

**개인진정(No. 139/2018)에 대한
여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 선택의정서
제7조 제3항에 따른 여성차별철폐위원회의 견해*,****

여성차별철폐위원회(이하 '위원회')

진정인: A.L.P., A.M.E., F.F.B. (대리인: 정신영, 김종철)

피해 주장인: 진정인 3인

당사국: 대한민국

진정일: 2018. 11. 28.

참고문서: 2018. 12. 13. 자로 당사국에 전달되었음 (서면으로 발행되지 않음)

견해채택일: 2023. 10. 24.

1.1 본 진정은 필리핀 국적의 A.L.P.(1989년생), A.M.E.(1992년생) 및 F.F.B.(1987년생) 3인의 진정인(이하 '진정인들')에 의해 제출되었다. 진정인들은 당사국이 비국가 주체(non-State actors)들의 젠더 기반 폭력과 차별로부터 자신들을 보호하지 못하였고, 인신매매, 성착취, 강제 성매매 및 강제 추행의 피해자로서 받은 피해에 대한 정당한 법적 보호와 배상을 하지 않았으며, 오히려 조사 및 보호 기간 동안 2차 피해를 가하고 강제퇴거를 명령함으로써 여성차별철폐협약(이하 '협약') 제2조 c~f항, 제3조, 제5조 a항 및 제15조 제1항에 명시된 권리를 침해하였다고 주장하였다. 동 선택의정서는 당사국에서 2006. 10. 18. 발효되었다. 변호사가 진정인을 대리하였다.

* 위원회 제86차 회기에서 채택된 견해(2023.10.9.~27.)

** 본 진정 심리에 참석한 여성차별철폐위원회 위원 명단: Brenda Akia, Hiroko Akizuki, Nicole Ameline, Marion Bethel, Leticia Bonifaz, Alfonzo, Rangita De Silva de Alwis, Corinne Dettmeijer-Vermeulen, Esther Eghobamien-Mshelia, Hilary Gbedemah, Yamila González Ferrer, Dafna Hacker Dror, Nahla Haidar, Marianne Mikko, aya Morsy, Ana Pelaez Narvaez, Bandana Rana, Elgun Safarov, Natasha Stott Despoja, Genoveva Tisheva, Jie Xia

1.2 2018. 12. 13.자로 동 진정이 접수되었고, 위원회 소속 실무그룹(Working Group)은 협약 선택의정서 제5조 제1항 및 위원회 절차규정 제63조에 의거해, 진정 심리 및 구제 절차가 진행되는 동안 당사국이 본국 출국을 요구할 수 없도록 해달라는 진정인의 요청은 수용하지 않기로 결정했다.

진정인들이 제출한 사실

2.1 첫 번째 진정인인 A.L.P.는 2014. 1. 본인의 필리핀 고향 지역에 위치한, 대한민국 인력 업체 파인 트리 필리핀 현지 사무소에서 공연종사자로 고용되었다. 진정인은 2014. 9. 5. 자로 E-6-2 비자를 취득한 후 2014. 9. 8. 대한민국 인천공항에 도착했다. 인력 업체 직원이 진정인과 또 다른 공연종사자를 인천공항에서 픽업하여 당일 밤 10시쯤 골든게이트 클럽에 데려다주었다. 진정인은 2014. 9. 9. 새벽 1시부터 일을 시작하였다. 3주 후, 업주가 진정인의 여권을 가져갔다.

2.2 두 번째 진정인인 A.M.E.는 2014. 5. 20. 자로 대한민국 유흥관리 업체인 DNS와 고용 계약을 체결했다. 진정인은 E-6-2 비자를 취득했고 2014. 6. 28. 대한민국에 도착했다. 업체 홍보 직원이 진정인을 의정부시에 위치한 L 클럽에 데려갔고, 진정인은 그곳에서 당초 약속했던 가수가 아닌 고객 상대 대화 파트너로 일하였다. 진정인은 첫 3개월 동안 돈을 받지 못했다. 2014. 12. 24. 업체 홍보 직원은 진정인을 골든게이트 클럽에 데려갔고 진정인은 당일부터 일을 시작하였다. 2014. 12. 28. 업체 홍보 직원은 외국인등록증을 발급받는 데에 필요하다는 진정인의 여권을 가져갔다.

2.3 세 번째 진정인인 F.F.B.는 2014. 8. 노래 테스트 및 주필리핀대한민국대사관에서 비자 인터뷰를 마친 후 파인 트리와 고용 계약을 맺고 2014. 9.말 E-6-2 비자를 취득했다. 진정인은 2014. 10. 21. 자로 인천공항에 도착하였다. 인력 업체 직원이 진정인을 사무실로 데려왔고 다시 동두천시에 위치한 소울 클

럽으로 보냈다. 서울 클럽 도착 이틀 뒤인 2014. 10. 23. 인력업체 직원은 아무런 설명 없이 진정인을 골든게이트 클럽으로 데려갔다. 2014. 11. 업주는 진정인의 여권을 압수했다. 진정인은 첫 2개월 간 클럽에서 근무한 보수를 받지 못하였다. 진정인은 2015. 1. 5. 클럽에서 도망쳐 나왔다. 업주는 진정인을 찾아냈고 2015. 1. 31. 다시 골든게이트 클럽으로 진정인을 돌려보냈다.

2.4 골든게이트 클럽에서 일하는 동안, 진정인들은 강제 성매매, 성적·언어적·신체적 공격과 위협을 받았고, 저임금과 임금 갈취, 근무지 변경에 관한 제약을 당했으며 업주는 여권을 압수했다. 진정인들은 건물 전체 곳곳에 수많은 감시 카메라가 설치된 골든게이트 클럽에서만 일하도록 감금되었고 아주 제한된 시간 동안만 클럽에서 나올 수 있었다.¹⁾ 업주는 또한 진정인들에게 신체적 폭력을 행사했다.

2.5 2015. 3. 2. 서울경찰청은 골든게이트 클럽을 단속했고 진정인들과 다섯 명의 여종업원을 체포했다. 진정인들은 경찰서 유치장에서 2일을 보냈다. 모든 소지품이 클럽에 있고 서울에 아는 지인도 없는 상태였던 진정인들은 풀려난 후 클럽으로 돌아갔고 2015. 3. 4. 경찰로부터 여권을 돌려받았다.

2.6 2015. 3. 9. 진정인들은 골든게이트 클럽을 탈출했다. 그들은 일주일간 친구 집에 머물렀고 그런 다음 송우리에 위치한 한 공장에서 머물면서 일했다. 진정인들이 클럽에서 벗어나 있는 동안, 서울경찰청은 2015. 3. 13. 자로 2015. 3. 20. 까지 진정인들에 대한 출국 금지를 요청했다.

2.7 2015. 3. 20. 서울경찰청은 출국 금지 기간 연장을 신청하였다. 2015. 4. 20. 진정인들은 성매매 혐의로 체포되었고 서울출입국관리사무소로 보내졌다. 서울경찰청의 출국 금지 기간 연장 신청에도 불구하고 서울출입국관리사무소

는 진정인들의 강제퇴거를 명령했고 이를 위해 보호명령을 내렸다. 진정인들이 보호되어 있는 동안, 서울경찰청은 2015. 4. 23. 자로 출국 금지 기간을 2015. 4. 30. 까지 연장해줄 것을 요청했다. 출국 금지로 인해 강제퇴거명령이 집행될 수 없자 진정인들은 40일 이상 외국인보호소에 갇혀있었고 보호일시 해제 신청이 허가된 2015. 5. 20. 이 되어서야 나올 수 있었다.

2.8 진정인들은 자신들이 공연종사자로 일할 것으로 알고 있었으며 고객들을 대상으로 성적 서비스 제공을 강요받게 될 줄은 전혀 몰랐다. 업주는 골든게이트 클럽 3층에 VIP방을 지정해 CCTV를 설치했고 여기서 고객들을 대상으로 여종업원들의 성적 서비스가 제공되었다. 서비스는 여종업원의 신체 부위를 만지는 것 혹은 유사성행위였다. 신체 접촉이 싫은 여종업원의 경우 어쩔 수 없이 유사성행위를 제공해야 했다. 클럽이 가장 붐비는 금요일과 주말의 경우, 진정인들은 하루 종일 클럽에서 성적 서비스를 제공해야 했다. 업주 부부는 여종업원들이 주스 판매 포인트에 따라 추가 금액을 지급하는 소위 '주스 할당제(juice quota system)'를 도입했다. 충분한 주스 판매 포인트를 올리지 못한 진정인의 경우 업주 부부로부터 언어적·신체적 괴롭힘을 당했다. 진정인들에게 있어, 성적 서비스를 제공하는 것만이 업주가 요구하는 포인트를 얻는 사실상 유일한 방법이었다. 업주는 또한 성행위를 위해 외부로 여종업원을 데리고 나가고자 하는 고객이 지불하는 소위 '바 벌금(bar fine)' 제도를 만들었다. 업주 부부는 바 벌금을 지불한 고객과 성행위를 하지 않으려는 여종업원들을 위협하고 언어적 폭력을 가했다. 업주는 배우자가 없을 때 자주 진정인들을 강제 추행했다. 이에 대해 업주는 2017. 5. 29. 징역 1년 집행유예 2년, 성폭력 치료강의 수강 40시간의 형을 확정받았다.

2.9 2015. 3. 2. 골든게이트 클럽에 대한 단속 및 진정인들에 대한 최초 경찰 조사가 이루어진 당시, 경찰은 클럽에서 불법 인신매매나 성적 착취에 대한 정황 근거가 있었음에도 불구하고 조사 노력을 전혀 기울이지 않았다. 경찰은 진정인들의 여권이 압수되었고 인신매매와 강제 성매매 범죄에 취약한 E-6-2 비자 소지자임을 인지했음에도 불구하고 진정인들을 출입국관리법 위반 혐

1) 백씨는 2014. 11. 주한미군이 주둔지 근방 클럽 여종업원에게 술을 사는 것을 금지하자 진정인들에게 고객들을 상대로 성적 서비스를 제공할 것을 강요하였다. 미군의 해당 금지 조치로 수입이 줄어들 것을 우려한 백씨는 여종업원들에게 새벽 1시 이후 클럽을 찾는 동남아 손님들을 상대로 성적 서비스를 제공해 매출을 늘릴 것을 종용하였다. 고객은 6만원을 내면 여종업원과 40에서 60분, 3만원을 내면 30분의 시간을 보낼 수 있었다. 업주나 고객이 원하는 여종업원을 선택할 수 있었다.

의로 현행법 체포하였고 강제 성매매나 인신매매 피해자로 간주하지 않았다. 경찰은 자발적 성매매 혐의에만 수사의 초점을 맞췄다.

2.10 업주는 성적 착취에 대한 진실을 경찰에게 폭로할 경우 감옥에 가게 될 것이라고 수시로 진정인들을 협박했다. 이에 진정인들은 경찰 조사에서 자신들이 겪은 일을 제대로 밝히지 못했다. A.L.P.와 A.M.E.의 경우, 성적 서비스 제공을 강요당한 적이 없다고 진술했다. F.F.B.는 한 번 성매매를 한 적은 있으나 당시 업주가 이를 강요했는지에 대해서는 진술하지 않았다. 경찰은 진정인들의 성매매 가담 여부에 대한 증거를 찾을 수 없어 이들을 2015. 3. 4. 풀어주었다.

2.11 A.M.E.는 2015. 4. 4., A.L.P.와 F.F.B.는 2015. 4. 5. 각각 다시 체포되었다. 진실을 밝혀도 감옥에 가지 않을 것이라는 경찰의 설득에, 진정인들은 업주 부부의 협박으로 최초 조사 당시 거짓 진술을 하였다고 인정하였다. 진정인들은 업주 부부에 의해 성매매를 강요받았다고 밝혔다. 경찰은 진정인들이 성매매에 가담했는지 여부만을 강도 높게 조사하였다. 출입국 혹은 경찰 관계자 중 누구도 진정인들에게 성적으로 학대당하거나 다른 방식으로 권리를 침해당했는지 묻지 않았다.

2.12 2015. 4. 7. 진정인들은 강제퇴거명령을 받았다. 필리핀으로 강제퇴거 될 경우, 진정인들은 권리회복에 필수적인 당사국 내 가해자들에 대한 법적 절차를 진행할 기회를 상실할 터였다. 진정인들은 2015. 5. 12. 서울행정법원에 강제퇴거명령에 대한 행정소송(administrative claim)을 신청했고 이는 2017. 7. 11. 기각되었다. 2017. 7. 22. 서울고등법원에 제기한 항소는 2018. 7. 4. 기각되었다. 진정인들은 본건을 2018. 7. 18. 대법원에 상고하였고 이 역시 2018. 10. 25. 기각되었다.

진정

3.1 진정인들은 협약 제2조 d항에 명시된 권리가 침해되었다고 주장했다. 진정인들은 당사국이, 법집행 기관과 출입국 당국이 젠더 기반 차별에 해당하는 젠더 기반 폭력을 제대로 조사하지 못한 것에 대한 책임이 있다고 주장하였다. 또한, 경찰이 진정인들을 불법 인신매매의 피해자가 아닌 잠재적 범죄자로 취급하였다고도 주장했다. 진정인들은 나아가 제대로 된 조율과 조사가 이루어지지 않아 보호 기간이 부당하게 40여일까지 길어졌고 개인의 자유와 안전에 대한 권리와 법 아래 동등한 보호를 받아야 할 권리를 침해하는 강제퇴거명령이 이루어졌다고 주장했다. 또한 보호 기간 동안, 가해자와 그들의 변호인이 폐쇄된 공간에서 진정인들과 접촉해 진술을 바꿀 것을 종용했고 이는 협약 제2조 d항과 e항에 명시된 권리가 침해되는 2차 가해로 이어졌다고 강조했다. 강제퇴거명령과 보호명령 역시 비국가 주체가 저지른 젠더 기반 차별에 대해 배상해야 하는 책임을 당사국이 이행하지 않았기 때문에 적법하지 않으며 협약 제2조 e항에 위배된다고 주장했다.

3.2 진정인들은 또한 강제퇴거와 관련된 형사 및 행정 절차에 있어 사법부의 젠더 기반 편견과 차별로 인해 사법 접근 및 구제가 거부되고, 출입국이 체류기간 연장을 해주지 않아 협약 제2조 d항과 f항 및 제5조 a항에 명시된 권리를 침해당했다고 주장했다. 진정인들은 자신들이 강제 성매매와 인신매매의 피해자임을 부정한 법원의 판단이 당사국 내 법적 지위없이 남겨진 이주 여성에 대한 차별임을 강조했다.

3.3 진정인들은 당사국이 피해자의 사법 접근과 구제를 보장하지 못한 것은 협약 제2조 c, e, f항, 제3조 및 제15조 제1항을 위반한 것이라고 주장했다. 또한 강제퇴거명령이, 진정인들이 인신매매 진정의 종착국(country of destination)인 당사국 안에서 이루어지는 법적 절차에 참여하는 것을 불가능하게 해 사법 접근권을 제한한다고 주장했다. 진정인들은 형사 재판 절차 종료 이후에도 당사국 내에서 진행되는 행정 및 민사 소송을 계속하기 위해서 합법적 체류자격이 주어져야 한다고 주장했다.

3.4 진정인들은 강제퇴거명령이 위법인 만큼 이를 집행하기 위해 내려진 보호명령 역시 위법이며 협약 제2조와 제15조를 위반했다고 지적했다.

본안에 대한 정부 의견

4.1 2019. 6. 14. 당사국은 본안 및 심리 적격성에 대한 의견을 제출했다.

4.2 수사 과정 중 발생한 젠더 기반 차별로 협약 제2조 d항을 침해했다는 진정인들의 주장에 대하여, 당사국은 우선 경찰 기록에 진정인들이 2015. 3. 3. 자정 무렵 체포되어 같은 날 저녁 10시에 풀려난 것으로 되어 있어 유치장에서 2일간 조사를 받았다는 진정인들의 진술이 부정확하다는 의견을 제출했다. 두 번째로 경찰이 출입국관리법 위반 가능성이 있다고 보았기 때문에 국내법에 따라 진정인들에게 수갑을 채웠고 이는 진정인의 성별과는 무관한 것임을 강조했다. 경찰이 취한 적법한 절차로 인해 심리적으로 위축되었다는 진정인들의 진술은 여성에 대한 차별 행위의 근거로 부족했다.

4.3 세 번째로, 경찰은 여권 압수, 강제 성매매, 물리적 감금 및 인신매매 관련 피해 사실이 있는지 진정인들에게 질문하였다. 조사 시 업주 백씨와 그의 배우자 김씨가 없었음에도 불구하고 진정인들은 진술에서 모든 피해 여부를 부인했다. 진정인들 중 한 명인 F.F.B.는 병원을 함께 간 백씨에게 자신의 여권을 맡겼고 굳이 다시 돌려받을 생각을 하지 않아 백씨가 자신의 여권을 소지하고 있었다고 말하면서, 그가 결코 자신을 감금한 적이 없고 성매매의 경우 자신에게 선택권을 주었다고 진술했다. 또 다른 진정인인 A.M.E.는 백씨가 여권을 빼앗은 것이 아니라 여권의 중요성 때문에 자신이 맡긴 것이고 별다른 보고 없이 자유 시간에 클럽 안팎을 드나들 수 있었다고 진술했다. 또 다른 진정인인 A.L.P.는 2주 전 여권 갱신을 위해 백씨에게 여권을 맡기기 전까지 자신이 소지하고 있었으며 자유 시간에 클럽을 자유로이 드나들 수 있었다고 진술했다. 진정인들과 함께 체포된 두 명의 여성 역시 물리적 감금이나 여권 압수 등 백씨의 혐의를 부인하는 유사한 진술을 하였다. 당사

국은 정확한 사실을 파악하고 진정인들이 인신매매의 피해자임을 확인하기 위한 만전의 노력을 기울였음에도 불구하고 이와 같은 진술들이 수사를 어렵게 만들었음을 강조했다.

4.4 당사국은 수사 과정에서 편안하게 정보를 제공하고 진술할 수 있는 환경을 조성하여 진정인들의 사법 접근을 어떠한 차별 없이 보장하기 위해 경찰이 최선의 노력을 다했다고 진술했다. 언어 장벽을 최소화하기 위해 전문 통역인(필리핀계 귀화 한국인)이 동석하였고 여성 수사관이 조사를 진행하였으며 두 번째 수사 때는 여성 통역인이 동석하였다. 진정인들의 요청에 따라, 수사관은 주한필리핀대사관 주재관의 방문 역시 보장하였다. 경찰서 구금 전, 진정인들은 통역을 통해 혐의와 체포 근거, 변호인 선임 및 체포 적부심사를 요구할 수 있는 권리를 고지받았고 이를 서명과 지장을 통해 확인하였다. 같은 내용은 진정인들의 가족들에게도 전달되었다. 관련 조사 절차는 국내법에 명시되어 있고 인종, 민족, 성별, 성적 지향 혹은 성별 정체성과 무관하게 모든 내국인과 외국인에게 동일하게 적용되는 것이다.

4.5 협약 제2조 d항과 e항을 침해하였다는 외국인보호소에서 발생한 젠더 기반 차별과 관련하여, 당사국은 해당 진정인들이 E-6-2 비자 소지자로 허용된 근무지를 이탈하였고 체류자격에는 허용되지 않는 경제 활동을 하여 출입국관리법을 위반한 데 대해 적법하게 내려진 강제퇴거 및 보호 명령이라는 의견을 밝혔다. 해당 명령은 진정인들의 진술에 기반한 성매매 혐의에 대한 형사 처벌과는 별도의 건이며, 강제 성매매의 피해자이며 소를 제기하겠다는 진정인들의 주장에 따른 것이 아니었다.

4.6 서울출입국관리사무소에 의해 진정인들이 40일간 보호된 것은 자의적이지 않았다. 보호 기간은 진정인들이 출국 비행편을 마련할 금전이 부족했기 때문에 출입국관리법에 의거해 연장되었다. 보호 이유 역시 진정인들에게 고지되었고, 진정인들이 소를 제기, 성매매의 피해자임을 주장하며 보호해제를 요청한 후 보호명령이 해제되면서 사법 접근이 제공되었다. 2015. 4. 7. 진정

인들에게 내려진 강제퇴거 및 보호 명령에는 법무부 장관에게 이의신청을 제기할 수 있음이 영어로 명시되어 있으나, 진정인들은 2015. 5. 12.과 5. 13. 이 되어서야 피해자임을 주장하며 소를 제기하였다. 진정인들이 성매매 피해자인지 여부가 여전히 수사 중이었음에도 진정인들의 인권을 보호하기 위해 보호일시해제를 허가하였다.

4.7 보호 상태의 진정인들을 가해자인 업주 부부, 직원 및 변호인이 2015. 4. 13., 14. 및 16.에 접견한 건에 관하여, 진정인들은 접견을 거부할 수 있다고 고지 받았으나 해당 권리를 행사하지 않았다. 진정인들은 2015. 5. 13.이 되어서야 가해자들에 대한 혐의를 주장하였기 때문에, 가해자 방문 당시 외국인보호소 직원들은 진정인들과 가해자들의 관계를 알지 못하였다.

4.8 협약 제2조 d항과 f항 및 제5조 a항을 위반하였다는 사법부의 차별 혐의 관련, 법원이 젠더 편견과 고정관념을 기반으로 판결을 내렸다는 진정인들의 주장에 대해, 당사국은 법원의 판단이 진정인들의 상충하는 진술을 비롯해 여러 증거를 분석한 결과에 따른 것임을 밝혔다. 최초 수사 당시, F.F.B.는 경제적 이익을 위해 자발적으로 성매매에 가담하였다고 진술하였고 나머지 두 진정인은 성매매를 한 적이 없다고 진술하였다. 그러나 2015. 4. 두 번째 조사 시 진정인들은 감금과 강요로 인해 성적 서비스를 제공하였다고 진술하였다. 이와 동시에, CCTV 영상에 따르면 진정인들은 클럽을 자유로이 외출한 후 주기적으로 돌아온 것으로 확인되었다. F.F.B.의 경우 오후에 연인과 클럽 외부에서 만났다. 업주는 A.L.P.와 또 다른 여성종업원에게 휴대폰을 사주었는데 피해 사실을 휴대폰을 통해 외부로 알릴 수 있다는 점을 감안할 때, 업주가 진정인들을 외부 세계로부터 고립시키려는 의도가 있었는지 여부가 명확하지 않았다.

4.9 법원의 판결은 “스스로의 선택에 의해 자발적으로 성매매에 가담”했음을 시사하는 진술, 진정인들이 “경제적 이익을 위해 클럽에 자발적으로 머물렀다”는 진술, 진정인들이 근무시간 외 클럽을 자유로이 드나들 수 있었고 휴대

폰을 소지했다는 사실 등 여러 실질적인 이유에 근거한 것이다. 수사관들이 확보한 상충하는 증거를 분석한 후 진정인들에게 유리하지 않은 판결을 내렸다는 점만으로 법원의 해당 판결이 젠더 편견에 기반한 자의적인 해석이라 간주할 수 없다. 진정인들 역시 수사의 어떤 부분이 정신적 외상을 남겼는지 밝히지 않았고 당사국은 성매매 혐의를 근거로 법적 절차에 의거해 수사를 진행했음을 강조했다.

4.10 협약 제2조 d항과 f항 및 제5조 a항을 위반했다는 출입국 당국의 차별 혐의와 협약 제2조 c~f항, 제3조, 제15조 제1항을 위반했다는 강제퇴거 및 보호 명령의 위법성 관련, 당사국은 서울출입국관리사무소장이 진정인들이 인신매매 및 성매매 피해자로 구제를 받을 수 있도록 필요한 조치를 즉각 취했다고 밝혔다. 2015. 4. 7. 강제퇴거 및 보호 명령 당시, 서울경찰청이 보내온 협조공문(cooperation referral)에 따르면 진정인들은 성매매 피해자가 아닌 성매매 종사자로 표현되어 있었다. 진정인들은 2015. 5. 13. 보호명령에 대한 소를 제기하고 성매매를 강요당하였다고 주장하였으며 피해자 배상을 받고자 하는 의사를 밝혔다. 이에 대해, 서울출입국관리사무소장은 소 제기 7일 후인 2015. 5. 20. 보호명령을 해제하여 진정인들이 차질 없이 배상받고 소송을 진행할 수 있도록 인도주의적 관점에서 지원하였다.

4.11 보호명령이 해제된 2015. 5. 20. 이후, 진정인들 A.L.P.와 A.M.E.는 각각 2017. 11. 8. 과 2018. 5. 28. 당시 체류자격상 허용되지 않은 경제 활동을 한 것이 적발되었다. 이 같은 사실에도 불구하고 소송 등 구제 관련 절차가 진행되고 있음을 감안하여 보호명령이 해제되었다. 이후, 진정인들의 소재가 확인되지 않았다.

4.12 E-6-2 비자 소지자와 인신매매 피해자들에 대한 정책 변화와 관련해, 당사국 법무부는 국가인권위원회의 권고에 따라 일선 검찰청과 출입국·외국인 정책본부 소속기관을 중심으로 ‘인신매매 피해자 식별 및 보호지표’를 배포, 활용하도록 적극적인 조치를 시행하였다. 2019년 기준, 해당 지표는 성

매매 중사 여성에 대한 수사 및 공권력 행사 시 인신매매 피해자를 식별하고 보호하는 데는 물론, 인신매매 범죄에 취약한 E-6-2 비자 소지 외국인이 피해를 호소할 경우 적극적으로 활용되고 있다.

4.13 법무부는 2019. 1. 이주 여성에 대한 젠더 기반 폭력을 근절하기 위한 상담 및 대응 매뉴얼을 마련하고 외국인종합안내센터와 지방출입국·외국인관서에 이를 배포하였다. 아울러, 법무부 소속 기관에 외국인 여성, E-6-2 비자 소지자, 저소득층 여성, 10대 여성 등 인신매매 범죄에 취약한 이들과 관련된 업무의 경우 국가인권위원회가 발간한 인신매매 방지 안내서에 따라 인신매매 피해자로 추정되는 사람을 조기에 식별하여 인권침해 예방, 인권 보호 강화에 최선을 다하도록 지시하였다.

4.14 2014. 12. 30. 신설 후 2015. 3. 31. 시행된 출입국관리법 제25조의3 성폭력 피해자에 대한 특칙은 법정 재판과 성범죄 관련 수사기관의 수사를 포함하여 외국인 피해자의 권리 침해에 대한 구제 절차가 진행 중일 때 해당 외국인의 당사국 체류 및 구직 활동을 허용하는 내용을 담고 있다. 진정인들은 소송 기간 동안 합법적 체류자격을 부여하는 임시 조치를 취해줄 것을 요청하였다. 그러나, 당시 이미 형사 소송 절차가 완료되고 가해자의 성추행에 대한 유죄 판결이 확정된 상태였다. 따라서 당사국은 진정인들이 당사국에 체류할 수 없다고 하더라도 추후 민사 소송 제기 등 법적 조치를 취하는 데 장애가 거의 없다고 판단했다.

4.15 결론적으로 당사국은 유사한 사건이 재발하지 않도록 정책 보완 노력을 기울이고 있으며, 상충하는 증거 분석 후 진정인들에게 불리하게 내려진 법원의 판결이 당사국이 협약 의무를 위반한 것으로 볼 수 없다는 의견을 제출했다. 또한 수사관과 외국인보호소는 통역 서비스 제공, 당사국 주재 본국 대사관 직원의 동석, 차질 없는 소송 절차를 위한 보호명령 해제 등 진정인의 구제 절차 보장을 위해 국가 차원에서 할 수 있는 모든 적절한 조치를 취했음을 다시 한 번 강조했다.

당사국 답변서에 대한 진정인들의 의견

5.1 진정인들은 2019. 8. 19. 당사국 답변서에 대한 의견을 제출하였다.

5.2 수사 과정 및 외국인보호소에서 발생하였다는 젠더 기반 차별에 대한 당사국 견해와 관련해, 진정인들은 협약 제6조에서 사용된 “여성 인신매매”란 용어는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서 내 제3조 a항에 정의되었고, 또한 인신매매 의정서 제3조 b항에 따라, a호에 열거된 수단이 사용된 경우 피해자의 동의가 있다 하더라도 인신매매 범죄를 무효화할 수 없음을 강조했다.

5.3 진정인들은 취업 사기를 당했으며 성매매를 비롯해 성적으로 착취당하였다고 주장하였다. 진정인들은 오디션 후 E-6 비자를 취득하였으며 가수로 활동할 기대로 대한민국에 입국하였다. 계약서에도 업무가 “공연”이 될 것이라 명시되어 있었다. 그러나 기대나 계약 내용과는 달리, 한국 입국 후 고객들을 상대로 술시중과 성적 서비스를 제공하도록 강요당했다. 이후 위협, 위력, 회유, 기만, 취약한 지위를 악용한 착취가 지속되었다. 진정인들은 감금당했고 업주에게 여권을 압수당했으며 언어적·물리적 학대를 당했다. 또한 지시를 어길 경우 추방될 것이고 경찰 신고 역시 소용없을 것이라는 업주의 끊임없는 협박에 시달렸다. 이를 근거로, 진정인들은 해당 피해가 인신매매 의정서에 명시된 인신매매로 분류되며 인신매매 피해자로서 권리를 누릴 자격이 있다고 판단했다.

5.4 진정인들은 위원회가 2011년 대한민국 심의 후 최종견해에서 E-6 비자를 소지한 여성 이주 노동자를 상대로 한 인신매매 범죄에 대해 우려를 표명한 점(CEDAW/C/KOR/CO/7, 문단22)을 재조명했다. 당시 권고에서 당사국이 “이주 여성들을 채용하는 인력 업체들에 대한 기존 1차 관리감독 절차를 강화하고 E-6 비자 소지 여성이 성매매 착취에 노출되지 않도록 이들이 근무

하는 업소에 대한 효과적인 현장 모니터링 조치를 취하도록 촉구“하였다(상기 문서, 문단23). 2018년 최종견해에서 역시 위원회는 E-6 비자 소지 이주 여성이 인신매매와 성매매 피해자가 될 수 있음을 우려하면서 비자 시스템을 보완하고 관리감독을 강화할 것을 권고하였다(CEDAW/C/KOR/CO/8, 문단24, 25). 2012년 인종차별철폐위원회의 최종견해에서도 역시 같은 우려가 표명되었다(CERD/C/KOR/CO/15-16, 문단16). 자유권위원회의 2015년 최종견해 역시 E-6 비자 소지자가 성매매에 노출될 위험과 피해자 식별 체계가 미흡한 것에 대해 우려를 표명하면서 E-6 비자 관련 규제를 강화하고 피해자 식별을 위한 체계를 구축할 것을 권고하였다(CCPR/C/KOR/CO/4, 문단40, 41). 이들 위원회의 견해에 근거해 진정인들은 인신매매 피해자의 자격이 성립한다고 판단했다.

5.5 진정인들은 협약 제6조에 여성 인신매매 철폐를 위한 모든 구체적 방안이 열거되어 있지 않기 때문에 인신매매 의정서를 참고하는 것이 합리적이라 강조했다. 비록 의정서에 피해자 식별 의무를 직접적으로 기술하고 있지 않지만, 식별 실패나 지연은 피해자의 권리를 영구적으로 부정하는 것이 되기 때문에 명시되어 있다고 봐야 한다. 진정인들은 식별 의무 없이는 어떤 보호조치도 보장될 수 없고 결코 실현될 수 없는 허구의 권리가 될 것이라 주장했다.

5.6 진정인들은 지역협약인 인신매매 철폐를 위한 유럽회의 행동협약에서도 이와 같은 내용이 지지되고 있다고 강조했다. 동 협약 제10조에서는 당사국이 피해자 식별을 위한 필수적 법적 제도와 담당 인력을 보장해야 할 뿐 아니라 그 과정에서 타국 및 피해자 지원 기관과 협조할 것을 명시하고 있다. 진정인들은 피해자 식별의 어려움을 감안할 때 공식적인 식별 이전에도 관할 당국이 인신매매의 피해자로 불만한 합리적 근거가 있는 모든 이에게 동 협약이 적용된다고 강조했다.

5.7 진정인들은 또한 “팔레르모 의정서 제3조 a항에 의거해 피해자로 식별된 개

인이 실질적·즉각적 인신매매 혹은 착취 위험에 노출되었거나 과거 노출되어 온 사실”을 협약 당사국 당국이 인지하였거나 인지할 필요가 있었던 상황일 경우 “해당 피해자 혹은 잠재적 피해자를 보호하기 위해 실질적인 조치를 취할 의무”²⁾가 있다는 유럽인권재판소의 견해를 언급하였다. 마지막으로, 진정인들은 인신매매의 잠재적 피해자가 스스로 담당 기관에 피해 사실을 알리지 못하더라도 그들을 식별하고 권리를 알려주는 의무가 정부에게 있다는 위원회의 소수 의견³⁾에도 주목했다.

5.8 진정인들은 자신들의 피해자 지위와 관련, 당사국의 해당 당국이 다음의 사실들에 주의를 기울였어야 했다고 다시 한 번 강조했다. 먼저 E-6 비자 소지자들은 인신매매의 피해자가 되는 빈도가 높고, 업주가 진정인들의 여권을 보관하고 있었으며, 2차 수사 시 성적 착취에 대해 진술하였고, 클럽의 위치가 E-6 비자 소지자들이 많이 모여 있는 미군 주둔지 근처였으며, 진정인들이 최초 체포 이후 달아났다는 점이 바로 그것이다. 이 사실들을 간과했다면 진정인들을 인신매매 피해자로 식별하지 못한 것이며 결국 진정인들을 센터에 기반해 차별한 것과 같다. 만약 진정인들이 제대로 피해자로 식별되었다면, 현행법으로 체포되지도 않았을 것이고 보호명령 역시 집행되지 않았을 것이다. 따라서 진정인들은 당사국이 인신매매 피해자 식별을 의무화하고 있는 협약 제6조와 식별 실패로 인한 젠더 차별 관련 제2조 d항과 e항을 위반하였다고 주장했다.

5.9 진정인들은 인신매매 피해자로서 구제를 신청할 수 있도록 출입국 당국이 모든 필요한 조치를 취했다는 당사국의 주장이 다음의 사실들과 배치된다고 주장했다. 가해자들에 대한 형사 절차가 모두 완료된 2018. 2. 이후, 출입국사무소는 진정인들에게 인도적 체류자격을 부여하기를 거부하였다. 이

2) 유럽인권재판소, Rantsev 대 키프로스·러시아, (App. No. 25965/04(2010), 문단 286). 동 판결에서 유럽인권재판소는 키프로스가 드러난 모든 지표들이 피해자가 실질적이고 즉각적인 인신매매 및 착취의 위험에 노출되어 있다는 정황을 가리키고 있었음에도 불구하고 보호조치를 취해야 하는 제4조의 의무를 위반했다고 판결했다. 진정인들은 사실 면에서 자신들의 사건이 해당 판결 사건과 유사하다고 강조했다.

3) 소수 의견, Zhen Zhen Zheng 대 네덜란드(CEDAW/C/42/D/15/2007). 동 소수 의견에 따르면, 네덜란드 출입국은 망명 절차 중 진술에서 인신매매의 정황이 명확히 드러났음에도 불구하고 노예 및 성매매 피해자를 식별하지 못하였고 관련하여 피해자에게 권리를 고지하지 못했다.

로 인해, 진정인들은 한국 내 체류 및 근로 권리를 상실하였고 재정적 지원을 받을 수 없었다. 생계를 위해, 일부 진정인은 불법적인 일에 종사하였고 출입국 당국에 적발되기까지 했다. 변호인이 개입하여 일시 해제를 신청한 뒤에야 보호명령이 해제되었다. 나아가, 서울행정법원은 행정 소송이 완료될 때까지 강제퇴거 및 보호 명령을 집행해서는 안 된다고 판결⁴⁾하였다. 이에 진정인들은 출입국 당국이 협약 의무를 저버리고 재량껏 불시에 강제퇴거명령을 집행할 법적 근거가 마련된 것이라며 우려했다.

5.10 진정인들은 이 같은 강제퇴거명령이 가해자에 대한 소송 제기를 차단하는 것과 같다고 강조했다. 당사국은 진정인들이 대한민국 출국 이후에도 법적 절차를 계속할 수 있다고 주장하지만, 사실상 이는 불가능할 것이다. 강제퇴거 및 보호 명령 취소 행정소송의 경우 이미 기각된 상태이므로, 불법 강제퇴거 및 보호 명령에 대한 배상과 관련된 민사재판 과정에서 판사를 설득할 수 있는 유일한 근거는 피해자의 진술뿐이다. 그런데 진정인들이 추방될 경우, 직접 법정에 서서 증언할 수 없기 때문에 결국 사건은 기각될 것이다.

5.11 진정인들은 인신매매에 있어서 강제란 단순한 신체적 강압만을 뜻하는 것이 아니기 때문에 피해자의 취약성과 가해자들이 사용한 통제 방식 또한 분석해야 한다고 봤다. 진정인들은 우선 필리핀에서 가난으로 고통받고 있는 자녀나 가족을 부양해야 했고, 성적 착취나 폭력에 취약한 여성들로 취약한 위치에 놓여있었다. 게다가 어려운 상황에서 도움을 받을 가까운 친구나 가족이 없었고 구제 절차를 진행하는 데 필요한 법적 시스템을 잘 알지 못하는 이주민이었다. 진정인들은 이런 다층적인 취약성으로 인해 자신들의 의지에 반해 성적 서비스를 제공하는 일에 가담하게 되었다고 설명했다. 진정인들은 또한 자신들이 당사국의 부유한 남성이었다면 이러한 강요, 위협 및 공격이 영향을 미치지 못했을 것이라고 주장했다.

4) 서울중앙지방법원 판결은 2019.7.24. 선고되었음

5.12 진정인들은 위원회 측에 주스 할당제, 급여 미지급, 여권 압수, 상습적 성적 괴롭힘, 위협, 신체적 괴롭힘 및 출입국 단속에 대비한 역할 연습 등 가해자들이 택한 각종 통제 방식에 대해 다시 한 번 강조했다. 진술과 달리, F.F.B.의 성매매 가담은 자발적인 것이 아니라 진정인의 취약성과 업주의 지속적인 통제로 인한 결과로 봐야 한다. 법원은 성매매 강요가 있었는지 여부를 결정할 때, 진정인들의 취약성과 가해자들이 행한 통제 방식을 파악하지 못하였다. 즉, 법원은 사법 접근과 구제를 보장하지 않았으며, 이는 당사국이 협약 제2조 d항과 f항, 제5조 a항을 위반했음을 의미한다.

5.13 진정인들은 또한 법원의 판결에 고정관념과 젠더 기반 편견이 존재한다고 주장했다. 진정인들은 45일간 자신들을 불법적으로 구금하고 가해자들의 변호인과의 특별 면회를 허용한 데 대한 배상으로, 당사국을 상대로 250만원을 청구하는 소를 서울중앙지방법원에 제기하였다. 그러나 법원은 고정관념과 젠더 편견으로 진정인들에 대한 배상을 거부하였다. 법원은 진정인들이 자유로이 외출할 수 있었고 휴대폰이 있음에도 불구하고 자신들의 성적 서비스에 대해 외부에 전혀 알리지 않았던 점 등 검찰 측이 강조한 사실에 의거해 판결하였다. 진정인들은 피해자가 휴대폰을 이용해 도움을 요청할 수도 있었는데 하지 않았고 강제적 신체 감금은 없었다는 고정관념에 근거해 판사가 판결을 내렸다고 보았다.

5.14 진정인들은 여성의 사법 접근에 관한 위원회의 일반권고 제33호(2009)를 들어 사법 시스템의 고정관념과 젠더 편견은 여성이 인권을 오롯이 향유하는데 강력한 부정적 과급력을 가지며 모든 법률 분야에서 여성의 사법 접근을 저해하고 특히 여성 피해자나 폭력 범죄의 생존자들에게 영향을 미칠 수 있다고 지적했다(문단 26). 판사가 여성의 적절한 행동 양식에 대한 엄격한 기준을 가지고 있으면 해당 고정관념에 부합하지 않는 이들은 불리할 수 있다는 것이다. 진정인들은 바로 이러한 상황이 자신들에게 일어났다고 확신했다. 판사는 진정인들이 휴대폰을 이용해 성적 착취 사실을 신고하지 않았고 근무지에서 신체적으로 감금되지 않았기 때문에 강요가 없다고 판

단했다. 이러한 판단이 강제퇴거 및 보호 명령의 적법성을 뒷받침해주었다. 따라서, 당사국은 사법 시스템에 고정관념과 젠더 편견을 허용함으로써 사법 접근을 저해하여 협약 제2조 d항과 f항, 제5조 a항을 위반하였다.

5.15 결론적으로 진정인들은 당사국이 자신들을 인신매매 피해자로 식별하는 데 실패하였고 수사 과정 및 외국인보호소에서 젠더 차별을 겪었음을 재강조했다. 당사국은 또한 진정인들의 적법한 체류자격을 거부함으로써 사법 접근권과 구제를 명백히 부정하였다. 2019. 7. 24. 법원은 진정인들의 청구를 기각하고 젠더 기반 차별에 해당하는 당사국의 모든 행위를 다시금 지지하였다. 이는 당사국의 사법 시스템에 고정관념과 젠더 편견이 만연해있고 법원이 젠더 기반 차별 희생자의 취약성을 제대로 고려하지 않고 있음을 동시에 보여주었다. 따라서, 당사국은 진정인들에게 효과적인 구제를 제공하지 않았고 협약을 위반하였다. 진정인들은 4년 넘게 체류와 근로에 대한 안정적 권리를 거부당한 채 재정적 압박에 시달리며 당사국에 정의를 구했지만 실패하였다. 당사국이 새로운 정책을 도입하겠다는 주장에도 불구하고 여성들은 계속해서 당사국에 예술홍행비자로 입국하고 있고 인신매매의 피해자가 되고 있다. 진정인들은 당사국에 대한 위원회의 권고가 당사국의 정책 및 사법 관행에 효과적인 변화를 가져올 것이라 생각했다.

본안에 대한 당사국 추가 의견

6.1 2020. 2. 10. 당사국은 진정인들의 견해에 대해 추가 의견을 제공했다. 당사국은 2019. 11. 6. 부로 소송 절차 진행을 지속할 수 있도록 모든 진정인들에게 체류자격(G-1)을 부여했기 때문에 협약을 위반하거나 진정인들의 구제 절차에 대한 접근권을 침해한 적이 없다는 입장을 밝혔다.

6.2 수사 과정 및 외국인보호소에서 있었다고 주장하는 젠더 차별에 대하여, 당사국은 진정인에 대한 젠더 기반 차별을 하지 않았음을 밝혔다. 경찰은 인신

매매의 특징을 식별하는 것이 어려움에도 불구하고 사실 확인을 위해 진정인들을 대상으로 상세한 심문을 진행하였다. 최초 수사 당시, 진정인들은 여권 압수, 신체적 감금 및 강제 성매매가 없었다고 진술했다. CCTV 영상을 통해 진정인들이 클럽을 자유로이 드나들 수 있었음이 확인되었고, F.F.B.의 연인은 진정인이 성적 서비스를 자발적으로 제공한 것으로 보인다고 진술했다. 강제퇴거 및 보호 명령 역시 (대법원을 포함한) 모든 법원에서 적법한 것으로 판결하였다.

6.3 수사관들은 수사 과정에서 최선의 주의를 기울였음에도 불구하고 진정인들의 진술로 인해 인신매매 피해자 여부를 식별하는 것은 물론 사실 자체를 파악하는 데 어려움을 겪었다. 수사관들은 절차에 따라 성실히 관련 수사를 진행하였고, 진정인들의 진술을 비롯하여 여러 가지 증거를 바탕으로 성매매 정황을 명확히 밝혀야 할 필요성을 느꼈다. 따라서, 수사가 고정관념이나 젠더 편견에 기반해 자의적으로 진행되었다는 주장은 사실이 아니다.

6.4 서울출입국관리사무소에 의한 젠더 차별이 있었다는 주장에 대해, 당사국은 위원회 측에 성범죄 피해자가 권리 침해에 대한 구제를 청구할 수 있도록 체류 기간을 연장할 수 있고 해당 구제 절차가 완료될 때까지 강제퇴거 및 보호 명령 집행을 연기하거나 해제하는 관련 법규에 대해 재확인했다⁶⁾. 진정인들이 보호명령에 대한 이의신청을 한 7일 후 서울출입국관리사무소장이 보호명령을 해제하였고, 이후 진정인들은 2015. 5. 20. 부로 인도주의적 관점에서 원활하게 구제 조치를 받았다.

6.5 진정인 A.L.P.가 불법 취업으로 적발된 후, 서울출입국관리사무소는 해당 진정인이 성폭력 피해자로 재판이 진행 중이었던 점을 감안, 보호명령을 해제하였다. 2018. 2. 형사재판 절차가 완료된 후, 진정인들은 출입국 당국에 체류 기간 연장을 신청하지 않은 상태였고 진정인들의 소재가 파악되지 않는 상황임이 밝혀졌다. A.M.E.가 불법 취업 문제로 적발된 당시, 수원출입국관

5) 미 국무부 인신매매 보고서: 2019. 6월자 (워싱턴 D.C., 2019)

6) 「출입국관리법」 제25조의3 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조 제1항 참조

리사무소는 보호명령을 해제하고 성폭력 피해자 구제 절차가 여전히 진행 중인 점을 감안해, 2018. 5. 30. G-1 비자를 부여하였다. F.F.B.와 관련하여, 소재가 파악되지 않았던 관계로, 서울출입국관리사무소는 보호명령 해제 등 관련 조치를 취할 수 없었다. 그 이후에도, 진정인들은 체류 기간 연장 신청을 하지 않았다. 진정인들은 불법 체류 및 소재불명 상태였다. 소재가 파악된 직후, 서울출입국관리사무소장은 진정인들의 당사국 내 구제 절차를 돕기 위해 2019. 11. 6. 진정인 모두에게 G-1 비자를 부여했다. 따라서 당사국이 진정인들에게 체류자격 부여를 거부하고 인신매매 피해자 구제 절차에 대한 접근권을 침해했다는 주장은 사실이 아니다.

6.6 사법부에 의한 차별 주장에 대하여, 당사국은 법원 판결 당시 진정인들의 취약성과 가해자의 통제 수단에 대해 고려하지 않았다는 주장이 사실임을 밝혔다. 서울행정법원, 서울고등법원 및 서울중앙지방법원이 본 진정에 대하여 내린 판결 내용에 따르면, 각 법원은 진정인들의 상황에 대해 종합적으로 고려하였다. 법원은 젠더 편견과 고정관념에 기반하거나 그저 진정인들에게 휴대폰이 있었고 물리적으로 감금되지 않았다는 사실에만 의거해 강제 성매매 여부를 판단하지 않았다. 법원은 진정인들이 제출한 증거를 포함한 다양한 객관적 증거를 종합적으로 검토한 후 판단을 내렸다. 판결이 진정인들에게 불리하다는 이유만으로 법원이 진정인들의 취약성 및 가해자의 통제 수단을 고려하지 못하고 고정관념과 젠더 편견에 기반했다는 주장은 불합리하다고 보았다.

6.7 최종적으로 당사국은 진정인 진술을 포함한 여러 증거에 입각해 판단을 내렸고 필요한 조치를 취했음을 강조했다. 당사국은 위원회 측에 구제 절차의 원활한 진행을 위해 진정인들의 소재가 파악된 즉시 체류자격(G-1)을 부여하였음을 재확인했다. 당사국은 위원회 측에 당사국의 추가 의견서를 공정하고 객관적인 시각으로 총체적으로 고려 및 검토하여 본 진정을 각하 또는 기각해줄 것을 정중히 요청하였다.

추가 제출 의견

7.1 2022. 7. 17. 진정인들은 그들이 E-6-2 비자 소지자로 당사국에 입국하였고 근무하던 클럽이 미군 기지에서 가깝다는 점을 다시 한 번 강조하였다. 진정인들은 수사 당국이 자신들을 전형적인 인신매매 피해자로 식별해야 했으나 실패하였고 다음과 같은 이유로 구제권을 실현할 체류자격을 보장받지 못했다고 주장했다. 서울출입국관리사무소가 구제 절차 과정 중인 진정인들에 대한 보호를 시도하였고, 보호명령의 해제가 법적 근거가 아닌 담당자의 재량에 의해 이루어졌으며, G-1-3 비자(소송 중)의 경우 G-1-11 비자(성매매 피해자)와 달리 근로를 불허하고 있기 때문에 충분한 체류자격을 부여받았다고 볼 수 없고, 사법 당국이 진정인들의 취약한 지위에 대해 충분히 종합적으로 고려하지 않고 젠더 편견과 고정관념에 의거해 판단을 내려 이로 인해 사법 접근에 차질이 생겼다는 것이다. 따라서, 당사국은 협약에 명시된 진정인들의 권리를 침해하였다.

7.2 2022. 10. 14. 수사 과정 중 발생하였다는 차별과 관련해, 당사국은 2015. 3. 3. 최초 수사에서 경찰이 인신매매 가능성을 확인하기 위해 여권 압수, 성매매 및 감금 내용에 대해 진정인들에게 상세히 질문했다고 주장했다. 당시 업주 부부가 동석하지 않았음에도 불구하고 진정인들은 여권을 강제로 빼앗긴 것이 아니고, 자유로운 외출이 가능했고 성적 서비스 제공 여부를 선택할 수 있었다고 진술하였다. F.F.B.의 연인은 오후에 진정인과 자유로이 만나 성관계를 맺을 수 있었고, 클럽에서 일하는 여성들이 돈을 벌기 위해 자발적으로 성적 서비스를 제공하는 것처럼 보였다고 진술하였다. F.F.B.는 성적 서비스를 제공하고 싶지 않았으나 돈을 벌기 위해 자발적으로 클럽에 되돌아갔다고 진술하였다. 진정인들은 서로 다른 진술을 하였으며 최초 수사와 두 번째 수사에서 한 진술이 서로 엇갈렸다. 이와 같은 진술의 불일치와 일관성 결여로 진정인들을 성매매 피해자로 식별하는 것이 어려웠다. 수사 당국은 성매매 혐의를 밝히기 위해 법적 절차에 따라 수사를 진행하였고 수사 과정에서 전문 통역 서비스를 제공하여 진정인들의 권리를 보호하기 위해 애썼다.

7.3 서울출입국관리사무소에 의해 발생하였다는 차별과 관련하여, 당사국은 진정인들의 주장이 사실이 아니라고 주장했다. 출입국사무소가 강제퇴거 및 보호명령을 부과하기로 한 2015. 4. 7. 서울경찰청에서 보낸 내부 협조공문에는 진정인들이 일반적인 상업적 성 서비스 종사자로 기술되어 있었다. 그러나 진정인들이 2015. 5. 13. 보호명령에 반발하는 진술에서 성매매에 강제로 동원되었다고 주장함에 따라, 출입국사무소는 차질 없는 구제 절차를 위해 보호명령을 2015. 5. 20. 부로 해제하였다. 보호 일시 해제는 출입국관리법 제 65조와 「보호일시해제업무처리규정」에서 정하는 심사기준 등 법령상 근거에 따라 이루어졌다. 보호해제 결정이 관련 법적 근거가 아닌 담당자의 재량에 의해 이루어졌다는 진정인들의 주장은 사실이 아니다.

7.4 서울출입국관리사무소는 2015. 5. 20. 구제 조치를 위해 진정인들에 대한 보호명령을 해제하였으나 대법원은 강제퇴거 및 보호 명령에 대해 진정인들이 제기한 소를 2018. 10. 기각하였고 이로 인해 강제퇴거와 보호 명령은 효력을 갖게 되었다. 출입국사무소는 법에 따라 보호절차를 집행하기 위해 2019. 8. 진정인들에게 출석을 요구하였다⁷⁾. 성매매 피해자로서 진정인들이 제기한 민사소송이 진행 중임을 감안해, 출입국사무소는 2019. 11. 구제를 위해 근로할 수 있도록 진정인들에게 G-1-11 비자(성매매 피해자)를 부여하였고 체류자격을 2022. 1. 31. 까지 연장하였다. 따라서 출입국사무소가 진정인들이 성매매 피해자임을 고려하지 않은 채 보호를 시도하고 근로를 금지하는 G-1-3 비자(소송중)를 부여했다는 주장은 전혀 사실이 아니다. 당사국은 진정인들의 보호를 일시적으로 해제하고 성매매 피해자로서 체류자격을 부여해 적절한 구제 방안을 찾을 수 있도록 최선의 조치를 취하였다.⁸⁾

7.5 사법부로 인해 발생하였다는 차별과 관련, 당사국은 법원이 각 피해자의 상황에 관한 다양한 근거를 종합적으로 검토한 후 결정을 내렸음을 다시 한

번 강조했다. 법원의 결정이 불리하게 내려졌다는 이유만으로 진정인들의 취약성이 제대로 고려되지 않았다고 간주하는 것은 불합리하다.

7.6 당사국은 진정인들이 수사, 출입국관리 및 사법절차 과정에서 권리를 제대로 보장받지 못했다는 주장에 유감을 표했다. 당사국은 모든 과정에 있어 진정인들의 상황을 충분히 고려하였고 구제 방안을 제공하기 위해 모든 가능한 노력을 기울였다. 따라서, 당사국이 젠더 기반 폭력에 대한 적절한 조치를 취하지 않아 협약을 위반하였다고 할 수 없다.

쟁점 및 위원회 심리 절차

심리적격 심사

8.1 절차규정 제64조에 따라, 위원회는 선택의정서에 의거해 본 진정의 심리적격 여부를 결정한다. 절차규정 제74조 제4항에 따라, 본 진정에 대한 심사 이전에 반드시 결정해야 한다.

8.2 위원회는 선택의정서 제4조 제2항 a호에서 요구되는 바에 따라 동일한 문제가 여타 국제 조사나 해결 절차 아래 검토 중이 아니라는 점을 확인하였다.

8.3 선택의정서 제4조 제1항에 의거, 해당 구제 절차의 적용이 불합리하게 지연되거나 효과적인 해결이 어렵다고 판단되는 경우가 아닌 이상 모든 국내 구제 절차가 소진된 이후가 아니면 본안을 심리하여서는 안 된다. 위원회는 모든 가능한 국내 구제 절차가 소진되었다는 진정인들의 주장과 당사국이 국내 구제 절차 미소진을 근거로 본안의 심리적격성을 다루지 않았다는 점에 주목했다. 따라서, 위원회는 선택의정서 제4조 제1항에 따라 본안이 심리에서 배제되지 않는다는 결론에 도달하였다.

8.4 위원회는 진정인들이 협약 제3조에 의거한 주장을 충분히 소명하지 않았다고 보아 이 부분 진정은 선택의정서 제4조 제2항 c호에 따라 심리 부적격으

7) 보호명령 일시해제 이후, 진정인들은 2019. 9. 까지 출입국사무소 측에 체류자격 연장을 신청하지 않았다.

8) 당사국은 진정인에 부여된 체류자격에 대한 상세 내역을 제출함.

로 판단했다.

8.5 다만 위원회는 심리적적 목적을 감안하였을 때 진정인들이 협약 제2조 c~f항, 제5조 a항, 제6조 및 제15조에 의거한 나머지 주장에 대한 근거를 충분히 제시하였다고 판단하고 이 부분 진정에 대한 본안 심리를 진행했다.

본안에 대한 심사

9.1 위원회는 선택의정서 제7조 제1항 내용에 따라 진정인들과 당사국이 제공한 모든 정보에 의거해 본안을 심사하였다.

9.2 위원회는 당사국의 법집행, 수사, 출입국 및 사법 당국이 차별 없이 비국가 주체들의 젠더 기반 차별 행위에 대해 배상하지 못하였다는 진정인들이 주장에 주목한다. 위원회는 경찰이 진정인들을 피해자가 아닌 잠재적 성매매 처벌법 위반자로 2회 체포하고 수사한 점과 법원이 젠더 고정관념과 편견에 따라 진정인들이 강제 성매매 및 인신매매의 피해자임을 부정한 점을 들어, 젠더에 기반한 차별을 구성하는 젠더 기반 폭력에 대해 효과적이지 못한 수사를 하였다는 진정인들의 주장 역시 주목한다. 위원회는 특히 경찰이 진정인들의 취약성과 진정인들에게 가해진 폭력에 집중하는 것이 아니라 진정인들이 성매매에 가담했는지의 여부에만 초점을 맞춰 조사하였고, 법원이 매우 강압적이고 위협적인 환경에 대한 정황적 증거를 분석하는 대신 완전한 물리적 감금은 없었음을 강조하였다는 진정인들의 주장에 주목한다. 이러한 측면에서, 위원회는 인신매매 피해자의 행동에 대한 경찰과 법원의 고정관념이 진정인들을 인신매매의 피해자로 식별할 수 없도록 한 것이라고 판단한다.

9.3 위원회는 당사국이 협약에 규정된 모든 실사 의무에 누락이 없었음을 주장하고 수사, 구금, 출입국 및 사법절차 과정에서 제기된 모든 혐의를 부인한 점 또한 주목한다. 위원회는 당사국이 진정인들에 대한 성추행 혐의로 업주를 기소하여 형이 선고된 점 역시 주목한다.

9.4 위원회는 협약의 당사국들이 인신매매 및 성 착취 근절을 위해 법률, 제도, 규제 및 예산을 확보해 관련 권리의 실질적 보장을 위한 모든 적절한 수단을 동원하도록 명시한(문단 4) 글로벌 이주 환경 내 여성 및 여아의 인신매매에 대한 일반권고 제38호(2020)를 상기한다. 위원회는 당사국이 피해자 스스로의 피해 식별 결여 여부와 상관없이 인신매매 피해자를 적극적으로 식별할 의무를 가진다는 점 또한 상기한다(문단 38).

9.5 아울러, 위원회는 일반권고 제38호에서 여성과 여아에 대한 차별에 젠더 기반 폭력이 포함됨을 명시하고 있고 국제 관습법으로도 이를 금지하고 있음을 확인한다. 위원회는 여성과 여아 대상 다양한 형태의 인신매매와 그 결과(피해 등)가 가진 젠더 특수성을 인지하며, 여성과 여아를 대상으로 한 인신매매 및 성 착취는 명백하게 구조적 젠더 기반 차별에 뿌리를 두는 젠더 기반 폭력 현상이며 비자발 이동, 이주 및 더 세계화된 경제 활동으로 인해 종종 악화됨을 인식하고 있다(문단10).

9.6 위원회는 예술홍행산업 내 취업을 허용하는 E-6-2 비자를 부여받고 당사국에 입국한 이주 여성들이 인신매매 및 성매매 착취의 피해자가 되기 쉽고 성추행, 성폭력 및 기타 범죄에 취약하며 가해자에 대한 법적 절차에 적극적으로 개입하지 않는 한 강제퇴거 되는 상황, 여성 및 여아를 대상으로 하는 인신매매 범죄 관련 낮은 기소율과 유죄 판결 확정률, 관련 범법자에 대한 관대한 양형, 피해자 관련 데이터 부족, 성매매에 자발적으로 가담한 경우 형사 처벌 대상이 되는 데에 따른 피해자 중심 접근 방식 부재, 그리고 성매매 업계를 탈출하고자 하는 여성을 대상으로 한 탈성매매 프로그램 관련 정보의 부재에 대한 우려를 상기한다(CEDAW/C/KOR/CO/8, 문단24).

9.7 위원회는 당사국이 체류자격 혹은 법집행 담당자들에 대한 적극적인 협조 여부와 상관없이 인신매매 피해자들의 법적 권리 및 필요한 보호 조치를 보장해야 한다고 지적한다. 위원회는 또한 인신매매 피해자가 취업 허가를 포

함한 임시 체류자격을 보장 받아 삶을 재건하도록 하고, 아울러 형사소송 절차에서 증인 역할을 하도록 독려해 인신매매 가해자들을 효과적으로 기소하는 두 가지 목표를 달성할 수 있어야 한다고 지적한다. 그러나, 진정인들의 경우, 초기 단계에서 범죄의 피해자가 아닌 범죄자로 취급되었다. 게다가, 최초 진술 당시 성매매에 자발적으로 가담하였고 이동이 자유로웠던 것으로 보이며 휴대폰을 소지하고 있었던 관계로 인신매매 정황이 조사 및 기소되지 않았다. 강압적 상황(여권 압수, 업주에 의한 위협 및 신체적 폭력, E-6-2 비자소지)이 고려되지 않았던 것이다. 이동의 자유 및 휴대폰 소지에 대한 인식은 결국 법원이 진정인들을 인신매매 피해자로 판단하지 않는 결과를 낳았다. 위원회는 성매매 범죄에 대한 기소 가능성, 즉각적 강제퇴거 조치, 가족에 대한 보복 가능성에 대한 두려움, 진정인들에 대한 강압 및 폭력이 진정인들의 취약하고 소외된 입지를 더욱 악화시켰다고 지적한다.

9.8 동 건에서, 위원회는 진정인들이 가수로 일할 것이라는 기대를 가지고 오디션에 참가한 후 E-6-2 비자를 취득하였기 때문에, 채용 과정이 사기와 기망으로 이루어졌으며 성매매 등 성적으로 착취되었다는 진정인들의 주장에 주목한다. 위원회는 위협, 위력, 강압, 기망, 취약한 지위 악용 등의 방식으로 착취가 지속되었다는 점, 진정인들의 여권이 압수되었다는 점, 진정인들이 업주에 의해 언어적·신체적·성적 학대를 당했다는 점, 업주의 명령을 어길 시 강제퇴거 당할 것이고 경찰에 신고해도 소용없을 것이라는 지속적 위협을 당했다는 점을 지적한다. 위원회는 또한 진정인들의 피해자 지위와 관련, 당사국 당국이 제기했어야 할 우려 사항(E-6-2 비자 소지자는 인신매매 피해자가 될 가능성이 높고, 업주가 여권을 보관 중이었으며, 2차 수사 시 진정인들이 성적 착취에 대해 진술하였고 클럽 위치가 E-6 비자 소지자가 다수 위치한 미군 주둔지 근처였으며 진정인들이 최초 체포 당시 도망쳤다는 점)에 주목하고 이런 사실들을 간과하여 진정인들을 인신매매 피해자로 식별하는 데에 실패하고 결과적으로 첸더에 기반한 차별이 이루어진 것이라고 판단한다.

9.9 위원회는 법 앞에 평등하게 대우받지 못했고 자신들의 권리 침해에 대한 효과적인 구제를 제공받지 못했다는 진정인들의 주장에 주목한다. 위원회는 당사국이 진정인들의 사법 접근과 구제를 보장하지 못했기 때문에 협약 제2조 c~f항, 제3조 및 제15조 제1항에 의거, 권리를 침해당하였다는 진정인들의 주장에 주목한다. 위원회는 강제퇴거명령이 당사국 내 법적 절차 참여를 막기 때문에 사법 접근을 제한한다는 진정인들의 주장에 주목한다. 나아가, 법원이 성매매 가담에 강제성이 존재했는지 여부를 결정하는 데 있어 진정인들의 취약성과 가해자의 위압적 통제 수단을 고려하지 못했다는 주장 역시 주목한다. 위원회는 협약 제2조 e항에 따라 공공 혹은 민간 주체의 차별을 철폐하기 위한 당사국의 의무에 여성 피해자가 자신의 권리 침해에 대해 이의를 제기할 수 있고 효과적인 구제에 대해 접근할 수 있도록 보장하는 의무가 포함되며, 이 내용은 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐 협약 제2조 관련 당사국의 핵심 의무에 관한 일반권고 제28호(2010)에 명시되어 있음(문단 36) 상기한다. 위원회는 또한 협약 제15조에 명시된 남성과 여성은 법 앞에 평등하고 동등한 법의 보호를 받아야 한다는(문단 6) 협약 제15조를 명시하고 있는 일반권고 제33호를 상기한다. 여성이 체포, 심문 및 구금 중 발생할 수 있는 정신적·신체적 학대 및 위협에 더 취약하므로 형사사법제도에 의한 여성의 2차 피해는 여성의 사법 접근에 영향을 미친다. 위원회는 여성들이 성매매에 가담했거나 이민자이거나 낙태를 했거나 기타 차별을 경험하는 그룹에 속할 경우 해당 상황 혹은 지위로 인해 부당하게 범죄자로 취급될 수 있다는 점을 강조한다. 이러한 측면에서, 위원회는 가해자와 가해자의 변호인이 보호 중인 진정인들을 방문한 것에 주목한다.

9.10 위원회는 당사국의 사법 제도가 E-6-2 비자를 소지한 외국인 이주 여성이라는 이유로 자신들을 차별하였다는 진정인들의 주장에 주목한다. 위원회는 진정인들이 2회 체포되었고, 구금되었으며 강제퇴거명령이 내려지고 집행되었다는 사실 또한 주목한다. 위원회는 배상적 정의를 위하여 형사 소송 절차가 완료된 이후에도 진정인들이 소송 기간 동안 종착국에 머무를 수 있도록 당사국이 합법적 체류자격을 부여할 수 있었다는 진정인들의 주장에

주목한다. 위원회는 나아가 당사국들이 모든 형태의 여성 인신매매 및 성매매 착취를 근절하기 위해 입법을 포함, 가능한 모든 적절한 조치를 취해야 한다고 지적한다. 위원회는 인신매매 관련 수사나 기소 혹은 유죄판결이 없었고 이것이 성적 착취로 이어졌다는 진정인들의 주장에 주목한다. 위원회는 젠더 기반 폭력에 해당하는 구조적 젠더 기반 차별이 이 현상의 근본적 원인이며 이는 비자발적 이동, 이주 및 더 세계화된 경제 활동으로 인해 종종 악화된다는 점에 주목한다. 위원회는 당사국이 진정인들의 사법 접근 및 적절한 구제를 보장하지 않았고 따라서 협약 제2조 c항, d항 및 f항, 제5조 a항, 제6조 및 제15조 제1항을 위반하였다고 결론 내린다.

10. 선택의정서 제7조 제3항 및 위 내용에 따라, 위원회는 진정인들이 당사국 및 비국가 주체에 의해 젠더 기반 차별을 당하였고 따라서 당사국이 협약 제2조 c~f항, 제5조 a항, 제6조 및 제15조 제1항에 명시된 진정인들의 권리를 침해한 것으로 본다.

11. 위원회는 당사국에 다음을 권고한다:

(a) 진정인들 관련 :

(i) 진정인 측에 적절한 보상을 비롯해 권리 침해의 심각성과 지속성에 비례하는 완전한 배상을 제공할 것

(b) 일반권고 :

(i) 피해자 식별 관련, 인신매매 조직을 근절하려는 법집행 당국이 실시하는 단속 과정에서 소외 계층 혹은 성매매에 종사하는 여성을 비롯해 무고(無辜)한 여성 및 여아가 자의적으로 체포되거나 학대받고 허위기소되는 등 부수적으로 발생하는 피해를 해결할 것

(ii) 현 E-6-2 비자 제도를 개선하고, 비자를 소지하고 취업 중인 여성들이 있는 업체 방문을 포함해 외국 여성 대상 취업 알선 회사들에 대한 관리감독을 강화할 것. 검찰 당국과의 협조 가능 혹은 의지 여부와 관계없이 모든 인신매매 여성 피해자에게 관련 G-1 비자제도가 적용될 수 있도록 조치할 것

(iii) 거주, 체류 및 본국 귀국 등 관련 특별 보호가 필요한 이주 여성 및 여아를 비롯해 인신매매 피해자 지원 및 보호 기준을 명시한 인신매매 의정서에 완벽하게 부합하는 포괄적 법률을 마련할 것

(iv) 성적 착취를 목적으로 한 인신매매에 관련된 가해자들을 수사하고 기소할 것

(v) 여성 및 여아와 관련된 인신매매 및 성매매 착취를 근절하는 과정에서 피해자와 인권을 중심으로 하는 접근 방식을 취할 것. 판사와 검사는 물론 법집행, 출입국 및 기타 공무원을 대상으로 지속적 교육을 제공할 것

(vi) 사회적 행동 변화를 목적으로 하는 인식 제고 및 교육적·사회적·문화적 조치를 취하고 강화할 것

(vii) 특히 여성 및 여아를 대상으로 한 성매매 착취를 조장하고 인신매매로 이어질 수 있는 수요를 차단하고 재외공관, 알선 기관 및 기타 관련 사업체에 대해 모든 가능한 조치를 취해 인신매매 및 성매매 착취를 근절하기 위한 법령과 제도, 규제 및 예산을 확보할 것

12. 선택의정서 제7조 제4항에 따라, 당사국은 위원회의 견해와 권고사항을 고려하고 위원회 측에 해당 견해와 권고사항에 대해 취한 조치들을 6개월 이내 서면으로 회신하여야 한다. 위원회는 당사국이 견해와 권고사항을 당사국 공식 언어로 번역해 공표하고 사회 모든 분야에 도달할 수 있도록 널리 배포할 것을 요청한다.