

재범방지를 위한 교정보호의 선진화 방안 연구(I)

-총괄보고서-

정진수 | 연성진 | 한상암 | 승재현
최진규 | 유영재 | 이상원 | 장홍근

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

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“재범방지를 위한 교정보호의 선진화방안 연구(Ⅰ)”

1. 협동연구 총서 시리즈

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

2. 참여연구진

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

발간사

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2012년 12월

한국형사정책연구원

원장 김일수

CONTENTS

국문요약	9
제1장 서론(정진수)	11
제1절 연구의 필요성과 목적	13
1. 교정보호에 대한 협동연구의 필요성	13
2. 교정보호 선진화를 위한 목표와 과제	14
제2절 연구의 방법과 연구내용	16
1. 세부연구과제 1: 고위험범죄자에 대한 보안처분제도의 정비방안	16
2. 세부연구과제 2: 고위험범죄자 관리에서 경찰·보호관찰소·교도소간의 협력체계 강화방안	19
3. 세부연구과제 3: 출소자 주거 및 취업지원을 위한 사회내기업 양성방안	20
제2장 고위험범죄자에 대한 보안처분제도의 정비방안(정진수·승재현)	23
제1절 전자감독과 보호수용의 연계방안	25
1. 연구의 필요성과 연구 목적	25
2. 전자감독제도의 입법경과와 운영 현황	27
3. 외국에서의 전자감독의 활용현황	28
4. 전자감독과 관련된 쟁점	29
5. 보호수용이 도입되는 경우 전자감독과의 연계방안	30
6. 결론	31
제2절 보호수용 대상자 처우에 관한 연구	33
1. 연구의 필요성과 연구 목적	33
2. 보호수용제도의 도입 정당성	35
3. 독일 연방헌법재판소의 보호감호제도 헌법불합치 결정의 함의	36

4. 우리나라 보호감호대상자 처우의 문제점	37
5. 한국형 보호수용집행법(안)	39
6. 결론	43

제3장 고위험범죄자관리에서 경찰·보호관찰소·교도소의 협력강화 방안

(한상암·이상원)	49
1. 연구의 필요성과 연구 목적	51
2. 다기관 공공보호 협의체(MAPPA)	57
3. 우리나라 고위험 범죄 통제 현황 - 성범죄를 중심으로 -	60
4. 효율적 고위험 범죄자 관리 방안	66
5. 결론	75

제4장 출소자 주거 및 취업지원을 위한 사회적기업 설립·육성방안

(연성진·최진규·유영재·장홍원)	79
1. 연구의 필요성과 목적	81
2. 사회적기업의 의의와 법제 및 발전 과제	82
3. 수형자 직업훈련, 취업지원 및 주거지원 현황	84
4. 우리나라 출소자 지원을 위한 사회적 기업 현황	87
5. 수형자 설문조사 결과	87
6. 출소자 지원 및 사회적기업 활성화 방안	89
7. 결론	94

이 연구는 “재범방지를 위한 교정보호의 선진화 방안” 연구로서 우리나라의 교정보호가 선진국 수준으로 나아가기 위해 필요하다고 생각되는 과제를 3개년에 걸쳐 과제의 시의성과 시급성의 순서대로 단계적으로 수행하고자 하였다. 그 첫해인 2012년에는 다음과 같은 세가지 세부과제를 선정, 수행하였다.

첫째, “고위험범죄자에 대한 보안처분제도의 정비방안” 연구이다. 법무부는 2005년에 폐지된 구 사회보호법상의 ‘보호감호’를 ‘보호수용’으로 형법에 재도입하는 것을 내용으로 하는 형법개정안을 입법예고한 바 있으며, 성범죄자 등 일부 강력범죄자에 대하여 보안처분적 성격을 가진 전자감독이 입법·시행되고 있다.

또한 성범죄자에 대하여 신상공개제도, 약물치료제도 등 보안처분적 성격을 가진 제도들이 시행되고 있으나, 그 성과와 문제점에 대한 분석이 없다. 그러므로 고위험범죄자를 대상으로 하는 각종 보안처분적 제도들이 법리상으로 타당성을 가지고 있는지, 법원에서 합리적인 가이드라인을 가지고 있는지, 그리고 제도의 운영과정에서 어떠한 문제점이 나타나고 있는지에 등에 대하여 전반적인 재검토가 필요하다.

본 연구에서는 보안처분제도 연구에서 가장 핵심적인 연구대상이라고 할 수 있는 전자감독과 보호수용의 연계방안과 보안처분대상자에 대한 처우 방안 연구에 대하여 중점적으로 검토하였다.

둘째, “고위험범죄자 관리에서 경찰·보호관찰소·교도소의 협력강화방안” 연구이다. 최근 각국에서는 ‘고위험범죄자 재범위험성 중점관리’라는 관점에서 범죄자관리체계를 전면 개선하는 방향으로 나아가고 있으며, 이러한 새로운 범죄자관리체

계는 ‘통합적 범죄자관리체계라 부를수 있다.

우리나라에서는 경찰·보호관찰소·교도소가 각기 독립적으로 운영되면서 범죄자 관리에 필요한 기본적인 정보조차 공유되지 못하고 있다. 뿐 아니라 정책수립이나 프로그램의 개발·실시도 별개로 이루어지고 있고, 시설·인력의 활용도 독립적으로 이루어지고 있음. 이러한 현상은 재범방지측면에서 역량을 분산시키고 비용과 인력 활용면에서 낭비적 요소가 되고 있다.

본 연구에서는 현장 방문조사를 통한 외국 사례(NOMS, MAPPA)를 심층 분석하여 입법 및 실무상 쟁점을 파악하고, 연계 부재의 요인분석과 극복방안을 강구하고자 하였다.

셋째, “출소자 주거 및 취업지원을 위한 사회적 기업 설립·육성방안” 연구이다. 출소자들은 취업·주거·의료·가족관계·약물사용 등 다양한 측면에서 외부의 지원이 필요하며, 이러한 의미에서 갱생보호의 중요성은 결코 과소평가될 수 없다. 특히 취업은 출소자의 재범율 감소와 관련이 있는 것으로 많은 연구에서 밝혀지고 있다.

최근 정부는 빈곤·소외계층이 급증하면서 소득 및 취업의 불균형으로 계층 양극화의 문제가 심각한 사회불안요인으로 등장함에 따라 사회적 기업을 지원·육성함으로써 취약계층에 대하여 사회서비스 공급을 확대함과 동시에 지속적인 일자리를 제공하고 있다. 출소자들에 대한 지역사회와 기업가들의 부정적인 인식은 출소자들의 취업에 중대한 장애가 되고 있는 실정인 바, 사회적 기업은 향후 출소자들의 취업률을 높이는데 활용할 수 있는 방안이 될 수 있을 것으로 생각된다.

본 연구에서는 출소자를 위한 사회적 기업 설립 및 운영과정에서 장애요인 분석 및 해소방안을 검토하고자 하였다. 특히 교도소 납품을 위한 소모품 생산공장 건립 등 외국 사례 벤치마킹을 통하여 출소자 취업지원을 위한 사회적 기업 운영 방법에 대하여 심층적으로 검토하였다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제1장 서론

정진수

제1절 연구의 필요성과 목적

1. 교정보호에 대한 협동연구의 필요성

이 연구는 경제인문사회연구회에서 주관하는 협동연구로서 「재범방지를 위한 교정보호의 선진화방안」 연구이다. 이 연구는 3년 과제로 예정되어 있으며 2012년은 그 1차년도에 해당된다.

범죄자관리와 관련하여 우리나라에서는 ‘교정(시설내처우)’과 ‘보호(사회내처우)’라는 이분법적 사고가 있어 왔으며, 이에따라 교정(시설내처우)은 교도소의 영역이고, 보호(사회내처우)는 보호관찰소의 영역이라는 인식이 있어 왔다.

이와 같은 교정과 보호의 구분은 범죄자관리의 전문성을 높이는데에 기여한 측면도 있지만, 범죄자 관리 내지 재범방지의 측면에서 국가기관의 역량을 분산시키고 비용·인력의 활용면에서 비효율적인 측면도 적지 않다. 즉 범죄자관리를 담당하는 교정본부와 범죄예방정책국은 같은 법무부 소속이면서도 정책수립과 프로그램의 개발·실시는 각기 독자적으로 하고 있는 것이다.

심지어는 우범자(고위험범죄자) 관리 측면에서 기관간의 연계가 부재하여, 각 기관이 범죄자관리에 필요한 기본적인 정보조차 공유되지 못하고 있다.

이러한 경향은 ‘고위험범죄자 중점관리’라는 관점에서 형사사법기관의 기능과

지역사회자원을 통합하려고 하는 선진 각국의 교정보호 동향과도 배치되는 것이다.

그러므로 교정보호의 연구에 있어서는 개별 형사사법기관의 입장이 아니라 교정과 보호를 통합적으로 조망하는 국가적, 지역사회적 관점에서 연구가 이루어질 필요가 있다.

특히 출소자 재범방지와 관련된 교정보호의 영역에 있어서는 법무부(교정본부, 범죄예방정책국)와 경찰청을 비롯하여, 여성가족부, 고용노동부, 보건복지부, 국토해양부, 교육과학기술부 등 다양한 유관부처에서 이해관계를 가지고 있어 통합적 관점에서의 연구 필요성은 더욱 강조될 수밖에 없다.

2. 교정보호 선진화를 위한 목표와 과제

본 연구에서는 교정보호의 선진화를 위한 목표를 아래와 같이 네가지로 설정하고, 각 분야에 대해 3개년에 걸쳐 과제의 시의성과 시급성의 순서대로 단계적으로 세부연구과제를 수행하고자 한다.

목표 1: 통합적 범죄자관리체계 구축

최근 선진 각국의 동향을 보면, ‘고위험범죄자 재범위험성 중점관리’라는 관점에서 형사사법기관의 기능과 지역사회자원을 통합하고자하는 추세를 보이고 있다.

즉 우범자관리, 범죄자처우 프로그램의 개발, 위험성평가도구의 개발 등 범죄자 관리대책의 수립 및 시행과정에서 경찰·교도소·보호관찰소간의 연계 및 협력체계를 강화함으로써 재범방지 효과면이나 예산·인력 활용면에서 효율성을 높이려고 하고 있다.

이러한 통합적 범죄자관리체계를 구축하기 위해서는 시설내처우와 사회내처우가 유기적으로 연계될 수 있도록 제도를 정비할 필요성이 있다.

이러한 통합적 범죄자관리체계 구축과 관련된 세부 연구과제로서는 「고위험범죄자에 대한 보안처분제도의 정비방안」, 「고위험범죄자 관리에서 경찰·보호관찰소·교도소간의 협력체계 강화방안」을 선정하였다.

목표 2: 재범방지를 위한 지역사회 참여 확대

출소자의 효과적인 사회복귀정착을 통한 재범방지를 위해서는 형사사법기관의 역량만으로는 부족하고, 재범방지를 위한 지역사회에서의 적극적인 참여가 필요하다.

특히 출소자 재범방지를 위하여 가장 중요한 과제는 취업 및 주거지원의 문제이므로 출소자 취업지원을 위한 민간참여에 대해 적극적으로 검토할 필요가 있다.

그리고 교정보호정책 시행과정에서 교정위원과 범죄예방위원 등 시민참여가 이루어지고 있으나, 범죄예방위원은 보호관찰실무에 그다지 도움이 되지 않는다는 지적이 적지 않으며, 교정위원도 관행상 잘못 운영되는 사례가 많아 개선이 시급한 실정이다.

이러한 지역사회 참여확대와 관련된 세부 연구과제로는 「출소자 주거 및 취업 지원을 위한 사회내기업 양성방안」, 「교정보호단계에서 민간자원봉사활동의 개선 방안」을 선정하였다.

목표 3: 민영화 확대 등을 통한 정책의 효율성 제고

범죄자관리업무는 공공성이 강하여 민영화가 적당하지 않은 영역이다. 그러나 한편으로는 국가기관에 의한 범죄자관리가 고비용저효율이라는 부작용도 낳고 있으며, 또한 민간의 전문성을 활용할 필요가 있는 경우가 많다.

현재 우리나라에서도 민영교도소인 소망교도소가 설립·운영중에 있어 민영교도소의 운영성과와 발전방안에 대한 검토가 필요하며, 중간처우시설 등 사회내 처우 영역에서의 민영화문제도 논의되어야 한다. 또한 범죄자 처우 프로그램 개발·시행 등 범죄자관리에 관한 부분적 민영화문제도 검토되어야 한다.

민영화 확대와 관련된 세부 연구과제로서는 「교정보호 민영화의 쟁점과 과제」를 선정하였다.

목표 4: 국제적 동향에의 능동적 대처

국제적 형사사법연구기관으로서의 역할 강화를 지향하고, 국제형사사법 분야의

선도적 연구를 실천하기 위해서는 형사사법분야의 국제기준 및 규범에 대한 본격적 연구 필요성이 있다. 나아가 중장기적으로는 우리나라에서의 연구 및 실무적 성과를 아태지역 등 국외로 적극 홍보 및 보급할 필요가 있다.

교정보호의 국제화와 관련된 세부 연구과제로는 「교정보호관련 국제인권기준 및 규범연구」, 「아태지역 교정보호 협력체계 강화방안」을 예정하고 있다.

표 1 연도별 세부연구과제(예정)

연도	연구과제
2012년	<ul style="list-style-type: none"> • 고위험범죄자에 대한 보안처분제도의 정비방안 • 고위험범죄자 관리에서 경찰·보호관찰소·교도소간의 협력체계 강화방안 • 출소자 주거 및 취업지원을 위한 사회내기업 설립·육성방안
2013년	<ul style="list-style-type: none"> • 교정보호 민영화의 쟁점과 과제 • 민간자원봉사활동의 개선방안
2014년	<ul style="list-style-type: none"> • 교정보호관련 국제인권기준 및 규범 연구 • 아태지역 교정보호 협력체계 강화방안

제2절 연구의 방법과 연구내용

재범방지를 위한 교정보호 선진화방안 연구의 1차연도인 2012년에는 다음과 같은 세가지지를 세부연구과제로서 수행하였다.

1. 세부연구과제 1: 고위험범죄자에 대한 보안처분제도의 정비방안

가. 전자감독과 보호수용의 연계방안

형법개정안의 보호수용은 폐지된 사회보호법상의 보호감호에 비해 상당부분 개선된 것이기는 하나 보호감호와 같이 대상자의 자유를 박탈하는 보안처분으로서 입법과정에서는 물론 입법이 되더라도 그 시행과정에서 인권침해 시비가 끊이지 않을 것으로 예상된다.

또한 현재 시행중인 전자감독도 일정한 제한원리가 없이 사용되고 있어 인권침해

해의 가능성을 우려하지 않을 수 없다. 예컨대 일부 제한된 범죄에 대해서이기는 하나 집행유예자나 가석방자에 대하여 전자감독을 부과할 수 있도록 하거나, 전자감독의 기간이 법제정후 불과 2년만에 최고 10년에서 30년으로 대폭 상향 조정되었음은 전자감독이 오남용 될 수 있는 가능성을 여실히 보여주는 좋은 사례라고 하겠다. 그리고 전자감독에 대해 규정하고 있는 위치추적법은 보호감호가 폐지된 과도기적 상황에서 상습적 성범죄에 대처하기 위한 임시법적 성격이 강하다는 한계가 있다.

그러므로 보안처분적 성격으로서 이루어지는 보호수용과 전자감독에 관한 연구가 필요하며, 특히 양자의 연계에 관한 연구가 필요하다. 보호수용과 전자감독이 별개의 제도로써 병존하는 것은 고위험범죄자 관리를 이원화하고 보안처분이 중복적으로 집행될 수 있다는 점에서 문제가 있다.

요컨대 과거 보호감호제도에서 경험한 바와같이 시설수용 보안처분은 오남용의 위험성을 가지고 있다. 보호수용이 보호감호를 대폭 개선하였다고 하나 오남용의 위험성은 역시 존재한다. 마찬가지로 전자감독도 무제한적으로 활용되는 경우 오남용의 위험성을 우려하지 않을 수 없다.

이와같이 보호수용과 전자감독은 상호독립적으로 활용되는 경우에는 오남용의 위험성이 크지만 상호 연계에 의해 오남용 방지의 가능성이 있다. 즉 보호수용에 비하면 친사회적 보안처분인 전자감독을 활용함으로써 구금의 폐해를 줄이고 보호수용의 오남용을 줄일 수 있다. 그리고 전자감독은 보호수용을 대체하는 용도로서만 사용하도록 하여 전자감독의 무분별한 확산으로 인한 오남용을 방지할 수 있다.

보호수용과 전자감독의 연계필요성은 보안처분의 비례성의 원칙으로부터도 찾을 수 있다. 재범위험성을 이유로 하는 보안처분은 시설수용 보안처분 뿐 아니라 사회내에서 이루어지는 보안처분도 입법되어야 하며, 보안처분의 비례성원칙에 따라 원칙적으로 사회내 보안처분이 우선적으로 활용되어야 한다. 즉 보안처분은 사회내 보안처분(전자감독)을 우선적으로 활용하고, 시설수용 보안처분(보호수용)은 중범죄를 범한 자로서 재범을 할 수 있는 고도의 개연성을 가지고 있거나, 전자감독의 집행중 준수사항을 중대하게 위반하거나 다시 범죄를 한 경우와 같이 보호수용이 불가피한 경우에 예외적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다. 전자감독

은 독립적 제재가 아니라 시설 구금을 대체하는 범위내에서 제한적으로 활용되는 것이 외국의 추세이며, 전자감독과 보호수용도 이러한 관점에서 정비될 필요가 있다. 그리고 시설수용 보안처분인 보호수용과 사회내 보안처분인 전자감독의 연계에 대한 연구에 있어서는 보호수용과 전자감독의 오남용을 방지하는데에 주안점이 두어져야 할 것이다.

이 연구는 주로 문헌연구에 의하였으며, 다음과 같은 연구내용을 포함한다.

먼저 우리나라 전자감독제도의 입법경과와 운영현황을 정리해 본 다음, 외국에서의 전자감독의 활용현황을 살펴보았다. 전자감독은 형사제재의 영역에서 활용되기 시작한 매우 새로운 제도로서 연구자마다 그 이해에는 상당한 차이가 있다. 그러므로 선진각국에서의 전자감독제도의 활용현황과 전반적인 추세를 분석하는 것은 매우 필요한 작업이라고 생각된다.

다음으로 전자감독의 주요 쟁점에 대한 기초적 논의를 하였다. 여기서는 보호수용과 전자감독의 연계를 논의하기 위한 사전작업으로서 전자감독에 관한 이해를 돕기 위한 기초적인 쟁점에 대하여 검토해 보았다.

이러한 논의를 바탕으로 형법개정안의 보호수용과 전자감독의 연계방안에 대해 검토해 보았다.

다만 이 연구는 보호수용의 집행과정에서 전자감독이 활용될 수 있는 가능성을 검토하는 데에 주안점이 있으며, 전자감독이나 보호수용 자체에 대한 연구를 하고자 하는 것은 아님을 밝혀 둔다. 전자감독은 물론이고, 형법개정안의 보호수용제도의 내용에 대해서는 다양한 측면에서 비판과 논의가 가능하다. 그러나 본 연구에서는 연구 목적과 관련되는 사항이라고 생각되는 범위에서 전자감독과 보호수용제도에 대해 검토하였다.

나. 보안처분대상자에 대한 처우에 관한 연구

보안처분의 집행에 있어서는 단순히 대상자에 대한 감시·감독에 그쳐서는 아니 되고 치료와 교화를 위한 제반 원호적 조치가 병행되어야 형집행과 구별될 수 있다.

전자감독은 대상자에 대한 감시 위주로 운영되고 있고 대상자에 대한 원호적 조치가 거의 없어 제도 운영상 중대한 문제점으로 나타나고 있다.

형법개정안의 보호수용에 있어서도 행위자의 위험성을 개선·치료할 수 있는 교화와 치료프로그램이 갖추어지지 않는 상태에서 실시되어 수용시설이 교정시설과 차이가 없고 이에 따라 인권침해나 위헌이라는 논란이 끊이지 않을 것으로 예상된다. 그러므로 형벌(자유형)의 집행과 구별될 수 있도록 보안처분 대상자에 대한 합리적 처우기준이 정립되어야 할 것이다.

이 연구에서는 보안처분의 집행 및 대상자 처우에 관한 일반적 논의를 하여본 다음, 외국 입법례를 검토한 후 한국형 보호수용집행절차에 관한 모델을 모색해 보았다. 그리고 보호감호 대상자 처우 개선방안을 찾기 위하여 현재 보호감호를 받고 있는 대상자들에 대한 설문조사결과를 분석하였다. 아울러 최근 선진 각국에서는 고위험범죄자의 재범위험성을 감소시키기 위한 다양한 처우프로그램을 개발, 시행하고 있는바, 우리나라에서도 이러한 프로그램의 개발 필요성과 프로그램의 내용에 대해 검토해 보았다.

2. 세부연구과제 2: 고위험범죄자 관리에서 경찰·보호관찰소·교도소간의 협력체계 강화방안

가. 선진 각국의 범죄자 관리 동향

최근 각국에서는 ‘고위험범죄자 재범위험성 중점관리’라는 관점에서 범죄자관리 체계를 전면 개선하는 방향으로 나아가고 있다.

새로운 범죄자관리체계는 ‘통합적 범죄자관리체계’라 부를수 있으며 아래와 같은 세가지를 특징으로 하고 있다.

- 관리대상 범죄자의 통합: 재범위험성이 있는 성범죄자나 폭력범죄자 등을 고위험범죄자로 분류, 집중관리를 실시하고 있다.
- 범죄자관리단계의 통합: 양형단계에서부터 시설내 관리와 사회내 관리에 이르기까지 범죄자관리의 전과정에 걸쳐 연속성있는 범죄자관리를 실시하고 있다.

- 범죄자관리자원의 통합: 교도소·보호관찰소·경찰 등 형사사법기관간의 기능적 연계를 강화하고, 지역사회 자원을 최대한 확보하고자 하고 있다.

나. 연계 부재의 요인분석과 극복방안 강구 필요

우리나라에서는 경찰·보호관찰소·교도소가 각기 독립적으로 운영되면서 범죄자 관리에 필요한 기본적인 정보조차 공유되지 못하고 있다.

뿐만 아니라 정책수립이나 프로그램의 개발·실시도 별개로 이루어지고 있고, 시설·인력의 활용도 독립적으로 이루어지고 있다. 이러한 현상은 재범방지측면에서 역량을 분산시키고 비용과 인력 활용면에서 낭비적 요소가 되고 있다.

이 연구에서는 형사사법기관간의 연계 부재의 요인 분석하고 현장 방문조사를 통한 외국 사례(NOMS, MAPPA)를 심층 분석함으로써 기관간 협력강화를 위한 입법 및 실무상 쟁점을 파악하고 국민 및 언론 대상 홍보와 국회대상 입법 촉구를 위한 기초자료를 확보하고자 한다.

3. 세부연구과제 3: 출소자 주거 및 취업지원을 위한 사회내기업 양성방안

가. 출소자 취업지원을 위한 사회적 기업 설립·육성의 필요성

출소자들은 취업·주거·의료·가족관계·약물사용 등 다양한 측면에서 외부의 지원이 필요하며, 이러한 의미에서 갱생보호의 중요성은 결코 과소평가될 수 없다.

특히 취업은 출소자의 재범을 감소와 관련이 있는 것으로 많은 연구에서 밝혀지고 있다.

최근 정부는 빈곤·소외계층이 급증하면서 소득 및 취업의 불균형으로 계층 양극화의 문제가 심각한 사회불안요인으로 등장함에 따라 사회적 기업을 지원·육성함으로써 취약계층에 대하여 사회서비스 공급을 확대함과 동시에 지속적인 일자리를 제공하고 있다.

2007년 1월 제정되고 같은 해 7월 시행된 ‘사회적기업육성법’에 따라 2008년 12월말 현재 218개의 기업이 사회적 기업으로 인증되었으며, 2012년까지 1,000개의

사회적 기업 인증을 목표로 하고 있다.

출소자들에 대한 지역사회와 기업가들의 부정적인 인식은 출소자들의 취업에 중대한 장애가 되고 있는 실정인 바, 사회적 기업은 향후 출소자들의 취업률을 높이는데 활용할 수 있는 방안이 될 수 있을 것으로 생각된다.

나. 사회적 기업에 대한 외국사례 분석 필요성

미국의 대표적인 사회적 기업(social enterprise)인 'Pioneer Human Services'는 부품공장, 급식회사, 택배회사 등 10개의 산하업체를 운영하며 6,000만달러의 연간 매출을 올리고 있다.

이 기업은 사회단체에서 재활치료과정을 거친 알코올 중독자나 교도소출소자를 고용함으로써 그들에게 직업훈련과 일자리를 제공, 궁극적으로는 그들의 사회복귀를 돕고 있다. 회사가 창출한 수익은 더 많은 사람을 고용하기 위하여 재투자되거나, 피고용자들에 대한 교육훈련, 상담치료, 주거 제공 등 사회적 프로그램을 개발하는 비용으로 사용되고 있다.

범죄자의 재범발생을 낮추는 사회적 기업(Social Enterprise)의 역할에 주목하고 특히 강조하고 있는 선진국 중 하나는 영국이다. 영국에서는 사회적 기업연합, 제3섹터 연합 등 인프라 구축도 매우 활발하게 이루어지고 있으며, 정부는 이를 활용하여 범죄자들을 위한 사회적 기업을 집중적으로 육성하고자 하는 계획을 추진하고 있다.

범죄자(offender)취업과 관련된 영국의 사회적 기업으로 Pack Lunch, Millrace IT, Work This Way, Ex-Cell 등이 있으며, 이 중 Ex-Cell은 고위험 범죄자들을 위해 특화된 사회적 기업이다.

다. 출소자 취업지원을 위한 사회적 기업 설립 및 운영방안

본 연구에서는 사회적 기업의 경험이 일천한 우리나라에서 출소자를 위한 사회적 기업 설립 및 운영과정에서 장애요인을 분석하고 그 해소방안을 강구하고자 한다.

또한 교도소 납품을 위한 소모품 생산공장 건립 등 외국 사례 벤치마킹을 통하여 출소자 취업지원을 위한 사회적 기업 운영방법을 연구하고자 한다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제2장

고위험범죄자에 대한 보안처분제도의 정비방안

정진수 · 승재현

고위험범죄자에 대한 보안처분제도의 정비방안

제1절 전자감독과 보호수용의 연계방안

1. 연구의 필요성과 연구 목적

최근 성범죄 등 강력범죄가 사회적인 문제가 됨에 따라 재범위험성이 있는 범죄자 관리를 위하여 보안처분의 재도입이 추진되고 있다. 형법개정안에 규정되어 있는 보호수용은 폐지된 사회보호법상의 보호감호에 비해 상당부분 개선된 것이기는 하나 보호감호와 같이 대상자의 자유를 박탈하는 보안처분으로서 입법과정에서는 물론 입법이 되더라도 그 시행과정에서 인권침해 시비가 끊이지 않을 것으로 예상된다.

또한 현재 시행중인 전자감독도 일정한 제한원리가 없이 사용되고 있어 인권침해의 가능성을 우려하지 않을 수 없다. 예컨대 일부 제한된 범죄에 대해서이기는 하나 집행유예자나 가석방자에 대하여 전자감독을 부과할 수 있도록 하거나, 전자감독의 기간이 법정정후 불과 2년만에 최고 10년에서 30년으로 대폭 상향 조정되었음은 전자감독이 오남용 될 수 있는 가능성을 여실히 보여주는 좋은 사례라고 하겠다. 그리고 전자감독에 대해 규정하고 있는 위치추적법은 보호감호가 폐지된

과도기적 상황에서 상습적 성범죄에 대처하기 위한 임시법적 성격이 강하다는 한계가 있다.

그러므로 보안처분적 성격으로서 이루어지는 보호수용과 전자감독에 관한 연구가 필요하며, 특히 양자의 연계에 관한 연구가 필요하다. 보호수용과 전자감독이 별개의 제도로써 병존하는 것은 고위험범죄자 관리를 이원화하고 보안처분이 중복적으로 집행될 수 있다는 점에서 문제가 있다.

요컨대 과거 보호감호제도에서 경험한 바와같이 시설수용 보안처분은 오남용의 위험성을 가지고 있다. 보호수용이 보호감호를 대폭 개선하였다고 하나 오남용의 위험성은 역시 존재한다. 마찬가지로 전자감독도 무제한적으로 활용되는 경우 오남용의 위험성을 우려하지 않을 수 없다.

이와같이 보호수용과 전자감독은 상호독립적으로 활용되는 경우에는 오남용의 위험성이 크지만 상호 연계에 의해 오남용 방지 가능성이 있다. 즉 보호수용에 비하면 친사회적 보안처분인 전자감독을 활용함으로써 구금의 폐해를 줄이고 보호수용의 오남용을 줄일 수 있다. 그리고 전자감독은 보호수용을 대체하는 용도로서만 사용하도록 하여 전자감독의 무분별한 확산으로 인한 오남용을 방지할 수 있다.

보호수용과 전자감독의 연계필요성은 보안처분의 비례성의 원칙으로부터도 찾을 수 있다. 재범위험성을 이유로 하는 보안처분은 시설수용 보안처분 뿐 아니라 사회내에서 이루어지는 보안처분도 입법되어야 하며, 보안처분의 비례성원칙에 따라 원칙적으로 사회내 보안처분이 우선적으로 활용되어야 한다. 즉 보안처분은 사회내 보안처분(전자감독)을 우선적으로 활용하고, 시설수용 보안처분(보호수용)은 중범죄를 범한 자로서 재범을 할 수 있는 고도의 개연성을 가지고 있거나, 전자감독의 집행중 준수사항을 중대하게 위반하거나 다시 범죄를 한 경우와 같이 보호수용이 불가피한 경우에 예외적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다. 전자감독은 독립적 제재가 아니라 시설 구금을 대체하는 범위내에서 제한적으로 활용되는 것이 외국의 추세이며, 전자감독과 보호수용도 이러한 관점에서 정비될 필요가 있다. 그리고 시설수용 보안처분인 보호수용과 사회내 보안처분인 전자감독의 연계에 대한 연구에 있어서는 보호수용과 전자감독의 오남용을 방지하는데에 주안점이 두어져야 할 것이다.

이 연구는 주로 문헌연구에 의하였으며, 다음과 같은 연구내용을 포함한다.

먼저 우리나라 전자감독제도의 입법경과와 운영현황을 정리해 본 다음, 외국에서의 전자감독의 활용현황을 살펴보았다. 전자감독은 형사제재의 영역에서 활용되기 시작한 매우 새로운 제도로서 연구자 마다 그 이해에는 상당한 차이가 있다. 그러므로 선진각국에서의 전자감독제도의 활용현황과 전반적인 추세를 분석하는 것은 매우 필요한 작업이라고 생각된다.

다음으로 전자감독의 주요 쟁점에 대한 기초적 논의를 하였다. 여기서는 보호수용과 전자감독의 연계를 논의하기 위한 사전작업으로서 전자감독에 관한 이해를 돕기 위한 기초적인 쟁점에 대하여 검토해 보았다.

이러한 논의를 바탕으로 형법개정안의 보호수용과 전자감독의 연계방안에 대해 검토해 보았다.

다만 이 연구는 보호수용의 집행과정에서 전자감독이 활용될 수 있는 가능성을 검토하는 데에 주안점이 있으며, 전자감독이나 보호수용 자체에 대한 연구를 하고자 하는 것은 아님을 밝혀 둔다. 전자감독은 물론이고, 형법개정안의 보호수용제도의 내용에 대해서는 다양한 측면에서 비판과 논의가 가능하다. 그러나 본 연구에서는 연구 목적과 관련되는 사항이라고 생각되는 범위에서 전자감독과 보호수용제도에 대해 검토하였다.

2. 전자감독제도의 입법경과와 운영 현황

2008년부터 시행된 전자감독은 시행초기에는 성범죄자만을 대상으로 하였으나, 이후 유괴범죄, 살인범죄와 같은 중대범죄로 그 적용대상을 확대하고 있다. 전자감독의 연도별 접수현황은 해마다 증가하고 있고, 부착기간도 장기화되고 있다. 이러한 부착기간의 장기화는 형기종료자에 대한 전자감독이 확대되고 있기 때문이다. 그리고 시행 초기에는 가석방자가 가장 큰 비중을 차지하였으나, 2010년 이후 형기종료자가 차지하는 비율이 급속히 증가하고 있다.

전자감독에 대하여 사회전반적으로는 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보이는데, 그 이유는 전자감독이 보호감호가 폐지된 상태에서 사실상 보안처분적 기능을

담당하고 있기 때문이라고 생각된다.

그러나 최근 법무부에서 보호수용을 도입하기로 추진하고 있는바, 전자감독과 보호수용과의 상호 관계, 전자감독 오남용의 제한원리 등 전자감독에 대한 법이론적 연구가 필요한 시점이라고 판단된다.

3. 외국에서의 전자감독의 활용현황

전자감독의 이용현황에 대해서는 국가마다 차이가 크며, 전자감독의 활용면에서 표준화를 위한 노력이 필요하다고 생각된다. 전자감독의 이용현황과 관련하여 주요 추세를 정리해 보면 다음과 같다.

- 전자감독은 비교적 경미한 범죄에 대해서 많이 이루어지고 있다. 그리하여 뒷문형에 비하여 앞문형이 활용되는 사례가 현저히 많으며, 심지어는 재범 위험성이 있는 경우에는 대상에서 제외하는 경우도 있다. 그리고 앞문형에 비해 뒷문형에서 범죄가 중대한 경우가 많다.
- 전자감독이 부과되는 기간은 앞문형에서는 최고기간이 짧고 대개 1년을 넘지 않는다. 그러나 미결단계와 출소후 단계에서 전자감독이 사용되는 경우 기간이 길며, 기간의 상한이 없는 경우도 있다. 대부분의 국가에서 전자감독이 이용되는 평균기간은 2-4개월 정도이며, 전자감독의 실시인원은 매년 증가추세를 보이고 있다.
- 전자감독의 준수사항에 대해 범죄자와 그 가족의 동의가 요구하는 경우가 대부분이다. 그리고 전자감독에 대한 양형 및 집행절차에서 피해자보호가 고려되고 있다. 또한 전자감독의 양형절차에서 판결전 조사를 활용하는 사례가 증가하고 있다.
- 대부분의 국가에서 전자감독은 성인을 대상으로 하나, 소년에 대한 전자감독이 가능한 경우가 있다.
- 전자감독 기술의 형태로는 RF가 지배적인 기술이지만 음성인식이나 GPS를 이용하는 사례가 증가하고 있다.

- 대부분의 국가에서 전자감독은 지원프로그램과 연계하여 활용되고 있다.

4. 전자감독과 관련된 쟁점

본 연구에서는 전자감독에 관한 주요 쟁점을 검토해 보았다. 전자감독과 관련된 주요 쟁점에 대한 논의를 정리하여 보면 다음과 같다.

- 전자감독의 본질은 보호관찰과 같은 사회내 제재가 아니라 새로운 형태의 구금 또는 준구금으로 보아야 한다. 전자감독은 대상자의 자유를 중대하게 제한하는 것이기 때문이다. 다만 제재의 기능면에서 시설내 구금과 전자감독은 큰 차이가 있다. 전자감독은 시설 구금에 비해 수용적이고, 적극적이며, 비공개적 제재이다.
- 따라서 전자감독은 보호관찰과는 엄격히 구별되어야 한다. 전자감독과 보호관찰은 양형목적, 준수사항, 준수사항 위반에 대한 제재의 면에서 차이가 있어야 한다.
- 전자감독이 다른 제재에 부가되는 부가처분으로 활용되거나, 자유형과 구별되는 독립적인 제재로 이용되는 경우에는 ‘형사처분망의 확대’ 효과가 발생하여 전자감독의 오남용이 발생하게 된다. 그러므로 전자감독은 이미 구금이 강제된 경우에 그 집행의 대안으로만 활용되는 것이 바람직하다. 즉 전자감독은 그것이 구금을 대체할 가능성이 명백하도록 제도가 설계되어야 한다.
- 전자감독은 자유형 집행 이전의 단계에서 이루어지는 앞문형과 자유형 집행 이후의 단계에서 이루어지는 뒷문형으로 나누어 진다. 전자감독의 대상자는 앞문형과 뒷문형에서 차이가 있는데, 앞문형에서는 경미한 범죄로서 재범위험성이 적은 경우를 대상으로 한다. 그러나 뒷문형에서는 보다 중대한 범죄도 포함할 수 있다. 특히 보안처분의 성격으로 전자감독이 활용되는 경우에는 그러하다.
- 전자감독은 자유형과는 달리 대상자의 가족과 동거인에게도 제재로서의 고통을 부과하는 것으로서 그 기간이 지나치게 장기인 것은 적절하지 못하다.

앞문형의 경우에는 최대 2년 정도가 적절하며, 여론의 추이를 보면서 그 상한선이 확대될 수 있다. 그리고 뒷문형에서는 앞문형에 비해 다소 상한이 길어도 될 것으로 보인다.

- 전자감독의 양형 및 집행 절차에서는 동거인과 피해자의 입장을 고려하는 절차가 마련되어야 한다. 전자감독은 동거인의 동의가 있는 경우에만 부과되는 것이 바람직하며, 대상자에 대한 준수사항에 대해서도 동거인에 대한 설명이 제공되고 동거인들이 의견을 진술할 기회가 부여되어야 한다. 그리고 피해자에 대해서는 배상문제, 고지문제, 안전문제 등이 고려되어야 한다.
- 전자감독은 대상자의 사생활과 자유를 극도로 제한하는 것으로서 법원의 직권으로만 부과하는 것이 적절한 것인지 의문이 있다. 그러므로 양형절차에서 대상자의 동의를 필요로 한다거나, 구금된 자의 신청에 의해 전자감독의 허용여부를 결정하도록 하는 것이 바람직하다.
- 전자감독이 사회내 구금으로서의 성격을 가지기 위해서는 대상자에 대한 준수사항에 있어서 가택구금이나 야간통행금지와 같은 대상자의 자유를 중대하게 제한하는 준수사항이 포함되어야 한다. 그리고 준수사항 위반에 대해서는 구금되는 것으로 추정되어야 하며, 그 위반의 입증이 지나치게 엄격하지 않아야 한다.

5. 보호수용이 도입되는 경우 전자감독과의 연계방안

보호감호가 폐지된 상태에서 성범죄자 등 고위험범죄자에 대한 보안처분으로 전자감독이 활용되고 있다. 과거 보호감호와는 달리 위치추적법에 규정된 전자감독에 대해서는 그다지 비판이 있는 것으로 보이지는 않으며, 적지 않은 성과를 거두고 있는 것도 사실이다.

그러나 위치추적법상의 전자감독은 적지 않은 문제점을 내포하고 있다고 생각된다. 무엇보다 현행 전자감독에 대해서는 아무런 제한원리를 확보하고 있지 않다는 점이다. 현행 위치추적법의 문제점으로는 전자감독은 구금을 대체할 개연성이 있어야 하는데, 위치추적법에서는 대체해야 할 구금을 전제하고 있지 않다는 점,

전자감독 기간면에서 사실상 제한이 없다는 점, 전자감독이 보호관찰 준수사항으로 부과될 수 있도록 하고 있다는 점, 전자감독의 운영면에서 동거인이나 피해자, 대상자의 입장을 배려하지 못하고 있다는 점 등을 지적할 수 있다. 그러므로 보안처분의 성격으로 활용되는 전자감독에 대한 제한원리의 확보와 입법의 정비가 필요하다.

한편 형법개정안에 과거 보호감호를 대체하는 것으로 보호수용이 규정되어 있다. 그러나 시설수용만을 전제로 하는 보호수용에 대해서는 보호감호와 마찬가지로 인권침해의 논란을 피하기 어렵다.

그러므로 보호수용을 도입하면서도 보호수용을 대신하여 전자감독이 활용될 수 있는 방안 강구가 필요하다. 즉 보호수용과 전자감독의 연계를 도모하자는 것이다. 예컨대 3년 이하의 보호수용에 대해서는 직권 또는 청구에 의해 보호수용 대신에 전자감독이 집행될 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 보호수용 집행유예와 가출소와는 별개의 제도로써 앞문형과 뒷문형의 전자감독이 활용되어야 한다. 그렇게 해야만 전자감독의 구금대체효과를 높일 수 있다. 또한 전자감독의 집행절차에서 본인 뿐 아니라 동거인, 피해자의 이해관계가 고려되어야 한다.

고위험범죄자에 대한 보안처분으로서 이루어지는 전자감독과 관련해서는 이밖에서 재범위험성의 평가방법, 전자감독 대상자를 관리할 수 있는 인적·물적 자원의 확보방안, 전자감독대상자의 처우(위험관리), 형법상 보호수용이 도입되는 경우 현행 위치추적법의 존폐문제, 치료감호에 있어서의 전자감독의 활용 등 추가적인 문제에 대한 논의가 필요하다.

6. 결론

2008년도에 전자감독이 시행된 이후 사회전반적으로는 전자감독에 대하여 긍정적인 평가가 우세한 것으로 보인다. 이는 보안처분인 보호감호가 폐지된 상태에서 전자감독이 사실상 보안처분적 기능을 담당하고 있기 때문이라고 생각된다.

그러나 최근 법무부에서 보호수용을 도입하기로 추진하고 있는바, 전자감독과 보호수용과의 상호 관계 등 우리나라 보안처분의 정비방안에 대한 연구가 필요하다

시점이라고 판단된다.

전자감독은 시행초기에는 성범죄자만을 대상으로 하였으나, 이후 유괴범죄, 살인범죄와 같은 중대범죄로 그 적용대상을 확대하고 있다. 전자감독의 연도별 접수 현황은 해마다 증가하고 있고, 부착기간도 장기화되고 있다. 그리고 시행 초기에는 가석방자가 가장 큰 비중을 차지하였으나, 2010년 이후 형기종료자가 차지하는 비율이 급속히 증가하고 있다.

외국의 사례와 비교할 때 위치추적법상의 전자감독은 적지 않은 문제점을 내포하고 있다. 무엇보다 현행 전자감독에 대해서는 아무런 제한원리를 확보하고 있지 못하다는 점이다. 전자감독은 구금을 대체할 개연성이 있어야 하는데, 위치추적법에서는 대체해야 할 구금을 전제하고 있지 않다는 점, 전자감독 기간면에서 사실상 제한이 없다는 점, 전자감독이 보호관찰 준수사항으로 부과될 수 있도록 하고 있다는 점, 전자감독의 운영면에서 동거인이나 피해자, 대상자의 입장을 배려하지 못하고 있다는 점 등을 지적할 수 있다. 그러므로 전자감독에 대한 제한원리의 확보와 입법의 정비가 필요하다.

최근 법무부는 전자감독과는 별도로 보안처분으로서 보호수용의 도입을 추진하고 있다. 그러나 시설수용만을 전제로 하는 보호수용에 대해서는 보호감호와 마찬가지로 인권침해의 논란을 피하기 어렵다. 보안처분의 도입을 하더라도 보호수용을 대신하여 전자감독을 우선적으로 활용하는 방안의 강구가 필요하다. 즉 보호수용과 전자감독의 연계를 도모하자는 것이다. 예컨대 보호수용의 집행 초기 또는 집행후 재범위험성이 감소되었다고 추정되는 시기에는 직권 또는 청구에 의해 보호수용 대신에 전자감독이 집행될 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 보호수용 집행유예와 가출소와는 별개의 제도로서 앞문형과 뒷문형의 전자감독이 활용되어야 한다.

제2절 보호수용 대상자 처우에 관한 연구

1. 연구의 필요성과 연구 목적

우리나라의 사회 안전을 위한 가장 커다란 기조는 범죄예방적 정책에 관심이 있기보다 범죄 진압적 정책에 관심이 모아지고 있다. 특히 사회적으로 공분을 사고 있는 성범죄에 대하여는 무차별적인 여러 가지의 대안이 만들어지고 시행되고 있다. 그 중에서도 특히 문제가 되는 것은 형벌의 상한이다. 이러한 형벌의 상한은 다음과 같은 문제점을 발생한다.

첫째, 형벌의 본질은 책임의 비난가능성의 범위에서 범죄자에게 죄 값을 치르게 하는 것이고, 이에 더하여 그 형벌의 기능이 범죄자에 대한 특별예방의 관점에서 재사회화를 하는 것이다. 책임의 비난가능성의 정도를 고려하여 이에 알맞은 형량을 부과하여야 함에도 불구하고 단선적으로 형벌의 상한을 무려 50년까지 부과할 수 있도록 형법이 개정되면 사실상 유기징역형의 무기징역형화되는 문제가 있다. 이러한 형벌의 상한은 형벌의 본연의 순수한 얼굴을 버리고 완전히 하나의 괴물의 모습으로 변하게 하였다. 형법상 무기징역과 유기징역은 현저한 차이가 있다. 우리 판례도 무기징역을 부과해서는 매우 많은 고민을 통하여 선고하고 있다. 왜냐하면 무기징역이라는 것은 사회구성원에게 사회로부터 영원히 격리를 하여 더 이상의 구성원으로 인정하지 않겠다는 탈사회화 전략이기 때문이다. 그러나 유기징역의 경우에는 책임에 부합하는 형기를 살고 다시금 사회구성원의 일원으로 받아 주겠다는 재사회화 전략이 포함되어 있어 양자의 형벌의 얼굴은 완전히 다른 것이다. 하지만 이러한 형벌의 상한은 유기징역의 본연의 재사회화의 모습을 잃어버리게 하고 탈사회화의 모습으로 변질시키는 매우 큰 문제가 있다. 그러므로 형벌은 형벌다운 모습으로 다시금 되돌릴 필요가 있다고 생각한다.

둘째로 형벌의 상한은 형벌의 보안처분화의 과정을 보여주고 있는 것이다. 종래 보안감호제도가 존재하는 시절 형벌의 수형처우와 보안감호의 처우가 사실상 동일하여 이중처벌의 문제가 있음을 강조하여 우리나라의 경우 이를 국회 스스로 폐지하게 되었다. 독일 역시 이러한 이중처벌의 문제점을 인식하고 연방헌법재판소가 보호감호제도에 대하여 위헌 선언을 하게 되었다. 그러나 이러한 위협적 요

소가 고스란히 형벌로 들어오게 되었다. 형벌의 상한이 50년으로 되는 것은 형벌을 가장한 보안처분을 하는 것이다. 보안처분의 형벌화도 문제가 되는 것이지만 형벌의 보안처분화도 결코 허용되어서는 아니되는 것이다.

셋째로 형벌이 이러한 보안처분화로 변질되는 경우 국민의 인권이 유린될 수 있는 매우 큰 문제점이 발생한다. 형벌을 부과함에 있어서는 과거에 행위에 기초한 비난가능성이 존재한다. 그러므로 이러한 경우 법원은 행위가 존재하므로 이에 대하여 비난가능성의 평가는 전단적으로 할 수 있는 법원의 고유한 자유 재량에 해당한다. 물론 양형도 법적용의 모습이고 이러한 적용에 있어서 문제가 있는 경우 이를 시정할 수 있는 여러 가지의 형사소송법의 제도가 있다. 현재는 이러한 양형판단에 있어서 양형기준이 마련되어 있기도 하다. 그러나 이러한 판단에 법관의 전적인 판단만이 존재하는 것이다. 그러나 보호수용은 장래의 재범의 위험성 예측을 통하여 부과하는 것이므로 이에 대한 평가는 법원 스스로 할 수 있는 것이 아니라 국민의 합의를 도출할 수 있는 전문적이고 통합적인 시민의 참여를 통한 예측이 있는 경우 이를 바탕으로 법원이 판단하는 것이므로 양자의 부과 근거가 다르다. 하지만 형벌의 보안처분화를 용인하는 경우 과거에 기초한 행위에 의하여 이러한 재범의 예측이라는 매우 조심스러운 예측 평가를 도외시킬 수 있는 문제가 있다. 그러므로 형벌은 형벌의 본연의 모습 속에서 평가되어야 할 것이며, 보안처분의 영역까지 들어와서는 안 될 것이다.

넷째, 형벌과 보안처분은 전혀 다른 관점에서 부과되는 것이다. 형벌의 부과는 과거에 기초한 책임이고 보안처분은 미래의 재범의 위험성에 대한 예측이다. 그러므로 이러한 부과를 통한 처우도 완전히 별개의 모습으로 진행되어야 한다. 보안처분의 경우 이미 과거의 책임에 기초한 자신의 죄값을 수형생활을 통하여 마친 사람을 대상으로 다시 그들의 재범의 위험성을 이유로 국가가 다시금 자유를 박탈하는 사실상 특별희생을 강요하는 것이다. 즉 보안처분의 대상자는 보안처분을 받는 현재 그들에게 그 누구도 비난할 수 없다. 오히려 보다 안전한 사회를 위하여 이들이 자유박탈을 당하는 것을 용인함에 사회구성원은 감사를 표시하여야 할 것이다. 그러므로 이들에게 자유박탈 이상의 그 어떠한 징벌적 자유제한 처우를 인정하여서는 아니되는 것이다. 그러나 형벌이 보안처분화를 견고 있는 지금은 과거에 기초한 비난가능성을 이유로 자유가 박탈되는 것이므로 이들에게 결코 친사

회적인 처우를 할 수 없다는 문제점이 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 형벌은 형벌의 순수한 책임주의로 순화를 하고 보다 안전한 사회를 위한 범죄 예방을 위한 보안처분은 비례성의 원칙으로 되돌려 그 제도를 인정하여야 할 것이다. 이러한 보안처분 중 보호수용제도가 도입되는 경우에 있어서 이들의 처우는 보다 자유정향적이고 친사회적으로 제도화 되어야 할 것이다. 본 연구는 이러한 보다 자유정향적이고 친사회적인 처우를 어떠한 방향으로 만들어 갈 것인지에 대한 깊은 성찰을 하고 이에 대한 대안을 제시하였다.

2. 보호수용제도의 도입 정당성

유럽의 보호감호제도를 인정하는 경우 대상범죄를 매우 광범위하게 인정하고 있다. 그러나 재범의 위험성이 있는 범죄를 모두 보호수용 대상 범죄로 하는 것은 부정적 예측의 오류를 너무 광범위하게 인정할 수 있는 위험이 있으므로 그 대상 범죄를 건강한 시민의 안전을 위한 필수 불가결한 범죄로 한정하는 것이 타당하다고 생각한다. 그러므로 도입되는 보호수용 대상범죄는 성폭력 범죄자와 같이 재범의 위험이 매우 높아 사회 안전을 위해서 반드시 격리하여 처우를 하는 것에 사회적 합의가 있는 범죄에 한정하여 도입하는 것이 타당하다고 생각한다. 또한 비례성의 원칙을 천명하여야 할 것이며, 위험성의 평가 2중적으로 중첩적 순환적 평가를 함과 동시에 그 평가 주체도 단순한 법관의 전단적 평가로 그치는 것이 아니라 사회구성원의 합의가 있을 정도로 객관적이고 전문가집단이 다면 평가를 통하여 결정하여야 할 것이다. 즉 보호수용을 선고함에 있어서 1차 평가를 통한 보호수용의 결정과 수형생활을 마침에 있어서도 종료 전 6개월에 걸쳐 필요적으로 다시금 재범의 위험성 평가를 하는 2중적 순환적 재범의 위험성 평가가 필요하다고 생각한다. 이러한 보호수용제도가 도입된 다면 이들의 처우를 어떠한 방향으로 결정할 것인지 논의할 필요가 있음은 더 말할 나위가 없다고 생각한다. 이러한 처우를 논의하기 위하여 먼저 독일 보호감호 대상자의 처우 내용을 살펴보고 난 뒤 독일에서 보호감호제도가 왜 위험적 평가를 받았는지 살펴보기로 하겠다. 또한 위험적 요소를 어떠한 방향으로 해결할 것인지 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

3. 독일 연방헌법재판소의 보호감호제도 헌법불합치 결정의 함의

독일 연방 헌법재판소가 보안감호 정당성을 가지기 위해서는 다음의 원칙이 지켜야 한다고 하였다. ①최후수단성, ②보안감호자를 대상으로 재범의 위험성을 상쇄시키기 위한 통합적이고 과학적인 처우 마련, ③보안감호자에게 다시금 사회에 복귀하여 사회구성원으로서의 지위를 회복할 수 있다는 동기를 유발할 수 있는 제도 마련, ④형벌과 본질적으로 다른 수용생활 마련, ⑤탈사회의 관점을 최소한의 영역에서 이루어 질 것, ⑥자신의 재범의 위험성을 방지하기 위한 적극적인 처우를 청구할 수 있는 법적권리 마련, ⑦보안감호자의 집행 여부에 대한 법원의 판단권한 보장이 그 내용이다. 이러한 판결이 주는 함의로는 두가지 방향에서 압축하여 논의하는 것이 좋다고 생각한다. 하나는 과연 보호감호 수용자를 어떠한 시설에서 자유박탈적 처분을 할 것인지와 또 하나는 이들을 수용하면서 재사회화를 위한 과학적이고 통합적인 프로그램의 개발에 있다고 생각한다. 연구자는 2012년 12월에 독일 베를린에 테겔 교도소를 직접 방문하였다. 독일의 연방헌법재판소 재판관들이 이 교도소를 방문하고 보호감호자에 대한 처우가 형벌을 받는 자와 다르지 않다는 점에서 위헌적 선언을 한 교도소이란 점에서 의미가 있었다. 2012년 12월 현재 테겔 교도소에는 보안감호자 35명이 수용되어 있다. 테겔 교도 소장(Ralph Adam) 역시 독일의 연방헌법재판소의 위헌 판결의 중요내용은 보안감호 제도 자체에 대하여 위헌을 한 것이 아니라는 점을 강조하였다. 보다 안전한 사회를 위하여 재범의 위험성이 있는 자에 대한 자유박탈적 처분이 필요하다는 점에 대하여 독일의 일반적 국민들은 동의하는 것으로 보고 있는 것으로 평가하였다. 다만 이들의 자유를 박탈하는 것은 보다 안전한 사회를 위한 특별희생이므로 이들을 어떠한 시설에서 수행자와 차별적 처우를 이행할 것인지 연구하여야 하며, 또 이들 감호자에 대한 최소한의 탈사회화를 통한 재사회화 프로그램을 구체적으로 어떠한 방식으로 만들어 갈 것인지 연구하고 있다고 하였다.

이를 위하여 보호감호 수용자의 시설을 현재 새롭게 만들고 있다고 밝혔다. 연구자가 방문한 시점에서는 구체적인 시설은 만들어지지 않아서 방문 할 수 없지만 보호감호자를 위한 시설의 설계도는 나와 있었다. 특히 인상 깊었던 점은 개인 수감 공간을 화장실을 제외한 20제곱미터 이상의 공간을 확보하여야 하는 것

으로 되어 있다는 점이다. 또한 사진상으로는 개인 공간의 환경은 우리나라 천안에 있는 개방교도소 내의 출소 준비를 위한 시설과 같은 정도의 친사회적 공간으로 되어 있었다는 점이다.

4. 우리나라 보호감호대상자 처우의 문제점

현 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률과 피보호감호자분류처우규칙에 따라서 수형자의 처우와 보호감호자의 처우를 살펴본 결과 독일의 경우와 동일하게 양자의 명확한 차이점을 발견할 수 없었다. 오히려 보호감호자의 처우가 수형자의 처우보다 미흡한 점이 발견되었다. 보호감호자는 다시한번 강조하지만 과거에 기초하고 있는 책임의 비난가능성이 없다는 것이다. 오히려 자신의 죄값에 상응하는 형기를 마쳤음에도 불구하고 보다 안전한 사회를 위하여 자신의 자유에 대한 박탈을 수인하고 있다는 점에서 그들의 자유박탈은 사회구성원의 입장에서는 특별 희생이고 이들의 처우는 사회안전을 위해 범죄예방을 위해 자유박탈적 시설내 생활을 하는 것이므로 시설내의 생활은 보통의 시민과 동일한 관점에서 그들의 친사회적 처우를 당연히 허용하여야 할 것이다. 그러므로 현재의 피보호감호자분류처우규칙에서 정하고 있는 보호감호대상자에 대한 처우는 반드시 자유정향적 친사회적 처우로 변경되어야 할 것이다. 그렇다면 어떠한 방법으로 이들의 처우를 변경할 것인지는 독일의 연방헌법재판소가 명시한 보호감호대상자를 위한 새로운 보호감호를 위한 7대원칙을 규범적 관점에서 고려하여 우리나라에 적합한 보호수용자에 대한 처우를 만들어가면 될 것이라고 생각한다.

우리나라 보호감호자의 처우와 수형자의 처우를 표로 비교하면 다음과 같다.

구 분	피보호감호자	일반수형자
법령 적용	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보호법(보호처분)폐지 법률 - 형집행법 및 하위법령 - 피보호감호자 분류처우 업무지침(법무부 훈령) - 교정관련 훈령, 예규 	<ul style="list-style-type: none"> - 형집행법 및 하위법령 - 교정관련 훈령, 예규
수용구분	<ul style="list-style-type: none"> 남자 : 청송제3교도소, 천안교도소 여자 : 청주여자교도소 	<ul style="list-style-type: none"> - 경비처우급별·기능별 수용 (개방시설, 일반경비시설, 완회경비시설, 중경비시설, 특수기능, 구치소 등)

재범방지를 위한 교정보호의 선진화 방안 연구(Ⅰ)

구 분	피보호감호자	일반수형자																																																						
분류급 구분	- 가, 나, 다, 라급으로 구분	- S1, S2, S3, S4급으로 구분																																																						
접견횟수	- 1일 1회	- 미결수형자 1일 1회 - S1급 : 일 1회, S2급 : 월 6회 S3급 : 월 5회, S4급 : 월 4회																																																						
접견장소	- 가급, 나급 : 칸막이 없는 장소에서 접견 (필요시 다급도 가능)	- 일반접견실(칸막이 있음) - S1급, 개방시설 수형자는 칸막이 없는 장소에서 접견 가능																																																						
전화사용 횟수	- 가급 : 월 12회 - 나급 : 월 9회 - 다급 : 월 7회 - 라급 : 월 5회	- S1급 : 월 5회 - S2급 : 월 3회 - S3급, S4급 : 월 2회																																																						
외부출장작업 외부직업훈련	- 외부출장작업 : 가급, 나급 가능, 필요시 다급도 가능 - 외부직업훈련 : 규정 없음	- 외부통근작업 : S1, S2급 가능, 필요시 S3 가능 - 외부직업훈련 : S1, S2급만 가능																																																						
가족만남의날 가족만남의집	- 처우등급에 관계없이 희망하는 경우 보호관계 를 고려, 허용	- S1, S2급자, 필요시 S3급 가능																																																						
경기, 오락회	- 모든 감호자 가능	- S1, S2급 가능, 필요시 S3급 가능																																																						
자치생활	- 가급, 나급 가능, 필요시 다급도 가능	- S1, S2급만 가능																																																						
귀 휴	- 감호집행 개시 후 6개월 경과하고 처우급이 다급 이상인 자 - 필요시 라급인 자도 가능	- 6개월 이상 복역하고, 형기의 3분의1이 경과 한 S1, S2급 수형자 - 특별귀휴는 모든 수형자 가능																																																						
피 복 색 상	- 베이지색(남·여 동일)	- 겨울 : 암청회색(남), 청녹색(여) - 여름 : 밝은하늘색(남), 아쿠아(여)																																																						
작 업	- 본인의 작업 신청 또는 동의 - 근로보상금 지급 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>등급</th> <th>근 로 보상금</th> <th>근로 성적</th> <th>승급 기간 (월)</th> <th>평가 비율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1등급</td> <td>15,000원</td> <td>수</td> <td>4</td> <td>20%</td> </tr> <tr> <td>2등급</td> <td>13,000원</td> <td>우</td> <td>5</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>3등급</td> <td>11,000원</td> <td>미</td> <td>6</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>4등급</td> <td>9,000원</td> <td>양</td> <td>7</td> <td>10%</td> </tr> <tr> <td>5등급</td> <td>7,000원</td> <td>가</td> <td>8</td> <td>10%</td> </tr> </tbody> </table>	등급	근 로 보상금	근로 성적	승급 기간 (월)	평가 비율	1등급	15,000원	수	4	20%	2등급	13,000원	우	5	30%	3등급	11,000원	미	6	30%	4등급	9,000원	양	7	10%	5등급	7,000원	가	8	10%	- 징역형 수형자 : 강제 부과 - 금고형 수형자, 미결수 : 본인 신청 - 작업장려금 지급 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th colspan="2">생산직업</th> <th colspan="2">비생산직업</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">1류</td> <td>상</td> <td>5,500원</td> <td>운영 상 1,100원</td> </tr> <tr> <td>중</td> <td>4,000원</td> <td>지원 중 900원</td> </tr> <tr> <td>하</td> <td>3,000원</td> <td>작업 하 800원</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">2류</td> <td>상</td> <td>2,300원</td> <td>교육 상 700원</td> </tr> <tr> <td>중</td> <td>1,800원</td> <td>직업 중 650원</td> </tr> <tr> <td>하</td> <td>1,300원</td> <td>훈련 하 600원</td> </tr> </tbody> </table>	생산직업		비생산직업		1류	상	5,500원	운영 상 1,100원	중	4,000원	지원 중 900원	하	3,000원	작업 하 800원	2류	상	2,300원	교육 상 700원	중	1,800원	직업 중 650원	하	1,300원	훈련 하 600원
등급	근 로 보상금	근로 성적	승급 기간 (월)	평가 비율																																																				
1등급	15,000원	수	4	20%																																																				
2등급	13,000원	우	5	30%																																																				
3등급	11,000원	미	6	30%																																																				
4등급	9,000원	양	7	10%																																																				
5등급	7,000원	가	8	10%																																																				
생산직업		비생산직업																																																						
1류	상	5,500원	운영 상 1,100원																																																					
	중	4,000원	지원 중 900원																																																					
	하	3,000원	작업 하 800원																																																					
2류	상	2,300원	교육 상 700원																																																					
	중	1,800원	직업 중 650원																																																					
	하	1,300원	훈련 하 600원																																																					

5. 한국형 보호수용집행법(안)

가. 피보호수용자 처우와 관련된 중요 내용

1) 수용방법

새롭게 제정되어야 할 집행법에서는 혼거수용은 허용할 수 없다고 생각한다. 적어도 자신만의 개인공간을 가지고 있어야 할 것이다. 이러한 개인공간 확보는 본 연구자가 방문한 핀란드, 독일, 프랑스 모든 나라에서 인정하고 있는 것이다. 독일의 테겔 교도소의 경우 연방헌법재판소의 권고에 따라 개인 공간의 넓이를 화장실 제외하고 20제곱미터(7평)이상으로 건설하고 있으며, 프랑스의 경우 보호 감호 대상자의 개인공간이 15제곱미터(5평) 이상 되는 것을 확인하였다. 그러므로 제정안에서는 반드시 개인 전용공간을 확보하고 그 넓이도 예산이 허용되는 경우에 최소한 프랑스 정도의 독립된 공간을 허용하여 주어야 할 것이다.

2) 수용생활 범위

보호수용자들은 사회 구성원의 일원으로 복귀할 수 있는 자신의 책임에 합당한 행기를 완료한 자들이다. 또한 이들의 자유 박탈은 우리 사회 구성원의 안전을 위하여 우리와 동일한 사회 구성원에게 강요하고 있는 것이다. 그러므로 자치활동은 처우 등급에 의하여 인정되는 것이 아니라 모든 보호수용대상자에게 허용하여야 할 것이며, 인적·물적 시설에 대한 명백하고 현존하는 위험이 없는 이상 일과 전후를 불문하고 인정하여야 할 것이다. 또한 그 수용생활 범위도 굳이 한정할 것이 아니라 우리 일반 사회 구성원의 생활과 동일한 정도의 행복을 추구할 수 있는 범위로 확대 하여 인정하여야 할 것이다.

3) 수용생활 기구 비치

개인 및 공용 공간에서는 사회구성원으로서 자신의 삶을 영위할 수 있는 각종 편의시설을 확보하여야 한다. 예를 들면 개인 공간에는 TV, 개인용 컴퓨터, 책상, 서화, 화분, 거울, 시계, 직계 준비속 및 배우자의 사진 비치 등을 비치할 수

있도록 하여야 하며, 공용공간에는 휴게실, 샤워실, 체력단련실, 도서관, 세탁실, 오락실을 완비하여야 할 것이다.

4) 접견, 서신 및 전화사용

접견과 서신 및 전화사용은 인간으로서 누릴 수 있는 기본적인 것이다. 이러한 최소한의 인간다운 생활을 위한 기초는 제한을 두거나 처우에 따라서 차등을 두어서는 안되는 것이다. 기존의 교정에서는 책임에 합당한 자유의 박탈이 응보적 관점에서 정의 실천적 모습으로 정당화 될 수 있으나 보호수용자는 이러한 관점이 전혀 타당하지 아니하다. 그러므로 접견은 수용시설이 허용하는 한 제한 없이 가능하여야 하며, 가족의 경우 언제나 자유로운 만남이 가능할 수 있도록 최대한의 편의를 제공하여야 한다. 가족관계의 연대성이 향후 재범의 방지에서 중요한 역할을 한다는 것이 경험적으로 입증된 바 가족이 보호수용자의 면회를 요구하고 부부관계 및 자녀와의 생활을 요구하는 경우에는 따로 생활 할 수 있는 개별 공간을 마련하여야 할 것이다. 전화의 사용의 제한 또한 허용될 수 없으며, 개인용 컴퓨터를 통하여 화상전화를 오히려 적극적으로 활성화하여 가족과의 유대관계를 유지할 수 있도록 장려하여야 할 것이다.

다. 교육

경북 북부 제3교도소의 직업교육이 사회에 복귀한 경우 자립의 기반으로 사용하기에는 턱 없이 부족하다는 것을 현장 방문을 통하여 알게 되었다. 본 연구자는 화성에 있는 직업교도소에 방문을 하여 그 곳 시설을 살펴본 바 적어도 보호수용자들에게 현재 화성 직업교도소에서 하고 있는 정도의 직업교육을 하여야 한다고 생각한다. 특히 현재 온라인 교육이 활성화 되어 있는 관계로 개인 컴퓨터를 통하여 보다 더 전문적이고 고차원의 기술을 습득할 수 있도록 하여야 할 것이며, 사이버 대학등을 활용하여 대학교 졸업자격증을 획득할 수 있는 방안도 마련하여야 할 것이다. 또한 친사회적 기업을 활용하여 직업교육 훈련이 향후 출소를 하는 경우 취업과 바로 연결될 수 있도록 하여야 할 것이다.

라. 외부 통근 및 사회봉사 활동

외부와 교류는 탈사회화를 방지하기 위한 가장 좋은 방법이다. 그러나 현 처우 규칙에 의하면 처우 등급별로 나누어 허가를 하고 있다. 거듭 강조하지만 재범의 위험성을 상쇄하기 위한 개별적 프로그램을 적용하기 위한 분류는 필요하지만 특정 생활 처우와 관련하여 등급을 나누는 것은 허용할 수 없다고 생각한다. 이들은 무엇을 잘 못해서 시설내에 있는 것이 아니라 아무런 잘못이 없이 오로지 사회의 안전을 위하여 이들의 자유를 박탈하고 있는 것이고 이를 이들은 수용하는 것이다. 그러므로 이들에게 무엇을 잘하는 경우에 한 하여 상을 주는 것은 허용될 수 없다. 오히려 모든 등급을 최우선등급으로 하여 일단 사회구성원이 할 수 있는 행복을 추구할 수 있는 모든 행위를 허용하되 수용생활 중 위반 사항이 있는 경우에 허용된 행위를 제한하는 방식으로 하는 것만을 예외적으로 한정하여 허용하여야 할 것이다. 현재 본 연구자가 조사한 바로는 종래 법률안에 의하여 보호수용대상자로 될 수 있는 사람은 연 30~40여명 밖에 안되는 것으로 파악되었다. 그러므로 이들에 대한 외부와 소통은 순환적으로 이루어지는 것으로 하여야 할 것이다. 매 주 한번에 5명~10명으로 그룹을 정하여 순환하여 진행하는 것이 공평하다고 생각한다.

마. 근로

현 규칙에 의하면 근로의 경우 소장은 교화상 필요한 경우 감호자의 신청 또는 동의를 받아 근로를 부과할 수 있고, 이 경우 근로에 대하여 일정한 보상금(이하 “근로보상금”이라 한다)을 지급하여야 하는 것으로 규정하고 있다. 이 근로 보상금은 최고 15,000원에서 최저 7,000원으로 하고 있다. 다만 소장은 처우등급 다급 이상의 감호자로서 기술이 탁월하고 근로성적이 우수한 자에 대하여는 근로시간 이외의 시간에 1일 2시간 이내로 감호자 자신을 위한 개인근로를 하게 할 수 있도록 규정하고 있다.

2012년 현재 우리나라 시간당 최저 임금이 4,580원이고 이를 8시간으로 환산하면 36,640원이다. 그렇다면 현재 보호감호자의 일일 근로 보상금은 최저임금의 약

40% ~ 19% 수준으로 지급 받고 있다. 이러한 근로보상금이 낮은 이유는 수형자의 작업장려금과 유사한 성질이라고 평가하기 때문이라고 생각한다. 수형자의 작업장려금은 말 그대로 원칙적으로 자신의 책임에 상응하는 응보적 성격에서 정역을 부여받는 것이므로 이에 대하여 전혀 보상을 하지 아니하여도 무방하지만 근로의식을 고취하고 수형생활의 편의를 위하여 예외적으로 지급하는 것이므로 이는 국가의 시혜적인 성격을 가지는 것이다. 그러나 보호수용자의 근로는 이러한 성격이 없고 오로지 자신의 노동을 제공하는 것이므로 이에 대하여는 현실적으로 적정한 임금을 보장하여야 한다. 그러므로 이들의 노동은 우리나라 최저 임금 정도의 보상을 하는 것을 원칙으로 하여야 할 것이며, 이들의 근로는 근로기준법상의 근로자에 준하여 보호를 받아야 할 것이다.

바. 재범의 위험성을 상쇄하기 위한 프로그램

수형자의 분류를 통한 “재사회화 예측지표”에 따라 과학적이고 체계적인 개선프로그램을 개발하여야 할 것이다. 특히 성범죄자의 경우에는 보다 전문적이고 체계적인 성범죄 방지 프로그램이 마련되어야 할 것이다. 현재 남부교도소에서 진행하고 있는 집중프로그램을 보다 발전시켜 단순한 약물치료에 의한 성충동억제가 아니라 친사회적이고 인간 존중의 재사회화 과정을 만들어야 할 것이다. 본 연구자가 핀란드에 방문하여 성범죄 재범 방지 프로그램을 살펴본 바 내용은 다음과 같다. 약 6개월의 기간 동안 성범죄 재범 방지 프로그램을 실시하면서 자신이 성폭력을 하게 이유, 성폭력 범죄로 인하여 상대방이 겪어야 할 고통, 범행 재연을 통한 범죄 심리 검토, 동일한 성범죄 상황에 행동 재연 등을 통하여 성범죄의 재범을 방지하는 것을 알게 되었다. 성범죄 상황을 연출하고 자신이 피해자가 되고 그 피해의 정도를 스스로 경험하게 하는 프로그램과 성범죄 상황과 동일한 상황을 연출하고 이 상황에서 범죄자가 어떠한 방식으로 범죄에 빠지지 않고 자신을 컨트롤 할 것인지에 대한 프로그램이 가장 인상 깊었다. 특히 성범죄 상황을 다각도로 연출하고 이러한 상황에서 성범죄자들이 이러한 상황에서 범죄에 빠지는 이유를 상호 이야기 하면서 그들 스스로 자신의 행동에 대한 솔직한 반성과 이러한 상황에서 자신이 범죄를 범한 상황을 재연하여 동료 범죄자가 가해자가 되고 자신

이 피해자가 되어 성범죄로 인한 정신적 육체적 고통을 체험하게 되는 과정, 또한 성범죄 상황에서 어떠한 방식으로 스스로 범죄를 억제할 것인지를 설명하고 이를 다른 동료 성범죄자에게 밝히는 과정이 좋았다. 이러한 재범 방지를 위한 과학적이고 능동적인 개별 처우 프로그램이 개발되어야 할 것이다.

6. 결론

우리나라의 사회 안전을 위한 가장 커다란 기초는 범죄예방적 정책에 관심이 있기보다 범죄 진압적 정책에 관심이 모아지고 있다. 특히 사회적으로 공분을 사고 있는 성범죄에 대하여는 무차별적인 여러 가지의 대안이 만들어지고 시행되고 있다. 그 중에서도 특히 문제가 되는 것은 형벌의 상한이다. 이러한 형벌의 상한은 다음과 같은 문제점을 발생한다.

첫째, 형벌의 본질은 책임의 비난가능성의 범위에서 범죄자에게 죄 값을 치르게 하는 것이고, 이에 더하여 그 형벌의 기능이 범죄자에 대한 특별예방의 관점에서 재사회화를 하는 것이다. 책임의 비난가능성의 정도를 고려하여 이에 알맞은 형량을 부과하여야 함에도 불구하고 단선적으로 형벌의 상한을 무려 50년까지 부과할 수 있도록 형법이 개정되면 사실상 유기징역형의 무기징역형화되는 문제가 있다. 이러한 형벌의 상한은 형벌의 본연의 순수한 얼굴을 버리고 완전히 하나의 괴물의 모습으로 변하게 하였다. 형법상 무기징역과 유기징역은 현저한 차이가 있다. 우리 판례도 무기징형을 부과함에서는 매우 많은 고민을 통하여 선고하고 있다. 왜냐하면 무기징역이라는 것은 사회구성원에게 사회로부터 영원히 격리를 하여 더 이상의 구성원으로 인정하지 않겠다는 탈사회화 전략이기 때문이다. 그러나 유기징역의 경우에는 책임에 부합하는 형기를 살고 다시금 사회구성원의 일원으로 받아 주겠다는 재사회화 전략이 포함되어 있어 양자의 형벌의 얼굴은 완전히 다른 것이다. 하지만 이러한 형벌의 상한은 유기징역의 본연의 재사회화의 모습을 잃어버리게 하고 탈사회화의 모습으로 변질시키는 매우 큰 문제가 있다. 그러므로 형벌은 형벌다운 모습으로 다시금 되돌릴 필요가 있다고 생각한다.

둘째, 형벌의 상한은 형벌의 보안처분화의 과정을 보여주고 있는 것이다. 종래 보안감호제도가 존재하는 시절 형벌의 수형처우와 보안감호의 처우가 사실상 동일하여 이중처벌의 문제가 있음을 강조하여 우리나라의 경우 이를 국회 스스로 폐지하게 되었다. 독일 역시 이러한 이중처벌의 문제점을 인식하고 연방헌법재판소가 보호감호제도에 대하여 위헌 선언을 하게 되었다. 그러나 이러한 위협적 요소가 고스란히 형벌로 들어오게 되었다. 형벌의 상한이 50년으로 되는 것은 형벌을 가장한 보안처분을 하는 것이다. 보안처분의 형벌화도 문제가 되는 것이지만 형벌의 보안처분화도 결코 허용되어서는 아니되는 것이다.

셋째, 형벌이 이러한 보안처분화로 변질되는 경우 국민의 인권이 유린될 수 있는 매우 큰 문제점이 발생한다. 형벌을 부과함에 있어서는 과거에 행위에 기초한 비난가능성이 존재한다. 그러므로 이러한 경우 법원은 행위가 존재하므로 이에 대하여 비난가능성의 평가는 전단적으로 할 수 있는 법원의 고유한 자유 재량에 해당한다. 물론 양형도 법적용의 모습이고 이러한 적용에 있어서 문제가 있는 경우 이를 시정할 수 있는 여러 가지의 형사소송법의 제도가 있다. 현재는 이러한 양형 판단에 있어서 양형기준이 마련되어 있기도 하다. 그러나 이러한 판단에 법관의 전적인 판단만이 존재하는 것이다. 그러나 보호수용은 장래의 재범의 위험성 예측을 통하여 부과하는 것이므로 이에 대한 평가는 법원 스스로 할 수 있는 것이 아니라 국민의 합의를 도출할 수 있는 전문적이고 통합적인 시민의 참여를 통한 예측이 있는 경우 이를 바탕으로 법원이 판단하는 것이므로 양자의 부과 근거가 다르다.

하지만 형벌의 보안처분화를 용인하는 경우 과거에 기초한 행위에 의하여 이러한 재범의 예측이라는 매우 조심스러운 예측 평가를 도외시킬 수 있는 문제가 있다. 그러므로 형벌은 형벌의 본연의 모습 속에서 평가되어야 할 것이며, 보안처분의 영역까지 들어와서는 안될 것이다.

넷째, 형벌과 보안처분은 전혀 다른 관점에서 부과되는 것이다. 형벌의 부과는 과거에 기초한 책임이고 보안처분은 미래의 재범의 위험성에 대한 예측이다. 그러므로 이러한 부과를 통한 처우도 완전히 별개의 모습으로 진행되어야 한다. 보안

처분의 경우 이미 과거의 책임에 기초한 자신의 죄값을 수형생활을 통하여 마친 사람을 대상으로 다시 그들의 재범의 위험성을 이유로 국가가 다시금 자유를 박탈하는 사실상 특별희생을 강요하는 것이다. 즉 보안처분의 대상자는 보안처분을 받는 현재 그들에게 그 누구도 비난할 수 없다. 오히려 보다 안전한 사회를 위하여 이들이 자유박탈을 당하는 것을 용인함에 사회구성원은 감사를 표시하여야 할 것이다. 그러므로 이들에게 자유박탈 이상의 그 어떠한 징벌적 자유제한 처우를 인정하여서는 아니되는 것이다. 그러나 형벌이 보안처분화를 견고하고 있는 지금은 과거에 기초한 비난가능성을 이유로 자유가 박탈되는 것이므로 이들에게 결코 친사회적인 처우를 할 수 없다는 문제점이 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 형벌은 형벌의 순수한 책임주의로 순화를 하고 보다 안전한 사회를 위한 범죄 예방을 위한 보안처분은 비례성의 원칙으로 되돌려 그 제도를 인정하여야 할 것이다. 이러한 보안처분 중 보호수용제도가 도입되는 경우에 있어서 이들의 처우는 보다 자유정향적이고 친사회적으로 제도화 되어야 할 것이다. 본 연구는 이러한 보다 자유정향적이고 친사회적인 처우를 어떠한 방향으로 만들어 갈 것인지에 대한 깊은 성찰을 하고 이에 대한 대안을 제시하였다.

현재의 피보호감호분류처유규칙의 내용과 경북북부 제3교도소, 천안교도소, 수원개방교도소, 화성직업교도소, 독일 법무부 및 베를린에 있는 테겔 교도소, 핀란드 법무부 및 헬싱키에 있는 리히마끼 교도소(성폭력 전담 교도소), 프랑스의 파리에 있는 사회의학사법센터(Centre socio médico-judiciaire de sûreté: 보호감호자 전문 치료 기관)을 직접 방문하여 이를 통하여 전문가의 자문과 그들이 보호감호를 함에 있어서 필요한 처우의 내용과 앞으로 나아갈 방향을 심도있게 논의를 하였다. 이러한 연구를 바탕으로 우리나라 보호수용자에 대한 처우에 대하여 정리한 내용은 다음과 같다.

첫째, 보호수용자의 기존적인 생활 관련 처우 내용으로는 보호수용대상자는 15제곱미터 이상의 개인 거실을 사용할 수 있어야 한다. 본 거실에는 TV, 개인용 컴퓨터, 책상, 서화, 화분, 거울, 시계, 직계 준비속 및 배우자의 사진 비치 등을 비

치할 수 있어야 한다. 또한 수형생활을 함에 있어서는 인적·물적 시설에 대한 명백하고 현존하는 위험이 없는 이상 외벽을 넘지 않는 범위에서 자유로운 생활이 보장되어야 할 것이다. 공용공간에는 휴게실, 샤워실, 체력단련실, 도서관, 세탁실, 오락실을 완비하여야 할 것이다.

둘째, 접견, 서신 및 전화사용은 무제한 허용하여야 할 것이다. 이러한 처우는 제한하는 것이 아니라 장려하여야 할 것이다. 그러므로 개인 컴퓨터를 이용한 화상 전화를 할 수 있는 장치를 마련하여야 할 것이다. 가족관계의 연대성이 향후 재범의 방지에서 중요한 역할을 한다는 것이 경험적으로 입증된 바 가족이 보호수용자의 면회를 요구하고 부부관계 및 자녀와의 생활을 요구하는 경우에는 따로 생활 할 수 있는 개별 공간을 마련하여야 할 것이다

셋째, 특히 보호수용자를 대상으로 하는 직업 교육의 경우 현재 화성직업교도소 정도의 수준으로 전문적이고 체계적인 교육 프로그램을 완비하고 물적 장비도 갖추어야 할 것이다. 특히 현재 온라인 교육이 활성화 되어 있는 관계로 개인 컴퓨터를 통하여 보다 더 전문적이고 고차원의 기술을 습득할 수 있도록 하여야 할 것이며, 사이버 대학등을 활용하여 대학교 졸업자격증을 획득할 수 있는 방안도 마련하여야 할 것이다. 또한 친사회적 기업을 활용하여 직업교육 훈련이 향후 출소를 하는 경우 취업과 바로 연결될 수 있도록 하여야 할 것이다.

넷째, 외부 통근 및 사회봉사 활동 탈사회화를 방지하기 위한 가장 좋은 방법이다. 그러므로 이러한 외부 통근은 순환으로 매 정기적으로 시행되어야 할 것이다. 현재 본 연구자가 조사한 바로는 종래 법률안에 의하여 보호수용대상자로 될 수 있는 사람은 연 30~40여명 밖에 안 되는 것으로 파악되었다. 그러므로 이들에 대한 외부와 소통은 순환적으로 이루어지는 것으로 하여야 할 것이다. 매주 한번에 5명~10명으로 그룹을 정하여 순환하여 진행하는 것이 공평하다고 생각한다.

다섯째, 근로의 경우에 최저임금이상의 근로보상금이 지급되어야 할 것이다. 왜냐하면 장업장려금의 성격과 근로보상금의 성격은 완전히 다른 것이기 때문이다.

자신의 근로에 대한 정당한 보상이 이루어지고 이를 기반으로 향후 사회에서 그들의 자립자금을 마련하는 것은 재범방지를 위한 가장 좋은 방법이라고 생각한다.

여섯째, 재범의 위험성을 상쇄하기 위한 체계적이고 전문적인 프로그램이 마련되어야 할 것이다. 이러한 프로그램 개발을 위하여 정부 관계자는 적극적으로 사회 구성원 - 정신과 의사, 심리학자, 법학자 등 - 과 협력하고 외국의 프로그램을 적극적으로 연구하여 보다 효과적이고 능동적인 처우 프로그램을 마련하여야 할 것이다.

일곱째, 가출소와 관련하여 보호수형자에게 법적 청구원을 마련하여 주어야 할 것이다. 즉 보호수용대상자가 재범의 위험성이 상쇄되었다고 판단되는 경우 가출소를 담당하는 위원회에 대하여 자신의 가출소를 법적으로 청구할 수 있도록 하고 당해 위원회가 2회 이상 재범의 위험성으로 인하여 가출소를 불허한 경우에는 법원에 자신의 재범의 위험성의 존부 판단을 요구할 수 있는 권리가 마련되어야 할 것이다.

이상으로 우리나라 보호수용절차법에서 가장 필요한 보호수용대상자 관련 처우 규정의 내용을 살펴보았다. 보호수용제도의 부정적 측면을 이제는 과감히 벗어나고 보다 친사회적인 보호수용의 자리를 만들어 보다 안전한 사회를 위한 한걸음을 진행하여야 한다고 생각한다. 타인과 사회를 위하여 자유박탈을 감수하는 자기 희생의 짐을 지고 있는 점을 감안하여 그들이 인간으로서의 품위를 지닌 채 인격적인 처우를 받도록 국가가 세심한 배려를 더해야 한다. 국방 의무를 다하기 위해 병영생활을 하는 군인들을 우리가 편견을 가지고 대하지 않듯, 안전의무를 다하기 위해 수용생활을 하는 피감자들을 역시 편견 없이 대할 수 있는 제도과 의식변화가 반드시 뒤따라야 한다. 동료시민을 위해 자신의 자유를 내놓은 사람들에게 사회도 그들에 대한 사랑과 신뢰의 통로를 만들어야 한다. 이것은 보호감호 처분으로 자유를 박탈당한 이들이 사회에 대해 당당히 요구할 수 있는 권리요, 사회가 이 권리에 응답해야 할 의무이다. 보호감호에 형벌과 같은 비난작용을 더한다면, 그것이야말로 이중처벌이요, 그러한 이중처벌은 불필요할 뿐 만 아니라 불합리한 것이다.

제3장

고위험범죄자관리에서
경찰·보호관찰소·
교도소의 협력강화 방안

한상암 · 이상원

고위험범죄자관리에서 경찰·보호관찰소·교도소의 협력강화 방안

1. 연구의 필요성과 연구 목적

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

다른 나라와 비교해서 우리나라의 경우 범죄자의 수용인원이 증가하는 추세는 아니지만 상대적으로 높은 재범율을 나타내고 있다. 이를 보면, 교정기관에서 출

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

소한지 3년 이내에 4명중 1명이 재범을 저지르고 있으며, 상습범이 많은 현상을 보이고 있다. 특히, 성범죄와 관련해서는 70%라는 높은 재범율도 나타내고 있다. 이러한 점은 고위험 범죄자를 관리해야하는 당위성을 단적으로 보여주는 수치라고 할 수 있다(대검찰청 2011, 범죄분석 2011, 경찰백서 2011).

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

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

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

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

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

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

교정사상에 근거한 재범방지체계로는 재범을 방지할 수 없다(김태영, 2009)³⁾.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

어 재범율이 범죄문제를 다루는 경찰, 교정, 보호관찰 등, 각 기관의 정책에 중요 정책요소로 고려되지 못하였다. 경찰은 범죄의 예방과 저지를, 교정기관은 수용자의 교화와 복귀를, 보호관찰기관은 보호대상 관리를 담당하면서 각기 다른 형태로 자신만의 전문화를 추구하였으며, 현대의 행정의 과학화, 기술화, 체계화에 따라 고위험범죄자를 다루고 관리하는 각자의 전문성을 갖춘 것은 사실이나 협력이 없는 각 기관의 전문성 발달은 각 기관의 단절성을 극대화 하고 있는 체제로 운영되고 있어 전문화된 각 기관의 제도를 융합시켜 통합적 원조관리체제로 변화시켜야 할 필요성이 있다. 출소자의 사회복귀는 단일기관에 의하여 이루어지는 것이 아니라 형사사법기관과 갱생관련 기관, 지역사회 구성원 모두의 문제이다.

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

본 연구의 특징은 실질적으로 고위험범죄자의 재범방지를 위한 제도인 National Offender Management Service (NOMS), Multi-Agency Public Protection Arrangements

(MAPPA)를 기준으로 우리나라의 기관을 직접적으로 비교, 분석함으로써 협력방안을 벤치마킹하는 동시에 현행 고위험범죄자의 관리협력체계상 재범방지 방해요인과 전문화 요인을 범주화함으로써 해당 요인을 특정하고, 지역사회 구성원과의 협력체계 또한 다룸으로써 고위험범죄자의 교화와 사회복귀 메커니즘을 설정, 이러한 메커니즘의 발현에 대한 형성요인(행태상 차이요인)과 억제요인(행태상 변동요인)을 발견함으로써, 실질적인 각 기관간 협력방안을 투영시키는 것과 앞서 서술한 특정화된 분석기법을 활용한다는 점에서 기존연구와 다른 특징과 장점을 갖는다.

2. 다기관 공공보호 협의체(MAPPA)

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

이와 같이 영국에서는 2000년도 이후 성범죄자와 위험한 범죄자들의 관리에 있어 비효율성이 영국정부의 최고 관심사로 대두되었고 따라서 정부로 하여금 재빠른 대응책의 마련을 촉구하였으며, 정부는 현존하는 법률체계에 대한 중대한 변화를 도입하기에 이르렀다. 이러한 변화의 일환으로 다기관 공공보호협정(MAPPA, Multi-Agency Public Protection Agreements)이 도입되었으며, 경찰에게 사회내의 폭력성 범죄자의 관리를 위한 주된 관리책임(primary responsibility)을 부여하게

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

되었다.

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

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

MAPPA는 시민을 범죄의 위협으로부터 효과적으로 보호하기 위하여 보호관찰소, 교정시설, 경찰을 주된 책임기관으로 지정하였다. 이들 각 기관들은 ViSOR라는 통합데이터베이스를 활용하여 성범죄자와 폭력범죄자의 등록 및 관리를 하고 있으며, 이들의 재범위험성을 평가하기 위한 척도를 마련하여 필요한 경우 형사사법기관과 공공기관 및 기타 사회복지적 개입이 적시에 적절하게 이루어질 수 있도록 운영되고 있다.

MAPPA는 England와 Wales에 42개 협의체가 구성되어 운영되고 있으며, 이는 폭력성 범죄자의 관리를 위한 우선적 관리책임(primary responsibility)을 부여받은 경찰의 관할권에 따른 것이다.⁹⁾ 따라서 42개 MAPPA는 법무성이 제공하는 지침에 따라 운영되지만¹⁰⁾ 각각의 관할 구역의 실정을 반영하여 그 협정내용, 업무표준·

실적·절차 등이 다소 차이가 있고 참여하는 기관들도 다양하게 구성되어 있다.

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

MAPPA는 개개 범죄자에 대한 재범위험성을 평가하게 되며, 이에 근거하여 관리기관을 정하게 된다. MAPPA의 관리는 3가지 수준으로 구분되어 시행되는데 1수준(Level 1)은 범죄자에 대한 통상의 관리수준으로 주로 경찰이나 보호관찰 중 한 개의 기관이 관리하는 방식이다. 좀 더 재범 위험성이 높아 집중적 관리가 필요한 2수준(Level 2)부터는 다기관관리(Multi-Agency Management)가 이루어지는데 주로 경찰과 보호관찰기관, 교정기관 등이 참여한다. 다음으로 “중대한 소수(critical few)”라고 명명된 3수준(Level 3)의 범죄자들은 가장 재범의 위험성이 높은 범죄자군으로 이들에게는 재범방지를 위하여 형사사법기관 외에도 사회내의 다양한 기관들에 의한 특별한 관심과 자원의 투입이 필요한 경우이다. 이러한 과정은 다음의 <그림 2-1>에 제시되어 있다.

MAPPA의 운영 및 활동을 위하여 42개 MAPPA에는 각각 참여기관의 고위급 대표로 구성된 전략관리위원회(SMBs : Strategic Management Boards)가 설치되어 있으며, 이 위원회에는 MAPPA운영을 감독하기 위한 자문관(Lay Advisors)이 2명

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

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

씩 배치되어 있다.¹¹⁾ 전략관리위원회에 경찰청 차장(Assistant Chief Constable)이나 보호관찰소 부소장(Assistant Chief Officer) 혹은 교정기관의 대표와 같은 고위급 대표자(senior representative)가 참석하는 이유는 위원회에 상정된 안건에 대해 신속한 결정과 즉시적 집행을 담보하기 위한 조치이다. 전략관리위원회의 회의는 참여기관의 대표들 중 호선으로 선출된 의장이 주관하며, 기관간의 업무협조와 효과적이고 유기적인 업무연계 도모 그리고 MAPPA 연례보고서 발간 등의 업무지원을 위하여 조정관(Coordinators)도 임명된다.

3. 우리나라 고위험 범죄 통제 현황 - 성범죄를 중심으로 -

가. 전자감시제도

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

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

다는 비판이 제기되어 2010년 4월 15일 형 집행의 종료 후 3년이 지나지 아니한 성폭력범죄자에게 전자장치를 부착할 수 있도록 하고, 위치추적 전자장치 부착기간을 30년으로 연장하는 내용으로 2010년 7월 16일부터 시행되고 있다.¹²⁾

전자장치부착법은 성폭력범죄자 등의 재범 방지와 성행교정을 통한 재사회화, 그리고 성폭력범죄 등으로부터 국민을 보호함을 그 목적으로 한다(제1조). 이에 따라 전자장치부착법 제5조 제1항은 재범의 위험성이 있는 여러 유형의 성폭력범죄자에 대해서 전자장치 부착명령을 청구할 수 있도록 하고 그 사유로서 각 호의 규정을 두고 있는데, 성폭력범죄로 징역형의 실형을 선고받은 사람이 그 집행을 종료한 후 또는 집행이 면제된 후 10년 이내에 성폭력범죄를 저지른 때(제1호), 성폭력범죄로 이 법에 따른 전자장치를 부착받은 전력이 있는 사람이 다시 성폭력범죄를 저지른 때(제2호), 16세 미만의 사람에 대하여 성폭력범죄를 저지른 때(제4호)와 같이 일정한 객관적인 사실을 청구사유로 하는 다른 규정들과는 달리, 이 사건 규정은 성폭력범죄를 2회 이상 범하여 그 습벽이 인정된 때라고 정함으로써 성폭력범죄자의 습벽을 부착명령의 본질적 요소로 삼고 있다.¹³⁾

전자발찌 감시제도에 대하여 대법원은 그 법적 성격을 보안처분에 해당한다고 보고 있다.¹⁴⁾ 전자장치부착 감시제도에 대하여 문제점을 제기하며 비판하는 입장

12) 2008년 전자장치부착법 제정 이전의 성범죄자에 대해서도 전자발찌를 부착할 수 있도록 국회가 2010년에 관련법을 개정했으나 청주지법 충주지원이 위헌법률심판을 헌법재판소에 제청해 현재 계류중이다.

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

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

도 많다. 그러나 최근 법무부 보도자료¹⁵⁾에 의하면, 위치추적 실시한 성폭력범죄자의 동종 재범률이 위치추적 전에 비해 1/9로 감소하여 위치추적제도가 재범방지에 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 위치추적제도 시행 전 3년간(2006~2008년) 성폭력 전과자 동종 재범률은 14.8%였으나, 시행 후 3년간(2008. 9~2011. 12.) 성폭력 피부착자 동종 재범률 1.67%로 재범률이 1/9 감소했다. 그러나 전자발찌는 위치만 확인할 수 있을 뿐 구체적 행동을 감시할 수 없는 일정한 한계도 있다는 점에서도 이 제도가 만능은 아니다.

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

나. 성충동 약물치료법

성충동 약물치료법은 16세 미만의 사람에 대하여 성폭력범죄를 저지른 성도착증 환자로서 성폭력범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정되는 사람에 대하여 성충동 약물치료를 실시하여 성폭력범죄의 재범을 방지하고 사회복귀를 촉진하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조).¹⁶⁾¹⁷⁾

도록 한 것도 범죄에 취약한 시간대의 외출을 제한함으로써 가능한 한 재범의 발생을 방지하려는 데 있으므로, 헌법이 보장한 거주이전의 자유를 본질적으로 침해하는 측면도 없다(대법원 2009.9.10. 선고 2009도6061, 2009전도13 판결 [공2009하,1726]).

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

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

17) 2008년 9월 8일 박민식 의원 등 31명의 의원이 『상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률』 제정안 발의했고, 2010년 6월 29일까지 1회의 공청회와 6회의 법사위원회 심의를 거쳐 『성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률』 제정안이 국회 본회의 의결됐다. 아동, 청소년에 대한 성폭력 사건이 잇따라 터지자 사후약방문식으로 서둘러 심의, 입법됐다. 국회에서 ‘화학적 거세’가 논의되기 시작한 것은 2008년 9월 한나라당 박민식 의원이 ‘상습적 아동 성폭력범의 예방 및 치료에 관한 법률안’을 발의하면서부터다. 2007년 12월 경기 안양시에서 헤진, 예슬 양 살해사건이 일어난 뒤 거론되던 화학적 거세에 대한 입법이 시도된 것이다. 그러나 2008년 11월 열린 국회 법제사법위원회 법안

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

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

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

심사소위에선 “아무리 범죄자라도 형벌과 별도로 부작용이 있을지 모르는 약물을 인체에 주입하는 것은 인권침해다”라는 주장이 제기되면서 입법에 제동이 걸렸다. 2009년 9월 ‘조두순 사건’의 진상이 드러나자 언론들은 박 의원의 법안을 주목하면서 찬반논쟁을 벌였다. 그해 11월 국회에서 실시된 공청회에서도 찬반이 뚜렷이 갈렸다. 이런 공방이 오가는 가운데 2010년 1월 ‘김길태 사건’이 터지자 국회가 계류 중인 수십 건의 아동성폭력 관련법을 처리하지 않는 것에 대해 여론의 뭇매가 쏟아졌다. 여야는 3월 말 아동성폭행관련법을 일괄 입법했고 두 차례의 법사위 법안심사소위에서 오랫동안 논의되지 않았던 화학적 거세 방안도 심의했으나 본회의 상정 대상에는 제외됐다. 그러다 2010년 6월 초 학교에서 초등학생을 납치해 성폭행한 김수철 사건이 터지자 국회 내에서 법안 도입 필요성을 주장하는 목소리가 높아졌다. 이어 6월 28일 서울 동대문구 초등생 성폭행 사건이 언론에 대대적으로 보도되자 여야는 한 차례 소위 심의 뒤 ‘화학적 거세 법안’ 처리에 전격 합의했다. 이어 6월 29일 단 하루 만에 법사위 소위, 법사위 전체회의, 본회의 모두를 통과해 법이 만들어졌다. 이 과정에서 애초 발의됐던 ‘본인 동의에 의한 약물치료’ 조항이 판결에 의한 강제조항으로 바뀌었고, 처벌 대상자도 성장이 완전히 끝난 ‘25세 이상’에서 ‘19세 이하’로 결정됐다. 이 때문에 “법안이 갑작스럽게 통과되면서 제대로 된 심의를 거치지 못해 위헌논란을 피할 수 없게 됐다”는 비판도 나왔다(동아일보, 2010년 7월 1일, A6면 참조).

다. 신상정보공개 및 열람제도

아동·청소년의 성보호에 관한 법률(이하 ‘아동·청소년성보호법’이라고 한다)이 정한 공개명령 절차는 아동·청소년대상 성범죄자의 신상정보를 일정기간 동안 정보통신망을 이용하여 공개하도록 하는 조치를 취함으로써 필요한 절차를 거친 사람은 누구든지 인터넷을 통해 공개명령 대상자의 공개정보를 열람할 수 있도록 하는 제도이다. 또한 위 법률이 정한 고지명령 절차는 아동·청소년대상 성폭력범죄자의 신상정보 등을 공개명령기간 동안 고지명령 대상자가 거주하는 지역의 일정한 주민 등에게 고지하도록 하는 조치를 취함으로써 일정한 지역 주민 등이 인터넷을 통해 열람하지 않고도 고지명령 대상자의 고지정보를 알 수 있게 하는 제도이다.¹⁸⁾

18) 성범죄자에 대한 신상정보 등록·열람제도에 대한 연혁을 간단히 살펴보면 2005. 12. 29. 제7차 일부개정 법률 제7801호 (구)청소년의 성보호에 관한 법률에 의거, 처음으로 신상정보 등록 및 열람제도가 신설 되었다. 즉 성범죄 행위시점을 기준으로 2006. 6. 30.경부터 2008. 2. 3.경까지 성범죄를 행한 자를 대상으로 신상정보 등록 및 열람이 이루어지게 되었다. 그러나 당시 위 법률은 국가청소년위원회 주관으로 신상정보 대상자 관리가 이루어져, 사실상 동법 제23조 제2항 등록 대상자는 성범죄 등록대상자 통지를 받은 날로부터 2월 이내에 신상정보를 국가청소년위원회에 등록하고, 신상정보 변동이 있는 경우에는 변동사유가 발생한 날로부터 1월 이내에 변동된 신상정보를 국가청소년위원회에 변경 등록하여야 한다 라는 규정에 의거, 동법 제27조 1항 등록 대상자가 정당한 사유 없이 제23조 제2항의 규정에 의한 등록 또는 변경등록을 하지 아니하거나 거짓의 신상정보를 등록 또는 변경 등록한 때에는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다 라는 벌칙 조항이 있음에도, 국가청소년위원회에서 자체적으로 그 변경 여부를 확인하는 것은 현실적으로 불가능하여, 사실상 성범죄자에 대한 관리는 제대로 이루어지지 못하였다. 이에, 제8차 전부개정 2007. 8. 3. 법률 제8634호 (구)청소년의 성보호에 관한 법률에서는 이러한 문제점을 반영, 동법 제35조 제3항 관한 경찰서장은 등록기간 중 매년 1회 등록정보의 변경여부를 확인하여야 한다 라고 명시적으로 경찰에게 성범죄자의 등록정보 변경여부를 확인토록 하는 의무규정을 두었으며, 동법 제45조 제2항 등록 대상자가 정당한 사유 없이 제출정보 또는 변경정보를 제출하지 아니하거나 거짓정보를 제출한 때에는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다는 벌칙조항에 의거, 현재까지 변경정보를 제출하지 아니한 성범죄자에 대해서는 위 조항을 근거로 형사처벌하고 있다. 이와 함께, 아동 및 청소년을 대상으로 하는 성범죄자 관리와 별개로, 19세 이상 성인을 대상으로 하는 성범죄자의 경우에도 신상정보 등록제도가 신설 되었다. 즉, 2010. 4. 15. 법률 제10258호로 제정된 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법에 의거, 신상정보 등록 제도를 운영, 2011. 4. 16.경부터 시행 중에 있으며, 동법 제35조 제3항 관한 경찰관서의 장은 등록기간 중 매년 1회 등록정보의 변경 여부를 확인하여야 한다고 규정, 경찰에게 성범죄자의 정보 변경여부 확인권한을 부여하고 있으며, 동법 제43조 등록대상자가 정당한 사유 없이 제출정보 또는 변경 정보를 제출하지 아니하거나 거짓정보를 제출한 자는 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처한다는 벌칙조항을 신설하여 운영 중이다. 따라서 아동, 청소년 대상 성범죄자는 08년 2월 4일 이후 범행을 저지른 경우에 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제35조 제3항, 성인 대상 성범죄자는 11년 4월 16일 이후 범행을 저지른 경우에 성폭력범죄의 처벌 등에

범죄자의 신상정보의 공개제도는 2000년 「청소년의 성보호에 관한 법률」의 제정으로 도입되었다. 처음의 신상공개방식은 국가청소년위원회가 청소년대상 성범죄자 중에서 신상공개 대상자를 선별하고, 세부정보를 제외한 채 ‘성명, 연령, 직업, 동단위까지의 주소’ 정도를 관보와 인터넷에 게재하는 것으로 하였는데, 이에 대해서는 시행 초기부터 이중처벌금지의 원칙과 과잉금지의 원칙에 반한다는 비판, 적법절차원칙에 위배된다는 비판이 제기된 바 있다. 헌법재판소는 가까스로 합헌결정을 내린 바 있다(헌재 2003.6.26, 2002헌가14).

위와 같은 공개명령 및 고지명령 제도는 아동·청소년대상 성폭력범죄 등을 효과적으로 예방하고 그 범죄로부터 아동·청소년을 보호함을 목적으로 하는 일종의 보안처분으로서, 그 목적과 성격, 운영에 관한 법률의 규정 내용 및 취지 등을 종합해 보면, 공개명령 및 고지명령 제도는 범죄행위를 한 자에 대한 응보 등을 목적으로 그 책임을 추궁하는 사후적 처분인 형벌과 구별되어 그 본질을 달리한다고 할 것이다(대판 2011. 3. 24. 2010도14393, 2010전도120 판결 등 참조).¹⁹⁾

라. 성범죄자 치료감호제도

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

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

관한 특별법 제35조 제3항에 의거 신상정보 등록대상자들을 대상으로 관리 하고 있다(조현빈외, “경찰의 성범죄 전력자 관리에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회논문지, 2011, Vol.4 No.4 참조).

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

성폭력범죄자에 대한 치료감호제의 주요 내용을 살펴보면, ‘소아성기호증, 성적 학중 등 성적 성벽이 있는 정신성적 장애자로서 금고 이상의 형에 해당하는 성폭력범죄를 저지른 자’에 대하여 재범의 위험성과 치료필요성을 요건으로 하여 형벌과 함께 치료감호를 부과할 수 있도록 하는 것이다. 정신성적 장애자의 치료감호시설 수용기간의 상한은 15년이며, 대체주의가 적용된다.

4. 효율적 고위험 범죄자 관리 방안

외국의 경우 ‘폭력범죄나 성범죄를 범하거나 범할 개연성이 있는 자’를 ‘고위험 범죄자(High risk offender)’로 특별 관리하는 사례를 볼 수 있다. 영국에서는 등록된 성범죄자(Registered sexual offender), 12개월 이상의 구금형을 선고받았거나, 입원명령(hospital order)을 받고 수용된 폭력범죄자(Violent offender), 기타 공공의 안전에 중대한 위협을 줄 위험이 있는 기타 위험한 범죄자를 고위험범죄자로 분류하여 별도로 관리하고 있다. 이들의 관리는 경찰, 보호관찰소, 교도소 등의 형사사법기관과 지역의 각종 공공기관이 참여하는 MAPPA(Multi-Agency Public Protection Arrangement)라는 고위험 범죄자 통합관리 시스템에 따라 이루어진다.²⁰⁾

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

우리 사회에서 재범방지를 위한 교정보호의 선진화 방안의 일환으로 고위험 범

20) 정진수, “고위험범죄자 재범방지를 위한 기관간 연계방안 : 통합적 범죄자관리체계의 관점에서”, 『우범자 관리제도 선진화방안 정책토론회 “우범자 관리, 어떻게 할 것인가”』, 세미나자료집, 2011년, 7-8면

죄자관리에서 경찰·보호관찰·교정기관의 협력을 강화할 수 있는 방안 즉 다기관 협력체계 즉, MAPPA의 도입을 위한 방안을 살펴보면 다음과 같다.

가. 협력 법안 (Legislation to cooperate)의 마련

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

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

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

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

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

영을 위한 비용부담관련 규정, 효율성 및 효과성을 평가할 수 있는 방안의 마련 등이 규정되어야 할 것이다.

나. 다기관협의체 운영지침의 마련

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

다. 형사사법통합정보체계의 활성화

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

시도된 것이다.

이와 같은 통합망의 구체적 내용을 살펴보면 그러나 경찰과 검찰이 각 사용중인 현행 시스템을 폐기하고 검찰이 관리하는 통합시스템 한 곳에 모든 수사기관이 접속해서 모든 사건 정보를 입력하는 “통합DB”방식을 의미한다. 이 시스템에 경찰이 입력하는 사건서류를 보면 고소장, 진술조서, 피의자신문조서, 구속영장청구서, 석방지휘서 등 약 314종에 달하고, 이러한 사건 서류를 통해 입력되는 개인 정보는 고소인과 피의자뿐 아니라 참고인, 신고자 등 사건관련자의 개인정보가 입력된다. 또한 이런 사건 서류에 기재되는 개인정보는 성명·주민등록번호 등 신상 정보, 가정환경, 종교, 사상 등 민감한 정보(sensitive Daten), 건강 및 신체적 특징, 질병력 등 심신상태, 생활상태, 생활정도, 소득, 재산상황 등 경제관계, 병역관계, 성장과정, 교우관계, 범죄경력, 전과 및 지문번호 등 사회경력, 주소, 본적, 가족관계 등 생활관계 등,²¹⁾ 약 590여개에 이른다(전지연, 2005).

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

그러나 이 프로젝트는 처음부터 대검찰청의 기획에 의해 시작되었고, 형사사법 공통시스템운영단은 법무부에 설치되어 있어²²⁾ 검찰에 권력이 집중될 수 있음을 예상할 수 있다. 이와 같은 특정 기관에게 정보의 집중은 절대권력의 집중을 초래하게 되고 다른 기관의 반발을 초래하게 된다. 따라서 관련 모든 형사사법기관들이 공동으로 활용할 수 있도록 형사사법통합정보체계의 활성화를 이루어야 한다.

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

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

라. 위치추적전자장치 착용 성범죄자의 정보 공유

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

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

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

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

마. 다기관 협의체의 활동에 대한 소속 기관의 교육훈련 강화

고위험 범죄에 대응하기 위해 대응하는 다기관 협의체에 소속되는 모는 구성원들에 대한 교육훈련이 이루어져야 한다. 예를 들면, 범죄자 신상정보 및 정보 등록담당자, 지역경찰관, 성폭력 우범자 담당 직원 및 우범자 관리 경찰관들을 대상으로 성범죄 전력자들의 관리의 중요성을 인식시키고, 그에 따른 구체적인 관리방법 및 현 실태, 상호간 연계방안 등 실무 중심의 심층적인 논의가 성범죄자 신상

정보 운영 매뉴얼 지침 제작 전에 선행되어야 할 것으로 생각된다. 그리고 제도 운영의 중요성과 적극적인 관리 필요성에 대한 다기관 협의체 소속 담당자들에 대한 교육이 필요하다. 법률적 근거 및 적극적 대처, 관리 방법 등 세부적인 관리 내용 뿐만 각 기관의 관리범죄자의 위험성평가, 관리계획의 수립, 관리방법의 실행 등에 대각 기관의 관리범죄자의 위험성평가, 관리계획의 수립, 관리방법의 실행 등에 대한 교육훈련 강화되어야 고위험 범죄자에 대한 관리를 철저히 할 수 있을 것이다.

바. 모든 다기관 협의체 관련 기관간의 업무협약 체결

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

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

이러한 업무협약의 체결과 관련하여 최근 경찰에서 이루어지고 있는 모범적인 사례가 소개되고 있는 실정이다. 서울지방경찰청에서는 주폭(酒暴)문제 해결을 위하여 각 기관과의 업무협약을 체결하였다. 2012년 5월 서울지방경찰청은 ‘주폭(酒暴)과의 전쟁’을 선포하고 프랜차이즈 주점과 1호 업무협약을 체결하였다. 이후 하루 약 1.4개 정도의 단체가 경찰과 주폭협약을 체결하여 2012년 8월 21일 현재

101개 단체와 주폭협약을 체결하였다. ‘주폭협약은 사회적으로 문제화 되고 있는 주취자들에 의한 폭력행위를 예방하기 위해서는 어느 한 기관의 독자적 노력만으로는 불가능하다는 점에 착안하여 경찰과 협약 체결기관과의 치안 파트너십을 형성하여 사회문제를 해결하고자하는 노력이었다.

구체적인 협약체결 사례를 살펴보면, 2012년 8월 16일 서울지방경찰청, 코레일 서울본부 그리고 예수의 꽃동네(이사장 오웅진 신부)간 ‘노숙인의 건전한 사회복귀 및 재활을 위한 업무협약’을 체결하였다. 협약을 통해 경찰은 서울역 등 공공장소 주변의 노숙인 계도와 질서유지 활동을 전개하고, 노숙인들의 자발적인 동의를 전제로 이들을 적절한 보호시설로 유도하는 등 노숙인 문제 해결을 위한 각종 방안을 지속적으로 강구하기로 하였다. 코레일 서울본부는 주요 철도역 주변 환경을 지속적으로 개선하고 다른 협약당사자들과의 긴밀한 협의를 통해 노숙인의 건전한 사회복귀를 위해 적극 협조하기로 하였다. 그리고 사회복지 재단 예수의 꽃동네는 경찰과 연계하여 노숙인 보호와 재활, 심성 치유, 의료 지원, 직업훈련 프로그램을 가동하여 노숙인들의 자립능력과 의지를 제고하는 데 최선의 노력을 다할 것을 약속하였다.²³⁾

사. 참여기관의 성과 목표 결정

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

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

23) 서울지방경찰청 보도자료(2012년 8월 16일)

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

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

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

자. 참여기관의 범죄자 관리 역량강화

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

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

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

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

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

보호관찰소 역시 전자발찌 위치추적관제센터요원(102명)과 현장 보호관찰관 등을 보강하기 위하여 보호관찰관 250명을 증원하기로 하였으며, 인력증원을 통하여 1천여명의 전자발찌 착용자들에 대한 관리를 강화하여 월 4차례 면담이 가능하다는 주장이다(보호관찰소, 2012. 9.5).

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

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

고위험범죄자의 관리를 위한 다기관 협의체에서 기관간의 의사소통 통로로서의

역할을 담당할 실무 간사 (MAPPA Coordinator) 의 역할은 ① 주요 관련기관들 사이에 업무연락을 담당하고, ② 협의체 내에서의 고위험범죄자 관리위원회를 개최하기 위하여 회의 일정을 조정 및 준비하고, 회의록 작성 및 보관, 배포를 담당하며, 회의 의제를 제시하는 역할을 담당한다. 또한 실무간사는 ③ 고위험 범죄자에 대한 다기관 관리를 위한 적절한 시기와 관리방법의 제시 그리고 ④⑤ 다기관 위험관리계획의 주관을 담당하게 된다.

앞서 살펴본 MAPPA의 체계를 우리나라에 수정·보완하여 구축함으로써 고위험 범죄자의 다양한 재범원인을 관리할 수 있을 것이다. 이는 다양한 범죄 원인대해 MAPPA가 통제와 지원을 단계적으로 실행하고 개입함으로써 재범의 위험성을 줄이고 있기 때문이다. 실제로도 MAPPA의 재범위험관리에 따른 단계적 개입이 재범률의 감소를 나타냈다는 점에서 도입할 가치가 매우 높다. 이점에서 가장 중요하게 고려되어야 할 점은 관련 기관들의 정보공유와 해당 기관의 연계가 우선적으로 선행되어야 하고 이러한 정보공유와 연계가 얼마나 잘 이루어지는가가 성공과 실패를 좌우한다는 점이다. 즉, 적정시기에 단계적 개입이 적절한 강도로 지원되거나 통제될 수 있어야한다.

5. 결론

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

특히 최근에는 성폭행 전과자로 전자발찌를 찬 채 주택에 침입해서 주부를 성

폭행하려다 살해한 사건이 발생하였고, 전자발찌를 차고 강도·절도를 하다 검거되는 사건이 발생하는 등 전자감시를 실시중인 범죄자에 의한 범 죄역시 끊이지 않고 발생하였다.

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

일반적으로 우리사회에서의 범죄자 관리는 일반적인 단편적인 진행과정을 거치는 체계를 유지하고 있다. 경찰에게 검거된 범죄자는 검찰에 송치되고 송치된 범죄자는 법원에 의하여 그 범죄에 양정을 정하고, 교정기관 혹은 보호관찰기관에 보내어 일정 기간 동안 격리 혹은 갇생을 위한 프로그램을 거친 후 사회에 복귀하는 순차적 시스템으로 진행되어 왔다.

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

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

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

본 연구에서는 재범위험성이 높은 특정범죄자 즉, 고위험범죄자에 대하여 “다기관에 의한 공공보호협정”(Multi-Agency Public Protection Arrangements: MAPPA)

을 활용 경찰, 교정기관, 보호관찰소 등이 협력하여 고위험범죄자에 효율적 관리를 도모하고 있는 영국의 사례를 검토해보고 우리나라에서 고위험 범죄자의 재범 가능성을 관리하기 위한 방안을 고찰하여 보았다. 연구목적은 달성하기 위하여 본 연구에서는 MAPPA의 운영체계에 대하여 면밀하게 고찰하였으며, MAPPA의 운영 성과 역시 검토되었다.

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

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

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

제4장

출소자 주거 및
취업지원을 위한
사회적기업 설립·육성방안

연성진 · 최진규 · 유영재 · 장홍원

출소자 주거 및 취업지원을 위한 사회적기업 설립·육성방안

1. 연구의 필요성과 목적

경제적 이윤의 추구하고 사회적 목적 추구의 중간지대에 위치하고 있는 사회적기업은 우리나라에서 취약계층에게 사회서비스나 일자리를 제공하거나 지역사회공헌을 통해 삶의 질을 향상시키는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로 시작되었다. 우리나라에서 출소자들의 사회복귀와 취업을 위해 사회적기업은 이제 발돋움 단계에 있으며 앞으로 출소자 지원을 위한 사회적 제도로서 발전해야 한다. 출소자들의 성공적인 사회복귀를 위해서는 이들에 대한 취업 및 주거지원의 문제가 가장 중요하다. 수형자들의 재범률은 이들이 경제활동 참여를 가로막는 구조적 제약이 존재하기 때문이며 출소자들에 대한 주거 및 취업지원은 재범예방을 위해서도 필요하다.

출소자들의 사회복귀를 위해 그 동안 법무부 교정본부와 고용노동부, 법무보호복지공단 등 정부기관들은 다양한 방면에서 노력을 해오고 있다. 이들 노력 중에 하나는 사회적기업을 통한 출소자들의 취업과 창업으로서 이는 출소자 고용지원

을 위한 새로운 정책방향으로의 가능성을 보여주고 있다. 출소자의 사회복귀를 지원하는 출소자 갱생보호라는 측면에서 사회적기업을 분석하는 연구들은 기존 연구에서 찾아보기 힘들다. 본 연구는 사회적기업과 출소자지원을 체계적으로 다루는 최초의 연구라는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다.

본 연구는 수형자 직업훈련 및 출소자 취업지원에 대한 현황과 문제점들을 먼저 검토하고 외국의 사회적기업 사례연구를 통해 출소자 보호를 위한 구체적인 지원방안을 모색해 보는 데에 그 목적이 있다. 이 글은 먼저 사회적기업의 의의 및 유형을 살펴보고, 사회적기업의 법제 및 문제점과 개선방안을 검토하였다. 이어서 전국 교정기관을 중심으로 실시하고 있는 직업훈련과 교도작업 및 주거지원의 현황과 문제점, 그리고 법무부, 고용노동부, 중소기업청, 지방자치단체, 일반기업 등 범정부적 차원에서 실시하고 있는 출소자 주거 및 취업정책을 살펴본 후 그 문제점 및 활성화방안을 살펴보았다. 또한 현재 우리나라에서 운영되고 있는 사회적기업의 유형들과 이 가운데 출소자들이 실제 취업해 있는 사회적기업들은 어떠한 것들이 있는지 분석해 보았다. 또한 현재 출소자를 지원하고 있는 사회적기업들에 대한 심층면접을 통해 그 현황 및 문제점들을 살펴보았으며 이를 통해 정책적 시사점을 얻도록 하였다. 나아가 수형자들이 가지고 있는 취업과 직업에 대한 욕구를 설문조사를 실시하였고 출소자지원을 위한 외국의 사회적기업 사례들을 살펴보았다. 마지막으로 연구 및 조사결과들을 기초로 하여 출소자지원 및 사회적기업 활성화 방안에 관한 정책제언을 살펴보았다.

2. 사회적기업의 의의와 법제 및 발전 과제

가. 사회적기업의 특성과 개념

사회적기업은 비영리기관처럼 사회적인 가치를 추구하면서 동시에 영리기업처럼 이윤창출도 추구하기 때문에 순수 비영리기관과 순수 영리기업 사이에 위치하고 있다. 사회적기업의 위치는 사회적 가치생산이 경제적 가치생산보다 더 우선되는 가치로 여기는 쪽에 속하지만, 그중에서 사업 경영전략을 도구로서 가장 잘 활

용하는 기관에 해당한다. 사회적기업은 태생적 딜레마로 인한 리스크를 극복하기 위해 창조적 혁신적 경영전략이 필요하다.

우리나라는 사회적기업을 정부 차원에서 육성 지원하기 위한 제도적 장치로 『사회적기업 육성법』을 시행하고 있다. 사회적기업에 대한 법적 정의는 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업”이다. 한국에서 사회적기업이 되기 위해서는 『사회적기업 육성법』 제8조에 명시된 사회적기업 인증 요건에 따라 국가로부터 인증을 받아야 한다. 우리 나라에서는 사회적기업의 주된 목적이 유형화의 주된 기준으로 활용된다. 이는 『사회적기업 육성법 시행령』 제9조를 바탕으로 한 유형화의 방식으로서 여기에는 사회적 서비스 제공형, 일자리 제공형, 지역사회공헌형, 혼합형, 기타형 등으로 나뉜다.

나. 「사회적기업 육성법」의 규정상 문제점과 개선방안

1) 정의 규정의 문제

「사회적기업 육성법」상 사회적기업은 i) 취약계층을 고용하거나 ii) 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 것을 사회적 목적의 실현여부를 판단하는 중요한 요소로 삼고 있다. 그런데 위와 같은 법 및 시행령상 ‘취약계층’의 규정방식은 ‘사회서비스를 제공받는 대상으로서의 취약계층’과 ‘일자리 제공 대상으로서의 취약계층’의 차이점을 법적으로 달리 규율하고 있지 않다. 취약계층에 대한 규정방식은 사회서비스 제공 대상으로서의 취약계층과 일자리 제공 대상으로서의 취약계층을 구별하여 별도로 규정하는 방향으로 개정될 필요가 있다. 사회서비스에 대한 개별적 검토를 통해 그 범위를 확대하고, 사회서비스 제공 대상을 확대함에 있어 취약계층 뿐만 아니라 사회적기업 자체에 대하여 전문적 서비스(경영컨설팅, 회계, 법률자문 등)를 제공하거나 사회적기업을 대상으로 특별금융지원을 하는 조치는 원칙적으로 사회적기업으로 인정받을 수 있도록 해야 한다.

2) 등록제와 간접지원방식으로서의 개편

직접지원이 연계된 인증제도를 등록제로 개편하고 자본시장을 통한 간접지원과 세제혜택을 통한 사회적기업 육성으로 방향을 전환하는 것을 검토할 필요가 있다. 사회적기업으로 등록된 기업에 대해서는 창업지원 및 경영지원, 교육훈련, 정보에의 접근성, 세제상의 혜택 등 사회적기업이 받을 수 있는 보편적인 지원을 받도록 해야 한다. 반면에 정부의 직접적인 재정지원은 취약계층 중심의 노동통합형 사회적기업이나 사회서비스 제공 등 정책 목표와 대상을 명확히 하여 차별화된 등록제도를 운영할 필요가 있다.

3. 수형자 직업훈련, 취업지원 및 주거지원 현황

출소자들의 성공적인 사회복귀와 재범방지를 위해 법무부는 직업훈련 및 교도작업을 출소 후 재취업 및 창업과 연계될 수 있도록 맞춤형, 현장중심형으로 바꾸어오고 있다. 법무부, 한국법무보호복지공단, 고용노동부, 국토해양부, 중소기업중앙청, 미소금융 등 금융기관, 사회 내 여러 자원들 간의 협조 하에 인성교육, 맞춤형 직업훈련, 취업연계형 교도작업, 취업성공패키지 참여, 취업성공수당지급, 고용촉진지원금 지원, ‘구인·구직 만남의 날’ 개최, 소자본창업교육실시, 신원보증보험료 지원, 무주택 출소자 주거지원, ‘출소자 후원의 날’ 행사 등 일련의 정책들은 통해 출소자 사회복귀를 지원하고 있다.

가. 출소자 재취업 및 창업지원 정책

2008년 4월부터 전국 50개 교정시설에서 “수형자 취업 및 창업지원 협의회”를 설치 운영하고 있다. 활동내용은 상담, 취업·창업정보제공, 취업알선 및 창업지원 등이다. 취업 및 창업지원 협의회는 실무추진반 구성으로 2008년 3월부터 전국 54개 교정기관에 “수형자 취업 및 창업지원 전담반”을 설치운영하고 있다. 협의회가 발족된 이후 지금까지의 취업 및 창업지원현황을 살펴보면 2008년에는 지원 및 알선인원이 672명이었으나 2011년도에는 1,080명이었다.

한국법무보호복지공단은 수용자가 출소하기 100일 전에 교정시설을 방문하여 출소예정자에게 갱생보호사업을 안내하고, 재범유발요인을 사전에 파악하여 출소 전 사회복귀를 준비하도록 개별 및 집단상담을 먼저 실시한다.

일정한 기술이 없어 취업에 애로가 있거나 새로운 기술을 배우고자 하는 출소자에게 희망·적성·경력 등을 고려하여 취업이 용이한 직종의 자격증을 취득하도록 학원 등에 위탁교육을 실시한다. 직업훈련교육 이수 후 자격증을 취득하였거나 특정 직종 취업으로 숙련기술을 습득한 자 중 창업을 희망하는 출소자에게는 창업자금을 지원하고, 일정한 취업처를 구하지 못하는 출소자에게는 기업을 경영하는 범죄예방위원, 갱생보호 후원회원, 기타 독지가 등과 연계하여 취업을 알선하기도 한다.

취업성공패키지 사업은 고용노동부에서 주관하고 있는 취업지원 프로그램으로서 법무부는 고용노동부와 양해각서를 체결하여 2011년부터 출소(예정)자들에게도 취업성공패키지 사업을 시행하여, 저소득 취업취약계층에 대하여 개인별 취업지원계획에 따라 단계적·통합적인 취업지원 프로그램을 제공하고, 취업한 경우에는 취업자에게는 '취업성공수당'을, 사업주에게는 고용촉진지원금을 지급함으로써 이들의 노동시장 진입을 체계적으로 지원하고 있다.

출소를 앞둔 수용자와 구인을 희망하는 기업들 간의 취업면접을 주선함으로써 출소예정자에게 실질적인 취업 기회를 제공하기 위해 2008년도부터 연1회 실시해 오던 전국단위 취업박람회를 2011년도부터는 4개 지방교정청 주관으로 각 기관별로 반기 1회(통상 매년 5월과 10월) “출소예정자 구인·구직 만남의 날”행사를 개최하고 있다.

법무부와 고용노동부, 행정안전부, 중소기업청, 농업진흥청 간 범정부차원에서 2010년 10월 27일 맺은 「출소예정자 등 취업·창업 지원 업무협약」에 따라 2011년에는 12개 교정기관을 시범 시행기관으로 지정하여 고용센터에서 직업진로지도 프로그램을 지원받고 있다.

나. 출소자 취업 및 창업지원 정책의 문제점 및 개선방안

출소자들의 취업 지원에 있어서 문제점으로 제기될 수 있는 것은 현재 교정기

관, 소년원, 한국법무보호복지공단 상호간 일관성 있는 정책추진이 어렵다는 점이다. 중앙부처인 법무부가 감독과 정책추진에 있어서 조정역할을 하고 있지만 조정과 협의에 한계가 있으며 출소자들의 사회복귀를 맡아 추진할 수 있도록 통일된 조직체계가 필요한지 검토할 필요가 있어 보인다.

다. 수형자의 직업훈련, 교도작업 현황 및 정책방향

2011년도에는 31개 기관에서 54개 직종 167개 과정에서 총3,836명에 대하여 직업훈련을 실시하였다. 2012년도에는 서울남부교도소 등 전국 31개 기관, 54개 직종 142개 과정에서 수용자 총3,804명에 대하여 직업훈련을 실시 중에 있다.

법무부 교정본부에서는 교도작업을 취업연계형 교도작업으로, 그리고 직업훈련 → 교도작업 → 취업지원으로 연계하는 단계적 사회복귀 시스템을 구축하고자 정책을 추진하고 있다. 단순노동형 교도작업의 문제점을 개선하고 취업연계형 교도작업으로 전환하여 수형자들이 출소 후 안정된 사회복귀를 할 수 있도록 교도작업의 질적 변화를 도모하고 있다. 이러한 취업연계형 교도작업 추진결과 2011년 12월 기준으로 24개 기관 31개 업체가 단순노동형 교도작업을 취업연계형 교도작업으로 전환하였다.

라. 출소자 주거지원

출소자의 주거지원을 위하여 법무부 산하에 한국법무보호복지공단을 설립운영하고 있다. 한국법무보호복지공단은 현재 14개의 지부와 1개소의 센터, 그리고 7개소의 지소로 구성되어 있다. 공단본부에는 출소자 주거지원 대상자 선정, 주거지원 중인 자의 계약해제 및 해지, 주거지원 만료자의 기간 연장 등의 사항을 관장하기 위하여 '주거지원 심사위원회'가 있다. 그리고 주거지원사업을 위한 주택 확보 및 관리, 주거지원 신청자 통합서열명부 작성, 주거지원 대상자 선정 상신, 공급 주택에 대한 보증금 및 임대료 조정, 기타 주거지원에 관련된 사항을 관장하기 위하여 주거지원사업단을 두고 있다.

입주대상자는 보호관찰 등에 관한 법률 제3조 제3항의 갱생보호대상자 중 무주택자로 한다. 입주주택은 20평형 전후의 다세대 주택이다.

법무부는 2006년 건설교통부(현재의 국토해양부) 및 LH공사와 업무협약을 통해 부양가족이 있는 무주택 출소자에게 매년 150호씩 2015년까지 총1,500호의 임대주택을 지원하기로 하였다. 주거지원을 시작한 2006년부터 2012. 10월까지 무주택 출소자들에게 지원한 주택은 총1,065가구이며, 지원을 받은 출소자는 총1,118명이다.

4. 우리나라 출소자 지원을 위한 사회적 기업 현황

출소자를 고용하는 사회적 기업과 심층 면접을 통해 파악한 현황과 문제점을 보면 다음과 같다.

먼저, 사회적 기업의 인증 제도의 운영에 대해서는 좀 더 철저한 검증을 통해 투명한 목적을 가진 리더가 운영하는 사회적 기업을 인증해줘야 한다는 점과 예비 사회적 기업이 사회적 기업으로 성장하여 인증을 받기 위해 컨설팅의 역할이 중요하다는 점을 지적할 수 있다. 또한 사회적 기업이 사회성 또는 공공성과 사업성 또는 수익성을 동시에 추구하는 것은 쉬운 일이 아니며, 출소자를 고용하는 사회적 기업에 대한 일반인들의 낮은 인지도, 사회적 기업의 자금조달의 곤란함, 사회적 기업을 영위하고 또 지지하려는 인재육성의 어려움 등이 문제점으로 지적되었다.

사회적기업의 경영능력의 부족, 혁신의 부족은 중요한 문제점으로 나타났으며 현재 인건비 지원에서 운영비, 시설비, 전문인력 채용을 위한 지원이 필요한 것으로 나타났다. 또한 사회적기업에 대한 인식개선을 위해 적극적으로 홍보가 필요하며 지방자치단체 차원의 관심과 배려가 절실하다. 나아가 사회적기업가를 양성하는 프로그램을 활성화하여 사회적기업의 창업과 육성에 도움이 되어야 할 것이다.

5. 수형자 설문조사 결과

설문조사는 2012년 10월 22일과 23일 이틀에 걸쳐 수도권외의 일반교도소 한 곳과

직업훈련교도소 한 곳 등 모두 두 기관의 수형자 115명을 대상으로 실시되었다.

먼저 조사대상자 115명의 입소 전 월소득은 중앙값(median)을 기준으로 월250만원이었다. 응답자의 81.7%가 직업을 가지고 있었고 14.8%는 직업을 가지고 있지 않은 것으로 나타났다. 이들 중 84.7%는 자영업, 15.3%는 임금근로자였다. 또한 수형자의 절대다수인 91.3%가 구직의 의사를 가지고 있었으며 출소 후 수용 전의 일을 할 수 없는 이유에 대해서 전과사실로 계속할 수 없다는 응답이 많았다.

출소 후 희망 직업으로는 63%가 자영업을 원했고 나머지 37%는 임금근로자를 희망하는 것으로 나타났다. 자영업 분야별로는 26%가 요식업을 선택하였고 뒤를 이어서 14%가 건설업을 꼽았다.

수형자들은 출소 후 평균 401만원의 월 소득을 기대하고 있으며 중앙값(median)은 300만원이었다. 대체적으로 수형자들이 기대하는 월 평균 소득은 300만원으로 볼 수 있을 것이다. 수형자들의 기대 수입 결혼한 사람일수록, 입소 전 소득이 높을수록, 입소 전 사회경제적 수준이 주위보다 높을수록 높은 기대 수입을 가지는 경향이 있었다. 중요한 발견은, 본인의 출소 후 기대 수입이 낮을수록 일반출소자들이나 출소자 본인이 출소 후 재범가능성이 높다고 생각하고 있다는 점이다. 경제적인 성취에 대한 기대와 범죄행위가 중요한 상관성이 있음을 잘 보여주고 있는 것이다. 한편, 일반교도소와 직업훈련교도소의 수형자들을 비교한 결과 일반교도소 수형자의 기대 소득은 월평균 467만원인 반면 직업훈련교도소 수형자들은 341만원의 월 소득을 기대하고 있는 것으로 나타났다. 이는 직업훈련교도소의 경우 본인이 받고 있는 교육과 훈련을 통해 보다 현실성 있는 소득 수준을 기대하고 있는 반면에 일반교도소 수형자들의 경우 현실성이 없는 높은 수준의 임금을 기대하고 있음을 보여준다. 또한 출소 후 구직의사에 있어서는 일반교도소 수형자들의 87.5%와 직업훈련교도소의 94.9%가 구직의 의사를 밝히고 있어 일반교도소 수형자들보다 직업훈련교도소 수형자들의 취업의지가 더 높은 것으로 나타났다.

무엇보다도 수형자들은 전과자에 대한 사회적 냉대가 구직과 취업에 가장 큰 장애가 된다고 생각하고 있었다. 또 전문기술이나 지식의 부족과 나이 또한 중요한 장애요인으로 생각하는 경향이 있었다. 실제적으로 창업이나 취업을 위해 가장 큰 장애가 되는 점은 이들에 대한 사회적 편견(차별, 전과자 낙인)을 중요한 요인

으로 지적했으며 창업에 필요한 자금, 비현실적인 급여, 기술취득이 기회 부족 등도 중요한 장애요인으로 지적되었다. 이어서 창업을 위한 전문 기술교육이나 창업 정보 및 경영기술의 지원이 필요하다고 많은 사람들이 지적하였다.

이러한 조사결과를 통해 출소자에 대한 사회적 냉대를 극복할 방안을 강구하는 것이 필요하고 출소 후 주거 및 기초생활을 지원하는 다양한 정책이 중요한 것으로 나타났다. 또한 창업을 위한 자금의 지원, 직업훈련을 통한 기술취득, 취업정보 및 구직에 필요한 지원을 위한 제도적 장치가 필요한 것으로 나타났다. 취업에 있어서는 출소자 개개인이 가지고 있는 학력, 전공이나 기술, 입소 전 직업 및 생활 수준, 혼인 및 가족관계, 나이, 복역횟수, 희망 취업분야, 희망 소득 등 다양한 개인적 변수들에 대한 고려가 필요하다. 마지막으로 출소자들의 직업관, 가치관, 경제관 등을 바꿀 필요가 있다. 오랜 기간 동안 경제활동에서 제외되어 있던 수형자들은 출소 후 빠른 속도로 변화해버린 세상에 적응하는 데에 매우 큰 어려움을 겪게 마련이다.

6. 출소자 지원 및 사회적기업 활성화 방안

범죄를 저지르지 않도록 하기 위한 사회복귀 지원은 새로운 패러다임을 필요로 한다. 출소자지원 문제는 단순히 제도적 차원의 문제가 아니라 이들이 지역사회 일원으로 적응하며 경제주체로서의 삶을 영위하도록 지원하는 문제로서, 출소자들의 성공적인 사회 내 재통합 지원을 위한 서비스의 관점에서 문제를 바라보아야 한다. 또한 성공적인 사회복귀는 출소 전 교도소에서의 지원단계로부터 출소 후 사회 내 적응단계까지의 연계가 필수적이다. 나아가 자선이 아닌 자립을 향해 출소자들이 나갈 수 있도록 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

가. 전환단계 취업프로그램의 법제화

출소자들의 취업 등 사회복귀를 위해서 전환단계 취업프로그램의 법제화가 필요하다. 출소들은 오랜 기간 사회와 격리되어 사회적응기간이 필요할 수 있다. 더

구나 기술정보사회의 발달을 비롯한 사회경제적 환경의 변화에 쉽게 적응하지 못하고 특히 취업과 관련하여 두려움을 가질 수 있다. 전환단계 취업프로그램은 적절한 교육의 부재, 취업 경험의 부족, 사회적 차별과 냉대, 법에 의해 출소자에게 허가되지 않는 자격증 등 이런 것들로부터 좀 더 자유로울 수 있는 취업 프로그램일 수 있다. 전환단계 직업을 구하는 것은 출소 후 빠른 기간 내에 취업이 가능하며 임시직 혹은 정부나 다른 비영리 기관으로부터의 보조가 가능한 일자리를 얻을 수 있게 함으로써 향후 안정적인 직업을 갖도록 도와줄 수 있다는 장점이 있다.

나. 직업훈련과 고용시장의 연계 및 취업네트워크의 제공

수형자 직업훈련과 고용시장의 연계를 위해 다양한 노력을 기울일 필요가 있다. 먼저 ① 수형자들을 고용 가능한 취업정보를 데이터베이스화 하고 ② 이 취업정보에 부합하는 훈련프로그램을 개발하여 운영하도록 하며, ③ 장래 고용 증대가 예상되는 직업에 대한 훈련프로그램을 위해 직업훈련의 지속, 수정, 폐지, 신설 등에 대한 계획을 수시로 수립하며, 마지막으로 ④ 직업훈련의 성과에 대한 재평가가 이루어지도록 해야 한다.

다. 사회적기업 활성화를 위한 제도 개선방안

1) 등록제로 전환 및 정부주도형 사회적기업에서의 탈피

출소자 지원을 위한 사회적기업의 활성화를 위해서 먼저 사회적기업에 대한 인증제도를 등록제로 바꿀 필요가 있어 보인다. 정부주도형 인증제도는 취약계층에 대한 고용 확충을 위한 인건비 지원이라는 직접지원방식에 의존하고 있는 바 이와 같은 방식으로는 먼저 다양성과 복합성을 특징으로 하는 현대사회적 변화의 현실에 맞지 않을 뿐만 아니라 정부 재정지원의 지속가능성에 문제가 생길 소지가 많다.

외국의 경우 사회적기업은 추진체계는 산업경제부처, 사회복지부 등이나 부처간 통합위원회 또는 별도의 독립청을 통해 추진하고 있다. 또한 중앙부처뿐만 아니라 지방자치체와 부처별로 혼재되어 있는 지원체계를 통합하며 민간, 기업, 지

역사회 등 다양한 자원들을 동원, 연계를 통한 사회적기업의 육성 및 활성화 방안을 강구할 필요가 있다.

특히 출소자 지원을 위한 사회적기업의 활성화를 위해서는 법무부와 교정기관, 보호관찰기관 등의 노력과 출소자들이 복귀하는 지역사회 구성원들의 적극적인 이해와 인식의 전환 없이는 가능하지 않기 때문에 정부, 출소자, 사회적기업, 지역사회의 각 당사자를 포함 자원들을 동원하고 연계하는 프로그램과 정책들을 필요하다.

2) 사회적기업의 창업 촉진

사회적기업의 설립에 있어서 기존 건설한 재무구조를 가지고 있는 연계기업의 지원을 통해 설립된 사회적기업을 제외하고는 새로운 사회적기업의 설립이 쉽지 않을뿐더러 설립되었다고 하더라도 지속가능한 경영이 쉽지 않다는 문제점이 있다. 또한 기존 영리기업들이 인건비 등의 혜택을 목적으로 사회적기업으로 전환하는 경우는 유리하지만 새로운 사회적기업의 창업 과정에서 구체적인 지원 관련 법제가 없다. 정부에서 시행하고 있는 ‘청년 등 사회적기업가 육성사업’을 통한 창업 촉진과 같은 것이 있기는 하지만 법적 근거가 미약하고 예산의 운영·집행에 대한 자의성, 사업의 신청대상을 만19세~만 39세인 자로 나이 제한을 정하는 등 문제점을 가지고 있다. 『사회적기업 육성법』에 사회적기업 설립 촉진을 위한 정부의 사명을 명시하고, 시행령에서도 사회적기업 설립 준비 단계와 인증 전 단계에서의 구체적 지원 절차 및 요건 등에 관하여 규정할 필요가 있다. 또한 사회적기업가 육성사업을 법제화, 사회적기업가의 지원에 관한 사항, 창업지원과 관련되는 위탁 운영기관에 관한 사항 등의 구체적인 내용을 규정할 필요가 있다.

3) 사회적기업 민간지원기관의 활성화

현재 우리나라의 사회적기업에 대한 민간지원기관은 전문성의 부족, 재정자립도의 취약 등의 문제점을 안고 있다. 『사회적기업 육성법 시행령』에서 규정하고 있는 ‘컨설턴트’의 자격을 보면 사회적기업에 대한 이해나 기업의 사회적 책임에 대한 이해가 없는 경우라 하더라도 정부사업을 위탁받을 수 있는 자격을 보유하고

게 되는 문제점이 있다.

사회적기업과 시민사회의 가교 역할은 사회적기업의 성과에 중요한 관건이 되기 때문에 이들과의 연계와 네트워크의 형성이 중요하다.

구체적으로, 사회적기업 지원을 위한 경영컨설팅 회사는 현재 전문직의 자발적 참여와 봉사로 이루어지고 있는데, 사회적기업에 대한 자문과 컨설팅 서비스에 대해서 사회적기업으로 인증해 주는 제도가 필요하다. 다시 말해 사회적기업을 대상으로 제공되는 전문적 서비스(경영컨설팅, 회계, 법률자문 등)를 업무로 하는 조직이 사회적기업으로 인정받도록 해야 한다. 우리나라도 민간재단의 설립을 통한 지속가능한 경제, 경영, 환경 촉진을 달성하고 기업 컨설팅, 사회적 책임 보고서 제작, 기업의 전략기획, 새로운 프로젝트 개발을 지원하기 위한 워크숍 등을 개최하도록 해야 한다.

또한 시민사회의 기부문화가 일천한 상황에서 대기업을 비롯한 기업들에 의한 사회적기업을 위한 재단 설립을 활성화할 필요가 있다. 재단은 기부를 통해 사회적 목적을 달성하려는 기부자들로부터 나온 자금으로 만들어진 자선기구이다. 이러한 재단은 관련법에 따라 활동하고 편익을 창출하는 것이 목적이지만 일반 기업과 같이 이윤창출의 정도가 아닌 사회문제에 대해 사회적기업이 기여함으로써 얻은 혜택의 정도에 의해 평가되는 것이다.

4) 출소자 보호를 위한 갱생보호재단의 설립

지속가능한 사회적기업의 성공을 위해서는 조직의 유연성, 사회적 목적을 위한 이익의 창출이 필수적이다. 기존의 사회적기업들이 창업초기 정부의 인건비지원 등에 의해 자립의 기초를 닦고 난 후 지속적인 성장의 발판을 마련하도록 하고 구체적인 출구전략에 대한 고민과 함께 이를 위한 제도적 지원이 중요하다. 출구전략의 부재는 재정의 지속가능성을 크게 훼손할 수 있으며 사회적기업의 육성을 위해서도 바람직하지 않다.

사회적기업의 지속가능한 성공을 위해서 무엇보다도 이들에게 자본금을 ‘투자’해서 사회적 목적을 위한 이윤을 창출할 수 있도록 하는 재단의 설립이 필요하다고 본다. 자본금은 지속가능한 성장을 위해 자본금을 늘리고 조직의 발판을 다지

기 위해서도 매우 중요할 것이다. 가칭 ‘갱생보호재단’은 출소자를 위한 사회적기업의 설립과 활성화를 위한 목적을 가지고, 자금의 지원, 창업지원, 교육훈련, 경영컨설팅 등을 제공하도록 해야 한다.

출소자 보호업무를 한국법무보호복지공단에서 모두 담당하기에 어려움이 있으므로 국가, 지방공공단체, 지역사회의 참여를 활성화시켜야 할 필요가 있다. 현재 출소자 보호업무를 맡고 있는 한국법무보호복지공단은 국가가 출소자에게 시급하게 제공해야 할 주거나 단기 취업사업에 그 힘을 모으고 사회적기업 등 출소자의 경제적 자립을 비롯한 사회복지를 위해 포괄적 업무를 담당하기 위해 갱생보호재단이 필요할 것이다. 이는 지방자치체와 시민사회, 기업, 지역사회, 국가 등을 연계해서 출소자에 대한 취업 및 주거 지원을 위한 포괄적 활동을 담당해야 한다.

5) 사회적기업 연합체의 활성화

현행 「사회적기업 육성법」에서는 사회적기업 네트워크에 관한 규정이 없다. 외국의 경우 사회적기업 당사자들의 연합체가 활성화되어 있다. 사회적기업 연합체는 지역별, 업종별 네트워크의 형성을 통해 그들의 경영기술 등을 공유하고 문제점에 대한 해결을 위해 서로 도울 수 있다. 우리나라도 한국사회적기업중앙협의회를 중심으로 광역 및 지역단위로 다수의 지부가 운영되고 있지만 실제 그 활동은 재정 및 인력부족으로 미약한 수준에 머물러 있다. 특히 성공적인 출소자 사회복지를 위해서는 출소자지원을 위한 사회적기업 연합체를 구성하고 교정업무와 보호관찰업무 등 정부기관과 시민단체, 출소자 및 그 가족과 지역사회를 엮어주는 노력을 기울이도록 해야 한다.

6) 출소자를 위한 지속가능한 사회적기업 모델

출소자들이 취업하고 창업하기에 적합한 사회적기업은 출소자들의 특성, 사회경제적 배경, 사회경제적 욕구 등에 대한 이해를 기초하지 않으면 안 된다. 출소자 취업 및 주거지원을 위한 사회적기업은 그 동안 수형자들이 출소 후 사회복지에 장애요인이 되었던 다양한 요인들에 대한 해소방안을 필요로 한다. 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 여러 분야의 사회적기업들은 기업의 이윤추구라는 영리적

목적과 더불어 사회적 목적을 위한 지역사회공헌이라는 중요한 가치를 내포하고 있기 때문에 출소자 사회복귀를 위한 사회적기업은 출소자들이 자본주의 시장경제 속에 재투입되는 과정에서의 충격을 흡수하고 이들에 대한 배려를 통해 일정 기간 회복의 시간을 갖기에 매우 좋은 구조를 가지고 있다. 그렇기 때문에 사회적기업은 그 성격상 출소자들의 사회복귀, 출소자들의 왜곡된 가치관, 인지구조 등을 바꾸는데 있어서 가장 적합한 제도이자 사회내 취업모델이라 할 수 있다.

출소자를 위한 사회적기업은 출소자 몇 사람을 고용해서 그들에게 돈벌이를 제공함으로써 경제적 독립을 지원한다는 관점을 벗어나야 한다. 사회적기업에서의 활동은 그 사업내용에 있어서 먼저 지역사회에 봉사하고 근로자들의 복지와 환경을 생각하며 소외된 취약계층에 대한 배려가 그 활동에 포함하도록 해야 한다. 이는 곧 출소자와 지역주민, 사회적기업, 정부부처 등 관련 당사자들 사이의 원활한 소통과 지역의 발전을 위해 서로 노력하는 것이 중요하다는 사실을 말해주고 있다. 출소자에 대한 부정적 편견과 이들을 고용하고 있는 사회적기업에 대한 인식 또한 다양한 공동의 활동을 통해 개선하고 사회적기업의 발전을 위해 제공되는 재화와 서비스를 소비하는 미덕을 갖도록 하는 것이 중요하다.

출소자들을 고용하기에 적합한 사회적기업 모델의 개발이 필요하다. 출소자의 특성, 기술, 관심분야 등을 고려한 사회적기업의 설립과 육성을 위해서는 출소에 정자들에 기술교육, 인성교육, 개인별 적성과 취업욕구, 가족상황 및 취업경력, 희망 취업분야 등 종합적인 기초자료를 확보한 정보시스템을 갖추어야 한다. 부처형 사회적기업에 대한 모델을 개발하고 인적조직, 예산지원, 출소자 고용형 사회적기업 네트워크 구축 등을 전반적으로 검토할 필요가 있다.

7. 결론

한국에서 사회적기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 이의 육성은 지속가능한 경제 및 사회통합을 구현하는 데 일조한다. 사회적기업은 취약계층을 노

동시장으로 통합하고, 보람되고 좋은 일자리를 확대하여 지속가능한 일자리를 제공한다는 점은 출소자들의 주거 및 취업 지원에 있어 사회적기업이 중요한 역할을 할 수 있음을 시사한다. 사회경제적 양극화가 심화되면서 범죄 출소자들의 성공적인 사회통합의 중요성은 더욱 커지고 있고 사회적기업은 이들의 사회재통합을 위한 중요한 수단으로 활용될 수 있다. 사회적기업이 출소자들의 사회통합을 돕는 성공적인 기제로 작동할 수 있음은 미국 등 선진국의 사례에서도 이미 확인된 바 있다.

출소자에 대한 사회적지원 기반이 일천한 한국의 경우에 있어서는 종합적인 시각에서 이 문제를 바라볼 필요가 있다는 점을 앞에서 지적하였다. 범죄가 일어나는 시간과 공간이 지역사회이기에 범죄자의 사회복귀의 장 또한 지역사회이다. 지역사회회복은 지역사회의 가용한 자원들을 동원하고 조직화하여 사회구성원의 일원으로 출소자들의 정상적인 삶이 가능하도록 해 주는 다양한 체계들을 의미한다. 취약계층에 대한 지원 또한 이들에 대한 자선이 아닌 자립을 지향할 수 있는 돌파구가 되어야 한다.

사회적기업이 출소자 주거 및 취업지원을 위한 수단으로 활용되도록 하기 위한 정책적 방안들은 다음과 같은 수준에서 정리될 수 있을 것이다. 첫째, 무엇보다 출소자 개개인의 특성에 따라 사회적기업을 통한 취업지원 대상 집단을 명료하게 설정할 필요가 있다. 출소자 중에서 노동시장 재통합에 애로가 있는 사람들을 대상으로 하는 집중적인 정책 프로그램을 우선적으로 실시함으로써 정책의 취지를 살릴 수 있고 효과도 극대화할 수 있다. 상대적 저학력자, 노동시장에서 필요로 하는 직업능력이 취약한 사람, 신체적 정서적 장애로 취업애로를 겪을 가능성이 큰 사람, 사회적 고립 상태에 놓일 개연성이 높은 사람 등이 대상 집단에 포괄되어야 할 것이다. 출소자에 대한 취업 및 창업정책의 기본은 출소자 개개인의 적성과 요구에 기반해야 하며 이들로 하여금 범죄친화적인 가치관과 태도에서 벗어나 사회경제의 독립적이고 책임있는 주체로서 사회내 복귀하도록 하는 맞춤형 지원 체제를 기본으로 해야 한다.

둘째, 사회적기업 중 출소자를 채용하는 기업 가운데 필요한 경우 통상의 지원에 더하여 출소자 주거 지원 프로그램을 동시에 시행하는 방안을 마련할 필요가 있다. 노동시장 취약 출소자 중에는 주거할 집이 없는 경우도 적지 않은 바, 이들

에게는 취업 못지 않게 기본적인 주거 문제가 아울러 해결되어야 한다. 기숙사를 운영하는 사회적기업이 가장 이상적이겠지만 그렇지 않은 경우에도 정부 차원에서 해당 기업에 대한 인건비 등의 통상적 지원에 더하여 적절한 주거 지원 프로그램을 개발하여 지원하는 것을 적극 고려하여야 할 것이다.

셋째, 사회적기업을 매개로 하여 출소자를 위한 취업지원과 직업능력개발, 기본 직업윤리 교육, 심리상담 및 지원서비스 등이 병행 제공될 필요가 있다. 취업애로 출소자들은 취업생활에 필요한 능력뿐만 아니라 자존감, 감정조절능력, 기본적인 직업가치관이나 직장에서의 행동윤리, 대인관계 기술 등에서 취약할 수 있다. 이들의 직장정착을 높이기 위해서는 단순히 취업지원에만 그칠 것이 아니라 취업 이후에도 지속적으로 사후관리 서비스를 통합적으로 제공할 수 있어야 하며, 이를 위한 시스템을 마련할 필요가 있다.

넷째, 출소자 지원에 특화하여 이를 전문적으로 수행하는 사회적기업 모델을 발굴 육성하는 것이 시급하다. 출소자의 사회 재통합을 지원하고 재범을 막는 것은 당사자와 가족을 위해서 뿐만 아니라 사회적으로 국가적으로 중요한 과제이며 이를 위한 서비스를 제공하는 것은 사회적기업의 취지에 전적으로 부합한다. 하지만 아직 이 분야에 특화한 사회적기업은 매우 적은 실정이다. 향후 출소자 사회통합 지원 전문 사회적기업들의 성공사례들이 축적되고 이에 대한 평가를 통해 보다 효과적인 사회적기업 모델이 마련되고 출소자 사회복귀를 위한 소기의 성과를 거둘 수 있도록 구체적인 정책방안을 마련해야 한다.

본 연구에서는 위와 같은 내용을 구체적으로 구현하기 위한 방안들을 제시하였다. 첫째, 사회적기업의 설립을 장려하고 지원하는 유인책으로서 사회적기업가 육성사업을 법제화하고 창업지원을 위한 구체적인 사항들을 규정하고 이들에 대한 재정적 지원을 비롯한 구체적인 지원책들이 제도화될 필요가 있다.

둘째, 사회적기업 연계의 활성화를 위해 사회적기업 연합체의 설립이 장려되어야 한다. 외국의 경우 다양한 사회적기업 네트워크들이 구성되어 업종별, 지역별, 영역별 지원 프로그램을 제공하며 세미나와 워크숍을 통해 교육훈련 및 컨설팅 업무를 제공하고 있다.

셋째, 출소자 보호를 위한 갱생보호재단의 설립을 고려해볼 필요가 있다. 기존 사회적기업들이 창업초기 정부의 인건비지원 등에 의한 자립의 기초를 닦고 이후

지속가능한 발전을 위한 사회적기업 지원모델이 전혀 존재하고 있지 않다. 따라서 사회적기업에 대한 직접지원 방식에서 벗어나 간접지원 방식으로의 전환이 필요함과 동시에 구체적으로 출소자들을 대상으로 하는 사회적기업의 설립·육성을 지원할 갱생보호재단을 설립하여 국가, 지역사회, 기업 등이 협력하여 출소 후 단기적 주거 및 생계유지를 위한 지원뿐만 아니라 장기적으로 사회복귀를 위한 전략을 세우고 시행하는 것이 필요할 것이다.

넷째, 사회적기업에 대한 민간지원기관을 활성화할 필요가 있다. 외국의 경우 사회적기업 지원을 위한 다양한 재단과 민간기관들이 존재하며 이들을 통한 사회적기업의 창업과 확장을 위한 자금의 유치, 경영혁신과 리더십, 이윤창출과 사회적 목적을 달성하기 위한 민간기관과의 연계는 정부차원에서 이루어질 수 있는 문제가 아니다. 구체적으로 사회적기업을 지원하는 민간기관들 또한 사회적기업으로서의 지위를 얻고 사회적기업 대상 경영컨설팅, 회계, 법률자문 등을 제공하는 전문적 서비스를 제공할 수 있도록 법제화할 필요가 있다.

다섯째, 현재 조직개편의 차원에서 논의되고 있는, 법무부 교정본부와 범죄예방정책국의 기능과 역할을 업무에 부합하도록 유기적으로 재구성함으로써 범죄자처우에 소기의 목적을 효율적으로 달성할 수 있도록 장기적 차원에서 교정보호청의 신설을 고려해 볼 필요가 있다.

끝으로, 사회적기업 모델은 이윤추구라는 영리적 목적과 더불어 사회적 목적을 위한 지역사회공헌이라는 중요한 가치를 내포하고 있기 때문에 출소자 사회복귀를 위한 사회적기업은 출소자들이 자본주의 시장경제 속에 재투입되는 과정에서의 가장 적절한 경제활동 모델이라고 볼 수 있다. 출소자 사회복귀의 커다란 패러다임이라고 볼 수 있는 지역사회회복은 출소자들이 사회적기업이라는 지역사회활동 모델에서 보다 효과적으로 달성될 수 있어 보인다. 출소자들의 심성개발과 교육훈련을 통해 범죄우호적인 인성을 치유하는 데에 가장 적합한 경제모델도 사회적기업이며 타인에 대한 관심과 배려, 지역사회에 대한 관심, 사회에 대한 책임을 배우고 실천하기에 가장 적합한 일터가 사회적기업이라고 할 수 있다. 사회적기업의 활성화는 출소자 사회복귀를 통한 재범방지를 위한 최선의 방책일지도 모른다.

출소자를 위한 사회적기업 모델들이 개발되고, 보다 많은 사회적기업들이 설

립·육성되어 여기에 고용된 출소자들의 성공적인 사회복귀와 삶의 질의 향상을 도모한 다음, 향후 이들에 대한 평가연구를 통해 더 나은 사회적기업 모델의 도출이 가능할 것이며 이러한 성공적 사례들은 보다 많은 출소자들을 고용할 수 있는 사회적기업의 설립·육성으로 이어질 수 있을 것이다.

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 12-28-01

연구총서 12-CB-07

재범방지를 위한 교정보호의 선진화 방안 연구(I)

- 총괄보고서 -

발행 / 2012년 12월

발행인 / 김일수

발행처 / 한국형사정책연구원

서울특별시 서초구 대봉로 114

(02)575-5282/5283

등록 / 1990. 3. 20. 제21-143호

인쇄 / 경성문화사

(02)786-2999

보고서 내용의 무단복제를 금함

정가 7,000원

ISBN 978-89-7366-977-6 93360

