

사후적 입법평가 사례연구

독일 「성매매종사자의 법적 지위에
관한 법」을 중심으로

원 소 연



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 연구 12-24-②

사후적 입법평가 사례연구

- 독일 「성매매종사자의 법적 지위에
관한 법」을 중심으로 -

원 소 언

사후적 입법평가 사례연구

– 독일 「성매매종사자의 법적 지위에
관한 법」을 중심으로 –

Ex Post Legislative Evaluation

– A Case Study of “Gesetz zur Regelung der
Verhältnisse der Prostituierten” in Germany –

연구자 : 원소연(초청연구원)

Won, Soh-Yeon

2012. 10. 31.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 사후적 입법평가는 법령이 당초 의도했던 목표를 달성하였는지 합리적으로 분석함으로써 법령개정을 위한 기초자료가 되며, 동시에 사후평가의 과학적 분석결과는 다시금 사전평가에 영향을 미침으로써 입법과정의 개선에 기여함.
- 이에 과학적이고 합리적인 사후적 입법평가의 실시를 위하여 법령의 효과성 분석에 중점을 둔 사후적 입법평가의 모범사례를 분석함으로써, 사후적 입법평가의 주요내용과 방법론을 연구하고자 함.
- 이를 위하여 독일 「성매매종사자의 법적 지위에 관한 법」에 대한 사후적 입법평가 사례를 중심으로 법률의 효과성 분석내용을 연구함으로써 우리에게 주는 시사점을 논의하고자 함.

II. 주요내용

- 성매매행위에 대한 규제형태는 개별 국가의 역사와 사회적 환경에 따라 각기 독자적인 법률체계를 이루고 있으며, 유럽연합 회원국들의 규제형태를 살펴보면 폐지주의, 신폐지주의, 금지주의, 규제주의로 구분됨.

- 규제주의를 채택하고 있는 독일은 지난 2002년부터 성매매 종사자의 법적 지위의 향상을 위하여 새로운 법이 적용되고 있으며, 시행된 지 5년 지난 2007년 독일 연방가족노인 여성청소년부는 동 법률이 의도하였던 효과성 분석을 위하여 사후적 입법평가를 시행하였음.
- 사후적 입법평가를 통해 분석하고자 했던 법률의 효과성은 성매매행위의 사회적 낙인 폐지, 사회보험의 보장용이성, 범죄감소율에 미친 영향, 성매매행위의 중단가능성, 성매매종사자들의 노동조건 개선, 기타 법률로 인한 직·간접적 영향분석 등임.
- 이를 위한 방법론으로는 성매매행위의 중단가능성 및 노동조건 개선 분석을 위하여 성매매종사자들을 대상으로 설문조사를 실시함.
- 범죄감소율에 미친 영향분석을 위하여 경찰을 대상으로 설문조사 및 면접조사를 실시함
- 성매매종사자들의 사회보장 용이성 분석을 위하여 사회보험가입자 통계자료를 분석함.
- 성매매행위의 사회적 낙인 폐지와 동 법률로 인한 직·간접적 영향분석을 위하여 문헌연구를 함.

Ⅲ. 기대효과

- 사후적 입법평가의 모범사례를 통하여 법률의 효과성 분석을 위한 연구범위와 연구방법 등을 분석함으로써 사후적 입법평가의 내용과 방법론 개발을 위한 기초자료가 됨.

▶ 주제어 : 사후적 입법평가, 성매매규제, 법률의 효과

Abstract

I . Background and objective

- The retrospective regulatory impact assessment becomes a basic material for legal amendment with reasonable analysis on whether a law achieves its original purpose; and in parallel, the outcome of scientific analysis of retrospective assessment contributes to enactment process by influencing on the process of pre-regulatory impact assessment.
- In this vein, to conduct scientific and rational retrospective regulatory impact assessment, this study is about to research main contents and methodology of retrospective regulatory impact assessment by analyzing exemplary cases of retrospective regulatory impact assessment focused on effectiveness analysis of laws.
- With effectiveness analysis contents research of laws focusing on cases of retrospective regulatory impact assessment for 「Act on legal status of sex workers」 of Germany, this study is about to discuss significances to the case of Korea.

II. Main contents

- Regulation forms on prostitution have developed independent legal schemes of each nation depending on its history and social environment and the types are categorized into abolitionism, neo-abolitionism, prohibition and regulation.
- Since 2002, Germany has made a new law effective to enhance the legal status of sex workers and Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFT) conducted a retrospective regulatory impact assessment on the act for effectiveness analysis in 2007, 5 years after its introduction.
 - The effects of the act to be analyzed by retrospective regulatory impact assessment were abolition of social stigma for prostitution, availability of coverage of social insurance, impact on crime decrease, possibility of prostitution stoppage, labor condition improvement for sex workers and direct and indirect influence from other laws.
 - As a methodology for this, a survey on sex workers was conducted to analyze possibility of prostitution stoppage and labor condition improvement for sex workers.
 - For effectiveness analysis on crime decrease, a survey and interviews were conducted on the police.

- To analyze availability of coverage of social insurance, statistics materials for social insurance holders were analyzed.
- For effectiveness analysis on abolition of social stigma for prostitution and direct and indirect influence from the law, literacy study was made.

III. Expected effect

- Based on analysis on research scope and methodologies for effectiveness analysis of laws through exemplary cases of retrospective regulatory impact assessment, it becomes a basic material for development of contents and methodologies for retrospective regulatory impact assessment.

➤ **Key Words** : retrospective regulatory impact assessment, prostitution regulation, legal effects

목 차

| | |
|--------------------------------------|----|
| 요 약 문 | 3 |
| Abstract | 5 |
| | |
| 제 1 장 서 론 | 11 |
| 제 1 절 연구의 목적과 필요성 | 11 |
| 제 2 절 연구의 범위와 방법 | 13 |
| | |
| 제 2 장 유럽의 성매매 규제유형과 독일의 성매매관련법 ... | 15 |
| 제 1 절 성매매 규제유형 | 15 |
| 1. 폐지주의(Abolitionismus) | 16 |
| 2. 신편지주의(Neuer Abolitionismus) | 18 |
| 3. 금지주의(Prohibitionismus) | 19 |
| 4. 규제주의(Regulationismus) | 21 |
| 제 2 절 독일의 성매매규제와 현황 | 23 |
| 제 3 절 독일의 성매매관련법 | 29 |
| 1. 개정 배경 | 29 |
| 2. 목 적 | 31 |
| 3. 주요내용 | 32 |
| | |
| 제 3 장 독일 「성매매관련법」에 대한 사후적 입법평가 | 35 |
| 제 1 절 성매매관련법 입법평가 개관 | 35 |

| | |
|------------------------------|----|
| 제 2 절 성매매관련법 효과성 분석결과 | 37 |
| 1. 사회보장효과 | 37 |
| 2. 성매매종사자의 노동조건 개선효과 | 50 |
| 3. 성매매의 중단가능성 | 53 |
| 4. 범죄감소효과 | 55 |
| 5. 성매매관련법의 기타 영향분석 | 68 |
| | |
| 제 4 장 사후적 입법평가를 위한 시사점 | 77 |
| | |
| 참 고 문 헌 | 81 |

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

사후적 입법평가는 평가목적, 평가대상, 평가방법론 등 다양한 분야에서 사전적 및 병행적 입법평가와는 명확히 구별되는 차이점이 있다. 사전적 및 병행적 입법평가는 법률안을 대상으로 하며, 법률의 시행과정에서 발생할 것으로 예상되는 효과를 분석하는 평가방법이다. 반면 사후적 입법평가는 시행되고 있는 현행법령을 대상으로 하며, 입법과정에서 예견하였던 법령의 목표달성정도 및 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 검증하는 평가방법이다. 이에 따라 법률의 효과를 사전적으로 분석하고자하는 사전적 및 병행적 입법평가와 법령이 당초 의도했던 목표를 달성했는지를 검증하기 위한 사후적 입법평가는 그 목적과 방법측면에서 분명한 차이점을 나타내고 있다.

우선 사전적 입법평가는 구울대안의 개발과 그에 비교되는 결과예측 그리고 산출된 최적의 구울가능성 모색을 통해 구울의 결과를 예측하기 위한 분석방법이며, 병행적 입법평가는 사전평가로부터 도출된 최적의 대안입법으로 제시된 법률안(Regelungsentwurf)에 대한 종합적인 분석방법이다. 즉, 둘 다 구울결과를 예측하는 것으로서 주로 이용가치분석, 비용·효과평가, 효용·가치분석, 비용·결과분석, 비용·편익분석 등의 방법을 이용한다. 반면 사후적 입법평가는 현행 법률의 목표달성정도와 법규정의 부수적 효과 등을 파악함으로써 현행법률의 개정필요성을 검토하기 위한 평가방법으로서 주요 목적은 법률의 효과성 검증이다. 이에 따라 비용·편익분석, 비용·효과분석 등 결과를 예측하는 기법보다는 주로 결과를 검증하는 방법을 이용한다.

그동안 한국법제연구원에서 수행하였던 입법평가에 관한 연구들을 살펴보면 대체로 사전적 및 병행적 입법평가에 대한 연구가 주류를 이

루고 있었으며, 방법론 역시 사전적 및 병행적 입법평가를 위한 평가 방법에 중점이 놓여있었다. 그러나 법률의 효과를 사전에 분석하는 것은 단지 그 효과를 예측하는 것에 불과하며, 정확한 효과를 분석한다는 것은 불가능하다는 것이 일반적인 견해이다. 그럼에도 불구하고 입법과정의 과학성 및 합리성을 보장하기 위하여 사전적 및 병행적 입법평가의 필요성은 논란의 여지가 없을 것이다. 다만 본 연구에서는 그동안 사전적 및 병행적 입법평가에 비해 비교적 그 연구가 미흡하였던 사후적 입법평가의 방법을 연구하고자 한다.

전술하였듯이 사후적 입법평가는 당초 입법과정에서 예견하였던 법률의 효과가 실질적으로 달성되었는지를 평가하는 것으로서, 이러한 사후평가의 결과는 법률의 제·개정을 위한 매우 중요한 기초자료가 된다. 또한 객관적이고 과학적인 사후적 입법평가는 다른 한편 사전적 입법평가의 발전에도 기여를 할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 사전적 입법평가의 가장 큰 약점은 법률의 효과를 정확히 예측할 수 없다는 한계로 인하여 비과학적이며 형식적인 사전적 입법평가가 이루어질 가능성이 높다는 점이다. 따라서 사후적 입법평가를 통하여 법률의 효과성 검증이 합리적으로 이루어질 경우 사후평가의 결과를 통해 다시금 이후에 이루어지는 사전적 입법평가의 결과를 통제할 수 있는 가능성이 열리기 때문이다. 즉, 사후평가의 결과에 의한 피드백효과로 사전평가의 질을 높일 수 있다는 것이다.

이러한 사후적 입법평가의 중요성에 기인하여 본 연구에서는 독일에서 수행한 사후적 입법평가의 모범사례(Best Practice)를 통해 법률의 효과성 평가를 위한 평가방법과 내용 등을 중점적으로 분석하고자 한다. 이를 위하여 독일에서 지난 2007년에 이루어진 독일의 「성매매종사자의 법적 지위에 관한 법(Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten)」에 대한 사후적 입법평가를 모범사례로 선정하였는데, 그 이유는 법률의 효과성 분석을 위한 다양한 영향분석을 포함하

고 있기 때문이다. 이에 독일 「성매매관련법(Prostitutionsgesetz)」에 대한 사후적 입법평가 사례를 통해 사후적 입법평가의 주요 내용과 방법론, 특히 법률의 효과성 분석을 위한 방법론을 중심으로 살펴봄으로써, 우리에게 주는 시사점을 논의하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 성매매관련법에 대한 사후적 입법평가를 위한 두 개의 위탁과제와 연방가족노인여성청소년부에서 발간한 보고서를 대상으로 한다. 성매매관련법 담당부처인 연방가족노인여성청소년부는 성매매관련법에 대한 사후적 입법평가를 위하여 세 개의 프로젝트를 위탁하였는데, 세 개의 프로젝트는 다음과 같다

- 1) 개정된 성매매관련법의 영향에 대한 조사(Untersuchung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes)¹⁾(이후 SoFFI K1)
- 2) 성매매종사자들을 대상으로 자의적인 성매매행위 중단가능성과 범죄와의 전쟁에 미치는 영향에 대한 심층적인 설문조사(Vertiefende Untersuchung zu den Aspekten des Ausstiegs aus der Prostitution)(이후 SoFFI K IIa) und der Kriminalitätsbekämpfung(이후 SoFFI K IIb)²⁾
- 3) 성매매의 규제 : 목표와 문제에 대한 비판적 고찰(Reglementierung von Prostitution : Ziele und Probleme-eine kritische Betrachtung)³⁾

1) 개정된 성매매관련법의 영향에 대한 조사는 ‘사회학적 여성연구소(Sozialwissenschaftliche FrauenForschungsInstitute, SoFFi K.)’에서 수행하였으며, 연구수행과 연구책임은 각각 Freiburg Fachhochschule의 교수인 Barbara Kavemann교수와 Cornelia Hlfferich 교수가 담당하였다.

2) 성매매행위 중단가능성에 대한 심층적인 조사는 첫 번째 위탁과제와 마찬가지로 사회학적 여성연구소에서 수행하였으며, 연구수행과 연구책임은 첫 번째 위탁과제와 마찬가지로 각각 Freiburg Fachhochschule의 교수인 Barbara Kavemann 교수와 Cornelia Hlfferich 교수가 담당하였다.

3) 성매매규제에 대한 비판적 고찰은 Joachim Renzikowskii 교수가 수행하였다.

이러한 세 개의 위탁과제를 기초로 하여 독일연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ)는 최종적으로 성매매관련법의 영향분석을 위한 보고서를 발간하였다.

이에 본 보고서에서는 이러한 세 개의 보고서를 바탕으로 사후적 입법평가의 내용과 방법에 대하여 분석하고자 한다.

분석의 내용은 첫째, 성매매행위에 대한 유럽국가들의 다양한 정책 대안(폐지, 금지, 규제 등) 검토와 성매매통제를 위한 기본적인 가치분석을 통하여 성매매관련법의 개정배경과 목적 및 의의 등을 분석한다.

둘째 독일의 연방가족노인여성청소년부가 성매매관련법의 개정으로 인한 효과성 분석을 위하여 연구한 내용들을 검토한다. 이러한 효과성 분석을 위한 주요 내용은 관련 법의 개정으로 인하여 성매매종사자들의 연금보험 및 건강보험 보장효과, 성매매종사자의 노동조건에 미치는 영향, 성매매당사자의 자발적인 성매매중단가능성 분석, 인신매매근절 등 범죄와의 전쟁에 미치는 영향, 그리고 마지막으로 독일 「성매매관련법」의 직접적 및 간접적 영향 분석으로서 성매매와 유사한 업종 및 성매매로 분류되는 사업장에 미치는 영향 등이다.

제 2 장 유럽의 성매매 규제유형과 독일의 성매매관련법

제 1 절 성매매 규제유형

유럽연합의 회원국들은 성매매와 관련하여 독자적인 역사와 상황에 맞추어 다양한 법률체계를 유지하고 있다. 성매매 행위에 대하여 규제주의⁴⁾를 채택하고 있는 독일의 경우 지난 2002년 「성매매행위자의 법적지위에 관한 법(ProstG)」을 제정하였다. 그러나 이와 관련한 독일 사회내의 논의를 살펴보면, 동 법은 성매매행위를 규제하는 유일한 대안으로서 제정된 것은 아니며, 오히려 유럽연합의 다른 회원국들의 성매매규제방식과의 비교검토를 통해서 독일의 성매매관련법과는 다른 대안들에 대하여 살펴볼 필요가 있다는 의견도 제기되고 있다. 이에 독일 연방정부는 독일에서의 성매매 행위 규제와 관련한 법률의 효과성 및 실효성을 검토하기 위하여, 기타 유럽연합 회원국들이 채택하고 있는 다양한 규제형태를 검토하였다.

유럽연합 회원국에서 채택하고 있는 성매매규제의 유형을 살펴보면 크게 폐지주의(Abolitionismus), 신편지주의(Neuer Abolitionismus), 금지주의(Prohibitionismus), 규제주의(Regulationismus)로 구분할 수 있다. 이러한 구분의 기준은 고전적으로 성매매에 대한 국가의 개입가능성 여부와 성매매에 대한 도덕적 비난 가능성 여부이다. 이에 따라 폐지주의는 성매매를 범죄로 규정하지 않고 성매매의 여지를 남겨두는 것을 주요 내용으로 하며, 금지주의는 성매매를 범죄로 규정하고 인정하지 않는다. 반면 규제주의는 성매매를 도덕적으로 나쁜 것으로 규정하고

4) 유럽연합 회원국에서 나타나는 성매매행위에 대한 규제유형은 폐지주의, 신편지주의, 금지주의, 규제주의로 구분할 수 있다.

사회에 해악을 주는 것으로 전제하여 이로부터 사회를 보호하는 것을 주 목적으로 한다.⁵⁾

1. 폐지주의(Abolitionismus)

폐지주의하에서는 성매매행위를 금지하지 않는데, 클럽, 바, 사우나, 또는 성매매업소 등 실내에서의 성매매행위는 물론 길거리 등 실외에서의 성매매행위에 대해서도 금지하지 않는 것을 의미한다. 폐지주의하에서 국가는 성매매행위에 대해서 개입하지 않으며, 성매매행위를 묵인할 뿐이다. 그러나 성매매행위를 통하여 벌어들이는 수입의 어떠한 형태도 타인에게 이전되지 못하도록 금지하고 있다. 이러한 규제유형을 지닌 대표적인 국가로는 체코, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인 등이 있다.⁶⁾

폐지주의는 비범죄주의라고도 하는데, 역사적으로 19세기의 노예제 폐지운동에서 비롯되었다. 노예제의 폐지를 위해 노력했던 것과 유사하게 성매매폐지를 위해 노력하는 것이다. 폐지주의 하에서 성매매종사자는 ‘성적인 노예’로 간주되어 억압으로부터 해방되어야 하는 존재로 이해한다.⁷⁾

폐지주의하에서는 성매매 자체는 불법으로 규정하지 않으며, 다만 성매매를 통한 착취만을 불법으로 규정한다. 성매매행위는 도덕적으로 비난받을 행위가 아니며, 또한 일탈행위 및 범죄로도 간주되지 않을 뿐만 아니라, 오히려 성 판매자는 피해자로 인정된다. 폐지주의의 관점에서 성매매행위는 여성을 성매매에 종속시키고 그로 인해 이익

5) vgl. Campagna, Norbert, Prostitution, Eine philosophische Untersuchung, 2005.

6) Di Nicola, Andrea/Orfano, Isabella/Cauduro, Andrea/Conci, Nicoletta, Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children, 2005, S.15f., 19ff.

7) 이은애 · 김재광, 유럽 10개국 성매매 관련법제 비교연구, 한국법제연구원, 2006, 36-37쪽.

을 얻는 포주들 때문에 지속된다고 보기 때문에, 성매매 당사자에 대한 규제보다는 성매매를 통해 이익을 얻는 제3자에 대한 처벌이야말로 성매매 근절과 성판매자 보호를 위해 실효성이 있다고 보는 것이다.⁸⁾ 이에 따라 폐지주의를 택하고 있는 국가에서는 일반적으로 제3자가 성 판매자를 구인하거나 성매매를 중개 및 알선하는 행위, 성매매 종사자의 소득을 제3자가 받는 행위 등을 금지한다.

폐지주의 국가에 속하는 체코의 경우 성매매를 합법적 직업으로 인정하지는 않지만, 국가는 이러한 행위를 묵인한다. 그 동안 동유럽을 중심으로 성적 산업(Sexindustrie)은 놀랄만큼 발전하였지만, 각 국가들은 성매매에 대하여 여전히 다양한 규제를 유지하고 있다. 체코에서는 성매매를 강요하거나 성매매행위자를 착취하는 자를 처벌할 수 있도록 규율하고 있다. 폴란드의 경우도 체코와 유사한데, 성매매행위를 하도록 유인하거나 그로 인하여 제3자가 이익을 보는 경우 처벌하도록 규정하고 있다.⁹⁾

그러나 폐지주의에 근거한 성매매관련법은 성매매 종사자들을 착취로부터 보호하기 위한 목적으로 제정되었음에도 불구하고, 오히려 성매매 종사자들의 일할 수 있는 권리, 신체적 안전에 대한 최소한의 방어, 사회적 소통의 권리를 제한하는 경우를 발생시킬 수 있다는 점에서 비판받고 있다. 폐지주의는 성매매를 불법으로 규정하고 있지는 않지만, 직업으로서 성매매행위를 하기 위해서 필요한 대부분의 일들을 불법으로 규정하고 있다. 이에 따라 다른 노동자들처럼 사무실을 임대할 수 없고, 고용될 수도 없으며, 다른 노동자들과 협력할 수도 없다. 심지어 고객과의 접촉도 불법으로 간주될 수 있다. 따라서 폐지

8) 이은애·김재광, 유럽 10개국 성매매 관련법제 비교연구, 한국법제연구원, 2006, 37-38쪽.

9) Renzikowski, Joachim, Reglementierung von Prostitution : Ziele und Probleme - eine kritische Betrachtung des Prostitutionsgesetz, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, 2007, S.11-12.

주의는 성매매 종사자의 직업적 공간뿐만 아니라 사생활도 제한하고 있는 셈이다. 또한 성매매 종사자가 성매매를 통해서 얻은 소득을 제3자와 나누게 되면 이를 성매매종사자에 대한 착취로 보기 때문에, 결과적으로 합법적인 테두리 내에서 성매매 종사자들이 가족이나 파트너와 같이 살 수 있는 여지를 제한하고 있다. 결과적으로 폐지주의 하에서 성매매 종사자들은 합법적으로 일할 수는 있지만, 실질적으로 소득을 확보할 수 있는 중요한 방법들이 대부분 불법으로 규정하고 있는 셈이다. 이는 결국 성매매 종사자의 보호를 가장 중요한 목표로 정하고 있는 폐지주의는 오히려 그들을 사회에서 고립시키고 경제적으로 빈곤하게 만든다는 비판을 받고 있다.¹⁰⁾

2. 신폐지주의(Neuer Abolitionismus)

신폐지주의는 근본적으로 폐지주의와 유사한 정책기조를 유지하는 것으로, 성매매행위를 불법으로 간주하지 않지만, 제3자에 의한 착취나 성매매 강요 등을 불법으로 규정함과 동시에 부가적으로 성매매행위가 이루어지는 성매매업소도 금지하고 있다. 이러한 신 폐지주의를 채택하고 있는 나라로는 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크 등이 있다.¹¹⁾

벨기에에서는 성매매업소에서 이루어지는 성매매행위를 불법으로 규정하고 있기 때문에, 성매매업소를 운영하거나, 더 나아가 성매매행위를 유인하거나 혹은 성매매행위자를 착취하는 경우 처벌대상이 된다. 벨기에와 유사한 규제유형으로는 프랑스가 있다. 프랑스에서도 벨기에에서와 마찬가지로 성매매업소에서 이루어지는 성매매행위는 처

10) Di Nicola, Andrea/Orfano, Isabella/Cauduro, Andrea/Conci, Nicoletta, Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children, 2005, S.15-19.

11) Holli, Anne Maria, Towards a new prohibitionsm? State feminism, women's movements and prostitution policies in Finland, in: Outshoorn(Hrsg.), The Politics of Prostitution, 2004, S.103.

별대상이 되며, 성매매행위를 유인하거나 제3자가 성매매행위로 인하여 취득한 소득을 나누게 되면 처벌대상이 된다. 더 나아가 성매매종사자가 직업으로서의 성매매행위를 그만두려고 할 때 이를 방해하는 경우, 성매매업소를 운영하는 경우, 그리고 공공이 접근가능한 장소에서의 성매매행위도 처벌대상이 된다.

이탈리아에서는 성매매를 합법적인 고용으로 인정하지 않고 있다. 이에 따라 성매매행위자는 피고용인으로서의 권리 또는 사회보장체계의 급부를 받을 수 없다. 성매매행위를 공식적으로 금지하고 있지는 않으나, 동시에 이와 관련하여 규제하지도 않는다. 그러나 성매매업소는 금지하고 있으며, 본인의 자택에서 이루어지는 성매매는 허용된다. 한편 성매매행위에 대한 지원은 포괄적으로 처벌대상이 된다. 그러나 이러한 조항에 대한 해석은 논란의 여지가 있는데, 무엇보다 동 조항에 따르면 다른 사람과 집세를 공유하며 함께 사는 성매매종사자에 대해서도 처벌해야 하는데, 이러한 처벌은 성매매행위의 근절을 위해서도 또한 성매매행위자 보호의 측면에서도 설득력이 떨어지기 때문이다. 또한 성매매종사자에 대한 건강검진의무도 규율하지 않고 있다는 점 등은 신페지주의가 지닌 본질적인 한계로 지적할 수 있다.¹²⁾

3. 금지주의(Prohibitionismus)

금지주의하에서 성매매행위는 전면적으로 금지된다. 금지주의를 채택하고 있는 국가로는 아일랜드, 리투아니아, 몰타, 스웨덴 등이 있다.

리투아니아는 성매매행위를 불법으로 금지하고 있지만, 실제에서는 성매매행위에 대해서 묵인하고 있는 실정이다. 그러나 성매매행위를 할 목적으로 건물을 임대하는 경우는 처벌대상이 된다.

12) Renzikowski, Joachim, Reglementierung von Prostitution : Ziele und Probleme - eine kritische Betrachtung des Prostitutionsgesetz, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, 2007, S.12-13.

성매매행위와 관련하여 유럽에서 가장 엄격한 규정을 적용하는 국가는 스웨덴이다. 스웨덴은 1998년 7월 1일부터 성매매행위를 전면적으로 금지하기 시작하였는데, 그 이유는 성매매행위를 여성과 아동에 대한 착취행위이며 동시에 인간의 존엄성을 훼손하는 행위로 간주하기 때문이었다. 뿐만 아니라 성매매행위는 남성과 여성의 평등권에 반하는 행위라고 보았다. 그러나 처벌대상은 단지 구매자만을 그 대상으로 하며, 성매매종사자는 피해자로 간주하여 처벌하지 않았다.

이러한 금지주의는 성매매를 범죄화 함으로써 성매매 근절을 목표로 하고 있지만, 법정책적 논의에서는 여러 가지 비판이 제기되었다. 예컨대 금지주의는 오히려 성 판매자의 불법성으로 인해 그들의 지위를 약화시키고, 포주 및 착취자들에 대한 의존성만 강화시키는 결과를 낳고 있다는 점이다. 금지주의 하에서 성 판매자는 법적 보호를 받을 수 없기 때문에 언제나 체포와 기소의 대상이 될 뿐만 아니라, 처벌의 두려움으로 인하여 성 판매자들은 고객, 포주, 성매매 업주로부터 폭력이나 경제적 착취, 정신적 억압에 대해 호소할 수 없기 때문이다.¹³⁾

그러나 대다수는 여전히 성매매행위를 불법으로 규정함으로써, 성매매수요가 자발적으로 감소하리라는 희망을 버리지 않고 있다. 실제로 금지주의적 입법으로 인하여 길거리에서 이루어지는 성매매행위는 눈에 띄게 감소한 것이 사실이지만, 대신 인터넷이나 이동전화를 통한 성매매행위는 증가하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 모든 성매매종사자들이 컴퓨터를 통해서 영업을 이어나갈 수 있는 것은 아니기 때문에 성매매종사자들이 조직적 범죄에 종속될 위험가능성은 오히려 증가하는 실정이다.¹⁴⁾

13) 이은애·김재광, 유럽 10개국 성매매 관련법제 비교연구, 한국법제연구원, 2006, 35-36쪽.

14) Budde, Miryam, Die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Sozialversicherung, 2006, S.200.

4. 규제주의(Regulationismus)

규제주의하에서는 성매매행위를 불법으로 금지하지 않으며, 국가는 성매매행위에 대해서 통제를 한다. 성매매 규제의 형태는 다양하게 나타나는데, 성매매에 종사하는 여성들에 대한 의무적인 등록, 공중보건을 보호하기 위한 의무적인 건강검진, 특정 지역이나 장소 외에서의 성매매 금지, 특정 장소에서의 호객행위 및 성 판매자 탐색행위 등을 금지한다. 또한 성매매 업소를 허가제로 운영하거나, 성매매 종사자에 대한 국적 및 시민권에 따라 그 허가여부를 결정하기도 하며, 성매매 종사자의 소득을 과세대상으로 인정하기도 한다.¹⁵⁾ 이러한 규제주의를 채택하고 있는 국가로는 대표적으로 독일이 있으며, 그 밖에 오스트리아, 그리스, 헝가리, 라트비아, 네덜란드, 영국 등이 있다.¹⁶⁾

규제주의는 성매매를 도덕적으로 옳은 것으로 보지는 않지만, 그럼에도 불구하고 사회적으로 뿌리 뽑을 수 있다고도 보지 않는다. 따라서 폐지주의에서와 같이 성매매를 사회에서 없어져야 할 도덕적인 해악으로 생각하진 않지만, 성매매는 피할 수 없는 현상이며, 필요악이라고 이해한다.

규제주의의 목적은 사회의 필요악인 성매매로부터 공동체를 보호하는 것이다. 성매매 종사자들은 신체, 거주지, 직업형태 등을 제한하는 다양한 국가의 규정을 따르지 않았을 때 체포되거나 벌금을 받을 수 있는 위험에 처한다. 성매매 여성들의 신체를 규제하는 법률로 인해 그들은 자신의 뜻과 무관하게 신체에 대한 정보를 국가 및 사회에 공개해야만 하며, 특정 장소 및 시간에만 성매매업을 허용하는 국가 법률로 인해 거주지 및 직업활동의 자유를 제한 받는다. 일반적으로

15) 이은애·김재광, 유럽 10개국 성매매 관련법제 비교연구, 한국법제연구원, 2006, 35-36쪽

16) Kantola, Johanna/Squires, Judith, Prostitution policies in Britain, 1982-2002, in: Outhoorn(Hrsg.), The Politics of Prostitution, 2004, S.62ff.

성매매 여성들은 사회적 비난이나 사회적 낙인화를 두려워하여 자신의 직업을 등록하기를 꺼려하지만, 규제주의에서는 이에 대한 고려가 없다. 규제주의에서 택하고 있는 강제적인 등록제도는 성매매 종사자들이 자유롭게 이동할 수 있는 권리와 직업을 바꿀 수 있는 자유를 제한한다. 즉, 한번 성매매 종사자로 등록하게 되면 사회적으로 성매매여성이라는 낙인을 받게 되며 다른 직종으로의 재취업이 제한되기 때문이다. 또한 강제적인 등록제도는 성매매를 불법과 합법의 두 가지 형태로 구분하고 있는데, 불법의 성매매에 종사하는 사람들의 법적 지위를 상대적으로 더욱 약화시키고, 폭력과 억압에 그대로 노출되어 있도록 국가가 방치한다는 비판을 받고 있다.¹⁷⁾

이러한 규제주의를 채택하고 있을지라도 개별국가의 상황에 따라 성매매규제의 형태는 다양하게 나타난다.

먼저 오스트리아에서는 성매매행위는 명백히 풍속에 어긋나는 행위(sittenwidrig)로 간주하며, 이로 인하여 성매매를 하나의 직업으로 인정하지 않는다. 오스트리아는 2006년 1월1일부터 성매매행위에 대한 규제권한을 주정부와 각 기초자치단체에게 부여하였으며, 이로 인해 각각의 주 정부와 기초자치단체마다 다양하게 규율하고 있다. 이후 7개의 주정부는 길거리에서 이루어지는 성매매행위를 금지하였고, 6개의 주정부는 성매매업소를 허가하였다. 물론 성매매업소 운영을 위해서는 해당 기초자치단체의 허가를 받아야 한다. 더불어 성매매행위는 독립적으로 활동하는 경우에만 허가하였다. 지역에 따라서 성매매행위자는 등록의 의무가 있으며, 정기적으로 건강검진을 받아야 한다. 반면 다수의 도시에서는 성매매업소를 전면적으로 금지하거나 매우 엄격하게 허가를 내주고 있다. 한편 성매매행위자의 착취, 특히 성매매행위로 인한 수입을 나누는 경우는 처벌대상이 된다.

17) 이은애·김재광, 유럽 10개국 성매매 관련법제 비교연구, 한국법제연구원, 2006, 35-36쪽

한편 네덜란드에서는 금지주의와 반대되는 규제형태를 지니고 있다. 네덜란드에서는 폐지주의에 근거한 정책들이 비효율적임이 입증된 후 2000년 10월부터 현실적인 관점으로 전환하였는데, 성매매행위를 사회적 현상으로 받아들여지게 된 것이다. 따라서 성매매행위를 합법적인 고용으로 인정하며, 이에 따라 성매매행위자들은 근로자로서의 법적 권리를 갖게 되었다. 성매매행위를 규제하고 통제하며, 한편으로 보호하기 위하여 자발적인 성매매행위는 허용한다. 이를 통해 성매매행위와 성적 거래를 안전하고 투명하게 만들며, 반면 성매매 강요와 인신매매에 대해서는 엄격하게 처벌한다. 성매매행위는 허가된 성매매업소에서만 가능하며, 이러한 성매매업소에 대해서는 정기적으로 감독한다. 성매매업소를 운영하는 자는 성매매종사자들의 보건과 안전한 성매매에 대한 책임이 있으며, 다양한 관청, 예컨대 보건청(Gesundheitsamt), 경찰(Polizei), 소방서(Feuerwehr)에 의하여 감독받도록 하고 있다. 성매매행위에 대한 광고는 제한적으로 허용되며, 성매매종사자들은 신분증을 소지하여야 하지만, 등록의무나 의료검진의무 등은 없다.

그러나 이러한 규제주의의 한계는 성매매행위에 대한 규제정도가 지역적으로 차이를 보인다는 점이며, 뿐만 아니라 성매매업소에 대한 지나치게 엄격한 통제는 오히려 길거리에서 행해지는 성매매행위를 증가시키는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 비판이 제기된다. 이러한 규제주의하에서는 성매매행위 강요와 이러한 강요에 가담한 자에 대해서는 폭넓게 처벌하도록 규정하고 있다.¹⁸⁾

제 2 절 독일의 성매매규제와 현황

독일사회에서 「성매매종사자의 법적 지위에 관한 법(ProstG)」의 통과와 성매매의 사회적 현실에 대한 올바른 처리와 관련해 폭넓은 사

18) Budde, Miryam, Die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Sozialversicherung, 2006, S.200f.

회적 합의 없이 30년이라는 오랜 기간동안 계속해서 다양한 방향과 계기로 충동을 받아왔던 어려운 정치적 과정의 결과였다. 입법과 관련한 논의는 윤리와 관련한 근본적인 태도에 큰 영향을 받았으며 또한 부분적으로 다양한 정치적 정당 내부에 서로 이질적인 관점이 존재하였다.

독일뿐만 아니라 유럽의 여러 국가들 또한 지난 시간동안 성매매에 대해 국가적으로 올바른 처리를 위해 노력해 왔고 그 결과 매우 다양한 결론에 이르고 있다. 대표적인 예로 스웨덴과 네덜란드의 성매매에 대한 규제정책을 들 수 있다.

스웨덴의 경우 몇 년 전 성적인 서비스를 구매한 사람을 처벌하기로 결정을 하였지만, 성판매자에 대해서는 처벌을 하지 않기로 결정하였다. 1998년부터 스웨덴에서는 성매매를 여성과 아이에 대한 남성의 폭력으로 규정하여 왔는데, 이는 오랜 기간의 토론과 숙고 끝에 내린 사회적 합의의 결과였다. 스웨덴에서는 이미 1977년에 성매매를 범죄로 규율하고자 하였으나, 입법과정에서 성매매위원회에 의해서 좌절된 경험이 있었다. 그럼에도 불구하고 성매매의 문제를 정치적인 맥락에서 파악하려는 사람들은 증가하여왔다.

이후 새로이 등장한 스웨덴의 성매매에 대한 규제정책은 여성에 대한 폭력을 처벌하기 위한 법안으로 귀결되었으며, 그 주요내용은 성을 판매한 사람을 처벌하는 것이 아니라 성을 구매한 사람을 처벌하도록 하였다. 그밖에 성매매 후원 또는 성매매로 이익을 보는 위법적인 행동에 대해서도 처벌하는 것으로 그 범위가 확대되었다. 이러한 스웨덴에서의 성매매규제법령은 성의 사회적 관계에 대한 부정적인 영향에 근거하고 있다. 성매매를 합법적으로 인정한다는 것은 여성의 신체 및 성의 구매를 인정하는 것이며, 이는 양성평등이라는 문화와 일치될 수 없는 것이기 때문이다.¹⁹⁾

19) Hamdorf, Kai/Lernstedt, Claes, Die Kriminalisierung des Kaufs sexueller Dienste in

반면 네덜란드에서는 이러한 스웨덴의 방식과는 다른 방안을 채택하였는데, 1912년에 실질적으로 거의 지켜지지 않았던 성매매업소(Bordell) 금지법이 폐지되었다. 동시에 강요된 성매매와 미성년에 대한 성적인 학대에 대한 처벌이 강화되었고 인신매매에 대한 형사소추, 불법적인 외국인 노동에 대한 처벌이 강화되었다. 그러나 성매매행위는 합법적인 활동으로 인정하였다.

이로 인하여 네덜란드에서의 성매매업소는 의무적으로 허가를 받아야 하는 영업이 되어 엄격한 관청과 경찰의 통제 하에 놓여지게 되었다. 지방자치단체는 성매매업소에 대한 허가를 발급하며, 경영자의 신뢰성에 대해 심사를 하며, 영업에 관한 조건을 결정한다. 따라서 위생, 일자리 그리고 일의 조건에 있어 특정한 규정이 적용되었다. 이러한 성매매의 통제와 경영에 대한 조사에 경찰, 위생국, 지방자치단체, 검찰, 세무서, 노동청 등의 다양한 관청이 참여하였다. 경찰은 지방자치단체의 위임으로 성매매업소의 허가와 관련된 전체조건들을 통제하였고 검찰도 참여하였다. 경찰은 규정의 준수여부를 통제하였고, 합법적인 체류증이 없는 이주민, 미성년 또는 강요된 성매매 등에 대해서는 검사를 하였다.

스칸디나비아, 발틱해 그리고 프랑스와 같은 다른 나라들에서는 스웨덴과 네덜란드에서 채택한 양 모델에 대한 찬·반 논쟁이 일어났다. 그러나 대부분의 국가들에서 이루어진 이러한 논쟁들은 하나의 통일적인 결론에 도달하지는 못했다. 결과적으로 유럽연합의 회원국들은 각기 자국의 처한 다양한 문화적, 사회적 상황을 반영하여 서로 다른 규제정책을 채택하게 되었다. 즉, 스웨덴과 네덜란드에서 채택한 모델들을 채택할 것인가의 여부는 여러 개별국가들이 갖고 있는 서로 다른 전통, 법률적인 한계 그리고 형사소추의 현실 등에 따라 달라질 수밖에 없기 때문이다.

Schweden, KJ 2000, S.352ff.

유럽연합 회원국들에서 나타나는 규제유형들간의 차이는 다양한 법률적인 가정을 반영하는 것이며, 이러한 가정은 성매매의 규제와 법정책과 연관된 의미의 바탕이 된다. 이와 관련하여 성매매를 평가할 수 있는 가치관이나 관점은 서로 다르게 나타날 수 밖에 없는데, 이에 대한 가치관은 크게 네 가지로 구분할 수 있다.²⁰⁾

첫째 성매매행위를 인간의 품위를 손상시키는 행위로 보는 관점, 둘째 성매매행위를 도덕과 좋은 풍습을 해치는 것으로서 보는 관점, 셋째 성매매를 하나의 직업으로 인정하긴 하지만 일반적인 직업이 아닌 위험한 직업으로 간주하며, 그럼에도 불구하고 자율적인 결정을 통하여 위험한 직업을 선택한 것으로 보는 관점, 넷째 일반적으로 성매매 행위도 기타 다른 직업과 동일한 하나의 직업으로 보는 관점이 그것이다. 즉 이러한 같은 성매매행위를 보는 시각에는 위에서 설명한 것처럼 서로 다른 관점과 가치가 반영되어 있다.

개정된 성매매관련법(ProstG)에서 규율하고 있는 핵심내용은 성매매를 법적으로는 존중되어야 할 자율적인 결정으로 이해하는 것이다. 물론 이러한 결정에는 상당한 위험이 존재한다. 해당되는 사람에 대한 심리적, 육체적인 영향이 그런 것에 속한다. 그러나 이러한 위험은 모든 형태의 성매매에 동일한 크기로 있는 것이 아니라 본질적으로 성매매가 행해지는 전제조건에 달려 있다.

독일에서의 성매매규제와 관련한 논의는 성매매관련법의 제정으로 끝난 것이 아니라, 계속 진행 중이다. 이러한 입법과정과 관련하여 인신매매 희생자와 관련된 수요자 측면의 책임성 문제에 대한 문제가 의미를 얻게 되었다.

2005년 4월 CDU/CSU 원내교섭단체와 연방참의원(Bundesrat)은 인신매매 희생자에 대한 성적학대에 대하여 처벌할 것을 제안하였다. 2006년 인신매매와 강요된 성매매는 월드컵과 관련해 언론의 주의를 받았

20) Campagna, S.278ff.

고, 이에 성매매관련법은 비난을 받았다. 동 법률은 성매매종사자들의 사회적 법적 상황의 개선에 기여하기 보다는 오히려 성매매를 후원하였고 성매매업소를 경영하는 사람이나 포주들에 유리하게 작용하였기 때문이다. 그밖에 성매매관련법은 인신매매와 강요된 성매매를 극복을 어렵게 만들었다는 비판도 받았다. 이러한 논의는 연방정부의 관점에서는 현재 법률의 기본적인 전제에 대하여 다시금 고려하는 계기를 제공하였다.

독일에서는 현재 성매매의 도덕적-윤리적 평가와 관련해 그리고 그로부터 국가적인 행동을 위해 도출되어야 할 결론과 관련하여 사회적인 합의에서 출발하지 않고 있다. 정치적 공간에서의 논의는 사회에 존재하는 다양한 가치를 반영할 수밖에 없으며, 이러한 가치 속에서 인간의 품위, 개인적인 행동의 자유, 성적인 자기결정 그리고 다양한 방식에 있어 남성과 여성의 평등이 내용적으로 채워지고 서로서로 고려될 수밖에 없다.

자유로운 법치국가의 특징은 개인의 자율적인 결정에 대한 존중이며 다른 사람에게 법적으로 보호되는 이해가 손상되지 않는 것이다. 중립적인 기본법을 갖고 있는 국가에서 성매매의 자유로운 행위는 법적으로 자유로운 행위로서 존중되어야 한다. 자기 책임하에 수행된 성매매는 성매매종사자의 인간의 품위에 자동적으로 반하는 것은 결코 아니다. 자유로운 자기결정은 인간의 품위의 표현이기 때문에 자신의 품위를 이루는 것은 무엇보다 먼저 스스로 결정하는 것이다. 도덕적으로 품위가 없는 행동을 통해 인간의 품위가 없어지는 것은 아니기 때문이다. 개인적인 자유는 법적으로 보호되는 다른 사람의 이해 또는 일반적인 이해가 침해당할 때 한계에 부딪치게 된다.

인간이 스스로 결정한 삶의 결과로부터 인간을 보호하는 것을 국가의 과제로 볼 수는 없다. 성적인 자기결정권과 관련한 자유의지는 개

인이 자유롭게 성적인 관계를 할지, 안할지, 언제, 그리고 어떻게 할지를 결정하는 것이다.

독일 기본법 제12조 제1항에 근거해 성매매는 오늘날 다른 것과 마찬가지로 생활기반을 만들고 유지하기 위한 업무에 해당한다. 반면 성매매 영역에서의 범죄, 사회적으로 해로우며 인권에 위배되는 형태의 강제적인 성매매, 인신매매 그리고 미성년에 대한 성적인 학대는 법치국가의 모든 수단을 동원해 즉 형법, 관청의 감독, 희생자를 위한 도움과 보호, 예방적인 조치들을 통해 제거되어야 하는 것은 의심의 여지가 없다. 그러나 세계관적인 문제에서 국가의 유보적인 규정은 국가에서 성매매를 환영하는 경제적인 활동의 형태로 그리고 모든 면에서 중립적인 것으로 다루는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 헌법의 가치관을 배경으로 사회적 특징 그리고 성매매의 결과가 서로 다르게 구분되고 관계를 맺게 될 수 있다.

독일 연방정부는 동등화 정책의 관점에서 성매매와 관련하여 문제가 되는 몇 가지 문제들만을 조정하는 것을 자신의 과제로 파악하였다. 성매매는 육체적, 심리적으로 부담이 되며 위험한 업무로서 대부분은 사회적 약자에 의해서 행해진다. 이는 연방가족노인여성청소년부(Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend)의 위임에 의해 성매매에 종사하는 사람들을 대상으로 한 독일에서의 설문조사에서 명확하게 나타났다. 이들 약자집단은 대체적으로 유년시절의 폭력, 성적인 폭력, 관계에서의 폭력, 직장에서의 폭력을 통한 부담을 명확하게 지적하였다. 따라서 자의에 의해 성매매종사자들이 처한 열악한 위생상태, 건강상의 문제들 뿐만 아니라, 이외에도 성매매를 하는 여성에게 부담되는 요소로서 폭력의 경험에 대해서도 주의를 기울여야만 한다.

그밖에 사회적인 현실 즉 많은 성매매업에 있는 사람들의 사회적 심리적인 상황이 진정으로 자유롭고 자율적으로 성매매업에 대해 찬반

을 결정할 수 있는 상황인지에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있다. 이러한 상황에서 동등화 정책의 목적은 성매매업에 있는 여성과 소녀 그리고 남자와 소년들에게 생활의 설계를 위해 다른 방법들이 열려 있어야 한다. 여기에 바로 국가에 의해 후원되는 지원체계 뿐만 아니라 교육과 노동시장정책의 과제는 대안을 제시하는 것이다.

사회적 노동의 실습으로부터의 경험에 따르면, 높은 도덕적인 요구만으로 성매매행위를 중단하고 다른 생활을 영위할 수 있는 가능성 실현에 전혀 도움이 되지 않는다는 점이다. 사회적으로 가장자리에 있는 사람들에게 있어 접근할 수 있는 출구는 먼저 도움과 지원을 수용할 수 있는 계기와 기회를 마련하고 이를 성공적으로 연결해주는 일이다.

자유로운 법치국가에서는 성매매와 연결되어 있는 위험, 손해 그리고 문제가 되는 것들이 억압적인 조치들로 인해 지하로 들어가게만 만들어서는 안 된다. 오히려 성매매를 가능한 양지로 이끌어 법률적인 방법으로 통제될 수 있는 전제 조건을 통해 문제시되는 측면을 제한해야 할 필요가 있다. 일반적으로 모든 사회적 세력의 과제는 성의 상업화가 사회에서 실재하는 성의 역할 그림에 나쁜 영향 그리고 동일한 권한을 갖고 있는 파트너에게 나쁜 영향을 제거하는 것과 소년들과 남자들에게 자신들의 책임을 위한 가치있는 논의에 민감하게 작용하게 하는 것이다.

제 3 절 독일의 성매매관련법

1. 개정 배경

1) 사회적 배경

독일에서는 성매매행위를 법적으로 금지하지 않고 있다. 통계자료에 따르면 독일에는 40만명 이상이 성매매행위에 종사하고 있으며, 이들

의 대부분은 여성이다. 성매매종사자들은 성매매업소(Bordelle), 클럽(Clubs), 길거리 혹은 자택에서 성매매행위를 하고 있다 이로 인하여 연간 상당한 매출이 발생하며, 국가는 성매매종사자들로부터 세금을 징수하고 있다. 그럼에도 불구하고 성매매종사자들은 근로자로서의 권리를 보장받지 못하고 있으며, 범죄의 대상이 되고 있다.

2) 법적 차별

가) 미풍양속 저해

독일 민법(BGB) 제138조 제1항에서는 성 구매자와 성 판매자간의 합의를 선량한 풍속에 저해되는 행위로 규정하고 있다. 그러나 이러한 도덕적 평가를 위한 기준은 1901년 바이바르제국 법원의 결정에 근거하고 있는 것으로, 이러한 성매매에 대한 도덕적 평가는 더 이상 현대사회의 가치와 부합하는 것이 아니다. 이와 관련하여 베를린 행정법원이 실시한 설문조사에 따르면 대다수의 국민들은 성매매행위가 더 이상 선량한 풍속을 해치는 행위라고 보지 않는다는 사실을 확인하였다. 1999년의 조사결과 전체 응답자의 68%가 성매매를 법적으로 인정하여야 한다는 의견을 제시하였다. 더욱이 그동안 성매매행위를 선량한 풍속에 저해되는 행위로 규정하였던 가치로 인하여 성매매종사자들의 인간다운 생활을 할 권리에 부정적인 영향을 미치고 있다.

나) 정당한 대가를 요구할 권리의 미비

현재 성 판매자는 성구매자를 대상으로 성매매에 대한 대가를 요구할 수 있는 법적 권리가 없다.

다) 사회보장 미비

성매매종사자들은 그들의 직업으로서의 성매매활동에 대하여 직접적으로 사회보장을 받을 수 없다. 또한 공적(법적) 건강보험, 실업보

험, 연금보험 등에 의무적으로 가입할 권리가 없다.

라) 형법상 제재

현행 법령은 특히 성매매종사자들의 노동조건 개선과 관련하여 매우 취약하다. 일반적으로 성매매종사자들이 고급스러운 성매매업소나 사우나클럽등에서 영업활동을 할 수 있다면 매우 안락한 고용환경이 될 것이다. 그러나 이러한 장소에서 영업을 하게 되면 형법상 처벌의 대상이 된다. 왜냐하면 독일형법 제180조a 제1항 2번에 따르면 제3자가 성매매행위를 위해 장소를 제공하게 되면, 이는 성매매행위에 대한 지원으로 간주되어 처벌대상이 되기 때문이다.

따라서 이러한 형법상 성매매행위에 대한 지원에 대한 포괄적인 처벌규정은 오히려 성매매행위자의 자기책임성을 제한하게 되며, 최적의 노동환경에서 성매매행위를 할 수 있는 기회를 제한하게 된다.²¹⁾

2. 목 적

개정된 「성매매종사자의 법적 지위에 관한 법」의 주요 목적은 제목에서 나타나듯이 성매매종사자들의 법적 지위향상과 권리의 보장이다. 독일의 성매매관련법 개정을 통해서 나타나는 관점은 성매매를 법적으로는 존중되어야 할 자율적인 결정으로 이해하는 것이다. 따라서 성매매를 통해 자발적으로 생활비를 충당하고 있는 남녀들을 위해 성매매 행위에서의 관계의 개선을 목적으로 하는 것이다. 이러한 성매매행위에 있어서의 성 판매자와 성 구매자, 그 밖에 관련된 사람들 간의 관계를 개선하기 위해서는 법률을 통해 성매매를 하는 사람들의 법적, 사회적 지위를 향상시켜야만 한다. 이를 위하여 지금까지 미풍양속에 위배되는 것으로 간주된 성매매의 법률적인 한계 그리고 이와 연관되어 무엇보다

21) 독일의 「성매매종사자의 법적 지위에 관한 법」의 개정배경은 법률 제안이유서(BT Druck, 14/5958, S.4) 참조.

다도 성매매종사자들에게 부담으로 작용하였던 효력이 없는 법률행위를 제거하였으며, 결과적으로 성매매종사자들로 하여금 용이하게 사회보험에 접근할 수 있으며, 그들의 노동조건을 개선하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 이러한 관계의 개선을 통해 성매매행위를 자발적인 하나의 직업으로 인정함으로써, 성매매종사자들이 원한다면 직업으로서의 성매매행위를 그만둘 수 있도록 여건을 마련하는 것이다.

3. 주요내용

독일연방의회는 성매매관련법을 통해 성매매 그 자체를 인정하는 것으로 규정하였지만, 동 법은 성매매의 폐지를 위해서도 또한 가치의 향상을 위해서도, 그 어느 것에도 힘쓰지 않는다.

오히려 법률의 주요내용은 성매매를 통해 자발적으로 생활비를 충당하고 있는 남녀들을 위해 성매매행위에서의 관계의 개선에 맞추어졌다. 즉, 법률을 통해 성매매를 하는 사람들의 법적, 사회적 지위를 향상시켜야 한다는 것이다. 그동안 성매매행위를 미풍양속에 위배되는 것으로 간주함으로써 나타나는 법적인 문제점과 이와 연관되어 무엇보다도 성매매종사자들에게 부담으로 작용하였었던 효력이 없는 법률행위가 제거되어 성매매종사자들의 사회보험 접근이 용이해져야 함을 강조하였다.

「성매매종사자의 법적 지위에 관한 법」 : Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten(Prostitutionsgesetz-ProstG)
2001. 12. 20.

제 1 장 성매매자들의 법적지위에 관한 법

제 1 조

사전에 협의한 보상에 대하여 성적 거래를 시행하였다면, 이러한 협의는 법적효력이 있는 청구의 근거가 된다. 이는 다음과 같은 경우,

예컨대 어떤 사람이, 특히 고용관계에서, 사전에 합의된 보상에 대하여 특정 기간/시간동안 이러한 유형의 거래(성매매)를 하기로 예정한 경우에도 마찬가지로 동일하게 적용된다.

제 2 조

이 청구는 양도할 수 없고 단지 자신의 이름으로만 청구할 수 있다. 제1조 제1문에 따른 청구는 완전한, 제1조 제2문에 의한 청구는 부분적으로 이행되지 않은 것이며, 이는 협의한 시간에 해당하는 한 적용될 수 있다. 민법전 제362조에 의한 이행적용의 예외와 소멸시효에 대한 이의는 더 이상 이의나 항의는 불가능 하다.

제 3 조

성매매종사자에 한해서 종속적인 고용관계를 맺고 있는 경우 고용주가 업무와 관련하여 피고용인으로서 성매매종사자에게 지시를 내릴 수 있는 권한을 제한하는 것은 사회보장권한의 의미에 반하지 않는다.

「성매매종사자의 법적 지위에 관한 법」은 성매매를 후원하거나 성매매종사자들의 착취에 대한 법적처벌의 제한을 통해 성매매종사자로서의 성매매행위가 합법적인 고용관계로 인정받을 수 있어야 하며, 또한 포주에 대한 종속이 줄어들고 성매매종사자들의 노동조건을 향상시켜서 건강하고 위생적인 노동환경을 형성하여야 한다는 입장이다. 또한 동 법을 통해 성매매에 수반되는 범죄 현상들이 감소되어야 하며 성매매종사자들은 자신이 원한다면 언제든지 성매매에서 쉽게 벗어날 수 있도록 조건을 마련해야 한다. 성매매는 무엇보다도 다른 사람들이 갖는 직업과 다른 것이 되어서는 안된다.

한편 성매매종사자의 성적인 자율권을 보장하기 위하여 고용주가 지시를 내릴 권한은 계속해서 제한하기로 하였다. 성매매종사자에게 계약을 근거로 자신의 의지에 반하여 특정한 손님에게 서비스를 하거나 특정한 성행위를 해야 하는 의무를 강요해서는 안 되기 때문이다.

그러나 이러한 성매매관련법의 개정에도 불구하고 여전히 유효한 체류허가를 갖고 있는 많은 이민자들의 법적 그리고 사회적 문제, 성매매를 하는 미성년의 문제 그리고 마약에 의존하는 성매매종사자들의 문제는 동 법의 범위에서 제외되었다. 인신매매, 강제적인 성매매 그리고 강간을 근절하기 위한 정치적 및 사회적인 합의는 계속 존재해왔다. 이에 따라 성매매관련법에서 규율하고 있는 범위를 초월하여 연방정부는 인신매매 근절을 위한 다양한 조치들은 지속적으로 확대되고 발전시키고 있다. 이러한 연방차원의 노력은 인신매매 근절을 위한 다양한 조치에 반영되고 있으며, 이에 따라 지난해 성공적인 결과를 나타내기도 하였다. 더불어 각 주정부에게 해당 목표집단을 위한 전문 상담소와 같은 활동에 대한 권한을 부여하였다.²²⁾

22) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten, 2007, S.4-5.

제 3 장 독일 「성매매관련법」에 대한 사후적 입법평가

제 1 절 성매매관련법 입법평가 개관

독일 성매매관련법에 대한 사후적 입법평가는 총 3개의 보고서로 구성된다. 독일의 성매매관련법 담당 부처인 연방가족노인여성청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 이하 BMFSFJ)는 성매매관련법에 대한 사후적 입법평가를 위하여 세 개의 프로젝트를 위탁하였다. 첫 번째 프로젝트는 성매매행위에 대한 규제 목적과 문제점²³⁾이며, 두 번째는 성매매행위에 대한 자발적 중단 가능성에 대한 설문조사²⁴⁾이며 세 번째는 성매매관련법이 범죄와의 전쟁에 어떤 영향을 미치는가에 대한 조사²⁵⁾이다.

첫 번째 위탁과제는 성매매관련법제의 개선을 위한 평가로서 독일의 성매매관련법을 통한 성매매 규제에 대한 분석을 주요 내용으로 하고 있다. 구체적인 내용을 살펴보면 유럽의 기타 국가들의 사례들을 통해 성매매활동에 대한 다양한 규제방식과 이러한 성매매활동에 대한 규제가 근거하고 있는 가치들을 고찰해 본다. 더불어 독일의 성매매관련법이 동 법을 통해 달성하고자 하는 목표를 구체적으로 살펴보고, 이러한 목표달성과 관련하여 나타나는 문제점과 개선방안을 제시하고 있다.

23) Renzikowski, Joachim, Reglementierung von Prostitution : Ziele und Probleme - eine kritische Betrachtung des Prostitutionsgesetz, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 2007.

24) Helfferich, Cornelia, Ausstieg aus der Prostitution. zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut SoFFI.K, 2007.

25) Helfferich, Cornelia, Kriminalitätsbekämpfung und Prostitutionsgesetz, Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut SoFFI.K, 2007.

두 번째 위탁과제는 성매매종사자들에 대한 설문조사로 구성되어 있다. 성매매관련법의 제정이유는 무엇보다 성매매당사자가 언제든지 성매매행위를 중단할 수 있도록 보장한다는 데 있다. 이를 분석하기 위하여 설문조사를 통하여 현행 성매매관련법이 성매매당사자로 하여금 자신의 의지에 따라 성매매활동을 선택하고 중단할 수 있도록 충분히 보장하고 있는가, 이를 위해 어떤 보장방안을 마련하고 있는가를 조사하고 분석하는 것을 주요내용으로 하고 있다.

마지막으로 세 번째 성매매관련법의 영향분석을 위한 위탁과제는 성매매관련법이 범죄감소와 관련하여 어느 정도의 영향을 미치는가를 분석하는 것이다. 성매매관련법의 또 다른 중요한 목적은 성매매당사자들의 법적지위 향상에 있다. 이에 따라 성매매당사자들의 법적 권한의 강화와 성매매강요에 대한 법적 처벌 등 성매매당사자들을 착취하는 요인을 감소시키고자 하는 노력 등의 영향을 평가한다.

독일의 연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ)는 이러한 세 개의 위탁과제를 바탕으로 최종적으로 「성매매관련법의 영향에 대한 연방정부 보고서(Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten)」를 발간하였다. 연방정부의 보고서는 성매매관련법이 미치는 직접적인 영향 뿐만 아니라 간접적인 영향까지도 광범위하게 분석하여 제시하고 있다. 예컨대 1) 성매매활동에 대한 정당한 금전적 보상과 미풍양속에 저촉되는 행위라는 도덕적 평가와 관련한 성매매종사자들의 요구 2) 고용관계체 결과 형성 3) 성매매당사자들의 사회보험가입권 4) 직업소개서에서 성매매행위를 직업으로서 소개할 가능성 5) 성매매활동을 자발적 결정에 의해 중단할 수 있는 가능성 6) 성매매활동 중단을 위한 법률적 내용 7) 범죄감소활동에 미치는 영향 8) 성매매종사자들의 노동조건 9) 성매매행위와 성매매행위와 유사한 분야의 법적 구분에 대한 성매매관련법의 영향 등이다.

독일의 성매매관련법은 2001년 제정되어 2002년 1월1일부터 효력을 발생한 법률로써 2007년 성매매관련법에 대한 사후적 입법평가를 실시하였다. 사후적 입법평가로서 독일연방가족노인여성청소년부는 성매매관련법에 대한 직접적 및 간접적 영향에 대한 보고서를 발간하였고, 이는 연방법령에 대한 사후적 입법평가의 대표적 사례이다. 따라서 연방정부 보고서와 이 보고서의 근간을 이루는 세 개의 위탁과제를 통해 독일의 사후적 입법평가의 주요 내용과 방법을 분석하고자 한다.

제 2 절 성매매관련법 효과성 분석결과

전술하였듯이 「성매매종사자의 법적 지위에 관한 법(ProstG)」의 주요 목적은 성매매종사자들의 법적 지위향상과 권리의 보장이다. 이에 따라 독일 성매매관련법에 대한 효과성 분석의 내용은 크게 성매매종사자들에 대한 사회보장의 효과, 성매매를 직업으로 인정효과, 성매매종사자가 언제든지 직업으로서 성매매를 중단할 수 있는지 여부, 성매매종사자의 노동조건 개선효과, 범죄감소효과와 마지막으로 성매매와 유사한 업종에 미치는 영향 등으로 구분할 수 있다. 본 절에서는 이러한 각각의 효과분석결과를 살펴보도록 한다.

1. 사회보장효과

1) 법적 보장

성매매관련법이 시행되기 이전에는 성매매종사자들은 사회보장법상 사회보장에 대한 권한이 없는 것으로 간주되었다. 그러나 성매매관련법은 이점에 있어 중요하면서도 명확하게 해결책을 제시하였다.

원칙적으로 사회보장법은 가치중립적이다. 따라서 사회보장급부의 제공은 오점이 있는 활동을 이유로 거부되거나 제한되어서는 안 된

다. 사회보장관계의 설립은 실질적인 고용관계의 존재로 충분하기 때문이다. 이에 독일 연방사회복지법원(Bundessozialgericht)의 12명의 위원은 2000년 8월 10일의 판결에서 영상정보체계 내에 성적인 내용을 담고 있는 온라인 대화를 제공하는 회사가 직원에 대해 보험에 가입해야 할 의무와 분담의무를 지닌다고 판시하였다. 원칙적으로 성매매라는 선량한 풍속에 반하는 직업에 종사한다는 이유로 사회보험의 보호로부터 배제되어야 할 근거는 없기 때문이다. 따라서 성매매관련법 제정 이전부터 성매매업에 종사하는 자들도 이미 사회보험에 가입할 수 있는 자격은 인정되고 있었다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 연방사회복지법원의 판결에도 불구하고 사회보장체계의 최상위조직은 성매매관련법의 효력이 발생할 때 까지도 다음과 같은 견해를 나타내고 있었다. 즉, 선량한 풍속에 반하는 그러한 고용관계에 대한 사회보험가입을 인정하는 것은 성매매종사자들로 하여금 사회보험의무가 있는 고용관계를 수용하는데 방해가 된다는 것이었다. 그러나 성매매관련법이 시행된 이후 이러한 견해는 더 이상 설 자리를 잃게 되었다.

그러나 사회보장을 위한 접근은 실질적으로 성매매업소의 소유자들이 이전의 법에 의해 처벌될 수 있다는 것으로 받아들여졌기 때문에 실패하였다. 성매매업소를 경영하는 사람들은 형사처벌의 위험을 피하기 위해 성매매종사자들과의 고용관계를 거의 자영업자와 유사하게 형성하였다. 이와 관련하여 사회보험신고도 실질적으로 종속적인 고용관계가 있는 곳에서는 중단되었다. 이로 인하여 입법자들은 성매매에 종사하는 사람들을 사회보험에 포함시키기 위해서는 형법2조 180a조 1항 2(§180a Abs. 1 Nr. 2 StGB)를 폐지하여야만 안전하게 될 수 있다고 판단하였다.

성매매종사자들의 사회보장을 위한 성매매관련법의 결과로서 2002년 11월 18일 사회보장체계의 최상위조직이 공동으로 공고를 내야하

는 대상이 되었으며, 이를 통해서 성매매관련법의 사회보험에 미치는 영향, 보험료에 미치는 영향 그리고 사회보험 신고를 위한 영향 등은 보다 더 구체화되었다.²⁶⁾

더불어 이러한 공고에는 성매매관련법을 통해서 성매매 분야에서 자율적인 활동과 종속적인 활동 간의 구분을 위한 수정된 기준이 포함되었다. 뿐만 아니라 이러한 공고를 통해 성매매분야에 종속적으로 종사하는 사람들을 위한 보험의무, 분담의무 그리고 신고의무가 이르면 2002년 1월 1일 시작된다는 것이 명확해졌다.

사회보험의 보험료납부자(Sozialversicherungsträger)들의 이러한 태도는 일관된 것으로 법해석에 의하면 성매매관련법을 통해 비로소 성매매종사자로서 사회보장의무가 있는 고용관계 근거의 가능성을 만들었다. 성매매관련법이 시행된 이후 해결되지 않은 문제 즉 성매매관련법이 제정되기 이전에 존재했던 고용관계에 대한 보험료의 추가 분담과 관련해 해결되지 않았던 문제들이 해결된 것은 반가운 일이다. 종속적인 고용관계에 있는 성매매종사자들의 분담금 청구는 최대한 2002년 1월 1일까지 소급된다.

이에 관해 성매매종사자들, 성매매업소를 경영하는 사람들의 걱정은 그것 자체로는 근거가 없는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 이러한 걱정은 실제에 있어서는 어느 정도의 역할을 하였다.

성매매종사자가 독립적으로 활동하는 것이라면 자영업에 해당하는 사회보장법적인 규정이 그에게 해당된다.²⁷⁾ 의무적으로 사회보장에 가입해야 하는 활동으로부터 독립적으로 성매매종사자들은 다른 자영업자들과 마찬가지로 법적으로 연금보험에 자유롭게 분담금을 불입하거나 신청의무보험(Antragspflichtversicherung)의 가능성을 이용하거나 강제적으로 의무보험에 가입한 사람처럼 취급된다. 그러나 후자의 경우

26) Budde, Miryam, Die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Sozialversicherung, 2006, 87ff.

27) Galen, Margarete von, Rechtsfragen der Prostitution, 2004, 291ff.

단지 임시적인 자영업으로 취급된다는 것을 전제조건으로 한다. 그리고 강제적 의무보험 가입에 대한 신청은 자영업으로 인정된 이후 5년 안에 신청하여야 한다. 이를 위해 조세법의 의미에서 기존 기업특징이면 충분한데 이는 활동의 세금적인 분류종속적인 또는 자영업적인 업무의 존재를 위한 중요한 증거이기 때문이다. 자발적으로 연금보험에 가입한 보험가입자들은 그러나 다른 사회보장체계에 들어갈 가능성을 갖고 있지 않다. 그리고 형법 4조의 4항 2절(§4 Abs. 2 SGB VI)에 의해 연금보험에서 신청의무보험을 위해 자영업에 종사하는 것으로 받아들여진 이후 5년의 신청기간은 성매매업에 종사하는 사람들을 위해서는 2002년 1월1일부터 시작한다.

자영업에 종사하는 성매매종사자들은 성매매관련법의 효력발생 이전에 기본적으로 법적인 연금보험에 자율적으로 또는 의무적으로 가입했을 것이다.

성매매종사자에 대한 건강보험, 실업보험 그리고 연금보험은 늦어도 성매매관련법이 적용됨과 동시에 성매매업소에서 또는 다른 형태의 성매매업을 하는 곳에서 고용관계의 확인을 통해 충분히 보장된다.²⁸⁾

2) 사회보험 통계자료 분석결과

성매매관련법이 효력을 발생한 이후 얼마나 많은 성매매종사자들이 공식적으로 법적 연금보험과 의료보험에 신고를 했는지는 신고절차상의 이유로 확인되지 않고 있다. 보험조합은 각각의 고용주로부터 고용된 사람들의 업무에 대한 정보를 받는다.

독일의 연금보험협회는 2001년에서 2003년까지 보고의 업무기준에 의한 평가에 따라 2003년 말까지 보험에 의무적으로 가입해야 하는

28) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten, 2007, S.

성매매종사자의 많은 수가 가입하지 않았다는 결론에 도달하였다. 현재 제출된 2001년에서 2003년까지의 고용관계를 위한 보고의 평가는 성매매관련법의 효과검증을 위한 자료로 이용되었다.

2001년 동안 367, 797건이 ‘업무번호 913’으로 신고되었다. 2002년에는 382, 297건이 그러나 2003년에는 364, 848건이 신고되었다. 성매매관련법에 의한 새로운 규칙이 제정된 이후 ‘업무번호 913’으로 신고된 근무 수는 약간 감소하였는데, 그 이유는 최소한 2003년 말까지는 고용관계에 대한 논거로서 성매매종사자의 지위를 대는 경우가 많지 않았던 것으로 보인다.

이상의 사회보험가입자에 대한 통계자료를 통해서 증명된 것은 성매매관련법의 제정이후로 사회보험에 등록한 성매매종사자가 늘었다는 사실을 증명할 수 없다는 것뿐이었다.

3) 경험적 확인

의료보험과 연금보험의 문제를 위해 ‘SoFFI K1(Sozialwissenschaftliche FrauenForschungsInstitute, SoFFI)’²⁹⁾이라는 경험적인 조사 테두리 내에서 설문조사의 결과는 성매매관련법의 제정으로 인하여 성매매종사자의 사회보험 등록이 증가하였다던가 하는 긍정적인 영향은 찾아볼 수 없음을 보여주고 있다.³⁰⁾

이와 관련하여 성매매자들의 고용계약 체결과 관련한 문제점들은 결과적으로 사회보장의 차원에도 동일하게 영향을 미치고 있다. 그럼에도 다수의 성매매종사자들은 발병 시 안전장치와 그리고 매우 소수이긴 하지만 노년생활을 위한 안전장치를 갖고 있다.

29) SoFFI K1은 독일 연방

30) Helfferich, Cornelia, Ausstieg aus der Prostitution. zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut SoFFI.K, 2007, S. 6-42.

(1) 건강보험

‘SoFFI K 1’ 조사의 테두리내에서 성매매종사자들에 대한 설문조사의 결과는 비록 성매매종사자들의 대다수는 건강보험에 가입되어 있지만, 이는 성매매종사자로서 가입되어 있는 것은 아니라는 것을 보여준다. 서면으로 응답한 성매매종사자들의 대부분인 86.9%는 다른 형태로 건강보험에 가입되어 있었고, 단지 소수의 성매매종사자들만이 건강보험에 가입되어 있지 않았다. 그러나 건강보험에 가입하지 않은 성매매종사자의 수는 전체 독일 인구와 비교하였을 때 확실히 높은 것은 이다. 전체인구의 87.5%는 법적 건강보험에 가입되어 있고, 9.3%가 사보험에 가입되어 있다.³¹⁾

<표 3-1> 성매매종사자의 건강보험 가입현황

| | 전체응답자 | 주 직업 | 부 업 |
|----------|------------|------------|------------|
| 건강보험가입 | 265(86.9%) | 145(84.8%) | 119(89.5%) |
| 건강보험 미가입 | 40(13.1%) | 26(15.2%) | 14(10.5%) |
| 전 체 | 305 | 171 | 133 |

부업으로 성매매종사자로서 활동하는 사람들이 건강보험에 가입한 비율이 비교적 높게 나타나는 것은 그들의 주 직업을 통해서 건강보험에 가입되었거나 또는 사회복지급부로서 건강보험에 가입되어 있기 때문이다. 부업으로 성매매에 종사하는 사람들 중 전체 응답자의 1/4 (25.2%)은 일반 사무직 또는 공무원으로서 직업활동을 하고 있거나 또는 학교교육 및 직업교육을 받고 있는 사람들이었다. 다른 1/8은 노동관청(Arbeitsamt) 또는 사회복지관청(Sozialamt)와 관련되어 있었고, 이

31) 독일의 건강보험은 법적 건강보험(공적 건강보험)과 사적 건강보험으로 구분되며, 법적 건강보험은 우리나라의 공적 건강보험제도와 유사한 형태이다.

를 통해서 건강보험에 가입되어 있다. 부업으로 활동하는 성매매종사자들은 주업으로 활동하는 사람들에 비해 더 많이 AOK³²⁾, 대체보험(Ersatzkasse), 종업원을 위한 건강보험(Betriebskrankenkasse)에 더 가입되어 있었는데, 부업으로 활동하는 성매매종사자의 AOK 가입률은 79.0%인데 반해 주업으로 활동하는 성매매종사자의 가입율은 63.0%였다. 뿐만 아니라 성매매를 부업으로 하는 사람들은 직업적으로 성매매를 하는 사람들에 비해 스스로 의무보험에 더 가입되어 있었는데, 의무가입한 비율은 39.8%로서 주업으로 성매매를 하는 사람들의 가입율인 10.1%에 비해 매우 높게 나타났다.

건강보험에 가입하지 않은 성매매종사자들은 모든 연령그룹과 소득그룹내에 존재하고 있었다. 따라서 연령이나 성매매행위로 인하여 개인적으로 가처분할 수 있는 소득의 규모가 설문응답자들의 건강보험 가입여부에 영향을 미치지 못한 것으로 볼 수 있다. 한편 부업으로 성매매업에 종사하고 있다고 응답한 사람들은 모두다 자신들의 주된 직업으로 건강보험에 가입되어 있었다.

성매매종사자들의 상황에 대한 그 동안의 조사에서는 확실히 건강보험에 가입한 응답자들이 적었었는데, 1997년에 이루어진 EVA 연구의 대상자였던 250명 중에서 64%만이 건강보험에 가입되어 있었고, 2001년 이루어진 노르트라인-베스트팔렌에 있는 2개의 성매매종사자상담소의 평가에서는 76.8%가 건강보험에 가입되어 있었다. 그러나 이들 중에서 일부는 성매매를 그만두었고 사회복지수급자(Sozialhilfeempfänger)로서 법적 건강보험에 가입되어 있다.

성매매관련법의 제정 이전과 이후의 상황에 대한 정확한 비교연구는 여러 가지 문제점들로 인하여 거의 불가능하였다. 전술한 조사의 응답자들이 건강보험에 가입한 비율이 높게 나타난 것은 연구자의 의견에 따르면 건강보험의 필요성을 인식하게 되었기 때문이라고 볼 수

32) 독일의 대표적인 법적(공적) 건강보험 회사이다.

있다. 상담소의 노력, 의뢰인들을 건강보험에 가입하도록 동기를 부여한 것이 수확을 가져온 것으로 추측할 수 있다.

그러나 이러한 긍정적인 정망 이외에도 연구에서는 문제점이 존재한다는 것도 밝히고 있다

자알란트 주정부의 여성노건강사회부(das saarländische Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales)는 자알란트에서는 단지 소수의 성매매종사자들이 건강보험에 가입되어 있다고 발표하였다. 그 이유는 첫 번째로 개인이 공적 보험에 가입하기 위한 전제조건을 충족하지 못하기 때문이며, 이 외에 사보험에서 성매매종사자들의 가입을 거부하기 때문이다. 쉘레스비히-홀스타인 주정부의 사회건강가족청 소년노인부(Das schleswig-holsteinische Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren)는 뤼벡의 경우 질병보험에 가입한 성매매종사자들의 수가 증가하지 않고 있다고 발표하였다. 성, 건강 그리고 AIDS를 위한 뤼벡 상담소의 191명의 의뢰인들 중 단지 59%만이 질병보험에 가입되어 있었다.

보험에 가입한 응답자중 대략 3/4(71.5%)은 공적 보험에 가입을 하였고, 대략 1/4 이상은 사보험에 가입을 하였다. 사보험에 가입한 비율이 성매매종사자의 그룹에서 전체 인구보다 더 높다.

<표 3-2> 건강보험의 유형

| 건강보험 | 전체 응답자 | 주 직업 | 부 업 |
|----------|-----------|-----------|-----------|
| AOK | 91(37.0%) | 44(32.4%) | 47(43.1%) |
| 대체보험 | 50(20.3%) | 22(16.2%) | 28(25.7%) |
| 종업원 건강보험 | 35(14.2%) | 21(15.4%) | 14(12.8%) |
| 사보험 | 70(28.5%) | 49(36.0%) | 20(18.3%) |
| 전 체 | 246 | 136 | 109 |

한편 건강보험에 가입한 응답자의 2/3(68.2%) 이상이 스스로 보험에 가입하였고, 1/3 정도는 가족질병보험으로 가입하였다.

<표 3-3> 성매매종사자의 건강보험현황

| 보험현가입현황 | 전체응답자 | 주업 | 부업 |
|------------|------------|-----------|-----------|
| 자발적으로 가입 | 110(44.9%) | 80(58.8%) | 30(27.8%) |
| 스스로 의무가입 | 57(23.3%) | 14(10.3%) | 42(38.9%) |
| 가족구성원으로 가입 | 78(31.8%) | 42(30.9%) | 36(33.3%) |
| 전체 | 245 | 136 | 108 |

가족구성원으로서 보험가입의 상황은 문제가 있다. SGB V의 9항(§9 SGB V)에 의하면 공적 보험에 무료로 가족구성원으로 가입되어 있는 회원은 주된 직업을 가지고 독립적으로 생업에 종사해서는 안되며, 자신의 전체소득이 345 유로 이상이어서도 안되며, 파트타임과 같은 부업으로서 400유로까지 벌 수 있다. 이 이외의 경우에는 모두 스스로 보험에 가입해야만 한다.

이러한 소득기준은 이론적으로 가족보험에 가입되어 응답에 응한 사람들의 작은 부분에 해당한다. 가족보험에 가입한 경우 대부분은 이러한 소득수준을 상회하고 있다. 그들은 비록 보험에 가입되어 있으나 잘못된 정보에 기인한 보험관계를 맺고 있으며, 이러한 것이 알려질 경우 해당자에게 법적 및 금융상의 불이익의 위협 또는 경우에 따라서는 보험회사의 측에서 개별적인 사안의 경우 상환청구요구를 할 수도 있다.

당신이 어떠한 관계하에 질병보험에 가입되어 있는가라는 물음에 175명의 응답자가 답을 하였다. 이들 중 13명은 주업으로 공식적으로 성매매종사자로 질병보험에 가입을 하였다. 그들 중 8명은 사보험에 그리고 5명은 공보험에 가입을 하였다. 12명은 성매매종사자로서 가입되는 것에 어려움이 없었다고 답변하였다.

<표 3-4> 성매매종사자로서 공식적으로 보험가입

| 어떻게 보험가입하였는가 | 전체응답자 | 주업 | 부업 |
|--------------|------------|-----------|----|
| 성매매종사자로서 | 13(7.3%) | 13(13.1%) | - |
| 다른 직업으로 | 162(92.6%) | 86(86.9%) | 76 |
| 전체 | 175 | 99 | 76 |

다른 직업의 형태로 보험에 가입하는 이유는 익명성에 대한 요구 또는 보험에 가입될 수 없다는 걱정에 기인하였다. 또한 성매매관련법의 발표 이후 사회보험에 있는 많은 성매매종사자들은 직업으로 성매매종사자라는 사실을 말하기를 꺼려했는데 어느 누구도 내가 어떻게 돈을 버는지에 대해 알면 안 되기 때문이다. 대체보험(Ersatzkasse)에 자유롭게 가입된 자영업자들에게는 직업에 대해 말해 의무가 없다. 사보험의 회원 신청서에는 개인의 위험평가와 특정한 서비스를 위해 그로 야기되는 분담금의 측정 때문에 항상 직업을 표시하게 되어 있다. 그러나 사보험의 경우 계약의무가 없고, 이로 인하여 이들 사적 보험사들은 특정한 사람 또는 전체 직업군을 보험가입에서 제외시킬 수 있다.

전문상담소의 보고에 따르면 실질적으로 매우 소수의 사보험회사만이 성매매종사자라고 밝히는 사람들에 대해 가입시킬 의사가 있는 것으로 나타났다. 반면 대부분의 사적 보험사들은 성매매 업무의 부정적인 위험평가를 근거로 배제하려고 하며, 이는 설문에 응답한 사보험사의 정책을 통해서 다시 한 번 확인할 수 있다.

따라서 공적 보험의 회원이 될 수 없는 자율적으로 일을 하는 성매매종사자들이 보험에 가입하기 위해서는 성매매종사자로서 자신의 직업을 명확히 밝힌 상황에서 보험에 가입할 수 있는 매우 소수의 사보험사들만을 대상으로 할 수밖에 없다.

성매매종사자들은 적당한 사전 보험기간(Vorversicherungszeit)을 충족시키는 경우에만 법(§9 SGB V)에 의해 자유롭게 공적 보험에 가입할 수 있다. 그러나 경험상 이러한 전제조건은 단지 주업으로 성매매에 종사하는 사람들만이 충족시킬 수 있으며, 따라서 현실에서는 많은 성매매종사자들이 이러한 부족한 사전보험기간으로 인하여 자발적으로 공적 보험에 가입하기 어려운 상황이다.

(2) 연금보험

조사결과는 연금보험에 가입하는 것이 건강보험에 가입하는 것 보다 문제점이 많다는 점을 보여준다. 상세한 설문지에 응답한 292명의 성매매종사자들은 단지 대략 절반정도가 연금보험을 갖고 있다. 거의 대다수의 사람들이 노년을 위한 보험에 가입되어 있지 않았고 따라서 이후 국가적인 보조에 의지해야 할 가능성이 컸다.

<표 3-5> 연금보험가입자

| | 수 | 비율(%) |
|----------------|------------|-------------|
| 자발적 | 41 | 14.0 |
| 의무가입 | 40 | 13.7 |
| 다른방식으로 보호 | 56 | 19.2 |
| 연금보험 가입 | 137 | 46.9 |
| 연금보험 미가입 | 133 | 46.5 |
| 무응답 | 22 | 7.5 |

주업으로 성매매에 종사하는 응답자들은 부업으로 성매매에 종사하는 사람들에 비해 연금보험에 가입한 비율이 비교적 상당히 낮게 나타났다. 따라서 주업으로 성매매에 종사하는 사람들은 부업으로 종사하는 사람들에 비해 노년의 안전을 보장받지 못하는 위험에 더욱 많이 노출되어 있다.

<표 3-6> 현재 주직업 및 부업에 따른 연금보험

| | 주 업 | 부 업 |
|----------|-----------|-----------|
| 연금보험 가입 | 68(43.3%) | 69(61.1%) |
| 연금보험 미가입 | 89(56.7%) | 44(38.9%) |
| 전 체 | 157 | 113 |

장래에 성매매종사자로서의 이력으로 연금청구를 희망하는 사람들은 일반적으로 주업으로 성매매에 종사하는 응답자들에게서 명확히 나타났다. 노령보험 없이 부업으로 성매매에 종사하는 사람들은 공적 부조 수급자, 가정주부 및 학생 등이다.

무엇보다도 성매매로 낮은 소득을 버는 사람들이 노령보험을 갖고 있지 않을 것이라는 가정은 주업 또는 부업으로 성매매에 종사하는 모든 사람들에게서 확인되지 않는다. 노령보험이 없다고 응답한 사람들은 모든 수입그룹에서 비슷하게 나타났다. 무엇보다도 젊은 응답자들은 자신들에게는 먼 훗날의 일이기 때문에 노령보험이 없을 것이라고 가정하였는데, 이러한 가정은 부업으로 성매매업에 종사하는 사람들에게서는 확인되었다. 또한 성매매를 직업으로서 보는 관점 및 지금까지의 성매매기간은 노령보험의 문제에 그 어떤 역할도 하지 않는 것으로 나타났다.

주업으로 성매매 일을 하는 응답자들에게 얼마나 더 성매매업에 종사할 것인가에 대한 시간적인 문제는 노령보험의 소유에 중요한 영향을 끼치지 않았으며, 직업 전망이 길면 길수록 노령보험을 갖고 있었다. 즉, 장기적으로 성매매업에 종사할 계획을 지닌 자 중에서 성매매를 주업으로 하는 자들은 성매매업에 장기적으로 종사하지 않을 계획인 사람들에 비해 더 많이 노후준비를 하고 있었다. 결과적으로 현재 노후를 위한 준비(Altersvorsorge)를 하고 있는 경우는 대부분 장기적으

로 성매매에 종사할 의지가 있는 사람들인 반면, 노령보험에 가입하지 않고 있는 성매매종사자들은 성매매를 그만두기 위해서 노력하고 있다고 볼 수 있다. 조사결과 연금보험의 문제는 오히려 개인적인 안전필요성과 관련된다고 깊다고 보는 경향이 강했다.

주업과 부업으로 성매매에 종사하는 사람들이 가입하는 노령보험의 종류는 명확한 차이를 나타내고 있었다. 부업으로 성매매업에 종사하는 사람들의 경우 대부분 의무적으로 보험에 가입을 하였으나 주업으로 성매매업에 종사하는 사람들의 경우 노후를 위해 다른 형태의 방법을 갖고 있었다.

<표 3-7> 주업 및 부업 성매매종사자들의 연금보험의 유형

| | 주업 | 부업 |
|------------|-----------|-----------|
| 자발적 연금보험가입 | 18(26.5%) | 23(33.3%) |
| 의무가입 | 10(14.7%) | 30(43.5%) |
| 다른 형태의 보장 | 40(58.8%) | 16(23.2%) |
| 전체 | 68 | 69 |

의무보험에 가입된 부업으로 성매매업에 종사하는 사람들 중 사무직 종사자들 그리고 공무원 및 실업수당 신청자들 이외에도 가정주부 및 자영업, 학생, 직업교육생 또는 대학생 그리고 공공부조 수급자들도 있었다.

주업으로 성매매에 종사하는 사람들의 경우 노후에 대한 준비를 개인적으로 하고 있었다. 거기에서 다양한 형태의 노령보험이 있다. 그래서 설문에 응답한 사람들은 개인적으로 사적 연금보험 또는 생명보험을 이야기 하는 사람도 있고 다른 형태의 투자를 이야기 하는 사람도 있다. 몇몇의 사람은 이전의 고용관계로부터 최소한의 연금을 청구할 수 있는 경우도 있다.

전체적으로 성매매관련법으로 인해 사회적 안정에 접근할 수 있는 가능성은 향상되었다. 성매매에 종사하는 사람들의 사회적 안정의 유형과 규모와 관련해 성매매종사자들의 실질적인 상황에 대해 성매매관련법은 지금까지 거의 영향을 미치지 못했다고 볼 수 있다.

2. 성매매종사자의 노동조건 개선효과

성매매관련법의 목적은 성매매에 종사하는 자들의 노동환경의 개선에 있었다. 특히 노동환경의 개선을 위해서 그동안 부정적이었던 법률적인 장애물을 제거한다면, 성매매종사자들의 노동조건이 개선될 것이라고 기대하였다.

성매매관련법에서는 특히 형법 제181조a 제1항에 따른 성매매 지원에 대한 처벌초항이 성매매종사자의 열악한 위생환경 및 건강상의 조건, 사회적 환경조건을 고착화시키는 원인으로 간주하였다. 그럼에도 불구하고 성매매관련법은 노동조건을 개선하기 위한 직접조항을 전혀 포함하지 않고, 오히려 형법상의 장애물을 제거하고, 다른 한편으로는 성매매행위가 미풍양속에 반한다는 도덕적 판단으로부터 벗어나도록 하기 위한 방안들을 포함시켰다. 이러한 내용들을 통해서 숙박업법 및 영업법(Gaststätten- und Gewerberecht)의 적용에 관련된 경영자, 사업자에게 밝은 환경을 조성하도록 요구할 수 있게 되었다. 이를 통하여 장기적으로는 성매매종사자들의 노동조건을 개선하는데 도움이 될 것으로 보인다. 예를 들어 법(§§5 Abs. 1 Nr.2 GastG)의 삶, 건강 그리고 도덕에 반하는 업무의 경우엔 보호를 받을 수 있을 것으로 보인다. 성매매업소의 합법적인 양지로의 변화 또한 노동, 건강, 그리고 사고로부터의 보호받을 수 있도록 점차적인 변화를 야기할 것이다.³³⁾

33) Helfferich, Cornelia, Kriminalitätsbekämpfung und Prostitutionsgesetz, Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut SoFFIK, 2007, S.62.

성매매관련법이 실질적으로 성매매에 있어 노동의 조건을 개선시키는데 있어 자극을 주었는지에 대한 물음에 대한 평가에 있어 성매매행위의 다양한 형태들 간에 구분을 할 필요가 있다. 그래서 고정된 공간에서 행해지는 성매매와 길거리에서의 성매매 등 성매매행위의 유형을 구분하여 각각의 유형에 따라 노동환경의 개선을 위한 방안은 차별적으로 제시되어야 한다. 성매매종사자의 자기책임의 관점에서 볼 때, 자발적으로 성매매에 종사하는 경우는 종속적인 고용관계속에서 성매매행위를 하는 것 보다 보호를 위한 법적 보장의 필요성이 약하다고 볼 수 있다. SoFFI KI의 결과는 성매매행위의 노동의 조건과 한정조건간의 결합에 대해 다음과 같이 서술하였다.

- 집, 클럽, 조그마한 성매매업소에서의 성매매에 대해 오히려 위생적인 노동을 위한 기준 그리고 안전의 문제가 논의될 것이며, 반면 길거리에서의 성매매는 위생과 폭력으로 부터의 보호가 가장 중요한 문제가 된다.
- 비교적 규모가 큰 성매매업소의 경우 추가적으로 건축법적 기초의 기준 그리고 공간적인 설비 즉 빛에 대한 접근, 침실과 일하는 공간의 분리 등에 관한 것이 문제가 된다.
- 길거리에서 성매매를 하는 소년이 자신의 고객을 통제구역에 있는 곳에서 찾는다면 또는 통제구역에 있는 성매매종사자가 길거리에서 일을 한다면 이러한 환경은 노동조건 개선이라는 계기를 제공하지 못한다.
- 합법적인 체류허가가 없는 이민자들이 성매매업소나 또는 집에서 성매매를 하는 경우 그들의 노동조건은 논의의 대상이 아니다. 경찰에 의한 통제는 단지 이들을 착취하는 포주나 또는 인신매매에 대한 증거를 찾는 것에 주력한다.
- 마약에 의존적인 사람이 육체적, 심리적으로 약한 상태에 있다면 그리고 급하게 돈을 필요로 한다면 마약의 공급을 위한 상황 또

는 자신의 안전과 건강을 위한 상황에 대해 단지 제한적으로 관심을 갖는다.

- 또한 스스로 성매매종사자로 인식하는 것이 아니라 단일한 위급한 상황에서 윤락행위를 하는 것으로 이해하는 남성과 여성들에게 노동조건은 큰 문제가 되지 않는다.

성매매관련법과의 연관해서 노동조건 개선과 관련한 사항들은 우선적으로 성매매업소에서 이루어지는 합법적인 성매매의 경우에 기대할 수 있다. 그러나 경험적인 연구의 전반적인 결과에 따르면 노동조건 및 환경의 개선을 위한 노력은 아직까지는 매우 적었다는 점을 보여주고 있다. 성매매업소 등과 유사한 업소의 소유자들의 경우 일반적으로 경영상의 결정은 경영상의 기준에 따라 하기 때문에 본질적으로 성매매종사자들의 노동조건 개선이 자신의 경영상의 이익과 부합하는 경우 이를 실행하는 것이 놀라운 일은 아니다. SoFFI KI에서 실시하였던 경영자들에 대한 설문조사는 투자와 관련하여 지금까지의 선택 결정하지 못하였던 이유는 규정의 적용에 있어 불확실성 및 형법적으로 중요한 행위에 대한 불확실한 한계에 기인하였다는 점이다.

경영자들에게 변화를 위한 보다 강력한 동기는 법률적으로 특정하게 정해진 최소한의 기준을 준수할 것과 관련하여 정부관청에 의한 통제압력이라고 볼 수 있다. 그러나 성매매관련법이 통과된 이후 이와 관련하여 그리 큰 자극에 대해서는 확인되지 않는다. 즉, 성매매종사자들의 노동조건 개선을 위하여 규범에 기인하여 경영자 및 고용주에게 가하는 관청의 통제시스템은 이전과 별 변화가 없는 것으로 보인다. 이러한 상황을 설명하는 이유는 다양하게 존재하는데, 우선 성매매와 관련하여 지금까지는 거의 고용인과 피고용인간의 고용관계가 존재하지 않았기 때문에 성매매분야에서 국가의 그리고 동업조합의

노동보호와 같은 기존의 노동관계와 연결된 통제기기가 적용될 소지가 없었던 것으로 볼 수 있다.

SoFFI KI의 조사에 따르면 성매매종사자들의 노동환경의 개선을 위해서는 우선적으로 전문상담소와의 연계 속에서 질서청(Ordnungsamt), 위생국, 형사경찰의 지역적인 협력이 존재하는 곳 그리고 또한 성매매업 경영이 지역사회 논의에 포함되는 곳 등지에서부터 시작할 수 있을 것으로 나타났다. 하노버, 도르트문트 그리고 프랑크푸르트에서 진행된 SoFFI KI의 조사에 의하면 이러한 노동환경개선을 위한 출발점은 각각의 지역마다 그 특성에 따라 다양하게 존재한다. 이러한 협력의 목적은 노동환경을 투명하게 만드는 것과 동시에 통제시스템의 개선을 통해서 발생가능한 범죄를 감소시키는 것이다.³⁴⁾

3. 성매매의 중단가능성

1) 법적 규율

성매매관련법의 중요한 목적 중의 하나는 성매매종사자들이 원한다면 언제든지 성매매행위를 그만두고 기타 다른 직업을 구할 수 있도록 제반여건을 형성하는 것이다. 이는 성매매관련법의 개정을 통하여 성매매를 다양한 직업군 중의 하나로 인정하고, 따라서 연방노동청(Bundesagentur für Arbeit)을 통해서 직업군으로서 소개할 수 있도록 보장하고자 하였다. 그러나 성매매관련법은 이를 위해서 구체적인 조항을 포함하고 있지는 않으며, 단지 성매매를 합법적인 직업으로서 인정하고 있을 뿐이다. 따라서 성매매종사자들이 성매매를 중단하고자 하는 의지가 있을지라도 이를 성공적으로 실행할 수 있는 방안 또는 지원 등에 대해서는 전혀 언급하고 있지 않다.

34) Helfferich, Cornelia, Kriminalitätsbekämpfung und Prostitutionsgesetz, Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut SoFFI.K, 2007, S.51ff.

이는 무엇보다 자율적인 의사라기 보다는 성매매 이외에는 최저생계비를 감당할 수 없는 경우 어느 정도 강요에 의하여 성매매에 종사하고 있는 경우에 문제가 된다. 예컨대 마약의존성이 심하다던가 혹은 많은 빚으로 인해서 성매매를 중단할 의사는 있지만 가능한 방법이 없다든가 하는 경우엔 어떠한 별도의 지원체계가 마련되지 않고서는 중단하기 어려운 상황에 놓이게 될 것이기 때문이다.

2) 성매매중단을 위한 지원

SoFFI KI은 성매매를 중단할 수 있도록 지원체계에 대하여 조사하였다. 1997년부터 2006년까지 성매매종사자들을 위한 각 주의 지원프로그램을 살펴보면 다음의 표와 같다.

<표 3-8> 성매매종사자들을 위한 지원

| 지원프로그램 | 기 간 | 프로젝트주체 |
|--|----------------|-------------|
| 성매매종사자들의 노동시장으로의 통합을 위한 능력분석을 위한 훈련(ANAKO) | 2000-2001 | 노르트라인베스트팔렌주 |
| 성매매종사자들을 위한 최저생계보장 | 1998-2000 | 노르트라인베스트팔렌주 |
| 성매매 이외의 새로운 직업으로의 전환을 위한 지원 | 1997- 2007년 현재 | 노르트라인베스트팔렌주 |
| 판매직종을 위한 교육훈련 | 2001-2004 | 바이에른 |
| 성매매종사자 최저생계보장 프로젝트 | 2002년까지 17개월 | 노르트라인베스트팔렌주 |
| 문서작성을 위한 교육훈련 | 2002-2003 | 니더작센 |

성매매종사자들의 직업전환을 위한 그동안의 지원내용을 살펴보면 직업능력에 대한 교육훈련 프로그램과 최저생계를 보장하기 위한 내용들이 주류를 이루고 있었다. 이러한 프로그램 등과는 별도로 각 주정부에서는 직업 전환을 원하는 성매매종사자들을 위한 상담프로그램도 운영하고 있다. 2006년 현재 이러한 직업전환을 위한 상담소는 뉘른베르크, 베를린, 브레멘, 포츠담, 함부르크, 프랑크푸르트, 보쿰, 도르트문트, 자르부뤼켄, 하노버 등지에 설치되어 있으며, 이러한 상담소 운영을 위한 재정지원은 대부분 각 주정부에서 담당하고 있다.

실질적으로 이러한 상담프로그램을 통해서 성매매종사자들이 직업전환에 성공했는지의 여부 또는 직업전환에 이러한 프로그램에 어느 정도 기여했는가에 대한 명확한 효과를 분석하는 것은 실질적으로 어렵다. 다만 SoFFI KI의 조사에서는 성매매행위를 합법적인 직업으로 인정함으로써, 개인의 직업선택으로서의 자기결정권을 존중하며, 언제든지 원한다면 다른 직업으로 전환할 수 있는 길을 마련해 놓았다는 점은 성매매관련법을 통한 기여라고 볼 수 있다. 또한 직업전환을 위한 다양한 지원 프로그램을 통해서 실질적으로 성매매종사자들의 직업전환 가능성은 이전에 비해 향상되었다고 평가할 수 있다.

4. 범죄감소효과

1) 형법 제180조와 181조의 개정으로 인한 영향

입법자들은 지금까지의 180조a의 1항의 2번의 제거와 형법 181조a의 변경을 통해 성매매에 있어 고용관계에 있어 성매매종사자의 사회적 보장을 위한 법률적인 테두리를 향상시키기 위한 일치된 법률적인 효과를 가능하게 하고자 했다.

개정된 형법 제180조a 제1항은 성매매종사자들을 성매매행위와 관련한 착취적인 구조로부터 보호할 수 있게 되었다. 이에 따라 성매매

종사자들이 성매매업에 종사함에 있어 개인적이거나 또는 경제적으로 제3자에서 종속되어 있다면, 이러한 제3자는 처벌을 받게 된다. 이는 형법 제181조a 제2항을 개정함으로써 소위 “포주 노릇하는”, “성매매를 중개하는 것”을 범죄구성 요건으로 포함시켰다. 성매매의 중개를 통한 성매매 영업상의 후원은 이제 그것을 통해 성매매종사자의 개인적 또는 경제적 독립성이 제한되는 경우 처벌받을 수 있다. 그러나 순수하게 자유롭게 행해진 성매매는 처벌할 수 없다는 것을 명확하게 하는 것이다.³⁵⁾

성매매관련법은 또한 형법 제181조a 제1항의 2번에 대한 대법원의 해석에도 영향을 미쳤다. 형법 제181조a의 범죄구성 사실은 성매매관련법으로 변경되지 않았다. 이에 따라 자신의 재산의 장점으로 성매매시 다른 사람을 관찰하거나, 장소, 시간 규모 또는 성매매의 상황을 결정하는 사람은 처벌할 수 있다. 입법자들은 성매매의 시간과 장소에 대해 자유롭게 합의하여 법률적으로 효력이 있는 고용관계는 성매매를 중개하는 범죄의 구성요건을 형성하지 못한다고 하였다. 제1항은 성매매종사자의 경제적 활동 및 개인적인 활동의 자유를 보호하는데 기여하기 때문에, 매우 제한적으로 해석되어야 한다. 따라서 형법 제181조a 제1항 2번의 변경은 이러한 이유로 필요하지 않은 것으로 간주되었다.

2003년 8월 1일 2차 형사부의 결정으로 연방재판소는 성매매관련법의 효력발생으로 인한 결과로서 형법 제181조a 제1항 2번 해석을 위한 기준을 새롭게 조절하였다. 연방재판소의 견해에 의해 형법 제181조a 제1항 2번의 해석에 있어 규율관계(Regelungszusammenhang)가 성매매관련법으로 인해 변화된 형법 제180조a 제1항, 제181조a 제2항 그리고 성매매를 의무적으로 사회보험에 가입해야 하는 활동으로서 합

35) Kelker, Brigitte, Die Situation von Prostituierten im Strafrecht und ein freiheitliches Rechtsverständnis, KritV 1993, S.289ff.

법화 시킨 그리고 어쨌든 통상적인 고용관계에 맞추려는 입법부의 목적을 관찰하여야만 한다. 이러한 판결을 통해 성매매분야에서 고용주가 피고용인에 대하여 업무상 지시할 권한을 제한하는 것은 큰 문제가 되지 않는다는 점을 입증하였다.

동 법률의 다른 목적은 성매매를 위한 법적인 테두리의 마련으로 인해 범죄 수반현상의 근원을 없애는 것이다. 이러한 목적이 어느 정도 달성되었는지 문제에 대한 답을 찾기 전에 먼저 어떠한 범죄현상이 수반되었는지를 엄밀하게 찾아야 할 것이다. 그리고 그러한 현상이 성매매관련법으로 규제되어지는 상황과 어떠한 인과적인 연관이 있는지도 찾아야 할 것이다. 성매매 규제의 목적은 어쨌든 성매매종사자들을 범죄로부터 보호하는 것이고 그들의 강제된 상황으로 인한 강제적인 성매매로부터 자유롭게 하기 위한 것이다.

성매매종사자들 노동의 제한된 조건을 통해 이들이 위태롭게 되는 불법행위는 어쨌든 간에 범죄에 해당된다. 성매매의 한정조건에 따라 다양하게 형성된 희생양의 위험이 관찰된다. 예를 들어 성매매종사자가 야외에서 스스로 성매매를 하는 한 성을 사려고 하는 남자들 또는 경쟁자들로부터 위협에 처할 수 있다. 그러나 또한 제3자에게는 외딴 곳이 탈취를 위한 이상적인 장소가 될 수 있다. 모든 형태의 성매매에는 성을 사려는 남성들에 의한 공격의 위험이 존재한다. 이러한 위험은 종종 포주 또는 성매매업소 주인의 보호에 있는 성매매종사자들에게도 존재한다. 이로부터 다양한 형태의 착취와 폭력에 대한 저항이 생겨난다. 이러한 착취와 폭력의 형태는 사창가의 인프라로 분류되는 그러한 남성들에 의해 야기되는 것이고 이는 주로 신체에 대한 상해죄, 성범죄, 폭력, 자신과 소유권에 대한 범죄로 특징지어진다.³⁶⁾

사창가에서 법적인 규제와 보호의 오류로 인해 성매매종사자들이 다른 보호자들에게 의존하게 되는 결론으로 귀결되는 한 이러한 범죄

36) Vgl. Herz, Annette Louise, Menschenhandel, Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis, 2005.

형태와 관련해 합법적인 환경의 준비로 긍정적인 영향을 기대하는 것은 당연한 결과라고 할 수 있다.

따라서 문제시되는 그런 사창가의 인프라로부터의 의존성을 해결할 수 있는 상태가 될 수 있도록 성매매종사자들의 법적인 선택을 강화할 필요가 있다. 사회적인 그리고 무엇보다도 법적인 배제가 성매매종사자들로 하여금 포주와 성매매업소의 경영자들의 보호를 필요로 하게 되고, 따라서 이들에게 의존적이 될 수밖에 없는 상황을 야기한다면, 이러한 경향의 전환을 위한 기회는 성매매를 위한 법적인 환경을 변화시키는 것과 연결된다. 법을 통한 보호 또는 경찰을 통한 보호는 법이외의 제도를 통한 보호의 필요성을 줄일 수 있다.

그러나 성매매관련법의 간접적이며, 장기적으로 예상되어 지는 영향과 관련하여 입법과정에서 매순간 다루었다. 독일에서 불법적으로 노동을 하거나 또는 마약에 중독된 성매매종사자들과 같은 특정한 성매매종사집단은 강화된 법적 선택으로 어떤 이익도 얻을 수 없을 것이다. 그밖에 합법적인 성매매의 투명한 형태를 통해 강제적인 성매매 그리고 인신매매와 조직된 범죄와의 명확한 구분이 가능할 것이다. 이는 이상적인 상황에서 다음과 같은 발전적 경향을 의미한다. 합법적인 성매매에서 이익이 형사소추를 피하기 위한 비용과 비교했을 때 더 크기 때문에 사창가에서 더 이상 불법은 쓸모가 없다. “좋은” 성매매업소운영자들은 자신의 영업을 진지한 것으로 제시하기 위해 그리고 그를 통해 이익을 증가시키기 위해 “검은 양”(이단적인 것과)는 경계를 짓는다. 합법화의 그러한 효과를 위한 징후는 네덜란드의 전문가들에 의해 보고되었다.

또한 여기에서는 매우 간접적인 후속영향에 대해 다룬다. 반면에 실질적인 논의에서 형법 제180조a, 제181조a의 변화된 범죄행위 구성요건을 통해 사창가에서 범죄와의 투쟁 특히 인신매매와 조직화된 범죄와의 투쟁이 어렵게 될 것이라는 두려움이 의미를 얻었다.

경찰과 검찰은 가격, 노동시간 그리고 장소의 확정과 같은 객관적인 근거를 이용하는 것 없이 성매매가 비자율적으로 행해졌다는 어렵게 제출된 증거를 증명하려고만 한다. 게다가 이전의 범죄구성 요건은 조직화된 범죄에 대한 조사에서 본질적인 접근방법이었다.

성매매에 대해 범죄성을 제거하기 때문에 경찰이 더 이상 흥등가를 이전과 같이 통제할 수 없게 되었다. 경찰이 이전과 같이 성매매업소에 가면 강제적인 성매매와 인신매매에 관한 증거는 발견할 수 있을 것이다. 그런 까닭에 부분적으로 형법 제180조a와 제181조a의 이전 형태로의 회귀 그리고 성매매관련법의 부분적인 철회가 요구되었다. 그래서 2005년 4월 독일의 참의원은 법안을 제출하였다.

이러한 배경으로 아래에서는 이러한 주장에 대해 경험적인 증거를 찾을 수 있을지, 없을지 문제에 대해 몰두하여야 한다.

성매매관련법의 범죄감소 효과, 형사소추에 유리한 효과 또는 범죄를 부추기는 효과, 형사소추에 방해가 되는 효과를 위한 통계적 증거를 찾는 것인 기본적인 어려움에 부딪친다. 이는 바로 통계적인 조사가 없기 때문이다. 이러한 조사는 성매매와 함께 수반되어지는 범죄와의 세밀한 관계를 하나의 또는 다른 방향으로의 변화가 확실하게 증명되어지는 방식으로 입증되는 조사이다.³⁷⁾

연방과 형사소추의 경찰범죄통계는 이 분야에 있어 성매매관련법의 형사소추에 대한 영향의 문제를 위하여 유효한 데이터를 제공하지 못한다. 형법 제180조a와 제181조a에 따른 사건 수의 연관성 그리고 형법 제232조에 의한 인신매매 또는 초기의 제180조b와 제181조의 인신매매 사건 수의 연관성에 대한 암시는 존재하지 않는다. 비록 2002년 이후 통계에 의하면 형법 제180조a와 제181조a에 따른 판결이 감소하는 경향을 확인할 수 있지만 이는 양 규정의 적용의 제한에 따른 예

37) Helfferich, Cornelia, Kriminalitätsbekämpfung und Prostitutionsgesetz, Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut SoFFIK, 2007, S.50-76.

상되어진 결과이다. 그러나 인신매매에 있어 사건 수는 성매매관련법의 변화로 나타나는 경향을 관찰할 수 없다.

2) 기타 형법상 문제

성매매의 범죄적 요소와의 철저한 투쟁 특히 미성년의 성매매를 통한 미성년의 성적인 학대, 인신매매와 강제적인 성매매와 같은 범죄적 싹과의 투쟁은 전체개념의 분리할 수 없는 구성요소이다. 이 전체개념은 단지 자유로운 성매매의 규정으로 제한할 수 없는 것이다.³⁸⁾

(1) 미성년의 보호

미성년의 보호와 관련해 기존의 형사법적 그리고 그밖에 수단들이 알맞은 것인지에 대한 물음은 무엇보다도 이 보고서의 준비를 위해 Renzikowski에 의해 조사되었다.

Renzikowski는 무엇보다도 성적인 학대로부터 청소년을 보호하기 위한 기존의 범죄규정은 부분적으로 보호연령제한과 관련해 모순된다는 점을 지적하였다. 형법 제182조 제1항 1번(§182 Abs. 1 Nr.1StGB)에 의하면 미성년자에게 돈을 지불하고 성적인 관계를 맺은 자 그리고 형법 제182조 제1항 2번(§182 Abs. 1 Nr.2)에 의하면 강제적인 상태의 착취에 대해 처벌을 하기 위해서는 희생자가 16세 이하여야 한다. 형법 제182조의 연령제한의 조정이 필요하다는 점 이외에도 Renzikowski는 제182조는 신체적인 접촉이 없더라도 성적인 행동을 포함시킬 것을 제안하였으며, 또한 형법 제78조b 제1항의 소멸시효에 형법 제182조에 따른 미성년에 대한 성적학대를 포함시키고, 장소의 제공, 성매매를

38) 성매매관련법의 내용에 포함되지 않는 미성년보호, 인신매매, 성매매강요 등의 내용에 대해선 다음을 참조, Renzikowski, Joachim, Reglementierung von Prostitution : Ziele und Probleme - eine kritische Betrachtung des Prostitutionsgesetz, Martin-Luther- Universität Halle-Wittenberg, 2007, S.52-61.

중개하는 등의 미성년의 성매매 후원에 대해서도 처벌할 것을 제안하였다.

연방정부는 어린이들에 대한 성적 착취와 어린이 음란물의 극복을 위한 유럽연합의회의 결정의 실행을 위한 법안의 초안을 마련하였고 이러한 연관 속에서 형법 제182조 제1항 1번과 2번의 연령제한을 18세로 상향하기로 하였다. 어린이에 대한 성적 착취와 어린이 음란물의 극복을 위한 2003년 12월 22일 유럽연합의회의 결정의 실행을 통해 그로 인한 제182조 제1항의 연령제한의 성공적인 상향을 통해 독일 형법 내에서 모순은 제거되었다.

형법 제180조 제2항과 비교했을 때 모순이 존재했었다. 예컨대 어떤 사람이 16세 또는 17세 사이의 청소년과 제3자 사이의 돈을 주고받는 성적 행위를 후원했을 때 그는 처벌을 받는다. 그러나 그가 동일한 희생자와 돈을 주고받는 성행위를 했을 때에도 제182조 제1항에 있는 16세로 제한된 연령제한으로 인해 처벌을 받지 않는다.

형법 제184조 제1항 1번과 비교했을 때 모순이 존재한다. 16세와 17세 청소년과의 폭력이 없는 성적 행위는 형법 제182조에 의해 처벌을 받지 않는다. 반면에 동일한 성적 행위가 표현된 음란영화를 18세 이하의 청소년에게 상영하는 것은 형법 제184조 제1항 1번에 의해 해서는 처벌받는다.

이 법안의 가결로 지금까지 존재했던 미성년의 형사법적 보호에 있던 결함이 해소될 것이다. 그리고 미성년 성매매의 영역에서 범죄자들의 형사법적 소추를 위한 전제조건이 향상될 것으로 보인다.

독일연방정부는 이러한 변화에 추가로 형법 제182조의 실행의 발전을 면밀히 관찰하였다. 연합정부 구성을 위한 계약에서 합의된 성범죄의 근본적인 개혁과 관련해 모순되거나 용어상의 불명확성의 제거라는 관점에서 Renzikowski 평가서에서 제시한 폭넓은 제안을 바탕으로 평가될 것이다.

또한 길거리 선도원의 형태로 미성년의 사회봉사활동은 커다란 의미를 지닌다. 미성년 성매매종사자들과 위험한 청소년들에게 심리사회적으로 도움이 되는 노동은 그 자체가 특별한 요구사항을 갖기 때문이다. 따라서 미성년 성매매 영역에서 노동의 자유의지와 수용의 원칙은 한계에 부딪친다. 성인과 반대로 일반적으로 청소년의 경우에는 자신들이 행한 행위의 결과를 파악하거나 또는 결과를 스스로 책임질 것이라고 생각하지 않는다. 이로 인해 미성년의 성매매와 관련한 노동과 관련해서는 위험성을 감소시키거나 혹은 건강상의 유해성을 감소시키는 성매매행위가 가능하도록 만드는 것이 아니라, 미성년의 성매매를 끊는 것이 궁극적인 목적이 되어야 한다.

마약 성매매는 예외적이지만 미성년의 성매매는 종종 성인들의 성매매에 비해 본질적으로 더 은밀하게 진행된다. 이러한 것이 소녀, 소년, 젊은 여성과 남성들에게 후원과 도움을 통해 접근하게 힘들게 한다.

미성년 성매매는 다양한 사건들의 경계면에서 이질적인 회색지대로 보인다. 무엇보다도 다양한 성매매장면, 마약장면, 기차역장면 그리고 정처없이 떠돌아 다니는 장면들이 스친다. 소란스러운 또는 큰 시장의 장면과 같은 하위문화적 연관성 그리고 또한 청소년들의 패거리 그리고 연계 같은 것을 생각할 수 있다.

미성년의 성매매에 있어서 예방은 다른 사례와는 달리 매우 특별하게 중요한 가치를 지니기 때문에, 무엇보다도 청소년들이 성매매의 환경에 빠져들지 않도록 저지하는 것이 중요한 문제이다. 그러나 이를 위해서는 동시에 소녀들과 젊은 여성들이 성적인 서비스를 제공하는 이유를 알아야 한다.

성매매종사자들 중 미성년자에 대한 지원을 지속적으로 발전시키기 위해서 연방정부의 차원에서는 성매매종사자를 위한 상담소, 청소년에 대한 지원의 영역에서 무엇보다도 다양한 다른 노동으로 전환할 수 있는 계기 및 기회를 향상시켜야 한다. 그리고 지방과 지역적 차원에

서 협력형태의 지속적인 구조를 발전시켜야 한다.

미성년자들에 의한 성매매행위를 장기적으로 예방하기 위해서는 다음과 같은 점들이 지적된다. 우선 많은 학문적인 연구들은 성매매를 하는 미성년들 중 이미 이전에 가정에서 또는 사회적으로 밀접한 환경 내에서 성적인 학대 또는 폭력을 경험한 경우가 많다는 것이다. 따라서 밀접한 사회적 관계 속에서 성적인 학대와 폭력의 예방과 투쟁을 위한 모든 노력과 희생자를 돌보는 모든 조치들은 동시에 미성년 성매매의 예방에도 기여를 하게 된다.

계속해서 모순되는 것으로 형법 제180조a 제2항 2번과 제181조a 제1항 1번은 다양한 범죄에 대한 위협으로 간주된다. 형사소송법 제180조a의 제2항 2번은 과도한 집세에 기인하여 집을 양도하게 됨에 따라 결과적으로 집 소유주가 성매매 종사자를 착취한 사례에 해당한다. 소위 “임대인특권”으로 불리는 것으로 집 소유주를 통한 착취는 형법 제181조a 제1항 1번에 의한 포주를 통한 착취보다 위협적이지 않다. 실질적으로 성매매종사자로서 인신매매의 희생자들은 성매매업소에서 일을 하는 것이 아니라, 개인집에서 일을 한다. 임대인특권은 이러한 연관성 속에서 역효과(kontraproduktiv)로 입증된다.

희생자들이 성매매종사자로부터 벗어날 수 없는 착취의 모든 형태가 동일한 벌을 받기 때문에 Renzikowski는 규정을 삭제하여야 한다고 지적한다. 이에 따라 연방정부는 소위 임대인특권의 폐지에 관한 문제를 면밀히 검토하고 있다.

(2) 인신매매와 강제성매매

성매매 수요자의 형법적 책임에 관한 문제의 논의에서 소위 인신매매희생자 또는 강제 성매매의 남자수요자가 의미를 갖게 되었다.

성매매관련법의 가결 이후 2004년 말 37번째 형법 변경법을 위한 입법과정에서 이 논의가 구체화 되었다. 이 법으로 인신매매의 범죄구

성요건이 새롭게 파악되었고 2002년 6월 19일 유럽연합의회의 인신매매와의 투쟁을 위한 결정 및 인신매매 특히 여성과 어린이들의 인신매매의 예방, 투쟁 그리고 처벌을 위한 유엔 추가의정서, 국경을 초월한 조직화된 범죄에 대항하는 2000년 11월 15일 유엔의 협정과 맞추게 되었다.

이에 2005년 4월 참의원은 법률안을 제출하였는데, 무엇보다도 이 법률안은 인신매매 희생자의 성적 학대에 대하여 범죄행위 구성요소를 도입할 것을 계획하였다. 이 법률안은 새로운 국회의 임기동안에 내용의 변화 없이 또다시 입법과정에 제출되었고 현재 연방의회에 협의를 위해 제출되었다. 기본적으로 연방정부는 참의원 법률안 즉 인신매매 희생자의 형사법적 보호를 향상시키려는 목적방향에 대해 환영하는 입장이다.³⁹⁾

현행 법에 의하면 성매매종사자에 대한 수요자는 처벌받지 않는다. 강제성매매 또는 인신매매 희생자의 “손님”은 일반적으로 성매매의 착취, 포주 그리고 인신매매 범죄의 보조자이기 때문에 고소당하지 않았다. 또한 형법 제233조a의 (인신매매의 후원)의 규정은 해당하지 않는다. 종종 형법 제117조 제1항 3번의 전제조건이 있다. 개별적인 사례의 상황에 의존하는, 형법 제177조, 형법 제232조, 또한 형법 제323조에 의해 유죄가 성립될 수 있다.

이러한 범죄의 성립과 관련하여 결점이 있는데, 이는 형법과 연결된 가치 그리고 파급효과의 관점에서 결점으로 파악된다.

연립정부계약에 의하면 강제성매매의 희생자는 형법의 가능성으로 더 잘 보호되어야 하며 강제성매매의 수요자인 남성의 범죄의 성립은 규정되어야만 한다. 참의원의 법률안은 새로운 인신매매를 불법으로 규정하는 환경에서 새로운 범죄 성립 요소를 제안하였다.

39) Gaede, Karsten, Die Vergewaltigung von Prostituierten, NStZ 2002, S.238ff.

인신매매 희생자들 또는 강제적 성매매종사자들의 상황, 즉 의지할 곳 없는 상황을 남용하여 이들의 성을 구매하는 남자들을 처벌하기 위한 새로운 규범을 제정하기 위한 다양한 근본적인 해결책들을 고려해야 한다는 점이다. 연방정부는 현재 이러한 요구들을 어떻게 수용하여, 상황에 적합한 세분화된 범죄구성요건을 만들 수 있을지에 대해서 심사하고 있다. 그러나 법률적인 틈을 메우는 것 이외에 더불어 인신매매의 문제를 해결하기 위하여 개인적이며 조직적인 제한조건의 개선을 위한 조치들이 동시에 수반되어야 한다.

이와 함께 독일 연방검찰청의 관점에서 성매매장소의 허가와 사창가에 대한 감시(Milieuaufklaerem)도 논의에 포함되어야 한다. 인신매매에 대한 형사소추 도구의 개선이외에도 연방정부의 관점에서는 광범위한 희생자보호가 동반되어야 할 것이다.

인신매매 희생자의 보호를 위한 적당한 대비, 의료적인 도움 그리고 심리적인 안정은 단지 인간적인 고려에 의해 제공되는 것이 아니다. 오히려 인신매매로 인한 형사소송절차에 있어 희생자는 자신의 억압의 방식에 관한 신빙성 있는 정보를 제공할 수 있기 때문에 중요한 증인이다. 따라서 그의 참여는 형사소송이 완전히 끝날 때까지 요구된다.⁴⁰⁾

인신매매에 대한 형사소송에서 이기기 위한 증언의 의미는 전문서적과 형사소추 실제에 있어 논의의 여지가 없다. 그리고 연방검찰청(Bundeskriminalamt)의 위임으로 진행된 “인신매매 구성요건”이라는 연구에서 또 한 번 강조되었다.

이 연구의 중요한 결과는 전문상담소를 통해 희생자를 돌보는 것인 형사소송에 있어 희생자와의 협동에 긍정적인 영향을 미친다. 이는 무엇보다도 숙박과 의료서비스의 제공을 통한 희생자의 심리적 안정 및

40) Frommel, Monika, Die Reform der Strafbarkeit von Menschen- und Frauenhandel aus kriminologischer Sicht, NKrimPol 2005, S.57f.

형사소송의 준비를 통해 나타난다. 무엇보다도 이 연구는 또한 희생자들과의 교류에 있어 실질적인 부족함을 밝히고 있다. 이러한 점에서 보호를 인신매매 희생자를 위한 효과적인 보호 정책, 안정, 치료를 준비하고 확실하게 하는 것은 형사소송의 관심사이다. 이러한 점에서 Renzikowski는 인신매매 희생자의 보호와 관련한 기존의 실질적인 문제점을 희생자를 돌보는 체류권(aufenthaltsrechtlich)과 또한 급부권(leistungsrechtlich)적 관점에서 지적하였다. 그는 인신매매 희생자의 체류권과(aufenthaltsrechtliche Status)관련한 지위가 충분히 인정되지 못하고 있다고 비판하였다. 소송이 끝날 때까지의 일시적인 체류를 위한 허가와 최소한 4주의 안정기의 도입 이외에도 Renzikowski는 소송이 끝날 때까지를 넘어서는 이탈리아의 예와 미국의 희생자 보호프로그램 같은 인간적인 거주권의 보호를 제안하였다.

현재 망명자와 관련된 규정에 의해 보장되는 희생자를 돌봐주는 것과 관련해 Renzikowski는 광범위한 입법행위의 필요성을 보았다. 이러한 제안과 함께 Renzikowski는 전문상담소 현장으로부터 보도되는 인신매매 희생자를 돌보는데 있어 어려움을 접목하였다. 이에 따라 희생자의 안정을 보장하기 위해서는 희생자의 협조를 위하여 의료적인 도움을 포함해 심적이며 정신요법적인 치료를 위한 재정적인 도움까지 요구된다. 그밖에 성폭력의 희생자와 임산부와 같은 사람들에게 필요한 지원들도 고려하여야 한다.⁴¹⁾

변화의 필요성은 Renzikowski의 조사분석에 의해 나타나는데 이는 인신매매의 극복을 위한 유럽회의의 결정과 같은 프로토콜에 근거한다.

독일연방정부는 현재 법률안의 체류와 망명법적인 유럽연합의 방향성에 맞게 전화하기 위한 준비를 하였다. 이에 따라 무엇보다도 인신매매 희생자의 체류법적인 위치가 2004/81의 방향성에 맞게 디자인될 것이다. 여기에는 아마도 인신매매 희생자를 위하여 최소한 한 달간의

41) Vgl. Hoffmann, Johannes, Menschenhandel, 2002.

숙고기간의 법적으로 확정되었다. 이는 또한 희생자의 안정에 도움이 될 것이며, 이러한 안정을 바탕으로 형사소송에 있어 증인으로서 진술을 할 수 있도록 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 형사소송에서 협력을 위한 준비가 되어있는 경우 체류허가가 특정한 전제조건 하에 임시적인 허가를 넘어 소송이 끝날 때까지 받을 수 있다.

이외에도 독일연방정부는 다음의 시기 소위 희생자보호방침의 조항인 제7조 제1항 및 제9조 제1항의 관점에서 어느 범위까지 성공적인 치료와 정심요법적인 돌봄을 위한 행동의 필요성이 있는지를 검토하고 있다. 더욱이 독일연방정부는 인신매매의 극복을 위하여 이미 기존에 존재하고 있는 광범위한 활동들을 더욱 발전시킬 것을 명확히 하였다.

성공적인 협력위원회로서 1997년 이후 연방가족노인여성청소년부(das Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)의 지휘 아래 존재한 연방 각 주 근로자단체의 여성정책이 입증되었다. 이 팀은 전문적으로 관련된 연방부서와 각주의 부서, 연방검찰청, 비정부조직과 여성매매와 폭력에 대항하는 연방차원의 조화단체가 대표한다. 이 팀의 과제로는 연방 및 국내외에서의 다양한 활동에 대한 지속적인 정보교환 여성매매의 극복에 있어 구체적인 문제의 분석, 여성매매의 극복을 위한 공동의 행동이 있다.

지금까지 중요한 결과는 증인보호프로그램에 포함될 수 없거나 포함되지 않으려 했던 여성을 위한 특별한 증인보호를 위한 협력모델의 개발 중에 있다는 것이다. 이러한 협력개념은 여러 주에서 적당한 모델의 기초가 되었다. 이러한 기초위에서 발전된 경찰과 전문 상담소의 협력은 연방 각주에서 경찰과 연방검찰청의 경험과 실습을 통해서 긍정적으로 평가되었다.

인신매매와 관련한 형사소송에서의 성공을 위해 중요한 요인으로는 희생자인 증인의 안정이 있다. 효과적인 형사소송을 위한 관점에서

보았을 때, 인신매매의 희생자를 위한 전문상담소는 희생자가 증인으로서의 역할을 수행하는데 매우 효과적이라는 점을 경험적으로 증명하였다.

전문상담소를 통한 희생자증인의 성공적인 보호와 지속적인 협력의 유지와 발전을 위해서는 인신매매 희생자를 위한 전문상담소에 대한 재정적인 안정이 바탕이 되어야만 한다. 연방정부는 이를 위해 결정권이 있는 각주들이 자신들의 권한 내에서 책임을 지는 것에서 출발하고 있다. 독일 연방가족노인여성청소년부는 이러한 권한 내에서 여성매매에 반대하는 여성상담소의 네트워크 활동에 재정적 지원을 하고 있으며 이러한 후원을 계속하고 있다.

5. 성매매관련법의 기타 영향분석

1) 영업법 및 숙박업법에의 영향

성매매관련법의 효력발생 이후 영업법과 숙박업법의 영역에서 성매매관련법의 영향력에 대한 문제는 매우 중요한 논점을 형성하였다. 성매매관련법은 영업법적인 유형의 직접적인 규정을 포함하지 않았다. 법적으로 성매매관련법 규정의 공개적이며 법적인 대상에 대한 영향력이 문제였다.

성매매관련법의 효력발생 이후 성적인 서비스를 제공하면서 이윤을 얻는 성매매업소, 이와 비슷한 영업은 영업조례의 의미에서 영업(장사)으로 간주될 수 있는지의 문제, 그리고 영업법적인 통제와 감독에 놓일 수 있는지의 문제가 중심에 있다. 이외에도 성매매행위에 있어 영업법적인 분류에 관한 문제 그리고 자영업으로 활동하는 성매매종사자의 영업법적인 신고의무에 관한 문제가 제기된다.

성매매관련법의 개정에도 불구하고 입법자들은 2000년 12월 1일 베를린 행정법원의 판결과 관련해 숙박업법에 있어 변화가 요구되지 않

는다는 것에서 출발한다. 법률안의 제1조는 돈을 주는 성적 행위가 더 이상 자동적으로 부도덕한 것으로 되는 것은 아니라는 점을 명확히 하였다. 법의 효력이 발생하기 전 성매매종사자로서의 활동 및 성매매업소, 클럽 등의 형태에서 성매매 영업은 영업법의 적용을 어렵게 만들었다.⁴²⁾

성매매업소의 경영자와 이와 비슷한 경영자들은 관청의 실무 즉 영업적으로 방을 세놓은 것으로 공식적으로 성매매업소가 운영되는 것으로 용인된다. 성매매관련법의 효력이 발생할 때까지 숙박업법에는 합의가 존재했다. 즉 자신의 숙박업 장소에서 성매매종사자와 손님사이에 성매매를 제공하는 숙박업을 경영하는 사람은 신뢰할 수 없는 사람이라는 견해가 있었다. 범죄구성요건을 위한 숙박업법적인 판결은 반사회적, 사회에 해가 되는 활동으로 성매매를 파악한다. 숙박업과 성매매가 공간적으로 서로 연결되어 있는 경영에 있어 또한 단지 연결만을 제공하는 숙박공간은 결과적으로 숙박업허가서가 배부되어서는 안된다. 이는 다양한 영업적인 조직형태의 특징을 야기했다. 즉 성적인 서비스를 제공하는 건물의 부분으로부터 숙박업 부분의 외형적 공간의 분리하는 특징을 야기했다. 성매매관련법의 효력발생 이전에 베를린 행정법원은 2000년 12월 1일의 판결과 함께 성매매를 위한 공간으로서 숙박업 허가를 철회하였다. 광범위하게 정당화된 결정에서 사법당국은 반복되었던 판결을 반대하였고 확인하였다. 즉 성인의 자유롭고 범죄를 수반하지 않는 성매매는 오늘날 인정되는 사회윤리적 가치관에 따라 규제법률의 의미에서 더 이상 관습에 반하는 것으로 간주되지 않는다는 것이다.

42) Landmann/Rohner, Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, Bd.I: Gewerbeordnung. Kommentar von Peter Marcks, Dirk Neumann, Peter Bleutge, Bärbel Fuchs, Geong Kahl, Ernst-Martin Salewski, Geong Schönleuter, 47. Ergänzungslief: Stand November 2005.

성매매관련법의 효력 발생 이후 2002년 6월 18/19일의 영업법에 관한 연방-주 위원회는 2002년 1월 1일로 효력이 발생한 성매매관련법이 영업법에 어떠한 영향을 미쳤는지 또는 아닌지에 관한 문제를 다루었다. 그러나 이 위원회의 합의된 표결과는 달리 성매매업소의 영업법적인 분류와 관련하여 그리고 숙식업법 제4조 제1항 1번의 설명과 관련하여 일치된 합의에 이르지 못했다.

단지 합의된 견해는 다음과 같다. 즉 성매매관련법의 배경에서 성매매종사자의 행위는 영업으로 등급을 매길 수 없다는 것이다. 그로부터 자영업적 성매매종사자들은 영업광고를 제시할 수 없고 제3자와의 성적인 행위를 위한 길거리 영업 허가증을 신청할 수 없다.

성매매업소에 있어 다른 주와 연방은 적당한 영업법적인 추론에 합당한 영업상의 실행을 받아들인 반면에 바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 브레멘, 튀링엔 그리고 작센 주들은 영업법적인 신고의무가 없는 것으로 보았다. 연방-주-위원회는 다수결을 통해 성매매관련법과 관련하여 다음과 같은 결론을 제시하였다. 성매매업소 경영자는 숙식업 경영자로서 인정되고 자신의 영업을 광고할 수 있다. 성매매를 할 수 있는 식당점 여관 또는 숙식을 할 수 있는 성매매업소의 경우엔 오로지 숙식업법 제4조 제1항의 1번에 의해서는 허가를 취소할 수 없다. 성매매종사자들의 성매매행위가 자신의 의지에 반해 행해지는 경우엔 취소될 수 있다. 청소년 보호를 위해 위험한 경우, 손님들 또는 이웃사람들에게 불편함을 유발하는 구체적인 사례의 경우 허가의 거부가 정당화 될 수 있다.

판결에서 보면 성매매관련법에 의한 영업법 그리고 숙식업법에 대한 파급효과를 인정하는 경향이 명확하게 나타나고 있다. 이 범위에서 행정법원에서 논의의 대상은 지금까지 숙식업허가의 거부 또는 취소에 관한 것이었다. 상급법원에서 이미 식당점 여관에서의 성매매와 성매매업소와 같은 종류의 경영을 기본적으로 영업조례의 의미에서 영업으

로 분류하고 특정한 조건하에서 숙박업 허가증을 교부할 수 있는 가능성이 인정되고 있었다.

연방주의 개혁과 관련해 숙박업법이 연방을 구성하는 각주의 독점적인 권한으로 넘어가기 때문에 숙박업법에 있어 기존의 입법적인 처분의 필요성을 검토하는 것은 각주의 권한에 속한다.

연방차원에서의 입법의 필요성은 성적인 서비스를 제공함으로써 경제적 이익을 목표로 하는 성매매업소 및 성매매업소와 유사한 업소등에서 이루어지는 영업에 대하여 어떤 수단을 통해 감독할 수 있는지, 적절한 수단을 마련하기 위하여 생겨난다.

SoFFI KI 연구에서 설문조사에 응답한 영업기관의 절반 이상이 영업조례와 숙박업에 있어 성매매업소류의 또는 성매매에 가까운 영업을 위해 필요한 것으로 간주한다. 또한 전문상담소의 대표자들도 이를 의미있는 것으로 간주한다. 부분적으로 영업법의 실행에서 각 영업장의 대표자들은 성매매업소를 위하여 허가를 받을 의무를 요구하게 되었다. 이는 부분적으로 각 주에서 성매매영업을 지금까지 영업(장사)로 인정하지 않았던 영업감찰당국이 담당한다.

영업법상 성매매영업을 위한 허가의무제의 도입을 찬성하는 사람들은 이러한 모델에서 성매매업소, 클럽 등에서 성매매종사자의 상황 개선을 위한 다양한 해결책 모색이 가능하다고 보았다. 이러한 관점에서라면 성매매종사자들이 모든 면에서 합법적으로 일할 수 있는 영역을 만들 수 있을 것으로 보인다. 그리고 위생상의 규정, 건축법, 영업법 그리고 외국인법의 규정을 제정하고, 실행할 수 있는 영역을 만들어 낼 수 있다.

허가의무제의 도입에 있어 무엇보다 성매매의 불법적인 영역에서 합법적인 영역을 분리하는 방향으로 한 단계 발전할 수 있는 가능성과 또한 성매매행위와 관련한 거래의 투명성을 개선할 수 있는 가능성이 보여진다. 영업법상 허가를 받을 의무를 도입하는 것에 대해 특

히 연방검찰청 및 각주의 검찰청은 찬성하였다. 그래서 바이에른주의 주 검찰청은 2006년 월드컵과 관련해 인신매매/강제 성매매에 대한 연방 검찰청의 평가의 범위 내에서 근본적인 문제를 제기하였다. 성매매업소와 성매매업소와 같은 류의 업소에 대하여 영업법상 인정하기 위하여 네덜란드에서의 성매매업소를 위한 허가의무 그리고 이와 함께 나타난 향상된 성매매업소에 대한 경찰통제의 긍정적인 경험을 말하였다. 이러한 경험은 영업법상 통제수단의 개선을 위한 논의에서 고려할 필요가 있다. 연방정부는 각 주정부와의 협력을 통해 성매매와 관련한 영업적인 행위의 통제를 어떤 영업법상의 도구를 통해 보다 효율적으로 만들 수 있는지에 대해 고민하고 있다.

2) 건축법에의 영향

영업법에서보다 성매매의 사회윤리적 운동에 덜 관련되어 있었기 때문에 성매매관련법은 지금까지 건축법의 운용에 있어 중대한 영향을 갖지 못했다.

건축계획법이 개인이 아닌 구체적인 건설지역 내에서 토지의 건축과 사용을 가능하게 하고 혹시 일어날 수 있는 토지이용과 관련한 갈등을 방지 또는 조정하는 의미에서 토지의 특정한 사용의 신뢰성의 문제에 있어 건축법적인 판결 이후는 사용의 사회윤리적 운동에 달려 있다.

그래서 일반적인 주거지역에 거주 성매매 또는 성매매업소와 같은 영업을 금지하는 평가에 있어 중요한 것은 성매매종사자들의 평가나 혹은 성매매로 인해 야기되어지는 것에 의한 것이 아니라, 잠재적인 구매자들에 의한 평가가 거주 지역을 위해서는 방해가 된다는 것이다. 성매매관련법은 이를 계획하는 평가에 있어 거주성매매 또는 성매매업소와 같은 영업을 주거지역에 부정적인 영향을 미친다는 인식과 그로 인해 도시건설에도 부정적인 영향을 미친다는 인식을 변경시키지 못했다.

재판에 의하면 폭력적인 흥등의 폭력적인 수반현상, 불만족스럽거나 술에 취한 고객으로 인한 소음, 잘못된 초인종 소리, 성을 구매하는 사람들의 청소년 또는 여성 거주자들에 대한 상스러운 행동과 같은 전형적인 불미스러운 일이 발생한다. 이러한 것은 성매매관련법을 통해 변화되지는 않는다.

성매매관련법의 효력발생 이후 재판은 전형적인 관찰방법을 근거로 성매매업소의 영업을 방해되는 것으로 평가하였다. 일반적인 거주지역에서 뿐만 아니라 혼합된 지역에서도 건축계획법의 관점에서 성매매가 허락되지 않고 단지 상업과 공업지역에서만 인가되었다.

그러나 관청의 결정은 항상 일관적이지는 않다. 부분적으로 주택에서 그리고 거주지역에서의 성매매가 용인되고 있으며, 보통은 예외적인 상황에서 인정되고 있다. 건축법적인 허가단계에 성매매종사자들의 노동조건이 지금까지 좋은 역할을 하지는 않았다.

3) 조세법에의 영향

조세법의 영역에서 파급효과의 형태로 성매매관련법의 영향이 명확하게 확인된다. 조세법의 실행에 있어 풍속에 위배되는 것과 관련해 성매매관련법의 평가는 성매매로 인한 성매매종사자들의 수입이 다른 영업적인 활동으로 인한 수입과 동일시되는 방식으로 인정되었다. 자영업적으로 활동하는 성매매종사자들의 수입은 성매매관련법의 효력발생 이후 거의 모든 세무서에서 영업으로부터의 소득으로 인정되었다.

단일한 법적인 분류에도 불구하고 다양한 성매매종사자들의 수입에 대해 세금을 부과하기 위한 다양한 절차가 적용되었다.

설문에 응한 세무당국은 성매매영역을 위한 특별한 규정이 필요하다고 보지는 않았다. 모든 납세의무자들에 대하여 동등하게 대우한다는 의미에서 성매매종사자들에 대한 또는 성매매영역에 대한 특별한 규정을 정당화할 수는 없는 것이다. 그러나 이것이 연방차원의 단일

한 법적으로 안정장치가 된 성매매종사자들의 과세 절차를 위한 고민을 아예 배제하는 것은 아니다. 설문에 응한 세무당국에서 부분적으로 자영업적으로 활동하는 성매매종사자들의 조세신고를 기록하였다. 세무당국을 통한 특정 목표를 향한 설명, 다양한 가능성의 범위내에서 세금추가청구의 유연한 행동들을 통해 지금까지 자신들의 수입에 대해 납세를 하지 않았던 성매매종사자들이 스스로 세금신고를 하게 만들었다.

성매매종사자들의 과세는 세법의 실질적인 수행의 문제이다. 독일연방공화국의 세금정책(Finanzverfassung)에 의하면 각 주에 결정권이 있다. 연방재무부는 성매매의 영역에서 과세의 개선과 단일화를 위해 각 주의 최고 재무당국에 뒤셀도르프 절차에 해당하는 절차를 도입할 것을 제안하였다.

뒤셀도르프 절차는 단순화된 행정절차이다. 이에 의하면 성매매업소 경영자와 성매매업소와 같은 것을 경영하는 사람은 세무당국과 합의에 따라 자신의 영업속에서 일하는 각각의 성매매종사자들에 대해 세무당국에 총액을 납부하는 것이다. 이러한 총액은 선불로 지급하고 있다. 이는 차후의 징세를 충분히 그리고 확실하게 할 수 있기 때문이다. 이러한 절차에 참여함으로써 소득세신고를 면제받고 실질적으로 발생한 세금 지불을 면제받지는 않는다. 총액으로 지불된 세금총액은 미납세의 개인적인 고려에 있어 실질적으로 지불될 세금으로 산입된다.

뒤셀도르프 절차는 그 사이 이미 바덴-뷔르템베르크주와 노르트라인-베스트팔렌주에 도입되었다. 베를린에서는 뒤셀도르프 절차의 도입을 준비 중에 있다. 연방과 각 주의 최고 세무당국은 2006년 12월 6일부터 8일의 회의에서 뒤셀도르프 절차를 하위 업무영역에서 성매매종사자들에 대한 과세를 위한 유용한 방법으로 인정하기로 다수가 합의하였다.

4) 출입제한구역

주정부는 법에 의해(Art. 297 EGStGB) 청소년 또는 공적인 미풍양속의 보호를 위한 법령을 통해 지역의 전체적으로 또는 부분적으로 특정 거리, 도로, 공원, 시설 등지에서 성매매가 전면적으로 또는 특정한 시간대에 한정하여 금지할 수 있다.

각각의 주정부는 통행제한 범위의 설치부터 베를린에서처럼 통행제한 범위의 포기까지 지역적으로 다양한 방식을 취할 수 있다.

통행제한 명령을 통해 성매매가 금지된 지역에서 성매매를 금지하는 것은 실질적으로는 단지 제한적으로만 달성될 수 있을 것이다. 왜냐하면 이러한 금지는 종종 그 효과가 미미한 것으로 관찰되기 때문이다. 그리고 많은 기초자치단체의 실질적인 경험에서 보면 일반적인 것이 아니라 부분적으로 선택적으로 추구되기 때문이다.

전체적으로 고립화는 오명 그리고 범죄화를 야기하는 것이 아니라 포주를 통해 성매매의 착취를 조성하는 것이다. 통행제한 지역에서 성매매의 추적과 관용의 교환이 성매매종사자의 법적 불확실성을 높인다.

성매매관련법의 영향에 대한 경험적인 연구인 SoFFI KI의 결과에 따르면 성매매종사자들을 위한 전문상담소에서 일하는 사람들은 기존의 통행제한지역에 관한 규정을 완화하여야 한다고 생각하고 있으며, 대다수의 사람들은 일반적으로 이의 철폐를 옹호한다. 또한 그곳에서 설문에 응한 성매매종사자들의 대다수 및 성매매업소를 운영하는 사람들 또한 제한지역의 철폐를 옹호했다. 거주민들의 정당한 권리의 보호를 위해 양 단체의 1/3은 유지하는 방향을 지지한다.

제한지역에 있는 성매매종사자들의 고용환경에 대한 부정적인 영향의 배경에는 제한지역규정의 폐지 또는 지역적인 상황에 따라 규정의 완화가 성매매종사자의 노동조건의 향상에 도움이 될 것이라는 점이 놓여있다.

그럼에도 현재 성매매의 지역적인 규제를 위해 각주와 지방자치단체로부터 이러한 도구들을 완전히 빼앗는 것은 의미있어 보이지는 않는다. 법에서(Art. 297 EGStGB) 추구하는 보호목적 특히 청소년의 보호 그리고 거주민의 정당한 권리의 보호는 성매매관련법의 효력발생 이후 정당화되었다.

법(Art. 297 EGStGB)의 기초위에 제한지역의 허용은 재판을 통해 성매매관련법의 효력발생 이후 확인되었다. 다른 평가는 성매매관련법의 발표와 함께 성매매가 근본적으로 허가된 경제적인 활동이라는 명확한 사실에서 나오는 것은 아니다.

기본법 제12조(Art. 12 GG)에서 규정하는 직업선택의 권리를 무제한적으로 보장하는 것이 아니라 공적인 이해에서 직업권의 규정을 허용하여야 한다. 성매매의 지역적 규정에 대한 포기는 연방정부의 이해에 의하면 기본법에 의해 제공되는 것이 아니다. 독일연방정부는 이에 관한 재판의 변화와 실재를 계속적으로 관찰한다. 현재 연방정부의 관점에서 법(Art. 297 EGStGB)의 명령권한의 변화는 필요없다는 입장이다.

제 4 장 사후적 입법평가를 위한 시사점

사후적 입법평가는 법률이 시행된 이후 당초 법규정을 통해 의도하였던 목표를 어느 정도 달성하였는가를 파악하고, 더불어 법규정의 부수적인 효과와 그 밖에 발생한 다양한 효과를 분석하기 위해서 필요하다. 또한 사후적 입법평가는 현행 법규정의 개정필요성을 검토하고 개정의 범위를 확정하기 위해서도 필요한 평가이다. 따라서 사후평가를 통해서 분석하고자 하는 주요 내용의 첫 번째는 법률의 효과성이다. 즉 현행 법규정이 의도하는 목표에 도달하였는가의 여부를 측정하는 것이 사후적 입법평가의 가장 중요하고도 핵심적인 목적인 것이다. 이 밖에 법규정으로 인해 예측한 부수적 효과 또는 예측하지 못하였던 부수적 효과의 분석, 법규를 통한 행정부담의 변화정도, 즉 행정부담의 증가 또는 경감 여부, 법규정의 실용성과 타당성, 개정의 필요성 또는 폐지여부 등을 주요 내용으로 한다.⁴³⁾

일반적으로 사후적 입법평가를 실시하게 되는 계기는 법령적용을 통해 드러나는 법령개정의 필요성이지만, 그 밖에 개별 법령들은 이미 주기적인 사후평가를 규율하기도 한다. 예컨대 ‘독일의 요양보험법 (Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit : Pflegeversicherung)’ 제10조 제4항에서는 “연방노동복지부는 연방의 입법관련기관에 대하여 1997년부터 매 3년마다 요양보험의 추이, 독일 전역에서의 요양보호의 상황 및 제안의 실제 전환 및 요양보험의 문제에 대한 위원회의 조언에 관하여 보고한다”라고 법률의 결과에 대한 정기적인 사후검증을 규정하고 있다.⁴⁴⁾

이러한 사후적 입법평가의 핵심적인 심사기준은 첫 번째는 목표달성도이며, 그 밖에 비용추계, 비용-편익분석, 수용성, 실용성, 부수적 효

43) 박영도, 입법평가 입문, 한국법제연구원, 2008년, 648-649쪽.

44) 박영도, 입법평가 입문, 한국법제연구원, 2008년, 651쪽.

과 및 역효과 등이 있다. 그러나 사후적 입법평가의 기준 또는 방법이 모든 평가에 동일하게 적용되는 것은 아니다. 각각의 법령마다 의도하는 효과는 서로 상이하므로, 이러한 법령의 효과성을 측정하는 기준과 방법도 각각 달라야 하기 때문이다.

본 연구에서 살펴본 독일의 「성매매종사자의 법적 지위에 관한 법」의 목적은 성매매행위를 개인의 자율적 판단에 근거한 합법적인 직업으로 규정함으로써 성매매종사자들도 기타의 직업군에 종사하는 근로자들과 동일한 법적 지위와 권리를 보장하는 것이다. 이에 따라 성매매관련법의 개정으로 인하여 성매매행위 종사자들이 근로자로서 갖는 권리와 지위에 대한 실태분석을 시도하였다.

2002년 1월 1일부터 효력을 발생한 성매매관련법에 대한 효과성 검토를 위하여 담당부처인 연방가족노인여성청소년부는 시행 5년이 지난 2007년 사후적 입법평가를 실시하였다. 본 사후적 입법평가의 주요 목적은 성매매관련법의 개정으로 인하여 의도하였던 효과들이 어느 정도 성공적으로 나타나고 있는지를 분석하는 것이었다. 이에 따라 독일 연방가족노인여성청소년부에서 분석하고자 하였던 법률개정으로 인한 효과성은 첫째, 성매매종사자들의 사회보장효과 둘째, 성매매종사자들의 노동환경 개선효과 셋째, 성매매행위의 중단가능성 넷째, 범죄율 감소효과 다섯째 성매매관련법의 개정으로 인한 직·간접적 영향 등이다.

이러한 독일의 성매매관련법에 대한 사후적 입법평가를 위해서 이용된 방법론을 살펴보면 비교법적 방법, 설문조사, 통계자료 및 문헌 분석 등을 이용하였다.

방법론에 대하여 구체적으로 살펴보면 성매매관련법(ProstG)의 효과성을 검증하기 위하여 가장 폭넓게 이용된 방법론은 설문조사와 통계 분석이었다. 설문조사는 성매매종사자의 사회보장효과, 노동조건 개선효과와 세 번째 내용으로 거론하였던 성매매종사자들의 성매매행위

중단가능성을 측정하기 위하여 성매매종사자들을 대상으로 한 설문조사였다. 이 밖에 성매매관련법의 제정으로 인하여 범죄율 감소효과를 측정하기 위해서는 일선 경찰관들을 대상으로 설문조사와 면접조사를 실시하였다. 성매매관련법 개정이후 범죄예방 및 범죄수사를 직접적으로 담당하고 있는 경찰들을 상대로 설문조사 및 면접조사를 실시함으로써 범죄율의 통계자료외에 범죄율과 관련된 현장의 의견을 반영하였다.

설문조사 외에 법률의 효과성 검증을 위하여 사용한 방법론은 통계자료 분석 및 문헌연구이다. 성매매종사자들의 사회보장 효과를 검토하기 위하여 성매매종사자들을 대상으로 한 설문조사 외에 성매매관련법의 개정으로 인한 직·간접적 영향을 분석하기 위해서 통계자료 및 문헌연구를 사용하였다. 성매매관련법 개정이후 성매매종사자들의 건강보험 및 연금보험 가입률 변동에 대한 자료를 통하여 사회보험보장의 효과를 측정하기 위하여, 성매매관련법 제정이후 실질적으로 성매매종사자들의 사회보험 가입률이 어느 정도 증가하였는지를 실증적으로 분석하기 위하여 2001년부터 2003년까지의 사회보험 가입률 변화를 조사하였다.

마지막으로 성매매관련법의 효과성 검토를 위한 사후적 입법평가의 방법으로서 규범분석을 하였다. 성매매관련법의 개정으로 인한 직·간접적인 영향을 분석하기 위하여 성매매관련법의 개정이 기타 법률과의 관계를 기초로 규범적 분석을 실시하였다. 성매매관련법의 개정은 특히 영업법 및 숙박업법과 건축법 그리고 조세법과 관련되며, 성매매행위를 합법적인 직업으로 인정함에 따라 성매매행위와 유사한 유흥업소 등에 미치는 영향과 이로 인한 조세수입에 미치는 영향 등을 규범적으로 분석하였다.

이러한 사후적 입법평가를 실시한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 성매매관련법(ProstG) 개정이후 성매매종사자들의 사회보장효과는 미미한 것으로 나타났다.

둘째, 성매매종사자들의 노동환경의 개선효과도 주목할 만한 수준은 아니었다. 성매매관련법(ProstG)을 통해 성매매를 합법적인 직업으로서 규율하였지만 여전히 직업소개서 또는 노동사무소를 통해 성매매활동을 기타 다른 직업과 마찬가지로 소개해주는 사례는 없었으며, 노동조건 개선도 눈에 띄게 두드러질만큼의 긍정적 효과는 없는 것으로 조사되었다.

셋째, 성매매행위의 합법적인 직업으로 규정하는 것만으로는 성매매종사자들이 자의에 의해 성매매행위를 중단할 가능성을 크게 개선시키지는 못한 것으로 나타났다. 다만 성매매종사자들의 직업전환을 지원하는 다양한 지원프로그램을 통해서 직업전환을 위한 조건은 향상될 수 있을 것이다.

넷째, 범죄감소효과와 관련하여 성매매관련법은 자율적인 의사에 근거한 성매매종사자들의 법적 지위에 초점을 맞추었으며, 기타 인신매매나 성매매강요를 비롯한 그 밖의 강제성 있는 성매매활동의 폐해는 내용에 포함되지 않았다. 따라서 성매매관련법의 제정으로 인한 효과 분석에서도 성매매강요나 인신매매, 미성년자의 성매매 등 많은 분야에서 나타나고 지속적으로 제기되었던 문제점은 여전히 존재하고 있다. 그러나 법률 개정으로 인하여 성매매행위와 관련한 다양한 영업 및 사창가 주변 활동의 투명성은 높아진 것으로 나타났다. 결과적으로 현행 개정법률은 매우 제한적인 분야에 대해서만 규율하고 있는 한계점으로 인하여, 전반적인 범죄율의 감소를 위해서는 자율적인 성매매행위뿐만 아니라 인신매매나 성매매강요 등 성매매행위에 대한 규율범위를 확대할 필요가 있다.

참고 문헌

- Budde, Miryam, Die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Sozialversicherung, 2006, S.200.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten, 2007, S.4-5.
- Campagna, Norbert, Prostitution, Eine philosophische Untersuchung, 2005.
- Di Nicola, Andrea/Orfano, Isabella/Cauduro, Andrea/Conci, Nicoletta, Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children, 2005, S.15-19.
- Frommel, Monika, Die Reform der Strafbarkeit von Menschen- und Frauenhandel aus kriminologischer Sicht, NKrimPol 2005, S.57f.
- Gaede, Karsten, Die Vergewaltigung von Prostituierten, NStZ 2002, S.238ff.
- Galen, Margarete von, Rechtsfragen der Prostitution, 2004, 291ff.
- Hamdorf, Kai/Lernestedt, Claes, Die Kriminalisierung des Kaufs sexueller Dienste in Schweden, KJ 2000, S.352ff.
- Helfferrich, Cornelia, Ausstieg aus der Prostitution. zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, Sozialwissenschaftliches FrauenForschungs-Institut SoFFI.K, 2007.
- Helfferrich, Cornelia, Kriminalitätsbekämpfung und Prostitutionsgesetz, Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut SoFFI.K, 2007.
- Herz, Annette Louise, Menschenhandel, Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis, 2005.

참 고 문 헌

- Hoffmann, Johannes, Menschenhandel, 2002.
- Holli, Anne Maria, Towards a new prohibitionsm? State feminism, women's movements and prostitution policies in Finland, in: Outshoorn(Hrsg.), The Politics of Prostitution, 2004, S.103.
- Kantola, Johanna/Squires, Judith, Prostitution policies in Britain, 1982-2002, in: Outshoorn(Hrsg.), The Politics of Prostitution, 2004, S.62ff.
- Kelker, Brigitte, Die Situation von Prostituierten im Strafrecht und ein freiheitliches Rechtsverständnis, KritV 1993, S.289ff.
- Landmann/Rohner, Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, Bd.I: Gewerbeordnung. Kommentar von Peter Marcks, Dirk Neumann, Peter Bleutge, Bärbel Fuchs, Geong Kahl, Ernst-Martin Salewski, Geong Schönleuter, 47. Ergänzungslief: Stand November 2005.
- Renzikowski, Joachim, Reglementierung von Prostitution : Ziele und Probleme - eine kritische Betrachtung des Prostitutionsgesetz, Martin- Luther-Universität Halle-Wittenberg, 2007.
- 이은애 · 김재광, 유럽 10개국 성매매관련법제 비교연구, 한국법제연구원, 2006.