도 성매매 여성들의 자살위험성이 높게 나왔는데 310명의 성매매 여성들중 대부분은 높은 수준의 스티그마(Stigma)를 느끼고 있었고 30%는 우울증의 증상을 경험하고 있었으며 18%는 자살생각을 갖고 있었습니다. 그리고 8%는 6개월이내에 자살을 시도했던 것으로 보고되고 있습니다.

관계된 전문가들은 알고 계시겠지만 자살시도, 자살생각과 연관성이 높은 요인들 중 아동기의 외상경험들(Traumatic Experiences), 아동기의 학대(Abuse)경험과 이로 인한 우울감, 공격성, 악몽(수면장애), 스트레스가 발생하게 되고 심한 경우 자살생각으로 이어진다는 점입니다.

주변사람들에 의해서 영향을 받습니다. 대개의 경우는 6명~12명에 영향을 미친다고 하고 있습니다. 포르투갈의 연구에서 놀라운 점 중 하나는 연구에 참여한 여성 중 25%가 가족내에서 자살을 시도했었고 이중 절반정도는 자살로 생을 마감했다고 합니다. 소위 말하는 자살유가족들이죠. 성매매 여성들은 현실의 삶도 어렵지만 살아온 삶도 무겁다는 것을 말해주고 있습니다. 반복적인 약물 및 알코올의 사용, 폭력적인 사건에 둘러쌓임, 먹고 살기 위해 성매매를 할 수 밖에 없는 상황, 이로 인한 가족과의 갈등은 결국엔 자살시도로 이어진다는 점입니다.

Flowers(1998)라는 학자는 성매매 여성은 다양한 심리적 문제를 겪는데 우울증, 조현병 그리고 자살 경향이라고 하였습니다. 그리고 Vanwesenbeeck(1994)는 성매매 여성은 다른 일반 인구에 비해 신체화 증상과 심리사회적 문제를 더 경험하는데 이것은 ‘그들이 일하는 환경’과 떼어 놓고 생각할 수 없는 점이라고 하였습니다.

즉 성매매 여성들의 자살문제는 그녀들의 삶의 오랜 역사를 담고 있음을 느낄 수 있습니다. 어린 시절의 열악한 환경, 학대가 현재의 삶의 현장으로 올 수 밖에 없도록 만들었고 피폐한 삶속에서 우울과 불안, 과도한 스트레스를 겪게 되고 결국엔 자살을 생각하고 자살을 시도하게 되는 것입니다. 미국의 심리학자 토마스 조이너는 자살을 어느 한순간의 충동으로 일어나는 것이 아니라고 했습니다. 자살자들의 충동은 오랫동안 준비되어온 충동이라는 것입니다. 오랫동안 반복적으로 생각해 온 자살에 대한 충동이 어느 한순간 우울하고 불안해지면서 자살행동으로 이어지는 것이라는 점입니다. 오랫동안 고민되어 온 생각을 실행한다는 점에서 자살은 막기가 어렵기도 하지만 우리가 잘 준비한다면 충분히 막을 수 있는 죽음입니다. 많은 보건학자들이 주장하는 자살은 예방가능한 죽음이라는 것입니다.

<u>CONDITION</u>	<u>SMR</u>	<u>CONDITION</u>	<u>SMR</u>
Prior Suicide Attempt	38.4	AIDS	6.58
Eating Disorders	23.1	Alcohol Abuse	5.86
Major Depression	20.4	Epilepsy	5.11
Sedative Abuse	20.3	Child Psychiatric	4.73
Mixed Drug Abuse	19.2	Cannabis Abuse	3.85
Bipolar Disorder	15.0	Spinal Cord Injury	3.82
Opioid Abuse	14.0	Neuroses	3.72
OCD	11.5	Brain Injury	3.50
Panic Disorder	10.0	Huntington's Chorea	2.90
Schizophrenia	8.45	Cancer	1.80
Personality Disorders	7.08	Mental Retardation	0.88

SMR = Standard Mortality Ratio

Harris and Barraclough (1997)

<그림 1> Harris & Barraclough(1997) 자살사망률을 높이는 정신장애

자살자의 90%이상은 정신과적 질환을 가지고 있다고 합니다. 성매매 여성들 중 상당수는 정신질환을 경험합니다. 모든 자살의 약 60%는 기분장애의 경과 중에 나타난다고 합니다. 그 나머지는 조현병, 알코올중독, 약물중독 그리고 인격장애 등의 다른 정신과적 질환과 관련이 있을 수 있습니다. 정신병리의 유무가 자살의 강력한 예측 인자이지만, 정신과적 질환을 가진 환자 중 소수만이 자살을 합니다. 공격성, 충동성, 불안, 절망감, 비관주의, 알코올 등의 약물중독, 아동기 학대의 과거력, 두부손상 또는 신경학적 질환, 흡연 등의 임상적 특징 또한 자살의 위험을 증가시키는 요인들입니다. 이러한 자살과 정신장애와의 연관성은 심리학적 부검 (psychological autopsy)¹⁾을 통해 알 수 있게 되었습니다. 정신과 환자의 자살 위험은 일반 인구에 비해 3~12배 높다고 한다. 자살로 사망한 사람들이 높은 빈도의 정신장애를 가진다는 사실에 덧붙여, 정신지체를 제외한 거의 모든 정신장애가 표준화된 사망률(standardized mortality ratio(SMR))에 비교되었을 때 자살 위험을 증가시키는 것을 알려져 왔습니다. 관련된 부분이 <그림 1>에 제시되어 있습니다.



<그림 2> 정신질환과 자살행동

1) 심리학적 부검은 사망한 사람에 대한 후향적 연구로서 사망 수개월 내에 경찰이나 의료 및 검시관 기록 등으로부터 얻어진 정신의학적 정보와 가족, 친구, 동료 의료인들과의 면담 등을 통해 원인이 불확실한 사망 사건을 분류하고 사망 당시의 가능성 있는 진단을 확립하는 방법이다.

정신질환이 있다고 해서 자살행동으로 연결되는 것이 아니라 정신질환이 있는 상태에서 근심, 심적 고통, 무망감과 같은 심리상태의 변화가 촉발요인이 되어서 자살행동으로 나타날 가능성이 높다는 것입니다. 자살위기자를 충분히 돕기 위해서는 자살에 대해 잘 알아야 합니다. 대상자의 위험신호를 인식할 수 있어야 하고 치명성의 수준을 아는 것도 필요합니다. 자살위험성이 있는 사람은 미묘하지만 분명한 단서와 도움을 요청한다는 것이다. 그러기 때문에 상담자는 자살위험성의 다양한 신호들에 대해서 잘 이해하고 있어야 합니다.

1. 무망감, 절망감을 느낀다 (미래에 희망이 없다)
2. 가치가 없음을 느낀다
3. 점차적으로 위축되면서 무감동해지고 무기력해진다.
4. 고립되고 사회적 활동이 감소한다
5. 학교생활이나 직장생활에서 중도탈락한다.
6. 예전에는 즐거워 했던 활동에 대한 흥미를 잃는다
7. 에너지와 동기를 상실한다
8. 수면습관이 변한다.
9. 식사습관이 변한다.
10. 스스로에게 소홀해지고 자신의 외모를 돌보지 않는다
11. 슬픈 생각 또는 죽음에 몰입한다
12. 집중을 못한다.
13. 몸이 자꾸 불편하다고 한다. 여기저기가 아프다고 한다.
14. 갑작스럽게 화를 내고 폭발한다
15. 무모한 행동을 한다
16. 술이나 약물남용이 증가한다.
17. 화를 잘 내고 성급해 하며 불안해 한다.

자살의 초기위험신호

1. 과거의 자살시도력(얼마나 치명적이었는지는 중요하지 않음)
2. 심각한 상실을 경험함(인간관계, 직업, 가까운 사람의 죽음 등)
3. 가족내의 자살시도력.
4. 학대경험, 가족폭력의 피해경험
5. 우울증을 심하게 앓고 있음
6. 만성적인 우울증이나 다른 정신질환을 앓고 있음
7. 공존질환이 있다(정신질환+알코올중독+불안)
8. 알코올문제가 있다
9. 만성질환, 만성적 고통, 심각한 장애
10. 죄를 저질러서 체포당할 위기

자살의 위험신호

성매매 여성의 자살문제는 명백한 만큼 관련된 기관들의 이에 대한 관심은 구체적으로 실행되어야 할 것입니다. 우선은 상담서비스의 전문성이 필요합니다. 자살과 관련된 상담은 기본적으로 필수적이며 이제는 효과적이고 근거중심의 자살예방 상담, 위기개입이 이루어져야 할 것입니다. 아래 표에 정리된 내용은 자살위험성과 인격적 어려움을 겪는 경우에 적용이 가능한 개입방법을 정리한 것입니다.

개입방법	대상	연구자	연구결과
부분 입원 (n=19)	정신과병동에서 의뢰된 경계성 인격장애를 가진 성인 (n=19)	Bateman and Fonagy (1999)	입원후 18개월간 자살시도의 감소를 보임.
정서적 예측가능성과 문제해결을 위한 체계적 훈련 + 일반적인 치료	경계성 인격장애(n=65)	Blum et al. (2008)	일반적 치료만을 사용한 경우와 차이가 없음
인지치료	응급실에서 의뢰된 성인 (=60)	Brown et al. (2005)	응급실에서의 일반적인 처치와 비교했을 때 월등히 자살시도가 감소함.
citalopram(항우울제)+정신역동치료+구조화된 팀개입	1차병원에서 의뢰된 우울한 노인(n=320)	Bruce et al. (2004)	일반적 치료집단보다 자살생각이 빠르게 감소함
자살 통합적 사정과 관리	자살고위험 성인(n=16)	Comtois et al.(2011)	자살시도와 자살생각이 감소됨.
인지행동치료 + 일반적 치료	경계성 인격장애 + 최근 1년동안 심각한 자해를 한 성인(n=53)	Davidson et al.(2006)	24개월후 상당한 자살행동의 감소가 나타남.
애착기반가족치료	자살문제가 있다고 평가된 청소년(n=35)	Diamond et al.(2010)	12주후 평가한 결과 자살생각이 상당한 수준에서 감소함
대인관계 정신역동치료(가정방문)	음독자살시도한 성인 (n=58)	Guthrie et al.(2001)	6개월후 평가결과 일반적인 치료를 받은 집단에 비해 자살생각이 더 낮아짐
문제해결치료	자해경험 성인(n=522)	Hatcher et al.(2011)	자해행동이 감소함

개입방법	대상	연구자	연구결과
다체계 치료 (mutisystemic therapy)	자살시도, 자살생각, 자살계획을 가진 청소년(응급실의뢰)	Huey et al. (2004)	자살생각에는 큰 차이가 없었으나 자살시도가 표준 치료보다 더 효과적으로 감소함.
변증법적 행동치료	경계성 인격장애를 가진 여성으로 자해경험 2회이상 (n=52)	Linehan et al.(2006)	전문가에 의한 지역사회치료를 비해 자살시도가 감소함. 자살생각에는 차이가 없음
변증법적 행동치료	경계성 인격장애를 가진 성인으로 2회이상 자살시도 또는 자해시도가 있는 대상자(n=90)	McMain et al.(2009)	일반적인 정신과적 관리와 비교해서 자살 삽화의 빈도나 심각성에는 유의미한 차이가 나타나지 않음.
인지행동치료 + 일반적인 치료 병행	최근에 심각한 음독 또는 자해를 한 성인(n=40)	Slee et al. (2008)	일반적인 치료를 받았던 집단보다 자해가 상당히 유의미하게 감소함. 자살인지도 감소함. 9개월후
인지행동치료와 문제해결치료	자살시도 이후 치료를 받는 성인(n=11)	Stewart et al. (2009)	인지행동치료가 가장 효과적으로 자살시도를 감소시킴. 자살생각은 인지행동치료와 문제해결치료에서 모두 감소함.
집단치료	심각한 자해후 정신건강서비스로부터 의뢰된 청소년 (n=32)	Wood et al. (2001)	정기적인 치료에 비해서 자해행동의 반복이 줄어들음. 자살생각에는 유의미한 차이가 없음.

자살예방을 위한 정신치료들

또한 상담원들에 대해 애도를 다룰 수 있는 전문성을 키워줄 수 있는 커리큘럼이 도입되어야 할 것입니다. 성매매 여성과의 상담은 온전히 애도상담이 되어야 할 수도 있기 때문입니다

가장 어려운 상담영역이므로 최고의 전문가들이 근무할 수 있도록 해야 하는 것이 제일 좋은 해법중 하나일 것입니다. 그러나 현실은 가장 어렵고 힘든 분야여서 사회적 관심이 적으면 투자도 적은 것이 현실입니다.

MEMO

Lined area for writing a memo, consisting of multiple horizontal dashed lines.


2016 성매매방지 정책토론회
성매매피해자 지원 성과분석과 강화방안 모색

발행일 2016년 9월
발행처 한국여성인권진흥원 성매매방지중앙지원센터
주소 (04505) 서울특별시 중구 서소문로 50 센트럴플레이스 3층
TEL. 02-735-1050(代) FAX. 02-735-2051
<http://www.stop.or.kr>
인쇄 경성문화사 02-786-2999

* 본 책자의 저작권은 한국여성인권진흥원에 있습니다.

2016 성매매 추방주간 기념 성매매방지 정책토론회

성매매피해자 지원 성과분석과 강화방안 모색

 한국여성인권진흥원

서울특별시 중구 서소문로 50 센트럴플레이스 3층
www.stop.or.kr