

우범자관리에 대한 비판적 분석

이 덕 인*

국 | 문 | 요 | 약

범죄에 대한 공포감과 안전에의 욕망은 범죄자 처벌에 만족하지 않고, 범죄전력자는 물론 범죄가 우려되는 자들을 위험한 존재로 간주하면서 이들을 식별하여 관리하기 위한 제도의 필요성을 강조하는 원인이 되어 왔다. 최근의 우범자관리 강화를 주장하는 일련의 움직임 역시 이러한 사회적 인식을 바탕으로 두고 있다. 그러나 우범자관리의 사적 배경을 살펴보면 식민지배 강화를 위하여 사용된 구태의 상징이라는 사실을 확인할 수 있으며, 그 개념의 변천과정이나 성격, 위험성, 형사정책과의 관계에 있어서도 다양한 문제점과 한계가 노출되고 있다.

특히 재범위험성을 제대로 평가할 기준이 불비한 상황이나 경찰이 수집하는 정보에 대한 통제와 사각 등 선결되어야 할 문제들에 대해 아무런 해결방안도 제시되지 아니한 상황 아래 우범자관리를 전면적으로 허용하는 것은 형사정책의 근간이자 임무인 재사회화의 목적 달성을 불가능하게 하는 것으로 결코 바람직한 일이 아니다. 또한 과거와 현행 우범자관리예규 및 관련 입법(안)들은 수사목적 이외에 재범방지에 기여할 수 없고, 그 목적, 정의, 종류, 선정(편입), 심사와 자료 폐기 등의 절차를 검토해보더라도 규범적 지위를 허용하기에는 부적합하다는 점에서 우범자관리는 폐기되어야 할 것이다.

❖ 주제어 : 우범자, 범죄예방, 재범위험성, 재사회화, 경찰관직무집행법

* 부산과학기술대학교 경찰·경호계열 교수, 법학박사

I. 문제의 제기

다소 역설적이지만 치안유지기능이 제대로 그 역할을 수행하는 사회일수록 범죄를 미리 예견하여 사전에 범죄자를 색출할 수 있는 제도 내지 체계에 대한 요구는 오히려 증대한다. 즉, 특정한 강력범죄가 발생하면 그에 따라 나타나는 공포감과 이에 수반하는 안전에의 욕망은 사고나 자연재해에 의한 경우보다 더 강한 충격으로 사회일반의 의식을 각성시키면서 흉악하다고 지목되는 범죄행위와 범죄자에 대한 형사정책의 강화를 끊임없이 요청하게 된다. 그런데 이와 같이 점증하는 범죄에 대한 우려와 체감치안의 불안은 우범자 감시의 소홀에도 일정한 원인이 있지만 그 책임을 이에 모두 전가할 수 없으며, 근본적으로 범죄대응에 있어서는 기존의 치안유지시스템이 제대로 가동되지 않았던 것에, 재범방지에 있어서는 재사회화를 포함한 범죄자처우시스템의 결함에 심각한 문제점이 발견되는 것이다.

새로운 정부는 향후 국정운영의 방향 가운데 하나를 ‘안전한 사회’의 구현에 설정하고 있다. 특히 아동과 여성을 표적으로 삼는 강력범죄가 빈발함에 따라 일상생활에서 범죄에 대한 두려움을 느끼는 국민이 증가하고 있다는 인식과 현재의 범죄자관리정책 내지 감시시스템을 실패한 것으로 간주하는 한도 아래에서 공권력의 확충과 내실화, 그리고 첨단 안전 과학기술의 적극적인 활용이 예상된다. 우범자관리 강화를 위한 일련의 시도 또한 이러한 맥락 아래 전개되고 있으며, 관련 법률적 근거도 조만간 정비될 것으로 보인다. 그러나 재범방지의 형사정책에서 우범자관리제도의 의의와 필요성을 강조하고, 규범적 정당성을 부여하려면 이 제도가 나타내는 사회적 합의와 성격에 대한 비판적 진단이 우선되어야 한다. 따라서 이 논문에서는 그 연혁과 개념의 변천과정을 짚어본 후 법적 성격과 형사정책과의 관계 등을 살펴보고 관련 예규와 입법(안)의 문제점을 검토해 보기로 한다.

II. 우범자관리의 성격과 정당성

1. 우범자관리의 사적 배경

가. 범죄전력자 식별의 연혁

범죄가 우려되는 자를 관리하여 범죄를 예방하려는 시도는 원래 신체에 낙인이나 문신을 가하는 방법으로 행해졌었다. 이러한 형태의 공개적 신체형은 서양의 경우 고대 바빌로니아로부터 시작되었고,¹⁾ 동양에서도 중국의 주나라 이래 오형의 하나로 정착될 만큼 오랜 역사를 가지고 있다.²⁾ 서구의 낙인형벌은 신성모독행위나 치안방해적 명예훼손 혹은 부랑자와 방랑자를 일반인과 구분하기 위해 사용되기도 하였으나 동서양을 막론하고 대체로 절도를 저지른 자에 대해 재범방지와 전과를 조회하기 위한 목적으로 활용되었다.

우리나라에서도 고려시대 이후부터 절도범에게 자자(刺字)를 가하는 삽루(鋏鏤) 혹은 경면(黥面)이라는 고유한 범죄전력 낙인방식이 사용되었고,³⁾ 조선시대에 와서는 경국대전(經國大典)과 대명률직해 형률(大明律直解 刑律)에 관련 규정이 보이는데,⁴⁾ 절도의 요주의인물로 범인대장에 공시·기록되면 원칙지로 보내져 관의 감시와 노역에 종사시켰으나 잔인성과 비인간성으로 인하여 조선후기에 이르러 폐지되었다.⁵⁾

그런데 이와 같은 형벌을 절도에 국한하여 집행했던 이유는 아마도 전체 범죄 가운데 절도가 차지하는 비중이 매우 높았던 점과 이에 상응하는 암수 역시 다른 범죄를 압도하였기 때문에 일반예방의 효과를 고려했을 것이라는 추정이 가능하다. 현대에 와서 낙인형벌의 변형은 엄밀한 의미에서 보호관찰에 속하지만 사회적 인식과 반응이 형벌로 이해되는 전자발찌제도에서 발견되고 있다.

1) Mitchel P. Roth, *Crime and Punishment: A History of the Criminal Justice System*, Second Eds., Cengage Learning, 2010, pp.36-39.

2) 이와 관련하여王永寬, 中国古代酷刑, 知書房出版集團, 1998, 96-103頁 참조.

3) 高麗史 卷85 刑法志 盜賊條 참조.

4) 경국대전 형전의 경우 ‘盜賊’條를, 대명률직해는 ‘監守自盜倉庫錢糧’條 및 ‘白晝搶奪’條를 각 참조.

5) 英祖實錄 第51卷, 英祖 16年(1740) 5月 7日 王命, 備邊司謄錄 刑獄例 참조.

나. 경찰목적상 우범자 감시활동

우리나라의 경우 형벌이 아닌 경찰목적상 우범자 감시활동의 시초는 1894년 제정된 ‘행정경찰장정(行政警察章程)’에 나타난다. 즉, 이 장정 제1절 제3조 4호는 “국법을 어기려는 자를 은밀하게 찾아서 체포하는 일(探捕欲犯國法者於隱密中事)”을 경찰의 직무로 규정하면서, 제2절 총순직무장정(總巡職務章程) 제3조에 “시시로 관내를 순시하여 그 상황과 순검의 근태를 사찰하고, 인구·호수·백성의 생업 등을 기록하여 알고 있어야 한다(時時巡視所管部內查察其情景及巡檢勤慢又要誌識人口戶數民業等事)”는 규정과 제3절 순검직무장정(巡檢職務章程) 제4조에서도 “관내호구·남녀·노유 및 그 사람됨의 선악을 항상 관찰하여야 하며, 또한 일정한 직업 없이 떠도는 자는 관심을 가져야 한다(常察部內戶口男女老幼及其爲人善惡又要留心於無恒業散漫者)”는 규정을 두고 있었다.⁶⁾

그러나 이와 같은 직무규정이 독자적인 경찰제도가 기능할 수 없었던 당시 시대 상황에서 어느 정도의 규범적 효력을 발휘하였는지는 불분명하다.⁷⁾ 따라서 현재와 같은 우범자관리기법의 실질적 기원은 일본 식민지배시대의 ‘호구조사제도’와 ‘형사요시찰인에 대한 동향 감시제도’에서 확인할 수 있다.

2. 식민지배의 수단으로서 우범자관리

가. 경찰에 의한 호구조사제도

1896년 9월, 제정된 호구조사규칙(칙령 제61호)은 근대초기 우리 사회의 인구통계를 파악하고자 마련된 것이었으나 이를 시행하지는 못하였다.⁸⁾ 그런데 호구조사는 일제강점 이후 본래 취지에서 벗어나 주민 전체의 동태감시를 위한 수단으로 변질되어 6개월 단위로 1회 실시되었는데(호구조사규정: 총독부 경무총감부 갑호령 제5호, 1916. 1. 24. 제정), 1922년부터 그 주기를 3개월마다 1회로 강화하고, 그

6) 국회도서관(편), 한말근대법령자료집 I, 1970, 41-42면.

7) 이운주, “한국경찰작용법의 형성과정과 그 의미에 관한 연구-경찰관직무집행법을 중심으로”, 『경찰학연구』 제3호, 2002, 56-58면 참조.

8) 국회도서관(편), 한말근대법령자료집 II, 1971, 163면.

대상에 ‘경찰상 필요가 있는 자’를 추가하면서(총독부 훈령 제33호, 1922. 7. 13. 제정), 범죄가 우려되는 자들의 성행, 내력, 생활상태 등을 파악하는 근거가 되었다.

해방 이후 이 제도는 전환기의 사회혼란을 최소화하기 위한 예방경찰상의 제반 기초자료로 활용되었는데(내무부령 제3호, 1949. 9. 1. 제정), 2개월 단위로 시행되던 것이 개정을 통하여 연 1회로 축소되었으나(내무부령 제52호, 1969. 12. 30. 개정), 1987년 폐지될 때까지 지나치게 광범위한 내용을 조사대상으로 삼아 경찰편의적으로 운용되었다(내무부령 제457호, 1987. 6. 19. 폐지). 이 제도는 폐지이유에도 언급된 것처럼 상위법령의 근거가 없었고, 인권침해의 소지가 있는 위법한 경찰활동의 전형이었다.

나. 형사요시찰인에 대한 동향 감시

일본제국주의는 민족말살통치시기에 접어들어 식민 지배를 고착화시키기 위한 수단을 강구하게 되는데, 그 가운데 하나로 범죄경력자의 동향을 면밀하게 감시하고자 1930년, ‘경찰서처무규정(警察署處務規程)’과 1931년, ‘형사요시찰인취급내규(刑事要視察人取扱內規): 총독부 내훈 제1호’를 각 공포한 후 그 ‘시행세칙(총독부 경무국 내훈 제3호, 1931. 4. 24. 제정)’을 연이어 정비하였다.⁹⁾ 이들 행정예규에 따라 당시 일선 경찰관서에서는 기존 호구조사방식을 범죄경력자 등의 첩보수집에 접목한 후 그 기록은 영구보존하도록 하였다.¹⁰⁾

9) 이 시행세칙에 의하면 특히 상습적으로 특정한 일탈행위 또는 범죄를 저지를 우려가 있는 자는 ‘병호 형사요시찰인(丙號 刑事要視察人)’으로 분류되고, 이들을 다시 6종으로 나누어 첩보를 수집하도록 하고 있는데, 1종은 폭력행위 등 처벌에 관한 건 위반행위자, 2종부터 4종까지는 타인의 소송행위 또는 분의(紛議)사건에 개입하거나 부정회사의 설립 또는 경영, 부정금융행위와 그 중개 등으로 부정한 이득을 도모하는 행위자 등이 해당하고, 5종은 모르핀이나 코카인 등 아편과 금제품의 밀수출입 및 부정수수행위자를 규제하고 있다. 끝으로 1종부터 5종에는 해당하지 않지만 상습으로 재범할 우려가 있는 전과자 또는 범죄자는 부정행위를 행할 우려가 있고 형사경찰상 시찰의 필요가 인정된다고 하여 6종으로 분류하고 있다(제2조). 특히 형사요시찰의 기준을 범죄 기타 부정행위의 유무, 가정의 상황 및 생활 상태, 행동의 양부(良否) 및 직업의 근면 여부, 가족사항 및 근린의 세평, 교제인물 및 출입자 양태 등 9가지로 명시하고(제10조), 이들에 대하여 월 1회씩 시찰활동의 결과를 경찰서장에게 보고하도록 의무화하고 있다(제9조).

10) 예컨대 1930. 12. 17. 제정, 보고레 제1호 명령예규 보고 충청남도에서의 경찰서 처부 규정 중 문서부 책편산보존 표준 개정(조선총독부 충청남도훈령 제32호) 참조.

아울러 조선총독부가 각 도별로 하달한 ‘전과자취급내규(총독부 내훈 제12호, 1931. 7. 14. 제정)’에는 재범의 우려가 있는 자를 전과자로 규정하면서(제4조), 범죄예방을 위하여 이들을 시찰(視察)하도록 하고 있다(제5조). 호구조사와 마찬가지로 경찰에 의한 요시찰활동은 해방 이후에도 계속되었는데 그 범위를 외관상 공안사범으로 제한하고 있으나,¹¹⁾ 일반범죄의 우범자에게도 공안사범에게 적용되던 관찰보호기법이 그대로 사용되어 그 실질은 시찰의 성격을 띠는 것이었다.

3. 우범자개념의 불명확성

가. 현행 법률 및 예규·훈령상 우범 관련 규정

현행 법률에는 소년법과 폭력행위 등 처벌에 관한 법률(이하 폭처법) 등에 우범 개념이 나타난다. 전자는 가정의 환경 또는 본인의 성벽을 참작하여 죄를 범할 염려가 있는 10세 이상의 미성년자를 ‘우범소년’으로 규정하고 있으며(소년법 제4조 제3호), 후자는 제정 당시 사회질서를 문란하게 하고 사회적 불안을 조성하는 자 등에 대한 처벌도 염두에 두었는데(제정 폭처법 제1조), 특히 정당한 이유 없이 범죄에 공용될 우려가 있는 흥기 기타 위험한 물건을 휴대하거나 제공 또는 알선한 자를 ‘우범자’로 정의하고 있다(같은 법 제7조).¹²⁾ 아울러 명시적으로 규정되지는 않았으나 출입국관리 실무에서 입국이 금지되는 외국인 가운데 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해치는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람(출입국관리법 제11조 제1항)을 ‘외국인우범자’로 분류하고 있다. 그런데 우범소년에 관한 소년법상의 규정을 제외한 우범 관련규정은 재범과는 무관한 예비·음모적 행위 혹은 그 전 단계를 규제하기 위한 의도가 내포되어 있다.

예규·훈령 형식에 의한 경우는 경찰의 우범자관리예규 이외에도 밀수 우범자에

11) 이와 관련하여 신성식, “과거 경찰의 민간인 불법사찰에 관한 실태 연구-경찰청 과거사위원회 조사 결과를 중심으로-”, 한국행정학회 춘계학술대회, 2011, 9면.

12) 폭처법상 우범자규정에 대한 비판과 관련하여 도중진·이형국·김성규·윤민석, 형사특별법 정비 방안(1), 형사특별법의 정비를 위한 이론적 기초, 한국형사정책연구원, 2008, 125면; 그런데 폭처법상 이 규정은 형법상 폭행이나 협박, 주거침입, 퇴거불응죄의 경우 예비·음모로 처벌할 수 없기 때문에 그 공백을 메우고자 입법된 것이라고 할 수 있다.

대한 신원관리 업무를 사무분장으로 규정한 관세청훈령과 예비군의 무기·탄약관리책임 부적격자를 규정하고 있는 경찰청예규, 철도특별사법경찰관로 하여금 우범자의 동태를 자세히 관찰하고 그 정보를 수집·교환하도록 한 국토해양부훈령 등에 각각 우범자라는 용어가 사용되고 있다.¹³⁾

나. 용어사용의 경과와 개념의 모호성

범죄전력자를 기피대상으로 근거 짓고, 이들에 대한 사회적 차별을 확대 재생산하게 된 배경에는 우범자라는 용어의 무분별한 사용에도 그 책임이 있다.¹⁴⁾ 원래 우범이라는 단어는 12세 이상 20세 미만으로 죄를 범할 염려가 있는 소년과 결합된 것인데, 어떤 근거에서 이와 같은 소년법상 개념이 성인인 범죄전력자에게 확대되었는지는 명확하지 아니하다.

1950년대 후반까지 우범자(憂犯者)라는 표현은 주로 폭력범과 불량배를 지칭하는 것으로 사용되다가,¹⁵⁾ 1958년 소년법이 제정되면서부터 그 표기가 우범자(虞犯者)로 대체되었다.¹⁶⁾ 그런데 1961년 폭처법이 제정되자 폭력행위를 저지를 우려가 있는 자로 이해되었고,¹⁷⁾ 나아가 옷차림이나 언행이 범죄자로 보이는 사람은 물론이고,¹⁸⁾ 1963년 7월 11일, 경범죄처벌법 개정에 따라 형법상 구성요건으로 처벌할 수는 없으나 방법의 견지에서 난폭한 언동 또는 위협적인 거동을 보이는 경우를 규제하는 개념으로 확대되기에 이른다. 현행 경찰청예규의 전신인 우범자관찰보호규정이 제정되기 전 이미 내무부 치안국은 강력범, 폭력범, 도범, 밀수, 마약 등으로

13) 구체적으로는 마약류정보업무수행에 관한 시행세칙(관세청훈령 제1392호) 제3-1조, 제3-2조, 제5-1조부터 제5-4조, 예비군 무기·탄약관리규칙(경찰청예규 제398호) 제7조, 철도특별사법경찰관 직무집행규정(국토해양부훈령 제899호) 제18조와 철도특별사법경찰관 범죄수사규칙(국토해양부훈령 제900호) 제13조 등이다.

14) 경찰이 입법예고한 경직범 일부개정법률(안)에 대한 경찰위원회 정기회의에서도 우범자라는 용어에 대한 문제점이 지적되어 ‘재범우려자’로 명칭을 변경하도록 하는 수정 의결이 있었다. 경찰위원회(제313회 정기회의 자료) 제122호, 2012. 9. 17. 참조.

15) 경향신문 1957년 7월 12일자 3면 참조.

16) 경향신문 1958년 1월 25일자 3면 참조.

17) 동아일보 1961년 10월 9일자 3면 참조.

18) 동아일보 1962년 6월 5일자 3면 참조.

우범자를 구분하고¹⁹⁾ 전국의 전과자와 우범자 관련 1백90만장의 지문 및 34만명의 피의자사진 등을 마이크로필름으로 처리한 후 개인별로 카드화하여 수사에 활용하고자 하려는 계획을 구상하기도 하였다.²⁰⁾

1980년대 말까지 비록 경찰예규에 개념정의가 존재하기는 하였으나 경찰실무에서 우범자는 ‘일반적으로 죄를 범하려 하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자’로 취급되어 사회적 부적응자 내지 소외된 자를 포함하는 광범위하면서 추상적인 개념으로 이해되었다. 이러한 개념의 모호성은 언제든지 경우에 따라 사회적 원조를 필요로 하는 사람들을 범죄우려자로 간주할 수 있는 위험을 내포하고 있다.²¹⁾

4. 우범자관리의 법적 성격과 위험성

가. 법적 성격

현재, 경찰의 사무분장규칙(경찰청훈령 제622호)에 따르면 우범자에 대한 첩보수집과 관리는 경찰청 형사국 형사과장의 지도 아래 전국 일선 경찰관서의 수사과에서 담당하고 있는데, 명시적인 법적 근거 없이 경찰관의 직무 가운데 하나인 ‘치안정보의 수집·작성 및 배포’(경직법 제2조 제4항)에 의거하고 있는 것으로 보인다. 그러나 우범자의 기본정보를 전산망에 최초 입력한 후 수사 자료로 활용하는 것은 ‘공공기관의 개인정보보호에 관한 법률’의 적용을 받지만 이후 정기적으로 갱신·수집되는 신상정보는 전산장치에 의해 처리되는 정보가 아니기 때문에 규범적 통제에서 제외되어 있는 문제점이 발견된다.²²⁾

예규형태로 존재하는 현행 규정은 협의의 훈령에 속하며, 그 성격상 반복적으로 행해지는 경찰행정사무의 기준을 제시하기 위한 것으로서 엄밀하게 본다면 내부업무지침에 불과하다. 아울러 이러한 활동은 탐문수사의 성격을 띠지만 수사 일반을 규제하는 형사소송법상의 제약을 받지 아니하는 일종의 행정조사에 해당하며, 관리

19) 동아일보 1970년 1월 17일자 7면 참조.

20) 매일경제신문 1970년 1월 12일자 3면 참조.

21) 예컨대 노숙인을 잠재적 범죄자로 파악하려는 사회적 인식과 관련하여 장준오·유홍준·정태인·이완수, 범죄의 가해자와 피해자-경계인으로서의 노숙인 연구, 한국형사정책연구원, 2011, 32-34면.

22) 이성용, “강력범죄예방을 위한 경찰활동의 쟁점 분석”, 『한국공안행정학회보』 제36호, 2009, 186면.

대상에 대하여 의무부과나 지위변동을 가져오지 않기 때문에 순수한 행정처분으로 볼 수도 없다. 또한 단지 준비적·부수적 작용에 그치기 때문에 그 자체로 직접 일정한 경찰상태를 실현하는 것은 아니며, 이를 경찰상 목적으로 파악하더라도 범죄 행위에 대한 법적 효과로서 부과되는 것도 아니다.

나. 위험성

사회적 이목을 끄는 특정 강력범죄가 발생하면 경찰은 항상 조기검거의 압박감에 직면하게 된다. 그 배경에는 사회여론이 작용하는데, 여론은 해당범죄 발생 자체를 경찰기관의 전적인 책임으로 비난하지 않고 다만 초기대응에 일정한 과오가 있는 경우 그에 대한 문제를 제기하고 빠른 용의자 검거를 주문할 뿐이다. 그런데 정치권력은 성범죄를 비롯한 강력범죄가 재범의 문제와 결합될 경우 그 책임소재를 우범자관리의 공백에 집중시키고, 경찰 또한 이러한 비판이 제기되면 핵심을 벗어난 법적 근거의 부재나 인력의 부족 등을 거론한다.²³⁾

이러한 입장의 본질은 범죄예방이라는 측면을 강조하고 있지만, 경찰권한의 강화에 무게중심을 두는 방향으로 전도될 경우 경찰국가화의 전조로 작용할 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다. 또한 범죄예방의 조치를 전적으로 경찰업무로 볼 것인지 여부는 경찰조치에 대한 기본권적인 한계설정의 문제가 고려되어야 하고, 경찰의 성격을 치안질서유지에 대한 전권을 부여받은 보증인이 아니라 일정 영역의 잠정적인 법익보호에 대한 권한을 부여받은 집행권력으로 파악한다면,²⁴⁾ 우범자관리와 관련된 현재 논의의 방향은 재고될 필요가 있다.

범죄예방을 위해서라면 어떤 제도라도 동원할 수 있다는 왜곡된 공리적 발상은 안전에 대한 인간의 무한한 욕망과 결합되어 인권과 인간존엄의 의미를 간과하게 되고, 이와 같은 가치를 쉽게 포기하면서 안전망의 가면을 쓴 ‘프리크라임 시스템(Pre-crime System)’이라는 극단적 형태의 자기모순에 직면하게 될 수 있다. 이러한 징후는 실지로 실시간에 범죄자를 추적할 수 있는 ‘스마트폰 애플리케이션(Criminal

23) 예컨대 2011년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서(행정안전부 소관), 2012. 2, 138, 140, 272, 477면 각 참조.

24) 문병효, “경찰관직무집행법 개정안에 대한 비판적 고찰”, 『고려법학』 제58호, 2010, 73면.

Tracker App)’이나 범죄율을 낮추는 ‘범죄예측 소프트웨어(PredPol)’의 개발에서 발견되고 있다.²⁵⁾ 그러나 이러한 시도를 무분별하게 허용하게 되면 사회여론을 방패삼아 우범자정보를 ‘생체인식(Radio Frequency Identification: RFID) IC칩’에 저장하여 체내에 주입하려는 기괴한 형태의 극단적 낙인화로 변질되고, 그것은 의도했던 의도하지 않았든 경찰목적상의 관리가 형벌로 역전되는 위험한 결과를 초래하게 될 것이다.

5. 우범자관리의 형사정책적 측면

범죄전력자에 대한 우리 사회의 수용태도는 매우 부정적인데,²⁶⁾ 이들에 대한 고경관념 내지 편견은 재사회화의 형사정책 실현에 있어서 가장 큰 걸림돌이 된다. 즉 ‘잠재적 혹은 우범형 인간’이라는 족쇄를 동원하여 범죄전력자를 위험한 존재로 단정해버리는 순간, 형사정책이 지향하고자 하는 목적은 철저히 좌절되어 버린다. 물론 미래의 행동을 예측하는데 있어 가장 좋은 가늠자는 과거의 행적이라는 관점에서 우범자관리를 제한적 특별예방의 일환으로 파악하는 견해도 있지만,²⁷⁾ 특별예방을 목적으로 하는 형사정책의 적극적 측면은 재사회화를 지향하는 것이라야 하는데, 경찰에 대해 이와 같은 역할을 기대하는 것은 현실적으로 불가능하다.

또한 소극적 측면에서 판단한다면 개별 범죄자에 대하여 위하를 통한 보안조치는 재범의 우려가 있는 자를 곧 바로 범죄자로 간주할 때 가능하다는 점에서 침해행정기관인 경찰이 이를 그 직무행위로 삼으려고 하는 것은 지극히 위험한 발상이라 아니할 수 없다. 아울러 우범자를 관리하려는 시도의 행간에는 인간을 결정론적 사고 구조로 파악하려는 위험이 도사리고 있다. 즉, 범죄라고 하는 인간의 행위가 언제,

25) 이와 관련하여 인천서부경찰서가 2012년 10월말부터 시범 도입하여 사용하고 있는 스마트폰 우범자 관리 앱을 서울지방경찰청 산하 31개 일선 경찰관서로 확대하는 계획이 검토되고 있다. 조선일보 2012년 11월 6일 기사.

26) 일반시민은 물론 형사사법 종사자들이 이들에 대해 가지는 부정적 인식에 있어서 특히 형사사법 종사자들이 나타내는 사회적 수용거부의 정도가 더욱 차별적이면서 부정적이다. 이에 대해서는 이윤호·김순석, “전과자에 대한 일반시민과 형사사법 종사자의 인식차이에 관한 연구”, 『한국공안행정학회보』 제28호, 2007, 286면 이하 참조.

27) 임준태, 범죄예방론, 대영문화사, 2009, 55면.

어디서 일어날 것이 미리 결정되어 있다거나 이를 예측할 수 있다는 사고는 인간의 자유의지를 전면적으로 부인하게 되고, 인간과 인간을 부정의 가치로 연결하는 것이 된다. 물론 현재의 경찰활동이 우범자의 동태 파악에 그치기 때문에 물리적 강제력이 없다는 측면을 강조하여 그 정당성을 주장할 수도 있지만 공권력에 의한 기본권 침해의 정당성은 물리적 강제력의 행사 여부뿐만 아니라 상대방에 대한 의무부과의 여부, 법익침해의 유무, 상대방에 대한 의사침해의 유무 등을 종합적으로 고려해야 하는데,²⁸⁾ 우범자관리 강화를 주장하는 측에서는 이에 대해 어떠한 언급도 하지 아니하고 있다.

따라서 재범방지과 무관하게 수사기법 가운데 하나로 활용되는데 불과한 우범자관리에 형사정책적인 목적이나 정당성을 부여하려는 것은 관련된 의문이 철저히 해명되지 않는 한 타당하지 아니하다. 더욱이 재범이 발생하는 것은 체포에서 구급단계에 이르기까지 전체적인 형사사법시스템의 실패를 의미하며, 사회적으로 그 위험성이 커진다는 것은 그 만큼 범죄자 개인의 사회복귀가 더욱 어려워진다는 것을 말하는데,²⁹⁾ 편면적인 우범자관리는 이러한 사정을 더욱 악화시키는 원인이 될 수 있다.

6. 근본적 결함과 한계

가. 재범위험성 평가기준의 불비

재범위험성 평가에 있어서 경찰은 교정기관 등으로부터 입수한 제한된 정보에 의하기 때문에 성벽이나 환경 등에 관한 객관화된 자료가 없어서 사실상 전과기록과 임의적 관찰방법에만 의존하고 있는 실정이다.³⁰⁾ 물론 성범죄의 경우 법무부가 마련한 ‘KSORAS(Korea Sex Offender Risk Assessment Scale)’와 경찰이 자체 개발한 ‘KSORAS-SCP(Situational Crime Prevention)’를 병용하고 있으나, 이에 대해 객관적 타당성이 검증된 바 없고, 기본권 침해 요소를 줄이면서 정보수집에 따른

28) 김재봉, “우범자 관찰보호제도의 문제점과 개선방안”, 『형사정책』 제10호, 1998, 215면 이하 참조.

29) Joseph J. Senna · Larry J. Sigel, *Essentials of Criminal Justice*, 3rd(ed), Wadsworth/Thomson Learning, 2001, pp.363-364.

30) 김성문, 앞의 학위논문, 22면.

남용을 방지하기 위한 장치 또한 부재한 실정이다.

이러한 상황 아래 무턱대고 성범죄 이외에 다른 범죄에 대해서도 우범자관리의 확대만을 주장하는 것은 타당하지 아니하다.³¹⁾ 이와 관련하여 경찰이 입법예고한 경직법 개정(안)에는 통합적 범죄자관리체계의 구축을 예정하고 있지만 이를 실현하려면 위험군의 범위를 확정하는 문제, 범죄자의 재범위험성을 평가하고 위험관리를 할 수 있도록 평가도구를 개발·사용하는 문제, 시설 내 관리와 사회 내 관리의 각 단계에서 범죄자관리절차를 표준화하는 문제, 지역사회에 있는 범죄경력자를 관리하기 위하여 형사사법기관과 지역사회가 상시적으로 협력할 수 있는 다기관협력체계를 구축하는 문제, 고위험범죄자관리의 법적 근거를 확보하기 위한 보안처분제도의 정비문제 등이 반드시 해결되어야 하지만 이와 같은 역량을 과연 경찰이 독자적으로 발휘할 수 있을 것인지도 현재로서는 의문이다.

나. 경찰 수집정보에 대한 통제의 사각

법집행기관 가운데 경찰은 가장 다양하면서 광범위한 정보수집활동을 하고 있으나,³²⁾ 그 실체나 규모가 정확히 알려진 바는 없다.³³⁾ 또한 기능별로 분산된 정보화 시스템을 연계하여 이른바 ‘공조조회 통합포털시스템’을 구축하고 있지만 그 관리가 체계적이지 않을 뿐만 아니라 절차도 기록물관리법을 위반하고 있다. 따라서 당면한 현안은 우범자정보를 수집하는 문제 이전에 기존의 정보수집관련 법령을 정비하여 무분별하고 불법하게 양산한 시민의 정보를 폐기하기 위한 논의가 우선되어야 한다.³⁴⁾

31) 강신걸, “한국경찰의 우범자 관리 현황 및 개선방안, 우범자 관리, 어떻게 할 것인가?”, 우범자 관리제도 선진화 방안 정책토론회, 2011, 2. 17. 141면.

32) 1990년대 중반까지 경찰은 66종 8천만건 이상의 치안정보를 자체 전산망에서 관리하고 있었다. 경향신문 1996년 6월 29일자 기사; 그런데 경찰이 현재 조회할 수 있는 정보로는 범죄경력, 수사자료, 수배, 우범자, 주민, 조직폭력배, 운전면허, 차적, 민간소지총기, 출국통제자, 공간, 공간특정 등 12종에 이르지만 축적된 개인정보가 얼마나 되는지는 확인할 수 없다.

33) 실적 위주의 정보수집 할당에 따라 경찰은 우범자관리 이외에도 다양한 수사정보를 수집하여 처리하기 위한 규칙(경찰청 예규 제448호, 2011. 11. 30. 제정)을 두고 있는데, 수사, 형사 외근요원에게는 월 4건 이상을, 수사 내근 및 지구대·파출소 등 직원에게는 월 1건 이상의 첩보수집기준을 의무적으로 책정하고, 개인별 성적을 평가하여 이를 인사에 반영하도록 하고 있다.

34) 장정욱, “정보경찰의 기록물관리 현황과 문제점”, 『경찰과 사찰-경찰의 정보수집의 현황과 법적통

2004년부터 법적 근거 없이 경찰이 독자적으로 가동하고 있는 ‘범죄정보관리시스템(CIMS)’에는 피의자신문조서는 물론 피해자와 참고인진술조서, 수사보고서, 체포·구속·압수수색영장신청서, 의견서 등 모두 301종의 관련 정보를 입력하고 있는데, 사법경찰관리가 범죄수사와 관련하여 사용할 수 있는 문서와 장부의 서식이 171종으로 제한되어 있는 점에 비추어 보면(사법경찰관리집무규칙 제4조), 방대한 개인정보가 경찰에 의하여 임의적으로 수집·유통되고 있음을 알 수 있다. 특히 이미 처리된 사건의 조서와 수사보고서 등은 이후 수사와 직접적 연관성이 없고 공소 제기나 치안정보 수집과도 관련이 없기 때문에 CIMS를 통하여 이러한 정보를 수집하는 행위 자체는 원천적 불법이라고 할 수 있다. 아울러 경찰은 직무수행과정에 필요한 정보를 수집하고 관리하기 위하여 다양한 종류의 예규나 훈령을 가지고 있는데,³⁵⁾ 대체로 해당 활동이 침해적 성격을 띠는 경우 그 한계와 절차를 해당 규정 속에 별도로 마련하고 있지만, 우범자관리에 있어서는 대상자의 인권이나 명예 혹은 신용을 침해하는 행위를 방지하기 위한 제도적 장치가 구체적으로 마련되어 있지 아니하다.³⁶⁾

제방안』, 2011. 2. 11, 83면.

- 35) 예컨대 경찰청 개인정보 보호규칙(경찰청예규 제441호, 2011. 9. 26.), 소년업무처리규칙(경찰청예규 제413호 2009. 11. 19.), 실종아동 등 및 가출인 업무처리규칙(경찰청예규 제450호 2012. 2. 27.), 범죄수사자료 긴급조회규칙(경찰청예규 제348호 2005. 12. 20.), 지문 및 수사 자료표 등에 관한 규칙(경찰청훈령 제672호, 2012. 7. 19.), 범죄피해자보호규칙(경찰청훈령 제673호, 2012. 8. 2), 경찰방문 및 방법진단규칙(경찰청훈령 제563호, 2009. 8. 25.), 수사첩보 수집 및 처리 규칙(경찰청예규 제448호, 2011. 11. 30.) 등이 있다.
- 36) 다만 경찰공무원 징계양정 등에 관한 규칙(경찰청예규 제410호, 2009. 8. 26. 제정)에 따라 경찰관이 우범자 자료 등의 누설하면 중징계(정직, 해임, 파면)가 가능하다.

III. 우범자관리에규와 관련 입법(안)의 한계

1. 시대적 변천

1970년대 이후로 우리 사회는 괄목할 경제성장으로 인구가 도시로 집중하면서 범죄양상 또한 전 시대와 달리 심각하게 변모되었으나 흉포화되는 재범의 증가현상을 근본적 측면에서 진단하고 대응역량을 모색하기보다 실적 위주의 가시적 검거성과를 높이는 데에 치중하였다. 1971년의 우범자관찰보호규정은 그 연장선상에서 마련된 것인데, 이에 따라 유죄 확정으로 형사책임을 추궁당한 범죄전력자는 물론 경찰이나 검찰 등 수사기관의 문턱을 밟은 흔적이 있는 사람이라면 관련 자료와 정보는 아무런 제약 없이 국가공권력에 의해 관리될 수 있었다.

1991년 관련 예규가 일부 변경되었으나, 기존 예규의 문제점을 개선한 것이 아니라 1990년 10월 13일 이후 전개된 ‘범죄와의 전쟁’으로 검거된 범죄자들 가운데 대다수가 단기 복역 후 출소하게 되자 이들에 대한 사회 내 동향감시를 강화하기 위한 것이었다.

그런데 2004년 11월, 우범자로 지정된 사람이 자신의 거주 여부 등을 확인하는 경찰활동에 대해 국가인권위원회에 진정하자 ‘관찰보호’라는 용어 사용의 부적절함과 인권침해 소지를 근거로 그 폐기가 권고된 바 있다. 이에 따라 우범자감시에 제동이 걸렸으나 경찰은 예규명칭의 변경과 일부 조항을 손질한 후 여전히 내부적으로 이 제도를 존속시켰고, 2006년 6월부터 청소년 대상 성범죄자에 대한 신상정보 등록제도가 시행되면서 이와 연계된 형태의 재범관리가 필요하다는 여론에 힘입어 사라진 것으로 알았던 이 제도는 다시 외부로 드러나게 되었다. 더욱이 2010년 2월, 발생한 ‘부산여중생강간살해사건’을 계기로 이 제도는 특히 성폭력우범자에 대한 전방위적 관리를 위하여 불가피한 수단으로 강조되면서 현재에는 예규형식의 한계를 탈피하여 규범적 지위를 확보하려는 단계에 있다.

2. 논의현실

가. 주도권 논란과 공조체계의 공백

국민안전을 위하여 사회안전기능이 어느 때보다 강조되고 있는 가운데 우범자관리를 놓고 경찰과 법무부는 한편으로 일부 공조체계를 유지하기로 하면서도,³⁷⁾ 다른 한편으로 헤게모니 다툼으로 비춰질 수 있는 움직임을 보이고 있다. 관리주체와 효율성을 놓고 돌출되는 최근의 논란은 관련 입법의 정비과정에서도 계속될 것으로 보인다. 현행 제도의 관리주체인 경찰은 3만7천여명에 달하는 강력범죄 전력자들의 동향을 감시하고 있는데, 여러 차례 전문 수사요원이 부족하다는 주장을 되풀이하였고, 치안수요 및 지역별 우범자분포 등을 고려하여 8백여명의 전담인력을 충원·배치하면서 전국 101개 경찰관서에는 관리책임자의 직급을 고위간부직인 경정으로 상향한 바 있다.

이에 대하여 그동안 우범자문제에 무관심했던 법무부 또한 표면상 경찰 주도에 의한 우범자관리의 법적 근거 부족을 지적하고, 법원의 판단을 받지 아니한 채 이 제도를 수사에 활용하고자 하는 것은 바람직하지 않다는 입장을 제시하면서 580여명의 소속 보호관찰관 증원과 예산확충을 요청하였다.

그런데 범죄예방과 재사회화라는 공통의 목표 아래 우범자관리를 논의하는 것이라면 경찰과 법무부는 자기 기관 중심의 인적·물적 자원에 대한 방만한 확대만을 주장하기에 앞서 현재에도 가동되고 있는 재범예방에 관한 시스템들, 예컨대 관련 정보 공유의 협력, 재범방지 및 재사회화를 위한 지도·감독에서의 협력, 보호관찰 준수위반자 및 도주자 신변확보의 협력, 법집행 협력 방안 등 상보(相補)할 수 있는 방안을 먼저 점검하고 이에 대한 개선가능성을 타진해 보는 것이 바람직하다.³⁸⁾

37) 예컨대 ‘성폭력 범죄자 정보공유’와 ‘전자발찌 위반현장 공동출동’의 공조체계 구축과 운영을 준비하고 있다.

38) 이와 관련하여 김혜경, “보호관찰기관과 경찰의 협력적 운용가능성”, 『형사정책연구』 제23권 제1호, 2012, 173-188면 참조.

나. 입법추진 작업의 불완전성

우범자관리의 법적 근거 정비와 관련하여 2010년 각 발의된 경직법 개정 법률(안)과 성범죄 재범방지 우범자관리 법률(안)은 해당 국회의 종료로 폐기되었다.³⁹⁾ 그런데 2012년 8월 2일, 발의된 성범죄 재범방지 우범자관리법률(안)은 폐기된 이전 법률(안)이 조항이나 문구의 수정 없이 다시 발의된 것이며,⁴⁰⁾ 같은 달 28일에도 종전의 경직법 개정(안)이 일부 보강을 거쳐 발의되었다.⁴¹⁾ 이와 별도로 2012년 9월 26일에는 경찰에 의해 관련 내용을 신설한 경직법 개정(안)이 입법 예고된 바 있다.

그러나 이와 같은 입법준비작업의 공통된 특징은 그 주체나 형식을 가리지 않고 우범자 선정의 구체적 기준과 절차, 정보수집의 명확한 범위 및 방법, 자료보관 기간, 관련 심사위원회의 구성과 운영 등 우범자 관리에 필요한 사항을 모두 대통령령에 위임하고 있어서 불완전함이 지적되고 있으며, 특히 상대적으로 입법실현 가능성이 높은 경찰청 입법예고의 경직법 개정(안)조차 행정안전부를 경유하여 법제처에 제출되었는데 법제처는 표면상 이를 부처협의를 거치지 않았다는 이유로 반려하였으나 그 실질은 입법작업의 미비 때문이다.

다. 국가인권위원회의 소극적 의견 표명

경찰이 우범자관리 강화를 공식적으로 선언한 가운데 지난해 과거의 성폭행 전과 사실에 근거한 경찰의 우범자관리로 인권이 침해당하였다는 진정사건(12진정 0584200)이 국가인권위원회에 접수되었다. 이 사건을 조사 중이던 인권위는 2013년 1월 6일, 국회의장에게 우범자관리를 위한 경찰권한의 강화를 내용으로 담은 경직법 개정(안)이 인권침해의 소지가 크기 때문에 보완이 필요하다는 입장을 밝힌 바 있다.⁴²⁾

39) 전자는 김소남(안)[의안번호 제1808066호]으로 2010년 4월 2일에, 후자는 이한성1(안)[의안번호 제1808537호]으로 2010년 6월 4일에 각 발의된 것이다.

40) 이한성2(안)[의안번호 제1901011호].

41) 이찬열(안)[의안번호 제1901356호].

42) 국가인권위원회 상임위원회 결정, 2012. 11. 15.; 그런데 진정사건의 당사자는 이후 경찰의 우범자 관리에 항의하여 자살이라는 극단적인 방법을 취하였으나 국가인권위원회에는 진정인의 사망을 각하 또는 기각사유로 규정하지 않고 있으므로 이에 대한 인권침해 여부를 조속히 판단해야 할

그런데 이 의견에는 우범자관리 자체가 인권에 반하는지 여부는 검토되지 않았고, 법률상의 미비만을 지적하고 있다. 인권위는 결정문에서 판단기준으로 헌법 제 10조, 제17조, 제37조 제2항, 제75조를 제시하고 있으나, 이 가운데 개정(안)의 형식적 하자에 대한 부분만을 언급하고, 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구에 대한 국민의 권리에 대하여, 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니할 권리에 대하여, 나아가 자유와 권리의 본질적인 내용 침해를 금지한 부분에 대해서는 함구하고 있다. 더욱이 범죄전력자 혹은 전과자라는 것이 하나의 사회적 신분으로 각인되는 현실에서, 불합리한 차별을 금지하는 규정(헌법 제11조)에 대해서도 침묵하였다. 아울러 위협에 대해 직접적인 책임을 물어야 할 위치에 있는 자가 아니라면 경찰권 발동은 자제되어야 한다는 점에 대한 검토 역시 외면하고 있다.

3. 우범자관리에규 및 경찰관직무집행법 개정(안)의 비교

가. 목적

‘우범자관찰보호규정(1971: 이하 관찰보호규정)’은 범죄전력자 등의 동정을 감시하여 사회 내에서 이들이 다시 범죄를 저지르지 않도록 하려는 데에 목적을 설정하였고,⁴³⁾ ‘우범자관찰보호규칙(1991: 이하 관찰보호규칙)’의 경우는 이에 더하여 수사 자료로의 활용을 추가하였다.⁴⁴⁾ ‘우범자첩보수집 등에 관한 규칙(2005: 이하 첩보수집규칙)’에도 이들에 대한 동향 파악과 자료 관리의 이유가 범죄관련성 여부 있음을 명시하고 있으며,⁴⁵⁾ 최근 입법이 예고된 경직법 개정(안)에는 강력범죄의 예방 효과와 경찰관 직무집행의 효율성을 높이려는 사실은 명시되어 있다.⁴⁶⁾

그러나 관련 예규와 개정(안)에는 이를 위하여 경찰권이 발동되어야 할 ‘구체적 위협’에 대한 내용이 어디에도 나타나 있지 않다는 점에서 목적 그 자체로부터 법치

것이지만 아직 이 사건과 관련된 뚜렷한 의견을 제시하지 않고 있다.

43) 1971. 1. 20. 내무부훈령 제243호.

44) 1991. 7. 31. 경찰청예규 제17호 제정, 1999. 1. 20. 개정(경찰청예규 제202호).

45) 2005. 7. 1. 경찰청예규 제339호로 제정, 2008. 12. 8. 1차 일부 개정(경찰청예규 제385호), 2009. 8. 25. 타법개정(경찰청예규 제403호), 2012. 8. 28. 2차 일부 개정(경찰청예규 제470호).

46) 경찰위원회(제313회 정기회의 자료) 제122호, 2012. 9. 17. 참조.

주의에 위배되는 위헌성이 나타난다.⁴⁷⁾ 특히 개정(안)은 우범자의 사회생활에서의 적응성 판단에 대한 간섭을 시사하고 있으나 경찰은 국민생활의 도덕적 감시자가 될 수 없다는 점에서도 그 직무범위를 넘어서는 권한남용이 우려된다.

나. 우범자의 정의

경찰은 범죄에 관련된 자들이라면 빠짐없이 적극적인 관리대상으로 삼으려 하는 경향이 강하기 때문에 범죄위험성이 있는 자에 범행 후 형사책임을 다한 범죄경력자(전과자)는 물론이고, 참고인이나 피내사자, 그리고 피의자 신분으로 수사선상에 올랐던 자들을 모두 포함하고자 한다. 즉, 관찰보호규정은 법원으로부터 이미 형사책임을 추궁당한 자(형집행종료자, 형면제자, 가석방자, 형집행정지자, 집행유예자, 선고유예자)와 검찰에 의하여 기소유예처분을 받았거나 범죄전력은 없더라도 경찰 등에 의하여 향후 범죄를 저지를 염려가 있다고 지목된 자들까지 우범자에 편입시킬 여지를 두고 있었다. 관찰보호규칙에서는 특정범죄의 전력자를 예시하여 우범자의 범위를 다소 축소한 것 같지만, 심신장애나 알코올중독 등 원조를 필요로 하는 사회적 부적응자 내지 소외자들을 추가하고 있으며, 이들과 범죄단체의 조직원의 경우는 초범이더라도 우범자로 간주하고 있다. 이러한 주관적이면서 불합리한 우범자개념은 첩보수집규칙에도 그대로 이어져 있다.

이에 따라 경직법 개정(안)에서는 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 제2조 제1항에 해당하는 죄(살인·약취유인·강도·성폭력·조직폭력·상습절도·마약류 관련 범죄)를 범하여 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 전부 또는 일부의 집행을 받은 사실이 있는 사람 가운데 성격, 상습성, 환경 등으로 보아 재범의 우려가 높은 사람과 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제32조와 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제33조에 따른 ‘신상정보 등록대상자’를 우범자로 정의하고 있다(안 제8조의2). 그러나 제도 자체를 허용하는 한 우범자 범위는 고정불변한 것이 아니라 그때그때의 사회여론이나 경찰의 자의적 판단에 따라 언제든지 그 유형을 추가하거나 삭제할 수 있다.

47) 경찰관직무집행법 일부개정법률(안) 입법예고에 대한 의견서, 인권단체연석회의 공권력감시대응팀, 2012. 11. 6, 6면.

다. 종류 및 횟수, 기간

관찰보호규정은 우범자를 갑·을·병종으로 구분하고 있으나, 을·병종에 해당 하더라도 죄를 범할 우려가 농후해졌다고 인정되면 갑종으로 취급할 수 있도록 되어 있다. 관찰보호규칙에는 그 종류가 갑종과 을종으로 되어 있으나, 설정된 기간이 경과된 이후라도 관찰보호를 연장할 수 있다. 그런데 우범자의 동태를 직·간접으로 파악하여 기록·정리한다고 되어 있지만 구체적인 주의사항이나 방법에 대한 근거가 제시되지 않았다. 첩보수집규칙에 따르면 우범자는 첩보수집대상과 자료보관 대상으로 나뉘는데, 전자는 특정 범죄로 실형을 선고 받고 출소한 경우 3월에 1회 이상 2년간 범죄관련성 여부에 대한 첩보를 전산에 입력하고, 후자는 첩보수집 대상자 가운데 2년의 기간만료 또는 위원회 심사를 통해 더 이상 첩보수집이 필요가 없다고 판단되는 경우에 자료만을 보관해야 한다.

2008년 2월, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 시행 이후 열람·선고관결을 받은 자의 신상을 공개하면서 이들의 신상정보에 변동이 있을 경우 관할경찰관서에 변경사항을 제출하도록 강제하고 있는데 비하여, 이 법 시행 이전의 성범죄자들에 대해서는 첩보수집규칙을 준용하여 가·나·다 등급으로 분류하고, 가급은 10년간 1개월 마다, 나급은 5년간 2개월 마다, 다급은 3년간 3개월 마다 각각 소재를 파악 하도록 한 바 있다.⁴⁸⁾

또한 성범죄의 재범이 심각해지자 예규상에 존재하지 않는 중점관리대상자를 지침의 형태로 별도 지정하면서 이들은 1개월에 1회 첩보를 수집하도록 하고, 3개월 1회 동향을 파악하는 첩보수집대상자, 성범죄 발생시 수사대상에 올리는 자료관리 대상자 등 3가지 유형으로 분류·관리되고 있다. 경찰실무에서는 성범죄우범자들을 다시 A·B·C·D급으로 분류하면서,⁴⁹⁾ 관리주기도 달리하고 있다.⁵⁰⁾ 아울러 실

48) 정상영, “경찰의 우범자 관리실태와 인권문제에 대한 검토”, 국회 우범자 관리제도 선진화방안 정책토론회, 2011. 2. 17, 50-51면.

49) 성폭력범죄에 대해서는 전과가 단 1회이더라도 범죄사안의 경중에 따라 첩보수집대상으로 편입 후 관리가 가능하며, 구체적으로는 1990년 1월 1일부터 2010년 2월 28일까지 과거 20년간 실형을 받은 성폭력 전과자를 재심사하여 범죄사실을 확인한 뒤 등급별 구분에 따라 우범자 편입이 이루어졌다. 즉, A급(중점관리대상)은 3회 이상 여성대상 성폭력범죄 실행전력자 또는 2회 이상 아동·청소년대상 성폭력범죄 실행전력자, B급(첩보수집대상)은 1회 이상 아동·청소년대상 성폭력범죄 실행전력자, C급(첩보수집대상)은 2회 이상 여성대상 성폭력범죄 실행전력자, D급(자료보관대상)

무상 전과횟수와 교정시설 수용기간, 최초와 최근 범행시기 및 각종 인적사항 등을 토대로 추가 범죄 가능성을 점수화하여 우범자의 등급을 산정하고 있다. 경직법 개정(안)에는 통합적 범죄자관리체계를 가동한다는 취지에서 우범자의 종류를 고위험군·중위험군·저위험군으로 구분하고 있으나 구체적인 기준 등은 대통령령에 위임하고 있다(안 제8조의4).

라. 선정(편입)

관찰보호규정에는 선정(편입)절차가 미비상태였으나 관찰보호규칙에서부터 관련 내용이 나타난다. 아울러 이전까지 우범자선정에 있어서 죄질의 심각성이 주된 판단기준이 되었다면 이 예규로부터 재범가능성이 실질적이면서 중요한 기준으로 자리 잡게 된다. 일반적으로 우범자 선정(편입)은 첫째, 형기를 마친 출소자와 가석방된 자에 대해 수형기관과 경찰의 공조에 따라 행해지거나, 둘째, 비교적 오래된 기존 범죄전력자의 경우 경찰이 단독으로 처리하는 이원적 구조로 되어 있다.

당초 첩보수집규칙(2005)에는 선정(편입)규정만 존재하였으나 현행 첩보수집규칙(2012)에는 우범자가 사망하였거나 10년간 해당범죄를 저지르지 않았으면서 재범위험성이 없는 경우 심사위원회의 의결을 거쳐 삭제하도록 되어 있다. 그런데 재범위험성이 큰 전자에 대해서는 이미 보안처분에 의한 감독이 가능하거나 향후 가능하게 되어 있다. 즉, 가석방자의 경우에는 관할 경찰서장에게 6개월마다 가석방자의 품행, 직업의 종류, 생활 정도, 가족과의 관계, 가족의 보호 여부 및 그 밖의 참고 사항에 관하여 조사서를 작성하고 관계기관의 장에게 통보하도록 하면서(가석방자 관리규정 제8조), 가석방기간 중 정상적인 업무에 종사하고 비행을 저지르지 아니

은 1회 이상 여성대상 성폭력범죄 실행전력자이다. 류삼영, 성폭력범죄의 재범방지정책에 관한 연구, 2010, 199면 주)323 참조.

- 50) 경찰은 수사경력자료에 대한 보존에 있어서 사형, 무기징역, 무기금고, 장기 10년 이상의 징역·금고에 해당하는 죄는 10년, 장기 2년 이상의 징역·금고에 해당하는 죄는 5년, 장기 2년 미만의 징역·금고, 자격상실, 자격정지, 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 죄는 즉시 이를 삭제하되 다만, 기소유예 처분이나 무죄, 면소 또는 공소기각의 판결이 확정된 경우, 공소기각 결정이 확정된 경우에는 5년의 기간을 설정하고 있다(형의 실효 등에 관한 법률 제8조의2). 이와 같이 범죄수사를 직접 목적으로 하는 수사경력자료도 기간을 제한적으로 법정하고 있다는 사실에 비추어보면 우범자자료만을 영구보관하려는 것은 법이 허용하는 범위를 벗어난 위법행위라고 할 수 있다.

하게끔 적절한 지도를 할 수 있도록 하는 포괄적인 관리권한을 부여하고 있다(제7조).⁵¹⁾ 또한 형기를 마친 자 가운데 특정범죄(성폭력·미성년자유괴·살인·강도)의 재범위험성이 있는 자에 대해서는 2013년 6월 19일부터 ‘특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률’에 따라 검사가 형의 집행이 종료된 이후 2년 이상 5년 이하의 기간 동안 보호관찰(제21조의3)을 법원에 청구할 수 있도록 되어 있다(제21조의2 제1항).

가능한 모든 강력범죄 전력을 감시하고자 하는 경찰의 의도와 달리 위와 같이 가석방자에 대한 재범방지활동에 있어서도 형식적인 소재파악 정도에 그치고, 관리도중 대상자의 행방이 묘연해지면 실질적인 관리가 중단되는 것이 현실이다. 따라서 경찰이 주장하는 광범위한 우범자관리 강화방안은 중복 내지 과도한 시스템이라고 할 수 있다.

마. 심사 관련

우범자심사에 있어서도 과거 관찰보호규정에는 관련 근거가 존재하지 않았고 관찰보호규칙에서는 심사와 재심사에 관한 규정만을 두고 있어서 심사가 이루어지는 과정이 불명확하였다. 이에 따라 2005년부터 분기별로 심사위원회가 지정과 해제를 하도록 하고 있으나 관할 경찰서 형사과장을 위원장으로 하여 결과적으로 경찰의 자의적 판단에 심사가 좌우되고, 일단 우범자로 지정되면 해제되는 경우는 거의 없었다. 첩보수집규칙에서는 위원회의 기능이 종전보다 강화되어 있으나 심사기준 및 의결서상으로는 우범자로서의 성향을 객관적으로 판단할 수 있는 내용이나 당해 사건과 관련된 범죄사실의 요약조차 없어서 여전히 막연한 전과사실에 의존하고 있다.⁵²⁾

경직법 개정(안)은 이러한 문제를 해결하고, 우범자정보 수집 등에 필요한 사항이 공정하게 의결되도록 경찰관서별로 5인 내지 7인의 위원으로 구성되는 재범우려자 정보관리위원회를 두고, 위원장을 위원 가운데 호선하도록 하고 있다. 그러나 위원

51) 이 규정은 1962년 3월, 이른바 각령 제550호로 제정된 ‘가석방단속규정’이 대통령령으로 변경된 것인데, 제정당시 우리나라에 보호관찰기관이 존재하지 아니하였기 때문에 가석방자의 간호업무를 경찰이 담당하였으나, 1988년 법무부 산하에 보호관찰기관이 정비된 이후로도 이를 여전히 경찰에 위임하고 있는 것은 중대한 착오라고 판단된다.

52) 김성문, 강력범죄 우범자 관리를 위한 프로파일링 기법의 적용에 관한 연구, 2007, 17-20면.

회 구성에 있어서 민간의 참여를 규정하고 있지만 위원을 관할 경찰서장이 위촉하는 것은 여전히 재범우려자가 자의적으로 결정되고 위원회는 경찰의 거수기 역할을 하는데 그칠 소지가 있다. 일본의 경우 폭력단범죄의 정보를 수집, 관리하는 것을 경찰이 아닌 각 자치단체장과 의회에 의해 구성된 공안위원회가 처리하고 있는 사실과 비교해 보면, 개정(안)이 예정하고 있는 위원회의 구성도 그 활동의 공정성을 담보하기 어렵다.

바. 폐기

관찰보호규정에서는 관찰의 필요가 없다고 결정된 경우라도 우범자목록을 별도 보관하게 되어 있으며, 관찰보호규칙에 따르면 우범자가 사망한 경우를 제외하고 전출하거나 보호관찰기간이 경과한 경우 지속적인 관찰의 필요성이 없더라도 관행상 폐기하지 않고 계속 관리가 가능하다. 첩보수집규칙 역시 사망의 경우 이외에는 별도 보관하도록 하고 있어서 개인정보 침해가 문제된다.⁵³⁾ 이와 같이 경찰이 우범자정보 폐기에 소극적인 반응을 보이는 이유는 대외적으로 재범이 일어날 경우 책임 추궁을 회피하고,⁵⁴⁾ 대내적으로는 이를 수사 자료가 되는 전과기록의 일종으로 파악하기 때문이다.⁵⁵⁾

그런데 현행 제도의 가장 치명적인 결함은 바로 이와 관련된 규정이라고 할 수 있다. 왜냐하면 비록 삭제규정을 두고 있으면서도 폐기 여부가 임의적으로 되어 있는 것은 우범자라는 족쇄가 일단 채워지면 대상자가 사망하지 아니하는 한 언제든 필요에 따라 원래의 상태로 복귀될 수 있는 여지를 두기 때문이다. 이러한 문제점을 개선하고자 경직법 개정(안)은 대상자 해당 결정이 해지되거나 그 밖에 대상자

53) 김학신, 재범방지를 위한 범죄경력자 관리 실태와 기본권 침해 여부, 치안정책연구소, 2011, 40면.

54) 권해수·김재봉, “효율적인 범죄경력자 관리방안에 관한 연구-우범자 관찰보호를 중심으로”, 치안연구소, 1998, 20면.

55) 전과기록 가운데 검찰이 관리하는 수형인명부, 수형인의 주민등록지에서 관리하는 수형인명표는 형의 실효, 기간의 경과, 사면 또는 복권 등 일정한 요건이 충족되면 삭제와 폐기하도록 되어 있으나(형의 실효 등에 관한 법률 제8조), 유독 경찰이 관리하는 수사자료표는 등재된 사람이 사망하더라도 폐기 여부가 임의적으로 되어 있는 사실에 비추어 볼 때(형의 실효 등에 관한 법률시행령 제9조 제1항), 우범자정보의 폐기에 대한 요건을 편의적으로 규정하려는 경찰의 인식을 엿볼 수 있다.

사망 등 그 정보를 더 이상 보관할 필요가 없어진 때에는 지체 없이 해당 정보 또는 자료를 폐기하도록 되어 있다(안 제 8조의6).

IV. 맺음말

범죄수사를 위한 사전적 준비활동이라는 일정한 목적이 있다고 하더라도 그것은 허용되는 한계범위 내에 있는 것이라야 한다. 경찰은 사회공공의 안녕과 질서의 유지, 그리고 이에 대한 위해의 제거를 목적으로 하지만 이러한 위해의 발생, 즉 재범 위험성은 단순히 ‘가능성’ 정도로는 부족하고, ‘객관적인 개연성’이 인정되어야 한다. 범죄전력자 가운데 재범자가 있다는 사실을 부인할 수 없지만 모든 범죄전력자가 반드시 재범하는 것은 아니기 때문에 가능성의 정도에 불과한 기준을 마치 개연적이거나 확실한 것처럼 간주하는 우범자관리는 허용될 수 없다. 아울러 우범자관리에 있어서 일관되게 범죄예방과 수사목적이라는 양 차원이 강조되고 있지만 엄격한 의미에서 경찰권은 소극적으로 발동되어야 하므로 이와 배치되는 우범자관리활동을 경찰의 직무근거법령에 두는 것은 바람직하지 아니하다. 또한 우범자관리에 관한 기존 예규들과 경직법 개정(안)은 명칭과 형식을 불문하고 분류체계나 관찰방법 등이 전문화되지 않았을 뿐만 아니라 사실상 재범가능성이 희박한 범죄경력자도 예외 없이 자동 편입되는 구조로 되어 있다. 따라서 이와 같은 문제가 단순히 입법을 통한 법적 근거를 정비하는 것으로 해결될 성질은 아니다.

경찰 스스로가 바라는 바와 같이 국민으로부터 신뢰에 기반을 둔 권위를 인정받고자 한다면 그 활동의 핵심은 치안(治安)이 아니라 호민(護民)이 되어야 한다. 그러나 현실의 경찰은 아직 과거사에 각인된 부정적 인식을 변혁시킬만한 위치에 있지 아니하다. 이와 같은 상황 아래 식민지배의 수단이자 구태의 상징이라고 할 수 있는 우범자관리를 폐기하지 않는 것은 논리적 모순이라 할 수 있다. 따라서 경찰은 범죄수사의 편의와 인권을 옹호하며 존경받는 국가기관으로 거듭날 수 있는 기회 사이에서 분명한 선택을 해야 할 것으로 판단된다. 국가지상주의 아래에서 경찰기관이 체제의 안정과 질서의 유지를 가장 큰 덕목으로 삼아왔다면 다원화되어 가는

오늘날 경찰의 덕목은 국민을 보호하는 데에 있어야 한다. 정부 수립 이후 60년 이상을 아무런 규제 없이 경찰실무에서 활용해 오면서도 이를 법률에 담지 못했던 사정은 그만큼 이와 관련된 활동의 위법성을 반증하는 것이다. 즉, 반인권적인 경찰활동이 묵인되던 권위주의시기에도 입법하지 못했던 제도를 현재에 와서 법률에 규정하려 하는 움직임은 경찰권력의 확대 이외에 다른 의미를 발견할 수 없어 보인다. 무엇보다 범죄 없는 건전한 사회를 조성하기 위하여 구축되어야 할 최상의 형사정책이 사회의 연대적 관심에 기반을 둔 재사회화를 목표로 삼는 것이라면 더욱 더 이 제도는 폐기되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 국회도서관(편), *한말근대법령자료집 I*, 1970.
- _____, *한말근대법령자료집 II*, 1971.
- 강신걸, “한국경찰의 우범자 관리 현황 및 개선방안, 우범자 관리, 어떻게 할 것인가?”, *우범자 관리제도 선진화 방안 정책토론회*, 2011, 2. 17.
- 김성문, *강력범죄 우범자 관리를 위한 프로파일링 기법의 적용에 관한 연구*, 강원대학교 법학박사 학위논문, 2007.
- 김재봉, “우범자 관찰보호제도의 문제점과 개선방안”, 『*형사정책*』 제10호, 한국형사정책학회, 1998.
- 김학신, *재범방지를 위한 범죄경력자 관리 실태와 기본권 침해 여부, 치안정책연구소*, 2011.
- 김혜경, “보호관찰기관과 경찰의 협력적 운용가능성”, 『*형사정책연구*』 제23권 제1호, 한국형사정책연구원, 2012.
- 권해수 · 김재봉, “효율적인 범죄경력자 관리방안에 관한 연구-우범자 관찰보호를 중심으로-”, *치안연구소*, 1998.
- 도중진 · 이형국 · 김성규 · 윤민석, *형사특별법 정비방안(1), 형사특별법의 정비를 위한 이론적 기초*, 한국형사정책연구원, 2008.
- 류삼영, *성폭력범죄의 재범방지정책에 관한 연구*, 동아대학교 법학박사 학위논문, 2010.
- 문병효, “경찰관직무집행법 개정안에 대한 비판적 고찰”, 『*고려법학*』 제58호, 고려대학교 법학연구원, 2010.
- 신성식, “과거 경찰의 민간인 불법사찰에 관한 실태 연구-경찰청 과거사위원회 조사 결과를 중심으로-”, *한국행정학회 춘계학술대회*, 2010.
- 이성용, “강력범죄예방을 위한 경찰활동의 쟁점 분석”, 『*한국공안행정학회보*』 제36호, 한국공안행정학회, 2009.

- 이운주, “한국경찰작용법의 형성과정과 그 의미에 관한 연구-경찰관직무집행법을 중심으로”, 『경찰학연구』 제3호, 경찰대학, 2002.
- 이윤호 · 김순석, “전과자에 대한 일반시민과 형사사법 종사자의 인식차이에 관한 연구”, 『한국공안행정학회보』 제28호, 한국공안행정학회, 2007.
- 임준태, 범죄예방론, 대영문화사, 2009.
- 장준오 · 유홍준 · 정태인 · 이완수, 범죄의 가해자와 피해자-경계인으로서의 노숙인 연구, 한국형사정책연구원, 2011.
- 장정욱, “정보경찰의 기록물관리 현황과 문제점”, 『경찰과 사찰-경찰의 정보수집의 현황과 법적통제방안』, 인권단체워크샵 2011. 2. 11.
- 정상영, “경찰의 우범자 관리실태와 인권문제에 대한 검토”, 국회 우범자관리제도 선진화방안 정책토론회, 2011. 2. 17

2. 외국문헌

- Great Britain · Parliament · House of Commons · Justice Committee, *Cutting Crime: Report, Together with Formal Minutes, Volume.1*, The Stationery Office, 2010.
- Joseph J. Senna · Larry J. Sigel, *Essentials of Criminal Justice*, 3rd(eds.), Wadsworth/Thomson Learning, 2001.
- Mitchel P. Roth, *Crime and Punishment: A History of the Criminal Justice System*, Second (eds.), Cengage Learning, 2010.
- 王永寬, 中国古代酷刑, 知書房出版集團, 1998.

A Critical Analysis on the Management to Person Liable to Committing Crime

Lee, Deok-In*

Fears about crimes and the associated desires of the public have led to the emphasis on needs for a system that identifies and manages Person Liable to Committing Crime by considering them dangerous to the general public. Although the recent movement calling for stronger management of potential criminals is based on such social perceptions, the management of potential criminals is recognized as a symbol of the old tool for ancient colonial domination, presenting problems and limitations, in terms of transition, attributes, risks, and its relationship with criminal policies.

In particular, amid no measures in place for existing problems, such as no criteria for proper assessment of recidivism risks and blind spots in the control of data collected by police, allowing for management of potential criminals is not desirable from the criminal policy standpoint. In addition, the laws and regulations related to potential criminals management have never served their purposes, other than investigations, and there are no regulatory justifications in terms of purpose, definitions, types, selection(inclusion), screening and material disposal. In order to execute criminal policies that support resocialization, management of potential criminals itself should be abolished.

❖ Key words : Person Liable to Committing Crime, The Prevention of Crime, Risk of Recidivism, Resocialization, Act on the Performance of Duties by Police Officers

투고일 : 2월 19일 / 심사(수정)일 : 3월 13일 / 게재확정일 : 3월 13일

* Prof., LL.D., School of Police Administration, Busan Institute of Science and Technology.