

재범방지를 위한 교정보호의 선진화 방안 연구(I)

-고위험범죄자관리에서 경찰 · 보호관찰소 ·
교도소의 협력강화 방안-

한상암 | 이상원

Effective Measures to Advance Corrections
and Rehabilitation for Reducing
Recidivism (I)

- Focused on the strengthening of cooperations
among police, probation office, and corrections
in management of high-risk offenders -

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“재범방지를 위한 교정보호의 선진화방안 연구(Ⅰ)”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
12-28-01	총괄보고서	한국형사정책연구원
12-28-02	고위험범죄자에 대한 보안처분제도의 정비방안	한국형사정책연구원
12-28-03	고위험범죄자관리에서 경찰·보호관찰소· 교도소의 협력강화 방안	원광대학교 산학협력단 용인대학교
12-28-04	출소자 주거 및 취업지원을 위한 사회적 기업 설립·육성방안	한국형사정책연구원 한국노동연구원 충원대학교

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	한국형사정책연구원	정진수 선임연구위원 (총괄책임자)	연성진 선임연구위원 승재현 부연구위원 최진규 파견공무원, 교정관
협력 연구 기관	한국노동연구원		장홍근 연구위원
	원광대학교 산학협력단		한상암 교수
	용인대학교		이상원 교수
	충원대학교		유영재 교수

발간사

우리사회의 전반적인 발전추세에 발맞추어 우리의 교정도 그동안 괄목할만한 발전을 거듭해 왔습니다. 과거 격리와 인권침해의 상징으로 여겨지던 교도소에서도 범죄자의 인권이 존중되고 있으며, 재소자에 대한 의식주 등 일상 치우도 현저히 개선되었습니다.

그리고 1989년에 소년을 대상으로 도입된 보호관찰은 성인은 물론 가정폭력, 성매매 사범 등 그 대상과 영역을 꾸준히 확대하여 왔으며, 보호관찰 등 사회내 치우가 시설 구금을 탈피하고 사회내에서 범죄자를 효과적으로 치우할 수 있는 핵심적인 수단으로 자리잡아가고 있습니다.

교정보호 영역에서의 이러한 발전에도 불구하고 우리의 교정보호가 명실상부한 선진국 수준에 도달하기 위해서는 아직도 해결해야 할 적지않은 과제를 안고 있다고 생각합니다.

무엇보다 최근 성범죄 등 연쇄적인 강력범죄의 발생으로 현재의 형사사법제도와 형사사법기관의 범죄에 대한 대응의 측면에서 문제가 없는지 진지하게 고민해 보지 않을 수 없게 되었습니다.

그리고 중앙집권적 정치체제하에서 범죄자관리도 국가중심적, 관료중심적으로 이루어져 오면서, 범죄자관리에서도 고비용저효율이란 역기능이 나타나고 있으며, 범죄인 교화와 재범방지에서 민간과 지역사회의 참여가 선진국에 비하여 현저히 저조한 문제점도 나타나고 있습니다.

이에 따라 한국형사정책연구원에서는 “재범방지를 위한 교정보호의 선진화 방안”이라는 제목하에서 우리 교정이 선진국 수준으로 나아가기 위하여 필요한 목표와 과제를 설정하고 연구의 시의성과 시급성의 순서대로 3개년에 걸쳐 순차적으로 연구를 수행하고자 하였습니다.

그리고 그 1년차인 2012년에는 다음과 같은 세가지 과제를 세부 연구과제로 선정하여 연구를 수행하였습니다.

먼저 “고위험범죄자에 대한 보안처분제도의 정비방안”입니다. 최근 흉악한 성범죄가 크게 문제됨에 따라 특정범죄에 대해 전자감독이 실시되어 있으며, 법무부에

서는 폐지된 사회보호법의 보호감호를 보호수용으로 형법에 다시 도입하는 것을 추진하고 있습니다. 그러나 한편으로는 전자감독과 보안처분이 가지는 인권침해의 위험성에 대한 우려와 비판도 끊이지 않고 있습니다. 이 연구에서는 범죄자의 재범위험성관리와 범죄자의 인권보호를 조화시킨다는 측면에서 전자감독과 보안 처분제도가 어떻게 정비되어야 할 것인지, 그리고 보안처분 대상자에 대해서는 재범위험성을 감소시키기 위하여 어떻게 처우가 이루어져야 하는지에 대하여 검토해 보았습니다.

다음으로 “고위험범죄자에 대한 경찰·보호관찰소·교도소간의 협력체계 강화방안”입니다. 그간 형사사법기관의 전문성과 독립성을 강조해 오면서 형사사법기관간의 협력 및 공조 체제의 부족으로 범죄자관리에서 허점을 노출하는 사례가 적지 않게 나타나고 있습니다. 이 연구에서는 이 문제와 관련하여 가장 성공적인 사례라고 평가받고 있는 영국의 사례를 참고하여 형사사법기관간의 협력 강화방안을 강구해 보았습니다.

세 번째는 “출소자 주거 및 취업지원을 위한 사회적 기업의 설립·육성방안”입니다. 범죄자의 효과적인 사회복귀 정착을 통한 재범방지를 위해서는 감시와 처벌만으로는 한계가 있으며 출소자의 사회복귀를 지원하기 위한 지역사회의 참여가 필요합니다. 특히 출소자 재범방지를 위해서는 취업 및 주거 지원이 가장 중요한 문제입니다. 이에 따라 본 연구에서는 출소자 지원을 위한 사회적 기업의 설립과 육성방안에 대하여 검토해 보았습니다.

아무쪼록 이 연구가 범죄자 재범방지대책을 수립하기 위한 논의를 활성화시키고 우리의 교정이 선진국 수준으로 나아가는데 일조할 수 있기를 기원합니다.

끝으로 이 연구를 수행한 한국형사정책연구원의 정진수 선임연구위원과 연성진 선임연구위원, 승재현 부연구위원과 최진규 파견공무원의 노고를 치하하는 바입니다. 아울러 외부에서 이 연구에 참여하여 주신 원광대학교 한상암 교수, 용인대학교 이상원 교수, 한국노동연구원의 장홍근 박사, 중원대 유영재 교수에게도 감사드립니다. 아울러 연구수행과정에서 조사와 자문에 적극 협조하여 주신 학계 및 실무계 관계자 여러분께도 깊은 감사를 드립니다.

2012년 12월

한국형사정책연구원

원장 김일수

CONTENTS

국문요약	9
제1 장 서론(한상암·이상원)	15
제1절 연구의 필요성	17
1. 연구의 목적	17
2. 연구의 필요성	20
제2절 연구의 체계 및 방법	24
1. 연구체계	24
2. 연구방법	26
제2장 다기관 공공보호 협의체(MAPPA)(한상암·이상원)	31
제1절 도입배경 및 개관	33
1. 도입배경	33
2. 개관	34
제2절 MAPPA운영체계	38
1. 근거법률	38
2. MAPPA의 구성	44
3. MAPPA운영절차(Process)	62
4. MAPPA회의	71
제3절 MAPPA운영의 성과	73
1. MAPPA관리 범죄자의 변화 추이	73
2. MAPPA관리 범죄자의 준수사항 위반	75
3. MAPPA관리 범죄자의 재범현황	77

제3장 우리나라의 고위험범죄 현황(한상암·이상원)	79
제1절 성범죄 및 폭력성범죄의 현황	81
1. 폭력범죄 증가에 대한 관심의 증가	81
2. 폭력범죄 발생추이	83
3. 폭력범죄자 재범 추이	91
제2절 성폭력 및 폭력성 범죄 통제현황	96
1. 폭력범죄자 관리현황	96
2. 성범죄 통제 현황	99
제4장 효율적 고위험 범죄자 관리방안(한상암·이상원)	107
제1절 고위험 범죄자 관리의 문제점	109
1. 교정행정	110
2. 보호관찰 및 소년보호 행정	113
3. 경찰	114
4. 기간간 연계 및 공조체제의 미흡	116
제2절 고위험 범죄자관리 모델 구축방안	118
1. 협력 법안(Legislation to cooperate)의 마련	119
2. 다기관협의체 운영지침의 마련	120
3. 형사사법통합정보체계의 활성화	120
4. 위치추적전자장치 착용 성범죄자의 정보 공유	122
5. 다기관 협의체의 활동에 대한 소속 기관의 교육훈련 강화	122
6. 모든 다기관 협의체 관련 기관간의 업무협약 체결	123
7. 참여기관의 성과 목표 결정	125
8. 의사소통 및 미디어 전략(Communications and Media strategy)의 수립	125
9. 참여기관의 범죄자 관리 역량강화	126
10. 다기관 협력을 위한 실무 간사(MAPPA Coordinators)의 확보	127
제5장 결론(한상암·이상원)	129
참고문헌	135
Abstract	145

표 차례

〈표 1-1〉 선행연구 현황 및 선행연구와 본 연구의 차별성	30
〈표 2-1〉 MAPPA 관리 범죄자(2011년 4월 31일 현재)	64
〈표 2-2〉 유형별 MAPPA 관리 범죄자(각 년도 4월 31일 현재)	65
〈표 2-3〉 MAPPA범죄자의 재범위험성 수준	68
〈표 2-4〉 년도별 Level 2 and Level 3관리 범주에 속하는 유형별 MAPPA 관리 범죄자	74
〈표 2-5〉 10세 이상 인구 100,000명당 Category 1 범죄자(4월 31일 기준)	75
〈표 2-6〉 준수사항을 위반하여 경고 받거나 기소된 Category 1 범죄자들	75
〈표 2-7〉 법원에 의하여 성범죄방지명령(Sexual Offences Prevention Orders, SOPOs), 성범죄등록명령(Notification Orders, NOs) 그리고 해외여행제한명령(Foreign Travel Orders, FTOs)의 선고 건수	76
〈표 2-8〉 준수사항의 위반 혹은 성범죄방지명령 위반으로 재수감된 Level 2 and Level 3 관리 범죄자	77
〈표 2-9〉 중범죄(Serious Further Offence)의 재범으로 기소된 MAPPA관리 범죄자	78
〈표 3-1〉 연도별 강간 폭력 범죄 발생 검거 현황	85
〈표 3-2〉 연도별 대상별 강간과 강제추행범죄 발생 및 검거현황	86
〈표 3-3〉 최근 5년간 아동성폭력 범죄발생 현황(2007년~2011.6월)	87
〈표 3-4〉 장애인 대상 성폭력범죄 검거건수(2007년~2011.6월)	87
〈표 3-5〉 2001년~2010년 폭력범죄 발생 현황	88
〈표 3-6〉 2001년~2010년 폭력범죄 검거인원	89
〈표 3-7〉 2001년~2010년 폭력범죄 검거율(%)	89
〈표 3-8〉 2001년~2010년 폭력범죄 검거기간 비율(%)	90
〈표 3-9〉 폭력범죄의 발생 및 검거 추세(2007년~2011년)	91
〈표 3-10〉 폭력범죄 유형별 전과자 비율	91
〈표 3-11〉 폭력범죄 유형별 재범자 특성	93
〈표 3-12〉 폭력범죄 재범자들의 전과 횟수	94
〈표 3-13〉 각 지방청별 성폭력범죄 재범률(2008년~2011.6월)	95
〈표 4-1〉 경찰과 주폭 척결 업무협약(MOU)을 맺은 101개 단체	124

그림 차례

[그림 1-1] 경찰, 교정, 보호관찰의 융합적 고위험 범죄자 관리(지원)모델 체제 ...	23
[그림 1-2] 연구의 목적과 연구목적 달성 체계	26
[그림 1-3] 연구의 총괄체계와 기대효과	28
[그림 2-1] MAPPA활동 체계도	37
[그림 3-1] 연도별 살인·성폭력·폭력범죄 발생비 추세	84

고위험범죄자란 범죄의 위험성과 재범가능성이 높은 사람을 지칭한다. 다시 말하자면, 범죄의 위험성과 재범가능성이 높음에 따라 범죄행위의 원인, 동기, 방법에 있어서 사회에 미치는 파장이 상대적으로 높은 범죄자라 할 수 있다.

다른 나라와 비교해서 우리나라의 경우 범죄자의 수용인원이 증가하는 추세는 아니지만 상대적으로 높은 재범율을 나타내고 있다. 이를 보면, 교정기관에서 출소한지 3년 이내에 4명중 1명이 재범을 저지르고 있으며, 상습범이 많은 현상을 보이고 있다. 특히, 성범죄와 관련해서는 70%라는 높은 재범율도 나타내고 있다. 이러한 점은 고위험 범죄자를 관리해야하는 당위성을 단적으로 보여주는 수치라고 할 수 있다.

고위험범죄자라는 개념을 논의 할 때 위험성이 높으며, 재범가능성이 높은 사람을 지칭한다는 측면에서 범죄자중 재범가능성이 높고, 위험성이 높다는 2가지 분류 방법으로 접근해야 할 것이다.

고위험범죄자의 재범율을 방지하기 위해 범죄행위자의 미시적 관점(원인, 동기), 거시적인 관점(환경)을 다룸과 동시에 고위험범죄의 재범을 방지하지 못하는 통제·관리기관차원의 원인과 출소전·후 진행되는 경찰단계의 방지, 교정단계의 교화과정, 보호관찰단계의 재범방지 절차과정 또한 상호연계적으로 다루어져야 할 것이다.

이를 위해 선행적으로, 재범을 방지하기 위한 경찰, 교정기관, 보호관찰기관의 재범방지와 교정·교화 시스템이 내재화되기 힘든 범죄자(수용자)가 누구인지 먼저 구분되어야하며, 각 기관의 단계별 재범방지 시스템이 효율적으로 작동되고 있는지 체제적 정비가 이루어져야 할 것이다. 마지막으로 이러한 모든 정보들이 서로 상호작용하며 재범을 줄일 수 있도록 정보가 가공되고 제공되어야 고위험범죄자를 효율적으로 관리할 수 있을 것이다.

우선 고위험범죄자가 누구인지 구분되어야하는데 이러한 구분은 2가지 기준에 의하여 분류 될 수 있다. 첫째는 갱생가능성이 낮은 범죄자이다. 즉, 범죄의 원인과 동기가 없는 범죄자라 할 수 있다. 이러한 대표적 유형으로 사이코패스성향(혹은 충동적)의 범죄자가 있다. 두 번째 기준은 특정 범죄의 원인과 동기를 가진 범죄자이다. 이러한 대표적 유형은 쾌락지향적(혹은 증오) 범죄자이다.

이외에도 체제적 정비가 필요하다고 하였는데 현재 고위험 범죄자들의 재범관리가 어려웠던 점은 두 가지로 요약될 수 있겠다. 첫째, 재범가능성이 높은 범죄자들은 그 범죄 행위, 원인, 동기가 일반적 상식에서 벗어나기 때문에 일반적인 교정사상에 근거한 재범방지체계로는 재범을 방지할 수 없다.

둘째, 교정기관내 수용기간이라는 측면은 범죄자가 검거되어 사법기관의 심판에 의해 형량을 부여받고 교정기관에서 복역을 하는 동안 교화의 시스템이 작용한다는 측면에서 이미 저질러진 범죄행위에 대한 형량을 기준으로 산정한 기간의 의미만을 가지고 있다. 이러한 측면에서 형량을 마친 후 재범가능성에 대한 기간을 교정기간에 산입하지 못한다는 측면에서 고위험범죄자의 재범에 대한 관리를 어렵게 한다.

이는 출소한 다음의 기간으로 이중처벌적 성향을 가지는 사회내 처벌일수 있다는 측면에서 상당히 조심스럽게 다루어져야 하며, 사후관리보다 재범을 일으키지 않도록 출소후의 원조적 형식으로 접근되어야 할 것이다. 이에 따라 고위험범죄자를 관리하기위해 사회범죄문제를 다루는 경찰, 교정, 보호관찰의 각 기관을 연계시킨 특정 모델을 구축하여 관리하고 원조할 필요성이 있다.

일반적인 범죄자의 관리는 단편적인 진행과정으로 이루어진다. 경찰의 검거로 송치된 범죄자를 법원에 의하여 그 범죄의 형을 정하고, 교정기관 혹은 보호관찰기관에 보내어 일정 기간 동안 격리 혹은 갱생을 위한 프로그램이 진행되어 진후 사회에 복귀하는 순차적 시스템을 진행한다.

그러나 전술한바와 같이 고위험범죄자의 재범을 방지하기에는 순차적 시스템의 한계가 있다. 이는 양정한 범위내 기간 동안 고위험범죄자에 따른 처우가 교정체계에서 작동되지 못한다는 것이다. 재범의 경우 가중처벌의 형태로 형의 기간을 증가시키는 체계를 가지는데 첫 번째, 고위험범죄자의 경우 시간성은 범죄심리의 결정을 단념시킬 수 없다. 둘째, 교정기관 내의 환경은 통제적 환경으로 통제가

없는 환경하(출소이후)의 고위험범죄자는 재범의 환경이 갖춰지면 범죄를 저지를 수 있다. 이에 따라서 시간성을 극복하고 특별권력 관계에 의한 통제 후에도 재범을 방지하기 위한 노력이 필요하다.

범죄문제를 다루는 국가기관으로 경찰, 검찰, 교정기관, 보호관찰기관 등이 문제를 다루고 있으나 각 기관이 독립적으로 범죄문제에 대하여 각기 다른 시각과 전문화를 지향함에 따라 고위험범죄자를 각 기관마다 상이한 처우와 관리체제로 다루어 왔다.

반면, 외국의 경우 이미 영국을 기점으로 ‘고위험범죄자 재범위험성관리’라는 차원에서 형사사법기관의 연계를 강화하고 있다. 이러한 현상은 형사정책의 프로그램상 재범방지를 위한 특정 범죄군을 대상으로 재범방지에 효과성이 검증된 것에 기인한다. 영국은 교정기관과 보호관찰소를 통합한 전국범죄자관리청(NOMS)를 구축하여 시설내 처우와 시설외 처우를 연계함으로써 일관성을 가진 처우제도인 “범죄자관리제도”를 도입하였으며, 재범위험성이 높은 특정범죄자 즉, 고위험범죄자에 대하여 “다기관에 의한 공공보호협정”(Multi-Agency Public Protection Arrangements: MAPPA)을 활용 경찰, 교정기관, 보호관찰소 등이 협력하여 고위험범죄자에 효율적 관리를 도모하고 있다. 이러한 체제의 대상은 성범죄자와 폭력범죄자가 대상이 되며, 위험성의 정도를 3단계로 구분하여 관리하는데 단계별 개입되는 기관의 정도도 각기 다르게 운영되고 있다. MAPPA는 보호관찰지역마다 설치되어있고, 출소에정자에 대하여 관계기관과 협의를 거쳐 위험성을 관리한다. 또한 위험성평가 정도에 따라 주택, 보건위생, 교육, 취업 등 고위험범죄의 재범가능성을 효율적으로 관리하기 위한 방안을 모토로 운영되고 있다.

이에 따라서 고위험범죄자의 재범을 방지하고 관리하기 위해 시설내 처우의 교정과 더불어 출소한 고위험범죄자에 대하여 재범의 동기를 통제할 수 있도록 지원하는 경찰, 교정, 보호관찰 기관의 연계시스템을 구축하고자 한다.

우선 본 연구의 목적인 고위험범죄자관리에서 경찰·보호관찰소·교도소의 협력 강화 방안의 도출을 통하여 재범방지를 위한 교정보호의 선진화방안을 연구함에 있어 이러한 연구가 필요한 이유로 사회변동에 따른 범죄원인의 변화를 들 수 있다. 이는 사회변동에 따른 재범율의 증가에 따라서 이를 억제하기 위한 방안의 마련이 필요하다는 것이다.

이는 고위험범죄군의 재범문제를 다루기 위해서 개인이 가지는 미시적 관점과 사회가 가지는 거시적 관점에서 범죄문제를 설명하고 다루어야 하나 사회가 복잡다단해짐에 따라 고전적 범죄학이론으로 설명될 수 없는 극악한 범죄현상이 나타나고 있으며, 재범위험성이 높은 만기출소자에 대한 관리가 고차원적으로 이루어지지 않아 공공의 안녕과 질서가 심각히 침해받고 있는 실태를 개선해야 할 필요가 있다는 것을 의미한다. 범죄자 재범유발요인도 복합적으로 이루어져 있으며, 경찰단계, 교정단계, 보호관찰단계 등 각 기관의 독립적이고 독자적인 활동체계로는 재범을 효과적으로 방지하기에는 한계가 있다. 이와 같은 환경은 경제의 위기, 정부정책에 대한 불신, 국제화 사회로의 가속화가 이루어짐에 따라서 더욱더 복잡다단한 범죄 유발 환경을 가져올 것이며, 재범방지를 통한 사회통합과 사회안전망 구축이 최우선 과제로 부각 될 것이다.

사회의 안녕과 질서를 유지하고 사회구성원이 느끼는 범죄두려움의 감소측면에서 범죄자의 관리는 향후 일어날 수 있는 사회적 침해를 방지하는 차원의 필수 불가결한 수단이지만 재범의 위험성을 기준으로 출소한 자를 관리한다는 것은 사회 내 이중적 차별이라는 시각을 피할 수 없다. 이에 따라서 각 기관은 강제적 관리의 시각에서 재범방지를 위한 출소자의 원조적 시각으로 변화하여야 할 필요성이 있다. 고위험범죄자에 속하는 살인, 방화, 강도, 유괴범, 성범죄자 등에 대해서는 “위험 관리”측면에서 원조적 관리가 필요하다.

경찰단계의 고위험범죄자의 재범관리는 위험관리의 탐색, 교정단계의 고위험범죄자의 재범관리는 치료감호를 비롯한 통제 기간(수감기간)내 교화의 집중, 보호관찰기관의 고위험범죄자 재범관리는 위험성의 주기적 관리로 집중적 선택을 전문화 하였으나 범죄문제를 다루는 경찰, 교정, 보호관찰의 각 기관은 각 기관의 특성에 맞게만 발전되어왔다. 각 순차적 단계로 각 기관별 단절성이 심화되어 있어 재범율이 범죄문제를 다루는 경찰, 교정, 보호관찰 등, 각 기관의 정책에 중요 정책요소로 고려되지 못하였다. 경찰은 범죄의 예방과 저지를, 교정기관은 수용자의 교화와 복귀를, 보호관찰기관은 보호대상 관리를 담당하면서 각기 다른 형태로 자신만의 전문화를 추구하였으며, 현대의 행정의 과학화, 기술화, 체계화에 따라 고위험범죄자를 다루고 관리하는 각자의 전문성을 갖춘 것은 사실이나 협력이 없는 각 기관의 전문성 발달은 각 기관의 단절성을 극대화 하고 있는 체제로 운영되

고 있어 전문화된 각 기관의 제도를 융합시켜 통합적 원조관리체제로 변화시켜야 할 필요성이 있다. 출소자의 사회복귀는 단일기관에 의하여 이루어지는 것이 아니라 형사사법기관과 갇생관련 기관, 지역사회 구성원 모두의 문제이다.

고위험범죄자의 재범방지를 위한 경찰, 교정, 보호관찰기관의 상호협력체제에 관한 연구로 고위험범죄자 재범방지에 대한 체제 National Offender Management Service (NOMS)와 Multi-Agency Public Protection Arrangements(MAPPA)을 중심으로 제도의 고찰과 비교 분석을 토대로 우리나라에서 각 기관별 고위험범죄자 재범방지의 저해 요인을 탐색하고 방지하기위한 각 기관의 부서를 연계시킴으로써 고위험범죄자의 재범요인을 특정화하고 연구를 통해 관리 지원할 수 있는 체제의 형성을 구체화시킴으로써 차후 고위험범죄자 재범방지의 협력 시스템 확립에 필요한 프로세스를 구축하는데 제안의 목적이 있음에 따라 본 제안서의 범위는 수의계약기간 이내에 국내외 문헌적 연구를 포함하여 경찰, 교정, 보호관찰기관을 대상으로 고위험범죄자의 재범방지와 관련있는 조직구도, 관련부서, 관련전문가의 특정범주화(category)를 추진, 관련 법률과 상호관계성을 고찰함과 동시에 고위험범죄자의 재범방지 방해요인을 탐색하기로 한다. 이에 따라 현재 실시되고 있는 나라인 영국을 기점으로 National Offender Management Service (NOMS), Multi-Agency Public Protection Arrangements(MAPPA) 현장방문을 실시, 메일링 조사를 실시하는 것도 본 연구의 범위에 포함된다. 본 연구의 한계로는 고위험 범죄자 재범방지를 위한 다기관협력체제를 연구의 대상으로 하기 때문에 실증적 데이터 분석을 하지 않는다는 점을 한계로 밝힌다.

본 연구의 특징은 실질적으로 고위험범죄자의 재범방지를 위한 제도인 National Offender Management Service (NOMS), Multi-Agency Public Protection Arrangements (MAPPA)를 기준으로 우리나라의 기관을 직접적으로 비교, 분석함으로써 협력방안을 벤치마킹하는 동시에 현행 고위험범죄자의 관리협력체계상 재범방지 방해요인과 전문화 요인을 범주화함으로써 해당 요인을 특정하고, 지역사회 구성원과의 협력체계 또한 다룸으로써 고위험범죄자의 교화와 사회복귀 메커니즘을 설정, 이러한 메커니즘의 발현에 대한 형성요인(행태상 차이요인)과 억제요인(행태상 변동요인)을 발견함으로써, 실질적인 각 기관간 협력방안을 투영시키는 것과 앞서 서술한 특정화된 분석기법을 활용한다는 점에서 기존연구와 다른 특징과 장점을 갖는다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제1장 서론

한상암 · 이상원

제1절 연구의 필요성

1. 연구의 목적

고위험범죄자란 범죄의 위험성과 재범가능성이 높은 사람을 지칭한다. 다시 말하자면, 범죄의 위험성과 재범가능성이 높음에 따라 범죄행위의 원인, 동기, 방법에 있어서 사회에 미치는 파장이 상대적으로 높은 범죄자라 할 수 있다(Clark, 1999; Kemshall, 1996; Crow, 2011).¹⁾

다른 나라와 비교해서 우리나라의 경우 범죄자의 수용인원이 증가하는 추세는 아니지만 상대적으로 높은 재범율을 나타내고 있다. 이를 보면, 교정기관에서 출소한지 3년 이내에 4명중 1명이 재범을 저지르고 있으며, 상습범이 많은 현상을 보이고 있다. 특히, 성범죄와 관련해서는 70%라는 높은 재범율도 나타내고 있다. 이러한 점은 고위험 범죄자를 관리해야하는 당위성을 단적으로 보여주는 수치라

1) Deeley, Q., Daley, E., Surguladze, S., Tunstall, N., Mezey, G., Beer, D., Ambikapathy, A., Robertson, D., Giampietro, V., Brammer, M. J., Clarke, A., Dowsett, J., Fahy, T., Phillips, M. L., & Murphy, D. G. (2006). Facial emotion processing in criminal psychopathy: Preliminary functional magnetic resonance imaging study. *British Journal of Psychiatry*, 189, 533-539; Kemshall, H. (2001). Risk assessment and management of known sexual and violent offenders: A review of current issues. Home Office, London. U.K.), Crow, I., "The Treatment and Rehabilitation of Offenders: SAGE Publication." 2011. p.46

고 할 수 있다(대검찰청 2011, 범죄분석 2011, 경찰백서 2011).

고위험범죄자라는 개념을 논의 할 때 위험성이 높으며, 재범가능성이 높은 사람을 지칭한다는 측면에서 범죄자중 재범가능성이 높고, 위험성이 높다는 2가지 분류 방법으로 접근해야 할 것이다.

고위험범죄자의 재범을 방지하기 위해 범죄행위자의 미시적 관점(원인, 동기), 거시적인 관점(환경)을 다룸과 동시에 고위험범죄의 재범을 방지하지 못하는 통제·관리기관차원의 원인과 출소전·후 진행되는 경찰단계의 방지, 교정단계의 교화과정, 보호관찰단계의 재범방지 절차·과정 또한 상호연계적으로 다루어져야 할 것이다(Steffensmeier & Demuth, 2000).²⁾

이를 위해 선행적으로, 재범을 방지하기 위한 경찰, 교정기관, 보호관찰기관의 재범방지와 교정·교화 시스템이 내재화되기 힘든 범죄자(수용자)가 누구인지 먼저 구분되어야하며, 각 기관의 단계별 재범방지 시스템이 효율적으로 작동되고 있는지 체제적 정비가 이루어져야 할 것이다. 마지막으로 이러한 모든 정보들이 서로 상호작용하며 재범을 줄일 수 있도록 정보가 가공되고 제공되어야 고위험범죄자를 효율적으로 관리할 수 있을 것이다.

우선 고위험범죄자가 누구인지 구분되어야하는데 이러한 구분은 2가지 기준에 의하여 분류 될 수 있다. 첫째는 갱생가능성이 낮은 범죄자이다. 즉, 범죄의 원인과 동기가 없는 범죄자라 할 수 있다. 이러한 대표적 유형으로 사이코패스성향(혹은 충동적)의 범죄자가 있다. 두 번째 기준은 특정 범죄의 원인과 동기를 가진 범죄자이다. 이러한 대표적 유형은 쾌락지향적(혹은 중오) 범죄자이다.

이외에도 체제적 정비가 필요하다고 하였는데 현재 고위험 범죄자들의 재범관리가 어려웠던 점은 두 가지로 요약될 수 있겠다. 첫째, 재범가능성이 높은 범죄자들은 그 범죄 행위, 원인, 동기가 일반적 상식에서 벗어나기 때문에 일반적인 교정사상에 근거한 재범방지체계로는 재범을 방지할 수 없다(김태영, 2009)³⁾.

둘째, 교정기관내 수용기간이라는 측면은 범죄자가 검거되어 사법기관의 심판에 의해 형량을 부여받고 교정기관에서 복역을 하는 동안 교화의 시스템이 작용

2) Steffensmeier, D., & Demuth, S. (2000). Ethnicity and sentencing outcomes in U.S. federal courts: Who is punished more harshly? American Sociological Review, 65, pp.705-729.

3) 김태형, 『사이코패스와 나르시시스트』, 세창미디어, 2009, 18-19쪽.

한다는 측면에서 이미 저질러진 범죄행위에 대한 형량을 기준으로 산정한 기간의 의미만을 가지고 있다. 이러한 측면에서 형량을 마친 후 재범가능성에 대한 기간을 교정기간에 산입하지 못한다는 측면에서 고위험범죄자의 재범에 대한 관리를 어렵게 한다.

이는 출소한 다음의 기간으로 이중처벌적 성향을 가지는 사회내 처벌일수 있다는 측면에서 상당히 조심스럽게 다루어져야 하며, 사후관리보다 재범을 일으키지 않도록 출소후의 원조적 형식으로 접근되어야 할 것이다. 이에 따라 고위험범죄자를 관리하기위해 사회범죄문제를 다루는 경찰, 교정, 보호관찰의 각 기관을 연계시킨 특정 모델을 구축하여 관리하고 원조할 필요성이 있다.

일반적인 범죄자의 관리는 단편적인 진행과정으로 이루어진다. 경찰의 검거로 송치된 범죄자를 법원에 의하여 그 범죄의 형을 정하고, 교정기관 혹은 보호관찰기관에 보내 일정 기간 동안 격리 혹은 갇생을 위한 프로그램이 진행되어 진후 사회에 복귀하는 순차적 시스템을 진행한다.

그러나 전술한바와 같이 고위험범죄자의 재범을 방지하기에는 순차적 시스템은 한계가 있다. 이는 양정한 범위내 기간 동안 고위험범죄자에 따른 처우가 교정체제에서 작동되지 못한다는 것이다. 재범의 경우 가중처벌의 형태로 형의 기간을 증가시키는 체제를 가지는데 첫 번째, 고위험범죄자의 경우 시간성은 범죄심리의 결정을 단념시킬 수 없다. 둘째, 교정기관 내의 환경은 통제적 환경으로 통제가 없는 환경(출소이후)의 고위험범죄자는 재범의 환경이 갖춰지면 범죄를 저지룰 수 있다.⁴⁾ 이에 따라서 시간성을 극복하고 특별권력 관계에 의한 통제 후에도 재범을 방지하기 위한 노력이 필요하다.

범죄문제를 다루는 국가기관으로 경찰, 검찰, 교정기관, 보호관찰기관 등이 문제를 다루고 있으나 각 기관이 독립적으로 범죄문제에 대하여 각기 다른 시각과 전문화를 지향함에 따라 고위험범죄자를 각 기관마다 상이한 처우와 관리체제로 다루어 왔다.

4) 서구에서도 성범죄자등과 같은 고위험범죄자의 재범에 대하여 지속적으로 논의를 해왔다.;Goddard, C., and Saunders, B. J , "The Gender Neglect and Textual Abuse of Children in the Print Media", Child Abuse Review. 9(1), pp.37-48; 조운오, "성폭력범죄자에 대한 지역사회 교정 적용모델", 교정연구, 2010, 87-92쪽.

반면, 외국의 경우 이미 영국을 기점으로 ‘고위험범죄자 재범위험성관리’라는 차원에서 형사사법기관의 연계를 강화하고 있다. 이러한 현상은 형사정책의 프로그램상 재범방지를 위한 특정 범죄군을 대상으로 재범방지에 효과성이 검증된 것에 기인한다(손외철, 2006).⁵⁾ 영국은 교정기관과 보호관찰소를 통합한 전국범죄자관리청(NOMS)을 구축하여 시설내 처우와 시설외 처우를 연계함으로써 일관성을 가진 처우제도인 “범죄자관리제도”를 도입하였으며, 재범위험성이 높은 특정범죄자 즉, 고위험범죄자에 대하여 “다기관에 의한 공공보호협정”(Multi-Agency Public Protection Arrangements: MAPPA)을 활용함으로써 경찰, 교정기관, 보호관찰소 등이 협력하여 고위험범죄자에 효율적 관리를 도모하고 있다(Rain, 2002)⁶⁾. 이러한 체제의 대상은 성범죄자와 폭력범죄자가 대상이 되며, 위험성의 정도를 3단계로 구분하여 관리하는데 단계별 개입되는 기관의 정도도 각기 다르게 운영되고 있다. MAPPA는 보호관찰지역마다 설치되어있고, 출소예정자에 대하여 관계기관과 협의를 거쳐 위험성을 관리한다. 또한 위험성평가정도에 따라 주택, 보건위생, 교육, 취업 등 고위험범죄의 재범가능성을 효율적으로 관리하기 위한 방안을 모토로 운영되고 있다.

이에 따라서 고위험범죄자의 재범을 방지하고 관리하기 위해 시설내 처우의 교정과 더불어 출소한 고위험범죄자에 대하여 재범의 동기를 통제할 수 있도록 지원하는 경찰, 교정, 보호관찰 기관의 연계시스템을 구축하고자 한다(영국 보호관찰 홈페이지, 2012).⁷⁾

2. 연구의 필요성

전술한 바에서 서술형으로 이해를 도모하고 있으나 본 연구에서의 필요성은 다음과 같이 요약될 수 있다.

5) 손외철, “재범률 감소를 위한 영국의 범죄자처우정책과 그 시사점”, 한국범죄심리학회보, 한국범죄심리연구, 2006, 169-170쪽.

6) Rain, J. Modernization and Criminal Justice, in David, W(ed): Probation; Working for Justice, Oxford University Press. 2002, p. 329.

7) 영국보호관찰 홈페이지 : <http://www.bedsprobation.org.uk/offenders/55>

가. 사회변동에 따른 범죄원인의 변화(재범율 증가)에 따른 필요성

우선 본 연구의 목적인 고위험범죄자관리에서 경찰·보호관찰소·교도소의 협력 강화 방안의 도출을 통하여 재범방지를 위한 교정보호의 선진화방안을 연구함에 있어 이러한 연구가 필요한 이유로 사회변동에 따른 범죄원인의 변화를 들 수 있다. 이는 사회변동에 따른 재범율의 증가에 따라서 이를 억제하기 위한 방안의 마련이 필요하다는 것이다.

이는 고위험범죄군의 재범문제를 다루기 위해서 개인이 가지는 미시적 관점과 사회가 가지는 거시적 관점에서 범죄문제를 설명하고 다루어야 하나 사회가 복잡 다단해 짐에 따라 고전적 범죄학이론으로 설명될 수 없는 극악한 범죄현상이 나타나고 있으며, 재범위험성이 높은 만기출소자에 대한 관리가 고차원적으로 이루어지지 않아 공공의 안녕과 질서가 심각히 침해받고 있는 실태를 개선해야 할 필요가 있다는 것을 의미한다. 범죄자 재범유발요인도 복합적으로 이루어져 있으며, 경찰단계, 교정단계, 보호관찰단계 등 각 기관의 독립적이고 독자적인 활동체계로는 재범을 효과적으로 방지하기에는 한계가 있다.

이와 같은 환경은 경제의 위기, 정부정책에 대한 불신, 국제화 사회로의 가속화가 이루어짐에 따라서 더욱더 복잡다단한 범죄 유발 환경을 가져올 것이며, 재범 방지를 통한 사회통합과 사회안전망 구축이 최우선 과제로 부각 될 것이다.

나. 형사사법기관의 범죄자 관리 패러다임의 변화(집중적 관리와 인식의 변화)에 따른 필요성

사회의 안녕과 질서를 유지하고 사회구성원이 느끼는 범죄두려움의 감소측면에서 범죄자의 관리는 향후 일어날 수 있는 사회적 침해를 방지하는 차원의 필수 불가결한 수단이지만 재범의 위험성을 기준으로 출소한 자를 관리한다는 것은 사회내 이중적 처벌이라는 시각을 피할 수 없다. 이에 따라서 각 기관은 강제적 관리의 시각에서 재범방지를 위한 출소자의 원조적 시각으로 변화하여야 할 필요성이 있다.

고위험범죄자에 속하는 살인, 방화, 강도, 유괴범, 성범죄자 등에 대해서는 “위험 관리”측면에서 원조적 관리가 필요하다.

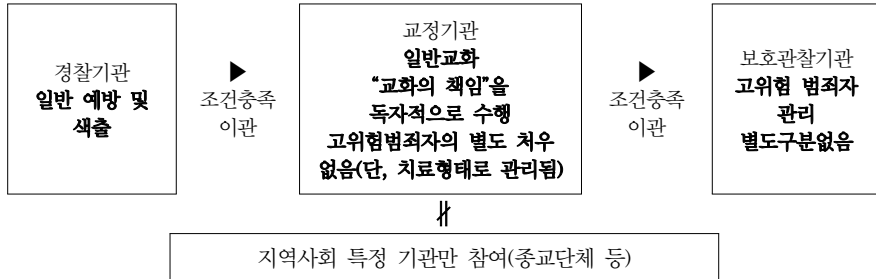
다. 각 기관별 독자성의 발달에 따른 협력체제의 미비

경찰단계의 고위험범죄자의 재범관리는 위험관리의 탐색, 교정단계의 고위험범죄자의 재범관리는 치료감호를 비롯한 통제 기간(수감기간)내 교화의 집중, 보호관찰기관의 고위험범죄자 재범관리는 위험성의 주기적 관리로 집중적 선택을 전문화 하였으나 범죄문제를 다루는 경찰, 교정, 보호관찰의 각 기관은 각 기관의 특성에 맞게만 발전되어왔다. 각 순차적 단계로 각 기관별 단절성이 심화되어 있어 재범율이 범죄문제를 다루는 경찰, 교정, 보호관찰 등, 각 기관의 정책에 중요 정책요소로 고려되지 못하였다.

경찰은 범죄의 예방과 저지를, 교정기관은 수용자의 교화와 복귀를, 보호관찰기관은 보호대상 관리를 담당하면서 각기 다른 형태로 자신만의 전문화를 추구하였으며, 현대의 행정의 과학화, 기술화, 체계화에 따라 고위험범죄자를 다루고 관리하는 각자의 전문성을 갖춘 것은 사실이나 협력이 없는 각 기관의 전문성 발달은 각 기관의 단절성을 극대화 하고 있는 체제로 운영되고 있어 전문화된 각 기관의 제도를 융합시켜 통합적 원조관리체제로 변화시켜야할 필요성이 있다.

출소자의 사회복귀는 단일기관에 의하여 이루어지는 것이 아니라 형사사법기관과 갇생관련 기관, 지역사회 구성원 모두의 문제이다.

■ 현 체제



■ 융합적 고위험 범죄자 관리(지원)모델 체제

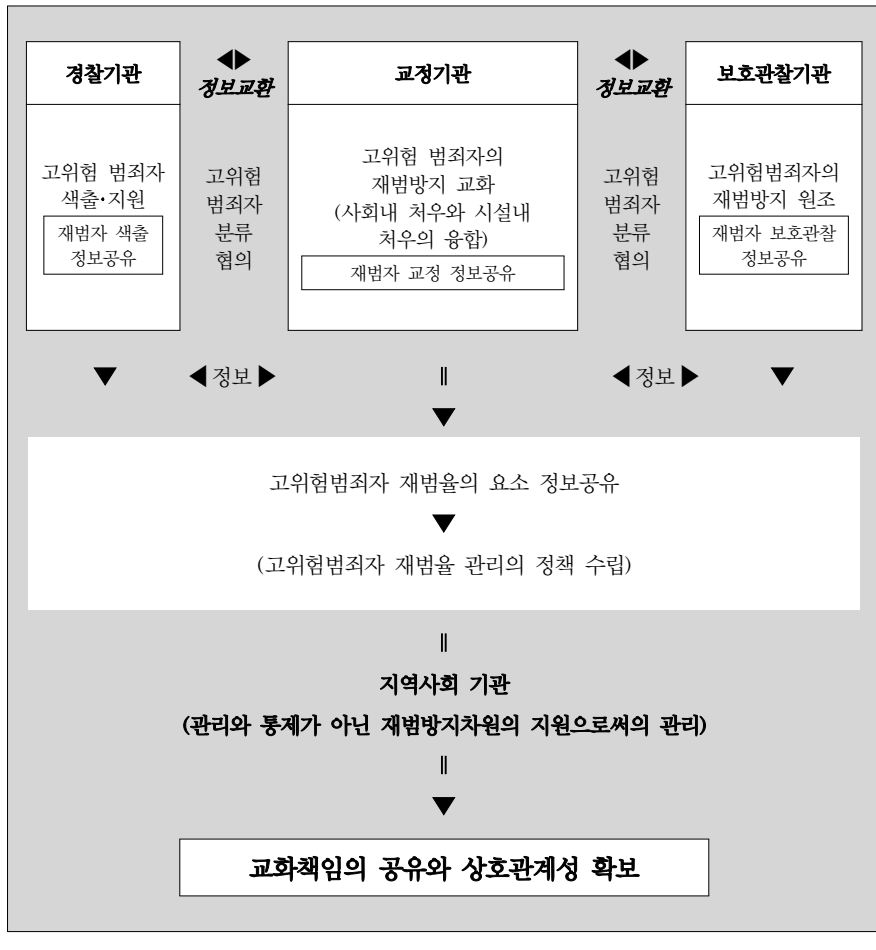


그림 1-1 경찰, 교정, 보호관찰의 융합적 고위험 범죄자 관리(지원)모델 체제

제2절 연구의 체계 및 방법

1. 연구체계

사회가 복잡다단해짐에 따라 범죄자가 되는 원인 또한 다양성을 가지게 되었다. 이러한 범죄현상은 오늘날 고전적 범죄이론과는 다른 설명을 요구하고 있으며, 원인에 맞는 처방만이 범죄자에 대한 범죄예방 및 갇생의 방안이 될 수 있다는 것을 단적으로 나타내 주고 있다(신성원·박한호, 2007)⁸⁾. 우리나라의 경우 교정수요의 인원과 수용인원간의 수준이 적정수준을 보이고 있으나 재범비율이 상당히 높은 수준이며, 이중 고위험범죄자로 분류되는 범죄군의 재범율이 상당한 것으로 나타나 교정기관의 교화가 고위험범죄자에게 효율적으로 내재화되지 못하는 것으로 보인다. 이에 따라 범죄문제를 다루는 각 기관간 사이에 상호협력체제를 강화할 필요성이 있다(경찰청, 경찰백서; 대검찰청, 범죄분석; Taxman, F. S, Young, D., & Byrne, J., 2000).⁹⁾

이러한 차원에서 생각하면, 고전적 범죄사상은 범죄인의 갇생에 관심을 두기보다 피해에 대한 원상회복 즉, 보복에 관심을 두었다(Andrew Karmen, 2010).¹⁰⁾ 고전적 사상은 범죄자에 대한 교정에도 영향을 미쳤는데 단순히 사회로부터 격리를 함으로써 사회의 질서를 침해하는 요인을 없애고자 하였다. 이러한 교정사상은 이후 범죄학의 발전과 교정학의 발전에 더불어 사회적 차원에서 범죄자가 그 해당 기간동안 사회의 안녕과 질서를 침해하지 못하게 함과 동시에 개인적 측면에서는 육체적, 심리적 고통을 통하여 범죄자체에 대한 비용을 높임으로써 범죄를 예방하고자하는 정책을 반영하게 되었다.

그러나 이러한 교정정책은 단순히 사회로부터의 격리만을 강조함에 따라 사회

8) 신성원·박한호, “경찰공무원 범죄피해에 대한 효율적 대처방안에 관한 연구”, 경찰 법률논총 창간호, 남부대학교, 2007, 103-106쪽.

9) Taxman, F. S, Young, D., & Byrne, J., Offender's Views of Reentry: Implications for Processes, Programs and Services. National Criminal Justice Reference Service. unpublicshed Report (IJCX0045); 최영신, “우리나라 수형자 사회복귀과정의 단계와 지원방안”, 형사정책연구, 2009, 998-1012쪽.

10) Andrew Karmen, Crime Victims, 7th, Wadsworth CENGAGE Learning, 2010, pp. 12-49

구성원으로 회귀한 출소자는 범죄에 대한 결정행위의 메커니즘을 그대로 가지고 있었다. 이에 따라 범죄학자들은 그 원인을 탐구하고자 하였으며, 교화의 방향을 소년범죄자, 성인범죄자를 구분하여 교화를 시도하고(교정처우의 변화), 사회내 처우를 도입함으로써 사회구성원의 일원으로 복귀시키고자 노력하고 하였다(교정의 목적). 오늘날 형사정책의 패러다임은 사회내 처우와 탈시설화를 통한 대체적 교화정책이다. 이러한 교화정책은 사회의 각 기관을 비롯하여 사회구성원 전체가 참여하고 관심을 가지며, 지원함을 그 전제조건으로 한다(회복적사법의 가정).

이러한 체제의 극대화를 위해서는 범죄자와 범죄문제를 다루는 정부기관, 그리고 지역사회 구성원의 지원이다. 일반적 범죄자의 경우 기존 교정시스템으로 재범을 방지하고 나아가 사회로의 복귀가 순조롭게 이루어지는 반면 고위험범죄자의 경우 범죄자 자신의 원인도 상당하지만 고위험범죄자의 재범방지를 위한 정부의 기관이 상호 협력이 되지 않음에 따라 그 실효성이 떨어지고 있다.

이에 따라 각 기관의 상호연계성을 극대화하고자 협력방안을 구축하기 위해 고위험범죄자의 정의를 통한 고위험범죄자의 개념을 명확화하고, 고위험범죄자의 관리필요성 및 문제점을 도출함과 동시에 고위험범죄자의 통합관리 필요성을 강조하고, 국내·외 고위험범죄자의 재발방지를 위한 체제를 고찰하여 우리나라의 고위험범죄자 정의에 의한 사회현상을 파악하고 이를 토대로 경찰기관, 보호관찰기관, 교정기관의 역할 모형 구축하여 협력방안을 제시하는데 본 연구의 목적이다. 이러한 연구를 구성하는 체계는 이하와 같다.

이를 그림으로 제시하면 아래의(그림 1-2)와 같다.

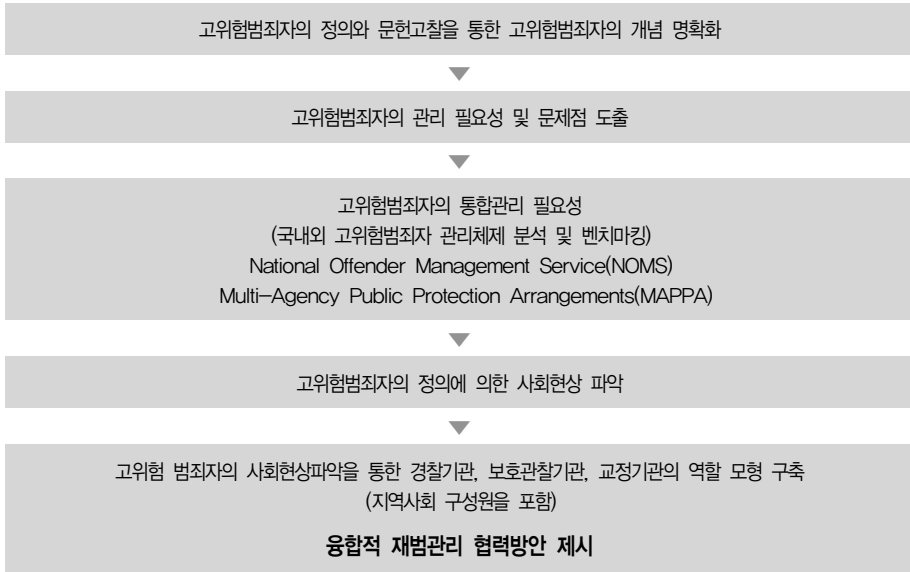


그림 1-2 연구의 목적과 연구목적 달성 체계

2. 연구방법

각 기관별 고위험범죄자의 재범방지 관리에 있어 협력방안을 모색하고자 기관을 구성하고 재범관리 형태를 결정짓는 기관구성원, 기관구조, 행정환경 등을 본 연구에서는 아래와 같이 크게 3가지 방법에 의하여 비교, 분석, 요인추출의 방법을 사용한다.

고위험범죄자의 재범을 다루는 외국기관과 우리나라기관의 간접적 혹은 직접적 비교를 하기 위해 기관과 관리의 영향을 미치는 여러 가지 환경적·문화적 요인의 끊임없는 변화를 고찰하고자 문화횡단적(Cross-Cultural) 관리체제의 비교를 선행한다.

고위험범죄자의 재범방지를 위한 선진국의 관리방법상 고위험범죄자의 이해와 설명, 예측하는 기술적 메커니즘을 규명하고자 공간적 분석기법과 이시적 분석방법을 동시에 진행하는 방법을 사용한다.

현재의 경찰, 교정, 보호관찰기관의 고위험범죄자의 재범방지를 위한 관리체계

의 일시적 변화 규칙성을 도출하기 위해 각 기관과 체계의 유사성 분석을 사용한다. 이를 위해 라파엘라(Nimrod Raphaeli)의 비교연구의 방법으로 접근한다. 이하는 접근 방법이다.

먼저, 첫 번째 단계로 각 조직체제의 특성을 규명한다.

다음으로 고위험범죄자 재범방지를 위한 각 조직특징이 대표적 국가(영국)와 우리나라가 다르게 작용되는 요인을 설명한다.

고위험관리체제의 실패와 성공에 관련된 문화적·사회적 요인을 검증한다.

재범관리 선진국과 우리나라, 경찰, 교정, 보호관찰기관의 행태상 차이를 분석한다.

각 기관의 관리능력을 증가시키기 위한 협력방안을 구축하는데 어떠한 변화를 유도해야 하고 그것을 어떻게 유도할 수 있는가를 밝힌다.

자세한 사실에 관한 지식 즉 이론적 설명보다는 개념적 지식을 정립한다.

재범방지를 위한 교정보호의 선진화방안 연구(Ⅰ)

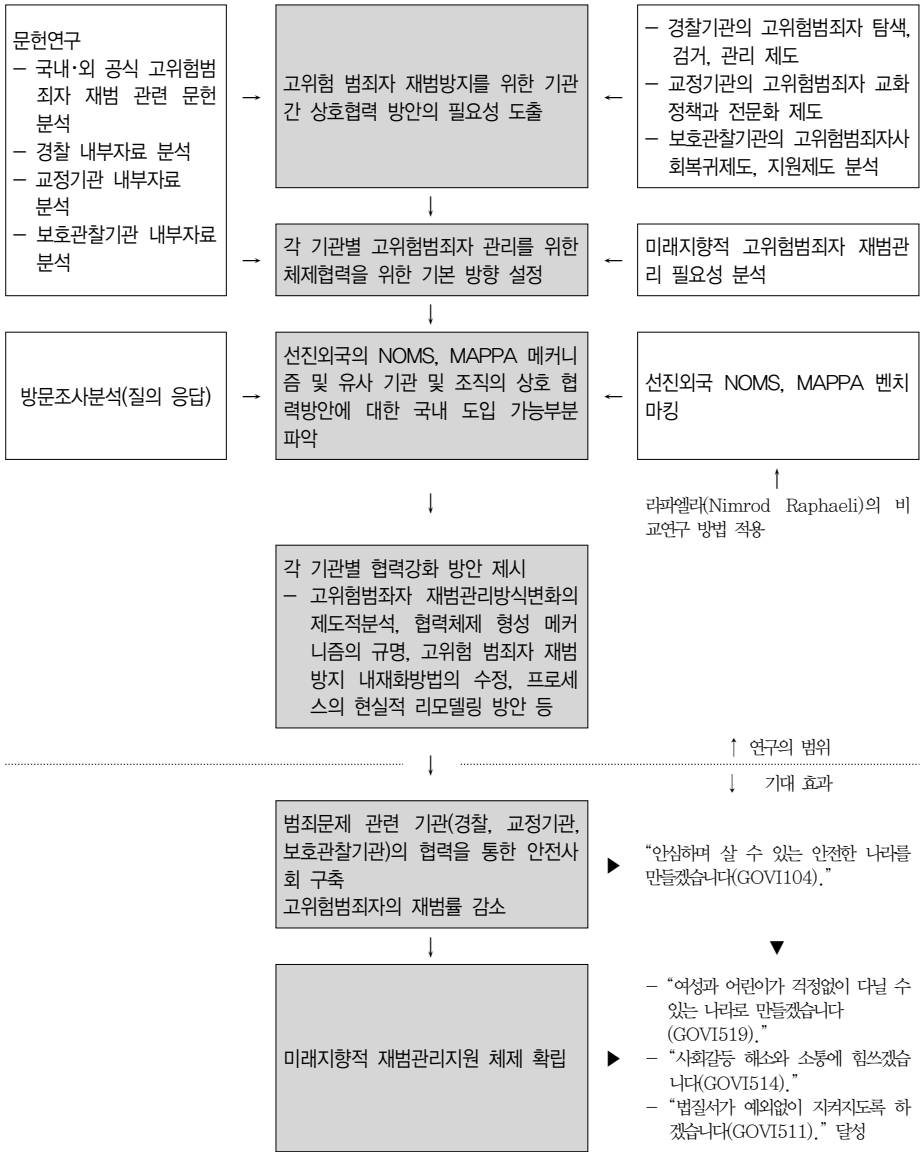


그림 1-3 연구의 총괄체계와 기대효과

가. 주요 연구범위

본 연구의 목적은 고위험범죄자의 재범방지를 위한 경찰, 교정, 보호관찰기관의 상호협력체제에 관한 연구로 고위험범죄자 재범방지에 대한 체제 National Offender

Management Service (NOMS)와 Multi-Agency Public Protection Arrangements (MAPPA)을 중심으로 제도의 고찰과 비교 분석을 토대로 우리나라에서 각 기관별 고위험범죄자 재범방지의 저해 요인을 탐색하고 방지하기 위한 각 기관의 부서를 연계시킴으로써 고위험범죄자의 재범요인을 특정화하고 연구를 통해 관리·지원할 수 있는 체제의 구축을 구체화시킴으로써 차후 고위험범죄자 재범방지의 협력 시스템 확립에 필요한 프로세서를 구축하는데 제안의 목적이 있음에 따라 본 제안서의 범위는 수의계약기간 이내에 국내외 문헌적 연구를 포함하여 경찰, 교정, 보호관찰기관을 대상으로 고위험범죄자의 재범방지와 관련있는 조직구도, 관련부서, 관련전문가의 특정범주화(category)를 추진, 관련 법률과 상호관계성을 고찰함과 동시에 고위험범죄자의 재범방지 방해요인을 탐색하기로 한다. 이에 따라 현재 실시되고 있는 나라인 영국을 기점으로 National Offender Management Service (NOMS), Multi-Agency Public Protection Arrangements(MAPPA)현장방문을 실시, 메일링 조사를 실시하는 것도 본 연구의 범위에 포함된다. 본 연구의 한계로는 고위험 범죄자 재범방지를 위한 다기관협력체계를 연구의 대상으로 하기 때문에 실증적 데이터 분석을 하지 않는다는 점을 한계로 밝힌다.

나. 주요 내용

본 연구의 특징은 실질적으로 고위험범죄자의 재범방지를 위한 제도인 National Offender Management Service (NOMS), Multi-Agency Public Protection Arrangements (MAPPA)를 기준으로 우리나라의 기관을 직접적으로 비교, 분석함으로써 협력방안을 벤치마킹하는 동시에 현행 고위험범죄자의 관리협력체계상 재범방지 방해요인과 전문화 요인을 범주화함으로써 해당 요인을 특정하고, 지역사회 구성원과의 협력체계 또한 다룸으로써 고위험범죄자의 교화와 사회복귀 메커니즘을 설정, 이러한 메커니즘의 발현에 대한 형성요인(행태상 차이요인)과 억제요인(행태상 변동요인)을 발견함으로써, 실질적인 각 기관간 협력방안을 투영시키는 것과 앞서 서술한 특정화된 분석기법을 활용한다는 점에서 기존연구와 다른 특징과 장점을 갖는다.

표 1-1 선행연구 현황 및 선행연구와 본 연구의 차별성

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 재범방지를 위한 범죄자처우의 과학화에 관한 연구, 2010 (이수정·황의갑·박선영)의 연구에서는 위험성평가도구개발을 통하여 재범방지에 대한 범죄자의 구분을 사전에 선택함으로써 재범을 위한 노력의 집중을 기여하고자 하였다.	- 문헌연구 - 조사연구 ▶ 척도의 사용을 통한 전자감시 제도의 효용성과 경찰, 교도소, 보호관찰소를 연계하는 통합적 관리체계를 구축하기 위해 문헌연구와 더불어 설문 조사를 실시하였음.	각 기관별 상호 제도에 관한 연구 정신병질 수감자집단과 정상자 집단의 차이를 검토(선행연구의 결과와 차이점을 도출함.). ▶ 척도로 PCL-R을 사용하여 실험집단가나 차이를 분석하는 내용임. ▶ 본 연구가 시사하는 점은 정신병질자의 기관관 처우의 차이를 두기위한 척도개발에 초점을 맞춤.
	2 고위험범죄자 재범방지를 위한 범죄자관리 모델에 관한 연구: 영국·미국의 범죄자관리 모델과 그 시사점을 중심으로 상세 프로파일, 2010(유병철)의 연구에서는 외국사례를 통한 벤치마킹과 시사점을 제시.	- 문헌연구	영국과 미국의 범죄자 관리모형을 토대로 고위험범죄자의 관리모형을 비교 분석함. ▶ 본 연구가 시사하는 점은 기관별 분석을 통한 관리모형을 제시함에 초점을 맞춤.
	3 보호관찰에 대한 범죄자 만족도 요인 연구, 2010(조윤오)에서는 보호관찰의 만족도와 패러다임의 변화요인을 내용으로 범죄자가 가지는 보호관찰제도의 인식을 측정하고 시사점을 제안하고자함.	- 문헌연구 - 조사연구	보호관찰제도의 범죄만족형태를 기술함. 보호관찰의 이념과 패러다임 변화를 고찰함. ▶ 본 연구가 시사하는 점은 보호관찰의 패러다임변화에 따라 범죄자의 보호관찰제도도 변화하여야 한다는 점에 초점을 맞춤.
본 연구	선행연구들은 고위험범죄자의 분류와 관리에만 초점을 맞추고 국가기관만이 참여하는 형태로 정책적 제안을 하고 있으나, 본 연구에서는 외국의 (NOMS), (MAPPA)을 기점으로 각 기관별 관리의 패러다임을 지원(이중처벌의 피해 방지)의 패러다임형식으로 인식하고 고위험범죄자의 재범방지를 위해 지역사회기관까지 아우르는 융합적 모델을 제시하는 연구를 수행할 예정임.	- 문헌연구 - 조사연구 ▶ 각 기관의 고위험범죄자 관리체제 비교 분석(별지작성) - 현장연구 ▶ 현장설명과 질의응답을 통한 심층 연구자료 수집 ★ 연구방법 이해(별도) 작성	- 각 기관의 고위험관리체제 과정의 문제점(단절성 확인) - 고위험범죄자처리 방법, 처우 방법, 사후관리방법의 직간접적인 비교(관리수요, 공급 추정) - 고위험범죄자 재범방지를 위한 각 기관 담당교육방법 고찰, 관리와 지원을 중심으로 방안모색 - 지역사회구성원의 지원방안과 기관의 융합모델 제시.

제2장

다기관 공공보호 협의체 (MAPPA)

한상암 · 이상원

다기관 공공보호 협의체 (MAPPA)

제1절 도입배경 및 개관

1. 도입배경

영국에서는 1997년 까지, 사회적 관심을 집중시킨 다수의 아동 유괴/살인사건의 발생하였으며, 이에 따라 1997년에는 성범죄자법(The Sex Offenders Act 1997)이 제정됨으로써 성범죄자 등록제도(national register of sex offenders)가 도입되어 성범죄자는 출소와 동시에 관할구역의 보호관찰소에 신고등록이 의무화되었다. 그러나 2000년 7월에 발생한 8세 소녀(Sarah Payne)의 성폭행 살해사건이 발생되었으며, 특정 지역에서 성범죄자와 폭력성 범죄자들의 효율적 관리(monitoring)의 실패에 대한 시민들의 분노가 표출되었고 국민적 쟁기(Campaign)에 의하여 2008년 9월에는 거주지 인근의 지역에 사는 성범죄전과자에 관한 정보공개를 규정한 속칭 Sarah법이 제정되기에 이르렀다.¹¹⁾

이와 같이 영국에서는 2000년도 이후 성범죄자와 위험한 범죄자들의 관리에 있

11) http://en.wikipedia.org/wiki/Murder_of_Sarah_Payne

어 비효율성이 영국정부의 최고 관심사로 대두되었고 따라서 정부로 하여금 재빠른 대응책의 마련을 촉구하였으며, 정부는 현존하는 법률체계에 대한 중대한 변화를 도입하기에 이르렀다. 이러한 변화의 일환으로 다기관 공공보호협정(MAPPA, Multi-Agency Public Protection Agreements)이 도입되었으며, 경찰에게 사회내의 폭력성 범죄자의 관리를 위한 주된 관리책임(primary responsibility)을 부여하게 되었다.

다기관 공공보호협정의 목적은 성범죄자와 폭력범죄자의 재범행동을 억제하고 이들 범죄의 피해경험자와 일반 시민들을 심각한 범죄피해(Harm)로부터 보호하기 위한 것이다. 즉, 다기관 공공보호협정(MAPPA)의 목표는 범죄로부터 시민들에 대한 위해(危害)의 가능성을 줄이기 위하여 국가의 형사사법기관을 포함한 모든 정부 및 관련 기관들로 하여금 모든 합리적인 조치를 취할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 다기관 공공보호협정(MAPPA)은 그 자체가 별도의 기관 혹은 조직체는 아니며 범죄문제에 대처하기 위한 관련 기관들이 자신에게 부여된 법적인 의무를 완수하고 기관 간 협동방식으로 시민들을 보호할 수 있는 절차를 의미하는 것이다.

2. 개관

앞서 언급한 바와 같이 성폭력범죄자와 폭력범죄자 등 사회에 중대한 위해를 끼칠 수 있는 범죄자를 관리하기 위하여 책임있는 기관들이 협력하여 활동하도록 규정한 다기관 공공보호협정(MAPPA, Multi-Agency Public Protection Agreements)은 국가범죄자관리국(National Offender Management Service: NOMS)의 공공보호과(Public Protection Unit)에 의하여 주관되고 있다. 영국 법무성 산하의 조직인 국가범죄자관리국의 범죄자 관리프로그램에 의한 협의체인 MAPPA는 2000년의 형사사법 및 법원업무법(Criminal Justice and Courts Services Act 2000)에 의해 도입되었다.

MAPPA는 시민을 범죄의 위협으로부터 효과적으로 보호하기 위하여 보호관찰소, 교정시설, 경찰을 주된 책임기관으로 지정하였다. 이들 각 기관들은 ViSOR라는 통합데이터베이스를 활용하여 성범죄자와 폭력범죄자의 등록 및 관리를 하고

있으며, 이들의 재범위험성을 평가하기 위한 척도를 마련하여 필요한 경우 형사사법기관과 공공기관 및 기타 사회복지적 개입이 적시에 적절하게 이루어질 수 있도록 운영되고 있다.

MAPPA는 England와 Wales에 42개 협의체가 구성되어 운영되고 있으며, 이는 폭력성 범죄자의 관리를 위한 우선적 관리책임(primary responsibility)을 부여받은 경찰의 관할권에 따른 것이다.¹²⁾ 따라서 42개 MAPPA는 법무성이 제공하는 지침에 따라 운영되지만¹³⁾ 각각의 관할 구역의 실정을 반영하여 그 협정내용, 업무표준·실적·절차 등이 다소 차이가 있고 참여하는 기관들도 다양하게 구성되어 있다.

MAPPA는 최종에 따라 세 가지 범주로 범죄자를 구분하고 있다. 첫째 범주(Category One)는 등록된 성범죄자, 둘째 범주(Category Two)는 폭력범죄자 또는 보호관찰이 부과된 성범죄자로서 12개월 이상의 구금형을 받은 범죄자, 셋째 범주(Category Three)는 기타 전과가 있는 위험한 범죄자로서 2003년의 형사사법법(Criminal Justice Act 2003)의 15부(SCHEDULE 15)에 제시된 범죄자들로 구성된다. MAPPA관리 범죄자들은 이들 범주 중 하나에 속하게 되며, 범죄자의 개인적 특성과 범죄경력에 따라 개별적인 관리계획(Management plan)이 작성된다. MAPPA관리 범죄자들에게는 제한구역(Approved Premise)에 수용하거나 가석방·보호관찰 등에 어린이 접촉 금지 또는 제한구역 출입금지 등과 같은 준수사항이 부과되기도 하며 피해자 거주지역에의 접근금지 명령, 보호관찰기관에의 정기 및 수시 보고, 비밀감시, 정보공개 등과 같은 관리가 시행되기도 한다.

MAPPA는 개개 범죄자에 대한 재범위험성을 평가하게 되며, 이에 근거하여 관리기관을 정하게 된다. MAPPA의 관리는 3가지 수준으로 구분되어 시행되는데 1수준(Level 1)은 범죄자에 대한 통상의 관리수준으로 주로 경찰이나 보호관찰 중 한 개의 기관이 관리하는 방식이다. 좀 더 재범 위험성이 높아 집중적 관리가 필요한 2수준(Level 2)부터는 다기관관리(Multi-Agency Management)가 이루어지는데 주로 경찰과 보호관찰기관, 교정기관 등이 참여한다. 다음으로 “중대한 소수

12) England와 Wales에는 43개 경찰기관이 설치되어 있으나 수도인 런던을 중심으로 City of London Police와 Metropolitan Police Agency의 두 개 경찰기관이 있으며, 이 두 개의 관할구역을 합쳐 London을 관할하는 MAPPA가 운영되고 있다.

13) <http://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/mapa/mapa-guidance-2012-part1.pdf>

(critical few)”라고 명명된 3수준(Level 3)의 범죄자들은 가장 재범의 위험성이 높은 범죄자군으로 이들에게는 재범방지를 위하여 형사사법기관 외에도 사회내의 다양한 기관들에 의한 특별한 관심과 자원의 투입이 필요한 경우이다. 이러한 과정은 다음의 〈그림 2-1〉에 제시되어 있다.

MAPPA의 운영 및 활동을 위하여 42개 MAPPA에는 각각 참여기관의 고위급 대표로 구성된 전략관리위원회(SMBs : Strategic Management Boards)가 설치되어 있으며, 이 위원회에는 MAPPA운동을 감독하기 위한 자문관(Lay Advisors)이 2명씩 배치되어 있다.¹⁴⁾ 전략관리위원회에 경찰청 차장(Assistant Chief Constable)이나 보호관찰소 부소장(Assistant Chief Officer) 혹은 교정기관의 대표와 같은 고위급 대표자(senior representative)가 참석하는 이유는 위원회에 상정된 안전에 대해 신속한 결정과 즉시적 집행을 담보하기 위한 조치이다. 전략관리위원회의 회의는 참여기관의 대표들 중 호선으로 선출된 의장이 주관하며, 기관간의 업무협조와 효과적이고 유기적인 업무연계 도모 그리고 MAPPA연례보고서 발간 등의 업무지원을 위하여 조정관(Coordinators)도 임명된다. 아래에는 이와 같은 MAPPA의 운영 체계에 대한 상세한 고찰이 제시되어 있다.

14) 전국의 41개 MAPPA기관에는 각각 2명의 자문관이 배치되지만 London의 경우 3명이 배치되어 전국적으로 85명의 자문관(Lay Advisors)이 배치되어 활동하고 있다.

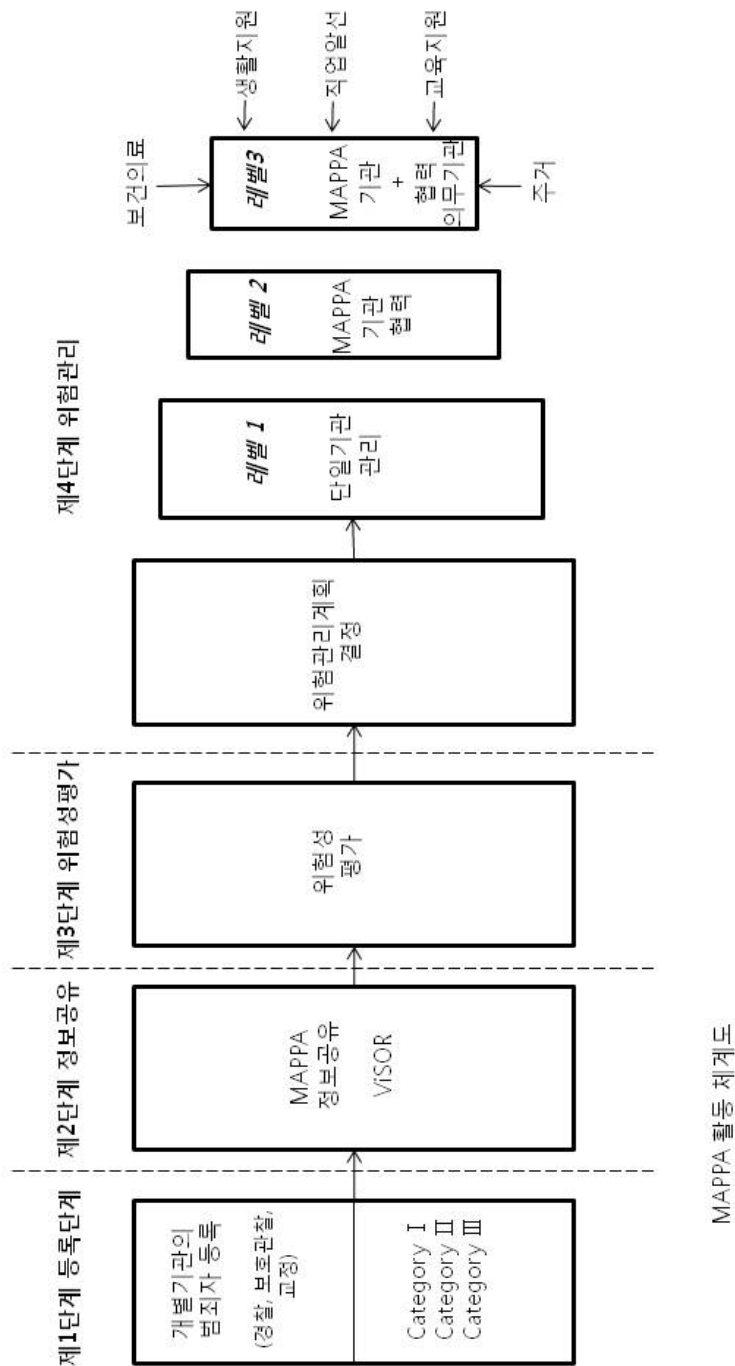


그림 2-1 MAPPA활동 체계도

제2절 MAPPA운영체계

1. 근거법률

MAPPA의 설치 및 운영과 관련된 규정은 법률의 제정(Legislation)과 법무성에 의하여 마련된 지침(Guidance)에 근거하고 있다. MAPPA설치 및 운영의 근거가 되는 법률은 2000년의 형사사법제도법과 법원서비스 법(Criminal Justice and Courts Service Act 2000), 2003년의 형사사법법(Criminal Justice Act 2003), 성범죄처벌법 2003(Sexual Offence Act 2003), 2008년의 형사사법과 이민법(Criminal Justice and Immigration Act 2008) 등을 들 수 있으며, 이들 법률 규정의 자세한 내용은 다음과 같다.

(1) 2000년의 형사사법제도법과 법원서비스 법

2000년의 형사사법제도법과 법원서비스법(Criminal Justice and Courts Service Act 2000)에서 규정하고 있는 MAPPA관련 주요 내용은 두가지로 대별할 수 있으며, 이는 새로운 형사사법기관의 설치와 기능 그리고 아동보호에 관한 규정이다.¹⁵⁾ 새로운 형사사법기관으로는 MAPPA의 책임운영기관의 하나인 국가보호관찰국과 지방보호관찰소의 설치 및 운영 그리고 법원에 소년 및 가정법원 자문지원서비스(Children and Family Court Advisory and Support Service)의 시행을 규정하고 있다. 또한 아동보호에 관한 규정과 아동대상 범죄자들에 대한 처벌의 강화와 처우 관련 규정은 MAPPA의 관리 대상이 되는 범죄자의 처우규정이 된다.

2000년의 형사사법제도법과 법원서비스법(Criminal Justice and Courts Service Act 2000)의 제43편(Chapter 43) 제1장(Part I) 제1절에는 새로이 제공되는 형사사법서비스로서 England와 Wales에 국가보호관찰국(National Probation Service for England and Wales)의 설치를 규정하고 있다. 또한 제2절에는 소년 및 가정법원 자문지원서비스(Children and Family Court Advisory and Support Service)의 설치를 각각 규정하고 있다.

15) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/43/contents>

이 법률에 의하면, 국가보호관찰국(National Probation Service)은 범죄로 기소된 범죄자에게 적절한 형벌을 부과하고 이들 범죄자에 대한 적절한 관리와 재사회화(supervision and rehabilitation)를 도모하기 위한 목적으로 설치되었다. 좀 더 구체적으로 국가보호관찰국은 법원의 판결에 근거한 사회봉사명령(community orders)의 집행감독, 조건부로 석방된 범죄자의 관리(supervising persons released from prison on licence) 그리고 주거제한 명령에 의한 거주지의 제공(providing accommodation in approved premises)을 위하여 설치되었다. 또한 국가보호관찰국의 산하에 각 지역 보호관찰위원회(local probation board)가 설치되고 이것의 운영을 위하여 내무성장관(Secretary of State)으로 하여금 예산의 배정을 규정하고 있다.

다음으로 2000년의 형사사법제도와 법원서비스법(Criminal Justice and Courts Service Act 2000)의 제43편(Chapter 43) 제1장(Part I) 제2절에는 소년 및 가정법원 자문지원서비스(Children and Family Court Advisory and Support Service)의 시행을 규정하고 있다. 이 서비스는 가사사건(family proceedings)이 진행되는 과정에서 ① 아동의 안전보호와 복지증진(safeguard and promote the welfare of the children), ② 법원에 대하여 가사사건의 진행에 대한 자문의 제공(give advice to any court about any application made to it in such proceedings), ③ 가사사건에서 아동을 대표하기 위한 규정의 마련(make provision for the children to be represented in such proceedings), 그리고 ④ 아동과 가족구성원들에게 정보와 자문의 제공(provide information, advice and other support for the children and their families)을 그 내용으로 하고 있다

2000년의 형사사법제도와 법원서비스법(Criminal Justice and Courts Service Act 2000)의 세 번째 내용으로는 제43편(Chapter 43) 제2장(Part II)에 규정된 아동보호(Protection of Children) 규정을 들 수 있다. 이 규정에는 아동보호를 위하여 ① 아동대상범죄(offence against a child)를 규정하고 있으며, ② 아동대상 업무 종사자의 자격제한(Disqualification from working with children)을 규정하여 아동대상 업무에 종사하는 성인 및 청소년의 자격을 각각 제한하고 있다. ③ 또한 아동대상 금지행위(Indecent conduct towards children)를 규정한 1960년의 아동대상음행방지법(Indecency with Children Act 1960)의 적용연령을 14세에서 16세까지 연장을

규정하고 있으며, ④ 아동음란물관련 처벌강화를 규정하여 1978년의 아동보호법(Protection of Children Act 1978)에서 3년 이하의 징역 혹은 벌금으로 규정하고 있는 아동음란물의 소지자에 대한 처벌을 10년 이하의 징역 혹은 벌금으로 강화하였다.

이 이외에도 2000년의 형사사법제도와 법원서비스법(Criminal Justice and Courts Service Act 2000)에서는 범죄자에 대한 처우를 규정하여 보호관찰명령(Probation orders), 사회봉사명령(Community service orders), 사회내처우와 재활명령(communitary punishment and rehabilitation orders)의 복합적 치료보호명령을 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 특히 약물의 남용과 관련하여 약물검사(drug testing), 약물재활치료명령(drug abstinence requirements), 야간통행금지(Curfew requirements), 특정장소 출입금지 명령(exclusion requirements), 전자감시명령(electronic monitoring of requirements) 등의 조건부 보호관찰의 시행을 규정하고 있다.

(2) 2003년의 형사사법법

2003년의 형사사법법(Criminal Justice ACT 2003)¹⁶⁾의 제325조에서 제327조의 B(Sections 325 to 327B)에는 MAPPA의 조직 및 운영에 대한 법적 근거가 규정되어 있다. 이 법률에 규정된 입법취지를 살펴보면 다음의 두가지로 정리된다.

먼저 사회공공의 안전에 심각한 위해를 유발하는 재범위험이 높은 범죄자의 관리에 있어서 형사사법기관을 구성하는 경찰과 보호관찰기관, 교정기관 등과 같은 기관들뿐만 아니라 사회복지와 행정서비스를 제공하는 정부기관, 기타 교육기관과 같은 사회내의 모든 기관들이 범죄예방을 위하여 협력하도록 강제하고 있다는 점이다. 즉, 과거 각자 배타적으로 활동하던 각 기관들의 범죄자 관리에 있어서의 비효율성을 개선하기 위하여 법률로서 기관간의 협조를 강제하고 있다는 것이다.

다음으로 범죄자로부터 사회공공의 안전을 확보하고 잠재적인 범죄피해자를 보호하기 위하여 정보공개를 규정하고 있다. 이 법률에 규정된 MAPPA의 성범죄자

16) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44/contents>

의 신원공개 제도는 신상공개를 통해 추가 범행위험을 줄이고자 하지만 때로는 성범죄자가 공격을 받아 사망하는 일이 발생하거나, 어떤 성범죄자들은 형사사법 기관이 전혀 관리할 수 없는 사각지대에 놓이게 되기도 하고, 일부 정신질환자의 관리기관(정신병원)은 정신질환자의 관련 정보를 공개하는 것이 인권 및 정보보호, 명예훼손 등을 이유로 참여를 꺼리는 경우도 있다는 지적도 있다.¹⁷⁾ 그러나 이 법률에서는 개인의 생명·신체·인격을 유린하는 범죄자로부터 피해자를 보호하기 위하여 필요하다면 인권침해 내지 위헌성 논란이 있음에도 불구하고 최소한의 범위 내에서 범죄자에 대한 정보를 공개해야 한다는 사회적 요구를 법률에 적극적으로 반영하였다. 즉, 고위험 성범죄와 아동대상범죄 그리고 상습적인 폭력성 범죄에 대해서는 범죄자의 인권보장보다는 건전한 시민의 알권리가 우선한다는 점을 분명히 하였다는 것이다.

이와 같은 법률의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 제325조(Section 325)는 MAPPA의 구성 및 범죄자의 위험성 평가와 관련된 조문으로서 ① 책임운영기관(Responsible Agencies)의 규정, ② 책임운영기관의 성범죄 및 폭력성 범죄자의 위험성 평가 및 관리책임, ③ 의무 협력기관(Duty to Cooperate Agencies)의 역할 및 정보공유의 범위, ④ 책임운영기관과 의무협력기관의 업무협조 규정, ⑤ 내무부장관(Secretary of State)의 책임운영기관의 활동 감독권, ⑥ 책임운영기관의 감독·준수사항 등이 규정되어 있다.

또한 제326조에는 MAPPA운영의 감독과 관련된 규정이 제시되어 있으며, ① 내무부장관(Secretary of State)은 MAPPA운영을 감독하기 위해 2명의 자문관(Lay Advisers)을 임명하며, ② 책임운영기관의 비용부담관련 규정, ③ 책임운영기관의 연례보고서 작성 및 제출 의무가 규정되어 있다.

다음으로 제327조에는 제325조에 제시된 개념의 해설이 제시되어 있으며, 이를 구체적으로 보면 등록성범죄자(Registered Sexual Offender)와 12개월 이상의 금고 형에 해당되는 범죄자의 규정이 제시되어 있다. 제327조의 A(Section 327A)에는 아동성범죄자에 대한 정보의 공개가 규정되어 있으며, 그 구체적인 내용으로는 ① 책임운영기관으로 하여금 아동성범죄자의 관련정보공개를 검토할 의무를 규정하

17) 유병철, 앞의 책, p. 48

고 있으며, ② 아동대상 성범죄자의 위험성을 평가하여 아동보호목적으로 성범죄자 관련 정보공개를 결정, ③ 특정 정보공개 대상 성범죄자의 정보공개 관련 조건의 검토, ④ 책임운영기관이 정보공개를 결정한 의사결정관련 기록의 보존이 규정되어 있다. 제327조의 B(Section 327B)에는 제327조의 A에 규정된 용어의 해설이 제시되어 있다. 즉, 아동(18세 이하)의 개념, 아동대상 성범죄의 개념, 아동성범죄자 등과 같은 용어에 대한 해설이 규정되어 있다.

(3) 2003년의 성범죄처벌법

2003년의 성범죄처벌법(Sexual Offence Act 2003)¹⁸⁾에는 MAPPA관리의 대상이 되는 성범죄와 폭력성범죄를 상세하게 규정하고 있다. MAPPA의 대상이 되는 성범죄는 강간(Rape), 폭행(Assault), 동의없는 성행위(Causing sexual activity without consent), 13세 이하 어린이에 대한 강간(Rape and other offences against children under 13), 친권 혹은 양육권을 남용한 아동에 대한 성범죄(Abuse of position of trust), 친족에 의한 아동대상 성범죄(Familial child sex offences), 정신지체자에 대한 보호업무 종사자에 의한 성범죄(Care workers for persons with a mental disorder), 16-17세 미성년자에 대한 포르노그래피(Indecent photographs of children), 아동을 활용한 매춘과 포르노그래피(Abuse of children through prostitution and pornography), 매춘(Prostitution), 매춘목적 인신매매(Trafficking), 예비음모(Preparatory offences), 근친상간(Sex with an adult relative), 기타 성범죄(Other offences), 영국국외에서의 범죄(Offences outside the United Kingdom)등의 범죄행위가 규정되어 있다. 또한 허락(Consent), 성적 행위(Sexual) 등과 같은 관련용어의 규정과 이들에 대한 신원확인(verification)과 정보공개(Information notification) 등에 관하여 규정되어 있다.

(4) 2008년의 형사사법과 이민법

2008년의 형사사법과 이민법(Criminal Justice and Immigration Act 2008)¹⁹⁾에는

18) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/contents>

① 경찰과 관련된 조항을 포함하여 범죄자(offenders and defaulters)의 처우와 관련된 형사사법기관의 역할, ② 범죄자관리(management of offenders), ③ 형법(criminal law) 조항의 개정, ④ 범죄와 무질서에 대한 대응방안(combatting crime and disorder), ⑤ 재정적 처벌(financial penalties), ⑥ 1984년의 수형자 소환법(Repatriation of Prisoners Act 1984)의 개정, ⑦ 이민법에 범죄관련 조항의 신설(new immigration status in certain cases involving criminality), ⑧ 2007년의 영국 국경법(UK Borders Act 2007)에 의한 범죄자 자동추방조항(automatic deportation of criminals)의 신설과 이와 관련된 법안으로 구성되어 있다. 이 법에서는 제1장에 청소년 재활명령(Youth rehabilitation orders)관련 규정을 마련하였으며, 제2장에는 형벌(sentencing)이 규정되어있다. 형벌은 구금형(Custodial sentences)과 재소자의 석방과 재수감(Release and recall of prisoners) 그리고 범죄자의 이첩(Referral orders)관련 조항들이 포함되어 있다.

(5) MAPPA지침(Guidance)

MAPPA 지침(Guidance)은 MAPPA의 구성과 운영관련 일체를 규정하고 있는 업무지침서로 2003년의 형사사법법에 의거하여 내무성장관(Secretary of State)에 의하여 제정되었다. 2012년 현재 4차례의 개정을 거쳐 4판이 활용되고 있다.²⁰⁾ MAPPA지침서(Guidance)에는 ① MAPPA구성체(Component bodies)로서 책임은 영기관(Responsible Authority), 의무협조기관(Duty to co-operate agencies), 전략 관리위원회(Strategic Management Board) 그리고 자문관(Lay Advisers)의 구성, 역할 및 운영과 관련된 조항이 제시되어 있으며, ② MAPPA운영절차(Process)와 관련하여 MAPPA범죄자의 식별과 확인(Identification and Notification), 관리의 수준(Levels of management), ViSOR정보망, 정보공유(Information-sharing), 정보 공개(Disclosure), 위험성평가(Risk Assessment), 위험관리계획(Risk Management Plan), MAPPA회의(Meetings), MAPPA관련 서식(Document Set), 구금(Custody), 재수감(Recall), MAPPA사건의 이첩(Transfer of MAPPA cases), 주거제한(Approved

19) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/4/contents>

20) <http://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/mappa/mappa-guidance-2012-part1.pdf>

Premises), 중요 공공보호사건(Critical Public Protection Cases), MAPPA고위험사례 검토(Serious Case Reviews), MAPPA와 해외여행(MAPPA and Foreign Travel)관련 절차들을 자세히 규정하고 있다. 또한 ③ 중요한 소수 집단(Particular groups)으로 범죄피해자(Victims), 아동·청소년(Children and Young People), 테러범과 극우·극좌분자(Terrorists and Domestic Extremists), 외국인 범죄자(Foreign National Offenders), 그리고 정신이상범죄자(Mentally Disordered Offenders)와 MAPPA관련 특수경찰기관(Specialist Police Forces)의 개념 및 처우, 관리 등에 대한 규정과 ④ MAPPA감독과 통제(Regulation and review)항목으로서 MAPPA조정관(Co-ordination), 민원처리(Complaints), MAPPA의 관리(Governance of MAPPA), 운영성과의 검토와 개선(Performance Monitoring and Improvement), MAPPA연례보고서와 국가 통계(Annual Reports and National Statistics)와 관련된 운영절차와 규정이 제시되어 있다.

2. MAPPA의 구성

다기관 공공보호협정(MAPPA, Multi-Agency Public Protection Agreements)을 구성하고 있는 기관들은 크게 범죄자관리에 있어 주도적 역할을 담당하는 책임운영 기관들(Responsible Agencies)과 의무협조기관들(Duty to co-operate agencies)로 구성되어 있으며, 이들이 범죄자관리를 위하여 협의하는 협의체로서 전략관리위원회(Strategic Management Board) 그리고 APPA의 운영을 감독하는 자문관(Lay Advisers)으로 구성되어 있다. 아래에서는 고위험 범죄자를 관리하기 위한 다기관 공공보호협정을 구성하고 있는 기관들의 구성과 운영 그리고 MAPPA 내에서의 역할을 살펴보기로 한다.

(1) 책임운영 기관들

다기관 공공보호협정(MAPPA, Multi-Agency Public Protection Agreements)을 구성하고 있는 책임운영기관으로는 경찰(police)과 보호관찰기관(probation trust) 그

리고 교정기관(prison service)을 들 수 있다. 이들 책임운영기관은 각자의 분야에서 고유한 업무를 담당하고 있으며 고위험 범죄자들을 효율적으로 관리하기 위한 다기관공공보호협의과정에서 실질적으로 활동하게 될 기관으로 MAPPA의 운영에 있어서 책임운영기관간의 협조는 매우 중요하다. 2003년의 형사사법법(the Criminal Justice Act 2003)의 325조에서 327B조의 규정에 의하여 책임운영기관의 활동이 명백하게 규정되어 있다.

책임운영기관들은 ① 각자 담당한 분야에 있어서 성범죄자와 폭력성 범죄자들의 위험성(risks)을 평가하고 관리하기 위한 활동, ② 책임운영기관과의 상호협력적 활동임무를 수행하는 지방정부와 청소년범죄대응팀(Youth Offending Teams, "YOTs") 등을 포함하는 여타 기관들과의 협조활동, ③ 활동의 효율성과 효과성을 유지하며, 연례보고서의 발간, ④ 내무성장관(Secretary of State)에 의하여 임명된 자문역들(Lay Advisers)과의 협조활동, ⑤ 일반시민들을 보호하기 위하여 전과사실(범죄경력, previous convictions)에 대한 정보공개의 결정 등의 활동을 한다.

책임운영기관들의 역할과 기능은 일반적으로 MAPPA조직 전체를 관리하는 전략관리위원회(Strategic Management Board)를 통하여 행사된다. 이하에서는 책임운영기관을 구성하고 있는 세 형사사법기관의 기능 및 관계를 검토해 보기로 한다.

1) 경찰(Police)

경찰은 형사사법통합정보망(ViSOR) 상의 제1유형의 MAPPA범죄자(Category 1: registered sexual offenders) 즉 등록된 성범죄자를 관리할 책임을 진다. 이와 같은 활동을 위하여 대부분의 경찰관서에는 업무활동과정에서 ViSOR를 활용할 수 있는 권한을 가진 공공보호팀(Public Protection Units)이 설치되어 있다. 경찰의 활동과 관련된 지침은 공공보호에 관한 ACPO 2010지침서(ACPO 2010 Guidance on Protecting the Public)에 포함되어 있으며, 성범죄자와 폭력범죄자들의 가정방문을 위한 계획과 실행에 대한 지침이다.

실제에 있어서 경찰은 제1유형의 MAPPA범죄자의 관리에 있어서 보호관찰소(probation)나 청소년범죄대응팀(Youth Offending Teams)과 협조하여야 할 것이며, 이는 많은 범죄자들이 다양한 조건부 보호관찰(supervision on licence)이나 사

회봉사명령(community order)을 이행하고 있기 때문이다.

고위험범죄자들에게 부과된 의무보호관찰기간(period of statutory supervision) 동안에는 보호관찰소가 범죄자들의 관리책임을 맡고 있지만 경찰내의 공공보호팀(Public Protection Units)에게도 관리과정에 대한 정보가 지속적으로 제공되어야만 한다. 경찰과 보호관찰소 양 기관은 범죄자에 대한 보호관찰기간이 시작될 때 합동으로 가정을 방문하여 이후 어떤 방법으로 보호관찰과 가정방문을 수행할 것인가를 협의하여야 한다. 이를 위하여 각 MAPPA관할구역에는 심각한 범죄사건의 발생 가능성이 높은 위험성을 관리하기 위하여 경찰과 보호관찰소의 합동활동팀을 설치하게 된다.

경찰과 보호관찰기관이 고위험 범죄자의 관리를 위하여 어떤 협력체계를 설치하고 있던 간에 양 기관은 상대 기관이 범죄자 관리에 있어 어떤 활동들을 하고 있는지에 대한 충분한 정보를 확보할 수 있도록 원활한 의사소통경로(협조)를 유지하고 있어야만 한다. 이와 같은 모든 범죄자 관리활동들은 모두 형사사법통합정보망(ViSOR)과 같은 사건관리체계에 등록하여 기록하여야 한다.

경찰은 모든 제1유형의 MAPPA범죄자(Category 1 offenders)가 형사사법통합정보망(ViSOR)에 등록되도록 하여야 한다. 경찰은 모든 보고의무가 부과된 범죄자(offenders subject to the notification requirements)들이

- ① 등록되도록 하며,
- ② 적절하게 훈련된 전문가들에 의하여 RM2000을²¹⁾ 이용하여 평가받도록 하며,
- ③ 경찰의 정책과 지침에 근거하여 등록된 주소지로 가정방문을 받도록 하여야 한다. 가정방문 스케줄은 개개 범죄자별 사례별로 치밀하게 평가하고 계획하여 관리하고 검토과정을 거쳐야 한다. 가장 바람직한 가정방문방법은 범죄위험성이 매우 높은 경우 매 월 1회, 높은 경우는 분기별 1회, 위험성이 중간 정도인 경우는 6개월에 1회, 그리고 위험성이 현저하게 낮은 경우는 1년에 1회 정도 실시하는 것이다.
- ④ 모든 보고의무 부과 대상범죄자(offenders subject to the notification require-

21) 범죄위험성 측정평가도구인 Risk Matrix 2000은 18세 이상의 모든 성인 남성범죄자들에게 활용되는 도구이다.

ments)들이 경찰의 자체적인 정책과 절차들에 의하여 평가되도록 하며,

- ⑤ 국가적 기준에 부합되도록 경찰의 형사사법통합정보망(ViSOR) 기록을 유지하도록 하여야 한다.

이에 더하여 경찰은 모든 보고의무위반 행위를 즉시 추적하여 적절한 조치를 취하여야 한다.

2) 보호관찰(Probation)

보호관찰소(Probation Trust)는 12개월 이상의 구금형을 선고받고 조건부로 가석방된 18세 이상의 제2유형의 MAPPA범죄자(Category 2 offenders)의 관리책임을 맡고 있다. 18세 이하의 범죄자는 청소년범죄대응팀(Youth Offending Teams)이 관리책임을 맡게 된다. 조건부 병원치료 혹은 후견인명령의 대상이 되는 사건의 경우에는 출소와 동시에 정신건강 및 사회복지기관에 의하여 관리된다.

보호관찰소는 모든 책임기관에 의한 다기관 공공보호관리를 필요로 하는 level 2와 다기관 공공보호뿐만 아니라 의무협조기관의 개입도 필요로 하는 level 3 수준의 제2유형 MAPPA범죄자(Category 2 offenders)가 ViSOR에 등록되도록 하여야 하며, MAPPA에 의하여 적절한 정도로 관리되도록 하여야 하고 정기적으로 검토되도록 하여야 한다. 보호관찰소는 경찰과 함께 몇몇 제1유형 MAPPA범죄자의 관리책임을 공유할 수도 있으며, 제3유형 MAPPA의 관리에 있어서도 선도적인 역할을 담당할 수도 있다.

3) 교정기관(Prisons)

교정기관은 구금을 선고받은 모든 MAPPA범죄자들을 교정시설 입소와 동시에 확인하여야 하며, 이어서 교정관리 프로그램(Prison Service case management system)에 등록하여야 한다. 교정기관은 해당 MAPPA범죄자에 관한 모든 ViSOR 기록을 관리하던 기관과의 협조를 요청할 것이다. 이는 교정시설 입소 전에 해당 범죄자에 대한 관리를 담당했던 보호관찰기관 혹은 경찰 등이 관리하던 정보를 협조받을 수 있으며, 따라서 교정기관의 ViSOR에 관련 정보들을 입력할 수 있을 것이다.

일반적으로 특정사건은 교정기관 내부의 다기관협의체(internal Prison Service multi-agency meeting)인 지역별 부처간 위험관리팀(local Interdepartmental Risk Management Team, “IRMT”)을 통하여 구금기간동안 면밀하게 관리될 것이다. 재소자관리인(offender supervisor)은 자신의 관리사건이 IRMT에 의하여 검토되는 회의에 참여하여야 한다. 교정기관은 모든 IRMT에서 도출된 정보들을 범죄자관리인(Offender Manager)과 공유할 수 있도록 하여야 하며, 범죄자 관리체계의 구성원으로서 형집행계획에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 성범죄자들과 관련된 사례에서는 교정기관은 관련 정보들을 이러한 범죄자를 관리하는 경찰기관과 공유할 수 있도록 하여야 한다.

교정기관은 경찰과 범죄자 관리인(Offender Manager)에게 석방일(출소일) 관련 정보를 제공하여야만 한다. 석방일 관련 정보는 형집행이 시작된 이후부터 가석방 기회가 부여될 수 있는 최소형기를 마친 시기로부터 계산된다. 해당 범죄자에 대한 관련 정보는 범죄자 관리인(Offender Manager)에게 규정된 양식에 의거하여 제공되어야 하며, ViSOR에도 입력되어야 한다. 석방일 관련 정보는 최소한 출소 8개월 전부터 제공되어야 한다. 석방정보는 가능한한 정확하여야 하며, 가장 최근에 범죄자가 어떤 변화과정을 거쳤는가를 파악하는 것이 범죄자의 재범위험관리와 시민보호에 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

교정기관은

- ① 출소된 범죄자가 사회 내에서 안전하게 관리될 수 있도록 법률이 허용하는 한도 내에서 타 기관들과 정보를 공유하여야 하며,
- ② MAPPA범죄자를 식별해 내고, 정보를 교환하며, 위험도를 산정하고, 위험성을 관리하며,
- ③ 범죄자가 복역중인 동안에는 가급적 MAPPA회의에 참여하고 만일 참여가 어려우면 화상회의나 전화회의를 통하여 level 2와 level 3의 MAPPA관리 사례들에 대한 관리에 참여한다. 최소한 교정기관은 MAPPA F에 관한 종합적인 보고서라도 제공하여야 한다.
- ④ MAPPA구성기관의 참여자들에게 교정시설간의 이동(이감)과 처우프로그램(regime programmes) 등과 같은 교정체계와 절차에 대하여 조언을 제공한다.
- ⑤ 정보교환활동을 통하여 가석방보고서(parole reports)와 위험관리활동계획

(Risk Management Plans)을 제공함으로써 MAPPA 절차에 참여한다.

교정기관에서는 범죄자에게 MAPPA 위험등급(levels)을 부여하지 않는다. 교정기관은 재소자관리와 행형프로그램을 통하여 범죄자가 구금되어 있는 동안 재범의 위험성을 감소시킬 목적으로 위험성을 평가하고 행동을 관찰하는 활동에 참여하게 된다.

교정기관의 대표는 전략관리위원회(Strategic Management Board, “SMB”)의 회의에 참여하여야 하며, 대표자는 회의에 참여하여 효과적이고 즉시적인 의사결정을 할 수 있을 정도로 충분히 고위직급이어야 한다. 특히 중구금 교정기관(High Security Prison)이 있는 지역에서는 교도소장이 전략관리위원회(Strategic Management Board, “SMB”)에 참여할지의 여부를 결정하여야 하며, 전략관리위원회에 참여하여 자신들이 가진 범죄자에 대한 정보를 어떤 방법으로 어느 정도 배포할 것인가의 여부를 결정하여야 한다.

MAPPA와 SMB에 참여하는 문제에 대해서는 COPs와 별도로 협의조정이 이루어져야 하겠지만 공공부문에서의 협의과정의 일환으로 이루어져야 할 것이다. 교정기관(Prison Service)과 MAPPA의 역할에 대한 추가적인 정보는 2009년의 교정공공보호매뉴얼(Prison Service Public Protection Manual 2009)에 제공되어 있다.

(2) 의무협조기관(Duty to co-operate agencies)

1) 의무협조기관(Duty to co-operate agencies)의 구성

2003년의 형사사법법(Criminal Justice Act 2003, “CJA 2003”) 제325조 6항(Section 325(6))에 제시되어 있는 의무협조기관(DTC agency)은 다음과 같다.

- ① 청소년 범죄팀(Youth offending teams, “YOTs”),
- ② 사회보장, 아동복지, 전쟁연금, 고용과 훈련 등과 관련된 기능(예를 들면, 취업센터(Jobcentre Plus) 등)를 담당하는 정부부처,
- ③ 지역 교육청(The local education authority),
- ④ 지역 주택청(The local housing authority),
- ⑤ MAPPA범죄자가 거주할 수 있는 숙소를 제공하거나 관리하는 등록된 사회복지시설주(Registered social landlords),

- ⑥ 지역 사회복지담당기관(The local social services authority),
- ⑦ 보건소(The Health Authority) 혹은 응급의료기관(Strategic Health Authority),
- ⑧ 응급구호기관(The Primary Care Trust) 혹은 지역보건위원회(Local Health Board),
- ⑨ 국민의료공단(The NHS Trust),
- ⑩ 전자감시서비스 업자(Providers of electronic monitoring services),
- ⑪ 영국출입국관리소(The UK Border Agency)

2003년의 형사사법법(Criminal Justice Act 2003, “CJA 2003”) 제325조 7항(Section 325(7))에 의하면, 내무성 장관은 추가적 입법을 통하여 의무협조기관의 리스트에 추가 또는 삭제 할 수 있는 권한이 있다. 관련된 법안은 의회에 서면으로 제출되어야 하며, 공포되기 전에 상원(House of Lords)과 하원(House of Commons) 모두의 인준을 받아야만 한다.

2) 의무협조기관(Duty to co-operate agencies)의 임무

2003년의 형사사법법(Criminal Justice Act 2003, “CJA 2003”) 제325조 3항(Section 325(3))에는 책임기관들이 제325조 6항에 제시되어 있는 기관들과 협조할 것을 규정하고 있다. 이와 관련하여 다음을 명확히 한다. 의무협조기관에 부과된 협조의 무는 상호호혜적인 의무이며, 법률에 의하면 범죄자의 재범위험성을 평가하고 관리하는 임무를 담당하고 있는 책임기관들과 협조할 의무가 규정되어 있다.

이들 기관들에게는 자신들의 고유한 업무영역에서의 법률이 정한 기능을 수행하는 것에 더불어 부수적으로 가능한 한 범위 내에서 타기관들과 협조할 것을 규정하고 있으며, 앞서 열거한 기관들을 의무협조기관(Duty To Co-operate Agencies, “DTC agencies”)으로 규정한다.

2003년의 형사사법법(Criminal Justice Act 2003, “CJA 2003”) 제325조 4항(Section 325(4))에는 협조의무에는 정보의 교환도 포함되는 것으로 규정되어 있다. 2003년의 형사사법법(Criminal Justice Act 2003, “CJA 2003”) 제325조 5항(Section 325(5))에는 책임기관들과 각 의무협조기관(DTC agency)들 사이에 양자가 어떻게 협조할 것인가를 규정하는 양해각서(memorandum)를 작성할 것을 규정하고 있으며, 이와 같은 양해각서는 아래에 제시되어 있다.

3) 협조의무의 의미(What the duty to co-operate means)

성범죄자들과 폭력성 범죄자들로부터 시민들을 보호하는 일차적 임무는 형사사법기관들에게 있다. 그러나 효과적인 공공보호를 위해서는 단순한 형사사법적 대응을 뛰어넘는 다른 조치를 필요로 하는 경우가 많다. 예를 들면, 취업과 직업훈련, 숙식제공과 주거확보에 있어서 도움을 제공하는 다양한 기관들은 범죄자들이 사회에 재적응하고 재범의 기회를 감소시켜 주는데 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 또한 다른 기관들의 역할의 중요성은 범죄자들의 정신건강에 문제가 있거나 아동들에 대한 해악의 위험성이 있는 사례들에 있어서 더욱더 강조된다.

비록 MAPPA에 관계되어 있는 모든 기관들의 전문분야별 개입과 종료의 시점은 각자 다르지만, 그들 각 기관들의 임무와 전문성이 경합되는 경우에 공식적인 협조의 수단이 필요하다. 공식적인 협조 없이는 업무충돌의 위험성이 있으며, 각 기관들이 의도하지 않았음에도 불구하고 다른 기관들의 활동으로 인하여 좌절(업무중단, frustrating)과 타협(무사안일, compromising)을 경험하여 간혹 위험한 결과를 야기하는 경우가 있다. 또한 협조는 모든 기관들로 하여금 다른 기관들이 어떤 일을 하고 있는가를 알 수 있도록 해 준다. 업무충돌을 방지하고 다른 기관의 조치를 무시하는 의사결정을 방지하며, 합동활동을 가능하게 하는 것이 MAPPA의 협조의무의 본질적 내용이다.

실제로는, 특정 범죄자의 사례에 있어서 범죄자에 대한 처우를 논의하기 위하여 관련 의무협조기관들은 모든 MAPPA회의에 참여해야 한다. 참여기관의 대표는 직접 대표자가 참여하거나 화상회의 혹은 전화회의 등 가능한 방법으로 참여할 수 있다. 또한 경우에 따라서는 서면보고서를 제출할 수도 있다.

전략관리위원회(The Strategic Management Board, "SMB")에는 해당지역의 각 의무협조기관들의 책임있는 상급자(appropriately-senior level)들을 대표로 참여시켜야만 한다. 이러한 규정은 법적인 구속력을 갖지 않으나 강력하게 권고되는 바이다.

MAPPA와 협조의무는 서로 다른 다양한 기관들이 공동으로 활동할 수 있도록 하는 한가지 수단이다. MAPPA는 그 자체가 법적 실체는 아니며, 일련의 행정적 제도이다. 법적 권한은 참여하고 있는 개개 기관들에게 속해있다. 공감대가 형성

되어 있으며 공동활동이 추진되는 한도 내에서 각자 기관의 책임에 속하게 되는 것이다. MAPPA는 참여하고 있는 각 기관들의 책임과 권한을 총합하지 않는다. 대신에 각 기관이 수행하고 있는 역할을 분명하게 구분해 주는 것이다.

4) 양해각서(The Memorandum)

앞서 언급한 바와 같이 CJA 2003의 제325조 5항(Section 325(5)에는 책임기관들과 각 분야의 의무협조기관들 사이에 어떻게 협조할 것인가를 구체적으로 서술한 양해각서를 체결할 것을 규정하고 있다. 이 문서는 특정 지역에서의 실제적 협조 활동을 구체화하고 있다. 비록 지역별 다양성을 반영하게 되지만 양해각서는 공통적인 형식을 취해야 하며, 다음의 내용을 포함하고 있어야 한다.

- ① 목적과 법적 토대를 규정한 MAPPA체계에 대한 소개
- ② 책임기관의 역할과 그것이 어떻게 의무협조기관(DTC agency)과 협조를 이룰 수 있을 것인가에 대한 서술
- ③ 의무협조기관의 역할과 그것이 어떻게 책임기관과 협조를 이룰 수 있는가에 대한 서술
- ④ 책임기관과 의무협조기관의 고위직 책임자에 의한 보증(endorsement)

고위험 범죄자의 관리를 위하여 기관간의 협조가 필요할 것으로 예상되는 주요 분야들은 다음과 같다.

- ① 범죄자가 MAPPA system에 등록되는 시기의 통지,
- ② 의무협조기관의 관심사에 속할 사건들의 검토를 위한 모임에 초대,
- ③ 범죄자의 신분상의 변동에 대한 통지,
- ④ 범죄자가 효과적으로 관리되고 있음을 나타내 주는 현재까지의 위험성평가와 기타 정보들의 제공,
- ⑤ 기관들의 역할과 그들이 제공하게 될 서비스내용(서비스제공의 방법을 포함)에 대한 일반적인 조건의 제공,
- ⑥ 각 기관의 활동들을 조정하는 것은 다른 기관의 활동을 훼방하는 것이 아니고 보충해주는 방식으로 진행된다.

효과적으로 업무수행을 위한 협동에 있어서 책임기관들과 의무협조기관들은 명백한 의사소통경로를 확보할 필요가 있으며, 이를 통하여 그 기관들은 통상적인 사건처리에 있어서나 시급한 사건처리에 있어서 모두 상호연락이 가능해 진다. 책임기관들 내에서 유효한 접촉은 일반적으로 MAPPA Co-ordinator일 것이다. 의무협조기관들은 각 분야로 부터의 정보와 요청을 접수하기 위하여 단일의 의사소통경로(담당자, Single Point of Contact)를 제공하여야만 한다. 관련 담당자들 사이에 접촉관련 정보는 양해각서에 명시시켜야 할 필요는 없으나 상호 인식하고 있는 담당자들 사이에서 정기적으로 유지되고 별도로 관리되어야 한다.

비록 양해각서의 준비가 책임기관과 의무협조기관들에게 책임지워졌다 하더라도 이러한 의무사항의 이행은 각개 기관이 독자적으로 이루어질 것을 의도한 것은 아니다. 일관성을 유지하기 위하여 표준양해각서가 국가적 차원에서 범죄자관리 및 공공보호집단(Offender Management and Public Protection Group, “OMPPG”)가 준비할 것이며, 이는 새로운 의무협조기관의 본부조직과의 협의를 거쳐 이루어 질 것이다. 표준양해각서는 지역단위 차원에서 책임기관과 의무협조기관들에도 회람되어 자신들의 양해각서를 작성하는데 참고로써 활용될 것이다.

(3) 자문관

1) 자문관의 선발

영국 전역의 42개 MAPPA관할구역에는 각각 2명의 자문관을 임명하여야 하며, 이들은 전략관리위원회에 참여하게 된다. Standard: 전략관리위원회는 내무부장관(Secretary of State)을 경유하여 두명의 자문관을 임명하여야 한다. 2003년 형사사법법(Criminal Justice Act)의 326조에는 내무부 장관이 매 MAPPA책임기관 관할구역마다 두 명의 자문관을 임명하도록 규정되어 있으며, 관할구역의 규모 때문에 London에는 추가로 1인의 자문관을 임명하여 총 3명의 자문관이 배치되어 있다. 2003년 형사사법법에 의하면 자문관들은 MAPPA의 검토기능(review functions)을 촉진시키기 위하여 임명되었으며, 조직의 의사결정을 위하여 임명된 것은 아니라는 점을 분명히 한다. 자문관들은 각 지역의 전략관리위원회(Strategic Management Board: “SMB”)의 정규 구성원으로 활동하며 전략관리위원회의 회의와 관련 소집

단(sub-groups) 혹은 활동집단(working parties)에 참여한다.

전략관리위원회에서는 자문관의 임무가 원활하게 수행 될 수 있도록 지원하여야 한다. 자문관의 역할은 무보수 자원봉사직이다. 자문관들은 매 전략관리위원회 회의에 참석하며 자문관들로 하여금 그러한 회의를 이해하고 기여하도록 하기 위하여 사전교양(familiarisation)과 독회(reading)를 갖도록 한다.

자문관들은 특정분야에 대한 전문가가 될 필요는 없으며, 자문관들의 가치는 문제점에 대한 해결책을 제시하는데 있는 것이 아니라 MAPPA업무를 명확하게 파악하고 정보에 밝은 관찰자 그리고 어려운 문제의 제시자로서 역할을 한다. 그럼으로써 그들의 비판적인 친구(critical friend)로서 활동함으로써 전문가에게 도전적인 업무기회를 부여하는 매우 가치있는 역할이다. 그들의 역할은 감사관(independent auditor)으로서의 역할이나 선출된 시의원과 같은 방식으로 지역사회를 대표하는 역할과 유사한 것은 아니다. 감사관들은 전략관리위원회에 대하여 모든 이해와 지식을 가지고 있어야 하지만 전략관리위원회의 홍보전략의 일환으로서가 아니면 지역사회에 보고하거나 설명하는 역할을 할 필요는 없다.

2) 자문관들의 역할

MAPPA에서 자문관들의 역할은 다음 사항을 이행하는데 있다.

- ① 전략관리위원회의 회의에 참여
- ② 전략관리위원회에 매달 8시간을 할애하며, 매달 16시간 이상을 할애할 필요는 없다.
- ③ 관할구역 내의 MAPPA 활동을 감독하고 평가하는데 도움을 제공한다.
- ④ MAPPA의 절차에 대한 이해의 촉진과 감독과 평가임무를 완수하기 위하여 3개월 마다 level 2 혹은 level 3 MAPPA회의에 참가
- ⑤ 전략관리위원회가 지역형사사법위원회(Local Criminal Justice Board) 그리고 지역 아동보호위원회(Local Safeguarding Children Boards) 등과 같은 다기관 포럼(multi-agency forums)들과의 효과적인 연락체계 형성을 확행
- ⑥ MAPPA 연례보고서의 준비를 지원
- ⑦ 전략관리위원회의 소위원회(sub-groups)와 실행집단(working parties) 혹은

실행사업(projects)에 참여

- ⑧ 전략관리위원회의 사업계획과 폭넓은 의사소통전략의 검토에 참여
- ⑨ 지역 MAPPA 통계의 검토와 검증에 참여
- ⑩ 책임운영기관과의 협약에 근거하여 지역(local)과 권역(regional) 내의 행사에 참가

3) 자문관의 주의사항

자문관들은 비밀성과 다양성 정책을 준수하여야 한다. 즉, 자문관들은 직무상 알게된 개인정보 등의 비밀을 누설하여서는 안 되며, 인종 등에 대한 편견을 가지는 안 된다. 그리고 자문관들은 다음의 것들은 하지 말아야 한다.

- ① 전업으로 MAPPA를 위해 일해서는 안 된다. 즉, 자문관은 자신의 직업을 가지고 있으며, 무보수로 자원봉사하는 사람들이다. 따라서 이들이 추가적인 시간을 MAPPA활동에 투입하고자 한다면 MAPPA 조정관(Co-ordinator)을 경유하여 전략관리위원회의 승인을 얻어야 한다.
- ② level 2 혹은 3 MAPPA회의에 참여하는 경우에 위험성 평가(risk assessment)와 후속적인 MAPPA위험관리계획(Risk Management Plans)과 관련된 의사결정과정에 개입하지 않는다.
- ③ 운영활동에 개입
- ④ 감사관련 회의
- ⑤ 전략의 개발을 주도
- ⑥ 전략관리위원회와 협의를 거치지 않거나 책임운영기관의 대표를 대동하지 아니하고 대중매체에 접촉하거나 대중집회에 참여

4) 자문관의 임명과 해임

자문관들은 초임이 4년 이상이 되어서는 안 되고 1회에 한하여 연임할 수 있으며 이 기간은 3년을 넘어서는 안 된다. 따라서 자문관은 최장 7년 까지 활동할 수 있다. 전략관리위원회는 자문관들의 취임(Induction), 교육훈련(training) 그리고 평가(review)를 할 수 있도록 도움을 제공하여야 한다. 따라서 자문관들은 취임관

련 활동프로그램(induction programme)의 일부로서 출범 3개월 이내에 아래의 내용들을 제공 받아야 하며, 이를 숙지하고 전략관리위원회에 참여하여 자문관의 역할을 수행한다.

- ① MAPPA지침(The MAPPA Guidance),
- ② 전략관리위원회 업무계획(The SMB Business Plan),
- ③ 종전의 전략관리위원회 회의록(Previous SMB minutes),
- ④ 지역 MAPPA범죄자에 대한 중요사례검토(local serious case reviews) 등을 포함하는 일체의 관련 정보들,
- ⑤ MAPPA의장과 다른 위원회 위원들과 만나서 협의할 수 있는 충분한 시간이 제공되어야 하며, level 2 혹은 level 3 수준의 MAPPA회의에 참여할 수 있는 기회가 주어져야 한다.

또한 자문관은 MAPPA관련 상황의 변화에 민감하게 대응할 수 있어야 한다. 반면에 전략관리위원회 역시 자문관의 적합성에 영향을 끼칠만한 상황의 변화에 민감하여야 한다. 만일 자문관의 적합성이 의심되는 경우에는 전략관리위원회는 내무부 장관을 경유하여 자문관을 해임할 수 있다.

(4) 전략관리 위원회(The Strategic Management Board: SMB)

전략관리위원회(Strategic Management Board, "SMB")는 2003년 형사사법법(Criminal Justice Act 2003) 326조 1항에 규정된 직무를 완수하기 위한 수단이며, 예를 들면, MAPPA와 같은 협의체들을 효과성에 대하여 긴밀하게 관리하며, 필요하다고 인식되거나 편의성을 위한 변화를 위하여 관찰하는 역할을 한다. 그러므로 전략관리위원회는 각 지역에서의 MAPPA활동의 관리책임을 가진다. 이러한 책임에는 서비스의 질과 효과성을 위하여 운영을 관리하고 법률의 개정이나 국가적 지침, 혹은 형사사법제도상의 폭넓은 변화의 결과들로 인한 변화를 어떻게 수용할 것인가에 대한 기획을 검토하는 것이 포함되어 있다.

내무부장관(The Secretary of State)은 책임기관들에게 MAPPA에서 각자가 맡은 기능의 수행에 대한 운영지침을 제공할 권한을 가진다. 전략관리위원회는 각 지역에서 지역우선순위와 주안점에 조화되도록 MAPPA 운영지침의 실행을 책임진다.

1) 전략관리위원회의 구성(Membership of the SMB)

42개 MAPPA 관할구역에서는 각각 다음의 기관에서 파견된 대표자들로 구성된 전략관리위원회(The Strategic Management Board: SMB)를 구성하여야 한다. 이들 대표기관들에는 모든 책임운영기관(Representatives), 관련 협조업무기관(Duty to Co-operate Agencies), MAPPA 조정관(Co-ordinator), 자문관(Lay Advisers) 2명, 피해자와 목격자 지원기관(Victim & Witness Support)이 포함되어 있으며, MAPPA 전략관리위원회에는 필요한 경우 법원 (The Court Service), 왕립검찰청(Crown Prosecution Service), 주택협회(Housing Associations), 각종 처우 제공기관(Treatment providers)d 포함된다.

전략관리위원회에 참여하는 대표자들은 각 책임기관과 의무협조(Duty to Co-operate: "DTC")기관의 고위급 대표자들로 구성되어야 한다. 대표자들은 자신이 속한 기관을 대표하여 효과적인 기관간 공공보호절차와 계획을 개발하고 진행하며 MAPPA의 실용적이며 가용자원의 동원을 가능하게 하기에 충분한 권한을 가지고 있어야 한다.

전략관리위원회에 참여하는 대표자의 직급은 다음과 같아야 한다. 즉, ① 보호관찰소의 국장급(Assistant Chief Officer) 혹은 그 이상의 직위, ② 경찰의 국장(Assistant Chief Constable)계급 이상의 직위, ③ 교정기관의 부소장급(Deputy Director of Custody) 혹은 그 이상의 직위, ④ MAPPA회의의 운영과 관리 관련 정보를 제공하는 MAPPA 조정관(Co-ordinator), ⑤ 각 MAPPA 구역에 내무부장관이 선임한 두 명의 자문관(Lay Advisers), ⑥ 지역주택공사 혹은 주택공급자를 대표들로 구성된 주택국(Housing)으로 전략관리위원회는 다양한 주택공급자들에게 어떻게 정보를 공개할 것인가에 대하여 지역주택공사와 협약을 맺어야 한다. ⑦ 양질의 관리적, 임상적 그리고 정신과적 보건의료 서비스를 제공할 수 있는 사람으로 구성된 보건국(Health Services), ⑧ 아동과 취약계층 성인, 정신박약, 장애인 그리고 요보호어린이(looked-after children) 등과 같이 사회복지를 필요로 하는 매우 다양한 계층을 반영할 수 있도록 한명 혹은 그 이상의 인원으로 구성된 복지국(Social Services), ⑨ 지역 교육위원회(local educational provision)를 대표하는 교육국(Education Services)의 직원이 포함된다. 또한 전략관리위원회에는 ⑩ 청소년

범죄자팀(Youth Offending Team)의 대표로서 한 개 이상의 청소년범죄자팀(Youth Offending Team: “YOT”)이 운용중에 있는 지역에서 청소년범죄팀들 사이에서 폭 넓은 정보의 교류가 이루어질 수 있도록 청소년범죄팀 관리자(YOT managers)와 대표협약(representation arrangements)을 맺어야 한다. 또한 전략관리위원회에는 ⑪ 직업소개소(Jobcentre Plus)를 대표하는 고용국(Employment Services)의 대표와 ⑫ 지역전자감시관리자의 대표와 협의하여 전자감시관리자(Electronic Monitoring Providers)가 전략관리위원회에 어떻게 참여할 것인가를 판단하여야 하고, ⑬ 영국 출입국관리청(UK Border Agency)의 대표가 참여하게 된다.

2) 전략관리위원회에 참여하는 기타 기관

책임기관들은 필요에 따라 다른 기관들이 전략관리위원회의 활동에 참여할 수 있도록 준비한다. 이와 같은 준비에는 MAPPA와 중대한 혹은 지속적인 관계가 있는 한시적 참여(혹은 정규 구성원)를 포함할 수 있다. 그러나 대부분의 경우에, 다양한 기관들 사이에 충분한 의사소통이 있으며 지역의 MAPPA와 공공보호관련 문제들을 인식하고 있도록 하는 것만으로 책임기관들에게는 충분한 것이다. 이해관계가 있을 수 있는 기관들에는 ① 처우제공자(Treatment providers), ② 왕립검찰청(The Crown Prosecution Service), ③ 주택협회(Housing Associations), ④ 법원(The Court Service)이 포함된다.

예를 들면, 경찰과 보호관찰소와 같이 MAPPA관할구역과 상호경제적 관할구역을 가지는 기관들에 있어서 대표성은 비교적 간단한 것이다. 기관간의 관할구역이 상호경제적이지 않은 경우, 책임기관은 어느 기관이 전략관리위원회에 참여하며 전략관리위원회에서 생산된 정보들을 어떻게 관련된 협조기관들에 배포할 것인가에 관하여 의무협조기관(Duty To Co-operate: DTC)과 절차적 협의를 진행하여야 한다.

3) 전략관리위원회 구성원의 협조

전략관리위원회는 기타 다기관협의체들(multi-agency forums)과의 적절한 연결고리를 개발하여야 한다. 전략관리위원회는 MAPPA로 하여금 각 관할구역 내에서 공통의 공공보호관련 문제들에 대응하기 위하여 협동적 활동을 하는 지역 다기관

협의체와의 효과적인 연결고리를 개발하도록 하여야 한다.

책임기관들은 MAPPA가 예를 들면, ① 지역 청소년보호위원회(Local Safeguarding Children Boards), ② 지역 안전협의체(Community Safety Partnerships), ③ 지역 형사사법위원회(Local Criminal Justice Boards), ④ 성인보호위원회(Safeguarding Adults Boards) 혹은 취약성인보호협의체(Safeguarding Vulnerable Adult Partnerships), ⑤ 가정폭력피해자보호협의체(Domestic Violence victim protection arrangements: MARACs) 등과 같은 기관들과 어떻게 활동하며 어떻게 정보교환을 할 것인가에 관하여 서면으로 된 절차를 개발하여야 한다.

4) 전략관리위원회의 효과적인 운영(Effective operation of the SMB)

전략관리위원회의 효과적인 운영을 위해서는 다음의 사항을 필요로 한다. 즉, 어떤 기관이 전략관리위원회의 구성원으로서 참여할 것이며, 전략관리위원회에 참여하는 개개 기관들의 역할결정을 공식화하는 협정과 합의각서가 존재해야 한다. 책임기관(Responsible Authority National Steering Group Business Plan)에 부합되는 연간 MAPPA 업무계획(An annual MAPPA Business Plan)이 수립되어 있다. MAPPA연례보고서(MAPPA Annual Report)에 수록되기 위하여 자료가 수집되어야 하며, 범죄자관리와 시민보호그룹(Offender Management and Public Protection Group)으로부터의 명령에 부합되도록 국가MAPPA연례보고서가 발간되어야 한다.

MAPPA의 운영은 국가MAPPA운영지침에 부합되어야 하며, 내무부장관의 위임을 받아 발간된다. 이러한 지침으로부터 이탈되는 모든 활동에 대해서는 전략관리위원회의 인가를 받아야 하며, 기록되어야 한다.

MAPPA 중요사례검토(MAPPA Serious Case Review)를 필요로 하는 사례들은 이 지침을 적용해서 선정되고 사례의 중요성과 특징이 검토된다.

전략관리위원회는 연례통신 및 언론홍보전략계획(annual communication and media strategy plan)을 수립하여야 한다.

MAPPA 운영에 대한 효과적인 통제와 평가는 전략관리위원회로 하여금 해당 관할구역 내에서의 MAPPA가 효과적으로 작동하고 있는가의 여부를 판단할 수 있도록 해준다. 전략관리위원회는 MAPPA 내의 기타 기관들 사이에서 정보의 공유를

통제하기 위하여 정보공유협정(Information-Sharing Agreement)을 도입하여야 한다. 책임기관들은 예를 들면, 범죄자가 보여준 위험성을 관리하고 그들로 하여금 재범을 방지하기 위한 모든 조치들이 합리적으로 이루어지는 등과 같은 활동들이 이루어진다면, MAPPA 책임운영기관 자신들이 보유하고 있는 기록들을 통하여 MAPPA의 관리 하에 있는 사례들이 효과적으로 관리되는가 하는 의문에 대하여 이를 충족하였음을 증명하게 되는 것이다.

ViSOR는 관련기관들이 합의한 운영모형과 ViSOR국가규범(ViSOR National Standards)에 부합되도록 구성되고 활용된다. 예를 들면, 지역별 청소년보호위원회(Safeguarding Children Boards), 범죄와 무질서감소협의회(Crime and Disorder Reduction Partnerships), 지역별 형사사법위원회(Criminal Justice Boards), 지역별 성인보호위원회(Safeguarding Adults Boards), 그리고 다기관위험관리협의회(Multi-Agency Risk Assessment Conferences: “MARACs”) 등과 같은 기타 공공보호기관과의 효과적인 연락업무와 운영업무가 있다.

5) 전략관리위원회 회의(SMB Meetings)

이와 같은 MAPPA 업무의 수행에 필요한 능력을 개발하기 위한 교육과 연구가 필요하다. 또한 지역 내에서의 MAPPA의 활동은 필요에 따라 활성화 되어야 하며, 이를 위해서는 MAPPA전략관리위원회의 전체 회의는 최소한 매 4개월에 1회는 개최하여야만 한다. 최소한 4개월에 1회 이상 개최되는 전략관리위원회 전체 회의는 각 지역의 MAPPA의 활동을 감독하기 위하여 개최된다.

전략관리위원회의 의장은 책임기관들의 구성원들 중 선임자가 맡는다. 즉, 전략관리위원회의 의장은 경찰의 국장(Assistant Chief Constable) 혹은 보호관찰소를 대표하는 국장인 경우가 대부분이지만, 교정기관의 대표가 의장의 역할을 맡을 수도 있다. 의장의 역할은 호선이 가능하지만 효율적인 운영의 지속이나 발전을 저해하여서는 안된다.

책임운영기관들 각자가 일정 기간 동안 의장의 역할을 수행할 수 있도록 책임운영기관들 사이에 의장을 호선하는 것은 바람직한 방식이다.

회의의 구성은 MAPPA 참여기관들과의 협의를 거쳐서 책임운영기관들이 결정

할 사항이며, 어떻게 전략관리위원회가 자신을 조직화 할 것인가를 반영하는 것이다. 예를 들면, 특별한 구체적인 기능을 수행하기 위하여 소그룹을 활용할 수도 있으며, 또다른 업무수행 방법의 구조화도 가능하다.

6) 기타 전략관리위원회 관련 의제

전략관리위원회는 MAPPA의 운영을 감독하고 개선할 책임을 진다. 이와 같은 전략관리위원회는 각지역의 MAPPA의 운영과 감독과 관련해서 아래의 의제가 검토되어야 한다.

전략관리위원회는 국가범죄자관리국(National Offender Management Service: NOMS)와 법무부 공보실(Ministry of Justice Press Office) 혹은 필요한 경우에는 내무부 공보실(Home Office Press Office)과의 연락관계를 포함하는 의사소통전략을 준비하여야 한다. 국가적 혹은 지역차원의 미디어의 관심은 심각한 추가적 범죄 혹은 중요사건심리(Serious Case Reviews)의 출판 이후에 집중될 수 있다. 지역 공보담당직원(local communication staff)은 언론의 관심이 집중된 초기부터 전체 기간을 통하여 법무성 공보실(Ministry of Justice Press Office) 혹은 경우에 따라서는 내무성 공보실(Home Office Press Office)과 긴밀한 연락관계를 취하여야 한다. 사전적(proactive) 혹은 사후적(reactive) 언론활동에 대한 일관된 자세를 유지하기 위하여 준수하여야 할 일반절차(general protocol)는 지역에서 지역언론을 취급하고 법무성과 내무성 공보실은 지역과의 협력을 통하여 전국적 언론을 취급한다.

법무성과 내무성 공보실에는 NOMS 관련 질문사항들을 취급하기 위하여 전문 편집부를 설치하여야 하며, 그들은 지원, 조언, 성명서(up-to-date lines or statements) 그리고 질의응답서(Q&A material) 등을 제공할 수 있다. 또한 그들은 정부 각 부처와 관련 기관들에게 주요 이슈들과 이들의 전개과정에 대하여 지속적으로 정보를 제공한다. 지역 내에서 MAPPA의 활동을 조장하고자 하는 전략관리위원회는 지역의 공보담당관(local communications officer)과 연락관계를 유지하여야 한다. 언론에 어떻게 접촉하여야 할 것인가에 대한 질문 혹은 조언을 법무성 공보실에 구해야만 한다.

다음으로 전략관리위원회는 MAPPA에 속해 있는 모든 직원들이 적절하게 훈련

될 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다. MAPPA 내의 기관들은 직원들의 교육훈련과 감독을 위한 책임을 진다. 책임운영기관은 모든 전략관리위원회의 구성원들과 MAPPA 조정관(MAPPA Co-ordinator), 그리고 MAPPA 행정관들(MAPPA administrators)이 필요로 하는 교육훈련을 받을 수 있도록 보장해야 할 의무를 가진다. 전략관리위원회는 MAPPA와 관련하여 구성 기관들이 자신들의 직원들에게 필요한 교육훈련을 인식할 수 있도록 도와주어야 한다. 관련 MAPPA 직원에 대한 교육훈련의 필요성은 특정한 교육훈련 소집단의 구성을 통하여 진전될 수 있으나 다른 접근법들 역시 허용될 수 있다. 국가 MAPPA 교육훈련(National MAPPA Training)과 Best Practice Workgroup(각 지역의 책임기관의 대표자들에)의 참여는 전국적인 모범사례를 발견하는데 도움이 될 것이며, 국가적 차원에서 발전을 공유하게 된다. 범죄자관리와 공공보호국(The Offender Management and Public Protection Group)은 지역 내의 다양한 의견들을 수렴하기 위해 채택될 수 있는 훈련 매뉴얼을 만들고 배포하였다.

3. MAPPA운영절차(Process)

(1) MAPPA관리 범죄자의 유형

MAPPA를 통하여 어떠한 사람이 관리되는가? 다기관 공공보호협의체 활동의 시작은 MAPPA범죄자의 식별과 확인(Identification and Notification)으로부터 시작된다. MAPPA가 관리하는 범죄자의 유형(Category)은 세가지로 분류될 수 있다. 따라서 모든 MAPPA 범죄자들은 아래에 제시된 세가지 범주 중 한가지로 식별되어야 한다.

먼저 Category 1 범죄자로서 등록된 성범죄자(Registered Sexual offenders)로서 이들에게는 2003년의 성범죄자처벌법(Sexual Offences Act 2003)에 근거하여 다양한 보고의무가 부과되는 범죄자들이다. 다음으로 Category 2 범죄자는 폭력성범죄자들과 기타 성범죄자(Violent and 'other' sexual Offenders)들이 해당된다. 이 부류에 속하는 폭력성 범죄자는 살인 혹은 2003년 형사사법법(CJA 2003)의 제15편

(Sch.15)에 제시된 범죄들로 기소된 범죄자 중에서 최소한 12개월 이상의 구금 혹은 조건부의 선고가 가능한 범죄들이 해당된다. 또한 Category 2에 속하는 성범죄자는 Category 1에 속하는 등록된 성범죄자들 중에서 범죄의 죄질이 심각하여 등록이 안되거나 보호관찰 조건을 위반하여 등록이 안된 범죄자들이다. 또한 1997년 성범죄자 등록제도가 실시되기 이전에 성범죄를 저지를 범죄자들이 Category 2에 속하게 된다.

마지막으로 Category 3의 유형에 해당하는 범죄자는 기타 위험한 범죄자(Other dangerous offender)로서 2003년 형사사법법(CJA 2003)의 제15편(Sch.15)에 제시된 범죄들이 해당된다.²²⁾ 이들 범죄는 심각한 피해를 유발할 가능성이 있어 관리가 필요한 범죄자들로서 살인(Manslaughter), 유괴(Kidnapping), 감금(False imprisonment), 살해협박(threats to kill), 폭행치상(wounding with intent to cause grievous bodily harm), 상해(malicious wounding), 고의적 범죄를 시도하기 위하여 목조름 등의 방법으로 질식을 유발하는 범죄(attempting to choke, suffocate or strangle in order to commit or assist in committing an indictable offence) 등과 같은 등 153가지 폭력성 범죄가 포함된다.

각각의 책임기관들은 자신들의 감시 하에 있는 MAPPA범죄자들을 세가지 부류 중 어디에 속하는가를 식별(identification)하고 기록하여야 한다. MAPPA범죄자의 식별을 책임지는 기관들은 보호관찰국(Probation Trust), 경찰(Police), 교정기관(Prison service), 청소년 범죄팀(Youth Offending Teams: "YOTs"), 그리고 정신건강국(Mental health service)이며, 이들에 의하여 식별되고 기록된 모든 MAPPA범죄자들은 식별된 MAPPA 지역에서 관리되어야 한다.

또한 다양한 기관들에서 기록된 범죄자의 관련 정보들은 책임기관들에 의하여 정보관리(Information management)가 이루어 져야 할 것이며, MAPPA 조정팀(Co-ordination Unit)은 지역에서 관리되고 있는 모든 MAPPA 범죄자들에 관한 정보들에 접근할 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 특정한 유형의 MAPPA 범죄자를 관리하기 위하여 모든 MAPPA 관할구역에서는 아래에 제시되어 있는 사례들과 관련된 MAPPA범죄자의 관리에 있어서 일관성을 가져야 한다. 즉, 대규모 또는 기타

22) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44/schedule/15>

긴급한 취급을 요하는 범죄자(Prolific and other Priority offenders:“PPOs”), 통합적 범죄자 관리(Integrated Offender Management), 무기수 혹은 부정기공공보호형 범죄자(Lifers and Indeterminate Public Protection Sentence Offenders), 해외에서 기소된 범죄자(Offenders convicted overseas), 선고유예(Suspended sentences)처분을 받은 범죄자이며, 이들에 대한 처우는 일관성을 유지하여야 한다는 것이다.

아래의 <표 2-1>과 <표 2-2>에는 2011년 현재 관리되고 있는 MAPPA범죄자의 현황과 최근 5년간 관리되고 있는 MAPPA관리 범죄자들의 현황이 각각 제시되어 있다.

아래의 <표 2-1>에 의하면, 2011년 4월 현재 영국에서는 37,225명의 Category 1 범죄자(등록된 성범죄자)가 관리되고 있으며, 13,785명의 Category 2 범죄자(폭력성 범죄자) 그리고 479명의 Category 3 범죄자(기타 고위험 범죄자)가 MAPPA에 의하여 관리되고 있는 것으로 파악되었고 전체적으로 51,489명의 범죄자가 MAPPA에 의하여 관리되고 있는 실정이다.

다음으로 <표 2-2>을 살펴보면 지난 5년간 Category 1 범죄자의 수는 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있으며, 반면에 Category 3 범죄자들은 지속적으로 감소하는 추세인 것으로 보인다. 또한 Category 2범죄자들은 소폭적으로 감소와 증가를 반복하고 있는 것으로 파악되었다.

표 2-1 MAPPA 관리 범죄자(2011년 4월 31일 현재)

Management Levels	Category 1	Category 2	Category 3	Total
	등록 성범죄자 (Registered Sexual Offenders)	폭력성 범죄자 (Violent Offenders)	기타 고위험 범죄자 (Other Dangerous Offenders)	
Level 1 (통상적 단일기관 관리: Ordinary Agency Management)	35,665	12,985	-	48,650
Level 2 (다기관 관리: Active Multi-agency Management)	1,467	744	438	2,649
Level 3 (다기관 특별관리: Active enhanced Multi-agency Management)	93	56	41	190
Total	37,225	13,785	479	51,489

표 2-2 유형별 MAPPA 관리 범죄자(각 년도 4월 31일 현재)

Year	Category 1	Category 2 (a)	Category 3(a)	Total
	등록 성범죄자 (Registered Sexual Offenders)	폭력성 범죄자 (Violent Offenders)	기타 고위험 범죄자 (Other Dangerous Offenders)	
2005/06	29,983	14,292	3,313	-
2006/07	30,416	14,921	3,132	-
2007/08	31,392	16,249	2,569	-
2008/09	32,347	11,527	884	44,758
2009/10	34,939	12,766	633	48,338
2010/11	37,225	13,785	479	51,489

(2) 관리수준(Levels of management)

MAPPA의 전략관리위원회는 범죄자들이 적절한 수준에서 적절한 기간 동안 관리되는 것을 보장하기 위한 활동을 실시하여야 한다. MAPPA범죄자의 관리는 다음의 세가지 수준으로 이루어진다.

- ① Level 1: 통상적 기관관리(ordinary agency management)
- ② Level 2: 다기관 관리(active multi-agency management)
- ③ Level 3: 다기관 특별관리(active enhanced multi-agency management)

이를 좀 더 자세히 살펴보면, Level 1은 범죄자가 나타내는 재범의 위험성이 낮아 단일기관의 책임하에 관리가 가능한 경우로 경찰 혹은 보호관찰소에 의한 관리가 가능한 경우이다. 통상적인 기관관리(Ordinary Agency Management)라 하더라도 다른 기관들의 개입이 없음을 의미하지는 않으며 단지 다기관 협의를 통한 적극적 관리가 필요치 않음을 의미하는 것이다.

다음으로 Level 2관리는 다기관 협의에 의한 관리(Active Multi-agency Management)로 책임운영기관에 의한 다기관 공공보호협의회(Multi-Agency Public Protection Meeting)의 회의를 거쳐 관리가 이루어지는 재범의 위험성이 높은 범죄자이다. 이와 같은 관리는 형사사법기관들 간에 적극 협의를 통하여 관리해야만 하는 필요

성이 있는 관리대상의 범죄자라고 판단되는 사건에서 활용된다.

마지막으로 Level 3관리는 재범의 위험성이 매우 높으며, 특히 범죄자 관리를 위하여 책임운영기관 이외에도 의무협조기관들의 참여가 필요하다고 판단되는 경우이다. 즉, 다기관 심층보호 회의에 의한 관리(Active enhanced Multi-agency Management)로서 범죄자의 관리상 문제를 해결할 필요성이 제기된다고 판단될 때 활용하는 관리방식이다. Level 3관리는 책임운영기관 및 의무협조기관들, 기타 유관 사회기관들이 참여(Multi-Agency Public Protection Meeting)하며, 이들 기관 간의 실질적인 협의가 이루어진다. 또한 Level 3관리는 필요에 따라 최대한의 자원의 시급한 투입이 가능하도록 각 기관의 고위직 대표가 참여하는 회의를 통하여 관리되며, 여론이 집중되어 있는 경우 책임자의 발표를 통하여 시민들의 관심을 충족시켜주는 관리수준이다.

(3) 위험성 평가(Risk Assessment)

관리수준을 결정하기 위해서는 범죄자의 재범위험성이 정확하게 심사(Screening)와 평가가 이루어져야 하며, 전략관리위원회는 level 2와 level 3 사건들에서 효과적인 심사가 이루어지고 있음을 확신할 수 있도록 하여야 한다. 또한 모든 level 2와 3 위임은 MAPPA A를 활용하여 이루어진다.

MAPPA A를 완수하기 위하여 위임기관(referring agency)은 MAPPA범죄자의 ① 재범의 가능성을 평가하고, ② 언제 누구에게 심각한 위해가 가해질까 하는 위험성 가능성을 평가하며, ③ 심각한 위해발생의 급박성을 평가하여야 한다. 또한 범죄자의 재범가능성의 위험을 평가하기 위해서는 ④ 회의에 참가가 필요한 구성원을 확인하고, ⑤ 주도기관(lead agency)의 위험성평가(risk assessment)가 포함되어야 하며, ⑥ 주도기관의 위험성평가 계획을 포함하여야만 한다.

앞서 <표 2-1>과 <표 2-2>에서 살펴본 바와 같이 MAPPA가 모든 범죄자를 집중 관리수준으로 관리하기에는 너무나 많은 범죄자들이 존재한다. 따라서 위험 평가는 범죄자가 어떠한 수준으로 관리되어야 하는지를 판단하는 첫 단계로서 매우 중요한 절차이다. 위험평가(Risk Assessment)는 MAPPA범죄자로 인하여 심각한 위해의 발생가능성을 평가(Risk Assessment of serious harm)하는 절차(Process)이

다. 이 절차는 확인(Identifies)과 평가(Assesses)과정으로 나누어 질 수 있다.

확인(Identifies)과정은 MAPPA전략위원회에 의하여 특정 MAPPA범죄자가 유발할 수 있는 ① 심각한 위해의 가능성(likelihood of serious harm occurring)을 확인하고, ② 발생 가능한 위해의 정도(the likely impact)를 확인하며, ③ 특정인 또는 특정 집단이 범죄에 의한 피해자가 될 가능성(the likely victim)을 확인하는 과정을 의미한다.

다음으로 평가(Assesses)과정은 ① 누가 위험한가(who is at risk), ② 어떤 위험인가(what is the risk), 그리고 ③ 언제 사건이 발생할 가능성이 있는가(when is the event likely to occur)와 같이 MAPPA범죄자의 재범으로 인하여 야기될 수 있는 피해를 평가하는 과정을 의미한다.

(4) 위험성 평가(Risk Assessment) 도구

MAPPA에 속한 책임운영기관과 의무협조기관은 각각 범죄자의 재범위험성과 피해의 발생 가능성을 측정할 수 있는 위험성 평가(Risk Assessment) 도구를 개발하여 활용하고 있다. MAPPA기관들이 범죄자의 재범의 위험성을 평가하기 위해 활용하는 위험성평가 도구는 아래와 같다.

- ① ASSET - 청소년 지도국(Youth Offending Service)이 청소년 범죄자의 재범위험성을 측정하는 위험성척도
- ② OASys(Offender Assessment System) - 교정기관 및 보호관찰기관에 의하여 활용되는 범죄자 재범위험성 평가 시스템
- ③ RM2000 (Risk Matrix 2000) - 18세 이상의 성 범죄자의 범죄 위험성을 측정하기 위한 평가도구
- ④ SARA(Spousal Assault Risk Assessment) - 가정 폭력(배우자 폭행) 위험성을 평가하는 척도
- ⑤ SARN(Structured Assessment of Risk and Need) - 국가범죄자 관리프로그램에 의하여 성범죄 위험성을 평가하기 위한 평가 척도

이와 같은 평가도구들에서 범죄자의 재범가능성을 측정하기 위해 활용되는 척

도들은 정적인(STATIC) 위험 요인들(Risk factors)과 동적인(DYNAMIC) 위험 요인들을 측정하여 재범위험성을 측정하도록 고안되었다. 재범의 가능성에 영향을 주는 정적인 요소들은 범죄자의 환경이 변화되고 시간이 지나더라도 변화될 수 없는 요소들(Factors which cannot change)로 범죄자의 전과나 행태(previous convictions /behaviour)와 같은 것을 들 수 있다. 반면에 동적인 요소는 변화될 수 있는 요소들(Factors which can change)로 주거(Accommodation), 직업(employment), 약물/알콜남용(drug/alcohol abuse), 정서적 건강(emotional well being) 그리고 건강(health) 상태 등과 같은 요인들을 들 수 있다.

MAPPA전력관리위원회에서는 이와 같은 평가도구들을 활용하여 MAPPA관리 범죄자들의 재범발생 위험성의 절박 수준(Imminence levels)의 정도와 심각한 위해의 위험(Risk of Serious Harm)을 아래의 <표 2-3>에 제시된 바와 같이 네 가지 수준으로 구분하여 관리하고 있다.

표 2-3 MAPPA범죄자의 재범위험성 수준

절박 수준 (Imminence levels)	심각한 위해의 위험(Risk of Serious Harm)
낮음 (Low)	심각한 위해의 의미있는 징후가 현재 존재하지 않음(No significant current indicators of serious harm)
중간 (Medium)	심각한 위해의 위험확인 식별가능. 상황이 변화하지 않을 경우 해를 입힐 가능성이 있음.(Identifiable risk of serious harm. Unlikely to cause harm unless there is a change in circumstances)
높음 (High)	심각한 위해의 위험식별이 가능하고 심각한 위험에 중대한 영향을 미치며 언제든지 일어날 수 있다(Identifiable indicators of risk of serious harm and could occur at any time and the impact would be serious)
매우 높음 (Very High)	심각한 위해의 위험이 목전에 있으며 심각함에 영향을 미침(Imminent risk of serious harm and impact would be serious)

(5) 위험 관리(Risk Management)

MAPPA 활동의 목표는 효과적인 위험관리이며 이는 위험의 완전한 제거(Zero Risk)를 추구하는 것은 아니다. 즉, MAPPA가 추구하는 위험관리(Risk Management)는 위험을 예측함으로써 위해의 발생가능성을 감소시키고 일단 발생된 범죄로부터

야기되는 피해를 감소(harm Reduction)하는 것으로 이해해야 한다.

따라서 위험성평가를 위한 첫 단계로서 확인(Identification)과정은 전체 위험성 평가 과정 중 가장 중요(critical to the Whole process)한 과정이다. 이는 정확한 범죄성의 확인없이는 범죄자관리는 불가능하며, 따라서 정확한 범죄성의 확인을 위하여 ① MAPPA범죄자의 특성에 대한 명확한 인식의 확보, ② 적절한 컴퓨터 시스템과 행정자원의 확보가 중요하다.

또한 MAPPA범죄자를 관리할 법적 책임을 가진 기관은 MAPPA범죄자의 식별을 위한 체계를 구축하여야 하며, 이 기관은 다음과 같다.

- ① 경찰(Police)
- ② 보호관찰 (Probation)
- ③ 교정기관(Prison Service)
- ④ 소년범죄팀(Youth Offending Teams (YOTs))
- ⑤ 조기진찰 기관(Primary Care Trusts)
- ⑥ 정신건강 (Mental Health)

MAPPA 범죄자로 확인·지정되면 책임운영기관은 적절한 수준의 MAPPA 위험관리계획(Risk Management Plan)을 수립하여야 하며, 위험관리계획에는 감시감독, 행태변화의 유도 등과 같은 관리방법이 명시되어 있어야 한다. 그리고 이러한 위험관리계획을 수립함에 있어 Level 1: 통상적 기관관리(ordinary agency management)수준의 위험성이 있는 범죄자에 대한 관리계획은 주된 책임을 가진 단일 책임기관이 작성한다.²³⁾

MAPPA범죄자에 대한 위험관리 중에서 Level 3에 해당하는 범죄자에 대한 다기관 특별관리(active enhanced multi-agency management)는 가장 강력한 위험관리(Risk Management-ROBUST) 수단으로서 책임운영기관 뿐만 아니라 의무협조기관 등 다양한 MAPPA관련 기관들로부터 ① 숙박시설의 지원(Supported accommodation), ② 감옥으로부터 이송(Transport from prison), ③ 취업제한(Restrict Employment), ④ 감시증가(Increased surveillance), ⑤ 감독조건 강화(Licence conditions),

23) MAPPA Guidance (2012) Version 4.0 Section 12.3

⑥ 변화를 유도하기 위한 재활치료(Intensive change focus treatment)의 제공 등이 이루어지는 관리 활동이다. 다기관특별관리는 높은 범죄발생의 위험성 때문에 ⑦ 직원 안전(Staff safety)을 고려하여 이루어 져야 하며, ⑧ 정신 건강 평가(Mental health assessment), ⑨ 아동 보호 계획(Child protection Plan)이 수반되어야 한다. 고위험범죄자에 대한 관리계획에는 위험발생을 감안하여 항상 돌발상황에 대비할 수 있는 ⑩ 방어적 의사결정(Defensible Decision Making)이 이루어 져야 한다.

고위험 MAPPA범죄자의 관리를 위해서는 강력한 위험관리와 ⑪ 엄격한 위험평가의 정착을 통한 안전한 사회를 유지하고, ⑫ 신뢰할 수 있는 평가방법을 활용하여 모든 합리적 조치를 강구하여야 한다. 이를 위하여 ⑬ 모든 관련 정보의 수집이 필요하며, ⑭ 정책지침과 절차의 엄격한 준수가 요구된다.

(6) 정보의 공유(Information Sharing)

다기관 공공보호협정을 통하여 성공적으로 고위험 범죄자를 효과적으로 관리하기 위해서는 각 기관간의 정보공유가 절실하게 필요하다. MAPPA에 속해있는 각 기관들이 단독으로 활동할뿐만 아니라 자신들이 가진 정보를 보호하는 문화를 개선하여 기관간 정보공유를 활성화하기 위하여 기관간에 적극적인 정보공유를 지원하기 위한 법률의 제정이 필요하다.

기관간의 정보공유가 중요한(Importance of Information Sharing) 이유는 위험관리 계획을 수립하고 위험평가를 실시하는 기관에게 적절한 시점에 가능한 많은 모든 관련정보들이 제공되지 않는 한 시민보호는 이루어지지 않을 것이기 때문이다.²⁴⁾ 따라서 고위험 범죄자들로부터 시민들을 보호하기 위해서는 “시민보호”라는 공익이 개인의 인권보호와 정보보호에 우선함을 인식하고 정보공유로 인한 심각한 인권의 침해가 예상되지 않는 한 적극적 정보공유가 이루어져야할 것이다.

기관간 정보의 공유와 관련하여 전략관리위원회는 자신들의 MAPPA업무 계획(MAPPA Business Plan)에 책임권한기관들(Responsible Authority agencies)에 의한 ViSOR의 통합적이고 응집적인 활용에 관한 목표를 가지고 있어야만 한다. 따

24) MAPPA Guidance (2012) Version 4.0 section 9

라서 전략관리위원회에서는 기관간 정보의 공유를 활성화시키기 위한 방안을 상시적으로 논의하여야 한다. 하지만 ViSOR에 저장된 모든 정보들은 비밀로 분류되어야 한다.

하지만 정보공유를 위해서는 합법적 권한의 보유(Have lawful authority)하고 있어야 하며, ① 정보 보호에 관한 법률(Data Protection Act 1998), ② 인권법(Human Rights Act 1998), ③ The Children Acts 1989 and 2004, ④ The Criminal Justice and Immigration Act 2008, 등과 같은 법률뿐만 아니라 ⑤ 불문법(Common Law)의 법규정을 준수하여 법적인 비밀보호의 의무(Statutory Duties of Confidence)를 완수하며 필요에 따라(Be necessary) 비례적으로(Be proportionate) 공유된 정보의 안전과 보호의 확보 (Ensure the safety and security of the information shared)가 이루어져야 할 것이다.²⁵⁾

또한 시민 시민보호(protect the public)를 위해 정보공개가 필요할 수 있으며, MAPPA 정보공개(Disclosure)는 ① 정보공개에는 합법적인 권한(lawful authority)에 근거하여 이루어져야 하며, ② 공개는 꼭 필요한 경우로 한정(must be necessary)되어야 하고, ③ 공개는 그 위험을 최소화할(proportionate to risk) 수 있는 방법으로 이루어 져야 한다. 정보공개는 공개된 정보의 안전과 보호가 이루어져야 하고 (Ensure safety and security of the information), 관리 책임(Be accountable)을 명확히 하여야 한다.

4. MAPPA회의

(1) 다기관 공공보호협의체 회의 구성원(Multi Agency Public Protection meetings)

MAPPA의 레벨 2와 레벨 3 범죄자들을 관리하기 위한 회의에는 보호관찰기관(Probation)의 국장급(Senior Probation Officer), 차장급(Assistant Chief Officer) 고위공무원이 참여하여야 하며, 경찰기관(Police)에서는 과장급(Inspector), 국장급(Superintendent) 공무원이 참여하여야한다. MAPPA회의에는 또한 필요한 의무 협

25) MAPPA Guidance (2012) Version 4.0 Section 9

조기관 대표들도 모두 참여하지만 범죄자, 범죄자의 가족 또는 법정대리인(family or legal representative)은 MAPPA회의에 참석하지 못한다.

(2) MAPPA 레벨 2/3 회의 표준 의제 항목

MAPPA의 Level 2/3회의에서 논의되는 표준 의제항목(Agenda Items)으로는 다음과 같은 항목들이 포함된다.

- ① 범죄자 소개 및 비밀성(Introduction & confidentiality),
- ② 관계 법령 및 MAPPA 지위(Subjects Legal & MAPPA Status),
- ③ 타기관 이관정보(Referral Information),
- ④ 위험 관리 계획 검토(Risk Management Plan Review),
- ⑤ 범죄 및 범죄자 관련 추가 정보(Additional Information),
- ⑥ 피해자에 대한 위험(Risk to Victims),
- ⑦ 위험 평가 요약(Risk Assessment Summary),
- ⑧ 위험 평가 검토(Risk Assessment Review),
- ⑨ 위험 관리 결정(Risk Management Decision),
- ⑩ 다양성 고려 사항(Diversity Considerations),
- ⑪ 위험 관리 계획(Risk Management Plan),
- ⑫ 위험 관리 계획 (수정) (Risk Management Plan (Revised)),
- ⑬ 알림 & 공개: 결정/추천(Notifications & Disclosure: Decisions/Recommendations),
- ⑭ 통신: 보도 & 미디어 처리(Communications: Press & Media Handling),
- ⑮ MAPPA 전략관리 위원회에 보고 문제(Issues for reporting to MAPPA SMB)
등이 표준의제로 제시되며, 이밖에도 검토 날짜(Review Date(s))와 위험 관리
계획 요약(Summary of Risk Management Plan) 등도 표준의제로 상정되는
내용이다.

(3) MAPPA회의 참여자의 준비 (Contribution to meetings by agencies)

MAPPA회의에 참여하는 각 기관의 대표들은 항상 최신 정보와 자료를 준비하여야 하며, 자신이 속한 소속기관의 관리 대상 범죄자에 관한 지식을 갖추어야 하고

고위험 범죄자 관리에 소요되는 활용가능한 자원과 시행중인 위험관리활동을 파악하여 참석하여야 한다.

이밖에도 MAPPA회의 참여자들은 항상 자신들이 관리하고 있는 범죄자들의 재범위험성의 증가에 대한 깊은 관심을 보여야 하며, 담당자의 잦은 교체는 지양하여 업무의 연속성을 확보하여야 할 것이다.

제3절 MAPPA운영의 성과

1. MAPPA관리 범죄자의 변화 추이

〈표 2-4〉에는 MAPPA가 연도별로 관리하였던 범죄자의 현황이 제시되어 있다. 위의 표를 살펴보면 전반적으로 다기관 관리에 의한 범죄자의 수가 전반적으로 감소추세에 있음을 알 수 있다. 즉, 다기관 협의에 의한 관리(Active Multi-agency Management)로 책임운영기관에 의한 다기관 공공보호협의체(Multi-Agency Public Protection Meeting)의 회의를 거쳐 관리가 이루어지는 재범의 위험성이 높은 범죄자인 Level 2관리를 받는 범죄자의 수는 2010/11년에는 7,962명으로 2005/06 기간 동안의 12,421명과 비교하여 64.1%수준으로 35.9%가 감소되었다. 또한 재범의 위험성이 매우 높으며, 특히 범죄자 관리를 위하여 책임운영기관 이외에도 의무협조 기관들의 참여가 필요하다고 판단되는 경우 즉, 다기관 심층보호 회의에 의한 관리(Active enhanced Multi-agency Management)가 필요한 level 3 관리 범죄자의 경우 같은 기간 1,267명에서 734명으로 57.9%수준으로 무려 42.1%가 감소한 것으로 발표되었다.

이와 같은 감소현상은 등록된 성범죄자(Registered Sexual offenders)인 Category 1 범죄자의 경우에도 동일하게 적용되는 현상이다. 즉, 같은 기간 6,012명에서 3,337명으로(level 2: 다기관 협의관리), 580명에서 308명으로(level 3: 다기관 심층보호 관리) 각각 감소하였다. 이와 같은 현상은 폭력성범죄자들과 기타 성범죄자(Violent and 'other' sexual Offenders)들로 구성된 Category 2 범죄자와 기타 고도로 위험한 범죄자(Other dangerous offender)인 Category 3 유형 범죄자에 있어도 일관된

현상으로 나타나 MAPPA 출범초기의 우려를 불식하고²⁶⁾ 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다.²⁷⁾

표 2-4 년도별 Level 2 and Level 3관리 범주에 속하는 유형별 MAPPA 관리 범죄자

연도	Category 1		Category 2		Category 3		Total	
	Level 2	Level 3	Level 2	Level 3	Level 2	Level 3	Level 2	Level 3
2005/06	6,012	580	4,026	493	2,383	194	12,421	1,267
2006/07	5,894	558	5,205	502	2,943	189	14,042	1,249
2007/08	5,271	507	4,057	402	2,406	163	11,734	1,072
2008/09	4,408	424	3,891	320	1,701	179	10,000	923
2009/10	3,833	362	3,499	313	1,461	168	8,793	843
2010/11	3,337	308	3,287	281	1,338	145	7,962	734

다음으로 <표 2-5>에는 10세 이상 인구 100,000명당 단일기관에 의한 통상적 기관관리를 필요로 하는 Category 1 범죄자의 수의 변화양상이 제시되어 있다. MAPPA출범초기에는 10세 이상 인구 10만명당 64명이던 Category 1 범죄자의 수가 2010/11년에는 76명으로 12명(18.8%)이 증가한 것으로 보인다. 따라서 MAPPA 출범초기에 비하여 단일기관에 의한 통상적 범죄자 관리는 훨씬 더 확대되어 시행되고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 결과를 바탕으로 짐작하면 일반적으로 MAPPA관리의 대상이 되는 범죄자의 수는 증가하는 추세에 있으나 재범의 위험성이 높은 범죄자들의 수는 감소하는 추세이므로 다기관협정에 의한 고위험 범죄자 관리는 어느 정도 효과성을 가진다고 할 수 있다.

26) Kemshall, H., Mackenzie, G., Wood, J., Bailey, R. and Joe Yates (2005) “Strengthening Multi-Agency Public Protection Agreements”, Home Office Development and Practice Report, London: Research, Development and Statistics Directorate; 인터넷 <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/dpr45.pdf>. 참조.

27) 유병철 (2010), 「재범방지를 위한 범죄자처우의 과학화에 관한 연구(Ⅰ) - 고위험범죄자 재범방지를 위한 범죄자관리 모델에 관한 연구: 영국·미국의 범죄자관리 모델과 그 시사점을 중심으로」, 한국형 사정책연구원 48-49쪽.

표 2-5 10세 이상 인구 100,000명당 Category 1 범죄자(4월 31일 기준)

연도	10세 이상 인구 100,000명당 Category 1 범죄자
2005/06	64
2006/07	64
2007/08	66
2008/09	67
2009/10	72
2010/11	76

2. MAPPA관리 범죄자의 준수사항 위반

MAPPA가 관리하는 등록된 성범죄자인 Category 1 범죄자들에 대해서는 위험성을 관리하기 위하여 강제명령(Restrictive Orders)이 부과되는 경우가 많다. 아래의 <표 2-6>에는 MAPPA출범 이후 최근까지 준수사항을 위반하여 경고를 받거나 기소된 Category 1 범죄자들의 현황이 제시되어 있다. 이들 범죄자들은 18세 이상의 성인범죄자들로써 12개월 이상의 수감생활을 마치고 보호관찰을 조건으로 가석방되었으며, 강제명령에 따르는 준수사항을 위반한 범죄자들에게는 교도소에 재수감시키기 위한 조치가 취해진다. <표 2-6>을 살펴보면 2005/06 기간 동안 1,286명이던 준수사항을 위반한 범죄자들은 2010/11년에는 1,492명으로 206명이 증가하여 16% 정도 증가한 것으로 파악된다.

표 2-6 준수사항을 위반하여 경고 받거나 기소된 Category 1 범죄자들

Year	Total
2005/06	1,286
2006/07	1,552
2007/08	1,634
2008/09	1,337
2009/10	1,518
2010/11	1,492

이와 같이 준수사항을 위반하여 경고받거나 기소되는 범죄자의 숫자가 늘어나는 이유는 범죄자의 수가 늘어나거나 범죄의 죄질이 나빠지기 때문일 수도 있다. 그러나 <표 2-7>을 살펴보면 성범죄를 저지른 범죄자에게는 법원에서 판결과정에서 성범죄방지명령(Sexual Offences Prevention Orders, SOPOs), 성범죄등록명령(Notification Orders, NOs) 그리고 해외여행제한명령(Foreign Travel Orders, FTOs) 등과 같은 여러 가지 준수사항을 부과함으로써 이들의 재범위험성을 엄격하게 관리하고 있기 때문이기도 하다. 따라서 <표 2-7>을 보면 성범죄방지명령은 2005년에서 06년 상이에 937건이 부과 되었으나 2010년에서 11년 사이에는 2,438건이 부과되어 무려 2.5배정도 명령의 부과가 증가한 것으로 보인다. 이와 같은 현상은 성범죄등록명령이나 해외여행제한명령의 부과에도 역시 적용되는 것이다.

표 2-7 법원에 의하여 성범죄방지명령(Sexual Offences Prevention Orders, SOPOs), 성범죄등록명령(Notification Orders, NOs) 그리고 해외여행제한명령(Foreign Travel Orders, FTOs)의 선고 건수

연도	성범죄방지명령 ²⁸⁾ (Sexual Offences Prevention Orders, SOPOs)	성범죄등록명령 ²⁹⁾ (Notification Orders, NOs)	해외여행제한명령 ³⁰⁾ (Foreign Travel Orders, FTOs)
2005/06	937	37	1
2006/07	1,114	62	3
2007/08	1,440	70	1
2008/09	1,512	72	12
2009/10 (a)	1,862(r)	67	15
2010/11	2,438	74	22

- 28) 성범죄방지명령(Sexual Offences Prevention Order: SOPO)은 성범죄자에게 형벌이 선고되는 순간에 판사에 의하여 부과되기도 하며, 경찰의 신청에 의하여 법원이 부과한다. 이 명령은 최소 5년의 기간으로 부과되지만 종신으로 부과되는 경우도 있어 매우 다양하다. 성범죄방지명령은 성범죄자로 하여금 경찰 등록을 의무화하고 있으며, 학교나 공원근처에 접근을 금지하는 조건이 부과되기도 만일 범죄자가 이 명령을 준수하지 않는 경우 5년 이하의 금고형으로 처벌할 수도 있다.
- 29) 성범죄 등록명령(Notification Order)은 해외에서 성범죄로 처벌을 받은 범죄자가 영국에 입국하는 경우 영국경찰에 보고하도록 하는 제도이다. 이는 영국시민들을 보호하기 위한 제도로서 경찰은 범죄자가 영국에 이주하거나 돌아오려고 시도하는 단계에서 법원에 이 명령을 신청하게 된다.
- 30) 해외여행 제한 명령(Foreign Travel Orders)이란 미성년자를 성폭력으로부터 보호하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 미성년자 성폭력으로 기소된 범죄자에게 해외여행 금지를 명하는 것이다. 이 명령은 경찰의 신청에 의하여 법원이 발부하는 것이다.

하지만 아래의 <표 2-8>을 살펴보면 준수사항의 부과건수가 증가하고 있음에도 불구하고 준수사항의 위반 혹은 성범죄방지명령 위반으로 재수감된 Level 2 와 Level 3 관리 범죄자의 수는 절반 정도로 감소하고 있는 추세를 나타내 MAPPA의 범죄자 관리가 효과가 있음을 나타내 주는 것이라 할 수 있다. 즉, 준수사항의 위반으로 재수감된 MAPPA관리 범죄자의 수는 2005년에서 06년 사이 1,531명이었으나 2010년에서 11년 사이에는 1,008명으로 지속적으로 감소하였으며, 성범죄방지명령의 위반으로 재수감된 범죄자는 같은 기간 102명에서 57명으로 감소하였다. <표 2-8>에는 준수사항의 위반 혹은 성범죄방지명령 위반으로 재수감된 Level 2 and Level 3 관리 범죄자의 현황이 제시되어 있다.

표 2-8 준수사항의 위반 혹은 성범죄방지명령 위반으로 재수감된 Level 2 and Level 3 관리 범죄자

연도	준수사항의 위반 (Breach of Licence)			성범죄방지명령 (Breach of Sexual Offences Prevention Orders, SOPOs)		
	Level 2	Level 3	Total	Level 2	Level 3	Total
2005/06	1,305	226	1,531	81	21	102
2006/07	1,566	218	1,784	72	17	89
2007/08	1,451	208	1,659	76	20	96
2008/09	1,297	117	1,414	58	10	68
2009/10	997	119	1,116	81	8	89
2010/11	886	122	1,008	45	12	57

3. MAPPA관리 범죄자의 재범현황

<표 2-9>에는 중범죄(Serious Further Offence)로 기소된 MAPPA관리 범죄자의 현황이 제시되어 있다. 보호관찰기간 중 추가적인 중범죄를 저지른 중대한 MAPPA관리 범죄자의 수는 Level 1부터 Level 3까지 위험성의 수준이나 관리의 수준을 막론하고 모두 감소되고 있는 추세를 나타내 준다. Level2 범죄자와 Level 3 범죄자 모두 2005년에서 2006년 사이 중범죄(Serious Further Offence)의 재범으로

기소된 MAPPA관리 범죄자의 수는 2010년에서 2011년 사이 절반 이하로 감소하였음을 알 수 있다.

표 2-9 중범죄(Serious Further Offence)의 재범으로 기소된 MAPPA관리 범죄자³¹⁾

연도	Level 1	Level 2	Level 3	Total
2005/06	..	50	12	—
2006/07	..	69	13	—
2007/08	..	72	7	—
2008/09*	..	40	8	—
2009/10	162	31	3	196
2010/11	108	23	3	134

*2008년 1월 12일 보호관찰회람(Probation Circular 22/2008)이 추가적 중범죄(Serious Further Offence: SFO)의 집계방식의 변화로 인하여 2008년과 2009년은 사례가 중복된 경우도 있을 수 있다.

31) 추가적 중범죄(Serious Further Offence: SFO)는 보호관찰을 이행하고 있는 범죄자들은 교정기관을 출소한 이후에 통상적으로 법원의 명령에 의한 준수사항의 이행명령 등을 받게 된다. 중대한 성범죄 또는 폭력성 범죄를 저지른 범죄자가 보호관찰기간 중 중 살인 혹은 2003년 형사사법법(Criminal Justice Act 2003) 제15편(Schedule 15)에 제시된 범죄를 저지르게 되는 경우를 추가적 중범죄(Serious Further Offence: SFO)를 저지른 것으로 정의한다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제3장

우리나라의 고위험범죄 현황

한상암·이상원

우리나라의 고위험범죄 현황

제1절 성범죄 및 폭력성범죄의 현황

1. 폭력범죄 증가에 대한 관심의 증가

최근 우리 사회에서는 자고나면 학교폭력, ‘문지마’ 폭력, 우범자에 의한 강력사건 등이 발생하여 여성들과 아동과 학생을 자식으로 둔 부모, 이주민과 장애인 같은 사회적 약자 등 연령과 성별, 계층을 막론하고 사회 전체가 각종 폭력성 범죄에 대한 불안감에 시달리고 있는 실정이다. 예를 들면, 2011년 12월 대구와 광주에서 학교폭력을 견디지 못한 중학생이 잇따라 자살하는 사건이 발생하여 경찰청은 2012년 1월 학교폭력과 전쟁을 시작하였으며,³²⁾ 4월에는 수원에서 20대 여성을 납치하여 잔혹하게 살해한 사건이 발생했다. 속칭 “오원춘사건”이라고 불리는 이 사건에서 경찰의 112신고 상황실의 대처나 출동경찰의 초동대처 미비로 경찰청장이 사의를 표명하는 지경에 이르렀다.³³⁾ 경찰은 이를 계기로 6월 20일부

32) 경찰은 1만2,000명에 달하는 외근 형사를 학교폭력 우범지대에 집중투입하고 상습적인 학교폭력 가해자에 대해서는 구속수사를 확대하기로 했다. 경찰청 수사국은 2011년 12월 31일 16개 지방경찰청 수사·형사과에 보낸 ‘학교폭력 단속활동 강화 지시’ 공문을 통해 이러한 방침을 하달했다(국민일보, 2012.1.2, 1면).

33) http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/new_search/YIBW_showSearchArticle_New.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%a1%b0%ed%98%84%ec%98%a4&contents_id=AKR20120430037700004 http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/new_search/YIBW_showSearchArticle_

터 10월 31일까지 서민생활 안정을 위한 5대 폭력 척결을 목표로 “폭력으로부터 안전한 사회 만들기”라는 구호를 내세우고 약 4개월간 경찰의 모든 역량을 집중하기로 하였다(경찰청 뉴스브리핑, 2012.6.20).³⁴⁾

그러나 7월 이후 여름철에는 더욱 충격적이고 심각한 강력범죄들이 발생하여 거의 매일 범죄뉴스가 언론보도의 상당부분을 차지할 정도였다. 7월 11일 제주 올레길 여성 살해사건, 8월 10일 충남 서산 피자집 아르바이트 여대생 성폭행 자살 사건, 8월 18일 의정부역 승강장 흉기난동 사건 등이 발생하였다. 특히 8월 20일에는 성폭행 전과 서모(42)씨가 전자발찌를 찬 채 서울 광진구 주택에서 주부 성폭행하려다 살해한 사건이 발생하였으며,³⁵⁾ 성범죄 전력으로 전자발찌를 찬 40대 남성이 잇따라 강도·절도질을 하다 검거되는 사건이 발생하는 등³⁶⁾ 전자감시를 실시중인 범죄자에 의한 범죄역시 끊이지 않고 발생하였다.

이와 같은 일련의 성폭력 등 폭력성 범죄의 발생으로 인하여 우리 사회의 성범죄에 대한 온정주의(溫情主義)와 사법부의 솜방망이 처벌에 대한 반성의 분위기가 일기 시작하였으며, 하루가 멀다고 발생하는 성범죄 사건을 예방하고 특히 어린이나 장애인 등 사회적 약자를 대상으로 한 성범죄자에 대해서는 예외 없이 강력한 처벌을 해야 한다는 것이 국민들의 정서이다.

헌법상 포기할 수 없는 가치인 생명·신체·인격을 유린하는 범죄로부터 피해자를 보호해야 한다는 사회적 요구가 어느 때보다 강한 공감대를 형성해가고 있다. 사회를 충격에 휩싸이게 하는 범죄들이 발생하면서 상습성이 강한 범죄와 회복하기 어려운 피해를 야기하는 강력범죄에 대해서 적극적인 대응이 필요하다는 여론

New.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%88%98%ec%9b%90%20%eb%82%a9%ec%b9%98%ec%82%b4%ec%9d%b8&contents_id=AKR20120406050000061

34) 서민생활에 직접적이고 심각한 해악을 끼치는 폭력유형인 조직폭력·주취폭력·갈취폭력·성폭력·학교폭력에 강력히 대응하여 국민불안을 해소하고 안전한 사회기반을 조성하는 것을 목표로 경찰은 경찰청 차장을 팀장으로 5대 폭력 척결 T/F를 편성하여 단속의 컨트롤 타워역할을 하고, 각 지방청과 경찰서에도 T/F를 운용하기로 하였다(경찰청 뉴스브리핑, 2012.6.20).

35) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/08/23/0200000000AKR20120823001700004.HTML?did=1179m>

36) http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/new_search/YIBW_showSearchArticle_New.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%a0%84%ec%9e%90%eb%b0%9c%ec%b0%8c&contents_id=AKR20120831038900051

도 함께 형성되고 있다. 이러한 상황에서 특정범죄를 대상으로 하여 형벌의 부과와 별도로 보안처분 성격의 ‘신상공개제도’³⁷⁾와 ‘전자발찌부착제도’³⁸⁾ 등이 마련되어 시행되고 있다. 이러한 제도들의 도입·시행은 인권침해 내지 위헌성 논란을 야기하여 결국 헌법재판소의 사법적 판단으로 이어지고 있다.³⁹⁾

2. 폭력범죄 발생추이⁴⁰⁾

광의의 폭력범죄는 형법상 규정된 범죄유형이 아니라 물리적, 심리적 폭력이 수반되는 다양한 유형의 범죄를 통칭하는 개념이다.⁴¹⁾ 따라서 광의의 폭력범죄는 형법에 규정된 살인을 포함하여, 성폭력, 방화, 폭행, 상해, 공갈, 협박, 약취와 유인, 체포와 감금 등이 포함되며, 특별법에 규정된 「폭력행위등처벌에관한법률」 위반행위가 포함될 것이다. 따라서 본 연구에서는 공식통계에서 나타나는 폭행, 상해, 협박, 약취·유인, 체포·감금, 폭처법위반 범죄의 발생 추이를 살펴보기로 한다. 또한 극단적인 폭력의 형태로서 살인을 비롯한 성폭력 그리고 혐의의 폭력을 중심으로 추세를 살펴보고자 한다.⁴²⁾

37) 이에 관한 법률로 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 등이 있다.

38) 성폭력피해의 심각성과 특수성 그리고 기존 성폭력범죄 대응책에 대한 한계에 따라 장래 재범의 위험이 있는 일정한 성폭력범죄자에 대하여 형기종료 또는 가석방 후에 위치를 추적할 수 있는 전자장치를 부착하게 함으로써 재범을 방지하고 국민을 보호하기 위해 발의되어, 2007. 4. 2. 법률 제8394호로 「특정 성폭력범죄자에 대한 전자장치 부착에 관한 법률」이 제정된 후, 아동 내지 미성년자를 대상으로 하는 성폭행 살인사건, 납치 사건 등 강력범죄가 계속 발생하는 상황에서, 적극적인 대응을 요구하는 국민적 여론이 확산됨에 따라 전자장치 부착명령의 기간을 ‘최대 5년’에서 ‘최대 10년’으로 연장하는 등의 내용으로 2008. 5. 22. 개정되어 2008. 9. 1.부터 시행되고 있으며, 다시금 아동 유괴범죄가 살인·성폭행 등 흉악 범죄로 이어질 가능성이 클 뿐만 아니라 재범 위험성이 높아 예방적 조치가 강구되어야 한다는 여론이 형성됨에 따라, 전자장치 부착대상 범죄를 기존 성폭력범죄 이외 미성년자 대상 유괴범죄를 추가하기 위해 2009. 4. 17. 「특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」로 개정되어 2009. 8. 9.부터 시행되고 있다.

39) 권영복, “강력범의 신상공개제도에 대한 헌법적 고찰”, 『경찰법률논총』 제3호(2011.2), 남부대학교 경찰법률연구소, 61면.

40) 노성호·권창국·김연수, (2012), 『피해자학』, 도서출판 그린, pp. 68-70.

41) 박형민 외, 폭력범죄의 유형과 특성에 관한 연구, 형사정책연구원, 2010, p. 25.

42) 성폭력은 형법상 강간범죄와 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호법(2010년 이후 성폭력범죄의 처벌 등

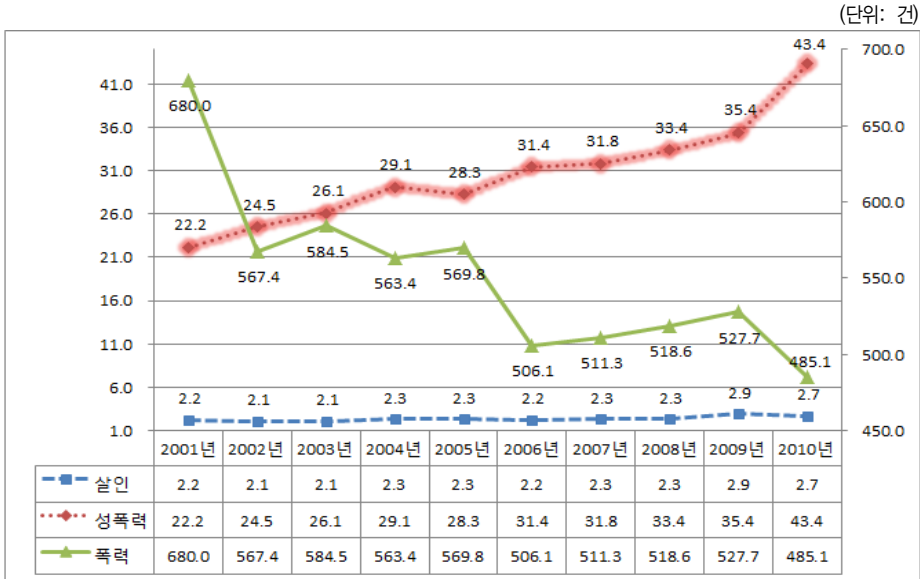


그림 3-1 연도별 살인·성폭력·폭력범죄 발생비 추세

※ 출처: 대검찰청, 「범죄분석」, 각년도 재구성. 발생비는 인구 10만명당 발생건수
 김연수, 폭력의 원인진단과 위험성: 사회구조적 원인진단과 미래의 위험성 검토, 경찰청·
 학회공동세미나 자료집, 2012, p. 23 <그림 2> 재인용

(1) 살인범죄

살인범죄는 2001년부터 2008년까지는 인구 10만명당 2.1건 내지 2.3건의 피해가 발생하는 것으로 나타났지만, 2009년과 2010년은 각각 2.9건과 2.7건으로 새로운 양상을 보이고 있다. 다른 범죄유형에 비하면 미미한 변화라고도 볼 수 있지만, 극단적인 폭력행위라는 점에서 과거에 비하여 살인범죄가 증가하고 있는 것은 사회적으로 큰 위협요인이 될 것이다.⁴³⁾

에 관한 특별법으로 개정), 청소년성보호에 관한 법률 위반 건수를 합산한 것이다. 또 협의의 폭력은 형법상 폭행과 상해 그리고 폭처법위반죄를 의미하는 것으로 재구성하였다. 과거 폭처법위반죄를 폭행 및 상해와 구별되는 별도의 범죄유형으로 보기도 했지만, 2006년 폭처법의 개정으로 다수의 폭력범죄가 형법의 폭행죄와 상해죄로 처벌받게 되어, 이 세 가지 범죄를 하나로 구성하는 것이 타당하다고 본다(자세한 내용은 김지선 외, 2009, “한국의 범죄현상과 형사정책(2009)”의 내용 중 ‘주요지표 범죄의 발생 추세 및 특성’을 참고).

43) 김연수, 폭력의 원인진단과 위험성: 사회구조적 원인진단과 미래의 위험성 검토, 경찰청·학회공동세미나 자료집, 2012, pp. 23-24 재인용.

(2) 성폭력

다음으로 성폭력은 지난 2001년과 비교해보았을 때 가장 급격한 증가추세를 보여주는 범죄유형이다. 성폭력 발생비가 2001년에는 22.2건에 불과했지만, 2010년에는 43.4건으로 거의 두 배가량 증가한 것을 확인할 수 있다. 2008년 이후 전체 범죄의 발생건수 및 발생비가 감소하는 것과는 상반되게 성폭력범죄는 2001년 이후 지속적으로 증가하고 있는 것이 특이한 점이라고 할 수 있다. 더구나 이상에서 제시하고 있는 발생비는 전체인구를 기준으로 계산한 것이기 때문에 성폭력 피해자의 90% 이상이 여성인 점을 감안하면 성폭력범죄의 심각성은 더욱 커진다.

경찰에 의하면 2001년부터 10년간 발생한 강간범죄 발생 및 검거 현황은 <표 3-1>에 제시되어 있다. 경찰에 의하면 강간범죄는 2001년 6,751건이 발생하였으며, 10년 후인 18,220건이 발생하여 10년 사이에 2.7배가 증가한 것으로 파악된다. 또한 2001년에는 6,021건을 검거하여 89.2%의 해결율을 보였으며, 2010년에는 88.4%의 강간범죄를 저지른 범죄자가 검거되어 검거율의 변화는 거의 미미한 것으로 보인다. 이는 2001년에는 해결되지 않은 강간사건이 730건이었으나 10년 후에는 2,116건으로 미해결건수의 증가폭은 3배 이상인 것으로 심각한 문제가 아닐 수 없다.

표 3-1 연도별 강간 폭력 범죄 발생 검거 현황

구분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
강간	발생	6,751	6,119	6,531	6,950	7,316	8,755	8,726	9,883	10,215	18,220
	검거	6,021	5,522	5,899	6,321	6,441	7,936	7,796	8,654	9,167	16,104
폭력	발생	338,045	283,930	294,893	286,464	285,363	281,969	295,156	305,508	315,841	292,347
	검거	306,341	262,293	270,097	270,515	261,910	258,518	270,840	279,927	291,232	248,538

자료: 사이버 경찰청, http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_03_01.jsp#none,
검색일자: 2012.09.15

표 3-2 연도별 대상별 강간과 강제추행범죄 발생 및 검거현황

연도	발생건수			발생비	검거건수			검거인원		
	성인	아동 청소년	계		성인	아동 청소년	계	성인	아동 청소년	계
2007	12,539 (93.6)	857 (6.4)	13,396	27.6	11,308	811	12,119	11,986	970	12,956
2008	13,814 (92.0)	1,203 (8.0)	15,017	30.7	12,396	1,137	13,533	12,753	1,267	14,020
2009	14,334 (91.3)	1,359 (8.7)	15,693	31.9	13,167	1,325	14,492	13,335	1,483	14,818
2010	16,334 (89.5)	1,922 (10.5)	18,256	36.9	14,301	1,822	16,123	15,186	2,118	17,304
2011	17,444 (89.5)	2,054 (10.5)	19,498	39.2	14,489	1,915	16,404	15,348	2,304	17,652

자료: 사이버 경찰청, http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_03_01.jsp#none,
검색일자: 2012.09.15

다음으로 <표 3-2>에 제시된 연도별 강간과 강제추행범죄의 발생현황을 살펴보면 2011년 한 해 동안 총 19,498건의 강간과 강제추행범죄가 발생하였으며, 이중 성인대상 강간과 강제추행범죄는 17,444건(89.5%), 아동청소년대상 강간과 강제추행범죄는 2,054건 (10.5%)이었다. 강간과 강제추행범죄의 발생비는 39.2건으로 인구 100,000명당 39.2건의 강간과 강제추행범죄가 발생하였음을 나타내 주는 것이다. 또한 지난 5년간 강간과 강제추행범죄의 발생비 추이를 보면, 2007년 27.6건이었던 것이 지속적으로 증가하여 2011년 39.2건으로 증가하였다. 그리고 전체 강간과 강제추행범죄에서 아동청소년대상 강간과 강제추행범죄가 차지하는 비율도 2007년 6.4%에서 2011년 10.5%로 약 4.1% 포인트 증가하였으며, 이러한 증가추세는 계속 지속되는 것으로 파악되었다.

이러한 성폭행 범죄의 발생건수에는 아동, 장애인 등 취약계층을 대상으로한 성폭행 범죄도 포함되어 있으며, 이를 경찰청의 자료를 바탕으로 살펴보면 아래와 같다. 먼저 <표 3-3>에는 최근 5년간 지방청별로 발생된 아동성폭력범죄 발생 현황이 제시되었다. 2007년에는 전체 1,081건의 아동성폭력범죄자가 발생되었으며, 2010년에는 1,179건이 발생되어 소폭 증가 추세에 있는 것으로 보인다. 아동성폭력의 발생지역을 보면 경기도가 전체 발생의 25%정도를 차지하고 있었으며, 그

다음이 서울과 부산의 순으로 많이 발생하는 것으로 보인다.

다음으로 <표 3-4>을 살펴보면 장애인을 대상으로 한 성폭력 범죄도 다수 발생되고 있으며, 이들의 검거건수는 2007년에 184건에서 2010년에는 293건으로 증가하였으며, 2011년에는 6월달에 벌써 235건이 검거되어 급격하게 증가하는 추세를 보여 심각한 문제가 아닐 수 없다.

표 3-3 최근 5년간 아동성폭력 범죄발생 현황(2007년~2011.6월)

－ 지방청별 구분

(단위: 건)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011.6월
총 계	1,081	1,220	1,017	1,179	276
서울청	135	142	139	186	47
부산청	51	64	85	108	17
대구청	60	47	85	65	16
인천청	74	65	75	74	20
광주청	46	51	34	36	8
대전청	47	55	24	23	23
울산청	36	26	35	23	9
경기청	250	270	204	267	52
강원청	39	96	52	44	5
충북청	69	35	36	26	4
충남청	31	53	48	64	16
전북청	60	86	47	49	26
전남청	46	73	48	60	18
경북청	45	65	39	60	10
경남청	66	79	49	62	4
제주청	26	13	17	32	1

출처: 2012국회제출자료

표 3-4 장애인 대상 성폭력범죄 검거건수(2007년~2011.6월)

2007년	2008년	2009년	2010년	2011년 6년
184	222	288	293	235

자료: 2012년 국회제출 자료

(3) 폭력범죄

다음으로 폭력범죄 발생비의 추세를 보면 2002년, 2006년, 2010년에 각각 전년도에 비하여 큰 폭으로 감소하고 있음을 확인할 수 있다. 2010년의 폭력범죄 발생비는 2001년의 71% 수준밖에 되지 않는다. 또 지난 10년 중에 2010년의 폭력범죄 발생비가 가장 낮은 수준을 보이고 있다.

공식통계에서 나타나는 폭행, 상해, 협박, 약취·유인, 체포·감금, 폭처법위반 범죄의 발생 추이를 보면, 2001년부터 2010년 까지 10년사이에 우리사회에서 발생한 폭력범죄 발생 건수는 2005년까지 약 28만건의 폭력범죄가 발생하였고 2006년 이후는 약 25만건으로 전반적으로 감소하는 추세이고 변동폭도 크지 않음을 알 수 있다.

한편, 폭력범죄의 주요 유형인 폭행 및 상해와 폭처법위반의 경우 2006년을 기점으로 눈에 띄는 변화를 보이고 있다. 2006년 이후 폭행, 상해가 급격히 증가하고 폭처법 위반 사건이 감소한 것을 볼 수 있는데 이것은 법령 개정으로 기존에 폭처법위반으로 의율되던 사건들이 단순상해 또는 폭행사건으로 처리되기 시작했기 때문이다.⁴⁴⁾ 그리고 2006년까지 폭행범죄는 상해범죄 보다 발생건수가 크게 낮았으나 2007년부터는 상해범죄 발생건수 보다 많아지고 있음을 발견할 수 있다.

표 3-5 2001년~2010년 폭력범죄 발생 현황

범죄유형	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
계	324,858	272,978	282,585	273,789	277,337	248,144	251,930	256,975	262,742	232,070
폭행	17,224	16,094	18,721	17,382	19,463	64,235	97,598	107,947	115,524	109,580
상해	32,598	29,373	30,955	31,701	31,238	79,542	93,178	86,924	82,686	70,785
협박	2,096	2,100	2,093	2,333	2,499	2,920	3,243	3,778	4,152	3,315
약취·유인	330	240	401	377	149	171	170	263	485	225
체포·감금	379	420	359	435	378	615	739	836	879	764
폭력행위등 처벌에관한법률	272,231	224,751	230,056	221,561	223,610	100,661	57,002	57,227	59,016	47,401

44) 야간에 행하여진 폭력범죄에 대하여 가중처벌할 합리적 근거 내지 현실적 필요성이 크게 줄어들음에 따라 2006년 3월 24일 폭력행위 등 처벌에 관한 법률 일부개정(법률 제7891호)을 통해 주·야간 구별에 따른 법정형 구분을 폐지하였다. 이로써 기존에 폭처법위반으로 처리되던 야간 폭행 및 상해 등 사건들이 형법상 단순 폭행 및 상해 등으로 의율되기 시작했다.

폭력범죄의 검거인원의 추이도 발생건수와 유사한 모습을 보이고 있다. 2005년 까지 큰 변화를 보이지 않다가 2006년 이후 증가하는 모습을 볼 수 있고 2010년에 상대적으로 크게 감소하고 있다.

표 3-6 2001년~2010년 폭력범죄 검거인원

범죄유형	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
계	300,821	257,367	263,323	261,929	254,917	233,535	239,088	244,712	252,196	214,915
폭행	15,569	14,696	15,838	16,353	17,956	60,641	92,486	102,915	110,756	101,541
상해	31,978	29,090	30,533	30,944	29,806	77,495	89,750	83,841	80,253	66,607
협박	1,701	1,771	1,787	1,961	2,260	2,657	3,003	3,506	3,896	2,999
약취·유인	332	262	419	369	145	163	162	206	473	182
체포·감금	343	369	342	382	344	574	668	765	810	702
폭력행위등처벌 에관한법률	250,898	211,179	214,404	211,920	204,406	92,005	53,019	53,479	56,008	42,884

우리나라 폭력범죄 검거율은 상대적으로 매우 높은 것으로 나타난다. 폭력범죄에 관한 연구결과에 따르면 폭력범죄자의 검거 경위에서 피해자 신고로 인해 체포된 경우(39.0%)와 현행범으로 체포된 경우(38.8%)가 가장 많았고, 제3자의 신고로 인해 체포된 경우는 17.1% 비율을 나타내고 있다.⁴⁵⁾

표 3-7 2001년~2010년 폭력범죄 검거율(%)

범죄유형	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
평균검거율	92.15	94.28	93.60	92.85	92.98	93.81	93.73	91.31	95.22	90.08
폭행	90.39	91.31	84.60	94.08	92.26	94.40	94.76	95.34	95.87	92.66
상해	98.10	99.04	98.64	97.61	95.42	97.43	96.32	96.45	97.06	94.10
협박	81.15	84.33	85.38	84.05	90.44	90.99	92.60	92.80	93.83	90.47
약취·유인	100.61	109.17	104.49	97.88	97.32	95.32	95.29	78.33	97.53	80.89
체포·감금	90.50	87.86	95.26	87.82	91.01	93.33	90.39	91.51	92.15	91.88
폭력행위등처벌 에관한법률	92.16	93.96	93.20	95.65	91.41	91.40	93.01	93.45	94.90	90.47

45) 박형민 외, 폭력범죄의 유형과 특성에 관한 연구, 형사정책연구원 2010, 104면

폭력범죄의 높은 검거율은 수사기관이 범죄발생 후 범인을 검거하는데 걸리는 기간과도 밀접한 관계가 있다. 우리나라 폭력범죄 발생 후 1일 이내에 범인이 검거되는 비율은 폭력범죄 전체 유형에서 높게 나타난다. 전형적인 폭력범죄인 폭행, 상해, 폭처법위반이 협박, 약취·유인, 체포·감금 보다 높은 비율을 나타내고 있는 것을 알 수 있다. 결국 폭력범죄의 대부분은 범행 발생 초기에 범인이 검거되는 것이다.

표 3-8 2001년~2010년 폭력범죄 검거기간 비율(%)

범죄유형		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
폭행	1일 이내	84.08	83.36	84.61	83.37	88.52	89.06	85.61	84.00	82.10	79.17
	1개월 이내	89.09	88.49	89.24	93.76	94.31	95.86	95.08	94.77	94.26	93.86
상해	1일 이내	75.04	72.28	72.95	77.39	79.20	76.85	69.32	66.25	62.89	55.50
	1개월 이내	85.03	83.05	82.79	91.41	91.17	91.34	88.99	88.28	87.56	85.01
협박	1일 이내	18.99	21.01	21.82	62.93	66.15	59.09	45.45	40.27	44.46	30.11
	1개월 이내	33.86	39.02	36.49	72.16	75.49	72.53	65.83	61.61	65.20	57.12
약취·유인	1일 이내	17.17	31.68	31.26	34.69	53.10	71.17	48.15	52.91	58.35	39.56
	1개월 이내	35.54	43.89	42.48	49.32	67.59	82.82	77.16	75.24	74.21	70.33
체포·감금	1일 이내	38.48	46.34	48.25	60.21	63.95	57.67	50.60	48.37	50.86	44.30
	1개월 이내	53.35	60.43	59.36	74.08	78.78	76.31	72.16	73.07	72.10	67.66
폭력행위 등처벌에 관한 법률	1일 이내	83.94	83.50	83.75	78.88	87.14	79.41	70.29	68.30	65.63	61.81
	1개월 이내	88.73	88.49	88.55	93.25	94.10	90.39	86.59	86.61	84.18	82.87

이와 같이 폭력범죄의 경우 검거율이 높고 검거기간이 짧은 것은 폭력범죄의 특성상 우발적인 동기에 의해 발생하는 경우가 많고 112신고에 의한 현장검거 및 당사자 신원확인이 즉시에 이루어져 범인특정이 용이하기 때문이다.

다음으로 <표 3-9>에는 경찰이 지난 5년간 처리한 폭력범죄 발생 및 검거추세가 제시되어 있다. 지난 5년간 폭력범죄 발생비는 2007년 인구 100,000명당 606.1건에서 2009년 642.2건으로 증가하였으나 2010년에는 592.0건으로 일시적으로 큰 폭으로 감소하였다가 2011년에는 626.7건으로 다시 증가하였다. 2011년에는 총 311,944건의 폭력범죄가 발생되었으며, 인구 100,000명당 626.7건이 발생되었고 이중 249,836건이 검거되어 해결되었으며, 392,042명의 폭력범죄자가 검거되었다.

표 3-9 폭력범죄의 발생 및 검거 추세(2007년~2011년)

연도	발생건수	발생비	검거건수	검거인원
2007년	294,563	606.1	270,678	444,564
2008년	305,417	624.0	279,864	449,419
2009년	315,836	642.2	291,295	445,831
2010년	292,488	592.0	248,608	394,330
2011년	311,944	626.7	249,836	392,042

3. 폭력범죄자 재범 추이

폭력범죄자의 전과유무를 살펴보면, 전체 범죄유형에서 전과자의 비율이 높게 나타난다. 특히, 상해의 경우 약 70%의 범죄자가 전과가 있는 것으로 나타나고 폭처법위반의 경우도 약 50%의 범죄자가 전과자로 나타난다.

표 3-10 폭력범죄 유형별 전과자 비율

범죄명칭		폭행	상해	협박	약취와유인	체포와감금	폭력행위등 처벌에관한 법률
2006년	계	75,994	91,688	2,518	140	510	115,845
	전과없음	11,947	24,787	526	42	138	39,644
	전과있음	34,761	63,914	1,168	65	257	61,903
	전과자비율	45.7%	69.7%	46.4%	46.4%	50.4%	53.4%
	미상	29,286	2,987	824	33	115	14,298

범죄명칭		폭행	상해	협박	악취와유인	체포와감금	폭력행위등 처벌에관한 법률
2007년	계	111,836	104,004	2,675	125	562	89,693
	전과없음	16,218	26,951	487	39	140	35,335
	전과있음	48,320	73,424	1,304	55	268	44,864
	전과자비율	43.2%	70.6%	48.7%	44.0%	47.7%	50.0%
	미상	47,298	3,629	884	31	154	9,494
2008년	계	151,413	124,301	4,328	232	850	126,861
	전과없음	22,235	32,129	717	49	180	48,425
	전과있음	62,017	87,077	2,267	134	400	62,112
	전과자비율	41.0%	70.1%	52.4%	57.8%	47.1%	49.0%
	미상	67,161	5,095	1,344	49	270	16,324
2009년	계	157,913	116,600	4,541	304	887	125,515
	전과없음	22,413	29,631	758	102	165	45,592
	전과있음	63,357	81,747	2,299	139	388	63,164
	전과자비율	40.1%	70.1%	50.6%	45.7%	43.7%	50.3%
	미상	72,143	5,222	1,484	63	334	16,759
2010년	계	144,243	100,819	4,075	266	858	97,742
	전과없음	18,703	25,310	583	67	142	34,034
	전과있음	56,012	70,639	2,000	142	420	49,163
	전과자비율	38.8%	70.1%	49.1%	53.4%	49.0%	50.3%
	미상	69,528	4,870	1,492	57	296	14,545

폭력범죄 유형별 재범자 특성을 보면, 전형적 폭력범죄인 폭행, 상해, 폭처범위 반의 동종재범 비율이 높게 나타난다. 이들 범죄는 2006년부터 2009년까지 약 40%가량의 동종재범비율을 나타내다가 2010년 약 50%가량으로 높아졌다. 수사기관의 통계입력의 변화도 일정부분 원인으로 작용하겠지만 전체적으로 폭력범죄에 있어 동종재범비율이 높다고 볼 수 있다.

표 3-11 폭력범죄 유형별 재범자 특성

범죄명칭		폭행	상해	협박	약취와유인	체포와감금	폭력행위등 처벌에관한 법률
2006년	계	34,695	63,785	1,166	65	255	61,824
	동종재범	14,971	27,651	223	10	45	27,137
	동종재범비율	43.2%	43.4%	19.1%	15.4%	17.6%	43.9%
	이종재범	19,724	36,134	943	55	210	34,687
2007년	계	48,276	73,289	1,299	55	268	44,788
	동종재범	19,496	30,028	228	5	25	18,109
	동종재범비율	40.4%	41.0%	17.6%	9.1%	9.3%	40.4%
	이종재범	28,780	43,261	1,071	50	243	26,679
2008년	계	61,978	86,934	2,260	134	400	62,036
	동종재범	24,108	34,688	451	20	68	23,551
	동종재범비율	38.9%	39.9%	20.0%	14.9%	17.0%	38.0%
	이종재범	37,870	52,246	1,809	114	332	38,485
2009년	계	63,253	81,565	2,288	138	384	63,024
	동종재범	23,997	31,063	468	19	46	22,789
	동종재범비율	37.9%	38.1%	20.5%	13.8%	12.0%	36.2%
	이종재범	39,256	50,502	1,820	119	338	40,235
2010년	계	51,750	70,351	1,897	140	405	48,636
	동종재범	26,682	36,710	1,025	74	227	25,487
	동종재범비율	51.6%	52.2%	54.0%	52.9%	56.0%	52.4%
	이종재범	25,068	33,641	872	66	178	23,149

또한, 재범자들의 전과 횟수를 보면 폭력범죄의 전체 유형에서 전과 5범 이상인 범죄자가 차지하는 비율이 40% 이상으로 나타난다. 특히, 폭행 및 상해의 경우 상습범죄자의 비율이 약 45%로 다른 유형보다 상대적으로 높은 비율을 나타내고 있다. 그리고 협박의 경우 전과 5범 이상의 상습 범죄자의 비율이 약 50%로(2006년 45.7%, 2007년 47.7%, 2008년 49.5%, 2009년 49.2%, 2010년 52.2%) 가장 높게 나타난다. 폭력범죄에 있어 전과 5범 이상자가 지속적으로 증가하고 있는 추세로 볼 때 우범자 등 범죄경력자에 대한 경찰의 관리가 강화될 필요가 있다.⁴⁶⁾

46) 전체 범죄 전과자 중 5범이상 상습 범죄자의 비율도 2009년 36.5%, 2010년 38%, 2011년 38.5%로 매년 증가추세를 보이고 있다(경찰청 보도자료 2012년 8월 31일).

표 3-12 폭력범죄 재범자들의 전과 횟수

범죄명칭		폭행	상해	협박	약취와유인	체포와감금	폭력행위등 처벌에관한 법률
2006년	전과없음	11,947	24,787	526	42	138	39,644
	전과(소계)	34,761	63,914	1,168	65	257	61,903
	전과1범	6,584	12,757	217	19	50	15,887
	전과2범	5,099	9,750	169	9	45	10,680
	전과3범	4,102	7,759	140	2	29	7,448
	전과4범	3,280	6,089	108	6	24	5,703
	전과5범이상	15,696	27,559	534	29	109	22,185
	상습범죄자비율	45.2%	43.1%	45.7%	44.6%	42.4%	35.8%
2007년	전과없음	16,218	26,951	487	39	140	35,335
	전과(소계)	48,320	73,424	1,304	55	268	44,864
	전과1범	8,887	14,256	223	10	53	12,942
	전과2범	7,206	10,941	175	11	42	7,946
	전과3범	5,705	8,671	163	6	33	5,552
	전과4범	4,603	6,820	121	6	30	3,939
	전과5범이상	21,919	32,736	622	22	110	14,485
	상습범죄자비율	45.4%	44.6%	47.7%	40.0%	41.0%	32.3%
2008년	전과없음	22,235	32,129	717	49	180	48,425
	전과(소계)	62,017	87,077	2,267	134	400	62,112
	전과1범	11,666	16,742	365	30	65	16,801
	전과2범	8,860	12,814	338	31	70	10,570
	전과3범	7,290	10,286	248	17	42	7,721
	전과4범	5,756	8,026	194	16	28	5,517
	전과5범이상	28,445	39,209	1,122	40	195	21,503
	상습범죄자비율	45.9%	45.0%	49.5%	29.9%	48.8%	34.6%
2009년	전과없음	22,413	29,631	758	102	165	45,592
	전과(소계)	63,357	81,747	2,299	139	388	63,164
	전과1범	11,568	15,504	370	48	80	16,566
	전과2범	9,044	11,752	320	23	59	10,647
	전과3범	7,366	9,469	269	16	48	7,594
	전과4범	5,662	7,503	210	13	40	5,634
	전과5범이상	29,717	37,519	1,130	39	161	22,723
	상습범죄자비율	46.9%	45.9%	49.2%	28.1%	41.5%	36.0%
2010년	전과없음	18,703	25,310	583	67	142	34,034
	전과(소계)	56,012	70,639	2,000	142	420	49,163
	전과1범	9,977	13,111	309	27	87	12,633
	전과2범	7,878	10,065	267	23	67	8,336
	전과3범	6,333	8,262	197	16	47	5,813
	전과4범	4,869	6,261	183	13	30	4,260
	전과5범이상	26,955	32,940	1,044	63	189	18,121
	상습범죄자비율	48.1%	46.6%	52.2%	44.4%	45.0%	36.9%

다음으로 경찰에 의하여 파악된 성폭력 범죄자의 재범율을 살펴보면 앞서 폭력 범죄 유형별 재범자 특성과 마찬가지로 높은 재범비율을 보여주었다. 전체 성폭력 범죄자의 재범율은 2008년부터 2011년까지 꾸준히 45%를 상회하는 것으로 파악되었으며, 이러한 비율은 지역적으로 다르게 나타나지 않는 것으로 파악되었다. 즉, 성폭력 범죄자의 재범비율 역시 전반적으로 높은 것으로 파악되었으며, 이러한 경향은 전국적으로 보편적인 현상으로 파악된다.

표 3-13 각 지방청별 성폭력범죄 재범률(2008년~2011.6월)

(단위: 명)

구 분	2008년		2009년		2010년		2011.6월	
	전체 성폭력	재범율	전체 성폭력	재범율	전체 성폭력	재범율	전체 성폭력	재범율
총 계	17,825	49.4%	18,810	47.9%	19,735	45.2%	9,439	46.0%
서울청	5,022	46.3%	5,283	45.4%	6,105	43.5%	2,934	43.7%
부산청	1,288	52.8%	1,340	55.1%	1,534	52.9%	707	49.1%
대구청	722	49.9%	846	47.2%	794	45.6%	422	44.5%
인천청	1,066	53.0%	1,133	48.5%	1,177	49.4%	705	48.9%
광주청	624	53.4%	703	51.9%	629	47.2%	267	52.4%
대전청	662	53.0%	549	48.3%	520	49.0%	214	49.1%
울산청	387	53.0%	427	51.1%	422	45.3%	184	45.7%
경기청	3,517	47.7%	3,822	44.6%	3,843	42.4%	1,777	43.8%
강원청	550	48.0%	568	48.6%	540	44.3%	254	48.0%
충북청	523	53.5%	529	57.3%	554	48.0%	235	54.5%
충남청	592	53.7%	557	50.8%	617	42.8%	355	50.1%
전북청	609	53.0%	529	47.8%	552	45.3%	241	50.6%
전남청	608	49.7%	633	50.7%	671	38.5%	285	46.3%
경북청	599	49.9%	711	49.1%	710	46.9%	342	48.5%
경남청	809	48.7%	918	47.4%	809	49.1%	430	45.1%
제주청	247	53.8%	262	53.4%	258	50.8%	87	39.1%

※ 재범율은 동종 및 이종범죄를 모두 포함하는 수치임.

제2절 성폭력 및 폭력성 범죄 통제현황

1. 폭력범죄자 관리현황

(1) 경찰

1) 우범자 관리

현재 경찰은 전과자 또는 조직폭력배들로서 그 성벽 또는 환경으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 자에 대하여 자료보관 및 범죄관련성 여부에 관한 첩보를 수집함으로써 재범의 위험을 방지하고, 수집된 첩보를 통해 수사자료로 활용하기 위하여 『우범자 첩보수집 등에 관한 규칙』(경찰청 예규 제403호)을 마련해 운영하고 있다.⁴⁷⁾

동 규칙에 따라 경찰은 우범자를 첩보수집 대상자와 자료보관 대상자로 구분하여 관리하고 있다. 첩보수집 대상자는 범죄단체의 조직원 또는 불시 조직화가 우려되는 조직성 폭력배 중 범죄사실 등으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 자, 살인 및 방화로 실형을 받고 출소한 자, 강도, 절도, 강간, 강제추행, 마약류사범으로 3회 이상 금고형 이상의 실형을 받고 출소한 자를 대상으로 한다. 이들에 대하여는 우범자로 편입 후, 자료를 전산에 입력하고 2년간 범죄관련성 여부에 대해 첩보를 입수한다. 자료보관 대상자는 첩보수집 대상자 중 기간만료 또는 관할 경찰서 형사과장을 위원장으로 하는 심사위원회의 심사를 통해 첩보수집의 필요가 없다고 판단되는 자, 강도, 절도, 강간, 강제추행, 마약류사범으로 범죄경력에 있는 자로서 3회 이상 금고형 이상의 실형을 받고 출소한 경우가 아닌 자를 대상으로 하고 있다. 자료보관 대상자는 우범자로 편입 후 해당자료를 전산에 입력하여 범죄 발생시 수사자료로 활용한다.⁴⁸⁾

현행 법령상 폭력범죄와 관련하여 경찰에서 관리하는 우범자는 ‘범죄단체의 조직원 또는 불시 조직화가 우려되는 조직성 폭력배’만 해당된다. 우리나라 폭력범

47) 우범자 첩보수집 등에 관한 규칙 제1조(목적)

48) 우범자 첩보수집 등에 관한 규칙 제3조

죄의 특성에서 분석한 바와 같이 폭력범죄자들의 경우 전과자의 비율이 높게 나타난다(상해의 경우 약 70%, 폭처법위반의 경우 약 50%, 성폭력 범죄자는 45%). 그리고 재범자들의 전과 횟수를 보면 폭력범죄의 전체 유형에서 전과 5범이상인 범죄자가 차지하는 비율이 40% 이상으로 나타난다. 이러한 사실은 폭력범죄 예방을 위해서 재범자 관리의 필요성을 보여준다.

2) 성범죄 경력자 관리현황

경찰에서는 성범죄 경력자에 관한 관리를 크게 두 가지 방법으로 시행하고 있다. 첫 번째는 성범죄 신상정보 등록대상자 담당제도가 있다. 이 제도는 실효성 있는 성범죄 전력자 관리 및 재범방지를 위해 실시된 제도로서 등록대상자를 담당경찰관이 1대1로 관리하는 제도이다.

두 번째는 우범자 관리제도로써, 경찰은 신상정보 제출자 중 비열람 대상자도 전담 관리를 하면서 3개월에 한 차례씩 점검을 한다. 성폭력 범죄자의 경우에는 경찰이 특별히 신상정보를 관리하거나 할 수 있는 법적근거가 없기 때문에 문제점으로 지적되고 있다.

먼저 성범죄 전력자 신상정보 등록대상자 1:1 담당 경찰관 운영 제도에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 조두순 사건 이후 성폭력 범죄에 대한 비판 여론이 고조되고, 실효성 있는 성범죄자 전과자 관리 및 재범방지 대책 마련 필요에 따라 2009. 11. 5부터 신상정보 대상자인 열람대상자와 비열람 대상자에 대한 경찰의 본격적인 성범죄 전과자에 대한 관리가 시작되었다.⁴⁹⁾

성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법에 의거, 신상정보 등록 제도를 운영, 2011. 4. 16.경부터 시행 중에 있으며, 동법 제35조 제3항 관할 경찰관서의 장은 등록기간 중 매년 1회 등록정보의 변경 여부를 확인하여야 한다고 규정, 경찰에게 성범죄자의 정보 변경여부 확인권한을 부여하고 있으며, 동법 제43조 등록대상자가 정당한 사유 없이 제출정보 또는 변경 정보를 제출하지 아니하거나 거짓정보를 제출한 자는 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처한다는 벌칙조항

49) 경찰청, “성범죄자 신상정보 연계에 따른 청소년 대상 성범죄자 관리강화 계획”, 2009.

을 신설하여 운영 중이다.

다음으로 성폭력 전과자 관리제도로써 우범자 관리는 1991년경부터 현재까지 경찰청 자체 예규로 운영 중인 제도로써, 지속적인 아동 성폭행 사건 발생 및 서울 영등포 초등생 성폭행 피의자 김수철 사건을 계기로 우범자 관리의 사각지대에 대한 보완 필요성이 제기되면서, 최근 성폭력 전과자 우범자에 대한 관리가 더욱 강화 되었다.⁵⁰⁾

위 계획의 주요 내용으로는, 기존의 우범자 관리는 첩보수집 대상자와 자료보관 대상자로 구분·운영 되었지만, 추가로 중점 관리 대상자를 지정·운영 하는 우범자 등급조정이 주요 골자이다. 뿐만 아니라, 과거 1970년부터 2003년간 성폭력 전과자 중 7년 이상 장기 복역자를 우범자로 편입, 우범자 관리 사각지대를 해소하려고 하였다.

① 중점 관리 대상자

대상자 선정 기준은 13세 미만 아동을 성폭행한 범죄로 2회 이상 금고형 이상의 형을 선고 받은 자, 19세 미만 청소년을 성폭행한 범죄로 3회 이상 금고형 이상의 형을 선고 받거나, 또는 2회 이상의 형을 선고 받은 형기의 합계가 3년 이상인 자, 성인을 대상으로 성폭행 범죄를 저지른 자로서 3회 이상 금고형 이상의 형을 받은 자가 중점 관리 대상자가 된다. 대상자로 선정된 성폭력 전과자들에 대해서는 관내 지구대 경찰이나 경찰서 담당자가 해당 성폭력 전과자인 우범자의 최신 동향을 매월 1회 파악하여 집중 관리 및 이중 관리 하도록 되어 있다.

② 첩보 수집 대상자

대상자 선정 기준은 13세 미만 아동을 성폭행한 범죄로 1회 이상 금고형 이상의 형을 선고 받은 자, 19세 미만 청소년 및 성인을 대상으로 성폭행한 범죄로 2회 이상 금고형 이상의 형을 선고 받거나 또는 1회 이상의 형을 선고받은 자 중에 재범 위험성이 높은 자⁵¹⁾가 첩보수집 대상자가 된다. 이러한 첩보수집 대상자로

50) 경찰청, “성폭력 전과자 등 우범자 관리강화 계획”, 2010.

51) 재범위험성 판단기준 : 1회 복역자 중 청소년·성인 대상 성폭력 전과자를 대상, ① 성폭행 범행으로 3년 이상 실형을 선고받은 자, ② 실형을 선고 받은 자 중 성폭력 범죄를 3회 이상 범하여 그 습벽

선정된 성폭력 전과자들에 대해서는 관내 지구대 경찰이 해당 성폭력 전과자인 우범자에 대한 정보를 3월에 1회, 수집하여 기록하도록 되어 있다.

③ 자료 보관 대상자

1회 성폭력 범죄로 복역한 자 중 재범 위험자에 포함되지 않으나, 폭력으로 자주 입건되는 등 폭력성향이 있는 자는 자료 보관 대상자로 편입된다.

2. 성범죄 통제 현황

(1) 전자감시제도

성폭력피해의 심각성과 특수성 그리고 기존 성폭력범죄 대응책에 대한 한계에 따라 장래 재범의 위험이 있는 일정한 성폭력범죄자에 대하여 형기종료 또는 가석방 후에 위치를 추적할 수 있는 전자장치를 부착하게 함으로써 재범을 방지하고 국민을 보호하기 위해 발의되어, 2007년 4월 2일 법률 제8394호로 「특정 성폭력범죄자에 대한 전자장치 부착에 관한 법률」이 제정된 후, 아동 내지 미성년자를 대상으로 하는 성폭행 살인사건, 납치 사건 등 강력범죄가 계속 발생하는 상황에서, 적극적인 대응을 요구하는 국민적 여론이 확산됨에 따라 전자장치 부착명령의 기간을 ‘최대 5년’에서 ‘최대 10년’으로 연장하는 등의 내용으로 2008년 5월 22일 개정되어 2008년 9월 1일부터 시행되고 있으며, 다시금 아동 유괴범죄가 살인·성폭행 등 흉악 범죄로 이어질 가능성이 클 뿐만 아니라 재범 위험성이 높아 예방적 조치가 강구되어야 한다는 여론이 형성됨에 따라, 전자장치 부착대상 범죄를 기존 성폭력범죄 이외 미성년자 대상 유괴범죄를 추가하기 위해 2009년 4월 17일 「특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」로 개정되어 2009년 8월 9일부터 시행되고 있었다. 조두순·김길태 사건을 통해 소급효가 인정되지 않는다는 비판이 제기되어 2010년 4월 15일 형 집행의 종료 후 3년이 지나지 아니한

이 인정되는 자, ③성폭행 혐의가 인정되나, 불구속 또는 합의 등으로 ‘공소권 없음’ 처리된 경우, ④ 다른 죄(폭력, 강·절도)으로 3년 이상 실형을 산 전력이 있는 경우

성폭력범죄자에게 전자장치를 부착할 수 있도록 하고, 위치추적 전자장치 부착기간을 30년으로 연장하는 내용으로 2010년 7월 16일부터 시행되고 있다.⁵²⁾

전자장치부착법은 성폭력범죄자 등의 재범 방지와 성행교정을 통한 재사회화, 그리고 성폭력범죄 등으로부터 국민을 보호함을 그 목적으로 한다(제1조). 이에 따라 전자장치부착법 제5조 제1항은 재범의 위험성이 있는 여러 유형의 성폭력범죄자에 대해서 전자장치 부착명령을 청구할 수 있도록 하고 그 사유로서 각 호의 규정을 두고 있는데, 성폭력범죄로 징역형의 실형을 선고받은 사람이 그 집행을 종료한 후 또는 집행이 면제된 후 10년 이내에 성폭력범죄를 저지른 때(제1호), 성폭력범죄로 이 법에 따른 전자장치를 부착받은 전력이 있는 사람이 다시 성폭력범죄를 저지른 때(제2호), 16세 미만의 사람에 대하여 성폭력범죄를 저지른 때(제4호)와 같이 일정한 객관적인 사실을 청구사유로 하는 다른 규정들과는 달리, 이 사건 규정은 성폭력범죄를 2회 이상 범하여 그 습벽이 인정된 때라고 정함으로써 성폭력범죄자의 습벽을 부착명령의 본질적 요소로 삼고 있다.⁵³⁾

전자발찌 감시제도에 대하여 대법원은 그 법적 성격을 보안처분에 해당한다고 보고 있다.⁵⁴⁾ 전자장치부착 감시제도에 대하여 문제점을 제기하며 비판하는 입장

52) 2008년 전자장치부착법 제정 이전의 성범죄자에 대해서도 전자발찌를 부착할 수 있도록 국회가 2010년에 관련법을 개정했으나 청주지법 충주지원이 위헌법률심판을 헌법재판소에 제청해 현재 계류중이다.

53) 대법원 2012.3.22. 선고 2011도15057, 2011전도249 전원합의체 판결[공2012상, 722].

54) 특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률에 의한 전자감시제도는, 성폭력범죄자의 재범방지와 성행교정을 통한 재사회화를 위하여 그의 행적을 추적하여 위치를 확인할 수 있는 전자장치를 신체에 부착하게 하는 부가적인 조치를 취함으로써 성폭력범죄로부터 국민을 보호함을 목적으로 하는 일종의 보안처분이다. 이러한 전자감시제도의 목적과 성격, 그 운영에 관한 위 법률의 규정 내용 및 취지 등을 종합해 보면, 전자감시제도는 범죄행위를 한 자에 대한 응보를 주된 목적으로 그 책임을 추궁하는 사후적 처분인 형벌과 구별되어 그 본질을 달리하는 것으로서 형벌에 관한 일사부재리의 원칙이 그대로 적용되지 않으므로, 위 법률이 형 집행정지 후 부착명령을 집행하도록 규정하고 있다 하더라도 그것이 일사부재리의 원칙에 반한다고 볼 수 없다. 또 위 법률이 그 목적 달성을 위한 합리적 범위 내에서 전자감시제도를 탄력적으로 운영하도록 하면서 그에 따른 피부착자의 기본권 침해를 최소화하기 위한 방안을 마련하고 있는 이상, 오로지 형기를 마친 성폭력범죄자의 감시를 위한 방편으로만 이용함으로써 피부착자의 기본권을 과도하게 제한하는 과잉입법에 해당한다고 볼 수도 없다. 그리고 위 법률은 피부착자의 전자장치로부터 발신되는 전자파의 수신자료에 대한 사용을 피부착자의 재범방지와 성행교정 등을 위하여 필요한 경우로 엄격히 제한하고 있을 뿐 아니라, 부착명령의 선고와 함께 ‘야간 등 특정 시간대의 외출제한’을 준수사항으로 부과할 수 있도록 한 것도 범죄에 취약한 시간대의 외출을 제한함으로써 가능한 한 재범의 발생을 방지하려는 데 있으므로, 헌법이 보장한 거주이전의 자유를 본질적으로 침해하는 측면도 없다(대법원 2009.9.10. 선

도 많다. 그러나 최근 법무부 보도자료⁵⁵⁾에 의하면, 위치추적 실시한 성폭력범죄자의 동종 재범률이 위치추적 전에 비해 1/9로 감소하여 위치추적제도가 재범방지에 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 위치추적제도 시행 전 3년간(2006~2008년) 성폭력 전과자 동종 재범률은 14.8%였으나, 시행 후 3년간(2008. 9~2011. 12.) 성폭력 피부착자 동종 재범률 1.67%로 재범률이 1/9 감소했다. 그러나 전자발찌는 위치만 확인할 수 있을 뿐 구체적 행동을 감시할 수 없는 일정한 한계도 있다는 점에서도 이 제도가 만능은 아니다.

또한 전자발찌 피부착자 1,026명 감독에 필요한 전자감독 전담 인원은 465명이나 현원 102명에 불과하여 감독 전담 인원이 절대적으로 부족한 실정이다.

(2) 성충동 약물치료법

성충동 약물치료법은 16세 미만의 사람에 대하여 성폭력범죄를 저지른 성도착증 환자로서 성폭력범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정되는 사람에 대하여 성충동 약물치료를 실시하여 성폭력범죄의 재범을 방지하고 사회복귀를 촉진하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조).⁵⁶⁾⁵⁷⁾

고 2009도6061, 2009전도13 판결 [공2009하, 1726].

55) 위치추적 소급적용 재판현황 및 위치추적제도 효과(법무부 보도자료, 2012.9).

56) 아동성폭력 대책은 종합적이고 체계적인 방안을 마련하였다기 보다는 사건이 터질 때마다 즉흥적이고 단편적인 대응으로 일관하였고, 엄격한 감시와 무거운 처벌만으로는 아동성폭력을 더 이상 막을 수 없다는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 특히 13세미만 아동 성폭력범은 일종의 정신적 질환 내지 사회적·정서적인 문제가 있는 경우가 대부분이고, 그렇기 때문에 처벌 강화가 재범 방지에 한계가 있다(박민식, “화학적 거세 치료요법 도입 법안 발의 배경과 제정 과정”, 『소위 ‘화학적 거세’ 어떻게 할 것인가?』 토론회 자료집, 2010년 7월 26일, 13면). 다시 말해서 그 동안 실패했던 무거운 처벌 위주의 대책이 아니라 적극적인 치료와 관리체제로 아동 성폭력범에 대한 ‘패러다임의 전환’이 필요하다는 점에서 『성충동 약물 치료법』이 논의되었던 것이다.

57) 2008년 9월 8일 박민식 의원 등 31명의 의원이 「상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률」 제정안 발의했고, 2010년 6월 29일까지 1회의 공청회와 6회의 법사위원회 심의를 거쳐 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」 제정안이 국회 본회의 의결됐다. 아동, 청소년에 대한 성폭력 사건이 잇따라 터지자 사후약방문식으로 서둘러 심의, 입법됐다. 국회에서 ‘화학적 거세’가 논의되기 시작한 것은 2008년 9월 한나라당 박민식 의원이 ‘상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률안’을 발의하면서부터다. 2007년 12월 경기 안양시에서 해진, 예슬 양 살해사건이 일어난 뒤 거론되던 화학적 거세에 대한 입법이 시도된 것이다. 그러나 2008년 11월 열린 국회 법제사법위원회 법안심사소위에선 “아무리 범죄자라도 형벌과 별도로 부작용이 있을지 모르는 약물을 인체에 주입하는 것은 인권침해다”라는 주장이 제기되면서 입법에 제동이 걸렸다. 2009년 9월 ‘조두순 사건’의 진상

성폭행 범죄자에 대한 재범방지 대책의 하나로 2011년 7월부터 시행된 '성충동 약물치료제도'가 시행 4개월이 됐지만, 2011년 11월까지 검찰의 대상자 청구는 물론 법원 판결이 단 한 건도 없는 것으로 나타났다. 「성충동 약물 치료법」의 문제점으로는 「성충동 약물 치료법」 적용대상이 너무 엄격하다는 점이다. 「성충동 약물 치료법」의 적용대상을 너무 엄격하게 규정한 것이 그 중요한 원인으로 지적된다. 이에 따라 흉악한 성폭력 범죄에 대한 대책으로 도입한 '화학적 거세 제도' 자체가 유명무실해질 수 있다는 점이다.

화학적 거세는 16세 미만의 아동에게 성범죄를 저지른 19세 이상 성도착증 환자로 대상이 제한되고 있다. 또 재범 위험성이 있는 성폭행 범죄자만 대상이 된다. 성도착증 환자의 개념도 2회 이상 아동 대상 성범죄자로 한정된다.

전자발찌를 부착한 채 다시 성폭행을 저지른 성범죄자는 2011년 한해만 해도 14명에 달하는 것으로 집계되고 있다. 성범죄자들은 심지어 전자발찌를 부착한 상태에서 범죄를 저지르고 있는 실정이다. 이들이 다시 확정 판결을 받고 출소해도 화학적거세의 대상에서 제외된다는 것이다. 인권보호라는 점에서 약물사용을 엄격히 사용을 제한해야 하지만, 적용대상의 엄격한 규정 때문에 화학적 거세 대상자 청구 자체가 쉽지 않다.

(3) 신상정보공개 및 열람제도

아동·청소년의 성보호에 관한 법률(이하 '아동·청소년성보호법'이라고 한다)이

이 드러나자 언론들은 박 의원의 법안을 주목하면서 찬반논쟁을 벌였다. 그해 11월 국회에서 실시된 공청회에서도 찬반이 뚜렷이 갈렸다. 이런 공방이 오가는 가운데 2010년 1월 '김길태 사건'이 터지자 국회가 계류 중인 수십 건의 아동성폭력 관련법을 처리하지 않는 것에 대해 여론의 뭇매가 쏟아졌다. 여야는 3월 말 아동성폭행관련법을 일괄 입법했고 두 차례의 법사위 법안심사소위에서 오랫동안 논의되지 않았던 화학적 거세 방안도 심의했으나 본회의 상정 대상에는 제외됐다. 그러다 2010년 6월 초 학교에서 초등학생을 납치해 성폭행한 김수철 사건이 터지자 국회 내에서 법안 도입 필요성을 주장하는 목소리가 높아졌다. 이어 6월 28일 서울 동대문구 초등생 성폭행 사건이 언론에 대대적으로 보도되자 여야는 한 차례 소위 심의 뒤 '화학적 거세 법안' 처리에 전격 합의했다. 이어 6월 29일 단 하루 만에 법사위 소위, 법사위 전체회의, 본회의 모두를 통과해 법이 만들어졌다. 이 과정에서 애초 발의됐던 '본인 동의에 의한 약물치료' 조항이 판결에 의한 강제조항으로 바뀌었고, 처벌 대상자도 성장이 완전히 끝난 '25세 이상'에서 '19세 이하'로 결정됐다. 이 때문에 "법안이 갑작스럽게 통과되면서 제대로 된 심의를 거치지 못해 위헌논란을 피할 수 없게 됐다"는 비판도 나왔다(동아일보, 2010년 7월 1일, A6면 참조).

정한 공개명령 절차는 아동·청소년대상 성범죄자의 신상정보를 일정기간 동안 정보통신망을 이용하여 공개하도록 하는 조치를 취함으로써 필요한 절차를 거친 사람은 누구든지 인터넷을 통해 공개명령 대상자의 공개정보를 열람할 수 있도록 하는 제도이다. 또한 위 법률이 정한 고지명령 절차는 아동·청소년대상 성폭력범죄자의 신상정보 등을 공개명령기간 동안 고지명령 대상자가 거주하는 지역의 일정한 주민 등에게 고지하도록 하는 조치를 취함으로써 일정한 지역 주민 등이 인터넷을 통해 열람하지 않고도 고지명령 대상자의 고지정보를 알 수 있게 하는 제도이다.⁵⁸⁾

범죄자의 신상정보의 공개제도는 2000년 「청소년의 성보호에 관한 법률」의 제

58) 성범죄자에 대한 신상정보 등록·열람제도에 대한 연혁을 간단히 살펴보면 2005. 12. 29. 제7차 일부개정 법률 제7801호 (구)청소년의 성보호에 관한 법률에 의거, 처음으로 신상정보 등록 및 열람제도가 신설 되었다. 즉 성범죄 행위시점을 기준으로 2006. 6. 30.경부터 2008. 2. 3.경까지 성범죄를 행한 자를 대상으로 신상정보 등록 및 열람이 이루어지게 되었다. 그러나 당시 위 법률은 국가청소년위원회 주관으로 신상정보 대상자 관리가 이루어져, 사실상 동법 제23조 제2항 등록 대상자는 성범죄 등록대상자 통지를 받은 날로부터 2월 이내에 신상정보를 국가청소년위원회에 등록하고, 신상정보 변동이 있는 경우에는 변동사유가 발생한 날로부터 1월 이내에 변동된 신상정보를 국가청소년위원회에 변경 등록하여야 한다 라는 규정에 의거, 동법 제27조 1항 등록 대상자가 정당한 사유 없이 제23조 제2항의 규정에 의한 등록 또는 변경등록을 하지 아니하거나 거짓의 신상정보를 등록 또는 변경 등록한 때에는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다 라는 벌칙 조항이 있음에도, 국가청소년위원회에서 자체적으로 그 변경 여부를 확인하는 것은 현실적으로 불가능하여, 사실상 성범죄자에 대한 관리는 제대로 이루어지지 못하였다. 이에, 제8차 전부개정 2007. 8. 3. 법률 제8634호 (구)청소년의 성보호에 관한 법률에서는 이러한 문제점을 반영, 동법 제35조 제3항 관할 경찰서장은 등록기간 중 매년 1회 등록정보의 변경여부를 확인하여야 한다 라고 명시적으로 경찰에게 성범죄자의 등록정보 변경여부를 확인토록 하는 의무규정을 두었으며, 동법 제45조 제2항 등록 대상자가 정당한 사유 없이 제출정보 또는 변경정보를 제출하지 아니하거나 거짓정보를 제출한 때에는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다는 벌칙조항에 의거, 현재까지 변경정보를 제출하지 아니한 성범죄자에 대해서는 위 조항을 근거로 형사처벌하고 있다. 이와 함께, 아동 및 청소년을 대상으로 하는 성범죄자 관리와 별개로, 19세 이상 성인을 대상으로 하는 성범죄자의 경우에도 신상정보 등록제도가 신설 되었다. 즉, 2010. 4. 15. 법률 제10258호로 제정된 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법에 의거, 신상정보 등록 제도를 운영, 2011. 4. 16.경부터 시행 중에 있으며, 동법 제35조 제3항 관할 경찰관서의 장은 등록기간 중 매년 1회 등록정보의 변경 여부를 확인하여야 한다고 규정, 경찰에게 성범죄자의 정보 변경여부 확인권한을 부여하고 있으며, 동법 제43조 등록대상자가 정당한 사유 없이 제출정보 또는 변경 정보를 제출하지 아니하거나 거짓정보를 제출한 자는 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처한다는 벌칙조항을 신설하여 운영 중이다. 따라서 아동, 청소년 대상 성범죄자는 08년 2월 4일 이후 범행을 저지른 경우에 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제35조 제3항, 성인 대상 성범죄자는 11년 4월 16일 이후 범행을 저지른 경우에 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제35조 제3항에 의거 신상정보 등록대상자들을 대상으로 관리 하고 있다(조현빈의, “경찰의 성범죄 전력자 관리에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회논문지, 2011, Vol.4 No.4 참조).

정으로 도입되었다. 처음의 신상공개방식은 국가청소년위원회가 청소년대상 성범죄자 중에서 신상공개 대상자를 선별하고, 세부정보를 제외한 채 ‘성명, 연령, 직업, 동단위까지의 주소’ 정도를 관보와 인터넷에 게재하는 것으로 하였는데, 이에 대해서는 시행 초기부터 이중처벌금지의 원칙과 과잉금지의 원칙에 반한다는 비판, 적법절차원칙에 위배된다는 비판이 제기된 바 있다. 헌법재판소는 가까스로 합헌결정을 내린 바 있다(헌재 2003.6.26, 2002헌가14).

위와 같은 공개명령 및 고지명령 제도는 아동·청소년대상 성폭력범죄 등을 효과적으로 예방하고 그 범죄로부터 아동·청소년을 보호함을 목적으로 하는 일종의 보안처분으로서, 그 목적과 성격, 운영에 관한 법률의 규정 내용 및 취지 등을 종합해 보면, 공개명령 및 고지명령 제도는 범죄행위를 한 자에 대한 응보 등을 목적으로 그 책임을 추궁하는 사후적 처분인 형벌과 구별되어 그 본질을 달리한다고 할 것이다(대판 2011. 3. 24. 2010도14393, 2010전도120 판결 등 참조).⁵⁹⁾

(4) 성범죄자 치료감호제도

성범죄자 치료감호제도는 소아성기호증 등 정신성적 장애를 가진 성폭력범죄자를 치료감호 대상에 포함하여 최장 15년까지 선 치료 후 잔형기를 집행하여 재범을 억제하여 사회방위를 도모하는 제도이다.

치료감호법은 심신장애 상태, 마약류·알코올이나 그 밖의 약물중독 상태, 정신성적(精神性的) 장애가 있는 상태 등에서 범죄행위를 한 자로서 재범(再犯)의 위험성이 있고 특수한 교육·개선 및 치료가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 적절한 보호와 치료를 함으로써 재범을 방지하고 사회복귀를 촉진하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조). 2005년 사회보호법이 폐지되고, 그 대체입법으로 치료감호법이 제정되었다. 2009년 6월 13일 치료감호 대상에 정신성적 장애자로서 성폭력범죄를 저지른 자도 포함시켜 운영되고 있다.

성폭력범죄자에 대한 치료감호제의 주요 내용을 살펴보면, ‘소아성기호증, 성적기각증 등 성적 성벽이 있는 정신성적 장애자로서 금고 이상의 형에 해당하는 성

59) 대판 2012.5.24. 선고 2012도2763[공2012하,1198].

폭력범죄를 저지른 자'에 대하여 재범의 위험성과 치료필요성을 요건으로 하여 형벌과 함께 치료감호를 부과할 수 있도록 하는 것이다. 정신성적 장애자의 치료감호시설 수용기간의 상한은 15년이며, 대체주의가 적용된다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제4장

효율적 고위험 범죄자 관리방안

한상암 · 이상원

효율적 고위험 범죄자 관리방안

제1절 고위험 범죄자 관리의 문제점

최근 법무부 통계를 보면 재범자와 장기수형자의 비율이 지속적으로 증가하고 있어 재범방지에 대한 정책에 대해 전반적인 검토가 필요하다. 교정시설에서 출소한 4명 중에서 1명꼴의 범죄자가 3년 이내에 교정시설에 다시 수용되고 있다. 즉 2005 년 한 해 동안 전국의 교정시설에서 출소한 27,489명 중에서 3년 내에 다시 교정시설에서 복역한 인원은 6,169명으로서 22.4%에 해당한다. 재입소하는 인원 중에는 누범자가 많은데 재입소하는 범죄자 중에서 5범 이상이 53%를 차지하고 있다.⁶⁰⁾

또한 2000년 이후 무기징역을 포함하는 10년 이상 장기수형자는 22.6%가 증가하였으며, 최소 한 번 이상 교정시설에 입소하는 인원은 전체의 51.4%에 해당하고 있다. 장기수형자의 비율은 2000년 11%에서 2006년에는 17%로 증가하였다. 성폭력사범 등 재범위험성이 높은 고위험범죄자의 재범률은 더욱 심각하다. 성폭력범

60) 유병철 (2010), 「재범방지를 위한 범죄자처우의 과학화에 관한 연구(I) - 고위험범죄자 재범방지를 위한 범죄자관리 모델에 관한 연구: 영국·미국의 범죄자관리 모델과 그 시사점을 중심으로」, 한국형 사정책연구원 69쪽.

죄자의 재범률은 70%이고, 그 중에서 같은 종류의 전과 5범 이상을 보유하고 있는 인원은 30%에 달한다.⁶¹⁾

마찬가지로 연쇄살인범 등 재범위험성이 높은 고위험범죄자의 대다수는 여러 차례의 전과 기록을 보유하고 있다.⁶²⁾ 또한, 전체 범죄자 중에서 전과 9범 이상의 범죄자의 구성비가 1998년에는 3.7%에 불과하였으나 꾸준히 증가하여 2007년에는 7.1%로 약 2배가량 증가하였다.⁶³⁾ 1998년부터 2007년까지 10년간 살인, 강도, 방화, 절도 등 각 범죄의 범죄자 1인당 발생건수가 모두 증가하여 범죄자 한사람이 여러 차례의 범행을 저지르는 경향이 높다는 결과도 나타났다.⁶⁴⁾

위와 같이 재범률과 장기수형자의 비율이 증가하고 있는 것은 현재 교정행정과 사회내 보호관찰 업무가 효과적으로 수행되지 못하고 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 범죄는 범죄를 예방하기 위한 단계, 범죄의 결과로 나타나는 단계, 범죄에 대한 대응정책의 단계별로 국가·사회적인 비용이 소요되는데, 2008년 한 해 동안 발생한 범죄로 인해 약 36조 5천억 원의 사회적 비용이 요구된다는 연구결과도 범죄예방 및 재범방지에 대한 경각심을 더해 주고 있다.⁶⁵⁾

1. 교정행정

고위험자의 재범방지와 관련한 교정행정 분야에 대해서는 재범위험성 평가, 재범방지 프로그램 두 가지를 지적하고자 한다. 우선, 교정행정에서는 인력부족과 시스템의 부재로 수형자에 대한 재범방지 평가 업무가 적절하게 시행되지 못하고 있는 점이 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 현재 범죄자의 형 확정 후 교도소로 이

61) 유병철 (2010), 앞의 책, 69쪽.

62) 법무부 (2010) 교정보부 자료.

63) 한국형사정책연구원(2008), 한국의 범죄현상과 형사정책, 연례보고서, 서울: 한국형사정책연구원, 41 페이지 참조

64) 한국형사정책연구원 (2008), 앞의 책, 62-63페이지 참조; 유병철 (2010), 앞의 논문, 69-70쪽.

65) 조홍식, 민원홍, 김현민, (2010), 우리나라 범죄의 사회적 비용 추정에 관한 연구 - 범죄의 심각성 점수를 고려한 결과를 중심으로, 한국사회정책 17권 2호, 한국사회정책학회; 서울대학교 산학협력단 (2009) 범죄의 사회적 비용 추정연구, 서울: 서울대학교 참조; 유병철 (2010), 앞의 책, 70쪽.

송하기 위한 분류심사가 실시되고 있으나, 이는 중경비, 일반경비, 완화경비, 개방 교정시설 등 경비등급에 맞는 시설로 이송하기 위한 것일 뿐이고 수용자의 재범의 위험성은 거의 고려되지 않는다.⁶⁶⁾

이는 교도소에서 재범방지를 위한 처우 프로그램을 특화할 수 없는 근본적인 한계를 가져온다. 또한, 전국 교도소 분류심사과에 전문가인 분류직 공무원의 수가 절대적으로 부족하여 업무량 과다로 인한 형식적 분류가 행해지고 있어 수형자의 개별 특성을 반영하는 범죄유발환경과 요구사항(needs) 파악이 제대로 이뤄지지 못하는 형편이다. 개별 수형자에 대한 심사가 이뤄지지 않음으로 인하여 재범위험성이 제대로 판정되지 않고 있으며 따라서 전략적으로 효과적인 재범방지 노력을 할 수 없는 상황이다.⁶⁷⁾

또한 각 교정시설에서 실시하고 있는 교화프로그램은 출소 후의 재범방지 보다는 계호와 효율적인 시설운영 측면에 방점이 찍혀 있다. 예컨대 각 교정시설에서 이뤄지고 있는 직업훈련이나 교도작업은 작업이 지정되지 않는 미지정 수형자의 인원을 해소하는 차원에서 시행되는 경우가 많은데, 이는 출소 후에 갖고자 하는 또는 출소 후 취업하고자 하는 직종과의 연계가 제대로 이뤄지지 않게 된다. 그나마 직업훈련으로 취득하는 자격증도 가석방에의 혜택을 기대하거나 경비처우급 승급에 긍정적으로 반영되어 상향된 처우를 받기 위해 그 의미를 가지는 경우가 허다하다.⁶⁸⁾

또한 교정시설에서 사회복귀를 준비하기 위해서 실시하는 여러 교화프로그램이 도주위험성을 이유로 소극적으로 행해지고 있어서 준비가 덜 된 수형자가 그대로 사회에 나와 쉽게 적응하지 못하는 악순환이 계속되고 있다. 가족과의 유대관계 회복을 위한 귀휴나 가족만남의 집 이용, 실생활을 직접 체험하기 위한 사회견학 등이 실제로 필요한 수용자보다는 교정시설내 질서에 순응하거나 도주위험이 적은 자에게 시행되고 있고, 가난한 범죄자가 사회정착을 위한 비용을 마련하기 위해 거의 유일한 자금원인 교도작업으로 벌어들이 수 있는 작업장려금의 금액이

66) 유병철 (2010), 앞의 논문, 70-71쪽.

67) 유병철 (2010), 앞의 논문, 70-71쪽.

68) 유병철 (2010), 앞의 논문, 71쪽.

너무 적은 것 등은 출소 후의 사회정착 등 재범방지에 긍정적인 역할을 거의 하지 못한다.⁶⁹⁾

재범방지를 위한 교정정책의 부족으로 인하여 출소하는 시점에 사회에 적응할 수 있는 준비가 부족한 수용자가 많다. 출소 후에 생활할 장소를 갖지 못하는 자가 17.5%에 해당하고 생계수단을 찾지 못하는 자도 30.4%에 달한다. 교정시설 수용 중 교도작업으로 인한 저축금액이 적거나 가족 등으로부터의 영치금 지원도 거의 없는 수용자도 많아서 통계를 보면 출소 시 소지가 가능한 금전이 10만원 미만인 자가 23.8%이고 귀가할 여비가 없어 지원이 필요한 자도 22.6%에 달하고 있다.⁷⁰⁾

가석방제도의 운영도 여러 문제점을 노출하고 있다. 재범하지 않을 것을 전제로 실시하는 가석방의 결정이 형기 집행률에 의존하다보니 형기종료가 임박한 수형자를 위주로 가석방이 실시되고 있으며, 잔여 형기가 짧은 수형자가 가석방되어 짧은 기간 동안의 보호관찰이 실효성을 발휘하기 어렵게 되어있다. 다만 이것이 가석방에 대한 관장부서를 교정본부에서 범죄예방정책국으로 이관해야 한다는 주장에 동조하는 것은 아니다. 일부에서는 가석방이 출소이후의 재범가능성 여부에 심사기준을 두고 판단되어야 하며 보호관찰을 관장하는 부서에서 실시해야 실질적인 심사가 가능하다고 한다. 범죄예방정책국에서 가석방 심사를 관장하는 소년범죄자와는 달리 성인범죄자는 교정본부에서 주관하는 이원적인 가석방 심사체제는 이와 관련된 제반 업무의 비능률이 초래되는 등 합리성을 결여했다는 비판을 하고 있다.⁷¹⁾

그러나 이러한 주장은 재범위험성을 심사해야 한다는 논리로 일응 타당해 보이지만 형법이 정하고 있는 가석방제도의 본래 취지를 외면하고 있다. 형법에 따르면, 가석방은 성인 수형자에 대한 가석방은 형기를 일정기간 마친 범죄자가 뉘우치는 것이 뚜렷한 경우에 형기종료일 전에 석방하는 제도이다. 또한 형법은 성인

69) 유병철 (2010), 앞의 논문, 71쪽.

70) 한국형사정책연구원(2007), 수형자의 사회복귀와 처우 연계, 한국형사정책연구원; 유병철 (2010), 앞의 논문, 71쪽.

71) 함혜현, “재범 고위험자에 대한 보호관찰제도 연구-형사사법기관의 공조방안을 중심으로”, 동국대학교 대학원 박사학위 논문, 2009.; 유병철 (2010), 앞의 논문, 72쪽.

수형자와 소년수형자의 경우 가석방의 효력에 대한 요건을 각각 다르게 규정하고 있어 형법의 취지를 재차 확인하고 있다(형법 제72조 및 제73조 참조). 교정행정 실무에서도 가석방제도는 수형자가 형기동안 교육과 훈련 등을 포함한 시설 내 생활을 잘 하도록 담보하고 있고, 교정시설 내 질서유지에도 크게 기여하고 있는 실정도 교정본부가 가석방을 관장해야 하는 필요성을 설명하는 논리가 될 수 있을 것이다. 다만 성인 수형자의 경우에도 가석방을 통해 출소하는 범죄자가 사회에서 재범할 위험성이 있는지 여부를 현재보다 더 적극적으로 고려해야 함은 물론이다.⁷²⁾

2. 보호관찰 및 소년보호 행정

보호관찰 분야에서도 분류심사가 형식적으로 이뤄지고 있고 보호관찰 업무의 수행도 인력부족을 이유로 효과적으로 행해지지 않고 있다. 집중 주요 일반 등으로 보호관찰 대상자를 구분하는 것은 죄명이나 부가처분의 있고 없음에 따른 획일적인 분류일 뿐으로서 재범위험성 평가에 따른 맞춤형 분류와 그에 따른 처우가 연결되지 못하고 있다. 보호관찰 업무도 대상자가 작성한 신고서 또는 진술서에만 의존하여 형식적, 기계적으로 분류처우하는 경향이 많으므로 획기적인 개선책을 마련하여 범죄자에 대한 사회 내 최종 감독기구로서의 역할 수행 의지를 높이고 실질적인 감독을 수행할 필요가 있다.⁷³⁾

소년원의 시설 내 처우와 출소 후의 사회 내 처우가 서로 단절되고 있다. 소년원을 퇴원하는 원생들이 출원과 함께 관리와 감독까지 같이 종료됨은 물론 소년원 직원들과 형성된 유대관계가 이어지지 못하고, 소년원 직원들이 파악한 소년원생들에 대한 정보가 보호관찰 직원들에게 전달되지 못하며, 보호관찰관이 새로이 감독을 하게 되기 전까지 관리 및 감독에 공백이 생기는 점도 문제이다.⁷⁴⁾

72) 유병철 (2010), 앞의 논문, 72쪽.

73) 유병철 (2010), 앞의 논문, 73쪽.

74) 소년보호행정과 관련하여 재범을 재비행으로 바꾸어 이해하고 접근할 수도 있으나 소년범죄자의 경우 기소유예대상자, 선도유예자 등 여러 특수한 사정이 있으므로 이 글의 취지에 맞지 않을 수 있다;

갱생보호 분야도 고질적인 인력 및 예산의 부족으로 대상자에 대한 숙식제공에 치중하는 편협한 운영의 한계를 가지고 있다.⁷⁵⁾ 이에 한국법무보호복지공단의 위상을 강화하고 공단 자체의 수익사업을 획기적으로 확대하는 한편 민간자원의 확대에도 각별한 노력이 필요하다. 교정시설에서 출소하는 사람의 사회정착 계획을 수립하는 것이 출소자 본인에 맡겨져 있는 등 사회적 지원을 위한 사회적 시스템이 부족하고 이를 보완하기 위한 교정시설 및 한국법무보호복지공단의 상호협조체계에도 개선할 점이 많다.⁷⁶⁾

3. 경찰

(1) 신상정보 등록대상자 관리제도 문제점

다음에서는 전술한 아동·청소년 대상 성범죄자 및 성인 대상 성범죄자 중 신상정보 등록대상자의 경우, 경찰은 어떠한 방법으로 성범죄 전과자를 관리하고 있는지, 그에 따른 문제점은 없는지 살펴보도록 하겠다.

현재 경찰은 신상정보 등록대상자를 관리하는 방법으로, 관내 지역경찰관 1인이 등록대상자 1인을 전담하여 관리하는 형태로 1:1 운영 중에 있다. 세부적으로는 이들 등록대상자들 중 법원에서는 열람 대상자와 비열람 대상자를 나누어 신고하며, 열람대상자는 매월 1회 신상정보 변경여부를 확인, 결과보고서를 작성하여 경찰서 여성청소년계에 보고하고, 비열람 대상자는 3월 1회 신상정보 변경여부를 확인, 결과보고서를 작성하여 경찰서 여성청소년계에 보고하는 방법으로 운영된다.⁷⁷⁾

성범죄자 관리방법을 제시한 경찰청 여성청소년과 ‘성범죄자 신상정보 연계에 따른 청소년 대상 성범죄자 관리강화 계획’ 내용에 의하면, 주소 및 차량번호는 경

유병철 (2010), 앞의 논문, 73쪽.

75) 한국법무보호복지공단의 지속적인 노력의 결과 2009년 자체재정을 49억원 가량으로 확대하였다. 법무부(2010a), 법무연감 참조; 유병철 (2010), 앞의 논문, 73쪽.

76) 유병철 (2010), 앞의 논문, 73쪽.

77) 경찰청, “성범죄자 신상정보 연계에 따른 청소년 대상 성범죄자 관리강화 계획”, 2009.

찰전산조회시스템을 활용하고, 실거주지는 직접 방문하여 확인하며, 직업 및 직장 소재지는 유선 등을 통해 확인하되 성범죄자 등록대상임을 추측할 수 있는 언행은 금지하라고 기술되어 있다. 주소 및 차량번호 확인을 전산시스템 조회만을 통해 성범죄자를 관리할 경우, 성범죄자가 자신의 명의로 된 차량을 운행치 않고 다른 차량을 운행하거나 주소지를 이전하지 않은 상태에서 다른 주소지에 거주할 경우, 전산조회 만으로 성범죄자의 실제 운행차량이나 주소를 확인하는 것은 불가능하며, 신고하지 않은 다른 차량을 이용해 성범죄 관련 재범을 하였을 경우, 그에 따른 비난 및 책임은 전담 경찰관이 부담해야 할 위험성이 매우 크다. 또한, 직업 및 직장 소재지와 관련, 성범죄자라는 사실이 직장에 노출되지 않으면서 인권 침해 소지가 없도록 전화 등의 방법으로 성범죄자를 관리하라는 지시내용은 일선 지역담당 경찰관들이 가장 어려워하는 부분일 것이다.

그리고 아동·청소년의 성보호에 관한 법률이나 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법상 관할 경찰서장은 등록기간 중 매년 1회 등록정보의 변경여부를 확인하여야 한다고만 규정되어 있을 뿐, 열람대상자와 비열람 대상자를 구분하여 매월 1회 또는 3월 1회 간격으로 변경여부를 확인하도록 하는 구체적인 법적 근거 규정이 미비된 상태로 있다. 즉, 경찰청 자체 공문을 통해서 관리 횟수를 지정, 운영 중에 있는 것이다. 따라서 현재 경찰청에서 추진하고 있는 성범죄 등록대상자들을 관리하는 지침 방식으로는 담당 지역 경찰관들에게 성범죄자 재범방지라는 큰 책임만을 떠넘긴 채, 형식적인 관리로 내몰고 있다는 점에서 실질적이고 적극적인 세부 관리 지침 마련이 시급하다고 할 것이다.

(2) 우범자 관리제도의 문제점

우범자 관리는 현재 경찰청 예규인 우범자 첩보수집 등에 관한 규칙에 근거하여 운영되고 있으며, 법률적 근거가 없다는 점에서 과거부터 우범자 관리는 형식적 관리에 그치고 있었다. 물론 경찰관직무집행법에 우범자 관리에 관한 조항을 신설하기 위해 국회에 개정안을 상정하고 있으나 법률적 근거가 마련되기까지는 시간이 필요할 것으로 판단된다. 따라서 현재 성폭력 범죄자에 대한 우범자 관리는 타 범죄 우범자와 마찬가지로 간접관찰로서, 사실상의 관리가 제대로 이루어지

지 못하고 있는 실정이다. 특히 집중관리 대상자와 직접 대면할 법적 근거가 없어 주변인 탐문, 주거지역 조사, 직장 주변 탐문 등의 과정을 거쳐서 대상자의 재범 위험성을 미리 탐지하고 관리하고 있지만, 인권침해 논란 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상태이므로, 일선 지역경찰관들에게 매우 큰 부담으로 작용하고 있다.

또한 집중관리 대상자의 경우는 우범자 첩보수집 등에 관한 규칙에도 없고 경찰청 자체 공문에 근거한 새로 분류된 대상자이므로, 경찰청 예규에도 관련 근거가 없다. 첩보수집 대상자의 경우도 집중관리 대상자와 마찬가지로 비록 경찰청 예규에 규정되어 있긴 하나, 법률에 근거가 없어 인권침해 논란을 부추기고 있을 뿐만 아니라, 동 규칙 제6조 제3항에서는 첩보를 수집함에 있어 우범자의 인권을 최대한 배려하여 적절한 방법에 의하고 명예나 신용을 부당하게 해하는 일이 없도록 각별히 주의하여야 한다고 규정하여, 일선 우범자 담당 지역 경찰관들에게 큰 부담으로 작용하고 있다. 자료보관 대상자의 경우는 말 그대로 자료만 보관하는 것으로 사실상 어떠한 재범여부나 위험성 여부 등에 대한 판단을 할 수 있는 관리방법은 아니라고 할 것이다.

따라서 성폭력 우범자 관리는 사실상 우범자의 민원제기에 충분히 소명할 수 있는 법적 근거가 부족하고, 그에 따른 책임은 지구대 및 파출소 담당직원이 부담해야 하는 현실에서, 실질적인 첩보수집 활동이나 관리가 이루어지기 힘들다. 또한, 성폭력 범죄를 포함한 강력범죄에 대한 우범자 관리 제도는 자체 특성상 정보수집 활동의 일환이고, 검거의 목적으로 자료를 수집하는 활동에 불과하기 때문에 적극적으로 성폭력 범죄자를 관리한다는 것을 기대하는 것은 무리일 것이다.

4. 기관간 연계 및 공조체제의 미흡

법무부는 범죄자에 대한 구금과 보호관찰 등 범죄자의 사회 내 관리를 총괄 관장하고 있다. 그러나 각 분야 부서별로 인사 및 예산 등을 포함한 각 분야 행정의 독립관청처럼 구분되어 있고, 관리 및 감독 대상 범죄자에 대한 관계기관의 정보 공유도 잘 되지 못하고 있다. 검찰 및 경찰의 수사기관, 교정기관, 소년보호기관, 보호관찰기관, 한국법무복지보호공단 등이 해당업무를 수행하면서 취득한 범죄자

의 환경, 범죄관련 사항 등에 대한 정보가 서로 공유되지 않고 있는 것이다. 각 기관이 필요에 따라 그때 그때 취득하는 정보가 범죄자의 입장에서 보면 중복적이어서 비용 및 인력이 낭비되고 있다고 할 수 있다.⁷⁸⁾

현재 법무행정 기관들의 상호 협조체제는 일부 이행되고 있다. 교정시설의 보호관찰 사안조사(보호관찰 등에 관한 법률 제28조 제4항) 협조, 가석방 심사 신청 대상자의 명단과 신상조사서의 보호관찰심사위원회에의 송부(동법 제1항), 성인 수형자 면담 및 환경조사 등 실시(동법 제2항) 등에 관한 제도가 시행되고 있는 것이 대표적인 사례이다. 또한, 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행령에서는 석방예정 수형자의 교정성적 또는 보호에 관한 의견 등을 경찰관서 또는 보호법인, 개인에게 통보할 수 있도록 규정하고 있고(동시행령 제143조), 치료감호법 시행령 제13조제2항에서는 피보호관찰자로부터 출소전 신고서를 받은 치료감호소의 장은 출소통보서 등을 보호관찰관 등에게 송부하는 규정을 두고 있다. 비록 적은 인력과 업무량 과다로 미흡하기는 하지만 한국법무복지보호공단이 각 교정시설의 출소 예정자에 대한 방문 및 사전면담 제도가 실시되고 있다.⁷⁹⁾

그러나 이러한 정보교환 등을 통한 협조는 인적사항과 범죄사실 등 피상적인 것에 지나지 않으며, 각 기관에서 보유하는 특이사항 등에 대해서는 거의 협조가 되지 않고 있다. 이러한 수준의 협조는 보호관찰기관의 재범방지 활동에 실질적인 도움이 되지 못한다는 비판이 있다.⁸⁰⁾ 교도소 내에서 이루어지는 처우가 사회 내에서도 연속적으로 연계되지 못하고 있다는 것이 지적되고 있기도 하다.⁸¹⁾ 보호관찰과 수사기관과의 정보교류도 거의 없는 실정이다. 보호관찰 대상자에 대한 기초자료 조사를 위해 경찰로부터 협조를 받는 경우가 거의 없고, 피의자에 대한 검찰의 구형절차에 보호관찰 경력자에 대한 정보가 검찰에 전해지지 않는다. 법원에 판결전조사제도를 통해 판결전 조사 자료가 법원에 통보되는 정도로 각 기관간의

78) 함혜현 (2009) 『재범 고위험자에 대한 보호관찰제도 연구 - 형사사법기관의 공조방안을 중심으로』, 동국대학교 대학원 박사학위 논문. 참조; 유병철 앞의 책, 73-74

79) 유병철 (2010), 앞의 책, 74쪽.

80) 함혜현 (2009) 앞의 논문, 104페이지 참조.

81) 최영신 (2009) “우리나라 수형자 사회복귀 과정의 단계와 지원 방안”, 『형사정책연구』 통권 제77호: 997-1018. 1015페이지 참조.

정보교류가 필요하다. 각 기관간의 공식적인 협의기구가 존재하지 않는 것은 이러한 실정을 잘 반영한다. 법무행정협의회가 각 지역별로 구성되어 있지만 기관장들의 모임에 불과할 뿐이다. 범죄자의 재범방지를 위한 공식적인 창구로 경찰과 보호관찰기관, 경찰과 교정기관, 보호관찰기관과 교정기관 간에 협의체가 없고, 각 기관의 실무자 차원에서 각각의 업무를 수행할 뿐이다.⁸²⁾

제2절 고위험 범죄자관리 모델 구축방안

외국의 경우 ‘폭력범죄나 성범죄를 범하거나 범할 개연성이 있는 자’를 ‘고위험 범죄자(High risk offender)’로 특별 관리하는 사례를 볼 수 있다. 영국에서는 등록된 성범죄자(Registered sexual offender), 12개월 이상의 구금형을 선고받았거나, 입원명령(hospital order)을 받고 수용된 폭력범죄자(Violent offender), 기타 공공의 안전에 중대한 위해를 줄 위험이 있는 기타 위험한 범죄자를 고위험범죄자로 분류하여 별도로 관리하고 있다. 이들의 관리는 경찰, 보호관찰소, 교도소 등의 형사사법기관과 지역의 각종 공공기관이 참여하는 MAPPA(Multi-Agency Public Protection Arrangement)라는 고위험 범죄자 통합관리 시스템에 따라 이루어진다.⁸³⁾

우리나라도 폭력범죄 재범방지를 위해서 상습 폭력범죄자에 대한 우범자 관리와 함께 형사사법기관간의 상시적 연계체계를 구축하고 지역사회자원을 적극적으로 활용하기 위해 ‘다기관협력체계’를 구성할 필요가 있다. 협력체계를 통해 각 형사사법기관은 기능면에서 상호 보완하는 효과를 얻을 수 있고, 지역사회자원을 활용하여 대상자에 대한 취업지원, 주거지원 또는 의료적 처우와 같은 원호적 조치가 병행 될 수 있다. 감시위주의 경찰활동과 함께 다기관협력체계를 통한 고위험 범죄자들에 대한 적극적인 관리가 이루어져야한다.

우리 사회에서 재범방지를 위한 교정보호의 선진화 방안의 일환으로 고위험 범죄자관리에서 경찰·보호관찰·교정기관의 협력을 강화할 수 있는 방안 즉 다기관

82) 유병철 (2010), 앞의 책, 74-75쪽.

83) 정진수, (2011), “고위험범죄자 재범방지를 위한 기관간 연계방안 : 통합적 범죄자관리체계의 관점에서”, 「우범자 관리제도 선진화방안 정책토론회 “우범자 관리, 어떻게 할 것인가”」 세미나자료집, 7-8면

협력체계 즉, MAPPA의 도입을 위한 방안을 살펴보면 다음과 같다.

1. 협력 법안(Legislation to cooperate)의 마련

우리 사회에서 사회공공의 안전에 심각한 위협을 유발하는 재범위험이 높은 고위험범죄자의 관리에 있어서 형사사법기관을 구성하는 경찰과 보호관찰, 교정기관, 검찰, 법원 등과 같은 기관들뿐만 아니라 사회복지와 행정서비스를 제공하는 정부기관, 기타 교육기관과 같은 사회내의 모든 기관들이 범죄예방을 위하여 협력하도록 강제하기 위하여 법안의 마련이 필요하다.

과거 각자 배타적으로 활동하던 각 기관들의 범죄자 관리에 있어서의 비효율성을 유발하였던 가장 큰 이유로 자기가 속한 기관의 기관이기주의를 관철하고자 하는 욕구를 들 수 있다. 즉, 협력을 필요로 하는 부처간의 이기주의가 가장 큰 문제점이며 이를 개선하기 위하여 법률로서 기관간의 협조를 강제하여야 한다.

기관간 협의체를 구성하기 위한 법률에는 기관간협의체가 지향하고자 하는 목표, 관리대상이 되는 범죄의 개념, 기관간 협의과정에서 교환되는 정보관련 규정을 입법화 하여야 한다.

다음으로 범죄자로부터 사회공공의 안전을 확보하고 잠재적인 범죄피해자를 보호하기 위하여 정보공개를 규정할 필요가 있다. 이 법률에서는 개인의 생명·신체·인격을 유린하는 범죄자로부터 피해자를 보호하기 위하여 필요하다면 인권침해 내지 위헌성 논란이 있음에도 불구하고 최소한의 범위 내에서 범죄자에 대한 정보를 공개해야 한다는 사회적 요구를 법률에 적극적으로 반영하여야 한다. 즉, 고위험성범죄와 아동대상범죄 그리고 상습적인 폭력성 범죄에 대해서는 범죄자의 인권보장보다는 건전한 시민의 알권리가 우선한다는 점을 분명히 하여야 할 것이다.

기관간의 협조를 강제하는 법률에는 기관간 협의체를 구성하는 ① 구성기관의 지정, ② 구성기관들의 역할 및 책임의 정의, ③ 구성기관들 간의 정보공유의 범위, ④ 구성기관들 사이의 업무협조 규정, ⑤ 구성기관들의 활동을 감독할 수 있는 감독권, ⑥ 구성기관의 준수사항 등이 규정되어야 한다. 또한 기관간 협의체의 운영을 위한 비용부담관련 규정, 효율성 및 효과성을 평가할 수 있는 방안의 마련

등이 규정되어야 할 것이다.

2. 다기관협의체 운영지침의 마련

다기관 협의체의 구성과 운영관련 일체를 규정하고 있는 업무지침서의 마련이 필요하다. 다기관협의체의 운영지침서에는 ① 예를 들면, MAPPA의 책임운영기관, 의무협조기관, 전략관리위원회의의 구성, 역할 및 운영과 마찬가지로 다기관 협의체의 구성기관의 구성, 역할 및 운영 관련된 조항, ② 다기관 협의체의 운영절차, 고위험 범죄자의 식별과 확인 그리고 관리 방안, 정보공유와 정보공개 방안, 재범 위험성 평가방안 및 척도의 마련, 고위험범죄자의 위험관리계획 수립, 다기관 협의체의 회의 및 문서서식 등에 대하여 자세하게 규정하여야 한다. 또한 ③ 다기관 협의체가 보호하고자 하는 대상으로서 범죄피해자, 아동·청소년, 기타 시민 집단 혹은 계층들의 개념 및 처우, 관리 등에 대한 규정과 ④ 다기관 협의체의 감독과 통제, 기관간 협조업무 담당자(조정관), 민원처리 절차 및 주체, 다기관 협의체의 관리, 운영성과의 검토와 개선과 관련된 운영절차와 규정을 마련하여야 한다.

3. 형사사법통합정보체계의 활성화

우리 정부에서는 2003년 8월 대검에서 형사사법통합망 사업을 제안하여 참여정부의 전자정부 로드맵 11대 핵심과제로 선정되었고, 2004년 12월 '통합형사사법체계추진단 규정(대통령훈령 제135호)'이 공포되어 법무부 산하에 통합형사사법체계추진단이 발족되었다. 첫째, 종이문서 중심의 업무처리로 인해 인력 및 시간낭비가 심각하고, 둘째, 기관 간에 정보의 공동활용이 미흡하여 동일한 정보를 각 기관에서 중복 입력하거나 다른 기관의 정보를 조회하는데 시간이 많이 소요되며, 셋째, 민원 해결을 위해 각 기관을 방문해야 하는 등 민원 서비스의 정보화가 미흡하다는 것이다. 이런 문제점을 해결할 수 있는 방안으로 제시된 형사사법통합망은 수사·기소·재판·형집행에 이르는 모든 형사사법업무를 표준화·전산화하고

단일화된 통합정보시스템을 구축하여 관련 기관이 공동으로 활용할 수 있는 체계의 구축이 시도된 것이다.

이와 같은 통합망의 구체적 내용을 살펴보면 그러나 경찰과 검찰이 각 사용중인 현행 시스템을 폐기하고 검찰이 관리하는 통합시스템 한 곳에 모든 수사기관이 접속해서 모든 사건 정보를 입력하는 “통합DB”방식을 의미한다. 이 시스템에 경찰이 입력하는 사건서류를 보면 고소장, 진술조서, 피의자신문조서, 구속영장청구서, 석방지휘서 등 약 314종에 달하고, 이러한 사건 서류를 통해 입력되는 개인 정보는 고소인과 피의자뿐 아니라 참고인, 신고자 등 사건관련자의 개인정보가 입력된다. 또한 이런 사건 서류에 기재되는 개인정보는 성명·주민등록번호 등 신상정보, 가정환경, 종교, 사상 등 민감한 정보(sensitive Daten), 건강 및 신체적 특징, 질병력 등 심신상태, 생활상태, 생활정도, 소득, 재산상황 등 경제관계, 병역관계, 성장과정, 교우관계, 범죄경력, 전과 및 지문번호 등 사회경력, 주소, 본적, 가족관계 등 생활관계 등,⁸⁴⁾ 약 590여개에 이른다(전지연, 2005).

또한 검찰 역시 수사 및 공소제기와 유지과정에서 각종 서류를 입력하고 이에 따른 개인관련 정보를 입력하게 된다. 이러한 “통합DB”방식의 시스템 상에서는 경찰과 검찰이 입력한 사건서류와 개인정보들이 모두 저장되어 있어 수사기관은 동일 시스템내에서 클릭 몇 번으로 각종 개인정보를 쉽게 검색할 수 있게 된다. 즉, 현재의 문서화된 수사기록은 참고하기 쉽지 않으나, 개인정보가 전산화되어 있으면 접근과 검색이 용이하여 활용도가 훨씬 높아지고 수사기관에 의해 반복적으로 활용될 수 있다.

그러나 이 프로젝트는 처음부터 대검찰청의 기획에 의해 시작되었고, 형사사법 공통시스템운영단은 법무부에 설치되어 있어⁸⁵⁾ 검찰에 권력이 집중될 수 있음을 예상할 수 있다. 이와 같은 특정 기관에게 정보의 집중은 절대권력의 집중을 초래하게 되고 다른 기관의 반발을 초래하게 된다. 따라서 관련 모든 형사사법기관들이 공동으로 활용할 수 있도록 형사사법통합정보체계의 활성화를 이루어야 한다.

84) http://networker.jinbo.net/zine/view.php?board=networker_4&id=1684&category2=4

85) http://www.moj.go.kr/HP/MOJ03/menu.do?strOrgGbnCd=100000&strRtnURL=MOJ_50202010

4. 위치추적전자장치 착용 성범죄자의 정보 공유

서울 광진구 주부살해 사건에서 보듯이 범인 서진환이 ‘위치추적전자장치’를 착용한 상태에서 범죄를 저질렀음으로 1차적 관리책임은 법무부 보호관찰소에 있음에도 불구하고, 모든 책임이 경찰에 있는 듯 국민들에게 비쳐졌다.

성범죄 특히 아동·청소년을 대상으로 한 잔인한 사건이 발생하면 그 책임은 전적으로 경찰이 뒤집어쓰는 경우가 많다. 사전에 범죄를 예방하지 못했다는 비난을 전부 감수해야 한다. 이는 국민들이 경찰조직을 범죄예방과 범죄수사를 하는 치안 책임기관으로 인식하고 있는 것을 감안하면 당연히 받아야 할 화살일 수도 있다. 하지만 최근 일련의 사건들에서 볼 수 있듯이 ‘위치추적전자장치’를 착용한 성범죄자에 대한 정보 및 관리 권한이 법무부와 여성부 등에 나누어져 있는 상황임에도 1차적인 책임이 경찰에 있는 것처럼 국민들 눈에 비추어지고 있다.

일명 전자발찌라고 불리는 ‘위치추적전자장치’를 착용한 성범죄자들에 대한 정보에 접근할 수 없는 상황이다. 다시 말해서 ‘위치추적전자장치’ 착용자는 법무부 인력인 ‘위치추적관계센터’ 요원과 현장 보호관찰관이 관리하고 있으나 이들에 대한 정보는 경찰과 공유되지 않고 있다. 따라서 일선 경찰서는 관내에 ‘위치추적전자장치’ 착용자가 몇 명 거주하고 있으며, 무슨 죄를 저질렀는지 전혀 알지 못하는 상황임에도 강력 성범죄가 발생하면 범죄예방을 소홀히 했다는 비난을 감수해야 한다.

법무부 산하 보호관찰소가 ‘위치추적전자장치’부착자의 신상정보를 경찰에 제공 및 공유하도록 관련 법률을 개정하여 우범자 관리 및 성범죄자 재범 방지를 위한 법적 근거를 마련해야 한다.

5. 다기관 협의체의 활동에 대한 소속 기관의 교육훈련 강화

고위험 범죄에 대응하기 위해 대응하는 다기관 협의체에 소속되는 모든 구성원들에 대한 교육훈련이 이루어져야 한다. 예를 들면, 범죄자 신상정보 및 정보 등록담당자, 지역경찰관, 성폭력 우범자 담당 직원 및 우범자 관리 경찰관들을 대상

으로 성범죄 전력자들의 관리의 중요성을 인식시키고, 그에 따른 구체적인 관리방법 및 현 실태, 상호간 연계방안 등 실무 중심의 심층적인 논의가 성범죄자 신상 정보 운영 매뉴얼 지침 제작 전에 선행되어야 할 것으로 생각된다. 그리고 제도 운영의 중요성과 적극적인 관리 필요성에 대한 다기관 협의체 소속 담당자들에 대한 교육이 필요하다. 법률적 근거 및 적극적 대처, 관리 방법 등 세부적인 관리 내용 뿐만 각 기관의 관리범죄자의 위험성평가, 관리계획의 수립, 관리방법의 실행 등에 대각 기관의 관리범죄자의 위험성평가, 관리계획의 수립, 관리방법의 실행 등에 대한 교육훈련 강화되어야 고위험 범죄자에 대한 관리를 철저히 할 수 있을 것이다.

6. 모든 다기관 협의체 관련 기관간의 업무협약 체결

다기관 협의체는 고위험 범죄자들로부터 효과적으로 시민들을 보호하기 위하여 구성된다. 기존의 치안문제 해결방식으로는 새로운 치안환경에 효과적으로 대처할 수 없고 이를 극복하기 위한 새로운 활동방식의 도입이 필요하다는 인식하에 범죄로부터 시민들을 보호하는 거시적인 공동목표를 달성하기 위해 경찰을 포함한 형사사법기관 및 정부와 지방자치단체 등 공공부분, 민간부문, 시민사회가 상호의존적으로 협력하는 범죄자 관리활동의 도입이 필요하다. 다기관 협의체의 개념적 기저에는 현대 사회에서 고위험범죄자로부터 시민을 보호하는 활동은 전적으로 국가의 책임이 아니라 다양한 공적, 사적 그리고 혼성적인 주체들이 고위험 범죄자 관리에 참여하고 있고 이런 현상은 현대 사회에서 점차 확대될 수 밖에 없다는 인식이 놓여있다.

이와 같이 다기관 협의체 구성을 위해서는 모든 다기관 협의체 관련 기관간의 업무협약 체결이 선행되어야 하며, 양해각서에는 각 기관의 협조사항을 명시하여야 하며, 범죄자 관리를 위한 각 기관의 활용가능한 자원의 확보상황도 포함되어야 한다.

이러한 업무협약의 체결과 관련하여 최근 경찰에서 이루어지고 있는 모범적인 사례가 소개되고 있는 실정이다. 서울지방경찰청에서는 주폭(酒暴)문제 해결을 위

하여 각 기관과의 업무협약을 체결하였다. 2012년 5월 서울지방경찰청은 ‘주폭(酒暴)과의 전쟁’을 선포하고 프랜차이즈 주점과 1호 업무협약을 체결하였다. 이후 하루 약 1.4개 정도의 단체가 경찰과 주폭협약을 체결하여 2012년 8월 21일 현재 101개 단체와 주폭협약을 체결하였다. ‘주폭협약’은 사회적으로 문제화 되고 있는 주취자들에 의한 폭력행위를 예방하기 위해서는 어느 한 기관의 독자적 노력만으로는 불가능하다는 점에 착안하여 경찰과 협약 체결기관과의 치안 파트너십을 형성하여 사회문제를 해결하고자하는 노력이었다.

표 4-1 경찰과 주폭 체결 업무협약(MOU)을 맺은 101개 단체

체결 단체	단체 수
상인회	26개
병원	16개
대학교	11개
공공기관	10개
의사회, 약사회 등 의학 단체	8개
지하철, 버스 등 대중교통 업체	7개
주류회사 등 주류관련 업체	3개
프로야구 구단, 시민단체 등 기타 단체	20개

출처: 조선일보, 2012년 8월 27일자 11면 기사

구체적인 협약체결 사례를 살펴보면, 2012년 8월 16일 서울지방경찰청, 코레일 서울본부 그리고 예수의 꽃동네(이사장 오웅진 신부)간 ‘노숙인의 건전한 사회복귀 및 재활을 위한 업무협약’을 체결하였다. 협약을 통해 경찰은 서울역 등 공공장소 주변의 노숙인 계도와 질서유지 활동을 전개하고, 노숙인들의 자발적인 동의를 전제로 이들을 적절한 보호시설로 유도하는 등 노숙인 문제 해결을 위한 각종 방안을 지속적으로 강구하기로 하였다. 코레일 서울본부는 주요 철도역 주변 환경을 지속적으로 개선하고 다른 협약당사자들과의 긴밀한 협의를 통해 노숙인의 건전한 사회복귀를 위해 적극 협조하기로 하였다. 그리고 사회복지 재단 예수의 꽃동네는 경찰과 연계하여 노숙인 보호와 재활, 심성 치유, 의료 지원, 직업훈련 프로그램을 가동하여 노숙인들의 자립능력과 의지를 제고하는 데 최선의 노력을 다할 것을 약속하였다.⁸⁶⁾

7. 참여기관의 성과 목표 결정

다기관 협의체에 의한 고위험 범죄자 관리에는 경찰, 보호관찰, 교정기관 등 다양한 기관이 참여하게 되어 있으며, 이들 참여기관들의 유기적인 협조가 성공의 관건이다. 따라서 참여기관들은 모두 구체적이고 실현가능한 목표를 설정하여 적극적인 참여와 활동을 하여야 하고 이러한 결과를 측정하고 평가할 수 있는 체계가 마련되어야 한다.

또한 각각의 참여기관에는 회의참여와 협조 관련 목표를 설정하고 각 기관별 재범율 억제 관련 목표를 설정하도록 하여 추후에 이의 성취도를 평가하고 문제점을 개선할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 모든 활동들을 바탕으로 연례 보고서(Annual report)의 작성하여 보관하고 성과를 평가받을 수 있도록 해야 할 것이다.

8. 의사소통 및 미디어 전략(Communications and Media strategy)의 수립

고위험 범죄자를 관리하기 위한 다기관 협의체에서는 참여하고 있는 다양한 정부기관 및 사회기관들 사이의 원활한 의사소통을 위한 방안을 마련하여야 한다. 또한 언론기관과 SNS 등 다양한 매체를 활용한 홍보전략을 수립하여야 한다. 대국민 홍보활동을 위하여 홍보계획을 수립하고 시민들과의 의사소통을 통하여 다기관 협의체에 의한 고위험관리자 방지에 대한 불만 등을 접수하여 운영에 반영하여야 한다.

다기관 협력체계의 고위험범죄자 관리를 위한 역할과 활동에 대한 홍보를 통하여 시민들을 안심시키는 기능을 유도할 수 있으며, 고위험 범죄자의 관리를 위한 적극적 시민참여 활성화를 도모할 수 있으며, 시민들의 다기관 협력체계에 대한 이해를 도모하는 등 다양한 효과를 얻을 수 있다.

86) 서울지방경찰청 보도자료(2012년 8월 16일)

9. 참여기관의 범죄자 관리 역량강화

급증하는 성범죄 등 치안수요에 비해, 경찰 인력은 제자리 걸음을 하고 있는 실정이다. 반면에 나주 성범죄사건 등 흉악사건이 발생할 때마다 모든 책임은 범죄를 예방하지 못한 경찰에 있는 것처럼 보도되는 것이 현실이다.

범죄예방을 위해서는 치안수요를 뒷받침하는 인적·물적 치안인프라가 제공되어야 한다. 따라서 경찰의 성범죄자의 재범 방지 등 우범자 관리의 실효성을 높이기 위해서는 상시적인 활동이 가능토록 적정한 인력이 증원되어야 한다. 경찰 인력의 증원은 예산이 뒷받침되어야 하며 정부를 비롯한 국회의 인식 전환이 선행되어야 한다.

다기관 협의체에 의한 고위험범죄자 관리의 효율화를 위해서는 참여하고 있는 기관들의 역량강화가 절대적으로 필요하다. 이를 위해서는 현재 심각하게 부족한 경찰, 보호관찰, 교정기관의 인적 물적 자원의 확충이 필요하다. 경찰청(경찰청 2012. 9. 3 조치)에서는 성폭력예방을 위하여 전국관서에 課또는 係를 신설하여 성폭력 예방을 전담하도록 한다고 발표하였다. 전담부서에서는 성폭력 우범자 관리 강화하고 우범자 정보수집을 위한 경찰관직무집행법의 개정 등을 전담하게 된다.

다음으로 고위험 범죄자들의 신상정보 등록 성범죄자 및 성폭력 우범자 특별점검 등에 소요되는 우범자 전담관리 인력(793명) 확보방안도 발표하였다. 경찰청에 의하면 연간 우범자 관찰 필요 횟수는 총 380,814회이며, 중점관리 대상자 1,426명에게 월 8회씩 면접 및 가정방문 실시하는 경우 12개월 동안 136,896회의 면접이 필요하며, 첩보수집 대상 고위험 범죄자 17,276명에게 월 1회면접을 기준으로 12개월동안 207,312회의 면접건수가 도출된다는 주장이다. 또한 자료보관 대상인 범죄자 18,303명에게 연 2회 면담을 실시하는 경우연간 36,606회의 면담이 필요하다는 주장이다.

또한 경찰관 1인당 연간 우범자 관찰을 위한 적정한 횟수로 480회를 제시하였으며, 이는 경찰관 1명이 1일 2회씩 고위험 범죄자를 면담하고 월 20일동안 12개월 근무할 경우 전체 380,814회의 고위험범죄자 면담에 793명의 경찰관이 필요하다는 계산이다.

보호관찰소 역시 전자발찌 위치추적관제센터요원(102명)과 현장 보호관찰관 등

을 보강하기 위하여 보호관찰관 250명을 증원하기로 하였으며, 인력증원을 통하여 1천여명의 전자발찌 착용자들에 대한 관리를 강화하여 월 4차례 면담이 가능하다는 주장이다(보호관찰소, 2012. 9.5).

10. 다기관 협력을 위한 실무 간사(MAPPA Coordinators)의 확보

효과적으로 업무수행을 위한 협동에 있어서 책임기관들과 의무협조기관들은 명백한 의사소통경로를 확보할 필요가 있으며, 이를 통하여 그 기관들은 통상적인 사건처리에 있어서나 시급한 사건처리에 있어서 모두 상호연락이 가능해 진다. 다기관 협의체에서 기관간의 효과적인 의사소통 통로 역할을 담당하기 위한 실무간사의 확보가 필요하다. 즉, 다양한 협조기관들의 각 분야로 부서의 정보와 요청을 접수하기 위하여 단일의사소통경로를 확보하는 것이 중요하다. 각 기관의 협의체 관련 담당자들 사이에 접촉관련 정보는 양해각서에 명기시켜야 할 필요는 없으나 상호 인식하고 있는 담당자들 사이에서 정기적으로 유지되고 별도로 관리되어야 한다.

고위험범죄자의 관리를 위한 다기관 협의체에서 기관간의 의사소통 통로로서의 역할을 담당할 실무 간사(MAPPA Coordinator)의 역할은 ① 주요 관련기관들 사이에 업무연락을 담당하고, ② 협의체 내에서의 고위험범죄자 관리위원회를 개최하기 위하여 회의 일정을 조정 및 준비하고, 회의록 작성 및 보관, 배포를 담당하며, 회의 의제를 제시하는 역할을 담당한다. 또한 실무간사는 ③ 고위험 범죄자에 대한 다기관 관리를 위한 적절한 시기와 관리방법의 제시 그리고 ④ 다기관 위험관리계획의 주관을 담당하게 된다.

앞서 살펴본 MAPPA의 체계를 우리나라에 수정·보완하여 구축함으로써 고위험범죄자의 다양한 재범원인을 관리할 수 있을 것이다. 이는 다양한 범죄 원인에 대해 MAPPA가 통제와 지원을 단계적으로 실행하고 개입함으로써 재범의 위험성을 줄이고 있기 때문이다. 실제로도 MAPPA의 재범위험관리에 따른 단계적 개입이 재범률의 감소를 나타냈다는 점에서 도입할 가치가 매우 높다. 이점에서 가장 중요하게 고려되어야 할 점은 관련 기관들의 정보공유와 해당 기관의 연계가 우선

적으로 선행되어야 하고 이러한 정보공유와 연계가 얼마나 잘 이루어지는가가 성공과 실패를 좌우한다는 점이다. 즉, 적정시기에 단계적 개입이 적절한 강도로 지원되거나 통제될 수 있어야한다.

제5장 결론

한상암 · 이상원

고위험범죄자란 범죄의 위험성과 재범가능성이 높은 사람을 지칭하며 그 범죄 행위의 원인, 동기, 방법에 있어서 사회에 미치는 파장이 높은 범죄자라 할 수 있다. 특히 최근 우리 사회에서 발생하고 있는 우범자에 의한 일련의 강력범죄는 우리 사회로 하여금 고위험 범죄자에 대한 불안감에 시달리게 하고 있는 실정이다. 성폭력과 학교폭력을 포함하는 각종 폭력행위와 강력범죄는 초등학생, 주부, 여대생, 회사원, 심지어 노인이나 장애인 등 대상을 가리지 않고 발생되고 있으며, 학교, 직장, 올레길, 정류장, 역 등과 같은 공공장소에서부터 우리가 휴식을 취하는 가장 안전한 장소인 안방에서까지 장소를 가리지 않고 발생하고 있는 실정이다.

특히 최근에는 성폭행 전과자로 전자발찌를 찬 채 주택에 침입해서 주부를 성폭행하려다 살해한 사건이 발생하였고, 전자발찌를 차고 강도·절도를 하다 검거되는 사건이 발생하는 등 전자감시를 실시중인 범죄자에 의한 범죄역시 끊이지 않고 발생하였다.

이와 같은 일련의 성폭력 등 폭력성 범죄의 발생으로 인하여 우리 사회의 폭력성 범죄에 대한 효과적인 대응의 필요성이 제기 되고 특히 어린이나 장애인 등 사회적 약자를 대상으로 한 성범죄자에 대해서는 예외없이 강력한 처벌을 해야 한다는 것이 국민들의 정서이다.

일반적으로 우리사회에서의 범죄자 관리는 일반적인 단편적인 진행과정을 거치는 체계를 유지하고 있다. 경찰에게 검거된 범죄자는 검찰에 송치되고 송치된 범

죄자는 법원에 의하여 그 범죄에 양정을 정하고, 교정기관 혹은 보호관찰기관에 보내어 일정 기간 동안 격리 혹은 갇생을 위한 프로그램을 거친 후 사회에 복귀하는 순차적 시스템으로 진행되어 왔다.

그러나 전술한바와 같이 고위험범죄자의 재범을 방지하기에는 순차적 시스템의 한계가 있다. 즉, 다른 나라와 비교해서 우리나라의 경우 범죄자의 수용인원이 증가하는 추세에 있지는 않으나 높은 재범율을 나타내고 있음이 이를 증명해주는 것이다. 교정기관에서 출소한지 3년 이내에 4명중 1명이 재범을 저지르고 있으며, 성범죄는 재범률이 무려 70%를 나타내고 있으며, 이러한 점은 고위험 범죄자의 재범을 방지하기에는 우리의 제도가 적절하게 작동하고 있지 못함을 단적으로 보여주는 결과이다.

우리 사회에는 범죄문제를 다루는 국가기관으로 경찰, 검찰, 교정기관, 보호관찰기관 등이 존재하며, 이러한 기관들이 각각 독립적으로 범죄문제에 대하여 각기 다른 시각과 전문화를 지향해 왔다. 따라서 종합적인 관리가 필요한 고위험범죄자의 관리역시 형사사법기관별로 단절되어 다루게 되었다.

반면, 외국의 경우 이미 영국을 기점으로 ‘고위험범죄자 재범위험성관리’라는 차원에서 형사사법기관의 연계를 강화하고 있다. 이러한 현상은 형사정책의 프로그램상 재범방지를 위한 특정 범죄군을 대상으로 재범방지에 효과성이 검증된 것에 기인한다.

본 연구에서는 재범위험성이 높은 특정범죄자 즉, 고위험범죄자에 대하여 “다기관에 의한 공공보호협정”(Multi-Agency Public Protection Arrangements: MAPPA)을 활용 경찰, 교정기관, 보호관찰소 등이 협력하여 고위험범죄자에 효율적 관리를 도모하고 있는 영국의 사례를 검토해보고 우리사회에서 고위험 범죄자의 재범가능성을 관리하기 위한 방안을 고찰하여 보았다. 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 MAPPA의 운영체계에 대하여 면밀하게 고찰하였으며, MAPPA의 운영성과 역시 검토되었다.

다기관 공공보호 협의체(MAPPA)의 도입배경과 개관, 근거법률, MAPPA의 구성 및 운영절차가 검토되었으며, MAPPA회의의 운영에 관하여 면밀하게 검토되었다. 또한 MAPPA관리 범죄자의 변화 추이, MAPPA관리 범죄자의 준수사항 위반, 그리고 MAPPA관리 범죄자의 재범현황을 검토함으로써 MAPPA운영의 성과에 대해서

도 고찰하여 보았다

다음으로 우리나라의 고위험범죄문제의 심각성에 대하여 폭력성 범죄와 성폭력 범죄 그리고 강력범죄의 발생과 재범율을 중심으로 고찰하려 보았으며, 성폭력 및 폭력성 범죄의 통제현황에서는 경찰, 교정기관, 보호관찰기관에서의 고위험 범죄자 관리 현황을 검토하여 보았다.

마지막으로 제4장에서는 효율적인 고위험 범죄자 관리방안을 도출하기 위하여 고위험 범죄자 관리의 문제점을 교정행정, 보호관찰 및 소년보호 행정, 경찰을 기관별 활동을 중심으로 검토하였으며, 이들 기관간의 연계 및 공조체제의 미흡이 지적되었다. 다음으로 우리나라에서 고위험 범죄자관리 모델 구축을 위한 방안이 제시되었다. 연구자는 우리나라에 다기관 협의체를 도입하기 위하여 협력 법안(Legislation to cooperate)의 마련, 다기관협의체 운영지침의 마련, 사법통합정보 체계의 활성화, 위치추적전자장치 착용 성범죄자의 정보 공유, 다기관 협의체의 활동에 대한 소속 기관의 교육훈련 강화, 모든 다기관 협의체 관련 기관간의 업무 협약 체결, 참여기관의 성과 목표 결정, 의사소통 및 미디어 전략(Communications and Media strategy)의 수립, 참여기관의 범죄자 관리 역량강화 그리고 다기관 협력을 위한 실무 간사(MAPPA Coordinators)의 임명의 열가지 방안을 제시하였다.

- 경찰청 보도자료(2012년 6월 20일)
- 경찰청 보도자료(2012년 8월 31일)
- 경찰청 브리핑, (2012.6.20), “경찰청, 5대 폭력 대대적 단속 등을 통한 ‘폭력으로부터 안전한 사회 만들기’ 대장정에 즈음하여”.
- 경찰청 통계DB조회시스템 (http://www.police.go.kr/infodata/pds_crimes.jsp)
- 경찰청 홈페이지(<http://www.police.go.kr/>), 보도자료, “성폭력·강력범죄 총력대응을 위한 종합대책(9.3 경찰청)”.
- 경찰청 (2009), “성범죄자 신상정보 연계에 따른 청소년 대상 섬범죄자 관리강화 계획”.
- 경찰청 (2010), “성폭력 전과자 등 우범자 관리강화 계획”.
- 경찰청 (2012), 『미래사회 트렌드와 경찰』, 경찰청 미래발전담당관실.
- 경찰청, 「우범자 첩보수집 등에 관한 규칙」(경찰청 예규 제403호)
- 국립국어원 표준국어대사전 홈페이지 (<http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp>)
- 국민일보, (2012.1.2), 1면, “경찰 ‘학교폭력과의 전쟁’ 벌인다”.
- 권영복 (2011), “강력범의 신상공개제도에 대한 헌법적 고찰”, 경찰법률논총, 제3호, 남부대학교 경찰법률연구소,
- 권영복 (2011), “강력범의 신상공개제도에 대한 헌법적 고찰”, 경찰법률논총 제3호, 남부대학교 경찰법률연구소, 61면.
- 김경태 (2010), “교정공무원의 교육훈련 개선방안에 관한 연구”, 교정연구 제49호, 한국교정학회.
- 김명석·서경현 (2003), “폭력범죄자의 반사회성과 문제음주 및 음주도기와 의 관계”, 한국알코올과학회지 제4권 제1호.
- 김상균 (2009), “무동기 흉악범죄에 대한 경찰의 대응방안”, 『한국경찰학회보』, 11(3).

- 김상균·이승철 (2008), 『한국사회와 범죄』, 청목출판사.
- 김상원 (2012), “사회적 자본과 범죄: 사회적 자본이 폭력범죄에 미치는 영향”, 『한국치안행정논집』, 9(1).
- 김수아 (2008), “전자감시제도의 도입과 활용”, 이화여자대학교 대학원 석사학위 청구논문.
- 김은경 (2001), “가정폭력범죄의 형사절차상 위기개입 방안 연구”, 연구총서 01-01, 한국형사정책연구원.
- 김지선 외 24인 (2009), “한국의 범죄현상과 형사정책(2009)”, 연구총서 09-27, 한국형사정책연구원.
- 김진혁 (2010), “한국형 증오범죄에 관한 연구”, 『한국범죄심리연구』, 6(1).
- 김태형 (2009), 『사이코패스와 나르시시스트』, 세창미디어.
- 노성호·권창국·김연수 (2012), 『피해자학』, 도서출판 그린.
- 대검찰청 (2001-2011), 『범죄분석』
- 대법원 2009.9.10. 선고 2009도6061,2009전도13 판결[공2009하,1726].
- 대법원 2012.3.22. 선고 2011도15057,2011전도249 전원합의체 판결[공2012상, 722].
- 대법원 2012.5.24. 선고 2012도2763[공2012하,1198].
- 박민식 (2010), “화학적 거세 치료요법 도입 법안 발의 배경과 제정 과정”, 『『소위 ‘화학적 거세’ 어떻게 할 것인가?』토론회 자료집』
- 박윤환·황의갑 (2011), “수도권 외국인 범죄의 공간적 패턴에 대한 연구”, 대한범죄학회 학술대회, 2011(1).
- 박형민 외 (2010), 폭력범죄의 유형과 특성에 관한 연구, 형사정책연구원.
- 박형민·황정인·탁종연 (2010), “폭력범죄의 유형과 특성에 관한 연구”, 연구총서 10-10, 한국형사정책연구원.
- 백승민 (2007), “한국 형사사법통합정보체계의 관리를 위한 조직과 그 역할에 관한 연구”, 형사정책 제19권 제2호, 한국형사정책학회.
- 법무부(2010a), 법무연감, 2010.
- 법무부(2012.9), 위치추적 소급적용 재판현황 및 위치추적제도 효과, 보도자료.

- 법무부 (2010), 교정본부 자료.
- 법무부 (2009), 범죄백서, 법무연수원.
- 법제처 홈페이지 (<http://www.moleg.go.kr/main.html>)
- 서울대학교 산학협력단 (2009), 범죄의 사회적 비용 추정연구, 서울대학교.
- 서울지방경찰청 보도자료(2012년 6월 20일)
- 서울지방경찰청 보도자료(2012년 8월 16일)
- 성홍재 (2007), “정보의 자기결정권의 관점에서 바라본 형사사법통합망 사업에 대한 소고”, 한국경찰연구 제6권 3호, 한국경찰연구학회.
- 손외철 (2006), “재범률 감소를 위한 영국의 범죄자처우정책과 그 시사점”, 한국범죄심리연구 제2권 1호, 한국범죄심리학회.
- 신성원·박한호 (2007), “경찰공무원 범죄피해에 대한 효율적 대처방안에 관한 연구”, 경찰 법률논총 창간호, 남부대학교.
- 유경준 (2009), “우리나라 빈곤변화 추이와 요인 분석”, KDI 정책포럼 제215호, 한국개발연구원.
- 유병철 (2010), 「재범방지를 위한 범죄자처우의 과학화에 관한 연구(I) - 고위험범죄자 재범방지를 위한 범죄자관리 모델에 관한 연구: 영국·미국의 범죄자관리 모델과 그 시사점을 중심으로」, 한국형사정책연구원.
- 윤태영, “영국 NPS(National Probation Service)의 성범죄자 전략에 관한 연구”, 보호관찰 제7권 제2호, 한국보호관찰학회, 2007.
- 이동환·표창원 (2005), 「경찰의 범죄정보 수집 및 분석 체계화 방안」, 한국형사정책연구원.
- 이성용 (2009), “강력범죄예방을 위한 경찰활동의 쟁점 분석”, 「한국공안행정학회보」, 36.
- 이수정 외 (2004), “고위험 비행청소년들의 역기능적 정서인식”, 한국사회 및 성격심리학회지 18권 3호, 한국심리학회.
- 이수정 외 (2010), 「재범방지를 위한 범죄자처우의 과학화에 관한 연구(I) - 위험성평가도구 개발에 관한 연구」, 한국형사정책연구원.
- 이희길·심수진 (2010). “사회지표 개편 방향 탐색”, 「한국사회」, 11(1).

- 임재식 (2008), “소년범죄 현상에 관한 연구”, 『경찰학연구』, 8(2)
- 임준태·강소영 (2010), “한국 경찰의 ‘5대 범죄’ 지표 개선방안”, 사회과학연구 제17권 제2호.
- 전종익 (2009), “형사사법정보시스템과 개인정보처리의 원칙 -형사사법절차 전자화 촉진법을 중심으로-”, 법과사회, 36권, 법과사회이론학회.
- 정진수 외 (2009), 『교정정책과 보호정책의 연계성 강화방안』, 한국형사정책연구원.
- 정진수 (2011), “고위험범죄자 재범방지를 위한 기관간 연계방안 : 통합적 범죄자관리체계의 관점에서”, 『우범자 관리제도 선진화방안 정책토론회 “우범자 관리, 어떻게 할 것인가”』 세미나자료집.
- 정진수·윤창식 (2010), 『재범방지를 위한 범죄자처우의 과학화에 관한 연구(I) - 사회내구금에 관한 연구』, 한국형사정책연구원.
- 조선일보, 2012년 8월 24일자
- 조선일보, 2012년 8월 27일자
- 조운오 (2010), “보호관찰에 대한 범죄자 만족도 요인 연구”, 형사정책 제22권 제1호, 한국형사정책학회.
- 조운오 (2010), “성폭력범죄자에 대한 지역사회 교정 적용모델”, 교정연구 제47호, 한국교정학회.
- 조운오·정진수 (2011), 『재범방지를 위한 범죄자처우의 과학화에 관한 연구(II) - 범죄자처우프로그램의 표준화와 과학화에 관한 연구』, 한국형사정책연구원.
- 조철옥 (2008), 현대범죄학, 대영문화사.
- 조현빈 외 (2011), “경찰의 성범죄 전력자 관리에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회논문지, 제14권 제4호.
- 조흥식·민원홍·김현민 (2010), “우리나라 범죄의 사회적 비용 추정에 관한 연구 - 범죄의 심각성 점수를 고려한 결과를 중심으로”, 한국사회정책 17권 2호, 한국사회정책학회.
- 청와대 홈페이지(<http://www.president.go.kr/>), 라디오·인터넷 연설, [97차] “국민의 생명과 안전을 지키는 것은 국가가 존립하는 근본 이유임

- 니다”, 2012년 9월 3일 방송.
- 최영신 (2009), “우리나라 수형자 사회복귀 과정의 단계와 지원 방안”, 형사정책연구 제20권 제1호, 한국형사정책연구원.
- 최인섭·박순진 (1991), “사회구조와 범죄 -경제발전과 인구성장을 중심으로”, 연구총서 91-26, 한국형사정책연구원.
- 최향섭 외, (2011), “2020년 한국사회의 질적수준 제고를 위한 미래연구”, 연구보고서, 기획재정부.
- 충북지방경찰청 보도자료(2012년 8월 21일)
- 치안정책연구소 (2011), 『치안전망 2012』, 치안정책연구소.
- 한국형사정책연구원 (2007), 『수형자의 사회복귀와 처우 연계』, 한국형사정책연구원.
- 한국형사정책연구원 (2008), 『한국의 범죄현상과 형사정책』, 연례보고서, 한국형사정책연구원.
- 한상암·신성원, (2006), “우리나라의 강력범죄 실태 및 경찰의 효율적 대처 방안”, 『한국경찰학회보』, 12.
- 함혜현 (2009), “재범 고위험자에 대한 보호관찰제도 연구- 형사사법기관의 공조방안을 중심으로”, 동국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 허경미 (2009), 『현대사회와 범죄학』, 박영사.
- 황의갑 외 (2011), 범죄학, 도서출판 그린,
- 황지태 (2010), “범죄피해율과 공식범죄발생률간의 비교분석: 2008년도 주요범죄 압수추정”, 『형사정책연구』, 21(3).
- Bartol C. R. & Bartol, A. M., (2010), 『범죄심리학』, 청목출판사, 장석현·이창한 공역.
- Siegel, L. J., (2008), 『범죄학 -이론과 유형-』, Cengage Learning, 이민식·김상원·박정선·신동준·윤옥경·이성식·황성현 공역.
- Anderson, C. A. & Anderson, K. B., 1996, Violent crime rate studies in philosophical context: A destructive testing approach to heat and southern culture of violence effects, Journal of Personality and Social Psychology, 70(4): 740-756.

- Andrew Karmen, Crime Victims, 7th, Wadsworth CENGAGE Learning, 2010.
- Crow, I., The Treatment and Rehabilitation of Offenders: SAGE Publication, 2011.
- Deeley, Q., Daley, E., Surguladze, S., Tunstall, N., Mezey, G., Beer, D., Ambikapathy, A., Robertson, D., Giampietro, V., Brammer, M. J., Clarke, A., Dowsett, J., Fahy, T., Phillips, M. L., & Murphy D. G. Facial emotion processing in criminal psychopathy: Preliminary functional magnetic resonance imaging study. British Journal of Psychiatry, 189, 2006.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. & Loayza, N.(2002). Inequality and Violent Crime, Journal of Law and Economics, vol. XLV(April 2002).
- Goddard, C., and Saunders, B. J , The Gender Neglect and Textual Abuse of Children in the Print Media, Child Abuse Review. 9(1), 2000.
- Kemshall, H. Risk assessment and management of known sexual and violent offenders: A review of current issues. Home Office, London. U.K., 2001.
- Kemshall, H., Mackenzie, G., Wood, J., Bailey, R. and Joe Yates, Strengthening Multi-Agency Public Protection Agreements, Home Office Development and Practice Report, London: Research, Development and Statistics Directorate, 2005.
- Le rapport annuel 2011(l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice)
- Levin, J. & McDevitt, 1993, Hate Crime: The Rising Tide of Bigotry and Bloodshed, New York: Plenum.
- MacKenzie, D. L. and Hickman, L. J., What Works in Corrections -An Examination of the Effectives of the Type of Rehabilitation Programs Offered by Washington State Department of Corrections, the State of Washington Legislature Joint Audit and Review Committee, 1998..
- Messener, S. F., McHugh, S. & Felson, R. B., 2004, Distinctive Characteristics

- of Assaults Motivated By Bias, *Criminology*, 42(3): 585-618.
- Ministry of Justice, MAPPA Guidance 2012 Version 4, Ministry of Justice National Offender Management Service, 2012.
- Ministry of Justice, Multi-Agency Public Protection Arrangements Annual Report 2010/11, Ministry of Justice Statistics bulletin, 2011.
- Ministry of Justice, NOMS London Strategic Commissioning Plan 2010-1013, Ministry of Justice National Offender Management Service, 2010.
- NPIA, Visor Standards, National Policing Improvement Agency, 2010.
- Parliament of the UK, Criminal Justice Act 2003(C.44), The Stationery Office, 2003.
- Parliament of the UK, Criminal Justice and Courts Services Act 2000(C.43), The Stationery Office, 2000.
- Rain, J.(2002) Modernization and Criminal Justice, in David, W(ed): Probation; Working for Justice, Oxford University Press.
- Steffensmeier, D., & Demuth, S., Ethnicity and sentencing outcomes in U.S. federal courts: Who is punished more harshly? *American Sociological Review*, 65, 2000.
- Taxman, F. S, Young, D.,& Byrne, J., Offender's Views of Reentry: Implications for Processes, Programs and Services, National Criminal Justice Reference Service, unpublicshed Report(IJCX0045), 2002.
- http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/new_search/YIBW_showSearchArticle_New.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%88%98%ec%9b%90%20%eb%82%a9%ec%b9%98%ec%82%b4%ec%9d%b8&contents_id=AKR20120406050000061
- http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/new_search/YIBW_showSearchArticle_New.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%a0%84%ec%9e%90%eb%b0%9c%ec%b0%8c&contents_id=AKR20120831038900051
- http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/new_search/YIBW_showSearchArticle_New.aspx?searchpart=article&searchtext=%ec%a1%b0%ed%98

%84%ec%98%a4&contents_id=AKR20120430037700004

http://cadcam.yonsei.ac.kr/index.php?document_srl=32878

<http://cafe.daum.net/policereform/GOvm/690?docid=gPQIGOvm69020090609103028>

http://en.wikipedia.org/wiki/Murder_of_Sarah_Payne

http://en.wikipedia.org/wiki/National_Offender_Management_Service

<http://law.go.kr/lsc.do?menuId=0&subMenu=4&tabNo=7>

<http://muaythai3.com.ne.kr/newfile4-4.htm>

<http://www.bedsprobation.org.uk/offenders/55>

<http://www.bedsprobation.org.uk/offenders/55>

<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/dpr45.pdf>

http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=2810

<http://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/mappa/mappa-guidance-2012-part1.pdf>

<http://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/mappa/mappa-guidance-2012-part1.pdf>

<http://www.justice.gov.uk/publications/corporate-reports/mappa-reports/index.htm>

<http://www.justice.gov.uk/publications/corporate-reports/noms/2010/national-offender-management-service-strategic-commissioning-plans-2010-2013>

<http://www.justice.gov.uk/publications/statistics-and-data/prisons-and-probation/mappa.htm>

<http://www.justice.gov.uk/statistics/prisons-and-probation/mappa>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/43/contents>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/contents>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44/contents>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44/schedule/15>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/4/contents>

<http://www.opengirok.or.kr/2012>

http://www.sibyun.co.kr/pds/board_con.htm?seq=109&tag=1&page=3&search_tag=&search_sel=&search_text=

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/08/23/0200000000AKR20120823001700004.HTML?did=1179m>

Abstract

Effective Measures to Advance Corrections and Rehabilitation for Reducing Recidivism(I)

- Focused on the strengthening of cooperations among police, probation office, and corrections in management of high-risk offenders -

Han, Sang Am · Lee, Sang Won

Dangerous offenders can be defined as someone who has high risk and possibilities of reoffending and they have massive effects on our society because of their motives, cruelty, and methods of crime. Therefore, we have to have effective criminal justice system which is designed to protect the public, including previous victims of crime, from serious harm by sexual and violent offenders. This means that we need to establish an effective offender management model to reduce recidivism rate in our society.

Our criminal justice systems are designed to manage offenders by sequential process. According to their professionalism, each criminal justice agencies such as police, prosecutions office, courts, corrections facilities, and probations offices were handled criminal offenders differently and separately and this system is no longer effective to take care of rapidly rising rates of recidivism among sexual and violent offenders.

Due to recently increasing rates of violent crimes and sexual offenses, the

Criminal Justice Act 2003 (“CJA 2003”) required for the establishment of Multi-Agency Public Protection Arrangements (“MAPPA”) in each of the 42 criminal justice areas in England and Wales. This system is designed to protect the public, including previous victims of crime, from serious harm by sexual and violent offenders. They require the local criminal justice agencies and other bodies dealing with offenders to work together in partnership in dealing with these offenders. And various materials shows that the MAPPA systems operating in England and Wales are effective in controlling or reducing of recidivism among sexual and violent offenders.

Therefore, In this research the researchers suggested that the necessity of introduction of the integrated offender management system to activate cooperation among criminal justice agencies in controlling high-risk offenders in our society. And researchers also suggested ① Legislation to cooperate, ② prepare guidance on multi agency cooperative entity, ③ activate usage of criminal justice information system, ④ Training for all responsible authorities, ⑤ Memorandum of understanding for all agencies, ⑥ Performance targets for agency attendance ⑦ prepare Communications and Media strategy, ⑧ appointment of multi agencies Coordinators etc. as the conditions of setting up multi agency cooperative body in our country.

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 12-28-03

연구총서 12-CB-09

재범방지를 위한 교정보호의 선진화방안 연구(I)

- 고위험범죄자관리에서 경찰·보호관찰소·교도소의 협력강화 방안 -

발 행 / 2012년 12월

발행인 / 김일수

발행처 / 한국형사정책연구원

서울특별시 서초구 대봉로 114

(02)575-5282/5283

등 록 / 1990. 3. 20. 제21-143호

인 쇄 / 경성문화사

(02)786-2999

보고서 내용의 무단복제를 금함

정가 7,000원

ISBN 978-89-7366-980-6 93360

