

2015

연구보고서(수시과제) - 15



성매매 실태조사 개선방안 연구

이미정 · 주재선 · 천재영 · 정미래

KWDI

 한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

2015 연구보고서(수시과제)-15

성매매 실태조사 개선방안 연구

연구책임자 : 이 미 정 (본원 연구위원)

공동연구자 : 주 재 선 (본원 연구위원)

천 재 영 (본원 연구원)

정 미 례 (성매매문제해결을위한전국연대 공동대표)



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

이 보고서를 다음과 같이 인용해 주십시오.

이미정·주재선·천재영·정미례(2015). 성매매 실태조사 개선방안 연구. 서울: 한국여성정책연구원

한국여성정책연구원(구 한국여성개발원)은 국무총리실 산하 정부출연 연구기관으로, 한국의 여성정책에 대한 종합 연구를 통해 양성평등 실현, 여성의 사회참여 확대 및 복지 증진, 가족 그리고 국가 발전에 기여하는 여성정책 Think-Tank이다.

발 간 사

성매매방지법 제정 이후 2007년부터 성매매 실태조사가 3년마다 시행되고 있습니다. 성매매 실태조사는 관련 정책을 수립하는 데 중요한 작업입니다. 효과적으로 성매매방지 정책을 추구하기 위해서 지속적으로 성매매 실태를 파악하고 이를 통해 정책을 개발하는 것이 필요합니다.

2007년 성매매 실태조사 결과에 대한 국가승인통계가 취소되면서 이후 2010년, 2013년 실시된 조사도 국가승인통계로 지정되지 못하였습니다. 통계청에서는 성매매 가능업소를 모집단으로 하는 표본조사의 문제를 지적하는데, 이는 조사방법에서 기인하는 것이라기보다 성매매라는 불법행위를 조사하는 것의 한계에서 비롯됩니다. 성매매알선 가능업소 조사와 관련하여 표본조사가 어렵다는 진단을 수용하여 성매매방지정책 개발에 도움이 되는 성매매 실태조사는 지속되어야 합니다. 본 연구에서는 기존 성매매 실태조사를 점검하고 개선방안을 제시하려고 하였는데, 연구 결과가 향후 실태조사 방향을 설정하는데 도움이 되기를 바랍니다.

본 연구를 위해 자문과 인터뷰에 응해 주신 전문가 분들께 깊이 감사드립니다. 또한 연구를 위해 애써주신 내부와 외부 연구진께도 감사의 말씀을 전합니다. 본 연구 결과가, 향후 실시될 성매매 실태조사 개선 방안에 반영되기를 기원합니다.

2015년 12월
한국여성정책연구원
원 장 이 명 선



연구요약

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

성매매 방지 정책 수립을 위한 기초자료 확보를 위해 실시하는 성매매 실태조사 결과의 활용도가 낮다. 사법기관과 행정기관의 정책적 개입이 미약한 가운데 실태조사 보고서가 통계청으로부터 국가승인통계로 인정받지 못하며 공개되지 못하는 상황이다. 이에 2016년 조사를 앞두고 실태조사의 문제점을 점검하고 활용도를 높이기 위한 개선 방안을 모색할 필요가 있다.

2. 연구방법

문헌 검토, 자문회의, 서면자문, 전문가 면담이 실시되었다. 2007년부터 2013년까지 성매매 실태조사 보고서를 통해 조사내용 및 문제점을 검토하고, 통계청 품질진단 보고서의 지적 사항을 어떻게 반영할 수 있는지 점검하였다. 현장 활동가 의견 수렴을 위한 자문회의, 추가적인 의견 수렴을 위한 서면자문을 실시하고 통계학자, 관련 개선방안 연구진, 통계청 공무원, 실태조사 연구책임자, 경찰청 성매매 단속 담당자가 전문가 면담에 포함되었다.

II. 성매매 실태조사 근거와 자료 활용의 문제

1. 성매매 실태조사 근거 법률

성매매 실태조사는 성매매방지법 제4조에 따라 동법 시행규칙 제2조에 의거한 구체적 방법과 내용으로 3년마다 실시되고 있다. 그러나 동태적 양상을 보이는 성매매 현상 조사를 위해서는 1년 단위로 정책 대응이 시급한 현상을 집중조사하는 것이 낫다. 또한 시행규칙에서 조사내용을 명시해 한정하고 있는데 이로 인해 변화하는 양상에 대응하는 조사를 수행하기 어렵고, 실태파악이 불가능한 조사를 하도록 규정지은 측면이 있어 개정이 요구된다.

2. 성매매 실태조사 자료 활용의 문제

여성가족부에서 실시하는 성매매 실태조사에 대해 2009년 통계청이 국가통계 품질진단 대상에 등 보고서를 포함시킨 이후 품질진단 결과보고서를 검토하고 2010년 국가승인통계를 취소하였다. 이후 자료는 공개되지 못하고 있다. 정책 활용에 있어서 보고서는 현황 파악에는 도움이 되었지만 정책 개입의 근거로는 미약했다. 새롭게 대두된 현상과 관련된 정책 현안을 위한 심층조사가 필요하다.

III. 성매매업소 집결지역 조사

1. 성매매집결지 등 개념 검토

2002년 조사에서는 성매매를 일차적 목적으로 하는 업소가 밀집된 지역을 ‘전업형 성매매 집결지’로 규정하였고 2006년 조사에서는 이에 더해 지역민에게 ‘사창가’로 인식된 지역, ‘혼합형 집결지’, 청소년통행금지구역 등을 포함시켰다. 성매매방지법 통과 이후 2007년에는 ‘최소 10개소 이상 밀집된 지역’이라는 기준을 제시하였다. 2010년 조사에서는 등록여부나 종류와 관계없이 실제 업태를 기준으로 10개소 이상 밀집 지역을 기준으로 설정하였다. 2013년 조사는 개별유형을 첨부하여 변화를 추적하는 조사를 실시하였다.

2. 성매매집결지 조사방법 검토

집결지의 폐쇄성으로, 업소가 아닌 집결지를 조사단위로 하고, 업소 내부 상황은 조사표 내용에서 다루고 있다. 2013년에는 현장활동가 단체의 조사원을 통해 업소 및 성매매여성, 성 구매자, 집결지의 변화 등에 대해 조사하였다. 조사 기준에 부합하는 곳뿐 아니라 폐쇄된 곳이나 축소된 곳도 조사하여 변화 배경을 파악해야 하며 기지춘 조사에 새로운 접근이 필요하다. 조사 결과가 정책개입을 위한 기초 자료로 활용되는 정도가 낮는데 이는 조사가 전국적 성매매 현황 및 규모 파악에 머물고 집결지 폐쇄와 탈성매매를 위한 정책적 대응 강화 측면이 약하기 때문이다.

IV. 겸업형 성매매 실태조사

1. 겸업형 성매매 가능업소에 대한 표본조사

겸업형 성매매 알선가능업소에 대한 조사는 전국표본조사로 전체 성산업규모를 추정하기 위해 실시된다. 통계청의 업종 분류를 통해 성매매 알선 가능성이 높은 업종을 선정하고 ‘유흥·서비스업 실태조사’라는 조사 명칭을 사용하여 사업체 대표나 관리자를 면접조사 후 면접원 관찰기록과 손님으로 가장한 전화 모니터링으로 보완하였다. 조사결과로 성매매 알선율, 성적서비스 비용을 추정한다.

2. 성매매 실태조사에 대한 2009년 통계품질진단

통계품질진단은 일관성, 접근성/명확성, 관련성, 시의성/정시성, 정확성, 비교성의 6가지 기준과 차원별 품질지표로 나누어 분석한다. 2009년 진단에서 통계조사의 품질과 직접적 관련이 있는 관련성과 정확성이 가장 문제가 되었다. 이에 따라 자료 처리절차 및 지침 마련, 시계열 비교가 가능한 조사 설계, 통계명칭 수정이 단기개선 방안으로 제안되었다. 장기적으로는 첫째, 조사항목 재검토 및 조사기법 연구 개발, 둘째, 표본조사를 대신할 연구방안 검토가 제안되었다. 또한 성매매 실태조사의 통계 승인을 철회하고 내부 자료로 활용할 것을 권고하였다.

3. 2012년 성매매 실태조사 개선방안 연구

2012년 연구에서는 기존 조사의 한계와 문제점으로 첫째, 사실상 조사가 불가능한 항목을 조사하여 일반화한 점, 둘째, 정확성 확보 노력 부족 및 조사윤리에 맞지 않는 무리한 조사를 지적하였다. 개선방안으로 실태조사의 목적을 성매매 알선율 산출로 한정할 것, 분류되지 않은 개인서비스업(신종 성매매 형태)을 조사대상 업종으로 추가할 것, 신뢰성 향상을 위해 표본수를 증가시킬 것, 확률화응답모형을 도입할 것을 제시하였다.

4. 본 연구에서 수렴한 전문가 의견

실태조사와 관련된 연구자, 전문가, 통계품질진단 연구진의 의견을 수렴하였다. 그 결과 조사의 문제점으로, 모집단의 정의가 불명확한 점, 불법 행위에 대한 조사라는 한계, 빠른 변화를 반영하기 어려운 조사 주기, 조사 자체의 어려움, 윤리적 문제 등이 지적되었다. 개선책으로 성매매방지법 시행규칙 제2조 개정, 업소 대상의 전국표본조사 대신 매년 주기로 관련 동향을 연구하여 정책 기여도를 높이는 것이 제안되었다.

V. 정책제언

1. 성매매 실태조사 근거 법 및 시행규칙 개정

3년 주기의 대규모 조사 대신, 매년 조사를 실시하도록 성매매방지법 제4조를 개정하여 업소 형태 및 알선 방식 변화에 빠르게 대응할 수 있는 자료를 제공하고 정책적 개입을 지원한다. 동법 시행규칙 제2조 2항에 구체적 조사내용이 명시된 것은 급변하는 성매매 환경에 맞춘 조사를 어렵게 하므로 변화에 유연하게 대처할 수 있도록 개정한다.

2. 성매매집결지 조사 개선 방안

지자체의 행정력만으로는 집결지 폐쇄에 어려움이 많다. 조사 결과가 궁극적으로 집결지 폐쇄에 도움이 되기 위해서는 조사 내용과 방식을 개선하고 정책 대응 강화에 초점을 맞추어야 한다.

조사 내용과 방식에 있어서, 1)조사표 항목 개선, 2)경찰과 지자체 자료의 활용, 3)성착취 구조 조사, 4)폐쇄·축소된 집결지의 쇠락·폐쇄 과정을 조사에 포함, 5)소규모집결지도 조사에 포함, 6)다방업에 대한 분류 및 조사방법 논의, 7)집결지 축소 정책에 도움이 되도록 조사결과 제시 방법 개선 등이 요구된다.

정책에 초점을 맞추기 위해서, 형사사법 자료와 행정자료를 수집하여 단속 현황, 처분내용, 건물과 토지 소유, 업소의 등록 여부, 등록 업종 형태 등을 구체적으로 조사 분석하고 행정기관이 집결지 성매매업소에 대해 실태와 변화를 파악할 수 있는 기초자료를 제공하는 것이 필요하다. 또한 성수요 차단방안 모색을 위해 성구매 행태를 조사 분석하여 대책을 제시해야 한다.

3. 겸업형 성매매 실태조사 개선 방안

기존 조사의 문제는 크게 세 가지로 정리된다. 첫째, 업종의 모집단이 명확하지 않다. 둘째, 측정 가능성이 낮은 항목을 조사하도록 규정되어 있다. 셋째, 성매매라는 불법행위를 조사하면서 그 내용에 수사가 필요한 항목이 포함되어 있고 무리한 조사 방법을 사용하여 윤리적 문제가 있으며 자료의 신뢰성이 낮다. 이런 문제들로 인해 가장 최근의 2013년 조사도 미승인 통계로 분류되었다. 이를 개선하기 위해 겸업형 성매매 조사에 있어 전국표본조사를 중단하고 종사자 등을 대상으로 한 심층면접, 행정자료 분석 등 다양한 접근을 통해 실질적 정책을 수립할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 성매매방지법 시행규칙 제2조를 개정할 필요가 있다. 또한 장기적으로 확률화응답모형 도입을 계획하여 실시함으로써 조사방법의 어려움과 비윤리성 문제를 어느 정도 해결할 수 있다.



목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
가. 연구 필요성	3
나. 연구 목적	4
2. 연구방법	5
가. 문헌 검토	5
나. 전문가 자문회의 및 면담	5
II. 성매매 실태조사 근거와 자료 활용의 문제	7
1. 성매매 실태조사 근거 법률	9
2. 성매매 실태조사 자료 활용의 문제	12
가. 성매매 실태조사 자료의 국가통계 미승인	12
나. 성매매 실태조사 자료의 정책 활용 부족	13
III. 성매매업소 집결지역 조사	15
1. 성매매집결지 등 개념 검토	17
가. 성매매집결지에 대한 개념 검토	17
2. 성매매집결지 조사방법 검토	23
가. 성매매집결지 조사대상	23
나. 성매매집결지 조사내용 및 방법	24
다. 조사결과 검토	25
라. 성매매집결지 조사의 문제점	26

IV. 겸업형 성매매 실태조사	29
1. 겸업형 성매매 기능업소에 대한 표본조사	31
가. 조사개요	31
나. 표본설계	34
다. 조사결과 발표	37
2. 성매매 실태조사에 대한 2009년 통계품질진단	39
가. 2009년 정기통계품질진단	39
3. 2012년 성매매 실태조사 개선방안 연구	45
가. 진단결과	45
나. 개선방안	45
4. 본 연구에서 수렴한 전문가 의견	48
가. 전문가 FGI 결과	48
V. 정책제언	51
1. 성매매 실태조사 근거 법 및 시행규칙 개정	53
가. 성매매방지법 제4조 개정	53
나. 성매매방지법 시행규칙 제2조 2항 개정	53
2. 성매매집결지 조사 개선 방안	54
가. 성매매집결지 조사 내용 및 방식 개선	54
나. 성매매집결지 축소·폐쇄 정책 강화를 지원하는 조사	58
3. 겸업형 성매매 실태조사 개선 방안	61
가. 기존 조사의 문제점 진단	61
나. 2016년 『성매매 실태조사』에 대한 제언	62
■ 참고문헌	65
■ Abstract	67

표 목 차

<표 I -1> 전문가 자문회의	5
<표 I -2> 성매매 실태조사 관련 전문가 면담	6
<표 III-1> 전업형 성매매 업소 정의	18
<표 III-2> 2006년 실태조사에서 파악한 성매매 집결지 분포현황	19
<표 III-3> 성매매 실태조사에서 사용된 집결지 개념 및 유형 비교	21
<표 III-4> 2010년과 2013년 실태조사 내용 및 방법 비교	24
<표 III-5> 2013년 성매매 실태조사 집결지 조사 항목 및 내용	25
<표 III-6> 전업형 성매매 집결지 조사결과: 2010년과 2013년 비교	26
<표 IV-1> 겸업형 성매매 실태조사 주요 항목 비교	33
<표 IV-2> 조사 모집단 및 조사방법	35
<표 IV-3> 업종별 모집단의 규모	36
<표 IV-4> 표본조사결과 추정 내용	38
<표 IV-5> 2009년 성매매 실태조사 품질진단 결과 요약	41
<표 IV-6> 2009년 통계품질진단의 장·단기 개선사항 및 권고	43
<표 IV-7> 겸업형 성매매 실태조사 개선안	46



I

서론

- | | |
|-----------------|---|
| 1. 연구의 필요성 및 목적 | 3 |
| 2. 연구방법 | 5 |



1. 연구의 필요성 및 목적

가. 연구 필요성

성매매 방지 정책수립에 필요한 기초자료를 확보하기 위해서 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제4조에 근거하여 3년마다 성매매 실태 조사가 실시되고 있다.¹⁾ 불법행위로 규정된 성매매 행위 및 알선에 대해 단속이 이루어지는 상황에서 이와 관련된 실태를 파악하는 것은 매우 어려운 작업이다. 성매매방지법 통과 이후 2007년 첫 조사를 시작으로 2010년과 2013년 조사가 시행되었다. 기대와는 달리 실태조사 결과의 정책적 활용은 미미하다.

성매매업소 및 성매매행위와 관련된 주요 문제 중 하나는 형사사법기관이나 행정기관의 정책적 개입이 미약하다는 것이다. 이러한 상황에서 성매매 실태조사 자료는 성매매 단속이나 처분에 대한 이들 기관의 소극적 입장까지 고려하면서 정책적 개입을 유도해야 하는 큰 책임을 안고 있다.

정책적 활용성의 미약함 외에 지적되는 또 다른 당면 문제는 성매매 실태 조사결과가 통계청으로부터 국가승인통계로 인정받지 못하며 미공개 상태로 있는 것이다. 성매매 실태조사에서 여러 종류의 조사를 실시하는데 통계청이 문제로 삼는 것은 표본조사를 표방하는 겸업형 업소 조사이다.

통계청이 2007년 성매매 실태조사에서 실시한 표본조사에 대해 문제점을 지적하며 국가승인통계를 취소한 이후,²⁾ 2010년과 2013년 실시된 실태조사 결과도 미승인 상태로 일반에게 공개되지 못하고 있다. 위의 국가승인통계 취소와 관련하여 2009년 통계품질진단이 실시되었는데, 동 보고서에서는 조사의 문제점으로서 조사 자체의 결함보다는, 성매매의 불법성 때문에 조사가 매우 어려운 점을 지적하였다.

동 조사의 한계는 조사방법 자체에서 기인한 결함이기보다는 모집단과 관련된 행위가 불법이기 때문에 어떠한 조사방법을 활용하여도 응답 정확성을

1) 법제처, 국가법령정보센터. 접속일자 2015.12.8. [http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률/\(12698,20140528\)](http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률/(12698,20140528))

2) 통계청 고시 제2010-263호(2010.12.20.) 접속일자 2015.12.8.

http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=244533

4 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

제고하기 어렵다고 지적하고 있다(조성남 외, 2009: 60). 2007년 성매매 실태조사 보고서에서도 “성매매가 불법”인 상황에서 관련업소 업주 및 관련자를 대상으로 자료를 수집한 것으로 인한, 조사의 과소추정 한계를 언급하였다(변화순 외, 2007:10). 이렇게 수집된 자료에 기반한 추정치를 토대로 모집단의 성격을 확률적으로 기술하기는 어렵다고 통계청 품질진단 보고서에서 지적하고 있다(조성남 외, 2009 :61).³⁾

가장 최근에 실시된 2013년 성매매 실태조사에서는 통계청 품질진단 보고서 지적을 반영하여 규모 추정은 성매매가능업소의 성매매 알선율을 조사하는 것에 한정하고, 여타 분야의 성매매 현황과 실태를 상세하게 기술하는 데 초점을 맞추었다(김지선 외, 2014: 37-38). 그럼에도 2013년 자료도 공개되지 못하고 있다. 성매매로 인한 우리사회의 폐해가 심각하기에 성매매 실태 파악을 위한 노력은 계속되어야 하며, 이러한 배경에서 성매매 실태조사 개선 방안을 연구해야 한다. 2016년 성매매 실태조사를 앞두고 성매매 실태조사의 문제점을 점검하여 개선 방안을 모색하는 연구가 절실하다.

나. 연구 목적

본 연구에서는 성매매 실태조사의 문제점을 점검하고 개선방안을 제시하려고 한다. 첫째, 기존 성매매 실태조사 보고서를 분석하여 조사내용 및 문제점을 검토하려고 한다. 둘째, 성매매 실태조사에 대한 통계청 품질진단 등 보고서를 검토하고 이들의 지적을 2016년 성매매 실태조사에 어떻게 반영될 수 있는지 점검한다. 셋째, 정책담당자, 연구자, 현장 활동가, 시설종사자를 대상으로 집담회 및 인터뷰를 실시하여 기존 실태조사 자료 문제점과 정책 활용도를 높일 수 자료수집에 대한 의견을 파악하려고 한다. 넷째, 이를

3) 2009년 통계청 품질진단에서 외국의 관련 사례를 검토하였는데, 성매매 산업 실태 및 규모를 파악하려고 전국차원의 표본 조사를 실시한 예는 찾아보기 어렵다고 지적한다(조성남 외, 2009). 성매매 종사자 수나 경제규모를 파악하는 표본조사보다는 제한적 연구내용과 방법으로 심층 연구를 실시할 것을 제안하고 있다(조성남 외, 2009). 동 보고서에서는 전국 규모의 표본조사보다는 소규모 조사, 행정자료 분석, 사례조사와 같은 연구를 통해 변화하는 성매매 행태와 종사자 실태를 파악하는 데 집중하는 것이 바람직하다고 지적한다.

토대로 「성매매 방지 피해자보호등에 관한 법률 시행규칙」 제2조 개정 및 2016년 성매매 실태조사 개선방안을 제시하려고 한다.

2. 연구방법

가. 문헌 검토

본 연구에서 검토한 주요 문헌 및 자료는 다음과 같다. 첫째, 성매매방지법 제정 이후 실시된 성매매 실태조사 보고서를 검토하였는데, 2007년 한국여성정책연구원, 2010년 서울대학교 여성연구소, 2013년도 한국형사정책연구원이 실시한 조사 보고서이다. 둘째, 기존 성매매 실태조사에 대한 평가 보고서인 2009년 통계청 「성산업구조및성매매실태조사」 통계품질진단과 2012년 한국여성인권진흥원의 「성매매 실태조사 방법 개선에 관한 연구」를 검토하였다.

나. 전문가 자문회의 및 면담

〈표 I-1〉 전문가 자문회의

일시 및 장소	주제	참석자
2015. 12. 8 한국여성정책 연구원	성매매 실태조사 문제점 및 개선방안 논의	신박진영 소장(대구인권센터 힘내상담소) 정미래 공동대표(성매매문제해결을위한전국연대) 이미정(책임연구자), 천재영(공동연구자) 박선주(위촉연구원)

성매매 실태조사에 대한 현장 활동가의 의견을 수렴하기 위해서 자문회의를 개최하고, 추가로 이들의 의견을 수렴하기 위해 서면자문을 실시하였다. 이외 전문가 면담도 실시하였는데, 2009년도 통계청 통계품질진단보고서 작성에 참여한 통계학자, 2012년 성매매 실태조사 개선방안 연구진, 통계청 담당 공무원, 2013년도 성매매 실태조사 연구책임자, 경찰청 성매매 단속 담당자를 면담하였다. 구체적인 내용은 다음 <표 I-2>에 제시되어 있다.

6 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

〈표 I-2〉 성매매 실태조사 관련 전문가 면담

사례	면접일시 및 장소	피면담자
1	2015. 12. 2 오전 10시/ 서울시립대학교	이용희 교수
2	2015. 12. 2 오후 3시/ 한국형사정책연구원	김지선 박사
3	2015. 12. 3 오전 11시/ 경기도가족여성연구원	정혜원 박사
4	2015. 12. 3 오후 4시/ 경찰청	윤후의 과장
5	2015. 12. 4 오전 10시30/ 대전 통계청	최통진 사무관

II

성매매 실태조사 근거와 자료 활용의 문제

- | | |
|-----------------------|----|
| 1. 성매매 실태조사 근거 법률 | 9 |
| 2. 성매매 실태조사 자료 활용의 문제 | 12 |



1. 성매매 실태조사 근거 법률

2007년부터 3년 주기로 실시되는 성매매 실태조사는 성매매방지법에 근거하고 있다. 이와 관련하여 구체적인 법률 조항과 시행규칙을 살펴보자.

성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조(성매매 실태조사)⁴⁾

- ① 여성가족부장관은 3년마다 국내외 성매매 실태조사(성접대 실태조사를 포함한다. 이하 같다)를 실시하여 성매매 실태에 관한 종합보고서를 발간하고, 이를 성매매의 예방을 위한 정책수립에 기초자료로 활용하여야 한다.
- ② 여성가족부장관은 제1항에 따른 성매매 실태조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 관련 단체의 장에게 자료 제출 또는 조사업무의 수행에 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제출 또는 협조 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
- ③ 제1항에 따른 성매매 실태조사의 방법과 내용 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

위의 법률 제4조 3항에 따라서 동법 시행규칙에서 성매매 실태조사의 방법과 내용에 대해서 구체적으로 제시하고 있다.⁵⁾

성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 시행규칙 제2조(성매매 실태조사의 방법과 내용)

- ① 여성가족부장관은 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제4조제1항에 따른 성매매 실태조사(성접대 실태조사를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 여성가족부장관이 지정하는 기관

4) 법제처, 국가법령정보센터. 접속일자 2015.12.8. [http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률/\(12698,20140528\)](http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률/(12698,20140528))

5) 법제처, 국가법령정보센터. 접속일자 2015.12.8. [http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률시행규칙/\(00061,20141212\)](http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률시행규칙/(00061,20141212))

10 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

또는 단체에 의뢰하여 실시할 수 있다.

② 제1항에 따른 성매매 실태조사의 내용에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 성매매업소 집결지역에 대한 조사
2. 성매매 알선 가능 업소에 대한 전국 표본조사
3. 인터넷 등을 이용한 새로운 성매매 실태
4. 성산업(性産業)의 시장 분포 및 규모
5. 성매매 및 성접대와 관련된 사람들의 실태
6. 성매매에 관한 형사법적 대응 현황
7. 내국인의 해외 성매매 경로 및 실태
8. 성접대의 발생요인과 발생유형에 대한 조사·연구
9. 그 밖에 성매매 및 성접대와 관련하여 여성가족부장관이 조사가 필요하다고 인정하는 사항

관련 법률과 시행규칙의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 조사 주기이다. 불법 행위인 성매매 관련 업소 및 행위자 양상은 단속과 처벌을 피해 성매매 특별법 통과 이후 빠르게 변하고 있다. 성매매와 관련된 알선업자 등 업주는 성매매를 통해 막대한 이윤을 얻을 수 있기 때문에, 변화하는 환경에 매우 민첩하게 대응한다. 이처럼 동태적 양상을 보이는 성매매 현상에 대해 3년 주기의 조사는 적절하지 않다. 3년 주기로 대규모의 조사를 하는 것보다는 1년 단위로 조사규모를 나누어 매년 정책적 대응이 시급한 현상에 대해서 조사를 실시하는 것이 필요하다. 둘째, 여타 전국 수준의 대규모 조사와 달리 성매매 실태조사에서는 조사내용을 구체적으로 제시하는데, 위에서 언급한 성매매현상의 급속한 변화 때문에 시행규칙에서 구체적으로 조사내용을 제시하는 것은 바람직하지 않다. 성매매와 같은 불법적 현상에 대해 조사내용을 구체적으로 명시하면, 조사결과의 시의성 부족으로 정책 활용이 어려울 수 있기 때문이다.

성매매실태조사 내용에 대한 법적 규정을 여타 실태조사의 경우와 비교하기 위해서, 3년 주기로 실시되는 성희롱 및 성폭력 실태조사에 대한 법적

II. 성매매 실태조사 근거와 자료 활용의 문제 ●● 11

규정을 살펴보자. 성희롱실태조사는 양성평등기본법 제32조에 근거하는데, 동법 시행령 제6조 2항에서 조사의 내용과 방법을 규정하고 있다. 해당 내용은, “1. 성별, 나이, 학력, 거주지역, 혼인 및 취업상태 등 조사대상자의 일반적 특성에 관한 사항 2. 양성평등에 대한 인식 및 태도에 관한 사항 3. 양성평등정책 수요에 관한 사항 4. 그밖에 양성평등과 관련된 사항으로 여성가족부장관이 필요하다고 인정하는 사항”⁶⁾으로 기본적으로 포함될 사항을 언급하고 전반적인 것은 포괄적으로 제시하고 있다.

성폭력실태조사는 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조에 근거하고 있다. 동법 시행규칙 제2조에서 제시한 실태조사의 내용은, “1. 성별, 나이, 학력, 혼인 상태, 장애 여부, 취업 상태 등 일반적 특성에 관한 사항 2. 성폭력 발생 원인, 발생 유형, 폭력 유형 등 성폭력피해 등에 관한 사항 3. 그 밖에 성폭력과 관련하여 여성가족부장관이 필요하다고 인정하는 사항”⁷⁾으로 역시 기본적인 사항과 조사내용에 대해 포괄적으로 언급하고 있다.

6) 법제처, 국가법령정보센터. 접속일자 2015.12.8. [http://www.law.go.kr/법령/양성평등기본법시행령/\(26333,20150622\)](http://www.law.go.kr/법령/양성평등기본법시행령/(26333,20150622))

7) 법제처, 국가법령정보센터. 접속일자 2015.12.8. [http://www.law.go.kr/법령/성폭력방지및피해자보호등에관한법률시행규칙/\(00083,20151216\)](http://www.law.go.kr/법령/성폭력방지및피해자보호등에관한법률시행규칙/(00083,20151216))

2. 성매매 실태조사 자료 활용의 문제

가. 성매매 실태조사 자료의 국가통계 미승인

성매매 실태조사는 여성가족부에 의해 실시되고 있다. 여성가족부는 “통계작성기관”이다. “통계작성기관”은 중앙행정기관과 지방자치단체 및 통계작성을 지정받은 기관을 의미한다.⁸⁾ 통계법에 의하면 통계작성기관의 장이 통계를 작성하려고 할 때 조사 목적, 대상, 방법 등에 대해서 통계청장에 승인을 받도록 하고 있고, 표본조사 통계의 신뢰성을 확보할 수 없다고 인정되는 경우 승인하지 않을 수 있다.⁹⁾ 또 승인된 통계의 표본조사 신뢰성 확보가 어렵다고 생각되는 경우 취소할 수도 있다.¹⁰⁾

성매매방지법 제4조에서는 여성가족부 장관이 3년마다 성매매 실태조사를 실시하여 관련 실태에 대한 보고서를 작성하도록 하고 있다.¹¹⁾ 동 법에 의하면 성매매 실태조사는 성매매 방지를 위한 정책을 수립하는 데 필요한 기초자료를 제공하는 것이 목적이다.

성매매방지법에 근거하여 2007년 성매매 실태조사가 실시되었다. 그 결과 2007년 5월 통계청 승인을 받았지만, 이후 2010년 취소되었다.¹²⁾ 2009년 통계청은 「'09년 국가통계 품질진단 대상」에 2007년 성매매 실태조사인 「성산업구조 및 성매매 실태조사」를 포함시켰다(여성가족부, 2015b). 통계청은 「성산업구조 및 성매매 실태조사」 품질진단 결과보고서를 검토한 이후 국가승인통계를 취소하였다.¹³⁾

이로 인해 2010년, 2013년도 성매매 실태조사 자료는 일반에게 공개되지

8) <http://law.go.kr/> 통계법 제3조 3호 검색일자 2015.11.15

9) <http://law.go.kr/> 통계법 제18조 1항, 2항 2호 검색일자 2015.11.15

10) <http://law.go.kr/> 통계법 제19조 1항 2호 검색일자 2015.11.15

11) <http://law.go.kr/> 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제4조 1항 검색일자 2015.11.15

12) 통계청 고시 제2010-263호(2010.12.20.) 접속일자 2015.12.8.

http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=244533

13) 2009년도 품질진단에서 제시된 문제점은 다음과 같다. 추출된 표본에 대한 면접조사로 성매매종사자 수, 매출, 산업규모 추정치에 대한 정확성에 대한 신뢰 부족, 성매매와 성산업이 빠르게 변화하는데 3년 조사주기로 자료의 시의성을 확보하는 것이 어렵다(통계청, 2009).

II. 성매매 실태조사 근거와 자료 활용의 문제 ●● 13

못하고 있다. 본 연구에서는 국가통계로 미승인된 성매매 실태조사와 관련하여 문제점을 검토하고 향후 대응방향을 제시하려고 한다.

나. 성매매 실태조사 자료의 정책 활용 부족

성매매 실태조사의 궁극적 목적은 성매매 관련 실태 파악을 통한 정책방안 마련이다. 성매매방지법 통과 이후 방대한 조사와 자료가 수집되었지만, 이들 자료가 정책적으로 잘 활용되지 못하고 있다. 동 조사에서 가장 큰 부분을 차지하는 것이 성매매집결지 조사와 겸업형 성매매 조사이다.

성매매집결지 조사결과 내용 및 자료 제시 방식에 문제가 있다. 기존 조사는 집결지 및 업소 조사 결과를 전국 단위로 업소유형 등 주요 변수별로 구분하여 통계로 정리하였다. 이는 전국적 현황 파악에는 도움이 되지만 정책개입의 근거로는 미약하다. 성매매집결지 단속과 행정처분이 지자체별로 이루어지는 것을 고려할 때 지자체가 참고 가능한 자료 제시 방법이 필요하다.

성매매 알선 가능업소 조사의 경우 전체 실태조사 중 가장 많은 예산이 투입되고 있다. 통계청이 국가통계 승인 취소를 내린 것은 모집단을 상정하고 표본조사를 실시한 성매매 알선 가능업소 조사에 대한 것이다. 기존 연구에 대한 통계청 지적을 고려하여 성매매 알선 가능업소 조사의 문제점이 무엇인지 검토하는 작업이 필요하다.

성매매 실태조사 자료의 정책 활용성을 높이기 위해서는 예술홍행비자 및 관광비자로 입국하여 성매매를 하는 외국인여성, 수도권 및 지방의 티켓다방, 성매매수요 차단 방안, 성매매집결지 축소 및 폐쇄가 안 되는 이유 등 당면 정책 현안에 대한 심층조사가 필요하다. 성매매방지법에서 규정하는 조사 주기가 3년인 것과 동법 시행규칙 제2조에서 구체적으로 실태조사 내용을 제시하는 것도 조사의 정책 활용성을 떨어뜨리는 요인이다.



III

성매매업소 집결지역 조사

- | | |
|-------------------|----|
| 1. 성매매집결지 등 개념 검토 | 17 |
| 2. 성매매집결지 조사방법 검토 | 23 |



1. 성매매집결지 등 개념 검토

가. 성매매집결지에 대한 개념 검토

성매매 집결지 조사는 성매매방지법 시행규칙 제2조 2항에 근거한다.¹⁴⁾ 성매매 실태조사에서 사용되는 주요 개념은 ‘전업형 성매매 업소’와 ‘겸업형 성매매 업소’인데, 이는 2002년 여성부 의뢰로 한국형사정책연구원이 실시한 『성매매 실태 및 경제규모에 관한 전국조사』(김은경 외, 2002)에서 제시되었다. 본 절에서는 기존 성매매집결지 조사에서 논의된 성매매집결지 개념에 대해서 검토하려고 한다.

1) 2002년 실태조사에서의 ‘전업형 성매매 집결지’ 조사

성매매집결지 조사와 관련하여 ‘전업형’ 성매매 개념이 제시된다. 2002년 조사에서 성매매 제공을 일차적으로 목적으로 하는 곳은 전업형 업소, 유흥주점과 같이 업종에서 제공하는 서비스와 더불어 2차의 형태로 성매매를 제공하거나 알선하는 경우 겸업형 업소로 구분하고 있다(김은경 외, 2002:33-34).

전업형 성매매업소는 집결지의 형태를 띠는 경향을 보인다. 소위 흥등가, 사창가, 기지촌 등이 전업형 업소로 지칭되는데 이들 업소는 특정 지역에 집중되어 집결지 형태를 띠며, 업소에서 성매매가 직접 이루어진다(김은경 외, 2002). 동 보고서는 전업형 성매매 업소가 집중되어 있는 집결지에 대해서 인근 주민들에 의해서 “사창가” 또는 “윤락가”로 불리는 특정 밀집지역이라고 정의하고 있다(김은경 외, 2002).

2002년도 조사에서는 성매매 자체를 일차적인 목적으로 하는 업소가 밀집된 지역을 ‘전업형 성매매 집결지’로 규정하는데 이에 속하는 대표적 유형이 유리방, 방석집, 여관발이 형태의 성매매 업소이다. 이들의 소재는 행정자료를 토대로 데이터가 구축되었는데, 행정기관의 자료가 전업형 성매매

14) 성매매방지법의 명칭은 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」이다. 동법 시행규칙 제2조에 해당 부분에 대해 제시된 구체적 조사 대상은 “성매매업소 집결지역”이다.

18 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

행위가 이루어지는 업소 모두에 대한 정보를 담고 있지는 못하다.¹⁵⁾

2002년 조사에서는 각 지방검찰청 소년부의 사법행정망 협조를 통해 관할 지역에 대한 탐문조사를 실시하였다(김은경 외, 2002). <표 III-1>에 제시된 것 같이 조사대상 지역은 지역민에 의해 ‘사창가’로 인식되는 집결지인데, 구체적으로 대규모 성매매집결지 및 기지촌, 군부대 지역의 성매매 가능 무허가 업소, 군소규모의 판자집·별집, 여관발이, 펌푸집 등 성매매업소를 조사하였다(김은경 외, 2002). 이들을 대상으로 집결지의 소재지, 업소 수 및 종사여성 수, 1일 고객 수를 조사하였다(김은경 외, 2002).

〈표 III-1〉 전업형 성매매 업소 정의

전업형 성매매 (업소형)	<ul style="list-style-type: none"> 성매매가 일차적 업종인 경우(주류판매를 할 수 있지만, 성매매가 주된 목적이라면, 이에 해당됨) 특정 성매매 밀집지역으로 가시화 여성은 성매매를 통해서만 생계유지 업주와 종사여성간에 법률적 성격이 모호함. 근로계약의 성립 불가능 	대규모 성매매집결지	서울 용산, 청량리588, 영등포, 미아리텍사스, 부산 완월동, 인천 학익동, 대구 자갈마당 및 용주골 등 기지촌
		소규모 성매매업소	군소규모의 율락장소로 널리 알려지지 않는 지역들 (흔히 ‘판자집’ 또는 ‘별집’, ‘펌푸집’이라고 알려진 장소들)

출처: 김은경 외(2002), 『성매매 실태 및 경제규모에 관한 전국조사』, p. 21 <표 1-1>

2) 2006년 여성인권중앙지원센터의 성매매집결지 조사

2002년 조사 외에, 성매매방지법 통과 이전에 실시된 성매매업소 집결지 조사로는 2006년 ‘여성인권중앙지원센터 종이학’ 조사가 있다.¹⁶⁾ 2006년 ‘여성인권중앙지원센터 종이학’에 의해 실시된 조사 결과가 『전국 성매매 업소집결지 실태조사 보고서』로 발간되었다. 2006년 조사에서는 민간 현장 단체들이 조사에 참여하여 기존 행정기관 자료에 포함되지 않은 전업형 성매매업소 집결지를 찾아내어 포함시켰다.

15) 현장활동가에 의하면 당시 민간단체들은 경찰과 행정기관이 구축한 자료를 가지고 해당 지역을 조사하면서, 이들 기관이 보유한 공식적 자료에 포함되지 않은 성매매 업소들이 존재한다는 점을 문제로 지적하였다.

16) ‘여성인권중앙지원센터 종이학’은 한국여성인권진흥원의 전신이다.

Ⅲ. 성매매업소 집결지역 조사 ●● 19

〈표 Ⅲ-2〉 2006년 실태조사에서 파악한 성매매 집결지 분포현황

시·도별	2002년 한국형사정책연 구원이 조사한 집결지역수 (%)	2005년 청소년위원회의 청소년통행금지 구역(윤락집결지) 수(%)	2006년 4월 경찰청자료 (%)	2006년 5월 16개 시도자료 (%)	2006년 여성인권중앙 지원센터 본 조사지역 (%)
서울특별시	5(7.2)	6(14.6)	5(15.2)	5(12.5)	10(9.4)
인천광역시	3(4.3)	2(4.9)	2(6.1)	2(5.0)	2(1.9)
대전광역시	2(2.9)	2(4.9)	2(6.1)	2(5.0)	3(2.8)
대구광역시	2(2.9)	1(2.4)	1(3.0)	1(2.5)	7(6.5)
부산광역시	3(4.3)	2(4.9)	3(9.1)	3(7.5)	9(8.4)
광주광역시	2(2.9)	1(2.4)	1(3.0)	4(10.0)	7(6.5)
울산광역시	1(1.4)	-	-	-	7(6.5)
경기도	11(15.9)	7(17.1)	6(18.2)	9(22.5)	22(20.6)
강원도	8(11.5)	8(19.5)	6(18.2)	5(12.5)	5(4.7)
경상남도	5(7.2)	1(2.4)	1(3.0)	1(2.5)	1(2.1)
경상북도	9(13.0)	3(7.3)	3(9.1)	3(7.5)	4(8.5)
전라남도	3(4.3)	1(2.4)	1(3.0)	1(2.5)	6(5.6)
전라북도	9(13.0)	4(10.2)	2(6.1)	4(10.0)	6(5.6)
충청남도	3(4.3)	2(4.9)	-	-	2(4.3)
충청북도	3(4.3)	1(2.4)	-	-	7(6.5)
제주도	-	-	-	1(2.5)	4(3.7)
Total	69(100.0)	41(100.0)	33(100.0)	41(100.0)	107(100.0)

출처: 허나운 외(2006), 『전국 성매매 업소 집결지 실태조사 보고서』, 여성인권중앙지원센터, p. 284.

2006년 조사에서 선정한 성매매집결지 조사 대상 기준은 다음과 같다. 과거부터 해당 지역민에게 ‘사창가’ 또는 ‘윤락가’로 인지되어 있는 지역, 과거 집결지 또는 사창가로 불리지는 않았으나, 통상적인 집결지나 사창가 형태와 동일한 형태의 업소들이 밀집된 지역, 성매매를 주목적으로 하면서 음주·가무 등이 함께 제공되는 형태로 운영되는 업소들이 밀집된 지역(단란주점,

20 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

유흥주점, 안마시술소, 이발소 등처럼 성매매를 2차로 하는 업소는 제외)을 조사대상으로 하고, 이외에도 현재 해당 지역에서 성매매집결지로 널리 인지되고 있는 지역을 포함하였다(허나운 외, 2006). <표 III-2>는 성매매집결지 개념에 대한 견해가 행정부처, 경찰,¹⁷⁾ 민간단체에 따라 상이하게 나타나고 있음을 보여준다.

위의 기준 따라 선정된 2006년 연구의 구체적 조사대상으로 첫째, 일반적으로 성매매를 일차적인 목적으로 하는 전업형 성매매 업소가 밀집되어 있는 지역, 둘째, 인근 주민에게 ‘사창가’ 또는 ‘유흥가’로서 불리는 지역, 셋째, 무허가 성매매만이 아니라 해당 지역에서 ‘사창가’로 인지되는 혼합형 집결지,¹⁸⁾ 넷째, 청소년위원회에서 청소년통행금지구역으로 규정해 단속 및 감시의 대상이 되는 지역을 선정하였다(허나운 외, 2006). 2006년 조사팀은 조사대상 지역 선정을 위한 기본틀을 만들고 행정자료에서 누락된 지역을 추가하여 대상을 확정한 후, 조사원들이 해당 지역을 직접 방문하여 탐문하는 방식으로 조사를 진행하였다(허나운 외, 2006).

3) 성매매방지법 통과 이후의 성매매 집결지 조사

성매매방지법 통과 이후의 집결지 개념은 2002년과 2006년 조사에서 제시된 개념에 근간을 두고 있다. 법률에 근거하여 처음 실시된 2007년 한국여성정책연구원의 성매매집결지 조사에서도, ‘사창가’ 또는 ‘유흥가’로 불리는 지역은 물론, 음주가무를 제공하더라도 성매매가 주된 목적인 업소라든가 따로 이동하지 않고 동일한 영업장소에서 성매매가 이루어지는 업소들이 최소 10개소 이상 밀집된 경우를 집결지로 보았다(변화순 외, 2007).

17) 2007년 홍미영의원실에서 경찰청으로부터 입수한 <전국 성매매 집결지 현황 파악 내용>은 아래와 같다.

지역	명 칭	04. 9. 23		06. 5. 10		07. 5. 18		'06년대비	
		업소수	종업원	업소수	종업원	업소수	종업원	업소수	종업원
	총 계	1,696	5,717	1,097	2,663	992	2,523	▼105	▼140

18) 혼합형은 전통형과 산업형이 결합된 형태를 의미한다.

Ⅲ. 성매매업소 집결지역 조사 ●●● 21

〈표 Ⅲ-3〉 성매매 실태조사에서 사용된 집결지 개념 및 유형 비교

구분	2002 (한국형사정책연구원) 성매매 실태 및 경제 규모에 관한 전국조사	2007 (한국여성정책연구원) 2007 전국 성매매 실태조사	2010 (서울대 여성연구소) 2010 성매매 실태조사	2013 (한국형사정책연구원) 2013 성매매 실태조사
개념	사업장의 특성과 목적 성에 초점을 맞춘 전업형/겸업형 구분, 전업형 성매매 집결지	사업장의 특성과 목적 성에 초점을 맞춘 전업형/겸업형 구분, 전업형 성매매 집결지	사업장의 특성과 목적 성에 초점을 맞춘 전업형/겸업형 구분, 전업형 성매매 집결지	전업형 성매매 집결지
조사	- 69개 집결지 대상 - 집결지(지역)단위 조사	- 39개 집결지대상 - 집결지 내 업소	- 45개 집결지대상 - 집결지(지역)단위 조사	- 44개 전업형 성매매 집결지 단위조사 - 21개 현장지역단체 를 협력기관으로 선정 조사
정의	전통적 의미에서의 무 등록·무허가 성매매 뿐만 아니라, 해당 지역민이 '사창가' 또 는 '윤락가'로 공통적 으로 인지되고 있는 지역	사창가, 홍등가, 윤락 가, 기지촌과 같이 성 매매가 직접적으로 이 루어지는 업소들이 밀 집한 곳. 최소 10개 이상의 업 소들이 밀집된 형태 동일 장소에서 성매매 가 이루어지는 곳	등록여부와 종류에 관 계없이 실제 운영되는 업태를 중심으로 성매 매가 일차의 주된 목 적인 업소들이 밀집한 일련의 연속적 구역 또는 지역 또는 최소 10개 이상의 업소들이 밀집된 형태	등록 여부와 종류에 관계없이 실제 업태를 기준으로 성매매가 영 업의 1차적이고 주된 목적인 업소(유리방, 맥·양주/방석집, 여 관·여인숙, 기지촌 등) 들이 밀집해 있는 일 련의 연속적 구역 또 는 지역 최소 10개 이 상의 업소가 밀집된 집결지
세부 유형	전통형 사창가 주점겸업 윤락업소 여관발이 전문업소 기지촌 기타	유리방 주점식 전업형 여관/여인숙형 기지촌	유리방 맥·양주/방석집 여관·여인숙 기지촌	유리방 여관/여인숙 맥주/양주/방석집 외국인 대상 기지촌 쪽방, 판자촌 휘파리

주: 전통형 사창가 → 유리방, 주점겸업 윤락업소 → 주점식 전업형 → 맥·양주/방석집으
로 명칭만 변경한 것임.

출처: 한국여성인권진흥원(2012), 『성매매 실태조사 방법 개선에 관한 연구』, pp. 43-44와
김지선 외(2014), 『2013년 성매매 실태조사』를 토대로 재구성

22 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

2007년 조사에서는 소규모 집결지에 대해 전업형 업소가 “최소 10개소 이상 밀집된 지역”이라는 기준을 구체적으로 제시하였다. 2007년도 한국여성정책연구원 조사는 ‘사창가’ 성격의 집결지를 조사대상 지역으로 정하는 것을 원칙으로 다른 선행조사나 행정자료를 통해 공통적으로 적용될 수 있는 집결지 개념도 포함하였다(변화순 외, 2007). 동 조사에서는 성매매를 주된 목적으로 주로 하는 업소들이 최소 10개 이상 밀집된 지역을 집결지 조사 지역으로 선정하고 연간 거래액을 추정하였다.

2010년 서울대 여성연구소가 수행한 실태조사 역시 기존 조사와 마찬가지로 전업형과 겸업형 분류방식을 기본으로 하였고 전업형 성매매집결지를 ‘등록여부와 종류에 관계없이 실제 업태를 기준으로 성매매가 영업의 일차적이고 주된 목적인 업소들이 밀집해 있는 일련의 연속적 구역 또는 지역을 의미하며, 업소들의 밀집성을 고려하여 2007년과 같이 최소 10개 이상의 업소가 밀집된 집결지를 조사대상 기준으로 설정’하고 있다(정진성 외, 2010: 28).

2013년 한국형사정책연구원은 성매매집결지 조사에 있어 2010년도 개념과 범주를 유지하며, 지역별 분포에 개별유형을 첨부하여 집결지 내부의 영업방식의 변화를 추적하는 조사를 실시하였다.

2. 성매매집결지 조사방법 검토

가. 성매매집결지 조사대상

2013년 실태조사는 2007년과 2010년 조사와 거의 동일한 집결지 개념을 사용하며 집결지를 주된 관찰단위와 분석단위로 보고 있다. 2010년과 2013년 조사들은 2007년 조사에서 사용된 개념을 활용하면서 현실적 여건과 변화를 반영하여 개선되었다. 가장 최근 조사인 2013년 성매매업소 집결지 조사를 중심으로 조사목적, 대상, 내용을 소개하려고 한다.¹⁹⁾

2013년 전업형 성매매 실태 조사 목적은 다음과 같다(김지선 외, 2014: 46). 첫째, 성매매를 통해 영업 이익을 만들어내는 전통적 성매매 방식인 전업형 성매매의 실태를 파악하는 것이다. 둘째, 전업형 성매매의 변화하는 양상과 성매매 시장의 구조 변화를 분석한다. 셋째, 전업형 성매매의 변화를 초래한 요인을 파악하여 성매매방지법의 실효성을 제고하기 위한 전략을 제안하는 것이다.

2013년 성매매집결지에 대한 조사내용은 다음과 같다. 첫째, 집결지의 소재지 및 지역별 분포, 집결지의 지배적인 업소형태, 집결지의 형성시기와 주변환경 등과 집결지의 특성을 살펴보고 있다. 둘째, 집결지 내에서의 성매매 실태는 집결지내 업소들의 특성, 성매매 여성의 현황과 특성, 성구매자의 현황과 특성, 성구매비용과 성매매 수익배분 현황 등을 통해 파악하고 있다. 셋째, 2010년 조사결과와 비교해 볼 때 어떠한 변화가 있었고, 그러한 변화를 초래한 요인은 무엇인가를 살펴보고 있다.

19) 2013년 실태조사에서는 조사대상 선정을 위해 다음의 4단계를 밟고 있다(김지선 외, 2014: 48). 첫째, 2010년도 조사 리스트를 검토한다. 둘째, 전업형 성매매 집결지에 대해서 경찰이 작성한 최근 자료를 파악하였는데, 경찰자료에는 유리방 업소가 밀집한 지역만을 담고 있다. 당시 경찰 최신 자료인 2011 자료에는 24개 집결지 정보를 담고 있는데 이들 지역은 전부 2010년에 조사되었다. 셋째, 해당지역 파출소와 지구대에서 파악한 집결지가 추가로 16개가 확인되었다. 넷째, 기존 45개에 추가된 16곳을 합하여 총 61개 집결지 리스트가 만들어진다. 수차례의 회의를 통해 61개 집결지와 관련하여 전업형 성매매집결지 정의에 부합하는 총 48개 집결지를 선정하고, 조사과정에서 기준에 부합하지 않는 4곳을 제외하고 총 44개가 조사되었다(김지선 외, 2014: 48).

나. 성매매집결지 조사내용 및 방법

최근 조사를 중심으로 조사내용과 방법을 소개하려고 한다. <표 III-4>에 제시된 것 같이 성매매집결지 조사대상은 2010년 45개이고 2013년 44개이다. 집결지의 폐쇄성으로 업소조사가 현실적으로 어려워, 조사단위를 집결지역으로 하고 있다. 집결지역으로 조사단위로 하고 있지만, 조사표에 내용은 업소내부에 대한 항목들이 많다. 2013년 조사에 참여한 현장 활동가에 의하면, 업소 및 성매매여성에 대한 사항은 해당 지역 사정을 잘 아는 현장 활동가 단체 조사원에 의해서 완성되었다고 한다.

<표 III-4> 2010년과 2013년 실태조사 내용 및 방법 비교

구 분	2010년 실태조사	2013년 실태조사
전업형 성매매집결지	- 45개집결지대상 - 집결지(지역)단위조사	- 44개집결지대상 - 집결지(지역)단위조사
설문조사	- 조사표 작성, 작성된 내용을 중심으로 분류, 추가 조사는 직접탐문 방식으로 진행	- 대상선정을 위한 사전설문과 자료취합 - 자문회의 및 보완을 통해 완성
주요 조사 내용	- 집결지의 특성, 성매매 여성에 대한 조사, 성매매 비용 및 수입, 성구매자, 집결지의 변화	- 집결지의 특성, 성매매 여성에 대한 조사, 성매매 비용 및 수입, 성구매자, 집결지의 변화 및 주요업태 분류

출처: 정진성 외(2010), 『2010 성매매 실태조사』, 김지선 외(2014), 『2013 성매매 실태조사』.

전업형 집결지 조사에 5가지 주요 항목이 포함되었고 구체적인 내용은 <표 III-5>에 제시되어 있다. 첫째, 집결지의 특성과 관련하여 위치, 지리적 특성, 통행금지·제한 여부, 업소의 수, 업소의 형태, 등록여부, 영업시간, 휴무일수, 형성 시기와 역사적 배경을 조사하였다. 둘째, 집결지 성매매 여성과 관련하여 성매매 종사 여성의 수, 여성 연령 분포, 외국인여성 고용 여부와 국적이 조사되었다. 셋째, 성매매 비용과 수입을 파악하기 위해 1회당 평균 성매매 비용, 업주와 여성의 수입 분배 비율이 조사되었다. 넷째, 성구매자와 관련하여 여성 1인당 평균 성구매자 수, 성구매자의 주 연령층, 내·외국인

Ⅲ. 성매매업소 집결지역 조사 ●●● 25

성구매자의 집결지 이용, 성구매자가 늘어나는 시기와 이유가 조사되었다. 다섯째, 집결지 변화와 관련하여 성매매방지법 시행 이후 집결지의 변화, 집결지에 대한 정책적 개입, 재개발 여부가 조사되었다.

〈표 Ⅲ-5〉 2013년 성매매 실태조사 집결지 조사 항목 및 내용

항목	내용
집결지 특성	- 위치, 지리적 특성, 통행금지/제한 여부, 업소의 수, 업소의 형태, 등록여부, 영업시간, 휴무 일수, 형성시기와 역사적 배경
성매매 여성	- 성매매 종사 여성의 수, 여성의 연령층 분포, 외국인 여성의 고용 여부와 국적
성매매 비용 및 수입	- 1 회당 평균 성매매 비용, 업주와 여성의 수입 분배 비율
성 구매자	- 여성 1인당 평균 성구매자 수, 성구매자의 주 연령층, 내/외국인 성구매자의 집결지 이용, 성구매자가 늘어나는 시기와 이유
집결지의 변화	- 성매매 방지법 이후의 변화, 집결지에 대한 정책적 개입, 재개발 여부

출처: 김지선 외(2014), 『2013 성매매 실태조사』 여성가족부. <표 2-2> p. 52

다. 조사결과 검토

<표 Ⅲ-6>에 2010년과 2013년 성매매집결지 조사결과가 요약되어 있다. <표 Ⅲ-6>에 의하면 해당 기간 집결지 수는 소폭 감소하였지만, 집결지내 업소수는 소폭 증가하였다. 성매매 종사여성의 수도 2010년 4,917명에서 2013년 5,103명으로 증가하였다. 1회 평균 성구매 비용은 증가하였고, 1일 평균 성구매자수도 증가하였다(여성가족부, 2014).

2013년 조사된 44개 성매매집결지 44개의 지배적 업태는 유리방, 방석집, 여관/여인숙으로 나타났다(여성가족부, 2014). 기지촌 업소수는 감소한 것으로 나타났는데, 한 현장활동가는 이것이 미군 부대 내 성구매 금지 정책과 기지촌 주변 상인들과의 이해관계, 미군의 축소 및 이동 등과 관련이 있는 것으로 지적한다. 위의 현장활동가에 의하면 기지촌 업소 등록현황에서 나타난 특징은 2010년에는 없었던 일반음식점 등록업소가 등장한 것인데 이는 기지촌 업소의 변화를 보여주는 것이라고 한다.

26 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

〈표 Ⅲ-6〉 전업형 성매매 집결지 조사결과: 2010년과 2013년 비교

구분		2010 조사	2013 조사	2010 대비 증감률(%)
조사대상 집결지 수(곳)		45	44	-2.2
집결지 업소	업소 수(개소)	1,806	1,858	2.9
	집결지당(개소)	40.1	42.2	5.2
성매매 종사 여성	여성 수(명)	4,917	5,103	3.8
	집결지당(명)	109.3	116.0	6.1
	업소당(명)	2.7	2.7	-
1회당 평균 성구매 비용(원)		71,852	79,650	10.9
1일 평균 성구매자 수(명)		4.9	5.3	8.2

주: 2010년도 조사에 포함된 10개 지역은 폐쇄와 축소로 제외되고 2013년에 확인된 9개 지역이 새로 추가되었음.

출처: 여성가족부(2014), “성매매특별법 10년, 성과와 과제” 보도자료 p. 9

라. 성매매집결지 조사의 문제점

1) 축소 및 폐쇄된 성매매집결지의 조사대상 누락

기존 조사에서는 조사 기준에 부합하며 존재하는 집결지에 대해서만 조사하였는데, 폐쇄된 곳이나 축소된 곳도 조사에 포함하여 이들 지역이 변화한 배경을 파악하여 제시하는 것이 중요하다.

2) 성매매집결지 조사결과의 정책적 활용 부족

성매매집결지 조사의 주요 목적은 집결지에서의 성매매 관련 현황 및 성매매여성에 대한 성착취적 상황을 드러내어 정책개입을 강화하기 위한 기초자료를 제공하는 것이다. 기존 조사결과가 정책적으로 잘 활용되고 있지 않다. 단속과 행정처분 주체의 소극적 태도도 원인이겠지만, 실태조사 결과

Ⅲ. 성매매업소 집결지역 조사 ●●● 27

의 내용 및 자료 제시 방식에도 문제가 있다.

기존 성매매 실태조사에서는 전국 40-60여개 집결지 및 업소 조사 결과를 전국단위로 통합하여 업소유형, 등록여부, 성매매여성수, 성매매여성 연령과 같은 변수별 분포를 통계적으로 정리하고 있다. 이러한 자료 제시는 전업형 집결지 업소의 전국적 현황을 파악할 수 있도록 한다는 점에서 의미가 있다. 2007년을 포함한 기존 3차례의 조사에서 모두 이러한 방식으로 자료를 제시하고 있다. 조사별 통계자료 비교를 통해서 전국적 차원에서 집결지 수가 증감했는지, 업소 및 성매매여성 관련 변화를 파악할 수 있었다. 이러한 자료 제시 방식은 성매매방지법 통과 이후 집결지에 대한 규모추정에 대한 높은 관심이 반영된 것으로 보인다. 집결지역의 성매매 관련 규모를 보여줌으로써 문제의 심각성을 높이고 여론의 지지를 받아서 정책적 개입이 활발해질 것으로 기대한 것 같다. 집결지는 초기에는 감소하는 추세를 보였지만, 가장 최근 조사인 2013년 조사에서도 집결지역은 44개 1,858개로 업소수는 오히려 증가하였다.

기존 성매매 실태조사에서 예산과 노력을 들여 어렵게 자료를 수집하였지만, 이에 대한 정책적 개입은 미진하였고 조사결과의 활용은 성매매집결지의 규모를 확인하는 정도에서 그치고 있었다. 기존 성매매 실태조사에서 실시된 3차례의 성매매업소 집결지 조사결과를 보면 집결지 축소를 위한 정책적 개입이 잘 작동하지 않는 것을 알 수 있다.



IV

겸업형 성매매 실태조사

1. 겸업형 성매매 가능업소에 대한 표본조사 31
2. 성매매 실태조사에 대한 2009년
통계품질진단 39
3. 2012년 성매매 실태조사 개선방안 연구 45
4. 본 연구에서 수렴한 전문가 의견 48



1. 겸업형 성매매 가능업소에 대한 표본조사

3년마다 정기적으로 시행되는 성매매 실태조사 중 ‘전업형’ 성매매 집결지 전수조사와 겸업형 성매매 가능업소에 대한 표본조사는 전체 실태조사에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 본 절은 겸업형 성매매 실태조사와 관련한 일련의 논의를 집중적으로 검토하고 이를 토대로 2016년 조사의 개선 방안을 제시하려고 한다.

가. 조사개요

성매매 실태조사의 주요 목적은 전국의 성매매 규모 등 전반적인 성매매 실태를 파악하여, 성매매방지 대책의 실효성 제고 및 장·단기 종합대책 보완·수립하는 것으로, 성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 제4조를 근거로 하고 있다.

성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 제4조(성매매 실태조사)

- ① 여성부장관은 3년마다 국내외 성매매 실태조사를 실시하여 성매매 실태에 관한 종합보고서를 발간하고, 이를 성매매 예방을 위한 정책수립에 기초자료로 활용하여야 한다.
- ② 여성부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 관련 단체의 장에게 자료 제출 또는 조사업무의 수행에 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출 또는 협조요청을 받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

출처: 법제처, 국가법령정보센터 접속일자 2015.12.8. [http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률/\(12698,20140528\)](http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률/(12698,20140528))

성매매 실태조사는 전업형 성매매 집결지와 겸업형 성매매 알선가능업소에 대한 조사 및 인터넷 성매매 실태 조사 등으로 구성된다. 전업형 성매매 집결지 조사는 지역별로 분포되어 있는 성매매 집결지를 전수 조사²⁰⁾하는 것이며, 겸업형 성매매 알선가능업소에 대한 조사는 표본조사로 전체 성산업

20) 집결지 조사는 2007년 39개, 2010년 45개, 2013년 44개가 조사되었다.

32 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

규모를 추정하기 위해 실시된다. 인터넷 성매매 실태조사는 2007년 인터넷 상의 성매매의 규모를 추정하기 위해 처음 실시되었고 2010년에는 웹사이트를 통한 성매매 관련 홍보 및 알선 행위 실태조사를 목적으로 실시되었으며 2013년에는 성매매 실태조사 상 처음으로, 스마트폰 애플리케이션을 통한 성매매 관련 홍보 및 알선행위의 실태를 조사하였다(김지선 외, 2014: 180).

겸업형 성매매 알선가능업소 실태조사(이하 겸업형 성매매 실태조사)는 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 시행규칙 제2조 성매매 실태조사의 방법과 내용 2항 2호 ‘성매매 알선 가능 업소에 대한 전국 표본조사’를 근거로 3년 주기²¹⁾로 조사되며, 응답하는 업주의 거부감을 고려하여 ‘유흥·서비스업 실태조사’라는 조사 명칭을 사용하고 있다.

겸업형 성매매 실태조사의 목적은 2007년의 경우 성매매 알선 가능업소의 성매매 알선율과 업체 수, 겸업형 성매매 종사자, 성매매 비용 등에 대한 성매매산업규모를 추정하는 데에 있고 2010년 조사 또한 동일한 목적을 갖고 조사되었다. 그러나 2013년 조사에서는 2009년 통계청 품질진단보고서와 2012년 성매매조사 방법 개선에 관한 연구에서 제시한 개선안의 일부를 수용하여,²²⁾ 조사목적이 성매매 알선율을 기초로 성매매알선업체 규모를 추정하는 것에 한정되었다. 따라서 2013년 겸업형 성매매 조사는 이전 조사와는 달리 성매매 여성수와 매출액에 근거한 전반적 성산업구조에 대한 규모추정을 하지 않고 업종별 성매매 알선율과 이에 따른 성매매 알선업체 수 추정치에 한정하고 있으며(김지선 외, 2014: 127) 조사내용의 변화를 2010년과 비교하여 제시하고 있다. 2007년 조사내용(변화순 외, 2007: 29)과 2010년 조사내용(정진성 외, 2010: 79)은 큰 차이가 없는 반면 2013년에는 품질진단결과를 고려하여 정확성이 의심되는 성매매 여성수와 매출액 조사항목을 삭제하여 조사하였다. 즉, 조사가 어렵거나 불필요하다고 판단되는 업체의 종업원 수, 업소홍보방식, 지역/업종/등록여부/사업내용과 2차 서비스의 매출변화, 성적서비스 제공 이유, 정책관련 건의 사항 등을 조사에서

21) 이 조사는 원래 5년 주기로 2002년에 첫 조사를 실시하고 2007년 두 번째 조사를 실시하였으나, 2009년 5월 21일 『성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률』에 조사근거가 신설되면서 작성 주기가 3년으로 변경된다.

22) 이에 대한 자세한 내용은 본장 2절에서 자세히 서술하고 있다.

Ⅳ. 검업형 성매매 실태조사 ●●● 33

제외했다. 한편으로 일부내용은 추가되기도 했는데, 업소가 경험한 범죄피해 등에 대한 질문과 여성접객원의 1일 평균 서비스 액수와 이동횟수 등은 추가하여 조사되었다.

〈표 Ⅳ-1〉 검업형 성매매 실태조사 주요 항목 비교

구분	2007년	2010년	2013년
일반 현황	- 월평균 정기 휴무일 수 - 테이블 수(객실/테이블) - 등록여부	- 월평균 정기 휴무일 수 - 테이블 수(객실/테이블) - 등록여부	- 월평균 정기 휴무일 수 - 테이블 수(객실/테이블) - 등록여부
	- 영업기간 - 월 평균 매출액 - 종업원 수 - 업소홍보 방식 - 지역/업종/등록여부/사업내용	- 영업기간 - 월 평균 매출액 - 종업원 수 - 업소홍보 방식 - 지역/업종/등록여부/사업내용	- 영업개시시간과 마감시간 - 업소의 범죄피해경험(경찰, 행정공무원으로부터 금품요구, 강도피해, 폭행피해경험 유무 및 횟수)
이용 고객 현황	- 1일 평균 이용고객 수 - 주된 고객층 연령	- 1일 평균 이용고객 수 - 주된 고객층 연령	- 1일 평균 이용고객 수 - 주된 고객층 연령
	-	-	- 이용고객수의 변화 - 이용고객의 성별 비율 - 이용고객의 평균 결제금액
여성 접객원 현황	- 여성접객원: 유무 및 수, 외국 인 여성접객원 유무 및 국적 - 호출 여성 접객원 수	- 여성접객원: 유무 및 수 - 호출 여성 접객원 수 - 호출 여성접객원을 지원하는 업체(보도방)의 수	- 여성접객원: 유무 및 수, 외국 인 여성접객원 유무 및 국적 - 호출 여성접객원: 유무, 하루 평균 수, 외국인유무 및 국적
	-	-	- 한달 평균 종업원들의 이동 횟수 - 여성접객원의 1일 평균 서비 스 액수
2차 서비스 관련 현황	- 손님의 성적서비스요구 여부 와 비율 - 손님의 성적서비스요구에 대 한 대응 - 1일 평균 성적서비스구매자 수 - 성적서비스 이용 비용 - 지역 내 성적서비스제공 현황	- 손님의 성적서비스요구 여부 와 비율 - 손님의 성적서비스요구에 대 한 대응 - 1일 평균 성적서비스구매자 수 - 성적서비스 이용 비용 - 지역 내 성적서비스제공 현황	- 손님의 성적서비스요구 여부 와 비율 - 성적서비스 허용여부 - 1일 평균 성적서비스구매자 수 - 성적서비스 이용 비용 - 지역 내 성적서비스제공 현황
	- 성적서비스 제공 이유 - 매출 변화 - 정책관련건의사항	- 성적서비스 제공 이유 - 매출 변화 - 정책관련건의사항	-

출처: 변화순 외(2007), 『2007 전국 성매매 실태조사』, p. 29; 김지선 외(2014), 『2013 성매매 실태조사』, pp. 127-128의 내용을 재구성.

나. 표본설계²³⁾

점업형 성매매 실태조사에서 조사대상 모집단은 성매매 알선 가능성이 높은 업종으로 정의된다. 모집단으로 활용된 조사는 통계청의 『전국사업체 조사』이며, 점업형 실태조사에서는 업소가 제공하는 서비스를 통해서 고객의 성매매 행위가 가능한 사업체를 선정하였다.

성매매 행위가 가능한 사업체는 2007년의 경우 일반유흥주점업, 무도유흥주점업, 노래방운영업, 다방운영업(비알콜음료점업), 이용업, 마사지업, 기타 미용관련 서비스업, 간이주점업(기타주점업) 등 8개로 규정하였다. 2010년의 경우 2007년 조사에서 알선율이 낮게 나타났던 기타주점업을 제외한 7개 업종으로 규정한 반면, 2013년 조사에서는 휴게텔, 전화방, 인형방, 멀티방, 대탈방, 키스방, 이미지 클럽, 유리방, 이야기방, 스트립 등 자유업을 ‘그 외 분류되지 않은 개인서비스업’으로 추가하여 8종의 업체를 성매매 알선 가능성이 높은 업종으로 확대하여 조사하였다.

‘그 외 분류되지 않은 개인서비스업’은 대부분 관할 관청에 등록하지 않고 사업자등록증만으로 운영하는 업종으로 2007년과 2010년에는 ‘기타미용관련 서비스업’(휴게텔, 휴게방, 남성휴게소 등)과 ‘마사지업’(안마시술소, 스포츠마사지 등)으로 분류되어 모집단에 포함되어 조사되었다. 하지만 2011년 한국표준직업분류에서 이들 업종을 ‘그 외 분류되지 않은 개인서비스업’으로 분류함에 따라 2013년 조사에서는 이를 고려하여 모집단에 포함하였다.

모집단의 배분은 성매매 실태가 특별시, 광역시, 도지역의 중소도시와 농어촌별로 다른 특성을 보일 것으로 판단하여 이들을 층화하였고 층 내에서도 밀집지역과 분산지역으로 2차 층화를 하였다. 단, 다방 등 ‘비알콜음료점업’의 특별시와 광역시 분포 비율이 높으나 성매매 가능성이 높은 배달과 티켓 영업을 하는 다방이나 커피숍의 비율이 매우 낮아 중소도시와 농어촌 지역을 조사 모집단으로 포함시켰다. 단, 2013년의 경우 조사목적이 성매매

23) 표본설계와 관련된 내용은 김지선 외(2014), 『2013 성매매 실태조사』, pp. 118-125 일부 요약 인용; 정진성 외(2010), 『2010 성매매 실태조사』, pp. 71-82 부분을 참고하여 인용하고 있다.

Ⅳ. 겸업형 성매매 실태조사 ●● 35

알선율 산정에 있고 표본규모가 2010년과 비교하여 절반으로 감소함에 따라 도시규모에 따라 층화를 하되, 특별시와 광역시를 묶어 ‘대도시’로, 도지역의 동지역을 ‘중소도시’로, 도지역의 읍면지역을 ‘농어촌’으로 구분하게 되었다.

〈표 Ⅳ-2〉 조사 모집단 및 조사방법

구분	2007년	2010년	2013년
모집단	성매매가 이루어지거나 성매매 행위가 가능한 8개 업종 사업체 (2005년 기준 <전국사업체 조사> 자료)	성매매 알선 행위가 가능한 7개 업종의 사업체 (2008년 기준 <전국사업체 조사> 자료)	성매매 알선 행위가 가능한 8개 업종의 사업체 (2011년 기준 <전국사업체 조사> 자료를 기초)
조사업종	8개 업종 일반유흥주점업, 무도유흥주점업, 노래방운영업, 다방운영업, 이용업, 마사지업, 기타 미용관련 서비스업, 간이주점업	7개업종 일반유흥주점업, 무도유흥주점업, 비알콜음료점업, 노래연습장운영업, 이용업, 마사지업, 기타미용관련서비스업	8개업종 일반유흥주점업, 무도유흥주점업, 비알콜음료점업, 노래연습장운영업, 이용업, 마사지업, 기타미용관련서비스업 그 외 분류되지 않은 개인서비스업(자유업종*)
조사지역	전국 16개 시·도		
조사대상	사업체 대표자 혹은 사업체 현황을 잘 아는 관리자		
조사방법	<ul style="list-style-type: none"> - 구조화된 질문지를 사용하여 면접조사 - 조사 완료 후 면접원 후기록 적기 - 손님으로 가장하여 전화 모니터링 실시 		

주: 자유업종은 휴게텔, 전화방, 인형방, 멀티방, 대탈방, 키스방, 이미지클럽, 유리방, 이야기방, 스트립류를 말함.

출처: 변화순 외(2007), 『2007 전국 성매매 실태조사』, pp. 30-31; 정진성 외(2010), 『2010 성매매 실태조사』, pp. 72-73; 김지선 외(2014), 『2013 성매매 실태조사』, pp. 118-121 인용, 추가 보완 재구성.

업종별 모집단을 살펴보면 2007년 성매매 가능 업종으로 구분된 8개 업종은 총 209,716개이었고 2010년과 2013년에는 절반 가까이 줄어든 109,270개와 112,872개로 나타났다. 업종별로는 노래연습장 운영업의 비율이

36 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

가장 높고, 뒤이어 일반유흥주점업과 이용업이 높은 비중을 차지하고 있다. 성매매 가능 업종 중 무도유흥주점업, 기타 미용관련 서비스업의 분포가 매우 낮았고 2013년에 처음 분류된 ‘그 외 분류되지 않은 개인서비스업’은 2,050개로 나타났다.

〈표 IV-3〉 업종별 모집단의 규모

(단위 : 개)

구분	2007년	2010년	2013년
일반유흥주점업	28,757	31,623	30,147
무도유흥주점업	5,351	1,559	1,486
비알콜음료점업(다방)	15,951	14,386	18,328
노래연습장운영업	36,193	35,463	34,391
이용업	22,424	19,829	18,035
마사지업	3,360	5,271	6,797
기타미용관련서비스업	1,290	1,139	1,638
기타주점업(간이주점)	96,390	-	-
그 외 분류되지 않은 개인서비스업	-	-	2,050
계	209,716	109,270	112,872

주: 2007년 다방운영은 비알콜음료점업으로 구분되며, 2007년 간이주점은 2013년에 기타주점업으로 구분됨.

출처: 변화순 외(2007), 『2007 전국 성매매 실태조사』, p. 32; 정진성 외(2010), 『2010 성매매 실태조사』, p. 74; 김지선 외(2014), 『2013 성매매 실태조사』, p. 121.

한편 검업형 성매매 실태조사의 표본규모는 2007년 3,605개, 2010년 2,000개, 2013년 1,053개로 크게 줄어든다. 특히 2013년은 조사목적이 성매매 알선을 산정을 통한 성매매 알선업체 규모 추정에 한정되는 동시에 조사예산의 제한으로 인해 표본규모²⁴⁾가 크게 줄어들었다.

검업형 성매매 실태조사는 사업체의 특성 상 조사가 매우 어려운데, 기존

24) 95% 신뢰수준에서 허용오차 $\pm 7.3\%$ 를 고려하여 최소 표본규모 1,053개를 최종목표 표본수로 결정하였다.

Ⅳ. 께업형 성매매 싨태조사 ●●● 37

조사에서는 사업체를 가장 잘 아는 대표자나 관리자에 대한 면접조사를 원칙으로 하고 현장 상황에 따라 응답자의 자기기입식 방법을 병행하였다(정진성 외, 2010; 김지선 외, 2014). 또한 조사내용이 민감하고 성매매행위라는 불법적 내용을 담고 있기 때문에 과소 응답될 가능성이 매우 높기 때문에, 신뢰성 확보를 위해 보완적 조사를 추가로 진행했다.

자료 보완을 위해 진행된 조사는 면접원 관찰기록과 손님으로 가장한 전화 모니터링 방법이다. 면접원 관찰기록은 면접원이 조사를 하면서 알아낸 업소 분위기, 규모, 여성접객원 존재여부 및 인원 수, 성매매 알선 가능성을 면접조사가 끝난 후 기록하는 현황표로 응답내용의 검증 및 보완 작업으로 수행되었다. 또 다른 방법은 면접원이 손님으로 가장하여 성적서비스 비용, 여성종업원 규모 등에 대해 전화로 모니터링하는 것이다(변화순 외, 2007; 정진성 외, 2010; 김지선 외, 2013). 이는 성매매 주요 항목들의 값을 추정하는 데 보조 자료로 활용하였는데, 손님을 유인하려는 업소의 동기가 반영되어 응답이 왜곡될 가능성이 있다는 문제가 있다.

다. 조사결과 발표

성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 시행규칙 제2조에서 성매매 싨태조사의 내용에 대해 구체적으로 규정²⁵⁾하고 있다. 성매매특별법 시행 이후 실시된 성매매 알선 가능 업소에 대한 초기의 전국 표본조사는 성산업 시장 규모를 추정하기 위한 것이 중요한 목적이었다. 표본조사 결과는 가중치를 부여한 후 성매매 알선 비율과 성적서비스 비용을 추정하여 성매매 산업 규모를 추정하는 데 활용하였다.

25) 조사내용은 ① 성매매업소 집결지역에 대한 조사, ② 성매매 알선 가능 업소에 대한 전국 표본조사, ③ 인터넷 등을 이용한 새로운 성매매 싨태, ④ 성산업의 시장 분포 및 규모, ⑤ 성매매 및 성접대와 관련된 사람들의 싨태, ⑥ 성매매에 관한 형사법적 대응 현황, ⑦ 내국인의 해외 성매매 경로 및 싨태, ⑧ 성접대의 발생 요인과 발생유형에 대한 조사·연구, ⑨ 그 밖에 성매매 및 성접대와 관련하여 여성가족부장관이 조사가 필요하다고 인정하는 사항 등이다. (법제처, 국가법령정보센터. 방문일자 2015.12.8. [http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률시행규칙/\(00061,20141212\)\)](http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률시행규칙/(00061,20141212))))

〈표 IV-4〉 표본조사결과 추정 내용

구분	2007년, 2010년	2013년
추정식	<ul style="list-style-type: none"> - 성매매 알선 비율 - 성적서비스 비용 - 성매매 관련 산업의 경제규모 추정 	<ul style="list-style-type: none"> - 성매매 알선 비율
성매매 산업 규모 추정	<ul style="list-style-type: none"> - 겸업형 업소 전체종사여성규모 - 알선업체 규모 - 성매매여성 규모 - 1일 평균 성구매자 수 - 성적서비스 구매비용 	<ul style="list-style-type: none"> - 알선업체 규모

출처: 변화순 외(2007), 『2007 전국 성매매 실태조사』, pp. 65-97; 정진성 외(2010), 『2010 성매매 실태조사』, pp. 82-109; 김지선 외(2014), 『2013 성매매 실태조사』, p. 134를 요약 및 재구성.

2007년과 2010년은 법 규정에서 제시한 성매매 산업규모 추정의 본래 목적을 충실히 이행하여 결과표를 제시하고 있다(<표 IV-4> 참조). 겸업형 업소의 전체여성종사자규모를 추정했고, 알선업체 규모와 성매매여성 규모를 제시하였다. 또한 1일 평균 성구매자수와 성적서비스 구매비용을 추정하여 성매매 산업규모 추정에 활용하였다. 하지만 2013년 겸업형 성매매 조사에서는 성산업 시장 규모의 추정에 대한 통계 신뢰성을 고려하여 발표범위를 크게 축소하였다(<표 IV-4> 참조). 2013년 조사에서는 신뢰성을 담보할 수 없는 성매매 여성규모 및 경제규모 추정과 관련된 내용은 과감히 삭제하고 성매매 알선비율 추정을 통해 알선업체 수의 추정치를 제시하였다.

2. 성매매 실태조사에 대한 2009년 통계품질진단

가. 2009년 정기통계품질진단

성매매 실태조사는 2007년 5월 『성산업구조및성매매실태조사』로 국가통계로 승인되고, 이로 인해 성매매 실태조사는 2009년 통계청에서 실시하고 있는 정기통계품질진단²⁶⁾ 대상사업으로 선정되어 통계품질진단을 받게 되었다. 정기통계품질진단은 전문가 집단이 통계품질을 통계품질관리매뉴얼에 따라 진단하는 품질진단 과정이다. 정기통계품질진단은 통계가 발표되기까지의 전 과정과 관련된 품질관리기반, 이용자의 요구사항을 반영한 실태, 세부 작성 단계별 체계, 수집 자료의 정확성, 통계자료의 서비스 등으로 구분하여 진단한다.²⁷⁾ 통계품질진단 결과는 통계작성기관의 장에게 전달되어 품질개선방향과 개선 지원 등으로 활용된다.

통계품질진단은 관련성(relevance), 정확성(accuracy), 시의성과 정시성(timeliness/punctuality), 비교가능성(comparability), 일관성(coherence), 접근성과 명확성(accessibility/clarity)의 6가지 기준과²⁸⁾ 차원별 품질지표로 나누어 분석하며(통계청, 2015), 2009년 실시된 성매매 실태조사에 대한 통계품질진단에서는 위의 6가지 기준에 대한 충족 정도를 분석하였고 각 차원의 품질수준을 높이기 위한 통계 개선 방안을 제시하였다.

1) 진단결과

통계청에 의해서 승인된 성매매 실태조사는 2007년 수행된 『성산업구조및성매매실태조사』인데, 이에 대한 정기품질진단은 2009년 진행되었다(여성가족부, 2015b). 2009년 정기통계품질진단 연구는 연구에서는 6가지 차원의 진단과 개선을 제시하고 있다(조성남 외, 2009).

26) 통계청의 품질진단은 정기통계품질진단, 자체통계품질진단, 수시통계품질진단 등 세가지 형태로 나누어 실시되고 있으며, 2009년 성매매 실태조사에 대한 품질진단은 통계전문가 그룹이 통계의 품질을 진단하는 정기품질진단이다.

27) 통계청(2011), 『국가통계 품질관리 매뉴얼』, p. 13.

28) 6가지 차원의 설명은 통계청 품질진단 웹사이트(<http://kostat.go.kr/quality>) 혹은 통계청(2015), 『2015년 자체통계 품질진단 매뉴얼』, pp. 8-10을 참고하길 바란다.

40 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

진단결과를 살펴보면 2007년도 성매매 실태조사에 있어 시의성/정시성, 접근성은 문제는 없지만 비교성과 일관성에 있어 통계 품질 측정이 어렵다고 결론짓고 있고, 관련성, 정확성, 명확성의 경우 통계품질에 문제가 있다고 지적되었다(조성남 외, 2009). 이 중 관련성과 정확성의 경우 현실적으로 측정이 어려운 항목이어서 추정치의 정확성이 현저히 의심된다는 결과가 나왔다(조성남 외, 2009).

이와 같은 진단결과를 차원별로 살펴보자.²⁹⁾ 비교성은 시간 또는 공간이 달라도 동일한 개념, 분류, 측정도구, 측정과정을 통해 수집한 통계 자료를 동일한 기준으로 집계하여 개념적으로 비교할 수 있는지를 기준으로 삼는다.

2009년 통계품질단 연구진은 비교성과 관련하여 2007년 성매매 실태조사는 이와 비교할 만한 외국사례가 없고, 2002년 조사와 2007년 조사는 자료 수집 방법이 다르고 비교대상인 주요 조사 항목의 정확성에 대한 신뢰성이 떨어져서 비교하기 어렵다고 의견을 제시하고 있다(조성남 외, 2009). 다시 말하면, 주요 조사 항목 자체의 정확성과 신뢰성에 문제가 있어 단순한 비교가 어렵다는 것이다.

일관성은 동일한 현상에 대해 상이한 자료나 방법에 의해 만들어진 통계들이 얼마나 유사한가를 보여주는 것으로, 성매매 실태조사가 성매매 시장의 규모를 추정한 유일한 전국 단위 조사이기 때문에 일관성을 진단하기 어렵다고 보고 있다(조성남 외, 2009).

접근성/명확성 경우 접근성에는 문제없으나, 명확성은 자료 처리에 대한 과정 지침과 기록이 없는 것으로 나타나는 등 약간의 문제가 있다고 지적하였다(조성남 외, 2009).

이처럼 2007년 성매매 실태조사의 품질은 문제로 제기된 6가지 요소 중 4가지 요소에는 약간 문제가 있으나, 수정·보완 시 해결될 수 있다는 지적으로 볼 수 있다. 하지만 통계조사의 품질과 직접적 관련이 있는 관련성과 정확성에 대한 진단결과는 부정적이다.

29) 조성남 외(2009), 『성산업구조및성매매실태조사』 2009년 정기통계품질진단 연구용역 최종결과보고서, pp. 49-50 내용을 인용하여 정리하였다.

〈표 Ⅳ-5〉 2009년 성매매 실태조사 품질진단 결과 요약

차원	진단결과
관련성	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 및 일반이용자, FGI, 외부 심의위원의 의견 등의 종합해 볼 때, 성매매 실태 조사의 목적이 현실적으로 추정하기 매우 어려운 모집단의 특성을 조사하는 것이므로 통계 조사를 통해 얻어진 추정치를 인용하거나 사용하는데 큰 어려움이 있음. 결론적으로 이용자에게 유용한 통계를 제공하지 못함. - 성매매 여성의 수, 성산업체의 매출액 등은 이용자가 원하는 정보라 할지라도 현실적으로 측정이 매우 어려운 항목이면 조사하지 않는 것이 바람직함. 부정확한 정보의 제공은 정보를 제공하지 않는 것보다 위험한 결과를 초래할 수 있기 때문임.
정확성	<ul style="list-style-type: none"> - 성매매와 관련된 모집단의 특성을 면접을 통해 조사로 파악하는 것은 매우 어려운 사실에 비추어 볼 때 겸업형 업소를 조사하여 성매매 종사자의 수, 매출(산업규모)에 대한 추정치는 정확성이 현저히 의심됨. - 이러한 조사의 현실을 극복하기 위해 보완 작업이 이루어졌으나, 자료 처리의 지침이 없고 에디팅 절차와 결과에 대한 기록이 없기 때문에 정확성 향상의 과학적인 증거가 부족함.
시의성/정시성	<ul style="list-style-type: none"> - 시의성과 정시성에는 문제가 없음.
비교성	<ul style="list-style-type: none"> - 비교할 만한 외국사례가 없고 2002년 조사와 자료 수집방법이 다르고 중요한 조사 항목의 정확성에 대한 신뢰성이 떨어지기 때문에 비교하기 어려움.
일관성	<ul style="list-style-type: none"> - 2007년 성매매 실태조사는 2002년 조사와 더불어 성매매 시장의 규모에 대한 유일한 전국 단위조사이므로 일관성에 대한 진단은 판단하기 어려움.
접근성/명확성	<ul style="list-style-type: none"> - 접근성에는 문제없으나, 자료 처리에 대한 과정 지침과 기록이 없는 것으로 나타나 등 명확성은 약간의 문제가 있음.

출처: 조성남 외(2009), 『성산업구조및성매매실태조사』 2009년 정기통계품질진단』 연구용역 최종결과보고서, pp. 49-53의 내용을 요약 정리.

관련성은 통계자료가 포괄하는 범위, 내용이나 개념에 있어 이용자가 요구하는 점을 얼마나 충족시키는지 여부를 말하는데, 의미 있고 유용한 통계자료를 만들어 통계 이용자에게 제공하는 정도를 평가하는 것이다. 2007년 성매매 실태조사에 대한 관련성 의견을 종합하기 위해서 전문가, 일반이용자, FGI, 외부 심의위원의 의견을 수렴하였다. 의견 수렴 결과 전문가들은 성매매 실태조사의 목적이 현실적으로 추정이 어려운 ‘성매매 알선가능업소’라는 모집단에 대해 조사하는 것이기에 표본 조사를 통해 얻어진 추정치를 사용하는 데 문제가 있기에 이용자에게 유용한 통계를 제공하지 못한다고 언급하였다. 구체적으로 성매매 여성의 수, 성산업체의 매출액 등은 이용자

42 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

가 알고 싶어 하는 정보라 하더라도 측정이 어려운 항목이기에 조사하지 않는 것이 바람직하다고 결론내리고 있다(조성남 외, 2009).

정확성의 경우 통계품질과 관련하여 부정적 분석 의견을 제시하고 있다. 성매매와 관련된 모집단의 특성을 면접조사를 통해 조사하는 것은 사실상 어려운 현실에서 성매매 실태조사의 겸업형 업소 조사를 통해 도출된 “성매매알선 가능업소”의 성매매 종사자 수, 매출(산업규모)에 대한 추정치는 정확성이 현저히 의심된다(조성남 외, 2009). 이러한 조사의 현실을 극복하기 위해 보완 작업이 이루어졌으나 자료를 어떻게 처리하였고 어떤 절차로 에디팅을 했는지에 대한 기록이 부재하여 정확성과 관련해서도 부족한 면이 있다고 분석하였다(조성남 외, 2009).

2) 개선방안³⁰⁾

2007년 성매매 실태조사에 대한 2009년 통계청 품질진단은 측정 가능하지 않은 모집단을 대상으로 표본조사를 통해 측정한 결과에 대한 정확성이 현저히 의심되어 사용자에게 유용한 정보를 줄 수 없다고 진단하고 있다(조성남 외, 2009). 이러한 입장에서 동 연구진은 향후 성매매 실태조사에 대해 다음과 같은 개선 방안과 발전전략을 제시했다.

2009년 품질진단을 통해 제시된 개선방안은 <표 IV-6>에 제시되었는데, 단기간으로 개선이 가능한 과제와 장기적 관점에서 검토해야 할 과제로 구분하여 제안하였다.

동 품질진단에서는 단기개선 사항을 다음 세 가지로 제시하였다(<표 IV-6> 참조). 첫째로는 자료의 정확성을 향상시키기 위하여 자료 처리절차 및 지침 마련을 권고했다. 겸업형 조사는 조사의 어려움을 고려하여 다양한 자료 처리 방법³¹⁾을 활용하고 있으나 에디팅에 대한 표준적 지침이 제시되지

30) 조성남 외(2009), 『성산업구조및성매매실태조사』 2009년 정기통계품질진단 연구용역 최종결과보고서, pp. 59-69를 인용·요약함.

31) 면접조사를 원칙으로 하고 있지만 면접원 관찰 기록(성적서비스 등) 등 면접원 후 기록과 손님인 것처럼 하여 조사대상 업소에 성매매 관련 사항을 전화로 모니터링하는 방법으로 응답내용을 보완하고 있다.(변화순 외(2007), 『2007 전국 성매매 실태조사』, pp. 41-42)

Ⅳ. 겸업형 성매매 실태조사 ••• 43

않고 이에 대한 처리 과정이 기록되지 않았다고 지적했다. 이에 에디팅 과정에 대한 자료 제시를 통해 비교/보완된 자료가 어느 정도 되는지 제시하여 사후검증과 품질관리가 돼야 한다고 제안했다.

〈표 Ⅳ-6〉 2009년 통계품질진단의 장·단기 개선사항 및 권고

구분	개선과제	개선방안	기대효과	예상 문제점
단기 개선 사항	자료 처리 절차 및 지침 마련	- 자료 보완 및 에디팅 절차 규정 - 데이터 처리 지침 및 매뉴얼 규칙 마련 - 조사 수행 자료에 대한 처리 절차의 문서화 - 보완 결과 및 표본 대체 등 이력 사항 변동의 문서화	자료가 수집된 과정을 기록하여 자료의 신뢰성 및 정확성 향상에 기여	최초의 규정을 제대로 확립해야 향후 조사에서도 문제점 발생확률이 적음
	시계열 비교가 가능하도록 조사를 설계함	- 시계열 자료의 비교가 필요한 필수 항목들을 설정하여 이에 대한 모집단 및 추출틀을 확정하고 이는 향후 조사에서도 계속적으로 활용하도록 함	시계열 자료의 비교가 가능	성매매실태 전체는 비교 불가능하므로 필수항목만 설정
	통계명칭을 “성매매 실태조사”로 변경	- “성산업구조및성매매 실태조사” → “성매매 실태조사”로 변경 - 변경방법: 통계청 통계협력과에 신청	통계명칭의 적절성 확보	없음
장기 개선 사항	조사항목 재검토 및 조사기법 연구 개발	- 전문위원회, 자문 등을 통한 연구 개발 - 조사항목들의 측정 가능성에 대하여 전반적으로 재검토 - 측정가능한 항목 도출 - 조사 기법의 연구/개발 및 적용	통계 추정치의 정확성에 대한 신뢰 향상	전문가 활용을 위한 예산 필요
	표본조사대신 성매매실태를 파악할 수 있는 다른 연구방안 검토	- 전국적인 표본조사사업을 점진적으로 성매매에 관련된 소규모 표본 조사 사업, 학술 연구, 행정 자료 분석 연구, 사례 연구 등을 지원하는 사업으로 전환	시의성과 연실정 있는 연구를 지원하고 결과를 정책에 반영	연구 지원 대상 선정의 어려움
권고 사항	통계의 승인취소검토	- 통계의 정확성이 크게 의심되는 정보는 이용자에게 혼란을 줄 수 있으므로 통계승인취소를 검토	성매매조사의 정보의 내부자료로 활용	공식통계 부재

출처: 조성남 외(2009), 『성산업구조및성매매실태조사』 2009년 정기통계품질진단연구용역 최종결과보고서, pp. 65-66 내용을 재구성.

44 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

둘째, 시계열 비교가 가능하도록 조사를 설계해야 한다고 제안했다. 조사 문항 중 시계열 자료의 비교가 필요한 필수 항목들을 설정하여 모집단과 표본추출틀을 확정하고 이를 향후 조사에서 활용하도록 권했다. 셋째, 통계 명칭에 대해서 “성산업구조 및 성매매 실태조사”를 “성매매 실태조사”로 수정³²⁾하도록 제안한다.

장기적 개선사항으로 2가지를 제안하는데, 하나는 통계 추정치의 정확성 확보를 위한 조사항목 재검토 및 조사기법 연구 개발이다(<표 IV-6> 참조). 구체적 개선방안으로 전문위원회, 자문 등을 통해 조사기법 개발과 조사항목들의 측정 가능성에 대해 전반적 재검토를 실시해야한다고 제안했다. 두 번째는 표본조사 대신 성매매 실태를 파악할 수 있는 다른 연구방안을 검토하는 것이다. 전국적인 표본조사사업을 점진적으로 축소하여 성매매에 관련된 소규모 조사 사업, 학술연구, 행정자료 분석연구, 사례연구 등의 사업으로 전환하여 시의성과 현실성 있는 연구를 지원할 것을 개선방안으로 제시했다.

이외에도 품질진단연구진은 성매매 실태조사의 통계 승인 철회 검토를 권고하였다. 조사의 필요성은 인정되지만 ‘성매매’라는 조사대상의 불법성으로 인하여 조사결과의 정확성이 의심되므로 공표가 의무화되어 있는 국가승인통계의 승인을 철회하고 내부 자료로만으로 활용할 것을 권고하였다.

2009년 품질점검결과를 기반으로 제안된 개선방안을 요약하면 성매매 실태조사는 매우 특별한 조사로, 단기적으로 자료처리 및 보완절차 개선, 통계명칭 개선 등이 필요하고 장기적으로는 과학적 추정치를 생산하기 위해 조사항목과 조사방법의 재정비가 필요하다고 제안하였다. 또한 정확성 문제를 고려할 때 성매매 실태조사는 국가승인통계로 생산하기보다 내부 자료로 활용할 것을 권고하였다.

32) 2010년부터 ‘2010년 성매매 실태조사’라는 명칭으로 조사되었으나, 2010년 통계 품질진단결과 ‘성산업 구조 및 성매매 실태조사’가 국가승인통계로 취소됨에 따라 조사내용은 공개되지 못했다.

3. 2012년 성매매 실태조사 개선방안 연구

가. 진단결과

2012년 한국여성인권진흥원의 『성매매 실태조사 방법 개선에 관한 연구』는 성매매 실태조사 방법을 검토하여 개선방안을 제시하기 위해 실시되었다(박철현·정혜원, 2012).³³⁾ 동 연구는 기존 성매매 실태조사와 통계청 품질진단 결과를 기반으로 조사방법을 검토하고 개선안을 제시하였는데, 겸업형 성매매 실태조사와 관련된 기존 조사의 한계와 문제점을 다음과 같이 제시하고 있다(박철현·정혜원, 2012: 36).

첫째, 겸업형 성매매 조사에서 성매매 매출액 등 사실상 조사가 불가능한 항목에 대해 조사하고 있고 이것을 일반화하고 있는데, 이 점이 문제이다. 일회성으로 조사하여도 무방하거나, 일회성으로 조사하여야 할 주제에 대해 정기적으로 수행하는 경향이 있다.

둘째, 조사결과의 정확성과 조사윤리의 문제를 가지고 있다. 정확성을 확보하기 위한 노력이 부족하고 손님을 가장한 전화 모니터링 등과 같은 무리한 조사 방법에는 조사윤리의 문제가 있다.

나. 개선방안

겸업형 성매매 실태조사와 관련하여 동 연구는 다음과 같은 내용을 주요 개선방안으로 제시하고 있다(<표 IV-7> 참조). 첫째, 성매매 실태조사의 목적을 성매매 알선율 산출을 위한 조사로 한정하고 이를 근거한 업종별 성매매 알선업체 수의 규모 추정에 둔다. 다시 말하면, 성산업 규모추정, 성매매 규모추정, 성매매 액수 추정, 성매매여성 수 추정 등과 같이 정확성을 확보하기 어려운 추정은 제외하고 오직 표본조사의 목적을 성매매 알선율 추정을 위한 조사로 제한한다.

33) 박철현·정혜원(2012), 『성매매 실태조사 방법 개선에 관한 연구』, 한국여성인권진흥원. 동 보고서 내용을 참고하여 인용하였다.

〈표 IV-7〉 검업형 성매매 실태조사 개선안

구분	개선 안	비고
조사명칭	유흥/서비스업 실태 조사	기존조사와 동일
조사목적	성매매 알선업소의 수와 알선율, 성매매 유형 등의 시계열적 변화를 보여주기 위한 기초조사 * 성산업규모추정, 성매매 규모추정, 성매매 액수추정, 성매매 여성 수 추정 제외	조사결과를 성매매알선율 산출에만 활용하고 이외 추정에는 활용하지 말 것을 제안
모집단/표집단위	전국사업체기초조사/업소	기존조사와 동일
조사업종	8개 업종(일반유흥주점업, 무도유흥주점업, 비알콜음료점업, 노래연습장운영업, 이용업, 마사지업, 기타미용관련서비스업, 그 외 분류되지 않은 개인서비스업(자유업종*)) * 자유업종: 휴게텔, 전화방, 인형방, 멀티방, 대딸방, 키스방, 이미지클럽, 유리방, 스트립류 등	자유업종 추가
표본크기	3,232개 ~ 5,354개 업소 * 전체 허용오차 4% 혹은 3% 이하 고려	2007년 3,605개 조사 2010년 2,000개 조사
조사지역	전국 16개 시·도	기존조사와 동일
조사방법	확률화응답모형이라는 새로운 질문방법 도입	개인정보 보호 가능한 질문 방법

출처: 박철현·정혜원(2012). 『성매매 실태조사 방법 개선에 관한 연구』, 한국여성인권진흥원, pp. 68-79. 요약·정리.

둘째, 기존 7개 조사 업종에서 휴게텔, 전화방, 키스방 등 그 외 분류되지 않은 개인서비스업(자유업종)을 추가하여 조사하는 것이다. 키스방, 대딸방과 같이 성매매 알선 가능성이 높은 업종들이 새롭게 등장하고 있다. 이들 업종의 경우 신분증과 임대차계약서만 있으면 세무서에 사업자로 등록하여 영업하는 것이 가능하다. 이러한 업종을 통계청 사업체조사에서는 ‘그 외 분류되지 않은 개인서비스업’으로 분류하는데 절차적 분류에 따르면 자유업종으로 구분하고 있다.

셋째, 신뢰성 있는 업종별 성매매 알선율을 산정하기 위해서 표본수를 증가시키는 것이다. 2012년 성매매 실태조사 개선방안 연구진은 2010년 성매매

Ⅳ. 겸업형 성매매 실태조사 ●●● 47

실태조사의 자료를 토대로 95% 신뢰수준에서 3-4% 허용오차를 갖기 위해서 전체표본규모는 최소 3,232개에서 5,351개 업소 이상이 되어야 하는 것으로 제시하였다.

넷째, 조사 내용의 민감성을 보완하는 질문방법으로 확률화응답모형(randomized response model)을 도입하는 것이다. 확률화응답모형은 응답자가 응답을 꺼리는 민감한 내용에 대해 조사표를 통해서 질문할 때, 응답자의 개인정보를 조사자가 알지 못하도록 고안한 질문방식이다³⁴⁾. 서울지역을 대상으로 102개 업체에 이를 적용해 본 결과, 동 조사방법은 기존 조사에 비해 용이하고 응답자도 개인정보가 보호된다고 생각하는 것으로 나타났다(박철현·정혜원, 2012).³⁵⁾

34) 박철현·정혜원(2012), 『성매매 실태조사 방법 개선에 관한 연구』, 한국여성인권진흥원, p. 75 인용.

35) 기존 조사의 경우 손님으로 가장한 사후조사 등이 있었으나, 이와 같은 조사가 필요 없고 설문지 분량이 줄어든다는 장점이 있다(박철현·정혜원, 2012: 77).

4. 본 연구에서 수렴한 전문가 의견

가. 전문가 FGI 결과

본 절에서는 성매매 실태조사와 관련된 연구자, 전문가, 품질진단 연구진 대상으로 기존 성매매 실태조사의 문제점과 개선 방안에 대해 전문가 의견을 수렴하고 이들에 제시한 개선방안을 소개하려고 한다.³⁶⁾ 그 결과를 요약하여 소개하면 다음과 같다.

1) 조사의 문제점³⁷⁾

○ 성매매 산업의 모집단 정의가 불명확하다.

- 성산업의 시장 분포 및 규모 등을 추정하려면 표본 조사의 모집단이 명확해야 하는데, 성 산업의 정의가 명확하지 않아 성매매 실태조사를 위해서 모집단에서 표본을 추출한다는 것이 불가능하다.
- 2013년 추가된 성매매 산업 중 자유 업종은 샘플링하기에는 너무나 다양하다. 샘플링해 보니 구두방도 자유 업종으로 구분되어 있었다. 조사하고도 업종 분류에 문제가 있었다.

○ 조사하는 내용이 업체 측면에서 불법적 행위이기 때문에 정확한 답변을 얻는 것은 사실상 불가능하다.

- 조사할 때 손님으로 가장하여 ‘몇 명이 종사하느냐?’라고 물으면 손님을 유인하기 위하여 거짓말로 대답할 가능성이 높다. 다시 말하면, 응답내용에 비표본 측정 오류가 상당히 크게 나타나 조사결과에의 정확성 문제가 발생한다.
- 표본으로 선정된 업소에 들어가서 누구를 인터뷰할 수 있겠는가? 업소에 들어가 파악할 수 있는 것이 무엇이고, 과연 인터뷰하는 사람이 자신이 연루된 성매매라는 불법적 사안에 대해서 얼마나 진실

36) 전문가 의견 수렴을 위해서 면담한 사람은 이용희 교수, 김지선 박사, 정혜원 박사, 통계청 최통진 사무관, 현장활동가 정미례, 신박진영이다.

37) FGI 면접원의 답변 내용을 요약 및 재편집하여 정리한 것이다.

하게 답하겠는가? 모든 측면에서 하나도 보장되는 것이 없다.

○ **조사주기가 3년으로 성산업의 빠른 변화를 반영하기 어렵다.**

- 성산업은 경제 및 단속환경에 따라서 급속히 변화하고 있는데, 3년 주기의 조사로는 이러한 변화를 담아내기 어렵다. 급변하는 성산업과 관련 성매매 실태를 파악하여 정책적 시의성을 확보하기 위해서는 매년 주기로 연구를 실시해야 한다.

○ **조사방법론에 문제가 있고 조사자체가 어려워 조사업체에서 참여를 꺼린다.**

- 성매매 실태조사가 어렵다는 소문 때문에 조사업체는 하지 않으려고 한다. 조사자체가 어려워 기본적으로 갖춰야 할 내용이 조사보고서에 충실하게 수록되지 않는 것 같고 조사과정 또한 투명하지 않은 것 같다.
- 조사 방법론 자체에 문제가 있어 매출액, 1인당 성매매 비용 등에 대한 정확한 조사는 절대 불가능하다. 단지, 성매매 알선 가능업소 추정만 가능한 것으로 생각한다.

○ **조사 상 윤리적 문제가 있다**

- 조사내용을 보면 수사가 필요한 항목도 조사에 들어가 있다. 내국인 해외 성매매의 경우 조사를 통해서 파악할 수 있는 것이 별로 없다. 이러한 영역은 수사를 해야 하는 것인데 조사로 접근하니, 연구 윤리부터 시작해서 여러 가지로 따져야 할 것이 많다.

2) 전문가 면담에서 제안된 개선안

○ **성매매방지법 시행규칙 제2조 개정의 필요성**

- 법률에 근거한 여타 실태조사의 경우와 달리 성매매 실태조사에서는 조사내용을 매우 상세하게 제시하고 있다. 동 법률 시행규칙에서 제시하는 조사 내용 중에는 조사의 신뢰성을 확보하기 매우 어

50 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

려운 항목도 있다. 성산업 및 관련 성매매 여건이 급격히 변화하는 점을 고려할 때 시행규칙에서 구체적 내용을 규정하는 것을 지양해야 한다.

- 통계청 품질진단에서 조사대상이 성매매라는 불법적 사안을 포함하고 있기에 조사결과의 정확성을 확보하기 어렵다고 지적하고 있지만, 시행규칙으로 인하여 조사내용을 개선하지 못하고 있다. 시행규칙을 개정하여 ‘성매매 알선가능업소’라는, 모집단 자체를 규정하기 어려운 겸업형 성매매 조사를 중단해야 하다.

- 성매매 알선가능업소를 대상으로 한 전국표본조사는 중단하는 대신 매년 주기로 성매매 관련 동향에 대한 연구를 통해 관련 자료를 수집하고 정리하여 정책 기여도를 높이는 것이 중요하다.
 - 성매매 실태조사를 통해 성매매 거래가 GNP에서 차지하는 비중을 추정하는 것보다 성매매 실태의 경로 및 메카니즘을 심층 연구하는 것이 정책적으로 더 효과적이다.
 - 성매매뿐 아니라 성접대 발생요인과 발생유형에 대한 조사는 불가능하다. 성접대는 성매매보다 훨씬 더 은밀하게 움직이기에 이를 조사하기는 매우 어렵다.
 - 성매매 실태 파악을 위해서는 모집단을 상정한 표본조사가 아니라 사례연구를 통한 경로 및 동향 분석을 실시하는 것이 더 효과적이다. 예를 들어 수원지역 유흥업소에 문제가 많다면, 해당지역 유흥업소를 대상으로 지역조사를 실시하는 것이 더 적합하다.

V

정책제언

- | | |
|-------------------------------|----|
| 1. 성매매 실태조사 근거 법 및
시행규칙 개정 | 53 |
| 2. 성매매집결지 조사 개선 방안 | 54 |
| 3. 겸업형 성매매 실태조사 개선 방안 | 61 |



1. 성매매 실태조사 근거 법 및 시행규칙 개정

가. 성매매방지법 제4조 개정

성매매 실태조사는 “성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률”에 근거하여 3년마다 실시되고 있다. 성매매특별법 이후 불법행위인 성매매에 대한 단속이 강화되면서, 업주와 업소의 행태와 관련된 현상이 빠르게 변하고 있다. 성매매를 통한 이익 창출이 막대하기에 단속과 행정처분을 피하기 위한 업소 형태 및 알선 방식이 급속히 변화하고 있는데, 이에 맞추어 정책적으로 대응하는 것이 매우 어렵다. 이러한 여건을 고려하여 성매매 실태조사는 매년 실시되어야 한다. 3년 주기로 실시하는 다양한 조사내용을 나누어 매년 조사하도록 하는 것이 필요하다. 적극적 정책 지원을 위해서는 정책 대응 현안과 관련된 성매매 현상을 중심으로 매년 조사를 실시하도록 하여 조사내용에 유연성을 부여해야 한다. 이를 통해 단속 주체인 지자체 및 지방경찰청에 도움을 주는 자료를 제공하도록 해야 한다.

나. 성매매방지법 시행규칙 제2조 2항 개정

법에 근거한 여타 실태조사와 달리 성매매 실태조사에서는 시행규칙을 통해 매우 구체적으로 조사내용을 제시하고 있다. 조사내용이 구체적으로 명시된 탓에, 급변하는 성매매 환경에 따라 요구되는 정책 현안을 지원하는 조사를 실시하기 어렵다. 성매매 실태조사 자료의 정책 대응성이 부족한 배경에는 여러 가지가 있지만 시행규칙에서의 구체적 조사내용 제시도 중요한 이유이다. 동 시행규칙으로 인하여 조사결과의 효용성이나 정책 활용성이 낮다고 확인된 조사 내용을 중단하지 못하는 문제가 발생한다. 예를 들면, 겸업형 성매매 조사의 비중이 큰데, 동 조사결과에 대해 통계청이 문제점을 지적하고 있음에도 불구하고 이를 반영하지 못하는 이유도 동 시행규칙 때문이다.

성매매방지법 시행규칙 제2조 2항을 대폭 개정하여 현재와 같이 조사내용을 구체적으로 명시하기보다는 “성매매방지 정책의 우선 현안이 되는 주요 성매매 관련 현상에 대해서 조사한다” 정도로 제시할 것을 제안한다.

2. 성매매집결지 조사 개선 방안

본 절에서는 성매매집결지 축소 및 폐쇄와 관련된 정책대응을 강화하기 위한 차원에서 성매매 실태조사 개선방안을 제시하려고 한다. 성매매업소들이 모여 있는 집결지는 한국적 특수성을 반영하며 독특한 형태로 운영되고 있다. 업주들이 조직화·세력화 되어 있으며 지역 내에서도 일정 정도의 지위를 가지고 지역을 관리하고 있기에 이들의 영향력을 벗어나서 조사하기 어렵다는 한계는 오래전부터 현장활동가들에 의해 지적되었다. 이러한 이유로 업소에 대한 숫자 파악, 업소에서 일하는 여성의 숫자, 토지주, 건물주에 대한 파악이 제대로 되지 않고 있다. 이러한 상황에서 지자체의 행정력만으로 집결지를 폐쇄하는 데는 어려움이 많다.

가. 성매매집결지 조사 내용 및 방식 개선

1) 성매매집결지 조사표 항목 개선

정확한 정보를 수집하기 어려운 조사항목. 업소 종사 여성의 평균 휴일, 집결지 종사여성의 수, 업소유형별 성매매여성의 연령 분포, 외국인성매매 여성의 국적별 비율, 업소유형별 성매매 비용, 업소유형별 일일평균 성구매자 수와 같이 업소를 통해 정보를 개인별로 수집하는 것이 아니라 업소의 성매매여성 혹은 성구매자라는 집단에 대한 정보를 구하고 있어 정보의 정확성을 확보하는 것이 어렵다. 성매매집결지의 폐쇄성을 고려할 때 이러한 항목에 대한 정확도는 떨어진다. 향후 조사에서 정보의 정확도를 높일 수 있는 조사항목을 구성하고, 그것이 어려운 항목은 삭제하는 것이 필요하다.

2) 경찰과 지자체 자료의 활용

성매매집결지 업소들은 불법 영업을 하고 있고 외부인의 접근이 어렵기 때문에 현장에서 활동하는 단체에 의존하여 조사를 실시할 수밖에 없었는데 이점이 한계로 지적된다. 현장단체가 보유한 정보는 경찰 및 지자체 관련 부서의 자료와 상호보완되어야 한다. 2013년 실태조사에서 관할 지역 경찰

에 의해 새롭게 파악된 7곳이기에 경찰이 보유한 자료가 중요하다. 과거 집결지 조사에서 경찰이 집결지로 보고한 곳에 대한 실태조사는 미흡하거나 조사대상에서 제외되는 경우도 있었다. 성매매집결지 업소에 대한 행정당국의 개입을 강화하기 위해서 소방당국, 지자체 전기통신, 건축, 위생담당부서 등이 보유한 자료를 협조 받아 민간단체의 정보를 보완하는 것이 필요하다.

3) 성매매집결지 조사에서 성착취 구조를 드러내야 함

기존 조사 결과 보고서를 통해서는 성매매 여성에 대한 착취구조가 드러나지 않는다. 성매매 실태조사 결과를 보면 업소와 여성수는 증가하는데 영업시간은 감소하는 것으로 나타난다. 설문조사나 조사표 분석은 여성들의 상황을 단편적으로 보여주는 기초조사 자료이다. 현장활동가에 의하면 업주들은 여성들에 대한 직접적인 관리를 하지 않고 소개업소가 하는 경우도 있는데, 여성이 결근하는 날에 대해 부과되는 벌금은 당일 가장 높은 매상을 올린 여성의 수익금과 같고,³⁸⁾ 여성의 결근을 비롯하여 업소 내 성매매 여성에 대한 관리는 대부분 소개업자가 하고,³⁹⁾ 업주가 선불금을 사채로 받게 하면서 약 연 200%이상의 사채 이자를 납입하게 하는 경우도 있다.

38) 지역현장 활동가에 의하면 직업소개소에서 여성을 업소로 넘기는 경우, 직업소개소(보도방)에서 집결지 업소로부터 받는 소개비는 3개월 400~500만원에서 여성들을 이동시키고 직업소개소 영업장이 집결지 업소영업을 인수받고, 업주가 소개소를 겸업하거나 대부업을 하는 등 성매매알선업과 직접적으로 연결되어 여성들을 관리·통제하고 있다. D지역과 경기지역 등에서 이러한 현상이 나타난다.

39) 이와 관련된 법원의 판단을 소개하면 다음과 같다(매일신문, 2014.1.7., 이호준기자, http://www.imaeil.com/sub_news/news_print.php?news_id=848&yy=2014)
“대구지방법원 제5형사단독 최한순 판사는 성매매업소 화대비를 신용카드로 계산하는 손님의 카드를 건네받아 현금 서비스해주고 금품을 받은 혐의(성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 위반 방조)로 기소된 폭력조직 ‘달성동파’ 행동대장 A(44) 씨에 대해 징역 8월에 집행유예 2년, 추징금 3억원을 선고했다. 재판부는 판결문에서 ‘2년 9개월에 이르는 상당한 기간 동안 성매매 알선을 방조했고, 취득한 대가도 3억원에 이른다’고 밝혔다. A씨는 지난 2010년 6월부터 지난해 3월까지 대구 중구의 성매매업소 밀집지역인 속칭 ‘자갈마당’ 부근 사무실에 현금 인출기(ATM)를 갖춰놓고 성매매 화대비를 신용카드로 계산하는 손님의 카드를 건네받아 현금을 인출해 업주 등에게 전달하는 방법으로 총 3천254차례에 걸쳐 14억6천900 여만원을 현금 서비스해 준 혐의로 기소됐다.”

56 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

성매매여성들의 피해 내용을 유형별로 정리할 필요가 있는데, 심층면접 방식으로 수집된 자료와 설문조사 자료가 결합되어야 한다. 심층면접을 통해서 선불금, 사채일수, 대출 담보성 여부, 성매매 유입경로, 질병, 여성들이 주로 이용하는 병원 및 의료 문제에 대한 조사가 이루어지고 이것이 설문조사 결과와 결합되어야 한다.

이에 추가하여 탈성매매를 염두에 두고 이와 관련하여 성매매여성의 요구와 욕구를 조사해야 한다. 성매매 재유입 여부, 주거와 생계에 대한 욕구, 연령에 따른 욕구를 조사하여 집결지 폐쇄 이후에 정책적 대응에 대비하는 자료를 제공해야 한다.

4) 축소 및 폐쇄된 성매매집결지도 조사에 포함

조사시점에 현존하는 집결지만 조사하는 것이 아니라, 폐쇄·축소된 집결지의 성 및 쇠락·폐쇄 과정에 대한 기록이 수집되어야 한다. 이들 집결지 사례는 타 지역 집결지 축소에 도움이 되기에 이들의 변화 과정에 대해서 파악하는 것이 중요하다. 폐쇄된 지역에 대한 폐쇄 과정과 그곳 일하던 성매매여성들의 이후 현황, 집결지역이 어떻게 정리되고 전환되었는지에 대한 검토와 조사가 필요하다. 무엇보다 집결지에 대한 개발·정비 계획이 등장하는 상황에서 폐쇄된 집결지가 조사대상에서 누락되고 이에 대한 언급이 없는 것은 성매매집결지 실태조사 취지와 거리가 있다.

5) 소규모 집결지도 조사에 포함

성매매 집결지 조사에서 집결지 선정 기준 중 하나는 유사형태의 업소가 10개 이상 모여 있는 곳이다. 성매매방지 현장 활동가에 의하면 업소수가 10개 미만이라도 오랫동안 존재했고 지역주민에게 성매매집결지로 인식된 곳이 있는데, 조사 경비의 문제로 대상에서 제외된다. 집결지 조사 선정 대상에 포함되지 못하는 소규모 “성매매집결지”로의 성매매여성 유입이 계속되고 있어 이들 유형 업소에 대한 자료수집 및 정책적 대응이 요구된다.

6) 수도권 및 지방 중소도시의 다방집결지 조사에 대한 고민

다방업에 대한 조사는 겸업형 성매매에 포함시켜 조사하고 있는데, 성매매 서비스 제공 의사가 노골적이며 집결지 형태를 띠고 있는 통영이나 중소도시 및 경기도 일대의 다방지역을 어떻게 분류하여 포함시킬 것인지에 대해서도 논의해야 한다.

7) 성매매집결지 조사 결과 제시 방법 개선

기존 성매매 실태조사에서는 전국 40-60여개 집결지 및 업소 조사 결과를 전국단위로 통합하여 업소유형, 등록여부, 성매매여성수, 성매매여성 연령과 같은 변수별 분포를 통계적으로 정리하고 있다. 이러한 자료 제시는 전업형 집결지 업소의 전국적 현황을 파악할 수 있도록 한다는 점에서 의미가 있다. 2007년을 포함한 기존 3차례의 조사에서 모두 이러한 방식으로 자료를 제시하고 있다. 조사별 통계자료 비교를 통해서 전국적 차원에서 집결지 수가 증감했는지, 업소 및 성매매여성 관련 변화를 파악할 수 있었다. 이러한 자료 제시 방식은 성매매방지법 통과 이후 집결지에 대한 규모추정에 대한 높은 관심이 반영된 것으로 보인다. 집결지역의 성매매 관련 규모를 보여줌으로써 문제의 심각성을 높이고 여론의 지지를 받아서 정책적 개입이 활발해질 것으로 기대한 것 같다. 성매매특별법 시행 초기에는 감소하는 추세를 보였지만, 2013년 조사에서 집결지역은 44개 1,858개업소가 운영되는 것으로 파악되어(여성가족부, 2014), 여전히 영업이 이루어지고 있다.

기존 성매매 실태조사에서 예산과 노력을 들여 어렵게 자료를 수집하였지만, 이에 대한 정책적 개입은 미진하였고 조사결과의 활용은 성매매집결지의 규모를 확인하는 정도에서 그치고 있었다. 기존 3차례의 전업형 집결지 조사결과를 보면 집결지 축소를 위한 정책적 개입이 별로 작동하지 않는 것을 보여준다.

2016년 성매매집결지 조사에서는 새로운 접근이 요구된다. 정책적 개입을 적극적으로 지원하는 방식의 자료 제공이 요구된다. 이를 위해 집결지역에 대한 실태조사 내용에는 주변 환경과의 고려가 포함되어야 한다. 성매매

58 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

집결지에서 수집한 자료를 주요 변수별로 전국적 차원에서 정리하는 것도 필요하지만, 집중해야 할 부분은 집결지 단속과 행정처분의 주체인 해당 지자체와 지방경찰에 도움이 되는 자료를 제공해야 한다.

향후 조사에서는 성매매집결지와 인근 학교, 어린이집, 유치원과 같은 교육기관과의 물리적 거리, 건축법 기준으로 보았을 때의 위반 사항 여부에 대한 조사가 필요하다. 또한 성매매방지법 외에도 식품위생법, 전염병 예방법, 위생법, 학교보건법 및 그 밖의 다른 법령에 의거하여 성매매집결지 성매매업소들이 어떻게 관리되고 있는지 검토해야 한다. 이와 관련하여 관할 구청이나 행정 부처를 통해 정보를 제공받아 실태조사 자료에 포함시켜야 한다.

구체적으로 집결지별로 학교와 집결지간 거리를 지도에 표시하여 학교보건법 위반 여부를 제시한다면 교육에 민감한 지역주민들의 관심을 높일 수 있다. 또 주민들의 요구는 정책집행에 대한 입력으로 작용할 수 있다.

나. 성매매집결지 축소·폐쇄 정책 강화를 지원하는 조사

1) 정책 대응 강화에 초점을 맞춤

한국여성인권진흥원의 2012년 성매매 실태조사 개선방안 연구 보고서에 제시된 업소전수조사에 대한 개선방안 중 “업소전수조사의 조사내용은 「전업형 성매매 집결지 내 업소」의 상호, 위치, 업소형태, 영업여부 등으로 특히 해당 전업형 성매매 집결지의 특성을 좌우하는 업소들의 지배적인 업태를 조사하는 것은 중요하다”고 지적한다(박철현·정혜원, 2012). 그러나 2013년 실태조사에서는 업소전수조사의 불가능성 때문에 집결지역을 중심으로 실태조사가 이루어졌다.

기존의 성매매집결지 조사표는 업소 관련 사항에 대한 조사 기능을 전제로 하지만 이는 현실적으로 어렵다. 조사표의 작성은 집결지 현장기능강화사업 등에 참여하는 현장단체 조사원들에 의해서 이루어지고 있다. 성매매방지법 통과 이후 3차례 실시된 조사에 의해 집결지 및 업소규모가 드러났는데, 약간의 증감을 보일 뿐 큰 변화는 없다. 2016년 조사에서는 집결지 축소

및 폐쇄에 도움이 될 정책 자료를 제공할 수 있는 측면에 초점을 맞추어야 한다.

2) 집결지 성매매업소에 대한 형사사법·행정자료 수집

성매매집결지가 축소되었다고는 하지만 여전히 영업이 진행되고 있다. 유리방 형태의 성매매집결지는 대부분 무허가 형태로 운영되고 있어 행정 처분의 대상이 되지 못하여 단속의 어려움을 보여준다. 성매매집결지에 대한 경찰 단속 현황과 집결지 업주에 대한 검찰 처분 현황을 주기적으로 정리하여 비교·분석해야 한다. 또 알선행위와 관련한 업주, 건물주, 토지주의 불법수익에 대한 판례뿐 아니라 몰수, 추징에 대한 처분내용이 포함되어 조사되어야 한다.

집결지 형성과정에서 건물주, 토지소유주, 업주 현황, 업소의 등록 여부, 구청이나 시청에서 어떻게 관리되고 있는지에 대해 자료를 정리하는 것이 필요하다. 성매매 집결지 업소 대부분이 미등록 형태로 운영되는데, 맥·양주집 같은 경우는 유흥업소, 여타 업소는 숙박업형태, 일반음식점으로 등록되는 등 그 형태가 다양하다. 이에 대한 보다 구체적인 조사가 필요하다.

장기적으로는 관련 행정기관이 지역 단위로 집결지 성매매업소를 조사하고 관련 변화 과정을 추적할 수 있도록 기초자료를 제공하는 것이 필요하다.

3) 성수요 차단 방안 모색을 위한 조사 실시

2013년 일반 남성 1,200명 대상 온라인 설문조사에 의하면, 최근 1년간 성구매 경험이 있는 비율이 27.6%, 1인당 평균 6.99건의 성구매를 한 것으로 나타났다(여성가족부, 2014: 14). 2013년 조사에서 실시된 심층면접에 의하면 성구매 동기는, 호기심, 군입대를 앞두거나 술자리 후 가는데 동료 및 또래간 연대의식을 강화하기 위한 것으로 조사되었다(여성가족부, 2014). 집단적으로 성매매업소를 찾는 경향이 있어, 모임에서 누군가 성매매를 제의하면 함께 찾아가게 되는 것으로 나타났다(여성가족부, 2014).

60 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

기존조사에 의하면 한국사회 성매수 행위의 특성은 개인보다는 집단적으로 이루어지고 있다. 성구매 행태를 심층적으로 조사하고 분석하여 성구매 수요차단을 위한 대책을 제시해야 한다.

4) 정부의 성매매집결지 폐쇄 정책 지원 자료 제공

현재 여성가족부가 진행하는 전국성매매집결지에 대한 폐쇄정책과 연결하여 성매매 집결지 조사를 수행할 필요가 있다. 2014년 12월 여성가족부는 전국 성매매집결지 25곳을 폐쇄하기 위한 정책을 공표하였고 2015년 3월에는 “제39차 성매매방지대책 추진점검단 회의”를 개최하였다(여성가족부, 2015a). 이와 관련된 여성가족부는 2015년 1월 “성매매집결지 폐쇄 추진 방안”을 지자체와 경찰서에 전달하여 지역 사정에 맞게 관련 사업을 추진하도록 하고 있다(여성가족부, 2015a). 집결지 폐쇄 추진 계획에 포함된 구체적인 사항은 다음과 같다. 첫째, 성매매집결지 폐쇄 TF팀 구성, 둘째, 집결지 내 업소에 대해 지자체가 합동으로 실태조사를 실시, 셋째, 지역 언론과 민·관이 협력하여 집결지 폐쇄와 관련된 캠페인 등 홍보활동을 전개하고, 넷째, 성매매 업소에서 나온 여성에 대한 지원 대책을 제공하고, 다섯째, 집결지 도시환경 정비 사업을 검토하고, 여섯째, 단속·점검 및 행정처분을 실행하는 것이다(여성가족부, 2015a).

여성가족부의 집결지 폐쇄 추진 정책을 염두에 두고 향후 성매매실태조사는 관련 정책을 뒷받침할 자료 제공에 초점을 맞추어야 할 것이다.

3. 겸업형 성매매 실태조사 개선 방안

가. 기존 조사의 문제점 진단

2009년 통계청의 정기통계품질진단, 2012년 한국여성인권진흥원의 성매매 실태조사 방법 개선에 관한 연구, 본 연구의 전문가 면담을 통해 진단한 기존 성매매 실태조사의 문제점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 겸업형 성매매 실태조사에 있어 업종의 모집단이 명확하지 않다. 따라서 표본조사를 통해 얻은 추정치는 정확성이 현저히 의심되어 성매매 실태조사의 목적을 달성하기 어렵고 이용자에게 유용한 통계를 제공하지 못한다.

둘째, 조사항목들의 측정 가능성이 낮고 항목들 간 비교가 어렵다. 성매매 실태조사는 성매매 매출액 등 사실상 조사가 불가능한 항목에 대해 조사하고 있고 일반화하는 문제를 보이고 있다. 또 조사주기가 3년으로 되어 있어 빠르게 변화하는 성산업을 파악하여 비교·분석하는 데 무리가 있다.

셋째, 조사방법에 윤리적 문제가 있다. 조사내용을 보면 수사가 필요한 항목도 포함되어 있고, 손님을 가장한 전화 모니터링 등과 같이 무리한 방법을 조사방법으로 활용하고 있다. 이로 인해 자료의 처리 과정이 명확하지 못하지 못하고 자료의 신뢰성이 낮아 조사 자체가 어렵고 이로 인해 조사업체가 참여를 꺼리는 문제가 있다.

이와 같은 문제로 2009년 정기통계품질진단의 권고에 따라 2007년 실시된 성매매 실태조사(승인통계명: 『성산업구조및성매매실태조사』(2007 5월 승인)에 대해 2010년 국가승인통계 취소결정이 이루어진다.⁴⁰⁾ 신뢰성 및 정확성(통계의 대부분이 면접을 통한 표본조사로 이루어져 성매매 종사자 수나 매출, 산업규모에 대한 추정치의 정확성), 통계자료의 일관성(동일한 사회현상에 대해 출처, 작성방법에 따라 작성된 통계자료의 유사한 정도를 나타내는 일관성 진단 불가), 통계주기 및 대상의 부적절(성매매와 성산업의 빠른 변화에 비해 3년의 조사주기는 자료의 시의성 확보가 어려움) 등의 사유

40) 통계청 고시 제2010-263호(2010.12.20.) 접속일자 2015.12.8.

http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=244533

62 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

로 2010년 국가승인통계가 취소된다.⁴¹⁾

2007년 성매매 실태조사에 대한 승인 취소 이후 성매매 실태조사 방법 개선에 관한 연구를 실시하는 등 조사방법 개선 노력에도 불구하고, 통계청은 조사 및 추정에 한계가 많아 신뢰성을 확보하기 어렵다는 이유로 승인을 유보하였는데 가장 최근 실시된 2013년 조사도 미승인통계로 분류되고 있다.

나. 2016년 『성매매 실태조사』에 대한 제언

성매매 실태조사는 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 시행규칙 제2조에 따라 성매매 실태조사의 방법과 내용에 대해서 매우 구체적으로 규정하고 있다.⁴²⁾ 이 중 성매매 알선 가능 업소 조사에서는 모집단을 설정하고 전국 표본조사를 통해 성매매 알선 비율을 추정하여 성매매업체 규모를 추정하고 있다. 2007년과 2010년 조사에서는 겸업형 성매매 조사 결과를 성매매여성규모와 알선업체 규모 등 성매매 관련 경제 규모 추정에 활용하였고, 2013년의 경우 성매매 알선업체 규모를 추정하는 데에 활용하였다.

하지만 성매매 실태조사는 2009년 통계청 품질진단 결과를 기반으로 2010년 국가승인통계 취소 결정을 받은 상태로, 2013년까지 조사가 완료된 상태이다. 국가승인통계의 취소 사유는 신뢰성, 정확성, 일관성의 결여로 통계품질에 있어 매우 치명적 문제를 갖고 있는 것으로 나타났다.

지금까지 논의한 성매매 실태조사의 문제점을 정리하여 다음과 같이 조사

41) 여성가족부는 통계 승인취소 시 연구용역 수행과정에서 통계청의 사업체 기초 통계자료 협조 관련 문제 등의 이유로 국가통계승인취소를 보류해 달라고 요청했으나, 통계청은 2010년 12월 『성산업구조 및 성매매 실태조사』의 국가승인통계 취소 결정을 확정지었다(통계청 고시 제2010호-263호).

42) 시행규칙 제2조 2항은 성매매 실태조사의 내용에 9가지의 사항을 포함하도록 하고 있다. 1.성매매업소 집결지역에 대한 조사, 2.성매매 알선 가능 업소에 대한 전국 표본조사, 3.인터넷 등을 이용한 새로운 성매매 실태, 4.성산업의 시장 분포 및 규모, 5.성매매 및 성접대와 관련된 사람들의 실태, 6.성매매에 관한 형사법적 대응 현황, 7.내국인의 해외 성매매 경로 및 실태, 8.성접대의 발생요인과 발생유형에 대한 조사·연구, 9.그 밖에 성매매 및 성접대와 관련하여 여성가족부장관이 조사가 필요하다고 인정하는 사항(법제처, 국가법령정보센터. 방문일자 2015.12.10. [http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률/\(12698,20140528\)\)](http://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률/(12698,20140528)))

방법을 제안하고자 한다.

첫째, 성매매 알선 가능 업소를 대상으로 한 표본조사(점업형 성매매 조사)는 중단되어야 한다. 성매매 실태에 대한 표본조사는 2002년 조사 이후 모집단의 정의 불명확성과 조사항목의 측정 가능성, 조사방법 등의 이유로 지속적으로 통계의 신뢰성과 정확성에 대한 문제가 제기되어 왔다. 모집단 정의의 불명확성은 통계품질진단은 물론 2012년 개선연구, 본 연구의 전문가 면담 결과에서도 반복적으로 언급되었는데, 이는 추정치의 신뢰성 문제와 관련이 있다. 조사결과의 신뢰성을 높이기 위한 다양한 접근이 있었지만, 품질진단결과는 자료의 처리 및 보완 절차에 문제가 있다고 지적하였고, 불법적 사안인 ‘성매매’ 실태 파악이라는 어려운 조사를 무리하게 진행하는 과정에서 조사윤리 문제가 발생한다고 지적하였다. 본 연구의 전문가 면담 결과에서도 조사방법의 어려움으로 통계품질진단 규격을 맞추기 어렵고 수사를 해야 할 내용을 조사하는 문제가 있다고 지적하고 있다.

조사방법론 측면에서 2012년 『성매매 실태조사 방법 개선에 대한 연구』는 성매매 실태조사 방법으로 확률화응답모형(randomized response model)을 활용할 것으로 제안하고 있지만, 현장 적용시 고려해봐야 하는 문제가 있다. 확률화응답모형은 응답자가 밝히기 꺼려하는 민감한 문제에 대해 조사할 경우 활용될 수 있는 대안적 방법이다.⁴³⁾ 이 방법은 응답비밀을 지켜주어, 모비율을 보다 정확하게 추정하게 해 주는 장점이 있다. 박철현 외(2013)는 범죄학에서 확률화응답모형의 활용이 매우 유용하기에 무관질문 모델에 기초한 성매매 조사문항의 개발방안⁴⁴⁾을 제안했고 조사가 어려운 항목의 추정과 에디팅 과정에서 비윤리성을 극성하기 위해서는 확률화응답모형을 적극적으로 채택해야한다고 주장하였다.⁴⁵⁾

43) 이 방법은 1965년 Warner에 의해 처음 이항질문 문항으로 제안되었으며, 이후 다항질문모형, 연속변량모형 등으로 확장되었다. 우리나라에서는 류제복 외(1993)에서 이를 체계적으로 정리하고 있다. 류제복·홍기학·이기성(1993), 『확률화응답모형』, 자유아카데미; 박진우(1997), “확률화 응답모형의 한계에 대한 고찰”, 한국통계학회 논문집 제4권 2호, pp. 411-419.

44) 박철현·정혜원·장안식(2013), “범죄학 연구에서 확률화응답모형(RRM)의 활용: 성매매조사의 개선 방안”, 『여성연구』 제84권 1호, pp. 213-237.

45) 박철현·정혜원(2012), 『성매매 실태조사 방법 개선에 관한 연구』, 한국여성인권진흥원. p. 40.

64 ●●● 성매매 실태조사 개선방안 연구

확률화응답모형이 기존 성매매 실태조사에서 나타난 조사방법의 어려움과 비윤리성 문제를 어느 정도 해결해 줄 것으로 판단되지만 두 가지의 문제점을 가지고 있다. 첫째, 아무리 응답비밀을 지켜준다고 해도 응답자가 거짓으로 응답할 가능성은 여전히 남아 있다. 응답의 왜곡을 줄일 수 있어도 거짓 응답을 완벽하게 차단할 수 없다는 것이다.⁴⁶⁾ 둘째로, 확률화응답모형은 비밀보장의 이점을 갖고 있지만 그로 인한 효율의 손실이라는 면이 있다. 즉, 비밀보장 정도 차이에 따라 민감하게 달라지는 추정량 효율에 대해 최적의 기준을 마련할 수 있는 객관적인 방안을 갖고 있어야 하지만 현실에서는 대부분 연구자의 주관적 판단에 의존하는 문제가 있다.⁴⁷⁾ 확률화응답모형은 기존 방법에 비해 통계의 편의를 줄일 수 있는 방안 중 하나이지만 이 방법을 성매매 실태조사에 적용하려면 장기적으로 계획하고 준비한 후에 실시되어야 한다. 조사를 사전에 실시하고 조사의 문제점과 효과적 문항개발, 속성 질문을 선택할 확률의 최적값 선택 방안 등에 대한 충분한 연구와 비교가 있어야만 적용 가능하다. 따라서 확률화응답모형을 2016년 조사에 바로 적용하는 데는 사실상 어려움이 많다.

둘째, 성산업 및 성매매 규모 추계를 위한 표본조사 대신 겸업형 성매매 업소 종사자 등을 대상으로 한 심층면접, 행정자료 분석 등 다양한 접근이 필요하다. 앞서서도 언급했듯이 겸업형 성매매 실태조사에는 다양한 문제점이 있어 이를 이용한 모집단 추정은 신뢰성 문제로 사실상 활용이 불가능하다. 따라서 법률 시행규칙 제2조에서 ‘성매매 알선 가능 업소에 대한 전국 표본조사’와 이를 기반으로 추정되는 ‘성산업(性産業)의 시장 분포 및 규모’ 부분을 삭제할 필요가 있다. 실질적 정책 수립을 위해 심층면접, 행정자료 등의 활용을 고려하는 것이 더 현실적이고 유용한 정보를 줄 것이다.

46) 박철현·정혜원(2012), 『성매매 실태조사 방법 개선에 관한 연구』, 한국여성인권진흥원. p. 40.

47) 박진우(1997), “확률화 응답모형의 한계에 대한 고찰”, 한국통계학회논문집 제4권 2호, p. 419.

참고문헌

■ 국내문헌

- 김은경 외(2002), 『성매매 실태 및 경제규모에 관한 전국조사』, 여성부/한국형사정책연구원.
- 김지선 외(2014), 『2013 성매매 실태조사』, 여성가족부/한국형사정책연구원.
- 류제복·홍기학·이기성(1993), 『확률화응답모형』, 자유아카데미.
- 박진우(1997), “확률화 응답모형의 한계에 대한 고찰”, 한국통계학회논문집 제4권 2호, pp. 411-419.
- 박철현·정혜원(2012), 『성매매 실태조사 방법 개선에 관한 연구』, 한국여성인권진흥원.
- 박철현·정혜원·장안식(2013), “범죄학 연구에서 확률화응답모형(RRM)의 활용: 성매매조사의 개선 방안”, 『여성연구』 제84권 1호, pp. 213-237.
- 변화순 외(2007), 『2007 전국 성매매 실태조사』, 여성가족부/한국여성정책연구원.
- 성매매문제해결을위한전국연대(2015), 「집결지정책 TF 제4차 내부회의자료」
- 여성가족부(2014), “성매매특별법 10년, 성과와 과제” 보도자료, 2014.9.30.
- 여성가족부(2015a), “지자체 성매매집결지 폐쇄 추진 박차!” 보도자료, 2015.3.30.
- 여성가족부(2015b), “통계청 통계승인 취소관련 추진경과” 정책자료.
- 정진성 외(2010), 『2010 성매매 실태조사』, 여성가족부/서울대학교 여성연구소.
- 조성남 외(2009), 『성산업구조및성매매실태조사』2009년 정기통계품질진단 연구용역 최종결과보고서, 통계청.
- 통계청(2011), 『국가통계 품질관리 매뉴얼』
- 통계청(2015), 『2015년 자체통계 품질진단 매뉴얼』
- 허나운 외(2006), 『전국 성매매 업소 집결지 실태조사 보고서』, 여성인권중앙지원센터.

■ 사이트

법제처, 국가법령정보센터 www.law.go.kr (접속일자 : 2015. 11. 15)

매일신문, ‘화대 현금서비스 대행 조폭 추정금 3억원’, 2014년 1월 7일자 기사,
<http://www.imaeil.com/sub_news/news_print.php?news_id=848&yy=2014>
(접속일자 : 2015. 12. 8)

통계청, 통계청 고시 제2010-263호(2010.12.20.) 접속일자 2015.12.8.
http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=244533

Abstract

Research on Measures to Improve the Survey on Sex Trade

Mijeong Lee
Jae-Seon Joo
Jaeyoung Cheon
Mi-Rye Jung

According to Article 4 of the Act on the Prevention of Sexual Trafficking, a survey is implemented every three years for the policy to prevent sex trade. However, the policy application of the survey data does not meet expectations. This research places the 2016 survey in front, inspects problem points of the existing survey, and intends to seek measures of improvement to increase the utilization of the survey.

For this research, we examined the existing survey and evaluation reports from the National Statistical Office, etc., that were used for that survey. We implemented face-to-face consultation meetings with related experts.

The survey is implemented every three years, but in order to consider prostitution and forms of solicitation as an emergency, it is necessary to conduct the survey each year, and due to this, it is necessary to amend

Article 4 of the Act on the Prevention of Sexual Traffic. A one-year survey cycle secures flexibility on the choice of what to research in relation to prostitution, and therefore the responsiveness of policy can be raised. Also, in order to concretely revise the content presented on the survey, in Article 2 Paragraph 2 of the same law's enforcement regulations, it has to be made possible to secure data on emergency phenomena related to prostitution in order to make effective policy responses.

The following measures for improvement in research on prostitution areas are presented: improvement of survey questionnaire items, utilization of data from the police and local governments, research into exploitative situations of female prostitutes, research into the course of the decline and closure of sex-trade areas that have declined or have been reduced, research into small-scale recruitment areas, reexamination of businesses that have changed their classifications, ways of changing camptown surveys, coffee shop area classification and discussion of the survey method. Also presented through points of improvement are helpful results and ways, etc. of establishing a policy to close concentrated areas of prostitution and escape prostitution.

The following is presented about the survey of the actual situation of working prostitution and related measures for improvement: Instead of a nationwide sample survey, we have to seek research that can actually give help to sex-trade prevention policy through a tailored, in-depth survey that focuses on the issues.

2015 연구보고서(수시과제)-15

성매매 실태조사 개선방안 연구

2015년 12월 14일 인쇄

2015년 12월 15일 발행

발행인 : 이 명 선

발행처 : 한국여성정책연구원

서울특별시 종로구 세종대로 209

전화 / 02-2100-6000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화

전화 / 02-313-7593 (代)

ISBN 978-89-8491-768-2 93330

<정가 10,000 원>