



## 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관 방한 기자회견 전문

서울 (2016년 1월29일)-공식방한을 초청해 주신 대한민국 정부에 감사드립니다. 이번 한국 방문이 특별보고관으로서 저의 첫번째 공식 아시아 방문이기도 합니다.

또한 한국 정부가 현재 구금 상태인 한상균 민주노총 위원장과의 면담을 포함하여 이번 방한 조사를 위해 큰 협조를 해 주신데 대해서도 감사드립니다. 저는 행정, 입법, 사법부 인사들을 만나뵙고 정보를 얻을 수 있었습니다. 일일이 열거하기가 힘들 정도로 많은 공무원들을 만났습니다. 비록 제가 수 차례 요청했던 정치 지도자들과의 면담은 실현되지 못했지만 만나 뵈었던 공무원들께서 많은 정보를 주시고 지원을 해 주신데 대하여 깊이 감사드립니다.

또한 다양한 시각을 가진 활동가들도 만났고 다수의 시위현장을 방문했으며 세월호 침몰로 아이를 잃은 가족들도 만나고, 안산, 세종, 경주, 포항을 방문했습니다.

이를 통해 한국의 시민사회와 민주주의의 역동성을 직접 체험할 수 있었습니다. 저는 서로 단결하여 거리 또는 권력의 중심지로 나아가 자신의 생각을 피력하고 변화를 이끌어내고자 하는 적극적이고 활기 넘치는 한국인들의 전통에 깊은 인상을 받았습니다. 일각에서는 이러한 전통을 다소 소란하다고 보는 시각도 있지만 대한민국 시민사회의 심장이 역동적으로 뛰고 있다는 것은 모든 민주사회가 열망하는 것입니다.

대한민국은 지난 수십년 동안 인상적인 성과를 거두었고 권위주의 통치에서 성공적으로 민주화를 이루어냈으며 가장 눈부신 경제적 성장을 이룬 국가 중 하나입니다.

대한민국은 또한 국제적으로도 인권의 증진과 보호에 선도적인 역할을 수행하고 있습니다. 현재 유엔인권이사회 의장국이고 중요한 인권이사회 결의안들을 공동 발의한 나라이며, 가장 중요한 점은 나의 임무인 평화로운 시위와 시민사회라는 맥락에서 인권을 증진하고 보호하는 평화로운 집회 및 결사의 자유 특별보고관을 설치하는데 기여했다는 것입니다.

비록 험난한 여정이었지만 한국은 민주국가로 거듭났습니다. 한국 정부와 국민들에게 한 가지 메시지를 강조하자면 바로 이것입니다. 한국에 민주주의를 구축하고 인권을 보장하는 일이 아직 끝난 것이 아니라는 점입니다. 사실 민주주의를 구축하는 프로젝트는 그 어느 나라에서도 끝이 있을 수는 없습니다. 우리가 갖고 있는 것은 체계일 뿐이요, 정부와 시민으로서의 엄숙한 사명은 그러한 체계를 더욱 공고히 하고 그 토대를 다져서 체질을 강화하는 것입니다.

시간이 흘러 어느 시점에서 이 체계에 균열이 발생하는 것은 피할 수 없습니다. 이는 민주주의의 특성입니다. 오늘 방한일정을 마무리하면서 우려되는 부분은 정부가 이러한 결함을 해결해 나가는 방식입니다. 저는 평화로운 집회 및 결사의 자유가 점진적으로 뒷걸음 치고 있다는 느낌을 받았습니다. 즉 이러한 권리가 극적으로 사라진다는 것이 아니라 천천히 조금씩 조금씩 후퇴하는 경향을 보인다는 것입니다. 법률을 해석할 때 항상 인권을 우선시 해야 할 법원도 최근 들어 인권을 확대하기 보다는 제약하는 판결을 내리고 있습니다.

공무원들은 시위를 제한하는 이유로 시민의 "편의"를 거듭 언급했습니다. 또한 북한을 염두에 둔 안보의 위협을 집회 및 결사의 자유를 제한하는 이유로 들고 있습니다. 저도 그러한 우려와 위협들을 잘 알고 있습니다만, 그것이 이 권리를 부당하게 제한하는 구실이 되어서는 안된다고 생각합니다.

확실히 최근에 한국에서 있었던 시위들은 편리한 것은 아니었습니다. 평화적 집회 및 결사의 자유는 실제 그러한 권리를 행사하지 않는 사람들에게는 항상 인기가 높은 권리인 것은 아닙니다. 그러나 국제사회가 이 권리를 기본적인 인권으로 규정하는데는 그 만한 이유가 있습니다. 바로 사회적 충돌을 해결하는 가장 좋은 도구 중 하나이기 때문입니다. 이러한 권리는 소수 그룹이 자신의 목소리를 낼

수 있도록 하고, 소외된 사람들이 사회에 참여하여 자신의 몫을 요구할 수 있는 채널을 제공하며, 무엇보다 평화로운 혹은 때로는 다소 혼란스러운 방식이라 할지라도 우리의 이견을 표출할 수 있도록 합니다.

그리고 그 대안을 생각해 봅시다. 북한이 우리가 피해야 할 대표적인 사례입니다. 그리고 전세계적으로 정부가 평화로운 이견 제기를 억눌러 결과적으로 폭력적인 저항을 유발한 사례가 수 없이 많습니다.

한국의 역사는 그와는 다릅니다. 시위는 한국이 위대한 국가로 변모하는데 기여했고, 개방성이 오랫동안 전통이 되었습니다. 저는 한국 정부와 국민들께 이러한 위대한 유산을 소중히 지켜낼 것을 촉구하고 싶습니다.

이러한 예비 관찰 결과를 바탕으로 우려사항 몇 가지를 구체적으로 말씀 드리고자 합니다. 오늘 말씀 드리는 사항을 비롯한 이슈들은 6월에 인권이사회에 제출될 보고서에서 더욱 자세하게 다루어질 예정입니다.

#### 평화적 집회의 자유

한국이 다양한 시위의 역사를 가진 나라이기는 하지만 평화로운 집회의 권리를 행사할 수 있는 공간이 지난 몇 년 동안 축소되어 온 것을 발견했습니다. 또한 정부와 국민간의 다른 대화 및 소통 채널들도 제대로 작동하지 않아서 시위가 우선시되는 옵션이 되었다는 것을 분명히 알 수 있었습니다.

저의 임무는 시위 주최자들의 의도에 근거하여 평화로운 집회를 보호하고 증진하는 것입니다. 저는 모든 한국민에게 평화로운 목적으로 집회에 참여할 것을 촉구합니다. 그것이 메시지를 더욱 잘 전달하고 긴장을 줄이는 것이기 때문입니다.

그러나, 평화로운 집회의 자유는 개인의 권리이기 때문에 국제법 상으로 집회 참가자 중 일부가 폭력을 행사한다고 하여 시위 자체를 폭력적이라고 규정하지는 않습니다. 일부 시위자가 폭력을 행사할 경우, 경찰은 시위 방해를 최소화 하면서 폭력 시위자를 체포하여 책임을 물을 방법을 모색할 책임이 있습니다. 따라서 시위대를 해산하는 일은 거의 없어야 합니다.

더욱이 폭력 시위자는 평화로운 집회의 권리에 따른 보호는 상실하게 되나, 신체의 자유, 고문이나 과도한 무력의 대상이 되지 않을 권리 등을 포함한 다른 권리들은 계속 유지합니다.

한국에서는 집회와 관련한 모든 단계(집회 전, 도중, 집회 후)에 부당한 제약이 가해지고 있습니다. 이러한 제약들은 공식적인 법적 제약에서부터 보다 더 실제적인 장애물에 이르기까지 광범위하여 평화로운 집회의 자유를 점진적으로 약화시켜 일종의 특권으로 전락시키고 있습니다.

근본적인 문제는 집회주최자가 관계당국에 사전에 통보하지 않았을 경우 집회 자체가 “불법적”이라고 간주된다는 것과, 사전에 통보한 집회 중 상당수가 불허된다는 사실입니다. 대한민국 헌법, 집회 및 시위에 관한 법률(집시법) 그리고 국제기준에 따르면 관계당국은 집회에 대해 개최 전 사전 통보를 요구할 수가 있습니다.

그러나, 동시에 사전에 통보하지 않았다고 하여 불법 시위가 되는 것도 아닙니다. 또한 사전 통보제도는 아주 제한적인 경우를 제외하고, 시위를 사전에 차단할 목적으로 이용되어서도 안 됩니다. 사전 통보를 하였더니 당국에서 교통방해를 방지한다는 이유로 불허하거나 특정 장소나 시간에는 시위를 전면 금지하는 경우가 많다고 들었습니다. 이러한 이유는 국제인권법상 정당한 시위불허 사유가 아닙니다.

경찰이 시위대에 물대포를 쏘거나 버스로 바리케이드를 치는 등의 행위도 우려되는 부분입니다. 1999년에 정부가 시위대를 향한 최루탄 사용을 금지한 것을 알고 있습니다. 그 결과 이후의

집회에서는 폭력의 사용도 감소하였습니다. 저는 관계당국에 물대포 사용 및 차벽 설치에 대해서도 이와 비슷한 “단계적인 완화” 조치를 취할 것을 촉구합니다.

백남기씨의 사례가 보여주듯이 물대포는 심각한 신체 부상을 야기할 수 있습니다. 평화적으로 시위에 참가했던 다른 많은 사람들이 경찰이 명백한 정당화 사유없이 시위대에 물대포를 사용하였으며 부상을 입었다고 말했습니다.

차벽 설치하는 시위참가자들이 목표하는 대상으로부터 그들의 모습과 목소리를 차단하여 효과적으로 메시지를 전달할 수 없게 만듭니다. 또한 물대포와 차벽을 사용하는 것은, 특히 대규모 경찰병력을 배치하였을 경우에는 경찰과 시위대간 긴장을 고조시킬 수 밖에 없습니다. 왜냐하면 시위대는 이를 이유 없는 공격이라 받아들일 것이기 때문입니다. 이는 폭력을 사용하는 것이 정당하다는 의미가 아니라, 인간의 본성을 말하는 것입니다. 공격은 공격을 불러올 수 밖에 없습니다.

적절한 집회 관리에 있어 시위자들의 인권보호와 질서 유지를 위해서는 단계적인 완화와 소통이 더 실용적인 방법입니다. 제 경험에 비추어 볼 때, 국가가 열린 자세로 집회의 권리를 자유롭게 행사하도록 보장해주면 시위자들의 폭력성은 더욱 줄어듭니다.

또한 시위 진압 시, 훈련과 경험이 상대적으로 부족한 징집된 젊은이들을 전면 배치하는 행위는 잘못된 정책입니다. 집회의 관리, 특히 대규모의 과열된 시위를 관리하는 것은 신참의 업무가 아닙니다. 이는 최고의경험과 훈련, 기술을 요하는 일입니다.

한편, 집회 후 경찰은 종종 “일반교통방해죄”나 다른 혐의로 주최측 및 참가자들에게 수사를 위한 출석요구통보를 하는 것으로 알고 있습니다. 2015년 11월 “민중총궐기” 이후 약 1,500명의 참가자들이 경찰조사를 받았습니다. 이들 중 일부는 집회에 참가하지 않은 행인들이나 폭력행위에 가담하지 않은 집회 주최자들이었습니다.

이러한 행위는 적극적 또는 앞으로의 집회 주최자와 참석자들을 위축시킵니다. 저는 당국이 평화적 집회의 권리를 약화시킬 수 있는 경찰조사에 의지 하지 않으면서도 범죄행위에 관련된 자들을 적발하고 분리할 수 있는 역량을 보유하고 있다고 믿습니다. 한상균 민주노총 위원장과 박래군 용산참사 진상규명위원회 집행위원장의 사례처럼, 그 어떤 경우에도 다른 참가자의 범죄행위에 대한 책임을 평화로운 집회의 주최자에게 물어서는 안 된다는 점을 강조하고 싶습니다.

마지막으로 집회 중 경찰의 과도한 공권력에 의한 피해자들은, 경찰이 일반적으로는 명찰을 패용하나 이들의 시위 보호장구나 외투에는 비슷한 식별표가 없기 때문에 책임을 물어야 하는 경찰을 파악하는 것이 불가능하다는 말씀을 계속해 주셨습니다. 관계 당국에서 이러한 비정상적 관행을 조속히 시정하겠다는 약속을 해 주셨고, 이를 환영하는 바입니다.

또한 장애인들의 경우, 경찰이 집회 관리 시 자신들의 특수한 상황을 고려하지 않았다는 주장에 대해 이를 조사해 보겠다고 한 경찰 측에 감사의 말씀 드립니다. 관계당국은 장애를 가진 시위참가자에 대응할 시 이들의 생명과 직결된 보조기구를 다루는데 최대한 신중을 기해줄 것을 촉구합니다.

## 세월호 참사

세월호 참사는 최근 한국에서 발생한 가장 비극적인 참사 중 하나입니다. 저는 안산에 마련된 합동분향소를 방문하였고, 특히 어린 희생자 분들에 대한 추모에 깊은 감명을 받았습니다. 희생자 유가족들은 여전히 큰 고통을 감내하고 계시지만, 또 다시 이러한 비극이 일어나지 않도록 하겠다는 이분들의 의지에 감명 받았습니다.

세월호 참사와 관련된 집회는 당국이 유가족의 우려에 대해 적절히 대응하지 못했다는 감정에 대한 당연한 반응입니다. 정부가 사고를 조사하고 관련자에 책임을 묻고 유가족에 보상을 하는 등의 노력을 기울이고 있지만 일부 참사의 직접적인 피해자들은 이러한 노력이 충분하지 않다고 느끼고 있습니다.

저는 어느 편이 옳다고 판단하지 않습니다. 그러나 집회의 자유에 대한 권리는 사람들로 하여금 평화로운 방식으로 자신들이 갖고 있는 반대의견을 표출할 공간을 제공함으로써 이를 통해 분쟁이 해소되도록 한다는 것에 그 중요성이 있다는 점을 강조하고 싶습니다. 이러한 권리의 일부로, 정부는 세월호 유가족 및 그들의 대표자들과 열린 대화의 채널을 유지할 의무를 지고 있습니다. 이러한 비극이 정쟁에 이용되지 않고, 이 이슈에 관한 평화적 집회의 대응에 영향을 미치지 않게 하는 것은 한국 정부나, 유가족, 그리고 국민 모두에게 도움이 되는 것입니다.

결사의 자유

노동

저의 방한 기간 중 정부는 많은 노동자들이 동의하지 않는 노동개혁을 시행하기 위한 다양한 노력을 펼치고 있었습니다. 노조는 작년부터 집회를 조직하거나 이에 참석하였으며, 평화적 집회할 자유에 대한 권리에 대해 제가 제기한 우려는 노조가 주최하는 집회에도 동일하게 적용됩니다.

대한민국 헌법과 법률은 근로자들이 노조를 설립하고 가입할 권리와 단체교섭권, 단체 행동권을 보장합니다. 전반적인 노동자의 권리를 인정하는 법률에도 불구하고, 일부 노동자들의 이러한 권리 행사는 여전히 좌절되고 있습니다. 하청노동자와 같은 비정규직, 화물운송기사와 같은 “특수한” 고용관계에 있는 근로자, 해직자를 포함한 교사와 공무원들은 자신들의 근로조건을 개선하기 위해 단체를 조직하고 이에 가입하거나 효과적으로 단체행동을 함에 있어 큰 제약을 받고 있습니다.

저는 9명의 해직교사를 포함하고 있다는 이유로 전교조에 내려진 법외노조 판결에 대해 우려하고 있습니다. 국제인권법은 노조의 해산은 매우 심각한 경우에 최후의 수단으로만 이루어져야 한다는 점을 분명히 하고 있습니다. 전교조 해산의 경우 이러한 엄격한 기준을 충족했다고 보지 않습니다.

또한 노조는 노조원들의 권리를 보호함에 있어 여러 가지 장벽에 부딪히고 있습니다. 저는 사용자의

이익에 부합하는 단체에 가입하라는 압력을 받은 노동자들의 이야기를 들었습니다. 발레오 사례는 특히 충격적이었으며, 저는 이 사안이 향후 노사관계에 미칠 영향을 감안하여, 권한있는 사법당국이 국제기준에 따라 이 사건에 대해 판결하기를 희망합니다.

기본적으로 사용자를 포함한 어느 누구든 단체를 결성할 수 있습니다. 그러나 이러한 단체가, 특히 한국과 같이 다수노조만이 단체교섭에 참여할 수 있을 때에는, 독립적인 노조를 대체하기 위한 목적으로 설립된다면, 이는 결사의 자유에 대한 권리의 침해입니다.

파업권 또한 제한되고 있습니다. 노조는 근로조건과 계약조건에서 발생하는 직접적 분쟁 이외의 문제에 대해서는 파업을 할 수 없습니다. 노동자들은 연대파업에도 참가할 수 없으며, 정부에 의해 "불법 파업"으로 간주되는 파업에 참가한 노동자들은 업무방해죄로 처벌되거나 민사 소송에 휘말리게 됩니다.

정부와의 면담에서 저는 노동자들의 결사 능력에 대한 정부의 무관심한 태도를 느꼈습니다. 고용노동부는 자신들은 노조에 대해 "중립적"이다라는 입장을 밝혔습니다. 그러나 국제법 상 중립성만으로는 충분하지 않습니다. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)은 국가가 기본권의 향유를 보호하고 증진하기 위해 적극적인 조치를 취해야 한다는 점을 명확히 하고 있습니다.

저는 대한민국 정부가 다음의 문제를 우선적으로 다루어줄 것을 촉구합니다. 국제노동기구(ILO)의 제87호 및 제98호 결사의 자유에 관한 협약을 비준하고, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제22조에 대한 유보를 철회하기 위한 즉각적인 조치를 취해야 하며, 이는 국제인권메커니즘이 반복적으로 권고한 것입니다.

#### 단체

대한민국의 여러 단체는 다양한 형태로 상대적으로 쉽게 설립, 운영되고 있으며 이는 바람직한 현상입니다. 회원가입과 기부를 통해 시민들이 시민사회단체의 활동을 적극적으로 지원하는 것에도 깊은 인상을 받았습니다. 그러나 시민단체가 자유롭게 활동할 수 있는 공간을 개선시키기 위해 할 수 있는 부분이 여전히 존재합니다.

법인 허가제도는 정부에 광범위한 재량권을 줌으로써 불확실성을 야기합니다. 일부 단체는 단지 당국이 그 신청을 접수할 권한이 없다고 하여 법적 지위를 얻는데 어려움을 겪고 있습니다.

성소수자 단체인 비온뒤무지개 재단은 법무부로부터 성적 소수자만을 위한 단체라는 이유로 “불허” 통보를 받았으며, 법무부는 이에 대해 “일반적인 인권”에 관한 활동을 하는 단체만 등록할 수 있다는 입장을 보였습니다. 그렇다면 이 단체는 어디에 등록신청을 해야 하는 것일까요? 법무부는 이 질문에 대한 명확한 답변을 하지 않았습니다. 정부는 모든 시민들의 결사의 자유를 증진하기 위한 적극적 조치를 취해야 합니다.

세월호416가족협의회 또한 해양수산부로부터 사단법인 설립 허가를 받는 데 있어서 유사한 문제를 겪고 있습니다.

저는 국가보안법 제7조가 광범위하고 모호한 언어를 사용하고 있어 부당하게 집회와 결사의 자유를 제한할 수 있다고 보고, 여타 국제인권메커니즘이 누차 이에 대해 표명한 우려를 같이합니다. 국가보안법 7조는 폐지되어야 합니다.

마지막으로 방한 기간 동안 저를 만나주신 모든 분들의 적극적인 협조에 대해 다시 한 번 감사의 말씀 드립니다. 건설적인 대화의 정신으로 이와 같은 조사결과 및 권고사항을 말씀 드렸습니다. 한국 정부와 지속적인 대화를 기대하며, 한국에서 평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리를 강화함에 있어 적절한 기술적 지원도 제공해 드릴 준비가 되어 있습니다.

/끝/