

국 가 인 권 위 원 회

차 별 시 정 위 원 회

결 정

사 건 08진인1694 보호 외국인의 알 권리 침해

진 정 인 ○○○

피 해 자 1. ○○○○○○ ○○○

2. ○○ ○○○ ○

3. ○○○ ○○○

피진정인 1. 화성외국인보호소장

2. 법무부장관

주 문

1. 법무부장관에게 진정요지 가.항과 관련하여 「출입국관리법」상 도서, 신문, 잡지 등의 정보접근 및 처리에 있어 출입국관리공무원의 자의적 판단으로 보호 외국인의 기본권이 과도하게 제한받지 않도록 관련법령을 신설하고, 「외국인보호규칙」 제10조와 동규칙시행세칙 제12조의 '도서, 신문, 잡지' 항목을 삭제할 것을 권고한다.
2. 진정요지 나.항은 기각한다.

이 유

1. 진정요지

가. 피해자들은 화성외국인보호소에 보호수용 중 ○○○○○후원회에서 발송한 소식지 '○○○○○'를 제대로 전달받지 못한바, 이는 통신의 자유와 알 권리를 침해한 것이다. 이러한 일이 반복되지 않도록 제도개선을 통해 재발방지 대책을 마련해 주기 바란다.

나. 피해자들은 2008. ○. ○○. 발송한 2008. ○. ○○.자 소식지를 2008. ○. ○○.에서야 전달받았고, 이후에도 화성외국인보호소 담당직원이 위 소식지는 물품실에서만 보게 하고 보호실로는 가져가지 못하게 하였으며, 소식지를 미리 개봉하는 경우도 있었다. 이는 통신의 자유와 알 권리 침해이다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피해자

1) ○○○

다른 서신을 수신하는 데는 문제가 없었지만, 2008. ○. ○○.자 소식지는 소식지 내용에 본인 이름이 기재되어 있다는 이유로 물품담당 직원이 소식지를 보호실로 가져가지 못하게 하였고, 이후에도 봉투를 사전개봉 하는 등 매번 문제가 있었다.

2) ○○○ ○○○

2007년 초부터 소식지를 매월 받아보았으나 2~3개월 이후부터는 매월 받아보지 못하였고, 가끔 보게 되는 경우에도 물품보관실에서만 읽게 하고 보호실로 가져가지 못하게 하였으며, 영문판 소식지를 요구한 적은 없었다. 일자는 기억나지 않지만 ○○○와 화성외국인보호소 물품담당 직원이 ○○○의 우편물을 사전 개봉한 것 때문에 말다툼한 것을 본 적이 있다.

다. 피진정인

1) 우편물 전달 절차

택배로 배송되는 물품은 면회실에서 접수하여 경비과에 전달하면 경비과 물품담당자가 물품창고에 보관하고, 익일부터 보호 외국인이 택배물 도착여부 및 세부내용물 확인을 요청하면 이에 응하고 있다.

2) 소식지 개인보관 제한

2008. ○. ○○.자 ○○○○○○ 소식지는 서신이 아닌 책으로 분류된 우체국 택배물로서 서울 ○○○ 3동에서 2008. ○. ○○. 발송되어 2008. ○. ○○. 면회실에 접수되었고, 당일 17:30경 물품창고에 보관되었으나 피해자들이 2008. ○. ○○.에서야 택배물 확인을 요청하여 요청 당일 소식지를 확인하도록 하였다.

3) 우편물 사전개봉 및 유해물 검열

가) 물품담당 경비과 ○○○ 및 ○○○

「외국인보호규칙」에 의거 흥기·도주용 물품·점화성 물질 등에 대해서는 반입을 금지하고 있으나 서신, 간행물, 신문 등은 내용 검열을 하고 있지 않으며, 우편물을 미리 개봉하는 경우는 없다.

나) 전 경비과장 ○○○(이 사건 발생 당시 담당 경비과장)

검열은 하지 않지만 국가전복 관련이나 '정권을 뒤엎자, 살인단속 탄압하는 내용, 김정일 찬양' 등 극단적인 내용이 눈에 띄면 여러 사람들에게 전파할 우려가 있어 전달해 줄 수 없다.

다) 현 경비과장 ○○○

개별서신은 검열하지 않고, 책의 경우 내용을 모두 보기는 어려우므로 국가를 해롭게 하는 불순세력과 관련한 내용 정도를 보고 있으며, '국가를 해롭게 하는 내용'이란 국가 체제 부정내용이나 북한에 동조하는 등의 내용을 말하고, 이러한 경우 반입 허가를 안 해 줄 수도 있다. '국가 체제 부정'은 단순히 정부를 반대하는 내용이 아니라 북한에 공조하는 내용 등 정상적인 교육을 받은 사람이라면 상식적으로 판단 가능한 내용이라고 생각한다. 물품 담당자가 판단하지 못하는 경우에는 경비과장이나 소장과의 상의하게 되며, 혼자 결정하지 않는다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

가. 피해자 3명은 난민신청자로 ○○○○○ ○○○(○○ 국적)는 2005. ○○. ○○.부터 현재까지 화성외국인보호소에 보호수용 중이고, ○○○○○ ○(○○○○○ 국적)은 2006. ○. ○○. 입소하였다가 2008. ○. ○○. 대법원에서 난민 불인정 확정판결을 받고 2008. ○. ○○. 퇴거되었으며, ○○○ ○○○(○○ 국적)은 2006. ○○. ○. 입소하여 1심에서 난

민으로 인정되어 2008. ○. ○. 보호 일시해제 되었다.

나. 2008. ○. ○○.자 ○○○○○ 소식지는 발행일 오기로 인하여 2007. ○. ○○.로 기재되어 있고, 1면의 내용은 '감옥 인권 개선하고 모든 양심수를 석방하라'는 제목의 글이 기재되어 있으며, 2면에는 '구속노동자 동지들에게 따뜻한 연대와 지지를'이라는 제목으로 ○○○와 ○○ ○○○ ○의 성명과 재판상황 등이 기재되어 있으며, 7면에는 '○○○○을 위한 나라는 없다!'라는 제목으로 ○○○ ○○○과 관련한 내용이 실려 있다.

다. 우편물 수신에 전달은 보호 외국인의 수신 확인이 있을 경우에 이루어지고, 서신 외 물품의 경우 수신확인 대장이 없어 택배 확인증에 수신자의 서명을 받기도 하나 일관되게 규정된 절차가 없어 법무부 출입국·외국인정책본부 조사집행팀에서 개선 중에 있다.

라. 피해자 ○○○는 2007. ○. ○○., 2008. ○. ○., 2008. ○. ○○.자 일기에 ○○○○○ 소식지 사전 개봉, 전달 지연, 소지 불허에 대한 내용을 기재한바 있다.

5. 판단

가. 판단기준

「헌법」 제18조(통신의 자유)는 '모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.'라고 규정하고 있고, 「헌법」 제21조(언론·출판·집회·결사의 자유) 제1항은 '모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.', 제2항은 '언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.'고 규정함으로써 알 권리와 통신의 비밀의 불가침을 「헌법」으로 보장하고 있다. 이는 국민에게 국한된 권리가 아니라 인간의 권리로서 외국인에게도 보장된다.

알 권리라 함은 모든 정보원으로부터 신문·잡지·방송 등의 일반적 정보를 수집하고 처리할 수 있는 권리이고, 이는 인격의 자유로운 발현과 인간다운 생활을 확보하기 위하여 필요한 정보수집권을 의미하며, 「헌법」과 법률에 의하지 않고서는 제한받지 않는다. 통신의 비밀의 자유는 서신, 전화, 그 밖의 우편물 등 체신기관에 의하여 다루어지는 의사의 전달과 물품의 수수를 의미하는데 이는 봉한 서신에 관해서는 통신사무에 종사하는 공무원이 그것을 개봉하거나 발·수신자 및 내용 등을 인지함을 금지한다는 의미이고 알 권리와 마찬가지로 「헌법」 제37조제2항에 의거 법률로서만 제한될 수 있다.

이 사건은 난민신청 중인 피해자들이 외국인보호소 보호수용 중 ○○○○○○에서 발송한 ‘○○○○○’라는 소식지를 수신하는 과정에서 (1) 피해자와 관련한 내용이 기재되어 있다는 이유로 2008. ○. ○○자 소식지 수신 제한 여부 (2) ○○○○○○ 소식을 개인이 보관하지 못하도록 하여 정보 처리의 자유를 방해하였는지 여부 (3) 사전개봉으로 인한 통신의 비밀의 자유 침해 여부(이상 진정요지 나.항) (4) 재발방지를 위한 제도 개선(진정요지 가.항)에 대한 것이다.

나. 알 권리 및 통신의 비밀의 자유 침해 : 위 (1)에서 (3) 관련

피진정인은 해당 소식을 수신 제한한 것이 아니라 피해자들이 수신확인을 늦게 하여 수신이 늦어진 것이며, 소식을 확인할 당시 피해자들이 보호실 반입을 희망하지 않거나 한글로 되어 있다며 가져가지 않겠다고 하여 전달하지 않은 것뿐이고, 이는 내용 검열의 문제가 아니라 우편물 수신 절차의 문제라고 주장한다. 화성외국인보호소 물품담당인 ○○○과 ○○○은 흥기, 점화성 물품 등 유해물질에 대해 확인할 뿐 도서 등의 내용 검열은 없으며 우편물 개봉 시에도 보호외국인이 보는 앞에서 개봉하고 있다고 주장한다.

피해자 ○○○와 ○○○ ○○○의 진술에 의하면 유독 해당 소식지만 보호실 내로 가져가지 못하게 하고, 사건개봉을 하는 등 문제가 있었다고 동일하게 진술하고 있으며, 이는 ○○○의 일기장을 통해서도 확인할 수 있다. 그러나 피해자 두 명 외 목격자 및 참고인이 없고, 피해자 ○○○의 일기에도 이 사건관련 2008. ○. ○○.자 소식지에 대한 내용은 기재되어 있지 않으며, ○○○ ○○○ 또한 사전 개봉과 관련하여 정확한 정황을 기억하지 못하는 등 진정인의 주장을 입증할만한 객관적인 증거가 없다.

다. 보호 외국인의 통신 및 열람 등 관련 법령·제도 개선

보호 외국인의 통신 및 열람과 관련하여 「출입국관리법」상 명확한 규정이 없고, 전현직 경비과장은 ‘반정부, 국가를 해롭게 하고 있는 내용’등의 도서, 소식지 등은 반입할 수 없다고 진술하면서 ‘반정부, 국가를 해롭게 하고 있는 내용’등에 대해서는 ‘북한 찬양 등 상식적인 사람이면 알 것이다’라고만 할뿐이어서 물품 담당자 및 경비과장 등에 의한 자의적 해석이 가능한 상황이다. 더구나 담당자가 판단하지 못하는 경우 상부의 판단을 받는다고 한다면 경비과장의 지시가 실질적인 지침이 되는바, 모호한 규정이 남용될 경우 과잉금지 원칙에 반하여 「헌법」 제21조(언론·출판의 자유)에 정한 알 권리를 침해할 우려가 있으므로 제도 개선이 필요하다고 사료된다.

1) 법률유보

「출입국관리법」 제56조의6(면회 등)은 피보호자가 다른 사람과 면회·서신왕래·전화통화를 하고자 하는 때에는 외국인보호소장의 허가를 받아야 하며, 이 경우 소장은 보호시설의 안전과 질서유지 및 피보호자의 안전·건강·위생을 위하여 부득이하다고 인정되는 경우를 제

외하고는 허가하여야 하고 이에 대한 허가절차 및 그 제한에 관해서는 법무부령으로 정한다고 하고 있으며, 동법 제57조(피보호자의 처우)는 외국인보호실 및 외국인보호소의 설비, 보호되어 있는 자의 처우·급양·경비 기타 필요한 사항은 법무부령으로 위임하고 있다. 「외국인보호규칙」 제35조(문서와 서신의 송·수신) 제3항은 보호 외국인이 받은 봉인된 우편물은 보호 외국인이 보는 앞에서 개봉할 수 있고, 그 우편물에 흥기·도주용 물품·점화성 물질·마약 등 보호시설의 안전과 질서유지 또는 위생에 반하는 물품이 있는 때에는 이를 별도로 보관하도록 하고 있으며, 동규칙 제10조(물품사용허가와 보관)는 보호시설 안에서의 생활에 필요한 의류와 필기구 등을 소지할 수 있도록 하고 있으나 도서의 경우 사회풍속 및 안전을 해할 우려가 있는 도서는 제외하도록 하고 있으며, 그 밖에 보호 외국인에게 필요하다고 소장이 인정하는 물품에 대해서 사용 및 보관을 허가하도록 하고 있다. 「외국인보호규칙시행세칙」 제48조(서신 수발기록)에 의거 서신의 발송 및 수신사항을 기록하고, 동세칙 제12조(보관기준)는 「외국인보호규칙」 제10조의 “그 밖에 보호 외국인에게 필요하다고 인정되는 물품”에 대해 안경, 의치 등과 함께 신문, 잡지를 포함하면서 기타 소장이 보호소의 안전 또는 인체에 해롭지 않다고 인정하는 물품을 보관할 수 있도록 하고 있다.

피진정인의 답변에 의하면 해당 소식지를 ‘서신이 아닌 책으로 분류’하고 있다고 한바, 이는 「외국인보호규칙」 제10조 제1항 제3호에 의거 사회풍속 및 안전을 해할 우려가 있다고 판단되는 경우 보관이 제외될 수 있고, 이 외의 경우에도 동규칙시행세칙 제12조 제1항 제4호에서 정한 신문과 잡지 또한 소장이 필요하다고 인정하지 않을 경우 사용 및 보관할 수 없는 것이다.

그러나 「출입국관리법」 제56조의6에는 ‘서신왕래’에 대한 내용만 있을 뿐 도서 및 신문, 잡지 등 정보접근과 직결되는 물품과 관련한 규정은

없으며, 동법 동조 제2항에 의거 우편물의 제한을 규정하고 있는 「외국인보호규칙」 제35조 제4항에서는 ‘안전과 질서유지, 위생에 반하는 물품’의 예시를 유해성 물품으로 한정하고 있어 도서 등의 내용 제한에 대한 규정으로는 볼 수 없을 것으로 보인다. 또한 동법 제57조(피보호자의 처우)도 보호 외국인의 ‘처우’와 관련된 내용을 예시하고 있어 이 조항이 도서 및 신문, 잡지 등의 통신 및 열람, 보관과 관련한 근거 규정으로 볼 수 없을 것으로 보이고, 근거규정으로 본다 하더라도 알 권리 및 통신의 자유의 제한은 법률로서 최소한의 영역만을 제한할 수 있는바, 「출입국관리법」에 이를 명시하지 않는 한 이는 법률유보 원칙에 반한다 할 것이다.

2) 도서, 신문, 잡지 등의 보관 기준

외국인보호소는 구금시설은 아니지만 항시 다수가 공동으로 생활하고, 각 보호실은 철창과 콘크리트 벽으로 구분되어 있어 과거 여수의 외국인보호소 화재 사건과 같은 위험이 발생할 우려가 있으므로 안전 및 보안이라는 공익을 위해 물품 반입이 법률로서 제한될 수 있다고 보인다.

그러나 이는 「외국인보호규칙」 제35조(문서 및 서신의 송·수신) 제4항에서 예시하고 있는 ‘흉기·도주용 물품·점화성 물질·마약 등 보호시설의 안전과 질서유지 또는 위생에 반하는 물품’에 한정하여야 할 것인데, 현재 「외국인보호규칙」 제10조와 동규칙시행세칙 제12조의 ‘사회풍속 및 안전을 해할 우려, 소장이 보호소의 안전 또는 인체에 해롭지 않다고 인정하는 물품’등 불명확하고 지나치게 막연한 표현들은 보호 외국인의 물품을 담당하는 담당자나 경비과장 등 행정공무원의 자의적 판단으로 인한 과도한 제한을 우려하게 한다. 더구나 「외국인보호규칙」 제3조(수용시설로의 이용금지)에 의거 보호시설을 「행형법」

상의 수용자를 수용하는 시설로 이용하여서는 아니되며, 도서, 신문, 잡지 등의 정보접근과 직결되는 물품은 언제든지 보호 외국인이 접근할 수 있어야 하는 만큼, 해당 물품의 유해물질 포함 여부 외 내용 검열은 없어야 하는 것이므로 동규칙 제10조 제1항 제3호의 '사회풍속 및 안전을 해할 우려가 있는 도서 제외' 항목과 동규칙시행세칙 제12조 제1항 제4호의 '신문, 잡지' 항목을 삭제하고, 출입국관리공무원의 자의적 판단으로 보호 외국인의 도서, 신문, 잡지 등의 정보접근 및 처리와 관련한 기본권을 과도하게 제한하지 않도록 관련규정을 개정하는 것이 타당하다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가.항은 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제2항, 진정요지 나.항은 동법 제39조 제1항 제1호에 의거 주문과 같이 결정한다.

2008. 12. 29.

위원장 최 경 숙

위 원 황 덕 남

위 원 조 국

<별지>

관 련 규 정

I. 헌법

제18조(통신의 자유) 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.

제21조(언론·출판·집회·결사의 자유) ①모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

②언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

II. 출입국관리법 및 관련 규칙

출입국관리법	외국인보호규칙	외국인보호규칙시행세칙
제56조의6(면회 등)①피보호자가 다른 사람과 면회·서신왕래·전화통화를 하고자 하는 때에는 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장의 허가를 받아야 한다. 이 경우 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 보호시설의 안전과 질서유지 및 피보호자의 안전·건강·위생을 위하여 부득이하다고 인정되는 경우를 제외하고는 이를 허가하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 면회·서신왕래·전화통화의 허가절차 및 그 제한에 관한 구체적인 사항은 법무부령으로 정한다.	제35조(문서와 서신의 송·수신) ①보호 외국인이 발송하는 문서나 서신은 긴급을 요하는 경우를 제외하고는 자유시간에 이를 쓰게 하여야 한다. 다만, 보호 외국인이 서신을 직접 쓸 수 없는 경우에는 그의 요청에 의하여 다른 사람이 대신하여 쓰게 할 수 있다. ②보호 외국인이 발송하는 서신의 용지 및 우편요금은 자비부담으로 한다. 다만, 자비부담으로 할 수 없는 보호 외국인에 대해서는 서신의 용지와 우표를 관급할 수 있다. ③소장은 보호 외국인이 문서와 서신을 발송하기를 원하는 때에는 이를 허가하여야 한다. ④소장은 보호 외국인이 받은 봉인된	제48조(서신 수발기록) 경비근무자는 보호 외국인으로부터 서신의 발송요청이 있거나 보호 외국인이 받을 서신이 있을 때에는 서식 제38호 우편물 발·수신부에 소정사항을 기재한 후 서신을 발송하거나 교부한다.

	<p>우편물에 대하여 보호 외국인이 보는 앞에서 개봉할 수 있고, 그 우편물에 흥기·도주용 물품·점화성 물질·마약 등 보호시설의 안전과 질서유지 또는 위생에 반하는 물품이 있는 때에는 이를 별도로 보관하여야 한다. 다만, 보호 외국인의 국적국 영사·변호사 또는 국가인권위원회가 보낸 문서와 서신은 이를 열람할 수 없다.</p>	
<p>제57조(피보호자의 처우) 외국인보호실 및 외국인보호소의 설비, 보호되어 있는 자의 처우·급양·경비 기타 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.</p>	<p>제10조(물품사용허가와 보관)①소장은 보호 외국인이 보호시설 안에서 생활하는 동안 다음 각 호의 물품을 소지하고 사용하도록 허가할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 보호시설 안에서의 생활에 필요한 의류 2. 필기구와 종이 3. 도서(사회풍속 및 안전을 해할 우려가 있는 도서를 제외한다) 4. 가족사진(액자가 유리 등 흥기로 사용될 수 있는 것을 제외한다) 5. 화장품(용기가 유리 등 흥기로 사용될 수 있는 것을 제외한다) 6. 그 밖에 보호 외국인에게 필요하다고 인정되는 물품 <p>②소장은 보호 외국인의 소지품 중 제1항 각 호 외의 물품은 보호기간 동안 맡아 보관할 수 있다. 다만, 파손되거나 부패하기 쉬워 보관하기 어려운 물품은 그 외국인의 동의를 얻어 폐기하거나 매각하여 현금으로 보관할 수 있다.(이하 생략)</p>	<p>제12조(보관기준)①보호규칙 제10조 제1항제6호에서 “그 밖에 보호 외국인에게 필요하다고 인정되는 물품”이라 함은 다음 각 호의 경우를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 안경, 의치 등 신체부착 또는 장신구 2. 교자류 등 무해한 기호품 소량 3. 손수건 4. 신문, 잡지 5. 종교물품 6. 기타 소장이 보호소의 안전 또는 인체에 해롭지 않다고 인정하는 물품 <p>②경비근무자는 제1항의 규정에 의거 보호 외국인에게 사용을 허용하는 물품이 있는 때에는 서식 제10호 물품휴대허가 신청서에 소정사항을 기재한 후 소장의 허가를 받아 서식 제11호 물품휴대허가서를 보호 외국인에게 교부한다.(이하생략)</p>