



발 간 등 록 번 호

11-1620000-000246-01

인신매매 피해 이주여성의 인권보호를 위한 서울국제회의

Seoul International Conference Against Human Trafficking in Migrant Women

국가인권위원회



EM028704

|일시| 2010. 6. 28.(월), 09:30 ~ 17:30

|장소| 대한상공회의소 의원회의실



국가인권위원회

National Human Rights Commission of Korea



◆ 개 회 사 ◆

안녕하십니까?

국가인권위원회 위원장 현병철 입니다.

먼저, 오늘 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 진심으로 감사와 환영의 인사를 드립니다.

특히, 우리 위원회의 초청에 대해 먼 길을 마다하지 않고 흔쾌히 찾아 주신 조이 옛제일로 유엔 인신매매 특별보고관님, 아마라 풍사이핑 태국인권위원회 위원장님, 리젤 파라자스 필리핀인권위원회 변호사님, 진 엔리케즈 대표님, 제니퍼 번 교수님, 수라니아 파샤 국장님께 깊은 감사를 드립니다.

또한 바쁘신 의정활동 중에서 특별히 시간을 내시어 오늘 회의에 참석해 주신 국회 김춘진 의원님, 김동성 의원님께 감사드립니다. 아울러 유명님 대표님을 비롯한 발제자님과 김현미 교수님을 비롯한 토론자님들께도 감사의 인사를 드립니다.

오늘 주제인 ‘인신매매’는 사람 사는 세상에서 있어서도, 있을 수도 없는 끔찍한 일입니다. 그러나 국제사회와 우리나라에서 피해자들이 적지 않다는 지적에 따라 우리 위원회도 관심을 갖고 오늘 이 자리를 마련했습니다.

잘 아시는 것처럼 인신매매는 단순히 ‘지나가는 사람을 납치해 팔아넘기는 행위’만을 지칭하지 않습니다. 지난 2000년 유엔총회에서 채택된 ‘유엔국제조직범죄방지협약’과 그 ‘협약을 보충하는 인신, 특히 여성 및 아동의 매매 예방 및 억제를 위한 의정서’는 인신매매를 보다 폭넓게 규정하고 있습니다. 이런 정의에 따르면 우리나라에서 인신매매라고 할 수 있는 상황은 적지 않습니다.

바로 여권을 압수당한 채 유흥주점에서 성매매현장으로 내몰리는 이주여성, 불안정한 신분을 빌미로 부당한 조건과 대우를 감내하며 일하는 이주노동자, 국제결혼 중개업체에 의해 상대방의 정확한 정보도 제공받지 못하고 결혼하는 이주여성 등이 인신매매의 범주에서 배제할 수 없다는 것입니다.

우리 위원회는 지난 2008년 연예홍행비자로 입국한 필리핀 여성의 성매매 착취 등에 관한 진정을 접수하고 조사활동과 제도적인 개선방안을 검토한 바 있습니다. 아울러 그해 우리 위원회가 개최한 ‘다문화사회에서 이주민의 인권보호와 증진에 관한 서울국제회의’에서도 인신매매와 여성인권에 대해 논의하고 국가인권기구 및 기타 이행 당사자 간의 협력을 결의한 바 있습니다.

우리나라 국회에서는 김춘진 의원님을 중심으로 인신매매처벌 등에 관한 법률과 인신매매 방지 및 피해자보호에 관한 법률이 논의 중인 것으로 알고 있습니다.

이 같은 상황에서 오늘 국제회의는 매우 뜻 깊은 의미가 있는 자리라고 하지 않을 수 없습니다. 따라서 오늘 국제회의가 국제사회와 우리나라에서의 인신매매를 둘러싼 다양한 논의를 공유하고 이를 토대로 근본적으로 인신매매를 방지하고 피해자를 구제하는 해법을 찾는 자리가 되기를 기대합니다. 특히 오늘 회의를 통해 인신매매 피해 여성의 인권증진과 보호를 위한 국제협력의 토대를 쌓는 계기가 되기를 소망합니다.

다시 한번 오늘 이 자리에 참석하신 모든 분들께 감사드리며, 여러분에게 늘 건강과 행운이 함께 하길 기원합니다. 감사합니다.

2010. 6. 28

국가인권위원회 위원장 현 병 철

축사

인신매매 피해 이주여성의 인권보호를 위한 서울국제회의

인신매매 피해 이주여성의 인권보호를 위한 서울국제회의에 참석해 주신 여러분 안녕하십니까. 서울 용산출신 국회의원 진영입니다.

인신매매 피해 이주여성의 인권보호를 위한 서울국제회의의 개최를 축하드리며, 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 향상시킴으로써 민주사회의 구현을 위해 항상 애쓰시고, 오늘 이 회의를 열과 성을 다하여 준비해주신 국가인권위원회 현병철 위원장님과 김옥신 사무총장님 그리고 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한 오늘 이 회의에 기초연설을 맡아주신 Joy Ngozi Ezeilo UN 인신매매특별보고관님과 회의 참석을 위해 어려운 발걸음을 해주신 국내외 전문가 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

국가 간의 인구이동이 잦아짐으로 인해 세계는 다문화 시대로 접어들고 있으며, 우리나라 또한 국내에 거주하는 외국인이 해마다 증가하면서 본격적인 다문화 시대로 접어들고 있습니다. 하지만 아직 이주민에 대한 법과 제도의 미비로 인해 국제적으로 많은 인권 피해 사례가 나타나고 있으며, 그 중에서도 특히 상대적으로 약자인 여성을 대상으로 한 인신매매 범죄가 급증하고 있습니다. 최근에는 인터넷을 통하여 그 방식 또한 다양해지고 있으며, 자국뿐만 아니라 해외 연계망을 통한 거대 조직범죄의 양상을 보이고 있습니다.

우리나라 또한 국제결혼, 연예홍행비자 등이 인신매매의 수단으로 사용되고 있어 많은 이주여성들의 인권침해가 빈번히 이루어지고 있습니다.

오늘 이 회의를 계기로 NGO, 정부 및 국가인권기구 간의 국제적 차원에서 협력 방

안을 모색하여 이주여성의 인신매매를 근절하고, 피해자에 대한 구제 및 보호 방안을 마련할 수 있게 되기를 바랍니다.

저 또한 국회에서 법과 제도를 마련하기 위해 최선을 다하겠습니다.

다시 한 번 인신매매 피해 이주여성의 인권보호를 위한 서울국제회의의 개최를 축하드리며, 여러분들 모두에게 행복과 건강이 늘 함께하기를 희망합니다. 감사합니다.

2010. 6. 28.

국회의원 진 영

축사

인신매매 피해 이주여성의 인권보호를 위한 서울국제회의

안녕하십니까? 국회의원 김춘진입니다.

오늘 「인신매매 피해 이주여성의 인권보호를 위한 서울국제회의」에 많은 관심을 갖고 참석하여 주신 내외 귀빈 여러분께 진심으로 감사드립니다.

특히 이번 서울국제회의를 개최하신 국가인권위원회 현병철 위원장님, “이주여성에 대한 인신매매 범죄의 국제적 양상과 이에 따른 국제사회의 역할”이라는 주제로 기조연설 할 Joy Ngozi Ezeilo UN인신매매특별보고관, 필리핀 인권위원회 인신매매 담당 상임위원인 Ms. MA Victoria Cardona, 태국인권위원회 Ms. Amara Pongsapich 위원장께 이 자리를 빌어 감사의 말씀을 전합니다.

먼저 인신매매에 대해 간략하게 말씀드리고자 합니다. 냉전 종식 후 글로벌 경제시대에 접어들어 국가간 인적교류가 활발해지면서 인신매매가 범세계적 문제로 대두되고 있습니다. 인신매매는 인간의 존엄성 자체를 파괴하는 가장 큰 반인륜 범죄행위로서, 세계에서 세 번째로 큰 암시장을 형성하고 있고, 인신매매피해자 중 80%가 여성과 아동입니다.

UNICEF는 전 세계에서 인신매매로 매년 백만 명 이상의 아이들이 성매매를 시작하고, 지난 30여년 간 3천만 명의 아이들이 성착취로 유년기를 잃어왔다고 밝힌바 있으며, 세계적인 NGO 단체들은 국제인신매매 범죄자들이 여성과 어린이의 성착취로 연간 280억 달러의 이득을 챙기고 있다고 밝히고 있습니다.

또한 서울국제회의의 주제인 “인신매매 피해 이주여성”과 관련하여, 국가인권위원회는 2008년 ‘다문화 사회에서 이주민의 인권 보호와 증진에 관한 서울국제회의’를 개최

하여, 이주민 송출국과 유입국의 국가인권기구가 이주민의 인권을 보호하고 증진시키기 위한 실천적 방안으로서 ‘서울 가이드라인’(총 72개 조문)을 채택한 바 있습니다.

특히 ‘서울 가이드라인’에서는 인신매매 피해 이주여성에 대한 인권침해의 심각성을 우려하였으며, 피해 여성의 인권보호를 위하여 국가인권기구 및 기타 이해 당사자 간의 협력을 결의하였습니다. 이러한 결의에 따른 후속 조치의 일환으로 국가인권위원회는 아시아 이주민의 인권 증진과 보호를 위하여 이번 「인신매매 피해 이주여성의 인권 보호를 위한 서울국제회의 (Seoul International Conference against Human Trafficking in Migrant Women)」를 개최하였습니다.

본 의원도 2009년 7월 캄보디아 정부 주최의 인신매매방지 세미나에 참여한 것이 계기가 되어 인신매매 관련 입법 작업에 착수 한 후 수차례의 입법간담회와 입법세미나, 성착취와 인신매매관련 법제화를 위한 정책토론회를 개최하였고, 인신매매처벌법과 인신매매피해자보호법을 마지막단계 검토 중에 있습니다.

오늘 서울국제회의에서 제시된 좋은 의견들을 귀담아 듣겠습니다. 여기 계신 여러분들께서 치열하게 의견도 주시고 토론도 지켜보면서 함께 고민한다면 모든 개인이 가지는 기본적 인권을 보호하고 인간으로서의 존엄과 가치를 구현할 수 있는 계기가 될 것이라고 기대합니다.

끝으로 오늘 서울국제회의에 참석하신 모든 분들의 앞날에 무궁한 행복과 영광이 함께 하시기를 기원하면서 축사에 가름합니다.

감사합니다.

2010. 6. 28.

국회의원 김 춘 진

축 사

인권기구의 연대와 협력의 장

안녕하십니까?

국회의원 김동성입니다.

먼저 이번 ‘인신매매 피해 이주여성의 인권보호를 위한 서울국제회의’에 참석해 주신 내·외빈 여러분의 앞날에 행복과 건강이 함께하길 기원합니다.

그리고 이번 국제회의 개최를 위해 노력하신 관계자 여러분들의 노고에 감사의 말씀을 드립니다.

인권은 인간으로서 당연히 누려야 될 권리를 뜻하는 것으로 프랑스 인권선언문에서 살펴볼 수 있듯 그 권리를 누림에 있어 그 어떠한 차별과 장애가 있어서는 안 됩니다.

하지만 오늘날에도 여전히 인권의 사각지대에서 인간다운 삶을 영위하지 못한 처지에 있는 사람들이 도움의 손길을 요청하고 있는 상황입니다.

특히 제3세계 출신의 여성이나 아동의 경우 그 인권침해의 심각성은 더욱 높아져가고 있으며, 오늘 회의의 주제인 인신매매 피해 이주여성들도 바로 이러한 범주에 속하는 것으로 볼 수 있습니다.

그렇기에 오늘 개최되는 서울국제회의의 의미는 더욱 뜻이 깊다고 할 수 있겠습니다.

점점 더 다양한 방식을 통해 조직화 된 양상으로 발전하고 있는 이주여성 인신매매에 대응하기 위해서는 한 국가나 단체가 아닌, 여러 기구와 정부 간의 협력 관계가 필수적입니다.

이러한 문제 인식 하에 그간 국가인권위원회를 비롯한 세계 여러 나라의 인권기구들의 협력 끝에 지난 2008년 실천적 방안으로서 ‘서울 가이드라인’을 발표하였습니다.

그리고 오늘 이 자리에서 ‘서울 가이드라인’에 따른 협력과 발전적 대처 방안을

마련하기 위해 국제회의가 열렸습니다.

이러한 의미에서 오늘 회의는 이주 여성 인권 향상을 위한 정말 뜻 깊은 회의가 될 것이라 믿습니다.

아무쪼록 오늘 회의가 이주여성들의 인권 향상에 기여할 수 있기를 바라며 이를 위한 좋은 아이디어와 경험 공유가 있기를 바라며, 저 역시 오늘 이 자리에서 얻을 수 있었던 생각과 느낌들을 정책에 반영될 수 있도록 의정활동을 펼쳐나가겠습니다.

끝까지 들어주신 여러분께 감사드립니다.

2010. 6. 28.

국회의원 김 동 성

인신매매 피해 이주여성의 인권보호를 위한 서울국제회의

09:30~09:55	등록 및 접수
09:55~10:00	안 내 : 국가인권위원회 침해조사과장
10:00~10:15	개 회 사 : 현병철 국가인권위원회 위원장 축 사 : 진 영 국회의원, 김춘진 국회의원, 김동성 국회의원
10:15~10:35	기초연설 : 이주여성에 대한 인신매매 범죄의 국제적 양상과 이에 따른 국제 사회의 역할 - Joy Ngozi Ezeilo(UN 인신매매 특별보고관)
10:35~10:45	휴 식
10:45~12:05	<p>세션1 : 인신매매의 국제적 기준에 따른 자국내 이행 전략 - 사 회 : 원재천 정책교육국장 (국가인권위원회)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 발표 1 : MA Victoria V. Cardona 상임위원 (필리핀 인권위원회 인신매매 담당 위원) • 발표 2 : 유영님 대표 (두레방) • 발표 3 : Jean Enriquez 대표 (Coalition Against Trafficking In Women - Asia Pacific) • 토론 1 : Christian Baureder 법무관 (UNHCR 한국대표부) • 토론 2 : 박영준 검사 (법무부 국제형사과) <p>플로어 질의 및 응답</p>
12:05~13:25	휴 식
13:35~14:50	<p>세션2 : 인신매매 피해자의 안정적 사회복귀를 위한 지원 프로그램의 개발 - 사 회 : 최태현 교수 (한양대학교)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 발표 1 : Jennifer Burn 교수 (University of Technology Sydney) • 발표 2 : 이정혜 대표 (국제이주기구 한국대표부) • 발표 3 : 차혜령 변호사 (공익변호사 그룹 '공감') • 토론 1 : 김현미 교수 (연세대학교) <p>플로어 질의 및 응답</p>
14:50~15:00	휴 식
15:00~16:20	<p>세션3 : 아시아 지역 인신매매 예방을 위한 협력 방안 - 사 회 : 홍성필 교수 (연세대학교)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 발표 1 : Amara Pongsapich 위원장 (태국인권위원회) • 발표 2 : 조영숙 국제연대센터장 (한국여성단체연합) • 발표 3 : 한국열 대표 (한국이주여성인권센터) • 토론 1 : 이성훈 상임이사 (한국인권재단) • 토론 2 : Suraina Pasha 국장 (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions) <p>플로어 질의 및 응답</p>
16:20~16:30	휴 식
16:30~17:30	종합토론 및 마무리

목 차

❖ 기조연설

이주여성에 대한 인신매매 범죄의 국제적 양상과 이에 따른 국제 사회의 역할 1
 Joy Ngozi Ezeilo (UN 인신매매 특별보고관)

❖ 세션 1

인신매매의 국제적 기준에 따른 자국내 이행 전략 43

□ 발표 1

필리핀의 인신매매 퇴치를 위한 국제기준의 필리핀 국내 이행 현황에
 대한 국가인권기구의 관점 45
 - MA Victoria V. Cardona 상임위원 (필리핀 인권위원회 인신매매 담당 위원)

□ 발표 2

인신매매의 국제적 기준에 따른 한국의 이행 전략 59
 - 유 영 님 (두레방 원장)

□ 발표 3

인신매매 금지를 위한 국제 기준의 국내적 실천 75
 - Jean Enriquez 대표 (Coalition Against Trafficking in Women - Asia Pacific)

□ 토론 1

인신매매와 난민보호 : UNHCR의 견해 93
 - Christian Baureder 법무관 (UNHCR 한국대표부)

❖ 세션 2

인신매매의 피해자의 안정적 사회복귀를 위한 지원 프로그램의 개발 113

□ 발표 1

호주의 인신매매피해 여성을 위한 인권 보호 및 피해자 지원 115
 - Jennifer Burn 교수 (University of Technology Sydney)

□ 발표 2	
인신매매 피해자의 귀환과 사회 재통합 -	
국제이주기구(IOM)의 가이드라인	137
- 이 정 혜 대표 (국제이주기구(IOM) 한국대표부)	

□ 발표 3	
인신매매 피해자 지원 프로그램의 현실과 과제	139
- 차 혜 령 (공익변호사그룹 공감)	

❖ 세션 3

아시아 지역 인신매매 예방을 위한 협력 방안	145
--------------------------------	-----

□ 발표 1	
인신매매 방지를 위한 아시아 내의 지역 협력	147
- Amara Pongsapich (태국인권위원회 위원장)	

□ 발표 2	
수요(Demand)에 초점을 둔 인신매매 예방을 위한 협력 방안	161
- 조 영 숙 (한국여성단체연합 국제연대센터장)	

□ 발표 3	
한국 결혼이주 현실에서 살펴본 인신매매성 결혼이주 방지를	
위한 아시아 초국적 네트워크의 중요성	171
- 한 국 엽 (한국이주여성인권센터 대표)	

□ 토론 1	
아시아 지역 인신매매 예방을 위한 협력 방안	189
- 이 성 훈 상임이사 (한국인권재단)	

□ 토론 2	
아시아 지역 인신매매 예방을 위한 협력 방안	195
- Suraina Pasha 국장 (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions)	

기조연설

**이주여성에 대한 인신매매
범죄의 국제적 양상과 이에
따른 국제 사회의 역할**



기조연설

이주여성에 대한 인신매매 범죄의 국제적 양상과 이에 따른 국제 사회의 역할

Joy Ngozi Ezeilo (UN 인신매매 특별보고관)

I. 서론

먼저 인류사회의 병폐인 여성 및 아동 등 인신매매에 관한 기조연설자로 초청해 주신 것에 대해 본 회의 기획자들에게 감사의 마음을 표하고 싶습니다. 저는 “이주여성에 대한 인신매매 범죄의 국제적 양상과 이에 따른 국제사회의 역할”에 대한 기조연설을 부탁 받았습니다.

인신매매란 현대판 노예제도로서 애석하게도 지속적으로 그 규모와 여파가 증가하고 있습니다. 정확하게 인신매매의 규모를 수치화하기는 어렵지만 서서히 퍼져나가고 복잡하고 역동적인 속성 때문에 현재 알려져 있는 규모는 일부분에 불과하다고 합니다. 인신매매의 목적은 성적착취, 강제노동, 현대판 노예, 장기이식 등 다양합니다. 세계에서 가장 빠르게 증가하고 있는 범죄활동으로서 인신매매는 피해자의 인권을 유린하며 인간의 존엄성을 심각하게 위협합니다. 인신매매는 국내 및 국경을 넘나들며 최종 도착지까지 몇 개국을 거쳐 이송되기도 합니다.¹⁾

2000년 ‘국제조직범죄방지협약을 보충하는 인신매매 특히 여성과 아동의 매매 예방 및 억제를 위한 의정서 (Palermo 의정서)’는 제3항에서 “인신매매”를 다음과 같이 정의하고 있습니다. ‘인신매매’란 착취를 목적으로 위협, 무력의 행사 또는 기타 형태의 강박, 납치, 사기, 기만, 권력의 남용 또는 취약한 지위의 이용, 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위한 보수 또는 혜택의 제공 또는 접수 등의 수단에 의한 사람의 모집, 운반, 이전, 은닉, 인수를 의미한다. 착취는 최소한 타인의 매춘 또는 기타 형태의 성적 착취, 강제노동 또는 서비스, 노예제도 또는 노예제도와 유사한 관행, 종속

1) Joy Ngozi Ezeilo 인신매매 특별보고관의 보고 참조n-Doc. A/HRC/10/16 of 20th February, 2009 -2009년 3월12일 Human Rights Council에 보고; 2009년 8월 12일 UN General Assembly Doc. A/64/290 -2009년 10월 23일 보고

또는 장기의 적출을 포함한다.

인신매매의 정의는 무력, 사기, 및 강박이 수반되지 않았더라도 미성년자를 상업적 성활동에 종사하도록 하는 것 또한 포함하고 있습니다. 인신매매의 범위는 노예적 복종(Peonage) 등 빚을 갚기 위해 자신의 의지와 상관없이 속박되어 있는 자들 또한 포함하고 있습니다. 피해자가 당초 이주 혹은 노동 종사에 합의했다고 하여도 고용주가 추후 피해자의 자유를 제한하거나 지불을 받기 위해 무력 혹은 위협을 사용하는 것은 허용되지 않습니다. 인신매매는 인권, 치안, 정의, 이주 및 노동 등 다양한 관점에서 다루어 질 수 있습니다. 유엔인신매매특별보고관으로서 의미 있고 지속적인 변화를 일으키기 위해서는 인권 중심적인 통합적인 접근방식이 가장 바람직하다고 생각합니다.

II. 전세계 인신매매 및 여성의 인신매매의 규모 개관

비록 여성 및 남성 모두의 인신매매가 이루어지고 있지만 대부분의 인신매매 피해자는 여성이런데에 견해가 일치되어 있습니다. 여성 및 소녀들은 강제결혼, 강제매매, 성적 착취 및 강제 노역(가사노동, 공장 및 광산에서의 노역 등 기타 사회경제적 착취)을 위해서 인신매매되고 있는 현실입니다. 하지만 인신매매분야에 신뢰할 만한 데이터가 현저히 부족한 실정입니다. 기존 데이터는 밀입국자와 불법이민자를 포함하는 경우가 빈번하며 특히 성적착취를 목적으로 인신매매된 성인 피해자 등 피해자들이 피해사실을 거의 알리지 않는 것도 데이터가 부족한 주요 이유 중 하나입니다.

인신매매 관련 신뢰성이 확보된 데이터가 적고 통계자료도 구하기 어렵지만 다양한 조직 및 기관에서 인신매매 문제의 규모를 추산하기 위한 노력을 기울여 왔습니다. 유엔마약 범죄사무소(UNODC)는 “전세계 매 순간 약 2백5십만인 정도의 사람이 인신매매를 위해 모집 당하고, 감금되고, 이송되고 착취되고 있다.”라고 합니다. 미 국무부의 2007년 인신매매 보고서에 의하면 매년 8십만명의 여성과 어린이가 국외로 인신매매 당하고 있습니다. 물론 이 수치는 자국내에서 인신매매 당하고 있는 수치를 반영하고 있지는 않습니다. 초국경 인신매매 피해자의 약 80%는 여성으로 이 중 50%까지가 미성년이라고 추산되고 있습니다. UNICEF 총재에 의하면 전세계적으로 약 1백2십만명의 어린이가 매년 자국 및 국외로 인신매매 당하고 있습니다.²⁾ 2005년 ILO가 발표한 보

고서에 의하면 인신매매로 강제노동에 처해 있는 사람들이 약 245만명 가량으로 추산되고 있습니다. 인신매매로 인한 강제노동은 총 강제노동의 20% 정도 차지 하며 민간 대리인에 의해 소송된 강제노동 사례의 1/4가량을 차지하고 있습니다. 3) 대부분 상업적 정착취를 위해 인신매매가 이루어지고 있다고 전제하지만 ILO에 의하면 피해자의 32%가량은 노동착취를 위해 인신매매를 당했으며 43%는 성적착취를 위해 인신매매되었고 25%는 노동 및 정착취를 위해 인신매매된다고 합니다.4) 각 지역의 통계를 보면 아태지역에서 사람들이 가장 많이 인신매매를 통한 강제 노역에 시달리고 있습니다. 즉 전세계 2,450,000 명 중 1,360,000 명이 강제노역의 피해자이며 이는 전세계 통계의 절반가량을 차지하고 있습니다.5) 따라서 아태지역의 정부 및 국가인권 기관 등 이 해당사자가 행동을 취해야 합니다.

이주와 관련한 정보 및 수치에 의하며 다음과 같은 사항을 유추할 수 있습니다.

- ① 오늘날 전세계 약 2억명의 국제 이주자가 있다.6)
- ② 전세계 인구의 3%가 이주자이다.7)
- ③ 전세계의 이주자 수치를 통합하면 전세계에서 인구가 가장 많은 국가 5위를 차지한다.8)
- ④ 2010년에 이주자 중 여성은 51.6%를 차지해 남성보다 앞지르고 있다.9)
- ⑤ 2007년도 전세계 송금 흐름은 3,370억 달러로 추산되면 이중 2,510억 달러는 개도국으로 송금되었다.10)

2) ILO Action Against Trafficking in Human Beings, 2008 에 유사한 수치 참조

3) Ibid. ILO, A Global Alliance Against Forced Labour, 2005, p. 14. 참조바람

4) Ibid.

5) Ibid. 다음과 같은 추가 자료 있음 -Industrial Countries- 270,000; Latin America and the Caribbean- 250,000; Middle East and North Africa 230,000; Transition Countries- 200,000 and Sub-Saharan Africa- 130,000.

6) World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy

7) United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, <http://esa.un.org/migration>

8) See ILO, International labour migration, A rights-based approach Geneva, International Labour Office, 2010 ; also World Bank's Migration and Development Brief 5 (July 10, 2008), Revisions to Remittance Trends 2007, <http://go.worldbank.org/NN93K4Q420>

9) United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, <http://esa.un.org/migration>

10) World Bank's Migration and Development Brief 5 (July 10, 2008), Revisions to Remittance

- ⑥ 전세계 불법이주자는 약 2천~ 30 천 명에 달하는 것으로 추산되어 전세계 이주민 중 10~15%정도 차지하고 있다.¹¹⁾
- ⑦ 2007년 분쟁의 여파로 52개국에 2천6백만명의 국내 난민 (IDP)이 기록되었으며 2006년에는 52개국의 2천4백5십만명의 국내난민(IDP)이 있는 것으로 추산되었다.¹²⁾
- ⑧ 2007년 전세계 난민의 수는 1천1백4십만명에 달했다.¹³⁾

이주는 광범위한 일반적인 개념이지만 인신매매는 이주의 하위 범주 중 하나에 해당됩니다. 이주는 직업, 거주, 이사 등 다양한 이유를 위해 한 곳에서 다른 곳으로 사람들이 이동하는 프로세스이며 국제 이주의 경우는 한 국가에서 다른 국가로 이주하게 되어 있습니다.¹⁴⁾

1990년도 모든 이주노동자 및 가족의 권리 보호를 위한 국제 협약(MWC)¹⁵⁾ 제2.1조에 의하면 "이주노동자(migrant worker)"란 자국민이 아닌 국가에서 보상을 받는 활동을 하도록 되어 있거나 하고 있거나 한 자를 지칭하고 있습니다.

MWC의 서론에 의하면 "이주와 관련된 문제들은 비정규 이주의 경우에 한층 심각하다는 점에 유의하여, 그들의 기본적 인권의 보호를 보장함과 동시에 이주노동자의 은밀한 이동과 불법거래를 방지하고 제거하기 위하여는 적절한 조치가 취하여져야 함을 확신"한다.

보다 낮은 경제적 기회를 찾고 있는 이주 여성은 인신매매에 더욱 노출되어 있습니다.

Trends 2007, <http://go.worldbank.org/NN93K4Q420>

- 11) United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, <http://esa.un.org/migration>
- 12) Norwegian Refugee Council - Internal Displacement Monitoring Center's Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007, <http://www.internal-displacement.org>
- 13) United Nations Relief 및 Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)산하의 460만명의 팔레스타인 난민 불포함. United Nations High Commissioner for Refugees' 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, <http://www.unhcr.org/statistics>
- 14) Md. Shahidul Haque, "Ambiguities and Confusions in the Migration-Trafficking Nexus: A Development Challenge," Regional Seminar on the Social Implications of International Migration, 24-26 August 2005, Bangkok, p.4.
- 15) 25 비준 (모두 송출국) 2003년 7월1일 발효됨, 비준국가가 이를 준수하도록 협약이행을 모니터하는 기구(treaty monitoring body) 수립 예정.

2010년 ILO 보고서에 의하면 인신매매는 모든 존엄성이 있는 일에 반하는 것으로 다 음과 같은 여파가 있다고 합니다.

“인신매매 피해자는 인신매매범의 휘둘림을 당하며 더 좋은 미래를 위해 직업을 구 하는 것은 고사하고 고발, 폭력 및 보복에 대한 두려움으로 인해 빛을 갠기 위한 강제 노동에 시달린다. 특히 계약서, 휴가, 보험, 보건 및 사회복지 서비스, 임금 등이 없으며 노동착취 공장(sweatshop), 농업, 건설노역, 가사노동, 식품처리, 노동집약적 제조업 및 여성과 보다 높은 연령대의 소녀들의 경우 성매매 등 장기간의 노동시간이 요하며 가 장 낮은 스킬을 가진 이주노동자들이 수행하는 유형의 노동에 처해 있는 경우가 허다 하다. 인신매매의 중심부에는 이러한 형태의 착취가 있다.”¹⁶⁾

이주 선호국의 제한적인 이민 정책뿐만 아니라 인신매매 당한 이주 여성을 불법이주 자와 같이 분류하여 인신매매 피해 여성들을 식별하지 못하여 적절한 보호 및 지원을 제공하지 못하고 있는 실정입니다.

일반적으로 인신매매는 고용, 교육, 결혼의 약속 혹은 강제적인 수단으로, 사기, 기만 및 무력으로 사람이라는 하나의 “상품”을 한 곳에서 다른 곳으로 옮기는 것을 지칭합니 다. 일단 이주된 후에는 가혹한 조건 혹은 매우 적은 임금을 받고 일하도록 강요됩니다.

간단히 말씀 드려서 이주자와 인신매매 피해자는 다음과 같은 차이점이 있습니다.¹⁷⁾

- ① 인신매매 피해자들은 이주하도록 속임을 받았거나 강제적으로 혹은 위협을 통해 이주되었습니다. 이에 반해 일반적으로 이주자들이 기만을 당하거나 거주지를 떠 나도록 강요되지 않습니다. 하지만 명백하게 분류할 수 없는 회색지대가 있어 이 둘 사이에 정확한 선을 긋기란 어렵습니다.
- ② 인신매매 피해자와 이주자 모두 이동을 하기 때문에 같은 “이주 공간”을 공유합 니다. 그럼에도 불구하고 각각의 경우 이주의 동기 및 결과가 다릅니다. 인신매 매 피해자의 경우 위협적인 상황에 노출되어 노예와 같은 상황에 처하게 됩니다. 인신매매와 착취, 이윤 및 불법과 같은 개념이 불가분하게 따라다니게 되지만 일

16)

17) Md. Shahidul Haque, “Ambiguities and Confusions in the Migration-Trafficking Nexus: A Development Challenge,” Regional Seminar on the Social Implications of International Migration, 24-26 August 2005, Bangkok, pp.5-6.

반적인 이주 절차는 그렇지 않습니다.

- ③ 이주의 속성과는 관계 없이 인신매매의 결과는 착취 및 인권유린이 있습니다.
- ④ 인신매매는 대개 개발을 역행하는 현상이지만 일반 이민의 경우 개발을 촉진하는 프로세스입니다.
- ⑤ 인신매매는 반사회적 및 도덕적으로 지탄받는 행위로 간주되지만 이주는 출신국 및 정착국의 사회 프로세스를 개선하며 또한 제대로 관리되는 경우 이주자에게도 권익을 신장하는 프로세스로 여겨지고 있습니다.

Ⅲ. 인신매매 피해여성 중 가사노동자의 실태

ILO가 경고한 것처럼 비록 고용을 위한 이주는 전통 사회의 일부 여성에게는 권익신장의 경험이 될 수는 있지만 학대 및 착취로 이어질 수도 있습니다. 여성 이주노동자들은 이주노동자 및 여성으로서 “이중차별”의 피해자가 될 수도 있습니다. 성적 착취, 폭력, 인신매매 등 이러한 여성이 직면하는 문제 및 상황과 가사노동 등 여성 이주노동자의 비율이 높은 직업의 실태에 대해 관심을 가져 이러한 여성들을 보호해야 합니다.¹⁸⁾

성산업으로 인신매매되어 성적 및 경제적으로 착취된 여성 이주자의 실태에 대한 기록은 있으나 가사 노동을 하도록 인신매매 된 여성의 경우 개인공간에서 착취가 이루어지기 때문에 수치를 확보하기 어렵습니다.

모든 이주노동자 및 가족의 권리보호를 위한 위원회(CMW)에 의하면 이주 가사노동자들은 사회적 지위가 낮은 그룹에 속하여 있을 뿐만 아니라 외국인이기 때문에 이중차별을 받는다고 합니다. 대부분 계약서 없이 불법적으로 일하는 경우가 허다하며 대개 고용주들이 사회복지 수수료를 지불하지 않고 임금을 체불하는 경우도 더러 있습니다. 일의 여건 또한 열악하며 과도한 노동시간에 시달립니다. 미등록 체류자라는 신분으로 인해 이주 가사노동자들은 성적학대 등 학대에 더욱 취약합니다. 고용주들이 이주 가사노동자들의 신분증을 압수하는 경우가 많아 학대에 노출되어 있으며 법에 의한 정의나 지원을 받도록 접근할 수 있는 통로가 없는 경우가 많습니다.¹⁹⁾

18) ILO, International labour migration. A rights-based approach Geneva, International Labour Office, 2010 p. 94

최근 이 추악한 현상에 대한 연구²⁰⁾에 따르면 이러한 상황에 갇혀 신체적 및 정신적 학대를 받는 자의 대부분은 여성이라고 합니다. 가사를 전담하는 노예처럼 강제 노동에 시달리고 있습니다. 전세계적으로 이주 가사노동자의 규모가 증가하고 있으며 수십억 달러에 달하는 비즈니스로 수요와 공급 모두 끊임없이 발생하고 있습니다. 특히 외교관 사회에서도 이주 가사 노동자를 고용하는 경우가 많아 이를 뿌리 뽑기는 매우 힘듭니다.

선데이 인디펜던트지(Sunday Independent Newspaper) 의 “외교관의 보모 현대판 노예에 대한 뚜껑을 열다(Diplomat's nanny lifts lid on modern slavery)”²¹⁾ 이라는 제목의 기사에 따르면 외교면책특권에 의해 보호받는 고용주로부터 끔찍한 성적 및 신체적 학대를 받았지만 보복을 당하는 것을 두려워하고 있다고 합니다. 또한 한 여성은 자신을 런던으로 데리고 온 한 외교관과 그의 아내로부터 신체적 성적 폭행을 당했다고 하며 복수를 당할 것을 역시 두려워하고 있다고 합니다.

난민지위를 부여 받은 23세인 이 여성은 노동재판의 판결에 따라 £20,000를 받아야 하지만 이 부부가 귀국해야만 이 명령이 집행될 수 있다고 합니다.

이 여성은 보모로서 임금을 받으며 일하며 이 부부의 아름다운 자택 개인 방에 지내며 런던을 만끽할 수 있도록 휴가도 주겠다고 약속 받았다고 하지만 노예와 같은 대접을 받으며 신체적 학대를 받고 성적인 폭행을 당하며 감금된 채 임금도 없이 매일 19시간 일하도록 강요 받았다고 합니다.

이 가사 노동자는 영국에 막 도착했을 때 21세였습니다. “첫날 밤부터 무엇인가 잘못된 것을 알았습니다. 외교관과 같은 방을 쓰도록 했는데 그가 나의 침대에 와서 나의 몸을 만졌습니다.”라고 그녀는 증언했습니다.

“저는 너무나 무서웠지만 영어도 못했고 돈도 없었고 전화도 없었습니다. 어떠한 임금도 받지 못했고요 집밖으로 가지도 못하게 하였습니다. 또 남은 음식만 주었습니다.”

“새벽 여섯시에 일어나서 부부와 아이들을 위해 식사를 준비하고, 청소하고 돌보도

19) Report of the Day of General Discussion on Migrant Domestic Workers- See CMW/C/11/2-29 October 2009

20) ILO, Decent work for domestic workers (2009)

21) <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/diplomats-nanny-lifts-lid-on-modern-slavery-1769711.html> Sunday, 9 August 2009 by Emily Dugan

록 하면서 새벽 1까지 자지 못하게 했습니다. 저를 쓰레기처럼 취급하면서 저에게 물건을 던지고 소리치고 때렸습니다. 제 손이 부르들 때까지 그들의 옷가지를 손빨래 했습니다. 제가 그들이 요구하는 것을 하지 않으면 나를 때리고 벽에 내 머리를 쳤습니다. 제가 집에 돌아가고 싶다고 할 때마다 저를 위협했습니다. 제 여권을 훼손하고 제 가족에게 해를 끼칠 것이라고 했습니다. 그들이 제 나라에 그렇게 할 수 있는 힘이 있다는 것을 알았기 때문에 저는 겁에 질려있었습니다."

Independent지에 따르면 “그녀의 현대판 노예 이야기는 영국에서는 너무나도 친숙해져 있는 이야기이다. 영국에는 약2만명의 이주 가사노동자가 있는 것으로 추산되고 있다. 외교관을 위해 일하고 있는 사람들은 특히 고용주를 바꿀 수 없다는 비자 상의 계약으로 인해 특히나 취약하다. 지난해 외교관의 이주 가사노동자를 위해 189건의 비자가 발행되었으며 매년 이들 중 일부는 학대를 받게 된다. 이 법을 개정하기 위한 캠페인이 진행되고 있다.”라고 합니다.

또 다른 이주 가사노동자 피해자는 다음과 같이 증언합니다. “저는 감옥, 철장 속에 갇혀 있었고 노예였습니다. 가족도 없고 친구도 없었습니다. 자살을 결심한 적도 있었습니다.”²²⁾

영국의 이주 가사노동자를 위한 봉사단체인 칼라얀(Kalayaan)은 “취약한 상황에 처해 있는 자들에 대한 고용주의 권력은 노예노동과 흡사하며 인신매매로 발전할 수도 있습니다.”라고 합니다.

2010년 3월 17일, 영국 하원에서 “이주 가사노동자의 비자 권한” 관련 회의가 개최되었습니다. 본 통의는 Martin Salter의원 및 Anthony Steen의원에 의하여 상정되었는데 외교관과 함께 입국하는 가사노동자가 고용주를 변경하면 이민지위를 상실하고 추방에 직면하는 현재 법 체제는 사실상 노예노동과 같다고 합니다. 저 또한 이들의 주장에 동의하지 않을 수 없습니다. 현 법 체제를 개정하고 각 정부는 여성 이주노동자가 착취 및 성적 편향으로부터 보호하여 안전하게 이주를 할 수 있도록 해야 합니다. 적절하고 효과적인 대응책을 고안하기 위해 먼저 이 문제의 규모, 패턴 및 현상을 정확하게 파악할 수 있기 위해 신뢰할 수 있는 데이터를 확보해야 합니다.

22) The Times, January 21, 2010

이러한 문제에 대처하기 위해 인신매매방지 법 및 강제노동, 노예 및 노예상태 관련 법을 제정한 국가도 일부 있습니다. 하지만 특히, 여성 및 아동 인신매매 예방 및 억제를 위한 의정서 체결국, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 체결국임에도 불구하고 아직 행동을 취하지 않은 국가도 있습니다. 물론 규모가 어마어마한 성매매업에 강제로 종사하는 여성 이주노동자 인신매매 문제에 대처하기 위해서는 국가적인 차원의 법규제가 필요합니다. 우리는 책임자들을 기소하고 처벌하며 인신매매 피해자가 아닌 경우에도 강제노동의 상황에 처해 있는 여성 이주 노동자의 경우 인권유린 및 경제적 손실에 대한 보상 등 정의를 받을 수 있도록 하며 고용주가 형사재판을 받을 수 있도록 해야 합니다.

IV. 여성 등 TIP의 근본 이유

1. 인신매매의 근본 이유는 여성 및 소녀 등 빈곤의 증가, 청년실업, 성불평등, 차별, 성적 폭력, 문화적 사회적 체계 모두 여성이 인신매매에 취약하도록 복합적으로 작용하고 있다.
2. 유엔총회의 최근 나의 보고서에 언급했듯이 “현재의 전세계 경제위기로 인해 인간 안보, 생존 및 개발에 대한 절박함이 악화되었다. 이러한 전세계 경제 위기 및 대규모 실업으로 야기된 빈곤의 증가, 비용절감 및 이윤 극대화를 위해 가장 저렴한 노동을 사용하고자 하는 고용주의 경향으로 인해 노동착취를 위한 인신매매는 가파르게 증가할 것으로 예상된다. 이에 대처하기 위해 각 국은 노동 검사관 등에게 훈련을 통해 이주 및 인신매매간의 차이를 이해하도록 하며 노동착취 및 혼합형 이주 상황에서의 인신매매 피해자를 식별할 수 있는 기제를 강화하도록 해야 할 것이다.”²³⁾
3. 인신매매는 본질, 속성 및 결과 상 특히 여성에 대한 폭력과 불가분의 관계에 있으며 불평등한 권력관계, 성불평등, 차별, 빈곤의 여성화, 여성의 성적대상화 및 상업화, 문화적 및 종교적으로 강화되는 뿌리깊은 성적 고정관념 등 여성폭력의 근본 원인과 같은 원인을 공유하고 있다.

23) UN General Assembly Doc. A/64/290 of 12th August 2009- 2009년 10월 23일

4. 여성 이주노동자의 인신매매는 대개 빈곤 및 출신국에서의 여성 생계수단 및 고용에 대한 불평등한 접근에 기인한다. 여성들은 수입을 얻기 위해 이주하거나 출신국의 여성폭력으로부터 탈피하기 위해 이주를 하고자 한다. 때로는 가족을 위해 이들의 성적착취를 통해 돈을 벌기 위하여 가족에 의해 이주가 이루어지기도 한다.
5. 인신매매는 여성, 남성, 소년 및 소녀에 영향을 모두 미치지만 특히 여성 피해자의 비중이 많으며 폭력 수반되는 경우가 많다.
6. 하지만 여성의 인신매매에 따른 장기적 여파는 파괴적이어서 피해자 개인뿐만 아니라 그의 가족 및 사회 모두에 영향을 미친다. 깊은 트라우마, 수치심 및 모멸감으로 인해 피해자들은 치료 및 지원을 구하지 못한다. 문제의 심각성에도 불구하고 피해자를 미연에 방지하며 보호하고 인신매매범들이 재판을 받도록 한 등 인신매매 및 성폭력에 효과적으로 대응할 수 있는 여력이 부족한 실정이다. 따라서 판사, 경찰, 검사, 입국/국경 경찰, 노동 조사관, 보건소 직원 등 주요 그룹의 지식 및 역량 강화를 통해 인신매매에 대해 효과적으로 대응하고 여성권리에 대한 국제협약을 존중하며 인신매매 피해자 및 생존자를 위한 지원 서비스를 확대하도록 해야 한다. 2009년 3월 인권이사회 3월 연간보고서에서도 언급한 바와 같이 인신매매를 철폐하고 모든 피해자의 인권을 신장하기 위해서는 국제적 협력이 필수적이다.²⁴⁾

V. 국제사회의 역할

인신매매는 인류에 심각한 문제를 초래하고 있으며 이를 근절하기 위해 출신국, 경유국 및 정착국간의 공조 하에 국제적 분석 및 대응이 필요한 실정입니다.

이 현대판 노예제도에 대응하여 국제사회가 취한 주요 행동 중 하나는 국제조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매 특히 여성과 아동의 매매 예방 및 억제를 위한 의정서의 채택입니다. 본 의정서는 2003년도 12월 25일 발효가 되었으며 채택국은 현재 137개국에 달합니다.²⁵⁾ TIP 의정서는 비준 채택국이 여성 및 아동 등 인신매매를 방지하

24) Doc. A/HRC/10/16 of 20th February, 2009 -2009년 3월 12일 인권이사회에 발표

25) G.A. Res. 25, (A/Res/55/25 of 15 November 2000) 채택; annex II, U.N. GAOR, 55th

고 퇴치하며 피해자를 보호하고 지원을 하는 동시에 인신매매범을 기소하고 처벌하도록 요구하고 있습니다.

본 의정서의 제2조에 의거한 대로 3가지의 목표가 있습니다.

- 가. 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매를 예방하고 퇴치하는 것
- 나. 인신매매의 피해자들의 인권을 충분히 존중하면서 이들을 보호하고 지원하는 것
- 다. 상기 목적을 달성하기 위하여 당사국간의 협력을 증진하는 것

제3 조는 인신매매에 대한 포괄적 정의를 제4조는 본 의정서의 적용범위를 명시하고 있습니다. 제5조는 각 당사국은 이 의정서 제3조에 규정된 행위가 고의로 행해진 경우, 자국의 국내법상 이를 범죄로 규정하기 위하여 필요한 입법 및 기타 조치를 채택할 것을 의무화합니다.

제6조는 인신매매 피해자의 사생활과 신원의 보호, 각 당사국은 적절한 경우 비정부 간기구, 기타 관련 기구 및 기타 사회단체와의 협력을 통해 인신매매 피해자의 신체적, 심리적, 사회적 회복을 위하여 제공할 이행조치의 고려 등 인신매매 피해자에 대한 지원 및 보호에 관하여 명시하며 특히 다음을 포함하도록 하고 있습니다.

- 가. 적절한 주거
- 나. 인신매매 피해자가 이해할 수 있는 언어로 법적 권리 등 상담 및 정보 제공
- 다. 의료, 정신적, 물질적 지원
- 라. 고용, 훈련 및 교육 등의 기회 제공

또한 각 체약국은 인신매매 피해자의 연령, 성 및 특수한 필요사항, 특히 적절한 거주지, 교육 및 돌봄 등 아동들의 특수한 필요 사항을 고려하도록 명시되어 있습니다.²⁶⁾ 체약국 내에 있는 동안에는 각 체약국은 인신매매 피해자의 신체적 안전을 제공할 의무가 있으며 피해자가 입은 손해에 대해 배상을 받을 수 있는 조치가 포함되도록 국내 법체계를 정비하도록 되어 있습니다.²⁷⁾

Sess., Supp. No. 49, at 60, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001), 2003년 12월 25일 발효.
 26) 제6 조4항
 27) Ibid. 제.6조 5항 및 6항

적절한 경우, 인신매매 피해자들이 일시적 또는 영구적으로 자국의 영역 내에 체류하도록 허가하는 입법 또는 기타 적절한 조치를 채택하는 것을 고려하도록 하는 조항 또한 포함되어 있습니다.²⁸⁾

제8조는 은 인신매매 피해자의 송환절차를 명시하며 이들의 안전 및 불필요한 지체 없이 송환이 이루어질 수 있는 것에 우선 순위를 두고 있습니다. 또한 본 의정서는 정보교환 및 훈련을 강조하고 있습니다.²⁹⁾ 당사국들의 법집행, 출입국 또는 기타 유관 당국은, 적절한 경우, 인신매매를 퇴치하기 위한 노력을 강화하기 위해 정보를 교환함으로써 상호 협력하도록 명시되어 있습니다.

제10조 2항에 따르면) 당사국은 인신매매의 예방을 위해 법 집행, 출입국 및 기타 관련 관리들을 위한 훈련을 제공·강화한다. 훈련은 이러한 인신매매의 예방, 인신매매 범의 기소, 인신매매범으로 부더의 피해자의 보호를 포함한 인신매매 피해자의 권리보호 방법에 중점을 둔다. 훈련은 또한 인권, 아동 인지적 및 성 인지적인 문제를 고려할 필요성을 감안하여야 하며, 비정부간 기구, 여타 과련 기구 및 기타 사회단체와의 협력을 장려해야 한다.

본 의정서를 위한 검토기제를 마련하여 의정서의 집행을 관리할 수 있는 협약위원회 구성에 대한 논의가 당사국간 진행되고 있습니다. 협약위원회가 구축되면 수개월 내 의정서의 기준에 기반하여 책무가 강화될 것이라 기대하고 있습니다.

Palermo 의정서 채택 이전에 유엔 및 산하 기관은 지난 수년간 인신매매 관련 조항을 포함한 다음과 같은 다양한 인권법 기제를 채택하였습니다.

- The Universal Declaration of Human Rights³⁰⁾ ;
- The International Covenant on Civil and Political Rights;³¹⁾
- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights;³²⁾
- The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women;³³⁾

28) Ibid. 제 7 조

29) 제10 조

30) 제1 조 , 제 2 조, 제4 조, 제22 조,제 23 조 및 제 25 조

31) 제2 조,제 3 조, 제7 조, 제8 조, 제9 조 제 12 조, 제14 조, 제23 조 및 제 26 조

32) 특히 제2조, 제 3조, 제6조, 제7조, 제10조, 제11조 및 제 12조)

33) 제2조, 제6조,제 9조, 제11조, 제12조, 제14조, 제15조 및 제 16조

- The Convention on the Rights of the Child (CRC);³⁴⁾
- The Optional Protocol to CRC on the sale of children, child prostitution and child pornography;³⁵⁾
- The Optional Protocol to CRC on involvement of children in armed conflict;³⁶⁾
- The Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;³⁷⁾
- The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination;³⁸⁾
- ILO Convention No. 29 on Forced or Compulsory Labour;³⁹⁾
- ILO Convention No. 138 concerning Minimum Age for Admission to Employment;⁴⁰⁾
- ILO Convention No. 182 on Worst Forms of Child Labour;⁴¹⁾
- The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families;
- The Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime;
- The Rome Statute of the International Criminal Court;⁴²⁾
- The Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery;⁴³⁾
- The General Assembly Declaration on Violence against Women;⁴⁴⁾

34) 제7조, 제16조, 제19조, 제28조, 제31조, 제32조, 제34조, 제35조, 제36조, 제37조 및 제 39조

35) 제1조, 제 2조, 제3조 및 제 8조

36) 제1조-제4조

37) 특히 제1조, 제3조, 제13조 및 제 14조

38) 제2조, 제5 조 및 제 6조

39) 제1조, 제 2조 및 제 6조

40) 제1조-제3조

41) 특히 제 3조 1 항

42) 특히 제7조 (1) (c)항 및 (2) (c) 항

43) 제1조, 제 3조, 제5조, 제6 조 및 제 7조. Se Slavery Convention, 1926 Protocol, 1953. 개정 참조

44) 제2조 및 제 3조.

- The Vienna Declaration and Programme of Action;
- The Beijing Platform of Action;⁴⁵⁾ 및 the OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, 2002.⁴⁶⁾

유엔총회는 2009년 결의를 채택하여 인신매매 퇴치를 위한 세계행동계획 (Global Plan of Action)을 승인하였으며 이를 위한 고위급 회의가 진행되고 있는 상황입니다. 저는 이러한 국제적인 행동은 인신매매를 퇴치하기 위한 포괄적, 전체주의적, 통합적 접근방식을 제공하기 때문에 기존 노력을 더욱 강화할 수 있다고 믿습니다. 또한 개별적 및 집단적 행동을 취할 때 기획성, 책임성 및 경쟁력을 강화하며 자원 동원 등 정치적 경제적 의지를 조성할 수도 있을 것입니다.⁴⁷⁾

인신매매 특별보관의 직책은 국제사회의 인신매매 퇴치 노력의 일환으로 마련되었습니다. 2004년도 인권위원회에 의해서 창설된 후 2008년 유엔 인권 이사회의 결의로 재차 확정되었습니다.

유엔 인권 이사회 결의 8/12에 의거하여 특별보고관은 다음을 할 의무가 있습니다.

- (a) 모든 형태의 인신매매 방지책을 홍보하며 피해자의 인권을 지키며 보호하기 위한 조치를 채택한다.
- (b) 관련 국제규범 및 기준을 효과적인 적용을 증진시키며 이를 보다 개선하는데 기여한다.
- (c) 임무기간 동안 인신매매와 관련 성 및 연령에 따른 취약점을 식별하는 등 성 및 연령에 대한 통합적인 관점을 적용한다.
- (d) 피해자의 인권을 지키고 보호하며 이에 대한 개선점을 식별하기 위한 우수 사례,

45) Joy Ezeilo 특별보고관 인권이사회 연간보고- A/HRC/10/16 p. 10-11

46) 2002년에 인권고등판무관 (OHCHR)은 인신매매를 방지하고 피해자를 보호하기 위해 실질적인 인권 기반의 정책 지침을 제공하기 위한 원칙 및 지침을 수립하였다. 특히 인권 신장 및 보호를 위한 지침 1은 다음과 같이 명시되어 있습니다.
인권유린은 인신매매의 원인이자 결과이다. 따라서 인신매매 방지 및 퇴치를 위한 모든 조치는 인권보호를 중점적으로 다루어야 한다. 인신매매방지 조치는 인신매매 피해자,이주민, 국내난민, 난민 및 비호신청자 등의 인권 및 피해자의 존엄성에 악영향을 미쳐서는 안된다.

47) Joy Ezeilo “Articulating a Global Plan of Action: Drawing upon practice at the national and regional level” 참조 2009년 5월 13일 뉴욕 유엔본부 유엔 총회 Interactive Thematic Dialogue “Taking collective action to end human trafficking” 에서 발표

- 도전 사항 및 장애물을 파악하고 공유한다.
- (e) 인신매매 문제에 대처하기 위한 국제적인 노력의 구체적 분야 및 방법 파악 등 특별보고관의 임무와 관련된 권리의 실행에 따른 실질적인 해결책을 구상하도록 권고를 강력하게 한다.
 - (f) 정부, 협약위원회, 특별 절차, 특별 기관, 정부간 기구, NGO 등에게 필요시 기존 관행에 따라 인신매매에 대한 정보를 요청, 수신 및 교환하여 인신매매 피해자 혹은 잠재적 피해자의 인권을 보호하기 위해 인권유린 사건에 대한 신뢰성 있는 정보를 받아 효과적으로 대처한다.
 - (g) 불필요한 반복은 피하면서 인신매매에 대한 기관 기획 그룹 (Inter agency Coordination Group on Trafficking in Persons) 등 유엔 인권 이사회의 특별 절차 및 하위 기관, 관련 유엔 기구 및 기제, 국가인권기관 및 민간분야와 긴밀하게 협력한다.
 - (h) 인권 이사회 및 총회에 보고한다.

이 결의에 따라 저는 2008년도 특별보고관⁴⁸⁾으로 위임 받았으며 위의 임무를 수행함에 있어 다음과 같은 업무를 하고 있습니다. (a) 제네바의 인권이사회 및 뉴욕의 유엔 총회에 연례 보고 (b) 국가를 방문하며 사실관계 조사를 하여 보고서를 발행; (c) 보도 자료를 발행 (d) 유엔회원국의 인신매매 혐의에 대한 서신을 받고 이에 대해 해당 정부에게 커뮤니케이션을 송부. 특별보관의 직책을 통해 인신매매 문제에 대한 각성이 이루어졌지만 인신매매를 근절하기 위해서는 정부, 정부간 기관뿐만 아니라 국가인권 기구 및 민간분야의 NGO 등 모든 이해당사자의 공조가 필요합니다.

국제단체 및 유엔뿐만 아니라 지역 관련 담당 기관은 인권신장을 중점으로 두는 인신매매 퇴치 방법에 큰 역할을 할 수 있습니다.

인권이사회에 최근 보고한 바와 같이 다각적이며 각 국가의 현실 및 각 지역의 특성

48) 위임담당자(Mandate-holders)는 독립적 전문가로 개인의 전문적 인적 역량, 위임 분야의 전문성, 경력, 완전무결성, 독립성 및 공정성에 의해 임명된다. 개인적으로 종사하며 유엔직원은 아니다. 즉 업무에 대한 월급이나 재정적 보상을 받지 않는다. 위임(Mandate)의 범위는 세계적이며 관련국가가 해당 법체제를 비준할 필요가 없으며 세계인권선언 및 주요 인권협약을 기반으로 한다.

에 맞는 대응책을 제공하는데 지역 및 하위지역의 기제는 핵심 역할을 합니다. 따라서 인신매매 퇴치를 위해 이러한 잠재력을 최대한 활용하기 위해 국제, 지역 및 하위 지역 기관과 보다 강력한 시너지가 필요합니다.

인신매매는 국경이 없기 때문에 유엔인신매매의정서 등 인권 기준에 부합하여 인신매매 피해자가 사회에 복귀 및 통합되기 위한 협력과 각 국가의 역량을 강화해야 합니다.

VI. 결론 및 여성 등 인신매매 퇴치를 위한 미래 방향

저임금 노동, 섹스 관광, 광범위한 빈곤, 성차별, 분쟁, 부패 및 선호의 제한적인 이민 정책 등 인신매매의 근본 이유는 충분히 다루어지고 있지 않고 있으며 이주 노동자의 인신매매 문제를 위해 우선순위로 다루어져야 할 것입니다.

인신매매는 지속적인 인권유린을 발생시키며 인신매매에 대처하기 위해서는 이를 잘 인지하고 있어야 합니다. 2002년 유엔인권고등판무관(OHCHR)은 2002년에 인신매매 방지 및 인신매매 피해자의 보호를 위해 실질적인 인권 기반적 정책을 수립하기 위한 원칙 및 지침을 마련하였습니다.

특히 인권 신장 및 보호를 위한 지침 1은 다음과 같이 명시되어 있습니다.

인권유린은 인신매매의 원인이자 결과이다. 따라서 인신매매 방지 및 퇴치를 위한 모든 조치는 인권보호를 중점적으로 다루어야 한다. 인신매매방지 조치는 인신매매 피해자, 이주민, 국내난민, 난민 및 비호신청자 등의 인권 및 피해자의 존엄성에 악영향을 미쳐서는 안 된다.

특별보고관으로서 가장 실질적인 도전사항은 효과적으로 인신매매 범죄자를 검거하고 처벌하기 위한 전략을 수립하는 것뿐만 아니라, 인신매매 피해자가 받은 고난을 인지하고 이에 대처하며, 피해자가 희생되거나 위협받거나 낙인 찍히지 않으면서 피해자가 의사를 표현할 수 있도록 권익을 강화하는 동시에 인신매매의 근본원인을 다루어야 한다. 인신매매는 두려움과 결핍으로부터 자유롭게 살 수 있는 기본권리가 지속적으로 위협받은 사람에 관련된 문제이기에 전략은 사람중심적인 관점에서 수립되어야 한다. 피해자의 존엄성, 생존권 및 자기개발을 할 수 있는 권리를 인지해야 한다. 따라서 인신매매를 퇴치하기 위해서는 회복적 정의가 핵심적이다.

이러한 근본원인을 다루면서 인신매매의 복잡한 문제를 위해서 혁신적인 접근방식이 필요합니다. 특별보고관은 다음 5P, 3R 및 3C를 기반한 인신매매 퇴치를 위한 국제적, 지역적, 국가적 전략이 필요하다고 생각합니다.

- 5P : Protection(보호), Prosecution(기소), Punishment(처벌), Prevention(방지), Promoting(증진) 국제공조와 공공 및 민간분야 등과의 파트너십 증진
- 3R : Redress(시정), Recovery /Rehabilitation(회복/재활), Re integration(재통합)
- 3C : Capacity(역량), Cooperation(협력), Coordination(기획)

인신매매에 대한 신뢰성 있고 온전한 데이터가 부족한 것이 큰 문제로 대두되고 있습니다. 인신매매를 퇴치하기 위한 효과적인 방법 중 하나는 양국 및 다국적 협조를 통한 정보 공유 강화 및 체계적인 성별 연령별 데이터의 취합 등 데이터 축적을 확대해야 합니다.

또한 긴밀한 국제 공조체제가 필요합니다. 인신매매는 국경을 넘나드는 현상이기에 한 국가가 단독으로 이 문제를 해결 할 수 없기에 협력이 필수적입니다. 따라서 인신매매 피해자의 인권을 보장하며 사회 재정착 및 통합을 위한 협력 및 각 국가의 역량 강화가 필요합니다..

인신매매 피해자는 지역사회 및 불법적 경제 분야에 숨어 성산업, 가사노동, 구걸, 무력분쟁, 농장 등에 있는 경우가 많기 때문에 법집행 및 피해자의 보상을 위한 자원이 필요합니다. 인신매매가 밀수, 마약, 무기 밀반입 등 다른 범죄활동과 긴밀하게 연결되어 있지만 인신매매를 단지 범죄 및 국경통제나 인구 문제로만 간주해서는 안됩니다. 인권, 범죄통제, 정의, 이주 및 노동 등 다각적인 측면의 접근방식 필요합니다.

기조연설

A Keynote Address on “The Status of Human Trafficking of Migrant Women Around the World and the Role of the International Community” by Joy Ngozi Ezeilo, the United Nations Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially Women and Children, 28th June, 2010, Seoul, Korea

I. Introduction

My profound thanks to the organizers of this important event for inviting me to present a keynote address at this occasion on a very topical issue plaguing humanity today trafficking in human beings especially women and children. I have been asked to give a keynote address on specifically the “**Status of Human Trafficking of Migrant Women Around the World and the Role of the International Community**”

Trafficking in persons or human trafficking or trafficking in human beings is in short, modern form of slavery that is unfortunately growing in scale and repercussions. Although, very difficult to quantify it is hugely underestimated because of its insidious, complex and dynamic nature. People are trafficked for the purpose of sexual exploitation, forced labour, slavery or practices similar to slavery or the removal of organs. As one of the fastest growing criminal activities in the world, trafficking in persons results in serious breaches of human rights and dignity of trafficked persons. Trafficking occurs within and across national borders, often with victims crossing many borders to reach their final destination.¹⁾

The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children 2000 (known as Palermo Protocol), defines “Trafficking in Persons” in its

1) See the report Joy Ezeilo, the UN Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially women and children-Doc. A/HRC/10/16 of 20th February, 2009 and presented to the Human Rights Council on 12th March 2009; also UN General Assembly Doc. A/64/290 of 12th August 2009 presented on 23rd October, 2009.

Article 3 as follows:

The recruitment, harbouring, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation shall include at minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.

Trafficking definition covers the use of minors for commercial sexual activity even if there is no force, fraud, or coercion. Trafficking also covers people who are held against their will to pay off a debt; this is known as peonage. A victim's initial agreement to travel or perform the labour does not allow an employer to later restrict that person's freedom or to use force or threats to obtain repayment. Trafficking in persons can be considered from a number of different perspectives including: human rights; crime control and criminal justice; migration; and labour. An integrated approach that locates human rights at the core of all efforts is most desirable as far as the mandate of the Special Rapporteur on trafficking in persons is concerned and in order to achieve meaningful and sustainable change in addressing the problem.

II. Overview of the Global Problem of Human Trafficking and the Scale of trafficking of women

Although women as well as men are trafficked, there is a consensus that majority of victims of trafficking are women. Women and girls are trafficked for forced marriage, forced prostitution, sexual exploitation and forced labour (including domestic work, working in factories and mines and other forms of social and economic exploitation). Quality data is

scarce in the field of human trafficking. Existing data are problematic because they often include smuggled persons, as well as illegal migrants. Another major reason is that victims, particularly adult victims trafficked for sexual exploitation, rarely report their victimization.

Despite the paucity of quality data and statistical difficulties various organizations or institutions have tried to estimate the magnitude of the problem. United Nations Office on Crime and Drugs (UNODC) posits that "Some 2.5 million people throughout the world are at any given time recruited, entrapped, transported and exploited in a process called human trafficking..." According to the U.S. Department of State Trafficking in Persons Report 2007, every year some 800,000 women and children are trafficked across national borders, which does not include the millions trafficked within their own countries. Approximately 80 percent of transnational victims are women and girls and up to 50 percent are minors. According to the UNICEF Executive Director, globally, an estimated 1.2 million children are trafficked each year, within countries as well as across borders.²⁾ A report released by the ILO in 2005 places the global minimum estimate number of persons in forced labour as a result of trafficking at 2,450,000. Trafficking represents a significant proportion of forced labour cases, namely about 20 per cent of all forced labour and about one quarter of forced labour cases exacted by private agents.³⁾ It is often assumed that people are mainly trafficked for the purpose of commercial sexual exploitation. However, ILO estimates indicate that 32 per cent of all victims were trafficked into labour exploitation, while 43 per cent were trafficked for sexual exploitation and 25 per cent for a mixture of both.⁴⁾ A breakdown of regional statistics by ILO shows that Asia and the Pacific have the highest number of people in forced labour as a result of trafficking. This is put at 1,360,000 out of the global number of 2,450,000,⁵⁾ which constitute more than half the world statistics. Of course this calls for action particularly from government and other

2) Similar figures are given by the ILO Action Against Trafficking in Human Beings, 2008

3) Ibid. See also ILO, A Global Alliance Against Forced Labour, 2005, p. 14.

4) Ibid.

5) Ibid. Other regional statistics are: Industrial Countries- 270,000; Latin America and the Caribbean- 250,000; Middle East and North Africa 230,000; Transition Countries- 200,000 and Sub- Saharan Africa- 130,000.

stakeholders such as the National Human Rights Institutions in affected region for which South Korea is part of.

On migration, the facts and figures indicate that:

- ① There are more than 200 million estimated international migrants in the world today.⁶⁾
- ② Migrants comprise 3.0 per cent of the global population.⁷⁾
- ③ The number of the migrants worldwide would constitute the fifth most populous in the world.⁸⁾
- ④ Women account for estimated at 51.6 per cent of all migrants in 2010, outnumbering their male counterparts.⁹⁾
- ⑤ In 2007, remittance flows are estimated at USD 337 billion worldwide, USD 251 billion of which went to developing countries.¹⁰⁾
- ⑥ There are roughly 20 to 30 million unauthorized migrants worldwide, comprising around 10 to 15 per cent of the world's immigrant stock.¹¹⁾
- ⑦ In 2007, there were 26 million internally displaced persons (IDPs) in at least 52 countries as a result of conflict compared to 24.5 million IDPs in 52 countries the year before.¹²⁾
- ⑧ In 2007, the global number of refugees reached an estimated 11.4 million persons.¹³⁾

6) World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy

7) United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, <http://esa.un.org/migration>

8) See ILO, International labour migration. A rights-based approach Geneva, International Labour Office, 2010 ; also World Bank's Migration and Development Brief 5 (July 10, 2008), Revisions to Remittance Trends 2007, <http://go.worldbank.org/NN93K4Q420>

9) United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, <http://esa.un.org/migration>

10) World Bank's Migration and Development Brief 5 (July 10, 2008), Revisions to Remittance Trends 2007, <http://go.worldbank.org/NN93K4Q420>

11) United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, <http://esa.un.org/migration>

12) Norwegian Refugee Council - Internal Displacement Monitoring Center's Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007, <http://www.internal-displacement.org>

13) Does not include some 4.6 million Palestinian refugees under the responsibility of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

Migration is a broad general concept and trafficking is a subset or category of migration. Migration is a process of movement of people from one place to another (in case of international migration, one country to another) in order to take up employment or establish residence or change their place of residence for various reasons.¹⁴⁾

According to Article 2. 1 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (MWC), 1990,¹⁵⁾ the term "migrant worker" refers to a person who is to be engaged, is engaged or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national.

The Preamble of the MWC also states that “the human problems involved in migration are even more serious in the case of irregular migration and convinced therefore that appropriate action should be encouraged in order to prevent and eliminate clandestine movements and trafficking in migrant workers, while at the same time assuring the protection of their fundamental human rights.” The MWC seeks to prevent and eliminate, “the clandestine movements and trafficking in migrant workers” and the employment of migrant workers in irregular situations.

Migrant women who are looking for better economic opportunities are often vulnerable to trafficking.

According to ILO report, 2010, Trafficking constitutes the antithesis of any notion of decent work. The consequences are that:

“the trafficking victim will be at the mercy of the traffickers and, far from being able to find work to begin to build a better future, will be forced to labour to pay off debts, as a

(UNRWA). United Nations High Commissioner for Refugees' 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, <http://www.unhcr.org/statistics>

14) Md. Shahidul Haque, “Ambiguities and Confusions in the Migration-Trafficking Nexus: A Development Challenge,” Regional Seminar on the Social Implications of International Migration, 24-26 August 2005, Bangkok, p.4.

15) Has 25 ratifications (all sending countries) and entered into force on 1 July 2003 and will have a treaty monitoring body to compliance to it by ratifying states.

result of fear of disclosure, violence or reprisals. This labour is likely to be performed without a contract, time off, insurance, access to health or social security services or pay, and often for long hours in the kind of work too often reserved for low skilled migrant workers: in sweatshops, agriculture, construction work, domestic service, food processing or labour intensive manufacturing and, of course, for women and older girls, in commercial sex. Such exploitation is at the heart of trafficking.”¹⁶⁾

Again, restrictive immigration policies of favoured countries as well as the lumping or labeling trafficked migrant women as illegal migrants accentuates the problem leading to mis identification and lack of protection and assistance to this category of women who have been trafficked.

Human trafficking usually involves moving a person, the “commodity”, from one place to another with the promise of employment, education or marriage by using coercion, fraud, deception or force. Once moved, the person typically is forced to work under harsh conditions or for negligible wages.

In simple terms, the difference could be as follows:¹⁷⁾

- ① Trafficked persons are deceived or forced (actual or by threat) to move. Whereas, regular migrants are not usually deceived or forced to leave their place of residence. But, sometimes it could be difficult to draw a line between the two concepts as there are grey areas in between blurring a clear distinction.
- ② Both trafficking in persons and migration share the same “migratory space” as both involved movement. Nevertheless, the two phenomena have very different reasons behind movement and outcomes, with trafficked persons being exposed to a “harm” situation and end up in slave like situations. Exploitation, profit and illegality are all

16)

17) Md. Shahidul Haque, “Ambiguities and Confusions in the Migration-Trafficking Nexus: A Development Challenge,” Regional Seminar on the Social Implications of International Migration, 24-26 August 2005, Bangkok, pp.5-6.

central to the idea of trafficking in persons. That is certainly not the case in the regular migration process.

- ③ The presence of exploitation or violations of rights are trafficking outcomes irrespective of the nature of mobility.
- ④ Trafficking is a development retarding phenomenon whereas regular migration is generally a development enhancing process.
- ⑤ Trafficking is viewed as an anti social and morally degrading heinous event. However, migration is widely considered as a process that could enhance social process in both the origin and destination countries, if managed properly; it could also be an empowering process for the migrants.

III. Trafficked Migrant Women Domestic Workers Situation

As warned by ILO, although migration for the purposes of work can be an empowering experience for some women from traditional societies, it can also lead them into situations of abuse and exploitation. Women migrant workers may be victims of “double discrimination”

- as migrant workers and as women. Attention must be paid to protecting women from the problems and conditions they can face, such as sexual exploitation, violence and trafficking, and to the conditions of certain forms of work held predominantly by women migrant workers, such as domestic work.¹⁸⁾

The exploitation of female migrants trafficked into sex industry and sexually and economically exploited has been documented unlike the case of migrant women trafficked into domestic work that is more insidious because of the private spaces where this takes place and sheer difficulty of gathering statistics of the number involved.

18) See ILO, International labour migration, A rights-based approach Geneva, International Labour Office, 2010 p. 94

As rightly observed by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), migrant domestic workers suffer discrimination, not only because they belong to a group with low status in society but also because they are non nationals. Often they are engaged in irregular work without a contract; employers don't usually pay social security contributions for their workers and sometimes salaries are withheld. Conditions of work are often difficult, with excessively long working hours. The irregular migration status of many migrant domestic workers makes them more vulnerable to abuse, including sexual abuse. Employers very often confiscate the identity documents of migrant domestic workers. It was remarked that women, who constitute the majority of migrant domestic workers, suffer a further vulnerability to abuse and have often no access to justice or other forms of assistance.¹⁹⁾

Recent studies²⁰⁾ to this ugly phenomenon indicate that women formed the bulk of those trapped in this situation and suffer untold abuse physically and psychologically. They are held in domestic servitude and forced labour. Globally trafficking of migrant domestic workers is growing in scale and is a multi billion dollar business, for which the demand and supply is not in short fall. The services of migrant domestic workers are widely used even in diplomatic circles making it extremely difficult to eradicate.

In a story covered by Sunday Independent Newspaper titled **“Diplomat's nanny lifts lid on modern slavery”**²¹⁾ Woman alleges horrific sexual and physical abuse and fears reprisals by employers protected under diplomatic immunity law. A woman who claimed she was beaten and sexually assaulted by a diplomat and his royal wife, who brought her to London, has spoken of her fear of reprisals.

The 23 year old, who has been granted refugee status, is owed more than £20,000

19) Report of the Day of General Discussion on Migrant Domestic Workers- See CMW/C/11/2 -29 October 2009

20) ILO, Decent work for domestic workers (2009)

21) <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/diplomats-nanny-lifts-lid-on-modern-slavery-1769711.html> Sunday, 9 August 2009 by Emily Dugan

following an employment tribunal order, but has been unable to get justice as the couple have returned home.

The woman said she had been treated as little more than a slave after having been promised paid work as a nanny, a room in the couple's magnificent house and days off to enjoy London. Instead, she alleged, they violently beat her, sexually assaulted her and locked her away to work 19 hour days for no pay.

The domestic worker was 21 when she came to Britain. "From the first night I knew something was wrong," she said. "I was made to share a room with the diplomat and he came into my bed and touched me all over.

"I was so scared but I spoke no English and had no money and no phone. I was trapped. I was paid nothing, never allowed to leave the house, and only given scraps to eat.

"They made me get up at six to cook, clean and care for them and their children; I didn't get to bed until one in the morning. They treated me like dirt, throwing things at me, shouting at me and hitting me ... I hand washed all their clothes until my hands were inflamed. If I didn't do what they asked they would beat me and smash my head against the wall. Every time I asked to go home they threatened me. They said they would destroy my passport and harm my family. I was terrified because I knew they could; they have power in my country."

According to the Independent newspaper report "Her tale of modern slavery is one that is all too familiar in Britain. There are more than 20,000 migrant domestic workers estimated to be in the UK. Those working for diplomats are particularly vulnerable because visa restrictions prevent them changing employer. Last year 189 visas were issued to domestic workers accompanying diplomats, and every year some of these will be subjected to abuse. Now campaigners are demanding a change in the law."

Another migrant domestic worker victim described her predicament thus: "I was in a

prison, a cage, a slave,” she says. “I had no family, I had no friends. There was a point where I was even thinking I should commit suicide.”²²⁾

As rightly observed by Kalayaan, a charity dedicated to helping migrant domestic workers in the UK - “the power that employers can wield over vulnerable individuals is akin to bonded labour and leads to human trafficking.”

On 17 March 2010, an adjournment debate on the "visa rights of migrant domestic workers" was held in the House of Commons, United Kingdom. This debate was tabled by Martin Salter MP and Anthony Steen MP, who explained that the current system where domestic workers who come with diplomats cannot change their employer without losing their immigration status and facing deportation is effectively bonded labour. I cannot but agree with this assertion. The current system must be changed and governments must provide safe migration for female migrant workers devoid of exploitation and gender biases. First of all we need credible data to determine the magnitude of the problem, and its pattern and manifestation in order to design appropriate and effective response.

Some countries have enacted anti trafficking legislations or forced labour, slavery or servitude laws to deal with the problem. However, large number are yet to take action despite being State Parties to the Protocol to Prevent, Suppress and punish Trafficking in Persons as well as the Convention on the Human Rights of Migrant Workers and their Families. Undoubtedly we need legislations at national level to tackle the large scale trafficking of female migrant workers into forced prostitution, forced labour and domestic servitude. We need to prosecute and punish persons responsible and ensure that even where the female migrant worker has not been trafficked but, however, held in a situation of forced labour that she can obtain justice including compensation for human rights violations and economic loss suffered thereto and importantly that the employer will be held criminally liable.

22) The Times, January 21, 2010

IV. Root Causes of TIP especially women:

1. The root causes of trafficking include growing poverty, youth unemployment and gender inequalities, discrimination, gender based violence, especially of women and girls including the prevailing cultural and social frameworks all work to increase women's vulnerability to trafficking.
2. As I observed in my recent report to the United Nations General Assembly: "The current world economic crisis has further exacerbated the desperation and the quest for human security, survival and development. Trafficking for labour exploitation is more likely to escalate particularly during this global economic crisis and increasing poverty caused by massive unemployment and employer's tendencies to use cheap labour in order to cut costs and maximize profits. In order to tackle this States should organize trainings particularly for labour inspectors to understand the interface between migration and trafficking and to enhance mechanism for identification of trafficked persons in exploitative labour and mixed migration situation."²³⁾
3. Trafficking by its nature, characteristics and consequences is intertwined with violence chiefly directed at the female gender and shares underlying causes with violence against women, which includes unequal power relations, gender inequalities, discrimination, feminization of poverty, sexual objectification and commercialization of women and ingrained sex stereotypes and gender based discrimination reinforced by cultural and religious tenets.
4. Trafficking of migrant women workers is chiefly due to poverty and unequal access to employment and means of livelihood for women in countries of origin. Women want to migrate to earn income or run away from gender based violence at home country. Sometimes their migration is facilitated by family members who want to exploit their sexuality to make money for the family.

23) See UN General Assembly Doc. A/64/290 of 12th August 2009 presented on 23rd October, 2009

5. It is pertinent to be aware that although trafficking affects women, men, boys and girls; however, there is a consensus that trafficking disproportionately affects women and constitutes a form of violence.
6. However, the long term effects of trafficking in person against the female gender are devastating; impacting not only on the individual victim but also on their family and the society at large. The severe trauma, shame and humiliation experienced by victims often prevent them from seeking treatment and support. Despite the severity of the problem, there exist capacity gaps on the part of key groups to respond effectively to trafficking and gender based violence particularly to prevent and protect victims while bringing perpetrators to account. Therefore, there is need to increase the knowledge and skills of key groups namely judges, police, prosecutors, immigration/border guards, labor inspectors, including health workers on effective response to human trafficking and the need to respect international treaties on women's rights as well as the expansion of support services for victims/survivors of human trafficking. Again and as I noted in my annual report to Human Rights Council March 2009 international cooperation is imperative in eradicating human trafficking and promoting respect for human rights of trafficked victims.²⁴⁾

V. The Role of the International Community

Trafficking in persons continues to pose a serious challenge to humanity and requires a concerted international assessment and response through genuine multilateral cooperation among countries of origin, transit and destination in order to be eradicated.

A major step taken by the international community aimed at responding to this modern day slavery is the adoption of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in

24) See Doc. A/HRC/10/16 of 20th February, 2009 and presented to the Human Rights Council on 12th March 2009

Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, in 2000²⁵⁾ , which came into force 25th December, 2003. As at today 137 countries are State Parties to it.

The TIP Protocol requires ratifying State Parties to take effective and comprehensive action to prevent and combat trafficking in persons, especially women and children, protect and assist the victims as well as prosecute and punish traffickers.

The purposes of the Protocol as stated in article 2 are threefold namely:

- (a) To prevent and combat trafficking in persons, paying particular attention to women and children;
- (b) To protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights; and
- (c) To promote cooperation among States Parties in order to meet those objectives.

Article 3 comprehensively defines trafficking while article 4 deals with the scope of application of the Protocol. Further, article 5 criminalizes the offence of trafficking and places obligations on each State Party to adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences the conduct set forth in article 3 of this Protocol, when committed intentionally.

Article 6 deals with assistance and protection to victims of trafficking (VOTs), which includes protection of privacy and identity of victims, undertaking measures to ensure the physical, psychological and social recovery of victims of trafficking in persons, including, in appropriate cases, in cooperation with non governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society, and, in particular, the provision of:

- (a) Appropriate housing;
- (b) Counselling and information, in particular as regards their legal rights, in a language that the victims of trafficking in persons can understand;

25) Adopted by G.A. Res. 25, (A/Res/55/25 of 15 November 2000); annex II, U.N. GAOR, 55th Sess., Supp. No. 49, at 60, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001), entered into force December 25, 2003.

- (c) Medical, psychological and material assistance; and
- (d) Employment, educational and training opportunities amongst others.

Furthermore, State Parties were required to take into account, in applying the provisions of this article, the age, gender and special needs of victims of trafficking in persons, in particular the special needs of children, including appropriate housing, education and care.²⁶⁾

Importantly, there is an obligation on each State Party to provide for the physical safety of victims of trafficking in persons while they are within its territory and to ensure that its domestic legal system contains measures that offer victims of trafficking in persons the possibility of obtaining compensation for damage suffered.²⁷⁾

*There is also a provision in connection with the status of victims of trafficking in persons in receiving States to the effect that they should be granted stay to remain either on temporary or permanent, basis in appropriate cases.*²⁸⁾

*Article 8 stipulates the procedures for repatriation of victims of trafficking in persons placing high premium of their safety and assistance that will facility their return without unnecessary delay. The Protocol places emphasis on information exchange and training.*²⁹⁾ The law enforcement, immigration or other relevant authorities of States Parties are expected to cooperate as appropriate with one another by exchanging necessary information that will enhance efforts at combating trafficking.

According to article 10 (2) States Parties shall provide or strengthen training for law enforcement, immigration and other relevant officials in the prevention of trafficking in persons. The training should focus on methods used in preventing such trafficking, prosecuting the traffickers and protecting the rights of the victims, including protecting the victims from the traffickers. The training should also take into account the need to consider human rights and child and gender sensitive issues and it should encourage cooperation

26) Article 6 (4)

27) Ibid. Art. 6 (5) and (6)

28) Ibid. article 7

29) See art. 10

with non governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society.

Today discussions are on going by State Parties to have a review mechanism for the Protocol so that it can have a treaty body that will monitor its implementation. If this move succeeds as I hope in a few months time then it will definitely strengthen accountability based on the Protocol's standards.

Prior to the adoption of the Palermo Protocol, the United Nations and its agencies had over the years adopted various human rights instruments which contain provisions relevant to addressing trafficking in persons. These include:

- The Universal Declaration of Human Rights³⁰⁾ ;
- The International Covenant on Civil and Political Rights;³¹⁾
- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights;³²⁾
- The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women;³³⁾
- The Convention on the Rights of the Child (CRC);³⁴⁾
- The Optional Protocol to CRC on the sale of children, child prostitution and child pornography;³⁵⁾
- The Optional Protocol to CRC on involvement of children in armed conflict;³⁶⁾
- The Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;³⁷⁾
- The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination;³⁸⁾

30) See arts. 1, 2, 4, 22, 23 and 25
 31) Arts. 2, 3, 7, 8, 9, 12, 14, 23 and 26)
 32) Specifically, arts. 2, 3, 6, 7, 10, 11 and 12)
 33) Arts. 2, 6, 9, 11, 12, 14, 15 and 16
 34) Arts. 7, 16, 19, 28, 31, 32, 34, 35, 36, 37 and 39
 35) Arts. 1, 2, 3 and 8
 36) Articles 1-4
 37) Specifically, arts. 1, 3, 13 and 14
 38) Arts. 2, 5 and 6

- ILO Convention No. 29 on Forced or Compulsory Labour;³⁹⁾
- ILO Convention No. 138 concerning Minimum Age for Admission to Employment;⁴⁰⁾
- ILO Convention No. 182 on Worst Forms of Child Labour;⁴¹⁾
- The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families;
- The Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime;
- The Rome Statute of the International Criminal Court;⁴²⁾
- The Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery;⁴³⁾
- The General Assembly Declaration on Violence against Women;⁴⁴⁾
- The Vienna Declaration and Programme of Action;
- The Beijing Platform of Action;⁴⁵⁾ and also the OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, 2002.⁴⁶⁾

The General Assembly has also through its resolution in 2009 approved an initiative to

39) Arts. 1, 2 and 6

40) Arts. 1-3

41) In particular, art. 3 (1)

42) In particular, art. 7 (1) (c) and (2) (c)

43) Arts. 1, 3, 5, 6 and 7. See also the Slavery Convention, 1926, amended by Protocol, 1953.

44) Arts. 2 and 3.

45) See Joy Ezeilo, Special Rapporteur' s annual report to the Human Rights Council- A/HRC/10/16 p. 10-11

46) In 2002, the United Nations, Office of the High Commissioner for Human Right (OHCHR) developed principles and guidelines in order to provide practical, rights-based policy guidance on the prevention of trafficking and the protection of victims of trafficking. In Guideline 1 it reiterates the fact that "Violations of human rights are both a cause and a consequence of trafficking in persons. Accordingly, it is essential to place the protection of all human rights at the centre of any measures taken to prevent and end trafficking. Anti-trafficking measures should not adversely affect the human rights and dignity of persons and, in particular, the rights of those who have been trafficked, migrants, internally displaced persons, refugees and asylum-seekers."

have a Global Plan of Action (GPA) for combating trafficking and high level consultations are ongoing in respect thereto. I believe that such global action can bring added value to current efforts by providing comprehensive, holistic and integrative approach to combating human trafficking. It will also enhance coordination, increase accountability and competitiveness to take individual and collective actions; as well as foster political and economic will including better resource mobilization.⁴⁷⁾

The mandate of the Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially women and children is part of international community response to combat trafficking. It was created first in 2004 by the then Commission on Human Rights and renewed by the United Nations Human Rights Council resolution in 2008.

The Council's resolution 8/12 expressly calls upon the Special Rapporteur to

- (a) Promote the prevention of trafficking in persons in all its forms and the adoption of measures to uphold and protect the human rights of victims;
- (b) Promote the effective application of relevant international norms and standards and to contribute to the further improvement of them;
- (c) Integrate a gender and age perspective throughout the work of his or her mandate, inter alia through the identification of gender and age specific vulnerabilities in relation to the issue of trafficking in persons;
- (d) Identify and share best practices as well as challenges and obstacles in order to uphold and protect the human rights of the victims and to identify protection gaps in this regard;
- (e) Give particular emphasis to recommendations on practical solutions with regard to the implementation of the rights relevant to the mandate, including by the identification of concrete areas and means for international cooperation to tackle the issue of trafficking in persons;

47) See Joy Ezeilo, "Articulating a Global Plan of Action: Drawing upon practice at the national and regional level" presented at an Interactive Thematic Dialogue of the United Nations General Assembly on "Taking collective action to end human trafficking" United Nations Headquarters, New York 13 May 2009.

- (f) Request, receive and exchange information on trafficking in persons from Governments, treaty bodies, special procedures, specialized agencies, intergovernmental organizations and non governmental organizations and other relevant sources, as appropriate, and, in accordance with current practice, respond effectively to reliable information on alleged human rights violations with a view to protecting the human rights of actual or potential victims of trafficking;
- (g) Work in close cooperation, while avoiding unnecessary duplication, with other special procedures and subsidiary organs of the Council, relevant United Nations bodies and mechanisms, including the Inter agency Coordination Group on Trafficking in Persons, the treaty bodies and regional human rights mechanisms, as well as national human rights institutions and civil society and the private sector; and finally
- (h) to report to the Human Rights Council and the General Assembly.

Consequent upon this resolution I was appointed as a mandate holder⁴⁸⁾ in 2008 and in discharging the above enumerated functions I carry out the following tasks: (a) reporting on an annual basis to both the Human Rights Council, Geneva and the UN General Assembly, New York; (b) Undertakes country visits or fact finding missions and issue specific reports on that; (c) Issue press release and (d) receive letters of allegations concerning human trafficking against UN Member States and send communications to government in respect thereof. The mandate undoubtedly, has helped to raise the profile of the problem of trafficking in persons, however, the task of eradicating trafficking is far from being over and would require concerted efforts by all stakeholders not just government or inter governmental agencies but National Human Rights Institutions as well as non

48) Mandate-holders are independent experts appointed based on their individual professional and personal qualities, expertise and experience in the area of the mandate, integrity, independence and impartiality. They serve in their personal capacity, and are not staff of the UN. They do not receive salaries nor any other financial compensation for their work. Mandates are global in scope and do not require ratification of the relevant instrument(s) by the concerned State, and have as their fundamental reference framework the Universal Declaration of Human Rights and the main international human rights treaties.

governmental organizations including the private sector.

Beyond international organizations and UN agencies, regional organizations have a huge role to play in promoting a human rights based approach to combating human trafficking.

As I noted in my recent report to the Human Rights Council, regional and sub regional mechanisms play a key role in providing a response that is both multilateral and sufficiently close to countries' realities and specificities within a certain region. Thus, we need better synergetic relationship between international, regional and sub regional organizations to maximally harness those potentials in the fight against trafficking in persons.

Importantly, and in view of the fact that trafficking “knows no border” there is a need to increase cooperation and capacity of States to handle readmission and reintegration of trafficking victims in line with human rights standards particularly the UN Trafficking Protocol.

VI. Conclusion and the Way Forward for Combating Trafficking in human beings especially women

The root causes of trafficking, such as demand for cheap labour, sex tourism, wide spread poverty, gender discrimination, conflicts, corruption and restrictive immigration policies of favored countries for migrants are insufficiently tackled and must therefore be dealt with as a matter of priority to effectively combat trafficking especially of migrant women.

Trafficking in person results in cumulative breaches of human rights and this need to be recognized in any intervention effort. The office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) at the United Nations in 2002 developed the principles and guidelines in order to provide practical, rights based policy guidance on the prevention of trafficking and the protection of victims of trafficking.

Guideline 1 on the promotion and protection of human rights states that:

Violations of human rights are both a cause and a consequence of trafficking in persons. Accordingly, it is essential to place the protection of all human rights at the centre of any measures taken to prevent and end trafficking. Anti trafficking measures should not adversely affect the human rights and dignity of persons and, in particular, the rights of those who have been trafficked, migrants, internally displaced persons, refugees and asylum-seekers.

As far as the mandate of the Special Rapporteur is concerned, the real challenge is not just in adopting strategies that will effectively catch the perpetrators and punish them. Rather, it is preferable to put in place strategies that will focus equally on the victim by recognizing and redressing the violations suffered, empowering the victim to speak out without being doubly victimized/jeopardized or stigmatized while also targeting root causes of human trafficking. The strategies must be people centred bearing in mind that human trafficking is about people whose basic right to live free particularly from fear and want is under constant threat. We must recognize the dignity of the victims and their right to survival and development. Thus, restorative justice is central to combating human trafficking.

While addressing root causes, innovative approaches need to be sought in tackling the complex problem of human trafficking. The Special Rapporteur believes that international, regional and national strategies for combating trafficking rest on the following 5 P's; 3 R's and 3 C's.

- (a) 5 Ps: Protection, Prosecution, Punishment, Prevention, Promoting international cooperation and partnership including public and private partnership;
- (b) 3R's : Redress, Recovery (Rehabilitation) and Re integration; and
- (c) 3 C's: Capacity, Cooperation and Coordination.

In terms of the challenges associated with tackling human trafficking, the lack of reliable and complete data is a major problem. Therefore, an effective means for combating trafficking in persons will require enhanced information sharing between States through bilateral and multilateral cooperation and increased data collection capacities, including through the systematic collection of gender and agedisaggregated data.

Furthermore, there is a need for close international cooperation. Since trafficking is mostly a cross border phenomenon, no one State can tackle it alone and cooperation is therefore imperative. Hence, there is a need to increase cooperation and capacity of States to handle readmission and reintegration of trafficking victims in line with human rights.

Victims are often hidden in the community and the unregulated sectors of the economy, and are engaged in sex work, domestic work, begging, armed conflicts, or farm labour; therefore resources must be committed for law enforcement and redress for victims. Even though trafficking is intertwined with other criminal activities such as smuggling, drugs and arms trafficking, States must avoid treating trafficking only from a crime and border control perspective or simply as a migration issue. Multilevel approaches are needed that will focus on various perspectives including human rights; crime control and criminal justice; migration; and labour.

세션 1

인신매매의 국제적 기준에
따른 자국내 이행 전략





필리핀의 인신매매 퇴치를 위한 국제기준의 필리핀 국내 이행 현황에 대한 국가인권기구의 관점

MA Victoria V. Cardona 상임위원
(필리핀 인권위원회 인신매매 담당 위원)

발표 1

필리핀의 인신매매 퇴치를 위한 국제기준의 필리핀 국내 이행 현황에 대한 국가인권기구의 관점

빅토리아 카도나 상임위원¹⁾ (필리핀 인권위원회)

초 록

독재정권 하에 일반 필리핀 국민에게 보장되지 못하는 자유를 보호하기 위해 설립된 인권기관으로서 필리핀 인권위원회는 상호 강화하는 두 가지 기능을 효과적으로 수행하는 것을 목적으로 삼고 있다. 첫째, 본 위원회는 필리핀 영토 및 해외에서 모든 필리핀 국민이 인권에 접근 가능하게 하며 인권을 행사할 수 있도록 도모한다. 둘째, 협약상의 자국 내 의무사항 이행을 모니터링 하여 정부가 수정하거나 더욱 적극적인 행동을 취해야 할 협약 준수 사항을 보고서에 기록한다. 이러한 논지 하에 국가인권위원회로서의 필리핀 인권위원회(이하 **CHRP**)의 강점, 인신매매 퇴치 동향 및 국가와 국가인권위원회간, 각 국의 인권기구간의 가능한 협력영역에 대하여 논하겠다.

1. 서 론

필리핀 인권위원회는 1987년 필리핀 자국 영토 및 해외에서의 모든 필리핀의 인권신장 및 보호를 담당하는 기관을 명시한 헌법에 의하여 설립되었다. 상기 두 축의 위임을 위해 본 위원회는 인권교육, 연구, 조사 및 모니터링을 수행하고 있다. 헌법에 명시된 책임 이외에도 필리핀차별철폐법에 따라 **CHRP**는 여성 대헌장 (*Magna Carta of*

1) 2010년 6월 28일 대한민국국가인권위원회가 개최하는 인신매매피해 이주여성의 인권보호를 위한 서울국제회의에서, Victoria V. Cardona 위원장의 발표문. Cardona는 여성, 아동, 이주 및 인신매매 이슈를 위한 필리핀인권위원회 상임위원으로서 법무부 산하의 필리핀 미성년 정의 복지위원회 총재를 역임한 바가 있음. Cardona 상임위원은 Ateneo de Manila University의 법학박사, and her Master of Laws in Human Rights at the Queen Mary College London의 인권법 석사를 취득하였다.

Women) 하의 젠더 옴버즈만 역할을 수행하고 있다. 또한 CHRP는 미성년자 정의 및 복지법 하에 어린이를 위한 옴버즈만 역할도 수행하고 있다. 또한 CHRP는 인신매매 등 여성폭력 근절을 위한 정부부처 노력에 협력하고 있다. 여성폭력철폐법에 따라 CHRP는 법정보호 명령의 신청 등 피해자 및 인권 보호의 감독위원회 역할을 하고 있다.

본 위원회는 비록 여성폭력철폐법에 의한 피해자를 위한 지원 프로그램을 수립하는 감독위원회에 참석은 하지 않았지만 인신매매철폐법에 따라 인신매매 피해자에게 법적 지원을 제공하는 유사한 임무를 부여받았다. 이외에 본 위원회는 인신매매 관련 인지 강화 및 교육 프로그램 운영, 수사 및 기소의 보증, 인신매매로 간주되는 행위, CHRP의 Barangay 인권행동 프로그램, 조약 준수 모니터링 등의 임무를 맡고 있다.

이러한 기능은 젠더 옴버즈만 및 어린이 옴버즈만에 비하면 상대적으로 이목을 끌지 못하지만 국가인권위원회로서의 CHRP는 여성 및 아동 인신매매 퇴치 관련 협력문서를 작성하는 합동 프로젝트를 이끌었다. 본 프로젝트는 여성 및 아동 인신매매 퇴치를 위한 동남아 국가인권위 MOU(Southeast Asia National Human Rights Institutions Forum Memorandum of Understanding Against Trafficking of Women)의 작성으로 완결되었으며 교육, 법적 지원 및 인신매매 피해자의 보호 등을 포함하고 있다.

2. 인신매매를 퇴치하기 위한 국제 기준의 필리핀 자국내 실행

2.1 협약의 비준

필리핀은 1950년 12월 20일 인신매매 및 성매매 착취 억제를 위한 협약의 가입국이며 이를 1952년 9월 비준하였다. 또한 같은 일자에 협약에 속한 최종 의정서를 체결하고 비준하였다. 필리핀은 이를 모두 비준한 유일한 동남아 국가로 캄보디아, 인도네시아 및 미얀마는 단지 체결만을 하였다. 비준 이후에 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (Covenant on Civil and Political Rights), 경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 (Covenant on Economic Social and Cultural Rights), 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), 아동권리협약(Child Rights Convention), 이주노동자와 그 가족의 권리

보호에 관한 국제협약(the Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) 등 필리핀은 다양한 인권조약의 가입국이 되었다.

또한 필리핀은 강제노동철폐협약 (Forced Labour Convention) 및 ILO의 Worst Forms of Labour Convention of the International Labor Organization 가입국이 되었다. 조약법에 관한 비엔나협약 (Vienna Convention on the Law of Treaties)의 서약은 지켜져야 한다는 'pacta sunt servanda' 원칙을 사용하여 조약의 관행을 평가한다면 필리핀은 입국으로서 본 조약상의 의무를 국내법에 적용하여 권리의 보호 및 행사를 명시하도록 해야 할 것이다. 이에 대해 인신매매 조약은 1952년 비준하였지만 인신매매철폐법은 2003년에야 발효되었다. 조약의 국내 실행에 이러한 시차는 협약위원회 보고에 포함되었다. 일례로 2004년 CEDAW에 제출된 필리핀 국가보고서 5판/6판은 인신매매 여성에 대한 조치의 일환으로 2003년 인신매매철폐법, 인신매매 관련 다각적 협약 및 인신매매 방지에 대한 필리핀 상원의 비준을 및 관련 전략에 대한 다양한 부처의 대응책 기획을 명시하였다. 비록 협약위원회는 정부의 계획을 칭송하였지만 결론에 인신매매에 대한 포괄적인 정보를 제출하며 관련 조치를 취할 것을 구체적으로 요청하였다.

인신매매에 대한 정보부족은 보고 당시 신설된 법이기 때문이라고 할 수 있지만, 2007년 미 국무부의 인신매매 보고서에 의하면 필리핀은 Tier 2 그룹으로 하향 조정되었다. 이는 상기 범죄의 증가에 대처하기 위한 충분한 노력을 했다는 증빙이 없다는 점을 시사하고 있다. 또한 CEDAW의 국가 보고를 위해 필리핀의 당초 보고를 고려하여 인신매매 피해자를 보호하기 위해 취한 조치나 피해자가 받은 지원 형태에 대한 정보를 요청하였으나 필리핀 정부는 인신매매철폐법의 몇 개 조항만을 인용하였다. 아동의 권리에 대한 유엔 위원회의 필리핀 2차 정기보고의 2005년 검토를 살펴보면, 인신매매 관련 법의 다양성에도 불구하고 법적용 및 인신매매 방지의 소극적 이행에 대한 우려가 표명되어 있다. 본 위원회는 효과적인 법 이행을 보장하는 것의 중요성을 명시한 필리핀 2차/3차 보고서의 인권위의 결론과 유사한 최종견해를 표명하였다.

2009년 위원회는 최종견해에서 3차 및 4차 통합 보고서에서 동일한 견해를 재차 표명하였으며 낮은 유죄선고 수치 및 현저하게 부족한 실행 상태를 주시하였다.

2.2 인신매매 퇴치를 위한 국내법

인신매매퇴치법은 피해자가 보상받을 수 있는 주요 근거이다. 대부분의 인신매매퇴치법과 마찬가지로 필리핀은 사회복지, 외무부, 노동부, 경찰청 등 각 행정부처의 대표자로 구성된 위원회의 설립이 명시되어 있다. 이 위원회는 정책수립 및 모니터링 기구의 역할을 담당하도록 되어 있다. 현재까지 본 기구는 법의 실행규칙을 수립하였으며 인신매매 여성에 대한 필리핀 지침서를 마련하였다. 특히 여성 피해자에 주력하는 것은 칭송받아 합당한 일이지만 2003년 이래로 14명이 성착취를 위한 인신매매 혐의로 유죄선고를 받았다. 하지만 이는 강제노동 및 노역, 현대판 노예, 장기 판매 등의 목적으로 한 여타 형태의 인신매매에는 관심을 기울이지 않고 있다는 점을 시사한다. 본 법의 의미심장한 조항으로는 법 소송 및 범죄인이 얻은 부당한 이윤으로부터 조달된 신탁기금의 설립이 있다. 임시 보호처를 설립하고 상담, 법적 자문 및 재활훈련 중 역량 훈련 등의 서비스 제공을 위해서 신탁기금이 사용된다. 또한 본 법은 ‘Country Team Approach’이라는 전략에 따라 해외 체류 중인 모든 필리핀 공무원은 대사의 리더십 하에 한 팀으로 일을 하며 법적 이민 상황과는 무관하게 인신매매 피해자를 보호할 것을 원칙으로 한다.

또한 인신매매 관련 현지 법 중 가장 관련성이 높은 것은 이주노동자법(Migrant Workers Act)과 우편신부철폐법(Anti-Mail Order Bride law)이 있다. 우편신부철폐법(Anti-Mail Order Bride law)은 중개업자에 의해 필리핀인과 외국인과의 결혼이 주선되는 것을 억제하기 위한 목적으로 마련되었다. 이는 여성이 결혼 후 해외에 있으면 성적 착취를 위한 인신매매의 위험 또는 약속된 배우자와 혼인하지도 않고 매매춘에 종사하게 될 위험에 노출되기 때문이다. 이주노동자법은 이주노동자를 보호하는 다각적 협약의 가입국 및 필리핀 정부와 해외체류 중인 필리핀인을 보호하는 양자협약을 맺은 국가에서만 적용가능하다.

어느 한편으로 이 조항은 근무환경을 확실히 모르는 상태에서 다른 나라에서 고용 기회를 찾는 자들이 사전에 적합한 대우를 받는 것을 어느 정도 보장하지만 이들이 외국인으로서 소외될 수 있는 독소조항으로 인신매매 협약 및 의정서, 관련 인권 협약, 및 경제적 권리에 대한 협약 등이 작용할 수 있다는 경고를 주기도 한다.

2.3 보상기제

ICCPR, CEDAW 및 CRC에 보상을 위한 조항이 명시되어 있다. 특히 가입국이 어떠한 권리가 침해되었는지 사법적, 준사법적, 행정적 및 법에 의한 권한이 부여된 기관에 접근 가능하도록 하며 이에 대해 필요한 보상을 하도록 되어 있다. 상기의 ILO 협약은 각 가입국이 강제 노동 등의 경우 적절한 범칙금을 부여하도록 의무화하고 있다.

상기 국내법 중 ATIP의 경우 기소 및 책무에 대한 규칙은 매우 엄격하며 시효기간이 10년에서 20년간까지이며, 1년에서 20년의 구금형, 및 미화 \$1,000에서 \$400,000의 범칙금 및 인신매매로 얻은 자산 및 이윤의 압류를 선고 받을 수 있다.

인신매매를 초래한 법인, 파트너십 및 기관 등 법인의 비즈니스 라이선스의 취소 등 영구적 조치를 취할 수도 있다. 따라서 효과적인 보상 등 정의 및 보상에 대한 접근은 충분히 준수되는 것으로 보인다. 하지만 협약위원회 보고에 반복적으로 언급된 것과 같이 지속적으로 법집행 및 범죄방지를 강화할 필요가 있다.

3. 인신매매 및 협력 분야의 여타인권 단체

3.1 필리핀 NGO 및 국가인권기관

인신매매철폐를 위한 기관 간 위원회(Inter-Agency Council Against Trafficking)의 논의처럼 인신매매법을 사법적 정의 앞에 심판받도록 하기 위해서는 필리핀 정부만의 노력으로 되지는 않는다. 다른 국가와 마찬가지로 필리핀의 인권위원회가 있으며 여성 및 아동의 인신매매에 대해 적극적으로 임무를 수행하는 합법적인 비정부기관이 있다. NGO의 경우 대개 교육, 조사, 구출, 재활, 사회 재통합 및 국가 변호사의 감독하의 범죄인 기소 등의 역할을 수행하고 있다. 이러한 NGO로는 Asia Acts, ECPAT (End Child Prostitution And Trafficking), Coalition Against Trafficking of Women (CATW), Global Alliance Against Trafficking of Women, International Justice Mission (IJM) 및 Visayan Forum Foundation Incorporated 등이 있다. 인권위원회의 경우 Mandate 및 인신매매철폐법의 지침을 따르며 이는 인권 보호의 옹호, 교육, 및 잠재 피해자의 인지강화, 인신매매 피해자의 법적지원 제공 등이 있다. 현재까지 CHRP가 세계 인신매매 근절에 가장

큰 기여를 한 것은 동남아 국가인권위원회 포럼을 구성하는 다른 국가 기관과의 협약 하에 구속력이 있는 문서를 마련한 것이다.

또한 CHRP는 ASEAN 여성아동위원회와의 협력 기제로서 아동 인신매매 관련 MOU의 작성에 주도적인 역할을 하고 있으며 특히 인신매매 방지를 위해 Advocacy 프로젝트를 통해 네 개 국가기관의 공조를 마련할 수도 있다.

3.2 공조체제를 위한 초대

필리핀 등 국가적인 차원의 인신매매철폐법 및 인신매매법의 처벌에 대해 간략하게 설명하였으며 필리핀 인권위원회 및 유사한 도전에 직면해 있는 여타 인권위는 정부 업무에 더 관여를 할 수 있는 기회가 있다는 것을 강조하고자 한다. 국가인권위원회의 독특한 구성으로 인해 정부 위원회, NGO 및 ASEAN 등 정부간 기관과의 파트너십을 통해 인신매매철폐를 위한 계획에 참여할 수 있다. 하지만 국가인권위원회가 직면한 도전사항은 인신매매범을 수사, 처벌 및 기소하는 복잡한 안전을 위해 이러한 특성을 활용하는 것이다.

이를 위해 다음 사항을 고려하는 것이 중요하다. 첫째 인권유린은 국가적인 차원에서 보상되어야 하며 각 기관 내부에서 시작되어야 한다. 이를 위해 인신매매의 위험과 원인, 잠재 피해자 및 범죄자의 프로필, 범죄의 요소, 인신매매 피해자의 구출, 재활 및 재통합을 위한 방법론에 대해 적절한 정보가 있는 것이 중요하다.

둘째, 자원을 활용하기 위한 최적의 영역을 파악하는 등 인신매매관련 이슈에 대한 기관의 역량을 분석하는 것이 도움이 될 것이다. 이를 위해 유사한 기관과의 협력을 안전에 포함시킬 수 있다.

셋째, 정부 및 가능한 한 지역적 국가간 기관과 협력하여 피해자를 국내외에서 보호해야 한다.

결론적으로 CHRP는 각 국가인권위에게 여성 및 아동 인신매매철폐에 대한 MOU에 명시된 프로그램의 시행을 위해 동남아 국가인권기관 포럼에 가입하거나 해당 지역에 인신매매의 성공적인 예방을 위한 인권교육 등을 위한 유사한 체제를 설립하도록 제안한다.

발표
1

An NHRIP Perspective on the Philippine Domestic Implementation of International Standards to Combat Trafficking

MA Victoria V. Cardona 상임위원 (필리핀 인권위원회 인신매매 담당 위원)

ABSTRACT

As a national human rights institution created to safeguard a legal regime which, under an authoritarian government was only a faint resonance of freedom unbeknownst to Filipinos, the Commission on Human Rights of the Philippines endeavors to effectively discharge two mutually reinforcing functions. First, it seeks to help achieve the full realization of all Filipinos within the Philippine territory and those abroad, their human rights by the facility of having access to or being able to exercise them. Second, it undertakes monitoring of domestic implementation of treaty obligations to ensure that in its reports, it notes of development in terms of compliance or submissions in issues where there is need for refinement or further action on the part of the government. Using this thesis, this paper shall specifically discuss the strength of the CHRP as a national human rights institution, the development in combating trafficking, and the possible areas of collaboration between states and NHRIs, and amongst NHRIs.

1. INTRODUCTION

The Commission on Human Rights of the Philippines was established in 1987 by a Constitutional fiat which stipulates for the general function to promote and protect the human rights of all Filipinos within the national territory and those abroad. In the exercise of this two-pronged mandate, the Commission undertakes human rights education and research, investigation, and monitoring.

In addition to the responsibilities outlined in the Constitution, the CHRP serves as the Gender Ombud of the state under the Magna Carta of Women, the anti-discrimination law of the Philippines. CHRP is also named Ombudsman for Children under the Juvenile Justice and Welfare Act. In other capacities, CHRP joins state departments in efforts to address Violence Against Women, including various forms of trafficking. Under the anti-VAW law for example, CHRP is part of the oversight

*Presented by Commissioner Ma. Victoria V. Cardona at the Seoul International Conference Against Trafficking in Migrant Women organized by the National Human Rights Commission of Korea on June 29, 2010 in Seoul, South Korea. Ms. Cardona is the Fiscal Commissioner of the Commission on Human Rights of the Philippines for Women, Children, Migration and Trafficking Issues. Before joining the CHRP, she held the post of Executive Director in the Philippine Juvenile Justice and Welfare Council under the Department of Justice.

Comm. Cardona completed her Juris Doctor at the Ateneo de Manila University, and her Master of Laws in Human Rights at the Queen Mary College London.

council on the implementation of programmes, and is also delegated the tasks to give free legal aid to victims, and other forms of intervention under the human rights protection services, including assistance in the application of Court Protection Orders. Under the anti-trafficking law, while the Commission was not made part of the oversight committee which formulates programmes with the same framework of support for victims in the anti-VAW legislation, it is nonetheless delegated the similar duty to provide legal aid to trafficked individuals. Its other duties include the conduct of advocacy and training programmes relating to trafficking, investigation and indorsement for prosecution, acts found qualified as trafficking, integrate anti-trafficking measures in the CHRP's *Barangay* Human Rights Action programme, and treaty compliance monitoring. Nevertheless, while these functions may seem less compelling compared to its role as Gender Ombud or as Ombudsman for Children, in the wider breadth of its mandate as national human rights institution, CHRP spearheaded the joint project on the development of a document of cooperation against trafficking of women and children. This project concluded with the signing of the Southeast Asia National Human Rights Institutions Forum Memorandum of Understanding Against Trafficking of Women and Children that covers the areas of education, legal aid, and protection of trafficked victims.

2. PHILIPPINE DOMESTIC IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL STANDARDS TO COMBAT TRAFFICKING

2.1 Treaty Ratification Practice

The Philippines became a signatory to the Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others on 20 December 1950, and ratifying it on 19 September 1952. It likewise signed and ratified the Final Protocol to the Convention on the same dates it bound itself to the Convention. The Philippines too is the only state in Southeast Asia which made a ratification of both instruments, with Cambodia, Indonesia, and Myanmar being only signatories.

Following this ratification, the Philippines also became a state party to various human rights treaties namely, the Covenant on Civil and Political Rights, the Covenant on Economic Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, and the Child Rights Convention, and the Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. The Philippines is also state party to the Forced Labour Convention and Worst Forms of Labour Convention of the International Labor Organisation.

If this treaty practice would be evaluated using the principle of *pacta sunt servanda* in the Vienna Convention on the Law of Treaties, where too, the Philippines is a contracting party, the expectation would be for its government to ascertain national translation of treaty commitment through domestic legislations, which in turn would stipulate for the protection of, or exercise of rights. On this score, suffice it to say that Trafficking Convention which it ratified in 1952, the Anti-trafficking in Persons Act entered into force in 2003. This gap in domestic implementation of treaty commitment did not escape attention in treaty body reporting. For example, the combined fifth and sixth country report of the Philippines to the CEDAW in 2004 enumerated, as part of the actions on the trafficking of women, the enactment of the Anti-Trafficking in Persons Act of 2003, its Senate ratification of relevant multi-lateral agreements on trafficking, and a number of measures organised by various departments for the prevention of trafficking and related strategies. Thus, while the Committee commended the initiatives of the government, it was specifically requested in the Concluding Comments that comprehensive information on the crime be submitted, and measures

taken in response thereto. This lack of information on conviction of traffickers, it may be argued, may be due to factors as the relative newness of the law at the time the report was made. However, it is interesting to note that in the 2007 State Department Report on Trafficking by the United States government, the Philippines, was downgraded to Tier 2 Watch List, an alarming indication of that there is no proof that efforts to handle the rise of criminality are sufficient.

In addition to the example of the country report to the CEDAW, the Committee on the Convention for the Protection of Migrant Workers and Their Families, in the consideration of the initial report of the Philippines, requested for information on measures undertaken to protect trafficking victims or what form of aid were obtained by these individuals. In response, the government only quoted several provisions in the Anti-trafficking law.

In the 2005 review of the second periodic report of the Philippines to the UN Committee on the Rights of the Child, the latter expressed its concern over the weak law enforcement on trafficking or its prevention, despite the various legislations addressing it. In its Concluding Observations, the Committee echoed the Concluding Observations of the Human Rights Committee in the consideration of the consolidated second and third periodic report of the Philippines, which stated that it is imperative to ensure effective enforcement. Again in 2009, the Committee reiterated the same view and in its Concluding Observations for the third and fourth combined report, and noted the low number of convictions, as well as the gaping inadequacy of implementation.

2.2 National Laws Addressing Trafficking in Persons

The Anti-trafficking in Persons Act is the principal source of redress by victims. Like most Anti-trafficking laws, the Philippine version features a committee consists of representatives from offices in the executive department for example, on Social Welfare, Foreign Affairs, Labor, including the National Police, and which committee functions as policy developing and monitoring body. To date, the notable accomplishments of this group of bureaucrats include the Implementing Rules to the law, and the Philippine Guidelines for the Protection of Trafficked Women, and it may come as no surprise that while this effort to give particular focus to female victims is commendable, the fourteen (14) convictions meted out since 2003, were all for sex trafficking which may indicate that other forms of trafficking, forced labor or services, servitude, removal or sale of organs are sidelined. Other significant components of the law include the creation of a trust fund drawn from ‘proceeds and properties’ earned by the perpetrator from his enterprise. The trust fund is used to put up halfway houses, and provide services in the form of counseling, legal aid, including skills training in rehabilitation. The law likewise instituted the strategy referred to as the ‘Country Team Approach’. Under this arrangement, all civil servants of the Philippines abroad shall work as one team under the leadership of an Ambassador, and shall provide protection to trafficked victims regardless of immigration status.

Apart from the aforementioned, a number of local statutes also relate to trafficking, and the two most relevant to this discussion are, the Migrant Workers Act, and the Anti-Mail Order Bride law. The ‘Mail Order Bride Law’ is an earlier legislation that sought to curb the practice of matching a Filipina to a foreign national by an agent, as this places the woman under the risk of getting trafficked for sexual exploitation once married and abroad, or prostitution once abroad without however being married to the promised spouse. Under the Migrants’ Act, deployment is allowed only for states which are ‘signatories’ to multi-lateral conventions protecting migrant workers or have concluded bilateral agreements or arrangement with the Philippine government protecting the rights of overseas

Filipinos. While on one hand, this requirement may provide for individuals who seek employment elsewhere in the world without however being certain of the work environment, a measure of guaranty that they will enjoy acceptable treatment before the law, on the other hand, it creates a caveat to these prospective migrant workers that they may find themselves in a country where the word 'signed treaty' on the Trafficking Convention or its Protocol, or related human rights convention, the Convention on Economic Rights for example, becomes a 'clawback clause' for the marginalisation of the rights of non-nationals.

2.3 REDRESS MECHANISMS

It will be recalled that in the ICCPR, in the CEDAW, and in the CRC, are provisions that stipulate for the right to a remedy. Specifically, this right requires that state parties enable access to judicial, quasi-judicial, administrative, or competent authority established by law to make a determination of what rights are violated, and make the necessary reparation. The ILO Conventions earlier referred to also obligate each Member State to carry out imposition of appropriate penalties for acts that for instance constitute forced labor.

In the aforementioned national laws, the AITP for example, the rules on prosecution and liability are stringent, with prescriptive period extending from ten to twenty years, imprisonment ranging from one year to twenty years, fine of one thousand to forty thousand in US dollars, with confiscation of properties or proceeds obtained from the commission of the offense. Permanent sanctions by means of cancellation of license to maintain business for juridical entities as corporations, partnerships, or organizations which undertake recruitment that result in the trafficking. Hence, at least in terms of access to justice and reparation, in principle, the right to an effective remedy is sufficiently complied with. However, and more importantly, as repeatedly articulated in treaty reporting, there is need to constantly strengthen or improve law enforcement, and crime prevention.

3. OTHER HR WORKERS ON TRAFFICKING AND AREAS OF COOPERATION

3.1 PHILIPPINE NGOS AND NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS

The challenge to bring to justice traffickers is a pursuit that is not exclusive to the Philippine government, or more specifically to the Inter-Agency Council Against Trafficking earlier discussed. Like many countries, the Philippines has its Commission on Human Rights, and a number of legally instituted and proactive non-governmental organizations which work on cases of trafficking of women or children or both. For NGOs, the common thrust may include, education, investigation, rescue, rehabilitation, reintegration in communities, and under the supervision of state counsel, prosecution of perpetrators. Some of these NGOs include the Asia Acts, ECPAT (End Child Prostitution And Trafficking), Coalition Against Trafficking of Women (CATW), Global Alliance Against Trafficking of Women, International Justice Mission (IJM) and the Visayan Forum Foundation Incorporated. For the Commission on Human Rights, its work draws guidance from its mandate, and underscored in the Anti-trafficking law, which is advocacy for the protection of human rights, education or awareness raising for potential victims, and legal aid for the trafficked. To date, the CHRP's marked contribution in the global initiative to end trafficking, is the completion of the project that sought to develop a binding document of cooperation with other national institutions

forming part of the Southeast Asia National Human Rights Institutions Forum. In the plan of action, currently being developed also by the CHRP as the lead organization, the Memorandum of Understanding Against Trafficking of Women and Children, is intended as a tool for engagement with the ASEAN Commission on Women and Children, whereby especially in the area of prevention, the Commission may consider a cooperation with the four national institutions through advocacy projects.

3.2 INVITATION FOR JOINT UNDERTAKING

With the brief discourse on the legal framework of anti-trafficking in the national level, in the Philippines in particular, and the status of efforts to end impunity of perpetrators, it needs to further emphasize that there is an opportunity for the Commission on Human Rights of the Philippines, as well as other national institutions in states with similar challenges, to involve itself in the work of the state. The unique composition of a national human rights institution, can enable it to take part in the initiatives to address the crime by through partnerships with government committees, even with NGOs, or to link its advocacy to intergovernmental organizations like the ASEAN. However, the challenge is for any human rights commission to harness this particular feature to advance an agenda as complex as to investigate, punish, and prosecute traffickers.

In accepting this call to action, the following are important to consider. First, human rights violations are best remedied in the national level, and the work must necessarily begin within every institution. On this score, it is important that it has adequate information on the risks and causes of trafficking, profile of potential victims as well as perpetrators, the elements of the crime, including methodologies for rescue, rehabilitation and reintegration of the person trafficked. Second, it is helpful for an institution to evaluate its capability to take on the issue of trafficking, by identifying the area where it can best contribute its resources. On this issue, the possibility of working with similar organizations may be included in the agenda. Third, collaboration with one's government and whenever feasible, with regional inter-state bodies for the protection of victims within and across national borders.

In conclusion, the CHRP invites other national human rights institutions to consider the possibility of joining the Southeast Asia National Human Rights Institution Forum in the implementation of the programmes outlined in its Memorandum of Understanding Against Trafficking of Women and Children, or amongst themselves in their region, consider a similar undertaking with the thrust that the work of a human rights commission especially in the area of human rights education can strongly influence the success of crime prevention.



인신매매의 국제적 기준에 따른 한국의 이행 전략

유 영 님
(두레방 원장)

발표 2

인신매매의 국제적 기준에 따른 한국의 이행 전략

유영님 (두레방 원장)

들어가며

발제자로 선택해 준 국가인권위원회 담당자들에게 감사드립니다.

나는 현장단체의 활동가로 일하면서 매일 매일의 일상에서 피해여성들을 만나고, 그들의 이야기를 듣고, 어떻게 하면 현명한 지원을 할 수 있는지 생각하며 살아가고 있다. 활자로서가 아닌 살아 있는 사람들의 삶을 접할 수 있다는 의미에서 이것은 축복이기도 하고 고통이기도 하다. 정책이 바로 서지 못할 때 그들의 삶에 얼마나 치명적인 영향을 줄 수 있는지, 그리고 그렇게 잘못된 경험이 그 피해자의 삶을 얼마나 위태롭게 하고 지속적으로 나쁜 영향을 줄지가 너무 분명하기 때문이다.

유엔은 일찍이 인신매매에 대하여 관심을 갖고 전 지구적으로 활동하고 있고, 이러한 활동들이 경제적으로 가난한 나라의 잠재적 피해자들인 열악한 환경의 여성들과 아동들, 가난한 사람들에게 큰 위로가 되고 있음을 믿어 의심치 않는다.

오늘 이 회의가 피해자를 최소화하고 이미 피해자들인 사람들에게는 최소한의 안전망이라도 만들어줄 수 있는 현명함을 모으는 시간이 되기를 바란다.

활동의 한계상 한국의 인신매매 상황 전체를 말한다는 것은 불가능함을 안타깝게 생각하며, 주로 성착취 인신매매피해자 중심으로 발제할 것이다.

참고로 말씀드리면, 한국은 2000년 12월 13일 유엔의정서에 서명하였으며, 아직 비준은 하지 않았다. 2000년 11월 유엔총회에서 채택된 ‘유엔국제조직범죄방지협약’ 및 ‘협약을 보충하는 인신, 특히 여성 및 아동의 매매예방 및 억제를 위한 의정서’는 인신매매를 “착취를 목적으로 위협, 무력의 행사 또는 기타 형태의 강박, 납치, 사기, 기망, 권력(또는 당사자의 취약한 지위)의 남용, 타인의 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위한 지불 또는 혜택의 수수 등의 수단에 의한 인신의 모집, 운송, 이전, 은닉, 인수”라고 폭넓게 규정되어 있다.

1. 한국사회에서 드러나는 성착취 목적의 인신매매의 특수성

각 국가마다 특징적인 인신매매의 유형이 있다. 한국은 성착취 인신매매피해여성 및 국제결혼을 통해 입국되는 외국인 여성 중 매매혼적 결혼으로 추측되는 동남아시아의 여성 문제가 한국 사회에서 많이 드러나고 있다.

한국사회에서 성매매는 매우 뿌리가 깊다. 비대한 성산업과 발달된 인터넷 환경, 뿌리 깊은 접대문화와 이권을 주고받는 사업체와 정치권력의 유착관계, 가부장적이고 이중적인 윤리관, 한국 사회 전반의 수직적이고 군사주의적 문화, 미군주둔과 이로 인한 성매매, 열악한 여성의 지위 등 여러 이유들이 복합되어 한국의 성산업을 발달시켰다. 그러나 1970년대 이후 매우 활발하게 진행된 한국의 여성운동은 여성에 대한 3대 폭력으로 불리는 가정폭력, 성폭력, 성매매방지법을 만드는 입법 활동으로 이어지게 했다. 즉 이러한 여성폭력과 관련된 법안들은 1990년대 이후 여성의 높은 교육수준과 활발한 여성운동의 성과로서 모두 만들어졌다.

국내의 성산업에 유입되어 있는 한국국적의 성착취피해여성은 2004년 성매매방지법 제정이후 100개 가까운 상담소나 쉼터, 재활사업장 등을 통해서 성산업에서 벗어나서 사회통합을 위한 노력들을 민관이 함께 애쓰고 있다. 그러나 새롭게 한국사회에 유입되고 있는 외국인여성들, 즉 중국여성들이나 필리핀여성들, 러시아권 여성들의 문제는 민관 모두에게 접근하기 쉽지 않다.

현재 한국사회에서 특히 주목받지 못하고 있는 인신매매피해자들로는 해외로 송출되고 있는 한국여성, 기지촌에 유입되는 외국인 여성, 관광비자로 입국하여 지방도시 등에 성산업으로 유입되는 외국인여성, 기타 국제결혼을 통하여 입국하는 외국인여성 등이 여전히 우리 사회의 보호망으로부터 멀리 있다. 이들의 실태는 조사되거나 알려진 바 없으며 여기에서는 제가 일하는 현장에서 만나는 여성들을 중심으로 말씀드리고자 한다.

2. 성착취 인신매매피해여성의 현실

① 한국으로 유입되는 외국인여성

한국에서 가장 많은 수의 외국인여성들이 구조적이고 합법적으로 유입되는 지역이

기지촌이라 할 수 있다. 이들은 1990년대 중반이후 현재까지 예술홍행사증으로 연3-4천명 가량 입국되며, 송출국은 주로 필리핀여성들이다. 그 이유로는 한국처럼 필리핀도 기지촌성매매가 존재했고, 영어권이기 때문에 미군과 의사소통에 어려움이 없기 때문으로 추측된다. 필리핀정부의 이주노동정책과 이주의 여성화도 그 이유일 것이다. 2000년대 전반부에는 구 소련영토였던 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 극동러시아 등지에서도 유입되었다.

(2008년 ; 2,022명, 2009년 2,095명, 2010년 1월-3월 447명).

- 출입국관리법 시행령 제 24호의 체류자격에 의하면

예술홍행 : 수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동과 수익을 목적으로 하는 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고, 기타 이에 준하는 활동을 하고자 하는 자로 규정하고 있습니다.

그들은 주로 성매매강요 및 주스할당제, 임금체불 등에 기본적이고 관행적으로 노출되어 있으며, 예술인으로서의 가수활동보다는 주요고객인 미군을 상대로 한 엔터테인먼트의 역할을 담당하고 있다.

한국 성산업에서 일하는 여성들을 제외하고는 한국사회의 가장 큰 성착취피해여성들은 기지촌에 있을 것으로 생각된다.

두레방은 1998년경 이후 미군전용클럽의 고용 형태가 한국여성에서부터 외국인여성으로 대체되고 있는 현실을 보면서, 꾸준히 이 문제에 대하여 정책 제안 및 조사활동, 피해자 상담을 통한 지원활동을 해왔다. 두레방은 기회가 있을 때마다 기지촌에 유입되는 외국인여성들의 문제의 심각성을 알리기 위하여 노력해왔다.

그동안 이들의 착취형태나 삶에 대해서는 여러 차례 발표했기 때문에 이 시간에는 간략하게 말씀드리고자 한다.

2006년 문화관광부에서는 국제이주기구와 함께 외국연예인도입 실태조사 및 다른 국가들 : 일본, 미국, 캐나다, 영국 등의 정책비교를 연구한 바 있으며, 외국연예인의 송출과 유입과정, 실태와 문제점, 제도 및 정책의 문제점 등에 대하여 연구, 조사한 바 있으며, 한국의 외국연예인 도입정책의 다중적 취약성과 개선 방향을 내어 놓았으나 이후 정책에 어떻게 반영되었는지 여부는 확실하지 않다.(참조: '2006 외국인 연예인 도

입 실태조사 및 정책비교연구’, 문화관광부, 국제이주기구, 2006).

또한 2007년 두레방은 경기도 지역 미군기지에 고용된 필리핀여성들을 대상으로 한 실태조사를 실시한 바 있다. 그리고 예산을 지원한 경기도의 의지로 여성부와 평택시, 그리고 경기도의 협력으로 미군기지의 성산업에 가장 크게 유입되어 있는 평택에 외국 인여성 쉼터를 2009년 개소하였다. 이들 중 60 여 명이 우리들의 인터뷰에 참여하였는데 평택의 한 기지촌에서 일하는 이 여성들은 100개 가량의 클럽에서 단 한 곳을 제외하고 모두 성매매가 있다고 대답하였고, 임금체불이나 여권압류 등 비인권적 상태에 놓여 있는 것으로 조사된 바 있습니다. 그들은 폭넓게 임금착취나 성매매강요에 노출되어 있다. 한두 사례가 그렇다는 것은 그 클럽에 고용되어 있는 여성 전체가 같은 조건이라는 것을 말하는 것이며, 한두 여성의 문제만이 아니라는 것을 분명히 해두고 싶다.

이들은 인신매매방지법이 아닌 성매매방지법상의 외국인에 대한 특례조항으로 법상 외국법률지원 및 의료지원, 귀국지원이 가능한 상태이나 민간단체와 연결되지 못하는 대부분의 피해자들은 자기들의 권리를 모른 채로 출국할 것으로 추정된다. 설사 두레방과 같은 지원단체와 연계되었다 할지라도 성매매방지법상에서 보장하는 외국인에 관한 특례조항으로는 지원체계가 너무도 부족하여 사실상 효과적인 지원과 피해자보호가 이루어지지 못하고 있다는 점을 말씀드리고 싶습니다. 예를들면:

- 사례1 ; 성매매피해자이며 작업장이탈 후 불법체류자로 전락, 두레방에서 업주 상대로 소송 진행, 그러나 기타비자를 취득하려면 불법기간의 벌금을 내야 한다. 그는 낼 능력이 없었으므로 기타비자로 전환하기보다는 불법상태에서 소송에 임하였다. 그러나 소송 중에는 합법적으로는 노동할 수 없다. 공장을 다니며 소송을 진행, 경찰서 진술중 담당경찰이 체류를 위한 소송으로 의심, 상처를 입음, 공장에서도 불법적인 지위를 악용해 임금을 주지 않자 다른 공장으로 옮김, 그러나 그곳에서도 임금을 주지 않자 견디다 못해 소송을 뒤로 하고 귀국. 소송기간은 1년 이상 느리게 진행됨. 임금체불은 경찰 또는 출입국에서 개입하지 않으며, 노동청에 다시 신고, 접수해야 함. 그러나 소액일 경우 노동청도 강제집행 못함.

○ 사례2 ; 작업장이탈신고로 인한 피해

이는 매우 중요한 문제인데, 성매매강요와 임금체불이 많은 수의 여성들을 클럽 탈출이라는 극단적 선택으로 몰고 가기 때문이다. 작업장 이탈 이후 실제 고용주인 기획사에 의해 작업장이탈신고가 되며, 이후 여성들의 지위는 불법체류자로 전락됩니다, 그리고 출입국사무소에 잡히면 아무런 소명 기회 없이 강제출국된다. 우리가 만난 상당수의 여성들이 이 문제로 고통받고 있었으며 두레방은 이에 국가인권위원회에 진정서를 내게 되었다. (동두천, 2008년 12월, 국가인권위원회 차별시정위원회 권고사항)

두레방은 이에 제동을 걸고자 여성들에게 왜 작업장을 이탈했는지에 대한 소명의 기회가 주어져야 한다고 판단, 국가인권위원회에 진정서를 제출하였다. 차별시정위원회에서 ‘법무부장관에게 호텔유חס사증 외국인의 사업장이탈신고시 소명절차 보장 등을 포함하는 호텔유חס관리지침을 제정할 것을 권고한다’는 결정을 받아냈으나 법무부에서는 계속 보류중이다. 법무부는 권고안을 받은 지 2개월 안에 시행규칙 등을 만들어야 함에도 불구하고 이렇게 오랫동안 검토중이라는 것이 성착취피해여성들에게 무엇을 의미하는지 다시한번 관심기울여줄 것을 간곡히 부탁드립니다.

2009년, 필리핀대사관은 미군기지 주변의 클럽에 고용되어 일하는 자국여성들이 성착취에 노출되어 있다는 사실을 인식하고 미군전용클럽의 취업허가에 제한조치를 취하고 있는 것으로 알려 졌다. 미군을 위한 신문인 성조지에 따르면 필리핀 대사관은 미군기지 주변의 클럽에 대한 필리핀 여성에 의한 성매매방지를 위하여 2009년 하반기 이후 자국여성 취업승인 업무를 중단했다.

기타 : 관광사증으로 성산업에 유입되는 러시아권여성들의 문제가 있습니다.

2003년 6월 국무조정실에서는 “유חס업소조사 외국인여성 무희 대책” 을 발표합니다.

- 유חס업소 등에 종사하기 위하여 공연예술활동 명목으로 연간 약6천 여 명이 예술홍행비자를 발급받아 입국(2002년도 6,523명), 국적별로는 러시아, 필리핀, 우즈베

키스탄, 우크라이나, 키르기스스탄 등의 순이며, 실제 공연활동보다는 관광극장식당, 외국인전용 유흥음식점, 관광호텔, 미군 영내클럽에 종사하기 위함임을 인식하고,
 - 이들 대부분(83%)이 여성무희로서 폭행, 감금, 인신매매 등 인권침해 사례가 빈번히 발생, 국내 언론 뿐 아니라 미 의회, 외신 등의 문제제기로 인권국가로서의 이미지 훼손, 필리핀, 우즈베키스탄 러시아 정부 등에서 외국인 여성무희에 대한 비자발급 제한을 공식 요청.

그 대책으로서 (외교통상부, 법무부, 문화관광부, 노동부, 영상물등급위원회)

- 외국인여성무희 비자발급중단(6월 1일부터)
- 외국인공연추천제도 개선(법무부와 노동부는 문화관광부의 제도개선 방안 수립에 적극 협조)하고,
- 외국인여성무희 인권침해사례 합동단속 실시(법무부 주관으로 문광부, 노동부, 경찰청 등 관계기관 합동단속을 지속적으로 실시하고, 인권침해 사례에 대해서는 엄중처벌)하겠다는 의지를 발표한 바 있습니다.

그러나 이후 러시아권 여성들이 관광비자 등을 통하여 꾸준히 지방도시 등의 성산업에 유입되는 현실을 저희들을 주목하고 있습니다.

이들은 지역에서 활동하는 민간단체들에 의해 지속적으로 모니터링, 아웃리치되고 있으며, 최근에는 경상도 지역의 상주, 포항, 등에서 중국여성들이 티켓다방 등지에 2백 여 명이 고용되어 일한다는 이야기를 지역 민간단체 활동가에게 접하였습니다.

그 밖에 항구도시 등지에서도 외국인여성이 발견되어 구조요청된 사례가 있습니다 (옥포조선소).

이러한 정황으로 미루어볼 때 이제는 외국인여성이 기존의 기지주변이나 관광클럽 등에서 확산되어 한국 성산업지역 곳곳에 나타나고 있고, 한국정부는 아직 이 현상에 대해서 문제를 느끼지 못할 뿐만 아니라 아무런 준비가 되어 있지 못하는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

특히 강조하고 싶은 것은 기지촌에 입국되는 예술홍행비자 입국여성들이 이미 15년이 경과된 지금, 그들 중 얼마나 많은 여성들이 성착취와 임금착취 등의 피해를 입은 채로 귀국했을지에 대해서는 확인할 수 없으나, 그동안의 기지촌에서 이루어져온 착취

현실로 비추어볼 때, 입국된 여성들이 모두 공유할 수 있는 성착취, 임금착취 피해가 있었음을, 그리고 한국정부에 의해서나 민간단체들에 의해서 적절한 지원을 받지 못했음을 인식할 수 있다. 하루바삐 한국정부의 정책변화를 촉구합니다.

② 미국의 성산업에 송출되는 한국여성들

한국은 송출국이기도 하다. 한국여성들은 주로 미국, 일본, 호주, 하와이 등으로 송출되는 것으로 자료들은 보고하고 있다. 이러한 나라들이 역사적으로 한국과 밀접한 관계가 있기 때문이라고 생각한다.

해외로 송출되는 한국인여성의 문제에 대해서는 2005년 이후 봄빛여성재단, 국제이주기구, 아시아재단 등에서 꾸준히 문제제기를 해왔으며, 인신매매방지를 위한 국제회의도 여러 차례 개최하여 인신매매에 대한 사회의 관심과 법안 마련을 유도해 왔다. 그러나 이러한 노력들은 연속성을 갖지 못한데다가 창구가 되어 정책을 만들고 책임지는 정부 부서가 없었으므로 그 수고한 만큼의 경험들이 나누어지고 공유되며, 이를 기반으로 정책제안으로 이어지지는 못하였다.

다음은 ‘한국여성의 해외 인신매매실태조사를 위한 국제 심포지움(봄빛여성재단, 국제이주기구 2006년 7월)에서 참조하였다.

비록 몇 년 전의 자료이기는 하나 그 이후 이 문제에 대하여 노력한 바가 없으므로 피해실태가 개선되었다고는 생각할 수 없으며, 조속히 송출되는 한국여성들을 지원하고, 잠재적 피해자를 더 이상 양산하지 않도록 한국 정부의 노력이 필요하다고 하겠다.

여기에서는 미국의 실태만을 살펴보고자 한다.

미국은 미군 주둔으로 인해 15만 명으로 추산되는 기지촌여성들이 미군과 결혼하여 건너간 나라이다. 그리고 많은 한국인들이 이민을 간 나라이기도 하다. 이러한 조건이 미국에서 한국인에 의해 운영되는 유흥업소를 발달시켰을 것이라고 추정된다. 그리고 2004년 성매매방지법으로 이익창출이 어려워진 알선자들이 해외로 눈을 돌렸을 가능성은 더 커졌을 것으로 추측된다.

봄빛여성재단의 2006년 발표자로 참여했던 림 티모시는 미국의 성산업에 종사하는 대부분의 외국인여성들이 라틴 아메리카, 동유럽 및 러시아, 동남아시아 등 상대적으로 경제적 어려움을 겪고 있는 나라들임을 감안할 때 한국은 무언가 다른 점이 있으며,

그 특성중의 하나로서 미국과 한국의 군사관계를 들고 있다.

그는 1980년대에만 미군과 한국여성 사이의 결혼이 25,000건이었으며 그 가운데 80 퍼센트는 이혼으로 끝났다고 말한다. 한국의 안마시술소 및 성산업의 업주들은 직업이 없고 언어 능력이 부족하며, 도움 받을 연고가 없는 한국 여성들을 성산업으로 유인할 수 있다.

그리고 2005년 8월, 연방경찰이 달라스를 근거지로 한 한국인 사창가를 기습하여 수십 명의 한국인 브로커를 체포한 사건은 한국사회에도 잘 알려져 있다. 그 가운데 42명의 한국 성매매여성들이 체포되는 사건이 있었고, 또한 황금새장작전'으로 알려진 샌프란시스코의 작전에서 104명의 한국여성들이 체포되었다. 11명의 업주와 27명의 용의자들도 검거되었다. 이들은 사가광고에 의해 미국으로 입국하였으며, 물리적 협박에 의해 성매매를 하게 되었다고 증언한 것으로 알려졌다.

미국뿐만 아니라 일본으로 송출되는 한국여성, 호주, 하와이 등지의 한국여성의 문제가 민간단체들에 의해 지속적으로 정책의 필요성을 요청한 바 있습니다. 송출되는 한국여성들에 관한 정책과 피해여성지원 시스템이 절실히 요청되는 바이다.

3. 인신매매근절을 위한 한국의 노력

지금까지 피해자실태와 보호부분을 짧게나마 살펴보았습니다. 인신매매의 문제 해결을 위해서는 교과서처럼 우리가 알고 있는, 예방(Prevention), 보호(Protection), 처벌(Punishment), 국제공조(Partnership)의 4P가 필요하다. 인신매매의 예방과 처벌 부분은 국가정책이 해주어야 하는 것으로 볼 때 한국정부는 그동안 인신매매근절을 위해서 어떤 이행전략을 했는지 살펴볼까 합니다.

① 법무부 및 여성부

최근 몇 년간은 인신매매근절을 위한 활동이 매우 저조하였습니다. 그렇지만 2000년대 초반부터 성매매방지법이 제정된 2004년, 2005년 법무부는 처벌을 위하여 여러 부분에서 고무적인 일들을 하였다. 국가 간 인신매매방지를 위한 국제회의도 여성부와 법무부 주관으로 여러 차례 개최하였으며, 한국사회에서 성매매방지를 위한 노력과 홍보, 교육 등에 노력하였다. 지방정부 또한 국가공무원을 대상으로 한 교육 및 지자체별

로 성매매방지위원회 등을 신설하고 성매매방지 사업을 위한 기본 여건을 마련하였다.

특히 일선 경찰들의 활동에는 여러 고무적인 일들이 있었다. 일선 경찰서에 성매매 피해여성의 인권보호를 위한 아동·여성전용 조사실 설치, 운용을 한다든가 성매매여성들의 위기전화 설치 및 운용, 기타 성매매알선업주에 대한 구속수사와 범죄수익 몰수·추징 등을 시도하였다.

성구매자교육을 위한 존스쿨운영도 각 보호관찰소별로 설치되어 시행되었다. 이러한 다양한 노력들은 한국 사회에 뿌리 깊었던 한국남성의 성구매문화나 기업 차원에서 일상적으로 묵인되던 성구매관행, 접대문화 등에 제동을 거는 계기가 되었다. 그 결과 한국사회 전반적인 큰 흐름은 성구매가 범법행위라는 공통된 인식변화를 들 수 있을 것 같습니다.

그러나 한국정부는, 특히 법무부는 한국 땅에 들어와서 성매매, 인신매매피해를 입은 여성들에게 해줄 수 있는 충분한 시스템을 갖추어놓지 않고 있다. 그러나 성매매방지법 시행의 성과로 법무부는 다음과 같은 정책 변화를 시도하였다.

공·항만 입국심사 강화, 사증발급심사를 강화하여 2003년 6월, ‘유흥·서비스 분야 외국연예인 사증 및 사증발급인정서 발급지침’ 시행, 무희에 대한 사증발급을 중지시켰다. 이후 러시아권 여성들은 합법적인 과정의 입국은 중단되었다.

그리고 외국연예인 파견업체 등에 관한 관리감독 강화하여 성매매, 성착취피해 외국인 보호를 강화하고자 노력하였다. 그 일환으로서 :

- 외국인의 여권 또는 외국인등록증을 취업에 따른 계약 또는 채무 이행의 확보 수단으로 제공받거나 그 제공을 강요하는 행위 금지(출입국관리법 제 33조).
- 또한 ‘강제퇴거대상 성매매·성착취외국인피해자 출국유예 등 체류허가’ 지시, 손해배상소송 등 관련 분쟁이 종료될 때까지 한시적으로 합법적인 ‘기타(G-1) 체류자격’을 부여하였다.

지난 6월 16일 한겨레신문의 기사중 인용; 워싱턴 권태호 특파원

‘미국 국무부가 한국의 인신매매 및 국외원정 성매매를 신랄하게 비판했다.

한국인 남성들이 동남아시아와 태평양제도에서 아동(미성년) 섹스관광의 주요 수요자가 되고 있다며, “그러나 한국정부는 해외 아동섹스관광에 나섰던 한국인을 단 한

명도 차별한 적이 없고 이런 관광수요를 줄이려는 노력도 하지 않았다”고 지적했다.

이러한 지적이 없어도 동남아시아의 골프관광 등으로 출국하는 상당수의 한국인이 성구매를 관행처럼 하고 있는 현실은 민간단체에서도 여러 차례 문제제기한 바 있습니다.

차별과 법집행이 강력히 요구되는 시점입니다.

그리고 인신매매의 예방과 피해자의 보호를 책임진 여성부는 민간단체들과 매우 활발한 소통을 통하여 피해여성들을 지원하기 위한 노력들을 해왔으며, 이는 민간단체들의 활동에 상당한 힘을 실어주어 지원활동에 전력투구할 수 있는 환경을 만들어주었다. 앞으로도 민간단체들과의 소통이 더욱 활발해지고 공조체계를 구축하는 노력을 기울이는 여성부로서 모습을 기대하겠습니다.

② 서울시

2003년 서울시는 서울시내의 5개 집결지정비계획의 일환으로 집결지여성들을 위한 종합지원센터인 다시함께센터를 설립하였다. 이는 2003년 이후 현재까지 서울시의 예산으로 운영되고 있으며, 상담을 기본으로 법률 및 의료지원, 쉼터연계 등을 하고 있다.

다시함께센터는 현재까지 민간현장단체들의 성매매연대체인 한소리회에 위탁하여 운영하고 있다.

서울시 여성가족정책팀은 2009년 5월 여성폭력방지 TF 팀을 구성하고 서울시 자체 추진 가능한 여러 사업들을 구상하였다. 여성에게 가해지는 대표적인 폭력들인 가정폭력, 성폭력, 성매매피해자 지원을 위한 예방대책 및 교육체계 마련과 폭력피해자를 지원하는 다양한 업무들이 기획되었다.

그 가운데서 눈에 띄는 사업 중의 하나가 폭력피해이주여성을 위한 차별화 교육 및 이중언어서비스 지원체계의 보완, 다시함께센터 내에 외국인여성전담팀을 추가로 설치, 운영할 것 등이다. 서울시는 이미 서울시 모처에 이주여성을 위한 부지 10,000평을 확보하고 2010년 이후 건물 전체를 이주여성을 위한 종합 서비스를 하는 계획을 실행하고자 기획하였다.

이 사업은 여성폭력피해자들 가운데 이미 이주여성들이 다수 포함되는 한국의 새로운 사회적 변화를 인식하고, 이를 위한 기반시설이 마련되어야 하고, 적절한 지원체계가 필요하다는 인식을 하였다는 사실은 확실하다고 하겠다.

이제 입법과정을 살펴보기로 하겠습니다.

③ **국회** : 김춘진 의원실의 인신매매방지법 제정을 위한 노력 : 유엔의정서 비준을 위한 국내이행입법을 마련하기 위한 조치

국회에서는 2009년 하반기에서야 비로소 인신매매방지를 위한 입법을 준비하는 국회의원들이 생겼다. 2009년 10월 김춘진 의원실에서 ‘유엔 인신매매방지 의정서 비준을 위한 한국의 입법 방향: 해외 인신매매방지 입법사례를 중심으로’ 자료집을 발간하였다. 그리고,

2009년 11월 ‘유엔국제조직방지협약’과 ‘협약을 보충하는 인신 특히 여성 및 아동의 매매 예방, 억제, 처벌 의정서’ 비준안 제출 촉구 결의안을 대표 발의하여 2010년 2월 25일 국회에 통과되었다.

- 주요쟁점 ; 형법과 인신매매방지법을 동시에 발의하자는 의견(전국연대)
- 기타 성착취와 인신매매관련 법제화를 위한 정책토론회(2010년 5월 4일, 김춘진의 원실 개최)가 열렸다 얼마나 실효성을 거둘 수 있을지에 대한 우려, 그리고 인신매매방지법안에 인신매매의 정의가 유엔의정서의 범주와 일치하는 형태로 명확히 들어가 현행법률들의 사각지대에 방치되어 있는 사례들이 인신매매피해로 규정될 수 있어야 한다는 점, 현장에서 실제적인 수사, 처벌 및 피해자 지원이 가능하도록 하는 장치가 마련되고, 일관성있는 단속으로 범집행의지를 보여야 한다는 점을 강조하였다.

4. 피해자보호를 위한 협력 방안(파트너십)

1) 한국정부에 정책제안

정부가 해야 할 가장 중요한 문제는 우리가 왜 성산업에 외국여성을 수입해야 하는지, 사회정치적인 진단과 반성이 급선무라고 생각한다. 그리고 한국사회에 폭넓게 이미 확산된 국제결혼문제도 마찬가지인데, 지금 최선의 정책을 실천하고 있는지에 대하여 다시한번 정책진단을 할 것을 촉구하면서, 그걸 전제로 하고 기왕의 제도하에서 몇 가지 제안을 할까 합니다.

인신매매의 문제는 국내적으로도 국제적으로도 대표적인 조직범죄이므로 국가 차원

에서 특히 법무부에서 종합적이고 장기적인 정책이 필요하다. 그리고 인신매매자가 반드시 처벌이 되어야만, 법정에 세울 수 있어야만 피해자 보호가 가능하다.

- ① 법안의 올해 통과 및 예산배정, 대통령산하 또는 법무부, 여성부 산하 인신매매 모니터링 팀 및 특별수사기관의 설치
- ② 인신매매피해자에 대한 식별(지표): 출입국사무소에서 불법체류자인가 여부 및 합법적인 노동자인가에 대해서 분류하거나, 강제되거나 또는 귀국에 앞서 한국 내에서 이들이 처하게 된 현실을 기반으로 인신매매피해자를 대우할 것, 어떤 노동 환경에 처해 있었는가에 중점을 둘 것. 지속적인 착취 상황에 놓여 있었는지에 초점을 둘 것.
- ③ 각 국가 간 사법기관과의, 법 집행기관간의 협력 : 국가기구간의 연계망 필요, 경찰과 협력관계 필요,
- ④ 지원 단체와 인신매매담당부서간의 협력 및 연락체계 구축
 - 법률상담 : 피해자의 선택권과 그 결정으로 인한 결과에 관하여 상담
 - 피해자의 신체 및 사법적 보호
 - 증인보호 시스템, -지원 단체의 안전
 - 교육 : 피해자 식별을 위한 교육, 피해자지원의 원칙, 연계와 사회통합을 위한 교육

2) 민간단체와의 협력

민간단체들은 미약하지만, 바로 미약하기 때문에 이미 4-5년 전부터 활동을 공유해왔다. 그리고 국가에서 정책을 만들고 실천해주기를 기다려왔다.

민간단체들의 노력이 피해자보호와 인신매매피해자를 식별하는 데 반드시 필요하다. 같은 목적의 민간단체간 송출국과 목적국간의 민간단체간 연계망 구축 및 활동가들의 역량강화

- 아시아재단 또는 봄빛여성재단 : 국제회의, 보고서 발간을 통한 공론화, 모니터링, 정책제안

5. 아시아 국가들과의 협력 방안 : 민간단체들간의 연계망 구축

동남아시아의 여러 국가들이 이주노동자로 국경 밖으로 나가야 하는 현실은 오래된

일이다. 또한 제1세계를 포함하여 전세계적으로 성산업에서 제3세계인 동아시아여성들이 성판매자 역할을 해오고 있는 것은 오늘의 보편적 현실이 된 지 오래다. 어떤 국가들은 정책으로서 이주노동의 국가의 큰 정책으로 장려하고 있고, 이주노동의 여성화는 유흥산업과 가사노동분야에서 독보적이라고 볼 때 인신매매의 피해자가 여성인 것은 어찌 보면 구조적으로 너무도 당연한 것이다. 그래서 인신매매의 오랜 관행처럼 여기는 질문인, 자발적 참여인가 아닌가가 아무런 쟁점이 되지 못하는 것이다. 국가정책이 성매매를 합법화하고, 이주노동을 정책화하고, 관광산업의 일환으로서 섹스관광을 장려한다면, 불행히도 아시아의 많은 나라들에서 가난한 가운데서도 더욱 가난한 나라의 여성들에게 선택의 폭은 더욱더 적어질 수밖에 없게 된다.

실제로 많은 나라들에서 나는 그러한 불편한 현실을 보게 되었다. 그리고 가난한 국가, 가난한 가정의 아동과 여성들의 버거운 인생의 짐이 얼마나 혹독한지 보게 되었다.

이를 극복하기 위한 방법으로서 결국 자각 있는 민간활동가들간의 활발한 연대활동, 피해자들의 생존자화 돕기, 정치인들의 자각과 생산적 산업유도를 통한 자국민 지원, 유엔 등 국제조직의 압력, 여성에 대한 인식이나 사회규범의 변화 등, 여러 가지 방법들이 지속적으로 힘을 발휘해야 이 문제가 극복되기 시작할 것이다.

아시아의 여러 국가들에서 최근 몇 년 사이에 인신매매방지법이 제정되었다(말레이시아 : 2007년 7월, 태일란드 : 인신매매방지법(2008년 1월), 캄보디아 : 인신매매방지 및 성착취금지법(2008년 2월). 이는 법적인 기반이 이미 마련되었다는 의미에서 매우 고무적이다.

그러나 가장 중요하고도 시급한 일은 국가 간의 MOU 체결 등을 통한 인신매매처벌과 예방활동이다. 민간단체들의 노력으로는 인신매매범죄와 싸울 길이 없으며, 피해자도 제대로 지원하는 데 한계가 너무나도 분명하기 때문이다.

한국의 민간단체들은 최근 몇 년간 아시아와의 연대의 필요성을 느끼고 활동을 강화하기 시작하였다. 성매매, 인신매매관련 단체들도 최근 수년간에 걸쳐서 다양한 교류가 양적으로 팽창하였다. 민간단체들간에 연계망이 갖추어진 국가들이 있다. 그 가운데서 한두 나라의 경우만 살펴보면:

- 한소리회와 두레방을 중심으로 민간단체들간의 연대와 교류를 해온 사례
- 베트남 : 베트남여성연맹과 한소리회, 아시아재단 간의 교류(2006년):

한소리회는 2006년 하노이에 있는 아시아재단 베트남지부와 베트남여성연맹 본부 사무실을 방문하였다. 그리고 베트남여성연맹에 한국에 국제결혼으로 오는 다수의 사례에서 매매혼적 결혼에 베트남여성들이 노출되어 있음을 주목하고 민간단체에서 이들에게 관심 가져줄 것을 제안하였다. 2006년 당시 연 1만 명 가량의 베트남여성들이 한국남성들과 국제결혼을 통하여 입국하였다. 그들은 대만으로 국제결혼 하는 여성들이 55,000명이며 대만에 팔려가는 자국여성문제에만 관심을 기울였을 뿐 한국의 신부들에게 주목하지 못한 현실을 인식하였고, 앞으로 계속 관심가질 것을 약속하였다. 베트남신부의 문제는 이후 베트남사회와 한국사회 양쪽에 모두 공론화되었다.

- 필리핀 : 필리핀여성들이 이주노동을 해야 하는 것이 국가적 현실이며, 한국사회와는 이주노동자로서, 또는 국제결혼한 한국남성의 신부로서, 또는 오늘 기지촌에서 예술홍행사증으로 입국하는 연예인으로서 상당히 긴밀하게 관계맺기를 하고 있다. 필리핀의 민간활동은 매우 활발하고 뛰어나며, 한국의 민간단체들과도 연계망을 구축하고 다양한 활동들을 공유하고 있다.

좋은 사례로서 2005년 수행한 인신매매방지를 위한 필리핀과 한국의 아시아재단간, 두레방과 칸롱안 센터의 인터넷 프로그램과 이후 두 민간단체간의 연계 활동은 지속적이다. 예를 들면, 귀국지원을 하는 필리핀 여성들 중에 안전상의 문제로 공항에 누군가 나와줄 것을 요청하는 사례, 출산 또는 질병 등으로 집으로 곧바로 갈 수 없는 여성들을 위한 쉼터 입소, 양육비청구소송 등의 지속적 지원 등, 다양한 사례들에서 두레방과 이미 피해여성들을 지원하는 활동을 공유하며 연계망을 쌓아올리고 있다.

CATW_AP의 아시아, 오세아니아 국가들간의 사례공유 네트워크 구축 협력(2010년 6월 7일-9일)을 통한 정보와 기술공유, 역량 강화 : 처음 시도되는 피해자들의 사례구축 연계망으로서 의미 깊은 연대활동이 될 것을 기대하고 있다.

두레방의 연대가 시작은 비록 미미한 차원의 교류라 할지라도 이것이 확대되고 질적으로도 높아지기를, 활동가들간의 힘주기의 기회와 정보의 공유 등을 위해 노력하고, 앞으로도 지속적으로 이어지기를 바란다.

이제는 민간을 넘어서서 국가 간, 정부간의 연계망이 활발하게 이루어져서 잠재적 피해자가 줄어들기를 기대하며 부족한 발제를 마치고자 한다.



인신매매 금지를 위한 국제기준의 국내적 실천

Jean Enriquez 대표

(Coalition Against Trafficking in Women - Asia Pacific)

**발표
3**

인신매매 금지를 위한 국제기준의 국내적 실천

Jean Enriquez 대표

(Coalition Against Trafficking in Women - Asia Pacific)

인신매매의 생존자들, 특히 매춘 피해의 생존자들과 아시아 태평양지역의 권익 옹호자들을 대변하여 대한민국 국가인권위원회가 중요한 인권 문제의 하나로 인신매매에 집중하여 정부, 인권단체, 시민사회기구의 균형 잡힌 대응을 요구하는 것을 환영하는 바이다.

국제 기준, 즉 인신매매라는 세계적인 문제를 바라보는 확립된 보편적인 체제, 인권적인 측면에서의 취약성, 국가차원에서의 약속과 실제 현장에서 일어나고 있는 일을 검토하는 것은 중요하다. 본인은 또한 국제 기준의 국내 도입에서의 어려움의 근원과 관련 촉진 요소를 분석하고자 노력할 것이다. 본 발표는 주로 필리핀의 상황을 다루지만 다른 아시아 국가의 사례에 대해서도 검토할 것이다.

인신매매를 직접적으로 언급하거나 관련 이슈를 다루는 관련 국제기준은 다음과 같다.

1. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)은 제6조에서 인신매매에 대해 조명한다.
2. 1949년의 인신매매금지 및 타인의 매춘행위에 의한 착취금지에 관한 협약(Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others)
3. 특히 여성과 아동에 대한 인신매매 금지, 규제, 처벌에 대한 팔레르모 의정서(Palermo Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children)

그러나 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, UDHR), 시민적 및 정치

적 권리에 관한 국제규약(International Convention on Civil and Political Rights, ICCPR), 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Convention on Economic, Social and Cultural Rights, ICESR), 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (International Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, ICERD), 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families) 등 기본 인권 협약도 인신매매를 통해 침해되는 권리의 종류를 포함하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 협약은 특히 다음과 같은 권리를 포함한다.

1. 생명권, 신체의 자유와 안전(UDHR 제3조)
2. 노예, 예속상태 및 모든 형태의 노예매매로부터의 자유(UDHR 제4조, ICCPR 제8조)
3. 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌로부터의 자유 (UDHR 제5조, ICCPR 제7조)
4. 어디에서나 법 앞에 인간으로서 인정받음 (ICCPR 제16조)
5. 어떠한 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받음(ICCPR 제26조)
6. 도달 가능한 최고 수준의 신체적 정신적 건강 (ICESR 제12조)

일반 국제협약과 인신매매에 대해 별도로 언급하고 있는 협약을 통해 체약국은 이러한 권리를 어떻게 적용하고 있는지에 대한 보고서를 제출해야 한다. 국내법도 이러한 국제적 기준에 맞추어 제정되어야 한다.

필리핀의 인신매매금지법, 또는 Republic Act 9208호는 유엔 국제조직범죄 방지협약 (UN Convention on Transnational Organized Crime)의 부속 의정서인 인신매매 금지를 위한 유엔 의정서, 즉 팔레모 의정서(Palermo Protocol: UN Anti Trafficking Protocol)와 거의 유사한 형태로 통과되었다. 인신매매를 피해자의 “동의”가 의미 없는 범죄로 정의한 것 등 가장 중요한 점이 채택되었다. 여기에서 자신에 강제로 처하게 된 상황에 대한 입증책임을 피해자로부터 경감하는 조치의 중요성을 다시 한번 상기하고자 한다. 중요한 점은 착취(exploitation)의 존재여부이다. 인신매매의 정의에 물리력 사용의 범주

를 벗어난 모든 형태의 인신매매가 포함되므로 타인의 취약함을 이용하는 자로부터 인신매매에 처해진 더 많은 사람들을 보호할 수 있게 되었다. 분명히 유엔 인신매매금지 의정서와 필리핀 국내법은 기본 인권 협약에서도 인정하고 있는 성별, 인종, 계급 및 다른 범주 등에 근거한 사회불평등에 대해 이해하고 있다. 따라서 착취하는 자는 피해자가 “동의”했다고 주장하며 상황을 경감시키는 변명을 할 수 없게 되며, 사회 소외계층은 이러한 원칙에 따라 국내외적으로 보호받게 되는 것이다.

더 나아가 필리핀 국내법은 인신매매 피해자를 사들이는 사람들을 처벌함으로써 인신매매 수요를 감소시킨다. 이는 체약국들로 하여금 수요를 처벌하는 입안을 권장하는 유엔 인신매매 금지 의정서와 일치하는 것이다.

그러나, 새로 도입된 이 법에 따르면 장기간 매춘에 종사한 여성을 “동의한 피해자 (consenting victims)”로 격하하는데, 이는 모순된 개념이자 용어이다. 이들의 모집이나 은닉, 수령 행위는 이들을 조달하는 자나 사는 자에 적용되지 않는가? 어린 시절 성적 학대를 받아 매춘의 길로 접어든 자의 경우 포주나 이들을 사는 자들에 의해 이들의 취약성이 이용되지 않았는가? 유엔 인신매매금지 의정서의 정의에 따라 이들도 인신매매의 피해자가 아닌가? 만일 그렇다면, 왜 우리는 이들을 체포, 기소 수감되어 다시 피해자가 되도록 하는가? 왜 우리는 이들을 은닉하고 받아준 매춘 업계가 처벌 없이 운영되도록 하는가?

RA9208이 통과되었어도 매춘 여성을 처벌하는 오래된 부랑법(Vagrancy Act)이 자동적으로 폐지된 것은 아니다. 매춘에 종사하는 여성과 일부 아동들은 구속되고 범죄자로 기소되어 수감되며, 이 과정에서 많은 경우 경찰 및 수사관들에 의해 성적 학대에 처해진다. 구조의 대상이 되는 사람들은 강제나 기만에 의해 그러한 상황에 처해진 자이다.

이는 여성차별철폐(CEDAW) 위원회가 매춘 여성들에게 “교육과 경제적 기회” 등 적절한 선택권을 제공하여 “착취나 인신매매에 대한 취약성을 감소하거나 없애”고 “이들을 사회에 재동화 시키고 착취와 인신매매의 피해자인 여성과 소녀들에게 갱생과 사회 통합, 경제권 등을 제공”하라는 권고에도 불구하고 시행되었다.

CEDAW 위원회는 또한 필리핀 정부에 “인신매매 가담자와 여성 매춘을 착취하는 자를 기소하고 처벌하며 인신매매 피해자에 보호를 제공”할 것을 촉구했다. 여성단체는 이

를 통해 인신매매 생존자와 옹호자들이 주장하는 매춘금지법의 입안을 주장하지만, 이는 필리핀 의회에서 거의 10년 동안 웃음거리로 그쳤다. 이 법안이 통과되면 개정 형법에서 부랑법 조항이 폐지되고 매춘 여성과 아동을 매매하는 사람에 대한 처벌이 강화되어 수요를 줄이게 되므로 유엔 인신매매금지 의정서를 준수하게 되는 결과로 이어진다.

필리핀 정부는 고용촉진 프로그램의 일환으로 노동력 지속적으로 수출한다. 글로리아 아로요 정부 하에서 매년 백만 명에 달하는 이주 노동자들이 해외 파견의 대상이 된다. 이는 “...정부는 경제성장과 국가발전의 수단으로 해외고용을 도모하지 않는다”는 Republic Act 8042에 상치하는 것이다. 더 나아가 본 법이 (RA8042) 기존 노동 및 사회법률, 합의, 선언 및 결의를 비롯한 다른 보호조치에 따라 필리핀 이주노동자의 권리가 보호되는 국가로만 노동자들을 보낼 수 있도록 하는데 반해 2백만 명 이상의 해외 필리핀 노동자들은 이들의 권리 보호가 매우 취약한 걸프 지역 국가에서 일하고 있다.

유엔 이주노동자위원회(UN Migrant Workers Committee)에 제출한 필리핀 국가보고서에 대한 필리핀 이주민 권리 단체의 대응을 인용하면 “노동력 수출정책의 일환으로 필리핀 정부는 필리핀 노동자를 수용하는 국가들과 협상을 진행하지만 현재로서 전체 193국가 및 행정지구 중 9%와 합의를 도출했을 뿐이다.” 국내에서 일자리를 창출하기 보다 해외 고용을 촉진하여 많은 사람들이 필사적으로 일자리를 찾게 되었고, 이들 중 대부분은 여성으로 거의 선택권이 없는 자들이다. 본인이 소속된 단체의 도움을 받은 인신매매 피해여성 중 다수는 국내에서는 3~4개월 밖에 일할 수 없기 때문에 필리핀을 떠나야 했다고 한탄했다. 일부는 대만에서 2개의 일자리에서 18시간 동안 근무하지만 제대로 된 음식도 먹지 못하고 고용주로부터 강간을 당했다. 다른 경우에는 알선을 통해 일본 남성과 결혼했으나 이 과정에서 포주와 허울상의 “배우자”로부터 강간 당하고 그 동안 발생한 빚을 갚기 위해 매춘에 종사하게 되었다.

만연한 빈곤, 여성의 성 상품화와 성을 구매하고자 하는 남성의 분명한 수요 등으로 인해 새로운 형태의 인신매매가 등장한다. 우리는 최근 사이버/인터넷 매춘으로부터 여성들을 구하기 시작했다. 젊은 여성들이 웹캠 앞에서 성적인 행위를 하면 호주나 미국에서의 구매자들이 웨스턴 유니언을 통해 송금하거나 신용카드로 계산하고 이들을 볼 수 있도록 하는 것이다. 이들을 사는 사람은 다른 성적 인신매매 사건과 동일하다. 우리가 놀랐던 점은 이 경우에도 젊은 여성들이 과거 어린 시절 성적인 학대를 받은

경험이 있다는 것이다.

국내 환경에서 국제적인 기준을 완전히 준수하는데 있어서의 어려움은 아래와 같이 구분해 볼 수 있다.

1. 정책 입안가와 도입 담당자의 인식. 사회가 성폭력의 희생자가 된 여성이 그러한 폭력을 “자초했다”는 오래된 가부장적인 사고에 깊이 몰들어 있으므로, 우리는 많은 국회의원, 정부관료 및 사법당국자들이 여성(일부의 경우 아동)들이 인신매매로 인해 매춘의 길에 들어서게 되는 경우 등 자신들이 처한 성적 폭력에 대해 비난을 받아야 한다고 생각한다는 현실을 받아들일 수 밖에 없다. 이로 인해 피해자를 보호하고 범죄자를 처벌하기 위한 인신매매 금지법(또는 관련 법안)이 중요하게 인식되지 못한다. 이는 이들 매춘 여성과 아동을 매매하거나, 매춘 시설을 소유하거나, 단순히 성 산업계의 존재 자체를 무시하는 정부 관료가 지속적으로 자행하는 학대를 나타내기도 한다. 피해자들을 도와준다고 하는 과정 속에서도 이들을 비난하는 일선 정부 당국의 윤리적 태도도 문제이다. 마지막으로 이 문제에 대한 심각한 고려와 인신매매 금지법에 대한 특별한 고려의 부재는 인신매매 사건의 낮은 유죄판결 비율에서도 나타난다.
2. 정치적 의지. 이는 첫 번째 어려움과 관련되어 있으나 별도로 언급할 필요가 있다. 일부 정부 지도자들이 인신매매의 역학관계를 이해하고 있다고 밝히면서 국제 기준 작성에 참여했기 때문이다. 그러나 필요한 법안의 국내통과는 “정치적으로 시급한” 현안에 비해 중요도가 떨어진다. 자금 제공자들이 별도의 노력을 하거나 미국 인신매매 보고서가 작성되기 전까지 사건에 대한 철저한 수사 및 효율적인 기소가 필요하다. 2008년까지 전체 인신매매 사건 중 1%만 유죄판결을 받았으며 21%는 기각, 또는 취소 되었고 35%는 아직 진행 중이다. 지방 정부기관은 인신매매 통제에서 핵심적인 역할을 맡는데, 기관장이 업소를 일부 소유하고 있거나 매춘 이용자가 아니면 지역 내 성 산업계 보호에 연루 되었다고 알려지면서 관할 지역 내에서 법을 집행하려는 정치적 의지가 의문시 되고 있다.
3. 사회 경제적 및 문화적 구조. 교육, 언론 및 심지어 가족 차원에서도 젊은 여성들의 성적 착취에 대한 취약성을 계속 강화하고 있다. 여성을 하등 시민으로 보며,

성적으로 수동적인 객체이자 가정 주부로 보는 반면 남성은 공격적이고 여성에 비해 우월하며 성적인 힘이 넘친다고 보는 성별에 대한 정의는 여성과 아동이 주로 피해자가 되고 남성이 범죄자가 되는 인신매매를 비롯한 성에 기반한 범죄의 기초가 된다. 이러한 정의와 빈곤, 인종/민족과 연령에 기반한 차별이 결합되어 특히 농촌이나 토착민 출신의 여성과 아동의 인신매매에 대한 취약성이 증가한다. “더 나은 사람과의 결혼”은 여성이 경제적, 사회적 신분상승을 위한 수단으로 여겨진다. 한편, 북쪽지방 출신의 남성은 반대의 입장으로 남쪽지방 출신 여성의 이국적인 이미지에 매력을 느낀다.

취약한 여성 및 아동과 이들을 사는 남성 사이에서 부당한 이윤을 챙기는 글로벌 인신매매가 있다. 가족, 심지어는 학교나 언론에 의해 성적 착취가 조장되는 사회에서 큰 시장기회가 있음을 알고, 인신매매 여성과 아동을 공급하는 자에서부터, 불법적 모집책, 여행사 직원, 운송회사, 항공사 직원, 이민당국, 포르노물 제작자, 매춘업소 소유자 및 마약거래상 등 더 많은 사람들이 인신매매를 통해 부당이득을 취하고자 한다. 이 거대한 산업으로부터 이윤을 얻는 사람들은 권력 있는 사람인 경우가 많아 정치적 영향력을 통해 매춘이 용인될 수 있는 행위라고 홍보하기도 한다. 또한 성 산업에 종사하는 여성이 HIV/AIDS가 없으면 성 산업계를 용인해야 한다는 사고를 조장한다.

이는 국제적 기준을 국내에서 적용하는데 따른 어려움을 일반적으로 나타내는 것이다.

아시아 태평양 지역에서 인신매매 금지법이 통과되었을지 모르지만 절대 다수의 법안은 아동을 보호하지만 성인으로 인신매매의 피해자가 된 사람, 특히 매춘에 종사하는 사람들에게 보호를 제공하기에 앞서 조건을 제시한다. 인도에서 비 윤리적인 인신매매법(Immoral Trafficking in Persons Act)은 인신매매 금지단체가 주장하는 대로 여성에 대한 처벌조항을 폐지하고 매춘의 구매자를 처벌하기 위한 개정이 아직 이루어지지 않았다. 네팔의 인신매매금지법(Anti Trafficking Law)은 인신매매에 가담한 자(여성일 수 있다)와 구매자 모두를 처벌한다. 남아시아 지역에서 인도, 네팔, 파키스탄은 유엔 인신매매금지 의정서를 아직 비준하지 않았다.

말레이시아, 일본, 싱가포르 등 아시아에서 인신매매된 사람들을 받아들이는 나라들

은 인신매매의 공급 측면에 대해 말하지만 인신매매된 여성과 아동들에 대한 현재의 수요를 포괄적으로 다루고 있지 않다. 말레이시아는 인신매매 피해자를 포함해 신원증명서 없는 이주민에 대한 단속을 지속적으로 시행한다. 일본은 유엔 인신매매금지 의정서를 비준하지 않았으며 국내적으로도 포괄적인 인신매매 금지법이 없다. 싱가포르 는 인신매매가 심각한 국내 문제라는 점을 부정하고 있으며 마찬가지로 포괄적인 인신매매 금지법이 없다.

우리는 이렇게 한자리에 모여 논의를 통해 담당자들이 문제에 대해 깊이 고찰하고 분석하도록 하는 계기가 될 것이라는 점에 기대하고 있다. 문제의 핵심에 성, 사회 경제적, 정치적 불평등이 자리하고 있다는 점을 이해하면 이 문제에 대해 전략적이고 철저한 대응이 가능해 질 것이다. 패널 토론자 여러분이 인신매매 피해자 생존자 통합에 대한 좋은 사례에 대해 알려 주실 것으로 생각하고, 본인은 수요 측면을 어떻게 다룰 것인가에 대해 말씀 드리면서 마무리 하고자 한다. 유엔 인신매매금지 의정서에 따르면 “체약국은 양자간 및 다자간 협력 등을 통해 입법이나 교육, 사회문화적 조치 등을 취하거나 강화시켜 인신매매로 이어지게 되는 모든 형태의 착취, 특히 여성과 아동에게 가해지는 착취를 조장하는 수요를 줄이도록 해야 한다.” 아태지역 인신매매척결연대(CATW AP)는 2004년부터 3일간의 교육 캠프를 운영하여 16세에서 21세 사이 젊은 남성들에게 성별과 관련된 문제, 성생활, 인신매매, 매춘에 대한 교육을 실시해왔다. 이 캠프에서 소년기에 사회적으로 습득된 내용을 재고하게 된다. 남성에 대해 배운 방식이나 행동이 주변 여성들과 자기 자신, 주변 환경에 어떤 영향을 미쳤는지 돌아보게 된다. 마지막으로 인신매매 생존자들과의 대화를 통해 매춘에 대해 가지고 있던 잘못된 생각에서 벗어나게 된다. 이들은 성평등을 위한 청년과 학생 모임(Youth and Students Advancing Gender Equality)이라는 전국적 조직을 형성했다. 이러한 캠프는 태국에서도 시행 중이며 인도와 인도네시아에서도 시행될 예정이다. 마지막으로 남성에 대한 다른 시각을 제시하며 마치고자 한다. (29초 동영상 상영)

발표
3

Domestic Implementation of International Standards Combating Human Trafficking

Jean Enriquez 대표

(Coalition Against Trafficking in Women - Asia Pacific)

First, let me say that in behalf of trafficking survivors, especially those from prostitution, and advocates in the region, I am very happy that the National Human Rights Commission of Korea is focusing on trafficking in persons as a major human rights issue, meriting coordinated responses from the governments, human rights institutions and civil society organizations.

It is indeed important to review the international standards - the established universal frameworks in viewing the global problem, the nuances of such a human rights perspective, the commitments made by states and what is happening in reality. I will also attempt to analyze the roots of challenges in domestic application, as well as facilitating factors therein. My paper will primarily cover the realities in the Philippines, but will also look later at other Asian examples or cases.

To review thus, the relevant international standards which have explicit mention of human trafficking or closely related issues are:

1. the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), putting particular attention to Article 6 on Trafficking;
2. the 1949 Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others; and
3. the Palermo Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children.

But fundamental human rights instruments such as the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), the International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR), the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights (ICESR), the International Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (ICERD), and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families can similarly be referred to as containing lists of rights violated in trafficking cases. These instruments contain, among several others, the rights to:

1. life, liberty, security of person (Art. 3, UDHR),
2. freedom from slavery, servitude and all forms of slave trade (Art. 4, UDHR; Art. 8, ICCPR)
3. freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (Art. 5, UDHR; Art.7, ICCPR),
4. recognition everywhere as a person before the law (Art.16, ICCPR),
5. non-discrimination to the equal protection of the law (Art. 26, ICCPR),
6. highest attainable standard of physical and mental health (Art. 12, ICESR).

Through both sets of general instruments and those that make particular reference to trafficking, states parties are obliged to submit reports on how the rights are being implemented. National legislations are to be crafted in harmony with these international standards.

In the Philippines, the anti-trafficking law or Republic Act 9208 was passed as an almost exact copy of the Palermo Protocol or the UN Anti-Trafficking Protocol, attached to the Main Convention on Transnational Organized Crime. Its most salient points, such as the definition of trafficking as a crime where the “consent” of the victim is rendered irrelevant, are adopted. Let me just reiterate how significant it is to remove from the victim the burden of proof that she was forced. The important point is the presence of exploitation. That the definition includes all means of trafficking beyond the use of force allows the protection of more persons trafficked by those who take advantage of their vulnerability. Clearly, both

the UN Anti-Trafficking Protocol and the Philippine law understand the presence of inequalities in society - may they be of sex, race, class and other categories - inequalities recognized also by the fundamental human rights standards. Thus, exploiters are not given mitigating excuses to say that victims “consent,” and the marginalized is protected domestically and internationally by these principles.

Moreover, the Philippine law discourages demand in trafficking by punishing the buyers of trafficked persons, in accordance with the UN Anti-Trafficking Protocol, which encourages states to legislate against demand.

However, implementers of the law still relegate women who have been in prostitution for a long time as “consenting victims” which is a contradiction in terms and concept. Does not the act of recruitment, or harboring or receipt of persons been applied to them by either procurers or buyers? Was their vulnerability not taken advantage of by pimps or buyers when they entered prostitution because they have been sexually abused as a child? Are they not, by UN Anti-Trafficking Protocol definition, trafficked, too? If so, why do we allow them to be victimized all over again by allowing them to be arrested, prosecuted and jailed? Why do we allow the prostitution establishments that harbor and receive them to operate with impunity?

Even as RA 9208 was passed, the age-old Vagrancy Law, which punishes women in prostitution, was not automatically repealed. Women, and sometimes children, in prostitution are arrested, prosecuted as criminals, jailed and in many cases sexually abused by policemen and investigators in the process. Persons that are rescued are those who have been forced or deceived.

This is despite the fact that the CEDAW Committee recommended “educational and economic opportunities” for women in prostitution to provide them adequate options “thereby reducing and eliminating their vulnerability to exploitation and traffickers” and “reintegrat[ing them] into society and provid[ing] rehabilitation, social integration and

economic empowerment programmes to women and girls who are victims of exploitation and trafficking.”

The CEDAW Committee also urged the Philippines to “prosecute and punish traffickers and those who exploit the prostitution of women, and provide protection to victims of trafficking.” Women’s groups invoke this even as the anti-prostitution bill being pushed for by survivors and advocates has been languishing in the Philippine parliament for almost a decade now. The said bill would have repealed the Vagrancy Act provision in the Revised Penal Code and increased the penalties against buyers of women and children in prostitution, thereby discouraging demand, in compliance also with the UN Anti-Trafficking Protocol.

The Philippine government similarly continues to promote labor export as an employment program. Under the administration of President Gloria Macapagal-Arroyo, a million migrant workers are targeted for overseas deployment every year, contradicting Republic Act 8042 which states that “...the State does not promote overseas employment as a means to sustain economic growth and achieve national development”. Moreover, whereas the law (RA 8042) allows the deployment of workers only in countries where the rights of Filipino Migrant Workers are protected based on existing labour and social laws, agreements, declarations and resolutions, and other protective measures, there are more than 2 million overseas Filipino workers in many of the Gulf countries where their rights are very difficult to protect.

To quote the reply of Philippine Migrants’ Rights Groups to the Philippine Report to the UN Migrant Workers Committee, “As part of its labor export policy, the Philippine government negotiates with labor receiving countries of Filipino workers, but at present has forged agreements with only 9% of the total 193 countries and territories.” The push for overseas employment, instead of creation of local jobs, puts a huge population of people desperate for jobs, majority of whom are women, in a position of lack of choice. Many trafficked women that we have helped lament that they are pushed to leave the country because the jobs they get locally last only for three to four months. Some end up in

Taiwan with two employers, working for 18 hours, without decent food, then raped, too, by the employer. Or they would end up marrying a Japanese man, through arrangements, similarly raped in the process by the pimp and the supposed “spouse”, then land in prostitution to pay off incurred debts.

Massive poverty, the sexualization by the environment of women’s bodies, and the unquestioned demand by men for commodified sex bring about new forms of trafficking. We have been recently rescuing women trafficked to cyber- or internet prostitution. Young women are made to perform sexual acts in front of a webcam, while a buyer from Australia or the US watches after sending money to the establishment owner via Western Union or by swiping a credit card. The profile of the buyers is the same as those of other sex trafficking cases. The young women, strikingly for us, also suffered from previous childhood sexual abuse experiences.

Challenges in faithfully implementing the international standards in local settings can be summarized into the following points:

1. Consciousness of policy-makers and implementers. As societies are steeped in old, patriarchal thinking that women who are sexually violated “invited” the violations that were done to them, we have to contend with the reality that numerous legislators, government officials and law enforcers maintain the thinking that women (and sometimes even children) are to be blamed for the sexual violence, such as trafficking into prostitution, that they have suffered. This reflects in the lack of prioritization for an anti-prostitution bill (or relevant laws for that matter) that will protect the victims and punish the perpetrators. This also manifests in the continuing abuse of women and children in prostitution even by government officials who buy them, own prostitution establishments or simply ignore the existence of the sex industry. There are also ethical issues when frontline government agencies blame victims even in the process of supposedly assisting them. Finally, this lack of in-depth awareness of the issue and

special provisions of the anti-trafficking law shows in the low level of conviction of trafficking cases.

2. Political Will. This relates to the first challenge, but has to be mentioned, because some government leaders profess understanding of the dynamics of trafficking as well as involvement in the drafting of the international standards. However, the work of passing the necessary bill domestically takes a backseat compared to “politically expedient” agenda items. Thorough investigation and efficient prosecution of cases are wanting until funders make an extra push or the US Trafficking in Persons Report is due. By 2008, only 1% of cases were convicted, 21% were dismissed, dropped or withdrawn, while 35% are still waiting for resolution. Local government units are critical levels of governance whose political will to implement the law on the local level are challenged as they are known to be involved in protecting the local sex industry, if their leaders are not part-owners of establishments or buyers themselves.

3. Socio-economic and Cultural Structures. Education, the media and even families continue to reinforce the vulnerability of young women to sexual exploitation. Gender definitions of women as secondary human beings, passive sexual objects and homemakers on the one hand, and definitions of masculinity as aggressive, superior to women and sexually virile are at the base of gender-based violence that includes sex trafficking, where women and children become the majority of victims, and men become the perpetrators. These, combined with poverty, discrimination based on race/ethnicity and age, exacerbates the vulnerability of women and children to trafficking, especially those coming from the rural areas or indigenous groups.

“Marrying up” is being seen as a channel for women’s economic and social uplift. Meanwhile, men from the North are on the flipside of the coin and are attracted to the exoticized images and vulnerability of women in the South.

Between the vulnerable women and children on the one hand, and the men who are buying on the other, is the globalized business of trafficking where exploiters profit.

Finding a huge market among men across societies socialized by their own families, even by schools and by the media to act out exploitative sexuality, more and more sectors of profiteers are drawn to trafficking - from the procurers, to the illegal recruiters, to travel agents, to shippers, airline personnel, immigration officials, pornographers, establishment owners and drug pushers. Those who profit from this huge business have become a politically potent sector as they overlap with those in power, even promoting the idea that prostitution is acceptable. They also push the idea that the sex industry should be tolerated as long as the women are free from HIV/AIDS.

This is the general context where challenges in the implementation of international standards reside.

In the region of Asia-Pacific, laws against trafficking may have been passed but a huge majority are protective of children but provides conditions or qualifies protection of adults trafficked, especially to prostitution. In India, the Immoral Trafficking in Persons Act is yet to be amended to remove penalties against women and to punish the buyers, as pushed by anti-trafficking advocates. The Anti-Trafficking Law in Nepal punishes both those who engage in prostitution (which can be the women), as well as the buyers. India, Nepal and Pakistan in South Asia have not ratified the UN Anti-Trafficking Protocol.

Countries receiving trafficked persons in Asia, such as Malaysia, Japan and Singapore address the supply side of trafficking but have yet to comprehensively address the local demand for trafficked women and children. Malaysia continues its raids targeting undocumented migrants, including trafficking victims. Japan has not yet ratified the UN Anti-Trafficking Protocol and has no comprehensive anti-trafficking law. Singapore denies human trafficking as a significant local problem and has no comprehensive anti-trafficking law as well.

We are optimistic that this coming together will seriously challenge duty-bearers to an

in-depth look and analysis of the issue. To understand that at the core of the problem are inequalities - gender, socio-economic and political - will facilitate thorough and strategic responses to the issue. As some in the panel may be presenting good practices on integration of victims-survivors of trafficking, I would like to end by presenting how we contribute to the addressal of the demand side. Because as the UN Anti-Trafficking Protocol provides, “States Parties shall adopt or strengthen legislative or other measures, such as educational, social or cultural measures, including through bilateral and multilateral cooperation, to discourage the demand that fosters all forms of exploitation of persons, especially women and children, that leads to trafficking.” CATW-AP has been educating young men, aged 16-21, in three-day education camps on gender issues, sexuality, trafficking and prostitution since 2004. In those camps, the boys’ socialization are revisited by them. They reflect on the impact of their learned concepts and behavior on masculinity to women around them, to themselves and to their environment. Finally, they are able to talk to a survivor of sex trafficking and erode their myths about prostitution. To date, we have more than 300 young male advocates who say no to buying women and children in prostitution. They have formed a national organization called Youth and Students Advancing Gender Equality. These camps have been replicated in Thailand, and will soon be brought to India and Indonesia. I wish to end by promoting a different notion of masculinity. (Show 29-second video.)



인신매매와 난민보호: UNHCR의 견해

Christian Baureder 법무관
(UNHCR 한국대표부)

토론 1

인신매매와 난민보호 : UNHCR의 견해

Christian Baureder 법무관 (UNHCR 한국대표부)

1. 유엔난민고등판무관사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 이하 “UNHCR” 또는 “사무소”라 한다)는 각 국가가 피해자들의 심각한 인권 유린을 수반할 수 있는 범죄인 인신매매를 근절하기 위해 기울이는 노력을 소중히 여기며 이들의 정당한 관심에 공감하는 바이다. UNHCR은 특히 본 범죄의 인도적인 결과에 관심을 기울이며 인신매매에 대해 인권에 기초한 접근법을 취해 범죄자를 구속·기소하는 것을 넘어서 인신매매의 피해자나 인신매매의 위협에 처해 있는 개인의 보호 필요성을 처리할 수 있는 조치를 도입할 것을 촉구한다.
2. 인신매매에 대한 UNHCR의 관심과 활동을 나타내는 아래의 내용에 더불어 UNHCR은 인신매매 방지와 피해자 보호와 관련된 다음의 핵심적인 문제를 조명한다.
 - 인신매매라는 범죄는 피해자의 기본권과 경우에 따라서는 이들 가족의 권리를 침해할 수 있다. UNHCR은 국가들이 이 범죄 근절에 부여하는 중요성을 인식하면서도 이를 위해 취해진 조치가 강제송환금지원칙과 피해자의 인권을 존중하여 이들이 잠재적으로 국제적인 보호를 받을 수 있다는 점을 고려하여 도입될 것을 촉구한다.
 - 인신매매의 희생자였거나 인신매매될 위협에 처해있는 사람은 박해를 받을 충분한 근거가 있는 공포가 있거나 심각한 위해에 처해질 위험이 있다. 국가는 인신매매 근절을 담당하는 당국과 국제적 보호를 제공하는 당국 간 적절하고 효과적인 위탁 시스템이 마련되도록 해야 한다. 이러한 조치는 강제송환금지원칙을 완전히 준수해야 한다.
 - 인신매매의 피해자이거나 위협에 처해있는 사람들이 잠재적으로 국제적인 보호를 필요로 할 수 있다는 점을 고려해야 한다. 여기에는 1951년 난민의 지위에 관한

협약에서 정의한 보호의 필요와 인도적 지위나 다른 임시적 보호 체제 등 보완적 형태의 보호 필요성에 대한 평가 등이 포함된다.

- 인신매매 피해 아동의 특수한 보호 필요성을 위해 특별한 조치가 필요하다. 이러한 조치에는 아동의 최선의 이익에 대한 공식적인 결정과 아동의 국제적 보호에 대한 필요성의 체계적 평가 등이 포함되나 이에 국한되지 않는다.

I. 인신매매와 관련된 UNHCR의 관심과 활동

1. UNHCR은 유엔총회로부터 난민들에 국제적 보호를 제공하고 난민 문제에 대한 영구적인 해결책을 강구하라는 임무를 부여 받았다. UNHCR의 임무의 인적 관할(ratione personae)에는 또한 비호신청인, 귀환민, 무국적자와 특수한 상황에서의 국내 실향민도 포함된다.

2. 인신매매라는 문제나 인신매매의 피해자는 UNHCR의 임무나 1951년 난민의 지위에 관한 협약 및 1967년 의정서(이하 “1951년 협약”이라 한다)에 근거한 적용 범위에 해당하지 않는다. 그러나 인신매매에 대한 광범위한 국제적 대응의 일환으로 UNHCR은 인신매매가 UNHCR의 보호대상자에 영향을 미치는 경우 상황에 개입한다. 다음의 경우 특히 그러하다.

- 난민과 다른 보호대상자(비호신청자, 귀환민, 무국적자 및 국내 실향민)들이 인신매매의 피해자가 되지 않도록 하며, 이미 인신매매의 피해자가 된 경우 이들 보호대상자의 필요에 대처한다.
- 인신매매를 당한 경험으로 인해 발생할 수 있는 인신매매의 피해자(또는 인신매매의 위협에 처한 자)의 국제적 보호에 대한 필요가 적절히 확인될 수 있도록 한다.
- 신분증명서가 없는 인신매매 피해자들이 무국적자가 되지 않도록 하며, 무국적자가 인신매매의 피해자가 되지 않도록 하기 위해 신원과 국적을 확립하도록 하는 국가의 조치를 지원한다.

3. 인신매매에 대한 UNHCR의 개입과 관련 행동은 인신매매라는 범죄가 피해자의 인

권을 유린하고 심각한 위협을 가하며, 보호대상자의 복지를 보장하기 위해 국제적 보호 조치가 필요할 수 있다는 전제에 기초한다. 이는 박해나 다른 심각한 인권 위반에 처할 위험이 있어 본국으로 돌아가지 못하는 인신매매의 피해자들에게는 불충분하다. 이러한 사람들은 1951년 협약 및 국제인권법에 따른 국제적 보호나 국내법에 따른 보완적 보호를 받아야 한다. 여기에는 무엇보다도 강제송환으로부터의 보호와 많은 경우에 있어 비호나 다른 보호적 지위의 제공이 포함된다.

4. UNHCR은 난민과 다른 보호대상자들에게 인신매매의 다양한 유형과 이에 따른 위협에 대해 공지하는 등 정보 유포를 통한 **인지도 고취활동**으로 **예방**에 참여하고 있다. UNHCR은 또한 **보호대상자가 처해 있는 위협의 조기 파악** 및 특정 취약집단을 보호하기 위한 조치를 포함한다는 차원에서 난민과 다른 보호대상자의 상황을 판단하고 모니터링 하는 과정에서 인신매매를 고려변수 중의 하나로 포함했다.
5. 인신매매 피해자에 대한 **보호**를 기하기 위해 UNHCR은 인신매매에 대한 국가 전담반 참여 등 국가들이 비호와 관련된 사항을 민감하게 다루는 인신매매 금지법안과 관행을 도입할 것을 촉진하는 등 **옹호(advocacy)** 노력을 기울여왔다. 이러한 활동은 주요 당사자들 간 비공식적 위탁시스템의 설립으로 이어져 인신매매의 피해자와 인신매매의 위협에 처해있는 개인이 필요한 경우 **보호와 지원**을 받을 수 있도록 하는 결과로 이어졌다.
6. UNHCR은 또한 **난민지위인정**을 담당하는 국가 비호 당국자들에게 지원을 제공하며 **훈련과 능력 배양**을 위해 노력해왔다. 여기에는 “1951년 난민의 지위에 관한 협약이나 1967년 의정서 제1조 A(2)를 인신매매 피해자와 인신매매의 위협에 처해있는 개인에 적용(Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked)”에 대한 가이드라인에 기초한 교육 등이 포함된다.¹⁾
7. 나아가 UNHCR은 주기적으로 구치소 등을 방문하고 국경 감시를 수행하여 다양한 이주민 사이에 섞여 이동하는 난민의 입국을 평가하고, **인신매매 피해자**나 인신매매의 위협에 처한 개인이 **확인**될 수 있도록 한다.

8. **영구적인 해결책**으로 난민 인신매매 피해자의 현지동화는 특히 어려운데, 이들이 과거 겪은 정신적으로 상처가 되는 경험 때문이다. 일부 인신매매 피해자는 일차 비호국에서도 계속 위협에 처해진다. UNHCR은 그러한 상황에서 재정착을 통한 해결책을 모색해 피해자와 이들의 가족이 효과적인 보호를 받을 수 있도록 하기 위해 노력한다.

II. 국제적 보호를 필요로 하는 인신매매 피해자에 적절한 보호를 제공하기 위한 체제 구축에서의 공통적인 어려움

1. UNHCR의 의뢰로 “인신매매 피해자의 파악과 국제적 보호 필요 판단 절차로의 위탁(The Identification and Referral of Victims of Trafficking to Procedures for Determining International Protection Needs)”²⁾이라는 이름으로 행해진 최근의 연구조사에 따르면, 국제적 보호 시스템과 인신매매 피해자 보호를 위한 시스템 간의 상호보완성을 기하는 데 있어 국가 관행에서 다수의 문제점이 있다. 많은 나라에서 다음이 문제점으로 파악되었다.

개념적인 장애물 :

- 보호 대 법집행 : 대부분의 국내 인신매매 금지법은 인신매매 피해자의 보호를 인신매매자 기소를 위해 당국에 협조하는지에 따라 조건부로 제공한다. 결과적으로 (보복의 위협 등으로 인해) 매매자에 반대되는 증언을 거부하는 인신매매 피해자는 보호를 받지 못한다.
- 송환 대 국제적 보호 : 많은 국가 차원의 인신매매 금지 시스템은 여전히 모든 인신매매 피해자에 대해 본국송환을 가장 선호하는 장기적 해결책으로 고려한다. 이는 본국 귀환 시 이들이 인신매매에 다시 처하게 될 가능성이 높다는 신뢰성 있는 증거에도 불구하고 진행되는 것이다. 국가 인신매매 보호 시스템과 국제적 보호 시스템은 따라서 보완적인 절차가 아니라 둘 중에 하나를 선택해야 하는 것으로 잘못 이해되고 있다.

- 인신매매 피해자 대 불법 이주민 : 일부 국가에서 인신매매 피해자들은 확인 즉시 추방에 처해지는데 이들이 국제적 보호를 누릴 권리가 없는 불법 이주민으로 간주되기 때문이다.
- 정치적 합의 부족 및 불충분한 자원 배분 : 취약한 이주민들은 주로 서류 없이 입국한 이주민들을 둘러싼 최근의 부정적인 정치적인 분위기에 영향 받는다. 이러한 상황 때문에 이들에 대한 보호제공의 필요성에 대한 정치적 합의 도출이 어려워진다.

조직상의 장애물 :

- 효율적인 법체제의 부재 : 기능적 확인, 위탁 및 평가 시스템은 신원확인국과 국제적 보호 조치를 포함하는 이중 국내법체제의 존재여부에 따른다. 이들 체제 중 하나라도 없는 경우 인신매매 피해자 보호에 심각한 장애가 발생한다.
- 위탁 기관의 전문성 부재 : 연구가 진행된 국가들 중에서 일상적으로 인신매매 피해자의 국제적 보호 필요성을 다룬 한 국가를 제외하고 거의 모든 나라에서 국제적 보호 절차로의 위탁은 기껏해야 임시적이다. 국내 인신매매 금지 체제 내에서 활동하는 법률 조력자들이 다양한 국제적 보호에 대해 적절히 알지 못하기 때문에 위탁 체제 전반과 모든 인신매매 피해자의 국제적 보호에 대한 접근에도 부정적인 영향을 미친다.
- 별도로 운영되는 인신매매 금지와 국제적 보호(IP) 시스템 : 대부분의 국가 인신매매 금지 시스템은 다양한 정부, 국제기구 및 NGO 파트너와 조율을 담당하는 주관 기구가 이끈다. 그러나 비호절차를 책임지는 당국이 이러한 조율 기관에 연결되는 경우는 극히 드물다.
- 불완전한 데이터 수집 : 검토 대상 국가 중 어떤 곳도 인신매매에 대한 자료를 중앙 기관에 전달하지 않았다. 더욱이 이미 파악된 인신매매 피해자의 수, 국제적 보호로 위탁된 개인의 수 및 궁극적으로 국제적 보호를 제공하거나 기각하게 된 사유 등에 대한 정보 취합이 체계적이지 못하다.
- 불충분한 훈련 : 훈련 워크숍이 국내 인신매매 체제 내에서 연결된 다수의 파트너

사이에서 지속적으로 진행되지만, 이러한 훈련에는 인신매매 피해자의 국제적 보호에 대한 잠재적 필요와 법률 구조 및 체계적인 위탁 조치의 중요성이 누락되어있다.

Ⅲ. 인신매매 피해자에 대한 보호 및 지원 강화와 관련된 확고한 국가 권고사항

1. UNHCR은 1951년 협약에 근거하여 인신매매의 피해자로 파악된 사람들의 국제적 보호의 필요성을 완전히 파악하는 조치의 중요성을 재확인하고자 한다.
2. 다음의 국가 권고사항은 앞서 논의된 연구조사 결과의 일부분과 국내적 수준에서 인신매매 피해자에게 국제적 보호를 제공하기 위한 UNHCR의 노력에서 기인한 결과를 반영하고 있다. 난민 보호에 관한 UNHCR의 임무에 기초하여 이들 권고사항은 인신매매 피해자에 대한 보호와 지원을 강화할 수 있는 방법을 국가들이 고려하고 개발할 수 있도록 지원하며 출신국과 이동 중에 지나게 되는 국가에서의 예방노력을 지원하려는 목적을 지니고 있다.
 - 인신매매를 근절하고 피해자를 보호하고 지원하기 위한 **법적·기구적 체제**는 강화되어야 한다. 여기에는 이 문제에 대한 고위급 부처간 통합, 국가행동계획의 도입, 관련 정부 기관의 대표자와 국제기구 및 국내단체가 참여하는 **전담그룹** 설치 등이 포함된다.
 - **국내 비호 담당 당국자들과 인신매매 피해자를 위한 조직을 대상으로 하는 교육 프로그램이 강화되어야 한다.** 여기에는 난민의 정의를 연령과 성별에 주의하는 방식으로 해석하고, 인신매매 피해자(혹은 인신매매의 위협에 처해있는 개인의 필요)에게 난민 및 다른 보호적 지위를 인정하는 기준 등에 대한 교육이 포함된다. 인신매매 피해자의 국제적 보호 필요에 대한 지표 등도 포함되어야 한다.
 - 필요한 모든 조치를 취해 국가 비호 당국을 포함한 정부기관, 국제기구 및 시민사회기구 등이 **인신매매 피해자의 보호 필요성을 전반적으로 평가하는 데** 참여할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 기술적이고 인도적인 관점에서 개별 사안 별로 어떠한 보호 조치가 가장 적절한지 판단할 수 있고, 다수의 보호 체제가 존재하는

경우 적절한 위탁 체제가 마련되도록 기할 수 있다.

- 국제 난민법 모듈이 관련 정부당국자(이민당국, 경찰, 검찰, 판사 등)에 시행되는 **인신매매에 대한 국가 전문가 교육 프로그램**에 포함되어 강제송환금지(non refoulement) 및 난민의 차별금지 원칙 등 국제적 보호의 필요성이 적절히 파악 및 처리될 수 있도록 한다.
- **인신매매 피해 소년 소녀의 보호를 위한 구체적인 안전장치**가 마련되어 다음을 포함해야 한다. (a) 아동의 최선의 이익에 대한 공식적인 결정, (b) 후견인 임명 등 아동이 필요로 하는 보호 조치 도입, (c) 아동의 인신매매 상황에서 부모가 행한 역할에 대한 정보 수집, (d) 가족 추적 및 재결합의 문제, (e) 보호자를 동반하지 않거나 가족으로부터 떨어진 아동의 귀환의 경우 구체적인 안전조치 준수.
- **인신매매 발생 전의 실향 패턴에 대한 질문**이 데이터 수집 및 연구조사과정에 포함되어 실향 발생국에 우선적으로 개입할 필요가 있는지를 확인해야 한다. 이러한 개입에는 정보 캠페인, 합법적 이주 카운셀링, 귀환 지원 등이 포함될 수 있다.
- 출신국 및 이동 중의 국가에서 **실향된 사람들에게 보호를 제공해야 한다**. 이는 보호 역량 강화 프로젝트 및 재정착의 전략적인 사용을 통해 이루어 질 수 있다. 이미 실향민이 된 사람들이 예를 들어 생계문제를 겪을 때, 또는 기본적 요구와 인권이 충족되지 못했을 때 인신매매의 피해자가 될 가능성이 증가한다는 점을 고려할 때 매우 중요하다.
- 인신매매 피해자를 위한 난민 **재정착 장소**의 숫자가 증가되어야 하고, 선정 기준은 인신매매 피해자나 인신매매의 위험에 노출되어 있는 개인의 특수한 보호 필요성을 고려해야 한다.

IV. 지역적 노력 및 협력

1. 2002년 2월 인신매매 및 관련 초국적 범죄에 대한 제1차 아태지역 장관회의(First Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime)를 통해 발리 프로세스가 시작되었다. 이후 2003년과

2009년의 장관급 회의 및 다수의 임시 전문가 그룹 회의, 워크숍, 고위급 관료 회의 등이 개최되었다. UNHCR과 국제이주기구(IOM)은 발리 프로세스의 파트너 기구이다.

2. UNHCR은 발리 프로세스가 지역협력이라는 문제를 한걸음 더 나아가게 할 수 있는 유용한 수단이라고 확신한다. 실질적 차원에서의 협력을 위한 유용한 ‘기반’의 개발을 지원하기 위해, UNHCR은 최근 난민과 비정규 이동에 대한 지역 협력 전문가 워크숍(Expert Workshop on Regional Cooperation on Refugees and Irregular Move)³⁾ 공동 주최를 제안했다.
3. 세계 다른 지역의 지역적 협력을 통해서 특히 인신매매의 피해자에 대한 보호를 위한 국가적 노력을 지원했다. 이들 중 일부는 UNHCR의 보호 임무 하에 속하며 이 지역에서 추가적인 활동에 기여할 것이다.⁴⁾

UNHCR 2010년 6월

- 1) Guidelines on the “Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked”
(출처: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/443b626b2.pdf>)
- 2) UN High Commissioner for Refugees, The Identification and Referral of Trafficked Persons to Procedures for Determining International Protection Needs, October 2009, PPLAS/2009/03,
(출처: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ad317bc2.html> [2010년 6월 22일 확인])
- 3) UNHCR의 제안은 2010년 6월 7일~9일 동안 발리에서 개최된 지역적 보호, 재정착, 귀환에 대한 워크숍 (Workshop on Regional Protection, Resettlement and Repatriation)에서 상정되었다.
- 4) 유엔난민고등판무관의 인신매매와 난민보호: UNHCR의 관점(Human Trafficking and Refugee Protection: UNHCR’s Perspective), 2009년 9월
(출처: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae17da12.html>) [2010년 6월 23일 확인] 및 유엔 난민고등판무관의 미주에서 인신매매피해자의 보호: 난민법적 관점 (Protecting Trafficked Persons in the Americas: A Refugee Law Perspective), 2010년 5월
(출처: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bf0f11e2.html>) [2010년 6월23일 확인] 참조

토론
1

HUMAN TRAFFICKING AND REFUGEE PROTECTION: UNHCR'S PERSPECTIVE

Christian Baureder 법무관 (UNHCR 한국대표부)

1. The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (hereinafter “UNHCR” or “the Office”) values the efforts and shares the legitimate interest of States in combating trafficking in persons, a crime which may entail serious violations of the human rights of its victims. UNHCR specifically draws attention to the humanitarian consequences of this crime and calls for a human rights based approach to human trafficking which goes beyond identifying and prosecuting the perpetrators, and includes measures to address the protection needs of victims or individuals who have been or are at risk of being trafficked.
2. Further to the outline below of UNHCR’s interest and activities in the area of human trafficking, UNHCR highlights the following key issues in the prevention of human trafficking and protection of its victims.
 - The crime of trafficking in human beings may violate fundamental human rights of victims and sometimes the rights of their families. While UNHCR appreciates the importance placed by States on combating this crime, UNHCR urges that measures taken in this respect are implemented with due regard to victims’ potential needs for international protection, respect for the principle of non refoulement and for victims’ human rights.
 - Persons who have been or are at risk of being trafficked may have a well founded fear of persecution or be at risk of serious harm. States must ensure that appropriate and effective referral mechanisms are in place between authorities involved in anti trafficking activities and those responsible for granting of international protection. Such measures must ensure full compliance with the principle of non refoulement.

- The potential need for international protection of persons who have been trafficked or are at risk of being trafficked must be taken into account. This includes assessing protection needs under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees as well as complementary forms of protection, such as humanitarian status or other temporary protection mechanisms..
- Special measures are needed to ensure that the specific protection needs of child victims of trafficking are addressed. Such measures should include, but not be limited to, a formal determination of the best interest of the child and a systematic assessment of the child’s international protection needs.

I. UNHCR’ S INTEREST AND ACTIVITIES REGARDING HUMAN TRAFFICKING

1. UNHCR has been entrusted by the United Nations General Assembly with responsibility for providing international protection to refugees, and for seeking permanent solutions for the problem of refugees. UNHCR’s mandate *ratione personae* also includes asylum seekers, returnees, stateless persons and, under specific circumstances, internally displaced persons.
2. Neither the issue of human trafficking nor trafficking victims as such fall under UNHCR’s mandate or the scope of application of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol (hereinafter “the 1951 Convention”). However, as part of a broader international response to human trafficking, UNHCR becomes involved where human trafficking impacts on persons of concern to the Office, in particular:
 - To prevent refugees and other persons of concern (asylum seekers, returnees, stateless and internally displaced persons) from becoming victims of human trafficking, and to address the needs of persons of concern who have fallen victim thereto;

- To ensure that international protection needs of trafficking victims (or those at risk of being trafficked) which may arise as a result of their trafficking experience are properly identified, and
 - To assist States in ensuring that trafficking victims who are without identity documents are able to establish their identity and nationality status in order to prevent them from being rendered stateless, and to protect stateless victims of trafficking.
3. UNHCR's interventions and activities in the area of human trafficking are based on the premise that this specific crime may entail abuses or serious threats to the human rights of the victims and that an international protection response may be called for to ensure the well being of the persons concerned. Protection measures provided to victims of trafficking in practice are often restricted to short term assistance and support offered within the criminal justice system to victims of crimes. This is not sufficient for trafficking victims who fear persecution or other serious human rights violations and cannot return home. Such persons need international protection as provided for in the 1951 Convention, in international human rights law or complementary forms of protection under national law. This entails most notably protection against refoulement and in many instances granting of asylum or another protection status.
 4. UNHCR is involved in prevention through awareness raising activities to disseminate information among refugee populations and other persons of concern to alert them to the different modalities of human trafficking and the associated risks. UNHCR has also incorporated human trafficking as a variable when assessing and monitoring the situation of refugees and other persons of concern, with a view to early identification of risks for the population of concern and incorporation of preventive measures for particular vulnerable groups.
 5. In relation to ensuring protection of victims of trafficking, the Office has been involved in advocacy efforts to promote asylum sensitive anti trafficking legislation and practice

at the national level, including through participation in National Working Groups on Trafficking. Such activities have included contributions to establishing informal referral mechanisms between key actors to ensure the protection and assistance of trafficking victims or individuals at risk of being trafficked where required.

6. Similarly UNHCR undertakes training and capacity building and providing support to national asylum authorities on refugee status determination, including through training on the Guidelines on the “Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked”.¹⁾
7. Furthermore the Office regularly visits holding and detention centers and conducts border-monitoring missions to evaluate the arrival of refugees within mixed migratory flows, and help ensure identification of trafficking victims or individuals at risk of being trafficked.
8. As to durable solutions, local integration of refugee victims of trafficking can be particularly challenging because of the traumatizing experiences people have had. Certain trafficking victims continue to be under threat in their first country of asylum. UNHCR has worked to find a resettlement solution in such situations to ensure that victims and their families obtain effective protection.

II. COMMON CHALLENGES IN ESTABLISHING ADEQUATE PROTECTION MECHAISMS FOR TRAFFICKED PERSONS WITH INTERNATIONAL PROTECTION NEEDS

1. In a recent study commissioned by UNHCR entitled “The Identification and Referral of Victims of Trafficking to Procedures for Determining International Protection Needs”²⁾

a number of challenges in State practice have been highlighted in relation to ensuring complementarity between international protection systems and systems for the protection of victims of trafficking. The following areas of concern have been identified in the majority of countries:

Conceptual obstacles:

- **Protection v. enforcement** : Most national anti trafficking legislations make the protection of trafficked persons dependent on cooperating with the authorities to prosecute traffickers. As a result, trafficked persons who decide not to testify against the traffickers (e.g. for fear of retaliation) are deprived of protection.
- **Repatriation v. international protection** : Most national anti trafficking systems still consider repatriation the preferred long term solution for all trafficked persons, despite reliable evidence of the risk of re trafficking that they face. National trafficking protection systems and international protection systems are therefore, misguidedly, understood as alternatives rather than as complimentary procedures.
- **Trafficked persons v. illegal immigrants** : In some countries, trafficked persons face immediate deportation once identified, because they are simply considered illegal immigrants with no international protection rights.
- **Lack of political consensus and insufficient resource allocation** : Vulnerable migrants are often affected by the negative political climate currently surrounding undocumented migration; this complicates the task of building political consensus regarding their protection needs.

Organizational obstacles:

- **Absence of an effective legal framework** : A functional identification, referral and assessment system relies on the existence of a dual national legal framework setting out measures of identification and international protection. The lack of one

system seriously hampers the protection of trafficked persons.

- **Lack of competence of referral agency** : Except for one country covered in the study, where the international protection needs of trafficked persons are routinely addressed, referrals to international protection procedures are ad hoc at best. The lack of adequate knowledge about the different protection systems, on the part of legal advisers working within the national anti trafficking system, has a seriously detrimental impact on the referral mechanism and therefore on the access to international protection for all trafficked persons.
- **Separately operating anti-trafficking and IP systems** : Most national counter trafficking systems are headed by a lead agency which coordinates among the different government, IO and NGO partners. Yet, offices in charge of asylum procedures are rarely connected to those coordination bodies.
- **Incomplete data collection** : No country under review forwards data on trafficking to a central entity. Moreover, information gathering on the number of identified trafficked persons, the number of persons referred to international protection and the reasons for ultimately granting or denying international protection is unsystematic.
- **Deficient training** : While training workshops are organized continuously among the partners linked in the national anti trafficking framework, those trainings omit trafficked persons' potential need for international protection and thus the importance of legal aid and systematic referral measures.

III. CONCRETE RECOMMENDATIONS TO STATES TO STRENGTHEN THE PROTECTION AND ASSISTANCE OF TRAFFICKING VICTIMS

1. UNHCR reiterates the importance of ensuring that international protection needs are fully assessed, in accordance with the 1951 Convention, for persons identified as victims of

trafficking.

2. The following recommendations to States reflect some of the findings of the above mentioned study, as well as findings derived from UNHCR’s work to ensure international protection for victims of trafficking at national level. Based on UNHCR’s refugee protection mandate, they aim to help countries consider and develop ways to strengthen the protection of and assistance to trafficking victims and support prevention efforts in countries of origin and transit:

- **Legal and institutional frameworks** for combating human trafficking and to protect and assist victims of this crime should be strengthened. This includes high level inter departmental integration of the issue, implementation of National Action Plans and working groups with broad representation of relevant government agencies, and international and national organizations.
- **Training programs should be strengthened for national asylum authorities and organizations working with victims of trafficking**, including in regard to interpreting the refugee definition in an age and gender sensitive manner, and the criteria that give rise to the recognition of refugee or other protection status to trafficking victims (or needs of individuals at risk of being trafficked). Indicators of international protection for victims of trafficking should also be included.
- All necessary measures should be adopted to ensure **participation** of governmental institutions, including national asylum authorities, international organizations and civil society organizations where appropriate, in the **general assessment of protection needs of trafficking victims**. This can help determine, from a technical and humanitarian perspective, which protection measure is most suitable for each individual case and ensure appropriate referral mechanisms are in place where parallel protection regimes exist.
- Modules on International Refugee Law should be included in **national professional training programs on human trafficking** for relevant national authorities (migration,

police, prosecutors, judges, etc.) to ensure that international protection needs are identified and addressed appropriately, including the principle of non refoulement and non penalization of refugees.

- **Specific safeguards for the protection of boy and girl victims of trafficking** should be established including: (a) a formal determination of the best interest of the child; (b) the adoption of child specific protection measures, such as the appointment of guardians; (c) the gathering of information on the role parents might have played in the trafficking situation of their children; (d) issues of tracing and family reunification, and (e) the observance of specific safeguards in cases of the repatriation of unaccompanied or separated children.
- **Questions on pre trafficking displacement patterns** should be included in data collection and research initiatives in order to identify priority interventions in countries of displacement. Such interventions could include information campaigns, legal migration counseling and return assistance.
- **Protection should be available for persons displaced**, including in countries of origin and transit, through projects to build protection capacities and the strategic use of resettlement. This is important, considering that persons already displaced may be at increased risk of becoming victims of trafficking when, for instance, livelihoods are disrupted, or if basic needs and human rights are unmet.
- The number of refugee **resettlement places available** for victims of trafficking should be increased, and selection criteria consider the particular protection needs of victims or individuals who have been or are at risk of being trafficked.

IV. REGIONAL INITIATIVES AND COOPERATION

1. In February 2002 the First Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime initiated the Bali Process, which since then was followed up by two subsequent Ministerial Meetings in 2003 and 2009

and a number of Ad Hoc Experts' Groups meetings, workshops and Senior Officials' Meetings. UNHCR and IOM are partner organizations to the Bali Process.

2. UNHCR is convinced that the Bali Process is a useful vehicle to take the question of regional cooperation forward. In support of the development of useful 'building blocks' for collaboration at the practical level, UNHCR recently proposed to co host an Expert Workshop on Regional Cooperation on Refugees and Irregular Movement.³⁾
3. Regional developments in other parts of the world have also supported national efforts to ensure inter alia the protection of victims of trafficking in human beings, some of whom fall under UNHCR's mandate, and may also serve as an inspiration for further actions in this region.⁴⁾

UNHCR June 2010

- 1) Guidelines on the "Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked" Document available at: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/443b626b2.pdf>
- 2) UN High Commissioner for Refugees, The Identification and Referral of Trafficked Persons to Procedures for Determining International Protection Needs, October 2009, PPLAS/2009/03, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ad317bc2.html> [accessed 22 June 2010]
- 3) UNHCR proposal tabled at the Workshop on Regional Protection, Resettlement and Repatriation, Bali, 7-9 June 2010.
- 4) See also UN High Commissioner for Refugees, Human Trafficking and Refugee Protection: UNHCR's Perspective, September 2009, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae17da12.html> [accessed 23 June 2010] and UN High Commissioner for Refugees, Protecting Trafficked Persons in the Americas: A Refugee Law Perspective, May 2010, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bf0f11e2.html> [accessed 23 June 2010]

세션 2

인신매매의 피해자의 안정적
사회복귀를 위한 지원
프로그램의 개발





호주의 인신매매 피해 여성을 위한 인권 보호 및 피해자 지원

Jennifer Burn 교수
(University of Technology Sydney)

발표 1

호주의 인신매매피해 여성을 위한 인권 보호 및 피해자 지원

제니퍼 번 (시드니 과학기술대학교 교수, Anti Slavery 프로젝트 대표)

I. 서론

먼저 이 중요한 국제회의에 초청 해 주신 현병철 국가인권위원장님께 감사를 드립니다. 인신매매, 노예 및 심각한 노동 착취를 경험한 인주노동자에 대한 인권 강화를 위한 시민사회와 정부간의 동맹은 지난 7년간 호주의 인신매매 퇴치 프로젝트에 괄목할 만한 성과가 있었습니다.

II. Anti-Slavery 프로젝트 : 국제적 관점 및 호주의 관점

시드니 과학기술대학교 법과대학의 반노예제도 프로젝트는 학계, NGO로 구성되어 인신매매, 노예 및 심각한 노동착취를 경험한 여성 및 남성을 위한 호주 유일의 전문 법률 서비스를 제공합니다. 우리는 클라이언트의 인권을 보호하고 신장하기 위해 연구를 진행하며 호주정부가 인신매매에 더욱 강력하게 대응하도록 옹호합니다. 호주는 아태지역에서 인신매매 피해자의 주요 정착국 중 하나입니다.

2009년 ILO에 의하면 전세계 강제노동에 처한 사람이 최소 1,230만명이 있으며 240만명 이상이 국외로 인신매매 당했으며 약 980만명의 사람들이 개인 중개업자로 부터 착취를 당했다고 합니다. 강제노동에 처한 사람들이 세계 어느 곳보다 아태지역에 몰려 있으며 약950만명의 사람들이 이러한 인권유린을 당하고 있다고 ILO는 추산하고 있습니다. 정확한 통계를 확보할 수 있는 길이 없지만 호주의 인신매매 규모를 파악하기 위해서는 정부의 공식 통계를 참조할 수 있습니다. 호주 정부에 의하면 2004년 1월에서 2009년 4월까지 131명의 사람이 인신매매 피해자 프로그램의 접촉했으며 이민 및 시민권부(Department of Immigration and Citizenship)는 호주연방경찰(Australian Federal

Police)에게 287명의 인신매매 피해 의심자를 조사하기 위해 넘겼으며 호주연방경찰은 270건의 인신매매 혐의를 조사하였습니다. 미국 국무부의 2010년 인신매매 보고서 (Trafficking in Persons Report)에 의하면 인도, 중국, 한국, 필리핀 등 아시아 태평양으로부터 남성과 여성들이 부도덕한 고용주 및 노동 계약주에 의하여 모집되어 농업, 포도 농장, 건설 및 기타 분야에서 강제노동에 시달리고 있다고 합니다.

현재 Anti Slavery 프로젝트는 약 80명의 클라이언트를 지원하고 있으며 이들의 경험은 호주 인신매매 유형과 일관됩니다. 대부분의 클라이언트는 아시아 태평양 지역 출신의 여성입니다. 대부분 태국, 한국, 말레이시아에서 인신매매 당해 왔으며 중국, 인도, 인도네시아 및 필리핀 출신 여성들도 있습니다. 대부분 성 착취를 위해 인신매매 되었으며 일부는 가혹한 빚을 부담하도록 강요 받았으며 또 일부는 인적관계를 통하거나 다른 유형의 비자를 발급 받은 후 보건업 분야나 가사 도우미로서 강제노동을 위한 목적으로 인신매매 된 경우도 있습니다. 호주에서는 대부분의 미디어 및 지역사회는 인신매매를 다른 유형의 인신매매 및 착취에 비해 성적 착취 중심으로 생각하는 경향이 있습니다. 그 결과 모든 형태의 인신매매 피해자를 파악하고 보호하는 것이 시급한 문제입니다. 호주에서 인신매매된 사람들은 대부분 이주노동자이며 여권 및 노동허가가 있는 적절한 비자를 보유하고 있기 때문에 이를 파악하기 어려운 실정입니다

Ⅲ. 호주의 인권 보호 및 인신매매 피해자 지원을 위한 호주 정부 행동 계획 2004

호주 사회 및 여론의 질책과 호주의 인신매매 실태에 대한 의회 조사가 진행된 후에야 호주연방 정부는 2004년에 인신매매 퇴치를 위한 행동계획 (Action Plan to Eradicate Trafficking in Persons)을 실행하기 시작했습니다. 본 행동계획 이전에는 이민법에 기반하여 불법체류자를 파악하는데 주안점을 두었으며 인신매매범은 사실상 호주 법으로부터 면책을 받을 수 있었습니다.

호주연방 정부의 행동계획에는 인신매매의 방지, 파악 및 조사, 인신매매범의 기소와 피해자의 지원 및 재활 등 4대 축이 있습니다. 하지만 현실적으로는 조사 및 인신매

매범 기소가 다른 축에 비해 우선적으로 이루어졌었습니다. 호주연방 정부는 성공적인 기소를 단행하는 것에 일차적인 목표를 삼고 있었으며 이를 위해 인신매매법 등 2005년 형법개정안 (Criminal Code Amendment (Trafficking in Persons Offences) Act 2005)을 마련하였습니다. 형법의 인신매매 관련 범죄의 종류 및 범위를 확대하여 상기 법안은 2005년 9월 호주가 비준한 특히 여성과 아동의 매매 예방 및 억제를 위한 의정서 (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children)의 의무를 이행하였습니다. 물론 인신매매법의 효과적인 기소를 가능하게 한 긍정적인 조치였지만 이 법안에는 한계가 있습니다. 즉 인신매매를 단지 형사 정의 체제 내에서만 다루어 피해자의 보호보다는 범죄자를 조사하고 기소하는데 중점을 둔 것입니다.

호주연방 정부의 행동 계획 하에 인신매매 방지 및 피해자 지원은 범죄자의 기소보다 이차적인 우선순위를 갖게 되었습니다. 특히 인신매매비자법에 따르면 피해자가 형사 수사에 도움을 주는 지 여부에 따라 피해자에게 지원을 제공하도록 명시되어 있습니다. 다시 말해서, 호주 정부의 행동계획은 인신매매를 법 집행 문제로 치부하며 근본적으로 인권유린 사건이라는 것을 인지하지 못했습니다. 2009년 행동계획의 피해자 지원 프로그램은 비자 및 피해자 지원 등 인권 사항 중심으로 강화되었습니다. 2004년 이후 호주 정부는 호주 및 아시아 태평양 지역의 인신매매 퇴치 프로그램에 5,830만 호주 달러를 투입하였습니다.

IV. 호주의 추가 동향

Anti Slavery 프로젝트는 다른 캠페인 파트너와 마찬가지로 인신매매법이 아닌 인신매매 피해자가 인신매매 퇴치 전략의 핵심에 있어야 한다고 주장해 왔습니다. 이러한 우선순위는 유엔의 인권 및 인신매매 관련 원칙 및 지침 권고 (Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking) 에 부합하며 이에 인신매매는 인권의 관점 및 인권법 체제에서 다루어져야 한다고 믿고 있습니다.

다양한 호주 NGO의 지속적인 협력을 통해 국제 및 호주 포럼에 참석하여 희생자 중심의 전략을 옹호해 왔습니다. 저는 2006년에 Anti Slavery 프로젝트는 여성에 대한 모

든 형태의 차별 철폐를 위한 위원회(CEDAW)의 34세션에 제출한 호주 여성 인신매매 NGO Shadow 보고서의 주된 작성자로 참석하였습니다. 본 보고서는 인신매매 범죄의 파악, 수사 및 기소, 피해자 지원, 송환, 재통합 프로그램 및 인신매매 방지 전략에 대한 개혁 권고안이 포함되어 있습니다. 특히 비자 법체제, 현재 절실한 사회공동체의 인신매매 문제의 인지강화 전략 및 인신매매 및 현대판 노예의 패턴을 더욱 잘 이해하기 위한 연구의 필요성, 국가적인 차원의 라운드테이블 창설, 법 전문가의 교육 및 연방 범죄에 대한 판결을 내릴 때 피해자의 성명문(Victim impact statement)을 제공 하도록 법을 개정하는 것의 중요성을 다루었습니다.

이 중 두 가지 개혁 권고안에 대해서 설명할 필요가 있다고 생각합니다. 첫 번째 호주 인신매매 문제에 대응하여 전국적인 차원의 테스크포스가 설립 되어야 합니다. 두 번째, 법집행 보다는 인신매매 피해자의 필요에 우선순위를 두도록 인신매매 비자법을 검토해야 합니다.

V. 인신매매 호주라운드테이블회의 (The National Roundtable on People Trafficking)

호주의 공조체제의 꽃은 2008년 6월 및 2009년 6월에 개최된 인신매매에 대한 호주 라운드 테이블회의(National Roundtable on People Trafficking)라 할 수 있습니다. 첫 번째 라운드테이블회의에서는 비정부기구 및 호주인권위원회는 기존 비자법과 인신매매 피해자들에게 자신의 법적 권한 및 지원 서비스에 대한 적절한 문화를 제공할 필요에 대한 우려를 나누었습니다.

라운드테이블회의에서는 인신매매 피해자와 함께 일하는 것에 대한 비정부기구 지침 및 인신매매 피해자를 위한 최초의 지침서를 다양한 언어로 마련하기 위해 비정부기구 및 정부기관으로 구성된 운영기구를 설립하였습니다. 이 지침서에는 중국어, 한국어, 타갈로그어, 태국어 및 베트남어로 번역 되었습니다. 본 지침서는 2009년 3월 호주인권위원회의 Bob Debus 장관 및 Anti slavery 프로젝트와 함께 공동 발표되었습니다.

Ⅵ. 호주인권위원회

호주인권위원회는 효과적인 인신매매퇴치 전략의 개발에 주도적인 역할을 수행하고 있습니다. 호주인권위원회는 Anti Slavery 프로젝트와의 파트너십을 통해 지원 및 옹호를 아끼지 않았습니다 특히 현재의 성차별 위원장인 Elizabeth Broderick 및 그녀의 전임자는 인신매매 및 현대판 노예의 문제에 대한 인지도를 강화하는데 많은 노력을 기울여 왔습니다. Broderick 위원장은 또한 인신매매 피해자와 함께 일하는 NGO 지침서를 마련하기 위해 설립된 운영기구의 의장으로 역임하였습니다.

Ⅶ. 인신매매 피해자를 위한 지원

1. 인신매매 피해자를 위한 정부출연 지원 프로그램

호주연방정부는 인신매매퇴치 전략의 일환으로 인신매매 피해자를 위한 지원 프로그램에 출연하며 관리하고 있습니다. 따라서 인신매매 피해자는 이를 통해 숙박, 재정적 지원 및 법적 자문을 제공받을 수 있습니다.

호주연방 여성부(Office of Women)는 인신매매 피해자를 위한 지원 프로그램을 고안하여 운영하고 있습니다. 또한 호주 적십자는 인신매매 피해자 프로그램의 지원을 관리하기 위한 계약을 맺었습니다. 본 프로그램은 호주 연방경찰 혹은 주/테리토리 경찰로부터 인수 받은 인신매매 피해자를 위한 지원을 제공하고 있습니다. 본 프로그램은 일인당 개인 매니저 한 명과 연결하고 있습니다.

2009년 7월 인신매매 비자법에 따라 호주의 인신매매 퇴치 전략이 수정되어 인신매매 피해자를 위한 지원 프로그램의 도움을 받기 위해서 더 이상 유효한 비자를 보유하고 있을 필요가 없어졌습니다.

본 인신매매 피해자를 위한 지원 프로그램에는 평가, 정의 및 재판 지원 등 세가지 분야로 구성되어 있습니다.

- **정부의 피해자 지원 프로그램 - 평가 분야** : 45일간 인신매매 피해자로 최근 파악된 모든 자에게 집중지원을 제공(45일 추가연장 가능함). 법 집행에 도움을 줄

수 있는 의지와 가능성과는 무관하게 지원받을 수 있음. 안전한 숙소, 생계비, 식비, 상담 등 보건의료서비스, 통역 및 법적 서비스 등을 포함함. 전담 매니저가 배정되어 이러한 서비스를 행정적으로 기획해 주며 필요 시 통역사를 구할 수 있음.

- **정부의 피해자 지원 프로그램 - 정의 분야** : 경찰에게 현재 진행되고 있는 수사 혹은 기소사건에 도움을 제공하는 모든 사람에게 형사절차가 완료될 때까지 지원을 제공하며 사회복지, 보건의료보험, 약품관련 혜택 등과 숙박 및 가구 구매시 지원을 받음.
- **재판 분야** : 호주를 떠나기로 결정하였다가 경찰의 수사 혹은 기소사건에 도움을 제공하기 위해 재입국한 인신매매 피해자에게 지원을 제공함. 재판 지원은 숙박 시설, 생계비, 식비, 및 각 사례별 지원 등이 포함됨.
- **피해자 지원 프로그램으로부터의 과도기** : 인신매매 지원 프로그램을 떠나는 인신매매 피해자20일 동안 공식적인 과도기 지원을 제공 받음.
- **재판 절차의 지원** : 인신매매 피해자들은 증인지원 담당 사무관으로부터 전 재판 기간 동안 지원을 받음.

2. NGO 피해자 지원 프로그램

NGO는 인신매매 피해자에게 법적 및 물질적 지원을 제공하며 호주에서 다양한 인신매매 유형에 대한 인지를 높이는데 중요한 역할을 하고 있습니다. 2008년 10월에 내무부 장관은 Anti Slavery 프로젝트, Scarlet Alliance, Australian Religious Against Trafficking 및 Project Respect 등의 단체가 인신매매 퇴치를 위해 각각 \$250,000을 출연토록 하였습니다. (형법소송절차에 따라 압수된 자산으로부터 자금 조달함). 인신매매 피해자에게 서비스를 제공하는 NGO는 인신매매 피해자 지원 프로그램 하의 지원을 보완하거나 본 프로그램의 혜택을 받지 못하거나 지원기간이 끝난 인신매매 피해자들을 지원합니다.

3. 현재의 초점 - 인권 보호 및 지원 강화

현재 우선순위는 정부출연금이 투입된 인신매매 피해자 지원 프로그램을 검토하여 인신매매 피해자들이 재정적 보상에 더욱 쉽게 접근하고 모든 형태의 인신매매에 대한 인지를 강화하도록 하는 사회공동체 프로그램을 개발하며 호주 법에 의한 법적 권리 및 권한들에 대한 정보를 인신매매 취약 계층에게 제공하는 것에 주안점을 두고 있습니다.

VIII. 결 론

인신매매 피해자 지원은 인신매매를 경험한 사람들의 인권을 보호하기 위해서는 매우 중대합니다. 인신매매 및 현대판 노예의 희생자들의 삶은 호주 사회 및 정부, 양측의 파트너십으로 인해 많은 변화가 일어날 수 있었지만 아직도 해야 할 일은 많습니다. 경청해 주셔서 감사합니다.

여러분의 권리에 대해 알아보십시오: 호주에 인신매매로 입국한 사람들을 위한 정보

Korean

인신매매로 호주에 입국하셨습니까?

인신매매를 간단히 정의하면 어떤 사람이 호주로 끌려와 착취를 당하는 상황에 처해있는 것을 말합니다. 인신매매자들은 사람들을 호주로 데려와 여러 가지 종류의 일을 시킵니다. 인신매매자들은 여러분에게 위협 또는 위해를 가하거나, 자신들에게 빚지고 있다고 주장하는 돈을 강도록 요구하거나, 여러분의 여행용 문서를 빼앗을 수 있습니다. 인신매매는 호주 법에 의해 범죄에 해당됩니다.

어떻게 해야 하나요?

만일 자신이 인신매매를 당했다고 판단되면 호주 어디에서나 전화 1800 813 784번(24시간 무료)으로 호주 연방경찰(Australian Federal Police)에 연락하십시오. 위협에 처하여 즉시 도움이 필요한 경우에는 000번으로 연락하십시오. 또는 자신이 직장에서 부당한 취급을 당하고 있다고 생각될 경우 전화 1300 724 200번(오전 8시 30분-오후 5시)으로 호주 정부 직장 옴부즈맨(Australian Government Workplace Ombudsman)에 연락하실 수도 있습니다. 만일 경찰에 연락하는 것이 부담스럽다면 여러분을 도울 수 있는 다른 기관들이 있습니다. 다른 기관들에 대한 정보는 아래에 나와 있습니다.

어떤 종류의 지원이 제공됩니까?

호주 정부는 호주 전역에 걸쳐 인신매매된 사람들을 위한 인신매매 피해자 지원 프로그램(Support for Victims of People Trafficking Program)을 두고 있습니다. 호주 연방경찰(Australian Federal Police)은 이 프로그램에 피해자들을 소개해줄 것입니다. 만일 여러분이 경찰의 조사나 형사 재판에 협조한다면 이 프로그램의 지원을 받을 자격을 얻을 수 있습니다. 여기에는 소득 지원, 숙소 이용, 의료 치료, 기본적인 법률 상담, 카운셀링, 교육 훈련 및 사회적 지원이 포함됩니다. 만일 여러분이 인신매매 피해자 지원 프로그램(Support for Victims of People Trafficking Program)의 지원을 받고 있다면 여러분의 사례 관리자(case manager)가 여러분을 도울 것입니다.

다른 기관에서는 어떤 도움을 받을 수 있나요?

만일 여러분이 인신매매 피해자 지원 프로그램(Support for Victims of People Trafficking Program)의 지원을 받을 수 있는 자격이 되지 못한다면 많은 기관들이 다음과 같은 일을 도울 수 있습니다.

- 의사 진료
- 숙소 찾기
- 통역자 찾기
- 이민 관련 조언
- 겪었던 일 보고
- 재정적인 도움 받기
- 법률적인 조언 받기

인신매매 피해자들을 지원하는 전문 민간(비정부) 기관으로는 다음과 같은 기관들이 있습니다.

- 시드니, 노예제도 반대 프로젝트(Anti-Slavery Project): (02) 9514 9662 (오전 9시-오후 5시)
- 멜버른, 프로젝트 리스펙트(Project Respect): (03) 9416 3401 (오전 9시-오후 4시)
- 시드니, 사마리아인 숙소(Samaritan Accommodation): (02) 9211 5794 (24 시간 운영)
- 시드니, 스칼렛 얼라이언스(Scarlet Alliance) 호주 성노동자협회(Australian Sex Workers Association): (02) 9326 9455 (오전 9시-오후 5시)

도움을 주는 기관들로부터 어떤 것들을 기대할 수 있나요?

여러분을 지원하는 기관들은 여러분이 원할 때만 여러분을 대신하여 활동해야 합니다. 여러분은 이들 기관의 서비스를 원치 않을 경우 이를 거절하거나 다른 서비스 제공기관에 대한 정보를 요청할 수 있습니다. 기관들은 여러분의 사생활과 비밀을 존중해야 하며 여러분은 기관들에게 여러분 자신에 대한 정보를 남기지 않도록 요구할 수 있습니다.

변호사로부터 어떤 도움을 받을 수 있나요?

변호사는 여러분의 법적 권리에 대해 알려드릴 수 있습니다. 또한 여러분의 비자 또는 여러분이 일할 수 있는 자격이 있는지에 대해 알려줄 수 있는 이민 법무사들도 있습니다. 비자가 없을 경우 이민 법무사가 비자 신청을 도울 수 있습니다. 만일 여러분이 호주 정부의 인신매매 피해자 지원 프로그램(Support for Victims of People Trafficking Program)의 지원을 받고 있을 경우, 변호사와 상담할 수 있는 자격이 됩니다. 또한 노예제도 반대 프로젝트(Anti-Slavery Project)에서도 인신매매를 당한 사람들을 위한 전문 법률 서비스를 제공하고 있습니다.

호주의 각 주(州)와 특별구(territory)는 법률 자문을 필요로 하는 사람들을 지원하는 법률상담소를 두고 있습니다. 여러분의 주나 특별구의 법률상담소 연락처는 다음과 같습니다.

- 뉴사우스웨일즈 주 법률상담소(Legal Aid NSW): 1300 888 529 (오전 9시-오후 5시)
- 빅토리아 주 법률상담소(Victoria Legal Aid): 1800 677 402 (오전 8시 45분-오후 5시 15분 무료 전화)
- 호주 수도 특별구 법률상담소(Legal Aid ACT): 1300 654 314 (오전 9시-오후 4시)
- 퀸즐랜드 주 법률상담소(Legal Aid Queensland): 1300 65 11 88 (오전 9시-오후 5시)
- 태즈메이니아 주 법률상담소(Legal Aid Commission of Tasmania): 1300 366 611 (오전 9시-오후 5시)
- 웨스턴오스트레일리아 주 법률상담소(Legal Aid Commission of Western Australia): 1300 650 579 (오전 8시 30분-오후 4시 30분)
- 노던테리토리 주 법률상담소(Northern Territory Legal Aid Commission): 1800 019 343 (오전 9시-오후 4시 무료 전화)
- 사우스오스트레일리아 주 법률상담소(Legal Services Commission of South Australia): 1300 366 424 (오전 9시-오후 4시 30분)

제 비자는 어떻게 되나요?

만일 여러분이 경찰의 조사나 형사 재판에 협조할 경우, 인신매매 피해자를 위한 특별 비자나 여러분의 상황에 따라 다른 종류의 비자를 받을 수도 있습니다. 비자 결정과 관련하여 호주 정부의 이민청(Department of Immigration and Citizenship)은 각 비자 신청서를 개별적으로 검토합니다.

만일 통역자가 필요한 경우 어떻게 하나요?

여러분은 통역자를 요청할 수 있는 권리가 있습니다. 또한 선호하는 언어로 정보를 제공하도록 요청할 수 있습니다. 만일 여러분을 돕는 기관에서 통역자를 구하지 못할 경우 통역자를 구할 수 있는 기관을 소개하도록 요청할 수 있습니다.

만일 법정에 출두해야 하는 경우 어떻게 되나요?

여러분이 자신에게 일어났던 일에 대한 증거를 제공하기로 결정했을 경우 법정에 출두해야 할 수도 있습니다. 법정에서 증언한 인신매매 피해자를 위한 추가적인 지원이 있으며, 여러분을 돕는 기관에서 조언을 제공할 수 있습니다.

만일 일하고 싶은 경우 어떻게 하나요?

어떤 비자는 여러분이 호주에서 일할 수 있도록 되어 있습니다. 만일 자신의 비자로 일하는 것이 허용되는지 확실하지 않을 경우 이민 법무사, 변호사 또는 이민청(Department of Immigration and Citizenship)에 확인하거나 여러분을 돕는 기관에 문의하십시오. 이민청(Department of Immigration and Citizenship) 전화번호는 131 881번이며 오전 9시와 오후 4시 사이에 연락할 수 있습니다.

만일 자녀가 있는 경우 어떻게 하나요?

만일 자녀가 본국에 있는 경우 이민 법무사나 변호사에게 자녀가 비자를 받을 수 있는지 문의해야 합니다. 항상 자녀를 위한 비자를 취득할 수 있는 것은 아니며 오랜 시간이 걸릴 수 있습니다. 자녀가 호주에 있을 경우, 여러분을 돕는 기관에 자녀도 도울 수 있는 방법에 대해 문의해야 합니다.

만일 본국으로 돌아가고 싶은 경우 어떻게 하나요?

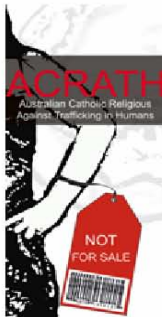
호주 정부는 인신매매를 당해 호주로 와서 본국으로 돌아가기를 희망하는 사람들을 위한 지원을 제공합니다. 본국으로 돌아가고 싶은 경우 담당 변호사, 이민 법무사 또는 호주에 있는 본국 영사관의 자문을 구해야 합니다.



Australian Government



Anti-Slavery project



발표
1

Human rights protections and victim support for trafficked women in Australia

Jennifer Burn 교수

(Director of the Anti Slavery Project at the University of Technology, Sydney)

I. Introduction

I would like to begin by thanking Professor Hyun Byung Chul, Chairperson of the National Human Rights Commission of Korea, for the honour of the invitation to speak at this important conference.

Over the last 7 years, there have been remarkable achievements in anti trafficking initiatives in Australia characterised by alliances between people working in civil society and government to achieve better human rights protections for migrant workers who have experienced trafficking, slavery and extreme labour exploitation.

II. The Anti-Slavery Project: international and Australian domestic contexts

The Anti Slavery Project in the Faculty of Law at the University of Technology Sydney is an academic and non government organisation and the only specialist legal service in Australia for women and men who have experienced trafficking, slavery and extreme labour exploitation. We conduct research and advocate to government for improvements to Australia's response to trafficking so as to better protect and promote the human rights of our clients. Australia is a destination country for people trafficked from the Asia Pacific region.

In 2009, the International Labour Organization estimated that around the world there are

at least 12.3 million people in forced labour, more than 2.4 million have been trafficked across borders and 9.8 million are exploited by private agents. More people are in forced labour in the Asia Pacific region than in any other part of the world with the ILO estimating that 9.5 million people in our region experience this kind of human rights abuse. While statistics are truly unknowable, we can rely on official government statistics to explain the dimension of trafficking in Australia. The Australian Government reports that for the period January 2004 to April 2009, 131 people accessed the support for victims of people trafficking program, the Department of Immigration and Citizenship referred 287 suspected victims of trafficking to the Australian Federal Police for assessment and the Australian Federal Police investigated over 270 allegations of trafficking. The 2010 Trafficking in Persons Report (US Department of State) says that men and women from the Asia Pacific region, including India, China South Korea and the Philippines are recruited by unscrupulous employers and labour contractors to work in forced labour in agriculture, viticulture, construction, and other sectors.

Currently at the Anti Slavery Project, we have 80 clients and the profile of our clients is consistent with what is known about the overall pattern of trafficking in Australia. Most of our clients are women from the Asia Pacific region. The majority were trafficked into Australia from Thailand, the Republic of Korea and Malaysia. Others are from China, India, Indonesia, and the Philippines. Most were trafficked into sexual servitude, and some were subject to manifestly unreasonable debts, others were trafficked into forced labour in the commercial hospitality industry, or domestic servitude, either through a relationship or through another visa type. In Australia, most media and community focus on trafficking is on trafficking for sexual servitude, rather than other forms of trafficking and exploitation. As a result, identifying and protecting all victims of trafficking, regardless of the form of the exploitation, is an ongoing challenge. This is especially difficult as most trafficked people in Australia are migrant workers, holding genuine travel documents, and appropriate visas with permission to work.

III. Human rights protection and victim support in Australia Australian Government Action Plan 2004

After considerable agitation from community, media and the establishment of a Parliamentary Inquiry into Trafficking in Australia, the Australian Government implemented the Action Plan to Eradicate Trafficking in Persons in 2004. Prior to the implementation of the Action Plan, the focus was on identifying unlawful non citizens for immigration compliance purposes, while traffickers had effective immunity from Australian laws.

The Government's Action Plan was said to have four central pillars - prevention, detection and investigation, criminal prosecution, and victim support and rehabilitation.

In reality, however, investigation and criminal prosecution took precedence over the other pillars. The Government's primary focus was on achieving successful prosecutions, and to that end, it had introduced the Criminal Code Amendment (Trafficking in Persons Offences) Act 2005. By expanding the range and scope of trafficking related offences in the Criminal Code, the Act fulfilled Australia's legislative obligations under the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children (which Australia ratified in September 2005). This was, of course, a very positive step forward because it enabled the effective prosecution of traffickers. However, the Act could only do so much - it dealt with trafficking within a criminal justice framework, which meant that the focus was on investigating and prosecuting the perpetrator, rather than on the needs of the victim.

Under the Government's Action Plan, prevention and victim support was secondary to the prosecution process. This was particularly evident in the trafficking visa framework, where the provision of victim support was made contingent on the victim's ability to assist a criminal investigation. In short, the Government's Action Plan characterised trafficking as a law enforcement problem, failing to recognise that it is fundamentally a human rights violation. In 2009 the victim support program in the Action Plan was revitalised with greater recognition of human rights, particularly in the area of visa and victim support. Since 2004,

the Australian Government has provided \$AUD58.3 million to anti trafficking initiatives in Australia and the Asia Pacific region.

IV. Further developments in Australia

The Anti Slavery Project, along with many of its campaign partners, has always maintained that it is the trafficked person, not the perpetrator, who should be at the centre of strategies to eliminate trafficking. This conceptualisation of the primacy of the victim is consistent with the United Nations Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking and is why we advocate for responses to trafficking to be situated within a human rights framework.

Through the ongoing, collaborative efforts of many Australian NGOs, we have taken our advocacy for victim centred strategies to a number of forums, both international and domestic. In 2006, the Anti Slavery Project was the primary author of the Australian NGO Shadow Report on Trafficked Women submitted to the 34th session of the Committee for the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW). The Report contained recommendations for reforms addressing the identification, investigation and prosecution of trafficking offences, victim support, repatriation and reintegration programs, and prevention strategies. There was a particular focus on the visa framework, the much needed development of community awareness raising strategies, and the need for more research to better understand patterns of human trafficking and slavery, the creation of a national roundtable, education of the legal profession and the importance of amending the law to provide for victim impact statements at the time of sentencing for federal crimes.

Two of recommendations for reform in particular are worth mentioning. The first relates to the recommendation to create a national taskforce to coordinate responses to trafficking in Australia, and the second called for a review of the trafficking visa framework to prioritise the needs of people who have experienced trafficking above the needs of law enforcement.

V. The National Roundtable on People Trafficking

The centrepiece of collaboration in Australia has been the National Roundtable on People Trafficking, held for the first time in June 2008 and again in June in 2009. At the first National Roundtable on People Trafficking, NGOs and the Australian Human Rights Commission expressed concerns about the then trafficking visa framework and the need to provide trafficked people with culturally appropriate information about their legal entitlements and access to support services.

The National Roundtable also established a working group of NGOs and government agencies to produce NGO Guidelines for Working with Trafficked People and the first multi lingual fact sheets for trafficked people. The fact sheets for trafficked people were translated into Chinese, Korean, Tagalog, Thai and Vietnamese. These guidelines were jointly launched by Minister Bob Debus, the Australian Human Rights Commission and the Anti Slavery Project in March 2009.

VI. Australian Human Rights Commission

The Australian Human Rights Commission has had a leading role in the development of effective anti trafficking strategies in Australia and the Commission has partnered with the Anti Slavery Project to lend its support and advocacy. In particular, the current Sex Discrimination Commissioner Elizabeth Broderick and her predecessor before her did much to raise the profile of the issue of trafficking and slavery. Commissioner Broderick also chaired the Working Group which was established to develop national Guidelines for NGOs working with trafficked persons.

VII. Support for victims of trafficking

1. The Government Funded Support Program for Victims of Trafficking

The Australian government funded and administers a Support Program for Victims of Trafficking as part of the Australian Government's Anti Trafficking Strategy. This support includes accommodation, financial assistance and access to legal advice.

The Australian Government Office of Women designed a victim support program and administers the victim support program. The Australian Red Cross is contracted to manage the Support for Trafficked People Program. The Program assists trafficked people who are referred to the Red Cross by the Australian Federal Police or state and territory police. Each person on the program has his or her own individual case manager.

Since July 2009 changes to the Australia's anti trafficking strategy mean that access to the Support Program for Victims of Trafficking is no longer conditional on holding a valid visa under the People Trafficking Visa Framework.

The Support Program for victims of trafficking has three different streams: the assessment stream, the justice stream and the trial support stream.

- **Government victim support program - the Assessment Stream** : provides intensive support to all people who have recently been identified as victims of trafficking for a period of 45 days (extendable by a further 45 days), regardless of whether they are willing or able to assist law enforcement. Support includes secure accommodation, a living allowance, and a food allowance, access to health care, including counseling, access to interpreters and access to legal services. A dedicated case manager coordinates these services, and interpreters are engaged if necessary.
- **Government victim support program - the Justice Support Stream** : offers support to people who are assisting police with an ongoing investigation or prosecution up until the end of the criminal justice process. Support includes access to Social Security, Medicare and Pharmaceutical benefits and possibly assistance in securing accommodation and purchasing furniture.

- **Trial Support stream** : provides support and assistance to trafficked people who decided to leave Australia but return to Australia to assist with a police investigation or prosecution. Trial Support includes secure accommodation, a living allowance and a food allowance, as well as case managed compassionate support.
- **Transition from the Victim Support Program** : victims of trafficking who leave the victim support program will be provided with formal transitional assistance for a period of 20 days.
- **Support in Court proceedings** : Victims of the crimes are assisted throughout the court process by witness support officers.

2. NGO victim support programs

NGOs play a critical role in providing legal and material support to trafficked people and by raising community awareness of all forms of trafficking in Australia. In October 2008 the Minister for Home Affairs announced the Anti Slavery Project, Scarlet Alliance, Australian Religious Against Trafficking and Project Respect would each be funded \$250 000 for anti trafficking work. (This funding was sourced from assets confiscated under the Proceeds of Crimes Act). NGOs providing services to trafficked people complement the support provided under the Support for Victims of Trafficking Program or support trafficked people who are not eligible for the Program or who are no longer receiving support through the program.

3. Our current focus – enhancing human rights protections and support

Current priorities include recommendation to government of a review the government funded, victim of trafficking funded support program, to improve access of trafficked people to obtain financial compensation, to develop an enhanced community awareness program focusing on all forms of labour trafficking and exploitation of migrant workers and to provide trafficked people and the people who are vulnerable to trafficking with information about their legal rights and entitlements under Australian law.

VIII. Conclusion

Victim support is critical to protect the human rights of people who have experienced trafficking. The lives of people who have experienced trafficking and slavery have been changed by the work of communities and government in Australia and the partnerships between the two groups, but more needs to be done. Thank you for your attention today.

Know your rights: Information for people who have been trafficked to Australia

Have you been trafficked?

A simple definition of people trafficking is when a person has been brought to Australia and is in a situation of exploitation. People traffickers bring people to Australia to work in many different kinds of jobs. Traffickers might threaten or hurt you, force you to repay money that they say you owe them or take away your travel documents. Under Australian law, people trafficking is a crime.

What should I do?

If you think you have been trafficked you can call the Australian Federal Police on 1800 813 784 (free call 24 hours) from anywhere in Australia. If you are in danger and need help straight away call 000. You can also call the Australian Government Workplace Ombudsman on 1300 724 200 (8:30am-5pm) if you think that you are not being treated fairly at work. If you do not feel comfortable talking to the police, there are other organisations that may be able to help you. Information on other organisations is available below.

What support is available?

The Australian Government has a Support for Victims of People Trafficking Program which is for trafficked people from all over Australia. The Australian Federal Police will refer people onto the Program. If you are able to assist in an investigation and criminal trial you may be eligible to receive support under the Program. This can include income assistance, access to accommodation, medical treatment, basic legal advice, counselling, training and social support. If you are receiving assistance under the Support for Victims of People Trafficking Program, your case manager is there to help you.

How can other organisations help me?

If you are not eligible for the Support for Victims of People Trafficking Program, there are many organisations that can help you with:

- Seeing a doctor
- Finding accommodation
- Finding an interpreter
- Immigration advice
- Reporting your experience
- Getting financial help
- Getting legal advice

Non-government organisations which specialise in working with trafficked people are:

- Anti-Slavery Project, in Sydney: (02) 9514 9662 (9am-5pm)
- Project Respect, in Melbourne: (03) 9416 3401 (9am-4pm)
- Samaritan Accommodation, in Sydney: (02) 9211 5794 (24 hours)
- Scarlet Alliance, Australian Sex Workers Association, in Sydney: (02) 9326 9455 (9am-5pm)

What can I expect from the organisations helping me?

Organisations that offer you assistance should only act on your behalf if you want them to. You can always refuse assistance if you are not happy with the service or ask for information about other service providers. Organisations should respect your privacy and confidentiality and you can tell organisations not to record any information about you.

How can a lawyer help me?

A lawyer can tell you about your legal rights. There are also migration agents who can tell you about your visa and whether you are entitled to work. If you don't have a visa, a migration agent can help you to apply for one. If you are on the Australian Government Support for Victims of People Trafficking Program, you are entitled to see a lawyer. The Anti-Slavery Project also offers specialist legal services for trafficked people.

Each state and territory of Australia has a legal aid commission to assist people requiring legal advice. The contact details of the legal aid commission in your state or territory are:

- Legal Aid NSW: 1300 888 529 (9am-5pm)
- Victoria Legal Aid: 1800 677 402 (free call 8:45am-5:15pm)
- Legal Aid ACT: 1300 654 314 (9am-4pm)
- Legal Aid Queensland: 1300 65 11 88 (9am-5pm)
- Legal Aid Commission of Tasmania: 1300 366 611 (9am-5pm)
- Legal Aid Commission of Western Australia: 1300 650 579 (8:30am-4:30pm)
- Northern Territory Legal Aid Commission: 1800 019 343 (free call 9am-4pm)
- Legal Services Commission of South Australia: 1300 366 424 (9am-4:30pm)

What about my visa?

If you are able to assist in an investigation and criminal trial you may be eligible for a special people trafficking visa, or another kind of visa depending on your circumstances. As with all decisions about visas, the Australian Government Department of Immigration and Citizenship assesses each visa application on a case-by-case basis.

What if I need an interpreter?

You have a right to ask for an interpreter. You can also ask to be given information in your preferred language. If the organisation who is helping you cannot find an interpreter you can ask to be referred to an organisation that can.

What happens if I have to go to Court?

If you decide to give evidence about what has happened to you, you may have to go to Court. There is additional support for victims of trafficking who give evidence in court and the organisation assisting you can provide advice.

What if I want to work?

Some visas will allow you to work in Australia. If you are unsure about whether your visa allows you to work, check with your migration agent, lawyer or the Department of Immigration and Citizenship, or ask the organisation helping you. You can call the Department of Immigration and Citizenship on 131 881 (9am-4pm).

What if I have children?

If your child is in your country of origin you will need to talk to your migration agent or lawyer about whether your child is eligible for a visa. Obtaining a visa for your child is not always possible and it may take a long time. If your child is in Australia, you should speak to the organisation assisting you about how they can help support your child as well.

What if I want to go home?

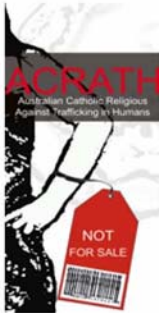
The Australian Government offers some assistance for people who have been trafficked and who want to return to their country of origin. If you think you might want to go home you should seek advice from your lawyer or migration agent, or your consulate in Australia.



Australian Government



Anti-Slavery project





인신매매 피해자의 귀환과 사회 재통합 - 국제이주기구(IOM)의 가이드라인

이 정 혜 대표
(국제이주기구(IOM) 한국대표부)

저작권자의 요청에 따라 원문파일을 제공하지 않습니다



인신매매 피해자 지원 프로그램의 현실과 과제

차 혜 령
(공익변호사그룹 공감)

발표 3

인신매매 피해자 지원 프로그램의 현실과 과제 - 대한민국의 상황을 중심으로 -

차 혜 령 (공익변호사그룹 공감)

1. 서 언

- 발표자는 ‘인신매매 피해자 지원을 위한 법률대뉴얼’ 작업, ‘UN 국제조직범죄방지협약을 보충하는 인신, 특히 여성 및 아동의 매매 예방 및 억제를 위한 의정서(이하 ‘UN 인신매매방지 의정서)’의 이행입법으로 김춘진 의원실에서 준비 중인 ‘인신매매 처벌 등에 관한 법률안’과 ‘인신매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률안’에 대한 NGO들의 검토의견 준비, 한국 성산업에 유입되고 있는 필리핀 연예인(entertainer) 송출입 실태 조사 등을 계기로 인신매매 피해 이주여성의 문제를 접하게 되었음.
- 이 발표에는 다음의 내용을 담으려고 함. 인신매매 처벌과 피해자 지원에 관한 한국의 현행 법제를 소개한 다음, 실제 사례들을 검토하면서 인신매매 피해 이주여성들에게 어떤 지원 프로그램이 필요하였는지 시사점을 얻고, 참고로 할 수 있는 선진 입법이나 프로그램들을 통해서 인신매매 피해자 지원 프로그램의 몇 가지 축에 대해서 정리해 보고자 함. 발표자의 좁은 경험으로 인한 오류와 한계 등 부족한 부분은 다른 분들의 발표와 토론으로 보충되기를 희망함.

2. 한국 인신매매 관련 법제 현황

가. 인신매매에 대한 형사처벌 규정

「형법」

제288조(영리 등을 위한 약취, 유인, 매매 등)

제292조(약취, 유인, 매매된 자의 수수 또는 은닉)

「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」

제5조의2 (약취·유인죄의 가중처벌)

「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」

제2조 (정의) 제1항 제3호 성매매 목적의 인신매매

제18조 (벌칙) 제3항 제3호

나. 인신매매 피해자 지원에 관한 특별규정

「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」

제11조 (외국인여성에 대한 특례)

- 강제퇴거명령의 집행 유예 또는 보호의 일시해제 기간 중 지원시설 이용
- 배상신청 고지(소송촉진등에 관한 특례법의 준용 가능성)

「성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」

제3조 (국가 등의 책임)

제5조 (지원시설의 종류) 외국인여성 지원시설

제7조 (지원시설의 업무)

3. 인신매매 피해 이주여성에 관한 사례 검토

- 가. 성착취 목적 인신매매 유형
- 나. 노동착취 목적 인신매매 유형
- 다. 강제결혼 목적 인신매매 유형

4. 참고할 만한 선진 입법과 인신매매 피해자 지원 프로그램

5. 인신매매 피해자 지원 프로그램의 몇 가지 축

- 가. 체류
- 나. 사회복지
- 다. 충분한 법적 구제절차의 제공
- 라. 귀국 지원

6. 결론을 대신하는 제언

- 한국의 경우, 현재 「성매매알선등 행위의 처벌에 관한 법률」 제 11조의 외국인여성
에 대한 특례조항과 「성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제5조의 외국인
여성 지원시설에 대한 근거규정을 제외하면 인신매매 피해자 지원 프로그램은 없는
것이나 마찬가지로 할 수 있음. 인신매매 피해자의 사법적 구제와 사회복지를 뒷
받침할 수 있는 체계적인 피해자 지원프로그램의 구축이 절실함. 앞의 5항에서 살펴
본 인신매매 피해자 지원 프로그램의 축을 포함하는 내용의 법률 제·개정과 정책
이 마련되어야 함. 이 점은 인신매매 피해자 지원 제도의 상황이 한국과 유사한 다
른 나라에도 마찬가지로일 것임.
- 인신매매 행위자에 대한 형사처벌의 확실성이 피해자 지원 프로그램의 전제가 되는
것은 아님. 오히려 인신매매 피해자가 인신매매 행위자에 대한 형사사법절차에 협력
하는 것을 조건으로 하지 않는 피해자 지원 프로그램의 구축이 필요함. 그러나인신
매매범죄에 대한 형사처벌의 확실성은, 인신매매가 없어져야 하는 범죄라는 인식,
인권의 관점과 인도적 관점에서 인신매매 피해자가 사회에 복귀할 수 있도록 지원
하여야만 한다는 인식을 널리 하는데 일정 부분 기여할 수 있음. 그래서 인신매매
범죄에 대한 인식이 부족한 나라의 경우, 인신매매 방지에 대한 별도의 홍보나 교육

이전에 혹은 그것과 더불어 인신매매 범죄(특히 새로운 유형의 인신매매)에 대한 수사와 기소, 형사처벌의 가능성을 높일 수 있는 방안을 강구하여야 함.

이를 위하여 한국의 경우, 수사기관과 재판기관이 현행법을 적극적으로 해석, 적용, 집행할 것이 요구됨. 그리고 경우에 따라서는 UN 인신매매방지 의정서에서 규정한 인신매매 정의규정을 포함할 수 있는 수준의 법률 개정이 필요함. 이 점 역시 한국과 인신매매 관련 법제의 상황이 유사한 모든 나라에 마찬가지로 적용될 수 있을 것임.

- 인신매매 범죄가 송출국, 경유국, 유입국 등 여러 나라를 거쳐 사람을 이동시킴으로써 실행되는 범죄임을 고려할 때, 인신매매 피해 이주여성을 위한 지원프로그램 역시 어떤 부분에서 국가간 협력이 가능할 것인지에 대한 모색이 필요함.
- 정부가 인신매매 피해 이주여성 지원프로그램을 마련할 때 NGO와의 긴밀한 협력이 요청됨.

세션 3

아시아 지역 인신매매 예방을
위한 협력 방안





인신매매 방지를 위한 아시아 내의 지역 협력

Amara Pongsapich
(태국인권위원회 위원장)

**발표
1**

**인신매매 방지를 위한 아시아 내의 지역 협력
- 태국 사례 -**

Amara Pongsapich (태국인권위원회 위원장)

I. 서 문

인신매매는 아시아 지역에서 광범위하게 진행된다. 많은 나라들이 인신매매 송출국/기착국이며 송출국, 경유국, 기착국이기도 하다. 지난 몇 년 동안 국내외 범죄 단체가 연루되면서 인신매매는 국경을 초월하는 조직 범죄가 되었다. 인신매매 대상은 아이와 여성, 이주 노동자들이며 이들 중 일부는 범죄 조직에 자발적으로 가입하기도 하고 강제로 가입되기도 한다.

인권을 유린하는 국제적인 범죄에 대응하기 위해 다양한 국제적인 제도(instrument)가 존재하고 있다. 세계 인권 선언 이외에도 (1) 시민 정치적 권리에 대한 국제 규약 (ICCPR), 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 (CEDAW), 유엔아동권리협약 (CRC), 노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 등이 있다.

II. 국제적 제도

1. 세계 인권 선언 제 13조 : (1) 모든 사람은 각국의 영역 내에서 이전과 거주에 관한 자유에 관한 권리를 가진다. (2) 모든 사람은 자국을 포함한 어떤 나라로부터도 출국할 권리가 있으며, 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다.
2. ICCPR 12조 : (1) 합법적으로 어느 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은, 그 영역 내에서 이동의 자유 및 거주에 관한 권리를 가진다. (2) 모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유로이 되거할 수 있다. (3) 상기 권리는 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕, 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 필요하고, 또한 이 규약에서 인정되는 기타 권리와 양립되는 것을 제

외하고는 어떠한 제한도 받지 아니한다. (4) 어느 누구도 자국에 돌아올 권리를 자의적으로 박탈당하지 아니한다.

3. ‘UN 국제조직범죄 방지협약’ 및 그 ‘협약을 보충하는 인신, 특히 여성 및 아동의 매매 예방 및 억제를 위한 의정서’ 제 5조 범죄화 : (1)각 당사국은 이 의정서 제 3조에 규정된 행위가 고의로 행해진 경우, 자국의 국내법상 이를 범죄로 규정하기 위하여 필요한 입법 및 기타 조치를 채택한다,[인신매매-착취를 목적으로 위협, 무력의 행사 또는 기타 형태의 강박, 납치, 사기, 기망, 권력 (또는 당사자의 취약한 지위)의 남용, 타인의 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위한 지불 또는 혜택의 수수 등의 수단에 의한 인신의 모집, 운송, 이전, 은닉, 인수....].
4. 가혹한 형태의 아동 노동 철폐에 관한 ILO 협약 (협약 제 182호)의 제 3조 : (가)모든 형태의 노예제 또는 노예제와 유사한 관행으로, 아동매매, 밀매, 채무담보, 농노 및 무력 분쟁에 이용하기 위해 아동을 강제 또는 의무적으로 징용하는 등 강제 또는 의무 노동 (나) 매춘, 음란물 제작 및 음란 행위를 위한 아동의 사용, 주선 및 제공 (다) 관련 국제조약에 명시되어 있는 약물의 생산 및 밀매 등 불법 활동을 목적으로 하는 아동의 사용, 주선 및 제공 (라) 수행되는 작업의 성격 및 환경상 아동의 건강, 안전 및 도덕성을 해칠 가능성이 있는 작업.

Ⅲ. 기타 제도

1. 국가별 법률

국가별 법률과 기타 법적 제도는 정부와 비정부 단체들이 송출국과 기착국에서의 인신매매를 예방하고 통제하는 데 있어 필수적인 장치이다. 태국은 이와 관련해 3대 법을 제도화하고 있다: (1) 1996년 매춘 방지 및 금지법; (2) 1997년 여성과 아동의 인신매매 방지 및 금지법 (3) 2008년 인신매매 방지 및 보호법. 2008년 이후, 인신매매 피해자를 보호하기 위해 특별 기금이 조성되었다.

2. 공동 협력에 관한 연구

- 아동 노동 근절을 위한 국제 프로그램 (ILO IPEC) Action Research
- 아동과 여성의 인신매매 방지를 위한 메콩 소지역 프로젝트, 아동과 여성 인신매매 척결을 위한 UN 기관간 프로젝트 ‘GSM 내의 노동 이주와 인신매매’ (2001)
- 아동과 여성의 인신매매 척결을 위한 ILO 메콩 소지역 프로젝트 (2003-2008). 그 외에도 메콩 소지역 국가에서 발생하는 인신매매 사례를 조사하기 위해 다수의 서브 프로젝트가 진행되고 있다.

이러한 프로젝트는 메콩 소지역 국가 간에 아동과 여성의 인신매매 방지에 관한 MOU를 채택하는데 있어 필수적이다.

3. MOU

MOU는 국가 및 지역 차원의 양자, 다자간에 채택된다.

IV. 국가 차원

인신매매 문제를 해결하기 위해 정부 기관뿐만 아니라 비정부 기관도 핵심적인 역할을 해야 함은 잘 알려져 있다. 관련 기관들은 더욱 체계적으로 협력해야 한다. 2003년에는 정부/NGO 협력을 위한 MOU와 NGO 간의 협력을 지원하기 위해 두 건의 MOU가 체결되었다.

V. 양자 차원

양자간 체결되는 MOU는 이주 노동과 아동, 여성에 관한 사안에 초점을 둔다.

- 이주 노동 : 태국과 인접국 간에 세 건의 MOU가 체결되었다 (1) 2002년 10월 18일, 라오스 비엔티안에서 고용 협력을 위한 태국-라오 PDR간의 MOU (2) 2003년 5월 31일, 우본 라차타니에서 체결된 태국-캄보디아간 고용 협력을 위한 MOU (3) 2003년 6월 21일 체결된 태국-미얀마간 고용 협력을 위한 MOU.

- **아동 및 여성** : 2003년 아동과 여성의 인신매매 방지를 위해 태국, 라오 PDR, 캄보디아 간에 MOU가 체결되었다. 그러나 태국과 미얀마의 MOU는 2009년 5월에 체결되었다. MOU 체결의 목적은 각 국가의 정책 및 집행 당국 간의 협력을 확인하는 것이며 인신매매 피해자들을 구조하여, 본국으로 송환하며 사회로 다시 편입될 수 있도록 하는 것이다. 그러나 연구 보고서에 따르면 이러한 MOU 체결에도 불구하고 해당 과정은 그다지 성공을 거두지 못하였다. 특히 사회로 재편입하는 절차가 가장 복잡한 것으로 나타났다.

매콩 소지역 차원의 MOU 시도가 실패한 후 양자간에 상기 2 건의 MOU가 체결되었다.

또한, 태국은 여성과 아동 인신매매의 송출국이며 북부(north)에 위치한 국가들은 인신매매 여성의 기착국이다. 현재 태국은 일본, 독일, 영국과 MOU를 체결했다.

Ⅵ. 다자 및 지역 차원

다자 차원에서도 다음과 같은 다양한 협력이 시작되었다:

- **이주 노동** : 태국 국적 확인 프로젝트: 인접 국가로부터 유입되는 미등록 이주 노동자 문제를 해결하기 위해 이주 노동자들은 태국 당국에 등록해야 한다. 즉 이주 노동자들은 국적을 보유하고 있어야 한다. 그러나 이주 노동자들의 상당수가 인신매매 되거나 범죄조직, 부패 관료와 연결되어 있으므로 해당 절차는 저항에 부딪혔다. 라오 PDR, 캄보디아, 타이 정부는 이주 노동자를 지원하기 위해 국경 도시의 등록 사무소 개설에 합의했다. 미얀마 정부는 초기에는 이러한 서비스를 제공하지 않았으나 수 차례의 협의 끝에 태국-미얀마 접경지대에 미얀마 등록 사무소를 개소했다.

현재 절차가 진행 중이며 2012년까지 마무리 될 것이다.

- **아동과 여성** : SANHRIF는 2010년 3월 30일 여성과 아동에 대한 인신매매 방지 MOU를 체결했다. 국가 인권 위원회가 있는 동남아시아의 4개국 즉 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국이 참여했다. MOU의 목적은 (1) 동남아시아와 세계 기타지

역에서 여성과 아동에 대한 인신매매 대처(2) 여성과 아동의 인신매매에 대해 이 지역 기관 간의 협력 강화(3) 인신매매에 대처하기 위해 국가 인권 기관 간의 협력 강화 등이다.

MOU는 국가 인권 기관의 노력을 강화하고 모니터링하는 절차를 지원하며, 인신매매된 여성과 아동이 법적인 해결책에 접근할 수 있도록 하며, 기타 형태의 개입을 통해 도움을 받을 수 있도록 한다.

- 기타 : 이주 노동과 여성 및 아동 문제뿐만 아니라 현재 지역적 및 지역 간 차원에서 진행되는 다양한 협력이 전개되고 있다. 태국이 참여하고 있는 영역은 다음과 같다:

- (1) AEF(Asia Europe Framework)의 핵심 그룹 인신매매에 대한 ASEM 기본계획
- (2) 아시아태평양지역협력자문기구 난민, 장애인, 이주민에 대하여 정부간 비공식적 협의
- (3) 초국가범죄에 대한 아세안 장관회의 초국가 범죄에 대처하기 위한 AMMTC 아세안 기본계획 수행

VII. 결 론

본고를 통해 아시아 지역의 아동과 여성 인신매매와 관련한 지역 차원의 협력을 살펴해보았다. 태국의 사례를 통해 현재 진행되고 있는 다양한 차원의 협력을 살펴해보았다. 기타 국가들도 유사한 경험이 있을 것이므로, 현재까지 시도된 다양한 노력들의 성패 여부를 평가해야 할 것이다.

발표 1

Regional Cooperation to Prevent Human Trafficking in Asia: The Case of Thailand

Amara Pongsapich (National Human Rights Commission of Thailand)

I. Preamble

Human trafficking is a well known phenomenon in Asia. Many countries are country of origin, others are country of destination; while others are origin, destination and transit countries. Over the past years, the human trafficking has become transnational organized crimes involving international and local criminal networks. Individuals being trafficked include children and women as well as migrant workers. Some joined the criminal organizations voluntarily and others are forced into the system for the benefit of the agencies.

There are many international instruments available to deal with the cross border international crimes which exploit human beings and violate human rights. In addition to the Universal Declaration of Human Rights, the most important instruments are: (1) International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), Convention on the Rights of the Child (CRC) , and International Convention on the Protection of All Migrant Workers and Members of Their Families.

II. International Mechanism

1. The Universal Declaration of Human Rights, Article 13 states : (1) Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state. (2) Every one has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.

2. The International Covenant on Civil and Political Rights, Article 12 states : (1) Everyone lawfully within the territory of a state shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence. (2) Everyone shall be free to leave any country, including his own. (3) The above mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order, public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant. (4) No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.
3. Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime, Article 5 Criminalization states : (1) Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offenses the conduct set forth in article 3 of this Protocol,[human trafficking—recruitment, transportation, transfer, harboring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation....] when committed intentionally.
4. ILO Convention on the Worst Forms of Child Labour (No. 182), Article 3, states that the Worst Forms of Child Labor shall include : All forms of slavery or practices similar to slavery, such as the sale and trafficking of children, debt bondage and serfdom and forced or compulsory labour, including forced compulsory recruitment of children for use in armed conflict; the use, procurement or offering of a child for prostitution, production of pornography or pornographic performances; the use, procurement or offering of a child for illicit activities, in particular for the production and trafficking of drugs; work which , by its nature or the circumstances in which it is carried out, is likely to harm the health, safety or morals of children.

III. Other Mechanism

1. National legislation

National legislation and other measures are essential tools to equip both government and non-government organizations to carry out their work in preventing and controlling human trafficking both at the countries of origin and destination. Thailand legislated 3 laws: (1) Prevention and Suppression of Prostitution Act, 1996; (2) Measures in Prevention and Suppression of Trafficking in Women and Children Act, 1997; and (3) Prevention and Protection of Human Trafficking Act, 2008. After 2008, special funds are allocated for the purpose of prevention and protection of trafficking victims.

2. Collaborative Action Research

- ILO International Programme on the Elimination of Child Labour (ILO IPEC) Action Research
- Collaboration of ILO Mekong Subregional Project to Combat Trafficking in Children and Women and UN Inter agency project to combat trafficking in children and Women on project titled “Labour migration and trafficking within the Greater Mekong Subregion” (2001)
- ILO Mekong Sub regional Project to Combat Trafficking in Children and Women (2003 2008). There are many sub projects to investigate trafficked cases in different parts of the countries in the Mekong Sub region.

This project is essential in bringing about bilateral Memorandum of Understanding on Trafficking of Children and Women between partner countries within the Mekong Sub-region.

3. Memorandum of Understandings

Memorandum of Understandings are tools to adopt at national, bilateral and multi lateral or regional levels.

IV. National level

To combat human trafficking problem, it was found that, in addition to government agencies, non government organizations have been playing vital roles in dealing with the issue. However, implementing agencies need to collaborate more systematically. In 2003, two MOUs were signed, i.e., MOU on GO/NGO collaboration, and MOU to support collaboration among NGOs.

V. Bilateral level,

MOUs signed bilaterally focused on two issues, i.e., migrant labor and children and women.

- Migrant Labor : Three MOUs between Thailand and its neighboring countries have been signed. (1) Thailand and Lao PDR on Employment Cooperation signed on 18 October 2002 in Vientiane, (2) Thailand and Cambodia on Employment Cooperation signed on 31 May 2003 in Ubon Ratchatani, and, (3) Thailand and Myanmar on Employment Cooperation signed on 21 June 2003.
- Children and Women : MOUs between Thailand and Lao PDR and Thailand and Cambodia on Trafficking of Children and Women were signed in 2003. However, MOU between Thailand and Myanmar was signed more recently in May 2009. The objectives are to identify collaboration efforts between policy and implementing agencies in each country. The efforts to rescue, repatriate, and re integrate returning individuals back to society. However, research reports indicate that despite the MOU, the process has not been very successful. The re integration process turned out to be the most complicated process.

These two MOUs are signed bilaterally after attempts to develop an MOU for the Mekong Sub regional level failed.

In addition, Thailand is country or origin for trafficking of women and children into countries in the North which are destinations of the women. At present, Thailand has signed MOUs with Japan, Germany, and the United Kingdom.

VI. Multi-country or regional level,

There are different forms of agreements initiated at multi country level. Here are some examples:

- Migrant Labor : Thailand Nationality Verification Project: In order to solve the issue of undocumented migrant workers from the neighboring countries, Thailand required migrant workers to register which means that they need to have a clear nationality. Since many migrant workers who have been trafficked and are involved with criminal organizations and corrupt officers, the process met with resistance. The Lao PDR and Cambodian governments collaborated with the Thai Government to assist their migrant workers and agreed to establish registration offices at the border towns. The Myanmar government did not provide such service in the beginning; but after some negotiations, the Myanmar registration offices are now established along the Thai Myanmar border. The process is on going and the deadline is in 2012.
- Children and Women : The Southeast Asia National Human Rights Institutions Forum signed Memorandum of Understanding Against Trafficking of Women and Children on March 30, 2010. The four countries in Southeast Asia with National Human Rights Commission are Indonesia, Malaysia, Philippines, and Thailand. The objectives are: (1) To prevent and combat trafficking of women and children in Southeast Asia and in other regions in the world; (2) To strengthen cooperation amongst the member institutions in the area of trafficking of women and children; and (3) To foster cooperation amongst national human rights institutions in the world to address trafficking.

The MOU is applied to support the process of monitoring or strengthening the efforts,

where appropriate, of the States of Member Institutions, to enable trafficked women and children to get access to legal remedies, and other forms of intervention.

- Other : In addition to migrant labor and children and women issues, there are many collaborations carried out at the regional and inter regional levels. The ones that Thailand is involved in include:

- (1) Core group under the Asia Europe Framework—ASEM Plan of Action on Trafficking in Human.
- (2) Consultative member of Asia Pacific Cooperation—Inter Government Asia Pacific Informal Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants.
- (3) Member of ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime—AMMTC to carry out the Work Programme to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime.

Ⅶ. Conclusion

This paper attempts to discuss regional cooperation on the issue of trafficking of children and women in Asia. The case of Thailand is used to demonstrate the different levels of cooperation which took place. Other countries should have similar experience. We should try to assess the success or failure of the different mechanism deployed to date.



수요(Demand)에 초점을 둔 인신매매 예방을 위한 협력 방안

조 영 숙
(한국여성단체연합 국제연대센터장)

발표 2

수요(Demand)에 초점을 둔 인신매매 예방을 위한 협력 방안

조 영 숙 (한국여성단체연합 국제연대센터장)

1. 이주의 자유와 인신매매 및 현대판 노예제도 예방을 위한 통합적 정책의 수립

지역적인 분쟁과 자연재해 그리고 구조적인 경제 위기와 빈곤의 위기를 해결하는 방편으로, ‘더 나은 삶’과 ‘일자리’가 있는 곳을 찾아 국경을 넘어 이주(migration)를 원하는 사람들의 수는 계속 증가하고 있다. 이는 90년대 이후 급속히 진행된 자본과 노동의 이동의 차원을 넘어선, 인종과 문화의 혼합(hybrid)을 통해 ‘homeland’가 아니라 ‘homepage’를 통해 자신의 정체성을 표현하는 21세기의 시대적 현상으로 자리 잡고 있다.

지난 수십 년의 경험을 통해 알 수 있듯이, 이주(migration)는 인신매매(trafficking)와 현대판 노예제도(modern day slavery)의 문제와 동시에 발생하였다. 그리고 2000년 ‘Palermo Protocol’의 체결 이후 유엔을 비롯한 국제사회는 인신매매 방지를 위해 인신매매 범죄의 기소(prosecution)와 피해자의 보호(protection) 그리고 인신매매의 예방(prevention)이라는 ‘3P’ 정책의 수립을 촉구해 왔다. 그리하여 한국을 비롯한 많은 아시아국가에서는 인신매매 피해방지를 위한 관련법과 정책이 수립되고, 피해자 보호와 범죄 예방을 위한 제반 활동이 진행되어지고 있다.

그러나 인신매매 피해는 쉽사리 해결되거나 예방되어지는 문제가 아니었다. 그리고 인신매매 피해를 방지하기 위한 목적으로 실시한 정책이 이주자들의 인권과 의지에 반하는 역결과가 종종 드러나기도 하였다. 한국정부가 인신매매 피해를 방지하기 위해 취한 조치인 비자통제정책이 공식적인 이주를 제한하는 결과를 낳음으로써, 오히려 인신매매 조직범죄자들이 더욱 은밀하게 지하로 숨어들어가면서 피해자를 보호하기 어려운 결과를 낳는다는 비판이 제기되는 것이 단적인 예라고 할 수 있다.

이처럼 이주의 자유를 추구하는 흐름과 인신매매의 처벌을 요구하는 흐름은 상호 긴

장관계를 만들어내는 것처럼 보인다. 하지만, 이주의 수요가 발생하는 목적국가에서 현대판 노예제도로서의 국제결혼과 강제노동의 수요가 존재하며 이것이 특히 성차별적 가부장제적 결혼제도와 섹슈얼리티에 기반한 수요일 때, ‘더 나은 삶’에 대한 이주자들의 요구는 현대판 성 노예 또는 노예노동 형태로 귀결 되는 인신매매 피해를 당하게 된다는 점에서, 이주가 인신매매의 위험에 쉽게 노출되어 있음을 부정할 수는 없다.

따라서 인신매매 피해를 양산시키는 조직범죄의 처벌과 피해자에 대한 보호를 요구하는 국제적 인신매매 정책은 이주정책과의 통합적 고려를 하지 않을 때 효과를 거두기 어렵다는 것은 분명하며, 이는 나아가 각국의 이주정책, 인신매매 방지정책, 그리고 성 평등 정책 등이 통합적으로 고려되어야 만이 효과를 거둘 수 있음을 최근의 인신매매 방지를 위한 국제사회의 노력을 통해 교훈으로 얻을 수 있다.

2. 성(sex)과 노동(labor)의 수요(demand)에 중점을 둔 인신매매 방지를 위한 노력

ILO 통계에 따르면, 전 세계적으로 1천2백3십만 명이 강제노동과 성 착취 목적의 인신매매 피해를 당하고 있으며, 그 중에서 56%가 여성과 소녀인 것으로 밝혀지고 있다. 특히 1백3십9만 명의 성인과 아동들이 상업적 성 노예 상태에 있는 것으로 추정되고 있다. 이처럼 엄청난 규모의 숫자가 말해주고 있는 인신매매 범죄 및 피해의 문제점은 인신매매 피해자의 출신 국가(origin country), 피해자의 도착 국가(destination country), 피해자가 경유하는 국가(transit country)의 넘쳐나는 수요와 공급을 제대로 매개하지 못하는 개별 정부 정책의 실패와 아울러서 인신매매 조직범죄를 제대로 방지하지 못한 국제사회의 협력체계의 실패로 인해 인신매매를 당연시하는 시대적 흐름으로 이어지면서, 문제가 점차 해결되기 보다는 고착화되는 심각성을 보여주고 있다.

최근 한국의 경우를 보더라도, 인신매매의 현상들 중에서도 특히 점차 현대판 노예제의 형태로 고착되고 있어 많은 우려를 낳고 있는 국제결혼이 전체 결혼에서 차지하는 비율이 10%에 달하는 것으로 통계가 제시되고 있다. 그리고 현장의 사례를 보더라도 실제로 상당한 수의 국제결혼이 ‘인신매매 형태를 띤’ 것으로 드러나고 있다. 국내

적, 국제적 수준에서의 경제적 불균형과 가부장제적 결혼제도의 온존 및 성 불평등 의식의 만연이라는 조건과 환경 속에서 이루어지는 국제결혼은 현대판 노예제적 형태의 결혼으로 정착되기 쉬운 취약성을 지니고 있다. 그러나 이러한 취약점을 충분히 자각하지 못한 채, 한편으로는 신부에 대한 수요자인 한국 남성 및 그 가족들이 존재하며, 다른 한편으로는 더 나은 삶을 찾는 방편의 일환으로 결혼을 선택한 아시아 지역 국가의 여성 및 그 가족들이 존재하는 가운데 이루어지는 국제결혼은 의도치 않은 결과이지만, 인신매매와 현대판 노예제로 귀결되는 현실과 만나고 있다.

이처럼 도착국가의 사회 내에 온존해 있는 성차별적이고 가부장적인 여성의 성과 노동에 대한 요구에 바탕 한 수요를 충족시키기 위한 이주자의 공급과정은 한편으로는 출신국가에서 도착국가로 이주하는 과정에서 일차적으로 인신매매 피해를 발생시킴과 동시에 이차적으로는 도착국가의 수요자들에 의한 인신매매 피해를 낳고, 또 피해를 호소하는 과정에서 또 다시 피해를 경험하는 등 이중, 삼중의 인신매매 피해가 발생하고 있다. 따라서 인신매매의 여러 유형들 중에서도 특히 여성화된(feminized) 부문(sector), 즉 상업적 성 노예(commercial sex servitude), 현대판 노예제적 형태의 신부매매(modern day slavery forms of bride trade), 강제적 가사노동(involuntary domestic work) 등에 대한 수요는 일차적으로는 이주과정에서 발생하는 ‘직업소개소’와 ‘결혼알선업체’ 등과 같은 조직화된 알선범죄에 대한 기소를 통해 다음으로는 수요자(소비자, 구매자, 소유자 등 다양한 형태로 불리는)에 의한 피해를 예방하기 위한 처벌을 포함한 다양한 조치가 포괄적으로 취해져야 한다. 그리고 도착국가에서의 이주자들에 대한 인권에 대한 사회적 인식의 제고와 법적 보호 장치라고 하는 보다 큰 사회적 과제가 제기되고 있음은 물론이다.

대부분의 아시아 지역에서는 인신매매 특히 아동과 여성의 성 착취 목적의 인신매매와 현대판 노예제 형태의 국제결혼 등을 예방하기 위한 정책을 수립함에 있어 수요의 측면을 주요한 분석대상으로 삼지 않았다. 따라서 이주자의 수요가 존재하는 국가 및 개별 수요자의 문제점에 주목함으로써, 인신매매적이고 노예제적인 성격을 지닌 수요(demand)를 방지하는 것에 초점을 둔 새로운 예방정책이 시급히 마련되어야 할 필요가 있다.

성적 인신매매를 예를 들어 볼 때, 아시아지역의 인신매매는 특히 아동과 여성의 성 착취와 관련되어 상업적 성매매로 연계되는 인신매매와 국제결혼 형식의 인신매매 그

리고 섹스관광 등의 형태를 띠고 발생해 왔다. 무엇보다도 아시아지역은 성산업이 각국의 GDP에서 차지하는 비율이 높고, 남성들에 대한 성매매가 오랫동안 관용적으로 용인되어 온 사회적 특성을 지니고 있어, 국제적 인신매매뿐만 아니라 국내적 인신매매 역시 빈번하게 발생해 왔다. 따라서 그 동안 국내적 차원에서는 사실상의 처벌이 이루어지지 않으면서 법률상으로는 불법으로 간주되던 성매매가, 국경을 넘는 과정에서 인신매매로 규정되면서 자국 내의 성매매는 허용되는 반면, 해외에서의 성매매는 처벌을 받는 식의 혼란이 발생하였다. 따라서 자국의 성매매에 대한 수요를 감소시키지 않은 채, 국제적 인신매매의 방지 및 감소를 추구하는 정책은 실현가능하지 않은, 현상을 반복할 뿐 아니라 현상을 고착화시키는 결과를 낳는 실패할 수밖에 없는 정책이라고 할 수 있다. 이처럼 각국에서 반 인신매매 정책이 펼쳐지는 과정에서 자국 내의 성매매는 실제로 허용하는 반면 해외에서의 성매매는 인신매매로 처벌되는 이원화된 법 집행으로 인해 성 착취 목적의 인신매매 문제는 특히 성매매와 인신매매와의 연관성을 제대로 주목하지 않음으로써 많은 혼란과 한계를 드러내어 왔다.

다시 말하면, 인신매매를 유발시키는 요인으로서의 국내의 성매매의 문제점을 제대로 인식하지 않은 채 단지 해외의 인신매매 문제를 해결하고자 하는 것은 근본적으로 한계를 지닌 정책이라는 점을 여실히 보여주는 것이라 할 수 있다.

이처럼, 인신매매의 수요를 불러일으키는 국가의 성 착취적이고 노예제적인 속성을 지닌 강제노동, 부채노동, 강제적 가내노동, 상업적 성 착취 등의 수요에 주목하여, 이러한 왜곡되고 착취적인 수요가 불러일으키는 인신매매 성격에 주목하고, 이를 축소시키려는 정책을 본격적으로 수립하는 것이야말로, 보다 근본적인 인신매매 문제해결의 접근법임이라 할 것이다.

3. 인신매매 방지를 위한 아시아 지역 협력체계의 모색

이주를 불러일으키고 있는 도착국가의 수요에 주목하는, 보다 근본적인 해결책의 수립은 현재 진행되고 있는 '3P(prosecution, protection, prevention)' 정책의 지속적인 이행과 함께 전개되어야 한다. 그리고 이러한 노력은 국가 간의 지역적 협력이 수반되지 않는 한 일국가의 노력만으로는 해결되기 어려운 한계가 존재한다. 따라서 아시아 지역

차원의 블록(block)화된 노력이 시급히 요청된다고 하겠다. 이런 점에서 유럽의회에서 지난 2005년 채택된 인신매매방지협약과 그 이행을 위한 일련의 노력은 아시아지역 차원의 협력을 확산시키는데 좋은 사례가 될 것으로 보인다.

유럽의회는 2005년 인신매매를 인간의 존엄성과 인권에 대한 침해이자 현대판 노예제(modern form of slavery)로 규정하면서 인신매매 예방, 인신매매범의 처벌, 그리고 인신매매 피해자의 인권보호에 관한 포괄적 협약인 인신매매방지협약(The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, CETS No. 197)을 채택하였다.¹⁾

특히 인신매매 피해를 당할 수 있는 취약 집단에 대한 인식 제고와 함께 인신매매 피해자를 유발시키는 ‘수요자’에 초점을 맞춘 인신매매 예방 정책으로서의 특징을 지닌 이 협약은 피해자를 불법 이민자나 범죄자 취급을 하지 않도록 법 집행자들의 인식 강화를 전제로 하고 있다. 아울러서 시민사회는 인신매매를 예방함과 동시에 피해자를 보호하는 활동에서 중요한 역할을 하는 주체이며, 따라서 정부기관과 민간단체와의 협력을 강조하고 있다.

또한 협약의 선언에 그치지 않는 협약의 이행을 감시하기 위해서 모니터링 메커니즘으로서 두 개의 장치를 마련하였다. 첫째는 인신매매 관련 개별 전문가들로 구성된 전문가 모임 (the Group of Experts against Trafficking in Human Beings, GRETA)의 조직이다. 둘째는 협약 당사국 부처의 위원회 대표 및 비 당사국 유럽의회 대표 등으로 구성된 보다 정치적 기구인 당사국 위원회의 조직이다. 전문가 모임의 보고서에 기반 하여 위원회는 당사국에 권고문을 작성하게 된다. 그리고 이러한 권고문은 개별 국가의 의회와 정부부처, 인권위원회 등과 유럽의회의 통계담당 사무소 등과 연계되어 법률적

1) “The Council of Europe Convention is the first international legally binding instrument which affirms that trafficking in human beings constitutes a violation of human rights and is an offence to the dignity and integrity of the human being. It applies to all victims of trafficking: women, men and children. No other international text defines victims, leaving it to each State to define who is a victim and therefore deserves the measures of protection and assistance. In the Convention a victim is any person who is subject to trafficking as defined in the Convention. The consent of a victim to the exploitation is irrelevant. The Convention applies to all forms of exploitation: sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude and removal of organs; and it covers all forms of trafficking: national and transnational, related or not to organised crime.” <http://www.coe.int/cm>

구속력과 실질적인 효력을 발휘하게 된다. 이처럼 유럽의회를 통한 구속력 있는 인신매매방지 협약의 채택과 이행 메커니즘의 수립 그리고 정보 구축 체계와 함께 부처 간 협력 시스템을 구축하는 것은 '3P' 정책을 수립하는데 있어서 가장 효과적인 지역별 이행 시스템이라고 할 수 있다.

효과적인 지역차원의 인신매매 방지를 위한 국제협력 메커니즘의 가능성이 아시아 지역에서도 최근 그 가능성이 높아져 가고 있어 고무적이다. 최근 논의가 급진전되고 있는 ASEAN 차원의 여성과 아동의 인권 증진 및 인권 보호를 위한 위원회(Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children, ACWC)²⁾의 결성은 향후 ASEAN 국가 간에서의 인신매매 피해자 보호와 예방은 물론 나아가 ASEAN을 넘어선 ASEAN Plus 국가(한국과 일본, 대만 등 대부분의 ASEAN 국가들에서 발생하는 인신매매 피해자들의 도착국가군)들과의 인신매매 방지를 위한 협력의 실제화를 위한 청신호가 될 수 있을 것으로 기대된다.

특히 인신매매 예방을 위한 정책을 지역차원에서 논의함에 있어서, 수요에 초점을 둔 분석은 Origin 국가와 Destination 국가 그리고 Transit 국가 모두에게 인신매매의 근본원인(root causes)으로 작용하는 여성빈곤, 성매매와 섹스관광, 성차별과 성폭력 등의 문제해결과 함께 공적·사적 영역 전체를 포괄하는 보다 폭넓은 성 평등 정책과의 연관성 속에서 보다 근본적인 인신매매방지 정책이 수립되어질 것을 요구하고 있다.

UN GIFT(Global Initiative to Fight Human Trafficking)는 세 차원의 수요에 대해 주목하고 있는데, 첫째로는 고용 수요인데, 고용주(employer)·주인(owner)·관리자(manager)·하청 계약자(sub-contractor) 등의 다양한 명칭으로 불리는 집단이다. 둘째로는 성산업에서의 고객(client)·소비자(consumer)·성매매 이용자(prostitute-user) 등으로 불리는 집단이다. 셋째로는 가사노동(domestic work)에서의 가사종사자(household worker)에 대한 수요를 지닌 집단이다. 그러나 동북아시아 지역에 위치한 한국과 일본, 대만 등과 같은 유교문화권에서 확산되는 국제결혼 신부매매(bridal trade)를 원하는 남성 및 그 가족들 역시 인신매매와 현대판 노예제의 피해를 낳을 우려가 있으며, 이를 예방하기 위한 다양한 정책이 수립되어질 필요가 있는 수요자 집단으로 함께 분석되어질 필요가 있다.

인신매매를 방지하기 위한 수요(demand)에 대한 처벌(Punishment)은 현대판 노예제

2) <http://www.aseanhrmech.org/news/ASEAN-commission-inaugurated.htm>

도, 인신매매, 강제적 노동과 성 착취 등을 양산하는 국제적 수준의 경제적 불평등 및 착취구조에 대한 근본적 해결책을 함께 도모하는 국제협력의 촉진(Promotion)과 함께 '3P(prosecution, protection, prevention)' 더하기 '2P(punishment, promotion)'의 '5P³⁾'를 통해 보다 인신매매 방지의 실효성을 더 높여야 한다.

4. 인신매매방지를 위한 국제협력에서의 한국의 역할

국제사회에서 2010년은 밀레니엄 개발목표(MDG)가 제안된 지 10년이 되는 해임과 동시에 Palermo Protocol 이 비준 된지도 10년이 되는 해이다. 한편으로는 빈곤퇴치를 위한 노력의 10년을 정리함과 동시에 인신매매 방지를 위한 국제사회의 노력에 대한 10년 평가도 이루어져야 되는 해이다. 이러한 때에 한국정부는 'G20' 정상회담을 올해 11월 서울에서 개최하기 위한 준비를 하고 있다. 그리고 MDG와 Palermo Protocol 시행 10년을 맞이한 한국정부가 G20에 가입하고, OECD DAC(개발원조위원회)에 가입한 아시아 국가로서 ODA의 증액을 선언⁴⁾ 한 것은 빈곤퇴치와 인신매매 방지를 위한 개발과 인권 분야에서의 국제적 노력에서 한국정부의 역할을 강화하겠다는 것을 선언한 것임을 말해준다. 따라서 한국정부는 국가 간의 협력체계를 증진하려는 노력과 함께 민간단체와의 파트너십을 제고하기 위한 노력에 있어 보다 강화된 책임이 국제적, 재정적(financial) 부담의 강화와 함께 부여되고 있다고 할 수 있다.

이런 점에서 다음과 같은 한국정부의 이니셔티브가 아시아지역 인신매매 예방을 위한 국제협력과정에서 모색되어야 한다.

- (1) 아시아 지역 국가 및 해당 국가의 시민사회와 협력체계 구축을 통한 성 착취, 노동 착취 및 현대판 노예제 형태의 국제결혼 방지를 위한 캠페인의 미디어 광고 추진과 이를 위한 ODA 기금의 제공 : 한류스타와 방송 미디어를 통한 아시아지역 인신매매 방지활동의 시너지 창출

3) Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, 2009

4) 한국은 2009년 11월말 OECD내 24번째 원조 공여국 지위를 획득하면서 2010년부터는 DAC 정식통계에 포함됐다. 이에 정부는 오는 2012년까지 GNI 대비 ODA 규모를 지속적으로 확대해 2012년까지 0.15%, 2015년에는 0.25%까지 확충할 계획이다.

- (2) 인신매매 피해의 근본원인이 되는 빈곤과 성매매 문제에 주목하여 빈곤여성에게 대한 경제적 능력 향상을 위한 아시아지역 여성빈곤 퇴치 프로젝트 수립과 이를 위한 ODA 기금의 제공 : 직업훈련과 소규모 창업 프로그램을 통한 인신매매 피해자 및 취약 집단의 경제적 세력화를 통한 인신매매 피해 방지
- (3) 성 착취와 노동착취 그리고 현대판 노예제 형태의 국제결혼 등과 같은 인신매매의 수요 감소를 목표로 한 국내 및 국제적 인식제고를 위한 교육 및 홍보의 강화와 이를 위한 ODA 기금의 제공 : 섹스관광 반대 캠페인, 현대판 노예결혼 반대 캠페인 등 수요에 초점을 둔 캠페인의 추진과 관광산업 분야와의 협력체계 구축
- (4) 미군기지, 원양어선 정박지, 월드컵과 올림픽 등의 대규모 국제대회 등이 발생하는 지역에서 특정시기 또는 지속적으로 진행되는 인신매매 피해 발생에 대한 알람시스템 제도의 도입과 모니터링을 위한 전문가 시스템의 구축과 이를 위한 ODA 기금의 제공
- (5) 아시아 지역 인신매매 정책 수립을 위한 정보통계 허브 구축을 위한 메커니즘의 구축을 위한 기술 및 인적 자원의 협력체계 구축과 이를 위한 ODA 기금의 제공
- (6) 팔레르모 프로토콜, 이주노동자 협약을 비롯하여 현재 협의 중에 있는 ‘ILO 가내노동자 협약(ILO Convention on the rights of domestic workers)’ 등과 같은 관련 인권 협약의 비준을 위한 노력과 이러한 협약의 국내적, 지역적 이행을 위한 양자간, 다자간 인신매매방지 협약 체결노력 등이다.

한국 결혼이주 현실에서
살펴본 인신매매성 결혼이주
방지를 위한 아시아 초국적
네트워크의 중요성



한 국 염
(한국이주여성인권센터 대표)

**발표
3**

**한국 결혼이주 현실에서 살려본 인신매매성 결혼이주
방지를 위한 아시아 초국적 네트워크의 중요성**

한 국 염 (한국이주여성인권센터 대표)

1. 이주의 여성화와 인신매매의 경계선

이주가 글로벌한 현상이 되고 있는 가운데 아시아에서 여성의 이주가 날로 증가, 이주 인구의 70% 이상이 여성들인 “이주의 여성화”¹⁾가 진행되고 있다. 이 이주의 여성화는 근본적으로 신자유주의적 지구화 경제의 불평등구조로 인한 <빈곤의 세계화>와 악성적인 <빈곤의 여성화>에서 기인한다. 빈곤 탈출과 보다 나은 삶을 위한 아시아 여성들의 이주가 이주를 떠나는 여성들과 그 가족, 국가의 빈곤해소와 삶의 질을 높일 수 있는 기회도 되지만, 다른 한편에서는 여성의 이주가 여성의 성을 매개로 한 상품화와 젠더화된 일자리, 이를 알선하는 브로커들의 착취구조로 인해 다분히 인신매매적 성격을 띠고 진행되고 있다. ‘이주의 여성화’ 현상에서 특히 문제로 떠오르는 것은 “여성의 이주와 인신매매의 경계선이 모호하다”²⁾는 점이다. 이렇게 보는 이유는 여성의 이주에서 불법적 알선이 많고, 그 과정이 은밀하게 이루어지고 있다는 것, 또 알선 업체가 있고 그 알선업체가 강제, 협박 등의 방법을 통해 이익을 챙기고 있다는 점이다. 노동자들의 경우, 자신들의 이익을 목적으로 하는 알선업체를 통해 막대한 브로커 비용을 물고 불법으로 은밀하게 입국이 이루어지고, 불법으로 입국하기 때문에 그 과정에서 자기 의사에 반한 고용주의 강제와 협박이 있기 마련이다. 한국의 경우 노동이주의 시스템이 국가 간 쌍무협정에 의한 고용허가제로 단일화되면서 노동이주 과정에서의 인신매매성은 상대적으로 줄어들었다. 그러나 여성이주에 있어서 취업사기나 연예인 비자

1) 2003년 Asian Migrant Year Book과 UNIFEM의 보고에 의하면 약 2000만 명의 아시아 여성들이 타국에서 일하고 있다. Asian Migrant year Book 2002-2003, Asian Migrant Center-Migrant Forum in Asia, UNIFEM, EMPOWERING-Women Migrant Workers in Asia; A Briefing Kit,
2) Rex Varona, "Migration and Trafficking", 「Migration for Development and its Feminization Process」 ,

로 입국해서 성매매로 유입되는 경우 이주와 인신매매의 경계선은 없는 것이나 마찬가지다.

아시아 여성들의 이주와 관련해서 한국에서 간과할 수 없는 것이 한국인과의 결혼을 통한 결혼이주의 증가다. 현재 한국에는 약 30만 명의 아시아 여성들이 이주해 살고 있다. 14만 명 정도의 이주여성노동자, 연예인 비자로 입국해서 유흥업에 종사하고 있는 약 6천명의 유흥업 종사 이주여성들, 그리고 16만 명의 결혼이주여성들이다. 문제는 이 결혼이주의 대부분이 이윤추구(착취)를 목적으로 한 국제결혼중개업의 사기와 기만에 의한 인신매매성 이주가 높다는 점이다. 특히 국제결혼중개업의 알선에 의한 개발도상국 여성들의 결혼이주는 2000년 11월 유엔 15차 총회에서 채택된 <유엔 인신매매 특히, 여성 및 아동 인신매매 방지, 억제, 처벌을 위한 선택의정서>의 정의,

“<인신매매>란 착취를 목적으로 다른 사람을 통제하기 위한 동의를 얻어내기 위해, 위협, 폭력의 사용, 강제, 유괴, 사기, 속임수와 같은 행위를 하거나 권력의 남용, 양자의 위치를 악용, 주고받는 임금과 이득을 오용하는 행위 등을 통해서 사람을 고용, 수송, 이동, 수령하는 것’ 을 의미한다”³⁾에 비추어본다면 다분히 인신매매적 요소를 띠고 있다는 것이다. 여성들의 이주에 있어서 유흥업에로의 인신매매성 이주는 국제적으로 인식을 공유하고 있다. 그러나 상업화된 국제결혼시장을 통한 국제결혼의 인신매매적 성격에 대해서는 매우 조심스럽게 접근하고 있다. 왜냐하면 자칫 모든 국제결혼이 ‘인신매매’로 부각될 위험성이 있기 때문이다.

이런 위험성이 있음에도 결혼이주여성을 인신매매적 국제결혼의 피해자가 되지 않게 하기 위해서는 상업화된 국제결혼에 의한 인신매매성의 문제를 지적하고 이를 방지하기 위한 대책을 세울 필요가 있다.⁴⁾ 따라서 이 글에서는 한국에서 진행되고 있는 국

3) protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against, Transnational Organized Crime; 국제조직범죄 방지협약(the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) 및 인신매매방지의정서는 각각 2003년 9월과 12월에 발효되었고 한국은 이 협약에 가입서명만 하고 2010년 비준했다.

4) 2009년 EU가 채택한 인신매매 방지 및 근절, 피해자 보호, 기본결정에 따른 인신매매 정의는 “ 착취를 목적으로 위협적인 수단이나 무력 또는 그 밖에 강압, 유괴, 사기, 속임수, 권력 또는 취약한 상황의 악용, 타인에 대한 통제를 갖는 자의 동의를 구하기 위한 금전 지불이나 혜택을 주고받는 행위 등을 통해 사람을 모집, 운송, 양도, 은닉, 또는 수령하는 행위를 범죄행위로 명문화하고 처벌될 수 있도록 하고 있다.

제결혼중개업체를 통한 인신매매성 결혼이주의 현실을 중심으로 아시아 지역 인신매매성 이주의 방지를 위한 협력방안을 모색해 보고자 한다.

2. 한국에서 진행되고 있는 상업화된 국제결혼 시장을 통한 매매혼적 결혼과 여성의 상품화

한국에서 진행되고 있는 국제결혼중개업에 의한 인신매매성 결혼은 결혼의 과정과 결과에서 잘 드러나고 있다. 결혼알선은 결혼정보회사들에 의한 동영상사진, 패키지형 맞선 결혼을 통해 이루어진다. 중개업에 의한 결혼과정에서 발생하는 문제는 여성들을 상품화하고 가부장적으로 미화하는 모집과정, 신부 쇼핑식의 현지에서의 맞선주선, 허위정보 제공을 통한 결혼성사를 통한 이윤추구 등이다.

1) 모집과정에서의 인종차별적이고 인신매매적 여성의 상품화:

(1) 국제결혼 중개업의 인신매매성 광고 현수막

매매혼적 결혼을 단적으로 보여주는 것은 국제결혼중개업체들이 내걸은 현수막이나 결혼중개 사이트다. 불과 2년 전까지만 해도 ”초·재혼 상관없음/나이 상관없음/장애인 가능“ 등으로 항목에서 아예 ’후불제”, “염가제공”, “도망가면 책임 짐”, “도망가면 다시 책임지고 주선헬”, “00 슯치녀” 등 노골적으로 특정국가의 여성을 상품화 하고 인종차별 하는 내용을 버젓이 내걸고 있었다.

이 국제결혼중개업의 광고행태를 보다 못한 한국의 이주여성단체들과 여성단체들이 “성/인종차별적 국제결혼 현수막 철거 공동행동”을 구성, 국가인권위원회에 현수막 걸기를 허용한 지방자치단체를 제소한 바 있다. 그러나 별 실효를 거두지 못했다. 이런 인신매매성 현수막이 취소되게 된 것은 2007년 미국여성 인신매매조사보고관이 ‘베트남 여성, 도망가지 않습니다.’라는 현수막을 표제로 한국에서 행해지고 있는 국제결혼의 인신매매성 광고를 지적한 후, 한국정부가 당황, 이런 현수막을 걸 경우 처벌하는 조치를 취하겠다고 발표하였다.⁵⁾

5) 이후 한국에서 2008년 국제결혼중개업관리법을 제정하여 인신매매성 광고에 제동을 걸고

(2) 가부장적 여성이미지의 상업화

인신매매성 국제결혼의 면모를 보여주는 것은 비단 현수막뿐 아니라 사이버 상에서도 여실히 드러난다. 한국남성에게 국제결혼을 장려하기 위하여 국제결혼중개업체는 아시아의 여성을 가부장적으로 상업화한다. 베트남 여성의 경우 “순종적이며, 모성애가 강하고 나이 차이에 구애받지 않고, 지구상에서 단 하나 남은 순결한 여성들, 몽골은 ”부모님 모시기 좋아한다,”, 필리핀의 경우 “옛날 한국 신부처럼 순종적이며, 일부종사하고, 절대 이혼하지 않는다.“ 등등, 가부장적인 한국남성의 구미에 맞게 아시아의 여성들을 가부장적으로 미화시키고 있다.

2) 현지에서의 인신매매성 결혼중개과정

국제결혼중개업 알선에 의한 국제결혼은 그 과정 자체가 매매혼적 과정을 드러내고 있다.

(1) 현지에서의 불법적 결혼알선행위의 문제

일부 나라에서는 결혼알선업체의 중개에 의한 결혼을 법으로 금하고 있지만, 지하에서 버젓이 행해지고 있다. 한국 중개업 파트너 형식으로 현지의 결혼 브로커들이 현지 지역에서 결혼희망자를 모아 대도시 한 곳에 모아 집단거주를 시키고 있다. 모집 과정에서 현지 가족에게 계약금 조로 돈을 지급하기도 하고 혹은 결혼 성립 후 일정금액을 약속하기도 한다.

사례 16).

몽이라는 18살 베트남 여성은 35살 먹은 남자와 결혼을 해서 한국에 왔는데, 한 달 만에 이혼을 했다고 한다. 여자가 안 살겠다고 칼로 자해를 하는 바람에 시집 식구들이 겁이 나서 이혼을 해준 것이다. 이혼 후 귀국할 때까지 우리 센터가 운영하는 쉼터에 머물렀다. 해서 한국에 오게 된 사연은 다음과 같다. 평소 몽이 “이모!”라고 부르는 이웃 집 아주머니가 몽의 부모에게 몽을 한국 사람에게 결혼시키자고 제

있으나 사이트에 나타나 있는 가부장적 상품화에 대해서는 규제를 하지 않고 있다.

- 6) 여기에 제시되는 사례는 한국이주여성인권센터가 발행한 『결혼이주여성인권백서-적응과 폭력 사에서』에 게재된 것임을 밝힌다.

의를 했다. 몽의 부모는 딸이 한국에 가면 편히 살 수 있고 또 몫돈도 준다는 바람에 딸을 한국남자와 결혼시키기로 했다. 그때 몽은 결혼을 약속한 남자 친구도 있었는데, 싫다고 했더니 돈을 이미 받았고 계약을 위반하면 세배로 물어야 되니 안 된다고 강제로 밀어붙였다. 하는 수 없이 이웃 집 이모를 따라 호치민 시로 갔더니 어떤 집에 베트남 아가씨들이 여러 명 모여 있었다. 어느 날 한국 남자들이 들어와 그 아가씨들을 훑어보고 마음에 드는 사람을 점을 찍어 데리고 나갔다. 몽도 그런 식으로 뽑혔고, 그 다음 날 결혼식을 하고 한 달 후 한국에 왔다고 한다.

몽은 베트남으로 돌아갔는데, 어머니가 있는 마을로 가면 이혼하고 왔다고 박해를 받을지 모른다면 오빠가 일하고 있는 호치민으로 돌아갔다.

몽의 경우에서 보듯이 중개업에 의해 진행되고 있는 국제결혼 과정은 다음과 같다. ①나라마다 약간 다르나 결혼정보회사에서 대행해준다. 한국중개업체들이 자신들의 업체에 신청한 한국남성들의 일정을 조절해서 함께 출국한다. ②현지에 가서 여성들과 맞선을 본다. 현지에는 한국중개업과 결탁해있는 현지 브로커들이 결혼하고자 하는 여성들을 대기시켜 놓고 있다. 그날 오후나 다음 날 대기하고 있는 신부 후보들을 선을 본다(비디오나 집단전시를 통해 일차 선을 보고 마음에 드는 후보를 만나는 식으로 진행하는 경우도 있다). 이윤을 극대화하려는 국제결혼중개업의 방침에 따라 일대일의 맞선이 아니라 집단맞선, 패키지 형태를 띠고 있어 일명 “신부 쇼핑”이라는 용어가 사용되기도 한다. ③선택이 이루어지면 한국영사관에 가서 혼인신고 등 서류제출을 하고 결혼식과 피로연을 연다. ④관행적으로 소위 신혼여행이라는 이름하에 합방 절차를 가진 다음 한국남성은 귀국해서 배우자를 초청한다. ⑤약 45일 전후로 신부는 남편의 배우자 초청장을 받아 한국에 입국해서 가정을 이루게 된다. 국제결혼중개업체에 의해 진행되는 베트남 여성과의 결혼과정을 보면 국제결혼과정을 잘 이해할 수 있다 7)

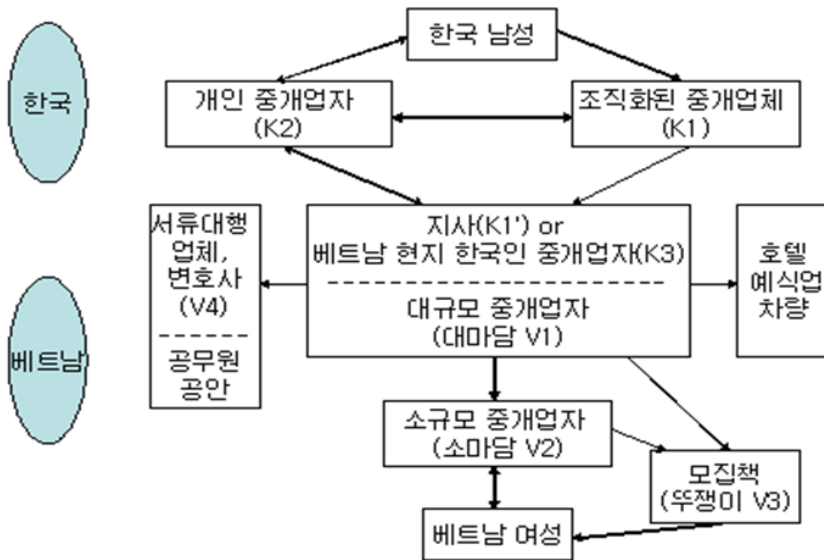
(2) 자율적인 결혼선택권 문제

앞의 사례 1에서 보듯이 현재 국제결혼중개업에 의한 결혼은 한국중개업과 현지 브로커조직의 공조에 의해 이루어진다. 현지 브로커 조직은 국제결혼을 희망하는 여성들을 마을에서 모집하여 대도시에서 집단 거주하도록 하고 관리한다. 이 조직은 한국인

7) 소라미, <이주여성을 상담하기 위한 상담원 교육 자료집>, 2009년 한국이주여성인권센터 상담원 교육 자료집

과의 맞선을 주선하고 한국인 배우자로 선택이 된 후 한국에 입국하기까지 여성을 관리한다. 국제결혼에서 배우자를 선택하는 결정권은 전적으로 한국 남성에게 있다. 합숙소에서 여성의 자율권은 없다. 선택되기를 기다리던 여성은 기다리는 기간이 길면 길수록 비용이 들기 때문에 선택을 받으면 결혼에 응해야 하는 그런 강압적 구조 하에 놓여있다.

〈표〉 한국 남성과 베트남 여성 결혼의 중개 시스템



(3) 한국에 입국하기까지의 관리와 통제

결혼 후 한국으로 출국하기 전까지 현지 여성의 도망을 방지하기 위해서 한국어교육과 한국문화 교육이라는 명목에서 집단 숙식을 시킨다. 이 과정에서 인권침해가 발생한다. 남편의 초청을 기다리는 동안 현지 중개업자에게 성폭력을 당해 임신하는 경우도 있는데, 이걸 숨기고 한국에 와서 쫓겨나는 경우도 있다.

사례2.

21세인 베트남 여성 A씨는 베트남에서 결혼 후 바로 입국하였다. 입국하자마자 임신을 하였기에 이를 이상하게 여긴 남편이 따져 물었더니 결혼 전 합숙하는 과정에서 중개업자에게 성폭행을 당했다는 사실을 이야기하였다. 이런 이야기를 들은

남편은 자신은 아이의 아버지가 아니라며 막무가내로 여성과 바로 협의이혼을 하고는 여성을 내쫓았다. 여성은 중개업체를 찾아갔지만 중개업체에서는 베트남에서 일어난 일이니 알 수 없으며, 어떤 것도 책임질 수 없다고 이야기하였다. 오히려 남편이 자신들에게 결혼비용을 반환해달라고 하니 자기들에게 손해라고 이야기하였다면서 도움을 요청하였다.

(4) 허위정보 제공과 기망

결혼중개업체는 결혼을 성사시켜야 이득이 남기 때문에 현지 여성에게는 한국남성의 직업, 경제사정, 가정형편, 알콜중독, 지적장애, 범죄전과 등을 허위로 속이기도 한다.⁸⁾ 한편 결혼하려는 한국인 남성은 결혼을 성사시키는 것이 비용이 적게 들게 되기 때문에 현지 가족이나 배우자 될 사람에게 돈을 잘 쓰고 선물을 해준다. 또 다달이 처가 집에 돈을 보내주겠다고 약속을 한다. 한국에 돌아와 보면 가난해서 처가를 도울 처지가 안되고 선물로 받은 돈은 빚인 경우가 많다. 그 결과 이주여성은 속았다, 사기당했다는 생각을 하게 된다.

최근에는 한국남성들에게 여성의 가족관계나 건강상태 등에 관해 속이거나 허위정보를 제공해서 문제가 생기는 사례가 늘어나기도 한다.

사례3)

H씨는 결혼을 하고 한국에 와서 보니 결혼정보업체에서 남편에 대해 말해주었던 이야기가 모두 거짓인데 어떡하면 좋겠냐고 상담을 청해왔다. 본국에서 소개를 받을 때에는 남편이 사무직 직장인이며, 아파트를 전세에 살고 있으며, 경제적 여유가 있으므로, 결혼을 하면 친정에 송금도 해 줄 수 있는 여유가 된다고 얘기했었다고 한다. 그런데 한국에서 남편이 사는 집은 허름한 연립주택에 월세였으며, 집안 살림도 모두 낡아빠진 것들이었다. 게다가 남편이 버는 돈이 적기 때문에 친정에 돈을 보내줄 수도 없다고 하여서, 업체의 설명만 믿고 본국에서 이미 빚을 얻어 결혼한 H씨는 어떻게 해야 좋을지 모르겠다고 하였다.

8) 2005년 보건복지부의 <국제결혼이주여성 실태조사>의 경우 44%가, 여성가족부가 2007년 실시한 결혼이주여성 실태조사에 의하면 40%가 정보가 달랐다고 한다.

3) 결혼이후 발생하는 여성의 상품화와 억압

(1) 돈 주고 사온 상품으로서의 이미지 고착과 결과

국제결혼 중개업체가 내건 인신매매성 현수막의 광고와 결혼중개업의 중개과정, 또한 한국남성들이 지불하는 결혼비용은 한국인들 뇌리에 국제결혼 이주여성을 “돈 주고 사온 여성”이라는 이미지를 고착화시키고 있으며, 이주여성과 결혼한 한국남성 당사자들도 ‘내가 돈을 들여 데리고 왔으니 내 마음대로 해도 된다.’ “하는 생각으로 이주여성을 동등한 배우자로서가 아닌 함부로 해도 되는 존재로 여기는 경우가 많다. 이런 사고는 곧 인권억압으로 이어지기 마련인 바, 그 배우자 여성은 가정폭력과 인격모독, 경제를 위한 노동활동 강요와 임금갈취 등, 인권문제를 불러일으키고 혼인파탄의 결과로 이어지고 있다.⁹⁾

(2) 여성의 자율성을 침해하는 국제결혼중개업체와 가족들의 간섭과 억압

국제결혼중개업 알선에 의한 결혼의 인신매매적 성격은 결혼과정에서만 발생하는 것이 아니다. 사후관리라는 이름으로 결혼이주여성의 삶을 간섭하고 억압하고 있다. 한국남성들의 경우 국제결혼이 처음이기 때문에 자기의 결혼을 알선해 준 중개업자들에게 조언을 구하기가 쉽다. 그런데 중개업자들 중의 일부는 ‘도망가지 못하도록 자국민 모이는 곳에 가지 못하게 하고 아이를 낳을 때까지 외출을 제한해라. 컴퓨터를 통해 정보를 얻으니 이를 사용하지 못하게 하라, 여권이나 외국인등록증 등 신분증을 본인에게 주지 말라’ 등 반인권적인 조언을 한다.¹⁰⁾

국제결혼중개업체에 의한 횡포에서 또 한 문제는 혼인을 해지하고 돌아가고자 할 때 중개업체 또는 남편 가족이 남자가 혼인비용으로 쓴 돈을 다 배상하라고 해서 억지로

9) 2005년 4월 15일자 발표된 대법원 등기호적국의 “국제혼인 현황”에 따르면 2006년 국제결혼 건수가 전체 국민 결혼의 11.6%를 차지하는 반면, 국제결혼 이혼율도 해마다 증가해서 2003년 1.6%에서 2006년에는 4.9%로 3배가량 늘었다고 한다. 특히 농촌 지역이 도시보다 이혼률이 높는데 이렇게 농촌 지역의 국제이혼 비율이 높은 것은 결혼방식이 신랑이 모든 비용을 대고 한국보다 어려운 나라에서 신부를 데리고 오는 방식의 매매혼적 결혼과 문화적 갈등, 언어로 인한 의사소통 부재를 그 근본원인으로 보고 있다.

10) 이런 반 인권적인 지침들은 국제결혼정보업체들의 사이트에 공공연하게 게재되어 있었으나 국제결혼중개업관리법 시행이후 사이트에서 없어졌다. 그러나 이주여성의 가족을 상담할 경우 아직도 중개업체에 의한 이런 지침이 전해지고 있음을 발견할 수 있다.

살거나 불법체류자가 되는 경우다. 결혼이주여성이 한국에 온지 얼마 안되어 혼인생활이 깨어질 경우 결혼위약금을 물어내라, 친정부모에게 해를 가하겠다 등 협박을 당하는 경우가 종종 있다. 여기서 위약금이란 이주여성이 결혼할 때 “혼인 1년 또는 2년 안에 혼인이 깨질 경우 위약금을 분다” 고 당사자가 서명한 계약서나 부모가 일방적으로 구두 약속한 경우다. 결혼이주여성이 한국으로 입국하기에 앞서 보증금 조로 현금을 지불하거나 땅문서 등을 잡히는데 이런 것을 무기로 여성에게 혼인생활을 유지하도록 협박하는 것이다.

이렇게 금전적으로 배상을 요구하는 것은 중개업체 뿐만 아니라 한국인 배우자와 가족들의 경우도 많다. 일정 기간 여성들이 함께 살지 않으면 “결혼 때문에 든 비용을 갚아놓고 나가라, 그 안에는 이혼할 수 없다.” 고 배상을 요구하기도 한다.

사례 4.

한 여성이 결혼할 때 여성의 부모가 현지 브로커에게 딸이 2년 이상 한국남편과 부부생활을 할 것을 약속하는 담보로 집문서를 잡혔다. 그런데 딸이 살기가 힘들어 더 이상 살 수 없다고 하니까 현지 중개업이 땅 문서를 돌려주지 않겠다고 협박했다.

사례 5

결혼한 지 7개월이 좀 넘은 여성 A씨는 남편과의 성격 차이로 도저히 한국에서 남편과 결혼생활을 유지할 수 없어 이혼을 결심하고 본국으로 돌아가기를 희망했다. 이러한 의사를 남편과 결혼중개업체에게 밝히자 결혼중개업체는 A씨에게 결혼에 든 비용 1,500만원을 배상하라고 하였다. 그러지 않으면 고향 친정집에 사람을 보내어 그 돈을 받아내겠다고 협박을 받았다. 심지어 A씨의 여권도 결혼중개업체가 가지고 있다고 하면서 도움을 청하였다.

(3) 혼인 해지 후의 또 다른 상품화

결혼이주여성들이 혼인이 파탄될 경우 이들을 노리는 또 다른 브로커들이 있다. 혼인이 해지된 상태에서 중개업자나 개인들이 알선하여 여성을 다른 남자에게 돈을 받고 다시 결혼시키는 경우들이 발생한다. 다른 한편 본국에 돌아가기 어려운 여성의 약점을 이용해서 좋은 곳에 취직시켜준다고 꼬여내 유흥업소에 팔아넘기는 브로커들도 있다. 이 경우 대부분 한국 인신매매 조직과 결부되어 있는 자국민 브로커들이 역할을 하기 마련이다.

사례 6.

캄보디아 여성 Y씨(20세)는 시골로 시집을 왔는데, 남편이 사는 집이 너무나 형편없고, 남편이 제 정신이 아닌 사람이라 도저히 같이 살 수가 없다고 하여, 당시 다른 집에 기거하고 있었다. 남편은 50세였고 농사를 짓고 있었으며 90세가 된 노부와 함께 생활하고 있었다. 처음 결혼이 성사된 것은 평소 아들의 결혼을 바라던 Y씨의 시아버지에게 결혼중개업체에서 당신의 아들을 결혼시켜주겠다며 설득하였다. 그래서 Y씨의 시아버지는 농협에서 대출 1,500만원을 얻어 결혼중개업체를 통하여 캄보디아 여성을 며느리로 맞아들였다. 그러나 캄보디아 시골에서 좀 더 안락한 결혼생활을 꿈꾸며 시집온 Y씨가 같이 살아야 하는 집은 그야말로 캄보디아에서 살던 집과 별반 다를 것이 없어 보이는 농촌이었다. 게다가 남편은 간질이 있어 처음 남편의 발작을 보고 Y씨는 도저히 자기는 살 수 없다며 울음을 터뜨렸다. 이를 딱하게 여긴 동네 어르신들이 이 Y씨의 시아버지에게 빚도 지고 했으니 이 여성을 동네의 다른 총각에게 다시 시집을 보내면서 돈을 받으면 어떻겠냐고 하였고 시아버지는 이를 받아들여 며느리를 동네 다른 사람의 집에 시집을 보내면서 돈을 조금 받기로 하였다. 하지만 이 일이 쉽게 성사되지 않아 Y씨를 다시 집에 데리고 오려고 하니 Y씨가 자기는 도저히 같이 살 수가 없다며 집 앞에서 들어가지 않겠다고 계속 눈물을 흘리며 강력하게 저항하여 결국 보호시설에 보내게 되었다.

4. 착취를 목적으로 위장결혼 알선에 의한 결혼이주

최근 위장결혼을 통한 개발도상국 여성들의 결혼이주가 증가하고 있다. 이 위장결혼은 두 가지 양상을 띠고 있는데, 하나는 결혼중개업체들이 이주를 희망하고 있는 여성에게 서류상 부부관계만 형성하고 취업을 해도 된다고 기망을 해서 그것이 위장결혼인 줄 모르고 한국에 입국하는 경우로서, 이 경우 피해는 속아서 온 여성들도 피해를 입지만 대부분의 피해는 고스란히 한국남성들이 입게 된다.

다른 하나는 아예 결혼중개비를 여성들이 내고 한국인 남편이 돈을 받는 식으로 위장결혼이 되는 경우다. 이 경우 여성들이 1천 만원을 내면 서류상 남편인 한국인들이 약 3백만원에서 5백만 원을 받고 현지 브로커가 2백만원, 한국인 브로커가 3백만원을 먹는 식이다. 이런 서류상의 남편들은 대개 일정한 직장이나 거처없이 부랑자들인 경우가 대부분으로 일 년 마다 비자를 연장할 때는 또 돈을 요구한다.

이렇게 브로커들에 의한 위장결혼만이 아니라 아기를 낳지 못하는 한국인 부부가 위

장이혼을 하고 아시아 여성과 국제결혼을 해서 아기를 낳은 다음, 여성을 속여 강제이혼을 하고 양육권을 포기시키고 아기를 자신들의 아기로 만든 다음 다시금 결혼하는 경우도 있다. 이 경우 피해는 전적으로 결혼이주여성이 입게 된다. 재판을 통해 한국에 체류권은 확보했으나 양육권은 얻지 못했다.

이상에서 국제결혼중개업체의 알선에 의해 이루어지는 인신매매성 국제결혼의 현황을 살펴보았다. 물론 국제결혼중개업체의 알선에 의한 결혼을 통해 한국에 입국한 혼인이주여성들의 경우 자신의 기대처럼 코리안 드림을 이룬 사람들도 있다. 그러나 상업화된 국제결혼시장에서 현행 국제결혼중개업의 알선에 의한 국제결혼 행태는 분명히 인신매매적 요소를 갖고 있어 이의 시정이 요구된다.

그런데 문제는 국제결혼이라는 것이 이미 초국적 성격을 갖고 있기 때문에 한 나라의 노력만으로는 해결되지 않는다는 것이다. 따라서 인신매매성 여성 이주의 방지를 위한 아시아 초국적 연대와 협력이 필요하다.

5. 아시아 지역 인신매매 예방을 위한 협력 방안 모색

1) 국제결혼중개업체의 알선에 의한 국제결혼의 인신매매성에 대한 아시아 나라의 반응

(1) 캄보디아 정부의 인신매매성 결혼 규탄

2010년 3월 5일 캄보디아 정부는 캄보디아 여성과 한국남성과의 국제결혼을 “인신매매”라고 규탄하고 한국대사관에 “국제결혼 관련 인신매매행위 예방을 위한 절차를 마련할 때까지 한시적으로 국제결혼 신청서 접수를 중단하겠다고 통보했다. 중단 이유는 캄보디아 국내법상 ‘결혼중개업체나 중개인 또는 결혼중개전문회사를 통한 혼인은 절대적으로 금지’되어 있으나 중개에 의한 결혼이 적발되는 등 문제점이 있어 중단하겠다는 것이다. 2개월 후에 다시 시작했지만 캄보디아 정부의 조치는 국제결혼의 인신매매성에 대해 시사하는 바가 크다.

이 중단조치의 발단은 국제결혼중개업체가 캄보디아 여성 25명을 한국인 남성과 집단 맞선을 보게 한 현장을 캄보디아 인신매매 단속 담당 경찰관들에게 적발된 데서 연

유되었다. 더욱이 그 맞선 자리에는 16세의 미성년자로 있었다고 한다. 단속에 걸린 현지 중개업자는 10년 형을 선고받았고 한국인 중개업자는 벌금을 내고 풀려났다고 한다.

캄보디아 정부의 국제결혼 중단조치는 이번이 처음이 아니다. 이미 2년 전인 2008년에도 같은 조치가 발표되었다. 2008년 3월 27일 사르켄 캄보디아 부총리 겸 내무장관은 “국제결혼이 당사자들의 의견보다 브로커들에 의해 돈으로 사고 파는 인신매매로 변질되고 있다면서 정상적인 국제결혼을 추진할 수 있는 규정이 만들어 질 때까지 현재와 같은 형태의 국제결혼을 중단”하겠다고 통보해왔다. 캄보디아 여성과 한국인의 국제결혼을 중단하게 된 배경은 주한 캄보디아 대사 립 삼콜 씨와의 인터뷰 기사에 잘 드러나 있다¹¹⁾. 립 대사는 “한국인 신랑이 많은 돈을 내지만 돈은 결혼 중개업체의 브로커들이 전부 차지합니다. 신부의 가족들은 거의 받지 못하는 실정입니다. 보통 국제결혼 절차는 급하게 처리되는데, 애정은커녕 여성과 여성의 가족을 이해하려는 노력조차 없어요. 캄보디아의 관습이나 전통 문화에 대한 배려도 없고요. 우리는 캄보디아 여성과의 결혼이 상품처럼 취급되는 것을 원치 않습니다.” 라고 캄보디아 여성과 한국인의 국제결혼에 대한 문제점을 지적하면서 “ 캄보디아여성은 상품이 아니다.”라고 분노를 나타냈다.

(2) 필리핀 등 동남아 인신매매 방지법

동남아 국가 중 필리핀은 가장 먼저 인신매매법안을 만든 국가(2003년)로 성착취, 강제노동, 노예, 혹은 유사노예, 장기적출 및 판매와 이와 관련된 행위를 위한 목적으로 희생자의 허락이 있거나 없거나 상관없이 국경내외에서 행해지는 알선, 이송, 이동, 은닉 및 인수를 불법으로 규정하였다. 특히 필리핀 여성을 외국남성에게 배우자감이나 성매매의 용도로 금전적 혹은 그 외 다른 대가를 받고 알선하는 행위도 인신매매로 간주하고, 인신매매된 사람을 희생자로 규정하여 어떠한 처벌도 하지 않는다. 이외에도 오히려 태국, 캄보디아, 말레이시아 등 동남아 국가들은 보다 포괄적 의미로 인신매매를 규정하고 있다.¹²⁾

11) 경향신문 2008년 6월 23일자

12) 권미주, 「인신매매적 국제결혼이 가지는 문제와 그 해결을 위한 법률적 과제」, 인신매매방지법 제정을 위한 토론회 자료집, 2010. 4월

2) 출발국과 도착국 등 아시아의 초국적 협력

(1) 출발국의 과제

- ① 잠재적 이주 희망자에게 이주에 대한 올바른 정보, 이주의 가능성과 딜레마에 대한 정보를 제공하도록 해야 한다. 특히 출국하기 전에 가서 살아야 할 나라에 대한 오리엔테이션이 중요하다. 한국의 경우 한국에 베트남, 몽골, 필리핀에서 한국에 대한 사전 교육, 문제가 생겼을 경우 도움을 받을 수 있는 단체 등을 안내하는 일을 각국과 더불어 실시하고 있는데, 잘 운영하면 긍정적인 효과를 볼 수 있다.
- ② 한국결혼업체와 파트너관계를 형성하고 있는 현지 중개업을 규제하고 관리, 감독해야 한다. 국제결혼중개업체에 의한 인신매매성 결혼이주는 비단 한국의 중개업체에 의해서만 진행되는 것이 아니다. 상당 부분 현지 브로커들에 의해서 진행되고 있다. 금전적인 이윤을 위해서 자국 여성의 피해에는 관심 없이 왜곡된 정보를 제공하고 거짓 통역을 하고, 여성 가족에게 주는 지참금을 가로 채고, 자국민 여성과 가족을 협박하는 일등이 자행되고 있는데 이를 규제할 수 있어야 한다.
- ③ 대사관 등에서 자국민을 보호하는 정책을 이행해야 한다.
피해를 입거나 도움이 필요한 자국민 여성을 적극적으로 지원해야 한다. 한국에서 여성들이 여권을 재발급 받아야 할 필요성이 있거나, 출생한 자녀를 위한 여권이 필요한 경우가 있는 경우에 대사관의 비협조로 어려움을 겪는 자국민 여성들이 있다. 타국에서 어려움을 겪는 자국민 여성들을 위한 적극적인 조치가 이루어져야 한다.
- ④ 자국민 남성들이 도착국에서 자국민 여성들을 인신매매로 유인하지 못하도록 교육하고 감시하는 장치를 마련해야 한다.
- ⑤ 태국, 말레이시아처럼 출발국 국민의 안전한 이주를 위해 도착국과 상호협력관계를 이룰 수 있는 방안을 강구해야 한다.
- ⑥ 비정부민간단체는 자국 송출관련 단체들이 비리가 없도록 감시하는 활동을 해야 한다. 또한 도착국 비정부민간기구들과 협력하여 인신매매성 이주가 이루어지지 않도록 알려내는 한편, 귀국하는 자국 여성들이 불편함 없이 본국에서 생활할 수 있도록 법률적 지원을 비롯한 적극적인 지원을 하도록 한다.

(2) 도착국의 과제

- ① 국제결혼의 경우, 아시아 여성들과 결혼하려는 남성들의 국제결혼의 진정성과 결혼생활을 할 수 있는 능력에 대한 검증작업, 맞선과정 검증, 혼인등록을 할 때 남자와 여자를 동시에 인터뷰하는 절차 등 검증하는 통로를 만들어 인신매매 가능성을 줄여야 한다.
또한 현지 대사관이나 영사관에서 혼인신고를 받고 비자를 발급할 때 정확한 통역을 통해 위의 사항을 면밀히 검토하여 선의의 피해자가 없게 해야 한다. 또한 한국에서 한국남성이 자기 가족관계 등록부에 여성의 동의 없이 마음대로 넣을 수 있도록 되어 있는 제도를 수정해서 남자와 여자가 동시에 사인하도록 해야 한다. 일부 유학이나 노동이주여성의 경우 자기도 모르는 사이 남의 부인으로 등록 된 경우가 있는데, 이는 남성이 혼자서도 등록할 수 있도록 하는 허점 때문이다.
- ② 또한 국제결혼 희망자를 대상으로 사전 예비교육을 통해 국제결혼에 대한 준비와 배우자를 존중하는 인식개선 작업을 실시해야 한다. 현재 한국에서 국제결혼 희망자 사전교육을 실시하고 있는데, 의무사항이 아니다보니 참여율이 저조하다. 교육에 참가하는 사람들에게만 혼인비자를 주는 방안을 강구할 필요가 있다.
- ③ 국제결혼중개업의 인신매매적 중개행위에 대한 강력한 규제와 처벌, 중개과정에서 발생하는 인/인종차별적 인권침해나 왜곡된 정보제공의 결과에 대해 책임을 부과할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 대만의 경우 많은 영리를 취할 수 없도록 했더니 결혼중개업에 의한 황포가 줄었다고 한다. 중개업이 폭리를 취할 수 없는 구조를 만들어 인신매매성 중개를 할 수 없는 장치를 해야 한다.
- ④ 농어촌활성화의 일환으로 진행되고 있는 농어촌 남성들의 결혼중개비용을 지원 하는 <농어촌총각장가보내기 프로젝트>를 중단해야 한다. 이 프로젝트로 인해 국제결혼을 할 여건이 조성되어 있지 않음에도 불구하고 농어촌에서 중개업자의 부추김에 따라 쉽게 국제결혼을 신청하는 사람들이 생겨나고 있다. 또한 이 장가보내기 지원사업은 국가가 나서서 인신매매성 결혼을 촉진하고 있다는 우려를 낳고 있으므로 중단해야 한다.
- ⑤ 노동이주를 한 여성들이나 국제결혼으로 이주한 여성들이 초과체류시나 혼인해소의 경우 성매매피해자가 되지 않도록 적극적으로 체류권을 부여하는 방안을

강구해야 한다.

- ⑥ 인신매매방지법을 제정해서 이주과정이나 도착국에서 인권착취를 입은 여성의 경우 인신매매피해자로 간주해서 해당 나라에서 자활할 수 있는 길을 모색하도록 한다.
- ⑦ 전통적인 인신매매피해자에 대한 구제책은 원상으로 회복하는 것이다. 그러나 이주여성이 인신매매피해자가 될 경우 안전한 원상회복을 하는 것은 본국송환으로 끝내는 것이 아니라 귀국할 것인지, 체류할 것인지 이주여성의 의견을 존중해서 방향을 결정토록 해야 한다.
- ⑧ 정부에서 국제조약에 적합한 이주인권가이드라인을 만들어 인신매매피해 이주여성의 인권을 보호하도록 해야 한다. 뿐만 아니라 이주여성의 인신매매성 이주를 방지하기 위해서 정부-국가인권위원회-이주전문민간단체와의 긴밀한 협력을 통한 거버넌스를 활성화할 필요가 있다. 또한 정부차원에서 한국민간단체의 활동가들에게 국제적 국내적 이주과 관련한 정보공유는 물론 mutual training 할 수 있도록 투자를 해야 한다.
- ⑨ 인신매매성 결혼이주를 줄이기 위한 방안의 하나로 노동이주의 문을 적극적으로 열어야 한다. 이주여성들의 근본적 희망은 노동이주다. 한국의 경우 동포방문취업제(H2)를 실시한 이후 중국동포와 한국인과의 국제결혼이 줄어든 점을 감안하면 노동이주와 결혼이주의 상관관계를 알 수 있다. 이주여성노동자와 한국인이 국제결혼을 한 경우 비교적 잘 사는 것을 목격하고 있다. <저출산·고령화 사회>의 문제해결을 위한 정책으로 결혼이주가 아니라 여성의 노동이주를 활성화하고 이를 결혼으로 이어질 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

(3) 인신매매적 이주방지를 위한 초국적 아시아의 협력과제

- ① 출발국과 도착국 사이의 초국적 민간단체 네트워크를 형성하여 정보교환과 대책을 공유할 것. 이주여성의 효율적 법률적 지원을 위해 특히 변호사 그룹과 민간단체 사이의 협력네트워크가 필요.
- ② 국가간 인신매매방지법을 제정하고 결혼이주의 범주를 포함시킬 것과 서로 MOU를 체결하여 협력할 필요.

- ③ 결혼이주를 포함한 다양한 형태의 이주과정에서 발생하는 인신매매 방지를 위한 캠페인을 전개할 것.
- ④ 인신매매 가해자 처벌을 위한 국가 간의 협력관계를 조성할 것.
- ⑤ 이주여성 활동가들의 교환 등 상대국의 법이나 시스템 등의 이해를 깊이 하는 mutual education을 통해 이주자의 인권 개발과 이주지원활동의 순환체계를 좋게 만들 것.

인신매매성 여성의 이주를 방지하기 위해서는 이주의 여성화 과정에서 파생하는 문제를 검토하고 이주의 여성화에 대한 성인지적 응답이 강화되어야 한다. 아시아 여성들에게 이주란 빈곤에서의 탈출뿐만이 아니라 새로운 삶을 창출할 수 있는 가능성이기도 하다. 이 가능성을 긍정적으로 살려서 이주여성들이 인간다운 삶을 누리는 길을 모색해야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다 인신매매성 이주를 벗어나 자유로운 이주를 할 수 있는 대안이 모색되어야 하는 바, 이주라는 것이 초국적 성격을 띠고 있는 만큼 이를 위해서 이해당사자인 출발국과 도착국 각각의 노력은 물론 초국적인 협력과 연대가 필요하다.



아시아 지역 인신매매 예방을 위한 협력 방안

이 성 훈 상임이사
(한국인권재단)

토론 1

아시아 지역 인신매매 예방을 위한 협력 방안

이 성 훈 (한국인권재단 상임이사)

본 세션에서 발표된 세분의 글을 분석해 보면 인신매매(human trafficking)라는 인권 주제 또는 현상은 가난 poverty, 이주(migration), 현대판 노예제(slavery), 성착취(sexual exploitation)의 세 구성 요소와 긴밀하게 연관되어 있음을 알 수 있다. 인신매매는 하나의 연상이면서 동시에 세가지 요소가 한국과 아시아의 정치, 경제, 문화적 맥락에서 서로 연관되어 복합적으로 작용하여 발생하는 인권침해 현상으로 이해할 수 있다. 이는 인신매매를 근본적으로 구조적으로 접근하기 위해서는 세가지를 포함한 포괄적 접근과 협력이 필요함을 의미한다.

발표문에서 설명하듯이 지금까지 국제사회 특히 유엔의 노력으로 인신매매와 세가지 현상에 대한 의제형성과 보편적인 국제인권규범 제정분야에서 상당한 진전이 있었다. 그러나 규범을 국내 및 국제적으로 실현하기 위한 제도와 정책 분야는 아직 미흡해 보인다. 인권 실현은 법, 제도, 정책 및 관행의 다차원에서 이루어져야 한다.

한국 사회 뿐만 아니라 아시아 대다수 국가의 경험을 볼 때, 민주화 이전의 단계에서는 정당성을 결여한 법이 인권 실현의 주된 장애물로 작동한다. 그러나 사회가 민주화되면서 법 보다는 법 정신을 실현하는 구체적인 국가기관의 제도와 정책 그리고 시민사회와 일상에서의 반인권적 차별적 문화와 관행이 주된 걸림돌로 등장한다. 따라서 행정기관과 시민사회 단체 및 언론의 각자 역할과 협력이 중요하게 대두된다. 인신매매가 지닌 상업적 특성, 특히 수요와 공급의 양 측면을 고려할 때 그러한 협력은 문제의 진단과 해결에 필수적이다.

게다가 인신매매가 지닌 초국경적 transborder 성격을 고려할 때 국가와 시민사회의 협력을 매개 촉진하는 국가인권기구의 역할은 더욱 중요해 진다. 2008년 세계인권선언 60주년을 기념하여 한국 국가인권위원회(NHRCK)가 개최한 이주민의 인권에 관한 국제회의에서 채택된 서울 선언과 이후의 서울 프로세스에 따른 몽고, 인도네시아 국

가인권위와의 MOU 체결과 후속 사업은 동아시아 차원에서 이주와 인신매매에 관한 보다 적극적이고 체계적인 협력의 시발점으로 중요한 의미를 지닌다고 본다. (아태지역인권기구포럼 APF 차원에서 구성된 이주 실무분과 Working Group on Migration가 조만간에 정식 출범하면 그러한 협력의 가시적 효과가 나타나리라 본다)

인신매매 척결을 위한 동아시아 차원의 효과적 협력 강화를 위해 몇 가지 제안을 드리고자 한다.

첫째, 동북아 차원의 국가간 협력을 위한 기반 조성 및 강화이다. 잘 알려졌듯이 동북아는 중국과 대만, 북한과 남한의 민족분단 등 지정학적 상황으로 인해 국가간 협력이 구조적으로 어려운 지역이다. 황사 등 환경문제의 심각성으로 인한 한중일 환경장관회의 말고는 정부 차원에서 정기적인 체계적 협력구조가 없는 것으로 알고 있다. 97년 이후 아세안+3 형태로 한중일 정상회담이 아세안을 매개로 만나오다가 최근 한중일 각국을 돌면서 만나는 연례 정상회의가 정례화되고 있다. 당장 정치적인 이유로 인해 당장 북한과 대만을 포함할 수는 없겠지만 한중일과 몽고 네 나라만이라도 인신매매에 대한 제도적 정책적 협력을 정례화하는 노력이 필요하다. 인신매매와 같은 복잡한 현상은 한번의 선언과 캠페인이 아니라 다양한 행위자와 관계자의 지속적인 노력이 필요하다. 이와 관련하여 최근 인천에 개설한 유엔 아태경제사회이사회(UNESCAP)의 동북아사무소와 고양시에 설립한 국제이주기구(IOM) 이주정책연구소의 보다 적극적인 개입과 역할이 필요하다. 그리고 조만간에 일본에 국가인권기구가 설립되면 몽고 및 한국과 함께 세나라 사이에 인신매매에 대한 보다 긴밀한 협력이 가능할 것이다.

둘째, 동북아 지역 자체의 노력과 함께 이미 진행되고 있는 아세안에서의 이주노동자와 여성에 관한 규범설정과 제도를 동아시아 차원으로 확대하려는 노력이 필요하다. GAATW란 단체의 국제사무국이 방콕에 있듯이 태국은 인신매매 문제가 심각한 만큼 이의 해결을 위해 많은 노력을 기울여왔다. 과거 유럽과 중동이 동남아 이주 또는 인신매매의 주된 도착국가 country of destination이었다면 지난 10년간 동북아, 특히 한국과 대만으로의 유입이 급속히 증가하고 있다. 따라서 동남아 국가와 동북아 국가의 동아시아 차원의 협력이 더욱 중요하게 대두된다. 아세안에서 97년의 아세안+3, 2005년 이후 동아시아 정상회의 (East Asian Summit)으로의 확대에 인권운동은 주목할 필요가 있다. 동아시아 차원의 정치 경제 문화적 교류가 양적 질적으로 늘어나면서 인신매매

와 같은 이와 연관된 인권침해 현상도 다양하게 나타나고 있다.

한국염 대표가 발표문 결론에서 지적했듯이 동아시아 차원에서 활동하는 지역 인권 단체와 함께 동아시아 각국의 인권단체가 자발적으로 보다 유기적인 협력 메커니즘을 만드는 것이 매우 중요하고 시급한 과제이다. 이와 관련하여 동남아의 5개 국가인권 기구 - 태국, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 동티모르 - 와 한국과 몽고, 7개 국가 인권기구의 동아시아 차원에서의 인신매매 척결을 위한 교류와 협력을 보다 체계적으로 전개할 필요가 있다. 이와 관련하여 최근 증액되고 있는 한국정부의 공적개발원조 (ODA) 기금을 활용하는 방안도 모색할 필요가 있다.

그러한 차원에서 인신매매 특별보고관, 태국 국가인권위 위원장, APF 사무국 등에서 참여한 이번 국제회의는 2008년 서울 선언을 구체적으로 실현하는 회의로서 매우 중요한 역사적 의미를 지니고 있다.



아시아 지역 인신매매 예방을 위한 협력 방안

Suraina Pasha 국장

(Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions)

토론 2

아시아 지역 인신매매 예방을 위한 협력 방안

Suraina Pasha 국장

(Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions)

도 입

키런 피츠패트릭 아시아태평양 국가인권기구 포럼 사무총장을 대신해서 발표하게 된 것을 영광스럽게 생각한다.

아시아 태평양 국가인권기구 포럼(Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions)은 APF라는 약어로 알려져 있으며, 아태지역의 국가인권기구 (NHRIs, National Human Rights Institutions)가 회원으로 가입된 지역 단체이다. 현재 APF는 서아시아의 요르단, 팔레스타인부터 호주, 뉴질랜드까지 아시아, 태평양 지역의 17개 국가 인권위원회가 회원으로 활동하고 있다.

대한민국 국가인권위원회는 2001년부터 APF의 활발한 회원이다. APF 사무총장을 대신해서 APF 사무국을 초청해 주신 것에 대해 현병철 국가인권위원회 위원장님께 감사 드린다.

아시아태평양 지역 여성과 아동에 대한 인신매매

‘인신매매(trafficking)’는 아태 지역에 만연하는 문제이다. ‘2010 인신매매에 관한 미국무부 보고서 (2010 US Department of State Report on Human Trafficking)’에 따르면 이 지역의 인신매매 피해자 분포는 인구 1,000명 당 3명의 비율이며 글로벌 비율인 인구 1,000명 당 1.8명과 비교해 볼 때, 아태 지역은 안타깝게도 글로벌 평균치보다 높은 수준이다. 매년 이 지역에서 수 천명의 남녀, 아동이 현대판 노예 제도로 인해 계속해서 고통을 받고 착취당하고 있다. 동 보고서는 동남아시아 지역에서는 노동을 목적으로 하는 인신매매(labor trafficking) 피해자의 70%가 여성으로, 이 비율은 빠르게 늘고 있

다. 여성의 인신매매는 노동뿐만 아니라 성적 착취를 목적으로 하기 때문에 인신매매 피해 여성은 강제 노동과 성착취라는 이중의 고통을 받는 것이다.

지난 10년 동안 아태 지역의 정부들은 지역 및 소지역 차원에서 협력해 왔으며 인신매매 퇴치 노력을 강화하고 있다. 동남아시아 ASEAN 회원국들은 2004년 ‘인신매매 퇴치에 대한 선언(Declaration Against Trafficking in Persons)’을 한 바 있으며, 선언문 이행을 위한 실행 계획이 이어졌다. 올해 4월 ASEAN은 공식적으로 ACWC (ASEAN Commission on Women and Children’s Rights)를 공식 출범시켜 인신매매 피해 여성과 아동의 권리에 초점을 두고 있다. 2004년 남아시아 SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation)는 ‘Convention on Combating the Crime of Trafficking of Women and Children for Prostitution’을 만들었다. 좀 더 포괄적인 지역적 차원에서 아태 국가들은 2002년 상호 협의 메커니즘인 ‘Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime’를 조직하였다. 또한 정부간 다자 및 양자 협약, MOU 체결 등을 통해 다양한 제도와 선언을 바탕으로 인신매매에 초점을 두고 있다.

국제사회에서는 인신매매 대처를 위한 전략은 인권 체제에 근간을 두고 있어야 한다는 인식이 확산되고 있다. 2009년 UN 인권고등부판무관 (UN Deputy High Commissioner for Human Rights)은 ‘각 국과 국제사회는 인신매매와 인권 위반의 밀접한 상관 관계를 인식하고 있으며 특히 여성, 아동, 이주 노동자 등의 취약 계층에 있어서 더욱 그러함을 알게 되고 있다.’고 언급했다. 인신매매에 대처하기 위한 인권의 접근법은 운영 측면에서도 타당하다. 보호와 지원을 받는 인신매매 피해자는 가해자 기소에 있어 더욱 잘 협력할 수 있다. 따라서 피해자를 보호하고 지지하는 것은 착취(exploitation)의 고리를 끊는데 도움이 된다. 인신매매 척결을 위한 인권의 접근에 있어 국가인권기구(NHRIs)는 피해자의 권리를 보호하고 증진하는 측면에서 명확한 역할을 한다.

인신매매 대항을 위한 NHRI의 역할

Mary Robinson 전 UN인권고등판무관은 NHRI에 대해 “인신매매 대처에 있어 충분히 활용되지 못한 자원”이라고 언급한 바 있다. UN 난민고등판무관실의 “Recommended

Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking’은 더 나아가 각 국가는 반인신매매 입법, 정책, 프로그램을 개발, 채택, 이행 및 검토하는 과정에서 NHRI와 조율할 것을 권고한다. NHRI는 인신매매 피해자의 권리를 보호하고 증진하기 위해 다양한 교육적, 자문, 모니터링, 조사 작업을 국가적인 차원에서 수행할 수 있다.

국가 차원에서 NHRI가 취할 수 있는 교육 활동의 예는 다음과 같다:

- 인신매매를 국가인권 행동 계획 (National Human Rights Action Plans)에 포함시킬 것을 옹호하고 국가 행동 계획 수립에 참여한다.
- 법집행 인력과 법조인에 대해 인권 관련 교육을 실시한다.
- 언론 활동 등을 포함해 대중 교육과 인식 증진 프로그램을 지지하고 집행한다.
- 인신매매에 취약한 그룹을 대상으로 하는 대중 인식 증진 자료에 인신매매를 주제로 포함시킨다.

인신매매 피해자를 보호하기 위해 NHRI가 취할 수 있는 모니터링 및 옹호 활동의 예는 다음과 같다.

- UN Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking을 국가 입법에 포함시킬 수 있도록 옹호한다.
- 정부와 법집행 인력의 반인신매매 활동과 대응을 모니터링 한다.
- 인신매매 가해자의 처벌을 위해 양자간 송환 협정 및 증인 보호를 위한 양자 협정을 체결한다;
- 인신매매와 관련된 형사법 초안을 마련하는데 있어 NHRI의 안을 참고한다.
- 구조 활동 (Raids and rescue)에 대한 절차적 가이드라인 마련에 있어 조언하며 이를 옹호한다.
- 인신매매 피해자를 위해 이민국 구금(immigration detention) 대안을 마련할 수 있도록 정부에게 조언한다.
- 각국이 자국 영토 내에 있는 모든 사람들에 대해 포괄적인 출생등록을 실시할 수 있도록 독려한다.
- VSA (Victim Support Agency)와 조율하여, 피해자 신원확인 및 지원을 위한 인권

기반의 최소 기준 마련을 옹호한다.

- 피해자가 재통합 프로그램의 지원을 받을 수 있도록 하는 등 재송환 및 재통합 될 수 있도록 하는 인권에 기반한 접근법
- 인신매매 피해자들에게 기착국에서 최소 기간 동안 살 수 있는 거주지를 제공하도록 정부를 독려한다.
- 피해자들이 본국에 송환되기 전에 취업이나 정부 지원 교육을 받을 권리를 옹호한다.
- 아동 피해자에 대해서는 특별한 추가적인 보호 조치가 필요함에 대해 각국에 상기시킨다.
- 안전하고 자발적인 본국 송환을 옹호한다.

아태 지역의 모든 NHRI는 준 사법적 권한(quasi judicial power)을 갖고 있으며 이를 통해 인권 위반 혐의 및 고소에 대해 조사하고 질의할 권한을 갖는다. 이러한 준사법적 권한은 잠재적으로 인신매매에 대항하는데 있어 강력한 무기이다. 다음은 NHRI가 준 사법적 권한을 활용해 인신매매 피해자를 보호한 사례이다.

- 인권 위반에 대한 고발 및 혐의에 대해 “suo moto” 조사를 실시한다.
- VSA와 탄탄한 연계 관계를 유지하며 인신매매된 개인을 대신해 VSA가 고소를 제기할 수 있는 가능성을 고려한다.
- 조사의 결과에 대해 추적할 수 있는 후속 메커니즘을 개발하고, 가능하면 고소의 진행 상황에 대해 고소자에게 최신 정보를 알린다.
- 인신매매 피해자의 상황에 대해 국가 차원에서 질의한다.

NHRI는 국가 차원의 행동뿐만 아니라 국제적인 인권 체제와 협력해 인신매매 피해자의 인권을 보호할 수 있다. NHRI를 위한 국제 사회의 기준인 파리원칙(Paris Principles)은 특히 NHRI들이 UN 및 기타 지역/국제적 제도와 협력할 것을 요구한다. 다음은 NHRI가 국제 인권 제도와 연합해 인신매매 피해자를 보호할 수 있음을 보여준다.

정부를 독려해 유관 UN 특별 기구를 초청하도록 한다 (인신매매/이민자 인권 특별보

고관, 자의적 구금에 관한 실무 위원회)

UN 인권위원회에 성명서를 제출해 인신매매 여성과 아동의 고통을 강조한다.

- 인신매매 피해자의 인권 현황에 대한 정보를 제공함으로써 Universal Periodic Review 절차에 기여한다.
- 인신매매 피해자의 권리와 관련해 조약 의무 이행에 대한 보고서를 UN 조약기관에 제출한다. 유관 기관으로는 여성차별철폐위원회(CEDAW 모니터링 기관), 인권위 (ICCPR 모니터링 기관), 아동인권위 (CRC 모니터링 기구) 등이 있다.
- 인신매매 피해자들을 대신해 고소장을 유관 UN 조약기관에 제출하며 UN 인권위원회 Complaints Procedure에 고소장을 제출한다.
- UN 여성지위위원회에 독립적으로 참여할 수 있는 권리를 옹호하며, 이를 통해 NHRI가 인신매매 피해 여성과 아동의 상황에 대해 국제 사회의 관심을 불러올 수 있도록 주장해야 한다.

여성과 아동에 대한 인신매매에 대항하기 위한 NHRI 간의 지역 차원 협력

앞서 NHRI가 취할 수 있는 이니셔티브와와 개별적인 역량에 대해 언급했다. 지금부터는 아태 지역의 NHRI가 인신매매 피해자를 보호하고 이들의 인권을 증진하기 위해 실시하는 이니셔티브에 대해 언급하고자 한다.

- 1999년 마닐라 APF4: APF 포럼 위원들과 함께 여성 및 아동 인신매매 근절을 위한 NHRI의 역할을 논의함
- 2001년 콜롬보 APF6: (1) 인신매매에 대한 지역 워크숍 개최 (2) 국가간 인신매매 근절을 위한 프로젝트 수립 (3) APF의 Advisory Council of Jurists에 인신매매 이슈를 고려할 것을 요청 등을 결의함
- 2002년 뉴 델리 APF7: (1) Advisory Council of Jurists의 인권 보고서와 권고안을 채택함 (2) 인신매매 대응을 위한 지역적 협력 강화 결의 (3) 인신매매 중심 네트워크 (Focal Point Network)의 재활성화 권고 등을 결의함
- 2004년 서울 APF9: 2005년 지역 APF 인신매매 회의를 개최하고자 하는 호주국가 인권 위원회의 제안에 동의함

- 2005년 인신매매에 대한 APF 지역 컨퍼런스: 호주, 피지, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 몽고, 네팔, 뉴질랜드, 필리핀, 한국, 스리랑카, 태국의 NHRI 대표가 컨퍼런스에 참가함. 회의를 통해 세부적인 행동 계획이 채택되었으며 NHRI가 국가 및 지역 차원의 인신매매에 어떻게 대응하고 기여할 수 있는가에 대한 다각적인 접근법을 촉구함
- 2009년 APF 14: 이민(migration)에 대한 APF 실무 그룹 설립에 대한 한국 국가인권위원회 (NHRC)의 권고안을 받아들이기로 결정함. 업무 내용 (TOR), 범주, 역할 및 활동은 2010년 8월 제 15차 APF 연례 회의를 통해 논의될 것임.

APF 활동뿐 아니라, APF 일부 회원국들은 인신매매 피해자의 권리를 보호하고 증진시키기 위해 양자간 및 소지역 차원의 활동을 실시해 왔다. 다음을 통해 사례의 일부를 소개한다.

- 몽골/말레이시아 NHRI 협력: 2003년 몽골국가인권위원회는 말레이시아로 인신매매 당한 후 이민 당국에 의해 구금된 4명의 여성에 대한 고소를 접수했다. 몽골국가인권위원회는 해당 사건을 말레이시아 인권위원회에 알렸고 이에 따라 말레이시아 위원회는 해당 사건에 대한 조사를 실시했다. 이 사례는 NHRI가 기타 NHRI와 협력해 해외로 인신매매된 자국민의 권리를 보호할 수 있음을 보여준다.
- 동남아시아 NHRI 협력: 2004년 이래로 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국의 NHRI는 정기적으로 만나 협력을 강화해 왔다. 특히 여성과 아동에 대한 인신매매 등 5대 공통 우려 사항에 초점을 두고 있다. 2007년 4대 기관은 협력 선언문을 채택했으며 이를 통해 아동에 대한 인신매매와 관련해 협력을 재확인했다. 해당 주제에 대해 연구 논문이 작성되어 왔다.
- 서울 절차 (Seoul Process): 2008년 한국 NHRI는 아시아 지역의 이주민 권리에 초점을 둔 회의를 조직했다. 회의의 결과 문서는 ‘Seoul Guidelines on the Cooperation of HRI for the Promotion and Protection of Human Rights of Migrants in Asia’이다. 서울 가이드라인은 인신매매 피해자를 포함해 이주민의 모든 범주를 포함하고 있다.

결 론

인신매매는 국경을 초월하는 문제이며 이를 해결 하기 위해서는 국가 차원뿐만 아니라 지역/국제적인 차원의 협력이 필요하다. NHRI는 인신매매 피해자의 인권을 보호하고 증진하는데 있어 명확한 역할을 한다. 이 보고서는 NHRI가 지금까지 실시해 온 전략의 사례, 향후 개별적 지속할 전략을 다루었다. 또한 아태 지역의 이름도 국적도 없는 다수의 인신매매 피해자들의 삶을 보듬기 위해 NHRI가 개별적으로 실시할 수 있는 전략을 다루었다.

토론 2

Regional Cooperation to Prevent Human Trafficking in Asia : The role of National Human Rights Institutions

Suraina Pasha 국장

(Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions)

Introduction

I am honoured to be able to address you today on behalf of Mr Kieren Fitzpatrick, Director of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions.

As many of you know, the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, also known by its acronym 'APF', is a regional, membership based organisation of National Human Rights Institutions (NHRIs) in the Asia Pacific region. We currently have 17 member NHRIs. Our member institutions come from across the geographic spectrum of the Asia Pacific region, all the way from Jordan and Palestine in West Asia, to Australia and New Zealand in the Pacific.

The National Human Rights Commission of Korea has been a full and active member of the APF since 2001. On behalf of the APF Director, may I take the opportunity to formally thank Chairperson Byung-Chul Hyun for the invitation to the APF Secretariat to participate in this very important Conference.

Trafficking of Women and Children in the Asia - Pacific region

Trafficking is a pervasive problem in Asia and the Pacific. The '2010 US Department of State Report on Human Trafficking' notes that the prevalence of trafficking victims in this region is at the ratio of 3 for every 1,000 inhabitants.¹ The global ratio is 1.8 for every 1,000 inhabitants.² Therefore, the Asia - Pacific region is unfortunately ahead of the global average - every year, thousands of men, women and children in this region continue to suffer, toil and be exploited under this modern form of slavery. The same US Department of State Report observes an alarming trend towards increasing feminisation of labour trafficking particularly in Southeast Asia, where as many as 70% of victims are women. Therefore, in addition to being trafficked for labour purposes, women continue to be trafficked for the purposes of sexual exploitation. The end result is that women victims of trafficking are now victims of the dual demons of forced labour and sexual exploitation.

Over the last decade, governments in Asia and the Pacific region have been cooperating sub-regionally and regionally, to consolidate their efforts in the combat against human trafficking. For example, within Southeast Asia, member states of the Association of South East Asian Nations (ASEAN) adopted a 'Declaration Against Trafficking in Persons' in 2004, which was followed by an associated work plan for implementation of the Declaration.³ In April this year, ASEAN also formally inaugurated the establishment of an 'ASEAN Commission on Women and Children's Rights' (ACWC), which is expected to include within its focus the rights of women and child victims of trafficking.⁴ In South Asia, in 2004, members of the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) adopted a 'Convention on Combating the Crime of Trafficking of Women and Children for Prostitution.' On the larger regional scale, states in Asia and the Pacific established a consultative mechanism in 2002, which is known as the 'Bali Process on People Smuggling,

¹ US Department of State, 10th Edition: *Trafficking in Persons Report, June 2010*, on pg 7. The report can be downloaded from: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/>

² Ibid.

³ A/HRC/14/32 of 4 May 2010, 'Report Submitted by the Special Rapporteur on Trafficking in Persons, especially Women and Children, Ms Joy Ngozi Ezeilo, at pg 9 para 23.

⁴ ASEAN Secretariat Bulletin, 'Inaugurated: ASEAN Commission for the Promotion and Protection of Rights of Women and Children, Ha Noi, 7 April 2010'. Available at: <http://www.aseansec.org/24447.htm#Article-2>

Trafficking in Persons and Related Transnational Crime.’ Additionally, various governments in the region are known to have entered into bilateral and multilateral agreements or memorandums of understanding, focusing human trafficking in its various forms and manifestations.

There is growing recognition within the international community that any effective strategy to combating human trafficking needs to be rooted within a human rights based framework. In 2009, the UN Deputy High Commissioner for Human Rights noted that “States and the international community have come to recognize the strong connections between trafficking and violations of human rights, in particular those of vulnerable groups such as women, children and migrant workers.”⁵ It can be said that a human rights based approach to combating trafficking makes operational sense. Victims of trafficking who are protected and supported are in a better position to cooperate in the prosecution of their exploiters. Protecting and supporting victims can therefore help to end the cycle of exploitation. Within such a right-based approach to combating human trafficking, National Human Rights Institutions (NHRIs) have clear roles which they can play in the promotion and protection of rights of victims.

Role of National Human Rights Institutions in the fight against human trafficking

The former UN High Commissioner for Human Rights, Ms Mary Robinson, previously described NHRIs as an “under-utilised resource in the fight against trafficking.”⁶ The UN Office of the High Commissioner for Human Rights ‘Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking’ further recommends that States consult with NHRIs in the development, adoption, implementation and review of anti-trafficking legislation, policies and programmes.⁷ As part of their mandates, NHRIs can undertake a range of educational, advisory, monitoring and investigative work at the national level to protect and promote the rights of victims of trafficking.⁸

Examples of **educational** activities which NHRIs can undertake at the national level include:

- Advocate for the inclusion of trafficking into National Human Rights Action Plans, and participate in the development of separate Trafficking National Action Plans.
- Provide human rights training to law enforcement officials and the judiciary.
- Advocate for and implement public education and awareness programmes, including by engaging with the mass media.
- Include trafficking as an issue in general awareness raising materials directed at groups vulnerable to trafficking.

⁵ For further information see: <http://www.asiapacificforum.net/news/victims-must-be-at-the-centre-of-anti-trafficking-action.html/?searchterm=trafficking>

⁶ Quoted in Anne Gallagher, *Background Paper: Consideration of the Issue of Trafficking*, available at: www.asiapacificforum.net

⁷ Text presented to the Economic and Social Council as an addendum to the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights (E/2002/68/Add.1)

⁸ Refer to APF Regional Plan of Action on Trafficking, available at: www.asiapacificforum.net

The following are examples of **monitoring** and **advocacy** activities which NHRIs can undertake to protect victims of human trafficking:

- Advocate for the incorporation of the UN Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking into national legislation;
- Monitor counter-trafficking work, activities and responses by the government and law enforcement officials;
- Recommend bilateral extradition arrangements for the prosecution of traffickers, and bilateral agreements for the protection of witnesses;
- NHRIs should be consulted on draft criminal laws relating to trafficking;
- Recommend and advocate for the development of procedural guidelines around raids and rescues;
- Advise governments to provide alternatives to immigration detention for victims of trafficking;
- Encourage States to implement comprehensive birth registration for all people in their jurisdiction;
- Advocate for the development of minimum human rights based standards for victim identification and assistance, in consultation with Victim Support Agencies (VSA);
- Advocate a human rights based approach to repatriation and reintegration of victims, including access to supportive reintegration programmes;
- Encourage governments to provide victims of trafficking with a minimum period of residency in the destination country;
- Advocate for victims to have the right to employment or government-funded education prior to repatriation;
- Remind States of the need for extra protection for child victims;
- Advocate for safe and voluntary repatriation;

All NHRIs in the Asia Pacific region are equipped with **quasi-judicial powers** which enable these institutions to investigate and inquire into complaints and allegations of human rights violations. Such quasi-judicial powers are potentially an immense weapon in the fight against trafficking. The following are examples of how NHRIs can use their quasi judicial powers to protect victims of trafficking:

- Conduct “suo moto” investigations into complaints or alleged violations of human rights;
- Maintain strong links with VSAs and consider the potential for VSAs to make complaints on behalf of people who have been trafficked;
- Develop follow-up mechanisms for tracking outcomes of investigations, and where possible, ensuring that complainants are updated on the status of complaints;
- Conducting national inquiries into the situation of victims of trafficking.

In addition to actions at the national level, NHRIs can also engage with **international human rights mechanisms** to protect the rights of victims of trafficking. The Paris Principles, which are the normative international standard for NHRIs, specifically require that NHRIs cooperate with the UN and other regional and international mechanisms. Here are examples on how NHRIs can engage with the international human rights system to protect victims of trafficking:

- Encourage governments to issue standing invitations to relevant UN Special Procedures, including the Special Rapporteur on Trafficking in Persons, the UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, and the UN Working Group on Arbitrary Detention.

- Make statements to the UN Human Rights Council, to highlight the plight of women and child victims of trafficking.
- Contribute to the Universal Periodic Review process by submitting information regarding the human rights situation of victims of human trafficking.
- Submit alternative reports to UN Treaty Bodies on the implementation of treaty obligations relating to the rights of victims of trafficking. Relevant treaty bodies include the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW monitoring body), Human Rights Committee (ICCPR monitoring body), and Committee on the Rights of the Child (CRC monitoring body).
- Submit individual complaints on behalf of victims of trafficking to relevant UN Treaty Bodies, and where applicable, submit complaints on 'human rights situations' to the UN Human Rights Council's Complaints Procedure.
- Collectively advocate for independent participation rights within the UN Committee on the Status of Women, to enable NHRIs to have a separate voice to bring further international attention to the situation of women and child victims of trafficking.

Regional Cooperation Amongst NHRIs to Combat Trafficking in Women and Children

Thus far I have been focusing on initiatives which NHRIs can take, and have been taking in their individual capacity. I will now address the collective initiatives that NHRIs in the Asia Pacific have thus far undertaken to help protect and promote the rights of victims of trafficking at the regional level.

Since the early years of establishment of the **APF**, the APF's members have affirmed the importance of protecting and promoting the rights of women and children victims of trafficking. The following are the core regional / collective initiatives undertaken within the APF framework:

- *APF4, Manila, 1999* – APF Forum Councillors collectively considered the role of NHRIs in addressing trafficking of women and children.
- *APF6 Colombo, 2001* – Forum Councillors decided to: (i) hold a Regional Workshop on human trafficking, (ii) develop practical projects to combat trans-border human trafficking (iii) request the APF's Advisory Council of Jurists to consider the issue of human trafficking.
- *APF7, New Delhi, 2002* – Forum Councillors: (i) Adopted the trafficking report and recommendations by Advisory Council of Jurists,⁹ (ii) decided to strengthen regional cooperation on trafficking, (iii) recommended for the reinvigoration of the Trafficking Focal Point Network.
- *APF9, Seoul, 2004* – Forum Councillors agreed to the proposal by the Australian Human Rights Commission to host a regional APF Trafficking Conference in 2005.
- *2005 APF Regional Conference on Trafficking* – Representatives from the NHRIs of Australia, Fiji, India, Indonesia, Malaysia, Mongolia, Nepal, New Zealand, Philippines, Korea, Sri Lanka and Thailand participated in the

⁹ The APF's Advisory Council of Jurists Trafficking Report contains recommendations for implementation by governments and NHRIs in the Asia Pacific region. The full text of the ACJ report is available for download on the APF website at: www.asiapacificforum.net

conference. A detailed plan of action was adopted during the conference, which called for a multi-pronged approach of how NHRIs can contribute to the combat against trafficking at the national and regional levels.¹⁰

- *APF14, 2009* – Decision by APF Forum Councillors to accept in principle, the recommendation from the National Human Rights Commission of Korea, to establish an APF Working Group on Migration. The Terms of Reference, scope and role / activities of this WG will be discussed during the 15th APF Annual Meeting in August 2010.

In addition to activities within the broader APF framework, some APF members have undertaken other activities at the bilateral and subregional levels, to protect and promote the rights of victims of trafficking. The following are examples of such cooperation, and are not intended to be an exhaustive list:

- *Mongolian /Malaysian NHRI cooperation* – In 2003, the Mongolian National Human Rights Commission received a complaint regarding four women who had been trafficked into Malaysia and then detained by immigration authorities. The Mongolian Commission alerted the Malaysian Commission of the facts of the case. In response, the Malaysian Commission used its detention monitoring mandate to investigate the case. The Mongolian Commission used the findings of the Malaysian Commission to formulate its own national level recommendations and response.¹¹ This case is an example of how NHRIs can cooperate with other NHRIs to protect the rights of their nationals who have been trafficked overseas.
- *Southeast Asian NHRIs cooperation* – Since 2004, the NHRIs of Indonesia, Malaysia, Philippines and Thailand have been meeting periodically to strengthen their cooperation, particularly focusing on 5 areas of common concern. One of these areas of common concern is trafficking in women and children. In 2007, the four institutions signed a ‘Declaration of Cooperation’ which reaffirmed their cooperation on trafficking in women and children (in addition to other areas of cooperation).¹² Research papers have been produced on this topic.
- *Seoul Process* – In 2008, the NHRI of Korea took the initiative to organise a conference focusing on the rights of migrants in Asia. The outcome document of the conference is the ‘Seoul Guidelines on the Cooperation of NHRIs for the Promotion and Protection of Human Rights of Migrants in Asia.’ The extensive Seoul Guidelines covers all categories of migrants, including victims of trafficking.¹³

Conclusion

By its very nature, trafficking is a cross-border problem which will require not only actions at the national level, but also cooperation at the regional and international levels. NHRIs have a clear role to play in protecting and promoting the rights of

¹⁰ The recommendations for NHRIs in the previous section of this paper are extracted from this action plan, which can be downloaded from the APF website: www.asiapacificforum.net

¹¹ Oyunchimeg Purev, *The Situation of Human Trafficking in Mongolia and Cooperation of National Human Rights Institutions in the Asia Pacific region*, presented during the 2005 APF Regional Conference on Trafficking. This presentation is available from the APF website: www.asiapacificforum.net

¹² Further information available at the website of the ASEAN NHRI Forum: <http://www.aseannhriforum.org/>

¹³ The Seoul Guidelines can be downloaded from: www.asiapacificforum.net/services/international.../Seoul_Guidelines.pdf

victims of trafficking. This paper has outlined examples of strategies that NHRIs have been undertaking, and can continue to undertake individually, and collectively, to help improve the lives of the many nameless and countless victims of trafficking in our region.

**인신매매 피해 이주여성의
인권보호를 위한 서울국제회의**

| 인 쇄 | 2010년 6월

| 발 행 | 2010년 6월

| 발행인 | **현 병 철**

| 발행처 | 국가인권위원회 침해조사과

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교동길 41
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9661 | F A X | (02) 2125-9658

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함