

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000110-01

지침

# 국가예방기구의 설립 및 지정

(Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms)

## 고문방지협회(Association for the Prevention of Torture)

고문방지협회(APT)는 제네바에 소재한 독립된 비정부 기구이다. 동 협회는 스위스 은행가 겸 법률가인 장자끄 고티에가 1977년 설립하였다.

APT는 세계인권선언에서 약속하고 있는 바와 같이 그 누구도 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 않는 세상을 꿈꾸고 있다.

APT는 개별 사례의 고발보다 고문 방지에 주력한다. 이 같은 접근법을 통해 APT는 제도 개혁과 관행 변화에 참여하는 정부와 경찰청, 사법 및 국가인권기구, 학계, NGO와 협력하고 있다.

APT는 고문 방지를 위해 다음 3가지 통합 목표에 주력하고 있다.

### 1. 제도의 투명성

독자적인 방문과 기타 감시 기구를 통해 개인의 자유를 박탈하는 제도의 외부 조사와 책임성을 촉진한다.

### 2. 효과적인 법적 기본틀

고문 및 기타 학대 방지를 위한 국제, 지역, 국가 법률 규범이 보편적으로 촉진, 존중, 실행되도록 한다.

### 3. 역량 강화

방지 실행에 대한 지식 및 참여를 강화함으로써 자유를 박탈당한 개인에 대해 관심이 있는 국가 및 국제 행위자의 역량을 강화한다.

고문방지협회

P.O. Box 2267 – 1211 Geneva 2 – Switzerland

전화번호: +41 22 919 21 70 – 팩스번호: +41 22 919 21 80

이메일: [apt@apt.ch](mailto:apt@apt.ch) – 웹사이트: [www.apt.ch](http://www.apt.ch)

# 국가예방기구의 설립 및 지정

고문방지협회 발행

본 출판물의 사본과 추가 정보에 대해서는, 아래 연락처로 연락하시기 바랍니다.

고문방지협회 (APT)

P.O. Box 2267

CH-1211 Geneva 2

Switzerland

전화번호: + 41 22 919 2170

팩스번호: + 41 22 919 2180

이메일: [apt@apt.ch](mailto:apt@apt.ch)

웹사이트: [www.apt.ch](http://www.apt.ch)

COPYRIGHT © 2006, 고문방지협회

판권소유. 본 출판물의 자료는 무료로 인용, 재인쇄할 수 있으나, 반드시 출처를 밝혀야 합니다. 출판물 복사 혹은 번역 허가는 APT에 의뢰해야 합니다.

ISBN 2-940337-12-8

PCL Lausanne 인쇄

# 목 차

---

1. 서론	1
2. NPM 결정 과정	9
2.1 서론	11
2.2 투명성 및 포괄성	12
2.3 정보	13
2.4 APT 권고	14
3. 목적 및 권한	5
3.1 정기 방문 체계	17
3.1.1 예방적 방문	17
3.1.2 정기 방문	19
3.1.3 방문 체계	20
3.1.4 APT 권고	20
3.2 방문 장소	21
3.2.1 서론	21
3.2.2 관할권 및 통제	23
3.2.3 비공식적 구금 장소	24
3.2.4 APT 권고	28
3.3 권한	29
3.3.1 방문에 기반하는 건설적 대화	29
3.3.2 국제 표준을 향한 경과	31

3.3.3 추가 권한	31
3.3.4 APT 권고	33
3.4 방문 빈도	34
3.4.1 서론	34
3.4.2 방문 유형	34
3.4.3 구금 장소별 빈도	38
3.4.4 APT 권고	40
4. 독립성	48
4.1 서론	45
4.2 독립적 근거	45
4.3 독립적인 구성원과 직원	46
4.4 임명 절차	48
4.5 특권 및 특전	49
4.6 재정적 독립성	53
4.7 APT 권고	56
5. 구성원	57
5.1 전문성	59
5.2 성별 균형과 인종 및 소수자 대표	60
5.3 APT 권고	61
6. 방문에 관한 보증 및 권한	36
6.1 모든 구금 장소에 대한 접근	65
6.1.1 구금 장소 전 시설에 대한 접근	65
6.1.2 방문 장소 선택	66
6.1.3 예고 없는 방문	66

6.2 정보 접근 .....	69
6.3 대인 접근 .....	71
6.4 구금자, 공무원, 타인 보호 .....	73
6.5 APT 권고 .....	75
7. NPM 권고 및 이행 .....	<b>7</b>
7.1 NPM 권고 .....	79
7.2 보고서 .....	82
7.3 APT 권고 .....	83
8. NPM 및 국가시민사회 .....	<b>8</b>
9. 국제적 차원의 NPM .....	<b>9</b>
10. 조직 형태의 선택 .....	<b>9</b>
10.1 서론 .....	97
10.2 신설 혹은 기존 기구인가 .....	97
10.2.1 개요 .....	97
10.2.2 국가 인권 위원회 .....	101
10.2.3 고충처리 및 관선변호인 사무소 .....	102
10.2.4 비정부 기구 .....	104
10.2.5 독립된 외부 교정시설 사찰단 .....	105
10.2.6 사법부 .....	105
10.2.7 공동체 기반 독립 방문기구 .....	107
10.2.8 APT 권고 .....	109

10.3 복수 기구 .....	109
10.3.1 지리적 혹은 주제상의 근거 .....	109
10.3.2 일관성 및 공조 .....	112
10.3.3 APT 권고 .....	115
11. 결론 .....	117
부록 .....	121
부록 I. 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 선택의정서 .....	123
부록 II. 국가인권기구의 지위에 관한 원칙 .....	138

# 서 문

고문방지협회 (APT)는 전 세계의 고문과 기타 학대 방지에 전념하는 국제 비정부 기구이다. 특히, APT는 독립된 전문가의 구금 장소 방문과 같이 방지 통제 메커니즘의 설립을 촉진한다. 이 같은 목적을 위해 APT는 유엔 고문방지협약 선택의정서(OPCAT)를 실현함에 있어서 중심적인 역할을 수행했다.

본 지침의 목표는 국가 예방기구(NPM)의 효과적인 설립 및 기능 요건에 대한 APT의 견해 및 권고와 함께, 동 기구에 관한 선택의정서 제반 규정에 대한 주석을 제공하는 것이다. 이 같은 권고는 주로, 정부이던 시민사회이던 관계없이, 국가별로 NPM을 정하는 과정에 참여하는 각국 행위자를 지원하기 위한 것이다. 그러므로 본 지침은 OPCAT에 대한 일정 수준의 이해를 전제로 하고 있으며, 동 의정서에 대한 일반적인 입문서 역할을 하기 위한 것이 아니다.<sup>1)</sup>

국가 예방기구 설립에 대한 APT의 초기 일반 지침(2003년 11월 테브라 롱과 사브리나 오베르손이 작성하고, 그 이후 2004년 출판물 OPCAT: 방지 매뉴얼에 채택되었음)은 2002년 유엔총회에서 OPCAT가 채택된 직후 작성되었으며, 그 사이 많은 변화가 있었다. 본 지침 작성 당시, OPCAT가 발효되었으며(2006년 6월), 제 1차 당사국들은 국가 예방기구를 설립하기 위해 신속한 조치를 취하고 있다. 추가 비준에 대한 여론도 힘을 얻고 있다. 유엔 인권고등판무관실, 당사국, NGO 등은 국제 소위원회의 선거, 첫 회의 및 방문을 준비하고 있다.

이와 같이 새롭게 전개되는 역동적인 상황에서, APT는 포괄적인 기술 지원에 대한 요청뿐만 아니라 NPM에 관한 특정 OPCAT 규정의 의미 및 실무적인 적용에 관하여 매우 상세한 질의를 자주 받고 있다. 이에 따라 동 협회는 각국 관계 기관이 자국

---

1) OPCAT에 대한 일반적인 문서는 고문방지협회, 미주인권협회, 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌 방지에 관한 유엔 협약 선택의정서: 방지 매뉴얼 (Geneva/Costa Rica, 2005)을 참조한다. [www.apr.ch](http://www.apr.ch)에서 제공.

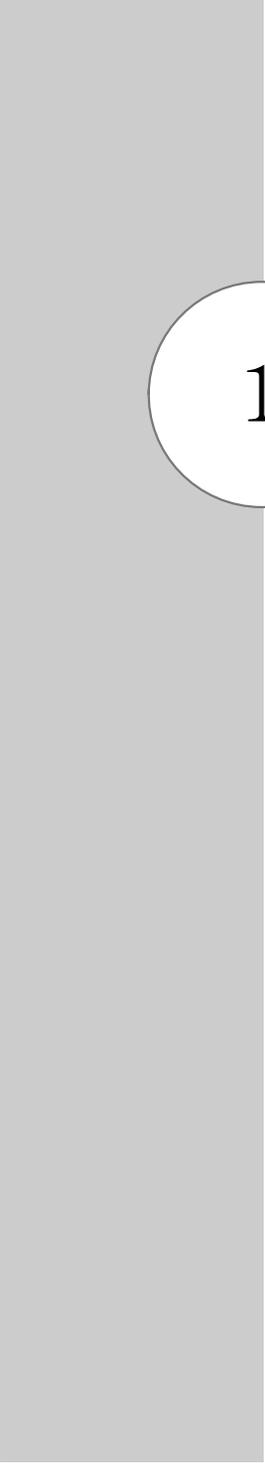
NPM을 정하는데 있어서 직면할 수 있는 각종 도전에 대한 해결책을 찾는데 도움을 주기 위하여 이와 같이 보다 상세한 권고를 새로 작성하게 되었다. 이러한 해결책은 국제소위원회가 향후 수년 동안 전문지식을 개발할 것으로 예상되는 주제이기도 하다.

각국 관계기관은 OPCAT의 NPM 규정을 실행하는 타국의 사례에 관심을 갖는 경우가 많다. 이를 위하여, 본 지침은 정기적으로 업데이트되는 “각국 NPM 실태 보고서”로 보완하며, [www.aptc.ch/npm](http://www.aptc.ch/npm)에 이를 제공하고 있다. 비교 관점은 광범위한 접근법을 예시하는데 대단히 유용할 수 있지만, 본 출판물이나 실태 보고서에 기존의 국내 기관이나 특정 국가가 제안한 국가 예방기구를 포함시킨다고 해서 해당 기관이나 기구가 반드시 OPCAT의 제반 요건 일체를 준수한다는 APT의 승인으로 간주해서는 안 된다.

본 지침은 NPM의 설립에 주력한다는 점에 주의할 가치가 있다. 따라서 NPM이 실제로 권한을 행사할 경우 준수해야 할 실천 사항은 간접적으로 언급될 뿐이다. 방법론에 대한 상세한 설명 및 권고는 APT의 별도 출판물, <구금 장소 감시: 실무 가이드 (2004)>에서 확인할 수 있다. 이를 비롯하여 기타 실무에 도움이 되는 자료를 [www.aptc.ch](http://www.aptc.ch)에서 다양한 언어로 제공받을 수 있다.

마지막으로 APT의 동료뿐만 아니라, 데브라 룡과 말콤 에반스, 안테노 할로 데 울프, 엘리나 스테이너트를 비롯하여 각종 초안을 검토하고 의견을 제공해주신 여러분께 감사를 드린다.

매트 폴라드  
APT 법률고문  
제네바, 2006년 10월



1

서 론

---

# 1. 서론

---

## 전문

본 의정서 당사국은, (...)

고문 방지 협약(...)의 목적을 달성하고, 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌에 대한 자유를 박탈당한 개인에 대한 보호를 강화하기 위해서는 추가적인 조치가 필요함을 확신하고,

각 당사국은 협정 제2조 및 제16조에 따라 자국 관할하의 영토 내에서 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 방지하기 위해 효과적인 조치를 취할 의무가 있음을 상기하고,

이러한 조항들을 이행하는 데에 당사국들이 1차적 책임을 가짐과 자유를 박탈당한 사람들에 대한 보호와 그들의 인권에 대한 완전한 존중을 강화하는 것이 모두가 공유하는 공동의 책임임을 인정하고 국제 이행 기구가 국가적 조치를 보충하고 강화한다는 것을 인정하고,

(...)

고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터 자유를 박탈당한 개인들에 대한 보호는 구금 장소에 대한 정기적인 방문에 기반을 둔 비사법적인 예방책을 통해서 강화될 수 있음을 확신하여,

다음과 같이 합의하였다.(...)

---

유엔 고문방지협약 선택의정서(OPCAT)<sup>2)</sup>는 고문을 비롯한 여러 형태의 학대를 방

---

2) 2002년 12월 18일 유엔총회서 채택되었고, 2006년 6월 22일 발효된 고문과 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌 방지 협약 선택의정서, UN Doc. A/RES/57/199.

지하기 위해 구금 장소에 대한 독립된 전문가 기구의 정기 방문 체계를 확립하고 있다. 선택의정서의 혁신적인 접근법으로 신설 국제기구(유엔 고문방지 소위원회)와 각 당사국이 자국의 보완적 국가예방기구를 설립하거나 지정해야 할 의무를 결합하고 있다.

국제 관습법에서 이미 각국에 고문 방지를 요구하고 있다.<sup>3)</sup> 고문방지협약 역시 각 당사국이 고문과 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 방지할 효과적인 조치를 취해야 한다는 일반적인 의무를 포함하고 있다.<sup>4)</sup> 아울러 고문방지 협약은 고문에 대한 형사 처분 및 기소와 고문으로 취득한 정보사용의 금지와 같이 고문을 효과적으로 예방 및 처벌하기 위해 당사국이 실행해야 할 제반 조치를 명시하고 있다.

동 협약에 따라 창설된 고문방지위원회는 각 당사국의 경과를 정기적으로 평가한다. 동 위원회는 주로 정부 당국과 국내 비정부 기구(NGO)가 제네바에 소재한 동 위원회 사무국에 제출하는 정식 서면 보고서를 검토한다. 이는 동 위원회와 각국 당국이 대면하는 논의와 국내 NGO와 별도로 논의하는 것을 수반하며, 이 같은 논의는 모두 제네바에서 수행된다. 일부 당사국이 개인의 고발에 대한 심의를 동 위원회에 위임하기도 하여, 동 위원회는 서면 결정을 통해 이에 대응하고, 이 역시 제네바에서 행하여진다.

당사국의 구체적인 동의가 있을 경우에만 가능한 당사국 영토에 대한 동 위원회 방문은 극히 드물게 일어난다. 동 협약이 채택된 이후 20년 동안, 동 위원회는 141개 당사국 가운데 5개국에 한하여 동 협약 제 20조에 따라 국내 방문을 수반할 수 있는 정식 조사에 착수했다.<sup>5)</sup>

---

3) 전 유고슬라비아 국제전범재판소, Prosecutor v. Furundzija (1998년 12월 10일), Case No. IT-95-17/I-T, paragraph 148.

4) 1984년 12월 10일 유엔총회에서 39대 46으로 채택되고, 1987년 6월 26일 발효된 고문과 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌 방지 협약. 특히 제 2(1) 및 16조 참조. 또한 OPCAT 전문 세 번째 단락 참조.

고문방지협약에 구체적으로 규정된 제반 조치와 고문방지위원회의 활동에도 불구하고, 고문과 기타 학대의 병폐는 여전히 뿌리 뽑히지 않고 있다. 이에 따라 각국이 국제 관습법과 동 협약에 따라 이미 부여된 제반 의무를 준수하는데 도움이 될 실천 수단을 추가적으로 제공하기 위해 선택의정서를 개발하였다. 이를 위해, OPCAT는 방문 전문가와 기관 및 국가 당국 사이에 실용적이고 건설적인 대화의 토대 역할을 수행하기 위해 구금 장소에 대한 독립된 국내 및 해외 전문가의 정기 방문 체계를 도입하고 있다.

유엔 특별 고문 보고관은 OPCAT의 논거를 다음과 같이 설명했다.

[동 의정서의] 논거는 주로 고문을 자행하는 자는 효과적인 감시 및 책임성의 체계를 벗어나 있다고 확신하는 고립된 구금 장소에서 고문과 학대를 자신이 하고 있다는 경험을 토대로 하고 있다. 모든 법률 체계와 전 세계 도덕적 행동 강령에서는 고문을 절대로 금하고 있기 때문에, 고문은 고문관의 동료나 상관의 이 같은 관행을 명령, 허용하거나 적어도 묵인하며, 고문실이 외부와 철저히 차단되는 시스템에서만 기능할 수 있을 뿐이다. 고문 피해자는 살해되거나 본인의 경험에 대해 언급할 용기를 낼 수 없을 정도로 위협을 당한다. 그럼에도 불구하고 피해자들이 고문 사실을 고발할 경우, 이들은 고립된 상황에서 자행된 고문을 입증하는데 엄청난 어려움에 직면하며, 범죄 용의자, 법외 추방자 또는 테러범이라는 신분으로 인해 당국은 이들의 신빙성을 폄하하는 경우가 다반사다. 따라서 이 같은 악순환의 고리를 끊는 유일한 길은 구금 장소를 공개 조사에 노출시키고 경찰과 보안, 첩보 담당 공무원이 보다 투명하게 외부 감시에 책임을 지는 전체 시스템을 만드는 것이다.<sup>6)</sup>

OPCAT 접근법의 첫 번째 축은 유엔 방지소위원회(이하 “국제소위원회” 혹은 “소위원회”)가 실시하는 방문 프로그램이다.<sup>7)</sup> 이 프로그램에서 OPCAT는 다년간에 걸쳐

5) 기타 조사도 수행될 수 있었지만, 그렇다 하더라도 기밀이 유지되었다.

6) 유엔 특별 고문보고관 보고서, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraph 67.

7) OPCAT 2조, 파트 II 및 III 참조.

유사한 직무를 수행한 유럽 고문방지위원회와 국제 적십자위원회의 선례를 따르고 있다.<sup>8)</sup>

동 소위원회는 각국 영토에 대한 특정 방문에 대해 당사국의 동의를 구할 의무가 없다. 각 당사국은 OPCAT를 비준할 때 이미 포괄적 동의를 제공한 바 있다. 무엇보다 국제소위원회는 당사국 영토에 입국하면 구금 장소에 접근하고, 자유롭게 이동하며, 구금자와 개별 면담을 실시할 권리가 있다.

OPCAT 접근법의 두 번째 축인 각 당사국의 국가예방기구(NPM)는 이와 유사한 현지 차원의 보장과 함께 유사한 업무를 수행한다. OPCAT는 기능적인 요건을 명시하고 있지만, 각국이 자국의 상황에 따라 NPM을 구성할 수 있는 융통성을 어느 정도 허용하고 있다. 따라서 OPCAT는 전 세계 전문가의 정기 조사와 다수의 구금 장소에 대한 방문을 국가예방기구가 보다 빈번하게 수행할 수 있도록 통합하고 있다.

또한 NPM은 기존의 입법이나 입법 초안에 대해 의견을 명시적으로 제안 및 개진할 수 있는 권한이 있다.

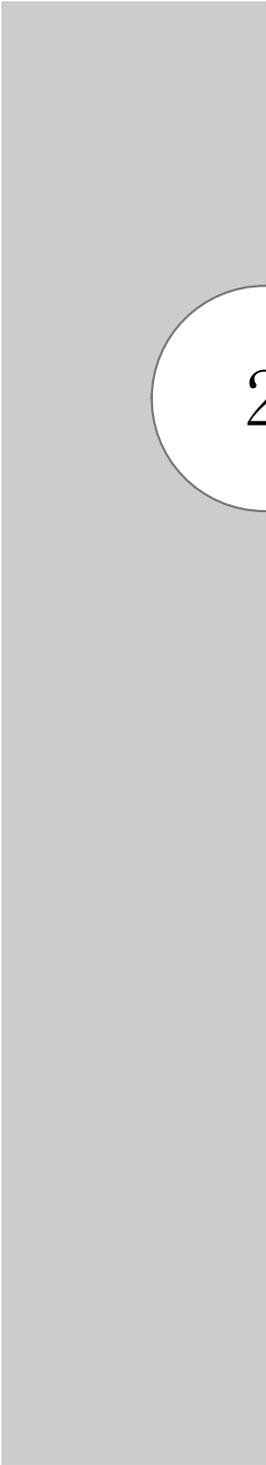
본 지침의 나머지 부분은 국가예방기구를 설립하거나 지정하는 과정에서 국가 차원에서 발생할 수 있는 다양한 현안에 대한 법률 및 실무적인 권고를 제공하고 있다. 본 지침은 다음 현안을 검토한다.

- 과정 자체의 투명성 및 포괄성,
- 목적 및 권한,
- 독립성,
- 회원국 가입 기준,
- 방문에 관한 보증 및 권한,

---

8) 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌 방지를 위한 유럽위원회에 대해 자세한 정보는 <http://www.cpt.coe.int>에서 확인할 수 있다. 국제 적십자위원회의 자세한 정보는 <http://www.icrc.org>를 참조한다.

- 권고 및 실행,
- NPM 및 국가 시민 사회,
- 국제적 차원의 NPM,
- 조직 형태 선택.



# 2

---

## NPM 결정 과정

- 2.1 서론
- 2.2 투명성 및 포괄성
- 2.3 정보
- 2.4 APT 권고

## 2. NPM 결정 과정

### 제3조

각 당사국은 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지를 위한 국내차원의 방문 기구(이하 “국가예방기구”)를 한 곳 이상 설립, 지정 혹은 유지해야 한다.

### 제17조

각 당사국은 본 의정서가 발효, 비준, 가입된 이후 1년 내에 국내 차원의 고문 예방을 위해 독립된 국가 예방 기구를 한 곳 이상 유지, 지명 혹은 설립한다.<sup>9)</sup> 여러 단위로 분산 설립된 제반 기구는 본 의정서의 제반 규정에 부합할 경우 동 의정서의 목적에 맞는 국가예방기구로 지명될 수 있다.

### 2.1 서론

각국이 NPM을 결정하는 과정은 저마다 다를 수 있지만, 다음 요소는 반드시 포함되어야 한다. 먼저, 결정 과정은 투명해야 하며, 시민사회(특히 NGO)를 비롯하여 그 밖에 관련이 있는 국가 행위자를 포함시켜야 한다. 두 번째, 동 과정의 참가자 전원은 기존 국가 방문 기구 “명단”과 각국 구금 장소에 관한 기초 정보를 비롯하여 관련 정보를 이용할 수 있어야 한다. 아래 조항은 이와 같이 공통된 제반 요소를 보다 상세히 설명하고 있다.

9) 제 24조에 따라, 당사국은 비준 즉시 국가예방기구나 국제소위원회에 대한 자국의 의무를 3년 동안 연기한다고 선언할 수 있으며, 고문방지위원회는 추가로 2년 연장을 허가할 수 있다. 당사국은 국가 및 해외 예방기구에 대한 자국의 의무를 연기할 수 없다.

## 2.2 투명성 및 포괄성

NPM의 효과적인 업무를 위해, 공무원과 시민사회는 동 기구를 신뢰할 수 있는 독립된 기관으로 간주해야 한다. 이를 위해, NPM 결정 과정 자체는 포괄적이고 투명해야 한다.

이 같은 논의 과정에는 해당 관계자를 최대한 포함시켜야 한다. 이는 우선 다음의 관계자를 의미한다.

- 정부의 정치적 지도자의 대리인과 기술적 전문성을 지닌 상설 행정기관의 관련 구성원(지방, 주 및/혹은 전국 차원)
- 국내 NGO와 기타 시민사회 단체,
- 국가인권기구(예, 인권위원회나 옴부즈맨 사무소)
- 이미 구금 장소에 대한 방문을 실시하고 있는 단체(사찰단, 선고 법관, 공동체 기반의 “비전문가” 방문 제도)
- 정부와 야당을 대표하는 입법부 구성원
- 일부 사례에 있어서, 지역 및 국제 정부 간 및 비정부 조직.

시민사회를 대표하는 조직이나 개인은 행정부의 일방적인 결정이 아니라, 시민사회가 자체적으로 협의를 통해 선택해야 한다. 손꼽히는 인권 NGO가 논의의 일부 구성원이 되는 것도 중요하지만, 고문 생존자 재활 센터나 구금자 가족협회, 구금 장소에서 활동하는 자선 단체나 종교 관련 단체와 같이 그 밖의 시민사회 단체도 포함되어야 한다. OPCAT는 교정시설과 경찰시설뿐만 아니라, 정신병원과 이주자 구금 센터 같은 기타 장소도 포함한다는 사실을 명심해야 한다.<sup>10)</sup> 따라서 특히 고문에 취약한 시민과 협력하는 단체, 즉 이주자나 망명자, 난민, 미성년자, 여성, 인종 및 문화 소수자와 협력하는 단체도 논의 과정에 포함시켜야 한다.

---

10) 방문에 개방해야 할 장소 범위는 하기 제 3장, 3.2항에서 논의할 예정이다.

NPM을 지정하거나 선택할 때 공통된 현안이나 과제가 한 지역의 여러 당사국에서 발생할 수 있다. 이 경우, 아이디어와 전략 공유를 위한 지역 원탁회의는 각국이 자국 NPM 결정을 진행하는데 도움이 될 수 있다. 지역 및 해외 NGO와 지역 및 해외 정부 간 기구 역시 이 같은 과정의 유용한 참가자가 될 수 있다.

NPM의 신뢰도를 강화하기 위해, 그 형태나 정체성에 대한 결정 과정은 투명해야 한다. 정부는 이 같은 결정 과정과 참가 기회, 최종 결정 기준과 방법, 이유를 적극적으로 홍보해야 한다.

### 2.3 정보

NPM 결정 과정은 당사국 내에서 구금 장소에 대한 방문을 이미 실시하고 있는 기구를 사실에 입각하여 열거한 “명단”에서 부터 시작해야 한다. 이 명단에는 적어도 각 기구에 대한 다음과 같은 내용이 요약되어 있어야 한다.<sup>11)</sup>

- 관할권의 범위(동 기구가 방문할 권리가 있는 장소는?)
- 구조(구성원 및 직원 수, 직무 독립성, 사무실 위치);
- 권한 및 특전(사전 예고 없이 방문하고 개별 면담을 실시할 권리나 정보에 대한 권리 등);
- 예산 및 활동 방법(방문 횟수, 체류 기간 및 빈도, 보고 유형, 권고 승인 및 실행 등급, 권고 실행 확인 방법, 등)

참가자 전원에게는 각국 구금 장소의 적절한 수치와 규모, 위치에 대한 추정치와 OPCAT 본문, 그 요건에 대한 설명(본 지침 사본과 같이)을 제공해야 한다.

기존 기구 및 각국 구금 장소에 대해 사실에 입각하여 확보한 정보는 참가자가 OPCAT의 규정에 따라<sup>12)</sup> 구금 장소, NPM의 기본 특성 및 권한의 적용 범위에서 준

11) 기존 기구의 핵심 특성 평가를 지원하기 위한 상세한 틀은 [www.apr.ch/npm](http://www.apr.ch/npm)에서 확인할 수 있다.

재하는 격차를 식별하고, NPM이 필요로 하는 인적, 재정적 자원을 추산하는데 도움이 될 것이다. 이는 계속해서 참가자가 신설 기관을 설립할 것인지, 기존 기관을 지명할 것인지를 결정할 때도 도움이 될 것이다.

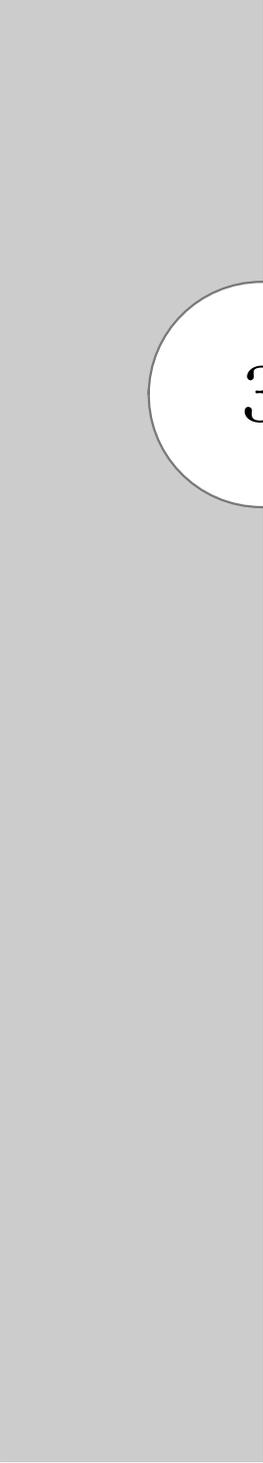
## 2.4 APT 권고

---

- 정부 공무원과 시민사회, 국가인권기구, 기존 방문 기구, 의회 의원, 경우에 따라 지역 및 해외 정부 간 및 비정부 기구를 비롯하여 해당 관계자를 최대한 논의 과정에 포함시켜야 한다.
  - 정부는 논의 과정과 참가 기회, 최종 결정 기준과 방법, 이유를 적극적으로 홍보해야 한다.
  - 논의 과정 참가자에게는 관련 기존 국가 방문 기구, 각국 구금 장소의 대략적인 숫자와 규모, 위치, OPCAT 원문 및 그 설명 “명단”(즉, 조사 및 평가)을 제공해야 한다.
- 

---

12) 방문에 개방해야 할 장소 범위는 하기 제 3장, 3.2항에서 논의할 예정이다.



# 3

---

## 목적 및 권한

- 3.1 정기 방문 체계
- 3.2 방문 장소
- 3.3 권한
- 3.4 방문 빈도

## 3. 목적 및 권한

### 3.1 정기 방문 체계

#### 제1조

이 의정서의 목적은 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 방지하기 위하여 독립적인 국제 및 국내 기구에 의해 수행되는 구금 장소에 대한 정기적인 방문 제도를 확립함에 있다.

제 1조에서 OPCAT의 목적 및 핵심 요소를 명시하고 있다. 방문 기구의 독립성, 구성, 권한에 대한 제반 요건은 후속 조항에 설명하고 있으며, 본 지침 제 4, 5, 6장에서 다룰 예정이다. 단, 제 1조에는 아래와 같이 OPCAT 본문에서 직접 설명되지 않는 몇몇 개념이 등장한다.

- 예방적 방문
- 정기적인 방문
- 전체 방문 체계의 일부를 형성

동 협회는 먼저 다음 조항에서 이와 같은 세 가지 개념을 보다 상세하게 검토하고자 한다. 본 장 후반부 조항에서는 방문 장소 범위와 국가 방문 기구에 부여되는 권한, 방문 빈도를 분석할 예정이다.

#### 3.1.1 예방적 방문

OPCAT에 따라 수행되는 방문은 예방적 성격을 띠어야 한다. 이는 방문이 다음과 같이 상호 강화 수단을 통해 고문이나 학대 발생의 방지를 추구한다는 것을 뜻한다.

- 독립된 전문가가 직접 확보한 정보를 이용한 구금 시스템 분석을 통해 도출한 세부 권고를 토대로 하는 공무원과의 건설적인 대화
- 직접 확보한 관측을 통한 향후 구금 가능성의 증가를 토대로, 가해자가 구금자에게 정식 소장을 제출하지 못하도록 위협하여 쉽게 회피하는 것을 방지할 억제 수단.

유엔 특별 고문보고관은 다음과 같이 설명하고 있다.

국내외 전문가가 언제든지 사전 통보 없이 모든 구금 장소를 검사하고, 교도소 수감자 명부 및 기타 서류에 접근할 권한이 있고, 모든 수감자와 개별적으로 면담하고 고문 희생자에 대한 의료 조사를 실시할 수 있다는 사실은 그 자체로 강력한 억제 효과를 발휘한다. 뿐만 아니라 해 방문은 독립된 전문가가 먼저 수감자 및 구금자의 처우와 일반적인 구금 조건을 검토할 기회를 조성한다. ... 대다수 문제는 정기적인 감시를 통해 쉽게 개선할 수 있는 부적절한 시스템에서 발생한다. 구금 장소를 정기적으로 방문함으로써, 대체로 방문 전문가들은 관련 당국과 건설적인 대화를 하여 이들이 제기된 문제를 해결하는데 도움을 주고 있다.<sup>13)</sup>

따라서 이 같은 방문의 예방적 성격은 그 목적과 방법론에 있어서 독립된 기구가 구금 장소에 대해 실시할 수 있는 기타 방문 유형과 구분된다. 일례로, “반응적” 성격의 방문은 구금 장소 외부에 위치한 고충처리 기구가 구체적인 위반 사례의 고발을 접수한 이후 실시된다. 반응적 성격의 방문은 주로 구체적으로 고발되는 문제를 해결하거나, 가해자 처벌을 위해 사건을 수사 및 문서화하기 위해 실시된다.<sup>14)</sup> 또 하나의 사례는 “인도적” 방문으로, 구금 조건을 개선하거나 고문 생존자 재활을 위해 구금자에게 물품이나 서비스를 제공한다.

---

13) UN 고문 특별보고관, 2006년도 총회보고서, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraph 72.

14) 반응적 방문도 부수 효과로 구금장소의 투명성과 책임성 강화를 통해 예방이 기여할 수 있지만, 이는 예방을 일차적 목표로 실행하는 방문 프로그램과 다르다.

이에 반해 예방적 방문은 사전적 성격이 강하며, 모든 측면에서 전향적이고 연속적인 구금 시스템 분석 과정의 일부이다. 예방적 방문을 실시하는 여러 분야의 독립된 전문가로 구성된 팀은 직접 수집한 관찰 결과를 수집하고 구금자 및 직원과 은밀히 대화를 나눈다. 전문가 팀은 시설과 규칙, 절차, 보호 장치의 타당성을 구체적으로 조사하여, 학대나 고문에 해당하는 조건이나 처우에 이르거나 향후 이 같은 소지가 있는 제반 요소를 식별한다. 그런 다음 국가, 지역, 국제 표준 및 모범 사례에 대해 이러한 정보를 평가하고, 관계 당국이 이를 실행하는데 가장 적합한 구체적이고 실무적인 권고를 도출한다(기관, 지역 및/혹은 국가 차원의). 이 같은 권고는 관계 당국과의 건설적인 대화의 토대를 구성한다.

후속 논의와 방문을 통해 권고의 실행이나 개선, 고심한 흔적을 확인할 수 있다. 예방적 방문과 대화 과정은 구금자 전원과 구금 장소 전반, 국가 구금 장소 전체 시스템에 대한 개선을 달성하기 위한 것이다.

### 3.1.2 정기 방문

“정기” 방문의 개념은 동 기구가 주어진 구금 장소에 대해 방문을 반복한다는 것을 뜻한다. 반복 방문은 고문 및 기타 학대 예방을 위해 효과적인 구금 장소 감시 제도의 본질적인 요소이다. 주어진 구금 장소에 대한 반복되는 방문은 다음과 같은 성격을 갖는다.

방문 팀이 구금자 및 관계 당국과 건설적이고 지속적인 대화를 확립 및 유지할 수 있다.

- 시간의 경과에 따라 구금 조건 및 구금자 처우의 경과나 악화 여부에 대한 도표를 작성하는데 도움이 된다.
- 지속적인 외부 조사 가능성의 일반적인 억제 효과를 통해 구금자의 학대를 보호하는데 도움이 된다.
- 이전 방문 시 방문 기구에 협력한 개인에 대한 보복으로부터 구금자 및 직원을 보호하는데 도움이 된다.

방문이 일회성 행사가 아니라는 개념은 방문 효과를 낳고 OPCAT의 제반 요건에 부합하기 위해 실시해야 할 방문 빈도 문제로 이어진다. 이 같은 최소 빈도 문제는 다음 3.4항에서 다루고 있다.

### 3.1.3 방문 체계

OPCAT 제 1조는 국내외 기구가 실시하는 방문은 “체계”를 구성하기 위한 것이라는 점을 명확히 하고 있다. 이는 다양한 기구가 조화를 이루고 조직적이거나 공조를 이루는 방식을 기능할 수 있어야 한다는 것을 뜻한다.

이는 국제소위원회와 국가예방기구의 직접적인 교류라는 권리에 관한 세계적 차원의 합의가 있다. 또한 이는 다양한 국가예방기구의 지정을 결정하는 국가 내에서 국가 차원의 합의를 갖는다. 한 국가에 속하는 이러한 국가예방기구 집단이 체계를 구성하기 위해서는, 전체 구금 장소를 방문할 수 있고, 국가 전반의 분석 및 권고를 생성할 수 있는 제반 기구 사이에 통신 및 공조 수단이 존재해야 한다. 동 협회는 본 지침 말미에 이러한 부분을 보다 상세히 다루고자 한다.<sup>15)</sup>

### 3.1.4 APT 권고

- 
- 법률제정의 실행은 법률제정의 목적을 설명하고 OPCAT 제1조의 조항을 통합하는 규정을 포함해야 한다.
  - 예방적 방문은 구금 장소에 대한 기타 방문 유형과 그 목적 및 방법론이 다른 것으로 인정해야 한다.
  - NPM이 실시할 방문 체계는 때에 따라 기존에 방문한 구금 장소에 대한 재방문을 수반해야 한다.
  - 국내 국가예방기구와 국제소위원회, 단일 국가 내 복수 NPM이 존재할 경우, NPM 전체는 진정한 “체계”를 구성하기 위해 조화를 이루고 조직적이거나 공조하는 방식으로 기능할 수 있어야 한다.
- 

15) 각 NPM과 국제소위원회의 관계는 제 9장에서 고찰하고 있다. 단일 국가 내 복수 기구의 일관성 및 공조 달성을 위한 전략은 제 10장, 10.3.2항에서 탐구한다.

## 3.2 방문 장소

### 제4조

1. 각 당사국은 공권력의 명령이나 교사, 동의, 묵인에 의해 개인이 자유를 박탈당하거나 박탈당할 수 있을 경우 자국 관할권 및 통제권에 속하는 장소에 (...) 대한 방문을 허용해야 한다(이하 구금 장소라 함).(…)
2. 본 의정서의 목적상, “자유의 박탈”이라 함은 개인에 대한 모든 형태의 구금·감금 혹은 사법·행정 혹은 여타 권력의 명령으로 인하여 개인의 의사에 따라 떠날 수 없는 공공·사설의 감호환경 하에 두는 것을 의미한다.

### 3.2.1 서론

제 4(1)조에서 “구금 장소”의 정의는 자유를 박탈당하는 개인에게 가장 광범위한 보호를 제공하기 위해 광의의 의미로 표현한다. 정의의 핵심 요소는 개인이 본인의 자유 의지로 해당 장소를 떠날 수 없으며 구금이 공권력과 일정한 관계가 있다는 사실이다.

제 4조에서 “구금 장소”의 정의는 대단히 중요하기 때문에, NPM의 권한 및 권력을 설명하는 법률의 시행에는 NPM이 접근권을 갖고 있는 장소의 범위에 제 4(1)조에 따르는 “구금 장소”를 구성하는 장소를 포함하는 정의를 내포해야 한다.

OPCAT에 속하는 “구금 장소”를 기관이 정한 폐쇄적이고 제한적인 범주의 명단으로 정의하는 것은 부적절한 것으로 간주되었다. 이러한 접근법은 불가피하게 방문 체계의 범위를 지나치게 편협하고 제한적인 것으로 만들었다. 그러나 특정 범주는 본질적으로 “구금 장소”에 대한 OPCAT 정의의 범위 내에 속하며, 명확히 하기 위하여 국내법에 속하는 비소모적인 정의에 명시될 수 있으며, 이는 아래 기관을 포함한다.

- 경찰서
- 심리전 센터/구치소
- 교도소
- 소년 구금 센터
- 영토 교차지역, 국제 항구 및 공항에 있는 국경 경찰 시설 및 통과 지역
- 이주자 및 망명 신청자 수용 센터<sup>16)</sup>
- 정신병원
- 보안 혹은 첩보국 시설(구금을 수행할 권한이 있을 경우)
- 군사 관할권에 속하는 구금 시설
- 행정상의 구금 장소
- 수감자 이첩을 위한 운송 수단(예, 경찰차)

이와 같이 상대적으로 명백한 범주에 덧붙여, 제 4조는 NPM이 간접적일 경우라 하더라도 공권력과 관련이 있고 개인의 의지에 반하여 개인을 억류할 수 있는 기타 장소에 접근하도록 요구하고 있다. “구금 장소”에 대한 제 4조의 정의에서는 두 개의 핵심 문구가 이러한 관계의 성격을 설명하고 있다.

- “자국의 관할권 및 통제권에 속하는”<sup>17)</sup>(해당 장소가 소재하는 영토나 선박을 뜻하는 것으로 보인다)
- “공권력의 명령이나 교사, 동의, 묵인에 의해”(개인이 억류되거나 될 수 있는 수단을 뜻한다).

아래 조항은 “관할권 및 통제” 개념을 보다 상세히 검토한다. 하기 조항은 “교사”와

---

16) 그럼에도 불구하고 구금 센터에 억류된 비시민은 이론상으로는 타국에 가는데 동의할 수 있다는 점에서 “자유롭게 떠날 수 있다”고 주장되는 경우가 있다. 그럼에도 불구하고, 이러한 상황에 억류된 개인은 제 4조의 의미에서 “자유가 박탈당한” 것이라는 점에는 의문의 여지가 없다. 예, 영국 상원, *A and others v. Secretary of State for the Home Department* (16 December 2004), 2004 UKHL 56 참조.

17) 붙어본은 약간 다르게 규정되었으며, 광범위한 적용 장소를 더욱 강조하고 있다: “placé sous sa juridiction ou sous son contrôle”

“동의”, “묵인” 개념과, “혹은 할 수 있는”이라는 문구 개념을 포함시키기 위한 목적을 설명하고 있으며, 이는 불법 구금 및 비공식적 구금 장소를 NPM의 권한에 포함시키기 위한 것이다.

### 3.2.2 관할권 및 통제

제 4(1)조에 언급된 “관할권” 개념은 주요 고문방지협약과, 시민, 정치적 권리에 관한 국제규약에 준하는 국가의 제반 의무를 설명하는데도 사용된다.<sup>18)</sup> 따라서 본 조약에 준하여 설립되는 고문방지위원회와 인권위원회의 의견은 OPCAT의 목적을 위해 “관할권 및 통제”를 구성하는 내용을 평가하는데 도움이 될 수 있다.

국가의 통상적인 영토는 일반적으로 자국의 관할권 및 통제권에 속하는 것이 분명하다. 국가에 등록된 선박이나 항공기와 해당 당사국의 대륙붕에 위치하는 구조물은 일반적으로 주요 고문방지협약의 목적을 위해 자국 관할권에 속하는 것으로 간주한다.<sup>19)</sup> 고문방지위원회와 인권위원회의 법률 체계를 토대로, “관할권 및 통제”는 당사국의 일반 영토 외부에 존재하지만, “해당 통제권을 행사하는 주체가 군사력이거나 민간 당국이거나 관계없이 사실상 당사국의 유효한 통제권에 속하는” 전 지역을 포함해야 한다.<sup>20)</sup> 일례로 이는 당사국의 해외 군사기지를 포함할 수 있다. 한편, 당사국 영토에 있는 외국 대사관은 OPCAT 제 4조의 “관할권 및 통제” 개념에 포함되지 않을 것이다.<sup>21)</sup>

18) UN 고문방지협약, 제 2 및 16조. 1966년 12월 16일 총회 결의안 2200A (XXI)로 채택되고, 1976년 3월 23일 발효된 시민, 정치적 권리에 관한 국제규약 제 2(1)조.

19) J. Burgers and H. Danelius, UN 고문방지협약: 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌 방지에 관한 유엔 협약 편람(Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 123 - 124 참조.

20) 고문방지위원회, “미국에 대한 결론 및 권고” (2006년 5월 18일), UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, 15절; “영국에 대한 결론 및 권고” (2004년 12월 10일), UN Doc. CAT/C/CR/33/3, paragraph 4(b). 또한 인권위원회, “조약 당사국에 부과되는 일반 법적 의무의 성격에 대한 일반 의견 31”(2004년 5월 26일), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 참조. OPCAT 32조는 동 규정이 제네바 협약 및 의정서에 준하는 제반 의무나 구금자에 대한 접근에 영향을 주지 않는다고 구체적으로 규정하고 있다는 점을 명심해야 한다. 국제소위원회나 국가예방기구의 접근 가능성은 결코 ICRC나 제네바협약에 준하는 방문을 배제하기 위한 근거로 사용될 수 없다.

기존의 주둔국협정(SOFA) 조약에 준하여 당사국의 영토에 소재하는 외국 군사기지에 대한 접근권 제공 여부는 더욱 어려운 문제이다. 이에 대한 해답은 문제의 시설에 적용되는 특정 SOFA 규정에 따라 달라질 것으로 보인다. SOFA가 OPCAT의 당사국이 아닌 외국 권력에 해당 시설의 관할권 및 통제권을 명확하고, 유효하게 인도할 경우, 주둔국은 단기적으로 NPM에게 시설에 대한 접근권을 제공할 수 없다. 단, 해당 국가가 OPCAT에 조인하거나 이를 비준할 경우, 국제법은 자국의 일반 영토에서 누릴 수 있는 개인의 자유를 박탈하는 장소의 관할권 및 통제권을 타국에 “명도”함으로써 자국의 제반 의무를 고의적으로 회피하는 것을 허용하지 않는다.<sup>22)</sup> 따라서 OPCAT 당사국은 특히 SOFA의 만료나 갱신 당시, 자국의 일반 영토에 소재하는 구금 장소에 대한 NPM의 접근권을 방해하는 주둔군 지위협정을 재협상하고, NPM의 접근을 허용하는 조항을 포함시키기 위해 최선의 노력을 다할 의무가 있다. 신규 당사국과의 SOFA 역시 처음부터 이 같은 접근권을 참작해야 한다.

### 3.2.3 비공식적 구금 장소

정부가 교도소나 경찰서로 공식 지정한 장소나 기타 법적 명령에 따라 일반적으로 개인의 자유를 박탈하는 것으로 공인되는 기관을 방문할 수 있는 권리를 NPM에 제공하는 것만으로는 부족하다. NPM은 비공식적 구금 장소, 즉 공무원이 정식으로 구금을 명령하지 않았다고 하더라도 공권력과 관련된 이유로 인해 개인이 억류될 수 있는 장소에 접근할 수 있어야 한다.

OPCAT 목적에 따라 이러한 장소를 포함해야 한다는 점은 제 4(1)조에서 NPM 접근을 위한 근거를 제공하는 “교사”나 “동의”, “묵인”과 같은 정식 “명령”에 대한 대안을 명시적으로 고려한다는 사실에서 분명히 알 수 있다. 이러한 개념은 초안 작성 과

21) 국제관습법과 널리 비준된 조약법은 이러한 장소를 본국이 “침범할 수 없는” 것으로 간주하며, “수용국 대리인은 사절단장의 동의 없이 해당 장소에 입장할 수 없다”고 명시하고 있다. 1961년 4월 18일 비엔나에서 제정되어 1964년 4월 24일 발효된 비엔나 외교관계협약 22조 참조. 또한, Brownlie, 국제공법 원칙, 5쇄 (Oxford: Oxford University Press, 1998) at p. 356 참조.

22) 1969년 5월 23일 비엔나에서 조인되어 1980년 1월 27일 발효되었으며, 이러한 관점에서 국제관습법을 선언하는, 비엔나 조약법협약 전문 및 제 26조 참조.

정 초기부터, 실제로는 1991년 코스타리카에서 제안한 본문에서부터 OPCAT의 일부가 되었으며,<sup>23)</sup> 고문방지협약 제 1조에 포함되는 고문의 정의에서 도출된 것으로 보인다.

고문방지협약을 채택한 당사국은 고문이 주로 담당 정부가 공식적으로는 거리를 두려고 노력하는 비공식적이고 기밀에 가까운 행위라는 점을 인정했다. 따라서 정부가 일부 비공식적 구금 장소에서 “민간”이나 “비국가” 관계자에게 실제로 고문을 자행하도록 고의적으로 방임함으로써 고문에 대한 책임을 회피하는 것을 못하도록 방지하기 위해 “교사”와 “동의”, “묵인”을 고문방지협약에 추가하였다.<sup>24)</sup>

따라서 OPCAT에 이러한 개념을 반복하는 것은 “구금 장소”의 정의가 “공식적”인 구금 장소에서 “정식 명령체계를 거친” 합법적인 구금 행위로 국한하지 않고, 기타 “불법” 구금 유형을 포함한다는 것을 시사한다.<sup>25)</sup> 이러한 결론은 제 4조의 정의가 개인의 “자유를 박탈할 수 있는” 장소를 명시적으로 포함하고 있다는 사실에 의해 한층 힘을 얻는다.<sup>26)</sup>

따라서 OPCAT에 따라, NPM은 경찰서나 교정시설, 기타 “공식적인” 구금 장소가

23) UN 고문방지협약 선택의정서 초안 작성 워킹그룹 보고서, 1991년 1월 22일, UN.Doc. E/CN.4/1991/66 참조: “관할권 내에서 개인이 공권력이나 공권력의 교사나 동의, 묵인에 의해 자유를 박탈당한 개인이 억류되거나 억류될 수 있는 장소”.

24) J. Burgers and H. Danelius, UN 고문방지협약: 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌 방지에 관한 유엔 협약 편람(Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 45 - 46 and 120. 또한, C. Ingelse, UN 고문방지위원회: 평가(The Hague: Kluwer Law International, 2001), pp. 210 and 222 - 225 참조.

25) 또한, UN 고문방지협약 선택의정서 초안 작성 워킹그룹 보고서, 1992년 12월 2일, UN.Doc. E/CN.4/1993/28, paragraphs 38 - 40 참조.

26) UN 고문방지협약 선택의정서 초안 작성 워킹그룹 보고서: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, paragraph 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, paragraph 30; and UN.Doc. E/CN.4/2001/67, paragraphs 43 and 45 참조. 비공식적이거나 은밀한 구금장소가 방문기구의 권한에 포함된다는 사실이 이들의 존재를 합법화하지는 않는다. 오히려, 방문기구의 발견 가능성은 이러한 구금을 먼저 억지 혹은 예방하는 것으로 간주해야 한다. 또한, APT, “국제법상 인정되지 않는 독방, 비밀 구금”(2006년 3월 2일), [http://www.apr.ch/secret\\_detention/Secret\\_Detention\\_APT.pdf](http://www.apr.ch/secret_detention/Secret_Detention_APT.pdf) 참조.

아니라, 실질적이거나 법률적으로 공권력과 관련하여 본인의 의지에 반하여 개인이 억류되고 있는 것으로 의심되는 장소에 접근할 수 있어야 한다.

우간다 인권위원회는 OPCAT에 준하는 NPM으로 지정되지 않았지만, 국내법에 이 같은 방문을 명시적으로 규정하고 있는 기존 규정의 범례를 제시하고 있다. 1997년도 우간다인권위원회법 제 8(2)(1)조의 일부 규정은 아래와 같다.

2. (1) 동 위원회는 다음 직무를 수행한다 -

(…)

b. 피수용자의 실태를 평가 및 검사하기 위해 교도소, 교정시설, 구금 장소, 관련 시설을 방문하고 권고를 작성한다.

c. **개인을 불법으로 구금하는 것으로 의심되는 장소나 건물을 방문한다** (…)

[강조 추가]

OPCAT 제 4조의 범위에 속하는 비공식적 구금 장소는 민간이 운영하는 거주지나 기타 민간 소유의 건물을 포함할 수 있다.<sup>27)</sup> 의심되는 장소가 민간인 거주지이나 자유를 박탈하는 것으로 의심되는 상황이 충분히 공권력과 관계가 있는 제한된 범주에 있는 경우, 해당 장소의 소유권자나 점유자의 권리와 OPCAT에 따라 NPM에게 인정되는 권리 사이에 긴장이 조성된다. 그러나 국내법은 다른 상황에서 경합하는 유사한 이해관계를 대개 조정하려고 하기 때문에 NPM에 대한 가능한 해법이 있어야만 한다.

NPM은 향후 개인이 억류될 수 있는 공사 중인 시설에 대한 방문을 원할 수도 있다.<sup>28)</sup> 이러한 장소에 대한 방문으로 인해 중요한 예방 효과가 있는 설계 혹은 시공

---

27) 이는 채택 과정에서 일부 당사국이 제기한 우려에 의해 간접적으로 확인된다: 예, ECOSOC에서 미국 대표가 OPCAT가 수색 및 압류에 대한 헌법상의 제한과 저촉된다고 주장한 것으로 보도된 의견(2002년 12월 12일) E/2002SR.38, paragraph 87.

28) UN 고문방지협약 선택의정서 초안 작성 워킹그룹 보고서: UN.Doc.E/CN.4/1993/28, paragraph 40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, paragraph 30; and UN.Doc. E/CN.4/2001/67, paragraphs 43 and 45 참조.

변경을 유도하는 권고를 할 수 있다.

제 4(1)조에 포함되는 장소의 범위가 이미 충분히 확대됨에 따라서, 제 4(2)조의 목적은 명확하지 않게 된다. OPCAT 최종 본문에 제 4(2)조를 포함시킨 것은 경쟁력 있는 최종안(현 4(2)조)과 코스타리카에서 처음 제안한 규정(4(1)조로 유지)을 외교적인 편의상 “짜깁기”한 결과인 것으로 보인다.<sup>29)</sup> 각 조항의 지지자들은 결코 공존할 의도가 없었을 것으로 보인다. “공공 혹은 사설 감호 환경에 대한 개인의 배치”를 언급함에 있어서, 제 4(2)조는 적어도 NPM이 정부와의 계약에 따르거나 정부를 대신하는 민간 기업이 운영하는 기관에 접근할 수 있어야 한다는 점을 확인하고 있다. 또한 제 4(2)조는 자유 박탈 개념의 본질은 개인이 자의로 해당 장소를 떠날 수 없다는 사실이라는 점을 강조하고 있다.

제 4(2)조의 마지막 부분은 “교사”나 “동의”, “묵인”을 언급하지 않고 “사법, 행정, 기타 당국의 명령”을 언급하고 있다. 이는 제 4(1)조에도 불구하고, 정식 명령이 없는 상태에서 개인이 억류되는 장소는 OPCAT에 포함되지 않는다는 것을 의미하는가?

해답은 아니라는 것이 틀림없다. 이 같은 제 4조의 해석은 제 4(1)조의 “...혹은 그 교사나 동의, 묵인에 따라”라는 문구를 불필요하게 만들고, 따라서 해당사항이 없기 때문에 불합리한 결과를 초래할 수 있다. 초안 작성 회의에서 예비 작업에 대해 의존하는 것은 OPCAT의 적용 범위를 개인이 정식 명령 없이 당국의 묵인 하에 사실상 자유를 박탈당하는 경우로 확대하기 위해 표명하는 강력한 선택임을 확인한다.<sup>30)</sup> 이

29) 앞서 지적된 바와 같이, “교사”, “동의”, “묵인”에 대한 언급은 1991년부터 초안 협상에 존재했다. 2001년 회의에서, 남미국가그룹(“GRULAC”)은 해당 규정을 보존하고 NPM의 개념을 처음 도입한 신규 초안을 제안했다. 동 회의에서, EU 역시 약 10년 동안 지지해 온 4(1)조 초안 규정을 최종본 4(2)조에 나타나는 본문으로 교체하자는 신규 초안을 제안했다. EU안은 워킹그룹에서 정식으로 논의된 적이 없는 것 같다: 워킹그룹 보고서 E/CN.4/2001/67, paragraph 15 참조. 워킹그룹의 후속 및 최종 회의가 끝날 무렵(Report E/CN.4/2002/78 참조), 의장-보고관은 GRULAC와 EU 초안을 결합한 본인의 제안서를 작성했다. 이 당시 최종 형태의 제 4조가 처음 등장했다. 의장 제안서에 포함된 신설 혼성 4조는 구체적으로 논의된 적이 없으므로 보이며, 회의 직후 동 제안서는 제 4(1) 및 (2)조 조정 방식에 대한 추가 논의 없이 인권 위원회, ECOSOC, 총회에 제출되었다(또한 결국 채택되었다).

는 또한 그 의미와 목적, 적용 범위가 고문방지협약에 포함되는 유사한 개념과 최대한 조화를 이룬다는 제 4조 전반의 해석이기도 하다. 이러한 고려사항은 제 4(2)조의 언어 버전들에 포함되는 차이점과 함께, 국내법에 축약하여 통합하는 것에 반하는 권고를 하고 있다.

### 3.2.4 APT 권고

---

- 구금 장소에 대한 NPM의 권리는 국내법에 기재되어야 하며, OPCAT 제 4(1)조의 “구금 장소” 정의에 의해 포함될 수 있는 장소 일체를 포함하는 접근권을 NPM이 갖고 있다는, 장소에 대한 정의를 포함해야 한다.
  - 이러한 법률은 국가 행위자에 대한 확실성을 강화하기 위한 기관이나 기관 범주의 불완전한 목록을 포함할 수 있다. 단, 이러한 목록이 포함될 경우, 법률은 동 목록이 불완전하지 않을 뿐만 아니라 제 4(1)조에 포함되는 광범위한 정의를 규정하고 있음을 명확히 해야 한다.
  - NPM은 비공식적 구금 장소에 방문할 권한 및 능력이 있어야 한다. 이러한 목적을 위해, “교사”와 “동의”, “묵인” 개념은 NPM이 방문 권한에 예정된 전체 범위를 달성하는데 중요하기 때문에 국내 이행 법률에 포함되어야 한다. 명확성을 기하기 위해, 비공식적 구금 장소 방문 권한은 구체적으로 법률 내에서 인정될 수 있다.
  - 불필요한 모호성을 초래하기 때문에 이행 법률에 OPCAT 제 4(2)조 본문을 축약하여 채택해서는 안 된다. 제 4(2)조에서 도출할 수 있는 중요한 개념은, NPM이 민간단체가 운영하는 장소를 방문할 수 있어야 하며, 자유의 박탈은 본질적으로 개인이 자의로 장소를 떠날 수 없다는 것을 뜻한다는 것이다.
- 

30) UN 고문방지협약 선택의정서 초안 작성 워킹그룹 보고서: UN.Doc. E/CN.4/1993/28, paragraphs 38 - 40; E/CN.4/2000/58, paragraphs 30 and 78; E/CN.4/2001/67, paragraph 45 참조. 비엔나 조약법협약 제 32조는 “의미가 ‘모호하거나 불명료하거나’, ‘명백하게 부조리하거나 불합리한’ 결과에 이를 수 있을 경우, 조약의 준비 업무 및 결론의 제반 정황을 비롯하여, 보완적인 해석 수단에 의지할 수 있다”고 규정하고 있다.

### 3.3 권한

#### 제 4조

(1)(…) 이 같은 방문은 고문이나 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌에 대해 이러한 개인의 보호를 강화하기 위해 수행해야 한다.

#### 제19조

국가예방기구는 최소한 다음의 권한을 가진다.

- (a) 제4조에 규정된 구금 장소에서 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터의 보호를 강화하기 위한 목적으로 자유를 박탈당한 사람들에 대한 처우를 정기적으로 조사할 권한
- (b) 자유를 박탈당한 사람들의 처우 및 환경을 개선하고 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 방지하기 위한 목적으로 관련 당국에 권고할 권한
- (c) 현행 법 혹은 입법 초안에 대하여 제안이나 조사결과를 제출할 권한

#### 3.3.1 방문에 기반하는 건설적 대화

NPM이 수행할 방문은 기타 출처의 정보와 취합하여, 개선을 이행할 위치에 있는 당국과 NPM이 건설적인 대화를 위한 토대를 형성하기 위한 것이다.<sup>31)</sup> 주어진 현안에 대한 관련 당국은 개별 시설의 행정 기관부터 국가 고위 지도층에 이르기까지 정부의 각급 수준에 해당할 수 있다.<sup>32)</sup>

OPCAT는 NPM이 방문을 실시함에 있어서 국제(및 국내)법상으로 금지되는 대우 및 처벌 유형에 반하여 자유가 박탈되는 개인의 보호를 강화한다는 특정 관점 및 목

31) OPCAT 22조. 또한 UN 고문 특별보고관, 2006년도 총회보고서, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraph 72 참조.

32) 권고, 대화, 실행 과정은 본 지침 제 7장에서 상세히 고찰할 예정이다.

표를 채택하고, 이들의 처우 및 구금 조건을 개선하는 것을 목표로 해야 한다고 명시하고 있다. 본 지침의 목적을 위해, 우리는 이를 명백하게 “인권예 입각한” 접근법이라고 할 것이다.

유일하지는 않지만, 방문은 NPM이 자유를 박탈당한 개인의 대우를 조사할 수 있는 주요 수단이다. 물론 NPM은 방문을 시행하는 동안 특정 방문 장소에 관한 정보를 직접 수집한다. 구금자와의 면담을 통해, NPM은 구금자가 특정 구금 장소에 도착하기 전에, 즉 체포 당시나 이송 중에, 혹은 경찰서에서 받았던 조건 및 대우에 관한 정보를 접수할 수도 있다.<sup>33)</sup> NPM은 정부나 기타 기관에 구금 장소 및 해당 장소에 억류된 개인에 관한 정보를 요청 및 접수할 수 있다.<sup>34)</sup>

아울러 NPM은 구금 장소와 자유를 박탈당한 개인에 관한 기존 법률 및 법률안을 검토해야 한다. 일례로, NPM은 국제 법규와 해당 법률의 일관성을 평가하고 구금 실태 개선을 적절히 촉진하고 있는지 검토해야 한다. 이와 관련한 NPM의 원활한 업무를 위해, 정부는 주도적으로 법률 초안을 NPM에 전송하여 NPM이 적절한 시간을 갖고 자체 견해를 분석 및 제시할 수 있는 관행을 만들어야 한다. 제 19(c)조를 유지함에 있어서, NPM 자체가 신설 법률안이나 기존 법률 개정안을 발의할 수 있는 수단도 있어야 한다.

이러한 정보 일체는 구금 장소의 상태 개선과 고문이나 기타 학대의 더욱 일반적인 예방에 관하여 진행되는 NPM과 국가 간의 지속적인 대화에 제공되어야 한다. NPM의 권고와 이에 대응하여 관계 당국이 실시하는 조치 및 응답을 통해 지속적으로 논의를 추진해야 한다. 제 19(b)조에서 인정하는 바와 같이, 한두 곳만 관련이 있는 국지적 현안이거나 시스템 전반, 국가 전반의 현안이거나 관계없이, NPM은 권고 장소나 주제에 따라, 국가 내에서 때에 따라 다양한 당국과 관계를 맺을 수 있다.

---

33) 비밀 면담을 진행할 권리는 제 20(d)조에 명시되었으며, 하기 6.3조에서 논의하고 있다.

34) 제 20조, 하기 6.2조에 논의.

### 3.3.2 국제 표준을 향한 경과

OPCAT의 목적은 당사국이 자유 박탈에 대한 국제 인권 규범 및 표준을 준수하도록 하는 것이기 때문에, 국내 이행 법률은 NPM이 OPCAT 제 19(b)조에 따라 국제 규범 및 표준을 고려하 적용하도록 이를 허용해야 한다. 이행 법률은 NPM이 항상 자유를 박탈당한 개인을 최대한 보호하는 기준을 적용해야 한다는 것을 확인해야 한다.

### 3.3.3 추가 권한

방문주기, 권고, 권고에 대한 사후점검은 OPCAT에 준하는 NPM 권한의 핵심 부분이 되어야 한다. 단, 당사국은 신설 기구에 광범위한 권한을 부여하거나, 이미 광범위한 권한을 보유하고 있는 기존 기구를 지정할 수 있다. 이는 NPM이 광범위한 권리를 촉진하거나 국가인권위원회의 업무처럼 보다 일반적인 개인 범주의 제반 권리를 촉진하고 있다는 것을 의미한다. NPM 기능과 광범위한 권한을 결합하면 긍정적인 시너지 효과를 도출할 수 있다. 단, 추가 과제 및 위험을 초래하는 결합이 있는가 하면 결합이 부적절한 경우가 있을 수 있다.

일례로 OPCAT 방문 기능과 개별 고발(방문으로 인해 발생할 수 있는 고발을 포함하여)을 정식 기소하거나 판결해야 하는 책임을 결합하는 권한을 기관에 제공할 경우, 실무 현장에서 OPCAT의 목적을 달성하는데 상당한 장애를 유발할 수 있다. 동일한 공무원들이 NPM의 기소나 판결의 적용을 받을 경우, OPCAT의 건설적인 대화 접근을 좌우하는 NPM과 정부 공무원들의 협력 관계를 유지하기 어려울 수 있다. 구급자나 정부 공무원, 기타 관계자를 비롯한 개개인들 또한 본인의 신원이나 본인이 제공하는 정보가 차후 공개될 수 있다(예, 기소나 심리의 일환으로)고 판단할 경우 NPM과 솔직하게 대화하기를 망설일 수 있다. 개별 고발을 처리 및 결정해야 할 책임으로 인해 적절히 엄격한 예방적 방문 및 감시 프로그램을 수행할 NPM의 능력을 실무적으로 훼손할 수 있는 과도한 작업부하를 야기할 수 있다.

한편, “예방적” 방문을 하는 동안 접수한 개별 고발의 결과로서 정식 소송절차를

개시할 능력을 갖는다면, 당국이 NPM의 권고를 진지하게 검토할 실무적인 인센티브를 추가로 제공할 수 있다. 또한, 이는 방문팀원과의 대화 시간에서 일부 긍정적인 결과가 도출될 가능성이 있을 것이라고 믿는 구금자의 확신을 강화한다.

중간적 입장도 가능하다. 일례로, OPCAT의 그 어느 내용도 전문 NPM의 “관련 당국”에 대한 권고 가운데, 적절한 고발에 기반을 두는 기관이나 검찰이 주어진 개별 사례를 수사해야 한다는 권고를 방해해서는 안 된다.

권한의 결합으로 인해 발생할 수 있는 문제 및 이점을 면밀히 고려한 후, 국가가 단 하나의 기관을 NPM으로만 아니라 개별 고발을 위한 법정으로도 활용할 수 있다고 판단할 경우, OPCAT에 준하는 방문-대화 기능이 타 당국에 의해 훼손되지 않도록 하기 위해, 강력한 내부 기능 분리를 조성할 필요가 있을 것이다(정식으로 분리된 행정 구조, 물리적으로 분리된 사무소, 별도 인력 및 장부 유지 시스템 등). 한편 방문을 담당하는 사무소는, 고소인이 해당 회부에 동의할 경우, 개별 사례를 담당하는 사무소에 대해 별도로 조사하여 개별 고발을 처리하도록 권고할 수 있다.<sup>35)</sup>

정부가 예방적 방문 권한과 자유가 박탈된 개인의 인권을 증진하는데 주력하지 않는 권한의 결합을 추진할 경우 더욱 심각한 어려움이 발생할 수 있다. 일례로, 행정 검사 제도에 정부 지침에 반한 기관의 재무성과 평가를 비롯하여 광범위한 정부 목표를 증진시키거나 면책 위험을 줄이기 위해 보다 엄격한 보안 조치를 강화할 책임을 부과하는 경우가 있다. 물론 정부는 이와 같이 다양하고, 충돌할 수 있는 이해관계의 균형을 유지할 수 있는 방법을 파악해야 하지만, NPM은 항상 제 4 및 19조가 위임하는 바와 같이 자유가 박탈된 개인의 인권 개선이라는 관점에서 업무에 접근해야 한다.

따라서 NPM은 OPCAT 권한에 저촉될 수 있는 권한을 추가해서 보유해서는 안 된다. 일례로, 자유를 박탈당한 개인의 상태에 역효과를 초래할 수 있을 경우, NPM의

---

35) 제 6장에서 논의되었지만, 이 경우 NPM이 수사관청과 공유할 수 있는 정보의 양은 면담 개인의 동의 수준에 따라 달라질 것이다.

권한으로 예산 목표에 부응하기 위한 지출 감소를 추진하도록 요구하는 것은 부적절할 수 있다. 이와 유사하게 NPM이 기관이 기존의 재무 목표를 동시에 충족시키는지 판단할 책임 때문에 반드시 필요하지만 비용이 많이 소요되므로 개선안을 제안할 수 없다고 판단하는 것도 잘못된 것일 수 있다.<sup>36)</sup>

### 3.3.4 APT 권고

- NPM은 “인권에 입각한” 접근법을 취하고, 고문이나 기타 학대로부터 자유를 박탈당한 개인의 보호를 강화하며, 이들의 조건을 개선하는 것을 목표로 삼을 권한이 있어야 한다.
- 정부는 항상 주도적으로 NPM에 법률 초안을 발송하여 이들의 의견을 구해야 한다. NPM은 신설 법률안이나 기존 법률 개정안을 발의할 수 있어야 한다.
- 이행 법률은 NPM이 구금자를 최대한 보호할 수 있는 표준을 적용하여 국내 규범뿐만 아니라 국제법 및 표준을 고려하도록 허용하고, 이를 명시적으로 허가해야 한다.
- NPM으로 지정되는 기관은 OPCAT가 기술하는 것보다 광범위한 권한을 보유할 수 있다.
- 단일 기관이 NPM뿐만 아니라 개별 고발을 위한 법정으로 활동할 수 있을 경우, OPCAT에 준하는 예방 기능이 타 기관에 의해 훼손되지 않도록 하기 위해, 강력한 내부 기능 분리가 필요하다. 일례로 이는 대체로 정식으로 구분되는 행정 구조, 물리적으로 분리된 사무소, 별도 인력 및 기록 유지 시스템 등을 포함할 것이다.
- NPM은 지출 감소나 면책 위험 감소와 같이 자유를 박탈당한 개인의 인권 증진과 크게 관련이 없는 권한과 예방적 방문 권한을 결합해서는 안 된다.

36) 독립된 방문 기능과 기타 감찰 권한을 조정하는 어려움에 대한 우려는 왕립 수석교정감독관(NPM으로 지명될 예정이다)의 기존 사무실을 형사 사법 감독관 다수와 합병하려던 계획을 종식시켰다는 영국의 2006년 10월 결정에 기여하였다. 영국 의회, 합동인권위원회, 2005-2006 회기 20차 보고서, 2006년 5월 22일, pp. 17 - 20; UK House of Lords, Hansard for Tuesday 10 Oct 2006, Volume No. 685, Part No. 188, column 167 - 187 참조.

### 3.4 방문 빈도

#### 3.4.1 서론

NPM은 OPCAT에 따라 다양한 출처에서 얻은 정보를 토대로 특정 구금 장소를 방문할 빈도를 정할 권한을 갖는다. 일반적으로 필요한 권한을 갖춘 독립된 전문가들이 충분히 방문을 적절히 수행한다고 가정할 경우, 방문 빈도가 높을수록 방문 프로그램의 효력은 커진다.

현실적으로 NPM이 수행할 수 있는 전체 방문 횟수는 국가가 방문에 할당하는 재정 및 인적 자원에 따라 달라질 것이다.<sup>37)</sup> 이는 NPM 프로그램이 OPCAT의 제반 요건을 지속적으로 충족하는데 필요한 방문 빈도 및 기간에 대한 몇 가지 가정을 토대로 할 것이다.

이런 제한된 목적에 대하여, 본 조항에서는 예산을 산출하고 재정/인적 자원 할당안을 평가하는데 도움이 될 지침을 제시하고 있다.<sup>38)</sup> 동 협회는 먼저 다양한 방문 유형을 검토한 다음, 개별 구금 장소에 대한 방문 빈도 증감으로 이어질 수 있는 제반 요인을 비롯하여 다양한 유형의 구금 장소를 검토하고자 한다.

#### 3.4.2 방문 유형

##### 3.4.2.1 혼합 프로그램

효과적인 예방적 방문 프로그램은 정기적인 심층 방문과 단기 특별 방문을 결합하는 것이다. 특정 구금 장소에 대한 최소 방문 빈도는 방문 유형과 방문 장소의 범주, 구금 장소에 대한 사전 방문 결과, 구금 장소에 대해 신뢰할 수 있는 기타 비정부측 정보원의 존재 여부에 따라 달라질 것이다. 일반적으로 심각한 문제가 있는 것으로

---

37) 재정적 독립성을 보존하는 한편 NPM에 기금을 할당하는데 적합한 과정은 하기 4장 4.6조에 서 고찰하고 있다.

38) 본 조항에 규정된 지침은 APT 방문 프로그램에 대한 Barbara Bernath and Esther Schaufelberger의 전문지식을 토대로 한다.

알려진 장소는 빈번한 방문 대상으로 정해야 할 필요가 있다.

심층 및 특별 방문을 결합한 방문 프로그램을 수행하는 기존 국내 방문 기구(NPM으로 지정될)의 범례로 잉글랜드 및 웨일스 교정시설 사찰단 대표가 있다.<sup>39)</sup> 사찰단 대표와 다섯 팀의 사찰단원은 5년마다 1회 이상 각 교정시설에 대해 예고를 통해 전면적인 사찰 방문을 수행한다. 이와 같이 발표된 전면적인 예고 방문은 5 업무일이 소요된다. 그동안 사찰단은 확인된 문제의 심각성을 토대로 기간과 횟수를 달리하여 예고 없는 추적 방문을 수행한다. 위험이 높은 장소는 5일 동안 ‘전혀 예고 없는 방문’을 하고, 기타 장소는 2 내지 4일 동안 ‘예고 없는 단기 방문’을 한다.

일부 기존 국가 기구는 대단히 높은 빈도로 구금 장소를 방문하는 공동체 기반 자원 프로그램을 통해 지속적인 감시를 주로 실시한다. 이러한 유형의 방문은 가장 빈도가 높은 경향이 있으며, NPM에 대한 기타 OPCAT 요건에 부응하는데 어려움이 있기 때문에 일반적으로 NPM 자체의 정식 기구로서 보다는 NPM의 정보원으로 활동하는 것이 바람직한 기구에서 실시한다.

하기 조항은 각 방문 유형을 차례로 검토한다.

#### 3.4.2.2 심층 방문

심층 방문의 목표는 앞으로 고문 및 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우(수준 이하의 구금 상태를 포함하여)를 초래하거나 초래할 수 있는 근본 원인을 규명하고, 실무 및 규범 차원에서 이러한 근본 원인을 다룰 수 있는 방법에 대한 권고를 작성하기 위해, 구금 체계에 대한 상세한 분석을 작성하는 것이다.

APT 출판물 “구금 장소 감시: 실무 가이드”에는 유효한 방문을 하는 동안 발생해야

39) 보다 자세한 내용은 <http://inspectrates.homeoffice.gov.uk/hmiprison/> 참조[2006년 8월 18일 방문]. 본 사무소의 권한은 OPCAT에 의해 규정된 대로 모든 구금 장소에 적용되지 않는다. 영국 내 기타 장소는 NPM으로 지명될 다양한 기관의 적용을 받는다.

하는 내용을 기재하고 있다.<sup>40)</sup> 모든 심층 방문에는 상당한 수의 구금자와 진행하는 면담이 포함되어야 한다. 따라서 이러한 방문은 구금자 수에 따라 최소한 1 내지 3 업무일 지속될 것이다. 일례로 교정시설에 대한 심층 면접을 위한 합리적인 평가는 다음 지침을 준수해야 한다.

- 구금자가 50인 이하일 경우, 방문은 1 업무일 이상 지속된다.
- 구금자가 50 - 99명일 경우, 2일 이상 지속된다.
- 구금자가 100 - 299명일 경우, 3일 이상 지속된다.
- 구금자가 300명 이상일 경우, 4일 이상 지속된다.

경찰서에 대한 심층 방문은 일반적으로 주어진 지역에 속한 복수의 경찰서에 대한 방문이 포함되기 때문에 최소한 수 일 동안 지속할 필요가 있다.

심층 방문을 위해서는 조사 대상인 구금 상황을 이해하는데 필요한 능력과 전문 지식을 갖춘 여러 분야의 전문가팀이 필요하다(OPCAT 18(2)조 참조).<sup>41)</sup> APT는 심층 면접 방문 팀은 전문가 3인 이상으로 구성하도록 권고하고 있다.

### 3.4.2.3 특별 방문

특별 방문은 권고를 추적조사하고 구금자가 보복을 당하지 않았다는 것을 확인하기 위해 심층 방문 사이에 실시된다. 특별 방문은 억지 효과를 갖기 위해 예고 없이 실시되어야 한다. 따라서 이러한 방문은 임의적인 간격으로 실시하고, NPM이 언제든지 구금 장소에 접근할 권리를 갖는 것이 중요하다(즉, 사전 예고 없이 - 하기 6.1.3조의 논의 참조). 특별 방문은 예기치 못한 상황(예, 수감 중 사망이나 소요)에 대응하거나 특정 사안을 조사하기 위해 착수할 수 있다.

특별 방문은 대체로 심층 방문에 비해 기간이 짧으며, 소규모 방문 팀이 실시한다.

---

40) [www.apr.ch](http://www.apr.ch)에서 제공.

41) NPM 구성은 하기 5장에서 보다 상세히 논의한다.

APT는 NPM이 사용하는 총 방문 시간의 3분의 1 가량은 특별 방문에 할당해야 한다고 권고하고 있다.

#### 3.4.2.4 지속적인 감시

지속적인 방문 목표는 구금 장소에 일상적인(일상에 가까운) 외부인의 존재를 확립하고, 이에 따라 교정 당국이나 직원이 확대하는 것을 억제하고, 인도적인 구금 환경에 기여하며, 석방 후 구금자의 사회 재통합 가능성을 증가시키는 것이다. 지속적인 방문을 수행하는 기구는 지속적인 활동을 위해, 기관 인근의 지역 사회에 이미 거주하고 있는 비전문 자원봉사자로 구성되는 경우가 있다.

분석 보고서 초안 작성과 정식 권고를 이행하지 않고 지속적인 방문만 수행하는 것은 NPM의 권한을 수행하지 않는 것이다(OPCAT 19(b) 및 (c)조 참조). 지속적인 방문 프로그램의 규모로 인해 국가가 전문지식과 독립성, 특권 및 특전에 대한 OPCAT의 제반 요건을 충족시키는데 필요한 자원과 법률 구조를 제공하는 것이 어려운 경우가 많다.

이에 따라 지속적인 방문 제도는 일반적인 정식 NPM의 일부로 지정되는데 적절하지 않겠지만, NPM의 심층 및 특별 방문 프로그램에 대해 대단히 귀중한 보완책이 될 수 있다. 동 제도는 방문 빈도가 높은 장소를 결정하는데 도움을 주고 NPM이 제기하는 문제 및 NPM 자체 방문을 실시하는 동안 검사하는 일부 시설에 주력할 수 있는 NPM의 외부 정보원으로서 특히 중요할 수 있다.

지속적인 방문은 심층 방문 이후 권고를 이행할 때까지 NPM에 의해 임시 조치로 권장될 수도 있다. 또한 지속적인 방문은 공동체와 구금자의 연계를 촉진함으로써 구금 장소의 긴장을 완화하고, NPM의 건설적 대화 기반 업무에 확고한 토대를 제공하는데 기여할 수 있다.

### 3.4.3 구금 장소별 빈도

다음과 같은 특성의 구금 장소 범주는 고도로 위험한 학대를 가하기 때문에 평균 연 1회 이상 심층 방문을 받아야 한다(그 사이 지속적인 특별 방문을 실시할 수 있다).

- 문제가 알려진 경찰서
- 민영 교도소 혹은 구치소
- 특별히 취약한 집단이 집중된 장소.

**경찰서**는 고문이나 기타 학대 방지와 관련하여 특히 중요한 장소다. 범집행 공무원들이 구금자로부터 정보를 취득해야 한다는 압력은 경찰서가 가장 거셀 것이다. 구금자 회전율은 대단히 높다. 구금자 집단이 일시적이라는 특성으로 인해 조건 개선에 대해 지속되거나 조직적인 압력을 거의 받지 않는다는 것을 의미한다. 하지만 대다수 국가에서 경찰서의 숫자는 대단히 많기 때문에, NPM이 연 1회 전국 경찰서를 모두 방문하는 것은 어려울 것이다. 이에 따라 APT는 **문제가 알려진 각 경찰서**에 대해 NPM이 연 1회 이상 심층 방문을, 그 사이 특별 방문을 실시하는 동시에, 해당 연도 중에 임의로 선정하는 기타 경찰서에 심층 및 특별 방문을 실시하도록 권고하고 있다.

**구치소와 민영 교도소**에 대한 빈번한 방문은 장소 자체의 예방뿐만 아니라, 민영 교도소 수감자를 보내오는 경찰서의 조건 및 대우에 대해 해당 장소가 가장 중요한 정보원이 될 수 있기 때문에 중요하다. 이러한 정보는 NPM이 국가 내 수만 곳의 경찰서 중에서 방문할 경찰서를 정하는데 반드시 필요하다. 이 같은 이유로, 민영교도소와 구치소는 연 1회 이상 방문해야 하며, 그 사이 특별 방문을 계속해야 한다.

**특별히 취약한** 범주의 구금자가 집중된 구금 장소 역시 연 1회 이상 심층 방문을 해야 한다(이번에도 그 사이 특별 방문을 실시할 수 있다). 이러한 장소는 일반적으로 이주자와 여성, 청소년, 정신질환자, 민족, 인종, 종교, 언어 소수자, 토착민, 장애인의 비율이 실지로 높은 전문 센터나 장소를 포함한다. 이러한 집단이 직면하는 특수한

위험은 명백한 차별이나 해당 집단 구성원의 기본적인 수요를 충족시키기 위해 필요한 구체적인 조치를 제공하지 않는 행위 등을 토대로 이뤄질 수 있다.<sup>42)</sup>

기타 범주의 구금 장소(예, 교정시설) 역시 연 1회 이상 방문을 받아야 하는 것이 바람직하다. 하지만 무엇보다 해당 국가에 있는 이러한 기타 구금 장소는 3년마다 평균 1회 이상 심층 방문을 받아야 하며, 그 사이 특별 방문을 지속적으로 수행할 수 있다.

NPM은 이러한 기타 구금 장소 범주에 대해 실시할 실제 방문 빈도를 정하기 위해 개별 구금 장소에 영향을 미치는 다양한 요인을 고려해야 한다. NPM은 다양한 출처에서 수집한 정보를 분석하여, 해당 장소의 방문 빈도를 정해야 한다(기존 방문, 기존에 구금 장소에 있었던 구금자와의 면담, 연구, 뉴스 보도, 등).

이러한 정보를 토대로, 고문이나 기타 학대로 인한 중대한 문제가 있는 것으로 알려졌거나 의심되는 장소, 혹은 기타 기관에 비해 구금 조건이 열악한 것으로 알려진 장소 역시 기관 유형에 관계없이 연 1회 이상 심층 면접을 받아야 하며, 그 사이에 기관에 대한 특별 방문을 지속적으로 수행할 수 있다. 실제로, UN 특별 고문 보고관은 NPM이 “논란의 소지가 큰 구금 장소에 대해서는 몇 개월에 한 번씩, 특정 사례의 경우 이보다 짧은 간격으로 방문을 실시해야 한다.”고 주장했다.<sup>43)</sup>

기타 구금 장소의 경우, 방문 빈도 감소에 대한 합리적인 근거로 다음의 특정 요인을 들 수 있다.

- 입증된 추적 기록과, 특정 구금 장소에 대해 NPM에 정보를 제공할 능력 및 의무가 있는 기타 국내 방문기구(NPM이 아님)의 지속적인 감시
- 고문이나 학대의 심각한 문제나 위험이 없고, 구금 상태가 양호하며, 공무원의

42) 일례로, 자유권규약위원회 참조. Hamilton v. Jamaica, Communication No. 616/1995, U. N. Doc.CPR/ C/66/D/616/1995 (28 July 1999), paragraph 8.2.

43) UN 고문 특별보고관, 2006년도 총회보고서, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraph 7 참조.

모범적인 협력을 받는 것으로 확인된 장소에 대한 NPM의 사전 심층 방문.

이와 같이 제한된 상황에서, 문제가 있는 것으로 알려진 경찰서나 민영 교도소 혹은 구치소, 특히 취약한 집단이 집중된 장소, 기타 중대한 문제가 있는 것으로 알려졌거나 의심되는 장소를 제외한 장소에 대해, NPM은 특정 장소에 대한 심층 방문 간격을 늘리는 것을 결정할 수 있다. 공식적인 구금 장소는 어떤 경우에도 5년마다 1회 이상의 심층 방문을 받아야 한다.

아울러, OPCAT는 국가가 구금 장소의 지리적 고립이나 NPM의 경제, 물류, 인적 자원에 대한 한계를 이용하여 애초 필요한 빈도보다 구금 장소에 대해 낮은 빈도의 방문을 정당화할 수 없다고 간주한다. 원칙적으로 NPM이 자체 방문을 통해 자유가 박탈된 개인에게 부여하는 보호책은 구금 장소가 위치한 영토에 따라 달라져서는 안 된다. 제 10장에서는, 국가 내에서 지리적으로 분산된 구금 장소의 문제를 해결하기 위한 수단으로 NPM 업무의 분산 가능성을 검토하고자 한다.

#### 3.4.4 APT 권고

---

NPM이 실시해야 할 방문 빈도 추산은 다음 프로그램을 토대로 해야 한다.

- 장기 심층 방문(1 내지 4일, 전문가 3인 이상으로 구성된 다분야 방문 팀)과 단기 특별 방문(임의 간격, 소규모 팀으로 실시)을 결합한 프로그램
  - NPM의 전체 방문 시간 가운데 3분의 1 가량을 특별 방문에 할당하는 프로그램
  - 평균적으로 다음 범주에 속하는 각 장소에 대해 연 1회 이상 심층 방문을 실시하고, 그 사이 특별 방문을 지속적으로 실시할 수 있는 프로그램
    - 문제가 있는 것으로 알려진 경찰서와 무작위로 선정한 기타 경찰서 표본
    - 민영교도소나 구치소
    - 특별히 취약한 집단이 집중된 장소
-

- 고문이나 기타 학대 등 중대한 문제가 있는 것으로 알려졌거나 의심 되거나, 혹은 국가 내 기타 기관에 비해 상황이 열악한 것으로 알려진 장소.
- 평균적으로 3년마다 1회 이상 기타 장소에 심층 방문을 수행하되(그 사이 특별 방문을 수행하고), 그보다 빈번하게 수행하는 것이 바람직한 프로그램
- 5년마다 1회 이상 심층 방문을 수행해야 하고, 그 사이 장소에 관한 정보를 토대로 할 경우에만 연장된 간격으로 공식 구금 장소에 대한 심층 방문을 수행하는 프로그램.

**OPCAT**는 구금 장소의 지리적 고립이나, 구금 장소가 애초에 필요한 경우보다 낮은 빈도로 방문을 받기 위한 토대로서 **NPM**의 경제, 물류, 인적 자원에 대해 국가가 부과하는 제한을 인정하지 않는다.

---

# 4

## 독립성

- 4.1 서론
- 4.2 독립적 근거
- 4.3 독립적인 구성원과 직원
- 4.4 임명 절차
- 4.5 특권 및 특전
- 4.6 재정적 독립성
- 4.7 APT 권고

## 4. 독립성

### 4.1 서론

국가예방기구의 방문은 NPM이 진정한 독립을 확보하지 못할 경우, 고문이나 기타 학대를 효율적으로 방지할 수 없다. 선택의정서 제 18(1)조는 국가에 NPM의 기능적 독립성을 보장할 조치를 취하도록 요구하는 주요 규정이다.

제 18(4)조는 “인권 증진 및 보호를 위한 국가 기관의 지위에 관한 UN의 원칙”으로, 해당 기관의 독립성을 보호할 조치에 관하여 상세한 내용을 추가로 포함하고 있다.<sup>44)</sup> 단, 파리원칙은 원래 광범위한 권한을 갖춘 일반 인권 기관(예, 국가인권위원회)을 위한 것이기 때문에, 일부 원칙은 OPCAT 환경에 적합하지 않으며, 일부는 OPCAT 원문 자체의 상세한 규정에 의해 대체된다.

동 협회는 하기 조항에서 다양한 측면의 기능적 독립성을 검토하고 있다.<sup>45)</sup>

### 4.2 독립적 근거

#### 파리 원칙(Paris Principles)

A2. 국가 기관은 가급적 광범위한 권한을 보유해야 하며, 그 구성 및 역량 범위를 명시하는 헌법이나 법률 본문에 명확하게 명시되어야 한다.

44) 1993년 12월 20일자 “국가 인권 보호 및 진흥 기관의 지위 및 기능에 관한 원칙”, UN총회 결의 A/RES/48/134 (Annex)(“파리 원칙”)

45) 또한, 국제인권정책위원회 및 고등인권판무관실 출판물, “국가인권기관의 유효성 평가”(제네바, 2005)[이하 “NHRI 평가”]; UN 인권전문가훈련센터 시리즈 No.4, “국가인권기관: 국가 인권 보호 및 진흥 기관의 설립 및 강화 편람”(제네바, 1994)[이하 “NHRI 편람”] 참조.

행정부가 자의적으로 NPM을 해산 혹은 교체하거나, 그 권한과 구성, 능력을 변경할 법적 권한이 있을 경우 NPM의 독립성은 훼손될 것이다. NPM의 독립성을 무효화하는 것은 취약성 자체이기 때문에, 행정부가 이러한 권한을 실제로 행사할 의도가 없다고 하더라도 이 같은 점은 그대로 적용된다. 이러한 이유로 인해, NPM은 임명 과정과 재직 기한, 권한, 능력, 기금 조달, 책임성 방침을 비롯하여, 특정 핵심 요소를 기술하는 헌법 혹은 법률 원문에 의해 구성되어야 한다.<sup>46)</sup> 일반 법률보다 헌법에 토대를 규정함으로써 부여되는 추가 독립성은 일반적으로 정규 법률 기반보다는 헌법적 토대가 바람직하다는 것을 의미한다.<sup>47)</sup>

이는 또한 NPM을 결성하는 법률은 기관이나 그 구성원을 정부 부처나 장관, 내각, 행정자문위원회, 대통령, 총리의 제도적 지배하에 배치해서는 안 된다는 것을 의미한다. NPM의 존재나 권한, 능력을 변경할 능력이 있는 유일한 권한은 법률 자체가 되어야 한다.<sup>48)</sup> 법률은 장관 및 기타 공무원이 직간접적으로 NPM에 지침을 하달해서는 안 된다고 명시적으로 규정해야 한다.<sup>49)</sup>

#### 4.3 독립적인 구성원과 직원

NPM 구성원은 개인적으로나 제도적으로 국가 공권력으로부터 독립된 전문가이어야 한다.

NPM은 일반적으로 현재 형사법 체계에서 현직에 있는(혹은 단기 휴가 중인) 개인을 포함해서는 안 된다. 이는 특히 현직 검사나 변호사에 해당되지만, 선고 감독 판사와 기타 판사에도 적용된다.<sup>50)</sup> NPM 구성원이 수감자/구금자, 수감자/구금자의 유형,

---

46) NHRI 평가 *ibid.*, pp. 12 - 14 및 NHRI 편람, *ibid.*, pp. 10 - 11 참조

47) NHRI 평가 *ibid.*, pp. 13 참조.

48) NHRI 평가 *ibid.*, pp. 12 - 14 및 NHRI 편람, *ibid.*, pp. 10 - 11 참조

49) NHRI, *ibid.*, p. 12 평가

50) 사법사찰단의 상세한 논의에 대해서는, 하기 10장 10.2.6항 참조.

기관, 공무원에 대해 다양한 역할을 동시에 이행할 경우, 실제 이해충돌이 발생하거나 이해가 충돌된다고 인식될 가능성이 대단히 높다.<sup>51)</sup>

분명한 것은 NPM 구성원은 정치적 충성이나 긴밀한 교우관계, 기존의 직업 관계와 같이 행정부 정치 지도자나 법집행 인력과의 인적 관계가 없어야 한다는 의미에서 행정부로부터 개인적으로 독립성을 유지해야 한다. 구성원 후보가 실제로 공정한 방식으로 활동하더라도, 구성원의 태도가 편향적이라고 보편적으로 인식될 경우, 이는 NPM의 업무를 크게 훼손할 수 있다.

NPM은 독자적으로 판단하는 제반 요건 및 기준을 토대로 자체 직원을 선정 및 고용할 권한이 있어야 한다.<sup>52)</sup> 국제인권정책위원회와 UN 인권고등판무관실은 국가인권기관의 직원이 “공공 서비스 분과에서 자동으로 전속 혹은 재배치되어서는 안 된다”고 규정하고 있다.<sup>53)</sup> 운영의 자율성을 보장하기 위해, NPM은 외부의 조절 없이 자체적인 절차 규칙을 개발할 독점적 권한이 있어야 한다.<sup>54)</sup>

파리 원칙은 일반적으로 국가인권 기관은 “의회” 및 “정부 부처” 대표를 포함할 수 있다고 제시하고 있다. 그러나 OPCAT의 맥락에서는 여당의 일원인 의원이나 기타 정부 대표(정치 혹은 부처 수준에 관계없이)를 NPM에 포함시키는 것은 고문 자격이라도 부적절할 것이다. 먼저, OPCAT에 따라 NPM과 공권력은 NPM의 권고를 이행할 수 있는 제반 조치에 관하여 상호간 대화에 착수해야 한다.<sup>55)</sup> 분명한 것은 정부 당국이 NPM 내에서 권고에 이르는 논의 및 심의에 직접 참가하는 것은 고려되지 않았다는 점이다. 두 번째, NPM 업무는 본질적으로 개별 구금자의 민감한 진술을 비롯하여, OPCAT의 21(2)조에서 정부에 대해 공개하는 것을 면제한다고 명시하는 “기밀 정보”

51) NHRI 평가 *ibid.*, pp. 12 - 14 참조.

52) *Ibid.*, p. 13.

53) *Ibid.*, p. 13.

54) NHRI 편람, *op.cit.*, p. 11, paragraph 71 참조.

55) OPCAT 22조 참조.

를 수반한다. 이러한 고려사항은, 기타 일반적인 국가 인권기관 유형과 구분되는 NPM의 구체적인 기능을 고려할 때, 정부 대표가 NPM에 여타 자격으로 참여하는 것을 배제하고 있다.

#### 4.4 임명 절차

---

##### 파리 원칙

B3. 안정적인 권한이 기관 구성원에게 결여될 경우 진정한 독립성이 존재할 수 없기 때문에, 구성원의 임명은 권한의 구체적인 지속기간을 확립해야 하는 공식 행위에 의해 발효된다. 이러한 권한은 갱신될 수 있다. 단, 기관 위원의 복수주의가 보장되어야 한다.

---

구성원 임명에 적절한 절차를 입법화하는 것은 독립성 확보에 특히 중요한 역할을 담당할 수 있다. NPM을 설립하는 법률은 다음 내용을 정의해야 한다.

- 임명 방법
- 임명 기준
- 임명 기한
- 면책 및 특권
- 해임 및 항소 절차

임명 대상 결정은 정부 행정 부서가 직접 결정해서는 안 되지만, 이는 별도 기구가 실질적인 결정을 취한 이후 국가의 수장에 의한 정식 임명을 배제하지 않는다.<sup>56)</sup> 이러한 프로세스는 비정부 기구와 전문가 조직, 대학, 기타 전문가와 같은 광범위한 시민사회 단체와의 협의나 직접적인 참여를 요구해야 한다. 이러한 공동체 대표를 포함하는 특수 임명 기구의 창설을 고려할 수 있다. 또 하나의 방법은 의회위원회가 주도

---

56) NHRI 평가, op.cit., p. 14 참조.

하는 자문 프로세스이다(이는 의회와 행정부 사이에 효과적인 제도 및 정치적 분리가 있을 경우에 한하여 충족될 수 있다).<sup>57)</sup> 일부 상황에서는 독립된 사법 임명 위원회가 주도하는 자문 프로세스가 옵션이 될 수 있다.

국제인권정책위원회와 UN 인권고등판무관실은 대다수 국가인권기구의 경우 “구성원이 효율적이나 향후 직업 전망에 관한 우려의 영향을 받지 않을 수 있는 합리적인 기간은 5년”이라고 주장했다.<sup>58)</sup> 또 하나의 범례로, 아르헨티나의 OPCAT 이행 법률 초안은 각 NPM 위원 10인에 대해 재임이 가능한 4년 기한을 명시하고 있다.

재임 기한을 교차되게 하는 것은, 위원 전원의 임기가 동시에 만료되어 위원을 완전히 새로 구성하는 상황을 예방하기 때문에, 위원 지위의 연속성을 보장한다. 이러한 이유로 국제위원회의 위원 지위에 교차 재임 기한을 사용한다.

정해진 임기 동안, 개인은 재임 보장을 확실히 받아야 한다. 즉, NPM 위원은 NPM 자체 구성원이나 의회(NPM 구성원이 1, 2 인일 경우) 다수결(4분의 3 찬성)에 의할 경우에 한하여, 혹은 중대한 불법행위를 입증하는 증거가 있을 경우에 한하여, 해임될 수 있다.

## 4.5 특권 및 특전

### 제35조

방지 소위원회의 위원과 국가예방기구의 직원은 본인의 직무를 독자적으로 행사하는데 필요한 특권 및 특전을 가진다. (...)

### 제21조

2. 국가예방기구에 의해 수집된 기밀 정보는 법적 보호를 받는다.(...)

57) Ibid.

58) Ibid. pp. 12.

OPCAT 제 35조에 따라 NPM은 “독자적인 직무 행사에 필요한 해당 특권 및 특전을 보유”해야 한다. 이와 관련하여, 국제소위원회에 직접 적용되는 UN 특권 및 특전 협약 제 22 및 23조<sup>59)</sup>는 다음을 비롯하여, 각 NPM 위원에 대해 유사한 특권 및 특전 모델로 활용된다.<sup>60)</sup>

- NPM 위원 임기 동안, NPM 업무와 관련하여:
  - 인신 체포나 구금, 개인소지품 압류 면책
  - 서류, 문서 압류나 감시 면책
  - 통신 방해 금지
- 위원 임기 동안 및 그 이후:
  - NPM에 대한 직무 이행 과정에서 구두 혹은 서면 표현이나 행동에 대한 법률 소송 면책.

이러한 특권 및 특전을 각 NPM 위원에 개인적으로 적용해야 한다. 단, 이들은 위원의 개인적인 이익이 아니라 NPM의 독립성을 확보해야 하기 때문에, 전체 NPM 위원은 명확한 다수결(예, 2/3 혹은 3/4)에 따라 정해진 상황에서 개별 사례의 면책을 포기할 수 있는 역량이 있다.

체코 NPM으로 지정된 체코 관선변호인은 관련 국내법 범례를 제공한다.

의회는 승인 없이는 피고에 반하는 형사소송절차를 제기할 수 없다. 의회가 승인을 거부할 경우, 피고의 재직 기한 동안 피고에 반하는 해당 소송은 불가능하다.<sup>61)</sup>

---

59) 1946년 2월 13일 총회에서 채택하여 1949년 2월 10일 발효된 UN 면책특권협약

60) OPCAT 34조 두 번째 문장은 “방지소위원회 위원은 1946년 2월 13일자 UN 면책특권협약 제 22조에 명시된 면책특권을 갖는다. 단, 동 협약 23조의 제반 규정에 준한다”고 규정하고 있다.

61) 381/2005 Coll.로 개정되어 2006년 1월 1일 발효된 체코 관선변호인법 (349/1999 Coll.) §7(1), <http://www.ochrance.cz/>. 또한, 에스토니아공화국 헌법 §145: “[NPM으로 지명될] 법무장관에 대해서는 공화국 대통령의 제안과 의회 과반수의 동의가 있을 경우에 한하여 형사고발이 제기될 수 있다.” 폴란드 헌법 제 211조는 인권청장(폴란드 NPM이 될)이 “[의회]가 인정하는 사전 동의 없이 형사상 책임을 지거나 자유를 박탈당해서는 안 된다”고 규정하고 있다. 아울

또한 재직 기한이 종료된 이후에도 면책이 계속되는 사례가 존재한다. 일례로, 국제적십자위원회 위원의 직무 행사에(수감자에 대한 접근을 비롯하여) 관한 작위나 부작위에 대해, 주빈국의 시민인 위원은 조사단이 떠난 이후에도 인신 구속이나 구금을 비롯한 법적, 행정적 절차와 증인 소환이나 증거 제시 요구로부터 면책을 받는다.<sup>62)</sup>

NPM 단체나 그 위원이 개별적으로 보유하고 있는 정보의 보호에 대해, OPCAT 제 21조는 제 35조에 언급되는 일반적인 특권 및 특전을 강화한다. 국내법에 따라 “보호를 받는” 정보는 행정 당국이나 사법 당국을 비롯한 여타 제 3자에 대해 공개의 대상이 되지 않는다. 즉, 제 21조에 따라, 국가는 국내법이 NPM이 보유하는 기밀정보의 수색이나 압류, 그 밖의 강제 공개를 허가하지 않는다. 이에 따라 NPM에 대해 형법, 민법, 행정법에 준하는 일반 수색 및 압류 권한에 대한 예외가 존재하지 않을 경우 이를 제정해야 한다.

OPCAT 자체는 제 21조에 기재되는 특권에 대한 예외를 명시적으로 규정하지 않는다. 국내법에 따른 가장 강력한 특권은 주로 정보 공개로부터 면책되는 “국가 기밀”에 대해 행정부와 일치되는 수준으로 허용되는 특권이다. 다음으로 국내법에 따라 가장 강력하고 흔한 형태의 특권은 변호사와-의뢰인 사이의 비밀 유지 특권이다. 여기에서는 극히 제한적인 예외만 허용된다. 일례로 판사는 변호사가 의뢰인의 범죄행위를 지원할 목적으로 작성한 문서에 대해, 혹은 피의자가 정보가 범죄 기소를 성공적으로 방어할 수 있는 유일한 정보라는 것을 입증할 경우, 특권을 무효로 할 수 있다.<sup>63)</sup>

---

리, 인권청장은 “범죄 현장에서 체포되고 적절한 소송절차의 진행을 확보하기 위해 구금이 필요한 경우를 제외하고 구금하거나 체포해서는 안 된다”고 규정하고 있다. 이 경우, “[의회] 의장에 이를 즉각 통보하고 (...) 의장은 즉각 석방을 명령할 수 있다.”

62) Garbor Rona, “증인이 필요 없는 ICRC 특권: 기밀유지의무 적용”(2002)에 기재된 대로 표준안 ICRC 본부 협정 제 10(11)조, 국제적십자 검토, p. 207 - 219 참조. 또한, 1975년도 뉴질랜드 국민고충처리법, s.26(고충처리위원회는 뉴질랜드 NPM으로 지명될 기구에 속한다) 참조.

63) *R. v. McClure*, [2001] 1 S.C.R. 445(캐나다대법원) 참조.

원칙적으로 OPCAT 본문을 토대로, NPM이 방문을 하는 동안 실시하는 관측 및 면담을 통해 수집하는 기밀 정보에 부여되는 특권에 대해서는 예외가 없어야 한다. NPM의 효과적인 기능을 위해, 면담자는 NPM에게 제공하는 정보가 차후에 공개되지 않는다는 것을 확신해야 한다. NPM이 수집하는 정보가 범죄에 관한 정보를 포함하고 있다는 전제 하에 해당 정보에 대해 정부 공무원측 변호인의 법적 신문을 허용하는 행위는 제 21조의 보호를 신속하고도 중대하게 훼손할 수 있다. NPM의 주요 목적은 학대 주장에 관한 정보를 수집 및 사용하는 것이기 때문에, 정부 공무원은 “법집행”을 근거로 NPM의 특권 및 기밀성을 쉽게 위반할 수 있다.

특권에 대한 또 다른 현안은 정보를 제공하는 개인의 역할이다. 변호사와 의뢰인 사이의 특권에서는 흔히 특권이 변호사가 아니라 의뢰인에게 속하는 것으로 주장되기 때문에, 의뢰인이 임의로 정보 공개에 동의할 경우, 해당 의뢰인은 변호사의 입장에도 불구하고 특권을 포기할 수 있다. 그러나 NPM의 직무와 자유가 박탈된 개인의 본질적으로 취약한 입장을 감안할 때, 이러한 변호사와 의뢰인 사이의 특권을 OPCAT의 상황에 대입할 수는 없다는 것이 분명하다. 제 21(2)조에 따라 NPM은 관련 개인의 동의 없이 개인 정보를 공개할 수 없지만, 이는 개인이 NPM에게 본인에 관한 정보를 제 3자에게 공개하도록 요구할 수 있다는 것을 뜻하지는 않는다. 이 경우, 개인뿐만 아니라 NPM도 공개에 동의해야 한다.

체코 관선변호인법률 제 7조는 이번에도 다음과 같이 국가 이행의 범례를 규정하고 있다.

- (4) 형사소송절차를 담당하는 기구를 비롯한 국가 행정 기구는 법적 근거가 있고 피고의 승인을 얻을 경우에 한하여 피고의 파일을 참조하고 해당 파일을 반출할 수 있다. 피고가 승인을 거부할 경우, 의회 의장의 승인이 필요하다.

마지막으로 기밀유지의무 및 특권 문제는 NPM으로 지정된 기구가 특정 피해자를 대신하거나 특정 범죄자를 대상으로 개별 사건을 동시에 기소하거나 판결을 내릴 경

우 발생할 수 있는 문제를 더욱 강조한다.<sup>64)</sup> 해당 심리에서 원고와 피의자에 대해 공정을 기하기 위해 요구되는 정보 공개는 일반적으로 NPM의 방문 및 면담 직무에 대한 협력적/기밀적 접근법을 훼손할 것이다.

제 21조와 또 다른 관점에서 기밀 정보 및 개인 데이터의 보호는 하기 제 6장 6.2조에서 재차 다루고자 한다.

## 4.6 재정적 독립성

### 제18조

(…)

3. 당사국은 국가예방기구의 기능에 필요한 재원을 확보할 책임을 진다.

(…)

### 파리 원칙

B2. 국가 기관은 원만한 활동 수행, 특히 적절한 기금 조달에 적합한 기반시설을 보유해야 한다. 이러한 기금 조달의 목적은 정부로부터 독립성을 유지하고 독립성을 훼손할 수 있는 재정 통제를 받지 않기 위해 자체적인 인력 및 건물을 보유하는 것이다.

제 18(3)조에 따라, 당사국은 국가예방기구의 기능에 필요한 자원을 제공해야 한다. 파리원칙에 따라, 재정 자율은 근본적인 요건이다. 재정 자율이 없다면 국가예방기구 는 업무 자율이나 의사결정의 독립성을 행사할 수 없을 것이다. 이에 따라 국가예방기구의 독립성을 보존할 추가 보호수단으로, 기금조달의 출처 및 성격을 이행 법률에 명시해야 한다.<sup>65)</sup>

64) 동 헌안은 상기 3장, 3.3.3항에 상세히 논의하였다.

65) NHRI 편람, op.cit, p. 11, paragraph 74 참조.

법률은 NPM에 대한 연간 기금 할당 과정을 명시하고, 해당 과정은 행정부의 직접적인 통제를 받아서는 안 된다. 국제인권정책위원회(ICHRP)와 UN 인권고등판무관실(OHCHR)은 다음과 같이 NPM에 도움이 될 국가인권기구를 위한 과정을 제안하고 있다.<sup>66)</sup>

- NPM은 자체 연간 예산 초안을 작성한다.
- 해당 예산에 따라 추진되는 기금 총액은 의회에 제출하여 의결을 거친다.
- 의회가 이행하는 할당 내에서, NPM은 특정 항목에 대한 지출을 결정할 수 있다.

ICHRP와 OHCHR이 제안하는 과정은 NPM 예산이 단순히 대규모 부처 예산에 속하는 일개 항목이 되어서는 안 된다는 점을 강조한다. 정기적인 공개 재무 보고 및 연차 독립 감사를 통해 재정 책임성을 확보해야 한다.

NPM은 의회 금액을 어떻게 결정할 것인가? NPM이 최초 예산 요청을 제출할 때까지 정부는 창설 기간에 필요한 금액을 어떻게 추정할 수 있는가? OPCAT는 각 당사국에게 NPM이 효과적으로 기능하는데 필요한 자원을 제공하도록 요구한다. 이는 NPM에 제공되는 재정 및 인적 자원은 상기 3장, 3.4항에 기재된 기준에 부합하는 간격으로 구금 장소 일체에 대한 방문이 가능하도록 해야 한다는 것을 의미한다.

따라서 NPM 예산 작성은 다음의 국가 특정 변수에 따라 좌우될 것이다.

- 구금 장소 수
- 구금 장소 유형
- 구금자 인구 밀도(각 장소별 구금자 수)
- 방문 수행 출장에 필요한 거리

예상 방문 빈도를 토대로 예산을 작성할 때에는, NPM은 일반적으로 직원과 일부의

---

66) NHRI 평가, op.cit, p. 13 및 NHRI 편람 ibid., p. 11.

---

경우 외부 전문가가 필요하며, 방문 전(작성용) 후(분석 및 보고서 작성용)로 추가 시간이 필요하다는 점을 고려하는 것이 중요하다.

구급 장소가 넓은 지역에 원거리로 분산된 국가는 중앙 NPM 사무소를 보완하기 위해 지리적으로 분산된 지부나 복수의 NPM을 설치하거나, 전체 NPM 위원이 많고 다양하여 여러 지역에 기반하는 “서브팀”을 고려할 수 있도록 함으로써 NPM 예산에서 출장비용을 감소시킬 수 있다.<sup>67)</sup> 당사국은 국내 모든 NPM 대표의 정기 회의에 대한 예산을 작성할 필요가 있지만, 이러한 비용은 전화회의나 기타 수단을 통해 절감할 수 있다.

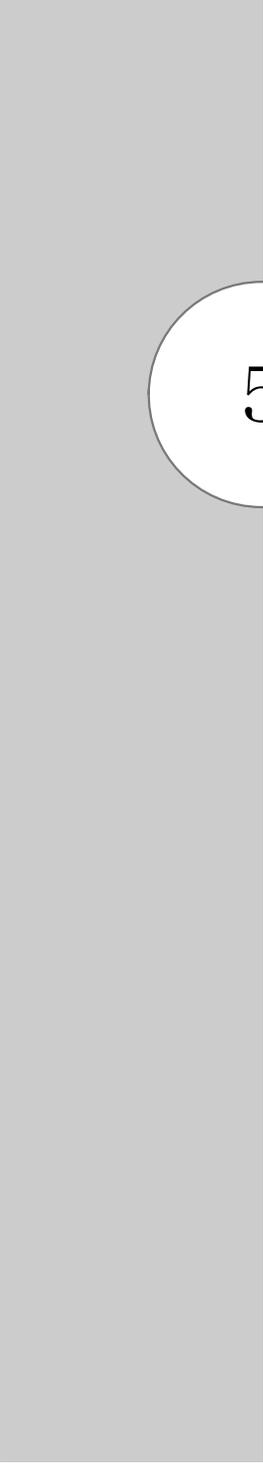
---

67) NPM 조직구조 선택권은 하기 10장에서 상세히 논한다.

## 4.7 APT 권고

---

- NPM은 임명 절차 및 기준, 재임 기한, 권한, 능력, 기금조달, 면책 특권, 해임 및 항소 절차를 비롯한 핵심 요소를 기재하는 헌법이나 법률 본문을 토대로 해야 한다. 헌법적 토대는 대체로 일반 법률의 토대에 비해 바람직하다.
  - 행정부 장관은 NPM을 해산 혹은 교체하거나 그 권한이나 구성, 능력을 자의로 변경할 법적 권한이 없어야 한다.
  - 법률로 장관이나 기타 공무원이 직간접적으로 NPM에 지침을 발령할 수 없다는 것을 명시적으로 규정해야 한다.
  - 법률에 따라 NPM의 각 위원은 개인적으로나 기관적으로 국가 기관으로부터 독립된 전문가로 한다.
  - 여당 의원과 정치 지도자 대표, 정부 부처 대표는 의결권이 없더라도 NPM의 위원이 될 자격이 없다.
  - NPM은 단독으로 결정하는 제반 요건 및 기준을 토대로 자체 직원을 선택 및 고용할 권한이 있다.
  - NPM은 절차 규칙을 개발할 배타적 권한이 있다.
  - 임명 절차는 시민사회와의 협의를 필요로 한다.
  - 법률로 재임 기한을 5년으로 정해야 한다. 재임 기한 동안, 위원은 NPM 위원 다수결이나 의회 다수결에 의할 경우에 한하여 해임될 수 있다.
  - 연속성 확보를 위해 교차 재임 시스템을 이용할 수 있다.
  - 법률로 인신 구속이나 구금, 수화물이나 서류, 서한의 압류나 감시로부터의 면책을 비롯하여 NPM 업무에 대한 면책특권과, NPM 직무 수행 과정에서 이행된 업무에 대한 법적 소송에 대한 영구 면책을 규정한다.
  - 법률로 NPM이 보유하는 정보의 공개(정부나 사법부, 민간인, 기구 등에 대한)에 대해 집행 가능한 특권을 규정한다.
  - 연차 기금 할당 과정을 비롯하여 NPM 기금조달 출처 및 성격을 이행법에 명시해야 한다. 의회는 NPM의 직접 의뢰를 토대로 NPM이 행정부 관리의 사전 승인 없이 지출할 수 있는 포괄적인 연차 예산을 승인해야 한다.
-



5

구성원

5.1 전문성

5.2 성별 균형과 인종 및 소수자 대표

5.3 APT 권고

## 5. 구성원

### 5.1 전문성

#### 제 18조

(…)

2. 당사국은 국가예방기구의 전문가들이 필요한 능력과 전문적 지식을 가지도록 보장하기 위해 적절한 조치를 취한다. (…)

NPM의 효과를 위해서는 정부나 사법부, 구금 장소를 담당하는 당국으로부터 위원이 독립되는 것만으로는 부족하다. 18조에서 명시적으로 요구하는 바와 같이, 위원은 각자 관련 전문성을 보유해야 하며, NPM 전체는 다양한 전문 지식 분야에 필요한 다양성 및 균형을 취해야 한다. UN 특별 고문보고관은 “당사국이 ... 다양한 전문 분야의 위원을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다”고 진술했다.<sup>68)</sup> 이에 따라 당사국은 해당 분야의 전문성을 규명하고, 법률 자체를 이행할 때 균형의 필요성을 인정할 것을 고려해야 한다.

다음과 같이 혼합된 능력 및 전문적 배경이 포함되어야 한다.

- 변호사(특히 국내외 인권, 형법, 난민 및 망명에 관한 법, 경우에 따라 인도주의에 관한 법에 전문지식을 갖춘 자)
- 의사(법의학 전문가를 포함하되 이에 국한하지 않음)
- 심리학자 및 정신과 의사
- 교정시설 및 정신병원의 단속, 행정에 관한 사전 전문 지식이 있는 자
- NGO 대표
- 구금 장소에 방문한 사전 경험이 있는 자

68) UN 고문 특별보고관, 2006년도 총회보고서, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraph 70.

- 특히 약자 집단(이주자, 여성, 청소년, 신체 혹은 정신 장애인, 토착민, 민족, 인종, 종교, 언어 소수자)과 협력한 사전 경험이 있는 자
- 인류학자
- 사회복지사

NPM 자체 전문성을 때에 따라 외부 전문가를 기용하여 보완할 수 있다. NPM이 해당 전문가를 고용하고, 해당 전문가(및 NPM 정규 직원)가 구금 장소 방문 시 NPM 위원을 대동할 수 있도록 법률로 명시적으로 허용해야 한다. 단, 이는 NPM 자체 위원이 최종적인 의사결정권자이기 때문에 의결 위원 내에 적절한 범위의 전문지식을 갖추어야 할 필요성을 감소시켜서는 안 된다.

OPCAT는 NPM이 구속력 있는 의사결정 권한에 반하여 권고 및 설득력 있는 대화 과정을 통한 개선을 위해 노력한다고 간주한다. 따라서 유능한 NPM 위원에게 필요한 기타 능력은 사회로 부터의 도덕적 권위와 존경이다. 위원은 고문 및 학대 예방과 구금 장소 조건 개선에 대한 개인적인 헌신을 증명해야 한다.

## 5.2 성별 균형과 인종 및 소수자 대표

---

### 제 18조

2. (...) 적절한 성별비율 균형과 국가 내 인종 및 소수 집단을 적절히 대표할 수 있도록 노력한다.
- 

제 18조에 표현된 원칙은 그 자체가 목적(공공 기관의 평등 촉진)으로 중요하지만, NPM이 유효한 권고를 하는데 필요한 정보를 수집할 수 있는 지식과 능력을 보유하는데 있어서 대단히 중요하다.

사회 내 다양한 집단의 문화, 종교, 물질적 필요성에 대한 민감도와 직접 확보한 지

식은 NPM 위원이 특정 기관이 해당 그룹 출신 구금자의 수요를 충족시키는데 성공하거나 실패하는 내용을 이해하는데 도움이 된다. 따라서 성별 균형과 인종 집단과 소수자 집단 및 장애인의 대표가 NPM 내에서 그 권한을 보다 효과적으로 이행하는데 도움이 될 것이다. NPM 위원이 직접 의사소통을 할 수 있다면 일반적으로 피면담자로부터 우수한 정보를 취득하기 때문에 NPM 위원 가운데 언어 능력의 다양성을 확보하는 것 역시 중요하다(NPM 위원의 언어 다양성은 통역사에 의존하는 비용 및 불편함을 완화시키는데도 도움이 될 수 있다).

구금자와 수감자는 성별이 다른 개인과 대단히 개인적인 문제가 될 수 있는 내용을 이야기 할 때 느끼는 편안함이 저마다 다를 수 있다. 일례로, 여성 구금자는 여성과 면담할 경우 성폭력이나 성희롱에 대해 개방적인 자세를 취할 수 있다. 해당 인종이나 소수자 집단의 위원은 동일한 집단 출신의 구금자와 처우 문제를 논의할 때 마음이 훨씬 편할 수 있다. 이들은 본질적으로 다른 집단 출신의 개인이 갖고 있는 동기를 의심할 수 있다.

이러한 이유로, 제 18조에 명시된 목표는 국내 이행법과 NPM 위원의 임명 과정에 있어 통합되어야 한다.

### 5.3 APT 권고

- 이행법에 변호사와 의사, 심리학자 및 정신과의사, 교정시설 및 정신병원 단속 및 행정에 관한 사전 전문 경험이 있는 자, NGO 대표, 구금 장소 사전 방문 경험이 있는 자, 특히 약자 집단과 협력한 사전 경험이 있는 자, 인류학자, 사회복지사를 비롯하여 NPM 위원에 대해 관련 전문지식의 혼합이 요구되어야 한다.
- 법률로 NPM이 외부 전문가를 고용하고, 해당 전문가(및 NPM 정직원)가 구금장소 방문 시 NPM 위원을 대동하도록 명시적으로 허용해야 한다.
- 법률에 성별 균형과, 장애인을 비롯하여 당사국 내에서 적절한 인종 및 소수자 집단의 대표를 갖추도록 NPM 위원 임명 목표가 정해져야 한다.

# 6

## 방문에 관한 보증 및 권한

- 6.1 모든 구금 장소에 대한 접근
- 6.2 정보 접근
- 6.3 인력 접근
- 6.4 구금자, 공무원, 타인 보호
- 6.5 APT 권고

## 6. 방문에 관한 보증 및 권한

### 6.1 모든 구금 장소에 대한 접근

#### 제20조

국가예방기구가 그 임무를 완수할 수 있도록 하기 위하여, 본 의정서의 당사국은 다음을 허가할 의무를 진다:

- (a) 제4조에 규정된 구금 장소에서 자유를 박탈당한 사람들의 수, 구금 장소의 숫자 및 위치에 대한 정보에 제한 없는 접근  
(…)
- (c) 모든 구금 장소와 설비 및 시설에 대한 접근  
(…)
- (e) 원하는 방문 장소와 피면담자를 선택할 자유  
(…)

“구금 장소”의 광범위한 정의, OPCAT에 준하는 NPM의 방문에 해당 장소를 개방해야 한다는 기본 요건은 상기 제 3장에서 설명하였다. OPCAT 제 20조에서 이들의 보증 및 권한에 관한 상세한 내용과 함께 이러한 시설을 방문하는 NPM의 기본권을 보완한다.

#### 6.1.1 구금 장소 전 시설에 대한 접근

제 20(c)에 따라, 공권력은 국가예방기구에 구금 장소 전 시설에 대한 접근을 허가해야 한다. 이는 숙소와 독방, 마당, 운동장, 주방, 작업장, 교육시설, 의료시설, 위생 시설, 직원시설을 포함할 것이다. 구금 장소에 속하는 전 지역을 방문함으로써, 국가예방기구는 구금 조건과 자유가 박탈된 개인의 대우에 대해 전체적인 느낌을 파악할 수 있다.

전체 시설 사찰을 통해 NPM 위원은 구금시설과 물리적 보안 장치, 건축, 기타 자유를 박탈당한 개인의 일상생활에서 중요한 부분을 차지하는 구조적 요소에 대해 전체적인 레이아웃을 시각화할 수 있다. 완전한 접근 보장은 관계당국이 특정 구금자를 일반적인 구금 공간으로부터 은폐시켜 NPM으로부터 격리시키지 못하도록 예방하는 데도 도움이 된다.

접근권에 대한 예외를 목표로 할 경우, OPCAT에 명시적으로 이를 규정해야 한다(일례로 국제소위원회에 대해서는 14(2)조 참조). OPCAT에 보안이나 안전상의 이유를 포함하여, 구금 장소 일부에 방문할 수 있는 NPM의 권리에 대한 예외를 규정하지 않았다. 국내법에 이유 여하를 막론하고 NPM 조사로부터 은폐되는 구금 장소가 없어야 한다는 점을 명확히 해야 한다.

### 6.1.2 방문 장소 선택

제 20(e)조에서 NPM이 방문 장소를 선택할 자유가 있어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 OPCAT에서 각 구금 장소 내에 자유가 박탈된 개인의 수뿐만 아니라 제 20(a)조에 따라 구금 장소의 총수와 그 위치를 명시하는 정확한 최신 정보를 NPM이 제공 받을 권리가 있어야 한다고 요구하는 이유에 속한다. 따라서 이러한 정보에 대한 접근권은 이행법에 명시적으로 규정해야 한다. 실무적으로 NPM이 유효한 방문 프로그램을 설계할 수 있는 것은 NGO나 뉴스매체와 같은 기타 출처에서 얻는 정보와 함께 이러한 정보 분석을 통한 경우에 한하여 가능하다.

### 6.1.3 예고 없는 방문

또한 NPM은 방문이 고문과 기타 학대를 효과적으로 예방한다는 목적에 부합할 경우 사전 예고 없이 방문을 실시할 권한이 있어야 한다. 장기 심층 방문의 경우, 당국에 대한 사전 통보는 보다 생산적인 방문에 기여할 것이다. 그러나 예고 없는 단기 방문은 NPM이 구금 장소의 일상적인 현실을 제대로 파악할 수 있는 유일한 방법이다. 예고 없는 방문 가능성은 NPM 방문의 억지 잠재력에도 반드시 필요하다.

국가 임무 수행 과정에서 구금 장소를 방문하는 UN 특별 고문보고관은 다음과 같이 첨언하였다.

예고 없는 방문은 가급적 최대한 특별보고관이 시설의 상태를 왜곡 없이 정확하게 표현할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 특별보고관이 방문할 시설과 면담할 구금자를 일일이 사전에 발표한다면, 기존의 상황이 은폐 혹은 변경되거나, 개인이 이동되거나 위협을 받거나, 보고관과의 면담이 금지될 위험이 있다. 이는 특별보고관이 직면하는 불행한 현실이다. 실제로 특별보고관의 시설 입장이 30분 이상 지체될 경우 이러한 사건이 발생했다.<sup>69)</sup>

OPCAT 전체적인 맥락에서 제 20조에 대한 해석은 NPM이 예고 없는 방문을 실시할 권한이 있어야 한다는 결론을 지지한다. 일례로, NPM의 방문 권한에 대한 제 20조는, 단 한 가지 중요한 차이를 제외하고, 국제소위원회의 방문 권한을 규정하고 있는 14조와 상당히 유사하다. 제 14(2)조는 국가가 특정 구금 장소에 대한 소위원회 방문에 반대할 수 있는 예외적이고 제한적인 사유(“방문 장소에 존재하는 국방이나 공공의 안전, 자연 재해, 중대한 혼란에 대한 긴급하고도 강제적인 사유”)를 속속들이 열거하고 있다. 이러한 경우에도 제 14조에는 방문에 대한 반대는 한시적일 뿐이라고 명시적으로 규정되어 있다. 그러나 제 14(2)조는 NPM에 관해서는 20조와 유사한 규정이 없다. 어떤 경우에도 NPM의 방문에 대한 정부의 한시적인 반대를 허용할 수 없다는 것이 합리적인 추론이다. NPM은 하시라도 구금 장소에 접근할 권리가 있기 때문이다.

관련 정부 및 전문가 기구 역시 효과적인 NPM은 예고 없이 방문을 실시할 권한이 있어야 한다고 다음과 같이 결론을 내린 바 있다.

- 2006년, OPCAT 발효를 다루는 UN 고문 특별보고관은 당사국이 “국내 차원에서 고문을 방지하기 위해 구금 장소 일체에 대해 한 곳 이상의 독립된 국가 기

69) UN 고문 특별보고관, 2006년도 총회보고서, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 December 2005), paragraph 24.

구의 ... 예고 없는 방문을 승인하기로 합의한다”고 말했다.<sup>70)</sup>

- 2006년, 영국의회 합동인권위원회는 정부의 동의를 인용하며, “예고 없는 조사 권한은” OPCAT에 준하는 NPM의 업무에 반드시 필요한 보호수단이라는 점을 확인했다.<sup>71)</sup>
- 2005년, UN 고문방지위원회가 고문방지협약에 따라 최초로 작성한 알바니아 정기 보고서를 검토하는 과정에서 OPCAT 구조에 속하는 경찰서 방문 문제가 야기됐다. 알바니아는 2003년 OPCAT를 비준했다. 위원회 위원 라스무센은 OPCAT를 명시적으로 언급하며, 이러한 방문이 진정한 효과를 거두기 위해서는 독립된 전문가가 방문을 실시하고, 정기적으로 행해야 하며, 예고가 없어야 한다고 역설했다.<sup>72)</sup> 전체 위원회는 결론 및 권고에서 이 같은 논점을 택하고, “정기적이며 예고가 없어야 한다는 원칙에 따르는 고충처리실의 경찰서 방문 부재”에 대한 우려를 표하였으며, 알바니아가 “정기적이고 예고가 없어야 한다는 원칙에 따라 고충처리실뿐만 아니라 독립된 기구의 경찰서 방문을 허용해야 한다”고 권고했다.<sup>73)</sup>
- 2005년 12월 보고서에서, UN 고문 특별보고관은 구금 장소에 대한 방문에 적용되는 기준과 선택 의정서에 준하는 기준의 유사성을 특별히 언급하며, “구금 장소에 대한 조사의 자유는 사전 예고 여부에 관계없이 개인의 자유가 박탈될 수 있는 장소에 대한 무제한 접근을 암시한다”고 진술했다.<sup>74)</sup> 특별보고관은 “본인이 방문할 계획인 시설을 사전에 당국에 적시할 수도 있지만, 본인은 모든 장소

---

70) UN 고문 특별보고관, 2006년도 총회보고서, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraph 68. 또한, 75절 참조.

71) 영국의회, 합동인권위원회, 2005-2006 20차 회기보고서, 2006년 5월 22일, pp.17-20.

72) UN 고문방지위원회, 2005년 5월 10일 개최된 649차 회의 기록 요약. CAT/C/SR.649 (19 May 2005), paragraph 26.

73) UN 고문방지위원회, 알바니아 초기 보고서에 대한 결론 및 권고, UN Doc. CAT/CO/34/ALB (May 2005), paragraphs 7(l) and 8(l). 또한, 바레인 초기보고서에 대한 결론 및 권고, UN Doc. CAT/C/CR/34/BHR (21 June 2005), paragraphs 6(j), 7(g) and 9 참조. 또한, 스리랑카 2차 정기 보고서에 대한 결론 및 권고 UN Doc. CAT/C/LKA/CO/2 (15 December 2005), paragraphs 11 and 18(b) 참조.

74) UN 고문 특별보고관, 2006년도 인권위원회 보고서, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 December 2005), paragraphs 22 and 23.

에 대한 접근에 대한 사전 통보를 거의 혹은 전혀 하지 않고 방문을 수행한다는 점을 암시한다”고 역설했다.<sup>75)</sup>

- 2006년 체코 공화국은 “사전 경고 없이” 해당 장소 전 지역에 입장할 권한을 비롯하여, 구금 장소에 예방적 방문을 실시할 수 있는 권한을 부여하기 위해 관선 변호인(옵부즈맨)의 권리에 대한 법을 개정한 이후 OPCAT를 비준했다.<sup>76)</sup>

NPM 후보로 고려되고 있는 대한민국 기관 중 하나는 국가인권위원회다. 동 위원회 구성법에는 위원 및/혹은 전문가 방문 팀은 방문을 실시할 권한의 확인 증빙을 제출하는 즉시 구금 혹은 감호 시설에 대한 “즉각적인” 접근이 가능해야 한다고 규정하고 있다.<sup>77)</sup>

## 6.2 정보 접근

### 제20조

국가예방기구가 그 임무를 완수할 수 있도록 하기 위하여, 본 의정서의 당사국은 다음을 허가할 의무를 진다:

- 제4조에 규정된 구금 장소에서 자유를 박탈당한 사람들의 수, 구금 장소의 숫자 및 위치에 대한 정보에 제한 없는 접근
- 구금자 처우뿐만 아니라 구금 상태에 대한 정보에 제한 없는 접근
- (…)

NPM이 제 20(a)조에 따라 구금자 수와 위치, 구금 장소에 대해 권리를 갖는 정보는

75) Ibid. paragraph 24.

76) 체코 관선변호인법 (349/1999 Coll.), 개정 381/2005 Coll . 2006년 1월 1일 발효, §1(2),(3),(4), §15(1), and §21a, at <http://www.ochrance.cz/>참조.

77) 대한민국 국가인권위원회법, 제 24(3)조. 동 조항의 기타 부분은 구금자와 면담을 진행하는 동안 시설 직원이 동석할 수 있다는 명시적인 규정과 같이 OPCAT 요건에 부합하는 것으로 보인다는 점에 주목한다.

NPM이 방문 프로그램을 기획하는데 있어서 매우 중요하다. 제 20(b)조가 적용되는 정보의 범위는, 전체 및 개별 의료기록, 식단 제공, 위생 제도, 스케줄(감방, 운동, 실내/외, 작업 등에 소요된 시간 기록을 포함하여), 자살 감시 제도, 징계 기록 등을 비롯하여 대단히 광범위하다.

---

## 제21조

(...)

2.국가예방기구에 의해 수집된 기밀 정보들은 법적 보호를 받는다. 개인 정보는 해당인의 동의 없이 발표될 수 없다.

---

NPM이 기능을 수행하기 위해서는 개별 구금자에 관하여 구체적이고도 대단히 민감할 수 있는 정보에 접근해야 한다는 것은 명백한 사실이다. 개별 의료 정보가 가장 명백한 사례라고 할 수 있다. 또한 NPM이 직원이나 NGO 회원과 같이 구금 장소에 있는 타인에 대해 접수하는 일부 정보 역시 직업적 성격보다는 개인적인 성격을 띠 수 있다. 대다수 국가에서 이러한 정보 일체는 일반적으로 개인정보 보호법에 준하여 공개가 금지되고 있거나, 금지되어야 한다.

OPCAT는 NPM이 이러한 정보에 접근하도록 분명하게 요구하고 있기 때문에, 당사국은 개인 정보 보호를 위한 기존 법률을 재검토하고, 필요할 경우 NPM이 이러한 정보에 접근하여 이를 사용할 수 있도록 면책 규정을 제정해야 한다. 공공 기관에 대한 기존의 예외 규정에서 이미 NPM을 명확하게 포함하는 경우가 있는가 하면, NPM이 해당 개인 정보를 수집, 이용, 보호할 수 있는 구체적인 규정을 신설해야 하는 경우도 있다.

NPM의 업무가 개인의 프라이버시 권리를 침해하지 않고, 모든 개인이 NPM에게 솔직해질 수 있다고 느낄 수 있도록 하기 위해서는 OPCAT 제 21조에 준하는 NPM의

개인 정보 보호가 중요하다(상기 4.5조 및 하기 6.3조 참조).

그러나 개인이 명시적인 동의를 제공할 경우 NPM이 개인에 관한 정보를 공개하거나 발표할 수 있도록 법률로 허용해야 한다. 정부는 NPM뿐만 아니라 관련 개인이 공개할 수 있는 정보의 공개를 차단하기 위하여 “개인의 프라이버시 권리”라는 수식어 뒤에 숨어서는 안 된다. 면담 대상자가 본인의 구체적인 고발을 검사나 인권 법정과 같은 제 3의 기관에 알리도록 NPM에게 요청할 경우에도 이 같은 내용을 적용해야 한다.<sup>78)</sup> NPM은 개인 정보에서 도출한 종합 정보를 발표하고, 기타 현안에 있어서 개인 정보의 익명성을 완전히 보장하면서 해당 정보를 발표할 수 있는 무제한적인 역량을 갖춰야 한다.

### 6.3 대인 접근

#### 제20조

국가예방기구가 그 임무를 완수할 수 있도록 하기 위하여, 본 의정서의 당사국은 다음을 허가할 의무를 진다:

(…)

(d) 자유를 박탈당한 사람들 및 기타 관련 정보를 제공할 수 있는 모든 사람들과 개인적으로, 혹은 필요 시 통역사와 함께, 입회인 없이 면담할 기회

(e) (….) 원하는 피면담자를 선택할 자유

(…)

제 20(d)조에서 국가예방기구에게 동 기구가 선택하는 개인과 비밀 면담을 실시할 권한을 제공한다. 동 규정은 NPM이 직접적인 피해자로부터 증언을 청취함으로써 구금시설의 현황을 보다 완전히 파악하도록 보장하는데 있어서 중요하다.

78) NPM 권고에 대해서는 하기 7.1조 참조.

자유가 박탈된 개인이 보복에 대한 두려움 없이 솔직하게 말할 수 있게 하기 위해서는 비밀 면담이 가능하다는 것이 중요하다. UN 고문 특별보고관은 “구금자를 은밀히, 즉 대화를 감시하거나 엿들을 수 있는 교도관이 없는 상태에서 면담할 수 있는 권리”는 예방적 방문에서 가장 중요한 측면에 속한다고 주장했다.<sup>79)</sup> 특별보고관은 “그렇지 않을 경우, 구금자는 진실한 정보 접수에 절대적으로 필요한 사찰팀에 대한 신뢰를 발전시킬 수 없다”고 덧붙였다.<sup>80)</sup>

따라서 이행법은 관리나 피수감자, 기타 어느 누구의 도청이나 감시 없이 구금자나 타인과 면담할 수 있는 NPM의 권리를 인정해야 한다. 이러한 도청이나 감시는 엄금해야 한다. 유일한 예외는 방문 팀 자체가 음성은 들리지 않지만 안전을 이유로 경비의 감시 속에서 면담을 진행하겠다고 구체적으로 요청하는 경우이다.<sup>81)</sup>

방문 팀은 면담을 위해 당국에서 선정하는 장소를 승낙할 필요가 없으며, 방문 팀이 적절하다고 간주하는 보안이 확고한 장소를 선택할 자유가 있다.<sup>82)</sup> 구금 장소 직원이 NPM 팀의 개인의 안전을 도모하기 위해 면담을 제한하겠다고 제안할 경우, 해당 권고를 신중하게 고려해야 한다. 그럼에도 불구하고 NPM 위원은 개인의 안전에 대한 위험이 용인할 만한 수준이라고 간주할 경우 면담을 진행시킬 최종적인 권리를 갖는다.<sup>83)</sup>

UN 고문 특별보고관 역시 NPM이 구금자의 동의에 따라 해당 구금자의 개인 종합 검진을 실시할 능력의 중요성을 역설했다.<sup>84)</sup>

79) UN 고문 특별보고관 보고서, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraph 73.

80) UN 고문 특별보고관 보고서, UN Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraph 73.

81) APT, 구금장소 감시: 실무 가이드(제네바, 2004), p.80 참조.

82) APT, 구금장소 감시: 실무 가이드(제네바, 2004), p.80 참조. 장소 선택은 자유를 박탈 당한 개인의 태도에 영향을 미칠 것이다. 구금자가 보기에 방문자와 시설 직원이 동등하다고 판단되는 장소(예, 행정실)는 피해야 한다. 방문자는 도청을 방지할 수 있는 장소를 선정할 수 있어야 한다. 구금자 생활지역, 접객실, 안마당, 도서관이 가능한 장소이다.

83) APT, 구금장소 감시: 실무 가이드(제네바, 2004), p.81 참조. 동 규칙의 근거는 방문자 개인의 안전에 대한 우려가 해당 구금자에 대한 접근을 거부할 근거로 쉽게 사용할 수 있다는 점이다.

## 6.4 구금자, 공무원, 타인 보호

**제21조**

1. 관청이나 공무원은 국가예방기구에게 그 진위 여부를 막론하고 정보를 전했다는 이유로 개인이나 조직에 대한 제재조치를 명령, 적용, 허가 혹은 용인하지 않으며, 이러한 개인이나 조직은 어떠한 방법으로도 여타 불이익을 받지 않는다.

(…)

개별 구금자나 구금 장소 직원, 시민사회 구성원 등은 NPM과 구두로나 서면으로 통신할 때 편안하고 솔직한 느낌을 받아야 한다.

첫째, (상기 4.5 및 6.2조에서 논의한 대로), 개인은 NPM을 제외하고 본인이 말한 내용을 아는 사람이 없도록 만반의 조치를 취하였다는 확신이 있어야 한다. 이는 NPM이 이들을 정보원으로 거명하거나, 이들로부터 나온 것이 분명한 정보를 공개해서는 안 된다는 것을 뜻한다. 단, 해당 개인이 정보의 공개에 명시적으로 동의할 경우에는 예외로 한다.

두 번째 핵심 요소는 개인이 NPM과의 협력에 대한 보복으로부터 보호를 받는다는 것을 인식해야 한다는 것이다. 따라서 개인은 NPM에 증언했다는 바로 그 자체뿐만 아니라 NPM에 말한 내용에 대해서도 부정적인 피해를 입지 않아야 한다(정보 누설로 알려지거나 이들의 동의에 따라 공개될 경우). 그러므로 제 21조에 기술되는 보호는 집행 가능성을 보장받기 위해 OPCAT 이행법에 통합되어야 한다.

NPM이 대화를 나누는 광범위한 개인 가운데, 구금자가 온갖 보복 유형에 취약한 것은 분명하다. 하지만 직원 역시 동료나 상관이 연루되는 정보를 공개하거나 NPM과

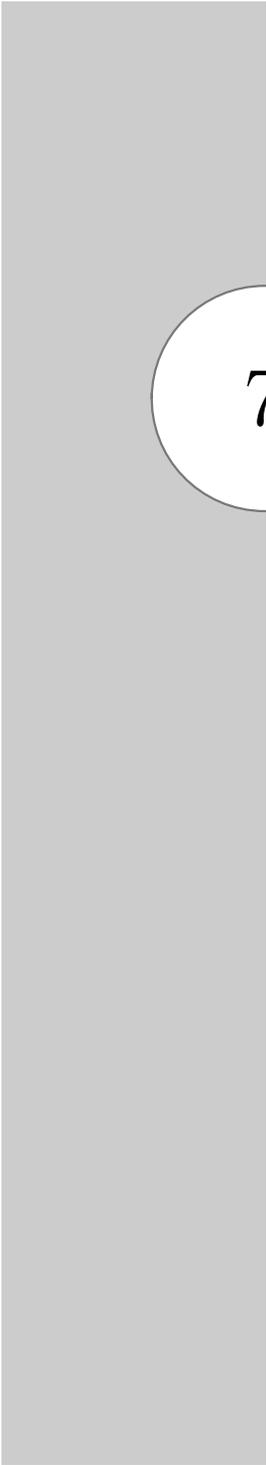
84) UN 고문 특별고문관 보고서, UN. Doc. A/61/259 (14 August 2006), paragraphs 73 and 75.

협력한 행위로 인해 징계나 직업상의 피해를 입는 것이 두려울 수 있다. 구금자에게 서비스를 제공하거나 구금 장소에 대한 지속적인 감시를 수행하는 NGO와 기타 시민 단체 구성원 역시 NPM의 접근이나 NPM과의 협력 결과로 정지된 지위에 대해 보호를 받아야 한다.

당사국 관청이나 기타 기관이 허위라고 주장할 수 있는 정보도 보호 대상에 포함해야 한다. 그렇지 않을 경우 제 21조에서 부여하려고 하는 보호를 회피할 수 있기 때문이다. 하지만 제 21조는 대리인이 NPM를 호도하여 NPM의 업무를 방해하기 위해 저지르는 행위에 대한 책임으로부터 당사국을 보호하기 위한 것이 아니다. 교정시설이 고의로 NPM에 허위 정보를 제공할 경우, 예컨대 구금자의 사망이나 학대를 은폐할 경우, 당사국은 제 21조에 의해 개별 교정시설에 부여하는 인적 보호에도 불구하고, OPCAT에 준하는 국제적 의무의 중대한 위반에 대해 책임을 져야 할 것이다. 물론, 고문이나 기타 학대사실을 은폐하는 공무원의 활동이 주요 UN고문방지협약의 제반 규정에 준하여 공범과 같은 범죄를 구성할 경우, 선택의정서 제 21조에 의해 이와 같이 독립된 형사 책임을 배제해서는 안 된다.

## 6.5 APT 권고

- OPCAT 제 20조에 명시된 권한과 제 21조에 규정된 보호책을 이행법에 직접 통합하고, 국내법에 준하여 NPM 및 피보호 개인이 집행할 수 있어야 한다.
- 법률로 사전 예고 없이 구금 장소에 방문을 실시할 NPM의 권리를 명시적으로 인정해야 한다.
- 당사국은 개인 정보의 프라이버시 보호를 위한 기존 법률을 검토하여, NPM이 OPCAT 제 20조에 언급된 정보에 접근하고 이를 이용할 수 있는 권리를 갖도록 해야 한다.
- NPM이 보유하는 개인 정보는 관련 개인의 동의 없이 공개되는 것으로부터 보호를 받아야 한다. 단, 법률은 개인 정보에서 도출한 종합 정보와 개인 정보의 익명성을 완전히 보장하면서 기타 정보를 발표할 수 있는 무제한적인 능력을 NPM에 허용해야 한다.
- 법률로 공무원이나 피수용자 등의 도청이나 기타 감시 없이 구금자 및 타인을 면담할 수 있는 NPM의 권리를 인정해야 한다. 이러한 도청이나 감시는 엄격히 금하되, 방문 팀 자체가 음성은 들리지 않지만 안전을 이유로 경비의 감시 속에서 면담을 진행하겠다고 구체적으로 요청할 경우에 한하여 예외로 한다.
- 방문 팀은 관청이 인터뷰를 위해 선정한 장소를 승낙하지 않아도 되며, 충분히 안전한 장소를 선택할 수 있다.
- 구금 장소의 직원이 NPM 팀의 인적 안전을 도모하기 위해 면담의 제한을 제안할 경우, NPM 위원은 개인의 안전에 대한 위험이 용인할 만한 수준이라고 간주할 경우 면담을 진행시킬 최종적인 권리를 갖는다.



7

NPM 권고 및 이행

7.1 NPM 권고

7.2 보고서

7.3 APT 권고

## 7. NPM 권고 및 이행

### 7.1 NPM 권고

#### 제19조

국가예방기구는 최소한 다음의 권한을 가진다.

(…)

- (b) 자유를 박탈당한 사람들의 처우 및 환경을 개선하고 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 방지하기 위한 목적으로 관련 당국에 권고를 할 권한

(…)

#### 제22조

해당 당사국의 담당기관은 국가예방기구의 권고사항을 검토하고 가능한 이행 조치에 관하여 논의한다.

국가예방기구는 방문을 수행할 수 있을 뿐만 아니라 개선을 실시하기 위한 수단을 약속하는 권고를 해당 관청에 제시할 권한이 있다. 권고는 당사국이 UN 고문방지협약과 기타 국제 조약, 관습법에 준하여 당사국에게 이미 부과된 제반 의무를 충족시키는데 도움을 주기 위해 제공한 상세한 실무 및 전문가 자문과 관찰 내용의 혜택을 누릴 수 있는 기회이다. 이 경우 정부 당국이 건설적인 대화에 참가하고 권고를 이행할 수 있는 실무적으로 강력한 인센티브가 있어야 한다.

이러한 실무적인 인센티브를 강화하기 위해 제 22조에서 당사국 당국이 국제법에 따라 특정 구금 장소나 국가 차원에서 이러한 권고를 고려하고, NPM과 권고의 이행을 적극적으로 논의해야 하는 의무를 명시적으로 조성하고 있다. 이러한 의무를 정부

가 성실하게 이행하는 것은 대결보다는 협력을 토대로 선택의정서의 일반적인 목표를 달성할 수 있는 열쇠이다. 이러한 이유 때문에, 또한 NPM의 업무를 진지하게 검토해야 할 필요성을 현지 공무원에게 명확히 하기 위해, 권고를 고려하고 NPM과 대화를 개시하여 권고의 이행을 논의해야 할 특정 지방 및 국가 공무원의 의무를 OPCAT를 이행할 법률에 명시적으로 규정해야 한다.

APT는 이러한 과정을 지원하기 위해 NPM 방문 팀은 관계 당국에 초기 방문 결과를 가급적 신속하게 통보해야 한다고 권고하고 있다. 이를 통해 예방기구는 신속하게 개선 권고를 제안하고 당국과 건설적인 업무 대화를 확립할 수 있을 것이다. 방문 이후에는 구금 시설을 직접 담당하는 직원과 NPM 파견단의 구두 회의가 항상 수반되어야 한다. 방문 이후에는 가급적 신속하게 상세한 보고서 형태로 정식 서면 피드백을 제공해야 한다. 동 보고서는 NPM과 지방, 지역, 국가 정부 공무원 간에 이행에 관해 이루어지는 건설적 대화의 토대를 형성한다. 추후 방문 시 초기 권고의 충실한 이행 여부를 체계적으로 평가하는 한편 그 동안 발생할 수 있는 새로운 현안을 규명해야 한다.

OPCAT는 특정 권고와 “관련이 있는” 당국에 대한 결정은 NPM의 재량에 맡기고 있다. 앞에서 언급한 대로, 실무적인 해법이 있거나 지방의 의사결정이 적용되는 일부 현안은 특정 기관의 집행부에 제시하는 것이 가장 바람직할 수 있다. 국가 차원에서 내려야 할 시스템 전반의 현안이나 법률 개정안은 합리적인 이행 보장을 확보하기 위해 정부 조직의 상급 관청에 회부해야 한다. 그러므로 이행법에서 NPM이 특정 권고를 접수하는데 적합한 관청을 결정하도록 허용해야 한다. 이 경우 접수 관청은 국내법에 준하여 이에 대응하고, 해당 권고를 이행할 역량이 없을 경우, 이에 대응할 의무가 있는 기타 소관 관청을 파악하여 해당 관청에 동 권고를 회부해야 할 의무가 있다.

NPM은 구금 장소 방문 과정에서 개별적인 사례를 접할 수 있으며, 방문 과정에서 개별적인 고발(방문 장소나 기타 장소의 대우에 관하여)을 접수할 수 있는데, 이는 NPM 자체의 통상적인 “예방적 권한”을 벗어나는 판결이나 기소, 기타 조치에 대해

추가 조사를 실시해야 한다. 이 경우, “관련 당국”은 개별 고발을 심의 및 처리할 권한이 있는 검찰청이나 국가인권기관이 될 수 있으며, 권고에 따라 당국이 개별 사례를 조사해야 한다는 것이 될 수 있다. 이러한 상황에서 개인 정보의 공개 제한은 계속 적용되기 때문에, 이러한 유형의 회부는 특정 고소인이 동의하는 본인에 관한 정보만 전송할 수 있다.

NPM에 권한을 부여하는 법률에서 NPM이 소관 공무원의 대응 및 대화를 예상하는 기간을 정하도록 허용해야 한다. 일례로 체코 관선 변호인법은, 시설을 방문하고 본인의 조사 결과 및/혹은 권고를 관련 공무원에게 전달한 변호인이 해당 공무원이 대응해야 할 시한을 정하도록 허용하고 있다.<sup>85)</sup> 답변을 접수하지 못하거나 시정 조치가 불충분할 경우, 법률로 변호인이 상급기관이나 정부 자체, 일반 대중에게 해당 공무원을 공개적으로 거명하는 것을 비롯하여, 제반 사실을 통보하도록 허가한다.<sup>86)</sup>

권고 및 보고서 전달은 특정 기관에 대한 NPM의 관계가 지향하는 최종점도 아니며, NPM이 수집하는 정보에 대해 사용할 수 있는 유일한 용도도 아니라는 점에 유의할 가치가 있다.<sup>87)</sup>

먼저, NPM은 방문 사이에 기타 수단(이는 공무원과의 서한, 보다 빈번하게 구금 장소에 존재하는 NGO나 타인과의 통신을 포함할 수 있다)을 통하여 권고의 이행을 감시해야 한다. NPM은 구금 장소의 관련 인력을 위한 훈련 세미나를 고려할 수도 있다.

두 번째, NPM은 기관 방문을 수행하는 과정에서 구금자가 해당 장소에 이송되기 전에 다른 장소에서 경험했던 조건이나 대우에 대한 정보를 접수할 것이다. 일례로, 경찰서에서의 조건 및 대우에 관한 정보는 개인이 장기간 한 장소에 체류할 수 있고

85) 체코 관선변호인법, 제 21a조.

86) 체코 관선변호인법, 제 21a조 및 20(2)조.

87) 효과적인 권고 및 후속조사 활동에 대한 상세한 정보는 구금장소 감시: 실무 가이드(제네바, 2004) 참조.

경찰의 감호 하에 있을 때 느끼는 위협이 줄었다고 느낄 수 있는 민영교도소를 방문하는 동안에만 조명되는 경우가 많다. NPM은 이러한 정보를 이용하여 향후 방문 장소와 해당 장소에서 주력할 현안을 결정하는데 도움을 받아야 한다.

세 번째, 개별 구금 장소에 대한 방문에서 수집한 정보는 시스템 전반의 주제 보고서 및/혹은 권고를 개발하는데도 사용할 수 있다. 따라서 NPM은 이러한 정보를 이용하여 OPCAT 19(c)조에서 참작하는 바와 같이, 기존 법률이나 신설 법률에 대한 제안서 및 의견서를 제출할 수 있다.

네 번째, 국제소위원회가 당사국에 대한 낮은 빈도의 방문을 효과적으로 진행하기 위해서는 이들이 도착하기 전에 해당 당사국의 특정 구금 장소에 관해 양질의 정보가 필요하다. 물론 일부 정보는 정부에서 제공한다. 그러나 NPM 역시 국제소위원회가 당사국 방문 도중 방문해야 할 구체적인 장소를 전략적으로 기획할 수 있도록 지속적으로 핵심 정보를 제공해야 한다.

## 7.2 보고서

---

### 제23조

본 의정서의 당사국은 국가예방기구의 연례보고서 발행과 보급을 책임진다.

---

자유가 박탈된 개인의 대우와 구금 상태를 지속적으로 개선하기 위해, 국가예방기구 는 조사 결과를 보고 및 유포할 수 있어야 한다.<sup>88)</sup> 또한 연차보고서나 개별 방문 보고서, 별도의 특별 제출물이나 보고서 중 어떤 것을 통해서든지 기존 법률이나 법률 초안에 관한 제안서 및 의견을 제출할 수 있어야 한다.<sup>89)</sup> 제 23조에서 국가예방기

---

88) 구금장소 방문을 토대로 하는 보고서 작성의 모범사례에 대한 자세한 정보는 구금장소 감시: 실무 가이드(제네바, 2004), pp.85-89 참조.

구의 연차 업무보고서를 당사국 자체에서 발간 및 유포하도록 보장하고 있다. (단, 이는 국가예방기구가 원할 경우 독자적으로 연차보고서를 발표 및 유포하는 것을 배제하지 않는다.)

OPCAT의 규정은 NPM이 기타 보고서, 특히 개별 방문 보고서를 제공하기로 결정하는 것을 배제하지 않는다. 일례로, 다양한 기관에 발생하는 현안으로 인해 NPM이 주제 보고서를 발간할 수 있다. 이러한 보고서는 관련 개인의 명시적인 동의 없이 개인 정보를 포함할 수 없지만, NPM은 개인 정보에서 도출하되 그밖에 완전히 익명을 유지하는 종합 정보를 포함시킬 수 있다.<sup>90)</sup>

### 7.3 APT 권고

- 특정 지방 및 국가 공무원이 권고를 고려하고 권고의 이행을 논의하기 위해 NPM과 대화를 개시해야 할 의무를 법률에 명시적으로 규정해야 한다.
- 가장 밀접한 관련이 있는 당국에 각 권고를 제시할 수 있도록, NPM은 개별 시설의 행정부서부터 최고위급 국가 지도자에 이르기까지, 권고와 기타 통신을 접수할 정부 내 각급 당국을 선택할 자유가 있어야 한다.
- 접수 당국은 국내법에 따라 권고에 응답하고, 해당 권고를 이행할 능력이 없을 경우에는, 이에 대응할 의무가 있는 제 3의 소관 관청을 식별하여 동 관청에 권고를 회부해야 할 의무가 있다.
- NPM에 권한을 위임하는 법률에서 NPM이 소관 공무원의 답변 및 대화를 예상하는 기간을 정하도록 허용해야 한다.

89) 제 19(c) 참조.

90) 상기 4.5, 6.2, 6.4조의 논의 참조.



8

NPM 및 국가시민사회

## 8. NPM 및 국가시민사회

서두에 지적한 대로, NPM을 정하는 과정에 NGO와 기타 시민 사회 구성원들을 포함시켜, NPM의 신뢰와 효과를 확보해야 한다. 제 10장에서 논의하는 대로, 일부 NGO 자체가 NPM의 일부가 될 수 있다. 그러나 대부분의 경우 NGO가 NPM에 대해 담당하는 중요한 역할은 NPM의 중요한 정보원이 되고 NPM의 외부 조사 및 책임성의 출처가 되는 것이다.

인권 NGO는 특히 고문과 기타 학대에 대해 자유가 박탈된 개인의 이익을 방어하는 역할을 선도하는 경우가 많다. NGO와 기타 시민사회단체는 이미 일상적인 기반 위에 구금 장소에 관여하고, 다양한 유형의 서비스를 구금자에게 제공할 수 있다. 이들이 서비스 제공에 지속적으로 관여하고 있다는 점은 이들 단체가 구금 장소에서 벌어지는 상황의 전반적인 분석이나 비판의 효과적인 외부 출처가 되기 어렵게 만들 수 있다. 그러나 이들의 일상적인 존립은 이들이 NPM이 심층 방문 프로그램을 전략적으로 기획하고 특별 방문에서 예기치 못한 상황에 신속히 대응할 수 있는 우수한 정보원이 될 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 정보는 특정 기관에 대한 NPM의 방문이 최대 관심사가 되는 시설이나 현안에 주력되도록 지원할 수 있다. NGO는 또 방문 사이에 NPM이 권고의 이행 정도를 결정하는데 중요한 정보원이 될 수 있다. 상기 6장에서 설명한 대로, NPM은 NGO를 비롯하여 자체적으로 선택하는 개인과 은밀히 대화를 나눌 권리가 있으며, 개인이나 단체는 보복의 두려움 없이 NPM과 은밀히 통신할 권리가 있다.

NGO는 지지 혹은 후원 업무를 통해 구금자 측으로 부터 특히 높은 수준의 신뢰를 얻을 수 있다. 이러한 NGO가 타당하다고 고려할 경우, 구금자 집단 사이에 NPM의 존재와 방문 일정, 권한 및 업무 방식에 대한 인식을 제고하고 구금자에게 NPM과 협력하여 정보를 제공하도록 권유함으로써 NPM의 유효성을 크게 강화할 수 있다.

또한 일부 NGO는 NPM 자체 업무에 대한 조사, 분석, 피드백의 주요 출처가 될 수 있다. 행정부와 사법부로부터 확고한 독립성을 NPM에 제공해야 할 필요성은 이들 기관이 NPM에 대한 책임성의 출처로 부적절하다는 것을 뜻한다. 일부 국가의 경우, 실제적인 면에서나 정치적인 면에서 입법부와 행정부가 현실적으로 구분되지 않는다. 따라서 시민사회, 특히 NGO는 업무 및 영향력의 감시와 공적 및/혹은 사적 주요 분석의 제공을 통해서 NPM의 책임성을 확보하는데 결정적인 역할을 담당하고 있다.

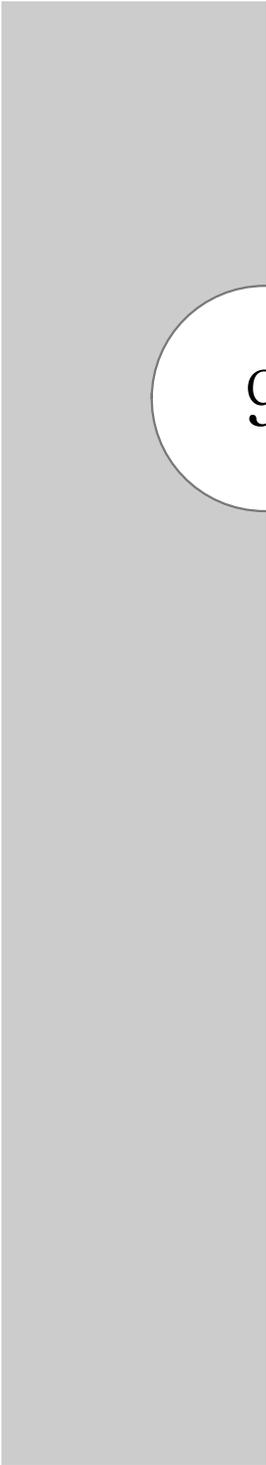
NGO와 시민사회는, 특히 일반 대중의 인식 제고를 통하여 정부에 행사하는 정치적 압력이 갖는 일반적인 영향력은 국가적 차원에서 정부가 NPM과 건설적인 대화에 성실히 참여하고 NPM의 권고를 이행하기 위해 구체적인 조치를 취할 수 있는 중요한 인센티브의 출처가 되고 있다. NGO는 구금 장소의 빈번한 출입과 지역 사회와의 연계를 통하여, 특정 구금 장소에 근무하는 공무원의 NPM 권고 이행을 감시할 수 있는 유리한 입지를 확보할 수도 있다. 이러한 정보를 NPM에 주도적으로 제공하는 행위는 NPM의 유효성을 크게 강화시킬 수 있다.

대다수 국가에서 NGO는 이미 구금 장소에 대한 자체 방문 프로그램을 실시하고 있다. OPCAT와 그에 준하여 NPM에 허용되는 역할로 인해 NGO가 자체 방문을 동시에 실시하는 것이 배제되어서는 안 된다. 앞부분에서 지적한 바와 같이, OPCAT는 당사국이 주요 UN 고문방지협약에 따라 고문을 방지해야 하는 의무를 이행하기 위해 취해야 하는 다양한 조치의 일부에 불과하다. NGO 방문은 이러한 관점에서 당사국 내에 NPM이 설립된 이후에도 계속되어야 할 적절한 조치이다.<sup>91)</sup> 특히 OPCAT 전문 자체가 예방적 방문의 가치를 인정하고 있다는 점을 감안할 때, 고문방지위원회는 당사국 내에서 이미 실시되고 있는 다른 형태의 독립된 감시를 축소시키기 위한 근거로 OPCAT를 이용하는 것을 비난할 것이다.

---

91) 일례로, 2004년 아르헨티나 정기 조사에서, 고문방지위원회는 아르헨티나가 OPCAT를 비누하고 NPM을 지명하는 과정에 있음에도 불구하고 구금장소에 대한 NGO의 접근에 관한 정보를 계속 요구했다. UN Doc. CAT/C/SR.622 (22 November 2004) at paragraph 49.

마지막으로 NPM은 자유가 박탈된 개인에게 원조나 지원, 서비스를 제공하는 NGO나 기타 시민 사회 단체에 대한 종합적인 최근의 지식을 유지함으로써, 방문 과정에서 NPM에 인적 지원을 요청하는 개인을 소개할 수 있도록 해야 한다. 자유가 박탈된 개인과 면담을 시작할 때, NPM의 방문 팀은 물론 자신의 역할이나, 피면담자에 대한 지원 여부를 충분히 설명해야 한다. NPM이 개인의 개별적인 필요성을 해결하기 위해 실제 서비스를 직접 제공할 수 있는 단체에 유용한 추천을 제공할 준비가 될 경우, 해당 개인은 NPM과 정보를 공유할 가능성이 크게 높다.



9

국제적 차원의 NPM

## 9. 국제적 차원의 NPM

### 제20(f)조

국가예방기구가 그 임무를 완수할 수 있도록 하기 위하여, 본 의정서의 당사국은 다음을 허가하기로 약정한다:

(…)

방지 소위원회와 연락을 취하고, 정보를 보내고, 회합할 권리

OPCAT의 포괄적인 방문 시스템 개념을 본격적으로 이행해야 할 경우 NPM은 국제적 차원에서 교류해야 한다. OPCAT에서 당사국에 NPM과 국제소위원회의 직접적이고 은밀한 접촉을 허용하도록 요구함으로써 이를 명시적으로 인정하고 있다. 직접적인 기밀 접촉의 권리는 양방향으로 전개되며, 이러한 측면에서 국제소위원회는 주도적인 역할을 수행한다고 간주된다.

### 제11조

방지 소위원회는 (…) 국가예방기구와 관련하여 (…)해야 한다.

- (ii) 이들 기구와 직접적이고 필요 시 긴밀한 연락을 유지하며, 역량 강화를 위하여 교육과 기술적 원조를 제공한다.
- (iii) 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터의 자유를 박탈당한 개인에 대한 보호를 강화하기 위하여 필수적인 필요사항과 수단을 평가함에 있어서 조언하고 조력한다.
- (iv) 고문 및 그 밖의 가혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지를 위한 국가예방기구의 역량과 권한을 강화하기 위하여, 당사국들에게 권고를 내리고 조사를 행한다.

### 제12(c)조

방지소위원회가 제 11조에 규정된 권한에 부합하기 위해, 당사국은 (…) 방지소위원회와 국가예방기구의 접촉을 장려 및 촉진하기로 약정한다.

위 조항은 국가 및 국제기구가 고문이나 기타 학대를 예방하기 위한 방법 및 전략에 대한 실질적 교류를 하도록 허용한다. 그러므로 소위원회와 국가예방기구는 필요할 경우 기밀성을 원칙으로 회합을 개최하고 정보를 교환할 수 있다. 국가예방기구는 국제기구에 보고서 및 기타 정보를 교환 및 제출할 수 있다.

이러한 관계에서 중요한 또 하나의 차원은 소위원회가 국가예방기구에 관하여 당사국에 원조 및 자문을 제공할 가능성이다. 그러므로 제 11조에 준하여 소위원회는 국가기구의 설립에 대해 당사국에 자문을 제공하고 고문이나 기타 학대 형태를 방지할 능력의 강화에 대해 권고할 권한이 있다.

소위원회는 국가예방기구의 능력을 강화하기 위해 동 기구에 직접 훈련 및 기술 원조를 제공할 수도 있다. 또한 동 기구에 자문 및 원조를 제공하여 자유를 박탈당한 개인의 보호에 대한 필요성과 이를 개선하는데 필요한 수단을 평가할 수 있다.

당사국은 다양한 국가의 NPM 간 교류를 허용 및 촉진해야 한다. 동료 차원에서 모범 사례를 장려할 수 있다.

## APT 권고

---

- NPM은 국제소위원회와 은밀히, 직접적으로 소통할 권리가 있어야 한다.
  - 당사국은 다양한 국가의 NPM 간 상호 교류를 허용 및 촉진해야 한다.
-

# 10

## 조직 형태의 선택

10.1 서론

10.2 신설 혹은 기존 기구인가

10.3 복수 기구

## 10. 조직 형태의 선택

### 10.1 서론

선택의정서는 국가예방기구 고유의 조직 형태를 규정하지 않는다. 독립성 보장과 다양한 전문가 구성, 필요한 권한의 인정에 따라서, 각 당사국은 정치 및 지리적 배경에 적합한 구조를 선택할 수 있다.

구체적인 장단점은 기존 기구의 지정에 대한 신설 기구의 설계, 국가 전체의 단일 기구나 다양한 지역이나 유형의 기관에 적합한 몇 개의 기구 이용과 관련이 있다. 그러나 이러한 접근법은 본질적으로 기구의 우열을 가릴 수 없다. 다음 조항은 신설 대 기존 기구의 선택과 단일 당사국의 단일 혹은 복수 NPM 선택에 있어서 발생하는 고려사항을 제기한다.

NPM의 형식 구조에 관계없이, 개별 위원 자체가 개인적으로 독립을 유지하고 예방적 방문을 수행할 때 효과가 없다면 NPM의 효과도 없을 것이다.

### 10.2 신설 혹은 기존 기구인가

#### 10.2.1 개요

원칙적으로 최종 설립되는 NPM이 동일하다면, OPCAT의 비준 이후 창설되는 신설 기구이거나 기존의 기구가 OPCAT 책임을 이행하거나 크게 문제되지 않는다. 하지만 실무상으로는 주어진 국가에서 각 접근법마다 장단점이 있다.

각 국가의 정황에서 고려해야 할 요인은 아래와 같다.

- 신설 기구의 설립 시 OPCAT의 제반 요건을 정확하게 부합시키기 위해 권한의 정의와 독립성, 방문 및 자문 권한, 기타 보증을 참작한다. 기존의 기구에 대해

법적으로나 정치적으로 동일한 결과가 가능한가?

- 신설 기구의 설립은 기존 기구의 업무와 중복되는가? 한편, 기존 기구가 OPCAT에 정의된 구금 장소 일체를 포함하지 않을 경우, 격차를 메울 것인가 아니면 OPCAT가 적용되는 구금 장소 일체에 대해 접근하는 신설 기구를 창설하는 것이 편리할 것인가?
- 기존 기구는 신설 기구에 비해 신뢰성을 즉각적으로 도출할 수 있는 독립적인 기관이라는 전통 및 명성을 보유하고 있는가? 아니면 그 반대인가?
- 기존 기구의 업무 관행은 무엇인가? 구금자나 공무원, 일반 대중은 NPM의 역할을 어떻게 인식하고 있는가(효과적인가 비효과적인가)? 신설기구가 사전에 OPCAT NPM의 업무와 충돌할 수도 있는 상이한 권한이나 업무 방식을 행사하였는가?
- 기존의 기구가 설계되었을 때, 시민사회(특히 고문, 학대, 구금 상태 분야에서 활동하는 NGO)가 공개 과정에 포함되었는가?
- 기존 기구는 이미 NPM에 필요한 다분야 전문지식이나 필요한 다양성을 보유하고 있는가? 그렇지 않을 경우, 결여된 전문지식이나 다양성을 추가하거나 신설 기구에 이를 결합하는 것이 편리한가?

기존 기구의 지정을 위해서는 기구의 권한과 관할권, 독립성, 위원 구성, 능력 및 보증을 신중하고 항상 철저히 검토하여, OPCAT의 제반 요건을 충실히 준수해야 한다. 대부분의 경우, 법률 개정이나 자원 증가, 혹은 두 가지 모두를 통해 일부 변화가 필요할 것이다.<sup>92)</sup>

이러한 맥락에서, 당사국이 기존 국내 방문 기구를 NPM으로 지정할 경우 OPCAT에 규정된 대로 “구금 장소”에 대한 해당 기구의 후속 방문은 OPCAT 보증에 준하는 방문으로 간주된다는 것을 인지하는 것 역시 중요하다. 이는 당사국이 방문을

---

92) 하기 10.3.1항에 논의되겠지만, 국가가 복수 NPM을 지명할 경우, 특히 일부 구금장소가 해당 NPM의 방문만 가능하고 타 기구의 방문은 받지 않을 경우, 각 NPM은 OPCAT의 제반 요건을 준수해야 한다. 일례로, 한 기구는 독립성 요건을 달성하고, 다른 기구는 전문지식 요건을 달성하고, 또 다른 기구는 정보 권리를 달성한다고 말하는 것으로는 충분치 않다.

“OPCAT 방문”으로 공식 지정하는 것과 관계없이 적용된다.

하나의 가정을 살펴보자.

이미 지역사회 자원봉사 단체는 효과적인 사회 재통합을 강화하기 위해 수감자가 석방된 후 외부 세계와 접촉하는 것을 장려하기 위해 수감자를 방문하고 있다. 동 단체는 NPM으로 지정된다. 수감자 1인에게 서적을 전달할 때, 자원봉사자는 질환을 앓고 있는 것으로 보이는 다른 수감자를 마주친다. 자원봉사자는 그 수감자의 의료 기록 확인을 요구하지만, 당국은 이를 거절한다. 또 다른 자원봉사자는 휴게실에서 피수용자와 대화를 나누다가, 파괴행위를 일삼는 수감자가 독방에 수감된 사실을 습득한다. 하지만 당국은 그 수감자와 즉시 단독으로 면담하겠다는 자원봉사자의 요청을 거부한다.

이 경우, 해당 자원봉사자가 사실상 “OPCAT”를 실행하는 것이 아니라 당시 기존에 존재하는 일부 권한을 이행하고 있기 때문에 OPCAT 보증을 적용 받지 않는다고 당사국이 말하는 것은 허용되지 않을 것이다.<sup>93)</sup> 당사국이 OPCAT의 적용 여부를 선택할 권한을 보유할 경우 OPCAT 제 18조 내지 22조에서 NPM에 대해 참작하고 있는 지위 및 권한은 보장될 수 없다.

OPCAT에서 참작하는 대로 구금 장소 일체에 대해 예방적 방문을 수행하기 위해 독립된 전문 기구를 이미 보유한 나라는 거의 없다. 그러나 일부 국가의 기존 국내 기구는 구금 장소 일부나 전부에 대해 다양한 유형의 방문을 수행할 권한을 이미 갖추고 있다.

일부 유형의 기존 방문 기구는 본질적으로 OPCAT에 준하는 NPM의 필수 요소가 결여되어 있다. 이는 이들 기구가 자체적으로, NPM에 대한 보완 기구로서의 조건을 개선하는데 중요한 기여를 할 수 없다는 것을 의미하지는 않지만, NPM 자체의 일부로 이를 지정하는 것은 부적절할 것이다. 이에 대한 범례는 아래와 같다.

93) OPCAT 제 20(a)(b)(c)(d)조 참조.

- 구금 장소를 담당하는 정부 각 부처의 내부 행정 검사<sup>94)</sup>
- 구금 장소를 담당하는 정부 각 부처의 임의 행정 해임이나 지시를 받는 외부 교정시설 사찰단<sup>95)</sup>
- 의회 위원회<sup>96)</sup>
- 검찰 사무실<sup>97)</sup>

한편, 일부 기존 기구는 OPCAT에 따라 NPM으로 지정될 가능성을 대체로 갖고 있지만, 법적, 인적, 재정적 자원과 업무 관행에 대한 적응이 일반적으로 필요할 것이다. 이러한 기구에는 하기 기관이 포함된다.

- 국가 인권 위원회,
- 고충처리사무실이나 관선변호인 사무실,
- 비정부 기구 (NGO),
- 독립된 외부 교정시설 사찰단 (구금 장소 운영을 담당하는 부처의 임의 해임에 의해 좌우되지 않음)

일부 유형의 기존 기구를 일반적으로 NPM으로 지정하는 것이 적절하지 않겠지만,

---

94) 구금장소를 담당하는 정부 내부 부처는 OPCAT 제 1, 17, 18(1)조의 독립성 요건을 충족시킬 수 없다. 상기 4장 참조. 또한, Walter Suntinger, 구금장소 방문: 선별 국내 기관의 학습 교환 및 관행, “국가방문기구: 범주 및 평가” 참조(고문방지협회: 제네바, 2003) pp.76-77.

95) 구금장소를 담당하는 정부 부처의 임의 해임 책임은 OPCAT 제 1, 17, 18(1), 18(4)조의 독립성 요건을 충족시킬 수 없다. 상기 4장 참조. Suntinger도 지적하고 있듯이, 이러한 기구는 자체 권한에 다른 목적(징계 혹은 재무 통제 등)이 혼합될 수 있기 때문에, 전적으로 인권에 기반을 둔 관점을 가지고 감시 역할에 접근할 수 없다. Suntinger, *ibid.* pp. 78 - 81 참조.

96) 대부분의 경우, 해당 위원회 위원은 여당이나 야당 위원이기 때문에, 이러한 위원회가 OPCAT의 독립성 요건을 얼마나 충족시킬지 말하기 어렵다. 선거 때가 되면 위원 구성이 한꺼번에 바뀌기 때문에 연속성도 문제가 될 수 있다. 또한 NPM 업무에 필요한 전문지식의 균형을 일관성 있게 달성함에 있어서 이러한 위원회가 겪는 장애에 대해서는 Suntinger 85-86 참조. Suntinger는 이들 위원회가 특히 정치적 현안에 취약하며, 방문의 정기성도 현안이 될 수 있다고 지적한다. 그러나 개별 의원이 행정부로부터 독립성을 확실히 유지할 경우, 광의의 의미로 구성되는 NPM의 일원으로 활동할 수 있다.

97) 검찰청은 본질적으로 OPCAT에 준하는 NPM에 필요한 독립성 및 전문적 접근법이 부족하다.

근본적인 변화가 있을 경우에는 OPCAT의 제반 요건에 부합하는 NPM으로 지정할 수 있다. 다음 기구가 포함된다.

- 특정 사법부
- 공동체에 기반을 두는 독립된 방문 기구

이와 같이 가능한 유형의 NPM을 다음 섹션에서 검토하고자 한다.

### 10.2.2 국가 인권 위원회<sup>98)</sup>

대다수 국가 인권 위원회는 오랫동안 행정부로부터 독립성을 확립해 각국에서 선택의정서의 유효 기간 동안 신뢰를 구축하는데 도움을 제공해 왔다. 그러나 정부(정치인이나 정부 부처 장관 등)에 일반적인 정책 자문을 제공하는 기구에게는 용인할 수 있는 내용일지라도 개별 구금자에 대해 상당히 민감히 정보를 취급 및 논의하는 NPM에게는 부족할 수 있다는 점에 유의하는 것이 중요하다.<sup>99)</sup>

또한 국가 인권 위원회는 제반 현안에 대해 “인권” 중심의 접근법을 취하고 광범위한 경험과 전문지식을 보유할 수 있다. 일부 국가 인권 위원회는 이미 구금 장소에 대한 방문을 실시하고 있는 경우도 있다. 하지만 이 경우에는 개별 고발사례를 수집하거나 조사하기 위한 구금 장소 방문과 OPCAT가 참작하는 예방적 방문 프로그램의 차이를 명심하는 것이 중요하다. 수감자 조사 방문에 대한 광범위한 경험은 당사국 교정시설의 상황에 유용한 정보를 제공할 수 있지만, 일반적으로 효과적인 예방적 방문을 확보하기 위해서는 일부 훈련과 방법론의 변화가 필요하다. 광범위한 권한을 지닌 국가 인권 위원회가 OPCAT 의무에 부합하기 위해 집중적이고 빈도가 높은 예방적 방문 프로그램을 실시할 수 있는 입지를 마련하기 위해서는 내부 구조 변화가 필요할 수 있으며, 대체로 추가 재정 및 인적 자원이 필요할 것이다.

98) 또한 Suntinger, *op.cit.*, pp. 82 - 85 참조.

99) 상기 4.3조의 논의 참조.

앞서 언급한 바와 같이, NPM 자체가 준사법기구 자격이거나 법정 전단계이거나 관계없이, OPCAT 방문 기능과 방문으로 인해 발생하는 개별 사례의 기소나 판결을 결합할 때는 중대한 문제가 야기될 수 있다.<sup>100)</sup> OPCAT 방문을 좌우하는 정부 공무원이 NPM의 기소나 판결 대상이 될 경우, 동일한 정부 공무원과 NPM의 협력 관계를 유지하기 어려울 수 있다. 또한, 개인은 본인의 신원이나 본인이 제공하는 정보가 장차 공개될 수 있다는 우려가 생길 경우(일례로, 기소나 심리의 일환으로), NPM과 허심탄회하게 대화할 의욕이 저하될 수 있다. 개별 고발 처리에 대한 작업부하와 긴급성으로 인해 활발한 예방적 방문 프로그램을 유지할 수 있는 기관의 능력이 소멸되거나 훼손될 수 있다.

일부 국가 인권 위원회는 이미 다양한 관련 전문 지식을 보유하고 있을 수 있다. 그러나 위원회는 흔히 변호사들이 장악하고 있기 때문에 일부 분야(예, 의학, 법집행, 행정)에서 중요한 전문지식이 결여되었을 수 있다.

### 10.2.3 고충처리 및 관선변호인 사무소<sup>101)</sup>

국가 인권 위원회와 마찬가지로, 고충처리 및 관선변호인 사무소 역시, 특히 이들의 권한이 당사국 헌법이나 오랜 기간 헌법적 전통에 기반을 둘 경우, 독립성이 견고하게 보증되어 있는 경우가 많다.

고충처리 혹은 관선변호인 사무소가 예방적 방문에 대한 체계적인 경험을 보유하고 있는 범위는 저마다 다를 수 있다. 이러한 사무소는 개별 고발에 반응하고 이를 대행하거나, 지정된 해의 전국적인 특정 현안에 주력하다가 이듬해에는 새로운 현안으로 이동해버리는 경향을 띠고 있을 수 있다. 국가 인권 위원회와 마찬가지로, 개별 고발을 문서화하거나 조사하기 위해 교정시설 내 고발자를 방문했던 이전의 경험이 있다고 해서 반드시 지속적이고 체계적인 예방적 방문을 실시하는데 적합한 준비태세를 갖춘 것은 아니다.

---

100) 상기 3.3.3조 참조.

101) 또한 Suntinger, *op.cit.*, pp. 82 - 85 참조.

국가 인권 위원회와 마찬가지로, NPM으로 지정되는 고충처리 혹은 관선변호인 사무소가 “건설적인 대화”에 기반을 두는 예방적 방문을 실시하는 동시에, 해당 방문으로 인해 발생하는 특정 사례를 고발해야 할 경우에는 제반 문제를 초래할 수 있다. 이는 사실상 이러한 고발을 판결할 권한이 있는 국가 인권 위원회의 경우 심각성이 덜할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 기능을 분리하기 위해서는 사무소의 내부 구조조정이 필요할 수 있다.

국가 인권 위원회와 마찬가지로, 고충처리 및 관선변호인 사무소는 대체로 대단히 광범위한 권한을 보유하고 있다. 이들이 OPCAT에 부합하는 예방적 방문 시스템을 적절히 가동할 수 있는 충분한 재정 및 인적 자원을 갖추는 경우는 드물다.

사무소의 성격은 궁극적으로 단일 개인(대부분 변호사)이 의사결정권자라는 것을 의미하는 경우가 많다. “구성원”이 한 명뿐이라면 NPM 위원에게 필요한 광범위한 전문 자격을 갖추는 것은 본질적으로 어렵다. 물론, 고충처리 위원이나 관선변호인은 상대적으로 다양하고 큰 규모의 직원들의 지원을 받을 수 있겠지만, 이 경우에도 전문지식이 필요한 특정 분야(예, 의학 지식)가 결여될 수 있다. 어떤 경우에도 전문가 직원에 의존하거나 주기적으로 외부 전문가를 고용하기보다 NPM 위원 본인이 광범위한 관련 전문지식을 보유하고 있는 것이 바람직하다. 이렇게 해야 권고의 질과 효과를 개선하기 쉽기 때문이다.

고충처리실에 위임되는 접근법과 권고를 이행할 권한의 범위는 당사국별로 상이하다. 앞서 지적한 바와 같이, OPCAT에서는 NPM이 “합법성”이나 “공정성” 자체의 평가보다는 실무적이거나 “정책”적인 의미에서 구금 상태를 개선하고 개인을 보호하기 위해 업무에 접근하도록 요구하고 있다. 특히 절차 및 법적 보호수단의 관점에서 “법적” 성격을 갖는 일부 현안이 발생할 수 있지만, 이들은 조사해야 할 광범위한 측면과 달성 대상 목표의 일부에 불과하다. 대다수 NPM의 업무에서 발생하는 현안은 오히려 대부분 “정책” 문제이거나 기술적 성격의 문제일 것이다.

따라서 전통적으로 “법률적” 권한, 즉 특정 행정 조치가 적절한 행정 절차나 공정성 기준을 준수하였는지 판단할 권한을 담당해온 기관은 OPCAT의 “정책”/기술적 접근법을 택하기 어려울 수 있다. 이는 정부나 의회의 “정책” 선택에 대한 논평과 법률 통과, 개정, 법안 폐기에 대한 제안을 포함할 수 있다.

구금 장소의 구금자와 직원 역시 법률적 성격이 강한 접근법이나 역할을 수행해온 기관이 OPCAT에 준하여 다른 접근법을 택하고 다른 역할을 맡는다면 혼란을 느낄 수 있다. 이번에도 고충처리실의 역사와 법적 배경, 업무 접근법 면에서 당사국 간에 커다란 차이가 있기 때문에, 이러한 관련 사항의 적용 여부는 당사국마다 다를 수 있다.

#### 10.2.4 비정부 기구<sup>102)</sup>

인권을 가장 중시하는 접근법은 특정 당사국의 시민사회, 특히 NGO에서 확인할 수 있다. NGO는 정식 법정 기구가 설립되기 훨씬 이전부터 교정시설 및 기타 구금 장소에 대한 예방적 방문 및 감시에 비공식적으로 참여하고 있다. 비정부 기구는 정의에 따라 데로 당연히 행정부로부터 강력한 구조적 독립성을 향유하고 있다. 일부 당사국의 경우, 이러한 요인은 NGO를 NPM의 정식 부분으로 포함시키는데 유리하게 작용할 수 있다.

하지만 현실적으로 NGO 독립성의 정도는 다양할 수 있으며, 일반적으로 향후 법적 인 보장을 받지 못하는 실정이다. NGO는 대체로 법률에 입각하여 구금 장소에 접근할 수 있는 절대적인 권리가 없다. 정부 공무원은 NGO의 권고를 정식 공무원의 권고보다 덜 진지하게 수용할 수 있다. 이런 저런 이유로 인해, NGO는 NGO를 NPM으로 지정하는 이행법으로 부여할 수 있는 추가 권한이나 능력(및 재원)을 환영할 수 있겠지만, 바로 그러한 법적 권위나 권한, 구조, 재정이 NGO(및 그 위원)가 수용하기 어려운 책임 및 유연성 결여를 수반할 수 있다. OPCAT에서 채택된 협조적 대화 접근법 역시 일부 NGO가 기타 공공 후원 활동과 조화를 이루는 것을 어렵게 만들 수 있다. 한편, 지속적인 서비스를 제공하는데 관여하는 자선단체와 기타 단체(기관 내부에 사

---

102) Suntinger, op.cit., pp. 88-90 참조.

무실이 위치할 수 있다)는 기관과 관련된 다양한 역할을 교체하거나 수행하기 어려울 수 있다.

어떤 경우이거나 제 2장에서 언급한 바와 같이 국가 인권 NGO는 특정 당사국의 NPM을 결정하는 과정에 항상 포함되어야 한다. 제 8장에서 논의한 바와 같이, NGO는 NPM이 일단 활동을 시작하면 이와 관련하여 광범위한 역할을 수행한다. 또한 NPM 창설을 이유로 NGO가 방문을 비롯하여 구금 장소를 지속적으로 감시하지 못하도록 배제할 수 없다.

#### 10.2.5 독립된 외부 교정시설 사찰단

독립된 외부 교정시설 사찰단은 NPM과 관련하여 중요한 역할을 수행할 수 있다. 이러한 사무소가 단독 NPM으로 활약할 경우, 그 권한을 면밀히 검토하여, OPCAT에서 정의된 구금 장소 일체를 포함시키기 위해 권한을 확대해야 한다. OPCAT에 준하여 적절한 독립성을 유지하기 위해서는, 현지에 설립 여부에 관계없이 다양한 요건이 적용된다(권한의 법적 근거, 적법행위를 하는 동안 재임 기간의 보장, 등).

일부 외부 사찰단은 혼합된 권한을 갖는다. 즉, OPCAT와 같이 “인권”의 관점(고문 및 학대 예방, 인도적 조건)에서 기관을 심사할 수 있는 권한뿐만 아니라, 기관이 정부 예산 및 회계 목표에 부합하는지, 형사 사법 체계로 공공의 안전을 적절히 보장하는지, 복역이 효과적인지 평가할 수 있는 권한이 있다. 이러한 기능을 NPM의 권한에 포함시키는 것은 OPCAT의 제반 요건에 부합하지 않는다.<sup>103)</sup><sup>10</sup>

#### 10.2.6 사법부

OPCAT 전문의 마지막 단락은 예방기구가 고문 방지의 “비사법적 수단”을 구성하기 위한 것이라는 점을 강조하고 있다. 그러므로 OPCAT를 채택할 당시 NPM에 지정될 후보로 기존의 사법 당국이 고려되지 않은 것은 당연하다.

103) 영국 의회 합동인권위원회는 2005-2006 20차 회기 보고서에서 이와 유사한 우려를 표명했다. 2006년 5월 22일, pp.17-20. 상기 3장, 3.3.3항의 논의 참조.

OPCAT의 주요 혁신적 사항은 사후 약방문식 접근법이 아니라 예방/정책 중심의 접근법을 택하여, 외부의 관찰과 다양한 분야, 즉 법률 지식뿐만 아니라 의학, 과학, 사회과학 전문지식을 갖춘 전문가의 분석에 교정시설을 개방하자는 개념이었다. 사법 기관의 성격은 주로 법적 관점을 수반하며, 일반적으로 예방을 위한 정책 및 관행을 확립시키는 것이 아니라 사후에 판결을 내리는데 집중되는 전문지식을 수반한다. 따라서 사법부를 NPM으로 지정하면 OPCAT의 목표를 달성함에 있어서 상당한 장애가 될 것이다.

전문에서 언급된 “비사법적 수단”은 OPCAT에 따른 NPM에 필요한 “독립성”이 행정부뿐만 아니라 사법부로부터의 독립성이라는 점을 시사하고 있다. 사법 기관은 본질적으로 대다수 구금자(특히 기결수)와 이들의 구금에 대해 다른 역할을 담당하는 것이며, 이 가운데 일부는 OPCAT에 따라 NPM에 요구되는 전문적인 관점 및 접근법과 충돌할 수 있다. 일례로 NPM은 본질적으로 그 정책적 관점이 폭넓기 때문에, 국내법의 요건을 초월하는 조치를 취해야 한다거나 수감자 상태 개선을 위해 법률을 개정하거나 신설해야 한다고 제안하는 권고를 할 수 있다. 이와 같이 중요한 정책/지지 역할은 사법기관의 성격과 일치하지 않을 것이다.

마지막으로 OPCAT에 준하는 NPM 업무의 중요한 점은 이들의 업무가 은밀하고, 독립적이며, 비사법적인 성격을 갖는다는 것인데, 이는 구금 장소의 구금자 및 공무원이 보다 자발적으로 해당 장소의 실태를 공개할 수 있도록 개방 분위기를 조성하기 위한 것이다. 이는 OPCAT의 전문과 제 19(d), 제 21조에 반영되어 있다(NPM은 구금자 및 타인 등과 은밀히 면담할 권리가 있다는 규정). 판결의 집행을 감독하는 판사(따라서 조기 석방이나 징계문제, 기타 판결 현안을 결정할 책임이 있는)가 최종적으로 면담에 관여할 경우, 수감자는 본인의 불법행위를 공개하거나 구금 상태를 고발할 의지가 약화될 수 있다. 개별 교정시설 직원 역시 사법 당국이 다른 상황에서 정보를 증거로 이용할 것인지 여부에 대한 확신이 없을 경우 문제를 시인하지 않을 가능성이 높다.

이러한 이유로 인해, 판사가 NPM으로 임명된 기간에 계속해서 기타 사법 기능을 이행할 경우, NPM 판결의 집행을 감독하고 법원을 대신하여 교정시설을 사찰할 책임을 지는 사법부를 NPM으로 지정하는 것은 적절치 않을 것이다.

그러나 남아프리카공화국 교정시설 사법사찰단은 이들에게 권한을 위임하는 법률 [교정서비스법, 1998]로 이러한 관심사의 일단을 다룰 수 있는 사법 기관이라는 도전적인 대표적 사례다. 동 법 제 86조에는 사찰 법관이 사찰 법관으로 재직하는 동안 기타 법관의 직무를 계속해서 안 된다는 의미가 내포되어 있다. 특히 85(1)조는 사찰 법관으로 재직하는 동안의 독립성을 규정하고 있다(즉, 추정에 의한 나머지 사법부로부터의 독립성). 수감자에 대한 사찰 판사의 권한은 판사의 역할로 이들의 복역에 대한 징계나 기타 측면을 다루는 것이 아니라, 이들의 처우 및 구금 상태에 대해 보고하는 것이다[85(2)조].

### 10.2.7 공동체 기반 독립 방문기구

공동체에 기반을 두는 방문 기구는 이미 구금 장소에 대한 방문을 실시하고 있기 때문에 NPM 지정 후보로 적절할 수 있으므로, 독립성을 유지하는 기존의 단체에 대해 또 하나의 도전적인 사례가 된다.

그러나 OPCAT 18(2)조에서 NPM 위원은 관련 “전문 지식”을 갖춘 “전문가”여야 한다는 점을 분명히 하고 있다. 대다수 공동체 기반 방문 기구는 다분히 의도적으로 비전문가 자원봉사자에 문호를 개방하고 있으며, 이들은 비교적 짧은 오리엔테이션이나 연수를 거친 후 업무를 개시한다. 이와 같이 특별한 전문 지식을 요구하지 않고 광범위한 자원봉사자를 인정하는 것의 장점은 다양한 구금 장소에 대한 방문 빈도를 높게 늘릴 수 있다는 것이다. 이러한 프로그램에 장기간 참가하는 특정 개인은 결국 상당히 실용적인 전문지식을 취득할 수 있다. 하지만 기존의 형태에서 전반적으로 고려할 때 이러한 기구는 대부분 OPCAT에 준하는 NPM의 핵심 요건이 되는 “전문 지식”이 결여되어 있다.

공동체 기반 방문 기구를 NPM으로 지정하자는 제안은 개별 방문자가 행사하는 권한 및 보호책에 전 지역 및 관련자 전원에게 대한 접근과 방문할 구급 장소를 선택할 자유, 정보 일체에 접근할 수 있는 권한을 비롯하여 전 범위의 OPCAT 요건이 포함되도록 해야 할 것이다. 공동체 기반 방문 기구는 일반적으로 전체 시스템 전반의 분석 및 권고를 개발하기 위한 기구가 아니기 때문에, 법안을 정식 제출하거나 법률에 대해 의견을 개진할 권한이 없을 것이다. 개별 구성원은 현재 OPCAT에서 요구하는 특권 및 특전이 없는 실정이다.

물론 이와 같이 기존 공동체 방문 기구와 OPCAT에 준하는 NPM의 요건 사이에 있는 잠재적 차이점은 법적 근거와 행정 제도, 업무 관행, 자원 수준의 변경을 통해 해결할 수 있다. 하지만 이러한 변화의 도입, 특히 공동체 기반 독립 방문 기구 참여에 대한 선결조건으로 관련 전문 자격을 부과하는 것은 대체적으로 해당 기구에 관여할 수 있는 개인의 수를 현격하게 감소시킬 것이며, 이는 본질적으로 이러한 기구가 애초 의도한 목표, 즉 광범위한 적용 범위 및 높은 빈도를 무력화시킬 것이다.

따라서 공동체 기반 독립 방문 기구는 대체로 NPM의 일부나 전부로 지정하기에 적절치 않지만, 상호 보강하는 관계 속에서 NPM과 협력할 수 있는 대단히 귀중한 별도의 보완 수단이다. 공동체 방문 기구는 NPM이 자체 전문 지식 및 법적 권한을 보다 전략적이고 효율적으로 표적화하는데 도움이 될 수 있는 우수한 외부 정보원이자 외부 감시망이 될 수 있다. 이러한 기구의 유지 및 설립은 각국에서 널리 장려되어야 하지만, “OPCAT NPM” 자체로 지정될 수는 없다.

### 10.2.8 APT 권고

- 당사국은 기존 기구를 지정하거나 완전히 새로운 기구를 창설할 수 있다. 본질적으로 어느 모델이 우수하다고 할 수는 없다
- 시민사회는 기존 기구를 이용하거나 기구를 신설하는 결정 과정에 포함되어야 한다.
- 기존 기구를 지정하기 전에, 정부와 시민사회는 그 권한과 관할권, 독립성, 능력, 보증을 면밀하고 철저히 검토하여, OPCAT의 제반 요건을 충실히 준수하도록 보장하고, 필요한 법률 개정안을 작성하며, 필요한 증가 자원을 제공해야 한다.

## 10.3 복수 기구

### 10.3.1 지리적 혹은 주제상의 근거

지역별로 지정되어 분산된 기구를 국가예방기구로 지정하도록 허용하는 것이 비준을 원만하게 처리하는데 도움이 될 수 있는 연방국가에 대해서는 다수의 기구를 보유할 가능성은 이미 예견되고 있었다. 그러나 제 17조의 규정에서는 당사국이 책임 주제별로 복수 기구를 한정하는 것을 허용하는 것으로 보인다.

일반적인 국제법의 관점에서, 조약 이행을 위한 책임의 내부 구분은, 성문헌법에 정식으로 포함되어 사법부가 집행한 권한의 구분으로 인해 제약이 발생하더라도, 조약의 이행 실패에 대한 이유가 될 수 없다.<sup>104)</sup> OPCAT에서 이는 “본 의정서의 제반 규정은 제한이나 예외 없이 연방 국가의 구성원 전체로 확대한다”는 명시적인 규정으로 강화된다.<sup>105)</sup>

그러나 국제 인권조약의 전 국가의 비준과 전면적이고 효율적 실행이라는 관점에

104) 비엔나 조약법협약, 27조 참조.

105) OPCAT, 29조.

서 볼 때, 권력이 분산된 당사국은 조약의 실행에서 특별한 도전에 직면한다는 점을 인정해야 한다. OPCAT에 준하여 NPM으로 활약할 분산된 단위로 설립되는 기구에 대한 OPCAT의 명시적인 허용은 이러한 도전에 대한 해법을 인정 및 제공하고 있는 것이다.<sup>106)</sup>

당사국 특정 헌법 구조와 기타 정치 및 지리적 고려사항을 토대로<sup>107)</sup>, 연방국가의 NPM은 통합 연방 기구이거나, 복수의 기구를 갖춘 체제가 될 수 있다. 통합 연방 NPM에 가능한 제도는 다음 사항을 포함한다.

- 중앙정부에 의해서만 NPM을 법률로 제정하고 임명한다.
- 중앙정부와 지방정부가 공동으로 NPM을 법률로 제정하고 임명하지만, 각 기구는 자체적인 헌법적 권한에 따라 활동하되 행정을 공유하는 위임 국가 기구로 창설한다.

연방국가에서 NPM 요건을 포괄적으로 준수하기 위한 다양한 기구에 가능한 제도는 다음 사항을 포함한다.

- 중앙 정부와 각 지방 정부는 각 정부가 관할권이 있는 영토 및/혹은 주제에 대해 NPM 법률을 제정하고 별도로 이를 임명한다.
- 중앙 정부는 지방정부의 관할권이 미치지 않는 영토 및 주제 일체를 다루는 NPM을 창설하고, 지방정부는 지방정부의 관할권에 속하는 영토 및 주제 일체를 다룰 제 2의 통합 NPM을 공동으로 창설한다.<sup>108)</sup>

연방국가 여부에 관계없이 당사국은 지리적 구분보다 주제별 구분을 토대로 다수

---

106) OPCAT, 179조.

107) 연방 및 권력분산 국가의 OPCAT 비준 및 이행에 관한 자세한 정보는 APT 문서 “연방 및 분산국의 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌 방지에 관한 유엔 협약 선택의정서(OPCAT) 이행” 참조. <http://www.apr.ch/npm>.

108) 일례로, 각 지역 정부는 이러한 제 2의 NPM 설립 및 권한을 별도로 입법하고, 각 지역 정부는 NPM 위원 1인 이상을 지명할 수 있다. 이 경우 NPM은 전 지역 및 지역 정부의 권한에 따라 수집되는 주제에 대해 단일 기관으로 활동한다.

의 국가예방기구 설치를 결정할 수 있다. 일례로, 당사국에서 정신병원을 방문하는 기구가 이미 그 기능을 충분히 발휘하고 있을 경우, 이는 기존의 전문 업무를 계속하는 한편, 다른 유형의 구금 장소에 대해서는 NPM 한 곳 이상을 추가로 창설할 수 있다.

그러나 당사국이 주제별 권한이 분리되거나 일부분 중복되는 복수 NPM을 지정할 경우, 이러한 국가 하위 NPM은 각자 OPCAT 요건을 충족시켜야 한다. 이는 일부 구금 장소가 오직 해당 국가 하위 NPM의 방문만 가능할 경우 특히 문제가 된다. 당사국은 특정 기구가 독립성 요건을 이행하지 않고, 다른 기구는 필요한 전문지식을 결하고 있고, 또 다른 기구는 구금 장소 전역을 방문할 권리가 없다고 하더라도, 각 OPCAT의 제반 요건이 여러 기구에 의해 충족되고 있으며, 따라서 제반 요건 일체를 제반 기구가 합동하여 충족시킨다고 말해서는 안 된다. 논리적으로, OPCAT의 제반 요건 일체를 준수하는 기구의 방문이 적용되지 않는 구금 장소가 존재할 경우, 이 같은 결점을 별충하기 위해 다른 장소를 방문할 수 있도록 하는 기구의 특성을 적시해서는 안 된다.

복수 기구를 고려하는 당사국은 개인이 자유를 박탈당하는 모든 장소는 NPM 한 곳 이상의 방문을 받아야 한다는 점도 고려해야 한다. 따라서 당사국이 복수의 NPM을 이행할 경우, 특히 이들을 결합하는 권한이 전국 모든 장소를 포함하도록 신중을 기해야 하며, 이는 일반적으로 구금에 사용되지 않지만 정부의 참여나 묵인으로 인해 실제로 개인이 구금될 수 있는 장소에 관한 권한을 NPM 한 곳 이상은 가지고 있어야 한다는 것을 의미한다.<sup>109)</sup>

주제나 지리적 근거에 의한 구분에 관계없이, 자국 영토에 대한 “NPM”의 책임을 복수의 별도 조직에게 세분화할 수 있는 당사국의 재량권은 OPCAT에 따라 한계가 없지 않다. 일부 규정은 고도의 세분화에 부합하지 않는다. 일례로 OPCAT 제 20(e)조는 각 국가예방기구에 “방문을 원하는 장소를 선택할 자유”를 허용해야 한다고 규정하고 있다. 단일 구금 장소에 대해서만 NPM이 지정된다면, 당사국은 제 20(e)조에 준

109) 상기 3.2.3, 6.1조 참조

하는 자국의 의무를 실행하지 않는 것이다. 즉, 당사국은 NPM에게 방문 장소를 선택할 자유를 제공하지 않기 때문이다.

당사국이 복수 NPM을 지정하여 OPCAT를 이행할 경우에는 대부분 몇몇 형태의 공조가 필요할 것이다. 이러한 공조 기구의 필요성 및 성격은 본 지침의 다음 조항에서 검토하고 있다.

### 10.3.2 일관성 및 공조

#### 10.3.2.1 과제

복수의 NPM을 고려할 때마다, 개인이 자유를 박탈당하고 있거나 그 가능성이 있는 모든 장소는 NPM 한 곳 이상의 대상이 되고, 각 방문 기구는 전문지식을 갖추고 OPCAT에서 요구하는 권한 및 보증 일체를 누리며, 전체 기구는 행정적으로 관리할 수 있으며 효율적이고 일관된 결과를 확보하도록 해야 한다.

특히 동일하거나 유사한 유형의 구금 장소에 방문하는 NPM이 여러 곳일 때 복수의 NPM은 권고와 조사 결과에 있어서 일관성을 유지하는 것이 어려울 수 있다. 이는 NPM이 보호하려는 개인과 권고의 이행이 요청되는 공무원, NPM 자체에 대한 문제를 내포한다.

앞서 언급한 대로, OPCAT는 NPM이 “체계”의 일부를 형성하는 것으로 간주한다.<sup>110)</sup> NPM 전체가 진정으로 하나의 체계를 구성하기 위해서는 대체적으로 당사국 전반의 공조가 필요할 것이다. 일례로 법률에 대해 의견 및 제안을 제공하는 것(제 19(c)조)은 NPM의 역할에 속한다. 이는 각 의회의 관할권에 따라 활동하는 NPM은 적어도 시스템이나 부문 전반의 분석 및 권고를 작성할 수단을 일부 갖춰야 한다는 것을 내포하고 있다. NPM과 국제소위원회는 공동으로 포괄적인 방문 시스템을 형성해야 한다. 따라서 NPM은 국제소위원회에게 지속적으로 중요한 정보원이 되며, 소위원

---

110) 상기 3.1조 참조.

회는 모든 NPM에 대해 포괄적인 특정 기능을 갖추고 있다. 이러한 역할을 위해서는 제네바 소재 소위원회실과 각 당사국 내 NPM의 통신 공조가 필요하다.<sup>111)</sup> 아울러 당사국은 OPCAT 이행에 대한 종합 정보를 국제소위원회에 보고할 수 있어야 한다.<sup>112)</sup>

이러한 이유로, 지나치게 느슨한 기존 단체의 패치워크에 의존하면 OPCAT의 제반 요건에 부합하기가 어려울 수 있다. 국가적 차원에서 일정한 공조 수단이 필요하다.

### 10.3.2.2 옵션

이러한 어려움을 해결하기 위해서는 여러 가지 수단이 있다. 통합된 단일 NPM을 두되 업무는 분산하는 것이 하나의 대안이다. 행정적으로 통합된 NPM은 사무실과 위원을 지리적으로 분산시켜, 자국 영토 전역에 걸친 방문과 관련된 출장 및 기타 비용을 절감할 수 있다.<sup>113)</sup> 이는 고도로 집중된 단일 NPM과 업무 수행이 불가능할 정도로 고립된 별도 NPM의 느슨한 조합 사이에서 가능한 절충안이다. 각급 정부는 지리적으로 분산되었지만 행정적으로는 통합된 단일 NPM의 이점이 복수 NPM 접근법의 이점을 능가하는지 진지하게 고려해야 한다.

이러한 접근법을 따르고 있는 국내 방문 기구(OPCAT에 준하는 NPM으로 지정되지 않았지만)의 선례는 오스트리아 인권자문위원회다. 동 위원회는 인권 기준의 유지에 특히 중점을 두어 치안 활동 평가를 담당하고 있다. 위원 가운데, 오스트리아 법원의 지역별 구성에 따라 지역별로 6인 전문가 방문 위원회를 설립했다.<sup>114)</sup> 이와 유사하게 OPCAT에 대한 아르헨티나의 법률 초안에서 10인 NPM은 지역별로 분산된 대표단을

111) OPCAT 11(b), 12(c), 12(f)조 참조. 또한, 상기 9장 참조.

112) OPCAT 제 12(b)조 참조.

113) 이러한 접근법은 UN “국가 인권 보호 및 진흥 기관의 지위 및 기능에 관한 원칙”(“파리 원칙”에서 인정된다. 1993년 12월 20일 총회 결의 A/RES/48/134 (Annex). 동 원칙은 모든 국가 인권기구는 “필요한 위원으로 워킹그룹을 설립하고, 기능 이행을 지원할 수 있는 지방 혹은 지역 분과를 설립할 수 있는 권한을 갖춰야 한다”고 규정하고 있다. OPCAT 18조에 따라, 당사국은 국가예방기구 설립 시 파리 원칙을 고려해야 한다.

114) <http://www.menschenrechtsbeirat.at/> 참조.

두는 것을 고려하고 있다.

당사국이 복수 NPM 모델을 이행하기 위한 또 하나의 옵션은 단일 공조 기관이나 “중앙 NPM”을 설립하는 것이다. 이러한 공조 기구는 다양한 NPM의 방문 방법론과 권고 작성에 있어서 일관성을 장려하고 모범 사례를 증진시킬 수 있는 권한이 있어야 한다. 또한 동 기구는 국제소위원회와 NPM이 OPCAT에서 요구하는 대로 효과적이고 효율적으로 의사를 교류하는데 도움이 될 수 있다.<sup>115)</sup>

중앙 공조 NPM 자체는 일반적으로 NPM에 적용되는 독립성과 기타 보호책, 권한의 보증을 확보해야 한다. 전국에 걸쳐 정부로부터 정보를 입수할 수 있는 권한을 예로 들 수 있다(자유를 박탈당하는 개인의 수, 구금 장소 총수 및 그 위치 등).<sup>116)</sup>

특정 구금 장소나 기관의 범주와 관련하여 NPM이 지정될 경우, 중앙 NPM을 설립 및 지정함으로써 NPM이 비공식적 구금 장소에 대해 접근해야 할 요건을 다룰 수 있다. 중앙 NPM은 OPCAT에서 정의한 대로 기타 NPM의 지정으로도 포함되지 않는 모든 구금 장소에 방문할 최후 권한의 논리적 보고이다.

OPCAT 이행을 위한 뉴질랜드 법에서는 복수의 기존 국내 방문 기구에 의존할 것을 제안하고 있는데(일부 신설 기구로 보완하여), 중앙 국가예방기구(국가인권위원회가 될 가능성이 높다)의 개념을 포함하고 있다. 중앙 NPM은 두 가지 방향, 즉 정부에 대한 NPM 권고의 흐름 및 NPM 자체에 대한 권고에 관련하여 NPM의 업무를 조정할 것이다. 따라서 중앙 NPM은 뉴질랜드 내 모든 구금 장소에 해당하는 시스템 현안과 개별 국가예방기구 보고서 공조에 관하여 조사를 실시하고 권고를 작성하며, 개별 보고서 분석에서 발생하는 시스템 현안을 국가예방기구에 권고할 책임이 있을 것이다.<sup>117)</sup>

---

115) OPCAT 12(c), 20(f)조.

116) OPCAT 20(a)조.

117) 뉴질랜드 OPCAT 이행에 대한 정보와 입법에 대한 APT 견해는 [http://www.apr.ch/un/opcat/new\\_zealand.shtml](http://www.apr.ch/un/opcat/new_zealand.shtml)에 제공된다.

---

### 10.3.3 APT 권고

---

- 당사국은 지리 및/혹은 주제 구분에 따라 정의되는 복수 기구를 선택할 수 있다.
  - 하지만 모든 구금 장소(비공식 장소 포함)는 당사국 NPM 한 곳 이상의 방문 대상이 되어야 한다.
  - 지리적 면적이 넓고 구금 장소가 넓은 지역에 분산된 당사국은 복수 NPM의 대안으로 지리적으로 분산되었지만(예, 지부 사무실) 행정적으로 통합된 단일 NPM을 고려해야 한다.
  - 복수 NPM을 두기로 선택하는 당사국은 기타 NPM의 손길이 미치지 않는 장소에 대해 공조 및 역량 강화 권한과 잔류 정보 수집, 방문, 권고 권한을 갖춘 중앙 NPM을 지명해야 한다.
-

11

결 론

## 11. 결론

고문방지협약 선택의정서는 이미 작성되었지만, 최근에야 발효되었다. 국제 방지소 위원회는 아직 업무를 개시하지 않았다. 초기 당사국은 수개월 내에 국가예방기구를 설치해야 하지만, 이들의 정확한 구조와 권한, 구성에 대해 최종 결정을 내린 당사국은 거의 없었다. 국가예방기구에 대한 논의는 의정서 가입 여부나 시기 결정 과정의 일환으로 진행되는 경우도 있다. 전 세계적으로 전례가 없이 국가 차원에서 독립된 전문가 방문 기구의 외부 조사 및 분석에 구금 장소를 개방하려는 활발한 활동이 전개되고 있다.

각 당사국 내 국가예방기구의 설립이나 지정은 특정 국내 상황에 기반을 두는 것이 바람직할 것이다. 이에 반해 프로세스 구조나 그 성과는 본질적으로 국제적 성격을 띠며, 선택의정서 본문과 국제적십자위원회, 유럽고문방지위원회, UN 고문 특별보고관, 기타 이와 유사한 기구의 실무 경험에 근거한다. 앞서 살펴본 바와 같이, OPCAT 본문과 부수적인 출처는 아래와 같이 NPM 설계의 주요 측면에 대해 풍부한 출처가 되고 있다.

- 프로세스 자체
- 목적 및 권한
- 독립성
- 위원 선정 기준
- 방문에 관한 보증 및 권한
- 권고 및 실행
- NPM과 기타 국가 및 국제 행위자의 관계
- 조직 형태

현지 관계자에게 국제기구는 요원하고 불확실하며 불분명한 단체로 보일 수 있다.

국가 차원에서 의정서의 제반 규정을 이행하는 관계자는 불가피하게 의정서 입안자들이 결코 고려할 수 없었던 특정 문제에 직면하겠지만, 이에 대한 해답이 반드시 의정서 본문 자체에서 명백한 것은 아니다. 궁극적으로 국제방지소위원회는 국가예방기구에 대해 당사국에 자문을 제공하고 권고를 이행할 권한과 제반 기구 자체의 직접 접촉을 통해 국제 및 국가 기구를 연결해야 한다. 이와 동시에 소위원회는 향후 업무 방식을 개발하고 자체 방문 프로그램을 실시함에 있어서 상당한 업무에 직면할 것이다.

동 협회는 의정서 전문에 명시된 대로 동 의정서의 목표를 검토함으로써 본 지침을 확립하기 시작하였다. 현재 국제적으로나 현지에서나 이러한 목표를 충분히 실현하는 예방기구 체계의 개발은 그 달성에 수년이 소요될 프로세스인 것이 분명하다. 본 지침은 현지 관계자와 국제기구의 이해나 접근에 가능한 격차를 해소하기 위한 초기 단계가 되고자 한다. 하지만 본 지침은 동 협회 웹사이트에 제공되는 추가 자원을 통하든지 APT 직원과의 직접 접촉을 통하든지 앞으로 계속되어야 할 대화의 시작에 불과하다. 실제 업무뿐만 아니라 NPM의 설립 및 지정에 있어서도 건설적이고 개방적인 대화는 중요하며, APT는 고문과 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지를 위해 이러한 대화에 현지 기구를 참여시킬 준비가 되어 있다.



## 부 록

- 부록 I. 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인  
또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방  
지에 관한 협약 선택의정서
- 부록 II. 국가인권기구의 지위에 관한 원칙

## 부록 I. 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 선택의정서

이 협약의 당사국은,

고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌이 금지되어있고 심각한 인권 침해를 구성함을 재확인하고,

고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(이하 “협약”)의 목적을 달성하고, 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터의 자유를 박탈당한 개인들에 대한 보호를 강화하기 위해서는 추가적인 조치가 필요함을 확신하고,

각 당사국은 협정 제2조 및 제16조에 따라 자국 관할하의 영토 내에서 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 방지하기 위해 효과적인 조치를 취할 의무를 가짐을 상기하고,

이러한 조항들을 이행하는 데에 당사국들이 1차적 책임을 가짐과 자유를 박탈당한 사람들에 대한 보호와 그들의 인권에 대한 완전한 존중을 강화하는 것이 모두가 공유하는 공동의 책임임을 인정하고 국제 이행 기구가 국가적 조치를 보충하고 강화한다는 것을 인정하고,

고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 효과적인 방지를 위해서는 교육과 다양한 입법·행정·사법 또는 그 밖의 조치들의 결합이 요구됨을 상기하고,

세계인권회의가 고문을 철폐하기 위한 노력은 무엇보다 먼저 그 방지에 집중되어

야 한다고 선언하고, 구금장소로의 정기 방문을 통한 예방 제도를 확립하는 것을 목적으로 하는 의정서의 채택을 요청하였음을 또한 상기하고,

고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터의 자유를 박탈당한 개인들에 대한 보호는 구금장소에 대한 정기적인 방문에 기반을 둔 비사법적인 예방책을 통해서 강화될 수 있음을 확신하여,

다음과 같이 합의하였다.

## 제1장 총칙

### 제1조

본 의정서의 목적은 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 방지하기 위하여 독립적인 국제 및 국내 기구에 의해 수행되는 구금 장소로의 정기적인 방문 제도를 확립함에 있다.

### 제2조

1. 본 의정서에 규정된 기능을 수행하는 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌 방지 소위원회(이하 “방지 소위원회”)를 설치한다.
2. 방지 소위원회는 국제연합헌장의 틀 안에서 기능을 수행하고, 그 목적과 원칙, 자유를 박탈당한 이들의 처우에 관한 국제연합의 기준을 따른다.
3. 동시에 방지 소위원회는 기밀성, 공정성, 비선택성, 보편성, 객관성의 원칙을 따른다.
4. 방지 소위원회와 당사국은 협정서의 이행을 위해 협력한다.

## 제3조

각 당사국은 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지를 위한 국내차원의 방문 기구(이하 “국가예방기구”)를 하나 이상 설립, 지정 혹은 유지해야 한다.

## 제4조

1. 각 당사국은 본 의정서에 따라 제2조와 제3조에 규정된 기구들이 자국의 사법권 내에 있는 모든 장소를 방문할 수 있도록 허가하며, 공권력에 의한 명령 혹은 교사·목인 동의하에 개인들이 자유를 박탈당하거나 박탈당할 수 있는 장소를 규제한다. 이러한 방문은 필요 시 이러한 개인들에 대한 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터의 보호를 강화하기 위한 목적으로 수행된다.
2. 본 의정서의 목적상, “자유의 박탈”이라 함은 개인에 대한 모든 형태의 구금·감금 혹은 사법·행정 혹은 여타 권력의 명령으로 인하여 개인의 의사에 따라 떠날 수 없는 공공·사설의 감호환경 하에 두는 것을 의미한다.

## 제2장 방지 소위원회

## 제5조

1. 방지 소위원회는 10인으로 구성된다. 의정서의 15번째 비준 혹은 가입 후에는 방지 소위원회의 구성원을 25인으로 증원한다.
2. 방지 소위원회의 위원은 고매한 인격을 지니고, 법무행정 분야, 특히 형법, 교도·경찰행정, 혹은 자유를 박탈당한 자들의 처우에 관련된 다양한 분야에서 전문적 경력이 인정된 인사들 중에서 선출한다.
3. 방지 소위원회의 구성에 있어서 공평한 지역적 안배, 당사국의 다양한 형태의 문명 및 법 제도의 대표성을 고려한다.

4. 공평성과 비차별의 원칙에 의거하여 성별의 균형 또한 고려한다.
5. 동일한 국가 출신의 2인이 방지 소위원회의 위원으로 될 수 없다.
6. 방지 소위원회의 위원은 개인 자격으로 직무를 수행하고, 독립성과 공평성을 유지하며, 방지 소위원회에 효율적으로 복무할 수 있어야 한다.

#### 제6조

1. 제2항에 따라 각 당사국은 제5조에 제시된 자격을 갖추고 요건에 걸맞는 2인의 후보자를 지명할 수 있으며, 그와 함께 후보자에 대한 상세한 정보 및 자격요건을 제공한다.
2.
  - (a) 후보자는 본 의정서의 당사국 국적을 소유하여야 한다.
  - (b) 후보자 2인 중 최소한 1인은 지명국의 국적을 소유하여야 한다.
  - (c) 동일한 당사국 국적의 2인 이상이 지명될 수 없다.
  - (d) 당사국이 여타 당사국의 국민을 지명하기 전에 해당국의 동의를 구해야 한다.
3. 국제연합 사무총장은 선거가 실시될 회의일 최소한 5월 전에 모든 당사국에 서한을 발송하여, 3월 안에 후보자 명단을 제출해 주도록 요청한다. 국제연합 사무총장은 이와 같이 지명된 모든 후보자의 명부를 지명국을 표시하여 알파벳 순으로 작성하여 제출한다.

#### 제7조

1. 방지 소위원회의 위원은 다음의 방식으로 선출한다:
  - (a) 본 의정서 제5조의 자격과 기준의 충족을 1차적으로 고려한다.
  - (b) 최초 선거는 본 의정서 발효일로부터 6월 안에 실시한다.
  - (c) 당사국은 방지 소위원회의 위원을 비밀투표로 선출한다.
  - (d) 방지 소위원회의 위원은 국제연합의 사무총장이 2년마다 소집하는 당사국회의에서 선출된다. 당사국의 3분의 2가 의사정족수를 구성하는 이 회의에서 방지 소위원회 위원은 출석하여 투표한 당사국 대표로부터 절대 다수표를 획득한 자

중 최다득표자 순으로 선출된다.

2. 선거 과정 중 동일 당사국의 국적을 가진 2인이 방지 소위원회 위원으로 자격이 주어진 경우, 다수표를 받은 후보자가 위원으로 선출된다. 2인이 동일한 수의 표를 받은 경우에는 다음의 절차를 적용한다.
  - (a) 2인 중 1인만이 자국에 의하여 지명 받은 경우, 그 후보자가 방지 소위원회 위원으로 선출된다.
  - (b) 2인 모두 자국에 의하여 지명 받은 경우, 어느 후보자가 위원으로 선출될 지 결정하기 위한 개별적인 비밀투표를 실시한다.
  - (c) 2인 중 누구도 자국에 의하여 지명 받지 않은 경우, 어느 후보자가 위원으로 선출될 지 결정하기 위한 개별적인 비밀투표를 실시한다.

#### 제8조

방지 소위원회의 위원이 사망·사임하거나 또는 그 밖의 사유로 더 이상 임무를 수행할 수 없는 경우, 이 위원을 지명한 당사국은 전체 당사국의 과반수 승인을 조건으로, 자격을 갖추고 제5조의 요건들을 충족하는 다른 적합한 사람을 다양한 분야의 적절한 균형을 고려하여 이 위원의 잔여 임기동안 재임하도록 지명한다. 승인은 국제연합 사무총장이 회의를 제시한 지 6주 이내에 과반수 이상의 회원국들이 반대의사를 표시하지 않는 한 이루어진다.

#### 제9조

방지 소위원회의 위원은 4년 임기로 선출된다. 위원은 후보로 재지명 되는 경우 재선될 수 있다. 최초 선거에서 선출된 위원 중 절반의 임기는 2년 만에 종료한다; 이들 위원은 최초 선거 직후 제7조 1항(d)에 규정된 회의의 의장이 추천으로 선정한다.

#### 제10조

1. 방지 소위원회는 2년 임기의 임원을 선출한다. 임원은 재선될 수 있다
2. 방지 소위원회는 자체 의사규칙을 제정한다. 이 규칙은 특히 다음 사항을 규정한다.

- (a) 의사정족수는 과반수로 한다.
  - (b) 방지 소위원회의 결정은 출석위원 과반수의 찬성으로 한다.
  - (c) 방지 소위원회는 비공개로 한다.
3. 국제연합 사무총장은 방지 소위원회의 제1차 회의를 소집한다. 제1차 회의 이후 방지 소위원회는 의사규칙에 규정되는 시기에 회합한다. 방지 소위원회와 고문방지 위원회는 연 1회 이상 동시에 회의를 갖는다.

## 제3장

### 방지 소위원회의 권한

#### 제11조

1. 방지 소위원회는:

- (a) 제4조에 규정된 장소들을 방문하고 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터의 자유를 박탈당한 개인의 보호에 관해 당사국들에게 권고를 내린다.
- (b) 국가예방기구에 대해서는:
  - (i) 필요 시, 이들 기구의 설립에 관하여 당사국에 조언하고 조력한다.
  - (ii) 이들 기구와 직접적이고 필요 시 긴밀한 연락을 유지하며, 역량 강화를 위하여 교육과 기술적 원조를 제공한다.
  - (iii) 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터의 자유를 박탈당한 개인에 대한 보호를 강화하기 위하여 필수적인 필요사항과 수단을 평가함에 있어서 조언하고 조력한다.
  - (iv) 고문 및 그 밖의 가혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지를 위한 국가예방기구의 역량과 권한을 강화하기 위하여, 당사국들에게 권고를 내리고 조사를 행한다.
- (c) 모든 형태의 고문을 방지하기 위하여, 국제적·지역적 그리고 국내 기관뿐만 아

나라 국제연합의 유관 기관 및 운용형태와 함께 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터의 보호를 강화하는 방향으로 협력한다.

### 제12조

1. 방지 소위원회가 11조에 규정된 임무에 따를 수 있도록 하기 위하여, 당사국들은 다음을 수행한다.
  - (a) 방지 소위원회를 자국의 영토에 받아들이고, 본 의정서 제4조에 규정된 구금장소로의 접근을 허가한다.
  - (b) 방지 소위원회가 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터의 자유를 박탈당한 개인에 대한 보호를 강화하기 위하여 도입이 필요한 사항과 조치를 평가하기 위하여 요구하는 관련 정보를 제공한다.
  - (c) 방지 소위원회와 국가예방기구 간의 연락을 장려하고 용이하게 한다.
  - (d) 방지 소위원회의 권고를 검토하고, 가능한 이행 조치에 대한 의견을 교환한다.

### 제13조

1. 방지 소위원회는 제11조에 규정된 임무를 이행하기 위하여, 최초에는 추첨을 통하여, 당사국들에 대한 정기 방문 프로그램을 제정한다.
2. 협의 후, 방지 소위원회는 당사국이 수행 될 방문을 위해 필요한 실질적인 준비를 어떠한 지연도 없이 실행할 수 있도록 프로그램에 대하여 통지한다.
3. 방문은 최소한 2인의 위원에 의해 이루어진다. 위원들은 필요 시 본 의정서에 관련된 분야의 검증된 전문적인 경험과 지식을 가진 전문가를 동행할 수 있다. 전문가는 당사국, 유엔인권고등판무관실, 유엔국제범죄방지센터의 제안에 기초하여 준비된 명부에서 선발한다. 명부를 준비함에 있어, 해당 당사국은 자국 전문가를 5인 이상 추천하지 않는다. 해당 당사국은 방문 시 특정 전문가의 포함을 반대할 수 있고, 이 경우 방지 소위원회는 다른 전문가를 제안한다.
4. 방지 소위원회가 적절하다고 고려하는 경우, 정기 방문 이후 짧은 후속 방문을 제안할 수 있다.

제14조

1. 방지 소위원회가 그 임무를 완수할 수 있도록 하기 위하여, 본 의정서의 당사국은 방지 소위원회에게 다음을 허가한다:
  - (a) 제4조에 규정된 구금장소에서 자유를 박탈당한 사람들의 수, 구금장소의 숫자 및 위치에 대한 정보에 대한 제한 없는 접근
  - (b) 구금자에 대한 처우, 그들의 구금 상태에 대한 정보에 대한 제한 없는 접근
  - (c) 아래 2항의 규정에 따를 것을 조건으로, 모든 구금장소와 시설 및 설비에 대한 제한 없는 접근
  - (d) 자유를 박탈당한 사람들 및 기타 관련 정보를 제공할 수 있는 모든 사람들과 개인적으로, 혹은 필요 시 통역사와 함께, 입회인 없이 면담할 기회
  - (e) 원하는 방문 장소와 면담자를 선택할 자유
2. 구금장소 방문에 대한 반대는 국가 방위나 공공의 안전 문제, 자연 재해 또는 방문 장소의 극심한 무질서 등 긴급하고 어쩔 수 없는 상황에서만 성립될 수 있다. 당사국은 방문을 막기 위해 비상 사태 등의 선포를 발동할 수 없다.

제15조

정부 당국이나 공무원은 진위 여부를 막론하고 방지 소위원회 혹은 그 대리인에게 정보를 전했다는 이유로 개인이나 조직에 대한 제재조치를 명령, 적용, 허가, 용인해서는 안 되며, 이러한 개인이나 조직은 그 밖의 어떠한 방법으로도 불이익을 받지 않는다.

제16조

1. 방지 소위원회는 당사국과 해당 국가예방기구에 권고 및 견해를 기밀로 통보한다.
2. 방지 소위원회는 당사국의 요청이 있을 시, 해당 당사국의 의견과 함께 보고서를 발표해야 한다. 당사국이 보고서의 일부를 대중에 공개하는 경우, 방지 소위원회는 보고서의 전체 혹은 일부를 발표할 수 있다. 개인 정보는 해당인의 동의 없이 발표될 수 없다.

3. 방지 소위원회는 고문 방지 위원회에 그 활동에 관한 공식 연례 보고서를 제출한다.
4. 당사국이 제12조, 제14조에 따라 방지 소위원회와의 협조 혹은 방지 소위원회의 권고와 관련하여 상황을 진전시키기를 거부한다면, 고문방지 위원회는 방지 소위원회의 요청이 있을 시 위원 과반수의 결정에 따라, 당사국이 소견을 밝힐 기회를 가진 후, 공식적인 성명을 내거나 방지 소위원회의 보고서를 발표할 수 있다.

## 제4장 국가예방기구

### 제17조

각 당사국은 본 의정서가 발효, 비준, 가입된 이후 1년 내에 국내 차원의 고문 예방을 위해 독립된 국가 예방 기구를 한 곳 이상 유지, 지명 혹은 설립한다. 분권화된 기관에 의해 설립되는 제반 기구는 본 의정서의 제반 규정에 부합할 경우 동 의정서의 목적에 맞는 국가예방기구로 지명될 수 있다.

### 제18조

1. 당사국은 국가예방기구의 기능적 독립성과 그 직원의 독립성을 보장한다.
2. 당사국은 국가예방기구의 전문가들이 필요한 능력과 전문적 지식을 가지도록 보장하기 위해 적절한 조치를 취한다. 적절한 성별비율 균형과 국가 내 인종집단 및 소수집단을 적절히 대표할 수 있도록 노력한다.
3. 당사국은 국가예방기구의 기능에 필요한 재원을 확보할 책임을 진다.
4. 국가예방기구를 설립함에 있어서, 당사국은 인권 증진과 보호를 위한 국가인권기구의 지위와 관련된 원칙을 충분히 고려한다.

제19조

국가예방기구는 최소한 다음의 권한을 가진다.

- (a) 제4조에 규정된 구금장소에서 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터의 보호를 강화하기 위한 목적으로 자유를 박탈당한 사람들에게 대한 처우를 정기적으로 조사할 권한
- (b) 자유를 박탈당한 사람들의 처우 및 환경을 개선하고 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 방지하기 위한 목적으로 관련 당국에 권고를 할 권한
- (c) 현행 법 혹은 입법 초안에 대하여 제안이나 조사결과를 제출할 권한

제20조

국가예방기구가 그 임무를 완수할 수 있도록 하기 위하여, 본 의정서의 당사국은 다음을 허가할 의무를 진다:

- (a) 제4조에 규정된 구금장소에서 자유를 박탈당한 사람들의 수, 구금장소의 숫자 및 위치에 대한 정보에 대한 제한 없는 접근
- (b) 구금자에 대한 처우, 구금 상태에 대한 정보에 대한 제한 없는 접근
- (c) 모든 구금장소와 설비 및 시설에 대한 접근
- (d) 자유를 박탈당한 사람들 및 기타 관련 정보를 제공할 수 있는 모든 사람들과 개인적으로, 혹은 필요 시 통역사와 함께, 입회인 없이 면담할 기회
- (e) 원하는 방문 장소와 면담인을 선택할 자유
- (f) 방지 소위원회와 연락을 취하고, 정보를 보내고, 회합할 권리

제21조

1. 정부 당국이나 공무원은 진위 여부를 막론하고 국가예방기구에 정보를 전했다는 이유로 개인이나 조직에 대한 제재조치를 명령, 적용, 허가, 용인해서는 안 되며, 이러한 개인이나 조직은 그 밖의 어떠한 방법으로도 불이익을 받지 않는다.
2. 국가예방기구에 의해 수집된 기밀 정보들은 법적 보호를 받는다. 개인정보는 해당

인의 동의 없이 발표될 수 없다

제22조

해당 당사국의 담당기관은 국가예방기구의 권고사항을 검토하고 가능한 이행 조치에 관하여 논의한다.

제23조

본 의정서의 당사국들은 국가예방기구의 연례보고서 발행과 보급을 책임진다.

## 제5장

제24조

1. 비준과 동시에 당사국은 이 협정서의 제3장 혹은 제4장에 규정된 의무의 이행을 연기하는 선언을 할 수 있다.
2. 이 연기는 최장 3년간 유효하다. 당사국의 충분한 의견반영과 방지 소위원회와의 협의가 있는 후, 고문방지위원회는 그 기간을 추가로 2년 연장할 수 있다.

## 제6장 재정규정

제25조

1. 본 의정서의 이행에 관해 방지 소위원회에 의해 발생한 비용은 국제연합이 부담한다.
2. 국제연합 사무총장은 본 의정서에 따른 방지 소위원회 임무의 효율적 수행을 위하여 필요한 직원 및 시설을 제공한다.

제26조

1. 방지 소위원회가 당사국 방문 후 한 권고의 이행과 국가예방기구의 교육 프로그램을 위한 재정을 돕기 위하여 국제연합 총회의 관련 절차에 따라 특별기금을 창설하고, 이는 국제연합의 재정 규정 및 규칙에 따라 운용된다.
2. 특별기금은 정부, 정부간 기구, 비정부기구 및 여타 사적·공적 기관의 자발적인 기여로 조달된다.

## 제7장 최종규정

제27조

1. 본 의정서는 협약에 서명한 모든 국가의 서명을 위하여 개방된다.
2. 본 의정서는 협약에 비준 혹은 가입한 모든 국가에 의해 비준되어야 한다. 비준서는 국제연합 사무총장에게 기탁된다.
3. 본 의정서는 협약에 비준 혹은 가입한 모든 국가의 가입을 위하여 개방된다.
4. 가입은 국제연합 사무총장에게 가입서를 기탁함으로써 이루어진다.
5. 국제연합 사무총장은 본 의정서에 서명 또는 가입한 모든 국가에게 비준서나 가입서의 기탁을 통지한다.

제28조

1. 본 의정서는 스무번 째의 비준서나 가입서가 국제연합 사무총장에게 기탁된 날부터 30일째 되는 날 발효한다.
2. 국제연합 사무총장에게 스무번 째의 비준서나 가입서가 기탁된 후에 비준하거나 가입하는 국가에 대하여, 본 의정서는 비준서나 가입서가 기탁된 날부터 30일째 되는 날 발효한다.

*제29조*

본 의정서의 규정은 어떤 제한이나 예외도 없이 연방국가의 모든 지역에 적용된다.

*제30조*

본 의정서에 유보조항을 둘 수 없다.

*제31조*

본 의정서의 규정은 당사국이 구금장소 방문 제도를 마련하는 지역협약 하에 가지는 의무에 영향을 주지 않는다. 방지 소위원회와 이러한 지역협약 하에 설립된 기구들은 중복을 피하고 본 의정서의 목표를 효과적으로 촉진하기 위하여 서로 상의하고 협동할 것을 장려한다.

*제32조*

본 의정서의 규정은 당사국들이 가지는 1949년 8월12일 체결된 제네바 4개 협약과 그에 덧붙여진 1977년 6월 8일 체결된 추가의정서들에 대한 의무에 영향을 주지 않으며, 국제인도법이 적용되지 않는 상황에서 모든 당사국이 가지는 국제적십자위원회가 구금장소를 방문하도록 허가할 기회를 침범하지 않는다.

*제33조*

1. 당사국은 국제연합 사무총장에 대한 서면통고로 본 의정서를 탈퇴할 수 있으며, 국제연합 사무총장은 이를 본 의정서와 협정의 다른 당사국들에게 통지한다. 탈퇴는 사무총장이 통고를 접수한 날부터 1년 후에 발효한다.
2. 이러한 탈퇴는 탈퇴 발효일 이전에 발생한 사건 또는 상황, 방지 소위원회가 해당 당사국에 관련하여 취하기로 결정한 또는 결정할 가능성이 있었던 행동에 관련된 당사국의 협약상 의무를 면제시키지 아니하며, 또한 탈퇴 발효일 이전에 방지 소위원회가 이미 심리중인 문제에 대한 계속적인 심리를 해하지 아니한다.
3. 방지 소위원회는 당사국의 탈퇴가 발효한 날 이후에 이러한 당사국과 관련된 새로

은 문제의 심리를 개시하지 아니한다.

### 제34조

1. 본 의정서의 당사국은 개정안을 제안할 수 있으며, 개정안을 국제연합 사무총장에게 제출할 수 있다. 국제연합 사무총장은 이러한 개정안을 즉시 모든 당사국에게 통보하며, 당사국들이 개정안의 심의·표결을 위하여 당사국회의 개최를 지지하는지 여부를 자신에게 통고하여 주도록 요청한다. 위의 통보일로부터 4월 안에 최소한 당사국의 3분의 1이 회의 개최에 찬성하는 경우, 국제연합 사무총장은 국제연합의 주관으로 회의를 소집한다. 개정안이 이 회의에 출석하여 투표한 당사국 3분의 2의 과반수로 채택되는 경우, 국제연합 사무총장은 채택된 개정안의 수락을 위해 모든 당사국에 송부한다.
2. 이 조의 제1항에 따라 채택된 개정안은 본 의정서의 당사국 3분의 2가 각자의 헌법 절차에 따라 이를 수락하였을 때에 발효한다.
3. 개정안이 발효하는 경우, 개정안은 이를 수락한 당사국을 구속하며, 그 밖의 당사국들은 과거에 수락한 본 의정서의 규정 및 개정안에 계속 구속된다.

### 제35조

방지 소위원회의 위원들과 국가예방기구의 직원들은 자신의 역할의 독립적인 행사에 필요한 특권 및 면제를 가진다. 방지 소위원회의 위원들은 1946년 2월 13일 체결된 국제연합의 특권 및 면제에 관한 협약 제23항의 규정에 따를 것을 조건으로, 제22항에 명기된 특권 및 면제를 가진다.

### 제36조

당사국 방문 시 방지 소위원회 위원들은 본 의정서의 규정과 목적에 관한 침해나 그들이 누릴 수 있는 특권 및 면제에 대한 침해 없이 다음과 같이 한다.

- (a) 방문국의 법규를 존중한다.
- (b) 공명정대하고 국제적인 본분을 지닌 그들의 임무에 어긋나는 행동 및 활동을

삼가한다.

제37조

1. 아랍어, 중국어, 영어, 불어, 러시아어 및 서반아 어본이 동등하게 정본인 본 의정서는 국제연합 사무총장에게 기탁된다.
2. 국제연합 사무총장은 본 의정서의 인증등본을 모든 국가에 송부한다.

## 부록 II. 국가인권기구의 지위에 관한 원칙<sup>118)</sup>

### 권한과 책임

1. 국가인권기구는 인권을 보호하고 향상시킬 수 있는 권한을 가져야 한다.
2. 국가인권기구는 그 구성과 권한의 범위를 명확하게 규정하고 있는 헌법 또는 법률의 규정에 따라, 가능한 한 광범위한 역할을 부여받아야 한다.
3. 국가인권기구는 특히 다음과 같은 책임을 다하여야 한다.
  - (a) 정부, 의회, 그리고 그 밖의 권한 있는 당국에 대하여, 자문의 역할로서, 요청에 따라 또는 직권으로 인권의 보호 및 향상에 관련된 모든 문제에 관하여 의견, 권고, 제안 및 보고서를 제출해야 하며 이를 공개할 수 있다. 국가인권기구의 특권뿐 아니라 의견, 권고, 제안 및 보고서는 다음과 같은 영역에 관련되어야 한다.
    - (i) 인권의 보호를 유지하고 확대하기 위하여 제정된, 사법과 관련된 조항은 물론 법률 및 행정입법의 조항들 이와 관련하여 국가인권기구는 법안과 입법예고는 물론 현재 시행중인 법률과 행정법령들을 검토해야 하며, 이러한 법령들이 인권에 관한 근본적 원칙과 양립할 수 있게 하는 데 적당하다고 인정하는 권고를 해야 한다. 필요하다면 국가인권기구는 새로운 입법, 현행 법률의 개정, 행정조치의 시행이나 시정을 권고해야 한다
    - (ii) 국가인권기구가 다루기로 결정한 모든 인권침해상황

---

118) 이 원칙은 1992년 3월 3일 유엔 인권위원회 결의 1992/54; 1993년 12월 20일 유엔 총회결의 48/134 부록으로 채택되었다. 이 원칙을 제정하는 회의가 프랑스 파리에서 열렸기 때문에 이 원칙을 “파리원칙 Paris Principles”이라고도 한다.

- 
- (iii) 전반적인 인권상황과 구체적인 국내 인권문제에 관한 보고서의 준비
  - (iv) 국내의 어떤 지역에서든 인권이 침해되는 상황에 대한 정부의 관심을 촉구하고 그러한 상황에 끝내는 데 필요한 조치를 권고하고 필요한 경우 정부의 입장과 행동에 대한 의견표명.
- (b) 국내의 법률, 행정 입법, 관행과 그 나라가 당사국이 된 국제인권규범들 사이의 조화와 효과적인 이행을 촉진하고 보장하여야 한다.
  - (c) 국제인권규범의 비준 또는 승인을 촉구하고, 그 이행을 보장하여야 한다.
  - (d) 조약에 정한 의무에 따라 유엔의 기구 및 위원회와 지역 인권기구에 국가가 제출해야 할 보고서 준비를 지원하고, 필요할 경우 정부보고서의 독자성을 존중하는 가운데 관련 주제에 관하여 의견을 표명해야 한다.
  - (e) 유엔 및 유엔 관련기구, 지역기구 그리고 인권의 보호 및 향상에 관한 권한을 부여받은 다른 나라의 국가기구와 협력해야 한다.
  - (f) 인권교육 및 연구 프로그램의 작성을 지원하고, 각급 학교와 대학 및 전문영역에서 그 프로그램을 시행하는 데 참여해야 한다.
  - (g) 특히 정보제공과 교육을 통해서 그리고 모든 언론기관을 이용해서 대중의 의식을 향상시킴으로써 인권문제 및 모든 형태의 차별 특히 인종차별(racial discrimination)에 반대하는 노력들을 널리 알려야 한다.

## 구성과 독립성 및 다원성의 보장

1. 국가인권기구의 구성과 그 구성원의 임명 선거의 방법에 의하든 혹은 다른 방법에 의하든 인권의 보호와 향상에 관련된 (시민사회의) 다양한 사회계층들의 다원적 대표성이 반영될 수 있도록 보장하는 데 필요할 뿐 아니라, 특히 다음과 같은 대표 자들과의 협력 및 참여를 가능하게 하는 확립된 절차에 따라 이루어져야 한다.
  - (a) 인권 및 인종차별과 싸울 책임을 맡은 민간단체(NGO), 노동조합, 예컨대, 변호사, 의사, 언론인 및 저명한 과학자들의 단체와 같은 관련 사회단체 및 전문가단체
  - (b) 철학과 종교 사상의 다양한 경향들
  - (c) 대학교 및 자격있는 전문가들
  - (d) 의회
  - (e) 정부 부처 (정부대표들이 포함되는 경우에는 자문자격으로만 심의에 참여해야 한다).
2. 국가인권기구는 그 원활한 운영에 필요한 하부구조, 특히 적절한 재정을 확보해야 한다. 적절한 재정을 확보하는 것은 국가인권기구가 자체적인 인력과 공간을 확보 함으로서 정부로부터 독립하고, 그 독립성에 영향을 줄 수 있는 재정적 통제를 받지 않도록 하기 위한 것이다.
3. 국가인권기구의 독립성을 확보하는 데 필수적인 구성원의 안정적인 역할을 담보하기 위해서, 구성원의 임명은 특정한 임기를 보장하는 공적인 행위에 의하여 이루어져야 한다. 그들의 임기는 구성원의 다양성이 보장된다는 조건아래 갱신될 수 있다.

## 활동방식

국가인권기구는 그 운영원칙에서 ,

- (a) 정부에 의해 제기되었거나 혹은 그 구성원이나 진정인의 제안에 따라 직권으로 채택한 사안이거나 불문하고 그 권한에 속하는 모든 사안을 자유로이 심리해야 한다.
- (b) 권한에 속하는 상황을 평가하는 데 필요한 모든 사람의 진술을 듣고, 어떠한 정보나 문서도 확보할 수 있어야 한다.
- (c) 특히 자신의 의견과 권고를 널리 알리기 위하여 직접 또는 언론매체를 통하여 여론에 호소하여야 한다.
- (d) 정기적으로 그리고 필요할 때마다 모든 구성원이 참석하는 회의를 열어야 한다.
- (e) 구성원들 가운데 필요한 실무위원회를 만들고 그 기능을 원활하게 수행하도록 지원하는 지역 및 지방조직을 구성해야 한다.
- (f) 사법기관 및 (특히 옴브즈만과 중재인 및 유사기관과 같이) 그밖에 인권의 보호 및 향상에 책임 있는 기관들과 지속적으로 협의해야 한다.
- (g) 국가인권기구의 역할을 확대하는 데 기여하는 민간단체의 본질적인 역할에 비추어 인권의 보호와 향상, 경제 사회적 발전, 인종주의에 대한 투쟁, 특히 인권 침해를 받기 쉬운 집단 (어린이, 이주노동자, 난민, 신체 및 정신장애자) 또는 특정 지역을 위하여 헌신하는 민간단체와 사이의 관계를 발전시켜야 한다.

## 국가예방기구의 설립 및 지정

---

2008년 12월 인쇄  
2008년 12월 발행

발행처 : **고문방지협회(APT)**  
**국가인권위원회**

인쇄처 : 도서출판 **한 학 문 화**  
전화 / 02) 313-7593(代)

---

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함  
ISBN: 978-89-6114-121-5 93300