



KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

A Study on the Operational Status
and Improvement of the Parole System

김정연·윤옥경·차종진·배상균

형기의 3분의 1 경과를 최소 요건으로 하는 형법 규정에도 불구하고, 최근 10년간 가석방자의 99.9% 이상이 형기의 70% 이상을 복역한 이후에야 비로소 가석방 된 것으로 나타났다. 가석방의 요건 규정과 실제 운영상 형 집행률 간의 상당한 차이를 보이고 있어 가석방 결정의 재량 문제 및 형평성 논란이 제기된다.

한편 헌법재판소는 “수형자의 개별적 요청이나 희망에 따라 행하여지는 것이 아니라 교정기관의 교정정책 혹은 형사정책적 판단에 따라 이루어지는 재량적 조치”라고 판시하고 있는데, 수형자는 가석방 요건을 충족한 경우에 가석방을 요구할 권리를 가진다거나 교정기관이 요건을 충족한 수형자를 가석방하여야 할 법률상 의무를 지지 않으며, 단지 가석방은 교정기관의 재량적 조치에 따른 사실상의 이익에 불과하다. 이와 같이 가석방에 관한 수형자의 권리가 인정되지 않고, 법률요건보다 가석방의 기회가 엄격하게 제한되고 있는 현실은 자발적·적극적인 사회복귀의 노력을 촉진하기 위한 가석방제도의 특별예방 취지를 충분히 구현하지 못하는 문제가 있다.

최근에는 헌법재판소가 과밀수용에 대해 인간의 존엄과 가치를 침해하는 것으로 보아 헌법에 위반된다는 헌법불합치결정을 내렸고, 이후 과밀수용에 대한 수형자의 국가배상 청구소송이 이어졌다. 이에 교도소의 과밀수용 해소를 위한 방안으로서 가석방제도의 활성화에 대한 관심이 크게 높아졌다. 이러한 측면에서 가석방제도의 적절한 운영은 형벌 목적을 달성함과 동시에 효율적이고 합리적인 교정행정의 집행이라는 측면에서도 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다.

이와 같이 가석방제도는 그 동안 우리나라 형사사법 및 교정정책의 주요 문제로 인식되어 왔다. 그러나 그간의 가석방제도에 대한 연구는 가석방제도 자체에 대한 법제 연구가 주된 내용이거나 가석방제도 운영에 관한 조사 연구도 과거 제도 하의 연구로서 현재의 근본적인 문제해결에는 부합하지 못하는 한계가 있다. 이처럼 가석방제도 운영실태의 문제점과 정책적·법리적 해결방안을 전반적으로 다루는 논의는 부족한 상황으로 가석방제도의 본질적인 문제해결을 위한 심층적인 연구성과가 절실

ii 가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

한 시점이다.

이러한 맥락에서 이 연구에서는 수형자를 대상으로 한 설문조사 및 전문가 대상 심층면접을 통하여 가석방제도의 운영현황과 문제점을 살펴보고, 현행 가석방제도 및 외국의 가석방제도의 비교 검토를 통해 가석방제도의 발전적 방안을 제시하고자 하였다. 교정공무원, 가석방심사위원회 외부위원 등 가석방 담당 전문가들을 대상으로 한 심층면접과 가석방 대상자인 수형자를 대상으로 한 설문조사를 통해 현행 가석방제도의 운영상의 문제점과 개선방안을 도출하고, 우리나라를 비롯한 외국의 가석방제도 및 실제 운영현황을 분석하여 입법정책 뿐만 아니라 실무운용상 개선방안을 제안하는 등 특히 현장의 목소리를 담아내고자 노력하였다. 모쪼록 본 연구가 향후 가석방제도의 제도적 문제와 실무 운용상의 문제점을 해결하기 위한 정책적 방안을 모색하는 데에 중요한 참고자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

이번 연구에서는 실제로 가석방 적격심사 및 허가업무를 담당하는 교정공무원, 가석방심사위원 분들이 자신들의 경험과 문제의식을 함께 해 주었다. 그리고 법무부 교정본부의 협조 하에 수형자 대상으로 한 설문조사를 실시할 수 있었는데 조사 진행에 큰 도움을 받았다. 끝으로 가석방제도의 실태파악 및 개선방안을 위한 조사연구를 성심성의껏 수행해 준 경기대학교 윤옥경 교수님, 세심하게 독일의 가석방제도 및 운영현황을 분석해 준 아주대학교 법학연구소 차종진 박사님, 일본의 가석방제도 및 운영현황을 분석해 준 한국외국어대학교 법학연구소 배상균 박사님, 그리고 조사연구수행에 도움을 준 방진희, 김아랑 조사원과 전체 연구진행과 편집업무를 도맡아 준 황정미 조사연구원에게 진심으로 감사드린다.

2019년 12월

연구진을 대표하여

부연구위원 김 정 연



목 차

국문요약	1
------------	---

제1장 김정연

서 론	17
-----------	----

제1절 연구의 배경과 목적	19
----------------------	----

1. 연구의 배경 및 필요성	19
-----------------------	----

2. 연구의 목적	20
-----------------	----

제2절 연구내용 및 연구방법, 연구범위	21
-----------------------------	----

1. 연구내용	21
---------------	----

2. 연구방법	23
---------------	----

3. 연구범위	26
---------------	----

제2장 김정연

가석방제도의 개관 및 현황	29
----------------------	----

제1절 가석방제도의 개관	31
---------------------	----

1. 가석방제도의 의의	31
--------------------	----

2. 가석방제도의 연혁	33
--------------------	----

3. 가석방제도의 기능	38
--------------------	----

제2절 가석방의 내용	42
-------------------	----

1. 가석방의 요건	42
------------------	----

2. 소년수형자의 가석방심사 및 허가절차	47
------------------------------	----

3. 성인수형자의 가석방심사 및 허가절차	48
------------------------------	----

4. 가석방의 효과	53
제3절 공식통계로 살펴본 가석방제도의 현황	57
1. 가석방의 운영현황	57
2. 가석방자의 재범위험성 및 재입소 현황	63
3. 가석방 관련 처우 현황	67
제4절 소결	69
1. 가석방 요건 상의 문제점 및 검토	69
2. 가석방의 심사체계 상의 문제점 및 검토	70
3. 가석방 운영현황 상의 문제점 및 검토	72

제3장 윤옥경

가석방제도의 실태 파악 및 개선방안을 위한 조사 연구 ... 75

제1절 연구의 목적과 연구방법	77
1. 연구의 목적	77
2. 연구방법	78
제2절 연구결과	83
1. 수형자 설문조사 결과	83
2. 가석방 담당직원 Focus Group Interview 결과	118
3. 직원 이메일 조사 결과	122
4. 법무부 가석방심사위원회 (전)외부위원 면접결과	137
제3절 소결	139

제4장 김정연·차종진·배상균

외국의 가석방제도 및 현황 147

제1절 영국의 가석방제도 및 운영현황	149
1. 영국의 가석방제도	149

2. 가석방의 내용 및 절차	153
3. 가석방 후 재입소	159
4. 가석방제도의 운영현황	161
5. 시사점 및 검토	164
제2절 독일의 가석방제도 및 운영현황	165
1. 서설	165
2. 독일 가석방 제도의 개요	166
3. 가석방 요건	169
4. 가석방 절차	181
5. 보호관찰	185
6. 가석방 제도 개선에 관한 논의	189
7. 시사점 및 검토	191
제3절 일본의 가석방제도 및 운영현황	195
1. 서론	195
2. 일본의 가석방 제도 및 절차	199
3. 일본의 가석방 현황	211
4. 일본에서의 가석방 제도 개선에 관한 논의 동향	213
5. 시사점 및 검토	216

제5장 김정연

결론 및 정책제언 219

제1절 가석방제도의 개선을 위한 정책적 지향	221
제2절 가석방제도 및 운용상의 문제점	224
1. 현행 가석방제도의 문제점	224
2. 가석방 제도 운용상의 문제점	227
제3절 가석방제도 운영실태 개선을 위한 정책방안	231
1. 입법적 개선방안	231
2. 정책적 개선방안	237

참고문헌	243
Abstract	249
부록	255

표 차례

[표 2-1] 성인수 가석방 허가율(2008~2017년)	57
[표 2-2] 성인수 가석방 허가자 형기별 현황(2008~2018년)	59
[표 2-3] 성인수 가석방자 형의 집행을 현황(2008~2017년)	60
[표 2-4] 가석방인원(소년수 포함)과 형기종료 석방인원(2008~2017)	61
[표 2-5] 경비처우급별 인원(2009년~2018년)	62
[표 2-6] 성인수 가석방 허가자 경비처우급별 인원(2011년~2018년)	62
[표 2-7] 성인수 가석방자의 전과회수별 인원	63
[표 2-8] 출소사유별 재복역률	64
[표 2-9] 출소사유별 재복역 인원현황(2009년~2018년)	65
[표 2-10] 가석방자와 만기출소자의 재입소율(2009년~2018년)	66
[표 2-11] 연령별 재복역율	67
[표 2-12] 가석방자(가출소, 가종료)보호관찰 현황(2016~2017)	68
[표 2-13] 교정시설 1일 평균 수용인원	69
[표 2-14] 미결구금자 출소사유별 인원	69
[표 3-1] 기관별 조사대상자	79
[표 3-2] 수형자설문지 구성내용	80
[표 3-3] 직원설문지 구성내용	82
[표 3-4] 인구사회학적 특성(n=409)	84
[표 3-5] 주관적 생활수준(n=409)	85
[표 3-6] 취업상태, 직종별 분포(n=409)	85
[표 3-7] 수용경험 및 범죄책임 수용정도(n=409)	86
[표 3-8] 죄명 및 형기(n=409)	87
[표 3-9] 작업 및 교육 (n=409)	88
[표 3-10] 재범방지 요인, 재입소 사유, 출소 및 재범가능성(n=409)	89
[표 3-11] 가석방 예비심사의 경험(n=409)	91
[표 3-12] 분류심사 경험(n=409)	92
[표 3-13] 가석방 시점 인지 및 재범위험성 등급(n=409)	93
[표 3-14] 법률상 가석방 형기와 실제 가석방 최소형기에 대한 인지(n=409)	93

viii 가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

[표 3-15] 가석방 예비회의 인지 및 강급 경험(n=409)	94
[표 3-16] 가석방의 인식(n=409)	95
[표 3-17] 가석방 대상 선정 시 미치는 영향(n=409)	96
[표 3-18] 석방의 본질과 심사의 공정성(n=409)	97
[표 3-19] 가석방 심사 시 고려사항(n=409)	98
[표 3-20] 가석방이 되어야 할 또는 되면 안 되는 수형자 유형(n=409)	100
[표 3-21] 가석방기준의 엄격성과 공정성(n=409)	101
[표 3-22] 가석방 노력(n=409)	102
[표 3-23] 유형별 가석방 허가여부(n=409)	103
[표 3-24] 가석방 개선방안(n=409)	105
[표 3-25] 직원 이메일 응답자 특성	123
[표 4-1] 독일 가석방제도의 규정체계	169
[표 4-2] 일본의 가석방 허가 결정 및 기준	207
[표 4-3] 최근 10년간 일본의 가석방 심리 현황(2008~2017)	210
[표 4-4] 최근 10년간 일본 성인 수형자 가석방 현황 및 가석방률(2006~2015)	211
[표 4-5] 일본의 가석방 허가 인원 중 형 집행률별 구성비의 추이 (10년간별 및 최근 5년)	212
[표 4-6] 2017년 일본 가석방 허가 인원 중 형 집행률별 구성비의 세부 현황	213
[표 4-7] 최근 10년간 가석방자 및 가석방률(2008~2017)	217
[표 4-8] 최근 10년간 가석방자의 형 집행률 현황(2008~2017)	218



그림 차례

[그림 2-1] 성인수 가석방 허가율 추이(2008년~2017년)	58
[그림 4-1] 영국의 교도소 인구 증가 추이	161
[그림 4-2] 잉글랜드와 웨일즈의 가석방위원회 절차 및 수행 건수(2018/2019)	162
[그림 4-3] 잉글랜드와 웨일즈의 가석방위원회 관련 통계(2018/2019)	163
[그림 4-4] 영국의 재입소 추이	164
[그림 4-5] 독일의 수형자 인원 추이	189
[그림 4-6] 독일의 수형자비율 추이	190
[그림 4-7] 최근 일본의 가석방 절차	206

1. 연구개요

본 연구의 목적은 가석방제도 운영에 대한 실태를 파악하여 정책적·입법적 대안을 마련하기 위한 것으로 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 수형자를 대상으로 한 설문조사를 통해 가석방제도에 대한 태도 및 인식평가가 필요하다. 수형자의 관점에서 가석방 제도에 대한 인식과 경험을 알아봄으로써 교정공무원과의 공통적인 생각과 함께 이견이 있는 점에 대해 살펴보고 그 속에서 개선방안에 대한 단서를 찾을 수 있을 것이다. 수형자 대상 설문조사는 가석방제도의 현황과 교정기관에 대한 수형자 인식 실태를 파악하고 가석방제도와 관련된 실증적 자료를 확보할 수 있다. 그 분석결과를 통해 기존의 가석방제도의 문제점을 파악하여 효과적인 가석방 제도 개선방안을 제시하고자 한다.

둘째, 가석방 담당 교도관들에 대한 포커스 그룹 인터뷰(FGI)와 이메일 조사를 통해 직원들의 업무과정에서의 어려움과 현행 가석방 제도의 개선점 등을 알아보고자 한다. 또한 법무부 가석방심사위원회의 기능과 역할을 파악하기 위해 심사위원회의 외부위원으로 오랫동안 활동한 외부위원을 면담하여 중앙가석방심사위원회의 역할과 개선점을 찾아보고자 한다.

셋째, 가석방제도의 관련 법제와 실제 운영현황에 대한 분석을 통하여 가석방제도 및 운영상의 문제점을 파악하여 향후 가석방제도 운영현황에 관한 기본방향을 제시하고자 한다.

넷째, 주요 외국의 입법례와 가석방제도 운영현황을 비교분석함으로써 관련 법령의 입법적 개선방안을 제시하고자 한다. 특히 영국, 독일, 일본을 대상으로 ‘해당 국가에서 교정상황에 따른 가석방제도의 운영에 영향이 있는지’, ‘가석방제도 관련 구체적인 심사기준이 있는지’ 등을 중심으로 가석방제도 관련 정책방향의 시사점을 도출하고자 한다.

II. 가석방제도의 현황 및 개관

1. 가석방 요건 상의 문제점 및 검토

가석방의 형식적 요건과 관련하여서는 우선 무기수형자에 대하여는 가석방이 가능하지만 오히려 구류를 선고받은 자나 벌금의 미납으로 인한 노역장유치는 가석방이 허용되지 않는다는 문제가 지적된다. 가석방의 실질적 요건으로서 “행상의 양호”나 “개전의 정”은 추상적이고 주관적인 개념으로서 그 의미 파악이 어렵다. 법무부가 2012년 수형자 재범위험성의 조기예측을 위한 평가도구로서 마련한 교정재범예측지표(Co-REPI, Correctional Recidivism Prediction Index)가 그 판단자료가 된다. 그러나 그 판단내용은 과거의 범죄에 대한 평가 고려가 포함되어 있어 재범위험성을 예측하는 판단자료로서 미흡한 측면이 있고, 수형생활에 따라 교정재범예측지표가 향상되는 구조는 이미 교정성적에 따른 판단이 경비처우급에서 이루어진다는 점에서 중첩적인 문제가 있다. 이에 가석방 적격심사 사항에 대한 보다 객관적인 평가도구를 설계할 필요가 있다.

2. 가석방 심사체계상의 문제점 및 검토

수형자에 대한 분류심사를 통하여 처우등급을 구분하고 있는데, 분류심사에서 제외되는 자는 가석방 적격심사신청의 대상이 될 수 없다. 종래에는 경비처우급 중 중경비 처우급 수형자를 예비심사대상에서 아예 제외하고 있었으나, 가석방 업무지침 개정으로 해당 적격심사 대상은 확대되었다. 한편 가석방 적격심사의 유형을 죄명, 죄질 등에 따라 일률적으로 분류함으로써 일정한 경우는 적격심사 대상에서 제외되거나 심각하게 제한되는 경우가 있다. 이에 처우등급을 정하는 기관은 분류심사위원회인데, 분류처우위원회에서 가석방 적격심사신청 대상자를 선정하기 이전 단계인 분류심사단계에서 그 대상자를 선정하는 것이 된다.

대부분의 가석방 심사가 서면심사로 진행된다는 점에서 보호의지 및 출소 후 생활관계 등에 대한 실질적인 가석방 심사가 이루어질 수 없다는 한계가 있다. 한편 가석방 심사위원회와 보호관찰심사위원회는 그 인적 구성 내지 그 구조에 있어서 상당부분

유사하다. 나아가 각 심사위원회의 심사절차를 거치게 되는 성인수형자의 경우 가석방심사와 보호관찰심사의 조사사항이나 내용이 사실상 유사하고 중첩적이라는 점에서 절차의 형평성과 효율성의 문제가 지적된다. 현재 가석방심사체계는 성인수형자와 소년수형자가 이원화되어 있고, 성인수형자의 경우 필요적 보호관찰이 결합되어 가석방심사와 보호관찰에 대한 심사사항이 중복되어 있는 구조이다. 이와 같은 가석방심사절차 체계의 구조적 문제와 업무의 비효율성을 개선하기 위한 합리적 제도 정비가 시급하다고 할 수 있다.

3. 가석방 운영현황 상의 문제점 및 검토

2008년부터 2018년까지 연도별 가석방자의 형의 집행률을 살펴 볼 때, 가석방자의 형 집행률은 대부분 80%~90% 이상으로 70% 미만의 경우는 극히 적은 것으로 나타났다. 형 집행률이 70% 미만인 자의 경우에는 가석방이 거의 허가되지 않는 것으로 보인다. 가석방 요건과 실제 가석방자의 형 집행률에 상당한 차이가 있는 것을 확인할 수 있다. 가석방심사 확정자들의 평균 복역률이 80%를 상회하는 것은 가석방심사 형식요건인 형집행 기간의 1/3 기준의 근본적인 문제가 아니라 교정기관 내 교정프로그램의 문제, 수형자 재사회화에 대한 포기나 가석방에 대한 사회적 분위기 고려 등으로 인해 높은 복역률이 유지된다는 데 기인하는 것으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 가석방제도의 실태 파악 및 개선방안을 위한 조사 연구

1. 연구방법

1) 수형자 설문조사

본 설문조사는 구조화된 설문지를 활용하여 자료를 수집하였다. 수형자 설문지는 4개 교정청 산하의 14개소에서 가석방 예비심사 대상자를 30명씩 선정하여 진행하였으며 가석방 인원이 적은 S3급소 한 곳은 20명을 선정하여 설문을 실시하였다. 설문지는 수형자의 인구사회학적 특성과 수형생활에 관한 사항, 가석방운영 현황과 제도에 관한 태도를 보는 문항으로 구성이 되어 있다. 수형생활에 관해 묻는 문항으로는

4 가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

죄명, 과거 수형된 경험, 출역종류 등 과거 및 현재 범죄경력 및 수형생활의 전반적인 내용을 알 수 있게 구성되었다.

가석방운영 현황과 제도에 관한 태도를 묻는 문항으로는 경험적인 요인과 인지적인 요인으로 나누어 질문을 나누었으며, 경험적인 요인에는 가석방 심사를 받은 경험, 경비처우급, 레파등급 등과 인지적인 요인으로는 가석방 시기가 적절한지, 가석방에 영향을 주는 요인이나 인물 등의 문항으로 구성하였다.

2) 직원 FGI 조사 및 이메일 조사

직원 FGI 심층면담은 8월 20일, 8월 22일 양일 간 대전청과 서울청에서 실시하였다. 대전청 산하 6개소(대전교도소, 천안교도소, 천안개방교도소, 청주교도소, 청주여자교도소, 홍성교도소), 서울청 산하 7개소(서울남부구치소, 서울남부교도소, 인천구치소, 서울동부구치소, 수원구치소, 안양교도소, 서울구치소) 가석방 담당직원 등 총 13명이 대전청과 서울청 대회의실에 모여 가석방제도와 관련된 현안에 대해 의견을 나누었다. 직원 이메일 설문조사는 2019년 9월 16일부터 9월 27일까지 실시하였다. 설문은 52개소 가석방 업무를 최소 2년 이상 경력이 있는 직원을 선정하여 설문지와 동의서를 이메일로 배부한 후, 기간 내에 답변한 설문지를 수집하였다. 법무부 교정본부 분류심사과의 협조를 받아 52개 교도소와 구치소 가석방담당직원에게 이메일로 설문지를 보내는 방식으로 진행을 한 결과 18개 일선 교도소, 구치소 담당자가 답변을 회신하였다. 가석방 심사절차의 최종단계인 중앙의 법무부 가석방심사위원회의 역할과 결정과정을 이해하기 위해 이 위원회에서 봉사해온 두 분의 외부위원과의 면담을 통해 가석방 확대에 대한 생각, 가석방 결정과정에서 중요한 요인, 그리고 문제점과 개선방안에 대한 이야기를 나눌 수 있었다.

2. 분석 결과

수형자설문조사, 가석방 담당 직원과의 FGI, 가석방 담당직원 이메일 의견조사와 법무부 가석방위원회 외부위원 면담 등을 통해 도출된 결과들을 바탕으로 문제점과 개선방안 중심으로 논의를 하고자 한다.

- 1) 수행자들에 대한 조사를 통해 드러난 핵심적인 사실은 수행자들은 가석방에 대해 가장 관심을 많이 가지고 있으며 그들의 궁극적인 문제는 “나는 가석방으로 나갈 수 있는가”였다. 그들은 규율위반과 징벌이 없는 모범적 수행생활, 형 집행률, 재범위험성 등급, 가족 등 보호관계, 기피 작업장에서의 작업 등 그들은 가석방의 요인이라고 생각하는 것에 대해 관심을 가지고 가석방이 ‘깨지지’ 않고 출소할 수 있도록 노력하고 있었다. 이러한 그들이 가장 답답해하는 것은 ‘가석방에 대해 아는 게 없다’는 불만이였다. 특별히 문의하지 않으면 조건이나 자격을 알 수 없는 게 현실이라는 지적이다. 수행자들이 더 잘 알고 있다고 직원들은 말하기도 하지만 그것은 자신들의 소수의 개인적 경험에 기초하고 있기 때문에 진실과 거리가 있을 수 있다. 때문에 가석방과 관련한 일반적인 수준에서의 가이드라인은 공지할 필요가 있다. 형 집행률이나 심사자 유형의 구체적 내용이 고정되어 있는 것이 아니라 상황에 따라 변경될 수 있기 때문에 오히려 알려주는 것이 혼란을 자초할 수도 있다는 우려가 있는 것도 어느 정도 이해가 되지만, 그것으로 인해 혼란을 야기하지 않도록 설득하고 이해시키는 것도 교정당국이 해야 하는 일 중에 하나이다.

특정죄명이 배제되는 것에 대해 문제를 느끼고 있었다. 성범죄나 보이스 피싱, 교통사고 특례법 위반 등은 가석방에서 원천적으로 배제되고 있는데, 죄명이 아니라 생활태도나 재범위험성 등을 고려해야 한다고 이야기하고 있다. 이 부분은 가석방 담당직원들의 견해에서도 유사하게 찾아볼 수 있었다. 상대적으로 가벼운 성범죄인 공연음란이나 가벼운 성 추행범은 가석방 기회도 얻지 못하는데 죄질이 더 나쁜 강력범죄자들이 가석방으로 출소하는 것을 보며 특정 죄명을 원천 배제하는 것이 문제라는 것을 수행자나 직원 모두 어느 정도는 공유하고 있었다. 한편 법령개정에 따라 형 집행률이 소급되어 상향조정되거나, 지역별로 기준에 편차가 있거나 여론의 영향으로 특정 죄명이 배제되거나 하는 일이 발생하여 명확하고 일관된 기준이 없다는 생각을 많이 하고 있었다. 지역별 편차는 최근에 도입된 필요적 가석방 제도로 인해 완화되고 있다는 것이 가석방 담당직원들의 인식이고, 그들은 가석방 결정과정에서 여론의 영향을 너무 받는 것이 문제라고 보지만 그렇다고 여론을 무시한 가석방을 찬성하지는 않았다. 이와

6 가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

마찬가지로 법무부 가석방심사위원회의 외부위원들도 여론의 영향이 지나치게 큰 것은 문제지만 여론을 무시하고 가석방 결정을 할 수는 없다는 입장을 가지고 있었다. 이와는 반대로 수형자들은 죄명이나 죄질보다는 자신들의 변화가능성에 더 비중을 두기를 원하는 것으로 보이는데 일반적으로 여론은 그들의 변화가능성이나 재범위험성 보다는 어떤 죄를 저질렀느냐에 대해 더 민감하게 반응하기 때문에 여론을 무시한 가석방 결정은 위험성이 크다. 이러한 수형자들의 입장은 가석방이 은혜적 보상이 아니라 수형자의 권리라고 인식하기 때문이라고 직원들은 생각한다. 자신의 죄질에 대해서는 심각하게 생각하지 않고 쫓값은 교도소에 갇혀서 다 치뤘으니 죄에 대해서는 이야기하지 말고 일정 형기가 지나면 나갈 수 있게 해달라고 요구한다는 것이다. 이 지점에서 사람들은 피해보상이나 회복, 그리고 피해자에 대한 공감도 없는 상황에서 아무리 잔인한 범죄를 저질렀어도 일정 형기만 채우면 나갈 수 있게 하는 것이 “형사적 정의(criminal justice)인가?”라고 묻고 있고 이 둘 사이에 괴리는 상당히 깊다. 쉽게 해결점도 출될 문제는 아니지만 우리가 계속 고민해야 할 주제임에는 틀림없다.

한편 최근에 도입된 필요적 가석방에 대해서는 수형자와 담당 직원 모두 회의적이었다. 수형자의 입장에서는 처음에는 환영하였지만 이 제도가 가석방 허가율을 증대시킨 것이 아니라 가석방 신청률을 높인 것에 불과하다는 것이 점차 판명되면서부터 ‘희망고문’을 당하는 고통을 토로하고 있다. 가석방 담당직원들은 형 집행률이 일정 비율에 이르면 필요적으로 가석방신청을 해야 하는데 신청을 위해서는 범죄경력 자료부터 수용생활자료 등을 준비하고 검토해야 하는 업무가 늘어나게 되고 이런 점에서 ‘행정비용의 낭비’라는 비판도 존재한다. 수형자들은 가석방 예비회의에 자신이 직접 출석하여 자신의 마음가짐과 변화 정도에 대해서 진술하기를 희망하는 비율이 높았으나 가석방 담당직원들은 이러한 출석면담이 공정성의 문제를 초래할 수 있고 거짓으로 교정이 되었다고 연기를 할 때 그것을 찾아내기 어렵다는 이유로 반대하는 경향을 보였다. 특히 제한된 시간에 신청여부를 결정해야 하는 가석방 심사 예비회의에서 수형자가 출석하여 진술하는 것은 비효율적이라는 지적도 있었다. 그러나 현재의 가석방 예비회의가 실질적인 검토라고 보기에는 약하다는 점을 고려할 때 정말 신중한

판단을 해야 하는 건에 대해서 출석면담을 시범적으로 실시해 보고 그 장단점을 파악하는 작업은 앞으로 시도해 보아야 할 과제라고 본다.

그 외에도 수형자들은 가석방 심사에서 탈락했을 때 탈락이유를 알았으면 좋겠고, 가석방 결정을 통보해 주는 시점에 대해서도 조정해 주면 좋겠다는 의견을 피력하였고, 가석방 신청여부 결정이 담당근무자의 의견을 반영하는 폭을 더 넓혔으면 하는 바람을 제시하였다. 수형자들이 이러한 것들을 요구할 권리가 없다고 여기지 말고 그들의 안정이 교정 질서와 평온한 수형생활을 담보한다는 생각으로 전향적인 가석방 관련 실무를 살펴보고 보완할 필요가 있다.

- 2) 가석방 담당직원 포커스 그룹 인터뷰(FGI)와 가석방 담당직원 이메일 조사에서 제시된 문제점과 개선방안 등을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 필요적 가석방 제도는 일선 교도소별 편차를 줄이고 공정성을 기하며 과밀수용을 해결한다는 취지에서 도입된 제도인데 이 제도의 도입으로 가석방 담당자의 업무 부담이 증대한 반면 실제 가석방 허가율은 낮아져서 과밀수용을 해결하지는 못하고 있다는 의견이 지배적이었다. 새로운 제도의 도입과 이로 인한 공과에 대한 철저한 평가 작업이 이루어지고 그에 기반하여 개선안을 마련하는 것이 절대적으로 필요하다.

둘째, 가석방 심사기준으로 중요하게 작용하는 것이 재범위험성 등급(레피등급)인데 이것은 교정재범예측지표(Co-repi, Correctional Recidivism Prediction Index)의 점수에 의해 결정된다. 교정재범예측지표와 거기에서 파생되는 레피 등급에 대해 담당직원들은 재범위험성이 가석방 결정에 반영되는 것에 대해 동의하지만 수형생활을 잘하면 등급이 올라가는 방식의 지표체계는 개선의 여지가 있다는 지적을 하였다.

셋째, 특정 범죄에 대해 가석방을 원천적으로 배제하게 됨에 따라 모범적 생활을 하는 초범 성범죄자는 나가지 못하는 반면, S3, 레피3등급에 범수 4범에 징벌전력까지 있는 강력범죄 수형자가 가석방 되는 것은 공정하지 않다는 지적이 있었다. 특정범죄에 대해 가석방을 제외하는 것의 이유는 여론이 그러한 범죄유형에 대해 부정적이기 때문이다. 여론이 부정적이면 범죄의 경중에 대한 고려 없이 범죄 전체에 대해 가석방 불허의 전략을 사용하는 것은 문제가 있다. 범죄의

세부내용에 따라 가석방 여부를 융통성 있게 허용하는 것이 필요해 보인다. 넷째, 가석방의 확대에 대해서는 직원들 의견은 모두 부정적이었다. 현재 가석방은 가석방의 취지를 살리지 못하고 있으며 나가지 말아야 할 수형자도 나가게 되는 방식으로 운영하고 있으며 이를 막는 하나의 방법으로 각 유형마다 설정되어 있는 최소 형집행율을 높여야 된다는 의견이 지배적이었다. 과밀수용 해소를 위한 방안으로서 가석방을 생각하기 보다는 가석방의 본래의 취지에 부합하는 가석방자를 가려내는 것에 집중할 필요가 있다. 과밀수용 해소를 위해서 지역사회와의 안전을 훼손하는 것에 찬성할 사람은 없다.

다섯째, 탈락의 이유를 탈락자에게 모두 공지하는 일이 업무 부담을 증가시키는 것은 사실이지만 이 문제에 대해서도 현명한 해법이 있을 수 있는지를 심사숙고할 필요가 있다. 그저 가석방은 수형자의 권리가 아니기 때문에 알려줄 의무가 없다고 하지 말고 수형자들의 안정적 사고와 행동이 주는 순기능을 생각해 볼 때 행정업무를 심각하게 증가시키지 않는 선에서의 해법을 마련할 필요가 있다. 마지막으로 중앙 가석방심사위원회의 면담결과를 요약하면 다음과 같다. 이들은 위원회에서의 외부위원의 역할에 대해서 매우 중요하다고 인식하고 있었는데, 법무부의 내부위원들은 죄질을 상대적으로 강조하고 가석방 비율의 일관성을 유지하는데 관심을 두고 있는 경향이 있다는 점을 지적하면서 외부위원이 의견을 많이 내고 질문하고 적극적으로 가석방 결정과정에 참여해야 한다고 의견을 주었다. 현재 매달 한 번의 회의에 300-700건을 처리해야 하는 상황에서 모든 수형자의 자료를 면밀히 검토하는 것이 매우 어렵다는 문제제기가 있었고 이를 해결하기 위해 위원 수의 확대를 고려할 필요가 있음을 제기하였다.

IV. 외국의 가석방제도 및 현황

1. 영국의 가석방제도 및 운영현황

영국의 교정시설 과밀화 현상은 우리나라와 마찬가지로 심각한 문제로 대두되었고, 교도소 과밀화 문제 해결방안으로서 가석방이 논의되었다. 영국의 가석방제도는 도입 초기부터 재소자의 재사회화라는 목표 이외에 교도소 과밀화 해소를 위한 교도소

수용인원 감소의 목적을 가지고 있었다. 영국의 경우 가석방취소, 즉 재입소 인원이 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이와 같이 재입소의 증가로 인해 교도소의 과밀화 및 재소자 처우에 관한 문제가 드러나고 있다. 이에 영국의 가석방의 변화는 효율성의 확보와 일반인의 안전보장이라는 상반되는 목표를 조화시키기 위한 방향으로 전개되었다.

영국 가석방위원회의 절차의 특징은 형사사법절차 단계 이외에도 피해자의 권리와 참여를 강하게 보장하고 있다는 점이다. 이에 피해자는 가석방과정에서 범죄로 인한 영향에 대한 진술을 하고, 가석방 관련한 접근금지 등의 조건을 부과해 줄 것을 요청하기도 하며, 가석방 결정에 대한 통지를 받는다. 이와 같은 절차를 진행하는데 있어서 피해자 지원인의 도움 등 각종의 지원을 받기도 한다. 나아가 피해자는 가석방 당사자가 아니기 때문에 결정에 대한 재심을 직접 요청할 수는 없지만, 일정한 사유가 있는 경우 가석방결정에 대해 이의를 제기할 수도 있다.

또한 영국 가석방절차에서 재소자는 구술청문 과정에서 적극적으로 의견을 진술하고, 변호인 등의 법적 지원을 받을 수 있으며, 가석방거부결정에 대해서 재심을 요청할 수도 있다. 영국의 가석방은 재소자의 권리를 보호하고 가석방 심사절차의 공정성과 투명성을 확보하는 방향으로 변화하여 왔다는 점이다. 영국의 가석방위원회는 정부기관은 아니지만 정부역할을 수행하는 독립적인 비정부공공집행기관의 역할을 수행한다. 사법기관으로 볼 수는 없지만, 영국의 가석방위원회 절차를 보면 자료제출 및 청문의 과정이 법원의 절차와 유사하고 법원과 유사한 기관으로서 그에 상응하는 절차를 수행하는 것으로 볼 수 있다.

따라서 형의 집행유예와 가석방이 유사하다는 점에서 가석방의 처분을 사법처분화하여야 한다는 주장을 따르지 않더라도, 현재의 가석방제도를 어떻게 개선해야 할지에 대해서 영국의 가석방위원회 제도는 시사하는 바가 크다.

2. 독일의 가석방제도 및 운영현황

독일의 가석방제도에서 유기자유형을 선고 받은 수형자에 대한 통상적인 가석방의 최소 복역 연한은 형기의 2/3이고, 특례 규정이 적용되는 처음으로 유기자유형을 선고 받고 복역 중인 자 또는 특별한 사정이 존재하는 경우에는 형기의 1/2이 경과하

여야 한다. 이와 같은 경우에도 전자에 대하여는 2개월, 후자의 경우에는 6개월의 최소 복역 기간이 적용된다. 종신형의 경우에는 15년의 복역기간이 경과하면 가석방의 형식적 요건이 충족된다. 우리나라의 경우 유기자유형의 경우 형기의 1/3, 무기의 경우 20년이 경과한 경우 형식적 요건이 충족된다. 산술적으로 보자면 우리나라 가석방 규정의 형식적 요건은 독일과 비교하여 상당히 완화된 가석방의 형식적 요건이 상당히 이른 시기에 충족된다. 다만 최초 형을 집행 받은 자에 대한 특례규정은 결하고 있다. 독일에서 처음으로 자유형을 집행 받은 자에 대하여 특례 규정을 두고 있는 이유는 처음으로 자유형을 복역하는 자에게 자유박탈의 형벌효과가 상당히 효율적으로 나타난다는 점에서 기인한다. 그렇다면 가석방의 심사과정에서 최초 복역자라는 특수성에 대한 특별한 고려가 행해질 필요가 있는지에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

독일에서 가석방 결정의 실질적 요건으로 '긍정적 법준수예측(Positive Legal-prognose)'이 핵심적 기준으로 적용된다. 법원의 법준수예측에 있어서 수형자의 인격, 전력, 범죄상황, 재범시 위협되는 법익의 중대성, 행형태도, 생활태도 및 가석방을 통해 기대되는 효과 등이 고려되어야 한다. 가석방 허용의 실질적 기준은 규정내용상 큰 차이는 없는 것으로 보여진다. 다만 우리나라의 가석방 판단에 있어서 행형태도가 큰 비중을 차지하고, 이것에 대한 수형시설의 부정적 판단이 신청자격의 미비로 이어질 수 있다는 점에서 비판이 제기된다. 물론 독일에서도 행형태도는 가석방을 결정함에 있어 중요한 판단 준거로 기능한다. 다만 행형태도의 불성실이 절대적 기준이 되어서는 안 되고, 구체적 사안에서 개별적인 판단이 필요하다는 독일 판례는 음미해 볼만하다고 생각된다. 또한 가석방자가 출소 후 받게 되는 보호관찰의 역할 역시 판단의 중요한 요소가 되어야 할 것이다. 이를 포함한 보호요소(protektive Faktoren)가 수형자가 출소 후 재사회화되는데 충분한 기능을 발휘한다고 여겨지는 경우 재범의 위험성을 감쇄시키는 판단 요소가 될 수 있으며 이를 고려하는 것이 특별예방적 관점에서 타당하다고 보여진다.

가석방 결정이 독일에서는 사법적 처분이고, 우리나라에서는 행정처분이라는 점에서 일단 큰 차이점이 보여진다. 독일에서는 신청의 여부와 상관없이 법원이 가석방 심사를 진행하고 결정하고 있지만, 우리나라의 경우 소장의 적격심사 후 신청이 있어야 가석방위원회에서 결정의 대상으로 삼고 있다는 점에서 차이점을 보이고 있다.

우리나라의 경우에는 수행시설의 소장에 의한 적격심사에서 탈락한다면 가석방위원회에서의 심사가 애초에 봉쇄된다는 점에서 수행자에게 불리한 구조로 제도가 설계된 것은 아닌지 의심해볼만하다. 나아가 수행자 자신은 신청자격이 없다는 점에서 수행시설 소장의 판단이 가석방 결정에서 매우 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 경우 가석방 신청 대비 허가율이 약 90%를 상회할 정도로 상당히 높은데, 이는 수행시설의 소장의 1차적 심사권과 수행시설의 적격심사가 가석방 결정에 지대한 영향을 미친다고 해석할 수 있다. 즉 수행시설 소장의 적격심사는 1차적, 가석방위원회의 심사는 다시 2차적 필터링 기능을 하게 되어, 가석방 허가의 전체 숫자를 감소시키는 구조인지는 아닌가에 대한 검토가 필요해 보인다.

독일의 경우 가석방 결정에서 법원이 보호관찰에 관한 사항으로 기간, 부담 및 지시사항의 부과, 보호관찰감독의 실시 여부 등에 대하여 결정한다. 우리나라의 경우에는 가석방 여부는 행형법에 따라 가석방위원회에서 결정하고, 보호관찰에 대하여는 보호관찰법에 따라 보호관찰심사위원회에서 결정한다. 우리나라의 이원화된 결정구조에 대하여는 심사사항이 매우 유사함에도 불구하고 중복적인 심사를 받도록 하고 있는 것은 업무의 효율성 측면을 강조하는 행정처분으로서의 우리나라 가석방제도의 취지를 무색하게 한다는 비판이 제기된다. 가석방심사와 보호관찰심사를 분리하는 이원화 구조는 효율성 측면뿐만 아니라 가석방제도의 근본적인 취지에 비추어도 문제점이 있는 것으로 판단된다. 독일의 경우 가석방의 결정에 있어서 가석방자에게 내려질 보호관찰처분의 기능을 총체적으로 판단된다. 즉 재범의 위험이 어느 정도 긍정되는 경우에도 향후 이루어질 지시사항 내지는 보호관찰감독의 실시를 통하여 이러한 위험성이 감쇄될 수 있는 것으로 판단되면 가석방을 허가할 수 있다고 한다. 이러한 판단은 가석방이 이미 선고된 형의 일정부분이 집행되었고, 복역 기간 중 특별예방적 관점에서 형벌 목적이 어느 정도 달성되었으며, 장래에도 보호관찰 등의 조치를 통하여 범죄자의 사회복귀가 기대된다는 점을 전제로 하는 것이다. 따라서 보호관찰 등의 조치는 보호요소(protektive Faktoren)는 향후 가석방자의 재범억제에 기여할 수 있는 긍정적 요소로 가석방결정에서 함께 고려되는 것이 타당해 보인다.

3. 일본의 가석방제도 및 운영현황

일본은 가석방 제도 운영에 있어서 재범방지라는 큰 기조아래에 실효적인 제도운동을 도모하고 있다. 즉 일본 가석방 현황에서도 볼 수 있듯이 연간 만기출소자 대비 가석방 인원이 줄곧 50%이상을 유지하고 있다는 점에서, 시설 내 처우와 사회 내 처우의 균형을 고려한 재범방지 대책으로서 가석방 제도를 운용하고 있다는 점을 알 수 있다.

물론 일본에서도 최근 2004년 이후 출소자 등에 의한 중대범죄가 속출하였고, 더욱이 형법범으로 검거된 재범자가 2006년에 14만9,164명으로 과거 최다인원으로 나타나면서, 보다 효과적인 재범자 대책의 필요성이 인식되고 있다. 이에 따라 가석방 제도 및 보호관찰제도 운영에 대해 많은 관심을 보이고 있고 이러한 관심은 일본 형사사법 분야에서도 드물게 정부 중요정책으로서 2012년부터 재범방지를 향한 종합 대책(再犯防止に向けた総合対策)이 추진되고 있고, 이와 더불어 이러한 재범방지 대책을 계속적이고 효율적으로 추진하기 위해 2016년에 재범방지추진법을 제정하는 등 실제적으로 많은 노력을 기울이고 있다.

결국 가석방 심사기관을 일본 지방갱생보호위원회와 같이 단일화 하고, 법정기간에 대한 재조정과 더불어 보호관찰 등 사회 내 처우와의 연계는 물론, 가석방 출소자의 주거 및 취업 등에 관한 출소자 지원대책을 강화한 종합적인 재범방지 대책이 없이는, 단순히 가석방 제도 개선만으로는 현재의 가석방률 이상으로 가석방을 활성화하기 어려울 것이다. 따라서 이러한 점에 비추어 본다면 일본의 가석방제도 운영 및 재범방지대책 수립 및 운영은 우리에게 많은 시사가 된다고 할 것이다.

V. 결론 및 정책제언

1. 가석방제도의 개선을 위한 정책적 지향

본 연구는 가석방제도 및 운영실태에 대한 조사와 더불어 수형자를 대상으로 한 인식조사 및 가석방 관련 전문가 심층면접을 진행하였는데, 이를 바탕으로 현행 가석방제도 및 운용상의 문제점을 지적하고 향후 개선방안을 마련하는 데 있어 기본방향

으로 전제되어야 할 정책적 지향점을 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 가석방의 사법처분화 방안에 대한 검토이다. 이에 대해서는 가석방은 본래 선고된 형벌의 변경이라는 측면에서 본질적으로 법관에 의한 결정이 필요하고, 집행유예와 실질적으로 유사하다는 점에서 가석방에 사법적 결정이 개입해야 할 필요가 있다는 주장도 제기된다. 그러나 현행 법률상 법원이 선고한 형을 집행하는 행정기관에서 형의 집행방법을 선택할 수 있고, 가석방은 완화된 구금상태인 사회 내 처우로 변경하는 형 집행방법의 변경이라는 점에서 가석방이 반드시 사법적 통제를 받아야만 하는 것은 아니라고 볼 것이다. 다만 가석방을 사법처분으로 변경하여야 한다는 주장에 따르지 않더라도, 현행의 행정처분 절차 내에서 수형자의 권리를 최대한 보장할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있고, 가석방 심사절차의 공정성과 형평성을 담보할 수 있는 방안이 절실히 요구된다. 따라서 가석방제도의 개선방안으로서 수형자의 권리보장 및 절차의 공정성과 형평성 보장은 지향되어야 한다.

둘째, 교도소 과밀화 현상에 대한 대안으로서 가석방제도 활성화에 관한 논의이다. 가석방은 교도소 수용능력과 관련된 교정시설의 과밀 상황을 통제하는데 도움을 주는 장치로서 중요하다. 다만 가석방의 확대실시를 통한 교도소의 과밀화 완화 내지 교정시설의 수용능력 통제는 가석방의 부수적 효과이자 기능일 뿐 주된 기능은 아니라는 점이다. 따라서 가석방 활성화 방안은 주된 목적이 교정시설 과밀화 해소에 있어서는 안 되고, 형사정책적 목적 하에서의 가석방 활성화에 초점을 맞추어야 한다. 따라서 형사정책의 일환으로서 가석방은 범죄자의 적정한 처벌과 재범방지를 통하여 안전한 사회를 구축한다고 하는 형사정책의 궁극적인 목적을 달성하는 데 있어야 할 것이다.

셋째, 가석방의 형식적 요건과 실제 적용되는 형 집행률의 차이와 같이 법령상의 가석방 요건과 실무상의 적용의 간극 해소 문제이다. 형기의 3분의 1 경과를 최소 요건으로 하는 형법 규정에도 불구하고, 최근 10년간 실제 가석방자의 99.9% 이상이 형기의 70% 이상을 복역한 이후에야 비로소 가석방 된 것으로 나타났다. 획일적인 기준을 두고 있는 가석방의 형식적 요건 규정을 선고형에 따라 가석방 허용 요건을 달리하는 것과 같이 가석방 요건을 세분화하는 방안을 모색할 수 있다.

2. 가석방제도 운영실태 개선을 위한 정책방안

이와 같은 정책적 지향점을 토대로 가석방제도 운영실태 개선을 위한 정책방안을 다음과 같이 제시하였다.

- 1) 현행 가석방의 형식적 요건은 획일적으로 형기의 3분의 1 기준을 두고 있다. 가석방 적격심사 신청에 있어서는 가석방 업무지침에 따라 일정한 범죄 유형의 경우는 대상자 선정에서 제외하는 등 가석방을 제한 받고 있다. 이미 재판과정에서 반영된 죄질이나 범죄유형, 불법과 책임을 가석방 단계에서 반영하기 보다는 선고형에 따라 가석방의 요건을 달리 규정하는 것을 검토할 필요가 있다. 현행의 가석방의 실질적 요건으로서 “행상의 양호”나 “개전의 정”은 추상적이고 주관적인 개념으로서 그 의미 파악이 어렵다. 이와 관련하여 형법 규정에 가석방의 실질적 요건을 보다 세분화할 필요가 있다.
- 2) 현행 가석방 적격심사의 신청은 소장의 의무사항이지만, 실질적으로 가석방 심사신청 대상자는 분류처우위원회에서 정해지는 것으로 교정시설의 교도관들이 결정하게 된다. 선고형 내지 초범 여부 등에 따라 차등을 두어 직권으로 가석방 심사를 허용하도록 하고, 일정한 경우 수형자에게 가석방 심사 신청권을 인정하는 방안을 고려해 볼 수 있다.
- 3) 가석방이 되지 않는 경우를 가석방의 절차에 따라 단계적으로 볼 때, 가석방 적격심사의 대상자 선정 단계에서 배제되는 경우와 가석방위원회의 심사에 의한 결정 단계에서 불허되는 경우가 있다. 그러나 가석방이 되지 않은 경우에 현행법상 수형자에게 이의신청을 할 방법이 마련되어 있지 않다. 영국과 같이 가석방 결정에 대한 피해자의 이의제기 권한까지 인정하지 않더라도, 가석방 불허에 대한 수형자의 이의신청 내지 불복제도는 도입할 필요가 있다. 가석방 적격심사 신청에 대해서는 현행 시행규칙에서 소장에게만 재신청권을 부여하고 있는데, 수형자에게도 이를 인정할 필요가 있다. 가석방심사위원회의 가석방 불허결정에 대한 불복절차는 법률에 규정을 둘 필요가 있다. 따라서 가석방 절차에 따라 각 단계별로 이의신청 내지 불복절차를 두는 것을 고려할 필요가 있다.

- 4) 현행 가석방심사위원회와 보호관찰심사위원회는 그 인적 구성 내지 그 구조에 있어서 상당부분이 유사하다. 나아가 각 심사위원회의 심사절차를 거치게 되는 성인수형자의 경우 가석방심사와 보호관찰심사의 조사사항이나 내용이 사실상 유사하고 중첩적이라는 점에서 절차의 형평성과 효율성의 문제가 지적된다. 또한 현재 가석방심사체계는 성인수형자와 소년수형자로 이원화되어 있고, 성인수형자의 경우 필요적 보호관찰이 결합되어 가석방심사와 보호관찰에 대한 심사사항이 중복되어 있는 구조이다. 이와 같은 가석방심사절차 체계의 구조적 문제와 업무의 비효율성을 개선하기 위한 합리적 제도 정비가 시급하다고 할 수 있다.
- 5) 자력갱생의 의지와는 상관없이 현행제도와 같이 죄명과 죄질에 따라 일률적으로 제한사범을 분류할 것이 아니라, 구체적인 사안에 따라 가석방심사위원회에서 결정할 수 있도록 가석방심사원칙을 개선할 필요가 있다. 궁극적으로는 개전의 정이 현저한 수형자가 가석방을 받을 수 있도록 가석방제한사범의 일률적 분류를 지양하여야 하는 한편, 현 시점에서는 가석방 제한사범 기준을 조정할 필요가 있다. 다만 사회방위 및 사회안전의 측면도 고려해야 하기 때문에 제한사범의 기준 조정을 위해서는 세부적인 안전망을 검토하고 실시해 나가야 할 것이다.
- 6) 가석방 심사기준으로 중요하게 작용하는 것이 재범위험성 등급(레피등급)인데 이것은 교정재범예측지표(Co-repi, Correctional Recidivism Prediction Index)의 점수에 의해 결정된다. 수형생활을 잘 하는 것과 재범위험성이 감소하는 것과는 별개의 문제이며 이런 점에서 작업이나 자격증, 징벌 없는 생활 등의 수형생활에 대한 반영보다는 가족관계의 회복이나 피해회복과 보상, 왜곡된 생각의 수정, 범죄성의 감소, 자신에 대한 진정한 뉘우침 등 동적이면서 개선가능성을 담보한 요인의 상대적 비중을 높이는 방식의 재범위험성 체계를 설계해야 한다.
- 7) 장기수형자에 대한 사회적응력을 키우기 위해서는 상당한 시일이 필요하고, 출

소 전 다양한 사회복귀프로그램을 통해 그 충격을 완화할 필요가 있다. 따라서 가석방예정자의 사회적응훈련의 시간을 늘리고 그 내용도 사회복귀에 필요한 것으로 내실화할 필요가 있으며, 나아가 출소 후에도 사회구성원으로서 자리매김할 수 있도록 지속적인 교육과 훈련이 필요하다.

- 8) 외국에서 가석방과 관련하여 중점을 두고 있는 것은 보호관찰 활용 및 사회내처우와의 연계를 통해 효과적인 재범방지 대책을 마련하는데 있다. 따라서 수형자의 사회복귀를 위해 시설내 처우담당자와 사회내처우 담당자간의 충분한 정보교환과 합리적 관계가 필요하고, 가석방자들이 사회의 일원이 될 수 있도록 지원체계를 구축하여 교정시설 수용기간 뿐만 아니라 사회복귀 이후에도 계속될 수 있도록 민간과 협력하여 지속가능한 체제를 구축할 필요가 있다.

제 1 장

가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

서 론

김 정 연

제1절 | 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경 및 필요성

형기의 3분의 1 경과를 최소 요건으로 하는 형법 규정에도 불구하고, 현행 가석방제도의 운영현황을 보면, 최근 10년간 가석방자의 99.9% 이상이 형기의 70% 이상을 복역한 이후에야 비로소 가석방 된 것으로 나타났다.¹⁾ 형 집행률이 70% 미만인 자에 대해서는 가석방이 거의 허가되지 않는다고 볼 수 있다. 가석방의 형식적 허가요건은 형법에 규정하고 있으나, 실질적인 신청기준은 가석방업무지침에 규정을 두고 있다. 가석방의 요건 규정과 실제 운영상 형 집행률 간의 상당한 차이를 보이고 있어 가석방 결정의 재량 문제 및 형평성 논란이 제기된다.

한편 헌법재판소는 “가석방이란 수형자의 사회복귀를 촉진하기 위하여 형 집행 중에 있는 자 가운데 행장이 양호하고 개전의 정이 현저한 자를 그 형의 집행종료 전에 석방함으로써 수형자에 대한 무용한 구금의 연장을 피하고 수형자의 윤리적 자기형성을 촉진하고자 하는 의미에서 취해지는 형사정책적 행정처분으로, 수형자의 개별적 요청이나 희망에 따라 행하여지는 것이 아니라 교정기관의 교정정책 혹은 형사정책적 판단에 따라 이루어지는 재량적 조치이다.”라고 판시한 바 있다.²⁾ 헌법재판소 결정에 따르면, 수형자는 가석방 요건을 충족한 경우에 가석방을 요구할 권리를 가진다거나 교정기관이 요건을 충족한 수형자를 가석방하여야 할 법률상 의무를 지지

1) 형법 일부개정법률안(민홍철의원 대표발의), 2016. 7. 7. 발의, (의안번호 제2000742호)

2) 헌법재판소 2010. 12. 18. 선고 2009헌마70 결정.

않으며, 단지 가석방은 교정기관의 재량적 조치에 따른 사실상의 이익에 불과하다.³⁾ 이와 같이 가석방에 관한 수형자의 권리가 인정되지 않고, 법률요건보다 가석방의 기회가 엄격하게 제한되고 있는 현실은 자발적·적극적인 사회복귀의 노력을 촉진하기 위한 가석방제도의 특별예방 취지를 충분하게 구현하지 못하는 문제가 있다.⁴⁾

최근에는 헌법재판소가 과밀수용에 대해 인간의 존엄과 가치를 침해하는 것으로 보아 헌법에 위반된다는 헌법불합치결정을 내렸고,⁵⁾ 이후 과밀수용에 대한 수형자의 국가배상 청구소송이 이어졌다. 이에 교도소의 과밀수용 해소를 위한 방안으로서 가석방제도의 활성화에 대한 관심이 크게 높아졌다. 이러한 맥락에서 가석방제도의 적절한 운영은 형벌 목적을 달성함과 동시에 효율적이고 합리적인 교정행정의 집행이라는 측면에서도 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다.

이와 같이 가석방제도는 그 동안 우리나라 형사사법 및 교정정책의 주요 문제로 인식되어 왔다. 그러나 그간의 가석방제도에 대한 연구는 가석방제도 자체에 대한 법제 연구가 주된 내용이거나 가석방제도 운영에 관한 조사 연구도 과거 제도 하의 연구로서 현재의 근본적인 문제해결에는 부합하지 못하는 한계가 있다. 이처럼 가석방제도 운영실태의 문제점과 정책적·법리적 해결방안을 전반적으로 다루는 논의는 부족한 상황으로 가석방제도의 본질적인 문제해결을 위한 심층적인 연구성과가 절실한 시점이다.

2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 가석방제도 운영에 대한 실태를 파악하여 정책적·입법적 대안을 마련하기 위한 것으로 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 수형자를 대상으로 한 설문조사를 통해 가석방제도에 대한 태도 및 인식평가가 필요하다. 수형자의 관점에서 가석방 제도에 대한 인식과 경험을 알아봄으로써 교정공무원과의 공통적인 생각과 함께 이견이 있는 점에 대해 살펴보고 그 속에서 개선방안에 대한 단서를 찾을 수 있을 것이다. 수형자 대상 설문조사로는 가석방제도의 현황과 교정기관에 대한 수형

3) 최준혁, “양형기준의 도입과 가석방-영국의 논의에 관하여-”, 『형사정책』 제24권 제1호, 한국형사정책학회, 2012, 61면.

4) 형법 일부개정법률안(민홍철의원 대표발의), 2016. 7. 7. 발의, (의안번호 제2000742호)

5) 헌법재판소 2016. 12. 29. 2013헌마142결정.

자 인식 실태를 파악하고 가석방제도와 관련된 실증적 자료를 확보할 수 있다. 그 분석결과를 통해 기존의 가석방제도의 문제점을 파악하여 효과적인 가석방 제도 개선 방안을 제시하고자 한다.

둘째, 가석방 담당 교도관들에 대한 포커스 그룹 인터뷰(FGI)와 이메일 조사를 통해 직원들의 업무과정에서의 어려움과 현행 가석방 제도의 개선점 등을 알아보고자 한다. 또한 법무부 가석방심사위원회의 기능과 역할을 파악하기 위해 심사위원회의 외부위원으로 오랫동안 활동한 외부위원을 면담하여 중앙가석방심사위원회의 역할과 개선점을 찾아보고자 한다.

셋째, 가석방제도의 관련 법제와 실제 운영현황에 대한 분석을 통하여 가석방제도 및 운영상의 문제점을 파악하여 향후 가석방제도 운영현황에 관한 기본방향을 제시하고자 한다.

넷째, 주요 외국의 입법례와 가석방제도 운영현황을 비교분석함으로써 관련 법령의 입법적 개선방안을 제시하고자 한다. 특히 영국, 일본, 독일을 대상으로 ‘해당 국가에서 교정상황에 따른 가석방제도의 운영에 영향이 있는지’, ‘가석방제도 관련 구체적인 심사기준이 있는지’ 등을 중심으로 가석방제도 관련 정책방향의 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 이와 같은 문제인식에 기초하여 가석방제도의 운영현황과 문제상황을 분석하고, 이를 바탕으로 구체적인 개선방안을 제시하는 데 그 목적을 두고 있다.

제2절 | 연구내용 및 연구방법, 연구범위

1. 연구내용

지금까지 가석방제도 관련 선행연구에서는 1) 가석방제도의 일반적 고찰 및 각국의 가석방제도를 통해 우리나라 가석방제도의 문제점과 개선방안을 도출한 연구,⁶⁾ 2) 수형자와 교정공무원에 대한 설문조사를 통해 가석방제도에 대한 인식과 태도를 분석

6) 장영민/탁희성, 『가석방의 실태와 효율적 운용방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1993.

하고 그 결과를 바탕으로 가석방제도의 문제점과 개선방안을 도출한 연구,⁷⁾ 3) 가석방 제도에 관한 외국 입법례의 소개 및 비교법적 검토를 통해 가석방제도에 관한 개선방안을 도출한 연구⁸⁾ 등이 있다.

이와 같이 가석방제도의 연구방법론의 측면에서 법제 연구나 조사연구에 국한한 것과는 달리 본 연구는 가석방제도의 운영현황 분석, 가석방제도에 대한 전문가 심층면접, 가석방제도에 대한 설문조사 등을 바탕으로 현행 가석방제도의 운영상의 문제점을 파악하고, 주요 외국 입법례 및 운영상황을 비교법적으로 검토하여 입법론적 개선방안을 제시하며 가석방제도의 실무상 문제점을 개선하는 방안을 모색하는 데 주력한다.

가. 가석방제도 관련 법제 및 현황 검토

현행 법령 및 실무상의 가석방제도 실태를 살펴보면, 우선 가석방 제도의 의의 및 기능에 대해 검토하고, 각 법령상의 가석방의 요건 및 절차에 관한 내용을 구체적으로 확인한다. 그리고 가석방의 운용현황으로서 가석방 인원 및 허가율 현황, 형기 및 형 집행률을 통해 가석방제도의 실태 및 문제점을 파악하고, 가석방자 재입소 현황을 통해 재범위험성의 문제나 과밀수용 현황에 따른 가석방 실시 방향에 대해 살펴본다.

나. 가석방제도 현황 및 문제점 파악을 위한 수용자 대상 설문조사

가석방 요건과 심사기준, 그리고 가석방 대상자 선정절차의 공정성과 합리성에 대한 생각은 가석방을 원하는 수형자들의 관점과 가석방절차를 공정하고 합리적으로 운영하고 적용해야 하는 직원의 관점이 같지 않을 수 있다. 수형자와 직원의 관점에서 가석방 제도에 대한 인식과 경험을 알아봄으로써 공통적인 생각과 함께 이견이 있는 점에 대해 살펴보고 그 속에서 개선방안에 대한 단서를 찾을 수 있을 것이다. 이를 위해 이 연구에서는 수형자와 가석방 담당 직원들을 대상으로 현행 가석방 심사기준

7) 박성래, 『가석방의 운영실태와 개선방안』, 한국형사정책연구원, 2004.

8) 남선모/이인곤, “현행 가석방제도의 발전방안에 관한 비교법적 고찰”, 『법학연구』 제53집, 한국법학회, 2014.

과 절차에 대한 경험과 욕구를 알아보고 이들이 생각하는 가석방제도 개선방안에 대해 알아본다.

다. 가석방제도 운영실태 및 개선방안을 위한 전문가 심층면접

가석방제도의 운영현황을 보다 심층적으로 파악하여 대안적 형사정책 관련 가석방 정책을 모색하기 위하여 전문가 심층면접을 실시한다. 교정기관 직원을 대상으로 가석방제도의 현황 및 개선방안에 대한 FGI조사를 실시한다. 가석방 업무 경력이 있는 직원을 선정하여 E-mail조사를 실시한다. 심층면접 자료를 바탕으로 가석방제도의 운영상의 문제점을 파악하고 가석방제도 처리절차별 문제점을 제시한다. 법무부 가석방심사위원회 외부위원의 면담을 통해 가석방심사위원회의 역할과 개선점을 검토한다. 마지막으로 가석방제도 관련 전문가들의 의견을 중심으로 가석방제도 관련 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하는 한편, 심층면접의 주요결과 및 분석내용을 요약한다.

라. 가석방제도의 비교법적 검토와 정책 시사점 도출

주요 외국의 관련법령 등을 통해 가석방제도가 형사절차 등에서 어떠한 위치에 있는지, 가석방 심사기준 등 어떠한 기준에 따라 절차가 진행되는지에 대해 살펴본다. 가석방사건의 비율, 형 집행률, 교정시설 운영현황 등의 조사 및 관련 문헌연구를 통해 해당 국가에서의 가석방 관련 주요 문제를 살펴본다. 그리고 해당 국가가 가석방제도 개선을 위한 방안으로 제시하고 있는 개선책 및 기본방향에 대해 살펴본다. 구체적으로 영국, 독일, 일본의 상황과 우리나라의 상황을 비교하여 가석방제도의 문제를 해결하기 위한 입법적 개선방안을 제시한다.

2. 연구방법

본 연구를 수행하는데 채택한 연구방법은 가석방제도에 관한 국내·외 자료 분석 및 제도소개, 가석방제도의 운영현황, 수형자에 대한 가석방 관련 설문조사 및 교정기

관 등 전문가를 상대로 한 심층면접, 그리고 영국, 일본, 독일의 가석방제도에 대한 검토 및 현황 분석 등이다. 이러한 연구방법을 통해 가석방제도의 운영현황과 개선방안을 보다 심층적으로 분석하고 제시하고자 한다.

가. 문헌연구

가석방제도에 관한 기존 논의와 외국의 가석방제도 및 운영현황 등에 관하여 국내·외 선행연구를 검토하였다. 영국, 독일, 일본을 대상으로 관련 법령, 입법안, 학술문헌 등의 조사를 실시하였다. 대륙법과 영미법을 함께 살펴보고, 가석방제도 운영상의 차이를 보이는 국가를 골고루 살펴보기 위해 영국, 독일, 일본을 비교대상 국가로 선정하였다.

나. 공식통계분석

가석방제도의 실태 및 운영현황을 파악하기 위해 공식통계 자료인 법무부의 법무연감, 법무부 교정본부의 교정통계연보, 법무연수원의 범죄백서 등을 활용하였다.

다. 설문조사

1) 설문조사 목적 및 대상

가석방 요건과 심사기준, 그리고 가석방 대상자 선정절차의 공정성과 합리성에 대한 생각은 가석방을 원하는 수형자들의 관점과 가석방절차를 공정하고 합리적으로 운영하고 적용해야 하는 직원의 관점이 같지 않을 수 있다. 수형자와 직원의 관점에서 가석방 제도에 대한 인식과 경험을 알아봄으로써 공통적인 생각과 함께 이견이 있는 점에 대해 살펴보고 그 속에서 개선방안에 대한 단서를 찾을 수 있을 것이다. 이를 위해 이 연구에서는 수형자와 가석방 담당 직원들을 대상으로 현행 가석방 심사기준과 절차에 대한 경험과 욕구를 알아보고 이들이 생각하는 가석방제도 개선방안에 대해 알아보하고자 한다.

본 설문조사는 구조화된 설문지를 활용하여 자료를 수집하였다. 수형자 설문지는

4개 교정청 산하의 14개소에서 가석방 예비심사 대상자를 30명씩 선정하여 진행하였으며 가석방 인원이 적은 S3급소 한 곳은 20명을 선정하여 설문을 실시하였다.

2) 조사항목 및 내용

설문지는 수형자의 인구사회학적 특성과 수형생활에 관한 사항, 가석방운영 현황과 제도에 관한 태도를 묻는 문항으로 구성이 되어 있다. 수형생활에 관해 묻는 문항은 죄명, 과거 수형된 경험, 출역종류 등 과거 및 현재 범죄경력 및 수형생활의 전반적인 내용을 알 수 있게 구성하였다.

가석방운영 현황과 제도에 관한 태도를 묻는 문항으로는 경험적인 요인과 인지적인 요인으로 질문을 나누었으며, 경험적인 요인에는 가석방 심사를 받은 경험, 경비처우 급, 레퍼등급 등과 인지적인 요인으로는 가석방 시기가 적절한지, 가석방에 영향을 주는 요인이나 인물 등의 문항으로 구성하였다.

라. 심층면접

1) 교정시설 직원 FGI 조사

직원 FGI 심층면담은 8월 20일, 8월 22일 양일 간 대전청과 서울청에서 실시하였다. 대전청 산하 6개소(대전교도소, 천안교도소, 천안개방교도소, 청주교도소, 청주여자교도소, 홍성교도소), 서울청 산하 7개소(서울남부구치소, 서울남부교도소, 인천구치소, 서울동부구치소, 수원구치소, 안양교도소, 서울구치소) 가석방 담당직원 등 총 13명이 대전청과 서울청 대회의실에 모여 가석방제도와 관련된 현안에 대해 의견을 나누었다. 논의의 주제는 가석방제도의 현황과 개선방안에 대해 구성을 하였으며, 현재 시행되고 있는 필요적 가석방제도와 취업조건부 가석방제도에 대한 문제점과 개선방안 등이었다.

2) 교정시설 직원 E-mail 조사

직원 E-mail 설문조사는 2019년 9월 16일부터 9월 27일까지 실시하였다. 설문은 52개소 가석방 업무를 최소 2년 이상 경력이 있는 직원을 선정하여 설문지와 동의서를 E-mail로 배부한 후 기간 내에 답변한 설문지를 수집하였다. 법무부 교정본부 분류심

사과의 협조를 받아 52개 교도소와 구치소 가석방담당직원에게 이메일로 질문지를 보내는 방식으로 진행을 한 결과 18개 일선 교도소·구치소 담당자가 답변을 회신하였다. 질문지의 형태가 폐쇄형 설문지가 아니라 개방형 주관식 질문이다 보니 응답률이 높지 않았다. 하지만 일선 교도소에서 담당직원들이 경험하는 여러 가지 문제점을 파악하는 데에는 큰 무리가 없어 보인다. 질문결과를 논할 때 드러나겠지만 대부분의 직원들이 비슷한 답변을 하는 경우들이 많았다. 물론 일반화의 수준이 높다고 볼 수는 없으나 질적인 분석을 하는 데에는 큰 무리가 따르지 않는다는 판단 하에 18명의 응답내용을 분석하여 정리하였다. 설문지는 직원의 인구사회학적 특징, 가석방제도의 운영현황과 개선방안을 파악할 수 있도록 기본 인적사항, 가석방 담당업무에 관한 질문, 가석방 심사 대상자 선정에 관한 질문, 일선소의 가석방예비회의에 대한 질문 등으로 구성하였다.

3) 가석방심사위원회 외부위원 면담

가석방 심사 적격자로 선정된 수형자의 자료는 중앙의 법무부 가석방 심사위원회에 회부되어 최종적으로 가석방여부가 결정된다. 일선 교도소에서 올라온 가석방 적격심사자에 대한 자료를 사전에 검토하고 가석방 여부를 결정하는 역할을 하는 이 위원회는 내부위원과 외부위원으로 구성되어 있는데, 이 기구의 기능과 역할, 그리고 해결해야 할 개선방안을 파악하기 위해 외부위원 경험을 가진 두 분을 9월 18일과 25일에 각각 면담하였다.

3. 연구범위

먼저 본 연구에 이른 배경 및 연구목적 등에 관한 논의를 시작으로 하여(제1장), 가석방제도의 개관 및 운영현황에 관하여 살펴보았다(제2장). 가석방제도의 문제점을 파악하기 위해 가석방 대상자인 수형자를 대상으로 한 설문조사 분석결과를 제시하는 한편, 가석방제도의 실무상 운영현황을 파악하고 개선방안을 모색하기 위해 전문가 심층면접의 분석결과를 제시하였다(제3장). 그리고 영국, 독일, 일본 등 각 국가별

9) 개인정보 노출의 위험을 예방하기 위해 소속이나 인터뷰 장소에 대해서는 제시하지 않았다.

가석방제도의 법제 및 운영현황을 살펴보면서 정책적 시사점을 제시하였다(제4장). 이상에서 얻은 자료를 토대로 하여 마지막으로 가석방제도의 운영실태 개선을 위한 정책적 지향을 제시하고, 가석방제도의 문제점과 개선방안 등을 짚어보기로 하였다(제5장). 특히 본 연구에서는 가석방제도의 운영현황과 개선방안을 위한 기초자료로서 비교법적 검토 및 조사 분석의 논의들을 충분히 담고자 하였으며, 이를 통해 정책관련성 및 실효성을 실현하는데 주력하였다.

제 2 장

가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

가석방제도의 개관 및 현황

김 정 연

제2장

가석방제도의 개관 및 현황

제1절 | 가석방제도의 개관

1. 가석방제도의 의의

가. 가석방의 의의

가석방이란 자유형의 집행을 받고 있는 자가 행상이 양호하고 개전의 정이 현저한 경우에 일정한 조건 하에서 형기만료 전에 석방하고, 이후 일정기간 동안 가석방 조건을 위반하지 않고 다른 범죄를 저지르지 않고 가석방기간을 지나게 되면 형의 집행을 종료한 것으로 간주하는 행형상의 처분을 말한다.¹⁰⁾

가석방은 선고받은 형을 수형자가 모두 마치지 않았으나 개전의 정이 현저하여 형기종료 전 사회로 복귀해도 재범의 우려가 없는 경우 불필요한 잔여형기의 집행을 유예함으로써 수형자의 사회복귀를 용이하게 하고, 형 집행에 있어 수형자의 자발적이고 적극적인 개선의지를 촉진하고자 하는 특별예방적 제도라 할 수 있다.¹¹⁾ 또한 가석방의 활용에 의하여 수형자의 장래의 개선상황을 전혀 고려하지 아니하고 미리 정해진 형을 집행하는 정기형제도의 결함을 보충하여 형 집행의 구체적인 타당성을 살릴 수 있다.¹²⁾

10) 허주옥, 『교정학』, 박영사, 2013, 686면; 배종대, 『형법총론』, 홍문사 2016, 380면; 이재상/장영민/강동범, 『형법총론』, 박영사, 2019, 642면.

11) 이재상/장영민/강동범, 앞의 책, 642면.

12) 이재상/장영민/강동범, 앞의 책, 642면.

나. 가석방의 본질 및 법적 성격

가석방과 관련한 현행 법률은 형법, 소년법, 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률, 보호관찰 등에 관한 법률 등이 있다. 형법 제72조는 “징역 또는 금고의 집행 중에 있는 자가 그 행상이 양호하여 개전의 정이 현저한 때에는 무기에 있어서는 20년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과한 후 행정처분으로 가석방을 할 수 있다. 이 경우에 벌금 또는 과료의 병과가 있는 때에는 그 금액을 완납하여야 한다.”고 규정하고 있다. 소년법 제65조는 “징역 또는 금고를 선고받은 소년에 대하여는 무기형의 경우에는 5년, 15년 유기형의 경우에는 3년, 부정기형의 경우에는 단기의 3분의 1이 지나면 가석방을 허가할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

가석방은 형사정책적 측면에서는 실질적으로 집행유예와 목적은 유사하면서도 행정처분에 의해 수형자를 석방한다는 점에서 큰 차이가 있다. 가석방제도의 본질 내지 법적 성격에 대하여는 종래 은사설, 행정처분설, 사회방위설, 교정제도설 등의 견해 대립이 있다.¹³⁾ 먼저 은사설은 가석방을 수형자가 교정시설 내에서 선행을 행하고 유지한 것에 대한 은혜로서 부여되는 일종의 포상이라고 본다. 이외는 달리 행정처분설은 자유형의 폐해를 극복하기 위하여 출소 후 사회에 적응할 전망이 있으면 가석방을 해야 한다고 보아 형벌 개별화를 강조한다. 사회방위설은 위험한 범죄자에게 부정기형이 필요한 것과 같이 석방에도 반드시 임시로 석방하여 보호관찰을 부과하고 만일 사회에 적응하지 못한다면 다시 수용해야 한다고 본다. 교정제도설은 모든 수형자에게 출소 후 사회복귀를 위한 도움이 필요하므로 행형의 수단 내지 형의 집행 단계로서 가석방을 파악해야 한다고 본다.¹⁴⁾

한편 헌법재판소는 “가석방이란 수형자의 사회복귀를 촉진하기 위하여 형 집행 중에 있는 자 가운데 행상이 양호하고 개전의 정이 현저한 자를 그 형의 집행종료 전에 석방함으로써 수형자에 대한 무용한 구금의 연장을 피하고 수형자의 윤리적 자기형성을 촉진하고자 하는 의미에서 취해지는 형사정책적 행정처분으로, 수형자의 개별적 요청이나 희망에 따라 행하여지는 것이 아니라 교정기관의 교정정책 혹은

13) 박영규, “현행 가석방제도의 개선방안”, 『교정연구』 제62호, 한국교정학회, 2014, 10-11면.

14) 김선태, “가석방제도의 문제점과 효율적 운영방안 연구”, 『교정연구』 제27권 제2호, 한국교정학회, 2017, 34면; 박상열, “가석방제도의 실태와 확대방안”, 『교정연구』 제26권 제2호, 한국교정학회, 2016, 7면.

형사정책적 판단에 따라 이루어지는 재량적 조치이다.”라고 판시한 바 있다.¹⁵⁾

이러한 가석방의 법적 성격과 관련된 논의를 보면 각각 가석방의 개별적 성격 내지 기능을 설명하는 것이다. 우리나라의 경우 가석방은 종래 행정처분으로서의 성격을 강하게 가지고 있었다. 즉 가석방은 자유형의 폐해를 최소화하고 특별예방의 차원에서 형벌을 개별화하는 수단으로서 사회에 순응할 가능성이 있는 수형자에 대해 형벌의 집행 중이라도 석방하고 석방 이후 생활을 신중하게 하도록 하는 것이라고 보았다. 그러나 1995년 개정형법을 통해 도입된 형법 제73조의2에서 성인 가석방자에게 보호관찰을 부과하도록 하는 것은 가석방의 사회방위적 성격을 고려한 것인 동시에 교정제도로도 파악한 것이라 할 수 있다. 따라서 우리나라의 현행 가석방제도는 기본적으로 행정처분이면서도 사회방위와 교정제도의 성격을 함께 가지는 제도라 할 수 있다.¹⁶⁾ 가석방은 형사정책으로서 의의를 가지는 제도이므로, 범죄자의 적정한 처벌과 재범의 방지를 통해 범죄 없는 안전한 사회를 구축하려는 형사정책의 궁극적 목적을 최대한 달성하고자 하는 것이어야 한다.¹⁷⁾

2. 가석방제도의 연혁

가. 가석방의 연혁

가석방제도는 17세기 영국의 유형(流刑)제도의 시행과정에서 비롯되었다. 당시 영국은 경제상황이 악화되어 실업이 만연하고 범죄인의 수가 심각할 정도로 증가되자 그 해결책으로서 당시 노동력에 대한 수요가 급증하고 있는 식민지 미국으로 죄수를 이주시키는 방안을 모색하였다. 이에 영국 국회는 사형 또는 장기 구금형을 선고받은 건강한 죄수들을 식민지로 보낼 수 있도록 하는 이주법을 통과시켰다.¹⁸⁾ 초기에는 죄수들에게 아무런 특별조건이 붙지 않았으나, 집행을 유예받은 죄수들이 뇌물이나 기타 부정한 방법을 통하여 미국으로 이송하는 도중에 도망가거나 영국으로 다시 돌아가는 일이 발생하게 되었다. 이를 규제하기 위해 1655년 일정한 조건을 부과하고

15) 헌법재판소 2010. 12. 18. 선고 2009헌마70 결정.

16) 김선태, 앞의 글, 34면; 박영규, 앞의 글, 11면.

17) 박상열, 앞의 글, 7면.

18) Alexander B. Smith/Louis Berlin, Introduction to Probation and Parole, 1979, p.107.

이를 위반하는 경우에는 유예를 취소하고 형 집행을 계속하도록 하는 조항을 추가하였다.¹⁹⁾ 형집행을 유예받은 죄수가 미국에 도착하면 더 이상 범죄자가 아니라 입찰에 의해 계약된 고용인이 되었다. 이러한 관계는 오늘날의 가석방 위원회에서 유사한 절차로 이어지는데, 가석방된 수형자가 가석방위원회에 대하여 어떠한 조건을 수용하기로 동의하고 석방 서류에 서명하는 것과 계약서에 포함되었던 사항과 유사한 가석방 조건들이 그것이다.²⁰⁾

독립으로 인해 미국으로의 이송이 중단되면서 영국 내의 구금장소가 부족하게 되었고, 범죄의 발생도 심각한 상태가 되자 여론은 아직 폐지되지 않은 이주법의 시행을 강력히 요구하게 되었다. 이로 인해 1787년 영국 정부는 1770년 발견된 오스트레일리아를 죄수들을 이송하기 위한 유형지로 선정하였다.²¹⁾ 1788년 최초로 죄수들을 오스트레일리아 유형지인 노포크 섬(Norfolk Island)에 수용하였다. 오스트레일리아 총독은 절대적인 사면권을 부여받았으며, 특정한 조건 없이 죄수들을 사면하였다. 그러나 여러 문제들이 발생하자 특별권능부여조례에 의해 유형지의 총독에게 조건부로 죄수들의 형기를 감면하여 석방증을 발부할 수 있는 조건부 사면권을 부여하였다. 이 석방증에는 감독에 관한 조항은 규정되어 있지 않았다.²²⁾ 조건부 사면을 받은 자가 석방증의 조건을 위반하는 경우에는 다시 체포되어 원래의 형기로 다시 투옥되었는데, 이것이 가석방허가증제도의 기원이다.²³⁾ 1811년에 이르러 형기를 작업에 의해 감해준다는 개념이 형성되었고, 1821년에는 7년형을 선고받은 사람은 4년, 14년형을 선고받은 사람은 6년, 그리고 무기수는 8년을 복역해야 가석방허가증을 받을 수 있다는 최소한의 복역형기가 규정되었다.²⁴⁾

1840년 ‘가석방의 아버지’로 알려진 왕실 해군 알렉산더 마코노키(Alexander Maconochie)는 노포크 섬의 총독으로 임명된 후 비참한 수용소와 굶주림, 질병으로 고통받는 죄수들에 대한 가혹한 처우 등 죄수들이 처한 심각한 상황을 직면하게 되었다. 마코노키는 이러한 상황을 개선하는 한편, 오늘날에도 여전히 보여지는 두 가지

19) Alexander B. Smith/Louis Berlin, *ibid.*, pp.107-108.

20) Howard Abandinsky, *Probation and Parole : theory and practice*, 2012, pp. 119-120.

21) Alexander B. Smith/Louis Berlin, *op. cit.*, p. 108.

22) Alexander B. Smith/Louis Berlin, *op. cit.*, pp. 108-109.

23) 오영근, “범죄인의 사회내처우에 관한 연구”, 서울대 박사학위논문, 1988, 109-110면.

24) Alexander B. Smith/Louis Berlin, *op. cit.*, p. 109.

실천을 시도하였다. 즉 선행·작업에 대한 점수보상제도와 수형자가 완전한 자유에 익숙해질 수 있게 하는 단계적 분류제도이다. 그 단계는 다음과 같은데, 1단계는 엄격한 구금의 단계, 2단계는 공공작업장에서의 노역의 단계, 3단계는 제한된 지역 안에서의 자유 허용의 단계, 4단계는 일정한 조건 하에 수형자 스스로 선택한 곳에서 생활하도록 허가하는 석방증의 발급의 단계, 마지막 5단계는 자유의 완전한 회복이다.²⁵⁾

1853년 영국 의회는 수형자가 가출소허가증을 받고 석방된 뒤에 경찰에 의해 감독을 받도록 하는 강제노역법을 통과시켰다. 1854년 아일랜드 교도소 소장이 된 월터 크로프톤(Walter Crofton)은 알렉산더 마코노키의 작업과 가까웠는데, 수형자들의 개선에 대한 관점이 유사하였다. 크로프톤에 의해 만들어진 아이리시 체제는 마코노키가 노포크 섬에서 실시한 제도를 기초로 4단계로 이루어진다. 1) 첫 번째 단계에서는 9개월간의 독거수용이 포함되어 처음 3개월 동안은 식량배급을 줄이고 일절 노동도 허용하지 않는다. 이는 아무리 게으른 수형자라도 일 없이 3개월을 보내면 일하기를 원할 것이라는 데 이유가 있다. 그 후에는 충분한 식량이 배급되고, 유용한 기술을 배우고 종교적인 교화를 받도록 하였다. 2) 2단계에서는 다른 수용자와 함께 생활하면서 이 기간에 3단계로 나아갈 수 있는 자격을 위해 점수를 획득할 수 있다. 3) 3단계는 수용자가 개선의 징후를 입증함으로써 석방허가증을 받아 석방될 수 있는 개방시설로의 이송이 포함된다. 4) 4단계는 석방허가증을 받은 자가 일정한 조건 하에 석방되는데, 지방에서는 경찰에 의해 감독을 받았다. 그러나 더블린 지역 거주자는 석방수용자 감독관이라는 직함을 가진 민간고용인에게 감독을 받았다. 감독관은 경찰과 협조적으로 감독을 하는데, 석방허가증을 받은 자들에게 고용을 보장하는 것이 그의 책임이었다. 감독관은 석방자에 대해 통보기간마다 보고할 것을 요구할 수 있는 권한이 있으며 2주마다 가정을 방문하여 고용되었는지 여부를 확인하였는데, 이는 오늘날 가석방 감독관의 전신이었다.²⁶⁾ 크로프톤에 의한 중간교도소, 원조, 감독의 개념은 현대 가석방제도에 기여한 바가 크다.²⁷⁾

이와 같은 영국에서의 가석방제도의 발전은 미국에도 큰 영향을 미쳤다. 19세기

25) Todd R. Clear/George F. Cole/Michael D. Reisig, *America Corrections*, 2011, p. 410.; Alexander B. Smith/Louis Berlin, op. cit., p. 109.

26) Howard Abandinsky, *ibid.*, pp.120-121.

27) Todd R. Clear/George F. Cole/Michael D. Reisig, *ibid.*, p. 410.

초 이전 미국의 중죄수들은 정기형을 선고받으면 그 전부를 복역해야 했는데, 이와 같은 엄격한 행형은 교도소의 과밀화를 초래하였고 교도소 내 많은 문제가 발생하였다. 이를 해결하기 위해 1817년 모범적인 수형자에게는 감형으로 보상하는 방법이 뉴욕에서 법률로 최초로 시행되었으며, 1869년에는 최초의 부정기형법률이 통과되었다. 1876년 뉴욕에서 부정기형법률을 채택하자 엘마이라 교도소(Elmira Reformatory)의 관리자인 브룩웨이(Zebulon Brockway)는 사회로 복귀할 준비가 되었다고 판단되는 수형자들을 가석방(Parole)에 의해 석방하기 시작하였다.²⁸⁾ 미국에서 가석방제도의 출발은 일반적으로 1876년 뉴욕주 엘마이라 교도소의 개원과 일치된다고 할 수 있다. 엘마이라 교도소에서는 부정기형, 점수제, 6개월 동안의 보호관찰기간, 가석방자에 대한 감독, 조건을 위반한 경우 재구금 등 오늘날의 가석방제도와 본질상으로 유사한 제도를 채택하였다.²⁹⁾ 브룩웨이는 청소년 초범자 중 부정기형을 선고받은 경우에 엘마이라 교도소에 보내도록 하는 법률 초안을 작성하였는데, 실제의 석방일은 시설에서의 행동에 기초하여 관리자위원회에 의해 결정되었다. 엘마이라에 입소하면 수용자들은 2급으로 분류되었는데, 6개월간 선행을 인정받으면 1급으로 올라가고, 그렇지 못하면 3급으로 내려갔다. 3급의 경우 다시 일을 해야 하는 반면, 1급에서 선행이 유지되면 석방이 되는데 이것이 미국 최초의 가석방제도이다.³⁰⁾

엘마이라 시스템은 메사추세츠를 비롯한 다른 주에서도 따랐는데, 1900년경에는 20개 주가 가석방제도를 채택하였고 1925년에는 46개주에 이르렀다. 1910년부터 각 연방교도소에서 교도소장, 의료담당자, 법무부 교도소감독관으로 구성된 자체 위원회를 만들었다. 위원회는 검찰총장에게 석방을 제안하였다. 1930년에는 미합중국 가석방위원회가 창설되었는데, 이후 1932년에는 연방 정부와 44개주에 가석방위원회를 설치하였다. 오늘날에 이르러서는 가석방위원회와 같이 수형자를 사회로 조기 석방시키기 위한 일정한 기구가 모든 주에 설치되어 있다.³¹⁾

28) Todd R. Clear/George F. Cole/Michael D. Reisig, op. cit., p. 411.

29) Alexander B. Smith/Louis Berlin, op. cit., p. 110.

30) Howard Abandinsky, op. cit., pp.121-122.

31) Todd R. Clear/George F. Cole/Michael D. Reisig, op. cit., p. 411.

나. 우리나라 가석방제도의 입법

우리나라는 1953년 형법 제정당시부터 가석방제도를 도입하였다.³²⁾ 1969년 가석방심사위원회규정을 제정하였고, 1978년에는 가석방 심사 등에 관한 규칙을 제정하여 가석방의 심사기준·절차 등 세부적 규정이 마련되었다. 1995년 형법개정을 통해 보호관찰 규정이 추가되어 성인범에 대한 보호관찰제도를 확대실시하게 되었다.³³⁾ 보호관찰 등에 관한 법률 등을 개정하여 가석방에 보호관찰이 필요적으로 결합된 형태로 시행하고 있다.³⁴⁾ 이후 1997년 가석방제도의 공정성과 투명성을 확보하고 모범수형자를 조기에 사회복귀시키기 위한 실질적이면서 전문적인 가석방심사를 할 수 있도록 한다는 이유로 행형법 개정을 통해 각 교도소에 설치되었던 가석방심사위원회를 폐지하고 법무부에 가석방심사위원회를 설치·운영하도록 하는 규정을 정비하였다.³⁵⁾ 2007년 행형법과 행형법시행령이 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(법률 제8728호, 2007. 12. 21. 공포, 2008. 12. 22. 시행) 및 같은 법 시행령(대통령령 제21095호, 2008. 10. 29. 공포, 12. 22. 시행)으로 각각 개정됨에 따라 가석방 심사 등에 관한 규칙은 2008년 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙(법무부령 제655호 신규제정 2008. 12. 19.)으로 신규 제정되었다.³⁶⁾ 2011년에는 형법과 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률에 따라 가석방예비심사를 통하여 가석방심사신청 대상자 선정의 공정성과 효율성을 확보하고 있다.³⁷⁾ 또한 가석방예정자의 원활한 사회복귀 등을 위하여 가석방 업무에 필요한 사항을 규정한 가석방 업무지침(법무부 예규 제1215호, 개정 2019. 4. 15.) 등을 운용하고 있다.

32) 우리나라의 현대적 의미의 가석방제도가 1953년 형법 제정 이전인 1950년 구 행형법(법률 제 105호, 1950. 3. 2. 제정) 제정 시 도입되었다고 보기도 한다(류병관, “가석방제도의 운영현황과 발전방향-회복적 사법을 중심으로-”, 『교정연구』 제29권 제3호, 한국교정학회, 2019, 6면).

33) 형법 제정·개정이유[법률 제5057호, 일부개정 1995. 12. 29.](시행일 1996. 7. 1.)

34) 보호관찰 등에 관한 법률 제정·개정이유[법률 제4933호, 전문개정 1995. 1. 5.](시행일 1995. 1. 5.)

35) 행형법 제정·개정이유[법률 제5175호, 일부개정 1996. 12. 12.](시행일 1997. 1. 1.)

36) 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제정·개정이유[법무부령 제655호, 신규제정 2008. 12. 19.](시행일 2008. 12. 22.)

37) 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제정·개정이유[법률 제10865호, 일부개정 2011. 07. 18.](시행일 2011. 10. 19.)

3. 가석방제도의 기능

가석방제도의 기능은 명시적 기능(Manifest function)과 잠재적 기능(Latent function) 두 가지 측면으로 구분하여 볼 때 가장 잘 이해할 수 있다. 명시적 기능은 누구나 쉽게 인식하고 이해할 수 있는 외부에 드러난 기능인 반면, 잠재적 기능은 역시 중요하지만 외부로 표현되지 않는 기능이다.³⁸⁾ 다음은 가석방의 기능을 명시적 기능으로서 적극적 기능과 아울러 그에 수반하는 잠재적 기능으로서 소극적 기능으로 나누어 살펴보고자 한다.

가. 명시적(적극적) 기능

1) 개선의지의 촉구

수형자는 장기간의 복역으로 인해 생존의욕이 침체되고 심리적 단절감으로 자포자기에 빠져 갇혀 의욕을 잃고 비관적이며 반사회적이 될 우려가 있다. 그러므로 자기의 노력에 의해 조기석방이 가능하다면 수형자들은 다시금 희망을 갖고 재기의 노력을 기울일 것이다. 이와 같이 가석방은 수형자에게 침체된 생존의욕을 불려일으킴으로써, 자기개선의 노력을 촉구하는 기능을 갖는다.³⁹⁾

2) 범죄의 억제와 통제

일부 학자들은 범죄자를 장기간 교도소 내에 구금시키는 것은 사회에 대한 복수심을 증가시켜 더욱 심각한 범죄의 실행을 가져올 수도 있다고 주장하기도 한다.⁴⁰⁾ 따라서 교도소 내 선행에 대한 보상으로 적절한 감독을 조건으로 수형자를 조기에 석방하는 것은 수형자의 준법의식을 높이기 위한 방법이 될 수 있다. 적절한 감독 하에 조기석방하는 것은 정부와 범죄자간의 신뢰에 대한 묵시적 동의를 의미하는데, 이러한 신뢰는 법준수라는 바람직한 결과를 가져올 수 있는 자기확신을 주기도 한다.⁴¹⁾ 이처럼 가석방은 수형자에게 자기개선의 노력을 이끌어낼 뿐만 아니라 준법의

38) Dean J. Chamion, Probation, Parole, and Community Corrections, 2005, p. 295

39) 장영민/탁희성, 앞의 글, 31면.

40) Lawrence F. Travis/Harry E. Allen, Probation, Parole and Community Corrections : A reader, p. 76.

식을 고취시키는 기능을 갖는다.

3) 범죄자의 재통합 및 재범방지

장기간 구금생활을 해온 수형자들은 형기종료 이후 사회로 돌아왔을 때 삶에 적응하는데 어려움을 느끼게 된다. 수형자의 태만과 교도소 내의 특별한 하위문화와 엄격한 규율에 대한 순응, 그리고 다양한 범죄를 저지른 범죄자군에 지속적으로 노출되는 것은 징역이 아닌 생활에 쉽게 적응하지 못하게 하는 원인이 된다. 이러한 구금생활의 부작용에 대해 가석방은 사회에 대한 적응력을 높일 수 있게 해 준다. 가석방은 범죄자가 교도소생활로부터 감독 하에 일정 정도의 자유를 가지는 지역사회에서의 생활로 순조롭게 옮겨갈 수 있는 수단을 제공한다.⁴²⁾ 수형자들이 사회 내에서 올바른 사회적응을 할 수 있도록 가석방을 통해 형기가 종료되지 전 일정한 조건 하에서 자유를 허용하여 사회의 건전한 구성원으로 돌아오게 하여 재범을 막을 수 있다.⁴³⁾ 이와 같이 가석방은 구금생활로부터 일정한 제약 하에 사회 안에서 자유를 누릴 수 있게 함으로써 구금생활의 부작용을 완화하고 사회에 적응할 수 있는 능력을 함양시켜 주는 기능을 한다.

나. 잠재적(소극적) 기능

1) 교도소 내의 질서유지

형의 집행기간 중에 수형자의 수형생활이 양호하고 개전의 정이 보일 때에는 가석방을 인정함으로써 수형자들은 가석방을 받기 위해 수형생활을 바르게 하려고 노력하게 된다.⁴⁴⁾ 수형자들의 행동에 일상적 평가를 수행함으로써 보다 세밀하게 감시와 규율로 수형자들의 행동을 통제할 수 있게 되어 교도소 내 질서가 유지될 수 있다.⁴⁵⁾

41) 장규원/진수명/이상용, 『가석방 심사체제 정비방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1998, 44-45면.

42) Dean J. Chamion, Ibid., p. 295.

43) 장영민/탁희성, 앞의 글, 31-32면.

44) 장영민/탁희성, 앞의 글, 32면.

45) Lawrence F. Travis/Harry E. Allen, Ibid., p. 130.

2) 양형 불균형의 간접적 시정

미국의 경우 주와 연방시스템 양형관행에 대한 비판 중 하나는 법관들이 인종, 연령, 성별 등 사회적 신분에 근거하여 다른 양형을 부과한다는 것이다. 이러한 양형불일치에 대한 개선을 위한 노력으로 가석방 위원회는 비법률적 요인으로 인해 불공정하게 처벌을 받은 것으로 나타난 자들의 양형에 대해 재량권을 행사할 수 있고 형을 조정할 수 있다.⁴⁶⁾⁴⁷⁾ 이와 같이 가석방에 의해 양형의 부당한 불균형이 시정될 수 있는 것은 가석방의 잠재적 기능 중 하나이다. 법관에 의해 선고된 양형의 결과가 가석방 심사 시 간접적으로 고려되기 때문이다. 즉 가석방 심사 시 가석방대상자의 전과를 포함하여 범죄행위에 관한 면과 교정시설 내에서의 태도만이 아니라 그 범죄행위로 인한 선고형량의 적절성이 부수적으로 고려될 수 있는 것이다.⁴⁸⁾

3) 국가·개인 경비절감

수형자가 형기 종료 시까지 형의 집행을 모두 마쳐야 한다는 제약에 따라 사회에 조기 복귀할 수 있음에도 계속 구금되는 것은 개인적인 이익의 손실일 뿐 아니라 국가적으로도 경비의 낭비를 초래한다.⁴⁹⁾ 따라서 가석방을 통해 형기가 만료되기 전에 수형자를 석방함으로써 형기 만료 시까지 구금했을 경우에 소요되는 비용의 절감을 도모할 수 있다. 또한 수형자가 일찍 사회에 복귀함으로써 얻는 개인적 이익과 사회적 이익까지 고려하면 그 효과는 배가된다.

46) Dean J. Chamion, op. cit., p. 300.

47) 미국 내 여러 주에서는 인종, 사회·경제적 지위와 관련한 양형불일치를 개선하기 위해 양형개혁을 실시했다. 미네소타 주는 1980년 5월 1일부터 새로운 양형지침으로 양형불일치를 상당히 감소시킬 수 있었다. 그러나 새로운 양형지침을 적용한 상당 수의 주에서 동일한 결론을 이끌어 낼 수 없었다. 이에 충분한 정보를 바탕으로 가석방위원회를 적절히 활용하는 것이 정기형의 양형방법을 통해 양형을 계산하는 것보다 공정한 결과를 낳는다는 주장이 제기되었다. 뉴저지주에서는 가석방위원회에서 범죄피해자, 양형법관, 검사 그리고 언론에게 가석방청문회의 개최를 알리고 출석하도록 함으로써 자신들의 가석방결정을 뒷받침할 수 있는 문서자료를 확보하도록 하고 있다. 수형자들은 가석방계획서뿐 아니라 교도소에 있는 동안의 개선자료를 증거로 제출할 기회를 갖는다. 조기석방이 허용되는 경우 감독에 필요한 준수사항들을 따를 것을 서약해야 하고 가석방기간이 종료될 때까지 자신들의 행동에 책임을 지게 된다. 뉴저지주의 경우 이와 같은 가석방제도를 통해 심각한 양형불일치 문제를 개선하였다(Christopher Dietz, Parole : Crucial to our Criminal Justice System, 1985, p. 32.; 장규원/진수명/이상용, 앞의 글, 46-47면 재인용).

48) 장영민/탁희성, 앞의 글, 32면.

49) 장영민/탁희성, 앞의 글, 32면.

4) 교정시설 수용인원의 조정

가석방의 또 다른 기능은 교도소 과밀화의 완화이다. 미국에서는 가석방이 출구 전략(back-end solution)인데⁵⁰⁾, 일부 가석방위원회 위원들은 교도소의 과밀 상황에 영향을 받는다고 생각하지 않지만, 가석방위원회가 만기 전에 어떤 수형자를 석방시킬지에 대해 상당한 재량권을 행사하기 때문이다.⁵¹⁾ 가석방은 교도소 수용능력과 관련된 교정시설의 과밀 상황을 통제하는데 도움을 주는 장치로서 중요하다. 즉 정기형을 엄격하게 집행하는 경우 교정시설이 부족하게 되어 교도소의 과밀화 현상이 초래되기에 교정정책이 실효를 거두기 어렵게 될 우려가 있다. 따라서 현실적으로 이러한 문제를 해결하게 위해 가석방이 활용되고 있으며, 가석방이 교도소의 과밀화 현상을 완화할 수 있다는 것도 부수적 효과라는 점을 부인할 수 없다.⁵²⁾

우리나라에서는 교도소 과밀화 문제가 교정정책에 직면해 있는 중요 문제 중 하나이다. 특히 헌법재판소는 2016년 과밀수용에 대해 인간의 존엄과 가치를 침해하는 것으로 보아 헌법에 위반된다는 헌법불합치결정(헌법재판소 2016. 12. 29. 2013헌마 142결정)을 내렸고, 이후 과밀수용에 대한 수형자의 국가배상 청구소송이 이어졌다. 이에 교도소의 과밀수용 해소를 위한 방안으로서 가석방제도의 활성화에 대한 관심이 크게 높아졌다. 그러나 교도소의 과밀화 완화 내지 교정시설의 수용능력 통제는 가석방의 부수적 효과이자 기능일 뿐 주된 기능으로 보기는 어렵다.

5) 대중의 안전과 보호

가석방과 관련하여 일반인들이 중요하게 고려하는 영역 중 하나는 범죄 위험이다. 많은 수형자들은 교도소에서 그들이 법을 준수하는 생활을 할 수 있다는 것을 증명했고, 가석방위원회는 어떤 범죄자를 석방해야 하는지에 대한 결정에 대해 다른 방법을 사용한다. 미국에서 이와 같은 재범위험성 예측은 1920년대부터 사용해 온 것이다.

50) 미국에서는 수감의 과중(과밀)에 대해 이해가 부족한 경우에 가석방 결정을 통해 재구금 사례를 증가시키는데 이를 “출구적·후면적 선고 (back-end solution(sentencing))”라고 한다. 반면 사회통제, 표지 및 인종 위협의 문제에 중점을 두어 법관이 형을 선고하는 것을 “입구적·전면적 선고(front-end sentencing)”라고 한다(Jeffrey Lin, Ryken Grattet, Joan Petersilia, “BACK-END SENTENCING” AND REIMPRISONMENT: INDIVIDUAL, ORGANIZATIONAL, AND COMMUNITY PREDICTORS OF PAROLE SANCTIONING DECISIONS, Criminology 48, Issue 3, 2010).

51) Dean J. Chamion, op. cit., p. 298.

52) 장영민/탁희성, 앞의 글, 33면.

대중과 수형자 중 누구의 이익을 중요시해야 하는지에 대한 결정은 중요한 사안 중의 하나이다. 가석방은 수형자에게 사회에서의 일상적인 생활을 제공하지만, 가석방위원회에서 가석방을 결정할 때 일정한 위험은 예상된다.⁵³⁾ 가석방위원회의 가석방 심사에 있어 가석방자의 재활가능성 이상으로 중요하게 여겨지는 것이 가석방자의 재범위험성이다. 아직까지 재범위험성을 정확하게 예측할 수 있는 방법은 없지만, 미국의 각 주에서는 수형자의 재범위험성을 예측하기 위해 특성요인지표 등 객관적 자료에 기한 가석방대상자의 재범위험성에 대한 심사자료를 마련하고 있다. 이에 재범의 위험성이 높다고 판단되는 대상자는 가석방을 불허하고, 재범의 위험성이 낮고 재활의지가 강한 자들에게는 가석방을 허가함으로써 가석방위원회는 대중의 안전과 보호에 기여하고 있다고 할 수 있다.⁵⁴⁾

제2절 | 가석방의 내용

1. 가석방의 요건

현행법상 가석방에 관한 규정은 성인수형자와 소년수형자를 분리하여 이원적으로 되어 있다. 성인수형자의 가석방에 대하여는 형법 제72조 이하와 ‘형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률’ 제119조 이하에서 규정하고 있다. 소년수형자의 가석방에 대하여는 소년법 제65조 이하와 보호관찰 등에 관한 법률 제22조 이하에서 규정하고 있다.

가. 성인수형자의 가석방 요건

1) 가석방의 형식적 요건

가석방의 형식적 요건, 즉 수형자가 가석방 허가를 받기 위해 필요한 최소한의

53) Dean J. Chamion, op. cit., p. 301.

54) 장규원/진수명/이상용, 앞의 글, 47면.

수형기간을 말한다.⁵⁵⁾ 형법 제72조 제1항에서는 성인수형자에 대해 “징역 또는 금고의 집행 중에 있는 자가 무기의 경우 20년, 유기의 경우 형기의 3분의 1을 경과한 후에 가석방을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이 경우에 형기는 선고형을 의미하며, 사면 등을 통해 감형된 때에는 감형된 형이 기준이 된다.⁵⁶⁾ 또한 형법 제73조 제1항에서는 “형기에 산입된 판결선고전 구금의 일수는 가석방에 있어서 집행을 경과한 기간에 산입한다.”고 규정하고 있다. 벌금 또는 과료의 병과가 있는 때에는 그 금액을 완납하여야 한다(형법 제72조 제2항). 다만 벌금 또는 구류와 관련하여 유치기간에 산입된 판결선고전 구금일수는 그에 해당하는 금액이 납입된 것으로 본다(형법 제73조 제2항).

가석방의 형식적 요건과 관련하여서는, 우선 무기수형자에 대한 가석방은 가능하지만 구류를 선고받은 자에 대한 가석방은 허용되지 않는다는 문제가 지적된다. 이에 대해서는 무기징역형 수형자에게는 가석방이 허용되지 않도록 관련법을 개정할 필요가 있다는 견해가 있고,⁵⁷⁾ 무기수형자에 대해 가석방을 인정하면서도 구금형 이외의 단기 수형자에 대해서는 금지규정을 두지 않고 그 대상자를 널리 인정하는 것은 가석방제도를 남용하여 재범의 기회를 부여하는 것이라고 비판하기도 한다.⁵⁸⁾ 그러나 무기징역의 경우 이미 죄질에 따른 불법의 책임이 이미 반영된 것이므로 가석방 여부를 판단함에 있어서 죄질에 따른 불법과 책임을 고려할 것이 아니라 재범위험성에 비추어 판단함이 타당하다.⁵⁹⁾

다음은 자유형 이외의 형벌에 대하여는 가석방을 인정하지 않는데, 벌금을 납입하지 않아 노역장유치를 한 경우에 대해 가석방을 허용할 수 있는지가 문제된다. 벌금형의 경우 가석방을 인정할 수 없다는 이유로 이를 부정하는 견해⁶⁰⁾도 있으나, 노역장유치는 대체자유형이고 자유형을 선고받은 자에 비해 벌금형을 선고받은 자를 불이익하게 다루어야 할 이유가 없다는 이유로 이를 긍정하는 견해가 통설이다.⁶¹⁾

55) 허주옥, 앞의 책, 695면.

56) 이재상/장영민/강동범, 앞의 책, 644면.

57) 남선모/이인곤, “미국 가석방제도에 기초한 현행제도의 실효성 확보에 관한 연구”, 『성균관법학』 제26권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2014, 14면.

58) 허주옥, 앞의 책, 696면.

59) 강동범/이강민, “가석방 활성화를 위한 체계적 정비방안”, 『교정연구』 제27권 제2호, 한국교정학회, 2017, 9면.

60) Horn SK §57 Rn. 3., 이재상/장영민/강동범, 앞의 책, 643면 재인용.

한편 형기의 3분의 1을 경과하여야 한다는 요건과 관련해 수개의 독립한 자유형이 선고된 경우 이를 어떻게 판단하여야 하는지가 문제된다. 이에 대해서는 가장 중한 형을 기준으로 계산하여야 한다는 견해⁶²⁾도 있는데, 헌법재판소는 각 형을 분리하여 개별적으로 판단하여야 한다고 보았다.⁶³⁾ 수형자의 자발적 성행교정을 촉진하여 불필요한 형의 집행을 피하고 수형자의 재사회화를 용이하게 한다는 가석방의 형사정책적 목표에 비추어 볼 때 개별 형기가 아닌 수개의 형을 종합하여 전체 형기를 기준으로 판단하는 것이 타당하다.⁶⁴⁾

2) 가석방의 실질적 요건

가석방의 실질적 요건에 대해서 형법 제72조 제1항은 “행상(行狀)이 양호하여 개선(改悛)의 정이 현저한 때”라고 규정하고 있다. 이는 가석방자에게 요구되는 개선의 정도와 예후를 말하는 것으로, 수형자가 규율을 준수하고 회오하고 있음을 인정할 만한 정상이 있음을 말하며, 수형자에게 형벌을 집행하지 않더라도 다시 죄를 범하지 않을 것이라는 진단이 가능할 것을 요한다.⁶⁵⁾ 즉 수형자가 교정성적이 우수하고 뉘우치는 경향이 뚜렷하여 재범의 위험성이 없다고 인정한 경우여야 한다.⁶⁶⁾ ‘형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률’ 시행규칙 제245조 제1항에서도 “소장은 「형법」 제72조 제1항의 기간을 경과한 수형자로서 교정성적이 우수하고 뉘우치는 빛이 뚜렷하여 재범의 위험성이 없다고 인정하는 경우에는 분류처우위원회의 의결을 거쳐 가석방 적격심사신청 대상자를 선정한다.”고 규정하고 있다. 이와 관련하여 ‘형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률’ 시행규칙 제237조 제1항은 “가석방심사는 객관적 자료와 기준에 따라 공정하게 하여야” 한다고 규정하고 있다. 그러나 가석방의 실질적 요건으

61) 김성돈, 『형법총론』, SKKUP, 2017, 793면; 김일수/서보학, 『형법총론』, 박영사, 2014, 796면; 오영근, 『형법총론』, 박영사, 2018, 541면; 이재상/장영민/강동범, 앞의 책, 644면.

62) 정영일, 『형법강의(총론)』, 학림출판사, 2017, 398면.

63) 헌법재판소 1995. 3. 23. 선고 93헌마12 결정; “형법 제72조 제1항에서의 ‘형기’라 함은 1개의 판결로 수개의 형이 확정된 수형자의 경우에도 ‘각형의 형기를 합산한 형기’나 ‘최종적으로 집행되는 형의 형기’를 의미하는 것이 아니라 언제나 ‘각형의 형기’를 의미하고, 그 당연한 귀결로서 수개의 형이 확정된 수형자에 대하여는 각형의 형기를 모두 3분의 1 이상씩 경과한 후가 아니면 가석방이 불가능하게 되는 것이다.”

64) 김성돈, 앞의 책, 793면; 김일수/서보학, 앞의 책, 796면; 오영근, 542면; 이재상/장영민/강동범, 앞의 책, 644면.

65) 이재상/장영민/강동범, 앞의 책, 644면.

66) 허주욱, 앞의 책, 696면.

로서 “행상의 양호”나 “개전의 정”은 추상적이고 주관적인 개념으로서 그 의미 파악이 어렵다. 특히 “개전의 정”은 주관적인 측면으로서 그 개념의 내용이 분명하지 않다는 문제가 지적되고 있다.⁶⁷⁾ 이러한 추상적 개념은 자의적 해석에 따라 판단될 여지가 있으므로, 이를 객관적 자료와 기준에 따라 판단하여야 한다는 심사원칙을 명문화한 것으로 볼 수 있다.⁶⁸⁾

구체적으로 실질적 요건의 객관적 자료와 기준에 대해 살펴보면 다음과 같다. 우선 “행상의 양호”의 경우는 교정성적과 그에 따른 수형자의 경비처우급이 객관적 자료와 판단기준이 될 것이다. 실무에서 “개전의 정”을 판단할 때에는 반성 내지 재범위험성을 일반적인 판단기준으로 삼는데, 범죄에 대한 반성의 의미로 보는 견해도 있다.⁶⁹⁾ 그러나 이에 한정하지 않고 재범위험성의 여부로 판단하는 것이 타당하다.⁷⁰⁾ 한편 선고유예의 요건과 관련하여서 ‘개전의 정이 현저한 때’는 종래 죄를 깊이 뉘우치고 있는 것을 의미한다고 보았으나,⁷¹⁾ 전원합의체 판결을 통해 반성의 의미에 제한하여 해석하지 않는 것으로 변경하였다.⁷²⁾ 재범위험성과 관련하여서는 법무부가 2012년 수형자 재범위험성의 조기에측을 위한 평가도구로서 마련한 교정재범예측지표(Co-REPI, Correctional Recidivism Prediction Index)가 판단자료가 된다. 교정재범예측지표는 23개의 문항과 할당 점수 및 등급 판단 기준을 제시하고 있다.⁷³⁾ 그러나

67) 정진연, “가석방제도와 관련된 제문제의 검토”, 『교정연구』 제20호, 2003, 174면; 한영수, “현행 가석방 심사체계의 문제점”, 『형사정책』 제15권 제1호, 한국형사정책학회, 2003, 173면.

68) 강동범/이강민, 앞의 책, 11면.

69) 가석방 결정에 직접적으로 “개전의 정”을 평가한 판례는 아니지만, 부당해고구제제심판정취소판결(대법원 1996. 10. 29. 선고 95누15926 판결)에서 “근로자가 직위해제처분을 받은 후 그 직위해제 기간 동안에 그 직무수행능력이 향상되었다거나 진정으로 자신의 잘못을 반성하는 등으로 개전의 정을 보이지 않고…”와 같이 반성을 개전의 정으로 연결하여 해석하기도 한다(박미랑, 가석방 심사에 있어 재량권과 평가기준에 관한 고찰, 교정연구 제67호, 2015, 163면).

70) 강동범/이강민, 앞의 글, 11면.

71) 대법원 1999. 7. 9. 선고 99도1635 판결; 대법원 1999. 11. 12. 선고 99도3140 판결.

72) 대법원 2003. 2. 20. 선고 2001도6138 전원합의체 판결; “선고유예의 요건 중 ‘개전의 정상이 현저한 때’라고 함은, 반성의 정도를 포함하여 널리 형법 제51조가 규정하는 양형의 조건을 종합적으로 참작하여 볼 때 형을 선고하지 않더라도 피고인이 다시 범행을 저지르지 않으리라는 사정이 현저하게 기대되는 경우를 가리킨다고 해석할 것이고, 이와 달리 여기서의 ‘개전의 정상이 현저한 때’가 반드시 피고인이 죄를 깊이 뉘우치는 경우만을 뜻하는 것으로 제한하여 해석하거나, 피고인이 범죄사실을 자백하지 않고 부인할 경우에는 언제나 선고유예를 할 수 없다고 해석할 것은 아니다.”

73) 교정재범예측지표(Co-REPI)는 성별, 죄명, 피해자, 범죄 시 정신상태, 본건 및 과거 징벌횟수, 이전범죄 전체 형기, 동일·유사죄명 경력 횟수, 최초 형확정 연령대(본범 포함), 재범기간, 이전 범죄 출소연령대, 집행유예 취소/실효 횟수, 동거횟수, 학찰시절(18세 이하) 처벌경험, 범죄시

교정재범예측지표의 판단내용은 수형자의 이전범죄 전체형기, 최초 형확정 연령대, 이전범죄 출소연령대, 학창시절의 처벌 경력 등 수형자의 범죄기록과 성별, 동거횟수, 입소 전 경제상태, 입소전 거주상태 등 인구학적 요인에 치중되어 있다. 이와 같이 입소 전 생활에 관한 사항 등으로 구성되어 있어 장래 출소 후 재범위험성을 판단하기에 무리가 있다.⁷⁴⁾ 이는 실질적으로 양형과정에서 충분히 고려된 사항으로 실질적으로는 재범위험성에 대한 평가가 아닌 기존의 형벌의 가중요소들을 반복하여 반영하는 것으로 이중평가의 위험성도 지적된다.⁷⁵⁾ 인구학적 요인에 대한 점수화는 심사요건의 타당성 측면에서 문제가 될 수 있고, 반복적 문항으로 점수화하는 중복평가의 문제도 지적될 수 있다.⁷⁶⁾ 나아가 교정재범예측지표에 의한 판단은 개전의 정이 없는 자가 이러한 요건을 의도적으로 충족하여 가석방을 유도할 수도 있다는 문제를 배제할 수 없다.⁷⁷⁾

나. 소년수형자의 가석방 요건

소년수형자에 대해서는 소년법 제65조에 가석방 요건 규정을 두고 있는데, 징역 또는 금고의 선고를 받은 소년은 무기형의 경우에는 5년, 15년 유기형의 경우에는 3년, 부정기형에는 단기의 3분의 1이 경과하면 가석방을 허가 할 수 있도록 하고 있다. 소년법의 경우 가석방 전에 집행을 받은 기간과 같은 기간이 지난 경우 형의 집행을 종료한 것으로 보아(소년법 제66조), 가석방 전 형 집행기간과 같은 기간을 가석방기간으로 한다. 다만, 사형 또는 무기형을 15년으로 완화된 형기 또는 부정기형에 따른 장기의 기간이 먼저 지난 경우에는 그 때에 형의 집행을 종료한 것으로 한다(소년법 제66조 단서). 가석방된 소년수형자는 그 형의 단기가 지나고 보호관찰의 목적을 달성하였다고 판단되면 위 기간이 경과되기 전이라도 보호관찰심사위원회에서 형의 집행을 종료한 것으로 결정할 수 있다(보호관찰 등에 관한 법률 제50조 제1항).

직업, 입소 전 경제상태, 입소 전 거주상태, 정신병원 치료경력(필요성), 학력, 출소 후 재범환경, 공권력에 대한 태도, 특정요인별 재범가능성, 교정심리검사 비행성향, 교정심리검사 포기성향으로 총 23개의 문항으로 구성되어 있다(분류처우 업무지침 별지 제8호 서식 참조).

74) 강동범/이강민, 앞의 글, 11면.

75) 박미량, 앞의 글, 165면.

76) 박미량, 앞의 글, 164면.

77) 강동범/이강민, 앞의 글, 11면.

2. 소년수형자의 가석방심사 및 허가절차

소년수형자의 가석방심사절차는 보호관찰 등에 관한 법률 제22조 이하에 규정을 두고 있다. 교도소, 구치소, 소년교도소의 장은 소년수형자가 소년법 제65조의 기간을 지나면 소재지를 관할하는 보호관찰심사위원회에 그 사실을 통보하도록 하여 가석방 대상자에 대한 교도소장 등의 통보의무를 두고 있다(보호관찰 등에 관한 법률 제21조). 교도소, 구치소, 소년교도소 및 소년원의 장은 관할 심사위원회에 가석방을 신청할 수 있다(보호관찰 등에 관한 법률 제22조 제1항). 보호관찰심사위원회는 신청을 받으면 소년수형자에 대한 가석방이 적절한지 심사하여 결정한다(보호관찰 등에 관한 법률 제23조 제1항). 소년수형자의 경우 수용기관의 장은 가석방 심사를 신청하고자 하는 경우에는 소년수형자 또는 보호소년의 신상에 관한 사항, 범죄 및 비행에 관한 사항, 교정성적 등을 종합적으로 고려하여야 한다(보호관찰 등에 관한 법률 시행령 제9조). 이와 같이 수용기관의 장은 ‘보호관찰심사위원회’에 가석방을 신청할 수 있다고 규정하고 있어 이를 재량사항으로 볼 수도 있다.⁷⁸⁾ 다만 보호관찰심사위원회는 통보를 받은 소년수형자에 대하여는 소장의 신청이 없는 경우에도 직권으로 가석방의 적부를 심사하여 결정할 수 있다(보호관찰 등에 관한 법률 제23조 제2항).

보호관찰심사위원회는 위원장을 포함해서 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성되고, 위원장은 검사장 또는 고등검찰청 검사 중에서 법무부장관이 임명한다. 위원은 판사, 검사, 변호사, 보호관찰소장, 교도소장, 소년원장 및 보호관찰에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 임명 또는 위촉하고, 3인 이내의 상임위원을 두어 심사업무를 처리한다(보호관찰 등에 관한 법률 제7조).

보호관찰심사위원회는 소년수형자의 가석방의 적부를 심사할 때에는 보호관찰의 필요성을 심사하여 결정하고(보호관찰 등에 관한 법률 제23조 제3항), 심사·결정 시에는 본인의 인격, 교정성적, 직업, 생활태도, 가족관계 및 재범위험성 등 모든 사정을 고려하여야 한다(보호관찰 등에 관한 법률 제23조 제4항). 구체적으로 그 적부를 결정하는 경우에는 ① 뉘우치는 빛이 뚜렷할 것, ② 자립·갱생의 의욕이 인정될 것, ③ 재범의 염려가 없다고 인정될 것, ④ 사회의 감정이 가석방 또는 가퇴원을 용인한다고

78) 강동범/이강민, 앞의 글, 15면.

인정될 것 등의 사항을 갖추었는지 종합적으로 판단하여야 한다(보호관찰 등에 관한 법률 시행령 제11조).

보호관찰심사위원회는 심사결과 가석방이 적절하다고 결정한 경우에는 결정서에 관계서류를 첨부하여 법무부장관에게 허가를 신청하고, 법무부장관은 보호관찰심사위원회의 결정이 정당하다고 인정하면 허가할 수 있다(보호관찰 등에 관한 법률 제25조).

3. 성인수형자의 가석방심사 및 허가절차

가석방의 절차는 적격심사의 신청, 심사, 허가의 3단계로 진행된다. 구체적으로는 ① 가석방 대상자의 선정작업, ② 분류처우위원회의 가석방심사 예비회의, ③ 교도소장의 가석방 신청, ④ 가석방심사위원회의 가석방 심사, ⑤ 법무부장관의 가석방 허가 순으로 진행된다.⁷⁹⁾

가. 가석방 적격심사의 신청

성인수형자의 경우 ‘형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률’ 제121조 제1항에 “소장은 형법 제72조 제1항의 기간이 지난 수형자에 대하여는 법무부령으로 정하는 바에 따라 가석방심사위원회에 가석방 적격심사를 신청하여야 한다.”고 규정하고 있다. 즉 가석방의 요건을 갖춘 수형자에 대한 소장의 가석방 적격심사는 재량사항이 아니라 의무사항이다.⁸⁰⁾ 소장은 형법 제72조제1항의 기간을 경과한 수형자로서 교정 성적이 우수하고 뉘우치는 빛이 뚜렷하여 재범의 위험성이 없다고 인정하는 경우에는 분류처우위원회의 의결을 거쳐 가석방 적격심사신청 대상자를 선정한다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제245조 제1항). 소장은 가석방 적격심사신청에 필요하다고 인정하면 분류처우위원회에 담당교도관을 출석하게 하여 수형자의 가석방 적격심사사항에 관한 의견을 들을 수 있다(동조 제2항). 이와 같이 현재 가석방 심사는 교정기관의 분류처우위원회에서 가석방에 관한 사항을 예비심사한 뒤, 분류처

79) 강동범/이강민, 앞의 글, 14면.

80) 강동범/이강민, 앞의 글, 14면; 박상열, 앞의 글, 9면.

우위원회에서 가석방신청대상자로 선정되면 가석방심사위원회에 가석방을 신청하고 보호관찰심사위원회에 이를 통보한다.⁸¹⁾

소장은 수형자의 가석방 적격심사 신청을 위하여 신원에 관한 사항,⁸²⁾ 범죄에 관한 사항,⁸³⁾ 보호에 관한 사항⁸⁴⁾을 사전에 조사하여야 하며, 특히 필요하다고 인정할 때에는 수형자, 가족, 그 밖의 사람과 면담 등을 할 수 있다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제246조).

이와 같이 성인수형자의 경우 가석방 적격심사신청을 위해서는 분류처우위원회의 가석방예비회의를 거쳐야 한다. 신입분류심사⁸⁵⁾가 완료된 수형자 중 가석방적격심사 신청 기준에 해당하는 수형자는 모두 가석방 예비심사 대상자로 선정된다(가석방 업무지침 제3조 제1항).⁸⁶⁾ 가석방 적격심사 유형은 무기수형자, 관리사범,⁸⁷⁾ 장기수형

81) 박상열, 앞의 글, 9면.

82) 신원에 관한 사항에 대한 조사는 수형자를 수용한 날부터 1개월 이내에 하고, 그 후 변경할 필요가 있는 사항이 발견되거나 가석방 적격심사신청을 위하여 필요한 경우에 한다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제249조 제1항).

83) 범죄에 관한 사항에 대한 조사는 수형자를 수용한 날부터 2개월 이내에 하고, 조사에 필요하다고 인정하는 경우에는 소송기록을 열람할 수 있다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제249조 제2항).

84) 보호에 관한 사항에 대한 조사는 형기의 3분의 1이 지나기 전에 하여야 하고, 그 후 변경된 사항이 있는 경우에는 지체 없이 그 내용을 변경하여야 한다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제249조 제3항).

85) 분류심사는 신입심사와 재심사로 구분하는데(분류처우 업무지침 제28조 제1항), 신입심사는 매 월 1일부터 말일까지 지휘서가 접수된 수형자에 대해 실시한다(분류처우 업무지침 제30조 제1항). 신입심사는 ① 미결수용자로서 형이 확정되어 처음으로 실시하는 경우, ② 분류심사 제외 또는 유예사유가 소멸된 경우, ③ 형집행정지 또는 가석방 기간 중 추가사건으로 재수용되어 형이 확정된 경우, ④ 국제수형자이송법에 따라 국내로 이송된 경우, ⑤ 군교도소에서 이송된 경우, ⑥ 그 밖의 사유로 처음 분류심사를 실시하는 경우에 실시한다(분류처우 업무지침 제30조 제2항). 집행할 형기 3개월 미만자, 구류형 수형자, 집행할 노역일수가 180일 미만인 노역수형자는 분류심사에서 제외되고(분류처우 업무지침 제8조), 소장은 분류심사 제외자를 제외한 수형자를 대상으로 분류심사를 실시한다(분류처우 업무지침 제7조).

86) 종래에는 개방처우급(S1급), 완화경비처우급(S2급) 또는 일반경비처우급(S3급)으로 가석방적격심사신청 기준에 해당하는 수형자를 대상으로 하고, 중경비처우급(S4급) 수형자는 예비심사 대상에서 제외하였으나, 가석방 업무지침 개정을 통해 환자 및 장애인 등 보호사범의 적격심사 대상을 확대하였다(가석방 업무지침 제정·개정이유(법무부 예규 제1215호, 2019. 4. 15. 일부 개정)).

87) 가석방 업무지침 제13조(관리사범) 관리사범은 다음 각 호와 같다. 다만, 이 경우에는 형 집행을 90%이상 교정재범예측지표(이하 '재범예측지표'라 한다.) 등급 2급 이상, 경비처우급 S1급인 자에 한한다.

1. 조직폭력사범
2. 마약류사범(제14조 단서 해당자 제외)
3. 13세 미만 아동, 장애인 및 친족을 상대로 한 성폭력사범
4. 삭제

자,⁸⁸⁾ 보호사범,⁸⁹⁾ 제한사범,⁹⁰⁾ 교통사범,⁹¹⁾ 일반사범으로 구분하고 있는데(가석방 업무지침 제9조), 종래 8개로 구분되어 있는 가석방 적격심사 유형을 교통사범과 교통사범(도주차량)을 단일화하여 신청기준을 7개로 축소·조정하였다. 가석방심사 유형별 신청기준을 별도로 규정하고 있는데, 비공개를 원칙으로 한다(가석방 업무지침 제10조).⁹²⁾

가석방 적격심사를 신청하는 자는 소장이지만, 세부적 규정에서 본 바와 같이 실질적으로 가석방 심사신청 대상자는 분류처우위원회에서 정한다. 한편 가석방 적격심사 신청주체와 관련하여서 헌법재판소는 “형법 제72조 제1항에서 정한 기간이 지난 수형자에 대한 가석방 적격심사 신청주체를 소장으로 규정하고 있는 ‘형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률’(2007. 12. 21. 법률 제8728호로 개정된 것) 제121조 제1항(이하 ‘이 사건 법률조항’ 이라 한다)이 청구인의 평등권 등 기본권을 침해할 가능성이 없다.”고 판시한 바 있다.⁹³⁾

5. 미성년자 약취 유인 또는 매매 등 일체의 유괴·매매사범

6. 삭제

88) 장기수형자는 형기 10년 이상인 자를 말한다. 다만, 무기수형자는 제외한다(가석방 업무지침 제11조).

89) 보호사범은 환자, 고령자(70세이상), 장애인, 임산부 등으로 구분한다(가석방 업무지침 제16조).

90) 가석방 업무지침 제12조(제한사범) ① 제한사범은 다음 각 호와 같다. 다만, 미수범 및 방조범은 기수범과 동일하게 적용한다.

1. 일체의 살인죄

2. 일체의 강도죄

3. 일체의 강간 죄 및 강제추행의 죄

4. 삭제

5. 범죄로 인하여 발생한 피해금액 중 변제 혹은 합의되지 아니한 금액의 합계가 20억 원 이상인 자

6. 형기종료 출소 후 1년 이내 재범자(과실범 제외)

7. 가석방·사면 후 3년 이내 재범자(과실범 제외)

8. 수용생활 중 범죄행위로 벌금형 이상을 선고받은 자

9. 규율위반으로 징벌처분이 의결되고 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제234조에 규정된 기간이 가석방기준일 까지 경과하지 않은 자

10. 아동학대·가정폭력사범

11. 아동·청소년 등에 대한 성매매·알선행위

91) 가석방 업무지침 제15조(교통사범) 교통사범은 교통사고처리특례법위반죄, 특정범죄가중처벌등에관한법률위반(위험운전치사상)죄 또는 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조의3(도주차량 운전자의 가중처벌) 위반자를 말한다. 다만, 도로교통법 위반사범은 교통사범이 아니며, 일부합의 한 경우에는 미합의 심사기준을 적용한다.

92) 가석방 적격심사 기준표는 비공개를 원칙으로 하는데, 법무부 교정본부 내부자료에 따르면 각 유형별로 경비처우급에 따른 재범예측지표등급의 형 집행률을 기준으로 신청 및 허가 기준으로 마련하고 있는 것으로 확인된다.

수형자에 대해 분류심사를 통하여 처우등급을 구분하고 있는데, 분류심사에서 제외되는 자는 가석방 적격심사신청의 대상이 될 수 없는 문제가 있다. 종래에는 경비처우급 중 중경비처우급 수형자를 예비심사대상에서 아예 제외하고 있었으나, 가석방 업무지침 개정으로 해당 적격심사 대상은 확대되었다. 한편 가석방 적격심사 유형을 죄명, 죄질 등에 따라 일률적으로 분류함으로써 일정한 경우는 적격심사 대상에서 제외되거나 심각하게 제한되는 경우가 있다.

나. 가석방의 심사절차

가석방의 적격 여부를 심사하기 위하여 법무부장관 소속으로 가석방심사위원회를 두고 있다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제119조). 가석방심사위원회는 위원장을 포함한 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성하는데(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제120조 제1항), 위원장은 법무부 차관으로 위원은 판사, 검사, 변호사, 법무부 소속 공무원, 교정에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉한 자로 한다(동조 제2항).

소장이 가석방심사위원회에 가석방 적격심사를 신청하면, 가석방심사위원회는 수형자의 나이, 범죄동기, 죄명, 형기, 교정성적, 건강상태, 가석방 후의 생계능력, 생활환경, 재범의 위험성, 그 밖에 필요한 사정을 고려하여 가석방의 적격 여부를 결정한다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제121조 제2항).

구체적인 가석방 적격심사사항에 관하여는 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙에서 규정하고 있는데, 누범자에 대한 심사,⁹⁴⁾ 범죄동기에 대한 심사,⁹⁵⁾

93) 헌법재판소 2010. 12. 28 자 2009헌마70 결정 ; 소장은 교정시설의 장으로서, 이 사건 법률조항에 따라 일정한 수형자가 가석방 적격심사 대상자로 인정될 수 있는지 여부를 판단하여 가석방심사위원회에 가석방 적격심사를 신청할 의무를 지고 있을 뿐이므로 수형자인 청구인과의 차별 여부가 문제되는 비교대상이 될 수 없고, 수형자에게 가석방 적격심사를 신청할 주관적 권리가 있다고 볼 수도 없으므로 이 사건 법률조항으로 인하여 청구인의 헌법상 평등권 등 기본권이 침해될 가능성은 없다. 한편 청구인은 이 사건 법률조항이 치료감호의 경우와 달리 규정하고 있어 평등권을 침해한다는 주장도 하나, 치료감호는 심신장애 상태, 마약류·알코올이나 그 밖의 약물중독 상태 등에서 범죄행위를 한 자에 대한 대인적 보안처분으로서 형벌과는 그 성격, 요건 및 목적 등이 다르고 그 결과 치료감호의 종료와 가석방도 전혀 다른 제도라 할 것이어서 양자를 가석방 적격심사와 관련된 평등권 침해의 비교대상으로 삼을 수 없으므로, 그로 인해 청구인의 평등권이 침해될 가능성도 없다.

94) 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제252조 (누범자에 대한 심사) 위원회가

사회의 감정에 대한 심사,⁹⁶⁾ 재산법에 대한 심사⁹⁷⁾로 구성되어 있다.

한편 1995년 개정을 통해 형법 제73조의2에 보호관찰을 가석방에 필요적 처분으로 실시하도록 규정하고 있다.⁹⁸⁾⁹⁹⁾ 이와 같이 가석방의 보호관찰은 선고유예나 집행유예 시 임의적 처분으로 규정된 것과 구별된다. 소장은 성인수형자에 대하여 가석방심사 위원회에 가석방 적격심사신청을 할 때에는 신청과 동시에 가석방 적격심사신청 대상자의 명단과 신상조사서를 해당 교도소 등의 소재지를 관할하는 보호관찰심사위원회에 보내야 한다(보호관찰 등에 관한 법률 제28조 제1항). 보호관찰심사위원회는 해당 성인수형자를 면담하여 보호관찰 사안조사를 하거나 거주예정지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 사안조사를 의뢰할 수 있는데(보호관찰 등에 관한 법률 제28조 제2항), 보호관찰 사안조사를 의뢰받은 보호관찰소의 장은 지체 없이 보호관찰 사안조사를 하고 그 결과를 보호관찰심사위원회에 통보하여야 한다(동조 제3항). 보호관찰심사위원회는 위 보호관찰 사안조사 결과를 고려하여 성인수형자 중 가석방되는 사람에 대해 보호관찰의 필요성을 심사하여 결정한다(보호관찰 등에 관한 법률 제24조).

가석방심사위원회는 가석방 적격결정을 하였으면 5일 이내에 법무부장관에게 가석

동일하거나 유사한 죄로 2회 이상 징역형 또는 금고형의 집행을 받은 수형자에 대하여 적격심사할 때에는 뇌우치는 정도, 노동 능력 및 의욕, 근면성, 그 밖에 정상적인 업무에 취업할 수 있는 생활계획과 보호관계에 관하여 중점적으로 심사하여야 한다.

- 95) 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제253조 (범죄동기에 대한 심사) ①위원회가 범죄의 동기에 관하여 심사할 때에는 사회의 통념 및 공익 등에 비추어 정상을 참작할 만한 사유가 있는지를 심사하여야 한다.

②범죄의 동기가 균중의 암시 또는 도발, 감독관계에 의한 위협, 그 밖에 이와 유사한 사유로 인한 것일 때에는 특히 수형자의 성격 또는 환경의 변화에 유의하고 가석방 후의 환경이 가석방처분을 받은 사람(「보호관찰 등에 관한 법률」에 따른 보호관찰대상자는 제외한다. 이하 “가석방자”라 한다)에게 미칠 영향을 심사하여야 한다.

- 96) 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제254조 (사회의 감정에 대한 심사) 다음 각 호에 해당하는 수형자에 대하여 적격심사할 때에는 특히 그 범죄에 대한 사회의 감정에 유의하여야 한다. [개정 2010.5.31]

1. 범죄의 수단이 참혹 또는 교활하거나 극심한 위해(危害)를 발생시킨 경우
2. 해당 범죄로 무기형에 처해진 경우
3. 그 밖에 사회적 물의를 일으킨 죄를 지은 경우

- 97) 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제255조 (재산법에 대한 심사) ①재산에 관한 죄를 지은 수형자에 대하여는 특히 그 범행으로 인하여 발생한 손해의 배상 여부 또는 손해를 경감하기 위한 노력 여부를 심사하여야 한다.

②수형자 외의 사람이 피해자의 손해를 배상한 경우에는 그 배상이 수형자 본인의 희망에 따른 것인지를 심사하여야 한다.

- 98) 형법 제정·개정이유[법률 제5057호, 1995. 12. 29. 일부개정](시행일 1996. 7. 1.)

- 99) 다만, 가석방을 허가한 행정관청이 필요가 없다고 인정한 때에는 보호관찰을 부과하지 않을 수 있다(형법 제73조의2 제2항 단서).

방 허가를 신청하여야 한다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제122조 제1항). 한편 소장은 가석방이 허가되지 아니한 수형자에 대하여 그 후에 가석방을 허가하는 것이 적당하다고 인정하는 경우에는 다시 가석방 적격심사신청을 할 수 있다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제251조).

다. 가석방의 허가

성인수형자의 경우 법무부장관은 가석방심사위원회의 가석방 허가신청이 적절하다고 인정하면 이를 허가할 수 있다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제122조 제2항). 보호관찰심사위원회는 소년수형자에 대한 가석방 이외에 성인수형자에 대한 보호관찰 심사 결과 보호관찰이 필요없다고 결정한 경우에는 결정서에 관계 서류를 첨부하여 법무부장관에게 이에 대한 허가를 신청하여야 하며, 법무부장관은 보호관찰심사위원회의 결정이 정당하다고 인정하면 이를 허가할 수 있다(보호관찰 등에 관한 법률 제25조). 한편 소장은 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제122조제2항의 가석방 허가에 따라 수형자를 가석방하는 경우에는 가석방자 교육을 하고, 준수사항을 알려준 후 증서를 발급하여야 한다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행령 제140조).

4. 가석방의 효과

가. 가석방의 기간

가석방의 기간은 무기형의 경우는 10년으로 하고, 유기형의 경우는 남은 형기로 하되, 그 기간은 10년을 초과할 수 없다(형법 제73조의2 제1항). 무기형에 비해 가석방 기간이 길어지지 않도록 10년의 기간으로 제한하는 규정을 두고 있는 것이다. 그러나 실제로 대부분의 가석방자는 형 집행률이 80~90%에 해당하여 만기에 가까울 때에 가석방되기 때문에 가석방기간이 10년으로 단축되는 경우를 찾기는 어렵다.¹⁰⁰⁾

100) <표 2-3> 성인수 가석방자 형의 집행률 현황 참조.

나. 필요적 보호관찰

가석방자는 가석방을 허가한 행정관청이 필요 없다고 인정한 때를 제외하고는 가석방기간 중에 보호관찰을 받는다(형법 제73조의2 제2항). 성인수형자의 경우 가석방적격 여부에 대한 심사는 가석방심사위원회에서 행하지만, 가석방되는 사람에 대해 보호관찰의 필요성을 심사하고 결정하는 것은 보호관찰심사위원회에서 이루어진다(보호관찰 등에 관한 법률 제24조 제1항).

보호관찰심사위원회는 보호관찰에 대한 사항을 심사·결정하기 위해 법무부장관 소속 하에 고등검찰청 소재지에 설치한다(보호관찰 등에 관한 법률 제5조). 보호관찰심사위원회는 가석방과 관련하여서는 가석방과 그 취소, 보호관찰의 임시해제와 그 취소, 정지와 그 취소 및 가석방 중인 사람의 부정기형 종료에 관한 사항 등을 심사하고 결정한다(동법 제6조). 보호관찰심사위원회는 위원장을 포함하여 5명 이상 9명 이하의 위원으로 구성하는데, 위원장은 고등검찰청 검사장 또는 고등검찰청 소속 검사 중에서 법무부장관이 임명하고, 위원은 판사, 검사, 변호사, 보호관찰소장, 지방교정청장, 교도소장, 소년원 및 보호관찰에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 가운데 법무부장관이 임명하거나 위촉한다(동법 제7조). 보호관찰심사위원회는 심사에 필요하다고 인정하면 보호관찰 대상자 및 관계인을 소환하여 심문하거나 상임위원 또는 보호관찰관에게 필요한 사항을 조사하게 할 수 있고, 국공립기관이나 그 밖의 단체에 사실을 알아보거나 관계 자료의 제출을 요청할 수 있다(동법 제11조).

한편 가석방심사위원회와 보호관찰심사위원회는 인적구성 내지 그 구조에 있어서 상당부분 유사하다고 할 수 있다. 가석방심사위원회는 법무부소속 중앙기관이고 보호관찰심사위원회는 법무부장관 소속 하에 고등검찰청 소재지에 설치되는 지방위원회의 구조이고, 가석방심사위원회 위원장은 법무부차관, 보호관찰심사위원회 위원장은 고등검찰청 검사장이며, 각 위원회의 구성도 기타 민간위원 외에 판사, 검사, 변호사, 법무부 소속 공무원이라는 점에서 큰 차이가 없다.¹⁰¹⁾ 나아가 각 심사위원회의 심사절차를 거치게 되는 성인수형자의 경우 가석방심사와 보호관찰심사의 조사사항이나 내용이 사실상 유사하고 중첩적이라는 점에서 절차의 형평성과 효율성의 문제가 지적

101) 강동범/이강민, 앞의 글, 12면.

되기도 한다.

다. 가석방의 효과 및 실효·취소

가석방자는 가석방기간 중 과실로 인한 죄로 형의 선고를 받은 경우를 제외하고 금고이상의 형을 선고받아 그 판결이 확정된 때에는 가석방처분은 효력을 잃는다(형법 제74조). 각 지방검찰청장, 경찰서장 및 교정시설의 장은 가석방의 실효 사실을 알았을 때에는 지체 없이 석방시설의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 석방시설의 장은 지체 없이 법무부장관에게 보고하여야 한다(가석방자관리규정 제17조). 소장은 가석방이 실효된 것을 알게 된 경우에는 지체 없이 잔형 집행에 필요한 조치를 취하고 법무부장관에 가석방실효자 잔형집행보고서를 송부하여야 한다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제263조 제2항). 관할검찰청에 잔형집행지휘를 의뢰하여 잔형집행에 필요한 조치를 취하고 법무부 분류심사과로 가석방실효자 잔형집행 보고를 하여야 한다(가석방업무지침 제77조).

가석방자가 감시에 관한 규칙을 위배하거나 보호관찰의 준수사항을 위반하고 그 정도가 무거운 때에는 가석방처분을 취소할 수 있다(형법 제75조). 가석방 취소 대상은 가석방자 관리규정의 적용을 받는 자에 한한다(가석방업무지침 제71조). 그 취소사유는 가석방관리규정상 출석의무, 신고의무, 관할경찰서장의 조치, 국내 거주지 이전 및 여행, 국외 이주 및 여행, 국외 이주 등 중지신고, 국외 여행자의 귀국신고의무를 위반한 경우에는 가석방을 취소할 수 있다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제260조). 수형자를 가석방한 소장 또는 가석방자를 수용하고 있는 소장은 가석방자가 가석방 취소사유에 해당하는 사실이 있음을 알게 되거나 관할 경찰서장으로부터 그 사실을 통보받은 경우에는 지체 없이 가석방 취소심사신청서에 가석방 취소심사 및 조사표를 첨부하여 위원회에 가석방 취소심사를 신청하여야 한다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제261조 제1항). 가석방심사위원회가 가석방 취소를 심사하는 경우에는 가석방자가 가석방자관리규정 등의 법령을 위반하게 된 경위와 그 위반이 사회에 미치는 영향, 가석방 기간 동안의 생활 태도, 직업의 유무와 종류, 생활환경 및 친족과의 관계, 그 밖의 사정을 고려하여야 하고, 필요하다고 인정하면 가석방자를 위원회에 출석하게 하여 진술을 들을 수 있다(시행규칙 제262

조). 심사를 한 결과 가석방을 취소하는 것이 타당하다고 결정한 경우에는 가석방 취소심사 및 조사표를 첨부하여 지체 없이 법무부장관에게 가석방의 취소를 신청하여야 하고(시행규칙 제261조 제2항), 소장은 가석방을 취소하는 것이 타당하다고 인정하는 경우 긴급한 사유가 있을 때에는 위원회의 심사를 거치지 아니하고 전화, 전산망 또는 그 밖의 통신수단으로 법무부장관에게 가석방의 취소를 신청할 수 있다(시행규칙 제262조 제3항).

가석방 취소 및 실효의 경우에는 가석방 중의 일수는 형기에 산입하지 아니한다(형법 제76조 제2항). 따라서 가석방취소자 및 가석방실효자의 잔형 기간은 가석방을 실시한 다음날부터 원래 형기의 종료일까지로 하고, 잔형집행 기산일은 가석방의 취소 또는 실효로 인하여 교정시설에 수용된 날부터 한다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제263조 제5항). 이와 같이 가석방의 실효 및 취소사유가 발생하여 재수용할 때에는 발급한 가석방증은 효력을 잃는다(가석방관리규정 제19조 제2항).

가석방자가 가석방처분을 받은 후 가석방의 실효 또는 취소되지 않고 가석방기간을 경과한 때에는 형의 집행을 종료한 것으로 간주된다(형법 제76조 제1항). 가석방은 형의 집행을 종료한 것으로 볼 뿐,¹⁰²⁾ 형의 선고 자체가 효력을 잃는 것은 아니라는 점에서 형의 집행유예와 구분된다. 따라서 가석방 기간 중에 다시 죄를 범하여도 형 집행 종료 후에 죄를 범한 경우에 해당한다고 할 수 없어 누범가중을 할 수 없다.¹⁰³⁾

102) 대법원 1976. 3. 9. 선고 75도3434 판결.

103) 대법원 1976. 9. 14. 선고 76도2071 판결.

제3절 | 공식통계로 살펴본 가석방제도의 현황

1. 가석방의 운용현황

가. 가석방 인원 및 허가율 현황

〈표 2-1〉은 2008년부터 2017년까지 최근 10년간 가석방 신청인원과 허가인원을 대비한 허가율을 나타내고 있다. 〈그림 2-1〉은 이를 그래프로 나타낸 것이다. 가석방 신청인원 대비 허가율을 보면 2011년을 기점으로 감소하는 추세를 보이고 있는데, 이는 아동 및 여성을 대상으로 한 강력사건이 급증함에 따라 국민의 불안감과 여론 등을 반영하여 보다 엄정한 형의 집행과 가석방의 제한을 요구하는 사회적인 분위기에 따른 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁴⁾ 이후 2016년부터 가석방 허가 인원이 다시 증가 추세로 변화하고 있음을 확인할 수 있는데, 이는 교정시설 과밀화 해소를 위해 가석방제도의 활용에 대한 관심이 높아지면서 모범수형자, 사회적 약자(환자, 장애인, 고령자 및 외국인) 및 생계형 범죄자에 대한 가석방을 확대 시행한 것에서 비롯한 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁵⁾

▶▶ [표 2-1] 성인수 가석방 허가율(2008~2017년)

(단위: 명, %)

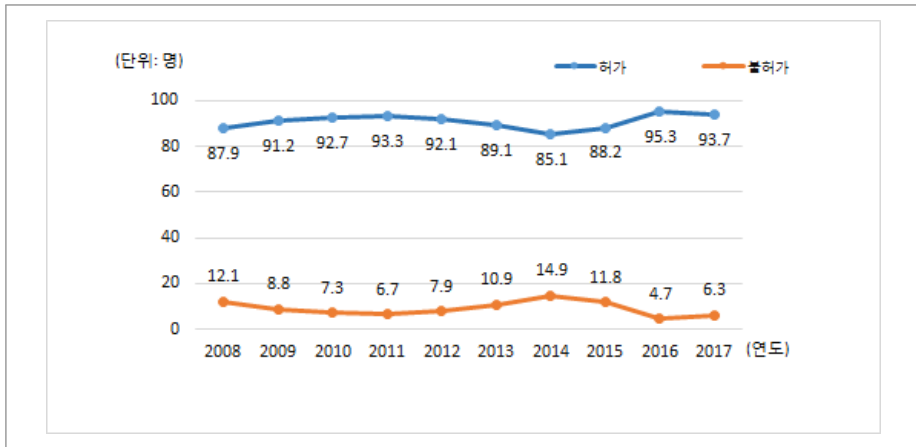
	신청인원	허가		불허가	
		인원	비율	인원	비율
2008	9,543	8,389	87.9	1,154	12.1
2009	9,046	8,252	91.2	794	8.8
2010	8,626	7,995	92.7	631	7.3
2011	7,574	7,065	93.3	509	6.7
2012	6,996	6,444	92.1	552	7.9
2013	6,903	6,148	89.1	755	10.9
2014	6,298	5,361	85.1	937	14.9
2015	6,216	5,480	88.2	736	11.8
2016	7,474	7,126	95.3	348	4.7
2017	8,797	8,247	93.7	550	6.3

출처: 법무연수원, 『2018 범죄백서』, 475면

104) 김준성, “가석방제도의 입법적 개선방안에 관한 연구”, 『가천법학』 제6권 제3호, 가천대학교 법학연구소, 2013, 269면.

105) 대검찰청, 『2018 범죄백서』, 2019, 475면.

» [그림 2-1] 성인수 가석방 허가율 추이(2008년~2017년)



출처: 법무연수원, 『2018 범죄백서』, 476면

나. 가석방자 형기 및 형 집행률

〈표 2-2〉는 2009년부터 2018년까지 가석방 허가자의 형기별 현황을 나타낸 것이다. 가석방 허가자 중 2년 미만의 형기에 해당하는 자가 40% 이상을 차지해 가장 많은 것으로 확인되었고, 1년 미만의 단기형에 해당하는 경우도 20% 안팎인 것으로 나타났다. 전체적으로 볼 때 3년 미만까지의 형기의 경우가 전체 가석방 허가자의 형기에 80%가 넘는 것으로 나타났다. 한편 가석방 허가자 중 무기형의 경우는 2011년부터 2015년까지는 2명에 불과한데, 이는 2010년 형법 개정의 영향으로 볼 수 있다. 2010년 형법 개정의 내용을 보면, 유기징역형의 상한을 15년 이하에서 30년 이하로 상향조정하고, 가중할 경우의 상한도 25년에서 50년으로 조정하였다. 무기징역에 대한 감경을 7년 이상에서 10년 이상 50년 이하로 높였으며, 무기징역의 가석방 요건도 10년에서 20년으로 높였다.¹⁰⁶⁾ 무기형 가석방 허가자의 수가 2016년 2명에서 이후 2017년 11명, 2018년 40명으로 늘어났는데, 이는 2016년 과밀수용에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정(헌법재판소 2016. 12. 29. 선고 2013헌마142결정)에 따라 과밀수용 해소방안으로서 가석방의 확대시행에 따른 결과로 보여진다.

106) 형법 제정·개정이유[법률 제10259호, 2010. 4. 15. 일부개정] (시행 2010. 10. 16.)

▶▶▶ [표 2-2] 성인수 가석방 허가자 형기별 현황(2008~2018년)

(단위: 명)

구분 연도	합계	1년 미만	2년 미만	3년 미만	4년 미만	5년 미만	10년 미만	10년 이상	무기
2009	8,252 (100%)	2,411 (29.2%)	3,362 (40.7%)	972 (11.8%)	576 (7.0%)	210 (2.5%)	411 (5.0%)	306 (3.7%)	4 (0.0%)
2010	7,995 (100%)	1,826 (22.8%)	3,761 (47.0%)	1,191 (14.9%)	532 (6.7%)	182 (2.3%)	271 (3.4%)	230 (2.9%)	2 (0.0%)
2011	7,065 (100%)	1,511 (21.4%)	3,100 (43.9%)	1,169 (16.5%)	633 (9.0%)	184 (2.6%)	255 (3.6%)	213 (3.0%)	-
2012	6,444 (100%)	1,462 (22.7%)	2,896 (44.9%)	872 (13.5%)	620 (9.6%)	227 (3.5%)	204 (3.3%)	161 (2.5%)	2 (0.0%)
2013	6,148 (100%)	1,373 (22.3%)	2,770 (45.1%)	876 (14.3%)	528 (8.6%)	212 (3.4%)	225 (3.6%)	164 (2.7%)	-
2014	5,361 (100%)	984 (18.4%)	2,499 (46.6%)	900 (16.8%)	530 (9.9%)	160 (2.9%)	194 (3.6%)	94 (1.8%)	-
2015	5,480 (100%)	1,045 (19.0%)	2,664 (48.7%)	834 (15.2%)	514 (9.4%)	160 (2.9%)	175 (3.2%)	87 (1.6%)	1 (0.0%)
2016	7,126 (100%)	1,367 (19.2%)	3,420 (48.0%)	1,020 (14.3%)	564 (8.0%)	244 (3.5%)	267 (3.6%)	242 (3.4%)	2 (0.0%)
2017	8,247 (100%)	1,810 (21.9%)	3,840 (46.6%)	1,282 (15.5%)	614 (7.5%)	238 (2.9%)	294 (3.6%)	158 (1.9%)	11 (0.1%)
2018	8,667 (100%)	1,891 (21.8%)	3,750 (43.3%)	1,430 (16.5%)	740 (8.5%)	300 (3.5%)	315 (3.6%)	201 (2.3%)	40 (0.5%)

출처: 법무부 교정본부, 『2019 교정통계연보』, 164면

〈표 2-3〉은 2008년부터 2018년까지 연도별 가석방자의 형의 집행률을 보여주고 있다. 전체적으로 살펴 볼 때 가석방자의 형 집행률은 대부분 80%~90% 이상으로 70% 미만의 경우는 극히 적은 것으로 나타났다. 형 집행률이 70% 미만인 자에 대해서는 가석방이 거의 허가되지 않는 것으로 보인다. 2008년에는 집행률이 90% 이상인 경우가 가장 높았으며, 이후 2009년부터 2018년까지는 집행률 90%미만이 가장 높고 90% 이상이 다음 순으로 나타났다. 가석방 요건과 실제 가석방자의 형 집행률에는 큰 차이가 있는 것을 확인할 수 있다. 가석방심사 확정자들의 평균 복역률이 80%를 상회하는 것은 가석방심사 관련 형집행 기간의 1/3 기준의 근본적인 문제가 아니라 교정기관 내 교정프로그램의 문제, 수형자 재사회화에 대한 포기나 가석방에 대한 사회적 분위기 고려 등으로 인해 높은 복역률이 유지된다는 비판이 제기되기도 한다.¹⁰⁷⁾ 한편, 2016년 이후 가석방자의 형 집행률이 다소 낮아지는 추세를 보이는데,

2018년에는 형 집행률 60% 미만의 경우가 50명에 이른 것을 확인할 수 있다. 이는 2016년 이후 가석방의 확대시행 정책과 무관하지 않는 것으로 보인다.

» [표 2-3] 성인수 가석방자 형의 집행률 현황(2008~2017년)

(단위: 명)

연도	형의집행률	계	50%미만	60%미만	70%미만	80%미만	90%미만	90%이상
		70,176	-	1 (0.0)	17 (0.0)	5,761 (8.2)	39,646 (56.5)	24,751 (35.3)
2008		8,389	-	-	6 (0.1)	383 (4.6)	3,780 (45.0)	4,220 (50.3)
2009		8,252	-	-	1 (0.0)	655 (7.9)	4,804 (58.2)	2,792 (33.8)
2010		7,995	-	-	1 (0.0)	908 (11.4)	5,117 (64.0)	1,969 (24.6)
2011		7,065	-	-	3 (0.0)	759 (10.7)	4,654 (65.9)	1,649 (23.3)
2012		6,444	-	1 (0.0)	-	548 (8.5)	3,953 (61.4)	1,942 (30.1)
2013		6,148	-	-	1 (0.0)	469 (7.6)	3,786 (61.6)	1,892 (30.8)
2014		5,361	-	-	1 (0.0)	432 (8.1)	3,197 (59.6)	1,731 (32.3)
2015		5,480	-	-	2 (0.0)	291 (5.3)	3,075 (56.1)	2,112 (38.6)
2016		7,126	-	-	5 (0.1)	926 (13.0)	3,849 (54.0)	2,346 (32.9)
2017		8,247	-	-	18 (0.2)	1,493 (18.1)	4,795 (58.1)	1,941 (23.5)
2018		8,667	-	50 (0.6)	67 (0.8)	1,496 (17.3)	4,976 (57.3)	2,078 (24.0)

출처: 법무부 교정본부, 『2019 교정통계연보』, 165면

다. 가석방 인원과 형기종료 석방인원

〈표 2-4〉는 2008년부터 2017년까지의 가석방 출소인원과 형기종료 석방인원을 비교하여 나타낸 것이다. 최근 10년간 우리나라는 형기종료 석방인원대비 가석방

107) 박미랑, 앞의 글, 162면.

출소비용이 평균 30%에 미치지 못하고 있다. 형기종료 석방인원대비 가석방률은 2008년 32.7%를 기점으로 전반적인 감소세를 보이면서 2015년에는 22.3%를 보이고 있다. 한편 2016년 이후부터는 형기종료 석방인원대비 가석방률이 다시 증가 추세를 보이고 있는데 이는 <표 2-1>에서 나타나고 있는 가석방 허가율의 변화 추세와 일치하는 상황이다. 우리나라의 형기종료 석방인원대비 가석방 비율이 20%대로 나타나 외국의 경우 50% 전후인 것과 대비된다.¹⁰⁸⁾

▶▶ [표 2-4] 가석방인원(소년수 포함)과 형기종료 석방인원(2008~2017)

연도 \ 구분	가석방인원(명)	형기종료 석방인원(명)	가석방률(%)
2008	8,524	17,561	32.7
2009	8,392	17,607	32.3
2010	8,083	17,468	31.6
2011	7,129	16,551	30.1
2012	6,500	15,742	29.2
2013	6,201	16,374	27.5
2014	5,394	17,191	23.9
2015	5,507	19,187	22.3
2016	7,157	21,357	25.1
2017	8,275	23,324	26.2

출처: 법무연수원, 『2018 범죄백서』, 480면

라. 가석방과 경비처우급

<표 2-5>는 2009년부터 2018년까지 경비처우급별 인원을 나타낸 것이다. “경비처우급은 도주 등 위험성을 기준으로 수용할 시설과 계호의 정도를 구별하고, 범죄성향의 진전과 개선정도, 교정성적에 따라 처우수준을 구별하는 기준이다(형집행법 시행규칙 제72조).” 개방처우급, 완화경비처우급, 일반경비처우급, 중경비처우급으로 구분한다. 개방처우급은 2009년 2.4%에서 2018년 11.2%로 최근 10년간 지속적인 증가추세를 보인다. 반면 일반경비처우급은 2009년 62%에서 2018년 44.1%로 같은 기간 동안 감소추세를 보이는 것으로 확인되었다. 개방처우급과 완화경비처우급을 합한 수형자의 인원이 최근 10년간 전체 수형자 중 40% 전후로 나타났다.

108) 김선태, 앞의 글, 43면.

▶▶ [표 2-5] 경비처우급별 인원(2009년~2018년)

(단위: 명)

구분 연도	계	개방처우급	완화경비처우급	일반경비처우급	중경비처우급	제외·유예
2009	29,607 (100%)	721 (2.4%)	9,037 (30.5%)	18,351 (62.0%)	845 (2.9%)	653 (2.2%)
2010	30,372 (100%)	1,863 (6.1%)	9,557 (31.5%)	16,690 (55.0%)	1,392 (4.6%)	870 (2.9%)
2011	29,386 (100%)	1,892 (6.4%)	9,334 (31.8%)	15,594 (53.1%)	1,710 (5.8%)	856 (2.9%)
2012	29,452 (100%)	2,086 (7.1%)	10,208 (34.7%)	14,763 (50.1%)	1,916 (6.5%)	479 (1.6%)
2013	29,694 (100%)	2,478 (8.4%)	10,067 (33.9%)	14,532 (48.9%)	2,039 (6.9%)	578 (1.9%)
2014	31,237 (100%)	2,878 (9.2%)	10,442 (33.4%)	14,864 (47.6%)	2,423 (7.8%)	630 (2.0%)
2015	33,244 (100%)	3,233 (9.7%)	11,163 (33.6%)	15,366 (46.2%)	2,705 (8.2%)	777 (2.3%)
2016	34,776 (100%)	3,363 (9.7%)	12,164 (35.0%)	15,642 (45.0%)	2,765 (7.9%)	842 (2.4%)
2017	34,622 (100%)	3,619 (10.5%)	11,923 (34.4%)	15,569 (45.0%)	2,770 (8.0%)	741 (2.1%)
2018	32,263 (100%)	3,600 (11.2%)	11,316 (35.1%)	14,237 (44.1%)	2,650 (8.2%)	460 (1.4%)

출처: 법무부 교정본부, 『2019 교정통계연보』, 70면

▶▶ [표 2-6] 성인수 가격방 허가자 경비처우급별 인원(2011년~2018년)

(단위: 명)

구분 연도	계	개방처우급	완화경비처우급	일반경비처우급
2011	7,065 (100%)	1,537 (21.8%)	4,416 (62.5%)	1,112 (15.7%)
2012	6,444 (100%)	1,572 (24.4%)	4,130 (64.1%)	742 (11.5%)
2013	6,148 (100%)	1,524 (24.8%)	4,094 (66.6%)	530 (8.6%)
2014	5,361 (100%)	1,460 (27.2%)	3,421 (63.8%)	480 (9.0%)
2015	5,480 (100%)	1,457 (26.6%)	3,538 (64.6%)	485 (8.8%)
2016	7,126 (100%)	1,662 (23.3%)	4,744 (66.6%)	720 (10.1%)
2017	8,247 (100%)	1,634 (19.8%)	5,736 (69.6%)	877 (10.6%)
2018	8,667 (100%)	1,920 (22.1%)	5,708 (65.9%)	1,039 (12.0%)

주) 2010년 기준 경비급과 처우급을 통합해 경비처우급별 처우시행

출처: 법무부 교정본부, 『2019 교정통계연보』, 70면

2. 가석방자의 재범위험성 및 재입소 현황

가. 가석방자의 전과횟수별 인원

〈표 2-7〉은 2008년부터 2017년까지 가석방자의 전과횟수별 인원을 나타낸 것이다. 전체 가석방자 중 초범비율이 대다수를 차지하고 있고, 재범과 3범 이상의 경우 점차 그 비율이 하락하여 전과횟수가 많을수록 가석방 비율은 떨어진다. 이는 가석방 허가자가 초범인 경우는 늘어나는 반면 2범 이상의 경우는 줄어드는 경향으로 분석된다. 가석방자 중 초범비율은 2008년 77.1%에서 지속적인 증가추세를 보이다가 2016년 이후부터는 다시 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 재범 비율은 2008년 21.3%였는데 점차 감소하다가 2016년 이후부터는 다시 증가한 것으로 나타났다. 한편 3범 이상의 경우도 2008년부터 큰 변화없이 1%대를 유지하다가 2018년은 198명으로 전체 가석방자의 2%를 차지하기도 하였다. 이와 같이 가석방자의 전과회수별 인원의 변화 추세는 2016년 이후 가석방 확대시행에 따른 변화로 보인다.

▶▶ [표 2-7] 성인수 가석방자의 전과회수별 인원

(단위: 명, %)

연도 \ 전과	계	초범	재범	3범이상
2008	8,389(100)	6,464(77.1)	1,788(21.3)	137(1.6)
2009	8,252(100)	6,120(74.2)	1,972(23.9)	160(1.9)
2010	7,995(100)	6,237(78.0)	1,628(20.4)	130(1.6)
2011	7,065(100)	5,636(79.8)	1,358(19.2)	71(1.0)
2012	6,444(100)	5,226(81.1)	1,178(18.3)	40(0.6)
2013	6,148(100)	5,052(82.2)	1,054(17.1)	42(0.7)
2014	5,361(100)	4,536(84.6)	785(14.6)	40(0.8)
2015	5,480(100)	4,662(85.1)	768(14.0)	50(0.9)
2016	7,126(100)	6,042(84.8)	1,026(14.4)	58(0.8)
2017	8,247(100)	6,856(83.1)	1,300(15.8)	91(1.1)
2018	8,667(100)	6,753(77.9)	1,701(19.7)	178(2)

출처: 법무연수원, 『2018 범죄백서』, 479면; 법무부 교정본부, 『2019 교정통계연보』, 164면

나. 가석방과 재복역률

1) 출소사유별 재복역률

〈표 2-8〉은 형기종료, 가석방 등 출소사유별로 재복역률¹⁰⁹⁾을 나타낸 것이다. 출소 사유별 재복역률을 보면, 형기종료 32.1%, 가석방 6.7%, 가출소 20%, 사면 9.3%로 가석방자의 재복역률이 가장 낮은 것으로 나타났다.

▶▶ [표 2-8] 출소사유별 재복역률

(단위: 명)

출소 사유	총출소인원		재복역인원		재복역기간									
					3월 미만		3월 이상 6월 미만		6월 이상 1년 미만		1년 이상 2년 미만		2년 이상 3년 미만	
	전체	여자	전체	여자	전체	여자	전체	여자	전체	여자	전체	여자	전체	여자
총계	22,484	1,557	5,780	200	46	1	249	8	1,283	37	2,547	87	1,655	67
형기 종료	16,801	850	5,389	170	40	1	234	7	1,232	33	2,404	77	1,479	52
가석방	5,394	643	363	26	6	-	15	1	52	3	129	7	163	15
가출소	10	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
사면	281	64	26	4	-	-	-	-	1	1	12	3	13	-

출처: 법무부, 『2019 법무연감』, 611면

〈표 2-9〉는 2009년부터 2018년까지 출소사유별로 재복역 인원현황을 나타낸 것이다. 전체 재복역률은 2009년 22.4%에서 2018년 25.7%로 평균적으로 20%대로 나타난다. 출소사유 중 형기종료의 재복역률은 전반적으로 전체 재복역률을 상회하는 반면, 가석방자의 재복역률은 이보다 낮은 것을 확인할 수 있다.

109) 재복역률이란 금고 이상의 형을 선고받고 교정시설에 수용된 자가 출소한 후, 범죄행위로 형의 선고를 받고 그 집행을 위해 3년 이내 다시 교정시설에 수용되는 비율을 말한다(법무부, 2019 법무연감, 611면).

▶▶ [표 2-9] 출소사유별 재복역 인원현황(2009년~2018년)

(단위: 명)

출소사유 조사연도 (출소연도)		계	형기 종료	가석방	감호 종료	가출소	사면
2009 (2005)	출소인원	27,489	15,948	10,516	-	394	631
	재복역인원	6,169 (22.4%)	4,667 (29.3%)	1,225 (11.7%)	-	248 (62.9%)	29 (4.6%)
2010 (2006)	출소인원	24,626	15,858	8,589	-	151	28
	재복역인원	5,553 (22.5%)	4,425 (27.9%)	1,017 (11.8%)	-	104 (68.9%)	7 (25.0%)
2011 (2007)	출소인원	24,151	16,004	8,062	-	63	22
	재복역인원	5,396 (22.3%)	4,645 (29.0%)	673 (8.8%)	-	38 (60.3%)	-
2012 (2008)	출소인원	25,802	16,829	8,431	1	27	514
	재복역인원	5,737 (22.2%)	4,699 (27.9%)	977 (11.6%)	1 (100%)	19 (70.4%)	41 (8.0%)
2013 (2009)	출소인원	25,725	16,859	8,228	-	14	624
	재복역인원	5,699 (22.2%)	4,714 (27.9%)	946 (11.5%)	-	5 (35.7%)	34 (5.4)
2014 (2010)	출소인원	25,066	16,955	8,083	1	15	12
	재복역인원	5,547 (22.1%)	4,895 (28.9%)	651 (8.1%)	-	1 (6.7%)	-
2015 (2011)	출소인원	23,045	15,897	7,127	3	18	-
	재복역인원	4,936 (21.4%)	4,470 (28.1%)	458 (6.4%)	-	8 (44.4%)	-
2016 (2012)	출소인원	22,028	15,180	6,499	-	10	339
	재복역인원	5,465 (24.8%)	4,958 (32.7%)	482 (7.4%)	-	3 (30.0%)	22 (6.5%)
2017 (2012)	출소인원	22,121	15,888	6,202	-	18	13
	재복역인원	5,471 (24.7%)	5,057 (31.8%)	406 (6.6%)	-	7 (38.9%)	1 (7.7%)
2018 (2013)	출소인원	22,484	16,801	5,392	-	10	281
	재복역인원	5,780 (25.7%)	5,389 (32.1%)	363 (6.7%)	-	2 (20.0%)	26 (9.25%)

출처: 법무부 교정본부, 『2019 교정통계연보』, 167면

한편, <표 2-10>은 재복역 인원현황 중에서 가석방자의 재복역률과 만기출소자의 재복역률을 비교한 것이다. 가석방자의 재복역률은 2009년 11.7%에서 2018년 6.7%로 낮아지는 추세로 최근 10년간 평균 9%이다. 반면 형기종료 만기출소자의 재복역률은

최근 10년간 평균 29.6%로 나타났다. 교정시설 내에서 충분하게 교육을 받았다고 볼 수 있는 형기종료 만기출소자의 재복역률이 가석방자의 재복역률에 비해 평균 3배 정도 높은 것을 확인할 수 있다. 나아가 2015년 이후부터는 만기출소자의 재복역률이 가석방자의 재복역률에 비해 4배가 넘는 수준이다. 이와 같은 수치는 가석방 허가요건과 무관하지는 않지만, 가석방이 교정시설에서의 형기만으로 된 경우보다 수형자의 개선과 사회복귀에는 긍정적인 효과가 있는 것으로 볼 수 있다.¹¹⁰⁾

▶▶▶ [표 2-10] 가석방자와 만기출소자의 재입소율(2009년~2018년)

조사연도 (출소연도)	구분	가석방자			만기출소자		
		가석방인원 (명)	재입소인원 (명)	재입소율 (%)	형기종료인원 (명)	재입소인원 (명)	재입소율 (%)
2009 (2005)		10,516	1,225	11.7	15,948	4,667	29.3
2010 (2006)		8,589	1,017	11.8	15,858	4,425	27.9
2011 (2007)		8,062	673	8.8	16,004	4,645	29.0
2012 (2008)		8,431	977	11.6	16,829	4,699	27.9
2013 (2009)		8,228	946	11.5	16,859	4,714	27.9
2014 (2010)		8,083	651	8.1	16,955	4,895	28.9
2015 (2011)		7,127	458	6.4	15,897	4,470	28.1
2016 (2012)		6,499	482	7.4	15,180	4,958	32.7
2017 (2012)		6,202	406	6.6	15,888	5,057	31.8
2018 (2013)		5,392	363	6.7	16,801	5,389	32.1

출처: 법무부 교정본부, 『2019 교정통계연보』, 167면 재구성

110) 강동범/이강민, 앞의 글, 6면.

2) 출소자 연령별 재복역률

〈표 2-11〉은 연령별 재복역률을 출소사유별로 구분한 것이다. 아래 표 연령별 재복역률을 살펴보면, 20세 미만이 42.3%로 가장 높고, 20대가 28.7%, 30대가 27.1%, 40대가 26.9%, 50대가 23.8%, 60대 이상이 16.0% 순이다. 특히 20세 미만은 재복역률에 있어서 유일하게 형기종료(42.5%)보다 가석방(43.3%)의 재복역률이 더 높게 나타나고 있다. 이러한 수치는 기존의 소년범에 대한 가석방제도에 대한 별도의 분석과 대책이 요구된다고 할 것이다.

▶▶ [표 2-11] 연령별 재복역률

(단위: 인원-명, 복역률-%)

출소 사유	구분	총 출소인원	재복역자 연령					
			20세 미만	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상
계	출소인원	22,484	187	3,264	4,963	6,734	5,581	1,755
	재복역인원	5,780	79	935	1,344	1,812	1,329	281
	재복역률	25.7	42.3	28.7	27.1	26.9	23.8	16.0
형기종료	출소인원	16,801	153	2,065	3,833	5,151	4,302	1,297
	재복역인원	5,389	65	802	1,266	1,720	1,269	267
	재복역률	32.1	42.5	38.8	33.0	33.4	29.5	20.6
가석방	출소인원	5,394	30	1,167	1,069	1,497	1,205	426
	재복역인원	363	13	125	72	85	54	14
	재복역률	6.7	43.3	10.7	6.7	5.7	4.5	3.3
가출소	출소인원	10	-	-	2	5	3	-
	재복역인원	2	-	-	-	2	-	-
	재복역률	20.0	-	-	-	40.0	-	-
사면	출소인원	281	4	32	59	83	71	32
	재복역인원	26	1	8	6	5	6	-
	재복역률	9.3	25.0	25.0	10.2	6.0	8.5	-

출처: 법무부, 『2019 법무연감』, 613면

3. 가석방 관련 처우 현황

가. 가석방자 보호관찰 현황

〈표 2-12〉는 2016년과 2017년 가석방자, 가출소자, 가종료자에 대한 보호관찰의 현황을 나타낸 것이다. 2017년 보호관찰 현황을 보면, 가석방자는 2016년도와 비교하

여 23.8% 급증한 반면, 가출소자는 7.6% 증가하는데 그쳤고, 가종료자는 1.2% 감소하였다.

▶▶▶ [표 2-12] 가석방자(가출소, 가종료)보호관찰 현황(2016~2017)

(단위: 명, %)

구분 \ 연도	2016	2017	증감률
계	8,155(100)	9,762(100)	▲19.7
가석방	6,775(83.1)	8,385(85.9)	▲23.8
가출소	157(1.9)	169(1.7)	▲ 7.6
가종료	1,223(15.0)	1,208(12.4)	▼ 1.2

출처: 법무연수원, 『2018 범죄백서』, 480면

나. 미결수용자 증가에 따른 과밀 수용 현황

〈표 2-13〉는 2009년부터 2018년까지의 교정시설 내 1일 평균 수용인원을 나타낸 것이다. 가석방의 시행정책이 과밀수용과 무관하지 않기 때문에, 교정시설의 수용현황을 살펴보는 것은 의미가 있다. 최근 10년간 수용정원대비 1일 수용인원의 비율을 비교하면 2009년 101%에서 2018년 현재 120%로 초과하여 과밀수용되어 있는 것을 볼 수 있다. 그 중 미결수용자가 차지하는 비율이 상당하다는 것을 알 수 있다.

반면 〈표 2-14〉를 보면 형 확정자를 제외하고 미결구금자 출소사유 중 가장 높은 비율을 차지하는 것이 집행유예이다. 전체 2017년 수용정원 (47,820명) 대비 1일 평균 수용인원(57,298명)을 기준으로 120% 수용하고 있으며, 이 중 미결구금자(20,292명) 35%이상을 차지하고 있다. 이러한 미결구금자 중 55% 이상이 집행유예로 출소하고 있다. 이와 관련하여 집행유예는 보호관찰과 결합하여 중단기 자유형을 대체하는 사회내처우로서 의의가 크다고 할 것이다. 그런데 집행유예를 실무에서는 구속과 결합시키고 있어 이는 형사정책적으로 바람직하지 못하고 이러한 형태는 수용시설 과밀화의 주된 원인이 된다는 비판이 제기되기도 한다.¹¹¹⁾

111) 한영수, 『행형과 형사사법』, 세창출판사, 2000, 162-163면.

» [표 2-13] 교정시설 1일 평균 수용인원

(단위: 명)

구분 \ 연도		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수용정원		44,430	45,930	45,690	45,690	45,690	46,430	46,600	46,600	47,820	47,820
1일평균수용인원		49,467	47,471	45,845	45,488	47,924	50,128	53,892	56,495	57,298	54,744
수용 내용	기결 구금자	소 계	33,179	32,652	31,644	31,302	32,278	32,751	34,625	35,618	37,006
		수형자	30,749	30,607	29,820	29,448	30,181	30,727	32,649	33,791	35,382
		노역수	2,430	2,045	1,824	1,854	2,097	2,024	1,976	1,827	1,624
	미결 구금자	소 계	16,288	14,819	14,201	14,186	15,646	17,377	19,267	20,877	20,292
		수형자	1,008	786	724	703	712	747	847	864	753
		노역수	15,280	14,033	13,477	13,483	14,934	16,630	18,420	20,013	19,539

출처: 법무부, 『2019 법무연감』, 604면

» [표 2-14] 미결구금자 출소사유별 인원

구분 \ 연도		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
계		70,008	61,815	43,987	41,433	42,651	46,272	50,654	53,470	53,890	47,913
구속취소		1,888	1,893	1,465	1,355	1,400	1,669	2,056	2,452	2,761	2,538
별 금		2,156	1,574	1,235	947	1,078	1,224	1,306	1,310	1,218	976
집행유예		17,052	13,074	11,030	9,941	10,100	11,777	12,914	12,447	11,227	8,985
보 석		4,709	3,885	3,376	2,662	2,882	3,167	3,069	2,678	2,555	2,127
형 확 정		25,804	24,351	21,955	21,660	22,017	23,155	25,985	29,019	30,173	28,216
기 타		18,399	17,038	4,926	4,868	5,174	5,280	5,324	5,564	5,956	5,071
연도말인원		15,931	13,700	13,840	15,274	16,687	18,317	19,569	21,196	19,031	18,898

출처: 법무부, 『2019 법무연감』, 608면

제4절 | 소결

1. 가석방 요건 상의 문제점 및 검토

가석방의 형식적 요건과 관련하여서는 우선 무기수형자에 대하여는 가석방이 가능하지만 오히려 구류를 선고받은 자나 벌금의 미납으로 인한 노역장유치는 가석방이 허용되지 않는다는 문제가 지적된다. 노역장유치는 대체자유형이고 자유형을 선고받

은 자에 비해 벌금형을 선고받은 자가 더 불이익하게 처우받아야 할 이유가 없으므로 가석방을 허용하는 것이 바람직하다. 무기징역의 경우 죄질에 따른 불법의 책임이 이미 반영된 것이므로, 가석방 여부를 판단함에 있어서 죄질에 따른 불법과 책임을 재차 고려할 것이 아니라 재범위험성에 비추어 판단함이 타당하다.

가석방의 실질적 요건으로서 “행상의 양호”나 “개전의 정”은 추상적이고 주관적인 개념으로서 그 의미 파악이 어렵다. 구체적으로는 우선 “행상의 양호”의 경우 교정성적과 그에 따른 수형자의 경비처우급이 객관적 자료와 판단기준이 될 것이다. “개전의 정”에 대해서는 재범위험성 여부에 따라 판단하는데, 법무부가 2012년 수형자 재범위험성의 조기예측을 위한 평가도구로서 마련한 교정재범예측지표(Co-REPI, Correctional Recidivism Prediction Index)가 그 판단자료가 된다. 그러나 그 판단내용은 과거의 범죄에 대한 평가 고려가 포함되어 있어 재범위험성을 예측하는 판단자료로서 미흡한 측면이 있고, 수형생활에 따라 교정재범예측지표가 향상되는 구조는 이미 교정성적에 따른 판단이 경비처우급에서 이루어진다는 점에서 중첩적인 문제가 있다. 이에 가석방 적격심사 사항에 대한 보다 객관적인 평가도구를 설계할 필요가 있다.

2. 가석방의 심사체계 상의 문제점 및 검토

가석방의 심사체계 중 적격심사 신청과 관련하여서는 다음과 같은 문제가 있다. 수형자에 대한 분류심사를 통하여 처우등급을 구분하고 있는데, 분류심사에서 제외되는 자는 가석방 적격심사신청의 대상이 될 수 없다는 것이다. 종래에는 경비처우급 중 중경비처우급 수형자를 예비심사대상에서 아예 제외하고 있었으나, 가석방 업무지침 개정으로 해당 적격심사 대상은 확대되었다. 한편 가석방 적격심사의 유형을 죄명, 죄질 등에 따라 일률적으로 분류함으로써 일정한 경우는 적격심사 대상에서 제외되거나 심각하게 제한되는 경우가 있다. 이에 처우등급을 정하는 기관은 분류심사위원회인데, 분류처우위원회에서 가석방 적격심사신청 대상자를 선정하기 이전 단계인 분류심사단계에서 그 대상자를 선정하는 것이 된다.¹¹²⁾ 또한 죄질에 따라 특정범죄의 경우에는 가석방이 원천적으로 배제되는 경우가 발생하여 재범위험성 여부와 상관없

112) 강동범/이강민, 앞의 글, 16면.

이 가석방 적격심사 대상조차 되지 않는 문제가 발생하기도 한다. 특히 가석방 적격심사 대상자 선정에 대한 제한이 법률에 의한 것이 아니라 내부지침에 불과하다는 점이다. 일정한 경우 법률에 따라 가석방 하도록 규정하고 있는 법률을 내부지침으로 제한하는 것은 법규정의 체계정합성에 부합하지 않는 문제가 있다. 한편 규정상 소장이 가석방 적격심사 신청을 하도록 되어 있으나, 사실상 분류처우위원회에서 정해지는데 그 인적 구성은 소장을 비롯하여 교정시설의 교도관으로 이루어진다는 한계가 있다. 이와 같은 분류처우위원회의 구성원은 심사 대상자들을 가까운 거리에서 파악할 수 있다는 측면도 있지만, 수형자에 대한 편견을 가질 수 있어 공정성에 문제가 될 수도 있다.¹¹³⁾ 나아가 현행 가석방제도 하에서는 수형자의 가석방 심사에 대한 신청권이 인정되지 않기 때문에 가석방 적격심사 대상자에 선정되지 않는 한 가석방 심사를 받을 기회조차 없다.¹¹⁴⁾

가석방심사위원회는 위원장을 포함해 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성하는데, 인원 수 및 시간상의 한계로 인해 가석방심사에 충분한 시간을 투여할 수 없는 여건이라는 점이 문제된다. 또한 가석방 적격심사 기준표는 비공개를 원칙으로 하는데, 법무부 교정본부 내부자료에 따르면 각 유형별로 경비처우급에 따른 재범예측지표등급의 형 집행률을 기준으로 신청 및 허가 기준표로 마련하고 있는 것으로 확인된다. 대부분의 가석방 심사가 서면심사로 진행된다는 점에서 보호의지 및 출소 후 생활관계 등에 대한 실질적인 가석방 심사가 이루어질 수 없다는 한계가 있다. 한편 가석방심사위원회와 보호관찰심사위원회는 그 인적 구성 내지 그 구조에 있어서 상당부분 유사하다. 가석방심사위원회는 법무부소속 중앙기관이고 보호관찰심사위원회는 법무부장관 소속 하에 고등검찰청 소재지에 설치되는 지방위원회의 구조라는 점, 가석방심사위원회 위원장은 법무부차관, 보호관찰심사위원회 위원장은 고등검찰청 검사장이며, 각 위원회의 구성도 기타 민간위원 외에 판사, 검사, 변호사, 법무부 소속 공무원이라는 점에서 큰 차이가 없다.¹¹⁵⁾ 나아가 각 심사위원회의 심사절차를 거치게 되는 성인수형자의 경우 가석방심사와 보호관찰심사의 조사사항이나 내용이 사실상 유사하고 중첩적이라는 점에서 절차의 형평성과 효율성의 문제가 지적된다. 현재 가석방심사체계는 성

113) 허주옥, 앞의 책, 722면.

114) 강동범/이강민, 앞의 글, 17면.

115) 강동범/이강민, 앞의 글, 12면.

인수형자와 소년수형자가 이원화되어 있고, 성인수형자의 경우 필요적 보호관찰이 결합되어 가석방심사와 보호관찰에 대한 심사사항이 중복되어 있는 구조이다. 이와 같은 가석방심사절차 체계의 구조적 문제와 업무의 비효율성을 개선하기 위한 합리적 제도 정비가 시급하다고 할 수 있다.

3. 가석방 운영현황 상의 문제점 및 검토

2008년부터 2018년까지 연도별 가석방자의 형의 집행률을 살펴 볼 때, 가석방자의 형 집행률은 대부분 80%~90% 이상으로 70% 미만의 경우는 극히 적은 것으로 나타났다. 형 집행률이 70% 미만인 자의 경우에는 가석방이 거의 허가되지 않는 것으로 보인다. 가석방 요건과 실제 가석방자의 형 집행률에 상당한 차이가 있는 것을 확인할 수 있다. 가석방심사 확정자들의 평균 복역률이 80%를 상회하는 것은 가석방심사 형식요건인 형집행 기간의 1/3 기준의 근본적인 문제가 아니라 교정기관 내 교정프로그램의 문제, 수형자 재사회화에 대한 포기나 가석방에 대한 사회적 분위기 고려 등으로 인해 높은 복역률이 유지된다는 데 기인하는 것으로 볼 수 있다.¹¹⁶⁾ 특히 가석방의 요건 규정과 실제 운영상 형 집행률 간의 상당한 차이를 보이고 있어 법률요건보다 가석방의 기회가 엄격하게 제한되고 있는 현실은 자발적·적극적 사회복귀 노력을 촉진하기 위한 가석방제도의 특별예방 취지를 충분히 구현하지 못하는 문제가 있다.

한편 가석방자의 재복역률은 2009년 11.7%에서 2018년 6.7%로 낮아지는 추세로 최근 10년간 평균 9%이다. 반면 형기종료 만기출소자의 재복역률은 최근 10년간 평균 29.6%로 나타났다. 교정시설 내에서 충분하게 교육을 받았다고 할 수 있는 형기종료 만기출소자의 재복역률이 가석방자의 재복역률에 비해 평균 3배 정도 높은 것을 확인할 수 있다. 가석방이 교정시설에서 형기를 종료하는 것보다 수형자의 개선과 사회복귀에는 긍정적인 효과를 준 것으로 볼 수 있다.¹¹⁷⁾ 만기 출소 보다는 가석방이라는 사회 내 처우를 통해 사회에 적응할 수 있도록 함이 형사정책의 이념에도 부합하는 만큼 가석방을 보다 활성화하는 것이 필요하다.

116) 박미량, 앞의 글, 162면.

117) 강동범/이강민, 앞의 글, 6면.

가석방의 시행정책이 과밀수용과 무관하지 않기 때문에, 교정시설의 수용현황을 살펴보는 것은 의미가 있다. 최근 10년간 수용정원대비 1일 수용인원의 비율을 비교하면 2009년 101%에서 2018년 현재 120%로 초과하여 과밀수용되어 있는 것을 볼 수 있다. 이와 같이 우리나라에서는 교도소 과밀화 문제가 교정정책에 직면해 있는 중요 문제 중 하나이다. 특히 헌법재판소는 2016년 과밀수용에 대해 인간의 존엄과 가치를 침해하는 것으로 보아 헌법에 위반된다는 헌법불합치결정(헌법재판소 2016. 12. 29. 2013헌마142결정)을 내렸고, 이후 과밀수용에 대한 수형자의 국가배상 청구소송이 이어졌다. 이에 교도소의 과밀수용 해소를 위한 방안으로서 가석방제도의 활성화에 대한 관심이 크게 높아졌다. 그러나 교도소의 과밀화 완화 내지 교정시설의 수용능력 통제는 가석방의 부수적 효과이자 기능일 뿐 주된 기능으로 보기는 어렵다. 이에 가석방제도의 기능을 제대로 이해하여 형사정책의 취지에 부합되도록 그 기능을 체계화하여 가석방을 활성화하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

제 3 장

가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

가석방제도의 실태 파악 및 개선방안을 위한 조사 연구

윤 옥 경

제3장

가석방제도의 실태 파악 및 개선방안을 위한 조사 연구

제1절 | 연구의 목적과 연구방법

1. 연구의 목적

가석방 제도는 범죄를 저질러 교도소에 구금되어 있는 수형자들 중 자신의 죄를 뉘우치고 모범적인 수형생활을 하는 자들에게 조기석방의 기회를 부여하는 제도이다. 형법 제72조 제1항에는 가석방 요건이 규정되어 있는데 “징역 또는 금고의 집행 중에 있는 자가 그 행상이 양호하여 개선의 정이 현저한 때 무기에 있어서는 20년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과한 후 행정처분으로 가석방을 할 수 있다”고 규정되어 있다. 자유형의 목적이 수형자의 교화개선을 통한 사회복귀에 있다고 할 때 “개전의 정이 현저”하고 사회적 위험성이 없는 자를 계속 구금하는 것은 교정을 통한 재사회화라는 교정의 목적에도 합치하지 않을 뿐 아니라 교도소 과밀화와 행정비용의 과다지출 등 의도하지 않은 부작용을 초래할 수도 있다. 이러한 맥락에서 가석방 제도의 적절한 운영은 형벌 목적을 달성함과 동시에 효율적이고 합리적인 교정행정의 집행이라는 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖는다.

재사회화를 통한 교화개선이라는 교정의 목적이 달성되었다는 것이 확인된 경우에 범죄자들에게 형기보다 이른 석방을 통해 일반사회에 다시 통합될 수 있는 기회를 제공한다는 이 제도의 필요성에 대해서는 재론의 여지가 없다. 하지만 가석방제도의 취지를 달성하기 위해 현실에서 풀어야 하는 과제는 상당히 많다. 다시 말해 효율적이고 합리적으로 가석방제도를 운용하는 것은 쉬운 일이 아니다. 가석방제도를 둘러싼 이슈들은 여러 가지가 있다. 예를 들어 무엇을 기준으로 하여 대상을 선정해야 하는

가?, 죄질과 범수 등 범죄관련 변수들은 어느 정도나 고려되어야 하는가?, 개정의 정이 현저하고 위험성이 적다는 것을 어떻게 알 수 있는가?, 형기의 1/3을 지난 후 어느 시점에서 가석방을 허가해야 하는가? 등이 그것이다. 이러한 이슈들의 질문은 간단하지만 대답은 복잡하고 어렵다. 이러한 문제들은 현행 가석방 요건 및 심사기준, 그리고 가석방 대상자 선정 절차의 공정성과 합리성에 관련되어있기 때문이다.

그런데 가석방 요건과 심사기준, 그리고 가석방 대상자 선정절차의 공정성과 합리성에 대한 생각은 가석방을 원하는 수형자들의 관점과 가석방절차를 공정하고 합리적으로 운영하고 적용해야 하는 직원의 관점이 같지 않을 수 있다. 수형자와 직원의 관점에서 가석방 제도에 대한 인식과 경험을 알아봄으로써 공통적인 생각과 함께 이견이 있는 점에 대해 살펴보고 그 속에서 개선방안에 대한 단서를 찾을 수 있을 것이다. 이를 위해 이 연구에서는 수형자와 가석방 담당 직원들을 대상으로 현행 가석방 심사기준과 절차에 대한 경험과 욕구를 알아보고 이들이 생각하는 가석방제도 개선방안에 대해 알아보고자 한다.

이를 위한 연구방법으로 한편으로는 실제 가석방 심사의 대상이 되는 수형자들을 대상으로 집단설문조사를 통해 가석방과 관련된 그들의 의식과 경험, 욕구 등에 대해 알아보고, 다른 한편으로 가석방 담당 교도관들에 대한 포커스 그룹 인터뷰와 이메일 조사를 통해 직원들의 업무과정에서의 어려움과 현 제도의 개선점 등을 알아보고자 한다. 또 법무부 가석방심사위원회의 기능과 역할을 파악하기 위해 심사위원회의 외부위원으로 오랫동안 활동한 두 분의 외부위원을 면담하여 중앙가석방심사위원회의 역할과 개선점을 찾아보고자 하였다.

2. 연구방법

가. 수형자 설문조사

본 설문조사는 구조화된 설문지를 활용하여 자료를 수집하였다. 수형자 설문지는 4개 교정청 산하의 14개소에서 가석방 예비심사 대상자를 30명씩 선정하여 진행하였으며 가석방 인원이 적은 S3급소 한 곳은 20명을 선정하여 설문을 실시하였다. <표 3-1>은 기관별 조사대상자 사례를 나타낸다.

» [표 3-1] 기관별 조사대상자

(단위: 명, %)

구분	기관명	수형자	
		응답인원	%
1	서울남부교도소	30	7.4
2	안양교도소	30	7.4
3	여주교도소	30	7.4
4	강릉교도소	30	7.4
5	대구교도소	30	7.4
6	경주교도소	29	7.1
7	창원교도소	30	7.4
8	진주교도소	30	7.4
9	대전교도소	30	7.4
10	청주교도소	30	7.4
11	천안개방교도소	30	7.4
12	광주교도소	30	7.4
13	전주교도소	20	4.1
14	군산교도소	30	7.4
계		409	100%

설문지는 수형자의 인구사회학적 특성과 수형생활에 관한 사항, 가석방운영 현황과 제도에 관한 태도를 보는 문항으로 구성이 되어 있다. 수형생활에 관해 묻는 문항으로는 죄명, 과거 수형된 경험, 출역종류 등 과거 및 현재 범죄경력 및 수형생활의 전반적인 내용을 알 수 있게 구성되었다.

가석방운영 현황과 제도에 관한 태도를 묻는 문항으로는 경험적인 요인과 인지적인 요인으로 질문을 나누었으며, 경험적인 요인에는 가석방 심사를 받은 경험, 경비처우 급, 레퍼등급 등과 인지적인 요인으로는 가석방 시기가 적절한지, 가석방에 영향을 주는 요인이나 인물 등의 문항으로 구성하였다.

» [표 3-2] 수형자설문지 구성내용

구성		문항내용
수형자	인구통계학적 특성	• 나이, 학력 • 입소 전후 결혼상태, 입소 전 가족구성 • 입소 전 생계책임, 취업상태, 입소 전 직업 • 입소 전 가구소득, 경제적 형편
	수형생활 관련 사항	• 죄명, 형량, 선고형기, 잔여형기 • 소년원 수용경험, 성인교도소 수용경험 • 가석방 가능성에 대한 기대 • 가석방 방법, 교도소 내 출역장소 • 범죄에 대한 인식
	가석방에 관한 경험	• 가석방 적격심사 대상선정 경험 • 가석방에 대한 직원설명여부 • 위원회 출석여부 • 경비처우급 • 분류심사 경험 횟수 • 분류처우심사표 인지여부 • 가석방 자격 인지여부 • 레피등급 및 레피등급 인지여부 • 법률상 가석방 최소형기 • 실제 가석방 최소형기 • 분류처우위원회 인지여부 • 강급경험, 강급사유
	가석방에 관한 인식	• 가석방 탈락사유 • 가석방 심사 시 레피등급 반영여부 • 가석방 심사 시 모범적 수형생활 반영여부 • 가석방 시기의 적절성 여부 • 가석방에 영향을 주는 다른 요인 • 가석방에 대한 태도, 가석방 사유 • 예비심사 대상자 선정에 영향을 주는 사람 • 예비심사의 적절성 • 예비심사 개선방안 • 예비심사 시 고려사항 • 예비심사 시 실제로 중요한 기준 • 우선 가석방 대상자 기준 • 가석방 대상자 제외기준 • 출소 후 재범요인 • 출소 후 재입소 요인

나. 직원 FGI 조사

직원 FGI 심층면담은 8월 20일, 8월 22일 양일 간 대전청과 서울청에서 실시하였다. 대전청 산하 6개소(대전교도소, 천안교도소, 천안개방교도소, 청주교도소, 청주여자교도소, 홍성교도소), 서울청 산하 7개소(서울남부구치소, 서울남부교도소, 인천구치

소, 서울동부구치소, 수원구치소, 안양교도소, 서울구치소) 가석방 담당직원 등 총 13명이 대전청과 서울청 대회의실에 모여 가석방제도와 관련된 현안에 대해 의견을 나누었다. 논의의 주제는 가석방제도의 현황과 개선방안에 대해 구성을 하였으며, 현재 시행되고 있는 필요적 가석방제도와 취업조건부 가석방제도에 대한 문제점과 개선방안 등이었다.

다. 직원 이메일 조사

직원 이메일 설문조사는 2019년 9월 16일부터 9월 27일까지 실시하였다. 설문은 52개소 가석방 업무를 최소 2년 이상 경력이 있는 직원을 선정하여 설문지와 동의서를 이메일로 배부한 후, 기간 내에 답변한 설문지를 수집하였다. 법무부 교정본부 분류심사과의 협조를 받아 52개 교도소와 구치소 가석방담당직원에게 이메일로 질문지를 보내는 방식으로 진행을 한 결과 18개 일선 교도소, 구치소 담당자가 답변을 회신하였다. 질문지의 형태가 폐쇄형 설문지가 아니라 개방형 주관식 질문이다 보니 응답률이 높지 않았다. 하지만 일선 교도소에서 담당직원들이 경험하는 여러 가지 문제점을 파악하는 데에는 큰 무리가 없어 보인다. 질문결과를 논할 때 드러나겠지만 대부분의 직원들이 비슷한 답변을 하는 경우들이 많았다. 물론 일반화의 수준이 높다고 볼 수는 없으나 질적인 분석을 하는 데에는 큰 무리가 따르지 않는다는 판단 하에 18명의 응답내용을 분석하여 정리하였다.

설문지는 직원의 인구사회학적 특징, 가석방제도의 운영현황과 개선방안을 파악할 수 있도록 기본 인적사항, 가석방 담당업무에 관한 질문, 가석방 심사 대상자 선정에 관한 질문, 일선소의 가석방예비회의에 대한 질문 등으로 구성하였다.

» [표 3-3] 직원설문지 구성내용

구성		문항내용
직원	인구통계학적 특성	• 성별, 연령, 직급 • 근무부서, 가석방 담당직원 수 • 가석방 담당경력, 총 근무시간
	가석방 담당업무에 관한 일반적인 사항	• 가석방 업무특성과 범위 • 가석방 업무 개선방안 • 가석방 업무의 효율성과 전문성에 관한 견해
	가석방에 관한 인식	• 가석방 제도에 대한 인식이나 태도 • 최근 가석방 허가율 추이와 특성 • 가석방 확대에 대한 의견 • 필요적 가석방의 취지 • 취업조건부 가석방 시행의 적절성 • 가석방 대상자 선정의 적절성 • 가석방에 대한 수형자 인식이나 태도
	가석방 대상선정에 관한 일반적인 사항	• 현 형 집행률 산정기준에 대한 견해 • 범죄유형에 따른 가석방 제한여부에 관한 견해 • 재범위험성 판단기준 및 시기에 관한 견해 • 단기수 및 외국인 수형자 가석방 필요성 여부 • 가석방의 실질적 요건 • 가석방 분류심사의 개선방안 • 가석방 담당자의 업무편차에 대한 견해
	가석방 예비회의에 관한 실태와 태도	• 가석방심사위원회의 구성의 적절성 • 현 가석방 심사 및 승인이 공정한지 여부 • 가석방 탈락을 • 가석방심사위원에 사동 담당자 참여여부 • 위원회에 수형자 직접 참여여부 • 가석방 탈락 수형자의 이의신청 기회 제공여부 • 수형자들의 가석방위원회에 대한 인식과 태도 • 가석방위원회에 외부위원 참여여부 • 가석방예비회의가 분류처우위원회와 분리 될 필요성에 대한 견해 • 가석방 결정에 영향을 미치는 경제적·사회적 요인
	중앙가석방위원회에 관한 실태와 태도	• 중앙가석방심사위원회의 구성 및 역할 • 가석방 허가기준의 일관성에 관한 견해 • 가석방 제도의 이원화 및 심사통합에 대한 견해 • 필요적 가석방으로 인한 직원 업무부담을 경감할 수 있는 개선방안 • 가석방심사위원회의 상설기구화 필요성 여부 • 가석방 대상선정 탈락사유 공지여부

라. 법무부 가석방심사위원회 (전)외부위원 면담

가석방 심사 적격자로 선정된 수형자의 자료는 중앙의 법무부 가석방 심사위원회에 회부되어 최종적으로 가석방여부가 결정된다. 일선 교도소에서 올라온 가석방 적격심

사자에 대한 자료를 사전에 검토하고 가석방 여부를 결정하는 역할을 하는 이 위원회는 내부위원과 외부위원으로 구성되어 있는데, 이 기구의 기능과 역할, 그리고 해결해야 할 개선방안을 파악하기 위해 외부위원 경험을 가진 두 분¹¹⁸⁾을 9월 18일과 25일에 각각 면담하였다.

제2절 | 연구결과

1. 수형자 설문조사 결과

가. 인구사회학적 특성

본 설문조사에서 대상으로 선정한 수형자의 수는 409명이었고, 대상자들의 인구사회학적 특성을 살펴본 결과는 <표 3-4>와 같다. 산출된 인구사회학적 특성으로는 연령이 50대 32.3%(n=130)로 가장 높게 나타났으며, 40대 21.1%(n=85), 30대 19.9%(n=80), 20대 12.9%(n=52) 순으로 높게 나타났다.

최종학력으로는 대졸이 전체의 43.0%(n=174)로 가장 많은 비중을 차지하고 있었으며, 그 다음으로 고졸이 40.7%(n=165)로 나타나 전체 83.7%(n=339)를 차지했다. 식구 수는 4명인 경우가 32.5%(n=132)로 가장 많은 비중을 차지했고 그 다음으로 3명 25.9%(n=105), 5명 이상 16.5%(n=67)로 높게 나타났다.

생계를 책임지는 대상으로는 본인 72.7%(n=296), 부모/형제 13.4%(n=55), 맞벌이 10.0%(n=41) 순으로 수형자가 생계를 책임지는 경우가 대부분인 걸로 나타났다.

결혼상태를 입소전과 입소후로 나누어서 보았는데 우선 입소 전 결혼상태는 결혼 45.7%(n=185), 미혼 31.4%(n=127), 이혼 13.8%(n=56)로 순으로 높게 나타났으며, 입소 후 결혼상태는 결혼 38.0%(n=154), 미혼 32.6%(n=132), 이혼 19.8%(n=80)로 나타난 것으로 보아 입소 후에 이혼하는 경우가 발생하는 것을 알 수 있다.

월소득을 보면 500만원 이상이 28.6%(n=116)로 가장 큰 비중을 차지하고 있었으며,

118) 개인정보 노출의 위험을 예방하기 위해 소속이나 인터뷰 장소에 대해서는 제시하지 않았다.

그 다음으로는 200만원 이상 ~ 300만원이 23.2%(n=94), 300만원 이상 ~ 400만원 미만이 18.7%(n=76) 순으로 나타났다. 따라서 연구대상자의 약 70% 이상이 월 200만원 이상으로 경제적으로 안정된 상태인 것을 알 수 있었다.

▶▶ [표 3-4] 인구사회학적 특성(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
연령	20대	52	12.9
	30대	80	19.9
	40대	85	21.1
	50대	130	32.3
	60대	51	12.7
	70대 이상	5	1.2
학력	초졸이하	6	1.5
	초졸	8	2.0
	중졸	39	9.6
	고졸	165	40.7
	대졸	174	43.0
	대학원	13	3.2
가족수	1명	45	11.1
	2명	57	14.0
	3명	105	25.9
	4명	132	32.5
	5명 이상	67	16.5
생계 책임자	본인	296	72.7
	부모/형제	55	13.5
	배우자	10	2.5
	맞벌이	41	10.1
	자녀	2	0.5
	수급자	3	0.7
입소전 혼인상태	미혼	127	31.4
	동거	25	6.2
	결혼	185	45.7
	별거	4	1.0
	이혼	56	13.8
	사별	8	2.0
입소후 혼인상태	미혼	132	32.6
	동거	21	5.2
	결혼	154	38.0
	별거	9	2.2
	이혼	80	19.8
	사별	9	2.2
월소득	100만원 미만	12	3.0
	100만원 이상 ~ 200만원 미만	46	11.3
	200만원 이상 ~ 300만원 미만	94	23.2
	300만원 이상 ~ 400만원 미만	76	18.7
	400만원 이상 ~ 500만원 미만	62	15.3
	500만원 이상	116	28.6

〈표 3-5〉는 수형자 자신이 생각하는 가정의 주관적 생활수준에 대해 응답한 결과이다. 결과를 보면, 중간층이라고 응답한 경우가 49.0%(n=199)이고 하층이라고 응답한 경우가 32.0%(n=130)으로 전체 응답에 81%(n=329)를 차지했다. 그 다음으로 최하층 13.1%(n=53), 상층 4.9%(n=20), 최상층 1.0%(n=4) 순으로 생각하는 것으로 나타났다.

▶▶ [표 3-5] 주관적 생활수준(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
가정형편	최하층	53	13.1
	하층	130	32.0
	중	199	49.0
	상층	20	4.9
	최상층	4	1.0

〈표 3-6〉은 수형자의 취업상태, 직업종류에 대한 결과로 취업상태는 정규직이 38.1%(n=155)로 가장 높게 나타났으며, 기타 37.1%(n=151)로 높게 나왔는데 자영업 종사자 대부분이 기타로 응답하였다. 직종별로는 자영업 35.5%(n=144)가 가장 큰 비중을 차지했으며, 전문직이 11.3%(n=46), 회사원이 10.8%(n=44) 순으로 나타났다.

▶▶ [표 3-6] 취업상태, 직종별 분포(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
취업상태	정규직	155	38.1
	계약직	40	9.8
	일용직	43	10.6
	기타	151	37.1
	무직	18	4.4
직업종류	자영업	144	35.5
	생산직 근로자	35	8.6
	단순노무직	5	1.2
	회사원	44	10.8
	판매/서비스직	33	8.1
	운전기사	18	4.4
	노점상/포장마차 등	1	0.2
	공무원	11	2.7
	농업/어업/축산업	10	2.5
	일용직	20	4.9
	전문직	46	11.3
	기타	25	6.2
	무직	14	3.4

나. 수형생활에 관한 사항

1) 범죄경력

〈표 3-7〉은 수형자의 수용경험 및 범죄책임 수용정도를 파악한 결과, 소년원 수용경험에서는 없다는 응답이 94.4%(n=386), 1회 입소한 경험이 4.6%(n=19)으로 높은 비중을 차지했다. 교도소 수용경험에서는 처음 입소했다고 응답한 경우가 83.6%(n=342), 두 번째 입소라고 응답한 경우가 10.8%(n=44), 세 번째 입소라고 응답한 경우가 4.9%(n=20)의 순으로 높게 나타났다.

범죄책임 수용정도를 묻는 문항에는 전적으로 나의 잘못이라고 응답한 경우가 60.6%(n=248), 나의 잘못이라고 응답한 경우가 24.0%(n=98)로 높게 나타난 것으로 보아 대부분 범죄에서 응답자 본인과 상대방 중 자신의 잘못이 더 크다고 생각하는 것으로 나타났다.

▶▶ [표 3-7] 수용경험 및 범죄책임 수용정도(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
소년원 수용경험	없다	386	94.4
	1회	19	4.6
	2회	3	0.7
	3회 이상	1	0.2
교도소 수용경험	처음	342	83.6
	두 번째	44	10.8
	세 번째	20	4.9
	4회 이상	3	0.7
범죄책임 수용정도	전적으로 나의 잘못이다	248	60.6
	나의 잘못이다	98	24.0
	상대방의 잘못이다	5	1.2
	전적으로 상대방의 잘못이다	6	1.5
	쌍방의 잘못이다	24	5.9
	피해자가 없다	28	6.8

2) 죄명, 형기 및 작업유형

〈표 3-8〉은 수형자의 죄명 및 형기에 대해 어떻게 생각하고 있는지를 파악한 결과이다. 죄명의 결과를 보면 사기/부정수표단속법 41.3%(n=169), 기타 17.8%(n=73), 살인 13.2%(n=54) 순으로 나타났으며, 그 다음으로는 교통사고특례법/도로교통법 9.5%(n=39), 폭행/상해/폭력행위 등이 5.4%(n=22), 강도/강간이 4.4%(n=18), 횡령/배임이 3.9%(n=16) 순으로 나타났다. 기타 죄명에는 상해치사, 성매매 알선, 특별경제 가중처벌, 뇌물수수, 의료법 위반 등이 있다.

수형자의 선고형 결과를 보면, 3년 미만이 41.8%(n=171), 5년 미만이 22.0%(n=90)으로 전체 응답자의 63.8%(n=261)를 차지했으며, 20년 이상인 무기수도 7.1%(n=29)로 나타났다. 잔여형기는 1년 미만이 37.3%(n=143), 5개월 미만이 31.9%(n=122), 5년 미만이 28.7%(n=110), 5년 이상 2.1%(n=8)순으로 나타났다. 이 문항에서 무응답 수형자가 6.4%(n=26)로 다른 문항에 비해 높게 나타났는데 그 이유는 무기수형자들은 잔여형기가 따로 없어 응답을 하지 않았기 때문이다.

수형자들이 현재 자신의 형량에 대해 어떻게 생각하는지 파악한 결과, 적당하다고 생각하는 경우가 51.6%(n=211)로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 무겁다가 38.4%(n=157), 억울하다가 5.1%(n=21), 가볍다가 4.9%(n=20) 순으로 나타났다.

▶▶ [표 3-8] 죄명 및 형기(n=409)

		(단위: 명, %)	
죄명	구분	인원	백분율
	절도/주거침입	13	3.2
	폭행/상해/폭력행위 등	22	5.4
	강도/강도강간	18	4.4
	성폭력	1	0.2
	사기/부정수표단속법	169	41.3
	살인	54	13.2
	횡령/배임	16	3.9
	문서 등 위조	2	0.5
	방화	2	0.5
	교통사고특례법/도로교통법	39	9.5
	기타	73	17.8

구분		인원	백분율
선고형기	1년 미만	28	6.8
	3년 미만	171	41.8
	5년 미만	90	22.0
	10년 미만	44	10.8
	20년 미만	47	11.5
	20년 이상	29	7.1
잔여형기	5개월 미만	122	31.9
	1년 미만	143	37.3
	5년 미만	110	28.7
	5년 이상	8	2.1
	무응답	26	6.4
형량에 대한 생각	가볍다	20	4.9
	적당하다	211	51.6
	무겁다	157	38.4
	억울하다	21	5.1

〈표 3-9〉는 수형자의 작업·교육에 대한 결과이다. 작업·교육은 운영직업작업 36.7%(n=150), 위탁작업 26.7%(n=109), 직영작업 10.0%(n=41)의 순으로 높게 나타났다.

» [표 3-9] 작업 및 교육 (n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
작업·교육	직영작업 ¹¹⁹⁾	41	10.0
	위탁작업 ¹²⁰⁾	109	26.7
	운영직영작업 ¹²¹⁾	150	36.7
	직업훈련 ¹²²⁾	50	12.2
	학과교육/검정고시 준비	6	1.5
	외부통근	2	0.5
	교정프로그램 참여	7	1.7
	미지정	18	4.4
	기타	26	6.4

119) 민간기업의 참여 없이 국가 예산으로 시설·재료 등을 직접 구입하여 교도소에서 직접 경영하는 ‘공기업 방식’의 생산 작업(목공, 식품공 등)

3) 재범 가능성과 재범요인

〈표 3-10〉은 수형자의 재범을 방지하는 요인, 재입소를 할 경우 사유, 출소 및 재범 가능성 여부를 파악한 결과이다. 재범방지 요인에서는 가족과의 지속적인 관계 유지가 64.8%(n=265), 인성교육 또는 교화 프로그램이 15.4%(n=63), 출소자 대상 취업 박람회 등 취업기회 제공이 12.4%(n=50)의 순으로 재소자들 재범방지에 도움이 되는 요인으로 나타났다.

재입소하게 되는 가장 큰 이유는 취업의 어려움과 이로 인한 가난이 25.4%(n=104), 가족이나 지인들의 무관심과 무시가 17.4%(n=71), 출소자에 대한 사회의 편견이 15.6%(n=64)의 순으로 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 출소 후 재범가능성은 0%라고 응답한 경우가 73.1%(n=299), 10%로 응답한 경우가 10.3%(n=42) 전체 응답에 83.4%(n=341)를 차지하였다.

수형자가 만기 전에 출소할 수 있는지 여부와 출소한다면 어떤 방법으로 나갈 수 있는지를 묻는 문항으로 만기 전 출소여부에는 만기 이전에 출소할 것 같다고 응답한 경우가 91.2%(n=373)로 설문에 참여한 대부분이 만기 전에 출소 할 것이라고 생각했으며, 그렇다면 어떤 방법으로 출소할 것인지를 묻는 문항에는 가석방 99.5%(n=375), 사면 0.5%(n=2)의 순으로 나타났다.

▶▶▶ [표 3-10] 재범방지 요인, 재입소 사유, 출소 및 재범가능성(n=409)

구분		인원	백분율
재범방지 요인	직업훈련	19	4.6
	학과교육	2	0.5
	인성교육 및 교화 프로그램	63	15.4
	가족과의 지속적 관계유지	265	64.8
	출소자 대상 취업박람회 등 취업기회제공	50	12.4
	기타	10	2.4

120) 민간기업으로부터 작업에 필요한 시설·기계·재료 등의 전부 또는 일부를 제공받아 제품을 가공·생산하여 교부하고 교도소는 가공비 또는 단가를 그 대가로 받는 생산 작업(콘센트조립, 수세미포장 등)

121) 청소·세탁·이발·시설보수 등 교도소 시설의 기능을 유지하기 위한 비생산 작업

122) 수형자의 사회복귀와 기능인력 양성을 목적으로 하는 비생산 작업(자동차정비, 바리스타 등)

구분		인원	백분율
재입소 사유	출소자에 대한 사회적 편견	64	15.6
	자신의 범죄적 성향	60	14.7
	범죄에 쉽게 접근할 수 있는 사회적 환경	59	14.4
	교도소 교화 프로그램의 실패	16	3.9
	가족이나 지인들의 무관심과 무시	71	17.4
	취업의 어려움과 이로 인한 가난	104	25.4
	노숙 등 불안정한 주거	15	3.7
	기타	19	4.6
출소 후 재범가능성 (100% 중 몇%?)	0	299	73.1
	1	17	4.2
	2	4	1.0
	3	3	0.7
	5	10	2.4
	8	1	0.2
	10	42	10.3
	20	10	2.4
	30	6	1.5
	40	2	0.5
	50	10	2.4
	70	3	0.7
	99	1	0.2
	100	1	0.2
만기전 출소여부 (n=408)	만기출소	33	8.1
	만기 이전에 출소	373	91.2
만기전 출소방법 (n=377)	가석방	375	99.5
	사면	2	0.5

다. 가석방제도에 대한 경험과 인식

1) 가석방제도의 경험

〈표 3-11〉는 수형자의 가석방 예비심사 경험을 파악하여 현 가석방 제도의 운영에 대해 분석하고자 하였다. 수형자들에게 이전에 가석방 예비심사 경험이 있는지 묻는 문항에 없다고 응답한 경우가 62.3%(n=255), 1회가 25.2%(n=103)로 전체 응답자의 87.5%(n=358)를 차지했다.

가석방에서 탈락한 이유에 대해 묻는 문항에 설명을 들은 적이 없어서 모른다는 응답이 30.3%(n=47), 최소형기를 채우지 못해서라는 답변이 29.6%(n=46)의 순으로 나타났다.

가석방 경험이 있는 수형자를 대상으로 가석방 예비심사 탈락사유를 직원에게 설명을 받은 적이 있는지 묻는 문항에는 없다는 응답이 76.7%(n=119)로 있다는 응답 23.3%(n=36)보다 높게 나타났다.

가석방위원회에 출석한 경험이 있는지 여부를 묻는 문항에는 없다는 응답이 90.9%(n=141)로 있다는 응답 9.1%(n=14)보다 높게 나타났다.

▶▶ [표 3-11] 가석방 예비심사의 경험(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
이번 수형생활 중 가석방 예비심사 경험	없다	255	62.3
	1회	103	25.2
	2회	34	8.3
	3회 이상	17	4.2
가석방 탈락사유 (n=155)	최소형기를 채우지 못해서	46	29.6
	나의 죄질이 무거워서	32	20.6
	새사람이 된 것을 보여줄 기회가 없어서	4	2.6
	기타	26	16.9
	설명을 들은 적이 없어서 모름	47	30.3
탈락사유 직원 설명여부 (n=155)	없다	119	76.7
	있다	36	23.3
위원회 출석여부 (n=155)	없다	141	90.9
	있다	14	9.1

〈표 3-12〉는 분류심사의 경험에 대해 파악한 결과이다. 신입심사 시 자신의 경비처 우급을 묻는 문항에는 S2가 55.7%(n=228), S3가 28.1%(n=115)로 전체 응답에 83.8%(n=343)을 가장 큰 비중을 차지했다.

현재 경비처우급을 묻는 문항에는 S1이 45.0%(n=184), S2가 45.0%(n=184)로 전체 응답에 90%(n=368)으로 대부분을 차지했다.

현재까지 분류심사를 받아 본 횟수에 대한 문항에는 1회가 47.7%(n=195), 2회가

29.3%(n=120), 3회가 13.7%(n=56) 순으로 높게 나타났다.

분류심사표를 확인한 적이 있는 여부를 묻는 문항에서는 없다고 응답한 경우가 85.8%(n=351)로 있다고 응답한 14.2%(n=58)보다 높게 나타났다.

▶▶ [표 3-12] 분류심사 경험(n=409)

(단위: 명, %)

구분	인원	백분율
신입심사 경비처우급 (n=408)	S1	35
	S2	228
	S3	115
	S4	24
	등급이 없다	6
현 경비처우급	S1	184
	S2	184
	S3	40
	등급이 없다	1
분류심사 횟수	1회	195
	2회	120
	3회	56
	4회 이상	19
	받지 않음	19
분류심사표 확인여부	없다	351
	있다	58

〈표 3-13〉은 가석방 시점 인지 및 재범위험성 등급에 대한 결과이다. 가석방 시점 인지를 묻는 문항에는 모른다는 답변이 65.5%(n=268)로 알고 있다고 답변한 34.5%(n=141)보다 높게 나타났다.

재범위험성 측정지표에 대한 인지여부를 묻는 문항에는 들은 적이 있다고 답변한 69.4%(n=284)로 들은 적이 없다는 답변 30.6%(n=125)보다 높게 나타났다.

현재 재범위험성 등급을 묻는 질문에는 레피 2등급이 32.0%(n=131), 레피 1등급이 28.9%(n=118), 모른다가 21.0%(n=86) 순으로 높게 나타났다.

▶▶ [표 3-13] 가석방 시점 인지 및 재범위험성 등급(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
가석방 시점 인지	모른다	268	65.5
	알고 있다	141	34.5
재범위험성 측정지표에 대한 인지여부	없다	125	30.6
	있다	284	69.4
재범위험성 등급	레피 1등급	118	28.9
	레피 2등급	131	32.0
	레피 3등급	73	17.8
	레피 4등급	1	.2
	모른다	86	21.0

〈표 3-14〉는 법률상 가석방 신청이 가능한 최소형기와 실제 가석방 되는 사람들의 형 집행률에 대해 물어본 것이다. 법률상 가석방 최소형기가 어떻게 되는지 묻는 문항에는 형기 2/3이 44.0%(n=180), 형기 1/3가 24.9%(n=102), 잘 모르겠다가 13.4%(n=55)의 순으로 높게 나타났다.

실제로 가석방 심사 시 최소형기를 묻는 문항에는 형기 80%가 33.0%(n=135), 형기 90%가 29.8%(n=122), 사람에 따라 다르다가 24.2%(n=99)의 순으로 높게 나타났다.

▶▶ [표 3-14] 법률상 가석방 형기와 실제 가석방 최소형기에 대한 인지(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
가석방 법률상 최소형기	형기 1/2	40	9.8
	형기 1/3	102	24.9
	형기 2/3	180	44.0
	만기출소 몇 개월 전	32	7.8
	잘 모르겠다	55	13.4
가석방 실제 최소형기	형기 50%	1	0.2
	형기 60%	1	0.2
	형기 70%	20	4.9
	형기 80%	135	33.0
	형기 90% 이상	122	29.8
	사람에 따라 다르다	99	24.2
	잘 모르겠다	31	7.6

〈표 3-15〉는 가석방 예비회의 인지 및 강급 경험에 대해 물어본 것이다. 가석방 예비회의 존재 인지여부를 묻는 문항에 ‘예’라는 응답이 72.6%(n=297)로 ‘아니요’라는 응답 27.4%(n=112) 보다 높게 나타났다.

강급된 경험이 있는지 묻는 문항에는 없다는 응답이 95.6%(n=391)로 있다는 응답 4.4%(n=18) 보다 높게 나타났다.

강급되었다면 그 이유가 무엇인지 묻는 문항에 징벌처분 때문이라는 답변이 55.6%(n=10), 집행유예의 실효 또는 추가형의 확정이라는 답변 22.2%(n=4)의 순으로 높게 나타났으며, 대부분 가석방 예비심사 대상자는 강급된 경험이 없는 경우가 많아 답변한 인원이 많지 않았다.

▶▶▶ [표 3-15] 가석방 예비회의의 인지 및 강급 경험(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
가석방 예비회의 존재 인지여부	예	297	72.6
	아니요	112	27.4
강급경험 여부	없다	391	95.6
	있다	18	4.4
강급된 사유 (n=18)	징벌처분 때문에	10	55.6
	집행유예의 실효 또는 추가형기 확정	4	22.2
	피해자와의 합의/화해/보상	2	11.1
	기타	1	5.6
	미상	1	5.6

2) 가석방제도에 대한 인식

(1) 재범위험성 등급과 보류심사의 반영정도

〈표 3-16〉은 가석방 예비심사에 대한 수행자의 인식이 어떻게 되는지를 파악하고자 하였다. 레피등급이 가석방을 결정하는데 영향을 미치는지 여부를 묻는 문항에는 영향을 주는 편이라고 답한 경우가 48.2%(n=197), 영향을 많이 주는 편이라는 답한 경우가 35.9%(n=147)로 전체 응답의 84.1%(n=344)를 차지하고 있어 수행자 대부분이 레피등급이 가석방에 영향을 미치는 것으로 응답했다.

거실지정, 직업지정, 훈련생선발, 가석방 대상자 선정 등에 있어서 분류심사 결과가

어느 정도나 반영이 되고 있는지 묻는 문항에 보통이다가 31.5%(n=129), 매우 많이 반영이 27.1%(n=111), 약간 반영이 24.0%(n=98)의 순으로 높게 나타났다.

현재 가석방 시기를 묻는 문항에 형기에 비해 늦다가 59.9%(n=245), 적절하다가 36.7%(n=150), 형기에 비해 빠르다가 3.4%(n=14)의 순으로 나타났다.

▶▶ [표 3-16] 가석방의 인식(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
레피등급이 가석방 결정에 주는 영향	영향을 전혀 안 준다	26	6.4
	영향을 안주는 편이다	39	9.5
	영향을 주는 편이다	197	48.2
	영향을 많이 준다	147	35.9
분류심사 반영여부	매우 많이 반영된다	111	27.1
	약간 반영된다	98	24.0
	보통이다	129	31.5
	거의 반영되지 않는다	53	13.0
	전혀 반영되지 않는다	18	4.4
가석방 시기	형기에 비해 빠르다	14	3.4
	적절하다	150	36.7
	형기에 비해 늦다	245	59.9

(2) 가석방 적격심사 대상자 선정에 영향을 미치는 요인

〈표 3-17〉은 가석방 예비심사 대상자 선정에 영향을 미치는 요인을 파악한 결과이다. 가석방 선정 시 영향을 주는 요인에 대한 문항에는 공정한 기준에 따라 결정한다는 답변이 49.4%(n=202)로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 수형자와 가족의 경제적/사회적 지위라는 답변이 17.1%(n=70), 영향을 주는 요인이 없다는 답변이 12.0%(n=49)의 순으로 나타났다.

실제 가석방에 영향을 주는 사람에 대한 문항은 가장 영향을 미치는 순으로 3명을 선정하게 했다. 제일 영향을 많이 주는 사람에 대한 문항에는 교도소장이 52.6%(n=215), 분류과장이 17.4%(n=71), 가석방 담당직원이 17.1%(n=70)의 순으로 나타났다. 두 번째로 영향을 미치는 사람에 대한 문항에는 분류과장이 37.9%(n=155), 보안과장이 23.7%(n=97), 가석방 담당직원이 17.1%(n=70)의 순으로 나타났다. 세 번째로

영향을 미치는 사람에 대한 문항에는 가석방 담당직원이 28.4%(n=116), 분류과장이 22.0%(n=90), 교도소장이 18.3%(n=75)의 순으로 나타났다.

» [표 3-17] 가석방 대상 선정 시 미치는 영향(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
가석방 선정 시 영향을 주는 요인	담당직원과의 친밀도	23	5.6
	수형자와 가족의 경제적/사회적 지위	70	17.1
	수형자나 가족의 인맥	32	7.8
	금전제공	1	0.2
	공정한 기준에 따라 결정	202	49.4
	기타	32	7.8
	없다	49	12.0
실제 가석방에 영향을 주는 사람1	교도소장	215	52.6
	교도소 부소장	3	0.7
	보안과장	9	2.2
	분류과장	71	17.4
	관구 책임자	6	1.5
	사동 담당직원	19	4.6
	가석방 담당직원	70	17.1
	동료 수형자	1	0.2
	기타	4	1.0
	없다	11	2.7
실제 가석방에 영향을 주는 사람2	교도소장	9	2.2
	교도소 부소장	33	8.1
	보안과장	97	23.7
	분류과장	155	37.9
	관구 책임자	13	3.2
	사동 담당직원	11	2.7
	가석방 담당직원	70	17.1
	동료 수형자	1	0.2
	기타	3	0.7
	없다	17	4.2
실제 가석방에 영향을 주는 사람3	교도소장	75	18.3
	교도소 부소장	6	1.5
	보안과장	39	9.5
	분류과장	90	22.0
	관구 책임자	23	5.6
	사동 담당직원	25	6.1
	가석방 담당직원	116	28.4
	기타	8	2.0
	없다	27	6.6

(3) 가석방의 본질과 심사의 공정성

〈표 3-18〉은 가석방 예비심사 선정에 대한 수형자들의 인식을 파악한 결과이다. 가석방의 본질을 묻는 문항에는 모범적인 수형생활에 대한 은혜적 보상이 84.4% (n=345)로 전체 응답의 대부분을 차지하고 있었으며, 그 다음으로 수형자의 당연한 권리라는 답변이 8.3%(n=34), 기타 7.3%(n=30)의 순으로 나타났다. 기타의견으로는 원활한 사회복귀와 재범을 방지하기 위한 온정적 처우, 교정·교화의 마침표이자 사회적응훈련의 시범적 운용기간 등 사회복귀를 돕는 처우라는 답변이 대부분을 차지했다.

가석방을 하는 이유가 무엇인지 묻는 문항에는 모범적인 수형생활에 대한 보상이라는 답변이 76.8%(n=314)로 전체 응답의 대부분을 차지했으며, 다음으로 수형자 권리 보호가 13.0%(n=53), 수용인원의 조절이 4.4%(n=18) 순으로 높게 나타났다.

가석방 예비심사 대상자 선정의 적절함을 묻는 문항에는 그렇다는 답변이 72.6% (n=297) 아니다라는 답변 27.1%(n=111) 보다 높게 나타났다.

가석방 예비심사 개선방안을 묻는 문항에 가석방 대상자가 위원회에 직접 참여하여 말할 기회 제공이 39.3%(n=46), 개인별 면담심사가 선행되어야 한다는 답변이 37.6% (n=44)로 전체 응답의 대부분을 차지했다.

▶▶▶ [표 3-18] 석방의 본질과 심사의 공정성(n=409)

(단위: 명, %)

구분	인원	백분율
가석방의 본질	모범적인 수형생활에 대한 은혜적 보상	345 84.4
	수형자의 당연한 권리	34 8.3
	기타	30 7.3
가석방 해주는 이유	수용인원의 조절	18 4.4
	수형자 관리편의 위해	6 1.5
	모범적인 수형생활에 대한 보상	314 76.8
	수형자 권리보호	53 13.0
	기타	18 4.4
예비심사 대상 선정의 적절함 (n=408)	그렇다	297 72.6
	아니다	111 27.1
예비심사 개선방안 (n=117)	분류처우심사표가 보다 정확해야 한다	16 13.7
	분류처우위원회에 외부인이 참여해야 한다	4 3.4
	가석방 대상자가 위원회에 직접 참여하여 말할 기회 제공	46 39.3
	개인별 면담심사가 선행되어야 한다	44 37.6
	기타	7 6.0

(4) 가석방 대상자 선정에 고려해야 하는 요인

〈표 3-19〉는 가석방 예비심사의 고려사항에 대한 수형자들의 인식을 파악한 결과이다. 예비심사 시 중요하게 고려될 사항을 순서대로 3개를 선택하도록 한 문항에 가장 중요하게 고려될 사항으로 모범적인 수형생활 태도가 87.5%(n=358)로 가장 큰 비중을 차지했고, 그 다음으로 죄명과 죄질이 3.4%(n=14), 재범의 위험성 정도가 2.7%(n=11)의 순으로 나타났다.

두 번째로 중요하게 고려될 사항을 묻는 문항에는 재범의 위험성 정도가 25.9%(n=106), 경비처우급이 17.6%(n=72), 복역한 기간이 14.7%(n=60)의 순으로 나타났다.

세 번째로 중요하게 고려될 사항을 묻는 문항에는 가족 등 보호관계가 35.2%(n=144), 재범의 위험성 정도가 20.5%(n=84), 가석방 후의 생계능력이 18.3%(n=75)의 순으로 나타났다.

가석방 예비심사 시 실제로 가장 중요한 기준이 무엇인지 묻는 문항에는 모범적인 수형생활 태도가 26.7%(n=109), 죄명과 죄질이 17.4%(n=71), 재범의 위험성 정도가 16.4%(n=67), 복역한 기간이 15.2%(n=62)의 순으로 높게 나타났다.

▶▶▶ [표 3-19] 가석방 심사 시 고려사항(n=409)

		(단위: 명, %)	
구분		인원	백분율
예비심사 시 중요하게 고려될 사항1	모범적인 수형생활 태도	358	87.5
	작업 또는 교육성적	3	0.7
	기능 자격증 취득	1	0.2
	경비처우급	9	2.2
	죄명과 죄질	14	3.4
	복역한 기간	8	2.0
	재범의 위험성 정도	11	2.7
	가족 등 보호관계	4	1.0
	피해자와의 합의/화해/보상	1	0.2
예비심사 시 중요하게 고려될 사항2	직업 또는 교육성적	33	8.1
	기능 자격증 취득	25	6.1
	경비처우급	72	17.6
	죄명과 죄질	49	12.0
	복역한 기간	60	14.7

구분		인원	백분율
예비심사 시 중요하게 고려될 사항2	재범의 위험성 정도	106	25.9
	가족 등 보호관계	56	13.7
	피해자와의 합의/화해/보상	6	1.5
	가석방 후 생계능력	2	0.5
예비심사 시 중요하게 고려될 사항3	기능 자격증 취득	3	0.7
	경비처우급	7	1.7
	죄명과 죄질	15	3.7
	복역한 기간	14	3.4
	재범의 위험성 정도	84	20.5
	가족 등 보호관계	144	35.2
	피해자와의 합의/화해/보상	62	15.2
	가석방 후의 생계능력	75	18.3
	기타	5	1.2
예비심사 시 실제로 가장 중요한 기준	모범적인 수형생활 태도	109	26.7
	직업 또는 교육성적	3	0.7
	기능 자격증 취득	1	0.2
	경비처우급	9	2.2
	죄명과 죄질	71	17.4
	복역한 기간	62	15.2
	재범의 위험성 정도	67	16.4
	가족 등 보호관계	40	9.8
	피해자와의 합의/화해/보상	30	7.3
	가석방 후의 생계능력	10	2.4
	기타	7	1.7

〈표 3-20〉은 가석방이 되어야 할 또는 되면 안 되는 수형자의 유형을 파악하기 위한 것이다. 어떤 수형자가 우선적으로 가석방되어야 한다고 생각하는지에 대해 묻는 문항에는 규율 위반을 하지 않고 수형생활이 모범적인 수형자가 33.0%(n=135), 초범인 수형자가 25.2%(n=103), 본인의 잘못을 반성하고 뉘우치는 수형자가 15.2%(n=62), 부양가족이 있는 수형자가 14.4%(n=59)의 순으로 높게 나타났다.

가석방심사 시 제외될 사항을 묻는 문항에는 상습범인 수형자가 39.4%(n=161), 본인의 잘못을 반성하지 않고 뉘우침이 없는 수형자가 30.3%(n=124), 규율위반을 많이 한 수형자가 14.7%(n=60)의 순으로 높게 나타났다.

▶▶ [표 3-20] 가석방이 되어야 할 또는 되면 안 되는 수형자 유형(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
가석방 시 우선 고려사항	규율 위반을 하지 않고 수형생활이 모범적인 수형자	135	33.0
	출소 후 바로 취업이 가능한 수형자	13	3.2
	부양가족이 있는 수형자	59	14.4
	실수로 범죄를 저지른 수형자	2	7.8
	초범인 수형자	103	25.2
	본인의 잘못을 반성하고 뉘우치는 수형자	62	15.2
	기타	4	1.0
가석방심사 시 제외될 사항	규율위반을 많이 한 수형자	60	14.7
	죄질이 무거운 수형자	40	9.8
	재범을 막아줄 사람이 없는 수형자	21	5.1
	취업이 어려운 수형자	2	0.5
	상습범인 수형자	161	39.4
	본인의 잘못을 반성하지 않고 뉘우침이 없는 수형자	124	30.3
	작업이나 직업훈련 등을 거부하는 수형자	1	0.2

〈표 3-21〉은 가석방 기준의 엄격성과 공정성에 대한 수형자의 인식이 어떻게 되는지를 리커트 5점 척도를 활용하여 파악하고자 하였다. 가석방 허가인원이 적다는 문항에 매우 그렇다가 46.7%(n=191), 대체로 그렇다가 29.6%(n=121)로 긍정적인 응답이 높게 나타났다.

가석방 허가기준이 엄격하다는 문항에 매우 그렇다가 40.1%(n=164), 대체로 그렇다가 36.4%(n=149)로 수형자들이 가석방 허가기준이 엄격하다고 생각하는 걸로 나타났다.

가석방 심사과정에서 사동담당 근무자의 의견이 중요하다는 문항에 그저 그렇다가 31.3%(n=127), 대체로 그렇다가 29.4%(n=120)로 가석방 심사 시 사동담당 직원의 의견이 어느 정도 반영이 된다고 생각하는 것으로 나타났다.

가석방을 제한하는 죄명이 너무 많다는 문항에는 그저 그렇다가 29.3%(n=120), 대체로 그렇다가 29.1%(n=119), 매우 그렇다가 20.0%(n=82)로 특정범죄가 가석방에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

교정성적은 공정하게 채점되고 있다는 문항에는 대체로 그렇다가 35.0%(n=143), 그저 그렇다가 32.0%(n=131)의 순으로 높게 나타났다.

인권위 진정이나 직원을 고소·고발한 수형자는 가석방이 어렵다라는 문항에는 그

저 그렇다가 33.0%(n=135), 대체로 그렇다가 27.6%(n=113)의 순으로 높게 나타났다.

가석방 심사는 공정하게 이루어지고 있다는 문항에는 그저 그렇다가 35.5%(n=145), 대체로 그렇다가 32.0%(n=131), 매우 그렇다가 23.0%(n=94)로 가석방 심사가 공정하다고 생각하는 것으로 나타났다.

▶▶ [표 3-21] 가석방기준의 엄격성과 공정성(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
가석방 허가인원이 적다	전혀 그렇지 않다	14	3.4
	대체로 그렇지 않다	14	3.4
	그저 그렇다	69	16.9
	대체로 그렇다	121	29.6
	매우 그렇다	191	46.7
가석방 허가수준이 엄격하다	전혀 그렇지 않다	15	3.7
	대체로 그렇지 않다	15	3.7
	그저 그렇다	66	16.1
	대체로 그렇다	149	36.4
	매우 그렇다	164	40.1
가석방 시 사동담당 근무자의 의견이 중요하다	전혀 그렇지 않다	44	10.8
	대체로 그렇지 않다	62	15.2
	그저 그렇다	127	31.1
	대체로 그렇다	120	29.4
	매우 그렇다	55	13.5
가석방을 제한하는 죄명이 많다	전혀 그렇지 않다	33	8.1
	대체로 그렇다	55	13.4
	그저 그렇다	120	29.3
	대체로 그렇다	119	29.1
	매우 그렇다	82	20.0
교정성적은 공정하게 채점되고 있다	전혀 그렇지 않다	20	4.9
	대체로 그렇지 않다	37	9.0
	그저 그렇다	131	32.0
	대체로 그렇다	143	35.0
	매우 그렇다	78	19.1
인권위 진정이나 직원을 고소/고발하면 가석방이 어렵다	전혀 그렇지 않다	36	8.8
	대체로 그렇지 않다	62	15.2
	그저 그렇다	135	33.0
	대체로 그렇다	113	27.6
	매우 그렇다	63	15.4
가석방 심사는 공정하게 이루어지고 있다	전혀 그렇지 않다	15	3.7
	대체로 그렇지 않다	24	5.9
	그저 그렇다	145	35.5
	대체로 그렇다	131	32.0
	매우 그렇다	94	23.0

〈표 3-22〉은 가석방 예비심사에 대한 수형자의 노력이 어떻게 되는지를 리커트 5점 척도를 활용하여 파악하고자 하였다. 수형자는 누구나 가석방을 위해 노력한다는 문항에 매우 그렇다가 61.6%(n=252), 대체로 그렇다가 29.3%(n=120)로 대부분의 수형자가 가석방을 받기 위해 노력을 하고 있는 것으로 나타났다.

나는 가석방을 받기 위해서 규율위반을 하지 않으려고 노력하고 있다는 문항에 매우 그렇다가 87.5%(n=358), 대체로 그렇다가 10.5%(n=43)로 수형자들이 규율위반 시 가석방 예비심사 대상에서 탈락할 수 있다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

가석방제도가 수형자들에게 모범적인 생활을 하도록 유도한다는 문항에 매우 그렇다가 66.3%(n=271), 대체로 그렇다가 23.0%(n=94)로 긍정적인 응답이 높게 나타났다.

이송을 다니는 것은 가석방 심사에서 불리하다는 문항에 그저 그렇다가 27.6%(n=113), 대체로 그렇다가 25.7%(n=105), 전혀 그렇지 않다가 21.8%(n=89), 대체로 그렇지 않다가 15.6%(n=64), 매우 그렇다가 9.3%(n=38)의 순으로 나타나 이송이 가석방에 어떠한 영향을 미치는지를 잘 모르고 있는 것으로 보였다.

▶▶▶ [표 3-22] 가석방 노력(n=409)

구분		인원	백분율
수형자는 누구나 가석방을 위해 노력한다	전혀 그렇지 않다	8	2.0
	대체로 그렇지 않다	12	2.9
	그저 그렇다	17	4.2
	대체로 그렇다	120	29.3
	매우 그렇다	252	61.6
규율위반하지 않으려고 노력하고 있다	전혀 그렇지 않다	4	1.0
	대체로 그렇지 않다	1	0.2
	그저 그렇다	3	0.7
	대체로 그렇다	43	10.5
	매우 그렇다	358	87.5
가석방 제도가 모범적인 수형생활을 유도한다	전혀 그렇지 않다	7	1.7
	대체로 그렇지 않다	5	1.2
	그저 그렇다	32	7.8
	대체로 그렇다	94	23.0
	매우 그렇다	271	66.3
이송 다니는 것은 가석방에 불리하다	전혀 그렇지 않다	89	21.8
	대체로 그렇지 않다	64	15.6
	그저 그렇다	113	27.6
	대체로 그렇다	105	25.7
	매우 그렇다	38	9.3

〈표 3-23〉은 유형별 가석방 허가여부에 대한 수형자의 인식이 어떻게 되는지를 리커트 5점 척도를 활용하여 파악하고자 하였다. 보호사범(환자, 고령자, 장애인 등)에 대한 가석방이 더 많이 필요하다라는 문항에는 매우 그렇다가 34.0%(n=139), 대체로 그렇다가 32.0%(n=131), 그저 그렇다가 22.5%(n=92)로 긍정적인 답변이 높게 나왔다.

무기수형자에 대한 가석방을 더 확대해야 한다는 문항에 그저 그렇다가 32.3%(n=132), 매우 그렇다가 22.5%(n=92), 대체로 그렇다가 16.6%(n=68)로 무기수형자의 가석방을 확대하는 것에 대한 긍정적인 응답이 높게 나타났다.

성폭력 사범에 대한 가석방이 확대되어야 한다는 문항에 전혀 그렇지 않다가 36.9%(n=151), 대체로 그렇지 않다가 24.9%(n=102), 그저 그렇다가 21.3%(n=87)로 성폭력 사범의 가석방에 대해서는 부정적인 응답이 높게 나타났다.

사회지도층 인사들에 대한 가석방이 지나치게 많다는 문항에는 매우 그렇다가 42.1%(n=172), 대체로 그렇다가 28.6%(n=117)로 전체 응답에 70.7%(n=289)가 사회지도층 인사의 가석방이 많다고 생각하는 것으로 나타났다.

잔여형기가 얼마 남지 않은 단기 수형자들에 대한 가석방이 가능해야 한다는 문항에 매우 그렇다가 32.5%(n=133), 대체로 그렇다가 30.6%(n=125), 그저 그렇다가 25.2%(n=103)로 단기 수형자 가석방 역시 확대되어야 한다고 보았다.

▶▶ [표 3-23] 유형별 가석방 허가여부(n=409)

구분		인원	백분율
보호사범에 대한 가석방이 더 많이 필요하다	전혀 그렇지 않다	18	4.4
	대체로 그렇지 않다	29	7.1
	그저 그렇다	92	22.5
	대체로 그렇다	131	32.0
	매우 그렇다	139	34.0
무기수에 대한 가석방을 더 확대해야 한다	전혀 그렇지 않다	59	14.4
	대체로 그렇지 않다	58	14.2
	그저 그렇다	132	32.3
	대체로 그렇다	68	16.6
	매우 그렇다	92	22.5

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
성폭력 사범에 대한 가석방이 확대되어야 한다	전혀 그렇지 않다	151	36.9
	대체로 그렇지 않다	102	24.9
	그저 그렇다	87	21.3
	대체로 그렇다	41	10.0
	매우 그렇다	28	6.8
사회지도층 인사들에 대한 가석방이 지나치게 많다	전혀 그렇지 않다	25	6.1
	대체로 그렇지 않다	25	6.1
	그저 그렇다	70	17.1
	대체로 그렇다	117	28.6
	매우 그렇다	172	42.1
잔형기가 얼마 남지 않은 단기수에 대한 가석방이 가능해야 한다	전혀 그렇지 않다	21	5.1
	대체로 그렇지 않다	27	6.6
	그저 그렇다	103	25.2
	대체로 그렇다	125	30.6
	매우 그렇다	133	32.5

〈표 3-24〉는 가석방 예비심사 개선방안에 대한 수형자의 인식이 어떻게 되는지를 리커트 5점 척도를 활용하여 파악하고자 하였다. 가석방 심사 탈락에 대한 이의신청제도가 필요하다는 문항에는 매우 그렇다가 39.2%(n=160), 대체로 그렇다가 34.1%(n=139)로 가석방 탈락 시 이의신청이 필요하다는 의견이 높게 나타났다.

가석방 신청자에 대한 개별면담이 심층적으로 이루어져야 한다는 문항에 매우 그렇다가 56.7%(n=232), 대체로 그렇다가 30.8%(n=126)로 가석방 예비심사 대상자로 선정 시 심층적인 개별면담이 필요하다고 보았다.

분류처우위원회(가석방예비회의)에 외부전문가 참여가 활성화되어야 한다는 문항에는 매우 그렇다가 43.3%(n=177), 대체로 그렇다가 32.3%(n=132)로 분류처우위원회에 외부심사위원의 의견이 반영되도록 해야 한다고 보았다.

분류처우위원회(가석방예비회의)에 수형자가 직접 출석하여 말할 기회가 주어져야 한다는 문항에는 매우 그렇다가 49.4%(n=202), 대체로 그렇다가 29.1%(n=119), 그저 그렇다가 15.6%(n=64)로 긍정적인 응답이 높게 나타났다.

▶▶ [표 3-24] 가석방 개선방안(n=409)

(단위: 명, %)

구분		인원	백분율
가석방 심사 탈락에 대한 이의신청 제도가 필요하다	전혀 그렇지 않다	18	4.4
	대체로 그렇지 않다	14	3.4
	그저 그렇다	77	18.9
	대체로 그렇다	139	34.1
	매우 그렇다	160	39.2
가석방 신청자에 대한 개별면담이 심층적으로 이루어져야 한다	전혀 그렇지 않다	6	1.5
	대체로 그렇지 않다	5	1.2
	그저 그렇다	40	9.8
	대체로 그렇다	126	30.8
	매우 그렇다	232	56.7
분류처우위원회에 외부전문가 참여가 활성화되어야 한다	전혀 그렇지 않다	12	2.9
	대체로 그렇지 않다	12	2.9
	그저 그렇다	76	18.6
	대체로 그렇다	132	32.3
	매우 그렇다	177	43.3
분류처우위원회에 수형자가 직접 출석하여 말할 기회가 주어져야 한다	전혀 그렇지 않다	10	2.4
	대체로 그렇지 않다	14	3.4
	그저 그렇다	64	15.6
	대체로 그렇다	119	29.1
	매우 그렇다	202	49.4

라. 수형자들이 인식한 가석방제도의 실태와 개선방안

1) 수형자들이 인식한 가석방제도의 실태

수형자들은 교도소에 입소하면서부터 가석방을 나가는 방법에 대해 나름대로 정보를 모으고 팩트체크를 한다. 그리고 가석방을 빨리 나가는 방법에 대해서도 소문들이 돌기도 한다. 앞의 설문문항에서 가석방에 영향을 미치는 요인이 무엇인가 하는 문항에 대한 답변이 1) 모범적인 수형생활, 2) 재범위험성, 3) 가족 등 보호관계의 순으로 나왔었는데, 이와 유사한 주관식 질문에서는 더욱 다양한 답변이 나왔다. 질문문항은 “이 곳에서 생활하면서 가석방과 관련해서 동료들로부터 전해들은 내용이 있으면 적어주십시오.”였다. 그 질문에 대한 답변을 크게 10개 정도로 분류해서 제시하면

다음과 같다.

(1) 모범적인 생활, 규율위반 없이 생활하는 것

수형생활을 잘하고 불필요한 처벌을 받지 않고 주어진 환경에 충실히 생활을 하는 것이 가석방 나갈 수 있는 것이라 생각합니다.

수형생활 성실히 하고 올바르게 생활을 하여 징벌이나 조사를 받지 않도록 해야 한다는 말을 많이 들었고 가석방도 복불복이라는 말도 많이 들었습니다.

조사, 징벌 없이 성실하게 수형생활을 잘해서 등급을 올리는 법

모범적인 생활 할 것, 특히 동료들과 싸우지 말고 잘 지낼 것

사고 없이 규율에 잘 적응하여 모범적인 수용생활 요구

(2) 가족관계 유지 - 서신, 접견 등

가족관계가 우선적이어야 빨리 출소할 수 있다고 함

가족과의 관계<접견, 서신> 등에 신경 써야 한다.

생활을 잘하고 가족접견, 전화, 만남의 날, 가족들과의 편지 등을 자주하면 좋고

(3) 재범위험성 등급

잔여 형기가 전체 형량의 2/3가 넘어야하며 레피 등급이 좋아야 한다고 들음

가석방 없는 죄명 5대 범죄는 가석방이 없다. 레피등급 3등급 이하는 가석방이 없다. 레피 2~3급이 되어야 가석방을 바라 볼 수 있다.

레피 3 이상은 되어야 하며 직업훈련과정에서 자격증 취득 같은 걸 하면 가석방에 유리하다고 전해 들었습니다.

(4) 출역: 작업참여

가장 힘든 작업장인 취사장에서 일하는 방법과 직업훈련을 실시하여 자격증을 취득하면 가석방에 도움이 된다고 들었습니다.

기피 작업장 신청 등 추가 %가 있다고 들었다.

교도작업 중 운영지원작업이 가석방에 유리하다.

취사장 출역하면 가석방 5% 이내로 더 준다고 함

취사장에 근무하면 가석방 혜택이 있다. 운영지원부에 출역하면 가석방을 빨리 나갈 수 있다. 공장 출역을 하면 가석방의 혜택이 있다.

(5) 이송: 가석방이 잘되는 교도소가 있다.

3급 교도소에서는 가석방 석방률이 어렵고 2급소보다 훨씬 까다롭다고 한다.

교도소 급수에 따라 가석방률이 너무 많은 차이가 나는 것 같다. 그래서 가석방을 많이 받으려면 이송을 가야한다.

고급 교도소로 이송 가는 게 무조건 유리하다.

자신의 급수보다 낮은 급의 수용시설로 옮기면 가석방 확률이 높아진다.

가석방은 경비처우가 2급소에서 더욱 잘 된다는 말이 있습니다. 2급소나 다른 교정시설과 차이는 없을 듯 합니다.

인원이 작은 교도소로 가면 가석방 혜택이 많다.

(6) 직업훈련, 자격증 취득과 프로그램 참여

직훈 등을 통한 자격증 취득과 학업 시 혜택이 많다고 한다.

직업훈련이나 산업기사 자격증을 취득하면 가석방 혜택이 있다.

각종 교정 교육의 참여 여부가 꽤나 큰 영향을 미친다.

(7) 범죄경력과 형 집행률

항간에서는 가석방은 평균 20% 이상 준다고 하는 말은 많지만 실제 행사되는 비율은 8%에서 15% 정도 되는 것 같습니다.

초범인 한에서 6개월에 1달 정도 가석방을 주는 것 같다. 초범이고 관용부에서 출역하여 봉사하면 15% 정도 가석방을 준다.

잔여 형기가 전체 형량의 2/3가 넘어야 하며 레피등급이 좋아야 한다고 들음

가석방 비율 20% 조건부 가석방 10% 이내 합 30%라고 하더라 확인되는 경우가 없고 정확히 아는 사람이 없다.

제일 중요한 건 초범은 1회에 해당되어야 가석방이 가능하며 피해자들과의 합의를 제일 중요시 보는 것 같습니다.

처우등급 3급일 경우 3급소의 가석방률은 10% 정도이고 자신이 가석방을 올릴 수 있는 시점에서 한번 떨어지고 다음에 다시 올라가면 100% 가석방 될 수 있다. 대체로 일정 형기를 채워야 가능합니다.

가석방은 로또처럼 어려운 것이고 초범에 한해서만 가능하다.

가장 우선은 초범에 대해 수형생활과 규율을 잘 지키며 수형자와의 다툼이 없어야 한다. 그리고 사회복귀에 대한 직업적인 관심과 주변인의 관심이 있어야 한다. 무엇보다 죄를 뉘우치고 반성하여야 하며 재범률이 없어야 함

(8) 죄명

보이싱피싱은 15% 이상은 가석방이 어렵다.
죄명에 따라서 되고 안 되고가 결정된다.
살인이나 무기수들은 가석방이 있어도 성범죄자들은 가석방이 없다.
성범죄와 5대 범죄가 아니어야 가석방이 가능하다고 들었습니다.

(9) 가석방 담당직원과의 교류

적극적으로 자주 가석방 담당직원과의 상담과 교류가 있어야만 대상자 선정에 유리하다고 들음
가석방 주임과 친해지면 좋다고 들음, 15% 정도에 혜택을 받으니...그 전에 노력을 해야 함
우선 자주 분류와 상담을 통해 자신의 존재와 가석방에 대한 관심을 알리고 상담을 통해 자기관리에 더 힘써야 한다고 들었으며 무엇보다도 수형생활을 열심히 성실하게 해서 직원들에게 보여 질 수 있도록 해야 한다고 들었다.

(10) 기타 소문들

의견은 많으나 모두 개인적 판단과 생각에서 말하므로 정확하거나 객관적이지 않은 소문을 '카더라'로 포장되어 이야기 하므로 믿음이 없다.
많은 사람들이 자기들 나름대로 가석방 기준을 만들어 말들을 많이 합니다. (쓸데없고 객관성이 없는 말) 가석방에 대하여 어떤 경우 되고 안 되는지 말들을 많이 하는 편입니다.
가석방 기준이 명확하지 않아서 누구는 나가고 누구는 못 나가고 그런다고 합니다.
가석방을 빨리 나가려고 밖에서 힘쓴다는 얘기는 많이 들었는데, 사실 여부를 확인 할 수가 없고 정말로 그럴 것 같지도 않다.
관용부 출역 특히 취사장 출역을 하면 가석방 (+)3~5% 더 받고, 소지나 다른 사동 출역을 하면 그 곳보다 조금 작은 2% 정도 가석방을 더 받을 수 있다고 했는데 사실적으로 경험해 본 바는 전혀 사실 무근인 얘기였고 대구 교정청에 가족들이 탄원서를 많이 올리면 빨리 받을 수도 있다고 했는데 개개인마다 차이가 났었습니다. 확인되지 않은 소문들이 많이 떠돌고 있습니다.
백을 활용해라.
아버지가 국회의원 정도 되면 빨리 나갈 것 같습니다.
직급이 높은 직원에게 금전을 주고 가석방을 많이 받는다.

(11) 가석방에 대해 아는 것이 없다. 들은 것이 없다.

사실상 가석방에 대해서 아는 사람이 100명 중 1.2명 정도 된다. 그 이유는 가석방에 대해 이해도 못하고 받아 본 적이 없고 대부분 조건이 되는지도 모르는 경우가 많다.

만기일이 많이 남아서 가석방 대상이라는 느낌이 없고 방법론에 대해 생각해 본 적이 없다. 못 나가는 데는 다 이유가 있고 때가 되면 나갈 것이다.

누구는 잔여 형기 30%, 누구는 약 10% 등 그 때 그 때 운에 따라서 달라진다고 하는데 필자 생각은 기본규정을 이해할 수 있는 책자 등이 없고 직원들이 이에 대한 전파 부족 등 여러 가지 요인이 있는 것으로 사료, 기본을 이해할 수 있는 책자 비치 요함

가석방에 대해 알고 있거나 동료로부터 들은 것이 있으면 자유롭게 써달라는 질문에 수형자들은 다양한 의견을 제시하였는데 크게 요약하면 다음과 같다.

1. 모범적인 수형생활과 징벌이 없어야 함
2. 접견과 서신 등 가족관계 유지
3. 재범위험성 등급이 높아야 함(3급 이상)
4. 취사부나 운영지원 작업에 출역하면 가석방에 혜택이 있음
5. 가석방이 잘되는 교도소로 이송을 가면 빨리 나갈 수 있음
6. 직업훈련을 받거나 자격증 취득에 혜택이 있음
7. 범죄경력이 없는 초범이어야 하고 일정 형 집행률을 지나야 함
8. 죄명에 따라 가석방 여부가 달라짐: 성범죄는 가석방이 안 됨
9. 가석방을 담당 분류과 직원과 상담을 하고 교류를 하면 도움이 됨

이 중에는 실제로 가석방 대상자 선정에 주요한 기준인 것도 있고 그렇지 않은 것도 있는 것으로 보이는데 수형자들은 사이에서는 주위 동료들의 경험을 보면서 과도한 일반화나 잘못된 추론을 한 경우도 있을 수 있다.

더 눈 여겨 보아야 할 부분은 “책이 있어야 한다”거나 “돈을 써야 한다”는 등의 입증되지 않은 소문이다. 이것이 사실이라면 가석방의 공정성이 훼손될 위험이 있으므로 이러한 경우가 발생하지 않도록 엄격한 기준의 적용이 필요할 것이다. 또 한 가지 관심을 끄는 것은 수형자들은 가석방에 대해 공식적으로 정보를 받지 않고 있다는 점이다. 가석방에 대한 공식절차를 소개하는 책자도 없고 직원으로부터 설명을 들은 적도 없다는 말이 사실이라면 이것은 개선의 여지가 있다.

2) 수형자들이 제안하는 가석방 제도의 개선방안

수형자들에게 가석방이란 교도소 입소할 때부터 관심이 집중되는 일이다. 교도소 생활의 모든 것이 교정성과 관련되어 있고 이 교정성은 가석방과 연결되어 있다. 모든 수형자는 되도록 빨리 교도소를 벗어나는 것을 원하기 때문에 가석방을 위해 필요한 요건을 맞추는데 관심을 많이 쓸 수밖에 없다. 이런 이유로 동료수형자들끼리 가석방 기준이 무엇인지, 조금이라도 빨리 나갈 수 있는 방법이 무엇인지에 대해 정보를 모으고 퍼뜨리고 하는 것이다. 수형자들은 현재의 가석방 제도에 여러 가지 답답함과 불안감을 표현하고 있으며 이러한 이들의 고민이 개선점을 묻는 질문에 대한 장황한 답변에도 담겨있다.

(1) 특정 죄명이 가석방 심사에서 제외되는 것에 대한 개선

일정한 범죄유형에 대한 제한 사범으로 규정하여 가석방에 대한 불이익을 주고 있는 것 같습니다. 특정 사범에 대하여 거의 일률적으로 규제되다 보니 사회에서 살인 등 강도, 강력범들보다 훨씬 더 제한을 많이 받고 있으므로 가급적 개인의 성향을 파악하고 강력범들보다는 완화시켜 주시기 바랍니다.

죄질과 죄명을 가석방 대상자를 선정하는 것에 어느 정도 동의하지만 보이스피싱 같은 경우에는 잘 모르고 저질러진 일 때문에 가석방에 불리한 사람이 너무 많다. 알고도 죄를 짓는 사람도 있지만 무슨 일인지 잘 모르고 오히려 억울하게 죄를 짓고 들어오는 사람도 굉장히 많다.

교특으로 들어왔는데 원래 자주 많이 있었다던 가석방이 뉴스 매스컴으로 인해 사라졌다고 들었어요. 이로 인해 법 적용 전에 들어 온 저는 정말 스트레스 받고 힘듭니다.

성범죄 초범이나 마약 초범 같은 경우는 가석방이 없는데 초범에 한해서 마약이나 성범죄도 가석방이 주어졌으면 합니다.

가석방의 기준이 죄명이 아니라 수형자들의 생활태도나 재범 등 복역기간을 고려하여 공평히 이루어졌으면 하고 초범들은 모르는 게 많으므로 가석방 교육도 필요하다고 생각합니다.

(2) 명확하고 일관된 기준이 필요

생각하기에는 현 시점의 가석방에 대한 명확한 기준이 없다고 생각한다. 누구에게도 변하지 않고 이의가 없게 기준점이 제시되어지고 안다면 수궁을 할 것이고 교도소마다 다른 가석방률도 하나로 통일되어야 할 것 같다.

98년도에 형이 확정된 무기수입니다. 그 때는 최고형이 20년이었고 무기수도 초범의 경우 16~17년 정도면 감형을 받고 출소하였습니다. 그래서 20년을 받으나 무기형을 받으나 비슷하다고 말하는 판사도 있었습니다. 그런데 최고형이 늘어났다고 해서 무기수의 가출옥을 무기한 늘리는 것은 형평성에 맞지 않다고 생각합니다. 형이 확정된 시기의 최고형에 비례하여 가석방에 반영되어야 될 것 같습니다.

많은 지역으로 이송 다녀 본 수용자들 얘기를 들어 보면 대구청이 가석방이 제일 적고 까다롭다는데 엄격한 기준이 있을 건데 특정지역에 편중되어 불이익을 받는 일이 없도록 확실한 기준과 공평한 처우를

받을 수 있도록 개선되어야 한다고 생각합니다.

매년 가석방과 관련하여 제한되는 죄명이나 가석방률에 제한을 두는 죄명이 자주 변경되어 혼란스러움. 2급, 3급 교도소에서 가석방 가능한 인원은 가석방 심사 또는 결정 후 분리 수용되었으면 함

(3) 여론에 영향을 받지 않아야 한다.

가석방의 기준을 사회적인 상황 및 여론에 따라 조절하는 것은 특정시점 이전에 복역 중인 사람에게는 부당한 처사입니다. 가석방의 여부를 국민참여재판과 같이 일반인이 사회적인 통합적 상식으로 판단해야 한다고 생각합니다.

가석방에 대하여 심사를 할 때 가정형편에 대하여 한 번 살펴보면 좋겠고 또 죄명에 대하여도 고려를 해주시면 좋겠고, 개인 성향 등에 대해서도 살펴봐주시고 여론에 치우치지 않았으면 합니다.

(4) 필요적 가석방 제도의 도입으로 인한 희망고문

올 초부터 가석방 관련 제도가 좀 바뀌어서 예전 같으면 가석방 인터뷰 하면 2~4명 정도만 탈락했는데, 지금은 30명 이상, 30~40% 정도를 탈락시키고 있다. 내 주위에만 봐도 올해만 벌써 세 번 이상 탈락한 사람이 꽤 되는데, 매번 집에 연락하고 옷 보내라고 하고 잔뜩 기대하게 하고 떨어지면 정신적 충격이 커서 수용생활이 힘들게 되어 주변사람들도 피곤해진다. 그래서 미리 인터뷰해서 탈락자 많이 만들어서 여러 사람 힘들게 하지 말고 예전처럼 될 만한 사람들만 인터뷰하고 탈락자를 최소화 했으면 좋겠다.

최근 들어서 가석방 심사 대상자들의 탈락률이 급증하고 있어서 예전보다 오히려 잘못된 방향으로 흘러가고 있습니다. 심지어 4번씩이나 탈락되는 수형자도 있는데 수형자 본인만 아니라 그 가족들의 고통이 매우 심하고 오히려 심사 대상에 오르지 않는 것이 좋다고 생각합니다. 출소 할 수 있는 시기에 대상자를 선정해야 하고 선정된 수형자는 특별한 이유가 없는 한 출소해야 할 것으로 생각합니다. 현재 거의 모든 수형자들이 갖는 불만이고 어려움입니다.

필요적 가석방은 수용자를 두 번 죽이는 제도라고 생각합니다. 가석방은 100% 나갈 수 있는 사람을 심사하고 결정을 해야 되는데 지금의 가석방 제도는 한마디로 희망고문입니다. 무슨 로또 복권처럼 당첨 되면 나가고 떨어지면 2달을 또 기다려야 되고 처음에 나갈 줄 알고 기다렸던 가족들의 실망감은 이루 말할 수 없고 한 번 탈락되면 수용자 본인도 다시 힘든 시간을 견뎌야 합니다. 꼭 나갈 수 있는 대상자만 선정하여 더 이상 희망고문은 하지 않았으면 합니다.

(5) 가석방에 대해 수형자들에게 알려주었으면 함

가석방 관련 기준이나 제도 등에 대하여 수용자들에게 설명 좀 해줬으면 좋겠다. 최소한 자기가 가석방이 있는지 여부와 어떤 기준에 의거하여 가석방 %가 결정된다는 등의 내용은 사람들이 매번 물어봐도 답변이 명확하지 않다.

수용자가 문의하지 않은 한 조건, 자격, 심사대상 등은 알 수 있는 방법이 전혀 없고 직원들조차도 알려주지도 않고 알지도 못하는 경우가 많다. 가석방 제도가 모두에게 공평하다면 '교육'도 필요한 것 같다. 모르니 불이익을 받는다는 생각이 대부분이기 때문입니다.

수용자들에게 가석방에 대해서 더 자세하게 알려주어야 한다. 그리고 가석방이 가능한 시기를 미리 알려줬으면 한다.

가석방에 대한 기준이나 적용범위 등의 정보 자체가 당사자인 수용자들에게 전혀 공개가 이루어지지 않는 점이 아쉽다. 수용자 본인들에게 가석방에 대한 기준이나 정보가 가능한 범위 내에서는 어느 정도 공개가 이루어져 답답한 마음이나 수용자들 사이에 떠도는 카더라 통신이 해소되었으면 하는 바람이다.

가석방에 대해 모두들 관심을 많이 가지고 있으나 정확한 정보는 받지 못하는 실정입니다. 가석방평가 시스템에 대해 교육이 제대로 필요하다고 생각합니다. 어떤 경우에는 같은 죄명임에도 불구하고 가석방에는 차이가 있어 수용자들로 하여금 오해를 불러일으킬 수 있는 소지가 다분히 있기 때문입니다. 따라서 수용자들로 하여금 본인이 받을 수 있는 가석방 혜택을 정확히 인지하게 하여 출소 후의 계획을 준비할 수 있게끔 해주는 것이 올바른 교화방법의 시작이 아닐까 생각합니다.

본인의 형기에 최소, 최대의 %를 알고 생활할 수 있도록 해주세요. 예를 들면 1범은 20%, 2범은 10% 등 관공부 출역 +3%, 부양 가족 +2% 등등 구체적인 매뉴얼이란 게 있으면 생활하는데 답답하지 않게 도움이 될 것 같습니다.

수용자 중에서 자신이 가석방 심사가 언제 이루어지는지 정확하게 파악하고 있는 사람이 거의 없다고 보면 되고 직원에게 면담 요청을 해도 매번 같은 말만 반복할 뿐이다. 매일 카더라 통신으로 듣는 개헌 소리에 다들 머리만 아프다. 제대로 된 정보가 수용자들에게 제공되어야 한다.

가석방 제도나 기준, 대상자 선정, 심사 등의 절차와 내용 등을 수용자에게 알려줄 필요가 있다고 생각한다.

정보가 빈약한 수형자들에게 좀 더 확실하고 체계화된 가석방 기준을 설명해주고 알려주셨으면 합니다. 가석방을 위해 노력하는 사람들마저 괜히 그랬구나하고 오히려 포기하게 만드는 구조는 확실히 문제가 있으므로 개선되어야 할 것 같습니다.

(6) 가석방 예비회의 출석하여 진술하기를 원함

가석방 심사 할 때 가석방 대상자도 포함해서 얘기를 할 수 있게 해줬으면 좋겠다.

장기수의 경우 수차례의 가석방 상심이 있음에도 연속해서 탈락이 되는 예가 있는데, 본인의 탈락 이유를 모르다보니 무엇이 문제이고 어떻게 소명해야 할 지 막막하고 답답한 순간이 있습니다. 가석방 심사 위원회 위원들의 심사결과 내지는 위원들 앞에서 본인의 현재를 어필 할 수 있는 기회가 주었음 한다.

가석방 심사 할 때 본인에게 향후 계획을 말 할 수 있는 기회 제공을 할 수 있도록 하면 좋을 것 같습니다.

가석방의 심사 시 개인 참여 활성화가 필요함

가석방 대상자일 경우 교도소 내 자체 가석방 심의위원이 1차 평가 심사 후 걸러진 인원에 대해서 본청에 가석방 대상자를 상정하는데, 이 가운데 1차 평가 시 대상자들에게 심사, 심의 위원들 앞에서 자신이 가석방을 받아야 하는 동기, 이유 등을 피력해서 서류만을 가지고 평가하지 말고 향후 수형자가 가석방 받아서 출소 후 삶에 대한 목적의식과 삶을 얘기를 들어 주기를 요청하고 당부 드립니다.

(7) 탈락이유공지

수용자가 가석방 심사에서 탈락되더라도 어떠한 이유로 탈락하게 된 건 지 자세히 피드백을 받을 수 있으면 좋겠습니다.

가석방 심사에 올라간 자체가 많은 노력과 심사를 거치는 과정인데 현재 무슨 이유로 이렇게 많이 떨어지는지 하나도 모르겠습니다.

가석방 탈락한 이유와 면담을 통하여 알 권리를 필요로 합니다. 애매모호한 답변들과 알 수 없는 것들이 많이 답답하고 궁금합니다.

가석방 심사 시 떨어졌을 때 무슨 사유인지 수용자에게 알려주었으면 합니다.

이 곳 수용생활만 착실히 하고 가석방 심사를 해서 법무부 교정위원회에 올리면 가석방이 가능했을 것이라고 저희 수용자들은 그렇게 알고 착실하게 수용생활을 하였지만 많은 수용자들은 이유도 모른 채 가석방에서 제외되고 석방되지 못한 상황이 되고 있습니다. 탈락한 가석방자에게 어떤 이유로 탈락되었는지 원인을 설명해주시기 바랍니다.

(8) 가석방 심사결과 통보 시점 조정

보통 가석방 출소 예정일 2~3일 정도 전에 결과 발표가 되는데 조금 더 일찍 결과 발표를 해줬으면 합니다.

가석방 결과통보 시점을 출소일 2주전에 해야 합니다. 현재 가석방 심사 대상 증가로 "가석방 불허" 통보가 출소 3일 전에 가족에게 통보되는 상황 큰 기대감을 가지고 출소복을 넣어주는 가족의 심적, 경제적 피해가 많은 상태입니다.

(9) 담당근무자와의 상담 활성화 및 의견반영

무기수나 장기 모범수들의 가석방 확대를 위해 일선 담당 근무자의 의견을 반영해주세요. 수형자의 모든 생활을 파악하고 있는 담당 근무자의 의견을 듣고 평가해주시길 바랍니다.

직원과 편하게 소통 할 수 있는 기회를 자주 갖도록 분위기를 만들어 주는 일. 가석방 대상자에게 자주 상담 및 교육으로 설명해 줄 필요가 있다.

단면적인 서류상 가석방 평가도 중요하지만 개별 면담을 통한 심층적 평가도 큰 기준에 포함되어야 할 것 같습니다.

수형자들이 생각하는 현행 가석방 제도의 문제점과 개선방안에 대한 의견을 요약하면 다음과 같다.

1. 특정죄명을 가진 수형자들에게도 가석방 기회를 제공
2. 명확하고 일관된 기준에 따른 결정
3. 여론에 영향을 받지 않을 것

4. 최근 도입된 필요적 가석방으로 인한 희망고문 제거
5. 가석방 기준이나 가능시점 등에 대한 사전고지
6. 가석방 예비회의에 직접출석과 소명기회
7. 가석방 심사 탈락시 탈락이유 설명
8. 가석방 심사결과 통보 시점을 조정
9. 사동담당 직원의 의견 반영

여러 가지 문제점과 개선안이 수형자들에 의해 제기되고 있지만 많은 수형자들이 공동적으로 이야기하고 있는 점은 가석방 제도의 절차와 기준에 대해 가석방의 대상이 되는 수형자들이 너무 모른다는 점이다. 물론 실무상으로 가석방 시점이 개개인의 수용생활 진행과정에 따른 교정성적 달성도에 따라 달라지는 측면이 있겠지만 공통적으로 적용되는 기준이나 가석방 절차에 대해서는 수형자들이 이해할 수 있도록 고지를 하는 방안이 필요한 것으로 보인다. 또 한 가지 관심이 가는 부분은 최근에 도입된 필요적 가석방 제도에 대한 수형자들의 생각이다. 필요적 가석방 제도의 도입목표가 더 많은 수형자를 심사대상자로 선정하여 가석방의 기회를 부여하자는 것인데 이 제도의 도입으로 인해 가석방 인원이 크게 늘어나지는 않고 수형자들에게는 희망고문을 직원에게는 업무부담을 안겨주는 뜨거운 감자가 되고 있다는 점이다. 가석방 심사를 위한 최소형기를 지난 수형자 모두를 심사대상에 포함시키는 것은 심사의 기회를 부여한다는 점에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대한 것과는 달리 2-3번 떨어지는 경험을 하면서 고통을 당하고 있는 수형자들의 관점을 제도에 반영할 필요가 있는 것으로 보인다.

마. 검토

지금까지 수형자를 대상으로 현행 가석방 제도에 대한 경험과 인식을 알아보고 그들이 생각하는 개선점에 대해서도 살펴보았다.

14개 교도소에 수용되어 있는 가석방 예비심사 대상자 409명은 인구사회학적으로 40-50대가 53%, 고졸이상이 84%, 기혼이 45%였다. 생활수준은 하층이라고 응답한 수형자가 45%, 중류층이라고 응답한 수형자가 49%였으며 입소 전에 취업상태였던

수형자가 95%였다. 직업별로 보면 자영업이 36%, 회사원이 11%, 전문직이 11%로 나타났다. 응답 수형자 중 37%는 운영지원작업을 하고 있고, 27%는 위탁작업, 12%는 직업훈련을 받고 있다고 응답했다.

범죄유형으로 보면 사기와 부정수표 단속 등의 재산범죄자가 40%로 대다수를 차지했고 살인은 13%였다. 성범죄자는 원천적으로 가석방 예비심사에서 배제되다보니 성범죄자는 1명뿐이었다. 이들의 선고형기는 3년 미만이 48.6%로 대다수였고 10년 미만이 33%였으며, 20년 이상도 7%를 차지하고 있다. 잔여형기를 물어본 결과 1년 미만이 69%로 대다수였고, 5년 미만이 29%, 5년 이상은 2%였다. 이 질문에 대해 답을 하지 않는 비율이 6%여서 다른 질문과는 대비되고 있다.

응답자의 90% 이상이 만기 이전에 출소할 것이라고 생각하고 있으며 조기출소의 방법으로 가석방을 생각하고 있었다. 84%가 교도소 수용이 처음이었고, 두 번 이상이 나머지 16%였다. 가석방 예비심사 대상자는 거의 초범 수형자라는 것을 알 수 있다. 범죄의 책임수용정도에 대해 질문한 결과 61%가 자신의 잘못이라고 생각한 반면 “쌍방 잘못이다”도 5.9%가 있었고, “피해자가 없다”는 응답도 6.8%였다. 재범을 방지하는 중요한 요인으로 65%가 가족과의 관계유지를 꼽았으며 그 다음이 인성교육과 교화프로그램이었다. 출소 후 재범가능성에 대해 73%가 전혀 없다고 응답했지만 100% 재범한다고 응답한 수형자도 1명 있었다.

이들 중 62%는 가석방 적격심사 대상자가 되었던 경험이 없었으며, 25%는 1회, 8.3%는 2회, 3회 이상은 4.2%였다. 2회 이상의 경험이 있는 수형자들은 탈락의 경험이 있는 자들이다. 이들에게 탈락사유에 대한 직원의 설명이 있었는지 질문한 결과 77%는 설명이 없었다고 응답했고 나머지 23%는 설명을 들었다고 응답했다. 가석방 예비회의 위원회에 출석한 경험이 있는지에 대해서는 91%가 없다고 했고 나머지 9%는 출석경험이 있다고 응답했다.

가석방 예비대상자가 되기 위해서는 경비처우급과 재범위험성 등급이 중요하다. 신입심사 시 부여받은 등급은 S2가 가장 많았고, 그 다음이 S3(28%), S1(8.6), S4(5.9%) 순이었다. 현재의 경비처우급은 S1과 S2가 45%씩으로 거의 다였고, S3가 9.8%정도였다. 레퍼등급은 1등급이 29%, 2등급이 32%, 3등급이 18%, 4등급이 1명이었다.

자신의 가석방 시점을 사전에 인지하고 있는 지에 대해서는 66%가 모른다, 34%가

알고 있다고 응답했으며, 형법 규정상 가석방이 가능한 최소형기가 형기의 1/3이라고 정확히 알고 있는 응답자는 25%였고, 형기의 2/3라는 응답이 44%로 가장 많았다. 실제로는 형기의 80%를 채워야 가석방이 가능하다는 응답이 33%, 형기의 90%이상이 30%로 대부분은 형기의 80%이상을 수용생활을 해야 가석방을 신청할 수 있는 것으로 알고 있었다. 한편 “사람에 따라 다르다”라고 응답한 비율도 24%에 이르고 있다.

가석방자 선정은 공정한 기준에 의해 결정된다는 응답이 주류를 이루고 있지만 수형자와 가족의 사회경제적 지위나 인맥, 또는 담당직원과의 친밀도도 가석방자 선정에 영향을 준다고 응답한 수형자도 있다. 한편 가석방자 선정에 영향을 주는 사람이 누구인지 순위를 매기도록 질문한 결과 1순위로는 교도소장, 2순위로는 분류과장, 3순위로는 가석방 담당직원이 가장 많은 비율로 응답을 받았다.

수형자들은 가석방의 본질이 무엇인가라는 질문에 대해 “모범적인 수형생활에 대한 은혜적 보상”이라는 응답이 84%였고 반면에 “수형자의 권리”라는 응답은 8%였다. 앞에서 가석방 대상자 선정은 공정한 기준에 의해 결정된다는 응답이 많았던 것과는 달리 예비심사자 선정의 적절성에 대해서는 “그렇다”라는 응답이 73%, “아니다”라고 응답한 비율이 27%로 나타나 심사의 적절성에 대해서는 부정적인 답변도 어느 정도 있었다. 적절하지 않다고 응답한 수형자들에게 개선방안에 대해 질문한 결과 위원회에 출석하여 직접 말할 기회가 제공되어야 한다는 것과 개인별 면담심사가 선행되어야 한다는 답변이 많았다.

가석방 대상자 선정 시 고려되어야 할 사항에 대해서는 모범적 수형생활, 재범위험성 정도와 가족 등 보호관계가 고려되어야 한다는 응답이 많았다. 같은 맥락에서 가석방 심사에서 우선 고려되어야 할 사항으로 수형생활이 모범인 수형자, 초범인 수형자, 부양가족이 있는 수형자를 꼽았고 가석방 심사에서 제외되어야 할 수형자로는 상습범인 경우와 본인의 잘못을 뉘우치지 않는 수형자¹²³⁾를 언급하고 있다.

가석방제도의 운용과 관련하여 가석방 심사 예비대상자들은 가석방 허가인원이 적으며(76%), 허가기준이 엄격하고(76.5%), 사동담당직원의 의견이 중요하며(42.9%), 가석방을 제한하는 죄명이 많고(49%), 인권위 진정이나 고소고발을 하면 가석방이

123) 직원이나 수형자 모두 가석방 심사에 합격하여 출소하는 사람들 중 자신의 죄를 진정으로 뉘우치고 반성하는 수형자는 많지 않다고 말한다. 포커스그룹 인터뷰에서 만난 한 직원은 “죄를 뉘우치고 반성하며 재범위험성이 낮은 사람은 가석방자의 10%도 안 된다”고 한탄하였다.

어렵지만(43%), 교정성적은 공정하게 채점되고 있고(54%), 가석방심사는 공정하게 이루어지고 있다(55%)고 생각하는 것으로 나타났다.

가석방을 위한 노력에 대해 질문하였는데, 수형자는 누구나 가석방을 위해 노력하고 있으며(90.0%), 가석방을 위해 규율위반을 하지 않으려고 하며(98%), 가석방이 모범적인 수형생활을 하도록 유도하는 것(89.3%)으로 생각하였다.

유형별 가석방 허가가 차이가 난다는 점에 착안하여 범죄유형별 가석방 제도가 확대되어야 하는지 축소되어야 하는지에 대한 의견을 물어보았다.

보호사범¹²⁴⁾의 가석방이 더 많이 필요하다는 의견에 66%의 수형자가 찬성(대체로 그렇다+정말 그렇다)하였고, 무기수의 가석방 확대에 대해서는 39%가 찬성, 단기수의 가석방 확대에 대해서도 63%가 찬성으로 응답하였다. 반면에 성폭력사범에 대한 가석방 확대에 대해서는 16.8%만이 찬성을 보이고 있어 대조적이다. 사회지도층에 대한 가석방이 지나치게 많다는 질문에도 70.7%의 응답자가 대체로 그렇거나 정말 그렇다에 응답하였다. 요약하면 보호사범, 무기수, 단기수에 대한 가석방 확대에 대해서는 찬성의 의견을 보였지만 성폭력사범에 대한 가석방 확대는 61.8%의 응답자가 반대하였다. 또 사회지도층 인사의 가석방이 지나치게 많다고 생각하는 응답자가 70%가 넘는 것은 가석방에 대한 수형자들의 공정성 평가에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 사실에 대한 잘못된 판단이라면 그렇지 않다라는 것을 투명하게 보여 줄 필요가 있고, 이것이 사실이라면 불공정성을 개선해야 할 것이다.

수형자들이 생각하는 가석방과 관련한 제도의 개선에 대해서 의견을 물어 보았는데 심사탈락에 대한 이의신청 제도의 필요성에 대해서는 73%가 찬성의견을 보여주었고, 가석방 신청자에 대한 심층 개별 면접의 필요성에 대해서는 87%가 찬성을 하였다. 가석방 회의에 외부위원의 참여 활성화에 대해서는 75.6%가 찬성을, 위원회에 수형자가 출석하여 말할 기회를 갖는 것에 대해서는 78.5%가 찬성의견을 보였다.

폐쇄형 질문으로 다 파악하기 어려운 것에 대해 보충적인 의견을 기술할 수 있도록 하였다. 먼저 가석방의 기준과 절차에 대해서 들은 얘거나 아는 얘기에 대해 자유롭게 적어달라는 요청에 수형자들은 가석방 결정에 영향을 주는 요인에 대한 의견을 제시

124) 가석방업무지침에 의한 보호사범은 환자, 70세 이상 고령자, 장애인, 임산부, 외국인 등을 말한다.

해 주었다. 가석방을 받기 위해서는 징벌 없이 모범적인 수형생활을 해야 하며, 가족관계를 유지하고, 재범위험성 등급을 잘 받아야 하며, 취사장이나 운영지원 작업 등에 참여하면 형 집행률을 5-10% 짧게 해준다고 알고 있었다. 직업훈련을 받고, 자격증을 취득하며, 교화프로그램에 참여하는 것이 좋고, 담당직원과의 교류도 중요하다고 알고 있었다. 가석방이 잘되는 교도소가 있으니 거기로 이송 가는 것이 빨리 나가는 방법이라거나 ‘빡’을 활용하고, 돈을 써야 된다는 등의 의견도 있었으나 비중이 크지는 않았다.

현행 가석방 제도에서 개선할 점이 있는지에 대해 자유로이 기술하도록 부탁한 결과 폐쇄형 설문문항에서 나온 개선방안들에 대한 내용이 주류를 이루었다. 먼저 특수경제범죄가중처벌법 위반이나 성폭력범죄, 보이스피싱, 교통사고특례법 위반 등 특정 죄명을 가진 수형자가 가석방에서 원천적으로 배제되는 것이 개선되어야 한다는 의견이 많았다. 여론의 부침에 따라 가석방대상자 선정과정이 영향을 받는 것에 대해서도 개선을 요구하고 있다.

가석방 기준이 사람마다, 지역에 따라, 법령에 따라 자주 바뀌어서 명확하고 일관된 기준이 적용되고 있지 않다고 생각하는 수형자들이 많았고 이에 대한 개선을 요구하였다. 가석방의 기준이나 절차, 가석방 신청가능 시점에 대해서 수형자들이 깜깜이로 아무것도 몰라서 “카더라”통신에 의존해야 하는 것도 개선해야 할 점으로 부각되었다.

가석방 신청대상자 선정을 위해서는 대상자에 대한 심층적 평가가 이루어져야 하고 이런 점에서 수형자 본인이 교도소의 가석방 예비회의에 출석하여 본인의 상황을 설명하는 기회가 부여되었으면 하는 의견도 상당히 많았다. 이와 함께 신청하였다가 탈락하는 경우에 탈락의 이유를 알아야 다음 번 심사를 위한 노력을 더 할 수도 있다는 점에서 탈락사유를 수형자에게 고지할 수 있도록 개선되어야 한다는 지적도 많았다.

2. 가석방 담당직원 Focus Group Interview 결과

일선 교도소의 가석방 담당직원들을 대상으로 포커스 그룹 인터뷰를 진행하면서 나온 의견들을 요약하면 다음과 같다. 주된 질문은 가석방 업무의 실무적인 측면과 가석방 제도의 변화, 교정환경의 변화 등에 대한 의견이었다.

가. 가석방 담당직원의 업무특성

- 일선 교도소에서 가석방 업무는 분류심사과나 보안과 분류심사실(계)에서 담당: 소속의 차이에 따른 업무의 차이는 없지만 보안과 소속인 경우 지원근무를 나가는 경우가 있음
- 분류과(계) 직원 중 2~4명 정도가 가석방 업무를 담당
- 가석방 예비심사 대상자를 적격, 신중검토, 부적격으로 분류하는 작업을 위해 수형자와 관련된 자료를 수집하고 판결문을 읽고, 필요한 자료가 있으면 관계과에 협조를 구하고, 상담신청을 한 수형자들을 상담해야 하는 일이 주 업무
- 가석방 신청대상자를 적격, 신중, 부적격으로 분류해서 예비회의에 상정해야 하는 임무

나. 필요적 가석방제도 도입으로 인한 변화

- 필요적 가석방이 도입되고 나서 업무가 많이 급증함. 업무의 급증에는 서류검토 등의 급증 뿐 아니라 수형자들의 면담신청이 쇄도한 데도 그 이유가 있음
- 전에는 담당자가 신중하게 대상자를 파악해서 올리는데 필요적 가석방이 되면서 기간만 지나면 다 올리다 보니 탈락하는 경우가 많이 생김
- 과거에는 신청대상자로 올리면 90%는 가석방 결정이 났으나 이 제도 도입으로 50%대로 떨어짐
- 결과적으로 신청자 수는 늘었지만 실제로 가석방 결정이 나는 수형자의 수가 많이 늘어난 것은 아님
- 실제적으로 가석방자 수가 늘지 않더라도 수형자들은 심사대상이 되기를 원하기 때문에 이런 측면에서 긍정적 기능이 있음
- 소별 편차를 줄이는 긍정적 기능이 있음

다. 재범위험성(레피) 등급

- 레피등급은 신입심사 때 한 번, 형기 2/3 시점의 재심사 때 한 번 측정, 단기수들은 재심사를 받지 않음
- 레피등급에 대해서는 면담신청을 통해 수형자에게 고지, 경비처우급은 신입심사 시 고지
- 레피 1~3등급은 가석방이 가능하지만 레피 4등급과 5등급은 가석방에서 제외함. 단 보호사범인 경우는 예외적으로 레피등급이 4급이라도 가석방 신청 가능함
- 신입심사 시 레피등급이 변하지 않고 그대로인 경우도 많고 생활을 잘하면 상향조정이 되기도 함
- 수형생활을 열심히 하면 등급이 올라가는데 모범적인 수형생활을 했다고 해서 재범위험성이 줄어드는 것은 아님
- 경비등급은 바뀔 때마다 수형자에게 알려주지만 레피등급은 담당직원한테 문의하면 알려줌
- 코레피(co-repi)에 대해 처음에는 의구심이 있었으나 일을 하다보니 신뢰성이 인정이 됨
- 코레피의 동적 요인이 강화되어야 함

라. 가석방 적격심사 유형(관리사범, 제한사범, 일반사범, 보호사범 등의 분류)

- 위험성에 따라 가석방 심사에 필요한 집행률을 다르게 설정하는 방식에 대해서 찬성
- 범죄유형관리를 할 때 실무자 의견을 많이 들었으면 좋겠고 사회적 여건이 바뀔에 따라 형 집행률의 수정이 필요
- 예전에는 유형별로 신청기준과 허가기준이 나뉘어져 있었지만 2년 전부터 허가기준은 없어지고 신청기준만 있음
- 신청기준과 허가기준이 함께 있을 때는 교도소마다 차이가 많았고 기관장의 성향에 따라 재량이 많았으나 기준표가 통합되면서 재량이 많이 줄어들

마. 가석방이 안 되는 특정 범죄유형

- 성폭력 사범은 2000년대 초반에는 가석방 대상자가 많았는데 후반에 들어서면서 사회적 분위기가 좋지 않아 가석방에서 제외되기 시작
- 성범죄자는 제한사범에 포함되어 있고 그들도 심사는 하지만 부적격으로 판정
- 공연음란이나 단순추행 같은 경우 가석방을 가능하게 하도록 해보았으나 부정적 시선 때문에 신청을 못함
- 성매매와 성매매알선만 신청 가능함
- 음주운전은 예전에는 가석방으로 나갔지만 지금은 제한을 두고 가석방을 잘 안 해줌
- “가석방은 살아서 움직입니다”

바. 가석방 선정의 실질적 조건

- 모범적 수형생활, 규율위반으로 인한 징벌이 없어야 하며, 접견상황, 가족관계, 교우관계 등 보호관계
- 합의여부, 자격증, 기피하는 시설봉사
- 범죄내용, 범죄경력, 합의여부
- 취사장에 나가면 최소 형 집행률에서 -5%
- 헌혈
- 전에는 출역을 안 하면 가석방에 제한을 뒀는데 지금은 미지정이라고 너무 불이익을 주지 말라고 지시가 내려옴

사. 외부위원의 참여, 수형자 회의출석, 담당직원 위원회 출석

- 예비회의는 소장이 위원장, 각 과 과장이 위원이고, 가석방 담당직원이 간사로 참석
- 공정성 향상을 위해 외부위원을 포함시키는 것에 대한 의견을 모아보았는데 부정적인 의견이 많음. 회의에서 서류만 보고 수형자를 판단해야 하는 상황에서 외부위원의 역할이 별로 없음. 외부위원의 참여가 공정성을 향상시키지 못함
- 수형자 직접 출석: 업무지침 제6조 제1항은 가석방 예비회의에 가석방 대상자가 직접 출석하여 진술할 기회를 줄 수 있다고 되어 있지만 실제로 위원회에서 직접 듣는 경우는 없음. 형평성의 문제가 제기될 수 있고, 계호의 문제도 있음. 회의 전에 궁금한 부분에 대해서는 면담을 통해 파악하고 있기 때문에 직접 출석의 필요성이 없음. 회의시간과 처리해야 하는 대상자 수를 고려할 때 수형자의 직접출석은 어려움
- 10년 이상 장기수나 무기수의 경우에는 직접 출석을 하여 판단을 해보는 것도 가능할 것이라는 의견
- 담당직원의 위원회 출석: 사동담당 직원과는 평소에 긴밀히 정보교환을 하고 있고 따로 위원회 출석해야 할 필요성은 별로 없음
- 가장 근접해서 수형자를 보고 있는 담당자들의 의견이 반영될 수 있어야 함. 서류상으로는 적격이지만 오랫동안 지켜볼 때 이 사람은 내보내지 말아야 한다고 생각되는 사람들이 있고 이때 심리적으로 괴롭고 힘들

아. 가석방 가능시점 고지, 탈락이유 설명

- 신입심사 시에 가석방 가능한 기간을 고지하고 있음
- 중간에 면담신청하면 한 달 안으로 가석방 가능한 기간을 알려줌
- 탈락이유에 대해서는 수형자들이 상담신청을 하면 설명을 하려고 함. 하지만 결정은 중앙가석방심사위원회에서 하기 때문에 직원들도 탈락이유를 알 수 없으므로 알려줄 수가 없음
- 가석방 담당자가 수형자들에게 탈락이유에 대해서는 알기 어렵다는 얘기를 전달하고 있음. 간혹 불만을 가진 수형자들이 상담신청을 하면 이해시키려고 노력하는 것도 담당직원의 임무
- 가석방에 탈락하면 가족들이 문의전화를 해오기도 하는데 직원도 이유를 알 수 없어서 궁금함

자. 중앙가석방심사위원회에 대한 의견과 심사절차 개선에 대한 의견

- 중앙 가석방 심사위원회의 결정을 보면 일관성이 너무 없음. 지난달에는 나간 경우가 이번 달에는 못나가는 등 기준이 없음. 탈락사유에 대해서도 알 수 없음. 심사위원을 상설로 고정해서 일관된 규정과 기준 적용이 되면 좋겠음. 위원들의 성향에 따라서 너무 편차가 큼
- 필요적 가석방의 도입으로 적격자의 수가 증가함. 교정본부의 6명 직원이 1000건 이상의 서류를 검토함
- 본부의 업무량을 줄여주고 일선 교도소의 편차를 줄이기 위한 방안으로 지방교정청에서 하는 것이 이상적이라고 생각
- 중앙심사위원회의를 상설화하여 실질적인 심사가 될 수 있어야 함
- 중앙심사위원회의의 구성이 너무 법률가 위주로 되어 있음. 다양한 방면의 전문가들로 구성이 되면 좋겠음

차. 소년수형자에 대한 가석방 심사

- 소년수형자 중 심사대상자가 된 사람은 성인과 같이 예비회의에 회부됨. 적격판정을 받으면 소년수형자이기 때문에 보호관찰심사위원회로 신청을 함
- 소년수형자는 확정 판결 시를 연령을 기준으로 하기 때문에 형기가 종료될 때까지 소년수의 신분임
- 23살이 넘어도 채우는 성인으로 하지만 가석방은 소년수로 하는 것임
- 같은 교도소에 있더라도 성인 수형자는 가석방이 되는 반면 소년수는 안 되는 경우가 생김
- 나이가 같아도 한 명은 소년수 신분이고 다른 한 명은 성인수형자 신분을 가지게 되는 셈
- 소년수일 경우 재범위험성 평가등급인 레피등급도 반영이 안됨
- 성인과 소년수형자 가석방 심사기관이 일원화되어야 함

카. 가석방 업무의 전문성

- 가석방 업무는 3D 업종이어서 보통은 이 업무를 원하지 않음
- 관리자입장에서 보면 가석방 대상자 선정절차에 대해 정확히 알기 때문에 실수할 가능성이 적어 하던 사람이 하는 게 안정적이고 신뢰할 수 있음
- 다른 업무처럼 인수인계해서 될 수 있는 것이 아니고 1년 정도는 배워야 업무파악이 됨
- 사무직 직원의 인사이동이 매 3년마다 이루어지는데 가석방 업무 담당자들은 조금 더 기간을 늘리는 것도 하나의 방법임

타. 기타 의견

- 가석방을 권리로 아는 수형자가 많음.
- 가석방이 재범위험성을 낮추는 방향으로 가야하는데 과밀수용을 낮추는 방향으로 가는 것은 안 됨. 과밀수용을 가석방제도로 해결하면 안 됨
- 교정시설은 이제 교정복지센터임. 인권이 강화되면서 교도소 내 처우가 너무 좋아졌음. 그래서 진정으로 반성을 할 수 있는 상황이 안 됨

3. 직원 이메일 조사 결과

본 설문조사의 대상으로 선정된 직원 중 응답한 직원의 수는 18명이었고, 응답자들의 특성을 살펴본 결과 <표 3-25>와 같다. 산출된 응답자의 특성으로는 남자 94.4%(n=17), 여자 5.6%(n=1)으로 나타났으며, 연령이 40대 44.4%(n=8)로 가장 높게

나타났으며, 30대 33.3%(n=6), 50대 16.7%(n=3)순으로 높게 나타났다.

직급은 교감 38.85%(n=7), 교위 38.85%(n=7)로 다수를 차지했다. 가석방 업무는 주로 분류심사과로 독립된 청이 많았으며, 가석방 담당인원은 1~2명이 업무를 담당하고 있었다. 가석방 업무 담당경력은 1년 이상~3년 미만이 50%(n=9), 1년 미만이 27.6%(n=5)으로 거의 대부분 1년~3년 정도 근무하고 있는 것으로 나타났다. 총 근무 경력은 15년 이상~20년 미만이 44.4%(n=8), 10년 이상~15년 미만이 22.2%(n=4) 순으로 높게 나타났다.

▶▶ [표 3-25] 직원 이메일 응답자 특성

(단위: 명, %)

구분		인원	%
성별	남	17	94.4
	여	1	5.6
연령	30대	6	33.3
	40대	8	44.4
	50대	3	16.7
	60대	1	5.6
직급	계약직	1	5.6
	교사	3	16.7
	교위	7	38.85
	교감	7	38.85
가석방 업무의 소속	분류심사과	14	77.8
	보안과 분류심사실	4	22.2
가석방 담당직원 수	1명	6	33.3
	2명	10	55.6
	3명	2	11.1
가석방 담당 근무경력	1년 미만	5	27.6
	1년 이상~3년 미만	9	50
	8년	1	5.6
	10년	1	5.6
	12년	1	5.6
	20년 이상	1	5.6
총 근무경력	10년 미만	3	16.7
	10년 이상~15년 미만	4	22.2
	15년 이상~20년 미만	8	44.4
	20년 이상	3	16.7
합계		18	100

가. 가석방 담당업무의 특성과 어려움

가석방 관련 업무의 내용과 업무수행의 어려움, 그리고 가석방 업무의 효율적이고 전문적인 수행을 위해서 순환보직 보다는 장기간 업무를 맡은 것에 대한 의견을 들어 보았다.

1) 가석방 담당업무의 내용

먼저 가석방 업무의 내용은 매뉴얼화 되어있어 소별로 차이가 나지 않았다. 직원의 응답 중 하나를 예로 들어 제시한다.

① 가석방 예비회의 자료준비

- 예비대상자 선정 : 경비처우급 S3급 이상, Repi 3급 이상 대상[기존 예비심사 대상자 중 출소자(형기종료, 형기종료예정, 가석방 등) 제외하고 경비처우급, Repi 등급 변경자 및 신입자 추가]으로 가석방 예비회의의 자료 작성
- 점건·서신·전화통화·면담 등으로 보호관계 확인
- 판결문·KICS·보라미시스템 등으로 미상 건, 추가 건 및 벌금·추징금 납부 여부 등 확인
- 보라미시스템 상으로 작업사항, 자격증, 상벌, 사회적처우(귀휴, 만남의 집 등)등 확인
- 공범자를 확인하여 동시 신청 등 사전협의

② 가석방 예비회의의 자료를 검토하여 적격자, 부적격자, 신중검토자로 분류 후 회의자료 작성

③ 예비회의의 결과 후

- 가석방신청 예정 현황보고
- 가석방 관련 업무 담당자에게 메일로 명단통보
- 신청자 신청번호 부여
- 타소 공범자 확인(공범 신청번호 파악)
- 작업장·수용동에 통보 후 신청예정자 면담

④ 신청예정자 면담 후 가석방 적격심사 신청자 서류 작성

⑤ 가석방 적격심사 신청자료 결재 및 발송(보호관찰 통보)

이러한 업무를 수행하기 위해서 수행자 면담, 담당직원 면담을 수시로 진행하고 있으며 가석방신청이 불허되는 경우 많은 가족으로부터 문의전화를 받아 일일이 대응해야 하는 어려움도 있다고 응답한 직원이 많았다.

2) 업무수행의 어려움

가석방 관련업무 수행에서의 어려움과 업무수행과정에서 체감하는 개선방안에 대해 질문한 결과 다양한 의견들이 나왔다.

가석방이 수형자에게는 매우 중요하고 관심 있는 사항이라 '실수가 표면화 될 경우' 파급효과가 클 수 있기 때문에 세밀하고 꼼꼼하게 자료를 검토하고 작성해야 하는 스트레스가 크다는 의견들이 있었고, 최근에 필요적 가석방과 취업조건부 가석방, 그리고 당월 가석방 등의 새로운 제도가 도입됨으로써 업무량이 많이 늘었다는 의견, 또 가석방을 권리로 생각하는 수형자를 설득해야 하는 업무특성의 어려움 등을 제시하였다.

가석방 업무는 수용기록의 사면업무와 동일한 정도의 난이도라고 생각하고(어느 부분에서 실수가 있었는지 발견하기 어려워 잘 드러나지는 않는 편이나, 실수가 표면화 될 경우 파급효과가 상당히 큼)가 이드라인이 정해져 있기는 하지만 재량의 여지가 커서 판단하는데 상당한 고민이 필요합니다.

가석방업무가 분류심사과에서 3D 업무로 인식된 지는 오래전이지만 최근에 필요적 가석방, 취업조건부 가석방, 당월가석방 등 새로운 제도로 인하여 업무 강도는 갈수록 심화되고 있습니다.

최근 필요적 가석방, 취업조건부 가석방, 당월 가석방 등 정기, 기념일 가석방 이외에 가석방 신청종류의 다변화와 신청 기준율의 차이, 가석방 허가와의 괴리 등으로 신청 여부 판단에 어려움이 많아졌습니다.

가석방을 권리로 착각하는 수형자와 이를 설득해야 하는 담당자로서의 어려움이 있습니다.

가석방을 일정 집행률만 충족하면 당연히 석방되는 권리인 것처럼 인식하거나, 본인 및 그 가족 등이 민원을 제기하는 사례가 증가하므로 업무량이 증가하고 있음.

업무상 검토해야 하는 부분이 많고 최근 필요적, 취업조건부, 당월 가석방이 실시되어 업무 강도는 늘어났는데 그에 비한 인원 총원은 늘어나지 않고 있고 가석방 전산화가 되었다고는 하나 아직 시스템 적으로 미비한 점이 있어 기존 해오던 한글, 엑셀 등으로 가석방자 명부를 관리하면서 보라미 전산시스템에도 입력을 하여야 해서 이중으로 업무를 하고 있고 수형자의 권리 의식 향상으로 많은 상담 의뢰가 오고 있어 업무를 처리하면서 수형자 상담과 수형자 가족들의 민원에도 응대를 해야 돼서 애로가 많음.

새로운 제도의 도입, 그로 인한 수형자와 가족의 상담수요의 증가 등으로 업무량이 많아졌기 때문에 업무의 효율성을 높일 수 있도록 서류간소화나 인원증원 등을 요구하는 목소리가 있다.

가석방이 간소화 되었으면 합니다.(종류가 너무 많음, 기준율 통일 등)

가석방제도 확대로 가석방담당자들의 업무가 늘어나고 있지만 실질적인 인원보충의 어려움이 있어 지원근무방식으로 운영되고 있지만 보다 안정적이고 효율적인 가석방업무를 수행하기 위해서는 분류심사과의 정원을 적정하게 늘려 체계적으로 운영되어야 한다.

3) 가석방 담당직원의 전문성과 보직기간

앞에서도 얘기했듯이 가석방 업무는 수형자의 입소시점부터 수용생활전반에 대한 기록에 대한 검토, 범죄사실과 변경에 대한 확인, 가석방 적격심사 대상자에 대한 분류, 대상자에 대한 면담 등 다양하다. 이러한 업무를 수행하기 위해서는 법률적인 지식 뿐 아니라 세심하고 꼼꼼하게 사실 확인을 해나가는 치밀함과 수형자와 가족과의 면담 등에 필요한 공감능력 등이 필요하다. 이런 측면에서 가석방담당업무의 전문성이 인정된다고 볼 때 가석방 업무는 전문성을 가진 직원이 담당하는 것이 순환보직을 통해 업무를 맡는 것보다 더 바람직하다는 의견이 있을 수 있다.

특히 분류직을 교정직으로 통합하기 전까지는 분류직렬이 이 업무를 담당해 왔었기 때문에 전문직으로서의 성격이 더 강하다는 생각을 가지고 있는 사람들도 많다. 가석방 업무를 순환보직으로 맡지 말고 장기간 이 업무만을 담당하게 하는 것에 대해 직원들의 의견을 모아보면 이 업무가 전문성이 있기는 하지만 오랫동안 이 업무만을 하는 것은 다른 보직과의 형평성이나 현재의 실정(기피업무)으로는 무리라는 응답이 많았던 반면, 이 업무의 장기보직이 필요하다는 의견도 있었다.

가석방 업무를 담당하는 직원뿐만 아니라 분류심사 업무를 담당 직원들이 현재 교정직과 (구)분류직이 통합된 실정에서 분류업무의 전문성과 효율성, 신뢰도도 저하될 우려가 있음. 그렇다고 하여도 가석방 담당자만 순환보직을 전혀 실시하지 않는다면 다른 부서와의 형평성 문제가 발생하므로 인사규정에 따른 최소한의 보직기간을 증대시킬 필요가 있다고 생각함(ex 3년 → 5년).

가석방이 어려운 업무이기는 하나 순환보직을 하여야 전반적인 인력운영이 향상될 수 있으며 어떤 업무이든 주어진다면 누구나 할 수 있다고 생각합니다.

가석방 업무의 효율성과 전문성을 위해 장기간 담당하는 것에 절대적으로 필요성을 느끼나, 업무량이 많아 가석방 담당자의 인센티브 등이 없이는 기피하는 추세임

가석방의 선결 요건은 1. 재범의 우려가 없고, 2. 수용생활 태도가 양호한 자 중에서 보호관찰을 부여하는 조건으로 형기종료 이전에 석방하는 것으로써, 수형자 개개인에 대한 생활태도는 물론 범죄동기, 범죄내용, 피해자와의 관계, 합의유무, 보호관계 등 수없이 많은 주변 변화요인들을 사전에 파악하고 업무에 적용하여야 하는 고난도의 전문분야임에도 불구하고, 단기 보직을 부여함으로 가석방에 대한 흐름조차 파악하지 못하고 또 다시 직원이 교체되는 악순환이 반복되고 있음

나. 과밀수용해소 방안으로서의 최근 가석방 제도의 다양화와 가석방 확대에 대한 의견

1) 필요적 가석방 제도 도입의 취지와 실태

필요적 가석방 제도와 취업조건부 가석방 제도는 교도소의 과밀수용 문제를 해결하기 위해 도입되었다고 볼 수 있다. 필요적 가석방제도는 형 집행률이 일정 선에 이르면 가석방 적격심사 대상자에 포함하여 심사를 받게 하는 제도이다. 이 제도는 가석방으로 출소하는 수형자의 수를 늘리고, 일선 교도소에 따라 발생하는 편차를 줄이기 위해서 도입된 것이다. 2019년 초부터 도입된 이 제도가 일선에서는 어떻게 받아들여지고 있는지, 실제로 가석방으로 출소하는 수형자가 증가하였는지, 그리고 수형자들은 이 새로운 제도에 대해서 어떻게 생각하는지 등을 질문하였다.

필요적 가석방제도가 도입됨에 따라 실제로 가석방자의 수가 크게 증가하였다고 응답한 경우는 없었다. 증가하지 않았다는 응답이 많았고 증가하였더라도 그 증가 폭은 크지 않은 것으로 보인다. 반면에 신청서류 준비 업무는 증대하고 가석방 신청자 대비 허가율이 떨어지고 있으며 이에 따라 여러 번 신청 탈락하는 수형자들이 나오면서 ‘희망고문’을 호소하는 수형자들이 많아지고 이들을 관리해야 하는 직원들에게는 더 큰 부담이 되고 있다는 의견이 많았다. 반면 교도소별 편차를 줄이고 공정성과 형평성에 대한 수형자의 인식이 더 높아졌다는 긍정적인 평가도 있었다.

필요적 가석방이 시행되기 전에는 가석방예비회의 시 심사숙고하여 모든 조건을 사전 검토한 다음 신청하는 관계로 허가율이 95%에 근접하였으나 필요적 가석방의 시행으로 탈락시킬 명분이 없으며, 때가 되면 당연히 신청해 주는 것으로 수형자들이 인식하게 되어 회의가 하나의 요식 행위가 되어 가고 있음. 필요적 가석방의 경우 너무나 일찍 신청하게 되어 3번 이상 탈락되는 경우, 좌절감으로 인해 오히려 갇혀있는 것을 꺼려버리는 우를 범하게 됨

본부에서 가석방 허가율을 낮추기 위해 필요적 가석방을 실시한다고 전국 석방 업무 담당자 집합교육 시 얘기를 했고 실제로 허가율이 90프로대에서 70프로대로 떨어진 것으로 알고 있습니다. 가석방 허가에 한참 못 미치는 수형자들을 필요적으로 계속 신청하고 계속 탈락하는 말도 안 되는 악순환이 계속 되고 있으며 신청률 대비 허가율에 변화가 상당합니다.

필요적 가석방은 허가율을 낮추기 위함과 가석방 담당자들의 잘못된 판단으로 가석방을 늦게 신청하는 수형자들을 줄이기 위함이라고 했지만 전혀 일선기관의 의견과 동떨어진 성과를 위해 만들어진 제도이며 일선기관의 업무과중과 수형자들의 수용관리에 악영향만을 끼칠 뿐 필요적 가석방 제도로 인하여 실제로 가석방 출소 수형자가 늘어나진 않았습니다.

필요적 가석방의 취지는 전국적으로 통일적인 가석방심사 및 가석방확대 라고 생각합니다. 제 생각에

는 이 제도로 가석방혜택을 볼 수 있는 수형자에 비해 행정력낭비가 심하다고 생각합니다.

가석방 담당자의 업무량은 상당부분 늘어났지만 가석방 적격심사 신청의 교정기관별 편차 및 가석방 허가의 형평성에 대한 불만은 많이 완화되었음

가석방 허가인원 증가로 인한 과밀수용 해소에 기여하고, 가석방 적격심사 신청의 교정기관별 편차 및 가석방 허가의 형평성에 대한 불만, 가석방 관련 부조리 예방, 일선 교도소장의 재량권 축소 등에 있다고 사료됨

탈락할 것을 알면서도 가석방 신청 준비를 해야 되고 대상자 또한 많이 늘어났기 때문에 쓸모없는 업무가 너무 많아졌고 매번 신청하고 가석방 탈락의 결과를 통보하는 것도 상당한 부담입니다. 이상한 제도 하나 만들어서 왜 근무자들이 수형자들에게 가석방 탈락을 고지하면서 미안함을 가지게 만드는지 모르겠습니다.

가석방 신청 인원이 대폭 늘어났고 모든 절차가 일반 신청자들과 똑같기 때문에 그에 따른 관련서류 작성 등 업무량이 많이 늘었으며 수형자들의 상담 신청도 상당부분 증가하였음

2) 취업조건부 가석방 제도의 취지 및 실태

취업조건부 가석방제도는 교도소의 취업프로그램을 통해 출소 전에 취업이 결정된 수형자에게 취업을 유지하는 조건으로 가석방을 허가하는 취지의 제도이다. 취업조건부 가석방은 일반적인 형 집행률에서 10%정도를 일찍 나갈 수 있도록 되어 있어 수형자들 사이에서는 관심이 엄청 클 수밖에 없다. 2019년 상반기부터 도입된 이 제도가 일선에서는 어떻게 받아들여지고 있는지, 실제로 가석방으로 출소하는 수형자가 있는지, 그리고 수형자들은 이 새로운 제도에 대해서 어떻게 생각하는지 등을 질문하였다.

직원들은 취업조건부 가석방 제도의 취지에 대해서는 찬성하는 입장이 다수였으나 조건에 맞는 수형자를 찾아내는 것이 쉽지 않고, 출소자를 받아주는 기업체나 공장을 찾는 것도 쉽지 않아 확대시행에 대해서는 모두 유보적인 입장을 보였다.

취업조건부 가석방 제도의 의의는 참 좋다고 생각하지만 그 대상을 선별하기 너무 까다롭고 기준에 맞는 대상자가 많지 않아 대상자가 거의 없습니다.

취업조건부 가석방에 대하여 수형자들이 관심이 많은 것은 사실이나 막상 상담을 하다보면 가석방이 조금이라도 일찍 나간다는 정보 외에 가석방 후 채용약정업체 등의 절차가 까다롭고, 시행 초기라서 대체로 해당 수형자들의 반응은 냉소적임

취업조건부 가석방 확대시행은 부정적이라고 생각함. 지원하는 수형자가 대부분 좀 더 빠른 출소를 목적으로 지원하고 출소 후에 변심하여 시간 때우거나 작업현장의 분위기를 해할 우려가 있음. 그러므로 현 제도 하에서 중장기 수형자 위주로 대상자를 선별하는 것이 바람직하다 보여짐

시험실시 기간에도 나왔던 문제지만 취업한 일자리에서 수형자가 기대하는 임금이나 숙식환경 등에 이견이 있어 문제가 되고 있고, 취업자가 불성실하게 근무에 임할 시 업주 측에서 강하게 제재할 방법도 없는 상황에서 확대시행은 무리라고 생각함

수형자들이 바라는 급여나 취업처와 취업조건부 가석방을 실시하는 업체와의 급여나 근로조건 등에서 상이한 면이 많아서 조화가 쉽지 않아 보임

3) 과밀수용 해결방안으로서의 가석방 확대에 대한 직원들의 의견

과밀수용을 해결하기 위해서 가석방을 확대하는 것에 대해서 가석방 담당 직원들의 생각은 어떠한지를 질문하였는데 직원 대부분은 가석방 확대로 인해 지역사회의 안전이 위협에 빠질 수도 있다는 것을 깊게 인식하고 있는 것으로 보였다. 또 가석방 확대는 피해자에 대한 고려가 결여되어 있고 나가지 말아야 할 수형자들도 나가게 되는 경로가 될 수 있다는 것에 대해 우려하고 있었다.

가석방 제도가 행상이 양호하고 개전의 정이 현저한 자를 대상으로 한다면 “심사”를 바탕으로 하여야 하나, 과밀수용 해소를 위하여 단기적으로 필요적 가석방, 과밀수용 해소를 위한 확대 등 인위적 요소가 가미되어 향후 가석방자들에 대한 재범 혹은 재입소율 증가에 대한 비판은 감수하여야 할 것임

가석방 기준을 완화하는 등의 방법으로 가석방을 확대한다면 피해자가 느끼는 법 감정을 싸그리 무시하는 행위이며, 수형자들에게도 범죄에 대한 반성의 시간조차 갖지 못한 채 사회에 복귀 할 수도 있으며, 사회에서도 범죄를 저질러도 곧 사회로 복귀가 가능하다고 생각하고 법을 경시하는 문제가 생길 수 있음

수형자들은 자기가 저지른 범죄에 대한 죄값을 치루기 위하여 수용생활을 하는 사람들입니다. 가석방 제도 자체가 피해자의 감정은 전혀 고려하지 않습니다. 과밀수용의 해소가 과연 교정시설에서만 해결해야 하는 사항입니까? 국가적으로 불구속 수사를 늘리는 등 제도적인 부분을 수정해서 해결해야 된다고 생각합니다.

과밀수용의 해결방안으로 가석방제도가 운용된다면 피해자들의 감정이 전혀 고려되지 않는 것으로, 예를 들자면 사기 피해를 당하여 집안이 망하고 심지어 생명까지 잃는 경우들이 있어 가족들이 큰 고통 속에서 평생을 살아야 하는 가슴 아픈 현실들이 여전히 남아 있는데 국가에서도, 그 어느 누구도 그들의 피해회복에 도움을 주지 못하는 실정에서 전혀 합의도 되지 않고 변제도 되지 않은 상황에 단순히 형 집행률이 기준에 도달되고 완화조건이 있다 해서 많은 인원을 가석방으로 출소 시킨다면 피해자들을 외면하고 사회적으로 문제를 야기할 수 있어 과밀수용의 해소방안으로 가석방제도의 확대는 신중하게 결정할 사안이다.

다. 가석방 심사 대상자 선정 기준

가석방업무지침에 따르면 적격심사 유형별 신청기준은 경비처우급과 재범위험성 등급에 따른 형 집행률을 설정해 놓았다. 이러한 형 집행률이 합리적으로 설정이 되어 있다고 생각하는지, 변경의 필요성이 있는지에 대해 질문하였고, 이어서 경비처우급과 재범위험성 등급과 관련한 질문을 하였다.

1) 현행 가석방 적격심사 신청 기준의 타당성

가석방업무지침은 가석방 적격심사신청 기준에 따라 가석방 예비심사 대상자로 선정하도록 규정하고 있으며, 가석방 적격심사 유형을 무기수형자, 관리사범, 장기수형자, 보호사범, 제한사범, 교통사범, 일반사범으로 구분하고 있으며 이 유형에 따라 최소 형 집행률이 다르게 설정되어 있다. 현행 형 집행률에 대한 업무담당자의 의견은 17명 중 5명이 적절하다고 응답했고, 7명이 형 집행률이 상향되어야 한다고 진술하였으며, 보다 세밀하게 기준을 재정비해야 한다는 의견을 주기도 하였다.

형 집행률이 낮게 설정되어 있어 일반사범일 경우 레피 1, S1의 60% 집행률은 현실가능성이 없다. 다소 높여야 된다.

보호사범의 필요적 기준이 너무 낮다. 다른 유형들처럼 10% 상향이 필요하다.

적격심사 유형별 신청기준율을 5%씩 상향조정하는 것이 필요하다.

무기수, 장기수, 제한사범에 대해서는 형 집행률을 5-10% 상향조정하는 것이 필요하다.

한 직원은 다음과 같이 형 집행률 개선사항에 대해 구체적으로 제시하였다.

- (1) 무기수 : 최저 형기를 25년으로 상향 조정
 - 유기형기가 늘어나고 있으며, 종신형 도입에 대비
- (2) 장기수 : 최저 형기를 83% 이상으로 상향
 - 심사신청과 탈락이 반복되고 있으며,
 - 83% 이하에서 허가되는 경우는 많지 않으며,
 - 대부분 형기 2/3 시점에 1급이 되어 있음
- (3) 제한사범 : 장기수와 동일하게 최저 집행률 83% 기준으로 변경
- (4) 별도의 교통사범 기준 폐지
 - 도교법 위반 등 일반 교통사범은 일반사범으로

- 음주관련 사범은 제한사범으로
- (5) 제외사범 기준 설정
 - 심사제외 : 레피(4급 이하), 마약관련, 조직폭력(판결문에 적시된 경우), 성폭력(풍속사범 제외)
- (6) 관리사범 : 현행기준 + 가정폭력
- (7) 일반사범과 보호사범 : 최저 형기를 15% 상향(각 75%, 70%) 조정
 - 1급수가 양산되는 현 시점에서 60% 집행률은 행정력 낭비
 - 최저 집행률을 75% 수준으로 상향조정 해야 함
 - 병역법위반은 78% 선에서 심사가 이루어진 경우 참조
- (8) 사기범의 경우
 - 제한사범 : 미합의(미변제) 5억 이상, 상습사기, 유사수신, 다단계
 - 사기범 중 제한사범의 기준을 적용받지 않는 자는 일반사범의 기준을 적용하되 미합의(미변제) 3억 이상은 5% 상향 기준을 적용
- (9) 기타 경미사범[단순폭력, 단순절도, 생계형절도, 단독 사기범으로써 편취금액 5천만 원 미만(보이스피싱, 대포통장매매 제외)]
 - 일반사범 기준을 적용하되, 5% 하향(집행률 70% 이상)

2) 경비처우급과 재범위험성 등급에 따른 가석방 결정의 적절성

가석방 적격심사 신청 대상자의 자격은 경비처우급 1급부터 3급까지이며 경비처우급 4급은 신청대상에서 원천적으로 배제되어 있다. 또한 재범위험성(레피등급) 등급은 5등급으로 구분되어 있으며 이중 4-5등급은 가석방 신청을 할 수 없다. 다만 예외적으로 보호사범(고령자, 중환자, 임산부 등) 레피 4등급에게도 신청자격을 주는 것으로 되어 있다.

이러한 신청기준의 적절성에 대한 질문에 대해 가석방 업무 담당직원들은 다음과 같은 의견을 제시하였다.

- 경비처우급 S4급이 심사대상에서 제외되는 것은 S4급 대상자 거의 대부분이 상습 규율문란자, 조직폭력, 마약사범, 범수 및 수용횟수가 많거나 단기간 재범인 경우가 대부분이어서 행정의 능률성 측면에서 보더라도 제외하는 것이 타당하다고 보여지며, 재범위험성 지표도 경비처우급 지표와 유사한 특성을 보이거나 레피 등급의 객관성 제고를 위한 연구 적용이 필요하다고 보여짐
- S4와 레피 4,5등급은 원천적으로 제외하는 것이 적절하다고 생각합니다. 등급산정의 방법과 기준 등이 적절하게 대상자를 선별하고 있습니다.
- 다만, 레피 등급의 경우 현재 신입심사 시, 형기 2/3 시에만 심사하고 있으나 심사 횟수를 늘리는 방

안이 더 적절할 것으로 보입니다. 이유는 레피등급이 변경될 만한 사유가 발생하는 수형자의 경우에도 재심사를 받지 못해 대상에서 제외되는 경우가 있기 때문입니다.

경험상 위의 등급이 나오려면 범죄전력이 많거나, 수형생활태도가 매우 불량한 경우입니다. 제외시키는 것이 마땅하다고 생각합니다. 본인의 노력여하에 따라 진급할 수 있으며 진급 시 포함되므로 문제되지 않습니다.

중경비처우급 수형자에게 개선의 정이 현저하고 뉘우치는 빛이 뚜렷한 자에게 선별적으로 실시하는 가석방을 실시하는 것은 어불성설임. 레피 4-5급을 가석방에서 배제하는 것은 적절함

경비처우급과 재범위험성 등급에서 경비처우급 4급과 재범위험성 등급 4-5등급을 가석방 신청에서 원천 배제하는 것에 대해서는 합리적인 근거가 있는 것으로 직원들 대다수가 생각하고 있었다. 죄질이 나쁘고 범죄경력이 많으며 교도소생활에서 징벌이 많은 수형자들을 가석방에서 제외하는 것은 이유와 근거가 타당하다고 보는 것이다.

3) 교정재범 예측지표의 타당성

교정재범예측지표(CO-REPI)의 타당성에 대해서는 직원들 대부분이 이 지표가 재범위험성을 잘 측정하고 있다고 생각하였다. 범수와 죄질 등이 재범예측에 중요한 변수이므로 중요하게 반영하는 것이 맞다는 견해도 있고, 재범위험성에서는 동적 요인이 더 강화되어야 하는데 과거 범죄력에 집중되어 있는 점은 개선될 필요가 있다는 지적도 있었다.

재범위험성 평가에서 범죄경력이나 죄질 이런 부분이 반영되는 건 합당하다고 봅니다. 객관적으로 볼 수 있는 지표라고 인정됩니다.

범수와 죄질이 그 사람이 그 동안 살아온 인생을 보여주기 때문에 그 자체로 의미가 있음. 동적 요소를 통해 재범가능성이 떨어진다고 생각하지 않음

교정재범예측지표는 교정시설 내에서 처우기준을 평가하는 것으로 범수와 죄질 등을 반영하는 것이 수용생활과 연관되어 있기 때문이라고 생각하며, 동적 요인의 증가는 지표의 객관화에 역행하여 주관적 개입이 증가될 수 있기 때문에 반대 의견임

- ① 수용횟수보다 범죄동기 및 범죄내용에 더욱 신경을 써야 함
- ② 측정에 있어 수용태도를 비롯한 동적요인이 보다 많이 반영되어야 하나, 실제 범수, 죄질 등 범죄 내용이 더 크게 작용함
- ③ 동적 요소가 더 많이 반영되어야 한다고 봄(수용태도 등을 더욱 중요한 기준으로 하는 심사신청서 현재 개선 중에 있음)

가석방의 취지로 볼 때 어느 정도 객관적 지표인 경비처우급과 재범예측지표와 관련하여 잘 반영되고 있으며, 그 외에 범죄적 성향과 보호관계 등 동적요소도 함께 고려되어야 한다고 생각합니다.

4) 가석방 결정에 있어 여론의 영향에 대한 견해

가석방 결정이 여론에 영향을 받는 것에 대한 업무담당자들의 생각을 물어보았는데 여론이 크게 영향을 미치는 것에 대해 우려가 있기는 하지만 여론을 무시할 수는 없다는 생각이 지배적이었다. 성범죄자에 대한 가석방 불허, 음주운전에 대한 가석방 제한 등이 최근의 범죄에 대한 여론의 악화를 의식한 결정의 사례라고 할 수 있다.

법치주의라는 것이 국민의 법 감정대로 이리 저리로 움직인다는 것이 과연 옳은가에 대한 고민이 필요하다고 여겨지고, 그런 식으로 한다면 국민들의 바람이라면 사형집행도 이루어져야하고, 수용자 인권을 경시해도 되나 머... 그런 문제들이 생길 듯합니다.

재범가능성은 여론과는 별개로 판단해야 하나, 가석방 자체가 사회적 합의가 필요한 사안이라고 한다면 어쩔 수 없이 여론을 감안해야 한다고 생각합니다.

심사세부기준이 법으로 정해진 것이 아니라 위원회에서 행정적으로 조절이 가능한 부분이라 여론의 영향은 크다고 봄. 성관련 범죄 외에도 최근 음주사범의 경우에도 위원회에서 세부 기준을 정해준 경우가 있음. 여론에 따라 매달 기준이 바뀐다면 문제가 있지만 사회적으로 이슈가 되는 범죄의 경우는 국민여론을 반영한다는 관점에서 보면 긍정적이라고 봄

윤창호 법 관련한 음주운전 사범 가석방 심사기준이 개선되거나, 성 범죄자, 보이스 피싱에 대한 기준율이 높은 이유 등은 어느 정도 여론의 방향을 따른 거라 생각합니다. 가석방 자체가 국가의 은혜적 차원에서 수형자에게 내려지는 보상이므로 여론에 영향을 받는 건 당연해 보입니다.

범죄 피해자들의 감정도 고려하지 않을 수 없기 때문에 어느 정도의 여론은 반영해야 한다고 생각하지만 여론을 의식하여 기존의 규정을 완전히 뒤바꾸는 것은 피해야 한다고 생각합니다.

다른 한편 가석방이 여론에 의해 영향을 받고 있는 상황에서 죄질이나 범죄경력에서 더 좋지 않은 수형자들이 가석방으로 나가는 반면 성범죄자나 음주운전 등으로 인해 가석방이 안 되는 사례들을 보면서 또 하나의 공정성과 형평성의 문제가 제기될 수도 있다는 지적은 적절한 문제제기로 보인다.

어린 성범죄자들은 가석방이 안 된다는 이유 하나만으로 교정시설에서 받을 수 있는 거의 대부분의 혜택(중간처우, 귀휴 등)에서 제외되고 사람을 죽인 사람들은 가석방 기능의 이유로 모든 혜택을 다 받고 있는데 이런 부분도 개선이 필요해 보입니다.

안에서 정말 모범적으로 생활하는 초범 성범죄 수형자들은 가석방 혜택이 전혀 없는데, S3/R3에 범수는 4범, 징벌전력도 있는 수형자가 가석방 혜택을 받고 나가는 걸 보면 씁쓸합니다.

라. 일선 교도소의 가석방 예비회의

일선 교도소에서 매월 개최되는 가석방 예비회의에서는 소장이 위원장을 하고 업무 담당자가 간사를 맡고 있다. 가석방 담당자가 적격, 부적격, 신중검토로 분류한 신청자에 대해 심사를 하는 시간이다. 이 회의에서 위원장의 역할을 가석방 신청자 선정여부에 대해 최종적으로 결정을 하는 권한을 가지고 있지만 소장의 개인적 특성이나 성향에 따라 가석방 여부가 크게 달라지지는 않는다는 것이 직원들의 의견이었다.

1) 가석방 여부 결정에 대한 충분한 논의 여부

일선에서의 가석방 회의는 수형자들의 가석방을 중앙 심사위원회에 신청할 수 있는 적격자를 가려내는 결정을 하는 기능을 한다. 이러한 기능을 실질적으로 얼마나 잘 수행하고 있는지를 알아보기 위해 이 회의가 어느 정도 밀도 있게 이루어지고 있는지를 질문하였는데 일반사람들이 기대하는 것처럼 수형자 한 명 한 명에 대한 자료를 놓고 긴 시간 고민하여 결정하는 방식으로 예비회의가 이루어지는 것이 아니라는 것은 틀림없어 보인다.

담당직원이 사전에 분류해 놓은 적격, 부적격, 신중검토자에 대해 검토하는데 가석방 신청자가 적은 교도소와 대형 교도소의 차이는 존재할 것으로 추정된다. 필요적 가석방제도가 도입됨으로써 필요적 조건을 충족시킨 수형자에 대해서는 별도의 논의 없이 중앙 가석방심사위원회로 올리게 되어 있으므로 긴 논의가 사실상 필요 없는 듯하다.

가석방 예비회의 개최하는 날에 간사가 가석방예비대상자들 중 적격대상자들에 대하여 한 명씩 설명하고 위원장은 위원들의 의견을 수렴한 후 결정하고 있으며, 그 다음 신중검토 대상자를 설명한 후 결정하고, 부적격 대상자를 설명한 후 결정하고 있어 가석방 담당자의 사전 검토를 추진하는 것은 아닙니다.

무기·장기수형자의 경우 밀도 있는 논의를 하고 있으며, 일반수형자들의 경우 필요적 가석방 신청제도 도입이후에는 논의할 필요 없음. 필요적 가석방에서 제외되는 일반수형자들의 경우에는 높은 집행을 - 잔형일수 1~2개월 정도 - 에서 신청될 수밖에 없으므로 면밀한 검토를 크게 요하지는 않음
제한된 시간에 여러 수형자를 검토해야 하므로 밀도 있는 논의는 어려운 실정입니다만 적격, 부적격이 명확한 경우보다는 검토가 필요한 수형자 위주로 이뤄지고 있습니다.

일반대상자에 포함되지 않더라도 필요적 대상에 포함되기 때문에 이전과 같은 심도 있는 개별 심사가 이루어지지 못하고, 형식에 치우치는 경향이 있음

2) 외부위원 참여의 필요성

가석방 결정과정의 공정성과 투명성을 제고하기 위해 외부위원의 참여가 필요한 지에 대한 직원들의 의견을 물은 결과 대부분의 직원들은 외부위원의 필요성에 대해 부정적인 견해를 나타냈지만 긍정적으로 외부위원 참여의 필요성을 표현한 직원도 있었다. 반대의 이유로는 외부위원의 임명과 관리에 있어서 공정성이 훼손될 우려가 있고, 죄질을 중요하게 여기는 외부의 힘이 작용할 수 있어 오히려 공정성을 해칠 가능성도 배제하지 못하기 때문으로 보인다. 찬성입장에서는 교정행정의 투명성과 개방성을 위해서는 외부위원의 실질적인 참여가 없더라도 명목적인 참여가 필요하다고 생각하고 있었다.

위원의 구성면에서는 공정성이 확보되겠지만, 위원들의 임명과 관리에 있어서는 공정성이 낮아질 우려가 있어 보입니다.

외부인이 수용자의 생활태도를 확인 할 방법이 없으므로 공정성이 높아지지는 않을 듯 합니다. 오히려 외부의 입김이 작용할 수도 있을 것 같습니다.

사회적 감정 등 고려를 위해 외부위원의 필요성은 있다고 생각되나, 외부위원이 참가 한다고 하여 공정성이 높아진다고는 생각하지 않습니다.

다른 위원회와는 달리 분류처우위원회는 외부위원이 참여하지 않고 있는 실정이나, 추후 가석방심사가 교정행정의 관심도가 높고 공정성, 투명성 등을 위하여 외부위원을 참여시켜 교정행정의 신뢰성을 확보하는 것이 필요함을 느끼고 있습니다.

3) 수형자의 위원회 참석

가석방 업무지침 제6조 제1항에서는 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 수형자를 가석방예비회의에 출석하도록 할 수 있다고 규정되어 있다. 실제 일선의 가석방 예비회의에서 수형자가 출석하는 경우가 있는지, 그리고 출석의 필요성에 대해서는 어떻게 생각하고 있는지를 질문하였다. 직원들은 수형자가 위원회에 참석하는 것은 불필요하며 오히려 공정성을 위배할 우려가 있고, 위원회에 와서 자신이 가석방에 적격임을 보여주기 과장할 수도 있으므로 객관적 자료에 의한 서면심사가 더 공정하다는 견해를 보였다.

수형자의 의견을 물을 일이 필요성이 없어서 시행된 적이 없으며 면담을 통해 적격대상자를 선정하다면 오히려 공정성이 떨어질 수 있다고 생각함

수형자의 참석은 필요 없다고 생각합니다. 각각의 사정들이 있겠지만 진정으로 반성하고 변화된 모습을 그 짧은 시간에 보여준다는 건 연기일 뿐이라는 생각이 듭니다. 오히려 교활한 수형자에게 유리할 거라고 생각함

이와는 반대로 수형자를 직접 출석시켜 얘기를 들어보고 교정·교화되었는지 확인하는 것이 필요할 수도 있다는 의견을 진술한 직원도 있었다.

우리 소의 경우 수형자를 회의에 직접 출석시키는 사례는 없습니다. 추후 소년수형자, 장기수형자를 대상으로 출석시켜 재범여부 등을 확인할 필요성이 있다고 생각합니다.

실제로 본 적은 없습니다. 참석이 필요할 수도 있을 것 같습니다. 음주관련 단기수용자는 금주에 대한 확인 및 다짐을 받는 것부터 시작도 좋을 듯합니다.

4) 가석방 예비회의의 탈락사유 고지와 이의신청

가석방 예비회의의 심사결과 탈락으로 결정된 수형자들은 자신들이 탈락한 이유가 무엇인지에 대해 알고 싶어 한다. 수형자를 대상으로 한 설문조사에서도 탈락의 이유를 알려주면 좋겠다는 의견이 상당히 많았다. 수형자들에게 예비심사 탈락의 이유를 알려주는지, 어떤 방식으로 알려주는 지에 대해 질문을 하였다. 그 결과 다음과 같은 답변을 받았다.

가석방 예비회의에서 탈락한 수형자들은 탈락 사유를 설명해 주고 있지는 않고 있음. 이는 탈락(신청 요건 미달) 인원과 반복적으로 탈락하는 인원도 적지 않고, 이의신청이나 재심 요청을 받지는 않으나 보고문 상담 신청 등을 통하여 탈락 사유 등을 충분히 설명하고 있음

탈락자 모두에게 사유를 명확하게 설명해 주지는 않으나, 상담을 요청하면 대략적인 이유는 알려줍니다. 상담으로 대부분 결과를 납득하는 편이며 수형자가 이의를 제기할 수 있는 방법은 없습니다.

가석방 심사에서 탈락한 수형자에 대해서는 상담 등을 통하여 설명하고 있으며, 탈락에 대한 이의신청 및 재심을 요청하기보다도 다음 기회에 재신청할 수 있도록 요구하는 경우는 있으며, 탈락이유에 대한 면담보고전을 제출하는 경우는 있습니다.

탈락의 이유를 일괄적으로 고지해주는 제도는 없으며, 탈락한 수형자가 상담을 요청해 올 경우 탈락에 대한 이유를 설명하려고 노력하고 있다는 응답이 주를 이루었다. 가석방은 수형자의 권리가 아니라 국가가 주는 은혜적 보상이기 때문에 이 결정에 대해 이의제기를 하거나 불복신청을 하는 등의 대응방법은 없다고 한다.

마. 중앙 가석방심사위원회 기능과 역할

법무부 중앙 가석방 심사위원회의 기능과 역할과 관련해서는 위원회의 인적 구성의 타당성, 가석방 탈락 이유에 대한 고지 필요성에 대해 질문하였다.

대부분의 직원은 가석방심사위원회가 적절하게 구성되어 있다고 응답하였고, 위원회의 위원명단이 공개되는 등 투명하고 공정하게 심사하고 있다고 생각하였다. 하지만 여론의 영향으로 특정 범죄에 대한 가석방이 막혀버리거나 기대하지 않는 결정이 내려지는 경우에는 가석방 심사의 기준이 일관적으로 적용되는 지에 대한 의문이 생긴다고 의견을 표현했다.

몇 백 명의 수형자를 단 한 번의 회의에서 심사하는 게 쉽지는 않을 것 같습니다만 그만큼 교정본부에서 미리 많은 준비를 하지 않을까 생각합니다. 위원회의 특성상 위원구성에 따른 차이는 날 수 있을 것 같으며 위원명단 공개 등 공정하게 심사하고 있다고 생각합니다.

내부위원들은 수용과밀화 등의 해결, 수용관리의 어려움 등을 고려하여 되도록 가석방 허가에 중점을 두기 때문에 실질적으로 가석방 허가 여부는 외부위원들에 의해 결정되는 것으로 느끼고 있습니다. 이렇게 외부위원들에 의해 결정되는 경향 때문인지 모르겠지만, 특정 죄명(성폭력, 음주운전 등)이 언론에 많이 언급되어 국민의 공분을 산 경우 갑자기 가석방 허가가 막혀 버리는 것이 아닌가 느끼고 있습니다.

위원 구성에 따른 개별적인 성향에 따라 결과가 달라질 수 있음. 가석방 신청자의 경우에도 이 정도는 충분하다고 생각한 수형자가 떨어지거나, 가능성이 없다고 생각하고 신청한 수형자가 되는 경우도 있어 위원들의 판단을 100% 신뢰하지는 못하겠음

도저히 이해가 안 되는 결과가 나올 때 보면 과연 공정하고 일관되게 가석방 허가 기준을 적용하고 있는지 의구심이 들 때가 가끔 있습니다.

형사법들에 대하여 전문지식을 갖춘 분들로 구성되어 있다고 생각되며, 다만, 교정정책이나 교화프로그램 운영, 교정성적 등을 가석방 심사에서 중요하게 판단하고자 한다면 교정본부장 외 교도관의 참여 비중을 늘릴 필요는 있다고 생각합니다

4. 법무부 가석방심사위원회 (전)외부위원 면접결과

일선 교도소에서 올라온 가석방 심사대상자들에 대한 최종적 심사를 하는 법무부 가석방심사위원회에서 활동해 온 두 분의 외부위원을 대상으로 가석방제도 전반과 중앙가석방심사위원회의 기능과 역할, 그리고 개선방향에 대한 의견을 들어보았다.

먼저 가석방제도를 확대할 필요가 있는지에 대해 질문한 결과 확대하는 것이 바람

직하다는데 의견의 일치를 보였다. 하지만 누구를 어떻게 보낼 것이냐에 대한 진지한 고민이 필요하고 법무보호복지공단 등 기관을 활성화시킨 후에 내보내는 방식으로 하는 것이 바람직하다는 의견이었다.

가석방 적격심사의 기준이 유형별로 다르게 설정되어 있는 것에 대해서는 사범별로 집행률을 다르게 설정하는 데 필요한 명확한 근거는 없이 행해지고 있다는 것에 대해서 문제가 있다고 보고 있었다. 또한 죄질보다는 재범위험성과 교정교화부분을 반영하고 정확히 측정하여 엄격한 심사를 할 필요가 있다는 점도 제기하였다.

가석방 허가여부가 여론의 영향을 어느 정도나 받는지에 대해 알아본 결과 사회적 여론의 영향이 상당히 크다는 의견은 동일하였다. 성범죄와 공무원 범죄, 뇌물 등은 거의 가석방이 불가하고 만기출소하며, 성범죄인 경우 성 문제 이외에는 정상적인 생활을 하기 때문에 경비처우급이나 재범위험성 등급(레피등급)이 좋지만 여론이 좋지 않아 내보내지 못해서 교도소로서는 상당한 부담을 느끼는 일이라고 보고 여론의 영향을 너무 많이 받는 것에 대해 문제가 있지만 그렇다고 여론을 무시하기는 힘든 난감한 상황이라는 의견을 제시하였다.

중앙가석방심사위원회에서의 외부위원의 역할에 대한 질문에서는 외부위원의 역할이 상당히 크다는 것을 강조하였는데, 내부위원은 보수적으로 가석방을 결정하기 때문에 외부위원이 다양한 의견을 내고 관찰시키는 역할을 해야 한다고 강조하였다. 형사정책적인 목적달성과 행형목적에 따른 운영을 통제하고 감독하는 역할이라고 생각하지만 실제로는 주어진 서류만으로 가석방 대상을 심사한다는 것은 어렵다는 의견이었다.

심사위원회는 한 달에 한 번 개최되는데 주로 신중검토 대상자에 대해 논의하고 의견이 엇갈리는 경우에 다수의 의견에 따라 최종 가석방이 결정되는 방식으로 운영된다고 한다. 가석방 결정에 있어 중요하게 생각하는 것은 재범위험성, 죄질, 여론이라는 점에서는 공통적이었는데 법무부의 의견이 중요하다는 지적도 있었다.

가석방 대상자를 직접 면담할 필요성에 대해서는 일선 교도소로 가서 면담을 한 경우와 화상면담을 한 경우가 있었는데 그 경험의 결과는 서로 상반되었다. 직접 가서 수형자를 만나서 대면상담을 해보니 대면상담에서만 볼 수 있는 심리적 안정감을 볼 수 있어서 직접면담이 가장 이상적인 방안이라고 생각했다는 의견과 짧은 시간

동안의 화상면담으로는 서류심사보다 더 좋은 점을 발견하기 어려웠다는 의견으로 서로 결론이 달랐다.

월1회 개최되는 회의를 위해 2주 전에 심사자료가 배달되는데 적게는 300건, 많게는 700건을 검토해야 한다. 그러다 보니 형식적인 심사를 넘어서지 못하는 한계가 있다. 적격, 신중검토, 부적격으로 분류되어 있는 자료에서 신중검토를 자세하게 보는 편이고 부적격, 적격 순으로 시간을 할애한다. 과도한 부담을 경감하기 위해서는 위원의 수를 늘리거나 상설화된 기구로 개편되거나 지방교정청이 중간심사기구를 두어 한 번 더 거르는 단계를 만드는 방안에 대한 검토가 필요하다.

기타의견으로는 중앙가석방 심사위원회의 위원명단이 외부에 노출되어 수형자들로부터 편지를 받거나 가족과 지인으로부터 전화연락이 오는 경우가 있어 개인정보 노출에 대한 불안감이 있어 개선이 필요하다는 점이 제기되었다.

제3절 | 소결

이 장에서는 가석방 제도와 연관되어 있는 수형자와 담당직원, 그리고 가석방 허가의 최종결정을 내리는 법무부 가석방심사위원회 (전) 외부위원으로부터 그들의 가석방제도에 대한 인식과 경험, 그리고 실태, 문제점, 개선방안을 알아보았다.

가석방제도에 대한 선행연구들은 형사법적 관점에서 가석방제도의 요건과 심사절차를 논의한 것이 많고, 가석방제도에 대해 실제적으로 그 대상이 되거나 그 제도를 시행하고 결정하는 입장에 있는 담당직원과 가석방 심사위원들의 인식이나 경험을 알아내고자 한 연구는 지금까지 없었다. 이런 점에서 본 연구에서 수행한 실증적인 조사와 분석은 관련 당사자들의 다양한 인식과 경험을 알아보는 좋은 기회를 제공하고 있다.

우선 조사와 면접의 대상에 대해서 간략히 설명하면 다음과 같다. 수형자 설문조사에서는 가석방 적격심사 대상자로 신청이 된 수형자들을 대상으로 하였다. 4개 지방교정청별로 교도소의 규모와 특성을 고려하여 안배하여 해당 교도소들을 선정하였다.

총 409명의 수형자가 다양한 폐쇄형 질문과 개방형 설문에 응답하였다.

가석방 담당자 포커스 그룹 인터뷰(focus group interview)는 가석방 담당직원들의 업무를 이해하고 가석방에 대한 직원들의 생각, 그리고 최근에 도입된 가석방 제도가 가져온 변화 등에 대해 논의하는 자리였는데 서울청 7개소, 대전청 6개소의 직원들이 각각 서울청과 대전청에 모였는데 회의는 두 시간에서 두 시간 반 정도 소요되었다. 이어서 이 포커스 그룹 인터뷰에서 논의된 것들을 보다 확대하여 52개 교도소의 가석방 담당직원들에게 이메일로 질문지를 보내어 답변을 받는 방식으로 조사를 진행하였다. 질문은 수형자 설문조사와는 달리 모두 개방형 질문으로 답변 작성에 상당히 시간이 소요되어야 했기에 52개 교도소 중 18개 교도소의 가석방 담당직원들만이 답변을 보내왔다. 그들의 답변 내용을 사전검토 해본 결과, 답변의 편차가 그리 크지 않고 유사성이 높았고 이로써 담당직원들의 의견으로 일반화하는 것에 큰 무리가 없을 것으로 판단되어 최종 18개의 답변을 가지고 분석하였다.

마지막으로 가석방 심사절차의 최종단계인 중앙의 법무부 가석방심사위원회의 역할과 결정과정을 이해하기 위해 이 위원회에서 봉사해온 두 분의 외부위원과의 면담을 통해 가석방 확대에 대한 생각, 가석방 결정과정에서 중요한 요인, 그리고 문제점과 개선방안에 대한 이야기를 나눌 수 있었다.

수형자설문조사, 가석방 담당 직원과의 FGI, 가석방 담당직원 이메일 의견조사와 법무부 가석방위원회 외부위원 면담 등을 통해 도출된 결과들은 앞에서 자세히 제시하였고 여기서는 주로 문제점과 개선방안 중심으로 논의를 하고자 한다.

수형자들에 대한 조사를 통해 드러난 핵심적인 사실은 수형자들은 가석방에 대해 가장 관심을 많이 가지고 있으며 그들의 궁극적인 문제는 “나는 가석방으로 나갈 수 있는가” 였다. 그들은 규율위반과 징벌이 없는 모범적 수형생활, 형 집행률, 재범위험성 등급, 가족 등 보호관계, 기피 작업장에서의 작업 등 그들은 가석방의 요인이라고 생각하는 것에 대해 관심을 가지고 가석방이 ‘깨지지’ 않고 출소할 수 있도록 노력하고 있었다. 이러한 그들이 가장 답답해하는 것은 ‘가석방에 대해 아는 게 없다’는 불만이었다. 특별히 문의하지 않으면 조건이나 자격을 알 수 없는 게 현실이라는 지적이다.¹²⁵⁾ 수형자들이 더 잘 알고 있다고 직원들은 말하기도 하지만 그것은 자신들의

125) 직원들의 입장에서는 가석방이 수형자의 권리가 아니라 은혜적 보상이기 때문에 고지해야 할

소수의 개인적 경험에 기초하고 있기 때문에 진실과 거리가 있을 수 있다. 때문에 가석방과 관련한 일반적인 수준에서의 가이드라인은 공지할 필요가 있다. 형 집행률이나 심사자 유형의 구체적 내용이 고정되어 있는 것이 아니라 상황에 따라 변경될 수 있기 때문에 오히려 알려주는 것이 혼란을 자초할 수도 있다는 우려가 있는 것도 어느 정도 이해가 되지만, 그것으로 인해 혼란을 야기하지 않도록 설득하고 이해시키는 것도 교정당국이 해야 하는 일 중에 하나이다. 보다 진지한 실태파악과 개선방안 도출을 위한 노력이 필요하다고 본다.

또 다른 그들의 우려를 정리하면 다음과 같다. 먼저 특정죄명이 배제되는 것에 대해 문제를 느끼고 있었다. 성범죄나 보이스 피싱, 교통사고 특례법 위반 등은 가석방에서 원천적으로 배제되고 있는데, 죄명이 아니라 생활태도나 재범위험성 등을 고려해야 한다고 이야기하고 있다. 이 부분은 가석방 담당직원들의 견해에서도 유사하게 찾아볼 수 있었다. 상대적으로 가벼운 성범죄인 공연음란이나 가벼운 성 추행범은 가석방 기회도 얻지 못하는데 죄질이 더 나쁜 강력범죄자들이 가석방으로 출소하는 것을 보며 특정 죄명을 원천 배제하는 것이 문제라는 것을 수형자나 직원 모두 어느 정도는 공유하고 있었다. 한편 법령개정에 따라 형 집행률이 소급되어 상향조정되거나, 지역별로 기준에 편차가 있거나 여론의 영향으로 특정 죄명이 배제되거나 하는 일이 발생하여 명확하고 일관된 기준이 없다는 생각을 많이 하고 있었다. 지역별 편차는 최근에 도입된 필요적 가석방 제도로 인해 완화되고 있다는 것이 가석방 담당 직원들의 인식이고, 그들은 가석방 결정과정에서 여론의 영향을 너무 받는 것이 문제라고 보지만 그렇다고 여론을 무시한 가석방을 찬성하지는 않았다. 이와 마찬가지로 법무부 가석방심사위원회의 외부위원들도 여론의 영향이 지나치게 큰 것은 문제지만 여론을 무시하고 가석방 결정을 할 수는 없다는 입장을 가지고 있었다. 이와는 반대로 수형자들은 죄명이나 죄질보다는 자신들의 변화가능성에 더 비중을 두기를 원하는 것으로 보이는데 일반적으로 여론은 그들의 변화가능성이나 재범위험성 보다는 어떤 죄를 저질렀느냐에 대해 더 민감하게 반응하기 때문에 여론을 무시한 가석방 결정은

의무가 없다고 반론한다. 또 상담을 신청하면 알려주기 때문에 큰 문제가 없다고 한다. 하지만 일관되게 알려지지 않아서 발생하는 공정성이나 일관성에 대한 불신이 커진다면 이것은 교정 질서 확립에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 일단 명시적으로 당국에서 사실을 알려주고 나면 쓸데없는 소문으로 불신을 증폭시키는 것은 막을 수 있을 것이라는 주장이 설득력이 있다.

위험성이 크다. 이러한 수형자들의 입장은 가석방이 은혜적 보상이 아니라 수형자의 권리라고 인식하기 때문이라고 직원들은 생각한다. 자신의 죄질에 대해서는 심각하게 생각하지 않고 쫓값은 교도소에 갇혀서 다 치뤘으니 죄에 대해서는 이야기하지 말고 일정 형기가 지나면 나갈 수 있게 해달라고 요구한다는 것이다. 이 지점에서 사람들은 피해보상이나 회복, 그리고 피해자에 대한 공감도 없는 상황에서 아무리 잔인한 범죄를 저질렀어도 일정 형기만 채우면 나갈 수 있게 하는 것이 “형사적 정의(criminal justice)인가?”라고 묻고 있고 이 둘 사이에 괴리는 상당히 깊다. 쉽게 해결점이 도출될 문제는 아니지만 우리가 계속 고민해야 할 주제임에는 틀림없다.

한편 최근에 도입된 필요적 가석방에 대해서는 수형자와 담당 직원 모두 회의적이었다. 수형자의 입장에서는 처음에는 환영하였지만 이 제도가 가석방 허가율을 증대시킨 것이 아니라 가석방 신청률을 높인 것에 불과하다¹²⁶⁾는 것이 점차 판명되면서부터 ‘희망고문’을 당하는 고통을 토로하고 있다. 가석방 담당직원들은 형 집행률이 일정 비율에 이르면 ‘필요적’으로 가석방신청을 해야 하는데 신청을 위해서는 범죄경력 자료부터 수용생활자료 등을 준비하고 검토해야 하는 업무가 늘어나게 되고 이런 점에서 ‘행정비용의 낭비’라는 비판도 존재한다.

수형자들은 가석방 예비회의에 자신이 직접 출석하여 자신의 마음가짐과 변화정도에 대해서 진술하기를 희망하는 비율이 높았으나 가석방 담당직원들은 이러한 출석면담이 공정성의 문제를 초래할 수 있고 거짓으로 교정이 되었다고 연기를 할 때 그것을 찾아내기 어렵다는 이유로 반대하는 경향을 보였다. 특히 제한된 시간에 신청여부를 결정해야 하는 가석방 심사 예비회의에서 수형자가 출석하여 진술하는 것은 비효율적이라는 지적도 있었다. 그러나 현재의 가석방 예비회의가 실질적인 검토라고 보기에 는 약하다는 점을 고려할 때 정말 신중한 판단을 해야 하는 건에 대해서 출석면담을 시범적으로 실시해 보고 그 장단점을 파악하는 작업은 앞으로 시도해 보아야 할 과제라고 본다.

그 외에도 수형자들은 가석방 심사에서 탈락했을 때 탈락이유를 알았으면 좋겠고, 가석방 결정을 통보해 주는 시점에 대해서도 조정해 주면 좋겠다는 의견을 피력하였

126) 필요적 가석방이 도입되고 나서 예전에는 90%에 이르던 허가율이 70% 아래로 떨어지는 경우가 늘어났다고 한다.

고, 또 가석방 신청여부 결정이 담당근무자의 의견을 반영하는 폭을 더 넓혔으면 하는 바람을 제시하였다. 수형자들이 이러한 것들을 요구할 권리가 없다고 여기지 말고 그들의 안정이 교정 질서와 평온한 수형생활을 담보한다는 생각으로 전향적인 가석방 관련 실무를 살펴보고 보완할 필요가 있다.

가석방 담당직원 포커스 그룹 인터뷰(FGI)와 가석방 담당직원 이메일 조사에서 제시된 문제점과 개선방안 등을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 필요적 가석방 제도는 일선 교도소별 편차를 줄이고 공정성을 기하며 과밀수용을 해결한다는 취지에서 도입된 제도인데 이 제도의 도입으로 가석방 담당자의 업무 부담이 증대한 반면 실제 가석방 허가율은 낮아져서 과밀수용을 해결하지는 못하고 있다는 의견이 지배적이었다. 지난 9월부터 도입된 또 하나의 새로운 가석방 제도인 당월가석방¹²⁷⁾으로 인해, 필요적 가석방으로 인해 늘어난 담당직원들의 업무 부담이 더더욱 늘어나는 결과를 초래했다고 한다. 하지만 소별 편차를 줄이고 공정성을 높이는 데는 기여를 한 것이 사실이라는 의견도 있었다. 가석방 담당 업무는 직원들 사이에서 '기피보직'이며 '3D 업종'이라고 알려져 있다. 이로 인해 가석방 담당업무의 전문성에 대해 인정을 하면서도 이 업무만을 하는 것은 직무의 형평성에 위배된다고 생각하며 인센티브 없이 가석방 업무만을 하는 것은 대부분의 담당직원들이 찬성하지 않았다. 심지어 필요적 가석방 등은 폐지해야 한다는 의견까지 나온 것을 보면 새로운 제도의 도입과 이로 인한 공과에 대한 철저한 평가 작업이 이루어지고 그에 기반하여 개선안을 마련하는 것이 절대적으로 필요하다고 본다.

둘째, 가석방 심사기준으로 중요하게 작용하는 것이 재범위험성 등급(레피등급)인데 이것은 교정재범예측지표(Co-repi, Correctional Recidivism Prediction Index)의 점수에 의해 결정된다. 교정재범예측지표는 신입심사 시에 측정하고 형기 2/3가 지난 시점에서 하는 재심사 때 다시 측정하게 되고, 이 때 변경이 있으면 이 변경을 반영하여 가석방 신청대상자 여부를 결정하게 된다. 교정재범예측지표는 18개의 정적 요인과 5개의 동적 요인으로 구성되어 있는데, 일반적으로 재범위험성 예측지표가 변화가능성을 인정하고 변화과정에 대해 반영하려는 목적을 가지고 만들어지면 동적 요인을

127) 분류처우위원회와 가석방 예비심사회의를 분리하고 신입심사자와 경비등급이나 레피등급이 변경된 수형자 중에 신청기준에 해당하는 사람에 대해 예비심사대상자로 선정해서 가석방 신청 여부를 검토하는 제도

강화하여서 교정프로그램 등의 개입으로 재범위험성을 낮추어 가는 방식으로 활용한다. 반대로 교정 등의 개입 여부와는 상관없이 재범위험성을 예측하려는 목적을 가지면 예측력이 범죄경력 등 정적요인을 고려하면 된다. 교정재범예측지표와 거기에서 파생되는 레피 등급에 대해 담당직원들은 재범위험성이 가석방 결정에 반영되는 것에 대해 동의하지만 수형생활을 잘하면 등급이 올라가는 방식의 지표체계는 개선의 여지가 있다는 지적을 하였다. 수형생활을 잘 하는 것과 재범위험성이 감소하는 것과는 별개의 문제이며 이런 점에서 작업이나 자격증, 징벌 없는 생활 등의 수형생활에 대한 반영보다는 가족관계의 회복이나 피해회복과 보상, 왜곡된 생각의 수정, 범죄성의 감소, 자신에 대한 진정한 뉘우침 등 동적이면서 개선가능성을 담보한 요인의 상대적 비중을 높이는 방식의 재범위험성 체계를 설계해야 한다.

셋째, 특정 범죄에 대해 가석방을 원천적으로 배제하게 됨에 따라 모범적 생활을 하는 초범 성범죄자는 나가지 못하고 S3, 레피 3등급에 범수 4범에 징벌전력까지 있는 강력범죄 수형자가 가석방 되는 것은 공정하지 않다는 지적이 있었다. 특정범죄에 대해 가석방을 제외하는 것의 이유는 여론이 그러한 범죄유형에 대해 부정적이기 때문이다. 여론이 부정적이면 범죄의 경중에 대한 고려 없이 범죄 전체에 대해 가석방 불허의 전략을 사용하는 것은 문제가 있다. 수형자뿐 아니라 수형자를 가까이서 관찰하고 파악하는 직원들도 이러한 생각을 공유하는 것을 보면 범죄의 세부내용에 따라 가석방 여부를 융통성 있게 허용하는 것이 필요해 보인다.

넷째, 가석방의 확대에 대해서는 직원들 의견은 모두 부정적이었다. 현재 가석방은 가석방의 취지를 살리지 못하고 있으며 나가지 말아야 할 수형자도 나가게 되는 방식으로 운영하고 있으며 이를 막는 하나의 방법으로 각 유형마다 설정되어 있는 최소형집행율을 높여야 된다는 의견이 지배적이었다. 어떤 직원의 말에 따르면 “개전의 정이 크고 죄를 뉘우치며 재범의 위험성이 적어 조기 출소해도 위험하지 않은 가석방자는 전체 가석방자의 10%도 안 된다”고 한다. 지금까지 보수적으로 가석방을 운용해 온 덕분에 가석방자의 재범률을 8%대에서 유지할 수 있었는데 가석방자가 증가하면 지역사회에 부가되는 위협은 커질 수밖에 없기 때문에 지역사회 안전을 위해서도 가석방 확대는 매우 신중하게 이루어져야 한다는 주장이다. 과밀수용 해소를 위한 방안으로서 가석방을 생각하기 보다는 가석방의 본래의 취지에 부합하는 가석방자를

가려내는 것에 집중할 필요가 있다. 가석방이 은혜적 보상이 아니라 권리라고 생각하는 수형자가 많다면 그 생각을 바꾸어주어야 한다. 만기출소가 원칙이라는 것이 모두에게 각인되어야 한다. 과밀수용 해소를 위해서 지역사회와의 안전을 훼손하는 것에 찬성할 사람은 없다.

다섯째, 수형자들은 가석방 신청에 탈락할 때 탈락의 이유를 듣기를 원하는 비율이 매우 높았다. 직원들의 입장에서는 상담을 신청하면 탈락의 이유를 설명하기 때문에 별로 문제될 것이 없다고 주장한다. 수형자들은 일선 소에서의 예비심사 탈락이유 뿐 아니라 중앙 가석방 심사위원회에서의 탈락이유도 알고 싶어 한다. 하지만 어떤 단계에서도 탈락의 이유를 고지할 의무는 없다. 직원들 중에는 본인도 탈락의 이유를 알고 싶으나 정확히 알지는 못하기 때문에¹²⁸⁾ 대략의 가능한 설명을 해준다고 설명했다. 탈락의 이유를 탈락자에게 모두 공지하는 일이 업무 부담을 증가시키는 것은 사실이지만 이 문제에 대해서도 현명한 해법이 있을 수 있는지를 심사숙고할 필요가 있다. 그저 가석방은 수형자의 권리가 아니기 때문에 알려줄 의무가 없다고 하지 말고 수형자들의 안정적 사고와 행동이 주는 순기능을 생각해 볼 때 행정업무를 심각하게 증가시키지 않는 선에서의 해법을 마련할 필요가 있다.

마지막으로 중앙 가석방심사위원회의 면담결과를 요약하면 다음과 같다. 이들은 위원회에서의 외부위원의 역할에 대해서 매우 중요하다고 인식하고 있었는데, 법무부의 내부위원들은 죄질을 상대적으로 강조하고 가석방 비율의 일관성을 유지하는데 관심을 두고 있는 경향이 있다는 점을 지적하면서 외부위원이 의견을 많이 내고 질문하고 적극적으로 가석방 결정과정에 참여해야 한다고 의견을 주었다. 이들은 가석방 확대에 긍정적이었으며 구금이 필요 없는 수형자에게 구금을 하는 것은 탈피해야 한다는 의견을 피력하였다. 죄질 보다는 재범위험성과 교화부분을 정확히 측정하여 과학적 근거를 가지고 가석방 여부를 결정하여야 한다는 의견을 제시하였다. 현재 매달 한 번의 회의에 300-700건을 처리해야 하는 상황에서 모든 수형자의 자료를 면밀히 검토하는 것이 매우 어렵다는 문제제기가 있었고 이를 해결하기 위해 위원의 확대를 고려할 필요가 있음을 제기하였다. 또한 법률가 뿐 아니라 교정에 전문성

128) 담당직원들은 중앙 가석방 위원회의 결정이 일관적이지 못하고 위원들의 성향에 따라 편차가 크다고 지적했다. 지난 달에 비슷한 조건의 수형자가 가석방 되었지만 이번 달에는 가석방이 불허되는 경우 수형자에게 탈락의 이유를 설명하는 것이 어려운 일이라고 말했다.

을 가지고 있는 교정심리전문가나 교정학자들의 참여가 필요하다는 제안도 있었다. 마지막으로 가석방 심사의 투명성과 공정성을 위해 가석방 위원회 위원들의 명단을 공개하고 있는데 이 때문에 수형자 가족으로부터 전화청탁이나 직접 찾아와서 만나줄 것을 요청하는 일들이 벌어지고 있어 우려가 되기 때문에 이 점에 대한 대안이 마련될 필요가 있다는 의견도 제시되었다.

제 4 장

가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

외국의 가석방제도 및 현황

김정연·차종진·배상균

제4장

외국의 가석방제도 및 현황

제1절 | 영국의 가석방제도 및 운영현황

1. 영국의 가석방제도

가. 영국의 가석방제도 연혁

가석방제도는 17세기 영국의 유형(流刑)제도의 시행과정에서 비롯되었는데, 영국 국회는 사형 또는 장기 구금형을 선고받은 죄수들을 식민지로 보낼 수 있도록 하는 이주법을 통과시켰다.¹²⁹⁾ 죄수들이 미국으로 이송 도중 도주하거나 영국으로 되돌아 오는 것을 규제하기 위해 1655년 일정한 조건을 부과하고 이를 위반하는 경우에는 유예를 취소하고 형 집행을 계속하도록 하는 조항을 추가하였다.¹³⁰⁾ 형 집행을 유예받은 죄수가 미국에 도착하면 더 이상 범죄자가 아니라 입찰에 의해 계약된 고용인이 되었는데, 이러한 관계는 가석방 조건 등 오늘날의 가석방 위원회와 유사한 절차가 이어졌다.¹³¹⁾

미국의 독립 이후 1788년 최초로 죄수들을 오스트레일리아 유형지인 노포크 섬(Norfolk Island)에 수용하였다. 오스트레일리아 총독은 절대적인 사면권을 부여받았으며, 특정한 조건 없이 죄수들을 사면하였다. 그러나 여러 문제들이 발생하자 특별권 능부여조례에 의해 유형지의 총독에게 조건부로 죄수들의 형기를 감면하여 석방증을

129) Alexander B. Smith/Louis Berlin, Introduction to Probation and Parole, 1979, p.107.

130) Alexander B. Smith/Louis Berlin, ibid., pp.107-108.

131) Howard Abandinsky, Probation and Parole : theory and practice, 2012, pp. 119-120.

발부할 수 있는 조건부 사면권을 부여하였다. 이 석방증에는 감독에 관한 조항은 규정되어 있지 않았다.¹³²⁾ 조건부 사면을 받은 자가 석방증의 조건을 위반하는 경우에는 다시 체포되어 원래의 형기로 다시 투옥되었는데, 이것이 가석방허가증제도의 기원이다.¹³³⁾

이후 1840년 알렉산더 마코노키(Alexander Maconochie)는 노포크 섬의 총독으로 임명된 후 죄수들이 처한 심각한 상황을 직면하게 되면서 점수보상제도와 단계적 분류제도를 실시하였다.¹³⁴⁾

1853년 영국 의회는 수형자가 가출소허가증을 받고 석방되어 경찰에 의해 감독을 받도록 하는 강제노역법을 통과시켰다. 1854년 아일랜드 교도소 소장 월터 크로프톤(Walter Crofton)은 알렉산더 마코노키와 수형자들의 개선에 대한 관점이 유사하였는데, 그는 4단계의 아이리시 체제를 만들었다. 그러나 더블린 지역 거주자는 석방수용자 감독관이라는 직함을 가진 민간고용인에게 감독을 받았다. 감독관은 경찰과 협조적으로 감독을 하는데, 석방허가증을 받은 자들에게 고용을 보장하는 것이 그의 책임이었다. 감독관은 석방자에게 통보기간마다 보고할 것을 요구할 권한이 있으며 2주마다 가정을 방문하여 고용 여부를 확인하였는데, 이는 오늘날 가석방 감독관의 전신이었다.¹³⁵⁾ 크로프톤에 의한 중간교도소, 원조, 감독의 개념은 현대 가석방제도에 기여한 바가 크다.¹³⁶⁾

영국의 경우 조기석방과 관련하여 두 가지 제도를 두고 있었는데, 수형자의 근면과 선행을 조건으로 하지만 실제로는 자동적으로 허가되는 감형석방(remission)과 부담을 수반하는 허가에 의한 가석방(parole on license)이다.¹³⁷⁾ 허가에 의한 가석방은 1967년 형사사법법(Criminal Justice Act 1967)에 의해 도입되었는데, 이에 따라 잉글랜드와 웨일즈의 가석방위원회가 만들어졌다. 1967년 형사사법 제59조에 가석방위원회 설치근거규정을 두었고, 동법 제60조 이하에 허가에 의한 가석방의 요건, 절차

132) Alexander B. Smith/Louis Berlin, op. cit., pp. 108-109.

133) 오영근, "범죄인의 사회내처우에 관한 연구", 서울대 박사학위논문, 1988, 109-110면.

134) Todd R. Clear/George F. Cole/Michael D. Reisig, America Corrections, 2011, p. 410.; Alexander B. Smith/Louis Berlin, op. cit., p. 109.

135) Howard Abandinsky, ibid., pp.120-121.

136) Todd R. Clear/George F. Cole/Michael D. Reisig, ibid., p. 410.

137) 장영민/탁희성, 앞의 글, 39면.

및 취소에 관한 규정을 두었다.¹³⁸⁾ 이후 1991년 제정된 형사사법법(Criminal Justice Act 1991)에 의해 조기석방(early release)이라는 제도로 단일화되었다.¹³⁹⁾

1998년 범죄와 질서위반에 관한 법률(Crime and Disorder Act 1998)에서 재택구금 외출제한명령제도(Home Detention Curfew)가 처음으로 도입되었다. 1991년 형사사법법(Criminal Justice Act 1991) 제34A조(Crime and Disorder Act 1998 제99조~100조 개정), 2000년 형사사법법(Criminal Justice Act 2000), 2003년 형사사법법(Criminal Justice Act 2003)에 따라 3월 이상 4년 이하의 형을 선고받고 법정 배제 대상이 아닌 수형자는 형량에 따라 정해지는 필수기간 수감 후 허가를 받으면 석방될 수 있다.¹⁴⁰⁾ 즉 3월에서 4년 사이의 형을 선고받은 피고인들은 통행금지조건을 포함한 허가증에 의해서 조기에 석방될 수 있고, 이러한 조치는 석방된 죄수들이 전자감독(Electronic monitoring)을 받게 되는 기간 동안 특정시간에 정해진 주소지에 체류할 것을 요구한다.¹⁴¹⁾

2003년 형사사법법(Criminal Justice Act 2003)에 이르러서는 일반인의 범죄에 대한 두려움을 완화하기 위해 가석방 후 구체적인 내용의 보호관찰을 실시하도록 규정을 두었다.¹⁴²⁾ 12개월 미만의 구금형은 가석방 후 보호관찰조건부 구금형(Custody Plus)으로 하고, 수감자들은 최대 3개월의 구금형을 지낸 후에 석방되어 최대 6개월의 석방 후에 사회 내 지도감독을 받게 된다. 사회 내 처분 중에는 특별한 조건을 부과할 수 있는데, 해당 조건을 이행하지 않는 경우에는 재수감된다.¹⁴³⁾

나. 가석방위원회

1967년 형사사법법(Criminal Justice Act 1967)으로 허가에 의한 가석방이 도입되었는데, 이에 따라 가석방위원회가 만들어졌다. 1967년 형사사법 제59조에 가석방위

138) 이에 따르면 유기징역을 선고받은 자는 최소한 12개월을 경과하거나 형기의 3분의 1을 마친 후 가석방위원회의 권고를 받아 내무부장관에 의해 허가에 의한 가석방을 받을 수 있었다 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/80/contents>, 최종검색일: 2019. 10. 31.).

139) Martin Wasik, Arrangement for Early Release, Criminal Law Review, 1992, p. 252; 장영민/탁희성, 앞의 글 40면 재인용.

140) 이승현/권수진, “가석방자에 대한 재택전자감독의 도입방안 연구”, 법무부, 2019, 59면.

141) 권오걸, “영국의 형벌제도개관”, 『법학논고』 제28집, 경북대학교 법학연구소, 2008, 394면.

142) 조준현, “가석방의 이념과 실제”, 『교정연구』 제56호, 한국교정학회, 2012, 30면.

143) 권오걸, 앞의 글, 395면.

원회 설치근거규정을 두었고, 동법 제60조 이하에 허가에 의한 가석방의 요건, 절차 및 취소에 관한 규정을 두었다.¹⁴⁴⁾ 1994년 형사사법 및 공공질서법(Criminal Justice and Public Order Act)에 의해 가석방위원회 관련 규정이 통합되었다. 이에 따라 가석방위원회는 정부기관은 아니지만 정부역할을 수행하는 독립적인 비정부공공집행기관이 되었다.¹⁴⁵⁾

영국의 가석방위원회는 수형자에 대한 위험 평가를 수행하여 그들이 안전하게 사회로 석방될 수 있는지 여부를 결정하는 독립기관이다.¹⁴⁶⁾ 이러한 심의 및 결정을 내리는 가석방위원을 두고 있는데, 독립구성원, 법원구성원, 심리학자 등으로 구성되어 있다. 영국의 가석방위원회의 주요 임무는 누가 석방될 수 있는지를 판단하는 것인데, 최우선의 목표를 공공안전에 두면서 가석방 여부를 신중하게 결정한다. 나아가 가석방위원회의 결정은 수감자가 석방된 후 대중에 중대한 위험을 나타내는지에 전적으로 초점이 맞춰져 있다.¹⁴⁷⁾

영국의 가석방위원회의 대상이 되는 수형자는 정기형을 선고받은 재소자와 부정기형을 선고받은 재소자이다.¹⁴⁸⁾ 영국의 가석방위원회가 감독하는 주요사건의 재소자들은 ① 종신형과 1997년 범죄법(Crime Act 1997)에 따른 사회보호를 위한 부정기형(IPP)을 선고받은 경우, ② 2003년 형사사법법에 따른 확장 정기형(EDS)을 선고받은 경우, ③ 2015년 형사사법 및 법원법(Criminal Justice and Courts Act 2015)에 따른 테러리스트 및 심각한 아동 성범죄자를 포함한 특정 문제의 범죄자가 선고를 받은 경우이다.¹⁴⁹⁾ 정기형을 선고받은 재소자는 2005년 4월 4일 이전에 범죄를 저질러 4년 이상의 재량적 조건판결을 선고받은 자와 2005년 4월 4일 이후의 범죄로 사회보

144) 이에 따르면 유기징역을 선고받은 자는 최소한 12개월을 경과하거나 형기의 3분의 1을 마친 후 가석방위원회의 권고를 받아 내무부장관에 의해 허가에 의한 가석방을 받을 수 있었다 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/80/contents>, 최종검색일: 2019. 10. 31.).

145) 최준혁, “양형기준의 도입과 가석방-영국의 논의에 관하여”, 『형사정책』 제24권 제1호, 한국형사정책학회, 2012, 64면.

146) 영국의 가석방위원회는 독립기관으로 정부, 법무부 및 교도소, 보호관찰국 등과는 분리되어 있다. 가석방위원회의 권한은 법원과 유사하여, 아무도 가석방 위원회의 결정을 방해할 수 없고 법무부도 이를 준수해야 한다(Parole Board, Information for Victims, 2015, p. 6).

147) 영국 가석방위원회 홈페이지(<https://www.gov.uk/government/organisations/parole-board/about>, 최종검색일: 2019. 10. 31.)

148) Parole Board, Information for Victims, 2015, p. 7.

149) 영국 가석방위원회 홈페이지(<https://www.gov.uk/government/organisations/parole-board/about>, 최종검색일: 2019. 10. 31.)

호를 위한 확장판결(EPP)을 선고받은 재소자이다.¹⁵⁰⁾ 대부분의 정기형 선고를 받은 경우는 가석방위원회에서 다루지 않지만, 일부 정기형의 경우 가석방위원회에 의한 조기 석방을 위해서는 안전한 것으로 간주되어야만 한다. 이것들은 보통 성범죄나 폭력과 관련된 보다 심각한 종류의 범죄들이다.¹⁵¹⁾ 부정기형 선고에는 종신형을 선고 받은 경우와 사회보호를 위한 부정기형(Imprisonment for public protection, IPP)을 선고받은 재소자가 포함된다. 부정기형 선고 시 판사가 정하는 최소 기간이 있는데, 피고인이 구금되어야 할 최소기간이다. 일부 종신형에는 완전종신형(whole life tariff)이 있는데, 이러한 경우는 가석방위원회에 의해 석방될 것으로 고려되지는 않는다.¹⁵²⁾ 한편 가석방위원회는 재소자들이 최소구금기간을 경과한 후 사회에 안전하게 복귀할 수 있는가를 판단하고, 석방 전 개방교도소로 이송할 것인지 여부도 판단한다. 또한 석방허가 조건을 위반하여 조기석방이 취소된 경우 다시 조기석방 할 수 있는지에 대해서도 판단한다.¹⁵³⁾

2. 가석방의 내용 및 절차

가. 개요¹⁵⁴⁾

부정기형을 선고받은 경우에는 최소구금기간 6개월 이전에 가석방 검토 절차를 시작해야 하고, 정기형을 선고받은 경우에는 가석방가능시기(Parole Eligibility Date) 6개월 이전에 가석방 검토 절차를 시작하게 된다. 준비단계로서 가석방 절차 시작 6주 전에 공공안전 사회복지부서의 주요 서류 작성, 가석방 절차 개시 사실 및 법적 진술에 대한 권리 고지, 이전 청문에서의 주요 이슈에 대한 상기 등이 이루어진다. 일반 가석방 절차는 청문일정까지 26주가 걸리는데, 이 기간 동안 교도소 보고서 작성 및 공개, 법적 진술 제출, 사건평가 위원(Member Case Assessment, MCA)의

150) 최준혁, 앞의 글, 66면.

151) Parole Board, Information for Victims, p. 7.

152) Parole Board, Information for Victims, p. 7.

153) 최준혁, 앞의 글, 65면.

154) 영국의 가석방 절차 개요에 관한 내용은 <http://www.prisonreformtrust.org.uk/ForPrisonersFamilies/PrisonerInformationPages/TheParoleBoardandparolereviews> (최종검색일: 2019. 10. 31.) 참조.

초기 검토, 증인 연락 및 청문 절차 등이 진행된다.

나. 가석방 대상

2003년 형사사법법(Criminal Justice Act 2003)은 제237조 이하에 판결의 선고 내용, 형기 등에 따라 다양하게 가석방의 기간과 절차를 규정하고 있었다. 이후 2008년 형사사법 및 이민법(Criminal Justice and Immigration Act 2008)의 개정을 통해 일정한 요건 하에 자동석방 하도록 하는 규정을 두고 있다. 동법 제24조에서는 2003년 형사사법법에 따른 조기석방의 최소조건을 규정하고 있는데, 12개월 이상의 정기구금형을 선고받은 재소자는 형기의 2분의 1이 경과한 후 자동적으로 석방된다.¹⁵⁵⁾ 2008년 형사사법 및 이민법에 따라 이는 2005년 4월 이전에 저지른 범죄로 구금형을 선고받은 재소자들에게도 적용된다. 다만, 2003년 형사사법법 별표 15(Schedule 15)에 규정되어 있는 특정 성범죄 및 폭력범죄로 수감된 자들은 위 소급적용 대상의 예외로서 가석방위원회의 결정에 따라 석방된다.¹⁵⁶⁾ 4년 이상의 구금형을 선고받은 자, 특히 2005년 전에 선고를 받은 경우는 더 빨리 교도소에서 나올 수 있는 반면, 석방된 재소자들의 감독기간은 전반적으로 확대되었다. 따라서 징역형에서 강제적인 개입의 기간은 증가되지만, 교도소 내에서 보내는 시간은 전반적으로 줄어든다.¹⁵⁷⁾

범죄자들이 교도소에 있는 동안, 그들은 재범위험에 대한 평가 및 감소를 위해 재활치료를 받을 것이다. 형기 중에 수감자들은 자신의 행동과 위험에 따라 매우 안전한 환경에서 덜 안전한 상태로 이동한다. 보안 단계가 주어지는데, 가장 위험하고 도주의 우려가 있는 A단계에서, 개방교도소로 이동할 수 있는 D단계이다.¹⁵⁸⁾ 개방교도소로 이송할 것인지에 대한 결정은 교도소장이나 법무부 장관이 하는데, 장관이 요청할 경우 가석방위원회는 개방교도소 이송 여부를 판단한다. 이 때 가석방위원회는 재소자가 사회 안전을 해하지 않을 정도로 위험을 통제할 수 있는지와 도주의 위험 등을 전체적으로 고려한다.¹⁵⁹⁾

155) Andrew Ashworth, *Senrencing and Criminal Justice*, 5th Edition, Cambridge, 2010, pp. 304-305.

156) Andrew Ashworth, *Ibid.*, p. 305.

157) Andrew Ashworth, *op. cit.*, p. 305.

158) Parole Board, *Information for Victims*, p. 8.

다. 피해자의 참여¹⁶⁰⁾

특정 폭력범죄 또는 성범죄의 피해자로서 가해자가 12개월 이상의 형을 선고받은 경우 피해자는 가해자의 구금형 선고와 석방에 대한 각 단계에서 진술할 수 있고, 가석방위원회에 가석방 조치에 대해서도 진술을 할 수 있다. 또한 피해자는 가석방위원회에 가해자가 허가 없이 피해자의 거주지역에 갈 수 없다거나 피해자에게 연락할 수 없도록 하는 특정 조건의 추가를 고려하도록 요청할 수 있다.

피해자 개인 진술서는 서면진술서로, 가석방 위원회에 범죄로 인해 당시 그리고 이후에 삶에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 설명하도록 하고 있다. 피해자의 진술은 신체적, 정신적, 정서적, 재정적 기타 영향에 관한 것이 포함된다. 구체적으로는 범죄로 인한 피해자와 피해자 가족에게 미친 본래의 영향, 범죄 이후의 지속적인 영향, 가해자의 석방이 피해자 및 그 가족 등에 미치는 영향, 가해자 석방 시 특정 조건의 요청 등이 포함된다.

피해자 지원인(Victim Liaison Officer)은 피해자 진술의 방법과 처리절차를 설명하고 지원한다. 또한 가해자를 감독하는 보호관찰관에게 대신 이런 종류의 조건을 신고하도록 요청하거나 가석방위원회에 신고서를 작성할 수 있다. 피해자 지원인은 가석방 검토 시기와 진술서 작성 시기에 대해서도 피해자에게 알려준다.

일반적으로 청문을 시작할 때 피해자 진술서를 낭독하고, 그 후 피해자가 퇴정한 후 청문을 계속한다. 피해자는 진술서에 기재된 내용만을 낭독할 수 있고, 내용을 추가할 수 없다. 시설이 갖추어져 있을 경우에는 피해자가 비디오 녹화를 하여 제출하거나 비디오 링크를 통해 진술할 수 있다.

라. 청문절차¹⁶¹⁾

가석방위원회의 청문은 구술청문과 서면청문 두 가지가 있다. 구술청문은 가석방위

159) 최준혁, 앞의 글, 70면.

160) 영국의 경우 수사 또는 공판과정에서 피해자 자신 또는 가족에 미친 영향을 진술할 기회를 부여하는데, 범죄자의 가석방심사 과정에서도 피해자가 진술할 수 있다. 피해자의 참여권에 대해서 자세한 내용은 Parole Board, Information for Victims, p. 14 참조.

161) 청문절차에 대한 자세한 내용은 <https://www.gov.uk/guidance/our-work#oral-hearings>(최종 검색일: 2019. 10. 31.) 참조.

원회 위원들이 수감 기간 동안 그들과 함께 일한 전문가들로부터 그리고 재소자에게서 직접 증거를 듣는 경우이다. 가석방위원회 사건 담당자는 구술청문이 필요하다고 판단되면 출석할 모든 증인에게 연락하여 언제 시간이 되는지 확인한다. 그런 다음 이 사건은 모든 증인과 가석방위원회 구성원이 참석할 수 있고 교도소가 수용할 수 있는 날짜를 찾기 위해 목록 팀으로 보내진다. 일정한 경우 죄수들에게 그들의 구두청문회에 참석하는 참관인을 동의하도록 요청할 수도 있다. 이는 보통 가석방 절차에 관련된 사람들을 위한 훈련 목적이다. 참관인은 구두 청문회나 의사 결정 과정에 관여하지 않는다. 죄수들은 청문회에 참석하는 참관인을 거절할 권리가 있다. 구두청문 위원회는 1명, 2명 또는 3명의 가석방위원회 위원으로 구성될 수 있다. 청문회를 담당하는 심사위원장은 항상 있을 것이다. 일부 경우에는 전문위원이 필요한데, 심리학자나 정신과 의사일 수 있다. 심사위원장은 공판준비기일 전에 피고인의 서류를 검토한 뒤 심사위원들이 심리를 준비하는 데 도움이 된다고 생각하는 추가 정보를 요청할 수 있다. 일정한 경우 교도소로 가는 대신에, 패널은 런던의 가석방 중심지에 근거지를 두고 비디오 링크를 통해 청문회를 진행할 수 있다. 이는 교도소에 있는 증인들이 TV 화면에서 심사위원을 보게 된다는 것을 의미한다. 2019년 가석방위원회 규칙(The Parole Board Rules 2019) 제7조 제3항에서는 직접 청문의 경우 심사위원장은 당사자에게 최소 14일 이전에 청문에 대한 날짜, 시간, 장소 및 방법을 통지하도록 하고, 동조 제4항에서는 직접 청문 방식으로 지정된 장소에서의 진행, 비디오 링크, 전화 회의 등 기타 전자수단을 이용한 방식에 대해서 규정하고 있다. 또한 동 규칙 제10조에서는 당사자에게 가석방 절차에서 대리할 수 있는 변호사 기타 대리인을 지명할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁶²⁾

한편, 가석방위원회 위원은 서로 동등한 위치에서 서면청문을 진행한다. 교정공무원과 보호관찰관의 보고 및 재소자의 세부적 범죄전력 등을 포함한 서류에 기반하여 판단하는데, 여기에는 범죄전력, 교도소 내 품행, 이수과정 및 심리적 판단에 따른 다양한 형식의 위험예측이 포함되며, 피해자에 대한 영향에 관한 진술 또는 피해자의 진술이 포함될 수 있다.¹⁶³⁾

162) <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/1038/contents/made>(최종검색일: 2019. 10. 31.)

163) 최준혁, 앞의 글, 71면.

마. 가석방위원회의 결정

가석방위원회가 결정 시 따라야 하는 가석방 검증은 다음과 같다 : *‘가석방위원회는 더 이상 사회의 보호를 위해 그 사람을 구속할 필요가 없다는 것을 납득하지 않는 한, 석방하라는 지시를 내려서는 안 된다.’*¹⁶⁴⁾

가석방위원회 결정과 관련해서는 청문일로부터 2주 이내에 서면결정이 내려진다. 가석방위원회 사건담당자가 심사위원장으로부터 결정을 받으면, 그들은 교도소를 통해 재소자와 재소자 변호인, 대리인 등 이해 관계자들에게 결정을 공유한다. 재소자가 석방되는 경우, 공공보호 사회복지부서(Public Protection Casework Section)에서 이들의 허가 조건을 확인할 것이다. 만약 재소자가 석방되지 않을 경우에는 공공보호 사회복지부서는 다음 검토 일정을 확인한다.¹⁶⁵⁾

한편 서면청문이든 구술청문이든 보호관찰국은 가해자와 동시에 결정서 사본을 받는다. 피해자 지원인은 피해자에게 어떤 결정을 내렸는지 알려주고 결정 배경의 개요를 설명한다.¹⁶⁶⁾

바. 결정에 대한 재심의

2019년 재심의 관련 지침이 마련되었는데, 이 지침은 2019년 7월 22일 또는 그 이후에 내려진 가석방위원회 결정에 적용된다. 가석방위원회 결정의 재심의 체계를 보면, 일정한 이유가 인정되는 경우 가석방위원회에 다시 한번 결정을 내려달라고 요청할 권리를 부여한다. 법무부장관과 재소자만이 그 절차의 당사자로서 재심을 신청할 수 있다.

164) 가석방위원회 결정을 위해서는 범행 시점부터 어떻게 변화하였는지에 대한 증거를 찾아야 하는데, 구체적으로는 범행에 이른 상황, 약물 및 알콜 중독 등의 해결, 행동의 변화, 프로그램 이수, 교도소 내의 행동 등이다. 또한 가석방 시 위험관리계획을 검토하는데, 가족의 지원, 직업, 대처능력, 보호관찰관과의 관계 등에 대해서 본다. [http://www.prisonreformtrust.org.uk/ForPrisonersFamilies/PrisonerInformationPages/TheParoleBoardandparolereviews (최종검색일: 2019. 10. 31.) 참조].

165) <https://www.gov.uk/guidance/our-work#oral-hearings>(최종검색일: 2019. 10. 31.)

166) Parole Board, Information for Victims, p. 28.

1) 피해자 및 일반인의 가석방결정에 대한 이의제기

2019년 가석방 결정에 대한 이의제기 지침이 마련되었는데, 이 지침은 2019년 7월 22일 또는 그 이후에 내려진 가석방위원회 결정에 적용되고 그 이전의 결정에 대해서는 이의 제기를 할 수는 없지만 사법심사를 신청할 수는 있다. 가석방위원회는 특정 범죄자들이 대중에 해를 끼칠 위험에 근거하여 가석방을 고려하는데, 가석방위원회가 범죄자를 석방하는 것이 안전하다고 결정한다면, 그 결정은 21일 동안 잠정적이다. 이 기간 동안 ① 예컨대 중요한 증거가 고려되지 않았다는 등 가석방 심사 절차가 부적절하였다거나, ② 결정이 불합리하거나 부당하다고 여기는 누군가가 그 결정에 이의를 제기할 수 있다. 만일 관련 이유에 근거가 있는 경우 법무부 장관의 재심의 팀은 가석방위원회에 그 결정을 재고할 것을 요청할 수 있고, 그것이 받아들여지는 경우 그 사건은 다시 검토되어 새로운 청문이 열릴 수 있다. 한편 가석방 결정에 대해 21일 이내에 이의를 제기하지 않는다면 그 결정은 최종적인 것이 되고 범죄자는 석방된다.¹⁶⁷⁾

2) 재소자의 가석방거부결정에 대한 재심의 신청

가석방거부결정에 대해서 재소자는 스스로 또는 법적 대리인을 통해 재고에 대해 신청할 수 있다. 이 신청서는 가석방위원회 재심의 팀에 바로 보내진다. 결정이 비합리적이라거나 절차상 불공정한 경우에는 재심의를 신청할 수 있다. 다만 결정에 대한 불만만으로 사안에 대하여 다시 판단하지는 않는다. 재심의를 부정기형 선고를 받은 재소자, 확정판결을 선고받은 재소자, 가석방위원회에 따라 최초 석방되는 일정한 경우의 정기형 선고를 받은 재소자에게 적용된다. 재소자는 가석방위원회의 결정이 내려진 후 3주 이내, 즉 21일 이내에 신청서를 접수해야 하고, 그 이후의 신청은 받아들여지지 않는다. 다만 기간이 종료된 후에도 심각한 우려가 있는 경우에는 가석방위원회의 결정에 대해 사법적 판단을 신청할 수 있다.¹⁶⁸⁾

167) 가석방 결정에 대한 이의제기에 관한 내용은 <https://www.gov.uk/guidance/challenge-a-parole-decision>(최종검색일: 2019. 10. 31.) 참조.

168) 가석방위원회 결정에 대한 재심이에 관한 내용은 <https://www.gov.uk/guidance/apply-for-a-parole-decision-to-be-reconsidered#reasons-for-reconsideration>(최종검색일: 2019. 10. 31.) 참조.

3. 가석방 후 재입소

가. 개관

재입소(recall)의 목적은 사회안전이다. 석방자 행동이 대중에게 심각한 해를 끼칠 위험이 증가하는 것으로 나타나면 교도소에 다시 수감된다. 정기형을 선고받은 사람들은 자신의 행동으로 인해 장래 범죄 위험이 증가하여 지역사회에서 관리할 수 없는 경우에 재입소하게 된다.¹⁶⁹⁾

허가에 의한 가석방과 함께 재입소제도는 1991년 형사사법법에 의해 처음 도입되었는데, 보호관찰국 업무의 증대한 변화라고 할 수 있다. 2003년 형사사법법 제254조 내지 256조에서는 정기형 선고를 받은 재소자에 대한 새로운 재입소 규정을 도입하였다. 이러한 개정의 결과로 재입소와 심사기능은 명확히 구분되었는데, 가석방위원회는 더 이상 재입소 결정에 대한 권한은 없고 그 결정에 대한 항소심으로서의 역할을 하게 된다.¹⁷⁰⁾

나. 재입소 관련 입법의 변화

재입소에 관한 영국의 입법 변화를 살펴보면 다음과 같다.¹⁷¹⁾

1998년 범죄와 질서위반에 관한 법률(Crime and Disorder Act 1998)에서는 12개월에서 4년 사이의 정기형을 선고 받은 재소자들도 행정적 재입소(executive recall)의 대상이었다.

2003년 형사사법법(Criminal Justice Act 2003)에서는 12개월 이상의 정기형을 선고받은 재소자는 형기가 끝날 때까지 허가 조건에 놓이는데, 범죄자가 그 허가조건 및 통행금지를 위반하는 경우에는 본래의 구금형의 100%를 복역할 책임이 있다. 가석방위원회가 모든 재입소 사례를 심사하도록 한 결과 재석방 비율이 낮아졌다.

2008년 형사사법 및 이민법(Criminal Justice and Immigration Act 2008)의 개정을

169) <https://www.gov.uk/guidance/recall-to-prison>(최종검색일: 2019. 10. 31.)

170) Nicola Padfield, Who to Release? : Parole, fairness and criminal justice, Wilan, 2007, pp. 148-149.

171) Ministry of Justice, Story of the prison population 1993 to 2016, p. 17 (<https://www.gov.uk/government/statistics/story-of-the-prison-population-1993-to-2016>, 최종검색일: 2019. 10. 31.)

통해서 일부 범죄자들을 고정된 28일 기간 동안 재입소하는 고정기간 재입소제도를 도입하였다. 그 결과 재입소자의 수가 안정화되고 감소되었다.

2014년 범죄자갱생법(Offender Rehabilitation Act 2014)은 1일 이상의 구금형을 선고받은 자는 누구나 그 지역사회에서 최소한 12개월의 감독을 받도록 하고 있다. 이에 처음으로 12개월 이하의 형을 선고받은 자들도 포함하게 되었다.

다. 재입소의 내용

재입소 절차는 새로운 규정의 목적과 입법의도에 합치하도록 구성되었는데, 사회의 보호, 절차적 정당성과 탄력적인 위험 관리 도구로서의 재입소의 활용이다. 석방허가의 기간은 양형 부분으로 통합되었고, 사회의 보호는 석방 허가를 받은 자의 행동이 재범의 위험성을 보여줄 경우에 신속하게 교도소로 복귀시킴으로써 최우선으로 다루어진다. 교도소로 복귀한 이후에는 행위자에 대한 석방허가는 취소된다. 재입소의 모든 결정은 가석방위원회에서 심사하고, 재소자들은 자신의 재입소에 대해 의견을 제시할 수 있고, 구술청문을 요청할 수 있다.¹⁷²⁾

대부분의 재소자들은 조기석방 된 후 보통의 허가조건 등 일정한 형태의 허가 조건 하에 석방된다. 허가조건의 취소로 교도소에 재입소될 수 있다. 재입소 결정은 행정적 결정이며, 보호관찰소와 교도소에 의해 이루어진다. 이는 석방된 죄수가 법원에 의하지 않고 다시 자유를 박탈당할 수 있다는 것을 의미한다. 일정한 경우에 가석방위원회에 이의를 제기할 권한이 있고, 사법적 판단을 받을 가능성이 있기는 하지만, 이러한 방법들은 결과 발생 이후 효과가 발생하는 것으로 자유가 박탈되는 바로 그 시점에는 법률적인 조력을 받을 수 없다. 재입소 이후의 석방 절차에 관한 규정은 지나치게 복잡하고, 인권에 대한 공정성과 존중이라는 측면에서 부족하다는 비판을 받고 있다. 또한 재입소의 증가로 교도소의 과밀화 및 처우에 관한 문제가 드러나고 있다는 것이다.¹⁷³⁾

172) Nicola Padfield, Ibid., pp. 149-150.

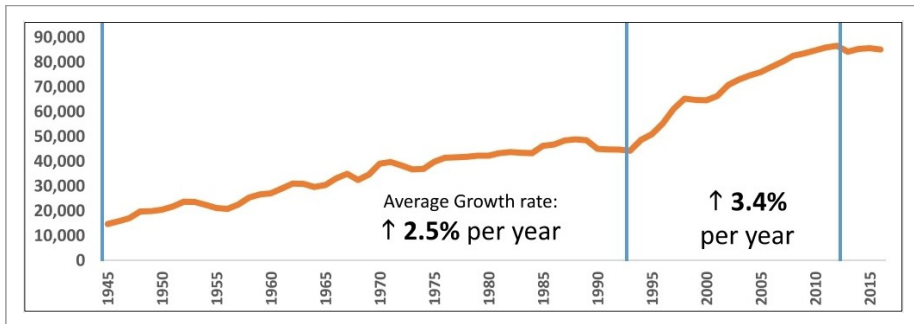
173) Andrew Ashworth, op. cit., pp. 308-309.

4. 가석방제도의 운영현황

가. 영국의 교도소 과밀상황

영국의 교도소 수감인원이 1945년 이래 15,000명에서 85,000명으로 증가하였다. 1993년까지 평균 연간 2.5%의 지속적인 증가추세를 보이다가 이후 연간 3.4%로 급증하였다가 2012년을 기점으로 안정화되었다.

» [그림 4-1] 영국의 교도소 인구 증가 추이



* 참조: Ministry of Justice, Story of the prison population 1993 to 2016, p. 3 (<https://www.gov.uk/government/statistics/story-of-the-prison-population-1993-to-2016>, 최종검색일: 2019. 10. 31.)

1993년 44,246명에서 2016년 85,134로 교도소 수감인원이 두 배 가까이 증가하였는데, 증가원인의 대부분은 즉시구금형에 해당하는 수감자 수의 증가에 의해 설명될 수 있다.¹⁷⁴⁾ 교도소 수감인원의 범죄 구성이 좀 더 장기의 형이 선고되는 범죄, 예컨대 사람에 대한 폭력범죄, 성범죄 및 마약범죄 등으로 변화하였다. 1993년에는 이와 같은 범죄가 5분의 2를 차지하였는데, 2015년에는 5분의 3으로 증가하였다.¹⁷⁵⁾ 이처럼 영국 교도소의 과밀화 현상은 즉시구금형 선고재소자의 증가 외에도 재소자 수 자체의 증가, 형기의 장기화 등에서 찾을 수 있다.

174) Ministry of Justice, Story of the prison population 1993 to 2016, p. 6 (<https://www.gov.uk/government/statistics/story-of-the-prison-population-1993-to-2016>, 최종검색일: 2019. 10. 31.)

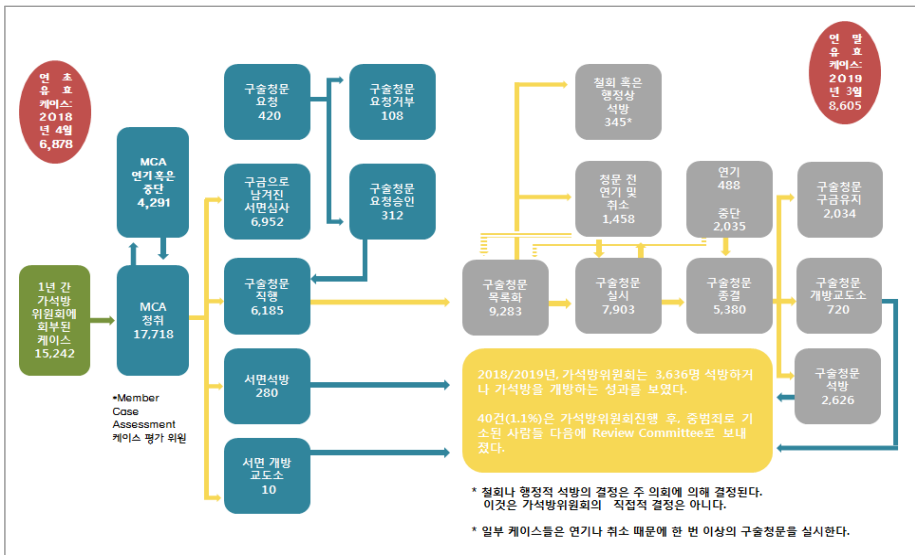
175) Ministry of Justice, Story of the prison population 1993 to 2016, p. 9 (<https://www.gov.uk/government/statistics/story-of-the-prison-population-1993-to-2016>, 최종검색일: 2019. 10. 31.)

나. 가석방 현황

〈그림 4-2〉는 영국의 가석방 절차에 따라 개별 사건들이 진행되는 방식을 도식적으로 보여준다. 또한 2018년과 2019년 사이에 가석방위원회에서 다루어진 사건의 현황 및 건수를 절차별로 확인할 수 있다.

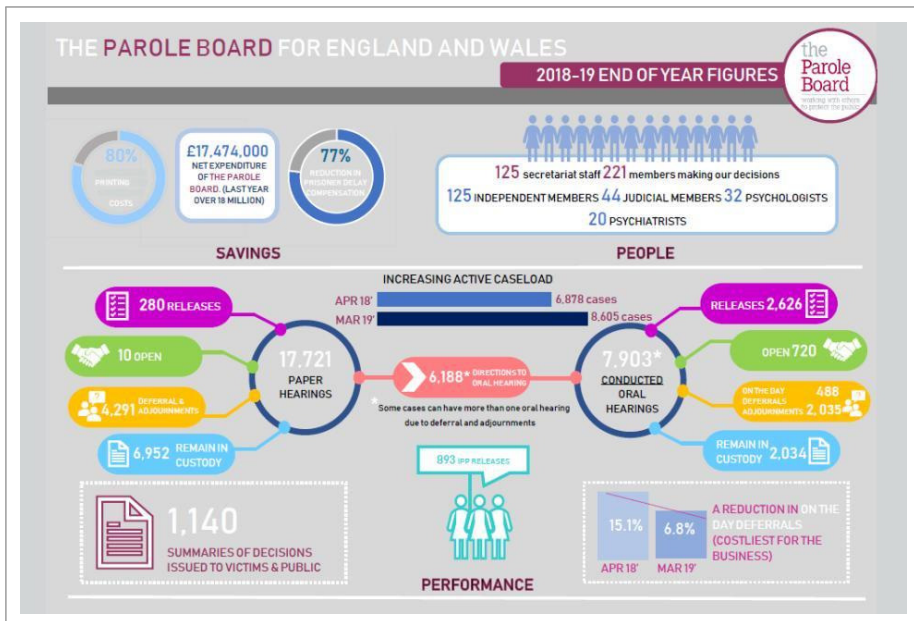
〈그림 4-3〉은 2018년과 2019년 사이의 영국 가석방위원회의 전반적인 통계를 나타내고 있다. 가석방위원회 직원 및 위원의 구성과 예산절감에 관한 전년 대비 통계 수치도 보여주고 있다. 서면청문 17,721건 중에 280건이 석방되고, 10건이 개방교도소 이송되어 6,952건이 구금 유지로 결정되었다. 한편 구술청문 7,903건 중에 2,626건이 석방되었고, 720건이 개방교도소로 이송되어 2,034건이 구금유지된 것으로 나타났다.

» [그림 4-2] 잉글랜드와 웨일즈의 가석방위원회 절차 및 수행 건수(2018/2019)



* 참조: Parole Board, Parole Board for England and Wales Annual Report and Accounts, 2019, p. 21.

▶▶ [그림 4-3] 잉글랜드와 웨일즈의 가석방위원회 관련 통계(2018/2019)



* 참조: 영국 가석방위원회 트위터(https://twitter.com/Parole_Board/status/1151870846119620609, 최종검색일: 2019. 10. 31.)

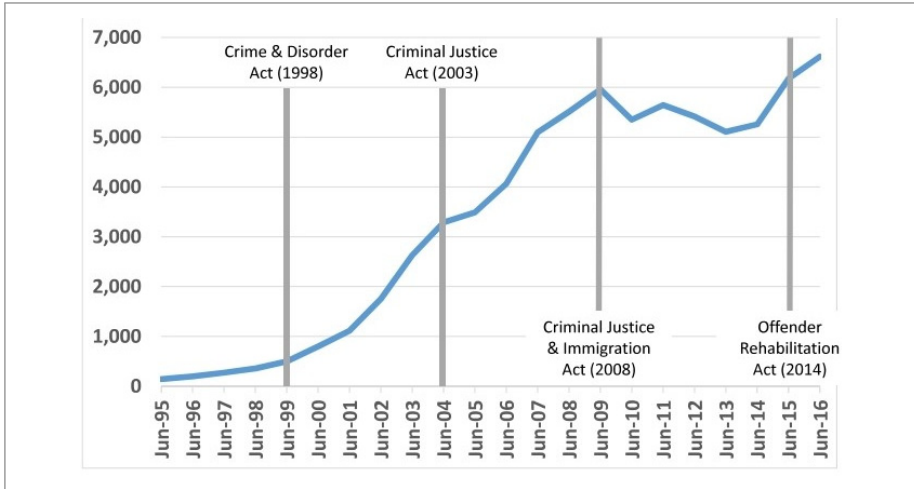
다. 석방 후 재입소 현황

영국의 재입소 현황 및 추이에 대해서는 아래 <그림 4-4>와 같다. 1995년에는 약 150명이 재입소 되었으나, 6년 후인 2001년에는 1,100명으로 크게 증가하였다. 그 이후 지속적으로 재입소 인원은 증가하였고, 2016년에는 6,600여명에 이르렀다. 다만 2009년과 2014년 사이에는 다소 감소 추세로 안정화되기도 하였다.¹⁷⁶⁾ 이러한 재입소의 추이 변화는 영국 내 재입소 관련 입법의 변화와 무관하지 않는 것으로 보인다. 가석방취소사건, 즉 재입소 사건의 증가원인은 재소자들 자신의 행동에 있는 것이 아니라 법조문의 변화 및 재입소 절차에 관한 실무관행의 변화에서 기인한 것으로 볼 수 있다.¹⁷⁷⁾

176) Ministry of Justice, Story of the prison population 1993 to 2016, p. 17 (<https://www.gov.uk/government/statistics/story-of-the-prison-population-1993-to-2016>, 2019. 10. 31. 최종검색)

177) Nicola Padfield, Ibid., p. 150.

» [그림 4-4] 영국의 재입소 추이



* 참조: Ministry of Justice, Story of the prison population 1993 to 2016, p. 16 (<https://www.gov.uk/government/statistics/story-of-the-prison-population-1993-to-2016>, 2019. 10. 31. 최종검색)

5. 시사점 및 검토

영국의 교정시설 과밀화 현상은 우리나라와 마찬가지로 심각한 문제로 대두되었고, 교도소 과밀화 문제 해결방안으로서 가석방이 논의되었다. 영국의 가석방제도는 도입 초기부터 재소자의 재사회화라는 목표 이외에 교도소 과밀화 해소를 위한 교도소 수용인원 감소의 목적을 가지고 있었다.¹⁷⁸⁾ 영국의 경우 가석방취소, 즉 재입소 인원이 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이와 같이 재입소의 증가로 인해 교도소의 과밀화 및 재소자 처우에 관한 문제가 드러나고 있다. 이에 영국의 가석방의 변화는 효율성의 확보와 일반인의 안전보장이라는 상반되는 목표를 조화시키기 위한 방향으로 전개되었다. 그럼에도 “가석방위원회는 더 이상 사회의 보호를 위해 그 사람을 구속할 필요가 없다는 것을 납득하지 않는 한, 석방하라는 지시를 내려서는 안 된다.”는 것을 강조하고 있다.

한편 영국 가석방위원회의 절차의 특징은 형사사법절차 단계 이외에도 피해자의 권리와 참여를 강하게 보장하고 있다는 점이다. 이에 피해자는 가석방과정에서 범죄

178) Nicola Padfield, Parole and Early Release: the Criminal Justice and Immigration Act 2008 Change in Context, Criminal Law Review 166, 2009, p. 464. ; 최준혁, 앞의 글, 82면 재인용.

로 인한 영향에 대한 진술을 하고, 가석방 관련한 접근금지 등의 조건을 부과해 줄 것을 요청하기도 하며, 가석방 결정에 대한 통지를 받는다. 이와 같은 절차를 진행하는데 있어서 피해자 지원인의 도움 등 각종의 지원을 받기도 한다. 나아가 피해자는 가석방 당사자가 아니기 때문에 결정에 대한 재심을 직접 요청할 수는 없지만, 일정한 사유가 있는 경우 가석방결정에 대해 이의를 제기할 수도 있다.

또한 영국 가석방절차에서 재소자는 구술청문 과정에서 적극적으로 의견을 진술하고, 변호인 등의 법적 지원을 받을 수 있으며, 가석방거부결정에 대해서 재심을 요청할 수도 있다. 영국의 가석방은 재소자의 권리를 보호하고 가석방 실사절차의 공정성과 투명성을 확보하는 방향으로 변화하여 왔다는 점이다. 영국의 가석방위원회는 정부기관은 아니지만 정부 역할을 수행하는 독립적인 비정부공공집행기관의 역할을 수행한다. 사법기관으로 볼 수는 없지만, 영국의 가석방위원회 절차를 보면 자료제출 및 청문의 과정이 법원의 절차와 유사하고 법원과 유사한 기관으로서 그에 상응하는 절차를 수행하는 것으로 볼 수 있다.

따라서 형의 집행유예와 가석방이 유사하다는 점에서 가석방의 처분을 사법처분화하여야 한다는 주장¹⁷⁹⁾을 따르지 않더라도, 현재의 가석방제도를 어떻게 개선해야 할지에 대해서 영국의 가석방위원회 제도는 시사하는 바가 크다.

제2절 | 독일의 가석방제도 및 운영현황

1. 서설

독일 가석방제도는 독일 형법 제57조와 제57a조에서 규정하고 있다. 우리나라 가석방제도와 비교하여 규정형식과 내용 및 절차 등에서 많은 부분 차이점을 나타내고 있다. 특히 독일의 가석방 결정이 법원의 사법적 결정에 의한다는 점, 최소 복역기한이 우리나라에 비하여 장기임에도 불구하고 가석방제도를 보다 적극적으로 활용하고

179) 정승환/신은영, “가석방의 사법처분화 방안 연구”, 『형사정책』 제23권 제2호, 한국형사정책학회, 2011, 234면.

있다는 점, 나아가 가석방 결정에 있어서 일원화된 결정구조를 가지고 있다는 점에서 우리나라 가석방제도의 개선방안을 탐구함에 있어 시사하는 바가 적지 않을 것이라 여겨진다.

이에 아래에서는 독일의 가석방제도의 역사적 발전과정, 현황 및 법적 체계 및 요건 등에 관하여 분석하고 부족하지만 우리나라 가석방제도와 비교·분석하여 시사점을 도출하고자 한다.

2. 독일 가석방 제도의 개요

가. 연혁

독일의 가석방 제도는 19세기 작센 왕국(Sachsen Königreich)에서 기원하였고, 그 최초의 성질은 사면법에 기초하였다고 한다.¹⁸⁰⁾ 이후 가석방제도는 1871년 제국형법 전에 처음으로 조건부 조기석방의 형태로 규정되었다. 국가사회주의(Nationalsozialismus, NS) 시대에서도 가석방 제도는 제국형법 제23조 이하에 따라 유효하게 시행되었으나, 가석방의 신청은 더 이상 법률상 청구권으로서가 아니라 국가의 시혜적 조치에 대한 간청으로 이해되면서 가석방 제도는 단지 명맥만을 어렵게 유지하였다.¹⁸¹⁾

제2차 세계대전이 끝난 후 1953년에 가석방 규정은 임의규정(Kann-Vorschrift)으로 규정되었고, 이에 따라 수형자의 신청에 따라 유기자유형의 수형자가 최소 3개월 이상, 형기의 3분의 2를 복역하고, 장래에 법을 준수할 것이 예상되는 경우 가석방이 허용될 수 있었다.¹⁸²⁾ 이후 1970년대와 1980년대의 형법개정을 통하여 가석방 제도는 현재의 규정형태를 갖추게 되었다. 즉 임의적 가석방이 필요적 가석방으로 변경되었으며, 긍정적 법준수예측(Positive Legalprognose) 및 수형자의 동의 요건이 추가되는 한편, 특별한 사정이 존재하는 경우 형기의 2분의 1이 경과한 후 가석방을 허용하는 규정이 도입되었다.¹⁸³⁾ 1986년 형법개정을 통하여 2년 이하의 유기자유형을 처음으로

180) 독일의 가석방제도의 연혁에 대해 자세하게 von Stockhausen, Die Metamorphose der Strafrechtsaussetzung, Duncker & Humboldt, Berlin, 2008, S. 17ff.; NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 2 참조.

181) von Stockhausen, Die Metamorphose der Strafrechtsaussetzung, Duncker & Humboldt, Berlin, 2008, S. 27.

182) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 2.

로 선고받은 수형자에 대하여 2분의 1 가석방 규정을 적용하였으며, 이 경우 최소복역 기간을 1년에서 6개월로 단축하였다.¹⁸⁴⁾

종신형에 대한 가석방 규정은 1981년 형법개정을 통하여 도입되었다. 1977년 독일 연방헌법재판소는 법률에 조건부 조기석방 규정이 유보되는 경우에만 종신형 제도를 헌법에 합치하는 것으로 판단하였다. 연방 헌법재판소는 본 판결에서 종신형 수형자가 다시 자유를 향유할 수 있는 구체적이고, 원칙적으로 실현 가능한 기회를 가져야 하지만, 당시의 사면제도를 통한 집행유예는 충분치 않은 것으로 결정하였다.¹⁸⁵⁾ 이에 따라 종신형의 가석방을 규정한 제57a조가 신설되기에 이르렀다.

나. 가석방 현황

독일에서의 가석방 현황에 대한 통일된 최근의 통계적 자료는 검색되지 않는다. 이러한 이유는 가석방결정을 포함한 형집행사무가 연방의 사무가 아니라 각 주정부에 위임되어 독자적인 주법에 따라 이루어진다는 점에서 연유한다고 볼 수 있다. 아래에서는 관련 문헌에 소개된 가석방 현황에 대하여 간략히 소개한다.

지난 수 십 년간 독일에서 연간 가석방에 의한 석방자는 총 석방자의 30%에 달한다.¹⁸⁶⁾ 그러나 연간 출소하는 수형자의 수에는 가석방이 현실적으로 불가능한 약 40,000명 이상의 대체자유형을 선고받은 자가 포함되기 때문에 이러한 상황을 감안한다면 총 석방자 중 가석방의 비율은 약 60%에 이를 것으로 추정된다고 한다.¹⁸⁷⁾ 개별적인 연구에서 1970년대와 1980년대 쉘레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holsteins)주 남성 수형자의 경우 약 63%, 여성의 경우 약 94%가 가석방에 의하여 석방된 것으로 조사되었다. 1980년대 헤센(Hessen)주에서의 연구에 따르면 약 60%의 수형자가 가석방되었고, 단지 10%의 수형자가 가석방의 거부로 전체형기를 복역한 후 출소하였으며, 12%의 수형자는 가석방에 동의하지 않아 만기 출소한 것으로 나타났다.¹⁸⁸⁾

183) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 2.

184) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 2.

185) BVerfGE 45, 187, 229, 239.

186) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 104.

187) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 104.

188) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 104.

참고로 유럽 국가들의 가석방 비율은 각 국가의 사정에 따라 편차가 매우 큰 편이다. 특히 스칸디나비아반도에 위치한 국가인 덴마크(93%), 핀란드(99%), 스웨덴(100%)에 서는 가석방 비율이 매우 높은 것으로 알려져 있다.¹⁸⁹⁾ 이러한 국가에서는 일정기간이 지나면 특별한 사유가 없는 한 원칙적으로 가석방이 허용되는 제도를 운용하고 있어 비교적 가석방 비율이 높게 나타나는 것으로 보여진다. 이와 달리 포르투갈(28%), 스코틀랜드(29%), 리투아니아(51%), 스페인(57%)은 상대적으로 가석방 비율이 낮은 것으로 나타났다.¹⁹⁰⁾

다. 법적 체계

독일의 가석방 제도에 관한 실체적 규율내용은 독일 형법(Strafgesetzbuch) 제57조와 제57a조에서 정하고 있다. 제57조는 유기자유형에 관한 가석방, 제57a조는 종신형의 가석방을 규정하고 있다.

동법 제57조 제1항에서는 유기자유형의 가석방 요건을 i) 최소복역기간 2개월, 전체 형기의 2/3를 복역할 것, ii) 공공의 안전이익을 고려하여 가석방이 정당화 될 수 있을 것, iii) 수형자가 동의할 것으로 정하고 있으며, 가석방 결정시 고려사항으로 수형자의 인격, 전력, 범죄상황, 재범시 위협되는 법익의 중대성, 행태도, 생활태도 및 가석방을 통해 기대되는 효과 등을 열거하고 있다.

동조 제2항은 가석방 특례규정으로 i) 최소복역기간 6개월, 전체 형기의 1/2을 복역할 것, ii) 처음으로 2년 이하의 자유형을 선고 받고 복역 하는 자일 것, iii) 특별한 사정(정상참작사유)이 존재할 것을 요건으로 하고 있으며, 아울러 통상 가석방에 적용되는 공공의 안전이익과의 비교형량 및 수형자의 동의 요건을 동일하게 적용하고 있다.

제57a조는 종신형 수형자에 대한 가석방을 정하면서 i) 15년 이상을 복역할 것, ii) 소극적 요건으로 특별히 중한 책임이 존재하지 않을 것을 요건으로 규정하고, 마찬가지로 통상 가석방에 적용되는 공공의 안전이익과의 비교형량 및 수형자의 동의 요건을 적용하고 있다. 이상의 규정체계를 요약하면 아래와 같다.

189) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 104.

190) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 104.

» [표 4-1] 독일 가석방제도의 규정체계

구분	유기자유형			종신형 (제57a조 제1항)
	통상적 가석방 (제57조 제1항)	특례 가석방 (제57조 제2항)		
		제1호	제2호	
형식적 요건	형기의 2/3 경과 최소 2개월 복역	형기의 1/2 경과 최소 6개월 복역 2년 이하의 유기자유형을 선고받은 자	형기의 1/2 경과 최소 6개월 복역	15년 이상 경과
실질적 요건	-	-	특수한 사정의 존재 (정상참작사유)	특별히 중한 책임의 부존재
	공동요건 : 긍정적 법준수 예측(Positive Legalprognose) 고려사항 : 수형자의 인격, 전력, 범행정황, 재범으로 위협되는 법익의 중대성 행형 중 태도, 생활환경, 가석방으로 기대되는 효과			
수형자의 동의	동의 요	동의 요		동의 요
직권/신청	직권	신청		직권
필요/임의	필요적 가석방	임의적 가석방		필요적 가석방

3. 가석방 요건

가. 유기자유형의 가석방

유기자유형(zeitige Freiheitsstrafe)의 가석방에 관하여는 독일 형법 제57조 제1항에서 규정하고 있다.¹⁹¹⁾ 규율내용은 아래와 같다.¹⁹²⁾

제57조 (유기자유형의 가석방)

(1) 법원은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우에 보호관찰을 조건으로 유기자유형의 집행을 유예한다.

1. 선고형의 3분의 2를 경과한 경우(최소 2월 이상 복역)
2. 일반인의 안전을 고려하여 가석방을 하여도 문제가 없는 경우
3. 형의 선고를 받은 자가 동의한 경우

가석방을 결정함에 있어 형의 선고를 받은 자의 인격, 전력, 범죄상황, 재범 시 위협되는 법익의 무게, 행형태도, 생활태도 및 가석방을 통해 기대되는 효과 등을 고려하여야 한다.

191) 본 연구에서 고찰하고 있지 않은 소년범의 가석방에 대하여는 소년법원법(Jugendgerichtsgesetz, JGG) 제88조, 제89조, 보안처분에서의 잔형유예에 대하여는 법 제67d조 제2항이 적용된다.

192) 번역은 법무부 형사법제과, 독일형법, 2008에서 인용함.

1) 복역 연한 요건 : 선고형의 3분의 2

통상적 가석방은 수형자가 유기자유형의 확정판결을 받은 경우에 적용된다. 복역 연한의 산정은 원칙적으로 확정판결에서 선고된 형기를 기준으로 한다. 다만 복역 연한 요건은 수형자가 선고형의 3분의 2를 복역한 시점에서 충족되지만, 최소 2개월을 복역하여야 한다(법 제57조 제1항 제1호). 이때 2개월의 최소 복역기간은 단지 3개월 이하의 단기자유형이 선고된 경우 의미를 가질 수 있다. 이외의 경우 즉, 3개월을 초과하는 유기자유형의 경우 선고형의 3분의 2는 산술적으로 최소 복역기간인 2개월을 초과하기 때문이다.¹⁹³⁾

벌금 미납자에 대한 대체자유형(Ersatzfreiheitsstrafe)에 대하여 유기자유형의 가석방 규정이 적용되지 않는다는 판례와 견해가 다수설적 견해로 소개되고 있다.¹⁹⁴⁾ 이와 달리 대체자유형에 대하여도 본조의 적용이 가능하고, 이때 복역일수의 산정은 벌금의 일부가 납부되었다하더라도 선고된 벌금일수를 기준으로 한다는 견해가 유력하게 제시되고 있다.¹⁹⁵⁾

선고된 형이 사면으로 인하여 축약된 경우 축약된 형기를 기준으로 복역 연한을 산정한다.¹⁹⁶⁾ 예컨대 종신형이 사면으로 인하여 유기자유형으로 감형되었다면, 제57조가 적용될 수 있다.¹⁹⁷⁾

미결구금 등이 형기에 산입된 경우 이는 복역 연한을 산정함에 있어 집행된 형으로 고려된다(법 제57조 제4항). 예컨대 수형자가 약물중독을 원인으로 치료감호시설에 구금된 경우(§36 Abs. 1 Satz1, Abs. 3 BtMG)나 보안처분을 받고 보호시설에 구금된 경우(§ 64 Abs. 4 StGB) 등이 이에 해당한다.¹⁹⁸⁾ 선고의 시점에 법 제56조에 따른 집행유예(Strafaussetzung)와 제57조에 따른 잔형유예(Aussetzung des Strafrestes)의

193) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 4; 한영수, “한국과 독일의 가석방 제도”, 『안암법학』 제17호, 안암법학회, 2003, 130면.

194) 이론의 분기 상황에 대하여는 Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl., 2018, § 57 Rn. 1 참조.

195) 이에 대하여 자세히 Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 4; Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl., 2018, § 57 Rn. 1 참조.

196) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 5; NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 5. 이와 달리 사면에 의한 형기 단축은 복역 연한 산정에서 고려되지 않는다는 견해로 Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl., 2018, § 57 Rn. 3.

197) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 5.

198) Meier, Strafrechtliche Sanktionen, 2. Aufl., Springer, 2006, S. 130.

요건이 동시에 충족되는 경우 - 예컨대, 피고인에게 1년 이하의 유기자유형이 선고되고, 피고인이 이미 8월 이상 미결구금된 경우 - 가석방 결정은 본안 사건의 선고의 결과에 따르는 것이기 때문에 집행유예 선고가 우위에 있다고 해석된다.¹⁹⁹⁾ 그러나 집행유예가 취소되는 경우 가석방 결정이 가능할 수 있다.²⁰⁰⁾

2) 긍정적 법준수예측

제57조에 따른 가석방의 결정에 있어서 긍정적 법준수예측(Positive Legalprognose)은 제56조에 따른 집행유예에서의 판단과 다소 상이한 점을 갖는다.²⁰¹⁾ 제56조에 따른 집행유예에서는 유죄를 선고받은 자가 어떠한 범죄도 저지르지 않을 것이라는 높은 정도의 확실성이 요구되지만, 제57조의 가석방에서는 형기의 부분적인 집행으로 인하여 수형자에게 재사회화 관련한 긍정적 영향이 야기되었는지가 문제된다.²⁰²⁾ 따라서 집행유예에 적용되는 높은 정도의 확실성을 가석방 판단에 적용한다면 긍정적 법준수예측은 광범위하게 제한될 수 있다.²⁰³⁾ 즉, 가석방의 결정에 있어서 법원의 예측이 집행유예에서 요구되는 높은 정도의 개연성에 미달되는 경우에도 법원은 가석방을 허용할 수 있다.²⁰⁴⁾ 잔형유예에서는 이미 집행된 형벌의 기대되는 효과와 공공의 안전이익(Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit)²⁰⁵⁾의 비교형량을 통하여 특별예방적 관점에서 이것이 정당화될 수 있느냐가 핵심적인 기준이 된다고 볼 수 있다.

법 제57조 제1항 제1문 제2호는 가석방이 공공의 안전이익을 고려하여 정당화될 수 있어야 한다는 점을 가석방 허용을 위한 실질적 요건으로 정하고 있다. 즉 가석방자가 출소 후에 공공의 안전이익을 해하지 않고 법합치적 행태를 유지할 수 있는가에 판단의 중점이 놓이게 된다. 이는 제57조에 열거된 예측요소를 고려하여 수형자가

199) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 7.

200) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 7.

201) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 10; NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 17.

202) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 10; Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl., 2018, § 57 Rn. 7a.

203) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 10.

204) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 17.

205) 공공의 안전이익(Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit)이 불명확한 개념으로, 법문, 판례 및 학설에서도 어떠한 구체적 개념을 제공하지 않으며, 임의적이고 자의적인 해석을 가능하게 한다는 비판이 있다.

가석방 되었을 때 공공의 안전이익에 대한 위험을 판단하는 것이고, 이는 곧 수형자의 법준수행태를 예측하는 판단이다. 이러한 예측의 결과가 긍정적(positiv)일 경우에 가석방이 허용될 수 있다. 상기한 바와 같이 가석방 결정에서는 집행유예와 달리 범죄를 범하지 않을 것이라는 높은 정도의 확실성이 요구되지 않는다. 비교형량 결과가 정당화될 수 있는 수준이라면, 다시 말해 공공의 안전이익의 고려 하에 형벌의 재사회화 효과가 인정될 수 있다고 한다면 그 이상의 재사회화는 구속이 해제된 자유로운 상태에서 이루어질 수 있다는 것을 의미한다.²⁰⁶⁾ 이러한 한도에서 가석방이 집행유예 보다 공공의 안전이익에 비추어 보다 큰 위험을 수반한다고 말할 수 있을 것이다.²⁰⁷⁾

제57조 제1항 제2문에서는 가석방 결정의 고려사항으로 수형자의 인격, 과거의 생활, 범죄의 상황, 행형태도, 생활환경, 가석방의 기대효과를 나열하고 있다. 이에 아래에서는 각각의 요소들에 대하여 간략히 설명한다.

(1) 수형자의 인격

수형자의 인격에 대한 판단은 긍정적 법준수예측에서 가장 어려운 고려 요소 중 하나이다. 수형자의 '성격적 결함(charakterliche Mängel)'에 대한 부정적 예측을 함에 있어서, 적어도 이러한 예측에 보다 전문성을 갖는 시설퓹리전문가 혹은 치료를 행한 심리전문가의 감정서를 기초로 하여야 한다.²⁰⁸⁾

(2) 수형자의 과거의 전력 및 행위의 상황

과거 전통적인 예측연구는 수형자의 과거생활을 특히 의미 있는 것으로 고려하였고, 실제로도 가장 안정적인 예측요소로 기능하였으나, 수형자의 과거생활 - 전과, 불행한 사회생활조건, 저조한 교육상태 등 - 은 수형자가 어떠한 노력을 하더라도 더 이상 변경시킬 수 없다는 딜레마를 안고 있다.²⁰⁹⁾ 이러한 문제점을 고려하여 현대의 재범연구에서 수형자의 과거 전력 등의 요소들은 점점 그 중요성을 잃고 있다고 한다.²¹⁰⁾

206) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 10.

207) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 10.

208) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 23.

209) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 23.

독일 연방대법원 역시 이러한 범죄학적 견해를 수용하면서 전과 혹은 행위의 상황은 장기간 지속된 자유형 집행에 있어서 제한적 의미만을 가지며, 그에 반해 수형자의 수형태도나 현재의 생활관계가 예측에 있어 중요하다고 판시하였다.²¹¹⁾ 아울러 특히 자유형을 처음으로 집행 받은 수형자에 있어서 수형생활에 특히 문제가 없었다면 형벌이 특별예방적 관점에서 효과를 나타냈다는 점이 인정되어야 하며, 그에 따라 가석방이 정당화 될 수 있는 것으로 평가되어야 한다고 한다.²¹²⁾

(3) 재범으로 침해될 수 있는 법익의 중요성

재범으로 침해될 수 있는 법익의 중요성 판단은 수형자의 재사회화이익과 공공의 안전이익을 비교형량 하는데 중요한 요소로 기능한다.²¹³⁾ 폭력범죄나 성범죄가 상정되는 경우 법익의 중요성은 소유권범죄나 재산범죄에 비하여 더 중한 것으로 판단될 수 있다.²¹⁴⁾ 즉 재범으로 인해 침해될 법익의 중요성이 클수록, 또한 가석방 된 자가 자유로운 상태에서 범할 범죄의 위험성이 클수록 부정적인 위험판단의 가능성이 커질 것이다.²¹⁵⁾ 위험판단에 있어서 물론 재범으로 위협될 수 있는 모든 이익들이 총체적으로 고려되어야 한다.²¹⁶⁾ 따라서 재범으로 인해 침해될 수 있는 법익이 많을수록 재범의 법익침해 가능성이 엄중히 고려되어야 하고, 그에 따라 가석방에 의해 야기될 수 있는 위험이 판단되어야 한다.²¹⁷⁾

그러나 위험의 판단에 있어 유기자유형의 가석방을 불허하는 것은 단지 제한된 기간 동안의 안전을 보장한다는 점, 이와 달리 재사회화를 위한 보호관찰 등의 도움과 심리적 강제와 연결되는 가석방이 확실하지는 않지만 보다 효과적인 해결책이 될 수 있다는 점을 유의하여야 한다.²¹⁸⁾

210) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 23.

211) BVerfG NStZ 2000, 109, 110.

212) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 25.

213) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 28.

214) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 28.

215) Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl., 2018, § 57 Rn. 7b.

216) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 16c.

217) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 16c.

218) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 28.

(4) 행형태도

모범적인 행형태도는 중립적 기준으로 긍정적 예측에 명확한 지표가 될 수는 없을 것이다.²¹⁹⁾ 그러나 완화된 형집행 상황 또는 형집행 중 직업활동 등에서의 성실한 행형태도는 긍정적 예측의 요소로 작용할 수 있다. 마찬가지로 규칙위반, 외톨이적 행형태도 자체는 부정적 예측의 결정적인 요소로 고려될 수 없다.²²⁰⁾ 행형 중 교도관을 폭행한 사건으로 인하여 긍정적 예측이 부정된 결정이 있었지만, 이것을 일반화하여 규칙위반 등이 바로 부정적 예측으로 귀결된다고 할 수는 없고 개별·구체적 사안에 따라 판단하여야 한다.²²¹⁾

(5) 수형자의 생활관계

수형자의 생활관계는 현재의 사회적 그리고 인생전반에 걸친 수형자의 상황을 의미한다. 이에는 수형자의 나이, 가족형태, 직업관계, 주거상황 및 재정상황 등이 속하며, 또한 장래적 관점에서 사회적 수용환경 등이 속한다.²²²⁾

수형자의 나이는 재범위험을 판단함에 있어서 중요한 요소인데, 나이가 들수록 재범위험은 낮아지게 마련이다. 또한 중병을 알고 있는 수형자의 경우 병적 요소는 주로 긍정적 예측 요소로 작용할 수 있다.²²³⁾ 수형자의 원만한 인간관계, 예를 들어 부부관계 내지는 교우관계는 긍정적 예측 요소로 작용할 수 있으며, 이는 실무상 가석방 결정에 중요한 요소로 작용한다.²²⁴⁾ 반면에 수형생활은 일반적으로 사회와의 인적관계의 단절을 가져올 수 있으므로 소극적 인간관계가 부정적 요소로 작용해서는 안 된다.²²⁵⁾ 또한 가석방 후 수형자가 과거 범죄를 저지른 동일한 환경으로 복귀한다는 사실만으로 가석방이 부인되어서는 안 된다.²²⁶⁾

219) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 29.

220) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 30.

221) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 30.

222) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 31.

223) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 31.

224) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 32.

225) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 32.

226) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 32.

(6) 가석방에 의하여 기대되는 효과

가석방을 통하여 기대될 수 있는 긍정적 효과가 고려되어야 한다. 이때 가석방에 수반되는 보호관찰이나 부담 등이 함께 고려되고 가석방을 불허하는 경우의 부정적 효과와 형량되어야 한다. 공공의 안전이익은 수형자가 수감되어 있는 경우 제한된 시간 안에서만 보호될 수 있을 것이다. 그러나 심리적 강제와 수형자의 재사회화를 지원하는 여러 가지 장치가 수반되는 가석방이 장기적으로 공공의 안전이익 보호에 효과적일 수 있다는 점 또한 숙고되어야 한다.²²⁷⁾

3) 수형자의 동의

가석방 요건으로 제57조 제1항 제1문 제3호는 수형자가 가석방에 동의할 것을 요구하고 있다. 가석방 결정에 있어서 수형자의 동의를 요하는 이유는 가석방 되는 것이 때때로 수형자 자신에게 보다 침익적 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 즉, 잔형의 기간이 얼마남지 않은 상태에서 가석방 되는 경우 수형자는 보호관찰 내지는 부담을 감내해야하는 상황이 생길 수 있으며, 차라리 전체 형기를 수형하고 석방되는 것이 수형자에게 이익이 될 수도 있을 것이다.²²⁸⁾

수형자는 가석방 심사절차에서 자신의 동의 혹은 거부의를 형식에 구애받지 않고 표시할 수 있다. 예컨대 가석방 심사를 담당한 법원에 전화로 의사표시를 할 수도 있다.²²⁹⁾ 수형자가 가석방에 대하여 거부 의사표시를 한 경우 법원은 형식재판의 절차를 완결할 필요 없이 서류에 수형자의 의사표시를 표시하는 것으로 절차를 종결한다.²³⁰⁾ 수형자의 동의요건은 가석방 특례 및 무기자유형의 가석방에 있어서도 동일하게 적용된다.

나. 유기자유형의 가석방 특례

독일형법 제57a조는 유기자유형의 가석방 특례를 규정하고 있다. 복역 연한이 2분

227) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 35.

228) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 44; Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 18.

229) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 44.

230) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 44.

의 1로 완화되었지만 기타 다른 가석방 요건들은 가중되어 있다. 그러한 측면이 작용하여 가석방 특례 규정은 실제로 그 활용도가 높지 않다고 한다.²³¹⁾ 규율내용은 아래와 같다.²³²⁾

(2) 법원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하고 제1항의 나머지 조건이 충족되는 경우에는 유기자유형의 2분의 1이 이미 경과된 후(최소 6개월 이상 복역) 보호관찰을 조건으로 잔형의 집행을 유예할 수 있다.

1. 형의 선고를 받은 자가 처음 자유형을 집행받고 그 자유형이 2년을 초과하지 아니한 경우
2. 범죄행위, 형의 선고를 받은 자의 인격 및 행형 중 그의 교화정도를 종합적으로 평가할 때 특별한 상황이 존재하는 경우

1) 복역 연한 요건 : 선고형의 2분의 1

특례 가석방은 통상적 가석방의 복역 연한을 완화하여 선고형의 2분의 1을 복역한 경우 형식적 요건을 충족하는 것으로 정하고 있다. 다만 최소 복역 연한을 6개월로 정하고 있으며, 6개월의 최소 복역기간은 전체 형기의 2분의 1에 달해야만 한다. 따라서 산술적으로 가석방 특례 규정은 전체 형기가 9개월을 초과하는 경우에 적용될 수 있다. 예컨대 9개월의 유기자유형이 선고된 경우 가석방 특례의 적용을 위해서는 최소 6개월의 복역기간이 충족되어야 하는데, 이러한 경우라면 이미 제57조 제1항의 통상적 가석방 요건에 해당되게 된다. 그렇다면 기타 조건이 완화된 통상적 가석방 규정의 적용이 수형자에게 유리할 것이다. 이와 달리 10개월의 자유형이 선고된 경우라면 6개월을 복역한 수형자는 가석방 특례의 연한 요건을 충족하지만 통상적 가석방의 복역연한에 미달되게 된다. 이러한 경우라면 복역기간이 완화된 가석방 특례 규정이 의미를 가진다고 할 수 있다. 미결 구금 일수 등이 형기에 산입되는 경우 이는 가석방 특례 규정에서도 동일하게 고려된다.

2) 가석방 특례의 특별 요건

상기한 바와 같이 가석방 특례를 위해서는 통상적 가석방에 관한 요건을 충족하여야 한다. 이외에 가석방 특례를 위해서는 특별한 조건이 요구되는데, 수형자가 처음으

231) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 21.

232) 번역은 법무부 형사법제과, 『독일형법』, 2008에서 인용함.

로 유기자유형을 선고받았을 것과 그 형이 2년을 초과해서는 안 되며(제57조제1항제2호), 특별한 사정이 존재하여야 한다(제57조제1항제3호).

(1) 2년 이하의 최초의 유기자유형

가석방 특례 규정을 적용하기 위해서는 가석방 대상자가 처음으로 유기자유형을 선고받고 복역할 것과 그 자유형이 2년 이하일 것이 요구된다. 이러한 추가적 요건은 특별예방적 관점에서 정당화될 수 있다. 즉 최초로 자유형을 선고받고 복역하는 자는 자유형의 집행이 특히 효과적일 것이라 예상될 수 있으며, 그에 따라 선고받은 형의 절반을 복역할 시점에서 긍정적 형벌목적 달성이 예상될 수 있기 때문이다.²³³⁾ 처음으로 자유형을 복역하는 자란 그 이전에 자유형 선고를 이유로 복역하지 않는 자를 말한다. 과거에 형사소추절차에서 구속수감 된 경험은 형을 복역한 자에 해당되지 않는다.²³⁴⁾ 가석방 특례 규정의 적용은 선고받은 형이 2년 이하인 경우에만 적용된다. 다수의 유기자유형을 선고받아 총 형기가 2년을 초과하는 경우 가석방 특례는 적용되지 않는다.²³⁵⁾

(2) 특별한 사정의 존재

특별한 사정은 집행유예를 규정한 제56조 제2항 제2문에서 동일하게 규정되어 있다. 특별한 사정의 존재 여부를 판단함에 있어서 이미 판사의 양형판단에 개입되는 요소들이 다시 고려된다.²³⁶⁾ 판례에서 특별한 사정으로 i) 범죄 경력이 없는 자가 국가기관에 의하여 범죄에 연루된 경우,²³⁷⁾ ii) 복역 중 수형자가 지득한 정보를 공개하여 자신의 사건을 넘어서 범죄규명에 기여한 경우²³⁸⁾ 등이 인정되었다.

가석방 특례를 판단함에 있어 ‘특별한 사정’은 우리나라의 ‘정상참작사유’의 개념과 유사하다고 한다. 즉 여러 가지 사정을 종합하여 판단할 때 정상에 참작할 만한 사유가 있어야 한다는 것이라고 한다.²³⁹⁾

233) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 23a.

234) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 23a.

235) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 23a.

236) Meier, Strafrechtliche Sanktionen, 2. Aufl., Springer, 2006, S. 133; Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57 Rn. 23a.

237) OLG Koblenz StV 1991, 429, 430.

238) OLG Frankfurt am Main, NStZ-RR 1996, 213.

다. 종신형의 가석방

종신형의 가석방제도는 독일 연방헌법재판소의 헌법합치적 요청에 의하여 창설되었다. 이는 형벌 목적상의 특별예방적 관점이 관철된 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 일반예방적 관점 또는 응보적 관점이 경시되지 않고 '특별히 중한 책임의 부존재'라는 소극적 요건이 추가되어 고려되고 있다. 규율내용은 아래와 같다.²⁴⁰⁾

제57a조 (무기자유형의 석방)

- (1) 법원은 다음 각호의 요건을 모두 충족하는 경우에 보호관찰을 조건으로 무기자유형의 잔형 집행을 유예한다.
 1. 15년을 복역한 경우
 2. 형의 선고를 받은 자에게 그 집행을 계속해야 할 특히 중대한 책임이 없는 경우
 3. 제57조 제1항 제1문 제2호 및 제3호의 조건이 존재하는 경우
 제57조 제1항 제2문 및 제6항은 동일하게 적용한다.
- (2) 형의 선고를 받은 자가 그 범죄행위로 인하여 받은 각 자유박탈은 제1항 제1문 제1호의 집행된 형으로 본다.

1) 복역 연한 요건 : 15년

제57a조 제1항에 따르면 종신형을 선고 받은 자가 15년을 복역하는 경우 종신형 잔형유예의 복역 연한 요건을 충족하게 된다. 복역기간 15년에는 범행을 이유로 이루어진 모든 자유박탈기간이 포함된다(동조 제2항). 통상적인 가석방에서 형기에 산입이 인정되지 않는 경우에도 종신형의 복역기간에서 고려될 수 있다.²⁴¹⁾

2) 특별히 중한 책임의 부존재 : 소극적 요건

종신형의 가석방에 있어서 수형자의 '특별히 중한 책임(Besondere Schwere der Schuld)'이 평가된다. 제57a조 제1항 제2호는 가석방 요건을 수형자의 특별히 무거운 책임이 더 이상의 집행을 요구하지 않는 경우라고 정하고 있다. 이는 곧 수형자의 특별히 무거운 책임으로 인해 15년 이상의 형집행이 이루어져야 하는 경우에는 가석

239) 한영수, "한국과 독일의 가석방제도", 『안암법학』 제17호, 안암법학회, 2003, 105면.

240) 번역은 법무부 형사법제과, 『독일형법』, 2008에서 인용함.

241) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57a Rn. 6; Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57a Rn. 4.

방에서 제외된다는 것을 의미한다. 중한책임요소는 소극적 요건이며 이는 형법 제46조 제1항²⁴²⁾의 양형책임과 관련된다.²⁴³⁾

종신형의 가석방 결정에 있어 소극적 요건으로 특별히 중한 책임을 판단요소로 규정한 것은 일종의 절충적 대안이었다. 종신형에 대한 가석방 규정의 도입시 일부 주에서는 최소 복역 기간을 20년으로 정하기를 주장하였고, 이들과의 타협과정에서 15년 안에 추가적인 제한 요소로 특별히 중한 책임요소가 소극적 요건으로 규정되게 되었다.²⁴⁴⁾ 이에 따라 절대적 종신형은 실무상 수형자의 특별히 중한 책임, 즉 범행으로 인정되는 책임의 엄중함에서 인정될 수 있다.²⁴⁵⁾ ‘특별히 중한 책임’의 표지가 명확성원칙에 반한다는 비판에 대하여 독일 연방 대법원은 심리법원이 이를 판단하기 위한 사실적 근거를 선행 판결에서 취할 수 있는 경우라면 명확성원칙에 위반되지 않는다고 판단하였다.²⁴⁶⁾

종신형의 가석방에 있어서 특별히 중한 책임의 존부가 명백하지 않은 경우 대부분 이를 긍정하는 결과로 귀결될 수 있다. 왜냐하면 종신형의 선고에 있어서 이미 행위자의 무거운 책임이 인정되기 때문이다. 따라서 특별히 중한 책임요건을 판단함에 있어 과연 종신형 선고에서 인정된 책임과 이를 어떻게 구별하느냐가 문제가 될 수 있다. 이에 대하여 독일 연방헌법재판소는 통상적인 살인사건(Mord)에서 인정되는 책임을 기초책임(Basisschuld)으로 보고 종신형 가석방에서 의미하는 특별히 중한 책임은 이를 명백하게 초과하는 책임이라고 한다.²⁴⁷⁾ 이와 관련하여 독일 연방대법원의 형사합의부는 서로 다른 견해를 주장하였다. 몇몇의 합의부는 독일 연방헌법재판소의 견해를 수용하여 특별히 중한 책임을 제한적으로 해석하여 통상적인 살인사건에서 인정되는 책임을 명백하게 초과하는 경우만 인정하였다.²⁴⁸⁾ 이와 다소 다르게 연방대법원

242) 독일 형법 제46조(양형의 원칙)

(1) 형의 양정은 행위자의 책임에 기초한다. 형을 통해 행위자의 장래 사회생활에 관한 예상될 수 있는 효과는 고려되어야 한다. (번역은 국회법률도서관 외국법률DB 자료에서 인용 : <http://dl.nanet.go.kr/law/ForeignIndex.do>, 최종검색일: 2019.10.21.)

243) Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. 2019, StGB § 57a Rn. 5.

244) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57a Rn. 7.

245) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57a Rn. 8.

246) BVerfGE 86, 288. 이에 대하여 특별히 중한 책임이 이미 사실심법원에 의하여 확정되어야 한다는 견해로 NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57a Rn. 7 참조.

247) BVerfGE 86, 288, 314.

248) BGHSt. 40, 360.

제1형사합의부(1. Strafsenat)는 살인사건에 있어서 종신형이 선고될 수 있는 최소책임을 명백하게 초과하는지를 기준으로 한다.²⁴⁹⁾ 즉 책임의 초과를 판단하는 기준이 통상적인 살인사건이냐 아니면 종신형이 선고될 수 있는 살인사건이냐에 따라 판단의 기초가 되는 비교책임의 경중에 차이가 발생하게 된다. 특별히 중한 책임의 판단 기준은 그 후 독일 연방대법원 전원합의체에서 문제되었는데, 전원합의체는 행위 상황, 행위에 이르게 된 동기, 행위자 개인의 인격의 다양성 등을 이유로 연방 헌법재판소가 제시한 통상적인 살인사건(Normalfall)의 기준을 받아들이지 않았다. 전원합의체는 개별적 사안에서 종합적 평가가 중요하고, 이때에 특히 실행행위에 대한 특별한 비난가능성, 다수의 피해자, 기타 사건과 별개로 행해진 중범죄의 존재 등 '행위상황의 엄중함(Umstände von Gewicht)'이 고려되어야 한다고 하였다.²⁵⁰⁾ 이에 따라 다수의 살인구성요건의 실현, 다수의 피해자, 범죄행위에 대한 특별히 강한 의도 등이 특별히 중한 책임을 인정하는 중요한 지표로 제시되었다.²⁵¹⁾

3) 긍정적 법준수 예측(Positive Legalprognose)

종신형의 가석방 결정 역시 긍정적 법준수예측(Positive Legalprognose)을 전제한다(제57a조제1항제3호). 이때 긍정적 법준수예측은 제57조에 따른 유기자유형의 가석방에서와 같이 향후 수형자가 범죄를 저지르지 않을 것이라는 확실성이 아니라, 예상될 수 있는 재범의 가능성을 고려하여 잔형유예의 정당성이 담보될 수 있는가가 문제된다.²⁵²⁾ 기본적으로는 유기자유형의 가석방에 적용되던 긍정적 법준수 예측 원칙이 적용된다.

행형의 태도와 관련해서 주의할 것은 성실한 행형태도가 단지 오랜 수형생활에 대한 표면적 적응을 의미할 수 있고, 이에 따라 긍정적 법준수예측에서 단지 제한적인 의미를 가질 뿐이라는 점이다.²⁵³⁾ 범죄학적 연구에서 재사회화 프로그램에 대한 적극적 참여와 같은 긍정적인 행형태도로부터 긍정적 법준수 예측이 도출될 수 있지만, 반대로 규율위반 같은 부정적인 행형태도가 반드시 부정적 법준수 예측으로 귀결될

249) BGH NStZ 1994, 540.

250) BGHSt. 40, 360, 370.

251) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57a Rn. 10.

252) BVerfGE 86, 288.

253) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57a Rn. 17.

수 없다고 한다.²⁵⁴⁾ 브란덴부르크(Brandenburg) 고등주법원(Oberlandesgericht)은 행형태도로부터 부정적 예측을 하는 경우 법원이 이를 명확하게 입증하여야 한다고 판시하였다.²⁵⁵⁾ 가석방에 대한 매우 중요한 결정이 명확하게 입증되지 않은 행형태도를 이유로 배척되어서는 안 되고, 이를 위하여 형식적인 입증절차로는 부족하며 법원은 수형자와 전문가로부터 구두로 해당사항에 대하여 청문하는 등의 실증적인 판단을 해야 한다.²⁵⁶⁾

또한 범죄 전력이나 보호관찰 취소 전력은 유기자유형에서 보다 종신형에서 부정적 판단기준으로 그 중요성이 감소한다고 한다.²⁵⁷⁾ 반면에 과거 범행에 대한 부인은 여전히 중요한 판단기준으로 고려된다고 한다.²⁵⁸⁾

4. 가석방 절차

가. 심사·결정기관

가석방 결정은 가석방 대상자가 구금된 수형시설 소재지 주법원(Landgericht)에 구성되는 형집행합의부(Strafvollstreckungskammer)에서 관할한다.²⁵⁹⁾ 형집행합의부

254) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57a Rn. 17.

255) OLG Brandenburg NStZ 1996, 405; NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57a Rn. 18.

256) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57a Rn. 18.

257) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57a Rn. 17.

258) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57a Rn. 17.

259) 독일 형사소송법 제462조a 형 집행 재판부와 제1심법원의 관할

(1) 유죄판결 받은 사람을 상대로 자유형이 집행되면, 제453조, 제454조, 제454조a 및 제 462조에 따른 재판은 법원이 본안을 담당할 당시에 유죄판결 받은 사람이 수용되어 있는 행형시설이 소재하는 지역의 형 집행 재판부에서 관할한다. 그 형 집행 재판부는 자유형의 집행이 정지되거나 자유형 남은 형기의 집행이 보호관찰부로 유예된 후에도 재판을 해야 하는 경우에 계속하여 그 재판을 관할한다. 형 집행 재판부는 제462조 중 제458조 제1항에 따른 개별적인 재판을 제1심법원으로 이송할 수 있다. 그 이송은 구속력이 있다. (번역은 독일법연구회, 『독일 형사소송법』, 사법발전재단, 2018에서 인용)

독일 법원조직법 제78a조

(1) 지방법원 관할구역 내에 자유형 또는 교화 및 안전을 위한 자유박탈조치를 집행하는 성인 구금시설이 운영되는 경우 또는 그 밖의 집행기관이 소재하는 경우 지방법원에 형집행 합의부를 설치한다. 형집행합의부는 다음을 관할한다.

1. 「형사소송법」의 적용범위 내에서 「형 사소송법」 제462a조, 제463조에 따른 결정
2. 「형집행법」 제50조제5항, 제109조, 제138조제3항에 따른 결정
3. 형사사건에서 「국제적 사법공조에 대한 법」 제50조, 제58조제2항, 제84g조제1항, 제84j조, 제90h조제1, 2항, 제90k조제1, 2항에 따른 결정 (번역은 국회법률도서관 외국법률DB 자료에서 인용: <http://dl.nanet.go.kr/law/ForeignIndex.do>, 최종검색일: 2019.10.21.)

는 종신형, 치료감호 또는 보호감호의 가석방의 경우에는 3명의 직업판사로, 통상적인 가석방의 경우에는 1명의 직업판사로 구성된다.²⁶⁰⁾

나. 직권결정과 신청에 의한 결정

형집행합의부(Strafvollstreckungskammer)는 신청 또는 직권에 의하여 가석방을 심사하고 결정한다. 제57조 제1항에 규정된 통상적 가석방은 형집행합의부가 직권으로 심사하고 결정한다. 법 제57조 제2항에 규정된 특례 가석방 중 제1호에 해당되는 경우, 즉 수형자가 처음으로 2년 이하의 자유형을 선고받은 경우에도 형집행합의부가 직권으로 심사하고 결정한다. 이와 달리 제2호에 따른 특별한 사정을 이유로 하는 가석방 특례의 경우에는 신청에 의하여 절차가 진행된다.²⁶¹⁾

형집행합의부는 수형자가 선고된 형의 3분의2의 경과 후 갖는 가석방 요청에 적절히 부응하기 위하여 적절한 시기에 심사를 진행하여야 한다.²⁶²⁾ 가석방의 결정은 장래의 석방시점을 구체적으로 제시하여야 하며, 가석방의 소급적용은 허용되지 않는다.²⁶³⁾

가석방 신청이 있는 경우 특별한 지체사유가 없는 한 신속하게 절차가 진행되어야 한다.²⁶⁴⁾ 가석방 신청권자는 절차관계자로 수형자 자신, 변호인 및 검사 등이며, 이외의 자, 예컨대 수형자의 가족은 신청권이 없다.²⁶⁵⁾ 수형자가 신청을 하는 경우 법 제57조 제1항 제3호의 수형자의 동의가 동시에 이루어진다.²⁶⁶⁾

260) 독일 법원조직법 제78b조

(1) 형집행합의부에는

1. 종신형의 일부에 관한 집행유예 또는 치료감호 또는 보호감호의 집행유예와 관련한 소송절차에는 1명의 재판장을 포함한 3명의 판사가,
2. 그 밖의 경우에는 1명의 판사가 배치된다. (번역은 국회법률도서관 외국법률DB 자료에서 인용 : <http://dl.nanet.go.kr/law/ForeignIndex.do>, 최종검색일: 2019.10.21.)

261) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 79.

262) MK-Groß, StGB, 3. Aufl., 2016, § 57 Rn. 52.

263) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 79.

264) Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl., 2018, § 57 Rn. 29; MK-Groß, StGB, 3. Aufl., 2016, § 57 Rn. 52.

265) Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl., 2018, § 57 Rn. 29.

266) MK-Groß, StGB, 3. Aufl., 2016, § 57 Rn. 52.

다. 청문

형집행합의부(Strafvolstreckungskammer)는 가석방의 결정에 있어 가석방 대상자, 검찰 및 수형시설의 의견을 의무적으로 청취하여야 한다(형사소송법 제454조 제1항 제3문²⁶⁷⁾). 수형자, 검찰 및 수형시설의 청문은 의무적 사항이지만, 실무상 검찰과 수형시설은 통상 서면으로 의견을 제출한다고 한다.²⁶⁸⁾ 수형자의 변호인은 심의에 출석할 권리가 있으며, 법원은 이를 위하여 적시에 관련사항을 통보하여야 한다.²⁶⁹⁾ 형집행합의부는 i) 검찰과 수형시설이 가석방에 찬성한다는 의견을 제출하고, 법원 역시 가석방결정을 긍정적으로 고려하고 의도하는 경우, ii) 가석방 신청이 형식적 요건을 갖추지 못하거나 너무 조기에 신청된 경우, iii) 신청이 법 제57조 제7항의 봉쇄기간에 이루어져 허용되지 않는 경우 등에서는 청문절차를 생략할 수 있다.²⁷⁰⁾

정당한 사유없이 청문절차를 진행하지 않고 이루어진 형집행합의부의 결정은 중대한 절차위반을 의미하고, 결정의 취소사유가 될 수 있다.²⁷¹⁾

라. 변호인의 참석

가석방 대상이 된 수형자는 형집행합의부(Strafvolstreckungskammer)의 심리에서 변호인의 조력을 받을 수 있으며, 변호인은 심리에 참석할 권리가 있다.²⁷²⁾ 형집행합

267) 독일 형사소송법 제454조(보호관찰을 위한 자유형 남은 형기의 집행유예)

- (1) 자유형 남은 형기의 집행유예를 보호관찰부로 해야 하는지 여부(형법 제57조 내지 제58조)의 재판과 유죄판결 받은 사람의 이런 신청이 일정 기간의 경과 전에 허용되지 않는다는 재판은 법원이 구술심리 없이 결정으로 한다. 검찰, 유죄판결 받은 사람과 수감시설의 의견을 들어야 한다. 유죄판결 받은 사람의 의견은 말로 들어야 한다. 유죄판결 받은 사람의 구술심문은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 이를 하지 않을 수 있다.
 1. 검찰과 수감시설이 유기자유형의 유예에 찬성하고 법원이 유예할 의사가 있는 경우
 2. 유죄판결 받은 사람이 유예를 신청하고, 그 신청 당시
 - a) 유기자유형의 경우 그 형기 중 2분의 1 또는 2개월이 경과되지 않았고,
 - b) 종신자유형의 경우 13년을 경과하지 않았으며, 그리고 조기 신청을 이유로 법원이 신청을 기각하는 경우
 3. 유죄판결 받은 사람의 신청이 부적법한 경우(형법 제57조 제7항, 제57조a 제4항)
 법원은 그 재판과 동시에 형행법 제43조 제10항 제3호에 따른 산입이 배제되는지 여부를 재판한다. (번역은 독일법연구회, 『독일 형사소송법』, 사법발전재단, 2018에서 인용)

268) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 80.

269) BVerfG StV 1994, 552; NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 80.

270) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 80.

271) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 80.

의부가 종신형의 집행을 받은 수형자의 가석방을 심리하는 경우 사안의 복잡성과 법해석의 어려움으로 인하여 변호인의 필요적 참여를 규정한 형사소송법 제140조 제2항이 준용될 수 있다.²⁷³⁾ 유기자유형에 대한 가석방 심사에서 필요적 변호 여부에 대하여는 개별적 사안에 따라 판단될 수 있다. 사안의 어려움을 판단할 때 유예되는 잔여형기의 기간, 다수의 형이 병합된 경우 사안의 복잡성, 언어의 어려움을 갖는 외국인 수형자, 법원에 의하여 위험판단(Gefährlichkeitsprognose)을 위한 정신병적·신경학적 감정서를 제출하는 경우 등이 고려될 수 있다.²⁷⁴⁾

마. 감정서의 제출

형집행합의부(Strafvolstreckungskammer)는 형사소송법 제454조 제2항에 따라 i) 종신형의 잔형유예를 결정하는 경우, ii) 형법 제66조 제3항 제1문에 규정된 성범죄를 이유로 2년 이상의 유기자유형의 잔형유예를 결정하는 경우 수형자의 조기 석방과 공공의 안전이 모순되는 것이 배제될 수 없는 때에 의무적으로 감정인의 감정서를 받아야 한다.²⁷⁵⁾ 가석방 대상자가 위의 경우에 감정서 작성에 협조하지 않거나, 거부하는 경우 가석방이 불허된다.²⁷⁶⁾

272) BVerfG StV 1994, 552; NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 80.

273) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 82.

독일 형사소송법 제140조(필요적 변호)

(2) 그 밖의 경우에는 범행의 중대성을 이유로 또는 사실관계나 법률관계의 어려움을 이유로 변호인의 관여가 필요하다고 보이는 경우 또는 피범행혐의자가 스스로 변호할 수 없음이 드러난 경우에 재판장이 신청에 따라 또는 직권으로 변호인을 선정한다. 청각장애인 또는 언어장애인인 피범행혐의자의 신청대로 해야 한다. (번역은 독일법연구회, 『독일 형사소송법』, 사법발전재단, 2018 에서 인용)

274) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 82.

275) 독일 형사소송법 제454조 제2항

(2) 법원은 다음 각 호의 어느 하나를 고려하는 경우에 유죄판결 받은 사람에 대하여 감정인의 감정을 받는다.

1. 종신자유형 남은 형기의 집행을 유예하는 것
2. 형법 제66조 제3항 제1문에 규정된 종류의 범죄로 선고된 2년 이상의 유기자유형 중 남은 형기의 집행을 유예하는 것과 공공의 안녕이 유죄판결 받은 사람의 조기 석방에 방해가 되는 것을 배제할 수 없다는 것

감정은 유죄판결 받은 사람에게 그 범죄를 통해 드러난 위험성이 존속할 위험이 소멸했는지 여부의 물음에 의견을 표명해야 한다. 감정인의 감정의견은 말로 들어야 하고, 이때 검찰, 유죄판결 받은 사람, 그의 변호인과 수감시설이 관여할 기회를 주어야 한다. 법원은 유죄판결 받은 사람, 그의 변호인과 검찰이 포기하는 경우에 감정인의 구술신문을 하지 않을 수 있다. (번역은 독일법연구회, 『독일 형사소송법』, 사법발전재단, 2018 에서 인용)

5. 보호관찰

가. 보호관찰의 기간

유기자유형의 잔형을 유예받은 자에 대한 보호관찰과 관련하여 집행유예의 보호관찰 규정인 제56a조부터 56e조가 준용된다. 보호관찰 기간은 최소 2년이상 최대 5년 이하로 하여야 한다(제56a조 제1항). 보호관찰 기간은 사후에 단축되거나 연장될 수 있다(법 제56a조 제2항). 보호관찰기간이 단축되는 경우에도 유예받은 형기보다 더 짧게 단축될 수는 없다(법 제57조 제2항 제2문). 보호관찰의 기간은 형집행합의부가 가석방 결정을 확정된 날부터 시작한다(제56a조 제2항 제1문). 다만, 형집행합의부가 가석방의 결정을 실제 석방날짜보다 적어도 3개월 전에 결정하는 경우 가석방 기간은 결정일로부터 석방일까지의 기간만큼 연장되는 것으로 본다(형사소송법 제454a조 제1항).

보호관찰기간은 유예된 잔형의 기간과 비례관계가 인정되어야 한다.²⁷⁷⁾ 이러한 관점에서 유예되는 잔형의 기간이 1년 이하인 경우에는 항상 보호관찰의 최소기간인 2년의 기간이 적용되어야 한다.²⁷⁸⁾ 재범의 발생이 통상적으로 출소 후 2년 이내에서 발생한다는 점에서 최소기간 2년은 재사회화의 관점에서 충분한 것으로 보여지기 때문에 2년 이상의 보호관찰기간은 유예되는 잔형의 기간이 매우 긴 경우 등 법률적인 근거가 있는 경우에만 가능하다고 한다.²⁷⁹⁾ 보호관찰의 기간은 사후에 연장될 수 있는데 이 경우에도 최초 설정된 기간의 1/2을 초과해서는 아니된다(법 제56f조 제2항 제2문). 1/2 연장규정을 통하여 가석방시 보호관찰기간의 최대 기간은 7.5년 이하가 될 수 있다.

나. 부담의 부과

형집행합의부는 가석방의 결정에 있어서 가석방자가 감당할 수 있는 범위에서 과거

276) Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl., 2018, § 57 Rn. 7c.

277) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 64.

278) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 64.

279) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 64.

의 범죄에 대한 배상의 의미로 부담(Auflagen)²⁸⁰⁾을 부과할 수 있다(제56b조 제1항). 형집행합의부는 부담의 이행이 범죄로 발생한 손해의 배상과 상충되지 않는 경우 아래와 같은 부담을 부과할 수 있다(법 제56b조 제2항).

- 가급적 범행으로 야기된 손해를 원상회복 할 것
- 행위자의 행위와 인격을 고려하여 적합한 경우 일정한 금액을 공익기관에 납부할 것
- 기타 공익적 활동을 수행할 것
- 일정한 금액을 국고에 납부할 것

그러나 부담의 부과에 관하여는 가석방 제도의 특성상 신중해야 한다는 의견이 제시된다. 먼저 가석방자는 짧지 않은 기간의 수형생활로 손해의 배상이나 금전 납부의 이행이 여의치 않은 경우가 많을 것이며, 가석방자에 대하여 수형기간의 대부분이 집행되었다는 점에서 응보에 관점에서 형벌목적이 달성되었다고 볼 수 있기 때문이다.²⁸¹⁾ 따라서 금전납부나 공익적 활동의 수행 등은 처음부터 재사회화의 관점과 충돌될 수 있으며, 가석방의 본래적 취지에 따라 가석방자의 재사회화 관점이 최우선이 되어야 한다면 제한적 의미를 가질 수 있을 뿐이다.

다. 지시사항의 부과

지시사항(Weisung)²⁸²⁾은 가석방자의 보호관찰에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 물론 이러한 경우에도 그것이 가석방자의 재범예방에 도움이 되는 경우에만 부과될 수 있음을 주의하여야 하고, 또한 가석방자의 생활환경에서 기대될 수 없는 요청이 되어서는 아니된다(제56c조 제2항). 제56c조는 예시적으로 다음과 같은 지시사항을

280) 문헌에서는 이를 ‘의무사항’이라고도 번역하고 있으나, 의무적 이행사항으로 오해될 수 있는 여지가 있어 본 연구에서는 ‘부담’으로 번역한다.

281) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 64.

282) 부담(Auflagen)과 지시사항(Weisung) 그 속성을 달리한다고 볼 수 있는데, 부담은 응보적 속성을, 지시는 특별예방적 속성을 가지고 있다고 할 수 있다. 법무부 형사법제과, 독일형법, 2007, 37면 : “독일형법에서는 과거의 범죄에 대한 속죄 내지 응보의 관점에서 주어지는 과거 지향적 사항으로 형벌적 성격을 가진 Auflagen과 재사회화 이념에 근거하여 범죄를 다시 범하는 것을 방지하기 위한 금지 또는 명령의 예방적 처분의 성격을 지닌 미래지향적 사항으로 Weisungen을 구별하고 있다.”

규정하고 있다.

- 거주, 교육, 직업 또는 여가활동에 관한 지시사항이나 자신의 경제여건에 상응하는 내용의 지시사항을 준수할 것
- 지정한 일시에 법원 또는 기타 장소에 보고할 것
- 장래 범죄행위의 기회나 동기를 제공할 가능성이 있는 특정인 또는 특정집단에 속한 자와 교제하거나 이들을 고용하거나 교육시키거나 숙식을 제공하지 말 것
- 장래 범죄행위의 기회나 동기를 제공할 가능성이 있는 특정 물건의 소유, 휴대 또는 보관하지 말 것
- 부양의무를 이행할 것

가석방자가 오랜 시간 동안 음주와 관련한 문제가 있었고, 여러 번의 범행이 음주상태에서 이루어진 경우라며 보호관찰기간 동안 음주를 금지하는 포괄적 지시사항을 내릴 수가 있다.²⁸³⁾

상기한 지시사항과 달리 법 제56f조 제3항에 규정된 아래의 지시사항은 가석방자의 동의하에서만 부과될 수 있다.

- 신체적 건강과 관련된 치료시설 또는 약물중독치료시설에 거주할 것
- 적당한 보호시설 또는 수용시설에 거주할 것

라. 필요적 보호관찰감독

법 제57조 제3항 제2문은 산입된 형기를 포함하여 수형기간이 1년 이상인 경우 필요한 보호관찰감독(Bewährungsaufsicht)을 의무화하고 있다. 필요적 보호관찰감독은 장기간의 수형생활에서 종종 발생할 수 있는 비사회화(Entsozialisierung)와 자유로운 생활에서의 특별한 어려움을 고려한 것으로 출소 후 적절한 도움을 통하여 이러한 어려움을 극복하고자 함이다.²⁸⁴⁾ 필요적 보호감찰감독이 명해질 경우 가석방자는 보호관찰 기간의 전부 또는 그 일부에서 보호관찰관(Bewährungshilfer)의 지시와 감

283) BVerfG NJW 1993, 3315.

284) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 64.

독을 통하여 사회복귀에 도움을 받게 된다.

필요적 보호관찰감독은 특히 27세 이하의 청년 범죄자에게서 중요한 의미를 가질 수 있다. 제56d조 제3항 제1문에 따르면 27세 이하의 청년 범죄자가 9개월 이상의 복역 후 출소한 경우 보호관찰기간의 전부 또는 그 일부에서 보호관찰감독을 명해야 한다. 위의 규정은 가석방의 경우에도 준용되어 27세 이하의 수형자가 9개월 이상을 복역하고 가석방 경우에도 적용된다. 이외의 경우에는 재사회화의 과정에서 재범 가능성에 대하여 부정적 예측이 내려지고, 이를 보호관찰감독을 통하여 적절히 통제할 수 있는 경우 명해질 수 있다.²⁸⁵⁾

이외에 고의범죄를 이유로 2년 이상의 유기자유형을 선고받고 가석방이 불허되어 만기집행된 후 출소한 자는 보호관찰(Bewährungshilfe)과는 다른 행상감독(Führungsaufsicht)의 처분을 받게 된다(법 제68f조).²⁸⁶⁾

마. 가석방의 취소

가석방의 취소에 관하여 법 제56f조와 제56g조가 준용된다. 이에 따라 다음과 같은 경우 법원은 가석방을 취소한다(제56f조 제1항).

- 보호관찰기간 중 범죄를 저지르거나 가석방의 기초가 된 기대를 충족하지 못함이 입증된 경우
- 지시를 현저히 또는 지속적으로 위반하거나 또는 보호관찰관의 감독 및 지도를 지속적으로 면탈함으로써 새로운 범죄를 범할 우려가 있는 경우
- 의무사항을 현저히 또는 지속적으로 위반한 경우

일정한 경우 위의 사유에도 불구하고 법원은 i) 특히 가석방자에 대하여 보호관찰 감독을 명하거나 추가적인 부담이나 지시를 부과하는 경우, 또는 ii) 보호관찰 또는 보호관찰감독의 기간을 연장하는 조치를 통하여 가석방의 효과를 달성하기에 충분한 경우에는 가석방을 취소하지 않는다(제56f조 제2항).

285) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 64.

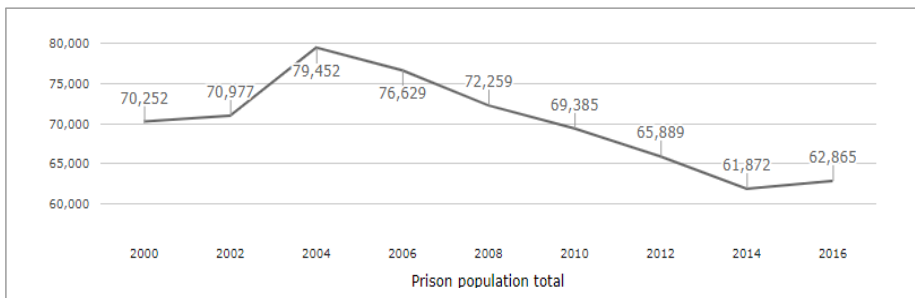
286) 이에 대하여 자세히 한영수, “강력범죄의 재범방지를 위한 새로운 모색 : 독일의 형기(감호)종료 후의 행상감독(집중보호관찰)제도를 중심으로”, 『범죄예방 정책연구』 제20권, 법무부 범죄예방정책국, 2008, 49면 이하 참조.

법원은 가석방 후에 유죄결정과 가석방 결정사이에 가석방자가 범죄를 저질렀고, 가석방 결정에서 이를 알았다면 가석방을 허용하지 않았을 경우에는 행해진 가석방 결정을 취소한다(제57조 제5항 제2문). 이 경우에 가석방을 취소하는 이유는 가석방 결정시 내렸던 긍정적 법준수예측이 중요한 사실의 부지로 잘못되었다는 것이 입증되기 때문이다.²⁸⁷⁾

6. 가석방 제도 개선에 관한 논의

독일에서는 지난 십 수 년간 수형자의 수와 수형자비율이 지속적으로 감소추세를 나타나고 있다. 독일의 수형자 수는 2000년 들어 2004년 79,452명을 정점으로 지속적인 감소추세를 보여, 2018년 기준 63,643명으로 조사되었다.

▶▶ [그림 4-5] 독일의 수형자 인원 추이

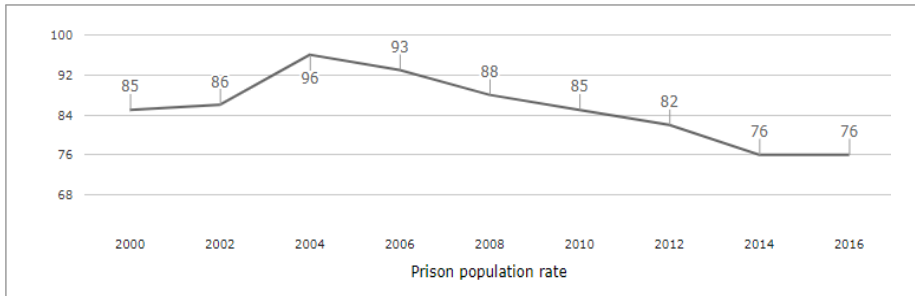


* 출처: World Prison Brief : <https://www.prisonstudies.org/country/germany> (최종검색일: 2019. 10.25.).

인구 100,000명 당 수형자 수의 비율을 나타내는 수형자비율(Gefangenenrate) 역시 2004년을 정점으로 지속적인 감소 추세를 보여 2018년 77명으로 조사되었다.

287) Pfeiffer, StPO, 23. Aufl., 2005, § 454a Rn. 3; SK-Joecks, StPO, 5. Aufl., 2016, § 454a Rn. 3; NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 64.

▶▶ [그림 4-6] 독일의 수형자비율 추이



* 출처: World Prison Brief : <https://www.prisonstudies.org/country/germany> (최종검색일: 2019. 10.25.).

수형자와 수형자비율의 지속적인 감소에 따라 독일에서 과밀화(Überbelegung) 문제가 심각하지 않은 것으로 조사된 경우도 있으나,²⁸⁸⁾ 수형시설의 과밀화에 대한 문제가 계속하여 제기되고 있다.²⁸⁹⁾ 다만, 수형시설의 총 수는 2018년 기준 179개이며, 수용한계 인원은 74,386명으로 약 85%의 수용비율을 나타내어, 수용인원을 상회하는 것으로 보이지는 않는다.²⁹⁰⁾

그럼에도 불구하고 독일에서 계속하여 수형자 수를 낮추어 전체 수형자비율을 감소시키는 것이 비례성원칙의 고려 및 경제적 효율성의 측면에서 의미있는 것이며, 이를 위하여 사회봉사명령 또는 법 제56조에 따른 집행유예 등의 대체적 선고를 통하여 수형자의 수를 줄이는 방안(소위 ‘front-door’-strategy)과 가석방자의 수를 늘리는 방안(소위 ‘back-door’-strategy)이 제안된다.²⁹¹⁾

288) Dünkler/Geng/Harrendorf, Gefangenenraten im interanationalen und nationalen Vergleich, BewHi 2016, 178ff.

289) Deutsche Welle, Deutschlands Gefängnisse: Überbelegt und überfrachtet, 2019.02.10.자.: <https://www.dw.com/de/gef%C3%A4ngnisse-in-deutschland-politik-hinter-gittern/a-47422486>(최종검색일: 2019.10.25.); Südkurier, „Ich weiß nicht, wo ich die Leute noch unterbringen soll“: Viele Gefängnisse in Deutschland leiden unter Überbelegung, 2019.01.02. 자.: <https://www.suedkurier.de/ueberregional/panorama/Ich-weiss-nicht-wo-ich-die-Leute-noch-unterbringen-soll-Viele-Gefaengnisse-in-Deutschland-leiden-unter-UEberbelegung;art409965,10006512>(최종검색일: 2019.10.25.).

290) 다만 과밀화(Überbelegung)를 판단함에 있어 수용체계에 대한 고려가 필요하다고 한다. 예컨대 스칸디나비아 반도에 위치한 노르웨이(97.0%), 스웨덴(83.1%), 핀란드(98.4%)의 경우 높은 수용율을 나타내지만 위의 국가에서는 1인실 수용이 원칙이어서, 기타 다인실 수용시설을 갖춘 그리스(97.4%), 프랑스(113.9%), 이탈리아(108.4%) 등과는 평면적 비교가 어렵다는 점을 주의하여야 한다(Dünkler/Geng/Harrendorf, Gefangenenraten im interanationalen und nationalen Vergleich, BewHi 2016, S. 185, Abb. 5 참조).

2000년 ‘형사법적 제재시스템의 개선을 위한 위원회(Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionssystem)’의 보고서²⁹²⁾와 연방법무부(Bundesjustizministerium)의 개정보고서(Referentenentwurf)에서는 가석방 특례 규정의 확대 적용을 위하여 현행 최소 2년 이하의 유기자유행에 적용되는 특례규정의 최소 요건을 삭제하고 처음으로 유기자유행을 선고받은 모든 수형자에게 특례규정이 적용될 수 있는 제도개선을 제안하였다.²⁹³⁾

또한 일반적인 유기자유행의 가석방 결정에서 허용을 원칙으로 하고 예외적으로 가석방을 불허하는 방안(Regel-Ausnahme-Verhältnis)이 제시된다. 이에 따르면 법원은 i) 최소 2개월의 복역기간이 경과하고, 전체 형기의 2/3가 경과한 경우 원칙적으로 가석방을 허가하지만, 예외적으로 구체적인 사실관계를 근거로 재범의 소지가 매우 높다는 것이 인정될 수 있는 상황이 존재하는 경우 가석방을 불허하게 된다.²⁹⁴⁾ 가석방 특례에서도 이러한 가석방 원칙이 적용되어야 한다고 한다.²⁹⁵⁾ 이러한 원칙적 가석방 규정은 이미 벨기에, 핀란드 및 스웨덴 등의 유럽국가에서 부분적으로 혹은 전면적으로 활용되고 있다고 소개하고 있다.²⁹⁶⁾

7. 시사점 및 검토

아래에서는 결론에 같음하여 독일의 가석방제도에 논의를 정리하며 한국 가석방제도와 간단히 비교·분석하여 나름의 시사점을 도출한다.

가. 가석방의 형식적 요건으로 최소 복역 연한

독일의 가석방제도에서 유기자유행을 선고 받은 수형자에 대한 통상적인 가석방의

291) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 134. 이에 대한 반대 의견으로 MK-Groß, StGB, 3. Aufl., 2016, § 57 Rn 4 : “잔형유예에서 수형시설의 과밀화를 회피하기 위한 수단을 찾는 것은 완전히 잘못된 것이다”.

292) Abschlußbericht der Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems, S. 64.

293) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 135.

294) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 136.

295) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 136.

296) NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017, § 57 Rn. 135.

최소 복역 연한은 형기의 2/3이고, 특례 규정이 적용되는 처음으로 유기자유형을 선고 받고 복역 중인 자 또는 특별한 사정이 존재하는 경우에는 형기의 1/2이 경과하여야 한다. 이와 같은 경우에도 전자에 대하여는 2개월, 후자의 경우에는 6개월의 최소 복역 기간이 적용된다. 종신형의 경우에는 15년의 복역기간이 경과하면 가석방의 형식적 요건이 충족된다.

우리나라의 경우 유기자유형의 경우 형기의 1/3, 무기의 경우 20년이 경과한 경우 형식적 요건이 충족된다. 산술적으로 보자면 우리나라 가석방 규정의 형식적 요건은 독일과 비교하여 상당히 완화되어 가석방의 형식적 요건이 상당히 이른 시기에 충족된다. 다만 최초 형을 집행받은 자에 대한 특례규정은 결하고 있다. 독일에서 처음으로 자유형을 집행 받은 자에 대하여 특례 규정을 두고 있는 이유는 처음으로 자유형을 복역하는 자에게 자유박탈의 형벌효과가 상당히 효율적으로 나타난다는 점에서 기인한다. 그러나 우리나라의 경우 이미 독일에서의 특례 가석방 규정보다 더 단기인 1/3의 경과시점을 형식적 요건으로 두고 있다는 점에서 더 이상 최소 복역 기간을 단축시켜 특례 가석방을 인정하기는 어려워 보인다. 그렇다면 가석방의 심사과정에서 최초 복역자라는 특수성에 대한 특별한 고려가 행해질 필요가 있는지에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

무기형에 있어서는 독일의 15년에 비하여 장기인 20년을 가석방의 형식적 요건으로 하고 있다는 점에서 차이점이 있다. 다만 독일에서는 단기인 15년에 추가하여 중한 책임의 부존재라는 소극적 요건을 규정하고 있어, 종신형을 선고받은 자의 범행의 중대성 및 일반예방적 측면을 고려하고 있다고 보여진다.

나. 가석방의 결정에 있어서 판단요소

독일에서 가석방 결정의 실질적 요건으로 ‘긍정적 법준수예측(Positive Legalprognose)’이 핵심적 기준으로 적용된다. 법원의 법준수예측에 있어서 수형자의 인격, 전력, 범죄상황, 재범시 위협되는 법익의 중대성, 행형태도, 생활태도 및 가석방을 통해 기대되는 효과 등이 고려되어야 한다.

우리나라 형법 제72조 제1항은 ‘행상이 양호하여 개전의 정이 현저한 때’ 가석방을 허용할 수 있다고 규정하고 있고, 행형법 제120조에서는 가석방심사위원회의 적격심

사의 고려사항으로 “수형자의 나이, 범죄동기, 죄명, 형기, 교정성적, 건강상태, 가석방 후의 생계능력, 생활환경, 재범의 위험성, 그 밖에 필요한 사정”을 고려사항으로 나열하고 있다. 행형법 시행규칙 제245조에서는 가석방 적격심사신청 대상자를 선정함에 있어 교정성적, 개전의 정(뇌우치는 빛이 뚜렷함) 및 재범의 위험성을 판단 요소로 하고 있다. 또한 행형법 시행규칙 별지 22호에 따라 수형시설에서 작성되는 ‘가석방 적격심사 및 신상조사표’에는 수용정보(죄명, 형기, 형명, 경비처우급, 재범위험성 등)와 수용생활에 관한 의견이 적시된다. 이때 수용생활에 대한 의견은 작업 및 직업훈련, 교육 및 교화프로그램, 자격 및 표창, 규율위반, 건강 및 심리상태, 완화요건 및 교도관 의견 등 행형태도를 판단하는 기초가 된다.

가석방 허용의 실질적 기준은 규정내용상 큰 차이는 없는 것으로 보여진다. 다만 우리나라의 가석방 판단에 있어서 행형태도가 큰 비중을 차지하고, 이것에 대한 수형시설의 부정적 판단이 신청자격의 미비로 이어질 수 있다는 점에서 비판이 제기된다.²⁹⁷⁾ 물론 독일에서도 행형태도는 가석방을 결정함에 있어 중요한 판단 준거로 기능한다. 다만 앞서 소개한 판례에서와 같이 행형태도의 불성실이 절대적 기준이 되어서는 안 되고, 구체적 사안에서 개별적인 판단이 필요하다는 독일 판례는 음미해 볼만하다고 생각된다. 또한 가석방자가 출소 후 받게 되는 보호관찰의 역할 역시 판단의 중요한 요소가 되어야 할 것이다. 이를 포함한 보호요소(protective Faktoren)가 수형자가 출소 후 재사회화되는데 충분한 기능을 발휘한다고 여겨지는 경우 재범의 위험성을 감쇄시키는 판단 요소가 될 수 있으며 이를 고려하는 것이 특별예방적 관점에서 타당하다고 보여진다.

다. 임의적 심사와 필요적 심사

독일의 경우 유기자유형의 통상적인 가석방의 경우 형기의 2/3이 경과하는 시점 이전에, 특례 가석방의 경우 1/2이 경과하는 시점 이전에, 종신형의 경우 15년이 경과하는 시점 이전에 관할 법원에 의하여 필요적으로 가석방 심사가 진행되어야 한다.

우리나라의 경우 행형법 제121조에 따라 소장에 의한 적격심사에서 자격을 갖추는

297) 이에 관하여 한영수, “한국과 독일의 가석방제도”, 『안암법학』 제17호, 안암법학회, 2003, 102면; 박상열, 앞의 글, 17면.

경우 가석방심사위원회에 신청이 이루어지며, 심사위원회는 소장에 의하여 제출된 자료를 통하여 가석방을 심사하고 결정한다.

가석방 결정이 독일에서는 사법적 처분이고, 우리나라에서는 행정처분이라는 점에서 일단 큰 차이점이 보여진다.²⁹⁸⁾ 독일에서는 신청의 여부와 상관없이 법원이 가석방 심사를 진행하고 결정하고 있지만, 우리나라의 경우 소장의 적격심사 후 신청이 있어야 가석방위원회에서 결정의 대상으로 삼고 있다는 점에서 차이점을 보이고 있다. 우리나라의 경우에는 수형시설의 소장에 의한 적격심사에서 탈락한다면 가석방위원회에서의 심사가 애초에 봉쇄된다는 점에서 수형자에게 불리한 구조로 제도가 설계된 것은 아닌지 의심해볼만하다. 나아가 수형자 자신은 신청자격이 없다는 점에서 수형시설 소장의 판단이 가석방 결정에서 매우 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 경우 가석방 신청 대비 허가율이 약 90%를 상회할 정도로 상당히 높은데,²⁹⁹⁾ 이는 수형시설 소장의 1차적 심사권과 수형시설의 적격심사가 가석방 결정에 지대한 영향을 미친다고 해석할 수 있다. 즉 수형시설 소장의 적격심사는 1차적, 가석방위원회의 심사는 다시 2차적 필터링 기능을 하게 되어, 가석방 허가의 전체 숫자를 감소시키는 구조인지는 아닌가에 대한 검토가 필요해 보인다.

라. 가석방 결정과 보호관찰의 결정

독일의 경우 가석방 결정에서 법원이 보호관찰에 관한 사항으로 기간, 부담 및 지시사항의 부과, 보호관찰감독의 실시 여부 등에 대하여 결정한다.

우리나라의 경우에는 가석방 여부는 행형법에 따라 가석방위원회에서 결정하고, 보호관찰에 대하여는 보호관찰법에 따라 보호관찰심사위원회에서 결정한다.

우리나라의 이원화된 결정구조에 대하여는 심사사항이 매우 유사함에도 불구하고 중복적인 심사를 받도록 하고 있는 것은 업무의 효율성 측면을 강조하는 행정처분으로서의 우리나라 가석방제도의 취지를 무색하게 한다는 비판이 제기된다.³⁰⁰⁾ 가석방

298) 이러한 차이는 입법자의 결단에 달려있는 것으로 행정처분으로서의 가석방은 합목적성이 강조되어 신속하고 효과적이며 탄력적인 제도 운영을 가능하게 하는 장점을 가질 수 있다. 중요한 것은 가석방제도의 구체적 운영 실태인 것이고, 처분의 성질을 비교하여 단편적으로 제도의 우월성을 논할 수는 없을 것이다.

299) 법무연수원, 『범죄백서 2018』, 475면. 가석방 신청 대비 허가율이 약 90%를 상회한다.

심사와 보호관찰심사를 분리하는 이원화 구조는 효율성 측면뿐만 아니라 가석방제도의 근본적인 취지에 비추어도 문제점이 있는 것으로 판단된다. 독일의 경우 가석방의 결정에 있어서 가석방자에게 내려질 보호관찰처분의 기능을 총체적으로 판단된다. 즉 재범의 위험이 어느 정도 긍정되는 경우에도 향후 이루어질 지시사항 내지는 보호관찰감독의 실시를 통하여 이러한 위험성이 감쇄될 수 있는 것으로 판단되면 가석방을 허가할 수 있다고 한다. 이러한 판단은 가석방이 이미 선고된 형의 일정부분이 집행되었고, 복역 기간 중 특별예방적 관점에서 형벌 목적이 어느 정도 달성되었으며, 장래에도 보호관찰 등의 조치를 통하여 범죄자의 사회복귀가 기대된다는 점을 전제로 하는 것이다. 따라서 보호관찰 등의 보호요소(protektive Faktoren)는 향후 가석방자의 재범억제에 기여할 수 있는 긍정적 요소로 가석방결정에서 함께 고려되는 것이 타당해 보인다.

제3절 | 일본의 가석방제도 및 운영현황

1. 서론

가. 현행 가석방 제도

일본의 가석방 제도를 살펴보기에 앞서, 가석방 제도를 알아보면 가석방이란, 일반적으로 징역형 또는 금고형 집행 중에 있는 자가 행형 성적이 양호하고 개전의 정이 현저하다고 인정될 때, 형기 만료 전에 보호관찰을 조건으로 수형자를 석방하는 것으로, 그 형기 만료 시까지 또는 법이 정하는 일정기간 동안 선행을 하고 준수사항을 위반하지 않으면서 재범도 범하지 않으면, 형의 집행이 종료한 것과 같은 효과를 발생시키는 형사정책적 행정처분을 말한다.³⁰⁰⁾

또한 이러한 가석방 제도가 우리나라에서 보호관찰제도와 연계되어 운용되기 시작

300) 박상열, 앞의 글, 17면.

301) 박상기, “미국에서의 Probation과 Parole에 관한 소고”, 『형사정책연구』 제2권 제3호, 한국형사정책연구원, 1991, 230-236면 참조.

한 것은 1989년 7월 1일부터 보호소년에 한하여 가석방 후 보호관찰을 실시하였던 것이 그 시작이라 할 수 있다. 이후 1995년 형법 개정을 통해 1997년부터 성인 수형자에게도 가석방 시에 보호관찰을 연계하여 실시하고 있다(형법 제73조의2 제2항).

가석방은 시설 외 처우라는 측면에서 어떤 의미에서는 자유형의 연장이라 할 수 있다. 따라서 시설 내 구금은 해제되어 사회로 해방되었을 지라도, 그 행동에 대해서는 준수사항을 두어 제한하게 된다. 즉 가석방된 자는 가석방 기간 중 선행을 하고 적법한 업무에 취업해야 하며, 기타 법령에서 정하는 준수사항을 지켜야 한다(행형법 시행령 제157조). 따라서 가령 이러한 감시에 관한 규칙을 위반하거나, 보호관찰의 준수사항을 어긴 경우 그 정도가 중한 때에는 가석방을 취소할 수도 있다(형법 제75조). 또한 가석방 중 범죄를 범하여 금고 이상의 형의 선고가 확정된 때에는 해당 가석방 처분은 효력을 잃는다. 다만 과실 범죄로 형의 선고를 받았을 경우에는 이에 해당되지 않는다(형법 제74조).

가석방의 효과는 가석방의 처분을 받은 후 그 처분이 실효 또는 취소되지 않은 상태에서 가석방 기간을 경과한 때에는 형의 집행을 종료한 것으로 본다(형법 제76조 제1항). 따라서 집행유예제도와 마찬가지로 형선고 그 자체가 효력을 잃는 것이 아니며, 유죄판결 그 자체에도 영향을 미치는 것이 아니다(형법 제76조 제2항). 그러므로 가석방이 최소 또는 실효되면 가석방 처분을 받았던 자는 가석방 당시의 잔형(殘刑)기간의 형을 재집행 받아야 한다.

최근의 우리나라의 가석방 제도 운영에 있어서 큰 변화 중 하나는 2010년 형법 개정으로서 본 개정을 통해 유기징역을 가중하면 50년까지 선고할 수 있게 되어, 무기형의 경우에 가석방이 가능한 기본 형기이수 기간을 기존 10년에서 20년으로 상향 조정한 점에 있다. 이로 인해 무기형을 선고받은 수형자의 경우에는 20년의 형기이수 기간이 경과해야만 가석방 신청이 가능하다.

형법 제72조(가석방의 요건) ① 징역 또는 금고의 집행 중에 있는 자가 그 행상이 양호하여 개전의 정이 현저한 때에는 무기에 있어서는 20년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과한 후 행정처분으로 가석방을 할 수 있다.

살펴본 바와 같이 현행 형법은 가석방의 조건으로서 '징역 또는 금고의 집행 중에

있는 자가 그 행장이 양호하여 개전의 정이 현저한 때에는 무기에 있어서는 20년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과한 후 행정처분으로 가석방을 할 수 있다.’고 규정하고 있다. 다만 소년범의 경우 ① 무기형이 선고되었다면 그 형집행에 있어서 5년의 법정기간이 경과된 후, ② 15년의 유기형이 선고되었다면 3년의 법정기간이 경과해야 하며, ③ 부정기형이 선고되었다면 단기의 3분의 1을 경과한 경우에 가석방을 허가할 수 있도록 하고 있다(소년법 제65조). 또한 가석방을 할 경우에 벌금 또는 과료의 병과가 있는 때에는 그 금액을 완납하여야 한다(형법 제72조 제2항).

한편, 가석방제도는 징역 또는 금고의 자유형 집행 중에 있는 수형자가 행형 성적이 양호하고 개전(改悛)의 정이 현저한 경우, 수형자의 잔여 형집행기간을 단축함으로써 수형자의 사회복귀를 앞당겨 형집행 단계에서 수형자의 자발적인 사회복귀 동기를 부여하는 기능을 한다. 다만, 이처럼 가석방제도는 재범방지라는 측면에서 형사정책적 의미가 크지만, 이상적인 면만을 보고 활성화하기에는 수형자의 재범위험성에 대한 심사기준이 명확하지 않아 현실적 어려움이 적지 않다.

가석방을 허가함에 있어서 그 전제로서 “개전(改悛)의 정이 현저”하다는 판단을 내릴 수 있어야 한다. 따라서 이에 해당하는지 여부를 심사하는 가석방 관련 절차에 관해서는 행형법 제49조 이하, 행형법 시행령 제153조 이하, 가석방 심사 등에 관한 규칙 제2조 이하에서 구체적으로 규정되어 있다. 가석방 심사는 가석방심사위원회를 통해 이루어지며, 가석방심사위원회는 위원장을 포함한 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성된다. 구체적으로 위원장에는 법무부차관이 선임되고, 위원에는 판사·검사·변호사, 법무부 소속 공무원 및 교정에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉함으로써 구성된다(행형법 제50조 제1항, 제2항).

가석방심사위원회가 가석방의 적격여부를 심사함에 있어서는 수형자의 연령, 죄명, 범죄의 동기, 형기, 행형성적, 가석방 후의 생계수단과 생활환경, 재범의 위험성 유무 등 모든 사정을 참작하여야 한다. 이와 같은 사정을 참작하여 가석방심사위원회가 가석방 적격결정을 한 때에는 5일 이내에 법무부장관에게 가석방허가를 신청해야 하며, 법무부장관은 가석방심사위원회의 가석방 허가결정이 정당하다고 인정될 경우에 가석방을 허가하게 된다(행형법 제51조 제52조).

나. 가석방 제도 운영상의 한계

현행 가석방제도의 운영현황을 살펴보면, 유기 자유형 형기의 '3분의 1' 경과를 최소 요건으로 하는 형법 규정에도 불구하고, 최근 9년간 가석방자의 99.9% 이상은 형기의 70% 이상을 복역한 것으로 나타나고 있어(가석방자의 92.4%는 형기의 80% 이상 복역함), 가석방 제도의 본래적 취지에 부합하지 못한 제도운영이 문제가 되고 있다. 이에 대해서 미국의 경우 10년, 일본도 10년, 독일의 경우 15년으로 무기형 수형자의 가석방 형기이수 기간이 우리보다 짧다는 점에서 가석방 제도의 취지에 비추어 기간을 축소하는 등의 개선방안에 대한 논의가 이루어지고 있다.³⁰²⁾

또한 이와 같이 가석방 제도의 개선에 관한 논의가 이루어지고 있는 근거에는 형벌의 목적, 교정의 목적에 대한 이해가 시민들의 법감정과 괴리되고 있으며, 그러한 탓에 여론에 의해 본래의 목적 실현조차 주저하고 있는 실무상의 어려움, 곤란함을 해소할 필요가 있기 때문이다. 더욱이, 우리가 주지하는 바와 같이 형벌에 있어 자유형의 목적은 범죄자의 교화 및 개선을 통한 원활한 사회복귀에 있다는 점에 기초할 경우, 개선의 정이 인정되어 재범의 위험성이 현저히 낮아진 수형자를 계속 구금하는 것은 수형자에게 교정을 통한 재사회화를 실현하는 교정실무자 및 교정기관에게 부담으로서 작용할 뿐만 아니라, 간접적으로는 수형자 적체(積滯)로 인한 과밀화 현상이 상존(尙存)하게 되는 문제도 발생하게 된다.³⁰³⁾

이와 관련하여 1990년 이후 연구 논문들은 대부분 가석방 제도의 형사정책적 효과를 긍정하고 이를 보다 활성화해야 한다는 점에 뜻을 같이하고 있다고 볼 수 있다.³⁰⁴⁾ 그러나 교정실무자들에게는 가석방의 활성화는 재범율과 관련하여 악영향을 미칠 우려가 크다는 점에서, 그 중요성에 대한 인식과 별개로 가석방 비율이 형만기 출소자 대비 30%이하에 그치고 있고, 더욱이 미국과 일본의 가석방 비율은 약 60%에 이르는 점은 우리에게 시사하는 바가 적지 않다.³⁰⁵⁾ 이러한 현재 상황에 비추어 볼 때 결국 다시금 형벌의 목적, 교정의 목적에 근거하여 가석방 제도를 개선하고 효율적으

302) 김준성, 앞의 글, 277면.

303) 장규원/진수명/이상용, 앞의 글, 45면.

304) 류병관, “가석방제도의 운영현황과 발전방향 -회복적 사범을 중심으로-” 『교정연구』 제29권 제3호, 2019, 7면 참조.

305) 류병관, 앞의 글, 7면 참조.

로 운영해야할 필요성이 인정되는 대목이라 할 수 있다.

따라서 본 연구는 비교법적 검토로서 우리와 유사한 가석방 제도를 도입·운영하고 있는 일본의 예를 검토하여, 최근 가석방제도 운영현황과 논의상황을 분석하여 시사점을 얻고 이를 통해 현행 가석방 제도에 관한 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 일본의 가석방 제도 및 절차

가. 일본의 가석방 제도 연혁

일본에서도 가석방이란, 범죄나 비행을 범한 결과 무기형 또는 유기형, 보호처분을 선고받아 교정시설에 수용되어 있는 자를 형기 또는 수용기간과 같이 법정기간 만료전의 일정 시기에 조건부로 사회에 복귀시키는 제도를 의미한다.³⁰⁶⁾

여기서 ‘假’석방은 ‘조건부’석방을 의미하고, ‘조건부’란 일정한 조건(규칙 및 준수 사항)을 위배하였을 때에는 당해 석방이 취소될 수 있다는 것을 의미한다.³⁰⁷⁾ 즉 일본 갱생보호법³⁰⁸⁾에 규정된 지방갱생보호위원회의 심리 결과에 따라 가석방하는 것이 적당하다고 판단되면 일정의 조건(준수 사항)을 준수 할 것을 조건으로 가석방 허가 결정이 이루어지고, 가석방이 된 이후에는 일정 기간 동안 준수 사항을 지키도록 보호관찰을 받으며 원활히 사회에 복귀하게 된다.

일본에서 가석방이 최초로 규정된 것은 1880년에 제정된 구 형법에서였다고 한다.³⁰⁹⁾ 동법 제53~57조에서는 유기형인 중죄형과 경죄형에 대해서 형기의 4분의 3을, 무기형에 대해서는 15년이 경과된 후에 가출옥을 허가할 수 있다고 규정하였으며, 가출옥 이후에는 경찰이 준수사항 준수여부를 확인하였다(이른바 경찰감시제). 한편, 구류 및 노역장유치에 대해서는 가출옥을 인정하지 않았다고 한다.³¹⁰⁾

그러나 1907년에 제정된 현행 형법³¹¹⁾에서는 가출옥 요건으로서 유기형을 기준으로 할 경우 형기의 4분의 3 경과해야하는 기존의 요건을 크게 완화하여 유기형에

306) 장규원/진수명/이상용, 앞의 글, 86면.

307) 장규원/진수명/이상용, 앞의 글, 86면.

308) 更生保護法(平成十九年(2007년)法律第八十八号)。

309) 장규원/진수명/이상용, 앞의 글 87면.

310) 小野坂弘「仮釈放制度について」法政理論第22卷第3号(1990年)104頁。

311) 明治四十年(1907年)法律第四十五号。

대해서는 형기의 3분의 1로 개정하였고, 또한 구류 및 노역장유치에 대해서도 가석방을 신설하였으며, 무기형에 대해서도 10년이 경과한 후에 가출옥을 허가할 수 있다고 규정을 완화하였고, 더욱이 가출옥 이후의 경찰감시제를 폐지하였다(일본 형법 제 28~30조 참조).³¹²⁾ 다만, 형법상에서는 경찰감시제가 폐지되었으나, 1908년 제정 및 시행된 감옥법에서는 제64조, 제66~67조에서 가출옥을 규정하면서, 그 중 제67조에서 경찰·감독·제도를 규정하고 있었다고 한다.³¹³⁾ 이처럼 일본의 가석방제도는 제2차 세계대전 이전에는 기본적으로 가석방 허가 권한을 주무관청 또는 법원에게 위임하였고, 행장(行狀)의 규제를 주목적으로 하여 석방 이후에는 경찰 등의 ‘감독’에 따르게 하는 독일 형법(1871년 제정)의 가석방제도를 참고한 것으로 이해되고 있다.³¹⁴⁾

그러나 제2차 세계대전 이후에는 승전국인 미국의 영향을 많이 받아, 구 범죄자예방 갱생법³¹⁵⁾(2008년 5월 31일 폐지)을 제정하여 가석방 심사기관으로 갱생보호위원회를 설치하고 석방 후에도 보호관찰관의 지도협조를 받게 하는 영미법계의 Parole형 가석방 제도를 채택하게 되었다고 한다.³¹⁶⁾ 이러한 경과를 거쳐 현재와 같은 가석방 제도를 도입·운영하게 되었다고 볼 수 있다.³¹⁷⁾

한편, 2007년에는 기존의 갱생보호에 관한 기본법으로서의 역할을 수행해온 1949년의 「범죄자예방갱생법」과 1954년의 「집행유예자보호관찰법」을 각각 정리·통합을 내용으로 하는 갱생보호법안이 제출되었고 제166회 정기 국회를 통과하였다.³¹⁸⁾ 이러한 갱생보호법의 신설·제정의 배경에는 일본에서 보호관찰 대상자에 의한 강력사건이 잇따라 2004년 11월(유아유괴살해사건), 2005년 2월(유아살해사건), 2005년 5월(연쇄 여성강간사건)에 발생함에 따라 당시의 갱생보호제도 운영에 대한 비판적 여론이 형성되었고, 재범예방 및 위험관리의 중요성이 강조된 것에 기인한다.³¹⁹⁾ 물론 이러한 강력범죄에 의한 사회적 이슈화 뿐만 아니라, 일본 국내외의 재범방지 관련 형사정책

312) 小野坂弘「仮釈放制度について」法政理論第22巻第3号(1990年) 104頁.

313) 小野坂弘「仮釈放制度について」法政理論第22巻第3号(1990年) 104頁.

314) 小野坂弘「仮釈放制度について」法政理論第22巻第3号(1990年) 103-104頁.

315) 昭和24年(1949年)5月31日法律第142号.

316) 장규원/진수명/이상용, 앞의 글, 88면.

317) 小野坂弘「仮釈放制度について」法政理論第22巻第3号(1990年) 105頁.

318) 吉田雅之「更生保護法成立の経過(特集・これからの更生保護-更生保護法の成立-)」法律のひろば 第60巻第8号(2007年) 13頁.

319) 藤本哲也「更生保護法成立の意義と課題(特集・更生保護法の成立と展望)」刑事法ジャーナル第10号(2008年) 26頁.

적 동향과 회복적 사법 도입 논의 등을 비롯한 사회 내 처우에 관한 제도의 발전에 따라, 1995년 「갱생보호사업법」 제정 및 갱생보호사업의 시행과 이에 따른 관련 법률의 정비 등이 이루어졌고, 이러한 갱생보호제도 전반을 정비하고 개선하기 위한 실무적 노력이 더해진 결과라고 한다.³²⁰⁾

나. 지방갱생보호위원회 구성

한편, 일본의 가석방 제도는 교정시설의 종류에 따라 우리나라의 가석방에 해당하는 ① 가출옥(징역·금고 수형자의 교정시설로부터의 가석방)과 ② 가퇴원(소년원 또는 부인보도원로부터의 가석방), ③ 가출장(구류장·노역장으로부터의 가석방)으로 용어를 구분하고 있으나,³²¹⁾ 통칭 가석방으로 사용된다.

가석방의 심리 및 결정에 있어서 중요한 역할을 담당하는 일본의 지방갱생보호위원회는 현재 전국 8개소에 설치되어 있으며 이는 고등재판소 관할구역과 동일하다.³²²⁾ 지방갱생보호위원회는 일본 갱생보호법 제17조³²³⁾에 의거하여 3명 이상 14명 이하로 정령에서 정하는 인원수 내의 위원으로 조직되고 임기는 3년이다(동법 제18조).

지방갱생보호위원회는 가석방 심리결정에 있어서 이들 위원 전원이 합의체를 구성하는 것이 아니라, 지방재판소 공판에서의 재판관의 예와 마찬가지로 전 위원 중에서 3명의 위원이 합의체를 구성하고, 그 합의체의 의결(과반수 다수결이 원칙이나 출석자가 2인인 경우에는 2인의 의견이 일치해야 한다)에 의해 심리결정을 한다(일본 갱생보호법 제21조 참조).³²⁴⁾

320) 김성규, “성범죄대책에 있어서 재사회화의 위상과 과제”, 『형사정책』 제20권 제1호, 한국형사정책학회, 2008, 73면.

321) 장규원/진수명/이상용, 앞의 글, 87면.

322) 小野坂弘「仮釈放制度について」法政理論第22巻第3号(1990年) 132頁.

323) 第十七条(地方委員会の組織) 地方委員会は、三人以上政令で定める人数以内の委員をもって組織する。

324) 第二十一条(委員会議) 地方委員会の所掌事務の処理は、第二十三条第一項の規定により三人の委員をもって構成する合議体で権限を行う場合その他法令に特別の定めがある場合を除き、委員の全員をもって構成する会議の議決による。

2. 前項の会議は、委員長が招集する。

3. 第一項の会議は、委員の半数以上の出席がなければ、議事を開き、議決することができない。

4. 第一項の会議の議事は、出席者の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。ただし、五人未満の委員をもって組織される地方委員会において、出席者が二人であるときは、その意見の一致したところによる。

이러한 3인 합의체는 전국 22부가 존재하고 여기서 각 관할구역에 소재하는 모든 교정시설 수형자의 가석방 허가와 그 취소에 대하여 조사를 하고 이에 기초하여 심리 및 허가여부를 결정한다.³²⁵⁾ 현재 22부의 합의체는 소년원에서의 출원·가출원과 재수용, 부정기형의 종료, 보호관찰의 가해제와 그 취소 등도 소관업무로 하고 있으며, 가석방이나 가출원 신청과 관련하여 연간 약 1만5천 건 정도, 많을 때는 약 2만 건 이상의 심리 및 결정을 행하고 있어, 과중한 업무 부담과 충분한 심리진행이 어려운 상황이라고 한다.³²⁶⁾

다. 가석방 신청 및 심리전 조사

가석방 대상자에 대하여 일본 형법 제28조에서는 “징역 또는 금고에 처해진 자에게 개전(改悛)의 정이 있는 때는, 유기형에 대해서는 그 형기의 3분의 1을, 무기형에 대해서는 10년을 경과한 후, 행정관청의 처분에 의해 가석방할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 또한 동법 제30조 제1항에서는 “구류에 처한 자는 정상에 의하여 언제든지 행정관청의 처분에 의해 가출장(假出場)을 허가할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 제2항에서는 “벌금 또는 과료를 완납하지 못하여 유치되어 있는 자도 전항에 의한다.”고 규정하고 있다.

이와 같이 형법 제28조 및 제30조에서의 행정관청은 일본 법무성 소관의 지방갱생 보호위원회를 말하며(일본 갱생보호법 제16조³²⁷⁾), 성인 수형자의 가석방뿐만 아니라

325) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 307頁.

326) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 307-308頁.

327) 第十六条(所掌事務) 地方更生保護委員会(以下「地方委員会」という。)は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一. 刑法(明治四十年法律第四十五号)第二十八条の行政官庁として、仮釈放を許し、又はその処分を取り消すこと。
- 二. 刑法第三十条の行政官庁として、仮出場を許すこと。
- 三. 少年院からの仮退院又は退院を許すこと。
- 四. 少年院からの仮退院中の者について、少年院に戻して収容する旨の決定の申請をすること。
- 五. 少年法(昭和二十三年法律第百六十八号)第五十二条第一項又は同条第一項及び第二項の規定により言い渡された刑(以下「不定期刑」という。)について、その執行を受け終わったものとする処分をすること。
- 六. 刑法第二十五条の二第二項及び第二十七条の三第二項(薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予に関する法律(平成二十五年法律第五十号)第四条第二項において準用する場合を含む。)の行政官庁として、保護観察を仮に解除し、又はその処分を取り消すこと。
- 七. 婦人補導院からの仮退院を許し、又はその処分を取り消すこと。
- 八. 保護観察所の事務を監督すること。

소년원 등에서의 가퇴원 여부도 심리 및 결정한다. 따라서 복역(服役) 중인 수형자 등의 가석방을 심리 및 결정하는 것은 교정시설이 아니라, 법무성 소관의 지방갱생보호위원회와 보호관찰소라 할 수 있고, 그러므로 일본 갱생보호법 제33조에서는 교정시설의 장 또는 소년원 등의 장에게 형법 제28조 또는 소년법 제58조 제1항 등에서 규정하는 기간이 경과한 경우에 그 취지를 지방갱생보호위원회에 통고해야 한다(법정 기간경과 보고의 송부)고 규정하고 있다.³²⁸⁾

이 통고와 동시에 교정시설 장 또는 소년원 등의 장은 법정기간이 경과한 수형자 등(구류 또는 노역장 유치 등도 포함)에 대해 가석방 신청기준 충족 여부에 관하여 검토를 한다(일본 갱생보호법 제34조 제1항, 제2항,³²⁹⁾ 범죄자 및 비행소년에 대한 사회 내 처우에 관한 규칙³³⁰⁾ 제9조³³¹⁾). 구체적인 심사 시기에 대해서는 ‘범죄자 및 비행소년에 대한 사회 내 처우에 관한 규칙’ 제11조에 규정되어 있는데, “① 징역 또는 금고의 형을 집행하기 위한 형사시설 내지 소년원에 수용된 자의 심사는, 법정기간의 말일(末日)까지 실시하고, 그 후의 심사는 적어도 6월마다 이루어져야 한다. ② 보호처분의 집행을 위해 소년원에 수용된 자의 심사는 소년원법 제16조에서 규정한 처우의 단계가 최고단계에 이른 경우 또는 제30조에서 정한 기준에 해당한다고 예상

九. 前各号に掲げるもののほか、この法律又は他の法律によりその権限に属させられた事項を処理すること。

328) 第三十三条 (法定期間経過の通告) 刑事施設の長又は少年院の長は、懲役又は禁錮の刑の執行のため収容している者について、刑法第二十八条又は少年法第五十八条第一項に規定する期間が経過したときは、その旨を地方委員会に通告しなければならない。

329) 第三十四条 (仮釈放及び仮出場の申出) 刑事施設の長又は少年院の長は、懲役又は禁錮の刑の執行のため収容している者について、前条の期間が経過し、かつ、法務省令で定める基準に該当すると認めるときは、地方委員会に対し、仮釈放を許すべき旨の申出をしなければならない。

2. 刑事施設の長は、拘留の刑の執行のため収容している者又は労役場に留置している者について、法務省令で定める基準に該当すると認めるときは、地方委員会に対し、仮出場を許すべき旨の申出をしなければならない。

330) 犯罪をした者及び非行のある少年に対する社会内における処遇に関する規則 (平成二十年(2008年)法務省令第二十八号)。

331) 第九条 (審査) 矯正施設の長 (刑事施設の長、少年院の長及び婦人補導院の長をいう。以下同じ。) は、次に掲げる者について、仮釈放、仮出場、少年院からの仮退院又は婦人補導院からの仮退院 (以下「仮釈放等」という。) を許すべき旨の申出をするか否かに関する審査 (以下「審査」という。) を行わなければならない。

一. 刑の執行のため収容している者 (一部猶予者にあつては、執行が猶予されなかった部分の期間が法定期間を超える者に限る。)

二. 労役場に留置している者

三. 保護処分 of 執行のため収容している者

四. 補導処分の執行のため収容している者

될 수 있을 때에 실시하는 것으로 한다. ③ 부인보도원에 수용되어 있는 자의 심사는, 그 수용 일부터 2월을 경과한 날까지의 기간 중에 실시한다.”고 한다.³³²⁾

또한 지방갱생보호위원회도 교정시설의 통고를 접수하게 되면 가석방 심리와 관련한 사전 조사를 개시하게 된다(일본 갱생보호법 제33조, 제34조, 제37조 제3항 참조). 이와 같이 가석방이 결정되기까지는 복역(服役)기간 및 복역 중의 수형태도 등에 대한 교정시설에서의 조사, 신원보증인에 대한 조사(면접 등), 가석방 후의 가정·생활환경 및 취업환경의 적정성 여부, 피해자감정조사, 수형자의 면담 등 신중한 조사가 진행되며, 가석방 신청에 있어서도 기초자료로서 평가된다.

라. 심리 개시

위와 같은 심사요건 및 심사기준에 근거하여 교정시설 장 또는 소년원 등의 장에 의한 가석방 서면신청(범죄자 및 비행소년에 대한 사회 내 처우에 관한 규칙 제15조)³³³⁾이 있게 되면, 지방갱생보호위원회의 조사 및 심리가 개시된다(일본 갱생보호법 제34조).

가석방 서면신청의 주요 사항으로는 ① 가석방 등의 대상이 되어야 할 자의 성명, 생년월일 및 본적, ② 가석방 등의 대상이 될 사람이 현재 있는 장소(교정시설 등),

332) 第十一条(審査の時期) 懲役又は禁錮の刑の執行のため刑事施設又は少年院に収容している者の審査は、法定期間の末日までに行い、その後の審査は、少なくとも六月ごとに行うものとする。

2. 保護処分執行のため少年院に収容している者の審査は、少年院法第十六条に規定する処遇の段階が最高段階に達したとき又は第三十条に定める基準に該当する見込みがあると認めるときに行うものとする。

3. 婦人補導院に収容している者の審査は、その収容の日から二月を経過する日までに行うものとする。

333) 第十五条(仮釈放等の申出の方式) 仮釈放等を許すべき旨の申出は、次に掲げる事項を記載した書面によらなければならない。

一. 仮釈放等の対象となるべき者の氏名、生年月日及び本籍

二. 仮釈放等の対象となるべき者の現在する場所

三. 申出の理由

四. 心身の状況

五. 改善指導の区分、個人別矯正教育計画、少年院法第十六条に規定する処遇の段階、同法第三十五条第一項に規定する成績の評価の結果その他の矯正施設における処遇の状況

六. 帰住予定地

七. 引受人等の状況

八. 釈放後の生活の計画

九. 仮釈放等により釈放することが適当と認められる日

十. その他参考となる事項

③ 신청 이유, ④ 심신의 상황, ⑤ 개선 지도의 구분, 개인별 교정 교육계획, 소년원법 제16조에 규정하는 처우의 단계, 동법 제35조 제1항에서 규정하는 성적평가 결과 기타 교정시설에서의 처우 상황, ⑥ 귀주 예정지, ⑦ 인수인 등의 상황, ⑧ 석방 후의 생활 계획, ⑨ 가석방 등으로 석방하는 것이 적당하다고 인정되는 날짜, ⑩ 기타 참고가 되는 사항 등이 포함되어야 한다.

지방갱생보호위원회에 의한 가석방 심리가 개시되면 ‘범죄자 및 비행소년에 대한 사회 내 처우에 관한 규칙’ 제18조³³⁴⁾에 의거하여 가석방 대상자에 대한 구체적인 조사가 실시되는데, ① 범죄 또는 비행의 내용, 동기 및 원인, 이에 대한 심리 대상자의 인식과 심정, ② 공범자의 상황, ③ 피해자 등의 상황, ④ 심리대상자의 성격, 경력, 심신상황, 가정환경 및 교우관계, ⑤ 교정시설에서의 처우 경과 및 심리대상자의 생활 태도, ⑥ 귀주예정지의 생활환경, ⑦ 인수인 등의 상황, ⑧ 석방 후의 생활계획, ⑨ 기타 심리에 필요한 사항 등이 이에 포함된다.

한편, 지방갱생보호위원회는 교정시설 등에서의 신청이 없는 경우에도, 자체적으로 필요하다고 인정될 때에는 가석방 또는 가출장을 허가할지 여부에 대하여 직권으로 심리를 개시할 수 있다(일본 갱생보호법 제35조 제1항). 다만 이와 같이 지방갱생보호위원회가 교정시설 등의 신청에 의하지 않은 가석방 심리를 개시할 때에는 미리 심리 대상이 되어야 할 자가 수용되어 있는 형사시설(노역장에 유치되어 있는 경우에는 해당 노역장이 부설된 형사시설)의 장 또는 소년원장의 의견을 들어야 한다(일본 갱생보호법 제35조 제2항).³³⁵⁾³³⁶⁾

334) 第十八条 (仮釈放等の審理における調査事項) 仮釈放等を許すか否かに関する審理は、次に掲げる事項を調査して行うものとする。

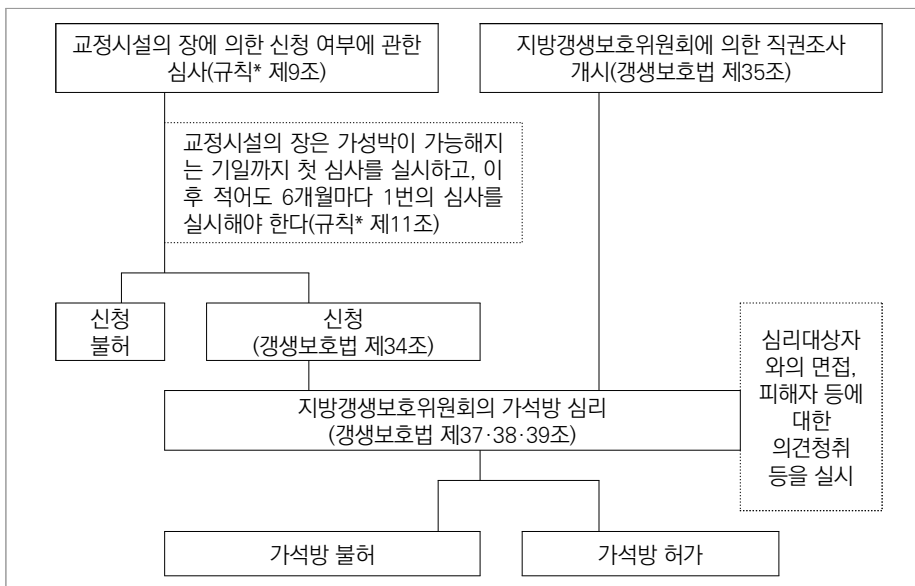
- 一. 犯罪又は非行の内容、動機及び原因並びにこれらについての審理対象者の認識及び心情
- 二. 共犯者の状況
- 三. 被害者等の状況
- 四. 審理対象者の性格、経歴、心身の状況、家庭環境及び交友関係
- 五. 矯正施設における処遇の経過及び審理対象者の生活態度
- 六. 帰住予定地の生活環境
- 七. 引受人等の状況
- 八. 釈放後の生活の計画
- 九. その他審理のために必要な事項

335) 第三十五条 (申出によらない審理の開始等) 地方委員会は、前条の申出がない場合であっても、必要があると認めるときは、仮釈放又は仮出場を許すか否かに関する審理を開始することができる。

2. 地方委員会は、前項の規定により審理を開始するに当たっては、あらかじめ、審理の対象となるべき者が収容されている刑事施設(労役場に留置されている場合には、当該労役場が附置された

또한 이와 같이 지방갱생보호위원회가 직권으로 가석방 심리를 개시할지 여부를 판단하기 위해 필요한 경우에는 심리대상이 되는 가석방대상자와 면접, 관계인에 대한 질문, 기타 방법에 의한 조사 등을 실시할 수 있다(일본 갱생보호법 제36조 제1항). 이때의 조사를 실시함에 있어서는 심리의 대상이 되어야 할 자가 수용되어 있는 교정 시설(노역장에 유치되어 있는 경우에는 해당 노역장이 부설된 형사시설) 또는 소년원의 직원에게 참고가 되는 사항에 대한 청취조사는 물론 가석방대상자에 대한 면접시 입회 등의 협력 등을 요구할 수 있다(일본 갱생보호법 제36조 제2항).³³⁷⁾

» [그림 4-7] 최근 일본의 가석방 절차



* 범죄자 및 비행소년에 대한 사회 내 처우에 관한 규칙을 의미한다.

刑事施設) の長又は少年院の長の意見を聴かなければならない。

336) 물론 교정시설의 신청에 의한 가석방 심리가 대부분이고 지방갱생보호위원회의 직권에 의한 가석방 심리개시는 매우 적다고 한다(류병관, 앞의 글, 9면).

337) 第三十六条 地方委员会は、前条第一項の規定により審理を開始するか否かを判断するため必要があると認めるときは、審理の対象となるべき者との面接、関係人に対する質問その他の方法により、調査を行うことができる。

2. 前項の調査を行うに当たっては、審理の対象となるべき者が収容されている刑事施設(労役場に留置されている場合には、当該労役場が附置された刑事施設)又は少年院の職員から参考となる事項について聴取し、及びこれらの者に面接への立会いその他の協力を求めることができる。

3. 第十三条及び第二十五条第二項の規定は、第一項の調査について準用する。この場合において、第十三条中「地方更生保護委員会及び保護観察所の長」とあるのは、「及び保護観察所の長」と読み替えるものとする。

이와 같이 교정시설 등으로부터 가석방 허가 신청이 있는 경우뿐만 아니라 가석방 허가 신청이 없는 경우에도 지방갱생보호위원회는 직권으로 심리를 개시할 수 있어 가석방 활성화 및 수형자 인권보장을 위한 제도적 조치를 취하고 있다. 물론, 대부분 교정시설 등의 신청에 의한 가석방 심리가 대부분이며, 직권에 의한 가석방 심리개시는 많지 않다고 한다.

마. 가석방 허가 결정 및 허가 기준

지방갱생보호위원회는 가석방 허가 여부에 관한 심리에 있어서, 지방갱생위원회 위원에 의한 가석방 대상자의 면접은 전제조건이다(일본 갱생보호법 제37조 제1항). 다만, 예외적으로 가석방 대상자에게 중한 질병 혹은 상해로 인해 면접이 곤란한 경우나 또는 법무성령이 정하는 경우로서 면접이 필요하지 않다고 인정될 때는 면접을 실시하지 않아도 된다(일본 갱생보호법 제37조 제1항 단서).

» [표 4-2] 일본의 가석방 허가 결정 및 기준

면접 회수	시기	면접 내용 및 통지 내용
1회차 면접	가석방 3개월에서 9개월 전(前)에 실시	보호관찰관에 의한 예비면접(수형자의 가석방에 대한 의사(意思)를 확인함)
2회차 면접	예비면접 이후 1개월에서 6개월 후(後)에 실시	지방갱생보호위원회에 의한 면접 (지방갱생보호위원이 직접 수형자를 면접하고, 가석방 판단의 타당성을 심리함)
면접결과	2회차 면접 후 1개월 정도 경과 시점	신원인수인에게 가석방 허가를 통지하고 출소일에 신원인수 가능여부 확인(동 통지 후 1개월에서 3개월 이후 가석방 됨)

출처: 法務省 「更生保護」とは http://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo_hogo01.html (최종검색: 2019.10.17.).

또한 지방갱생보호위원회는 가석방 허용 여부에 관한 심리에 있어서 필요하다고 인정될 때에는 심리대상자에 대해서 보호관찰소의 장에게 사항을 정하고 일본 갱생보호법 제82조(수형자에 대한 생활환경 조정) 제1항의 규정에 의한 생활환경의 조정을 실시할 것을 요구할 수 있다(일본 갱생보호법 제37조 제2항).³³⁸⁾

338) 第三十七条 (仮釈放の審理における委員による面接等) 地方委員会は、仮釈放を許すか否かに関する審理においては、その構成員である委員をして、審理対象者と面接させなければならない。ただし、その者の重い疾病若しくは傷害により面接を行うことが困難であると認められるとき又は法務省令で定める場合であって面接の必要がないと認められるときは、この限りでない。

더욱이 지방갱생보호위원회는 독자적으로 사전에 교정시설에서의 처우의 상황과 보호관찰소가 실시하고 있는 귀주(정착)대상에 대한 환경 조성의 결과뿐만 아니라 지방갱생보호위원회 사무국의 보호관찰관에 의한 면접 등을 통해 피해자의 감정 및 의견청취 등을 실시할 수 있다(일본 갱생보호법 제38조 제1항, 제2항).³³⁹⁾

지방갱생보호위원회 합의체는 3인의 위원으로 구성되고, 성인 수형자의 가석방 여부를 심사할 때에는 우선 일본 형법 제28조에서 규정하고 있는 개전의 정이 있을 것, 유기형의 경우 형기의 3분2, 무기형의 경우 10년이 경과되었을 것이 그 내용이 된다. 이중 ‘개전(改悛)의 정’의 심사는 본인의 자질(資質), 교정시설 내에서의 생활태도, 생활력, 향후의 생활계획, 사회복귀 후 환경 등을 종합적으로 고려함과 동시에 회개(悔悟)의 정, 재범의 우려, 갱생의욕, 사회 여론과 같은 4가지 사유도 종합적으로 판단한다.

이를 통해 보호관찰 처분이 본인의 개선갱생을 위해 합당하다고 인정되는 경우는, 즉, ‘범죄자 및 비행소년에 대한 사회 내 처우에 관한 규칙’ 제28조³⁴⁰⁾에서 규정하고 있는 “법 제39조 제1항에서 규정하는 가석방 허가처분은, 징역 또는 금고형의 집행을 위한 형사시설 내지 소년원에 수용된 자에 대하여, 회오(悔悟)의 정 및 개선·갱생의 의욕이 있으며, 재범의 우려가 없고, 또한 보호관찰처분이 개선·갱생에 상당하다고 인정될 경우에 하는 것으로 한다. 다만, 사회의 여론이 이를 시인(是認)한다고 보기

2. 地方委員会は、仮釈放を許すか否かに関する審理において必要があると認めるときは、審理対象者について、保護観察所の長に対し、事項を定めて、第八十二条第一項の規定による生活環境の調整を行うことを求めることができる。

3. 前条第二項の規定は、仮釈放を許すか否かに関する審理における調査について準用する。

339) 第三十八条 (被害者等の意見等の聴取) 地方委員会は、仮釈放を許すか否かに関する審理を行うに当たり、法務省令で定めるところにより、被害者等 (審理対象者が刑を言い渡される理由となった犯罪により害を被った者 (以下この項において「被害者」という。)) 又はその法定代理人若しくは被害者が死亡した場合若しくはその心身に重大な故障がある場合におけるその配偶者、直系の親族若しくは兄弟姉妹をいう。次項において同じ。) から、審理対象者の仮釈放に関する意見及び被害に関する心情 (以下この条において「意見等」という。) を述べたい旨の申出があったときは、当該意見等を聴取するものとする。ただし、当該被害に係る事件の性質、審理の状況その他の事情を考慮して相当でないと認めるときは、この限りでない。

2. 地方委員会は、被害者等の居住地を管轄する保護観察所の長に対し、前項の申出の受理に関する事務及び同項の意見等の聴取を円滑に実施するための事務を嘱託することができる。

340) 第二十八条 (仮釈放許可の基準) 法第三十九条第一項に規定する仮釈放を許す処分は、懲役又は禁錮の刑の執行のため刑事施設又は少年院に収容されている者について、悔悟の情及び改善更生の意欲があり、再び犯罪をするおそれがなく、かつ、保護観察に付することが改善更生のために相当であると認めるときにするものとする。ただし、社会の感情がこれを是認すると認められないときは、この限りでない。

어려운 때는, 그러하지 않다.” 등의 경우에 해당하는 것을 말하고, 이에 해당하여 가석방 허가처분이 결정되면, 가석방 허가 결정서를 작성하게 된다(일본 갱생보호법 제26조).³⁴¹⁾ 또한 이러한 결정사항은 서면으로 당사자(가석방 신청대상자)에게 고지해야한다(일본 갱생보호법 제27조 제1항 및 제2항).³⁴²⁾

물론 이러한 가석방의 허가 결정이 있는 이후라도, 가석방에 상응하지 않는 상황이 발생한 경우에는 가석방의 심리를 재개하여야 하며, 이렇게 재심리가 진행될 경우에는 기존의 가석방 결정은 그 효력을 상실한다(일본 갱생보호법 제39조 제4항).³⁴³⁾ 구체적으로 동 규정은 가석방의 허가 결정을 받은 자가 그 석방까지의 기간사이에 시설 내의 규율 및 질서를 위반하거나, 석방 후의 주거지나 취업 대상지 및 그 밖의 생활환경에 현저한 변화가 발생한 경우, 기타 석방이 상당하지 않다고 인정되는 특별한 사정이 발생하였다고 인정되는 경우에는 가석방 또는 가출장의 심리를 재개하여야 한다고 규정하고 있다.

341) 第二十六条 (決定書) 第二十三条第一項の合議体の決定は、決定書を作成してしなければならない。

342) 第二十七条 (決定の告知) 前条の決定は、当該決定の対象とされた者に対し、これを告知することによって、その効力を生ずる。

2. 前項の決定の告知は、その対象とされた者に対して当該決定を言い渡し、又は相当と認める方法により決定書の謄本をその者に送付して、行うものとする。ただし、急速を要するときは、法務省令で定める方法によることができる。

3. 第一項の決定の対象とされた者が刑事施設に収容され、若しくは労役場に留置されている場合又は少年院若しくは婦人補導院に収容されている場合において、決定書の謄本を当該刑事施設(労役場に留置されている場合には、当該労役場が附置された刑事施設)の長、少年院の長又は婦人補導院の長に送付したときは、当該決定の対象とされた者に対する送付があったものとみなす。

4. 決定書の謄本を、第一項の決定の対象とされた者が第五十条第一項第四号(売春防止法第二十六条第二項において準用する場合を含む。)の規定により居住すべき住居(第五十一条第二項第五号(同法第二十六条第二項において準用する場合を含む。))の規定により宿泊すべき特定の場所が定められている場合には、当該場所)に宛てて、書留郵便又は民間事業者による信書の送達に関する法律(平成十四年法律第九十九号)第二条第六項に規定する一般信書便事業者若しくは同条第九項に規定する特定信書便事業者の提供する同条第二項に規定する信書便の役務のうち書留郵便に準ずるものとして法務大臣が定めるものに付して発送した場合においては、その発送の日から五日を経過した日に当該決定の対象とされた者に対する送付があったものとみなす。

343) 第三十九条 (仮釈放及び仮出場を許す処分) 4. 地方委員会は、第一項の決定をした場合において、当該決定を受けた者について、その釈放までの間に、刑事施設の規律及び秩序を害する行為をしたこと、予定されていた釈放後の住居、就業先その他の生活環境に著しい変化が生じたことその他その釈放が相当でないとして認められる特別の事情が生じたと認めるときは、仮釈放又は仮出場を許すか否かに関する審理を再開しなければならない。この場合においては、当該決定は、その効力を失う。

▶▶▶ [표 4-3] 최근 10년간 일본의 가석방 심리 현황(2008~2017)

연도	가석방			가출원(소년원)		
	심리개시	허가	불가	심리개시	허가	불가
2008	17,403	16,291	734	3,919	3,963	7
2009	16,557	15,030	679	3,999	3,913	4
2010	16,184	14,790	485	3,895	3,854	1
2011	16,094	15,056	312	3,608	3,622	3
2012	16,310	15,070	377	3,476	3,398	-
2013	15,594	14,731	284	3,387	3,427	4
2014	14,967	14,119	252	3,115	3,105	-
2015	15,118	13,945	359	2,870	2,887	-
2016	14,351	13,397	496	2,708	2,702	5
2017	14,289	13,006	596	2,419	2,422	1

출처: 法務省『平成30年版 犯罪白書』(2018年)

바. 지방갱생보호위원회 심사결과에 대한 불복신청

한편으로, 지방갱생보호위원회에 의한 가석방 허가여부 결정은 어디까지나 행정처분이기 때문에, 그 결정에 대한 불복신청이 가능하다. 즉 지방갱생보호위원회는 가석방 결정 처분에 관한 최종 행정청은 아니기 때문에, 가석방 여부를 결정한 처분에 대하여 불복하는 자는 법무성의 심의회 중 하나인 중앙갱생보호심사회(지방갱생보호위원회의 사실상 상급행정청)에 재심사청구를 할 수 있다(일본 갱생보호법 제92조).³⁴⁴⁾

이에 따라 중앙갱생보호위원회는 지방갱생보호위원회의 결정에 대해 갱생보호법 및 행정불복심사법에 의해 심사절차 진행 및 결정을 행하게 되는데(일본 갱생보호법 제4조 제2항 제2호),³⁴⁵⁾ 그 자세한 절차 및 행정불복심사법 특례에 관한 내용은 갱생보호법 제92조부터 제96조의2에 걸쳐 세부적으로 규정되어 있다.

344) 第九十二条 (審査請求) この法律の規定により地方委員会が決定をもってした処分に不服がある者は、審査会に対し、審査請求をすることができる。

345) 第四条 (設置及び所掌事務) 2. 審査会は、次に掲げる事務をつかさどる。

一. 特赦、特定の者に対する減刑、刑の執行の免除又は特定の者に対する復権の実施についての申出をすること。
二. 地方更生保護委員会がした決定について、この法律及び行政不服審査法(平成二十六年法律第六十八号)の定めるところにより、審査を行い、裁決をすること。

사. 가석방의 취소

앞서 설명한 바와 같이 ‘假’석방은 ‘조건부’석방을 의미한다. 따라서 이 ‘조건부’란 일정한 조건(법규 및 준수사항)에 위반했을 때에는 당해 ‘가’석방이 취소될 수 있다는 것을 의미하기 때문에, 석방이 된 후라도 법정의 조건 및 준수사항 위반을 이유로 가석방 결정은 취소될 수 있다.

일본 형법 제29조 제1항 각호에서는 지방갱생보호위원회의 심사를 통해 ① 가석방 중에 죄를 범하여 벌금 이상의 형에 처해질 때(제1호), ② 가석방 전에 범한 다른 죄로 벌금 이상의 형에 처해질 때(제2호), ③ 가석방 전에 범한 다른 죄로 벌금 이상의 형에 처해진 자로 그 형의 집행을 해야만 하는 때(제3호), ④ 가석방 중 준수해야 하는 사항을 준수하지 않는 때(제4호)에 가석방을 취소 할 수 있다.

또한 가석방 처분이 취소될 경우, 석방 중의 일수(日數)는 형기에 산입되지 않는다(형법 제29조 제2항).³⁴⁶⁾

3. 일본의 가석방 현황

▶▶ [표 4-4] 최근 10년간 일본 성인 수형자 가석방 현황 및 가석방률(2006~2015)

연도	만가석방		가석방		가석방률	
	전체	여성	전체	여성	전체	여성
2006	14,503	424	16,081	1,577	52.6	78.8
2007	15,465	545	15,832	1,597	50.6	74.6
2008	15,792	619	15,840	1,625	50.1	72.4
2009	15,324	633	14,854	1,546	49.2	70.9
2010	14,975	668	14,471	1,497	49.1	69.1
2011	13,938	673	14,620	1,593	51.2	70.3
2012	12,763	588	14,700	1,707	53.5	74.4
2013	11,887	619	14,623	1,726	55.2	73.6
2014	10,726	602	13,925	1,617	56.5	72.9
2015	9,953	623	13,570	1,638	57.7	72.4

출처: 法務省『平成30年版 犯罪白書』(2018年)

346) 第二十九条(仮釈放の取消し). 次に掲げる場合においては、仮釈放の処分を取り消すことができる。

- 一. 仮釈放中に更に罪を犯し、罰金以上の刑に処せられたとき。
- 二. 仮釈放前に犯した他の罪について罰金以上の刑に処せられたとき。
- 三. 仮釈放前に他の罪について罰金以上の刑に処せられた者に対し、その刑の執行をすべきとき。
- 四. 仮釈放中に遵守すべき事項を遵守しなかったとき。
2. 仮釈放の処分を取り消したときは、釈放中の日数は、刑期に算入しない。

가장 최근 통계인 2017년 가석방 인원은 12,760명이며, 이 중에는 일부 집행유예자로 가석방된 283명도 포함되어 있다. 한편 2017년 만기석방자는 총 9,238명으로 이 중에는 일반 만기출소자 9,159명과 일부 집행유예자로 실행부분 형기종료에 따른 출소자 79명이 포함된다. 2017년 가석방율은 58.0%로 전년대비 0.1%상승하였다. 이를 남녀비율로 보면 남성이 56.4% 여성이 72.9%로 나타났다.³⁴⁷⁾

다만, 일본에서 실제로 가석방이 허용되는 시기는 유기형의 경우에, 최근 대부분의 경우 집행 형기의 3분의 2이상이다(형기의 80%이상이 80.8%로 나타나고 있다).³⁴⁸⁾ 형기의 3분의 2에 이르지 않은 자에 대한 가석방은 매우 드물며, 2017년 가석방 허가 인원 중에서 형기의 70%미만인 자는 1.3%에 그친다. 무기형의 경우에도 10년을 경과한 이후부터이나 2003년 이후 모든 허가사례에서 형 확정 후 20년 이상, 최근 10년간은 30년이 경과한 뒤여야 한다는 점에 비추어볼 때 비교적 엄격하게 적용하고 있다.³⁴⁹⁾

▶▶▶ [표 4-5] 일본의 가석방 허가 인원 중 형 집행률별 구성비의 추이(10년간별 및 최근 5년)

구분	총수	형 집행률 70%미만	형 집행률 80%미만	형 집행률 90%미만	형 집행률 90%이상
1987년	17,708	3,573	5,093	5,864	3,178
1997년	12,914	1,019	3,629	4,568	3,698
2007년	16,040	782	4,416	6,798	4,044
2017년	12,965	163	2,320	5,905	4,577
2016년	13,350	159	2,371	6,367	4,453
2015년	13,913	148	2,495	6,498	4,772
2014년	14,085	151	2,611	6,642	4,681
2013년	14,684	190	2,899	6,998	4,597

출처: 法務省『平成30年版 犯罪白書』(2018年)

347) 法務省『平成30年版 犯罪白書』(2018年) http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/65/nfm/n65_2_2_5_1_1.html. 参照(최종검색: 2019.10.20.).

348) 法務省『平成30年版 犯罪白書』(2018年) http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/65/nfm/n65_2_2_5_1_1.html. 参照(최종검색: 2019.10.20.).

349) 法務省『平成30年版 犯罪白書』(2018年) http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/65/nfm/n65_2_2_5_1_1.html. 参照(최종검색: 2019.6.20.).

▶▶ [표 4-6] 2017년 일본 가석방 허가 인원 중 형 집행률별 구성비의 세부 현황

구분	총수	형 집행률 70%미만	형 집행률 80%미만	형 집행률 90%미만	형 집행률 90%이상
형기별	12,965	163	2,320	5,905	4,577
10년 이상	193	-	1	29	163
10년 이하	2,927	37	387	1,075	1,428
3년 이하	4,080	57	796	1,829	1,398
2년 이하	4,685	64	1,020	2,411	1,190
1년 이하	1,080	5	116	561	398

출처 : 法務省『平成30年版 犯罪白書』(2018年)

물론 이러한 일본의 가석방 현황은 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리나라의 현황에 비추어 본다면, 예를 들어 2017년 가석방률은 26.2%이며, 최근 10년간 2008년 32.7%가 가장 높은 가석방률이었다는 점에서 일본의 가석방율(2017년 58.0%)은 매우 높다고 볼 수도 있다.

4. 일본에서의 가석방 제도 개선에 관한 논의 동향

일본 갱생보호법의 목적은 재범방지를 위한 대책으로서 범죄자의 개선 내지 재사회화를 도모하는 것이라 할 수 있다. 구체적으로는 범죄자 및 비행소년에 대하여 적절한 사회 내 처우를 통해 재범 및 재비행(再非行)을 방지하고, 범죄자 등이 건전한 사회의 일원으로서 자립하고 개선·갱생하는 것을 지원하면서 사면(赦免) 등의 적절한 운용을 통해 범죄예방활동을 촉진하는 등 사회의 안전보장과 개인 및 공공의 복지를 증진시키는 것을 그 목적으로 하고 있다고 볼 수 있다(갱생보호법 제1조 참조).

이러한 갱생보호법의 제정취지에 비추어 가석방제도 개선방안으로서 일본에서는 ‘재범방지를 위한 시설 내 처우와 사회 내 처우의 연계성을 강화’하는 방안이나 ‘가석방 법정기간의 정당화 및 구체화’, ‘지방갱생보호위원회의 구성 확충 및 직권 심리개시권의 강화’ 등이 논의되고 있다.³⁵⁰⁾

우선 재범방지를 위한 시설 내 처우와 사회 내 처우의 연계강화에 관해서는, 갱생보

350) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会、2017年) 25頁以下参照。

호법의 재범예방 기능을 보다 전문화하고 강화하기 위해 제정된 2016년 ‘재범방지 등의 추진에 관한 법률(이하 재범방지추진법)’³⁵¹⁾과의 연계를 중시하고 있다. 즉 이들 법률을 통해 ① 다수의 가석방 출소자들이 사회에서 고립되지 않은 채 국민의 이해와 협력을 얻어 재차 우리 사회의 일원이 될 수 있도록 지원받을 수 있는 체계를 구축하는 것과, ② 각각의 가석방 출소자들이 그 특성에 따른 지도 및 지원을 교정시설에 수용되어있는 기간뿐만 아니라, 사회복귀 이후에도 중단되지 않고 받을 수 있도록 민간과 협력하여 지속가능한 체계를 구축함으로써, 보다 효과적인 재범방지정책을 강구하는 것 등이 거론되고 있다.³⁵²⁾ 예를 들어, 재범방지 대책 중 가석방 출소자 등 보호관찰대상자에 대한 직업교육 및 취업알선, 주거 제공 등의 생활안정 지원은 핵심적 사항이다. 특히 이러한 가석방 출소자 및 가출원자에 대한 사회정착 지원의 중요성을 잘 드러내는 분석 결과로서, 보호관찰 대상 보호소년 중에서 보호관찰 종료 후 재범에 의하여 재처분을 받은 보호소년을 조사한 결과에 따르면, 취업·진학 및 주거확보 등을 통한 생활의 안정이 가출원 보호소년의 원활한 사회복귀에 중요한 요인임이 검증되었다.³⁵³⁾

다음으로, 일본에서는 가석방 법정기간의 정당화 및 구체화에 관한 논의³⁵⁴⁾가 있고, 법정기간 개선방안으로서 보다 재범방지에 목적을 둔 법정기간을 설정하는 재검토가 필요하다는 견해가 제시되고 있다. 즉 현행 일본 형법은 제28조에서 유기형의 경우에는 형기의 3분의 1 경과를, 무기형의 경우에는 10년의 경과를 법정기간으로 하여 가석방을 신청할 수 있도록 규정하고 있고 있는데, 이러한 법정기간 제한을 보다 실질적이고 구체적으로 적용하자는 논의이다. 예를 들어, 가석방의 법정기간은 교정 시설에서 교정처우가 이루어진 이후에 조건부 석방을 통해 보호관찰하에서 개선갱생과 재범방지를 도모하는 것이라는 가석방의 기능과 관련하여 고려되지 않으면 안 된다. 이러한 관점에 기초한다면 가석방의 법정기간은 수형자의 개선갱생과 재범방지

351) 平成28年(2016年)12月14日法律第104号。

352) 法務省「再犯の防止等の推進に関する法律の施行について」http://www.moj.go.jp/hisho/seisakuhyouka/hisho04_00049.html (최종검색: 2019.10.17.).

353) 清水淑子「平成23年版犯罪白書のあらまし：少年・若年犯罪者の実態と再犯防止」 研修762号(2011年) 46頁。

354) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会、2017年) 25-39頁 参照。

를 도모하기 위한 가장 최적의 시점에서 이루어져야 하고 따라서 법정기간도 이러한 관점에서 규정되어야 할 것이라는 것이다.³⁵⁵⁾

이에 따르면 시설 내 처우와 사회 내 처우의 적정기간을 확보해야 한다는 점에서, 현행 형기의 3분의 1 시점은 사회 내 처우 기간은 확보되지만, 특히 3년 미만의 형기의 경우에는 시설 내 처우기간이 확보되지 않는다는 점에서 문제가 있다고 지적한다(잔 형기간주의).³⁵⁶⁾ 따라서 유기형의 경우에는 현행 초입자의 경우 형기의 3분의 1(재입 소자의 경우에도 3분의 1)과 달리, 우선 3년을 기준으로 하여 ① 3년 미만의 경우에는 초입자 및 재입소자의 형기의 2분의 1로 현행보다 가중하고(특히 가석방 후 보호관찰 기간에 대해 고시기간주의로 보는 입장에서는 재입소자의 경우 3년 미만의 경우에도 형기의 3분의 2로 가중해야 한다고 한다.³⁵⁷⁾), ② 3년 이상의 경우에도 초입자의 경우에 형기의 2분의 1로 마찬가지로 가중하고, 더욱이 재입소자의 경우에는 형기의 3분의 2로 가중함으로써 재범자에 대해서는 전문적인 교정시설의 시설 내 처우를 받는 것이 합리적인 방안이라고 한다.³⁵⁸⁾

더욱이 유기형의 경우 일본에서 논의 중인 필요적 가석방 심리제도와 관련하여 만약 도입된다면, 그 법정기간은 3년 미만 형의 경우에 초입자는 형기의 2분의 1, 재입소자는 3분의 2로 하고, 3년 이상의 형의 경우에는 초입자는 형기의 3분의 2, 재입소자는 형기의 4분의 3으로 가중하는 방안 등도 아울러 논의되고 있다.³⁵⁹⁾

또한 무기형에 대해서도 유기형의 상한(30년)을 단기로, 종신을 장기로 하는 부정기 형으로 하여, 가석방을 위한 법정기간을 형기의 2분의 1인 15년으로, 재입소자의 경우에는 20년으로 하는 견해 등이 논의되고 있다.³⁶⁰⁾

마지막으로, 지방갱생보호위원회의 직권 심리개시권의 강화에 관한 논의에 대해서는, 우선 지방갱생보호위원회의 기능이 범죄자의 개선갱생과 재범방지의 관점에서 보호관찰을 하는 것이 상당하다고 판단되는 수형자의 가석방을 허가하는 것에 있다면, 현재의 지방갱생보호위원회의 가석방 심리는 교정시설로부터의 허가신청에 의한

355) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 39頁.

356) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 40頁.

357) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 40-41頁.

358) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 41頁.

359) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 43-44頁.

360) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 60-62頁.

것이 대부분이라는 현실 속에서는 사회 내 처우로서 보호관찰의 상당여부를 판단하기 어렵다는 점에 개선논의가 많다.³⁶¹⁾ 이에 가석방의 기능을 확대하기 위한 방안으로, 지방갱생보호위원회에 의한 독자적 심리개시권의 강화가 논의되고 있다.³⁶²⁾ 현재 일본 갱생보호법 제35조는 지방갱생보호위원회가 필요하다고 인정할 때에 직권으로 가석방 또는 가출장(仮出場) 여부에 대한 심리를 개시할 수 있음을 규정하고 있으나, 앞서 언급한 바와 같이 현재 22부의 합의체만으로는 전국의 교정시설 가석방 심사대상자 심리 및 결정만으로도 업무 부담이 가중하다는 현실적인 제한사항이 문제가 되고 있다. 따라서 적절한 예산 확보는 물론 지방갱생보호위원회의 위원을 다양하게 확대 충원하는 방안 등이 논의되고 있다.³⁶³⁾

5. 시사점 및 검토

가석방은 수형자 중 일정한 요건을 갖춘 자에 대해서 조기에 사회생활의 기회를 주어 갱생(更生)이나 사회 복귀를 원활히 진행시키기 위한 형사정책이다. 따라서 사회 내 처우로서 가석방 기간 중의 보호관찰도 그 때문에 부과(賦課)되는 것이다. 또한, 적어도 일본에서는 가석방 제도의 발전사에 있어서, 2000년대 초반에 있었던 형사시설에 있어서의 과잉수용의 완화라고 하는 기능이 있었던 것도 부정할 수 없다. 형사시설에 있어서의 과잉수용 문제는 대표적인 교정정책 및 형사정책의 실패사례 중 하나이며, 교정시설 및 형사정책의 본래적 목적인 범죄예방과 수형자의 재사회화가 제대로 이루어질 수 없는 상태라는 것이 각국의 과잉수용의 예에서 드러난다는 점에서 그러하다.

더욱이, 범죄자 처우를 교정시설 내에서 실시하는 경우와 비용적인 측면에서 비교하더라도, 보호관찰을 통한 사회 내 처우가 압도적으로 저렴하다는 것도, 가석방 제도의 장점이라고 할 수 있다. 따라서 일본에서는 효과적인 재범방지 대책 중 하나로서 가석방 제도를 운영해 왔고, 특히 앞서 언급한 2000년 초반에 있었던 교정시설 내의 과잉수용 문제를 해결하기 위한 형사정책으로서도 고려되어 왔다. 즉 앞서 언급한

361) 瀬川晃「仮釈放の現代的動向と課題」同志社法学第38卷第3号(1986年) 321-325頁.

362) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 43-43頁.

363) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 307-318頁.

일본의 가석방 현황에서도 볼 수 있듯이 연간 만기출소자 대비 가석방 인원이 줄곧 50%이상을 유지하고 있다는 점에서, 시설 내 처우와 사회 내 처우의 균형을 고려한 재범방지 대책으로서 가석방 제도를 운용하고 있다는 것을 알 수 있다.

물론 일본에서도 최근 2004년 이후 출소자 등에 의한 중대범죄가 속출하였고, 더욱이 형법범으로 검거된 재범자가 2006년에 14만 9,164명으로 과거 최다인원으로 나타나면서, 보다 효과적인 재범자 대책의 필요성이 인식되고 있다.³⁶⁴⁾

이에 따라 가석방 제도 및 보호관찰제도 운영에 대해 많은 관심을 보이고 있고 이러한 관심은 일본 형사사법 분야에서도 드물게 정부 중요정책으로서 2012년부터 재범방지를 향한 종합대책(再犯防止に向けた総合対策)이 추진되고 있고, 이와 더불어 이러한 재범방지 대책을 계속적이고 효율적으로 추진하기 위해 2016년에 재범방지추진법을 제정하는 등 실제적으로 많은 노력을 기울이고 있다.³⁶⁵⁾

▶▶▶ [표 4-7] 최근 10년간 가석방자 및 가석방률(2008~2017)

연도	만기석방	가석방	가석방률
2008년	17,561	8,524	32.7%
2009년	17,607	8,392	32.3%
2010년	17,468	8,083	31.6%
2011년	16,551	7,129	30.1%
2012년	15,742	6,500	29.2%
2013년	16,374	6,201	27.5%
2014년	17,191	5,394	23.9%
2015년	19,187	5,507	22.3%
2016년	21,357	7,157	25.1%
2017년	23,324	8,275	26.2%

출처: 법무연수원, 『2018년 범죄백서』, 2019, 480면 참조.

364) 法務省『平成30年版・再犯防止推進白書』(2018年) 3頁.

365) 배상균, “일본의 재범방지대책에 관한 검토 - 소년범죄자 재범방지 대책을 중심으로 -”, 『소년보호연구』 제31권 제3호, 한국소년정책학회, 2018, 195면.

▶▶▶ [표 4-8] 최근 10년간 가석방자의 형 집행률 현황(2008~2017)

구분	총계	형 집행률 70%미만	형 집행률 80%미만	형 집행률 90%미만	형 집행률 90%이상
2008년	8,389	6	383	3,780	4,220
2009년	8,252	1	655	4,804	2,792
2010년	7,995	1	908	5,117	1,969
2011년	7,065	3	759	4,654	1,649
2012년	6,444	1	548	3,953	1,942
2013년	6,148	1	469	3,786	1,982
2014년	5,361	-	433	3,197	1,731
2015년	5,480	-	293	3,075	2,112
2016년	7,126	5	926	3,849	2,346
2017년	8,247	17	1,494	4,795	1,941

출처: 법무연수원, 『2018년 범죄백서』, 2019, 477면 참조.

결국 가석방 심사기관을 일본 지방갱생보호위원회와 같이 단일화 하고, 법정기간에 대한 재조정과 더불어 보호관찰 등 사회 내 처우와의 연계는 물론, 가석방 출소자의 주거 및 취업 등에 관한 출소자 지원대책을 강화한 종합적인 재범방지 대책이 없이는, 단순히 가석방 제도 개선만으로는 현재의 가석방률 이상으로 가석방을 활성화하기 어려울 것이다. 따라서 이러한 점에 비추어 본다면 일본의 가석방제도 운영 및 재범방지 대책 수립 및 운영은 우리에게 많은 시사가 될다할 것이다.

제 5 장

가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

결론 및 정책제언

김 정 연

제1절 | 가석방제도의 개선을 위한 정책적 지향

헌법재판소는 가석방제도에 대해 형사정책적 행정처분으로서 “수형자의 개별적 요청이나 희망에 따라 행하여지는 것이 아니라 교정기관의 교정정책 혹은 형사정책적 판단에 따라 이루어지는 재량적 조치”라고 밝히고 있다.³⁶⁶⁾ 즉 가석방 요건이 갖추어지면 법률상 당연히 가석방을 하도록 정하는 것이 아니라 여러 사정을 참작하여 재량적인 행정처분으로써 가석방을 할 수 있도록 하는 가석방제도의 원칙을 정하는 것에 불과하다는 것이다. 따라서 수형자는 가석방 요건을 충족한 경우에 가석방을 요구할 주관적 권리를 가진다거나 교정기관이 요건을 충족한 수형자를 가석방하여야 할 법률상 의무를 지지 않으며, 단지 가석방은 교정기관의 재량적 조치에 따른 사실상의 이익에 지나지 않는다.³⁶⁷⁾

한편 최근 헌법재판소는 과밀수용행위에 대해 “수형자가 인간 생존의 기본조건이 박탈된 교정시설에 수용되어 인간의 존엄과 가치를 침해당하였는지 여부를 판단함에 있어서는 1인당 수용면적뿐만 아니라 수형자 수와 수용거실 현황 등 수용시설 전반의 운영 실태와 수용기간, 국가 예산의 문제 등 제반 사정을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 그러나 교정시설의 1인당 수용면적이 수형자의 인간으로서의 기본 욕구에 따른 생활조차 어렵게 할 만큼 지나치게 협소하다면, 이는 그 자체로 국가형벌권 행사의 한계를 넘어 수형자의 인간의 존엄과 가치를 침해하는 것이다.”고 판시하여 헌법불합

366) 헌법재판소 2010. 12. 18. 선고 2009헌마70 결정.

367) 최준혁, 앞의 글, 61면.

치결정을 내렸다.³⁶⁸⁾ 이후 과밀수용에 대한 수형자의 국가배상 청구소송이 이어졌고, 2017년 8월 부산고등법원에서 처음으로 과밀수용에 대한 국가의 배상책임을 인정하는 판결³⁶⁹⁾을 내린 이후 동일 취지의 판결이 계속 나오고 있다.³⁷⁰⁾ 이에 가석방 확대 실시 및 활성화를 통해 교도소의 과밀수용 해소에 기여할 수 있을 것이라는 기대로 가석방제도에 대한 관심이 크게 높아졌다. 이러한 맥락에서 가석방제도의 적절한 운영은 형벌 목적을 달성함과 동시에 효율적이고 합리적인 교정행정의 집행이라는 측면에서도 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다.

그렇다면 가석방은 단순히 교정기관의 판단에 따른 재량적 조치로서 수형자는 가석방 절차상 어떠한 것도 요구할 수 없는 것인지, 가석방의 확대 여부가 교도소의 수용능력 통제와 관련한 정책적 판단에 의해서만 좌우될 수밖에 없는 것인지 의문이다. 이와 같은 의문에 대한 답을 구하는 과정으로 가석방제도에 관련한 여러 쟁점 중에서도 본 연구는 가석방에 대한 수형자의 요구와 가석방의 기능에 대해 보다 주안점을 두었다. 따라서 본 연구는 가석방제도 및 운영실태에 대한 조사와 더불어 수형자를 대상으로 한 인식조사 및 가석방 관련 전문가 심층면접을 진행하였는데, 이를 바탕으로 현행 가석방제도 및 운용상의 문제점을 지적하고 향후 개선방안을 마련하는 데 있어 기본방향으로 전제되어야 할 정책적 지향점을 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 가석방의 사법처분화 방안에 대한 검토이다. 이에 대해서는 가석방은 본래 선고된 형벌의 변경이라는 측면에서 본질적으로 법관에 의한 결정이 필요하고, 집행유예와 실질적으로 유사하다는 점에서 가석방에 사법적 결정이 개입해야 할 필요가 있다는 주장도 제기된다.³⁷¹⁾ 그러나 현행 법률상 법원이 선고한 형을 집행하는 행정기관에서 형의 집행방법을 선택할 수 있고, 가석방은 완화된 구금상태인 사회 내 처우로 변경하는 형 집행방법의 변경이라는 점에서 가석방이 반드시 사법적 통제를 받아야만 하는 것은 아니라고 볼 것이다.³⁷²⁾ 다만 가석방의 사법처분으로 변경하여야 한다는

368) 헌법재판소 2016. 12. 29. 2013헌마142결정.

369) 부산고등법원 2017. 8. 31 선고 2014나50975 판결.

370) 법률신문, 2019년 11월 4일 자 기사, “교정시설 과밀수용은 기본권 침해”...국가 배상책임 또 인정, (<https://www.lawnb.com/Info/ContentView?sid=N000FCBB804312AF>, 2019. 11. 6. 최종검색)

371) 정승환/신은영, 앞의 글, 234면; 한영수, “현행 가석방심사체계의 문제점”, 157면.

372) 강동범/이강민, 앞의 글, 5면; 허주욱, 앞의 책, 717면.

주장에 따르지 않더라도, 현행의 행정처분 절차 내에서 수형자의 권리를 최대한 보장할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있고, 가석방 심사절차의 공정성과 형평성을 담보할 수 있는 방안이 절실히 요구된다. 따라서 가석방제도의 개선방안으로서 수형자의 권리보장 및 절차의 공정성과 형평성 보장은 지향되어야 한다.

둘째, 교도소 과밀화 현상에 대한 대안으로서 가석방제도 활성화에 관한 논의이다. 가석방은 교도소 수용능력과 관련된 교정시설의 과밀 상황을 통제하는데 도움을 주는 장치로서 중요하다. 즉 정기형을 엄격하게 집행하는 경우 교정시설이 부족하게 되어 교도소의 과밀화 현상이 초래되기에 교정정책이 실효를 거두기 어렵게 될 우려가 있다. 현실적으로 이러한 문제를 해결하게 위해 가석방이 활용되고 있으며, 가석방이 교도소의 과밀화현상을 완화할 수 있다는 것도 부수적 효과로서 부인할 수 없다.³⁷³⁾ 다만 가석방의 확대실시를 통한 교도소의 과밀화 완화 내지 교정시설의 수용능력 통제는 가석방의 부수적 효과이자 기능일 뿐 주된 기능은 아니라는 점이다. 따라서 가석방 활성화 방안은 주된 목적이 교정시설 과밀화 해소에 있어서는 안 되고, 형사정책적 목적 하에서의 가석방 활성화에 초점을 맞추어야 한다. 형사정책의 궁극적 목적은 안전한 사회의 구축에 있는데, 사회의 안전과 범죄자의 권리보장, 피해자의 회복이라는 다양한 견지에서 이러한 목적을 최대한 달성하여야 한다.³⁷⁴⁾ 따라서 형사정책의 일환으로서 가석방은 범죄자의 적정한 처벌과 재범방지를 통하여 안전한 사회를 구축한다고 하는 형사정책의 궁극적인 목적을 달성하는 데 있어야 할 것이다.

셋째, 가석방의 형식적 요건과 실제 적용되는 형 집행률의 차이와 같이 법령상의 가석방 요건과 실무상의 적용의 간극 해소 문제이다. 형기의 3분의 1 경과를 최소 요건으로 하는 형법 규정에도 불구하고, 최근 10년간 실제 가석방자의 99.9% 이상이 형기의 70% 이상을 복역한 이후에야 비로소 가석방 된 것으로 나타났다. 획일적인 기준을 두고 있는 가석방의 형식적 요건 규정을 선고형에 따라 가석방 허용 요건을 달리하는 것과 같이 가석방 요건을 세분화하는 방안을 모색할 수 있다. 또한 가석방 실무는 가석방 업무지침에 따라 일정한 범죄 유형의 경우 일률적으로 분류되어 가석방을 제한받고 있는 실정이다. 가석방 실무상 일률적 분류를 지양하고, 가석방 절차에

373) 장영민/탁희성, 앞의 글, 33면.

374) 박상열, 앞의 글, 6면.

서 형식적 형 집행률 기준에 따른 적용의 문제를 해소하여야 할 것이다.

제2절 | 가석방제도 및 운용상의 문제점

1. 현행 가석방제도의 문제점

가. 가석방의 형식적·실질적 요건 관련 문제

가석방의 형식적 요건과 관련하여서는 획일적으로 형기의 3분의 1 기준을 두고 있다. 가석방을 받기 위한 최소한의 복역기간의 정도로서 형식적 요건은 다른 나라와 비교하면 비교적 이른 시기에 충족된다. 그러나 실제 가석방자의 형 집행률에 따르면 상당한 차이가 있는 것으로 나타난다. 이에 획일적인 기준을 두고 있는 가석방의 형식적 요건의 개정이 논의될 수 있는데, 비교법적 검토에 따라 선고형에 따른 구별, 초범 여부에 따른 구별 등 가석방 허용 요건을 달리하는 규정의 필요성이 제기된다. 또한 무기수형자에 대하여는 가석방이 가능하지만 오히려 구류를 선고받은 자나 벌금의 미납으로 인한 노역장유치는 가석방이 허용되지 않는다는 문제가 지적된다. 노역장유치는 대체자유형이고 자유형을 선고받은 자에 비해 벌금형을 선고받은 자가 더 불이익하게 처우받아야 할 이유가 없으므로 가석방을 허용하는 것이 바람직하다. 무기징역의 경우 죄질에 따른 불법의 책임이 이미 반영된 것이므로, 가석방 여부를 판단함에 있어서 죄질에 따른 불법과 책임을 재차 고려할 것이 아니라 재범위험성에 비추어 판단함이 타당하다.

가석방의 실질적 요건으로서 “행상의 양호”나 “개전의 정”은 추상적이고 주관적인 개념으로서 그 의미 파악이 어렵다. 구체적으로는 우선 “행상의 양호”의 경우 교정성적과 그에 따른 수형자의 경비처우급이 객관적 자료와 판단기준이 될 것이다. “개전의 정”에 대해서는 재범위험성 여부에 따라 판단하는데, 법무부가 2012년 수형자 재범위험성의 조기예측을 위한 평가도구로서 마련한 교정재범예측지표(Co-REPI, Correctional Recidivism Prediction Index)가 그 판단자료가 된다. 그러나 그 판단내용은 과거의

범죄에 대한 평가 고려가 포함되어 있어 재범위험성을 예측하는 판단자료로서 미흡한 측면이 있고, 수형생활에 따라 교정재범예측지표가 향상되는 구조는 이미 교정성적에 따른 판단이 경비처우급에서 이루어진다는 점에서 중첩적인 문제가 있다. 이에 가석방 적격심사 사항에 대한 보다 객관적인 평가도구를 설계할 필요가 있다.

나. 가석방 심사기구 및 심사체계 관련 문제

가석방의 심사기구와 관련하여서는 가석방심사위원회는 위원장을 포함해 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성하는데, 인원 수 및 시간상의 한계로 인해 가석방심사에 충분한 시간을 투여할 수 없는 여건이라는 점이 문제가 된다. 또한 가석방 적격심사 기준표는 비공개를 원칙으로 하는데, 법무부 교정본부 내부자료에 따르면 각 유형별로 경비처우급에 따른 재범예측지표등급의 형 집행률을 기준으로 신청 및 허가 기준표로 마련하고 있는 것으로 확인된다. 대부분의 가석방 심사가 서면심사로 진행되는 점에서 보호의지 및 출소 후 생활관계 등에 대한 실질적인 가석방 심사가 이루어질 수 없다는 한계가 있다. 한편 가석방심사위원회와 보호관찰심사위원회는 그 인적 구성 내지 그 구조에 있어서 상당부분 유사하다. 가석방심사위원회는 법무부소속 중앙기관이고 보호관찰심사위원회는 법무부장관 소속 하에 고등검찰청 소재지에 설치되는 지방위원회의 구조라는 점, 가석방심사위원회 위원장은 법무부차관, 보호관찰심사위원회 위원장은 고등검찰청 검사장이며, 각 위원회의 구성도 기타 민간위원 외에 판사, 검사, 변호사, 법무부 소속 공무원이라는 점에서 큰 차이가 없다.³⁷⁵⁾ 나아가 각 심사위원회의 심사절차를 거치게 되는 성인수형자의 경우 가석방심사와 보호관찰심사의 조사사항이나 내용이 사실상 유사하고 중첩적이라는 점에서 절차의 형평성과 효율성의 문제가 지적된다. 현재 가석방심사체계는 성인수형자와 소년수형자가 이원화되어 있고, 성인수형자의 경우 필요적 보호관찰이 결합되어 가석방심사와 보호관찰에 대한 심사사항이 중복되어 있는 구조이다. 이와 같은 가석방심사절차 체계의 구조적 문제와 업무의 비효율성을 개선하기 위한 합리적 제도 정비가 시급하다고 할 수 있다.

375) 강동범/이강민, 앞의 글, 12면.

다. 가석방 심사기준 관련 문제

가석방의 심사체계 중 적격심사 신청과 관련하여서는 다음과 같은 문제가 있다. 수형자에 대한 분류심사를 통하여 처우등급을 구분하고 있는데, 분류심사에서 제외되는 자는 가석방 적격심사신청의 대상이 될 수 없다는 것이다. 종래에는 경비처우급 중 중경비처우급 수형자를 예비심사대상에서 아예 제외하고 있었으나, 가석방 업무지침 개정으로 해당 적격심사 대상은 확대되었다. 한편 가석방 적격심사의 유형을 죄명, 죄질 등에 따라 일률적으로 분류함으로써 일정한 경우는 적격심사 대상에서 제외되거나 심각하게 제한되는 경우가 있다. 이에 처우등급을 정하는 기관은 분류심사위원회인데, 분류처우위원회에서 가석방 적격심사신청 대상자를 선정하기 이전 단계인 분류심사단계에서 그 대상자를 선정하는 결과가 된다.³⁷⁶⁾ 또한 죄질에 따라 특정범죄의 경우에는 가석방이 원천적으로 배제되는 경우가 발생하여 재범위험성 여부와 상관없이 가석방 적격심사 대상조차 되지 않는 문제가 발생하기도 한다. 특히 가석방 적격심사 대상자 선정에 대한 제한이 법률에 의한 것이 아니라 내부지침에 불과하다는 점이다. 일정한 경우 법률에 따라 가석방 하도록 규정하고 있는 법률을 내부지침으로 제한하는 것은 법규정의 체계정합성에 부합하지 않는 문제가 있다. 한편 규정상 소장이 가석방 적격심사 신청을 하도록 되어 있으나, 사실상 분류처우위원회에서 정해지는데 그 인적 구성은 소장을 비롯하여 교정시설의 교도관으로 이루어진다는 한계가 있다. 이와 같은 분류처우위원회의 구성원은 심사 대상자들을 가까운 거리에서 파악할 수 있다는 측면도 있지만, 수형자에 대한 편견을 가질 수 있어 공정성에 문제가 될 수도 있다.³⁷⁷⁾ 나아가 현행 가석방제도 하에서는 수형자의 가석방 심사에 대한 신청권이 인정되지 않기 때문에 가석방 적격심사 대상자에 선정되지 않는 한 가석방 심사를 받을 기회조차 없다.³⁷⁸⁾

라. 행정처분으로서의 가석방의 한계

현행법상 가석방 적격심사의 신청은 소장의 의무사항이지만, 세부적 규정에서 본

376) 강동범/이강민, 앞의 글, 16면.

377) 허주옥, 앞의 책, 722면.

378) 강동범/이강민, 앞의 글, 17면.

바와 같이 실질적으로 가석방 심사신청 대상자는 분류처우위원회에서 정해지는 것으로 교정시설의 교도관들이 결정하게 된다. 한편 현행법상 수형자의 가석방 심사신청권이 인정되지 않고, 분류처우위원회의 결정에 대한 불복 방법도 없어 적격심사 대상자에 선정되지 않는 수형자는 가석방 심사를 받을 기회조차 박탈된다. 나아가 현행법상 가석방심사위원회의 가석방 결정은 심사기관의 재량사항으로 이에 대한 이의신청 및 불복 방법이 없다. 다만 이는 행정처분에 해당하여 행정심판 내지 행정소송의 대상이 될 수는 있다. 그 외에도 권리구제수단으로서 민사상 손해배상청구나 헌법소원 등이 가능하지만, 실제로 가석방 결정과 관련하여 이를 닦는 경우는 극히 드물고, 그 실효성 측면에서 사법적 구제가 적합하지는 않다. 특히 헌법재판소도 가석방에 대해 “수형자의 개별적 요청이나 희망에 따라 행하여지는 것이 아니라 교정기관의 교정정책 혹은 형사정책적 판단에 따라 이루어지는 재량적 조치”에 불과하다고 보아, 가석방을 시혜적으로 운용하고 있다. 가석방의 사법처분으로 변경하여야 한다는 주장에 따르지는 않더라도, 현행의 행정처분 절차 내에서 수형자의 권리를 최대한 보장할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 수형자들도 가석방의 본질에 대해서 “모범적인 수형생활에 대한 은혜적 보상”이라는 응답이 84%였고, 반면에 “수형자의 권리”라는 응답은 8%였다. 그러나 수형자들에 대한 조사를 통해 드러난 것은 수형자의 가석방에 대한 관심도에 비해 실제로는 가석방의 요건, 절차, 심사기준 등에 관한 정보가 부족하다는 것이다. 그 외에도 수형자들은 가석방 심사에서 탈락했을 때 탈락이유를 알았으면 좋겠고, 가석방 결정을 통보해 주는 시점에 대해서도 조정해 주면 좋겠다는 의견을 피력하였다. 수형자들이 이러한 것들을 요구할 권리가 없다고 여기지 말고 그들의 안정이 교정 질서와 평온한 수형생활을 담보한다는 생각으로 전향적인 가석방 관련 실무를 살펴보고 수형자의 권리보장을 위한 절차적 보완이 필요하다.

2. 가석방 제도 운용상의 문제점

가. 필요적 가석방 실시의 한계

필요적 가석방 제도와 취업조건부 가석방 제도는 교도소의 과밀수용 문제를 해결하기 위해 도입되었다고 볼 수 있다. 필요적 가석방제도는 형 집행율이 일정 선에 이르면

가석방 적격심사 대상자에 포함하여 심사를 받게 하는 제도이다. 이 제도는 가석방으로 출소하는 수형자의 수를 늘리고, 일선 교도소에 따라 발생하는 편차를 줄이기 위해서 도입된 것이다. 2019년 초부터 도입된 이 제도가 일선에서는 어떻게 받아들여지고 있는지, 실제로 가석방으로 출소하는 수형자가 증가하였는지, 그리고 수형자들은 이 새로운 제도에 대해서 어떻게 생각하는지 등을 질문하였다. 필요적 가석방에 대해서는 수형자와 담당 직원 모두 회의적이었다. 수형자의 입장에서는 처음에는 환영하였지만 이 제도가 가석방 허가율을 증대시킨 것이 아니라 가석방 신청율을 높인 것에 불과하다는 것이 점차 판명되면서부터 ‘희망고문’을 당하는 고통을 토로하고 있다. 가석방 담당직원들은 형 집행율이 일정 비율에 이르면 ‘필요적’으로 가석방신청을 해야 하는데 신청을 위해서는 범죄경력 자료부터 수용생활자료 등을 준비하고 검토해야 하는 업무가 늘어나게 되고 이런 점에서 ‘행정부용의 낭비’라는 비판도 존재한다. 가석방 활성화를 위한 보다 근본적인 방안이 필요하다고 할 것이다.

한편 지난 9월부터 도입된 또 하나의 새로운 가석방 제도인 당월가석방으로 인해 담당직원들의 업무 부담이 더욱 늘어나는 결과를 초래했다고 한다. 하지만 소별 편차를 줄이고 공정성을 높이는 데는 기여를 한 것이 사실이라는 의견도 있었다. 가석방 담당 업무는 직원들 사이에서 ‘기피보직’이며 ‘3D 업종’이라고 알려져 있다. 이로 인해 가석방 담당업무의 전문성에 대해 인정을 하면서도 이 업무만을 하는 것은 직무의 형평성에 위배된다고 생각하며 인센티브 없이 가석방 업무만을 하는 것은 대부분의 담당직원들이 찬성하지 않았다. 심지어 필요적 가석방 등은 폐지해야 한다는 의견까지 나온 것을 보면 새로운 제도의 도입과 이로 인한 공과에 대한 철저한 평가 작업이 이루어지고 그에 기반하여 개선안을 마련하는 것이 절대적으로 필요하다고 본다.

나. 가석방 심사 실질화의 한계

수형자 조사 결과 수형자들의 가석방 예비회의 참석 경험이 9.1%에 불과한데 자신이 직접 출석하여 자신의 마음가짐과 변화정도에 대해서 진술하기를 희망하는 비율이 높았다. 반면 가석방 담당직원들은 이러한 출석면담이 공정성 문제를 초래할 수 있고 거짓으로 교정이 되었다고 연기를 할 때 그것을 찾아내기 어렵다는 이유로 반대하는 경향을 보였다. 특히 제한된 시간에 신청여부를 결정해야 하는 가석방 심사 예비회의

에서 수형자가 출석하여 진술하는 것은 비효율적이라는 지적도 있었다. 그러나 현재의 가석방 예비회의가 실질적인 검토라고 보기에는 약하다는 점을 고려할 때 정말 신중한 판단을 해야 하는 건에 대해서 출석면담을 시범적으로 실시해 보고 그 장단점을 파악하는 작업은 앞으로 시도해 보아야 할 과제라고 본다.

외국의 가석방 심사절차와 비교하더라도, 대부분의 절차에서 가석방 대상자의 출석, 면담, 청문절차 등을 보장하고 있는 것으로 나타났다. 이는 가석방의 결정이 사법처분에 따른 것인지 행정처분인지의 문제는 아니다. 독일은 가석방 여부를 법원에서 결정하는데, 독일 형사소송법에 형집행합의부가 가석방의 결정에 있어 가석방 대상자, 검찰 및 수형시설의 의견을 의무적으로 청취하도록 규정을 두고 있다. 가석방 대상이 된 수형자는 형집행합의부의 심리에서 변호인의 조력을 받을 수 있으며, 변호인은 심리에 참석할 권리가 있다. 한편 영국은 가석방 심사를 가석방위원회에서 결정하도록 하고 있는데, 청문절차를 거치도록 하고 있다. 청문절차에는 구술청문과 서면청문이 있는데, 구술청문은 가석방위원회 위원들이 수감 기간 동안 그들과 함께 일한 전문가들로부터 그리고 재소자에게서 직접 증거를 듣는 경우이다. 또한 가석방절차에서 대리할 수 있는 변호사 기타 대리인을 지명할 수 있는 규정을 두고 있다. 물론 우리의 가석방 적격심사신청 및 심사에 일정한 경우 수형자 면담이나 담당교도관의 의견청취를 할 수 있도록 규정을 두고 있지만, 실무상 수형자의 진술이나 출석면담이 이뤄진 경우는 드물고, 이는 수형자 조사 결과에서도 출석 경험이 '없다'는 응답이 90.9%(n=141)로 '있다'는 응답 9.1%(n=14)보다 훨씬 높게 나타났다. 수형자의 출석 및 의견진술 기회를 보다 보장하는 것은 가석방의 개별적이고도 실질적인 심사를 위해서 뿐만 아니라 수형자의 절차보장 및 권리구제 차원에서도 고려해야 할 사안이다.

다. 가석방 심사 방법의 객관성 문제

가석방의 심사기준에 관해서는 법무부가 2012년 수형자 재범위험성의 조기에측을 위한 평가도구로서 마련한 교정재범예측지표(Co-REPI, Correctional Recidivism Prediction Index)가 판단자료가 된다. 교정재범예측지표는 23개의 문항과 할당 점수 및 등급 판단 기준을 제시하고 있다.³⁷⁹⁾ 그러나 교정재범예측지표의 판단내용은 수형자의 이전범죄 전체형기, 최초 형확정 연령대, 이전범죄 출소연령대, 학창시절의 처벌

경력 등 수형자의 범죄기록과 성별, 동거횟수, 입소 전 경제상태, 입소 전 거주상태 등 인구학적 요인에 치중되어 있다. 이와 같이 입소 전 생활에 관한 사항 등으로 구성되어 있어 장래 출소 후 재범위험성을 판단하기에 무리가 있다.³⁸⁰⁾ 이는 실질적으로 양형과정에서 충분히 고려된 사항으로 실질적으로는 재범위험성에 대한 평가가 아닌 기존의 형벌의 가중요소들을 반복하여 반영하는 것으로 이중평가의 위험성도 지적된다.³⁸¹⁾ 인구학적 요인에 대한 점수화는 심사요건의 타당성 측면에서 문제가 될 수 있고, 반복적 문항으로 점수화하는 중복평가의 문제도 지적될 수 있다.³⁸²⁾ 나아가 교정재범예측지표에 의한 판단은 개전의 정이 없는 자가 이러한 요건을 의도적으로 충족하여 가석방을 유도할 수도 있다는 문제를 배제할 수 없다.³⁸³⁾

라. 교정정책 및 여론의 영향에 따른 가석방 운영의 문제

특정 범죄에 대해 가석방을 원천적으로 배제하게 됨에 따라 모범적 생활을 하는 초범 성범죄자는 나가지 못하고 S3, 레피3등급에 범수 4범에 징벌전력까지 있는 강력 범죄 수형자가 가석방 되는 것은 공정하지 않다는 지적이 있었다. 특정범죄에 대해 가석방을 제외하는 것의 이유는 여론이 그러한 범죄유형에 대해 부정적이기 때문이다. 여론이 부정적이면 범죄의 경중에 대한 고려 없이 범죄 전체에 대해 가석방 불허의 전략을 사용하는 것은 문제가 있다. 수형자뿐 아니라 수형자를 가까이서 관찰하고 파악하는 직원들도 이러한 생각을 공유하는 것을 보면 범죄의 세부내용에 따라 가석방 여부를 융통성 있게 허용하는 것이 필요해 보인다.

379) 교정재범예측지표(Co-REPI)는 성별, 죄명, 피해자, 범죄 시 정신상태, 본건 및 과거 징벌횟수, 이전범죄 전체 형기, 동일유사죄명 경력 횟수, 최초 형확정 연령대(본범 포함), 재범기간, 이전범죄 출소연령대, 집행유예 취소/실효 횟수, 동거횟수, 학찰시절(18세 이하) 처벌경험, 범죄 시 직업, 입소 전 경제상태, 입소 전 거주상태, 정신병원 치료경력(필요성), 학력, 출소 후 재범 환경, 공권력에 대한 태도, 특정요인별 재범가능성, 교정심리검사 비행성향, 교정심리검사 포기성향으로 총 23개의 문항으로 구성되어 있다(분류처우 업무지침 별지 제8호 서식 참조).

380) 강동범/이강민, 앞의 글, 11면.

381) 박미량, 앞의 글, 165면.

382) 박미량, 앞의 글, 164면.

383) 강동범/이강민, 앞의 글, 11면.

제3절 | 가석방제도 운영실태 개선을 위한 정책방안

1. 입법적 개선방안

가. 가석방의 형식적 요건의 개정안

현행 가석방의 형식적 요건은 획일적으로 형기의 3분의 1 기준을 두고 있다. 가석방 적격심사 신청에 있어서는 가석방 업무지침에 따라 일정한 범죄 유형의 경우는 대상자 선정에서 제외하는 등 가석방을 제한 받고 있다. 이미 재판과정에서 반영된 죄질이 나 범죄유형, 불법과 책임을 가석방 단계에서 반영하기 보다는 선고형에 따라 가석방의 요건을 달리 규정하는 것을 검토할 필요가 있다.

이와 관련하여 독일의 가석방 요건을 참조하면, 독일의 가석방제도에서 유기자유형을 선고 받은 수형자에 대한 통상적인 가석방의 최소 복역 연한은 형기의 2/3이고, 특례 규정이 적용되는 처음으로 유기자유형을 선고 받고 복역 중인 자 또는 특별한 사정이 존재하는 경우에는 형기의 1/2이 경과하여야 한다. 이와 같은 경우에도 전자에 대하여는 2개월, 후자의 경우에는 6개월의 최소 복역 기간이 적용된다. 종신형의 경우에는 15년의 복역기간이 경과하면 가석방의 형식적 요건이 충족된다. 독일에서는 최초로 형을 집행받은 자에 대한 특례규정을 두고 있는데, 이는 처음으로 자유형을 복역하는 자에게 자유박탈의 형벌효과가 상당히 효율적으로 나타난다는 점에서 기인한다. 그러나 우리나라의 경우 이미 독일에서의 특례 가석방 규정보다 더 단기인 1/3의 경과시점을 형식적 요건으로 두고 있다는 점에서 더 이상 최소 복역 기간을 단축시켜 특례 가석방을 인정하기는 어려워 보인다. 그렇다면 가석방의 심사과정에서 최초 복역자라는 특수성에 대한 특별한 고려가 행해질 필요가 있는지에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

이와 관련하여 일본에서는 가석방 법정기간의 정당화 및 구체화에 관한 논의³⁸⁴⁾가 있고, 법정기간 개선방안으로서 보다 재범방지에 목적을 둔 법정기간을 설정하는 재

384) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会、2017年) 25-39頁参照。

검토가 필요하다는 견해가 제시되고 있다. 즉 현행 일본 형법은 제28조에서 유기형의 경우에는 형기의 3분의 1 경과를, 무기형의 경우에는 10년의 경과를 법정기간으로 하여 가석방을 신청할 수 있도록 규정하고 있고 있는데, 이러한 법정기간 제한을 보다 실질적이고 구체적으로 적용하자는 논의이다. 예를 들어, 가석방의 법정기간은 교정시설에서 교정처우가 이루어진 이후에 조건부 석방을 통해 보호관찰하에서 개선갱생과 재범방지를 도모하는 것이라는 가석방의 기능과 관련하여 고려되지 않으면 안 된다. 이러한 관점에 기초한다면 가석방의 법정기간은 수형자의 개선갱생과 재범방지를 도모하기 위한 가장 최적의 시점에서 이루어져야 하고 따라서 법정기간도 이러한 관점에서 규정되어야 할 것이라는 것이다.³⁸⁵⁾ 이에 따르면 시설 내 처우와 사회 내 처우의 적정기간을 확보해야 한다는 점에서, 현행 형기의 3분의 1 시점은 사회 내 처우 기간은 확보되지만, 특히 3년 미만의 형기의 경우에는 시설 내 처우기간이 확보되지 않는다는 점에서 문제가 있다고 지적한다.³⁸⁶⁾ 따라서 유기형의 경우에는 현행 초입자의 경우 형기의 3분의 1(재입소자의 경우에도 3분의 1)과 달리, 우선 3년을 기준으로 하여 ① 3년 미만의 경우에는 초입자 및 재입소자의 형기의 2분의 1로 현행 보다 가중하고(특히 가석방 후 보호관찰기간에 대해 고시기간주의로 보는 입장에서는 재입소자의 경우 3년 미만의 경우에도 형기의 3분의 2로 가중해야 한다고 한다.³⁸⁷⁾), ② 3년 이상의 경우에도 초입자의 경우에 형기의 2분의 1로 마찬가지로 가중하고, 더욱이 재입소자의 경우에는 형기의 3분의 2로 가중함으로써 재범자에 대해서는 전문적인 교정시설의 시설 내 처우를 받는 것이 합리적인 방안이라고 한다.³⁸⁸⁾

한편 현행의 가석방의 실질적 요건으로서 “행상의 양호”나 “개전의 정”은 추상적이고 주관적인 개념으로서 그 의미 파악이 어렵다. 이와 관련하여 형법 규정에 가석방의 실질적 요건을 보다 세분화할 필요가 있다.

이와 같은 사항들을 반영한 개정안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

385) 太田達也 『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 39頁.

386) 太田達也 『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 40頁.

387) 太田達也 『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 40-41頁.

388) 太田達也 『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会, 2017年) 41頁.

법률	현행	개정안
형법	제72조(가석방의 요건) ① 징역 또는 금고의 집행 중에 있는 자가 그 행상이 양호하여 개선의 정이 현저한 때에는 무기에 있어서는 20년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과한 후 행정 처분으로 가석방을 할 수 있다.	제72조 (가석방의 요건) ① 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우에 형의 선고를 받은 자의 인격, 전력, 범죄상황, 재범 시 위협되는 법익의 무게, 행형태도, 생활태도 및 가석방을 통해 기대되는 효과 등을 고려하여 가석방을 결정한다. 1. 선고형의 3분의 2를 경과한 경우(최소 2월 이상 복역) 2. 일반인의 안전을 고려하여 가석방을 하여도 문제가 없는 경우 3. 형의 선고를 받은 자가 동의한 경우
	(신설)	② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하고 제 1항의 나머지 조건이 충족되는 경우에는 유기자유형의 2분의 1이 이미 경과된 후 (최소 6개월 이상 복역) 가석방을 할 수 있다. 1. 형의 선고를 받은 자가 처음 자유형을 집행받고 그 자유형이 2년을 초과하지 아니한 경우 2. 범죄행위, 형의 선고를 받은 자의 인격 및 행형 중 그의 교화정도를 종합적으로 평가할 때 특별한 상황이 존재하는 경우

나. 가석방 심사 신청권의 도입

현행 가석방 적격심사의 신청은 소장의 의무사항이지만, 실질적으로 가석방 심사신청 대상자는 분류처우위원회에서 정해지는 것으로 교정시설의 교도관들이 결정하게 된다. 앞서 살펴본 바와 같이, 선고형 내지 초범 여부 등에 따라 차등을 두어 직권으로 가석방 심사를 허용하도록 하고, 일정한 경우 수형자에게 가석방 심사 신청권을 인정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 소년수형자의 가석방과 같이 직권에 의한 심사를 성년 수형자에게도 인정하거나 혹은 수형자의 가석방 심사 신청권을 도입할 필요가 있다.

독일의 경우 유기자유형의 통상적인 가석방의 경우 형기의 2/3이 경과하는 시점 이전에, 특례 가석방의 경우 1/2이 경과하는 시점 이전에, 종신형의 경우 15년이 경과하는 시점 이전에 관할 법원에 의하여 필요적으로 가석방 심사가 진행되어야 한다.

독일에서는 신청의 여부와 상관없이 법원이 가석방 심사를 진행하고 결정하고 있지만, 우리나라의 경우 소장의 적격심사 후 신청이 있어야 가석방위원회에서 결정의 대상으로 삼고 있다는 점에서 차이점을 보이고 있다. 우리나라의 경우에는 수형시설의 소장에 의한 적격심사에서 탈락한다면 가석방위원회에서의 심사가 애초에 봉쇄된다는 점에서 수형자에게 불리한 구조로 제도가 설계된 것은 아닌지 의심해볼만하다.

가석방이 가능한 시점이 지나면 수형자의 가석방 여부를 직권으로 심사하는 필요적 심사제도를 도입하더라도 가석방이 신청되지 않는 경우에 수형자의 가석방 심사 신청권을 인정할 필요가 있고, 임의적 심사의 경우에는 가석방 심사신청권이 무엇보다 중요하다.³⁸⁹⁾ 수형자의 가석방 심사 신청권은 가석방 절차에서의 1차적인 구제수단으로서 그 의미가 크다고 할 것이다. 특히 헌법재판소가 가석방에 대해 “수형자의 개별적 요청이나 희망에 따라 행하여지는 것이 아니라 교정기관의 교정정책 혹은 형사정책적 판단에 따라 이루어지는 재량적 조치”라고 판단하고 있어 수형자의 가석방 심사 신청권을 인정하기 위해서는 입법적으로 명시하는 방안을 고려할 필요가 있다.

다. 가석방 절차의 불복제도 신설

가석방이 되지 않는 경우를 가석방의 절차에 따라 단계적으로 볼 때, 가석방 적격심사의 대상자 선정 단계에서 배제되는 경우와 가석방위원회의 심사에 의한 결정 단계에서 불허되는 경우이다. 앞서 살펴본 바와 같이 가석방이 되지 않은 경우에 현행법상 수형자에게 이의신청을 할 방법이 마련되어 있지 않다.³⁹⁰⁾ 다만 소장이 “가석방이 허가되지 아니한 수형자에 대하여 그 후에 가석방을 허가하는 것이 적당하다고 인정하는 경우에는 다시 가석방 적격심사신청을 할 수” 있을 뿐이다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제251조). 또한 사법적 권리구제 방법은 수형자가 쉽게 접근할 수 없고 소송절차의 특성상 그 절차가 복잡하고 시간이 많이 소요되어 가석방에 대한 권리구제로서는 부적절하다. 설사 이러한 권리구제방법에 따르더라도 실제로 수형자가 원하는 결과를 얻기란 쉽지 않아 그 실효성의 측면에서도 바람직하지 않다.

389) 강동범/이강민, 앞의 글, 22면.

390) 다만 소장은 가석방이 허가되지 아니한 수형자에 대하여 그 후에 가석방을 허가하는 것이 적당하다고 인정하는 경우에는 다시 가석방 적격심사신청을 할 수 있다(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙 제251조).

영국의 경우 가석방위원회 결정의 재심의 절차를 두고 있는데, 일정한 이유가 인정되는 경우 가석방위원회에 다시 한 번 결정을 내려달라고 요청할 권리를 부여한다. 법무부장관과 재소자만이 그 절차의 당사자로서 재심의를 신청할 수 있다. 가석방 관련 결정에 대해 잠정기간인 21일 동안 ① 중요한 증거가 고려되지 않았다는 등 가석방 심사 절차가 부적절하였다거나, ② 결정이 불합리하거나 부당하다고 여기는 누구나 그 결정에 이의를 제기할 수 있다. 가석방거부결정에 대해서 재소자는 스스로 또는 법적 대리인을 통해 재심의를 신청할 수 있다. 다만 결정에 대한 불만만으로 사안에 대하여 다시 판단하지는 않는다. 특히 영국의 가석방 재심의 절차에서는 가석방 당사자가 아니기 때문에 피해자가 결정에 대한 재심을 직접 요청할 수는 없지만, 일정한 사유가 있는 경우 가석방결정에 대해 이의를 제기할 수도 있다.

영국과 같이 가석방 결정에 대한 피해자의 이의제기 권한까지 인정하지 않더라도, 가석방 불허에 대한 수형자의 이의신청 내지 불복제도는 도입할 필요가 있다. 가석방 적격심사신청에 대해서는 현행 시행규칙에서 소장에게만 재신청권을 부여하고 있는데, 수형자에게도 이를 인정할 필요가 있다. 가석방심사위원회의 가석방 불허결정에 대한 불복절차는 법률에 규정을 둘 필요가 있다. 따라서 가석방 절차에 따라 각 단계별로 이의신청 내지 불복절차를 두는 것을 고려할 필요가 있다.³⁹¹⁾ 형의 집행 및 수용에 관한 법률 및 동법 시행규칙에 가석방 적격심사 절차, 가석방 심사절차에서의 불복절차 안을 제시하면 다음과 같다.

391) 일본의 경우에는 갱생보호법 제92조에 불복절차 규정을 두고 있는데, 지방갱생보호위원회는 가석방 결정 처분에 관한 최종 행정청은 아니기 때문에, 가석방 여부를 결정한 처분에 대하여 불복하는 자는 법무성의 심의회 중 하나인 중앙갱생보호심사회(지방갱생보호위원회의 사실상 상급행정청)에 재심사청구를 할 수 있다.

법률	현행	개정안
형의 집행 및 수용에 관한 법률	제122조 (가석방 허가) ①위원회는 가석방 적격결정을 하였으면 5일 이내에 법무부장관에게 가석방 허가를 신청하여야 한다. ②법무부장관은 제1항에 따른 위원회의 가석방 허가신청이 적정하다고 인정하면 허가할 수 있다.	
	(신설)	제122조의2(가석방 불허에 대한 재심사) 위원회의 가석방거부결정에 대해서 다음 각 호의 사유가 있는 경우 수형자는 재심사를 신청할 수 있다. 1. 가석방 심사 절차가 부적절한 경우 2. 위원회의 결정이 불합리하거나 부당한 경우
법령	현행	개정안
형의 집행 및 수용에 관한 법률 시행규칙	제251조 (재신청) 소장은 가석방이 허가되지 아니한 수형자에 대하여 그 후에 가석방을 허가하는 것이 적당하다고 인정하는 경우에는 다시 가석방 적격심사신청을 할 수 있다.	제251조(재신청) 소장 또는 수형자는 가석방이 허가되지 아니한 경우 가석방을 허가하는 것이 적당하다고 인정하는 경우에는 다시 가석방 적격심사신청을 할 수 있다.

라. 가석방 심사기관의 재구성

현행 가석방심사위원회와 보호관찰심사위원회는 그 인적 구성 내지 그 구조에 있어서 상당부분이 유사하다. 나아가 각 심사위원회의 심사절차를 거치게 되는 성인수형자의 경우 가석방심사와 보호관찰심사의 조사사항이나 내용이 사실상 유사하고 중첩적이라는 점에서 절차의 형평성과 효율성의 문제가 지적된다. 또한 현재 가석방심사 체계는 성인수형자와 소년수형자가 이원화되어 있고, 성인수형자의 경우 필요적 보호관찰이 결합되어 가석방심사와 보호관찰에 대한 심사사항이 중복되어 있는 구조이다. 이와 같은 가석방심사절차 체계의 구조적 문제와 업무의 비효율성을 개선하기 위한 합리적 제도 정비가 시급하다고 할 수 있다.

가석방 심사기관의 일원화를 위해서는 가석방심사위원회로 통합하는 방안³⁹²⁾과 보호관찰심사위원회로 통합하는 방안³⁹³⁾, 그리고 제3의 심사위원회를 새로이 설치하는 방안³⁹⁴⁾이 있다. 가석방심사위원회 통합방안의 경우는 현재 중앙의 가석방심사위

392) 김선태, 앞의 글, 44면.

393) 박상기/손동권/이순래, 『형사정책』, 한국형사정책연구원, 2010, 446면; 정진연, 앞의 글, 172면.

원회에서 가석방과 보호관찰의 심사를 모두 담당할 경우의 업무부담 가중과 현재 비상임위원의 구성 등이 한계로 지적될 수 있다. 보호관찰심사위원회 통합방안의 경우는 현재 지역별로 나뉘어져 있고 소년수형자의 심사절차에 비추어 볼 때 가석방심사위원회 통합방안에 비해 보다 현실적이라 할 수 있다. 그러나 주관부서를 달리한다는 점에서 새로운 업무분장 및 권한체제를 구축할 필요가 여전히 남는다. 따라서 이러한 권한다툼과 소속부서의 문제를 고려하여 장기적으로는 가석방과 보호관찰을 통합하여 심사하는 제3의 심사위원회를 설치하는 방안이 바람직하다. 또한 전문가 심층면담 결과, 현재 가석방심사위원이 매달 한 번의 회의에 300-700건을 처리해야 하는 상황에서 모든 수형자의 자료를 면밀히 검토하는 것이 매우 어렵다는 문제제기가 있었고 이를 해결하기 위해 위원 수의 확대를 고려할 필요가 있음을 제기하였다. 가석방과 보호관찰을 통합하여 심사하는 경우 이러한 업무부담이 더욱 가중될 수밖에 없기 때문에 심사위원의 상임화가 필요하다고 할 것이다. 나아가 업무의 효율성 제고 측면에서 지역별 심사위원회를 설치하고, 향후 불복절차의 도입을 고려하여 중앙의 심사위원회를 설치·운영하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

2. 정책적 개선방안

가. 제한사범 일률적 배제 등 심사원칙의 개선

가석방은 수형자의 자기개선의 의지를 촉구하고 적극적인 교정처우에 동기를 부여하며 이러한 효과를 통해 수형자를 조기에 사회복귀시킴으로써 사회의 건전한 구성원으로 복귀할 수 있도록 하는 기능과 목적을 가지고 있다. 그러나 현실은 죄질이나 죄명에 따라 제한사범으로 일률적으로 분류하여 가석방을 제한하고 있다. 수형자 대상 조사결과에서도 특정죄명이 가석방에서 배제되는 것에 대해 문제를 느끼고 있었다. 성범죄나 보이스피싱, 교통사고 특례법 위반 등은 가석방에서 원천적으로 배제되고 있는데, 죄명이 아니라 생활태도나 재범위험성 등을 고려해야 한다고 이야기하고 있다. 이 부분은 가석방 담당직원들의 견해에서도 유사하게 찾아볼 수 있었다. 상대적

394) 강동범/이강민, 앞의 글, 24면; 곽병선, “가석방제도를 통한 교정효과 제고방안”, 『법학연구』 제15권, 한국법학회, 2004, 509면; 장규원/이상용/진수명, 『가석방 심사체제 정비방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1998, 149면.

으로 가벼운 성범죄인 공연음란이나 가벼운 성추행범은 가석방 기회도 얻지 못하는 데 죄질이 더 나쁜 강력범죄자들이 가석방으로 출소하는 것을 보며 특정 죄명을 원천 배제하는 것이 문제라는 것을 수형자나 직원 모두 어느 정도는 공유하고 있었다.

따라서 자력갱생의 의지와는 상관없이 현행제도와 같이 죄명과 죄질에 따라 일률적으로 제한사범을 분류할 것이 아니라, 구체적인 사안에 따라 가석방심사위원회에서 결정할 수 있도록 가석방심사원칙을 개선할 필요가 있다. 궁극적으로는 개선의 정이 현저한 수형자가 가석방을 받을 수 있도록 가석방제한사범의 일률적 분류를 지양하여야 하는 한편, 현 시점에서는 가석방 제한사범 기준을 조정할 필요가 있다. 다만 사회방위 및 사회안전의 측면도 고려해야 하기 때문에 제한사범의 기준 조정을 위해서는 세부적인 안전망을 검토하고 실시해 나가야 할 것이다.³⁹⁵⁾

나. 교정재범예측지표 등 가석방 심사기준의 합리화

가석방 심사기준으로 중요하게 작용하는 것이 재범위험성 등급(레피등급)인데 이것은 교정재범예측지표(Co-repi, Correctional Recidivism Prediction Index)의 점수에 의해 결정된다. 교정재범예측지표는 신입심사시에 측정하고 형기 2/3가 지난 시점에서 하는 재심사 때 다시 측정하게 되고, 이 때 변경이 있으면 이 변경을 반영하여 가석방 신청대상자 여부를 결정하게 된다. 교정재범예측지표는 18개의 정적 요인과 5개의 동적 요인으로 구성되어 있는데, 일반적으로 재범위험성 예측지표가 변화가능성을 인정하고 변화과정에 대해 반영하려는 목적을 가지고 만들어지면 동적 요인을 강화하여서 교정프로그램 등의 개입으로 재범위험성을 낮추어 가는 방식으로 활용한다. 반대로 교정 등의 개입 여부와는 상관없이 재범위험성을 예측하려는 목적을 가지면 예측력 중 범죄경력 등 정적요인을 고려하면 된다. 교정재범예측지표와 거기에서 파생되는 레피등급에 대해 담당직원들은 재범위험성이 가석방 결정에 반영되는 것에 대해 동의하지만 수형생활을 잘하면 등급이 올라가는 방식의 지표체계는 개선의 여지가 있다는 지적을 하였다. 수형생활을 잘 하는 것과 재범위험성이 감소하는 것과는 별개의 문제이며 이런 점에서 작업이나 자격증, 징벌 없는 생활 등의 수형생활에

395) 김선태, 앞의 글, 47면.

대한 반영보다는 가족관계의 회복이나 피해회복과 보상, 왜곡된 생각의 수정, 범죄성의 감소, 자신에 대한 진정한 뉘우침 등 동적이면서 개선가능성을 담보한 요인의 상대적 비중을 높이는 방식의 재범위험성 체계를 설계해야 한다.

다. 사회적응훈련의 내실화

가석방예정자에 대해 1994년 7월부터 사회적응훈련을 실시하였고, 기간의 차이는 있지만 천안개방교도소의 경우 2개월간 가석방예정자 교육을 실시하기도 하였다.³⁹⁶⁾ 그러나 현재 가석방 전 예정자에 대한 교육은 인성교육, 사회복귀프로그램 및 사회봉사훈련 등을 실시하고 있는데, 그 기간이 1주일도 안되는 경우가 대부분이라 실제 교육은 형식적이고 소극적으로 이루어지고 있다.³⁹⁷⁾

비단 영화 ‘쇼생크 탈출’에서 장기수형자의 가석방에 대한 두려움을 언급하지 않더라도, 장기수형자에 대한 사회적응력을 키우기 위해서는 상당한 시일이 필요하고, 출소 전 다양한 사회복귀프로그램을 통해 그 충격을 완화할 필요가 있다. 따라서 가석방예정자의 사회적응훈련의 시간을 늘리고 그 내용도 사회복귀에 필요한 것으로 내실화할 필요가 있으며, 나아가 출소 후에도 사회구성원으로서 자리매김할 수 있도록 지속적인 교육과 훈련이 필요하다.

라. 보호관찰의 활용 및 사회내처우의 연계 강화

영국은 2004년 범죄자의 안정적인 사회복귀를 유도하고 재범을 예방하기 위해서 범죄자를 지속적으로 관리하는 것이 중요하다는 판단에 따라 교정기관과 보호관찰기관, 갱생보호기관의 역할을 수행하는 범죄자관리청(National Offender Management Service)을 신설하였다. 영국의 교도소 수감인원이 급증하면서 과밀수용문제가 대두되었고, 사회내처우를 통해 범죄자를 잘 관리하면 재범률을 낮출 수 있다는 전망하에 범죄자관리청 도입하게 된 것이다.³⁹⁸⁾

396) 원혜옥, “현행 가석방제도에 대한 비판적 고찰”, 『교정연구』 제47호, 한국교정학회, 2010, 53면.

397) 김선태, 앞의 글, 47면.

398) 정소영, 『영국·미국의 갱생보호제도 및 법령연구』, 법연 Summer Vol. 59, 한국법제연구원, 2018, 52면.

일본의 경우 2007년 기존의 갱생보호에 관한 기본법으로서의 역할을 수행해온 1949년의 범죄자예방갱생법과 1954년의 집행유예자보호관찰법을 각각 정리·통합을 내용으로 하는 갱생보호법안이 제출되었고 제166회 정기 국회를 통과하였다.³⁹⁹⁾ 일본 갱생보호법의 목적은 재범방지를 위한 대책으로서 범죄자의 개선 내지 재사회화를 도모하는 것이라 할 수 있다. 구체적으로는 범죄자 및 비행소년에 대하여 적절한 사회 내 처우를 통해 재범 및 재비행을 방지하고, 범죄자 등이 건전한 사회의 일원으로서 자립하고 개선·갱생하는 것을 지원하면서 사면 등의 적절한 운용을 통해 범죄예방 활동을 촉진하는 등 사회의 안전보장과 개인 및 공공의 복지를 증진시키는 것을 그 목적으로 하고 있다고 볼 수 있다(갱생보호법 제1조 참조). 이러한 갱생보호법의 제정 취지에 비추어 가석방제도 개선방안으로서 일본에서는 ‘재범방지를 위한 시설 내 처우와 사회 내 처우의 연계 강화’하는 방안이나 ‘가석방 법정기간의 정당화 및 구체화’, ‘지방갱생보호위원회의 구성 확충 및 직권 심리개시권의 강화’ 등이 논의되고 있다.⁴⁰⁰⁾ 재범방지를 위한 시설 내 처우와 사회 내 처우의 연계강화에 관해서는, 갱생보호법의 재범예방 기능을 보다 전문화하고 강화하기 위해 제정된 2016년 ‘재범방지 등의 추진에 관한 법률(이하 재범방지추진법)’⁴⁰¹⁾과의 연계가 중시하고 있다. 즉 이들 법률을 통해 ① 다수의 가석방 출소자들이 사회에서 고립되지 않은 채 국민의 이해와 협력을 얻어 재차 우리 사회의 일원이 될 수 있도록 지원받을 수 있는 체계를 구축하는 것과, ② 각각의 가석방 출소자들이 그 특성에 따른 지도 및 지원을 교정시설에 수용되어있는 기간뿐만 아니라, 사회복귀 이후에도 중단되지 않고 받을 수 있도록 민간과 협력하여 지속가능한 체제를 구축함으로써, 보다 효과적인 재범방지정책을 강구하는 것 등이 거론되고 있다.⁴⁰²⁾ 예를 들어, 재범방지 대책 중 가석방 출소자 등 보호관찰대상에 대한 직업교육 및 취업알선, 주거 제공 등의 생활안정 지원은 핵심적 사항이다.

외국에서 가석방과 관련하여 중점을 두고 있는 것은 보호관찰의 활용 및 사회내처

399) 吉田雅之「更生保護法成立の経過(特集. これからの更生保護-更生保護法の成立-)」法律のひろば 第60巻第8号(2007年) 13頁.

400) 太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会、2017年) 25頁以下参照.

401) 平成28年(2016年)12月14日法律第104号.

402) 法務省「再犯の防止等の推進に関する法律の施行について」http://www.moj.go.jp/hisho/seisaku/hisho04_00049.html (최종검색일: 2019.10.17.).

우와의 연계를 통해 효과적인 재범방지 대책을 마련하는데 있다. 따라서 수형자의 사회복귀를 위해 시설 내 처우담당자와 사회 내 처우담당자간의 충분한 정보교환과 합리적 관계가 필요하고,⁴⁰³⁾ 가석방자들이 사회의 일원이 될 수 있도록 지원체계를 구축하여 교정시설 수용기간 뿐만 아니라 사회복귀 이후에도 계속될 수 있도록 민간과 협력하여 지속가능한 체제를 구축할 필요가 있다.

403) 김선태, 앞의 글, 47-48면.

〈국내 문헌 - 학술지〉

- 강동범/이강민, “가석방 활성화를 위한 체계적 정비방안”, 『교정연구』 제27권 제2호, 한국교정학회, 2017.
- 곽병선, “가석방제도를 통한 교정효과 제고방안”, 『법학연구』 제15권, 한국법학회, 2004.
- 권오걸, “영국의 형벌제도개관”, 『법학논고』 제28집, 경북대학교 법학연구소, 2008.
- 김선태, “가석방제도의 문제점과 효율적 운영방안 연구”, 『교정연구』 제27권 제2호, 한국교정학회, 2017.
- 김성규, “성범죄대책에 있어서 재사회화의 위상과 과제”, 『형사정책』 제20권 제1호, 한국형사정책학회, 2008.
- 김준성, “가석방제도의 입법적 개선방안에 관한 연구”, 『가천법학』 제6권 제3호, 가천대학교 법학연구소, 2013.
- 남선모/이인곤, “미국 가석방제도에 기초한 현행제도의 실효성 확보에 관한 연구”, 『성균관법학』 제26권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2014.
- 남선모/이인곤, “현행 가석방제도의 발전방안에 관한 비교법적 고찰”, 『법학연구』 제53집, 한국법학회, 2014.
- 류병관, “가석방제도의 운영현황과 발전방향 -회복적 사법을 중심으로-” 『교정연구』 제29권 제3호, 한국교정학회, 2019.
- 박미랑, “가석방 심사에 있어 재량권과 평가기준에 대한 고찰”, 『교정연구』 제67호, 한국교정학회, 2015.
- 박상기, “미국에서의 Probation과 Parole에 관한 소고”, 『형사정책연구』 제2권 제3호, 한국형사정책연구원, 1991.
- 박상열, “가석방제도의 실태와 확대방안”, 『교정연구』 제26권 제2호, 한국교정학회, 2016.
- 박영규, “현행 가석방제도의 개선방안”, 『교정연구』 제62호, 한국교정학회, 2014.

- 배상균, “일본의 재범방지대책에 관한 검토 - 소년범죄자 재범방지 대책을 중심으로 -”, 『소년보호연구』 제31권 제3호, 한국소년정책학회, 2018.
- 원혜옥, “현행 가석방제도에 대한 비판적 고찰”, 『교정연구』 제47호, 한국교정학회, 2010.
- 정승환/신은영, “가석방의 사법처분화 방안 연구”, 『형사정책』 제23권 제2호, 한국형사정책학회, 2011.
- 정진연, “가석방제도와 관련된 제문제의 검토”, 『교정연구』 제20호, 한국교정학회, 2003.
- 조준현, “가석방의 이념과 실제”, 『교정연구』 제56호, 한국교정학회, 2012.
- 최준혁, “양형기준의 도입과 가석방 -영국의 논의에 관하여-”, 『형사정책』 제24권 제1호, 한국형사정책학회, 2012.
- 한영수, “강력범죄의 재범방지를 위한 새로운 모색 : 독일의 형기(감호)종료 후의 형상 감독(집중보호관찰)제도를 중심으로”, 『범죄예방 정책연구』 제20권, 법무부 범죄예방정책국, 2008.
- _____, “한국과 독일의 가석방제도”, 『안암법학』 제17호, 안암법학회, 2003.
- _____, “현행 가석방 심사체계의 문제점”, 『형사정책』 제15권 제1호, 한국형사정책학회, 2003.

〈국내 문헌 - 단행본〉

- 김성돈, 『형법총론』, SKKUP, 2017.
- 김일수/서보학, 『형법총론』, 박영사, 2014.
- 오영근, 『형법총론』, 박영사, 2018.
- 독일법연구회, 『독일 형사소송법』, 사법발전재단, 2018.
- 배종대, 『형법총론』, 홍문사, 2016.
- 이재상/장영민/강동범, 『형법총론』, 박영사, 2019.
- 정영일, 『형법강의(총론)』, 학림출판사, 2017.
- 한영수, 『행형과 형사사법』, 세창출판사, 2000.
- 허주욱, 『교정학』, 박영사, 2013.

〈국내 문헌 - 기타자료〉

- 대검찰청, 『2018 범죄백서』, 2019.
- 박상기/손동권/이순래, 『형사정책』, 한국형사정책연구원, 2010.
- 박성래, 『가석방의 운영실태와 개선방안』, 한국형사정책연구원, 2004.
- 법무부 형사법제과, 『독일형법』, 2008.
- 법무부, 『2019 법무연감』, 2019.
- 법무연수원, 『2018년 범죄백서』, 2018.
- 오영근, “범죄인의 사회내처우에 관한 연구”, 서울대 박사학위논문, 1988.
- 이승현/권수진, 『가석방자에 대한 재택전자감독의 도입방안 연구』, 법무부, 2019.
- 장규원/진수명/이상용, 『가석방 심사체제 정비방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1997.
- 장영민/탁희성, 『가석방의 실태와 효율적 운용방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1993.
- 정소영, 『영국·미국의 갇생보호제도 및 법령연구』, 법연 Summer Vol. 59, 한국법제연구원, 2018.

〈국외 문헌〉

- Alexander B. Smith/ Louis Berlin, Introduction to Probation and Parole, 1979.
- Andrew Ashworth, Sentencing and Criminal Justice, 5th Edition, Cambridge, 2010.
- Dean J. Chamion, Probation, Parole, and Community Corrections, 2005.
- Dünkel/Geng/Harrendorf, Gefangenenraten im interanationalen und nationalen Vergleich, BewHi 2016.
- Howard Abandinsky, Probation and Parole : theory and practice, 2012.
- Jeffrey Lin, Ryken Grattet, Joan Petersilia, “BACK-END SENTENCING” AND REIMPRISONMENT: INDIVIDUAL, ORGANIZATIONAL, AND COMMUNITY PREDICTORS OF PAROLE SANCTIONING DECISIONS, Criminology 48, Issue 3, 2010.
- Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl., 2018.

- Lawrence F. Travis/Harry E. Allen, Probation, Parole and Community Corrections : A reader, 1985.
- Martin Wasik, Arrangement for Early Release, Criminal Law Review, 1992.
- Meier, Strafrechtliche Sanktionen, 2. Aufl., Springer, 2006.
- MK-Groß, StGB, 3. Aufl., 2016.
- Nicola Padfield, Parole and Early Release: the Criminal Justice and Immigration Act 2008 Change in Context, Criminal Law Review 166, 2009.
- Nicola Padfield, Who to Realease? : Parole, fairness and criminal justice, Wilan, 2007.
- NK-Dünkel, StGB, 5. Aufl., 2017.
- OLG Brandenburg NStZ 1996.
- OLG Frankfurt am Main, NStZ-RR 1996.
- Pfeiffer, StPO, 23. Aufl., 2005.
- OLG Koblenz StV 1991.
- Parole Board, Information for Victims, 2015.
- Schönke/Schröder/Kinzig, 30. Aufl. StGB, 2019.
- SK-Joecks, StPO, 5. Aufl., 2016.
- Todd R. Clear/George F. Cole/Michael D. Reisig, America Corrections, 2011.
- Von Stockhausen, Die Metamorphose der Strafrestauesetzung, Duncker & Humbolt, Berlin, 2008.
- 吉田雅之「更生保護法成立の経過(特集・これからの更生保護-更生保護法の成立-)」法律のひろば第60巻第8号(2007年)
- 藤本哲也「更生保護法成立の意義と課題(特集更生保護法の成立と展望)」刑事法ジャーナル第10号(2008年)
- 瀬川晃「仮釈放の現代的動向と課題」同志社法学第38巻第3号(1986年)
- 法務省『平成30年版 犯罪白書』(2018年)
- 法務省『平成30年版 再犯防止推進白書』(2018年)
- 小野坂弘「仮釈放制度について」法政理論第22巻第3号(1990年)
- 清水淑子「平成23年版犯罪白書のあらまし: 少年・若年犯罪者の実態と再犯防止」研修762号(2011年)

太田達也『仮釈放の理論—矯正保護の連携と再犯防止—』(慶応義塾大学出版会、2017年)

〈국내외 웹사이트〉

Deutsche Welle, Deutschlands Gefängnisse: Überbelegt und überfrachtet, 최종검색일: 2019.02.10.; <https://www.dw.com/de/gef%C3%A4ngnisse-in-deutschland-politik-hinter-gittern/a-47422486>, 최종검색일: 2019.10.25.; Südkurier, „Ich weiß nicht, wo ich die Leute noch unterbringen soll“: Viele Gefängnisse in Deutschland leiden unter Überbelegung, 2019.01.02. 자.: <https://www.suedkurier.de/ueberregional/panorama/Ich-weiss-nicht-wo-ich-die-Leute-noch-unterbringen-soll-Viele-Gefangnisse-in-Deutschland-leiden-unter-UEberbelegung;art409965,10006512>, 최종검색일: 2019. 10.25.

<http://dl.nanet.go.kr/law/ForeignIndex.do>, 최종검색일: 2019.10.21.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/80/contents>. 최종검색일: 2019.10.31.

<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/1038/contents/made>, 최종검색일: 2019. 10.31.

<http://www.prisonreformtrust.org.uk/ForPrisonersFamilies/PrisonerInformationPages/TheParoleBoardandparolereviews>, 최종검색일: 2019.10.31.

<http://www.prisonreformtrust.org.uk/ForPrisonersFamilies/PrisonerInformationPages/TheParoleBoardandparolereviews>, 최종검색일: 2019.10.31.

<https://www.gov.uk/guidance/apply-for-a-parole-decision-to-be-reconsidered#reasons-for-reconsideration>, 최종검색일: 2019.10.31.

<https://www.gov.uk/guidance/challenge-a-parole-decision>, 최종검색일: 2019.10.31.

<https://www.gov.uk/guidance/our-work#oral-hearings>, 최종검색일: 2019.10.31.

<https://www.gov.uk/guidance/recall-to-prison>, 최종검색일: 2019.10.31.

Ministry of Justice, Story of the prison population 1993 to 2016., <https://www.gov.uk/government/statistics/story-of-the-prison-population-1993-to-2016>, 최종검색일: 2019.10.31.

법률신문, 2019년 11월 4일 자 기사, “교정시설 과밀수용은 기본권 침해”...국가 배상책임

또 인정, <https://www.lawnb.com/Info/ContentView?sid=N000FCBB804312AF>, 최종검색일: 2019. 11. 6.

法務省「再犯の防止等の推進に関する法律の施行について」http://www.moj.go.jp/hisho/seisakuhyouka/hisho04_00049.html 최종검색일: 2019.10.17.

영국 가석방위원회, <https://www.gov.uk/government/organisations/parole-board/about>, 최종검색일: 2019. 10. 31.

영국 가석방위원회 트위터, https://twitter.com/Parole_Board/status/1151870846119620609, 최종검색일: 2019. 10. 31.

World Prison Brief, <https://www.prisonstudies.org/country/germany>, 최종검색일: 2019. 10. 25.

Abstract



A Study on the Operational Status and Improvement of the Parole System

Kim, Jeong-yeon · Yoon, Ok-kyung · Cha, Jong-jin · Bae, Sang-kyun

For this study, the author investigated Korea's parole system and its operational status, along with a perception survey on inmates and in-depth interviews with parole experts. Based on the findings, the author discusses the following issues with the current parole system and practices, and proposes the policy directions to guide future improvements of the system.

Firstly, this paper discusses whether paroles should be a judicial measure. Some argue that a parole requires a judge's decision because it changes the original sentence and it is substantively similar to a suspension of sentence. However, under the current law, a correctional institution can choose how to execute a sentence determined by a court, and a parole represents a replacement of a sentence with a community treatment, which is a weaker form of detention. Then, there exists little ground for arguing that a parole should be subject to judicial control. However, even if we do not make paroles a judicial measure, we still need to find a way to protect inmate's rights under the current procedures. In particular, we must find a way to ensure fairness and equity of the parole review procedures. Therefore, improvements of the parole system should seek to ensure procedural fairness and equity and protect inmates' rights.

Secondly, this paper looks into the revitalization of paroles as a means to address the overpopulation of prisons. Parole plays an important role in addressing the overpopulation of correctional facilities. However, mitigating

overpopulation and controlling prison capacity are not the main functions of the parole system. They are mere side effects. Therefore, measures to revitalize paroles should focus on achieving the ultimate goals of criminal policies, rather than resolving the overpopulation issue. In other words, the main goal of paroles should lie in building a safer society by ensuring appropriate punishment and prevent recidivism of criminals.

Thirdly, this paper addresses the gap between formal eligibility requirements under the law and their actual application in the field. Even though the Criminal Act of Korea stipulates that an inmate may be considered for parole if he/she serves at least a third of the sentence, a survey found that 99.9 percent of parolees over the last decade were granted paroles after serving 70 percent or more of their terms. As an alternative, we may consider replacing the uniform formal requirements under the current law with more detailed eligibility requirements that vary depending on sentences.

Based on these policy directions, this paper proposes the following measures to improve the operation of the parole system.

- 1) The formal eligibility requirements under the current Criminal Act dictate that all parolees should serve at least a third of their sentences. In practice, the current Parole Guidelines imposes restrictions on certain crimes by, for example, excluding them from eligibility reviews. The nature, type, unlawfulness, and liability of criminals are determined during court proceedings. Therefore, rather than considering these elements during the parole review process, we need to consider varying the statutory eligibility requirements based on sentences. As for the substantive requirements for paroles, “good behaviors” and “repentance” are abstract and subjective terms with obscure meanings. To address this issue, we need to define more concrete and detailed substantive requirements under the criminal laws.

- 2) Under the current law, applying for a parole eligibility review falls under the responsibility of the warden. However, in practice, the Classification Treatment Committee determine which inmates to recommend for paroles. One of the possible alternatives is to allow for ex-officio parole reviews depending on sentences or whether the inmate is a first offender, and allow inmates to apply for a parole review under certain circumstances.
- 3) An inmate may be denied parole in two different stages of the process. He/she may be excluded from a parole eligibility review in the first place, or his/her application may be rejected during a review by the Parole Committee. The issue here is that an inmate has no way of filing an appeal even if he/she is denied parole. A victim's right to appeal a parole decision in the United Kingdom may not be feasible in Korea under the current state. However, we do need to provide inmates with a way to appeal a decision to deny parole. Under the current Enforcement Rules of the Criminal Act, only wardens may apply for parole eligibility reviews. However, inmates need to be able to file applications as well. In addition, the law should provide for procedures to appeal rejections by the Parole Review Committee. In sum, we need to consider providing for appeal or objection procedures in different stages of the parole process.
- 4) Under the current law, the Parole Review Committee and the Probation Review Committee share many similarities in terms of their personnel and structures. In addition, for adult inmates reviewed by each committee, the items and content of investigations are quite similar and largely overlap between the two review committees. This has been a source of controversy over the fairness and efficiency of the procedures. In addition, adult inmates and juvenile inmates go through different parole review systems, with the former subjected to mandatory probation. Many of the matters considered during a parole review overlap with the matters considered during a

probation review. Institutional improvements are urgently required to address these structural and efficiency issues with the parole review system.

- 5) The current system restricts parole depending on the titles and natures of crimes, regardless of inmates' willingness for rehabilitation. We need to depart from this practice and improve the parole review rules so that the Parole Review Committee can decide whether to restrict parole case by case. Ultimately, we need to do away with the uniform restriction of paroles so that inmates showing marked signs of repentance can be granted paroles. In the short term, we need to adjust the criteria for non-eligible crimes. However, as we also need to consider the need to protect the society from crimes and maintain security, the adjustment should be informed by a detailed review of the safety net.
- 6) Risk of recidivism works as one of the key criteria for parole reviews. In practice, the risk is determined by the Correctional Recidivism Prediction Index, or Co-Rep. How well an inmate does in the prison may be unrelated to reduced risk of recidivism. Therefore, the system to address risk of recidivism should pay more attention to dynamic elements related to possibility of improvement, such as recovery of family relationships, restitution and compensation, correction of distorted thoughts, reduced criminality, and sincere repentance, rather than the elements regarding inmates' prison life such as work performance, acquisition of certificates, and period without disciplinary measures.
- 7) For long-term inmates, it takes considerable time to grow the ability to cope with their life outside prison. Various social adaptation programs are required to reduce the impact of re-entry into society. Therefore, we need to increase the time of social adaptation training for parolees-to-be, and ensure that those programs provide them with what they need to return to society. In addition, continuous education and training are required to

ensure that they can find their places as members of society.

- 8) Parole policies in other countries focus on effectively preventing recidivism by combining paroles with probation and community treatments. Therefore, to help inmates' return to society, we need to ensure sufficient exchange of information and relationship building between those responsible for in-facility treatment and those responsible for community treatment. In addition, the government needs to work with the private sector to build a sustainable support system to prepare inmates for their return to society both in prison and after their release.

가석방제도에 대한 설문조사

--	--	--	--

안녕하십니까?

한국형사정책연구원은 국무총리 산하 정부출연 연구기관으로서 그동안 교정 처우의 향상을 위하여 여러 가지 연구를 수행하였습니다. 금년에 저희 연구원에 서는 가석방 제도의 운용실태와 개선방안에 관한 연구를 하고 있습니다.

이 설문지는 여러분들이 가석방제도와 운용에 대하여 어떻게 생각하고 있으며, 어떠한 방향으로 개선되기를 원하는지를 파악하여 좀 더 발전적인 방향을 모색하는데 기초 자료로서 활용하고자 하는 것입니다.

본 조사에서 여러분이 응답한 내용은 **통계법 제33조(비밀의 보호)**에 따라 철저하게 비밀이 보장되며 순수하게 연구목적으로 사용할 것을 약속드립니다.

교정처우의 향상을 위해서는 여러분의 의견이 큰 도움이 되므로 귀하가 평소에 느끼셨던 의견과 같거나 가장 가까운 것에 한 문항도 빠짐없이 솔직하게 응답하여 주실 것을 부탁드립니다.

감사합니다.

2019년 7월
한국형사정책연구원

7. 귀하의 이번 입소 직전 취업상태는 어떠하십니까?

- ① 한 직장에서 정규직으로 일했다.
- ② 직장에는 다녔으나 계약직이었다.
- ③ 일거리가 생기면 그날그날 일하는 일용직이었다.
- ④ 기타 (구체적으로 :)
- ⑤ 직업이 없었다.▶7-1번을 응답해 주십시오)

▶7-1. 귀하께서 입소 직전 직업이 없었다면 그 주된 이유는 무엇이었습니까?

- ① 부모, 형제나 배우자가 생계를 책임졌기 때문에
- ② 일은 하고 싶었지만 취업이 안돼서
- ③ 일을 한다는 것 자체가 싫어서
- ④ 직업에 필요한 기술이나 자본(돈)이 없어서
- ⑤ 몸이 불편해서
- ⑥ 기타 (구체적으로 :)

8. 귀하께서는 입소 직전에 어떤 직업에 종사하고 있었습니까?

- ① 자영업(식당, 개인사업 등)
- ② 생산직 근로자(공장근로자, 숙련기능공, 생산직감독 등)
- ③ 단순노무직(경비원, 청소원, 파출부 등)
- ④ 회사원(사무직, 중간관리직 등)
- ⑤ 판매·서비스직(점원, 유흥업소종업원, 주방장, 미용사 등)
- ⑥ 운전기사(자가용, 택시, 트럭, 대리운전 등)
- ⑦ 노점상, 포장마차 등
- ⑧ 공무원
- ⑨ 군인
- ⑩ 농업, 어업, 축산업
- ⑪ 일용직
- ⑫ 전문직
- ⑬ 기타 (구체적으로 :)
- ⑭ 직업이 없었다.

9. 입소 전 가구(세대)의 평균 월 소득은 어느 정도나 되었습니까?

- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| ① 100만원 미만 | ② 100만원 이상 ~ 200만원 미만 |
| ③ 200만원 이상 ~ 300만원 이상 | ④ 300만원 이상 ~ 400만원 미만 |
| ⑤ 400만원 이상 ~ 500만원 미만 | ⑥ 500만원 이상 |

10. 귀하께서는 귀하의 현재 가정 형편이 어느 정도라고 생각하십니까?

- | | | |
|------|------|-----|
| ① 최하 | ② 하 | ③ 중 |
| ④ 상 | ⑤ 최상 | |

□ 수형생활에 관한 사항

11. 귀하가 현재 복역 중인 죄명은 무엇입니까? (죄명이 두 개 이상인 경우 모두 표시해 주십시오)

- | | |
|-------------------|------------------|
| ① 절도, 주거침입 | ② 폭행, 상해, 폭력행위 등 |
| ③ 강도, 강도강간 | ④ 성폭력 |
| ⑤ 사기, 부정수표단속법 | ⑥ 살인 |
| ⑦ 횡령, 배임 | ⑧ 문서 등 위조 |
| ⑨ 방화 | ⑩ 교통사고특례법, 도로교통법 |
| ⑪ 기타 (죄명 : _____) | |

12. 귀하가 이번에 선고 받은 형기는 얼마입니까?

_____년 _____월

13. 귀하는 만기까지 잔여형기가 얼마나 남아있습니까?

_____년 _____월 _____일

14. 귀하는 과거에 소년원에 수용된 경험이 있습니까?

- | | |
|-------|---------|
| ① 없다. | ② 1회 |
| ③ 2회 | ④ 3회 이상 |

15. 귀하는 이번 수형생활이 성인교도소에서만 몇 번째 입니까?

- ① 처음 ② 두번째
③ 세번째 ④ 4회 이상

16. 귀하는 만기 이전에 출소 할 수 있다고 생각하십니까?

- ② 만기일 이전에 출소 할 것 같다. (▶16-1번을 응답하여 주십시오)

▶16-1. 만기일 이전에 출소할 수 있다고 생각하신다면 어떤 방법이나 이유로 출소할 것이라고 생각하십니까?(가장 가능성이 높은 것을 골라주십시오)

- ① 가석방 ② 사면
③ 감형 ④ 형집행정지
⑤ 기타()

17. 귀하는 현재 교도소 내에서 어떤 일을 하고 계십니까?

- ① 직영작업
 - ② 위탁작업
 - ③ 운영직업(관용직업)
 - ④ 직업훈련(훈련생)
 - ⑤ 학과교육 및 검정고시 준비
 - ⑥ 외부통근
 - ⑦ 교정프로그램 참여
 - ⑧ 미지정(아무 일도 하지 않음)
 - ⑨ 기타 (구체적으로 :)

18. 이번 범죄에서 귀하와 상대방(피해자) 가운데 누구에게 더 큰 잘못이 있었다고 생각하십니까?

- ① 전적으로 나의 잘못이다. ② 나의 잘못이 더 크다.
③ 상대방의 잘못이 더 크다. ④ 전적으로 상대방의 잘못이다.
⑤ 나와 피해자가 똑같이 잘못했다. ⑥ 피해자가 없다.

19. 귀하는 이번에 받은 처벌(형량)에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 지은 죄에 비해 가볍다. ② 적당한 처벌이다.
- ③ 지은 죄에 비해 무겁다. ④ 억울하게 처벌을 받고 있다.

□ 가석방에 관한 사항

20. 이번 수형생활 중 가석방 적격심사 대상이 된 경험이 있습니까?

- ① 없다. → 21번으로 가 주세요.
 - ② 1회
 - ③ 2회
 - ④ 3회 이상
- 20-1번으로 가 주세요.

▶20-1. 가장 최근에 가석방되어 교도소를 나가지 못한 이유가 무엇이라고 생각하십니까? 하나만 골라서 표시해 주십시오(20번 문항 중 2, 3, 4번에 응답한 사람만 응답해 주십시오)

- ① 아직 법적 최소 형기를 다 채우지 않아서
- ② 수형생활이 모범적이지 않아서
- ③ 나의 죄질이 무거워서
- ④ 담당직원이 나를 나쁘게 말해서
- ⑤ 내가 새사람이 되었다는 것을 보여줄 기회가 없어서
- ⑥ 기타 (구체적으로:)
- ⑦ 설명을 들은 적이 없어서 모르겠다.

▶20-2. 가석방이 안 된 이유에 대해 직원으로부터 설명을 들은 적이 있습니까?

- ① 없다.
- ② 있다.

▶20-3. 위원회에 직접 출석하여 본인의 상황을 설명한 적이 있습니까?

- ① 없다.
- ② 있다.

21. 귀하의 신입심사 시 경비처우급은 무엇이었습니까?

- ① S1
- ② S2
- ③ S3
- ④ S4
- ⑤ 등급이 없다.

22. 귀하의 현재 경비처우급은 어디에 해당 합니까?

- ① S1
- ② S2
- ③ S3
- ④ S4
- ⑤ 등급이 없다.

23. 귀하는 이번 수형생활 중 신입심사와 재심사를 모두 포함하여 분류심사를 몇 회 받았습니까?

- ① 1회 ② 2회 ③ 3회
④ 4회 이상 ⑤ 받지 않았다.

▶23-1. 귀하는 본인의 분류심사 결과가 기재된 분류처우 심사표를 본 적이 있습니까?

- ① 없다. ② 있다.

▶23-2. 귀하는 언제 본인이 가석방 자격을 얻는 지 알고 있습니까?

- ① 모른다. ② 알고 있다.

24. 귀하는 재범위험성 등급을 측정하는 도구인 「교정재범 예측지표(Co-repi)」(레퍼 등급)에 대해 들어 본 적이 있습니까?

- ① 없다. ② 있다.

▶ 24-1. 귀하의 재범위험성 등급(레피등급)은 무엇입니까?

- ① 레피 1등급 ② 레피 2등급 ③ 레피 3등급
④ 레피 4등급 ⑤ 레피 5등급 ⑥ 모른다.

25. 귀하는 가석방 결정에 재범위험성 등급(레피등급)이 얼마나 영향을 준다고 생각하십니까?

- ① 영향을 전혀 안준다. ② 영향을 안주는 편이다.
③ 영향을 주는 편이다. ④ 많은 영향을 준다.

26. 귀하는 분류심사를 받은 결과가 거실지정, 작업지정, 훈련생선발, 가석방 심사 대상자 선정 등에 있어서 어느 정도나 반영되었다고 생각하십니까?

- [illegible]

27. 수행자가 가석방되기 위해서는 법률상 최소한 형기가 얼마쯤 경과되어야 한다고 알고 계십니까?

- ① 형기의 1/2 ② 형기의 1/3
③ 형기의 2/3 ④ 만기출소 몇 개월 전에
⑤ 잘 모르겠다.

28. 주위를 둘러보았을 때 가석방되는 수형자는 실제로는 어느 정도를 복역하고 가석방 된다고 생각 하십니까?

- ① 형기의 50% ② 형기의 60%
- ③ 형기의 70% ④ 형기의 80%
- ⑤ 형기의 90% 이상 ⑥ 사람에 따라 다르다.
- ⑦ 잘 모르겠다.

29. 귀하는 현재의 가석방 시기에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 형기에 비해 빠르다. ② 적절하다.
③ 형기에 비해 늦다.

30. 주위를 둘러보았을 때 가석방(예비심사) 대상자로 선정되는데 공식적인 기준 이외에 영향을 주는 다른 요인이 무엇이라고 생각하십니까? (하나만 표시해 주십시오)

- ① 담당직원과의 친밀도
- ② 수형자와 가족의 경제적·사회적 지위
- ③ 수형자나 가족의 인맥(정치, 법조 등)
- ④ 금전제공
- ⑤ 다른 요인 없이 공정한 기준에 따라 결정된다.
- ⑥ 기타 (구체적으로:)
- ⑦ 없다.

31. 귀하는 가석방이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 수형자가 수형생활을 모범적으로 한 것에 대한 은혜적 보상이다.
- ② 수형자가 가지고 있는 당연한 권리이다.
- ③ 기타 (구체적으로: _____)

32. 귀하는 가석방을 하는 이유가 무엇 때문이라고 생각하십니까?

(하나만 체크해 주십시오)

- ① 수용인원이 많은 것을 조절하기 위해
- ② 수형자 관리를 보다 쉽게 하기 위해
- ③ 모범적인 수형생활에 대해 보상을 주기 위해
- ④ 수형자의 권리를 보호하기 위해
- ⑤ 기타 (구체적으로 : _____)

33. 가석방 예비심사 대상자 선정이 분류처우위원회(가석방예비회의)에서 이루어지고 있는 것을 알고 계십니까?

- ① 예
- ② 아니요

34. 가석방 예비심사 대상자 선정에 대한 분류처우위원회의 결정에 실제로 가장 영향을 주는 사람은 누구라고 생각하십니까? 순서대로 세 사람을 골라서 번호를 써주십시오)

(1순위: _____), (2순위: _____), (3순위: _____)

- ① 교도소장
- ② 교도소 부소장
- ③ 보안과장
- ④ 분류과장(분류팀장)
- ⑤ 관구 책임자
- ⑥ 사동 담당직원
- ⑦ 가석방 담당직원(분류 담당직원)
- ⑧ 동료 수형자
- ⑨ 기타 (구체적으로 : _____)
- ⑩ 없다.

35. 현재 가석방 예비심사 대상자 선정이 올바르게 이루어지고 있다고 생각하십니까?

- ① 그렇다(▶36번을 응답해 주십시오)
- ② 아니다(▶35-1번을 응답해 주십시오)

▶35-1. 가석방 예비심사 대상자가 올바르게 선정되기 위해 개선되어야 할 사항이 있다면 무엇이라고 생각하십니까?(하나만 표시하여 주십시오)

- ① 분류처우심사표가 보다 정확하게 작성되어야 한다.
- ② 분류처우위원회에 외부인이 참여하여야 한다.
- ③ 가석방 대상자가 위원회에 나가서 직접 말할 기회가 있어야 한다.
- ④ 개인별 면담심사가 선행 되어야한다.
- ⑤기타 (구체적으로 :)

36. 귀하는 가석방 예비심사 여부를 결정 할 때 가장 중요하게 고려되어야 할 사항이 무엇이라고 생각하십니까?(가장 중요한 것 3개만 골라서 표시하여 주십시오)

- ① 모범적인 수행생활 태도
 - ② 작업 또는 교육성적
 - ③ 기능 자격증 취득
 - ④ 경비처우급
 - ⑤ 죄명과 죄질
 - ⑥ 복역한 기간
 - ⑦ 재범의 위험성 정도
 - ⑧ 가족 등 보호관계
 - ⑨ 피해자와의 합의·화해·보상
 - ⑩ 기타(구체적으로 :)

37. 현재 가석방 예비심사 여부 결정 시 **실제로 가장** 중요한 기준이 되고 있는 것은 무엇이라고 생각하십니까? (하나만 표시하여 주십시오)

- ① 모범적인 수형생활 태도
 - ② 작업 또는 교육성적
 - ③ 기능 자격증 취득
 - ④ 경비처우급
 - ⑤ 죄명과 죄질
 - ⑥ 복역한 기간
 - ⑦ 재범의 위험성 정도
 - ⑧ 가족 등 보호관계
 - ⑨ 피해자와의 합의·화해·보상
 - ⑩기타(구체적으로 :)

38. 귀하는 이번 수용생활 중에 긴급정지처분을 받았거나 강급된 적이 있습니까?

- ① 없다.(▶39번을 응답하여 주십시오)
② 있다.(▶38-1번을 응답하여 주십시오)

▶38-1. 진급정지 처분을 받았거나 강급된 이유는 무엇이었습니까?

- ① 징벌처분 때문에
- ② 집행유예의 실효 또는 추가형의 확정으로
- ③ 소득점수가 현저히 나빠서
- ④ 피해자와의 합의·화해 보상
- ⑤ 기타 (구체적으로 :)

39. 귀하는 어떤 수형자가 **우선적으로** 가석방되어야 한다고 생각하십니까?

(하나만 표시하여 주십시오)

- ① 규율 위반을 하지 않고 수형생활이 모범적인 수형자
- ② 출소 후 바로 취업이 가능한 수형자
- ③ 부양가족이 있는 수형자
- ④ 실수로 범죄를 저지른 수형자(과실, 교통 등)
- ⑤ 초범인 수형자
- ⑥ 본인의 잘못을 반성하고 뉘우치는 수형자
- ⑦ 기타 (구체적으로:)

40. 귀하는 어떤 수형자가 가석방심사에서 제외되어야 한다고 생각하십니까?

(하나만 표시하여 주십시오)

- ① 규율위반을 많이 한 수형자
- ② 죄질이 무거운 수형자
- ③ 재범을 막아 줄 사람(가족, 친척 등)이 없는 수형자
- ④ 취업이 어려운 수형자
- ⑤ 상습범인 수형자
- ⑥ 본인의 잘못을 반성하지 않고 뉘우침이 없는 수형자
- ⑦ 작업이나 직업훈련 등을 거부하는 수형자
- ⑧ 기타()

41. 귀하는 다음 사항에 대하여 어떻게 생각하십니까? 각 문항을 읽고 귀하의 생각에 가장 가까운 것을 골라 오른쪽 해당란에 √ 표를 해주시기 바랍니다.

구 분		① 전혀 그렇지 않다	② 대체로 그렇지 않다	③ 그저 그렇다	④ 대체로 그렇다	⑤ 매우 그렇다
1	가석방 허가인원이 너무 적다.					
2	수형자는 누구나 가석방을 위해 노력한다.					
3	가석방 허가기준이 너무 엄격하다.					
4	나는 가석방을 받기 위해서 규율위반을 하지 않으려고 노력하고 있다.					
5	가석방제도가 수형자들에게 모범적인 생활을 하도록 유도한다.					
6	이송을 다니는 것은 가석방 심사에서 불리하다.					
7	가석방 심사과정에서 사동담당 근무자의 의견이 중요하다.					
8	가석방을 제한하는 죄명이 너무 많다.					
9	교정성적은 공정하게 채점되고 있다.					
10	인권위 진정이나 직원을 고소, 고발한 수형자는 가석방이 어렵다.					
11	보호사범(환자, 고령자, 장애인 등)에 대한 가석방이 더 많이 필요하다.					
12	무기수형자에 대한 가석방을 더 확대해야 한다.					
13	성폭력 사범에 대한 가석방이 확대되어야 한다.					
14	사회지도층 인사들에 대한 가석방이 지나치게 많다.					
15	잔형기가 얼마남지 않은 단기 수형자들에 대한 가석방이 가능해야 한다.					
16	가석방 심사는 공정하게 이루어지고 있다.					
17	가석방 심사 탈락에 대한 이의신청 제도가 필요하다.					
18	가석방 신청자에 대한 개별 면담이 심층적으로 이루어져야 한다.					
19	분류처우위원회(가석방예비회의)에 외부전문가 참여가 활성화되어야 한다.					
20	분류처우위원회(가석방예비회의)에 수형자가 직접 출석하여 말할 기회가 주어져야 한다.					

42. 교도소에서 경험한 여러 가지 중에서 출소 후 재범을 하지 않는데 가장 영향을 미치는 요인이 무엇이라고 생각하십니까? (하나만 표시하여 주십시오)

- ① 직업훈련
- ② 학과교육
- ③ 인성교육 및 교화 프로그램
- ④ 가족과의 지속적 관계 유지
- ⑤ 출소자 대상 취업박람회 등 취업기회 제공
- ⑥ 기타 (구체적으로 : _____)

43. 귀하는 출소 후에 다시 이 곳에 입소하게 되는 가장 큰 이유가 무엇이라고 생각하십니까?(하나만 표시하여 주십시오)

- ① 출소자에 대한 사회의 편견
- ② 자신의 범죄적 성향
- ③ 범죄에 쉽게 접근할 수 있는 사회적 환경
- ④ 교도소 교화 프로그램의 실패
- ⑤ 가족이나 지인들의 무관심과 무시
- ⑥ 취업의 어려움과 이로 인한 가난
- ⑦ 노숙 등 불안정한 주거
- ⑧ 기타 (구체적으로 : _____)

▶43-1. 귀하가 처해있는 상황을 모두 고려할 때 출소 후 다시 교도소에 들어올 가능성이 얼마나 있다고 생각하십니까?

100퍼센트(%)를 기준으로 할 때 (_____)퍼센트(%)

268 가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

44. 이 곳에서 생활하면서 가석방과 관련해서 동료들로부터 전해들은 내용이 있으면 적어주십시오(예: 가석방을 빨리 나가는 방법).

45. 가석방과 관련한 제도개선이나 기타의견이 있으면 제시하여 주십시오.

오랜 시간 응답해 주셔서 감사합니다.

「가석방제도의 운영현황과 개선방안 연구」를 위한 가석방업무 담당자 이메일 의견조사

안녕하십니까?

본 이메일 조사는 한국형사정책연구원에서 수행중인 「가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구」의 일환으로 **일선 교도소 가석방 담당직원을 대상으로 이메일로 진행되는 조사**입니다.

이 조사의 목적은 일선 교도소에서 이루어지고 있는 현행 가석방 업무, 대상자 선정기준과 선정과정, 그리고 가석방 심사위원회 기능 등에 대한 담당자의 의견을 수렴하고 개선해야 할 요인을 찾아내고자 하는 것입니다.

가석방 업무를 담당하고 있는 여러 분들의 솔직한 답변과 제언은 현행 가석방제도에 대한 개선방안을 도출하는데 매우 큰 도움이 될 것입니다.

업무로 많이 바쁘시더라도 시간을 내시어 각 질문에 대해 **단답형 보다는 충분한 의견을 제시해 주시기를 간곡히 부탁드립니다.**

설문답변기간은 2019. 9월16일부터 9월27일까지입니다. 기간을 지켜주시기를 부탁드립니다.

답변을 다 하신 후 첨부된 연구 참여 동의서와 지급명세서를 작성하고 서명날인하여 답변서와 함께 이메일로 보내 주시기 바랍니다.

감사합니다.

- 지면은 얼마든지 넓혀서 쓰시면 됩니다.

- 기본사항

1. 성별 ①남 ②여
2. 연령 만 ()세
3. 직급 ()
4. 가석방 업무의 소속: ①분류심사과 ②보안과 분류심사실(계)
5. 가석방 업무 담당직원의 수 ()
6. 가석방 업무 담당한 기간 (총 기간) ()
7. 총 근무기간 ()

- 가석방 담당업무에 관한 질문

1. 가석방 담당 직원들이 수행하는 업무를 자세하게 기술해 주시기 바랍니다.
(기준: 매월 열리는 예비회의를 위해 준비하는 모든 것과 가석방 결정에 있어서 실질적 역할 등)
2. 가석방 관련 업무의 어려움과 업무 프로세스에서 느끼는 전반적인 개선사항은 무엇입니까? 업무강도는 얼마나 되십니까? 가석방 업무 담당자가 가져야 할 직무능력은 무엇이라고 생각하십니까?
3. 가석방 담당자는 순환보직을 하지 말고 가석방 업무만을 장기간 담당하는 것이 가석방 업무의 효율성과 전문성을 위해 필요하다는 의견이 있습니다. 이 의견에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- 가석방 제도에 관한 질문

1. 귀하가 근무하는 교도소의 기결수는 9월1일을 기준으로 몇 명입니까? 월 평균으로 생각해 볼 때 가석방 신청대상자는 몇 명이나 되고 이 중 허가되는 사람은 몇 명이나 됩니까? 최근 1년 동안 신청을 대비 가석방 허가율에 변화가 있습니까?

2. 최근에 도입된 필요적 가석방제도의 취지가 무엇이라고 생각하십니까?
 - >> 필요적 가석방 제도의 도입으로 실제로 가석방으로 나가는 수형자의 수가 증가했습니까?
 - >> 필요적 가석방에 대해서 수형자들은 환영하는 편입니까? 환영한다면 그 이유는 무엇입니까? 환영하지 않는다면 그 이유는 무엇입니까?
 - >> 필요적 가석방제도가 도입됨으로 해서 가석방담당 직원의 업무에 어떤 변화가 생겼습니까? 만약 변화가 생겼다면 어떤 변화입니까?

3. 취업조건부 가석방 제도는 잘 시행이 되고 있습니까?
 - >> 이 제도의 취지는 무엇이라고 생각하십니까?
 - >> 확대시행에 대해서 어떻게 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?
 - >> 제도 시행에 있어서의 어려움은 무엇입니까?
 - >> 수형자들은 취업조건부 가석방에 대해 어떻게 생각합니까?
 - >> 가석방 담당직원의 업무에도 영향을 주고 있다면 어떤 영향입니까?

4. 최근 들어 과밀수용의 해결방안으로 가석방 확대가 논의되고 있습니다. 이러한 논의에는 찬성하십니까? 반대하십니까? 과밀의 해결방안으로 가석방이 운용되면 어떤 문제가 제기될 수 있을까요?

- 가석방 심사 대상자 선정에 관한 질문

1. 현재 가석방업무지침에 따른 **적격심사 유형별 신청기준**은 합리적으로 잘 설정이 되어 있다고 생각하십니까? 설정된 **형집행율**은 적절하게 마련되어 있다고 생각하십니까? 만약 그렇지 않다면 어떤 점이 개선되어야 합니까?

2. 현재의 지침에 따르면 **경비처우급 S4**는 신청대상에서 원천적으로 빠져 있습니다. 이 점에 대해서는 어떻게 생각하십니까? 또 가석방 대상자의 재범위험성(co-repi)은 5단계로 나누어져 있고 **레피 4등급과 5등급**은 원칙적으로 가석방 신청에서 배제되어 있습니다. 이러한 기준은 적절하다고 생각하십니까? 아니면 어느 정도 개선할 필요가 있다고 생각하십니까? 개선이 필요하다면 어떤 점에서 그렇습니까?

3. 교정재범 예측지표(co-repi)는 수형자의 재범위험성을 잘 측정하고 있다고 보십니까?
 - ≫ 재범예측지표의 측정에서 경비처우급 측정과 유사하게 범수와 죄질 등이 중요하게 반영되고 있는 점에 대해서는 어떻게 생각하십니까? 범죄적 성향의 변화나 보호력의 변화 등 동적 요소가 더 많이 반영되어야 한다고 생각하십니까?
 - ≫ 수형자의 신입심사시 레피 등급과 재심사시 레피 등급의 변화가 가석방 신청 여부에 영향을 미친다고 생각하십니까? 재심사시 레피 등급은 어떻게 활용되고 있습니까?
 - ≫ 레피 등급이 가석방 결정여부에 고려가 되어야 한다고 생각하십니까? 그렇지 않다면 이유는 무엇입니까?

6. 성 범죄자는 신청대상에서는 들어가지만 실제 가석방이 허가되는 비율은 높지 않다고 들었습니다. 가석방을 허가하는데 있어 여론은 어느 정도나 영향을 미친다고 생각하십니까? 여론이 가석방 허가여부에 영향을 주는 것에 대해서는 긍정적으로 생각하십니까? 부정적으로 생각하십니까?

- 일선 교도소의 가석방 예비회의에 대한 질문

1. 가석방예비회의는 소장을 위원장으로 하고 각 과 과장이 위원으로 참여하고 있고 가석방 업무담당자가 간사로 참여하고 있습니다.
 - ≫ 위원회에서 소장의 역할은 무엇이고 간사의 역할은 무엇입니까? 소장의 개인적 특성에 따라 가석방 결정여부가 달라질 가능성이 있습니까?
 - ≫ 예비회의가 실질적으로 수형자의 가석방 신청여부에 대해 밀도 있는 논의를 하는 편입니까? 아니면 담당자의 사전 검토를 추인하는 정도에 그치는 편입니까?
 - ≫ 위원장이 누구냐에 따라 회의의 내용이 달라지기도 합니까?
 - ≫ 이 위원회에는 외부위원이 참여하고 있지 않습니다. 외부위원의 필요성이 있다고 생각하십니까? 외부위원이 참여하면 가석방심사의 공정성이 높아질 수 있다고 생각하십니까?

2. 가석방업무지침 제6조제1항에 보면 “교정시설의 장은 수형자의 재범여부 판단 및 실질적 심사를 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 수형자를 회의에 출석시켜 관련사항을 확인할 수 있다”고 규정되어 있습니다. 실제 교도소에서 수형자가 가석방예비회의에 직접 출석하는 사례가 있습니까? 있다면 그 비율이 얼마나 됩니까? 수형자의 예비회의 참석이 필요하다고 생각하십니까? 만약 실시한다면 어떤 수형자를 대상으로 시작해 보는 것이 좋다고 생각하십니까?
3. 가석방예비회의의 결정으로 심사에 탈락한 수형자에 대해 탈락의 이유를 설명해 주십니까? 수형자들은 탈락에 대해 이의신청을 하거나 재심을 요청할 수가 있습니까? 수형자들이 가석방 심사에 탈락한 것에 대해 이의가 있을 경우 현재 해 볼 수 있는 방법은 어떤 것이 있습니까?
4. 가석방업무지침 제5조에 따라 현재는 일선 교도소의 분류처우위원회가 가석방 예비회의의 기능을 대행하고 있습니다. 가석방예비회의가 분류처우위원회와 분리될 필요성에 대해서는 어떻게 생각하십니까? 만약 분리된다면 좋은 점은 무엇이 있습니까? 단점은 무엇이 있습니까?

- 중앙 가석방심사위원회 관련 질문

1. 법무부 가석방심사위원회는 차관을 위원장으로 하고 내부위원과 변호사, 대학교수 등의 외부인사로 구성이 되어 있습니다. 이러한 현재의 위원회 구성이 적절하다고 생각하십니까? 위원회의 구성이 어떠한가에 따라서 가석방 허가여부가 영향을 받는다고 생각하십니까? 일선에서 보기에 중앙의 가석방심사위원회가 공정하고 일관되게 가석방 허가의 기준을 적용하고 있다고 생각하십니까?
2. 일선 교도소에서 신청대상으로 적합하다고 중앙의 가석방심사위원회에 회부하였으나 가석방 허가가 나지 않는 경우에 그 탈락이유를 알 수가 있습니까? 그것을 수형자에게 설명해 주는 경우가 있습니까? 탈락이유를 설명해 줄 필요가 있다고 생각하십니까?

감사합니다.

연구총서 19-AA-05

가석방제도의 운영현황과 개선방안에 관한 연구

발 행 | 2019년 12월

발 행 처 | 한국형사정책연구원

발 행 인 | 한 인 섭

등 록 | 1990. 3. 20. 제21-143호

주 소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114

전 화 | (02)575-5282

홈페이지 | www.kic.re.kr

정 가 | 10,000원

인 쇄 | (사)한국장애인이워크협회 02) 2272-0307

I S B N | 979-11-89908-33-1 93360

• 사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전재 및 복제를 금함.



KIC 한국형사정책연구원
KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

06764 서울시 서초구 태봉로 114
T. 02-575-5282 www.kic.re.kr

