

# 更生保護事業의 活性化 方案

金 秀 吉\*

## 〈 目 次 〉

- I. 序論
- II. 更生保護制度의 一般의 考察
- III. 韓國 更生保護公團의 組織과 運營實態
- IV. 保護觀察등에 관한 法律上의 更生保護事業의 問題點과 活性化 方案
- V. 結 論

## I. 序 論

사회는 그것에 상응하는 범죄를 낳는다는 말과 같이 오늘날 사람들의 가치관과 세계관이 다양하고 사회구조도 이른바 수평적 관계에서 수직적 관계로 격변하고 있음에 따라, 여기에 수반하여 발생하는 범죄도 종래와는 달리 양과 질적인 면에서 상당히 변모해 가고 있다. 이를 실증하는 것이 범죄의 過飽和, 殘酷化, 組織化, 機動化, 低年齡化 특히 累犯率의 증대와 累犯速度의 가속화 현상이다.

대검찰청 범죄통계에 의하면 전과자 재범율은 매년 격증추세를 나타내고 있다. 1981년에 총형법범 394,866명 중 재범자는 113,560명으로 재범율이 28.8%이었던 것이 1994년에는 39.5%로 증가하였으며, 재범자 175,369명 중 3범 이상은 45.2%를 차지하고 있다.<sup>1)</sup> 이와 같이 상당수의 범죄자들은 한번의 범죄가 원인이 되어 犯罪惡循環의 軌道를 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라, 특히 범죄경력을 쌓아 갈수록 그 罪種이 흉폭한 방향으로 이행하여 간다는 사실은 매우 심각한 문제라 하겠다. 이러한 범죄악순환의 현상은 범죄자 자신의 의식구조 자체에도 기인하지만 그에 못지 않게 行刑施設內에서 범죄인에 대한 矯正處遇가 실효를 거두지 못하였음을 뜻하

\* 濟州大學校 法政大學 法學科 教授

1) 大檢察廳, 「犯罪分析」, 1983-1995(通卷 第79-128號) 참조.

는 것이고 또한 犯罪空間을 制止·統制 및 緩和하는 지역사회의 統制能力의 결여<sup>2)</sup> 특히 再犯防止를 위한 社會內 處遇(Community-based Treatment)가 현실적으로 부진한 결과라 하겠다.

오늘날 行刑의 궁극적 목적인 受刑者의 矯正敎化를 施設內에서 아무리 효율적으로 실시하여 社會에 재복귀시킨다 하더라도 社會내의 처우가 부진할 때에는 그 결과는 무용한 것이 되기 쉽다. 社會내 처우란 범죄인을 行刑시설내에 수용하지 않고 일반 社會속에서 자유롭게 생활하게 하면서 自發性과 自律性을 가지고 犯罪성을 교정하고 선량한 시민으로 更生復歸를 도모하는 제도이다. 社會내 처우의 대표적인 것으로는 保護觀察과 更生保護를 들 수 있다.

이에 본고에서는 「保護觀察등에 관한 法律」에 규정된 「任意的 更生保護(Voluntary After-Care)」를 중심으로 하여 更生보호사업의 일반적 이론과 현행 更生보호사업의 문제점 및 활성화 방안을 개괄적으로 강구하기로 한다.

## II. 更生保護制度의 一般的 考察

### 1. 更生保護의 意義

更生保護制度란 국가, 지방자치단체, 민간단체, 개인 등이 刑의 宣告나 執行猶豫를 받은 者 또는 假釋放의 처분을 받거나 刑期滿了 등으로 출소한 자에 대하여 社會내에서 강제적·임의적 또는 직접·간접적, 물질적·심리적으로 지도·감독·원호 등의 방법으로 보호하여 그들의 재범을 방지하고 社會에 재적응하여 更生復歸할 수 있도록 돕는 모든 활동을 말한다. 여기에는 廣義와 狹義의 두가지 의미로 사용되고 있는데, 廣義로는 교도소, 소년원, 감호소 등의 시설에서 출소한 자뿐만 아니라 선고유예, 집행유예 또는 기소유예 등 범죄 및 비행의 전력자에 대하여 社會내에서 有權的 또는 任意的 방법을 통하여 그 改善更生을 돕는 포괄적 활동을 말한다. 狹義로는 만기출소자와 기소유예자 등 형벌권 밖에 있는 자에 대하여 본인의 신청이나 동의가 있을 경우에 한하여 실시하는 임의적 보호를 의미한다. 更生보호를 그 형태에 따라 나누면 다음과 같다.

#### 1) 保護形態에 의한 區分

##### (1) 事後保護(After-Care)

滿期出所 등으로 자유의 몸이 된 犯罪전력자에 대하여 본인의 신청이나 동의가 있을 때에 물질적·정신적 원호를 해 주어 그의 社會복귀를 촉진하는 제도이다. 이는 가장 전통적이고 고전적인 형태로서 Rehabilitation 또는 Prisoner's Aid라고 하며

2) 安倍淳吉, 「犯罪の社會心理學」, 新曜社, 1981, pp. 46-47.

협의의 갱생보호제도는 이 유형의 갱생보호제도를 뜻한다.

(2) 保護觀察付 執行(宣告)猶豫(probation)

有罪가 입증되어 상당한 형을 부과할 수 있으나 그 형의 선고나 집행을 유예하고 사회내에서 그 유예기간 중 국가기관에 의하여 지도, 감독, 원조 등 強制的(有權的)인 保護觀察를 받게 하는 제도이다. 오늘날 이 제도는 英美法界 국가에서는 선고유예 제도의 형태로 발전하고, 大陸法界 국가에서는 집행유예제도와 결부되어 발전하였지만 양자가 병행되고 있는 경향이다.<sup>3)</sup>

(3) 保護觀察付 假釋放(Parole)

自由刑 또는 保護處分을 받고 일정기간동안 교도소나 소년원 등 矯正施設에서 矯正處遇를 받고 있는 자에 대하여 가석방과 가퇴원 등을 허가하여 사회내에서 일정기간 중 국가기관 등에 의하여 지도, 감독, 원조 등 보호관찰을 받게 하는 제도이다.

2) 保護方法에 의한 區分

갱생보호는 그 자체의 실시를 유권적으로 하느냐 아니면 임의적 사항으로 보느냐에 따라 任意的 更生保護와 有權的(必要的) 更生保護로 구별할 수 있다.

(1) 任意的 更生保護制度(Voluntary After-Care)

After-Care와 같이 만기출소자 등에 대하여 본인의 신청 또는 동의에 따라 임의적으로 그에게 물질적·정신적인 원조를 제공하는 제도이다. 이때 물질적·정신적인 원호와 서비스를 제공하는 기관은 민간단체이고 국가는 행정적인 감독에 그치는 것이 보통이다. 英美에서는 After-Care 또는 Prisoner's Aid라 불리우는데, 우리나라에서 과거에 「司法保護」라는 이름으로 실시되어 온 것은 이러한 任意的 更生保護制度이다.<sup>4)</sup> 현행 保護觀察등에 관한 法律에 규정된 갱생보호는 이러한 更生保護를 원칙으로 하고 있다.<sup>5)</sup>

(2) 有權的 更生保護制度(Compulsory After-Care)

형의 선고나 집행을 유예받은 자 또는 가석방에 의하여 출소한 자에게 본인의 신청에 의하지 않고도 일정기간 국가가 刑罰權이나 後見者的 立場에서 有權的으로 실시하는 갱생보호제도이다. 이것은 미국에서 발달한 제도로서 유예자에게 행하는 것을 Probation이라 하고 가석방자에게 행하는 것을 Parole이라 하여 구분하고 있다. 이

3) 이동기, "現行更生保護制度의 分析과 그 改善方向에 關하여", 「法務研究」 제13호, 1986, p. 67.

4) 1961년 5·16혁명후 시작된 舊法令 整理作業의 일환으로 일제시부터 시행되어왔던 司法制度에 관한 法令을 폐지하고 그 대체법으로 更生保護法을 제정하면서부터 司法保護를 更生保護制度라 부르게 되었다.

5) 保護觀察 등에 관한 法律 제63조에서 "갱생보호대상자 및 관계기관은 보호관찰소의 장, 갱생보호사업과 또는 한국갱생보호공단에 갱생보호의 신청을 할 수 있다"고 규정한 것은 이를 의미한다.

러한 有權의 更生保護制度는 歐美와 日本 등 여러 국가에서는 保護觀察制度라는 이름으로 발전되어 실시되고 있다.<sup>6)</sup>

우리나라에서는 현재 任意的 更生保護와 대상·범위 및 수단이 다르지만<sup>7)</sup> 保護觀察등에 관한 法律(1995년 1월 5일 법률 제4933호)에 의하여 少年범과 사회보호상의 가출소자(사회보호법 제10조) 그리고 성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률(1994년 1월 5일 법률 제4702호)에 의하여 일부 成人犯에 대하여 제한적으로 有權의 更生保護를 실시하여 왔으나,<sup>8)</sup> 1996년 7월 1일부터 시행되고 있는 改正 刑法에서는 전성인범에까지 확대·실시하도록 규정함으로써 保護觀察制度가 전면적으로 도입하게 되었다.<sup>9)</sup>

## 2. 更生保護의 必要性

사회로부터 격리된 矯正施設에서 상당한 기간 구금되었다가 다시 사회로 석방되어 나오는 출소자 가운데는 자력으로 更生하지 못하고 재범을 범하는 경우가 많다.<sup>10)</sup> 따라서 이들에 대한 적절한 보호와 원조를 베푸는 일은 재범방지에 직결된다고 볼 수 있으므로 여기에서는 출소자들이 재범을 하게 되는 일반적 요인과 갱생보호의 필요성을 검토하기로 한다.

### 1) 出所者들의 非現實的 生活計劃

刑의 구금상태에서 풀려 나오는 출소자들은 일정기간 격리되어 소외된 생활을 해 오던 동안 현실사회에 대한 지식이 결여되거나 잘못 인식되어 그가 矯正施設內에서 과거의 일부사실을 기준으로 구상한 장래의 생활계획을 가지고 사회에 그냥 나오게 되면

6) 更生保護會, 「韓國 更生保護制度의 改善」, 1971, p. 5.

7) 鄭鎮連, “更生保護에 관한 연구”, 「矯正研究」 제5호, 韓國矯正學會, 1996, p. 199.

8) 우리나라의 경우 少年法과 社會保護法 등에 보호관찰에 관한 일부 규정이 있었으나 보호관찰기관의 미비로 제대로 시행되지 않고 있었다. 그러나 1983년부터 보호관찰 시험실시 지침에 의거하여 그 문제점을 검토·분석하는 한편 이에 대한 연구를 계속하여 마침내 1988년 12월 31일 법률 제4059호로 보호관찰법을 제정·공포함으로써 이 제도를 도입하게 되었다. 보호관찰법에서는 우선 少年범에 대하여 有權의 更生保護制度를 도입하기로 하여 少年범에 대한 보호관찰부 선고유예제도와 보호관찰부 집행유예제도를 도입하는 한편 少年범의 가퇴원 및 가석방에도 보호관찰을 붙이도록 하여 少年범에 대하여 유권적 갱생보호제도를 도입하였으며 1989년 7월 1일에는 이 업무를 담당할 기관으로 보호관찰소를 신설하였다.

9) 개정형법에서는 선고유예자(제59조의 2), 집행유예자(제62조의 2) 및 가석방자(제73조의 2)에 대하여 보호관찰(집행유예자에게는 보호관찰을 명하거나 사회봉사 또는 수감을 명할 수 있음)을 부과하도록 규정하고 있다. 다만 개정형법은 부칙 제1조 단서에 의하여 보호관찰에 관련된 제59조의 2, 제61조 2항, 제62조의 2, 제64조 제2항, 제73조의 2 제2항 및 제75조 등 보호관찰에 관한 사항은 1997년 1월 1일부터 시행하게 된다.

10) 金秀吉, “우리나라 更生保護制度에 관한 研究”, 「論文集」, 사회과학편 第20輯, 제주대학교, 1985, p. 42.

출소하면서 곧 좌절감에 빠지게 될 것이다. 이는 長期囚였던 경우에 더욱 심각하다. 그들에게는 외부사회의 변화가 전혀 의식되지 않거나 그것과 단절된 상태에서 생활하기 때문에 그들의 교도소 생활은 無時間的이라 할 수 있다(prison life is timeless).<sup>11)</sup> 즉 그들은 교도소 안에서 수년간 갇혀있는 동안에 자기가 출소할 때의 적합한 갱생자립 계획과 사회복지 준비를 하게 되지만 출소 후 사회는 이미 다른 모습으로 변화해 있고 급속히 움직이고 있기 때문에 생소한 환경에 당황한 나머지 그들은 자신감을 잃고 실망을 하게 된다. 그러한 실망·좌절은 마침내 사회적응을 극히 어렵게 하여 재차 범행을 범할 우려의 요인이 되는 것이다.<sup>12)</sup> 따라서 이들에 대한 中間處遇의인 보호서비스는 그들의 정상적인 사회복지·사회적응화를 위해 필요한 것이다.<sup>13)</sup>

## 2) 出所後 生計維持困難

경제적 빈곤이 곧 재범의 절대적인 요인이라고는 할 수 없지만 그러나 累犯者들은 경제적 빈곤이 중요한 동기가 되어 재차 범행을 저지르는 경우도 배제할 수는 없다. 刑餘者의 대다수는 생활수준이 하류계층이고 근로의욕을 상실하였거나 노동을 천시하는 無爲徒食과 懶怠心의 소유자도 많고 또한 그들은 극히 적은 지참금을 가지고 출소하므로 의식주 등 당장의 생계유지가 곤란하여 안정된 생활을 할 수 없는 경우가 많다. 특히 그들에게 개인적인 친분으로 원조할 가족, 친지 등이 없거나 또는 기본적인 생계유지 등을 해결할 수 없는 어려운 입장에 있을 때에는 그 빈곤상태로 인하여 바로 방황하게 되고 이때 주변의 前科者인 감방동료들이 유혹의 손길이 뻗쳐 다시 범행에 빠지게 되는 경우가 많음은 주지의 사실이다.

累犯者들의 再犯要因에 대한 한 조사연구에 의하면, 생계곤란으로 재차 범행을 한 경우가 19.2%로 두번째 높은 비율을 차지하고 있다.<sup>14)</sup> 한편 가족의 수입정도가 낮을수록 그들의 자기존중, 성격, 사회성, 자신감 등에 영향을 미쳐 좋지 않은 自我像을 형성하게 되고 또한 烙印의 영향을 더 많이 받는 것으로 밝혀지고 있다.<sup>15)</sup>

그러므로 경제적 빈곤은 현대사회의 범죄현상을 명백히 밝혀 주는 것이 못되더라도 직접·간접으로 범죄와 밀접한 관련성을 갖고 있으므로 이들에 대한 물질적인 원조는 필수적이라 할 수 있다.

11) M. Grünbut, *Penal reform : A Comparative Study*, Oxford University press, 1948, p. 169.

12) 金箕斗, "更生保護의 理念과 實踐", 「法學」 第9卷 2號(通卷17號), 서울大學校 法學研究所, 1967, p. 7.

13) 慎鎮揆, 「犯罪學 兼 刑事政策」, 法文社, 1991, p. 731.

14) 한국형사정책연구원, 「갱생보호사업의 실태와 활성화방안」, 1991. 4. pp. 217-218.

15) 全大陽, "累犯의 人口·社會學的 特性에 관한 調查研究", 博士學位論文, 東國大學校 大學院, 1989, pp. 180-181.

## 3) 出所者의 心理葛藤

출소자들은 출소하자마자 스스로 열등감과 불안감속에서 자주독립생활에 자신을 갖지 못하고 사회속의 고립상태에 빠져 사회의 落伍者 또는 異端者로 규정하고 사회 재적응을 포기하거나 이를 위한 노력을 게을리하는 경우가 적지 않다. 이러한 「心理的 遲滯」(Psychological)현상도 출소자의 갱생보호를 방해하는 요인이 되어 재차 범행을 범할 우려의 원인이 되는 것이다. 현대와 같이 사회의 모든 각 분야에서 급격한 변화·발전을 가져오는 상황에서는 출소자에 대한 격려와 심리적 지도는 물질적 지원 못지 않게 중요한 것이다.<sup>16)</sup>

## 4) 出所者에 대한 社會的 不信

출소자들은 이미 개선되고 재범하지 않을 각오로 출소하였다고 하더라도 사회는教化된 새로운 착한 사람으로 받아 주지 않고 그들을 전과자로 낙인 찍고 냉대, 불신, 소외하는 경우가 대부분이고 심한 경우는 부모형제와 친구마저도 그의 과거의 행적만 생각하고 교정시설에서의 改過는 믿지 않는 서로의 친분적 인간관계가 결여되어 있는 경우가 허다하다. 사회가 출소자에 대하여 「刑을 치른 새 사람」으로 대하지 않고 「前科者 또는 犯罪者」로 취급하여 계속 과거의 비행을 문제시하면 취업이 곤란하여 생활자료의 궁핍을 초래하고 동시에 교우의 범위가 전과자에 치중할 우려가 있어서 재차 범죄에 근접할 가능성이 대단히 높은 것이다.<sup>17)</sup>

이와 같이 재출발하려는 출소자에 대하여 사회가 받아 주려는 준비가 되어 있지 않은 상태를 「社會遲滯」(Community lag)<sup>18)</sup> 라고 하는데, 이러한 社會遲滯現狀이 심한 곳에서는 그만큼 再犯의 惡循環이 되풀이 된다. 그러므로 이들에 대하여 그 자신이 결심 내지는 도의에만 기다릴 것이 아니라 사회의 수용자세와 제도적인 뒷받침이 있어야 할 것이다.

이상과 같은 요인 때문에 출소자들은 흔히 要保護者가 되고 또한 범죄학적으로 위험한 인물로 인식되기 마련이다.<sup>19)</sup> 출소자들이 출소 후 사회에 복귀하는 과정 중에 출소 후 2-3개월 사이가 특히 재범의 유혹과 갈등이 심하여 이 기간을 가장 넘기기 어려운 고비로 대개의 累犯者들은 이 기간 중에 누범에 빠지게 된다고 한다. 학자들은 이 기간을 형사학상 “累犯孵卵期間” 또는 범죄예방을 위한 “두번째 기회”(second chance)<sup>20)</sup>로 부르고 있는 바, 이 기간은 출소자의 사회복귀 성공여부에 있어 결정

16) M. Grünhut, op. cit., p. 173.

17) 柳演鶴, 「韓國更生保護制度의 問題點에 관한 考察」, 「論文集」第8集, 漢陽大學校, 1974, p. 223.

18) Harry E. Barnes and Negley K. Teeters, *New Horizons in Criminology*, 3rd ed. Prentice-Hall, 1959, p. 543.

19) 慎鎮揆, 前掲書, p. 732.

20) Herber A. Bloch and Gilbert Geis, *Man, Crime and Society*, Random House, 1962, p. 547.

적 시기라 할 수 있다.<sup>21)</sup>

更生保護事業은 바로 이 결정적인 시기에 적절한 보호조치로써 출소자들을 건전한 사회의 일원으로 복귀·갱생토록 함으로써 재범을 방지함을 그 목적으로 하는 것이라 해석되어야 할 것이다. 保護觀察등에 관한 法律 제1조에서 「죄를 범한 자로서 재범 방지를 위하여 보호관찰 및 갱생보호 등 체계적인 사회내 처우가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 지도·원조를 함으로써 건전한 사회복귀를 촉진하고, 효율적인 범죄 예방활동을 전개함으로써 개인 및 공공의 복지를 증진함과 아울러 사회를 보호함을 목적으로 한다」고 규정하고 있다.

이상에서 볼 때 갱생보호사업은 출소자를 돕는 단순한 慈善的 社會事業의 하나로만 간주할 것이 아니라 사회방위와 재범방지를 위한 국가의 형사정책의 일환으로 다루어져야 한다. 따라서 이들에 대한 갱생보호의 내용은 단순히 「생존에 필요한 정도의 원조」를 제공하는데 그칠 것이 아니라 출소자가 사회에 완전히 복귀할 수 있도록 필요한 모든 것을 원조하는데 까지 나가야 할 것이다.<sup>22)</sup> 이러한 의미에서 갱생보호제도는 「교도소와 사회를 잇는 다리」(Bridge between Prison and Community)로서 형사정책상 중요한 의의가 있으므로 이 제도는 社會와 要保護者의 Rehabilitive Aspects(復元工作過程)를 위한 宣傳者 또는 組織者가 되어야 한다.<sup>23)</sup> 따라서 현대 복지국가에서는 갱생보호제도의 확보와 사업의 내실화는 국가의 국민에 대한 기본적인 책무라 할 것이다.<sup>24)</sup>

### 3. 更生保護의 法的 性格

갱생보호의 법적 성격은 그 개념의 廣·狹으로 인하여 일률적으로 논하기 어려우므로 여기에서는 任意的 更生保護와 有權的 更生保護로 나누어 서술하기로 한다.

#### 1) 任意的 更生保護

保護觀察 등에 관한 法律에 규정하는 任意的 更生保護는 주로 교정시설내에서 형벌의 집행을 마친 출소자에 대하여 본인의 신청과 동의에 의하여 개시된다는 점에서 인도주의와 봉사정신에 바탕을 둔 사회사업적 성격이 강하나 한편으로는 출소자들의 재범을 방지하여 사회를 보호하고 개인 뿐만 아니라 공공의 복리를 증진함을 목적으로 하는 제도로서 行刑의 社會化를 지향하는 의미가 있기 때문에 準司法的 性格을 갖는다고 할 것이다.<sup>25)</sup>

21) M. Grünhut, op. cit., p. 316.

22) 金箕斗, 前揭論文, p. 8.

23) Mable A. Elliot, *Crime in Mordern Society*, New York : Happer, 1952, p. 562.

24) 한국형사정책연구원, 전게서, p. 20.

25) 金振煥, “更生保護理論의 實際 및 改善方案”, 「法務研究」, 法務研修院, 1981, p. 96 ; 이동기, 前揭論文, p. 71 ; 鄭鎮連, 前揭論文, pp. 206-207 ; 崔昌植, “更生保護事業과

## 2) 有權的 更生保護

현행법상 有權的 更生保護 즉 保護觀察制度는 범죄행위자에 대한 국가의 대응수단으로서 단순한 福祉行政上的의 제도가 아니라, 刑事司法制度란 점에서 이론상 논란은 없다. 그러나 형사사법에 있어서의 보호관찰의 법적 성격에 관하여는 견해의 대립이 있다.

## (1) 自由刑의 變形說

이 견해는 보호관찰에 의하여 自由刑의 집행을 보증한다는 의미에서 그것은 자유형의 변형이라고 파악하는 설이다.<sup>26)</sup>

## (2) 保護處分說

이 견해는 보호관찰은 형벌이외에 이를 대체·보완하기 위한 것이고 特別豫防的의 고려에 의하여 장래의 범죄를 예방하는 것이므로 保護處分의 일종이라고 보는 설이다.<sup>27)</sup>

## (3) 刑法上 制裁說

이 견해는 보호관찰은 자유형이 변형되는 것이 아니고 내용적으로 다른 제도에 의하여 대체된다는 의미에서 보호관찰은 刑罰도 保安處分도 아닌 제3의 형법적 제재수단이라고 보는 설이다.<sup>28)</sup>

## (4) 私見

현행 保護觀察등에 관한 法律 및 형법상의 보호관찰의 성격은 自由刑의 변형으로 보아야 할 것이다. 즉 刑의 선고유예, 집행유예 또는 가석방의 기간 중에 행하는 보호관찰은 이미 행한 범죄행위에 대한 문책방법에 있어 교정처우내에 수용하는 대신에 사회내에서 자유상태에 두고 나름대로 行刑 및 矯正處遇를 행하는 社會內 矯正處遇의 한 방법으로 선택된 하나의 발전적인 刑의 집행방법이란 점을 감안 할 때 이는 자유형의 하나의 변형인 刑事司法制度로 보는 것이 타당하다. 다만 社會保護法 제10조 1항에 규정된 보호관찰과 같이 保安處分인 보호감호·치료감호의 경우와 保安觀察法 제4조에 규정된 보호관찰처분과 같이 자유규제수단인 경우에는 보안처분으로 볼 수 있다.<sup>29)</sup>

事前面談制度의 活性化 方案”, 「刑事學과 法學의 諸問題」, 博英社, 1991, p. 403 ; 한국형사정책연구원, 前掲書, p. 22.

26) 金振煥, 前掲論文, p. 97 ; 李淳吉·金龍俊, 「矯正學」, 考試院, 1994, p. 594 ; 이동기, 前掲論文, p. 72 ; 鄭鎮連, 前掲論文, p. 208 ; 형사정책연구원, 前掲書, p. 23 ; Schönke - Schröder-Stree, StGB, 18 Aufl., 1976, S. 602.

27) 李在祥, “保護處分의 研究”, 博士學位論文, 서울대학교 대학원, 1978, p. 151 ; 鄭榮錫·申洋均, 「刑事政策」, 法文社, 1994, p. 365 ; Maurach, Deutsches Strafrecht, Allgemeiner Teil, 4 Aufl., 1971, S. 864.

28) 李武雄, “우리나라 보호관찰제도의 발전방향”, 「法務研究」, 제17호, 法務研修院, 1990, p. 118 ; 李奉彥, 「保護觀察法論」, 螢雪出版社, 1992, p. 14 ; Jescheck, Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil 2 Aufl., 1972, S. 58.

29) 金振煥, 前掲論文, p. 97 ; 李淳吉·金龍俊, 前掲書, p. 594 ; 이동기, 前掲論文, p. 72 ; 鄭鎮連, 前掲論文, p. 208 ; 崔昌植, 前掲論文, p. 403 ; 형사정책연구원, 前掲書, p. 23.



### III. 韓國更生保護公團의 組織과 運營實態

#### 1. 序說

우리나라의 갱생보호제도는 민간독지가에 의하여 1911년 서울에 재단법인체로서 司法保護會가 조직되어 자선적 구호사업의 형태로 운영되어 오다가 1942년 3월 23일 「朝鮮司法保護事業令」, 「司法保護委員會規則」 등을 공포·시행하여 17개의 사법보호위원회가 보호사업을 하였다. 이때부터 갱생보호사업은 형사정책적 고려도 가미되어 국가적 지원을 받아 주로 교도소에서 석방되는 자를 수용 또는 보호하였으나 그 활동은 미온적으로 운영되어 왔다. 그러다가 1961년 9월 30일 법률 제703호로 「更生保護法」을 제정·공포하여 更生保護會로 보호기관이 단일화되어 운영되었는데 그 후 갱생보호법이 몇 차례 개정되다가, 1995년 1월 5일 保護觀察法과 更生保護法을 통합한 保護觀察등에 관한 法律이 제정되어 현재에 이르고 있다.<sup>30)</sup>

이 법의 근거하에 更生保護法上의 「更生保護會」의 명칭을 「韓國更生保護公團」으로 개칭하고 법인관계규정을 대폭 개정하였다(동법 제68조 내지 83조). 특히 1995년 5월 20일 한국갱생보호공단의 정관을 인가받아 1995년 6월 1일 한국갱생보호공단 설립등기를 함으로써 한국갱생보호공단이 설립되었고 또한 1995년 8월 21일 「직제 인사규정」, 1995년 9월 20일에 「갱생보호의 실시에 관한 규칙」을 제정하여 갱생보호사업을 실시하고 있다. 그러나 현행 갱생보호사업은 종전의 갱생보호회가 갱생보호공단으로 바뀌어 운영되고 있으나 아직까지는 사실상 종전의 조직에다가 이름만 바뀐 상태에 있기 때문에 많은 문제점을 안고 있다. 여기에서는 保護觀察등에 관한 法律上의 갱생보호제도의 조직과 운영실태 등을 살펴보기로 한다.

#### 2. 機構와 組織

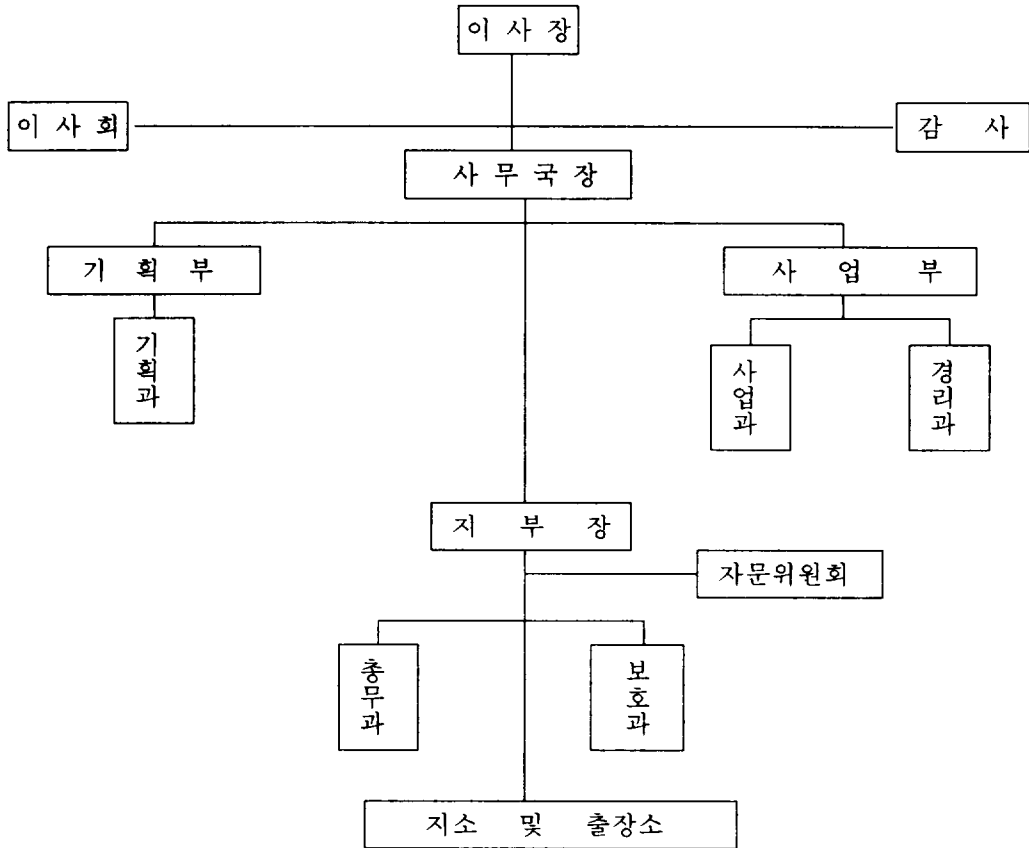
保護觀察등에 관한 法律은 更生保護事業을 효율적으로 추진하기 위하여 한국갱생보호공단본부를 중앙에 1개소를 설치하고, 서울특별시, 광역시, 도에 지부를 또한 구치소, 교도소 등 소재지에 지소를 두고 있다. 이에 따라 공단의 본부 아래 전국에 12개의 지부가 있으며 구치소, 교도소, 감호소, 소년원 단위로 55개 지소와 2개소의 출장소를 두고 있다.<sup>31)</sup>

한국갱생보호공단의 기구는 아래와 같다.

30) 갱생보호제도의 연혁에 관한 자세한 것은 更生保護會, 「韓國의 更生保護」, 1970, p. 5 ; 金秀吉, 前揭論文, pp. 44-46 ; 李淳吉·金龍俊, 前揭論文, pp. 630-642 ; 金振煥, 前揭論文, p. 81 ; 李正贊, 「最新矯正學」, 選民出版社, 1986, pp. 323-324 ; 鄭甲燮, 「矯正學」, 을지서적, 1990, p. 400 ; 鄭榮錫·申洋均, 前揭書, pp. 588-590 ; 鄭鎮連, 前揭論文, pp. 208-212 ; 한국형사정책연구원, 전게서, pp. 27-28 참조.

31) 보호관찰등에 관한 법률 직제규정 제4조 참조.

기 구



更生保護公團은 이사장 1인을 포함한 10인 이내의 이사와 1인의 감사를 두고 기타 필요한 직원을 두고 있다. 이사장은 이사 중에서 법무부장관이 임명하며, 이사와 감사는 이사장의 제청에 의하여 법무부장관이 임명 또는 위촉한다. 이사장은 공단을 대표하고 공단의 업무를 총괄하며 또한 이사회를 소집하고 그 의장이 된다. 이사는 이사회에 출석하여 공단의 중요사항을 심의·의결하고 또한 감사는 공단의 회계와 업무 집행 및 재산상황을 감사한다.32)

공단의 각 지부에는 7인 이내의 자문위원을 두고 자문위원은 지부장의 제청에 의하여 이사장이 위촉하며 각 지방검찰청 검사장은 각 지부의 당연직 자문위원이 되고 자문위원회의 의장이 된다. 자문위원은 직제규정 제22조 각 호에 규정된 사항에 관하여 지부의 자문에 응한다. 자문위원회의는 위원장 또는 지부장이 필요하다고 인정할 때

32) 보호관찰등에 관한 법률 제73조·제74조, 한국更生보호公團 정관 제11조 및 제20조 참조.

위원장이 소집한다.<sup>33)</sup>

### 3. 公團의 事業內容 및 保護方法

公團은 更生保護事業의 목적을 달성하기 위하여 ① 更生보호의 실시 ② 更生보호제도의 조사·연구 및 보급·홍보 ③ 更生보호사업을 위한 수익사업의 경영 ④ 기타 공단의 목적달성에 필요한 사업을 내용으로 하고 있다.<sup>34)</sup>

이에 따라 更生보호방법은 보호대상자의 의사에 반하지 아니하는 경우에 한하여 보호대상자의 연령, 학력, 가정, 교우 및 장래계획 등 제반환경을 충분히 고려하여 자립에 필요한 범위내에서 ① 숙식제공 ② 여비지급 ③ 생업도구·생업조성금품의 지급 또는 대여 ④ 직업훈련 및 취업알선 ⑤ 기타 更生보호자에 대한 자립지원 ⑥ 위와 같은 보호방법에 부수하는 선행지도의 방법이 있고 구체적 내용을 대통령령으로 정하도록 하고 있다.<sup>35)</sup> 이외에도 보호대상자의 자립지원 방안으로서 사회복지시설에의 위탁알선 의료시혜, 무호적자 취직, 무연고자 자매결연, 입양, 합동결혼식 주선사업 등 제반 조치들을 취하고 있다.<sup>36)</sup>

保護觀察등에 관한 法律은 保護觀察制度의 도입에 따라 更生보호사업 중 종전의 更生保護法 제6조 제2항에 의한 觀察保護는 폐지되고 直接保護의 방법만을 규정하고 나아가 更生보호업무의 특성화를 기하고 있다. 따라서 여기에서 更生보호란 更生보호대상자의 원호 및 지도에 중점을 두고 있다고 하겠다.<sup>37)</sup>

### 4. 更生保護對象者

종전의 更生保護法 제3조에 규정하는 更生보호의 대상자는 “징역·금고형의 집행종료자 또는 집행유예자와 가석방자, 少年院法에 의하여 보호처분을 받은 자, 소년원에서 퇴원·가퇴원된 자 및 기소유예자 그리고 社會保護法에 의한 보호감호 또는 치료감호의 집행이 종료되거나 가출소된 자” 등 7종으로 제한적으로 규정하였다. 그러나 保護觀察등에 관한 法律 제3조 제2항에 의하면 「형사처분 또는 보호처분을 받은 자로서 자립갱생을 위한 숙식제공, 여비지급, 생업도구·생업조성금품의 지급 또는 대여, 직업훈련 및 취업알선 등 보호의 필요성이 인정된 자로 한다」라고 규정하여 대상자의 범위를 일반화해서 확장하고 있다.

그러나 이러한 보호대상자 중에서 본인의 동의나 신청이 있는 경우에 한해서만 보

33) 보호관찰등에 관한 법률 직제규정 제19조 내지 제23조 참조.

34) 보호관찰등에 관한 법률 제80조.

35) 보호관찰등에 관한 법률 제62조 1항·2항.

36) 更生보호의 방법에 관한 구체적 내용은 更生보호의 실시에 관한 규칙 제11조 내지 제41조 참조.

37) 鄭鎮連, 前掲論文, pp. 216-217.

호대상으로 하는 任意的 更生保護方法을 채용하고 있으므로 (보호관찰등에 관한 법률 제63조 1항), 현재 보호대상이 되는 자는 그 전부가 아니고 그 중에서 일부의 출소자라는 데에 문제가 있다. 다만 보호관찰대상자인 소년에 대하여는 保護觀察등에 관한 法律 제41조에 의하여 보호관찰소장이 원호응급구호를 위하여 필요한 경우 국·공립기관, 갱생보호사업자, 한국갱생보호공단 기타 단체에 대하여 수용보호 기타 적절한 원조 또는 협력을 요청할 수 있으므로 이러한 경우에 한하여 「必要的 更生保護」의 성격을 갖는다 하겠다.<sup>38)</sup>

갱생보호는 갱생보호대상자 및 관계기관이 보호관찰소의 장, 갱생보호사업자 또는 한국갱생보호공단에 신청함으로써 개시된다.<sup>39)</sup> 보호관찰소의 장 또는 한국갱생보호공단 또는 갱생보호사업자는 신청을 받은 경우 지체없이 보호의 필요여부와 보호하기로 한 때에는 그 방법을 결정하여야 하며, 보호결정을 한 때에는 갱생보호에 필요한 조치를 하여야 한다.<sup>40)</sup>

## 5. 犯罪豫防自願奉仕委員

### 1) 委囑

법무부는 지금까지 범법자들에 대한 재범방지를 위해 각 분야에서 활동하고 있었던 更生保護委員, 保護善導委員, 少年善導委員 등 3개 犯罪豫防民間自願奉仕者들을 통합하기 위해 「犯罪豫防自願奉仕基本規程」을 訓令으로(법무부훈령 제363호)마련하여 1996년 6월 12일부터 시행에 들어갔다.<sup>41)</sup> 이 규정의 시행과 동시에 보호관찰등에 관한 법률 제79조 제1항과 갱생보호위원의 위촉 및 직무등에 관한 규정 제9조에 의하여 위촉된 갱생보호위원은 보호선도위원 및 소년선도위원과 함께 그 직무가 정지되고, 이 규정에 의한 犯罪豫防自願奉仕委員의 활동으로 보며 최초의 임기는 1997년 6월 30일 까지 1년으로 했다.<sup>42)</sup>

犯罪豫防自願奉仕委員의 위촉은 인격 및 행동에 사회적으로 신망이 있고 범죄예방에 대한 열의를 가진 건강하고 활동력이 있는 자 중에서 犯罪豫防指導協議會 委員長의 위촉상신에 의하여 법무부장관이 위촉하며 임기는 3년으로 연임이 가능하다(범죄예방자원봉사기본규정 제3조, 제5조, 제11조 제4항)<sup>43)</sup>, 그리고 정원은 시·군·구별로 그

38) 鄭甲燮, 前掲書, p. 403.

39) 보호관찰등에 관한 법률 제63조 1항 및 동법 시행규칙 제47조 1항, 2항.

40) 보호관찰등에 관한 법률 제63조 2항, 3항 및 동법시행규칙 제47조 3항.

41) 범죄예방자원봉사기본규정 부칙 제2조에 의하여 종전의 갱생보호위원, 보호선도위원 및 소년선도보호지침(법무부훈령 제283호)에 의한 소년선도위원은 범죄예방자원봉사위원으로 통합하여 운영하게 되었다.

42) 범죄예방자원봉사기본규정 부칙 제2조 및 제3조 참조.

43) 보호관찰등에 관한 법률에 의하면 갱생보호위원의 위촉은 기금의 출연, 취업처의 제공 등 갱생보호사업을 직접 지원할 능력이 있고 사회적 신망과 봉사활동의 열의가 있는 자

지역의 인구 1,000명당 1인의 범위안에서 정하도록 하고 있다(동규정 제4조).

범죄예방자원봉사위원회는 지역사회에서의 범죄예방활동, 범법자에 대한 상담지도 및 취업알선·재정지원 등의 직무를 수행하게 된다(동규정 제8조). 특히 범죄예방자원봉사위원들의 보다 효율적인 활동을 위해 지방검찰청 또는 지청에 犯罪豫防自願奉仕委員 地域協議會를 구성하도록 하였다. 지역협의회는 위원들이 자기의 적성과 능력에 맞게 활동할 수 있도록 ① 학교폭력예방지도 ② 상담지도 ③ 보호관찰 ④ 취업알선 ⑤ 의료지원 등 5개의 분과위원회를 설치·운영하기로 하였으며 범죄예방자원봉사위원들은 해당 분과위원회에 소속하여 활동하게 된다. 그리고 지역협의회 회장은 필요하다고 인정한 때에는 관할구역내의 시·군·구에 지구협의회를 구성할 수 있다.<sup>44)</sup>

## 2) 解囑

犯罪豫防自願奉仕委員의 解囑은 ① 국가공무원법 제33조 제1항 각호의 1에 해당될 때 ② 동규정 제3호 제2항의 요건을 구비하지 아니한 때 ③ 범죄예방위원의 직무를 태만히 하거나 직무수행 실적이 없는 때 ④ 품위손상 기타 사유로 인하여 범죄예방자원봉사위원으로서 적당하지 아니하다고 인정되는 때에는 법무부장관이 해촉할 수 있다(범죄예방자원봉사기본규정 제6조).

## IV. 保護觀察등에 관한 法律上의 更生保護事業의 問題點과 活性化 方案

우리나라의 경우 갱생보호사업을 추진함에 있어서 가장 어려운 점은 인력, 시설 및 재원이 부족하고 전과자에 대한 냉대의식이 사회내에 팽배해 있다는 사실이다. 따라서 이러한 문제점을 해소하여 갱생보호사업을 지속적으로 추진하고 실질적인 사업을 전개하기 위한 방안이 강구되어야 할 것이다.

### 1. 職員의 增員과 教育

韓國更生保護公團은 현재 도단위로 12개 지부가 설치되어 있고, 교도소 및 소년원 등 단위로 55개의 지소와 2개소의 출장소를 설치하고 있지만, 직원의 정원은 195명에 불과하다. 그것도 理事長과 矯導所長 등 공무원이 겸직하고 있는 支所長 55명을 제외하면 순수한 전담직원의 정원은 146명이며, 공단본부 직원 24명을 제외하면 각 도단위 지부에는 평균 10명 정도도 되지 못하는 실정이다. 특히 1995년 12월말 현

중에서 갱생보호공단이사장 추천에 의하여 법무부장관이 위촉하였다(보호관찰등에 관한 법률 제79조 제1항 및 갱생보호위원의 위촉 및 직무들에 관한 규정 제9조). 1995년 12월 현재 7,682명이 갱생보호위원으로 활동하여 왔는데, 이중 11.6%는 소년선도위원(245명)과 보호선도위원(641명)을 겸직하고 있었으며 여성갱생보호위원은 8.2%인 630명이다.

44) 범죄예방자원봉사기본규정 제17조 제1항, 제18조, 제22조, 제25조 참조.

재 직원은 117명으로서 28명이 결원이 된 상태이고 제주지부인 경우 지부장을 포함하여 5명의 직원이 갱생보호업무를 담당하고 있다.

한편 지소인 경우에는 矯導所長 및 副所長 또는 少年院長이 支所長을 겸임하고 있고 특히 전담직원이 없기 때문에 실질적으로는 도단위의 지부가 보호활동의 중심이 되고 있어서 保護觀察등에 관한 法律에 규정된 사업을 감담하기 어려울 뿐만 아니라 그 보호활동이 형식적으로 운영될 가능성이 많다.

1995년의 경우 총 보호실적은 18,537건에 달하여<sup>45)</sup> 직원 1인당 처리량의 평균 160여건이 넘고 있다. 직원의 업무 중에는 보호사업 뿐만 아니라 일반행정업무 및 보호위원의 관리 등 여러가지 업무가 있기 때문에 현재의 인원으로서는 내실있는 보호사업을 전개하기란 매우 어렵다. 따라서 효과적인 행정업무와 보호활동이 이루어지기 위해서는 각 지부에 3-4명 증원하여 직원의 부족에서 파생되는 업무량의 과중문제를 해소하여 보다 실질적인 보호활동이 이루어 지도록 하는 여건조성이 필요하다. 한편 전국 55개 지소에도 2-3명의 직원을 고정 배치하여 교도소장 등 공무원이 지소장을 겸직하는데서 오는 문제점을 해소하여 지소의 기능을 강화하여야 할 것이다.

직원에 대한 교육의 문제에 있어서 현재 전문연수교육을 전담하는 부서가 없기 때문에 직원의 재교육이 제대로 이루어지지 않기 때문에 새로운 處遇技法을 익히거나 재충전의 기회를 갖지 못하는 실정이다. 이는 급속히 변화하는 현실을 따라가지 못하고 구태의연한 방법에 의존함으로써 보호활동에 지장을 초래하고 있다.<sup>46)</sup> 직원의 재교육은 보호활동에 있어서 새로운 지식을 접하게 하는 한편 자기 개발의 기회를 가질 수가 있고 나아가서는 업무능력을 제고시킬수 있으므로 직원에 대한 전문적인 연수교육은 정기적으로 실시할 필요가 있다.

또한 우수직원에 대한 해외연수기회를 확대할 필요가 있다. 예산상 현재까지 매년 2명씩 해외연수를 실시하고는 있지만 업무의 특성상 매우 저조한 편이고 그것도 공단 본부직원에 편중함으로써 도단위 지부에 근무하는 직원은 기회가 별로 주어지지 않고 있다. 이를 실증하는 것으로는 제주도 지부인 경우 현재까지 해외연수를 받은 직원이 한 명도 없다는 사실이다. 해외연수는 각국의 更生保護活動의 장·단점을 습득하여 이를 우리의 현실에 맞추어 적용할 수 있는 능력을 기르게 하고 직원의 사기도 양양시켜 보호활동의 활성화를 기할 수 있으므로 도단위 지부에 근무하는 우수 직원을 우선적으로 선발하여야 할 것이다.

## 2. 財政

갱생보호공단의 재정은 ① 소유재산의 貨貸收入과 收益事業 등 自體收入과 ② 國庫補助金으로 대별할 수가 있다. 1995년 경우 총수입 41억7천9백8십9만원 중 국고보

45) 한국갱생보호공단 제주지부, 1995년 사업계획 및 예산명세서.

46) 한국형사정책연구원, 전게서, p. 270.

조금은 77.1%인 32억2천1백49만원, 자체수입금이 1.3%인 5천5백8십만원, 그리고 전입금(갱생보호사업기금)은 21.6%인 9억2백6십만원이다. 특히 자체수입금과 전입금은 94년도에 비하여 각각 89.0%와 21.3%가 감소하고 있어서<sup>47)</sup> 공단의 재정은 국고보조금에 의존할 수 밖에 없다.

전체 예산중 보호활동비는 45.6%에 지나지 않고 대부분의 예산은 인건비와 관서 운영비 등 보호행정비에 사용되고 있어서 현재의 財源으로는 증가추세에 있는 保護對象者들에게 효율적인 보호사업을 기대하는 것은 무리이다. 1995년 8월에 갱생보호사업의 재정자립 및 활성화를 위하여 公團에 「갱생보호기금 운용·관리규정」을 마련하여 기금조성을 하고 있지만 아직은 미비한 상태에 있다. 범죄인의 재범을 방지하고 범죄로부터 사회를 방위하기 위해서는 결국은 국고보조금의 대폭 인상과 민간독지가의 성금협조를 적극 권장하여 예산문제를 해결하여야 할 것이다.

### 3. 收容保護施設 및 職業訓練

국고보조금의 증대를 통해서 각 지부의 수용시설을 확충하고 사업내용의 다원화를 기하여 要保護者들이 상당기간동안 收容保護를 받으면서 사회내 적응력을 기를 수 있도록 해야 한다. 1995년 12월 31일 현재 전국 12개 지부에 대지가 143,842평(475,519m<sup>2</sup>), 사무실과 생활관건평이 3,427,5평(11,332.8m<sup>2</sup>)에 불과하며<sup>48)</sup> 職業輔導場도 시설과 장비가 부족하여 출소자의 고정취업을 위한 직업알선 시설로서는 미흡한 실정이다. 특히 비행소년을 위한 별도의 수용시설은 서울 은평구에 1개소(대지 74.9평, 건평 52.1평)밖에 없어서 그들 대부분을 일반 成人인 被保護者와 합숙수용함으로써 成人 出所者로부터 범죄의 감염 우려 등 소기의 선도효과를 거둘 수 없는 것이 현실이다.

따라서 요보호자에 대하여는 전원 수용할 수 있도록 수용시설을 확충하는 한편 현재 각 지부 단위로 1개소씩 설치되어 있는 대단위 생활관을 지양하고 여러 곳에 설치하여 생활지도 및 숙식제공자의 출근 및 생활의 편의를 도모하도록 하여야 한다. 또한 각 지부에 적합한 직업훈련소를 연차적으로 신설하는 등 자체 직업훈련시설을 확충하고 아울러 유망직종의 개발과 훈련직종도 다양화하여 훈련의 폭을 넓힘으로써 전 시설수용자가 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다. 특히 직업훈련에 있어서는 직업훈련 후의 취업상의 애로와 실적위주의 훈련으로 인하여 의욕이 저하되는 경우가 많으므로 취업과 연계할 수 있는 직업훈련 및 대상자의 신중한 선발이 필요하다. 이와 더불어 남녀, 성소년, 죄종별 등으로 분류할 수 있는 수용시설의 신설이 있어야 한다. 현재 여자생활관은 경기도 오산시 외삼미동에 있는 삼미생활관(생활관 120.4평, 직업보도

47) 한국갱생보호공단, 1995년도 사업실적 및 결산서, pp. 25-31 참조.

48) 한국갱생보호공단, 1995년도 사업실적 및 결산서, pp. 84-92 참조.

장 78.4평)뿐이므로 여성출소자들에 대한 사후관리가 제대로 이루어지지 않고 있어서 재범율이 11.9%에 이르고 있다.<sup>49)</sup> 이러한 시설의 확충과 신설은 이른바 中間矯導所(Intermediat Prison) 또는 中間處遇施設로서의 활용이 기대된다.

#### 4. 就業斡旋

出所者를 善導保護하여 재범을 방지하는 방법에는 여러가지가 있을 수 있겠으나 그 중에서도 특히 그들에게 안정된 직장을 마련해 주어 경제적 자립기반을 조성해 주는 것이 가장 근본적이고 효과적이라 하겠다. 한 조사연구 결과에서도 갱생보호서비스 중 가장 필요한 서비스로 취업알선을 들고 있으나 직종이 다양하지 못하고 일부 직종에 편중되어 있어서 직업훈련 직종으로 취업한 비율이 매우 낮게 나타나<sup>50)</sup> 직업훈련과 취업이 연계되지 않은 것으로 보고되고 있다. 1995년 10월말 현재 更生保護公團에서 취업을 알선시킨 인원은 2,605명으로 매우 부진한 실정이다.

이같은 문제를 해소하는 데 있어서는 무엇보다도 출소자들에게 경제적 자립기반을 조성할 수 있도록 직업훈련과 연계할 수 있는 안정된 직장을 알선함과 동시에 대상기업의 확대에 노력하여야 한다. 그리고 취업 후에도 犯罪豫防自願奉仕委員을 연계시켜 지속적인 지도로 직장에서 이탈하는 사례가 없도록 관리기능을 강화할 필요가 있다. 특히 취업알선후원회 구성확대에 노력하여 안정된 직장마련에 참여하도록 하는 방안이 체계적으로 이루어져야 한다. 연도별 보호실적은 <표1>과 같다.

연도별 보호실적

<표 1>

(단위 : 명)

연도	계	숙식제공	직업훈련	취업알선	여비지급	생업조성금지급
1991	24,589	2,000	777	2,983	10,979	2,714
1992	24,184	1,874	777	2,933	10,712	2,712
1993	24,166	1,904	787	3,059	10,590	2,749
1994	21,040	1,745	742	2,789	9,404	2,513
1995(1-10)	15,062	1,541	593	2,605	8,104	2,219

자료 : 법무부, 「범죄예방자원봉사 한마음운동 백서」, 1995, p. 67.

#### 5. 犯罪豫防自願奉仕委員

犯罪豫防自願奉仕委員은 무보수의 사회덕망가로서 지역사회에서 犯法者들에 대한

49) 大檢察廳, 「犯罪分析」, 1995 참조.

50) 김효정, 「갱생보호사업의 실태와 활성화방안」, 형사정책연구소식, 한국형사정책연구원, 1990. 9, p. 26.



재범방지를 위하여 활동하고 있는 인사들이다. 이와같이 민간독지가들로 하여금 갱생 보호사업에 참여하여 이를 담당하도록 한 제도의 뜻은 첫째, 保護公園의 유급직원만 으로서는 갱생보호사업 특히 각 지역사회안에 산재하는 수 많은 피보호자에 대한 보호활동과 보호사업을 원활하게 실시할 수 없으며 둘째, 犯罪豫防自願奉仕委員은 공무원이 아닌 민간인이므로 담당자와 피보호자(대상자)와의 인간관계가 非權力的이며 담당자가 지역사회에 밀착되어 있기 때문에 공무원에게서 기대할 수 없는 친절하고 자세한 지도·원조를 행할 수 있고 셋째, 범죄의 온상이 지역사회인 만큼 범죄방지의 책임도 사회의 공동책임을 전제로 할 때 사회의 덕망가 등 지도층에 의하여 보호활동이 자발적으로 실천될 때 재범방지가 크게 나타나기 때문이다.

이렇게 볼 때 교도소나 소년원 같은 矯正施設에서 矯正이나 輔導職 公務員들이 하고 있는 일을 犯罪豫防自願奉仕委員들이 하고 있는 것이다. 그러므로 범죄예방자원봉사위원은 임의적으로 자유사회내에 거주하는 被保護者를 선도·교화 및 자립지원을 통하여 범죄방지와 사회정화의 임무를 수행하는 公職者라고 볼 수 있다.<sup>51)</sup>

이상에서 볼 때 更生保護事業의 성패는 오로지 일선에서 보호사업에 참여하는 犯罪豫防自願奉仕委員의 활동여하에 있다고 하겠다. 그러므로 갱생보호사업이 소기의 성과를 거두려면 범죄예방자원봉사위원의 위촉에 있어서는 사회지도급 인사 중심의 위촉을 지양하고 의욕이 있고 실제 활동이 가능한 사람을 중심으로 위촉하여야 한다.

그런데 현재까지 사회덕망가로서 위촉된 更生保護委員들 가운데는 更生保護事業에 대한 전문적인 기술과 능력의 결여, 개인이 경영하는 사업 또는 전담된 공직의 수행 등의 사정으로 피보호자에 대한 보호활동이 미약하였다는 점도 간과할 수 없다. 특히 보호위원의 연령이 30세 이하는 66명(0.9%)에 불과하고 대부분이 40세이상인 데다가 60세이상 연령층이 14.3%(1,093명)를 차지하고 있어 청소년범죄의 증가와 관련하여 보호위원과 대상자간의 세대차가 문제시되지 않을 수가 없었다. 또한 직업이 상업(28.9%)과 사업가(18.9%)에 집중되어<sup>52)</sup> 있는 것은 보호위원들이 전문적 능력과 사회봉사적 열정 등 업무수행능력을 본위로 선임되었다기 보다는 경제적 능력을 위주로 한 유지들로 구성되어 있어서 보호활동의 중심이 경제부조 등의 물리적인 방법에만 치중하고 대화를 통한 선행지도에는 소홀히 한 경향이 없지 않다.

따라서 犯罪豫防自願奉仕委員의 위촉시 실질적으로 활동할 수 있고 사회적 존경을 받을 수 있는 사람을 위촉하는 한편 정기적인 교육의 기회 및 상담으로 위원들의 보호활동을 지원하여야 한다. 또한 범죄예방자원봉사위원들은 사회봉사정신으로 갱생보호업무에 참여하는 사람들이므로 이들에 대한 사기진작과 사명감 고양을 위한 동기부여 등 다각적인 대책을 마련하여 그들의 봉사활동에 대한 자부심을 충족시킬 수 있는 방안이 필요하다. 이를 위하여는 유관기관의 협조를 위한 홍보확대, 보호활동에 지장

51) 金秀吉, 前掲論文, p. 61.

52) 법무부, 「범죄예방자원봉사 한마음운동 백서」, 1995, p. 66 참조.

이 없는 지위인정, 처우방법 등에 관한 교육기회 증대, 자율적인 협의회 운영으로 활성화 모색, 포상제도의 개선 등에 관하여 심도있는 검토가 필요하다고 하겠다.<sup>53)</sup>

보호의 대상자가 대부분 인격형성의 정상화에 실패하였고 생활수준이 극히 곤란한 자들이기 때문에 그에 적당한 처우방법은 刑事個別化의 原則에 의한 處遇技術의 개발과 人間愛의 情熱에 근거를 둔 보호사업이 전개되어야 할 것이다. 즉 犯罪豫防自願奉仕委員은 보호대상자 중 정신적 지도·교화를 요하는 자에 대하여는 심리적 교정, 가족관계와 교우관계의 조정상담 등을 행하여야 하고, 물리적 지원을 요하는 자에게는 취업의 알선, 생계의 보조를 행하는 등 모든 방법과 사회자원을 동원하여 균형있는 보호사업을 펴야 한다. 이와 관련하여 각 지역실정에 맞게 지부의 지도아래 지역별로 자생적 조직체인 更生保護事業後援會를 보다 많이 조성하여 更生保護事業을 활성화시키고 실질적인 보호사업의 효과를 극대화시킬 필요가 있다.

更生保護委員들의 연령 및 직업별 현황은 <표2> 및 <표3>과 같다.

更生보호위원 연령별 현황

<표2>

(단위:명)

구분 인원	30세 미만	30-40세 미만	40-50세 미만	50-60세 미만	60세 이상
7,648	66	1,245	2,706	2,538	1,093

자료 : 법무부, 「범죄예방자원봉사 한마음운동 백서」, 1995, p. 66.

更生보호위원 직업별 현황

<표3>

(단위:명)

구분 연도	계	법조인	기업인	회사원	종교인	공 업	상 업	농 업	의 료인	행정 서사	교 직사	대 학생	기 타
'91	12,763	740	1,614	754	1,035	215	2,899	1,078	506	21	251	1,371	2,279
'92	14,174	699	1,838	911	1,098	236	3,288	1,146	529	24	277	1,360	2,768
'93	12,609	611	1,745	854	917	213	3,037	1,035	494	24	266	920	2,493
'94	8,362	103	1,489	521	530	192	2,396	828	425	20	206	0	1,672
'95	7,648	82	1,447	483	438	202	2,207	775	380	17	179	0	1,438

자료 : 법무부, 「범죄예방자원봉사 한마음운동 백서」, 1995, p. 66.

## 6. 言論媒體를 통한 對國民 參與意識 鼓吹

保護觀察등에 관한 法律 제2조 1항은 모든 국민은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 그 지위와 능력에 따라 협력하여야 한다고 규정하고 있다. 출소자의 성공적인 사

53) 한국형사정책연구원, 전계서, pp. 259-270.

회복귀는 국민의 협조와 이해를 얻음으로써만 달성될 수 있는 것이다. 따라서 모든 대중매체를 이용하여 협조의 당위성과 필요성에 관한 여론을 계발하고 기업주 및 노동조합의 협조를 얻기 위한 제반 시책이 강구되어야 할 것이다. 그러나 오늘날의 대중매체는 뉴스나 드라마 등의 프로그램에 있어 社會的 逸脫行爲의 보도나 劇化는 상당한 비중을 차지하면서도 갱생보호사업에는 거의 무관심한 상태이다. 오히려 대부분의 뉴스 보도는 범법행위의 전개과정, 그 행위의 惡함과 犯法者에 대한 증오심의 고취, 법적 처리의 전달에만 치우쳐 있고, 또한 수사극 등도 범법행위의 전구조를 완전하게 극화하여 보여 주고 있을 뿐이다.

그리하여 대부분의 국민은 출소자들에 대하여 범죄행위의 연상에서 오는 부정적 선입관을 갖게 되어 그들을 社會的 異端者로서 냉대, 불신만 하게 되고 그 결과 出所者들은 사회의 냉대감정에 비관한 나머지 犯罪의 惡循環으로부터 벗어날 수 없으며 사회적 불안을 초래하게 될 것이다.

이러한 현실적인 의미에서 볼 때 만일 대중매체가 갱생에 성공한 출소자들이 과거를 반성하고 어떻게 건전하게 사회에 복귀하여 참다운 삶을 살아가고 있고 또한 어떠한 방법에 의하여 즉 更生保護活動에 의하여 出所者가 更生에 성공하였는가 등을 적극적으로 보도하고 예술화하여 국민들에게 제시하여야 한다. 출소자의 자립·갱생지원에 관한 국민의 이해와 관심제고를 언론매체를 통하여 홍보를 하게 된다면 전국민은 갱생보호사업에 대하여 깊은 관심과 인식을 가지고 협조할 것이다.

따라서 更生保護事業은 반드시 출소자들만을 전담하는 기구에 의해서만 행해질 것이 아니라 국민 모두가 스스로 적극적으로 참여하여야 할 활동임을 인식하여야 한다. 가능하면 그 지역사회의 독지가로서 社會的 信望과 犯罪者 教化改善에 대한 전문적인 기술과 능력, 열의 및 시간적 여유, 생활안정, 활동력이 있는 사람 및 일반국민사회사업기구와 사회사업가도 교정사업의 분야로서 更生保護事業에 참여와 역할이 기대된다.

## 7. 出所者에 대한 收容態勢

범죄인이 일정한 기간동안 矯正處遇를 받고 사회에 복귀하게 되는 경우에 이들을 수용하는 국민적 자세도 개선되어야 한다. 왜냐하면 累犯은 범죄인 자신의 사회복귀에 대한 의지의 결여뿐만 아니라 사회가 그들을 포용하는 태도 여하에 따라 좌우되기 때문이다.

사회가 출소자에 대하여 전과자로 낙인 찍고 냉대와 혐오의 대상으로 대하여 과거의 비행만을 문제시 하면서 취업알선을 꺼려하고 職業輔導를 하지 않으면 그들은 생활자료의 궁핍을 초래하여 사회에 정착하기란 매우 어렵고<sup>54)</sup> 이에 따라 또 다시 범

54) John R. Ellingston, *Protecting our Children from Criminal Career*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1951, p. 161.

죄속에서 그 생계를 유지하게 되는 것이다. 따라서 이들의 재범을 방지하기 위하여는 이들이 自立·更生할 수 있도록 적극적으로 지원해 주는 사회풍토의 조성이 절실히 필요하다고 하겠다.

## V. 結 論

오늘날 우리 사회는 犯罪의 過飽和 現象과 더불어 累犯率의 增大와 累犯速度의 가속화로 刑事政策上 심각한 상황에 놓여 있다고 하겠다. 전체 범죄자 중 누범자 구성 비율이 매년 급격한 증가율을 나타내고 있는 것은 지금까지 막대한 국가의 예산으로 이룩된 시설내 矯正教化 活動이 효과적으로 운영되지 못한 결과이며 또한 범죄자들이 사회에 복귀하였을 때 그들에 대한 社會內 處遇인 更生保護事業이 미약하였기 때문이라 하겠다.

따라서 범죄인의 갱생을 촉진하고 전과자의 재범을 방지하여 범죄로부터 사회를 방위하기 위하여는 保護觀察등에 관한 法律을 중심으로 하여 지금까지 운영되어 왔던 社會內 處遇制度를 대폭 재정비하여 갱생보호사업을 활성화하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 그 방안으로서는 현행의 任意的 更生保護制度를 담당할 공단의 조직과 운영 등을 강화하는 한편 시설을 확충하여 사업내용을 다양화시키면서 직업훈련의 내실화 및 취업알선을 적극 추진하여 출소자들에게 경제적 자립기반을 마련해 주어야 할 것이다. 그러기 위해서는 단계적으로 직원의 증원과 전문화 그리고 유능한 직원들에 대한 승진의 기회를 부여하여 사기를 진작시키고 또한 국가의 재정적 지원이 뒤따라야 할 것이다.

한편 前科者의 냉대풍조가 심한 우리 사회에서는 먼저 전과자들에 대한 이해와 아량이 요청되며, 犯罪豫防自願奉仕委員은 물론 그 친근자 및 대기업 등에서도 출소자 보호를 위한 수용태세가 갖추어져야 한다. 아직도 일반인들은 출소자를 위한 更生保護公園의 존재조차 잘 모르고 있는 경우가 있으므로 대중매체를 통한 갱생보호사업의 홍보도 강화하는 것이 필요하다. 그리고 보호관찰제도가 전면 실시되어 지는 상황에서 이것과 「保護觀察등에 관한 法律」에 규정된 任意的 更生保護制度와의 유기적 협력 관계를 맺을 수 있도록 제도·조직상의 새로운 재정비가 있어야 한다. 이는 그 동안 지적되어 온 단기 자유형의 폐해를 제거하고 구금시설내의 수용인원을 감소시켜 예산의 절약과 교정효과를 극대화시킬 수 있다.

이상은 범죄로부터 社會防衛와 犯罪者 및 犯罪의 危險者에 대한 更生復歸와 再犯防止에 있는 만큼 社會內 矯正處遇의 합리화와 더불어 국민 모두가 更生保護事業에 참여케 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.