



제418회 국회 (정기회)
제19차 법제사법위원회

형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈수용자가 음란·폭력성 신문·잡지 또는 도서 등을
구독하는 행위 제한〉

■ 서영교의원 대표발의(의안번호 제2203415호)

2024. 12.

법 제 사 법 위 원 회
수석전문위원 정 환 철

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 개정안의 주요내용	2
2. 현행법상 규정 내용	3
3. 개정안에 대한 검토	5

I. 제안경위

1. 발의자 : 서영교의원 등 10인
2. 발의일 : 2024. 8. 30.
3. 회부일 : 2024. 9. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 교정시설 수용자가 자신의 비용으로 신문·잡지 또는 도서 등의 구독을 신청할 수 있도록 하고, 시설의 소장은 「출판문화산업 진흥법」에 따른 유해간행물을 제외하고는 그 내용에 관계없이 구독을 허가하도록 하고 있음.

따라서 교정시설의 수용자들이 지나치게 음란하거나 폭력적인 내용의 구독물을 이용하고 있어 언론 등을 통해 지속적으로 문제가 제기되어 왔으나, 이를 제지하지 못하고 있음.

이에 음란·폭력·마약 등이 과도하게 묘사되는 등 수용자의 교화를 저해하거나 시설의 질서를 문란하게 할 우려가 있는 신문·잡지 또는 도서 등의 구독을 제한하도록 하여 수용자의 교정교화와 건전한 사회복귀를 도모함(안 제47조제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 수용자가 구독을 신청한 신문등이 음란·폭력·마약 등의 행위를 과도하게 묘사하여 수용자의 교화를 저해하거나 시설의 질서를 해칠 우려가 있을 경우 법무부령으로 해당 신문등의 구독을 불허가 할 수 있도록 하려는 것임(안 제47조제2항).

현행	개정안
제47조(신문등의 구독) ① (생략)	제47조(신문등의 구독) ① (현행과 같음)
② 소장은 제1항에 따라 구독을 신청한 신문등이 「출판문화산업진흥법」에 따른 유해간행물인 경우를 제외하고는 구독을 허가하여야 한다.	② ----- -----다음 각 호의 어느 하나에 해당하는----- ----- -----.
<신설>	1. 「출판문화산업진흥법」에 따른 유해간행물
<신설>	2. 음란·폭력·마약 등의 행위를 과도하게 묘사하여 수용자의 교화를 저해하거나 시설의 질서를 해칠 우려가 있는 것으로서 법무부령으로 정하는 신문등
③ (생략)	③ (현행과 같음)

2. 현행법상 규정 내용

□ 현행 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(이하 「형집행법」) 제47조¹⁾는 수용자가 구독 신청한 신문등이 「출판문화산업진흥법」²⁾에 따른 유해간행물인 경우를 제외하고는 소장이 구독을 허가하도록 규정하고 있기 때문에, 유해간행물은 아니나 음란한 내용 등이 포함된 신문등의 구독을 수용자가 신청한 경우 소장은 허가할 수밖에 없으며, 판결도 그러한 입장임.³⁾

1) 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」

제47조(신문등의 구독) ① 수용자는 자신의 비용으로 신문·잡지 또는 도서(이하 “신문등”이라 한다)의 구독을 신청할 수 있다.

② 소장은 제1항에 따라 구독을 신청한 신문등이 「출판문화산업진흥법」에 따른 유해간행물인 경우를 제외하고는 구독을 허가하여야 한다.

③ 제1항에 따라 구독을 신청할 수 있는 신문등의 범위 및 수량은 법무부령으로 정한다.

2) 「출판문화산업진흥법」

제19조(간행물의 유해성 심의) ① 위원회는 간행물의 유해성을 심의한 결과 간행물이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 유해간행물로 결정하여야 한다.

1. 자유민주주의 체제를 전면 부정하거나 체제 전복 활동을 고무(鼓舞)하거나 선동하여 국가의 안전이나 공공질서를 뚜렷이 해치는 것
2. 음란한 내용을 노골적으로 묘사하여 사회의 건전한 성도덕을 뚜렷이 해치는 것
3. 살인, 폭력, 전쟁, 마약 등 반사회적 또는 반인륜적 행위를 과도하게 묘사하거나 조장하여 인간의 존엄성과 건전한 사회질서를 뚜렷이 해치는 것

3) [대구고등법원 2018. 5. 18. 선고 2018누2293] 판결요지 中

“형집행법 제47조는 수용자가 자신의 비용으로 신문·잡지 또는 도서의 구독을 신청할 수 있고, 소장은 수용자가 구독을 신청한 신문·잡지 또는 도서가 ‘출판문화산업진흥법’에 따른 유해간행물인 경우를 제외하고는 구독을 허가하여야 하며, 구독을 신청할 수 있는 신문·잡지 또는 도서의 범위 및 수량은 법무부령으로 정한다고 규정하고 있다. 교도소장은 ‘출판문화산업진흥법’에 따른 유해간행물에 해당하지 않는 잡지에 대하여는 합부로 형집행법 시행규칙 제22조 등에 따른 내용의 음란성을 이유로 수용자의 잡지 구독신청을 불허할 수 없다고 할 것이다.

물론 교도소장은 수용자의 금품 교부신청에 대하여 형집행법 제26조, 제27조, 제92조 등에 따라 이를 불허할 수 있으므로, 같은 종류의 신문·잡지 또는 도서의 교부신청에 대하여도 위 조항들에 따라 이를 불허하는 경우와 형집행법 제47조의 구독신청에 따라 이를 허가하는 경우가 달라질 수는 있다. 그러나 위와 같이 교도소장의 허부결정이 달라질 수 있는 경우는 ‘교부신청된 신문·잡지 또는 도서가 마약류 등 소지금지물품의 반입을 위한 도구로 이용될 가능성이 있는’ 등 물품의 형상이나 반입경로 등을 이유로 형집행법 제26조, 제27조, 제92조 등에 따라 이를 불허할 경우로 한정될 뿐, 형집행법 제47조와의 균형상 그 내용의 음란성을 이유로 하는 경우까지 그 허부결정이 달라질 수는 없다고 할 것이다.”

□ 한편, 현행 「형집행법」 제47조 외에 수용자의 출판물 반입 및 보관(이하 “교부”라 함) 관련 규정을 살펴보면, ① 제26조제1항4)에서 수용자는 편지·도서 등을 법무부장관이 정하는 범위에서 지닐 수 있고, ② 제27조제1항5)에서 수용자 외의 사람이 수용자에게 금품을 건네줄 것을 신청하는 경우 수형자의 교화 또는 건전한 사회복귀를 해칠 우려가 있는 때는 소장은 허가하지 아니하고, ③ 제92조6)에서 음란물, 사행행위에 사용되는 물품, 그 밖에 수형자의 교화 또는 건전한 사회복귀를 해칠 우려가 있는 물품은 소지 금지물품으로 규정함. 위 규정들은 제47조와 달리 교부신청 도서가 유해간행물이 아니더라도 수형자의 교화 또는 건전한 사회복귀를 해칠 우려가 있다고 판단되면 소장이 교부를 허가하지 않는다는 점에서 재량권이 인정된다고 볼 수 있음.

4) 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」

제26조(수용자가 지니는 물품 등) ① 수용자는 편지·도서, 그 밖에 수용 생활에 필요한 물품을 법무부장관이 정하는 범위에서 지닐 수 있다.

5) 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」

제27조(수용자에 대한 금품 전달) ① 수용자 외의 사람이 수용자에게 금품을 건네줄 것을 신청하는 때에는 소장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하면 허가하여야 한다.

1. 수형자의 교화 또는 건전한 사회복귀를 해칠 우려가 있는 때
2. 시설의 안전 또는 질서를 해칠 우려가 있는 때

6) 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」

제92조(금지물품) ① 수용자는 다음 각 호의 물품을 지녀서는 아니 된다.

4. 음란물, 사행행위에 사용되는 물품, 그 밖에 수형자의 교화 또는 건전한 사회복귀를 해칠 우려가 있는 물품

3. 개정안에 대한 검토

- 「형집행법」 제47조 “구독(購讀)”의 사전적 의미는 ‘정해진 기간 동안 책이나 신문, 잡지 따위를 구입하여 읽음’으로 ‘구입부터 소지’까지 포함하는 개념인데, 교도소장이 도서 등에 대해 제47조에 따른 ‘구독’은 「출판문화산업 진흥법」에 따른 유해간행물인 경우를 제외하고는 허가해야 하는 반면, 제26조·제27조·제92조에 따른 ‘교부’는 소장의 재량으로 불허할 수 있도록 하고 있는 바, 「형집행법」 내에서 이를 같이 규정하는 것은 논리적으로 모순되는 측면이 있음.
- 또한, 수용자가 교정시설에서 음란·폭력·마약 범죄 등을 과도하게 묘사한 출판물을 형식적 절차만 거친 후 제한없이 이용한다면 수용자의 교정·교화와 건전한 사회복귀가 이루어지기 어려울 것인 바, 수용자의 재범 방지 및 시설의 질서 유지를 위하여 구독 제한이 필요할 것으로 보임.
- 따라서, 음란·폭력·마약 등의 행위를 과도하게 묘사하여 수용자의 교화를 저해하거나 시설의 질서를 해칠 우려가 있는 출판물 등에 대해 구독을 제한하는 개정안의 취지는 다음과 같은 측면에서 긍정적으로 보임.
- 첫째, 교정시설 내 출판물의 구독 제한은 형집행으로 볼 수 있고

개인의 신체적 자유 등 기본권을 근본적으로 제한하는 행정행위이므로, 법률에 그 제한 근거를 두고 그에 따른 적법한 제재적 처분은 하위 법령으로 위임할 수 있다는 측면에서 일정 요건에 해당하는 출판물의 구독을 제한하는 개정안의 입법취지는 인정됨.

이와 관련, 판례⁷⁾는 구독을 신청할 수 있는 잡지의 내용이나 종류 등을 법무부령에 위임하지 않으면서 하위 법령이나 지침 등으로 수용자가 구독 신청할 수 있는 잡지 등의 내용이나 종류를 제한하는 것은 상위 법령의 위임을 벗어나 무효라는 입장임.

○ 둘째, 수용자에게 음란·폭력·마약 등의 행위를 묘사하는 출판물(19금 도서)이 과도하게 반입⁸⁾되고 있는 점, 수용자가 「형집행

7) [대구고등법원 2018. 5. 18. 선고 2018누2293] 판결요지 中

피고(교도소장)은 ‘이 사건 잡지에 수용자 교정교화에 적합하지 않은 음란한 내용이 다수 포함되어 있다’는 이유로 원고(수형자)의 교부신청을 불허하였는데, 원고가 이 사건 잡지를 구독신청(형집행법 제47조) 하였을 경우에는 아래와 같은 이유로 원고의 구독신청을 불허할 수 없으므로 처분은 비례의 원칙에 위반된다고 할 것이다.

형집행법 제47조는 수용자가 자신의 비용으로 신문·잡지 또는 도서의 구독을 신청할 수 있고(제1항), 소장은 수용자가 구독을 신청한 신문·잡지 또는 도서가 ‘출판문화산업 진흥법’에 따른 유해간행물인 경우를 제외하고는 구독을 허가하여야 하며(제2항), 구독을 신청할 수 있는 신문·잡지 또는 도서의 범위 및 수량은 법무부령으로 정한다(제3항)고 규정하고 있다. 그 위임에 따른 형집행법 시행규칙 제35조는, 수용자가 구독을 신청할 수 있는 신문·잡지 또는 도서는 교정시설의 보관범위 및 수용자의 소지범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 신문은 월 3종 이내로, 도서(잡지를 포함한다)는 월 10권 이내로 한다고 규정하고 있다. 위와 같이 형집행법은 수용자가 구독을 신청할 수 있는 잡지 등의 범위와 수량을 법무부령에 위임하였을 뿐, 구독을 신청할 수 있는 잡지의 내용이나 종류 등을 법무부령에 위임한 바는 없으므로, 하위 법령이나 지침 등으로 수용자가 구독 신청할 수 있는 잡지(유해간행물 제외)의 내용이나 종류를 제한하는 것은 상위 법령의 위임을 벗어나 무효이다.

8) [교정시설 내 19금 도서 반입 현황(2023.11~2024.10)]

(단위:권)

연월 구분	‘23.11월	12월	‘24. 1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월
전체	147,626	137,122	148,109	141,521	143,132	143,106	149,459	138,144	156,844	139,696	122,366	133,566
19금 도서	6,523	4,531	3,511	3,691	4,343	4,524	4,457	4,347	4,225	2,780	2,968	3,058

*자료 : 법무부(2023년 11월부터 취합 관리하고 있어 이전 자료는 존재하지 않음)

법」에서 제한하고 있는 유해 출판물 외 음란·폭력·마약 등의 행위를 묘사하는 출판물 등을 자유롭게 소지하고 있는 현 상황에 대해 국민들의 부정적인 비판이 상당한 점⁹⁾ 등을 종합적으로 고려할 때 개정 필요성은 있다고 할 것임.

□ 개정안에 대해 법무부는 헌법상 기본권인 수용자의 ‘알권리’를 법률로 제한하는 것이나, 수형자의 교정 교화와 건전한 사회복귀 도모라는 「형집행법」의 목적을 이행하고, 수용질서 저해 및 국민 법감정 훼손 등을 고려하여 개정안의 취지에 동의한다는 입장임.

한편, 국가인권위원회는 2019년 11월에 시행한 법무부의 ‘수용자 우송·차입도서 합리화 방안’¹⁰⁾에 따른 외부도서 반입 불허에 대해 “수용자 권리를 필요 이상으로 제한한 조치”이며, “헌법 제21조에서 보장하는 수용자들의 알 권리와 정보 접근권을 침해한다”고 하였음.

따라서, 개정안은 ‘수용자에 대한 교화목적 달성과 교정질서의 유지’라는 공익적 효과와 수용자가 출판물에 접근할 기회라는 기본권 보

9) 연합뉴스, 「[이슈 킷] 감방서 봐도 못말려요...성범죄자가 ‘19금’ 잡지라니」, 2021. 9.11
조선일보, 「교도소 성범죄자들, 19금 잡지 맘대로 본다? “막을 법적 근거 없어”」, 2023. 7.23
데일리굿뉴스, 「음란물 돌려보는 교도소 성범죄자...‘옥바라지 업체’성행」, 2023. 8. 9

10) **법무부는** 수발대행업체의 도서 반입 및 대여(음란물 및 불법 제작물) 등 지속적 반입 시도, 우송·차입 물품 교부에 따른 금지물품 반입 등의 문제로 교정행정 신뢰도 저하와 수용자 교정 교화에 대한 우려를 해소하기 위해 ‘수용자 우송·차입 도서 합리화 방안’을 마련하여 영치금을 통한 도서 구매방식을 원칙적으로 제시하였으나, **국가인권위원회는** 수용자의 도서 열람은 교정·교화에 도움을 주고 교정기관의 안전과 질서유지에 기여하는 바가 크고, 본질적으로 공익에 해가 되는 행위로 보기 어려우므로 원칙적으로 이를 최대한 보장하는 것이 형집행법의 입법목적에 부합하므로 ‘수용자 우송·차입 도서 합리화 방안’의 시행을 중지할 것을 권고하였음.
이에 따라 **법무부는** 영치금만으로 도서를 구매할 수 있도록 하는 위 방안을 철회하고 **우송도서 발송인의 신분 확인 시스템(우송도서 사전등록)을 도입하여 2024년 8월부터 운영하고 있음.**

장과 그 제한 간 조화와 균형을 이룰 수 있도록, 교정시설 내에서의
출판물 구독 제한은 필요 최소한도의 범위로 설정할 필요가 있을 것
으로 보임.

문 의 처
02)6788-5057