

「인신매매·착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안」에 대한 검토의견

국가인권위원회(이하 '위원회'라 함)는 국회 이수진 의원 등 13인이 발의한 「인신매매·착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안」(이하 '법률안'이라 함)에 대하여, 위원회의 '인신매매피해자 식별·보호지표 활용권고' (2016. 6. 20) 및 국제기준, 우리나라의 인신매매 사례, 외국의 법규와 사례 등을 토대로, 아래와 같이 검토의견을 회신합니다.

1. 총론

가. 유엔총회는 2000년 11월 점점 악화되는 국제적인 인신매매범죄를 방지하기 위해 「초국가적 조직범죄에 대한 UN협약」과 부속의정서로 「UN협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지·억제 및 처벌을 위한 의정서」(이하 “UN인신매매방지의정서”라 함)를 채택하였습니다.

나. UN인신매매방지의정서는 제3조에서 인신매매 개념을 착취 목적·수단·행위라는 3가지 지표로 정의하면서 행위 유형을 규정하고 있고, 제5조에서 이들 행위에 대하여 형사범죄로 처벌하기 위한 입법조치를 취할 것을 체약국의 의무로 규정하고 있습니다.

다. 우리나라는 2000년 12월 UN인신매매방지의정서에 서명하고, 2013년 4월 「형법」 개정을 통해 사람을 매매한 행위를 처벌하고, 노동력 착취, 성매매와 성적 착취 등을 목적으로 사람을 매매하거나 국외 이송할 목적으로 사람을 매매·이송하는 행위를 가중 처벌하는 내용으로 '인신매매' 범죄를 신설하고 2015년 비준하였습니다.

라. 비준 이후 UN인신매매방지의정서의 인신매매 정의에 기반한 범죄화(제5조), 인신매매피해자 보호(제6조), 인신매매 방지(제9조), 국제협력(제10조) 등에 대한 국내 이행조치가 요구되었던바, 이번 법률안은 인신매매 개

념을 국제기준에 부합하도록 정의하고, 효과적인 피해자 조기 발견·보호 체계를 마련하고, 인신매매 방지를 위한 기반을 조성하는 것을 내용으로 하고 있어 총괄적인 인신매매피해자보호법이라 할 수 있습니다.

마. 또한 ‘현대판 노예제’라고 하는 인신매매는 심각한 인권침해로, ‘인신매매피해자에게는 마땅한 지원과 보상을 받아야 하는 권리가 있다’는 것을 법적인 틀로 강화하여, 인신매매피해자 보호를 위한 국가의 책무를 다하고자 하는 정부의 노력과 사회적 합의를 만들어가는 초석이 되는 법률안이라고 평가됩니다.

바. 하지만 이 법률안은 제2조 제1호에서 UN인신매매방지협약의 인신매매(trafficking in persons) 개념을 국내법화하면서도 그 개념에 해당하는 모든 행위가 형사처벌 되는 것이 아니라는 것이 전제되어 있습니다. 이것은 제3조가 적용대상 인신매매·착취피해자를 정하면서 이미 우리 형사법이 처벌하고 있는 범죄(법률안은 이를 제2조 제2호에서 인신매매·착취범죄라고 하고 있음) 피해자(인신매매·착취범죄피해자) 외에 여성가족부 장관의 확인을 받는 인신매매·착취피해자를 두고 있는 것에서도 알 수 있습니다. 즉, 이 법률안은 그동안 국제사회와 인권단체가 꾸준히 제기해 온 UN인신매매방지협약상의 인신매매를 국내법적으로 유효적절하게 처벌하는 문제에 대해선 여전히 답을 주지 못하고 있습니다.

사. 그동안 인신매매를 처벌하는 한국의 형사법률은 착취를 목적으로 하는 인신매매 범죄현상을 대상으로 하기보다는 개인의 자유박탈과 강제적인 장소이동에 중점을 두고, ‘사실상의 지배력 행사’를 요건으로 하면서, 피해자의 자발적 의사가 존재하는 한 범죄성립을 배척시키는 결과를 가져왔기 때문에, 그 처벌이 불완전하다는 비판을 받아 왔습니다. 특히 직업소개형태를 이용하는 것과 같이 피해자의 자발성을 유도해 내는 최근의 인신매매는 범행과정에서 직접적인 지배력의 행사는 적지만, 채무관계 등을 이용하여 피해자를 점차적으로 ‘노예적 지위’에 처하게 만드는 사례에선 우리 형사법률이 무력하다는 점에서 심각한 문제의 소지를 안고 있습니다. 이러

한 상황은 인신매매에 대한 국가의 책임을 엄격하게 인정하고 있는 국제추세에 역행하여, 상당수의 인신매매피해자를 보호하지 못하는 상황을 야기할 우려를 갖게 합니다. 따라서 인신매매피해자를 조기에 발견하여 보호·지원하고 인신매매를 예방·방지하기 위해서는 UN인신매매방지의정서에 부합한 처벌입법이 신속히 고려되어야 합니다.

국제사회의 권고

- 2015년 11월 자유권위원회는 한국에 대해 “당사국이 인신매매의 출발지, 경유지 및 목적지임에도 불구하고 인신매매를 행한 자에 대한 기소 및 유죄선고가 거의 이루어지지 않는 것에 우려하며 이를 주목한다.”고 하면서, “형법상 인신매매죄 정의 규정은 사고파는 행위만 범죄화하고 있어, 계약 사기를 통하여 이주 근로자를 모집하거나 착취하는 사람들을 기소하지 못한다.”고 지적함
 - 2017년 10월 사회권위원회는 “고용허가제상의 조건들이 이주노동자들을 착취에 취약하게 만든다는 것에 여전히 우려한다. 나아가 위원회는 농업과 어업에 종사하는 이주노동자에 대한 착취가 많은 경우 강제노동에 이른다는 보고에 우려한다”고 하면서, “가해자를 처벌하는 것을 포함해, 어업과 농업 분야에서 이주노동자들의 노동 및 사회보장 권리가 확실히 보호되고 존중되게 할 것을 당사국에 촉구한다.” 권고함
 - 2018년 12월 인종차별철폐위원회는 “예술허행비자(E-6) 및 사증 면제로 입국한 이주 여성의 강제 성착취에 관한 보고에 우려한다.”고 하면서, “인신매매에 대한 조사가 전문적인 방식으로 수행되고 가해자 처벌이 이루어지며, 인신매매 피해자들이 재활을 포함한 보상에 접근할 수 있도록 보장할 것”을 권고함
 - 2020년 6월 미국무부의 인신매매 보고서*에서 한국에 대해 “의정서에 제시된 정의에 부합하도록 모든 형태의 인신매매를 불법으로 명시하고, 성적 인신매매의 경우 다른 중범죄에 준하는 처벌을 규정하는 등 충분히 엄격한 처벌을 명시한 포괄적인 인신매매금지법을 제정해야한다.”고 권고함
- * 인신매매 보고서(TRAFFICKING IN PERSONS Report, TIP Report) : 2001년부터 매년 전 세계 정부의 인신매매 방지 노력을 모니터링하고 보고서를 작성하여 가장 광범위한 자료로 평가 받고 있음

아. 다만 이 법률안 입법취지가 새로운 범죄유형의 인신매매를 처벌하는 것이 아니라 인신매매피해자의 보호에 있는 것이고, 그 보호의 범위가 기존 인신매매 범죄피해자를 넘어 UN인신매매방지의정서상의 인신매매에 부합하는 피해자까지 포괄하는 것이므로, 적어도 피해자보호법으로선 환영할만

한 것이라 평가합니다. 아래에선 이러한 입장 아래 현 법률안이 갖고 있는 몇 가지 문제에 관해 검토합니다.

2. 쟁점 검토

가. “인신매매·착취” 용어에 대하여 (제2조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안은 제2조(정의 등)에 UN인신매매방지협약의 인신매매 개념을 수용하는 방법으로서 「형법」 제289조(인신매매)와 구별되는, “인신매매·착취” 용어를 사용하고 있습니다.

2) 검토의견

현대적 인신매매의 유형은 매우 다양하게 변화하고 국가 간 상황에 따라 어떤 행위가 인신매매인지 명확히 하는 것이 용이하지 않으나, UN인신매매방지협약은 “Trafficking in persons”에 대해 1)‘착취’를 목적으로 2)위법적인 ‘수단’을 사용하여 3)사람을 이동시킨 ‘행위’를 하는 경우로 포괄적인 정의 개념을 도입하여, 각 국가들이 인신매매 관련 법률을 만들 때 반영하도록 보편적인 국제기준을 제시하였습니다.

UN인신매매방지협약을 가입한 대부분의 국가들은 용어로 “Trafficking in persons”를 사용하면서 착취목적·수단·행위라는 개념지표를 통해 구체화하였고, 우리나라도 2015년 의정서를 비준하면서 “인신매매”로 번역하여 그동안 발의된 법률안이나 기존의 법령에서 일반적으로 사용해 왔습니다.

사실상 “인신매매”의 용어적 의미가 사람을 매매한다는 것으로 국제기준에 부합한 의미로 인식되기에는 한계가 있어, 다른 용어로 대체하는 것이 필요하다는 법률안의 취지는 이해할 수 있으나, 착취목적·수단·행위라는 개념지표에서 ‘착취’만 선택하여 ‘인신매매’와 나란히 병기한 것은 혼란의

소지를 줄 수 있습니다.

가운뎃점(·)을 ‘그리고(and)’로 해석할 경우, 착취의 목적만 있으면 되는 것에서 착취가 실제로 발생해야 한다는 의미가 되어 UN인신매매방지 의정서상의 “인신매매”보다 엄격한 의미가 되고, ‘또는(or)’으로 해석하면, 위법한 수단과 사람의 이동과 관련된 행위 없이 착취만 있어도 인신매매가 된다는 의미가 되어서 국제기준에 부합되지 않습니다.

따라서 “인신매매” 용어의 사전적 의미가 한계가 있어 새로운 개념을 입법화하는 것은 이해할 수 있으나, 법률안의 용어는 오히려 혼란을 초래할 수 있으므로 재검토할 필요가 있습니다.

나. “궁박한 상태”에 대하여(제2조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안은 제2조 제1호 가목에서 “궁박한 상태”를 이용하는 것을 인신매매의 한 유형으로 규정하고 있습니다.

2) 검토의견

‘궁박한 상태’는 통상 민법 등에서 사용하는 용어로서 단순히 경제적 원인만이 아닌 정신적·심리적 원인에 기인한 것이라고 해석할 수 있지만, 일반적으로 경제적 의미의 궁박으로 해석되는 것이 현실입니다.

그러나 아동·장애인 등 사회적 약자, 기회의 부족과 빈곤 등으로 더 나은 삶을 꿈꾸는 이주노동자, 성차별 등으로 미약한 지위에 처한 여성 등 한 사회의 취약계층이 주로 인신매매의 피해 대상이 되며, 삶의 질을 개선하고자 하는 의도를 악용하여 미비한 법과 정책상의 약점을 파고들어 이득을 취하려 하는 기회주의적 범죄가 인신매매의 또 다른 일면이라 볼 수 있습니다.

이와 관련하여 EU는 2005년 제정한 「인신매매 근절을 위한 유럽평의

회 협약」에서 인신매매의 위법적 수단으로 “취약한 지위”(A position of vulnerability)를 들면서, ‘관련된 자가 어떠한 실질적이거나 수용 가능한 대안 없이 연관된 착취에 굴복해야 하는 상황을 의미’한다고 정의합니다.

따라서 경제적으로 어려운 것뿐만 아니라 외국인으로서 의사소통에 어려움이 있고 도움을 어디에 요청해야 하는지 알지 못하는 것, 장애로 인해 의사결정과 생활에 있어 취약한 것 등 모두 착취의 굴레에서 벗어나지 못하게 하는 환경에 해당하므로, “궁박한 상태”가 아닌, 사회적·심리적·경제적 취약성을 뜻하는 UN인신매매방지협약의 “취약한 지위”라는 용어를 사용하는 것이 보다 적합하다고 봅니다.

다. 인신매매피해자 식별과 보호를 위한 절차에 대하여 (제3조, 제14조부터 제15조, 제21조부터 제23조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안은 제3조에서 이 법을 적용하는 피해자의 범위를 설정하고, 피해자를 조기에 발견하고 보호하기 위해 제14조(인신매매·착취피해자 식별 지표 등), 제21조(신고의무), 제22조(응급조치의무 등), 제23조(피해자에 대한 보호)등을 규정하고 있습니다.

또한 제15조(인신매매·착취피해자권익보호기관의 설치)는 정부 정책의 집행을 담당하는 중앙기관과 신고 접수, 현장조사 및 응급보호, 피해자에 대한 상담 및 사후관리, 교육 및 홍보, 인신매매·착취사례판정위원회 설치·운영 등의 업무를 담당하는 지역기관의 설치에 대해 규정하고 있습니다.

2) 검토의견

법률안은 그동안 국내에서 법과 보호·지원정책을 적용하는 과정에서 인신매매에 대한 인식이 협소하고, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「장애인복지법」 등 개별법에 관련 규정이 산재되어 있어, 피해자 보호의 사각지대가 발생하는 것에 대해

국제사회의 요구에 따라 피해자 보호를 강화하겠다는 취지로 보입니다.

법률안 제3조에서 이 법의 보호·지원을 받는 “피해자”를 크게 2개의 범주로 분류하는데, 수사·재판 절차에서 인신매매범죄가 확정되고 그로 인해 피해자가 명확해진 경우와 행정절차의 방식으로 식별지표를 통해 인신매매피해자를 확인한 경우입니다. 식별지표로 확인된 피해자는 다시 아동·청소년 및 장애인인지 또는 여성가족부 장관의 확인서 발급에 의한 피해자인지로 나누고 있습니다.

문제는 법률안의 피해자 식별절차가 모호하다는 점입니다. 제15조에 지역인신매매·착취피해자권익보호기관이 인신매매·착취의 신고 접수 및 현장조사, 피해자에 대한 상담 및 사후관리 등의 업무와 인신매매·착취사례판정위원회를 설치·운영한다고 규정하고 있지만, 식별지표를 통해 피해자를 확인하는 주체가 지역 피해자권익보호기관인지, 인신매매사례판정위원회인지, 피해자 확인서를 발급하는 여성가족부장관인지 명확하지 않고, 검사 또는 사법경찰관리가 인신매매 피해를 당했다고 볼 만한 상당한 이유가 있는 ‘피의자 또는 참고인’을 발견했을 때는 누가 어떻게 피해자로 확인하는지 명확하지 않습니다.

더구나 법률안에서 지역 피해자권익보호기관은 여성가족부 소속이 아니라 지방자치단체 소속으로 두고 있어서, 지역 피해자권익보호기관이 피해자를 식별하는 주체라면 피해자 확인서를 발급하는 권한이 여성가족부장관에게 있는 것은 혼란의 소지가 있습니다.

따라서 법률안에서 말하는 피해자의 식별절차에 관해 종합적인 재검토가 필요합니다. 신고에 의해 출동한 현장에서 만난 사람이 인신매매 피해자로 의심되는 경우 누가 어떻게 식별지표를 통해 인신매매피해자를 확인하는 절차를 진행할 것인지, 확인서 발급은 어떤 절차를 필요로 하는지 등을 구체화하여, 인신매매피해자 식별과 보호를 위한 절차를 명확히 할 필요가 있습니다.

라. 노동력 착취 목적의 인신매매에 대하여 (제2조, 제12조, 제21조·제50조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안 제2조에서 인신매매·착취의 목적이 되는 착취의 유형을 크게 성매매 착취, 성적 착취, 노동력 착취, 장기적출 등으로 구분하고, 관련 범죄군에 「근로기준법」 제107조(제7조가 규정한 ‘강제근로 금지’에 해당하는 행위)의 죄와 유사한 「선원법」, 「장애인복지법」 등의 강제근로 금지 관련 범죄를 포함하고 있습니다.

제12조에서는 인신매매·착취범죄의 예방과 피해자 보호를 위해 제21조에 따른 신고의무자, 인신매매·착취 범죄의 수사 및 재판과 관련된 국가기관 종사자를 대상으로 교육을 실시할 것을 의무규정으로 하였습니다.

2) 검토의견

유엔 국제이주기구(IOM)의 자료에 따르면, 대부분의 인신매매피해자들이 노예적인 상태에 처하게 되는 것이 성 착취 목적인지, 노동력 착취 목적인지 명백하게 밝혀지지 않는 않지만, 지금까지 알려진 바로는 성 착취 목적의 인신매매가 더 큰 비중을 차지한다고 합니다.

국제노동기구(ILO)는 노동력 착취 목적의 인신매매가 우리가 주로 인지하고 있는 성 착취 목적의 인신매매만큼이나 비중이 크고 심각한 문제이나, 인신매매에 대한 대부분의 통계들이 성 착취 목적의 인신매매로만 편향되어 있어 노동력 착취 목적의 인신매매를 방지하기가 어렵다고 지적합니다.

노동력 착취 목적의 인신매매가 적발되는 건수가 적은 이유는 대다수의 국가가 성 착취 목적의 인신매매 관련 법령만 가지고 있고, 노동력 착취를 당하는 피해자들이 의사표현에 어려움이 있는 장애인이거나 체류자격이 불안한 이주노동자로 피해사실이 잘 드러나지 않아 인신매매피해자로

식별하는데 어려움이 있기 때문입니다.

2014년 다수의 장애인이 섬이라는 폐쇄적인 지역에서 광범위하게 수십 년간 현대판 노예로 살아왔다는 사실이 언론에 보도되면서 우리사회에 장애인에 대한 노동력 착취가 알려졌으나, 대부분의 가해자들은 집행유예로 실형을 면하였고, 이후에도 이와 유사한 사건들이 끊임없이 발생하고 있지만 대부분이 단순 임금체불사건으로 처리되면서, 인신매매로 인식되지 못해 범죄행위를 근절하는 대응도 이루어지지 않고 있습니다.

또한 2019년·2020년 연 2회에 걸쳐 미국무부 인신매매보고서는 한국 어선에서 이주노동자에 대한 강제노동이 발생하는 것에 대해 수사과 기소를 확대할 것을 권고하고 있고, 위원회가 2020년 현장 모니터링을 통해 조사된 사례에서도 어업 이주노동자들의 현실이 「근로기준법」 위반을 넘어 인신매매가 의심되는 상황이 확인되었습니다.

유엔 국제이주기구(IOM)은 노동력 착취 목적의 인신매매에 대한 법적 규제와 그에 따른 범죄 식별 역량의 향상을 강조하고 있고, 미국은 현행 법이 인신매매 관련 범죄의 심각성을 반영하지 못하여 인신매매범죄자들은 경미한 처벌을 받는 것에 그치고, 오히려 피해자들이 불법입국, 불법노동 등의 위반 행위로 불리하게 처벌받는 것에 경각심을 가지고 2000년에 제정한 포괄적 「인신매매피해자보호법」을 2008년 개정할 바 있습니다.

이러한 점을 고려할 때, 노동력 착취 목적의 인신매매에 대해 법적 규제 등 대응방안을 강화하는 한편, 인신매매 방지 활동의 중심은 피해자라는 사실을 관련자가 인식하도록 하는 것이 중요합니다.

따라서 노동력 착취가 의심되는 피해자를 직접 대면할 가능성이 높은 근로감독관 등 노동 분야 공무원을 대상으로 국제기준에 부합하게 인신매매에 대한 이해를 높이고, 피해자를 식별하는 역량을 키울 수 있도록, 법률안 제12조의 의무교육 대상에 이들을 포함시키는 것이 바람직합니다.

또한 법률안 제21조 제2항에서 인신매매 피해사실을 알게 된 때, 관련 피해자 보호·지원시설의 장이나 그 종사자에게 신고의무를 부여하고 있는데, 「외국인고용법」 제24조에 따른 외국인근로자지원센터 등도 포함시켜 이주노동자를 대상으로 이루어지는 인신매매를 조기에 발견할 필요가 있습니다. 다만, 신고의무를 위반한 경우 제50조에서 500만원 이하의 과태료가 부과되는 것을 고려하여, 신고의무 규정의 대상은 명확히 열거할 필요가 있습니다.