

보호관찰기관과 경찰의 협력적 운용가능성

김 혜 경*

국 | 문 | 요 | 약

법보호관찰제도의 운영과 관리에 있어서 가장 중요한 요소는 인력과 자원의 문제 및 관리가 불가능한 사건의 수로 귀착될 뿐만 아니라, 인력과 자원의 문제는 전문성과 효율성의 면에 직결된다. 인력의 부족은 전문성이 낮은 인력수급에 의한 관리의 양적 저하를, 자원의 부족은 충분한 재사회화 관련 물자의 부족이라는 현실을 통한 질적 저하를 초래하게 된다. 그런데 이러한 인력과 자원의 부족문제를 기관 내적으로만 해결하기에는 현실적으로 충분하지 않다. 따라서 보호관찰기관이 재사회화 또는 재범예방이라는 고유의 목적달성을 위하여, 협력 또는 공조가 요구되는 대상은 지역사회 뿐만 아니라 광의의 형사사법기관도 포함하는 모든 국가 기관을 통칭하는 것으로 해석할 필요가 있다.

이러한 점은 다시 다양성과 자율성이 공존하는 현대사회의 특징으로써, 지역 또는 기관간의 상호의존성에서도 그 맥락을 찾아볼 수 있다. 이처럼 형사사법기관들간의 연결망을 통한 상호협력의 필요성은 기관들간의 상호의존성의 근거를 제공한다.

범죄통제에 있어서 경찰과 보호관찰기관은 ‘범죄예방’의 핵심적인 담당기관이 되고 있다. 그러나 범죄예방을 위한 보호관찰기관의 기능과 활동에는 자원 및 권한 등으로 인하여 한계가 있음은 주지의 사실이다. 특히 사법경찰권이나 특별경찰권을 보유하지 못한 보호관찰기관이 범죄자의 사후관리 및 범죄예방에 얼마나 실효성을 가지게 될지는 여전히 의문이라는 점에서, 경찰과 보호관찰기관의 협력은 더욱 강조된다. 그 결과 보호관찰기관과 경찰의 협력은 범죄예방과 재사회화라는 공통목표를 위하여 필요하다. 이때의 협력의 유형은 4가지 정도로 구분할 수 있다. 정보공유협력, 재범방지 및 재사회화를 위한 지도·감독에서의 협력, 보호관찰준수위반자 및 도주자 신변확보 협력, 법집행 협력이 그것이다.

본 연구에서는 범죄예방과 사회방위 또는 재사회화라는 공통의 목적달성을 위하여 광의의 형사사법절차에의 참여기관으로써 경찰과 보호관찰기관의 협력방안에 관하여 논의하였다. 그리고 이와 같은 협력은 장기적으로 통합적 운용방안의 단초를 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

*계명대학교 법경대학 조교수·법학박사

- ❖ 주제어 : 보안관찰, 재범위험성, 수사절차, 재사회화, 협력적 운용, 정보공유, 범죄예방, 파트너십

I. 들어가며

보호관찰은 형벌에 의해서는 행위자의 사회복귀와 범죄예방이 곤란하거나 형벌의 부과만으로는 형사제재로서의 목적달성이 부적합하거나 또는 법적 관점에서 형벌이 허용되지 않는 경우에 사회적 위험성을 전제로 하여 행위자를 치료, 교육, 재사회화하기 위하여 부과되는 형벌 이외의 예방적 성질의 목적적 조치를 의미한다. 즉, 형벌의 책임원칙에 보충하여 위험한 범죄인으로부터 사회를 방위하여야 할 의무와 대상자의 재범예방 및 재사회화라는 형사정책적 필요가 보호관찰의 근거라고 할 수 있다. 따라서 보호관찰의 대상자는 범죄인 중에서도 사회방위를 위하여 장래를 향하여 국가의 관리를 요구하는 자이면서 동시에 재범의 위험성이 존재하는 범죄인이다.

이는 간접적으로 보호관찰의 대상자란 재범의 위험성이 존재하는 자, 즉 장래의 범죄의 위험성이 현실화 될 가능성이 있는 자를 의미한다. 이러한 점에서 보호관찰의 대상자는 장래에 다시 수사절차의 대상이 될 잠재적 가능성을 보유하고 있는 자라고 평가할 수 있다.

보호관찰대상자가 장래 재범의 위험성이 존재한다는 점과 보안처분에 관한 법률 위반 자체가 범죄가 될 수 있다는 점은 보호관찰대상자는 내재적으로 수사절차의 대상자가 될 수 있음을 의미한다. 그런데 현재 광의의 형사사법절차는 보호관찰절차를 행정작용의 일부로 보면서 수사절차와는 완전히 분리하고 있다. 따라서 보안처분대상자의 법률위반행위가 발생하게 되면 수사절차의 개시시점에서는 보호관찰관리와 중복되는 절차를 다시 진행하여야 하는 절차의 중복성이 발생하게 된다. 뿐만 아니라 보호관찰 영역을 담당하는 기관에게는 수사권이 없음으로 인하여 보안처분대상자의 범죄행위 또는 보안처분위반행위에 대하여는 신속한 대처를 할 수 없는 것이 현실이다.

광의의 형사절차라 함은 경찰에 의한 수사절차와 검사에 의한 기소절차 및 법원의 공판절차 및 교정기관에 의한 행형절차, 마지막 단계로써 보호관찰기관에 의한 보호관찰절차로 구성된다. 따라서 광의의 형사절차에 관여하는 기관으로는 거시적으로 경찰, 검찰, 법원, 교정, 보호관찰이 모두 포함된다. 그리고 이러한 기관들은 범죄의 발생으로 인하여 형사사법절차에 관여하게 되는 범죄자를 중심으로 상호 연관되게 된다. 이처럼 공통의 목표를 가진다는 것은 형사사법기관은 물론 비형사사법 기관과도 서로 상호작용과 협력을 가능하게 하는 공통분모를 형성하게 되고, 이를 통하여 효율적 운용방안을 모색해야 하는 근거가 될 수 있다.

보호관찰의 경우 대상자가 복합적인 문제에 직면하여 있는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 각 기관들이 한정된 자원의 제약 속에서 협소한 범위 내에서만 협력을 제공할 경우 효율적인 목표달성이 어려워짐은 충분히 예상할 수 있다. 특히 오늘날 범죄통제에 있어서 경찰과 보호관찰기관은 ‘범죄예방’의 핵심적인 담당기관이 되고 있다. 그러나 범죄예방을 위한 보호관찰기관의 기능과 활동에는 자원 및 권한 등으로 인하여 한계가 있음은 주지의 사실이다. 이러한 점에서 범죄예방은 본질적으로 국민, 지역사회, 광의의 형사사법기관의 협력을 필요로 하게 된다. 특히 사법경찰권이나 특별경찰권을 보유하지 못한 보호관찰기관이 범죄자의 사후관리 및 범죄예방에 얼마나 실효성을 가지게 될지는 여전히 의문이라는 점에서, 경찰과 보호관찰기관의 협력은 더욱 강조된다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 보호관찰의 활동영역과 경찰의 수사 초기영역을 통합하는 방안을 제시해 보고자 한다. 보호관찰의 관리내용이 수사의 단서가 될 수 있으며, 경찰활동의 목적 중 범죄예방은 보호관찰의 목적과도 일치하기 때문이다. 따라서 보호관찰 대상자의 관리와 경찰의 범죄예방 및 범죄자의 관리라는 중복된 영역을 효율적으로 통합하는 방안을 모색함으로써, 보호관찰 대상자의 관리에 보다 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

II. 보호관찰대상자의 재범률

1. 의의

보호관찰대상자의 재범률이란 당해 연도에 보호관찰을 실시한 인원¹에 대한 당해 연도의 재범여부를 백분율로 제시하는 지표이다. 즉, ‘보호관찰대상자 재범관련 업무처리 지침’에 따라 ‘당해연도 재범자/당해연도 보호관찰실시인원×100’으로 산정하며, 재범의 판단시기는 검사의 재범사건 구속 또는 불구속 여부가 아닌 종국처분 시기를 기준으로 하게 된다. 따라서 검사의 불기소처분 및 구약식처분을 제외한 구공판, 소년부 송치, 가정법원 송치 등의 처분을 받은 자가 재범률을 통해 집계된다.

보호관찰대상자 재범률은 정부업무 평가 성과지표이며 보호관찰 실효성을 측정할 수 있는 척도이다. 과거에는 법적 근거 미비로 범죄경력 조회가 어려워 정확한 재범률 산정이 어려웠으나, 2002년 12월 보호관찰 업무 집행과 관련하여 수사자료 표 조회의 근거 등이 추가 된 형의 실효 등에 관한 법률이 개정됨으로써 2004년부터 경찰의 범죄경력 조회단말기를 확보할 수 있게 되었고 이를 통하여 당해 연도 보호관찰 실시사건 건수에 대한 범죄경력을 조회하여 보호관찰대상자의 재범률을 정확히 산정하고 있다.¹⁾²⁾

2. 보호관찰대상자의 재범 현황

보호관찰은 재사회화라는 목적을 위해서도 부과되지만, 주로 재범방지를 위한 예

1) 특히 2006년 1월부터는 재범자동통지시스템을 ‘지능형 보호관찰통합정보시스템(IPHS)과 연계함으로써 기관별·지역별·처분별·사범별 재범을 자동적으로 검색할 수 있게 됨으로써 실시간 재범파악이 가능해졌다.

2) 법무부 범죄예방정책국에서는 사범별로 체계적이고 과학적인 보호관찰대상자 지도감독 기법 개발에 노력하는 한편, 2005년부터 "외출제한명령" 적용대상자 확대하고, 2006년 재범고위험군 전담팀 운영하기 시작하였다. 또한 2007년부터는 재범위험성이 높은 보호관찰대상자에 대한 "집중보호관찰" 지정 비율 상향하여 보호관찰대상자의 감독을 강화하였으며, 2008년 성범죄자 위치추적제도(GPS Tracking of sex offenders) 시행 등 보호관찰대상자의 재범 억제에 중점을 둔 지속적인 정책을 통해 재범률 감소에 노력하고 있다.

방목적에서 시행된다. 즉, 재사회화는 사회구조내 모든 구성원 및 조직의 원조에 의한 목적의 달성이 주를 이루는 반면, 보호관찰기관이라는 국가에 의한 관리는 주로 범죄예방의 목적에 더욱 효과적임을 부인할 수 없다. 그리고 보호관찰대상자의 재범률 현황은 범죄예방을 위한 보호관찰기관의 활동의 실효성을 간접적으로 나타내는 지표이기도 하다.

이를 살펴보면 다음과 같다.³⁾

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
보호관찰대상자 재범률	8.1	7.5	5.8	6.4	6.5	7.6	7.2
소년대상자 재범률	9.7	9.4	8.1	9.1	9	11.3	10.6
성인대상자 재범률	6.8	6.3	4.3	4.6	4.6	4.6	4.1

출처: 「보호관찰통계」

전체 보호관찰대상자의 재범률은 지난 7년간 2004년 8.1%에서 2005년 7.5%, 2006년 6.4%, 2008년 6.5%, 2009년 7.6%, 2010년 7.2%로, 2008년까지 꾸준히 감소를 하였다가 최근 2년간 주목할 만한 증가를 보이고 있다. 다만 2년간의 변동 추이를 보면 전체 2009년 대비 2010년 재범률은 0.4% 감소하였다.

보호관찰대상자의 재범률은 그 자체로써의 의미보다, 전체범죄자의 재범률과 비교함으로써 보호관찰대상자의 재범률이 보다 유의미하게 감소되었다고 판단할 수 있을 경우 보호관찰의 효율성을 반증하게 될 것이다. 2009년 기준으로 형법범 검거 총인원 1,164,800명 중 재범자는 534,652명으로써 45.9%의 재범률을 보이고 있고, 특별법범은 총검거인원 1,168,915명 중 재범자는 575,207명으로써 49.2%에 달함으로써 총 검거인원 2,333,715 중 1,109,859명의 재범자를 검거함으로써 재범률은 평균 47.6%에 이르고 있다. 특히 동종의 범죄를 반복해서 행하는 경우도 16.3%에 이르고 있다. 이와 같은 평균 재범률과 비교해 볼 때 7% 대에 머무르는 보호관찰대상자의 재범률은 거의 일반범죄자에 비해 14.7%정도의 수준에 그치는 것으로 파악된다. 따라서 범죄행위자에 대한 보호관찰이 재범방지에 보다 효과적임을 알 수 있다.

3) www.index.go.kr. e-나라지표 참조

구 분	총 검거인원	재 범 자		
		소 계	동종재범	이종재범
계	2,333,715	1,109,859	380,130	729,729
형법범	1,164,800	534,652	173,523	361,129
특별법범	1,168,915	575,207	206,607	368,600

재범현황(2009)⁴⁾

나아가 이러한 재범자들 중 재복역률은 2008년 기준 2006년 출소자 3년 이내의 재복역률이 22.5%에 이르는 것으로 분석되고 있다. 출소자 재복역률이란 금고이상 형의 선고를 받고 교정시설에 수용된 자로서 형기종료·가석방·사면 등의 사유로 출소한 자 중, 출소 후 범한 범죄행위로 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행을 위해 다시 교정시설에 수용(첫 번째 입소에 한함)되는 비율을 의미한다.

구 분	재복역률	출소인원	재복역인원
2006년 출소자 3년 이내	22.5%	24,626	5,553
2007년 출소자 2년 이내	18.0%	24,146	4,353
2008년 출소자 1년 이내	11.1%	25,793	2,863

2008년 기준 3년 이내 재복역률을 5년간 소급해보면 2002년 출소자 24.3%, 2003년 출소자 23.1%, 2004년 출소자 22.7%, 2005년 출소자 22.4%, 2006년 출소자 22.5%로 나타난다. 따라서 출소자 재복역률은 재입소율의 문제점을 개선하여 2002년 출소자를 대상으로 조사하기 시작한 이후 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있음을 알 수 있다. 2002년 출소자 중 30,869명을 대상으로 조사한 결과, 1년 이내 10.6%, 2년 이내 16.8%, 3년 이내 24.3%이 재복역하였고, 2003년 출소자 중 31,317명을 대상으로 조사한 결과, 2002년 최초 조사 대비 1년 이내는 0.4% 증가, 2년 이내는 0.1% 감소, 3년 이내는 1.2%가 감소하였다. 특히 2008년 조사결과 2006년 출소자 중 24,626명을 대상, 2002년 최초 조사 대비 1년 이내는 0.9% 증가,

4) 경찰청, 경찰백서, 2010, 125면.

2년 이내는 1.4% 증가, 3년 이내는 1.8%가 감소함으로써 2년 내의 재복역률이 가장 높음을 알 수 있다.

출소자 3년이내 재복역률

단위:%,명

	2003	2004	2005	2006
재복역기간1년이내	11	10,9	11,3	11,5
재복역기간2년이내	16,7	16,6	17,8	18,2
재복역기간3년이내	23,1	22,7	22,4	22,5
대상자	31,317	29,875	27,489	24,626

재범률과 비교할 경우, 재범률이 수사종결시점으로써 공판단계 시작 전에서의 분석방법이라면 재복역률은 공판단계후 형형단계에서의 통계이다. 따라서 재복역률은 공판단계후 무죄판결이나 면소판결을 받거나 유죄확정의 결과 자유형 집행 이외의 형벌이 부과된 자를 제외한 수치라는 점에서 재범행위의 죄질이나 경중을 간접적으로 추측할 수 있다.⁵⁾ 또한 지속적인 교정교화 교육이 출소자의 재사회화에 어느 정도 효과를 보이고 있는가를 평가할 수 있는 간접지표가 될 수 있다.

5) 법무부, 보안과, 2010 출소자 재복역률 조사 결과 보고, 2010의 통계결과이며, 동 보고 내용상 외국과 비교해보면 일본의 경우 2006년 출소자의 출소 후 3년 이내 재입률이 37.1%이고, 미국 인디애나주 2005년 출소자의 출소 후 3년 이내 재복역률이 37.4%이며, 미국 캘리포니아주의 2005년 가석방자 3년이내 재복역률이 59.0%임에 비추어 보면 상대적으로 재복역률이 낮음을 알 수 있다.

III. 보호관찰영역과 경찰 수사영역의 통합적 운용의 필요성

1. 통합적 운용의 전제

가. 공동목표를 위한 상호의존성

광의의 형사절차라 함은 경찰에 의한 수사절차와 검사에 의한 기소절차 및 법원의 공판절차 및 교정기관에 의한 행형절차, 마지막 단계로써 보호관찰기관에 의한 보호관찰절차로 구성된다. 따라서 광의의 형사절차에 관여하는 기관으로는 거시적으로 경찰, 검찰, 법원, 교정, 보호관찰이 모두 포함된다. 그리고 이러한 기관들은 범죄의 발생으로 인하여 형사사법절차에 관여하게 되는 범죄자를 중심으로 상호 연관되게 된다. 이처럼 공통의 목표를 가진다는 것은 형사사법기관은 물론 비형사사법 기관과도 서로 상호작용과 협력을 가능하게 하는 공통분모를 형성하게 되고, 이를 통하여 효율적 운용방안을 모색해야 하는 근거가 될 수 있다.

보호관찰제도의 운영과 관리에 있어서 가장 중요한 요소는 인력과 자원의 문제 및 관리가 불가능한 사건의 수로 귀착된다.⁶⁾ 인력의 문제란 보호관찰관의 업무량이 과다한데 비하여 인력이 현실적으로 부족함을 의미하고, 자원의 문제란 이를 극복하기 위한 방편으로써 지역사회관계에 기초한 연결망을 통하여 지역사회 자원의 개발과 활용을 도모해야 함을 의미한다. 또한 인력과 자원의 문제는 전문성과 효율성의 면에 직결된다. 인력의 부족은 전문성이 낮은 인력수급에 의한 관리의 양적 저하를, 자원의 부족은 충분한 재사회화 관련 물자의 부족이라는 현실을 통한 질적 저하를 초래하게 된다. 그런데 이러한 인력과 자원의 부족문제를 기관 내적으로만 해결하기에는 현실적으로 충분하지 않다. 그리고 한편으로 보호관찰이 지역사회와의 협력을 전제로 한다는 규정의 의미를 폭넓게 해석하면 지역사회의 내적 재화뿐만 아니라 지역사회와 유기적으로 관련을 맺고 있는 국가기관의 협력도 도출해 낼 수 있다. 즉, ‘지역사회의 협력’이란 보호관찰의 목적인 범죄인의 ‘재사회화 또는 재범예방’

6) Marshall Alan Johns/Robert T Sigler, "Law Enforcement Partnership in Community Corrections: An Evolution of Juvenile Offender Curfew Checks", *Journal of Criminal Justice* Vol. 30, 2002, 245면.

을 위하여 필요한 범위내에서 고려될 수 있다. 따라서 보호관찰기관이 재사회화 또는 재범예방이라는 고유의 목적달성을 위하여, 협력 또는 공조가 요구되는 대상은 지역사회 뿐만 아니라 광의의 형사사법기관도 포함하는 모든 국가 기관을 통칭하는 것으로 해석할 필요가 있다. 이러한 점은 다시 다양성과 자율성이 공존하는 현대사회의 특징으로써, 지역 또는 기관간의 상호의존성에서도 그 맥락을 찾아볼 수 있다. 이처럼 형사사법기관들간의 연결망을 통한 상호협력의 필요성은 기관들간의 상호의존성의 근거를 제공한다.

그런데 보호관찰의 경우, 그 대상자가 복합적인 문제에 직면하여 있는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 각 기관들이 한정된 자원의 제약 속에서 협소한 범위 내에서만 협력을 제공할 경우 효율적인 목표달성이 어려워짐은 충분히 예상할 수 있다. 특히 오늘날 범죄통제에 있어서 경찰과 보호관찰기관은 ‘범죄예방’의 핵심적인 담당기관이 되고 있다. 그러나 범죄예방을 위한 보호관찰기관의 기능과 활동에는 자원 및 권한 등으로 인하여 한계가 있음은 주지의 사실이다. 이러한 점에서 범죄예방은 본질적으로 국민, 지역사회, 광의의 형사사법기관의 협력을 필요로 하게 된다. 특히 사법경찰권이나 특별경찰권을 보유하지 못한 보호관찰기관이 범죄자의 사후관리 및 범죄예방에 얼마나 실효성을 가지게 될지는 여전히 의문이라는 점에서, 경찰과 보호관찰기관의 협력은 더욱 강조된다.

나. 광의의 형사절차의 목적 달성

다른 한편으로는 광의의 형사절차의 목적으로부터 그 근거를 찾을 수 있다. 광의의 형사절차의 목적은 정의와 안정에 있다. 정의란 소극적 실체적 진실주의를 의미하며, 소극적 실체적 진실을 형사사법기관이 탐지하게 되면, 그러한 범위반행위에 비례하는 제재로써 책임과 예방목적을 달성함으로써 정의는 실현된다. 그리고 행위에 대한 형벌의 양은 책임을 넘어서 수 없다는 점에서 책임은 제재의 넘어서 수 없는 한계가 된다. 이때의 책임이란 객관적인 행위의 측면에서 결정되어지며 개별적이고 구체적인 행위의 문제가 아니다. 따라서 책임에 의하여 제재의 상한제한영역이 결정되어 지고, 양형의 하한은 예방의 측면에서 고려되어야 할 것이다. 이때의 예방이란 물론 일반예방과 특별예방을 모두 포함한다.

둘째, 안정이란 법적 안정감을 의미하지만, 보안처분과 관련하여서는 구체적으로 수범자가 형기종료 후 또는 형기대체 후 사회질서내에서 사회구성원으로써의 생활을 영위할 수 있도록 한다는 의미의 안정감도 포함하여 해석하여야 할 것이다.

다. 통합적 운용의 방법

보호관찰기관과 경찰의 협력은 범죄예방과 재사회화라는 공통목표를 위하여 필요하다. 이때의 협력의 유형은 4가지 정도로 구분할 수 있다. 1. 정보공유협력, 2. 재범방지 및 재사회화를 위한 지도·감독에서의 협력, 3. 보호관찰준수위반자 및 도주자 신변확보 협력, 4. 법집행 협력이 그것이다.

우선 정보공유협력은 사법보조제도가 이와 유사한 형태의 대상자에 대한 통합적 조사실시를 통하여 달성될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 정보공유를 위한 시스템을 개발하여 대상자에 대한 새로운 정보의 신속한 입력과 공유가 가능하도록 하는 것 역시 매우 중요한 일이다.⁷⁾ 다음으로 범죄자 지도감독의 협력은 보호관찰기관과 경찰이 공동으로 보호관찰대상자를 지도감독하는 것으로써 이를 위하여는 공동의 유기적 통솔이 가능한 협력체의 구성이 요구된다. 또한 법집행에 있어서의 협력 역시 양 기관이 정보공유 뿐만 아니라 공동순찰이나 가정방문, 탐문수색 등을 통하여 법집행에서의 협력을 모색하는 과정을 의미한다. 이와 같은 협력은 장기적으로 통합적 운용방안의 단초를 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 외국의 보호관찰기관과 경찰간의 통합적 운영사례

가. 미국

미국에서는 범죄문제에 대한 인식의 전환으로 인해 경찰과 보호관찰관의 상호 협

7) 보호관찰준수위반자 및 도주자 신변확보 협력은 이미 시행되고 있다. 지명수배자에 대한 경찰의 신변확보 또는 보호관찰준수위반자에 대한 보호관찰기관의 청구에 의한 경찰의 신변확보 등은 이미 적극적으로 활용되고 있으므로 여기에서는 이에 대한 협력부분은 생략하기로 한다.

력적인 프로그램이 다수 실시되었다. 뿐만 아니라 미국의 경찰은 범죄문제는 경찰만의 독자적인 대응으로는 해결하기 힘들다는 인식으로 보호관찰관 뿐만 아니라 검찰이나 법원, 그리고 교정에 이르기까지 모든 법집행 기관가의 협력 프로그램을 실시하여 범죄문제에 대응하고 있다.

(1) 앵커리지의 CAN(Anchorage Coordinated Agency Network) 프로그램

1990년초 앵커리지 경찰과 보호관찰기관은 알래스카 앵커리지의 보호관찰청소년에 제공되는 감독 및 서비스를 향상시키기 위해 독특한 파트너십을 계획하였다. 앵커리지 협력네트워크 일명 CAN 계획은 앵커리지 경찰이 보호관찰청소년을 예고없이 방문함으로써 감독활동을 증대시키는 것이었다. 앵커리지 CAN 프로그램은 샌디에고 경찰과 보호관찰기관의 협동 프로젝트를 모델로 하여 만들어졌다. 주요 내용은 다음과 같다.

우선 동 제도는 2가지 중요한 목표달성을 위하여 앵커리지 경찰서 관할구역의 보호관찰 청소년들을 대상으로 실시되어, 강력하고 체계적인 감독을 통한 감독에의 순응정도를 향상시키고자 하였다. 경찰들은 CAN 프로그램에 자발적으로 참여토록 하였으며, 젊은 보호관찰관과 같이 업무를 수행하였다. 경찰관들은 그들의 정규 업무외에 적어도 매달 1회이상 보호관찰관과 함께 보호관찰대상 청소년들의 보호관찰 지시사항의 준수여부를 확인키 위해 사전 예고 없는 방문을 하였다. 규정준수에 대한 평가는 대부분 대상 청소년이나 그의 부모 또는 감독후견인에 대한 질문과 그 답변, 필요한 충고를 받아들이는 것으로 이뤄졌다. 이러한 방문후 경찰관은 간략하게 방문소감을 작성하여 앵커리지 경찰서의 CAN 프로그램 조정자에게 보고토록 하고 있다.⁸⁾

기존의 보호관찰은 일반적으로 경미한 사건의 경우는 단지 한달에 한번정도 방문하며 3개월에 한번 직접 면담을 하였다. 하지만 CAN 프로그램은 보호관찰과 경찰의 감독을 통합하여 한 달에 1번 이상 직접적 접촉을 통한 감독을 할 수 있도록 하였다. 사실상 CAN 프로그램을 통해 청소년들은 예전에 받았던 보호관찰보다 3배

8) 이러한 보호관찰청소년과의 1대1 접촉은 평균 36건 이상의 사건을 다루는 보호관찰관에 의해 제공되는 감독서비스보다 훨씬 더 많은 것으로 나타났다.

이상의 상담과 교육을 받을 수 있었다. 만약 대상소년이 규정을 준수하지 않은 경우 경찰은 담당 보호관찰관에게 보고할 것이며 보호관찰관은 경찰관에 의해 발각된 규정위반에 따라 다른 집행을 취할 수 있다.

다음으로 CAN 프로그램의 목표는 경찰에 관한 부정적 인상이나 기존의 사고를 대체하여 보다 긍정적인 사고를 부여하는 것이다. 청소년들과의 이러한 접촉을 통하여 경찰은 상호간의 존중을 유발하고 청소년과 경찰간의 관계에 긍정적 상호작용을 초래하도록 하였다. 이와 같은 계획의 실현은 CAN 프로그램에 참가한 보호관찰 청소년들이 이에 참가하지 않은 보호관찰청소년들보다 재범율이 하향되어 질 것이라는 예측을 낳고 있다.

(2) 번리-도르트레히트(Burnlet-Dordrecht) 프로젝트

재범자들에 대한 프로젝트를 개발한 구체적인 모델 중에 랭카셔(Lancashire) 경찰-보호관찰 서비스가 있는데 이것은 상습범죄자를 직접 감독하기 위해 보호관찰관이 경찰관이 함께 협력하여 집중보호관찰을 한 네덜란드의 도르트레히트 시를 답습한 것이다. 이 프로젝트는 랭카셔의 번리 시에서 확립되어 번리-도르트레히트 프로젝트(Burnlet-Dordrecht project)라고 일컬어지고 있다.⁹⁾ 이는 출소 후 12개월동안 최소 6개 이상의 범죄를 저지른 사람들을 대상으로 전체적인 재활 계획을 구성하였다. 이 프로젝트는 번리 시 거주자들에게 가장 큰 골칫거리가 되고 있는 손괴 및 침입범죄에 주력하였다. 도르트레히트 프로젝트는 위험률이 높지 않은 범죄자들에 초점을 둔 다이버전 계획인 반면, 번리 프로젝트는 위험률이 높은 범죄자들을 대상으로 프로그램간의 가장 큰 차이점이다. 또한 경찰은 네덜란드식 모델에는 크게 참여하지 않았으나 번리 프로젝트에는 적극적으로 참여하였다.

번리 프로젝트는 한 지역에서 발생하는 범죄 중에 하나를 선별하여 경찰의 범죄 정보 자료 및 범죄 통계를 활용함으로써 지역사회를 지도화(mapping)할 수 있고,

9) Donald G. Evans, "Probation-police Partnerships in Britain", *Corrections Today*, Vol. 62, 2000/8, 134면에 따르면 랭카셔 보호관찰소, 랭카셔 경찰서, 번리 시위원회에서는 각각 대표를 뽑아 기획팀을 구성하였고, 보호관찰관 존슨(Shirley Johnson)과 경찰관 타이슨(Ken Tyson)이 동 프로젝트를 기획하게 되었다.

보호관찰 사건을 분석하여 특별한 범죄에 대응하는 방법을 결정할 수 있게 만든다고 한다. 이러한 과정은 소수의 범죄자들이 대부분의 범죄에 가담한다는 사실을 재차 강조하는 것이다. 이 프로젝트는 경찰-보호관찰 팀이 대상자들을 평가 면접하는 것으로 시작된다. 그리고 나서 이 팀은 법원이나 석방 위원회(releasing authority)에 감독 규정을 포함한 적합한 조건에 대해 조언을 한다. 이 조건이라는 것은 대개 파악된 범죄자와의 좀 더 긴밀한 연락이나 그들을 집중적인 업무 및 프로젝트에 순응하는 것들이 포함된다. 이것은 감독을 좀 더 강화 시키고 효과적인 교정 실무 원리에 입각한 프로그램을 제공할 수 있게 만든다. 감독에는 경찰 형사정보팀에 의한 범죄자의 지속적인 감시가 포함된다. 집행은 이 프로젝트에서 핵심적인 요소이며, 법원에 신속하게 회부시키는 것을 목적으로 한다. 만일 이에 순응하지 않는 경우 구금형에 해당된다. 동 프로젝트는 범죄자들이 보호관찰 조건에 순응하도록 만들고, 그것에 순응하지 않을 때에는 구금제재를 증가시켜 특별 범죄자들의 범죄 경력을 중단시키는 것이다.¹⁰⁾

(3) 워싱턴 킹 카운티(Washington King County)의 협력

워싱턴주 내의 King County에서는 경찰의 주도로 보호관찰관의 유기적인 협력 프로그램을 실시하였다. 이 프로그램은 총기범죄와 관련된 부분에 있어서의 협력으로 경찰과 보호관찰관 뿐만 아니라 지역내의 교정기관, 그리고 검찰과의 합동 프로그램으로 인하여 총기관련 범죄 및 해당 범죄자의 체포와 재범방지를 위해 실로써 총기관련 범죄의 감소 및 관련 범죄자의 체포, 그리고 관련 범죄자의 재범을 방지하기 위한 프로그램이었다.

King County는 대표적인 인구 조밀지역으로써 각종 범죄가 빈발하였으며, 그 중

10) 이 프로젝트의 주요 특징을 다음과 같이 열거하였다.

- ① 가장 심각한 상습범 100명을 파악하여 형사정보팀의 자료로 사용
- ② 경찰관과 보호관찰관 양측의 감시 및 지속적인 정보 공유
- ③ 범죄자들에게 재활 프로그램 제공
- ④ 범죄율이 높은 지역사회를 대상으로 하는 지역사회 안전 업무
- ⑤ 지방 기관들뿐 아니라 건강, 교육 복지 및 직업 서비스와 관련된 조직들과의 파트너십
- ⑥ 위험성이 큰 범죄자들에게 제공하기 위한 신속한 재활 프로그램 개발
- ⑦ 프로그램의 평가, 연구 및 감시 조항과 혁신성 유지

에서도 총기관련 범죄가 빈발하여 범죄문제가 심각한 수준에 도달하였던 곳이다. 이 지역은 시애틀을 둘러싸고 있는 도시였으며, 관할 지역의 인구는 170만 정도였으며, 경찰력은 3,000명 정도의 수준을 유지하고 있었던바, 증가하는 범죄문제에 대하여 대처하기에는 상당히 미흡한 수준의 경찰력을 보유하고 있었다. 이러한 문제에 따라서 동지역의 경찰책임자였던 Steven Harris는 범죄문제, 특히 총기관련 범죄문제를 해결하기 위해 총기관련 법집행 기관의 구성원들을 Firearm Crime Enforcement, 즉 'FACE'라 명명하고 그들과의 유기적인 협력을 모색하였다. 이러한 협력방안모색의 일환으로 King County의 경찰, 검찰, 법원, 교정 그리고 보호관찰관은 총기범죄의 감소라는 공통의 목표달성을 위하여 상호 협력적인 프로그램을 실시하였다. 1998년 초가을부터 실시된 합동 프로그램은 총기범죄에 대하여 합동으로 순찰을 실시하였으며, 동종 범죄자에 대한 정보를 공유하여 괄목할만한 성과를 보이기도 하였다. 특히 주목할 수 있는 점은 보호관찰관의 집중적인 노력으로 인하여 청소년의 총기범죄를 크게 감소시킬 수 있었다.¹¹⁾

(4) 보스턴의 나이트 라이트(Night Light) 프로젝트

보스턴의 Night Light의 프로젝트는 미국에 있어서도 경찰과 보호관찰기관의 협력에 있어 가장 대표적이며 오래된 협력방안이라 할 수 있다. 1990년대 집중 보호관찰을 받는 범죄자를 처리하는 동안 보스턴 경찰과 조직폭력반은 보호관찰기관의 협력을 하기 시작했으며 이러한 프로젝트가 양 기관의 활발한 협력방안을 모색하는데 촉진제가 되었다. 1995년부터 보스턴 시는 청소년 범죄, 특히 집단 조직비행을 다루는데 있어서 경찰과 보호관찰기관이 함께 협력하는 독특한 프로젝트를 실시하였다. 이에 앞서 청소년 갱 폭력 문제를 다루기 위한 노력의 일환으로, 보스턴 보호관찰위원회는 도체스터 법원에 회부되기 전의 청소년들을 처우하기위해 1992년 11

11) http://www.ojjdp.gov/pubs/gun_violence/profile42.html King County 검찰의 통계에 따르면 프로그램 실시후 King County 지역의 청소년 총기범죄는 1994년부터 1997년 4년간 일어났던 총기범죄에 비해 52%가 감소하는 결과를 낳았다고 한다. 이렇게 큰 성과를 보인 King County의 협력프로그램은 중요범죄의 해결 및 재범방지를 위한 활동은 법집행기관의 상호 유기적인 협력으로 인하여 목표가 성취될 수 있다는 중요한 시사점을 주었던 프로그램이라 할 수 있다.

월 특별반을 신설하였다. 동법원은 야간 통행금지, 일정지역 접근 금지, 또한 필요 시 보호관찰관이 거리에서 검거할 수 있는 일정 집단의 크기 제한을 포함한 보호관찰 명령을 특별조건으로 규정하도록 하였다. 그러나 보호관찰간이 좀 더 효율적이기 위해서는 거리에서의 가시성을 높여야만 했다. 경찰은 또한 갱 활동을 통제하는데 일조할 수 있는 행위를 하는데 관심을 기울였으며, 보호관찰 특별반간의 협력 및 보스턴 경찰의 갱퇴치반(anti-gang. unit)은 'operation night light'의 발전을 가져왔다.¹²⁾

나잇라이트 프로젝트에는 다음과 같은 요소들이 포함되는데, 첫째 보호관찰관들은 갱집단의 멤버이거나 폭력행위의 위험성이 높은 17-25세의 청소년들을 그 대상으로 삼고, 둘째 이러한 업무를 실행하고 있는 보호관찰관들과 경찰은 연락을 취하고, 대상 범죄자들의 지위나 정보에 변화가 발생할 경우에는 정보를 공유한다.

보호관찰관들은 야간에 골목길이나 학교, 출입금지 지역에서의 가시성을 높이고, 경찰관과 협력하여 업무를 처리한다. 이를 위하여 보호관찰관들은 야간통행금지 및 특정지역 접근금지에 대해 알고 있어야 하며, 보호관찰관과 경찰관들은 가정 방문을 위해 팀을 구성해야 한다.¹³⁾

이 프로젝트는 파트너십이 양쪽 파트너들에게 그들이 성취하고자 하는 바를 달성할 수 있도록 한다는데 그 핵심이었다. 동 프로젝트가 지역사회에 유발할 기대효과에 대하여는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 이 프로젝트의 대상이 된 인근지역에서 범죄 행동이 감소되었다는 초기 결과는 지역사회에 보호관찰관들의 존재가 증가된 것에 기인한다. 둘째, 초기에 위반행위가 증가된 이후, 보호관찰관들은 그들의 관찰을 좀 더 강화한다. 결과적으로 순응은 향상된다. 셋째, 젊은 범죄자들을 억제하는데 있어서, 이 프로그램은 또한 또래의 청소년들이 갱 폭력의 피해자가 되는 것을

12) Donald G. Evans, "Exploring police, Probation Partnerships", Corrections Today Vol. 59, 1997/2, 126면.

13) 가정방문팀은 우선 평범한 차에 평범한 옷차림으로 야간통행금지 명령을 체크한다. 경찰팀은 안전 문제에 대한 책임을 지고, 집에 접근하는 방식에 신경을 써야하며, 보호관찰관과의 접촉을 회피할 수 있다. 일단 안전문제에 있어서, 보호관찰관은 출입문으로 다가가 출구를 살핀다. 그리고 집안 내부로 들어가면, 전형적인 보호관찰적 가정방문 절차를 밟는다. 이러한 모든 절차들은 부모나 기타 다른 가족들이 경찰관과 보호관찰관들의 존재에 의해 놀라지 않도록 하기 위함이며, 겸손하고 우호적인 태도가 강조되어야 한다.

예방한다. 학부모, 특히 편모/편부는 이 프로그램이 자신들의 부모 역할을 대신해 준다고 생각했기 때문에 이것을 받아들인다. 넷째, 경찰과 보호관찰관의 증가된 정보 공유는 보호관찰 사건 관리 및 심각한 범죄 수사를 위한 경찰의 능력을 향상시킨다. 이전의 보호관찰과 경찰의 수평적 관계는 개선되고, 지역사회는 결과적으로 더 나아진다. 다섯째, 민간영역, 지역사회 및 관련 부문들간에 지역사회에 중점을 둔 파트너십은 증가된다.¹⁴⁾

(5) 스포트라이트(Spotlight) 프로젝트

스포트라이트 프로젝트는 소년 범죄자들을 집중 보호관찰(intensive supervision)하는 한편 경찰관, 보호관찰관, 지역사회간의 의사소통을 증대시킴으로써 범죄 통제를 위한 종합적 접근법을 제공하기 위해 기획된 것이다.¹⁵⁾ 이보다 앞선 1992년에 보스턴 경찰국과 메사추세츠 보호관찰국간에 'Operation Night Light'라는 명칭의 협력이 최초로 실시되고 이것이 성공하자, 이어 미국 전역에 Spotlight 프로젝트가 활성화된 것이다. 이를 위해 구성된 팀은 정기적 또는 사전 예고없이 대상자의 가정, 학교, 직장 등을 방문하고, 지역사회 구성원들과 대상자들에게 지역사회기반 서비스를 제공하기 위해 지역사회내 영리단체 및 민간단체들과 협력할 수 있게 되었다.¹⁶⁾

동 프로젝트의 목표는 크게 다음과 같은 다섯 가지로 나눌 수 있다. 첫째 대상자

14) 처우 서비스의 제공은 '엄격한 부분'만이 재범을 감소시키는데 있어서 전부가 아니라, 적절한 처우와 교육적 프로그램이 부가되면 감독은 좀 더 지속적인 효과를 가져온다는 사실을 깨닫게 만들었다. 이것은 자발적인 변화의 조짐이 있을 때 자원과 관련된 경제성과 긍정적인 개입과 관련된 효과성 양측에 서비스를 제공하는 것을 강조한다. Operation Night Light는 공공의 안전 문제를 다루는데 있어 지역사회 경찰활동 전략을 수행하기 위한 경찰 및 타 기관간의 협력을 높이기 위한 새로운 방법의 한 전형이다. 이러한 파트너십의 긍정적인 영향의 결과로, 메사추세츠 주의 23개 관할지역에 이 프로그램을 추가로 적용하기 위해 보호관찰소가 확대 되었다. 이러한 보호관찰소는 지역사회에 있어서 대상자의 사회응용 및 재사회화의 중심에서 역할을 한다는 점 및 지역전체의 유기적이고 통합적 노력에 있어서도 중심이자 효율적 매개역할을 한다는 점을 확인할 수 있다.

15) Tony Fabelo, Project Spotlight: Program Overview, Early Implementation Issues and Outcome Measures, Criminal Justice Policy Council, 2001, 3면

16) Tony Fabelo, 앞의 논문, 3면에 따르면 동 프로젝트는 1999년 9월 1일 텍사스 주의 7개 지역에서 실행할 것을 담보로 주의회로부터 2년 동안의 예산지원을 확정받았으며, 2000년 315만 달러, 2001년 210만 달러로 총 525만 달러를 지원받았다.

들에게 집중보호관찰 및 감시를 제공하고, 둘째 경찰관, 소년보호관찰관, 성인보호관찰관간의 파트너십을 형성하며, 셋째 경찰-보호관찰 팀과 지역사회간의 파트너십으로 확대하고, 넷째 지역사회내 서비스 제공을 위해 보호관찰관과 지역 서비스 제공자들간의 파트너십 구축을 통해 사회내 범죄예방을 촉진하며, 다섯째 주정부와 위기 청소년들을 다루는 기관들과의 협력을 장려하는 것이다.

이 프로젝트는 각 목표에 대응하는 실행 전략들도 수립하고 있는 바, 그 내용은 다음과 같다. 첫째 프로젝트 팀¹⁷⁾은 외출이 잦은 주말 저녁에 순찰을 하면서 대상자의 가정을 정기적으로 또는 불시에 방문한다. 둘째 보호관찰 팀의 형성은 의사소통이 거의 이루어지지 않았던 이들 조직간의 정보 공유를 촉진한다. 셋째 프로젝트 팀은 이웃 협의회나 지역사회단체의 위원회에 참석함으로써 지역사회 및 주민들에게 투자를 한다. 넷째, 교회, 이웃감시단, 학교 등의 대표자들로 구성된 지역사회단체의 위원회는 스포트라이트팀 구성원들 및 관리자들과의 면담을 장려해 왔다. 이러한 위원회는 지역사회 자원과 불모지를 파악하고 지역사회 서비스 제공자들이 그러한 부분에 어떻게 서비스를 제공할 수 있을 것인지에 대해 논의한다. 다섯째 10개 주정부 기관에 청소년들의 현재 및 장래의 자원들을 조정하기 위한 스포트라이트 지역사회 조정위원회(Community Steering Committee)가 설치되었다. 자원 정보는 스포트라이트 프로젝트 웹사이트 및 스포트라이트 교육 포럼을 통해 스포트라이트 커뮤니티에 제공된다.¹⁸⁾

(6) 플로리다 주의 보호관찰-경찰 협력관계(P3 : Probation-Police Partnerships)

보호관찰-경찰의 협력관계는 성 피터즈버그 지역의 대학에 있는 지역사회 경찰활동 기관에서 개발한 CD-ROM은 플로리다 주 전역의 보호관찰과 지역사회 경찰활동 경찰관 사이의 정보차이를 메우는 것을 통해서 경찰과 보호관찰기관들이 협력관

17) 스포트라이트 프로젝트의 조직은 주지사와 형사사법부가 공동으로 스포트라이트 팀을 관리하며, 스포트라이트 팀은 소년보호관찰국과 성인보호관찰국, 그리고 경찰의 실무자들로 구성된다.

18) Tony Fabelo, 앞의 논문, 4면에 따르면 스포트라이트 프로젝트의 기본 목표 및 실행 전략은 다음과 같다.

계를 형성하기 위해 밟아야 할 단계들의 개요를 나타내고, 범죄자에 대한 정보를 공유함으로써 각 경찰관들은 지역사회에 봉사하고 각 기관의 사명, 역할 및 범위에 대한 이해를 발전시킬 수 있을 뿐만 아니라 지역사회에 더 나은 서비스를 제공할 수 있다.

CD-ROM에는 각각 상호 작용하는 질문이 들어있는 5개의 교육 부문이 들어있고 다섯 개의 주제(• 보호관찰관들과 지역사회 경찰활동 경찰관과의 협력관계의 중요성과 목적, • 지역사회 경찰활동 경찰관들과 통합을 위한 토대, • 보호관찰관과 함께 감독에 대한 구역별 접근 방식 사용의 중대성, • 담당 구역을 도입하고 관리하는 방법론, • SARA 모형과 같은 문제 중심 경찰활동 모형 및 지역사회 중심 경찰활동의 정의와 사례, • 보호관찰관과 경찰관 사이의 협력관계를 실행하고 운영하는 방법)를 포함하고 있다. 교육 훈련 프로그램은 또한 보호관찰관과 경찰의 협력 관계에서 사용자에게 상호작용의 기회를 제공하는데 이용되는 실제 상황을 묘사한 비디오 시뮬레이션을 제공한다.

나. 영국

영국은 1990년 모건(James Morgan)을 외장으로 하여 범죄예방에 대한 내무성의 방침에 따라 파트너십 접근법을 통해 범죄예방이 확립되는 과정을 관찰하였다. 이른바 ‘모건 리포트’의 제5 권고안은 경찰과 지방위원회들이 ‘다기관 접근법’을 통하여 지역사회의 안전을 확립시킬 법률적 책임이 있음을 주장하였다. 이것은 주거, 교

목 표	실행 전략
대상자들에게 집중보호관찰 및 감시 제공	외출이 잦은 주말 저녁에 순찰을 하면서 대상자의 가정을 정기적으로 또는 불시에 방문
경찰관, 소년보호관찰과, 성인보호관찰관간의 파트너십 형성	의사소통이 거의 이루어지지 않았던 경찰과 보호관찰기관간의 정보 공유 촉진
경찰-보호관찰 팀과 지역사회간의 파트너십으로 확대	프로젝트 팀이 이웃 협의회나 지역사회단계의 위원회에 참석
지역사회내 서비스 제공을 위해 보호관찰관과 지역 서비스 제공자들간의 파트너십 구축을 통해 사회내 범죄 예방을 촉진	교회, 이웃감시단, 학교 등의 대표자들로 구성된 지역사회단계의 위원회와 스포트라이트팀 구성원들 및 관리자들과의 면담 정리
주정부와 위기 청소년들을 다루는 기관들과의 협력 장려	10개 주정부 기관에 청소년들을 위한 스포트라이트 커뮤니티의 현재 및 장래의 자원들을 조정하는 스포트라이트 지역사회 조정위원회 설치

육, 레저와 같이 지역사회의 안전을 강화시킬 수 있는 주요 서비스를 제공하는데 있어서 지방위원회의 역할을 강조한 것이다. 1990년대에는 영국 전역에 지역 사회 안전파트너십이 자발적으로 행해졌지만, 이에 관한 입법과 영향력은 그 지역에 따라 다양하였다. DETR과 내무성은 두 개의 도시 안전 프로그램을 통해 이러한 과정을 공식화하였고, 이것은 유관기관 간 지역사회 안전 전략의 발전을 위한 기금을 조성하였다.¹⁹⁾ 좀 더 안전한 도시를 구축하기 위하여 자발적인 파트너십을 지원하고 모건 리포트를 실행에 옮기는 일은 1998년 CDA(Crime and Disorder Act, 이하 CDA)의 5절과 6절에 반영되었다. CDA의 5절은 각 지역에 범죄와 무질서 문제를 해결하기 위하여 지방위원회, 경찰, 보건위원회, 경찰위원회, 보호관찰위원회가 협력할 법률적 의무가 있다고 규정하였다. 1999년 4월 1일에 명문화된 6절은 이러한 파트너십이 범죄 및 무질서에 대한 전략을 구축하기 위한 것임을 규정하고 있으며, 이것은 지역적으로 범죄 및 무질서에 대한 감사를 받고 감사결과에 대해 지역위원회의 자문을 받을 것에 대한 근거가 되고 있다. 이 법은 잉글랜드와 웨일즈 전역에서 3767개의 범죄 및 무질서 파트너십 법규를 확립시키는 결과를 가져왔다. 일부 지역에서 이 법은 중요한 입법적 변화가 불가피했지만 대부분의 지역에서는 유관기관들에 적용되던 기존의 법률들에 기초를 두었다. 범죄 및 무질서에 대한 파트너십은 야간주거침입, 교통범죄 가정폭력과 같은 관할구역상의 범죄에 대해 내무성 범죄감소 프로그램이 4억 파운드를 지방정부에 지원하는 수단이 되었다. 게다가 파트너십 발전 기금이 조성되어, 새로운 정보 시스템, 전략 수행 및 모범 사례의 보급을 더욱 발전시켜 나갈 수 있도록 지원하기 위한 파트너십에 대한 재정적 지원을 제공하였다.²⁰⁾²¹⁾

이와 같이 영국의 경우는 범죄예방 및 재범방지 활동에 있어 경찰과 보호관찰이

19) Coretta Phillips/Jacobson jessica etc., Crime and Disorder Reduction Partnerships: Round one progress, Home Office, 2002, 1면.

20) Coretta Phillips/Jacobson jessica etc., 앞의 책, 4면.

21) Donald G. Evans, 앞의 논문, 134면에 따르면 영국 Merseyside 주 보호관찰장인 스태포드(John Stafford)는 2000년 1월 런던에서 개최된 보호관찰 세미나에서 범죄 감소라는 정부의 목표를 위해 보호관찰은 새로운 접근법을 모색하고 비전통적인 파트너십을 개발해야 한다고 촉구한 바 있다. 그는 이것을 통하여 보호관찰이 상습범죄를 감소시키는데 있어서 경찰과 보호관찰기관의 파트너십 개발을 통한 새로운 접근법을 제공할 수 있다고 주장하였다.

하나의 파트너십을 바탕으로 하여, 유기적인 협력체계를 구축하고 있다. 물론 영국의 경우에 있어서 경찰과 보호관찰관의 협력을 명문으로 규정한 입법상의 조치는 존재하지 않는다. 그러나 경찰과 보호관찰관은 제한적인 부분이지는 않지만, 보호관찰 대상자가 도주 또는 소재파악 불가능의 경우에 매우 상호 유기적이고 효과적인 협력체계를 구축하고 있다. 그 중에서도 영국의 제도에서 찾을 수 있는 독특한 협력 유형은 보호관찰 대상자가 도주하였거나 대상자의 소재를 파악하지 못하는 경우 담당 보호관찰관은 즉시 경찰에 통보하여 보호관찰 대상자를 추적하거나 소재를 파악하는 업무를 전적으로 경찰에게 위임하고 있다는 점이다. 따라서 보호관찰관은 평상시에는 정상적인 보호관찰 관련 업무를 수행하며, 보호관찰대상자에게 문제가 발생하였을 경우에는 경찰에 통보하여 신속히 도주자 및 소재불명자를 추적, 검거하는 시스템을 구축하고 있는 것이다. 이처럼 영국은 도주를 하였거나 소재불명의 보호관찰대상자에 대하여, 보호관찰관의 신속한 통보와 이와 동시에 작용하는 경찰의 적절한 대응으로 보다 효과적으로 대응할 수 있는 체제를 구축하고 있다고 평가된다.

다. 독일

독일에서는 많은 부분에서 협력적인 부분이 나타나고 있지는 않으나 범죄문제 및 재범문제에 대한 공동의 대처라는 목적을 달성하기 위해 경찰 및 법무부, 그리고 시민이 함께하는 활동을 펼치고 있다. 이러한 활동 등에 있어 소개할 수 있는 대표적인 사례는 쉴레스비히-홀슈타인주 범죄예방위원회 제도이다.

독일의 쉴레스비히-홀슈타인주는 독일에서 가장 먼저 지역사회 경찰활동 프로그램을 도입한 주로서, 범죄로 진전될 우려가 있는 공동체적 원인과 문제들을 우선적으로 해결하기 위하여 1990년 10월 29일부터 주정부 내각의 의결을 통해 범죄예방위원회를 운영하게 되었다. 본 위원회는 범죄감소와 이를 통한 시민들의 객관적인 안전상태 그리고 주관적 안전감의 개선을 목적으로 하여 보호관찰협회를 비롯한 사회단체원 150여명이 명예직으로 참여하였으며, 현재는 51개 위원회가 활동 중에 있다. 즉, 범죄예방위원회는 경찰과 법무부와 같은 국가기관들 및 비공식조직과의 연대활동을 통하여 범죄요인을 감소시키는 데 노력하면서 효과적인 범죄예방을 추구

하는 것이다.²²⁾

한편 1998년 주내무부의 위탁을 받아 시·군지역과 읍·면·동 행정구역별로 ‘안전파트너제도’가 설립되었는데 이는 어떤 특정 지역의 치안상의 문제점을 해결하기 위하여 지역적 관할권이 있는 조직들과 단체들간의 파트너적 협력을 말한다. 보호관찰관은 물론 당연히 이에 포함되며 협력을 통한 지역사회 범죄억제 혹은 제거 그리고 사회적무질서를 억제 및 신속하고 효과적인 조치를 취할 수 있기 위한 지역사회의 조직들의 협력을 우선적으로 지향한다.

라. 일본

(1) 경찰과 보호관찰기관의 소년비행 예방협력

일본의 전체적인 치안을 담당하고 있는 경시청에는 소년과²³⁾라고 하는 독립 부

- 22) 이러한 범죄예방위원회는 또한 다음의 9개의 대표적인 그룹과 기타 특정한 업무를 수행하는 부서로 나뉘어져 있다. 다음은 쉐레스비히-홀슈타인 주 범죄예방위원회의 구체적인 구성에 관한 사항이다.

그룹	목표 및 관장업무
1그룹	네트워크를 구성하는 조직위원회
2그룹	‘사회화’의 지향 및 가족,여성, 학교, 도시계획, 청소년문제
3그룹	악물중독 경력자의 치료
4그룹	‘여성 및 노약자에 대한 폭력행위 방지’업무
5그룹	‘대량범죄’를 담당- 주로 자전거절도 및 상점절도범죄 대책
6그룹	환경설계를 통한 범죄예방기법
7그룹	‘학교와 경찰-범죄예방 수업’을 담당
8그룹	청소년 폭력문제의 원인에 대한 심층적 조치를 강구
9그룹	노인층 대상 범죄예방
기타	피해자보호 및 원조활동과 갱생보호

- 23) 일본의 소년범죄사건 처리 내용을 요약하면 다음과 같다. 14세 이상 20세 미만의 소년이 저지른 사건에 대해서는, 먼저 경찰과 검찰청에서 수사가 실시되어, 형벌 법령에 저촉되는 행위가 있다는 혐의가 있는 경우에는, 지방재판소가 아니라 가정재판소에 송치된다. 소년원은 가정재판소에서 소년원송치결정의 보호처분을 받은 소년을 수용하고, 교정교육을 실시하는 시설이다. 송치를 결정한 경우, 범죄행위를 한 소년은 다음의 각 유형 중에서 어느 하나의 소년원에 수용되게 된다. 14세 미만의 자가 형벌법령에 저촉되는 행위를 하여도 형사책임은 묻지 않고, 경찰은 아동상담소에 통고하여 그 처우는 아동복지법상의 처지에 맡겨진다. 그 행위의 흉악성이 심각할 경우에만 아동상담소장은 소년을 가정재판소에 송치하여 소년심판에 붙일 수 있다. 그러나 그러한 경우라도 소년원에

서에서 청소년 비행 및 범죄 문제를 전문적으로 담당하고 있다. 경시청 소년과는 일본의 소년 경찰 업무의 내용, 소년 비행의 현상과 대책, 교내 폭력, 소녀 매춘, 건전 육성을 위한 대책, 소년 외곽 단체의 현황 등을 담당한다.²⁴⁾

이곳에서는 자체적으로 청소년 관련 각종 통계자료를 조사하고 이를 참고로 나름대로 여러 가지 청소년 문제를 예방하기 위한 대책들을 마련, 운영하고 있다. 특히 청소년 범죄를 최종별로 나누고 형사 처벌받은 청소년의 연령 및 현재 그들의 위치 등을 2년마다 정기적으로 통계 자료화하여 청소년 범죄 경향에 대하여 자세한 분석을 하고 있다. 담당자들은 청소년 문제 해결에 있어서 비행 청소년의 조기 파악의 중요성을 강조하며, 이를 위해 상담, 조사의 확대와 지역주민과의 협조 증대가 필요하다고 말한다. 그러나 경시청 소년과는 현재 청소년 문제의 심각성을 인식하고는 있으나 이를 위해 아직까지 구체적 계획을 개발하고 있지는 못하고 있다. 또한 일본 소년보호협회와의 협조를 통하여 청소년 비행예방을 하며 또한 외곽 단체와의 협력을 통한 청소년 문제 해결에 적극적으로 나서고 있다.

따라서 이들은 점점 심각해지는 청소년 문제를 더 효율적으로 해결하기 위해 피해 소년의 성격, 환경 등을 파악하여 다시 사회로 복귀 할 수 있도록 노력하고 있으며, 사건의 재발 방지를 위해 사건의 배경을 조사하고 학교 관계자와 연계해 구체적인 사후 대책을 마련하도록 하고 있다. 경시청 소년과의 활동은 청소년 문제에 대한 상당히 적극적인 인식과 관심의 정도에 기인한 것이라 할 수 있다.

(2) 오사카 소년보호센터와 경찰본부 소년과의 협력

오사카는 일본에서 청소년 범죄가 가장 심각한 도시로서 그만큼 청소년 비행에 대한 많은 대책을 세우고 있다. 1952년 도시 재건과 근로 소년들의 보호를 위해

송치할 수 없고 아동복지법에 기초한 아동자율 지원시설로의 송치가 허용될 뿐이다. 아동자율지원 시설은, 불량행위를 하고, 다시 그런 행위를 할 가능성이 있는 아동 혹은 가정환경 등의 이유에서 생활지도와 보호가 필요한 아동을 입소시키거나 보호자의 집에서 다니게 하여 개개 아동의 상황에 적합한 지도를 하고 자립을 지원하는 것을 목적으로 하는 시설이다.

- 24) 일본 소년법의 소년비행은 다음의 3종류의 행위 혹은 행상을 총칭하는 개념으로 가정재판소의 심판에 의해 처분이 가능한 비행소년은 범죄소년, 촉법소년 및 우범소년의 3종류이다. 이를 구체적으로 보면, ① 일본에서의 형사책임연령인 14세 이상 20세 미만 소년에 의한 범죄행위(범죄소년), ② 14세 미만 소년에 의한 촉법행위(촉법소년), ③ 20세 미만 소년의 우범행위이다.(우범소년)

설립된 오사카소년보도(補導)센터는 대판부(大阪府), 경찰본부, 교육위원회에서 운영한다. 오사카 지역에 11개 분소를 운영하고 있다. 특히 이곳에서는 범죄우려가 있는 소년과 범죄를 저지른 소년들을 대상으로 경찰과 보호관찰기관, 지방갱생위원회, 학교 등이 협력하여 소년비행의 방지 및 재범방지에 협력하고 있다.

오사카 소년과의 경우 우리가 청소년 문제를 보는 시각차가 있는데 그것은 청소년 문제의 심각성에 대한 경찰의 인식이 매우 높다는 것이다. 우리의 경우 생활안전과 소년계의 소년 경찰 활동은 비행 청소년들의 갱생보다는 이들의 형사 처분에 주력하는 편이다. 그러나 오사카의 소년 경찰은 비행 청소년들에 대한 갱생의 의지를 갖고 그들을 갱생시키려 최선을 다하고 있으며 이를 위해 다른 기관과의 협력을 적극 추진하고 있다는 것이다.

(3) 교정 및 보호관찰기관의 처우협의체

일본의 경우 우리나라와 유사한 초등학생에 대한 성폭행 및 살해사건이 발생하면서 우리나라와 마찬가지로 성범죄 재범방지에 관한 사회적 관심이 매우 높아졌다. 이를 해결하기 위하여 일본은 법무성의 주도 하에 국가연구소에서 대규모의 실태조사를 실시하고, 각계의 전문가 및 정부기관의 실무진으로 구성된 전문적인 연구팀을 발족하여 약 8개월의 기간에 걸쳐 외국의 제도를 벤치마킹하는 등 연구를 수행한 결과, 교정 및 보호단계에서의 체계적인 치료교육을 통하여 성범죄 재범방지를 도모하는 것이 바람직하다는 판단하에 프로그램 개발 및 협의체 구성을 시행하였다.

협의체는 교정시설에서 석방되는 성범죄자에 대하여 필요에 따라 교정시설의 프로그램 지도자 및 지방갱생보호위원회의 보호관찰관이 중심이 되어 귀가처(歸住先)의 상황이나 피해자의 상황, 사회적 자원의 상황 등에 따른 조정을 하고, 효과적인 사회내 처우로의 이행에 대하여 협의하게 된다.²⁵⁾

협의체의 활동 및 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 처우기록 및 성과를 공유하기 위하여 상호통지를 한다. 즉, 교정시설에서 성범죄자조사(위험성·요구성·처우적합성 조사)를 받은 자가 가석방되거나 형기종료 후 재범을 범함으로써 보호

25) 자세한 내용은, 황태정, “일본의 성범죄 방지대책”, 법학연구 제18권 제2호, 연세대학교 법학연구소, 2008, 213면 이하 참조.

관찰소에서 성범죄자처우프로그램을 수강하는 경우, 해당 보호관찰소 장의 요청에 따라 성범죄자조사의 결과 및 그 후 실시한 정기평가의 결과를 포함한 처우프로그램 실시상황을 통지하기로 한다. 반대로 보호관찰소에서 성범죄자처우프로그램을 수강한 자가 재범, 집행유예 취소, 가석방 취소 등에 의해 교정시설에 수용되어 성범죄자조사를 받는 경우에는, 교정시설 장의 요청에 따라 보호관찰소에서의 처우프로그램 실시상황을 통지하기로 한다.

둘째, 평가결과를 공유한다. 교정시설 및 보호관찰소에서 실시한 각종 평가결과 및 필요한 데이터를 서로 공유하여 이후의 처우에 활용하고, 위험성이나 요구성의 변화를 지속적으로 파악함으로써 보다 적절한 처우효과를 거둘 수 있도록 한다. 또한 이러한 정보전달을 원활히 하기 위해 교정 및 보호 분야에서 동일한 평가도구²⁶⁾를 사용한다.

셋째, 양 기관이 처우경과 및 성과와 기술을 공유한다. 교정시설 및 보호관찰소에서 실시한 처우프로그램의 경과 및 성과(본인이 작성한 재범방지계획 및 Work Book 등)를 상호 송부하여 이후의 처우계획 수립에 활용하고, 이를 새로운 구조로 재검토함으로써 재범방지에 보다 효과적인 형태로 개량해 가도록 한다. 또한 성범죄자처우 담당자에 대한 연수를 합동으로 실시함으로써 프로그램의 운용상 효율성을 높일 수 있도록 한다.

넷째, 처우이론의 공유이다. 성범죄자처우프로그램연구회를 공동개최하고 동일한 처우이론²⁷⁾에 따라 처우프로그램을 작성하는 것 등을 예로 들 수 있다. 그밖에 프로그램의 내용 중 사용용어나 설정단계 등 세부적으로 약간 다른 점을 조정하고, 교정과 보호 중 한 쪽 프로그램만 수강한 경우에도 최종적인 재범방지계획은 공통의 서식으로 작성하며, 각 실무진이 작성한 과제 중 필요한 것은 공유하는 등의 노력을 하고 있다.

그리고 이를 위하여 실무상 최저 연 1회 성범죄자 실무담당자협의회를 공동개최

26) 현재는 Static-99 등을 기초로 한 RAT2005, SONAR를 기초로 한 NAT2005 등이 있다.

27) 교정시설의 프로그램은 주로 캐나다 연방정부의 프로그램을 기초로 하고 보호관찰소의 프로그램은 주로 영국의 프로그램을 기초로 한다는 차이는 있지만, 영국의 프로그램은 기본적으로는 캐나다의 것을 수입·발전시킨 것이라는 점에서 양자의 배경이론(인지행동요법과 재범방지)은 공통된다고 볼 수 있다.

하여 효과적인 처우의 실패, 현안문제, 프로그램의 개선에 필요한 사항 등을 발표하고, 향후의 방향성에 관한 의견을 정리한다. 또 각 관할구역에서 적절하고 필요한 협의회를 실시한다.

IV. 보호관찰기관과 경찰의 협력방안

1. 보호관찰기관과 경찰의 공동업무

가. 재범예방을 위한 공동관리

보호관찰과 경찰은 대상자의 재범방지와 관찰이라는 점에서 공통의 목표를 가진다. 다만 보호관찰이 피보호관찰명령자를 대상으로 한다면 경찰은 우범자와 가석방자를 주된 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다. 그러나 그 어느 경우이든 재범이 발생하면 이는 수사의 초기단계로써 경찰의 신속하고 효과적인 조기투입이 요구된다. 따라서 양 기관간의 협력을 통한 재범의 방지는 반드시 보호관찰기관의 업무를 줄여주는 것 뿐만 아니라 궁극적으로 수사의 대상자가 감소함으로써 경찰의 업무량 감소에도 효과를 기대할 수 있다.

이와 같은 보호관찰기관과 경찰의 대상자 공동관리에 있어서는 보스턴의 Night Light 프로젝트가 모범적인 사례로써 주목할 만 하다. 앞서 본 바와 같이 1995년부터 보스턴 시는 청소년 범죄, 특히 집단 조직비행을 다루는데 있어서 경찰과 보호관찰기관이 함께 협력하는 독특한 프로젝트를 실시하였다. 이에 따라 보호관찰관들은 갱집단의 멤버이거나 폭력행위의 위험성이 높은 17-25세의 청소년들을 그 대상으로 삼고, 보호관찰관들과 경찰은 상시적 연락을 취하고, 대상 범죄자들의 지위나 정보에 변화가 발생할 경우에는 정보를 공유하였다. 또한 보호관찰관들은 야간에 골목길이나 학교, 출입금지 지역에서의 가시성을 높이고, 경찰관과 협력하여 업무를 처리하며, 보호관찰관과 경찰관들은 가정 방문을 위해 팀을 구성하였다. 이를 통하여 양 기관들은 각각 성취하고자 하는 바를 달성하게 되었는데, 보호관찰기관은 관찰활동의 효과적 강화를, 경찰은 젊은 층 범죄자들의 범죄억제의 효과를 달성하

였다고 평가된다. 또한 경찰과 보호관찰관의 증가된 정보 공유는 보호관찰 사건 관리 및 심각한 범죄 수사를 위한 경찰의 능력을 향상시키는 결과를 초래하였을 뿐만 아니라, 이를 기초로 민간영역, 지역사회 및 관련 부문들간의 지역사회에 중점을 둔 협력이 증가되는 단초를 제시하였다.

이와 같은 합동은 대상자의 공동관리로 이어질 수 있다. 예컨대 보호관찰대상자의 관리를 경찰과 협력하는 방안이다. 현재 우리나라 보호관찰관들은 별도의 보호관찰을 위한 물적 장비를 구비하지 못하고 있는 실정이다. 넓은 영역에 분포되어 있는 보호관찰대상자의 밀착감독을 위해서는 기동성과 신속성이 뒷받침되어야 하며, 이는 항상적으로 정기순찰을 하는 경찰의 지원을 받을 수 있다. 뿐만 아니라 보호관찰관들은 대상자에 의한 ‘현재의 급박한 범죄활동 또는 범죄개시’에 대하여 형사소송법상 인정되는 현행범체포는 가능하지만, 현행범체포를 위한 물적 장비 또는 대상자의 범죄행위 또는 체포저항행위에 수반되는 물리적 저항에 대처하기 위한 물적 장비가 전혀 지급되지 않는다. 따라서 이에 관한 지원을 경찰로부터 실시간 받을 수 있는 공동관리가 하나의 협력방안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

예컨대 공동순찰을 통하여 지역단위별 보호관찰기관의 보호관찰관의 담당구역을 정기적으로 합동순찰을 하면서 보호관찰관은 경찰로부터 물적 지원을 원조받는다. 반대로 경찰은 보호관찰기관과 합동순찰을 하면서 대상자의 재범우려 및 우범성향을 사전에 관찰하고 우범자관찰보호를 함께 수행하는 것이다. 그리고 우범자의 관찰보호에 필요한 조사방법에 관하여 전문지식을 보유한 보호관찰관의 원조를 받는 방법을 고려해 볼 수 있다.

이러한 공동순찰은 정기적 순찰과 부정기적 순찰을 통하여 이루어 질 수 있다. 보호관찰관이 행하여야 하는 매월 또는 격월 정기대면감독은 정기적 순찰을 통하여 시행하고, 보호관찰대상자 분류감독지침 제19조 대면지도감독 횟수의 증가가 요구될 때에는 부정기적 순찰을 이용할 수 있을 것이다. 이러한 공동순찰은 편면적으로 경찰이 보호관찰기관을 원조하는 형태로 국한되는 것이 아니라, 공동순찰을 통하여 보호관찰대상자는 경찰이라는 형사사법집행권자의 대동을 통하여 재범에 대한 심리적 유혹의 억제를 초래하여 범죄에로의 방향성을 현저히 감소시킬 수 있다는 점에서 상호 협력의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

나. 자원활동의 공동관리

(1) 현행 지역사회범죄예방활동

오늘날 범죄가 점차 전문화되고 조직화·지능화·전문화되면서 양적으로도 급증하고 있다. 범죄의 양적 급증은, 점차 증가하는 특별형법의 단순증가를 통해서도 감소될 수 없음은 충분히 예견가능하다.

이러한 범죄의 증가문제는 전체 형사사법제도의 업무량의 폭증과 비효율성, 운영경비의 단순 증가, 교정시설의 과밀수용, 범죄예방의 비효율성 및 재범의 증가 등 여러 사회문제를 수반하게 된다. 따라서 전체 형사사법제도는 당면한 이러한 문제를 해결하기 위하여 내부적 역량강화 뿐만 아니라 지역사회 또는 민간분야의 참여와 역할을 강화할 필요성이 제기된다. 뿐만 아니라 형벌에 의한 범죄처벌방식은 사형 또는 자유형과 같은 중형과 벌금 및 과료와 같은 경미형으로 양극화 되어 있어서, 양자의 형벌체감량 사이의 간극이 지나치게 높다. 따라서 이와 같은 전통적인 방식으로는 새로운 범죄에 대처하는데 적절하지 않다는 점에서 중간적 제재 및 지역사회의 자원활용에 대한 필요성들이 제기되어 왔다.

이처럼 지역사회교정은 시설의 민영화와 함께 지역자원의 활용이라는 커다란 흐름속에서 대두되어 왔고, 전자는 교정영역에서의 지역사회의 통합적 노력을 이끌어 오게 되었으며 후자는 범죄방지 영역에서 지역사회의 자발적 원조를 이끌어 내었다. 이와 같은 지역사회의 복합적이고 유기적인 활동은 지역사회와 경찰, 검찰 및 교정기관, 보호관찰기관 등 모든 광의의 형사사법기관의 협력을 통한 범죄방지 및 건전하고 안전한 사회방위에 가장 효과적일 수 있기 때문이다.

그리고 범죄방지를 위하여 경찰과 보호관찰기관이 기존에 지역사회로부터 공유하고 있었던 협력 역시 재공유 또는 재협력의 대상이 될 수 있다. 대표적인 활동이 경찰에 대한 지역사회의 협력으로써의 자율방범대 및 보호관찰기관에 대한 지역사회 협력으로써의 범죄예방위원이다.

우선 경찰에 대한 지역사회의 기존 협력으로써 자율방범대를 살펴보면 다음과 같다. 현대의 방법체제와 운영은 기본적으로는 과거와 같이 경찰에 의한 방법순찰이 국가에 의한 공적인 방법활동으로서의 역할을 담당하고 있지만, 이와 함께 민간에

의한 자율방범활동이 발전해왔다는 특성이 있다.²⁸⁾²⁹⁾

한편 보호관찰기관에 대한 지역사회의 협력으로 대표적인 활동은 범죄예방위원이다. 범죄예방위원이란 선도조건부 기소유예자에 대한 선도, 보호관찰대상자에 대한 지도, 갇생보호대상자에 대한 취업알선 등 범죄자의 재범방지 및 지역사회에서의 범죄예방활동을 행하는 민간인으로서 법무부장관으로부터 범죄예방위원으로 위촉받은 자를 의미한다.³⁰⁾

법무부 훈령 제570호 제3조에 따르면 범죄예방위원은 1. 선도조건부 기소유예자 또는 출소자에 대한 상담지도, 특별지도, 2. 보호관찰대상자 지도·감독, 사회봉사명령 집행감독, 교육 프로그램 진행, 환경조사 등 보호관찰 업무 보조, 3. 범죄예방을 위한 취업알선, 직업훈련, 원호 및 재정지원, 4. 학교폭력 등 청소년 선도보호 범죄 예방 활동 전개, 5. 의료시혜, 약품지원, 6. 기타 지역사회에서의 범죄예방활동 전개의 직무를 관장한다.³¹⁾³²⁾ 범죄예방위원은 범죄예방활동을 행하고, 보호관찰활동과

28) 연혁적으로는, 1953년 11월 공비토벌로 인한 치안공백을 보충하기 위하여 동(洞), 리(里) 단위로 ‘주민야경대’가 발족되어 주민들이 윤번제로 방범순찰을 하게 된 것을 계기로 하여 방범원 제도가 시작되었다. 이들은 경찰의 지도협조로 동리의 야간방범을 주로 담당하였으며, 방범순찰활동과 현행법체포의 임무를 수행하였다. 1962년부터는 각 파출소 단위의 자율방범협의회에서 매월 세대당 일정액의 방범활동비를 징수하여 소속 방범원들에게 지급하는 유급제가 시행되었으나, 1989년에 정부의 준조세 폐지방침에 따라 법적 근거가 없던 방범활동비 징수를 폐지하고 방범원 전원을 지방직 공무원으로 채용하였다. 그러나 방범원의 개인별 경력을 고려하지 않고 일률적으로 호봉을 책정하면서 전·이직하는 수가 많았고, 또한 공무원 조직으로 흡수되면서 주민의 ‘자율방범’이라는 취지가 퇴색되어 1990년부터는 신규채용을 하지 아니하면서 사라지게 되었다. 한편 무급제의 순수한 주민자치형 자율방범대는 지속되었고, 1992년도에 전국적인 조직 재정비를 단행, 총 5,685개 대 137,102명의 규모로 일제발대식을 거행하였다. 2009년 말 현재 3,867개 대 106,070명에 이르고 있다.

29) 오늘날의 방범은 경찰에 의한 방범활동이 기본적이지만, 경찰의 후견 아래 자치적·자율적인 주민참여에 의한 방범활동의 비중이 더욱 커지고 있다. 아울러 방범등, 방범창, 방범비상벨, CCTV, 무인경비시스템 등 기계적 설비를 통한 방범이나 범죄에 취약한 다양한 환경적 요소의 정비를 통해 방범의 효과성을 높이는 방안들이 중요시되고 있다.

30) <http://www.bumbang.or.kr/> 법무부 범죄예방위원 전국연합회 홈페이지 참조.

31) 연혁적으로 살펴보면, 1942년 3월 조선사범보호사업령에 의해 출소자에 대한 갇생보호사업 지원하는 민간봉사자인 갇생보호위원(구 사범보호위원) 조직 구성하였던 것이 최초의 형태였다. 그 후 1981년 1월 소년선도보호지침(법무부 훈령 제88호)에 의해 선도조건부기소유예 대상 소년범들에 대한 선도/교화 및 지역사회 청소년 범죄 예방활동을 하는 민간봉사자인 소년선도위원 조직 구성되었다가, 1989년 7월 보호관찰제도의 도입에 따라 보호관찰대상자에 대한 상담, 원호 및 범죄 예방활동을 하는 민간봉사자인 보호선도위원 조직 구성하였고, 이후 1996년 6월 범죄예방자원봉

갱생보호사업을 지원하는 일을 하며 법무부장관이 위촉한다. 범죄예방위원의 활동은 우범소년과 결연 및 범죄추방결의대회를 주도하는 일, 보호관찰소의 업무를 보조하는 일, 보호관찰대상자들에게 취업을 알선하거나 자립갱생을 위한 필요최소한의 재정을 지원하는 일, 상담이나 특별활동을 지도하는 등 사회사업가로서의 역할로 나누어 볼 수 있다.

(2) 지역사회 자원의 범죄예방을 위한 통합적 운용

최근 현대적인 형사정책의 방향은 그동안 국가가 독점적으로 수행하던 범죄대처 및 범죄예방의 영역에 있어 많은 민간인들이 참여하고 국가의 정책도 민간의 역할을 공식적인 제도내에 흡수하려는 경향을 보이는 것이다. 서구국가들의 경우 범죄예방을 위하여 주민자치 조직이 주도적으로 이웃감시, 지역순찰과 같은 다양한 범죄예방활동을 전개하고 있고, 민간인들의 범죄예방활동 혹은 민간과 공무원의 협조활동을 통하여 소기의 성과를 거두었던 다양한 사례들이 보고되고 있다.³³⁾

사기분규정(법무부 훈령 제 363호) 제정을 통한 3개 단체 통합하여 범죄예방자원봉사위원(약칭 범죄예방위원) 명칭이 변경되면서 현재와 같은 조직과 역할을 확립하게 되었다.

32) 1989년 이후 1996년까지 운영되던 보호관찰법에 의한 보호위원과 유사한 제도로서 검찰청 소년선도위원과 갱생보호공단의 갱생보호위원 등 민간자원봉사자의 활동이 부문별로 독립적으로 전개되어 왔으나, 세 기관에 소속된 위원들중 약 41%가 두세기관의 활동을 겸하는 것으로 나타나 통합의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 법무부훈령(제363호)으로 범죄예방자원봉사기본규정을 제정하고 검찰의 소년선도위원, 갱생보호공단의 갱생보호위원, 보호관찰소의 보호위원 3자를 통합하여 현재에 이르기까지 각 검찰청에 사무실을 두고 조직과 운영을 하고 있다.

33) 예컨대 일본의 경우, 보호사라고 하는 조직적이고 반전문적인 민간인들의 적극적인 활동이 보호관찰에 개입되어 있다. 보호관찰관의 역할 중 보호관찰의 실시는 1대1 접촉을 기본으로 하는 보호사와 대상자간의 실질적 보호관찰활동을 행정적으로 지원하고 전체적으로 관리하여 주는 것에 중점이 두어지고 있는 바, 보호관찰관은 감독의 역할을 하고 대면적이고 실질적인 보호관찰의 수행은 보호사에 의하여 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 이들 보호사들은 그 존립근거와 정원이 보호사법이라는 법률에 의하여 규정되어 있고, 보호관찰활동의 경비를 국가가 지원하여 주고 있는 반민반관적인 성격을 가지고 있다.

보호사법 제1조는 보호사의 사명을 "사회봉사의 정신을 갖고 범죄를 저지른 자들의 개선 및 갱생을 도움과 함께 범죄의 예방을 위해 여론을 제발하고 이를 통해 지역사회의 정화를 도모하여, 개인 및 공공의 복지에 기여하는 것"이고 규정하고 있고, 또 범죄자예방갱생법 제12조는 "보호사는 보호관찰관으로 충분하지 않는 부분을 보충하여", "지방갱생보호위원회 및 보호관찰소의 소장업무에 종사한다"고 규정하고 있다. 즉 보호사는 보호관찰관에게 협력하며, 그 민간성·지역성의 특성을 살리면서, 주로 ① 보호관찰대상자의 지도감독·보도원호 ② 형무소 재감자 및 소년원 재원자 등의

현재 우리나라의 보호관찰제도는 1989년 소년에 대하여 처음 실시한 이후 매년 급격히 증가하고 있지만 보호관찰 직원과 예산의 증원은 이에 미치지 못하여 범죄를 저지른 대상자에 대하여 지역사회에서 생업에 종사하면서 교화 개선시키려는 보호관찰의 목표가 제대로 달성될 수 있을까를 심각하게 우려해야 할 상황이다. 이러한 점에서 현재 통합 범죄예방위원의 보호관찰에 대한 적극적인 참여와 관심이 절실히 요구되는 것이다.

이에 따라 보호관찰 내부적인 통합뿐만 아니라 지역사회의 범죄예방활동을 전체적으로 통합하여 그 인력을 활용하는 방안이 시급하다. 따라서 현재 시행하고 있는 지역사회의 인적 자원을 활용하는 제도들을 통합하여 운용한다면 범죄예방이라는 공통의 목표를 달성함에 있어서 보다 효과적일 것으로 본다. 예컨대 범죄예방위원과 자율방범대는 범죄예방을 주축으로 하여 경찰이 중심적인 운용을 하는 통합된 프로그램으로 운영하는 것이 충분히 가능하다. 이로써 각각의 기관들이 범죄예방위원 또는 자율방범인원을 서로 다른 방법으로 확충하기 보다는 교차적 운용의 방안을 모색해야 할 것이다.

(3) 상호 교차적 이용방안

현재 경찰과 보호관찰기관은 지명수배자의 검거에 있어서 주목할만한 성과를 거두고 있다. 그런데 이와 같은 협조방안에 관하여는 물적·인적 자원에서 열악한 보호관찰기관이 경찰의 협력을 일방적으로 받는 듯한 인상을 심어주게 된다. 그러나 협력이나 공조란 상호간에 공통의 목적달성을 위한 교차적 이용 또는 협력이 기본이 되어야 한다.

이에 따라서 몇 가지 보호관찰기관 업무를 경찰에서 교차적으로 이용할 수 있는 현실적인 방안의 모색도 필요할 것이다. 예컨대 현재 보호관찰기관에서 주도하고 있는 사회봉사명령의 경우 사회봉사명령 처분을 받은 대상자에 대하여 일정 기간동안 무보수로 행하는 업무수행을 경찰기관에서 이용하는 방안이 가능하다. 특히 사회봉사명령이나 수강명령의 대상의 주된 부분을 차지하는 교통사범의 경우에는, 경

환경조정 ③범죄예방활동 등의 직무에 종사한다.

이러한 예는 민간에 의한 보호관찰의 활성화를 보여준다.

찰이 보호관찰기관과의 협조를 통하여 사회봉사명령대상자를 음주운전이나 도로교통단속 업무에 이용하는 것이 가능할 것이다. 또는 경찰의 교통업무와 보조하여 안전운행 또는 음주운전금지 홍보자로서 주변역할을 하는 방안도 효과적이라고 한다.³⁴⁾ 뿐만 아니라 경찰서 내부의 민원봉사활동에 이용함으로써 재범가능성은 상대적으로 낮으면서 재사회화의 가능성이 큰 범죄자에 대하여 적극적으로 형사사법기관에 협조하는 방안을 열어둌으로써, 자발적인 재사회화의 효과도 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 공동교육의 시행

가. 관리자의 공동교육

광의의 형사사법절차, 즉 수사절차에서부터 행형절차를 거쳐 보호관찰절차에 이르는 광범위한 단계에 투입되는 인력들은 매우 전문적인 지식을 요하게 된다. 그리고 대부분의 교육은 이러한 절차에 투입되기 이전에 이루어지지만 특히 수사절차에 투입되거나 보호관찰기관에 투입되는 인력들은 그 후에도 현장에서의 실무를 위한 특별한 교육을 요구한다. 이러한 교육들은 대부분 범죄예방을 위한 전문적 지식과 범죄인을 다루기 위한 심리적·의학적·법적·사회학적·범죄학적 기본소양을 요구하게 된다.

그러나 현재 수사절차에 투입되는 경찰의 경우 별도의 교육기관에서 소정의 절차를 통하여 실무적인 내용들을 교육받을 뿐 범죄예방이나 범죄자라는 특수군을 다룰 기본소양 및 지식을 습득할 만한 전문기관은 부재하다. 그리고 이를 현재 운영되고 있는 사회내적 고등교육기관에 전적으로 일임하기에는 역부족일 것이다. 그렇다고 하더라도 이를 위한 전문기구를 기관별로 구성하는 것은 경제적 측면에서 그리 실효성이 있는 제안은 아닌 듯하다. 따라서 비단 경찰과 보호관찰기관뿐만 아니라 광의의 형사절차 내에 속하면서 공통의 목표달성을 추구하는 기관에 해당하는 검찰소속 또는 교정기관까지 포괄할 수 있는 지속적인 공동교육이 시행되어야 할 것이다.

34) 경찰청 내부자료 인용.

나. 대상자의 공동교육

광의의 형사절차에 있어서 대상자란 범죄인 또는 재범우려가 있으면서 재사회화의 대상이 되는 사회구성원들이다. 따라서 이들에 대한 교육은 단계별로 이루어져야 하는 것이 아니라 재범예방 및 재사회화라는 궁극적인 목표를 지향하면서 체계적이고 유기적으로 실현되어야 한다.

미국의 보호관찰에 있어서의 민간참여는 보호관찰관의 업무를 보조하는 역할에 그치지 않고, 보호관찰대상자를 포함한 범죄자의 각종 처우 및 치료프로그램의 운영이 실질적으로 민간에 의해 운영되는 시설 및 프로그램이라는 점에서 사실상의 지역사회 교정이라고 할 수 있다. 미국에서의 보호관찰관의 주요 임무는 보호관찰 대상자의 개별적인 특성, 즉 재범위험성, 개선가능성, 문제점 등을 파악하여 이에 적합한 처우프로그램을 적용하는 중개인의 역할이 상당한 비중을 차지하고 있다. 우리나라의 경우에는 이와 같은 민간에 의한 적극적 교정교육 프로그램의 운영을 기대할 수준은 아닌 듯하다. 그러나 그 이전단계로써 형사사법기관간의 통합적인 교정프로그램의 운영은 현재로써도 가능할 것이다.

수강명령 프로그램의 운영이 대표적 예가 될 수 있다. 법원으로부터 보호관찰부선고유예나 집행유예를 받은 자는 조건부로 수강명령이 부과되어 질 수 있다. 수강명령대상자들은 일정 기간동안 정신교육 및 준법교육을 받게 되는 바, 주로 특별범죄에 해당하는 자들이 해당된다. 예컨대 도로교통관련 위반사범들에 대하여는 준법운전강의 수강교육, 성범죄관련 위반사범들에게는 성폭력치료강의 수강교육, 각종 약물관련사범들에게는 약물치료강의 수강교육이 이루어진다. 이 경우 수강명령이 수동적 입장의 수강명령대상자들에게 인성적 또는 심적 태도변화 및 지적 변화를 유발하기 위해서는 그 수강명령 교육의 질과 내용면에서 고도의 전문성을 배경으로 한 프로그램의 운영이 필요하다. 그리고 이를 수행할 수 있는 기관으로 경찰이 거론될 수 있을 것이다. 경찰은 이미 정기적인 교육이나 현장업무를 통하여 이러한 영역에 관한 다양한 전문가적 자질을 갖추었다는 점에서 경찰에 의한 수강명령교육은 강의의 효과 뿐만 아니라 주관기관이 경찰이라는 점에서 범죄예방 및 위하의 효과도 거둘 수 있을 것으로 기대한다.

3. 재범고위험군에 대한 특별관리방안

가. 보호관찰관에 대한 특별사법경찰권의 부여방안

재범고위험군이란 재범의 가능성을 개별행위자의 범죄의 종류와 죄질을 무시한 재범률을 구체적인 수치로 나타내는 것이 아니라, 특정범죄군 중에서 그러한 특정 행위를 다시 행할 가능성이 높은 대상자 또는 그러한 범죄종류를 분류한 개념이다. 이러한 재범고위험군이라 함은 행위자의 전력, 환경 등 전인격적 조사를 통하여 행위자가 재범의 우려가 일반 범죄군에 비하여 현저히 높은 경우를 통칭하는 개념이다.

현재 보호관찰대상자 분류감독지침에 따르면 분류등급에 재범고위험군이라는 표현은 없으나 집중보호관찰대상자 및 주요보호관찰대상자와 일반보호관찰대상자를 분류할 때 이러한 재범위험성 평가결과를 공식적으로 이용하고 있다.³⁵⁾

현재 소위 재범고위험군이 속하는 집중보호관찰대상자에 대하여는 집중보호관찰제도를 운영하는 것이 일반적이다. 전통적 의미의 보호관찰제도에서 보다 진전된 집중보호관찰제도(ISP: Intensive Supervision Probation)는 일반보호제도보다 감시·감독의 강도를 강화하여 재범 억제력을 향상시키기 위한 새로운 유형의 보호관찰 운용방식이다. 집중보호관찰은 일반적으로 재범의 위험성이 높은 자를 대상으로 야간외출제한 또는 통행금지나 가택구금, 전자감시 등과 결부하여 긴밀한 감시체계를 구축하고 보다 세밀하고 구체적인 준수사항을 강제하는 등 통제적 요소를 적용함과 동시에 상담활동이나 직업훈련과 같은 사회복지 프로그램도 동시에 제공함을 특징으로 한다.³⁶⁾

특히 우리나라의 경우에는 2006년도 ‘재범고위험군 전담팀제’를 도입하면서 3-6명의 관련 구성원들이 하나의 팀을 구성해 고위험군을 전담하여 관리하였다. 그러나 동 제도는 시행상의 여러 문제점으로 인하여 현재는 보호관찰대상자 분류감독지

35) 동 규칙(2010년 개정)에 따르면 집중보호관찰대상자와 주요보호관찰대상자 및 일반보호관찰대상자 분류의 기준은 재범위험성 평가결과 각각 상위 5% 이내, 상위 5-20% 이내, 상위 20% 초과이다. 그리고 이러한 일반기준에 더하여 특별기준을 추가하여 분류한다.

36) 앞서 제3장에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우에는 2001년 법무부 훈령에 따라 최초로 도입되었고, 이후 사회내 처우와 동시에 밀착 지도감독을 하는 방법으로 전국적으로 실시되었다.

침에 포섭되어 별도로 구성되지는 않고 있지만, 실무상으로는 여전히 많이 사용되고 있는 개념이다.

그런데 이와 같은 재범고위험군 또는 집중보호관찰대상자 중 재범우려가 현저히 높은 자에 대한 관리에 있어서는 전국 보호관찰소 전문인력 구성 자체가 경력부족이거나 일반 직원이 담당하는 경우가 많고, 지나치게 광범위한 지역을 담당하고 있어서 현장지도 등의 어려움이 발생하게 된다는 점이 지적되고 있다. 뿐만 아니라 대상자들이 현재적이거나 급박하게 범죄에로 나아갈 경우 이를 제지하거나 물리적으로 진압하기 위한 수단이 현실적으로 전무한 실정이다. 이러한 점에서 재범고위험군 또는 집중보호관찰대상자 등을 담당하는 보호관찰관에게 특별사법경찰권의 부여방안을 논의할 근거가 발생한다.

특별사법경찰관리는 전문분야에 대한 범죄수사에 있어서 일반사법경찰관리만으로는 전문지식의 부족과 행정기관의 소관업무에 대한 감독의 효율성 등으로 인하여 효과적이고 적정한 수사를 기대하기 어려운 경우에, 각 전문분야 종사자에게 그가 주관하는 특정분야의 범죄수사권을 부여할 필요에서 근거된 제도이다. 동 제도는 직무영역 또는 지역별 한정 이외에는 수사권에 있어서 일반사법경찰관리와 아무런 차이가 없다. 이처럼 특별사법경찰관리는 일반사법경찰관리에 비하여 직무나 권한에 있어서 특별한 것이 아니라 특수한 사정에 의하여 발생한 권한이라는 점에서 차이가 있다. 이러한 특수한 사정에는 전문성, 격리성, 현장성, 보안성이 포함된다. 우선 업무상의 전문성으로 인하여 일반사법경찰관리에 의하여서는 효율적인 수사가 어려운 경우이다. 둘째, 격리성이란 수송시설, 운송수단의 특수성으로 인하여 격리된 장소에서 발생하는 범죄단속을 위하여 필요한 경우이다. 셋째, 현장성이란 행정업무 수행과정에서 위반사범이 일차적 적발이 용이하고 현장단속이 특히 필요한 경우를 의미한다. 마지막으로 보안성이란 특정한 국가정책의 수행이나 특수분야의 수사업무 수행을 위한 영역에서 일반사법경찰관리의 투입이 보안의 면에서 적절하지 않은 경우이다. 이와 같은 네 가지의 특수한 사정이 없다면 특별사법경찰권은 부여의 근거가 없게 되는 반면, 이중 어느 하나의 사정이라도 발생한다면 특별사법경찰권의 부여는 정당성을 가지게 된다.

문제는 보호관찰기관이 위의 네 가지 특수한 사정 중 어느 하나의 사정이라도 구

비하고 있는가의 문제이다. 우선 전문성의 면을 들 수 있다. 그러나 경찰은 범죄예방 및 우범자 또는 범죄인의 재범 및 재사회화의 영역에서는 보호관찰기관에 대등하거나 그 이상의 전문성을 보유하고 있다고 평가된다. 따라서 전문성을 근거로한 특별사법경찰권의 부여는 정당성을 인정받기 어려울 것이다.

다음으로 현장성의 면에서 보호관찰기관의 감독현장은 언제든지 범죄에로의 방향성을 지닌 자에 대한 대면 또는 실시간 감독이 주를 이루므로 일면 현장성을 인정할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 대상자가 범죄와 밀착된 특성을 지녔다는 점에서도 현장에서의 급속한 수사권의 투입이 요구되는 급박한 사정을 쉽게 예상할 수 있다. 따라서 만일 보호관찰기관에게 특별사법경찰권의 부여를 주장하고자 한다면 그 정당성의 근거는 현장성에서 찾아야 할 것이다.

나. 경찰에 의한 재범고위험군 관리전담 방안

재범고위험군이란 실제로 재범 위험성이 매우 높은 자로써 범죄수사의 잠재적 대상자라는 점에서 수사경찰과의 연계활동 역시 필요하다는 점을 간과할 수 없다.

현재 보호관찰기관이 분류지침을 통하여 집중보호관찰대상자와 주요 또는 일반 보호관찰대상자를 구분하는 것은, 전자장치부착대상자 및 재범고위험군과 일반군을 분류함으로써 전자장치부착대상자 및 재범고위험군에 대한 특별감독을 통한 재범 방지 효과를 목적으로 한다. 그리고 재범고위험군에 대한 집중보호관찰이나 이를 위한 야간외출제한명령 및 재범고위험군전담팀 구성, 위치추적 전자장치의 부착은 어느 정도 효과가 있음이 일부 인정된다. 그러나 이러한 제도들은 보호관찰의 주된 목적으로써의 재사회화보다는 재범예방 또는 사회방위라는 부차적 목적을 수행하는데 보다 효과적이다. 그리고 재범예방이나 사회방위는 보호관찰의 부수적 목적이면서 동시에 경찰활동의 일부라고 평가함이 보다 적절하다. 이러한 공통점으로부터 재범위험 범죄자에 대한 통합적 운용의 필요성이 제기된다. 특히 가석방 또는 집행유예나 선고유예와 결부된 보호관찰의 실시는 준수사항 위반이 동시에 가석방 취소 또는 집행유예나 선고유예의 취소와 결부되므로 대상자는 형사절차 내로 포섭되게 된다. 따라서 형사절차 내로의 포섭과정은 다시 검찰 또는 경찰의 절차형성과 직결된다는 점에서도 보호관찰기관의 활동과 경찰의 활동이 유기적으로 연결되어야 함

은 물론이다.

특히 성폭력범죄자를 비롯한 중대범죄자의 경우 역시 재범의 우려를 기초로 위치 추적 전자장치를 부착하지만, 관리는 보호관찰관이 하도록 규정되어 있다. 그러면서도 피부착자가 전자장치를 신체로부터 분리·손상하거나 전파방해 등 효용을 해하는 행위를 7년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써 범죄 대상으로 삼고 있다. 그런데 이러한 위반은 보호관찰관이 담당해야 할 업무가 아니라 범죄의 단서로써 수사기관의 본질적 업무에 해당하게 된다. 또한 성폭력범죄자는 재범의 우려를 기초로 전자장치를 부착하기 때문에 언제나 범죄예방이라는 경찰 업무의 대상이 된다.

이러한 점에서도 보안처분의 대상자와 수사기관의 범죄예방의 대상자는 많은 경우 일치하게 된다. 반면 현재 특별히 수사권을 가지고 있지 않은 보안관찰기관이 재범에 대한 방위까지 하기에는 역부족이다. 이는 전문성의 문제뿐만 아니라 인력 수급의 절대적 부족 및 관리대상자의 효율적 분류가 아직 미흡하다는 점 등의 문제와도 연관된다.

이러한 점을 근거로 하여 보호관찰대상자의 이원화 시도가 가능할 것으로 보인다. 즉, 재범가능성이 현저히 낮으면서 재사회화 가능성이 높은 일반보호관찰대상자와 재범가능성이 상대적으로 높으면서 재사회화를 위한 장기적 소요가 요구되는 재범고위험군으로 분류하여, 대상자별로 주요 관리기관을 분리하는 방안이다. 이에 따라 보안처분위반이 범죄인 경우 및 높은 재범우려자를 보안관찰관이 관리하고, 동시에 수사기관이 주요 관리대상자로서 내부적으로 관리하고 있게 되면 이중관리라는 불필요한 결과가 초래된다. 실제로 범죄전력이 있고 재범우려가 현저히 높은 자는 보안처분의 대상자가 아니라 하더라도 경찰 내부적인 관리는 현실적, 관행적으로 지속해 오고 있다는 점에서도 이러한 대상자들에 대하여는 현재에도 내부적 중복관리를 하고 있기도 하다. 따라서 보안관찰관의 영역은 대상자가 재범의 우려가 현저히 낮고 재사회화의 가능성이 높은 자를 중심으로 운영하고, 그 외에 보안처분위반이 범죄로 되는 경우 및 높은 재범우려자에 대한 관리주체를 수사기관으로 이양하는 방안 또는 양 기관을 유기적 협력체로써 운용하는 방안이 가능할 것이다.

4. 보호관찰기관과 경찰의 협의체 구성

가. 보호관찰기관과 경찰의 협의체 필요성

정보공유협력은 앞선 사법보조제도나 이와 유사한 형태의 대상자에 대한 통합적 조사실시를 통하여 달성될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 정보공유를 위한 시스템을 개발하여 대상자에 대한 새로운 정보의 신속한 입력과 공유가 가능하도록 하는 것 역시 매우 중요한 일이다.

범죄자 지도감독의 협력은 보호관찰기관과 경찰이 공동으로 보호관찰대상자를 지도감독하는 것으로서 이를 위하여는 유기적 협력체의 구성이 요구된다. 또한 법집행에 있어서의 협력 역시 양 기관이 정보공유 뿐만 아니라 공동순찰이나 가정방문, 탐문수색 등을 통하여 법집행에서의 협력을 모색하는 과정이므로 통합적 운용이 가능하도록 협력체의 결성이 필요하게 된다. 이 때에는 두 기관의 협력을 통한 최대의 상승효과를 이끌어 낼 수 있도록 두 기관의 역할과 관계를 명확히 조명하는 것이 필요하다. 이를 통하여 협력관계의 증진뿐만 아니라 타 형사사법기관과의 협력의 폭도 확대시킬 수 있을 것으로 기대된다. 특히 공동의 목표를 위한 독립된 기관간의 협조가 아니라 협의체를 구성한다는 점은 양자간의 기존의 업무나 기능에서의 변동은 야기할 수도 있기 때문에 양자간의 충분한 인식과 협력의지를 바탕으로 해야 할 것이다.

현재도 양 기관은 지명수배자 구인 및 구인장의 발부를 통하여 협력을 도모하고 있다. 그런데 이 때에도 일정한 절차에 따라 자체적으로 보호관찰기관이 수배대상자의 인적사항을 입력한 지명수배입력의뢰서를 작성³⁷⁾하여 보호관찰카드와 함께 검찰에 공문형식으로 제출하도록 되어 있다(보호관찰대상자 등 지명수배 절차에 관한 규칙 제6조 제1항). 그러나 보다 유기적 협력이 가능해지고 정보의 공유 및 공동관리가 가능해진다면 상호교차검색이나 특정영역의 전산망 공유로 보다 신속하고

37) 동 규칙 제5조 제2항에 따르면 지명수배입력의뢰서에는 다음 각호의 사항을 기재하되 담당 보호관찰관은 작성책임자란에, 전산입력자는 전산입력자란에 각각 기명날인 또는 서명하여야 한다. 1. 대상자의 성명·주민등록번호·성별 2. 수배관서, 수배번호, 사건번호, 죄명, 수배일자, 범죄일자 3. 공소시효만료일자, 수배종별, 영장구분, 영장발부일자, 영장유효일자, 영장번호 4. 교포구분 및 참고사항, 등록기준지, 주소 5. 범행장소, 피해자, 피해정도가 기재내용이다.

원활한 지명수배의뢰와 해제가 가능해 질 것이다.

나. 외국의 사례

미국의 경우 양 기관간의 정보 및 협력의 가장 대표적 사례로써 Operation Spotlight가 있다. 이에 따르면 경찰과 보호관찰관이 단일의 협력체를 구성하여 적극적인 현장조사업무를 통해 범죄가능성이 높은 대상자들의 행동을 파악하는 활동을 하게 된다. 이를 위하여 통합교육을 통하여 관리에 필요한 기술과 전략들을 습득하고, 관련자료와 정보들을 공유하게 된다. 또한 양자 간에 필요한 정보를 통합 관리하고 제공하기 위하여 통합전산망을 개발하여 범죄자와의 면담을 위한 소환과 위치추적, 자원리스트, 사건분석, 기타 자료의 분배, 전략수립과 교환, 기타 형사사법정보시스템과의 정보교환을 위하여 활용하고 있다.³⁸⁾

영국의 경우에는 ‘교정과 보호관찰의 업무협약’, ‘경찰과 보호관찰의 업무협조를 위한 규정’ 및 재범고위험군의 특별관리를 위한 협의체인 ‘다기관 합동 공공보호연합’ 등의 협의를 통하여 협력체계를 구축하고 있다. 이중 특히 다기관 합동 공공보호연합이란 2003년 보호관찰협회와 경찰서장협회가 42개 지역의 지방경찰청과 보호관찰청의 보호관찰관, 경찰고나, 교도관, 사회복지사, 의사 등으로 구성된 MAPPA를 구성한 것이 발단이 되었다. MAPPA는 위험범죄군에 대한 전략적 관리를 위하여 효과적인 관리계획을 수립하고 공동으로 자원을 출자하면서 공동으로 직무훈련을 받고 최종 평가보고서를 작성하는 방식으로 운영되고 있다.

다. 협력체 구성방안

경찰과 보호관찰기관과의 유기적 협력체의 구성은 양 기관에서의 중복된 활동영역을 효율적으로 분담하면서, 기관내적인 미비점을 상호 보완할 수 있는 체계를 갖추기 위한 초석이 된다. 다만 협력체를 어떻게 구성할 것인가, 양자간의 업무분담을

38) Fabelo, Project Spotlight: Program Overview, Early Implementation Issues and Outcome Measures, Criminal Justice Policy Council, 2001, 18면; Wooten/Hoelter, operation Spotlight: The Community Probation-Community Police Team Process, Federal Probation, Vol. 62 No. 2, 1998/12, 30면.

어떻게 조율할 것인가 또는 각종 비용부담의 문제를 어떻게 해결할 것인가의 선결 과제들이 해결되어야 할 것이다.

현재 우리나라의 사법관련 기관 중에서 가장 모범적인 협력체의 구성을 보여준 것은 보호관찰기관과 법원의 ‘보호관찰협의회’가 있다. 동 협의회는 1997년 대법원 예규인 ‘형사사건과 소년보호 사건에서 보호관찰 및 사회봉사명령·수감명령 등과 관련한 사무처리 지침’에 따라 도입되었으며,³⁹⁾ 법원장, 부장판사, 단독판사, 보호관찰소의 장, 보호관찰관, 위탁 집행기관의 대표들로 구성하며, 의장은 법원장으로 하고 그 역할은 회의주재 및 협의회 사무통할로 하면서 연간 2회 개최하도록 하고 있다.⁴⁰⁾

이와 같은 방식의 협의체는 경찰과 보호관찰기관간에도 효율적이라고 본다. 다만 문제는 이와 같은 협력체를 구성하고 시행할 경우, 실행의 주체, 대상, 시기, 방법 및 절차, 공통목표가 구체적으로 합의되어야 한다는 점이다. 가장 우선되어야 할 것은 구체적인 공통목표의 설정 또는 합의이다. 만일 두 기관의 협력체 구성이 가능해 진다면 범죄예방이나 공공의 안전에 커다란 상승효과를 수반할 것임은 당연히 예견 가능하다. 특히 경찰의 입장에서는 범죄통제의 전문가 또는 정보관리자와의 협력이 가장 효율적임은 자명하다. 따라서 경찰과 보호관찰기관이 동등한 위치에서 협력체를 구성하기 위해서는 새로이 형성되는 협력방안의 목표를 어떻게 규정할 것인가가 중요하다.⁴¹⁾ 왜냐하면 이를 명확히 하지 않을 경우에는 마치 보호관찰기관의 전문

39) 대법원은 동 지침에서 성인범에 대해서도 확대 실시되는 보호관찰, 사회봉사명령, 수감명령 등 사회내 처우정도가 형사정책적인 측면에서 제 기능을 다하고 이에 대한 바람직한 재판 관행을 확립하기 위하여 제정함을 밝히고 있다.

40) <http://www.scourt.go.kr/news/NewsViewAction.work?gubun=5&seqnum=134> 참조. 동 협의체에 서는 주로 보호관찰 등에 관한 문제점, 개선방안 및 건의사항에 대한 전반적인 의견교환, 사회봉사명령, 수감명령과 보호관찰처분을 병과할 경우의 문제, 일정한 범죄의 경우 사회봉사명령보다는 수감명령을 발하는 것이 효과적인가라는 보호관찰 내용상의 우선순위 문제, 소년범에 대하여 보호관찰처분을 확대하는 방안, 집행유예 취소신청시 인용율에 관한 문제, 집행현황에 대한 보고, 각 위원들의 사회봉사명령 대상자의 신중한 선정과 배정 방안, 사회봉사명령의 확대방안, 사회봉사명령 대상자의 효율적인 감독방안 등 보호관찰 시행의 전반적인 문제점이나 애로사항에 대하여 다양하고 자율적인 의견교환이 이루어지고 있으며, 이러한 의견수렴을 현장에 도입한 결과에 대한 보고 및 평가 등이 진행되고 있다.

41) Daniel Gilling, "Policing, Crime Prevention and Partnerships", in Frank Leishman, Barry Loveday and Stephan P. Savage, Core Issues in Policing, 134면.

성제고 방안에 경찰의 협조를 요청하는 형식으로 전락할 우려가 있기 때문이다.⁴²⁾

뿐만 아니라 공통의 목표가 설정되었다고 해서 반드시 협의체의 구성이 요구되는 것은 아니다. 공통의 목표달성을 위한 상호간의 협력은 양 기관의 이해관계가 공통 목표 달성에 적합할 때에 가능해 진다. 따라서 우리의 현실에서 보호관찰기관의 업무를 경찰에서 분담해 나아가는 형식의 협력은 어느 한 기관이 다른 기관의 협조를 구하는 형식으로만 비추어지기 때문에 적절하지 아니하다. 그러므로 경찰이 보호관찰기관과의 협력이 요구되는 영역을 모색해야 하며, 이는 수사의 단서에서 찾을 수 있다. 즉, 보호관찰기관의 관리대상자는 재범의 위험성을 내포하고 있는 바, 그 자체가 경찰의 업무영역에 속하게 되기 때문이다. 뿐만 아니라 범죄의 예방은 물리적·사회적 환경 중에서 범죄원인이 되는 조건들을 개선시키는데 초점을 두는 1차적 범죄예방과, 우범지역을 중심으로 잠재적 범죄자를 초기에 발견하고 비합법적 행위가 발생하기 이전에 예방하고자 하는 2차적 범죄예방 및 실제 범죄자를 대상으로 범죄자들이 더 이상 범죄를 저지르지 않도록 하기 위한 3차적 예방⁴³⁾을 모두 포함한다. 그리고 이러한 2차적 및 3차적 범죄예방은 보호관찰기관의 협력을 통하여 보다 적극적으로 실현될 수 있다는 점에서 양자의 상호협력은 그 필요성과 정당성을 가질 수 있다.

42) 경찰법 제3조 및 경찰관직무집행법 제2조는 국가경찰의 임무를 1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 2. 범죄의 예방·진압 및 수사, 3. 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포, 5. 교통의 단속과 위해의 방지, 6. 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지라고 공통으로 규정하고 있다. 한편 보호관찰 등에 관한 법률 제15조는 보호관찰소의 관장 사무를 1. 보호관찰, 사회봉사명령 및 수강명령의 집행, 2. 갇생보호, 3. 검사가 보호관찰관이 선도함을 조건으로 공소제기를 유예하고 위탁한 선도 업무(선도조건부기소유예제도), 4. 범죄예방 자원봉사위원회에 대한 교육 훈련 및 업무지도, 5. 범죄예방활동, 6. 이 법 또는 다른 법령에서 보호관찰소의 관장 사무로 규정된 사항으로 규정하고 있다. 즉, 보호관찰소는 사회내처우에 따른 재범예방효과, 범죄예방과 재범방지 및 범죄인의 건전한 사회복귀의 원조 등을 그 주된 기능으로 한다고 볼 수 있다. 따라서 양 기관은 범죄예방 및 사회의 안녕 및 질서유지라는 공통목표를 법률상 도출할 수 있다.

43) P. J. Brantingham/F. L. Faust, "A Conceptional Model of Crime Prevention", *Crime and Delinquency* No.22, 1976, 292면.

V. 마치며

최근 현실적으로 범죄가 점차 전문화되고 조직화·지능화·전문화되면서 양적으로도 급증하고 있다. 범죄의 양적 급증은, 점차 증가하는 특별형법의 단순증가를 통해서도 감소될 수 없음은 충분히 예견가능하다. 이러한 범죄의 증가문제는 전체 형사사법제도의 업무량의 폭증과 비효율성, 운영경비의 단순 증가, 교정시설의 과밀수용, 범죄예방의 비효율성 및 재범의 증가 등 여러 사회문제를 수반하게 된다. 따라서 전체 형사사법제도는 당면한 이러한 문제를 해결하기 위하여 내부적 역량강화 뿐만 아니라 지역사회 또는 민간분야의 참여와 역할을 강화할 필요성이 제기된다. 뿐만 아니라 형벌에 의한 범죄처벌방식은 사형 또는 자유형과 같은 중형과 벌금 및 과료와 같은 경미형으로 양극화 되어 있어서, 양자의 형벌체감량 사이의 간극이 지나치게 높다. 따라서 이와 같은 전통적인 방식으로는 새로운 범죄에 대처하는데 적절하지 않다는 점에서 중간적 제재 및 지역사회의 자원활용에 대한 필요성들이 제기되어 왔다.

이처럼 지역사회교정은 시설의 민영화와 함께 지역자원의 활용이라는 커다란 흐름속에서 대두되어 왔고, 전자는 교정영역에서의 지역사회의 통합적 노력을 이끌어 오게 되었으며 후자는 범죄방지 영역에서 지역사회의 자발적 원조를 이끌어 내었다. 이와 같은 지역사회의 복합적이고 유기적인 활동은 지역사회와 경찰, 검찰 및 교정기관, 보호관찰기관 등 모든 광의의 형사사법기관의 협력을 통한 범죄방지 및 건전하고 안전한 사회방위에 가장 효과적일 수 있기 때문이다. 그리고 범죄방지를 위하여 경찰과 보호관찰기관이 기존에 지역사회로부터 공유하고 있었던 협력 역시 재공유 또는 재협력의 대상이 될 수 있게 된다.

보호관찰제도의 운영과 관리에 있어서 가장 중요한 요소는 인력과 자원의 문제 및 관리가 불가능한 사건의 수로 귀착될 뿐만 아니라, 인력과 자원의 문제는 전문성과 효율성의 면에 직결된다. 인력의 부족은 전문성이 낮은 인력수급에 의한 관리의 양적 저하를, 자원의 부족은 충분한 재사회화 관련 물자의 부족이라는 현실을 통한 질적 저하를 초래하게 된다. 그런데 이러한 인력과 자원의 부족문제를 기관 내적으로만 해결하기에는 현실적으로 충분하지 않다. 따라서 보호관찰기관이 재사회화 또

는 재범예방이라는 고유의 목적달성을 위하여, 협력 또는 공조가 요구되는 대상은 지역사회 뿐만 아니라 광의의 형사사법기관도 포함하는 모든 국가 기관을 통칭하는 것으로 해석할 필요가 있다.

이러한 점은 다시 다양성과 자율성이 공존하는 현대사회의 특징으로써, 지역 또는 기관간의 상호의존성에서도 그 맥락을 찾아볼 수 있다. 이처럼 형사사법기관들간의 연결망을 통한 상호협력의 필요성은 기관들간의 상호의존성의 근거를 제공한다.

범죄통제에 있어서 경찰과 보호관찰기관은 ‘범죄예방’의 핵심적인 담당기관이 되고 있다. 그러나 범죄예방을 위한 보호관찰기관의 기능과 활동에는 자원 및 권한 등으로 인하여 한계가 있음은 주지의 사실이다. 특히 사법경찰권이나 특별경찰권을 보유하지 못한 보호관찰기관이 범죄자의 사후관리 및 범죄예방에 얼마나 실효성을 가지게 될지는 여전히 의문이라는 점에서, 경찰과 보호관찰기관의 협력은 더욱 강조된다. 그 결과 보호관찰기관과 경찰의 협력은 범죄예방과 재사회화라는 공통목표를 위하여 필요하다. 이때의 협력의 유형은 4가지 정도로 구분할 수 있다. 정보공유 협력, 재범방지 및 재사회화를 위한 지도·감독에서의 협력, 보호관찰준수위반자 및 도주자 신변확보 협력, 범집행 협력이 그것이다.

본 연구에서는 범죄예방과 사회방위 또는 재사회화라는 공통의 목적달성을 위하여 광의의 형사사법절차에의 참여기관으로써 경찰과 보호관찰기관의 협력방안에 관하여 논의하였다. 그리고 이와 같은 협력은 장기적으로 통합적 운용방안의 단초를 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

【국내문헌】

- 김한균, “범죄통제에 있어서 검찰과 지역사회의 협력”, 형사정책연구소식 제93호, 한국형사정책연구원, 2006
- 김혜정, “특정 성폭력 범죄자 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률에 대한 검토, 형사정책연구 제77호, 한국형사정책연구원, 2009
- 김혜정, 판결전조사제도의 현황과 개선방안: 성인범에 대한 판결전조사제도를 중심으로, 한국형사정책연구원, 2002
- 김혜정/황만성, 선진 각국의 보호관찰조직 및 인력의 운용실태에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2003
- 남영찬, “독일에서의 양형사실조사방법”, 외국의 양형제도연구, 법원행정처, 2003
- 노호래, “경찰과 교정기관의 협력방안”, 교정연구 제16호, 한국교정학회, 2002
- 문정민, “성범죄자 전자감시제도에 대한 고찰”, 법학연구 제29호, 한국법학회, 2008
- 박경래, 보호관찰조직진단 및 합리적 인력운용방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2007
- 박상렬, “전자감시제도의 입법과 적용방안”, 교정연구 제35호, 한국교정학회, 2007
- 박성수, “보호관찰 활성화 방안에 관한 연구”, 교정연구 제23호, 한국교정학회, 2004
- 박양빈, “사회내처우의 이론과 실제-보호관찰을 중심으로”, 교정연구 제10호, 한국교정학회, 2000
- 법무부 보호국, 호주보호관찰, 외국연수보고서, 2001
- 손외철, “영국과 비교한 한국 보호관찰제도 발전방향, 형사정책연구 제56호, 한국형사정책연구원, 2003
- 손외철, “재범률 감소를 위한 영국의 범죄자처우정책과 그 시사점”, 한국범죄심리연구 제2권 제1호, 한국범죄심리학회, 2006
- 손외철, 미국의 집중보호관찰제도, 법무부 외국의 보호관찰제도연구 법무자료 178집, 2003

- 양문승, 경찰과 교정기관간 범죄정보 유통시스템 구축에 고나한 연구, 형사정책 제10호, 한국형사정책학회, 1998
- 오영근, “보호관찰제도의 활성화 방안”, 형사정책 제1호, 한국형사정책학회, 1999
- 이진국, “사회내제재의 가치와 개편”, 형사정책연구 제58호, 한국형사정책연구원, 2004
- 주희종, “지역사회교정의 이론적 논의 및 향후과제”, 교정연구 제11호, 한국교정학회, 2000
- 최영신, “우리나라 수형자 사회복귀과정의 단계와 지원방안”, 형사정책연구 제77호, 한국형사정책연구원, 2009
- 최인섭/진수명, 보호관찰의 성인범 확대실시를 위한 예비연구, 형사정책연구원, 1997
- 한영수, “보호관찰의 형사사법체계상 지위 및 문제점”, 21세기 한국보호관찰의 역할과 과제, 한국보호관찰학회 학술대회 자료집, 2002
- 한영수, “사회내제재의 실효성 확보방안에 관한 연구”, 형사정책연구 제71호, 한국형사정책연구원, 2005
- 황태정, “일본의 성범죄 방지대책”, 법학연구 제18권 제2호, 연세대학교 법학연구소, 2008

【외국문헌】

- Abadinsky, Howard, Probation & Parole-Theory & Practice. 2006
- Bart Lubow, "Successful Strategies for Reforming Juvenile Detention", Federal Probation, Vol. 63 No. 2, 1999/12
- Bums, "Rechtsgrundlage und Zulässigkeitsgrenzen strafrichterlicher Auflagen und Weisungen", GA, 1953
- C.R. Jeffery, Crime Prevention Through Environment Design, 1971
- Champion, Dean J.m., Research Methods for Criminal Justice and Criminology, 1993
- Coretta Phillips/Jacobson jessica etc., Crime and Disorder Reduction Partnerships: Round one progress, Home Office, 2002
- Daniel Gilling, "Policing, Crime Prevention and Partnerships", in Frank Leishman,

- Barry Loveday and Stephan P. Savage, Core Issues in Policing, 1993
- Donald G. Evans, "Probation-police Partnerships in Britain", Corrections Today, Vol. 62, 2000/8
- Donald G. Evans, "Exploring police, Probation Partnerships", Corrections Today Vol. 59, 1997/2
- Fabelo, Project Spotlight: Program Overview, Early Implementation Issues and Outcome Measures, Criminal Justice Policy Council, 2001
- Hill, Roger, A century of cutting crime 1907-2007. London; National probation Service.
- Jonathan mason/Leigh Morris, "Improving Understanding and Recall of the Probation Service Contact", Journal of Community & Applied Social Psychology, Vol. 10, 2000
- Löwe-Rosenberg, Kommentar-StPO
- Marshall Alan Johns/Robert T Sigler, "Law Enforcement Partnership in Community Corrections: An Evolution of Juvenile Offender Curfew Checks", Journal of Criminal Justice Vol. 30, 2002
- Marshall Alan Johns/Robert T. Sigler, "Law Enforcement Partnership in Community Corrections: An Evaluation of Juvenile Offender Curfew Checks", Journal of Criminal Justice, Vol. 30, 2002
- P. J. Brantingham/F. L. Faust, "A Conceptual Model of Crime Prevention", Crime and Delinquency No.22, 1976
- Peter Goris/Reece Walters, "Locally oriented crime prevention and the 'partnership approach': Politics, practices and prospects, Police Strategies & Management, Vol. 22 No. 4, 1999
- Schmidt, "Reform des Strafvollzugs", ZstW. 1952
- Sirpa Virta, "Local security management policing through network", Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 25 No. 1, 2002

Tony Fabelo, Project Spotlight: Program Overview, Early Implementation Issues and Outcome Measures, Criminal Justice Policy Council, 2001

Ute Renscher-Delcker, Die Gerichtshilfe in der Praxis der Strafrechtspflege, Eigenverlag Max-Planck-Institute, 1983

Wooten/Hoelter, operation Spotlight: The Community Probation-Community Police Team Process, Federal Probation, Vol. 62 No. 2, 1998/12

Co-operative management of probation system and procedure of investigation

Kim, Hye-Kyung*

In recent years the notion co-operative management has grown throughout various realm of our society including criminal justice and community corrections. Perhaps many people suppose that probation is mostly granted to first-time offenders, low-risk offenders and non-violent offenders. But the offenders who are released on parole and are the risk of recidivism are the target of probation. Actually the purpose of probation is to instruct, take care of and assist criminal offenders who are deemed to require systematic treatment in society, such as probation, community service, taking lectures and rehabilitation, ect., for the preventing of repeat crime, thereby promoting their sound rehabilitation to the society and as a result protecting the society by carrying out efficient activities to prevent crime.

So to prevent second conviction and protect the society are not only the aim of probation system but also that of procedure of investigation. Such same aim is at the base of co-operative management of probation system and procedure of investigation.

This paper studies about co-operative or integrated work by both agencies-probation and police, and proposes four measures, that is to say information-sharing partnerships, supervision cooperation for prevention of recidivism and resocialization, identification of offender or catching people who break the probation law, and cooperation of law enforcement.

*Assistant Professor, College of Law and Police Science, Keimyung University, Ph.D. in Law

❖ Key words : probation, crime prevention, risk of recidivism, information-sharing partnerships, law enforcement, second conviction prevention