

국 가 인 권 위 원 회

침해구제제2위원회

결 정

사 건 21진정0027900 교정기관의 과밀수용으로 인한 인권침해 등
진 정 인 □□□
피진정인 △△구치소장

주 문

1. 법무부장관에게, 수용자에 대한 과밀수용은 인간의 존엄성에 반하는 비인도적인 처우인바, 조속한 시일 내에 개선대책을 마련할 것을 권고합니다.
2. 진정요지 나항, 다항은 기각합니다.

이 유

1. 진정요지

가. 진정인은 △△구치소(이하 “피진정기관”이라 한다) 수용자인데, 피진정인은 정원을 초과한 거실에 진정인을 수용함으로써 인권을 침해하였다.

나. 피진정인은 겨울철 추위에도 불구하고 진정인이 생활하는 거실 화장

실 창문을 수리하지 않았고, 난방을 하지 않아 거실 내 차가운 바닥에서 생활하도록 하였다.

다. 피진정인은 진정인의 전화, 운동, 목욕을 금지하였다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 진정요지 가항

진정인은 2020. 12. 28.~2021. 3. 9. 피진정기관 1001동 8실(혼거실)에 수용되었다. 해당 거실은 정원 6명, 화장실을 제외한 면적은 15.2㎡인데 8명~10명의 수용자가 수용되어 있었다. 코로나19로 인하여 격리 거실을 확보하면서 과밀수용이 더 심화된 경향이 있으며, 과밀수용 문제는 전 교정기관 공통의 문제로서 교정기관의 신·증·개축 등을 통하여 점진적으로 개선하고 있다.

2) 진정요지 나항

피진정기관 의료수용동과 장애인 거실을 제외한 대부분의 거실 바닥은 마루 바닥으로 되어 있다. 이에 수용자들에게 매트리스를 지급하고 '수용자 동절기 수용관리 강화방안'에 따라 한파 등 기온 변화가 있을 경우 난방시간을 탄력적으로 운영하는 등 거실 내 적정온도가 유지될 수 있도록 최선의 노력을 다하고 있다. 코로나19 확산방지의 일환으로 신입 수용자 격리 거실 확보를 위해 2020. 12. 28. 수용자 거실을 조정하였는데, 당시 진정

인이 이동한 거실 내 이중창문 중 1개가 미부착 상태로 있었으나, 수용자들이 수리를 요청하여 다음 날 창문이 부착하였다.

3) 진정요지 다항

진정인은 S2(완화경비처우급)로 지정되어 있었는데, 코로나19 사회적 거리두기 3단계 격상으로 2021. 1.경 수용자 전화 사용이 일시 중지된 사실은 있으나, 진정인은 2020. 12. 3회, 2021. 1. 3회 전화를 사용한 바 있다. 동절기 온수 목욕은 관련규정에 따라 주 1회 실시하고 있었으나, 코로나19 확산방지를 위한 사회적 거리두기 3단계 격상에 따라 온수 목욕을 일시 중지하다가 2021. 2.부터는 종전대로 매주 1회 온수 목욕을 실시하고 있다. 또한 사회적 거리두기 3단계 격상에 따른 자체 방역관리 강화 방안 계획에 의해 2021. 1. 수용자의 실외운동이 일시중단되었으나, 같은 해 2.부터 현재까지 정상적으로 실외운동을 실시하고 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 진술서, 전화통화내역서, 코로나 방역 강화방안 계획, 수용거실 이력, 보안일일 현황 등의 자료를 종합하면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2020. 12. 28.~2021. 3. 9. 피진정기관 1001동 8실에 수용되었다. 해당 거실 수용정원은 6명, 거실 면적은 15.2㎡(화장실 제외)이며, 진정인 2가 해당 거실에 생활한 기간 중 수용인원 및 1인당 수용면적은 다음

과 같다.

수용일자	기간	현원	초과인원	1인당 거실면적(m ²)
2020. 12. 28.~2021. 1. 10.	14일	8명	+2명	1.90
2021. 1. 11.~1. 14.	4일	9명	+3명	1.69
2021. 1. 15.~1. 21.	7일	8명	+2명	1.90
2021. 1. 22.~1. 24.	3일	9명	+3명	1.69
2021. 1. 25.~2. 5.	11일	10명	+4명	1.52
2021. 2. 6.~2. 10.	5일	9명	+3명	1.69
2021. 2. 11.~2. 15.	5일	8명	+2명	1.90
2021. 2. 16.~2. 17.	2일	7명	+1명	2.17
2021. 2. 18.~2. 22.	5일	8명	+2명	1.90
2021. 2. 23.~2. 24.	2일	7명	+1명	2.17
2021. 2. 25.~3. 2.	6일	6명	0명	2.53
2021. 3. 3.~3. 4.	2일	5명	-1명	3.04
2021. 3. 5.~3. 9.	5일	4명	-2명	3.80

진정인이 수용되었던 기간 총 71일 중, 법무부 예규상의 수용기준 2.58m²에 미치지 못하고 정원을 초과하여 수용된 기간은 총 58일이다.

나. 2020. 1. 당시 외부 온도는 영하 3~4도였으며, 피진정기관 거실 온도는 20도 가량으로 유지되었다. 진정인이 2020. 12. 28. 피진정기관 거실 조정에 따라 입실한 1001동 8실의 이중창문 중 1개가 미부착 상태였으나, 다음 날인 12. 29. 피진정인은 창문을 부착하였다.

다. 진정인은 S2(완화경비처우급)에 해당하였으며, 2021. 1. 15., 같은 달 29. 지인과, 같은 달 22. 배우자와 각각 통화하였다. 피진정기관은 사회적 거리 3단계 방역강화 조치에 따라 2021. 1. 중 수용자의 목욕, 운동을 일시적으로 제한하였으나, 같은 해 2. 1.부터 온수 목욕, 운동을 재개하였다.

5. 판단

가. 진정요지 가항

1) 판단기준

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 규정하고 있다.

우리나라가 가입하여 국내법적 효력을 갖는 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(자유권규약) 제7조는 어느 누구도 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 이러한 비인도적 처우는 우리나라가 역시 가입하고 있는 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우와 처벌의 방지에 관한 협약」(고문방지협약) 제1조의 “고문”(개인에게 고의로 극심한 신체적 정신적 고통을 가하는 행위)에 해당하는바, 제2조 제1항에 따라 체약국인 대한민국은 그 방지를 위해 실효적인 입법·행정·사법 또는 그 밖의 조치를 취해야 한다.

한편, 피구금자 인권보장과 관련하여 국제사회에서 일반적 원칙으로 널리 인정되고 있는 「피구금자 처우에 관한 유엔최저기준규칙(United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, 일명 “만델라규칙”)」 제13조는 “피구금자가 사용하도록 마련된 모든 거주 설비, 특히 모든 취침 설비는 기후 상태와 특히 공기의 용적, 최소건평, 조명, 난방 및 환기에 관하여 적절한 고려를 함으로써 건강 유지에 필요한 모든 조건을 충족하여야 한다”라고 규정하고 있다.

국가의 형벌권은 해악에 대한 응보로서의 성질을 가지지만 그 수단과 정도는 인간의 존엄성에 기초하여 행사되어야 한다. 이와 관련 헌법재판소도 “인간의 존엄과 가치는 국가가 형벌권을 행사함에 있어 사람을 국가 행위의 단순한 객체로 취급하거나 비인간적이고 잔혹한 형벌을 부과하는 것을 금지하고, 행형(行刑)에 있어 인간 생존의 기본조건이 박탈된 시설에 사람을 수용하는 것을 금지한다. 특히 수형자의 경우 형벌의 집행을 위하여 교정시설에 격리된 채 강제적인 공동생활을 하게 되는바, 그 과정에서 구금의 목적 달성을 위하여 필요최소한의 범위 내에서는 수형자의 기본권에 대한 제한이 불가피하다 하더라도, 국가는 인간의 존엄과 가치에서 비롯되는 위와 같은 국가형벌권 행사의 한계를 준수하여야 하고, 어떠한 경우에도 수형자가 인간으로서 가지는 존엄과 가치를 훼손할 수 없다(헌법재판소 2016. 12. 29. 2013헌마142 결정 참조)”라고 밝힌 바 있다.

2) 판단기준

형집행법 제57조는 분류심사의 결과에 따라 수형자는 그에 적합한 교정시설에 수용되며, 개별처우 계획에 따라 그 특성에 알맞은 처우를 받는다고 규정하고 있고, 같은 법 제79조는 미결수용자는 무죄의 추정을 받으며 그에 합당한 처우를 받는다고 규정하고 있다. 이러한 수용자 처우 원칙은 수형자의 교정교화와 건전한 사회복귀를 도모하고자 하는 형집행법의 목적(제1조)에 근거하고 있다. 교정시설의 과밀수용은 수용공간의 부족을 초래하여 개인의 특성에 따른 분류 처우는 물론이고 적정한 처우를 사실상 불가능하게 하는 요인이다.

국내 외 대부분 연구 결과는 교정시설의 과밀수용은 수용자에게 더 큰 분노, 좌절, 긴장을 일으키며 원치 않는 대인관계를 피할 수 없게 하여

스트레스 상황을 만들게 되고, 교정교화 작업에 악영향을 미친다는 점을 지적하고 있다. 즉 과밀수용으로 인한 수용자의 심리적 변화는 구금 스트레스를 증가시키고 이로 인해 수용자의 공격 성향이 증가하게 되며, 대인공포증이나 자기 도피, 무관심, 권태감이 증가할 수 있고, 이로 인해 수용자 상호간의 폭행, 교도관에 대한 수용자의 폭행, 또는 수용자의 자살 등 끊임없는 교정사고가 발생한다는 것이다. 즉, 인간의 존엄성이 상실한 공간에 수용자를 장기간 수용하는 것은 한 개인의 육체를 넘어 인격을 파괴하고, 그것은 동료 수용자와 교도관들에게 심각한 결과를 낳게 한다는 것을 지적하고 있다.

3) 과밀수용의 기준

국가마다 경제력이 다르고 법률문화가 다르므로 어떤 상황이 과밀수용인가에 대한 확고한 기준은 없다. 다만 비교법적 검토와 권위 있는 국제적 권고를 고려할 때 적절한 기준이 어느 정도가 되는지는 충분히 인식될 수 있는 단계라고 본다.

수용자 1인당 최소 기준 면적의 해외사례를 살펴보면, 독거실의 경우 유엔 피구금자최저기준규칙에서는 '개인의 건강에 필요한 면적', 국제적십자사는 5.40㎡, 유럽고문방지협약위원회는 7㎡, 미국은 5.57㎡(연방시설), 독일은 6~7㎡(독일의 경우 프랑크푸르트 고등법원은 2005년 11.54㎡의 거실에 3명을 수용한 것은 인간의 존엄에 반한다고 판시하면서 수형자 개인을 위한 최소한의 기준을 바닥면적 6~7㎡, 전체 공간 16㎡로 제시하고 있음), 일본은 10㎡를 최소기준 면적으로 제시하고 있다. 이처럼 교정시설의 수용자 1인당 수용면적은 개별 국가의 사회적·경제적 여건과 수용자의 신체조건 등의 영향을 받을 수밖에 없겠으나, 인간의 삶에 가장 기본적인 환경이라는 점에 비추어 위의 국제적 사례는 우리에게도 시사하는 바가 크다.

우리나라의 경우 형집행법 제14조는 수용자 독거수용이 원칙이라고 규정하고 있음에도 현실에선 공간 부족과 절대적으로 많은 수용자 수, 국가 재정상의 이유 등으로 혼거수용이 오히려 원칙처럼 운영되고 있다. 법무부가 정한 수용자 최소수용면적은 혼거실의 경우 수용자 1인당 수용면적을 2.58㎡로 규정하고 있다(「법무시설 기준규칙」(2011. 12. 29. 법무부 훈령 제 848호) 제3조 제3항 및 별표 1 및 「수용구분 및 이송·기록 등에 관한 지침」 제82조 제1항 제2호). 이것은 위에서 본대로 독일의 절반에 미치지 못하는 수준이며, 미연방교정시설에 비추어 보아도 상당한 차이를 보인다. 더욱 문제는 이 사건 진정의 인정 사실에서 보듯 이 규정도 제대로 지키지 못하고 있는 게 현실이라는 것이다. 요약하면, 현재 우리나라의 수용면적은 규정 자체가 주요 국가나 국제기준에 턱없이 미치지 못하며, 현실은 그 규정마저도 지키지 못하는 심각한 상황이라고 할 수 있다. 이런 상황에서 헌법재판소는 2016년 과밀수용 관련 헌법소원 사건(헌법재판소 2016. 12. 29. 2013헌마142)에서 청구인을 2일 16시간 1.49㎡에, 6일 5시간 1.79㎡에 각 구금한 것은 그 자체만으로도 인간으로서의 존엄과 가치를 침해하였다고 판단한 바가 있다.

4) 이 사건 진정에 관한 판단

진정인은 진정인이 수용되었던 기간 총 71일 중 법무부 예규상의 수용기준 2.58㎡에 미치지 못하고 현원이 정원 6인을 초과한 상태의 거실에서 58일간 생활하였는데, 심한 경우 1인당 수용거실 면적이 약 1.52㎡인 거실에서 11일간 생활하기도 하였다. 진정인은 일반적인 성인 남성이 다른 수용자들과 부딪치지 않기 위하여 수면시에도 주의를 기울여야 할 만큼 협소한 정도에서 생활하여야 했는데, 이는 인간으로서의 기본 생활에 필요한 최소

한의 공간조차 확보되지 못한 상황이라고 볼 수 있다. 이로 인하여 진정한
은 신체적·정신적 건강이 악화되거나 인격체로서의 기본 활동에 필요한
조건을 박탈당하는 등 극심한 고통을 경험하였을 가능성이 크다.

피진정인은 진정인에 대한 과밀수용과 관련하여 코로나 19로 인하여
격리 거실을 확보하면서 과밀수용이 더 심화된 경향이 있으며, 전 교정기관
공통의 문제로서 불가피하다고 진술하였다. 피진정인들이 주장하는 위와 같
은 상황은 개별 교정기관이 과밀해소를 실효적으로 해결하기 어렵다는 것
을 말한다. 또한, 과밀수용의 원인이 온전히 개별 교정기관에 있다기보다는
미결구금의 증가, 노역자의 증가, 가석방 제도의 소극적 운영, 교정시설의
확충·운영의 어려움 등 형사사법정책을 비롯해 국가예산 및 부지선정과
관련한 사회적 환경에 영향을 받는다는 점도 사실이다.

그러나, 수용자에 대한 과밀수용은 국가 형벌권의 남용으로 평가할만
한 중대한 문제인 점, 코로나19 예방을 이유로 수용자들의 이동 가능성과
외부교통권이 더욱 제한받는 상황은 과밀로 인한 고통을 가중하는 점, 그럼
에도 과밀수용의 문제가 상시적, 장기적으로 계속되는 가운데 개선되고 있
지 않은 점을 고려할 때, 피진정인이 주장하는 위와 같은 사정들을 이유로
진정인에 대한 과밀수용이 정당화된다고 볼 수는 없다. 따라서 피진정인은
과밀수용된 거실에 진정인을 수용함으로써 우리 헌법 제10조의 인간으로서
의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리 및 헌법 제12조의 신체의 자
유를 침해한 것으로 판단할 수 밖에 없다.

나. 진정요지 나항

진정인은 수용된 거실의 화장실에 창문도 없는 상태로 겨울철 추운 거

실에서 지냈다고 주장한다. 2020. 1. 당시 피진정기관 거실 온도는 20도 가량으로 유지되었고, 진정인이 2020. 12. 28. 피진정기관 거실 조정에 따라 입실한 1001동 8실의 이중창문 중 1개가 미부착 상태였으나, 다음 날인 12. 29. 피진정인은 창문을 부착한 사실이 확인되는 가운데, 달리 진정인의 주장을 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없다.

다. 진정요지 다항

진정인은 피진정인이 진정인의 전화, 목욕, 운동을 제한하였다고 주장한다. 진정인은 2021. 1. 15., 같은 달 22.와 29. 각각 지인 또는 배우자와 통화한 사실, 피진정기관은 사회적 거리 3단계 방역강화 조치에 따라 2021. 1. 중 수용자의 목욕, 운동을 일시적으로 제한하였으나, 같은 해 2. 1.부터 온수 목욕, 운동을 재개한 사실을 종합하면, 본 진정요지는 인권침해에 이르렀다고 보기 어렵다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가항은 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문 1과 같이 결정하고, 진정요지 나항은 같은 법 제39조 제1항 제1호, 진정요지 다항은 같은 법 제39조 제1항 제2호에 따라 주문 2와 같이 결정한다.

2022. 4. 15.

위원장 박찬운

위원 석원정

위 원 윤 석 희

<별지>

관련 규정

1. 「대한민국 헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

2. 「The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners」(수용자 처우에 관한 유엔최저기준규칙)

제12조

- ① 취침설비가 각 방에 설치되어 있을 경우, 개개의 피구금자마다 야간에 방 한 칸이 제공되어야 한다. 일시적인 과잉수용 등과 같은 특별한 이유로 중앙교정당국이 이 규정에 대한 예외를 둘 필요가 있을 경우에도 방 한 칸에 2명의 피구금자를 수용하는 것은 바람직하지 않다.
- ② 공동침실이 사용되는 경우에는 그 환경에서 서로 원만하게 지낼 수 있는 피구금자를 신중하게 선정하여 수용하여야 한다. 이 경우에는 시설의 성격에 맞추어 야간에 정기적인 감독이 수행되어야 한다.

제13조 피구금자가 사용하도록 마련된 모든 거주설비, 특히 모든 취침 설비는 기후상태와 특히 공기의 용적, 최소건평, 조명, 난방 및 환기에 관하여 적절한 고려를 함으로써 건강유지에 필요한 모든 조건을 충족하여야 한다.

제89조

- ③ 폐쇄교도소 내 수형자의 수는 개별처우가 방해받을 정도로 많지 않은

것이 바람직하다. 몇몇 나라에서는 이들 교도소의 수용인원이 500명을 넘지 않아야 하는 것으로 생각되고 있다. 개방교도소의 수용인원은 가능한 적어야 한다.

④ 다른 한편으로, 적당한 설비를 마련할 수 없을 만큼 작은 교도소를 유지하는 것은 바람직하지 아니하다.

제113조 미결수용자는 기후에 따라 상이한 지역적 관습이 있는 경우를 제외하고는 개별 거실에서 혼자 자야 한다.

3. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」

제4조(인권의 존중) 이 법을 집행하는 때에 수용자의 인권은 최대한으로 존중되어야 한다.

제6조(교정시설의 규모 및 설비)

① 신설하는 교정시설은 수용인원이 500명 이내의 규모가 되도록 하여야 한다. 다만, 교정시설의 기능·위치나 그 밖의 사정을 고려하여 그 규모를 늘릴 수 있다.

② 교정시설의 거실·작업장·접견실이나 그 밖의 수용생활을 위한 설비는 그 목적과 기능에 맞도록 설치되어야 한다. 특히, 거실은 수용자가 건강하게 생활할 수 있도록 적절한 수준의 공간과 채광·통풍·난방을 위한 시설이 갖추어져야 한다.

③ 법무부장관은 수용자에 대한 처우 및 교정시설의 유지·관리를 위한 적절한 인력을 확보하여야 한다

4. 「법무시설기준규칙」

제2조(적용범위) 검찰시설, 보호시설, 교정시설 및 출입국관리시설의 신축, 증·개축, 기타시설의 취득 및 배정을 할 경우 다른 법령에서 특별히 규정하는 경우를 제외하고는 이 규칙이 정하는 시설기준에 의한다.

제3조(시설기준) ③ 건물의 시설기준은 별표1과 같다.

구분	면적	산출기초	비고
혼거실	수용자 1인당 3.4㎡	화장실 포함 거실 내 싱크대 설치	<개정 2017.12.29.>
이하 생략			

5. 「수용구분 및 이송기록 등에 관한 지침」

제82조(수용정원 산정 기준) ① 수용정원 산정은 다음 기준에 의한다.

1. 수용거실의 기준 면적은 벽·기둥 기타 이와 유사한 구획의 중심선으로 둘러싸인 부분의 수평 투영면적으로 한다. 다만, 혼거실 기준 면적에는 관물대, 싱크대 설치 공간이 포함되고 화장실 면적은 포함되지 아니한다.
2. 교정시설별 수용정원 산정 기준은 독거실 1실당 1명, 혼거실 2.58㎡당 1명, 장애인 혼거실 3.3㎡당 1명(신축예정시설의 경우 4.3㎡당 1명), 외국인 수형자, 여자 수용자 및 직업훈련 수형자 혼거실 3.3㎡당 1명, 병수용동 혼거실 4.3㎡당 1명으로 한다.