

# 우리나라 保護觀察制度的 施行現況과 改善方案

金 秀 吉\*

## 目 次

- I. 서 론
- II. 保護觀察制度的 一般적 概況
- III. 우리나라 保護觀察制度的 施行現況
- IV. 保護觀察制度的 問題點과 改善方案
- V. 결 론

## I. 서 론

오늘날 우리나라 범죄경향의 특징은 범죄의 과포화와 재범률의 증가현상이다. 대부분의 범죄자들은 한번의 범죄가 원인이 되어 범죄악순환의 궤도를 벗어나지 못하고 그 순환을 계속하고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 범죄악순환의 현상은 지금까지 막대한 국가비용으로 이룩된 교정처우기관이나 시설에서 범죄자들에 대한 교정처우가 효율적으로 운영되지 못하고 또한 범죄자들이 사회에 복귀하였을 때 재범방지에 대한 사회보호 조치가 미흡하였음을 나타내는 것이라 하겠다. 여기에 우리는 범죄예방이라는 문제와 함께 범죄인을 어떻게 교화·개선시켜 사회복귀를 촉진하고 재범을 방지하여 범죄로부터 사회를 보호할 것인가에 대한 이론적·실천적 연구의 노력이 있어야 할 것이다.

오늘날 범죄에 대처하는 형사정책의 전반적인 흐름은 형벌의 부과와 집행을 통한 사법적 정의의 실현에만 머무르지 않고 적극적으로 범죄인을 교화·개선하여 재범을 방지하고 사회질서를 유지시키는 방향으로 나아가고 있으며, 그 교화·개선방법도 시설

\* 제주대학교 법정대학 법학부 교수

1) 최근 10년간 우리나라의 범죄자 재범현황을 보면 1994년에 총형법범 443,443명 중 재범자는 175,369명이었으나 2003년에는 2.5배가 증가한 568,887명으로 급증하였다. 총형법범에 대한 재범자의 구성비율도 1994년에 39.5%에 불과하였던 것이 2003년에는 55.5%의 높은 비율을 차지하고 있으며, 그것도 형집행 종료자가 66.2%(376,701명)로 나타나고 있다. 대검찰청, 「범죄분석」 통권 제128-137호, 1995-2004.

내처우(Institutional Treatment)에서 사회내처우(Community Treatment)로 전환하고 있다. 이에 맞추어 교정시설도 점차 개방하고 있을 뿐만 아니라 범죄자들에 대한 사회적 보호조치도 개선·발전시키는데 많은 노력과 재정지원을 확대하고 또한 사회의 참여도도 증대되고 있음이 현재 세계 각국의 공통적 현상이다.

사회내처우는 범죄인을 시설내에 수용하지 않고 사회내에서 정상적인 생활을 하게 하면서 감시·감독과 원호 등에 의하여 개선·사회복귀를 도모하는 제도이다. 보호관찰 제도는 이러한 사회내처우의 새로운 방안으로 등장한 형사제재수단이라고 할 수 있다.

보호관찰제도는 미국을 비롯하여 많은 국가에서 자유형 개혁의 일환으로 도입·시행함으로써 범죄인에 대한 개별화된 처우를 형사사법에 제도화된 가장 효율적이고 전문적인 처우기법의 하나로 평가 받고 있으며, 각국은 보호관찰제도의 채택여부보다 그 효과적인 활용방안에 노력을 기울이고 있다. 우리나라에서도 1989년 7월 1일부터 소년 보호처분으로 보호관찰과 더불어 사회봉사명령제도와 수강명령제도가 도입·시행된 이래 1995년 12월 29일 형법이 개정됨에 따라 1997년 1월부터 전체 형사범에 대하여 집행유예 등의 조건으로 보호관찰을 부과할 수 있게 함으로써 보호관찰제도가 확대·시행하게 되었다.

보호관찰제도의 도입이후 짧은 기간에 보호관찰 실시 집행률의 상승과 함께 보호관찰처분을 받은 자의 재범률이 일반형사범에 비하여 현저히 낮다는 점은 우리 교정분야에서 가장 획기적인 발전과 변화로 평가되고 있다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 보호관찰은 일반인의 인식 부족, 보호관찰조직·인력·예산의 부족 등의 취약성, 집행체계를 포함한 입법의 미비와 통일적 기준의 결여, 집행절차에서의 혼선 등으로 제도적으로나 운영상으로 적지 않은 문제점을 지니고 있어 새로운 형사제재수단으로 뿌리를 내리는 데에는 많은 어려움이 있다.

따라서 본고에서는 보호관찰제도의 개념과 형사정책적 의의를 살펴보고, 우리나라의 보호관찰제도의 운영실태 및 문제점을 분석함으로써 보호관찰의 보다 효율적인 활성화 방안을 강구해 보고자 한다.

## II. 보호관찰제도의 일반적 고찰

### 1. 보호관찰의 개념

보호관찰제도는 영미계에서부터 발달한 Probation System 만을 의미하나 일반적으로

로 Probation System 외에 동일한 차원에서 발달한 Parole System까지 포함한 개념으로 사용되고 있다.<sup>2)</sup> 일반적으로 전통적 보호관찰제도는 범죄인에 대하여 교정시설내에 수용처벌하지 않고 일정한 기간 선행의 유지를 조건으로 형벌의 전부 또는 일부 집행을 보류하여 사회내에서 자유를 주고, 국가에서는 전문기관의 개별적인 관찰, 즉 감독과 원호를 통하여 적극적으로 그의 갱생과 사회복귀를 도와주는 형사사법제도이다.<sup>3)</sup> 그러므로 보호관찰제도는 범죄방지구단으로서의 유권적인 “감시·감독적” 기능과 대상자의 사회복귀를 지원하는 비권력적인 “보호·원호적” 기능 등 두가지 기능을 가지고 있다.<sup>4)</sup>

감시·감독적 기능은 대상자로 하여금 그 준수사항을 지키도록 하는 일체의 행동을 말한다. 구체적 내용으로는 보호관찰관이 보호관찰대상자와 긴밀한 접촉을 통하여 항상 그 행동과 환경을 관찰하고 준수사항을 이행하도록 적절한 지시를 내리며 기타 사회복귀에 필요한 조치를 취하는 것 등이다. 보호·원호적 기능은 감시·감독과는 달리 대상자의 사회복귀를 지원하는 것으로 비권력적이며 복지적 성격을 띠고 있다. 즉 대상자에 대하여 부조를 제공함으로써 그의 자립역량을 함양하기 위한 목적으로 숙소나 취업의 알선, 직업훈련 기회의 제공, 환경개선 등이 주요 내용을 이룬다.<sup>5)</sup>

이러한 의미에서 보호관찰제도는 첫째, 형벌에 의한 교정시설에 수용하는 시설내처우제도 및 국가기관의 적극적인 감독과 원호가 뒤따르지 않고 범죄인을 방치하는 단순한 유예제도에 대응하는 개념이다. 따라서 보호관찰제도는 범죄인에 대한 개별적 사회내처우방법이라는 점, 그 전제로서 형벌의 유예 및 그 내용으로서의 감독과 원호 등이 필수적이라는 점 등을 본질적 요소로 하고 있다. 특히 보호관찰 담당자와 대상자와의 밀접한 인격적 결합이 범죄인의 사회복귀에 중요한 역할을 한다.<sup>6)</sup> 둘째, 보호관찰

2) Probation은 유죄가 입증되어 상당한 형을 부과할 수 있으나 그 형의 선고나 집행을 유예하고 사회내에서 그 유예기간 중 국가기관에 의하여 지도·감독·원조 등 강제적(유권적)인 보호관찰을 받게 하는 제도 즉 보호관찰부집행(선고)유예제도이다. 이에 대하여 Parole은 자유형 또는 보호처분을 받고 일정기간 동안 교도소나 소년원 등 일정한 교정시설에서 교정처우를 받고 있는 자에 대하여 가석방과 가퇴원 등을 허가하여 사회내에서 일정기간 중 국가기관 등에 의하여 지도·감독·원조 등 보호관찰을 받게 하는 제도 즉 보호관찰부가석방제도라는 점에서 양자는 사실상 상당한 차이가 있다. 그러나 Probation과 Parole은 다같이 범죄인을 시설내에 수용하지 아니하고 국가기관의 감독하에 사회내에서 보호·감독을 행하는 사회내처우라는 점에서 이를 보호관찰로 통일하여 이해하여도 무방할 것이다. David Dressler, *Practice and Theory of Probation and Parole*, 2nd ed., Columbia Univ. press, 1969, pp. 97-98.

3) Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressey, *Criminology*, 8th ed., J.B. Lippincott Co., 1970, pp. 461-462.

4) Schönke-Schröder, *Strafgesetzbuch Kommentar*, 18. Aufl. München, 1976, S. 679.

5) 장규원, “보호관찰의 이념과 모델에 관한 연구”, 『형사정책연구』 통권 제31호, 한국형사정책연구원, 1997, 가을호, pp. 171-172.

6) David Dressler, *op. cit.*, pp. 153-154.

제도는 범죄인에 대한 국가의 공적 처우방법이라는 점에서 일반복지사업이나 사적인 원호 등과는 구분되며, 범죄인에게 사회내에서의 자유를 허용하는 사회내처우라는 점에서 교도소 수용이나 소년원 수용 등과 같은 시설내처우와 본질적으로 다르다. 셋째, 보호관찰제도는 본인의 신청이나 동의를 전제로 함이 없이 국가의 일방적 결정으로 실시되는 유권적 제도란 점에서 본인의 신청이나 동의를 전제로 하는 보호관찰등에 관한 법률 제5장에 규정되어 있는 임의적인 보호관찰과 구별된다.<sup>7)</sup>

보호관찰의 개념을 광의와 협의로 나누어 본다면, 우선 좁은 의미에서의 보호관찰은 형법 또는 보호처분에 의하여 유죄가 인정된 범죄자나 비행소년에 대하여 보호관찰관에 의하여 행하여지는 지도·감독과 원호를 주된 내용으로 하는 처분이라 할 수 있다. 이 개념은 소년법상의 보호관찰이나 단기 보호관찰처분에 의하여 실제로 행하여지는 지도·감독과 원호활동 자체를 일컫는 것이라 할 수 있다. 여기에는 가석방자나 가퇴원자·가출소자들에 대하여 행하여지는 지도·감독과 원호활동이 포함된다고 할 것이다. 그러나 넓은 의미에서의 보호관찰은 보호관찰 및 이에 부수되거나 결합된 처분을 포함하는 것이라고 할 수 있는데, 여기에는 사회봉사명령이나 수강명령과 같은 보호관찰과 관련을 맺고 발전해온 모든 사회내처우 등이 포함된다고 하겠다.<sup>8)</sup> 본 논문에서는 보호관찰의 개념을 좁은 의미에 제한하여 이를 규정하고 있는 관련법률을 살펴보기로 한다.

## 2. 보호관찰제도의 연혁

보호관찰제도의 기원은 13세기 이래로 영국의 보통법에서의 재판상 관행인 「성직자의 특혜」(Benefit of Clergy)와 「선행의 서약」(Recognizance or Bidding for Good Behavior) 및 「보증부 유예」(Bail) 등에서 찾아 볼 수 있지만,<sup>9)</sup> 오늘날 행하여지고 있

7) 김용우 · 최재천, 「형사정책」, 박영사, 1998, p. 343.

8) 정동기, 「사회봉사명령제도의 연구」, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 1997, pp. 9-10.

9) 영국에서 보통법상의 관행으로 행하여졌던 「성직자의 특혜」는 성직자에 대하여는 일반법원에서 재판권이 없다는 교회측의 요구에 따라 범법성직자를 석방한데서 비롯되었다. 이 관행은 나중에는 그 대상을 죄질이 경한 일반인에게까지 확대하여 석방하기에 이르렀다가 19세기초에 폐지되었다. 또한 14세기경부터 생성된 「선행의 서약」과 「보증부 유예」는 선행유지의 서약이나 보증금의 지불을 조건으로 형의 선고를 유예하여 석방하고 서약위반의 경우에는 다시 처벌하는 관행이다. 이러한 관행들은 오늘날 보호관찰제도의 진정한 제도라기보다는 선행을 조건으로 한 단순한 유예와 관계가 있는 것이며, 특수한 상황에 대처하려는 초기의 독자적인 노력으로 봄이 타당하다. 그러나 영미의 보호관찰제도의 발생 및 입법에 직·간접으로 영향을 주었다고 하겠다. Alexander B. Smith and Louis Berlin, Introduction to Probation and Parole, West Publishing Co., 1976, p. 75 ; Charles L. Chute and Marjorie Bell, Crime, Court and Probation, New York : Macmillan, 1956, pp. 12-14 ; David Dressler, *op. cit.*, pp. 16-20.

는 진정한 의미에 있어서의 보호관찰제도는 19세기 중엽 미국의 John Augustus에 의하여 개척되었고 그의 헌신적인 실천에 의하여 기본구성이 이루어졌다.

Boston시의 제화공인 John Augustus는 1841년 어느날 금주협회회원의 자격으로 재판정에 나가 한 알콜중독 범법자를 보고 그를 갱생시켜 볼 결심을 하였다. 그는 법관에게 청원하여 형의 선고를 유예한 다음, 자신의 모든 노력을 다하여 그를 교화하는데 성공하고 그 이후부터 사망할 때까지 다른 범죄자들에게도 동일한 일을 계속함으로써 오늘날의 Probation제도의 선구자가 되었다. 그는 또한 최초로 Probation이라는 용어를 사용하기도 하였다.<sup>10)</sup>

Augustus의 헌신적인 활동은 그의 사망후에도 신부, 목사 등 사회독지가들에 의하여 계승발전시켰는데, 그 결과 1869년 Massachusetts 주에서는 보호관찰제도와 유사한 형식적인 성문법이 제정하기에 이르렀다.<sup>11)</sup> 그러나 현대적 의미의 Probation을 최초로 확립한 법률은 1878년의 매사추세츠주법(Massachusetts Acts)이다. 이 법에서는 최초의 Probation이란 용어를 사용하였을 뿐만 아니라 내용에 있어서도 공적인 유급, 상급의 보호관찰관을 두었고, 대상자 선정에 관한 판결전조사제도를 규정하였으며 형의 선고가 유예된 자에 대한 관찰과 결과보고제도, 조건위반의 경우 보호관찰취소에 의한 처벌조항 등을 두고 있다.<sup>12)</sup> 1880년 동 주법에서는 가석방(parole)을 보호관찰과 결합시켰고, 이 주법은 보호관찰제도의 표본으로서 미국 각 주는 물론 전세계에 전파되기에 이르렀다.

미국 「매사추세츠」법을 모체로 발전된 보호관찰제도는 보통법을 근간으로 하는 영국에도 상당한 영향을 미쳤다. 영국의 보호관찰제도는 Birmingham의 판사 Matthew Hill이 처음으로 선행조건부 선고유예제도를 직접 활용하였고, 행정개혁가인 Howard Vincent가 이끄는 협회가 Probation제도의 입법화의 요구에 따라 1887년 초범자보호관찰법(Probation Frist Offenders Act)이 제정되어 Probation을 인정하기에 이르렀다. 그러나 현대적 의미에서의 Probation의 기초를 부여한 것은 1907년 범죄자보호관찰법(Probation of Offenders Act)이다.<sup>13)</sup> 이 법의 시행에 의하여 영국의 Probation은 비약적인 발전을 하였고, 그

10) Alexander B. Smith and Louis Berlin. *op. cit.*, pp. 77-78. ; David Dressler. *op. cit.*, pp. 21-27 ; Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressey. *op. cit.*, pp. 463-464.

11) 1869년에 제정된 매사추세츠주법(Massachusetts Acts and Resolves. 1869. chap. 453. An Act in Addition to an Act to establish the Board of State Charities)은 보호관찰제도와 유사한 오늘날의 소년법에 대한 보호처분과 같은 유예 및 관찰제도를 규정한 형식적인 것에 불과하였고, Probation이란 용어도 사용하지 않았다. 다만 주지사가 임명하는 방문관(Visiting Agent)이 석방자의 관찰과 원호업무를 행하였다. Alexander B. Smith and Louis Berlin. *op. cit.*, pp. 79.

12) David Dressler. *op. cit.*, pp. 27-28 ; Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressey. *op. cit.*, pp. 464.

13) Charles L. Chute and Majorie Bell. *op. cit.*, pp. 26~27 ; Max Grünhut. *Penal Reform. A Comparative*

후 1914년의 형사재판절차법(Criminal Justice Administration Act), 1933년의 소년형사 재판법(Children and Young Person Act)에 의하여 점차 보강되어 1948년 형사재판법은<sup>14)</sup> Probation에 관한 종래의 규정을 폐지하고 새로운 규정을 제정하기에 이르렀다.

19세기에 접어들어서 뒤늦게 인정되기 시작한 구주대륙법계의 보호관찰제도는 미국의 Probation제도와는 달리 원칙적으로 집행유예에 부여하여지는 조건부판결제도를 원형으로 하고 있다. 대륙에 있어서의 조건부판결은 1888년 벨기에(가출옥 및 조건부유죄에 관한 법률)와 1891년 불란서(형의 경감 및 가중에 관한 법)에 최초로 도입되었다. 벨기에·불란서식 조건부판결인 집행유예제도는 형의 집행유예에 감독을 결합시킨 방식으로 범죄자의 교정·치료보다는 예방에 중점을 둔 것으로 이 제도는 노르웨이(1894), 독일(1896) 등에 적용되었다. 그러나 그 후 집행유예의 경우에도 원호자에 의한 관찰과 생활형성의 지도가 필요하다는 인식에 의하여 보호관찰이 추가되어 적용함으로써 현재는 거의 모든 대륙법 국가들이 보호관찰제도를 도입발전시켜 나가고 있다.<sup>15)</sup> 독일에서는 특히 1953년의 형법개정을 통하여 집행유예와 가석방에 보호관찰이 적용되었으며 이를 계기로 독일의 집행유예제도는 미국의 Probation에 접근하게 되었다.

### 3. 보호관찰제도의 형사정책적 의의

범죄인의 사회내처우로서 보호관찰제도의 형사정책적 가치는 범죄인의 갱생보호와 범죄에 대한 투쟁수단이라는 견지에서 일반적으로 높이 평가되고 있는바<sup>16)</sup> 그 실익은 다음과 같다.

#### (1) 집행유예 및 가석방제도의 활용성 제고

보호관찰제도에 의한 안전장치가 있는 경우에는 집행유예, 선고유예, 가석방, 가퇴원 등의 제도를 확대적용함으로써 수용으로 인한 단기자유형의 폐해로부터 범죄인을 보

Study, Oxford University press, 1948, p. 300.

14) 이 법은 종래의 서약부유예제도(Recognizance)가 발전적으로 폐지되고 판결전조사제도, Case Work적인 감독과 원호방법, 1년 이상 3년 이하의 기간규정, 취소와 해제 등 미국과 거의 비슷한 형태를 갖게 되었다. 김진환, "갱생보호의 이론과 실제 및 개선방안", 「법무연구」, 제8호, 법무연수원, 1981, pp. 108~109; 이재상, 「사회보호법」, 경문사, 1981, p. 169.

15) 민건식, "각국 보호관찰제도의 비교연구", 「해의과전점사연구논문집」, 제3집, 1981, p. 58; 신창언, "보호관찰제도에 관한 연구", 「저스티스」, 제14권 제1호, 한국법학원, 1981, p. 153; 이재상, 전제서, 1981, p. 171.

16) Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressey, *op. cit.*, pp. 476~481; Harry E. Barnes and Negley K. Teeters, *New Horizons in Criminology*, 3rd ed., Prentice-Hall, 1959, p. 77.

호할 수 있으며 또한 수형생활의 단축으로 무기력과 자학을 제거하고 갱생의욕을 고취시킬 수 있다. 단기자유형의 폐해를 시정한 집행유예제도라 할지라도 범죄인을 사회 내에서 적당한 지도와 생활여건을 조성하여 주지 않은채 방치한다면 그 재범의 가능성이 높아지기만 한다.

### (2) 시설내의 효과적 처우

집행유예, 선고유예, 가석방, 가퇴원 등의 확대실시로 교도소와 소년원 등의 수용밀도를 감소시켜 시설내처우활동을 효율적으로 실시할 수 있게 한다.<sup>17)</sup> 우리나라의 경우 2004년 12월 현재 전국 교정시설내 수용정원은 46,150명인데 비하여 1일 평균 수용인원은 11,034명이 초과한 58,945명에 이르고 있다.<sup>18)</sup> 이와 같이 수형자의 범람으로 구금시설이 복잡화될 때 중요재범자에 대한 교정·교화시책이 효율적으로 추진될 수 없다.

### (3) 재범율의 감소효과

기본적 문제로서 교정효과면에서 보호관찰이 시설내처우보다 훨씬 유리하여 재범률을 감소시킨다. 미국의 「캘리포니아」주에서 실시한 조사연구에 의하면 소년범죄자 중 중범죄자를 제외한 나머지에 대하여 무작위선택방법으로 일부를 보호관찰에 부과하고 다른 일부는 소년원에 송치한 후 5년 뒤에 나타난 결과는 소년원에 송치된 자는 52%가 재범하였고, 보호관찰에 가하여진 자는 28%만이 재범하였다고 한다.<sup>19)</sup> 우리나라에서도 보호관찰대상자의 보호관찰기간 중 연평균 재범률은 7.4% 안팎으로 낮은 비율을 보이고 있다.<sup>20)</sup> 이와 같이 보호관찰에 의한 사회내처우 방법이 범죄자의 재범방지에는 교도소 등 시설내처우보다 더 효과적이라 하겠다. 특히 보호관찰은 초범과 부녀자에 관하여는 가장 실효성 있는 제재수단으로 인정되고 있다.<sup>21)</sup>

### (4) 경제적 이익증대

보호관찰제도는 이를 운영하는 국가의 경제적 측면에서 교정시설의 수용인원을 감소시킴으로써 막대한 수용경비를 절감할 수 있다. 미국에 있어서 시설수용비는 보호관

17) Leon Radzinowicz and Joan King, *The Growth of Crime : The International Experience*, London : Penguin Books, 1977, p. 328.

18) 법무부 교정공무원 교육생교육 참고자료.

19) *The Challenge of Crime in Free Society*, A Report of the President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, 1967, p. 170.

20) 법무부, 「보호관찰통계연보」, 2004 참조.

21) G. Kasier, *Kriminologie, Eine Einführung in die Grundlagen*, 3. Aufl, Karlsruhe, 1976, S. 152.

촬영비의 약 10배 이상에 이르고 있다. 즉 보호관찰대상자 1인에게 1년동안 쓰여지는 비용은 약 \$1,500 정도에 비하여 교도소에 수용된 수형자 1인에게는 그 10배인 대략 \$15,000 정도의 비용이 소요된다고 한다.<sup>22)</sup> 우리나라에서는 현재 범죄자 1명을 교도소에 수용하는 데 드는 비용은 연간 955만원에 이르는 데 비하여 보호관찰대상자 1인당 실시비용은 38만원에 불과하여 소년원생 1인당 처우비용의 약 44분의 1, 교도소와 구치소 수용자 처우비용의 22분의 1에 해당하는 매우 낮은 수준이다.<sup>23)</sup>

### (5) 사회적 의의

이에는 크게 두 가지 측면에서 고려할 수 있다.

첫째, 보호관찰제도는 범죄인을 사회내에서 처우함으로써 시설수용내에서 오는 이른바 단기자유형의 폐해를 원칙적으로 배제하면서 범죄인의 갱생의욕과 자주 자립정신을 함양하여 사회와의 유대감과 적응력을 기를 수 있다. 이에 반하여 교정시설내에 수용되는 경우에는 범죄인을 일정기간 격리되어 소외된 생활을 해오는 동안 현실사회에 대한 지식이 결여되거나 잘못 인식되어 마침내 사회와의 적응이 어려워지는 「심리적 지체」(Psychological lag) 현상에 빠져서 출소 후 그들의 갱생복귀를 저해하는 중요한 요인으로 된다.<sup>24)</sup> 한편 출소자들은 이미 개선되고 재범하지 않을 각오로 출소하였다 하더라도 사회는 교화된 새로운 착한 사람으로 받아 주지 않고 그들을 전과자로 낙인 찍고 냉대, 불신, 소외하는 경우가 대부분이고 심한 경우에는 부모형제와 친구마저도 그의 과거 행적만 생각하고 교정시설에서의 개과는 믿지 않은 서로의 친분적 인간관계가 결여되는 경우가 허다하다. 이와 같이 사회가 재출발하려는 출소자를 사회의 낙오자 또는 이단자로 규정하고 수용을 거부하는 「사회적 지체」(Community lag) 현상이 있을때는<sup>25)</sup> 그만큼 사회와의 조정에 실패하고 결국은 재범의 악순환이 되풀이 된다.

둘째, 범죄인으로 하여금 사회내에서 정상적인 생업에 종사케 함으로써 범죄인 자신이 자기와 가족들의 생계비를 마련하여 가정의 유지를 가능하게 하고, 아울러 그의 노동력을 사회적으로 더욱 유용하게 선용함으로써 사회경제에도 기여케 한다. 또한 보호관찰처분에 부수하여 손해배상의 이행 등을 명함으로써 이를 확보할 수 있다.

22) Joan Petersilia, Introduction of Chapter 4 in *Community Correction : Probation, Parole and Intermediate Sanctions*, ed by Joan Petersilia, New York, Oxford Univ., 1998, p. 65 : 이형섭, "한국보호관찰제도의 최근동향과 발전방향", 『보호관찰』 제2호, 한국보호관찰학회, 2002, p. 115에서 재인용.

23) 박성수, "보호관찰 활성화 방안에 관한 연구", 『교정연구』 제23호, 한국교정학회, 2004, pp. 159-160 참조.

24) Max. Grünhut, *op. cit.*, p. 173.

25) Harry E. Barnes and Negley K. Teeters. *op. cit.*, p. 453.



### (6) 각종 유용자원의 이용확대

보호관찰의 실시로 사회에 산재하는 각종의 유용자원을 최대한 이용할 수 있다. 예컨대 정신신경병원, 직업보도시설, 사회복지시설, 종교적 윤리적 감화를 줄 수 있는 인사 또는 그 밖의 전문가들에 의한 상담 및 치료를 받을 수 있다.

이상과 같은 다양한 장점에도 불구하고 다음과 같은 단점이 제기되기도 한다<sup>26)</sup>. 첫째, 범죄자가 다시 재범을 할 경우에는 그 자가 감금되었더라면 사회는 보호받을 수 있었겠지만 그가 자유사회에서 활동하는 한 그가 체포될 때까지 사회는 위험을 내포하게 된다. 둘째, 이 제도는 범죄에 대한 형을 완화함으로써 범죄인에게 용기를 주어 범죄를 증가시킨다. 셋째, 범죄자는 그를 범죄인으로 만들어버린 가족이나 범죄환경으로 되돌아감으로써 다시 범행에 빠지게 한다. 넷째, 피해자의 복수심을 충족시켜 주지 못한다. 다섯째, 준수사항의 과다에 의한 중압감은 피관찰자로 하여금 조그마한 사항의 위반까지도 죄악감을 갖게 한다. 여섯째, 만일 법원이 외부의 압력에 이기지 못하면 직업적 범죄자에게 Pronation을 인정하게 된다는 등 보호관찰제도에 대한 비판도 가해지고 있다.

그러나 이와 같은 비판은 그 제도자체의 단점으로 지적되는 것이 아니고 실제 운영 방법에 대한 문제에 불과한 것이므로<sup>27)</sup> 그 시행과정에서 충분히 시정될 수 있다고 본다. 오늘날의 범죄자처우제도는 단순한 구금의 확보에만 있는 것이 아니라 적극적으로 범죄인을 교화·갱생시켜 재범을 방지하고 완전한 사회복귀를 도모하는데 목적이 있으므로 이 목적을 실현하기 위해서는 그 처우방법도 시설내처우보다 사회내처우에 중점을 두어야 할 것이다.

## Ⅲ. 우리나라 보호관찰제도의 시행현황

### 1. 보호관찰제도의 도입배경

우리나라에서 보호관찰제도의 기원은 1943년 조선사법보호시행령·사법보호위원회령, 사법보호관할규칙 등에 의한 사회보호활동에서 비롯된 것으로 보는 것이 일반적이다. 1961년에는 종래의 사법보호 대신 갱생보호법을 제정하여 그 대상자를 확대하고 임의적인 보호관찰을 실시하였다. 그러나 강제성이 없었기 때문에 오늘날의 보호관찰과 거리가 있다. 모든 요건이 구비된 보호관찰은 1958년 소년법을 제정하면서 함께 규

26) 유인학. "한국 갱생보호제도의 문제점에 관한 고찰". 「논문집」 제8집. 한양대학교, 1974. p. 242.

27) 배종대. 「형사정책」, 홍문사, 2005. p. 382.

정되었으나 세부사항의 미비로 실효를 거두지 못하였다. 그러다가 1963년 7월 31일 1차 개정된 소년법 제30조 ①항 제6호가 소년보호사건에 대한 보호처분의 하나로 보호관찰을 규정함으로써 비로소 보호관찰이 소년법에 도입되었다. 그러나 소년에 대한 보호관찰은 그것을 담당할 기관, 조직, 보호관찰의 내용 및 절차 등에 관한 입법의 미비로 당시의 보호관찰 처분은 유명무실한 것이라고 할 수 있다<sup>28)</sup>.

우리나라에서 본격적으로 보호관찰제도가 도입·시행된 것은 1988년 12월 31일 개정 및 제정되고 1989년 7월 1일부터 시행된 개정소년법과 보호관찰법을 통해서였다. 동법들은 소년에 대한 보호관찰만을 규정하고 있었다.

성인범죄자에 대한 보호관찰을 법제화한 것은 1989년 3월 25일 사회보호법이 개정되면서 보호감호기출소자를 대상으로 한 보호관찰로 그 실시대상은 제한적이었다<sup>29)</sup>. 그 이후 1994년 1월 5일 제정된 「성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률」 제16조에서 “성폭력범죄인에 대해 형을 유예할 경우 성인에 대해서는 임의적 보호관찰을, 소년에 대해서는 필요적 보호관찰을 규정”함으로써 성인에 대한 보호관찰제도가 부분적으로 도입·시행되었다고 할 수 있다<sup>30)</sup>.

성인범죄인 전반에 대해 보호관찰제도가 도입된 것은 1995년 형법개정과 보호관찰등에 관한법률의 개정을 통해서였다. 개정법률에 근거하여 1997년 1월 1일부터 성인에 대한 본격적인 보호관찰제도가 시행되었다. 1998년과 2000년에 각각 「가정폭력범죄의처벌등에관한특례법」과 「청소년성보호에관한법률」이 제정·시행됨에 따라 가정폭력법 위반자, 청소년성보호에관한법률 위반자에게도 보호관찰을 실시하게 되었을 뿐만 아니라 2004년 3월 22일 「성매매알선등행위의처벌에관한법률」이 제정되어 동법 제10조는 성매매한 자를 보호처분

28) 오영근, “보호관찰제도의 현황과 과제”, 「보호」 통권 14호, 법무부, 2002. 9. p. 7; 천진호, “보호관찰관계법률의 문제점과 개선방안”, 「형사정책연구」 제10권(통권 제40호), 한국형사정책연구원, 1999. 겨울호, p. 74.

29) 1980년의 사회보호법에도 보안처분의 일종으로서 보호관찰이 규정되었다. 그러나 동법상의 보호관찰은 일반적인 보호관찰제도와는 다른 목적 하에 규정되었다고 할 수 있고, 소년법이나 형법상의 보호관찰제도와는 그 법적 성격도 다르다고 할 수 있다. 또한 보호관찰을 시행할 기관이나 구체적 방법들도 마련되어 있지 않았다. 유숙영, “보호관찰제도의 시행현황과 활성화 방안”, 「교정연구」 제26호, 한국교정학회, 2005. p. 106.

30) 다만 제정 당시의 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률 제16조는 성폭력범죄를 범한 소년범죄자로 선고유예나 집행유예의 선고를 받은 자 및 가석방된 자에 대해서는 필요적 보호관찰을, 성폭력범죄를 범한 성인범죄자로 선고유예나 집행유예의 선고를 받은 자 및 가석방된 자에 대해서는 임의적 보호관찰만을 규정하고 있었을 뿐 사회봉사명령과 수감명령처분은 규정하지 않았다가 형법개정으로 1997.8.22 법률 제5343호로 동법 제16조 ②항을 개정하여(1998.1.1. 시행) 현행처럼 사회봉사명령과 수감명령처분을 추가하였다. 개정형법이 모든 범죄자에 대한 사회봉사명령과 수감명령처분을 1997. 1. 1. 부터 시행했음에도 성폭력범죄자에 대해서는 1998.1.1.부터 시행했다는 점에서 크나큰 입법적 불비였다. 천진호, 전제논문, p. 75.

함이 상당하다고 인정할 시에는 보호처분의 결정으로 보호관찰, 사회봉사, 수강명령을 결정할 수 있도록 규정하여 보호관찰의 실시영역을 형법전반에 걸쳐 확대되는 추세에 있다<sup>31)</sup>.

## 2. 보호관찰의 처분유형과 관련법률

보호관찰등에관한법률 제3조는 보호관찰대상자를 1. 형법 제59조의2의 규정에 의하여 보호관찰의 조건으로 형의 선고유예를 받은 자, 2. 형법 제62조의2의 규정에 의하여 보호관찰을 조건으로 형의 집행유예의 선고를 받은 자, 3. 형법 제73조의2 또는 이 법 제25조의 규정에 의하여 보호관찰을 조건으로 가석방 또는 가퇴원된 자, 4. 소년법 제32조 ①항 제2호 및 제3호의 보호처분을 받은 자, 5. 다른 법률에 의하여 이 법에 의한 보호관찰을 받도록 규정된 자로 규정하고 있다. 이하에서는 현행법상 보호관찰의 관련 법률들을 살펴보기로 한다.

### (1) 형법상의 보호관찰

#### 1) 형의 선고유예자

형의 선고를 유예하는 경우에는 재범방지를 위하여 지도 및 원호가 필요한 때에는 보호관찰을 받을 것을 명할 수 있다(형법 제59조의2 ①항, 보호관찰등에관한법률 제3조 ①항 1호). 이 경우 보호관찰기간을 1년으로 한다(형법 제59조의2 ②항). 비교적 경한 범죄를 저지른 자에 대하여 형의 선고를 유예하는 대신에 보호관찰을 받도록 한다는 점에서 보호관찰은 선고유예의 조건이라고 볼 수 있다. 이른바 임의적 사법처분이다. 그 취소와 관련하여서는 형법 제61조 ②항은 “59조의2의 규정에 의하여 보호관찰을 명한 선고유예를 받은 자가 보호관찰기간 중에 준수사항을 위반하고 그 정도가 무거운 때에는 유예한 형을 다시 선고할 수 있다”고 규정하고 있다.

#### 2) 형의 집행유예자

형의 집행을 유예하는 경우에는 보호관찰을 받을 것을 명할 수 있고(형법 제62조의2 ①항, 보호관찰등에관한법률 제3조 ①항 2호), 그 기간은 집행유예기간으로 한다. 다만 집행유예기간의 범위 안에서 다시 정할 수 있다(형법 제62조의2 ②항). 이 규정 또한 범죄자의 사회복귀를 촉진하기 위한 목적을 가지고 있는 임의적 사법처분이다. 이 목

31) 우리나라 보호관찰제도의 도입에 대한 자세한 것은 배종대, 전계서, pp. 380-381 : 오영근, 전계논문, pp. 7-8 : 정동기, “사회봉사명령제도의 연구”, 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 1997, pp. 106-108 : 천진호, 전계논문, pp. 74-75.

적에 부합되지 않은 불필요한 보호관찰을 피하기 위해 기간을 단축할 수 있는 재량을 법원에 부여하고 있다. 집행유예의 경우에는 보호관찰 이외에 선택적으로 사회봉사명령 또는 수경명령을 할 수 있는 것이 선고유예 또는 가석방의 경우와 구별된다. 집행유예자에 대한 보호관찰의 경우에도 준수사항을 위반하고 그 정도가 무거운 때에는 집행유예의 선고를 취소할 수 있도록 규정하고 있어(형법 제64조 ②항), 준수사항의 위반은 보호관찰의 취소와 함께 형의 집행으로 이어질 수 있다.

집행유예의 선고를 받은 후 선고의 실효 또는 취소됨이 없이 유예기간을 경과한 때에는 형의 선고는 효력을 잃는다(형법 제65조), “형의 선고를 잃는다”는 것은 형의 선고의 법률적 효과가 없어진다는 것일 뿐이며 형의 선고가 있었다는 기왕의 사실 자체가 없어진다는 뜻은 아니다. 이 점에서 면소효력이 주어지는 선고유예의 경우와 차이가 있다<sup>32)</sup>.

### 3) 가석방자

가석방자에 대한 보호관찰은 필요적 사법처분이라는 점이 선고유예·집행유예의 경우와 구별된다. 징역 또는 금고의 선고를 받은 성인수형자가 교정성적이 양호하여 개전의 정이 현저한 때에는 무기의 경우는 10년, 유기의 경우는 형기의 3분의 1을 경과한 후 가석방할 수 있다(형법 제72조)<sup>33)</sup>. 가석방된 자는 가석방기간 중 보호관찰을 받도록 되어 있으나(형법 제73조의2, 보호관찰등에관한법률 제3조 ①항 3호), 보호관찰의 필요성이 없다고 인정되는 때에는 가석방허가기관의 결정에 의하여 보호관찰을 받지 않을 수 있다(형법 제73조의2 ②항). 가석방처분을 받은 자가 보호관찰의 준수를 위반하고 그 정도가 무거운 때에 가석방처분이 취소될 수 있는 것은(형법 제75조) 다른 경우와 마찬가지로이다. 소년범으로 보호관찰을 조건으로 가석방·가퇴원한 자도 보호관찰등에관한법률의 적용대상이 된다(보호관찰등에관한법률 제3조 ①항 4호)<sup>34)</sup>.

## (2) 소년법상의 보호관찰

소년법상 보호처분의 하나로 규정되어 있는 보호관찰에는 ① 보호관찰관의 단기보

32) 한영수, “보호관찰의 실시현황과 발전전망”, 「보호」 통권 15호, 법무부, 2003, p. 16.

33) 가석방결정절차는 행형법 제49조 내지 제52조 참조.

34) 소년법의 적용을 받는 소년수형자의 경우는 무기형은 5년, 15년의 유기형은 3년, 부정기형은 단기의 3분의 1을 경과하면 가석방이 허가될 수 있다(소년법 제65조). 가석방기간은 성인의 경우와 달리 잔여형기가 아니라 가석방 전의 형의 집행을 받은 기간과 동일한 기간으로 하는 것을 원칙으로 하며, 가석방 후 장기의 기간이 먼저 경과한 때에는 예외적으로 그 때까지로 한다(소년법 제66조). 가석방여부를 결정하는 기관도 가석방심사위원회가 아니라 보호관찰심사위원회이며, 보호관찰심사위원회는 소년수형자에 대한 가석방심사를 함에 있어서 보호관찰의 필요성 여부도 함께 심사하여 결정하여야 한다(보호관찰등에관한법률 제23조).

호관찰을 받게 하는 2호처분(소년법 제32조 ①항 2호)과 보호관찰관의 보호관찰을 받게 하는 3호처분(같은 항 3호)의 두 가지 종류가 있다(보호관찰등에관한법률 제30조 5호). 전자의 단기보호관찰기간은 6월이고(소년법 제33조 ②항), 후자의 3호처분에 의한 보호관찰기간은 원칙적으로 2년이다. 다만 소년부판사는 보호관찰관의 신청에 따라 결정으로써 1년의 범위 안에서 1차에 한하여 그 기간을 연장할 수 있다(소년법 제33조 ③항).

또한 소년원법 제44조에 의하여 소년원장은 교정성적이 양호한 자를 보호관찰의 필요성이 있다고 인정되는 보호소년에 대하여 보호관찰등에관한법률 제22조 ②항의 규정에 의하여 보호관찰위원회에 가퇴원을 신청할 수 있고 보호소년은 심사위원회의 심의를 거쳐 가퇴원 될 수 있다(보호관찰등에관한법률 제23조, 제24조). 가퇴원자에 대한 보호관찰기간은 퇴원일로부터 6월 이상 2년 이하의 범위 내에 보호관찰심사위원회가 결정하도록 되어 있다(보호관찰등에관한법률 제30조 4호). 가퇴원자에 대한 보호관찰은 보호처분의 연장이라고 할 수 있다. 즉 소년원 수용이 “시설내의 보호처분”이라면, 가퇴원자에 대한 보호관찰은 “사회내의 보호처분”에 해당한다<sup>35)</sup>.

### (3) 가정폭력범죄의처벌등에관한특례법상의 보호관찰

가정보호사건으로 가족구성원 사이의 신체적, 정신적 또는 재산상의 피해를 수반하는 가정폭력범죄를 범한 자에 대해서는 형사처벌을 하기에 앞서 먼저 가정폭력범죄로 파괴된 가정의 평화와 안정을 회복하고 건강한 가정을 육성함을 목적으로 보호처분을 행할 수 있는 가정보호사건으로 처리하도록 되어 있다(가정폭력범죄의처벌등에관한특례법 제1조). 동법 제40조 ①항에는 가정보호사건에 부과할 수 있는 보호처분의 종류가 열거되어 있는데 그 중에는 보호관찰등에관한법률에 의한 사회봉사·수강명령(3호처분)과 보호관찰(4호처분)이 있다.

가정보호사건의 경우 보호관찰기간은 6월을 초과할 수 없으며, 사회봉사·수강명령은 100시간을 각각 초과할 수 없도록 되어 있다(동법 제41조). 다만 법원은 보호처분이 진행되는 동안 필요하다고 인정하는 때에는 직원, 검사·보호관찰관 또는 수탁기관의 장의 청구에 따라 결정으로 1회에 한하여 보호처분의 종류와 기간을 변경할 수 있으므로(동법 제45조 ①항) 이와 같은 경우에는 보호관찰 1년, 사회봉사·수강명령은 각각 200시간이 될 수도 있다(동법 제45조 ②항).

35) 한영수, 전개논문, p. 13.

#### (4) 성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률(이하 성폭력특별법 이라함)상의 보호관찰

성폭력특별법 제16조 ①항 및 ②항은 법원이 성폭력자에 대하여 선고유예 또는 집행유예를 선고할 경우 일정기간동안 보호관찰을 받을 것을 명할 수 있도록 규정하고 있다. 다만 성폭력범죄를 범한 자가 소년의 경우에는 반드시 보호관찰을 명하도록 하고 있다. 또한 성폭력범죄를 범한 자로서 형의 집행 중에 가석방된 자는 가석방기간 동안 보호관찰을 받는다. 다만 가석방을 허가한 행정관청이 보호관찰이 필요없다고 인정할 때에는 보호관찰대상에서 제외된다(동법 제16조 ③항).

법원은 성폭력자에게도 일반 범죄인과 마찬가지로 현행 개정형법에 의거 형의 선고유예나 집행유예를 선고하는 경우 보호관찰을 명할 수 있음은 물론이다. 그러나 형법상의 보호관찰과 성폭력특별법상의 보호관찰은 차이가 있다. 형법상의 보호관찰은 “임의적 보호관찰”인데 대하여 소년법에 대한 성폭력특별법상의 보호관찰은 “필요적 보호관찰”이다. 또한 형법상의 선고유예는 그 요건으로서 “재범방지를 위하여 지도 및 원호가 필요한 때”라는 요건이 명시되어 있는데 성폭력특별법상에는 그러한 규정이 없다<sup>36)</sup>.

#### (5) 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률상의 보호관찰

성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제12조 ①항에서 검사는 성매매를 한 자에 대하여 사건의 성격·동기, 행위자의 성행 등을 고려하여 이 법에 대한 보호처분<sup>37)</sup>에 처함이 상당하다고 인정하는 때에는 특별한 사정이 없는 한 보호사건으로 관할법원에 송치하여야 하고, ②항에서 법원은 성매매사건의 심리결과 이 법에 의한 보호처분에 처함이 상당하다고 인정하는 때에는 결정으로 사건을 보호사건의 관할법원에 송치할 수 있다고 규정하고 있다. 판사는 심리의 결과 보호처분이 필요하다고 인정한 때에는 결정으로 보호관찰등에 관한 법률에 보호관찰, 사회봉사, 수강명령에 해당하는 처분을 할 수 있다(동법 제14조 ①항 2호와 3호). 보호관찰기간은 6월을 초과하지 못한다(동법 제15조). 다만 1회에 한하여 보호관찰기간을 1년으로 변경이 가능하도록 하였다.(동법 제16조)

#### (6) 선도조건부 기소유예에 의한 보호관찰

선도조건부 기소유예제도는 두가지 유형으로 시행되고 있다. 그 하나는 1978년 광주지검에서 처음으로 시행하다가 1981년부터 전국적으로 확대되어 실시하고 있는 조건부

36) 박양빈, “사회내처우의 이론과 실제”, 「교정연구」 제10호, 한국교정학회, 2000, pp. 77-78.

37) 이 법률에서 보호처분은 성소(性所)의 출입금지, 보호관찰, 사회봉사·수강명령 등을 포함한다.

기소유예제도로써 주로 18세 미만의 소년사범을 대상으로 법무부 소속 범죄예방위원에게 선도를 위탁하는 형태이다. 다른 하나는 1995년 1월 5일 제정된 보호관찰등에 관한 법률(제15조 3호)이 “검사가 보호관찰관의 선도를 조건으로 공소제기를 유예하고 위탁한 선도의 실시”를 보호관찰소 관장사무로 정한 바에 따라 검사가 기소유예대상자를 보호관찰소에 선도위탁하는 형태이다<sup>38)</sup>.

### (7) 사회보호법상의 보호관찰<sup>39)</sup>

사회보호법상의 보호관찰은 가출소한 피보호감호자, 병과된 형의 집행 중 가석방된 후 그 가석방이 취소되거나 실효됨이 없이 잔형기를 경과한 자, 치료감호가 종료되거나 피치료감호자가 치료감호시설 외에서의 치료를 위하여 친족에게 위탁된 자를 대상으로 한다(사회보호법 제10조 ①항). 보호관찰기간은 원칙적으로 3년이고, 다만 피치료감호자에 대하여는 계속 보호관찰이 필요하다고 인정되는 때에는 사회보호위원회의 결정에 의하여 보호관찰기간을 1차에 한하여 3년간 연장할 수 있다(사회보호법 제10조 ③항). 다만 보호관찰기간 만료전이라도 사회보호위원회의 보호감호의 집행면제결정 또는 치료감호의 종결결정이 있거나 보호관찰이 개시된 자가 다시 보호감호 또는 치료감호의 집행을 받게 되어 재수용되거나 금고 이상의 형의 집행을 받게 된 때에는 보호관찰이 종료된다(사회보호법 제10조 ④항)

## 3. 보호관찰의 시행현황

우리나라 보호관찰소나 보호관찰관의 업무는 보호관찰 외에도 사회봉사명령, 수강명령, 판결전조사, 갱생보호, 선도조건부 기소유예를 받은 소년에 대한 선도, 소년에 대한 판결전조사, 환경조사 및 환경개선까지 다양한 업무를 수행하고 있다. 여기에서는 법무부 「보호관찰 통계연보」를 중심으로 우리나라 보호관찰의 시행현황을 분석하고자 한다.

38) 한영수, 전계논문, pp. 14-15 참조.

39) 2005년 6월 29일 국회에서 「사회보호법폐지 법률안」이 국회에서 의결되고 8월 4일 공포·시행하게 됨으로써 사회보호법상의 보호관찰은 사실상 폐지되고 대체입법인 치료감호법에 의하여 시행하게 되었다. 치료감호법상의 보호관찰은 피치료감호자에 대한 치료감호가 종료되거나, 치료감호자가 치료감호시설 외에서의 치료를 위하여 법정대리인에게 위탁된 자를 대상으로 한다(치료감호법 제32조 ②항). 보호관찰이 개시된 자는 보호관찰이 만료되거나, 보호관찰기간 만료 전이라도 치료감호심의위원회의 치료감호의 종료 결정 있는 때 또는 보호관찰만료 전이라도 피보호관찰자가 다시 치료감호의 집행을 받게 되어 재수용되거나 새로운 범죄로 금고 이상의 형의 집행을 받게 된 때에는 보호관찰이 종료된다(치료감호법 제32조 ③항).

(1) 보호관찰, 사회봉사, 수강명령의 연도별 증감추세

〈표 1〉은 1997년 성인범에 대한 보호관찰제도가 시행한 이래 실시현황으로서 그 대상자는 보호관찰 이외에 사회봉사명령, 수강명령을 포함한 것이다. 〈표 1〉에서 보호관찰 실시현황을 분석해보면 제도시행 이후 그 대상건수는 지속적으로 증가하여<sup>40)</sup> 1997년도에 전체 실시사건 93,238건을 기준으로 볼 때 1998년도에는 132,639건으로 135.0%, 2003년도에는 147,734건으로 기준연도보다 150.4%가 증가하였다. 이 중 보호관찰분야는 기준연도보다 137.4%가 증가한데 비하여 사회봉사명령과 수강명령은 각각 150.8%와 469.4%로 큰폭의 증가추세를 보이고 있다.

이러한 증가추세는 보호관찰제도가 전과자의 양산을 줄이고 개인적, 사회적, 국가적 이익에 부합하는 제도로 국가정책과 형사정책상 유용한 제도일 뿐만 아니라 그 적용 대상의 법률도 점차 증가하는 추세이기 때문이다. 뿐만 아니라 사법운영에 있어서도 구속보다는 불구속위주의 수사와 재판을 하는 경향이고 비행과 범죄현상도 점증현상을 보여 현실적으로도 이와 같은 보호관찰제도를 활용할 수밖에 없는 상황이 반영된 것이라고 본다<sup>41)</sup>.

〈표 1〉 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령의 연도별 추이

(단위 : 건)

연도	총계		보호관찰		사회봉사명령		수강명령	
	실시사건	접수사건	실시사건	접수사건	실시사건	접수사건	실시사건	접수사건
1997	98,238	70,082	65,081	39,678	30,551	28,361	2,606	2,043
1998	132,639	88,947	81,600	45,683	46,637	39,614	4,402	3,650
1999	135,211	82,028	88,223	42,292	41,640	35,433	5,348	4,303
2000	146,856	93,297	94,705	47,870	42,761	37,295	9,390	8,132
2001	145,021	91,592	90,424	45,032	43,361	37,536	11,236	9,024
2002	146,090	93,667	89,163	43,168	45,026	40,160	11,901	10,339
2003	147,734	92,837	89,428	41,108	46,074	40,981	12,232	10,748

주) 실시사건 : 전년도 이월사건 포함. 접수사건 : 당해연도 접수사건.

(2) 죄명별 접수사건

〈표 2〉는 보호관찰대상자의 죄명별 현황에 대하여 같은 기간 중 구성비를 나타낸 것

40) 성인에 대한 보호관찰이 개시되기 전체인 1996년에 54,269건에 불과하였던 것이 성인에 대한 보호관찰이 개시된 1997년에는 모두 98,238건으로 배에 가까운 증가율을 보이고 있다. 법무연수원, 「범죄백서」, 2004. p. 327.

41) 허완, "보호관찰제도의 실태와 개선방안에 관한 연구", 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2001. p. 129.



이다. 2003년도의 보호관찰대상자 총 66,604명 중 교통(25.4%), 폭력(23.8%), 절도(17.9%), 사기·횡령사범(11.1%)이 78.3%(52,171명)를 점유하고 있다. 폭력, 절도, 환각마약은 매년 감소하는 경향에 있으나 교통사범과 사기·횡령사범인 경우는 꾸준히 증가추세를 나타내고 있다.

〈표 2〉 죄명별 접수사건의 연도별 추이

(단위 : 명(%))

구분 연도	계	폭력	절도	성폭력	강도	환각 마약	교통	공갈 협박	사기 횡령	보건 환경	집시법 위 반	청소년 성보호	기타
1997	54,260 (100.0)	16,284 (30.0)	15,283 (28.2)	1,674 (3.1)	2,842 (5.2)	3,947 (7.3)	9,135 (16.8)		1,160 (2.1)	423 (0.8)			3,512 (6.5)
1998	68,663 (100.0)	18,497 (26.9)	19,983 (28.2)	2,299 (3.3)	4,084 (6.0)	3,340 (4.9)	12,688 (18.5)	351 (0.5)	2,749 (4.0)	667 (1.0)	168 (0.2)		4,431 (6.5)
1999	62,444 (100.0)	17,534 (28.1)	16,008 (25.6)	2,317 (3.7)	3,580 (5.7)	3,140 (5.0)	10,880 (17.4)	278 (0.5)	2,843 (4.6)	543 (0.9)	49 (0.1)		5,272 (8.4)
2000	69,191 (100.0)	18,421 (26.6)	16,488 (23.8)	2,771 (4.0)	4,166 (6.0)	3,589 (5.2)	14,174 (20.5)	294 (0.4)	3,147 (4.6)	625 (0.9)	15 (0.0)		5,501 (8.0)
2001	67,309 (100.0)	17,934 (26.7)	13,247 (19.7)	2,182 (3.2)	3,606 (5.4)	3,082 (4.6)	16,364 (24.3)	358 (0.5)	3,913 (5.8)	405 (0.6)	13 (0.0)	472 (0.7)	5,733 (8.5)
2002	66,614 (100.0)	16,793 (25.2)	12,065 (18.1)	2,262 (3.4)	2,242 (3.4)	2,625 (3.9)	16,502 (24.8)	271 (0.4)	5,825 (8.7)	292 (0.4)	2 (0.0)	627 (0.9)	7,104 (10.6)
2003	66,604 (100.0)	15,864 (23.8)	11,934 (17.9)	2,026 (3.0)	2,253 (3.3)	1,697 (2.5)	16,932 (25.4)	209 (0.3)	7,441 (11.1)	306 (0.4)	8 (0.0)	506 (0.7)	7,428 (11.1)

주1) 계는 당해연도에 접수한 인원 중심의 개념임.

주2) 청소년의성보호에관한법률(2000.2.3제정)위반 사건은 2001년부터 통계산출

주3) 법무부 훈령에 근거한 "보호관찰소년도전부기소유예"는 제외함

### (3) 근거법률별 실시사건

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 소년법에 근거하여 부과되는 보호관찰(사회봉사명령·수강명령)은 지속적으로 감소현상을 나타내고 있는데, 1997년도에 68,718건으로 전체 실시사건 중 69.9%의 높은 비율을 차지하고 있었으나 2003년도에는 46,594건으로 32.4%에 지나지 않고 있다. 이와는 반대로 형법사건은 계속 증가하여 1997년에 27,768건으로 전체사건의 28.3%를 차지하는데 불과하였지만 2003년에는 89,446건으로 무려 62.2%를 차지하고 있다. 이와 함께 가정폭력법 사건의 경우 1998년 이후 지속적인 증가세를 유지하고 있다.

〈표 3〉 근거법률별 실시사건 증감추세

(단위 : 건, %)

구분 연도	총계		소년법		형법		사회보호법		성폭력법		가정폭력법	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
1997	98,238	100.0	68,718	69.9	27,768	28.3	1,556	1.6	196	0.2		
1998	132,639	100.0	76,936	58.0	53,150	40.1	1,654	1.2	755	0.6	144	0.1
1999	132,479	100.0	70,904	53.5	57,857	43.5	1,608	1.2	1,041	0.8	1,339	1.0
2000	142,532	100.0	66,756	46.8	69,849	49.0	1,692	1.2	1,428	1.0	2,807	2.0
2001	140,858	100.0	56,742	40.1	77,520	55.0	1,594	1.1	1,354	1.0	3,918	2.8
2002	142,615	100.0	49,563	34.8	86,160	60.4	1,535	1.1	1,301	0.9	4,056	2.8
2003	143,910	100.0	46,594	32.4	89,446	62.2	2,459	1.7	1,197	0.8	4,214	2.9

주) 법무부 훈령에 근거한 "보호관찰소선도조건부기소유예"는 제외함.

(4) 처분유형별 실시사건

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 보호관찰 실시사건 중에서 소년법상 보호처분은 매년 감소현상을 보이는 것과는 달리 집행유예는 큰 폭으로 상승하고 있으며 가정폭력법상 보호처분도 소폭의 범위 내에서 증가하고 있다. 즉 소년법상 보호처분은 1997년에 63,270건으로 전체 실시사건 98,238건 중 64.4%의 높은 점유율을 차지하였으나, 2003년에는 43,388건으로 전체 실시사건 143,910건 중 29.4%의 낮은 점유율을 보이고 있다. 반면, 집행유예는 1997년에 25,199건으로 25.7%에 불과하였으나 2003년에는 86,022건으로 58.2%의 많은 점유율을 차지하고 있다.

〈표 4〉 처분유형별 실시사건의 연도별 추이

(단위 : 건, %)

구분 연도	총계		선고유예		집행유예		소년법상 보호처분		가퇴원		가석방		가출소 가종료		가정폭력법상 보호처분	
	실시 사건	점유 율 (%)	실시 사건	점유 율 (%)	실시 사건	점유 율 (%)	실시 사건	점유 율 (%)	실시 사건	점유 율 (%)	실시 사건	점유 율 (%)	실시 사건	점유 율 (%)	실시 사건	점유 율 (%)
1997	98,238	100.0	34	0.0	25,199	25.7	63,270	64.4	5,448	5.5	2,731	2.8	1,556	1.6		
1998	132,639	100.0	23	0.0	48,442	36.5	72,348	54.6	4,588	3.5	5,440	4.1	1,654	1.2	144	0.1
1999	132,479	100.0	15	0.0	52,547	39.7	66,519	50.2	4,385	3.3	6,066	4.6	1,608	1.2	1,339	1.0
2000	142,532	100.0	10	0.0	63,626	44.6	62,168	43.6	4,588	3.2	7,641	5.4	1,692	1.2	2,807	2.0
2001	140,858	100.0	8	0.0	72,895	51.8	51,516	36.6	4,956	3.5	5,971	4.2	1,594	1.1	3,918	2.8
2002	142,615	100.0	5	0.0	81,668	55.9	45,328	31.0	4,235	2.9	5,788	4.0	1,535	1.0	4,056	2.8
2003	143,910	100.0	8	0.0	86,022	58.2	43,388	29.4	3,206	2.2	4,613	3.1	2,459	1.7	4,214	2.8

이러한 현상은 보호관찰이 이제 단순히 소년사범에 대한 보호처분의 일종이 아니라 성인사범에 대한 형사처분의 일종으로 인식되고 있음을 보여주는 것이다. 한편 가정폭력사범에 대한 보호처분으로서 보호관찰의 실시사건이 해마다 증가하는 것도 원래 가정폭력법상의 처벌대상인 가정폭력은 근본적으로 가족간의 문제로서 구금형보다는 처벌하는 경우에도 보호관찰 등이 적합하다는 판단이 확산된 것으로 보여진다<sup>42)</sup>. 반면 가석방의 경우 2000년에 최고조에 이르렀다가 그 이후 점차 감소하고 있는 것은 가석방의 법·제도적 한계에 기인한 것으로 볼 수 있다<sup>43)</sup>.

#### (5) 보호관찰기간 중 재범현황

1998년부터 2003년까지 보호관찰대상자의 보호관찰기간 중 평균 재범률은 7.4% 안팎으로 나타나고 있다. 소년이 성인보다 전반적으로 재범률이 높고 지속적으로 상승하는 추세이다. 소년사범 중 보호관찰부 집행유예, 소년법상 보호처분 중 제1·3호, 가퇴원의 재범률이 높고, 성인사범 중에는 사회보호법 대상자의 재범률이 가장 높다<sup>44)</sup>.

〈표 5〉 보호관찰기간 중 재범률 현황

(단위 : %)

구 분	근거법률	개 청 이 후					
		1998	1999	2000	2001	2002	2003
총 계		7.7	7.8	7.4	7.2	7.2	7.1
소년	계	9.0	9.5	9.6	9.7	10.1	10.2
	형법	5.9	6.9	7.4	7.9	8.6	9.2
	소년법	9.3	9.8	9.8	9.8	10.2	10.3
	성폭력법	4.0	4.9	6.5	6.7	6.8	6.8
	가정폭력법	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.1
성인	계	3.6	3.4	3.1	3.1	3.3	3.3
	형법	1.1	1.7	1.9	2.1	2.4	2.5
	소년법	15.4	5.7	15.7	16.0	16.5	16.3
	성폭력법	1.6	1.3	2.2	2.9	3.4	3.0
	가정폭력법	0.0	0.4	0.5	0.9	0.9	1.0

주) 법무부 훈령에 근거한 “보호관찰소년도조건부기소유예”의 재범률은 제외함.

42) 김화수, “우리나라 보호관찰제도의 실시현황과 그 개선방안”, 「교정연구」 제18호, 한국교정학회, 2003, p. 68.

43) 한영수, “교정보호청(가칭)의 조직설계 방향”, 「교정연구」 제24호, 한국교정학회, 2004, p. 161.

44) 법무부, 「보호관찰 통계연보」, 통권 제3호, 2004, p. 14.

## N. 보호관찰제도의 문제점과 개선방안

### 1. 보호관찰소의 증설 및 전문화

보호관찰행정조직은 중앙감독기관인 법무부 보호국 산하에 전국 대도시마다 보호관찰소 및 지소를 설치하여 2003년 12월 현재 12개(서울, 부산, 수원, 대구, 대전, 광주, 인천, 청주, 전주, 창원, 춘천, 제주) 보호관찰소 및 21개(서울남부, 서울서부, 서울의정부, 성남, 안산, 강릉, 홍성, 안동, 포항, 김천, 부산서부, 울산, 진주, 목포, 순천, 부천, 군산, 충주, 고양, 원주, 천안) 지소가 있다. 이는 전국 13개 지방법원·지방검찰청 및 41개 지원·지청에 비하여 매우 적은 수이다.<sup>45)</sup>

보호관찰소의 수가 적게 되면 필연적으로 보호관찰소의 관할지역이 넓어지게 되어 대상자들을 감독·원호하기가 어려워지고 또한 대상자들도 불편하게 된다. 특히 보호관찰업무의 중요성이나 법원·검찰과의 관계를 비추어 볼 때 현재의 보호관찰소 및 지소로서는 보호관찰의 효율적인 운용은 사실상 어렵다고 하겠다. 따라서 보호관찰업무의 원활을 기하고 그 실효성을 확보하기 위해서는 법원과 검찰의 각 지원·지청단위에 보호관찰소 및 지소가 설치되어야 한다.<sup>46)</sup>

이에 관련하여 보호관찰업무의 전문화를 위하여 보호관찰조직의 전문화를 도모할 필요가 있다. 일선 보호관찰소의 경우 직원 1명이 일반행정·보호관찰 등 여러 가지 업무를 처리하고 있어 전문성 및 효율성을 저하시키고 있다. 현재 33개 보호관찰소 및 지소 중 서울보호관찰소에 한하여 사무과, 관호과, 조사과로 편제되어 있고 부산, 대구 등 6개 보호관찰소에는 최근 서무과와 관호과만으로 편제되어 있으며 나머지 보호관찰소와 지소에는 과별업무 편제가 되어 있지 않아 보호관찰의 다양한 요소들을 효율적으로 수행하기를 기대하는 것은 무리다. 보호관찰조직은 내부적으로 각기 그 성질이나 이념·목표 등이 상이하므로 보호관찰조직을 업무의 특성에 따른 “과” 설치로 보호관찰 중심의 업무체제로 변화시켜야 할 것이다.<sup>47)</sup>

45) 보호관찰소 및 보호관찰지소는 보호관찰의 실시 및 사회봉사명령, 수강명령의 집행, 갹생보호실시, 범죄예방자원봉사위원회에 대한 교육 및 업무지도 범죄예방활동, 소년법에 대한 판결전조사(Pre-Sentence investigation)와 가석방·가퇴원시의 환경조사, 성인가석방자에 대한 가석방결정시 보호관찰 사안조사 기타 보호관찰등에관한법률 및 다른 법률에 의하여 보호관찰소의 권한에 속한 사무를 관장한다(보호관찰등에관한법률 제15조, 제19조, 제26조, 제28조).

46) 박성수, 전계논문, p. 175 ; 정동기, 전계논문, p. 198 ; 진계호, 「형사정책」, 대왕사, 2002, p. 483 ; 허완, 전계논문, p. 186.

47) 신왕식, “현장실무자 의식조사를 통해 본 보호관찰제도의 개선방안”, 경기대학교 대학원 박사학위는

## 2. 보호관찰관 등 전문인력의 확보

현재 보호관찰제도의 가장 큰 문제점은 보호관찰관의 사건부담이 너무 과중하다는 것이다. 보호관찰이 실질적으로 도입된 첫해인 1989년 한 해 그 대상자가 겨우 4,928명에 불과하였던 것이 1997년 형법개정으로 보호관찰이 성인범으로까지 확대되면서 2000년 이후 연간 실시건수가 14만여건에 이르고 있다. 그러나 업무량 증가에 비하여 직원 증원은 미미하여 개청당시 보호관찰 직원이 기능직 41명을 포함하여 217명이었으나 2003년 12월 현재 직원 총수는 96명의 보호관찰관을 포함하여 총 521명(기능직 66명 포함)에 불과하다.<sup>48)</sup>

나타난 통계수치로 계산한다면 2003년 한해 동안 보호관찰대상자 147,734명에 대해 직원 455명이 보호관찰과 사회봉사·수감명령을 집행하여 직원 1인당 보호관찰대상자 수는 325명에 달하고 있다. 보호관찰직원 중 일반행정업무만을 전담하는 직원 및 기관장을 제외하면 실제로 보호관찰업무에 종사하는 직원은 현저히 부족한 상황이다. 여기에 보호관찰등에관한법률시행규칙에서 보호관찰관으로 규정한 5급 이상의 보호관찰직원을 기준으로 산정할 때는 1인당 담당인원은 무려 1,538명이 되고 있음을 감안한다면 문제는 더욱 심각하다.

보호관찰관이 개별상담자(Caseworker)로서 역할을 하는 경우 보호관찰 대상자의 비율은 1:50을 넘지 않아야 한다고 보고 있으며,<sup>49)</sup> 실제로 보호관찰직원 1인당 보호관찰대상자 수는 영국 23명, 뉴질랜드 28명, 일본 45명, 미국 76명 수준이다.<sup>50)</sup> 그러나 우리나라는 보호관찰직원 중 보호관찰관은 일부에 불과하다는 것과 직원 1인당 담당인원도 325명에 달하고 있음은 보호관찰직원들의 사건부담이 너무 과중한 것임을 보여주는 것이며<sup>51)</sup> 이는 또한 보호관찰대상자에 대한 질적인 지도·감독·원호가 이루어지지 않음을 시사하고 있는 것이다. 물론 보호관찰관의 부족으로 인한 문제들은 민간독지가인 범죄예방위원 등을 활용하여 일정한 부분의 보호관찰을 하도록 하고 보호관찰관으로

문, 2003, p. 92.

48) 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 13.

49) Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressey, *op. cit.*, p. 471.

50) 추상욱, “한국 보호관찰행정의 제도적 개선방안 연구”, 경기대학교 대학원 박사학위논문, 2001, p. 154 참조.

51) 2003년 6월말 현재 보호관찰직원으로 12개 보호관찰소와 18개 지소에 근무하고 있는 368명에 대한 의식조사에 의하면, 효율적으로 보호관찰업무를 수행하기 위해 보호관찰관 1인당 대상자를 몇 명으로 하는 것이 적당하다고 보는가에 대한 질문에 대하여 43.2%에 해당하는 159명이 대상자 수를 50명 이하로 해야 한다고 응답하였고, 그 다음으로 38%에 해당하는 140명이 101~200명 이하라고 응답하였다. 신왕식, 전계논문, p. 88참조.

하여금 이를 지도·감독하게 하여 사실상 해결하고 있는 실정이다. 그러나 지나치게 이에 의존하게 된다면 보호관찰의 부실을 초래하게 되어 형식적인 운용에 그칠 우려가 있다. 우리나라가 이 제도를 선진국 수준으로 운영하는 목표를 가지고, 또한 그 효율성을 확보하기 위해서는 보호관찰관 1인당 50명 정도의 대상자를 관리하는 것이 가장 바람직하지만 이는 곧 예산의 문제로 돌아감으로 우리나라의 현실에 비추어 볼 때 적어도 직원 1인당 100명 정도를 담당할 수 있도록<sup>52)</sup> 정책적 배려가 필요하다.

또한 보호관찰관의 증원과 함께 보호관찰담당직원들에 대한 재교육으로 자질을 향상시켜야 한다. 직원의 재교육은 보호관찰업무 수행에 있어서 새로운 기법을 접하게 하는 한편 자기 개발의 기회를 가질 수 있고 나아가서는 업무능력을 제고시킬 수 있으므로 직원에 대한 전문적인 연수교육을 정기적으로 실시하도록 해야 한다. 그리고 우수직원에 대한 해외연수를 확대할 필요가 있다. 해외연수는 각국의 보호관찰제도의 장·단점을 습득하여 이를 우리의 현실에 맞추어 적용할 수 있는 능력을 기르게 하고 직원의 사기도 양양시켜 보호관찰제도의 활성화를 기하도록 해야 할 것이다.

### 3. 가석방과 보호관찰의 연계확대

형법 제72조는 가석방의 요건을 성인수형자인 경우에 「징역 또는 금고의 수형자에 대하여 무기형은 10년, 유기형은 형기의 3분의 1을 경과하여야 한다는 것」, 「행상이 양호하여 개선의 정이 현저한 때」로 규정하고 있다. 그런데 법률상에서 제시하고 있는 가석방이 형식적 기준보다 실제 운영상의 형집행기간이 매우 높게 책정되어 있어서 가석방이 적극적이고 탄력적으로 운영되지 못하고 있는 실정이다. 최근 10년(1994~2003년)간 가석방자의 형집행률은 84%(소년수형자 제외) 이상이고 70% 미만 형의 집행률은 2% 내외로 나타나고 있는 바,<sup>53)</sup> 일반적으로 선고 받은 형기 80% 이상을 복역해야만 가석방이 허가되고 있다. 이에 관련하여 10년(1994~2003년)간 전체 수형자 석방인원 259,982명 가운데 가석방으로 석방된 출소자는 63,997명으로 연평균 24.8%에 지나지 않고 있다.<sup>54)</sup> 우리나라의 만기출소자에 대비한 가석방자 비율 24.6%는 미국이나 일본에 비하여 현저히 낮은 수준이다.<sup>55)</sup>

52) 추상욱, 전계논문, p. 118 ; 허완, 전계논문, p. 187.

53) 법무연수원, 「법죄백서」, 2004, p. 350.

54) 법무연수원, 「법죄백서」, 2004, p. 353.

55) 일본의 가석방률은 연평균 56% 내외이며, 미국의 경우에는 1982~1988년 까지 74.8%의 가석방률을 보이고 있다 법무성, 「교정통계연보」, 1990 ; Harry E. Allen · Clifford E. Simonsen, Correction in America, 5th ed., New York(Macmillan Publishing Co), 1989, p. 248.

이와 같이 현재의 가석방자 수가 너무 적고 가석방자의 비율이 현저히 낮은 이유는 행법이 누진처우를 실시하면서 원칙적으로 누진계급이 1급인 자에 대해서만 가석방을 인정하고 있어서 1급까지 진급하기 위해서는 수형기간이 길어질 수밖에 없기 때문이다.<sup>56)</sup> 또한 실무상의 관행으로 형집행률이 높은 수형자에 대해서만 가석방을 고려하고 행형실무상 관행에 기인하여 실제로는 선고받은 형기의 80% 이상을 복역하여야만 가석방을 허가하고 있기 때문에 결과적으로 가석방허가대상 영역이 그만큼 축소되어 운영되고 있다.

가석방이 소극적 운영으로 인하여 가석방자의 형집행률이 높으면 형기만료시점이 가까이 되어서 비로소 가석방이 허가되는 경우가 많아 가석방기간(잔여형기)이 1~2개월의 짧은 기간에 그치기 쉽기 때문에 효과적인 보호관찰을 위한 시간이 확보되지 않게 된다. 이는 바로 가석방과 보호관찰의 연계성을 약화시키는 결과를 가져오게 되어서 결국은 가석방자를 사실상 방치하거나 보호관찰을 단순한 감시활동에 그치게 하는 것이 될 것이다.

따라서 가석방과 보호관찰의 원활한 연계를 통하여 가석방자들의 재범방지과 사회복귀를 촉진시키기 위해서는 첫째, 가석방자 중 보호관찰을 반드시 실시해야 할 필요적 보호관찰의 대상과 범위를 구체적으로 한정하여 규정할 필요가 있다.<sup>57)</sup> 둘째, 형집행률을 과감하게 낮추어 형기만료시점에 가까운 가석방을 지양하여 가석방이 가능한 실제시기를 형법규정에 접근시켜야 한다. 셋째, 가석방 확대실시의 전제로서 문제되는 누진처우제도의 개선으로 형상양호도를 구분하는 급별심사에 규정하고 있는 진급기간을 단축하여 가석방자의 수를 늘릴 필요가 있다. 특히 가석방자에 대한 보호관찰이라

56) 법무부 교정국에서는 모범수형자에 대한 가석방 범위를 확대하고자 1998년부터 가석방 심사기준을 범 죄사실 위주에서 재범가능성 유무로 전환하고, 2000년 1월부터는 잔형기 1월 이하인 자 중 누진계급 3급 이상자 전원에게 대하여 가석방 심사를 신청하게 하는 등 모범수형자의 사회복귀를 촉진하고자 가석방 관련제도를 정비하였다고 한다. 법무부, 「법무연감」, 2003. p. 204.

57) 형법 제73조 ②항의 본문을 보면 “가석방된 자는 가석방기간 중 보호관찰을 받는다”라고 규정하고 있다. 그러나 형법 제73조의2 ②항 단서는 “다만, 가석방을 허가한 행정관청이 필요가 없다고 인정한 때에는 그러하지 아니 한다”라고 규정함으로써 경우에 따라서는 보호관찰을 부과하지 않을 수 있는 여지를 마련해 놓았다. 따라서 본문과 단서는 원칙과 예외의 관계로서 가석방된 자에 대해서는 원칙적으로 필요적 보호관찰을 실시하되 예외적으로 보호관찰을 실시하지 않을 수 있다는 것이다. 그러나 예외규정인 단서의 내용이 구체적이지 못하고 너무 포괄적이고 추상적으로 규정되어 있으므로 말미암아 원칙규정인 본문의 “필요적 보호관찰”규정이 실제적으로는 “임의적 보호관찰”과 크게 다를 바 없게 되었다. 특히 형기만료시점이 가까이 되어서 비로소 가석방이 허가되는 경우가 많아 가석방기간이 1~2개월의 짧은 기간에 그치기 쉽고, 이로 인해 “보호관찰의 필요가 없다”는 판단이 내려질 때가 적지 않을 것으로 생각된다. 결과적으로 형법이 가석방자에 대해서는 “필요적 관찰”을 원칙으로 설정하고 있더라도 가석방기간이 너무 짧기 때문에 보호관찰을 받지 않는 경우가 많아지게 됨으로써 원칙과 예외가 오히려 뒤바뀌는 현상이 나타날 수 있을 것이다. 강영철, “가석방제도의 개선방안”, 「교정연구」 제21호, 한국교정학회, 2003. pp. 146-147.

는 사회내처우가 법적으로 뒷받침되고 있는 현실에서 그 조건을 완화하여 완화된 조건의 가석방제도를 적극 활용하고<sup>58)</sup> 보호관찰대상자를 넓게 확대하도록 해야 한다. 이는 보호관찰제도뿐만 아니라 가석방제도의 정착과 교정시설의 수용밀도 과밀성을 해소하는 데도 크게 기여하게 될 것이다.

#### 4. 노역장유치를 보호관찰로 대체 적용

보호관찰을 벌금형 미납자에 대한 노역장유치의 대체수단으로서의 도입이다. 형법 제69조 ②항은 “벌금을 납입하지 아니한 자는 1일 이상 3년 이하의 기간 노역장에 유치하여 작업에 복무하게 한다”라고 규정하고 있다. 이는 벌금형의 납부를 강제함으로써 벌금형의 실효성을 확보하기 위한 압력수단으로 벌금미납자인 수형자는 일정액의 비율로 산정된 기간 동안 자유형과 동일하게 교도소내에서 자유를 박탈하게 된다. 따라서 환형처분인 노역장유치를 재산형의 특별한 집행방법이라고 하나 자유박탈을 내용으로 하는 일종의 자유형이라고 볼 수 있다.

벌금형의 납부를 담보 내지 강제하기 위한 노역장유치의 집행은 단기자유형의 폐해를 시정하기 위하여 주로 이용되는 벌금형이 다시 단기자유형으로 환원되는 결과를 가져오게 할 뿐만 아니라 교도소 과밀수용의 원인이 되어<sup>59)</sup> 벌금형 본래의 형사정책적 장점을 잃어버리게 된다. 그러므로 이러한 폐해를 줄이기 위해서는 형법 제70조와 관련하여 벌금미납의 경우 바로 노역장에 유치할 것이 아니라 사회내 제재수단의 일종인 보호관찰이나 사회봉사명령으로 대체하여 부과하는 것이 바람직하다.<sup>60)</sup> 다만, 이를 성실히 이행하지 않는 경우 노역장유치를 하도록 하는 근거규정을 마련하여 노역장에 유치되는 인원을 줄일 필요가 있다.

일시납입제도를 채택하고 있는 우리 형법에 있어 실제로 노역장유치를 당하거나 유치명령을 받게 될 자는 대부분 경제적으로 곤란한 자가 범죄를 저질러 벌금형을 선고 받은 자일 것이기 때문에 노역장유치는 벌금형집행에 있어서 최후의 수단으로 사용되어야 한다. 사용되는 경우에도 그 폐해를 극소화하기 위해서는 자유형의 가석방제도와 같이 노역장에 유치된 자의 행형실적에 따라 미리 석방시킬 수 있는 가석방제도를 노

58) 김수길, “가석방제도에 관한 고찰”, 『법과정책』 제4호, 제주대학교 법과정책연구소, 1998, pp. 28-29.

59) 독일의 경우 대체구금형의 집행을 받은 사람들은 구금형을 받은 사람들과 거의 같은 특성을 보여준다는 것이 발견되었다. 이러한 유사성은 벌금징수 단계에서 대체구금형의 집행을 결정함으로써 벌금형이 구금형이 실질을 가질 수 있다는 것을 보여준다. 이병기·신의기, “벌금형의 운용과 집행의 효율성 제고방안”, 한국형사정책연구원, 1994, p. 91.

60) 김수길, “자유형제도에 관한 연구”, 『제행논총』 제4집, 제주대학교 행정대학원, 1996, p. 77.



역장유치에도 인정하여<sup>61)</sup> 가석방된 자에 대한 보호관찰이나 사회봉사명령을 부과할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

## 5. 판결전조사제도의 확대

보호관찰처분의 적합성 판별과 법원의 적정한 판결에 도움을 주고 나아가 효과적인 보호관찰을 위해서는 판결전조사가 필수적이라 할 수 있다. 범죄인에 대한 다양한 정보를 확보하지 않고서 이들을 개선·교육한다는 것은 불가능하다고 할 수 있기 때문이다.<sup>62)</sup> 「보호관찰등에관한법률」 제19조 ①항은 “법원은 소년에 대하여 형법 제59조의 2 및 제62조의2의 규정에 의한 보호관찰, 사회봉사 또는 수감을 명하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 그 법원의 소재지 또는 피고인의 주거지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 범행의 동기, 직업, 생활환경, 교우관계, 가족상황, 피해여부 등 피고인에 관하여 필요한 사항의 조사를 요구할 수 있다”라고 규정하고 성인에 대한 판결전조사를 규정하지 않았다.<sup>63)</sup>

이와 같이 현행법상 소년법에 대해 판결전조사가 제도적으로 시행되고 있으나 그 활용도는 매우 미미한 실정이다. 1996년 이후 2003년까지 판결전조사의 실적을 보면 1996년 2,103건, 1998년 2,275건, 2000년 3,654건, 2002년 3,721건, 2003년 4,040건에 불과하다.<sup>64)</sup> 2002년과 2003년에 보호관찰 등의 실시건수가 각각 146,090건 및 147,734건이므로 판결전조사가 행해지는 사건은 전체사건의 3%에도 못미치고 있다.

판결전조사가 그 동안 활용률이 낮은 이유는 여러가지 있겠지만 무엇보다도 보호관찰소의 업무과중과 법제도의 미비에 있다고 하겠다. 따라서 판결전조사의 활용도를 높이기 위해서는 먼저 성인법에 대해서도 판결전조사가 확대될 수 있도록 입법화가 이루어져야 한다. 현재 보호관찰대상자의 수는 소년에 비하여 성인범죄자가 더 많을 뿐만 아니라<sup>65)</sup> 사회봉사·수감명령을 명할 때에도 피고인의 생활환경을 고려하여 판결할 필요가 있기 때문이다. 특히 형법개정으로 1997년부터 보호관찰이 성인형사범까지 전면

61) 강동범, “재산형의 문제와 개선방향”, 「형사정책」, 제5호, 한국형사정책학회, 1990, p. 93.

62) 오영근, “보호관찰 시행 10년의 회고”, 「형사정책연구」, 제10권 제4호(통권 제40호), 1999·겨울호 p. 19.

63) 현행 보호관찰등에관한법률에는 성인법에 대하여 판결전조사를 의뢰할 수 있는 근거규정이 없으나 법원의 요구에 따라 성인법에 대한 판결전조사가 폭넓게 이루어지고 있으며, 법무부에서도 보호관찰등에관한법률 개정을 통해 판결전조사를 성인범 실시를 법제화 할 예정이다.

64) 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 179.

65) 2000년 접수사건 중 성인사건이 소년사건을 상회한 이후 소년사건의 감소와 성인사건의 증가현상이 지속되고 있다. 2003년 12월 현재 성인사건이 실시사건의 62.8%, 접수사건의 68.2%로 보호관찰의 주 대상이 성인화 되어가는 추세가 있다. 법무부, 「보호관찰 통계연보」 통권 제4호, 2004, p. 5.

확대 실시된 것에 맞추어 실제상으로 법령상 근거 없이 성인범에 대하여도 판결전조사를 요구한 건수도 매년 증가하여 2003년에는 총 4,040건 중 성인에 대한 조사건수가 1,433건으로 35%를 점유하고 있어서<sup>66)</sup> 법원에서도 판결전조사의 유용성을 인식하고 있으므로 성인범에 대해서도 판결전조사가 필수적으로 이루어지도록 해야 할 것이다.

성인범 확대 실시를 위한 판결전조사제도의 입법규정 형식은 단기적으로는 현행 보호관찰등에관한법률 제19조 중 “법원은 소년에 대하여 형법 제59조의2 및 제62조의2의 규정에 의한”을 “법원은 형법 제59조의2 및 제62조의2의 규정에 의한”으로 개정하는 것이다. 즉 성인을 포함한 모든 형사범에 대하여 보호관찰의 적합성 여부를 판단하기 위한 판결전조사를 실시할 수 있도록 마련하는 것이다. 또한 장기적으로는 형사소송법을 개정하여 판결전조사제도를 현행과 같은 보호관찰 관련사건뿐만 아니라 일부 중범죄 또는 형사사건의 양형일반을 위해 실시할 수 있도록 확대할 것이 요구된다.<sup>67)</sup> 물론 이를 위해서는 보호관찰조직의 확대개편과 인력증원을 포함한 인적·물적 자원의 확보라는 난제가 있지만<sup>68)</sup> 우리가 당면하고 있는 범죄문제의 심각성에 비추어 볼 때 그러한 난제를 극복하면서 이를 시행하여야 할 충분한 명분과 가치가 있다고 본다.<sup>69)</sup>

## 6. 범죄예방위원의 증원과 활성화

보호관찰등에관한법률(제18조)은 법무부장관이 위촉하는 민간자원봉사자인 범죄예방자원봉사위원(약칭 범죄예방위원)으로 하여금 보호관찰관을 도와서 지도·원호 등 보호관찰업무의 일부를 지원하게 하고 있다.<sup>70)</sup> 2003년 12월 현재 전국에서 범죄예방위원으로 위촉되어 활동하고 있는 위원은 16,384명이며, 이 중에서 보호관찰대상자를 담당하여 지도하는 위원은 2,150명이고 이들 1인당 담당하는 대상자의 수는 각 지역에 따라 차이는 있지만 평균 2,607명에 달하고 있다.<sup>71)</sup>

66) 법무부, 「법무연감」, 2004, p. 179.

67) 김일수, “보호관찰제도의 과제와 발전방향”, 「보호관찰」 제4호, 한국보호관찰학회, 2004, p. 16-17 ; 서보학, “판결전조사제도의 성인범 확대 실시방안”, 「보호관찰」 제4호, 한국보호관찰학회, 2004, p. 130.

68) 이에 대한 구체적 내용과 해소방안에 대하여는, 김혜정, “성인에 대한 판결전조사제도의 필요성”, 「보호관찰」 제2호, 한국보호관찰학회, 2002, pp. 259-282 ; 서보학, 전제논문, p. 113-131.

69) 김화수, 전제논문, p. 88.

70) 우리나라 최초의 보호관찰법이 시행되던 1989년 말 현재 보호관찰을 위한 민간자원봉사자는 전국적으로 3,318명이었으며, 그 중에는 보호관찰분야의 보호위원 및 갱생보호분야의 갱생보호위원과 선도조건부기소유예자를 지도하는 소년선도위원이 있었다. 1996년 이후에는 갱생보호법의 보호관찰등에관한법률로의 통합을 계기로 보다 체계적이고 효율적인 범죄예방활동을 기하기 위하여 보호관찰소, 갱생보호공단, 검찰청에 소속되었던 3개 위원회를 통합추진하여 범죄예방자원봉사자를 하나의 신분으로 통일하게 되었다.

보호관찰등에관한법률시행규칙이 예정하고 있는 범죄예방위원은 인구 1,000명당 1명으로 되어 있어서 전체적으로 볼 때<sup>72)</sup> 48,000여명이 필요한 것으로 책정되었으나 현실은 이에 훨씬 미치지 못하고 있다. 더욱이 보호관찰대상자에 비하여 보호관찰직원이 턱없이 모자라기 때문에 이들 범죄예방위원의 활동에 크게 의존해야 할 상황에서 이들의 대폭적 증원이 더욱 절실하다고 하겠다. 물론 반드시 정원을 채울 필요는 없다고 보나 정책정원에는 그만한 필요성과 과학적인 판단하에 이루어졌다고 보아야하므로<sup>73)</sup> 보호관찰인력 부족에 따른 민간자원활용 필요성이 증대되고 있는 점을 감안한다면 어느 정도의 필요한 인원을 확보하는 것이 중요하다. 여기에는 그 지역사회의 독지가로서 사회적 신망과 범죄자의 교화·개선에 대한 전문적인 기술과 능력, 열의 그리고 시간적 여유와 활동력이 있는 인사들이 적극적인 참여가 있어야 할 것이다.

우리나라 범죄예방위원의 위촉실태를 보면,<sup>74)</sup> 대부분이 그 지역사회의 덕망가를 중심으로 위촉되고 있으나 이들 인사 가운데는 보호관찰사업에 대한 관심과 열성은 있으나 전문적 기술과 능력의 결여, 개인이 경영하는 사업 또는 전담되는 공직의 수행 등 갖가지 사정으로 보호관찰대상자에 대한 지도·감독이 제대로 이루어지지 않는다는 문제점이 제기되고 있다.

범죄인의 재범방지를 위한 지도와 감독·원호의 업무는 고도의 전문성이 요구되는 분야이므로 범죄예방위원의 질적·양적 확대를 위해서는 자발적인 참여와 위원의 위촉·해촉시 투명한 기준에 의한 시행이 요구될 뿐만 아니라 지역사회, 특히 사회복지기관과의 유대관계를 위해서는 지역시민단체나 상담지도전문가나 사회복지사, 심리상담사와 각 학교의 상담교사 등을 의무적으로 위촉하여야 한다. 또한 범죄예방위원들에 대한 체계적인 교육을 실시하여 전문성을 높여야 한다. 범죄예방위원들은 민간인으로서 보조기관에 불과하지만 보호관찰대상자에 대한 실질적인 지도·감독·원호는 이들에 의해 이루어진다고 해도 과언은 아니다. 그들은 행형이나 사회사업에 전문가가 아니므로 상당기법, 원활한 인간관계 형성기법, 의사전달방법, 다른 원호기관에 대한 협조방법, 자연스러운 감독효과 등 범죄예방위원에 대한 교육프로그램을 마련하여 그들의 의지와 노력을 효과적으로 활용할 필요가 있다. 이의 모든 것은 보호관찰제도의 활성화에 크게 기여하게 될 것이다.

71) 법무연수원, 「범죄백서」, 2004. p. 322.

72) 보호관찰등에관한법률시행규칙(법무부령 제44호) 제3조 범죄예방위원의 정원에 관한 조항을 참조.

73) 허완, 전개논문, p. 65.

74) 2003년 12월 현재 범죄예방위원의 직업별 현황에 대한 구성비를 보면, 총 16,384명 중 상공업 42.2%, 회사원 9.7%, 농업 5.4%, 사회사업가 4.4%, 교육자 3.8%, 의사 3.9%, 종교인 1.9%, 약사 1.8% 등이고 기타가 28.0%를 차지하고 있다. 법무연수원, 「범죄백서」, 2004. p. 322.

## V. 결 론

범죄인처우에 관한 현대 형사정책적 방향은 한편으로는 행형시설을 중심으로 하는 시설내처우를 개혁하고, 다른 한편으로는 사회내처우를 확대·강화하는 방법이 동시에 모색되고 있다. 보호관찰제도는 사회내처우의 한 방식이라고 할 수 있다. 보호관찰은 형벌의 다양화를 도모하고 범죄인을 교정시설에 구금하지 않고 사회 내에서 처우함으로써 구금으로 인한 악성오염의 위험을 방지함과 동시에 수용인원의 감소로 인하여 국가예산을 절감할 수 있는 효과를 거둘 수 있는 제도로서 그 형사정책적 의의는 매우 크다 하겠다. 이에 따라 각국에서는 특별예방의 견지와 범죄인의 교화·개선을 전제로 보호관찰제도를 도입하여 확대·실시하는 추세이다.

우리나라에서도 1989년 7월 1일 소년보호처분으로 보호관찰제도가 도입·시행되었고, 1995년 12월 29일 형법개정에 의하여 1997년 1월 1일부터 전체 형사범에까지 시행하기에 이르렀으며, 그 시행성과도 매우 긍정적으로 평가되어 지고 있다. 그러나 그 제도적인 미비와 운영상의 문제도 적지 않아 재범방지 및 범죄자의 처우와 개선에 많은 어려움을 겪고 있는 게 현실이다.

따라서 보호관찰제도의 활성화를 위해서는 첫째, 보호관찰소의 증설과 보호관찰직원의 증원이 요구된다. 보호관찰제도의 성패는 보호관찰 업무의 담당자에게 달려있다고 할 수 있으므로 그들이 전문적인 자질을 갖도록 체계적인 교육 및 재교육하는 프로그램이 있어야 한다.

둘째, 입법상의 미비점을 정비 내지는 보완하여 보호관찰을 벌금미납자에 대한 대체 수단으로 도입하고, 성인범을 포함한 모든 형사범에 대하여 보호관찰의 적합성 여부를 판단하기 위한 판결전조사제도를 확대할 필요가 있다. 또한 가석방과 보호관찰의 원활한 연계성을 확보하도록 형집행률을 과감하게 낮추고 누진처우제도의 개선으로 진급기간을 단축하여 가석방자의 수를 늘려야 할 것이다.

셋째, 보호관찰제도의 효율적 집행을 위해서 지역사회내의 인적·물적 자원을 최대한 활용해야 한다. 현재의 인적 자원은 범죄예방위원회에 의존하고 있으므로 이들을 최대한 증원하여 보호관찰인력 부족에 따른 문제를 해소할 수 있도록 해야 하며 나아가서는 이들에 대한 체계적인 교육을 실시하여 전문성을 높여야 한다. 이에 관련하여 언론매체 등을 통하여 이 제도의 이념과 실태 및 그 성과를 적극 홍보함으로써 보호관찰제도에 대한 국민적 관심과 참여의식을 고취할 필요가 있다.