

의료 보건을 위한 국가의 적극적 보호의무¹⁾

1. 사건개요

이 사건 청구는 2004년 루마니아의 한 정신병원(PMH)에서 사망한 캠피누(Câmpeanu)를 대신하여 비정부기관인 법률정보센터(CLR)가 루마니아 정부를 상대로 제기하였다. 출생 시 버려져 고아원에 맡겨진 캠피누는 5세에 면역결핍 바이러스(HIV) 양성이자 심각한 지적장애가 있다는 진단을 받고 “심각한” 장애 그룹에 속하는 것으로 분류되었다. 2003년 캠피누가 18세가 되자 지역 아동보호위원단은 그를 그동안 지내왔던 장애아동센터에서 나오게 하고 캠피누 본인이나 그의 대리인이 불참한 청문회에서 PMH로의 이송을 명했다. 이즈음 캠피누에게 두 번의 건강검진이 행해졌는데 그의 지적장애의 정도에 대해 한번은 보통으로 다른 한번은 심각한 것으로 서로 다른 결과가 나왔다. PMH는 아동보호위원단에 HIV 감염과 정신장애 진단을 받은 사람의 치료에 필요한 시설의 부족을 이유로 캠피누를 수용할 수 없다고 알렸다. 이를 통보받고 위원단과 아동보호과는 캠피누의 상태가 입원이 필요할 정도는 아니고 전문적 기관에서 지속적인 관리를 요하는 정도라고 설명하며 여러 시설들에 그를 수용할 의사가 있는 사회복지시설이나 정신병원이 있는지 알아봐 줄 것을 요청했다.

캠피누는 2004년 2월 의료복지센터(CMSC)에 입원하게 되었는데 당시 검진기록에 따르면 정신적·신체적 쇠퇴가 많이 진행된 상태로 그는 에이즈 환자에게 필요한 항레트로바이러스 약물 투여도 받지 못한 채 영양상태도 좋지 않았고 혼자서는 먹지도 개인위생문제를 해결할 수도 없었다. 얼마 후 캠피누가 흥분 상태로 공격적인 행동을 보이자 갑작스런 행동 변화에 대한 진단과 치료를 위해 가장 가까운 정신병원이라는 이유로 그를 PMH로 보냈으

1) Centre for Legal Resources on behalf of Valentine Câmpeanu v. Romania, no. 47848/08, ECHR (2014. 7. 17. 결정).

나 PMH는 정신과적 응급사태는 아니라는 진단을 내리고 진정제만 처방한 채 그를 같은 날 CMSC로 돌려보냈다. CMSC는 그의 상태를 다룰 수 있는 시설이 없다며 장애아동센터에 다른 시설로의 위탁을 요청했으나 센터는 더 이상 관할이 아니라며 거절하였다. 캠피누의 흥분 상태와 공격적 행동이 호전되지 않자 정신과적 치료를 위해 캠피누는 PMH에 다시 보내졌지만 정신과 전문의는 없고 일반의사 둘만 있는 과에 배치되었다. PMH로 온지 일주일 후 캠피누는 CLR에서 나온 감시요원팀에 의해 침구도 없는 침대에서 파자마 상의만 입은 채 혼자 먹거나 변기사용을 할 수 없음에도 도와주는 사람도 없이 난방이 안 되는 방에 있는 모습이 포착되었다. CLR 감시요원팀이 그를 즉시 감염성질환전문병원으로 이송할 것을 요청했으나 PMH 매니저는 응급상황이 아니라고 판단하고 그렇게 하지 않기로 결정했고, 캠피누는 같은 날 저녁 사망했다. 루마니아법에 따르면 정신병원에서 환자가 사망한 경우 반드시 부검을 해야 했지만 PMH는 캠피누의 사체 부검을 하지 않았다.

CLR은 캠피누의 죽음에 대해 과실치사를 주장하며 루마니아 검찰에 형사고발을 제기하였다. 수사가 개시되고 과학수사보고서가 제출되었으며 캠피누의 시신을 파내고 부검이 실시되었다. 검찰은 캠피누가 받은 치료가 적절했고 횡사(橫死)한 것이 아니며 에이즈 바이러스 감염 합병증이 사망 원인이라고 판단하며 불기소 결정을 내렸다. 이 결정은 이후 파기되고 수사는 재개와 종결을 반복한다. 수사의 재개를 명한 루마니아 법원 판결은 CMSC 수용 전 캠피누의 건강 상태에 대한 진단서가 수사기록에 포함되지 않은 점, 수용에 관여한 자들의 엇갈리는 진술 문제가 해결되지 않은 점, 항레트로바이러스 약물 투여가 중단된 정황이 밝혀지지 않은 점 등 많은 하자를 지적하였다. 그러나 과학수사보고서와 부검결과를 근거로 캠피누가 받은 치료나 처치와 그의 사망 간에 인과 관계가 없다는 이유로 불기소 결정이 다시 내려진다.

CLR의 형사고발에 대하여 많은 기관들이 캠피누의 죽음을 둘러싼 정황을

조사했는데, 루마니아 아동보호입양청은 관련자들이 전반적으로 적절한 절차를 지켰고 캄피누의 권리 침해는 없는 것으로 결론지었다. 의료협회의 징계 위원회는 PMH 직원들을 징계할 근거가 없다는 결정을 내렸다. 한편 CLR은 캄피누가 감염성 질병 전문가의 진찰을 받은 적이 없고 에이즈 바이러스 합병증으로 폐렴을 앓고 있었을 가능성을 지적하며 그의 사망원인은 중대한 의료과실(gross medical negligence)이라는 의견의 국제보건·인권단체연맹 보고서를 제시했다. 유럽고문방지위원회의 보고서에 의하면 PMH에서 2003년과 2004년 109명의 환자가 의심스러운 상황에서 사망했고, 그 중 일부는 충분한 보살핌을 받지 못하였으며 인적·물적 자원 부족과 식량·난방의 질적 양적 결함이 있었다. PMH의 상태에 대한 우려를 표현한 유엔의 편지에 루마니아 정부는 그들 역시 PMH에 대해 같은 우려를 가지고 있으며 그 상황을 개선할 수단을 강구하고 PMH와 유사한 시설에서 그런 상황이 벌어지지 않도록 하겠다고 응답하였다.

CLR은 유럽인권협약(European Convention on Human Rights, 협약) 제2조 생명권, 제3조 고문 및 비인도적 처우 금지, 제13조 실효적 구제를 받을 권리 등의 위반으로 캄피누의 권리가 침해되었다고 주장하며 유럽인권재판소에 청구를 제기하였다.

2. 판결요지

CLR의 원고적격 판단에 있어서는 CLR이 협약위반의 피해자도 아니고 법적으로 유효한 대리인도 아니기 때문에 원고적격이 없다는 루마니아 정부의 주장을 배척한다. 캄피누가 협약위반의 직접피해자인 반면 CLR이 간접피해자라고 할 만한 충분한 근거는 없으나, 협약은 이론적이고 실체없는 권리가 아닌 실질적이고 실효적인 권리를 보장하는 것으로 해석되어야 한다. 또한 CLR이 루마니아 보건·사법기관에서 캄피누를 대리할 때에는 CLR의 대리권

에 대해 이의가 제기된 적이 없다. 본래 이런 청구는 후견인이나 대리인이 할 수 있지만 캄피누는 당국에 알려진 어떠한 친척도 없었고, 성년에 이르렀을 때에 법적으로 후견인이 지정되었어야 했지만 루마니아 정부는 그렇게 하지 않았다. 캄피누는 극도로 취약한 상태에 있었기 때문에 자신을 돌볼 수 없었고, 적절한 법률적 지원과 자문없이 살고 있었기 때문에 자신이 처한 상황에 대해 어떠한 법적 절차도 제기할 수 없었다. 따라서 캄피누는 당 재판소가 처리한 이전의 어떤 사건의 청구인보다 훨씬 불리한 입장에 있었던 것이다. 위와 같은 점들을 고려하여 이 사건의 예외적인 사건 정황과 주장의 심각성에 비춰볼 때 CLR을 캄피누의 (법적) 대리인으로 인정해야 한다고 판단된다.

(1) 협약 제2조

협약 제2조2)는 국가가 고의로 위법하게 생명을 박탈하지 못하도록 할 뿐 아니라 국민의 생명을 보호하기 위한 적절한 조치를 취할 것을 요구한다. 적극적 의무는 생명권이 걸려있는 상황이라면 그 행위가 공적이든 사적이든 관계없이 적용되는 것으로 해석되어야 한다. 이는 의료서비스 분야에서는 의료전문가들의 작위 또는 부작위(acts or omissions)에 대해 공사립을 막론하고 병원이 환자의 생명을 보호하기 위한 적절한 조치를 취하도록 강제할 규정을 만들 것을 국가에 요구한다. 이러한 적극적 의무는 정황상 피해자가 제3자의 범죄행위로 인해 실제적이고 즉각적인 위협에 처했음이 당국(當局)에 알려지거나 알려졌어야만 할 때(where it is known or ought to have been known) 발생하며, 그럴 경우 당국은 그 권한의 범위 내에서 그 위협을 피할

2) 제2조 생명권

1. 모든 사람의 생명권은 법에 의해 보호된다. 어느 누구도 법에 규정된 형벌이 부과되는 범죄의 유죄확정에 따른 법원의 판결을 집행하는 경우를 제외하고는 고의로 생명을 박탈당하지 않는다.
2. 생명의 박탈이 다음의 상황에서 절대적으로 필요한 무력 사용의 결과인 때에는, 이 조문을 위반하여 가해진 것으로 간주되지 않는다.
 - (a) 위법한 폭력으로부터 사람을 방어하기 위해;
 - (b) 합법적 체포를 하거나 합법적으로 구금된 자의 도주를 방지하기 위해;
 - (c) 폭동 또는 반란을 진압하기 위한 목적으로 합법적으로 취해진 행동.

수 있을 것으로 합리적으로 판단되는 조치를 취해야 한다.

협약 제2조가 보장하는 권리보호의 중요성에 비취볼 때 생명의 박탈에 대해서는 가장 철저한 심사를 해야 한다. 보호감독 하에 있는 사람들(persons in custody)은 취약한 입장에 놓여 있으며 당국은 그들을 보호할 의무가 있다. 당국이 장애인을 감호하기로 하는 경우, 장애로 인한 특별한 필요에 적합한 환경을 마련하는데 특별한 주의를 기울여야 한다. 당 재판소는 국가가 알았거나 알았어야만 할 가혹한 대우로부터 취약한 사람들을 효과적으로 보호하기 위해 특정 조치를 취할 의무를 진다고 판시하였다. 따라서 어떤 사람이 건강한 상태로 보호감독에 들어와서 후에 죽게 되면, 국가는 죽음에 이르게 된 경위에 대한 충분하고 설득력있는 설명을 해야 할 의무를 지며, 특히 피해자의 주장이 의료기록에 의해 뒷받침되는 경우, 그 주장의 진실성에 의혹을 품게 할 증거를 제시할 의무가 있다. 증거의 판단에는 “합리적 의심의 여지없는(beyond reasonable doubt)” 증명의 기준을 적용한다. 이러한 기준은 충분히 강력하고 명백하며 합당한 추론들이 존재하거나 혹은 유사한 반박불가능한 사실의 추정들이 존재하는 경우에도 충족될 수 있다.

생명권을 보호할 국가의 의무는 공공장소에서 개인의 안전을 보장하기 위한 합리적인 수단을 강구하는 것 뿐 아니라, 심각한 상해나 사망의 경우 사실관계를 신속하게 확정하고 잘못을 저지른 자들이 책임을 지도록 하며, 피해자들에게 적절한 구제조치를 제공할 수 있게 하는 실효적이고 독립적인 사법체계를 마련하는 것 역시 포함한다. 또한 국가의 법이 제공하는 보호는 이론상이 아닌 실제로 실효성있는 보호이어야 한다.

1) 협약 제2조의 실체적인 면

캠피누는 평생 기관(authorities)에 맡겨져 살았다. 그가 18세가 된 이후 어

편 후견인도 임명되지 않았는데 이는 그의 정신 장애에도 불구하고 그에게 온전한 법적 행위·의사능력이 있는 것으로 추정된 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 보건당국이 캠피누를 다른 방식은 루마니아 정신건강법에 반한다. 루마니아 정신건강법은 의료시설의 이동에 환자의 동의를 받도록 요구하는데, 18세 이후에도 당국은 캠피누에게 동의를 구하거나 그에게 주어질 의료서비스에 관해 고지하거나 상의한 적이 없다. 또한 캠피누를 CMSC와 PMH에 보내기로 한 당국의 결정은 캠피누가 적절한 의료서비스와 지원을 받을 수 있는 지보다는 어느 시설이 캠피누를 수용할 의사가 있는지에 따른 것이었다.

처음 수용된 CMSC는 정신장애가 있는 환자를 감당할 능력이 갖춰지지 않은 시설이었고, 캠피누는 결국 과거 에이즈 환자 처치에 필요한 시설 부재를 이유로 캠피누를 거부했던 병원인 PMH에 수용된다. 당국은 적절한 진단 없이 그의 실제 건강상태는 완전히 무시하고 시설 간 이송을 결정한 것이다. 특히 주목할 점은 캠피누에게 적절한 에이즈 바이러스 관련 치료를 제공하지 않은 의료당국의 과실이다. 또한 캠피누가 지나치게 공격적이고 흥분하는 등 갑작스런 상태의 변화를 보였을 때 의료당국은 정신 병원인 PMH로의 이송을 결정하는데, 에이즈 환자 처치 시설이 없으며 정신과전문의가 없는 곳에 배치한다. 진정제와 비타민만 주어졌을 뿐 캠피누의 갑작스런 정신상태 변화의 원인을 진단할 의학적인 검사는 전혀 행해지지 않았다.

제출된 증거를 검토하는데 있어서는 캠피누의 취약한 상태와 평생 국가가 그를 맡아왔었기 때문에 국가가 그의 치료를 책임질 의무와 그 치료에 대한 그럴 법한 설명을 해야 할 의무가 있다는 점에 특히 주목해야 한다. 일단 캠피누가 사망에 이르는 일련의 과정들은 의료당국의 결정에 심각한 결함이 있었음을 강력하게 보여준다. 또한 정부는 피해자를 대신하여 주장된 의혹의 진실성을 불식시킬만한 증거를 제시하지 못하였으며, 적절한 약물과 보살핌의 제공에 있어서 의료당국의 의사결정 과정에서의 심각한 결함을 보여주는

명백한 추론들은 무시하기 어렵다. 나아가 정부는 캄피누의 사망 전 건강상태에 대한 기록 부족이나 사망원인에 대한 설명의 부족을 해명하지도 못했다. 더욱이 캄피누가 PMH에 수용되었을 당시 정부당국은 그 시설의 식량, 난방, 약물을 포함 의료직원과 자원의 부족으로 인해 그 시설의 사망자 수가 늘었음을 잘 알고 있었다. PMH가 위와 같은 상황임에도 불구하고 극심히 취약한 상태에 있었던 캄피누를 PMH로 보내기로 결정함으로써 당국은 불합리하게 그의 생명을 위협에 처하게 한 것이다. 적절한 보살핌과 치료를 제공하지 않은 점 역시 그를 죽음에 이르게 한 또 다른 결정적인 요인이다.

루마니아 정부당국은 캄피누의 생명에 대하여 필요한 수준의 보호를 제공하는데 실패함으로써 협약 제2조의 실제적인 요구를 충족하지 못하였다고 판단된다.

2) 협약 제2조의 절차적인 면

당국은 책임의 소재 파악을 포함하여 캄피누의 죽음을 둘러싼 정황을 밝혀내지 못했다. 또한 루마니아법에 위반되게 캄피누 사망 후 즉시 부검이 실시되지 않았고 그를 치료한 방식에 대한 효율적인 조사도 이루어지지 않은 절차상 위반이 있다. 나아가 루마니아 법원은 기본적인 의료기록 수집에 실패하고 의료진 사이의 상반된 진술에 대해서 해명하지 못한 심각한 절차상 하자를 강조했는데, 상급법원이 그 판결을 유지하지 않아 위에 지적된 하자들이 교정되지 않았을 뿐 아니라 다루어지지조차 않았다. 짧은 논증을 통해 하급법원의 판결을 파기한 상급법원은 의료과실을 배제한 의료협회의 결정 및 과학수사보고서에 주로 의거하여 환자가 적절한 치료를 받았다고 결론지었다. 그러나 이러한 결론은 캄피누에게 주어진 치료에 관한 기록이 매우 부족하고 당시 PMH의 객관적인 상태를 고려할 때 지나치게 간결하다. 2002년부터 2004년 사이 PMH에서 발생한 129명의 사망자에 대한 수사가 민

형사상 책임이 있는 자를 찾아내거나 책임지게 하지 않은 채 종료된 점 역시 주목해야 한다.

루마니아 정부당국은 캄피누 사건에 대해 협약 제2조가 요구하는 철저한 조사를 하지 못했고 그의 죽음을 둘러싼 정황에 대한 실효적인 수사를 실시하지 못하여 협약 제2조의 절차적인 요구를 충족하지 못하였다고 판단된다.

(2) 협약 제13조(협약 제2조와 관련하여)

협약 제13조³⁾는 협약의 권리와 자유의 실체를 실현할 구제조치가 협약국의 법질서에서 어떤 형식으로든 국가적 차원에서 취해질 것을 보장한다. 따라서 협약국마다 구제 방법에 있어서는 약간의 재량이 허용되지만 협약에 의거한 청구의 실체를 다루는 자국 내의 구제를 제공하고 적절한 구호를 제공할 것이 요구된다. 그 구제는 법적으로 뿐 아니라 실질적으로 “실효적”이어야 한다. 생명권이나 고문·비인도적 처우의 금지와 같이 근본적으로 중요한 권리가 문제 되는 경우 협약 제13조는 배상금의 지급 뿐 아니라 청구인의 수사절차에 대한 효과적인 접근을 포함하여 책임있는 자들을 찾아내고 처벌할 수 있는 철저하고 실효적인 수사를 요구한다. 협약 제13조에 언급된 당국이 반드시 사법당국일 필요는 없으나 그 당국이 가지는 권한과 절차적 보장은 구제의 실효성 판단에 관련된다. 사법적 구제는 독립성이 강력히 보장되어야 하며, 피해자와 그 가족에게 접근이 허락되어야 하고 판정된 배상금은 집행 가능해야 한다.

루마니아 정부는 협약 제2조상 피해자임을 주장하는 정신장애를 가진 사

3) 제13조 실효적 구제를 받을 권리

이 협약에 규정된 권리와 자유가 침해된 모든 사람은 그 침해가 공무집행 중인 자에 의해 자행된 것이라 하더라도 국가당국 앞에서 실효적인 구제를 받는다.

람들을 구제할 수 있는 적절한 장치를 제공하지 못했다. 또한 캄피누의 사망으로 이어지는 정황에 대한 효과적인 수사를 하지 못했고, 당국의 책임이 독립적이고 공개적이며 효과적인 방식으로 밝혀질 수 있는 그 밖의 절차도 마련하지 못했다. 루마니아 정부가 적절한 구제조치의 존재를 보여주는 예로 든 수단들은 그 제한적인 효과나 절차적 안전장치의 부재로 인해 불충분하거나 실효성이 부족하다.

위와 같은 점들을 고려할 때 루마니아 정부는 생명권 위반에 관한 청구인의 주장을 독립적인 기관이 검토할 수 있게 하는 적절한 사법체계를 확보·시행하지 못하였으므로 협약 제2조와 관련하여 협약 제13조를 위반하였다고 판단된다.

(3) 협약 제3조

위와 같은 판단들이 내려진 점을 고려할 때 협약 제3조 위반 및 협약 제13조와 관련한 협약 제3조의 위반에 대해 별도의 판단이 필요한 쟁점은 없는 것으로 판단된다.