Issue Brief
JEJU WOMAN & FAMILY RESEARCH INSTITUTE [No.29]

발행처:(재)제주여성가족연구원 | 발행일:2018. 9. 30 | 발행인:이은희

제주지역 성매매 집결지 환경변화와 개선방향

- 탐라문화광장 조성사업을 중심으로 -

이 화 진[1)]

목 차

1. 성매매 집결지 정책 현황
2. 산지천 일대 성매매 업소 변화 추이
3. 집결지 주변 도시재생 사업(탐라문화광장 조성) 개요
4. 환경변화 및 개발의 한계
5. 탐라문화광장 활성화를 위한 개선방향

1) 제주여성가족연구원 성인지정책센터 연구위원

연 구 배 경

- 2004년 성매매특별법 제정 이후 정부는 성매매 근절을 위하여 우선적으로 성매매 집결지 폐쇄를 추진한 바 있음
  - 그 결과 성매매만을 위한 집결지는 줄어들었지만 성매매를 1차적인 목적으로 하는 전업형 집결지는 여전히 존재하고 있음
  - 최근 조사에 의하면 성매매 집결지는 전국적으로 약 42개 지역이고 제주지역에서도 1개 지역이 포함됨[2)]

- 성매매 집결지는 오랫동안 존재해온 역사성과 공간적 상징성으로 인해 성산업 축소정책에 중요한 의미가 있음
  - 성구매가 가장 활발히 이루어지는 곳은 유흥업소와 같은 겸업형 업소(59%)이지만 집결지가 포함된 전업형 업소에서도 상당수(16.4%) 성매매가 이루어지고 있음[3)]

- 제주특별자치도에서는 성매매 집결지 폐쇄와 도시재생 차원에서 2014년부터 산지천 일대를 재정비하고 탐라문화광장 조성을 추진하였음
  - 그러나 광장조성이 완료된 이후에도 이 지역은 낮에는 노숙인과 주취자, 밤에는 성매매 호객행위가 여전히 이루어지고 있어 도민이나 관광객들의 방문이 활발하지 않음[4)]

- 제주지역에서 오랫동안 성매매 집결지로 존재했던 탐라문화광장 주변의 성매매 행위를 근절하고 쾌적한 주거환경 및 지역 활성화를 위하여 해당지역의 성매매 추이와 변화를 파악하고 정책방향을 제언함

2) 여성가족부. 2016. 성매매 실태조사

3) 여성가족부. 앞책.

4) 탐라문화광장 조성 이후 성매매 호객행위가 근절되지 않고 있다는 지적은 언론에 반복적으로 발표된 바 있고, 최근 경찰과 유관기관의 대책논의가 진행되기도 하였음('성매매 성행하는 탐라문화광장, 경찰이 나선다' 미디어제주 2018. 8. 23 기사 등)

1. 성매매 집결지 정책 현황

- 성매매 집결지는 성매매를 일차적인 목적으로 하는 업소들의 밀집지역으로 정의할 수 있음[5]
- 정부는 2004년 성매매방지법 제정 이후 집결지 폐쇄정책을 1차적으로 추진하였고 그 결과 다수의 집결지가 폐쇄되었음
- 정부 차원의 2차적 성매매 집결지 폐쇄정책은 2015년 다시 시도되었고 이를 위하여 다양한 정책을 추진한 결과 성매매 집결지는 상당 부분 폐쇄되거나 축소되었으나 아직도 일부 지역에 남아 있음[6]
- 성매매 집결지 폐쇄는 성산업 축소와 도시개발 및 주변지역 정비를 위하여 추진되고 있음
  - 집결지 폐쇄를 위한 전략으로는 성숙한 시민의식과 강력한 정책집행 의지, 집결지 폐쇄 이후 지속적인 관리와 모니터링, 그리고 전방위적인 유관기관들의 협력체계 구축이 중요함[7]
  - 성매매 집결지 폐쇄에 성공한 사례로는 부산 범전동, 춘천 난초촌, 서울 용산역, 전주 선미촌 등이 있음

2. 산지천 일대 성매매 업소 변화 추이

- 제주시 산지천 일대 성매매 집결지는 약 50년 전부터 항구와 여객터미널 군부대가 자리 잡고 있어 성매매 집결지가 형성되었음
  - 한국전쟁 당시 주정공장터가 군대 주둔지로 사용되면서 집결지가 만들어짐
- 산지천은 과거 60여개의 업소가 밀집되어 있었음[8] 최근엔 탐라문화광장조성 사업의 일환으로 재개발이 완료되었으나 여전히 소수의 업소가 남아 영업을 하고 있음
  - 2003년 제주도 산지천 일대에는 '특수업태부'라는 명칭하에 91명(전국 6,000명)이 성매매 업소 여성으로 관리되고 있었으나 성매매특별법 시행 후인 2006년에는 51명(전국 2,000명)으로 줄었음

5) 송경숙. 2015. "성매매 업소 집결지 해체, 인권과 복지가 실현되는 공간 변화를 위한 모색". 「여성과 인권」 13호. p. 32.

6) 2016년 현재 전국적으로 성매매가 영업의 1차적이고 주된 목적의 업소들이 최소 10개 이상 밀집해 있는 성매매 집결지는 42개이고 이는 2013년에 비해 2개 줄어든 수치임(여성가족부. 2016 성매매 실태조사)

7) 국내 집결지 해체 사례를 통해본 성매매 집결지 폐쇄 전략 모색. 「여성과 인권」 13호p. 17–30

8) 여성가족부. 2013. 「성매매 실태조사」. "제주 성매매 집결지의 어제와 오늘을 말하다" 한라일보 2016. 9. 20일 기사에서 재인용.

• 산지천 일대의 성매매 집결지의 변화 추이는 〈표 1〉 과 같음

〈표 1〉 산치천 일대 전업형 성매매집결지 규모 변화 추이(업소 및 종사자)

구 분	2007	2010	2013	2016
업소수	5	13	26	9(1곳은 추정)
종사자	20	20	34	10

자료 : 여성가족부. 성매매 실태조사. 2013. 2016

• 2013년까지 업소와 집결지 내 여성 수가 증가한데에는 산지천 주변이 관광지로 개발되면서 게스트하우스가 주변에 증가하였으며 집결지를 찾는 내외국인 관광객 증가의 영향이라고 볼 수 있음

• 현재 산지천에 남아있는 업소는 9개 정도, 성매매 종사 여성은 약 10여명이나 출퇴근 형태의 영업을 하거나 출장 오는 여성도 있어 성매매 여성이 적다고 할 수 없음[9)]

• 현재 성매매 호객행위 여성은 약 15명 내외로 대부분 성매매를 하다가 타 업종으로 직업을 전환하지 못하고 나이가 들면 호객행위를 하는 여성들로 추측됨

• 성매매 여성의 실태
  – 성매매에 종사하는 여성들의 유형은 업소에서 숙식하거나 시간제로 출퇴근, 혹은 출장으로 업소에 와서 일하는 세 가지 유형이 있음
  – 업소에서 숙식하는 여성들이 가장 열악한 근무(24시간 영업) 환경에 있음

• 철거지역 주변으로 여관, 여인숙, 모텔 등이 약 40–50개 업소가 밀집되어 있어 성매매 장소로 이용될 것으로 추측됨

• 이 지역은 도시개발 차원에서 성매매 집결지가 정리됨에 따라 성매매 관련 업주의 처벌 및 보상, 성매매 여성에 대한 자활 및 지원 관련 상담 등 아웃리치 활동 등이 민관의 협력으로 충분하게 실행되지 못한 채 사업이 추진되었음

• 산지천 일대에서 여전히 성매매 행위가 근절되지 않고 있는 이유는 이 지역이 성매매 지역이라는 인식이 널리 퍼져 있기 때문이라고 볼 수 있음

9) 제주현장상담소 “해냄” 종사자와의 면담 결과를 정리한 것임.

3. 집결지 주변 도시재생 사업(탐라문화광장 조성사업) 개요

- 탐라문화광장의 추진배경 및 방향[10)]
  - 탐라문화 광장 조성사업은 제주의 역사문화와 상권·행정의 중심지역 이었던 구도심의 상권과 인구 이동으로 원도심 공동화와 경제침체를 해소하려는 취지에서 계획되었음
  - 또한 국내외 관광객 및 크루즈 관광객의 유치로 지역경제 활성화 및 도시기능을 재창조 한다는 목적이 있었음

- 광장조성의 기본방향
  - 국제적인 관광기반시설을 확충하고 이 지역을 야간관광 중심지로 조성함
  - 구도심의 활성화를 위한 도시재생 사업의 일환으로 추진함
  - 대상지역의 물리적, 자연적, 문화적, 입지적 특성과 잠재성을 고려하여 시대 흐름에 부응하는 특화된 시설을 도입하는 것이었음

- 사업 내용은 탐라광장 조성 및 산짓물공원 조성으로 산지로 보행환경 조성, 산지천 생태복원, 생태습지 및 수변공원 조성 등으로 구성됨
  - 참고로 처음 계획에는 주변에 민자유치로 세계음식점 및 전통음식테마거리, 관광노점 허용 등이 포함되어 있었으며 파급효과로 관광객 증가와 지역상권 활성화로 일자리 창출 기대도 있었음

- 탐라문화광장 조성 사업은[11)] 2011년 4월부터 2017년 3월까지 약 6년에 걸쳐 진행되었고 총 사업비는 국비와 기금, 지방비를 포함 약 565억원이 소요되었음

4. 환경변화 및 개발의 한계

1) 산지천 주변 성매매 업소의 환경변화

- 산지천 주변에 「김만덕기념관」, 「아라리오 뮤지엄」, 탐라문화광장, 도로개설 등이 이루어지면서 칠성통과 차 없는 거리가 연결되어 관광객 및 주민들의 이동인구가 늘어났을 뿐 성매매 지역이라는 오명은 그대로 남아 있음

- 산지천 주변 성매매 업소는 2013년 26곳 중 광장조성 사업으로 16곳이 철거되고 도에서는 산지천 성매매 집결지가 폐쇄되었다고는 하나, 탐라문화광장 조성이 완료된 이후 9곳(1곳은 추정)이 여전히 영업을 하고 있음

10) 제주특별자치도 도시디자인단 "탐라문화광장 조성사업". 2014. 제주특별자치도청 홈페이지 (http://www.jeju.go.kr/news/news/data.htm?act=view&seq=802586)

11) 제주특별자치도 도시계획재생과 내부자료 2018.

- 성매매 환경 변화
  - 과거에는 여관이나 여인숙으로 등록해서 영업을 하였으나 많은 업소가 철거된 이후, 지금은 일반주택 등에서 은밀하게 하고 있어 지원과 단속이 더욱 어려워짐
  - 광장조성 이후에도 여관과 여인숙의 일부가 남아있고 주택가로 들어가 영업을 하거나 간판 없이 혹은 간판을 바꾸어서 영업을 지속하고 있음
  - 구매자들에게 산지천 일대는 잘 알려진 오래된 성매매 장소라는 인식이 남아있어 성매매 행위가 근절되지 않고 있음

- 최근에는 계속되는 불법 성매매 단속과 주변지역의 치안을 위하여 자치경찰단에서 치안센터를 운영하고 있고, 중앙지구대에서 순찰차를 배치하여 순찰 및 단속활동을 펼치고 있음
  - 성매매 호객행위 여성(나까이)이 대부분 고연령이고 경제적으로 열악한 경우가 대부분이어서 검찰에 송치해도 처벌하지 않는 경우가 많아 처벌에 대한 두려움도 없는 등 단속에 어려움이 있음[12]

2) 탐라문화광장 조성사업의 한계

- 탐라문화 광장이 낮에는 노숙인과 주취객, 밤에는 성매매 호객행위가 끊이지 않고 있어 활성화되지 못하고 있는 데에는 다음의 두 가지 원인이 있다고 볼 수 있음

- 탐라문화광장 조성 사업의 처음 계획단계에서 성매매 집결지 폐쇄에 관한 정책적 고려가 없었음
  - 광장조성 사업목적이 원도심 재생의 일환으로 진행되었을 뿐 사업의 목적과 추진과정에 성매매 집결지 폐쇄라는 목표가 제외된 채로 진행되었음
  - 타 지역의 성매매 집결지 폐쇄 사례를 보면 폐쇄조치 단계에서 강한 처벌과 단속을 통하여 알선업자를 처벌하고 이를 통하여 보상금을 조정할 수 있었으나 실행되지 못함
  - 지역주민이 이 지역이 성매매 집결지로 알려지는 것을 꺼리고 있었지만, 한편으로는 광장조성 사업을 통하여 성매매가 사라졌으면 하는 바람도 있었음[13]
  - 역사적인 장소를 부각하고 문화 콘텐츠를 활용한 관광 및 지역 활성화에 대한 기대가 있었지만 성매매 집결지를 드러내고 정책적으로 해결하려는 의지가 관철되지 못한 채 사업이 진행되었음

- 장기적 관점에서의 도시재생과 단계적 개발 이후에 지속적인 관리와 모니터링 등 세부적인 계획과 실천 의지가 부족했음
  - 처음 사업계획 단계에서는 광장 동쪽에 민자 유치를 통하여 음식 테마 거리를 조성 한다는 계획이 포함[14]되어

12) 동부경찰서 담당부서 관계자와의 면담결과를 정리한 것임

13) 제주 현장상담센터 "해냄" 종사자의 의견임

14) 제주특별자치도 도시디자인단. 2014. 앞글

있었으나 현재까지 실행이 되지 못함

– 광장 활성화를 위하여 최근 지역주민들은 민자 유치 재추진을 포함한 광장의 활성화 방안 모색과 이를 위한 일련의 민원창구를 하나로 통합하려는 의도로 탐라문화광장협의회를 결성함

– 주민들은 주말 축제 등 단순 일회성 이벤트를 위한 공간이 아닌 평소에도 놀거리와 볼거리가 있는 진정한 의미의 광장 조성을 위하여 행정에서 인위적으로라도 계기를 만들어 주기를 기대하고 있음

5. 탐라문화광장 활성화를 위한 개선방향

1) 성매매 근절을 위한 민관 협력체제 강화

• **행정, 경찰, 시민단체, 지역주민 등이 불법 성매매 근절을 위해 함께 협력하고 대안을 모색하는 것이 중요함**

– 불법 성매매 행위에 대한 경찰과 행정의 합동단속[15]을 통하여 법적 처벌 및 영업정지 등 강력한 조치가 있어야 함

– 단속과 함께 근본적인 성매매 근절을 위하여 성매매 수요를 억제하도록 인식개선 교육 등을 확대할 필요 있음

– 현재 외지에서 이곳으로 정착한 이주민들이 외부인의 시각으로 주변 환경을 점검하고 이 지역의 문화, 역사적 배경과 가치를 새롭게 인식하여 이주민이 포함된 지역주민들이 시민단체와 함께 성매매 근절 캠페인에 동참하기 시작한 것은 고무적인 현상이라 할 수 있음

2) 여성친화적 공간으로 재구성

• **여성인권 보호를 위한 기억 공간 조성**

– 광장 조성 이후에도 불법 성매매 호객행위가 계속되는 원인은 지역주민을 포함한 사업 추진과정에서 성매매 집결지라는 사실을 드러내는 것에 대한 불편함이 있었고 우선적으로 해결하려는 의지가 없었음

– 성매매 수요를 억제하고 사람의 가치를 되새기기 위하여 성매매집결지를 폐쇄한 타지자체 사례를 면밀히 검토하고[16] 여성인권이 유린된 공간으로써의 아픈 역사를 기억하고 인권의 가치를 되새길 수 있는 공간으로 조성하는 것을 제안함

• **산지물의 가치 재조명 및 빨래터 공동체 복원**

– 산지천 일대는 산업화 이전 생명수 역할을 하던 제주의 대표적인 친수공간임

15) 현재 성매매 방지를 위하여 산지천 일대에서 한달에 한번 경찰, 공무원, 지역단체, 시민단체 등이 참여하는 합동 켐페인을 실시하고 있음

16) 전주 선미촌에 여성인권 기억 공간 조성 사례가 있음. (“성매매 집결지, 전주 선미촌에 인권 · 기억의 공간 조성된다”. 중앙일보 2017. 3. 15일 기사)

– 여성들이 가족의 생계를 위해 물을 기르고 빨래를 하며 공동체를 구성해온 소중한 공간의 가치와 의미를 재조명하고 체험공간으로 활용할 필요가 있음

- 여성의 역사와 문화의 가치를 살린 테마거리 조성
  – 산지천 주변 지역을 제주여성에 대한 이야기가 담긴 거리('몬딱 길')로 기획하고 여성공예촌, 주거공동체 및 여성 힐링공간 ('쉼팡') 설립 등을 포함한 여성의 역사/문화 공간조성은 이미 제안한 바 있음[17)]
  – 과거 여성들이 가족과 공동체의 일상적 삶을 유지하기 위해 노동력을 제공한 삶의 현장이자 여성의 역사·문화의 가치를 재인식하는 의미가 있음, 이를 위해 지역주민들의 의견수렴과 다양한 전문가가 참여하는 구체적인 연구용역을 통한 계획수립이 필요함

- 가족단위의 쉼터를 위한 기획 프로그램 개발
  – 광장의 활성화를 위하여 기능을 문화 예술 중심의 콘텐츠 개발과 함께 가족이 함께 즐길 수 있는 다양한 프로그램을 개발하고 활용할 필요가 있음
  – 원도심 유휴공간을 활용하기 위한 '리노베이션 스쿨 in Jeju' 프로젝트[18)] 내에서 가족이 함께 참여할 수 있는 '산지놀지' 프로그램은 좋은 사례라고 볼 수 있음

3) 성매매 여성 및 노숙자를 위한 맞춤형 재활 및 지원방안 마련

- 성매매 여성에 대한 지원 정책이 효과적으로 추진될 수 있도록 정책의 재정비 및 지자체 특성을 살린 지원방안 마련 및 확대가 필요함
  – 성매매 여성 뿐 아니라 호객행위를 하는 여성들도 다른 직업으로의 전환을 위한 구체적인 상담 및 지원에 대한 방안마련도 함께 강구할 필요가 있음

- 노숙자 문제 해결을 위하여 현재 실시하고 있는 희망나눔종합지원센터의 관련 프로그램 지원을 확대하고 노숙인의 사회복귀를 위한 자활 프로그램 실시와 함께 추가로 지역특화 프로그램 발굴 및 지원 방안 마련이 필요함

17) 제주여성가족연구원. 2017. 제주특별자치도 양성평등정책 전략 연구. p. 93

18) "제주 원도심 유휴공간 활동 아이디어 발굴 눈길". 2018.07.10. 제주신보 기사.