



총회

배포: 일반
2016년 2월 4일

비공식 번역본: 한국어

인권이사회

제 31 차 정례 회기

의제 항목 3

시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리와 발전권 등 모든 인권의 증진과 보호

**평화적 집회 및 결사의 자유에 관한 특별보고관과
비사법적, 약식 또는 자의적 처형에 관한 특별보고관의
“적정한 집회관리(proper management of
assemblies)”에 관한 공동보고서**

사무국 주(註)

사무국은 평화적 집회 및 결사의 자유에 관한 특별보고관 마이나 키아이(Maina Kiai)와 비사법적, 약식 또는 자의적 처형에 관한 특별보고관 크리스토프 헤인스(Christof Heyns)의 공동보고서를 아래와 같이 인권이사회에 송부한다. 특별보고관들은 인권이사회 결의 25/38 호에 의거하여 제출된 본 보고서에서 적정한 집회관리에 관한 실천적 권고사항들을 정리, 제시하고 있다. 보고서의 각 장은 적용가능한 국제법적 기준들을 요약하는 한편, 그러한 원칙들을 집회와 연관된 사람들의 다양한 권리를 보장하기 위한 목적으로 이행할 수 있는 방안에 대하여 구체적 권고를 제공한다.



목차

	쪽수
I. 서론	3
II. 적정한 집회관리	3
A. 국가는 집회 참가자들의 모든 권리를 존중하고 보장할 의무가 있다	5
B. 모든 사람은 평화적 집회에 참여할, 불가양의 권리를 가진다	6
C. 평화적 집회에 부과되는 제한은 국제인권기준에 부합하여야 한다	9
D. 국가는 평화적 집회에 대한 권리의 행사를 촉진할 의무가 있다	11
E. 무력은 엄격히 불가피한 상황이 아닌한 사용되어서는 안되며, 무력사용의 경우 국제인권법이 준수되어야 한다	14
F. 모든 사람은 집회를 관찰하거나 모니터링, 기록할 권리를 향유한다	19
G. 집회와 관련된 개인정보 수집이 사생활 또는 여타의 권리들을 용인할 수 없을 정도로 침해하여서는 안된다	20
H. 모든 사람은 집회와 관련된 정보에 접근할 권리를 가진다	22
I. 기업은 집회와 관련하여 인권을 존중할 책임이 있다	23
J. 국가와 그 기관은 집회와 관련된 그들의 행위에 대하여 책임성을 보장해야 한다 ...	24
III. 결론	27

I. 서론

1. 다양한 형식의 집회가 새로운 기회와 과제를 제시하며 오늘날 전 세계에서 중요한 역할하고 있다. 적용가능한 국제인권법 및 기준과 더불어 그동안 집회관리를 통해 얻어진 교훈을 명확히 이해하는 것은, 집회 참가자, 주변 행인, 모니터, 정부당국 등 집회와 연관된 모든 사람들의 정당한 이익을 보호하는 데 도움이 될 수 있다.
2. 인권이사회는 집회와 관련된 인권의 증진과 보호 문제에 관심을 높여왔다.¹ 2014년 3월, 인권이사회는 결의 25/38 호를 채택, 평화적 집회 및 결사의 자유에 관한 특별보고관과 비사법적, 약식 또는 자의적 처형에 관한 특별보고관에게 적절한 집회관리에 관한 실천적 권고사항들을 정리, 편찬하여 줄 것을 요청하였다.²
3. 권고사항들을 준비하는 과정에서 특별보고관들은 인권이사회가 요청한 바와 같이 설문지 회람, 협의회 개최 등을 통해 관련 이해당사자들과 광범위한 논의를 전개하였다. 특별보고관들은 정부대표들과 네 차례 협의회를 열었다.³ 시민사회, 국가인권기구, 지역인권기구, 치안 및 기타 전문가들과도 네 번의 지역별 협의회를 가졌다.⁴ 또한, 9 명으로 구성된 자문단이⁵ 보고서 준비과정의 여러 단계에서 특별보고관들에게 의견을 제공하였다.
4. 본 보고서는 집회와 관련된 권리들에 대한 보호를 확대하고 보장하기 위해 국제인권기준을 국내의 법률과 관행에서 어떻게 실제로 운용할 것인지에 관하여 지침을 제공하는 것을 목적으로 한다. 일련의 권고사항들은 10 개의 주요 원칙들을 중심으로 분류, 구성되었으며, 각 장은 적용가능한 국제기준을 요약하는 것으로 시작된다. 본 권고사항들은 전 지구적 경험과 교훈을 바탕으로 개발되었다.

II. 적절한 집회관리

5. 사람들이 결집하여 집단적으로 행동할 수 있는 능력은 민주적, 경제적, 사회적, 개인적 발전뿐만 아니라 생각의 표현과 참여적 시민의 육성에 있어 필수적이다. 집회는 민주적 시스템의 발전에 긍정적으로 기여할 수 있으며, 정부에 책임을 묻고

¹ 유엔보고서 A/HRC/19/40; A/HRC/22/28; A/HRC/25/32; A.HRC/25/32/Corr.1 참조

² 본 보고서의 작성에 도움을 준 Eleanor Jenkin과 Kathleen Hardy에게 감사를 표한다.

³ 1차 협의회는 2015년 6월 스위스 제네바에서 열렸다. 1차 협의회 참가국들의 요청에 따라, 아프리카 및 중동 지역, 아시아 태평양 지역의 국가들을 위한 협의회가 각각 남아공 프레토리아와 터키 이스탄불에서 개최되었다. 모든 국가들을 대상으로 한 최종 협의회는 2015년 10월 제네바에서 열렸으며 총 54개국이 참가하였다.

⁴ 이러한 협의회는 각각 칠레 산티아고 (미주 및 카리브해), 남아공 프레토리아 (아프리카 및 중동), 터키 이스탄불 (아시아 태평양), 스위스 제네바 (유럽 및 중앙아시아)에서 개최되었으며, 90여 명 이상의 전문가들이 참가하였다.

⁵ 자문단의 구성원들은 다음과 같다: Otto Adang, Stuart Casey-Maslen, Gastón Chillier, Anara Ibraeva, Asma Jahangir, Neil Jarman, Nicholas Opiyo, Ambiga Sreenevasan, Juerg Wichterhmann.

대중의 의지를 표현하는 민주적 과정으로서의 공공참여에 있어 선거제도와 더불어 핵심적인 역할을 할 수 있다.

6. 또한 집회는 여타의 사회적, 경제적, 정치적, 시민적, 문화적 권리들을 표현할 수 있는 도구이며, 여러 다양한 인권을 보호하고 증진하는 데 있어 결정적인 역할을 한다. 소외 계층의 목소리나 정치적, 경제적 기득권에 대안을 제시하는 사람들의 목소리를 증폭시키는 데 있어 집회는 중대한 역할을 할 수 있다. 집회는 국가뿐만 아니라 기업이나 종교, 교육, 문화 기관 등의 사회권력, 나아가 일반대중의 여론에 관여할 수 있는 수단이다.

7. 평화적 집회의 자유에 대한 권리의 완전하고도 자유로운 행사는, 시민사회 및 인권옹호자들을 포함한 대중을 위해 우호적이고 안전한 환경이 조성될 때, 그리고 공공참여를 위한 장소들에 대한 접근이 지나치거나 부당하게 제한되지 않을 때에만 가능할 수 있다. 단체의 결성과 운영을 저해하는 장벽들, 인권을 행사하고 옹호하는 사람들을 보복(reprisals)으로부터 보호하기 위한 조치들의 부실성, 법률 위반에 대한 과중하고 불균형적인 처벌, 공공장소의 이용에 관한 부당한 제약 등은 평화적 집회에 대한 권리에 부정적인 영향을 끼친다.

8. 적절한 집회관리는 관련 당사자들의 여러 다양한 권리에 대한 보호와 그 향유를 필요로 한다. 집회 참가자들은 평화적 집회, 의사표현, 결사 및 신념의 자유와 공무에 참여할 권리를 비롯하여, 안전에 대한 권리, 잔혹한 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 않을 권리, 생명에 대한 권리 등을 포함하는 신체불가침에 대한 권리, 존엄에 대한 권리, 사생활에 대한 권리, 인권침해로부터 효과적 구제를 받을 권리 등 수많은 권리들을 보장받는다.

9. 집회 참가자들이 평화적이지 않아 그 결과 평화적 집회에 대한 권리를 잃게 된다 할지라도, 여전히 그들은 다른 모든 권리들을 가지며 오직 정상적 범위의 제한만이 허용된다. 그러므로 어떠한 집회도 보호받지 못하는, 비보호(unprotected) 집회로 간주되어서는 안된다.

10. 일반적으로 '집회(assembly)'란, 특정한 목적을 위해 사적 또는 공공의 장소에 의도적으로 그리고 임시로 결집하는 것을 지칭한다. 집회는 시위, 회의, 파업, 행진, 대회, 농성 등의 형태로, 고충과 열망에 대한 목소리를 높이거나 축하를 도모하는 것을 목적으로 한다 (유엔보고서 A/HRC/20/27, 24 항 참조). 스포츠 이벤트, 음악 콘서트 및 기타 모임들도 잠재적으로 집회에 포함될 수 있다. 집회는 보통 임시적 결집을 뜻하지만, 연좌 농성이나 점거와 같이 장기간에 걸친 시위들 또한 포함될 수 있다. 집회는 통상적으로 사람들이 실제로 직접 결집하는 것으로 이해되어 왔으나, 평화적 집회의 자유를 포함한 인권의 보호는 온라인상에서 이루어지는 유사행동에 대해서도 적용될 수 있는 것으로 인정되고 있다.

11. 본 보고서의 권고사항들은, 공동의 입장, 고충, 열망 또는 정체성을 피력하기 위한 집회, 그리고 기존의 주류 입장에 대하여 이견을 제시하거나 정치적, 사회적, 문화적, 경제적 기득권에 도전하는 집회에 그 초점을 맞추고 있다. 특별보고관들은 이러한 접근방식을 택함에 있어, 인권이사회가 결의 25/38 호를 통해 특히 평화적 시위(protests)와 관련된 인권의 증진과 보호를 언급하고 있음을 참고하였다. 그러나 집회 참가자들의 어떠한 권리도 해당 집회가 표현하고자 하는 정치적 또는 여타의 내용을 조건으로 하여 향유되는 것이 아니라는 점은 지적되어야 한다.

12. 인권이사회는 그 결의를 통해, 특별보고관들이 집회에 중점을 두되 평화적 집회에만 국한하지 않을 것을 요청하고 있다. 따라서 특별보고관들은 평화적 집회와 비평화적 집회 모두를 본 보고서의 대상으로 한다.

13. 국가는 집회와 연관된 개인들의 권리를 침해하지 않을 의무뿐만 아니라, 집회에 참가하거나 집회로 인하여 영향을 받는 이들의 권리를 보장하고 우호적인 환경을 조성할 의무가 있다. 따라서 집회의 관리는 집회가 가능하도록 조정하고 촉진하는 일을 포괄하며, 이하 권고사항들에서도 그러한 광의의 의미로 해석된다.

A. 국가는 집회 참가자들의 모든 권리를 존중하고 보장할 의무가 있다

14. 국제법은 국가가 모든 개인의 인권을 존중(respect)하고 보장(ensure)하도록 정하고 있다. 존중의무란, 국제법상 명백히 허용되지 않는한 국가가 권리의 행사를 제안해서는 안된다는 것을 의미한다. 보장의무는, 국가가 권리를 보호(protect)하고 구현(fulfil)하여야 한다는 적극적 의무를 말한다.⁶ 권리 보호를 위하여 국가는, 권리의 행사가 비국가행위자의 행위로 인하여 방해받지 않도록 적극적인 예방조치들을 취해야 한다. 권리 구현을 위하여 국가는, 권리의 향유를 위해 필요한 제반 조건들을 창출, 촉진 또는 제공해야 한다.

15. 국가는 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 여타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타 지위 등을 이유로 한 어떠한 차별도 없이 권리를 존중하고 보장해야 한다. 공공집회를 주최하고 이에 참가할 자유는 모든 개인, 집단, 미등록단체, 법인, 기업에 보장되어야 한다.⁷

16. 여성, 아동과 청소년, 장애인, 망명신청인과 난민을 포함한 외국인, 민족적 또는 종교적 소수자 집단의 구성원, 국내실향민, 알비니즘(백색증) 질환자, 선주민, 성적 지향이나 성 정체성을 이유로 차별받아온 이들 (유엔보고서 A/HRC/26/29 참조) 등과 같이 역사적으로 차별을 경험해온 집단들 또는 개인들에 대하여 그들의 권리가 평등하게 보호되고 실효적으로 보장될 수 있도록 특별한 노력이 경주되어야 한다.

⁶ 유럽인권재판소(ECHR), *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, 사건번호 10126/82, 1988년 6월 21일

⁷ 유럽안보협력기구 민주제도인권사무소(OSCE/ODIHR), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (평화적 집회의 자유에 관한 가이드라인)*, 2010, 2.5항 참조

정부당국은 집회의 자유에 대한 이러한 집단들의 권리 행사를 보호하고 촉진하기 위하여 추가적인 조치들을 취해야 할 의무가 있다.

17. 실천적 권고사항들:

(a) 국가는 관련 국제조약들을 비준해야 하며 적극적인 평화적 집회 추정을 법률로 확립해야 한다. 집회와 연관된 이들의 보호를 목적으로 하는 여러 권리들에 대하여 국가는 법적 보호를 제공해야 하며, 그러한 권리들을 이행하는데 필요한 법률과 정책, 절차를 마련하고 지속적으로 업데이트해 나가야 한다. 어떠한 집회도 비보호 집회로 취급되어서는 안된다;

(b) 국가는 집회관리에 관한 모든 법령들이 명료히 성안되고 서로 일관성을 가지며 국제기준에도 부합할 수 있도록 보장해야 한다. 관련 법률에 모호함이 있는 경우, 해당 조항(들)은 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 행사하고자 하는 이들에게 유리한 방식으로 해석되어야 한다;

(c) 국가는 본 보고서의 권고사항들과 더불어 집회관리에 관한 국제기준의 이행을 지도하기 위하여 국가행동계획(national action plan, NAP)을 개발, 수립, 업데이트해 나가야 하며, 유엔인권최고대표사무소(OHCHR) 및 관련 전문기구에 기술적 지원(technical assistance)을 구해야 한다;

(d) 국가는 집회관리에 관여하는 모든 단위의 정부기관에 충분한 훈련과 재정 및 인적 자원 등의 필요한 지원을 제공해야 하며, 이러한 지원에 대한 적절한 감독이 이루어지도록 해야 한다;

(e) 정치 및 사회 지도자들은, 언제나 의견 차이가 있을 수 있다는 점을 공개적으로 인정하고 관용의 문화를 증진시켜 나가야 한다.

B. 모든 사람은 평화적 집회에 참여할, 불가양의 권리를 가진다

18. 국제법은 평화적 집회에 참여할, 불가양의 권리를 인정하고 있으며, 따라서 평화적 집회의 개최를 추정한다. 즉, 집회는 적법한(lawful) 것으로 추정되어야 하고, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 제 21 조에 규정된 제한요건들만이 허용될 수 있다.⁸ 평화적 집회의 자유에 대한 권리의 보호는 오직 평화로운 집회에만 적용된다. 해당 집회가 그러한 권리 하에 보호받을 수 있는지의 여부를 결정할 때, 집회의 평화성(peacefulness)이 추정되어야 하며⁹ '평화적'이라는 용어는 광의로 해석되어야 한다.¹⁰ 또한 집회의 개최 방식과 참가자들의 의도에 주목하여야 한다.

⁸ 유엔보고서 A/HRC/23/39, 50항; 유럽안보협력기구, *가이드라인*, 30항 참조

⁹ 유엔보고서 A/HRC/20/27, 26항; A/HRC/23/39, 50항 참조

¹⁰ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary (시민적 및 정치적 권리에 관한 유엔 규약: 자유권 해설편)*, Kehl am Rhein, Engel, 2005, 487쪽

19. 평화적 집회의 자유에 대한 권리는 집회를 적법한 방식으로 계획, 조직, 선전, 홍보할 권리들을 포함한다. 따라서 이러한 활동들에 대한 제한은 권리 행사에 대한 사전적 제한으로 간주되어야 한다. 결사 및 표현의 자유에 대한 제한들 역시 평화적 집회의 자유에 대한 제한의 효과를 가져올 수 있다.

20. 평화적 집회의 자유에 대한 권리는 집회에 참가하는 각각의 개인이 보유하는 권리이다. 일부 참가자들의 산발적 폭력 또는 범법행위에 대한 책임을, 평화적인 의도와 태도를 유지하고 있는 여타의 다른 참가자들에게 전가해서는 안된다.¹¹

21. 평화적 집회의 자유는 권리이지 특권이 아니며, 따라서 그 권리의 행사가 정부당국의 사전허가(prior authorization) 대상이 되어서는 안된다. 권리의 행사를 촉진하기 위한 조정, 공공의 안전이나 질서를 보호하기 위한 조치, 타인의 권리와 자유에 대한 보호 등이 목적일 경우, 국가는 집회의 사전신고(prior notification)를 위한 제도를 마련할 수 있다. 그러나 이러한 신고절차가 사실상 허가요청의 기능을 하거나 집회 내용에 대한 규제의 근거로 이용되어서는 안된다. 참가인원이 적거나 공중에 끼치는 영향이 경미할 것으로 예상되는 집회 등 당국의 사전준비를 필요로하지 않는 집회에 대하여 사전신고가 요구되어서는 안된다.

22. 신고절차는 지나치게 관료적이지 않아야 하며 비례의 원칙에 입각하여 평가되어야 한다.¹² 사전신고를 위한 기간을 불합리할 정도로 길게 요구해서도 안되는 한편, 정부당국이 당해 집회를 적절히 준비할 수 있을 만큼의 충분한 시간이 주어져야 한다. 신고절차는 무료이어야 하며 (유엔보고서 A/HRC/23/39, 57 항 참조) 널리 접근가능해야 한다.

23. 정부당국에 신고하지 않았다고 해서 당해 집회가 불법(unlawful)이 되는 것은 아니며, 따라서 이를 집회를 해산시키는 근거로 이용해서도 안된다. 제대로 신고하지 않은 경우에도, 집회 주최자들이나 지역사회, 정치 대표들에 대하여 벌금/과태료, 구금 등 형사적 또는 행정적 제재가 부과되어서는 안된다 (유엔보고서 A/HRC/20/27, 29 항 참조). 이는 사전신고가 사실상 불가능하거나 특정 주최자가 존재하지 않는 돌발집회(spontaneous assemblies)에도 똑같이 적용된다. 돌발집회에 대해서는 사전신고 요건이 면제되어야 하며,¹³ 법집행당국은 이러한 돌발집회를 여타의 다른 집회들과 마찬가지로 최대한 보호하고 조정해야 한다.

24. 집회를 촉진하고 보호해야 할 국가의 의무는, 당해 집회의 내용에 관해 불만을 표출하기 위한 목적으로 열리는 하나 또는 여러 개의 돌발집회나 대항시위(counter-protests)에도 해당된다. 돌발집회와 대항시위를 포함한 이러한 목적의 집회들은 그

¹¹ 유럽인권재판소, *Zilberberg v. Moldova*, 사건번호 61821/00, 2004년 5월 4일

¹² 유엔보고서 A/HRC/20/27, 28항; 미주인권위원회 (IACHR), *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas (미주 인권옹호자들의 상황에 관한 제2차 보고서)*, 2011, 137항 참조

¹³ 유럽인권재판소, *Bukta v. Hungary*, 사건번호 25691/04, 2007년 7월 17일

상대가 되는 집회 참가자들의 시야와 청취가 가능한 거리 내에서 열릴 수 있도록 최대한 조정되어야 한다.¹⁴

25. 집회에 대한 국가의 촉진의무는 권리를 행사하는 이들을 폭력이나 방해 행위로부터 보호하는 조치들을 포함한다.¹⁵ 그러나 단순히 그러한 위험성이 존재한다고 하여 당해 집회를 금지하는 것은 사유가 충분치 않다.¹⁶ 집회 참가자들 간에 또는 서로다른 집회들 간에 폭력적 충돌의 위험이 있는 경우, 집회 참가자들 및 여타 일반의 안전과 경호를 위하여 최소범위의 제한조치들이 취해져야 한다.

26. 집회 주최자들은 법률을 준수하고 집회의 평화적 진행을 도모하기 위하여 상당한 노력을 기울여야 한다. 그러나, 타인의 불법적 행동에 대해 집회 주최자들이 책임을 부담하도록 해서는 안된다.¹⁷ 이는 자기책임의 원칙에 위배되는 것이며, 집회 주최자들과 참가자들 그리고 정부당국 간의 신뢰와 협력을 약화시킬 뿐만 아니라, 잠재적 집회 주최자들의 권리 행사를 위축시킬 수 있다.

27. 어느 누구에게도 평화적 시위(protest)를 주최하거나 참가했다는 행위 자체만을 이유로 형사적, 민사적 또는 행정적 책임이 부과되어서는 안된다.

28. 실천적 권고사항들:

(a) 사전신고제의 운영에 있어 국가는 집회에 유리한 추정을 적용해야 하며, 집회 제한에 대한 정부당국의 재량범위를 최소화시키고, 비례의 원칙에 입각한 평가가 반영되도록 보장해야 한다;

(b) 국가는, 법률과 관행 모두에서, 집회 주최자들이 사전허가를 구하도록 요구해서는 안된다. 신고제도가 마련되어 있는 경우 이는 평화적 집회를 조정하고 촉진하기 위한 것이어야 하며 사실상의 사전허가 요청과 같은 기능을 해서는 안된다.

(c) 신고제도는 지나치게 관료적이지 않아야 한다. 신고절차를 간소화하기 위하여 다음을 포함한 조치들을 취할 수 있다: 도시 외곽지역에도 접수처를 마련하고, 직접 또는 대리신고 등 접수방법을 다원화시키며, 접근이 용이하고 간결하면서도 다양한 언어로 번역되어 있는 신고양식을 사용하도록 한다. 인터넷 사용이 활성화 되어있는 경우, 정부당국은 온라인 접수제도의 도입을 고려해야 한다;

¹⁴ 그러나, 집회에 대한 타인의 적법한 권리를 방해할 목적으로 대항시위가 조직되는 경우, 이는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR) 제5조에 해당하는 행위가 될 것이며 따라서 이러한 대항시위에 대해서는 평화적 집회의 자유에 대한 권리에 수반되는 보호가 적용되지 않게 될 것이다.

¹⁵ 유럽인권재판소, *Ozgur Gundem v. Turkey*, 사건번호 23144/93, 2000년 3월 16일, 42-43항 참조

¹⁶ 유럽인권재판소, *Alekseyev v. Russia*, 사건번호 4916/07, 25924/08, 14599/09, 2010년 10월 21일, 75항 참조

¹⁷ 유엔보고서 A/HRC/20/27, 31항; A/HRC/23/39, 78항 참조

(d) 신고기간은 최대한 짧게 지정되어야 하는 한편, 정부당국이 당해 집회를 준비할 수 있을 만큼의 충분한 시간--48 시간이 가장 이상적이며 길어도 수 일 이내--은 주어져야 한다;

(e) 신고를 통해 집회의 일자, 시간, 장소, 주최자의 연락처 등에 대해 정부당국이 적절히 인지할 수 있을 만큼 충분한 정보가 제공된 경우, 신고는 완결된 것으로 간주되어야 한다. 신고절차의 완결이나 집회의 개최를 위한 요건으로 정부당국의 회신이 필요한 것은 아니다;

(f) 동일한 장소와 시간대에 두 개 이상의 집회가 신고된 경우, 정부당국은 관련 위험성을 철저히 평가하여 이를 경감시키기 위한 전략을 모색해야 한다. 하나 이상의 돌발집회들에 대하여 일정한 제한이 필요한 경우, 그러한 제한은 상호합의를 통해, 합의가 가능하지 않은 경우에는 제안된 집회들을 서로 차별하지 않는 방식의 절차를 통해 결정되어야 한다.

C. 평화적 집회에 부과되는 제한은 국제인권기준에 부합하여야 한다

29. 평화적 집회의 자유에 대한 권리는 기본권이며 최대한 제한없이 향유되어야 한다. 국가안보나 공공안전, 공공질서, 공중보건이나 미풍양속의 보호, 타인의 권리와 자유 보호 등을 위하여 민주사회에 필요한 제한들, 적법하고 불가피하며 달성하고자 하는 목적에 비례하는 제한들만이 오직 적용될 수 있다. 제한은 규범이 아니라 예외가 되어야 하며, 권리의 본질을 손상시켜서는 안된다.¹⁸

30. 평화적 집회에 부과되는 제한이 적법한 것이 되기 위해서는 정당하고 공식적인 근거 법률에 따라 제한이 부과되어야 하며(법률유보의 원칙), 제한을 부과하는 정부당국의 임무와 권한 역시 명확한 법률상 근거를 가져야 한다.¹⁹ 각 개인이 자신의 행위가 법률에 위반되는지의 여부를 스스로 평가할 수 있고 그러한 위반이 가져올 수 있는 결과 또한 미리 예견할 수 있을 정도로, 관련 법률은 충분히 상세히 규정되어야 한다.²⁰ 비례의 원칙에 따라, 집회에 대한 제한은 그 목적 달성에 적합한 정도이어야 한다. 필요성의 요건을 충족하기 위하여, 해당 제한은 목적하는 결과를 달성할 수 있는 방법들 중 가장 간섭을 최소화할 수 있는 것이어야 한다.²¹ 또한 정부당국의 구체적인 목적과 우려에 특정된 제한이어야 하며, 제안된 집회와 관련된 모든 범주의 권리들이 분석, 고려되어야 한다. 목적하는 결과를 달성하면서도

¹⁸ 유엔자유권위원회 (Human Rights Committee), *General Comment No. 27 on freedom of movement (일반논평 27호: 이동의 자유)*, 1999, 13항 참조

¹⁹ 유럽안보협력기구, *가이드라인*, 35항 참조; 유럽인권재판소, *Hyde Park and others v. Moldova*, 사건번호 33482/06, 2009년 3월 31일

²⁰ 유럽인권재판소, *Hashman and Harrup v. the United Kingdom*, 사건번호 25594/94, 1999년 11월 25일, 31항; *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, 사건번호 4158/05, 2010년 1월 12일, 76항 참조

²¹ 유엔자유권위원회, *일반논평 27호*, 14항 참조

가장 간섭을 최소화할 수 있는 방안을 결정함에 있어, 정부당국은 여러 다양한 방법들을 고려해야 하며, 집회에 대한 금지는 최후의 수단이 되어야 한다. 특정한 장소나 시간, 또는 (모든 장소와 시간에) 완전히 권리의 행사를 금지하는 등의 전면적인 집회 금지는 본질적으로 비례의 원칙에 위배되는 것이며, 이는 그러한 금지로 인하여 집회 각각의 사정에 대한 고려가 배제되기 때문이다 (유엔보고서 A/HRC/23/39, 63 항 참조).

31. 집회에 대한 제한의 사유로 국가안보와 공공질서의 보호를 원용하는 경우, 국가는 그 위협의 상세한 성격과 제기되는 구체적인 위험성을 입증해야 한다.²² 안보상황을 일반적으로 언급하는 것만으로는 충분하지 않다. 국가적, 정치적 또는 정부차원의 이익은 국가안보나 공공질서와 동의어가 아니다.

32. 상업활동이나 차량 및 보행자 통행과 마찬가지로 집회도 공공장소를 정당하게 이용한다.²³ 공공장소 이용은 여러 서로다른 이해를 보호하기 위하여 일정한 조정 조치들을 필요로 하지만, 개인들의 공공장소 이용에는 정당하고도 다양한 방법들이 있다. 집회에 대한 권리가 완전히 박탈되는 경우가 아니라면, 교통혼잡, 불편감, 심지어 상업활동에 대한 피해 등 집회로 인하여 일상생활에 야기되는 어느 정도의 혼란은 용인되어야 한다.²⁴

33. 집회 참가자들은 메시지의 내용을 자유롭게 선택하고 표현한다. 집회의 내용에 대한 제한은 위에서 설명하였듯이, 예를 들어, 민족적, 인종적, 종교적 혐오를 주창하며 차별, 적대 또는 폭력을 부추기는 경우와 같이 권리의 행사에 대한 제한이 정당화될 수 있을 때에만 부과될 수 있다. 이처럼 집회의 내용에 대한 제한이 정당화되는 경우에도, 정부당국은 그 문제에 대처하면서도 간섭과 제한은 최소화할 수 있는 조치들을 취해야 한다.

34. '일시, 장소 및 방식'에 대한 제한이란, 집회가 언제, 어디에서, 어떻게 개최되어야 하는지에 관하여 사전적 제한을 부과하는 것을 지칭한다. 당해 집회의 메시지와 표명가치를 폄하하거나 집회의 자유에 대한 권리의 행사를 만류하기 위한 목적으로 이러한 제한들이 사용되어서는 안된다.

35. 해당 제한이 정당한 것인지에 대한 입증책임은 정부당국에 있다. 제한이 부과되는 경우, 신속하고 독립적이며 공평한 사법심사 및 행정심판을 요청할 수 있는 선택의 여지가 집회 주최자들에게 부여되어야 한다.²⁵

36. 실천적 권고사항들:

²² 유엔자유권위원회, *Lee v. the Republic of Korea*, 개인통보 사건번호 1119/2002, 2005년 7월 20일 결정문 채택, 7.3항 참조

²³ 유엔보고서 A/HRC/20/27, 41항; 유럽안보협력기구, *가이드라인*, 20항 참조

²⁴ 유럽인권재판소, *Kuznetsov v. Russia*, 사건번호 10877/04, 2008년 10월 23일, 44항; 미주인권위원회, *Report on Citizen Security and Human Rights (시민적 안보와 인권에 관한 보고서)*, 197항

²⁵ 유엔인권이사회 결의 25/38호; 유엔보고서 A/HRC/20/27, 42항 참조

(a) 국가의 집회관련 직무수행을 규율하는 법률은 모호함없이 성안되어야 하며, 법률유보, 필요성, 비례의 원칙에 입각한 평가를 반영해야 한다. 관련 법률은 집회신고를 접수하고 처리할 권한과 책임을 가진 기구를 명확히 규정해야 하며, 이러한 기구에 대해 어떤 부당한 간섭도 없어야 한다. 이러한 기구에 지나친 재량이 부여되어서도 안되며, 제한 부과기준이 일반대중에 공개되어야 하고 국제인권법 및 기준에도 부합해야 한다;

(b) 제한부과에 대한 예고는, 해당 제한의 타당성과 함께 진술 및 대응의 기회가 있음을 서면으로 적시하여 합당한 방식으로 집회 주최자들에게 전달되어야 한다;

(c) 제한부과의 계획을 관련 법률이 정하는 시한 내에 전달하여, 집회의 예정일시 이전에 이의신청 또는 긴급임시구제에 대한 결정이 완료될 수 있을 만큼의 충분한 시간이 주어지도록 해야 한다;

(d) 관련 법률은 행정적 구제에 대한 접근을 규정해야 한다. 그러나 행정적 구제의 완료가 집회주최자의 사법심사 요청을 위한 선결요건이 되어서는 안된다.

D. 국가는 평화적 집회에 대한 권리의 행사를 촉진할 의무가 있다

37. 권리 보장을 위한 국가의 적극적 의무는 집회에 대한 정부당국의 조정과 촉진을 필요로 한다. 국가는 관련 정보를 취합, 분석하여 여러가지 시나리오를 예측하고 위험성을 평가하는 등 집회를 적정하게 계획, 준비하여야 한다. 투명한 의사결정은 집회를 준비하고 조정하는 과정에 있어, 그리고 법집행당국의 행위가 비례적이며 필요성을 충족할 수 있도록 보장하는데 있어 매우 중요하다. 비상시 계획이나 예방적 조치들도 마련되어 있어야 한다. 적정한 계획과 준비는 지속적인 모니터링 활동을 필요로 하며, 사정변경에도 대처할 수 있어야 한다.

38. 모든 관련 당사자들간의 효과적인 의사소통과 협력은 집회를 적정하게 조정하는데 도움이 된다 (유엔보고서 A/HRC/17/28, 119 항 참조). 집회의 사전·도중·사후의 과정에서, 정부당국(집회신고접수기관, 법집행공무원들 등)과 집회 주최자들 간의 열린 대화는 보호적(protective)이며 촉진적(facilitative)인 접근방식을 가능하게 하며, 긴장을 완화시키고 갈등의 확대를 예방할 수 있다.²⁶ 법집행기관들과 그 공무원들은 치안유지 활동, 안전이나 경호 관련 조치에 관하여 집회 주최자들 및 참가자들과 소통하기 위한 모든 합리적 수단을 강구해야 한다.²⁷ 이러한 의사소통은 언어적 소통에만 국한되는 것은 아니며, 법집행공무원들은 어떠한 장비의 등장이나

²⁶ 국제인도법및인권제네바아카데미(GAIHLHR), *Facilitating Peaceful Protests (평화적 시위의 촉진)*, 2014, 16쪽

²⁷ 유럽인권재판소, *Frumkin v. Russia*, 사건번호 74568/12, 2016년 1월 5일, 127-128항 참조

사용, 몸짓표현 등 집회 주최자들과 참가자들이 협박(intimidation)으로 인식할 수도 있는 간접적 의사소통 방식들의 영향에 관하여 훈련을 받아야 한다.

39. 효과적인 의사소통은 신뢰관계에 달려있다. 법집행기관들은 지역사회와의 신뢰구축을 위한 전략을 마련하기 위하여 지속적으로 힘써야 한다. 법집행기관들의 인적 구성은 사회전체의 인구통계적 구성을 반영해야 한다. 사전준비를 포함한 집회의 전 과정에서 정보가 자유롭게 유통될 수 있어야 하며, 모든 관련 당사자들은 집회의 맥락이나 사정의 변경에 관하여 정보를 제공받을 수 있어야 한다. 의사소통과 대화는 전적으로 집회 주최자 및 참가자들의 자발적 의사에 따른 것이어야 한다. 집회 주최자들로 하여금 집회의 일시, 장소 또는 방식에 관해 정부당국과 협상을 하도록 공식적 또는 비공식적으로 의무를 부과해서는 안된다. 그러한 요구는 집회에 대한 제한부과에 상당하다고 간주될 수 있다 (유엔보고서 A/HRC/23/39, 56 항 참조).

40. 국가의 축진의무는 교통정리, 의료지원²⁸, 청소²⁹ 등의 기본서비스 제공에 대한 책임을 포함한다. 집회 주최자들로 하여금 이러한 서비스 제공을 책임지도록 해서는 안되며, 그러한 서비스 제공에 대한 비용부담에 기여하도록 요구해서도 안된다.

41. 축진의무와 함께 법집행당국의 주요 기능은, 집회 참가자뿐만 아니라 모니터 및 주변 행인의 안전과 권리를 보호하는 것이다.

42. 법집행공무원들은 집회의 조정, 축진에 관한 적절한 훈련을 받아야 한다. 이러한 훈련은, 집회를 관장하는 법률체계, 군중을 조정하고 관리하는 기술, 집회와 관련된 인권, 민주적 질서를 위한 집회의 중요성 등에 대한 올바른 지식들을 포함하여야 한다. 폭력의 확대를 예방하고 갈등을 최소화시키기 위해 필요한 소프트 스킬, 즉 효과적 의사소통, 협상, 중재 등에 대한 훈련도 포함되어야 한다.³⁰

43. 집회를 주최하거나 이에 참가하는 개인에 대한 검문검색은 신체의 자유, 신체불가침에 대한 권리, 사생활에 대한 권리에 영향을 줄 수 있다. 검문검색이 자의적으로 실시되어서는 안되며 비차별(non-discrimination) 원칙에 위배되어서도 안된다. 검문검색은 반드시 근거 법률에 따라 필요성과 비례의 원칙에 입각하여 실시되어야 한다.³¹ 단순히 평화적 집회에 참가한다는 이유만으로 개인에 대한 검문검색을 실시하는 것은 합리적 사유가 될 수 없다.

44. 체포권한을 가진 당국은 그 법집행을 통해 폭력적으로 행동하는 참가자들을 제거함으로써 중요한 보호적 기능을 담당할 수 있다. 여기서 '체포'란 신체의 자유에

²⁸ *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (법집행공무원의 무력 및 화기 사용에 관한 유엔 기본원칙), 원칙 제5번 참조

²⁹ 유럽안보협력기구, *가이드라인*, 32항

³⁰ 유엔 기본원칙, 원칙 제20번; 유럽안보협력기구, *가이드라인*, 147항 참조

³¹ 대테러와 인권보호에 관한 유엔실무그룹, *Basic Human Rights Reference Guide: The Stopping and Searching of Persons* (기본권 가이드: 검문과 검색), 2010년 9월

대한 박탈을 의미하며 국내법상의 공식적 체포만을 지칭하는 것은 아니다. 이러한 체포권한은 사생활 및 신체의 자유에 대한 권리들과 적법절차에 대한 권리에 관한 국제인권기준에 부합하도록 행사되어야 한다.

45. 어느 누구도 자의적으로 체포 또는 구금되어서는 안된다. 이는 집회의 맥락에서 볼 때, 집회 및 반대의견을 범죄화(criminalization)하는 문제와 관련하여 특히 중요성을 갖는다. 허위의, 불합리한 또는 비례적이지 못한 형사기소 등을 통해 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 행사하지 못하도록 미리 저지하거나 그러한 권리의 행사를 처벌하기 위한 목적으로 시위자들(protestors)을 체포하는 것은 자의적 체포 또는 구금으로부터의 보호를 위반하는 것이다. 마찬가지로, 급박한 폭력사태에 대한 명백히 현존하는 위험이 실재하지 않는한, 간섭적인 성격의 선제적 조치들이 적용되어서는 안된다. 집회 참가자들에 대한 '대량 체포'는 종종 무차별적인 자의적 구금으로 이어진다.

46. 체포가 실시된 경우, 구금 조건은 관련 최저기준을 충족시켜야 한다. 이는, 교도소, 유치장, 피구금인 호송을 위해 이용되는 공공장소나 차량, 기타 구금시설 등 개인이 신체의 자유를 박탈당하는 모든 장소와 상황에 적용된다. 피구금인에 대한 인도적 처우가 보장되어야 하며 그들의 존엄이 존중되어야 한다.³² 또한, 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 받아서는 안된다.

47. 행정처분에 의한 구금은 특히 우려스럽다. 자유권위원회가 이미 강조한 바와 같이, 형사기소를 상정하지 않고 부과되는 이러한 행정구금은 신체의 자유를 자의적으로 박탈하는 심각한 위험성을 제기한다.³³

48. 비례의 원칙은 집회의 맥락에서 부과되는 행정적 제재들과 관련하여 특히 중요하다. 과중하고 불균형적인 과태료 부과 등 어떠한 처분도 지나친 것이어서는 안된다. 그러한 과태료 처분은 적법절차에 대한 우려를 야기시킬 뿐만 아니라, 평화적 집회의 자유에 대한 권리의 행사에 전반적인 위축효과를 불러올 수 있다.

49. 실천적 권고사항들:

(a) 국가는 법집행당국의 다원화를 증진시킴으로써 경찰조직이 지역사회의 모습을 반영할 수 있도록 해야 한다. 즉, 여성 및 소수자 집단을 포함하고 사회의 인구 구성을 충분히 대표하는 기구가 필요하다;

³² *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment* (모든 형태의 구금 또는 수감에 처한 이들의 보호를 위한 기본원칙), 원칙 제1번

³³ 유엔자유권위원회, *General Comment No. 35 on liberty and security of person* (일반논평 35호: 신체의 자유와 안전), 2014, 15항 참조

- (b) 국가는, 위협과 위험성에 대한 평가를 바탕으로 일정한 모델을 마련하고 인권법 및 기준, 윤리를 반영함으로써 모든 집회들에 대하여 일관성있는 계획중심의 접근방식을 견지해야 한다;
- (c) 법집행기관들을 비롯한 공공당국은, 집회 주최자들 및 참가자들과 진정성 있는 의사소통을 시도하였음을 입증할 수 있어야 한다;
- (d) 법집행기관들은 집회의 사전·도중·사후의 과정에서 각 기관내 연락가능 담당자를 두어야 한다. 이러한 담당자들은 의사소통 및 갈등관리 기술에 관하여 훈련을 받아야 하며, 집회 참가자들의 요구사항과 의견뿐만 아니라 보안관련 이슈, 경찰의 직무수행 등에 관하여 답변을 제공해야 한다. 이러한 연락 기능은 여타의 치안유지 기능들과는 별도로 분리되어야 한다;
- (e) 국가와 그 법집행기관들은 집회와 관련된 학습을 도모하고 인권의 보호를 보장하기 위하여, 집회들에 관한 사후브리핑 제도를 상설적으로 운영하여야 한다;
- (f) 집회 주최자들이 운영보조원들(stewards)을 두는 경우 법집행공무원들은 이들과 협력해야 한다. 운영보조원들은 그 신분이 명확히 식별될 수 있어야 하며 적절한 훈련과 브리핑을 받아야 한다. 정부당국은 집회 주최자들로 하여금 이러한 운영보조원들을 두도록 요구해서는 안된다;
- (g) 간섭적인 성격의 선제적 조치들이 집회에 적용되어서는 안된다. 급박한 폭력사태에 대한 명백히 현존하는 위험이 실재하지 않는한, 집회로 향하는 참가자에 대한 검문, 검색 또는 체포가 실시되어서는 안된다.

E. 무력은 엄격히 불가피한 상황이 아닌한 사용되어서는 안되며, 무력사용의 경우 국제인권법이 준수되어야 한다

50. 국가와 그 법집행기관들, 법집행공무원들은 모든 집회 참가자와 모니터, 주변 행인의 권리를 어떠한 차별도 없이 존중하고 보호해야 할 국제법상 의무가 있다.³⁴ 무력의 사용을 규율하는 규범체계는 법률유보, 사전예방, 필요성, 비례, 책임성의 원칙을 포함한다.

51. 법률유보의 원칙에 따라, 국가는 무력사용, 특히 잠재적으로 치사성이 있는 무력의 사용에 관하여 국제기준이 준수되도록 국내의 법률체계를 발전시켜 나가야 한다 (유엔보고서 A/HRC/26/36, 56 항 참조). 관련 규범체계는 시위를 포함한 집회에

³⁴ 법집행공무원의 행위는 특히, 인권법, 법집행공무원의 행동수칙 (The Code of Conduct for Law Enforcement Officials)과 법집행공무원의 무력 및 화기 사용에 관한 유엔 기본원칙에서 다루어진다. 비사법적, 자의적, 약식 처형에 대한 효과적 예방과 조사에 관한 원칙(Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions)도 참조

무기와 전술을 사용하는 일을 특별히 제한해야 하며, 무기 및 장비의 공식적 허가 배치 과정에 관한 규정들을 포함해야 한다.³⁵

52. 사전예방의 원칙에 따라, 국가는 집회와 관련된 작전의 계획, 준비, 수행의 단계에서, 무력사용을 최대한 피하거나 무력사용시 그 해로운 결과를 최소화시키기 위한 모든 가능한 방법들을 강구하여야 한다. 특정한 상황에서 무력사용이 필요성과 비례의 원칙을 충족한다 할지라도, 무력사용은 아예 처음부터 그 필요성이 제기되지 않았어야 하므로 국가는 적절한 예방조치 마련에 실패한 것에 대해 책임을 부담할 수도 있다.³⁶ 집회를 관장하는 규범체계에 맞게 균형을 조정하고 관리하는 기술들에 관하여 훈련이 제공되어야 한다.³⁷ 국가는 법집행공무원들이 무력의 적법한 사용 및 무기사용법에 관하여 정기적으로 훈련, 점검 받을 수 있도록 보장하여야 한다.³⁸

53. 위험성에 대한 평가를 바탕으로, 집회에 배치되는 법집행공무원들의 장비는 적합한 개인보호장구와 적절한 저치사성(less-lethal) 무기들을 동시에 포함해야 한다.³⁹ 무기와 전술은 단계적 대처와 긴장의 완화를 우선적으로 고려해야 한다. 따라서 곤봉 이외에 다른 저치사성 무기를 소지하지 않은 법집행공무원들에게 바로 화기를 지급하는 것은 용납될 수 없다.

54. 필요한 경우, 무기사용에 대한 필요성을 경감시키기 위한 목적으로 방패, 헬멧, 방탄조끼 등과 같은 적절한 보호장구를 법집행공무원들에게 지급하여야 한다. 특히 집회와 관련하여, 정당한 법집행 목적을 달성할 수 없거나 부적절한 위험성이 뒤따르는 장비와 무기는 그 사용이 허가되어서는 안된다.⁴⁰

55. 국가는 살상을 초래할 수 있는 수단들의 적용을 점증적으로 제한하기 위하여, 적절한 상황에 사용할 수 있도록 저치사성 무기들을 조달할 필요가 있다.⁴¹ 저치사성 무기들도 올바르게 또는 국제법 및 인권기준에 따라 사용되지 않는 경우 살상을 초래할 수 있으므로, 독립적이고 과학적인 시험과 허가를 거쳐야하며 잘 훈련된 법집행공무원들에 의해 책임있게 사용되어야 한다. 국가들은 저치사성 무기에 대한 훈련과 그 사용에 관한 국제의정서를 제정하고 이행해야 한다.

56. 다양한 원격조정 무기들이 특히 집회의 치안유지 활동과 관련하여 점차 증가, 개발되고 있는데, 이에 대한 중대한 주의가 요구된다. 진보된 과학기술을 차용함에

³⁵ 예를 들어, 국제앰네스티, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (무력의 사용: 법집행공무원의 무력 및 화기 사용에 관한 유엔 기본원칙의 이행을 위한 가이드라인), 2015, 46쪽 참조

³⁶ 유럽인권재판소, *McCann and Others v. United Kingdom*, 사건번호 18984/91, 1995년 9월 27일

³⁷ 유엔 기본원칙, 원칙 제20번; 유럽안보협력기구, 가이드라인, 147항

³⁸ 유엔 기본원칙, 원칙 제19번

³⁹ 유엔 기본원칙, 원칙 제2번; 저치사성 무기도 치명적 결과를 가져올 수 있으며 주변 행인에 대해 영향을 미칠 수도 있다 (유엔 기본원칙, 원칙 제3번 참조)

⁴⁰ 국제앰네스티, *유엔 기본원칙의 이행을 위한 가이드라인*, 제6장 참조

⁴¹ 상계서

있어 법집행공무원들은, (무인시스템이 아니라) 반드시 인간이 항상 그러한 무기의 실제 발포나 발사를 통제할 수 있도록 해야 한다 (유엔보고서 A/69/265, 77-87 항 참조).⁴²

57. 법집행공무원들의 무력사용은 예외적인 것이어야 하며,⁴³ 집회는 보통 무력사용 없이 관리되어야 한다. 모든 무력사용은 반드시 필요성과 비례의 원칙을 준수해야 한다. 필요성의 원칙에 따라, 인과관계를 사실적으로 평가하여 해당 상황에 대한 최소한의 필요에 맞게 무력의 종류와 그 정도를 제한하여야 하며 위해를 최소화시킬 수 있는 수단이 사용되어야 한다. 폭력을 행사하는 개인만을 대상으로 하거나 급박한 위협을 막는 목적으로만 무력이 사용되어야 한다.

58. 목표대상이 되는 개인이 야기하는 위협에 대한 무력사용의 정도에 관하여 비례의 원칙에 따라 그 최대치를 설정해야 한다. 이는 위해와 효과 간의 균형에 대한 가치적 판단이며, 무력사용의 결과로 초래될 수 있는 위해는 예상되는 효과에 견주어 비례적이고 정당화될 수 있는 것이어야 한다.

59. 필요성과 비례의 원칙은 잠재적으로 치사성이 있는 무력을 포함하여 모든 무력의 사용에 적용되어야 한다. 법집행시, 특히 집회 중의 화기 사용에는 명확한 규칙들이 적용된다.⁴⁴ 화기는, 생명을 보호해야 하거나 생명에 위협을 줄만한 상해를 막는 등의 급박한 위협에 대해서만 오직 사용될 수 있다 (비례의 원칙). 또한 생명의 위협에 대처하는데 있어, 체포가 가능하거나 비치사성(non-lethal) 무력을 사용할 수 있는 등 다른 가능한 선택의 여지가 없어야 한다 (필요성의 원칙).

60. 단순히 집회를 해산시키기 위하여 화기를 사용하는 것은 절대 허용되어서는 안된다. 군중에 대한 무차별적인 발포는 언제나 위법하다 (유엔보고서 A/HRC/26/36, 75 항 참조). 치사성 무력의 고의적 사용은, 급박한 위협으로부터 생명을 보호해야 하는 엄격히 불가피한 상황--이를 생명보호의 원칙(the protect life principle)이라 지칭하기도 한다--에만 오로지 적법하다 (상계보고서, 70 항).

61. 집회의 강제해산은 표현 및 평화적 집회의 자유에 대한 권리뿐만 아니라 신체불가침에 대한 권리를 침해할 위험성을 수반한다. 집회의 강제해산은 또한 참가자들과 법집행공무원들 간의 긴장을 고양시킬 위험이 있다. 이러한 이유들 때문에, 집회의 강제해산은 반드시 엄격히 불가피한 경우에만 취해져야 한다. 예를 들어, 폭력의 정도가 심각하고 만연하여 신체의 안전과 재산에 대한 급박한 위협이 제기되는 경우, 또한 법집행공무원들이 집회를 조정하고 참가자들을 위해로부터 보호하기 위하여 이미 모든 합리적 조치들을 취한 경우, 강제해산이 고려될 수 있다. 강제해산을 시도하기 전에, 법집행기관들은 폭력적인 행동을 하는 개인을 선별하여

⁴² 아프리카인권위원회(ACHPR), *일반논평 3호: 생명에 대한 권리 (아프리카인권헌장 제4조)*, 2015, 31항 참조

⁴³ *법집행공무원의 행동수칙*, 제3조 해설편 참조

⁴⁴ *유엔 기본원칙*, 원칙 제9번

집회의 본대로부터 격리시킴으로써 그러한 개인과 여타의 다른 집회 참가자들이 구별되도록 해야 한다. 이러한 활동을 통해 이후 집회가 계속 진행될 수도 있다.

62. 국제법은 평화적 집회에 대한 강제해산을 매우 드문 경우에만 허용한다. 예를 들어, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제 20 조에 반하여 차별, 적대 또는 폭력을 부추기는 평화적 집회는 만약 그 집회의 이러한 문제를 관리할 수 있는 덜 간섭적인 여타의 다른 수단들이 실패한 경우, 강제해산의 대상이 될 수 있다. 마찬가지로, 타인에게 단순히 불편을 야기하거나⁴⁵ 차량 또는 보행자의 통행에 일시적 혼잡을 초래하는 것은 용인되어야 하는 반면, 병원의 비상출입구를 가로막는 등 집회로 인하여 필수서비스에 대한 접근이 방해되는 경우, 또는 주요 고속도로를 수 일동안 차단하는 등 교통이나 경제에 대한 방해가 심각하게 지속되는 경우, 당해 집회에 대한 강제해산은 정당화될 수 있다. 정부당국에 대한 집회 미신고는 강제해산의 근거가 되지 않는다.

63. 집회의 현장상황에 대하여 충분하고 정확한 정보를 가진 정부당국 및 고위급 공무원들만이 강제해산을 명령할 권한을 가져야 한다. 강제해산이 필요하다고 판단되는 경우, 집회 주최자들과 참가자들에게 명확히 들릴 수 있게 고지해야 하며, 이들이 자발적으로 해산할 수 있는 합리적인 시간을 주어야 한다.⁴⁶ 이후, 참가자들이 여전히 해산하지 않을 때 비로소 법집행공무원들이 더 개입할 수 있다.

64. 책임성(accountability)을 보장하기 위하여, 국가는 위법적 무력사용을 야기할 가능성이 있는 집회에 대하여 사고 대처를 위한 효과적 보고 및 점검 절차를 구축해야 한다.⁴⁷

65. 폭력의 위험성이나 무력의 사용을 최소화하고 법집행공무원들의 위법적 행위 또는 부작위에 대한 책임을 보장하기 위하여, 명료하고 투명한 지휘명령 구조가 확립되어야 한다.⁴⁸ 모든 단위의 지휘관들이 내린 명령에 대하여 정확한 기록관리가 필요하다. 각 법집행공무원은 명찰이나 번호를 패용함으로써 확실한 신원식별이 가능해야 한다. 또한, 차량, 화기, 탄약 등 작전 중인 각 법집행공무원에게 지급되는 장비에 대한 명확한 기록관리 및 등록 시스템이 마련되어야 한다.

66. 원칙적으로, 군대는 집회에 대한 치안유지에 동원되어서는 안 된다. 군대의 활동을 필요로 하는 예외적인 상황에서도, 군대는 민간정부당국의 지휘명령을 따라야 한다.⁴⁹ 군대는 국제인권법 및 원칙, 법집행과 관련된 정책, 가이드라인, 윤리에 관하여 충분히 훈련받아야 하며, 그 내용을 적용, 준수하여야 하고, 기타 필요한 훈련과 장비를 제공받아야 한다. 이러한 요건들에 부합하기 위하여 국가는

⁴⁵ 미주인권위원회, *시민적 안보와 인권에 관한 보고서*, 198항 참조

⁴⁶ 유럽안보협력기구, *가이드라인*, 168항 참조

⁴⁷ *유엔 기본원칙*, 원칙 제22번; *행동수칙*, 제8조 및 해설편

⁴⁸ *유엔 기본원칙*, 원칙 제24번-제26번

⁴⁹ *행동수칙*, 제1조 해설편

(군대가 집회에 동원되는) 이러한 상황이 발생하기 훨씬 이전에 관련 조치들을 시행해야 한다.

67. 실천적 권고사항들:

(a) 국가는 법집행공무원들이 무력사용에 최대한 호소하지 않으면서 집회에 대한 치안유지 활동을 할 수 있도록 장비와 훈련, 지침의 제공을 보장해야 한다;

(b) 집회에 대한 치안유지 전술은 의사소통, 협상, 연계를 바탕으로 하는 완화(de-escalation) 전술들을 강조해야 한다. 법집행공무원들에 대한 훈련은 강의와 모의 시나리오 형식을 병행하여 사전교육과 현장교육이 동시에 포함되도록 해야 한다;

(c) 저치사성 무기 등 법집행기관들이 집회에서 사용할 장비를 선택, 조달하기에 앞서, 국가는 해당 장비가 국제인권법 및 기준에 부합하는지 여부를 판단하기 위한 투명하고 독립적인 평가를 수행하여야 한다. 특히, 장비의 정확성, 신뢰도, 신체적 및 심리적 위해를 최소화시킬 수 있는 능력 등을 기준으로 평가가 이루어져야 한다. 장비는 그 올바른 사용법에 관하여 법집행공무원들에게 효과적인 훈련을 제공할 수 있는 충분한 역량을 갖췄을 때에만 조달되어야 한다;

(d) 최루탄, 물대포와 같이 구조적으로 무차별적 성향을 가진 무기들을 비롯해 집회에 사용되는 일련의 전술적 선택들에 관하여 명확한 규칙과 상세한 운용지침이 개발되어야 하며 일반대중에 공개적으로 배포되어야 한다. 군중을 상대로 하는 저치사성 무기의 적법하고 적정한 사용에 관한 훈련이 반드시 포함되어야 한다. 법집행공무원들은 보호장구의 사용에 관하여 적절한 훈련을 받아야 하며 그러한 보호장구를 오로지 자기방어 도구로만 사용하도록 지시받아야 한다. 국가는 훈련의 효과성을 모니터링하고 무기 및 전술의 남용이나 오용을 예방하여야 한다;

(e) 자동화(automatic) 화기는 어떠한 상황에서도 집회에 대한 치안유지 활동에 사용되어서는 안된다;

(f) 인간의 제어가 거의 필요치 않은 자율적무기시스템(autonomous weapons system, AWS)의 사용은 금지되어야 하며, 원격조정을 통한 무력의 사용에는 최상의 주의를 기울여야 한다;

(g) 국가는 집회의 강제해산에 관하여 국제인권법 및 기준에 부합하는 종합적인 가이드라인을 개발해야 한다. 이러한 가이드라인은 일반대중에 공개되어야 하며, 강제해산이 요구되는 구체적인 상황, 강제해산 결정 이전에 취해야 하는 완화책을 포함한 모든 조치, 해산명령에 대한 권한 등에 관하여 법집행공무원들에게 구체적인 지침을 제공해야 한다;

(h) 국가는 무력사용에 관한 효과적인 모니터링 및 보고 시스템을 확립해야 하며, 언제 그리고 누구에게 무력이 사용되었는지에 관한 통계를 포함하여 관련 정보에 대한 일반대중의 접근이 용이하도록 하여야 한다;

(i) 유엔인권최고대표는 사법을 목적으로 특히 집회와 관련된 법집행을 위하여 저차사성 무기 및 무인시스템을 사용하는 문제들에 관하여 국제인권체계의 적용을 검토하기 위한 전문가그룹을 소집해야 한다;

(j) 특히 집회의 맥락에서, 불법적 살인, 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌, 여타의 인권 침해나 남용 등 심각한 위험성이 제기되는 경우, 감시기술과 같이 치안유지 및 군중통제를 목적으로 하는 장비들에 대한 무역을 금지하고 이에 대한 실효적 규제시스템을 국내적, 국제적으로 구축하여야 한다.

F. 모든 사람은 집회를 관찰하거나 모니터링, 기록할 권리를 향유한다

68. 모든 사람은 집회를 관찰하고, 더 나아가 모니터링할 권리를 향유한다. 이는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR) 제 19 조 2 항에 규정된 '정보를 구하고 받을 권리'에서 파생된 권리이다. 모니터링의 개념은, 집회를 관찰하는 일뿐만 아니라 인권관련 문제점에 관한 정보를 수집, 조사하고 즉각 활용하는 것을 포함한다.⁵⁰

69. 모니터는 공공집회에서 벌어지는 행위나 활동을 관찰하고 기록하기 위한 목적을 가진, 보통 집회 참가자가 아닌 제 3 자 개인 또는 집단을 지칭한다.⁵¹ 일반적으로 국가인권기구, 옴부즈맨, 정부간국제기구, 시민사회단체 등은 모두 모니터로서의 역할을 한다. 시민기자들을 포함한 언론 역시 중요한 역할을 한다.⁵²

70. 국가는 집회 모니터들의 권리를 보호할 의무가 있다. 즉, 집회의 모든 측면을 관찰하고 모니터링할 권리가 존중되고 촉진되어야 하며, 이러한 권리에 대해서는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 제 19 조 3 항에 규정된 협의적 제한요건들만이 허용될 수 있다. 모니터들은 또한 여타의 다른 모든 권리들을 가진다. 국가는 모니터들에 대한 인권 침해나 남용을 충분히 수사하여 형사소추하고 적절한 구제를 제공해야 한다. 모니터들에 대한 이러한 보호는 해당 집회가 평화적인지의 여부와 상관없이 적용된다.

71. 집회 참가자, 모니터 또는 관찰자 등 모든 사람은 집회를 기록할 권리를 향유할 수 있어야 하며, 이는 법집행공무원들의 작전수행에 대한 기록을 포함한다. 또한 국가행위자의 채록에 대한 상호적 대응으로 그러한 채록행위를 기록할 권리가 있으며--이는 상응기록의 권리(right to 'record back')로 지칭되기도 한다--국가는

⁵⁰ 유엔인권최고대표사무소(OHCHR), *Training Manual on Human Rights Monitoring (인권 모니터링에 관한 훈련 매뉴얼)*, 28항

⁵¹ 유럽안보협력기구, *가이드라인*, 201항

⁵² 예를 들어, 유럽안보협력기구, *Special report: handling of the media during political demonstrations (정치적 집회시 언론의 처우에 관한 특별보고서)*, 2007 참조

이러한 권리를 보호하여야 한다. 수첩이나 비디오 및 오디오 기록장치 등을 적법한 절차없이 압수, 몰수 또는 파손하는 것은 금지되고 또 처벌되어야 한다.

72. 실천적 권고사항들:

(a) 국가는 언론을 비롯한 집회 모니터들과 법집행공무원들 간의 신뢰와 소통을 구축하기 위한 목적의 프로그램과 정책 등 지역사회와의 연계를 위한 포괄적 전략이 시행될 수 있도록 보장하여야 한다;

(b) 정부당국은 집회의 사전, 도중, 사후 모든 과정에서 지속적으로 소통해야 하며, 언론을 비롯한 모니터들에게 접근과 정보를 제공하고, 모니터링 보고서를 검토하여 반응하는 등 집회 모니터들과 적극적으로 연계하여야 한다;

(c) 정부당국은 국가인권기구나 관련 독립적 감시기구들에게 예정된 집회들에 관하여 정기적으로 보고를 제공하는 한편, 이러한 기구들이 집회의 모든 단계를 적절히 모니터링할 수 있도록 필요한 접근을 용이하게 하여야 한다;

(d) 국가는, 법원이 그 증거가치를 인정하여 영장을 발부하는 경우가 아닌한, 장비의 압수나 파손 등 집회의 기록활동을 방해하는 행위를 법률로 금지하여야 한다.

G. 집회와 관련된 개인정보 수집이 사생활 또는 여타의 권리들을 용인할 수 없을 정도로 침해하여서는 안된다

73. 법집행당국의 정확한 정보수집은 법집행공무원들이 평화적 집회를 준비하고 촉진할 그들의 책임을 이행할 수 있도록 한다는 측면에서 적절한 집회관리에 도움이 될 수 있다. 기록장치, CCTV, 위장정보활동 등을 통한 개인정보의 수집 및 처리는 자의적이거나 불법적인 간섭으로부터의 사생활 보호를 반드시 준수하여야 한다.

74. 집회 또는 그 주최자들과 참가자들에 관한 정보의 수집 및 처리를 규율하는 입법과 정책들은 법률유보 · 필요성 · 비례의 원칙에 입각한 평가를 반영해야 한다. 정보의 수집 및 처리를 위한 수단들은 그 간섭의 정도가 상당할 수 있기 때문에, 이러한 평가의 통과기준은 특히 높아야 한다. 그러한 수단들이 인권의 행사를 방해하는 경우, 데이터의 수집 및 처리는 평화적 집회 및 표현의 자유에 대한 권리의 침해로 간주될 수 있다.

75. 통신기술을 안전하게 사적으로 사용할 수 있는 능력은 집회를 조직하고 주최하는 데 있어 매우 중요하다. 온라인상의 접근이나 표현에 대한 제한조치들은 반드시 그 필요성이 입증되고 비례적이어야 하며, 정치적, 상업적 또는 기타 부당한 영향으로부터 독립된 기구에 의하여 결정되어야 한다. 또한 그러한 제한조치의 남용에 대한 적절한 세이프가드가 마련되어야 한다 (유엔보고서 A/HRC/17/27, 69 항 참조). 통신의 차단, 즉 집회를 조직하거나 선전하기 위한 온라인 활동을 방해하는 것은 위에서 설명한 요건들을 거의 충족시키지 못한다 (상계보고서, 31 항).

76. 법집행 및 책임성을 확보하기 위하여 집회를 채록해야만 하는 정당한 사유가 있는 경우에도, 집회 참가자들에 대한 채록행위는 집회, 결사, 표현의 자유를 포함한 권리들의 행사에 위축효과를 가져올 수 있다. 집회 참가자들을 위협하거나 괴롭히는 분위기와 방식으로 이루어지는 채록행위는 집회, 결사, 표현의 자유에 대한 용인될 수 없는 정도의 방해이다.

77. 집회와 관련된 정보의 수집을 위하여 위장정보공무원들을 동원하는 것은 문제가 많다. 이는 매우 간섭적일뿐만 아니라 인권침해의 위험성이 높으므로 중대한 범죄행위를 의심할만한 합리적 사유가 존재하지 않는한 용인되어서는 안된다. 정부당국은 위장정보활동이 필요한 정보를 획득할 수 있는 유일한 수단인지, 그리고 해당 정보의 가치가 간섭을 정당화시킬 수 있을만한 것인지의 여부를 고려해야 한다. 목표대상뿐만 아니라 다른 관련자들의 권리에 대한 영향도 참작되어야 한다.

78. 실천적 권고사항들:

(a) 국내법은 대중이 집회 중 언제 채록되거나 채록될 수 있는지에 관하여 고지받을 수 있도록 규정하여야 한다. 예를 들어, 제안된 집회의 경로에 설치된 카메라들에 대한 임시표지판, 무인항공장비의 녹화에 관한 주의문 등을 법률로 규정할 필요가 있다;

(b) 국가는 집회와 관련하여 안면인식 소프트웨어 등 생체정보기술을 활용하기에 앞서 우선 일반대중의 사생활과 안전이 확실히 적정하게 보호되도록 해야 한다;

(c) 국가는 오로지 적법하고 정당한 법집행의 목적만을 위하여 개인정보의 수집 및 보유가 이루어질 수 있도록 관련 법률과 정책을 발전시키고 이행하여야 한다. 그러한 개인정보는 법률이 정한 합당한 기간이 경과된 이후 폐기되어야 한다;

(d) 그러나 해당 정보가 무력사용, 구금이나 체포, 강제해산을 묘사하고 있는 경우, 청원의 내용과 관련된 경우, 범죄나 위법행위에 관하여 법집행당국, 감독기구 또는 정보주체의 합리적 의심이 있는 경우, 그러한 정보는 폐기되지 않고 계속 보유될 수 있다;

(e) 국가는, 개인이 자신에 대한 어떠한 정보가 채록, 저장되었는지 확인을 요청하여 개인정보의 수집, 보유, 활용에 관한 이의제기를 통해 해당 정보를 수정 또는 삭제할 수 있는 효과적인 절차에 접근할 수 있도록 관련 제도를 마련해야 한다;

(f) 국가는 일관성있는 입법과 규칙, 정책을 통해 필요성 및 비례의 원칙에 입각한 평가를 명시적으로 반영하고 간섭의 위험성을 어떻게 산정하고 관리할 것인지를 명료하게 규정함으로써 위장정보활동에 대한 명확한 민주적 통제시스템을 구축해야 한다. 이러한 시스템은 법집행당국의 내부심사뿐만 아니라 독립적인 외부기구의 감독을 포함해야 한다. 또한 집회와 관련된 위장정보활동에 대하여 법원의 허가가 필요하도록 하여야 한다.

H. 모든 사람은 집회와 관련된 정보에 접근할 권리를 가진다

79. 정보에 접근할 수 있는 능력은 집회와 관련하여 개인이 권리를 행사하고 국가의 책임성을 확보하는 데 있어 필수적이다. 정보란, 모든 단위의 공공기관 또는 공공적 기능을 담당하는 민간기관들이 보유하고 있는 기록들을 포함한다.⁵³

80. 국가의 적극적인 정보공개로 통하여 그리고 정보에 대한 공공의 접근을 촉진시키기 위한 입법을 통하여, 일반대중은 쉽고 신속하며 효과적이고 실용적으로 정보에 접근할 수 있어야 한다. 정보접근을 촉진시키기 위한 입법은 최대 공개의 원칙(the principle of maximum disclosure)을 기초로, '정보는 접근가능하며 오직 제한적인 예외만이 허용된다'는 추정을 확립하여야 한다.⁵⁴

81. 정보의 권리에 대한 예외는 우선하는 공익이나 사생활 등의 사익을 보호하기 위한 목적에 특정하여 신중히 결정되어야 한다. 보호해야 하는 이익을 실질적으로 해칠 위험이 있는 경우, 그러한 위해의 정도가 정보접근을 통한 전반적인 공익보다 더욱 크다고 판단되는 경우에만 정보의 권리에 대한 예외가 적용되어야 한다.⁵⁵ 해당 정보가 이러한 예외의 범주에 해당한다는 것을 증명할 입증책임은 정부당국에 있다.⁵⁶ 예외에 관한 결정들은 감독 및 심사를 거치도록 하여야 한다.

82. 실천적 권고사항들:

(a) 국가는 집회관리에 관한 주요 정보를 적극적으로 배포해야 한다. 주요 정보는 다음을 포함한다: 집회관리에 관한 법률과 규칙들, 집회관리를 담당하는 기관 및 기구들의 책임과 절차에 관한 정보; 행동수칙 등 집회관련 치안유지를 규율하는 예규와 정책들; 집회의 치안유지에 통상적으로 사용되는 장비의 유형들; 법집행공무원의 훈련에 관한 정보; 국가의 책임성을 묻기 위한 절차들에 관한 정보;

(b) 국가는 정보에 대한 공공의 접근을 촉진하기 위하여 정보공개법 등 최대 공개의 원칙을 기초로 하는 포괄적인 입법을 마련해야 한다. 국가는 종합적으로 손쉽게 검색이 가능하도록 정보를 관리하는 한편, 정보공개 요청을 신속히 완전하게 처리해야 한다;

(c) 국가는, 청원을 접수하여 조사하는 권한뿐만 아니라 신청인 또는 청원인을 위해 필요하다고 판단되는 경우 해당 정보의 공개를 명령할 수 있는 권한을 가진 효과적인 감독기구를 설립해야 한다.

⁵³ 유엔자유권위원회, *General Comment No. 34 on the freedoms of opinion and expression (일반논평 34호: 의사표현의 자유)*, 2011, 18항 참조; *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa (표현의 자유에 관한 아프리카 원칙 선언)* 참조

⁵⁴ 의사표현의 자유에 관한 유엔 특별보고관, 언론의 자유에 관한 유럽안보협력기구 대표, 표현의 자유와 정보접근권에 관한 미주기구(OAS) 특별보고관의 공동성명, 2004년 12월 6일

⁵⁵ 상계성명

⁵⁶ 상계성명

I. 기업은 집회와 관련하여 인권을 존중할 책임이 있다

83. 기업은 집회와 관련된 권리들을 포함한 모든 인권을 존중할 책임을 가진다. 기업은 그 활동이 인권에 부정적인 영향을 직접적으로 야기하거나 그러한 영향에 일조하는 것을 피해야 하며, 기업활동과 연관되어 발생하는 인권에 대한 부정적 영향들에 대처해야 한다.⁵⁷ 이러한 내용은, 집회 관련 치안유지에 사용되는 저치사성 무기나 장비, 감시기술의 공급 등 기업의 활동과 제조물, 비즈니스 서비스와 직접적으로 연결되어 있는 영향들을 포함한다.

84. 쇼핑몰, 보행자 구역 및 광장 등 공공장소의 민영화 추세는, 집회들이 보통 기업소유의 부동산, 즉 사적으로 소유된 공공장소에서 개최되고 있다는 점을 시사한다. 토지소유자는 일반적으로 자신의 부동산에 누가 접근할 수 있는지를 결정할 권리가 있지만, 집회와 관련된 권리들은 개인들 간의 상호관계 영역에서도 그러한 권리들의 보호를 위한 적극적 조치를 필요로 할 수 있다.⁵⁸

85. 집회와 관련된 치안유지 활동에 있어서도 기업의 현저한 역할이 증대되고 있다. 예를 들어, 민간보안서비스업체들은 집회 중에 개인의 부동산이나 자산을 보호하기 위하여 일종의 치안유지 역할을 수행하고, 민간회사들이 종종 감시활동을 하기도 한다 (유엔보고서 A/HRC/23/39/Add.1, 33 항 참조). 기업은 인권에 관하여 상당한 주의(due diligence)를 다해야 하며,⁵⁹ 집회나 관련 권리들에 대한 잠재적 영향이 감지되는 경우 그 위험성을 경감시켜야 한다. 집회와 관련하여 민간보안서비스업체들로 하여금 치안유지 기능을 담당하도록 하여서는 안된다. 설령 그러한 상황이 발생하는 경우에도, 업체들은 반드시 인권을 존중하고 보호해야 하며⁶⁰ 최고 수준의 자발적 행동기준을 준수해야 한다.⁶¹

86. 기업은 괴롭힘 방지나 무단침입, 명예훼손 등에 관한 법률들을 근거로 하여 집회 주최자들과 참가자들에게 대항하는 가처분신청 및 여타의 민사적 구제를 추구하는 경향이 있는데, 이를 일컬어 공공참여를 저해하기 위한 목적의 전략적 봉쇄소송(strategic lawsuits against public participation, SLAPP)이라 한다. 국가는 적법절차를 보장해야 하며, 본안의 실익이 없는 이러한 민사소송들로부터 대중을 보호해야 할 의무가 있다.

⁵⁷ *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework* (기업과 인권 이행지침: 유엔 "보호, 존중, 구제" 프레임워크의 실행), 유엔보고서 A/HRC/17/31, 원칙 제11번, 제13(a)번

⁵⁸ *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, 32항

⁵⁹ *기업과 인권 이행지침*, 원칙 제17번-제21번 참조

⁶⁰ *기업과 인권 이행지침*, 유엔마약및범죄사무소(UNODC), *State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety* (민간보안서비스업체들에 대한 국가규제와 범죄예방 및 지역사회 안전에 대한 민간보안서비스업체들의 기여), 2014 참조

⁶¹ 예를 들어, *Voluntary Principles on Security and Human Rights* (안보와 인권에 관한 자발적 원칙), 2000, www.voluntaryprinciples.org 참조

87. 다음의 경우 비국가행위자에 의한 인권침해에 대하여 국가의 책임이 초래될 수 있다: 국가가 비국가행위자의 행동을 승인, 지원, 묵과하는 경우; 인권침해를 예방하기 위한 상당한 주의의 의무를 다하지 못한 경우; 적절한 조사와 책임성을 보장하지 못한 경우. 국가는, 기업의 관련 불법행위를 예방하거나 조사하고 효과적인 구제들을 제공하기 위하여, 그리고 국가의 영토와 관할 내에서 자의적인 인명 피해를 초래하거나 그러한 행위에 일조한 기업들에게 책임을 묻기 위하여 적절한 조치들을 취해야 할 의무가 있다.

88. 실천적 권고사항들:

(a) 국가는, 기업과 인권 이행지침(**Guiding Principles on Business and Human Rights**)에 설명된 의무들을 준수하기 위한 조치들을 취하는 등 개인의 집회관련 권리들이 기업에 의해 방해받지 않도록 보호하여야 한다;

(b) 사적으로 소유된 공간이 일반대중에 공개되어 공공장소와 유사한 기능을 하는 경우, 이는 집회 및 표현의 자유에 대한 권리를 위한 장소로 취급되어야 한다;

(c) 국가는, 실익없이 경솔하게, 또는 공공참여를 위축시키려는 의도로 제기되는 민사소송들로부터 집회 주최자들과 참가자들을 보호해야 한다.

J. 국가와 그 기관은 집회와 관련된 그들의 행위에 대하여 책임성을 보장해야 한다

89. 국가는 집회와 관련하여 인권을 침해당한 이들에게 적정하고 효과적이며 신속한 구제를 제공해야 할 의무를 지며, 이러한 구제는 그 집행에 대한 권한을 가진 관할당국에 의하여 결정되어야 한다.⁶² 구제에 대한 권리는, 평등하고 실효적으로 사법제도에 접근할 권리, 피해에 대한 적정하고 효과적이며 신속한 배상, 그리고 인권침해와 배상절차에 관한 정보에 대한 접근 등을 포함한다.

90. 국가는 집회와 관련된 모든 인권침해 의혹들을 독립적이고 공정한 기구를 통하여 신속히 효과적으로 조사해야 한다. 국가는 불법적, 자의적 살인의 혐의를 조사해야 하며, 이는 생명에 대한 권리의 절차적 요소에 따른 의무이다. 국가가 불법적, 자의적 살인의 혐의를 올바르게 조사하는데 실패하는 것은 생명의 권리 자체에 대한 위반이다 (유엔보고서 A/70/304). 마찬가지로, 신체불가침에 대한 권리의 침해에 관하여 국가가 책임성을 제대로 확보하지 못하는 것 역시 그 자체로 신체불가침에 대한 권리의 위반이 될 수 있다.⁶³ 효과적인 조사는 다음의 요소들을

⁶² 유엔자유권위원회, *일반논평 31호*, 15항 참조; *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (국제인권법 및 국제인도법상 중대한 위반의 피해자들을 위한 구제와 배상의 권리에 관한 기본원칙 및 가이드라인) 참조

⁶³ *McCann and Others v. United Kingdom*

포함한다: 국가가 개시하는 공식적 조사; 관련 연루자들로부터의 독립성; 주어진 조건에서 해당 행위가 정당화될 수 있었는지의 여부를 판단할 수 있는 능력; 신속성 및 합리적 속행처리의 정도; 공개 조사의 정도.⁶⁴

91. 필요한 경우, 형사적 그리고/또는 민사적 제재가 적용되어야 한다. 효과적인 지휘통제를 수행하지 못한 경우 그러한 권한을 가진 공무원에 대해 민사적 책임이 확장되어야 한다. 상급자가 자신의 지휘명령체계 하에 있는 법집행공무원의 불법적 무력 및 화기 사용을 이미 인지했거나 인지하고 있었어야 하는 경우, 이를 예방, 억제, 보고하는 등의 모든 관련 조치들을 취하지 않았다면 그 역시 책임을 져야 한다.⁶⁵

92. 집회의 맥락에서 법집행공무원의 신체착용식 카메라는 당국의 내부조사나 민간 감독기구들의 활동에 도움을 줄 수 있다. 이러한 과학기술은 아직 걸음마 수준이며, 사생활에 대한 잠재적 간섭의 문제와 관련하여 주의깊은 균형의 고려가 요구되기도 한다. 그러나 현 단계에서 볼 때 이러한 신체착용식 카메라는 적절한 세이프가드가 마련되어 있기만 하다면 국가의 책임성을 증진시킬 가능성이 있어 보인다.

93. 검사는 그들의 역할을 공평하고 차별없이 수행하여야 하며, 공무원의 범죄를 형사소추함에 있어 상당한 주의를 경주하여야 한다.⁶⁶ 법집행공무원이 기소된 경우, 사법부는 어떠한 직접적 또는 간접적 제한이나 부당한 영향, 중용, 압력, 위협, 간섭 없이 해당 사건을 공평하게 판단해야 한다.⁶⁷ 피고인들은 일반 법원에서 재판을 받아야 하며 국제법에서 보장하는 '공정한 재판에 대한 권리'를 보호받아야 한다.

94. 사법제도를 통한 책임성의 보장과 더불어, 국가는 효과적인 내부조사 절차와 독립적인 감독기구 등을 통하여 추가적인 비사법적 감독을 시행해야 한다. 이러한 시스템은, 치안유지와 관련된 위법행위에 대한 형사적, 행정적, 민사적 사법구제를 대체하는 것이 아니라 그러한 구제에 더하여 추가적으로 운영되어야 한다.⁶⁸ 민간 감독기구의 역할은 국가인권기구나 옴부즈맨의 활동을 통해 보충될 수 있다.

95. 구제와 관련하여, 국가의 작위 또는 부작위가 국제인권법 및 국제인도법에 대한 중대한 위반에 이르게 된 경우, 피해자들에게 이에 대한 배상이 제공되어야 한다.⁶⁹ 배상은 인권침해와 그 피해의 심각성 정도에 비례하여야 하며, 원상회복,

⁶⁴ 유럽인권재판소, *Isayeva v. Russia*, 사건번호 57950/00, 2005년 2월 24일; 유엔보고서 A/HRC/26/36, 80항 참조

⁶⁵ 유엔 기본원칙, 원칙 제24번

⁶⁶ *Guidelines on the Role of Prosecutors (검사의 역할에 관한 가이드라인)*, 제13(a) 및 15항

⁶⁷ *Basic Principles on the Independence of the Judiciary (사법부의 독립성에 관한 기본원칙)*, 원칙 제2번

⁶⁸ 유럽평의회(Council of Europe), *Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning independent and effective determination of complaints against the police (경찰에 대한 청원사건의 독립적, 효과적 심사결정에 관한 인권판무관의 의견)*, 2009년 3월 12일, 25항

⁶⁹ *구제와 배상의 권리에 관한 기본원칙 및 가이드라인*, 원칙 제15번

금전배상, 재활, 사죄 또는 관련자처벌, 재발방지보장 등의 요소들을 포함해야 하고, 인권침해와 배상절차에 관한 정보에 대하여 접근이 보장되어야 한다.⁷⁰

96. 실천적 권고사항들:

(a) 국가는, 법률과 관행 모두에서, 법집행공무원이 그 위법행위에 관한 형사적, 민사적 책임에 대해 면책권을 가지지 못하도록 보장해야 한다;

(b) 국가는, 효과적인 내부조사 절차와 독립적인 법정감독기구 등을 포함한 추가적인 비사법적 감독을 구축하고 이에 대한 재정을 지원하여야 한다. 범죄가 발생했다고 믿을만한 이유가 있는 경우, 해당 사건은 올바르게 완전한 조사를 위하여 즉각 소추당국에 회부되어야 한다;

(c) 외부 또는 내부의 조사를 받고 있는 법집행공무원은, 조사가 완료되어 위법행위에 대한 혐의가 해소되기 전까지는 현장에 재배치되어서는 안된다;

(d) 국가는 집회와 관련된 인권을 실효적으로 보호하기 위하여 필요한 모든 관할과 권한을 가진 독립적인 감독기구에 광범위한 임무를 부여해야 한다. 이러한 감독기구는 일반대중으로부터 청원을 받아 조사하고, 경찰로부터 회부된 사건을 조사할 수 있으며, 공익을 위해 필요하다고 판단되는 경우 자체적으로 조사를 개시할 수 있어야 한다. 감독기구는 법집행당국의 모든 무력사용 사건들을 조사할 수 있어야 한다. 감독기구는 완전한 조사권한을 가져야 하며, 청원사건들은 명확한 기준에 따라 객관적이고 공정하며 신속한 방식으로 처리되어야 한다;

(e) 국가는 법집행기관들로 하여금 그 치안유지 활동에 관하여 비적대적인 성격의 동료간 평가를 지속적으로 시행해 나가도록 장려하고 촉진해야 한다. 가능한 경우, 그러한 동료간 평가는 여타의 다른 법집행기관에 의하여 수행될 수도 있다. 이러한 평가는, 인권침해에 대한 조사 및 제재를 위한 독립적 사법심사제도를 마련해야 할 국가의 의무를 대체하는 것이 아니라 그에 더하여 추가적으로 운영되어야 한다;

(f) 국가는, 신체착용식 카메라 등과 같이 집회와 관련하여 법집행공무원에 의한 인권침해에 대하여 국가의 책임성을 확보하는데 기여할 수 있는 정보통신 기술들의 잠재적 활용을 고려해야 한다.

⁷⁰ 구제와 배상의 권리에 관한 기본원칙 및 가이드라인, 원칙 제11번

III. 결론

97. 집회는 인권의 보호와 구현, 사회의 민주적 삶에 중대한 역할을 할 수 있다. 집회는 위협이 아니라 국가가 연계해야 하는 대화의 수단으로 인식되어야 한다.⁷¹ 그럼에도 불구하고, 집회의 맥락에서 발생하는 모든 범주의 권리들에 대한 보호를 보장하는 일에는 일련의 도전이 제기될 수 있다.

98. 본 보고서의 실천적 권고사항들은 집회의 맥락에서 국가가 어떻게 인권을 보호, 증진할 의무를 구현할 수 있는지에 관하여 지침을 제공한다. 그러나 이러한 권고사항들의 완전한 가치는 올바른 국내적 이행을 통해서만 현실화될 수 있으며, 이를 위하여 모든 정부, 국제기구, 기업, 시민사회의 주의깊은 대책들이 요구된다. 국제연합은, 인권이사회와 국가별정례인권검토(UPR), 특별절차 및 기타 메커니즘, 조약감시기구제도, 지역인권기구들을 통하여 위 권고사항들의 이행을 모니터링하는 한편, 집회에 관한 국제법적 기준들을 발전시키기 위한 노력을 계속해 나가야 한다.

⁷¹ 유엔인권이사회 결의 22/10호; 유엔보고서 A/68/299, 17항 참조