

[별지]

진정인

1. 청소년인권행동 아수나로 (담당: 파이루 활동가)

서울시 000구 00동0가 00-0번지 0층

연락처 : 010-7270-1900

2. 천주교인권위원회 (담당: 강성준 활동가)

서울시 중구 명동 2가 1-19

연락처 : 02-777-0641

피해자

유윤중

경기도 여주군 여주우체국 사서함 30호 (여주교도소 000번)

피진정인

여주교도소장

진정 이유

1. 사건의 개요

- 진정인1과 진정인2는 피해자로부터 인권침해 구제를 위한 지원 요청을 받은 인권단체임.
- 2012년 9월 7일 피해자는 자신이 ‘서신검열 대상자’로 지정되었다는 구두 통보를 여주교도소 직원으로부터 받았음. 피해자는 이 소식을 진정인들에게 알려 왔음. 진정인들은 사실관계 확인을 위해 9월 19일 피진정인에게 질의서를 보냈음(별첨자료1). 이에 대해 9월 26일 피진정인은 진정인들에게 답변서를 보내왔음(별첨자료2).
- 피진정인은 위 답변서에서 피해자가 “정확하게 확인되지 않은 교도소 내부의 사안을 개인서신 등을 이용하여 과장 또는 왜곡된 표현으로 SNS(트위터)을 통해 유포(流布)한 사실이 인정되어 교도관회의 결과 서신검열 대상자로 지정”되었다고 밝혔음.
- 피해자는 피진정인의 ‘서신검열 대상자’ 지정으로 인해 주고 받는 서신이 교도관들에 의해서 검열을 당하거나 읽혀질 위험에 놓이게 되어 청원권 행사를 위한 서신을 포함한 각종 서신의 발송을 주저하게 되어 통신비밀의 자유가 침해받고 있다고 호소하고 있음.

2. 관련 법령

<형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률> (법률 제10865호)

제43조(서신수수) ① 수용자는 다른 사람과 서신을 주고받을 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 그러하지 아니하다.

1. 「형사소송법」이나 그 밖의 법률에 따른 서신의 수수금지 및 압수의 결정이 있는 때
 2. 수형자의 교화 또는 건전한 사회복귀를 해칠 우려가 있는 때
 3. 시설의 안전 또는 질서를 해칠 우려가 있는 때
- ② 제1항 본문에도 불구하고 같은 교정시설의 수용자 간에 서신을 주고받으려면 소장의 허가를 받아야 한다.

- ③ 소장은 수용자가 주고받는 서신에 법령에 따라 금지된 물품이 들어 있는지 확인할 수 있다.
- ④ 수용자가 주고받는 서신의 내용은 검열받지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 그러하지 아니하다.
1. 서신의 상대방이 누구인지 확인할 수 없는 때
 2. 「형사소송법」이나 그 밖의 법률에 따른 서신검열의 결정이 있는 때
 3. 제1항제2호 또는 제3호에 해당하는 내용이나 형사 법령에 저촉되는 내용이 기재되어 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 때
 4. 대통령령으로 정하는 수용자 간의 서신인 때
- ⑤ 소장은 제3항 또는 제4항 단서에 따라 확인 또는 검열한 결과 수용자의 서신에 법령으로 금지된 물품이 들어 있거나 서신의 내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 발신 또는 수신을 금지할 수 있다.
1. 암호·기호 등 이해할 수 없는 특수문자로 작성되어 있는 때
 2. 범죄의 증거를 인멸할 우려가 있는 때
 3. 형사 법령에 저촉되는 내용이 기재되어 있는 때
 4. 수용자의 처우 또는 교정시설의 운영에 관하여 명백한 거짓사실을 포함하고 있는 때
 5. 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 때
 6. 수용자의 교화 또는 건전한 사회복귀를 해칠 우려가 있는 때
 7. 시설의 안전 또는 질서를 해칠 우려가 있는 때
- ⑥ 소장이 서신을 발송하거나 교부하는 경우에는 신속히 하여야 한다.
- ⑦ 소장은 제1항 단서 또는 제5항에 따라 발신 또는 수신이 금지된 서신은 수용자에게 그 사유를 알린 후 교정시설에 영치한다. 다만, 수용자가 동의하면 폐기할 수 있다.
- ⑧ 서신발송의 횟수, 서신 내용물의 확인방법 및 서신 내용의 검열절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

<수용자 교육교화 운영지침> (법무부예규 제983호)

- 제31조(검열자 서신 기록 등) ① 소장은 법 제43조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 수용자의 서신에 대하여는 반드시 내용을 검열하고, 그 사유와 주요 내용을 '개인 서신표'(별지 제12호서식)에 기록하여야 한다. 다만, 기록의 필요성이 없는 서신(수용자간 서신 포함)은 기록하지 아니 한다.
- ② 제1항에 의한 특이서신 중 수용처우 및 교정행정 불만 등에 관련된 내용의 경우 '정보사항처리부'(별지 제13호서식)에 기록하고 필요시 사본을 첨부하여 관계 부서에 통보, 그 사실관계 등을 확인한 후 신속히 처리하여야 한다.

3. 통신비밀의 자유 침해

1) 상대적 검열주의

- 헌법 제18조는 “모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.”고 규정하여 통신의 비밀을 침해받지 아니할 권리 즉, 통신비밀의 자유를 국민의 기본권으로 보장하고 있음. 따라서 통신의 중요한 수단인 서신의 당사자나 내용은 본인의 의사에 반하여 공개되어서는 안 됨.
- 구금시설에 수용중인 수용자의 경우도 통신비밀의 자유의 주체가 됨은 자명함. 다만 구금시설의 질서를 유지하고 수용자의 교정·교화를 위하여 이를 제한하는 것이 가능하다고 하더라도 그러한 제한은 필요 이상의 과잉제한이 되어서는 안 될 것임.
- 피해자의 처우를 규정하는 ‘형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률’(이하 형집행법) 제43조 제4항은 “수용자가 주고받는 서신의 내용은 검열받지 아니한다”고 규정하고 △ 서신의 상대방이 누구인지 확인할 수 없는 때 △ 「형사소송법」이나 그 밖의 법률에 따른 서신검열의 결정이 있는 때 △제1항제2호 또는 제3호에 해당하는 내용이나 형사 법령에 저촉되는 내용이 기재되어 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 때 △대통령령으로 정하는 수용자 간의 서신인 때에는 검열할 수 있도록 예외를 두고 있음.
- 이는 구 행형법이 수용자의 서신에 대하여 검열을 원칙으로 했다가 2007년 형집행법으로 전면 개정되면서 수용자의 인권을 신장하기 위한 조치의 하나로써 무검열을 원칙으로 하되 예외적으로 검열할 수 있는 경우에 관한 규정을 두는 ‘상대적 검열주의’로 전환한 것임.

2) ‘서신검열 대상자’ 지정의 인권침해

- 피해자는 미결수용자가 아니므로 피진정인의 피해자에 대한 ‘서신검열 대상자’ 지정의 사유는 형집행법 제43조 제4항 제3호에 따라 “제1항제2호 또는 제3호에 해당하는 내용이나 형사 법령에 저촉되는 내용이 기재되어 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 때”에 해당한다는 점이 명백함.
- 그런데, 이 조항은 서신 검열을 하더라도 개별적인 서신이 일정한 요건을 갖추는 때에만 검열을 허용하는 조항임. 즉, 개별 수용자를 ‘서신검열 대상자’로 지정하여 지정 이후 해당 수용자가 주고받는 모든 서신을 검열할 수 있는 근거 법률이 될 수 없음. 행형 법령을 모두 살펴봐도 ‘서신검열 대상자’라는 용어는 사용되지 않고 있음.

- 이 사건에서 피진정인은 피해자의 개별 서신이 형집행법 제43조 제4항 제3호에 따라 “제1항제2호 또는 제3호에 해당하는 내용이나 형사 법령에 저촉되는 내용이 기재되어 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 때”라고 판단하여 검열한 것이 아니라, ‘서신 검열 대상자’ 지정 이후 피해자가 보내거나 받는 모든 서신을 검열하겠다(미래 시점)고 결정했으므로, 이는 법률의 근거 없이 피해자의 기본권을 침해한 것으로 위법한 법집행임.
- 게다가 피진정인이 피해자를 ‘서신검열 대상자’로 지정한 사유도 이해할 수 없는 것임. 피진정인이 문제 삼은 것은 피해자가 외부의 지인에게 부탁하여 자신의 트위터 계정에 게시한 글인데, 피진정인은 이것이 “정확하게 확인되지 않은 교도소 내부의 사안을 개인서신 등을 이용하여 과장 또는 왜곡된 표현으로…유포”되었다고 주장하고 있음.
- 그러나 피진정인이 사용한 ‘정확하게 확인되지 않은’, ‘내부의 사안’, ‘과장’, ‘왜곡’이라는 표현은 그 의미가 추상적이어서 명확하지 않아 피해자의 통신비밀의 자유를 제한할 합리적인 근거가 될 수 없음. 설사 피해자의 게시글에 “과장 또는 왜곡된 표현”이 있다 하더라도 그것이 “수형자의 교화 또는 건전한 사회복귀를 해칠 우려”(형집행법 제43조 제1항 제2호)나 “시설의 안전 또는 질서를 해칠 우려”(제3호)가 있는지 의문임. 오히려 피진정인은 자신이 관할하는 시설의 부당한 처우가 외부에 알려지는 것이 두려워 피해자가 더 이상 외부에 서신을 보내지 않도록 하기 위해 피해자를 ‘서신검열 대상자’로 지정했다고 판단하는 것이 합리적일 것임.
- 한편, 피해자는 여주교도소 수감 전부터 시사주간지 〈한겨레21〉 칼럼 ‘노뽕큐’의 고정 필진으로 기고를 해왔음(제885호(2011년 11월 14일 발간)부터 제928호(2012년 9월 17일 발간)까지). 기고는 수감 중에도 원고를 편지로 보내는 방식으로 계속되었음. 피해자는 기고를 통해 여주교도소의 불합리하고 자의적으로 느껴지는 규제 등에 대해 지적하기도 했음(별첨자료3). 진정인들은 피진정인이 피해자를 ‘서신검열 대상자’로 지정한 것이 여주교도소의 처우 문제를 외부에 알린 것에 대한 보복이라는 의혹을 가지고 있음.

3) ‘수용자 교육교화 운영지침’의 문제

- 한편, 법무부는 ‘수용자 교육교화 운영지침’ 제31조 제1항에서 “소장은 법 제43조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 수용자의 서신에 대하여는 반드시 내용을 검열하고,

그 사유와 주요 내용을 ‘개인 서신표’(별지 제12호서식)에 기록하여야 한다”고 규정하고, 동조 제2항에서 “제1항에 의한 특이서신 중 수용처우 및 교정행정 불만 등에 관련된 내용의 경우 ‘정보사항처리부’(별지 제13호서식)에 기록하고 필요시 사본을 첨부하여 관계 부서에 통보, 그 사실관계 등을 확인한 후 신속히 처리하여야 한다”고 규정하고 있음.

- 이에 따라 피진정인은 △피해자의 서신의 주요 내용까지 ‘개인 서신표’에 기록함은 물론 △수용처우 및 교정행정 불만 등에 관련된 내용의 경우 ‘정보사항처리부’에 기록하고 △필요시 사본을 첨부하여 관계 부서에 통보, 그 사실관계 등을 확인한 후 신속히 처리하게 하고 있을 것으로 추정됨.
- 형집행법 제43조의 수용자 서신 처리는 ①서신의 검열(제4항)과 ②검열 후 발신 또는 수신 금지(제5항)의 2단계로 나눌 수 있음. 이는 1단계에서 서신을 검열한 후 2단계에서 발신 또는 수신 금지 조치를 취할 필요가 없는 경우도 상정하고 있는 것으로 보아야 함.
- 그런데 위 ‘수용자 교육교화 운영지침’은 피해자의 서신 중 발신 또는 수신 금지(2단계)에 이르지 않았더라도 검열 단계(1단계)에서 피진정인이 취득한 서신까지 그 내용을 ‘개인 서신표’나 ‘정보사항처리부’에 기록하게 함은 물론, 피진정인에게 그 사본까지 보관하고 관계 부서에 통보·처리하도록 하고 있음. 이는 형집행법의 어디에서도 법적 근거를 찾을 수 없는 것으로, 수용자의 수발신 서신의 내용을 집적하여 수용자를 감시하는 위법한 법집행임. 또한 수용자의 통신비밀의 자유에 대한 필요 이상의 과잉 제한임.
- 이에 따라 피해자는 자신이 보내거나 받는 서신의 내용을 빌미로 피진정인의 관계부서에서 피해자에게 각종 불이익을 줄 수 있다는 우려 때문에 서신의 발송을 더욱 주저하고 있음. 또한 피해자는 피진정인이 집적한 △개인 서신표 △정보사항처리부 △편지 사본이 피진정인의 고의나 과실로 유출될 경우 발생할 프라이버시 침해를 우려하고 있음.

4. 결론

- 피진정인은 △피해자에 대한 ‘서신검열 대상자’ 지정을 취소하고 △향후 이와 같은 부당한 처분이 재발하지 않도록 대책을 마련하며 △서신 업무 담당 직원을 교육해야 할 것임.
- 법무부장관은 △서신 검열의 사유를 법령에 최대한 구체적으로 명시하고 △형집행법 및 관련 예규를 수용자의 인권을 최대한 보장하는 방향으로 개정하며 △수용자의 통신비밀의 자유가 부당하게 침해되지 않도록 서신 업무 담당 직원들을 교육해야 할 것임.

별첨자료

1. 청소년인권행동 아수나로·(사)천주교인권위원회, 수용자 서신 검열 등 질의 (2012-0919-01), 2012.9.19
2. 여주교도소장, 수용자 서신검열 등의 질의에 대한 회신(보안과-4725), 2012.9.26
3. 공현, 인권은 박탈당할 수 없다, 〈한겨레21〉 제919호(2012.7.16)

국가인권위원회 귀중