
Advance Unedited Version

Distr.: General
15 June 2016

Original: English

인권이사회

32차 세션

의제 3

시민적 정치적 경제적 사회적 문화적 권리, 그리고 발전권이 포함된 모든 인권 증진과 보호

평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리에 관한

유엔 특별보고관

대한민국 보고서

사무국 메모

평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리에 관한 특별보고관은 대한민국 정부의 초청을 받아 당사국 내 평화로운 집회와 결사 관련한 상황을 평가하기 위해 2016년 1월 20일부터 29일까지 대한민국을 공식 방문했다.

평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관 대한민국 보고서**

목차

I. 서문	3
II. 배경과 맥락	4
III. 국제법 기본 틀	4
IV. 평화로운 집회결사의 자유 현황	6
A. 평화로운 집회의 자유	6
B. 결사의 자유	13
V. 세월호 참사	22
VI. 국가인권위원회	23
VII. 결론 및 권고	24

** 해당 한국어 보고서는 유엔의 공식 번역본이 아닌 한국 인권시민사회단체들의 번역본입니다.

I. 서문

1. 인권이사회 결의안 24/5에 의거하여, 평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리에 관한 특별보고관은 정부의 초청을 받아 2016년 1월 20일부터 29일까지 대한민국을 방문했다. 방문의 목적은 당사국 내 평화로운 집회와 결사의 자유 관련한 상황을 평가하기 위함이었다.
2. 특별보고관은 서울시와 세종시에 위치한 행정부, 입법부, 사법부 관계자들과 포항시 당국 관계자들을 만났다. 또한 국가인권위원회, 국제기구 및 주재 공관 대표들을 만났으며 시민사회단체 대표들과 안산에서 세월호 참사 피해자 가족들을 만났다. 무엇보다도 특별보고관은 정부가 서울구치소에 수감된 한상균 씨(전국민주노동조합총연맹 위원장)와의 만남을 가능하게 한 것에 감사를 표한다.
3. 특별보고관은 방문 준비 과정에서, 그리고 방문 내내 정부가 훌륭하게 협조해준 것에 감사를 표한다. 정부는 모든 회의에서 건설적 대화의 정신을 보여주었고 특히 이번이 특별보고관의 첫 아시아 방문이었기에 이는 더욱 만족스러웠다. 나아가 특별보고관은 정부가 대한민국 내 집회와 결사에 대한 권리에 관한 법과 정책을 포괄적이고 정확하게 전달하고자 노력한 것에 대해 감사를 표한다. 특별보고관은 모든 정보 요청에 대하여 한국 정부가 구체적인 답변을 제공하고자 노력한 것을 인지한다.
4. 대한민국은 현재 인권이사회 의장국을 맡고 있으며, 특별보고관은 대한민국이 이 지위를 통해 국제적 인권의제를 점진적으로 진전시키는 데 기여할 것이라고 생각한다. 특별보고관은 대한민국이 평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리에 관한 주요 결의안들을 지지한 것을 인지하며 당국이 이러한 차원의 협력과 건설적 참여를 강화할 것을 권장한다.
5. 대한민국은 이사회 특별절차에 대하여 상시 초청을 유지하고 있으며 인권옹호자의 상황에 관한 특별보고관(A/HRC/25/55/Add.1)과 의사와 표현의 자유에 대한 권리의 증진과 보호에 관한 특별보고관(1995, E/CN.4/1996/39/Add.1, and 2010, A/HRC/17/27/Add.2 and Corr.1)을 포함하여 여러 특별 절차의 방문을 받아들이고 있다. 본 보고서는 그들의 조사 결과 중 관련된 부분을 기반으로 작성되었다.
6. 특별보고관은 청소년, 장애인, 지역사회 주민, 학계, 전문가 단체 등을 비롯한 다양한 시민사회 집단의 여러 관계자들이 그를 만나기 위해 시간을 내고 자신들의 경험을 명확하고 구체적으로 설명해준 것에 대해 감사를 표한다.
7. 특별보고관은 방문과 관련된 실무를 친절히 지원한 대한민국 소재 유엔난민기구 대표와 그 직원들에게 감사를 표한다.

II. 배경과 맥락

8. 대한민국은 과거 독재자와 부패한 지도자들에 저항하고 사회의 활기를 복돋으며 사회적 변화를 유도하고 민주화를 촉진하였던 자랑스러운 집회와 시위의 역사가 있다. 방문 중 만난 다양한 면담자들은 이러한 시민들의 집단적 움직임의 배경에 있던 에너지가 독재정권에서 민주주의로 전환하는데 중요한 역할을 했다는 것에 동의했다.
9. 대한민국은 1950년대 한국 전쟁으로 인한 폐허와 빈곤에서 시작했으나, 실질적으로 국민 생활의 모든 측면에서 상당한 발전을 이룩했다. 한국 경제는 1960년대 1인 당 국내총생산이 아프리카와 아시아의 빈곤한 국가와 비견할 만한 수준이었으나 이후 빠르게 성장하여 2004년에는 OECD에 가입했다. 2014년, 대한민국의 인간개발지수는 188개국 중 17위이다. 2015년 대한민국은 자유, 시민적 및 정치적 권리에 대한 평가에서 최상위에 근접했다.¹ 특별보고관은 이토록 놀라운 성과를 이룩한 대한민국 국민들과 정부를 높이 평가하며 이는 자랑스럽게 여길 만 하다.
10. 대한민국 시민사회는 다양하고 의욕적이며 활기가 넘치고 사회에 영향을 미치는 광범위한 이슈에 대해 목소리를 내고 있다. 대중이 평화적으로 함께 모여 거리를 점거하거나 또는 정부 기관을 점거하여 의사를 표출하고 변화를 꾀하는 전통은 영감을 주며 본받을 만하다. 특별보고관은 이렇듯 생기 넘치는 시민사회는 대한민국의 발전에 긍정적이므로 계속 장려되고 촉진되어야 한다고 생각한다. 정부는 집회가 소란스럽고 떠들썩하다는 점에만 초점을 두지 말고 그 너머에 있는 시민들의 필요와 열망에 대한 표현에 집중해야 한다. 시민들의 필요와 열망에 대한 표현은 사회적 갈등의 척도이면서 이를 해소할 평화로운 수단이다. 이러한 표현 방식의 기회를 억압한다면 폭력적인 저항이라는 원치 않는 결과를 가져올 뿐 아니라 결국 대한민국이 이제까지 쌓아온 모든 것을 훼손하게 될 것이다.

III. 국제법 기본 틀

11. 대한민국은 <모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약>과 <강제실종으로부터 모든 사람들을 보호하기 위한 협약>을 제외하고 거의 모든 핵심 유엔 인권 협약의 당사국이다.² 한국은 <시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약> 22조에 관한

¹ Freedom House ranks the Republic of Korea as Free in its Freedom in the World index, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/south-korea>

² South Korea is yet to ratify several key optional protocols including to the International Covenant on Civil and Political Rights on the death penalty (CCPR-OP2-DP); Optional Protocol on the

유보를 유지하고 있으며 관련하여서는 국내법 조항을 따르고 있다. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 위원회는 규약의 비준 또는 가입 시 특정 조항 유보에 관한 일반논평 24호에서 '규약과 기존 국내법 조항이 동일하다고 선언함으로써 규약상 의무가 가지는 자율적 의미를 제거하거나 기존 국내법과 동일한 조항만 받아들이기 위해서 유보를 해서는 안 된다'고 명시했다.³ 당사국은 국내법을 자신이 비준한 국제 기준과 부합하도록 개정할 의무가 있는 것이지 그 반대로 해서는 안 된다.

12. 대한민국은 1991년 국제노동기구에 가입했지만, 다음 두 핵심협약을 비준하지 않았다: 결사의 자유와 단결권에 관한 협약 87호(1948)와 단결권과 단체교섭권에 관한 협약 98호(1949). 특별보고관은 국제노동기구의 <작업장에서의 권리와 기본원칙에 관한 선언>(1998)에 의거하여, 대한민국이 위 협약들을 비준하지 않았어도 그에 포함된 기본적인 권리를 존중, 증진 및 실현할 의무가 있음에 주목한다.
13. 대법원은 사법부가 국제인권기구의 권고를 관심 있게 보고 있고 최신 상황에 맞추기 위해 법원 내부전산망을 정기적으로 업데이트하고 있다고 보고했으며 특별보고관은 이를 기쁘게 들었다. 정부는 헌법재판소와 대법원이 집회 및 결사와 관련된 규범을 명료화 하기 위해 내린 결정을 여러 차례 언급하며 이러한 규범이 정부 행위의 기초가 된다고 밝혔다. 이에 따라, 특별보고관은 정부에게 적절한 가이드를 제공하기 위하여 판사들이 판결을 내릴 때 평화로운 집회 및 결사의 자유에 관한 권리를 포함하여 국제 인권기준을 참조하고 인용하는 것을 확대해 나갈 것을 권장한다.
14. 특별보고관은 원칙적으로 권리를 행사할 자유를 보장해야 하며 이를 예외적으로만 제한할 수 있다는 점을 상기한다. 국가의 일차적 책임은 권리의 향유를 보장하는 것이지 이를 제한할 방법을 추구하는 것이 아니다. 이러한 기준들은 다른 나라로부터 배울 수 있는 모범 사례와 교훈을 파악하는데 중요한 기반을 형성한다. 하나 이상의 권리가 모여드는 상황에서 당국은 한쪽의 권리를 다른 쪽에 비해 우선시하기보다 양 권리의 행사를 가능한 최대한도로 촉진하기 위한 관점과 접근을 택해야 한다.

Convention Against Torture (CAT-OP) and optional protocols on individual complaints procedures for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR-OP), Convention on the Rights of the Child (CRC-OP-IC), and Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

³ Human Rights Committee, General Comment 24, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994), para 19.

IV. 평화로운 집회 결사의 자유 현황

15. 대한민국 헌법은 21조에서 평화로운 집회 결사의 자유를 보장하고 있다. 더 중요한 것은 21조 2항에서 집회 결사에 대한 허가를 인정하지 않는다고 명시했다는 점이다. 이와 마찬가지로 33조 1항은 노동자들의 단결권, 단체교섭권, 단체 행동권을 보호하고 있지만 일부 공무원들은 이러한 권리행사에서 배제된다고 법은 명시하고 있다.
16. 대한민국 헌법 제37조는 모든 권리는 국가안전보장, 질서 유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 제한할 수 있다고 밝히고 있다. 나아가 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수는 없다고 밝히고 있다. 특별보고관은 모든 제한은 국제법을 엄격하게 따라야 함에 주목한다.
17. 정부측 관계자들은 북한의 행동 때문에 야기되는 불안정한 안보 상황에 대해 강조했다. 실제로 북한의 핵 프로그램은 큰 고민거리로 대두되고 있는데, 이로 인해 사실상 아직까지 전쟁 중인 남북한 사이에 설전이 벌어졌고, 두 나라 간의 협력관계가 중단되었으며 심지어는 군사행동까지 초래되었다. 남한의 역대 정권들은 각기 조금 다른 대북정책을 실행해왔다. 특별보고관은 현 정권이 북한의 핵 개발뿐만 아니라 대한민국 정부가 유엔 메커니즘을 통해 알리고자 한 북한의 인권 문제에 대해서도 우려하고 있다고 보고받았다.
18. 특별보고관은 불안정한 대북 관계 때문에 대한민국이 특수한 과제에 직면하고 있음을 인정한다. 그러나 이러한 상황에도 불구하고 안보의 이름으로 인권이 침해되는 일은 없어야 한다. 평화로운 집회결사에 대한 자유는 원칙으로 유지되어야 하며 이를 제한하는 것이 예외가 되어야 한다 (A/HRC/20/27, 단락 16). 국가 안보를 위하여 그 권리를 제한하는 것은 민주주의 사회의 비례성과 필요성의 원칙에 따라야 하며 보호의 목적으로만 쓰일 수 있도록 재단되어야 한다 – 지금의 상황에서는 일반적인 국가 이익이나 안보가 아닌 구체적인 국가 안보에의 위협이나 위협으로부터 국민을 보호하는 것을 말한다. 또한, 권리를 제한하는 것은 그 목적을 달성하기 위해 최소한으로 이뤄져야 한다.⁴

A. 평화로운 집회의 자유

1. 신고와 평화로운 집회

⁴ See Human Rights Committee, general comment No. 27, para. 14.

19. 헌법에 따라 집회 및 시위에 관한 법률은 정부가 평화로운 집회에 대한 사전 허가를 요구하는 것을 금지한다. 하지만 집회 주최자는 집회에 대한 세부 사항을 사전에 알리는 신고서를 정부에 제출해야만 한다 (제6조 1항). 이러한 신고 체계는 국제법에 따라 허용될 수도 있다 (A/HRC/20/27, 단락 28). 하지만 만약 신고서 제출이 필수 요건이고 특히 국제법 상 보호 대상인 긴급집회를 완전히 불허한다면, 이름이야 어떻든 그러한 신고제는 사실상의 허가제가 될 가능성이 있다. 덧붙여, 신고 체계는 부담스럽거나 지나치게 요식적이어서는 안 될 것이다. (아래 단락 26 참고)
20. 집회 및 시위에 관한 법률 제1조는 “적법한 집회 및 시위를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함”을 그 목적으로 하고 있다. 면담자들은 여기서 “위법”이 지칭하는 것이 무엇인지 의문을 제기했다. 경찰청은 합법적인 집회는 대한민국의 법을 위반하지 않고 교통 혼잡을 일으키지 않는 비폭력적인 집회들이라고 특별보고관에게 보고했다. 또한 신고되지 않은 집회는 긴급집회와 마찬가지로 불법이라고 밝혔다. 경찰은 합법적인 집회라 할지라도 폭력적으로 변질되었다고 판단되면 불법 집회가 될 수 있다고 덧붙였다. ‘불법’으로 여겨지는 집회는 금지되거나 해산될 수 있으며, 해당 집회의 참가자들은 조사받거나 기소될 수 있다.
21. 국내법을 인권을 보장하기 위한 “합법성”을 따지는 잣대로 사용하는 것은 평화로운 집회에 대한 권리가 국내법에 의해 주어진다는 것을 의미하기 때문에 문제가 된다. 국제적으로 인정된 인권은 본질적으로 합법적인 권리이며 정부는 이를 존중하고 이행하기 위한 조치를 취해야 한다. . 그 유효성은 입법부나 보안 기관의 재량에 따라 좌우되지 않는다.
22. 국제인권기준은 “평화로운”을 시민적·정치적 권리규약 제21조 아래 보호를 받기 위한 중요한 요건으로 생각한다. 집회는 평화적인 것으로 추정되어야 하며 주최자의 목적과 집회가 열리는 방식에 대해 이러한 원칙이 고려되어야 한다 (A/HRC/31/66, 단락 18). 국제법은 평화로운 집회의 해산을 차별, 적개심, 혹은 폭력을 조장하는 등 시민적·정치적 권리규약 제20조를 위반하는 경우에만 드물게 허용하고 있다.
23. 나아가 소수의 폭력적인 행동을 이유로 집회를 불법으로 지정하고 이를 해산하는 것은 평화로운 집회 결사의 자유가 개인의 권리라는 것을 무시하는 것이다. 평화적인 참가자들의 권리는 다른 이들이 폭력적이라는 이유로 제한될 수 없다 (A/HRC/31/66 단락 20). 대한민국

헌법재판소가 인정한 것처럼, 집회를 해산하는 것은 평화적인 참가자들의 권리에 심각한 영향을 끼치므로 마지막 수단이 되어야 할 것이다.⁵

24. 집회가 평화롭지 않은 경우에도 참가자들은 다른 많은 권리들을 보장 받을 권리를 잃지 않는다. 그 권리는 표현의 자유, 신념과 결사의 자유; 행정에 참여할 권리; 잔혹하고 비인간적이며 굴욕적인 대우나 처벌로부터 자유로울 권리 및 생명권을 포함하는 신체통합권; 존엄; 프라이버시; 그리고 모든 인권 침해로부터 효과적인 구제를 받을 권리를 포함한다. (A/HRC/31/66 단락 8-9).
25. 대한민국은 이러한 권리를 누리기 위해 필요한 조건들을 적극적으로 만들 의무가 있다. 이것은 정부가 집회 개최를 더욱 폭넓게 허용하고 과도한 제한을 피해야 한다는 것을 의미한다. 시위와 집회를 골칫거리로 바라보아서 '법과 질서'에 따른 관점으로만 접근하는 것은 민주주의 사회가 요구하는 것에 반하는 것이다. 특히 많은 사람이 집회에 참가하는 경우 일상의 혼란은 예상될 수 있는 것이며 권리가 침해되지 않기 위해 이는 용인되어야 한다. (A/HRC/31/66 단락 32)

2. 집회 금지

26. 집회 및 시위에 관한 법률 제8조 1항은 집회 또는 시위가 제5조 1항, 제10조 본문 또는 제11조에 위반되거나 제12조에 따라 금지할 집회 또는 시위라고 인정될 때 집회 및 시위를 금지하는 것을 허용하고 있다. 현실에서 이러한 규정은 당국이 집회를 허가하거나 제한할 수 있는 광범위한 재량을 갖게 하며 실제 신고제에 반하여 집회를 '허가'하는 것에 달한다. (위 단락 19 참조). 보고된 바에 따르면 경찰은 언제 집회를 금지할 것인지에 대해 광범위한 재량을 행사하고 있다..
27. 정부 통계에 따르면 집회가 금지되는 경우는 아주 적다. 정부는 2011년에서 2015년 사이 신고된 집회 중 평균적으로 0.18%만 금지되었다고 보고했으나 다른 면담자들은 그 수치가 더 높다고 주장했다. 금지 통고를 제한하는 것은 인정할 만 하다. 그러나 이는 원칙적으로 집회를 사전에 금지하는 것이 평화로운 집회에 대한 권리 행사를 침해하는 것이며 이 권리를 촉진할 정부의 의무를 부인한다는 우려를 해결하지 못한다.

⁵ Prohibition of Assembly in the Vicinity of Diplomatic Institutions [15-2(B) KCCR 41, 2000Hun-Ba67, etc.,(consolidated), October 30, 2003] para. 3(C)(3).

28. 경찰이 집회를 금지하거나 불법으로 간주하는 이유 - 예를 들어 교통 방해, 시민들의 일상 방해, 소음, 후 순위로 신고된 시간과 장소가 중복되는 집회 등은 시민적·정치적 권리규약 제21조에서 집회 제한의 정당한 사유로 제시하고 있는 기준에 부합하지 않는다. 국가안보, 공공의 안전, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호, 또는 타인의 권리 및 자유의 보호를 위하여 민주사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 가해져서는 안되며 추구하고자 하는 목적에 맞게 법과 필요성과 비례의 원칙에 따라서 제한될 수 있다 (A/HRC/31/66 단락 29). 집회를 제한할 수 있는 광범위한 재량과 권력으로 인해 위안부 문제 관련하여 대학생들이 개최한 기자회견이나 횡령에 반대하여 김정수씨가 개최한 기자회견 등에서 참가자들이 슬로건을 외쳤다는 이유로 불법 집회로 간주되는 상황이 초래되었다.
29. 집회 및 시위에 관한 법률 제8조 제 2항은 집회 또는 시위의 시간과 장소가 중복되는 2개 이상의 신고가 있는 경우 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되면 뒤에 접수된 옥외집회 또는 시위를 금지할 것을 허락한다. 이 조항은 2015년 6월, 반대 집회 자들이 신고서를 먼저 제출했다는 이유로 성소수자들이 개최한 집회를 금지한 사례에서 보듯이 남용될 가능성이 크다. 사전 신고된 집회는 단지 성소수자들의 집회를 막기 위한 이유로 신고되었다는 혐의가 있다. 특별보고관은 국가가 반대 집회를 포함해 동시 집회를 보호하고 조율할 의무가 있음을 강조한다.
30. 집회 및 시위에 관한 법률 제11조는 청와대 (대통령 관저), 국회의사당, 각급 법원, 외교기관을 포함한 주요 정부 부처와 외교 공관 100미터 이내의 장소에서의 옥외집회를 금지하고 있다. 특별보고관은 평화로운 집회 장소에 대한 무조건적인 제한은 본질적으로 비례성에 어긋난 제한이라고 주장한다 (A/HRC/23/39 단락 63). 법률 통해 집회의 시간과 장소에 제한을 두고 이에 대한 예외를 만드는 것은 자유와 제한의 상관관계에 반하는 것이다. 이러한 행위는 당연한 권리를 특권으로 만들어 버린다 (A/HRC/31/66, 단락 21). 이러한 제한은 집회의 대상이 보고 들을 수 있는 범위 내에서 집회를 할 수 있는 것 또한 제한한다.

3. 집회의 관리

31. 특별보고관은 다양한 집회에서 경찰이 물포와 차벽을 사용했음을 보여주는 공개된 광범위한 영상자료들을 보았으며, 수많은 증언을 청취했다. 특별보고관은 경찰청으로부터 집회 관리를 위한 최루가스 사용은 1999년에 중지하였으며, 그 이후로 집회에서의 폭력사건이 감소했다는 설명을 들었다. 특별보고관은 동일한 논리로, 물포(때로는 물에 캡사이신을 첨가하여 최루가스와 유사한 효과를 내는)와 차벽의 사용이 긴장을 고조시킨다고 생각한다. 대대적인

경찰 병력 배치와 더불어 이러한 전술을 사용하는 방식은 이러한 (경찰의) 조치를 이유 없는 공격으로 해석하는 집회 참가자와 경찰 간의 긴장을 고조시킬 것이 거의 확실하다. 이러한 종류의 공격은 더 많은 공격을 야기한다.

32. 경찰청을 대표해 특별보고관을 만난 면담자들은 폭력이 발생할 때 집회 참가자들을 해산하기 위한 최후의 수단으로 물포를 사용하는 것이라고 설명했다. 더 나아가 물포 사용 전에 경고를 함으로써 참가자들이 자발적으로 해산할 수 있다고 했다. 또한 물포의 사용을 감독하는 엄격한 지침이 있다고 설명했다.

33. 그럼에도 불구하고 물포의 사용은 여전히 심각한 문제를 가지고 있으며, 경찰도 그 중 일부는 인정하고 있었다. 첫째, 이 전술은 무차별적이다. 섞여 있는 군중 속에서 폭력적인 개인을 고립시키기 위해 물포를 사용하는 것은 어려운 일이다. 특별보고관이 본 영상에 따르면 대체로 평화적인 군중을 상대로 물포가 사용되었다. 홀로 있는 개인들을 조준하는 경우도 있었는데 이러한 물포 사용은 정당화하기 어렵다. 또한 피해자들은 물포 사용으로 인한 부상과 재산 상의 손해에 대해서 증언했다. 백남기 씨의 경우가 이를 보여주는 비극적인 사례이다. 2015년 11월 "민중총궐기"에 참가했던 백남기 씨는 물포에 맞고 바닥에 쓰러졌으며 심각한 부상을 입었다. 그는 이 보고서를 작성하고 있는 현시점에도 의식불명 상태이다. 경찰은 물포 조작은 차량 내부에 있는 상대적으로 작은 화면의 모니터에 의존하기 때문에 조작하는 사람이 볼 수 있는 세부 정보가 제한되어 있다고 설명했다. 이는 물포로 집회 참가자들에게 심각한 부상이 초래될 가능성을 증가시킨다. 일부 면담자들은 집회와 시위에 수반되는 소음으로 인하여 물포 사용이 임박했다는 경고를 듣기 어렵다고 증언하기도 했다.

34. 물포 사용 문제는 헌법재판소에서도 심의되었지만,⁶ 불행히도 헌법재판소 다수의견은 물포의 사용이 진정인의 권리를 침해했는지 여부를 판단하지 않았다. 그러나 소수의견을 낸 세 명의 재판관은 물포 사용에 관한 기준 결여와 합당한 정당성 없이 진정인에게 물포를 직접 사용했다는 점에서 진정인의 권리가 침해되었다고 보았다. 특별보고관은 헌법재판소가 물포 사용 기준을 명확히 할 기회를 놓쳐버렸다는 점을 유감으로 생각한다.

35. 차벽 사용은 시위 및 집회 참가자들에게 심각한 우려사항이다. 특별보고관은 빈틈없이 뺨뺨하게 주차된 수백 대의 경찰버스를 줄지워 세워놓아 광화문광장과 청와대로 이어지는 도로를 비롯해 모든 도로로의 접근을 완벽하게 차단한 인상적인 모습을 보여주는 영상과 사진자료들을 보았다. 집회 참가자들의 경로를 물리적으로 심대하게 차단하는 장애물의

⁶ Case on the Constitutionality of Using Water Cannon [26-1(B) KCCR 588, 2011Hun-Ma815, June 26, 2014]

역할을 하는 외에도 일렬로 늘어선 차벽들은 참가자들이 원하는 목적지로 접근하지 못하도록 차단하며, 참가자들이 의도하는 청중들이 듣고 볼 수 있는 곳에서 집회를 할 수 없도록 방해한다. 또한 차벽은 세월호 관련 집회에서 나타난 것처럼 집회 참가자들을 대중에게서, 그리고 서로에게서 고립시키기 위해 사용되기도 한다.

36. 경찰청은 차벽은 경찰과 집회 참가자들 간 물리적 충돌 가능성이 높을 때 사용한다고 설명했다. 이러한 위험성을 어떻게 판단하는지 기준이 명확하지 않으며 집회 경로 차단이 긴장을 고조시키는 것이 아니라 경감한다는 증거는 없다.
37. 특별보고관은 차벽의 사용이 시민적·정치적 권리규약 제21조의 필요성 및 비례성 요건을 충족한다고 보지 않는다. 차벽은 관계당국의 집회 촉진 의무에 정면으로 배치된다. 차벽은 참가자들의 행위를 관리한다는 사후 대응 조치로 사용되는 것이 아니라 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 방해하려는 예방적 조치로 사용된다. 이는 집회의 자유로운 흐름을 제한하는 것이 최우선 의도임을 보여준다.
38. 더 나아가 특별보고관은 집회 관리가 최선의 경험, 훈련, 기술을 요하는 쉽지 않은 과제임을 강조하고자 한다. 어떤 집회이건 상대적으로 경험이 미숙한 전투경찰(conscripted youth)을 전면세우는 것은 잘못된 것이며 집회 참가자, 경찰, 대중에 위험한 일이 될 수 있다. 평화로운 집회의 권리를 촉진하고 존중할 국가의 의무에 있어서 핵심 원칙은 관련자들이 권리의 행사 보호를 이해할 뿐만 아니라 국제 인권기준에 따라 역할을 행사하도록 보장하는 것이다.

4. 수사와 형사처벌

39. 특별보고관은 집회 이후 정부가 취한 많은 행동들이 평화로운 집회에 대한 권리 행사에 위축 효과를 가져왔다고 본다. 이에선 수많은 집회 참가자들을 조사하고 체포하는 것, 형법 상 일반교통방해죄로 기소하는 것, 폭력을 선동하였다는 이유로 집회 주최자를 기소하는 것, 경찰이 입은 피해 금액에 대한 손해배상청구소송 제기 등이 포함된다. 집회 주최자들은 다른 사람의 불법한 행위에 의해 일어난 손해에 대해서도 책임을 져야 하기도 했다. 이는 집회 주최자들에 부당한 책임을 지우는 것이다. (A/HRC/31/66 단락 26)
40. 박래군씨의 사례가 평화로운 집회 주최자에 가해지는 억압과 협박의 전형적인 사례이다. 박래군씨는 세월호 유가족과 지지자들로 구성된 416연대의 구성원으로, 불법 집회 개최, 공용물손괴, 일반교통방해, 명예훼손 등으로 기소되었다. 2016년 1월 22일

서울중앙지방법원은 박래군씨에게 징역 3년, 집행유예 4년, 160시간의 사회봉사활동을 선고하였고, 박씨는 이에 항소했다.

41. 2015년 11월 전국민주노동조합총연맹(민주노총)이 공동 주최한 '민중총궐기' 이후 한국 경찰은 수백 명의 민주노총 조합원들을 상대로 조사를 시작하였고, 이 중 일부는 기소되었다. 민주노총 한상균 위원장은 특공방치상, 특수공용물손괴, 일반교통방해 등으로 기소되어 현재 재판이 진행 중이다.
42. 집회 참가자들을 일반교통방해 등의 범죄 혐의로 기소하는 것은 평화로운 집회를 할 권리를 사실상 범죄화하는 것이다. 다수의 참가자들이 모이면서 길을 조금도 막지 않을 방법은 없다. 이에 대해 기소를 하지 않을지 아니면 중한 범죄인 일반교통방해로 기소할 것인지의 선택은 거리에서의 집회를 탄압하려는 당국의 의지를 반영하는 것이다. 특별보고관은 집회를 하는 것은 공공장소에서 상업 활동을 하거나 차량 통행, 보행자 통행을 하는 것과 똑같이 합법적으로 공공장소를 사용하는 것이라고 강조한다. (A/HRC/20/27, 단락 41)
43. 마지막으로 경찰의 과도한 무력사용에도 불구하고 경찰관 개별 신상을 식별할 수 없어 피해자에 보상을 하기가 사실상 불가능하다. 경찰관은 일반 경찰복에는 이름표를 부착하지만, 보호장비와 조끼를 착용하면 이러한 소속확인이 불가능하다. 경찰은 보호장비와 조끼 위에 경찰관의 신원이 노출될 경우 야기될 수 있는 경찰관의 사생활과 안전에 대해 우려를 표했다. 특별보고관은 이러한 우려는 집회를 관리하는 경찰관의 신원을 감추고 더 나아가 그들의 책임을 회피하는 근거가 될 수 없다고 강조한다. 또한 특별보고관은 일반 경찰복을 착용하는 경찰들에게는 그러한 사생활 침해의 우려가 없다는 점도 밝힌다. 처음에는 경찰이 특별보고관에 이러한 문제를 조만간 시정하겠다고 밝혔으나, 이후 이 문제에 대해 신중하게 고려 중이라고 입장을 변경하였다. 특별보고관은 경찰이 이러한 어불성설을 빠른 시일 내에 시정하길 촉구한다.

5. 취약한 상태에 놓인 집단

44. 특별보고관은 여성, 청소년, 성소수자, 장애인을 포함한 다양한 사람들이 집회에 참가하는 것을 환영한다. 특별보고관은 이들의 집회에서 성폭력 관련한 보고사항이 없었다는 점에 만족한다. 그러나 특별보고관은 평화로운 집회의 권리를 행사하는데 있어 청소년과 장애인들이 어려움을 겪는다는 점에 주목했다. 경찰은 병력 동원과 장애인 보조기구사용 방해, 심지어 어떤 경우에는 장애인의 의사에 반해 물리적으로 이들을 들어 옮기는 등

장애인들의 집회 참여를 방해했다. 또 청소년들은 어른들에 의해 쉽게 조종될 수 있다고 생각하는 학교의 태도와 규칙 역시 학생의 집회 참여를 좌절시키고 있다.

45. 특별보고관은 한국 정부가 장애인들과 상호작용하는데 있어서, 그리고 그들 생활의 일부인 보조장비를 다루는데 있어서 신중을 기하기를 촉구한다. 청소년들 또한 평화로운 집회를 할 권리를 동등하게 행사하여야 한다. 따라서 역사교과서와 같은 문제에 자신의 견해를 표출하고자 평화로운 집회를 조직하거나 참가하는 청소년들에 가해지는 학교 당국 등의 차별과 위협은 금지되어야 하고 제지되어야 한다. 같은 맥락에서 성소수자들도 집회에 참가하는데 있어 반대자들에 의해 위협을 받지 않아야 한다. 집회 반대자들도 집회를 할 권리는 있으나 다른 집회자들의 평화로운 집회를 할 권리를 저지해서는 안 된다. (A/HRC/20/27, 단락 30) 경찰은 이러한 상황에 적극적으로 개입하여야 한다.

6. 언론과 감시단

46. 언론과 집회 감시단은 집회 시의 행위와 관리에 대한 객관적이고도 독립적인 정보를 제공해주는데 결정적인 역할을 한다. 특별보고관은 기자와 감시단들이 표적이 된 것 같다는 보고를 받기도 했다. 기선씨와 같은 일부 인권침해 감시단들은 '불법' 집회에 참가했다는 이유로 기소되기도 하였다. 김영국씨와 같은 사람들은 물포의 표적이 되었다고 진술했다. 관련 당국은 집회를 도모하고 관리함에 있어서 언론과 감시단의 중요한 역할을 인지하고 고려대상으로 삼아야 한다.

B. 결사의 자유

1. 결사

47. 대한민국에서 사인은 비영리임의단체, 비영리민간단체, 사단법인, 재단법인 등 다양한 형태의 단체를 조직할 수 있다. 단체를 조직하는 것은 상대적으로 쉬운 편이나 단체가 일정한 능력을 가지는 것, 가령 법인격 부여나 대중으로부터 기금 모집 등은 관련 국가기관으로부터의 허가과 감독을 필요로 한다.
48. 민법 제32조는 법인격을 부여받으려는 사단 또는 재단은 주무관청으로부터 허가를 받도록 하고 있다. 또한 동법은 단체의 운영이 단체의 목적 범위를 벗어나는 경우 또는 설립 허가의 조건을 위반한 경우 법인격을 박탈할 수 있도록 규정하고 있다. 단체설립 시 허가를 요하는 것 자체가 단체가 스스로 최선의 운영을 할 능력을 심각하게 제한한다는 점에서

결사의 자유를 침해하는 것이다. 뿐만 아니라 주무관청에 법인격을 부여하도록 재량을 부여하는 것은 잘 알려지지 않은 단체의 능력을 부인하는 기회를 제공한다. 특별보고관은 단체 설립 시 자동적으로 법인격을 부여하는 절차가 가장 적합한 해결책으로 이러한 문제점을 완화할 것이라 본다.

49. 더 심각한 문제는 주무부처가 단체의 활동 범위가 해당 주무부처의 관할에 해당하지 않는다고 볼 때 법인격 신청 심사업무 자체를 회피할 수 있는 것이다. 가령 법무부는 '인권전반'에 관한 단체에 대해서만 법인설립허가 대상으로 하기 때문에, 성소수자의 인권문제만 다루는 LGBTI 단체인 비온뒤무지개재단은 법인설립이 불허하다는 명백한 이유를 밝혔다. 세월호 4.16 가족협의회 역시 진실규명과 같은 법인의 목적이 국가기관에 의해 이미 수행되었다는 이유로 주무부처인 해양수산부가 사단법인 신청을 불허하였다.
50. 특별보고관은 비영리단체와 그 기부자가 세금면제 혜택을 누리는 것에 대해 긍정적으로 평가하였다. 그러나 기부금품법 제4조에서 천만원 이상 모집하려는 자는 사전 등록을 하고 구체적인 모집과 지출계획을 제출하도록 하고 있고, 또 기부금을 모집하려는 자는 모집 전에 그 금액을 명시하여야 한다. 이러한 요건은 모집자가 모집하려는 금액을 명시한다 하더라도 그 금액에 미달하거나 초과하지 않을 것을 정확히 예측할 수 없다는 점에서 문제가 있다. 사전허가 없이 천만원 이상 모집하는 행위는 기부금품법 위반으로 처벌이 가능하다. 실제로 강정마을회, 밀양 송전탑 반대대책위 사례에서와 같이 관련 당국은 기부금품법상 단체등록을 불허한 바 있다. 강정마을회의 경우 제주도 행정자치부는 해당 기부금 모집이 정부정책을 반대하는 활동에 사용될 것이라는 이유로 단체등록을 불허하였다.
51. 특별보고관은 단체의 기부금 모집과 지출을 투명하고 책임있게 할 필요가 있는 것은 인정하면서도 이러한 맥락에서 주요 이해관계자는 기부자와 그 수혜자이어야 하지 정부가 아니라고 지적하였다. 기부금의 투명성을 재고하는 것이 과도한 부담으로 작용하거나 정부가 단체의 운영을 감독하고 통제하는 수단으로 활용되어서는 안 된다.
52. 특별보고관은 정부 기관이 시민사회와 탄탄한 교류가 없는 점에 대해 심각한 우려를 표하였다. 특별보고관은 국무조정실이 경제 성장과 발전을 장려하려는 정부의 전반적인 정책에 맞추어 민간부문과 연 4차례 교류회를 개최한다는 것을 알게 되었다. 시민사회 면담자들은 시민사회 문제와 관련한 국무총리의 자문기구인 시민사회발전위원회에 대해서 언급하지 않았는데 이는 아마도 시민사회발전위원회가 국가경영에 시민사회를 참여시켜야 하는 역할을 다하지 못하고 있는 증거라고 볼 수 있다. 특별보고관은 한국 정부가 자유롭고 민주적인 참여의 장을 제공하는 것이 경제성장에도 영향을 미친다는 점을 인식하기를 바란다. 시민사회를 위한 좋은 환경은 대부분의 경우 좋은 비즈니스 환경이 된다. 비판적인 목소리를

낼 수 있는 튼튼한 시민사회를 양성하는 것이 민주주의 발전에 도움이 될 뿐만 아니라 한국 정부의 경제목표에도 기여할 것이다. (A/70/266, 단락 18).

2. 노동조합

53. 특별보고관은 한국의 노동자들이 직면하고 있는 심각한 위협에 대해 상세하게 보고받았다. 핵심적인 우려 사항으로 특정 범주의 개개인들과 노동자들이 노동조합을 결성하고 가입하는데 설정된 제약들, 단체행동을 조직하는데 있어서의 난관, 그리고 자주적인 노동조합을 약화시키거나 파괴하려는 사용자들의 행위 등이 있다.

법적 기본 틀

54. 대한민국의 헌법 제33조는 단체행동권을 규정하고 있다. 하지만 공무원과 방위산업 노동자들에게는 이러한 권리가 제한된다. 이러한 입장은 <시민적·정치적 권리규약> 제22조와 <경제적·사회적·문화적 권리규약> 제8조에 크게 어긋난다. 이 조항들은 오직 군대와 경찰, 혹은 국가 행정부 구성원의 단체행동권을 제한하는 것만 정당하다고 인정하고 있다.

55. 교원과 공무원의 결사의 자유에 대한 권리는 각각 교원노조법과 공무원노조법으로 규정되어 있다. 그러나 모든 범주의 교원이나 공무원들이 자신들의 단결권을 행사할 수 있는 것은 아니다. 2015년 4월 고용노동부가 교수노조 설립신고를 반려하였다고 보고되었다. 교원노조법이 대학의 교원(lecturers)을 노동조합을 결성하고 가입할 수 있는 대상으로 포함시키지 않고 있기 때문이다.

56. 이 법제들은 교원 노조와 공무원 노조가 각각 그 어떤 형태로도 정치활동이나 단체행동에 참여하는 것을 명확하게 금지하고 있다(교원노조법 제3조, 제8조, 공무원노조법 제4조, 제11조). 헌법재판소는 교원 노조의 정치활동 참여 금지가 합헌이라고 판결했다. 특별보고관은 이러한 금지가 '정치활동'의 대단히 모호한 개념에 바탕을 두고 있다는 점에 우려를 표한다. 이러한 범주의 개개인들이 '정치적 중립성'이라는 미명 하에 광범위한 의제들에 대해 스스로의 입장을 표명할 수 있는 역량에 폭넓은 제약을 가하고 있다는 것이다.

57. 노동조합 및 노동관계 조정법은 노동자가 아닌 자가 노동조합에 가입할 수 없도록 하고 있다. 중앙노동위원회의 재심 판정에 따라 해고가 인정된 노동자 역시 다른 조항들로 인해 노조 가입이 금지된다. 국제노동기구(ILO) 결사의 자유위원회(CFA)는 1997년 이래 한국에서 해고된

노동자의 조합원 자격에 부과된 제한들에 대해 광범위하게 검토해왔다. 특별보고관은 한국 정부가 결사의 자유 원칙에 위배되는 바, 해고된 노동자의 노조 가입을 금지하는 법 조항들을 수정하거나 폐지하기 위해 필요한 조치들을 취해야 한다는 위원회의 권고들에 전적으로 동의한다.⁷

58. 결사의 자유 위원회는 '해고된 노동자들의 노조 가입 권리를 박탈하는 것은 결사의 자유 원칙에 부합하지 않으며, 이는 이들로부터 스스로의 선택에 따라 조직에 가입할 권리를 박탈하는 것이기 때문'이라고 판단한다. 특별보고관은 이러한 입장에 동의하며, 한국의 전국교직원노동조합(전교조)를 법외노조화하고 전국공무원노조의 설립신고를 반복해서 거부하는 것은 이들 집단의 결사의 자유에 대한 권리를 부당하게 침해하는 것이라 판단한다. 전교조의 경우, 약 6만 여 명의 교원들이 결사의 자유에 대한 권리를 부정당하고 있다. 아홉 명의 해고된 교원을 포함하고 있다는 이유 때문이다. 전국공무원노조의 경우 1만 여 명의 공무원들이 자신들의 권리 행사를 금지 당하고 있다. 노조 규약이 잠재적으로 해고된 노동자들을 조합원으로 받아들이는 것을 허용할 수 있다는 이유에서이다. 이러한 기본적 원리에 대한 인정을 거부하는 것은 제한 조치의 적절성의 원칙과 바람직한 결과를 도출해내는 데 있어서의 최소 침해의 원칙에 어긋난다.

59. 전교조와 전국공무원노조가 처한 곤경은 또한 노동조합의 인정이 사실상 허가제로 운영되고 있다는 불행한 사태로도 드러난다. 이러한 노조 인정 절차는 고용노동부의 설립신고필증 발급에만 기반하고 있는데, [설립신고 담당] 공무원이 재량을 자의적으로 행사할 수 있는 여지를 두고 있는 것이다. 사전 허가를 요구하는 것은 본질적으로 결사의 자유 권리를 제한하는 것이다.

60. 특정 유형의 노동자- 자영업자를 포함하여 고용 계약을 바탕으로 사용자로부터 급여를 받지 않고 제공한 서비스를 바탕으로 건당 수수료를 고객으로부터 받는 노동자들은 '특수한 형태의 노동'에 종사한다고 여겨지거나 '위장된 고용 관계'하에 놓여 있다고 간주된다. 이들 노동자들이 결성한 단체는 노동조합 및 노동관계 조정법에 규정된 노동조합으로 인정되지 않는다. 따라서 이러한 단체가 체결한 협약은 노동조합이 체결한 단체협약과 같은 구속력을 갖지 않는다. 사용자들은 이러한 협약 이행을 거부하기도 한다. 예를 들어 특별보고관은 공공운수노동조합 화물연대본부 소속 풀무원 노동자들이 사용자(풀무원)가 노동자들과 체결한 협약을 인정하기를 거부했다고 보고받았다. 유사하게, 사용자들은

⁷ Effect given to the recommendations of the committee and the Governing Body - Report No 371, March 2014
Case No 1865 (Korea, Republic of) - Complaint date: 14-DEC-95 - Follow-up para. 53.

전국건설노동조합이 특수고용 노동자('independent contractors')를 조합원으로 포함하고 있다는 이유로 이들 노조를 인정하지 않으려 했다. 오늘날의 역동적이면서도 항상 변화하는 경제 환경에서 "고용"이 무엇인가에 대해 지나치게 원칙적이고 구시대적인 해석을 고수한다면 노동자 권리를 제대로 방어하지도 한국 경제의 미래를 제대로 구축하지도 못하는 결과를 낳을 것이다.

61. 특별보고관은 노동조합을 설립하고 가입하는 것을 포함하여 결사의 자유에 대한 권리가 직업의 유무나 종류에 상관 없이 모든 노동자들에게 보장되어야 한다는 ILO 결사의 자유 위원회의 입장을 다시 한 번 강조한다.⁸ 누가 노동조합에 가입할 수 있는지를 결정하는 것은 정부의 역할이 아니다.

노동조합의 자주성에 대한 개입과 노동조합의 운영

62. 사업장 단위 복수노조의 도입은 한국정부가 시행한 긍정적인 개혁이며 국제 인권 노동권 기준에 부합한다. 그러나 모든 노동조합이 자주성을 보장받으면서 조합원들의 이해를 자율적으로 동등하게 대표할 수 있도록 하기 위해서는 더 많은 조치가 필요하다.
63. 특별보고관은 발레오전장시스템 코리아(이하 발레오)에 맞서 장기간 투쟁하고 있는 전국금속노동조합 발레오만도 지회(이하 금속노조 발레오만도 지회) 조합원들을 만났다. 발레오 현지 관리자는 특별보고관 방문기간 동안 면담을 거부했다. 그러나 발레오는 2016년 5월 고위급 대표를 파견하여 특별보고관과 면담을 가졌다.
64. 특별보고관과 면담에 참여한 금속노조 발레오만도 지회 조합원들에 따르면, 발레오는 2009년 당시 효력이 있었던 단체협약을 위반하기 시작했다. 금속노조 발레오만도 지회는 2010년 2월 파업에 돌입하기로 결의했다. 발레오 사측은 직장폐쇄로 대응했고 노조간부들의 회사 부지 출입을 막았다. 2010년 6월경 금속노조 탈퇴와 새로운 노동조합인 발레오전장노동조합 설립이 추진되었다. 이 노조의 설립은 금속노조 발레오만도 지회를 탈퇴하라는 회사측의 노동자들에 대한 과도한 개입의 결과라는 주장이 제기되었다. 또한 2010년 3월~5월 사이 발레오 사측은 한 노무관리 전문 컨설팅 업체로부터 민주노조를 약화시킬 방법에 대한 조언을 얻었다는 주장도 있다.
65. 금속노조 발레오만도 지회는 금속노조 탈퇴 및 새로운 노조의 설립의 정당성에 대해 법원에 소송을 제기했다. 지방법원은 새로운 노조 설립 무효 판결을 내렸고 고등법원 역시 이러한

⁸ Ibid para. 216-217.

판결을 유지했다. 발레오전장노동조합의 상고에 대해 대법원은 고등법원의 결정을 뒤집었다. 대법원은 산별노조의 지부는 독자적인 규정과 집행 기구를 갖추고 있다면 법인이 아니거나 단체교섭에 대한 권한이 없더라도 독립적인 단체로서 조직형태를 변경할 수 있어야 한다는 입장을 제시했다.

66. 특별보고관은 발레오전장노동조합 설립에 이르게 된 일련의 사건들, 특히 금속노조 지회의 파업과 노동자들이 일자리를 잃을 것에 대해 우려하고 있었던 점, 그리고 발레오 대표가 이야기했듯이 관리자들이 발레오 노조의 설립을 지원했던 점, 그리고 이 사건에 대한 대법원 판결 등에 주목하였다. 특별보고관은 대법원의 판단이 사용자들이 사측이 지원하는 노동조합의 설립을 장려함으로써 노조의 독립성을 침해하는데 사용될 수 있다는 점에 우려를 표한다.
67. 노동 단체들은 삼성이 '무노조 경영' 방침을 유지하고 있다고 문제제기했다. 단체들은 삼성이 감시, 협박, 조합원들에 대한 과도한 압박, 사용자 책임을 회피하기 위한 위장 도급, 노조에 가입한 조합원 해고 등의 다양한 수단을 통해 지속적으로 노동조합을 탄압해 왔다고 주장했다. 삼성 측은 특별보고관과의 면담에서 노조 설립 및 가입은 오로지 피고용인들의 선택에 의해 이루어지는 것이라며 위와 같은 주장을 부인했다. 특별보고관은 삼성에 관한 어떠한 주장에 대해서도 확인하거나 반박할 수 없다. 그럼에도 불구하고, 특별보고관은 그 규모나 한국 내에서의 입지와 명성을 고려할 때 삼성은 피고용인들의 결사의 자유를 촉진하는 데에 주도적인 역할을 담당해야 하며 동시에 인권을 중시하는 기업이라는 긍정적인 이미지를 보여야 한다고 생각한다. 특별보고관은 문화방송(MBC)역시 노조 간부 및 파업 참가자를 해고하거나 노조 간부들을 모욕적인 업무에 배치하여 사기를 저하시키는 등의 방식으로 노동조합을 약화하려고 시도했다는 문제제기에 주목한다.
68. 경제적·사회적·문화적 권리규약 제8조는 모든 사람은 자신의 선택에 따라 노동조합을 결성하고 가입할 권리를 지닌다는 점을 명시한다. 이는 이와 관련한 조치를 취할 적극적인 의무를 내포하고 있으며 특별보고관은 노동부가 그래왔듯이 정부가 노조의 구성과 운영과 관련하여 '중립적'인 입장을 취해서는 안 된다고 강조한다. 그러나 취해지는 모든 조치들은 노동조합의 독립성과 자주성을 보장해야 한다.
69. 사용자들이 노동조합 권리를 침해하기 위한 조언을 얻기 위해 노무관리 전문 컨설팅 업체의 자문을 활용한다는 주장이 있다. 창조컨설팅은 금속노조 발레오만도 지회를 약화하고 발레오전장 노동조합을 설립하는 과정에서 중심적인 역할을 했다. 창조컨설팅은 유사한 방식으로 금속노조 유성기업지회를 약화했다. 2012년 국정감사 및 청문회를 통해 국회는 고용노동부에 창조컨설팅 등 노무관리 컨설팅 업체의 활동에 대해 조사할 것을 권고했다.

정부는 이에 따라 창조컨설팅의 사업자등록과 노무사 자격증을 취소하고 기소의견으로 사건을 검찰에 송치했다. 금속노조는 창조컨설팅의 부당노동행위 주도 행위에 대해 고소고발했다.

파업권

70. 노동조합 및 노동관계 조정법이 파업을 포함한 단체행동을 규정하고 있으나 실제로 이러한 권리를 행사하는 데에는 많은 제약이 따른다. 앞서 언급한 것처럼 교사(교원노조법 8조)나 공무원(공무원 노조법 11조)은 단체행동이 금지되어 있다. 이와 더불어 '필수유지업무(최소서비스)'의 적절한 유지와 운영을 중단하거나 저해하는 행동은 정당한 쟁의행위로 간주하지 않는다(노동조합 및 노동관계 조정법 42-2조) '필수유지업무(최소서비스)'는 노사의 협약을 통해 또는 노동위원회를 통해 결정된다.
71. 국제노동기구는 이와 대조적으로 '필수 서비스'를 제공하는 노동자는 '그 서비스의 중단이 국민전체 또는 일부의 생명과 개인의 안전 또는 건강에 위험을 초래하는 경우 파업 참여를 금지할 수 있다고 규정하고 있다. 한정된 범위의 노동자만 이에 해당한다. 그러나 국제노동기구에 따르면 파업 중에도 유지되어야 하는 공공 서비스에 대해 '최소 서비스'의 수준을 규정해야 한다.⁹ 노동조합 및 노동관계 조정법은 국제노동기구가 엄격하게 규정한 '필수 서비스'에 해당하지 않는 임의의 범위의 서비스에 대해 파업권을 전면적으로 금지하므로 국제기준에 부합하지 않는다.
72. 파업 참여가 불법으로 간주되면 파업 주동자 또는 참여자에 대한 형사처벌 또는 민사소송이 뒤따른다. 정부 당국이 파업이 합법인지 불법인지를 선언할 수 있는 사실상의 재량과 권력을 지니는 것은 문제적인데, 이는 보통 사법기관이 행사할 수 있는 권한이다. 파업이 평화적으로 이루어지더라도 사용자는 노동조합 또는 간부를 상대로 불법이라 간주되는 파업으로 인한 손실에 대해 배상을 청구할 수 있다. 이는 노동조합의 자산 또는 조합원의 급여 등에 대한 가압류와 더불어 노조활동을 위축시키고 노동조합을 약화하는 효과를 낳는다. 예를 들어 2013~2014년 전국철도노동조합은 파업에 돌입했다. 7명의 노동조합 지도부가 체포되어 4명이 '업무방해죄(형법 314조)'로 기소되었으나 무죄판결을 받았다. 그럼에도 불구하고 코레일은 노동조합을 상대로 162억원 손해배상을 청구했다.

⁹ General Survey (The ILO defines a 'minimum service' as one 'which is limited to the operations which are strictly necessary to meet the basic needs of the population or the minimum requirements of the service, while maintaining the effectiveness of the pressure brought to bear' (para. 161).

73. 쟁의행위 특히 파업은 본질적으로 특정 이해를 관철시킬 목적으로 기업 또는 사용자의 정상적인 운영을 저해하도록 고안되었다. 따라서 이러한 행위는 본질적으로 파괴적이다. 따라서 파업은 신중하게 결정되어야 하지만 그렇다고 자의적으로 억압되어도 된다는 뜻은 아니다. 업무의 중단으로 인한 수익의 손실 또는 다른 형태의 손해에 대해 민형사상 책임을 묻는 것은 파업권의 핵심을 침해하는 것이다.

3. 정당 및 정치적 목표를 추구하는 결사

74. 대한민국의 최근 정치 지형은 특별보고관의 방문 당시 국회 다수의석을 점하고 있던 여당인 새누리당이 장악하고 있다. 2016년 4월 총선에서 새누리당은 야당인 더불어민주당에 다수 정당의 자리를 내주었다. 의회에서의 이러한 역학 변화에도 불구하고, 정치 무대로의 진입은 엄격하게 통제되고 있다. 정당 구성이 쉽지 않으며 남북통일문제나 자본주의 관련 정책 등 대한민국의 정책에 비판적인 견해를 가지고 있는 집단은 의견을 표출할 자유 또는 이러한 견해를 중심으로 조직 및 결사를 행사할 자유가 축소되고 있다.
75. 정당법은 부담스러운 창당 요건들을 명시하고 있다. 정당법 제3조에 따르면, 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성된다. 정당은 5곳 이상의 시·도당을 가져야 하며, 시·도당은 1천 인 이상의 당원을 가져야 한다. 동법 제5조 및 6조는 중앙당의 경우에는 200명 이상의, 시·도당의 경우에는 100명 이상의 발기인으로 구성된 창당준비위원회를 통해 창당을 할 것을 요구한다. 창당준비위원회는 6개월 이내에 창당에 필요한 모든 요건을 충족하여야 한다. 이러한 요건을 계속 유지하지 못하는 정당은 정해진 기간 내에 이러한 흠결을 시정하지 못할 경우 등록이 취소될 수 있다(제35조 및 44조). 현재 정당들은 당원의 당비로 기금을 충당하지만, 특별보고관이 전달받은 정보에 따르면 2017년부터 비당원도 당에 기부금을 낼 수 있게 된다. 더 나아가 선거에 출마하기 위해서는 공탁금을 내야 하며, 이 비용은 후보가 전체 유효표의 10% 이상을 얻지 못하면 환급되지 않는다. 따라서 한 정당이 선거에 몇 명의 후보를 낼 수 있는냐는 재정 역량에 따라 결정된다.
76. 이러한 요건들 중 일부는 정당이 전국적인 전망, 정당 구성원의 다양성, 당과 당원들 간의 탄탄한 연계를 구축하도록 하기 위한 목적으로 이해할 수 있다. 그러나 그 결과 정당 결성을 장려한다는 중앙선거관리위원회의 목표와는 달리 소규모 지역 중심의 신규 정당의 창당을 어렵게 만드는 효과를 낳는다. 특별보고관은 과거 정당을 결성하기 위해서는 최소한 일정 수준 이상의 개인이 있어야 하지만, 이 최소 인원이 사람들의 결사 참여를 좌절시킬 만큼 높게 설정되어서는 안 된다고 주장해왔다(A/68/299, 단락 31). 수도에 소재하는 중앙당과 시·도당을

두어야 한다는 요건은 지역정치에 참여하고자 하는 개인들의 입장에서 정당화되기 어렵다. 게다가, 발기인의 수를 높게 설정하는 것은 지배정당들의 당원 세력, 서로 다른 도시의 인구 규모, 소규모 정당의 가용 자원 등 수많은 변수들을 고려하지 않은 것으로, 이는 종합적으로 신생정당들의 당원수 확충을 저해할 수 있다. 이러한 요건들은 기성 정당에 편파적으로 유리한 것이자 신생정당이 들어설 공간을 막아버린다.

77. 특별보고관은 남북통일을 주장하지만 대한민국의 통일정책에는 비판적인 결사의 구성원들을 면담했다. 또한 대한민국의 자본주의경제정책에 대한 대안으로 사회주의를 주창하는 집단들을 만났다. 이 집단들은 자신들의 견해에 대한 억압과 감시, 문서자료 압수, 연행, 구속, '이적' 단체라는 낙인과 같은 탄압에 대해 이야기했다. 특별보고관은 반국가단체의 활동을 찬양, 고무 또는 동조하는 행위, 국가변란을 선정, 선동하는 행위, 또는 이러한 행위와 관련된 단체에 가입하는 행위를 금지하고 있는 국가보안법 제7조가 이러한 단체 구성원들을 탄압하는 근거로 사용된다고 들었다.
78. 대한민국 정부는 헌법재판소에서 동법에서 금지하고 있는 행위가 무엇인지에 대해서 명확하며 정당한 목적을 가지고 있다고 판단하여 동법 동조항을 합헌으로 결정했다는 사실을 강조했다. 더 나아가 대한민국 정부는 동조항이 신중하게 적용되고 있으며 남용 가능성은 최소한이라고 말했다.
79. 이러한 논거는 동조항이 정치적 다원성과 평화적 반대를 억압하는 데에 사용될 수도 있다는 특별보고관의 우려를 덜어주지 않는다. 특별보고관은 국가보안법 제7조에 사용된 용어가 헌법재판소에서 선언한 것처럼 명확하거나 반대세력을 공격하는 데에 포괄적으로 해석되지 않는다고 보지 않는다. 국가보안법은 국가가 실제로 반역에 가담한 자가 누구인지 판단할 수 있는 역량이 있음에도 불구하고, 여러 정권에서 비판세력을 침묵시키기 위해 사용되어 왔다. 국가보안법의 해당 조항이 유지될 경우 또 다시 이러한 억압적 방식으로 사용될 가능성이 있다. 특별보고관은 이 사안과 관련, 인권옹호자 특별보고관의 견해(A/HRC/25/55/Add.1, 단락 32), 의사표현의 자유에 대한 권리의 증진과 보호에 관한 특별보고관의 견해(A/HRC/17/27/Add.2 단락 65-71), 자유권위원회의 견해(CCPR/C/KOR/CO/4, 단락 48-49)에 전적으로 동의한다.
80. 2014년 정부와 헌법재판소에 의한 통합진보당 해산은 심각한 조치로 결사의 권리, 표현의 자유, 공적 활동에 참여할 권리에 지대한 영향을 미친다. 통합진보당 소속 국회의원들은 당 해산 이후 의원직을 상실했다. 특별보고관은 헌법재판소가 정국 불안 상황에서 이러한 결정을 내렸다는 데에 우려한다. 정부에 대한 거침 없는 비판자로서 정당의 지위, 정부의 해산 청구의 근거가 되는 증거를 둘러싼 논란, 어떤 불법행위에도 직접적으로 연루되지 않았던 다수의

당원들의 결사의 권리에 정당 해산이 미치는 영향은 그 목적이 이 정당이 취한 정치적 도전을 침묵시키기 위한 것이라는 인식을 하게끔 한다. 헌법재판소 결정에 뒤 이은 정부의 집회 금지조치는 이러한 우려를 더욱 가중시킬 뿐이다.

81. 특별보고관은 정당 해산이 여러 권리 중에서도 특히 결사의 권리에 미치는 함의와 대한민국이 지금까지 이루어 낸 민주주의의 성과를 되돌리는 잠재적 영향에 대해 진지하게 고려할 것을 촉구한다. 특별보고관은 대한민국이 보유하고 있는 강력한 민주주의의 위상은 이러한 극단적인 보복행위를 동원하지 않고도 북한을 지지하는 소수 의견으로부터 지켜낼 수 있다고 생각하며, 이러한 행위는 한반도의 불안정 문제에 대한 평화적 해결책 모색을 위해 한국에 무엇보다 필요한 노력들을 약화시키는 것이라고 생각한다.

V. 세월호 참사

82. 대부분 고등학생인 300명이 넘는 사람이 사망한 2014년 4월 16일에 발생한 세월호 침몰은 최근 한국에서 벌어진 가장 비극적인 사건이다. 특별보고관은 매우 영광스럽게도 안산의 희생자 분향소를 방문하였고 일부 피해자 가족과 만날 수 있었다. 특히 특별보고관은 이 사건을 둘러싼 진실 규명뿐만 아니라 유사한 참사의 재발을 방지하고자 하는 그들의 용기와 헌신에 감명받았다.
83. 특별보고관은 피해자 가족들이 정부의 참사 대응에 대체로 만족하지 못하고 있음을 분명히 이해했다. 비록 정부가 이 사건을 조사하고, 관련자 일부에게 책임을 묻고, 가족들에게 배상을 하기 위해 노력해왔지만, 가깝게 영향을 받은 이들 중 일부는 참사에 대한 독립된 조사 요구가 무시되어 왔다고 느낀다. 이러한 불만족은 많은 집회와 추모 집회의 중심에 있다. 이러한 감정의 표현은, 얼마나 많은 지지를 받는지와 무관하게, 바로 평화적 집회에 관한 권리가 촉진되고 열린 의사소통 경로가 유지되어야 하는 목적이라는 것이 특별보고관의 견해다. 이러한 엄청난 손실에 대한 반응으로써 그들의 슬픔과 분노를 표현하는 이들을 저지하거나 방해하는 것은 이러한 감정이 좀 더 확산되고 폭력적일 수 있는 형태로 발전할 가능성을 만들어내는 것이다.
84. 특별보고관은 세월호 참사의 뚜렷한 정치 이슈화에 강한 우려를 가지게 되었다. 피해자 가족들이 추구하는 바를 설명하고 지지하는 것으로 이들이 선택한 노란 리본은 이제 반정부의 상징으로 해석되는 것처럼 보인다. 법의 지배의 주요 요소인 책임성과 투명성에 대한 요구를 정부 자체를 약화시키려는 시도와 동일시하는 것은 민주국가에서는 있을 수 없는 일이다. 세월호 참사를 둘러싼 집회에 대한 정부의 대응은 불만족의 표현을 억압하는

접근방식의 전형적인 예인데, 이러한 접근은 달리 접근했다라면 인식된 문제점을 다루기 위한 연대와 협력을 장려할 수 있었음에도 불구하고 이슈에 대한 입장의 극한적 대립을 초래한다.

VI. 국가인권위원회

85. 국가인권위원회는 2001년 국가인권위원회법에 따라 설립되었으며, 대통령, 국회 그리고 대법원장으로부터 선출 또는 지명된 11명의 위원으로 구성된다. 국가 인권 기구로서, 국가인권위는 진정을 조사하고, 정책 권고를 내고, 교육 캠페인을 진행한다. 국가인권위는 최근 국가인권기구 국제 조정위원회 (ICC) (이제는 세계국가인권기구연합 (GANHRI)로 알려진)로부터 A 등급 평가를 받았다. ICC는 2015년에 이를 재승인하는 것을 연기하였는데, 이는 위원회 위원을 뽑는데 명확하고 투명하면서 참여적인 선출/임명 과정이 관련 법률과 관례에 포함되어 있지 않다는 우려 때문이었다. 더 나아가, 위원회 위원이 공식 자격에 따라 성실하게 행동한 때에도 법적 책임에서 면책되지 않는다는 점에 대한 우려도 있었다.
86. 시민사회 관계자들의 의견에 따르면 이러한 문제점들은 국가인권위원회가 실효적이지 않다고 보는 그들의 인식을 형성하는데 영향을 주었다고 한다. 그들의 관점에서는, 예전 위원장 하의 국가인권위원회는 대응이 느렸고 시급하고 정치적으로 민감한 인권침해 사례들에 관한 결정 혹은 성명을 내는 것을 꺼렸으며 중대한 인권 문제가 발생했을 때 존재감이 드러나지 않았고, 받은 진정에 대해 적시에 결정을 내리는 데 실패했다고 한다. 특별보고관이 말을 전해듣기로는 예를 들어 2014년 4월 세월호 참사 이후 20 건의 사건들이 세월호 참사와 관련되어 국가인권위에 제출되었으나, 1년이 지나도록 결정이 내려지지 않았다고 한다. 이 중 5건은 나중에 기각 되었으나 진정인은 이를 통지 받지 못했다. 또한 시민사회는 시민사회와 국가인권위의 관계에 대해서도 불만족스러워 하였으며, 위원회의 운영이 접근하기 어려우며 투명하지 못하다고 생각하고 있었다.
87. 국가인권위원회를 대신하여, 국가인권위원회 위원장은 이러한 우려되는 점을 인지하고 있다고 밝혔고, 국가인권위원회는 이해당사자와의 소통을 개선하고 다양성과 그 법적 구조를 강화시키기 위해 노력을 하고 있다고 밝혔다. 국가인권위원회는 평화적 집회의 자유를 추구할 권리에 관한 32건의 권고를 냈으며, 그 중 16건을 정부가 채택했고; 6건은 일부 채택되었으며; 5건은 채택되지 않았고; 2건은 여전히 정부가 검토 중이었다. 불행하게도, 국가인권위원회의 권고는 법적 구속력을 갖지 못한다. 동시 집회에 관해서는, 나중에 통지된 집회를 금지하는 것을 용인하는 법적 조항의 남용을 이유로 국가인권위원회는 이 조항의 삭제를 요청했다.

또한 국가인권위원회는 집회 및 시위에 관한 법률 제 12조(교통흐름을 방해할 수 있는 집회를 금지하는 것을 용인하는 조항)가 부적절하다고 판단했다.

88. 특별보고관은 한국 내 인권을 보호하고 증진시키는 국가인권위원회의 역량에 대한 시민사회의 신뢰를 얻고자 한다는 국가인권위원회의 명시적 약속에 고무되었다. 독립적이고 효과적이며 효율적인 국가인권기구가 민주주의를 강화시키는 데 맡는 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 실제로 국가인권기구의 효과성과 독립성을 가늠할 수 있는 가장 중요한 지표는 그 기구에 관해 얼마나 인권옹호자와 시민사회가 신뢰를 가지고 있는가 하는 점이다. 개방성, 접근성, 자문 그리고 참여의 원칙 역시 파트너들과의 신뢰를 개선하기 위해 국가인권위원회가 수용해야 하는 주요 수단이다.

VII. 결론 및 권고

89. 평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리를 행사하는 능력은 시위 참가, 파업 참여, 단체 가입, 선택한 단체에 대한 기부 등의 형태로 사회구성원들이 다양한 범주의 이슈에 대하여 자신의 견해를 표현할 수 있는 통로를 제공한다. 특별보고관은 (대한민국) 정부가 집회 및 결사에 대한 권리의 중요한 역할을 인식하고 있으면서도 반대의견의 표현을 엄격히 통제하는 경향이 있음을 관찰하였다.
90. 특별보고관은 정부당국이 법치를 준수하기 위하여 분명히 노력하고 있음을 발견하였고, 이를 높이 평가한다. 그럼에도 불구하고, 법 이행에 있어 다음과 같은 이유로 국제인권법 기준과 일련의 상충 및 간극을 보여주고 있음에 대하여 특별보고관은 우려를 표한다:
- (i) 다수의 핵심영역에서 법적 체계가 국제인권법 기준에 부합하지 않는다;
 - (ii) 법적 체계를 통해 정부당국에 과도한 재량권이 부여되고 있다;
 - (iii) 이러한 재량권을 행사하면서 정부당국이 집회 및 결사에 대한 권리를 존중, 보호, 촉진해야 할 의무에 충분한 주의를 기울이지 않고 있다.
91. 대한민국이 이뤄낸 의미있는 민주주의적 성과들을 당연시해서는 안 된다는 점을 특별보고관은 강조하고자 한다. 민주주의 제도는 끊임없는 관리유지와 강화를 필요로 한다. 변화하는 경제적, 지정학적 여건들로 인하여 제기되는 대내외적 도전과제들을 별개의 문제로 처리하기보다는 동의와 반대가 똑같이 환영 받는 민주주의 기제의 필수불가결한 부분으로 다루어야 한다.

92. 본 보고서는 건설적인 대화의 정신에 입각하여 제출되었다. 특별보고관은 대한민국이 평화적 집회 및 결사의 자유 분야에서 리더십을 발휘할 만한 능력이 있다고 믿는다. 특별보고관은 정부당국이 그러한 목표를 이루어 낼 수 있도록 돕기 위하여 언제든지 협력할 준비가 되어있다.
93. 특별보고관은 다음의 사항들을 권고한다:

일반적 권고

- (a) 평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리는 사회, 정치를 비롯한 다양한 범주의 이슈에 관하여 견해를 표현하는 정당한 수단이라는 점, 또한 이러한 권리의 행사를 축소가 아니라 촉진시키는 것이 정부당국의 의무라는 점을 법률과 관행 모두에서 인정할 것.
- (b) (평화적 집회 및 결사의 자유에 대한) 권리에 영향을 주는 법적 체계가 국제인권 규범에 부합하도록 보장할 것. 특히, 제한조치에 관한 결정에 있어 권리의 제한은 원칙이 아니라 예외임을 보장하는 객관적이고도 상세한 법적 체계를 마련할 것. 권리에 대한 제한은 반드시 정당한 목적을 증진하기 위하여, 법률에 의거하여, 추구하는 목적에 비례하여, 그리고 민주사회에 필요한 때에만 부과될 수 있도록 해야함.
- (c) 아직 가입하지 않은 국제인권조약 및 국제노동기구(ILO) 핵심협약들을 비준하고, 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 제22조에 대한 유보를 철회할 것.
- (d) 평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리를 침해 당한 피해자들이 효과적 구제에 대한 권리를 가질 수 있도록 보장할 것.

평화적 집회의 자유 권리에 관한 권고

- (a) '집회 및 시위에 관한 법률'과 그 적용을 다음과 같이 개정할 것:
- (i) 평화적 집회에 대한 권리의 행사가 사실상 허가제가 아닌 사전통고 정도만으로 규율 되도록 보장할 것;
 - (ii) 집회의 일시 및 장소에 대한 일률적 금지를 방지할 것; 그리고

- (iii) 집회가 국제인권법 기준에 따른 적법한 것으로 추정되도록 보장할 것.
- (b) 물포와 경찰버스 차벽 등 집회의 관리에 사용되는 방책들을 재검토하여, 그러한 방책들이 무차별적으로 또는 평화적 집회참가자들을 겨냥하여 사용되지 않도록 하고 긴장고조의 결과를 낳지 않도록 하며 집회에 대한 권리 행사를 막는 것이 아니라 촉진하는 방향으로 사용되도록 보장할 것.
- (c) 훈련을 받은 경험 있는 경찰공무원들로 하여금 집회를 관리하도록 하고, 동목적으로 의경을 배치하는 일을 삼가할 것.
- (d) 집회에 참여하였다는 이유로 집회참가자들을 수사하거나 민형사상 책임을 묻지 않도록 보장하고, 집회주최자를 비롯하여 불법행위에 대해서는 개인책임의 원칙이 지켜지도록 할 것.
- (e) 집회의 관리에 있어, 장애인, 아동청소년, 여성, 성소수자, 집회 감시단, 언론 등 모든 범주의 집회 참가자들의 권리가 옹호될 수 있도록 보장할 것.

결사의 자유 권리에 관한 권고

- (a) 노동조합, 정당 등 단체의 설립에 관하여 다음을 보장할 것::
 - (i) 통보절차 정도만이 요구되도록 할 것;
 - (ii) 간략하고, 신속하며, 소관당국 등에 관한 명확한 요건 제시를 통해 절차가 부담스럽지 않도록 할 것;
 - (iii) 결과적으로 법인격이 획득될 수 있도록 할 것;
 - (iv) 모금활동의 사전 또는 사후에 투명성과 책임성에 관하여 지나치게 간섭적이고 과중한 요건들이 부과되지 않도록 할 것.
- (b) 노동법을 개정하여 모든 노동자들의 다음과 같은 권리를 반영할 것:
 - (i) 노동조합의 결성 또는 가입을 비롯한 결사의 자유;
 - (ii) 파업 등 단체행동에 대한 자유로운 참여;
 - (iii) 국제노동법 기준에 부합하는 단체협약의 시행;
 - (iv) 정치적으로 간주될 수 있는 의견을 포함한 표현의 자유.

(c) 전국교직원노조와 전국공무원노조의 인정에 관하여 국제노동기구 결사의 자유 위원회(CFA)가 제시한 권고들을 시급히 이행할 것.

(d)당의 설립에 관한 법률과 정책들이 소수정당의 형성을 장려하고 기금 모금에 있어 공평한 경쟁 환경을 조성할 수 있도록 보장할 것.

기타 권고

(a) 국가보안법 제7조를 폐지할 것.

(b) 삼성, 발레오전장시스템코리아 등 민간기업들은 결사의 자유에 대한 노동자들의 권리를 옹호할 것을 약속해야 하며, 유엔 글로벌 컴팩트(Global Compact)에 가입하고 유엔 기업과 인권 이행지침(Guiding Principles on Business and Human Rights)의 내용을 구체적으로 실행해야 한다.

(c) 국가인권위원회는 정부와 함께 다음에 힘써야 한다:

(i) 국가인권기구국제조정위원회(ICC/GANHRI)의 권고들을 이행하고 시민사회를 비롯한 모든 이해관계자들의 신뢰를 확보할 것; 그리고

(ii) 평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리와 관련된 권고들을 이행할 것.

(d)특별보고관은 시민사회에 다음을 요청한다:

(e)평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리의 향유와 관련하여 인권옹호 및 모니터링 활동을 계속해 나갈 것; 그리고

(f) 본 보고서에 포함된 권고들의 이행을 팔로우업하고 모니터링 할 것.