

<발표문>

유엔특별보고관(UN Special Rapporteur)의 한국에서의 활동 실태와 대응방안

이옥남(바른사회시민회의)

1. 유엔특별보고관(UN Special Rapporteur) 제도란?1)

- ☐ 유엔특별보고관 제도는 유엔인권이사회(UN Human Rights Council) 특별절차의 일환임. 유엔특별절차 제도(The system of Special Procedure)는 유엔인권의 주요 구성 조직이며, 거의 모든 인권문제를 다룸. 특별절차는 "특별보고관(Special Rapporteur)" 또는 "독립전문가(Independent Expert)"가로 불리는 개별 전문가와 실무그룹(Working Group)으로 이루어져 있음. 개별전문가는 1인으로 활동하고, 실무그룹은 5개 유엔의 지역그룹(아프리카, 아시아, 라틴아메리카와 캐리비안, 동유럽, 서유럽)에서 각 1명씩 임명되어 5명이 한 그룹으로 활동. 특정 국가 또는 주제별 인권침해에 대한 조사, 연구, 분석, 보고서 발표 등을 통한 인권모니터 활동을 함.
- ☐ 유엔특별보고관은 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)에 의해 임명되며, 전문성을 발휘하며 활동함. 특별보고관은 공정성(impartiality)과 성실성(probity)을 바탕으로 하여, 독립성(independence), 효율성(efficiency), 업무능력(competence), 진실성(integrity)을 추구하며 업무를 수행함. 특별보고관은 유엔의 직원은 아니며, 따라서 무보수임. 임무 수임자의 독립성은 임무수행에 공정성을 기하는 데 중요한 요소임. 임무수임자-나라별 특별절차(country mandate)이든 주제별 특별절차(thematic mandate)든-의 임기는 최대 6년임. 예를 들어, 마이나 키아이(Maina Kiai) 특보는 '평화적 집회와 결사의 자유(Freedom of peaceful assembly and of association)'에 관한 주제별 특별절차며, 이양희 유엔 미얀마 인권 특별보고관은 국별 특별절차임. 2015년 4월 27일 현재, 41 주제별(집회결사의 자유, 자의적 구금, 표현의 자유, 종교와 신념의 자유, 교육, 인종주의, 테러리즘 등) 특별절차와 14 국별(북한, 미얀마, 벨라루스, 캄보디아, 미얀마, 소말리아 등) 특별절차가 있음(총 54개의 특별절차).
- ☐ 유엔 인권이사회는 특정국가 또는 특정주제에 관한 인권상황을 조사 및 분석하여 유엔에 보고(권고 포함)하는 임무를 수행. 주요 활동 내용은 총회에 보고됨. 또한 특별보고관은 당사국에 대한 권고사항 등에 법적 구속력을 가지지 않음.

1) 유엔인권이사회 홈페이지(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>)

특별절차 제도 인용, 검색일: 2016. 10. 9

2. 유엔특별보고관의 한국에서의 활동 실태

- 과거 우리나라를 방문한 유엔특보는 주로 진보성향의 단체(민변, 참여연대, 인권단체 등)들이 ‘피해자 또는 피해자 가족, 대리인’을 대신하여 또는 당사자가 되어 긴급청원(Urgent Appeal) 및 진술편지(Allegation Letter) 등의 제도를 통해 요청함으로써 성사되었음. 긴급청원 등에 대해 유엔특보가 방문 의사를 밝히면, 우리나라는 유엔특보가 주어진 임무를 원활히 수행할 수 있도록 방문을 원칙적으로 수락하는 ‘상시초청(standing invitations)’ 제도에 의해 유엔특보를 초청해야 함.²⁾
- 우리나라를 최초로 방문한 유엔특보는 1995년 6월 아비드 후사인(Abid Hussain)임. 아비드 후사인은 ‘표현의 자유’ 특별보고관으로 당시 한국인권단체협의회를 중심으로 면담, 조사하였고 ‘한국 의사표현의 자유실상’에 관한 토론회도 개최함. 당시 후사인 특보는 황석영씨 사건을 조사하였으며, 국가보안법 폐지 등을 주장했음.
- 이로부터 약 10년이 지난 2006년 12월, 호르헤 부스타만테(Jorge Bustamante) 이주민 인권 특별보고관이 방한했음. 2010년 5월에는 프랭크 라 뤼(Frank La Rue) 표현의 자유 특별보고관이 방한하여 ‘공익변호사그룹 공감, 민주사회를위한변호사모임, 인권단체연석회의, 인권운동사랑방, 전국공무원노동조합, 전국민주노동조합총연맹, 진보네트워킹센터, 참여연대, 천주교인권위원회 등 단체들과 함께 기자간담회’를 개최했음.
- 2013년 5월에는 마가렛 세카자(Margaret Sekaggya) 인권옹호자 특별보고관이 방한하여 정부와 진보단체 등을 면담했고, 인권운동가에 대한 한국의 처우를 강도 높게 비판했음. 그녀는 “한국의 인권운동가들이 정부 정책을 비판했다는 이유로 괴롭힘, 신체적 폭력, 협박, 불법 감시 등을 겪고 있다고 말했음. 카자 특별보고관은 심지어 한국 헌법이 보장하고 있는 표현의 자유, 평화적 집회, 결사의 자유 및 노동권 등 여러 분야에서 한국이 국제적 기준을 충족시키지 못하고 있다고 함.³⁾
- 2014년 9월에는 무토마 루티에르(Mutuma Ruteère) 현대적 인종차별 특별보고관이 방한했으며, 2015년 10월에는 바스쿿 툰작(Baskut Tuncak) 인권과 유해물질 특별보고관이 방한했음. 특히, 툰작 특보는 약 2주간 한국에 머물며 국내에서 벌어진 유해물질에 따른 인권 침해 사례를 조사하기 위해 삼성전자와 ‘반도체 노동자의 건강과 인권 지킴이(반올림)’ 등을 주로 만났음. 하지만 툰작 보고관은 사실관계 확인이라는 본연의 직무를 뛰어넘어 한 쪽 입장만 전달하기 위해 기자들을 불러모으는 등 이례적인 돌출 행동을 보였음. 조사 후에는 일방적인 기자회견을 개최함.⁴⁾
- 2016년 1월에는 마이나 키아이(Maina Kiai) 집회결사의자유 특별보고관 방한함. 키아이 특보의 방한에 대해 당시 민주사회를위한변호사모임(민변)은 스스로 홈페이지를 통해 “국내의 인권시민사회노동단체들이 한국 내 악화되고 있는 집회와 시

2) 외교부 보도자료(2016. 1); 우리나라는 2008년 상시초청제도를 수락했고, 총 114개 유엔 회원국이 수락함.

3) The Wall Street Journal, 2013. 6. 10, 「"U.N. Expert Criticizes South Korea on Human Rights"」

4) 뉴데일리, 2015.10.30, 「삼성 때리고 반올림 편들던 UN자문 "내 생각 아니었다"」

위, 결사의 자유 관련 사례를 지속적으로 유엔 측에 전달하였고, 이러한 국내의 사례와 현황이 유엔 특보의 관심을 불러일으켰기에 이루어진 방문"이라고 밝혔음⁵⁾

- 외교부 보도자료에 의하면,⁶⁾ 키아이 특보는 정부기관들 중 외교부, 법무부, 고용노동부, 행정자치부, 대법원, 헌법재판소, 경찰청, 중앙선거관리위원회, 국가인권위원회와의 면담을 진행하고, 해당 정부기관에 집회 및 결사의 자유 관련 정보를 수집할 것이라고 예고했음.
- 이에 당시 바른사회시민회의 등 건전 보수 시민단체들은 키아이 특보 면담을 요청했고, 키아이 특보에게 과거 유엔특보들의 한국에서의 편향적 조사를 언급하며 공정한 조사를 촉구함.⁷⁾ 그러나 키아이 특보는 백남기 가족, 2015년 11월 민중총궐기 당시 취재 중 물대포를 맞은 기자, 현장을 모니터링 한 단체 관계자, 밀양송전탑 건설, 강정해군기지 반대 대책위 활동가, 전국민주노동조합총연맹, 금속노조, 21일 법외노조 통보 관련 고등법원 판결을 앞둔 전교조, 특수고용 노동자를 대표하는 공공운수노조 화물연대본부, 전국건설노조 등을 편향적 조사를 실시함. 또한 성소수자 그룹, 장애인단체, 청소년단체 활동가, 전(前) 통합진보당 대표와 담당자, 녹색당, 노동당 관계자들을 주로 면담하고 조사함.
- 키아이 특보는 한국 출국 전날 기자회견을 통해,⁸⁾ "집회 참가자 중 일부가 폭력을 행사한다고 시위 자체를 폭력시위로 규정해선 안 된다", "경찰은 폭력 시위자에 책임을 묻되 그렇다고 시위 자체를 해산하면 안 된다" 등 편향적인 견해를 피력함. 키아이 특보는 또한 한상균 민주노총 위원장과 박래군 용산참사 진상규명위 집행위원장을 기소한 사례를 언급하며 "어떤 경우도 집회 참가자의 범죄행위로 인한 책임을 주최 측에 물어선 안 된다"고 강조하였음.
- 키아이 특보는 한국에서 집회에 전반적으로 부당한 제약이 가해진다고 평가했으며 미신고 집회를 불법으로 간주하고, 신고해도 상당수를 교통방해 등 이유로 불허하는 것은 국제법상 정당한 사유가 아니라고 지적함. 또한 불법시위대의 불법행위는 아랑곳하지 않고 "차벽이나 물대포는 경찰과 시위대 간 긴장을 고조시키는 행위"라며 정부에 완화된 조치를 촉구하는 등 시위대의 입장을 대변한 것이나 다름없음. 또한 안산에서 세월호 유족들을 면담한 키아이 특보는 "정부가 유가족의 요청에 적절히 대응하지 못하고 있다"며 "열린 대화 채널을 계속 유지해 달라"며 권고함.⁹⁾
- 키아이 특보는 최근 백남기 사망소식을 접한 후 공식 홈페이지¹⁰⁾를 통해 "백남기 농민을 죽음에 이르게 한 2015년 경찰의 물대포 사용과 관련하여 독립적이고 완전한 조사를 할 것을 촉구한다(called for a full and independent investigation into the

5) <http://minbyun.or.kr/?p=30758>(검색일: 2016.10 9)

6) 외교부보도자료, 2016.1.18, 「평화적 집회와 결사의 자유 특별보고관 방한」

7) 뉴시스, 2016.1.29, 「보수시민단체, 키아이 유엔 특보에 "균형있는 조사 요청」

"http://www.news1.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160129_0013867771&cID=10201&pID=10200

8) 연합뉴스, 2016.1.29, 「유엔특별보고관 "한국, 집회·결사의 자유 점차 후퇴」

9) Ibid

10) "South Korea: UN rights expert calls for independent investigation into lethal use of water cannon", 2016.9.28, <http://freeassembly.net/news/republic-korea-water-cannon-korean/>

police's use of a water cannon last year that led to his death)"한다면서, 시신은 부검하지 말 것을 요구함(Finally, the Special Rapporteur called on the authorities to respect the will of the family not to have the body of Mr. Baek taken for autopsy). 이는 고 백남기의 사망에 대해 철저한 조사를 요구한다면서 부검은 반대하는 논리적 모순을 드러낸 것임. 더구나 백남기 사건은 현재 정치적으로 침묵하게 대립하고 있는 민감한 이슈에 대해 유엔특보가 국내 정치에 개입하는 듯 한 발언을 해 사회적 논란을 자초함.

※ 특별보고관 방한 연혁

- 아비드 후사인(Abid Hussain) 표현의 자유 특별보고관('95. 6월)
- 호르헤 부스타만테(Jorge. Bustamante) 이주민 인권 특별보고관('06. 12월)
- 프랭크 라 루(Frank La Rue) 표현의 자유 특별보고관('10. 5월)
- 마가렛 세카자(Margaret Sekaggya) 인권옹호자 특별보고관('13. 5월)
- 무토마 루티에르(Mutuma Ruteère) 현대적 인종차별 특별보고관('14. 9월)
- 바스쿿 툰작(Baskut Tuncak) 인권과 유해물질 특별보고관('15. 10월)
- 마이나 키아이(Maina Kiai) 집회결사의자유 특별보고관('16. 1월)

※자료: 외교부(2016.1)

- ☐ 키아이 특보 방한 이후에도 향후 유엔특보의 방한은 여러 건 예정되어 있음. 몇 년에 걸쳐 방문하던 관례를 깨고 2016년에는 4차례 이상으로 예정. '집회결사의 자유' 특보 이어 '기업인권', '자의적 구금', '프라이버시권' 특보가 방문예정이며, 2017년에는 문화권, 거주권, 아동매매·매춘·포르노 특보가 방문예정임.¹¹⁾

3. 유엔특보의 한국에서의 활동 문제점

☐ 공정성 시비

- o 유엔특별보고관은 공정성(impartiality)과 성실성(probity)을 바탕으로 하여, 독립성(independence), 효율성(efficiency), 업무능력(competence), 진실성(integrity)을 추구하며 업무를 수행함. 그럼에도 불구하고 매번 편향성(partiality) 시비로 유엔 조사에 신뢰성에 의구심을 더함.

☐ 잦은 한국 방문조사와 당사국의 사정을 고려하지 않음

- o 유엔특별보고관의 지역 현장 조사 및 방문은 인권상황이 열악한 지역이 대부분임.

11) 내일신문, 2016.5.20, 「유엔 인권이사회 특보, 연달아 한국방문」
http://m.naeil.com/m_news_view.php?id_art=196504

유엔특별보고관이 방문한다는 그 사실 만으로 당사국의 인권이미지는 영향을 받음. 예외적으로 특수한 주제에 대해 영국, 미국, 일본 등을 방문조사 한 적이 있으나, 한국을 수시로 방문하는(표현의 자유 보고관은 2회) 등 한국의 국제적 위신을 전혀 고려하지 않은 무분별한 방문은 유엔의 권위를 남용하는 것이나 다름없음.

□ 국내 정치 개입 논란

- 일부 유엔특보 국내 정치 문제에 대한 의견 표명은 유엔특보의 권한(mandate)을 넘어서는 행위로 자칫하면 인권 문제가 등한시 될 수 있음. 따라서 유엔 특별절차의 본래 목적에 따라 유엔특보제도가 운영되어야 함.

4. 대응방안

□ 정부의 적극적이고 엄중한 대응

- 그동안 우리나라는 일부 유엔특보의 한국에서의 편향적 활동 및 조사 결과 발표에 대해 소극적이었음. 심지어 정부의 개입으로 인한 인권후진국의 이미지를 염려하여 유엔특보의 활동 및 결과에 대해 거의 침묵함. 이는 가까운 일본이 유엔특보의 편향적 조사에 대해 적극적으로 대응하는 것과 대조됨.¹²⁾ 일본의 예에서처럼 유엔특보에 대한 맹신론적인 신뢰보다 조사결과에 대한 엄정한 분석과 대응이 요구됨. 특히, 유엔에 의한 왜곡된 조사 및 발표는 전 세계에 전달되는 만큼 국가의 이미지와 위신에 큰 타격을 줄 수 있음. 이에 사전에 방지할수 있는 조치가 필요함

□ 시민단체 차원의 모니터링

- 유엔은 인류 보편적 평화와 인권을 위한 포괄적이고 핵심적인 국제기구이지만, 1945년 설립이후 조직의 비대화, 관료화에 따른 비효율성, 중복적인 사업, 분담금 등 예산문제, 감시기구의 부재 등으로 한계점을 드러냄. 세계 인권을 증진시키는 지고한 임무를 수행하는 목적과 이상에는 동의하나 그 방법론상에 있어 제3자의 꾸준한 모니터링이 요구됨.

12) KBS뉴스, 2015.11.10, 「일본 정부 “여학생 13% 원조교제” 유엔 보고관 발언 정정요구」