

국 가 인 권 위 원 회

침해구제제2위원회

결 정

제 목 18방문0001500 2018년 교정시설 방문조사에 따른
수용자 인권증진 개선 권고

주 문

법무부장관에게 다음과 같이 권고한다.

1. 조사수용과 관련하여,

- 가. 개별사건마다 분리수용을 위한 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」의 요건을 충족하였는지 구체적으로 검토하여 조사대상 수용자를 관행적·일률적으로 분리수용하지 않도록 하고, 분리수용 시 그 사유를 기록하기 바람.
- 나. 기동순찰팀(CRPT) 대원들에게 명찰을 패용하도록 하고, 대원 선발에 있어서 별도의 인권교육과정 이수 등 특별한 기준을 마련하기 바람.
- 다. 보호장비 사용과 관련하여, 원칙적으로 자살 및 자해 방지 등의 설비를 갖춘 보호실이나 진정실에 수용하여 보호장비 사용을 최소화하고, 보호장비를 사용하더라도 수면시간에는 보호장비를 해제하거나 최소한으로 사용하여 수용자의 수면권 및 건강권을 보장하기 바람.

- 라. 보호장비 사용 시 의무관은 정기적으로 수용자의 건강상태를 점검하고, 그 결과를 보호장비 사용 심사부에 필수적으로 기재하기 바람.
- 마. 보호장비 사용의 정당성을 확보하기 위해 CRPT 대원들이 착용하고 있는 캠코더를 의무적으로 사용하게 하고, CCTV와 캠코더의 영상기록 보존기간을 최소 90일 이상으로 하는 규정을 마련하기 바람.
- 바. 조사수용자가 징벌수용자와 같은 처우제한을 받는 불합리한 상황을 개선하기 위하여 조사실과 징벌거실을 구분하여 운영하고, 조사수용의 경우 징벌위원회의 결정 전까지는 일반거실의 처우를 그대로 유지하며, 만일 처우제한이 필요한 경우 그 구체적인 사유를 기재하기 바람.
- 사. 조사수용의 경우 가능한 조속히 필요한 조사를 마친 후 즉시 일반거실에 수용하기 바람.
- 아. 조사실 및 징벌실, 보호실, 진정실의 냉난방 시설, 비상벨 등 집기상태와 청결 상태를 정기적으로 점검하여 기록하기 바람.

2. 징벌처분과 관련하여,

- 가. 징벌대상 수용자의 방어권 보장 차원에서 징벌의결요구서가 징벌위원회에 접수된 경우 지체 없이 당사자에게 출석통지서를 전달하고, 징벌위원회에 징벌대상 수용자의 출석을 원칙으로 하고 불출석 시 그 사유를 구체적으로 기록하기 바람.
- 나. 징벌대상 수용자의 '위원 기피신청권' 보장을 위해 사전에 위원들의 정보를 제공하고, 징벌위원회의 독립성과 객관성을 높이기 위해 외부위원이 과반수 이상이 되도록 징벌위원회를 구성하고, 외부위원을 지방변호사회 및 시민사회단체 등 중립적 기관에서 추천하도록 하며, 외부위원의 자격에 전 교정공무원을 배제하기 바람. 아울러, 외부위원 참여의 실효성을 높이기 위해 의사정족수와 의결정족수에 외부위원이

다수로 참여할 수 있도록 규정을 강화하기 바람.

- 다. 징별위원회의 재량에 따라 징별기간이 좌우되는 결과를 방지하기 위해 조사수용 기간의 징별기간 산입 여부에 대한 일관되고 합리적인 기준을 마련하기 바람.
- 라. 인간으로서의 존엄을 보장하기 위해 징별실에서의 자세의 제한을 최소화 하고 다양한 종류의 독서와 충분한 시간의 운동이 보장되도록 하기 바람.
- 마. 징별 중 금치 기간의 상한선을 국제인권기준에 부합하도록 15일로 제한하고, 금치의 연속집행은 중간에 일정기간을 두도록 관련 규정을 정비하기 바람.
- 바. 수용자의 개별적인 징별사유의 경중에 부합하도록 법률에 규정된 금치 외 다양한 징별 유형을 활용하기 바람.
- 사. 징벌처분의 불복절차로서 징벌재심 제도를 마련하고, 지방교정청에 외부인사로 구성된 징벌재심위원회를 설치할 것과 불복을 원하는 수용자에게는 즉시 이의제기신청서를 지급하기 바람.

이 유

I. 권고 배경

국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)는 교정시설 수용자의 권리와 처우 실태를 점검하고 인권침해를 예방하기 위하여 「국가인권위원회법」 제24조에 따라 방문조사를 실시하는바, 2018년에는 교정시설 내 수용자가 조사수용 후 징별 처분을 받기까지의 과정에 대해 중점적으로 조사하였고, 그간 방문조사를 실시하지 않은 시설을 중심으로 총 10개 교정시설에 대해 방문조사를 실시한 결과, 수용자 인권 향상을 위해 제도의 개선이 필요한 부분

이 확인되어 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 이의 개선을 권고하기로 하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제97조, 제108조 내지 제111조, 「형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법률 시행규칙」 제220조, 제227조, 제228조, 「유엔 수용자 처우에 관한 최저기준규칙」(이하 '만델라 규칙'이라 함) 제43조, 제44조, 제56조

III. 방문조사 결과

1. 방문조사 대상 기관 및 조사 내용

위원회가 실시한 방문조사 교정시설은 아래 <표>와 같다.

(2018. 12월 현재)

구분 기관별	건립 년도	현원		
		계	미결	기결
대전교도소	1984	2,895	858	2,037
서울남부교도소	2011	1,102	86	917
서울구치소	1987	2,849	2,003	846
대구교도소	1971	2,181	603	1,578
부산구치소	1973	1,858	1,302	556
목포교도소	1989	1,169	192	977
충주구치소	2004	477	148	329
제주교도소	1971	568	278	290
춘천교도소	1981	844	500	344
창원교도소	1970	1,330	733	597

징벌이란 교정시설 내에서 구금확보와 질서유지를 위해 일정한 규율을 위반한 수용자에게 부과하는 불이익 처분을 말하며, 교정시설 내에 설치된 징벌위원회의 의결로 행하여지는 징벌은 교정성적 및 처우등급, 가석방에도 영향을 주는 일종의 침익적 행정처분의 성격을 가진다. 또한, 금치 처분의 경우 교정시설 내 별도의 공간인 징벌실에 갇혀 대부분의 처우제한을 받는다는 점에서 형벌의 성격도 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 징벌은 교정시설의 안전과 질서유지를 위하여 필요한 것이기는 하나 그 자체가 제재와 억압의 효과가 있으므로 요건과 절차가 자의적이어서는 안된다고 할 것이다.

위원회는 외부전문가들과 함께 2018. 8. 21.부터 9. 19.까지 위 10개 구금시설을 방문하여, 조사수용과 징벌 경험자, 보호장비 착용 경험자, 장기간 금치처분을 받은 자, 여성수용자, 고령수용자 등 총 74명의 수용자들과 심층 면접을 하였다.

이번 방문조사를 통하여 징벌 대상이 된 수용자가 그 요건과 절차, 비례의 원칙에 부합한 징벌을 받고 있는지, 징벌 요구, 조사, 의결 과정에서 수용자의 권리와 처우가 침해되고 있지는 않는지에 관해 실태를 점검하였다. 특히 조사수용 과정, 보호장구 착용, 조사실 내 처우 제한이나 시설 등 환경, 조사과정 상의 문제, 징벌위원회의 운영과 위원 구성, 조사 수용기간 산입, 처우 제한, 징벌 처분의 과도함에 대하여 중점적인 검토가 이루어졌다.

2. 조사수용 과정의 문제점

가. 조사수용 이유와 방법

조사대상 수용자들의 조사수용 이유는 대부분 동료 수용자와의 말다툼 또는 폭행, 입실거부 등 지시불이행이었고, 수용자 간 단순한 언쟁만으로도

징벌을 받는 경우가 많았다. 이러한 수용자 간의 단순한 언쟁은 징벌이 아니라 구금시설 측의 중재를 통해 원만히 해결되도록 하는 것이 바람직하다. 또한 교도관에 대한 반말(교도관이 먼저 반말하여 자신도 반말했다는 경우가 대부분임)이나 욕설 등이 징벌의 이유가 되는 경우도 많았으나 이미 구금되어 있는 수용자의 제한된 자유조차 더욱 구속하는 방식으로 과도하게 징벌을 부과하는 이유가 되는지 또는 다른 방식의 패널티를 주는 방법은 없는지 고려해 볼 필요가 있다.

또한 수용자가 폭력을 사용한 원인 중에서 상대편 수용자의 의도적 괴롭힘이나 정신건강 문제로 인하여 야기되는 상황들이 있으며, 이러한 문제는 징벌을 통한 해결 보다는 문제유발 수용자로부터 분리수용 등의 방안이 우선 고려되어야 할 것이다.

「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(이하 ‘형집행법’이라 한다) 제110조는 징벌대상자의 조사실 수용이 남용되지 않도록 분리수용은 증거를 인멸할 우려가 있거나 다른 사람에게 위해를 끼칠 우려, 다른 수용자의 위해로부터 보호할 필요가 있을 때 하도록 되어 있으나 대다수의 수용자들은 조사대상자가 되는 순간 바로 조사실로 분리수용되고 있다. 즉 조사실 격리와 관련한 구체적인 법적 요건이 철저히 검토되었는지에 대해 의문이 있고, 조사실 수용자는 조사의 이유를 설명 받고 충분한 진술기회를 제공받아야 하나 징벌을 경험한 수용자들의 대부분은 이러한 기회를 제공받지 못했다고 진술했으며, 그런 기회가 주어진다고 해도 소용없는 행위라고 생각하고 있었다. 이는 교도 행정에 대한 수용자들의 신뢰가 없다는 것을 방증하는 것으로 보이며, 분리수용 자체가 이미 수용자의 방어권을 제약하고 있다는 점에서 개별사건마다 분리수용을 위한 「행형법」의 요건을 충족하였

는지 구체적으로 검토하여 조사대상 수용자를 관행적·일률적으로 분리수용하지 않도록 하고, 분리수용 시 신뢰성 확보를 위해 그 사유를 기록하는 것이 필요하다고 할 것이다.

나. 기동순찰팀(CRPT)¹⁾의 문제

많은 면담수용자들은 CRPT에 대해서 언어폭력이 심하고 보호장비를 사용할 때에도 고통을 주는 방식으로 채운다고 답변하였다. CRPT는 위급하고 긴박한 상황에서 상황을 제압하기 위해 완력을 써야 할 때도 있지만 혹시라도 불필요하게 과잉진압이나 과잉반응을 보이는 것은 공권력의 정당성을 증진시키는 데 별로 도움이 되지 않아 보인다. CRPT는 무조건 강압적인 물리력을 사용한다는 인식을 수용자 대부분이 가지고 있다는 것은 문제가 있으며, 특히 무력 사용의 비례성이 준수되었는지 의문이다.

CRPT가 이름표나 계급장이 달려있지 않아 문제를 제기할 수도 없다는 진술이 있는 만큼 보호장비와 무기를 사용할 수도 있는 CRPT 대원들이 자신의 이름을 밝히는 것이 과잉의 위협을 막고 또 불필요하게 수용자들에게 불신을 주는 가능성을 없애는 방법이라는 점을 고려하여 다른 교도관들과 같이 명찰 패용을 하는 것이 필요하다고 판단된다. 또한 최일선에서 수용자들의 행동을 관리하는 CRPT의 인권감수성은 그들의 업무수행의 내용과 형식에 매우 큰 영향을 줄 수 있어 그들을 위한 별도의 인권교육과정을 마련할 필요가 있고, CRPT 대원 선발 자격 등 특별한 기준을 마련할 필요가 있다.

실제 성명불상의 CRPT 대원으로부터 폭행과 가혹행위를 당했다는 진정이 제기되고 있으므로 교정시설 스스로도 불가피하게 제압 등을 위해 물리

1) CRPT : Correctional Rapid Patrol Team

력을 사용하더라도 명찰을 패용함으로써 공권력 집행의 정당성과 신뢰성을 확보할 필요가 있으며, 경찰 등 다른 공권력 집행자들도 명찰착용을 의무화하고 있음을 고려할 필요가 있다.

다. 보호장비 착용 상의 문제

교정시설 내 수용자들에 대한 보호장비 사용은 그 목적과 필요성이 인정될 수 있으나, 그 사용으로 인한 기본권의 침해 정도, 목적달성을 위한 다른 수단의 유무 등 제반사정에 비추어 상당한 이유가 있어야 하며, 목적 달성에 필요한 최소한의 범위 내에서만 사용되어야 할 것이다. 종래 교정시설에서 보호장비의 사용이 많았던 점과 달리 이번 조사에서는 조사수용 시 보호장비의 착용 수용자의 비율은 줄어든 것으로 보이나 여전히 특정 교정시설에서는 상대적으로 높은 보호장비 사용경향을 보였다. 예를 들면 창원 교도소의 경우 조사수용 과정에서 일부 수형자에게 금속보호대 또는 수갑이 사용되었고, 취침 시에도 보호장비를 착용하여 잠을 못 자고 앉아 있어야 했다는 고통스러웠던 경험을 진술하고 있다.

일단 보호장비가 사용되면 발목, 손목, 머리에 동시에 사용되는 일명 '3종 세트' 사용 빈도가 많고, 보호장비가 자해의 방지와 흥분한 수용자의 안정을 위한 최소한의 수단으로 활용되기 보다는 징벌적 수단으로서의 성격을 여전히 가지고 있는 것이 아닌가하는 의구심이 들기도 한다. 흥분한 수용자가 그 흥분 상태를 장시간 계속 가지는 것은 아니며, 오히려 불편하고 고통스러운 보호장비로 인해 더욱 흥분상태가 유발되는 측면도 있다. 결국 자해 방지를 위해서는 보호장비를 지속적으로 장기간 활용하기 보다는 심신안정을 위한 심리상담이 더 유용할 수 있다고 보인다.

한편 대전교도소와 부산구치소 등의 일부 수용자들은 보호장비를 찬 채로 배변을 하면서 느끼는 수치심과 모멸감의 고통을 호소하였다. 즉, 배변은 매우 사적인 공간에서 일어나야 하며 그 처리도 인간답게 이루어져야 하는데 보호장비를 찬 채로 밤에 용변을 보고 그것도 즉시 벗어서 옷을 갈아 입을 수 없어 대소변이 묻은 채로 밤을 새워 씻기를 기다려야 한다는 것은 상상하기 어려운 치욕일 수 있다. 따라서 적어도 수용자의 수면권과 건강권 보장 차원에서라도 수면시간에는 보호장비를 해제하거나 최소한으로 보호장비를 사용하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 더 나아가 원칙적으로 자타해의 위험이 있는 수용자에게는 「형집행법」에서 규정하고 있는 자살 및 자해 방지 등의 설비를 갖춘 거실인 보호실이나 진정실에 수용하여 보호장비 사용을 최소화하는 것이 필요하다.

또한 보호장비를 사용하는 경우 「형집행법 시행령」 제122조에 따라 수용자에게 그 사유를 알려주어야 하고, 보호장비를 사용해야 하는 경우 비인도적인 처우가 되지 않도록 「형집행법」 제97조는 보호장비를 사용한 경우 의무관은 그 수용자의 건강상태를 수시로 확인하여야 함을 규정하고 있으나, 의사나 간호사 등 의무관이 보호장비 착용 수용자를 관찰하는 것을 본적이 없다고 진술하는 수용자도 있어, 의무관은 정기적으로 수용자의 건강상태를 점검하고, 그 결과를 보호장비 사용 심사부에 필수적으로 기재할 필요가 있다.

현재 우리 위원회에 제기되는 상당수의 진정에서 교도관의 폭행 및 보호장비 사용의 적절성과 과잉성이 문제되고 있는 바, 법 집행의 신뢰성과 보호장비 사용의 정당성을 확보하기 위해서는 해당 상황이 녹화된 CCTV 영상의 확인이 필수적인데도 각 교정시설별로 짧게는 2주에서 길게는 30일

정도만이 보관되고 있다. 그러나 조사실에 수용되어 징벌집행까지 마친 후 부당한 폭행 및 보호장비 사용에 대해 진정서 등을 작성하여 외부기관에 접수하기까지는 상당한 시일이 소요되므로 해당 영상은 최소 90일 이상의 보존 의무화를 명확히 규정할 필요가 있다²⁾. 또한 CRPT 대원들에게 개별적으로 지급되어 신체에 부착하고 있는 음성까지 녹음되는 캠코더를 이용하여 대원들이 출동하여 수용자를 진압하고, 보호장비를 사용하는 상황의 기록을 의무적으로 남겨 놓는 것이 필요해 보인다. 이는 CRPT 대원에 의한 폭행 등 과도한 공권력 집행이라는 오해를 스스로 해소하고, 보호장비 사용의 정당성을 입증하는 자료로서도 가치가 있다고 판단된다.

라. 조사실 내 처우제한 문제

조사실에서의 분리수용은 징벌 의결 전 징벌대상자를 조사하는 과정에서 증거인멸 우려를 방지하기 위한 것이고 이를 위해 실외운동 또는 공동행사 참가 등 다른 사람과의 접촉이 가능한 처우를 제한할 수 있다. 그런데 이번 방문조사에서 다른 사람과 접촉하지 않는 처우들 예컨대, 텔레비전 시청, 신문구독, 자비구매물품 사용 등을 제한하고 있었으며, 내부 수용자가 아닌 외부인 접견에 직원이 입회하여 조사수용의 부당성을 제기하기 어렵게 하는 문제도 발견되었다. 한편 제주교도소의 경우 조사수용 중 TV 시청과 운동 및 독서 제한, 물품구매도 제한된 반면 창원교도소의 경우 TV 시청이 제한되는 것 이외에 거의 모든 물품구매가 가능하다고 진술하는 등 처우제한이 교정시설마다 그 내용과 수준에서 크게 다르므로 교정시설의 공통된 기준 마련이 필요한 것으로 보인다.

2) 「경찰청 영상정보처리기기 운영규칙」(경찰청 예규 제481호) 제10조(보유 및 파기)는 제1항에서 '영상정보처리기기 운영자는 보유기간에 대하여 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 수집한 개인영상정보를 30일간 보유한다. 다만, 수사사무실, 유치장의 경우에는 90일간 보유하여야 한다'고 규정하고 있다.

규율 위반자 등에 대한 조사단계에서 조사수용자가 징벌수용자와 같은 처우제한을 받는 불합리한 상황을 개선하기 위하여 비록 낙후된 교정시설 구조의 한계가 있지만 조사실과 징벌거실을 구분하여 운영하는 것이 바람직할 것이다. 만일 조사실과 징벌거실이 분리되기 어려운 상황이라면 조사대상자를 조사실에 분리수용할 때 처우제한을 관행적·일률적으로 적용하지 않고 조사 사유와 조사 대상자의 상태에 따라 최소한의 제한이 될 수 있도록 처우제한 사유를 구체적으로 기재해야 한다. 더 나아가서는 징벌위원회의 최종적인 결정 전까지는 조사수용되기 전의 일반거실의 처우를 그대로 유지하는 것이 무죄추정의 대원칙에도 부합된다고 할 것이다.

마. 조사기간³⁾ 장기화의 문제

규율위반이 발생하면 조사를 통해 사실관계를 파악하고 행위에 맞는 징벌이 가해지게 되는데, 조사를 위해 조사실에서 대기하다가 징벌이 금치로 확정되면 징벌실로 옮기게 된다. 그러나 조사를 받은 경험이 있는 수용자들은 조사에 필요한 기간보다 상당히 장기간 조사실에 수용되어 있음을 진술하고 있다.

관련 규정의 조사기간은 조사를 위해 필요한 최대한의 기간을 명시한 것이지만 조사의 필요성이 없는 경우까지도 그 기간까지 조사수용할 수 있다는 의미는 아닐 것이다. 따라서 가능한 조속히 필요한 조사를 마치고 징벌위원회에 회부할 필요가 없는 경우에는 즉시 일반거실에 수용하고, 특정한 날짜에 정기적으로 개최되는 징벌위원회의 경우 해당 회의 시까지 불필요하게 조사실에 계속 수용되지 않도록 개선할 필요가 있다.

3) 「형집행법 시행규칙」 제220조(조사기간) ① 수용자의 징벌대상행위에 대한 조사기간(조사를 시작한 날부터 법 제111조제1항의 징벌위원회의 의결이 있는 날까지를 말한다. 이하 같다)은 10일 이내로 한다. 다만, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 1회에 한하여 7일을 초과하지 아니하는 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

바. 조사실 등 시설 환경 문제

대부분 오래된 교정시설의 건물구조나 환경 상 부득이한 측면을 감안하더라도 조사실(징별실)이 너무 더워 몇 번 쓰러진 적도 있어 직원들이 근무하는 관구실에 가서 에어컨 바람을 쐬 경우가 있다거나 혹한의 추위에 난방이 되지 않아 너무 힘들었다는 등 다수의 수용자들이 조사실 등의 열악한 냉난방과 불결한 환경에 불편함과 고통을 호소하는 것을 외면할 수는 없다고 할 것이다.

조사실 등의 도배, 장판이 미비하거나 선풍기가 고장 나 있었다는 수용자의 진술도 있어 이들 거실은 생활거실에 비해 수용자가 단시간 머무르기 때문에 집기 정비나 청소가 자주 이뤄지지 않은 것으로 보인다. 어느 수용자는 우리 위원회의 방문조사를 앞두고 도배를 시켰다고 진술하거나 보호실이나 진정실의 비상벨 등이 고장 나서 제대로 작동하지 않았다는 진술도 있었다. 따라서 징별 등이 종료되어 수용자가 퇴실한 후 다음 수용자가 입실하기 전까지 정기적으로 청결과 집기 상태를 점검하고 그 결과를 기록에 남기는 것이 필요하다고 보인다.

3. 징별위원회 운영 상의 문제점

가. 징별대상자의 징별위원회 참석 문제

이번 방문조사 결과 대체적으로 수용자에게 징별위원회 개최에 관하여 사전에 통지하고, 참석여부를 문의한 것으로 보이나 「형집행법 시행규칙」 제227조에는 징별위원회는 징벌의결 요구서를 접수한 경우에는 지체 없이 징별대상자에게 출석통지서를 전달하여야 한다고 규정되어 있으나 각 교정시설별로 징별위원회 개최 하루 전 또는 몇 시간 전 등 임의적·형식적으로 통지하고 있는 것으로 보인다. 따라서 수용자의 자기방어권보장을 위한

준비시간을 충분히 가질 수 있도록 통지시기에 대한 명확한 규정화가 필요할 것으로 판단되며, 「형집행법」 제111조 제6항도 징벌대상자가 징벌위원회에 출석하여 충분한 진술을 할 수 있는 기회를 부여하여야 함을 규정하고 있다.

또한 몇몇 교정시설의 경우 일부 직원들에 의한 징벌대상 수용자의 징벌위원회 불참을 유도하는 발언들이 있다고 주장되고 있다. 예컨대, 서울구치소의 수용자는 “징벌위원회에 굳이 참석하지 않아도 된다” 또는 “가나 마나 별 차이가 없다”는 등의 진술이 있고, 춘천교도소의 수용자는 “징벌위원회에 참석하지 않아도 된다”고 하면서 포기각서 작성을 요구하였다는 진술, 창원교도소 수용자는 “참석 안 하는 게 좋다. 안 좋게 보일 수 있으니까”라는 교도관의 말을 듣고 징벌위원회에 참석하지 않았다고 진술하고 있다.

징벌위원회에 참석하지 않은 수용자들은 자신의 잘못을 인정하여 참석을 하지 않는 경우도 있지만, 참석하는 것이 오히려 잘못을 뉘우치지 않는 모습으로 비춰져 일명 껌죄로 불리하게 작용할 수도 있다고 생각하는 경향도 보인다. 또한 참석을 했던 수용자들도 위원들이 자신의 얘기를 들어주지 않거나 단답형으로만 답변하도록 하는 등 징벌위원회가 징계대상 수용자의 권리를 주장할 수 있는 곳은 아니며, 위원회 참석으로 달라진 것이 없다는 반응을 보였다. 그러나 누군가 자신의 이야기를 들어주는 것만으로도 자신을 객관화하고 성찰할 수 있는 계기를 만들 수도 있어 징벌대상자가 징벌위원회에 원칙적으로 참석하여 자기주장을 충분히 펼칠 수 있도록 하고, 불출석 시에는 그 사유를 구체적으로 기재하도록 하여 수용자들의 불신을 신뢰로 바꾸는 노력이 필요하다고 판단된다.

나. 징별위원회 위원 구성의 독립성 문제

징별위원회에 참석한 일부 수용자는 사전에 위원들의 정보가 제공되지 않아 위원들이 제복을 입고 있는지 사복을 입고 있는지에 따라 내부직원인지 외부위원인지 판단하는데, 모두 사복을 입고 있는 경우에는 내·외부위원들을 구분 못하는 경우도 있어 외부위원들이 몇 명이고 어떤 자격을 가지고 참여했는지 전혀 알 수가 없다고 진술하고 있다. 특히 징별위원 모두가 제복을 입고 있었다는 수용자의 진술도 있었으며, 「형집행법」 제111조 제5항의 ‘위원 기피신청권’ 보장을 위해서도 위원들의 정보가 제공될 필요가 있다고 보인다.

징별위원회 위원장이 소장의 바로 다음 순위자인 부소장이나 총무과장인 점, 징별위원회의 외부위원들은 대부분 전 교정공무원 출신으로 소장이 위촉한다는 점 등을 고려하면, 징별위원회가 징별 결정 절차에서 징별의결요구권자인 소장의 징별요구 의견에 대해 독립적이고 객관적인 판단을 하리라고 기대하기 어려운 측면을 적극 고려할 필요가 있다. 따라서 징별위원회의 독립성과 객관성을 높이기 위해 △외부위원이 과반수 이상이 되도록 징별위원회 구성 △외부위원은 지방변호사회 또는 시민사회단체 등 중립적인 기관에서 추천하여 소장이 위촉 △내부위원이 이미 교정공무원이므로 외부위원의 자격에는 전 교정공무원 출신은 배제 △외부위원의 결정권을 높이기 위해 의사정족수와 의결정족수에 외부위원이 다수가 참여할 수 있도록 관련 규정을 강화할 필요가 있다. 예컨대 외부위원의 과반수 이상이 출석한 경우에만 개의하고, 출석위원 중 외부위원이 과반수 이상인 경우에만 의결할 수 있도록 하는 방법도 하나의 방안이 될 수 있다.

4. 징별의결 이후의 문제점

가. 조사수용 기간의 징벌기간 산입 문제

「형집행법 시행규칙」 제220조 제3항은 조사기간 중 징벌대상자에 대하여 처우를 제한하는 경우에는 징벌위원회의 의결을 거쳐 처우를 제한한 기간의 전부 또는 일부를 징벌기간에 포함할 수 있다고 규정하여 조사수용 기간의 징벌기간 산입을 재량적으로 결정할 수 있도록 하고 있어 각 교정시설 간 이 부분에 대한 처리가 제각각인 문제가 발생하고 있다. 예를 들면 조사기간 전부를 금치에 산입하는 경우, 조사기간 일부를 산입하는 경우, 아예 조사기간을 금치에 산입하지 않는 경우 등이 있다.

이번 방문조사를 통해 조사수용 중 처우를 하나라도 제한받지 않은 경우는 거의 없었지만 설사 처우를 제한 받지 않았더라도 조사기간 동안 수용자를 교정시설 내 조사실이라는 제한된 공간 속으로 분리수용하고 있고, 교정시설의 공간적 협소함으로 인해 징벌실과 조사실이 현실적으로 분리되거나 차별화되어 있지 않은 상황에서 조사기간을 징벌기간에 산입하지 않는 것은 타당하지 않다고 판단된다. 조사수용 자체만으로도 △분류심사가 유예되고(「형집행법 시행규칙」 제62조 제2항 제2호) △직업훈련 대상자 선정에서 배제되며(동규칙 제126조 제3호) △직업훈련 대상자는 직업훈련이 보류(동규칙 제128조 제1항 제1호)되는 등 실질적인 불이익이 있는 점 등을 감안하면 징벌위원회의 재량에 따라 징벌기간이 좌우되는 결과를 초래해 명확성의 원칙과 최소침해의 원칙에 반하므로 조사수용 기간의 징벌기간 산입 여부에 대한 일관되고 합리적인 기준 마련이 필요하다고 보인다.

나. 징벌 중 처우 제한 문제

모든 교정시설에서 징벌 중에는 물품구매, 접견, 서신, TV 시청 등이 모두 제한되었고 오직 책만 볼 수 있다고 하였으며, 특히 서울구치소나 창원

교도소의 수용자들은 종교책 한 권밖에 볼 수 없었다는 진술이 있었고, 목포교도소와 춘천교도소는 도서반입 자체를 금지하고 있었다는 진술이 있었다. 다수의 징벌 경험 수용자들은 징벌실에서 아무 것도 할 일이 없다는 것이 가장 고통스러웠다고 진술하고 있으며, 「형집행법」의 처우제한 내용에도 독서 금지나 실외운동 정지는 포함되어 있지 않다. 따라서 수용생활 중 편의성을 제한하는 방식으로 징벌의 내용과 수준을 정할 수는 있다고 보이나, 징벌실에서의 자유로운 자세, 다양한 종류의 독서, 충분한 시간의 운동과 같은 인간으로서 필요한 최소한의 기본적인 욕구까지 제한하는 것은 과도하다고 판단된다.

다. 과도한 징벌 처분의 문제

‘만델라규칙’ 제43조 제1항은 ‘장기(연속 15일 초과) 독방격리수용’을 금지하고 있는데 반해 「형집행법」 제108조 제14호는 ‘30일 이내의 금치(禁置)’를 징벌의 종류 중 하나로 규정하고 있고, 같은 법 제109조 제2항은 장기의 2분의 1까지 가중할 수 있어 최장 45일의 금치 징벌이 가능하다. 부산구치소의 경우 징벌 집행 중 새로운 규율 위반 행위로 추가 금치 징벌을 받아 합계 연속 88일의 금치 처분을 받은 수용자도 있었고, 제주교도소의 한 수용자는 징벌실에서 연속적으로 추가 징벌을 받는 바람에 총 95일(=45일+35일+15일)동안 징벌실에 수용되었다는 진술도 있었다.

‘수용자는 외부와 차단된 폐쇄적인 시설에서의 강제구금의 성질상 각종 기본권 침해의 가능성이 높은 상황에 놓여 있고, 특히 규율 위반에 대한 징벌은 그 의결과 집행이 모두 교도소 내부에서 이루어지므로 자의적 징벌권 행사 또는 징벌권 남용의 위험성이 적지 않다’는 헌법재판소 결정(2005. 2. 24. 2003헌마289)의 취지 및 수용자의 신체적·정신적 건강에 대한 금치 징

벌의 위험성을 감안하여 30일로 금지 기간의 상한선을 설정하고, 장기의 2분의 1까지만 가중하도록 한 「형집행법」의 취지를 고려하면 금지의 연속 집행은 원칙적으로 금지해야 할 것이다.

조사대상 교정시설에서 제출된 자료에 따르면, 최근 1년간(2017. 8. ~ 2018. 7.) ‘만델라규칙’이 금지하는 ‘장기 독방격리수용’인 15일 초과 금지징벌을 받은 수용자의 수가 전체 금지징벌자 대비 적게는 약 41%에서 많게는 약 60%에 이를 정도로 장기 징벌이 만연해 있다. 연속 금지 징벌은 새로운 규율 위반 행위 발생으로 인한 불가피하고 예외적인 사례로 볼 수도 있지만, 사안에 따라 무기한 지속될 수도 있는 것이어서 징벌기간의 적정 상한선을 설정하고 금지처분을 집행한 후 이미 집행한 금지기간의 일정기간이 경과하기 전에는 다음 금지처분을 집행할 수 없도록 관련 규정을 정비할 필요가 있다.

한편 징벌의 개별적 처우에 맞게 「형집행법」은 징벌의 종류를 경고부터 금지까지 14가지로 다양화하였음에도, 금지와 경고를 제외한 기타 12가지의 징벌의 종류는 거의 행해지지 않는 것으로 나타났다. 특히 징벌의 사유가 소란이나 지시불이행, 입실거부, 수용자간 언쟁 등 비교적 가벼운 징벌사유인 경우 금지 이외에 다양한 징벌의 종류를 활용하여 수용자의 교화 목적을 달성할 수 있도록 처우의 제한도 비례적으로 운영되어야 할 것으로 보인다.

라. 징벌의결에 대한 불복(이의제기) 방법의 문제

수용자에 대한 모든 불이익 처분은 적법한 사전통지와 자신의 주장을 피력할 수 있는 기회가 주어져야 하며, ‘만델라규칙’ 역시 제56조에서 모든 수

용자에게는 불복신청을 할 기회가 주어져야한다고 규정하고 있다. 물론 일부 수용자는 징별위원회의 안내, 징별방 내 벽보 등으로 징별에 대한 불복 방법에 대해 알고 있었지만, 일부 수용자는 불복 방법을 정확히 안내받지 못해 알지 못한다고 답하였다. 특히, 창원교도소의 경우 대부분의 수형자가 징별 결과에 대해 불복방법이 있는지 몰랐으며 알았으면 불복했을 것이라고 응답하였다. 불복방법을 몰랐고, 그 방법이 무엇인지 알아보려고도 하지 않는 것은 결국 징별 결과의 번복 가능성에 대한 기대가 없었거나 정말 억울하게 징별을 받고서도 상대적 불이익을 받을까봐 그냥 참고 넘어가는 경우도 있을 수 있다고 보인다.

현행 「형집행법 시행규칙」 제229조 제2항에 따른 징별집행통지서[별지 제19호 서식] 상 불복방법은 소장면담, 청원, 국가인권위원회 진정, 행정심판, 행정소송이 기재되어 있으나, 소장면담은 실제 직원이 대리면담을 하는 경우가 대부분이며, 면담내용 또한 징별집행의 절차나 다른 권리구제 방법을 설명하는 경우이어서, 징계의결요구권자인 소장면담은 아무런 실익이 없는 불복방법으로 보인다. 또한 청원도 수용생활 중의 처우에 관하여 불복하여 법무부 장관 등에게 청원서를 보내는 것으로 역시 이러한 내부기관의 절차에 의한 불복방법은 적절하지 못한 측면이 있다.

한편 행정심판과 행정소송은 절차가 부담스럽고 시일이 오래 걸리는 단점이 있는바 각 지방교정청에 외부인사로 구성된 징별재심위원회를 두어 심의운영의 독립성과 객관성을 확보하여 제도의 실효성을 제고할 필요가 있다. 또한, 불복을 원하는 수용자에게는 징별의결통지서와 함께 즉시 이의 제기신청서를 지급하여 방법을 몰라서 이의제기를 하지 못하는 상황을 방지할 필요가 있다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2019. 1. 16.

위원장 정문자

위원 한수웅

위원 김기중

<별지>

관 련 규 정

1. 「헌법」

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

2. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」

제97조(보호장비의 사용) ① 교도관은 수용자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 보호장비를 사용할 수 있다.

1. 이송·출정, 그 밖에 교정시설 밖의 장소로 수용자를 호송하는 때
 2. 도주·자살·자해 또는 다른 사람에 대한 위해의 우려가 큰 때
 3. 위력으로 교도관의 정당한 직무집행을 방해하는 때
 4. 교정시설의 설비·기구 등을 손괴하거나 그 밖에 시설의 안전 또는 질서를 해칠 우려가 큰 때
- ② 보호장비를 사용하는 경우에는 수용자의 나이, 건강상태 및 수용생활태도 등을 고려하여야 한다.
- ③ 교도관이 교정시설의 안에서 수용자에 대하여 보호장비를 사용한 경우 의무관은 그 수용자의 건강상태를 수시로 확인하여야 한다.

제108조(징벌의 종류) 징벌의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 경고
2. 50시간 이내의 근로봉사
3. 3개월 이내의 작업장려금 삭감

4. 30일 이내의 공동행사 참가 정지
5. 30일 이내의 신문열람 제한
6. 30일 이내의 텔레비전 시청 제한
7. 30일 이내의 자비구매물품(의사가 치료를 위하여 처방한 의약품을 제외한다) 사용 제한
8. 30일 이내의 작업 정지
9. 30일 이내의 전화통화 제한
10. 30일 이내의 집필 제한
11. 30일 이내의 서신수수 제한
12. 30일 이내의 접견 제한
13. 30일 이내의 실외운동 정지
14. 30일 이내의 금치(禁置)

제109조(징벌의 부과) ① 제108조 제4호부터 제13호까지의 처분은 함께 부과할 수 있다.

② 수용자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제108조제2호부터 제14호까지의 규정에서 정한 징벌의 장기의 2분의 1까지 가중할 수 있다.

1. 2 이상의 징벌사유가 경합하는 때
2. 징벌이 집행 중에 있거나 징벌의 집행이 끝난 후 또는 집행이 면제된 후 6개월 내에 다시 징벌사유에 해당하는 행위를 한 때

제110조(징벌대상자의 조사) ① 소장은 징벌사유에 해당하는 행위를 하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 수용자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 조사기간 중 분리하여 수용할 수 있다.

1. 증거를 인멸할 우려가 있는 때

2. 다른 사람에게 위해를 끼칠 우려가 있거나 다른 수용자의 위해로부터 보호할 필요가 있는 때

② 소장은 징별대상자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하면 접견·서신 수수·전화통화·실외운동·작업·교육훈련, 공동행사 참가, 중간처우 등 다른 사람과의 접촉이 가능한 처우의 전부 또는 일부를 제한할 수 있다.

제111조(징별위원회) ① 징별대상자의 징별을 결정하기 위하여 교정시설에 징별위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장을 포함한 5인 이상 7인 이하의 위원으로 구성하고, 위원장은 소장의 바로 다음 순위자가 되며, 위원은 소장이 소속 기관의 과장(지소의 경우에는 7급 이상의 교도관) 및 교정에 관한 학식과 경험이 풍부한 외부인사 중에서 임명 또는 위촉한다. 이 경우 외부위원은 3인 이상으로 한다.

③ 위원회는 소장의 징별요구에 따라 개최하며, 징별은 그 의결로써 정한다.

④ 위원이 징별대상자의 친족이거나 그 밖에 공정한 심의·의결을 기대할 수 없는 특별한 사유가 있는 경우에는 위원회에 참석할 수 없다.

⑤ 징별대상자는 위원에 대하여 기피신청을 할 수 있다. 이 경우 위원회의 의결로 기피 여부를 결정하여야 한다.

⑥ 위원회는 징별대상자가 위원회에 출석하여 충분한 진술을 할 수 있는 기회를 부여하여야 하며, 징별대상자는 서면 또는 말로써 자기에게 유리한 사실을 진술하거나 증거를 제출할 수 있다.

3. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙」

제220조(조사기간) ① 수용자의 징별대상행위에 대한 조사기간(조사를 시작한 날부터 법 제111조제1항의 징별위원회의 의결이 있는 날까지를 말한

다. 이하 같다)은 10일 이내로 한다. 다만, 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 1회에 한하여 7일을 초과하지 아니하는 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

③ 제1항의 조사기간 중 법 제110조제2항에 따라 징벌대상자에 대하여 처우를 제한하는 경우에는 징벌위원회의 의결을 거쳐 처우를 제한한 기간의 전부 또는 일부를 징벌기간에 포함할 수 있다.

제227조(징벌대상자에 대한 출석 통지) ① 징벌위원회가 제226조에 따른 징벌의결 요구서를 접수한 경우에는 지체 없이 징벌대상자에게 별지 제15호 서식의 출석통지서를 전달하여야 한다.

③ 제1항에 따라 출석통지서를 전달받은 징벌대상자가 징벌위원회에 출석하기를 원하지 아니하는 경우에는 별지 제16호서식의 출석포기서를 징벌위원회에 제출하여야 한다.

제228조(징벌위원회의 회의) ① 징벌위원회는 출석한 징벌대상자를 심문하고, 필요하다고 인정하는 경우에는 교도관이나 다른 수용자 등을 참고인으로 출석하게 하여 심문할 수 있다.

② 징벌위원회는 징벌대상자에게 제227조제1항에 따른 출석통지서를 전달하였음에도 불구하고 징벌대상자가 같은 조 제3항에 따른 출석포기서를 제출하거나 정당한 사유 없이 출석하지 아니한 경우에는 그 사실을 별지 제17호서식의 징벌위원회 회의록에 기록하고 서면심리만으로 징벌을 의결할 수 있다.

③ 징벌위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 이 경우 외부위원 1명 이상이 출석한 경우에만 개의할 수 있다.

4. 유엔 수용자 처우에 관한 최저기준규칙(2015. 12. 17. 유엔총회 채택)

제43조

1. 고문 또는 규율 위반에 대한 처벌은 어떠한 경우에도 고문 또는 기타 잔인하거나 비인간적이거나 모욕적인 처우 또는 처벌로 대체되어서는 안되며 다음과 같은 행위는 금지되어야 한다.

(a) 무기한 독거실에 수용하는 행위

(b) 장기간 독거실에 수용하는 행위

제44조

본 규칙에서 일반적인 독거수용이라 함은 타인과의 접촉이 없이 수용자를 22시간 또는 하루 이상 수용하는 것을 의미하고, 장기 독거수용이라 함은 15일을 초과하여 연속으로 수용자를 독거실에 수용하는 것을 의미한다.

제56조

1. 모든 수용자에게는 매일 교도소장 또는 그를 대리할 권한을 가진 교정 직원에게 청원 또는 불복신청을 할 기회가 주어져야 한다.

2. 수용자는 자신에 대한 조사 중에 조사관에게 청원 또는 불복신청을 할 수 있어야 한다. 수용자에게는 소장 또는 그 밖의 직원의 참여 없이 담당조사관 또는 다른 조사관에게 말할 기회가 주어져야 한다.