

진 정 서(배포용)

진 정 인 1. 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터
 2. 민주사회를 위한 변호사모임 소수자인권위원회
 3. 천주교인권위원회

피 해 자 별도의 피해자들의 각 피해내역 문서로 제출

피진정인 1. 법무부장관
 2. 각 교도소 및 구치소장

진정 취지

1. 법무부장관과 각 교도소 및 구치소장이 흑서기에 교정시설 내에 적정 온도를 유지할 수 있도록 적절한 냉방 조치를 취하지 않아 수용자로 하여금 수인할 수 없는 온도에서 생활하도록 강제하는 것은 수용자의 인간의 존엄과 가치, 신체의 자유, 인간다운 생활을 할 권리, 건강권에 대한 침해임을 확인한다.
2. 법무부장관과 각 교도소 및 구치소장에게 교정시설 내 수용시설의 크기와 인원을 고려하여 선풍기 설치 대수와 위치, 성능 등을 개선하고, 에어컨 설치 등 냉방설비 개선을 포함한 폭염에 대한 조속한 대책을 강구할 것을 권고한다.
3. 국회의장과 법무부장관에게 형집행법령에 수용거실의 실내 적정온도 기준

등을 명시함으로써 수용자에게 적절한 온도가 유지되는 공간에서 생활할 권리가 있음을 분명히 할 것을 권고한다.

진정 이유

1. 진정의 배경

- 교정시설 수용자는 신체의 자유가 제한되어 있어 폭염과 한파에 더욱 취약한 계층임. 폭염이 계속되던 2016년 8월, 1인당 1.74㎡ 면적의 부산교도소 조사수용실에 갇힌 수용자 2명이 하루 간격으로 열사병 등으로 잇달아 사망하였음.¹⁾
- 이에 법무부는 2016년 8월 ‘혹서기 환자, 조사·징벌자 등 수용관리 철저 지시(보안과-22778, 2016. 8. 22.)’ 공문을 통해, 고혈압·당뇨 등 지병이 있는 조사·징벌자에 대해서는 혹서기가 끝날 때까지 조사·징벌 일시정지 조치할 것 등을 지시한 바 있으나, 교정시설 내 혹서기의 폭염에 대한 근본적인 대책을 수립한 바가 없고, 현재까지도 수용환경이 개선된 바 없음.
- 기상청에 따르면, 2018년 여름철(6월~8월) 전국 평균기온은 1973년 이후에 가장 높았고, 일최고기온과 일최저기온은 두 번째로 높았음.²⁾ 온열질환자 수는 2017년 1,574명(사망 11명 포함)에서 2018년 4,526명(사망 48명 포함)으로 늘어나 ‘온열질환 응급실감시체계’ 운영 이래 신고 환자수가 역대 최대를 기록함.³⁾ 이에 2018년 9월 「재난 및 안전관리 기본법」이 개정되어 폭염과 한파도 ‘자연재난’으로 규정됨.

1) 국가인권위원회 16-직권-0001900.16-진정-0688600.16-진정-0695700(병합) 결정, OO교도소 수용자 사망사건 의료조치 미흡 등 직권조사, 2016. 12. 23.

2) 기상청, 2018년 이상기후 보고서, 2019. 1. 31., 47쪽

3) 기상청, 2018년 이상기후 보고서, 2019. 1. 31., 10쪽

2. 관련 법령과 판례의 법리

형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률

제6조(교정시설의 규모 및 설비)

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.

국제연합 ‘피구금자 처우에 관한 최저기준규칙’

제10조

피구금자가 사용하도록 마련된 모든 설비, 특히 모든 취침 설비는 기후 상태와 공기의 용적, 최소바닥면적, 조명, 난방 및 환기에 관하여 적절한 고려를 함으로써 건강유지에 필요한 모든 조건을 충족하여야 한다.

가. 인간의 존엄과 가치 침해

- 부산교도소 수형자 사망사건에서 법원은 “인간의 존엄과 가치는 국가가 형벌권을 행사함에 있어서 피의자·피고인·수용자를 다른 모든 사람과 마찬가지로 존엄과 가치를 가지는 인간으로 대우할 것을 요구한다. 그러므로 인간의 존엄과 가치는 국가가 형벌권을 행사함에 있어 사람을 국가행위의 단순한 객체로 취급하거나 비인간적이고 잔혹한 형벌을 부과하는 것을 금지하고, 행형(行刑)에 있어 **인간 생존의 기본조건이 박탈된 시설**에 사람을 수용하는 것을 금지한다.”고 판결하였음(부산지방법원 2017. 11. 23. 선고 2016가합47921 판결).

- 이는 구치소 내 과밀수용행위가 위헌임을 확인한 헌법재판소의 판결을 따른 것으로, 헌법재판소는 “교정시설의 1인당 수용면적이 수형자의 인간으로서의 기본 욕구에 따른 생활조차 어렵게 할 만큼 지나치게 협소하다면,

이는 그 자체로 국가형벌권 행사의 한계를 넘어 수형자의 인간의 존엄과 가치를 침해하는 것”이라고 판결함(헌법재판소 2016. 12. 29. 선고 2013헌마142 전원재판부 결정).

- 따라서, 헌법재판소의 결정에 따르면 교정시설의 실내 온도가 수형자의 인간으로서의 기본 욕구에 따른 생활조차 어렵게 할 만큼 지나치게 높다면, 역시 그 자체로 국가형벌권 행사의 한계를 넘어 수형자의 인간의 존엄과 가치를 침해하는 것임.

나. 수용자의 생명, 신체의 안전을 확보할 국가의 의무

- 교도소 등의 구금시설에 수용된 피구금자는 스스로 의사에 의하여 시설로부터 나갈 수 없고 행동의 자유도 박탈되어 있으므로, 그 시설의 관리자는 피구금자의 생명, 신체의 안전을 확보할 의무가 있음(부산지방법원 2017. 11. 23. 선고 2016가합47921 판결; 대법원 2010. 1. 28. 선고 2008다75768 판결 등 참조).
- 부산교도소 수형자 사망사건에서 법원은 부산교도소가 수용시설에 부채지급, 냉수욕 실시, 주간 상의 탈의, 주간 반바지 착용, 흑서기 얼음물 제공 등을 내용으로 하는 하절기 교정사고 예방 등 수용관리 계획 지침을 수립하여 실시한 사실은 인정되나, 망인들이 수용된 조사거실의 면적이 화장실을 제외하고 5.18㎡여서 1인당 면적은 1.72㎡으로 지나치게 좁은 면적에 과밀하게 수용되어 있었던 점, 망인들의 사인은 열사병으로 추정되는데, 교도관이나 의무관들이 망인들의 평소 지병을 인지하고 있었으므로 조사수용 결정에 앞서 의무관 등의 대면진단 등 신중을 기했어야 하고, 조사거실의 환경이 선풍기가 설치되어 있지 않고 전체적으로 환기가 거의 되지 않는 구조이며 이런 구조에서 세 명이 함께 수용되어 있었으므로 바깥 복도보다

온도가 더 높는데, 혹서기에 평소 지병이 있는 망인들을 수용한 교도관이
나 의무관들로서는 망인들이 더욱더 열사병이나 기타 질병에 노출되리라는
것을 충분히 예측할 수 있어 좀 더 세밀한 관찰을 하였어야 함에도 이를
게을리 한 과실을 인정하여 국가배상책임을 인정하였음(부산지방법원
2017. 11. 23. 선고 2016가합47921 판결).

3. 외국 사례

○ 교토변호사회의 교토구치소장에 대한 권고(2018. 11. 28.)

- 교정시설에 수용되어 있는 사람은 행동의 자유를 크게 제한당해 있기 때문에, 폭서기에서도 더위를 피할 수 있는 곳으로 자유롭게 이동하는 것이 불가능함. 생활상의 행동도 시설 측의 지시에 따라 규율당하기 때문에, 수분, 염분의 섭취, 침구나 의류의 조절, 적절한 타이민의 보양 등, 열중증을 피하기 위해 필요한 행동도, 자신의 판단으로 자유롭게 할 수 없는 특수한 입장에 있음.
- 법령에 따른 사람의 신체 구속은 형사절차의 원활한 진행을 확보하기 위한 미결구금과 징역형 등 자유형의 집행 등 법의 목적 범위 내에서 행해지는 것이기에, 구속의 목적에 따른 제한은 어쩔 수 없는 것이지만, 그 목적을 넘어서는 신체적 고통을 가하는 것은 허락되지 않음.
- 국가가 법령에 근거하여 사람의 신체를 구속하는 이상, 구속된 사람의 신체 생명의 안전을 확보할 책임은 국가가 지고 있음.
- 그런데 교토구치소의 여름 수용환경은 사람이 건강을 유지하고 생활하기 위한 적절한 실내온도를 유지하는 상황이 아니고, 피수용자는 구속의 목적에

다른 어쩔 수 없는 제한 범위를 훨씬 초과하는 신체적 고통과 위험에 노출되어 있음.

- 이러한 상황은 개인의 존엄 보장, 적법절차의 보장, 고문 및 잔혹한 형벌의 금지를 정한 헌법의 각 조항(헌법 제13조, 제31조, 제35조), 피구금자의 인도적 처우와 무죄추정원칙을 정한 국제자유권규약 및 국제피구금자처우최저기준규칙 등에 비추어, 피수용자의 인권침해에 해당하는 심각한 사태임.

- 교도구치소는 인간의 생활환경으로서 적절한 실내온도 조절이 이루어지지 않아 피수용자가 인간으로서 견디기 어려운 신체적 고통과 생명의 위기에 처하는 상황을 해소하기 위하여, 수용자의 방실에 에어컨을 설치할 것, 현재의 청사시설에서 이것이 어렵다면, 에어컨설치를 대체할 최대한의 대책을 강구함과 동시에 조속한 개축을 포함한 수용환경의 근본적인 개선책을 취할 것을 권고함.

○ 미국 텍사스 법과대학 인권클리닉의 텍사스주 교도소의 ‘치명적 극열’에 관한 보고서

- 2014년 텍사스 법과대학의 인권 클리닉(University of Texas School of Law’s Human Rights Clinic)에서 텍사스주 교도소의 ‘치명적 극열’에 관한 보고서를 작성함.

- 본 보고서는 2007년부터의 작성 시기까지의 7년간 아무리 낮추어 잡아도 14명의 수용자가 극심한 열 노출로 인하여 숨졌으며, 이는 교도소 간부진의 부주의 및 무위에 기인한 명백한 과실임을 주장함.⁴⁾

4) UT Austin School of Law Human Rights Clinic (이하 UTHRC), “Deadly Heat in Texas Prisons, April 2014 (PDF),” 2014. 04., <https://law.utexas.edu/wp-content/uploads/sites/11/2015/05/2014-HRC-USA-DeadlyHeat-Report.pdf>

- UTHRC는 다음과 같은 행정적·입법적 해결책을 제시:

- (가) 새로 들어오는 모든 수용자에게 열 관련 질병에 대한 취약성을 증가시킬 수 있는 건강 문제 혹은 복용 약물에 대한 즉각 검사를 시행할 것.
- (나) 열에 더욱 취약한 수용자는 발견 즉시 화씨 85도(섭씨 29.4) 이하의 온도로 유지되는 수용실로 옮길 것.
- (다) 안전한 온도의 수용실을 아직 구할 수 없다면 검사 직후부터 취약한 새 수용수를 지속적으로 모니터할 것.
- (라) 수용실 온도가 화씨 85도(섭씨 29.4) 이상일 경우 냉방시설이 설비되지 않은 수용실의 수용수들을 자주 모니터할 것.
- (마) 수용수들에게 시원한 음료와 얼음을 상시 공급할 것.
- (바) 이러한 조치들에 대하여 열 관련 질병 취약 분류된 수용자의 수 및 수용자 인당 시원한 음료 공급의 수량 등을 포함하는 확실적인 기록을 남길 것.
- (사) TDCJ 위원회 및 텍사스 주의회는 수감시설의 온도가 화씨 85도(섭씨 29.4)를 넘지 않게끔 필요에 따라 TDCJ 산하 수감 시설의 영속적 냉방시설 설치를 위한 자금 지원을 필요한 만큼 승인할 것

○ 미국시민자유연맹(ACLU)의 ‘국립교도소 프로젝트’의 승소 사례

- 미국의 경우, 미국시민자유연맹(American Civil Liberties Union; ACLU) 국립교도소 프로젝트 (National Prison Project)의 소장인 데이비드 파티(Fathi)가 "우리가 가진 유일한 국가기준은 잔인하고 비정상적인 처벌을 금지하는 헌법 제8조 수정안 뿐"이라고 말할 정도로, 교도소나 수용소의 온도에 대한 국가 기준도 없고, 교도소 관할권도 주와 연방제도 간에 분산되어 있는데다가 전국의 수천 개의 지방 당국으로 세분되어 있어서 교도소의 극열 환경을 둘러싼 논쟁은 각 시설에 국한되어서 논해질 수밖에 없음.

- ACLU와 타 인권 단체들은 여태껏 이러한 주장을 시설별로 차례차례 펼쳐 나가면서도 여러 건의 승소를 이루어냄. 위스콘신주에서는 온도가 "잠재적으로 치명적인 수준"에 도달하고 있는 감옥에 냉방시설을 설치하라는 명령을,⁵⁾ 미시시피주에서는 체감 온도가 화씨 90도(섭씨 32.2)를 넘으면 선풍기와 얼음물, 그리고 매일 샤워할 권리를 제공하라는 법원 명령을 받아냄.⁶⁾ 또한 볼티모어 시 구치소에서는 열 관련 상해에 더욱 취약한 수감자들을 위한 보호 장치를 확보하였으며,⁷⁾ 애리조나주의 마리코파 카운티 구치소에서는 특정 종류의 약물을 복용하는 수용자들을 화씨 85도(섭씨 29.4) 이하의 온도로 유지되는 수용실에 수감하라는 법원 명령을 받아냄.⁸⁾

4. 교도소 온도환경에 관한 위험인자를 파악하고 대비

○ 수용자의 위험인자

- 열 노출로 인한 건강상의 부작용에 대한 취약성을 증가시키는 요소에는 연령, 정신적 혹은 육체적 건강의 이상, 약물의 복용 등이 있음.⁹⁾

5) Jones El v. Berge, US Court of Appeals, 7th Circuit, July 02, 2004

6) Russell v Johnson, US Court of Appeals, 5th Circuit, May 21, 2003.

7) Duvall v Hogan, US Court of Appeals, 4th Circuit, June 28, 2016

8) ACLU Arizona, Graves v. Penzone,

<https://www.acluaz.org/en/cases/graves-v-penzone>

; ACLUArizona,Gravesv.Arpaio,

<https://www.acluaz.org/en/graves-v-arpaiio>

; Phoenix New Times, Federal Judge Rules Against Joe Arpaio in Landmark Class-Action Jail Lawsuit, 2008.10.22.,

<https://www.phoenixnewtimes.com/news/federal-judge-rules-against-joe-arpaiio-in-landmark-class-action-jail-lawsuit-6644678>

9) Columbia Law School Sabin Center for Climate Change Law, "Heat in U.S. Prisons and Jails: Corrections and the Challenge of Climate Change" 2.3.3 Prevalence of Risk Factors for Heat-Related Illness Among Inmates, p.18., 2015. 08.

- 고온에 취약한 수용자를 파악하고, 수용시설의 실내온도 기준, 배치, 수용처우 등에 고려할 필요가 있음.

○ 수용시설의 위험인자

- 구치소 온도에 영향을 미치는 메커니즘 중 냉방시설이 가장 효과적이며 건축자재, 구치소 배치 및 그늘 여부, 지붕 환기장치 등의 추가적인 요인도 있음.¹⁰⁾
- 냉방시설은 열 관련 질병을 최대 80%까지 감소하는 것으로 밝혀졌으며 미국 연구에 의하면 최근 냉방시설 증가와 급격히 줄어든 취약한 자들의 열 관련 사망률이 관련 있다고 밝혀짐. 냉방시설이 장착된 환경에서 하루에 몇 시간만을 보내도 열사병의 가능성이 감소되며 로우본 같은 경우에는 실제로 열 관련 질병의 위험이 줄었음.
- 선풍기 또는 지붕 통풍구는 구치소 환경의 유지를 도울 수 있지만, 고온을 겪는 저조한 설계 환경과 공기가 조절되지 않는 구치소에서 열 관련 질병의 위험 감소 효과가 없는 것으로 나타났음. 온도 섭씨 32도, 습도 35%를 초과하면 선풍기로 열사병을 예방하지 못하며 극열에서는 오히려 열 관련 질병의 발병을 가속화 할 수 있다고 함.

5. 결론

- 신영복은 「감옥으로부터의 사색」에서, “없는 사람이 살기는 겨울보다 여름이 낫다고 하지만 교도소의 우리들은 차라리 겨울을 택합니다. 여름징역은 바로 옆 사람을 증오하게 한다는 사실 때문입니다. 모로 누워 칼잡을

10) Government of Western Australia, Thermal conditions of prison cells, 5.2 Mechanisms for influencing cell temperatures p.16

자야 하는 좁은 잠자리는 옆사람을 단지 37°C의 열덩어리로만 느끼게 합니다. 이것은 옆사람의 체온으로 추위를 이겨나가는 겨울철의 원시적 우정과 는 극명한 대조를 이루는 형벌 중의 형벌입니다. 자기의 가장 가까이에 있는 사람을 미워한다는 사실, 자기의 가장 가까이에 있는 사람으로부터 미움 받는다는 사실은 매우 불행한 일입니다.”라고 쓴 바 있음.

- 미국시민자유연맹의 국립교도소 프로젝트 파티(Fathi) 소장은, “주 정부가 교도소에 냉방시설을 설치하는 데 드는 비용보다 소송에 더 많은 돈을 쓰는 등의 비합리적인 행동을 보이는 이유는 냉방이 사치라는 인식과 더불어 교도소 관계자들이 호화로운 교도소를 운영하는 것으로 생각되기를 원치 않기 때문”이라면서, “적절한 실내온도를 유지하는 것은 안락함이나 사치의 문제가 아니라 **생사가 걸린 문제**”라는 사실을 강조함.
- 수용자가 국가형벌권의 행사로 인한 불가피한 기본권의 제한을 넘어서, 고온으로 인하여 신체적·정신적 고통을 겪는다면, 이는 국가가 형벌권을 행사함에 있어 수용자를 국가행위의 단순한 객체로 취급하거나 비인간적이고 잔혹한 형벌을 부과하는 것이기 때문에, 수용자의 인간으로서의 존엄과 가치를 침해하는 것임.
- 이상기후로 인하여 여름철 평균기온이 높아지고, 교정시설의 과밀수용, 열악한 수용환경 속에서 진정인들은 수용시설의 고온으로 인하여 수인한도를 넘는 고통을 겪고 있음. 피진정인들은 이러한 인권침해 상황을 시급히 시정하고 수용자들의 생명과 안전을 확보할 의무가 있음. 이에 진정인들은 국가인권위원회에 이 사건 진정을 하고자 함.

2019. 8. 20.

민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터,

민주사회를 위한 변호사모임 소수자인권위원회, 천주교인권위원회

※관련 법령

대한민국헌법

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

형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률

제4조

이 법을 집행하는 때에 수용자의 인권은 최대한으로 존중되어야 한다.

제6조(교정시설의 규모 및 설비)

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.

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약

제10조 제1항

자유를 박탈당한 모든 사람은 인도적으로 또한 인간의 존엄성을 존중하여 취급된다.

국제연합 ‘피구금자 처우에 관한 최저기준규칙’

제10조

피구금자가 사용하도록 마련된 모든 설비, 특히 모든 취침 설비는 기후 상태와 공기의 용적, 최소바닥면적, 조명, 난방 및 환기에 관하여 적절한 고려를 함으로써 건강유지에 필요한 모든 조건을 충족하여야 한다.

『공공기관의 에너지 이용 합리화 추진에 관한 규정』

제1조(목적) 이 규정은 「에너지이용 합리화법」 제8조 및 같은 법 시행령 제15조의 규정에 따라 국가, 지방자치단체 등 공공기관의 에너지의 효율적 이용과 온실가스의 배출 저감을 위하여 공공기관이 추진하여야 하는 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제14조(적정실내온도 준수 등)

① 공공기관은 난방설비 가동 시 평균 18℃이하, 냉방설비 가동 시 평균 28℃ 이상으로 실내온도를 유지하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 자체위원회 결정에 따라 탄력적으로 실내 온도를 유지할 수 있다.

1. 학교, 도서관, 교정시설, 교육시설, 콜센터, 민원실 등 일정 공간에 다수가 이용하는 시설(단, 사무공간은 제외)

② 제1항에도 불구하고 비전기식 개별 냉난방설비와 비전기식 냉난방설비가 60% 이상 설치된 중앙집중식 냉난방방식인 경우에는 평균 실내온도 기준을 2℃ 범위 이내에서 완화하여 적용할 수 있다.