마가렛 세카쟈 유엔 인권옹호자 특별보고관 공식 방한 결과 발표
(2013 년 5 월 29 ~ 6 월 7 일)

2013 년 6 월 7 일

안녕하십니까?

먼저 대한민국 정부에 저를 초청해 주신 것과 다양하고 흥미로운 프로그램을 마련해 주신데 대해 깊이 감사 드립니다. 방한의 목적은, 협력과 대화의 정신 하에, 평화롭게 인권을 옹호하고 증진하는 인권옹호자들의 활동 환경을 평가하는 것이었습니다. 오늘 이 자리는 방한 기간 중 파악한 내용과 일부 이슈에 대한 개선 권고사항을 말씀 드리는 1 차 보고의 자리이며 보다 자세한 내용은 수집한 자료와 문서들을 검토한 후 보고서에 담을 예정입니다. 최종 보고서는 2014 년 3 월, 스위스 제네바에서 열리는 제 25 차 인권이사회에 제출할 예정입니다.

발표에 앞서 저는 유엔에 고용된 직원이 아니며 명예직이라는 것을 밝힙니다. 저는 전문적인 판단을 내리고 유엔 인권이사회와 총회에 직접 보고하는 독립적인 전문가입니다.

방한 조사를 최대한 지원하기 위해 훌륭히 준비하고 협력해 준 대한민국 정부에 감사 드립니다. 정홍원 국무총리를 비롯해 법무부 차관을 만났고, 외교부, 고용노동부, 산업통상자원부, 국방부, 해군 등의 여러 관계자들과 만났으며, 국회 법제사법위원회, 노동환경위원회 소속 국회의원들은 물론, 대검찰청과 대법원 관계자들도 만나 면담을 가졌습니다. 그 밖에도 방송통신위원회와 방송통신심의위원회, 서울시청 인권담당국장 및 인권조사관과도 대화를 나누었습니다. 또한 국가인원위원회 (NHRCK) 위원장 및 위원들과도 접견했고 한국전력과 현대자동차 회사 관계자들도 만났습니다.

이번 방한 중, 저는 서울은 물론 울산, 밀양, 제주, 광주 등을 방문해 밀양시장과 제주시장을 접견하고 국가인권위원회 광주지부 관계자들과도 면담했습니다. 유엔개발프로그램 한국 사무소장과 유엔난민기구 관계자 및 주한 외교사절들과도 만났습니다. 더불어 다양한 인원옹호자들 및 활동가들을 만나 활발한 활동을 펼치고 있는 시민사회의 모습을 엿볼 수 있었습니다. 귀중한 시간을 허락하여

소중한 경험과 의견을 나눠 주신 모든 분들과 이번 방한을 지원하고 준비해 주신 모든 분들께 감사 드립니다.

지난 수십 년간 급속히 변모해 온 대한민국을 인권옹호자 특별보고관이 방문한 것은 이번이 처음입니다. 대한민국은 놀라운 속도의 경제 성장을 달성함과 동시에 권위주의 정권의 장기 집권을 뒤로 하고 민주주의의 토대를 쌓아왔습니다. 그러나, 1953 년 한국전 종전 이후 지속된 북한과의 긴장관계가 대한민국의 법적, 정치적, 제도적 틀을 구성하는데 있어 중요한 역할을 해 왔습니다.

Legal, institutional and policy framework
법률, 제도, 정책적 기본 틀

한국은 법률적, 제도적, 행정적 기반이 잘 구축되어 있으며 7 개 인권 조약과 협약에 가입해 있습니다. 이와 관련해 저는 대한민국 정부에 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 협약(Convention on All Migrant Workers and Members of Their Families) 등 아직 가입하지 않은 UN 조약의 비준을 촉구했습니다[1]

관계당국이 인권을 반영한 제도적, 정책적 기반을 수립하기 위해 노력하고 있다는 설명을 듣고 기뻤습니다. 인권 보호와 증진을 위한 국가기본계획(National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights)이 수립되었고 법무부 산하에 국가인권정책실이 설립되어 있습니다. 제가 방문한 광주시는 인권도시를 표방하며 자체 인권헌장과 인권지표들을 수립해 놓았는데 이는 지방정부 차원에서 인권을 증진하고 보호하는 매우 좋은 사례라 생각합니다.

전반적으로 한국에서 활동하는 인권옹호자들은 효과적으로 활동을 수행하고 있으며 방한 기간 동안 한국의 시민사회가 보여준 역동성과 역량에 깊은 인상을 받았습니다. 그러나, 인권옹호자들은 다소 양극화된 환경에 놓여 있어 때로는 그들 자신의 기본적인 권리와 자유의 침해는 물론, 유엔 인권옹호자 선언[2]에서 천명한 인권을 옹호하고 증진하는 정당한 권리를 침해 당하기도 하는 상황에 처하기도 합니다. 이제 그러한 이슈들 중 일부를 간략하게 언급하고자 하며, 보다 자세한 내용은 공식 보고서에 담길 것입니다.

---

[1] 모든 이주노동자의 권리에 관한 협약, 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약, 사형폐지를 위한 시민적, 정치적 권리에 관한 국제협약 제 2 선택의정서, 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약, 아동의 권리에 관한 국제협약 제 3 선택의정서, 장애인 권리 협약 선택의정서

2 보편적 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하기 위한 개인, 단체 및 사회 조직의 권리와 책임에 대한 UN 선언, 1998 년

표현의 자유

표현의 자유는 대한민국 헌법에 명백히 보장되어 있습니다. 그러나 표현의 자유에 대한 실제적 보장에는 심각한 문제가 있습니다. 이와 관련해 저는 형법 제 33 조가 명예훼손을 범죄로 규정하고 막대한 벌금과 징역이 선고될 수 있다는데 대해 우려를 표명합니다. 명예훼손을 범죄로 규정하면 다른 권리를 주장하기 위한 중대한 권리인 표현의 자유라는 기본적 권리를 행사할 수 있는 공간을 크게 제한하기 때문입니다. 이는 표현의 자유를 위축시키고 일부 인권옹호자들의 자체 검열을 야기하게 됩니다.

또한 수 차례 개정되었음에도 불구하고 국가보안법이 표현의 자유를 행사함에 있어서 여전히 심각한 문제가 되는 것으로 보입니다. 국가보안법은 정부정책을 비판하는 옹호자들에게 적용되어 이들을 국가보안법 상에 광범위하고도 모호하게 정의되어 있는 "반정부단체"라 규정하여 사회 질서와 국가에 위협이 되는 존재로 낙인 찍고 있습니다. 이는 UN 이 여러 차원에서 제기해온 문제이기도 하며 저는 건설적인 비판과 공공 정책에 대한 감시는 어느 민주사회에나 필수적이므로 이러한 비판과 감시는 환영하고 보장해야 한다는 것을 점을 강조하고자 합니다. 행정부와 사법부는 국가보안법이 국가 안보에 분명한 위협이 있을 경우에만 적용한다고 밝혔습니다.

또한 저는 옹호자들이 정부 산하기관인 방송통신위원회와 방송통신심의위원회를 통해 공익적 정보를 인터넷 상에 표현, 배포하는 것을 제한하는 것에 대해서도 우려를 제기했습니다. 정부의 통제 하에 있는 기관이 이유로 드는 '공익을 저해'하거나 '거짓 정보'라는 개념의 정의가 모호해서 인터넷 콘텐츠를 차단하고 인권옹호자들이 활동함에 있어 매우 중요한 기본적 권리를 부당하게 제약하고 있다는 데 대해서도 우려하고 있습니다.

따라서 저는 2010 년 방한해 일부 국내법이 국제 기준에 부합하지 않고 의사 및 표현의 자유를 제한하고 있다는데 대해 관계당국의 관심을 촉구한 의사 및 표현의 자유 특별보고관의 우려에 동감을 표합니다.

평화로운 집회의 자유

평화로운 집회의 자유라는 기본적 권리도 대한민국 헌법에 보장되어 있는 권리로 집회 허가제는 명백히 금지되어 있습니다. 그러나 현행 집회 신고제는 경찰이 옹호자들이 조직한 평화적 집회와 시위를 차단하는 '사실상'의 허가제로 변질된 것으로 보여집니다. 또한, 교통방해 등 집회 및 시위에 관한 법률에 명시된 일부 조항들이 평화적 집회의 조직을 심각하게 제한하고 이를 위반할 시에는 중대한 처벌이 뒤따르고 있습니다.

방한 기간 중 저는 평화적 집회에 대한 기본적 권리가 부당하게 제한된 다양한 사례 및 상황과 경찰이 시위 대응 과정에서 과도한 공권력을 사용한 사례들을 접하게 되었습니다. 평화적 촛불 집회에 참석한 사람들이 체포되었고, 철거에 반대하는 사람들이 폭력적으로 해산되었으며, 밀양 송전탑 건설과 제주 강정 해군기지 건설 등 대규모 개발사업에 반대하는 옹호자들과 주민들이 폭력과 체포를 당했으며, 한국에서 이러한 옹호자들의 활동에 참여하고자 했던 외국인 옹호자들도 입국이 거부되거나 강제 출국되었습니다.

결사의 자유와 노동권

결사의 자유도 대한민국 헌법에 명시되어 있습니다. 그러나 노동권과 관련해서는 이번 방문 기간에 기존의 법률 체계가 교사 등 공무원들의 노동조합 결성권을 중대하게 제한하고 있음을 알게 되었습니다. 공무원 노동조합과 전국 교직원 노동조합이 해고자가 포함되어 있다는 이유로 수 년간 합법적 노조 지위를 인정받지 못하고 있다는 것이 그 사례입니다.

파업권도 '업무방해' 등 형법 조항을 근거로 부당하게 제한되고 범죄화 되는 경우가 많은 것으로 보입니다. 이러한 조항에 따라 이루어지는 검찰의 기소에는 기업들이 제기한 거액의 손해배상 소송과 재산의 가압류가 뒤따르는 경우가 많습니다. 이는 환경권 옹호자들과 노동조합 조합원들의 활동에 영향을 미치고 있습니다.

따라서 저는 적법하게 노조를 결성하고 노조 활동에 참여하며 단체교섭권을 행사하고자 하는 사람들에게 부당한 제약과 오명을 씌우는 것에 대해 우려를

표합니다. 이러한 권리는 모두 기본적 인권임과 동시에 다른 권리를 주장하기 위한 중요한 도구가 되기 때문입니다.

국가인권위원회 (NHRCK)

2001 년 정부로부터 독립된 기구로 설립되어 2004 년 ICC (국가인권기구 국제조정위원회) "A" 등급을 받은 국가인권위원회는 개별 침해사례에 대한 진정 접수, 인권 교육 프로그램의 운영, 또한 비록 구속력은 없다 할지라도 정책 권고사항을 발표하는 등 다양한 임무를 수행하고 있습니다. 광주를 방문했을 때, 저는 국가인권위원회 광주지부가 인권 이슈에 대해 대국민 홍보활동을 펼치는 것에 기뻐했습니다.

그러나, 인권위에 대한 재평가 과정 (*역자 주: ICC 는 4 년에 한번씩 각국 국가인권위원회에 대한 평가와 등급결정을 합니다) 에서 위원장 및 위원 선정 절차, 시민사회와의 협의 및 참여, 예산 삭감 등에서 다양한 우려가 제기되었습니다. 제가 입수한 정보에 따르면 인권위는 옹호자들을 비롯해 다양한 이해당사자들의 신뢰를 상실했으며 대한민국에서 인권을 증진하고 보호함에 있어 더 이상 중요한 역할을 하지 못하는 조직으로 여겨지고 있습니다.

국가인권위가 인권옹호자들의 신뢰를 되찾으려면 독립성과 전문성을 확보해야 할 것이며 위원과 임직원들도 강직하고 공정하게 업무를 수행해야 하고 국민과 다른 국가기관들에게 신뢰를 보여 주어야 할 것입니다.

한국의 인권 증진 및 보호

앞서 이미 언급했듯이 한국에서 인권옹호자들이 활동하는 환경은 상당히 극단적이며 인권 및 기본적 자유의 수호와 증진을 충분히 기여하지 못하고 있습니다. 이는 관계 당국과 인권옹호자간 신뢰의 부족 때문으로 보입니다. 효과적인 대화를 위해서는 양측이 건설적인 대화에 참여하고 협의(diplomacy)와 인내심을 통해 서로의 입장을 전달하며 상대방의 주장을 경청해야 합니다. 또한 문제와 이슈만을 지적하기 보다는 해결책을 찾는 방향으로 나아가야 합니다.

방한기간 동안 저는 여러 인권옹호자 그룹과 활동가들이 처한 상황에 대해 알게 되었습니다. 이들 중에는 지역사회를 기반으로 활동하시는 분들도 있었는데,

자신들의 활동과 관련하여 또는 기본권을 행사하는 데 있어 큰 도전과제에 직면하고 있었습니다. 이러한 분들은 다음과 같습니다.

언론인과 미디어종사자

인권 관련 이슈를 다루고 있는 언론인과 미디어종사자들이 처한 상황이 우려됩니다. 인권 관련 이슈를 다루거나 공익과 직결된 내용에 대한 보도 또는, 정부관료의 부패사건을 다루거나 정부를 공개적으로 비판하는 언론인들이 괴롭힘과 위협에 시달리거나 불법사찰의 대상이 되었다는 신뢰할 만한 정보와 주장을 입수하였습니다. YTN 과 MBC 의 사례가 상징적으로 보여주듯이, 공영방송사의 언론인들이 사내의 부당한 조처에 항의하는 파업을 진행한 것에 대해 부당해고 및 징계 처분된 바 있습니다. 이러한 언론인 중 일부에 대한 명예훼손 소송이나 과도하게 높은 액수의 손해배상 청구도 있었습니다.

이러한 행위는 기본권의 행사를 부당하게 제한하고, 인권 수호와 증진에 중요한 역할을 하는 언론인과 미디어종사자를 낙인찍는 것으로 심히 우려됩니다. 언론의 자유와 독립성은 건설적 비판과 비판적 사고 그리고 정부업무에 대한 감시를 강화하는 건전하고 열린 민주주의의 잣대입니다.

노동조합원

이미 말씀 드렸다시피, 한국의 노동권 행사에 여러 심대한 제약이 있으며, 경제권과 사회권을 주장할 수 있는 합당한 수단인 단체교섭권과 파업권은 심각하게 위축되어있습니다. 비정규직 노동자의 경우 사법제도에 의한 효과적인 보호가 제공되지 않고, 일부 업계에서는 노동자에 대한 부당해고나 위협적인 행동을 통한 노조활동에 대한 보복이 일상적으로 일어나고 있습니다. 노조나 조합원들에게 '업무방해죄'를 적용하여 막대한 피해보상 소송을 청구하는 행위는 이들의 활동을 범죄화할 뿐 아니라 이들에 대한 낙인효과를 가져오며, 다른 노동자들이 함께 노동권을 주장하는 행동을 위축시킵니다.

'사내하청 파견노동자'의 불안정한 현실에 대해 6 개월간 철탑농성을 벌이고 있는 울산 현대자동차 노조원의 사례는 일부 업계에 만연한 긴장과 불신의 분위기를 보여주고 있습니다. 이 문제의 양축을 모두 만나본 결과, 합당한 조정 과정이 마련되어 노사간 대화와 갈등해결이 이루어져야 한다고 봅니다.

환경옹호자

대규모 개발사업에 반대하는 옹호자들이나 지역주민들도 여러 난관에 봉착해 있습니다. 대규모 개발사업에 대해 주로 평화적으로 반대하고 있는 밀양과 제주를 다녀왔습니다. 제가 만난 대부분의 지역주민들은 개발사업에 대해 효과적인 협의과정과 주민참여가 부족했던 것이 불만의 가장 큰 원인이라고 지적하였습니다. 또한 주민들은 청정하고 건강한 환경에서 살 권리와 자신들이 살고 있는 자연환경을 보호할 권리를 주장하고 있습니다.

사측이나 사측이 고용한 민간경비용역이 주민에 대해 위협, 괴롭힘 및 신체적 폭력을 가했다는 증언도 들었습니다. 이러한 주민들 또한 대규모 개발사업에 평화적으로 반대할 수 있는 권리를 행사하는 동안 "업무방해죄"로 고소고발 당하거나 막대한 피해보상청구 및 재산가압류를 당하고 있습니다. 이들을 지지하기 위해 입국한 외국 활동가들이 강제출국 당하거나 입국이 불허되는 경우도 있습니다. 일부의 경우 지역사회 내 갈등이 수년간 지속되는 경우도 있었습니다. 모든 이해당사자는 대화를 시작 및 지속하기 위해 필요한 노력을 강구해야 합니다. 관계 당국은 필요한 경우 조정 절차를 마련하여 이러한 대화를 지원해야 합니다.

이주민 권리 옹호자들

한국의 합법 및 불법 이주노동자들은 차별, 임금체불, 사회보장 접근 제한, 학대 및 괴롭힘 등 여러 어려움을 겪고 있습니다. 이러한 문제를 해결하기 위해 노력하는 옹호자들에는 노동권 등 자신들의 권리를 효과적으로 주장하기 위해 결사를 위한 노력을 펼친 이주노동자들도 포함됩니다. 그러나 이주노동자노동조합의 노조설립 신고가 지금까지 받아들이지 않아 이러한 노력은 제대로 이루어지지 못하고 있습니다. 우려가 되는 것은 이러한 상황 때문에 이주노동자노동조합은 법적 지위를 인정받지 못지 못하고 있으며, 이로 인해 이주노동자들의 단체교섭권과 파업권이 보장되지 않고 옹호자들의 활동을 매우 어렵게 만들고 있다는 점입니다.

학생인권옹호자

방한 기간 중, 저는 엄격한 학교 규율과 규정 그리고 좋은 직업에 대한 강한 사회적 압박에 맞서 모든 학생들의 권익 향상을 위해 힘쓰는 젊고 용감한 학생들의 활동에 대해 들었습니다. 교육체계 내에서 경쟁과 규율의 가치도

중요하지만, 체벌, 학생 대표에 대한 보복을 통한 표현의 자유와 집회의 자유에 대한 부당한 제한 등 학교에서 일어나는 일부 관행에 대해 우려를 갖고 있습니다. 여러 UN 기구가 이미 이런 이슈를 제기한 바 있습니다. 그러나 공개적으로 이러한 학교의 관행을 비판하는 젊은 활동가들은 징계나 벌금, 차별, 언어 폭력 및 왕따와 같은 심각한 어려움에 직면하고 있습니다.

어려움에 처한 다른 옹호자들

방한 중 저는 내부고발자, 성소수자 권리옹호자, 장애인권 옹호자, 탈북자 권리 옹호자 그리고 인권 수호와 증진을 위해 활동하는 예술가 등 다양한 옹호자 집단을 만났습니다. 이들의 상황에 대해서는 추후 최종보고서를 통해 상세히 다룰 예정입니다.

사전 권고사항

다음과 같이 사전 권고사항을 제안하는 바입니다.

대한민국 정부:

- 아직 비준되지 않은 UN 국제조약의 비준을 촉구합니다;
- 유엔 인권옹호자 선언의 내용을 한국어로 번역하여 그 내용을 국내에 알리고, 옹호자에 대한 공무원들의 인식을 제고해야 합니다;
- 사회에서 옹호자들의 역할이 얼마나 중요한지 공개적으로 인정하고 그에 대한 인식을 제고하며, 대화의 정신과 건설적 비판의 문화를 만들어 나가야 합니다;
- 한국국가인권위원회의 완전한 독립성과 효과성을 보장해야 합니다;
- 명예훼손죄는 민법에 의해서만 처벌할 수 있어야 하며, 피해보상은 실제 피해에 준해야 합니다;
- 국가보안법은 국가안보에 대한 위협이 무엇인지 명확히 정의해야 하며, 인권 수호를 위한 활동을 범죄화 하지 않도록 꼭 필요한 경우에만 적용되어야 합니다;
- 옹호자 활동에 대한 범죄화와 과중한 처벌을 금하고, 의사표현의 자유, 결사의 자유, 평화로운 집회의 자유권의 행사에 영향을 미치는 법과 규정이 국제 기준에 부합해야 하며, 이와 관련한 관련 유엔 기구와 인권 메커니즘의 권고사항에 대한 이행을 고려해야 합니다;

- 인권옹호자들에 대한 폭력, 협박, 괴롭힘 및 사찰에 대한 혐의와 보고를 고려하고 합당한 조사를 진행하여 범법자에 대해서는 처벌이 이루어져야 합니다;
- 경찰 및 공안요원을 대상으로 합당한 물리력 행사 및 옹호자들의 역할에 대해 교육을 실시하고 인권침해에 대한 모든 혐의를 즉시 조사하고 범법자는 처벌해야 합니다;
- 헌법에 명시된 대로 집회시위 신고제를 보장하고, 사실상 허가제로 운영하고 있는 관행을 중단해야 합니다;
- 단체교섭권과 파업권을 포함한 노동권을 보장하고 노사간 적절한 조정 메커니즘을 수립하여 어떠한 부당한 권리의 제한이나 위협 없이 이러한 권리가 보장되도록 합니다;
- 사설경비업체의 운영이 국제 기준에 부합하고 옹호자들의 권리를 보호할 수 있도록 하며, 인권침해 관련 모든 혐의를 조사하고 법을 위반한 자에 대해서는 처벌해야 합니다;
- 대규모 개발사업으로 인해 영향 받는 지역사회와의 협의 및 효과적 주민참여를 위한 메커니즘을 수립하고 사업 초기부터 지역주민이 참여할 수 있도록 해야 합니다.

한국국가인권위원회:

- 국가인권위원회의 독립성과 효과성을 강화하기 위해 국가인권기구 국제조정위원회 인증소위원회의 권고사항을 이행해야 합니다;
- 시의 적절한 개입과 대응, 모든 시민에 대한 인권위 개방, 그리고 모든 인권옹호자 단체와의 적극적인 협력을 보장해야 합니다.

인권옹호자:

- 유엔 인권옹호자 선언에 대한 내용과 옹호자의 역할을 국내에 전파해야 합니다;
- 정부에 대한 로비활동을 강화하여 정부가 국제 인권 메커니즘의 권고사항을 이행하도록 해야 합니다;
- 관계 당국 및 민간부문과의 대화유지 노력을 강화하여 갈등을 해소하고 인권 보호 및 증진에 앞장서야 합니다;
- 시위는 평화적으로 진행하고 적절히 모니터링하며, 침해사항에 대해서는 기록 및 보고해야 합니다.

공공기관 및 민간기업:

- 근로자들과 사설경비업체의 행위가 국제인권기준에 부합하도록 해야 합니다;
- 근로자와 사설경비업체 직원들을 대상으로 인권옹호자들의 역할을 포함하여 갈등해결 및 국제 인권 기준에 대한 교육을 실시해야 합니다;
- 국제인권기준이 명시하고 있는 노동자의 권리가 존중될 수 있도록 인권침해에 대한 감시를 소홀히 해서는 안됩니다;

앞서 언급한대로, 지금까지 말씀 드린 사전 조사 내용 및 권고사항은 2014 년 3 월 제네바에서 개최되는 유엔 인권이사회에 제출될 최종보고서의 골자를 이루게 될 것입니다.

감사합니다.