

인신매매 일본 실태조사 결과 발표 및 쟁점 토론회 :예술홍행비자 소지 여성 인권을 중심으로

일시. 2016.2.23.(화), 오후 2시

장소. 정동 프란치스코 교육회관 212호

공동주최.

법조공익 '나우' , E-6-2비자 대안 네트워크 [공익법센터 '어필' /공익인권
법재단 '공감' /국제이주기구(IOM)한국대표부], 두레방 외국인성매매피해여
성지원시설[쉼터], 두레방 [상담소], 성매매 문제 해결을 위한 전국연대, 여성
인권지원센터 '살림' , 전북여성인권지원센터, 재단법인 '동천' , '드림'

프로그램 안내

내용		
사회		김금옥 상임대표 한국여성단체연합
발제1.	한국에서의 E-6-2 비자 실태 및 인신매매 일본 현지 조사 결과 보고와 쟁점	소라미 변호사 공익인권법재단 ‘공감’
발제2.	일본의 인권활동가가 바라 본 일본 정부의 흥행 비자 대책의 득과 실	Jeff Plantilla 연구원 휴라이츠 오사카
패널 1.	이주와 젠더의 관점에서 바라 본 E-6-2비자 문제	신지원 교수 전남대 사회학과
2.	성매매와 여성 인권 입장에서 바라 본 E-6-2비자문제	정미례 대표 전국 연대
3.	예술 흥행 비자 문제에 대처하는 각국의 방안	안서진 연구원 국제이주기구
종합토론		E-6-2 네트워크 단체 및 참가자

발제 1.

일본의 인신매매 정책에 비추어 본 한국의 예술흥행비자 소지
이주여성의 인신매매 피해에 대한 대응 방안 검토

소라미 (공익인권법재단 공감)

일본의 인신매매 정책에 비추어 본 한국의 예술홍행비자 소지 이주여성의 인신매매 피해에 대한 대응 방안 검토

소라미 (공익인권법재단 공감)

I. 들어가며

지난 수십년간 예술홍행비자(E-6-2)는 외국인 여성들을 유흥접객원을 유입해오는 통로로 이용되어 왔다. 특히 필리핀 여성들은 예술홍행비자로 한국에 입국해 외국인전용유흥업소와 같은 유흥업소에 배치되어 성착취에 노출되어 왔다. 가수로 일하기로 계약 하고 한국에 입국한 필리핀 여성들은 ‘가수’가 아니라 손님의 유흥을 돋우어 술과 음료 판매를 촉진하는 ‘유흥접객원’으로 일할 것을 요구받았다. 더 나아가 업주들은 매상을 올리기 위해 이주여성들의 취약한 지위를 이용해 성매매를 강요했다. 2014년, 미국 국무부의 인신매매보고서는 예술홍행비자를 가지고 한국에 입국한 많은 외국인 여성들이 채무, 성적, 노동력 착취의 피해자가 되고 있다고 지적했다. 몇 차례의 국내 실태조사¹⁾를 통해서도 예술홍행(E-6) 사증, 특히 호텔유흥(E-6-2) 비자를 통해 한국에 입국한 외국인 여성들이 본래의 목적인 공연활동이 아니라 유흥접객 행위와 성매매에 노출되는 인권실태가 지적되어 왔다. 예술홍행(E-6) 사증 전반으로 연구대상을 확대한 2014년 국가인권위원회의 실태조사에서도 유흥업소 종사 이주여성의 인권실태는 이전과 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. 이와 같이 이주여성의 성착취적 인신매매 피해가 오랫동안 지속되어 왔음에도 불구하고 형법과 관련법 개정을 통해 인신매매 처벌 조항이 추가된 것 이외에 인신매매 피해 이주여성을 보호하고 예술홍행 비자 문제를 해결할 수 있는 근본적인 대책을 찾아보기는 힘들다.

일본도 과거에 ‘홍행’비자²⁾ 소지 필리핀 여성과 관련하여 우리나라와 유사한 문제를 겪었다. 2004년 기준으로 약 4만명이상의 필리핀 여성이 홍행비자로 입국했으며, 입국 후에는 대부분이 ‘호스티스’로 일했고, 그 중 많은 여성들은 원치 않는 술 접대 및 성매매를 강요당했다. 그러나 국제사회로부터 압력을 받은 일본정부는 홍행비자에 대한 심사를 강화했고 그 결과 필리핀 여성의 유입 숫자는 단기간 내 급감했다. 예술홍행 사증을 둘러싼 한국과 일본의 법제도 및 실태에 대한 비교 연구를 통해 두 나라의 예술홍행비자제도를 비교, 분석하고 일본의 비자제도 발급요건 강화로 인한 인신매매 감소의 실체와 부작용을 살펴보겠다. 과연 일본 정부의 출입국 통제 강화가 인신매매에 대한 유효한 대책이었는지, 그 결과 일본 내에서는 어떠한 변화가 있으며, 일본 내 NGO는 일본 정부의 인신매매 대응 정책을 어떻게 평가하는지 살펴봄으로써 그와 유사한 상황에 있는 한국의 대응 방안을 검토해보고자 한다.

1) 2003년 여성부의 외국여성 성매매 실태조사, 2006년 문화관광부의 외국인 연예인 도입 실태조사 및 정책비교연구, 2011년 여성가족부의 외국인여성 성매매 실태 및 제도 개선방안 연구

2) 우리나라의 예술홍행비자와 유사한 일본의 체류자격

II. 한국의 예술흥행비자 소지 필리핀 여성의 인권 실태

1. 유입 실태

우리나라에 연예인으로 입국하고자 하는 외국인에게 발급되는 비자는 예술흥행사증(E-6)이다. 출입국관리법은 예술흥행비자를 “수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등 예술 활동과 수익을 목적으로 하는 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고, 패션모델” 등으로 출연하는 자에게 발급되는 체류자격으로 규정하고 있다.³⁾ 예술흥행비자는 다시 예술·연예(E-6-1), 호텔·유흥(E-6-2), 운동(E-6-3)로 세분화되어 운영되고 있다.

<표 1> 예술흥행비자의 세부 분류⁴⁾

분류	활동분야(예시)
E-6-1 (예술·연예)	수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동 및 전문 방송연기에 해당하는 자와 공연법의 규정에 의한 전문 연예활동에 종사하는 자 (작곡가·화가·사진작가 등 예술가, 오케스트라 연주·지휘자, 광고·패션모델, 바둑기사, 방송인, 연예인, 연극인, 분장사 등)
E-6-2 (호텔·유흥)	‘E-6-1’에 해당하지 않고 관광진흥법에 의한 호텔업시설, 유흥업소 등에서 공연 또는 연예활동에 종사하는 자 (가요·연주자, 곡예·마술사 등) - 관광진흥법 제3조 제1항 제6호의 규정에 의한 국제회의시설의 부대시설 종사자 및 관광진흥법에 의한 관광업소 중 공연법에 의해 등록된 공연장(예:위커퉴 호텔 등)에서 활동하려는 자
E-6-3 (운동)	축구·야구·농구 등 프로 운동선수 및 그 동행 매니저 등으로 운동 분야에 종사하는 자 (축구·야구·농구 등 프로선수, 프로팀 감독, 매니저 등)

1999년, 정부의 규제완화 조치 결과 엄격한 허가제로 운영되던 외국인 연예인의 초청이 추천제로 바뀌면서 외국인 연예인의 국내 유입이 보다 용이해졌다. 같은 해 공연법 개정을 통해, 국내에서 공연을 하고자 하는 외국인 연예인에 대한 허가 요건도 완화되었다. 예술흥행사증을 발급받기 위해서 문화체육부장관의 허가를 요건으로 했던 것을 영상물등급위원회의 추천이 있으면 가능한 것으로 변경된 것이다. 그 결과 예술흥행비자로 입국하는 외국인 연예인의 숫자는 크게 증가했다.⁵⁾ 1998년 2,105명, 1999년 4,486명, 2000년 7,044명, 2001년에는 8,586명으로 최고조에 이르렀다.

<표 2> 출신국별 예술흥행비자 입국자수⁶⁾

3) 출입국관리법 시행령 제12조, 별표1[외국인의 체류자격]

4) 법무부 출입국·외국인정책본부 홈페이지, [체류자격별 안내 메뉴얼]

5) 고현웅, 김재원, 김동심, 김동령, 소라미, “2006 외국인 연예인 도입 실태조사 및 정책비교연구”, 문화관광부(2006), 65쪽

연도	전체	러시아	필리핀	우즈베키스탄	키르기스스 탄	몽골
1999	4,486	2,049	1,225	321	31	5
2000	7,044	3,510	1,849	545	51	35
2001	8,586	3,901	2,051	30	117	956
2002	6,452	3,238	1,208	72	153	437
2003	4,640	1,856	1,375	76	128	73
2004	3,943	305	2,215	4	2	80
2005	4,759	438	2,381	16	4	124
-	-	-	-	-	-	-
2011	3,655	126	3,135	15	7	126
2012	4,162	91	3,303	33	7	149
2013	4,368	85	3,494	53	39	138

한편 예술행행비자 소지 외국인 연예인의 유입이 증가함에 따라 외국인 여성의 비율 또한 1998년 63.9%, 1999년 75.6%, 2000년 79.2%, 2001년에는 81.2%로 가파르게 증가했다.

<표 3> E-6비자 소지자 인원 및 성별 구성⁷⁾

연도	전체	남성(비율)	여성(비율)
2000	7,044	1,466(20.8%)	5,578(79.2%)
2001	8,586	1,615(18.8%)	6,971(81.2%)
2002	6,452	1,390(21.5%)	5,062(78.5%)
2003	4,640	1,262(27.2%)	3,378(72.8%)
2004	3,943	1,445(36.6%)	2,498(63.4%)
2005	4,759	1,648(34.6%)	3,111(65.4%)
2006	4,410	1,710(38.8%)	2,700(61.2%)
2007	3,418	1,096(32.1%)	2,322(67.9%)
2008	4,845	1,793(37.0%)	3,052(63.0%)
2009	4,577	1,581(34.5%)	2,996(65.5%)
2010	4,183	1,978(40.1%)	2,505(59.9%)
2011	3,082	1,015(32.9%)	2,067(67.1%)
2012	3,495	873(25.0%)	2,622(75.0%)
2013	4,368	1,948(44.6%)	2,420(55.4%)

예술행행비자 소지 이주여성이 급격하게 늘어난 배경 중 하나로 이주여성 유흥접객원에 대한 유흥산업의 수요 증가가 원인으로 지적된다.⁸⁾ 특히 주한 미군부대 주변의 외국인전용클럽과 전국 나이트클럽에서의 수요가 높은 것으로 드러났다. 일례로 2011년 당시 예술행행비자로 등록된 외국인 여성의 42.4%가 경기도에 체류해 전국에서 가장 높은 수치를 보이고 있다. 특히 주한 미군기지가 있는 동두천시, 평택시, 의정부시 세 곳에 집중해 거주하고 있었다.⁹⁾

6) 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」

7) 이병렬, 김연주, 박정형, 윤명희, 이해진, 홍세영, “예술행행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사”, 국가인권위원회(2014), 34쪽

8) 이병렬, 김연주, 박정형, 윤명희, 이해진, 홍세영, 전게서, 36쪽

9) 안태윤, “경기도 기지촌 외국인 여성 성매매 피해 실태분석”, (재)경기도가족여성연구원 현안보고서 (2012), 1쪽-32쪽

2013년 12월 기준 법무부 「출입국·외국인정책 통계연보」상으로 경기도 지역에서 일하는 예술 흥행비자 소지 이주민 수 총 1,476명 중 필리핀 국적자가 1,211명으로 82% 차지한 것으로 드러났다.¹⁰⁾ 2011년 법무부의 전체 예술흥행 사증 소지 외국인 여성의 통계에서도 전체 예술 흥행 비자 소지 외국인 여성 중 호텔유흥(E-6-2) 사증을 소지한 필리핀 여성의 숫자가 압도적인 것으로 드러난다. 즉 전체 예술흥행 비자 소지 외국인 여성, 3,220명 중 호텔유흥(E-6-2) 체류 자격이 2,736명으로 약 84.9%를 차지하고 있으며, 예술흥행비자로 입국하는 필리핀 여성의 비율은 2,760명으로 85.7%를 차지한다. 이러한 통계를 통해 예술흥행(E-6) 사증을 통해 한국에 입국하는 외국인 중 대다수가 필리핀 국적으로, 여성이며, 대부분은 호텔유흥(E-6-2) 사증으로, 경기도 지역의 미군 기지 주변의 외국인전용유흥업소에, 집중적으로 분포되고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 4> 예술흥행 사증 소지 외국인 여성의 수(2011년)¹¹⁾

	예술흥행 전체 (E-6)	예술연예 (E-6-1)	호텔유흥 (E-6-2)	운동 (E-6-3)
전체	3,220	469	2,736	15
필리핀	2,760	283	2,477	0
중국	162	63	96	3
러시아	80	22	58	0
우크라이나	69	2823	40	1
몽골	35		12	0

필리핀 여성이 예술흥행비자를 발급받아 한국에 입국하기 위해서는 우선 오디션을 거쳐 현지 기획사(에이전시)와 계약을 체결해야한다. 보통 지인을 통해 한국에서 가수로 일하면 돈을 많이 벌 수 있다는 이야기를 듣고 현지 기획사와 접촉하게 되는 경우가 많다.¹²⁾ 필리핀 여성과 계약을 체결한 후 현지 기획사가 한국의 기획사에게 해당 연예인의 노래가 담긴 영상을 보내면 한국 기획사는 문화관광부 산하 영상물등급위원회에 영상물과 함께 관련 서류를 제출해서 공연허가를 받는다. 이후 법무부에 영상물등급위원회의 공연추천서와 함께 고용계약서, 연예활동계획서 등을 제출해 사증발급인정서를 발급받는다. 필리핀 여성은 현지 한국대사관(영사관)에서 인터뷰 심사를 통과한 후 최종적으로 예술흥행비자를 발급받아 한국에 입국한다.

<표 5> 필리핀 여성이 예술흥행비자로 입국하는 과정¹³⁾

10) 이병렬, 김연주, 박정형, 윤명희, 이해진, 홍세영, 전개서, 35쪽

11) 설동훈, 한건수, 정경숙, 박수미, 조진경, 박혜정, '외국인 여성 성매매 실태 및 제도 개선 방안 연구', 여성가족부(2011), 169쪽

12) 이병렬, 김연주, 박정형, 윤명희, 이해진, 홍세영, 전개서, 48쪽

13) 소라미, '성착취 목적의 인신매매 피해자 식별의 필요성', 「인신매매 피해자 식별지표 개발과 법제화를 위한 정책세미나」자료집, 이자스민 의원실, 국제이주기구 한국대표부 공동주최, 2015, 52쪽



2. 업소에서의 노동 실태

2011년 여성가족부의 ‘외국인 여성 성매매 실태 및 제도 개선 방안 연구’ 설문에 응한 성산업 지역에서 일한(일했던) 이주여성 100명 중 50.5%가 “고객의 말벗, 같이 춤추거나 술 마시는 일”이 주된 업무였다고 응답했다.¹⁴⁾ 그 밖에 노래와 춤이 각각 45.4%와 15.5%를 차지했으나,¹⁵⁾ 이 역시 전문적인 가수와 댄서로서의 공연이라기보다는 손님 유흥을 복돋우기 위한 부수적인 활동으로 해석할 수 있다. 웨이트리스와 서빙이라고 응답한 사람이 13.4%, 랩댄스가 11.3%, 유사 성행위 6.2%, 섹스가 6.2%, 출장 데이트가 10.3%에 해당한다. 2014년 국가인권위원회의 ‘예술흥행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사’에서는 나이트클럽에 종사하는 예술흥행비자 소지 외국인의 경우 70.8%가 고객의 말벗 또는 춤을 추며 주스 음료 주류를 판매한다고 응답했다. 랩댄스를 추는 경우가 22.9%, 성매매에 해당하는 경우가 27.1%에 해당했다. 외국인전용유흥업소의 경우 고객의 말벗 또는 춤이 53.3%, 성매매의 경우가 33.3%, 랩댄스의 경우가 20.0%에 해당했다.¹⁶⁾ 2011년, 2014년 양 실태조사가 보여주는 결과는 유흥업소에 배치되는 예술흥행 사증 소지 외국인 여성의 주된 업무가 ‘가수’가 아니라 ‘유흥접객원’이라는 점이다. 우리나라는 공식적인 사증 발급 시스템을 통해 외국인 여성들을 유흥접객원으로 유입하고 있는 것이다. 그리고 이러한 실태는 지난 수십년간 달라지지 않았다.

또한 대부분의 외국인전용 유흥업소는 ‘주스 할당제’를 운영하여 매상을 올린다.¹⁷⁾ 업주들은 필리핀 여성을 ‘유흥접객원’으로 고용하여 손님인 미군을 상대로 ‘주스’라고 불리는 음료를 판매하게 하여 영업 이익을 얻고 있다. 필리핀 여성들은 고객인 미군이 사준 음료를 마시는 동안 고객과 대화 또는 놀이를 하면서 유흥을 제공한다. 고객은 주스비를 지급함으로써 필리핀 여성의 친밀성과 성적 접대를 구매하는 것이다. 근로계약서에 기재된 월급은 평균 110만원 안

14) 설동훈, 한건수, 정경숙, 박수미, 조진경, 박혜정, 전개서, 73쪽

15) 설동훈, 한건수, 정경숙, 박수미, 조진경, 박혜정, 전개서, 73쪽

16) 이병렬, 김연주, 박정형, 윤명희, 이해진, 홍세영, 전개서, 88쪽

17) 고현웅, 김재원, 김동심, 김동령, 소라미, 전개서, 45쪽

뛰지만 실제 여성들이 지급받는 월급은 40만원에 불과하다. 주스를 판매하는 액수에 따라 업주로부터 추가로 금전을 지급받는다. 업주는 영업이익을 올리기 위해 여성들에게 손님이 원하는 성적 서비스를 제공하도록 유·무형의 압력을 행사한다. 주스 판매 할당을 채우지 못하는 이주여성에게는 본국으로 돌려보내겠다, 더 열악한 업소로 보내버리겠다고 협박을 하거나, 욕설을 퍼붓고 물리적인 폭력까지 행사하기도 한다. 이와 같은 주스 판매 할당제와 업주의 강압에 의해 필리핀 여성들은 성매매 피해에 노출되고 있다. 2011년 여성가족부 실태조사에서 유사성행위 또는 성교에 의한 성매매 피해가 있다는 답변을 한 이주여성은 외국인 지원 시설에 입소한 경우 유사 성행위가 15.4%, 섹스가 19.2%, 출장데이트가 15.4%로 나타났다.¹⁸⁾

이러한 실태를 반영하여 2012년 유엔인종차별철폐위원회는 한국 정부를 상대로 “위원회는 연예 사업에 종사하기 위하여 부여되는 E-6 비자의 남용을 포함한 다양한 경로로 이주여성들이 인신매매되고 성매매 종사를 강요당하게 된다는 보고들에 대하여 우려하고 있다. (중략) 위원회는 한국정부에게 현재 E-6비자 체제를 검토하고 그와 관련된 사기업을 포함한 모든 행위자들에 대한 필요한 감독을 할 것”을 권고한 바 있다.

Ⅲ. 일본의 흥행비자 실태 및 정부의 대응

1. 일본의 흥행비자 실태

일본 내 흥행자격¹⁹⁾으로 체류하는 외국인의 숫자는 1990년대부터 증가해서 2000년대에 폭발적으로 증가했다. 1980년에는 흥행자격 소지 외국인 총 20,580명 중 필리핀 국적이 8,505명, 1990년에는 총 75,091명 중 필리핀 국적이 42,738명, 2000년에는 총 103,264명 중 필리핀 국적이 60,455명으로 필리핀인이 차지하는 비중이 높아졌다.²⁰⁾ 그 중 특히 필리핀 여성이 높은 비중을 차지하고 있었고 대다수가 일본 내 존재하는 광범위한 성산업에 종사하는 것으로 보고되었다.²¹⁾ 1995년 5월부터 1996년 3월에 걸쳐 일본의 출입국관리국이 전국의 성 산업 업소에서 일하는 외국인 연예인을 대상으로 실태조사를 한 결과, 444점포 중 90%이상인 412점포에서 체류 목적인 공연이 아니라 유흥접객 행위에 종사하고 있다는 사실이 드러났다.²²⁾

여성들이 실제로 유흥업소에서 하는 일은 유흥접객원(호스티스), 가게 밖에 서서 손님을 호객하기, 가게 청소 등을 포함하며, 그 중에는 휴일 노동이나 가게가 문을 닫은 후 심야에 시간외 노동, 누드로 춤추기, 성매매 강요 등이 포함되어 있다.²³⁾

18) 설동훈, 한건수, 정경숙, 박수미, 조진경, 박혜정, 전개서, 73쪽

19) 한국의 예술흥행비자에 대응하는 일본 비자가 ‘흥행비자’이다.

20) 2014년 일본 법무부의 체류 외국인 연간 통계 중

21) 이지영, “일본에서의 아시아 이주여성에 대한 사회담론과 정책적 대응: 인신매매를 중심으로”, 숙명여자대학교 아시아여성연구소, 아시아여성연구 제51권 제2호(2012), 83쪽

22) 고현웅, 김재원, 김동심, 김동령, 소라미, 전개서, 107쪽

23) 고현웅, 김재원, 김동심, 김동령, 소라미, 전개서, 109쪽

필리핀 여성들이 일본에 입국해서 일하는 시스템은 한국과 유사하게 필리핀 여성을 중심으로 필리핀 현지 기획사와 일본 기획사, 일본 내 유흥업소가 다중적으로 연루되어 있다. 필리핀 현지의 기획사가 일본에서 일하고자 하는 필리핀 여성을 모집·선발하여 일본의 기획사에게 연계한다. 필리핀 여성과 고용계약을 체결한 일본의 기획사는 비자 심사 및 일본 입국에 필요한 절차를 진행한다. 필리핀 주재 일본 대사관에서 비자를 발급받은 후 일본에 도착한 필리핀 여성은 일본 기획사가 지정하는 유흥업소에 파견되어 업주의 업무 지시를 받아 서비스를 제공하게 된다.²⁴⁾

외국인 노동자의 유입에 배타적인 일본의 출입국정책이 흥행비자를 통해 필리핀 여성이 일본의 성산업으로 유입되는 배경으로 지적된다.²⁵⁾ 일본의 출입국관리법에는 가사·돌봄노동, 비숙련노동에 관한 별도의 체류자격 규정이 없다.²⁶⁾ 반면 흥행비자에 대하여는 연극, 연예, 연주, 스포츠 등의 흥행에 관계되는 활동 또는 기타 예능활동을 목적으로 발급되는 비자이며, 이때 흥행이란 관객을 모아서 입장료를 받고 연극, 연예, 연주, 스포츠, 영화, 시연 등을 하는 것을 말하고 바, 카바레, 클럽에 출연하는 가수 등이 행하는 활동도 포함되는 것으로 규정하고 있다.²⁷⁾ 즉 일본의 출입국관리법은 필리핀 이주여성에게 성산업 시장 이외 다른 직종으로 이주할 수 있는 가능성을 배제하고 있는 것이다.²⁸⁾ 필리핀 여성이 일본에서 취업할 수 있는 유일한 방법은 흥행비자를 발급받아 유흥업소에 종사하는 길 뿐이다. 일본 정부는 법 외관상으로는 입국을 허가할 수 없게 되어 있는 이주여성의 성산업으로의 유입을 묵인해왔던 것이다. 이와 같은 일본의 흥행비자 실태 및 법제도에 대하여 2004년 미국 국무성은 인신매매 연례보고서에서 인신매매를 방지하기 위한 법정비와 피해자 보호가 '최소한의 기준도 만족시키지 않고 있다'고 평가하며 많은 여성들이 아시아 혹은 중남미 국가로부터 범죄와 성매매 목적으로 일본에 유입되고 있다고 일본 정부를 강하게 비판했다.

2. 일본 정부의 대응

일본정부는 미국 국무부의 인신매매 연례 보고서를 통해 인신매매 피해에 대한 비판과 제도 정비를 촉구하는 압박을 받은 후 즉각적으로 2004년 내각에 '인신매매대책에 관한 관계부처연락회의'를 설치하고, 12월에 '인신매매대책행동계획'(Action Plan to Combat Trafficking in Persons)을 발표했다. 특히 미국 국무부의 인신매매보고서에서 주로 지적 받은 흥행비자 소지 이주여성의 입국에 대한 단속을 강화하는 방향으로 형법, 출입국관리법, 풍속영업법 등을 개정했다. 2005년 6월에는 형법에 인신매매죄를 신설하고 입국관리법에는 인신매매에 대한 정의 규정을 신설했다. 출입국관리 및 난민인정법에 신설된 인신매매의 정의는 다음과 같

24) 이병렬, 김연주, 박정형, 윤명희, 이해진, 홍세영, 전계서, 140쪽

25) 세키네 히데유키, "일본에 체류하는 필리핀 여성", 부산대학교 여성연구소, 여성학연구 제16권 제1호(2006), 183쪽

26) 이지영, 전계서, 77쪽

27) 이병렬, 김연주, 박정형, 윤명희, 이해진, 홍세영, 전계서, 139쪽

28) 세키네 히데유키, 전계서, 183쪽

다.29)

1. 영리, 외설 또는 생명 혹은 신체에 대한 가해를 목적으로 사람을 약취, 유괴하거나 또는 매매, 약취 혹은 유괴, 매매 당한 자를 인도, 수수, 수송 혹은 은닉하는 것
2. 1호에서 명시한 것 이외 영리, 외설 또는 생명 혹은 신체에 대한 가해를 목적으로 18세 미만의 자를 자신의 지배하에 두는 것
3. 18세 미만인 자가 영리, 외설 또는 생명 혹은 신체에 대한 가해를 목적으로 하는 자의 지배하에 있거나 또는 그럴 가능성이 있음을 알면서도 그 18세 미만의 미성년자를 인도하는 것

나아가 2005년 3월에는 법무성의 ‘출입국관리 및 난민인정법’ 제7조 제1항 제2호의 기준을 정하는 시행규칙을 개정하여 흥행비자에 대한 심사를 강화했다.³⁰⁾ 흥행비자로 입국하고자 하는 외국인은 “외국의 교육기관에서 해당관련 과목을 2년 이상 전공”했거나 “2년 이상 외국에서 연예활동경력(공연했던 업소의 납세 증명서, 공연 당시의 사진, 공연업주의 서명 등 서류 제출 필요)”을 가진 경우로만 한정했다. 더불어 초청업자에 대한 규제도 강화했다. 인신매매 관련 범죄를 저질렀거나, 과거 5년간 외국인 불법취업에 참여한 자, 과거 5년간 외국인의 밀입국을 위해 문서 위조에 참여한 자, 밀항 또는 매춘방지법에 정한 범죄를 저지른 자, 폭력조직 단원의 경우에는 외국인 연예인을 초청할 수 없도록 금지했다. 이와 같은 결격사유는 경영자뿐만 아니라 상근직원에게도 적용되도록 해 경영자 및 상근직원의 명부와 더불어 관련 범죄 경력이 없다는 사실을 증빙하는 문서를 제출하도록 했다. 또한 외국인이 일하게 될 사업주에 대하여도 초청업자와 마찬가지로 인적 결격사유를 적용하도록 했다. 그리고 흥행 체류자격 외국인이 손님 접대에 종사할 위험성이 없다고 인정되어야 초청을 허가하도록 했다. 이를 위해 13평방미터 이상의 무대가 있어야 하며 출연인수에 따라 대기실을 구비하도록 규정했다. 영업 허가서, 등기부등본, 손익계산서, 관리 경영자 및 상근직원의 리스트, 시설도면, 시설사진 등을 제출해서 증빙하도록 했다. 새로운 규제를 도입한 결과 초청기관 1000곳 중 800 곳이 초청 불가 판정을 받았고 영업점 대부분이 부적격 판정을 받았다. 더불어 2004년 81,281명, 2005년 85,479명이었던 흥행비자 소지 필리핀 여성의 숫자도 2006년 8,806명으로 급감해 2008년 이후 2000~3000명 수준을 유지하고 있다.

<표 6> 필리핀 국적자에게 발급되는 비자 통계³¹⁾

연도	총합	단기비자	흥행비자	흥행비자의 비율
2001	118,438	30,523	73,021	61.6%
2002	124,332	34,040	76,294	61.3%
2003	134,841	39,153	81,281	60.2%
2004	153,242	53,235	85,479	55.7%
2005	135,326	71,484	47,199	34.8%

29) 일본 [출입국관리 및 난민인정법] 제2조

30) .고현웅, 김재원, 김동심, 김동령, 소라미, 전개서, 110쪽

31) 2015년 일본 외무부 통계

2006	94,053	64,811	8,806	9.3%
2007	86,532	60,301	5,716	6.6%
2008	75,508	53,844	3,307	4.3%
2009	62,174	45,598	1,909	3.0%
2010	66,466	52,994	1,582	2.3%
2011	56,347	41,841	1,461	2.5%
2012	74,424	57,861	2,059	2.7%
2013	99,258	81,466	2,762	2.7%
2014	163,386	141,807	3,290	2.0%

3. 일본 정부의 대응에 대한 일본 NGO의 평가³²⁾

(1) 일본 내 NGO의 동향

인신매매에 대응하기 위한 일본 내 NGO들의 연대 조직인 '인신매매금지네트워크(Japan Network Against Human Trafficking in Persons: JANTIP)'는 2003년 인신매매, 여성에 대한 폭력, 재일외국인의 인권침해 관련 전국 NGO와 연구자, 법률가가 연계하여 결성되었다. 소속단체로는 이주민연대네트워크(Solidarity Network with Migrant Japan), Light House (구 폴라리스 프로젝트 일본 사무소), 아시아 여성 쉼터 HELP(Asian Women's Shelter Help), 인신매매 피해자 법률지원 네트워크(Tip Project Team) 등이 포함되어 있다. 결성 이후 JANTIP은 일본 정부를 상대로 인신매매 피해자의 인권을 보장하고 인신매매 대책을 수립할 것을 지속적으로 요구해왔다. JANTIP의 활동은 이주여성에 대한 인권침해의 심각성을 가시화하고 이슈화하는데 영향을 미쳤지만 실제 일본 정부의 정책적 대응을 이끌어내는 데에는 한계가 존재했다.³³⁾ 일본 정부가 인신매매에 대한 정책적 대응에 나선 직접적인 계기는 국제사회, 특히 미국으로부터의 비판 때문이었다.

앞서 살펴본 바와 같이 일본 정부는 국제사회로부터의 비판과 압력에 의해 정책 대응에 나섰다. 대응의 초점은 인신매매 방지와 적발을 위한 출입국관리 강화에 맞추어져 있었다. 2005년 이후 일본 정부의 강력한 출입국 통제 결과 흥행비자 이주여성의 일본으로의 유입이 급감하면서 일본 내 NGO들은 활동 대상과 방향을 새로이 정비하고 있었다. 이주민연대네트워크는 기능연수제도로 유입되는 이주노동자의 노동착취 인신매매에 주목하고 있었다. 실제로는 일본인과 동일한 노동을 제공함에도 불구하고 연수생이라는 이유로 정당한 임금 노동을 지급받지 못하고 노동을 착취당하는 현실이야말로 노동착취 목적의 인신매매에 해당하므로 기능연수

32) 2015. 9.14~17. 'E-6-2 정책대안 네트워크'(본 원고 작성자 포함)의 일본 현지 실태조사 당시 관련 NGO, GO 관계자를 인터뷰한 내용을 바탕으로 작성함.

* E-6-2 정책대안 네트워크: 공익법센터 어필, 공익인권법재단 공감, 국제이주기구(IOM) 한국대표부, 두레방 외국인성매매피해여성 지원시설(쉼터), 두레방(상담소), 성매매문제해결을 위한 전국연대, 여성인권지원센터 '살림', 전북여성인권지원센터(부설 현장상담센터) 한국이주인권센터

33) 이지영, 전개서, 88쪽

제도를 폐지할 것을 요구하고 있다. 구 폴라리스 프로젝트 일본사무소였던 Light House는 활동 포커스를 일본 내 포르노그래피 산업에 연루돼 성 착취를 당하는 내국인 여성들, 특히 청소년의 인신매매 이슈에 주목하고 있었다. 아시아여성 쉼터인 Help를 찾는 인신매매 피해 여성도 예전에는 필리핀과 태국 국적의 여성들이 많았으나, 최근에는 귀화한 결혼이주여성들이 대부분이었다. 일본 정부의 강력한 출입국 규제 결과 일본으로 입국하는 흥행비자 소지 아시아 여성들의 숫자가 감소함에 따라 JNATIP의 활동 방향은 인신매매 피해 이주여성에서 기능연수생제도, 일본인 인신매매 피해로 전환하고 있었다.

(2) 일본 정부의 대응에 대한 일본 NGO의 평가

일본 NGO들은 일본 정부가 인신매매 문제에 관심을 기울이고 구체적인 대응에 나선 점에 대해서는 유의미하게 평가했다. 인신매매범죄를 적발하고, 인신매매 피해를 감소시키기 위해 관련 정부기관이 협력하여 범정부 차원에서 인신매매에 대응한 점도 환영할만하다고 보았다. 일본 법무성 관계자와의 인터뷰에 의하면 2005년에서 2013년까지 일본 내 인신매매 피해자 총 330명이며, 그 중 필리핀 국적이 170명, 태국이 71명, 인도네시아 66명으로 상위 3위 국가가 차지하는 비율이 93%에 해당한다고 했다. 또한 2005년부터 2007년 사이의 피해자가 108명으로 피해자의 92.3% 차지하고 있는 반면 2007년 이후 인신매매 피해자가 크게 감소한 것으로 집계하고 있었다.

그러나 일본 NGO들은 일본 정부가 인신매매의 정의를 엄격하게 해석하고 있어 인신매매 피해자에 대한 공식 통계가 실제 피해보다 적게 집계되고 있는 것으로 평가했다. 또한 일본 정부의 인신매매 피해자에 대한 지원 정책이 '귀환'에만 초점이 맞춰져 있고 인신매매 피해자의 인권 옹호를 위한 별도의 대책이 부재한 점을 큰 문제점으로 지적했다. 즉 일본 정부의 정책 대응은 인신매매 방지와 적발에만 초점이 맞춰져 있어 치안유지 차원에서 범죄가능성이 있는 이주자의 입국을 차단하는 출입국관리 강화에 편중되어 있는 것이다. 나아가 흥행비자로 입국하는 필리핀 여성의 숫자가 줄기는 했으나 본질적인 문제가 해결된 것은 아니라고 보았다. 일례로 흥행비자로 입국하는 필리핀 여성의 숫자가 감소한 대신 위장결혼으로 입국하거나 체류하는 필리핀 여성의 숫자가 증가하고 있는 것으로 추정하고 있었다. 또한 흥행비자에 대한 단속이 강화됨에 따라 일본에서의 취업 범위가 넓은 결혼비자 신청이 증가하는 것으로 추정하고 있었다. 근거로서 일본인 남성과 필리핀 여성의 국제결혼 통계를 보면 2000년 7,519명, 2005년 10,452명, 2006년 12,150명으로 증가한 점을 제시했다. 또한 현장 활동가가 흥행비자 단속이 엄격해진 후 직접 필리핀 퍼브를 방문해서 필리핀 여성들을 인터뷰했을 때 필리핀 여성들은 본인들의 체류자격이 위장결혼에 근거하고 있다고 답변했다고 했다.³⁴⁾

34) 휴라이츠 오사카의 후지모토 선생 인터뷰

IV. 한국 정부의 대응 방안

1. 한국 정부의 대응 평가

우리나라 정부가 예술흥행비자의 인신매매적 속성에 관심을 갖게 된 경위도 일본과 유사하다. 2001년, 우리나라는 미국 국무성의 인신매매보고서에서 최소한의 기준도 충족시키지 못한 3등급 국가로 분류되었다. 충격을 받은 한국 정부는 2003년 E-6 비자 중 러시아 무희 비자의 발급을 중단했고, 외국인전용유희음식점 지정 기준의 강화, 영상물등급위원회의 심사 강화 등 일련의 개선책을 발표했다. 그러나 실질적 법집행의 의지와 효과 측면에서는 일본과 차이가 드러난다. 앞서 살펴 본 바와 같이 일본의 경우에는 2006년 조치 이후 법집행의 효과가 현재까지 지속적으로 나타나고 있다. 반면 우리나라는 단발적인 보여 주기식 행정에 그치고 말았다. 2003년 6월부터 러시아 출신에 대한 무희비자 발급이 중단된 이후, 입국하는 러시아 여성의 수가 2003년 1,856명에서, 2004년 305명으로 줄어든 반면, 동일한 시기에 필리핀 여성의 수는 2003년 1,375명에서 2004년 2,215명으로 증가했다. 러시아 여성의 공백을 필리핀 여성이 대체한 것일 뿐이다. 또한 예술흥행비자로 입국한 총 외국인 숫자 역시 2006년 이래 4,000여명의 수준을 지속적으로 유지해오고 있다.

<표 7> 출신국별 예술흥행비자 입국자수³⁵⁾

연도	전체	러시아연방	필리핀	몽골
1999	4,486	2,049	1,225	5
2000	7,044	3,510	1,849	35
2001	8,586	3,901	2,051	956
2002	6,452	3,238	1,208	437
2003	4,640	1,856	1,375	73
2004	3,943	305	2,215	80
2005	4,759	438	2,381	124
2006	4,759	412	2,880	111
2007	3,418	180	1,911	88
2008	4,845	201	2,332	149
2009	4,557	216	2,505	100
2010	4,183	151	2,002	149
2011	3,655	172	1,319	154
2012	4,162	139	2,735	139
2013	4,368	94	2,609	160

만일 외국인전용유희음식점 지정 기준의 강화, 영상물등급위원회의 심사 강화와 같은 일련의 제도 개선 방안이 실질적으로 집행되고 점검되었다면 예술흥행비자 입국자수가 십여년간 동일하게 지속될 수 없을 것이다. 당연히 예술흥행 사증 소지 외국인 여성들이 한국에서 경험하는 인권침해도 지속되었다. 무희비자 발급 중단 이후 한국 정부는 현실은 그대로 둔 채 ‘법’

35) 이병렬, 김연주, 박정형, 윤명희, 이혜진, 홍세영, 전개서, 37쪽; 법무부 ‘출입국·외국인정책 통계연보’ 재구성

에만 포커스를 맞춰왔다. 2004년 ‘성매매범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률’을 제정한 정부는 매년 인신매매 국제컨퍼런스를 개최해 성매매특별법을 인신매매 법으로 홍보했다. 그 결과 한국정부는 미국 국무부로부터 1등급을 부여 받았다. 그 이후 한국 정부는 외국인 여성의 인신매매 실태 개선에 대한 관심과 의지를 더 이상 보이지 않고 있다.

2. 대응 방안 검토

(1) 인신매매 유입 경로의 차단

외국인연예인을 불법적인 성매매 등에 악용할 소지가 있는 공연기획사의 외국인 연예인 초청을 사전에 차단하기 위해서 외국인연예인을 초청하고자 하는 공연기획사(파견업체)와 외국인 연예인이 실제 고용되는 공연업소의 업주에 대한 자격요건을 강화해야 한다. 외국인 연예인을 초청하고자 하는 공연기획사에게 인신매매관련 범죄, 외국인 불법 취업활동에 관여, 출입국관련 서류의 위변조, 허위문서의 작성·행사 등, 성매매 관련 범죄, 조직폭력범죄 등의 범죄경력 있는 경우에는 외국인 연예인의 초청을 제한해야한다. 이를 위해서는 법무부에 사증 발급 인정서를 신청할 때 기획사의 모든 직원(사업주 및 종사자)의 명부와 모든 직원들의 범죄경력을 제출하도록 해야 한다. 더불어 외국인 연예인이 공연하게 될 공연업소에 대한 심사요건을 강화해야한다. 외국인 연예인 초청 기획사와 마찬가지로 공연업소의 대표와 종사자들에 대한 범죄경력 서류를 제출하도록 해서 인신매매에 연루되었거나 연루될 가능성이 있는 경우에는 사증발급 인정서를 불허해야 한다. 또한 공연업소에 대하여 실제 공연이 가능한 시설과 환경을 갖추었는지에 대한 기준을 강화하여 외국인 연예인이 유흥접객원으로 일할 위험성이 있는 곳에는 사증 발급을 제한해야 한다. 중장기적으로는 과거 러시아 여성에 대한 무희비자 발급 중단 조치와 같이 ‘외국인 전용 유흥업소’에 파견하고자 초청하는 예술홍행비자의 발급 자체를 중단하는 조치를 적극적으로 검토해야한다. E-6-2 비자가 발급될 수 있는 ‘업종’의 근거인 법무부 내부지침 [유흥·서비스 분야 외국 연예인 사증 및 사증발급인정서 발급지침]³⁶⁾에서 ‘외국인전용 유흥음식점’을 삭제해야 한다.

(2) 인신매매 피해자의 인권 옹호

그러나 무엇보다 가장 우선되어야 할 조치는 인신매매 피해자에 대한 인권 보장이다. 현재 일본과 한국 정부 모두 인신매매 피해자에게 적극적인 체류자격과 생계지원을 보장하고 있지 않다. 수사에 협조하는 경우 임시적으로 강제퇴거의 유예 또는 일시적인 체류기간을 연장해 주고 있을 뿐이다. 한국의 경우 인신매매 피해 이주여성이 수사기관에 피해를 호소할 경우 인신매매에 대한 담당 수사관의 인식이 부족할 경우에는 오히려 출입국관리법 위반 및 불법적인 성매매를 한 자로 입건되어 강제퇴거 당할 위험에 처할 수 있는 실정이다. 인신매매 피해를

36) ① 주한 미8군 영내 클럽 ② 3급 이상 관광호텔 ③ 관광유람선 ④ 관광극장 ⑤ 외국인전용유흥음식점 ⑥ 국제회의시설 부대시설

입은 이주여성에게 이러한 위험을 감수하면서까지 공적으로 자신의 피해를 말하기를 기대할 수는 없다. 한국의 경우 19대 국회에 인신매매 피해자를 보호하기 위한 법률 제정안이 김춘진, 남윤인순 국회의원의 대표 발의로 국회에 제출된 바 있으나, 국회와 정부의 소극적인 대응으로 국회 처리가 불투명한 상황이다.

V. 나가며

외국인 연예인 초청을 위한 예술행행비자가 실상은 외국에서 ‘유흥접객원’을 유입하는 통로로 악용되어 왔으며, 이와 같은 불법적인 인신매매 루트에 대해 한국 정부는 지난 수십년간 묵인해왔다. 그 결과 우리는 유엔 인권기구로부터 한국의 예술행행비자 시스템이 인신매매의 루트로 악용되고 있다는 지적을 거듭 받아 왔다. 2011년 유엔 여성차별철폐위원회도 한국 정부에게 “특히 위원회는 E-6 연예인 비자를 가지고 입국하는 여성 이주노동자들과, 국제결혼 중개 업체들을 통하여 입국하는 결혼 이주 여성들에 대하여, 접수된 정보에 따르면 이 여성들 중 많은 수가 인신매매와 성매매착취의 희생이 된다고 하는 바, 특별히 우려하고 있다.”고 권고한 바 있다. 한국 정부와 국회의 실질적인 대응이 절실한 이유이다. 이 문제를 고민해온 현장 단체들과 연구자들은 인신매매 루트로 악용되는 예술행행비자에 대한 심사를 강화하는 방안에 대해, 장기적으로는 특히 문제적인 ‘외국인전용유흥업소’에 대해서는 예술행행비자 발급을 중단하는 방안에 대하여 검토해왔다. 그러나 일본 정부의 인신매매 대응에 대한 일본 NGO 단체의 평가를 통해 출입국 심사를 강화하여 이주의 경계를 높이는 것이 이주여성에게 긍정적이지 않다는 점을 확인했다. 이주여성의 인권을 옹호하자는 취지의 정책 제언이 자칫 더 나은 삶을 위해 이주를 결정하는 이주여성들에게 장벽을 높이고 그 결과 이주여성에게 ‘불법’적인 이주를 감수하게 함으로써 더욱 취약한 인권상태로 내몰 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 현행 예술행행비자로 유입되는 이주여성의 대다수가 성 착취 피해에 노출되고 있는 이상, 현 비자 시스템에 대한 정비가 문제 해결을 위한 출발점이 될 수밖에 없다. 이 지점에 있어서는 한국의 예술행행비자 실태를 접한 일본의 인신매매 대응 NGO들도 다르지 않은 입장이었다. 다만 예술행행비자 심사 강화가 인신매매 문제 해결을 위한 최종 종착점이어서는 안 되며, 비자 심사를 강화할 경우 부각될 수 있는 부작용을 예상하고 대비하여야 한다고 지적했다. 즉 위장결혼의 증가, 밀입국의 증가, 단기 관광 비자를 통한 성산업으로의 유입과 같은 부작용에 대해서도 고려해야 한다는 것이다. 문제는 현재 우리에게 예술행행비자 이외 단기 관광 비자와 같은 다른 통로를 통해 성산업으로 유입되는 이주여성의 인권 실태를 파악할 방법이 없다는 점이다. 성착취적 인신매매 피해를 입은 외국인을 보호하기 위한 제도적 보호 장치가 없는 이상 우리는 실태에 접근할 수 없다. 인신매매 피해자에 대한 체류자격 보장 및 인권옹호를 위한 피해자 보호법의 제정이 시급한 이유이다. 이를 통해 우리 사회 성산업에 광범위하게 유입되어 있는 이주여성의 실태를 종합적으로 파악하고, 예술행행비자 문제점과의 연결점은 무엇이며, 전반적인 출입국관리와 이주노동 유입정책에 있어서 문제는

무엇인지 유기적으로 진단하고 대응 방안을 마련할 수 있을 것이다.

발제 2.

Entertainer Visa System of Japan: Politics of Convenience

Jefferson R. Plantilla (휴라이츠 오사카)

Entertainer Visa System of Japan: Politics of Convenience¹

Jefferson R. Plantilla

Introduction

Sometime in mid-2000s, a high official of the Ministry of Foreign Affairs of Japan was happy to have met me, a Filipino, because he was on his way to Manila to investigate the so-called trafficking problem involving Filipinos. In effect, he said that it was scandalous that there were thousands of Filipinas entering Japan on entertainer visa year after year. My first thoughts were these: the thousands of entertainer visas issued by the Japanese consulate in Manila for more than a decade must have legal bases. And these foreign entertainers were not hidden in the Japanese public, since they worked in places that were accessible to anyone. Why has the situation become scandalous?

Numerous Entertainers

The official statistics from the Philippine government (Philippine Overseas Employment Agency) show the following data on deployment of land based overseas Filipino workers to Japan (both new hires and rehires) during the 1998 – 2014 period:²

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004			
38,930	48,851	63,041	74,093	77,870	62,539	74,480			
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
42,633	10,615	8,867	6,555	6,418	5,938	9,285	9,947	10,936	12,815

While these data cover all types of workers, there is a strong indication that most of the workers deployed would fall under the entertainer category. Notice the gradual increase in the number of workers from 1998, with a peak number of 74,480 workers in 2004.

The number started to fall from 2005 to around 6,000 workers in 2010 and then rise again to almost 13,000 workers in 2014.

During the 2004-2005 period, Japan was the second top country of destination where Filipinos workers were deployed for new hires - 71,166 (2004) and 38,803 (2005). But for the combined rehires and new hires during that period, Japan was the fifth country of destination.³

During the 2010-2014 period, Japan was the 9th top country of destination of

¹ Paper prepared for the forum entitled “Report on Human Trafficking in Japan and Forum on Related Issues: Mainly on Human Rights of Women with Entertainment Visas” being organized by Advocates for Public Interest Law (APIL) on 23 February 2016 in Seoul, Korea.

OFW Global Presence - A Compendium of Overseas Employment Statistics 2005, Philippine Overseas Employment Agency, www.poea.gov.ph/stats/OFW_Statistics_2005.pdf; 2010-2014 Overseas Employment Statistics, Philippine Overseas Employment Agency, www.poea.gov.ph/stats/2014%20POEA%20Stats.pdf.

OFW Global Presence - A Compendium of Overseas Employment Statistics 2005, *ibid.*

newly-hired Filipino workers, as shown in the table below:⁴

2010	2011	2012	2013	2014
1,296	4,k338	5,202	6,307	8,973

The Filipino entertainers (also called overseas contract workers, cultural dancers, overseas performing artists, “talento” [talents]) have been visible to the Japanese public maybe because they worked in the so-called “Firipin” pubs or “snack bars” that have proliferated in many cities of Japan. The Filipino entertainers became known as good dancers and singers who entertained the tired male Japanese workers. Their work had been portrayed in movies and television dramas.

A significant number of these entertainers subsequently became wives, mothers, and daughters in-law in many Japanese families. Some are proud mothers of Japanese-Filipino children who achieved a certain degree of success. Some started their own businesses and succeeded. Other became professionals like teachers and even as non-governmental organization workers. In recent years, many sought to become caregivers due to the strong demand for their service from facilities that cater to the needs of Japan’s graying society.⁵

There were also others who married Japanese men and settled in the Philippines to put up businesses.

The System

The foreign entertainer deployment system is just a component of a larger system of mobilizing people for work purposes. This larger system has been in place way back in the 1980s and likely in the earlier decade. It has the following main players:

- Philippine recruitment agency – recruits and hires Filipinas as cultural dancers or maybe a singers and dancers for deployment to Japan;
- Japanese employment agency – receives and deploys the Filipinas to different places of work (places where Filipinas work as entertainers);
- Japanese entertainment place – provides the work for the Filipinas.

The problems start when the Philippine recruitment agency holds the passports of the Filipinas even before departing the Philippines (giving them the passports only for immigration purposes) and then turning them (passports) over to the Japanese employment agency, and subsequently to the Japanese entertainment place. The

⁴ 2010-2014 Overseas Employment Statistics, *ibid*.

⁵ See Jason Bartashius, “Filipinos in Japan call for acceptance with new film,” *Japan Times*, www.japantimes.co.jp/community/2015/01/12/issues/filipinos-japan-issue-call-acceptance-film-challenging-stereotypes/#.VrP8r7J94dV for a report on a project to provide a better portrayal of the Filipinas in Japan and their role in Japanese society. The project included a short video entitled *Accept Us Maybe*, and is available on YouTube: www.youtube.com/watch?v=whD07eMzgx4.

employment agencies would justify holding the passports as a measure to prevent the Filipinas from leaving them upon reaching Japan.

Long working hours, low wages, and restriction of movement even during non-working days are likely suffered by the Filipinas.

More seriously, the supposed “cultural dance” work could have been changed to dancing modern, sexier dances and, in violation of Japanese law, the Filipinas would be required to sit down with customers, talk to them, pour them drinks, and sing with them.

Strict rules are supposed to be imposed by the entertainment place managers. Anyone who failed to comply with the rules could have her employment contract summarily cancelled and forced to immediately return home. Getting pregnant due to relationship with a male customer is considered a serious violation that meant immediate return to the Philippines due to cancelled contract of employment.

According to sources, providing sex in the entertainment places or outside these premises was not part of the work in most cases.

What is significant in this situation is the virtual repetition of the system in the case of Filipino technical trainees and Filipina caregivers.

The same players are involved and the same problems occur. The violation of Japanese labor and other laws in the case of technical trainees has long been recognized. As early as 2003, the Japanese Business Federation (Nippon Keidanren) recognized the exploitation of technical trainees and called on Japanese companies to respect their human rights. In 2009, the Japan Federation of Bar Associations (Nichibenren) called for the abolition of the technical trainee program for being a mere cover for labor exploitation by Japanese companies.⁶

The same situation obtains in some cases of Filipinas recruited as caregivers. These Filipinas, as mothers of children who have Japanese nationality or are qualified to apply for such nationality, can obtain Japanese visa as guardian of the children more easily.

Just like the entertainers, the Filipino technical trainees and the Filipina caregivers can summarily be dismissed from work, and with the lapse of their short stay visa, they can easily be forced to go home. In the case of technical trainees they may be sent home anytime at the whim of the employer. Whatever claims they legitimately have as workers under Japanese law would not find satisfaction. The violators (employment agencies and Japanese companies) of the Japanese laws would remain free from any accountability.

The Issues

One major issue is on enforcement of Japanese laws. Annex 1 of Japan’s 2014

⁶ See HURIGHTS OSAKA, “Human Rights and Japanese Companies,” in Jefferson R. Plantilla, editor, *Bridging Human Rights Principles and Business Realities in Northeast Asia* (Kuala Lumpur/Osaka: HURIGHTS OSAKA and SIRD, 2014), pages 129-132 for a brief discussion of the foreign workers in Japan from a human rights perspective.

Action Plan to Combat Trafficking lists a number of laws that penalize acts considered to be within the definition of trafficking under the 2000 United Nations Palermo Protocol.⁷ Since the change of immigration and other policies in 2005, how much of these laws have been applied to cases involving the “scandalous” entertainer visa? How many Japanese employment agencies and entertainment establishment have been prosecuted, and how many have been put in jail?

Considering the high possibility that trafficking is not involved but that of human smuggling, how have labor and related laws⁸ been enforced properly or strictly? Is it not true that entertainers are serving customers by pouring drinks and talking to them? Why are the entertainment place owners not penalized for this very public violation? And how long has this situation been going on?

Looking at the entertainer visa issue from the broader perspective of foreign labor deployment system in Japan, what measures have been taken to protect the rights of the entertainers, technical trainees and now even caregivers?

Another major issue is on sexual exploitation aspect of the trafficking involving entertainers. There is a problem in characterizing the entertainment industry as based on sexual exploitation. There has been no concrete disaggregated data to support this claim.⁹ Specific cases of sexual exploitation certainly occur, but to say that sexual exploitation extensively occurs in the entertainment industry involving thousands of foreigners is questionable. Even among some former Filipina entertainers, they do not speak of this as a normal situation entertainers from the Philippines faced and/or are facing. Even the use of drugs is not seen as common. It is probably interesting to note that during the 2004-2013 period, only 914 persons had been referred to the Public Prosecutors for violating the Anti-Prostitution Act, while 3,541 persons have been so referred for violating the Amusement Business Act (the law that would apply to foreign entertainers if they talked, drank and sang with customers).¹⁰ With less than a thousand persons listed under the category on violation of the Anti-Prostitution Act, could this number include people involved in the supposed cases of sexual exploitation of foreign entertainers?

Thus, to some extent, the portrayal of the Filipina entertainer has been eschewed and even exaggerated unless concrete data would show otherwise. But if such data on sexual exploitation existed, the Filipina entertainers would have said so in

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000. Full text available at www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx.

Such as the *Act on Control and Improvement of Amusement Business*.

The lack of clear, aggregated data based on a number of categories would make any generalization about the entertainment industry of Japan problematic. See ILO, *Human Trafficking for Sexual Exploitation in Japan, 2004*, page 39, www.ilo.org/public/english/region/asro/tokyo/downloads/r-japantrafficking.pdf.

See Section 2, Major Special Act Offenses, *White Paper on Crime 2014*, <http://hakusyoy1.moj.go.jp/en/63/nfm/mokuji.html>.

one way or another many years ago.

How then tackle an issue based on disputed view of the situation?

Political Convenience

Considering the number of entertainers from the Philippines who have come and gone and returned many more times to Japan since the 1980s, there is a question on the way the entertainer visa system has been dealt with by the Japanese government and whether or not the solution made was appropriate to address the problem.

After decades of non-enforcement of laws relating to activities that fall within the international definition of trafficking, the Japanese government seemed to have taken the easier route of simply and suddenly cutting down in mid-2000s the number of entertainer visas being issued. It seems that the sharp statistical drop in the number of entertainers entering the country would satisfy the call on Japan to do more on the trafficking issue.

Such radical cutting down of the number of entertainer visas and the imposition of more stringent requirements does not change the foreign entertainer deployment system. It only provides Japan a reason to argue to be listed under Tier 1 of the US State Department's Trafficking in Persons Report.

The 2009 and 2014 Action Plan to Combat Trafficking in Persons fail to provide a strong message of political will to resolve trafficking of foreigners into Japan. They speak of numerous important measures and yet they do not mention how much of the measures have actually helped the foreigners.

The 2009 claim¹¹ that the "reported number of cases of trafficking of persons has decreased and the attempt at appropriately protecting victims has been improved" are direct results of the 2004 Action Plan does not sound credible. Could this be a more direct result of the drastic lowering of number of entertainer visa being issued in the Philippines rather than the effective implementation of measures under the Action Plan?

There remains the lingering suspicion that the Japanese response to trafficking is still very much borne of political convenience.

Major Concern

Considering the decades of existence of foreign entertainers in Japan, a major concern arises: how has the prosecution of traffickers of supposed thousands of trafficking victims (a.k.a., entertainers) been since 2005?

Is it not fair to assume that the prosecution of such traffickers (Japanese employment agencies or "brokers" and companies) should follow the express declaration of fight against trafficking ever since Japan appeared under Tier 2 of

¹¹*Japan's 2009 Action Plan to Combat Trafficking in Persons*, Ministerial Meeting Concerning Measures Against Crimes, Japan, December 2009, page 2.

the State Department Trafficking in Persons Report of 2004?

In terms of the role of the organized crime syndicates in Japan, which have been accused of involving in the sexual exploitation of foreigners, how far have they been held accountable for this crime?

Concluding Remarks

The pattern of recruitment, transport and hiring of entertainers, technical trainees and caregivers (those who have children with Japanese nationality or qualified to apply for Japanese citizenship) from the Philippines is the same.

And in all three cases, the people involved were tricked on the job there were told to get, on the working conditions and on the pay for their labor once they reach Japan.

On this point alone, the question that comes out is not mainly about the exploitation that starts in the Philippines but the exploitation that is suffered in Japan.

While efforts at raising awareness and providing services to the entertainers (and also to technical trainees and caregivers) are important, the prosecution of the employers and their brokers should be given utmost importance. These employers and brokers have to be held accountable for their illegal activities.

Unless prosecution is given greater support, the so-called trafficking of entertainers, technical trainees, and caregivers will continue under the supposed new anti-trafficking system to the benefit of the supposed traffickers.

패널 1.

이주와 젠더의 관점에서 바라 본 E-6-2 비자 문제

신지원 교수 (전남대 사회학과)

인신매매 일본 실태조사 결과 발표 및 쟁점 토론회:
예술흥행비자소지 여성 인권을 중심으로

이주와 젠더의 관점에서 바라 본 E-6-2 비자 문제

신지원(전남대학교 사회학과)

앞서 발표된 두 발제문에서 지적한 바와 같이, 한국과 일본 내 예술흥행비자소지 이주여성의 이주와 노동경험이 인권착취와 인신매매적 성격을 지니고 있다는 사실은 기존 예술흥행비자소지 이주여성 실태조사연구(고현웅 외, 2006; 설동훈 외, 2011; 이병렬 외, 2014)의 경험적 사례에서도 명백히 드러난다.

국제이주에서 발생하는 인신매매는 이주여성이나 관련 범죄 가담자/조직의 개별적 문제가 아닌 국제이주체계 및 국가의 구조적 원인과 권력의 불균형 문제이다. 젠더 관점에서 국제이주를 분석한 다수의 연구자들이(예: Sassen, Parrenas, 등) 이미 밝혀왔듯이, 오늘날 국제이주의 여성화는 부정할 수 없으며, 제3세계 여성에게 국제이주노동은 개인과 가족의 탈빈곤 전략이며 생존회로(survival circuit)가 되었다. 젠더 사회학 관점에서 볼 때, 동남아시아 여성의 한국과 일본으로의 국제이주와 인신매매는 국내외 경제구조, 계급, 인종, 젠더 등의 권력관계가 복합적으로 교차하는 지점에 있다. 따라서 이주여성의 인신매매 문제는 단순히 인신매매 가해자의 형사적 처벌을 통한 개별적 차원에서는 해결되기 어렵다.

소라미 변호사님의 발제문에서 지적하듯이 이주여성이 한국정부에서 발급한 E-6 비자의 체류자격을 가지고 “유흥종사자”로 성착취적 노동을 강요받는 사례를 통해 볼 때, 현재 E-6-2 비자는 이주여성의 인권착취와 인신매매 피해 요소를 담지하고 있음이 분명하다. 그러나 젠더 관점에서 볼 때 우리는 유흥/성산업에 종사하는 여성의 이주경험을 단순히 ‘인신매매’라고 일반화하고 이들의 행위자성을 무시한 채 이들을 인신매매의 ‘피해자’ 혹은 구조적 제약 속의 ‘무력한 약자’로서 보호와 구제의 대상으로 동일화하는 접근은 피해야 한다.

해당 논의가 인신매매 방지와 인신매매자의 적발 등 형사제도에만 초점을 둔 ‘인신매매 담론’에 매몰되면 정책적 대응은 범죄방지 및 근절 차원에서 이주자의 출입국관리 강화에 편중되어 피해자 권리보호 및 근로환경개선 등을 통한 인권보장 문제는 비가시화/주변화 될 위험이 있다. 인신매매의 보편적 해결책으로 3Ps(prevention 예방, protection 보호, prosecution 기소)와 3Rs(rescue 구제, rehabilitation 재활, reintegration 재통합)이 제시되고 있으나 이는 인신매매의 피해자를 권리의 주체가 아닌 무력하고 수동적인 국가 정책(특히 강제송환)의 확실적인 대상으로 설정하는 데에 그치고 있다. 이는 곧 이주여성의 인권보장이나 권리보호는 해결되지 않은 채, 탈빈곤 전략으로 국제이주라는 생존회로에 편입하고자 하는 여성의 (근)합법적 경로의 이주 가능성만 구조적으로 제약하는 계기가 된다. 앞서 발표된 일본 사례가 이러한 정책적 접근의 결과를 잘 시사하고 있다.

따라서 E-6 체류자격으로 유흥업종에 종사하고 있는 이주여성의 인신매매에 대한 근본적인 대책을 모색하기 위해서는 이주여성을 권리의 주체로 인식하는 ‘이주노동’의 관점에서 접근하는 것이 동시에 필요하다. 인신매매는 이주의 전 과정에서 일어날 수 있는 문제이나

E-6 비자의 경우 이주여성이 한국으로 입국하여 파견된 사업장에서 발생하는 강제노동 및 다양한 형태의 인권착취와 예속과 관련이 있다. 따라서 인신매매 피해자 발생을 방지하고 이주자의 권리를 보호하기 위해서는 이주여성의 근로자성이 일차적으로 인정되고 보장되어야 한다. 대다수의 E-6-2 이주노동자는 파견근로의 형태로 파견사업주와 고용계약을 맺고, 사용사업주에게 파견되어 근무한다. 따라서 파견근로관계에서 빈번하게 지적되는 위법적인 문제인 임금 착취, 사업주에 대한 관리감독의 어려움, 이중 고용관계에서 발생하는 책임소재의 불명확성 등을 이주여성들도 공유하게 된다. 동시에 이주노동자들은 사업장 이동의 제약으로 인하여 내국인 파견노동자보다 상대적으로 더욱 취약한 위치에 놓이게 된다. 만약 이주여성이 인권착취를 피해 허가된 사업장을 ‘이탈’한다면 그녀는 인신매매의 피해자이기 전에 출입국관리법을 위반한 ‘불법체류자’로 ‘범죄자화’되고 강제퇴거 대상이 될 수 있다.

마지막으로 인신매매의 피해자가 필요 시 구제요청을 할 수 있는 접근성이 확보되어야 한다. 그리고 피해자가 관련 당국에 구제를 요청했을 시, 일차적으로 피해자가 ‘범죄자화’되어 권리구제의 기회를 박탈당하지 않도록 수사기관이나 출입국관리 당국의 관련 규정(「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제11조 외국인에 관한 체류의 특례 규정)에 대한 인지와 적극적 해석이 요구된다. 특히 인신매매의 수사협조와 권리구제를 위한 기간 동안에는 3개월마다 체류연장이 필요한 일시적인 G-1 비자가 아닌 안정적인 특별체류자격을 보장할 필요가 있으며 피해자의 필요에 따라 신체적으로 심리적으로 안정을 취할 수 있는 쉼터제공이나 생계지원이 수반되어야 한다. 아울러 국제이주기구(IOM)에서 시행하고 있는 피해자를 위한 자발적귀환지원체계의 구축도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

패널 2.

성매매와 여성 인권 입장에서 바라 본 E-6-2 비자문제

정미례 대표 (성매매 문제 해결을 위한 전국연대)

성산업으로 유입되는 이주여성들의 문제를 언제까지 방치할 것인가?

정미래(성매매문제해결을위한전국연대 공동대표)

들어가며

일명 '연예인 비자'로도 불리는 E6 비자는 국내에서 공연·음악·미술 등 예술 활동을 하는 외국 출신 예술인들이 발급대상이다. 하지만 발급체계가 허술하다 보니 지난 2006년부터 값싼 인력을 원하는 국내 유흥업소들이 필리핀과 태국 등 동남아시아 출신 여성들을 데려오는 루트로 악용돼오고 있다.

팔레르모 의정서에 따르면 '착취를 목적으로 위협, 무력행사, 강박, 납치 사기, 기만, 권력남용 등을 통해 사람을 모집, 운송, 이송, 은닉 또는 인수하는 행위'가 인신매매에 해당하며, 착취에는 성매매를 비롯한 성적 착취, 강제노동, 노예제나 노예제와 유사한 관행, 장기 제거 등이 포함된다는 점 또한 명시적으로 규정되어 있습니다. 이에 자유권 규약에서는 노예제와 예속상태 및 강제노동에 대한 금지를 규정하고 있는 8조에 따라 '현대판 노예제'로 불리고 있는 인신매매에 대해 다루고 있다.

특히 성착취목적의 인신매매는 상업적인 성행위를 목적으로 사람을 모집, 은닉, 이송, 공급 또는 사람의 노동이나 서비스를 얻는 것으로 정의된다.

이러한 정의에 따르면 현재 한국에서는 다양한 형태의 인신매매가 발생하고 있는데 2011년 유엔 여성차별철폐위원회는 “E-6 연예인 비자를 가지고 입국하는 여성 이주노동자들과, 국제결혼 중개 업체들을 통하여 입국하는 결혼 이주 여성 중 많은 수가 인신매매와 성매매착취의 희생이 된다고 하는 바, 특별히 우려”하고 있다

유엔 시민적 정치적 권리규약위원회에서는 한국 정부의 자유권 규약 이행에 대해 심의하고 이 중 특히 '예술흥행비자(E-6) 및 국제결혼브로커들을 통해 이주 여성이 강제 성매매 및 강제 노동을 당하고 있는 상황에 대해 인신매매로 간주하며 우려를 표명'하였다.

그러나 현재 한국 형법상의 '인신매매'는 국제협약상의 인신매매의 정의와 달리 협소하게 이루어져 금전적 대가를 주고 받아 사람을 사고 판 경우에만 인신매매가 성립된다는 점이다. 때문에 위와 같은 상황들에 대해 가해자가 인신매매로 처벌이 되거나 피해자에게 필요한 보호가 전혀 이루어지지 않고 있으며, 오히려 피해자들이 구금되어 본국으로 강제출국(송환)된다. 자유권 위원회는 이러한 상황에 대해 우려를 표명했으며, 지난 2015년 11월 5일 최종 권고를 발표했는데, 인신매매의 정의를 국제기준에 부합하도록 개정할 것과 피해자 식별과정을 마련하고 피해자들이 필요한 지원을 받을 수 있도록 할 것을 권고하였다.¹⁾

1) 정부는 「국제연합 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매 특히 여성과 아동의 인신매매 방지 억제 및 처벌을 위한 의정서」 동의를 2014년 7월 10일 국회에 제출하였고 이 비준동의안이 2015년 5월 29일 국회에서 통과되었다. 그러나 피해자 보호와 방지를 위한 정책은 마련되어 있지 않

제대로 된 관점과 제제수단의 부재가 문제를 키우고 있다.

관광산업을 운영하고 있는 업소에서 E-6-2 비자노동자는 사실상 유흥종사자로 활용되고 있다²⁾

2013년 남인순의원이 법무부에 씨도 권고사항 중 E-6 비자로 입국한 여성 채용업소에 대한 구체적인 감시 장치 및 2013년 계획을 질의한 내용에 대해 법무부는³⁾ ‘예술흥행(E-6) 비자로 입국한 외국인 여성 채용 업소에 대한 구체적인 별도의 감시 장치는 없으나, 전국 출입국 관리사무소에서 경찰 등 관계기관과 정보공유 및 협조체제로 마사지업소 등 유흥업소의 외국인 여성을 불법고용하고 있는 업소에 대한 단속을 실시함으로써 외국인 여성 고용 업소에 대한 관리를 하고 있다. 13년도에도 유흥업소 등 외국인 여성 불법고용 업체에 대한 집중단속 실시 등 관리를 강화해 나갈 계획’이라고 답변하고 있다.

또한 E-6 비자로 입국한 여성을 채용한 업소의 고용조건 등에 대해 이루어진 조사 실적을 묻는 질문에는 ‘예술흥행(E-6) 비자로 입국한 여성을 채용한 업소에 대한 고용조건 등 조사현황은 별도로 작성·관리하지 않아 제출하기 어려움을 양해 바란다’고 하고 있다.

E-6-1, E-6-2, E-6-3 입국한 외국인,여성비율(연도별)

(단위 : 명)

구 분		E-6-1	E-6-2	E-6-3
2008	전체	396	330	238
	여성	116(29.3%)	271(82.1%)	29(12.2%)
2009	전체	1,485	1,183	399
	여성	854(57.5%)	991(83.8%)	38(9.5%)
2010	전체	2,801	916	466
	여성	1,741(62.2%)	723(78.9%)	41(8.8%)
2011	전체	3,109	220	326
	여성	1,682(54.1%)	131(59.5%)	41(12.6%)
2012	전체	1,963	1,787	412
	여성	931(47.4%)	1,420(79.5%)	32(7.8%)

※ E-6-1(음악, 미술, 문학 등의 예술, 방송연예활동), E-6-2(호텔업 시설, 유흥업소 등에서의 공연), E-6-3(운동선수, 프로팀 감독, 매니저)

2008년부터 2012년까지 마사지업소 등 유흥업소 외국인 여성 불법고용 업체에 대한 단속 현

다.

2) 예술흥행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사(국가인권위원회 2014년 인권상황실태조사 연구용역보고서, p181 인용)

3) 출처 : 315회 국회(임시회)여성가족위원회 유엔 여성차별철폐협약 이행 정책심사소위원회에 제출된 정부 서면답변자료 중 법무부 자료 (2013.4)

항을 보면

< 등 외국인 여성 불법고용주 적발현황>

(단위 : 명)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
불법고용주	147	253	436	595	511

다만 단속에 적발된 외국인의 체류자격별 현황은 작성·관리하고 있지 않다고 함

- 한국의 성산업이나 성매매로 유입되는 이주여성 및 관광비자나 단기취업비자로 한국에서 성매매로 유입되는 여성들과 이들에 대한 실태파악과 대책마련이 필요하다.
- 국가인권위원회의 이주인권가이드라인에 따르면, 다른 외국인에 비해 E6사증 소지자들의 ‘불법체류화’되는 비율이 높다고 보고하고 있다.

○ 예술흥행(E-6) 체류자격 소지자('13.7월말 현재) : 4,879명 (합법체류자 3,450명) 4)

구분	계	예술.연예 (E-6-1)	호텔.유흥 (E-6-2)	운동.경기 (E-6-3)
합법(%)	3,450	487	2,790(57.2%)	173
불법(%)	1,429	79	1,348(27.6%)	2
총계(명)	4,879	566	4,138(84.8%)	175

* 인신매매 등 인권침해 사례가 많은 호텔유흥(E-6-2) 종사자가 주요 정책대상임 (관리 목적 상 E-6-1, E-6-2, E-6-3 등 세부기호로 구분.관리)

- 경기도 가족여성연구원의 <경기도 기지촌 외국인여성 성매매피해실태분석 보고서>(2012년 이하 보고서)에 따르면 경기도에 예술흥행비자로 등록된 여성 1,181명 가운데 89%인 1,046명이 미군기지가 있는 동두천, 평택, 의정부등 3개지역에 거주한 것으로 나타났다고 하고 외국인전용 유흥음식업은 2011년 369개로 2000년보다 2배 가까이 증가한 것으로 조사되었다. 보고서에 따르면, 2010년 기준 전국 기지촌은 6곳이며 이 가운데 5곳⁵⁾이 경기도에 몰려있고 업소수는 181개, 785명의 성매매여성이 있는 것으로 조사되었다고 보도하고 있다.⁶⁾ 또한 이들 여성들은 예술흥행비자(E-6)비자로 입국하였다가 성추행과 성매매를 강요당하거나 임금체불, 폭언, 협박등의 인권 침해를 받고 있는 문제를 지적하고 있다.

- 인신매매에 취약할 수 있는 예술흥행사증 소지자들을 보호하기 위한 감독 강화 (법무부, 고용부, 여가부)자료를 보면⁷⁾

(법무부)

4) 출처: 피해자 지원 경험을 통한 관련 제도 개선의 필요성과 중요방안(법무부,2014년 국가인권위원회 실태조사 토론회 자료집)
 5) 5곳은 평택시 신장동/안정리, 동두천시 보산동/ 광암동, 의정부시이며 나머지 한곳은 군산아메리카타운이다.
 6) 연합뉴스, 2012년10월9일자
 7) 출처: 제 41차 성매매방지추진점검단회의자료(2015년10.2)

- ('03.5) 관계부처 합동 '유흥업소 종사 외국인여성 무희대책' 시행
 - ① 외국인여성 무희 비자발급 중단 ②외국인 공연추천제도 개선 ③외국인여성 무희 인권침해 사례 합동단속 실시 등*
 - * 여성 무희에 대한 인권침해 방지 및 필리핀·러시아 정부 등이 자국 여성 무희에 대한 비자발급 제한을 공식 요청함에 따라 국무조정실 주관으로 법무부·문광부·노동부·외교부·영상물등급위원회가 공동 참여하여 대책 마련
- ('05.7월) 「출입국관리법 시행규칙」에 윤락행위 강요 등 불법행위자에 대한 외국인 초청제한 근거 규정 신설/ 허위초청, 여권 등 채무이행확보 수단 제공, 윤락행위 강요, 근로기준법 위반 등의 경우 최대 3년 간 초청을 제한
- ('07.5월) 인신매매 등 피해자*에 대한 체류허가 특례
 - * 성매매 강요, 상습폭행·학대, 심각한 범죄피해 등으로 인권침해를 당해 그 피해구제를 위한 소송 등의 구제절차를 밟고 있는 자로서 관할 사무소 또는 출장소에 설치된 '외국인 인권보호 및 권익증진협의회' 의결을 통해 구제대상자로 결정된 자
 - .불법체류자라 하더라도 권리구제 시까지 기타(G-1) 자격으로 체류할 수 있게 체류자격을 변경하고, 취업을 희망하는 경우에는 체류자격외활동(E-7-H) 허가⁸⁾
- ('11.11월) 불법행위자 등에 대한 사증발급인정서 발급제한 세부기준 마련, 온라인 범죄경력조회시스템 구축, 외국인연예인 최초 초청 또는 최근 6개월 이내 무단이탈자 발생 업체가 초청하는 경우 영사 인터뷰 실시 후 사증발급
- ('13.3월) 강제퇴거대상 외국인에 대한 통보의무면제 기준 시행
 - .검찰, 경찰(해경 포함), 국가인권위 공무원이 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 위반 등 면제대상 범죄의 피해자 구조 등의 업무를 수행하는 과정에서 알게 된 범죄피해 외국인의 신상정보는 통보 면제
- ('13.10월) 「출입국관리법 시행규칙」을 개정하여 성매매 강요·알선 등으로 처벌받은 공연업소도 외국인연예인을 고용할 수 없도록 사증발급인정서 발급 제한
 - .한국외국인관광시설협회('13.10월), 외국인공연제작사협회('13.10월)와 간담회를 개최하여 '13.10월 개정된 출입국관리법 시행규칙 내용을 설명하고 업체의 자정노력 강화 등을 요청
 - * 간담회 내용을 협회 회원들에게 통보할 수 있도록 협조공문 송부('13.10월)
- ('14.5월) E-6-2 외국인연예인 입국 시 조기적응프로그램 시범 실시
 - .입국 시 전국 15개 출입국관리사무소에서 기초 생활정보, 출입국관련법령 정보, 기초법질서, 한국문화·제도, 인권침해사례, 권리침해 시 대처방법 및 구제절차 등 3시간 교육*
 - * '14년 기준 대상자 1,272명 중 603명 참가
- (**고용부·문체부·여가부**) **외국인전용유흥업소 운영실태 및 외국인 종사자의 인권침해 여부 등 확인을 위한 관계부처 합동점검 실시('14년)⁹⁾**

8) 예술흥행 E-6비자로 한국에 체류하는 외국인 중 유흥접객원으로 일하며 성매매피해를 당하는 문제가 발생하고 있어 법무부는 법무부장관이 인정하는 사람 중 성매매피해 외국인 여성 등 인도적 고려가 필요한 자의 경우 G-1 비자를 허가하는 제도를 마련하였다. 2013년부터 체류외국인 중 성매매 강요 등으로 인권침해를 당해 그 피해구제를 위한 소송 등의 구제절차를 밟고 있는 자로서 '외국인인권보호 및 권익 증진협의회'에 의해 구제대상자로 결정되면 심사를 통해 G-1비자를 받을 수 있다. 이때는 체류자격외 활동허가로 취업활동이 가능하다.

9) 여성가족부와 법무부, 문화체육관광부, 고용노동부는 지난 3~11월 외국인전용유흥업소에 종사하는 외국인 612명을 대상으로 조사한 결과, 조사에 따르면 6명이 통제·감시를 당한 경험이 있으며 언어폭력과 생필품 박탈을 경험한 외국인도 각각 5명과 8명으로 나타났다. 이들의 신상을 보면 전체의 93%에 해당하는 573명이 필리핀 출신이었으며 평균 연령은 27세였다. 이 가운데 450명이 현지 브로커를 통

- () 외국인전용유흥업소 179개소, 외국인종사자 612명
- (점검기간) '14. 3월 ~ 11월
- (점검방법) 관련서류 확인 및 설문조사
- (점검내용 및 조치사항) 출입국관리법, 근로기준법, 파견근로자보호법, 관광진흥법, 성매매방지법 등 법령 위반사항 점검 및 관련법에 따른 행정조치 실시

예술흥행 비자 중 E-6-2(호텔·유흥)자격 외국인 관련 제도개선방안 논의('15.6월 제40차 성매매방지대책추진점검단)

- () 영상물등급위원회의 공연추천심사 내실화*

* ① 온라인 등급분류 종합지원 시스템(ORS, Online Ratings Services) 도입으로 서류·영상자료(연주·음향기계 조작 및 립싱크 여부 등) 엄정 심사 및 기신청 자료와의 비교·확인 용이, ② 최저임금 적용여부, 공연시간·횟수 등 공연계약서 내용 확인을 통해 정당한 계약이 이루어질 수 있도록 계도

- (관계부처) 파견업체(공연기획사)와 사용업체(외국인전용유흥업소)에 대한 지도·감독 강화

- (고용부) 외국인종사자 파견근로계약의 엄정성 확보*

* 근로자파견계약 미준수, 부당한 임금 공제, 성매매 알선 등에 대해서는 파견근로자보호법, 근로기준법, 식품위생법에 따라 행정처분 또는 형사처벌 실시

- (법무부) E-6-2 자격으로 입국한 외국인에 대한 인권침해 예방교육 등 조기적응프로그램* 이수 의무화 방안 검토 등

* 기초법 질서, 사회생활 정보, 인권보호 관련 교육 및 정보 제공

□ 향후 조치계획

○ (법무부·고용부·문체부·여가부) 공연기획사 및 외국인전용유흥업소에 대한 관계부처 합동점검·단속을 통해 피해자 보호조치 강화

■ (점검대상) E-6-2 비자 입국 외국인종사자에 대해 임금 착취, 성매매 권유 등 불법 행위 가능성이 높은 공연기획사 및 외국인전용유흥업소

■ (점검기간) '15. 9월 ~ 12월

■ (점검방법) 현장방문 및 관련서류 확인

■ (점검내용) 공연기획사 및 업소의 불법행위 등 조사, 성매매피해자성에 입각한 외국인종사자 1:1 대면상담 실시

* 성매매업 유입·종사·이탈 과정상의 강요, 폭력, 선불금 등 착취상황 종합적 확인

○ (법무부) 외국인연예인에 대한 조기적응프로그램 의무화

- 성매매 강요 등 인권침해 예방차원에서 E-6 외국인 입국 시 조기적응프로그램을 이수하여야 외국인등록을 할 수 있도록 법제화 추진

○ (고용부) 파견·사용업체 정기감독시 외국인연예인 파견·사용사업체도 포함하여 노동관계법 위반 여부 확인

- 파견업체에 대해 파견법 등 교육 실시(8~9월)로 법 준수의식 제고

해 입국했다. 대부분이 공연업무 종사자로, 이들은 하루 평균 6시간 근무하면서 4차례 공연을 하는 것으로 조사됐다. 여가부는 이와 함께 타 부처와 합동으로 외국인전용유흥업소가 밀집한 7개 시도 내 176개 업소의 운영 실태를 점검해 성매매방지 영문게시물 미부착, 체류지 변경 신고 및 체류기간 연장 허가 위반, 사용사업관리대상 작성·보존 위반, 야간·휴일 근로동의서 미작성 등 법령 위반사항 85건에 대한 행정 조치를 완료했다고 밝혔다.(출처 : 제38차 성매매방지대책 추진점검단 회의자료, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/12/19/0200000000AKR20141219041800005.HTML?input=1179m> 연합뉴스 2014.12.19)

- (경찰청) 성매매 피해 불법체류 여성 「통보의무 면제」('15.6월 지침 개정시 추가)
 - 불법체류 여성이 폭행·감금·협박 등에 의한 '성매매피해자' 임이 명백히 확인될 경우 통보의무 면제대상
 - ※ 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제2조제1항4호

나가며 - 대안 및 과제

- 현재까지 논의되고 있는 방안으로는 1) E-6-2 사증 발급요건을 강화하여 공연기획사(파견업체)에 대한 감시, 감독을 철저히 하는 것. 공연업소(유흥업소, 호텔 등)의 자격요건을 강화하고 감시, 감독을 철저히 하는 것. 2) '외국인 전용 유흥업소'로의 E-6-2 비자 발급 중단, 즉 외국인 전용 유흥업소 항목을 삭제하는 것. 3) 기타 다른 대안에 대한 논의를 진행해 왔다.
- E-6-2비자가 성매매업소에서 유흥접객원이 되도록 하는 통로(인신매매통로)로 이용되고 있음에도 불구하고 개정형법에 따른 인신매매죄나 성매매처벌법(현재는 형법)상의 인신매매범죄 적용이 거의 이루어지지 않고 있으므로 성착취목적의 인신매매영역으로 구체화 하여 조사가 이뤄져야 한다.
- 업체에 대한 관리감독 강화는 자본의 논리와 생존을 위한 이주라는 명분앞에 무기력하다. 개별국가차원만이 아닌 국제적인 공조체계를 구축하여 브로커와 알선범죄자들에 대한 조직범죄차원의 대책이 필요하고 범죄자에 대한 적극적인 기소 및 피해자 안전과 보호 지원체계를 초국적으로 구축해야 한다.
- 또한 최근 증가하고 있는 마사지와 안마 및 일명 자유업종으로 유입되는 외국인여성들의 현황과 실태파악이 필요하다(특히 지역조사와 업태와 형태, 알선방식 및 여성들에 대한 조치등에 대한 구체적인 내용에 대한 조사가 필요하고 피해자들에 대한 실질적인 대책마련이 시급하다)

<참고>

사례 1. 예술비자로 필리핀 여성들 유흥업소에 취업시킨 연예기획사·주점 운영자 구속(2014년 4월)¹⁰⁾

대구지검 형사1부(문찬석 부장검사)는 필리핀 여성 수백 명을 예술·흥행(E-6) 비자로 입국시킨 후 유흥업소에 보낸 혐의(출입국관리법 위반)로 모 연예기획사 운영자 한모씨(53)를 구속 기소했다고 16일 밝혔다. 검찰은 또 다른 연예기획사 운영자 이모씨(36), 주점 운영자 전모씨(44) 등 모두 17명을 같은 혐의로 불구속 기소했다.

한씨는 2011년 11월쯤부터 지난해 4월까지 유흥업소에 취업하려는 필리핀 여성 65명을 예술인으로 둔갑시켜 E-6 비자로 들인 뒤 유흥주점에 보낸 혐의를 받고 있다. 이씨 등도 비슷한 수법으로 외국인 여성을 국내 유흥업소에 공급하거나 이 여성들을 이용해 보도방 영업을 한 혐의를 받고 있다. 이번에 적발된 연예기획사는 10곳, 유흥주점은 3곳이었으며 모두 330여명의 필리핀 여성들이 예술인인 척하며 E-6 비자로 입국한 것으로 나타났다

10) 출처 : http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201404160741411&code=940202

사례 2. 예술비자 입국한 외국인 여성 유흥업소 공급한 연예기획사 대표 등 70명 검거¹¹⁾
 연예기획사는 E-6 비자 발급 요건인 공연 영상물 심사가 허술한 점을 악용, 한국에서의 취업을 희망하는 외국인 여성들을 현지에서 모집한 뒤 간단한 노래나 춤을 연습시켜 영상물을 만들어 제출해 입국추진을 받았고, 또 일부 연예기획사는 실제 외국인 공연이 필요하지 않은 업소 명의를 도용해 근로자파견계약을 위조 작성하기도 했다는 점이다. 이렇게 불법으로 비자를 받아 입국한 외국인 여성 40명들을 강릉과 군산, 부산 등 전국 유흥주점에 취업을 알선해 1인당 월 30~50만원의 수수료를 받았다.

사례 3. 불법체류자 및 미성년 외국인 등을 고용, 대형 유흥업소를 운영해온 업주와 외국인 여성 도우미 등이 무더기로 검거(2015년 9월)

16일 안산단원경찰서에 따르면 지난 7일 새벽 2시30분께 안산시 단원구 관내에서 20대의 외국인 여성 도우미 60여명을 고용, 대형 유흥업소를 운영해 온 혐의(출입국관리법 및 청소년보호법 위반)로 업주 A씨(46) 등을 검거했다. 경찰은 또 체류기간이 만료된 뒤에도 도우미로 활동한 혐의(출입국관리법 위반)로 몽골 출신의 B씨(25) 등과 중국 출신의 미성년 도우미인 B양(17) 등도 함께 검거했다. 이번 단속에서 경찰은 출입문을 강제로 개방한 뒤 안으로 들어가 도우미 대기실에 있던 외국인 여성 도우미 67명을 적발했다. 적발된 도우미 가운데에는 불법체류자 및 미성년 외국인이 각각 2명씩 포함돼 있다

<http://www.kyeonggi.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1076112/> 2015년 11월 17일 경기일보 기사

사례 4. 조선족을 비롯한 중국 여성을 접대부로 두고 성매매를 알선하는 노래방이나 주점 (2014년 4월 23일자)¹²⁾

울산 남구 한 외국인 유흥주점에서 일하는 필리핀 여성 A(24) 씨가 친오빠의 장례식에 가겠다고 말했다가 한국 에이전시 직원으로부터 폭행을 당하는 사건이 발생했다. 이 여성은 월급의 절반 이상을 한국 에이전시에 뜯기는 상황에서 평소 술 접대에 동원돼 온 것으로 경찰조사 결과 밝혀졌다. 연예 여성 대부분은 열악한 임금구조로 인해 법으로 금지한 술 접대에 동원되기 일쑤다. 무대공연보다는 오히려 술 접대가 본업이 돼버린 것이다.

울산 남구 야음동 일대도 마찬가지다. 지난 3월 야음동 한 2층 건물에 유흥주점을 차려놓고 중국인 여성을 고용해 성매매를 알선한 혐의로 주점 업주 최 모(31·여) 씨가 경찰에 적발되기도

11) 출처 : [내외신문=정해성 기자] 전북지방경찰청(청장경무관 남택화) 외사계는, 1일 근로자파견계약서 등 사문서를 위조하여 외국인을 예술·흥행비자로 입국시켜 유흥업소에 공급한 연예기획사 대표, 유흥주점업주, 불법취업 외국인 등 70명을 검거했다고 밝혔다. 경찰은 첩보에 의해 전북도내에 예술·흥행비자로 입국한 외국인들의 명단과 자료를 입수하여, 허위초청으로 의심되는 외국인 분류 및 초청연예기획사를 특정하고, 강릉, 대구, 울산 등 출장수사를 통해 외국인 불법취업 사실을 확인 했다. 또, 연예기획사에 대한 압수수색으로 초청된 외국인 명단 과 초청서류 등 자료를 확보하여 울산, 대구, 구미, 함양, 거창, 강릉, 춘천, 부여, 평택 등 전국 출장수사로 27명의 외국인에 대한 근로자파견계약서가 위조된 사실을 확인하고, 울산, 대구, 포항, 부산, 구미, 강릉, 동해 등 전국의 유흥주점에 취업한 외국인들의 소재를 파악, 불법취업 사실 등 범죄혐의를 입증하였다. 경찰은 외국인의 불법고용과 관련된 연예기획사와 유흥주점 업주들을 추가로 인지하여 연예기획사 대표 등 17명, 유흥주점 업주 13명, 외국인 40명 총 70명을 검거했다고 밝혔다. 또한, 일부 연예기획사에서는 외국인을 필요로 하지 않는 업소의 명의를 도용 초청한 외국인 근로자파견계약을 위조하는 등의 수법으로 외국인을 허위 초청하여 유흥업소에 불법으로 취업시켰고, 상당수 외국인들의 공연장소가 출입국사무소에 신고한 장소와 전혀 다른 지역에 취업시켜 유흥종사원으로 근무케 한 것으로 드러났다. 전북지방경찰청 외사계는 외국인이 관련된 범죄나 해외에서 이루어지는 국제성 범죄에 대해서도 적극적인 첩보 수집을 통해 수사 활동을 전개하여 전북지역 치안활동에 최선을 다하도록 하겠다고 밝혔다. 2015-09-01

12) 출처: <http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20140423000066>

했다. 업계 관계자는 "필리핀 여성의 경우 접대비가 한국 여성에 비해 싸다. 한국 손님들은 호기심과 저렴한 비용에 외국여성과 술자리를 갖길 원한다"며 "유흥업주와 에이전시 측의 장삿속에서 한국 물정에 어두운 외국 여성들만 골병이 들고 있다"고 말했다.

외국인업소가 급증하고 있지만 관할당국의 단속이나 사후관리는 미온적이다. 울산남구 관계자는 "무대 규모가 20㎡를 넘는 등 일정 요건만 갖추면 외국인전용업소로 허가를 내줄 수밖에 없다"며 "단속의 경우 경찰 쪽이 나서줘야지, 행정기관으로서는 한계가 있다"고 말했다. 경찰 관계자는 "외국인 업소의 탈법 행위에 대해 단속에 나서더라도 업주들 사이에 금세 소문이 퍼져 숨바꼭질 단속이 되풀이 되곤 한다"며 "불법 온상으로 떠오른 외국인업소의 허가요건을 강화하고 호텔 라운지나 비교적 공개된 장소에서 공연하도록 법을 개정할 필요가 있다"고 말했다.

사례 5. 태국여성 고용 성매매 보도방 업주 등 무더기 입건(2016.1.13.)¹³⁾

외국인 여성을 고용해 성매매를 알선한 속칭 '보도방' 업주와 유흥업소 업주, 성매매 여성들이 무더기로 경찰에 붙잡혔다.

울산지방경찰청은 13일 성매매를 알선한 혐의(성매매알선등행위의처벌에관한법률위반)로 보도방 업주 임모(41)씨를 구속하고, 노래방 업주 장모(33)씨 등 2명을 불구속 입건했다. 또 단기간 방문 비자로 입국해 유흥업소에서 성매매를 해온 외국인 여성 9명을 강제 출국조치하고, 성매수남 2명도 적발해 입건했다.

이들은 지난해 11월부터 최근까지 울산 남구에 사무실을 차려놓고 외국인 여성을 고용해 노래방에 성매매를 알선하거나 성매매를 한 혐의를 받고 있다.

경찰 조사결과 성매매 여성은 10대 태국 여성들로 '한국에 가면 큰 돈을 벌 수 있을 것'이라는 기대로 태국에서 활동하는 브로커들을 통해 단기간 입국했으며, 유흥업소에서 접대와 성매매를 해온 것으로 드러났다.

유흥업소 주점들은 최근 경기침체로 국내 여성들이 접대부로 일하는 유흥업소 술값이 비싸 손님들이 잘 찾지 않자, 접대비가 상대적으로 저렴한 태국여성들을 고용해 영업을 해온 것으로 확인됐다.

13) 출처 : <http://news1.kr/articles/?2543428>

패널 3.

예술 흥행 비자 문제에 대처하는 각국의 방안

안서진 연구원(국제이주기구)

예술 흥행 비자 문제에 대처하는 각국의 방안

국제이주기구 (IOM)

들어가는 말

문화예술활동을 하는 외국인들의 원활한 입국을 취지로 한국정부는 E-6-2(예술흥행) 비자를 발급하고 있지만 이에 대한 비자 발급체계가 허술하여 심사 및 관리가 제대로 이뤄지지 않아 값싼 인력을 원하는 국내 유흥업소들이 필리핀과 태국 등 동남아시아 출신 여성들을 성산업 고용의 목적으로 유입하는 루트로 악용되어 왔다. 발표 내용에서 볼 수 있듯이 이십여 년 간 현장단체와 관련 전문가들의 문제 제기에도 불구하고 90년대 후반부터 증가해왔던 외국인 연예인의 수는 여전히 4천명을 넘고 있으며, 이 중 필리핀 국적 여성의 수가 급격히 증가하여 흥행비자 소지 입국자 총 수의 반 이상을 차지하고 있다. E-6-2 비자로 인해 야기되는 인신매매와 노동 및 성 착취에 대한 현장단체들의 해결 촉구에도 불구하고, 정부는 문제해결에 적극적인 자세를 취하지 않고 있으며, 작년까지도 인신매매 피해자인 필리핀 여성들이 피해자가 아닌 피의자로 조사를 받고, 강제퇴거 명령이 내려지기도 한 사례가 있었다.

한국 정부는 이러한 예술흥행비자의 문제점을 인지하고 있어 과거 러시아 무희들에 대한 인권침해가 사회적으로 이슈화됐을 때 러시아 여성들에게 예술흥행비자 발급 중단 조치를 취하여 2003년도부터 예술흥행비자 소지 러시아 여성들의 수가 급감한 바 있다. 필리핀 여성 수의 상대적인 증가가 풍선효과일 수도 있다는 의견이 있지만 러시아 무희들에 대한 한국 정부의 대응은 예술흥행비자 발급 심사 강화를 통해 인신매매를 사전에 예방할 수 있다는 정부의 입장을 보여준 예라고 할 수 있다. 우리와 유사하게 예술흥행비자로 인한 이주 여성들의 인신매매로 국제사회의 비난을 받고 비자발급에 대한 단속 강화와 공연장 심사를 통해 이주여성의 인권 유린과 인신매매에 대응 조치를 취한 국가가 일본이다.

우리나라와 유사하면서도 필리핀 여성들의 수(2004년 당시 4만 명)와 성산업 규모가 훨씬 컸던 일본은 국제사회 압력의 영향으로 2004년 내각에 '인신매매대책에 관한 관계부처연락회의'를 설치하고 '인신매매대책 행동계획'을 발표한 후 흥행비자 소지 이주여성에 대한 비자발급 및 입국 심사 강화와 공연장의 규제를 강화하는 방향으로 2005년도부터 형법, 출입국관리법, 풍속영업법 등을 개정하여 흥행비자 소지 이주여성의 수가 급감된 바 있다. 발표문에 피해자의 발생을 사전에 예방하기 위한 취지로 러시아 여성에 대한 무희 비자 발급 중단 조치를 했던 것과 같이 이주 여성을 외국인 전용 유흥업소에 파견하는 목적으로 오용되고 있는 E-6-2 비자의 심사를 강화하고 궁극적으로는 비자 발급 중단을 하는 것이 어떠한가라는 제안을 하고 있으므로, 일본의 이러한 접근 방법이 이 후 예술흥행비자 소지 이주여성의 인신매매와 노동 및 성 착취 개선에 있어 일본에 어떤 파급효과가 있었는지, 그리고 연예흥행비자를 통한 인신매매에 대한 이러한 접근 방법이 진정으로 이주 여성의 인권에 이바지 하였는지에 관한 측면에서 속고해보며 시사점을 찾는 것은 유의미한 작업이며, 타당한 논의의 출발점이라고 볼 수 있다. 이에 국제이주기구는 다양한 논의에 기여하고자 이주여성들이 대상이 되는 특정 비자와 비자들의 오용 사례들을 살펴보고 각국의 대응 방안들이 주는 시사점들과 논의점들을 제시하겠다.

캐나다

Exotic Dancer Visa

Exotic Dancer는 스트립 댄서와 유사한 의미로 사용되는 단어이며, 우리나라와는 다른 독특한 서양의 성산업 중의 하나이다. 본래 유흥을 위한 춤과 탈의 외 술시중과 성매매는 하지 못하도록 되어있으나, 예술흥행비자와 같이 이주 여성들이 Exotic Dancer Visa를 가지고 스트립 클럽들로 유입되면서 인신매매, 노동 및 성 착취, 성매매에 노출된다.

캐나다에서는 자국 내 노동력 부족을 단기 외국인 노동자 프로그램 (Temporary Foreign Worker program)을 통해 보충하고 있는데, 이 프로그램은 인력 및 기술 개발부 (Human Resources and Skills Development Canada)와 시민권 및 이민성 (Citizenship and Immigration Canada, CIC)이 관리하고 있다. 90년대부터 인력이 부족하다는 클럽 주인들의 로비로 인해 정부가 스트립 댄서들을 위한 단기 비자를 허용하였고 Exotic Dancer Visa는 이 단기 외국인 노동자 프로그램 하에서 허용되었다. 수백 명의 동유럽 스트립 댄서들이 단기 비자를 통해 캐나다로 유입되었고, 이 비자를 통해 입국한 여성들이 인신매매와 성범죄의 피해자가 되는 케이스들이 생겨나기 시작했다.¹⁴⁾

사례 소개

헝가리 출신 Timea Nagy는 19세 때 부다페스트 신문에 난 광고를 보고 여름 동안 일하기 위해 토론토로 왔다. 공항에서 Timea를 맞이한 남자들은 그녀가 \$3000의 여행 경비 빚을 져으며 스트립 댄스와 성매매로 돈을 벌어야 한다고 했다. Timea는 도망칠 수 없었고 3개월 동안 감시 속에서 지내다가 기회를 노려 탈출한 후 현재는 자신과 비슷한 처지에 있는 피해자들을 돕는 단체 Walk with me를 설립했다. 단체 설립 후 그녀는 여성들이 클럽에서 일하면서 성희롱, 성폭행 등의 피해자가 되지만 신고하지 못하는 상황들에 대하여 흔하게 듣게 된다. 단체로 연락해오는 이주 여성으로는 동유럽, 필리핀 여성이 다수를 차지한다.¹⁵⁾

정부 대응 및 반응

캐나다 정부는 성산업과 관련된 업종에서 일하기 위해 입국한 단기 노동자들의 성적 착취와 인신매매의 위험을 감소시키려는 취지로 2012년 7월 14일부터 시민권 및 이민성 (CIC)이 성산업 관련 노동허가증을 신청하는 사람들에게 더 이상 노동허가비자를 내주지 않도록 했다. 이에 따라, 성산업 비즈니스 대표자들과 클럽 주인들은 유학생들로 빈자리를 채우겠다고 정부의 새로운 정책에 반박했다.¹⁶⁾ 정부 대응에 대하여 현장 단체들에서는 산업이 존재하고 수요가 있는 한 성산업 내의 이주 노동자 고용이 음성화되지 않을까하는 우려와 함께 성산업 내 단기 노동자들의 인권을 보호하자는 원래 취지가 발현될 수 있도록 관광비자와 유학생 비자

14) Alex Cole, 2013, *Canadian policy combating human trafficking*, George Mason University

15) Michele Mandel, 2012, The London Free Press, *Former sex slave applauds stripper visa ban*, <http://www.lfpress.com/news/canada/2012/07/05/19953161.html>

16) Bill Curry, 2012, *Ottawa brings down curtain on foreign strippers*, The Globe and Mail, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-brings-down-curtain-on-foreign-strippers/article4388100/>

소지자들의 근로 시간 감독을 강화하는 등 Exotic Dancer 비자 발급 제한을 뒷받침할 수 있는 다른 조치들 또한 병행되어야 한다는 의견이 있었다.¹⁷⁾

스위스

Cabaret Dancer Visa (Permit L)

유럽 공연 문화에서 유래한 카바레는 무대장치를 갖춘 레스토랑, 술집, 클럽에서 숙련된 공연자가 음악과 춤 등을 이용하는 공연예술 중의 한 장르인데, 이 의미가 폭넓게 사용되어 현대에는 스트립쇼의 의미도 내포한다. 이주여성 카바레 댄서들은 대개 에이전시, 친구, 지인들을 통해 스위스로 일하러 오게 되며, 에이전시들은 댄서들에게 카바레 일자리를 찾아주고 스위스 입국에 필요한 기타 조취를 취한다. 댄서들의 여행 경비와 에이전트 커미션, 옷, 사진, 비디오 촬영, 춤 교육에 쓰인 상당한 양의 금액은 스위스에 입국 전 댄서들의 빚이 된다. 스위스 정부는 카바레댄서들을 성 착취로부터 보호하기 위한 목적으로 1995년도부터 카바레댄서들이 최장 8개월까지 스위스에서 합법적으로 일할 수 있는 권리를 인정하고, 특별 비자를 발급하기 시작했다. 하지만 이후에도 많은 수의 댄서들이 자신들이 계약한 내용과는 다른 근무 조건 (낮은 임금, 장시간의 업무, 클럽 매상을 위한 술 소비조장, 성적 서비스와 성매매의 강요 등) 에서 일하는 상황이 지속되었다.¹⁸⁾ 대응조치로 스위스 정부는 전문가들과의 컨설팅을 거쳐 고용주와 댄서들이 참고할 수 있는 모범 계약서를 만들어 에이전시들과 이민 당국으로 하여금 계약서가 이러한 모범 계약 내용을 담고 있지 않으면 고용 계약을 허가할 수 없도록 하였다. 이 계약서는 비자 조건에 의해 해야 할 업무와 하지 않아도 되는 일, 적정 월급, 숙소, 식사, 교통비, 이용 가능한 사회 보장 제도 등의 내용을 담고 있으며, 카바레 안에서 성매매와 술 소비를 조장이 금지된다는 것을 명시하고 있다. 또한, Cabaret Dancer 비자로 입국하는 댄서들을 대상으로 근무 조건과 업무 환경에 관해 명시하고 있는 교육용 리플릿을 제작하여 배포하였다.¹⁹⁾ 하지만, 실제로 많은 댄서들이 계약서의 내용이 지켜지지 않았다고 보고하였고, 여전히 술 소비 조장과 성적 서비스를 제공하도록 강요받았으며, 노동 조건 개선을 위한 정부의 노력에도 폭력과 착취, 임금 삭감 등 댄서들이 처한 상황은 이전과 크게 달라지지 않았다.²⁰⁾

17) Leanne E. Kuchynski, 2013, *Cracking down on exotic Dancers: how the Act, the media and interest groups fram human trafficking policy in Canada*, The University of Western Ontario

18) Laila Rodriguez-Bloch, 2014, *Switzerland Says No More to Special Cabaret Visas*, All About Geneva, <http://allaboutgeneva.com/2014/11/16/switzerland-says-no-more-to-special-cabaret-visas/>

19) Federal Office for the Equality of Women and Men, *Leaflet for Foreign Women with a Cabaret Dancer's Permit (Permit L)*

20) Isobel Leybld, 2004, *Women's groups highlight cabaret club abuses*, <http://www.swissinfo.ch/eng/women-s-groups-highlight-cabaret-club-abuses/3714668>, Swiss Info,

정부 대응 및 반응

2010년 경찰 조사는 Cabaret Dancer 비자가 성산업 종사 이주 여성의 인권 보호를 위하고자 했던 최초의 목적에 부합하지 않게 기능하고 있으며, 오히려 인신매매와 착취를 조장한다고 결론지었다. 2012년 연방평의회에서 전문가들에게 자문을 구했고, 법과 노동 관련 전문가들 내 정부 대응 방안에 대한 이견이 있었지만 여성들의 권리를 보호할 필요가 있다는 것에 전원 동의했다. 이후 연방 경찰 및 사법부는 전문가들로 구성된 전국적 패널을 구성하고 26가지 제언을 받았는데, 그 중에는 이 특별 고용 허가를 폐지하자는 내용도 포함되어 있었다. 이후 스위스 정부는 연방정부와 주정부, 노동조합, 고용주 대표들, NGO들의 권고사항을 참고하여 2016년 1월 1일부터 카바레 지위를 허용하지 않기로 결정하였다. 유럽연합과 유럽 자유 무역 연합 (EU/EFTA)에 속하지 않는 이주여성들이 결혼 이외에 스위스로 입국할 수 있는 유일한 노동 비자를 허용하지 않는 것은 이 여성들이 인신매매와 노동 및 성 착취 상황에 더 취약해지고, 자신들의 권리를 찾기가 어려워짐으로써 취업이 음성화될 수 있을 것이라는 우려가 있었으나, 정부는 다음과 같은 이유로 비자를 중단했다고 밝히고 있다.²¹⁾

- 댄서들의 착취에 대한 적절한 보호의 부재
- 인신매매의 대상이 될 수 있는 취약성
- 열악한 근무환경
- 불규칙한 임금 혹은 무임금
- 주정부의 반 이상이 이 법령을 시행하고 있지 않음²²⁾

정부는 공식적으로 이 비자를 폐지하면서 노동허가증 없이 스위스에 체류하면 추방될 수 있다고 공지하면서도 인신매매의 증인이거나 피해자인 경우에는 최소 30일의 기간 동안 추방당하지 않으며, 회복과 휴식의 기간을 제공한다고 명시한다. 수사에 협조하면 수사가 진행되는 동안 단기 비자가 발급되며, 자국으로 돌아갈 수 없는 경우, 장기 체류가 고려될 수 있다. 비자 폐지로 인한 풍선효과를 막기 위해 스위스 정부가 앞으로 어떤 조치를 취할지 지켜봐야 하는 상황이다.

키프로스

barmaid, performing artist and creative artist work permit

키프로스 내에 카바레 산업이 인신매매의 온상이라는 인식이 퍼져 있었던 터에 미국 인신매매 보고서가 삼 개월 유효한 예술인비자를 통해 키프로스로 입국한 이주 여성들이 자신들이 하게 될 일을 알지 못한 채 카바레에서 일하거나 바텐더/술집종업원으로 고용되는 인신매매를 지적한 바 있다.²³⁾ 이 후 키프로스 정부는 성착취 목적의 인신매매를 야기했던 예술인 비자를

21) Fiz Advocacy and Support for Migrant Women and Victims of Trafficking, *Cabaret dancers*, <http://www.fiz-info.ch/en/Topics/Cabaret-dancers>

22) The statute relating to cabaret dancers will be repealed on 1st January 2016, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/arbeit/artisten/flyer-cabaret-statut-e.pdf>

2008년도에 폐지했다. 키프로스 정부는 대책 위원회를 결성하여 기존의 예술인 비자를 일반 노동 고용비자와 함께 취급하며, 카바레에서 일하기 위해 입국하는 이주 여성들은 일반 고용 허가를 받고 노동부에 등록하도록 하였다. 또한, 카바레 주인들과 에이전트들이 여성들을 착취할 수 있는 가능성을 방지하기 위해 모범 고용 계약서를 만들었다.²⁴⁾ IOM Cyprus에 따르면, 키프로스 정부는 외국인이 예술가로 입국, 고용되는 경우에 관한 정책을 검토했고, 법안 개정까지는 아니지만 각료회의를 통해 2008년 10월 29일에 다음의 사항들을 결정내렸다 (번호 67.893).

- 1) 이전에는 예술가 비자가 시민 등록과 이민 부서에 의해 발급되었으나 이후 노동부가 관여하게 되었다. 외국인 예술가들의 고용 허가증은 고용주에게 발급됨.
- 2) 비자 이름이 공연자/댄서 허가서로 바뀜
- 3) 계약서들이 검토됨
- 4) 검증된 댄스학교의 졸업증과 검증된 경험 등과 같은 전문적 관점이 도입됨.
- 5) 외국인들의 고용을 팀의 일원으로만 허용한다(최소 4명). 그리고 대부분의 팀원들은 팀 내 활동을 지난 2년간 했어야함.
- 6) 노동분쟁이 있지 않은 한 6개월 기간 전에 고용주를 바꿀 수 없음.
- 7) 출국 후 2년이 지나지 않은 경우 같은 비자로 다시 돌아오는 것은 허용되지 않음. 그리고 총 4년의 거주기간을 넘지 않았어야함.

정부 대응 및 반응

2008년도의 예술인 비자 검토 후, 남키프로스에서 성업하던 100여개의 카바레가 44개 정도로 줄었고, 예술인의 자격과 그룹으로만 입국할 수 있도록 규정 강화를 한 이후 고용허가 신청의 반 정도가 거부된 가시적인 성과가 있다. 하지만, 분야 전문가들은 2007년도에 약 3천여 비자가 발급되었던 예술인 비자의 폐지는 카바레 인신매매 문제를 술집과 마사지 샵으로 옮겼을 뿐 어떠한 개선점도 만들지 못했으며, 비자의 이름만 바뀌었을 뿐 이주 여성의 인신매매 상황이 나아진 점은 없다고 지적한 바 있다. 2008년도에 정부의 정책검토가 있기 전에 지중해 젠더 연구소 (Mediterranean Institute of Gender Studies)에서는 정부가 예술인 비자를 전적으로 폐지하지 않는 한 인신매매를 대응하는 어떠한 노력도 실패할 것 이라고 말한 바 있는데²⁵⁾ 이는 이후 키프로스의 상황에 시사하는 바가 크다. 실제로 미국의 인신매매보고서는 작년까지도 키프로스를 2등급으로 분류했고, 성착취 목적의 인신매매가 개인 아파트, 호텔, 거리, 커피숍, 술집, 카바레 등에서 일어나고 있다고 키프로스 내 인신매매의 음성화를 새로이 명시했다.²⁶⁾ 유럽연합 인권 고등판무관 Thomas Hammarberg가 키프로스 내무부 장관에게 인신매매 목적으로 어떠한 종류의 비자나 고용허가도 오용되면 안 된다고 밝힌바 있듯이 엄격

23) U.S. TIP report 2008, Cyprus, <http://www.state.gov/documents/organization/105656.pdf>

24) Jean Christou, 2008, *End of the road for artiste visas*, http://www.medinstgenderstudies.org/wp-content/uploads/cyprus-mail-13_9_2008.pdf

25) Ibid

26) U.S. TIP report, 2010, Cyprus, <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2010/142759.htm>, U.S. TIP report, 2015, Cyprus, <http://www.state.gov/documents/organization/243558.pdf>

해진 노동 규제에도 불구하고 예술가 고용허가와 관련된 키프로스 내 인신매매의 폐해는 여전하다.²⁷⁾

레바논

artist visa

대다수의 중동국가들에서 성매매는 법적으로 금지돼있지만, 외국 여성의 슈퍼 나이트클럽 고용은 비공식적으로 묵인된다.²⁸⁾ 이러한 ‘슈퍼 나이트클럽’들에는 술과 성적 서비스를 제공하며, 예술인 비자를 소지한 동유럽, 러시아, 또는 튀니지, 모로코, 이집트, 시리아, 이라크와 같은 아랍 국가들에서 온 여성들이 고용된다. 여성들은 댄서, 종업원이나 가수로 일할 줄 알고 입국하지만 실상 기획사나 고용주에게 속아 입국 후 심리적, 신체적, 그리고 성적인 폭력에 노출되고, 빔, 협박, 움직임의 제한과 감시를 통해 성적 서비스를 제공하도록 강요받는다. artist 비자는 취업 허가증을 필요로 하지 않으며, 최대 6개월까지 머무를 수 있고, 이후 본국에 돌아가 같은 기간을 머무른 후 다시 돌아올 수 있다.²⁹⁾ 음악가, 디제이, 모델들도 이 비자를 사용하긴 하지만, 실상 이 비자를 통해 인신매매 피해자들이 양산되고 있어 2015 TIP 보고서와 UN 특별 보고관으로부터 이 비자 시스템은 여성들을 예술인이라고 지칭함으로써 기만을 조장하고 있다고 지적받은 바 있다.³⁰⁾

정부 대응 및 반응

레바논의 예술인 비자는 1962년 공식 법령³¹⁾을 통해 성립된 후 지속되어오고 있으며, 매년 19세부터 31세 정도까지의 이주 여성 예술인 비자 소유자가 5000명이 넘게 레바논 국내에 있다. 경찰과 이민성 직원이 정기적으로 슈퍼 나이트클럽들을 정찰한다고 ILO 보고서에 기록되어 있지만, 경찰과 업주의 유착도 보고되고 있으므로, 이 정찰이 얼마나 효과적인지는 알 수 없으며 이는 수사가 기소 및 처벌로 이어지기에 어려운 점이기도 하다. 단발적인 지원의 사례로 경찰이 정찰 중 도움을 요청한 여성을 구조하기도 하고, 이민성 직원들이 피해자를 발굴하는 경우도 있는데 경찰 부패와 증거확보의 어려움 외에도 재판 과정이 오래 걸리고 비싸기 때

27) EU business, 2010, *Sex trade thrives in Cyprus despite visa reforms*
<http://www.eubusiness.com/news-eu/trafficking-cyprus.6k7>

28) Ashley Gallagher, 2014, *Syrian Refugees are turning to prostitution at 'super nightclubs'*,
<https://news.vice.com/article/syrian-refugees-are-turning-to-prostitution-at-super-nightclubs>

29) Samantha McCormack and Jacqueline Joudo Larsen(Wal Free Foundation) and Hana Abul Husn (International Organization for Migration), *The other migrant crisis*, 2015,
https://publications.iom.int/system/files/pdf/other_migrant_crisis.pdf

30) J. Ngozi Ezeilo, The UN Special Rapporteur in Trafficking in Persons, especially Women and Children concludes her country visit to the United Arab Emirates, Abu Dhabi, 17 Apr. 2012, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12062&LangID=E> 9 [accessed 5 Mar. 2013], p. 15.

31) Lebanon, Ministry of Interior, Decree No. 10267 relating to the entry and residency of artists to Lebanon, 6 Aug. 1962, art. 8.

문에 피해자와 가해자의 협의로 끝나는 경우가 많다. 국내 인신매매의 전반적 상황을 개선하기 위해 2011년도부터 피해자 불처벌, 가해자 자산 압수 등의 조항이 포함된 Law No. 164 on the Punishment for the Crime of Trafficking in Persons가 시행되며, 이는 레바논 국내 인신매매에 중요한 변화였지만 그 법마저도 재판동안 단기 비자 발급 지원의 내용이나 피해자의 보호 및 지원 등에 관한 조항이 빠져있고, 정부대책이 미흡한 상황이다.³²⁾

시사점

연예홍행(Entertainment)비자라는 이름은 아니어도 성산업과 관계된 특정비자로 인해 이주 여성의 유입이 용이한 국가들의 대표적인 예들을 위에서 살펴보았다. 비자의 이름과 실제로 하게 되는 일이 같지만 여전히 인신매매와 착취로 이어졌던 캐나다와 스위스의 경우, 그리고 우리나라와 같이 비자의 이름과 실제 하는 일이 다르며 인신매매와 착취가 계속되고 있는 키프로스나 레바논의 예를 살펴보았다.³³⁾

비자들의 유형과 이에 따른 세부 조건들은 다르지만 이러한 비자들이 존재할 수 있었던 공통적인 배경은 기존 성산업을 유지하려는 목적과 자국 여성 인력의 부족, 값싼 임금으로 이주 여성들을 채용하기 위한 고용주들의 로비 등으로 보인다. 각 국가마다 각기 다른 대응 방안들을 취하고 있는데, 유형을 크게 정리해 보자면 다음과 같다.

- ▶ 성산업 종사 이주 여성들의 합법적 고용 허가를 위한 특정 고용비자를 만들고, 인신매매가 일어나지 않도록 인식증진 리플릿, 모범 계약서를 만들어 고용주와 에이전시가 참고하도록 한다.
- ▶ 비자를 유지하고, 관리 감독을 강화한다.
- ▶ 성산업과 관련된 노동허가 비자를 폐지한다.

캐나다와 스위스의 경우 성산업 종사 이주 여성들의 인권을 보호하고 착취와 인신매매를 예방하자는 취지에서 Exotic Dancer 비자와 Cabaret Dancer 비자를 따로 만들고 합법적으로 성산업 내 노동을 허가하였다. 성산업 종사 이주 여성을 위한 특수 단기 노동 비자라는 측면에서 이례적으로 간주되었던 이 비자들은 성산업 내의 취업과 고용에 있어 합법적 루트를 제공함으로써 이주여성을 보호하고자 했다. 하지만, 본래의 취지와는 다르게 이주 여성들의 착취와 인신매매는 계속되었고, 오히려 이 비자들이 인신매매를 용이하게 한다는 비판을 받으며 결국 폐지되었다. 이는 국내 E-6-2 비자에 대한 대안으로 외국인유형업소에서 종사하는 이주 여성들을 위한 비자를 따로 만들고 철저하게 이에 합당한 노동권리를 지켜주자는 의견에 시사하는 바가 크다. 키프로스와 레바논의 경우에는 예술인 비자를 유지하고 있으며, 국제 사회의

32) Helene Harroff-Travel and Alix Nasri, ILO, 2013, *Tricked and Trapped: human trafficking in the Middle East*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_211214.pdf

33) IOM의 지역 사무소 인신매매 담당자들과의 이메일 서신교환에 의하면 유럽과 아프리카, 호주, 미국 등과 같은 국가들에서는 연예홍행비자 혹은 예술인 비자보다는 단기 관광 비자, 학생 비자, 워킹 홀리데이 비자, 교환학생 프로그램 등 이주 여성 유입이 용이한 여타 비자들이 이주여성들의 성산업 유입과 성착취 목적의 인신매매의 통로로 이뤄지는 경우가 많다고 한다.

비난과 문제 인식에 따라 비자의 이름을 바꾸고, 비자 발급 심사와 단속 강화, 정기적 경찰의 노력을 기울이고 있다고 하지만, 여전히 이 비자로 유입되는 이주 여성들의 인권 상황이 밝지 않고, 두 나라 모두 미국 인신매매 보고서 2등급에 머무르고 있다.

위에서 살펴본 국가들의 대응 방안은 각기 다르지만 공통점은 특정 비자가 이주 여성들의 노동 및 성 착취, 성착취 목적의 인신매매 등의 도구 역할을 하고 있다는 점을 정부가 인식하고 이에 대한 대응이 필요하다는 점에 대해 수궁한 후 예방에 초점을 맞춘 정책을 내세우고 있다는 점이다. 이주여성들의 인권과 노동권을 보장하고자 했던 캐나다와 스위스도 결국 비자를 폐지함으로써 이 비자로 입국하게 될 이주 여성들의 입국을 사전에 방지하고 있고, 키프로스의 비자 발급 심사 강화 조치 또한 예방차원의 맥락에서 이해할 수 있다. 한국의 예술흥행 비자 문제에 대한 대안의 하나로 비자 발급 심사 강화와 폐지가 고려되고 있으므로 다음의 논의점들을 제시해본다.

논의점들

비자 심사 강화와 폐지의 대안에 의문을 제기하는 관점에서 다음의 논의점들을 제시한다.

- ▶ 비자 발급 심사 강화 조치 또는 비자 발급 중단과 같은 새로운 정책은 자국 내에서의 인신매매를 방지한다는 목적을 띄고 있지만 노동을 위해 이주하고자 하는 이주여성들의 노동권을 원천적으로 허용하지 않는 것이 과연 이주여성들을 진정으로 위하는 길인가
- ▶ 취약한 개인들을 인신매매로부터 보호하려면 자국에 들어오지 못하게 할 것이 아니라 현재 자국 내에 있는 피해자들을 위한 대책을 마련해야하는 것이 아닌가
- ▶ 인신매매 피해자들은 자신들이 인신매매의 피해자가 될 것이라는 것을 모른 채 입국하는데, 법무부에서 이들을 적절하고 일관되게 식별해낼 수 있는 어떠한 조치가 되어있는가
- ▶ 피해자의 보호, 지원 및 인신매매 방지를 위한 체계가 함께 계발되지 않는 한 반인신매매 운동에 있어 입국 통제와 범죄 통제의 관점으로 법무부에 더 큰 권한만을 주게 되는 것뿐이 아닐까