

보호관찰 상담심리전문가 2급

보호관찰 상담심리전문가 사전교재

2019. 1.

한국보호관찰학회

보 호 관 찰 제 도 론

- 이론적 논의와 실무적 지침 -

이 교재는 저자 정동기·이형섭·손외철·이형재님의 양해 아래 ‘보호관찰 제도론’의 제1부 및 제3부를 발췌, 현행화하여 ‘보호관찰 상담심리전문가’ 자격증 취득을 위한 교재로만 제공한 것으로 외부에 유출되지 않도록 적극 협조하여 주시기 바랍니다.

정동기 · 이형섭 · 손외철 · 이형재

- 목 차 -

제 1 부	보호관찰제도의 기본적 이해	
제 1 장	보호관찰의 의의	1
1.	보호관찰의 개념 및 유형	1
2.	보호관찰의 법적 성격	12
제 2 장	보호관찰의 역사	15
1.	보호관찰의 기원과 역사적 전개	16
2.	대한민국 보호관찰의 도입과 발전	23
제 3 장	보호관찰의 이념과 기능	41
1.	보호관찰의 이념	41
2.	보호관찰의 형사정책적 기능	47
제 3 부	우리나라의 보호관찰제도	
제 7 장	보호관찰제도의 개관	55
1.	형사사법체계와 보호관찰제도	55
2.	보호관찰제도의 기본현황	70
제 8 장	협의의 보호관찰	88
1.	의의 및 현황	88
2.	개시 및 분류	94
3.	지도감독	99
4.	제재·은전조치 및 종료	111
제 9 장	사회봉사·수강명령	121
1.	사회봉사명령	121
2.	수강명령	157
3.	사회봉사·수강명령의 입법론	177
제 10 장	보호관찰 조사 및 심사	182
1.	보호관찰조사 제도	182
2.	보호관찰심사 제도	212

제 1 장

보호관찰의 의의

제1장에서는 범죄자처우 중에서 현대적으로 가장 주목받고 있는 사회내처우, 즉 보호관찰제도의 의의를 다룬다.

우선, 보호관찰의 개념과 유형에 대하여 살펴본다. 이를 위하여 ‘보호관찰’이라는 용어의 유래와 법률용어로 사용되기 시작한 과정에 대하여 자세히 알아보고 이를 바탕으로 보호관찰의 개념에 대하여 협의, 광의, 그리고 최광의의 차원에서 각각 정의하도록 한다.

이어서 보호관찰의 대표적 유형에 대하여 그 법적 성질에 따라 구분하여 살펴본다. 제1장의 마지막 부분에서는 보호관찰의 법적 성격에 대하여 규명한다. 이를 위하여 기존의 관련 학설을 충실하게 소개하고 정리하여 보다 명확히 논증하도록 한다.

1. 보호관찰의 개념 및 유형

1) ‘보호관찰’이라는 법률용어의 유래와 사용

가) ‘보호관찰’이라는 용어의 유래

한자어인 ‘保護觀察’(보호관찰)이라는 용어는 원래 주로 영미법계의 여러 나라에서 발전한 두 가지 유사한 제도를 묶어서 지칭하는 것으로서 일본에서 조어되어 사용하기 시작한 것¹⁾을 우리나라에서 받아들인 것이다. 위에서 두 가지 유사한 제도라 함은, 시설 수용전의 ‘프로베이션’(probation)과 시설 수용후의 ‘피로울’(parole)을 말한다.²⁾

‘프로베이션’(probation)은 범죄자를 시설에 수용하는 것을 일시적으로 유예하고 조건을 붙여 사회내에서 감독하고, 만약 그 조건을 위반하면 시설에 수용한다는 심리강제(心理強制)를 부여함으로써 범죄자의 사회복귀를 촉진하는 것이다. 프로베이션(Probation)이라는 용어는 라틴어의 ‘Probatio’에서 유래된 것으로 ‘시험을 거친, 또는 검증된’(Tested or Proved)이라는 의미가 있다.³⁾ 이러한 프로베이션은 영미법계 국가에서 형의 유예제도와

1) 菊田幸一, 『犯罪學』, 成文堂, 1998, p.510.

2) 보호관찰제도를 비교적 늦게 도입한 대륙법계 국가, 특히 독일의 경우에는 형의 집행유예나 가석방에 수반되는 보호관찰(Bewährungshilfe), 법률에 규정된 범죄에 한하여 형의 집행종료 후에 적용되는 행상감독(Führungsaufsicht), 주로 미성년자에게 적용되는 보호감독(Schutzaufsicht) 등의 용어가 사용되고 있다.

결부 활용되어 왔다. 나아가 최근에는 강화된 형태의 프로베이션이 등장하여 수용을 대체하는 수단이 되고 있다.

한편 ‘**퍼로울**’(parole)은 시설수용 이후 가석방된 사람에 대하여 감독을 부과하는 것으로서, 그 사람의 사회 복귀를 용이하게 하는 것이다. 이는 유권적 보호관찰부 가석방을 뜻하는 것으로 단순히 조건부 석방만을 뜻하는 **조건부 석방**(Conditional Release)이나 **조건부 사면**(Conditional Pardon)과는 개념상 구분된다.

프로베이션과 퍼로울을 비교할 때, 가장 큰 차이점은 발생사적으로 프로베이션이 시설수용을 회피할 목적으로 탄생한데 비하여 퍼로울은 연혁적으로 가석방이라는 교정정책에 감독을 부과하면서 발전한 것이라는 점이다. 그러나 양자는 사회내에서 범죄자를 처우하고 감독한다는 매우 큰 공통점이 있다. 따라서 마크 앙셀(Marc Ancel)이나 일본의 단도 시게마쓰(團藤重光) 교수는 실제로 양자를 구별하는 본질적인 차이점은 존재하지 않는다고 주장하였다.⁴⁾ 이러한 점을 반영하여 일본에서는 ‘보호관찰’(保護觀察)이라는 용어를 양자의 구별 없이 단일한 용어로 사용하고 있고, 이에 영향을 받은 우리나라의 법률에서도 유사한 사용례를 보이고 있다.

그러나 이에 대해서는 입법론적으로 의문이 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 양자의 발달사적 상이함이 존재하며 그 목적에서도 차이가 있으므로, 장기적으로는 양자를 구별하는 법률용어를 제시하여 적용할 것을 검토할 필요가 있다고 본다.⁵⁾

나) 법률용어로서의 ‘보호관찰’의 사용

앞서 언급한 것처럼, 한자사용권 국가에서 ‘보호관찰’이라는 용어를 처음 사용한 것은 일본인데, 법률용어로서 공식적으로 최초 사용된 것은 1922년 「일본소년법」의 관련규정에서 유래한다.⁶⁾

우리나라는 1943년 「조선사범보호사업법」과 「사범보호관찰규칙」이 제정 실시되면서 이 용어가 법적으로 사용되기는 하였으나 내용상 본래적 의미의 유권적 보호관찰이 아닌 임의적이고 자선적인 것이었다. 우리나라의 경우, 본래적 의미에서 이 용어를 사용하게 된 것은 1958년 제정·공포된 「소년법」(법률 제489호)에 소년범죄인에 대한 보호처분의 하나로 ‘**보호관찰**’을 규정한 것이 최초이다. 그러나 이 규정은 실시여건의 미비로 오랫동안 사문화되어 있다가 1989년에 이르러서야 비로소 정식으로 시행되기 시작하였다.

한편 1961년 제정된 「갱생보호법」에서는 ‘**관찰보호**’(觀察保護)라는 용어를 사용하기도 하였다. 이는 내용상 임의성을 띠고 있어 본래적 의미의 유권적인 보호관찰과는 의미적 차이가 있다. 이후에도 1975년 제정된 「사회안전법」(법률 제2769호), 1980년 제정된 「사회보호법」(법률 제8286호)등에서도 ‘**보안관찰**’ 또는 ‘**보호관찰**’이라는 용어가 채택 사용되어 왔다. 그러나 이들 법률에서 사용되어진 보호관찰은 일부 특정한 범죄인만을 대상으로 하고 있고 그 실시목적과 내용에 있어서도 상당히 제한적이었다.

3) 차용석, “보호관찰제도의 효율적 시행방안”, 청소년범죄연구 제7집, 법무부, 1989, p.8.

4) 菊田幸一, 앞의 책, p.511. 참조.

5) 다만, 보호관찰이라는 용어는 이미 수십 년간 사용되어 왔고 제도적으로도 완전히 정착되어 있으므로 쉽게 새로운 용어를 개발하여 사용하는 것은 매우 어려운 일이다. 특별한 대안이 제시되지 않은 현재의 상황에서는 양자를 모두 지칭하는 것으로서 이 용어를 사용할 수밖에 없다고 보며, 이 책도 이에 따르기로 한다.

6) 那須宗一, 『犯罪統制の近代化, ぎょうせい』, 1976, p.150.

우리나라에서 현재의 사회복지 및 재범방지를 위한 포괄적인 지도감독을 의미하는 것으로서, ‘보호관찰’이라는 용어가 사용되기 시작한 것은 1989년부터라고 할 수 있다. 1988년 보호관찰에 관한 제반 사항을 규율한 「보호관찰법」(법률 제4059호)이 제정되고, 1989년부터 시행되면서 그동안 단편적이고 제한적이었던 보호관찰제도가 본래의 모습을 찾아 통일적으로 운영되기 시작하였다. 나아가 1995년에는 「갱생보호법」이 보호관찰법에 흡수되어 「보호관찰 등에 관한 법률」로 정비되면서 현재에 이르게 되었다.

2) 보호관찰의 개념 정의

앞서 살펴본 바와 같이 ‘보호관찰’이라는 법률용어는 서로 이질적인 제도들을 동시에 표현하는데 사용되고 있다.⁷⁾ 나아가 우리나라에서는 ‘사회내처우제도’의 전반을 지칭함에 있어서도 보호관찰이라는 용어를 사용하고 있는 등⁸⁾ 다양한 사용례에 따른 혼란이 가중되고 있다.

따라서 이하에서는 ‘보호관찰’이라는 동일한 용어가 각 상황에서 어떻게 서로 다른 내용을 의미하는지를 정리하여 보고, 이를 바탕으로 협의, 광의 그리고 최광의의 보호관찰에 대한 개념을 각각 정의하도록 한다.

가) 협의의 개념

보호관찰을 가장 좁은 의미로 해석한다면, 이는 형벌 또는 보호처분에 의하여 유죄나 비행성이 인정된 범죄자나 비행소년에 대하여 교정 및 보호시설에 수용하지 않는 대신, 사회내에서 보호관찰관에 의하여 행하여지는 지도·감독과 원호를 주된 내용으로 하는 처분이라고 할 수 있다.⁹⁾ 이들에게는 일정한 준수사항을 부과하여 이를 지키도록 하고 사회복지를 위하여 지도와 감독, 그리고 필요한 원호 등의 조치를 취하여 재범방지와 사회 보호를 도모하게 된다.

‘준수사항’이라 함은 법률의 규정 또는 법원 및 보호관찰심사위원회(이하 ‘심사위원회’라 한다.)가 판결 또는 결정으로 범죄인이나 비행소년의 형의 유예, 보호처분, 가석방 등의 조건으로 부과하는 것이다. 현행 「보호관찰 등에 관한 법률」은 이러한 개념에 입각하여 ‘보호관찰’이라는 법률용어를 일관되게 사용하고 있다(같은 법 제1조, 제3조, 제4조, 제14조, 제20 내지 제53조 등 참조).

보호관찰의 구체적 실시방법을 살펴보면, 보호관찰에 관한 전문적 지식을 갖춘 보호관찰관이 일정기간 동안 보호관찰을 받는 사람(이하 ‘보호관찰대상자’라 한다.)을 지속적으로 접촉하고 신상변동을 확인하며 지도감독, 분류처우, 원호 및 응급구호 등의 방법으로 그들의 사회복지를 촉진하기 위한 필요한 조치를 취하는 것이다(같은 법 제33조 내지 제35조 참조).

7) 정동기, 사회복지사명령제도의 연구, 한양대학교 대학원 법학박사 학위논문, 1997, p.9.

8) 우리나라와 사정이 비슷한 일본에서는 강학상의 ‘사회내처우’라는 용어를 법률적으로, 또는 행정 실무적으로 지칭할 경우, ‘갱생보호제도’라는 용어를 사용하여 가급적 구분하고 있다. 물론 이 때의 갱생보호는 우리나라에서처럼 출소자의 사회복지를 위한 숙소지원 및 취업알선 등의 복지적 서비스만을 지칭하는 것은 아니다.

9) 정동기, 앞의 논문, pp.9-10. 이 개념은 「형법」상 선고유예 및 집행유예의 부수처분이나 「소년법」상 보호처분의 일종인 ‘보호관찰’에 의하여 실제로 행하여지는 지도·감독과 원호활동 자체를 일컫는 것이다. 여기에는 가석방자나 임시퇴원자, 가종료자 등에 대하여 행하여지는 지도·감독 및 원호활동이 포함된다.

나) 광의의 개념

보호관찰은 넓은 의미로는 보호관찰소에 의하여 보호관찰대상자에 대하여 행하여지는 제반활동, 예컨대 법원의 처분에 의하여 행하여지는 사회봉사명령 이나 수강명령¹⁰⁾ 등을 포함하는 것이라고 할 수 있다.

보호관찰은 우선 보호관찰대상자에게 주어진 준수사항의 이행여부를 지도하고 감독하는 활동 및 그들의 개선·교화를 위하여 필요한 원호 등의 조치를 취하는 것이 기본적인지만, 보호관찰대상자들에 대하여는 법원에 의하여 사회봉사명령이나 수강명령 등이 따로 부과될 수도 있다.¹¹⁾

이러한 광의의 보호관찰에는 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」에 의한 ‘전자장치 부착(명령)’¹²⁾도 포함된다. 또한 「소년법」 제32의2 제2항에 의한 외출제한명령 등도 여기에 해당된다. 나아가 보호관찰관의 선도를 조건으로 한 기소유예처분(선도위탁), 법무부의 행정지침인 「기소유예된 성구매자 교육(존스쿨) 실시에 관한 지침」에 의한 ‘존스쿨 교육’ 등도 넓은 의미의 보호관찰의 범주에 포함된다.

통상적으로 ‘보호관찰제도’라고 표현할 때는 이러한 광의의 개념에 입각하고 있다고 볼 수 있다. 한편 법률의 규정을 살펴보면, 「보호관찰 등에 관한 법률」 제16조 및 제18조에서 사용된 ‘보호관찰’이라는 용어는 넓은 의미로 사용되었다고 볼 수 있다. 보호관찰관은 협의의 보호관찰담당자이자 동시에 사회봉사명령 및 수강명령의 집행 담당자이다(같은 법 제31조 및 제61조). 따라서 같은 법 제16조에서 보호관찰관에 대하여 “그 밖에 보호관찰에 필요한 전문적 지식을 갖춘 사람”이라고 할 때의 ‘보호관찰’은 넓은 의미로 사용되었다고 보는 것이 타당하다. 같은 맥락에서 같은 법 제18조(범죄예방 자원봉사위원) 제1항의 ‘보호관찰활동’도 넓은 의미로 사용되었다고 할 수 있다.

다) 최광의의 개념

‘보호관찰’이라는 용어가 가장 넓은 의미로 사용될 때는 지역사회 내에서 이루어지는 범죄자처우 전반을 지칭하는 경우이다. 이러한 의미의 보호관찰은 제도로서의 개념으로, 우리가 ‘사회내처우제도’라고 할 때의 개념과 일치하는 것이다.¹³⁾ 이는 시설내처우와 대비되는 범죄자처우의 한 유형을 의미하는 것이기도 하다.

10) 사회봉사명령과 수강명령은 집행유예의 조건으로 부과되는 자유제한적 보안처분이다. 보호관찰과 달리 가석방이나 가종료의 조건으로 부과되지는 않으며, 각각 법원에서 정한 일정시간의 무보수 봉사활동(사회봉사명령)이나 범죄성 개선을 위한 교육 및 치료프로그램(수강명령)을 이행하여야 한다.

11) 정동기, 앞의 논문, p.10. 특히 「소년법」상 보호처분의 경우, 사회봉사명령과 수강명령이 과거에는 보호관찰의 부수 처분이었지만, 최근의 법 개정으로 인하여 보호관찰처분(제32조 제1항 제4호 및 제5호)과는 별개의 독립된 보호 처분의 그 법적 성격이 바뀌었다(제2호 및 제3호).

12) 2007년 4월 「특정성폭력범죄자 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」이 제정됨으로써 2008년 9월부터 위치추적 전자감독제도가 시행되기 시작하였다. 이 법은 재범위험성이 높은 특정 성폭력범죄자의 재범방지와 성행교정을 위하여 그의 행적을 추적하여 위치를 확인할 수 있는 전자장치를 신체에 부착하는 부가적인 조치를 취함으로써 성폭력 범죄로부터 국민을 보호함을 목적으로 제정되었다. 이후 수차례의 개정을 거치면서 그 적용대상이 미성년자 유괴범과 살인범에게 확대되었고 이 법 시행 이전에 범죄를 저지른 사람들에게도 소급하여 적용되기에 이르렀다. 특히 2014년 6월부터는 강도범에게 적용이 확대되는 한편, 형기 종료 이후에도 추가적인 보호관찰이 규정되어 시행되었다.

13) 보호관찰의 확장된 개념인, 미국의 사회내교정(communitary correction)이나 영국의 사회내형벌(communitary

결국 최광의의 보호관찰은 “범죄자에게 사회생활을 허용하면서 지역사회 내에서 이루어지는 모든 처우제도 및 프로그램”을 의미한다.

이 경우에는 자유형의 형기가 종료되어 교정시설에서 출소한 사람들에게, 그들의 신청에 의하여 경제적·정신적 지원을 하는 임의적 **갱생보호제도**를 포함한다. 현행 「보호관찰 등에 관한 법률」의 규정체제와 편제는 이러한 취지를 반영하고 있다. 1995년 이전에는 보호관찰대상자에 대한 형벌 또는 보안(보호)처분의 집행을 위한 공권적인 「보호관찰법」과 출소자에 대한 임의적 사회복지서비스에 관한 「갱생보호법」이 분리되어 있었다. 1995년 1월 5일 법률 제4933호로 전부 개정된 「보호관찰 등에 관한 법률」은 이들 법률을 통합한 것이다. 당시 개정문에서는 개정의 이유에 대하여 다음과 같이 밝히고 있다.

“현재 2원화되어 있는 출소자 사후관리법령을 통합하여 체계적이고 효율적인 재범방지업무 추진기반을 조성하며, (중략) 출소자에 대한 효율적인 사후관리를 도모하려는 것임”

이러한 개정이유를 살펴볼 때, 당시의 개정배경에는 보호관찰이 이러한 갱생보호사업을 포괄하는 ‘사회내처우’라는 입법자의 의도를 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 한편 <보호관찰소>라는 기관 명칭에서 사용된 ‘보호관찰’이라는 용어도 이러한 최광의의 개념을 반영하고 있다. 왜냐하면 보호관찰소의 관장사무는 협의의 보호관찰, 사회봉사명령 및 수강명령 등 광의의 개념뿐 아니라 갱생보호와 범죄예방활동 등을 포괄하고 있기 때문이다 (같은 법 제15조 참조).

3) 보호관찰의 유형¹⁴⁾

가) 법적 성질에 따른 구분

보호관찰은 이를 법적 성질¹⁵⁾에 따라 ① 중구처분으로서의 보호관찰, ② 프로베이션(probation)형의 보호관찰, ③ 퍼로울(parole)형의 보호관찰, ④ 형의 집행 종료 후의 보호관찰 등 네 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.¹⁶⁾

sentence) 등은 바로 이러한 최광의의 의미를 가진다고 할 수 있다. 특히 오늘날 미국에서는 과거 전통적인 프로베이션(Probation)과 퍼로울(Parole)로 대별되던 보호관찰제도가 보다 광범위한 구성요소들을 포섭하면서 ‘사회내교정’(Community Corrections)의 개념으로 재정립되고 있다. 미국에서 사회내교정의 핵심적인 요소는, ① 다이버전과 기소전 석방(Diversion and Pretrial release), ② 다양한 보호관찰 프로그램, ③ 중간적 제재들(Intermediate Sanctions), ④ 조기석방(Early Release/가석방(Parole) 등이다. 이형재, 앞의 논문, pp.235-236 참조.

14) 이하 정동기, 앞의 논문, pp.9-13. 참조.

15) 보호관찰은 시설내처우, 즉 구금형의 대안으로서의 성격을 가지고 있다. 따라서 시설내처우를 기준으로 어떤 방향에서 대안으로 기능하는지에 따라, ‘정문형 대안’(front door alternative) 또는 ‘전단 전략’(front-end strategy)과 ‘후문형 대안’(back door alternative) 또는 ‘후단 전략’(back-end strategy)으로 구분할 수도 있다. Champion, D. J. . *Probation, Parole, and Community Corrections*(3rd ed), New Jersey, Prentice Hall, 1999, pp.37-38. 그러나 이는 지나치게 시설내처우에 의존하는 구분방법이다. 보호관찰의 유형 구분에 있어서는 그 고유한 발전과정이나 제도적 특징면에서 살펴보는 것이 바람직하다. 정동기, 앞의 논문, pp.9-10.

(1) 중국처분으로서의 보호관찰

중국처분으로서의 보호관찰은 다른 형벌이나 처분과는 별개로 부과되는 독립된 형벌이나 보호처분의 일종으로서의 보호관찰이다.¹⁷⁾ 이 유형으로는 「소년법」상의 장기 및 단기 보호관찰(제32조 제1항 제4호 및 제5호)이나 수강명령(제2호), 사회봉사명령(제3호) 등 소년보호처분이 대표적이다. 또한 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제40조에 의한 보호처분 중에서 사회봉사·수강명령(제4호)과 보호관찰(제5호), 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제14조에 의한 보호처분 중에서 보호관찰(제2호)과 사회봉사·수강명령(제3호) 등도 여기에 해당된다.

이외에도 보호처분은 아니지만 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제16조와 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제21조에 의하여 벌금형에 병과되는 **성폭력치료 프로그램 이수명령**,¹⁸⁾ 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」 제8조에 의한 **성충동 약물치료명령**¹⁹⁾ 등도 독립된 중국처분에 해당한다.

이러한 유형은 중국처분이기 때문에, 만약 보호관찰대상자가 준수사항을 위반할 경우 원처분(주로 구금형)을 부활시켜 집행하는 것이 아니라, 별도의 새로운 처분으로 변경하거나 이행지시불응죄²⁰⁾ 등으로 의율하게 된다.

(2) 프로베이션(probation)형의 보호관찰

프로베이션(probation)²¹⁾형의 **보호관찰**이라는 것은 선고유예나 집행유예의 조건으로서 행하여지는 보호관찰로서 전통적인 영미형의 보호관찰을 말하며, 우리 현행법상으로 광범위하게 인정되고 있다.²²⁾ 경미한 범죄자에 대하여

16) 정동기 앞의 논문, p.10. 같은 견해로는 大谷実, 刑事政策講義, 第2版, 東京: 弘文堂, pp.312-314.; 森下忠, 刑事政策大綱 II, 東京: 成文堂, 1985, pp.316-319. 한편 오가와 타로오(小川太郎) 교수는 보호관찰을 ① 기소유예자에 대한 보호관찰, ② 형사소송을 정지하여 부과하는 보호관찰, ③ 선고유예에 부수한 보호관찰, ④ 집행유예에 부수하는 보호관찰, ⑤ 가석방자에 대한 보호관찰, ⑥ 자유박탈보안처분으로서의 가출소자에 대한 보호관찰, ⑦ 형의 종료자에 대한 보호관찰 등으로 보다 세분화하여 제시하고 있다(自由刑の展開, 東京: 一粒社, 1964, pp.190-192.).

17) 이때의 중국처분으로서의 보호관찰은 서구적 개념으로 볼 때 프로베이션(probation)에 해당하는 것이고, 형의 집행 종료 후의 보호관찰은 퍼로울(parole)에 해당하는 것이므로, 형태적 측면에서 고찰할 때는, 크게 프로베이션형과 퍼로울형으로 양분할 수도 있다.

18) 벌금형에 병과되는 이수명령은 보호관찰소에서 집행하기 때문에 넓은 의미의 보호관찰에 포함된다고 할 수 있으나, 징역형에 병과되는 이수명령은 교정시설에서 집행하고 있고 시설내 처우에 수반되는 부수처분이라고 할 수 있기 때문에 보호관찰제도와는 관련이 없다고 본다.

19) 성충동 약물치료명령은 사람에 대하여 성폭력범죄를 저지른 성도착증 환자로서 성폭력범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정되는 19세 이상의 사람에 대하여 법원이 검사의 청구에 의하여 15년의 범위에서 치료기간을 정하여 판결로서 선고하는 것이다.

20) 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제50조 제5항과 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」제65조 제5항은, 벌금형에 병과되는 이수명령을 부과 받은 자가 보호관찰소장의 이수명령 이행 지시에 불응한 경우 각각 5백만원과 1천만원 이하의 벌금형에 처하도록 규정하고 있다.

21) **프로베이션(probation)**은 구금형에 대한 '**정문형 대안**'(front door alternative)으로서, 유죄인정절차와 선고절차가 분리된 영미법계에서 발전하였다. 일단 유죄를 인정한 후에 형의 선고를 유예하고 일정한 조건을 부과하여 방면하면서 보호관찰관의 감독 하에 두는 것에서 유래한다. 영국에서는 이미 13세기부터 보통법의 관행으로 성직자의 특혜와 선행의 서약제도를 두고 있었고, 미국의 경우에는 1841년 최초의 보호관찰관인 존 어거스터스(John Augustus)의 노력으로 현대적 제도로 발전하게 되었다.

22) UN의 사회방위국은 '프로베이션'(probation)에 대하여 ① 범죄행위가 있었던 것에 의심할 여지가 없으며, 그러한

검찰단계에서 다이버전하는 **보호관찰관 선도조건부 기소유예제도**, 성구매자 존스쿨 교육 및 아동·청소년이용 음란물 소지자 재범방지교육 등 **교육조건부 기소유예제도** 등도 여기에 포함된다고 할 수 있다.

이러한 유형의 보호관찰에는 「형법」 제59조의2에 의하여 형의 선고를 유예하는 경우에 명할 수 있는 보호관찰, 같은 법 제62조의2에 의하여 형의 집행을 유예하는 경우에 명할 수 있는 보호관찰 및 사회봉사·수강 등이 대표적이다. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」과 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 등에 의하여 형의 집행을 유예할 경우에 병과되는 **‘강화된 수강명령’**²³⁾도 여기에 해당된다. 또한 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」 제28조 내지 제30조의 규정에 의하여 특정 범죄자²⁴⁾에게 형의 집행을 유예하면서 보호관찰을 명할 때 부과하는 전자장치 부착명령도 여기에 포함된다.

프로베이션형의 보호관찰은 형의 유예의 조건으로 부과되는 것이기 때문에 보호관찰대상자가 준수사항을 위반할 경우, 유예된 원처분을 집행(또는 선고, 기소)하게 된다.

(3) 퍼로울(parole)형의 보호관찰

퍼로울(parole)²⁵⁾형의 보호관찰은 가석방자이나 임시퇴원자 또는 치료감호법상의 가종료자²⁶⁾ 등을 대상으로 구금시설로부터 조기석방하면서 부과하는 부수처분으로서의 보호관찰을 말한다.²⁷⁾

이러한 유형의 보호관찰에는 「형법」 제73조의2에 의하여 가석방된 자가 가석방기간 중에 받아야 하는 보호관찰, 「보호관찰 등에 관한 법률」 제25조에 따라 임시퇴원된 사람이 받아야 하는 보호관찰, 「치료감호법」 제32조에 따른 가종료자에 대한 보호관찰 등이 대표적이다.

이외에도 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」 제22조에 의하여 보호관찰

사실이 재판절차를 통하여 확립되어 있을 것, ② 프로베이션의 방법은 범죄자 개인에 대한 조사에 근거하여 선택되는 개별화된 방법일 것, ③ 범죄자의 관찰 및 원조의 조직은 자격 있는 특별한 직원을 사용하여 행하여질 것 등의 요건을 정하고 있다. United nations, *Probation and Related Measures*, 1951, p.4(菊田幸一, 앞의 책, p.510에서 재인용).

23) 「형법」 상의 수강명령은 최대 200시간까지 부과 가능하나, 이러한 특별법에 의한 수강명령은 최대 500시간까지 부과될 수 있다.

24) 여기서 ‘특정 범죄’라 함은 성폭력범죄, 미성년자 대상 유괴범죄, 살인범죄 및 강도범죄를 말한다(같은 법률 제2조 참조).

25) **퍼로울(parole)**은 구금형에 대한 **‘후문형 대안’**(back door alternative)으로서, 자유형의 만기 이전에 가석방하면서 보호관찰을 부과하는 것이 대표적이다. 가석방제도는 1790년경 영국의 식민지였던 오스트레일리아에서 수형자 중 행장 및 작업 성적 우수자에 대한 보상차원에서 조건부사면(Conditional Pardon)을 실시한 것에서 비롯되었다. 1854년에는 아일랜드의 누진제도에서 가석방이 채택되고 가석방된 자에게 민간인 관찰자(Civil Inspector)에 의한 지도와 가족방문 등이 실시되어 현대적 의미의 보호관찰부 가석방이 나타나게 되었다. 1864년에는 가석방자 보호 협회가 발족되고 그 협회의 구성원으로 하여금 가석방된 자를 지도하고 감독하도록 하였다. 오늘날 퍼로울(Parole)이라는 용어는 교정시설에 수용된 자가 가석방 등으로 사회에 복귀하게 될 경우 일정기간 유권적 보호관찰에 부친다는 뜻으로 사용되고 있다. P. Tappan, *Crime, Justice and Correction*, 1960, pp.712-714.

26) 여기에는 (구)「사회보호법」상의 보호감호처분을 받아 경과조치에 의하여 가출소된 사람들도 포함된다.

27) UN에서는 첫째, 퍼로울은 형벌개별화의 한 방법으로서 수형자가 출소후에 충분히 사회에 적응할 수 있다고 판단될 때에 가석방하여 그 취소의 가능성을 가지고 출소후의 행동을 절제하도록 유도하는 것, 둘째, 어떤 수형자도 교도소라는 부자연스러운 사회로부터 나온 때에는 지도와 원조가 필요하며 퍼로울이라는 단계를 통과하지 않으면 안 된다는 것을 강조하고 있다. United nations, *Parole and After-Care*, 1954, p.1(菊田幸一, 앞의 책, pp.510-511에서 재인용).

심사위원회가 형의 집행 중 가석방되어 보호관찰을 받게 되는 특정 범죄자에 대하여 보호관찰심사위원회가 전자장치를 부착시키는 경우도 포함된다. 마찬가지로 같은 법률 제23조에 의하여 특정 범죄자로서 가중료 또는 치료위탁되는 피치료감호자나 보호감호의 집행 중 가출소되는 피보호감호자 중에서 치료감호심의위원회가 전자장치를 부착시키는 경우에도 여기에 해당된다.

피로울형의 보호관찰은 가석방, 임시퇴원, 가중료 등의 조건으로 부과되는 것이기 때문에 보호관찰대상자가 준수사항을 위반할 경우, 가석방 등이 취소되고 수용 또는 보호시설에 다시 구금된다.

(4) 형 집행 종료 후의 보호관찰

2012년 12월 18일 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」의 개정으로 소위 ‘**형 집행 종료 후 보호관찰제도**’가 본격적으로 시행되었다. 비록 성폭력, 미성년자 유괴, 살인 및 강도 등 특정범죄를 저지른 자 중에서 그러한 범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정되는 사람만을 대상으로 하고 있지만, 만기석방자나 형의 종료자에 대한 새로운 유형의 보호관찰제도가 도입된 것이다(같은 법률 제21조의2 참조). 한편 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제61조 제1항은 검사가 아동·청소년대상 성범죄를 범하고 재범의 위험성이 있다고 인정되는 사람에 대해서 이러한 형 집행 종료 후의 보호관찰명령을 법원에 의무적으로 청구 하도록 규정하고 있다.

그러나 형의 집행을 종료한 사람에 대한 넓은 의미의 보호관찰은 이미 2007년 「특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」의 제정과 함께 시작되었다고 보는 것이 정확하다. 같은 법률 제5조는 검사가 일부 고위험 성폭력범죄자에 대하여 유기징역형의 전부 또는 일부의 집행을 종료하거나 집행이 면제된 후에 전자장치 부착명령을 법원에 청구할 수 있도록 규정하였다

형 집행 종료 후의 보호관찰명령이나 전자장치 부착명령을 부과 받은 자가 준수사항을 위반할 경우에는 보호관찰기간의 연장,²⁸⁾ 준수사항 추가 및 변경²⁹⁾ 등의 불이익 조치를 취할 수 있고 나아가 준수사항위반죄³⁰⁾로 처벌할 수 있다.

나) 처분유형에 따른 구분

보호관찰은 그 처분유형에 따라 크게 형사처분으로서의 보호관찰과 보호처분으로서의 보호관찰로 구분할 수도 있다.³¹⁾ 그러나 치료감호 가중료 보호관찰이나 특정범죄자에 대한 형 집행 종료 후의 보호관찰 등은

28) 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」 제21조의7 제1항 제1호 및 「아동·청소년의 성 보호에 관한 법률」 제6조 제1항.

29) 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」 제21조의7 제1항 제2호.

30) 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」 제39조 및 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제66조.

31) 한영수, 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령의 독립적 형벌화에 관한 연구, 법무부 연구용역보고서, 한국보호관찰학회,

보호처분이 아니라 보안처분이라고 하는 것이 보다 적확하다.³²⁾ 보호처분을 보안처분의 일종으로 볼 수도 있으나 현재에는 양자의 법적 성격을 구분하여 보는 견해가 우세하다.³³⁾ 양자는 목적, 연혁, 주요 활동내용 등에 있어서 차이가 있기 때문이다.³⁴⁾ 따라서 이하에서는 위의 두 가지 유형에 ‘보안처분으로서의 보호관찰’을 추가하여 살펴보도록 한다.

다만 여기서는 전체적인 내용을 조감해보는데 그치고 자세한 논의는 제7장 ‘현행보호관찰제도의 개관’에서 다시 다루도록 한다.

(1) 형사처분으로서의 보호관찰

형사처분으로서의 보호관찰은 적용되는 형사사법절차의 단계에 따라, ① 형사소추단계의 보호관찰, ② 형의 선고단계의 보호관찰, ③ 형의 집행단계의 보호관찰 등으로 다시 세분할 수 있다.³⁵⁾

(가) 형사소추단계의 보호관찰

형사소추단계의 보호관찰로 대표적인 것은 ‘**보호관찰관 선도조건부 기소유예제도**’를 들 수 있다. 이는 1995년 1월 5일 전부개정된 「보호관찰 등에 관한 법률」 제15조 제3호에서 보호관찰소의 관장사무의 하나로 “검사가 보호관찰관의 선도를 조건으로 공소제기를 유예하고 위탁한 선도의 실시”를 정한 바에 따라 시행하는 것으로서, 실무현장에서는 ‘선도위탁’이라고 불리고 있다.

이는 1981년부터 검찰청에서 「검찰사건사무규칙」에 근거하여 자원봉사자(법사랑위원)에게 직접 선도를 위탁하여 실시하는 선도조건부 기소유예제도와는 유사하지만 서로 다른 제도이다. 자원봉사자에의 선도위탁제도는 2007년 12월 31일 소년법의 개정으로 법적 근거를 가지게 되었다(제49조의3 제1호).

2003, pp.18-24.; 송광섭, “현행 보호관찰제도의 문제점과 개선방안”, 원광법학 제25권 제4호, 2009. 참조.

32) 현행법상 ‘보호처분’은 가정폭력사범이나 성매매사범 등의 경우에도 적용되지만 주로 소년사법과 관련하여 논의되고 있다. 보호처분은 형벌보다는 처벌적 요소가 약하며 교육적·복지적 조치의 성격이 강하다. 보호처분, 특히 소년보호처분이 반사회적 소년의 장래 위험성을 제거하기 위한 처분으로 시행된다면 넓은 의미의 보안처분에 포함된다고 할 수 있다. 그러나 보호처분은 소년보호의 이념 아래 비행소년의 환경조정 및 보호육성이라는 복지정책적 요청에서 발달한 것이기 때문에 보안처분과 구별되는 사회복지적 성격도 가지고 있다고 할 수 있다. 신진규, 범죄학검 형사정책, 법문사, 1987, p.165; 정영석·신양균, 형사정책, 법문사, 1997, pp.333-334.

33) 보호처분의 법적 성격을 어떻게 이해할 것인가에 대해서는 형사법을 전공하는 학자들 사이에서 견해의 다름이 있다. 종래에는 보호처분은 보안처분의 일종으로 보는 견해가 다수의 입장이었으나 최근에는 통상의 보안처분과 구분하는 경향이 우세한 듯하다. 김용우·최재천, 앞의 책, pp.241-242.

34) 구체적으로 양자의 차이는 ① 보안처분은 사회방위를 목적으로 하지만 소년의 개선·보호를 목적으로 하고, ② 보안처분은 장래의 범죄에 대한 사전적 예방활동을 강조하지만 보호처분은 교육적·복지적 활동을 강조하며, ③ 보안처분은 대륙법계 국가들에서 형벌의 보완장치로 발전한 반면, 보호처분은 영국의 형평법적 이론인 ‘국친사상’(parens patriae)에 입각한 것이라는 차이점이 있다. 따라서 양자를 하나의 정형적 카테고리 안에 묶어 판단하는 것은 무리가 있지만 양자 모두 형벌의 보충적·대안적 수단으로 고안되었고 보호처분도 어디까지나 사법적 판단에 의한 처분이라는 점에서 중복·교차되는 부분이 많이 있다. 김용우·최재천, 앞의 책, pp.242-243.

35) 한영수, 앞의 책, pp.20-24. 참조.

한편 최근에는 경미한 범죄를 저지른 사람들에게 4~20시간의 각종 교육을 조건으로 기소를 유예하는 ‘**교육 조건부 기소유예제도**’가 활성화되고 있다. 우선 2005년부터 성구매자에 대하여 재범방지교육을 조건을 기소를 유예하는 ‘존스쿨’제도가 시행되고 있으며, 2012년부터는 단순 음란물 소지 및 배포·전시자 중 초범에 한해 **음란물 재범방지 교육**을 실시하고 있다. 또한 2013년부터는 경미한 **가정폭력가해자 및 성범죄자 재범방지 교육**을, 2015년부터는 **아동학대 행위자 및 인터넷 악성 댓글 행위자 재범방지 교육**을 기소유예 조건부로 실시하고 있다. 이외에도 보호관찰소는 저작권법위반, 도로교통법위반 등 검사의 교육조건부 기소유예 처분을 받은 대상자에 대해 범죄사실에 따라 집단을 구성하여 다양한 재범방지 교육을 실시하고 있다.

(나) 형의 선고단계의 보호관찰

형의 선고단계의 보호관찰은 앞서 법적 성질에 따른 구분에 있어서 ‘프로베이션형의 보호관찰’과 대체로 그 범위가 일치한다. 따라서 「형법」 제59조의2에 의한 선고유예부 보호관찰 및 같은 법 제62조의2에 의한 집행유예부 보호관찰과 사회봉사·수강명령, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 등에 의한 강화된 집행유예부 수강명령, 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」에 의한 집행유예부 보호관찰 및 전자장치 부착명령 등이 여기에 해당된다.

이외에도 프로베이션형의 보호관찰은 아니지만 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 등에 의하여 벌금형에 병과되는 **성폭력치료 프로그램 이수명령**도 형의 선고단계의 보호관찰에 포함된다고 본다.

(다) 형의 집행단계의 보호관찰

형의 집행단계의 보호관찰은 앞서 법적 성질에 따른 구분에 있어서 ‘퍼로울형의 보호관찰’과 중복되는 부분이 있다. 특히 「형법」 제72조에 따른 가석방 보호관찰이 대표적이며, 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」 제22조에 의한 가석방자 보호관찰 및 전자장치 부착의 경우도 여기에 포함된다.

한편 벌금형의 집행에 있어서 벌금 미납자가 환형처분(노역장유치)를 대신하여 사회봉사를 할 수 있도록 특례를 규정한 제도도 형의 집행단계의 보호관찰이라고 할 수 있다.

(2) 보호처분으로서의 보호관찰

보호처분으로서의 성격을 가진 보호관찰은, ① 소년법상 소년보호처분의 하나인 보호관찰(「소년법」 제32조 제4호 및 제5호), ② 성매매청소년에 대한 보호관찰(「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제28조 제1항 제1호), ③ 가정폭력가해자에 대한 보호관찰(「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제40조 제1항 제5호), 성매매자에

대한 보호관찰(「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제14조 제1항 제2호) 등이 있다.³⁶⁾ 이 가운데 대표적인 것은 소년보호처분의 하나인 보호관찰이다.

한편 임시퇴원자에 대한 보호관찰은 소년보호처분의 하나인 소년원 수용처분에 의하여 파생된 것이기 때문에 보호처분으로서의 보호관찰에 해당된다고 할 수 있다.

(3) 보안처분으로서의 보호관찰

앞서 법적 성질에 따른 보호관찰의 구분에 있어서 ‘형 집행 종료 후의 보호관찰’에 해당하는 것들은 그 명칭과 관계없이 보안처분으로서의 보호관찰로 보는 것이 타당하다. 따라서 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」에 따른 ‘**형 집행 종료 후의 보호관찰 및 전자장치 부착명령**’과 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에 따른 ‘**형 집행 종료 후 보호관찰**’ 등은 보안처분으로서의 보호관찰로 보는 것이 타당하다.

또한 원처분이 보안처분인, 「치료감호법」에 따른 가중료 보호관찰이나 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」 제23조에 의한 가중료자 보호관찰 및 전자장치 부착 등도 여기에 해당된다.

다) 보호관찰 유형의 정리

법적 성질 및 처분유형 등 보호관찰 유형구분의 기준을 현행 각 주요제도와 연결하여 정리하면 아래의 <표>와 같다.

<표> 보호관찰 유형구분에 따른 현행 주요제도의 정리

구분	법적 성질에 따른 구분			
	종국처분형	프로베이션 (probation)형	퍼로울 (parole)형	형 집행 종료 후
	형사처분	• 기소유예 조건부 보호관찰 • 선고유예부 보호관찰 • 집행유예부 보호관찰, 사회봉사·수감명령	• 가석방 보호관찰	
	보호처분	• 소년보호처분 • 가정보호처분 • 성매매자보호처분	• 임시퇴원자 보호관찰	
구분	법적 성질에 따른 구분			
	보안처분	• 성충동 약물 치료명령	• 치료감호 가중료 보호관찰 및 전자장치 부착	• 특정범죄자 형 집행 종료 후 보호관찰 및 전자장치 부착명령

36) 송광섭, 앞의 논문, p.277.

2. 보호관찰의 법적 성격

보호관찰제도는 각 국가의 형벌체계, 제도운영의 목적 등에 따라 운영형태가 매우 다양하기 때문에, 그 법적 개념도 일정하지 않고 복잡적이다. 이러한 보호관찰은 유죄나 비행성의 인정과 같은 엄격한 절차를 거쳐 선고·부과되고, 구금을 수반하는 형벌 또는 보호처분의 선고나 처분 또는 그 집행을 유예하고 엄격한 준수사항이나 부수처분을 부과하여 대상자의 자유를 일정부분 제약하면서 이에 위반하는 경우 구금수단의 사용과 같은 제재수단을 확보하고 있다는 점에서 형벌적 성격을 내재하고 있다. 한편으로는 대상자에게 지도·감독 및 원호와 같은 교정처우를 제공한다는 점에서 사회복귀적 성격도 내재하고 있는 것이다. 따라서 이는 범죄에 대한 ‘**형벌과 교정처우의 타협물**’이라고 하겠다.³⁷⁾

이러한 보호관찰제도의 혼성적 사회제도(hybrid social institution)의 성격으로 인하여 그에 대한 법적 성격에 관해서는 ① 보호관찰은 법원에 의한 형의 유예에 불과하다는 **법적처분설**, ② 보호관찰대상자는 법관의 행위에 의한 조건부특권을 누린다는 **은사설**, ③ 보호관찰은 일종의 형벌이고 보호관찰대상자는 이를 준재소자(quasi-prisoner)라고 하는 **형벌방법설**, ④ 보호관찰은 하나의 행정과정이라고 하는 **행정과정설**, ⑤ 보호관찰은 보호관찰관이 사회사업적 기초 위에서 행하는 치료수단이라고 하는 **사회사업적 처우설**, ⑥ 사회사업적 처우와 행정과정과의 결합이라고 하는 **결합설**, ⑦ 보호관찰이 보안처분의 한 종류라고 하는 **보안처분설** 등의 견해의 대립이 있었다.³⁸⁾

그러나 최근에는 형벌집행의 한 변형이라는 견해, 보안처분이라는 견해 및 독립된 제재수단이라는 견해가 주로 논의된다. 이하에서는 이러한 주요 학설을 중심으로 살펴보도록 한다.

가) 주요 학설

(1) 형집행변형설

이는, 보호관찰이 형의 집행을 유예하거나 중단하고 그 대신에 사회내에서의 지도·감독을 통하여 형의 집행과 같은 효과를 얻게 되는 것으로서 형벌집행의 변형된 형태라고 보는 것이다.³⁹⁾ 따라서 이를 자유형의 변형(Modifikation der Freiheitstrafe) 또는 형벌집행의 변형(Modifikation der Vollstreckung)이라고 하는 것이다. 이런 의미에서 이 견해를 ‘**자유형변형설**’ 또는 ‘**변형된 형벌집행설**’이라고도 한다.

형의 집행을 마치고 나오는 만기출소자 등에 대하여 보호관찰을 시행하는 경우에는 보안처분의 일종이 되겠으나, 보호관찰은 일반적으로 형의 선고나 집행을 유예 받은 자와 가석방자 등에게 시행되는 것이기 때문에 이는

37) 차용석, “보호관찰제도의 효율적 시행방안”, 법무부, 청소년범죄연구 제7집, 1989, p.9.

38) 위의 논문, pp.9-10.; 박영수, “한국소년보호관찰제도의 운영실태 및 운영상의 문제점”, 법무부, 청소년범죄연구 제9집, pp.240-241.

39) 정동기, 앞의 논문, p.14; 차용석, 앞의 논문, p.10; 신진규, “보호관찰제도 도입의 기본방향”, 법무부, 청소년범죄연구 제9집, 1988, p.12.

보안처분이라고 보기보다는 형벌집행의 한 변형이라고 보는 것이 타당하다는 것이다.

보호관찰이 집행유예에 부수하는 경우, 그 기간을 집행유예 기간 이내로 하고 있고 준수사항을 위반하면 그 집행유예를 취소하고 그 유예된 자유형을 집행하게 된다. 또한 가석방에 부수하는 보호관찰의 경우에도 보호관찰 기간이 그 잔형기간과 일치하게 하고 있고, 준수사항을 위반하면 취소하여 재구금한 후 남은 형기를 집행하도록 하고 있다. 이러한 점을 고려하여 보호관찰은 형벌의 집행방법을 변형한 것으로서 수용처분과 자유로운 상태의 중간 형태인 ‘자유형의 변형’이라고 보는 것이 타당하다는 것이다.⁴⁰⁾

그러나 이 견해는 형 집행 종료 후의 보호관찰이나 전자장치 부착(명령), 가출소 및 가중료 보호관찰 등 순수한 보안처분적 성격이 있는 다른 종류의 보호관찰을 설명하는 데는 한계가 있다.

(2) 보안처분설

이 견해는 보호관찰이 특별예방적 고려에서 장래의 범죄를 예방하기 위한 수단이므로 보안처분이라고 주장한다. 이 견해는, 보호관찰에 대하여 보안처분 가운데 가장 의미 있고 오랜 역사를 가진 제도라고 하면서 이를 자유를 제한하는 보안처분으로 분류하고 있다.⁴¹⁾

이 견해에 의하면 특별예방을 목적으로 하는 보안처분에는 치료감호와 같은 자유박탈적 처분이 있는 한편, 보호관찰과 같이 **자유제한적 보안처분**이 있다고 한다. 이 견해는 특히 보호처분이 보안처분의 한 종류라는 입장에 입각하고 있다. 그 근거로는 ① 보호처분이란 형벌이외에 형벌을 대체 또는 보충하기 위한 처분이라는 점, ② 보호처분은 범죄위반을 원인으로 하여 행위자의 위험성을 방지하기 위하여 자유박탈 또는 제한을 내용으로 하는 처분을 의미한다는 점, ③ 보호처분의 존재이유도 범죄로부터의 사회방위와 범죄자의 사회복귀라는 두 개의 목적이 있으며 그 특징으로는 단순한 법익의 박탈 외에 교육·치료 등의 방법을 시행하는 점, ④ 보호처분의 경우에도 본인의 사회적 위험성이 존속하는 동안 구속 등을 계속 가한다는 점 등을 근거로 들고 있다.⁴²⁾ 따라서 이 견해에 의하면, 소년법 제32조에 의한 보호처분의 일종인 보호관찰의 법적 성격은 보안처분의 일종으로 보는 것이 타당하다.

그러나 이에 대해서는 보호관찰과 보안처분이 기능적, 연혁적으로 차이가 있는 제도라는 비판이 있다. 우선 기능적으로 살펴볼 때, 보안처분제도의 목적은 책임무능력자에 대한 사회방위처분이지만 보호관찰제도는 범죄자의 갱생과 사회복귀를 목적으로 하기 때문에 양자는 구별되어야 한다는 것이다. 또한 보안처분은 시설내처우를 원칙으로 장래에 위험성이 있는 자를 대상으로 하는데 비하여 보호관찰제도는 사회내처우를 원칙으로 하여 범죄 행위자를 대상으로 한다는 점에서도 차이가 있다고 한다.⁴³⁾ 또한 연혁적으로도 대륙법계의 보안처분제도는

40) 차용석, 앞의 논문, p.10; 함영업, “보호관찰제도의 도입필요성에 관한 연구(상)” 검찰, 제1집, 1981, p.162; 정진운, “갱생보호에 관한 연구-전부개정된 보호관찰등에관한법률을 중심으로-”, 교정연구 제15호, 한국교정학회, 1995, p.208.

41) 김일수, 형법총론, 새로쓴(제5판), 서울: 박영사, 1997, pp.722-724.

42) 정영석·신양균, 『형사정책』, 법문사, 1997, p.365; 박영규, “현행보호관찰제도에 관한 소고”, 교정교화 제3호, 한국교정교화사업연구소, 1991, pp.25-26.

43) 이재상, 『사회보호법론』, 경문사, 1981, p.176; 박상기 외, 앞의 책, p.356.

형법상의 특례로서 사회방위수단으로 발전해 온 것임에 비해, 보호관찰제도는 주로 영미법계에서 교정이념에 따른 적극적인 사회내 처우수단으로서 발생한 것인데, 영미법에서는 보안처분이라는 개념조차 존재하지 않는다는 것이다.⁴⁴⁾

(3) 독립적 제재수단설

이는 보호관찰이 자유형의 변형도 아니고 순수한 보안처분도 아니며 형법상 독립된 제재수단의 지위를 가진다는 견해이다.⁴⁵⁾ 보호관찰은 보안처분과 형벌의 성격을 동시에 지니고 있는 독특한 제도 또는 ‘**형법상 제재의 제3의 길**’(ein dritter Weg der kriminalrechtlichen Sanktion)이라고 파악하는 것이 타당하다고 한다.⁴⁶⁾

만일 보호관찰제도를 단순히 자유형의 변형으로 본다면 이는 고유한 본래 의미의 보호관찰이라 할 수 없으며 보호관찰에 의해 자유형이 변형되는 것이 아니라 전혀 내용이 다른 제도로 대체되는 것으로 보아야 한다. 따라서 보호관찰제도는 형벌도 보안처분도 아닌, 교정시설수용이나 형벌로부터 분리된 독립성을 갖는 제3의 형법적 제재방법이라 한다.⁴⁷⁾ 보안처분의 성격을 기본으로 하되 보조적으로 형벌적 성격도 동시에 지니고 있다고 보는 견해,⁴⁸⁾ 형벌과 교정처우가 결합된 제3의 독립된 제재수단이라는 견해⁴⁹⁾도 여기에 속한다.

나) 판례의 입장

우리나라 대법원판례는 보호관찰에 관한 법률적 성질에 관하여 보안처분이라는 입장에 있다. 즉 “보호관찰은 형벌이 아니라 보안처분의 성격을 갖는 것으로서, 과거의 불법에 대한 책임에 기초하고 있는 제재가 아니라, 장래의 위험성으로부터 행위자를 보호하고 사회를 방위하기 위한 합목적인 조치임으로, 그에 관하여 반드시 행위 이전에 법으로 규정되어 있어야 하는 것은 아니며 재판시의 법 규정에 의하여 보호관찰을 받을 것을 명할 수 있고 이 같은 해석이 형벌불소급의 원칙 내지 죄형법정주의의 위배되는 것이라고 볼 수 없다.”고 판시하였다.⁵⁰⁾

44) 신진규, 앞의 책, p.612.

45) 오영근, “보호관찰제도의 활성화방안”, 형사정책 창간호, 한국형사정책학회, 1986, p.200.

46) 박영수, 앞의 논문, p.241.

47) 이재상, 앞의 논문, pp.150-151. 1965년 스웨덴(Sweden) 형법에서는 유예제도에 부수하지 않는 독립적인 보호관찰 제도를 신설하였다(1965년 스웨덴형법 제4장 제1조), 오영근, “보호관찰제도의 활성화방안”, 형사정책연구(가을), 1991, p.200 참조.

48) 박형남, “사회봉사..보호관찰제도해설”, 법원행정처, 1997, p.15; 박영수, “한국 소년보호관찰제도의 운영실태 및 운영상의 문제점”, 청소년범죄연구(제9집), pp.240-241.

49) 유석원, 한국 성인범 보호관찰의 운용현황과 발전과제, 세계범죄학대회 발표자료, 1998, p.8. 보호관찰제도는 소년법상 보호처분으로서 뿐만 아니라 형법상 선고유예 또는 집행유예, 가석방 등과 결합하여 활용되고 있다. 이러한 보호관찰은 형사재판의 절차를 거쳐 선고·부과되고, 보호처분의 선고나 처분 또는 집행을 유예하고 엄격한 준수사항이나 부수처분을 부과하여 대상자의 자유를 일정부분 제약을 가하면서 이에 위반하는 경우 구금수단의 사용과 같은 제재수단을 확보하고 있다는 점에서 형벌적 성격이 내재하고 있다. 한편으로는 대상자의 사회복귀를 위하여 지도·감독 및 원호 등을 제공하는 교정처우의 성격도 함께 가지고 있다. 따라서 이는 범죄에 대한 형벌과 교정처우의 타협물이라고 하겠다. 그러나 우리 법상 보호관찰제도는 다양한 형태를 취하고 있어 이를 일률적으로 파악하기에는 곤란한 점이 있다.

50) 대법원 1997. 6. 13. 97도703호.

다) 결론

우리 법상 보호관찰제도는 다양한 형태를 취하고 있어 그 법적 성격을 일률적으로 논하기는 곤란하다. 우선 우리 보호관찰의 대상자는 「형법」이나 「소년법」에 의한 형(刑) 또는 보호처분을 부과 받은 자뿐만 아니라 보호감호 가출소자·치료감호 가종료자까지 포함한다. 이런 다종다양한 대상자에 적용되는 보호관찰을 일률적으로 그 법적 성격을 규정하는 것을 불가능할 뿐 아니라, 그 논쟁 자체도 큰 의미는 없는 것으로 보인다.⁵¹⁾ 따라서 그 성격을 다원적으로 파악하는 것이 무난하다고 보인다.

굳이 그 성격을 규정한다면, 기왕의 보안처분인 보호감호 및 치료감호의 가출소·가종료에 부가하는 보호관찰은 성격상 보안처분이라고 아니할 수 없다. 그러나 이는 연혁적으로 보아 순수한 보호관찰의 확장에 불과하고 이를 보호관찰의 법적 성격을 규정하는 근거로 사용할 수는 없다. 현대사회에 있어 형벌과 보안처분의 목적상 구별이 모호한 까닭에 보호관찰에 사회복지적 측면이 강하게 결합되어 있다는 점을 들어 기본적으로 사회방위에 중점을 두고 있는 보안처분의 일종이라고 속단할 수도 없다. 보호관찰의 연혁적 이유를 배제하고 보안처분과 형벌의 성격을 공유한다는 점만을 가지고 이를 독립한 제3의 제재수단이라고 하는 것도 타당하지 않다.

따라서 보호관찰은 이를 연혁적인 이유에서 고찰할 때 형벌의 한 변형 또는 자유형의 대체수단이라고 하는 견해가 타당한 것으로 보인다.⁵²⁾

제 2 장

보호관찰의 역사

제2장에서는 보호관찰제도의 역사에 대하여 다루도록 한다.

본격적 의미에서의 보호관찰은 ‘존 어거스터스’(John Augustus)의 선구적 활동이 시작되었던 1840년대를 그 출발점으로 볼 수 있다. 그러나 이미 17세기부터 보호관찰제도의 모태가 되는 범죄인 및 비행청소년에 대한 복지적 원조활동들이 나타나기 시작하였다. 한편 1970년대 이후 보호관찰제도의 세계적 경향은 전반적인 형사정책 강경화의 영향에 따라 복지적 원조를 강조하는 전통적 접근방식이 많은 비판을 받으며, 감시와 통제를 강화하는 방향으로 변화를 겪게 된다.

우리나라에서는 1989년이 되어서야 보호관찰제도가 최초로 실시되었다. 그러나 그 이전에도 ‘보호관찰’에 대한 관련규정이 일부 법률에 편입되었으며 몇몇 유사보호관찰제도가 시행되었던 역사적 경험이 있다. 한편 불과 4반세기 정도의 짧은 역사를 가지고 있는 우리나라의 보호관찰제도는, 그동안 양적·질적으로 빠른 성장을 거듭해왔으며 그 실천적 지향에 있어서도 통제와 원호 사이에서 급격한 변화를 보여 왔다.

51) 정동기, 앞의 논문, p.15; 차용석, 앞의 논문, p.10; 이태언, 보호관찰의 이론, 서울: 형설출판사, 1988, pp.20-21.

52) 정동기, 앞의 논문, p.15.

이하에서는 우선 보호관찰제도의 세계사적 전개과정을 먼저 알아보고 이어서 우리나라에의 도입 및 발전과정에 대하여 살펴보도록 한다.

1. 보호관찰의 기원과 역사적 전개

1) 보호관찰의 태동

가) 감옥개량운동과 석방자보호사업

(1) 감옥개량운동

영국에서는 이미 에드워드 6세(1537-1553)때 교회목사를 비롯한 사회지도자들은 감옥의 개선필요성을 주장하면서 ‘감옥개량운동’의 모태가 형성되었다.⁵³⁾ 1699년 설립된 <기독교지식향상협회> 소속 ‘감옥개량위원회’에서는 토마스 브레이(Thomas Bray, 1656-1730)가 위원장으로 선출된 이후, 1701년부터 2년간 전국적 감옥실태에 대한 조사를 실시하였다. 당시의 감옥은 영국교회나 개인의 소유인 경우가 많았으며, 채무를 불이행한 경우에도 투옥시키는 사례가 많아 그 폐단이 적지 않았다고 한다.⁵⁴⁾

그렇지만 본격적인 감옥개량운동의 시작은 이 운동의 창시자로 불리는 존 하워드(John Howard, 1726-1790)의 활동에서 비롯되었다. 1777년 출간된 하워드의 저서 「영국 교도소의 상태」(State of Prisons in England and Wales)는 당시의 많은 교도소를 방문하여 파악했던 사정을 기술하고 그 개선방안을 논의하고 있다.⁵⁵⁾

(2) 석방자보호사업

미국에서는 자선사업가 리처드 휘스터(Richard Whister)가 1776년 필라델피아에서 <석방자보호회>를 설립하여 출소자들의 사회정착을 위한 복지적 지원활동을 전개하였다. 그는 필라델피아감옥 인근에 거주하면서 매일 감옥에서 석방된 사람들의 용모와 태도를 보고 “그들을 비참한 지경에서 구원하고자 수단”으로 이 단체를 조직하게 되었다고 한다.⁵⁶⁾

53) 지윤, 『사회사업사』, 서울: 홍익재, 1985, p.156.

54) 지윤, 위의 책, p.4.

55) 김용우·최재천, 『형사정책』, 서울: 박영사, 2006, p.21; 홍봉선, 『교정복지론』, 서울: 공동체, 2007, p.35.

56) 지윤, 앞의 책, p.157.

한편 독일에서는 범죄인을 원조하는 것은 민간부분에서 시작되었는데, 당시 제공되었던 지원은 기독교적 인도주의 원조에 뿌리를 두고 있다. 이 원조는 1826년 처음으로 시작된 민간단체들의 설립을 통해 사회전반에 파급되었으며 주로 석방된 수형자들의 사회복귀를 지원하였다.⁵⁷⁾

나) 비행청소년 보호활동

(1) 초기의 비행청소년 보호활동

19세기 초부터는 방임소년을 위한 사설 양호학교(feeding school)나 빈민학교(ragged school)가 설립되기 시작하였다. 미국에서 가장 오래된 범죄소년 처우시설은 1825년 뉴욕에 설립된 요양보호소(House of Refuge)인데, 당시 이러한 시설은 사립자선단체가 운영하였다.⁵⁸⁾

범죄소년 처우시설은 1852년 킹스우드 교정원(Kingswood Reformatory)이 처음이었다.⁵⁹⁾ 또한 1870년대부터는 부모가 자녀의 비행이나 행동상의 장애로 인하여 공적 기관을 통해 사회복지사들로부터 도움을 받았다고 한다.⁶⁰⁾

한편 공립시설로는 1845년 설립된 메사추세츠주의 리만소년원(Lyman School of Boys)이 최초이다.⁶¹⁾

(2) 아동구제운동

본격적인 의미에서의 비행청소년 및 아동에 대한 복지적 원조활동은 19세기 말 ‘아동구제운동’의 전개와 더불어 시작되었다고 할 수 있다. 이 운동은 형사사범 및 교정체계에서 아동과 소년의 복지와 교정에 정열을 쏟는 사심 없는 개혁가들에 의하여 추진되었다.

이 운동의 목적은 아동과 소년을 감옥으로부터 구제하고, 소년을 위한 인도주의적인 사범제도와 교정처우제도를 발전시키며 경제적·정치적 착취에 대해 빈민층을 옹호하는 것이었다.⁶²⁾

이러한 아동구제운동의 결과로서 1899년 미국 일리노이주는 「소년법원법」(Illinois Juvenile Court Act)을 제정함으로써, 현대적인 의미의 소년법원을 창설하였다. 이러한 소년법원의 취지는 다음과 같다.⁶³⁾

57) Mutz, J., "The role of probation in the criminal justice system of Germany." 세계 속의 보호관찰 그 성과와 과제(보호관찰제도 도입 20주년 기념 국제세미나 자료집). 법무부, 2009 참조.

58) 지윤, 앞의 책, p.253.

59) 김용우·최재천, 앞의 책, p.579.

60) 문선화, "사회복지적 측면에서의 보호관찰" 보호관찰제도의 회고와 전망(보호관찰시행10주년 세미나자료집), 1999, pp.25-41.

61) 지윤, 앞의 책, p.253; 김용우·최재천, 앞의 책, p.580.

62) 한인섭, 『형벌과 사회통제』, 서울: 박영사, 2006, p240.

63) 한인섭, 위의 책, pp.238-239.

첫째, 비행소년이 성인범죄자와 별도의 법원에 의해 비공식적 절차를 통해 별개의 처우를 받도록 하자는 것이다.

둘째, 소년범죄와 소년범죄인의 교정을 위하여 법원과 보호관찰관이 협력하여 일종의 ‘법적 치료사’(Judicial therapist)로 기능하는 것이다. 이는 마치 의사 또는 상담자가 특정 환자의 상태를 진단, 처방하는 것처럼 법원과 보호관찰관이 비행청소년과 일대일 관계 형성을 통하여 범죄원인의 치료자로서 기능해야 한다는 것이다.

2) 보호관찰제도의 발전

가) 최초의 보호관찰관: 존 어거스투스

미국에서는 잘 알려진 존 어거스투스(John Augustus)의 활동이 범죄인에 대한 복지적 원조활동의 기원이 된다. 동시에 그는 ‘보호관찰의 아버지’(The Father of Probation) 혹은 ‘최초의 보호관찰관’(The First Probation officer)이라는 영예로운 칭호도 함께 갖고 있다. 존 어거스투스는 <워싱턴절대금주협회>(Washington Total Abstinence Society)의 일원이었으며, 보스턴 법원 인근에서 제화점을 운영하고 있었다. 그는 51세가 되던 1841년부터 사망할 때인 1859년까지 약 1,946명(남자 1,152명, 여자 794명)의 알코올중독자, 부랑인, 노숙자, 성매매여성 등을 인수하여 선도하였는데, 이 중에서 단 10여명만이 재범하였다고 한다.⁶⁴⁾

보호관찰 탄생의 순간

1841년 8월의 어느 아침, 나는 법정에 있었다. 그때 유치장으로 통하는 문이 열리면서 거기에서 법정관리자가 나타났고, 이어서 남루한 행색에 비참한 얼굴을 한 남자가 나타나 피고인석에 앉았다. 나는 그 피고의 겉모습을 보고, 그의 범죄가 주류에 대한 욕망을 이기지 못한 죄일 것이라고 짐작하였다. 나의 예상은 적중하였다. 법원서기가 그 남자에 대하여 상습주취(常習酒醉) 혐의의 소장을 낭독하기 시작하였기 때문이다. 사안은 명백하였다.



존 어거스투스

그러나 형이 선고되기 전에 난 그와 잠깐 대화해 보았다. 겉모습과 안색으로만 보면 누구도 그가 다시 제구실을 하는 사람이 될 것이라고 생각할 수는 없었지만, 이야기를 나누어 본 결과, 나는 그가 아직 개선의 희망을 상실하지 않았음을 알게 되었다. 그는 나에게 만약 교정원(House of Correction) 행으로부터 구제된다면, 다시는 술을 입에 대지 않을 것이라고 말했다. 그의 어조에는 진실성이 있었고 그의 눈빛은 확고한 결의를 보여주고 있었다. 나는 그를 도와주기로 결심했다. 나는 법원의 허가를 받고 그의 보석보증인이 되었다. 그는 형의 선고를 받기 위하여 3주 후에 법정에 출두할 것을 명령받았다. 그는 서약서에 서명하였고, 법원을 나와 금주를 실행하였다. 이 유예 기간(probation)이 종료된 후 나는 그를 데리고 법정에 갔다. 그의 모습은 완전히 달라졌다. 누구도 그가 1개월도 채 되기 전에 피고석에서 몸을 떨며 울고 있었던 사람이라고는 믿지 못했다. 판사는 그 남자에 대하여 내가 보고한 내용에 크게 기뻐하면서 통상의 형벌 -교정구금- 대신에 1센트의 벌금과 3달러 76센트의 소송비용 납부를 명하는 판결을 선고하였다. 위의 금액은 즉시 지불되었다. 그 남자는 그 후에도 근면한 생활과 금주를 계속했으며, 의심할 여지없이, 그 처분에 의하여 술주정뱅이의 막장으로부터 구해진 것이다.

출처: 일본법무성(1988). 존 어거스투스 -최초의 보호사-. pp5-6.⁶⁵⁾

64) 존 어거스투스의 선구적 활동에 이어 이를 계승한 사람들은 해스킨(George Haskin) 신부와 쿡(Rufus Cook) 판사 등이 있다(정주영, 2000:55-56). 해스킨 신부는 1951년에 소년보호시설을 설립하고 법원으로부터 범죄소년을 인수하고 훈육하고 교화·개선하는데 노력하였다. 1864년에는 약 3,000명에 대한 생활보고서를 법원에 제출하는 등 사회내 처우와 소년법원제도 발전에 기여하였다. 한편 쿡 판사는 보스턴시 법원의 판사로 재직하면서 해스킨 신부와 협력하여 그가 지도감독할 것을 보증할 때에는 범죄소년에게 보호관찰을 부과하였다. Champion, D. J. . *Probation, Parole, and Community Corrections*(3rd ed), New Jersey, Prentice Hall, 1999, p.40; 한인섭, 앞의 책, p.237.

나) 보호관찰의 최초 입법

1878년 미국의 매사추세츠 주법에서는 세계 최초로 보호관찰에 관한 내용을 성문화하였는데, 이 법률은 'probation'이라는 용어를 공식화하였고, 유급 보호관찰관의 채용과 활동근거를 명시하였다.⁶⁵⁾

한편 영국에서의 보호관찰은 복음주의적, 인본주의적 기원을 가지고 있다.⁶⁷⁾ 이미 영국 보통법(common law)에서 '예방적 사법'(preventive justice)의 전통, 즉 법원이 선행의 조건으로 범죄인을 석방하는 것은 14세기 이래 오래된 전통이었다.⁶⁸⁾ 19세기 후반 런던에서는 '경찰법원선교사'(The Police Court Missionary)들이 주로 알코올남용자에 대하여 신병을 인수하고 지도감독을 하는 자원봉사활동을 펼쳤다.⁶⁹⁾ 이들의 활동은 좋은 평가를 받아 이후 실시지역이 런던 이외로 확대되고 그 대상도 알코올중독자 외에 소년범 등으로 범위가 넓어졌다.⁷⁰⁾

다) 보호관찰제도의 세계적 확산

1887년에는 영국에서는 「초범자보호관찰법」이 제정됨으로써 초범자에 대한 보호관찰이 법적으로 규정되기에 이르렀다. 하지만 이법은 미국 매사추세츠 주의 보호관찰 입법에 영향을 받은 것으로서 보호관찰관에 의한 지도감독으로 공식화하지 않았다는 점에서 불완전하였다.⁷¹⁾ 따라서 본래적 의미의 보호관찰제도는 양자의 결합,

65) 원전: 「불운한 사람들을 돕기 위한 최근 10년간의 존 어거스투스의 사업 보고서」(A report of the labors of John Augustus, for the last ten years, in aid of the unfortunate), Boston: Wright & Hasty Printers. 1852.

66) 근대 이후 형벌체계는 인신구속을 통한 자유박탈을 내용으로 하는 자유형, 즉 시설내 처우 중심이었다. 그러나 자유형의 인신구속은 범죄인의 탈사회화를 촉진하는 부작용이 있었다. 중세까지 범죄에 대한 인류의 대응은 '공포와 경고'로 표현될 수 있다. 중세시대 잔혹한 형벌의 역사는 이를 여실히 보여주었다. 그러나 근대 이후 인간 존엄성에 대한 각성에 따라 야만적이고 비인도적인 형벌을 대신하여 인신구속과 자유박탈을 내용으로 하는 자유형이 형벌의 대세를 이루게 되었다. 하지만 범죄자의 재범방지과 사회복귀라는 실질적 측면에 대한 본질적인 과제는 여전히 남아있다. 왜냐하면 사회와 절연된 억압된 환경에서의 시설내 처우는 기존 사회생활의 단절, 범죄성의 습득 등의 이유로 범죄자에 대한 사회내처우의 필요성이 제기되었다. 이런 의미에서 1878년 미국의 매사추세츠 주법은 "범죄 및 범죄자에 대한 형사 사법적 통제 또는 처벌을 보완하여 범죄자 스스로 반성하고 자발적인 개선 의지를 갖게 하는 수단"으로서 보호관찰제도를 세계 최초로 규정했다는 역사적 의미를 가지고 있다. 법무부, **열정과 희망의 발자취: 한국보호관찰 20년사**, 보호관찰제도 20년 기념자료집, 2009. pp.66-67. 참조.

67) Nash, M., Public Protection and the Transformation of the English and Welsh Probation Service, **세계 속의 보호관찰 그 성과와 과제(보호관찰제도 도입 20주년 기념 국제세미나 자료집)**, 법무부, 2009, pp.49-84.

68) 보호관찰제도 발달에 직접적 기초를 준 것은 1360년 법률에 정해진 선행서약(recognizance)의 관행이라는 것이 일반론이다. 이전에도 영국에서는 성직자의 특혜(Benefit of Clergy)라는 것이 있었다. 이는 성직자가 범죄를 범한 경우에도 교회 측의 요구가 있으면 선행의 서약이라는 관행으로 일반 법원의 재판권 행사 없이 성직자를 석방해 주던 관행이었다. 그러나 이러한 관행이 법제화되기 시작한 것은 1879년 「약식재판법」(Summary Jurisdiction Acts)이 제정된 이후의 일이다. Nellis, M. Humanising justice: the English Probation Service up to 1972, In Gelsthorpe, L., & Morgan, R.(eds), *Handbook of Probation*, Cullompton: London., 2007

69) 日本法務省, 諸外國の更生保護制度(1): 聯合王國の更生保護. 保護觀察資料第27号. 法務省保護局., 1997, p.3.

70) 日本法務省, 앞의 책, p.3.

71) 1887년에 제정된 「초범자 보호관찰법」(Probation of First Offender Act)은 앞서 언급한 '경찰법원선교사'의 활동과 미국 매사추세츠 주의 입법에 영향을 받았다. 이 법률에 의하여 법원은 초범자인 경우 범죄인의 성격, 범죄유발적 환경, 범죄경력 등을 고려하여 유예기간을 정하여 석방할 수 있게 되었다. 그러나 이 단계에서 석방된 범죄인의 지도감독은 법령에 근거한 것이 아니라 경찰법원선교사들에 의한 임의적 자원봉사활동이었다(일본법무성, 1997:3).

즉 선행서약에 의한 범죄인 석방과 전문적 원조활동이 결합된 것은 1907년 「범죄자보호관찰법」(Probation of Offender Act))에 의하여 사회복지사(social worker)를 유급의 보호관찰관으로 채용하면서 시작되었다.⁷²⁾

이런 이유로 보호관찰서비스는 1869년 미국 매사추세츠 주에서 최초로 입법화된 이후 영국(1878년), 스웨덴(1918년), 일본(1949년), 독일(1953년) 등 많은 국가에서 법제화되었으며, 우리나라에서는 1989년부터 실시하고 있다. 한편 보호관찰과 관련되는 제도나 병합되는 특별명령(준수사항)들, 예를 들면 판결전조사제도, 사회봉사 명령, 수강명령, 통행금지(curfew), 원상회복(restitution), 전자감독(electronic monitoring), 성충동 약물치료 등이 속속 창안되어 형사사법체계에 적용되어 왔다.⁷³⁾

라) 보호관찰제도의 변화와 보호관찰의 위기

(1) 전통적 보호관찰실천에 대한 비판

보호관찰 초기의 실천은 기독교적 도덕주의의 사명으로부터 발전되어 심리학과 케이스워크의 기법을 적용한 치료모델(treat model)로 발전되어 왔다.⁷⁴⁾ 이에 따라 영미의 오랜 전통은 보호관찰관이 순수 자원봉사자-유급 자원봉사자-사회복지전문직의 순으로 채용되거나 활동하는 것이었다.⁷⁵⁾

이처럼 종래 영국에서는 보호관찰(probation)을 전통적 케이스워크(casework)의 일환으로 보는 견해가 일반적이었으나 1970년대 중반이후 이러한 주장을 재조정하자는 논의가 부각되었다.⁷⁶⁾ 이러한 비판론의 배경에는 치료 모델에 입각한 전통적 보호관찰 모델의 효과성에 대한 의문이 자리 잡고 있다.⁷⁷⁾ 또한 이러한 비판론은 단지 보호관찰제도뿐 아니라 교정처우 전반에 대한 것이기도 하다.

한편 미국의 경우에도 1970년대 중반까지는 이러한 사회복지적 지향이 보호관찰 지도감독에 있어서 주류적인

72) 이 시점이 '전문적 실천'이라는 의미에서 보호관찰의 출발점이라고 할 수 있다. 이와 같이 역사적으로 영국의 보호관찰은 사회복지실천의 한 영역으로 지속적 전문적 관계에서 성장해 왔으며, 이로 인하여 원조와 보호, 그리고 전문적 접근이 가능한 것이었다. 문선화, 앞의 논문.

73) 이형재, 한국 보호관찰제도의 발전과 향후 과제, **보호관찰 제12권 제2호**, 2012, p.108. 이렇듯 보호관찰제도는 19세기 영미 법원에서 창안된 형의 유예제도(probation)가 재범통제 및 사회복귀에 효과적임이 입증되면서, 20세기에 세계적으로 확산된 것이다. 보호관찰서비스는 기존 형사사법의 통제기능에 더하여 범죄인의 자발적 개선의지를 존중하는 인본주의적 취지를 추가하였다. 법무부, 앞의 책, 2009.

74) Raynor, P. and Vanstone, M., *Understanding Community Penalties*. Buckingham: Open University Press, 2002.

75) 문선화, 앞의 책; 조흥식, 사회복지적 측면에서 보호관찰제도의 20년 고찰, 한국보호관찰학회 2009년 춘계학술대회 자료집, **한국보호관찰제도 시행 20주년 기념 보호관찰제도의 회고와 전망**, 2009, pp.41-51.

76) 그 이유는 다음과 같다(Walker & Beaumont, 1981:93; 이무웅, 1992:18 재인용). 첫째, 보호관찰은 국가 형사정책의 일환으로 범죄방지를 목적으로 하는데 비하여 케이스워크는 개인의 개선·복지를 목적으로 한다. 둘째, 보호관찰관이 케이스워크의 원리, 즉 ① 개별화(individualization), ② 감정표현의 허용(allowing expression of feelings), ③ 통제된 정서적 관여(controlled emotional involvement), ④ 수용(acceptance), ⑤ 비심판적 태도(non-judgemental attitudes), ⑥ 대상자의 자기결정(client self-determination), ⑦ 비밀유지(confidentiality) 등을 사실상 실현하기 곤란하다. 셋째, 대상자의 욕구(needs)를 충족시킬 수 없어서 직면한 경제적·사회적 문제 해결에 도움이 되지 않는다.

77) Martinson, 1971.

입장이었다.⁷⁸⁾ 그러나 1970년대 중반 이후 전통적인 교정처우의 사회복지적 이상에 입각한 프로그램의 효과성에 대한 의문이 제기되면서, 보호관찰을 포함한 교정정책의 목적이 치료(treatment)와 사회복지(rehabilitation)에서 감시(surveillance)와 통제(control)를 강조하는 방향으로 크게 바뀌게 되었다.⁷⁹⁾ 사실 보호관찰을 대표하는 보호관찰실천의 두드러진 특징은 보호(care)와 통제(control) 또는 멘터링(mentoring)과 모니터링(monitoring), 이 양자의 지속적인 긴장상태이다.⁸⁰⁾

(2) 형사정책 강경화와 보호관찰의 위기

1990년대를 통틀어 영국의 형사사법분야에서 공공보호 어젠다의 정치적 중요성은 급속히 증가하였다.⁸¹⁾ 공공보호에 대한 논쟁은 사회적으로 큰 반향을 일으킨 일부 흉악한 아동성폭력범죄자의 등장으로 한층 격화되었다. 이에 따라 정파를 초월하여 정치가들은 공공보호에 대한 한층 강화된 정책, 즉 처벌을 강조하는 정책을 입안하고 주창하였다.⁸²⁾ 특히 경찰과 보호관찰소의 협력강화를 통하여 지역사회 내에서의 특정한 범죄인을 보다 강력하게 통제하고 감시하는 변화가 나타났다.⁸³⁾ 이렇게 강경화된 형사정책과 형사사법절차의 세계에서 “범죄자와 함께 하는” 그리고 그들의 복지에 헌신하는 보호관찰의 초기 이념은 점차 입지를 잃어가게 되었다.⁸⁴⁾

비록 보호관찰관들은 전통적인 보호관찰의 가치를 계속 지지하고 있었지만 일반대중은 범죄에 대한 가장 강경한 정책이 범죄문제를 해결할 것이라는 다른 태도를 보이기 시작한 것이다. 강경화의 경향은 원조와 지지 보다는 통제와 감시의 역할을 보호관찰관에게 보다 더 많이 요구하게 되었다. 이러한 ‘경찰유사적’ 보호관찰을 지칭하기 위하여 ‘폴리베이션(polibation)’⁸⁵⁾이라는 용어도 등장하였다.⁸⁶⁾ 이처럼 ‘법과 질서를 위한 형벌의 정치학(punitive politics of law and order)’은 보호관찰을 사회복지 실천에서 분리하려는 경향을 강화하였으며,

78) Taxman, F. S., Supervision-Exploring the Dimensions of Effectiveness, *Federal Probation*, 2002.

79) Cohn, A. W., Managing the Correctional Enterprise - The Quest for 'What Works'. *Federal probation*, September, 2002.

80) Home Office, *Report of the Departmental Committee on the Work of the Probation Service*(The Morison Report), Cmnd 1650, London: HMSO, 1962; Burnett et al., Assessment, supervision and intervention: fundamental practice in probation. In Gelsthorpe, L., & Morgan, R.(eds), *Handbook of Probation*, Cullompton: London, 2007.

81) 영국의 교정처우 분야에 있어서 1990년대는 변화의 10년이였다. 1990년대에는 더욱 다양한 보호관찰기법들이 생겨나면서 보호관찰 행정의 책임성과 효과성이 강조되기 시작하였다(Burnett et al., 2007). 이에 따라 더욱더 강도 높은 사회적, 정치적 통제가 뒤따르기 시작했다. 전통적으로 전문가 집단으로서 보호관찰관이 누려온 자치권과 재량권은 비록 완전히 무너지진 않았다 하더라도 상당한 제약을 받기 시작했다. 중앙집권화와 경영이념이 보호관찰행정을 강타하였다. Nash, M., *Public Protection and the Criminal Justice Process*. OXFORD University Press, 2006; Nash, M., Public Protection and the Transformation of the English and Welsh Probation Service, **세계 속의 보호관찰 그 성과와 과제(보호관찰제도 도입 20주년 기념 국제세미나 자료집)**, 법무부, 2009.

82) Nash, 위의 책, 2006.

83) Nash, 위의 책, 2009.

84) Burnett et al., 앞의 책, 2007.

85) 이 용어는 영국의 Mike Nash가 2000년대 중반부터 주장한 용어이다. 경찰(police)과 보호관찰(probation)의 합성어로 공공보호의 이념 하에 이루어지고 있는 경찰유사적 보호관찰의 신경향을 지칭하는 용어이다.

86) Nash, 위의 책, 2006.

보호관찰서비스는 그 목적(purpose), 가치(value), 기술(skills), 형식(forms) 등에 있어서 사회복지 실천과는 거리가 있는 것으로 재정의되었다.⁸⁷⁾ 특히 영국에서는 1990년대 초기부터 보호관찰 서비스에 대한 정부의 정책은 보호관찰을 사회복지에서 분리하려고 하는 경향이 강화되기 시작하였다.⁸⁸⁾

이에 따라 영국에서는 1990년대 중반 이후, 보호관찰관의 채용정책에 있어서, 과거 사회복지실천의 일반적 학위에서 보호관찰에 관한 별도의 전문학위를 요건으로 하는 것으로 변경되기 시작하였다. 이러한 보호관찰학위의 주요 내용은 인간의 인지, 행동에 대한 이해와 그 변화에 관한 사회복지실천의 전문적 지식과 기술을 바탕으로 형사사법적, 범죄원인론적 지식을 가미한 것이다.⁸⁹⁾

(3) 보호관찰 위기에 대한 평가

영국에서 1980년대 이후 범죄학에서의 억제이론 독트린의 영향으로 그동안 정설로 받아들여져 왔던 재활이념이 쇠퇴하기 시작하였다. 이러한 변화는 범죄피해자에 대한 새로운 관심과 범죄자에 대한 공공대중의 분노와 관련되어 있다.⁹⁰⁾ 보호관찰은 특히 범죄에 대한 공공대중의 회의적인 비판에 가장 주요한 표적이 되는 ‘처우(treatment)’ 지향의 형사정책이다.⁹¹⁾

그러나 여전히 보호관찰 역사 전반에 있어서 지도감독의 중심적인 사상은 보호관찰관이 범죄자에게 “조언하고(advice), 지지하고(assist) 그리고 친구가 되어주는(befriend)” 것이다.⁹²⁾ 보호관찰을 비롯한 보호관찰적 처우의 중요한 목표는 범죄자 각 개인의 행동을 변화시키는 것이었다. 보호관찰 전문가로서 보호관찰관은 대상자와 개인적인, 즉 ‘일대일의 관계’를 통해 일하며 이러한 관계는 변화과정에 영향을 미치는데 있어서 필요불가결한 것으로 간주되어 왔다.⁹³⁾

따라서 지도감독에 있어서 범집행자의 역할을 강화하는 방향으로 일어나는 일련의 변화들에도 불구하고, 여전히 보호관찰관들이 범죄인들을 보호관찰 서비스에 참여시키고 건설적으로 변화하도록 돕는데 중요한 것은 결국 사회복지 이론과 실천에서 나온 아이디어와 기술들이다.⁹⁴⁾ 범죄인들이 자신들의 주요한 변화를 일으키는

87) Nellis, M. and Chui, W. H., 'The end of Probation', in W. H. Chui and M. Nellis (eds), *Moving Probation Forward: Evidence, Arguments and Practice*. Harlow: Pearson Education, 2003; Smith, D., Probation and Social Work. *British Journal of Social Work*, 35, 2005, pp.621-637.

88) Smith, 위의 책, pp.621-637.

89) Smith, 위의 책, pp.621-637; Nash, M. Public Protection and the Transformation of the English and Welsh Probation Service, **세계 속의 보호관찰 그 성과와 과제(보호관찰제도 도입 20주년 기념 국제세미나 자료집)**, 법무부, pp.49-84.

90) Burnett et al., 앞의 책, 2007.

91) Fielding, N., *Probation Practice -Client Support under Social Control*. Hampshire: Gower Publishing Company Limited, 1984.

92) Chui & Nellis, 2003; Burnett et al., 2005. 영국에서 이러한 보호관찰 활동은 1907년 「범죄자 보호관찰법」(Probation Act, 1907)에 최초로 규정된 이래, 적어도 1980년대 초반까지 영국 보호관찰을 이끄는 중심적인 사상이 되어왔다.

93) Burnett, R., One-to-one ways of promoting desistance: in search of an evidence base. In Burnett, R., & Roberts, C. (eds). *What Works in Probation and Youth Justice: Developing Evidence-Based Practice*. Cullompton: Willan, 2004.

94) Smith, 앞의 책, pp.621-637.

요인으로 확인한 것⁹⁵⁾도 바로 이러한 전문적 실천의 관계이다. 이처럼 보호관찰관들은 대상자들의 변화가능성과 그러한 변화를 위한 전문적 실천의 가치를 계속하여 믿어왔고, 이러한 사회복귀적 이상(rehabilitative ideal)이 실천가에게 지속적으로 동기를 부여하여 왔다.

2. 대한민국 보호관찰의 도입과 발전

1) 대한민국 보호관찰의 태동

가) 대한민국 보호관찰제도의 기원

(1) 일제강점기의 갱생보호활동

우리나라의 보호관찰제도 기원은 일제강점기의 유사 보호관찰제도에서 찾아볼 수 있다. 이는 1911년 서울에 재단법인 <사법보호회>가 설립되면서 갱생보호활동을 전개한 것으로 비롯된다고 할 수 있다.⁹⁶⁾ 그 후 1943년 「조선사법보호사업령」, 「사법보호위원회령」, 「사법보호관찰규제」 등이 제정되어 본래적 의미의 보호관찰 제도에 보다 더 근접한 갱생보호활동이 전개되었다.⁹⁷⁾

(2) 소년법의 제·개정과 ‘보호관찰’ 근거규정 편입

우리나라에서는 1942년 「조선소년령」과 「조선교정원령」의 시행으로 보다 체계적이고 근대적인 의미의 소년보호제도가 실시되었다.⁹⁸⁾ 그러나 소년법의 처우에 있어서 획기적인 법제도적 발전은 무엇보다 소년법의 제·개정에 따른 것이다.

우리나라 소년법은 1958년 7월 24일 법률 제489호로 처음 제정된 이래 1963년 7월 21일 법률 제1376호로 1차 개정되었다. 이 개정법에서는 소년범죄자에 대한 보호처분의 하나로 보호관찰처분을 할 수 있도록 규정하여

95) Rex, S., Desistance from offending: experiences of Probation. *Howard Journal*, 38(4), 1999, pp.366-83; Barry, M., The mentor/monitor debate in criminal justice, 'what works' for offenders. *British Journal of Social Work*, 30, 2000, pp.575-95.

96) 권순영, 허주옥, 「행형학」, 서울:일조각, 1962, p.115.

97) 이무웅, 「보호관찰제도론」, 서울 : 풍남, 1991, p.137.

98) 이에 따라 1942년 3월에 경성소년재판소(현 서울가정법원의 전신)와 경성교정원(현 서울소년원의 전신)이 창설된다. 그 후 1945년 광복과 더불어 미군정에 의하여 1945년 11월에 대구소년심리원 소년원, 부산소년심리원 소년원, 광주소년심리원 소년원이 설립되었다. 그러나 이러한 특별처우는 소년을 한정책임능력자로 보고 사회의 비난가능성이 적다는 윤리적 측면에서 관대한 처분을 하였을 뿐이었지, 적극적인 의미에서의 건전한 소년의 육성이라는 근대적 소년보호의 사상에서 나온 것은 아니었다. 김종원, "소년보호제도의 몇 가지 문제", 법무부, 청소년범죄연구, 제1집, 1983, 285면.

처음으로 보호관찰이라는 용어가 법문화되었다. 그러나 이에 관한 절차 및 내용 등을 규제하는 보호관찰법이 제정되지 않았고, 이에 따라 법원은 보호관찰처분을 소년법 제32조에 의한 조사관의 관찰보고에 관한 규정을 활용하여 실시하였다.⁹⁹⁾

그러나 이 보호관찰에 처하는 처분은 진정한 의미의 보호관찰제도라고 보기는 어렵다. 그것은 이 당시 「소년법」상 채택된 보호관찰제도는 지도감독 및 원호 등 보호관찰 실시방법과 세부적 시행규정이 마련되지 못해 보호관찰법이 제정될 때까지 사실상 그 실현을 보지 못하였기 때문이다.¹⁰⁰⁾

(3) 유사보호관찰제도의 도입

우리나라에서 1975년 「사회안전법」을 제정하고, 1989년에는 이 법을 「보안관찰법」으로 개칭하였다. 같은 법에서는 현재의 보호관찰제도와 유사한 ‘보안관찰’을 규정하였다. 그러나 이는 명칭만 유사할 뿐이지 범죄자의 교화개선과 사회복귀를 도모하는 본질적 의미의 보호관찰이라기보다는 사회 안전만을 강조하는 순수한 보안처분 제도였다. 1980년에는 「사회보호법」이 제정되어 보안처분의 종류로서 보호관찰을 규정하였지만, 이 역시도 같은 명칭만을 사용할 뿐이지 사실상 누범자, 심신장애자 등 범죄 위험성이 짙은 자들을 대상으로 실시되고 있다는 점에서 범죄의 위험성이 적고 경미한 범죄인을 대상으로 하는 본래적 의미의 보호관찰과는 거리가 먼 것이었다.

이후 1978년에는 광주지방검찰청이 소년에 대한 <선도조건부 기소유예제도>를 창안하여 실시한 결과, 그 반응이 매우 좋다고 판단되어 1981년 1월 20일 법무부 훈령 제88호로서 소년선도보호지침을 제정하여 전국에 확대 실시하게 되었다.¹⁰¹⁾ 이 제도는 우리나라 특유의 비행소년 선도보호대책으로서 그 내용은 보호관찰과 유사하지만 본질적 의미의 보호관찰과는 다른 유사한 보호관찰이라고 할 수 있다. 그러므로 1989년 보호관찰법이 제정되어 본격적으로 시행되기 이전에는 보호관찰제도가 변형된 형태로 운영되어 왔다고 할 수 있다.

이외에도 우리나라에 본래적 의미의 유권적 보호관찰제도가 도입되기 이전 관찰보호, 감호, 추수지도 등 보호관찰과 유사한 제도가 상당 수 시행되었다. 그러나 이러한 제도들은 대부분 명목상으로 법규에 편제된 것에 그치거나, 시행된 경우에도 임의적 성격을 가진 것에 불과하거나, 아니면 경찰관서 등에 의한 감호 위주의 실시로 본래적 의미의 보호관찰제도와는 차이가 있었다. 그럼에도 불구하고 이러한 유사제도들이 보호관찰제도 태동에 일정한 밑거름이 되었다는 점에서는 일정한 의의가 있다.

99) (구)「소년법」 제32조제1항은 "소년부 판사는 조사관에 의한 감호상황의 보고 또는 의견진술의 내용을 참작하여 적당하다고 인정한 때에는 결정으로써 보호처분을 변경 또는 취소할 수 있다."고 규정되어, 조사관 활용의 근거가 되었다.

100) 신창언, "보호관찰제도에 관한 연구", 한국법학원, 「저스티스」, 제14권 제1호, 1976, p.155.

101) 김종원, "소년보호제도의 몇가지 문제", 청소년범죄연구, 제1집, 1983, p.286; 박영철 "소년범선도보호제도의 운용 현황과 개선방향", 청소년범죄연구, 제1집, 1983, p.15.

<표> 보호관찰제도 도입 이전 유사제도

제 도 명	주 요 내 용
(구) 「갱생보호법」 상 관찰보호	1961년 9월 30일 제정된 갱생보호법(법률 제730호)은 출소자 등 범법자들의 자활과 재사회화를 목적으로 하는 갱생보호사업의 방법으로 관찰보호와 직접보호를 규정하였다. 대상자에 대한 취업알선과 숙식제공 등 경제구호를 내용으로 하는 직접보호와 달리 관찰보호(觀察保護)는 통신·면담·방문에 의하여 선행을 지도 장려하고 계유하며 주거와 교우 등 환경을 조정하는 것을 의미하였다. 관찰보호는 일정한 지도감독의 의미를 내포하고 있어 보호관찰과 유사한 측면이 있었으나, 법적 성격상 임의적 보호인 점에서 유권적 처분인 보호관찰과는 구분된다.
(구) 「소년법」 상 보호관찰	1963년 7월 개정 「소년법」은 제30조제1항제6호에 보호처분의 한 종류로 ‘보호관찰에 부할 것’이라는 조항을 신설하여 우리나라에서 처음으로 보호관찰제도를 입법화하였다. (구)소년심판규칙에서는 소년부 판사가 보호관찰에 부하는 결정(제6호처분)을 할 때에는 소년보호자 또는 수탁자에 대하여 소년보호에 관한 필요사항을 지시하고, 기간을 정하여 가정법원 조사관으로 하여금 보호상황을 관찰보고할 것을 명하도록 하였다. (구)「소년법」 상 보호관찰은 나름대로 유권적 보호관찰로서의 성격을 지니고 있었으나, 별도의 집행기관을 두지 않는 등 세부절차 미비로 명목상 제도에 그쳤다.
(구)가퇴원자 추수지도	1980년 9월 15일부터 시행된 소년원생수용지침(법무부훈령 제87호)과 (구) 소년원처우 규정(대통령령 제10716호) 등은 실무상 ‘추수지도’라고 하는 가퇴원생 사후지도를 규정하였다. 소년원 처우규정 제80조는 ‘원장은 가퇴원된 자에 대하여 가퇴원 기간 중 통신·방문·본인의 출석·기타 적당한 방법으로 가퇴원생을 지도하여야 한다’고 규정하였다. 이 제도는 가퇴원한 소년에게 준수사항을 부과하고 그 위반여부를 관찰하는 점에서는 보호관찰의 성격을 띠고 있지만, 임의적 성격에 그친 점에서 유권적 보호관찰과는 구분되는 제도이다.
(구)가석방자 단속 규정상 감호	1989년 보호관찰제도 도입 이전에는 가석방자단속규정에 따라 모든 가석방자는 가석방 기간 동안 경찰관서의 감호(監護)를 받도록 되어 있었다. 가석방된 자는 관할 경찰서의 감호를 받으며, 주거지를 이전하거나 10일 이상 여행을 하고자 할 때에는 관할 경찰서의 허가를 받도록 하였다. 감호는 일종의 Parole형 보호관찰의 성격을 띠고 있지만, 감호의 성격이 강하였고 일반 범죄예방기능을 주로 하는 경찰서에서 특별범죄예방기능까지 담당하기에는 한계가 있었다.
(구) 「사회안전법」 상 보호관찰처분	1975년 7월 16일 제정된 舊 사회안전법(법률 제2769호)은 특정범죄를 다시 범할 위험성을 예방하고 사회복귀를 위한 교육개선이 필요하다고 인정되는 자에 대하여 보안처분의 한 종류로서 보호관찰처분을 규정하였다. 보호관찰처분을 받은 자는 주거지 관할경찰서장에게 신고하고 그 지시에 따라 보호관찰을 받아야 했다. 보호관찰처분은 특정범죄에 대한 사회방위를 주목적으로 하는 보안처분이라는 점과 집행업무를 경찰서장이 담당하였다는 면에서 보호관찰과는 명칭만 같을 뿐 성격은 상이하였다.
소년선도보호지침상 선도유예	1978년 광주지방검찰청에서 소년법에 대해 선도조건부 기소유예 제도를 처음 창안하여 실시한 결과 효과가 좋다고 판단되자 1981년 1월 20일 소년선도보호지침(법무부훈령 제88호)이 제정되고 전국에 확대 실시되었다. 선도조건부 기소유예제도는 기소단계에서 이루어지는 다이버전의 한 형태로 시행 초기 민간자원봉사자인 소년선도위원에게 지도가 위탁되었으나, 1995년 보호관찰법의 전면 개정으로 보호관찰소 선도조건부 기소유예 제도가 추가되면서 법적 근거를 가진 사회 내 처우의 한 형태로 발전하였다.

나) 1982~1987년: 보호관찰제도의 출범 준비

(1) 보호관찰제도 도입연구

우리나라에서는 일제강점 시대부터 다양한 형태의 유사 보호관찰제도가 시행되기는 하였지만 현대적 의미의 보호관찰제도에 대한 논의는 1950년대 중반부터이다. 그러나 보호관찰제도 도입연구가 본격화된 것은 1981. 1. 9. 법무부 보호국이 신설되고, 1982년도 법무부 주요업무 계획으로 보호관찰제도 전면도입 연구가 채택되면서 부터이다.

1982년 1월 보호국내에 보호관찰제도연구반이 편성되어 국내외 자료수집, 외국제도 비교·분석, 보호관찰 유사 제도 연구·분석 등의 활동을 하였다. 연구반은 1982년 말경 도입방향에 대한 종합보고서인 보호관찰제도 도입 요강(안)을 제출하였다. 요강(안)에 의하여 보호관찰법 제정과 관계법령 개정 작업, 보호관찰 시범실시, 보호관찰 조직구성안 등이 제안되었다.

(2) 보호관찰 시험실시¹⁰²⁾

(가) 보호관찰 시험실시의 경과

보호관찰제도 도입에 대한 법무부의 방침이 확정되면서 제도도입에 앞서 보호관찰시험실시 필요성이 대두 되었고, 1983. 1. 27. 자로 보호관찰시험실시 지침이 제정되었다. 보호관찰 시험실시 지침에 따르면 시험실시 대상은 가석방자중 갱생보호법에 의한 관찰보호 대상자로서 보호관찰이 필요하다고 인정되는 자이며, 그 관찰 기구를 갱생보호회 지부장으로 하면서 갱생보호회 직원 또는 갱생보호위원이 담당자로 지정되어 보호관찰 업무를 담당하게 하였다.¹⁰³⁾ 1984. 9. 1.부터는 대상자를 기존의 가석방자 뿐 아니라 가퇴원자에게 까지 확대 실시하였고, 1985. 3. 8.에는 전담검사 및 집단처우제를 신설하였다.

한편 1982년 12월 31일 제정된 「소년심판규칙」(대법원규칙 제823호)은 소년에 대한 보호관찰처분의 실시와 관련해 제35조, 제36조, 제37조의 3개 조문을 규정하였다. 실무에서는 소년부 판사가 보호관찰처분을 한 후 3-6개월의 기간을 정하여 조사관으로 하여금 대상소년을 매월 1회 소환하여 반성문을 작성하게 하고 일기검사

102) 이하 법무부, 소년보호관찰제도에론, 미발간보고서, 2001, pp.27-28; 이형재, “한국 보호관찰제도의 발전과 향후 과제”, 보호관찰 제12권 제2호, 2012, pp.110-115 참조.

103) 보호관찰 시험실시는 처음에는 부산, 김해, 마산, 진주교도소에서 가석방되어 부산지방검찰청 관내에 거주하는 자로서 보호관찰이 필요하다고 인정되는 자에 대해서 갱생보호회 부산지부장이 실시하였다. 1983년 9월 1일부터는 대전 지방검찰청 및 전주지방검찰청 관내까지 확대 실시하였고, 1984년 1월 27일에는 시험실시 지침 개정을 통해 동년 3월 1일부터 전국으로 확대 실시하였다.

등을 한 후 이를 소년부 판사에게 보고하도록 하는 방식으로 운영하였다. 대상 소년이 조사관의 소환에 불응하는 경우 2-3회 더 소환해 본 다음 불출석을 이유로 보호관찰을 종결하는 것이 일반적이었다. 더욱이 이러한 보호관찰을 실제 담당하는 소년 조사관은 1988년 당시 서울의 8명을 비롯하여 전국에 21명뿐이어서 이와 같은 보호관찰은 사실상 단지 정기출석의 의무를 부과하는 것에 불과한 것이었다.¹⁰⁴⁾ 1983년부터 1988년에 걸친 시험실시 결과, 법무부는 보호관찰처분이 재범율을 낮추는 것으로 분석하였다.

<표> 보호관찰제도 시험실시 경과

시 기	내 용
1981. 1.	법무부내 보호국 신설
1982. 1.	보호국내 보호관찰제도연구반 설치
1982. 12.	보호관찰제도로입요강 발표
1983. 1.	부산지검 관내 보호관찰 시험실시
1984. 3.	전국 확대 시험실시
1988. 3.	보호관찰제도로입위원회 구성
1988. 12.	보호관찰법 국회 본회의 통과, 제정공포
1989. 1.	보호관찰실시준비위원회 구성
1989. 5.	법무부 직제 개정
1989. 7.	보호관찰제도 본격 실시

(나) 보호관찰 시험실시의 현황

보호관찰 시험실시 대상자는 가석방 또는 임시퇴원 되기 전에 지정된 갱생보호회 직원 또는 갱생보호위원의 사전 환경조사를 거쳐 최종 결정되었다. 보호관찰이 개시된 이후에는 담당 보호위원이 월 1회 이상 피보호관찰자와 통신 또는 면담하여 일반준수사항과 특별준수사항의 이행여부를 확인하였다. 또한 갱생보호회 지부장으로 하여금 담당 보호위원과 관계기관, 단체 등의 협력을 얻어 피보호관찰자들을 소집하여 준법정신 함양을 위한 정신교육과 사적지 답사, 야영훈련 또는 사회봉사 활동을 통한 사회성 훈련 등 집단지도를 실시하도록 하였고, 준수사항 위반자에 대해서는 가석방 또는 임시퇴원 취소절차를 밟도록 했다.

보호관찰 시험실시는 1983년부터 1989년 보호관찰소 정식 개청 전까지 전국적으로 총 14,515명에 대해 실시되었다.

104) 김영환.오영근.조준현.최병각, 사회봉사명령제도에 관한 비교법적 연구, 한국형사정책연구원, 1992, p.162.

2) 대한민국 보호관찰의 도입

가) 1987~1988년: 보호관찰의 법제화

(1) 보호관찰제도 도입 대선공약

보호관찰제도는 우리나라 제6공화국과 더불어 출발하였는데, 이는 당시 민주정의당 대선공약의 하나로 발표되었기 때문이다. 1987년 12월 발행되었던 대선공약 책자 「밝은 미래와의 노태우 약속 : 13대 대통령 선거공약」에서 보호관찰제도 도입관련 공약내용은 다음과 같다.

<표> 보호관찰제도 도입관련 공약내용

2. 국민의 기본권의 완벽한 보장

가. (생략)

나. (생략)

다. 보호관찰제도의 대폭도입

- 범죄인을 구금시설에 수용하는 대신 일정기간 일반사회에서 국가기관 등에 의한 원조·지도·감독을 하는 보호관찰제도를 대폭 도입하여 범죄인의 교화와 재범방지를 도모한다.
- 보호관찰관에 의한 선행장려, 자립지원, 환경개선, 체계적 관리로 범죄자의 갱생을 도모한다.

출처: 법무부(2009). 열정과 희망의 발자취: 한국보호관찰 20년사. 보호관찰제도 20년 기념자료집, p74

여기서는 보호관찰관의 역할로 ‘원조·지도·감독’으로 제시하고 있으나, 구체적인 내용에 있어서는 선행장려, 자립지원, 환경개선, 체계적 관리를 제시하고 있다. 또한 당시 대통령은 보호관찰제도 도입 직후 1990년 1월 법무부 새해 업무보고에서 비행청소년들에게 보호관찰제도를 적극적으로 활용해 처벌보다는 선도를 우선하도록 지시하였다.¹⁰⁵⁾

(2) 보호관찰법의 제정

1988년 3월에는 보호관찰제도 도입준비위원회를 구성하여 보호관찰법 제정을 위한 본격적인 작업에 들어갔다. 그러나 이미 수년전부터 법무부에서는 보호관찰 시험실시와 함께 보호관찰법의 제도적 도입을 추진하여 왔다.

105) 법무부, **열정과 희망의 발자취: 한국보호관찰 20년사**, 보호관찰제도 20년 기념자료집, 2009, p.75.

1983년 12월 가칭 "보호관찰법 요강"을 작성하고 1984년 1월에는 보호관찰제도 입법계획을 수립하기에 이르렀다. 1984년 6월에는 보호관찰법안과 보호관찰법 시행령안이 작성되었고, 그 후 수년간 법안에 대한 연구와 심의를 거듭하여 온 것이다.

법무부는 1988년 5월부터 보호관찰제도 도입방안에 관한 세미나 등을 개최하여 사회 각계각층의 의견을 수렴하여 1988년 11월 10일 「보호관찰법」에 대한 국무회의의 의결을 거쳤다. 이렇게 하여 우리나라 최초의 「보호관찰법」(법률 제4059호)이 1988년 12월 15일 국회의 의결을 거쳐 같은 해 12월 31일 공포되었다.

나) 1989년: 대한민국 보호관찰의 공식출범

(1) 보호관찰소의 개청

1988년 12월에는 「보호관찰법」이 제정되고, 1989년 1월 20일에는 보호관찰 실시 준비위원회가 구성되었다. 이어서 같은 해 5월 26일에는 보호관찰소 및 보호관찰 심사위원회 설치에 관한 내용을 포함하는 법무부 직제가 개정되었으며, 6월 23일에는 「보호관찰법」시행령이 제정되었다. 이와 같은 준비과정을 거쳐, 1989년 7월 1일부터 「보호관찰법」이 시행되면서 우리나라에 본격적으로 보호관찰제도가 시작되었다.

그러나 최초의 「보호관찰법」은 소년법에 한하여만 전면적으로 적용되었고, 성인법에 대하여는 1989년 3월 25일 개정된, (구) 「사회보호법」에 의하여 보호감호소 가출소자, 가석방자, 치료 위탁자 등에 대하여 한정적으로 보호관찰이 시행되었다.

1989년 7월 1일은 한국의 보호관찰기관이 공식적 업무를 개시한 날로서, 전국 12개의 본소와 6개의 지소 등 총 18개의 보호관찰소가 개청되었다. 1989년 6월부터 전직시험에 최종합격한 개청요원 140명은 보호관찰소 임대청사를 마련하는 것부터 개청준비에 박차를 가하였고, 7월 1일을 기준으로 전국 12개소가 동시에 개청하였다.¹⁰⁶⁾

(2) 초기 보호관찰의 특징: 교육과 상담 중심

1989년부터 1995년에 이르기까지 우리나라 초창기 보호관찰의 특징은 한마디로, 소년대상자에 대한 활발한 교육활동이다. 갇혀보통회를 통한 임의적이고 제한적인 보호관찰 시험실시를 제외한다면 보호관찰관 직무·활동에

106) 1989년 6월 3일에 보호관찰소 전직희망자를 대상으로 선발시험이 치러졌다. 시험 과목은 심리학과 형사정책을 중심으로 치렀고, 곧이어 면담시험을 이어졌다. 치열한 경쟁을 뚫고 당시 전직 및 개청요원 140명은 보도직(71명)·교정직(57명)·출입국관리직(5명)·행정직(4명)·검찰직(3명)에 이르기까지 법무부 소속 각 직렬이 다양하게 모인 일종의 '연합군'이었다. 보호관찰소 개청 당시에는 교도소·소년원 등 수용시설에 근무하던 법무부 공무원들은 개방적인 환경에서 근무한다는 것에 큰 기대감을 가졌다. 당시에는 보호관찰직으로 전직을 희망하는 인원은 폭주하였으나 희망자 모두를 받아들일 수 없어 추천 인원조차 각 기관당 직급별 1명으로 제한하였고, 공정한 추천을 위해서 자체시험과 평가를 치르기도 하였다. 법무부, 앞의 책, pp.70-79.

대한 선례가 전혀 없는 상황에서 전국 보호관찰소 및 직원들에게 의도적으로 강조되었던 직무 중 가장 두드러진 것은 보호관찰 청소년에 대한 교육활동의 전개, 특히 토요교실의 운영이었다.¹⁰⁷⁾

한편 개청이후 인력증원은 제자리인 가운데 대상자는 매년 큰 폭으로 증가하였다. 보호관찰기관도 전국의 대도시에서 집중되어서 대상자가 보호관찰소에 출석하여 면담하려면, 2~3시간의 거리를 이동해야 하는 일도 비일비재하였다. 하지만 당시에는 이러한 열악한 상황에서도 교육적 조치와 선도활동을 강조하면서 대상자와의 인간적 접촉과 면담에 대한 관심이 많이 있었다.

3) 대한민국 보호관찰의 발전

가) 1995~1997년: 성인보호관찰제도의 도입 및 정착

(1) 성인보호관찰제도 도입배경¹⁰⁸⁾

1988년 「소년법」 개정과 보호관찰법의 제정으로 도입된 우리나라의 초기 보호관찰제도는 소년법에 대한 보호처분 중심으로 운영되었다. 이후 소년법 재범률 감소에 효과가 있다고 분석되어 소년법원에서 소년범죄 대책으로 선호하면서 급속도로 발전하기 시작하였다.

소년법 중심의 보호관찰제도 도입이후 법무부 보호국에서는 1992년부터 성인보호관찰제도 확대준비반을 가동하여 연구와 법안 준비를 병행하면서, 성인 가석방자 중 적합한 자를 선정하여 보호관찰을 시험실시하는 것을 골자로 하는 성인보호관찰시험실시규정을 마련하고 1994년 1월부터 시행하였다.

당시 성인에 대한 보호관찰은 예외적이었는데, 1993년 12월에 제정된 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」은, 성범죄자 성인에게 선고유예나 집행유예를 할 때는 일정기간 보호관찰을 받을 수 있도록 규정하고 있었다.¹⁰⁹⁾

107) 보호관찰소 토요교실을 비롯한 각종 교육상담활동은 보호관찰소 직무내용을 일반인들에게 소개하는 효과를 거두었다. 보호관찰 청소년에 대한 전폭적인 교육활동을 통하여 낯설고 생소한 보호관찰소를 널리 알리는 홍보 효과가 높았다. 이처럼 소년 대상자들에 대한 교육적 활동은 보호관찰소의 위상을 세우고 정체성을 형성하는데 기여하였다. 법무부, 앞의 책, 2009, pp.78-79.

108) 이하 유석원, “한국 성인범 보호관찰의 운용현황과 발전과제”, 세계범죄학대회 발표자료, 법무부(미발간보고서), 1998, 2-3면; 이형재, 앞의 논문, pp.159-167. 참조.

109) 성폭력 사범에 대한 본격적인 보호관찰은 1994년 1월 5일 제정되어 같은 해 4월 1일부터 시행된 「성폭력범죄자 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 시행되면서부터이다. 동법에서는 선고유예·집행유예 또는 가석방된 성폭력 사범에 대하여 필요적 또는 임의적으로 보호관찰 실시가 가능하도록 규정되었다. 이에 따라 성폭력사범 보호관찰 대상자에 대해서는 전담 보호관찰관이 지정되어 운영되었으며, 피해의 심각성이 여타 범죄보다 크고 사회적 파급 효과가 다대한 성범죄자의 재범방지를 위해 개별대상자의 특성에 따른 다양한 성폭력예방 및 치료프로그램을 개발·실시하고 체계적인 사후관리를 전개하여 건전한 사회복귀를 도모할 수 있도록 전문적인 유형별처우를 해야 할 필요성이 제기되었다. 따라서 성폭력 사범을 집중보호관찰 대상자로 선정하여 밀착 보호관찰을 통해 피해자와의 접촉과 동종재범 위험성에 대한 수시확인과 불시 현장방문 등의 엄격한 보호관찰을 실시하기 위해 노력하였다. 한편, 같은 법률에는 사회봉사·수감명령 부과근거는 없었고 단지 보호관찰만을 부과할 수 있었다. 그러나 미성년자를

(2) 형법의 개정

1995년 형법 개정에 따라 일반 성인형사범에 대한 보호관찰제도가 1997년 1월 1일부터 본격적으로 시행되기에 이르렀다.¹¹⁰⁾ 법원 형사부에서 재판하는 성인대상자에게 집행유예 또는 선고유예의 조건으로 보호관찰, 사회봉사 및 수강명령을 부과할 수 있도록 형법의 일부개정이 이루어진 것이다. 형법 제62조의2 제1항은 “형의 집행을 유예하는 경우에는 보호관찰을 받을 것을 명하거나 사회봉사 또는 수강을 명할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 동법 제62조의2 제2항은 “제1항의 규정에 의한 보호관찰의 기간은 집행을 유예한 기간으로 한다. 다만, 법원은 유예기간의 범위 내에서 보호관찰기간을 정할 수 있다.”고 규정하고 있다. 한편, 동법 제59조의2의 제1항은 “형의 선고를 유예하는 경우에 재범방지를 위하여 지도 및 원호가 필요한 때에는 보호관찰을 받을 것을 명할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 제2항은 그 기간을 1년으로 하도록 규정하고 있다. 각 경우에 피고인의 동의요부에 관한 규정은 없으며, 필요하지 않는 것으로 해석되고 있다.

법무부의 법안 준비단계에서는 사회봉사명령과 수강명령을 보호관찰에 종속되는 병과명령의 형식으로 도입하려고 예정하였으나, 법안의견조회 및 국회심의 과정에서 법원의 요구로 각각 보호관찰과는 독립적인 처분으로 격상되었다. 결국 1995년 12월 30일 「형법」이 개정되면서 성인형사범에 대해서도 형의 선고유예 또는 집행유예자에 대해 보호관찰, 사회봉사 또는 수강을 명하거나, 가석방자에 대한 필요적 보호관찰을 부과하도록 규정하게 되었고, 동 개정 법률에 의한 보호관찰은 1997년 1월 1일부터 시행되었다.

(3) 「보호관찰 등에 관한 법률」의 개정

형법에의 보호관찰 관련규정 편입에 맞추어, 형의 유예자들에 대한 보호관찰관의 지도·감독에 관한 사항을 규정하기 위하여 1996년 12월 12일 「보호관찰 등에 관한 법률」이 전부개정되었다. 종전의 「보호관찰법」과 「갱생보호법」이 통합되고 보호관찰, 사회봉사 또는 수강명령의 집행절차 등을 보완하여 「보호관찰 등에 관한 법률」(법률 제5178호)로 전면 개정된 것이다.

법 개정을 통하여 사회봉사명령과 수강명령의 집행절차 등에 대한 명확한 규정을 갖게 되었고 모든 성인 형사범에 대해서 보호관찰이 확대 실시되는 획기적 발전을 이루게 되었다. 즉 그동안 사회봉사·수강명령 부과 근거와 집행담당자에 대한 규정이 「소년법」에만 한정되었던 것을 일반 성인형사범에 대한 형사절차상 하나의

대상으로 하는 성폭력범죄가 빈번하게 발생하는 등 그 심각성이 부각되고, 성폭력범죄의 처벌과 피해자 보호절차를 한층 강화하여 성폭력범죄를 효과적으로 예방·처벌하고 피해자를 보호하고자 하는 취지에서 법률이 개정되기에 이르렀다. 즉 1997년 8월 22일에 법률 제5343호로 개정되고 1998년 1월1일부터 시행된 위 법률은 그 제16조를 개정하여, 기존의 보호관찰 외에 사회봉사·수강명령을 부과할 수 있도록 하였다. 위 법률 제16조 제1항에 1년간의 보호관찰을 규정하였으며, 제2항에 보호관찰이나 사회봉사 또는 수강을 규정하면서 수강명령과 사회봉사명령을 병과할 수 있도록 하였다.

110) 1995년 12월 제14대 국회에서 5년 동안 끌어온 형법 및 형사소송법 개정안이 통과되었다. 전체 성인형사범에 대해서도 형의 집행을 유예하는 때에 보호관찰, 사회봉사·수강명령 등을 명할 수 있게 하고, 가석방 또는 선고유예시 보호관찰을 명할 수 있게 하였다. 형법에 범죄자에 대한 사회내처우 근거를 규정한 것은 형사사법의 연혁 상 의미가 큰 사건이었다.

판결수단으로서 명실상부한 지위를 갖게 된 것이다. 개정된 『보호관찰 등에 관한 법률』은 제59조부터 제64조까지 제4장 『사회봉사 및 수감』을 신설하고, 제59조에 사회봉사·수감명령의 상한시간을, 제61조는 사회봉사·수감명령의 집행담당자가 보호관찰관 임을 규정하였으며, 제62조 이하에서는 사회봉사·수감명령대상자의 준수사항과 종료 절차를 규정하였다.¹¹¹⁾ 또한, 당시 형법개정초안(법무부안)에는 판결전조사제도의 성인형사범에 대한 확대를 규정하였으나, 국회 법사위 심사단계에서 당시 법원행정처의 강한 반대로 동 규정이 삭제되면서 미완의 과제로 남게 되었다.

보호관찰제도에 대한 주요한 법적 기본 틀은 이때 개정된 「보호관찰 등에 관한 법률」에 의하여 구체화된 것으로 평가 할 수 있다. 이는 범죄방지를 위한 여러 기관의 협력과 범죄를 감소시키기 위한 지역사회차원의 협력적인 접근을 촉진하는 사회내처우가 주된 형사정책의 하나로 자리 잡은 것을 의미한다.

(4) 제재조치의 중점추진

보호관찰제도가 도입 시행된 지 5년여가 지난 1995년부터는 보호관찰 실시에 있어서 준수사항위반자의 제재 조치를 중점적으로 강화하기 시작하였다. 1997년 성인형사범에의 보호관찰제도가 확대실시를 앞두고 재범억지력 제고를 위하여 엄정한 법집행을 강조하게 된 것이다.

이에 따라 1996년부터 약 2년간 보호관찰 담당 공무원의 제재조치 실적이 전국적으로 평가·비교되는 등 단기간에 집중적으로 제재조치 강화정책이 시행되었다. 그동안 개정 이래 소년범을 대상으로 활발한 교육활동을 전개하던 보호관찰소의 업무내용과 직장분위기가 급변하게 되었다(이에 대한 자세한 내용은 <부록1. 1995년~1997년 ‘제재조치 중점추진’의 배경과 영향> 참조).

나) 1998~2005년: 보호관찰제도의 급속한 성장

1995년 개정 형법에 따라 집행유예선고를 받게 되더라도 보호관찰 또는 사회봉사명령이 선고되는 사례가 속출하였고, 보호관찰대상자가 날로 급증하였다. 보호관찰대상자가 소년범 중심이던 1996년까지 한해 최고 6만여 건에 이르렀으나 성인범이 접수된 1997년 한해 무려 10만 건을 상회하였다. 가장 많은 증가비율을 보인 것은 사회봉사명령 분야로 1996년 1만여 건 정도가 1997년에 3만 건을 상회할 정도였다. 이후 보호관찰사건은 연평균 14만~15만 건을 유지할 정도로 폭주하였고, 직원 1인당 실시인원은 평균 300~400명을 기록하였다.¹¹²⁾

이어서 1998년 7월에는 가정폭력사범, 2000년에는 성판매청소년사범, 그리고 2004년에는 성매매사범에 대한

111) 법안 의견조회과정에서 법원행정처로부터 법원에 의한 사회봉사명령과 수감명령의 집행내용감독규정을 삽입해 달라는 강한 요구가 있었고, 이에 대해 법무부는 동 법안에 집행에 대한 점검과 집행상황에 대하여 보호관찰소장의 통보 규정을 보완하는 것으로 조정하였고, 이와 관련하여 법원과 보호관찰소간의 협의 통로를 가질 필요가 있다고 보아 소위 ‘보호관찰협의회’를 정례화 하는 합의에 이르게 되었다. 이형재, 앞의 논문, p.160.

112) 법무부, 앞의 책, 2009, pp.85-88.

보호관찰이 각각 실시되기 시작하였다. 2005년에는 성구매사범, 즉 성을 구매한 남성들에 대한 ‘존스쿨’(John School)¹¹³⁾ 교육제도가 새롭게 도입되어 시행되었다.

한편 이 시기에는 불우 보호관찰대상자의 사회정착 지원을 위한 취업알선, 복학주선, 진로지도 등 원호조치가 크게 강조되었고, 이에 따라 관련 실적도 급격히 신장되었다.

(1) 가정폭력사범에 대한 보호관찰 도입

가정폭력사범에 대한 보호관찰은 1998년 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」이 시행되면서부터이다. 그동안 가정폭력이 그 심각성에도 불구하고 가정 내의 문제로 치부되어 사회적으로 방치되어 왔으나 최근 가정폭력이 다른 사회적 폭력보다 지속적이고 상습적으로 행하여지고 있다는 우려가 제기되면서 가정폭력에 사회와 국가가 적극 개입하여 해결하여야 한다는 여론이 증가하였고, 이와 같은 시대적인 요구에 따라 1997년 12월 13일 법률 제 5436호로 『가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법』을 제정·공포하였고, 이듬해인 1998년 7월 1일부터 시행하였다. 그럼에도 가정폭력에 대해 형사처분에 의한 개입이 가정외해문제를 조장할 수 있다는 우려를 참작하여, 보호처분에 의한 개입을 실시하는 제도로 도입되었다.

(2) 성매매 청소년에 대한 보호관찰 도입

소년의 성을 사는 행위, 성매매를 조장하는 중간매개행위 및 청소년을 대상으로 하는 성폭력 행위자들을 강력하게 처벌하고, 성매매와 성폭력행위의 대상이 되는 청소년을 보호·구제하고자 「청소년의 성보호에 관한 법률」이 2000년 2월 3일 법률 제 6261호로 제정·공포되었고, 부칙에 의거 2000년 7월 1일부터 시행되었으며 이후 10차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 최초 시행된 「청소년의 성보호에 관한 법률」에서 처벌의 대상이 된 성인은 최고 5년 이상의 유기징역형을 규정하였지만, 소년은 선도보호 및 재활을 위하여 「소년법」에 의한 보호사건으로 처리하도록 규정하였다.

한편 보호관찰, 수강명령 또는 사회봉사명령의 부과와 관련된 다른 법률은 수강명령이나 사회봉사명령을 같이 부과할 수 있으나, 「청소년의 성보호에 관한 법률」은 수강명령만 부과할 수 있을 뿐이고 사회봉사명령에 관한 규정은 없다.

113) ‘존스쿨’이라는 용어는 미국에서 성을 구매한 남성들이 체포된 이후 자신의 이름을 가장 흔한 남자이름인 ‘존(John)’이라고 밝히는 것에 착안하여 1995년 샌프란시스코 시민단체 세이지(SAGE)가 성매매 재발예방 프로그램의 이름을 ‘존스쿨’로 명명한데서 유래한다. 현재 이 제도는 우리나라를 비롯하여 미국, 스웨덴 등 세계 10여개 국가에서 실시되고 있다. 법무부, 앞의 책, 2009, p.372. 2005년 8월부터 시행된 이 제도를 통해, 성을 구매한 사람이 초범일 경우 기소유예처분을 받는 대신 보호관찰소에서 실시하는 성 구매자 교육프로그램 참여하여 교육 과정을 이수하게 되었다. 성 구매자 교육 프로그램은 1일 8시간 집단 강의식으로 운용되고 있다. 법무부, 앞의 책, pp.372-377.

(3) 성판매 여성에 대한 보호관찰 도입

성개방화와 이로 인한 성매매·성매매알선 등 행위 및 성매매 목적의 인신매매를 근절하고, 성매매 피해자의 인권을 보호함을 목적으로 하는 『성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률』이 2004년 3월 22일 법률 제 7196호로 제정 및 공포되고 2004년 9월 23일부터 시행된 『성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률』 제14조 등에서, 판사는 심리의 결과 필요하다고 인정할 때에는 결정으로 보호관찰, 사회봉사명령 또는 수강명령을 부과할 수 있도록 하였다. 이 경우 사회봉사 또는 수강명령은 100시간을 초과할 수 없도록 규정하였는데, 다만, 법원은 검사·보호관찰관 등의 청구가 있는 때에는 결정으로 1회에 한하여 변경가능 하되 종전의 처분시간을 합산하여 200시간을 초과할 수 없도록 하였다. 성판매 사범의 경우피해자로서의 성격도 가지고 있어 이들이 유사행위를 할 가능성을 차단하고 사회적응을 유도하도록 자립지원 시설에의 중개, 피해 상담소와의 연계 등의 활동을 주요 보호관찰 내용으로 상정했다.

(4) 성구매자에 대한 교육조건부 기소유예 (존스쿨) 도입

성구매 사범의 경우 이에 대한 금지와 처벌의 필요성에 대한 사회적 찬반 논쟁도 불러일으켰으나, 성매매를 조장하는 사회적 분위기를 타파하고 성판매 여성의 생산을 부추기는 사회구조적 문제에 대한 해결적 접근 차원에서 성매매에 대한 인식전환과 사회문화적 변화를 유도 하는데 주안점을 두고 보호관찰을 실시하도록 하였다. 현재 성매매행위에 대한 형사적 대처는 대부분 기소전 단계에서 검사의 교육조건부기소유예(일명 존스쿨) 처분으로 이루어지는데, 이는 성매수범에 대한 소위 ‘형사사범망의 확대’(net-widening)의 부작용을 최소화하면서 성의식교육을 실시하여 왜곡된 성문화를 개선하고자 하는 의미 있는 형사정책수단이기도 하다. 2005년부터 2011년까지 총 111,128명이 존스쿨 교육을 이수하였다.

(5) 원호실적의 급격한 신장

1998년 ‘국민의 정부’가 들어서면서, 보호관찰소의 제반 정책도 ‘연성화(軟性化)’되는 경향이 있었다. 당시 국민의 정부는 ‘생산적 복지’를 주창하였고 보호관찰정책의 주요한 정책결정자들은 보호관찰제도를 여기에 연결 짓기 위하여 노력하였다. 2000년 2월 이후 한국산업인력공단 산하 직업전문학교와 노동부 지방사무소의 협조를 받아 매월 **직업설명회**를 개최하여 **대상자 진로지도**를 중점적으로 추진하였다. 이 역시 국민의 정부가 21세기 국정목표로 추진한 ‘생산적 복지’와 연결 짓는 정책이었다. 전국적인 규모로 직업훈련, 복학주선, 취업알선의 열풍이 불어 닥쳤다. 특히 경찰협조를 받는 **‘지명수배제도’**가 도입되면서 보호관찰관이 직접 대상자의 소재추적과 검거를 하는 부담도 사라짐으로써, 제재조치 업무에 부담이 크게 경감되었다. 그러나 이러한 원호실적 강조는 또 다른 부작용을 만들어냈는데, 일부 지역에서는 ‘실적 부풀리기’ 현상도 나타났다.

한편 보호관찰대상자에 대한 원호조치를 넘어서, 지역사회를 연결고리로 보호관찰제도를 통하여 일반 지역 주민에게도 기여하고자 하는 정책이 추진되었다. 그래서 등장한 정책적 슬로건이 ‘국민에게 봉사하는 보호관찰’이었다. 이러한 정책기조를 구체화한 것이 ‘지역사회봉사센터’¹¹⁴⁾와 ‘전산정보교육센터’¹¹⁵⁾라는 보호관찰소 내에 한시적으로 설치되었던 임시조직이다. 이러한 정책추진의 이념적 배경으로는 ‘범죄인의 사회재통합’과 보호관찰이 지역사회를 기반으로 하는 형사정책이라는 점을 내세워졌다.

다) 2006~2012년: 보호관찰의 강화와 새로운 유형의 제도 도입

2000년대 중반 이후 우리나라에서는 외국과 유사하게 ‘보호관찰의 통제기능 강화’의 경향이 나타났다. 특히 2006년 보호관찰 중인 가출소자에 의한 ‘한나라당 국회의원 피습사건’을 계기로 전국적으로 ‘고위험군 전담팀’이 구성되고 집중보호관찰제도가 강화되었다. 한편 당시 사회적 이슈가 되었던 수건의 아동성폭력사건의 영향으로 2008년에는 특정 성폭력범죄자 위치추적제도(속칭 ‘전자발찌제도’)가 도입되었다.

위와 같은 보호관찰의 통제지향적 성향의 강화는, 제도 시행 초기 소년법에 대한 교육선도(원조 강조), 1990년대 중반 제재조치 중점추진(통제 강조), 그리고 2000년대 초반 원호실적 중점추진(원조 강조) 등에 이어 다시 통제를 강조하는 방향으로 보호관찰의 정책기조가 변화한 것을 의미한다. 이렇듯 보호관찰의 역사는 통제와 원조 사이에서 마치 ‘진자운동과 같은 변동성’을 보이는 것으로 특징지을 수 있다(이에 대한 자세한 논의는 <부록2. 원조와 통제 사이의 진자운동: 대한민국 보호관찰의 변동성> 참조).

(1) 야당대표 피습사건과 재범고위험군 전담팀 편성

2006년 보호관찰 중인 가출소자에 의한 ‘한나라당 대표(박근혜) 피습사건’¹¹⁶⁾을 계기로 전국적으로 ‘재범 고위험군 전담팀’이 구성되고 집중보호관찰제도가 강화되었다.

114) 2000년 7월부터 서울보호관찰소를 비롯한 5개 보호관찰소에 지역사회봉사센터를 설치되었다. 이는 저소득 소외계층과 지역주민의 복지증진을 체계적으로 지원하고, 사회봉사명령 대상자에게는 금지와 보람을 경험하도록 하기 위한 것이었다. 현재는 ‘지역사회봉사센터’라는 표지는 사라졌지만, 사회봉사명령 집행의 방향을 제시하였다는 점에서는 의의가 있다. 이전에는 집행의 용이성 때문에 공공행정기관 업무지원이나 도로변 청소 등 대규모 집체작업을 통한 집행이 많았는데, 지역사회봉사센터 이후로는 영세민 주거환경 개선봉사활동, 장애인 관광 도우미 활동 등 소외된 지역주민에 복지증진에 기여하는 방향으로 집행하는 분위기가 형성되었다.

115) 전산정보교육센터는 보호관찰대상자뿐만 아니라 지역주민을 대상으로 한글, 문서작성, 인터넷, 엑셀 교육 등 정보화 교육을 실시하기 위하여 서울을 비롯한 3개 보호관찰소에 개설되었다. 미국 마이크로소프트사 빌 게이츠 회장이 13억 원 미래기금의 출연을 약속함에 따라 서울을 비롯한 3개 보호관찰소에 전산정보센터가 개관되고, 이후 정부의 기금으로 수 군데의 센터가 추가로 개청되었다. 이 역시 당시 국민의 정부의 ‘지식정보화사회 추진’에 연결 짓기 위하여 구상되었다. 하지만 얼마 지나지 않아 재정적 지원의 중단과 “본연의 업무에서 벗어난다” 내부의 부정적 의견으로 연차적으로 폐쇄되었다.

116) 일명 ‘지창호 사건’으로 불린다. 2006년 5월 20일 19시경, 서울특별시 서대문구 창천동 소재 현대백화점 앞 제4회 전국 동시 지방 선거 한나라당 서울시장 후보인 오세훈 후보 연설회장에서 오세훈 후보를 지원하기 위해 온 당시 박근혜 한나라당 대표에게 소지하고 있던 흉기(커터칼)로 상처를 입혔고 박근혜 전 대표는 4주간의 치료를 요하는 상처를 입었다.

당시의 한나라당 대표는 4주간의 치료를 요하는 상처를 입었는데, 이후 각종 언론보도들은 보호관찰제도가 부실하며 허술하게 운영되고 있다는 비판의 논조가 연속되었다.¹¹⁷⁾ 이에 대한 대응으로 법무부는 「보호관찰의 실효성 및 신뢰성을 강화하기 위한 종합대책」을 세웠다. 종합대책의 세부내용의 하나로서 집중보호관찰대상자, 추적조사대상자 등 재범위험성이 높은 대상자의 밀착적인 감시감독을 위한 재범고위험군 전담팀 신설방안이 포함되었다.¹¹⁸⁾

또한 「보호관찰대상자 분류·감독 지침」이 개정되어 재범위험성에 따른 대상자별 감독방식이 차별화됨과 동시에, 재범고위험대상자 지정범위가 확대되고 접촉빈도가 강화되었다. 이에 따라 보호관찰관은 집중보호관찰 대상자에 대하여 주거지 등 현지출장 위주로 월 4회 이상 접촉하며 강도 높은 보호관찰을 실시하게 되었다.¹¹⁹⁾

우리나라의 이러한 변화는 외국에 있어서 1980년대 보호관찰제도의 강화 경향과 유사한 것이다. 미국이나 영국에서도 보호관찰대상자의 재범률 증가와 함께 특정 대상자가 사회적 이슈를 야기하는 중범죄의 저지르면서 집중보호관찰제도(ISP: Intensive Supervision Program)가 도입되었던 것과 궤를 같이 하는 것이다.¹²⁰⁾

(2) GPS 위치추적 전자감독제도의 시행

2008년 9월 1일은, 1년 6개월 전 국회를 통과한 「특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」의 시행으로 우리나라에 전자감독제도가 최초로 개시된 시점이다.¹²¹⁾

이보다 수년전인 2005년 초 서울 용산구에서는 11세의 여자 초등학생이 인근주민에게 납치되어 성폭행 당하고 살해·암매장되는 사건이 발생하였다. 이 사건을 계기로 같은 해 4월 야당인 한나라당의 대표가 국회연설에서 “성폭력범죄자에게는 ‘전자팔찌’라도 채우자.”라는 제안을 했다. 불과 2달 후에 같은 당의 의원 95명의 명의로 관련 법률안이 국회에 제출되었다.

이미 1998년부터 법무부에서는 외국에서 운용 중인 전자감독제도를 도입하자는 논의를 꾸준히 제기하여왔다.

117) 당시 언론에 보도된 대표적인 내용을 보면 다음과 같다.: “한나라당 대표에게 흉기를 휘두른 지창호(50) 씨가 보호감호소에서 가출소한 상태였던 것으로 드러나면서 가출소자 사후 관리가 허술했던 것 아니냐는 지적이 나오고 있다. 법무부에 따르면 지 씨처럼 지난해 8월 사회보호법 폐지 이후 보호관찰을 조건으로 가출소한 319명과 법 폐지 이전 가출소자 1,169명 등 1,488명 중 104명이 3개월 이상 소재 파악이 안 되고 있다. 올해에만 5만여 명에 이르는 일반 보호관찰대상자 중 3개월 이상 행방불명돼 지명 수배 된 사람이 1,065명이나 돼 보호관찰제도 자체에 대한 전면적인 수술이 필요하다는 얘기도 나온다.” -**결도는 보호관찰제 재범 무방비**- 2006년 5월 22일 한국일보.

118) 재범 고위험군 전담팀은 3~6명 규모의 직원으로 한 팀을 구성하였으며, 2006년 8월부터 규모가 큰 기관을 중심으로 편성되기 시작하여 2007년 8월에는 전국의 19개 보호관찰소로 확대·설치되었다.

119) 한편 재범위험성이 낮은 대상자는 비대면 감독방식을 적용하는 등 선택과 집중의 원리를 적용하였다. 이를 종합적으로 반영하기 위하여 보호관찰 기관평가 및 팀제평가지침이 개정됨으로써 ‘현장출장횟수’가 주요한 평가 기준으로 도입되었다.

120) 이형섭, 앞의 논문, p.53. 이하 참조.

121) 특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자감독제도의 도입 이외에도, 2008년 이후 일련의 ‘성폭력범 형사사법적 특별대책’은, ① 소아성기호증 등 정신성적 장애를 가진 성폭력범죄자를 최장 15년까지 선 치료 후 잔형기를 집행하는 내용의 치료감호 강화, ② 성도착 범죄자에 대한 성충동 약물치료(소위 화학적 거세)제도의 도입, ③ 성폭력범에 대한 징역형 상한을 최고 50년까지 상향한 형법개정, ④, 성폭력범에 대한 신상정보 등록 및 공개제도 등이 있다.

그러나 전자감독제도에 대한 여론은 인권침해적 소지가 크다는 방향에서 ‘전자 족쇄’, ‘사이버 감옥시대’라는 표현으로 부정적 편이었다.¹²²⁾ 이처럼 전자감독에 대한 반대여론이 우세하던 상황에서 사회적 충격을 준 아동 성폭력 및 살해범죄의 발생은 분위기를 반전시켰다. 특히 2007년과 2008년 안양초등생 유괴살해 사건 및 일산 초등생 납치 미수사건 등 사회의 시선을 집중시킨 성범죄가 연이어 발생하고 이에 대한 재범방지를 통한 사회 보호 요구가 더 높아졌다. 성폭력 범죄자에 대한 보호관찰의 실시에도 효과적인 재범방지를 위한 위험성 차단과 적극적인 개입·치료의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 성폭력범죄에 대한 형사정책의 큰 변화가 이루어졌는데, ‘위치추적 전자감독제도’(속칭 ‘전자발찌제도’)를 도입하는 법안이 제정된 것이다.

외국에서도 아동성폭력범죄자들이 출소 후에 재범을 계속하여 사회적으로 큰 파장을 일으켰고, 미국 등에서는 이러한 범죄자들에 대하여 24시간 동선을 감독하는 GPS 위치추적을 막 적용하기 시작한 상황이었다.¹²³⁾

이 제도는 특정 성폭력범죄자에 대한 24시간 감시체제를 가동케 하는 목적으로 도입된 것이었다. 이에 따라 전담직원의 배치와 비상대기조 구성 등은 보호관찰관의 근무형태에도 커다란 변화가 일어나게 되었다.

(3) 새로운 유형의 보호관찰제도 도입

위치추적 전자감독제도 도입 이후에도 2009년 9월에는 벌금미납자에 대한 사회봉사 대체제도가, 2011년 4월에는 성인 대상 성폭력범에 대한 신상정보 등록 및 공개제도, 2011년 7월에는 16세 미만의 피해자 성폭력범 중 성도착자에 대한 ‘성충동약물치료’(일명 ‘화학적 거세’)가 도입되는 등 보호관찰제도의 외연은 지속적으로 확장·심화되어 왔다.

(가) 벌금 미납자 사회봉사 대체제도의 도입¹²⁴⁾

벌금 미납자에 대한 환형처분(노역장유치)의 대안으로 사회봉사를 집행하도록 하는 제도는 2009년 3월 25일 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」이 제정되고 같은 해 9월 25일부터 시행됨으로써 도입되었다.

이 제도는 종전에 벌금을 납입하지 아니할 경우 일률적으로 노역장에 유치하고 있어 벌금 납입의사가 있으나

122) 법무부, 앞의 책, 2009, p.94.

123) 이러한 맥락에서 입안된 법률들이 미국의 유명한 메간법(Megan's Law)이나 제시카법(Jessica's Law) 등이다. 법안의 명칭은 성폭력 및 유괴살인범죄의 피해를 당한 아동의 이름을 딴 것이다. 하지만 당시만 해도 미국의 일부 제한된 주에서만 이 방법에 의한 전자감독이 시행되었고, 영국의 경우에도 시범실시 이후에 본격적인 적용을 보류한 상태였다. GPS 위치추적을 위해서는 단순히 전자장치의 개발뿐 아니라 위치정보를 송수신하는 시스템과 통신 인프라의 연계구축이 선행결과제였다. 당시 실무자들은 이 제도가 너무 빠르게 도입되는 것은 아닌가 하는 우려를 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 정치권에서 발의된 법안은 정치적인 힘에 의하여 예상보다 빠르게 현실화되었다. 한편 이 사례는 특정한 정책의 도입이 정책운영부서 내부의 다년간의 노력보다, 정치권 유력인사의 제안으로 훨씬 쉽게 이루어지는 현상을 보여준다. 정치권의 논의 이전에 이미 실무적인 차원에서 이 제도에 대한 도입제안이 수차례 있어왔기 때문이다. 또한 이 사례는 다른 분야와 마찬가지로 법무부의 여러 정책, 특히 보호관찰분야에 있어서 정책의 개발과 변화가 정치적 영향에 얼마나 쉽게 노출되어 있는지를 보여준다.

124) 이 제도의 구체적인 내용에 대해서는 제8장에서 자세히 다루도록 한다.

경제적 능력이 없어 납입하지 못하는 경우 경제적 불평등이 형벌의 불평등으로 이어지고 있다는 반성에 의한 것이었다. 이에 따라 「형법」 제69조제2항에 대한 특례를 마련하여 경제적 무능력을 이유로 벌금을 납입하지 못한 사람에 대하여 노역장 유치에 앞서 미납벌금을 사회봉사로 대체하여 집행할 수 있도록 한 것이다. 이 제도의 장점 내지 운영취지는 노역장 유치에 따른 범죄 학습, 가족관계 단절, 구금시설 과밀화 등의 문제점을 해소 하거나 최소화하는 동시에 벌금 미납자에 대한 편익을 도모하려는 것이다.

(나) 성충동 약물치료명령의 도입¹²⁵⁾

2010년 7월 23일, 성폭력범죄자에 대하여 성충동 약물치료를 할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 성폭력 범죄의 재범을 방지하고 잠재적 피해자들을 보호하기 위하여 법률 제10371호로 「성폭력범죄자의 성충동 약물 치료에 관한 법률」이 제정되었으며, 1년 후인 2011년 7월 24일부터 시행되었다. 제정 당시에는 성폭력범죄자에 대한 “성충동 약물치료(화학적 거세 등)”가 16세 미만을 대상으로 범한 성폭력 범죄자에 대해서만 실시 되었다.

그러나 이후에도 연이은 부녀자를 대상으로 하는 성폭력 강력범죄가 연이어 발생함에 따라 ‘화학적 거세’가 필요한 성충동 범죄자를 축소하여 운영할 필요성이 적다는 여론이 우세하였다. 이에 따라 2012년 12월 18일 같은 법률의 일부 개정(2013년 3월 19일 시행)을 통하여 16세 미만의 사람을 대상으로 하였는지를 불문하고 성폭력 범죄자가 성도착증 환자인 경우에는 이 법에 따른 치료명령 등을 할 수 있도록 개정되었다.

(다) 성폭력범죄자 신상정보 등록 및 공개·고지제도의 도입

2011년부터 시행 중인 성인피해자 대상 성폭력범죄자의 신상정보 등록 및 공개·고지제도는 특정 강력범죄자에 대한 사회내의 강화된 관리감독 수단이라는 점에서 보호관찰제도와 연관성이 있다. 특히 전자감독이나 보호관찰 중인 성폭력범죄자들의 상당수가 신상정보 등록 및 공개·고지의 대상이다.

원래 신상정보의 등록 및 열람제도는 2006년부터 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제33조 제1항에 의하여 13세 미만 아동·청소년을 대상으로 한 성폭력범죄자에 국한하여 실시하였으며, 관리주체도 국가청소년 위원회·보건복지부·여성가족부 등이었다.¹²⁶⁾ 이후 2010에는 같은 법률에 의거한 신상등록 및 공개대상이 19세 미만 미성년자에 대한 성폭력범죄자로 확대되었으며, 2011년에는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 의하여 성인을 대상으로 성폭력범죄를 저지른 사람에 대해서도 그 정보를 인터넷에 등록·공개하고 해당 성범죄자의 정보를 19세 미만의 자녀가 있는 인근 주민에게도 고지하도록 하였다(같은 법률 제32조 내지 제42조).

2012년 12월 18일에는 종전 신상정보 등록 및 공개 관련규정이 위와 같이 두 개의 법률에 각각 나누어져 있고

125) 이 제도의 구체적인 내용에 대해서는 제8장에서 자세히 다루도록 한다.

126) 동제도는 2006년 6월 30일부터 시행되었으며, 원래 입법취지가 아동·청소년의 성보호를 강화하기 위한 것으로서, 당시 아동·청소년에 대한 복지 및 보호업무를 담당하는 국가청소년위원회의 소관업무이었다. 이후 2008년부터 2009년까지는 보건복지부의 소관업무가 되었으며, 이후 2010년부터는 정부조직의 개편에 따라 여성가족부에서 등록·공개 및 열람업무를 관장하였다.

이를 담당하는 소관부처도 중복되었던 문제를 해결하기 위하여 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」이 개정되었다(2013년 6월 19일자 시행). 이에 따라 등록에 관한 사항은 법무부장관이 집행하도록 하고 신상정보의 공개와 고지는 여성가족부장관이 집행하도록 하여 통일적인 업무처리가 가능하도록 하였다.

(라) 보호관찰제도의 지속적 내·외연 확대

앞서 열거한 주요제도 이외에도 음성감독을 활용한 외출제한, 특정장소에서의 출입금지, 피해자접근금지와 같은 특별준수사항이 개발·적용되었고, 성인범에 대한 판결전조사제도의 확대, 위치추적전자장치(전자발찌) 청구조사 등 보호관찰의 사법보좌적 기능도 지속적으로 확장되어 왔다.

1989년 당시 8천여 건에 불과했던 보호관찰 등 실시사건수가 2014년 말 기준 약 18만 6천 건으로 늘어나 보호관찰제도 도입이후 23배에 이르는 업무량 폭증 현상에 비추어 본다면 우리나라에서 보호관찰제도의 확대된 역할을 짐작할 수 있다.

뿐만 아니라, 도입초기 소년범 등 경미한 범죄자를 주된 대상으로 실시되었던 보호관찰제도는 현재는 성폭력, 강도, 살인 등 강력범에 대한 제범통제 기능을 수행하게 됨으로써 형사사법정책의 틀 내에서 그 역할과 기능의 중요성이 크게 강화되었다.¹²⁷⁾

<표> 2000년대 중반 이후 새로운 유형의 보호관찰제도 도입 주요연표 정리

- 2005년 외출제한명령제도 도입
- 2008년 성폭력범죄자 위치추적 전자감독제도 시행
- 2009년 벌금미납 사회봉사 도입
- 2011년 성충동 약물치료제도 및 성범죄자 신상정보 등록·고지제도 도입
- 2012년 위치추적 전자감독제도 적용범위 확대 (소급적용 및 살인죄 추가)
- 2014년 위치추적 전자감독제도 강도죄에 확대적용
- 2016년 치료명령제도 도입
- 2018년 벌금형 집행유예제도

(4) 보호관찰 등에 관한 법률의 정비

「보호관찰 등에 관한 법률」은 시행 이후 총 14회에 걸쳐 개정되었는데, 관련 법령의 개정에 의한 경우를 제외하고 주요 개정 사례는 총 7회였다. 이 중 주요한 개정사항은 다음과 같다.

첫 번째 주요 개정은 1995년에 이루어졌는데, 개정 취지는 당시 이원화되어있던 출소자 사후관리법령을 통합하여 체계적이고 효율적인 재범방지업무 추진기반을 조성하며, 보호관찰제도의 미비점을 보완하고 갱생보호제도를 활성화하여 출소자에 대한 효율적인 사후관리를 도모하려는 것이었다.

두 번째는 1995년 12월 「형법」 개정으로 성인 형사범으로 보호관찰이 확대 실시됨에 따라 1996년 12월에 전면 개정이 이루어졌으며, 성인범에 대한 보호관찰제도 전면 실시에 맞추어 관련 규정을 정비·보완하였다.

127) 이형재, 앞의 논문, p.109.

세 번째는 2008년 12월 26일 이루어졌는데, 동 개정은 실무상으로 보편화되어 실시되고 있던 성인 형사법에 대한 판결전조사에 대한 법적 근거를 마련하고, 보호관찰이 정지된 임시퇴원자에 대한 보호관찰종료 규정 등을 신설하였다.

네 번째는 2009년 5월 28일 개정되었으며, 보호관찰대상자에 대한 특별준수사항 부과 명문화 등을 주요 내용으로 하였다.

다섯 번째는 2014년 1월 7일 개정되었으며, 별정직공무원인 보호관찰 심사위원회 상임위원을 임기제공무원으로 변경하고, 개인이나 단체가 기탁하는 금품을 보호관찰소의 장이 접수할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것 등을 주요 내용으로 하였다.

여섯 번째는 2014년 5월 20일 개정되었으며, 한국법무보호복지공단이 시행하고 있는 출소예정자 사전상담, 주거지원, 창업지원, 가족지원, 심리상담 및 치료, 사후관리 보호사업에 대한 법적 근거를 마련하는 것을 주요 내용으로 하였다.

일곱 번째는 2014년 12월 30일 개정되었으며, 보호관찰 대상자의 구인(拘引)기간 및 유치(留置)기간의 기산점을 인치(引致)한 때 또는 유치허가를 받은 날에서 각각 구인한 때 또는 구인한 날로 변경하는 한편, 살인범죄·성폭력범죄 등을 저지른 가석방자의 보호관찰 종료 사실 등을 경찰관서의 장에게 통보할 수 있도록 하는 것을 주요 내용으로 하였다.

<표> 보호관찰 등에 관한 법률 주요 제·개정 내용

제·개정일 (시행일)	주요 제·개정 내용
제정 1988. 12. 31. (1989. 7. 1.)	<ul style="list-style-type: none"> • 법률명 : 보호관찰법 • 보호관찰, 사회봉사·수강명령 등 부과 대상 및 기간, 실시절차 등 제반 규정 • 보호관찰심사위원회 및 보호관찰(지)소 설치
1995. 1. 5. (1995. 1. 5.)	<ul style="list-style-type: none"> • 보호관찰법에 갱생보호법을 흡수(법률 명칭 : 보호관찰등에관한법률) • 보호관찰소의 분장사무에 갱생보호업무 및 검사로부터 위탁받은 기소유예자 선도실시업무 추가 • 보호관찰정지제도를 가퇴원자 중 소재불명자에게 확대 • 갱생보호회의 명칭을 한국갱생보호공단으로 개칭하고 범인관계규정 대폭 보완
1996. 12. 12. (1997. 1. 1.)	<ul style="list-style-type: none"> • 보호선도위원회와 갱생보호위원을 범죄예방자원봉사위원으로 통합 • 성인가석방자에 대한 보호관찰 필요여부는 보호관찰심사위원회에서 심사 • 준수사항 위반 보호관찰대상자에 대한 긴급구인 제도 도입 • 개정 「형법」에서 도입된 사회봉사명령·수강명령의 집행시간 및 절차에 관한 규정 신설
2008. 12. 26. (2009. 3. 27.)	<ul style="list-style-type: none"> • 보호관찰심사위원회의 서면 의결 가능 규정 신설 • 판결 및 결정전조사제도(성인형사법에 대한 판결전조사, 보호소년에 대한 결정전조사) • 보호관찰이 정지된 임시퇴원자에 대한 보호관찰 종료 규정 신설 • 한국갱생보호공단 명칭을 한국법무보호복지공단으로 변경
2009. 5. 28. (2009. 11. 29.)	<ul style="list-style-type: none"> • 판결문 송부기한 개선 • 보호관찰대상자의 특별준수사항 명문화 • 보호관찰 분류처우 근거 규정 마련 • 보호장구 사용 근거의 명문화 • 갱생보호시설 설치 근거 마련
2014. 1. 7. (2014. 1. 7.)	<ul style="list-style-type: none"> • 보호관찰심사위원회 상임위원 임기제공무원 변경 • 보호관찰소장의 기부금품 접수 근거 마련
2014. 5. 20. (2014. 11. 21.)	<ul style="list-style-type: none"> • 한국법무보호복지공단의 사업다각화 법적 근거 마련
2009. 5. 28. (2009. 11. 29.)	<ul style="list-style-type: none"> • 보호관찰대상자 구인 및 유치 기산점 변경 • 특정범죄 가석방자의 보호관찰 종료사실 경찰서장에게 통보 규정

제 3 장

보호관찰의 이념 및 기능

제1장에서는 보호관찰의 의의에 대하여 살펴보았고, 제2장에서는 보호관찰의 세계적 전개와 우리나라의 제도 도입 및 발전의 역사에 대하여 알아보았다. 이 장에서는 보호관찰제도의 기본이념과 형사정책적 기능에 대하여 다루도록 한다.

범죄대책에 관한 두 가지 상반된 관점, 즉 자유주의적 관점과 신보수주의적 관점에 따라 보호관찰 이념의 방향성(orientation)을 달리한다. 여기서는 우선, 이 두 가지 관점에 따른 보호관찰 이념과 그 변화양상에 대하여 살펴보도록 한다.

한편, 보호관찰의 형사정책적 기능과 관련해서는 시설내처우의 대안으로서의 기능뿐 아니라, 사회내처우의 고유한 필요성이라는 측면에서 보호관찰이 왜 필요한지에 대하여 알아보도록 한다.

1. 보호관찰의 이념

1) 보호관찰에 관한 두 가지 상반된 관점

범죄대책 또는 범죄자처우와 관련하여 **사회복귀 지향**(전문적인 원조 및 치료 조치를 통한 재활)과 **엄정한 법집행 지향**(신속·정확한 처벌을 통한 범죄억제) 중에서 어느 것이 바람직한 지에 대한 질문의 답은 대단히 복잡하고 어려우며, 관점에 따라 상이한 결론에 도달하기도 한다.

이와 같이 형벌이나 형사사법제도의 이념과 관련하여 오래된 논쟁점은 범죄방지대책의 중점을 어디에 두어야 하는지에 있다. 보호관찰제도에 대해서도 형벌 및 형사사법에 관한 두 가지 상반된 시각, 즉 **자유주의적 관점**과 **신보수주의적 관점**에 따라 그 이념을 달리할 수 있다. 여기서는 이러한 두 가지 관점에서 보호관찰제도의 정당성에 대하여 어떻게 바라보는지를 살펴봄으로써 보호관찰의 이념에 관한 논쟁을 정리하여 소개하도록 한다.

가) 자유주의적 관점

(1) 고전적 보수주의 형벌관의 대안

자유주의 관점(Liberal Perspective)은 보수적 시각에 대한 대안으로서 대두된 실증주의 학파로부터 출발하였다. 형벌이나 형사사법제도의 범집행과 관련된 **보수적 관점**(Conservative Perspective)¹²⁸⁾은 가장 오래된 전통을 가지고 있어서, 그 기원은 함무라비 법전과 같은 고대 법전까지 거슬러 올라간다.¹²⁹⁾ 이러한 고전적 관점의 가장 큰 장점은 운용이 용이하고 공정한 범집행을 강조하는 법적 절차를 수립했다는 점이다.¹³⁰⁾

18세기 계몽주의시기에 이르러서 이러한 보수적 관점에 중요한 변화가 나타나기 시작한다. 범죄자를 처벌할 때에는 덜 잔인한 처벌방식들을 채택하는 한편, 처벌의 목적이나 이념에 있어서도 ‘**처벌에 대한 공리주의적인 접근**’(utilitarian approach to punishment)¹³¹⁾이 본격화되었다.

보수주의자들과 마찬가지로 실증주의자들도 계몽주의 운동에 의해 영향을 받았으며, 그 중에서도 가장 중요한 진전은 범죄문제의 연구에 과학적인 방법을 사용하였다는 점에 있다. 고전적 보수주의적 형벌관은 범죄의 원인을 범죄자의 자유의지에 두고 있는 반면에, 자유주의적 형벌관은 정신적 결함이나 열악한 사회 환경과 같은 다양한 요인들에 의해 범죄행동이 결정된다고 보았다. 또한 보수주의 범죄학자들이 접근하는 방식은 주로 이성에 의존하는 경향이 강한 반면에, 자유주의 범죄학자들은 과학적 방식을 고수하기 위해 전념하였다.¹³²⁾

(2) 자유주의 형벌관의 특징

실증주의 범죄학자들은 인간이 생물학적·환경적 요인에 의해 영향을 받는 존재라는 점을 인식하면서 범죄행위가 복합적인 다양한 요인에 의해서 결정된다는 점을 강조하였다. 따라서 이들의 주요한 관심사는 과학적 방법에 의해 범죄행위의 원인을 실증적으로 규명하는 것에 있고, 개별 범죄자에 대한 **과학적 연구**에도 관심을 둔다.¹³³⁾

128) 범죄방지대책에 대한 이러한 보수적 관점은 고전주의 범죄학파의 범죄원인론 및 형벌관을 반영한 것인데, 이는 다음과 같은 세 가지 주요한 특징이 있다.: ① 범죄의 원인과 관련하여 **인간의 자유의지와 합리적 선택**임을 강조한다. ② 형벌을 부과할 때의 주안점은 범죄자가 아니라 **범죄행위** 그 자체에 있다. ③ 처벌의 정도에 있어서는 부과된 처벌의 고통이나 비용이 범죄로부터 얻을 수 있는 혜택보다는 커야 한다. 또한 범죄는 **처벌의 확실성과 신속성**을 확보함으로써 억제될 수 있다.

129) ‘눈에는 눈, 이에는 이’라는 표현을 사용했던 것처럼, 함무라비 법전에서 나타난 응보(retribution)와 복수(vengeance)를 중심으로 한 처벌의 개념은 그리스 로마 시대를 거쳐 중세에 가지 지속되었다. Michael Welch, *Corrections: A Critical Approach*, McGraw-Hill, 1996, p.83 참조.

130) 그러나 범죄의 외부적 요인을 의도적으로 외면함으로써, 근본적인 범죄원인 해결보다는 형사사법제도의 강력대응을 강조하는 강성 분위기를 조성하여 형사정책의 보수회귀 현상을 초래하였다. 이로 인해 형량 및 구금이 강화되고, 그로 인한 형사사법제도 전반의 과잉업무와 비효율성, 교정비용의 증가, 재범률 및 구금비용의 증가 등의 문제가 발생하였다. Welch, 앞의 책, 참조.

131) 범죄자에 대한 직접적인 처벌이나 처벌의 위협을 통해 범죄를 억제하고 사회를 보호한다는 형벌의 원리가 발견된 것은 이러한 공리주의적 틀 속에서였다. 즉 이러한 형벌관은 그 당시 국가의 형사사법 기관들이 필요 이상으로 범죄자에 대해 잔인하고 과도한 공권력을 남용하였던 관행에 대해 문제를 제기하며 적법한 절차에 의한 합리적인 처벌을 제시하였다.

132) Welch, 앞의 책, pp.91-92 참조.

133) 초기의 실증주의 범죄학은 롬브로소(Cesare Lombroso: 1835-1909)¹⁾, 페리(Enrico Ferri) 그리고 가로팔로(Raffaele Garofalo)의 연구에 주로 기초하고 있다. 그들의 관점은 비범죄자와 범죄자를 구분하는 일련의 요인이 분명히 존재한다는 믿음에 기초하고 있다. 한편 셸튼(Sheldon)이나 글룩(Glueck) 부부와 같은 현대적 실증주의

실증주의자들에게 있어서 범죄에 대한 ‘사회적 책임’(social responsibility)을 강조하였다. 즉 범죄는 개인의 자유의지에 의한 합리적 선택이 아니며, 개인의 선택권을 벗어나서 생물학적·심리학적·환경적 제반요인들에 의해서 결정된다는 ‘결정론(determinism)적 관점’에 입각하여 범죄행위에 대한 책임도 개인보다는 사회에게 있다고 주장한 것이다.

이러한 실증주의 형벌관에 기초하여 범죄자처우 및 교정정책의 이념으로 제안되어 20세기의 가장 오랜 기간을 주도해 왔던 것이 바로 ‘사회복귀모델’이다.¹³⁴⁾ 사회복귀모델에 의하면, 처벌은 범죄자가 처한 어려움을 악화시킬 뿐이기에 형사사법시스템은 범죄자의 문제점을 과학적으로 발견하여 치료(treatment)하고 각종 문제 해결을 도와주는 방식으로 집행되어야 한다. 따라서 이 모델에 의한 주요한 양형정책으로는 부정기형 제도를 들 수 있다. 또한, 구금위주의 자유형제도를 점차 탈피하여 범죄자의 사회복귀를 용이하게 하는 다양한 사회내 처우 프로그램을 활용하는 것이 강조된다.¹³⁵⁾

나) 신보수주의적 관점

(1) 신보수주의 형벌관의 등장

20세기 초중반까지 사회복귀에 주안점을 두는 형벌관이 주류를 이루었으나, 1970년대 중반에 들어서면서부터 범죄학자들은 나날이 심각해지는 범죄문제에 직면하여 다시 고전주의 범죄학에 관심을 가지기 시작하였다.

이에 따라 1970년대 후반에는 ‘억제모델’이 다시 부상하였고, 1980년대 초에는 ‘무능화모델’이 대두되었다. 따라서 1980년대 후반부터 자유주의 진영은 전통적인 자유주의자들과 신보수주의자로 불리는 ‘정의모델’(justice model) 주창자들로 양분되었다.¹³⁶⁾ 이 중에서 신보수주의자들은 범죄자의 사회복귀에만 매달리기보다는 범죄자에 대한 처벌과 그로 인한 사회보호라는 형벌의 고전적 개념을 재도입하는 것이 바람직하다고 주장하였다.

(2) 신보수주의 형벌관의 변화

신보수주의에 입각한 정의모델은 18세기 고전주의 범죄학과에 의해 주창된 ‘공리주의적인 처벌철학’에 입각하고

자들도 이러한 기본적 관점을 유지하고 있다. 다만 그들은 인간이 완전한 자유의사를 갖지 못한다고 해서 인간 행동이 그를 둘러싼 사회적 조건이나 대인관계를 그대로 반영하는 것도 아니라고 주장한다. 단지 이러한 조건이나 영향들은 범죄의 근저에 있는 참 원인이 범죄행위로 현재화되어 나타날 수 있는 가능성을 변경해 줄 따름이라고 주장하였다. Wolfgang, Marvin E., "Cesare Lombroso," in Herman Mannheim, ed., *Pioneers in Criminology*, N.J.: Patterson Smith., 1973.

134) 이에 대한 자세한 논의는 제1장, <1-1. 범죄자처우의 유형 및 모델> 참조.

135) 예를 들면, 보호관찰(probation)이나 가석방(parole), 선시제도(good time), 사회봉사명령(community service order), 배상(restitution), 기소유예, 가택구금(house arrest) 등이 그것이다.

136) M. Michael Gottfredson and Travis Hirschi, "Career Criminals and Selective Incapacitation," in *Controversial Issues in Crime and Justice*, edited by J. E. Scott and T. Hirschi, SAGE Publications, 1998, pp.199-200. 한편 이에 대한 자세한 논의는 제1장, <1-1. 범죄자처우의 유형 및 모델>을 참조할 것.

있다. 이 모델에서 제시하는 공평성과 정의 등의 개념은 전통적인 자유주의자들과 보수적인 자유주의자들 모두에게 매우 호소력이 있는 개념으로서 오늘날 이 모형은 좋은 대안으로 부상하였다.

그러나 80년대 이후의 신보수주의적 범죄학은 범죄를 감소시키기 위하여 범죄자에 대한 처우방법을 개선하고 그들의 범죄성(criminality)을 치유하여 사회복귀를 시키기 위한 대안을 제공하기보다는 상습적인 범죄자를 가려내어 그들을 통제하는 수단을 개발하는데 더 많은 관심을 보이게 되었다. 따라서 많은 범죄학자들은 범죄를 근원적으로 줄이고자 하는 시도를 하지 않는 신보수주의적 접근방식에 대해 비판을 제기하기 시작하였다.

2) 보호관찰 이념의 변화

가) 보호관찰의 제1이념: 사회복귀

(1) 자유주의 관점과 사회복귀이념

가장 빠르게 변화하고 있으며 외연적으로 확장되고 있는 현대적 형사정책인 보호관찰은 자유주의적 형벌관의 등장과 함께 태동하였다. 보호관찰의 변하지 않는 핵심적 철학인 ‘probatio’, 즉 ‘입증이나 시험과 용서의 기간’(a period of proving or trial and forgiveness)은 자유주의적 형벌관과 사회복귀모델의 이상을 대변한다.

사실 역사적으로 살펴보면, 1841년 존 오거스터스(John Augustus)가 최초의 보호관찰대상자를 자신의 집으로 데려왔을 때, 그 목적은 사회복귀와는 조금 다른 용어인 ‘**교화개선**’(reform)이었다. 오거스터스는 자신이 죽기 전까지 무려 2,000여명의 범죄자를 지속적으로 개선시켰다. 오늘날, 교화개선은 보호관찰이 계속 사용되는 이유 중의 하나로 남아 있다. 이러한 교화개선의 이념은 얼마 지나지 않아 조금 다른 용어인 ‘**사회복귀**’(rehabilitation)으로 대체되었다.

한편, 미국에서 어거스터스(Augustus)가 보호관찰을 시작하기 4세기 전 이미 영국교회에서 ‘probation’이라는 용어를 다른 종교적 신념을 가진 비국교도들을 개종시키는 수단으로 사용하였다. 여기서 유추할 수 있듯이 보호관찰은 ‘제2의 찬스’(the second chance)를 주려는 분명하고도 뚜렷한 철학적 바탕을 가지고 있다. 이처럼 보호관찰의 가장 기본적인 목적은 범죄인에게 법을 준수하여 사회내에서 갱생할 수 있다는 사실을 증명할 수 있는 ‘새로운 기회’를 부여하는 것이다.

(2) 사회복귀이념에 대한 비판론과 옹호론

앞서 살펴본 것처럼 보호관찰이 지닌 특별한 이념에 대한 모든 논쟁의 중심을 흐르고 있는 기본 개념은 무엇보다도 ‘사회복귀’(rehabilitation)라고 정리할 수 있다. 그렇다고 해서 보호관찰의 이념에 대하여 오로지 ‘사회복귀’만을 강조한다면, 이는 지나친 단순화이며 모든 사람들이 이에 동의하는 것도 아니다.

(가) 비판론

범죄대책에 대한 자유주의적 관점에 입각하여 제시된 사회복귀이념은 장기간에 걸쳐 많은 논쟁의 대상이 되어 왔다. 먼저 사회복귀에 대해 부정적으로 평가하고 비판하는 입장에서는 주로 다음의 세 가지 논거를 제시하고 있다.¹³⁷⁾

- ① **자유지주의의 상충**: 자유주의적 관점에 입각한 사회복귀이념은 이론적 가정들이 기본적인 인간의 가치와 상충된다. 즉, 처우라는 미명하에 참여자의 의지와는 상관없이 강제적인 사회복귀(compulsory rehabilitation)를 강요한다는 비판이다.
- ② **효과성에 대한 부정적 평가**: 사회복귀이념은 재범률을 낮추는데 비효과적이라는 비판이다. 이러한 관점에 입각한 범죄자의 사회복귀프로그램들이 효과가 없거나 적어도 현재의 처우환경에서는 효과가 없다는 비판이 제기된다. 마틴슨(Martinson)은 ‘noting work’라는 표현을 사용하면서 이 모델에 입각한 수많은 범죄자처우 프로그램들에 대하여 대체로 부정적인 평가를 내리고 있다.
- ③ **실질적 처벌성과 인권침해**: 사회복귀이념에 입각한 실천에 있어서 실행상의 부작용으로서 범죄자처우의 철학은 결과적으로 처우(treatment)보다는 처벌을 낳았다. 처우라는 미명하에 국가는 범죄자의 삶을 큰 제약 없이 합법적으로 프로그램화 할 수 있게 되었다는 비판이다.¹³⁸⁾

(나) 옹호론

사회복귀이념에 대한 여러 비판에도 불구하고 이 이념은 다음과 같은 논거로 옹호를 받고 있다.

- ① **효과성에 대한 긍정적 평가**: 처우효과에 대한 부정적인 평가로서 “nothing works”라는 표현에 대해서, 다른 연구결과에 의하면 교화개선의 효과가 전혀 없는 것은 아니며, 개별상담, 집단상담, 지역사회에서의 개별적 심리요법, 집중보호관찰 등은 일부 범죄자에게는 매우 효과적이었다.¹³⁹⁾
- ② **인간에 대한 배려와 원조**: 사회복귀는 국가가 한명의 인간으로서 범죄자를 배려하고 그들에게 필요한 도움을 제공하도록 의무화하는 유일한 이념적 틀이며, 만약 범죄자처우에 있어서 사회복귀가 포기된다면

137) Clemens Bartollas, *Correctional treatment: Theory and Practice*. New York: Prentice-Hall, 1985, p.34.

138) 특히 부정기형제도는 수용의 장기화를 초래하였고, 때로는 적법한 절차를 완화하여 오히려 형벌의 비인간화를 초래할 수 있다. 바로 이런 점 때문에 사회복귀를 위한 처우가 도움이 아니라 처벌로 받아들여진다. 부정기형과 개별화된 처우라는 이름하에 폭넓게 허용되고 있는 재량권은 이러한 부정적인 면을 더욱 악화시킬 수 있다.

139) 특히 팔머(Palmer)는 마틴슨(Martinson)의 연구가 사회복귀의 효과측정에 있어서 중요한 영향을 미치는 세 가지 요소, 즉 범죄자의 특성이 처우형태보다 더 중요하며, 교정처우가 이루어지는 환경과 여건이 중요한 변수이며, 범죄자처우를 담당하는 전문종사자의 자질과 열의, 전문적 성향 등이 재범률 감소에 중요한 영향을 미친다는 점을 도외시하고 있다고 반박하였다. 따라서 교정처우가 유능한 전문가에 의해서 성실하게 적절한 대상에게 제대로 행해진다면 범죄예방과 재범감소에 효과적일 수 있다고 주장하였다. Ted Palmer, *Correctional Intervention and Research: Current Issues and Future Prospects*. Lexington, :Mass Heath, 1978, pp. 18-19.

아마도 국가는 범죄자에 대하여 더욱 억압적이며 비인간적으로 대할 수밖에 없다.

- ③ **범죄원인의 근본적 치유:** 범죄의 원인을 분석해보면, 그 이면에는 해당 범죄자의 유년기부터 현재까지 전체적 삶의 이력과 경험이 반영된 경우가 많다. 실제로 많은 범죄자들은 그들의 범죄원인의 치유를 위해 전문가의 심층적인 도움을 필요로 한다. 이들이 과거의 문제를 그대로 안고 사회로 복귀된다면 결과적으로 그 피해자는 전체 사회가 될 것이기에, 사회복귀이념에 입각한 전문적 범죄자처우는 반드시 필요하다.

나) 신보수주의의 관점과 보호관찰의 이념 변화

(1) 신보수주의의 대두와 사회복귀이념의 위기

신보수주의적 형벌관의 대두와 함께, 보호관찰의 제1목표가 범죄자의 범법행동을 통제하는 것이라고 주장하는 사람들이 늘어났다. 또 다른 사람들은 공공의 안전이라는 개념을 강조하기도 하였다. 이들은 보호관찰의 기본적인 철학적 목표로서 응보적 정의(just desert), 처벌, 공정성, 그리고 절차적 정당성을 주로 언급한다.

보호관찰의 고유한 이념을 분명히 하는데 있어서 가장 큰 어려움은 일반대중과 전문가들 사이에서 보호관찰이 무엇이며, 무엇이 되어야 하는지에 대하여 다양하지만 때로는 서로 상반된 인식을 가지고 있다는 점이다.¹⁴⁰⁾

(2) 범죄자 통제의 강조

신보수주의적 형벌관과 정의모델이 주류적 위치를 차지하면서, 현대 보호관찰의 지배적인 철학적인 목표의 하나로 ‘범죄자통제’가 강조되기 시작하였다. 만약 우리가 범죄자를 사회복귀 시킬 수 없다면, 적어도 그들이 보호관찰을 받는 동안 이들을 관리하는 보다 효과적인 수단을 고안할 수 있다. 결과적으로 몇 가지 대안적인 처벌의 개발이 있었는데, 이는 증가하는 범죄자 감독 및 통제와 직접적으로 연관이 된다.

수많은 지역사회 교정프로그램들은 각기 다른 유형의 범죄자들에 적용하기 위하여 수립되어 왔다. 그리고 이러한 새로운 프로그램의 대부분은 보다 집중적인 감독을 통한 효과적인 대상자 관리를 강조하고 있다.

그러나 문제는 보호관찰관들의 업무량이 과다하고 직원이 부족하여 자신의 보호관찰대상자의 모든 활동들을 감독하기가 사실상 불가능하다는 점이다. 보호관찰의 또 다른 문제점은 흔히 보호관찰소에 근무하는 사람들이 보호관찰대상자들을 직접적으로 상대하는 것보다 문서작성 및 처리, 기관의 행정업무, 그리고 교육훈련 등 자신의 직업적 경력개발에 더 많은 시간을 투자할 수밖에 없다는 것이다.¹⁴¹⁾

요약컨대, 너무도 많은 보호관찰대상자들이 있으며 이에 비해 보호관찰과의 수는 너무도 적고, 필요한 것을

140) David J. Levin, Patrick J. Langan, and Jodi M. Brown, *State Court Sentencing of Convicted Felons, 1996*. Washington, DC: Bureau of Justice statistics, 2000.

141)

실행할 수 있는 예산도 충분하지 않다.¹⁴²⁾ 이 때문에 보호관찰의 사회복귀라는 목표는 아직까지 포기되지 않고 있지만, 이는 빠르게 증가하는 보호관찰정책 우선순위 항목에서 재배치되고 있다.¹⁴³⁾

2. 보호관찰의 형사정책적 기능

보호관찰제도의 형사정책적 기능은 크게 다음과 같은 세 가지 측면에서 논의될 수 있다.

첫째, 범죄자의 사회복귀 측면에서 보호관찰은 ① 처우의 개별화와 전문화, ② 처우의 다양화, ③ 지역사회 재통합 등 나름대로의 고유한 형사정책적 기능을 수행하며 발전하여 왔다.

둘째, 보호관찰제도는 시설내처우의 제한점을 극복하는 대안으로서, ① 범죄성 심화차단, ② 낙인오명 회피, ③ 과밀수용 완화 등의 형사정책적 기능도 수행하고 있다.

셋째, 보호관찰은 현대 형사정책의 주요 이슈와 관련해서도, ① 효과적 범죄통제(억제), ② 비용효과성, ③ 범죄 피해자정책 등의 측면에서도 그 기능의 수행하고 있으며 향후 이러한 기능의 강화가 더욱 요청되고 있다.¹⁴⁴⁾

1) 사회복귀이념에 따른 기능

비록 자유주의적 관점에 입각한 사회복귀이념이 많은 한계와 문제점이 있지만 그에 못지않은 긍정적 측면이 있으므로, 이를 수정하고 보완하여 범죄자처우의 기본적 철학으로 유지해야 할 필요성이 있다. 범죄자처우의

142) Randall W. Duncan, John C. Speir, and Tammy Meredith, "An Overlay of the North Carolina Structure Sentencing Guidelines on the 1996 Georgia Felony Offender Population." *Justice Research and Policy* 1, pp.43-59. 챔피언(Champion)에 따르면, 보호관찰담당 부서(probation departments)는 주정부와 연방정부(state and federal government)가 할당한 전체 교정비용(correctional expenditures) 중 겨우 약 10%만을 받고 있다는 것이다. 대부분의 예산은 시설내처우를 운영하는 비용(operating expenses for institutions)으로 사용되고 있다. 그러나 보호관찰관들(probation officers)은 시설내교정(institutional corrections)과 비교할 때 3배가 넘는 범죄자를 지도감독하고 있는데, 이에 따라 보호관찰 담당부서는 전체 범죄자의 2/3 이상을 지도감독하기 위해 상대적으로 빈약한 예산을 사용하고 있을 뿐이다. Dean, J. Champion, "Probation in the United States", 보호, 통권13호, 2001, pp.79-84.

143) 보호관찰의 사회복귀이념을 위협하는 것은 형벌관과 범죄자 처우모델의 변화만이 아니다. 점점 더 능률화되고 관료화되어가고 있는 현대 보호관찰행정의 변화도 보호관찰의 이념을 변화시키는 원인 중의 하나이다. 각종 행정 지침이나 업무매뉴얼에 따른 일처리 부담으로 인하여, 대상자들에게 생필품을 지원하거나 심리정서적 욕구까지 살펴주는 정도로 그들에게 관심을 가지는 보호관찰관은 상대적으로 많지 않다. 어떠한 보호관찰관도, 마치 존 어거스터스처럼 범죄자 개인에 대한 관심과 보호에 자신의 모든 열정을 쏟거나 대상자의 행위에 대한 전적인 책임을 떠맡으려 하지 않을 것이다. 오늘날, 보호관찰관들은 자신의 업무를 보호관찰대상자의 수와 보호관찰관 당 대상자 비율이라는 관점에서 정의한다. 많은 문서작성업무가 각각의 케이스마다 요구되며, 이는 보호관찰관의 업무시간의 과반수를 차지한다. 만약 현대 보호관찰의 이념적 경향이 오거스터스의 본래 의도인 사회복귀에서 방향을 상실한 것이라면, 이는 아마도 관료편의주의 때문일 것이다.

144) 챔피언(Champion)은 보호관찰의 주요 기능에 대하여 ① 범죄통제, ② 지역사회 재통합, ③ 사회복귀, ④ 처벌 ⑤ 억제 등을 제시하고 있다. Champion, 앞의 논문, pp.78-79; 이성철, <한국보호관찰의 현황과 과제>, 한국형사정책연구원, 2003, pp.44-47. 한편, 미국에서 인정받고 있는 사회내교정의 임무(tasks) 또는 목표(goals or objectives)를 종합해 보면, 1) 사회보호, 2) 비례의 원칙, 3)재활 및 재통합, 4) 원상회복적 정의, 5) 비용효과성 등을 들 수 있다. 이형재, 앞의 논문, p.64.

다양한 유형 가운데에서 ‘사회복귀(rehabilitation)의 이상’을 이념적 출발점으로 한 것이, 바로 보호관찰제도이다. 따라서 이러한 사회복귀이념을 실현하는데 있어서 보호관찰은 ① **처우의 개별화와 전문화**, ② **처우의 다양화**, ③ **지역사회 재통합** 등 나름대로의 고유한 형사정책적 기능을 수행하며 발전하여 왔다.

(1) 처우의 개별화와 전문화

오늘날 사회복귀모델은 새로운 변화를 모색하고 있다. 우선 사회복귀의 개념이 범죄자의 성격이나 태도, 행위유형 등을 변용하여 범죄성향을 줄이기 위한 노력 이외에도 범죄자가 환경에 보다 잘 대처하는 것을 돕는 방향으로 확대되고 있다. 바로 여기서 **처우의 개별화와 전문화**의 필요성이 강조되고 있는데, 역사적으로도 이러한 범죄자처우의 발전을 모색하는 과정에서 탄생한 것이 보호관찰제도인 것이다.

지역사회에 성공적으로 복귀되는 사람들은 범죄의 원래 원인들, 예를 들면, 범죄경력자들과의 교제, 약물·알코올 의존, 직업훈련·교육 부족과 그에 따르는 미숙련 기술, 미약한 사회적·정신심리적 적응 등의 문제를 극복한 것이라 할 수 있다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 범죄자에게 개별적이고 전문적인 처우를 제공하여야 하는데, 보호관찰제도는 대상자의 생활의 기초를 유지하면서도 위와 같은 처우를 제공함으로써 그 사회복귀를 도모하는 큰 장점이 있는 것이다.¹⁴⁵⁾

(2) 처우의 다양화

보호관찰을 받고 있는 범죄자들은 준법적인 생활을 영위하기 위하여 자신의 다양한 문제를 극복해 나가는데 필요한 처우를 제공받을 수 있다. 특히 보호관찰대상자들은 자신의 보호관찰관으로부터 다양한 형태의 원호를 받을 수 있다. 보호관찰관은 대상자에게 직업훈련의 기회를 제공하거나 새로운 취업에 도움을 주거나 심리치료나 카운슬링 등과 같은 사회심리적 서비스에 보다 잘 접근할 수 있도록 해준다.

최근 각종 신종범죄가 발생하고 재범률도 증가하면서 전체 형사사법제도에 대한 불신감이 팽배하고 있을 뿐 아니라 사법제도의 업무량과 운영경비가 급증하고 있다. 이러한 문제해결을 위해서는 그동안 다양한 전환(diversion) 프로그램과 중간처우(intermediate treatments) 프로그램을 제공하는 **‘처우의 다양화’**가 범죄자의 재범방지와 사회복귀에 효과적이라는 인식이 확산되어 왔다. 보호관찰은 다양한 처우프로그램과 접목할 수 있는 개방성과 확장성이 있는 제도로서 위와 같은 처우의 다양화를 실현하는데 매우 적합하다.

(3) 지역사회 재통합

145) 보호관찰제도는, 적절한 감독과 함께 개별적이고 전문적인 처우와 다양한 사회복귀서비스를 제공하여 범죄자가 지역사회에서 생활하고 활동하며 가족을 부양하고 나아가 자신의 범죄로 인한 피해자나 지역사회에 변상하도록 노력하게 할 수 있는 등 범죄자의 사회복귀를 촉진하는데 유리하다. 染田 惠, 앞의 책, pp.22-24 참조.

보호관찰은 범죄자들이 비범죄자들과 보다 쉽게 재통합(reintegration)되도록 해준다. 범죄자를 그들의 지역사회에 두는 것은 그들이 직업을 찾아 종사하고 피부양자를 부양하며 자신의 행위에 대한 책임을 수용할 수 있게 한다. 이를 통하여 대상자들은, 만약에 구금되었더라면 얻지 못할 수 있는 긍정적인 자아관념을 발달시킬 수 있다.

특히 사회복지의 이념에 입각한 범죄자처우에서 고려해야 할 핵심적 사항 중 하나는 **지역사회조직과의 협력체계**를 긴밀하게 구축하는 일이다. 여기서의 ‘지역사회조직’(community organizations)이란 가정, 학교, 종교단체 및 각종 시민단체, 경찰·검찰·법원·지자체 등 관련 공공기관을 포함한다.¹⁴⁶⁾ 범죄자의 효과적인 사회복지를 위해서는, 종전의 획일적인 처우 방식으로부터 탈피하여 지역사회 내의 가용한 다양한 조직·시설들을 총체적으로 활용한 체계적 처우를 제공할 필요가 있다. 이런 측면에서 사회내처우인 보호관찰제도는 사회복지의 이상을 실현시키는데 가장 적합한 형사정책 수단이라고 할 수 있다.

나) 시설내처우의 대안으로서의 기능

죄형균형, 사회 안전의 확보, 범죄자의 격리 및 무해화 등의 차원에서 중대범죄자, 성폭력범죄자, 재범위험성이 높은 폭력범죄자 등에 대한 시설내처우는 그 필요성 인정된다.¹⁴⁷⁾ 그럼에도 불구하고 격리된 시설에 구금·수용하는 시설내처우는 기존 사회생활의 단절, 범죄성의 심화, 낙인오명 등의 제한점이 있다. 따라서 보호관찰제도의 기능은 그 자체로서 논증될 수도 있지만, 시설내처우, 즉 구금형과의 대비를 통하여 논의를 전개하는 것이 보다 명확하다.¹⁴⁸⁾

보호관찰제도는 이러한 ‘시설내처우의 제한점’을 극복하는 대안으로서의 기능을 수행하고 있다. 이러한 기능은 크게 ① **범죄성 심화차단**, ② **낙인오명 회피**, ③ **과밀수용 완화** 등이다.

(1) 범죄성심화 차단

보호관찰을 사용하는 주된 이유의 하나는, 이것이 교정시설 과밀수용에 대한 ‘**전후방 해결책**’(front-end solution)이라는 점이다. ‘해결책’(solution)이라는 의미는 범죄자의 처벌로 구금형이 필요할 때 대안적으로 고려될 수 있는 양형수단이라는 것이다.

146) 공공이나 민간이 운영하는 각종 복지기관들(welfare agencies)이나 청소년서비스 기관(youth-serving agencies), 지역주민의 자원봉사단체(neighborhood groups), 민간 기업(business and commercial organization) 등도 모두 포함된다.

147) 일정한 정도 이상의 심각한 범죄를 저지른 자에 대해서는 구금형을 적용하는 것은 죄형균형(罪刑均衡) 차원에서 정당화 될 수 있다. 또한 시설내처우는 제한된 장소에서 개별 범죄자의 다면적인 범죄원인에 대하여 집중적인 처우가 가능하다는 점에서 그 필요성이 인정된다. 시설내처우가 불가피한 경우는 ① 중대범죄를 발생시킨 것에 대한 죄형균형이 필요한 경우, ② 성폭력범죄자 등 범죄자가 가지고 있는 특정한 범죄유발요인에 대한 집중적·구조적 처우를 실시할 필요가 있는 경우, ③ 재범위험성이 높은 심각한 폭력범죄자 등 사회보호의 차원에서 격리가 필요한 경우 등이다.

148) 이하 染田 恵, 『犯罪者の社会内処遇の探求』, 成文堂, 2003, pp.16-22 참조.

구금형의 집행으로 인하여 범죄자는 이전의 생활환경에서 강제적으로 격리되면서, 하던 일이나 학업을 지속하기 어렵다. 또한 정도의 차이는 있지만, 가족부양에 문제가 발생하며 석방후의 주거장소나 생계수단에 타격을 입게 되는 경우가 많다.

특히 직업을 잃게 된 경우에는 생활전반에 미치는 부정적 파급효과의 영향력이 더욱 심각하다. 수형과 실업의 관계에 관한 여러 실증적 연구에 의하면, 수형생활은 실직의 원인이 되거나 취업에 부정적 영향을 주며 이는 또한 출소 후에도 재범 및 이로 인한 재수용의 촉진요인이 된다는 점이 밝혀졌다.¹⁴⁹⁾

또한 구금형에 처해진 사실은 많은 법률에 있어서 각종 자격제한이나 결격사유가 되는데, 이는 분명 범죄자의 재사회화를 저해하고 범죄성을 심화시키는 요인이 될 수 있다.¹⁵⁰⁾

보호관찰은 사소한 범죄로 유죄판결을 받은 사람들을 교정시설이라고 하는 범죄유발적 환경(criminogenic environment)으로부터 보호한다. 많은 범죄자들에 있어서, 특히 초범자나 비폭력적인 경미한 범죄자를 교정시설에 구금하는 것은 이들의 사회복귀에 역효과를 가져올 수도 있다.¹⁵¹⁾ 교정시설은 수용자들이 사회복귀 되는 곳이라기보다는 효과적인 범죄기술을 습득하는 범죄학교(college of crime)로 여겨지기도 한다. 사실상, '교도소화'(prisonization)를 통하여 많은 범죄자들은 나중에 더욱 유능한 범죄자가 되어 교도소를 나온다고 한다.¹⁵²⁾

(2) 낙인오명 회피

교정시설 수용자에 대한 부정적 반응은 세계의 모든 지역에서 공통된 현상일 것이다. 석방 후에도 '출소자'라는 낙인(stigma)이 찍혀서 범죄자 자신뿐 아니라 그 가족도 일반사회로부터 소외되는 문제가 발생한다. 그 결과, 사회에의 재통합을 포함한 범죄자의 사회복귀는 한층 곤란해질 가능성이 있다.

보호관찰은 죄를 범한 자들이 범죄자라는 낙인의 오명을 피할 수 있도록 도와준다. 몇몇 권위자들은 일단 비행자 또는 범죄자로서 낙인이 찍히게 되면, 그 사람은 연속된 범행을 저지르는 역할을 수행하게 될 것이라고 믿는다. 따라서 보호관찰은 범죄자를 지역사회로 통합시키고 준법적인 생활을 유지하는 것을 촉진시키는 기능을 수행한다.

149) 津富宏, “嚴罰化の時代に”, 『犯罪の被害とその修復』, 敬文堂, 2002, pp.93-116(위의 책, p.19에서 재인용). 이들 연구에서는 특히 석방이후의 충분한 사후관리(aftercare)가 되지 않을 경우 많은 출소자들이 석방 후 단기간에 다시 범죄를 저지르게 된다는 점이 강조된다.

150) 법률적으로 의사, 변호사 등 전문직뿐 아니라 경비원이나 각종 법인의 직원에 이르기까지 구금형의 집행을 결격사유로 규정한 것은 수없이 많다. 染田 惠, 앞의 책, pp.18-20.

151) 이는 또한 범죄로 유죄판결을 받는 모든 사람들이 구금될 필요가 없다는 것을 의미한다. 덜 중대하고 비폭력적인 범죄를 저지른 많은 사람들, 특히 초범인 범죄자들을 교정시설에 구금하는 것은 이들의 사회복귀에 역효과를 가져올 수도 있다. 범죄자들을 이들의 지역사회와 같은 비구금적인 환경에 두는 것은, 이들이 보다 숙련된 범죄자들과 교제하는 것을 차단하기 위해서도 필요하다. 교정구금시설에 수용될 수 있다는 사실을 법과 질서를 준수하게 하는 강력한 동기가 된다. Champion, 앞의 책, 1994, p.44.

152) Sue Rex, "Dessistance from Offending: Experience from Probation." *Howard Journal of Criminal justice* 38, pp.366-383.

(3) 과밀수용 완화

근대 형사사법에 있어서 형벌체계의 중심에는 구금형(자유형)과 재산형이 있다. 근대 시민혁명에 의하여 확립된 기본적 인권사상은 생명형과 신체형을 쇠퇴하게 만들었고, 결과적으로 구금형에 대한 과도한 의존을 불러왔다.

특히 1980년대 이후 미국에서는 범죄자를 가능한 장기간 교도소에 수감함으로써 그들을 사회로부터 격리하여 무능화(incapacitation)할 것이 주장되었다. 문제는 이러한 강경대응 일변도의 정책이 충분한 효과를 거두지 못하고 있다는 점이다. 지난 30년간 이러한 정책으로 인하여 미국의 교도소 재소자 수는 지속적으로 증가하였다.¹⁵³⁾ 그럼에도 불구하고 여전히 범죄문제의 심각성은 완화되지 않고 있고, 과밀수용(over crowding)에 따른 교정환경 악화와 함께 시설운영경비 증가 등 문제점이 부각되었다. 국가의 교정비용이 큰 폭으로 증가했음에도 불구하고 ‘더 많은 교도소’(build more prisons)는 ‘더 많은 재소자’(more prisoners)를 양산할 뿐이라는 평가를 받고 있는 것이다.¹⁵⁴⁾

구금형의 강화는 일견 사회를 안전하게 만들 수 있다는 희망을 일으키지만, 이러한 기대는 대부분의 범죄자가 다시 출소하여 사회로 돌아오고 있는 현실을 간과한 일면이 있다.¹⁵⁵⁾ 이때 지역사회와 시설내처우의 완충지대 역할을 하는 사회내처우제도가 불충분하거나 준비되어 있지 않은 경우에는 범죄자의 사회복귀를 촉진하고 재범을 방지하는데 곤란을 겪게 된다.

보호관찰은 교정시설의 과밀수용이라는 문제를 해결하는 실용적인 수단이다. 보호관찰을 사용하는 이유 중 하나는 이것이 교정시설의 과밀수용에 대한 ‘전후해결책’(front-end solution)이라는 점이다. 보호관찰이 구금의 전후해결책이 되는 근거는 범죄로 유죄판결을 받은 모든 사람들이 구금될 필요성이 없다는 점에 기인한다.

다) 형사사법체계의 주요 이슈와 보호관찰의 기능

최근 빈발하고 있는 각종 신종범죄나 아동·청소년 성범죄 등과 같은 흉악범죄에 대한 보다 실효성 있는 억지수단을 모색하는 것이 현대 형사정책의 주요한 과제이다. 여기서 ‘실효성 있는 억지수단’이라 함은 강력한 억제력을 가지고 범죄를 통제하여야 함은 물론, 그 비용효과 측면에서도 이점이 있어야 한다. 한편 이러한

153) 오바마 행정부 출범이후 범죄에 대한 보다 완화된 대책을 내세우기 이전인 2009년까지는 재소자의 증가세가 단 한 차례도 멈추지 않았다. 1978년 307,276명이던 연방교도소의 재소자 수는 매년 증가하여, 2009년 정점을 찍으며 1,615,487명을 기록하였다. Lauren E. Glaze and Erika Parks, Correctional Population in the United States 2011, NCJ 23997, *Bureau of Justice Statistics Bulletin*, November 2012. 그러나 2010년 이후 3년간은 연속적으로 재소자의 수가 감소하였는데, 2011년 1,598,783명에서 2012년 1,571,013명으로 약 1.7%의 감소비율을 보였다. Erica Goode, U. S. Prison Populations Decline, Reflecting New Approach to Crime, *The New York Times*, July 25, 2013.

154) Petersilia, J. (2001). Introduction of chapter 4 in *Community Corrections: Probation, Parole, and Intermediate Sanctions*(ed by Joan Petersilia). New York, Oxford Univ.

155) 또한 시설의 수용정원이나 재정적 부담으로 인하여 무한정 시설수용을 확대할 수도 없다. 이러한 이유로 인하여 결국 범죄자는 시기의 차이만 있을 뿐이지 사회로 다시 돌아오게 된다.

범죄로 인하여 피해를 당한 사람들의 형사사법적 지위와 그들에 대한 형사정책적 배려 등도 주요한 이슈로 등장하고 있다.

보호관찰제도는 이러한 현대 형사사법체계의 주요 이슈와 관련해서, ① **효과적 범죄통제(억제)**, ② **비용 효과성**, ③ **범죄피해자정책** 등의 측면에서도 그 기능의 강화가 요청되고 있다

(1) 효과적 범죄통제

범죄통제는 보호관찰대상자를 감독하는 보호관찰의 주요한 목표이자 기능의 하나이다. 보호관찰대상자의 행위와 생활실태를 적절하게 감독하면, 그들이 재범할 가능성이 줄어든다. 보호관찰대상자는 보호관찰 준수사항을 충실히 이행하여야 하며, 이러한 준수사항을 잘 따르지 못하면 보호관찰이 취소되어 구금될 수 있다. 이렇듯 보호관찰대상자들은 항상 제재조치의 가능성에 노출되어 있는데, 이는 보호관찰의 처벌적 성격을 의미한다. 이러한 처벌적 성격은 일정 정도 범죄자의 재범충동에 대한 억제력을 가지고 있다고 볼 수 있다.

특히 보호관찰관이 보다 집중적으로 관리감독하는 범죄자들은 보다 준법적일 생활을 할 것이며, 그들의 재범 위험성도 더 낮아질 것으로 기대된다. 범죄발생의 취약시간대인 야간에 외출을 제한하는 ‘야간외출제한명령’이나 대상자의 위치행적으로 하루 24시간 감독하는 ‘전자감독제도’ 등은 이러한 집중적 관리감독의 대표적인 프로그램이다.

경우에 따라 보호관찰대상자들은 성충동 약물치료를 받거나 마약 등 금지약물에 대한 시약검사에 응하여야 한다. 범죄자들의 재범을 억제하기 위한 이러한 특단의 조치는 효과적 범죄통제의 한 수단으로 도입되어 운영되고 있다.

(2) 비용효과성

보호관찰제도는 시설내처우에 비하여 **운용비용이 저렴**하다는 장점이 있다. 미국의 여러 실증적 연구들은 비용 편익분석(cost benefit analysis)을 통해 일반적으로 사회내처우가 시설내처우의 10분의 1의 비용으로 범죄자들을 관리할 수 있음을 주장하고 있다.¹⁵⁶⁾ 이와 같은 현상은 일본의 경우에도 마찬가지로, 2005년 기준 일본의 범죄자 1인당 시설내처우의 1일 비용은 약 76.25달러인데 비하여 보호관찰의 1일 비용은 약 7.79달러로서 약 10분의 1의 수준이다.¹⁵⁷⁾

156) 위의 책, p.20. 1982년부터 2010년까지 미국의 전체 주정부의 교정비용을 살펴보면, 주 교도소나 작업석방(work release)거주시설(개방교도소)에 소요된 비용이 연평균 약 11.2억~41억 달러의 비용이 소요되었다. 이는 전체 교정비용의 73%에서 80%의 범위를 차지하는 것이다. 집행유예보호관찰(probation), 가석방보호관찰(parole), 중간적 지역사회교정(community correction), 중간처우시설(halfway house) 등 사회내처우 전반과 전체 교정기관의 행정 및 교정공무원의 교육훈련비용을 모두 합산한 것이 나머지를 차지하는데, 같은 기간 동안 3.8억~12.9억 달러의 비용이 소요되었다. 이는 전체 교정비용의 약 20.4%에서 27.3%의 비중을 차지하는 것이다. 자세한 내용과 연도별 추세에 관한 그래프는 Tracy Kyckelhahn, State Corrections Expenditures FY 1982-2010, NCJ 239672, Bureau of Justice Statistics Bulletin, December 2012 참조.

157) 일본에서 2005년 회계연도의 시설내처우를 담당하는 법무성 교정국의 예산이 2,168억 6,000만엔(약 70%가 인건비)인데 비하여, 사회내처우를 담당하는 법무성 보호국의 예산은 195억 1,000만엔(이중 약 절반이 인건비)이다. 기결수형자

그러나 이러한 운용비용상의 장점에도 불구하고 사회보호와의 균형을 도모하는 관점에서, 특정한 고위험범죄자에 대해서는 시설내처우를 적용하는 것이 불가피하다. 따라서 비용대비 최대의 효과를 도모하기 위해서는 범죄자의 재범위험성 정도와 개별 범죄자가 가지고 있는 ‘범죄유발요인’(criminogenic needs)에 관한 적절한 사정(assessment)을 철저하게 하는 것이 중요하다.

(3) 피해자정책 친화성

피해자정책의 관점에서 시설내처우에 비하여 보호관찰의 활용이 보다 유리하다. 외국에서는 ‘회복적 사법’(Restorative Justice)¹⁵⁸⁾의 차원에서 피해자의 관점을 중시하는, 새로운 보호관찰프로그램을 활발하게 운영 중에 있다. 영미에서 회복적 사법은 주로 소년, 성인에 대하여 사법절차의 각 단계에 있어서 다이버전의 형태로써 도입되거나 법원의 판결로서 프로그램의 이행을 명령(보호관찰)하는 형태로 운영되고 있다.¹⁵⁹⁾

또한 우리에게 비교적 잘 알려진, 원상회복 또는 배상(Reparations)제도 역시 회복적 사법의 개념에 근거한 것이다. 회복적 사법은 초기에는 영미법계 국가에서 주로 소년사법에서 제도화되었는데 영국의 경우 피해변상명령(reparation order)의 형식으로 소년범에게 부과되었다.

한편 일본에서는 2007년 「갱생보호법」의 개정을 통하여 범죄인에 대한 사회내처우 분야에서 피해자지원을 본격적으로 시작하였다. 주된 내용을 살펴보면, 각 보호관찰소에 피해자를 전담하는 보호관찰관이 배치되고 가해자의 가석방·가(임시)퇴원의 경우에 피해자의 의견을 청취하도록 하는 제도를 두고 있다. 또한 보호관찰 중에 가해자에 대한 피해자의 감정을 전달하는 제도와 피해자에게 보호관찰상황 등 가해자에 대한 정보를 제공하는 정책도 시행 중에 있다. 피해자전담 보호관찰관은 경우에 따라서 피해자를 상담하고 지원하는 업무를 수행한다.¹⁶⁰⁾

1인당 연간경비를 보면 약 334만엔으로서 보호관찰대상자 1인당 연간경비 약 34.1만엔의 10배가량이 된다. 위의 책, p.21.

158) 미국을 시작으로 세계 80개국에서 다양한 형태의 회복적 사법의 프로그램을 실시하고 있다. 회복적 사법(Restorative Justice)은 범죄에 대한 새로운 사고방식의 틀로서 주목받고 있는데, 이는 원래 범죄범죄에 의하여 발생한 욕구(needs)와 역할을 재검토하는 과정에서 시작되었다. 즉 회복적 사법은 종래의 전통적 형사사법제도와 달리 회복적 관점에서 피해자나 가해자, 그리고 범죄현상을 바라보는 것이다. 伊藤富士江, 『アメリカにおける犯罪被害者支援, 司法福祉入門』(伊藤富士江 編,) 上智大學出版, 2010, pp.333-350.

159) 平山眞理, 『修復的司法, 司法福祉入門』(伊藤富士江 編,) 上智大學出版, 2010, pp.351-353. 회복적 사법의 프로그램으로 가장 알려진 것 중의 하나는 피해자와 가해자간의 대화를 중심으로 한, ‘피.가해자 중재제도’(VOM: Victim Offender Mediation) 또는 ‘피.가해자 화해프로그램’(VORP: Victim Offender Reconciliation Program)이다. 이러한 프로그램은 영미를 중심으로 채택되어 운영되고 있다. ‘가족집단회의’(FGC: Family Group Conference)는 피해자와 그 가족, 가해자와 그 가족, 지역사회 대표자 등 피해자나 가해자를 도와주는 많은 사람들이 한 곳에서 만나 서로 이야기를 나누는 것이다. 주로 오스트레일리아와 뉴질랜드에서 운영되고 있다. 특히 뉴질랜드에서는 「1989년 아동.청소년 및 그 가족법」에 의해, 이 법의 적용을 받는 사망사고 이외의 모든 케이스가 회복적 사법에 입각한 접근방법에 의해 처리되고 있다. 캐나다에는 유사한 프로그램이 ‘서클’(Circle)이라고 불리고 있다. 어떠한 프로그램이던 일반적으로 대화를 진행하는 중재자(facilitator 또는 mediator)에 의한 당사자 대면까지의 긴밀한 준비와 대화 중간에 중립적이고 공평한 개입이 중시된다.

160) 森 響子, 『被害者支援の現場から, 司法福祉入門』(伊藤富士江 編,) 上智大學出版, 2010, pp.257-287 참조.

제 3 부

우리나라의 보호관찰제도

제 7 장 현행 보호관찰제도의 개관

제 8 장 협의의 보호관찰

제 9 장 사회봉사·수강명령

제 10 장 보호관찰 조사 및 심사

제 7 장

현행 보호관찰제도의 개관

이 장에서의 논의는 보호관찰제도의 개괄적 이해를 도모하기 위한 것이다. 따라서 여기서는 넓은 의미에서의 보호관찰제도 전반의 실시현황에 대하여 살펴보도록 한다. 이를 위하여 우선 전체 형사사법체계 내에서 보호관찰제도, 즉 광의의 보호관찰이 부과되는 절차와 대상자의 유형을 개괄적으로 살펴보도록 한다.

한편 제1장에서는 법적 성질과 처분유형에 따른 보호관찰제도의 구분기준을 살펴보았다. 앞서 살펴보았듯이 보호관찰제도는 처분유형에 따라 크게 형사처분의 성격, 보호처분의 성격, 보안처분의 성격을 갖는 것으로 구분할 수 있다. 여기서는 형사처분으로서의 보호관찰과 보호처분으로서의 보호관찰, 그 중에서도 소년보호처분을 중심으로 관련 법률제도를 살펴보도록 한다.

제7장의 마지막 부분에서는 보호관찰제도 운영과 관련된 기본적 사항, 즉 관련법령, 조직·인력, 시설·예산 등에 대하여도 알아보도록 한다.

1. 형사사법체계와 보호관찰제도

1) 보호관찰제도 부과절차 및 근거법률

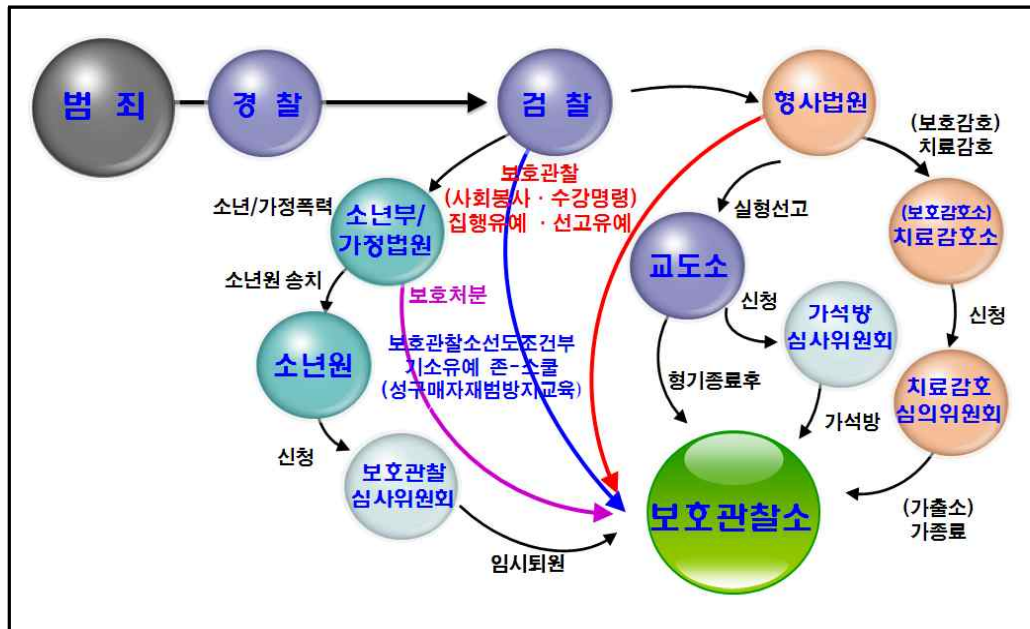
가) 보호관찰제도 부과절차의 개관

광의의 보호관찰, 즉 보호관찰제도는 범죄인을 수용시설에 구금하지 않고 가정과 학교 및 직장에서 정상적인 생활을 하도록 하되, 보호관찰관의 지도·감독을 통해 준수사항을 지키도록 하고 사회봉사명령이나 수강명령을 이행하도록 하여 범죄성을 개선하는 선진형사제도이다.

이러한 넓은 의미의 보호관찰은 형사법원의 판결 또는 결정에 의하여 집행유예나 선고유예의 조건으로 부과되거나 소년법원의 소년심판에서 보호처분의 하나로 부과되기도 한다. 또한 소년법상 보호처분의 일환으로 소년원에 송치되었던 소년범이 보호관찰심사위원회의 결정으로 임시퇴원된 경우에도 보호관찰이 부과된다. 소년 교도소에 수용되었던 소년수형자가 보호관찰심사위원회의 결정으로 가석방된 경우와 성인수형자 가석방심사위원회의 결정으로 가석방된 경우에는 법률의 규정에 의하여 원칙적으로 보호관찰이 부과된다. 「치료감호법」에 의하여 치료감호심의위원회의 결정으로 가중료 및 가출소된 경우에도 원칙적으로 보호관찰이 부과된다.

한편 검찰에서도 기소유예제도를 활용하여 다양하게 보호관찰을 부과하고 있다. 일반 소년법의 경우에는 보호관찰소 선도조건부 기소유예처분을 통하여, 성구매사범의 경우에는 성구매자재범방지교육(소위 ‘존스쿨’) 조건의 기소유예처분을 통하여 보호관찰소에 관리감독과 교육이 위탁된다. 이렇게 다양한 보호관찰의 부과절차는 아래의 <그림>과 같이 정리하여 볼 수 있다.

<그림 > 형사사법체계 내의 보호관찰 부과절차 개관



그림출처: 법무연수원, 2011년 제4기 보호직 9급 신규자과정 교육교재, 2011, 116면.

나) 보호관찰제도 부과의 근거법률

(1) 보호관찰 등에 관한 법률¹⁶¹⁾

범죄인에 대한 사회내처우 제도를 도입하고 체계화시킴으로써 범죄인의 건전한 사회복귀를 촉진하고 재범을 방지하기 위하여 1988년 12월 31일 「보호관찰법」이 제정되었으며, 1989년 7월 1일부터 본격 시행에 들어갔다. 이후 2014년 12월까지 총 14차례 개정되었으며, 이 중에서 주요한 법률내용의 변경은 총 7차례였다.¹⁶²⁾

161) 엄밀하게 말하면, 「보호관찰 등에 관한 법률」은 보호관찰제도의 부과 근거법률이라기 보다는 보호관찰제도 집행의 기본법이라고 할 수 있다. 그러나 다른 법률들이 보호관찰, 사회봉사명령 및 수강명령 등을 부과함에 있어서 보호관찰 등에 관한 법률의 여러 규정을 준용하고 있으므로 여기서는 다른 부과 근거법률과 함께 다루도록 한다.

162) 자세한 내용은 제1장의 '2. 보호관찰의 역사'의 관련부분 참조.

(2) 「형법」

보호관찰제도가 도입된 지 6년이 지난 1995년 12월 29일 「형법」 개정은 보호관찰제도 발전사에서 중요한 의미를 지닌다. 개정 「형법」(법률 제5057호, 시행: 1997. 1. 1.)은 선고유예나 집행유예, 가석방 등의 경우 성인에게도 보호관찰을 부과할 수 있도록 함으로써 보호관찰 부과 대상을 기존 소년 중심에서 모든 형사범으로 확대하였다.

구체적으로는 형의 선고유예를 하는 경우 재범방지를 위하여 지도 및 원호가 필요한 때에는 보호관찰을 명할 수 있도록 하였으며, 형의 집행을 유예하는 경우에도 보호관찰을 명하거나 사회봉사 또는 수감을 명할 수 있도록 하였다. 또한 가석방자는 행정관청이 필요가 없다고 인정한 때 외에는 원칙적으로 가석방기간 동안 보호관찰을 받도록 하였다.

(3) 「소년법」

「보호관찰법」의 제정과 더불어 1988년 개정된 「소년법」(법률 제4057호, 시행: 1989. 7. 1.)은 (구)「소년법」에 형식적으로 존재하였던 보호관찰 관련 규정을 구체화하였다. 동법은 보호관찰 등 보호처분의 종류를 7가지로 규정하고, 보호관찰과 함께 사회봉사명령 또는 수강명령을 병과할 수 있도록 하였다.

2007년 12월 21일 개정된 「소년법」(법률 제8722호, 시행: 2008. 6. 22.)은 소년법 연령이 하향화되는 추세에 맞춰 보호처분의 하한연령을 기존 12세에서 10세 이상으로 낮추고, 「소년법」 적용 상한연령도 20세에서 19세 미만으로 조정하였다. 또한, 보호처분의 종류를 10가지로 다양화하고 보호처분의 기간도 개정하였는데, 단기 보호관찰의 기간은 기존 6월에서 1년으로 조정하고, 보호관찰 부가처분으로서의 외출제한명령과 보호자교육 등을 도입하였다. 아울러, 보호관찰과 함께 1개월 이내의 소년원 송치를 병과할 수 있도록 하여 시설 내 처우와 사회 내 처우의 연계를 강화하였다.

(4) (구)사회보호법 및 치료감호법

1980년 제정된 (구)「사회보호법」은 상습범이나 심신장애로 인한 범죄인의 재범위험성으로부터 사회를 보호하기 위해 마련된 법으로서, 보안처분으로서의 보호관찰을 규정하였다. 동법 경과규정에 의해 1989년 7월 이전까지는 관할 경찰서장에 의해 집행이 실시되다가 보호관찰제도 시행 이후에는 보호관찰소에서 가출소한 피보호감호자나 가종료된 피치료감호자에 대해 일괄적으로 3년간의 보호관찰을 실시하였다. 그러나 동 법은 보호감호제도의 인권 침해 논란 등에 따라 2005년 8월 4일 폐지되었다.

「사회보호법」의 폐지와 동시에 심신장애나 마약류 사용 등 범죄자에 대한 적절한 치료 및 사회보호 등을 위해 2005년 8월 4일 「치료감호법」이 제정되었다. 동 법에서 보호관찰은 피치료감호자에 대한 치료감호가 가종료되거나 법정대리인 등에게 위탁된 때 실시되도록 하고, 그 기간은 3년으로 규정하였다. 또한, 보호관찰의

종료는 기간만료나 치료감호심의위원회의 치료감호종료결정이 있거나, 치료감호의 집행개시 또는 금고이상의 형의 집행을 받은 때 종료되도록 하고 있다.

(5) 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률」

성폭력범죄의 흉포화 등에 대응하기 위해 1994년 1월 5일 『성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률』이 제정되었다. 동 법은 성범죄자의 경우에는 성인에 대해서도 선고유예 또는 집행유예 시 보호관찰을 부과할 수 있도록 하고, 성폭력범죄를 범한 자가 소년인 경우에는 선고유예와 집행유예 시 반드시 보호관찰을 명하도록 하여 성범죄자에 대한 사회 내 감독을 강화하였다.

(6) 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」

가정폭력의 심각성에 대한 문제가 공론화됨에 따라 가정폭력에 대해서도 국가적 개입이 필요하다는 여론 속에 1997년 12월 13일 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(법률 제5436호, 시행 : 1998. 7. 1.)이 제정되었다.

동법은 보호처분의 한 종류로 보호관찰을 규정하였으며, 접근금지처분이나 상담위탁 등의 처분과 병과가 가능하도록 하였다. 보호관찰의 기간은 6개월로 하되 1회에 한하여 연장이 가능하도록 규정하였으며, 보호관찰 집행에 성실히 응하지 않을 경우 보호관찰관의 신청에 의한 결정으로 보호관찰처분을 취소하고 검사 송치가 가능하도록 하였다.

(7) 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」

성범죄로부터의 청소년 보호 등을 위해 2000년 2월 3일 「청소년의 성보호에 관한 법률」(법률 제6261호, 시행: 2000. 7. 1.)이 제정되었다. 동법 제13조는 집행유예를 선고하면서 수감명령을 병과하는 경우 보호관찰소의 장은 수감명령 집행을 보건복지가족부장관에게 위탁할 수 있도록 하고, 대상 청소년에게 보호처분을 할 경우 「소년법」 제32조제1항 각 호의 보호처분을 부과할 수 있도록 규정하였다.

(8) 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」

성매매 등을 근절하고 성매매피해자의 인권을 보호하기 위해 2004년 3월 22일 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」(법률 제7196호, 시행 : 2004. 9. 23.)이 제정되었다. 동 법은 성매매를 한 자에 대하여 보호관찰 등의

보호처분을 규정하였는데, 보호관찰기간은 6개월로 규정하고 판사의 결정으로 최대 1년까지 연장이 가능하도록 하였다.

(9) 「특정범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」

오랜 논란 끝에 2007년 4월 27일 「특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」(법률 제8394호)이 제정되었다. 위치추적제도는 성폭력범죄자 등에 대한 위치추적과 보호관찰관의 밀착 지도감독을 통해 성폭력범죄자 등의 재범을 억제하는 보호관찰 프로그램으로서, 2008년 9월 1일부터 본격 시행되었으며, 2009년 5월 8일에는 성폭력사범 외에 아동유괴범에 대해서도 부착명령이 가능하도록 법률명과 관련 조항을 개정하였다.

이후 2012년 12월 28일 개정되어, 2014년 6월 19일부터 시행된 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」(법률 제11558호)은 특정 범죄자에 대한 형 종료 후 보호관찰제도를 신설하여 법률의 제명을 변경한 것이다. 같은 개정 법률은 동시에 위치추적 전자장치 부착대상 특정범죄에 강도범죄를 추가 하며, 미성년자 및 장애인에 대한 성범죄의 경우 전자장치 부착명령의 청구요건을 완화하였다.¹⁶³⁾

<표 > 보호관찰 부과 근거법률의 도입 시기

1989. 7. 1.	1994. 4. 1.	1997. 1. 1.	1998. 7. 1.	2000. 7. 1.	2004. 9. 23.	2008. 9. 1.
소년법, 사회보호법	성폭력범죄의 처 벌 및 피해자 보 호 등에 관한 법 률	형법	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	청소년의 성보호에 관한 법률	성매매알선 등 행 위의 처벌에 관한 법률	특정 성범죄자에 대한 위치추적 전 자장치 부착에 관 한 법률

주) 도입 시기는 시행일 기준

163) 같은 법률은 이외에도 수사기관이 전자장치의 수신자료를 열람하는 경우 법원의 허가를 받도록 하되 긴급한 경우 사후허가로 가능하도록 하며, 보호관찰소의 장과 수사기관 간에 피부착자의 위치정보를 공유하도록 하여 고위험 강력범죄로부터 국민의 생명과 안전을 철저히 보호 할 수 있도록 하려는 취지로 개정되었다.

2) 보호관찰의 부과처분별 법률제도

가) 형사처분과 보호관찰

형사처분으로서의 보호관찰이 부과되는 것과 절차는 형사소추단계, 형의 선고단계, 그리고 형의 집행단계 등으로 나누어 고찰해볼 수 있다.¹⁶⁴⁾

(1) 형사소추단계

(가) 보호관찰관 선도조건부 기소유예

검사는 양형조건의 여러 사항을 참작하여 범죄혐의가 있고 소송조건이 구비되어도 공소를 제기하지 않을 수 있다(형사소송법 제247조 1항). 이와 같이 기소유예제도를 인정하는 기소편의주의는 피의자에게 전과의 낙인 없이 기소 전의 단계에서 사회복귀를 가능하게 하고, 법원 및 형집행 기관의 부담을 덜어 줄 수 있다는 점에서 형사정책적인 의미가 상당하다고 볼 수 있다.¹⁶⁵⁾

2001년부터 2010년까지 검찰처리사건의 불기소인원의 비율을 보면 2002년에 41.9%로 최저치를 보였으며 그 이후에 상승하기 시작하여 2010년도에는 55.1%를 기록하였다. 이중에서 2010년의 기소유예사건은 351,939건으로 전체 검찰처리사건의 32.7%이다.¹⁶⁶⁾

기소유예된 소년법에 대해서는 1981년부터 전국 검찰청에서 「검찰사건사무규칙」에 근거하여 자원봉사자(법사랑위원)에게 선도를 위탁하는 ‘조건부 기소유예제도’를 활용하여왔다. 이 제도는 2007년 「소년법」의 개정으로 정식으로 입법화되었다.¹⁶⁷⁾

한편 보호관찰관에게 선도를 위탁하여 실시하는 선도조건부 기소유예제도는 1995년 1월 5일 전부개정된

164) 한영수, 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령의 독립형벌화에 관한 연구, 법무부 연구보고서, 한국보호관찰학회, 2003, pp.20-24. 참조.

165) 박상기 외, 앞의 책, pp.465-466.

166) 한편 2010년도 주요 죄명별 기소유예인원과 기소유예율을 보면, 기소유예율이 낮은 범죄는 간통(0.2%), 살인(1.9%), 교통법위반(3.2%), 향토예비군설치법위반(3.4%) 등이다. 인원수에 있어서는 절도 45,220명, 폭력행위등 처벌에관한법률위반 43,897명, 상해 35,466명, 도로교통법위반 25,644명, 성매매법위반 17,302명으로 5개 범죄의 기소유예인원이 167,529명으로서 전체 기소유예인원의 47.6%를 점하고 있다. 기소유예율이 가장 높은 성매매법위반(65%)의 경우는 검찰이 초범인 성구매자에 대해서는 성구매자 교육프로그램이수조건부 기소유예, 즉 존스쿨(John School)제도를 적극 시행한 결과로 풀이된다. 법무연수원, 2010년 범죄백서, 용인: 법무연수원, 2011, p.186-188.

167) 「소년법」제49조의3(조건부 기소유예)는 “검사는 피의자에 대하여 다음 각 호에 해당하는 선도(善導) 등을 받게 하고, 피의사건에 대한 공소를 제기하지 아니할 수 있다. 이 경우 소년과 소년의 친권자·후견인 등 법정대리인의 동의를 받아야 한다.”고 규정하고 있다. 여기서 다음 각호하 함은, 1. 범죄예방자원봉사위원의 선도, 2. 소년의 선도·교육과 관련된 단체·시설에서의 상담·교육·활동 등이다.

「보호관찰 등에 관한 법률」 제15조 제3호에 법적 근거를 가지고 있다. 이 규정에 의하면, 보호관찰소의 관장 사무 중 하나는 “검사가 보호관찰관의 선도를 조건으로 공소제기를 유예하고 위탁한 선도의 실시”이다. 실무 현장에서는 이를 ‘선도위탁’이라고 약칭하고 있다.

보호관찰관이나 자원봉사자에게 기소유예된 소년범을 선도위탁하고 지도감독을 받게 하는 것은 범죄소년을 소년절차의 초기단계에 이탈시켜 사회복귀를 용이하게 하고 재범을 방지하려는 소년선도제도의 하나이다.¹⁶⁸⁾ 입법론적으로는 형사소송법에 ‘조건부’로 기소유예를 할 수 있는지 여부에 대한 명문규정을 삽입할 필요가 있다.

(나) 보호관찰소 교육조건부 기소유예

2007년 개정된 「소년법」 제49조의3 제2호에 의하면, 검사는 피의자에 대하여 소년의 선도·교육과 관련된 단체·시설에서의 상담·교육·활동 등을 받게 하고, 피의사건에 대한 공소를 제기하지 아니할 수 있다.

이에 따라 최근에는 경미한 범죄를 저지른 사람들에게 4~20시간의 각종 교육을 조건으로 기소를 유예하는 ‘**교육조건부 기소유예제도**’가 활성화되고 있다. 이미 2005년부터 성구매자에 대하여 재범방지교육을 조건을 기소를 유예하는 ‘존스쿨’제도가 시행되고 있었는데, 「소년법」 개정 이후 2012년부터는 단순 음란물 소지 및 배포·전시자 중 초범에 한해 **음란물 재범방지 교육**을 실시하고 있다. 또한 2013년부터는 경미한 **가정폭력 가해자 및 성범죄자 재범방지 교육**을, 2015년부터는 **아동학대 행위자 및 인터넷 악성 댓글 행위자 재범방지 교육**을 기소유예 조건부로 실시하고 있다.

이외에도 보호관찰소는 저작권법위반, 도로교통법위반 등 검사의 교육조건부 기소유예 처분을 받은 대상자에 대해 범죄사실에 따라 집단을 구성하여 다양한 재범방지 교육을 실시하고 있다.

(2) 형의 선고단계

(가) 보호관찰부 선고유예

범죄의 정도가 경미한 초범자나 우발적 범죄자 등에 대하여는 아예 형을 선고하지 않거나 집행하지 아니하는 것이 형사정책의 목적상 유리할 수 있다. 이를 위한 것이 선고유예와 집행유예 제도이다.¹⁶⁹⁾

먼저 선고유예는 1년 이하의 징역이나 금고, 자격정지 또는 벌금의 형을 선고할 경우에 양형사유를 참작하여 개선(改悛)의 정상이 현저할 때 법원은 그 선고를 유예할 수 있다(「형법」 제59조). 형의 선고를 유예하는 경우에

168) 그러나 선도조건부 기소유예제도에 대해서는, 실질적인 자유제한처분임에도 불구하고 검사가 법원의 재판 없이 단독으로 행하는 것은 무죄추정원칙에 반하고 검사의 자의적인 재량에 의하여 좌우된다는 비판이 제기되고 있다. 정영석·신양균, **형사정책**, 서울: 법문사, 1997, p.461; 박상기 외, 2009, p.467. 이러한 비판에 따라 2008년에는 고소인 또는 고발인은 검사의 불기소처분에 대하여 검찰청법에 의한 항고 및 재항고를 청구할 수 있도록 형사소송법의 관련 규정이 개정되었다.

169) 박상기 외, 2009, p.474.

재범방지를 위하여 지도 및 원호가 필요한 때에는 1년간의 보호관찰을 받을 것을 명할 수 있다(같은 법 제59조의2). 이러한 보호관찰부 선고유예는 미국의 프로베이션(probation)과 거의 같은 것이다.¹⁷⁰⁾

(나) 보호관찰부 집행유예

형집행유예제도는 영미식의 프로베이션(probation)과 유럽대륙 벨기에·프랑스형의 조건부 판결제도(sursis)로 구분된다.¹⁷¹⁾

미국의 경우 19세기 중반부터 프로베이션제도를 발전시켜왔다. 유죄판결(conviction)과 형의 선고(sentencing)가 2분화된 소송절차를 가지고 있는 미국의 경우, 배심재판에 의하여 유죄가 판결된 피고인에 대하여 법원이 형의 선고를 하지 않고 일정한 준수사항을 부과하고 보호관찰관의 지도감독을 받도록 할 수 있다. 보호관찰 기간이 무사히 경과되면 비록 유죄평결을 받았다고 하더라도 그에 대한 형벌은 아예 선고되지 않은 결과가 된다.

반면 이러한 미국의 프로베이션제도가 19세기 중반이후 유럽으로 전파되어 조건부판결제도와 조건부특사제도의 두 가지 형태로 변형·발전되었다. 조건부판결제도는 벨기에 및 프랑스의 제도로서, 형을 선고하기는 하지만 유예기간이 무사히 경과되면 자동적으로 형의 선고가 없었던 것과 동일한 효과가 발생하는 것이다. 조건부특사제도는 독일의 제도로서 유예기간을 무사히 보내면 사면에 의하여 형집행을 면제하하는 것을 내용으로 한다.

우리나라의 「형법」 제62조는 법원이 3년 이하의 징역 또는 금고의 형을 선고할 경우에 양형사유를 참작하여 1년 이상 5년 이하의 기간을 정하여 형의 집행을 유예할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 이러한 유예기간이 무사히 경과할 때에는 형의 선고는 효력을 잃는 것으로 규정하고 있다(같은 법 제65조). 이를 통해 볼 때 우리나라는 벨기에 및 프랑스식의 조건부판결제도를 채택한 것으로 볼 수 있다. 형의 집행을 유예하는 경우에는 보호관찰을 받을 것을 명하거나 사회봉사 또는 수강을 명할 수 있다(같은 법 제62조의2).

(3) 형의 집행단계

(가) 가석방과 보호관찰

교정시설의 수형자 처우 기본목표는 수형자에 대해 교육·교화프로그램, 작업, 직업훈련 등을 통해 교정교화를 도모하고 사회생활에 적응하는 능력을 함양하도록 하는데 있다.¹⁷²⁾ 이러한 교정목표를 달성하기 위해 분류처우, 개방처우, 가석방제도 등을 운영하고 있다. 이 중에서도 보호관찰과 관련하여 가장 중요한 의미를 지니는 수형자 처우제도는 가석방제도이다.

170) 박상기 외, 2009, p.475.

171) 박상기 외, 2009, p.475.

172) 법무연수원, 2010년 범죄백서, 용인: 법무연수원, 2011, p.303.

수형자가 무기에 있어서는 20년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1이 경과하고 행형성적이 우수하고 재범의 위험이 없다고 인정되는 때에는 가석방예비회의를 거쳐 법무부차관을 위원장으로 하는 가석방심사위원회에 가석방신청을 할 수 있다(「형법」 제72조 참조). 다만, 소년 수형자의 경우 그 절차를 달리하여 보호관찰심사위원회의 결정에 의거 장관의 허가를 요한다. 가석방 예정자는 사회복귀를 위한 1주간의 사회봉사활동 등 사회적응훈련을 실시하고 있다.

현행 「「형법」」에 의하면, 가석방의 기간은 무기형에 있어서는 10년으로 하고, 유기형에 있어서는 남은 형기로 하되, 그 기간은 10년을 초과할 수 없다(제72조의2 제1항). 가석방된 자는 가석방기간중 보호관찰을 받는다. 다만, 가석방을 허가한 행정관청이 필요가 없다고 인정한 때에는 그러하지 아니하다(제2항). 한편 가석방중 금고 이상의 형의 선고를 받아 그 판결이 확정된 때에는 가석방처분은 효력을 잃는다. 단 과실로 인한 죄로 형의 선고를 받았을 때에는 예외로 한다(제74조). 또한 가석방의 처분을 받은 자가 감시에 관한 규칙을 위배하거나, 보호관찰의 준수사항을 위반하고 그 정도가 무거운 때에는 가석방처분을 취소할 수 있다(제75조). 가석방의 처분을 받은 후 그 처분이 실효 또는 취소되지 아니하고 가석방기간을 경과한 때에는 형의 집행을 종료한 것으로 본다(제76조 제1항).

(나) 치료감호와 보호관찰

치료감호소에서는 수용자가 입소 후 1개월간 검사병동 및 여자병동에 수용하여 각종 검사(신경기능, 방사선, 임상심리, 임상병리 등) 후 신체 및 정신상태를 진단하여 분류심사를 진행한다. 치료감호소의 수용자들은 각 특성에 맞게 분리 수용¹⁷³⁾하는데, 수용자의 증상에 따라 개인적으로 치료지침 제시하고 담당 주치의를 지정하고 한다. 또한 치료감호소에서는 「치료감호법」 제4조 및 제13조에 근거하여 ‘정신감정유치제도’를 운영하고 있다. 이 제도는 형사사법단계의 피의자·피고인에 대하여 정신건강의학과 전문의가 감정서 작성하여 법원 등의 재판자료로 제출하기 위해 그들을 치료감호소에 유치하는 것이다.¹⁷⁴⁾

치료감호의 집행에 있어서 정신과적 치료는 담당 주치의 지정하여 증상에 따른 치료방법을 결정하고 있다. 주로 정신요법, 약물요법, 환경요법 등 담당 주치의사의 치료계획에 의한 치료를 실시하며, 사회기술 적응훈련, 직업능력 개발훈련, 정신건강교육, 약물중독치료, 단주교육 등 의료재활치료프로그램도 운영하고 있다.¹⁷⁵⁾

173) 검사병동에는 중환자 및 신입 피치료감호자·감정유치자 등을 수용한다. 일반병동에는 심신장애자를 수용하고 여자병동에는 여자 피치료감호자 및 감정유치자를 별도로 수용한다. 마약류 및 약물남용자, 알코올 습벽자는 약물중독재활센터에, 그리고 소아성기호증 등 정신성적 성범죄자는 인성치료재활센터에 각각 분리 수용한다.

174) 피의자·피고인에 대한 정신감정은 그들에 대한 면밀한 정신의학적 개인면담, 각종 검사(신경기능, 방사선, 임상심리, 임상병리, 신체검사 등), 간호기록 및 병실생활 등을 종합하여 시행한다. 정신감정 기간은 평균 1개월로서 감정병동에 수용하여 실시한다. 국내 형사정신감정 건수 중 약 85%를 치료감호소에서 실시하고 있으며, 치료감호소 이외에도 국립(정신)병원, 서울시립은평병원, 용인정신병원 등 3개 국·공립병원에서 나머지 15% 정도의 정신감정을 실시한다. 2006년에는 연간 360명이 정신감정을 위하여 입소되었으나 2012년에는 631명으로 그 비율이 약 75% 증가하였다. 2012년 기준으로 형사사법기관별 정신감정의 의뢰건수를 살펴보면, 법원이 510명으로 전체의 80.8%를 차지하고 있고 이어서 검찰 93명(14.7%), 경찰 28명(4.4%)의 순이다.

175) 소집단을 구성하여 특별활동도 시행하는데, 심리극, 합창, 보컬관악, 풍물, 무용, 레크리에이션, 미술, 지점토, 수직염색, 도자기공예, 서예, 꽃꽂이, 봉투작업, 원예 등으로 구성된다. 이외에도 치료감호소에서는 수용자들을 위하여 무용발표회, 합창대회, 체육대회, 사생대회, 가요제, 연극제, 영화상영, 음악치료 등 대집단활동을 실시하고 있

한편 현행 「치료감호법」 제32조는 피치료감호자에 대한 치료감호가 가중료되거나 법정대리인 등에게 위탁된 때 보호관찰을 실시하도록 하고(제1항), 그 기간은 3년으로 규정하고 있다(제2항). 또한, 보호관찰의 종료는 기간만료나 치료감호심의위원회의 치료감호종료결정이 있거나, 치료감호의 집행개시 또는 금고이상의 형의 집행을 받은 때 종료되도록 하고 있다(제3항). 「치료감호법」에 의한 피보호관찰자도 「보호관찰 등에 관한 법률」 제32조제2항에 따른 준수사항을 성실히 이행하여야 한다(제33조 제1항). 한편 치료감호심의위원회는 피보호관찰자의 특성을 고려하여 제1항에 따른 준수사항 외에 치료나 그 밖에 특별히 지켜야 할 사항을 부과할 수 있다(제2항).

피보호관찰자나 법정대리인등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 출소 후의 거주 예정지나 그 밖에 필요한 사항을 미리 치료감호시설의 장에게 신고하여야 한다(제34조 제1항). 또한 피보호관찰자나 법정대리인등은 출소 후 10일 이내에 주거, 직업, 치료를 받는 병원, 그 밖에 필요한 사항을 보호관찰관에게 서면으로 신고하여야 한다(제2항). 2014년 7월 31일부터는 피보호관찰자가 등록한 「정신보건법」 제13조제3항에 따른 정신보건센터(이하 "정신보건센터"라 한다)에 대하여도 위와 같은 방법으로 신고하여야 한다.

한편 치료감호심의위원회는 피보호관찰자가 금고 이상의 형에 해당하는 죄(과실범은 제외)를 지은 때, 준수사항이나 그 밖에 보호관찰에 관한 지시·감독을 위반하였을 때, 피보호관찰자가 증상이 악화되어 치료감호가 필요하다고 인정될 때에는 결정으로 가중료나 치료의 위탁을 취소하고 다시 치료감호를 집행할 수 있다.

2014년 7월 31일부터는 치료감호가 종료 또는 가중료되거나 제24조에 따라 집행정지된 사람(이하 "치료감호소 출소자"라 한다)는 「정신보건법」 제13조의2에 따른 정신보건센터에 등록하여 상담, 진료, 사회복지훈련 등 정신보건센터의 정신보건서비스를 받을 수 있게 되었다. 이때 보호관찰소의 장과 정신보건센터의 장은 피보호관찰자의 치료 및 재범방지, 사회복지를 위하여 상호 협조하여야 한다(제36조4 제1항). 이를 위하여 보호관찰소의 장은 피보호관찰자에 대한 등록, 상담, 진료, 사회복지훈련 및 이에 관한 사례 관리 등 정신보건 관련 정보를 정신보건센터의 장에게 요청할 수 있고(제2항), 정신보건센터의 장은 피보호관찰자의 공동 면담 등 피보호관찰자의 치료 및 재범방지, 사회복지를 위하여 필요한 경우 보호관찰소의 장에게 협조를 요청할 수 있다(제3항).

나) 소년사법제도와 보호관찰

보호처분으로서의 성격을 가진 보호관찰¹⁷⁶⁾ 가운데 대표적인 것은 소년보호처분의 하나인 보호관찰이다. 또한 소년법에 대해서는 별도의 소년사법제도가 운영되고 있으며 소년심판의 여러 특칙이 적용되고 있다. 따라서 이하에서는 일반 형사사법절차와 다른 소년사법제도의 고유한 특성을 먼저 알아보고, 이어서 소년범죄의 추이와 함께 「소년법」의 연력과 소년보호처분인 보호관찰의 구체적인 내용을 살펴보도록 한다.

으며, 치료감호소 출소자 등을 위하여 출소 후 5년간 무료 외래진료도 시행하고 있다.

176) 소년보호처분의 하나인 보호관찰(「소년법」 제32조 제4호 및 제5호), 성매매청소년에 대한 보호관찰(「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제28조 제1항 제1호), 가정폭력가해자에 대한 보호관찰(「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제40조 제1항 제5호), 성매매자에 대한 보호관찰(「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제14조 제1항 제2호) 등이 있다. 송광섭, 앞의 논문, p.277.

(1) 소년사법의 의의와 소년범죄의 추이

(가) 소년사법의 의의¹⁷⁷⁾

소년사법(少年司法)이라 함은 ‘국친사상’(國親思想)과 ‘소년보호주의’의 이념에 입각하여 성인법에 대한 형사 절차와는 다른 구조로 운영되는 소년에 대한 사법제도를 말한다. 소년사법의 목적은 ‘**소년의 복지향상**’과 **균형(비례)의 원칙**¹⁷⁸⁾ 실현’이라고 할 수 있다¹⁷⁹⁾.

여기서 **국친사상**(parens patriae)은 국가가 부모의 역할을 대신하는 것이다.¹⁸⁰⁾ 소년들은 주위의 타인이나 환경에 쉽게 영향을 받으며, 특히 보호자의 관심부족, 보호와 훈육의 부적절성에 의하여 범죄행위로 나아가기 쉽다. 따라서 국친사상은 문제가 있는 가정환경을 보완하고 부모의 역할을 대신하여 국가가 보호와 처우를 우선하여야 한다는 사상이다.¹⁸¹⁾

19세기와 20세기의 전환기에 미국과 영국에서는 소년사건의 처분을 위한 독립된 법원을 설립하자는 ‘사법적 혁신’(judicial innovation)이 도입된 이래, 소년법원설립운동이 일어나 세계 대다수의 국가에서는 형사사법제도와 독립된 별도의 소년사법제도를 갖추게 되었다.¹⁸²⁾

(나) 소년사법의 운영모델

세계 각국의 소년사법제도는 대체로 다음과 같은 세 가지 운영모델로 구분할 수 있다.¹⁸³⁾ 이러한 세 가지 모델은 각국의 환경에 따라 발전되어 온 것이지만 상호 모순되거나 배타적인 것은 아니다.

① **적법절차모델**(the due process model): 소년사법에 있어 법률에 규정된 실체적 및 절차적 기본권을 강조하는 모델

② **복지 또는 국친사상모델**(the welfare or parens patriae model): 소년사법을 기본적으로 법에 저촉된 청

177) 이하의 내용은 정동기, “소년사법의 현실과 문제점(상)”, 법조 381, 1988, pp.48-72.참조.

178) 소년사법에 있어서 ‘균형의 원칙’이라 함은 소년범죄자에 대한 조치가 범죄의 중대성뿐 아니라 개인적 환경까지 고려한 가운데 행해져야 한다는 것이다.

179) 정동기, 앞의 논문, p.49.

180) 송광섭, 범죄학과 형사정책, 유스티아누스, 2003, p.739.

181) 13세기 영국의 형평법사상에 근원을 두고 있는 국친사상은 원래 “정신적 무능력으로 법적 무능력상태에 있는 사람들의 후견인으로 왕이 행위한다.”는 국왕대권의 개념과 관련되어 있다. 이에 의하여 법을 위반한 소년에 대한 부의 권한이 국왕 또는 국가에 의하여 대체된 것이다. 따라서 최초의 개념은 왕권을 유지하고 봉건제도를 구성하는 가족에 대한 통제구조를 유지하기 위하여 사용되었다. 그러나 점차 형사법원의 체계 속에서 비행소년을 다룰 때 소년의 최대이익을 위해 행동하는 법원 및 국가의 책임을 말하는 것으로 발전되었다. 배종대, 형사정책, 서울: 홍문사, 2011, p.484.

182) 최초의 소년법원은 1899년 7월 1일 미국 일리노이(Illinois)주 쿡군(Cook County)의 순회법원에 1개의 부로 신설된 것인데, 그 해 일리노이 주의회는 「소년법원법」(Juvenile Court Act)을 만장일치로 통과시켰다. 그 후 1945년까지 미국 내 모든 주에서 소년법원이 설립되었다. 정동기, 앞의 논문, p.48.

183) 정동기, 앞의 논문, pp.49-50.

소년에 대한 경제적, 사회적 복지를 증진시키는 개입(intervention)이라고 보는 모델

③ **참여모델(participatory model)**: 소년사법에 있어 청소년에게 유해한 환경을 제공하고 있는 사회의 적극적인 참여와 위치청소년이나 비행청소년들이 주류 사회생활에 융화되기 위하여 법적 간섭을 최소화할 것을 요구하는 모델

(2) 소년범죄의 추이

소년범죄라 함은 「소년법」 제4조 제1항 제1호에 정한 14세(형사책임연령) 이상 19세 미만의 소년에 의한 범죄행위와, 제2호에 정한 10세 이상 14세 미만인 소년에 의한 촉법행위를 말한다.¹⁸⁴⁾ <표>는 최근 10년 동안 전체 소년범 인원 및 전체 범죄인원 중 점유비율 등을 분석한 것이다. 전체 소년범은 2006년 69,211명을 기록한 이후 증가하기 시작하여 2008년에는 134,992명으로 최근 10년간 정점을 기록하였다. 이후 2009년부터 재차 감소하기 시작하여 2010년에는 전년대비 20.6% 감소한 89,776명을 기록하였다. 전체 범죄인원 중 소년범의 점유비율은 2008년 5.5%를 기록한 이후 계속 감소하여 2017년에는 전체 범죄인원의 4.0%를 점하고 있다.

< 표 1 > 전체 소년범 인원 및 전체 범죄인원 중 점유비율 (2006년~2017년)

구분 연도	전체 소년범(명)	전년대비 증감율(%)	전체 범죄인원 중 점유비율(%)
2006	69,211	2.6	3.7
2007	88,104	27.3	4.5
2008	134,992	53.2	5.5
2009	113,022	-16.3	4.5
2010	89,776	-20.6	4.6
2011	83,068	-7.5	4.4
2012	107,490	29.4	5.1
2013	91,633	-14.8	4.6
2014	77,594	-15.3	4.0
2015	71,035	-8.5	3.5
2016	76,000	7.0	3.8
2017	72,759	-4.3	4.0

주 : 1. 2018년 범죄분석 및 범죄백서

2. 2008. 6. 22. 부터 개정된 「소년법」은 적용대상 상한을 20세에서 19세로 낮췄고, 촉법소년의 적용대상을 12세에서 10세로 낮췄다. 이에 따라 2008년까지는 12세 이상 20세 미만 소년을, 2009년은 10세 이상 19세 미만 소년을 통계 대상으로 한다.

184) 법무연수원, 2010년 범죄백서, 용인: 법무연수원, 2011, p.107. 하지만 동조 제3호에 정한 우범(집단적으로 몰려 다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성벽, 정당한 이유 없는 가출, 술을 마시고 소란을 피우거나 유해한 경에 접하는 성벽)은 포함하지 아니한다.

(3) 「소년법」의 연혁

(가) 소년사법제도의 도입

우리나라에 근대적인 소년사법제도가 도입된 것은 일제치하인 1942년 3월 23일 제정된 「조선소년령」(제령 제6호)¹⁸⁵⁾의 시행과 함께, 서울과 지방에 ‘소년심리원’(少年審理院)이 설치된 때이다.

우리나라의 소년사법제도가 본격적으로 발전하게 된 것은 1958년 7월 23일 법률 제489호로 구 「소년법」이 제정·공포된 이후이다. 이 법은 총 3장 7절 61개조로 구성되었으며, 그 목적을 “반사회성이 있는 소년에 대하여 그 환경의 조정과 성행의 교정에 관한 보호처분을 행하고 형사처분에 관한 특별조치”를 행함으로써 “소년의 건전한 육성”을 기하는데 두었다. 1963년에는 서울가정법원과 대구·부산·광주에 각 소년부지원이, 그리고 그 외 지역에는 지방법원에 소년부가 각각 설치되었다.

「소년법」은 1963년 7월 31일, 1977년 12월 31일, 1988년 12월 31일, 그리고 2007년 12월 21일에 각각 중요한 개정을 거쳤다.

(나) 최초의 현대적 의미의 보호관찰 규정

대한민국 법제사에서 법률조항에 최초로 현대적 의미의 보호관찰, 사회봉사·수감명령이라는 용어가 등장한 것은 1988년 12월 31일 개정되고 1989년 7월 1일부터 시행된 『「소년법」』이 최초이다.

동법 제32조 제1항에 7개의 보호처분 유형을 열거하였는데 2호에 ‘보호관찰관의 단기보호관찰을 받게 하는 것’을 규정하였고, 3호로는 ‘보호관찰관의 보호관찰을 받게 하는 것’을 규정하였으며, 제33조에서 단기보호관찰의 기간은 6월로 하고, 보호관찰 기간은 2년으로 하였다. 제32조 제3항에서 단기 보호관찰 또는 보호관찰 처분 시 16세 이상의 소년에 대해서는, 사회봉사명령 또는 수감명령을 동시에 명할 수 있다고 하여 사회봉사명령 등이 보호관찰처분의 병합처분임을 명시하였다. 제33조 제4항은 사회봉사·수감명령의 시간에 관해 규정하였는데 단기보호관찰의 경우에는 50시간을, 보호관찰의 경우에는 200시간을 초과할 수 없다고 명시하였다.

(다) 2007년 「소년법」 개정의 주요내용

「소년법」은 2007년 12월 21일 대폭 개정되고 부칙 제1조에 의거 2008년 6월 22일부터 시행되었다. 「소년법」의 개정이유를 보면, 청소년 인구의 감소에 따라 소년사건의 수가 감소하고 있음에도 불구하고, 소년법 제 범률은 높은 수준을 유지하고 있고 범죄가 흉포화 되고 있어, 처벌위주에서 교화·선도 중심으로 소년사법 체계

185) 「조선소년령」은 일본의 구 「소년법」을 의용한 것으로서, ① 그 적용대상을 20세 미만자로 규정하고, ② 소년심판소 설치와 소년심판관 및 소년보호사에 대한 규정을 두었으며, ③ 보호처분의 종류를 존건부 보호자인도, 소년보호사에 의한 관찰, 감화원 송치, 교정원 송치, 병원 송치 등 6개로 규정하였다.

를 개선하는 것이었다. 현행 「소년법」에서 보호관찰제도와 관련된 주요 내용은 「소년법」 적용연령을 20세 미만에서 19세 미만으로 낮추고, 촉법소년 및 우범소년의 연령을 12세 이상에서 10세 이상으로 하향하고 사회봉사명령과 수강명령 관련 내용도 여러 조항이 변경되었다.

그 주요한 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① **보호처분 다양화와 사회봉사·수강명령의 독립처분화:** 개정 「소년법」은 보호처분의 유형을 기존의 7개에서 10개로 늘려 다양화하였다. 또한 사회봉사명령과 수강명령을 보호관찰처분과 독립하여 부과할 수 있도록 하였다.¹⁸⁶⁾ 다만, 법원이 사회봉사명령 등을 부과할 경우에 단기보호관찰 또는 장기보호관찰과 병합하여 처분할 수도 있도록 하였다. 한편 (구)「소년법」과 달리 현행 「소년법」에서는 보호관찰 기간 등에 관계없이 사회봉사명령의 상한 시간을 200시간으로, 수강명령의 상한시간을 100시간으로 일원화하였다.

② **「소년법」 적용연령 하향:** 개정 「소년법」의 주요한 내용 중의 하나는 보호처분의 대상연령이 종전의 만 12세에서 만10세로 낮아졌다는 것이다. 또한 구 「소년법」은 사회봉사명령 및 수강명령을 16세 이상의 소년에게만 부과할 수 있도록 규정하였으나, 현행 「소년법」은 사회봉사명령은 14세 이상의 소년, 수강명령은 12세 이상의 소년에게 각각 부과할 수 있게 하였다.¹⁸⁷⁾

③ **연계처우제도의 도입:** 2007년 개정 「소년법」에서는 1개월의 단기소년원 송치처분이 마련되었다. 이 처분은 주로 장기 보호관찰 처분과 병합하여 선고할 수 있도록 규정한 것이다.¹⁸⁸⁾ 이는 소년법에 대한 단기구금을 통해 짧지만 강한 교육적 충격효과를 지향하면서, 사회내 처우와 곧바로 연계하여 개선효과를 극대화하고자 하는 처우병합명령(combination order)의 일종이다.

④ **보호자 교육 제도의 도입:** 2007년 개정 「소년법」은 기존의 보호자에 대한 감호위탁 처분만으로는 비행의 환경적 요인으로 작용하는 가정에 대한 개입이 부족하다는 취지에서 새로이 보호자 교육명령 제도를 도입하였다.¹⁸⁹⁾ 이는 (구)「소년법」상의 1호 처분인 소년에 대한 부모의 감호명령에 더하여 미성년자녀에 대한 부모의 대리책임을 적극적으로 인정한 조항이며, 법의 일반원칙인 개별책임에 대한 예외규정이라고 할 수 있다.¹⁹⁰⁾

186) (구)「소년법」에서는 사회봉사명령과 수강명령을 ‘단기보호관찰’ 또는 ‘보호관찰’ 처분에 병합하는 방법으로만 부과할 수 있었다.

187) 연령 하한이 조정된 몇 가지 이유를 보면, 비행소년의 조기발견과 조기처우가 범죄예방정책에서 중요하다는 것과 초발비행의 시기가 빠를수록 상습화의 위험성이 높다는 점, 학교폭력 등 소년범죄의 저연령화가 진행되고 있고 또 심각한 양상을 보이기 시작했다는 점이다. 그럼에도 저연령 소년에 대한 형사사법절차에로의 편입에 대한 우려의 시각과 저연령 소년에 대한 전문적 처우의 필요성이 제기됨에 따라 개정 「소년법」은 저연령 소년에 대한 보호관찰등 처우과정에 지역사회의 자원 활용을 우선 고려하도록 하고 보호자의 협력적 참여유도, 처우의 전문화 등을 기하고 있다. 「형법」은 집행유예자에게 부과하는 사회봉사명령의 하한연령을 14세로 규정하였고, 구 「소년법」은 사회봉사명령 부과 하한연령을 16세로 규정하여 불이치하였으나, 현행 「소년법」 시행으로 사회봉사명령 하한연령이 「형법」과 같이 14세로 일치하는 결과를 가져왔다.

188) 소년법원에 송치된 소년 중 비행성이 심화되지 않고 단기간의 교육적 구금과 사회내처우 연계지도를 통해 개선 가능한 비행소년군에 대한 적합한 처우형식이 마련된 것으로 평가할 수 있다. 이 처분은 소년에 대한 시설내 및 사회내 처우병합명령(combination order)의 일종으로서 보호처분간의 연계 및 보호조직 통합의 시너지효과도 기대된다.

189) 비행소년의 잘못된 생활습성과 비행유발 요인에 대한 보호자의 적절한 대처가 부족하다고 판단될 때 적절한 교육을 통해 비행친화적 가정환경의 변화를 유도하고 소년에 대한 지지를 강화하기 위한 조치라고 할 수 있다.

190) 소년의 비행에 대한 보다 환경적인 개입을 시도한 것으로 ‘부모에 대한 특별교육을 통하여 바람직한 부모역할, 자녀와의 의사소통기술을 향상하고 보호처분 집행과정에서 부모의 협조를 이끌어낼 뿐 아니라 궁극적으로 소년에 대한 가정의 지지체계를 강화함으로써 소년의 건전한 성장과 장·단기 보호관찰 등 보호처분의 효율적 집행을 담보할 수 있다’는 점에서 의미 있는 진전이다.

(4) 소년보호처분으로서의 보호관찰

(가) 소년보호처분의 의의

19세 미만의 소년범죄에 대하여는 일반 형사소추절차에 의한 형사처분 이외에 비행청소년의 교육과 선도를 목적으로 한 보호처분을 인정하고 있다. 이 때 ‘보호처분’이라 함은 「소년법」에서 반사회성이 있는 소년에 대하여 그 환경의 조정과 성행(性行)의 교정을 위하여 형사처분 대신 소년의 건전한 육성을 목적으로 10세 이상 19세 미만의 소년에 대하여 가정법원 또는 지방법원의 소년부에서 보호사건으로 심리한 결정으로써 1호부터 10호의 보호처분이 있다(「소년법」 제32조).

소년보호처분의 대상이 되는 비행소년은 크게 범죄소년, 촉법소년, 우범소년으로 구분된다(「소년법」 제4조 제1항).¹⁹¹⁾ 이에 따라 죄질이 극히 불량하여 선도·교육이 불가능하다고 판단되는 범죄소년에 대하여만 형사처분을 하고 개선가능성이 있는 소년에 대하여는 선도·보호측면에서 교육적인 처우를 실시하고 있다.¹⁹²⁾

(나) 소년보호처분의 종류

「소년법」 제32조 제1항은 다음과 같이 소년보호처분의 종류를 규정하고 있다. 1호 처분 ‘감호위탁’으로 보호자 또는 보호자를 대신하여 소년을 보호할 수 있는 자에게 감호를 위탁하는 것이다. 2호부터 5호 처분은 보호관찰소에서 집행하는데, 2호 처분과 3호 처분은 각각 수강명령과 사회봉사명령을 이행하도록 하는 것이고, 4호 처분은 1년간의 단기보호관찰, 5호 처분은 2년간의 장기보호관찰을 받도록 하는 것이다. 6호 처분 아동복지법에 따른 아동복지시설이나 그 밖의 소년보호시설에 위탁하는 것이고, 7호 처분은 병원·요양소 또는 소년의료보호시설(의료소년원)에 위탁하는 것이다. 8호부터 10호 처분은 소년원에 보호수용하는 것으로서 8호는 1개월 이내, 9호는 6개월의 단기, 그리고 10호 2년간의 장기수용을 위한 소년원 송치처분이다. 한편 7호 처분의 경우에도 대전소년원이 소년의료보호시설로 지정되어 집행의 일부를 담당하는 것으로 되어있다(소년보호기관의 종류와 기능에 관한 자세한 내용은 <부록 . 소년보호기관의 종류 및 현황> 참조).

191) 범죄소년은 14세 이상 19세 미만의 죄를 범한 소년 중에 보호처분을 받게 된 소년을 말하며, 촉법소년은 형벌법령에 저촉되는 행위를 하였지만 10세 이상 14세 미만 소년으로 형사미성년자인 경우를 말한다. 한편 우범소년은 다음에 해당하는 사유가 있고 그 성격 또는 환경에 비추어 형벌법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상 19세 미만 소년을 말한다. 우범소년의 해당 사유는 집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성벽이 있는 것, 정당한 이유 없이 가출하는 것, 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있는 것 등이다.

192) 법무부, 2011, p.846.

<표> 소년보호처분의 유형(「소년법」 제32조)

구분	처 분 의 내 용	기간 · 범위	담당기관
1호	보호자 또는 보호자를 대신하여 소년을 보호할 수 있는 자에게 감호 위탁	6개월	-
2호	수감명령	100시간 이내	보호관찰소
3호	사회봉사명령	200시간 이내	"
4호	보호관찰관의 단기(단기) 보호관찰	6개월	"
5호	보호관찰관의 장기(장기) 보호관찰	2년	"
6호	「아동복지법」에 따른 아동복지시설이나 그 밖의 소년보호시설에 감호 위탁	6개월	아동복지시설 등
7호	병원, 요양소 또는 「보호소년 등의 처우에 관한 법률」에 따른 소년의료 보호시설에 위탁	6개월	병원, 의료소년원 등
8호	1개월 이내의 소년원 송치	1개월 미만	소년원
9호	단기 소년원 송치	6개월 미만	"
10호	장기 소년원 송치	2년 미만	"

(다) 처리절차

범죄소년의 경우에는 검사가 소년에 대한 피의사건을 수사한 결과를 검토하여 보호처분에 해당하는 사유가 있다고 인정한 경우에는 사건을 관할 소년부에 송치하고 있다(같은 법 제49조제1항). 법원의 소년부는 검사에 의하여 송치된 사건을 조사 또는 심리한 결과 그 동기와 죄질이 형사처분을 할 필요가 있다고 인정할 때에는 결정으로써 해당 검찰청 검사에게 송치할 수 있다(같은 법 같은 조 제2항). 한편 촉법소년과 우범소년이 있는 때에는 관할 경찰서장은 직접 법원 소년부에 송치하고 있다(같은 법 제4조제2항) 또한 이들 범죄소년, 촉법소년 및 우범소년을 발견한 보호자 또는 학교·사회복지시설·보호관찰(지)소의 장은 이를 관할 소년부에 통고할 수 있다(같은 법 같은 제3항). 통고 또는 송치된 소년 보호사건에 대한 심리 및 보호처분의 결정은 법원 소년부의 단독판사가 수행한다(같은 법 제3조).

2. 보호관찰제도의 기본현황

1) 보호관찰제도의 실시현황

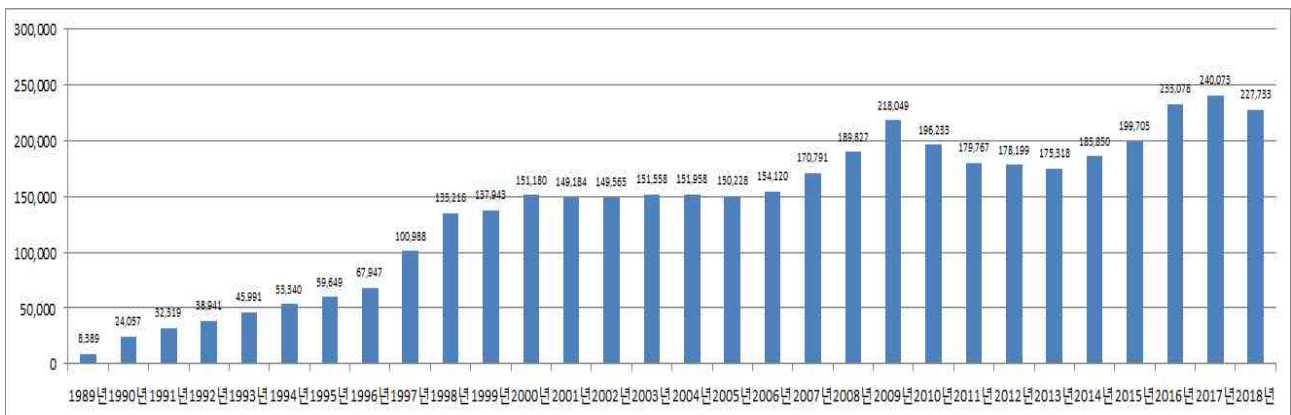
(1) 보호관찰사건의 전체 현황

(가) 연도별 실시 및 접수사건 현황

1989년 우리나라에 도입된 보호관찰제도는 2013년까지의 실시사건 누계가 300만여 건에 이르는 등 괄목할 만한 성장을 이루었다. 보호관찰제도는 한동안 소년사범 중심으로 시행되다가 형법 개정에 따라 1997년부터 성인 형사범으로 제도가 확대되면서 도약하는 전기를 맞이하였다.¹⁹³⁾ 2000년대 들어서는 외출제한명령, 성 매수자에 대한 선도조건부 기소유예(존스쿨), 특정 범죄자에 대한 위치추적제도 등 새로운 제도가 잇달아 도입되었다. 2006년 이후에는 형의 집행유예를 선고할 때 보호관찰을 부과하는 경우가 그렇지 않은 경우를 앞지르게 되었을 정도로 보호관찰제도는 이제 우리나라 형사사법체계의 주요한 한 축으로 자리를 잡게 되었다.

통계로 나타나는 보호관찰제도의 발전과정은 확연하다.¹⁹⁴⁾ 보호관찰제도의 연간 실시사건 수는 1989년 총 8,389건에 불과하였으나 차츰 증가하여 1996년에는 총 67,947건에 달하였다. 1997년 성인 형사범에 대한 보호관찰 전면 확대실시에 따라 사건 수는 10만 건 이상으로 급증한 후 2000년부터 2006년까지 15만 건 내외를 유지하였다. 2018년 전체 실시사건 수는 227,733건인데, 이는 제도 도입 원년인 1989년에 비하여 약 27배 증가한 것이다.

<그림> 1997년 성인형사범 확대실시 이후 실시사건 변화추이



그러나 2009년까지 지속적으로 증가하던 보호관찰제도의 실시사건 수는 그 해를 정점으로 감소추세였다가 2014년부터 사건수가 증가추세를 보였으며, 2018년에는 사건수가 소폭 감소하였다.

193) 집행 대상이 소년사범 위주에서 성인 형사범 및 보호처분 대상자 등으로 확대됨에 따라 실시 사건 수, 처분 유형, 사범 분포, 관련 프로그램 등 다양한 면에서 양적·질적 변화를 거듭하였고 보호관찰 관련 조사와 심사업무 또한 꾸준히 발전해왔다.

194) 보호관찰제도의 통계 현황을 살펴보기 전에 ‘보호관찰’이라는 용어가 크게 두 가지로 사용되고 있음을 다시 한 번 짚고 넘어갈 필요가 있다. 좁은 의미의 보호관찰은 「보호관찰 등에 관한 법률」 제32조에 규정된 준수사항을 이행할 조건으로 일정기간 동안 보호관찰관의 지도감독을 받는 것이다. 넓은 의미의 보호관찰은 여기에 더하여 보호관찰소의 핵심 업무인 사회봉사명령 및 수강명령을 포함한 개념이다(법무부, 2008). 이와 같이 우리나라 보호관찰제도의 핵심서비스는 보호관찰·사회봉사명령 및 수강명령이다(같은 법 제15조 참조). ‘보호관찰’이라는 용어는 양자의 의미로 자주 혼용되고 있어 사용되는 맥락으로 그 의미를 파악하여야 한다. 다만, 일반적으로 ‘보호관찰제도’ 또는 ‘보호관찰서비스’라고 할 때는 넓은 의미로, ‘보호관찰 지도감독’이라고 할 때는 좁은 의미로 사용한다(이형섭, 2012:20-21).

<표> 최근 5년간 연도별 전체 실시사건 현황

(단위 : 건)

구분 연도	총 계	보호관찰	사회봉사 명령	수강명령	기소유예	성구매자 교육	벌금대체 사회봉사	이수명령	음란물 소지자 교육	성폭력 교육	아동학대 행위자 교육
2014	185,850	95,198	43,293	30,281	-	3,223	7,765	4,602	1,488	-	-
2015	199,705	96,419	45,549	33,513	-	3,464	10,032	5,571	1,100	3,982	75
2016	233,078	100,995	48,395	38,857	10,100	12,510	9,892	5,073	1,297	5,842	117
2017	240,073	105,705	53,231	45,459	3,570	9,237	9,819	6,290	991	5,540	231
2018	227,733	104,850	51,224	41,884	2,471	3,947	9,062	7,999	890	5,148	258

주) 실시사건 : 전년도 이월사건 포함

한편, 매년 보호관찰소에 신규로 접수되거나 이송되어 온 ‘접수사건’의 수를 기준으로 살펴보면, 2014년에 122,810건이 접수되었고, 해마다 사건이 증가하다가 2017년부터 감소추세이다.

<표> 최근 5년간 연도별 전체 접수사건 현황

(단위 : 건)

구분 연도	총 계	보호관찰	사회봉사 명령	수강명령	기소유예	성구매자 교육	벌금대체 사회봉사	이수명령	음란물 소지자 교육	성폭력 교육	아동학대 행위자 교육
2014	122,810	46,110	37,085	24,879	-	2,639	6,758	4,046	1,293	-	-
2015	134,363	47,991	38,153	27,588	-	2,847	8,554	4,548	996	3,627	59
2016	164,726	51,844	41,435	31,971	8,952	11,763	8,530	4,078	1,049	5,006	98
2017	162,360	53,419	44,386	36,657	2,872	5,817	8,282	5,362	709	4,653	203
2018	149,282	49,073	42,249	33,309	1,988	3,239	7,624	6,575	787	4,223	215

주) 1. 접수사건 : 당해연도 신수사건과 이입사건의 합

2. 출처: 법무부 범죄예방정책국 보호관찰통계자료

(나) 업무분야별 현황

1989년 보호관찰제도 도입 이후 2018년까지 협의의 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 등의 분야별 실시사건의 현황은 아래의 <표>와 같다,

<표> 연도별 실시사건 변화 추이

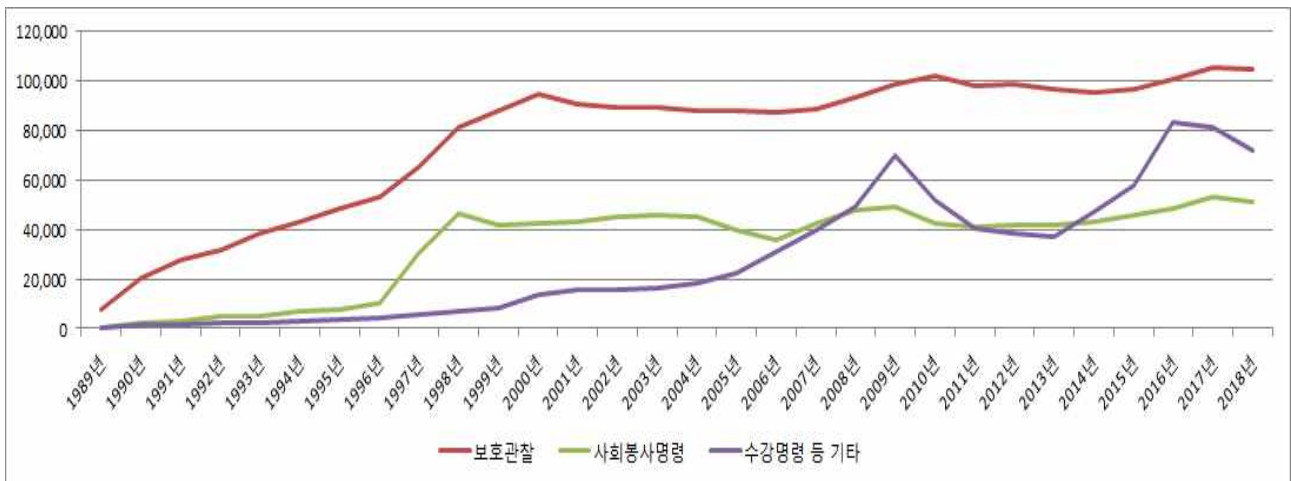
(단위: 건)

연 도	계	보호관찰	사회봉사명령	수감명령 등 기타
1989	8,389	7,971	121	297
1990	24,057	20,356	2,224	1,477
1991	32,319	27,940	2,860	1,519
1992	38,941	31,787	4,961	2,193
1993	45,991	38,583	5,246	2,162
1994	53,340	43,099	7,149	3,092
1995	59,649	48,352	7,636	3,661
1996	67,947	53,523	10,076	4,348
1997	100,988	65,081	30,551	5,356
1998	135,216	81,600	46,637	6,979
1999	137,943	88,223	41,640	8,080
2000	151,180	94,705	42,761	13,714
2001	149,184	90,424	43,361	15,399
2002	149,565	89,163	45,026	15,376
2003	151,558	89,428	46,074	16,056
2004	151,958	88,182	45,252	18,524
2005	150,228	88,127	39,709	22,392
2006	154,120	87,247	35,886	30,987
2007	170,791	88,551	42,190	40,050
2008	189,827	93,274	47,654	48,899
2009	218,049	98,961	48,902	70,186
2010	196,233	101,924	42,469	51,840
2011	179,767	98,063	41,317	40,387
2012	178,199	98,886	41,560	38,753
2013	175,318	96,574	41,511	37,233
2014	185,850	95,198	43,293	47,359
2015	199,705	96,419	45,549	57,737
2016	233,078	100,995	48,395	83,688
2017	240,073	105,705	53,231	81,137
2018	227,733	104,850	51,224	71,659

※ 자료출처 : 법무부 범죄예방정책국 통계

협의의 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 이외에 선도위탁, 존스쿨 등 보호관찰제도의 다른 주요 하위분야를 포함하여 실시사건의 변화추이를 그래프로 살펴보면 아래의 <그림>과 같다.

<그림> 분야별 실시사건의 변화추이



1989년의 경우 전체사건 중 협의의 보호관찰사건이 95.0%로 절대적인 비율을 차지하고, 수강명령이 3.6%, 사회봉사명령이 1.4% 정도였으나, 차츰 보호관찰사건의 비중이 감소하여 1996년에는 보호관찰 78.8%, 사회봉사명령 14.8%, 수강명령 3.7%, 선도위탁 2.7% 수준이었다. 성인사범에 대한 전면 실시 이후부터는 사회봉사·수강명령의 비율이 상대적으로 더욱 증가하였다. 2012년 말 기준 전체사건 중 분야별 비율을 살펴보면, 보호관찰 54.0%, 사회봉사명령 22.9%, 수강명령 15.5%이고 존스쿨도 3.2% 이며, 2018년 말 기준 전체사건 중 분야별 비율은 보호관찰 46.0%, 사회봉사명령 22.5%, 수강명령 31.5%에 이른다.

(2) 처분유형별 현황

(가) 처분유형별 실시사건의 연도별 현황

1996년까지는 처분유형별 분포에서 소년보호처분의 비율이 압도적이었으나 1998년 72,348건을 정점으로 하락세를 보이고 있다. 반면 1997년부터 시작된 성인 집행유예사건의 대폭 증가와 소년사범 감소 경향 등에 따라 2000년 이후부터는 집행유예처분이 가장 높은 비율을 차지하게 되었으며 동 추세는 해마다 계속되어 2017년에는 집행유예가 54.3%, 소년보호처분이 16.1%를 보이고 있다. 임시퇴원은 소년보호처분보다 감소세가 더욱 심하여 2005년 이후에는 전체사건 중 비율이 1%에도 미치지 못하고 있다.

가석방의 경우 1998년 이후 대체로 매년 5,000~7,000건대를 유지하고 있고, 가출소·가종료 처분은 1,500~2,000여 건 수준을 유지하다가 사회보호법 폐지 전후인 2004년과 2005년 3,000건을 상회하였다가 2017년에는 1,377건을 기록하였다.

성인 가정보호사건은 2000년대 4,000건 수준을 유지하다 2014년 사회적 이슈로 부각되면서 점차 증가하다 2017년에 12,241건으로 3배 증가하였다.

<표> 처분유형별 실시사건의 연도별 현황

(단위 : 건)

연도	총계	선고 유예	집행 유예	소년법상 보호 처분	임시 퇴원	가석방	가출소 가종료	가정 보호	성매매 보호	선도 위탁	존스쿨	형기 종료	벌금 대체	이수 명령 벌금
1996	67,947	55	1,764	55,775	5,898	751	1,837	-	-	1,867	-	-	-	-
1997	100,988	34	25,199	63,270	5,448	2,731	1,556	-	-	2,750	-	-	-	-
1998	135,216	23	48,442	72,348	4,588	5,440	1,654	144		2,577	-	-	-	-
1999	135,211	15	52,547	66,519	4,385	6,066	1,608	1,339		2,732	-	-	-	-
2000	146,856	10	63,626	62,168	4,588	7,641	1,692	2,807		4,324	-	-	-	-
2001	145,021	8	72,895	51,516	4,956	5,971	1,594	3,918		4,163	-	-	-	-
2002	146,090	5	81,668	45,328	4,235	5,788	1,535	4,056		3,475	-	-	-	-
2003	147,734	8	86,022	43,388	3,206	4,613	2,459	4,214		3,824	-	-	-	-
2004	148,818	12	92,029	39,468	1,813	4,427	3,610	4,319		3,140	-	-	-	-
2005	146,895	20	87,928	38,299	820	6,038	3,205	4,042	6,543			-	-	-
2006	150,371	29	81,483	36,015	444	8,193	2,435	4,568	17,204			-	-	-
2007	165,818	33	90,470	38,515	571	7,115	1,645	4,612	22,857			-	-	-
2008	184,813	25	96,956	46,187	1,250	7,177	1,220	4,400	782	5,014	21,802	-	-	-
2009	218,049	21	95,616	56,700	1,640	7,951	1,136	4,259	779	5,648	39,631	1	4,667	-
2010	196,202	16	87,524	59,751	1,696	7,493	1,170	3,267	773	6,751	15,576	227	11,958	-
2011	179,539	22	82,171	60,116	1,650	7,044	1,179	2,412	1,008	7,938	8,936	597	6,341	125
2012	177,826	32	83,942	61,850	2,009	6,462	1,156	2,589	1,018	7,516	5,954	708	4,282	308
2013	175,319	32	84,135	55,724	2,091	6,040	1,145	3,150	503	11,849	3,997	1,573	4,668	412
2014	184,362	23	92,996	45,831	2,043	5,526	1,179	7,183	1,310	10,453	3,223	2,228	7,765	4,602
2015	199,713	36	102,555	42,318	1,732	5,356	1,147	9,693	500	14,777	3,464	2,532	10,032	5,571
2016	233,100	64	133,289	31,021	1,762	6,755	1,380	9,786	938	18,323	12,510	2,844	9,892	4,536
2017	240,073	65	130,321	38,675	1,807	8,385	1,377	12,241	1,921	17,026	9,237	2,909	9,819	6,290

주) 1. 성매매처벌법상 집행유예는 집행유예에, 같은 법률상 보호처분은 보호처분에 포함.

2. 출처: 법무부 범죄예방정책국 보호관찰통계자료

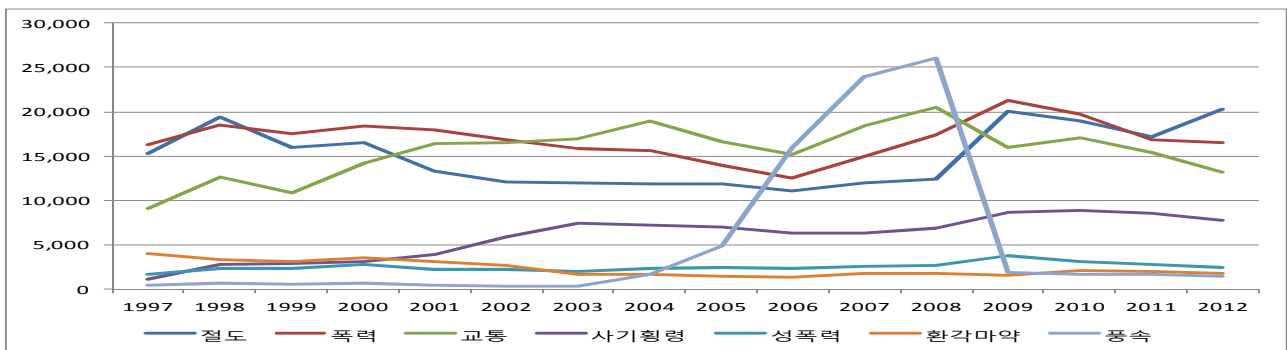
(3) 죄명·연령·성별 현황

(가) 죄명별 접수인원

1989년부터 1996년까지 보호관찰대상자들의 죄명별 접수 분포는 대체로 절도(40% 내외)·폭력(30% 내외)·환각마약사범(10% 내외) 순이었다.

성인사범으로 보호관찰이 확대 시행된 1997년에는 폭력사범이 30.0%, 절도사범이 28.2%로 여전히 높은 점유율을 보이는 가운데 교통사범이 세 번째 주요사범으로 부상하였다. 또한, IMF를 전후하여 사기와 횡령사범이 주요사범으로 떠올랐으며, 2006년부터는 사행행위 및 성매매 단속의 강화로 풍속사범이 급증하는 추세를 보여 왔다.

<그림> 1997년 성인범 확대실시 이후 주요 죄명별 사건 추이



2018년 신규 접수인원¹⁹⁵⁾을 기준으로 죄명별 점유율을 살펴보면, 교통(22.3%)·폭력(19.1%)·성폭력(15.4%)·사기횡령(9.8%)·절도(6.5%) 순으로 높은 비중을 보이고 있다. 특히 최근 사회적 관심이 높아진 성폭력사범의 점유율은 과거 수년간 평균 약 3%에 비하여 5배 증가한 수치이다.

<표> 2018년 기준 죄명별 접수사건 현황

(단위 : 명)

구분	총계	절도	폭력	교통	사기 횡령	성 폭력	환각 마약	강력	경제	풍속	기타
계	115,482	7,548	22,039	25,763	11,293	17,766	1,696	1,672	2,543	8,629	16,533
2018 소년	20,319	4,511	5,560	2,193	1,444	1,592	78	179	97	264	4,401
성인	95,163	3,037	16,479	23,570	9,849	16,174	1,618	1,493	2,446	8,365	12,132

출처: 법무부 범죄예방정책 보호관찰통계자료

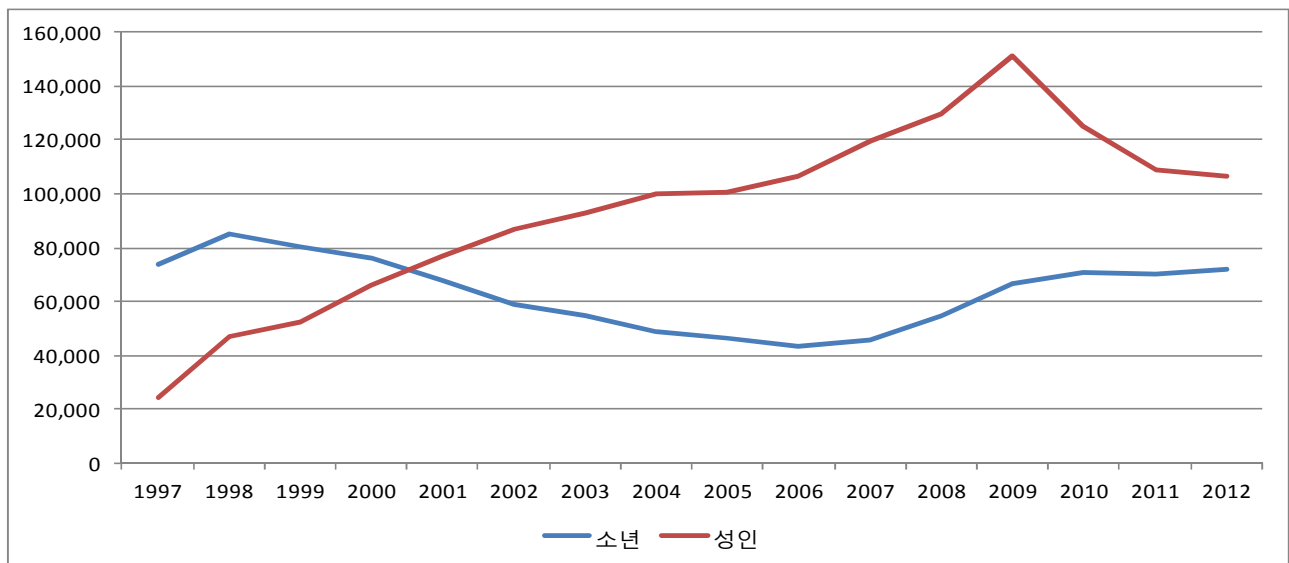
195) 보호관찰 실시사건의 수는 전년도 이월 분을 포함하고 처분 건별로 계산되기 때문에 접수인원과는 통계상 차이가 발생한다. 예를 들면, 보호관찰과 사회봉사 및 수감명령이 한 피고인에게 병과된 경우 보호관찰 접수인원은 1명이지만 실시사건은 3건이 된다.

(나) 연령별 현황

소년사범 위주로 보호관찰이 실시된 1989년부터 1996년까지는 소년사범이 매년 통상 97% 내외로 절대적인 비율을 차지하였으며 성인은 가출소자 등 3% 정도에 불과하였다. 성인 형사사범으로 보호관찰이 확대된 1997년부터 성인사범이 해마다 큰 폭으로 증가하였는데, 2000년에는 접수사건을 기준으로 성인사건 비율이 소년사건을 추월하게 되었으며 2001년부터는 실시사건에서도 성인이 소년을 넘어서게 되었다.

2013년 기준 소년 실시사건 37.5%, 성인 실시사건이 62.5%인데, 이는 전년도인 2012년의 소년 40.3%, 성인 59.7% 보다 성인 비중이 더욱 높아진 것이다. 연령별 보호관찰 전체 실시사건의 추이를 살펴보면 아래의 <그림>과 같다.

<그림> 연령별 보호관찰 전체 실시사건 추이



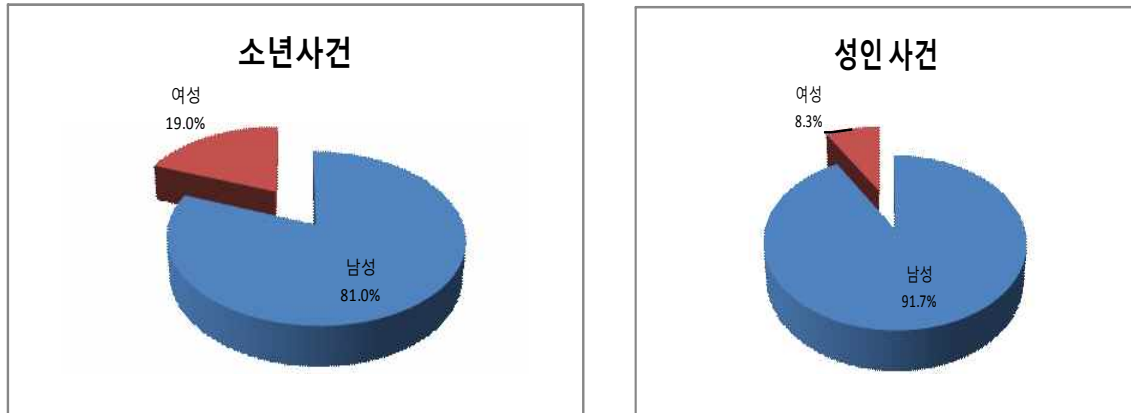
출처: 법무부 범죄예방정책국 통계자료.

(다) 성별 현황

전체 접수사건 중 남녀비율은 대체로 남자는 90% 이상, 여자는 10% 미만을 유지해 왔다. 연령별 남녀비율에서는 약간의 차이를 보이는데, 소년의 경우 1989년부터 2002년까지는 10% 미만이었으나 2003년 11%대를 넘어선 이후 매년 증가하여 2012년에는 19.0% 수준까지 상향된 반면, 성인의 경우에는 여자의 비율이 매년 10% 미만으로 1997년 5.5%, 2012년에는 8.3% 정도를 보이고 있다.

2012년 기준으로 소년과 성인으로 나누어 성별 접수인원의 비율을 살펴보면 아래의 <그림>과 같다.

<그림 > 2012년 기준 성별 접수인원 비율



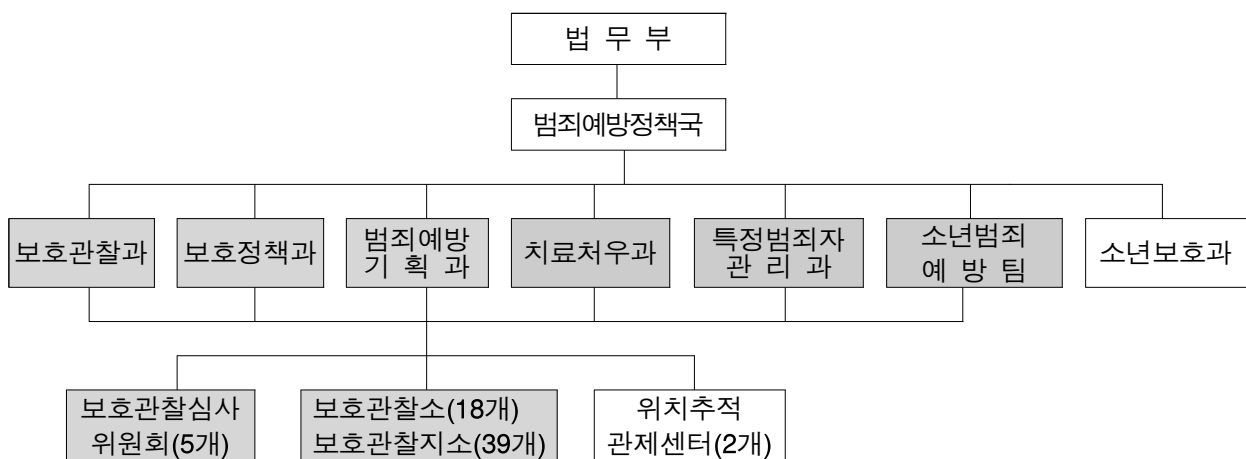
2) 조직 · 인력 현황

가) 보호관찰제도의 담당조직

(1) 중앙조직

보호관찰의 중앙조직은 법무부의 범죄예방정책국이며 국장은 일반직 고위공무원으로 보임하고 있다(법무부 직제 제11조제1항). 전신인 ‘보호국’은 1980년 12월 「사회보호법」이 제정됨에 따라 1981년 1월 법무부 직제개정을 통해 신설되었다.¹⁹⁶⁾ 당시 하부조직은 보호과, 조정과, 심사과 등 3개 과로 출범하였다.

<그림> 보호관찰 조직도



196) 법무부, **열정과 희망의 발자취: 한국보호관찰 20년사**. 보호관찰제도 20년 기념자료집, 2009, p.119.

범죄예방정책국의 하위부서인 범죄예방기획과는 보호관찰에 관한 인사·예산업무를, 보호정책과는 대국민 법교육 업무를, 치료처우과는 치료감호 업무를, 특정범죄자관리과는 위치추적제도(전자감독) 관련 업무를, 소년범죄예방팀은 소년보호관찰 및 청소년비행예방 관련 업무를 그리고 보호관찰과는 일선 보호관찰소의 기획집행 및 성인보호관찰, 사회봉사·수감(이수)명령, 조사, 보호관찰심사위원회 등 업무를 담당하고 있다.¹⁹⁷⁾ 2011년 12월 현재, 보호관찰의 일선조직은 전국에 5개 보호관찰심사위원회, 57개 보호관찰소(본소 18개, 지소 37개), 2개 위치추적관제센터 등 총 64개 기관에 이르고 있다(법무부 직제 및 동 시행규칙 참조). 그러나 이 중에서 보호관찰관이 보호관찰대상자와 직접 접촉하며 면밀한 관찰과 사회복귀에 필요한 조치를 통하여 지도감독 하는 업무, 즉 ‘좁은 의미의 보호관찰’ 업무를 수행하는 곳은 전국 57개 보호관찰소이다.

(2) 보호관찰소

보호관찰소는 법무부장관의 소속하에서 보호관찰 대상자의 원활한 사회복귀와 재범방지를 위해 보호관찰의 실시, 사회봉사·수감명령의 집행, 판결전(결정전, 청구전)조사 및 범죄예방활동에 관한 사무를 관장하는 기관이다(법무부직제 참조). 보호관찰소의 명칭, 위치, 관할구역 등은 법무부와 그 소속기관 직제 및 동 시행규칙에 위임되어 있는데, 현재 전국에 57개 보호관찰(지)소가 설치·운영되고 있다.

보호관찰소는 직제 제정 이후 끊임없이 증설을 거듭해 왔다. 1989년 5월 본소 12개소·지소 6개소에 직원 271명에 이르는 직제가 제정되었다(법무부, 2009:96). 이후 줄기차게 보호관찰 대상자가 증가하는 상황에서 수차례에 걸쳐 직제개정이 반복되었다. 이러한 가운데 보호관찰소는 전국 법원·검찰이 소재한 중·소도시에까지 신설되었다.¹⁹⁸⁾

개청당시 보호관찰소의 하부조직으로는 관호과, 조사과, 사무과 등이 있었다. 2005년 8월에는 신속한 의사결정과 업무 경쟁체제 구축을 위하여 기존 과 단위 체계를 팀 단위 하부조직으로 재구성하는 ‘팀’제를 전면 실시하였다. 이는 기존 기관장 중심의 권한을 팀장에게 대폭적으로 위임하고 보호관찰 업무수행에 있어서 팀장의

197) 2011년 7월 현재, 법무부 범죄예방정책국은 5개과로 구성되어 있다. 범죄예방기획과는 보호관찰기관 및 소년보호기관(소년원 및 소년분류심사원)의 시설, 예산 및 동기관에 근무하는 보호직 공무원의 인사 등의 업무를 담당한다. 보호법제과는 보호관찰관련 법령 정비 및 신제도 연구기획, 보호관찰 기관평가, 소속공무원 복무감독, 치료감호 업무 등의 담당한다. 소년과는 청소년 비행관련 정책연구 및 대책수립, 소년원 보호소년 등의 수용, 교육 및 조사, 일반학교 부적응학생 등의 특별교육 등의 업무를 담당한다. 보호관찰과는 보호관찰·수감명령·사회봉사명령의 집행 등 보호관찰 실시, 판결(결정)전조사 및 환경개선업무, 한국법무보호복지공단 및 민간 갱생보호사업자 관리, 특정범죄자 위치추적제도 및 성범죄자 신상공개제도 운영을 담당한다. 2010년 5월 신설된 법질서선진화과는 법교육 관련 교육 및 전문인력 양성, 범질서바로세우기 운동 및 범죄예방자원봉사자의 관리감독 업무를 담당한다(법무부직제 제11조 및 동 시행규칙 제7조 참조). 범죄예방기획과장·보호법제과장은 검사로, 법질서선진화과장은 서기관 또는 검사로, 소년과장 및 보호관찰과장은 부이사관 또는 서기관으로 보한다(법무부 직제 시행규칙 제7조제2항).

198) 보호관찰관련 각종 특별법이 제정되고 대상자가 증가함에 따라 지소는 본소로 승격하거나 본소 관할 지소가 신설되는 가운데 개청 이후 10년이 지나도록 정원 500명을 넘지 못하던 중 2002년 5월 27일 안산·충주지소 등이 신설되어 총 35개 기관에 정원이 532명으로 증원되었다. 2005년 8월 12일에는 소년보호직렬 150명이 보호관찰직렬로 전직하여 정원이 700명을 상회하였다. 이는 외부인력 유입을 통한 인력충원의 지체 및 한계를 극복하려는 교육책으로 법무부 산하 소년보호기관으로부터 직원을 전격 유입시키고, 2007년 1월 1일 소년보호직렬과 보호관찰직렬이 전격 보호직렬로 통합되었다. 2007년 7월 23일 법무부 보호국은 4과 1팀 체제로 중앙조직을 개편하였다. 기존의 관찰과는 범죄예방정책과로 명칭이 변경되었고, 보호관찰 관련 법령, 정책 및 복무평가를 관장하게 되었다. 신설된 보호관찰과는 일선 산하기관의 보호관찰 집행업무를 전담하면서 최초로 보호관찰 일반직공무원을 법무부 중앙조직의 과장으로 임명하는 등 조직체계의 큰 변화가 있었다(법무부, 2009:96).

전결권을 강화하는 것을 주요 골자로 한다.¹⁹⁹⁾ 제도도입 당시 팀의 총수는 전국 35개 보호관찰소 115개 팀이었는데, 이중 30개만을 직제 상으로 신설하였고, 나머지 85개 팀은 비직제로 신설하여 병행·운영하게 되었다. 2011년부터는 팀제가 폐지되고 다시 과거의 ‘과’ 편제로 회귀하였다. 주요 과 직제는 행정지원과, 관찰과, 특정범죄자관리과, 집행과, 조사과 등이다. 기관규모에 따라 관찰과는 소년, 성인으로, 특정범죄자관리과는 강력범죄전담 등으로 세분화되고, 집행과는 수강, 사회봉사 등으로 나눈다.

나) 보호관찰의 인력

(1) 보호관찰관

(가) 보호관찰관의 개념

법률상 보호관찰관은 보호관찰소에서 일하며, 형사정책학, 행형학, 범죄학, 사회사업학, 교육학, 심리학, 그 밖에 보호관찰에 필요한 전문적 지식을 갖춘 사람이어야 한다(보호관찰 등에 관한 법률 제16조). 한편 법무부령인 「법무부 직제 시행규칙」에 따르면, 우리나라 보호관찰관은 5급 이상의 일반직 공무원이다. 같은 규칙 제24조는 “보호관찰관은 보호관찰심사위원회·보호관찰소·보호관찰지소 및 위치추적관제센터에 소속되어 있는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원·부이사관·서기관·보호사무관으로 한다.”고 규정하고 있다. 그러나 실제 보호관찰소에 근무하는 5급 이상의 공무원은 과장 이상의 보직자로서 일부 예외적인 경우를 제외하고는 보호관찰대상자를 직접 관리하고 지도감독하지 않는다. 오히려 실무상 ‘보호관찰담당자’²⁰⁰⁾라고 불리는 9급부터 6급까지의 보호직 공무원이 일정량의 케이스를 나누어 맡고 보호관찰대상자를 직접 접촉하며 지도감독하고, 해당 대상자의 모든 상황관리의 1차적인 책임과 권한을 가진다. 따라서 보호관찰관은 보호관찰소에서 근무하는 9급부터 5급에 이르는 보호직 공무원으로 정의한다.²⁰¹⁾

(나) 보호관찰관의 인력상황

보호관찰소에 근무하고 있는 보호직²⁰²⁾공무원은 공안직 국가공무원으로 1989년 개청 당시 전국 18개 보호관

199) 법무부, 2005.

200) 보호관찰대상자를 직접 지도감독 하는 사람들을 지칭하는 말로, 실천현장의 공문서나 지침 등에서는 ‘보호관찰담당자’나 ‘보호관찰담당직원’ 등의 표현이 주로 사용된다. 직원 상호 간에는 과장, 계장, 주임 등과 같은 직명을 사용하기 때문에 보호관찰관이라는 호칭을 거의 사용하지 않는다. 한편 대상자들은 담당 지역명 등을 붙여 ‘00구 담당(선생)님’으로 부르거나 이름과 직명을 같이 사용해서 ‘000계장(주임)님’ 등으로 부르는 경우가 많다. 대상자 중에서도 ‘(보호)관찰관’이라는 직명을 사용하여 호칭하거나, 아주 예외적으로는 출처가 불분명한 ‘보호관찰사’라는 용어를 사용하는 사람도 있다. 이처럼 보호관찰대상자를 직접 지도감독 하는 사람들을 지칭하는 일반적인 용어가 아직도 현장에서 통일되어 있지 못하기 때문에 여기서는 개념적으로 용어를 정의하여 사용하기로 한다.

201) 이형섭, 보호관찰관의 역할정체성 형성과정에 관한 연구: 사회복지사 자격을 소지한 보호관찰관의 사례를 중심으로, 서울대학교 대학원 사회복지학 박사학위 논문, 2012, pp.26-27.

202) ‘보호직’이라는 직렬명칭은 1989년 6월 17일 공무원임용령 개정으로 명명되었으나, 1992년 12월 2일 공무원 임용령 개정을 통해 ‘보호관찰직’으로 개칭하였다가, 보호관찰직렬과 소년보호직렬이 통합되면서 2006년 6월 12일

찰(지)소에 배정된 정원은 230명이었다. 출범 당시 보호직 인력충원은 법무부 소속 타 직렬 직원으로부터 전직 신청을 받아 임용하였는데 총 140명이었다. 한편 초창기에는 검사가 보호관찰소의 장을 겸임하기도 하였고, 1996년이 돼서야 모든 기관의 기관장이 보호직공무원으로 임명되었다. 1990년 최초로 보호관찰직 5급, 7급, 9급 공채를 선발하였는데, 각각 5명, 15명, 30명을 임용하였다.²⁰³⁾ 이후 보호관찰직 공무원 충원은 2002년 인력확충을 위한 특채와 2006년 및 2007년에 실시한 임상심리사(1급)의 6~7급 특채, 그리고 2010년과 2012년의 사회복지사 및 임상심리사의 7급 또는 9급 특채를 제외하고 원칙적으로 공채를 통해서 직원을 선발하고 있다.²⁰⁴⁾

1989년 개청 당시 보호관찰소 정원은 기능직 41명을 포함하여 271명으로 출범하였다. 이후 1995년에 21명, 1997년에 69명, 1999년에 14명, 2000년에 48명, 2001년에 26명, 2002년에 46명, 2004년에 45명, 2005년에 202명, 2006년에 51명, 2007년에 273명, 2009년에 61명 등 지속적으로 인력이 증원되었다.²⁰⁵⁾ 보호관찰의 업무영역의 질적·양적 확대와 함께 보호관찰 인력도 지속적으로 증가하여 개청 이후 20년 만에 정원이 약 4.3배 증가하였다. 하지만 여전히 현실적으로 우리나라 보호관찰 조직에서 가장 취약하고 시급한 정책분야는 적정 인력규모를 확보하는 것이다.²⁰⁶⁾

(다) 보호관찰관 1인당 관리인원

2011년 기준, 우리나라의 보호관찰관 1인당 관리하는 보호관찰대상자의 평균수는 147명으로²⁰⁷⁾, 여전히 미국·영국 등 선진국 평균 약 48명의 3배가 넘는 수준이다.²⁰⁸⁾ 2012년 3월 현재, 법무부 자료를 보면, 외국의 보호관찰 인력 및 대상자 현황은 다음 <표> 와 같다.

<표> 세계 각국의 보호관찰 인력 및 대상자 현황

국 가 명		보호관찰인력	보호관찰대상자	1인당 담당인력	비 고
한 국		288명	45,661명	158명	2008년 현재
		278명	49,602명	178명	2009년 현재
		333명	49,127명	148명	2010년 현재
		335명	49,401명	147명	2011년 현재
미 국	플로리다주	2,116명	150,320명	71명	2011.7. 현재
	애리조나주 마리코파 카운티	1,020명	31,143명	31명	2010년 현재
일 본		854명	59,732명	70명	2005년 현재
영 국		7,232명	169,236명	23명	2004년 현재
호 주		394명	20,809명	53명	2006년 현재
캐 나 다 (브리티시 콜롬비아주)		516명	15,789명	30명	2010.4. 현재

출처: 법무부 범죄예방정책국 2012년 조직진단자료.

공무원임용령 개정을 통해 다시 ‘보호직’으로 개칭하게 되었다(법무부, 2009:140).

203) 법무부, **열정과 희망의 발자취: 한국보호관찰 20년사**, 보호관찰제도 20년 기념자료집, 2009, p.140.

204) 이형섭, 앞의 논문, p.86.

205) 법무부, 앞의 책, 2009, p.142.

206) 이형섭, 앞의 논문, p.87.

207) 법무부, 2011년도 보호관찰과 중점추진계획, 법무부 범죄예방정책국 내부간행물, 2011d.

208) 법무부, 2012.

(2) 보호관찰분야의 민간자원봉사조직

(가) 개청 당시의 민간자원봉사조직

보호관찰제도의 시작이 미국의 한 민간자원봉사자(John Augustus, 1785-1895)가 재판과정에서 범죄인의 재범방지를 위한 복지적 접근을 시도한데서 비롯된 것에서 알 수 있듯이, 이 제도의 특징은 시민의 참여를 전제로 한다. 1990년 유엔에서 결의한 「사회내처우 최저기준규칙」에서는 “범죄인의 사회내처우는 무엇보다 대상자와 가족이 지역사회에 잘 적응할 수 있도록 지역사회와 연계 노력하는 것이 중요하므로 지역사회인사의 보다 많은 참여가 권장되어야 한다.”고 규정되어 있다.²⁰⁹⁾

특히 우리나라는 제도 도입 당시 일본의 보호관찰 관련 법제를 상당 부분 참고하였는데, 일본의 보호관찰은 민관의 협력모델이다.²¹⁰⁾ 초기 우리나라 보호관찰제도가 교육과 상담 중심으로 운영된 것은 이러한 일본 모델의 영향도 있었다. 이러한 맥락에서 초기 우리나라 보호관찰조직에서는 ‘보호(선도)위원’이라는 민간자원봉사자들이 보호관찰 인력구성요소의 하나로 파악되었다²¹¹⁾.

그러나 우리나라는 일본과 달리 사회봉사명령이나 수강명령과 같은 보호관찰관이 직접 집행해야 하는 제도를 도입하였다. 또한 개청이후 약 5년 만에 대상인원이 연간 8천명에서 약 6만 명으로 폭증하면서 ‘민간자원봉사자’의 결연지도만으로는 감당할 수 없게 되어서 보호관찰관이 직접 대상자를 관리하는 구조로 점차 바뀌게 되었다. 민간자원봉사자와 결연된 대상자가 소재불명 되거나 경과통보서가 제대로 접수되지 않는 사례들이 빈발하면서 보호관찰관의 직접 개입하는 비율이 늘어나게 된 것이다. 이에 따라 보호관찰관의 업무부담은 크게 증가하였다.

(2) 민간자원봉사자 조직의 통합

1996년까지 법무부의 범죄인 처우, 특히 사회내 처우와 관련된 민간자원봉사단체는 크게 갱생보호위원, 소년선도위원, 보호선도위원으로 나뉘었다. 이들 단체는 각각 갱생보호회와 검찰청, 보호관찰소 등 기관별로 개별 구성·운영되어 오다가, 1997년부터 범죄예방자원봉사위원회(이하 범죄예방위원회)으로 통합·운영되고 있다. 갱생보호위원은 1942년 「조선사범보호사업령」의 제정 시부터 출소자에 대한 갱생보호사업을 위하여 활동하여 왔다. 소년선도위원은 1978년부터 도입된 검찰청의 소년에 대한 선도조건부 기소유예 제도를 지원하기 위하여 창립되었다. 마지막으로 보호(선도)위원은 보호관찰소의 개청과 함께 보호관찰관을 보좌하여 보호관찰대상자를 직접 지도하기 위하여 구성되었다.²¹²⁾

209) 이무웅, 우리나라 사법보호복지 서비스에 관한 소고, **보호관찰실무연구논문집**, 법무부 서울보호관찰소, 2001, p.160.

210) 같은 동아시아권의 사회문화적 유사성은 물론 이고 형사사법체계의 전반적인 구조가 일본의 그것과 유사했기 때문이다. 특히 일본의 법률은 거의 모든 법률용어나 주요한 법적 개념이 한자로 표현되었기 때문에 바로 번역하여 사용할 수 있을 정도로 접근성이 뛰어났다. 일본에서는 소수의 정예화된 보호관찰관은 대상자를 직접 지도감독하지 않고 보호사(保護司)라는 체계적으로 조직화된 민간인들을 지도·육성·관리한다. 반민반관의 보호사들은 보호관찰대상자들과 1:1로 결연되어 그들을 직접 지원·감독하며, 일정한 양식의 ‘경과통보서’를 보호관찰관에 제출한다. 일본은 특히 일부를 제외하고는 소년범이나 가석방자 중심의 보호관찰을 하고 있다. 이중 가석방자에 대해서는 사회적응을 촉진하기 위하여 여러 지원활동을 하고 소년범에 대해서는 교육과 선도를 중시하기 때문에 원조적 지향성이 강하다고 할 수 있다(이형섭, 201:89).

211) 이형섭, 앞의 논문, p.89.

통합의 논의는 당시 보호관찰제도의 출범과 더불어 유사 중복제도를 통합·정비하고 만성적인 인력난에 시달리는 보호관찰소를 보다 확실히 지원하기 위한 체제를 구축하고자 통합이 시도하였다. 결과적으로 1997년 3개 단체는 결국 통합되었고 「보호관찰 등에 관한 법률」에 통합조직의 근거 규정이 마련되었다. 같은 법 제18조는 “범죄예방활동을 행하고, 보호관찰 활동과 갱생보호활동 사업을 지원하기 위하여 범죄예방자원봉사위원을 둘 수 있다.”라고 규정하고 있다. 또한 위촉과 해촉, 정원, 직무의 구체적 내용, 조직 비용의 지급 등 필요한 사항을 법무부령으로 정할 수 있도록 위임하고 있다.

3) 예산·시설 현황

가) 개요

보호관찰 예산과 시설은 업무영역의 급격한 확대 속에서 지속적으로 성장하였다. 2012년 기준, 보호관찰예산은 보호관찰소 개청당시에 비해 약 20배 이상 증가하였고 청사의 시설규모도 크게 확충되었다. 전산장비·관용차량·보안장구 등 각종 업무용 장비도 보호관찰인력의 증원과 보호관찰 업무영역의 확대 및 다양화에 부응하여 크게 증가하였다.

보호관찰 예산은 업무특성상 세입보다는 세출 위주로 집행되는데, 법무부 총예산 중 보호관찰 예산의 점유율은 검찰, 교정, 출입국 등에 비하여 상대적으로 매우 미미한 수준이며, 1990년부터 보호관찰 예산이 정식으로 법무부의 예산편성에 반영되기 시작하였다.

나) 일반회계 예산

(1) 전체적 예산추이

보호관찰기관의 일반회계(세출)예산은 1999년을 제외하고 1990년 이후 매년 평균 19.5%의 증가율을 보이며, 개청 당시에 비하면 총예산 규모는 약 20배 이상 증가하였다. 특히 2006년과 2008년은 전년 대비 가장 높은 증가율을 보이는데 이는 직렬통합으로 인한 정원의 증가가 주된 이유이다.

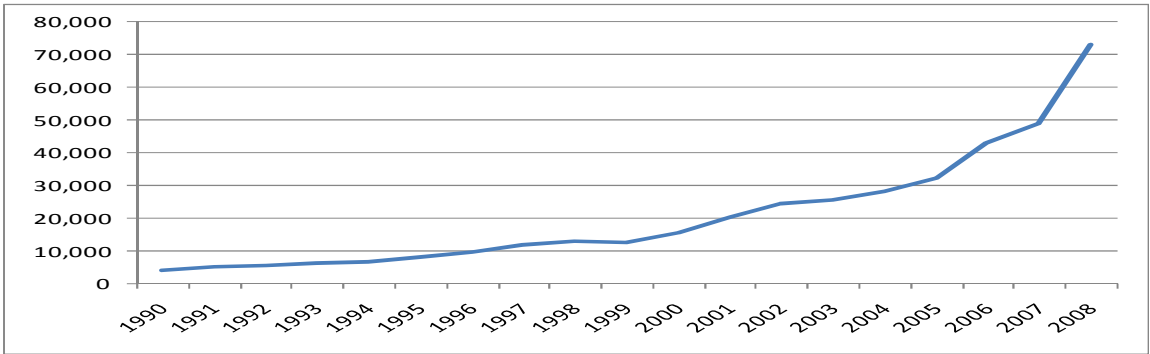
이를 구체적으로 살펴보면, 보호관찰기관의 일반회계 세출예산은 1990년 38억 5천 5백만 원으로 전체 법무부 예산의 1.2%를 점유한 것에서 시작하여 성인형사범에 확대 시행되던 1997년에는 약 117억 원으로 증액되었으나 점유율은 여전히 1.3%의 차지하는데 그쳤다. 이후 2002년에 이르러서야 약 242억 원으로 법무부 예산에서의 점유비율이 2.0%에 이르렀으며, 매년 가파르게 증가하여 2006년 약 429억 원으로 2.6%의 점유율을 보였고, 2008년 약 781억 원으로 3.6%의 점유율을 차지하게 되었다. 이는 2007년 신설된 7개 보호관찰소의 임차료 반영,

212) 법무부, 앞의 책, 2009, pp.167-169.

직렬통합으로 인한 증원과 이에 따른 인건비 및 보호관찰 활동비 증가, 성폭력범죄자 위치추적시스템 구축에 의한 것이다. 아래의 <그림>은 연도별 보호관찰 일반예산의 증가추이를 나타낸 것이다.

<그림> 연도별 보호관찰기관 일반회계 예산의 증가추이

(단위 : 백만 원)



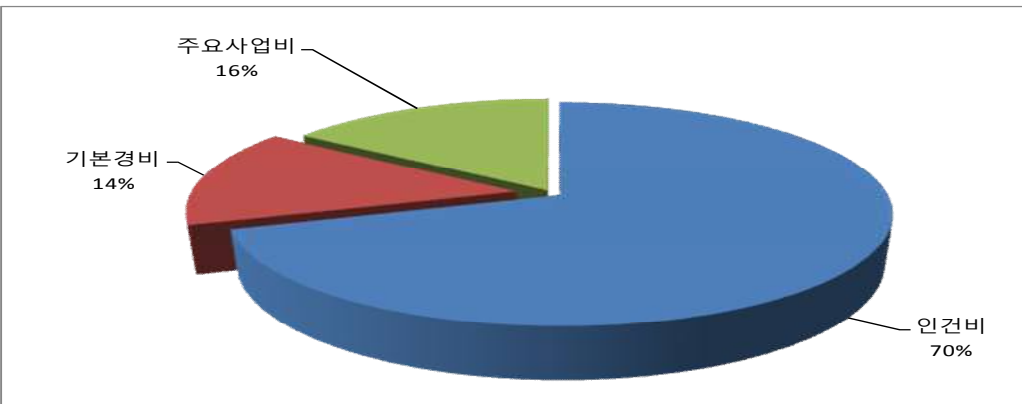
(2) 일반회계예산의 구성내용

보호관찰기관의 일반회계예산은 인건비·기본경비·주요사업비 등으로 구성되는데, 기본경비는 주로 기관운영에 필요한 경비이고, 주요사업비는 보호관찰 활동에 필요한 경비이다. 일반회계는 인건비와 기관운영에 필요한 기본경비가 예산의 대부분을 차지하고 있으며, 이러한 추세는 현재까지도 계속되고 있다.

예산총액은 개청 당시에 비하면 18배가 증가하였고, 이중 인건비가 차지하는 비율은 최저 65.4%에서 최고 77.9%이며, 기본경비는 최저 8.0%에서 최고 24.3%이고, 주요사업비는 최저 7.6%에서 최고 27%이다(부록 .

<그림> 보호관찰기관의 일반예산 구성비

(2012년 기준)



인건비는 대체적으로 일정한 비율을 유지하고 있으며, 정원의 증가와 비례하여 증가하고 있고, 2008년에는 개청 당시 대비 19배가 증가하였다. 기본경비는 1997년부터는 대체적으로 10%대의 비율을 유지하고 있으며, 2008년에는 개청 당시 대비 27배가 증가하였다. 이는 보호관찰소의 신설 등으로 기관 운영에 소요되는 비용이 증가하는 데 따른 것으로 보인다. 주요사업비는 초기 3년간은 20%대의 비율을 차지하였으나 이후에는 10% 내외의 비율을 보이며, 2008년에는 개청 당시 대비 16배가 증가하였다(보다 자세한 내용은 <부록 . 보호관찰기관의 일반회계 항목별 예산내역> 참조).

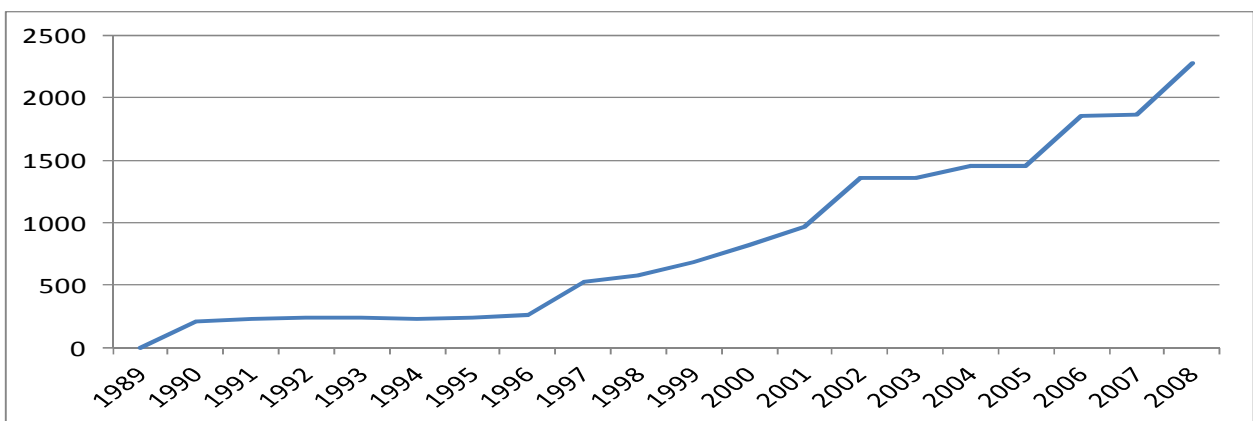
(3) 국내여비의 증가

보호관찰기관의 예산집행 내역 중 주시할 만한 사항은 보호관찰소 신설에 따른 시설운영비의 증가와 업무형태 변화에 따른 국내여비의 증가이다. 국내여비, 즉 출장비가 증가한 것은 현장위주의 밀착적 지도감독을 강조하는 보호관찰행정의 정책변화를 반영하는 것으로 해석될 수 있다. 따라서 국내여비 사용의 증가추세는 계속될 것으로 보이며, 이와 함께 현장출동을 위한 관용차량 관련예산의 증가도 나타나고 있다.

보호관찰 활동비 중 출장비는 개청 후 1996년까지 일정수준을 유지하다가 1997년부터 꾸준한 증가세를 보이고 있으며, 2008년은 개청 당시에 비해 967%가 증가하였고, 특히 1997년은 전년 대비 103%의 증가율을 보이는데 이는 성인에 대한 보호관찰 확대와 현장위주 보호관찰 실시로 인한 것이다.

<그림 > 보호관찰활동 여비의 증가 추이

(단위: 백만 원)



다) 시설 및 장비현황

(1) 시설현황

(가) 법무시설 조성예산

법무시설 조성예산은 종전에는 국유재산특별회계로 편성되었다. 그러나 국유재산특별회계는 주로 청사 등 시설과 관련되어 편성되었으나 2007년부터 일반회계 중 법무시설조성 사업비로 포함되면서 폐지되었다. 법무시설 조성 예산은 법무부 총예산 규모 중 차지하는 비율이 일반회계에 비하면 높은 편인데 이는 보호관찰소 신설과 관련한 예산이 계속 소요되고 있기 때문이다. 1989년 18개 기관이 개청하면서 서울, 대전, 대구 등 신규공사가 주로 출입국 관리사무소와 합동청사로 진행되어 보호관찰 예산으로 반영되지 못하다가 1991년 창원, 부산 보호관찰소 신규공사가 진행되면서 법무시설 조성 예산 집행이 시작되었고, 규모는 법무부 예산 중 1.6%를 차지하였으며, 이후 기관 개청 및 신축 공사와 관련하여 증감을 반복하고 있다. 특히 1994년 예산이 급증하였는데 이는 보호관찰소 신축 공사가 활발히 시작되는 시점으로 해석되며, 2004-2006년은 서울, 대전, 대구, 강릉 등 보호관찰소 신축 공사가 많아지면서 다른 연도에 비해 많은 예산이 집행되었다.

(다) 보호관찰소 청사현황

보호관찰소는 보호관찰대상자를 지도감독을 통해 재범을 방지하는 국가기관임에도 타 국가기관과 달리 임차청사를 사용하고 있는 기관이 절대적으로 많은 실정이다.²¹³⁾ 2011년 12월 기준으로 단독청사는 20개 기관, 합동청사는 4개 기관, 임차청사는 32개 기관이다. 1989년에 개청한 12개 보호관찰 본소와 6개 지소는 모두 임차청사에서 업무를 개시하였고, 서울보호관찰소와 대전보호관찰소가 각 출입국관리사무소와 합동청사로 신축공사를 시작하였다. 보호관찰소는 대부분 개청초기는 임차에서 시작하여 차츰 단독 청사로 변화하였다.²¹⁴⁾

<표> 보호관찰소 청사 현황

(2018. 12. 현재)

구 분	기 관
단 독 (31)	서울, 서울동부, 서울북부, 인천, 의정부, 대전, 대구, 울산, 부산, 부산동부, 광주, 수원, 안산, 여주, 고양, 원주, 강릉, 청주, 천안, 구미, 안동, 포항, 창원, 진주, 전주, 남원, 정읍, 군산, 목포, 순천, 영덕
합 동 (3)	춘천, 제주, 대구서부
임차청사 (23)	서울남부, 서울서부, 인천서부, 부천, 성남, 평택, 안양, 속초, 영월, 홍성, 논산, 서산, 공주, 충주, 제천, 영동, 경주, 상주, 통영, 거창, 밀양, 해남, 부산서부

213) 법무부, 앞의 책, 2009, p.392.

214) 법무부, 앞의 책, 2009, p.158. 신축공사를 기준으로 살펴보면 1990년에는 대구보호관찰소가 출입국관리사무소와 합동청사로 신규공사를 시작하였고, 1991년 부산보호관찰소·마산보호관찰소(창원보호관찰소로 명칭 변경), 1992년 서울보호관찰소(개수), 1995년 광주보호관찰소(합동)·인천보호관찰소, 1996년 청주보호관찰소·전주보호관찰소·목포보호관찰지소, 1997년 포항보호관찰지소, 1998년 제주보호관찰소(합동), 1999년 수원보호관찰소, 2001년 울산보호관찰지소, 2004년 서울보호관찰소(신축), 2005년 대전보호관찰소·대구보호관찰소·안동보호관찰지소, 2007년 강릉보호관찰지소(개수), 2009년 남원보호관찰지소(개수)가 신축되었다.

단독청사를 기준으로 본소급 기관 건물의 기준면적은 건평 1,000평이며, 지소급 건물은 600평이다.²¹⁵⁾ 보호관찰소의 시설에는 보호관찰대상자의 체계적인 관리와 교육에 필요한 상담조사실, 집단 처우실, 시청각 자료실, 민원인 대기실, 범죄예방위원실 등이 필수적인 구성요소이다.²¹⁶⁾ 그러나 임차청사의 경우에는 필요 최소한의 공간만을 확보하는 것이 일반적이다. 특히 서울이나 수도권의 경우, 신축이 가능한 부지 확보 자체가 어려울 뿐 아니라 설령 어렵게 부지가 확보되더라도 주민반대 등으로 인하여 수년간 신축이 지연되는 경우가 많다.²¹⁷⁾

(나) 직원합숙소 현황

보호관찰기관은 전국적인 조직체계를 갖추고 있어서 연고지에서 벗어나 원격지에서 근무하는 보호관찰관들이 많이 있다. 따라서 보호관찰기관에는 이들을 지원하기 위한 직원합숙소가 필요하다. 2009년 7월 현재 전국적으로 167세대의 합숙소를 마련하고 있지만, 원격지 근무를 하는 직원들의 수에 비하면 아직도 매우 부족한 수준이다.²¹⁸⁾(법무부, 2009: 158-159).

1989년 개청 시에 적극적인 예산지원을 받지 못했던 보호관찰조직은 청사도 임차건물에서 시작해야 하는 열악한 환경에서 직원합숙소를 마련하는 일은 쉽지 않았다. 합숙소는 1991년 9월 인천보호관찰소가 아파트 1채를 매입한 것을 시작으로 기관별로 아파트 등을 임차 또는 매입하였고, 신축은 1993년 11월 부산보호관찰소가 청사부지 내에 2층 건물로 1개동(7.5평, 4실)을 준공한 것이 시작이다. 이후 보호관찰소는 개청과 동시에 합숙소 마련을 함께 추진하여 2009년 7월 현재 전국적으로 매입 19세대, 임차 112세대, 신축 및 보관청 변경으로 167세대의 합숙소를 마련하였다.

(2) 각종 장비의 확충

보호관찰소 개청 당시에는 열악한 근무환경으로 인하여 만성적 인력난에 시달렸다. 이러한 상황에서 보호관찰기관은 필연적으로 업무효율성을 높이기 위한 행정의 전산화 및 정보화를 적극적으로 추진하게 되었다. 1995년 ‘보호관찰대상자 관리 프로그램(MSPP)’을 활용하면서 보호관찰대상자에 대한 기록 관리를 수기 위주에서 벗어나 체계적으로 전산화하기 시작하였다. 이러한 추세와 발맞추어 전산기기가 보급되기 시작하였고 OA사무실 설치도 시작되었는데 그 시작은 1999년 제주보호관찰소이다. 2012년말 현재 전국에는 업무용 PC 1,330대, 프린터 699대, 스캐너 114대 등의 전산장비가 보급되어 있다.

215) 법무부, 앞의 책, 2009, p.392.

216) 법무부, 위의 책, 2009, 같은 곳.

217) 최근 수도권의 P시와 S시의 경우가 대표적인 사례이다. 특히 S시의 경우에는 2013년 하반기 현재에도 지역주민들이 청사입주 반대운동으로 인하여 사무공간을 확보하지 못한 채 인근 타기관의 일부 사무실에서 ‘더부살이’를 하고 있는 실정이다. 한편 건물을 임차하는 경우에도 대부분 필요최소한의 사무공간만을 확보하는 형편이다. 보호관찰소는 일반 사무실에 비하여 강당, 프로그램실, 상담실 등 비교적 넓은 면적이 소요된다. 그에 비하여 임차비용은 상대적으로 고가인 관계로 대부분 최소한의 면적만을 계약하기 때문이다.

218) 법무부, 앞의 책, 2009, pp.158-159.

전산화와 관련한 가장 큰 변화는 사회봉사명령 집행 분야로 화상감독의 실시이다. 2005년 전국 협력기관에 화상전화기를 보급함으로써 보다 엄격한 집행이 가능해진 것이다. 현재는 인터넷을 통한 원격감독시스템이 구축되어 있어 보다 발전한 형태를 보이고 있지만 당시에 화상전화기의 보급은 획기적 변화였다.

한편 현장중심의 보호관찰을 실시하면서 관용차량 보급도 확대되었는데, 1989년 승용차 12대에 불과하였던 업무용 차량은 2009년 7월 1일 현재 승합차 65대, 승용차 176대(경차 55대 포함)로 총 241대가 보급되어 개청 당시에 비하면 약 20배가 증가하였다.

제 8 장

협회의 보호관찰

협회의 보호관찰 실시절차는 크게 초기단계, 개입단계, 그리고 종결단계로 구성되어 있다. 초기단계에서는 개시·신고접수 및 초기면담, 분류 및 재분류 등이 중요하다. 개입단계는 보호관찰관에 의한 지도감독 및 원호활동을 의미한다. 종결의 사유는 기간만료로 인한 종료 이외에 제재조치나 은전조치로 중도에 종결되는 경우가 있다. 그러나 이러한 단계구분은 다분히 이론적인 것이며 실제로 있어서는 이러한 단계별 활동들이 상호 중복되거나 순환적이다.

한편, 현행 「보호관찰 등에 관한 법률」에 의하면, 보호관찰의 기본적인 방법으로서 지도감독 이외에 원호 및 응급구호에 대하여 규정하고 있다. 그러나 실제 보호관찰실무에 있어서는 원호 등의 방법은 지도감독의 한 내용으로 이해되고 있다. 이하에서는 이러한 보호관찰의 기본적인 업무처리 흐름에 따라 보호관찰 실시절차를 자세히 살펴보도록 한다.

1. 의의 및 현황

1) 협회의 보호관찰의 의의

협회의 보호관찰(이하 ‘보호관찰’이라 한다.)의 개념과 법적 성격 등에 대해서는 이미 제1장에서 자세히 논의하였다.

좁은 의미의 보호관찰은 범죄자나 비행청소년에 대하여 사회 내에서 보호관찰관에 의하여 행하여지는 지도·감독과 원호를 주된 내용으로 하는 처분이라고 할 수 있다. 특히 이 개념은 「형법」상 선고유예 및 집행

유예의 부수처분이나 「소년법」상 보호처분의 일종인 ‘보호관찰’에 의하여 실제로 행하여지는 지도·감독과 원호활동 자체를 일컫는 것이다.²¹⁹⁾ 이들에게는 일정한 준수사항을 부과하여 이를 지키도록 하고 사회복귀를 위하여 지도와 감독, 그리고 필요한 원호 등의 조치를 취하여 재범방지과 사회보호를 도모하게 된다.²²⁰⁾

2) 보호관찰의 현황

가) 보호관찰대상자

(1) 법률 규정

협회의 보호관찰대상자에 관하여는 「보호관찰 등에 관한 법률」(이하 ‘법’이라 한다) 제3조에 규정하고 있다. 법 제3조 제1항에 의하여 보호관찰을 받을 사람(이하 “보호관찰 대상자”라 한다)은 다음과 같다.

① 「형법」 제59조의2에 따라 보호관찰을 조건으로 형의 선고유예를 받은 사람(제1호), ② 「형법」 제62조의2에 따라 보호관찰을 조건으로 형의 집행유예를 선고받은 사람(제2호), ③ 「형법」 제73조의2 또는 이 법 제25조에 따라 보호관찰을 조건으로 가석방되거나 임시퇴원된 사람(제3호), ④ 「소년법」 제32조제1항제4호 및 제5호의 보호처분을 받은 사람(제4호), ⑤ 다른 법률에서 이 법에 따른 보호관찰을 받도록 규정된 사람(제5호) 등이다.

이때 법 제3조 제1항 제5호에서 말하는 ‘다른 법률’이라 함은 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」²²¹⁾ 등이다.

(2) 보호관찰대상자의 유형

보호관찰대상자를 구분하는 기준은 다양할 수 있으나, 부과된 처분유형에 따른 분류가 일반적으로 많이 활용되고 있다. 처분유형 중 소위 프로베이션(probation)형으로서는 선고유예, 집행유예, 보호처분 및 선도유예 대상자가 있다. 또한 페로울(parole)형의 처분유형에는 가석방, 가출소·가종료, 임시퇴원 대상자 등이 있다.

219) 정동기, 앞의 논문, pp.9-10.

220) 이에 대한 자세한 논의는 제1장의 ‘보호관찰의 개념’에서의 관련부분을 참조.

221) 보호관찰의 대상이 되는 것은 이외에도 「치료감호법」 제32조의 규정에 의하여 보호관찰을 조건으로 가종료되거나 치료위탁된 경우, (구)「사회보호법」 제10조에 의하여 보호관찰을 조건으로 가출소된 경우 등이 있으나 이때의 보호관찰은 「보호관찰 등에 관한 법률」에 의한 보호관찰이 아니라, 「치료감호법」 및 (구)「사회보호법」에 규정된 보호관찰로서 그 취지와 내용이 다소 차이가 있다(「치료감호법」 제32조 및 「사회보호법」 제10조 참조). 또한 법률의 규정은 아니지만 법무부의 훈령에 의하여 검사로부터 보호관찰소 선도를 조건으로 기소유예처분을 받은 자에 대하여도 보호관찰을 실시하고 있다. 「보호관찰 등에 관한 법률」 제15조는 보호관찰소의 임무 중 하나로서 ‘검사가 보호관찰관이 선도(善導)함을 조건으로 공소제기를 유예하고 위탁한 선도 업무’를 규정하고 있다(제3호).

(가) 프로베이션(probation)형 대상자

① **선고유예 대상자** : 「형법」 제59조의2에 의하여 보호관찰을 조건으로 형의 선고유예를 받은 자와 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제16조 제1항에 의하여 보호관찰을 조건으로 형의 선고유예를 받은 자를 말한다.

② **집행유예 대상자** : 「형법」 제62조의2에 의하여, 보호관찰을 조건으로 형의 집행유예의 선고를 받은 자와 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제16조제2항에 의하여, 보호관찰을 조건으로 형의 집행유예의 선고를 받은 자를 말한다.

③ **보호처분 대상자** : 「소년법」 제32조 제1항 제4호(단기보호관찰) 및 제5호(장기보호관찰)의 보호처분을 받은 자, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제40조 제1항 제5호의 보호처분을 받은 자, 그리고 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제14조 제1항 제2호의 보호처분을 받은 자를 말한다.²²²⁾

④ **선도유예 대상자** : 이들은 ‘보호관찰관 선도조건부 기소유예자’라고도 하며, 법무부훈령 제365호 규정에 의하여 검사로부터 보호관찰소 선도를 조건으로 기소유예처분을 받은 자를 말한다.

(나) 퍼로울(parole)형 대상자

① **가석방 대상자** : 「형법」 제73조의2 규정에 의하여 보호관찰을 조건으로 가석방된 자와 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제16조 제3항의 규정에 의하여 보호관찰을 조건으로 가석방된 자를 말한다.

② **가종료·가출소 대상자** : 여기에는 크게 두 가지 유형이 있다. 우선, 가종료자 및 치료위탁자는 「치료감호법」 제32조제1항제1호의 규정에 의하여 보호관찰을 조건으로 가종료된 피치료감호자 및 제2호의 규정에 의하여 치료감호시설 외에서 치료를 위하여 친족에게 위탁된 피치료감호자를 말한다. 한편 가출소자는 (구) 「사회보호법」 제10조 제1항 제1호의 규정에 의해 보호관찰을 조건으로 가출소된 피보호감호자 및 병과된 형의 집행 중 가석방된 후 그 가석방이 취소되거나 실효됨이 없이 잔형기를 경과한 피보호감호자를 말한다.²²³⁾

③ **임시퇴원 대상자** : 「보호관찰 등에 관한 법률」 제25조 규정에 의하여 보호관찰을 조건으로 임시퇴원된 자를 말한다.

나) 근거법률별 보호관찰기간

보호관찰이 부과되는 근거법률에 따라 보호관찰기간을 정리하면 아래의 <표>와 같다.

222) 실무에 있어서는 보호처분 대상자를 소년보호처분, 가정보호처분 성매매(보호처분)사범 등으로 구분하는 것이 일반적이며, 관련 통계의 작성과 관리에 있어서는 소년보호처분의 경우 대상자의 숫자가 많기 때문에 보다 세분하여 3호처분 대상자, 4호처분 대상자 등으로 구분하여 표현하는 것이 통상적이다.

223) 「사회보호법」은 2005년에 폐지되었으나 경과규정에 의하여 폐지 당시 보호감호 중이었던 자들이 가출소된 경우에 이들에 대한 보호관찰이 일부 실시되고 있다.

<표> 근거법률에 따른 보호관찰 기간

근 거 법 령	대 상	기 간
형 법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보호관찰을 조건으로 형의 선고유예를 받은 자(제59조의2) ▪ 보호관찰을 조건으로 형의 집행유예를 받은 자(제62조의2) ▪ 성인 가석방자(제73조의2) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1년 ▪ 유예기간(1~5년) ▪ 잔형 기간
소 년 법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단기 보호관찰처분을 받은 자(제32조제1항제4호) ▪ 장기 보호관찰처분을 받는 자(제32조제1항제5호) ▪ 임시퇴원된 자(「보호관찰 등에 관한 법률」 제25조) ▪ 소년 가석방자(「보호관찰 등에 관한 법률」 제25조) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1년 ▪ 2년 (연장 1년, 최대 3년) ▪ 6월~2년 (위원회가 정한 기간) ▪ 집행기간 또는 장기형의 잔형기간
성 폭 력 범 죄 의 처벌 등에 관한 특 례 법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보호관찰을 조건으로 형의 선고유예를 받는 자(제16조제1항) ※ 소년에게는 필수 부과 ▪ 보호관찰을 조건으로 형의 집행유예를 받는 자(제16조제4항) ▪ 가석방된 자(제16조 제8항) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1년 ▪ 유예기간(1~5년) ▪ 잔형 기간
가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특 례 법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보호관찰 처분을 받은 자(제40조제1항제5호) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6월 이내 (변경 1회, 최장 1년)
성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보호관찰 처분을 받은 자(제14조제1항제2호) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6월 이내 (변경 1회, 최장 1년)
아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특 례 법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보호관찰을 조건으로 형의 집행유예를 받은 자(제8조제3항) ▪ 보호관찰 처분을 받은 자(제36조제1항제5호) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 유예기간(1~5년) ▪ 1년 이내 (변경 1회, 최장 2년)
아동·청소년의 성보호에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보호관찰을 조건으로 형의 선고유예를 받는 자(제21조제1항) ※ 소년에게는 필수 부과 ▪ 보호관찰을 조건으로 형의 집행유예를 받는 자(제21조제4항) ▪ 「소년법」 상 보호처분 대상(제40조, 제44조) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1년 ▪ 유예기간(1~5년) ▪ 1년~2년
치료감호 등에 관한 법률 (舊 치료감호법, 사회보호법)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가종료자, 위탁피치료감호자(제32조) ▪ 치료명령을 조건으로 형의 선고유예를 받은 자(제44조의2제3항) ▪ 치료명령을 조건으로 형의 집행유예를 받은 자(제44조의2제3항) ▪ 가출소자, 감호가석방자(구 「사회보호법」 제10조) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3년 ▪ 1년 ▪ 유예기간(1~5년) ▪ 3년
보 호 관 찰 소 선도 위탁 규정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보호관찰소 선도조건부 기소유예자(법무부훈령 제1028호) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2급 6월 ▪ 1급 1년
특 정 범 죄 자 에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 형 집행 종료 후 보호관찰이 선고된 자(제21조의3) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2년~5년
성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 치료명령이 선고된 자(제8조제2항) ▪ 치료명령이 부과된 가종료자(제25조 제1항) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 15년 이내 (법원이 정한 기간) ▪ 3년 이내 (위원회가 정한 기간)

다) 연령별.죄명별 현황

(1) 연령별 보호관찰 실시 및 접수사건 현황

보호관찰(협의)사건의 최근 5년간 실시 및 접수현황을 살펴보면, 2014년에는 총 95,198건을 실시하였으나 2018년에는 104,850건을 실시하는 등 전체적으로 완만하게 증가추세에 있음을 알 수 있다.

소년과 성인의 점유율에 있어서는 성인의 비중이 지속적으로 높아지고 있는 추세이다. 2014년에는 전체 실시 사건 중에서 소년이 40,234건으로 약 42%, 성인이 54,964건으로 약 58%의 점유율을 보였으나 2018년에는 소년이 31,065건으로 약 30%, 성인이 73,785건으로 약 70%의 비중을 보이고 있다. 이는 총 인구구성에 있어서 소년의 인구가 줄어들어 소년범죄의 전체 건수가 급감하고 있기 때문으로 해석할 수 있다. 실시사건 수에 있어서 소년은 상당히 줄어들었으나 성인의 경우는 오히려 증가하고 있음이 이를 뒷받침하고 있다.

<표> 최근 5년간 협의의 보호관찰 연령별 실시 및 접수사건 현황

(단위: 건)

연도	실시			접수		
	전체	소년	성인	전체	소년	성인
2014	95,198	40,234 (42.26%)	54,964 (57.74%)	46,110	20,383 (44.21%)	25,727 (55.79%)
2015	96,419	36,945 (38.32%)	59,474 (61.68%)	47,991	19,281 (40.18%)	28,710 (59.82%)
2016	100,995	34,129 (33.79%)	66,866 (66.21%)	51,844	18,223 (35.15%)	33,621 (64.85%)
2017	105,705	32,449 (30.70%)	73,256 (69.30%)	53,419	17,799 (33.32%)	35,620 (66.68%)
2018	104,850	31,065 (29.63%)	73,785 (70.37%)	49,073	16,659 (33.95%)	32,414 (66.05%)

주) 1. () 안은 점유 백분율

2. 출처: 법무부 범죄예방정책 보호관찰통계자료

(나) 사범별 보호관찰 접수현황

좁은 의미의 보호관찰 있어서 최근 5년간 매년 신규 접수된 사건의 범죄유형별 현황을 살펴보면, 아래의 <표>와 같다.

전체적으로 보면, 절도 사범의 비중은 줄어들고 있으나, 사기 사범은 점차 증가 추세에 있으며, 그외 사범은 일정한 비율을 유지하고 있음을 알 수 있다. 성폭력사범의 경우 줄곧 감소 추세에 있었으나 2018년에 3,427건으로 전년에 비해 비율이 0.7% 증가하였다. 이는 성폭력사범에 대한 형사대책의 강화 경향 속에서 보호관찰제도의 역할 비중이 확대되고 있음을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

<표> 최근 5년간 협의의 보호관찰 사범별 접수현황

(단위: 건)

구분 연도		전체	폭력	교통	절도	사기	강력	마약	풍속	성폭력	경제	기타
2014	전체	46,110	11,846 (12.3%)	5,666 (12.3%)	9,077 (19.7%)	4,571 (9.9%)	1,602 (3.5%)	1,255 (2.7%)	1,183 (2.6%)	3,968 (8.6%)	488 (1.1%)	6,454 (14.0%)
	소년	20,383	4,580	1,709	6,816	1,233	362	144	117	1,357	82	3,983
	성인	25,727	7,266	3,957	2,261	3,338	1,240	1,111	1,066	2,611	406	2,471
2015	전체	47,991	13,317 (27.7%)	5,846 (12.2%)	8,300 (17.3%)	4,953 (10.3%)	1,435 (3.0%)	1,346 (2.8%)	1,553 (3.2%)	3,776 (7.9%)	508 (1.1%)	6,957 (14.5%)
	소년	19,281	4,257	1,629	6,146	1,355	264	99	161	1,271	97	4,002
	성인	28,710	9,060	4,217	2,154	3,598	1,171	1,247	1,392	2,505	411	2,955
2016	전체	51,844	13,058 (25.2%)	7,566 (14.6%)	7,634 (14.7%)	5,930 (11.4%)	1,780 (3.4%)	1,562 (3.0%)	1,943 (3.8%)	3,568 (6.9%)	648 (1.3%)	8,155 (15.7%)
	소년	18,223	3,872	1,715	5,306	1,263	241	77	181	1,145	108	4,315
	성인	33,621	9,186	5,851	2,328	4,667	1,539	1,485	1,762	2,423	540	3,840
2017	전체	53,419	13,499 (25.3%)	8,499 (15.9%)	6,706 (12.5%)	6,670 (12.5%)	1,559 (2.9%)	1,702 (3.2%)	2,400 (4.5%)	3,353 (6.3%)	697 (1.3%)	8,334 (15.6%)
	소년	17,799	4,406	1,886	4,632	1,208	202	94	187	1,095	56	4,033
	성인	35,620	9,093	6,613	2,074	5,462	1,357	1,608	2,213	2,258	641	4,301
2018	전체	49,073	12,547 (25.6%)	7,714 (15.7%)	5,829 (11.9%)	6,433 (13.1%)	1,531 (3.1%)	1,455 (3.0%)	1,495 (3.0%)	3,427 (7.0%)	687 (1.4%)	7,955 (16.2%)
	소년	16,659	4,431	1,701	3,902	1,176	170	71	178	1,078	70	3,882
	성인	32,414	8,116	6,013	1,927	5,257	1,361	1,384	1,317	2,349	617	4,073

주) 1. () 안은 점유 백분율

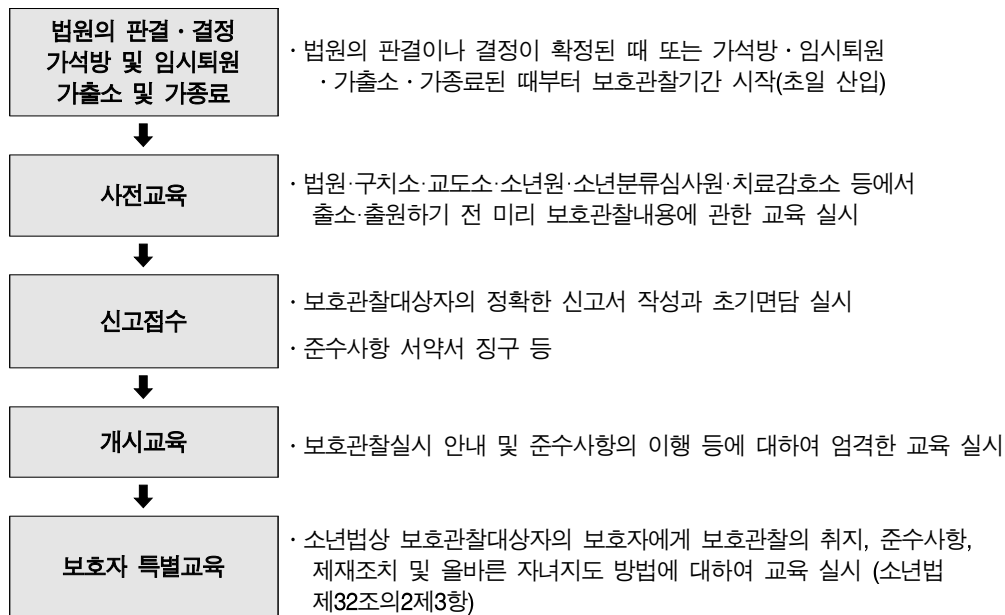
2. 출처: 2015년 범죄예방정책 통계연보

2. 보호관찰 개시 및 분류

1) 보호관찰의 개시

가) 개요

보호관찰은 법원의 판결이나 결정이 확정된 때 또는 가석방, 임시퇴원 된 때부터 개시된다(법 제29조 제1항). 보호관찰이 개시되면 판결정문의 접수, 사전교육, 보호관찰대상자의 신고 및 초기면담, 개시교육 및 보호자 특별교육 등의 순으로 절차가 진행된다.



그림출처: 법무연수원, 2011년 제4기 보호직 9급 신규자과정 교육교재, 2011, 117면.

나) 보호관찰사건의 접수 및 신고

(1) 보호관찰사건의 접수

보호관찰 실무에 있어서 보호관찰대상자의 보호관찰사건에 관한 판결문 또는 결정문이 접수되면, 우선 접수 업무를 처리하는 전담직원이 접수결재를 사행하고 사건부에 기재하여 사건번호를 부여하게 된다. 이어서 해당

사건을 전산에 입력하고 이를 실제 보호관찰업무를 수행할 각 보호관찰 담당직원에게 배당하게 된다. 사건을 배당받은 보호관찰 담당직원은 보호관찰카드를 작성하고 이를 상급자에게 보고하고 개시결재를 받게 된다. 간혹 상소심 진행 중인 사건에 대하여 판결문이 접수되었거나 상소심에서 판결이 확정되었으나 원심판결문이 접수된 경우 등 판결문이 잘못 접수되는 경우도 있으므로 상소심 진행여부를 면밀히 확인할 필요가 있다. 한편 판결이 확정되었으나 판결문이 접수되지 않는 경우에는 법원(검찰)에 판결문(집행지휘서)의 송부를 요청하고 상소법원으로부터 판결문이 접수되어 범죄사실을 알 수 없는 경우 법원에 원심 판결문 송부를 요청하여야 한다.

(2) 보호관찰대상자의 신고 및 초기면담

보호관찰이 개시되면 보호관찰대상자는 대통령령이 정하는바에 의하여 주거, 직업, 생활계획, 기타 필요한 사항을 관할 보호관찰소의 장에게 신고하여야 한다(법 제29조제2항).²²⁴⁾ 보호관찰대상자는 「형법」 제59조의2 또는 제62조의2의 규정에 의한 판결이 확정된 때, 「형법」 제73조의2 또는 법 제25조의 규정에 의하여 가석방 또는 임시퇴원이 허가된 때, 「소년법」 제32조제1항제2호 및 제3호의 보호처분이 확정된 때, 다른 법률에 의하여 이 법에 의한 보호관찰을 받도록 명하는 판결·결정이 확정된 때에는 10일 이내에 주거지 관할 보호관찰소에 출석하여 서면으로 법 제29조 제2항의 규정에 의해 신고하여야 한다(시행령 제16조). 성인대상자의 신고는 본인이 보호관찰소에 출석하여 서면으로 신고하여야 하며, 소년의 경우에는 보호자와 동행하여 신고하여야 한다. 보호관찰대상자의 신고는 실무적으로 매우 중요한 의미를 지니는데, 신고서에 근거하여 그 대상자에 대한 초기면담이 실시되고 처우계획 수립이 시작되기 때문이다. 따라서 보호관찰대상자가 신고를 위하여 내방했을 때에는 신고서를 정확히 작성하도록 안내하여 적절한 처우계획 수립을 위한 자료로 활용하도록 유도할 필요가 있다. 신고서를 접수하는 경우, 담당직원은 대상자의 사진을 촬영하여 보호관찰 전산상황란에 첨부하고 개시교육의 일정을 안내한다.

한편 보호관찰관이 신고를 받게 되는 경우에는 당일 또는 다른 특정한 날을 지정하여 신속하게 초기면담을 실시하여야 한다. 초기면담은 처우계획 전단계로서 특이사항 및 참고사항 등에 관한 자료를 수집하여 개별처우를 실시하기 위한 중요한 면담이다. 통상적으로 대상자가 작성한 신고서를 기초로 대상자와 초기면담을 실시한다.

2) 보호관찰대상자의 분류

가) 개요

보호관찰업무의 효율성을 제고하고 보호관찰대상자의 재범방지 및 건전한 사회 적응을 촉진하기 위해서는 보호관찰대상자의 분류를 전문적, 체계적으로 시행할 필요가 있다. 이와 같이 보호관찰대상자의 분류제도는 재범위험성과 지도감독의 난이도 등 일정한 기준에 의거 보호관찰대상자에 대한 합리적 분류와 분류등급에 따른 지도감독의 차별화하기 위한 것이다. 적정한 분류업무의 수행을 위하여 1990년에 「보호관찰대상자 분류·감독 지침」이 제정되었으며, 2010년까지 제10차의 개정이 이루어졌다.

²²⁴⁾ 그러나 보호관찰대상자의 신고는 개시의 요건은 아니므로 신고가 없더라도 보호관찰은 개시된다.

나) 분류의 유형 및 시기

현행 「보호관찰대상자 분류·감독 지침」 제2조에 의하면 사회봉사·수강명령 대상자를 포함하는 모든 보호관찰대상자가 분류의 대상이 된다. 분류의 유형과 시기는 다음의 표와 같다.

<표> 분류 유형 및 시기

구 분	분류 내용	분류 시기
초기 분류	보호관찰 개시 이후 처우계획 수립을 위해 최초로 실시하는 분류	보호관찰 개시일로부터 1개월 이내 ※ 판결문 등 지연 접수시 개시사실을 안 날로부터 1개월 이내
재분류	개시분류 이후 보호관찰 실시 과정에서 재범위험성 변화 등에 따라 지도감독의 수준을 조절하기 위해서 실시하는 분류	보호관찰 집행 상황에 따라 수시

다) 분류의 등급과 기준

(1) 분류등급

분류등급은 **집중보호관찰대상자, 주요보호관찰대상자, 일반보호관찰대상자 및 분류등급제외자**의 4가지 유형으로 구분된다.²²⁵⁾ 한편 동일 대상자에 대하여는 사건이 여러 건인 경우에도 분류등급을 통일하되 가장 중한 분류등급으로 유지한다.

한편 ‘미분류자’는 위와 같은 정식 분류등급에는 해당하지 않는 개념으로서 분류기간 내에 초기분류가 실시되기 이전의 자를 말한다. 분류의 기간은 원칙적으로 1월 이내이나, 미분류 기간은 최대한 단축하는 것이 바람직하다.

(2) 분류기준

성인 보호관찰대상자의 분류는 특별한 규정이 없는 한 보호관찰관이 ‘한국 성인 보호관찰대상자 재범위험성 평가도구(K-PRAI)’의 결과 즉, 재범위험성 평가결과를 기준으로 한다. 그러나 소년 보호관찰대상자의 분류는 소년에 대한 재범위험성 평가도구가 아직 개발단계에 있어서, 2013년 12월말 현재까지는 「보호관찰대상자 분류·감독 지침」에 의하고 있다. 한편 현행 「보호관찰대상자 분류·감독 지침」은 보호관찰관이 분류를 시행(통지한 경우도 동일)한 경우에는 분류일자, 초기분류 또는 재분류 여부, 분류등급의 종류, 분류 사유, 등급고지 여부 등을 보호관찰정보시스템(K-PIS)에 지체 없이 입력하도록 규정하고 있다.²²⁶⁾

225) 분류등급의 분포는 보호관찰기관의 물적·인적 자원의 효율적 사용을 위하여 특정 등급의 비율이 편중되지 않게 주의를 기울일 필요가 있다. 특히 집중 보호관찰대상자의 지정 비율은 당해 보호관찰소의 전년도 종료인원 기준 재범률 이상으로 한다. 다만, 재범률 변동 폭이 큰 기관의 경우 재범사건 유형 등을 감안하여 별도의 집중 비율을 지정할 수 있다.

(가) 성인대상자의 분류등급별 기준

성인보호관찰대상자의 분류등급별 구체적 구분기준은 다음의 표와 같다. 보호관찰관은 성인보호관찰대상자의 분류기준에 관한 이러한 규정에 불구하고 질병, 장애 등 사유로 정상적인 보호관찰의 실시가 곤란하다고 판단되는 자는 분류등급을 하향 조정할 수 있다.

(나) 소년대상자의 분류등급

소년보호관찰대상자의 분류등급별 구체적 구분기준은 다음의 표와 같다. 한편 소년대상자의 분류등급 하향 조정의 가능사유는 성인대상자의 그것과 동일하다.

(다) 분류등급 제외자

분류등급 제외자에는 추적조사대상자, 수용자, 임시해제자, 군법피적용자, 단독명령대상자 등이 있다.

우선 ‘**추적조사대상자**’는 법 제29조에 규정된 기간 내에 신고의무를 이행하지 않은 미신고자, 1월 이상 지도 감독, 명령 집행지시에 불응하거나 소재불명 상태가 지속되는 자, 구인장을 발부 받아 소재를 추적 중인 자, 법 제53조의 규정에 의하여 보호관찰이 정지된 가석방 또는 임시퇴원자 등이 해당된다.

‘**수용자**’라 함은 재범·준수사항 위반·기타 사유²²⁷⁾로 구금시설에 수용 중인 자와 「소년법」 제32조 제1항 제5호(단기보호관찰)와 제8호(1개월 소년원 수용)가 병합된 자 중 제8호 처분이 집행 중인 자를 말한다. ‘**임시 해제자**’는 법 제52조의 규정에 의하여 보호관찰이 임시해제된 자를 말하며, ‘**군법피적용자**’라 함은 「병역법」에 의하여 군복무기간 동안 보호관찰을 받지 않는 자를 의미한다.

한편 ‘**단독명령대상자**’는 단독으로 사회봉사명령이나 수강명령을 부과 받았거나 벌금미납으로 사회봉사를 이행하는 자 및 이수명령 대상자 중에서 신고의무를 이행한 대상자 중에서 보호관찰관이 지정한 자를 말한다.

(3) 분류등급의 재분류

(가) 성인대상자의 재분류

226) 보호관찰관은 등급을 지정하거나 변경할 때에는 보호관찰정보시스템(K-PIS)에 등급 유형과 사유를 입력하여야 하며, 특히 집중보호관찰대상자의 지정과 해제는 서면으로 하고 보호관찰 카드에 편철하여야 한다. 또한 집중, 주요, 일반 보호관찰대상자로 지정되거나 변경된 자에 대해서는 분류등급 유형, 지정일, 유의사항 등을 적절한 방법으로 본인(에 외적으로 가족)에게 통지하고 그 내용을 보호관찰정보시스템(K-PIS)에 입력한다.

227) 노역장 유치, 가종료자의 형집행 등의 사유가 여기에 해당된다.

보호관찰관은 특별히 정한 경우를 제외하고는 「성인 보호관찰대상자 재범위험성평가도구(K-PRAI)지침」에 따라 재분류를 실시한다.

보호관찰관은 주요나 일반으로 분류되었던 대상자의 재범위험성 평가결과 기관 내 점수가 상위 30% 이내에 있고, ① 제재조치를 하였으나 검찰, 법원, 보호관찰심사위원회 등에서 신청 등이 기각된 경우, ② 보호관찰 중 고의로 재범하였으나 제재조치 대상에 해당되지 않는 경우, ③ 거주지 및 연락처가 일정하지 않은 경우, ④ 기타 집중보호관찰대상자로 지정하여 감독하여야 할 필요가 있다고 판단되는 경우 중 하나에 해당하는 때에는 **집중대상자로 재분류**할 수 있다. 한편 성인 집중대상자가 지도·감독에 순응하고 준수사항을 성실히 이행하면 재범위험성평가를 재실시하고 그 결과 기관 내 점수가 상위 5%에 해당하지 않을 경우에는 **집중보호관찰을 해제**할 수 있다.

보호관찰관은 성인대상자가 재범위험성 평가결과 기관 내 점수가 상위 50% 이내에 있고, ① 보호관찰 또는 명령 이행 중 최초 경고를 받은 날로부터 2월 이내에 다시 경고를 받은 경우, ② 집중보호관찰이 해제된 이후 2월이 경과하지 않은 경우, ③ 기타 주요보호관찰대상자로 지정하여 감독할 필요가 있다고 판단되는 경우 중에서 하나의 사유에 해당하는 때에는 **주요대상자로 재분류**할 수 있다.

한편 재분류의 경우에도 집중 및 주요대상자나 분류등급 제외자 이외의 자는 일반보호관찰대상자로 분류한다. 또한 보호관찰관은 위와 같은 규정에도 불구하고 질병, 장애 등 사유로 정상적인 보호관찰 실시가 곤란하다고 판단되는 자는 재분류할 때에도 분류등급을 하향하여 조정할 수 있다.

(나) 소년대상자의 재분류

보호관찰관은 소년 보호관찰대상자의 준수사항 이행정도 및 재범 위험성 변화 등 사정변경을 고려하여 등급을 재분류할 수 있다. 보호관찰관은 소년대상자가 ① 제재조치를 하였으나 검찰, 법원, 보호관찰심사위원회 등에서 신청 등이 기각된 경우, ② 보호관찰 중 고의로 재범하였으나 제재조치 대상에 해당되지 않는 경우, ③ 거주지 및 연락처가 일정하지 않은 경우, ④ 기타 집중보호관찰대상자로 지정하여 감독하여야 할 필요가 있다고 판단되는 경우 중 하나에 해당하는 때에는 **집중대상자로 재분류**할 수 있다. 한편 소년 집중대상자가 ① 보호관찰관의 지도·감독에 순응하는 등 준수사항을 성실히 이행한 경우, ② 학업 및 취업에 성실히 노력하는 경우, ③ 기타 보호관찰관이 제반여건을 종합적으로 판단하여 집중 해제의 필요가 있다고 판단되는 경우에는 **집중보호관찰을 해제**할 수 있다.

보호관찰관은 소년대상자가 ① 보호관찰 또는 명령 이행 중 최초 경고를 받은 날로부터 2월 이내에 다시 경고를 받은 경우, ② 집중보호관찰이 해제된 이후 2월이 경과하지 않은 경우, ③ 기타 주요대상자로 지정하여 감독할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 **주요대상자로 재분류**할 수 있다.

한편 일반대상자의 재분류기준과 분류등급의 하향조정의 가능사유는 성인대상자의 그것과 동일하다.

2. 지도감독

1) 처우계획의 수립

보호관찰대상자에 대한 ‘처우계획’이란, 보호관찰관이 대상자의 재범방지와 원활한 사회적응을 위하여 신고서, 보호자 및 관계인 진술, 각종 심리사회적 검사결과 등을 바탕으로 그들의 지도감독 및 원호에 대하여 구체적이고 세부적으로 수립하는 향후 대응지침과 개입스케줄을 말한다.

처우계획 수립의 목적은 보호관찰대상자를 일관성 있고 효과적으로 지도하고 감독하여 보호관찰의 실효성을 확보하고, 궁극적으로 그들의 재범을 방지하기 위한 것이다. 따라서 이러한 처우계획 수립과정에서 주의할 점은, 첫째 효과적 계획수립을 위해서는 범죄예방위원, 각종 사회복지 단체 등 지역사회의 다양한 자원의 연계가 반드시 고려되어야 하며, 둘째, 보호관찰대상자 개별처우의 원칙에 따라 그들의 성별·나이·학력·가정환경 등을 충분히 파악하여 계획을 수립하여야 한다는 점이다.

처우계획의 수립절차는 각종 자료의 수집, 대상자에 대한 사정, 처우목표의 설정, 처우계획의 구체화 등의 순서로 진행된다. 이러한 과정은 단선적인 것이 아니며 반성적 고찰을 통한 유기적인 순환구조를 가진다.

2) 보호관찰대상자 지도·감독

가) 지도감독의 개요

(좁은 의미의) 보호관찰은 보호관찰의 방법을 규정하고 있는 「보호관찰 등에 관한 법률」 제33조의 지도·감독과 제34조의 원호 그리고 제35조의 응급구호 등을 통하여 구체화 된다.

(1) 지도감독의 의의

(가) 법률적 정의

보호관찰 ‘지도감독’에 관한 법률적 정의를 보면 다음과 같다. 우선, 「보호관찰 등에 관한 법률」 제33조(지도·감독)는 제1항에서 “보호관찰관은 보호관찰대상자의 재범을 방지하고 건전한 사회복귀를 촉진하기 위하여 필요한 지도·감독을 한다.”고 지도감독의 의의를 규정하고 있다. 이어서 같은 조 제2항에서 그 구체적인 방법으로 ① 보호관찰대상자와 긴밀한 접촉을 가지고 항상 그 행동 및 환경 등을 관찰하는 것, ② 보호관찰대상자에 대하여 제32조의 준수사항을 이행함에 적절한 지시를 하는 것, ③ 보호관찰대상자의 건전한 사회복귀를 위하여 필요한 조치를 하는 것 등을 제시하고 있다.

(나) 지도감독 관련지침

보호관찰 지도감독 관련지침은 지도감독 업무수행에 대한 통일적인 기준과 원칙을 제시하고 있다. 이러한 지침에는 「보호관찰대상자 지도감독 지침」, 「특정범죄자 전자장치 부착법 시행 지침」, 「사회봉사 집행 지침」, 「수감명령 집행 지침」 등이 대표적이다. 그러나 이러한 지침의 범위 내에서라면 세부적인 사항은 담당자의 재량사항이 된다.

(2) 지도감독과 원호

「보호관찰 등에 관한 법률」 제1조는 대상자의 사회복귀, 개인 및 공공의 복지증진, 그리고 사회보호를 제도의 시행목적으로 하고 있다. 이 중에서도 특히 대상자의 사회복귀를 위한 구체적 수단으로써, ‘지도’와 ‘원호’를 제시하고 있다. 이에 따라 같은 법 제33조(지도·감독), 제34조(원호), 제35조(응급구호) 등은 대상자의 사회복귀에 필요한 사회적 서비스를 제공하는 보호관찰 수행방법을 구체적으로 규정하고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 제33조는 보호관찰관의 지도·감독 방법으로 보호관찰대상자와 긴밀한 접촉을 가지고 항상 그 행동 및 환경 등을 관찰할 것과 이들의 건전한 사회복귀를 위하여 필요한 조치를 취할 것을 제시하고 있다. 같은 법 제34조와 제35조는 도움이 필요한 보호관찰대상자에 대하여 복학주선, 숙소제공, 취업알선 등 자립 생활을 위한 지원과 부상, 질병 등 긴급한 사유가 발생한 대상자에 대한 응급구호를 실시할 것을 규정하고 있다.

이러한 규정체제로 인해 ‘지도감독’이라 함은 원호와 대비되는 통제적인 방법으로 이해되는 경우도 있다. 지도감독에 대한 우리나라 보호관찰관들의 시각 중에는 ‘대상자 통제를 위한 직원의 접촉’을 ‘지도감독’으로 보고 ‘상담 및 자립지원서비스의 제공’은 ‘원호 또는 원호상담’으로 보는 이분법적 경향도 있다.²²⁸⁾ 우리나라와 유사한 법률체계를 지닌 일본의 경우에도 보호관찰 수행방법에 대해서는 ‘지도감독’과 ‘보도원호’를 구분하여 설명하는 학자도 있다.²²⁹⁾

그러나 우리나라의 「보호관찰 등에 관한 법률」을 살펴볼 때, 보호관찰의 기본적 수행방법은 제33조(지도감독)에 규정된 것이고, 제34조(원호)와 제35조(긴급구호)는 이 중에서 구체화할 필요가 있는 부분을 따로 규정한 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 지도감독의 포괄적인 성격을 규정하는 있는 제33조 제2항 제3호는 그 해석상 제34조(원호)에서 규정하고 있는 구체적인 방법들을 포함하고 있다고 할 수 있기 때문이다.

지도감독(supervision)의 본질이 대상자 개인의 행동을 변화시키는 것이며,²³⁰⁾ 대상자의 변화는 보호관찰관과 대상자의 일대일의 관계를 통해서 이루어진다고 볼 때²³¹⁾, 지도감독과 원호상담을 특별히 구분할 이유는 없다. 보호관찰 지도감독은 인간으로서 대상자의 사회적응능력을 강화하고 다양한 외부적 압력을 감소하며, 지원과 기회를

228) 이형섭, 효과적 보호관찰 지도감독 모델에 관한 연구: 인지행동적 개입을 중심으로, 법조 통권15호(2003. 12), 2003, pp.191-235.

229) 前沢雅男, 1981; 山田憲児, 1986; 川崎政宏, 1994.

230) Burnett, R., *Fitting Supervision to Offenders: Assessment and Allocation Decisions in the Probation Service*, Home Office Research Study No. 153, London: Home Office Research and Statistics Directorate, 1996; McNeill, F., 'Desistance-focused Probation practice', in W. H. Chui and M. Nellis (eds), *Moving Probation Forward: Evidence, Arguments and Practice*, Harlow: Pearson Longman, 2003.

231) Burnett, R., One-to-one ways of promoting desistance: in search of an evidence base. In Burnett, R., & Roberts, C. (eds). *What Works in Probation and Youth Justice: Developing Evidence-Based Practice*. Cullompton: Willan, 2004.

증진함과 동시에 사회적 가치의 맥락에서 대상자가 보다 만족하며 자기 충족적이 될 수 있도록 함으로써 대상자의 태도와 행동에 영향을 미치는 것²³²⁾이기 때문이다. 실제로 보호관찰 역사의 전반에 있어서 지도감독의 중심적인 사항은 보호관찰관이 범죄자에게 조언하고(advice), 지지하고(assist), 친구가 되어주는 것(befriend)이었다.²³³⁾

따라서 ‘지도감독’이라는 용어는 지도감독은 대상자의 재범방지를 위한 감시감독과 행동통제뿐 아니라 그들의 건전한 사회복귀(rehabilitation)를 지원하기 위한 다양한 사회적 서비스 제공 활동을 의미한다.

(3) 지도감독업무의 처리절차

대상자에 대한 지도감독의 기본적인 방법에 대하여는 법 제33조와 시행규칙 제23조가 규정하고 있다. 법률에 규정된 지도감독의 방법은, ① 보호관찰대상자와 긴밀한 접촉을 가지고 항상 그 행동 및 환경 등을 관찰하는 것(제2항 1호), ② 보호관찰대상자의 건전한 사회복귀를 위하여 적절한 조치를 하는 것(제2항 2호), ③ 보호관찰대상자에 대하여 「보호관찰 등에 관한 법률」 제32조의 준수사항을 이행함에 적절한 지시를 하는 것(제2항 3호) 등이다.

한편 「보호관찰대상자 분류·감독 지침」에 구체적 활동내용이 규정되어 있다. 이에 의하면 보호관찰대상자에 대한 지도감독은 개별·집단상담, 출석면담지도, 전화·서신지도, 현장(가정·직장)방문지도, 심야시간 주거지 상주여부 감독 등 다양한 활동으로 구성되어 있다.

나) 지도감독의 방식

(1) 지도감독의 형태

지도감독의 형태는 크게 대면과 비대면 방식으로 구분할 수 있다. 전자는 보호관찰대상자로 하여금 보호관찰소에 출석하게 하여 면담하는 것과 대상자 및 관계인의 주거지·직장·학교 등에 현지출장하여 면담하고 지도하는 것을 말한다. 대면 지도감독의 경우 만나는 사람은 대상자에 한정되는 것은 아니다. 따라서 대상자와 관련된 다양한 사람들을 만날 필요가 있다.

대면접촉방식의 지도감독과 관련하여 2012년부터 법무부는 <면담사전예약제>를 시행하고 있다. 이는 대상자와의 면담에 대하여 특정일시를 지정하여 실시하는 것을 원칙으로 하는 것이다. 보호관찰관의 잦은 보직 및 업무변경, 출장 등에 따른 부재로 인하여 담당보호관찰관과 보호관찰대상자가 정기적이고 안정적인 면담을 하지 못하고 대리면담 등이 성행하는 폐해를 방지하기 위한 시책이다. 보호관찰관과 대상자가 안정적으로 변화를 위한 관계를 형성하기 위하여 필요한 조치로 평가되고 있다.²³⁴⁾

한편 후자의 방식은 전화, 우편, 전자우편(e-메일) 등을 이용하여 비대면으로 지도감독하는 것을 말한다.

232) Palmer, 1985.

233) Burnett, R., *Fitting Supervision to Offenders: Assessment and Allocation Decisions in the Probation Service*, Home Office Research Study No. 153, London: Home Office Research and Statistics Directorate, 1996; McNeill, F., 'Desistance-focused Probation practice', in W. H. Chui and M. Nellis (eds), *Moving Probation Forward: Evidence, Arguments and Practice*. Harlow: Pearson Longman, 2003.

234) 보호관찰관은 긴급한 사정이 있는 경우를 제외하고는 원칙적으로 사정에 의하여 면담일시를 변경할 경우에는 변경일시를 대상자에게 미리 고지하여야 한다. 보호관찰대상자의 경우에도 면담일시를 변경하고자 할 때에는 사전에 서면, 전화 등의 방법으로 보호관찰관에게 보고하여 허가 및 새로운 특정일시를 지정받고, 사후에 그 사유를 소명하여야 한다. 보호관찰관은 대상자가 특정일시에 출석 등을 하지 않거나 사전 보고 없이 출석 등을 지연한 경우 주의, 경고, 소환 등의 조치를 취한다.

(2) 분류등급별 지도감독의 차별화

(가) 분류등급과 재범위험성 평가도구

보호관찰대상자의 분류등급은 집중, 주요, 일반으로 구분된다. 2011년 이전에는 최근 5년 이내에 보호관찰경력 이 본건 포함 3회 이상이거나 외출제한명령 기간 중인 사람에 대해서는 원칙적으로 집중대상자로 지정하는 등 주로 행정적인 처리기준으로 분류하였다(「보호관찰대상자 분류감독지침」 참조). 그러나 보다 개별화되고 효과적인 범죄인처우를 위해서는 과학적인 재범위험성 평가도구를 사용하여 분류등급을 결정할 필요가 있다. 한편 재범위험성 평가도구가 높은 재범예측력을 갖기 위해서는 범죄경력, 직업상황 및 경력, 가정 및 사회환경, 생활행태 등 다양한 대상자 특성을 반영하여야 한다.

2011년 1월부터 법무부에서는 K-PRAI(Korean-Probationers' Risk Assessment Inventory)라는 재범위험성 평가도구를 자체적으로 개발하여 사용하고 있다. 이는 2007년부터 미국의 LSI-R, 영국의 OASYS²³⁵⁾ 등 선진 외국의 재범위험성 평가도구를 분석하고 한국적 현실에 맞추어 조정하여 2010년 6월에 개발한 것이다. K-PRAI는 가족관계, 성격 및 정서, 생활행태 등 8개 요인, 42개 문항, 총 44점으로 구성된다. 실제 운영에 있어서는 자동계산프로그램에 전산입력하면 결과가 자동 산출되도록 하는 일종의 '컴퓨터 기반 위험성평가(Computer-based Risk Assessment)' 프로그램이다.

(나) 분류등급별 지도감독 차별화

집중 보호관찰대상자의 지도감독 방식은 보호관찰 잔여기간에 상관없이 집중대상자 지정일로부터 3월까지 대면 지도감독은 월 4회 이상(현지출장 1회 이상 포함) 실시하고, 지정일로부터 4월부터 대면 지도감독은 월 2회 이상(현지출장 1회 이상 포함)을 실시한다. 한편 아동대상 성폭력 범죄자의 경우 집중보호관찰대상자 지정일로부터 3월까지 대면 지도감독은 월 4회 이상(현지출장 2회 이상 포함), 4월부터 대면 지도감독은 월 3회 이상(현지출장 1회 이상 포함)으로 강화하여 시행한다.

주요 보호관찰대상자의 지도감독 방식은 대면 지도감독 횟수를 월 1회 이상 실시하고 필요한 경우에는 비대면 지도감독을 추가로 실시할 수 있다. **일반 보호관찰대상자**의 지도감독 방식은 대면 지도감독 횟수를 격월 1회 이상 실시한다. 다만, 출석지도 또는 현지출장이 실시되지 않는 달에는 비대면 지도감독 방식을 통한 확인 등 대상자 신상변동 사항을 점검하고 그 사항을 전산관리시스템(K-PIS)에 입력하여야 한다.

235) 영국의 법원에서는 16세 이상 되는 모든 범죄자에게 6개월에서 3년 이내의 기간동안 보호관찰을 받을 것을 명할 수 있는데, 이들의 기본적인 준수사항은 보호관찰관과 정기적인 면담을 하는 것이다. 그런데 영국의 보호관찰국가표준안(National Standards)은 처음 3개월간은 매달 12회, 다음 3개월은 6회 그리고 나머지는 월 1회씩 면담하도록 하고 있다. 대상자 지도의 주안점은 대상자의 일상적 환경적 요인 중 범인성(criminogenic), 비범인성(non-criminogenic)요인을 고려하여 범죄에 대한 그들의 태도를 변화시키는데 두고 있으며, 모든 과정들은 보호관찰관에 의해 작성되는 위험성분석(risk assessment)을 기초로 하여 이루어지고 있다(손외철, 2002:16).

<표> 분류등급별 지도감독 차별화²³⁶⁾

구 분	지도·감독 방법
집중 대상자	집중보호관찰대상자 지정일로부터 2월까지 ▪ 월중 대면담촉 횟수 4회 이상 ▪ 2회 이상 생활근거지 현지 출장 집중보호관찰대상자 지정일로 3월부터 ▪ 월중 대면담촉 횟수 3회 이상 ▪ 1회 이상 생활근거지 현지 출장 집중보호관찰대상자 지정 최소기간 5월 이상 유지(필요 시 단축가능) 범죄예방위원 지도·감독 병행 가능
주요 대상자	월1회 이상 대면 접촉 실시 필요한 경우 비대면 지도감독 추가 실시 범죄예방위원 지도·감독 병행 가능
일반 대상자	격월 1회 이상 대면 접촉 실시 범죄예방위원 병행 지도·감독 가능 비대면 지도·감독 방식 적용 가능

236) 「보호관찰대상자 분류·감독 지침」 제18조 내지 제27조 참조. 한편 보호관찰관은 대상자의 상황에 따라 대면 지도 감독 횟수를 조정할 수 있다. 따라서 대상자가 고의불출석, 여행, 원거리 취업 및 기타 대면 지도감독 횟수를 변경할 필요가 있다고 판단되는 때에는 대면담촉 횟수의 증감이 가능하다. 특히 재범위험성이 낮은 일반대상자에게는 일정한 요건을 충족할 경우 전적으로 비대면 지도감독을 실시할 수도 있다. 일반 보호관찰대상자가 임시해제 신청을 위한 일반기준을 충족하고 보호관찰 기간 동안 경고를 받은 사실이 없으며 현행 법률에 저촉되지 않는 직종에 종사하거나 학업에 임하고 있을 경우에는 비대면 지도감독이 가능하다. 또한 일반 대상자가 3월 이상 해외 장기 체류, 중증질환으로 자립보행의 곤란하거나 장기 입원치료가 불가피한 경우에 해당하며 소재와 연락처가 분명할 때에도 비대면 지도감독을 할 수 있다.

<참고>

집중보호관찰제도의 실시

가. 집중보호관찰제도의 의의

집중보호관찰제도는 재범위험성이 높은 보호관찰대상자를 선별하여 지도감독 수준을 일반 대상자에 비하여 강화함으로써 재범방지와 사회보호의 효율성을 높이기 위한 정책이다. 미국 텍사스주의 경우 집중보호관찰(ISP: Intensive Supervision Probation) 평균기간은 3개월에서 12개월 사이인데, 보통 ISP에 처해진 청소년들은 한 달에 평균 최소 12번 보호관찰관과 접촉하고 있는 것으로 나타나고 있다.²³⁷⁾ 이 중 4번은 대상청소년과의 직접 면담이었으며, 나머지 4번은 교사, 상담원, 부모 및 가족과의 접촉이었고, 나머지 4번은 전화로 상담하는 것이었다. 또한 ISP programs에 포함된 추가적 준수사항으로 야간통행금지(curfew)와 지역사회배상(Community Service Restitution)은 Texas의 모든 지역에서 채택하고 있을 정도로 지도·감독에 철저를 기하고 있는 것으로 나타났다.²³⁸⁾

나. 우리나라에서의 발전과정

우리나라에서는 2001년 1월 시범실시를 거쳐 2003년 9월부터 집중보호관찰을 본격적으로 시행하였다. 집중보호관찰의 대상자는 소년원 가퇴원자, 보호감호소 가출소자, 보호관찰 경력 3회 이상인 자, 보호처분 변경 및 집행유예취소신청이 기각된 자, 야간외출금지명령을 받은 자 등 6가지 유형의 대상자가 포함되었다. 한편 2006년 보호관찰대상자의 정당대표 습격사건 이후 집중보호관찰제도가 한층 확대되었는데, 재범위험성이 높은 대상자의 범위를 넓게 인정함으로써 대상범위를 확대하고 대상자별 접촉빈도가 강화되었다. 이에 따라 보호관찰관은 집중보호관찰대상자에게는 현지출장 위주로 월 4회 이상 접촉을 통하여 강도 높은 보호관찰을 실시하고 있다. 우리나라의 이러한 변화는 외국에 있어서 1980년대 보호관찰제도의 강경화와 유사한 흐름을 가진다. 미국이나 영국에서도 보호관찰대상자의 재범률 증가와 함께 특정 대상자가 사회적 이슈를 야기하는 중범죄의 저지르면서 집중보호관찰제도(ISP: Intensive Supervision Program)가 도입되었던 것과 궤를 같이 하는 것이다.²³⁹⁾

다. 집중보호관찰의 수행방법

2003년부터 본격 시행된 집중보호관찰제도는 지도감독 수준을 일반 보호관찰의 경우보다 5배 정도 강화한 것이다. 여기서 지도감독 수준을 높이는 것은 주로 대상자와의 접촉빈도를 늘리는 것을 의미한다. 보호관찰 실천현장의 기존 조직문화에서 보호관찰관들이 대상자를 지도감독 하는데 있어, 통제와 원조를 강조하는 조치가 서로 오버랩하는 것은 분명해 보인다. 이중에서 통제적 활동은 직접적으로 대상자의 행동을 규제하는 것이다. 이러한 활동은 특정한 형태의 수단만을 의미하는 것이 아니고, '대상자를 사회적으로 수용될 만한 행위기준에 끌어들이기 위해 수행되는 모든 언어적·비언어적 조치'²⁴⁰⁾를 의미한다.

237) 이성철, 2001, p.134.

238) 이성철, 2001, p.134.

239) 이형섭, 보호관찰관의 역할정체성 형성과정에 관한 연구: 사회복지사 자격을 소지한 보호관찰관의 사례를 중심으로. 서울대학교 대학원 사회복지학 박사학위 논문, 2012, pp.65-68.

240) Fielding, N., *Probation Practice -Client Support under Social Contro*. Hampshire: Gower Publishing Company Limited., 1984, p.62.

(3) 특별대상자의 지도감독

「보호관찰대상자 분류감독 지침」상 분류등급이 제외되는 추적조사대상자, 단독 사회봉사명령 및 수강명령 대상자, 수용자, 임시해제자, 군법피적용자 등에 대해서는 별도의 지도감독 방식을 적용한다.

우선 **추적조사대상자**에 대하여는 수시로 주민등록지 및 고용상태 등 각종 조회, 관계인 면담, 현지출장 등 가능한 모든 방법을 활용하여 소재를 추적하여야 하고, 그 결과는 형사사법통합정보시스템(K-PIS)에 입력·관리하여야 한다. 또한 보호관찰이 부과되지 아니한 **단독 사회봉사·수강명령대상자**, 벌금미납사회봉사자 및 이수명령자는 「사회봉사명령집행준칙」(2008. 10. 9.), 「벌금미납사회봉사집행준칙」(2009. 9. 22.) 및 「수강명령·이수명령 및 보호처분 집행 지침」(2010. 5. 14.)에 따라 관리한다.

수용자에 경우에는 수용기간 중 1회 이상 수용여부, 규칙준수 여부 등을 확인하고, **임시해제된 자**에 대해서도 임시해제 결정일로부터 보호관찰 종료 시까지 수시로 형사사법통합정보시스템(K-PIS)의 재범통지내역을 조회하여 대상자의 재범여부를 파악하여 관리한다. 한편 **군법피적용자**의 경우에는 「병역법」에 의하여 그 복무기간 또는 군사교육기간 동안은 보호관찰을 실시하지 않는다.

<표> 분류등급 제외자의 지도감독 방식²⁴¹⁾

구 분		지도·감독 방법
분류 등급 제외자	추적조사 대 상 자	주민등록지 등 각종 조회 관계인 면담 현지출장 등 기타 적합한 소재추적을 수시로 실시
	급외자	1. 재범방지강화를위한보호관찰업무추진지침에 의한 지도·감독 2. 임시해제자 재범 내역 수시 조회 3. 군법피적용자에대한보호관찰실시 지침에 의한 지도·감독 4. 사회봉사명령·수강명령 집행 준칙에 의한 지도·감독
	미분류자	초기면담 및 분류를 위한 현지출장

한편 **전자감독 대상자**에 대하여는 「특정 범죄자 위치추적법 시행지침」에 별도의 지도감독의 방법이 규정되어 있다. 아동대상 성폭력범죄자 및 성폭력 범죄전력이 2회 이상인 성폭력사범과 치료감호 가중료자에 대해서는, MMPI 등 판결전조사 기록 및 대상자 및 가족 외 관계인의 비상연락처 확보, 피해자 연령 및 특성에 대한 고려, 행형·정신병력 자료 및 특이행동 참고, 주거지 상황 확인, 수시 출입장소 및 교우 등 하루 일과의 활동반경(동선), 기타 현지출장 등을 통해 관계인 및 주변인 등으로부터 수집한 자료 및 정보 등의 특이사항을 파악하여 이를 지도감독에 반영하여야 한다.

외출제한명령 대상자의 경우에도 「외출제한명령 실시에 관한 지침」에 의하여 지도감독을 별도로 실시하는데, 원칙적으로 월 1회 이상 대면담측과 격월 1회 이상 현지출장을 포함하여야 한다.

241) 「보호관찰대상자 분류·감독 지침」 제18조 내지 제27조 참조.

라) 보호관찰관의 면담방식

보호관찰 지도감독은 실제로 대상자와 보호관찰관의 면담 형식으로 구체화된다. 지도감독에 관한 업무지침에 따라 대상자의 분류등급별로 매월 1회~수회 출석기일이 정해지는데, 면담은 주로 이때에 이루어진다.²⁴²⁾

일반적으로 보호관찰 면담은 대상자가 일정한 양식의 신고서에 신상변동 사항을 간단히 기재하고 제출하여 그 내용에 대하여 확인하는 방식으로 진행된다. 확인하는 내용은 주로 학교생활이나 취업생활을 잘하고 있는지, 자주 가는 곳과 자주 만나는 친구는 누구인지 등 생활행태에 관한 것이다.²⁴³⁾

그러나 이러한 면담방식에 대해서는 대상자의 변화를 위한 전문적 실천과는 거리가 있다는 비판이 있어왔다. 이에 따라 최근에 실천현장에서는 대상자와의 만남을 미리 약속하여 면담을 진행하는 <면담사전예약제>를 시행하고 있다.²⁴⁴⁾ 또한 범죄유형별로 전문화된 지도감독매뉴얼을 개발하여 적용함으로써, 면담이 대상자의 변화를 위한 전문적인 개입과정이 될 수 있도록 노력하고 있다.²⁴⁵⁾

3) 지도감독과 보호관찰 정보화

가) 보호관찰 정보화의 의의

보호관찰제도 도입이후 여러 방면에서 관련 인프라가 구축되었는데, 그 중에서도 눈에 띄는 것이 보호관찰대상자 관리업무의 정보화 분야이다.²⁴⁶⁾ 보호관찰 정보화는 보호관찰 직원이 수행하는 보호관찰 업무과정 중 고도의 판단행위를 제외한 반복적 업무를 전산화하여 보호관찰전반의 능률적 전개에 필요한 기반을 제공, 보호관찰 업무에 효과적·집중적으로 전념할 수 있도록 지원하고자 추진되었다.²⁴⁷⁾ 보호관찰 정보화연혁은 보호관찰의 역사라고도 할 수 있다. 제도도입 이후 보호관찰대상자가 폭증함에 따라 직원 수에 비해 업무량이 너무 많아 효과적인 보호관찰을 실시하기 위해 보호관찰 전산화로 해결해야 할 필요성이 제기되었다.²⁴⁸⁾

242) 경우에 따라서는 대상자의 가정이나 직장 등 현장방문을 통하여 면담이 이루어지기도 한다.

243) 이형섭, 앞의 책, 2012, pp.73-74.

244) 이는 보호관찰대상자 지도감독의 기본방식인 면담체계를 정비하고 보호관찰관의 면담준비 수준을 높이기 위하여 실시하게 된 것이다. 법무부는 2011년 1월 면담사전예약제를 실시하였는데, 대상자가 특별한 사유 없이 임의로 출석하여 이루어지는 면담은 정식면담으로 인정하지 않고 새로운 면담일시를 지정하도록 예규를 시달하였다. 면담일시를 변경할 경우 대상자는 보호관찰관의 사전허가를 받고, 보호관찰관도 특정 면담일시를 변경할 때는 대상자에게 미리 통보하도록 하여 상호 신뢰도를 높이도록 하였다(이형재, 2012:174-175).

245) 보호관찰대상자의 사범별 특성을 반영한 지도감독 매뉴얼을 개발, 보급하여 지도감독의 전문성 및 효율성을 제고하기 위하여 법무부는 2010년 재범률이 높은 약물사범과 절도사범, 사회적 관심도가 높은 성폭력사범을 우선적으로 선정하여 사범별 지도감독매뉴얼 개발계획을 수립하고, T/F를 가동하여 연구·개발을 추진하였다. 2011년 10월 동 매뉴얼을 개발완료하고 권역별 시험실시를 거쳐 2012년 1월부터 사범별 전담지도 방식을 전국적으로 실시하기에 이른다. 동 매뉴얼들에 따라 사범별로 초기 면담부터 보호관찰 종료 시까지 지도감독에 활용할 수 있도록 사범별 특성에 맞게 단계별로 처우매뉴얼을 구성하여 보호관찰 단계별 차별화된 지도기법 적용하도록 하였다(이형재, 2012:180).

246) 이형재, 한국 보호관찰제도의 발전과 향후 과제, **보호관찰 제12권 제2호**, 2012, pp.172-174.

247) 법무부, **열정과 희망의 발자취: 한국보호관찰 20년사**, 보호관찰제도 20년 기념자료집, 2009, pp.180-191.

248) 조흥식, 사회복지적 측면에서 보호관찰제도의 20년 고찰, 한국보호관찰학회 2009년 춘계학술대회 자료집, **한국보**

나) 주요 정보화시스템의 개념 및 기능

(1) 형사사법정보시스템(KICS)

보호관찰관은 ‘킵스’(KICS)라는 대상자관리프로그램을 활용하여 업무를 수행한다. ‘킵스’(KICS: the Korea Information System of Criminal-justice Services)와 ‘아이피스’(IPPIS: Intelligent Probation Integrated Information System)는 각각 대상자관리 등 보호관찰업무 전반에 사용되는 통합전산시스템을 일컫는 용어이다. 보호관찰소의 전산화는 개청 초기부터 적은 수의 직원으로 많은 업무를 처리해야 했던 사정으로 인하여 비교적 일찍부터 추진되었다. 1993년 법무부는 「보호관찰 업무전산화 종합계획」을 수립하고 1995년 DOS운영체제를 기반으로 하는 ‘보호관찰대상자관리프로그램’(MSPP: Management System for Probation & Parole)이 개발하여 사용하기 시작하였다. 2000년에는 윈도우환경에서 운영되는 ‘보호관찰통합정보시스템’(PISS: Probation Integrated Information)이 사진촬영 등 멀티미디어 기능이 추가되어 대상자관리에 사용되었다. 2004년에는 일자별 처리업무를 자동으로 고지하는 ‘지능형보호관찰통합정보시스템’(IPISS)이 개발되어 운영되기 시작하였다. 이 프로그램은 단일계정으로 그동안 단위업무를 위하여 개발된 지리정보시스템(GIS), 현장업무지원시스템(MOPIS), 사이버보호관찰(CPO), 보호통합지원시스템(U-PIIS) 등 하위시스템을 통합적으로 연계·활용하도록 개발되었다.²⁴⁹⁾ 이후 2010년 7월부터 IPPIS는 경찰, 검찰, 법원, 보호기관, 교정기관 등의 전 형사사법 유관기관 전산정보망을 통합하는 ‘형사사법정보시스템’(KICS)의 하위부분으로 흡수·통합되면서 역사 속으로 사라졌다.²⁵⁰⁾

(2) 보호관찰 무인정보시스템

보호관찰무인정보시스템은 대상자가 보호관찰소에 출석하여 보호관찰관을 면담하기 전에 개인의 신상정보와 일신상의 변동사항을 무인단말기(kiosk)에 입력함으로써, 면담시간을 효율적으로 활용하기 위하여 개발된 것이다. 대상자는 터치스크린이 장착된 단말기를 통해 보호관찰대상자는 각종 신고, 생활보고서, 집행상황통보서를 터치방식으로 입력한다. 입력된 데이터는 담당 직원 컴퓨터로 자동 전송되어 직원의 승인 시에 시스템에 자동 저장되며, 무인 디지털 단말기 원격관리 개발 및 사회봉사명령 불시 화상 감독 솔루션을 장착하고 있다.

무인정보시스템의 운용을 통하여 기존 수기처리방식을 자동화함으로써 업무량 감소, 문서작성 시간 및 증명서 발급 시간이 대폭 단축되어 실질적 인력 증원 효과를 거둘 수 있다. 전국 보호관찰소에서 사회봉사명령, 수강명령, 존스쿨 등을 집행하기 위한 본인 여부 확인 시간이 약 50분에서 5분으로 대폭 단축되고 투명한 집행이 가능하다는 것도 장점이다. 이 사업은 2010년부터 추진되었는데, 2011년부터 의정부·서울지역에서 시범실시하고 있고, 전국 확대 시행을 추진하고 있다.²⁵¹⁾

호관찰제도 시행 20주년 기념 보호관찰제도의 회고와 전망, 2009, pp.41-51.

249) 법무부, **열정과 희망의 발자취: 한국보호관찰 20년사**, 보호관찰제도 20년 기념자료집, 2009, pp.180-191.

250) 이형섭, 앞의 책, 2012, pp.112-113.

(3) 기타 주요 정보화시스템

(가) 지능형보호관찰통합정보시스템(IPIIS : Intelligent Probation Integrated Information System)

구 분	내 용
배경 및 개념	<ul style="list-style-type: none"> - 형사사법통합전산시스템(K-PIS) 도입 이전의 보호관찰 주(Main) 시스템으로서, 법무정보시스템 인프라 확충 사업(법무부정보화사업)의 일환으로 개발 - 자동 통지 기능, 시스템 접근방식의 신속화, 자료관리방식의 개선 등을 통한 업무처리의 체계화 및 보호관찰업무의 효율성제고 목적
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> - 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령, 존스쿨 대상자를 전자적으로 관리
기 능	<ul style="list-style-type: none"> - 금일 처리하여야 할 업무를 자동으로 제시, 대상자조회 과정 간소화, 대상자관리에 필요한 행정처리를 전자적으로 지원하여 업무편의를 최대한 보장하는 시스템 - 각종 상황관리, 대상자 사진관리, 분류등급/상황별조회, 검찰수신자료조회, 다중항목조회(통계) 등 이용
운영성과	<ul style="list-style-type: none"> - 형사사법통합전산시스템(K-PIS) 도입 이전에는, 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 집행 등 약 170여 가지의 업무를 지원할 수 있는 기능을 갖추었으며 보호관찰 업무의 90%이상을 전산으로 처리하였음

(나) 외출제한명령음성감독시스템(CVS : Curfew supervising Voice verification System)

구 분	내 용
개 념	<ul style="list-style-type: none"> - 법원, 보호관찰심사위원회에서 특별준수사항으로 명한 ‘외출제한명령’을 받은 대상자에 대해 컴퓨터와 전화기를 이용하여 재택여부를 자동 감독하는 과학적 업무시스템
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> - (야간)주거침입 강·절도, 성매매사범 등 특정시간대 범죄 가능성이 높은 보호관찰대상자
기 능	<ul style="list-style-type: none"> - 외출제한명령대상자의 음성을 컴퓨터에 등록한 후, 컴퓨터 시스템이 불시에 자동으로 대상자의 집에 전화하여 재택 여부 확인 - 전화를 받지 않거나 타인이 대신 받는 경우, 성문비교를 통해 위반사실을 자동 기록하여 보호관찰관이 확인 가능 - 감독유형에 의해 랜덤하게 집행되므로 착신전환 및 녹음기 답변 등의 위반 가능성 차단
운영성과	<ul style="list-style-type: none"> - 범죄발생률이 높은 야간시간대 비행요인을 근본적으로 차단 - 가출·외박·불량교우 교제 등 고질적 비행요인 감소, 대면·대화 시간증대로 가족간 유대 강화

251) 이형재, 앞의 책, 2012, pp.182-183.

(다) 보호관찰현장업무지원시스템(MOPIS : Mobile Office Probation Information System)

구 분	내 용
배경 및 개념	<ul style="list-style-type: none"> - 보호관찰은 대상자가 생활하는 일선 현장에서 실질적으로 집행됨에도 불구하고 대상자의 인적정보, 지리정보 등 사전에 준비한 범위 내에서만 처리가 가능함에 따라 현장출장 시에도 종합적인 업무처리 지원시스템 필요성 증대 - 사건기록, 공범관계 등 보호관찰대상자에 대한 모든 정보를 무선인터넷과 PDA폰을 통하여 출장현장에서도 검색, 입력함으로써 사무실에서와 같이 업무를 집행할 수 있는 첨단 시스템
활용절차	<ul style="list-style-type: none"> - PDA에 로그인하여 이용
시스템기능	<ul style="list-style-type: none"> - 신고사항 및 개별 보호관찰상황 조회, 현지출장면담 등 상황코드 등록, 대상자 사진 조회, 외출제한명령이력 조회 - 지명수배대상자 조회, 특이대상자조회, 불량자 조회 등 - 협력기관 조회, 협력기관별 배치·이행관리, 협력기관별 대상자 집행내역 등록 - 지리정보시스템 지도이미지 조회
운영성과	<ul style="list-style-type: none"> - 출장의 효율성 향상, 보호관찰업무 처리 공간의 확대 - 업무처리 신속화, 대상자에 대한 접촉기간 단축으로 재범억제력 강화 - 출장현장에서 발생한 돌발 상황에 효과적으로 대처

다) 지도감독 상황의 전산입력

보호관찰관은 대상자의 출석 또는 현지출장 면담 이후에는 그 면담의 주요내용을 형사사범통합정보시스템 (구 보호관찰통합정보시스템)에 입력하여 상황을 관리하여야 한다.

(1) 출석·출장면담 상황의 입력

면담 과정에서는 주로 다음의 <표>에서 제시된 항목들을 확인하고 상황정리 및 조치의 원칙에 따라 기록을 입력, 유지, 관리하여야 한다.

<표> 출석·출장 면담시 확인항목 및 입력원칙

확인항목		입력원칙	모범사례
주소지 [거주지]		번지(거주형태)까지 상세 기재, 변동여부 병기	— 서울시 동대문구 휘경동 동성빌라 OO주택 201호(자가) — 서울시 동대문구 휘경동 OO-0번지(단독주택 반지하)(전세) ※ 변경여부 및 사유 확인
전화번호		집·휴대전화 모두 기재 하고, 변동여부 병기	— 02-1234-5678 (변동) — 010-1234-5678
가족 (동거인)		실제 동거인 기재	— 아내, 딸 2명 — 아들 1명 — 아내와는 2주전 별거 등 변동사항 기록 — 정상적인 가족사항이 아닐 경우 이유 명시
건강상태		질병이 있는 경우 상세 기재	— 특별한 이상 없음 — 고혈압 및 당뇨약 복용 중(휘경동 한국병원) — 다리골절(전치 5주)로 통원치료중(휘경동 정형병원)
하는 일 (직업, 학교 등)	유직자 (학생)	직종, 직위, 수입, 학교 등을 상세 기재	— 건설직 일용잡부(벽돌공, 일당 5만원) — 의료도매업(동대문시장, 월수입 100만원) — 한국고등학교 1학년 2반 재학 ※ 재직기간 및 근무형태, 월수입, 직장동료와의 관계, 향후 지속가능성 등 모든 사항 기재
	무직자 (중퇴자)	구직의사, 구직활동 등 상세 기재	— 열흘 전에 명예퇴직을 하고 현재는 쉬고 있음 — 구직의사가 전혀 없음(그냥 이대로 살겠다고 함) — 구직의사가 있고 구직활동을 하고 있으나 잘 안된다면서 어려움을 호소 ※ 생계책임자 및 생활비의 출처를 반드시 확인
수사·재판 관련		수사·재판기관의 조사·재판을 받았는지 여부	— 없음 — 열흘 전 OO경찰서에서 소매치기사건 관련 목격자로서 참고인조사를 받음
계 획		대상자의 주요계획	— 장·단기계획 서술 — 이달 말 전기관련 기능사시험에 응시예정
생활기록		특이사항 및 애로·건의사항 위주	— OO대학교 OO학과 수시모집 합격 — 국민기초생활수급자로 지정되고자 함(생계지원요청) — 대상자별 특이사항 기록(가정폭력사범의 경우 피해자를 만난 상황 등)

(2) 재범위험성 평가 및 소재추적 상황의 입력

효과적인 보호관찰 지도감독을 위해서는 대상자의 재범위험성에 대하여도 주기적으로 평가하여 그 결과와 향후 대처방법 등을 전산시스템에 체계적 입력·관리하여야 한다(자세한 내용은 <부록 . 재범위험성 평가와 대응조치 입력원칙 및 모범사례> 참조).

한편, 보호관찰대상자가 보호관찰관의 지도감독에 불응하고 고의로 접촉을 회피하거나 신고하지 않고 거주지를 이전한 경우에는 그 대상자의 소재가 불명한 상태에 빠지게 된다. 이 경우 보호관찰관은 그 대상자의 소재를 추적하는 활동을 하는데, 그 활동내용에 대해서도 소재추적 경로 및 주요상황, 그리고 기타 특이사항 등에 대하여 구체적으로 전산시스템에 입력하여야 한다(자세한 내용은 <부록. 소재추적 확인항목 입력원칙 및 모범원칙> 참조).

4. 제재 · 은전조치 및 종료

1) 준수사항위반자에 대한 제재조치

가) 보호관찰 준수사항

(1) 현행법상 보호관찰 준수사항

보호관찰 준수사항이라 함은 「보호관찰 등에 관한 법률」 제32조의 일반준수사항과 특별준수사항을 말한다. 일반준수사항은 다음과 같다(제2항).

1. 주거지에 상주(常住)하고 생업에 종사할 것
2. 범죄로 이어지기 쉬운 나쁜 습관을 버리고 선행(善行)을 하며 범죄를 저지를 염려가 있는 사람들과 교제하거나 어울리지 말 것
3. 보호관찰관의 지도·감독에 따르고 방문하면 응대할 것
4. 주거를 이전(移轉)하거나 1개월 이상 국내외 여행을 할 때에는 미리 보호관찰관에게 신고할 것

한편 특별준수사항은 법원 및 보호관찰심사위원회가 판결의 선고 또는 결정의 고지를 할 때, 일반준수사항 이외에 범죄의 내용과 종류 및 본인의 특성 등을 고려하여 필요하다고 판단하여 특별히 지켜야 할 사항으로 따로 부과한 것으로서 다음과 같다(제3항).

1. 야간 등 재범의 기회나 충동을 줄 수 있는 특정 시간대의 외출 제한
2. 재범의 기회나 충동을 줄 수 있는 특정 지역·장소의 출입 금지
3. 피해자 등 재범의 대상이 될 우려가 있는 특정인에 대한 접근 금지
4. 범죄행위로 인한 손해를 회복하기 위하여 노력할 것
5. 일정한 주거가 없는 자에 대한 거주장소 제한
6. 사행행위에 빠지지 아니할 것
7. 일정량 이상의 음주를 하지 말 것
8. 마약 등 중독성 있는 물질을 사용하지 아니할 것
9. 「마약류관리에 관한 법률」상의 마약류 투약, 흡연, 섭취 여부에 관한 검사에 따를 것
10. 그 밖에 보호관찰 대상자의 재범 방지를 위하여 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 사항

준수사항은 사정변경의 상당한 이유가 있는 경우에 변경할 수 있으며(제4항), 보호관찰대상자에게는 서면으로 고지하여야 한다(제5항). 이러한 준수사항은 보호관찰 대상자가 보호관찰관의 지도·감독을 받으며 건전한 사회인이 되기 위하여 지켜야 하는 것이다(제1항).

(2) 보호관찰 준수사항의 의의

(가) 준수사항 부과와 논리적 근거

보호관찰의 핵심내용은 범죄자가 어떻게 행동하여야 할지에 대한 준칙인 준수사항의 내용과 집행, 그리고 감독에 나타나 있다. 준수사항은 범죄자의 처벌, 미래의 범죄행위의 예방, 그리고 범죄억제 효과달성이라는 형사정책적 기능을 충족시키기 위한 출발점이 된다고 할 수 있다.

보호관찰에 부과하는 준수사항과 관련하여 그 선택적 부과와 논리적 근거를 둘러싸고 미국에서는 크게 두 가지 모델이 대립되고 있다. 우선 충분모델(sufficient model)은 범죄를 저지른 사람은 처벌을 받아야 마땅하고, 보호관찰의 선고는 구금형과 같은 처벌의 의미에서 부과된 것으로 인식하여 범죄자에 대하여 보다 관대한 보호관찰을 부과할 때에는 구금형의 자유제한적 성질에 버금가는 강력한 준수사항이 동원될 수 있다는 입장이다. 반면 필요모델(necessary model)은 범죄인에 대한 보호관찰의 준수사항은 감독의 목적을 이루는데 있어 절대적으로 필요한 범위에서만 정당한 것이라고 주장한다.²⁵²⁾

(나) 지도감독 과정에서의 준수사항의 기능

보호관찰대상자에 대한 통제기법 중에서 중요한 것의 하나는 ‘한계의 설정’이다. 이러한 한계의 기준이 되는

252) 진수명, 최인섭, 성인보호관찰제도 도입에 관한 예비연구, 1997, pp.22-26.

것은 보호관찰 준수사항이다. 그러나 이러한 준수사항은 포괄적으로 규정되어 있기 때문에 이는 대상자 행동이나 생활에 넘어서는 안 되는 선을 긋는 행위나 말로써 구체화된다.

보호관찰관들은 대상자에게 하지 말아야 할 것, 지켜야 할 것 등에 대하여 지속적으로 주의를 준다. 통제의 범위는 개별적으로 다르지만, 접촉빈도 등 일부 지침에 명시된 경우를 제외하고는 체계적인 틀에 의한 차별화 보다는 그때그때 보호관찰관의 재량적인 상황판단에 의해서 좌우되는 경향이 있다. 그러나 대체적으로 처음에는 통제적 기법을 보다 더 많이 사용하여 ‘고삐를 당겼다가’ 점차 풀어주는 방식으로 관계를 진전시켜 나가는 경향이 있다.²⁵³⁾

나) 제재조치

(1) 제재조치의 의의

제재조치는 보호관찰대상자가 준수사항을 위반하고 그 정도가 무거울 경우 이들 대상자를 종국적으로 실효성 있게 통제하기 위한 ‘보호관찰제도’의 법률적 메커니즘이다. 즉 「보호관찰 등에 관한 법률」에 미리 준비된 방법들, 예를 들어 출석요구(제37조), 경고(제38조), 구인·유치(제39조 내지 제45조), 취소 및 변경 신청(제47조 내지 제50조) 등이 각 단계별 제재조치들이다. 제재조치를 통해 보호관찰 취소와 함께 원처분이 집행되거나(집행유예) 보호관찰처분 자체가 변경(보호처분)된다. 특히 제재조치 업무는 인신구속과 관련되어 있어 고도의 주의 집중이 요구되기 때문에 보호관찰관들에게 가장 부담이 큰 업무이기도 하다.²⁵⁴⁾ 또한 제재조치에 보호관찰관의 역량이 집중되면 보다 많은 일반대상자에 대한 교육·상담 및 원호 등 다양한 활동을 종합적으로 균형 있게 전개하지 못할 수 있다. 준수사항 위반자에 대한 제재조치는 대상자와 담당 보호관찰관의 관계를 상호 공격적이고 적대적인 관계로 만들기도 한다. 이 때문에 보호관찰관들은 구인·유치를 필요하기는 하나, 최후에 사용해야 하는 수단으로 생각한다. 그 자체로서는 지도감독을 포기하는 것이기 때문에 제한적으로 운용되어야 할 ‘필요악’으로 본다.²⁵⁵⁾

그럼에도 불구하고 대부분의 보호관찰관들은 제재조치의 긍정적 가치를 인정하고 있다.²⁵⁶⁾ 제재조치의 가치는 대상자에게 수용할 만한 행위의 경계선을 세워줄 필요가 있는 보호관찰관의 특정한 직업적 속성에 뿌리내리고 있다. 제재조치는 그 자체로서 실제적인 수단이상의 가치 있는 상징이다. 실제로는 그렇게 많이 쓰이지는 않지만 보호관찰관들이 그런 권한이 있다는 것은 대상자들의 지도감독을 위한 중요한 힘이 된다는 것이다. 구인·유치의 권한이 유보된 보호관찰관은 자율적인 행동통제에 어려움을 겪고 있는 범죄자들이 적정한 행위의 경계선을 외부의 강한 힘에 의해 벗어나지 않도록 할 수 있다는 것이다.²⁵⁷⁾

253) 이형섭, 앞의 책, 2012, p.205.

254) 이형섭, 앞의 책, 2012, pp.208-209.

255) 이형섭, 앞의 책, 2012, p.222.

256) 이형섭, 앞의 책, 2012, pp.222-224.

257) 대부분의 보호관찰관들은 구인·유치가 ‘기관 또는 보호관찰관의 권위를 확인시켜 주고’ ‘잘못된 바를 깨닫게 하

이처럼 다수의 보호관찰관들은 구인·유치의 제재조치를 잘 사용하면 득이 되지만, 여전히 처벌로서의 성격이 강한 ‘양날의 칼’로 생각하고 있으며, ‘매우 신중하게 운영되어야 한다.’고 생각한다. 대상자를 구인·유치 단계에 이르기 전에는 이를 회피하기 위한 노력을 충분히 하여야 한다. 대상자를 구인하여 조사할 때는 제재조치에 불가피성을 납득하도록 잘 설명하고 오히려 ‘자숙의 기간’으로 활용할 수 있음을 설득하고 이 과정에서 그들의 정서적 불안을 완화시키기 위한 노력을 할 필요가 있다.²⁵⁸⁾

(2) 제재조치의 절차

출석기일에 불출석한 대상자에게 전화연락으로 호출하고, 이에도 불응하는 경우에는 ‘출석요구서’라는 소환장이 발송된다. 출석요구에 불응하면 경고장이 발부되고 몇 회 이러한 일이 반복될 경우에는 체포영장과 유사한 구인장이 보호관찰소장의 신청으로 법원에서 발부된다. 구인된 대상자는 보호관찰 기간 중에 준수사항을 위반한 사실에 대하여 조사가 이루어진 후 법원에 구속영장과 유사한 유치허가장이 신청된다.²⁵⁹⁾

보호관찰 준수사항 위반으로 제재조치를 받게 되면 해당 처분이나 명령이 최소 또는 변경되어 재구금될 수 있다. 이러한 재구금을 위한 조치들의 전단계로 출석요구, 경고 등이 활용되지만 본격적인 의미의 제재조치는 구인과 유치로부터 시작된다. 범죄의 수사와 비유하자면 내사단계를 지나 혐의점을 파악하여 본격적으로 피의자를 체포(구인)하고 구속(유치)하는 과정과 유사하다. 극히 예외적으로 구인후 유치에 이르지 않고 석방되는 경우가 있으나, 실무상 이런 경우는 특별한 사정변경이 있는 경우로 제한된다.²⁶⁰⁾

한편 제재조치를 취하기 위해서는 대상자의 준수사항 위반사실을 발견하고 그 대상자의 소재를 확보하는 것이 필요하다. 이 때문에 정책적으로 제재조치를 강조할 경우, 보호관찰관의 활동은 준수사항위반 여부를 발견하고 확인하는데 집중되었다. 제재조치가 필요한 대상자는 가출하거나 주거지 이전신고를 하지 않아 소재불명 상태에 있는 경우가 많다. 이들의 소재를 알아내거나 신병을 확보하는 것은 쉽지 않은 문제이다. 현재는 지명수배제도를 활용하여 경찰이 검거하는 경우가 대부분이나 과거에는 밤새워 잠복근무를 하며 사복경찰과 다른 없는 임무를 수행하기도 하였다.²⁶¹⁾

는’ 조치라고 생각한다. 이들 중 일부는 구인·유치가 장래에 유사한 잘못을 저지르지 않고 범죄행동을 교정해 줄 수 있는 ‘유효적절한 지도감독 수단’의 하나라고 생각한다. 이 경우 제재조치는 준수사항위반에 대한 처벌이라는 결과물이 아니라, 준수사항 위반자를 ‘교정, 개선’하는 목표지향적 수단인 것이다. 더군다나 보호관찰관들은 준수사항 위반이 지속되는 상태에서 대상자들이 재범에 이르게 되는 사례들을 자주 접하다보면, 재범에 이르기 전에 준수사항위반으로 제재조치를 하는 것이, 대상자 본인이나 지역사회에 이익을 위하여 더 낫다는 생각을 가지게 된다(이형섭, 2012:223-224).

258) 이형섭, 앞의 책, 2012, p.224.

259) 이형섭, 앞의 책, 2012, p.74.

260) 이형섭, 앞의 책, 2012, p.223. 예를 들어 구인후 확인해보니 여성대상자의 임신이 확인된 경우 등이 그러하다. 「보호관찰대상자 제재조치 처리지침」 제19조에는 구인후 석방을 위한 판단기준으로 4가지를 제시하고 있다. 그러한 기준으로는 준수사항 위반의 경중판단, 생업종사 및 안정적 직업유무, 재범유무, 신체적 정신적 건강상태 등이 그것이다. 그럼에도 불구하고 실무상 구인후 석방의 적정성 여부가 감사 등에 대상이 되기 때문에 매우 명백한 사유가 없는 한 실제 거의 이루어지지 않는 것이 현실이다(법무부, 2011c, 28).

261) 법무부, **열정과 희망의 발자취: 한국보호관찰 20년사**, 보호관찰제도 20년 기념자료집, 2009, pp.81-82.

(3) 제재조치 현황

1995년까지는 상담지도 및 교육 위주의 정책 경향으로 인해 준수사항 위반자에 대한 구인 등 적극적 제재조치의 적용은 미미하였고 다만 보호처분 변경·취소가 어느 정도 활발하였다. 보호관찰제도가 어느 정도 안정기에 접어들면서 현장 위주의 보호관찰 및 집행의 실효성 확보에 대한 사회적 요구가 생겨났고 이에 따라 1996년을 기점으로 구인·유치 등 의 제재조치가 강화되고 보편화되었다.

이후 재범위험성평가 등 과학적 처우기법 도입, 사범별 지도감독 차별화, 강력범죄자 전담제 시행 등 대상자 관리체계가 고도화·체계화되면서 준수사항 위반율이 줄어들기 시작하였고 그 결과 2014년 이후 구인 건수가 점차 감소한바, 2018년 기준 구인건수(긴급구인 포함)는 총 1,417건이며, 집행유예 취소는 749건, 보호처분 변경 등은 1,217 건이다.

<표> 최근 5년간 보호관찰 제재조치 현황

(단위 : 건)

연도	구 인	긴 구 급 인	유 치	집 행 유 취 예 소	보 호 분 경 소 처 변 취	임 퇴 취 시 원 소	가 석 방 소 취	기 연 간 장	보 관 정 호 찰 지	가 보 처 취 정 호 분 소
2014	2,128	43	1,976	657	1,821	148	23	72	75	42
2015	1,980	40	1,800	744	1,812	126	11	79	71	62
2016	1,796	31	1,695	726	1,780	109	11	40	58	149
2017	1,713	24	1,594	791	1,576	118	7	49	70	194
2018	1,417	14	1,350	749	1,217	128	14	35	76	219

출처: 법무부 범죄예방정책국 보호관찰 통계자료.

2) 성적양호자에 대한 은전조치

(1) 은전조치 종류

(가) 보호관찰 임시해제

보호관찰의 임시해제는 보호관찰대상자에게 시행할 수 있는 가장 대표적인 은전조치로서, 「보호관찰 등에 관한 법률」 제55조는 ‘심사위원회는 보호관찰대상자의 성적이 양호한 때에는 보호관찰소의 장의 신청에 의하여 또는 직권으로 보호관찰을 임시해제할 수 있다.’고 규정하고 있다. 한편 임시해제 결정을 받은 자에 대해 다시 보호관찰을 하는 것이 상당한 경우 보호관찰소의 장의 신청 또는 심사위원회 직권으로 임시해제 결정을 취소할 수 있다.

(나) 위치추적 전자장치 부착의 가해제

전자장치 부착 가해제는 위치추적 전자감독대상자에게만 시행되는 은전조치이다. 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」 제17조는 이 법률에 의한 전자감독대상자의 전자장치 부착명령 가해제를 규정하고 있다. 징역형 종료 이후 전자장치 부착명령은 통상 3년 이상의 장기로 부과되며, 최장 30년까지 부과될 수 있다. 따라서 장기간의 전자장치 부착에 따른 가혹성을 완화하고 이후의 재범위험성의 변화 정도를 반영하기 위하여 적극적으로 가해제를 활용할 필요가 있다.

(다) 가종료 보호관찰의 종료

치료감호의 집행중 가종료되어 보호관찰을 받는 자에 대하여 치료감호심의위원회는 피보호관찰자의 관찰성적 및 치료경과가 양호하면 보호관찰기간이 끝나기 전에 보호관찰의 종료를 결정할 수 있다(「치료감호법」 제35조 제2항). 이는 보호관찰의 종료사유이기도 하나, 보호관찰 기간 중에 관찰성적과 치료경과 양호한 사유로 인하여 중도에 종료함으로써 기간의 혜택을 주는 것이므로 은전조치로 이해함이 타당하다.

(2) 은전조치 현황

제도 시행 시 보호관찰 준수사항 이행 양호자에 대한 은전조치의 종류로써 보호관찰의 임시해제(가해제), 가출소·가종료자에 대한 집행면제, 가석방자에 대한 부정기형의 종료가 도입되었다. 1998년 7월에는 가정폭력 처벌 등에 관한 특례법에 따라 가정보호처분종료가 추가되었다.

은전조치 중 주로 활용된 것은 보호관찰의 임시해제와 가출소·가종료자에 대한 집행면제였으며 가석방자에 대한 부정기형의 종료, 가정보호처분 종료는 거의 실시되지 않았다.

임시해제는 대체로 해마다 증가하여 1999년 밀레니엄 특별 임시해제 시에는 9,000건을 상회하기도 하였으나 2014년부터는 평균 2,700건 정도를 유지하였고, 2018년에는 2,184건 실시되었다.

<표> 최근 5년간 보호관찰 은전조치 실시 현황

(단위 : 건)

연 도	계	임시해제	집행면제	부정기형종료	가정보호처분 종료
2014	2,574	2,564	6	-	4
2015	5,343	5,320	7	1	15
2016	2,618	2,602	2	1	13
2017	2,840	2,811	7	-	22
2018	2,184	2,165	3	-	16

출처 : 법무부 범죄예방정책국 보호관찰 통계자료.

3) 보호관찰의 종료

가) 개요

보호관찰의 종료사유가 발생할 경우, 보호관찰관은 위법 부당하게 법정 보호관찰기간을 도과하거나 권원 없는 보호관찰이 지속되지 않도록 신속하고 정확하게 행정적으로 종료처리를 하여야 한다.

보호관찰의 법정 종료사유는 법 제51조 및 제63조에 규정되어 있다. 이외에도 「소년법」 제37조 내지 제40조, 「가정폭력범죄의처벌등에관한특례법」 제46조 및 제47조, 「보호관찰소선도위탁규정」 제16조 내지 제17조, 「보호처분경합시업무처리지침」(1994. 7. 11), 「형법상 집행유예(봉사)대상자 종료관련 질의에 대한 회신」(1999. 4. 26) 등이 보호관찰 종료업무처리에 관한 관련규정을 담고 있다.

나) 보호관찰(협의)의 종료사유

(1) 기간경과

보호관찰대상자가 준수사항 위반이나 재범에 이르지 않고 법정 보호관찰기간을 경과한 때에 보호관찰은 종료된다(법 제51조 제1호). ‘보호관찰소 선도조건부 기소유예’(이하 ‘선도위탁’이라고 한다)의 경우에도 그 선도기간이 1급의 경우에는 1년, 2급의 경우에는 6개월로 정해져 있으며 이 기간을 무사히 경과한 때에 전담검사는 선도위탁을 해제하여 보호관찰이 종료된다.

(2) 실효, 취소 및 변경

(가) 선고유예의 실효 및 집행유예의 취소

보호관찰소의 장은 보호관찰을 조건으로 한 형의 선고유예 또는 집행유예의 선고를 받은 자가 보호관찰기간 중 준수사항을 위반하고 사안이 중하여 보호관찰을 계속함이 적합하지 아니한 때에는 검사에게 선고유예의 실효 또는 집행유예의 취소를 신청하고 검사는 이를 법원에 청구한다(법 제47조, 형법 제61조 제2항 및 제64조 제2항 참조). 이에 따라 보호관찰을 조건으로 한 형의 선고유예가 실효되거나 집행유예가 취소된 때에는 보호관찰이 종료된다(법 제51조 제2호).

한편 보호관찰조건부 형의 집행유예를 받은 자가 집행유예 기간 중 금고이상의 형을 선고받아 그 판결이 확정되어 집행유예의 선고가 효력을 잃은 경우에도 보호관찰은 종료한다(법 제51조 제2호 및 형법 제63조).

(나) 가석방 · 임시퇴원 · 가종료 등의 취소

가석방 또는 임시퇴원하여 보호관찰을 받는 자가 보호관찰 기간 중 준수사항을 위반하고 사안이 중하여 보호관찰을 계속함이 적합하지 아니한 때 보호관찰소장의 신청 또는 보호관찰심사위원회의 직권으로 취소여부를 심사하여 결정한다(법 제48조 제1항). 심사위원회는 가석방 또는 임시퇴원을 취소하는 것이 적절하다고 결정한 경우에는 법무부장관에게 이에 대한 허가를 신청하여야 한다(제2항). 심사위원회의 취소허가신청에 대하여 법무부장관이 허가한 때에는 수용시설의 장은 가석방 또는 임시퇴원이 취소된 보호관찰대상자를 지체 없이 수용시설에 재수용하여야 한다.

한편 가출소 및 가종료(치료위탁)된 피보호관찰자가 준수사항, 지시, 감독, 서약을 위반한때 치료감호심의위원회에서 그 처분을 취소하여 보호관찰을 종료하고 다시 치료감호 등을 집행한다.

(다) 보호처분의 변경

「소년법」 제32조 제1항 제4호 또는 제5호의 보호처분에 의하여 보호관찰을 받는 자가 보호관찰 기간 중 준

수사항을 위반하고 사안이 중하여 보호관찰을 계속함이 적합하지 아니한 때에는 보호관찰소장의 신청에 의하여 법원이 보호처분의 변경을 결정한다. 이때 법원이 보호관찰처분 이외의 처분으로 변경할 경우, 보호관찰이 종료된다. 단기보호관찰처분(제4호)에서 장기보호관찰처분(제5호)로 변경될 경우에 보호관찰은 계속 되지만 앞서 진행된 보호관찰은 종료되고 새로운 보호관찰이 실시된다.

「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 의한 가정보호사건 경우에는 법원은 보호처분이 진행되는 동안 필요하다고 인정하는 때에는 직권, 보호관찰관 또는 수탁기관의 장의 청구에 따라 결정으로 1회에 한하여 보호처분의 종류와 기간을 변경할 수 있다. 즉, 보호관찰의 기간을 6개월의 범위 내에서 1년의 범위 내로 변경할 수 있다. 또한 법원은 행위자의 성행이 교정되어 정상적인 가정생활이 유지될 수 있다고 판단되거나 기타 보호처분을 계속할 필요가 없다고 인정한 때에는 직권, 피해자의 청구, 보호관찰관 또는 수탁기관의 장의 신청에 의하여 결정으로 보호처분의 전부 또는 일부를 종료할 수 있다.

(라) 보호처분의 취소

「소년법」 제40조는 “보호처분이 계속 중일 때에 사건 본인에 대하여 새로운 보호처분이 있었을 때에는 “처분을 한 소년부 판사는 이전의 보호처분을 한 소년부에 조회하여 그중 하나의 보호처분을 취소하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 원칙적으로 보호처분이 경합되면 법원에서 직권으로 사실을 조회하여 수 개의 처분중 하나를 취소하여야 한다.²⁶²⁾

또한 법원은 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 상의 보호처분을 받은 행위자가 같은 법 제40조 제1항 제5호(「보호관찰 등에 관한 법률」에 의한 보호관찰)의 결정을 이행하지 아니하거나 그 집행에 응하지 아니하는 때에는 직권, 피해자의 청구, 보호관찰관 또는 수탁기관의 장의 신청에 의해 결정으로 그 보호처분을 취소하고 사건을 송치한 검찰청 검사 또는 법원에 송치한다.

(마) 선도위탁의 취소

전담검사는 재범, 준수사항의 현저한 위배, 소재불명의 사유가 발생한 때에는 보호관찰관의 의견을 들어 선도위탁의 취소를 할 수 있다. 이 경우 취소 사실을 보호관찰관에게 통지하고 선도유예 사건을 ‘재기수사’한다.

(3) 부정기형의 종료

「소년법」 제60조 제1항의 규정에 따라 가석방된 자가 그 형의 단기가 경과하고 보호관찰 기간 중 성적이

262) 이와 같은 보호처분 취소에 대한 규정은 강행규정임에도 불구하고 실무적으로는 법원에서의 처리가 제 때 이루어지지 않아 보호관찰소에서 동 법조항을 근거로 새로운 처분을 한 판사에게 보호처분이 경합된 사실을 통보하여 판사의 결정에 따라 처리하고 있다.

양호하여 보호관찰의 목적을 달성하였다고 인정되는 때 보호관찰을 종료하여 신분상 불안정을 해소할 필요가 있다. 부정기형의 종료는 보호관찰소장의 신청 또는 직권으로 보호관찰심사위원회가 결정한다.

(4) 금고이상의 형의 집행

보호관찰 기간 중 금고이상의 형의 집행을 받게 된 때에도 보호관찰은 종료된다. 집행유예 기간 중 고의로 범한 죄로 금고 이상의 실형을 선고 받아 그 판결이 확정된 자는 ‘집행유예 실효’의 사유로 종료되는 반면, 집행유예 기간 이전에 범한 죄, 과실로 범한 죄로 금고 이상의 실형을 선고 받아 그 판결이 확정된 자는 ‘형집행 종료’의 사유로 종료된다. 이 때 보호관찰관은 신속히 대상자의 형집행 사실을 증명할 수 있는 판결문 또는 형 확정 내용이 기재된 수용증명서를 확보하여 행정적인 종료처리를 실시하여야 하는데, 다만 이 경우 실종료일은 형의 확정일로 하여야 한다.

참고로 최근 5년간 보호관찰대상자의 연평균 재범률은 약 7.6% 내외이며, 연령별로는 소년대상자의 재범률이 성인대상자에 비해 약 2.5배가량 높게 나타나고 있다.

<표 > 최근 5년간 보호관찰대상자의 재범률

(단위:%)

연도	전체	소년	성인
2014	7.4	10.6	5.1
2015	7.6	11.7	5.2
2016	7.9	12.3	5.6
2017	7.8	12.8	5.6
2018	7.2	12.3	5.1

주) 1. 재범률 = (해당연도 재범자수/해당연도 실시인원수)×100 (2006년부터 적용)

2. 재범판단 기준은 구속, 불구속에 상관없이 검사의 종국처분을 기준으로 함

3. 출처: 법무부 범죄예방정책국 보호관찰 통계자료.

(5) 기타 종료사유

법에 규정은 없으나 다른 법률에 의하여 또는 사회상규에 의하여 당연히 종료사유가 되는 경우가 있다. 우선 **사면** 조치가 있을 때 보호관찰은 종료된다. 이때 보호관찰소의 장은 관할구역 검찰청으로부터 사면자 명단

을 확보하여 보호관찰대상자중 사면에 해당되는지 여부를 확인한 후, 사면대상자에게 사면으로 인한 보호관찰의 종료를 고지한다. 보호관찰대상자로부터 사면사실을 인지하였을 경우 본인으로부터 사면장을 제출받아 그 사본을 편철함으로써 종료할 수 있다.

사망의 경우 당연 종료사유이므로 법에 별도 규정이 없다. 보호관찰대상자가 사망할 경우에는 병원에서 발부하는 사망진단서 및 사체검안서를 확보하여 종료할 수 있으며, 읍·면·동사무소에서 말소자 등본 또는 사망으로 인한 호적정리가 된 제적증명서를 발급 받아 종료한다. **실종**의 경우에도 실종 후 법원으로부터 실종판결을 받은 경우 관계서류를 발급 받아 보호관찰을 종료한다. 한편 **이민**의 경우에도 보호관찰은 종료한다. 보호관찰대상자가 재외공관을 통하여 영주권을 획득하게 되면 이 사실이 주민등록지에 통보되므로 관계서류를 발급 받아 종료한다.

제 9 장

사회봉사 · 수강명령

보호관찰제도의 주된 구성요소는 「보호관찰 등에 관한 법률」에 의한 **보호관찰(협의)**, **사회봉사** 및 **수강명령** 등이다.²⁶³⁾ 이 중에서 협의의 보호관찰에 대해서는 이미 제8장에서 실시절차와 주요내용을 상세히 다루었다.

한편 보호관찰소의 업무는 형사(소년)법원의 재판 선고를 기준으로 사전적인 조사업무와 사후적인 집행업무로 구분할 수 있다. 보호관찰, 사회봉사명령 및 수강명령은 법원의 판결 또는 결정에 따라 그 집행을 하는 업무이지만 판결(결정)전조사는 선고 이전 단계에서 형사피고인 또는 보호소년에 대한 사회 및 심리조사를 실시하는 업무이다.

이 장에서는 협의의 보호관찰을 제외한 보호관찰제도의 주요 구성요소인, 사회봉사명령, 수강명령에 대하여 살펴보도록 한다.

1. 사회봉사명령

1) 의의와 이념

263) 최근에는 「특정범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」에 의한 위치추적 전자감독도 주요 업무로 추가되어 있다. 그러나 위치추적 전자감독에 대해서는 제10장(보호관찰의 최근동향)에서 별도로 다루기로 한다.

가) 사회봉사명령의 의의

(1) 사회봉사명령의 개념

‘사회봉사명령’(community service order)은 범죄자나 비행소년에 대하여 독립한 형의 일종, 또는 형의 유예조건이나 보호처분의 조건으로서 일정한 기간 내에 특정한 시간 동안 무보수로 일정한 근로, 즉 사회봉사(community service; gemeinnützige Arbeit)에 종사하게 하는 제도이다.²⁶⁴⁾ 이는 수단에 있어 구금을 수반하지 않고 있어 범죄자의 개인적·사회적 기능을 저해할 가능성이 적고 운용이 경제적인 것이다.²⁶⁵⁾

이때 문제되는 것은 여기서의 ‘사회봉사’가 구체적으로 무엇인지는 점이다. 사회봉사에 대해서는 법률에 명문의 규정은 없으나 사회공동체의 이익, 즉 사회복지에 기여하는 성격을 지니는 근로에 종사하는 것이라고 할 수 있다. 이는 사회봉사명령의 배상적 요소와 사회재통합 요소를 고려할 때 당연한 것이다. 또한 이러한 사회봉사적 근로는 사회봉사명령의 처벌적 요소를 고려할 때, 무보수의 근로이어야 한다.²⁶⁶⁾

사회봉사명령은 법원에 의해 시간 단위로 부과되며, 보호관찰관이 대상자를 지역사회 전체에 유익한 분야에 배치하여 집행을 하게 된다. 만약, 대상자가 명령의 이행을 거부하거나 명령에 따르는 준수사항을 위반하게 되면 유예된 형의 집행이나 보호처분의 변경 및 취소 등 일정한 제재를 받게 된다.

(2) 사회봉사명령의 법적 성격

사회봉사명령의 법적 성격은 형벌집행의 한 변형으로 보는 것이 타당하다. 이와 관련해서는 소년법상의 사회봉사명령과 형법상의 사회봉사명령으로 나누어 고찰하여야 한다.

(가) 소년법상의 사회봉사명령

소년법 제32조 제1항 제2호에서는 사회봉사명령을 소년법상 보호처분의 일종으로 규정하고 있다. 소년법상의 보호처분을 형벌집행의 한 변형으로 보는 이상 그 처분의 하나인 사회봉사명령도 형벌집행의 한 변형수단으로 봄이 상당하다.

소년법상 사회봉사명령은 2008년 이전에는 보호처분의 일종인 보호관찰의 부수처분으로 규정되어 있었다.

264) 이러한 사회봉사명령의 개념에 대해서는 법률에 명문의 규정이 없으며, 이에 따라 개념의 모호성, 불명료성 등이 문제로 제기된다. 결국 사회봉사명령의 개념이나 법적 성격은 이론상 해결할 수밖에 없다. 정동기, 사회봉사명령제도의 연구, 한양대학교 대학원 법학 박사학위논문, p7-8.

265) 정동기, 사회봉사명령의 현황과 개선방안, **형사정책 제11호** (1999. 10), p.2.

266) 정동기, 앞의 학위논문, p.8.

소년법상의 단기 및 장기보호관찰처분 등 보호처분을 형벌집행의 한 변형으로 보는 이상 부수처분인 사회봉사명령도 그 일부를 구성하는 요소로서 같은 성격을 지니기 때문에 형벌집행의 한 변형수단으로 봄이 상당하였다.²⁶⁷⁾ 2008년 이후 개정 소년법은 보호처분의 다양화와 내실화를 위하여 보호관찰에만 병합하도록 되어 있는 사회봉사명령과 수강명령을 독립된 보호처분 규정하게 되었다. 그러나 보호처분을 형벌집행의 한 변형으로 보는 입장에서는 부수처분이던 독립된 처분이던 형벌집행의 한 변형수단으로 보는 것이 타당하다.

(나) 형법상의 사회봉사명령

형법상의 사회봉사명령은 처음부터 보호관찰의 부수처분이 아니고 보호관찰과 대등하고 병렬적인 지위를 점하고 있다. 형법은 징역·금고의 형의 집행유예를 선고하는 경우 보호관찰을 명하거나 사회봉사 또는 수강을 명할 수 있다고 규정하고 있다(제62조의2 제1항). 형법은 사회봉사명령을 수강명령 및 보호관찰과 동격으로 취급하고 있는 것이다. 따라서 형법상의 사회봉사명령은 보호관찰의 부수처분으로서가 아니라 그 자체로서 독립한 지위를 점하는 형벌집행의 한 변형으로 볼 것이다.

특히 사회봉사명령의 이념적 요소나 그 연혁적 고찰과정에서 볼 때 이는 자유형의 변형 또는 대체수단으로서의 지위를 명확하게 해주고 있다.²⁶⁸⁾ 즉 형법상의 사회봉사명령은 연혁적으로 자유형의 대안으로 창안되었고, 유죄가 인정되는 것을 전제로 하고 있으며 준수사항을 부과하고 일정한 노동에 종사하게 하는 한편, 이를 위반한 때에는 유예된 구금형을 집행하는 등 형벌적 요소가 강하게 내포되어 있다는 점에서 형벌집행의 한 변형이라고 함이 당연하다고 할 것이다. 그러나 이는 형의 집행유예와 선택적으로 결합하여 집행유예의 조건 또는 부수처분적 성격을 지니고 있는 제도이다. 따라서 이는 집행유예와는 별개로 독립하여 선고될 수 없고 집행유예의 선고와 동시에 선고되어야 한다. 또한 집행유예의 조건으로서의 성격을 지니고 있으므로 사회봉사명령의 위반은 집행의 유예된 형의 집행을 초래할 수 있는 것이다.

나) 사회봉사명령의 이념

사회봉사명령은 수단에 있어서 구금을 수반하지 않고 있어 범죄자의 개인적 또는 사회적 기능을 저해할 가능성이 적고 운영이 경제적이라는 여러 가지 장점을 가진 제도이다. 고된 근로·훈련과 가시적 성취 등의 요소와 근로가 무보수이고 의무적이라는 점에서 처벌적 요소를 내포하고 있는 반면에 범죄에 의하여 생긴 피해를 없애주는 그 무엇을 사회에 되돌려 준다는 배상이나 속죄의 요소를 내포하고 있을 뿐 아니라 사회봉사활동의 과정에서 자신의 사회적 책임감을 키우고 보호관찰관이나 자원봉사자들과 함께 중요한 시간을 보냄으로써 유익한 영향을 받을 가능성이 있다.

267) 위의 학위논문, p.15-16.

268) 위의 학위논문, p.16.

즉 사회봉사명령은 ① 처벌(punishment), ② 배상(reparation), ③ 속죄(expiation) 및 ④ 사회재통합(reintegration) 또는 사회복귀(rehabilitation) 등과 같은 여러 가지 상이한 요소가 합체된 자유형에 대한 대체수단으로 창안된 것이다.²⁶⁹⁾

(1) 처벌(punishment)

사회봉사명령 이전의 사회내처우는 일반시민에게 범죄자들이 너무 쉽게 처벌을 면한다는 인식을 갖게 하였다. 범죄의 억지와 사회의 보호를 위해서는 보다 엄격한 시설의 수단이 필요하였고, 이러한 요구에 부응하여 도입된 것이 사회봉사명령이기 때문에²⁷⁰⁾ 이 제도의 처벌적 요소가 다른 사회내처우에 비하여 강하게 내포되어 있는 것은 어쩌면 당연한 것이다. 특히 사회봉사명령의 특징인 무보수의 근로는 강한 형벌적 요소와 일반예방적 요소를 겸비하고 있다고 할 수 있다.

다만 사회봉사명령의 처벌적 요소는 근로 그 자체에 있는 것이 아니라 범죄자의 여가박탈에 있는 것으로 보는 것이 타당하다. 실제의 근로 속에 처벌적 요소를 도입하는 것은 사회복귀의 목적을 저해하는 까닭에 사회봉사명령은 처벌을 위한 것이 아니라 처벌 그 자체로서 과해져야 한다는 것이다.²⁷¹⁾ 따라서 구체적인 사회봉사의 활동내용은 처벌적 요소, 즉 어렵고 고된 노역이라는 측면에 의하여 선택되어서는 안 된다.

(2) 배상(reparation)

사회봉사명령의 배상적 요소는 추상적 형태로서 사회에 보상하여야 할 일반적 의무를 충족시키는 것을 말한다. 사회적으로 유익할 일을 함으로써 범죄자는 사회에 해악을 끼치던 사람에서 사회일반의 복지에 기여하는 사람으로 바뀌게 된다.

‘배상’(reparation)이라는 것은 처벌의 정당화 요소로서 응보²⁷²⁾와는 달리 범죄자 자신의 범행과 관련하여 사회에 무엇인가를 되돌려 주는 과정이라고 할 수 있다. 이는 사회질서에 있어서의 균형의 회복이라는 기본목적이 있으며, 범죄자에게 사회에 대한 어떤 부담을 지우는데 그치는 것이 아니고 사회에 대한 의무를 강제하는 것이기 때문에 사회의 호응을 얻기 쉽다.

(3) 속죄(Expiation)

사회봉사명령의 속죄적 효과는 범죄자로 하여금 자신의 무책임한 행동에 대한 가시적인 반성을 하였다는

269) 정동기, 사회봉사명령의 현황과 개선방안, **형사정책 제11호** (1999. 10), p.2.

270) 정동기, 앞의 학위논문, p.36.

271) 위의 학위논문, p.38.

272) 응보(retribution)라는 것은 범죄자가 사회로부터 자신이 가한 해악을 되돌려 받는 과정이다.

심리를 충족시킬 수 있다. 이는 죄의식이 비교적 강한 범죄자들에 대하여 타인에게 유용한 봉사활동을 수행함으로써 이를 완화시키는 유용한 수단이 될 수 있다. 이는 범죄자가 자신의 유죄를 용서하는 과정이라는 점에서 타인에게 이익을 공여하는 배상과는 다른 것이며, 쉽게 말해 “죄값을 치른다.”고 표현할 수도 있다.

속죄의 요구는 문제가 된 범죄행동뿐 아니라 범죄자의 과거 생활을 특징짓는 ‘실패의 축적’(accumulation of failures)에서 유래된다. 사회봉사명령을 통하여 범죄자들은 거듭된 실패로 손상된 자존감을 회복하고 열등감을 극복하는데 도움을 얻게 된다. 이는 결과적으로 사회내에서 합법적 지위를 획득하는데 기여하게 되기 때문에, 실제로 사회봉사명령이 지니고 있는 사회복귀 철학의 주된 측면인 것이다.

(4) 사회재통합(reintegration) 또는 사회복귀(rehabilitation)

사회봉사명령이 범죄자의 사회재통합에 기여한다는 것은, 이 제도가 범죄자의 사회복귀(rehabilitation)나 교정에 도움이 되는 요소를 가지고 있다는 것을 의미한다. 즉 사회봉사명령은 범죄자의 사회적 책임성을 조장하고, 다른 근로자(봉사자)와의 접촉을 하게하며 여가를 건전하게 사용하도록 하는 동시에 근로습관을 회복시키고 장기적 관심과 기술을 발전시켜 새로운 고용을 유도할 수도 있다.²⁷³⁾

(가) 사회적 책임성의 조장

사회봉사명령은 범죄자의 사회적 책임성을 키우는데 기여할 수 있다. 즉 사회봉사명령은 범죄자들로 하여금 노인이나 장애인 등과의 접촉을 통하여 사회적 책임감을 불러일으키게 하고 사회내에서 자신의 역할을 재발견할 기회를 부여한다. 사회적 책임성을 증진하는 방법은 크게 두 가지인데, 하나는 사회에서 보호를 요하는 사람들을 도움으로써 사회에 대한 참여의식과 타인에 대한 관심을 발전시키는 것이고, 다른 하나는 범죄자가 사회에 대한 긍정적 기여를 통해 자아상(self-image)을 개선하고 보다 나은 자기가치를 인식하게 된다는 것이다. 이처럼 사회봉사명령은 범죄자로 하여금 또 하나의 적법한 성취의 방법을 찾을 기회를 제공하기 때문에 ‘재통합적’이라고 말할 수 있는 것이다.

(나) 긍정적 접촉의 기회제공

사회봉사명령을 이행하는 과정에서 범죄자들은 소외된 이웃들에 봉사하는 다른 자원봉사자들이나 관계기관의 사회복지사 등과 접촉할 기회를 갖게 된다. 이러한 접촉기회는 범죄자들로 하여금 스스로 긍정적인 사회적 가치를 내면화하는 기회를 제공하게 된다. 특히 일부 범죄자들이 근로의무를 포함한 사회적 의무에 대하여 재인식하고 현실적 자세를 취하는데 있어서 보호관찰관이나 자원봉사자의 접촉이 영향을 미칠 수 있다.

273) 정동기, 앞의 학위논문, pp40-43.

(다) 여가의 활용

사회봉사명령의 주요한 특징 중 하나는 여가를 건전하게 사용하도록 함으로써 반사회적인 행위에 나아갈 시간을 빼앗는다는 것이다. 여가시간 중의 사회봉사활동은 범죄자들의 무리한 자유시간을 빼앗아 그 능력과 힘을 창조적으로 배출할 기회를 제공함으로써 범죄로 나아갈 기회를 감소시킬 수 있다. 나아가 사회봉사활동을 마친 범죄자들은 그들 스스로 자원봉사자가 되어 여가를 건전히 활용하는 습관을 이어나가기도 한다.

(라) 근로습관의 회복

사회봉사명령은 만성적으로 실업상태에 있는 범죄자들에게 근로의 습성을 회복시키는 유용한 수단으로 인식되고 있다. 규칙적 사회봉사활동에의 참가는 태만하고 무질서한 생활에 변화를 주며 규칙적인 대외활동에의 습관을 기르는데 도움을 줄 수 있다.

2) 비교법적 고찰

가) 사회봉사명령의 기원

(1) 근대 이전의 유사제도

사회봉사명령제도의 기원에 대해서는 근대 이전에서도 그 기원을 찾을 수 있다는 논의가 있다.²⁷⁴⁾ 이에 따르면, 근대 이전에도 “죄의 대가는 노동이다.”, “죄악은 노동에 의하여 속죄된다.”는 관념과 자유박탈 대신 공익을 위한 노동을 하도록 하는 제도는 오래전부터 인정되어 왔다고 한다. 중세에도 독일의 여러 도시에서 벌금미납으로 인한 자유박탈 대신에 성벽을 쌓거나 운하를 청소하는 등의 사회를 위한 노동을 하도록 하는 제도가 존재하였고, 1614년 스위스 베른시는 유사한 제도를 입법화하였다. 그 외에도 노예제도, 노동을 위한 식민지로의 이송, 16세기의 교정원(House of Correction) 등이 거론되고, 징병제도²⁷⁵⁾에서도 그 기원을 찾을 수 있다고 한다.²⁷⁶⁾

274) 사회봉사명령제도의 명확한 시원에 대해 누구도 정확한 의견을 제시하기는 어렵다. 처벌이나 범죄억지를 위하여 형사사법체계에서 사회봉사의 아이디어가 활용된 것은 여러 나라에서 긴 역사를 가지고 있다. 이하의 내용은, 위의 학위논문 주석58 참조.

275) 1602년 영국의 엘리자베드 여왕 시기에는 강간범, 강도범 등 특정범죄자 이외의 범죄자에 대하여 형벌 대신 군인으로 징병을 하는 제도를 두기도 하였다. Radzinowics, L., A Brief History of English Criminal Law, Vol 4 London.

276) 김영환 외 3인, 사회봉사명령제도에 관한 비교법적 연구, 한국형사정책연구원, 연구보고서 91-03, 1992, pp.26-27.

그럼에도 전술한 내용은 근대이전의 형벌대체의 성격을 띠는 강제노동의 부과라는 측면에서 유사점이 있다는 것이지, 현대적 의미의 사회봉사명령제도와는 그 성격이 많이 다르다고 해야 한다.

(2) 현대적 기원

이 제도의 현대적 기원은 1966년 영국에서 우튼위원회(The Wootton Committee)²⁷⁷⁾로 잘 알려진 <형벌제도 자문위원회>의 보고서에서 처음으로 본격적인 제안이 이루어져 1972년 영국의 「형사재판법」에 의하여 도입된 것이라고 하는 것이 정설이다.²⁷⁸⁾

이후 <범죄문제에 관한 유럽위원회>의 보고서가 새로운 형벌수단의 개발필요성을 지적하였고, 1976년 3월 9일 유럽평의회(Council of Europe) 각료회의에서는 구금형에 대한 다양한 대안의 모색과 함께 사회노동, 즉 사회봉사명령의 이익과 장점에 관하여 조사할 것을 결의하였다.²⁷⁹⁾

이처럼 사회봉사명령은 영국에서 최초로 형벌의 하나로 창안·도입되었고 그 성과가 알려지면서 미국, 캐나다, 오스트레일리아 등 세계 각국으로 전파되었다. 이것은 2차 대전 이후에 가장 성공적인 형벌제도의 혁명 중 하나라 평가할 수 있다.

사회봉사명령제도가 기존의 형벌제도와 별도로 도입된 원인에 대해서는 다음과 같이 네 가지 측면으로 설명이 가능하다. 첫째로 인도주의의 영향에 따라 자유형에 대한 반성이 일어났고, 둘째로 자유형이 실증적으로 사회내처분보다 효과적이라는 증거가 없으며, 셋째로 교도소의 수용밀도가 급격히 증가하였고, 넷째로 수용인구의 증가에 따른 경제적 이유 때문에 범죄자 처우에 소요되는 비용을 절감하는 방안을 강구하지 않을 수 없었던 것이다.²⁸⁰⁾

나) 영국의 사회봉사명령

277) 1966년 11월 영국 내무장관 젠킨스(Roy Jenkins)는 <형벌제도 자문위원회>(The Adversary Council on the Penal System)에 대하여 범죄자에게 부과될 새로운 시설의 형벌을 연구해 달라고 요청하였다. 동위원회는 이를 우튼(Wootton) 남작부인을 위원장으로 하는 8인의 소위원회에 재차 의뢰하였고, 이 소위원회에서 39차의 걸친 회의와 외국제도 시찰 등을 통하여 일수벌금제도, 주말구금과 같은 간헐구금제도, 시니어 수감센터 등을 다각도로 연구하였다. 동위원회는 1970년에 이르러 보고서를 제출하였는데, 보고서의 내용 중에서 가장 '야심찬 제안'(ambitious proposal)이 사회봉사명령이었다. Gordon Trasler, "Innovations in Penal Practice", in Barbara Wootton: Essays in Her Honour, 1986, pp.231-232.

278) 정동기, 앞의 학위논문, pp.34-35. 이에 대해서는 1966년 미국의 캘리포니아주 법원에서 이 제도가 최초로 창안되었고, 1970년 말까지 미국 전체주의 3분의 1에서 이 제도가 실시되었다는 주장이 있다. Douglas Corry McDonald, Punishment without Walls: Community Service Sentences in New York City, New Jersey: Rutgers Univ. Press, 1986, pp.7-10.

279) 이는 '구금형에 관한 대안적 형벌제도'(Alternative Penal Measures to Imprisonment)라는 제하의 범죄문제에 관한 유럽위원회의 보고서에 기초하였는데, 그 이후 유엔 경제사회이사회와 제6회 및 제7회 범죄예방과 범죄인처우에 관한 유엔회의에서도 비슷한 내용의 권고가 이루어졌다고 한다. 김영환 외, 앞의 보고서, pp.28-29.

280) 정동기, 앞의 학위논문, pp.35-36.

(1) 초기의 사회봉사명령제도

앞서 살펴본 것처럼 영국에서의 사회봉사명령은 1966년부터 활동한 형벌제도 자문위원회 산하 우튼 위원회가 39차례의 심도 있는 연구결과를 정리하여 1970년에 보고서를 제출하면서 처음으로 진지하게 논의되기 시작하였다. 이 보고서의 영향으로 1972년 「형사재판법」(Criminal Justice Act)에 의해 사회봉사명령제도가 시험적으로 처음 도입되었다. 영국에서는 사회봉사명령이 형선고에 수반하는 조건으로서가 아니라 독립한 하나의 형벌로서 법제화되었다. 1973년 「형사재판법」은 지방법원과 소년법원(Youth Court)에서 16세 이상의 범죄자에게 40시간에서 240시간의 범위 내에서 선고할 수 있으며 1년 이내에 집행을 완료할 것을 규정하게 되었다.²⁸¹⁾ 이에 따라 같은 해 영국의 6개 지역²⁸²⁾의 보호관찰소에서 시험적으로 시행되었다. 이때의 사회봉사명령은 대상자의 동의하에 일정시간의 무보수로 봉사활동을 명하는 것으로서, 범죄자에게 부과되는 가장 단순하고 분명한 형벌 중 하나였다. 그 봉사활동내용은 지역사회의 실정에 따라 다소 차이가 있으나, 환경보존활동, 고령자 무료급식, 장애인의 주택수리와 쇼핑보조 등 광범위하고 다양하였다.²⁸³⁾

단기간의 시험실시 이후 영국 내에서 형사사범의 중요한 수단으로 인식되면서 빠른 속도로 자리 잡아 나갔고 마침내 1975년 전국적으로 확대 실시되었다. 시행초기부터 이렇게 빠른 속도로 인기를 얻은 것은 비시행후기부터 처벌적인 기능이 강조되었지만 사회봉사명령이 배상(reparation), 사회복귀(rehabilitation), 응보(retribution)등 여러 다른 판결의 기본이념을 모두 실현할 수 있는 포괄적인인 형사제재수단이라는 인식 때문이었다.²⁸⁴⁾

(2) 사회봉사명령제도의 발전

(가) 병합명령의 도입

1991년 개혁입법 이전에는 보호관찰명령과 사회봉사명령은 각각 독립적인 명령으로 사용되었기 때문에 결과적으로 하나의 범죄를 대상으로 서로 병합될 수는 없었다. 그러다가 1991년 「형사재판법」에서는 이러한 금지조항들이 삭제됨으로서 판결의 종류를 변경시킬 수 있는 새로운 가능성을 열었다. 이의 근본적인 목적은 지금까지 경미하지만 반복적인 범죄로 구금형이 불가피했던 재산범죄자에 대하여 사회내처우를 명하고자 하는데 있었다. 이 법령 하에서 법원은 12개월에서 36개월까지의 보호관찰과 40시간에서

281) 1973년 「형사법원권한법」(PCCA: Power of Criminal Courts Act)은 법원이 범죄자들로 하여금 40시간 이상 240시간 이내에서 사회를 위한 무보수 근로를 하는 명령을 내릴 수 있게 하였다. 이때 사회봉사명령을 선고할 수 있도록 한 대상자는 성인인 17세 이상으로 하였으나, 1982년 「형사재판법」은 이를 16세 이상으로 하되, 16세의 사람에 대해서는 사회봉사활동의 시간 상한을 120시간으로 하였다. 정동기, 앞의 학위논문, p.53.

282) Durham, Inner London, Kent, Nottingham, South-West, Lancashire, 그리고 Shropshire 등이다.

283) 위의 논문, p.48.

284) 박수환, 앞의 책, p.101 참조.

100시간까지의 사회봉사명령을 병과 할 수 있다. 법원이 차츰 이를 활용하는 데 익숙해짐에 따라 통계상으로 구금형에 가까운 범죄자(high-tariff offender)를 목표로 하고 있음을 알 수 있다.²⁸⁵⁾

(나) 지역사회처벌명령(CPO: Community Punishment Order)

과거 독립된 지역사회형벌로 규정되었던 보호관찰명령(Probation Order)²⁸⁶⁾, 사회봉사명령(Community Service Order), 병합명령(Combination Order) 등은 2000년 「형사사법 및 법원조직법」(the Criminal Justice and Court Services Act)의 개정에 따라, 지역사회재활명령(CRO: Community Rehabilitation Order)²⁸⁷⁾, 지역사회처벌명령(CPO: Community Punishment Order), 지역사회처벌 및 재활명령(CPRO: Community Rehabilitation and Punishment Order)²⁸⁸⁾ 등으로 명칭이 변경되었다.²⁸⁹⁾

사회봉사명령의 기원을 살펴보면 교도소에 구금될 정도의 중한 죄를 지은 자를 상대로 하여 구금의 대체형벌로서 발전하여왔다. 따라서 다른 사회내처우에 비하여 처음부터 처벌적인 성격이 강조되었던 것인데, 이러한 측면을 부각시킨 명칭의 변경이라고 할 수 있다. 원래 사회봉사명령은 크게 다음의 세 가지 목적을 중심으로 실시하고 있다. ① 처벌(punishment) : 사회봉사명령은 대상자의 일정한 시간, 특정한 작업에 강제적으로 종사하게 함으로서 처벌적인 성격이 있다. ② 사회에의 보상(reparation) : 사회적인 유익한 분야에 무보수로 종사하게 함으로서 범죄에 의한 사회의 손실을 보상한다는 의미가 있다(이상의 두 가지는 국가표준(National Standards)에 명백히 규정 되어 있다). ③ 대상자의 개선 및 사회복귀(rehabilitation) : 일반사회봉사명령에는 대상자의 갱생에 관한사항을 규정하고 있지 아니하나 결합명령에서는 명문으로 사회봉사명령이 대상자의 갱생을 목적으로 한다고 규정하고 있다(1991년 「형사재판법」 제11조 제2항).²⁹⁰⁾

(다) 지역사회명령(Community Order)의 무보수 근로(Unpaid Work) 준수사항

이러한 다양한 사회내처우의 독립된 형벌체계는 2005년 4월 4일 폐지되고 ‘지역사회명령’(Community Order)의 단일명령체계로 변경되었다. 기존의 보호관찰명령 등 독립된 사회내 형벌들은 12개의 지역사회명령 준수사항(requirements)로 변경되어 새롭게 편성되었다. 이러한 지역사회명령은 처벌과 범죄자의 행동을 교정하며 때로는 범죄피해자에게 직접적으로 보상하는 것의 조화를 이루기 위한 것이다.²⁹¹⁾

285) 손외철, 앞의 논문, pp.30-31.

286) 과거 보호관찰명령은 16세 이상 되는 모든 범죄자는 6개월에서 3년 이내의 기간 동안 보호관찰을 받을 것을 명할 수 있었다.

287) 이는 과거의 ‘Probation Order’에 해당한다.

288) 과거 ‘Combination Orders’가 명칭이 변경된 것이다.

289) 지역사회재활명령(CRO), 지역사회처벌 및 재활명령(CPRO)에는 15개의 상호 독립된 준수사항이 병과될 수 있었다. 영국에서는 이외에도 약물처우 및 검사명령(DTTOs: Drug Treatment and Testing Orders), 성인수강명령(Senior Attendance Center Order), 야간외출제한명령(Curfew Order) 등 지역사회 차원의 독립된 형벌이 별도로 운영되었다.

290) 박수환, 앞의 책, p104; 손외철, 앞의 논문, p29. 참조.

지역사회명령의 준수사항은 특정 범죄자에게 맞춤형으로 적용되어야 하는데, (2003년 「형사재판법」 제148조 2항), 이 중에서 무보수 근로(Unpaid work) 준수사항은 20시간에서 300시간의 범위 내에서 부과된다. 이는 사회 환원 (Community Payback)이라고 알려진, 정신적·신체적 일을 무보수로 수행하는 것을 말한다. 이는 과거의 사회 봉사명령과 유사한 준수사항으로서, 범죄자를 처벌함과 동시에 사회복귀를 돕기 위하여 마련된 것이다.²⁹²⁾

(3) 사회봉사명령의 운영실태

(가) 사회봉사명령의 부과

지역사회명령의 무보수 근로 준수사항의 적용은 일반적으로 다음과 같은 3가지 단계로 구분된다. ① 하급단계 (Low level): 상습적인 경미범, 일부 공공질서 위반범, 상점절도범 등에게는 약 40-80시간의 사회봉사 준수사항이 적용된다. ② 중간단계 (Medium level): 1,000파운드 이하의 장물을 취급하는 장물사범, 노상강도, 사기편취범, 차량절도범 등의 경우에는 80-150시간의 사회봉사 준수사항이 적용된다. ③ 상급단계 (High level): 초범인 주거 침입강도 등 구금형을 선고할 것에 근접하는 범죄를 저지른 범죄자에 대하여는 150-300시간의 사회봉사 준수사항이 적용된다.

(나) 사회봉사명령의 집행절차

사회봉사(Unpaid Work) 준수사항의 집행은 다음과 같은 절차로 이루어진다.²⁹³⁾ 우선 사회봉사명령 판결문을 접수받은 보호관찰소의 사회봉사명령 담당기획관(Community Service Order Projector)은 대상자의 판결문 내용을 검토하고 대상자에게 적합한 사회봉사 프로젝트를 만들어야 한다.²⁹⁴⁾ 통상적으로 사회봉사명령의 집행을 전담하는 보호관찰소에서는 담당보호관찰관 이외에 사회봉사명령 프로젝트들이 있고, 이들은 봉사 장소 개발이나 작업내용, 효과, 비용, 투입인원, 감독자 등을 배치하여 적시에 대상들을 투입할 수 있는 다양한 사회봉사

291) 지역사회명령은 2003년 「형사재판법」(Criminal Justice Act) 제177조에 근거하고 있으며, 18세 이상의 범죄자를 대상으로 하고 있다. 한편 18세 이하의 소년범죄자에 대해서는 2009년부터 소년지역사회재활명령(the Youth Rehabilitation Order)이 부과되고 있다. 명령은 고등법원(Crown Court)이나 치안법원(Magistrates' Court)에 의하여 유죄가 확정된 자에게 선고된다. 이 경우 법원은 적어도 1개 이상의 준수사항을 부과하여야 한다(2003년 「형사재판법」 제177조 1항). 이때 대상범죄는 법정형에는 구금형에 해당하는 것이어야 한다(같은 법률 150조A). 법원은 해당범죄가 그러한 명령을 부과할 수 있을 정도로 충분히 심각한 경우에 부과할 수 있다(같은 법률 제148조 1항). 한편 지역사회명령의 최장기간은 3년이며, 지역사회명령의 준수사항은 명령 자체의 기간보다는 짧은 기간 동안 부과되어야 한다(2003년 「형사재판법」 제177조 5항).

292) 손외철, 앞의 논문, p.30.

293) 이하의 내용은 박수환, 앞의 책, pp.103-105 참조. 사회봉사명령을

294) 선고받은 대상자는 보호관찰관에게 판결확정일로부터 10일 이내에 신고하여야 한다. 그러나 실무에 있어서는 봉사명령을 선고하는 법정에 법원주재 보호관찰관이 재정하고 있으므로 신고사실을 즉시 알 수 있고, 선고받은 대상자를 불러 주의사항을 고지하고, 출석일을 지정해주고 있어 신고는 원활하게 처리된다. 그리고 대상자는 주거에 변동이 있는 경우에는 이를 보고하여야 한다.

프로젝트를 만들고 있다.²⁹⁵⁾

사회봉사명령 대상자는 봉사명령 담당관의 지시에 따라 선고된 시간동안 무보수로 근로를 하여야 한다. 선고된 명령은 12개월 이내에 완료하여야 한다. 그러나 위 기간 내에 완료하지 못한 경우에도 명령이 취소되지 않는 한 명령은 대상자가 근로시간을 마칠 때까지 존속한다. 사회봉사명령 운용상의 유의점은, ① 공중의 의견을 반영하고, 공중의 안전을 고려할 것, ② 지역사회에 유익할 것, ③ 많은 집행 장소와 다양한 종류의 작업을 확보할 것, ④ 사회봉사명령 작업이 지역노동시장을 압박하지 않을 것 등이다.²⁹⁶⁾

(다) 사회봉사명령의 집행내용

사회봉사명령 집행분야 및 장소와 관련하여 국가표준안이 제시하고 있는 평가기준은, ① 육체적, 감정적, 지적으로 어느 정도 부담(significant effort)이 과해질 것, ② 범죄방지를 방지하고, 환경을 개선하며, 노인이나 장애자를 돌보는 것 사회에 이익(benefit)을 줄 것, ③ 개인의 책임의식과 자신의 훈련에 도움을 줄 것, ④ 건강과 안전이 보장될 것, ⑤ 대상자가 일을 하지 않으면 임금을 주고 사람을 고용해야할 만큼의 일을 맡길 것, ⑥ 봉사 집행 활동이나 장소가 범죄의 보상으로 행하는 것이라고 일반인들에게 인상을 주지 않는 곳일 것, ⑦ 봉사 장소는 외국에서는 행하여져서는 안 될 것 등이다.

한편, 2003년부터 영국에서는 사회봉사명령을 보다 더 효율적으로 집행하고 실질적으로 사회봉사명령대상자의 사회적응력 제고를 통한 재범방지를 목적으로 ‘강화된 사회봉사명령(Enhanced Community Punishment)’을 시행하였다. 이는 사회봉사명령의 효과성을 높이려 응보(retribution)나 배상(reparation)등 법원판결의 엄정성을 손상함이 없이 대상자의 재화를 극대화하자는 데 있다. 따라서 이는 무보수근로를 통해 지역사회에 속죄하는 역할뿐 아니라 대상자가 필요로 하는 부분을 충족시킴으로서 재범을 막는 효과를 거둘 수 있다. 이러한 강화된 사회봉사명령은 사회친화적 태도와 행동(pro-social attitudes and behaviors), 취업과 관련된 기술(Employment-related skills), 문제해결능력(problem solving)등을 함양하도록 설계되었다. 또한 이는 고용곤란 관련 기술(poor employment-related skills), 반사회적 역할모델(anti-social role model), 빈약한 인간관계(poor interpersonal skills), 낮은 책임관리(poor self-management)등을 제거하는 것이 목적이다.²⁹⁷⁾

295) 영국에서는 사회봉사명령 모든 프로젝트에 1인 이상의 감독관이 사회봉사명령을 감독하고 있다. 감독관들은 전일 근무하는 정식직원과 파트타임으로 근무하는 임시직원으로 구성되어 있다. 일반적으로 사회봉사 프로젝트는 1일 7시간 집행되는데, 통상 오전 9시에 시작하여 오후 4시에 종료된다. 감독관은 최소한 프로젝트 시작 15분전에 도착하여 봉사집행을 준비해야 한다. 늦게 도착한 범죄자는 보호관찰소 규정에 따라 15분 이내로 지각한 경우에는 집행이 허용된다. 대상자가 도착한 시간은 정확하게 기록되어야 한다. 15분 이상 지각한 범죄자에 대하여는 봉사 집행을 할 것인지에 대하여 사회봉사 담당관으로부터 허락을 받아야 한다. 점심시간은 봉사집행에서 관리하기 어려운 시간이다. 점심시간에도 대상자를 관리되어야 하며 감독관은 점심시간을 포함하여 보수를 받고 있다. 따라서 감독관은 점심시간에도 대상자와 함께 있어야 한다. 통상적으로 감독자는 대상자와 함께 식당에 가거나, 대상자들이 음식을 사러 가는 것을 허용하거나, 식사장소 주변에서 휴식을 취하는 것을 허가할 수 있다.

296) 한편 사회봉사의 집행 중에 문제를 일으키는 대상자에 대해서는, 집단으로부터 조용한 장소로 분리하여 그의 행동이 수용될 수 없다는 것을 조용히 충고하고 자세하게 사건을 기록하는 것이 필요하다. 또한 예상되는 결과에 대하여 자신의 의견을 붙여서 당직관이나 봉사 담당관에게 보고한다. 사회봉사명령 담당관은 사회봉사명령 대상자가 준수사항을 위반하고 이를 준수할 의사가 없음이 확인되면, 즉시 감독 법원에 보고하여야 한다. 이 경우 치안판사를 대상자를 소환하거나 구금할 수 있다.

(4) 영국 사회봉사명령제도의 최근 동향

2009년 4월, '사회환원'(Community Payback)이 대중의 관심을 불러 일으켰다. 사회환원은 사회봉사명령 집행의 새로운 방법으로서, 지역주민이 어떻게 범죄자들이 저지른 피해를 수정할 수 있을지에 대하여 발언권을 가지도록 하는 제도이다. 이 제도는 수행되고 있는 일의 가치와 범죄자들에 의하여 창출될 수 있는 공공선(social good)에 대한 기여를 대중에게 보여주기 위하여 시도된 것이다.

법무부는 일반시민을 대상으로 인터넷 웹사이트²⁹⁸⁾를 통하여 사회환원 프로젝트 제안서를 접수하고 있다. 사회환원 프로젝트를 수행하는 대상자들은 종종 대중들이 업무 수행중인 그들을 볼 수 있도록 신분확인용 재킷을 입도록 요구받는다.

다) 미국의 사회봉사명령

(1) 초기의 사회봉사명령제도

미국의 사회봉사 프로그램은 유죄가 인정된 범죄자를 하나의 독립된 형벌 또는 형벌의 조건으로서 비영리단체나 공익기구에 대하여 일정한 기간 내에 특정된 시간의 작업이나 서비스를 무보수로 제공하게 하는 프로그램으로 정의된다.²⁹⁹⁾ 미국의 사회봉사명령은 1966년 캘리포니아주의 앨러미다 카운티(Alameda County)의 시 법원(municipal court)에서 교통범죄를 범한 범죄자들에게 무보수의 근로(unpaid labor) 또는 사회봉사(community service)를 형벌로서 선고함으로써 창안되었다고 한다.³⁰⁰⁾ 일반적으로는 영국의 영향을 받아 도입된 것으로 알려져 있기도 하다.³⁰¹⁾

앨러미다 프로그램은 사회봉사명령의 기틀을 잡았는데, 이는 두 가지 특징을 지니고 있다. 하나는 피해자에 대한 봉사가 아니라 사회에 대한 봉사라는 점이며, 다른 하나는 구금시설 이외 장소에서의 노동의 제공이라는

297) 손외철, 앞의 논문, p.30.

298) www.direct.gov.uk/en/CrimeJusticeAndTheLaw/PrisonAndProbation/DG_182080

299) Peter P. Lejins. "Community Service as a Penal Saction in the United States", in International Penal and Penitentiary Foundation, Community Service as an Alternative to the Prison Sentence, Bonn, 1987, p.11.

300) Douglas C. McDonald, Punishment without Walls: Community Service Sentences in New York City, New Jersey: Rutgers Univ. Press, 1986, pp.7-10.

301) Lejins, 앞의 논문, p.15. 미국에서의 1949년 알래스카 법령에 따르면 판사는 범죄자에 대해 보호관찰의 준수 사항의 일부로서 사회봉사명령을 선고할 수 있도록 되어 있었다고 주장하기도 하나 그에 의하면 공식적인 형태로서의 사회봉사명령은 1966년 캘리포니아 주 앨러미다 카운티에서 시작되었다고 한다. 자치법원판사(Municipal Court Judge)는 기소된 교통위반사범에 대해 처벌의 일부로서 무보수노동으로서 사회봉사명령을 선고할 수 있었다고 한다. McDonald, D.C.(1986). Punishment without walls:Community Service sentences in New York City. New Brunswick, N.J. : Rutgers University Press. 그러나 많은 학자들은 사회봉사명령의 기원을, 영국에서 1960년대 후반 경 움직임이 나타나기 시작했고 1972년 의회에서 법원에 범죄자에 대해 사회봉사명령을 선고할 수 있는 권한을 부여함으로써 본격적으로 시작되었다고 본다.

점이다. 앨러미다 카운티의 사회봉사명령 선고를 시작으로 전국의 판사들은 여러 죄질의 범죄자들에게 다양한 사회봉사명령을 선고하였다.³⁰²⁾ 특히 매사추세츠 주 퀸시법원(Quincy Court)의 알버트 크라머(Albert Kramer) 판사는 이런 사회봉사 활성화운동의 대변자로서 활동하였는데 그의 “Earn It” 프로그램은 피해자배상과 사회봉사 명령의 전국적 모델이 되었다.

(2) 사회봉사명령제도의 발전

사회봉사명령에 관한 선구적인 판결들의 영향으로 인디애나 주 의회는 구금에 대한 유력한 대안으로서 사회봉사프로그램을 도입하고 이에 대한 재정적 지원을 하는 법안을 통과시켰다.³⁰³⁾ 입법자들은 사회봉사프로그램이, 특히 비폭력적 범죄자들에게 적용됨으로써 교도소 과밀수용에 대한 대책이 될 것으로 기대하였다. 1970년대 말까지 미국 전체 주의 3분의 1에서 사회봉사 프로그램에 관한 입법을 완료하였으며 관련예산도 1980년의 25만 달러에서 불과 5년 후인 1985년에는 6백만 달러로 크게 증가하였다.

특히 1976년 법집행지원처(Law Enforcement Assistance Administration)에서는 성인을 위한 사회봉사명령에 전국적 단위의 기금을 지원하였고, 1978년 청소년사범 및 비행예방국(Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention)에서는 역시 사회봉사명령을 위한 대규모기금조성을 시도한 바가 있었다.³⁰⁴⁾ 그러나 사회봉사명령제도가 미국에서는 전국단위의 통일된 기준에 의해 대단위정책이 실현된 예는 그 이후 거의 없으며, 다만 카운티 단위의 지역법원에서 지역실정에 맞는 다양한 기획을 해오는 정도에 그치고 있는 상황이다.³⁰⁵⁾

(3) 사회봉사명령의 운영실태

(가) 사회봉사명령의 부과

사회봉사명령은 미국에서는 심각한 범죄자에 대해서는 부과되지 않고 있고, 보호관찰의 준수사항으로 부과

302) 예를 들면, 네브라스카(Nebraska)주에서는 고속도로 건설과 관련된 담합입찰로 유죄판결을 받은 6명의 토건업자에게 구직 프로그램을 설립하거나 인디언 보호구역 내의 도로개량계획을 수립하는 사회봉사명령이 부과되었다. 다른 지역에서는 범죄를 범한 육류포장기업 중역에게 청소년 직업훈련계획에 참여하는 200시간의 사회봉사와 함께 일정 수의 가식방자를 해당 공장에 고용하도록 명하였고, 기업의 내부정보를 유출한 증권거래로 부정수익을 올린 범죄자에게는 300시간의 사회봉사와 함께 1만 달러의 벌금이 병과되기도 하였다.

303) Van Ness, 1986, p.194.

304) 1978년 청소년사범 및 비행예방국(OJJDP)은 2300만 달러를 들여 58개 관할구역의 소년법원과 소년사범기관에서 배상과 사회봉사명령을 발전시키기 위한 시범실시프로그램을 주도하였다. Robert J. Harris & T Wing Lo. Community Service: Its Use in Criminal Justice, International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 46(4), 2002, pp.427-444.

305) 그 원인은 연방정부나 주정부보다는 지방(local)정부 차원에서 사회봉사명령과 같은 중간적 제재(처우)수단에 대한 책임이 있다는 점과 지방차원의 사회봉사명령의 집행은 워낙 다양하고 지역적 차이가 분명히 존재해서 이에 대한 종합적 분석과 이를 통한 정책프로젝트의 실시가 어렵다는 것에서 찾아볼 수 있다.

되며 단독처분으로서는 거의 사용되어 오지 않고 있다. 다만 가끔 벌금에 대한 대체집행으로 활용되거나 경제력이 없는 범죄자에 대해 배상명령의 대체제도로 활용되고 있다.³⁰⁶⁾ 특히 미국 연방법원행정처에서 운영하고 있는 연방보호관찰제도에 있어서 사회봉사명령은 보호관찰의 하나의 준수사항이라는 법적 지위를 가지고 있다. 연방의 「양형개혁법」(Sentencing Reform Act)은 처음으로 사회봉사명령을 보호관찰 준수사항의 하나로 편입하고 이를 벌금이나 배상명령과 함께 중죄에 대한 필요적(mandatory) 특별준수사항으로 규정하였다. 이는 법원에서 중죄를 범한 범죄자에게 보호관찰을 부과할 경우 특별준수사항으로 사회봉사명령의 부과를 반드시 고려해야 하는 것을 의미한다.

그리고 미국에서는 사회봉사명령이 다른 제재수단과 연합하여 활용되어 왔는데 예컨대, 전통적인 보호관찰에 대한 부가처분(as an add-on)으로 활용되기도 하고 또는, 벌금부과에 대신해서 부과되기도 해 왔다. 전통적 형태의 벌금형과 비교하였을 때 사회봉사명령의 활용이 무보수 노동의 제공을 통해 지역사회에 직접적인 이득을 제공할 수 있다는 점이 사회봉사명령을 꾸준히 활용하는 가장 큰 이유라고 지적하고 있다.³⁰⁷⁾

(나) 사회봉사명령의 집행절차

사회봉사명령은 범죄자로 하여금 일정한 시간동안 공공조직이나 비영리 조직 또는 개인에게 무보수의 근로를 제공하는 것이다. 사회봉사명령이 특별준수사항으로 선고되면 보호관찰관은 초기 평가기간 동안 구체적인 사회봉사활동의 계획을 수립한다.³⁰⁸⁾

사회봉사프로그램의 수립에 있어서 보호관찰관은 법원의 판결목적, 범죄자의 특성 및 사회적 필요성 등을 고려하여야 한다. 예를 들면, 뉴욕 주의 형법³⁰⁹⁾은 조건부로 석방된 범죄자의 범법행위의 성격, 주변상황, 피고인의 성격과 처한 조건 등을 고려하여 공공 또는 비영리 법인·협회·기관·단체를 위한 봉사활동³¹⁰⁾을 준수사항으로 부과하고 있다.

사회봉사프로그램을 이행하지 않은 경우에는 보호관찰을 위반한 것이 된다. 따라서 불이행자에 대해서는 준수사항을 변경하거나 보호관찰 기간을 연장하거나 보호관찰을 취소할 수 있다.

306) 이런 경우에 있어서 작업시간은 최소근로기준가액에 맞추어 책정되며 부과된 벌금이나 배상명령이 이행될 때까지 지속된다.

307) Jefferey A. Bouffard, Lisa R. Muftic, The effectiveness of community service Sentences compared to traditional fines for low-level offenders, The Prison Journal, volume 87 number 2, 2007.

308) 정동기, 앞의 논문, p.71.

309) 뉴욕 주의 형법(penal law)은 조건부석방(conditional discharge)을 다음과 같이 규정하고 있다. 법원은 범법행위의 성격, 주변상황, 피고인의 성격과 처한 조건 등을 고려하여 공익 또는 정의 구현 목적 중 어느 것도 구금형을 통해 실현되지 못하고 보호관찰이 적절하지 못하다고 판단되는 경우 조건부석방의 선고가 가능하다(제65조제5항). 조건부석방의 결정은 법원이 결정하며 결정시 부과하는 조건의 예로 13개를 제시하고 있다(제65조제10항의 h). 이 중에서 사회봉사명령과 관련하여 “공공 또는 비영리 법인, 협회, 기관 또는 단체를 위하여 봉사 노동을 할 것”이라는 준수사항이 규정되어 있다.

310) 이에 해당하는 공공 또는 비영리 법인, 협회, 기관 또는 단체는 약물남용방지 서비스의 단체들, 공공 또는 개인의 재산(이것은 범법 행위로 손상된 재산을 포함)에서 낙서들을 제거하는 적절한 지역 사회봉사 프로그램, 묘지 또는 기타의 시체 매장지 등의 유지 보수를 위한 봉사활동 등을 포함하나, 이에 한정되지는 않는다. 그러나 이러한 봉사활동이 기존의 고용된 노동자들을 대체하거나 기존의 봉사활동의 계약에 손상을 가해서는 안 되며, 노동 파업이나 직장 폐쇄 등의 상태에 있는 직장에서 봉사활동이 이루어져서는 안 된다.

(다) 사회봉사명령의 집행내용

최근 미국에서는 사회봉사명령을 회복적 사법의 중요한 실천수단으로서 활용하는 움직임이 늘어나고 있다. 특히 비행청소년에 대해서는 그들이 자신의 범죄행위에 대해 책임감을 가지도록 하는 것뿐 아니라 그들이 피해를 끼친 피해자, 그리고 나아가 지역사회에 대한 책임감을 유지하도록 회복적 사법의 여러 원칙을 사회봉사명령과정에 포함시켜야 한다는 주장이 부각되고 있다.³¹¹⁾ 회복적 사법의 원칙에 입각할 때, 사회봉사명령프로그램은 지역 사회의 욕구를 명확히 규명하고 그 욕구와 부합하는 봉사활동을 채택하여야 하며, 이를 범죄자가 제대로 인식하여야 한다. 또한 사회봉사명령은 이상적으로 범죄자가 소속한 지역사회에서 수행되어야 한다. 특히 범죄자가 지역사회와 더불어 살고 있고 자신이 지역사회를 위해 의미 있는 행위를 수행하고 있다는 성취감을 느끼도록 환경을 조성해주어야 한다는 것이다.

회복적 사법의 원칙을 적용한 최신 사회봉사명령프로그램의 집행내용은 주로 다음의 다섯 가지 범주에 속한다.

① **멘토링과 세대간 서비스:** 청소년과 성인이 협동하여 그들의 공동체를 위해 노력하는 서비스프로젝트는 멘토링 관계를 강화하고 유대를 돈독히 하는데 생산적인 역할수단이 된다. 이런 프로젝트는 청소년과 성인들을 세대 간의 장벽을 없애고 이해를 도모하며 상호의존과 상호지원에 대한 감성을 발전시킨다.

② **경제적 효용:** 가능하다면 서비스프로그램들은 공동체생활의 질적 향상에 최대한 가시적인 영향을 주도하도록 선택되어야 한다. 소외된 이웃을 돕거나 낙서제거·조경 등 상업지역이 보다 친근감 있도록 하는 공동체 회복 노력들은 지역사회에 크게 영향을 주고 가시적인 성과를 나타내게 한다. 이런 사업들을 창조하려하기 보다는 사회봉사명령의 기획에 있어 일반시민들이나 전문가들에게 무엇이 효과적인지 물어보는 것이 효과적이다.

③ **시민적 참여:** 최근의 청소년들의 문제와 관련하여 자주 논의되는 문제는 공동체에서의 감사와 헌신의 부족이라고 한다. 청소년들을 문화적 갈등과 인종주의, 공평한 교육기회 제공 등과 관련된 지역사회의 이슈와 문제를 해결하는데 참여케 하는 것은 책임감을 공유케 하는 효과가 있다. 이런 활동들은 민주적 가치를 증진시키고 젊은이들이 다양한 배경을 가진 사람들과 함께 할 수 있는 능력을 제공한다.

④ **범죄예방활동과 연계:** 사회봉사명령에 있어서 회복적 사법이 범죄자들에게 가장 뚜렷하게 이해되는 경우는 그들이 범죄에 의해 가해진 손해를 보상하도록 요구받을 때이다. 예컨대, 필라델피아에서는 마약사범을 주로 하여 구성된 사회봉사명령집단을 중심으로 마약밀매 장소를 해체하는 프로젝트를 추진하였다. 범죄를 예방하는 임무를 부여하는 것도 범죄자에게 범죄가 지역사회의 모든 구성원에게 얼마나 위협적인 것인가를 가르치는 좋은 수단이 된다.

⑤ **다른 범죄자의 사회복귀 지원** - 약물중독자와 알콜중독자의 회복과 통합의 길로 가는 가장 발전된 단계는 아직 중독과 싸우는 사람들을 지원하고 도움을 제공하는 것이다. 비슷한 원리로, 범죄자는 그들이 다른 범죄자들을 돕는 프로그램을 지원할 것을 요청받을 수 있다. 예컨대, 청소년환경보호단(Youth Conservation Corps)프로그램을 종료한 범죄자는 봉사단감독자, 보조자 또는 동료상담가가 될 수 있다. 마약거래자들을 위한

311) Bazemore, G., & Umbreit, M., A Comparison of Four Restorative Conferencing Models. Washinton, DC: Office of Justice Program, 2001.

회복적사법의 관점에서 가장 강력한 개입은, 그들을 중독자들에게 연결하여서 건전한 상태를 유지해가도록 격려하는 일을 돕는 것이다.

(4) 미국 사회봉사명령제도의 최근 동향

비록 미국에서 비교적 덜 심각한 범죄자에 대해 사회봉사명령이 적용되어 온 역사가 50여년이나 되어왔음에도 사회봉사명령의 활용도나 효과성 등에 관한 연구는 매우 미흡한 편이다. 이 점에 대해서 일부 학자는 사회봉사명령 프로그램에 대한 평가연구의 부족은 사회봉사명령의 대상자가 워낙 다양하고 분류하기가 어려운 점에 주요 원인이 있다고 한다.³¹²⁾

사실, 유럽이나 아시아 국가들과는 달리 미국에서 사회봉사명령은 배상(retribution), 사회복귀(rehabilitation), 그리고 대안적 제재로서의 사회적 기술훈련 등을 포함한 복잡다기한 목적을 수행하는 제도로서 이용되고 있다.³¹³⁾ 나아가 사회봉사명령의 목적을 뒷받침하는 지속적인 이론적 근거의 부족은 사회봉사프로그램의 결과가 어떨고 또한 어떠해야 된다는 방향을 설정하는데 어려움을 준다. 특히 이 제도가 시행된 기간이 적지 않음에도 불구하고 아직 교정개입수단으로서 상대적으로 새로운 제도이며 아직 그 바람직한 모습에 있어 현재진행형인 연구대상으로 볼 수 있다고 한다.³¹⁴⁾

한편 사회봉사명령은 앞으로 지역사회적응을 위한 시민적 행동개입과 경제적 무력자인 피고인에 대한 벌금 대체제도로서 많은 법원에서 활용할 것이라고 예상되고 있다.³¹⁵⁾

라) 독일의 사회봉사명령

312) Dalens-Ravier, I., Juvenile Offenders' Perceptions of Community Service. In Walgrave, L. (Ed), Repositioning Restorative Justice(149-166). Portland, OR:Willan Publishing, 2003.

313) Wing Lo, T., & Harris, R.J., Community Service Orders in Hong Kong, England, and Wales:International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology. 48(3), 2004, 378-388

314) Tonly, M., Sentencing Matters. Oxford University Press. 1998. 그는 사회봉사명령이 미국에서는 주로 단순하게 보호관찰의 준수사항으로 주로 활용되고 있는 점에 주목하고, 이의 활용이 경미범죄자나 일부 유형의 비악질적인 범죄자에 대해서 유럽에서와 같이 독립적인 제재로서 활용범위를 확대할 수 있을 것이라고 제안하였다. 그는 또한 일반국민들이 사회봉사명령을 상대적으로 비용 효율적이고 지역사회에 광범위하고 무보수노동을 제공하는 것을 더하여, 어느 정도 강경(tough)한 제재수단으로 인정하기를 기대하였다. 마지막으로 그는 존재하는 미국과 유럽의 구금된 범죄자들과 사회봉사명령대상자를 비교한 연구들을 검토하고 사회봉사명령이 단기구금형의 대체수단으로 사용될 때에는 범죄자들의 재범률을 감소시키지는 않는다고 하였다. 다만, 이를 통해 시설내처우를 부과하기에 적합했을 범죄자들을 사회봉사명령을 부과함으로써 추가적인 재범률의 상승을 가져오지 않으면서 비교적 안전하게 지역사회에서 관리할 수 있다고 주장했다. 이는 과밀수용의 문제가 심각한 미국적 상황에서 사회봉사명령제도를 일관된 이념적 기반에 의한 제도의 활용보다는 현실적 교정의 문제점에 대한 해결방안으로 또한, 비용절감적 차원이 추가 된 정책적 고려의 반영이라고 볼 수 있다.

315) Matt Delisi & Peter J. Conis., American Corrections, Jones and Bartlett Publishers, 2009.

(1) 초기의 사회봉사명령제도

독일에서는 이미 1698년의 아우구스트 법전에서 벌금형 및 자유형과 함께 수공노동형을 규정하고 있었고, 1878년 프로이센 「산림절도법」 제14조 제1항이 산림절도사범에 대한 벌금미납시의 대체자유형으로 사회봉사 명령을 규정하였다.

그 뒤 1924년 (구)형법에서는 법원 형집행부가 피고인에게 자발적 노동으로 벌금을 상각하도록 허가할 수 있도록 규정하였다.³¹⁶⁾ 그러나 이 규정은 노동의 종류나 기간, 벌금상각의 기준 등에 관한 시행령안의 제정이 이루어지지 않아 거의 시행되지 못하였다. 이후 이 규정에 대해서는 나치 시대를 거쳐 전후에 이르기까지 유지, 삭제 또는 강화를 둘러싼 논쟁이 계속되었다. 형법개정안들도 다양한 입장을 취하여 1959년 1차 개정안에서는 제28조의b를 그대로 유지하고 있었으나, 같은 해의 2차 초안에서는 삭제되었다.

이렇게 형법 제28조의b가 다양한 어려움을 겪고 있었지만, 함부르크(hamburg)주는 1968년에 벌금미납자에 사회봉사 벌금상각에 관한 시행령을 반포하였고, 이후 수년간의 수정을 거쳐 1975년 이를 시행하게 되었다.

(2) 사회봉사명령제도의 발전

독일에 있어서의 사회봉사명령은 1975년 함부르크에서 독립된 제재수단이 아니라³¹⁷⁾ 벌금을 내지 못하는 경우에 구금대신 선택할 수 있는 제도로서 본격적으로 시행되기 시작하였다. 이러한 함부르크의 노력에 힘입어 「형법시행법」 제293조는 이를 수용하였고, 이에 따라 각 주가 시행령을 제정하기 시작하여 1986년 말에는 서독의 전역에서 벌금미납시 사회봉사에 의한 벌금상각이 시행되게 되었다.

현재 독일법상 사회봉사³¹⁸⁾는 기소 전 또는 후에 형사 소추를 대체 또는 중지하는 의무부와 조치³¹⁹⁾로서, 형의 집행유예를 선고할 때 의무부와 조치³²⁰⁾로서, 가석방의 부담부 조건³²¹⁾으로서, 그리고 벌금미납으로 인한

316) 김영환 외, 앞의 논문, pp.104-112. 1924년 「형법」 제28조의b는 1921년 「독일벌금법」 제7조의 “행형공무원은 범죄자의 벌금 대신에 자발적 노동을 통하여 벌금을 상각하게 할 수 있으며, 시행규정은 연방정부가 연방의회의 동의를 얻어 정한다. 연방정부가 정하지 않으면 각 주당국이 이를 정한다.”고 규정한 내용을 그대로 옮겨서 규정하였다.

317) 독일에서는 사회봉사명령은 아직 성인에 대한 독립한 형벌로는 활용되지 않고 있다. 그 이유는 독일에서는 사회봉사명령에 대하여 헌법상의 직업선택의 자유를 해한다고 하거나 강제노역이라고 하여 위헌논란이 있고, 단기자 유형의 폐해에 대해서는 벌금형의 확대적용을 통해 해결할 수 있다는 주장이 유력하기 때문이다. 김영환, 앞의 논문, pp.154-155.

318) Gemeinnützige Leistung, Gemeinnützige Arbeit 또는 Freie Arbeit라고 한다.

319) 「형사소송법」 제153조의a 제1항 제3호(StPO §153a Einstellung nach Erfüllung von Auflagen Abs. 1. Nr. 3)에서는 기소 전 검사는 관할법원과 피의자의 동의를 얻어 공익을 위한 급부제공(gemeinnützige Leistung zu erbringen) 명하면서 공소를 제기하지 아니할 수 있음을 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 기소 후 법원은 검사와 피고인의 동의를 얻어 동 명령을 부과하면서 소송절차를 중지할 수 있음을 규정하고 있다.

320) 「독일형법」 제56조의b 제2항 제3호(StGB §56b Auflagen Abs. 2 Nr. 3).

321) 독일에서는 유기형의 경우 일정한 요건이 되면 필요적으로 가석방하여야 하는데 반해, 무기형의 경우 법관의 재량에 따라 임의적으로 가석방 결정한다(「독일형법」 제57조 제1항 및 제3항). 이 때 가석방을 조건으로 보호관찰을 명하면서 사회봉사를 부담사항으로 부과한 법원이 행사하고 있다.(「독일형법」 제57조 제3항, 제56조의b 제2항 제3호)

노역장유치 회피조치(대체방안)³²²⁾ 등으로서 운용되고 있다. 독일에서도 사회봉사명령을 기획하고 조정하며 감독하는 것은 보호관찰관의 주요한 임무 중의 하나이다.

그 중 노역장유치 회피조치가 가장 활발히 논의되고 있는데 이를 위한 근거 법률은 연방법³²³⁾으로 존재하고 있고 다만 그 구체적인 시행 방법이 주법에 위임되어 있다. 연방법에서 이미 노역장유치 회피여부를 허가하는 주체에 관하여 형 집행기관(검찰)으로 특정하고 있다. 다만, 실제 업무 수행은 사법보좌관, 즉 보호관찰관이 「사법보좌관법」에 의하여 검사업무의 일부를 위임³²⁴⁾받고 있다. 같은 법에 의하면, 사법보좌관은 대상자의 사회봉사를 통한 노역장유치 회피신청에 대한 허부를 결정하고 있다.

(3) 사회봉사명령의 운영실태

독일에서 사회봉사명령의 활용 형태를 요약하면 다음과 같다.³²⁵⁾

우선 성인에 대하여는 ① 벌금미납자에 대한 구금형의 대체수단(형법시행법 제293조), ② 형의 선고유예와 집행유예의 조건(형법 제56조의b 제2항 제3호, 제57조 제1항 및 제3항), ③ 법원에 의한 공판절차중지의 조건(형사소송법 제153조의a 제2항), ④ 검사에 의한 기소유예의 조건(같은 조 제1항), ⑤ 석방, 즉 잔여 형집행유예의 조건(형법 제59조의a 제2항 제1호) 등의 사회봉사명령이 인정되고 있다.

한편 소년에 대해서는, ① 독자적인 교육처분(소년법원법 제10조), ② 기소유예 또는 공판절차중지의 조건(같은 법 제45조 및 제47조), ③ 소년형의 선고유예, 집행유예 및 가석방의 각 조건(같은 법 제29조, 제23조, 제88조 및 제89조) 등의 사회봉사명령이 인정되고 있다.

사회봉사명령의 성격은 각 개별단계에서 다소 차이가 있으나, 제56조b 제2항 제3호에 규정되어 있는 형의 집행유예 조건으로서의 사회봉사명령이 그 근간이 된다. 한편 독일에서 가장 활발하게 사회봉사명령이 적용되고 있는 것은 벌금미납자에 대한 구금형 대체수단으로서의 사회봉사명령이다. 따라서 이하에서는 이 두 가지 유형의 사회봉사명령을 중심으로 독일에서의 운영실태를 살펴보도록 한다.

(가) 집행유예 조건으로서의 사회봉사명령

322) 「독일형법」 제43조 제1문(StGB §43 Ersatzfreiheitsstrafe S. 1)은 “벌금을 집행할 수 없는 경우에는 자유형으로 대체한다.”고 규정하고 있다. 같은 조 제2문에 따르면, 자유형의 1일은 벌금형 1일수에 해당하고 대체자유형의 하한은 1일이다. 참고로 독일은 일수벌금제를 채택하고 있고, 벌금형의 일수는 법률에 특별한 규정이 없는 한 5일 이상 365일 이하이며, 1일수의 벌금 정액은 피고인의 소득에 따라 1유로에서 5,000유로까지로 차등을 두고 있다.

323) 「형법시행을 위한 법률」 293조는 “주정부는 법규명령의 제정을 통하여 형집행기관이 유죄선고를 받은 사람에게 형법 제43조에 규정된 대체자유형의 집행을 ‘자유로운 노동’으로 대체하도록 지시할 수 있다. 유죄선고를 받은 사람이 자유로운 노동을 이행하면 대체자유형은 종료된다. 그 자유로운 노동은 무보수이어야 하고, 영리를 목적으로 하지 않아야 한다. 주정부는 법규명령을 통하여 위 권한을 주법무부장관에게 위임할 수 있다.”고 규정하고 있다.

324) 「사법보좌관법」 제3조 제4항.

325) 이하의 내용은 정동기, 앞의 논문, pp.85-91. 참조.

형의 집행유예를 조건으로서의 사회봉사명령을 부과하기 위해서는 집행유예의 요건을 갖추어야 함은 물론이다. 형의 집행유예를 선고하는 경우에 법원은 범죄에 의하여 야기된 불법의 배상을 위하여 부담사항(Auflage)을 부과할 수 있는데, 이중의 하나가 사회봉사를 하도록 하는 것이다(제56조의b). 즉, 사회봉사명령은 원상회복이나 과징금의 납부 등과 같이 다른 집행유예 부담사항과 동등한 지위의 조건으로 선고되는 것이다. 다만 사회봉사명령은 다른 부담사항에 비하여 옹보적 요소보다는 재사회화의 이념적 요소가 강하다고 할 수 있다.

사회봉사의 내용은 「독일형법」 제56조의b 제2항 제3호에 의하여 제한되는데, 이는 “부담사항은 실제로 공공에 유익하여야 한다. 즉 현실성이 있어야 하며 개별적인 피해배상의 이익을 만족시키는 정도에 그쳐서는 안 된다. 또한 비슷한 내용을 지니는 형벌과 보안처분을 대신하여 부담사항이 이용되어서는 안 된다.”는 것이다. 법률상 법원이 선고할 수 있는 사회봉사명령 시간의 상한은 제한되어 있지 않다. 따라서 선고할 시간은 형벌의 비례성 등과 같은 일반원칙에 의하여 제안된다고 볼 수 있다.

한편 사회봉사명령의 불이행이나 불완전이행의 경우 다른 부담사항을 부과할 수도 있고(제56조의f 제1항 제2호), 고의 또는 과실로 중대하게 부담사항을 위반한 경우에는 집행유예가 취소될 수 있다(제56조의f 제1항 제3호).

(가) 벌금대체 사회봉사명령

벌금대체 사회봉사의 집행 유형은 사회봉사대상자의 선별 및 관리의 형태에 따라 세 가지 모델이 존재하는데, 각각 다음과 같다.³²⁶⁾ ① 사법보좌관모델(Rechtspfleger-Modell): 사법보좌관이 위 업무까지 맡는 형태로서, 바이에른 주와 노르트라인베스트팔렌 주가 이러한 형태를 취하고 있다. ② 조합모델(Vereins-Modell): 외부 조합에 일임하는 형태로서, 자란트 주, 브레멘 주 및 라인란트 팔츠 주 남부지방이 이러한 형태를 취하고 있다. ③ 법원 보조인모델(Gerichtshilfe-Modell): 집행유예보조인³²⁷⁾과 같은 사회봉사활동 보조인이 위 업무를 맡는 형태로서, 최근에는 헤센 주에서도 법원보조인형태에 의한 법률을 시행하고 있다.

한편 벌금대체 사회봉사의 집행에 있어서 독일의 「형사소송법」 제495조의f 와의 관계가 문제된다. 즉, 대체 자유형, 즉 노역장유치의 집행이 너무 가혹할 경우 법원은 이를 중지할 수 있는 규정³²⁸⁾이 사회봉사의 경우도 적용되는지 문제된다. 이에 대해서는 대상자가 자발적으로 사회봉사를 신청한 경우에만 절차가 진행된다는 점이 고려되어야 하나, 중지 요청권을 포기한 것으로 간주해서는 아니 된다고 한다. 예외적으로 그러한 요청권을 행사할 수 있는 경우는 대상자의 노동수행능력에 근거하여 위 결정을 할 수 밖에 없는 아주 특별한 경우에만 해당된다고 한다.³²⁹⁾

326) Jörg-Marin Jehle, Wolfgang Feuerhelm, Petra Block, Gemeinützige Arbeit statt Ersatzfreiheitsstrafe, *Kriminologische Zentralstelle*. Wiesbaden 1990 S. 14.

327) 형 법 제56조의d 1항 법원은 재범방지를 위하여 적당하다고 판단되는 경우 형의 선고를 받은 자에 대하여 집행유예기간의 전부 또는 일부기간동안 집행유예보조인의 감독 및 지도를 명한다.

328) StPO § 459f: “Das Gericht ordnet an, daß die Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe unterbleibt, wenn die Vollstreckung für den Verurteilten eine unbillige Härte wäre.”

329) 앞의 논문, p251. 같은 논문에서는 요청에 의하여 사회봉사활동을 수행하고 있는 후라고 할지라도 이러한 예외적인 상황은 고려되어야만 한다고 결론짓고 있다.

형집행 기간 동안 검찰청은 범죄자의 신청(예를 들어 유죄판결을 받은 자가 벌금의 분할납부, 면허 재취득 기간의 단축, 벌금미납에 의한 노역장유치 대체 사회봉사 등을 신청하는 경우)에 관하여 결정을 내려야 하는지에 대하여 보호관찰소에서 조사하고 조언할 수 있도록 요청할 수 있다. 보호관찰관은 또한 사면처리에 대한 조사와 보고를 요청받을 수도 있다

3) 우리나라의 사회봉사명령제도

가) 연혁

(1) 사회봉사명령제도의 도입

1958년 제정된 (구)소년법 개정필요성³³⁰⁾에 대한 논의가 활발하던 1985년 6월, 법무부의 제3회 청소년 선도대책세미나에서 처음으로 사회봉사명령제도가 소개되었고, 보호처분 다양화의 한 방안으로서 이 제도의 도입필요성이 제기되었다. 이후 각계의 의견을 수렴한 끝에 법무부는 1986년 사회봉사명령제도 도입을 포함하는 내용으로 「소년법 개정요강」을 확정하였다.³³¹⁾

같은 개정요강에서는 보호처분의 종류를 정비하여 보호관찰을 활성화하여 6개월 이하의 단기보호관찰과 2년 이하의 보호관찰로 세분하는 한편, 사회봉사명령과 수강명령을 병합할 수 있도록 하였다. 위와 같은 개정요강으로 바탕으로 각계의 의견을 종합하여 1988년 12월 31일 통과된 「소년법」은 단기보호관찰과 보호관찰처분을 받은 소년 중 16세 이상의 소년에 대하여는 사회봉사명령이나 수강명령을 병합할 수 있도록 하였고(제32조 제3항), 그 시간은 단기보호관찰의 경우 50시간을, 보호관찰의 경우에는 200시간을 각각 초과할 수 없도록 하였다(제33조 제4항). 이때 사회봉사명령은 “대체로 우리 실정에 맞추어 도로 및 하수구의 청소작업, 양로원·고아원 등의 청소 및 부역일 등 작업, 병원의 의료외 작업보조, 행정기관의 업무보조 등이 그 처분내용이 될 수 있다.”고 전망되었다.³³²⁾

(2) 사회봉사명령제도의 발전

(가) 근거법률의 확대

330) 개정필요성 등 당시 소년사법의 제반 문제점에 대해서는 정동기, “소년사법의 현실과 문제점(上)”, 법조협회, 법조, 237권 제6호(1988. 6.) 참조.

331) 개정요강의 상세에 대해서는 정동기, “개정소년법의 주요내용”, 법무부, 각국의 소년사법제도연구(법무자료 제113집), 1989, pp.269-273. 참조.

332) 위의 논문, p. 285.

앞서 살펴본 것처럼 우리나라의 사회봉사명령은 1989년 소년보호처분의 일환으로 도입되었다. 1988년 12월 31일 개정된 「소년법」에 우리나라 법제사 최초로 ‘사회봉사명령’이라는 용어가 규정되었다. 이는 16세 이상의 소년에 대하여만 적용되었는데, 보호관찰처분의 부수처분으로서 단기보호관찰의 경우에는 50시간, 장기보호관찰의 경우에는 200시간 범위 내에서 각 병과할 수 있었다.

이후 우리나라의 사회봉사명령제도는 1995년 개정된 「형법」에 규정됨으로써 성인 형사범에 전면 확대되었다. 이에 따라 1996년 12월 12일 「보호관찰법」이 「보호관찰 등에 관한 법률」로 명칭이 변경되면서 전부개정되었는데, 같은 법에 사회봉사명령 및 수강명령과 관련된 규정이 신설되었다

한편 1997년 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 제정으로 법원은 가정폭력사범에 대한 보호처분으로 단독 사회봉사명령을 100시간의 범위 내에서 부과할 수 있게 되었다. 이 법은 2007년 사회봉사명령을 200시간 이내로 부과할 수 있고, 400시간을 초과하지 않는 범위 내에서 1회 연장 가능하도록 개정되었다. 같은 해에 「소년법」도 개정되었는데, 14세 이상으로 사회봉사명령 적용대상의 연령이 인화되었으며, 사회봉사명령이 독립처분화 되었고 그 부과시간 상한도 200시간 이내로 단일하게 정비되었다.

한편 2004년 제정된 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」은 성매매행위자에 대한 보호처분의 하나로 100시간 이내의 사회봉사명령을 부과할 수 있도록 하였다.

(나) 집행준칙의 정비

개정 「형법」에 의거 1997년 1월 1일부터 집행유예자에게도 사회봉사명령 등이 전면 실시되면서 사회봉사명령 대상자의 급증이 예상되었다. 이에 따라 사회봉사명령의 충실한 집행을 위하여 법규 형태를 갖춘 준칙 제정의 필요성이 대두되어 「사회봉사명령 및 수강명령 집행준칙」이 1996년 12월 30일 제정·시달되고 1997년 1월 1일부터 시행되었다.

최초의 집행준칙은 본문 28개조와 부칙 2개조로 구성되었으며 주요 내용은 제2조 집행의 기본원칙, 제6조 협력기관의 지정·관리, 제12조 집행분야 및 장소, 제17조 집행불응자에 대한 조치, 제20조 봉사분야 및 작업내용 등이었다. 집행준칙의 변천 및 그 주요내용은 아래 표와 같다. 2008년 12월에는 기존의 집행준칙이 「사회봉사명령 집행준칙」과 「수강명령 집행준칙」으로 분리되었다.

(3) 벌금미납자 환형처분 대체로서의 사회봉사제도 도입

(가) 의의

벌금대체 사회봉사제도는 인권 지향적이면서 친서민적인 형사정책의 일환으로 도입된 대표적인 제도이다.

이 제도는 벌금을 선고받았으나 생계곤란으로 벌금을 납부하지 못하는 서민에 대해 노역장에 유치하는 대신 정상적인 가정·사회생활을 허용하면서 일손이 필요한 장애인 및 노인복지시설 또는 농촌에서 봉사하게 함으로써 어려운 서민을 지원하고 봉사의 보람도 체험하게 하는 것이다.

벌금대체 사회봉사제도는 미납벌금을 봉사적 성격을 가지는 노동으로 대체한다는 점에서 노역과도 다르고 미국, 영국, 독일 등에서 시행하고 있는 일수벌금제나 한국의 벌금분납제도와도 성격이 다른 매우 독창적인 제도이다.

(나) 연혁 및 주요내용

2008년부터 법무부의 연구 및 성안과정을 거쳐 「벌금미납자 사회봉사 집행에 관한 특례법」으로 2009년 3월 국회심의를 통과하여 2009년 9월 26일부터 시행되었다.

특례법의 주요 내용을 보면, 300만 원 이하 벌금형 확정자 중 납부능력이 없는 자는 소득 증빙서류를 첨부하여 관할 검찰청에 사회봉사를 신청하면, 검사의 청구로 법원의 허가를 거쳐 관할 보호관찰소에 신고 후 집행하게 된다. 미신고 또는 준수사항을 불이행하면 허가가 취소되며 대상자는 집행기간 중 미납벌금을 납부하고 사회봉사노동을 면할 수도 있다(제4조 내지 제14조).

(다) 기대효과

이 제도의 기대효과로는 첫째, 벌금미납자의 노역장유치에 따른 국가의 수용비용 절감, 둘째, 범죄 오염·가족과의 단절 등 구금의 폐해 방지, 셋째, 사회봉사 수혜자는 실질적인 도움을 받고, 대상자에게는 새로운 삶의 계기를 부여한다는 점이다. 2008년 9월부터 2012년 9월까지 약 10년간 이 제도의 혜택을 본 벌금미납 서민은 총 64,766명이었다.

나) 근거법률 및 부과시간

「보호관찰 등에 관한 법률」 제3조 제2항에서 규정한 사회봉사를 하여야 할 사람(이하 "사회봉사명령대상자"라 한다)은 다음과 같다.

① 「형법」 제62조의2에 따라 사회봉사를 조건으로 형의 집행유예를 선고받은 사람(제1호), ② 「소년법」 제32조에 따라 사회봉사명령을 받은 사람(제2호), 다른 법률에서 이 법에 따른 사회봉사 또는 수감을 받도록 규정된 사람(제3호) 등이다.

이때 법 제3조 제2항 제3호에서 말하는 '다른 법률'이라 함은 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한

법률」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 등이다.

형법상 사회봉사명령을 조건으로 집행유예를 선고받은 사람에게는 500시간 이내의 사회봉사명령이 부과된다(보호관찰 등에 관한 법률 제59조 제1항). 소년법상 보호처분 중에서 사회봉사명령은 200시간 이내에서 부과된다(소년법 제33조 제4항).

<표> 사회봉사명령의 근거법률 및 부과시간의 상한

근 거 법 령	부 과 대 상 자	부 과 시 간	비 고
「형법」 (제62조의2)	집행유예자	▪ 500시간의 범위 내	
「소년법」 (제32조, 제33조)	보호처분자 (14세 이상 보호소년)	▪ 200시간의 범위 내	
「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 (제40조, 제41조, 제45조)	보호처분자	▪ 200시간 범위 내 (200시간 이내 1회 연장가능)	* 약칭 '가정폭력처벌법'
「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 (제16조)	집행유예자	▪ 500시간 범위 내	* 약칭 '성폭력처벌법'
「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 (제21조, 제44조)	집행유예자	▪ 500시간 범위 내	* 약칭 '청소년성보호법'
	보호처분자 (14세 이상 16세 미만)	▪ 200시간 범위 내	
「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 (제8조, 제36조, 제37조, 제40조)	집행유예자	▪ 500시간 범위 내	* 약칭 '아동학대처벌법'
	보호처분자	▪ 200시간 범위 내 (200시간 이내 1회 연장가능)	
「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 (제14조, 제15조, 제16조)	보호처분자	▪ 100시간 범위 내 (100시간 이내 1회 연장가능)	* 약칭 '성매매처벌법'
「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」	벌금미납 사회봉사 대상자	▪ 벌금액에 따라 산정 (노역장 유치 1일당 계산된 시간)	* 약칭 '벌금미납자법'
법무부훈령 「보호관찰소 선도위탁규정」	선도위탁대상자	▪ 20시간 초과 불가	
· 기타 법상 규정	각 법률이 정하는 바에 따르되, 특별한 규정이 없으면 「보호관찰 등에 관한 법률」 또는 「형사소송법」을 준용		

다) 사회봉사명령의 집행조직

(1) 갱생보호공단 직원의 감독보조

소년법의 경우 연 집행인원은 1995년까지는 연간 1만 명 미만을 유지하였다. 1997년 1월부터 개정 「형법」에 의하여 성인 집행유예자에게도 사회봉사명령이 부과되기 시작하자 사회봉사명령 대상자가 급증하였다. 1997년에는 30,551명으로 전년 10,076명 대비 303% 급증하였고, 1998년 이후부터는 매년 4만 명을 상회하였다. 한편 보호관찰관 등 집행 전담 직원이 증원되지 않아 사회봉사명령 집행과 감독업무에서 어려움이 있었다. 이에 법무부는 1998년부터 1999년까지 2년간 갱생보호공단의 직원을 사회봉사명령 집행감독의 보조인력으로 긴급하게 투입하였다.³³³⁾

(2) 지역사회봉사센터 개설

지역사회봉사센터는 소외 계층의 봉사수요를 충족시킴과 아울러 ‘생산적 복지’를 실현하기 위한 수단으로 출범하게 되었다. 2000년 7월 서울 등 5개 지역 주요 보호관찰소에서 우선 시행되었으며, 이에 따른 후속조치로 공공·행정분야의 협력기관이 정리되었다. 또한 2005년부터 지역사회봉사센터가 설치되지 아니한 전국의 모든 보호관찰기관도 관내 복지분야 협력기관을 대폭 발굴하여 복지중심의 사회봉사명령 집행체계를 구축하게 되었다.

그러나 2013년 현재 전국적으로 지역사회봉사센터를 설치·운영하는 기관은 없는 실정이다. ‘지역사회봉사센터’가 명목적인 기구일 뿐, 그 구성이나 기능이 실질적으로 사회봉사명령의 전담부서에 불과한 것이라는 비판이 제기되었기 때문이다. 다만 사회적 소외계층에 대한 복지분야를 중심으로 사회봉사명령을 집행해야 한다는 정책적 기조는 현재까지도 지속적으로 유지되고 있다.

(3) 자체작업장 설치

2004년 이후 사회봉사명령 대상자의 수가 증가함에 따라 집행의 엄정성을 제고하고 직접집행의 비율을 높이기 위해 보호관찰소 내에 사회봉사명령 자체작업장이 속속 설치되었다.³³⁴⁾ 상설 자체작업장의 장점은 대부분 보호관찰소 내에 위치하기 때문에 협력집행으로 인한 관리·감독 소홀 등 부실집행 가능성이 낮으며 대상자에 대한 집행감독이 감독이 용이하고 작업 일감이 일정하며 사회봉사명령 대상자들이 생산, 조립한 제품 등이 장애인, 독거노인 등 소외계층에게 환원된다는 것이다.

그러나 2013년 현재는 이러한 자체작업장들은 거의 대부분 폐쇄된 상태이다. 자체작업장의 폐쇄이유는 하나는 보호관찰소의 근무인력이 상대적으로 증원되었으나 청사신축 등의 지연으로 인하여 보호관찰관의 사무공간마저 부족한 상태에서 시설운영의 공간이 부족하다는 점이다. 또 다른 중요한 이유는 지역사회의 복지수요를

333) 사회봉사명령 집행현장 감독업무를 부여받은 갱생보호공단 직원은 각기 지정된 보호관찰소로 출근하여 집행담당관으로부터 감독 대상 협력기관을 지정받은 후 순회하며 대상자의 출석 등 사회봉사명령 집행상황을 점검하여 그 결과를 집행담당관에게 제출하였다. 2년간 총 38명의 공단직원이 3,052개의 협력기관에서 명령을 이행하던 대상자 연인원 61,424명에 대하여 총 34,190회의 현장감독을 시행하였다.

334) 2004년 2월 부산보호관찰소서부지소가 범죄예방위원의 후원으로 재활용품 수리 및 도배작업이 가능한 자체작업장을 개설한 것을 기점으로 서울, 인천, 부천, 평택, 원주, 서산 등 각 보호관찰소에 상설 자체작업장이 개설되었다. 인천보호관찰소의 경우 2006년 4월 낡은 자전거를 수거하여 수리한 후 북한으로 보냈고, 부산보호관찰소서부지소는 재활용품 처리장에서 장난감과 인형, 전자제품 등을 수거·수리한 후 동티모르 어린이들에게 전달하여 국제사회로부터 큰 호응을 받기도 하였다.

적극적으로 발굴·대처하는 창의적이고 수요자중심적인 사회봉사명령 집행이 강조되면서 명령집행의 효율성과 엄정성에만 중점을 둔 자체작업장들의 운영이 정책적으로 선호되지 않게 되었다는 점이다.

(4) 집행전담부서의 설치

사회봉사명령 대상자의 급증 추세에 따라 사회봉사명령의 원활한 집행을 위한 조직의 확충 필요성이 제기됨에 따라 2005년부터 보호관찰 업무와는 별도로 독립하여 사회봉사명령을 집행하는 ‘집행과(집행팀)’가 설치되기 시작하였다.

4) 사회봉사명령의 운영실태

가) 사회봉사명령의 실시현황

(1) 연도별 전체 실시사건 현황

우리나라에 보호관찰제도가 도입된 1989년에는 사회봉사명령 실시사건 수가 121건에 그쳤으나, 전국 12개 보호관찰 본소 및 6개 지소가 안정적으로 지역사회에 정착하면서 1990년에는 2,224건으로 대폭 증가하였다.

아래 <표>에 제시된 사회봉사명령 실시사건의 증가 및 변화 추세는 보호관찰 및 사회봉사명령 관련 법령의 제·개정과 밀접한 연관성을 갖고 있다. 특히 1997년 개정 「형법」의 적용으로, 집행유예자에 대하여 사회봉사명령이 부과되면서 사회봉사명령 집행대상 실시사건 수가 급증하였음을 알 수 있다.

<표> 연도별 사회봉사명령 실시사건

(단위: 건)

연 도	사회봉사명령	계	연 도	사회봉사명령	계
1989	121	8,389	2004	45,252	151,958
1990	2,224	24,057	2005	39,709	150,228
1991	2,860	32,319	2006	35,886	154,120
1992	4,961	38,941	2007	42,190	170,791
1993	5,246	45,991	2008	47,654	189,827
1994	7,149	53,340	2009	48,902	218,049
1995	7,636	59,649	2010	42,469	196,233
1996	10,076	67,947	2011	41,317	179,767
1997	30,551	100,988	2012	41,560	178,199
1998	46,637	135,216	2013	41,511	175,318
1999	41,640	137,943	2014	43,293	185,850
2000	42,761	151,180	2015	45,549	199,705
2001	43,361	149,184	2016	48,395	233,078
2002	45,026	149,565	2017	53,231	240,073
2003	46,074	151,558	2018	51,224	227,733

출처 : 법무부 범죄예방정책국 사회봉사명령 통계자료.

(2) 근거법률별 실시사건 현황

법률의 제·개정은 사회봉사명령 집행 실시 사건에 많은 영향을 미칠 수 있는데, 1997년 1월의 개정 「형법」 시행 시 대상자가 급증한 사례가 있고, 2008년 6월 22일부터 시행된 현행 「소년법」 역시 제32조제3항에서 사회봉사명령 부과 가능 연령을 종전 16세 이상에서 14세 이상으로 완화함으로써 대상자의 증가가 예상된다. 「형법」 실시사건은 1999년에 잠시 감소세를 보였다가 2000년 이후에는 지속적으로 3만 건 이상에서 증감을 하고 있고, 성폭력 관련 법률과 가정폭력 관련 법률에 의한 실시사건 역시 증감을 반복하고 있다.

사회봉사명령을 부과할 수 있는 근거법률이 「소년법」밖에 없었던 1997년 이전에는 사회봉사명령 사건 수가 많지 않아 1996년의 사회봉사명령 사건 수가 10,076건에 지나지 않았다. 그러나 1997년에는 새로이 적용된 「형법」 건수가 17,227건에 이르렀고, 「소년법」 적용 건수도 13,324건으로 증가하였다.

1998년에는 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」과 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」이, 2004년에는 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」이 사회봉사명령에 적용되기 시작하였다. 「소년법」에 의한 사회봉사명령 실시사건 수는 1998년 15,877건의 최고 정점을 보인 이후 10년 동안 지속적인 감소세를 보이다 2007년과 2008년에는 증가세를 보였다.³³⁵⁾

<표> 성인 형사범 확대 실시 이후 근거법률별 실시사건 현황

(단위 : 건)

연 도	계	소년법	형법	치료감호법	성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률	성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	아동·청소년의 성보호에 관한 법률	기소유예	아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법
1997	30,551	13,324	17,227	-	-	-	-	-	-	-
1998	46,637	15,877	30,409	-	301	-	50	-	-	-
1999	41,640	12,116	28,708	-	477	-	339	-	-	-
2000	42,761	9,953	31,679	-	658	-	471	-	-	-
2001	43,361	8,041	33,918	-	543	-	859	-	-	-
2002	45,026	7,667	36,123	-	423	-	813	-	-	-
2003	46,074	7,379	37,400	-	388	-	907	-	-	-
2004	45,252	5,574	38,620	-	421	20	617	-	-	-

335) 「소년법」상 실시사건 수의 감소 이유는 여러 가지 이유가 있겠으나 주요한 배경원인 중의 하나는 우리나라 청소년의 절대 인구가 감소한 것이 작용한 것으로 보인다.

연 도	계	소년법	형법	치료감호 법	성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률	성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률	가정폭력범죄 의 처벌 등에 관한 특별법	아동·청소년 의 성보호에 관한 법률	기소유예	아동학대범죄 의 처벌 등에 관한 특별법
2005	39,709	5,325	33,334	-	363	201	486	-	-	-
2006	35,886	4,660	30,223	-	279	229	495	-	-	-
2007	42,190	4,867	36,288	-	300	365	370	-	-	-
2008	47,654	6,615	39,786	-	335	482	436	-	-	-
2009	48,902	9,012	38,406	-	374	568	542	-	-	-
2010	42,469	8,698	32,542	-	284	474	439	32	-	-
2011	41,317	9,881	30,517	-	258	261	275	125	-	-
2012	41,560	10,051	30,515	-	285	274	283	152	-	-
2013	41,511	9,089	29,953	-	315	280	324	204	1,346	-
2014	43,283	7,212	32,116	-	583	411	590	236	2,135	-
2015	45,549	7,170	34,247	-	885	772	634	292	1,515	34
2016	48,395	6,432	37,623	1	1,184	849	795	299	1,140	72
2017	53,231	6,981	41,054	43	1,406	1,076	820	348	1,354	149
2018	51,224	6,714	40,088	65	1,572	528	610	307	1,181	159

출처 : 법무부 범죄예방정책국 사회봉사명령 통계자료.

(3) 연령별 실시사건 현황

개정 「형법」에 의하여 성인에게 사회봉사명령이 부과되기 시작한 1997년의 경우 성인과 소년의 사회봉사명령 실시사건 비율은 각각 50.5%와 49.5%를 점유하였다.

이후 2013년까지 소년은 대체적으로 감소세, 성인은 증가세를 유지해 왔으며, 이러한 비율 추세는 전체 보호관찰 대상자에 있어서의 소년과 성인의 비율 추세와도 부합한다. 이는 출산률 저하에 따른 소년 인구의 절대적 감소와 사회봉사명령 부과 근거 법률의 제·개정에 따라 그 적용 대상이 상대적으로 성인이 높았다는 점 등에서 비롯된 것으로 판단된다.

<표> 소년·성인별 실시사건 변화 추이

(단위 : 명)

연 도	계	소 년 (%)	성 인 (%)
1997	30,551	15,109(49.5)	15,442(50.5)
1998	46,637	19,263(41.3)	27,374(58.7)
1999	41,640	15,434(37.1)	26,206(62.9)
2000	42,761	12,873(30.1)	29,888(69.9)
2001	43,361	10,104(23.3)	33,257(76.7)
2002	45,026	9,179(20.4)	35,847(79.6)
2003	46,074	8,597(18.7)	37,477(81.3)
2004	45,252	6,905(15.3)	38,347(84.7)
2005	39,709	6,485(16.3)	33,224(83.7)
2006	35,886	5,520(15.4)	30,366(84.6)
2007	42,190	5,706(13.5)	36,484(86.5)
2008	47,654	7,587(15.9)	40,067(84.1)
2009	48,902	10,063(20.6)	38,839(79.4)
2010	42,469	9,630(22.7)	32,839(77.3)
2011	41,317	10,181(24.6)	31,136(75.4)
2012	41,560	10,347(24.9)	31,213(75.1)
2013	41,511	10,606(25.5)	30,905(74.5)
2014	43,293	9,442(21.8)	33,851(78.2)
2015	45,549	8,677(19.0)	36,872(81.0)
2016	48,395	7,616(15.7)	40,779(84.3)
2017	53,231	8,321(15.6)	44,910(84.4)
2018	51,224	7,845(15.3)	43,379(84.7)

출처 : 법무부 범죄예방정책국 사회봉사명령 통계자료.

(4) 명령시간대별 접수사건 추이

지난 5년간 명령시간대별 접수사건³³⁶⁾을 살펴보면, 100-200시간대의 비율이 약 38-42%를 차지하여 가장 높고, 50-100시간대의 점유율이 약 36-37%로 그 뒤를 잇는다. 이에 따라 50-200시간이 차지하는 점유율은 매년 전체의 대략 80%에 육박한다.

336) 전체 실시사건에서 전년도 이월분을 제외하고, 해당 연도에 신규 접수한 사건 수를 말한다.

50시간 이내의 단기 사회봉사명령은 2014년 7,518건이 접수되어 전체의 20.28%를 차지한 이후에 2017년에는 9,259건이 접수되어 20.86%를 기록하는 등 완만하게 증가하였으나 2018년에는 7,728건이 접수되어 18.29%으로 감소하였다. 이에 비하여 200시간을 초과하는 장기간의 사회봉사명령은 2014년 677건으로 전체의 1.82%에 서, 2018년에는 1,236건으로 전체의 2.92%로 그 점유율이 증가하였다. 지난 5년간의 명령시간대별 접수사건의 구체적인 내용은 다음의 <표>와 같다.

<표> 명령시간대별 사회봉사명령 접수사건의 추이

구분 연도		전체	50시간	51-100시간	101-200시간	201-300시간	301-400시간	401-500시간
2014	전체	37,073 (100%)	7,518 (20.28%)	13,738 (37.06%)	15,130 (40.81%)	564 (1.52%)	112 (0.30%)	11 (0.00%)
	소년	8,182 (22.07%)	5,030	2,635	509	7	-	1
	성인	28,891 (77.93%)	2,488	11,103	14,621	557	112	10
2015	전체	38,151 (100%)	8,243 (21.61%)	14,462 (37.91%)	14,672 (38.46%)	658 (1.72%)	108 (0.28%)	8 (0.02%)
	소년	7,388 (19.37%)	4,768	2,144	474	2	-	-
	성인	30,763 (80.63%)	3,475	12,318	14,198	656	108	8
2016	전체	41,433 (100%)	8,614 (20.79%)	16,006 (38.63%)	16,026 (38.68%)	657 (1.59%)	126 (0.30%)	4 (0.01%)
	소년	6,550 (15.81%)	4,481	1,604	457	6	2	-
	성인	34,883 (84.19%)	4,133	14,402	15,569	651	124	4
2017	전체	44,384 (100%)	9,259 (20.86%)	16,593 (37.39%)	17,580 (39.61%)	823 (1.85%)	124 (0.28%)	5 (0.01%)
	소년	7,102 (16.00%)	4,554	1,914	629	4	1	-
	성인	37,282 (84.00%)	4,705	14,679	16,951	819	123	5
2018	전체	42,248 (100%)	7,728 (18.29%)	15,418 (36.50%)	17,866 (42.29%)	1,002 (2.37%)	221 (0.52%)	13 (0.03%)
	소년	6,559 (15.52%)	3,941	1,967	638	9	4	-
	성인	35,689 (84.48%)	3,787	13,451	17,228	993	217	13

출처 : 법무부 범죄예방정책국 사회봉사명령 통계자료.

나) 사회봉사명령 집행의 원칙 및 방식

(1) 집행원칙

(가) 집행의 담당자

「보호관찰 등에 관한 법률」 제61조는 “사회봉사명령은 보호관찰관이 집행한다.”고 규정하고 있다. 다만, 보호관찰관은 국공립기관이나 그 밖의 단체에 그 집행의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있다(제1항).

보호관찰관은 사회봉사명령 집행을 국공립기관이나 그 밖의 단체에 위탁한 때에는 이를 법원 또는 법원의 장에게 통보하여야 한다(제2항). 또한 보호관찰관은 사회봉사명령의 집행을 위하여 필요하다고 인정하면 국공립기관이나 그 밖의 단체에 협조를 요청할 수 있다(제4항).

(나) 생업 지장 최소화

「형사소송규칙」³³⁷⁾에는 ‘보호관찰관이 그 명령을 집행함에는 본인의 정상적인 생활을 방해하지 아니하도록 하여야 한다.’고 규정되어 있다. 이에 따라 법무부는 주말이나 야간 시간대에 집행하는 ‘탄력집행제도’를 시행하고 있다. 또한 사회봉사대상자가 정당한 사유를 들어 신청할 경우 집행의 연기나 분할 등도 가능하다.

(다) 사회봉사대상자 상해보험 적용

법무부는 2006년 2월 21일 처음으로 사회봉사명령 대상자에 대한 상해보험을 가입하였으며, 1년 단위로 재계약을 하고 있다. 사회봉사명령 상해보험은 사회봉사명령 집행 중 발생할 수 있는 대상자의 안전사고로 인한 소송 제기 등 담당 직원의 부담을 줄이고 피해를 입은 대상자의 원활한 피해보상을 위한 것이다.

이 보험은 사망 및 후유 장애시 1억원, 의료비 500만원의 보상 최고한도액을 규정하고 있으며, 사회봉사명령 대상자의 고의, 폭행, 구타 등은 보상 범위에서 제외하되 사회봉사명령 집행장소와 주소지 간 이동시 안전사고는 보상이 가능하도록 하고 있다.

(라) 법원의 집행관여

337) 「형사소송규칙」은 1982년 12월 31일 대법원규칙 제828호로 제정 및 공포된 이후 2007년 12월 31일까지 15차례의 개정이 있었다. 같은 규칙에서 수강명령과 관련된 내용이 최초로 등장한 것은 1996년 12월 3일 제5차로 개정 때이다. 당시의 규칙에서는 지금까지 없었던 내용을 추가하기 위하여 제147조의2 내지 제147조의4를 신설하였는데, 보호관찰과 사회봉사명령 및 수강명령 부과에 따른 세부 내용을 추가하였다.

법원은 법원 소속 공무원으로 하여금 사회봉사를 할 시설이 사회봉사대상자의 교화·개선에 적당한지 여부와 그 운영 실태를 조사·보고하도록 하고, 부적당하다고 인정하면 그 집행의 위탁을 취소할 수 있다(「보호관찰 등에 관한 법률 제61조 제3항」).

그러나 이러한 법령의 규정은 사회봉사명령 및 수강명령의 집행과정에서 재판기관인 법원의 지나친 간섭을 초래하여 집행체계의 혼선을 발생시킨다는 점에서 입법론적으로 의문이 있다.³³⁸⁾

(2) 집행방식

사회봉사명령을 집행하는 방식에는 직접집행과 협력집행이 있다. 「형법」 개정 전에는 소년범을 대상으로 직접 집행 방식의 사회봉사명령이 이루어져 왔으나, 1997년부터 개정 「형법」에 의하여 성인범에게까지 사회봉사명령이 확대 적용되면서 사회봉사명령을 집행할 협력기관이 지정되었고, 직접 집행방식과 함께 협력집행 방식이 병행되기 시작하였다.

(가) 직접집행

‘직접집행’이란 사회봉사명령 대상자에 대해 집행명령서 교부 단계부터 대상자 인솔, 작업현장 배치, 작업지시, 집행 프로그램 기획 및 진행, 집행 상황내역 기록 등 명령 집행의 모든 과정을 집행담당 보호관찰관이 주체가 되어 직접 관리하는 것을 말한다. 대표적인 예로는 공원, 하천 등지에서의 자연정화활동, 소외계층 주거환경개선 사업 및 농촌지원활동, 재해복구활동 등 보호관찰관 인솔 하의 단체로 이루어지는 집행을 들 수 있다.

1997년 개정 「형법」 적용 전에는 사회봉사명령 집행 협력기관이 지정되지 않았고, 사회봉사명령 담당 인력도 부족하였다. 따라서 적은 인력으로 상대적으로 많은 사회봉사명령 대상자를 집행하기 위해서는 단체적 집행방식이 효율적이었고, 사회봉사명령 대상자에게 조끼를 착용하게 함으로써 집행감독을 용이하게 하였다.

(나) 협력집행

협력집행이란 집행상황에 대한 담당관의 감독권 행사를 조건으로 집행명령서 교부단계 이후 진행되는 개별 대상자에 대한 구체적 활용분야 선정, 대상자 인솔, 작업현장 배치, 작업지시, 집행 프로그램 기획 및 집행, 집행 상황 내역 기록 등의 관리를 협력기관의 장이 처리하도록 담당관이 의뢰하는 집행방식을 말한다.

협력기관은 사회봉사명령의 충실한 집행을 위하여 보호관찰소의 장의 요청에 의해 협력기관의 장이 소속 직원

338) 이에 대한 자세한 비판은 정동기, 앞의 학위논문, pp.191-192. 참조.

중에서 현장책임자 및 부책임자를 선정하게 된다. 협력집행은 1997년 개정 「형법」의 적용으로 사회봉사명령 집행 대상자가 증가함에 따라 전국 보호관찰소에서 협력기관을 대거 지정되면서 활성화되었다.

1998년부터 2002년까지 행정과 공익 분야의 협력기관 비율이 50-60%대였던 반면, 복지분야는 20-30%대에 머물렀지만 2003년부터 현재까지 지속적으로 복지분야 협력기관의 지정률을 높인 결과 2013년 현재는 전체 협력기관 중 복지분야의 비율이 80%를 넘어서고 있다. 법무부는 집행 협력기관에 대해서는 정기적인 간담회³³⁹⁾ 개최와 인증제³⁴⁰⁾ 시행으로 적정한 자격관리를 위해 노력하고 있다.

협력집행기관 감독방법

- ① **현지출장 감독:** 이 방식은 대상자의 명령집행 상황을 담당 보호관찰관이 집행현장을 직접 찾아가 확인함으로써 집행 실태를 파악하고, 대상자는 물론 협력기관의 집행 태도 및 사회봉사명령에 대한 인식 정도를 판단하는 것이다. 가장 원칙적인 집행감독방법이라고 할 수 있으며, 현지출장의 감독결과로 축적된 자료는 각 협력기관에 대하여 향후 대상자를 계속 배치할지 여부를 결정하는데 가장 중요한 참고자료의 하나로 활용될 수 있다.³⁴¹⁾
- ② **화상전화감독:** 이 방식은 보호관찰소의 화상전화기 전용회선과 협력기관의 전용회선을 연결하여 보호관찰소에 설치된 모니터를 통해, 대상자의 얼굴이나 특징 등을 화면으로 확인하는 방법이다. 이 감독방법은 기존의 유선전화 방법에 비하여 대리출석, 무단이탈 등의 부정발생을 억제하는데 효과가 있는 것으로 평가되고 있다.³⁴²⁾
- ③ **원격감독:** 원격감독방법은 2008년부터 도입되어 시행되고 있는 최첨단 집행감독 시스템으로서, 종전의 화상전화감독을 개선한 방법이다. 즉, 이 방법은 원격집행 협력기관을 지정하고 협력기관 PC에 카메라를 설치한 후 협력기관 ID를 부여하며, 협력기관에서 '사이버 보호관찰소'(www.cpo.go.kr)로 접속한 후 사회봉사명령 집행 전후의 대상자 사진을 촬영하고 집행시간을 입력하면, '형사사법통합정보시스템'(KICS)에 자동 산정되는 체계를 갖추고 있다. 또한 보호관찰소에서 불시에 협력기관에 중간점검을 통보하면 협력기관에서는 명령집행 중인 대상자의 사진을 촬영하게 된다.³⁴³⁾

339) 사회봉사명령 집행 협력기관과의 협조체제를 강화하고 사회봉사명령 집행을 엄정성을 높이기 위하여, 각 보호관찰소별로 매년 1-2회에 걸쳐 협력기관 간담회를 개최하고 있다. 이러한 협력기관 간담회를 통하여 협력기관 책임자에게 집행관련 법규와 지침 등을 교육하고, 집행과정에서 발생할 수 있는 안전사고 방지 대책을 강구한다. 또한 집행현장에서 나타날 수 있는 협력기관의 애로사항과 건의사항에 대하여 개선방향을 강구하고 있다.

340) 사회봉사명령 집행 협력기관으로 지정된 기관·단체에 대하여는 인증서와 인증번호를 부여하고 협력기관 건물 외벽이나 출입문에 부착하고 있다. 한편, 명령 집행의 적정성과 충실성 여부를 평가하여 미흡하거나 부적절한 기관은 협력기관의 지정을 해지하기도 한다.

341) 현지출장 감독은 대상자와 협력기관이 예측할 수 없게 불시에 이루어지며, 현장감독시 파악된 집행상의 문제점들은 협력기관 관계자와의 면담을 통해 해결책을 모색하거나 부적절한 집행 및 감독태도에 대하여는 신속한 시정을 요구하기도 한다. 보호관찰관 등은 현장에서의 감독업무 외에도 사회봉사명령 대상자들을 이해하고 격려해 줌으로써, 감독자와 피감독자 간 관계를 부드럽게 하여 안정된 사회봉사명령 집행 분위기 조성에 노력하기도 한다.

342) 2005년 2월부터 수원 등 6개 보호관찰소 및 100개 협력기관을 대상으로 화상전화 감독이 실시되기 시작하였다. 이 방법이 사회봉사명령 집행을 관리·감독하는 한층 효과적이라는 사실이 입증되면서, 2005년 6월 1일부터 전국 보호관찰소 및 700여개 협력기관으로 확대 실시되었다. 이 감독방식은 전화 및 현지출장 감독과 병행하여 정기 또는 불시에 실시하도록 규정되어 있다. 다만, 이 화상감독시스템은 특정시간(특히, 출퇴근 시간)대 전화 폭증 문제, 웹(web)을 이용한 업무효율의 향상 필요성 등에 의해 원격지원 감독이 도입됨에 따라 예외적, 보조적인 감독방식으로 전환되게 되었다.

343) 이 시스템은 사회봉사명령 협력기관에 대한 문서 자동 송출, 출퇴근 시간 자동기록 등 명령 처리절차를 전자화 하였으며, 사회봉사명령 대상자에 대한 배치, 출석확인, 불시점검, 집행완료 등 사회봉사명령의 제반 집행 처리절차를 KICS와 연동하여 자동화한 것이다.

다) 사회봉사명령의 집행분야

(1) 개관

소년에 한정되어 사회봉사명령이 실시되던 1996년까지는 국립공원, 주요 하천, 도로변, 유원지 등에서 집단적으로 자연보호활동을 위주로 한 직접집행이 사회봉사명령 집행의 주류를 이루었다. 1997년부터 성인 집행유예 대상자에게 사회봉사명령이 부과되면서 급증한 사회봉사명령 대상자의 집행장소 확보를 위해 사회봉사명령 집행 협력기관이 대대적으로 지정되기 시작하였다. 이에 기존의 직접집행과 더불어 협력집행이 사회봉사명령 집행형태의 중심축으로 부각되어 2004년까지 80% 이상이 협력집행 형태로 이루어졌고, 1999년에는 그 비율이 94%에 이르렀다.

협력집행이 지나치게 확대되는 현상에 대한 반성으로 2005년 법무부에서는 직접집행을 강화하는 「사회봉사명령 집행감독 강화지침」을 시달하였다. 이에 따라 2005년 24.8%였던 직접집행의 비율이 2006년에는 47.5%로 대폭 상승하였다. 이 시기에는 도배, 장판 교체 등 서민을 대상으로 한 주거환경 개선사업이 사회봉사명령 집행의 핵심을 이루었고, 재난복구 및 농촌봉사 등 대민지원 등의 집행 형태도 사회봉사명령의 중요한 집행 분야로 자리잡아가고 있었다.

(2) 주요 집행분야

우리나라에서 사회봉사명령은 봉사명령 부과대상자의 수의 증가에서 보듯이 사법적 제재수단으로서의 확고한 지위를 차지하기에 이르렀다. 많은 연구결과에서도 나타나듯이 전체적으로는 집행효과에 대한 수혜기관이나 대상자들의 반응도 긍정적인 편이며, 법원의 신뢰도 높은 편이다.³⁴⁴⁾ 사회봉사의 주요 집행분야는 농촌일손돕기, 영구임대 아파트 단지 주거환경개선사업, 장애우·노인복지시설 등 민생지원 분야 등이다.

(가) 복지시설 및 단체 사회봉사

복지시설 및 단체 사회봉사는 현재 사회봉사명령 집행분야 중 가장 핵심을 이루는 분야로서, 양로원·고아원·장애인 시설의 지원, 사회복지 기관·단체의 복지관련 사업보조를 주요 봉사활동 내용으로 하고 있다. 1998년 전체 집행분야 중 복지시설의 비율이 23.3%에 지나지 않았으나, 2007년부터 80% 이상을 차지하게 되었다.

344) 이성철, **한국보호관찰의 현황과 과제**, 한국형사정책연구원 동향/연구보고서, 2003, pp.86-87.

(나) 농촌봉사활동

이 분야의 주요 봉사활동 내용으로는 모내기, 벼베기, 과일수확 저소득 영세농가를 중심으로 농촌의 부족한 일손을 돕는 것이다. 최근 수년간은 법무부와 농협중앙회가 MOU를 체결하여 농가선정, 대상자배치, 집행감독 등을 분담하고 효율적으로 봉사활동을 전개함으로써 농촌지역 영세농가의 큰 호응을 얻고 있다.

(다) 주거환경개선사업

전국규모의 상시적 기획집행을 통해 사회봉사명령제도에 대한 국민적 인식을 제고하고 소외계층에 대한 실질적인 복지지원을 위하여, 2005년부터 법무부는 대한주택공사와 공동으로 소외계층 주거환경 개선사업을 실시하고 있다. 소외계층 주거환경개선사업은 사회봉사명령 집행대상 인력을 활용하여 대한주택공사 소유의 영구임대 아파트에 거주하는 장애인, 독거노인, 소년·소녀가장 주거의 도배, 장판교체, 발코니 도장 등 노후화된 주거환경을 개선하는 사업이다.

2005년 1월부터 3년간의 계획으로 추진된 1차 소외계층 주거환경 개선사업은 2007년까지 9,984세대를 성공적으로 마무리하였다. 이에 따라 법무부는 2008년부터 제2차 소외계층 주거환경개선사업을 추진하기로 방침을 정하여 성공적으로 완수하였고, 2013년부터는 현재는 3차 사업이 추진 중에 있다.

(3) 분야별 집행현황

협력집행 분야를 살펴보면, 행정, 공익 또는 공공시설 분야의 비율은 급감하고, 1998년 협력집행 중 23.6%의 비율을 보였던 복지분야는 2007년 93.2%로 높아졌다. 이는 소외·불우 계층에 대한 사회복지적 지원을 중시하는 정부정책의 변화를 반영하는 것이다.

<표> 최근 10년간 사회봉사 분야별 집행 현황

(단위: 건, %)

연 도	계 (%)	직접 집행	협력 집행					
			소계	자연보호	복지	공공시설	대민지원	기타
2004	37,013 (100)	4,362 (11.8)	32,651 (88.2)	942 (2.9)	21,691 (66.4)	9,059 (27.8)	531 (1.6)	428 (1.3)
2005	32,302 (100)	7,993 (24.8)	24,309 (75.2)	578 (2.4)	18,781 (77.3)	1,395 (5.7)	3,311 (13.6)	244 (1.0)
2006	28,779 (100)	13,673 (47.5)	15,106 (52.5)	171 (1.1)	12,982 (85.9)	1,699 (11.3)	101 (0.7)	153 (1.0)
2007	33,727 (100)	9,353 (27.7)	24,374 (72.3)	98 (0.4)	22,723 (93.2)	1,232 (5.1)	79 (0.3)	242 (1.0)
2008	39,668 (100)	10,995 (27.7)	28,673 (72.3)	136 (0.4)	27,002 (94.2)	967 (3.4)	222 (0.8)	346 (1.2)
2009	41,210 (100)	9,113 (22.1)	32,097 (77.9)	30 (0.1)	30,803 (95.9)	723 (2.3)	223 (0.7)	318 (1.0)
2010	34,371 (100)	8,747 (25.4)	25,624 (74.6)	3 (0.01)	24,407 (95.3)	511 (2.0)	625 (2.4)	78 (0.3)
2011	33,555 (100)	7,566 (22.5)	25,989 (77.5)	251 (0.9)	24,157 (93.0)	650 (2.5)	565 (2.2)	366 (1.4)
2012	32,866 (100)	8,102 (24.6)	24,764 (75.4)	47 (0.19)	22,909 (93.0)	813 (3.3)	700 (2.8)	295 (1.2)
2013	33,199 (100)	8,994 (27.0)	24,205 (73.0)	18 (0.1)	22,211 (91.7)	605 (2.5)	1,016 (4.2)	355 (1.5)
2014	33,785 (100)	9,131 (27.0)	24,654 (73.0)	24 (0.1)	22,519 (91.3)	505 (2.1)	1,247 (5.1)	359 (1.5)
2015	36,238 (100)	8,966 (24.7)	27,272 (75.3)	56 (0.2)	24,990 (91.6)	658 (2.4)	1,433 (5.3)	135 (0.5)
2016	36,994 (100)	9,232 (25.0)	27,762 (75.0)	88 (0.3)	25,457 (91.7)	681 (2.5)	1,346 (4.8)	190 (0.7)
2017	41,259 (100)	8,500 (20.6)	32,759 (79.4)	79 (0.2)	30,747 (93.9)	952 (2.9)	734 (2.2)	247 (0.8)
2018	39,007 (100)	6,521 (16.7)	32,486 (83.3)	48 (0.1)	30,325 (93.3)	1,089 (3.4)	770 (2.4)	254 (0.8)

출처 : 법무부 범죄예방정책국 사회봉사명령 통계자료.

한편, 사회봉사명령 집행에 있어서 복지분야의 확대와 더불어 분야별 협력기관의 지정에서도 사회복지시설 및 기관의 지정비율이 높아져 왔다.

<표 > 연도별 집행 협력기관 현황

(단위 : 명, %)

연 도	계	행 정	공 익	의 료	복 지	기 타
1998	1,448	435 (30.0)	493 (34.0)	90 (6.2)	338 (23.3)	92 (6.4)
1999	1,505	476 (31.6)	479 (31.8)	90 (6.0)	355 (23.6)	105 (7.0)
2000	1,523	422 (27.7)	529 (34.7)	89 (5.8)	389 (25.5)	94 (6.2)
2001	1,359	308 (22.7)	421 (31.0)	73 (5.4)	451 (33.2)	106 (7.8)
2002	1,328	264 (19.9)	434 (32.7)	65 (4.9)	487 (36.7)	78 (5.9)
2003	1,162	96 (8.3)	396 (34.1)	60 (5.2)	562 (48.4)	48 (4.1)
2004	948	35 (3.7)	230 (24.3)	35 (3.7)	627 (66.1)	21 (2.2)
2005	854	36 (4.2)	179 (21.0)	46 (5.4)	576 (67.4)	17 (2.0)
2006	744	20 (2.7)	124 (16.7)	38 (5.1)	554 (74.5)	8 (1.1)
2007	777	14 (1.8)	90 (11.6)	33 (4.2)	635 (81.7)	5 (5.1)
2008	844	11 (1.3)	56 (6.6)	33 (3.9)	730 (86.5)	14 (1.7)
2009	1,082	11 (1.0)	63 (5.8)	44 (4.1)	950 (87.8)	14 (1.3)
2010	1,278	5 (0.4)	76 (5.9)	71 (5.6)	1,103 (86.3)	23(1.8)
2011	1,162	13 (1.1)	82 (7.1)	40 (3.4)	998 (85.9)	29 (2.5)
2012	1,158	10 (0.9)	83 (7.2)	9 (0.8)	1,034 (89.3)	22 (1.9)
2013	1,154	10 (0.9)	88 (7.6)	5 (0.4)	1,024 (88.7)	27 (2.3)
2014	1,133	1 (0.1)	83 (7.3)	3 (0.3)	1,031 (91.0)	15 (1.3)
2015	1,146	1 (0.1)	82 (7.1)	1 (0.1)	1,054 (92.0)	8 (0.7)
2016	1,179	1 (0.1)	79 (6.7)	–	1,091 (92.5)	8 (0.7)
2017	1,170	–	58 (4.9)	–	1,109 (94.8)	3 (0.3)
2018	1,212	–	68 (5.6)	–	1,142 (94.2)	2 (0.2)

출처 : 법무부 범죄예방정책국 사회봉사명령 통계자료.

라) 사회봉사명령의 종료사유

사회봉사명령을 부과 받은 대상자가 그 이행을 완료한 때, 형의 집행유예 기간이 경과한 때, 「형법」 제64조 제2항의 규정에 의하여 집행유예의 선고가 취소된 때, 사회봉사명령집행 기간 중 금고이상의 형의 집행을 받게 된 때에는 사회봉사명령의 집행이 종료된다.³⁴⁵⁾ 사회봉사명령의 경우에도 대상자의 사면, 사망, 실종, 이민 등의 사유가 발생할 경우, 그 집행을 종료한다.

「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 의한 가정보호사건 경우에는 법원은 보호처분이 진행되는 동안 필요하다고 인정하는 때에는 직권, 보호관찰관의 청구에 따라 결정으로 1회에 한하여 보호처분의 종류와 기간을 변경할 수 있다. 즉 사회봉사명령의 시간도 200시간 범위 내에서 400시간 범위 내로 변경할 수 있다(같은 법 제45조 제1항 및 제2항).

또한 법원은 보호처분을 받은 행위자가 같은 법 제40조 제1항의 보호처분 중에서 「보호관찰 등에 관한 법률」에 의한 사회봉사명령(제4호)의 결정을 이행하지 아니하거나 그 집행에 응하지 아니하는 때에는 직권, 피해자의 청구, 보호관찰관의 신청에 의해 결정으로 사회봉사명령을 취소하고 사건을 송치한 검찰청 검사 또는 법원에 송치한다.

법원은 행위자의 성행이 교정되어 정상적인 가정생활이 유지될 수 있다고 판단되거나 기타 보호처분을 계속할 필요가 없다고 인정한 때에는 직권, 피해자의 청구, 보호관찰관의 신청에 의하여 결정으로 사회봉사명령의 전부 또는 일부 종료할 수 있다.

2. 수강명령

1) 의의

가) 수강명령 개념

‘수강명령’은 범죄인이나 비행소년에 대하여 형의 유예조건이나 보호처분의 조건으로서 일정한 기간 내에 특정한 시간 동안 강의나 교육을 받거나 치료프로그램 등에 참석하도록 하는 제도이다.

수강명령의 취지는 죄의식이 미약하고 반복하여 범죄나 비행을 행할 우려가 있는 경미한 범죄자를 대상으로, 그들의 심성을 계발하고 자신의 범죄성향에 대해 문제인식을 가지게 함으로써, 바른 가치관을 심어주며 성행을 교정하여 정상적인 사회생활을 하도록 도와주는 데 있다.

345) 보호관찰과 사회봉사명령 등이 병과·부과된 집행유예자에 대하여는 보호관찰기간 경과와는 별도로 「형법」 제62조의2 제3항에 규정된 집행유예 기간내 사회봉사명령 등을 집행하여야 한다. 이에 대하여서는 실무상 “명령집행은 완료되었으나 보호관찰 기간이 남은 경우는 보호관찰기간”을 “보호관찰기간은 종료되었으나 명령집행이 완료되지 않은 경우에는 명령집행 완료일 또는 집행유예기간을” 종료일로 처리하고 있다.

현대의 수강명령제도는 1948년 영국에서 「형사재판법」에 수강센터(Attendance Center)에 관한 규정을 둔 것이 효시이며, 이후 사회내처우제도의 대표적 유형의 하나로서 약물·알코올남용 치료, 정신 및 행동치료 프로그램 등으로 발전하여 왔다.

우리나라의 경우, 현행 「형법」상 집행유예의 조건으로 200시간 이내의 수강명령이 부과될 수 있으며 (「보호관찰 등에 관한 법률」 제59조 제1항), 「소년법」상 보호처분의 하나로서 100시간의 범위 내에서 부과된다(「소년법」 제33조 제4항).

나) 수강명령의 법적 성격

현재 우리나라에서 실시되고 있는 수강명령은 이를 부과할 수 있는 법률에 따라 크게 두개의 유형으로 구분될 수 있는데, 하나는 보호처분 또는 보안처분으로서의 수강명령이고, 다른 하나는 형사처분으로서의 수강명령이 있다.

전자는 「소년법」과 「가정폭력범죄 처벌 등에 관한 특례법」상의 보호처분의 일환으로서 부과되는 수강명령을 말하며, 후자는 「형법」상 집행유예의 조건으로 부과되는 수강명령을 의미한다. 그러나 수강명령의 유형이 어떠한 것이든지 사회내 처우로서 교정비용을 절감할 수 있다는 점과, 지역사회의 관심과 협력을 통하여 범죄자의 교정·교화를 촉진할 수 있다는 일반적 특징을 공유하고 있다.

수강명령은 범죄자의 자유를 일정시간 제한한다는 점에서 협의의 보호관찰이나 사회봉사명령과 유사한 성격을 가지고 있지만, 그 내용이 일정한 교육 프로그램에 참가할 것을 요구한다는 점에서 다른 제도와 구별된다. 수강명령제도는 특정한 수강명령 프로그램이 범죄자의 의식과 행동에 영향을 미쳐 재범을 억제할 것이라는 가정을 전제하고 있으며, 이로써 수강명령 프로그램을 이수한 사람에게 행동수정의 효과가 있을 것이라고 기대하는 것이다.

이와 같은 점에서 수강명령은 기본적으로 형법 등 법률에 의해 범죄자를 제재하기 위하여 부과되지만, 보다 넓은 관점에서 보면 사회교육 프로그램의 하나라고 해석될 수도 있다.

2) 비교법적 고찰

가) 수강명령의 기원

현대의 수강명령제도는 사회봉사명령제도와 같이 영국을 최초 실시국가로 보는 것이 일반적이다. 1948년 영국 「형사재판법」은 비교적 범죄성이 경미한 21세 미만 범죄자에게 주말에 수강센터(Attendance Center)에 출석하여 강의를 듣도록 하는 규정을 최초로 두었다.

이 수강명령은 소년 범죄자들의 주말 여가시간을 박탈함으로써 범죄의 기회를 줄이고, ‘짧고 예리한 충격’(short and sharp shock)을 줌으로써 여가선용을 통하여 건전한 사회생활의 습관을 익히도록 함에 목적이 있었다.

나) 영국의 수강명령

영국에서의 수강명령제도는 독립처분으로서 부과하는 경우와 보호관찰을 조건으로 부과하는 경우로 구분된다. 독립처분으로서의 ‘수강센터명령’(Attendance Center Order)은 비교적 비행성이 약한 범죄자가 일정기간 지정된 장소에 출석하여 강의훈련 또는 상담을 받도록 하는 것이다.³⁴⁶⁾

수강센터((Attendance Center)는 일과 후 학교나 청소년 시설 등에서 경찰에 의해 운영된다. 한편 보호관찰을 조건으로 하는 수강명령인 ‘보호관찰주간센터 명령’(Probation Day Center Order)는 통상 일과시간 중 보호관찰 대상자의 사회 적응 능력을 향상시키고 재범을 방지할 수 있도록, 필요한 교육과 훈련을 시키는 비수용적인 수강시설을 말한다.

다) 미국의 수강명령

미국에서 시행된 수강명령과 유사한 제도로서 두드러진 프로그램은 소위 ‘주간처우센터’(Day Treatment Center) 또는 가이드(GUIDE: Girls Unit for Intensive Daytime Education)라는 것이 있다. 주간처우센터는 비행소년에 대한 프로그램으로서 1964년 가을에 캘리포니아(California)의 콘트라 코스타(Contra Costa) 카운티에서, 10명의 여성 비행청소년을 처음 시작되었다. 프로그램 대상자들은 24시간의 구금을 받을 정도의 경미한 비행을 저지른 소녀들이다.

한편 가이드(GUIDE) 즉 ‘Girls Unit for Intensive Daytime Education’ 프로그램은 13세에서 19세까지의 비행소녀를 대상으로, 교육·집단활동·상담을 할 목적으로 하는 주간처우 프로그램이다.³⁴⁷⁾

라) 독일의 수강명령

독일의 범죄인 처우정책에서 수강명령과 유사한 것은 형법 제56조의 c가 규정한 형집행유예의 경우에 법원이 내릴 수 있는 지시조치(Weisungen)가 있다. 독일 형법상의 이 조치는 이미 1953년의 제3차 형법 개정법부터 규정되고 실시되었다.

이 지시조치는 재범을 범하지 않으려는 피고인의 노력에 도움을 주려는 법원의 명령(Gebote) 또는 금지

346) ‘수강센터명령’(Attendance Center Order)는 21세 미만인 자가 죄를 범한 경우에 법원이 자유형과 결부시키지 아니하고 독립처분으로 선고한다. 그러나 실제로는 17세 미만의 소년에게 주로 부과되고 있으며, 그 중에서도 초범자와 재범자이면서 비교적 경미한 범죄를 범한 자에게 주로 선고된다. 수강센터(Attendance Center)의 수강시간은 12시간 이상 24시간 이내의 범위에서 법원이 적당하다고 인정되는 시간을 정하나, 17세 이상인 자에게는 36시간까지 선고할 수 있다. 수강센터의 강의시간은 매주 토요일 오후에 2시간씩 열리는데 1일 참석시간은 3시간을 초과할 수 없으며, 대상자가 참석하지 않거나 중요한 사항을 위반하였을 경우에는 법원에 이송되어 원래의 범죄에 대한 재판을 받는다.

347) 교육기간은 3년으로 정규 학교교육과 병행하면서도 여러 가지 새로운 방법을 사용하여 소녀들의 자아개념을 변화시키고, 가정문제에 대하여 해결책을 제시하여 주었다. 프로그램을 실시하는 직원은 보호관찰을 실시한 경험이 있는 정규교사 1명과, 정규 보호관찰관 1명 등 2명으로 구성되었다.

(Verbote)를 말한다. 독일형법은 치료나 약물 중독치료의 과정에 들어가게 하거나 적당한 요양소 또는 시설에 입소하라는 조치도 내릴 수 있는데, 다만 이 조치는 당사자의 동의가 있는 경우에 한하고 있다.³⁴⁸⁾

마) 뉴질랜드의 수감명령

뉴질랜드에서는 수감명령과 유사한 제도로 ‘간헐구금센터’(Periodic Detention Centre)가 있는데, 이 센터는 보호관찰과 구금의 중간적 형태를 가지고 있다. 1962년 뉴질랜드의 「형사재판법」의 개정으로 처음 규정되었는데, 초기에는 15세 이상 21세 미만의 범죄자들을 대상으로 하였으나, 1966년 법률 개정에 의하여 성인에게도 적용되었다.

같은 법률에 따르면 법원은 범죄자가 처음 출석해야 하는 날짜와 시간을 지정하며 구금기간도 결정해야 하는데, 처분기간은 다양하지만 일주일에 60시간을 초과할 수 없다. 또한 이 센터의 참석시기와 시간은 대상자들의 학교출석이나 직업생활 및 종교활동에 방해가 되지 않도록 하여야 한다.³⁴⁹⁾

3) 우리나라의 수감명령제도

가) 연혁

(1) 수감명령제도의 도입

우리나라에서 수감명령제도는 1988년 12월 31일 개정된 「소년법」(법률 제4057호)에서 보호관찰처분을 받은 16세 이상의 소년에게, 수감명령이나 사회봉사명령을 선택적으로 부과할 수 있도록 함으로써 최초로 법제화되었다. 이때의 수감명령은 보호관찰처분의 부수처분³⁵⁰⁾으로서 단기보호관찰의 경우에는 50시간, 장기보호관찰의 경우에는 200시간 범위 내에서 각 병과할 수 있었다.

이에 따라 실시 첫해인 1989년 7월부터 12월까지 6개월 동안 297명이 수감명령을 부과 받은 것을 시작으로,

348) 이와 같이 당사자의 동의를 요구하는 것은 개인의 기본권이 부당하게 침범받지 않게 하는 것뿐만 아니라, 당사자들의 동의 없이는 소정의 목적달성이 어렵기 때문이다. 우리나라의 수감명령은 당사자의 동의를 요건으로 하지 않는다는 점에서 독일형법상의 지시조치와 차이가 있다.

349) 뉴질랜드에서 청소년들에 대한 첫 번째 센터는 1963년 8월에 Auckland에서 개원하였다. 이 센터는 시내 중심부에서 가까운 곳에 위치하고 있으며 20명을 수용할 수 있고 정상적인 출석시간은 40시간으로, 금요일 저녁부터 일요일 오전 11시까지와 수요일 저녁 2시간에서 4시간 정도 출석하게 하고 있다. 주로 하는 활동은 작업으로서 잔디 깎기 등의 보수작업과 청소 및 요리 등이며 그 밖에 집단토론 등이 있다. 이 센터는 외부작업으로 양로원이나 정신박약 센터에서 일하도록 하면서, 교육과 함께 일시구금이라는 처벌의 목적도 가지고 있었다. 소년 범죄자들의 주말 자유시간을 박탈하는 것과 엄격한 훈련 및 고된 작업을 시키는 것은 그들에게 상당한 고통을 주기 때문이다. 이 처벌은 또한 범죄를 행할 개연성이 큰 주말에 소년들을 억류함으로써 또 다른 범죄를 예방하는 효과도 있다.

350) 16세 이상의 소년에 대하여 수감명령 등을 부과할 수 있도록 하였으나 수감명령 등을 보호관찰 처분과 병합하여 부과할 수 있었으나 분리하여 부과하는 것은 불가능하였다.

1996년까지 많게는 연간 3,000 명 이상(1995년 3,185명)이 수강명령을 부과 받고 이를 이행하였다. 초창기 실시된 프로그램의 주요형태도 청소년들의 심성순화에 비중을 둔 『푸른교실』 『희망교실』 『청소년건강교실』 『알개교실』 등이 있었다. 한편 영국의 주말 수강센터(Attendance Center)와 유사하게 소년 범죄자들의 주말 여가시간을 박탈하고, 여가선용을 통하여 건전한 사회생활의 습관을 체득하도록 함을 목적으로 하는 『토요교실』도 실시되었다.³⁵¹⁾

(2) 수강명령의 발전

1995년 12월 29일 개정된 「형법」(법률 제 5057호) 제62조의2는 형의 집행을 유예하는 경우에 수강명령을 부과할 수 있도록 하였다(제1항). 이때의 수강명령은 집행유예기간 내에 이를 집행한다(제3항).³⁵²⁾ 이 개정 「형법」은 실시를 위한 준비기간을 거쳐 1997년 1월 1일부터 시행되었고, 「보호관찰 등에 관한 법률」도 수강명령 집행에 관한 여러 규정을 신설하였다.³⁵³⁾ 이에 따라 수강명령 집행실태에도 큰 변화가 있었다. 수강명령 프로그램의 분야별 전문화가 추진되면서, 준법운전 수강·음주운전방지 수강·폭력치료 수강·약물 오남용 방지수강 등 체계적으로 분화된 수강명령 프로그램 발전하기 시작하였다.

한편 1997년 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 제정으로 법원은 가정폭력사범에 대한 보호처분으로 단독 수강명령을 100시간의 범위 내에서 부과할 수 있게 되었다.³⁵⁴⁾ 이 법은 2007년 수강명령을 200시간 이내로 부과할 수 있고, 400시간을 초과하지 않는 범위 내에서 1회 연장 가능하도록 개정되었다. 같은 해에 「소년법」도 개정되었는데, 12세 이상으로 수강명령 적용대상의 연령이 인하되었으며, 수강명령이 독립처분화 되었고 그 부과시간 상한도 100시간 이내로 단일하게 정비되었다.³⁵⁵⁾

2000년 2월 3일 제정된 「청소년의 성보호에 관한 법률」(법률 제6261호)은 성매매의 대상이 되는 청소년의 보호를 위하여 「소년법」상의 보호처분(수강명령 포함)을 부과할 수 있음을 규정하였다(같은 법률 제15조).³⁵⁶⁾

351) 토요교실은 법률에 의한 수강명령 대상자 외에 보호관찰 처분을 받은 청소년까지 대상으로 하여, 1993년 10월부터 서울보호관찰소 등 전국 보호관찰소에서 매주 토요일 오후에 4시간(13:00-17:00)씩 실시된 바 있다

352) 한편 「형법」 제62조의2의 규정에 의하여 수강을 명한 집행유예를 받은 자가 준수사항이나 명령을 위반하고 그 정도가 무거운 때에는 집행유예의 선고를 취소할 수 있다(제64조 제2항).

353) 1988년 제정된 (구)「보호관찰법」에는 『소년법』에 의한 소년보호처분의 하나인 수강명령의 집행을 위한 법률규정을 두고 있지 않았다. 그러나 1995년 「형법」의 개정으로 수강명령이 형의 집행유예를 받은 사람들에게 부과될 수 있게 되었다. 이에 따라 1996년에 개정된 「보호관찰 등에 관한 법률」은 제59조부터 제64조까지를 『사회봉사 및 수강』의 제4장으로 신설하였다.

354) 1997년 12월 13일 제정된 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(법률 제5436호, 시행일: 1998년 7월 1일) 제40조 제1항은 ‘판사는 심리의 결과 보호처분이 필요하다고 인정한 때에는, 결정으로 「보호관찰 등에 관한 법률」에 의한 수강명령 등의 처분을 할 수 있다고 규정하였다. 이 법률에 의한 수강명령은 100시간을 초과할 수 없으나, 법원은 직권 또는 보호관찰관 등의 청구에 따라, 결정으로 1회에 한하여 수강명령 시간을 변경할 수 있다. 다만, 변경하는 경우에도 종전의 처분기간을 합산하여 200시간을 초과할 수 없도록 하였다.

355) 2007년 12월 21일 개정된 현행 「소년법」(법률 제 8722호, 시행일: 2008년 6월 22일)에서는 같은 법률의 적용연령 상한을 20세 미만에서 19세 미만으로 낮추었으나, 적용연령의 하한도 기존 16세 이상에서 12세 이상으로 대폭 낮추었다. 결과적으로 수강명령의 적용대상 연령범위가 크게 확대되었다. 또한 (구)「소년법」에서는 수강명령 등을 ‘단기보호관찰’ 또는 ‘보호관찰’ 처분에 병합하는 방법으로만 부과할 수 있었으나, 현행 「소년법」은 보호관찰처분과는 별개로 독립하여 부과할 수 있도록 하였다. 그러나 한편 법원이 수강명령 등을 부과할 경우에 단기보호관찰 또는 장기보호관찰과 병합하여 처분할 수도 있도록 하였다. 또한 현행법은 보호관찰 기간 등에 관계없이 수강명령의 상한 시간을 100시간으로 일원화하였다.

356) 우발적인 충동으로 사려 없이 행해지는 성행위의 범람이 현대에 이르러서는 성범죄로 이어지고 있는데, 그러한 성행

이후 같은 법률은 2009년 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」로 전부개정되었는데,³⁵⁷⁾ 제40조는 성매매대상 아동·청소년에 대하여 「소년법」상의 보호처분(수감명령 포함)을 부과할 수 있도록 규정하고 있다.

또한 2004년 제정된 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」은 성매매행위자에 대한 보호처분의 하나로 100시간 이내의 수감명령을 부과할 수 있도록 하였다.³⁵⁸⁾

나) 근거법률별 부과시간

「보호관찰 등에 관한 법률」 제3조 제2항에서 규정한 수감을 하여야 할 사람(이하 “수감명령대상자”라 한다)은 다음과 같다.

① 「형법」 제62조의2에 따라 사회봉사를 조건으로 형의 집행유예를 선고받은 사람(제1호), ② 「소년법」 제32조에 따라 사회봉사명령을 받은 사람(제2호), 다른 법률에서 이 법에 따른 사회봉사 또는 수감을 받도록 규정된 사람(제3호) 등이다.

이때 법 제3조 제2항 제3호에서 말하는 ‘다른 법률’이라 함은 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」³⁵⁹⁾, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」, 「청소년의 성보호에 관한 법률」 등이다.

형법상 수감명령을 조건으로 집행유예를 선고받은 사람에게는 200시간 이내의 수감명령이 부과된다(「보호관찰 등에 관한 법률」 제59조 제1항).³⁶⁰⁾ 다만 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의

위의 대상으로 19세 미만의 청소년도 예외될 수 없는 것이 현실이다. 2000년 2월 3일에는 이러한 현실에서 청소년의 성을 사는 행위, 성매매를 조장하는 중간매개행위 및 청소년을 대상으로 하는 성폭력 행위자들을 강력하게 처벌하고, 성매매와 성폭력행위의 대상이 되는 청소년을 보호·구제하고자 「청소년의 성보호에 관한 법률」(법률 제6261호, 시행일: 2000년 7월 1일)이 제정되기에 이르렀다. 같은 법률에서 처벌의 대상이 된 성인은 최고 5년 이상의 유기징역으로 규정하였지만, 소년은 선도보호 및 재활을 위하여 「소년법」에 의한 보호사건으로 처리하도록 규정하였다.

357) 그 이유는 아동도 이 법에 따른 보호대상임을 명확히 하고, 아동·청소년을 대상으로 한 유사 성교 행위 및 성매수 유인행위 처벌 규정을 신설하며, 일부 아동·청소년 성범죄자에 대하여 정보통신망을 통하여 신상정보를 공개하도록 하는 아동·청소년의 성보호를 더욱 강화하기 위한 것이었다.

358) 2004년 3월 22일 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」(법률 제7196호)은 성개방화와 이로 인한 성매매, 성매매알선 등 행위 및 성매매 목적의 인신매매를 근절하고, 성매매 피해자의 인권을 보호함을 목적으로 제정, 공포되었다. 같은 법률 제14조는 ‘판사는 심리의 결과 필요하다고 인정할 때에는 결정으로 수감명령을 부과할 수 있는데 이 경우 100시간을 초과할 수 없다.’고 규정하였다. 또한 법원은 검사·보호관찰관 등의 청구가 있는 때에는 결정으로 1회에 한하여 수감명령 시간을 변경할 수 있는 데, 이 경우에는 종전의 처분시간을 합산하여 200시간을 초과할 수 없다.

359) 1994년 1월 5일 제정되어 같은 해 4월 1일부터 시행된 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률」, 당시 이 법률에 수감명령 등을 부과할 근거는 없었고 단지 보호관찰만을 부과할 수 있었다. 그러나 미성년자를 대상으로 하는 성폭력범죄가 빈번하게 발생하는 등 그 심각성이 부각되면서, 성폭력범죄의 처벌과 피해자 보호절차를 한층 강화하는 취지에서 법률개정이 추진되었다. 이에 따라 1997년 8월 22일 개정된 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률」(법률 제5343호, 시행일: 1998년 1월 1일)은 제16조에, 기존의 보호관찰 외에 수감명령 등을 부과할 수 있도록 하였다. 같은 법률 제16조 제1항은 1년간의 보호관찰을 규정하였으며, 제2항에 보호관찰이나 사회봉사 또는 수감을 규정하면서 보호관찰과 병과할 수 있도록 하였다. 또한 제4항에서 ‘보호관찰·사회봉사 및 수감에 관하여 이 법에 정한 사항 이외의 사항에 관하여는 「보호관찰 등에 관한 법률」을 준용한다.’라고 규정함으로써, 수감명령 등의 집행을 담당하는 기관 또는 담당자와 집행절차 등에 관한 사항을 명확히 하였다.

360) 1995년 개정 「형법」에는 수감명령 시간에 대한 규정이 없으며, 이에 따라 1996년에 개정된 「보호관찰 등에 관한 법률」제59조는 수감명령을 부과할 수 있는 시간을 명확히 하였다.

적용을 받는 성폭력범죄자의 경우에는 법원이 집행유예를 선고하는 경우에는 500시간의 범위 내에서 재범예방에 필요한 수강명령을 필요적으로 부과하여야 한다(제16조 제1항).

한편, 소년법상 보호처분 중에서 수강명령은 100시간 이내에서 부과된다(소년법 제33조 제4항). 이외에도 주요한 근거법률별 수강명령의 최장 부과시간은 아래의 <표>와 같다.

<표> 수강명령의 근거법률 및 부과시간의 상한

근거법	대상자	수강명령시간	집행기한
형 법 (제62조의2, 제64조)	수강명령을 조건으로 집행유예를 받은 자	200시간 이내	집행유예 기간
소년법 (제32조, 제33조)	보호처분 시 수강명령을 부과받은 소년(12세 이상)	100시간 이내	법원에서 정한 기간
가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 (제40조, 제41조, 제45조)	가정보호처분 4호를 받은 자	200시간 이내 (처분변경 시 400시간 이내)	단독 : 집행기간 없음 병과 : 보호관찰 기간 ※ 근거 : 가정보호심판규칙 제47조
성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 (제16조)	성폭력범죄자로서 유죄 판결	500시간 이내	집행유예 기간
성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 (제14~제16조)	보호처분사건으로 처리	100시간 이내 (처분변경 시 200시간 이내)	집행기간 없음
아동·청소년의 성보호에 관한 법률 (제21조)	아동·청소년대상 성폭력범죄자로서 유죄 판결	500시간 이내	집행유예 기간
특정범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률 (제9조의2)	특정범죄 치료 프로그램 이수 준수사항을 부과 받은 자	500시간 이내	부착기간 내 준수기간
아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 (제8조, 제36조)	아동학대행위자로서 유죄 판결	200시간 이내 (처분변경 시 400시간 이내)	집행유예 기간 보호처분 : 집행기간 없음

라) 수강명령의 집행조직

(1) 집행전담부서의 설치

1989년 7월부터 시행된 수강명령의 연간 집행인원은, 1991년 전국적으로 1,000명을 초과하기 시작하여 1995년에 이르러서는 3,000명을 상회하게 되었다. 성인 집행유예자에게도 수강명령이 부과되기 시작한 1997년 이후 수강명령 집행 대상자는 급격히 증가하여 2001년에는 11,000명을 넘어섰고 이후 완만하기는 하나 지속적인 증가 추세를 유지하고 있다. 그럼에도 불구하고 2005년 이전까지는 보호관찰소 내에 수강명령을 전담하는 하부기구가 별도로 설치되지 못하였다.

2005년부터 서울·부산·대구·인천·광주·대전 및 수원보호관찰소를 시작으로 수강명령과 사회봉사명령 집행을 전담하는 ‘집행과’가 추가로 설치되기 시작하였다. 이와 같이 수강명령의 집행을 전담하는 부서가 설치됨으로써, 집행의 전문성과 충실성을 한층 강화할 수 있게 되었다.

(2) 광역수강센터의 개소

2012년 법무부는 수강명령 자체 강사의 양성과 양질의 교육프로그램 개발을 위하여 수원보호관찰소에 <광역수강센터>를 시범적으로 개소하였다. 광역수강센터는 수강명령의 집행의 전문화, 체계화, 분업화를 위한 것으로 집행센터별로 약물남용치료, 성폭력치료, 폭력성치료 등으로 특성화하여 인근 보호관찰기관의 수강명령대상자를 집결시켜 사범별, 수강 종류별 구분을 통하여 집중 교육하기 위한 전담부서이다. 2012년 시범실시 결과 수강집행의 효율성이 제고되고 교육효과가 우수한 것으로 분석되어 2013년에는 서울, 대구, 광주에, 2014에는 인천, 대전, 부산, 2017년에는 서울남부, 의정부, 창원 등에 추가로 개설되었다.

4) 수강명령의 운영실태

가) 수강명령의 실시현황

(1) 연도별 전체 실시사건 현황

1989년 보호관찰제도 도입과 함께 시작된 수강명령은 대상자의 증가 등 양적 성장은 물론 프로그램의 다양화 및 전문화, 내용적 측면의 질적 수준 제고 등에 있어서도 비약적인 발전을 거듭해왔다. 사회봉사명령과 마찬가지로 수강명령도, 1989년 297명이었던 대상자 수가 2008년에는 16,000여명을 넘어서는 등 양적으로 급격하게 확대되어 왔다.

아래의 <표>에 제시된 수강명령 대상자의 증가 및 변화 추세는 보호관찰 및 수강명령 관련 법률의 제·개정과 밀접한 연관성을 갖고 있다. 앞에 제시된 사회봉사명령 대상자의 증가추세에서는 「형법」 개정의 영향으로 1996년 대비 1997년의 사회봉사명령 대상자 비율은 약 3배 이상 증가되었지만 같은 기간 수강명령대상자는 약 5% 증가하는데 그쳤다.

그러나 1998년 이후 2000년까지 3년간은 매년 큰 폭의 증가세를 보이며 양적인 측면에서 급속하게 성장하였다. 이는 전국 법원 소재지에 속속 보호관찰소가 개청하면서 수강명령 집행체계를 정비하였고 법원과의 협의회 개최 및 제도 홍보 등을 통하여 이 제도에 대한 법원의 이해도가 증진된 것이 영향을 미친 것으로 보인다.

<표> 연도별 수강명령 실시사건

(단위: 건)

연도	수강명령 실시사건	전체 실시사건	연도	수강명령 실시사건	전체 실시사건
1989년	297	8,389	2004년	15,384	151,958
1990년	1,477	24,057	2005년	15,849	150,228
1991년	1,519	32,319	2006년	13,783	154,120
1992년	2,193	38,941	2007년	16,293	170,791
1993년	2,162	45,991	2008년	22,083	189,827
1994년	3,092	53,340	2009년	25,888	218,049
1995년	3,185	59,649	2010년	24,275	196,233
1996년	2,481	67,947	2011년	24,882	179,767
1997년	2,606	100,988	2012년	28,144	178,199
1998년	4,402	135,216	2013년	28,054	175,318
1999년	5,348	137,943	2014년	30,281	185,850
2000년	9,390	151,180	2015년	33,513	199,705
2001년	11,236	149,184	2016년	38,857	233,078
2002년	11,901	149,565	2017년	45,459	240,073
2003년	12,232	151,558	2018년	41,884	227,733

출처 : 법무부 범죄예방정책국 수강명령 통계자료.

(2) 근거법률별 실시사건 현황

1996년 소년법에 의한 수강명령 실시사건이 2,481건이었는데, 개정 형법 적용 첫해인 1997년 소년법 적용 수강명령 실시사건은 1,506건으로 감소하였다. 1997년 이후 감소와 증가를 반복하다가 2002년 이후 2008년까지 다시 꾸준한 증가세를 보였다.

형법에 의한 실시사건에서는 1997년부터 2004년까지 지속적인 증가세를 보이다가 2004년 이후 감소와 증가세를 반복하고 있으며, 「가정폭력범죄 처벌 등에 관한 특례법」에 의한 실시사건은 2000년까지는 증가세, 이후에는 감소와 증가세를 반복하고 있음을 알 수 있다.

<표> 성인 형사범 확대 실시 이후 근거법률별 수강명령 실시사건 현황

(단위: 건)

구분	근거법률별 수강명령 실시사건 수							
	계	소년법	형법	성폭력법	성매매법	가정폭력법	이동·청소년의 성보호에 관한 법률	아동학대 특례법
1997년	2,606	1,506	1,100	-	-	-	-	-
1998년	4,402	853	3,530	7	-	12	-	-
1999년	5,348	1,097	4,059	38	-	154	-	-
2000년	9,390	2,066	6,648	39	-	637	-	-
2001년	11,236	1,706	8,881	48	-	601	-	-
2002년	11,901	1,361	9,575	85	-	880	-	-
2003년	12,232	1,682	9,618	89	-	843	-	-
2004년	15,384	2,042	12,255	105	-	982	-	-
2005년	15,849	3,295	11,597	135	116	706	-	-
2006년	13,783	3,710	8,930	194	137	812	-	-
2007년	16,293	3,819	11,286	260	168	760	-	-
2008년	22,083	7,108	13,409	270	282	1,014	-	-
2009년	25,888	12,209	11,916	299	324	1,140	-	-
2010년	24,275	12,049	10,721	303	273	855	74	-
2011년	24,882	12,841	10,336	561	123	600	421	-
2012년	28,144	13,668	12,427	699	117	697	536	-
2013년	28,054	10,037	14,903	969	210	1,314	621	-
2014년	30,281	7,023	16,952	2,322	197	2,964	823	-
2015년	33,513	5,790	18,594	3,496	303	4,184	956	190
2016년	38,857	5,452	22,358	4,169	781	4,777	938	382
2017년	45,459	5,981	26,488	4,774	965	5,465	1,093	693
2018년	41,884	5,794	24,406	4,753	454	4,700	1,008	769

출처 : 법무부 범죄예방정책국 수강명령 통계자료

(3) 연령별 실시사건 현황

사회봉사명령과 마찬가지로 개정 형법이 수강명령에 적용되기 전까지는 성인에 대해 수강명령이 부과될 수 있는 법적 근거가 없었다. 개정 형법 적용 첫해인 1997년 소년과 성인의 수강명령 실시사건 비율은 각각 61.3%와 38.7%를 보였다.

2001년부터 2004년까지 4년간 수강명령 실시사건 중 소년이 차지하는 비율이 10%대를 보이는 등 급감하였으나, 2005년부터는 다시 증가세를 보여 20%대 비율을 나타내고 있다.

<표> 소년·성인별 수강명령 실시사건 변화 추이

(단위: 건)

구분	소년·성인별 수강명령 실시사건 수		
	계	소년(비율%)	성인(비율%)
1997년	2,606	1,598(61.3)	1,008(38.7)
1998년	4,402	1,017(23.1)	3,385(76.9)
1999년	5,348	1,293(24.2)	4,055(75.8)
2000년	9,390	2,261(24.1)	7,129(75.9)
2001년	11,236	1,929(17.2)	9,307(82.8)
2002년	11,901	1,560(13.1)	10,341(86.9)
2003년	12,232	1,832(15.0)	10,400(85.0)
2004년	15,384	2,191(14.2)	13,193(85.8)
2005년	15,849	3,419(21.6)	12,430(78.4)
2006년	13,783	3,842(27.9)	9,941(72.1)
2007년	16,293	3,970(24.4)	12,323(75.6)
2008년	22,083	7,304(33.1)	14,779(66.9)
2009년	25,888	12,435(48.0)	13,453(52.0)
2010년	24,275	12,242(50.4)	12,033(49.6)
2011년	24,882	12,980(52.2)	11,902(47.8)
2012년	28,144	13,792(49.0)	14,352(51.0)
2013년	28,054	10,176(36.3)	17,878(63.7)
2014년	30,281	7,297(24.1)	22,984(75.9)
2015년	33,513	6,056(18.1)	27,457(81.9)
2016년	38,857	5,587(14.4)	33,270(85.6)
2017년	45,459	6,139(13.5)	39,320(86.5)
2018년	41,884	5,952(14.2)	35,932(85.8)

출처 : 법무부 범죄예방정책국 수강명령 통계자료

(4) 명령시간대별 접수사건 추이

지난 5년간 명령시간대별 수강명령 접수사건³⁶¹⁾을 살펴보면, 50시간 이내가 매년 약 93-95%의 비율을 차지하여 전체에서 압도적인 비중을 점하고 있다. 2014년에는 전체 24,879건 가운데 50시간 이내가 23,146건으로 전체의 93.03%였으며, 이후 점차 점유율이 증가하여 2018년에는 전체 33,308건 가운데 31,420건으로 94.33%를 차지하였다. 반면 51-100시간대는 2014년 1,556건으로 전체의 6.25%였으나 2018년에는 1,773건으로 전체의 5.33%로 감소하고 있다. 한편 101시간 이상의 수강명령은 90~177건에 불과하여 점유율이 1%에도 크게 하회하는 실정이다. 지난 5년간의 명령시간대별 접수사건의 구체적인 내용은 다음의 <표>와 같다.

<표> 명령시간대별 수강명령 접수사건의 추이

구분 연도		전체	50시간	51-100시간	101-200시간	201-300시간	301-400시간
2014	전체	24,879 (100%)	23,146 (93.03%)	1,556 (6.25%)	172 (0.69%)	5 (0.02%)	-
	소년	5,718 (22.98%)	5,609	107	2	-	-
	성인	19,161 (77.02%)	17,537	1,449	170	5	-
2015	전체	27,039 (100%)	25,182 (93.13%)	1,705 (6.31%)	152 (0.56%)	-	-
	소년	4,665 (17.25%)	4,629	30	6	-	-
	성인	22,374 (82.75%)	20,553	1,675	146	-	-
2016	전체	31,966 (100%)	29,880 (93.47%)	1,955 (6.12%)	128 (0.40%)	3 (0.01%)	-
	소년	4,461 (13.96%)	4,420	39	2	-	-
	성인	27,505 (86.04%)	25,460	1,916	126	3	-
2017	전체	36,656 (100%)	34,515 (94.16%)	2,051 (5.59%)	90 (0.25%)	-	-
	소년	4,888 (13.33%)	4,846	37	5	-	-
	성인	31,768 (86.67%)	29,669	2,014	85	-	-
2018	전체	33,308 (100%)	31,420 (94.33%)	1,773 (5.33%)	114 (0.34%)	-	1 (0.00%)
	소년	4,623 (13.88%)	4,599	24	-	-	-
	성인	28,685 (86.12%)	26,821	1,749	114	-	1

361) 전체 실시사건에서 전년도 이월분을 제외하고, 해당 연도에 신규 접수한 사건 수를 말한다.

나) 수강명령 집행의 원칙 및 방식

(1) 집행원칙

(가) 수강명령 부과원칙

「형사소송규칙」 제147조의2 제4항에는 보호관찰·사회봉사·수강명령은 둘 이상 병과할 수 있다는 내용이 규정되어 있다.

한편 현행 재판실무상 형사사건 등에서 수강시간을 연장하는 경우에는, 50시간의 범위 내에서 8의 배수가 되도록 정하여 명하는 것을 원칙으로 하고 있다.³⁶²⁾ 판사는 수강명령의 취지·수강할 강의의 종류나 방법 및 그 대상이 되는 시설을 지정하여야 하나, 필요한 경우에는 수강할 분야와 장소 등을 지정하지 아니할 수 있도록 하였다.

(나) 집행의 담당자

「보호관찰 등에 관한 법률」 제61조는 “수강명령은 보호관찰관이 집행한다.”고 규정하고 있다. 다만, 보호관찰관은 국공립기관이나 그 밖의 단체에 그 집행의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있다(제1항).

보호관찰관은 수강명령 집행을 국공립기관이나 그 밖의 단체에 위탁한 때에는 이를 법원 또는 법원의 장에게 통보하여야 한다(제2항). 또한 보호관찰관은 수강명령의 집행을 위하여 필요하다고 인정하면 국공립기관이나 그 밖의 단체에 협조를 요청할 수 있다(제4항).

(다) 생업 지장 최소화

「형사소송규칙」³⁶³⁾에는 ‘보호관찰관이 그 명령을 집행함에는 본인의 정상적인 생활을 방해하지 아니하도록 하여야 한다.’고 규정되어 있다. 준법운전교육 등 일부 프로그램을 제외하고는 수강명령의 분야별 전문프로그램은 주 1~3회, 1회 2~4 시간 등으로 분할하여 집행하는 것이 원칙이다. 이에 따라 대상자는 생업을 병행하며 수강명령을 이행할 수 있다. 또한 수강대상자가 생업지장 등 정당한 사유를 들어 신청할 경우 집행의 연기도 가능하다.

362) 대법원 재판예규 제615호, 「보호관찰 및 사회봉사명령·수강명령과 관련한 사무처리지침」참조.

363) 「형사소송규칙」은 1982년 12월 31일 대법원규칙 제828호로 제정 및 공포된 이후 2007년 12월 31일까지 15차례의 개정이 있었다. 같은 규칙에서 수강명령과 관련된 내용이 최초로 등장한 것은 1996년 12월 3일 제5차로 개정 때이다. 당시의 규칙에서는 지금까지 없었던 내용을 추가하기 위하여 제147조의2 내지 제147조의4를 신설하였는데, 보호관찰과 사회봉사명령 및 수강명령 부과에 따른 세부 내용을 추가하였다.

(라) 법원의 집행관여

법원은 법원 소속 공무원으로 하여금 수강할 시설 또는 강의가 수강명령대상자의 교화·개선에 적당한지 여부와 그 운영 실태를 조사·보고하도록 하고, 부적당하다고 인정하면 그 집행을 위탁을 취소할 수 있다 (「보호관찰 등에 관한 법률 제61조 제3항」).

이에 따라 현행 「소년심판규칙」³⁶⁴⁾은 소년보호처분의 하나로서 수강명령을 부과할 경우, 소년부판사는 소년이 이행하여야 할 총 수강시간과 집행기한을 정하여야 하고, 필요시 수강할 강의의 종류나 방법 및 그 시설을 지정할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 법원장은 소년이 수강교육을 받아야 할 장소 또는 시설을 지정할 수 있으며, 이와 같은 지정을 할 때에는 보호관찰소의 장으로 하여금 보고를 하게 하거나 그 의견을 들을 수 있도록 하였다. 아울러 법원장은 언제든지 법원소속 공무원으로 하여금 수강명령 대상자를 위탁받는 기관 등이, 소년의 보호에 충분한 시설을 가지고 있는가의 여부와 그 운영실태를 조사·보고하도록 하고, 이에 부적당하다고 인정되는 경우에는 그 지정을 취소할 수 있도록 하였다.

(마) 수강명령 집행준칙

수강명령 집행에 관한 기본적인 행정지침으로 법무부는 2008년 10월 9일 『수강명령 집행준칙』을 제정하여 같은 해 10월 15일부터 시행하기 시작하였다. 수강명령 집행대상자 관리와 집행업무는 보호관찰소의 주요업무 중 하나로서, 1989년 7월 1일부터 시작되었다. 초기에는 소년법상의 보호처분대상자에게만 수강명령이 부과되었음에도 불구하고, 이미 1995년에 연간 실시건수가 3,185건을 넘어서는 등 급속하게 발전하였다.

이에 따라 법무부는 1996년 12월 30일 「사회봉사명령 및 수강명령 집행준칙」을 제정하였다. 이 준칙은 2007년까지 4차례의 개정을 거치면서 발전해 오다가 2008년 10월 9일 제5차 개정에서 사회봉사명령 집행준칙』과 『수강명령 집행준칙』으로 분리되었다. 종전에는 하나의 집행준칙에 사회봉사명령과 수강명령에 관한 내용이 통합되어 있었으나 각 명령의 특성이 상이하고 집행방식에서도 많은 차이점이 있는 점을 고려하여 집행에 관한 규칙을 분리한 것이다.

새로운 『수강명령 집행준칙』은 제1장 총칙 제2장 집행 제3장 종료 등 본문 36개조와 부칙 3개조로 구성되었으며, 제2조 용어의 정의에서 프로그램이란 “수강명령 집행전반의 진행계획”이라고 정의하였다.

(2) 수강명령 집행방식

수강명령을 집행하는 방식에는 직접집행과 협력집행이 있다. 1995년 형법 개정에 의해 1997년부터 성인범에게까지 수강명령이 확대, 적용되기 전까지는 소년법에 대하여 직접집행과 협력집행 방식이 병행되어 왔다.

364) 이 규칙은 1982년 12월 31일 대법원규칙 제823호로 제정된 이후 7차례의 개정이 있었으며, 2008년 6월 5일 대법원 규칙 제2178호로 개정되어 현재에 이르고 있다.

1997년 이후 성인범에 대한 수강명령 확대 적용으로 인해 다양한 분야의 수강명령 집행이 필요하게 됨에 따라 수강명령 집행 분야별로 협력기관 지정이 본격화되었다. 1998년 21.5%에 지나지 않았던 직접집행 비율은 효율적인 집행감독의 필요성 대두와 내부의 전문인력 양성을 통해 2000년부터는 직접집행의 비율이 50%를 넘어서기 시작했으며 2008년 12월에는 96.1%가 직접 집행에 의해 이루어졌다.

수강명령의 직접집행율은 1998년 21.5%를 나타낸 이후 계속된 증가세를 보이면서 2006년부터는 90%를 넘어서고 있고, 2013년에는 95.4%를 기록하였다³⁶⁵⁾. 이러한 직접집행율의 상승의 주요한 원인 중 하나는 과거 교통사범에 대해 도로교통안전관리공단 등 관련시설 및 기관에 위탁하여 집행하던 것을 대부분 직접집행으로 전환한 데 기인한다. 이외에도 보호관찰소 내부에서 전문인력을 양성하고 검증된 프로그램을 개발하여 활용하는 등의 연구 노력을 통해 현재 약물, 심리치료, 가정폭력, 성폭력 수강 집행에 있어서도 협력집행보다 직접집행의 비율이 높아지고 있는 추세이다.

다) 수강명령의 집행분야

(1) 개관

준법운전 수강명령 전문프로그램(2011년 7월) 등을 순차적으로 개발·적용해 왔다. 사회봉사명령은 법원에 의해 집행분야가 지정되는 비율이 극히 낮지만, 수강명령은 범죄유형에 따라 판결(결정)시 대부분 집행 분야가 정해지고 있다.

교육적·치료적 프로그램을 적용하는 수강명령은 범죄유형별로 특화된 프로그램을 개발할 필요성이 크고, 성인 보호관찰 확대 실시 이후 수강명령의 실시인원이 대폭 증가함에 따라 법무부에서는 분야별 수강명령 전문프로그램 개발을 추진하였다.³⁶⁶⁾ 성인 성폭력치료 프로그램(2009년 10월), 약물중독치료, 소년 심리치료, 가정폭력치료 프로그램(2010년 2월) 등이 차례로 개발되었다.

(2) 주요 분야별 전문프로그램

수강명령 전문프로그램 주요특징을 보면, 모듈식 구성으로 집단 특성 및 시간 구성에 따른 프로그램 차별화를 도모하였다. 또한 10명 내외의 소집단을 구성, 1개월 이상 장기 집행으로 프로그램 효과성을 높이고 대상자 재범 위험성의 지속적 감소를 유도하는 것을 목표로 한다. 구체적인 수강명령 전문프로그램의 주요내용은 아래와 같다.³⁶⁷⁾

365) 자료출처: 법무부 범죄예방정책국 수강명령 통계자료.

366) 이형재, 한국 보호관찰제도의 발전과 향후 과제, **보호관찰 제12권 제2호**, 2012, p.176.

367) 이형재, 앞의 책, 2012, p.177.

<표> 수강 전문프로그램 주요내용

분 야	목 적	구 성
성 인 성폭력치료	<ul style="list-style-type: none"> 성범죄자의 인지적 왜곡 발견 및 수정, 피해자에 대한 공감 능력 증진, 재범위험요인 다루기 등을 통해 재범통제능력 향상 	‘강간통념 수정하기’, ‘피해자 고통 이해하기’ 등 9개 모듈, 46회기
가정폭력 치 료	<ul style="list-style-type: none"> 가정폭력에 대한 올바른 이해 및 스스로의 폭력행위를 인정하고 개선하려는 동기 부여 폭력을 방지할 수 있는 실질적 대처방법 제공 	‘나와 가족 이해하기’, ‘비폭력 행동기술 익히기’ 등 7개 모듈, 총 26회기
약물중독 치 료	<ul style="list-style-type: none"> 약물 재남용 방지를 위해 대상자가 약물문제 발생원인을 스스로 탐색토록 함 약물남용 위기상황 시 대처능력 향상으로 단약 동기 강화 	‘계획 및 준비단계’, ‘행동단계’ 등 5개 모듈, 31회기
소 년 심리 치료	<ul style="list-style-type: none"> 소년 대상자 재비행 방지를 위해 왜곡된 인지 재구조화 인지능력 향상, 사회기술 학습을 통한 건전한 사회적응 유도 	‘뇌를 바꾸자’, ‘문제상황 해결하기’ 등 6개 모듈, 19회기
준법운전 수강	<ul style="list-style-type: none"> 교통법규의 이해를 통한 준법운전의식 고취 및 교통사고 예방을 위한 안전전략 습득 음주운전 근절 및 올바른 운전습관의 정착을 통한 재범방지 	‘준법운전 전략’, ‘음주운전 근절을 위한 행동수정 전략’ 등 총 6개 모듈, 34회기

(3) 분야별 집행현황

아래 <표>는 직접집행을 통한 수강명령 분야별 집행 내역을 보여주고 있다. 직접집행에서 가장 높은 비율을 차지하는 분야는 준법운전으로 2000년 이후 증가 추세를 보이다가 2005년 이후 감소되고 있는 상태이다. 반면 심리치료와 성폭력 및 기타 수강 분야의 직접집행에서 차지하는 비율이 높아지고 있다. 2007년 기준 전체 약물대상자 중의 약 74%, 심리치료의 약 93%, 가정폭력의 약 76%, 성폭력의 약 88%는 직접집행을 통해 집행되었다.

<표> 수강명령 분야별 직접집행 인원

(단위 : 건)

구분	계	분야별 현황								
		약물	준법 운전	심리 치료	가정 폭력	성 폭력	알코올	성매매	소년 심리	기타
2000년	3,659	760 (20.8)	2,079 (56.8)	476 (13.0)	96 (2.6)	50 (1.4)	-	-	-	198 (5.4)
2001년	5,281	768 (14.5)	3,780 (71.6)	332 (6.3)	141 (2.7)	22 (0.4)	-	-	-	238 (4.5)
2002년	5,995	625 (10.4)	4,310 (71.9)	249 (4.2)	396 (6.6)	45 (0.8)	-	-	-	370 (6.2)

구분	계	분야별 현황								
		약물	준법 운전	심리 치료	가정 폭력	성 폭력	알코올	성매매	소년 심리	기타
2003년	7,636	440 (5.8)	5,729 (75.0)	342 (4.5)	511 (6.7)	32 (0.4)	-	-	-	582 (7.6)
2004년	10,533	558 (5.3)	8,406 (79.8)	293 (2.8)	550 (5.2)	193 (1.8)	-	-	-	533 (5.1)
2005년	10,977	434 (4.0)	8,367 (76.2)	546 (5.0)	364 (3.3)	195 (1.8)	-	-	-	1,071 (9.8)
2006년	10,581	379 (3.6)	7,033 (66.5)	859 (8.1)	459 (4.3)	373 (3.5)	-	-	-	1,478 (14.0)
2007년	12,336	459 (3.7)	8,291 (67.2)	1,040 (8.4)	485 (3.9)	435 (3.5)	-	-	-	1,626 (13.2)
2008년	17,870	607 (3.4)	10,447 (58.5)	1,494 (8.4)	708 (4.0)	640 (3.6)	-	-	-	3,974 (22.2)
2009년	20,959	527 (2.5)	9,548 (45.6)	2,861 (13.7)	763 (3.6)	756 (3.6)	-	-	-	6,504 (31.0)
2010년	18,735	349 (1.9)	7,948 (42.4)	3,257 (17.4)	507 (2.7)	602 (3.2)	-	-	-	6,072 (32.4)
2011년	18,485	241 (1.3)	7,369 (40.0)	2,763 (14.9)	260 (1.4)	1,228 (6.6)	-	-	-	6,624 (35.8)
2012년	20,364	301 (1.5)	8,122 (39.9)	2,781 (13.6)	246 (1.2)	1,521 (7.5)	-	-	-	7,393 (36.3)
2013년	20,233	341 (1.7)	9,683 (47.9)	2,329 (11.5)	634 (3.1)	2,082 (10.3)	-	-	-	5,164 (25.5)
2014년	22,145	384 (1.8)	9,735 (45.4)	1,519 (7.1)	1,274 (5.9)	3,923 (18.3)	-	-	-	4,611 (21.5)
2015년	23,521	380 (1.6)	10,669 (45.4)	1,231 (5.2)	1,716 (7.3)	4,385 (18.6)	734 (3.1)	215 (0.9)	63 (0.3)	4,128 (17.6)
2016년	27,386	387 (1.4)	13,165 (48.1)	653 (2.4)	3,007 (11.0)	4,637 (16.9)	1,159 (4.2)	402 (1.5)	406 (1.5)	3,570 (13.0)
2017년	33,845	580 (1.7)	16,545 (48.9)	457 (1.4)	3,876 (11.5)	5,229 (15.4)	1,392 (4.1)	836 (2.5)	591 (1.7)	4,339 (12.8)
2018년	30,800	580 (1.9)	15,228 (49.4)	479 (1.6)	3,342 (10.8)	5,012 (16.3)	1,010 (3.3)	497 (1.6)	682 (2.2)	3,970 (12.9)

수강명령대상자를 위탁받아 집행하는 협력기관들은 수강명령분야가 세분화되고 전문화됨에 따라 매년 증가하고 있다. 전국적으로 1998년 115개이던 협력기관은 2008년 250개로 2배 이상 증가하였다.

<표 > 수강명령 집행 협력기관 현황

구분	계	약물	준법 운전	심리 치료	가정 폭력	성폭력	기타
1998년	115	54 (47.0)	29 (25.2)	19 (16.5)	2 (1.7)	4 (3.5)	7 (6.1)
1999년	133	59 (44.3)	33 (24.8)	22 (16.5)	9 (6.8)	5 (3.8)	5 (3.8)
2000년	173	75 (43.4)	33 (19.1)	29 (16.8)	15 (8.7)	12 (6.9)	9 (5.2)
2001년	187	71 (44.3)	37 (19.8)	31 (16.6)	23 (12.3)	15 (8.0)	10 (5.3)
2002년	201	67 (33.3)	37 (18.4)	29 (14.4)	33 (16.4)	17 (8.5)	18 (9.0)
2003년	226	62 (27.4)	37 (16.4)	45 (19.9)	42 (18.6)	18 (8.0)	22 (9.7)
2004년	237	55 (23.2)	38 (16.0)	31 (13.1)	46 (19.4)	26 (11.0)	41 (17.3)
2005년	253	54 (21.3)	34 (13.4)	37 (14.6)	53 (21.0)	32 (12.7)	43 (17.0)
2006년	265	50 (18.9)	30 (11.3)	42 (15.8)	64 (24.2)	36 (13.6)	43 (16.2)
2007년	263	57 (21.7)	22 (8.4)	45 (17.1)	63 (23.9)	37 (14.1)	39 (14.8)
2008년	250	49 (19.6)	21 (8.4)	39 (15.6)	61 (24.4)	35 (14.0)	45 (18.0)
2009년	260	51 (19.6)	19 (7.3)	44 (16.9)	59 (22.7)	34 (13.1)	53 (20.4)
2010년	262	49 (18.7)	17 (6.5)	38 (14.5)	56 (21.4)	42 (16.0)	60 (22.9)
2011년	292	25 (8.6)	15 (5.1)	31 (10.5)	56 (19.2)	44 (15.1)	121 (41.4)
2012년	325	26 (8.0)	16 (4.9)	37 (11.4)	60 (18.5)	48 (14.8)	138 (42.5)
2013년	340	29 (8.5)	17 (5.0)	106 (31.2)	59 (17.4)	51 (15.0)	78 (22.9)
2014년	360	28 (7.8)	19 (5.3)	107 (29.7)	61 (16.9)	56 (15.6)	89 (24.7)
2015년	352	25 (7.1)	17 (4.8)	110 (31.3)	59 (16.8)	55 (15.6)	86 (24.4)
2016년	370	26 (7.0)	18 (4.9)	121 (32.7)	62 (16.8)	57 (15.4)	86 (23.2)
2017년	351	23 (6.5)	20 (5.7)	115 (32.8)	60 (17.1)	53 (15.1)	80 (22.8)
2018년	356	22 (6.2)	19 (5.3)	114 (32.0)	55 (15.5)	50 (14.0)	96 (27.0)

라) 존스쿨(John School)

(1) 의의

존스쿨은 성을 구매한 초범 남성들에 대한 처벌형태로 일반화된 벌금 또는 단순 기소유예 처분보다는 성구매 남성의 성의식 개선과 재범방지를 위한 전문적인 교육을 통해 재범을 방지하기 위한 제도이다.

보호관찰소에서 성구매자를 대상으로 실시하는 존스쿨 프로그램의 목적은 성구매자의 성매매 원인, 동기에 관한 남성중심의 왜곡된 성인식과 태도를 전환하고 양성평등적, 인본주의적 사고를 배양하기 위한 것이다. 또한 성구매를 범죄로 인식하고 그 책임성을 수용하도록 함으로써 성구매 행위의 재발을 방지하고자 하는데 그 취지가 있다.

(1) 연혁

‘존스쿨(John School)’이라는 용어는 미국에서 성을 구매한 혐의로 체포된 남성의 대부분이 자신의 이름을, 미국에서 가장 흔한 이름 중 하나인 ‘존(John)’이라고 밝힌 데서 유래했다고 한다. 샌프란시스코의 시민단체인 세이지(SAGE)가 1995년 성매매 재발예방 프로그램을 만들어 이를 ‘존-스쿨’로 명명한데서 유래하였으며 미국, 스웨덴 등 세계 10여개 국가에서 운영 중이다.

우리나라의 경우, 과거 「윤락행위등방지법」이 있었으나 관련 법조항들은 대부분 사문화되어 성매매 행위 등이 근절되지 않고 오히려 확산되어 왔고, 심지어 성매매를 당연시하는 풍조가 만연되어 있었다. 이러한 현실에서 국가적 차원의 성매매 근절의지를 제도적으로 보다 구체화하고 성구매자 및 성판매자에 대한 성매매 재범방지 교육을 실시함으로써 이들의 그릇된 성의식을 전환하게 하자는 취지로 「성매매알선등행위의 처벌에 관한 법률」이 2004년 3월 22일에 제정되어 같은 해 9월 23일부터 시행되기 시작했다.

같은 법률의 시행 이후 2005년 7월 대검찰청은 「성구매자 재범방지를 위한 교육 실시방안 및 성매매알선 등 처리지침」을 수립하였다. 이에 따르면, ‘검찰은 성매매 사건의 수사과정에서 피의자가 초범인 성구매자로 성구매자의 동의가 있으면, 보호관찰소의 교육 프로그램(일명 존스쿨)을 이수하는 조건으로 기소유예 처분을 부과할 수 있다’고 정의하여 존스쿨(John School) 제도가 우리나라에 뿌리를 내리게 되었다. 대검찰청의 이러한 지침에 따라 국내에서는 2005년 8월 서울보호관찰소에서 성매매로 입건된 남성 8명을 대상으로 처음으로 시작되었고 2006년 한해에는 전국 22개 보호관찰(지)소로 확대, 운영되기에 이르렀다.

(3) 집행프로그램의 구성

존스쿨 교육프로그램의 주요내용은 성매매의 범죄성과 해악성의 자각, 탈성매매 여성의 증언, 성매매와 신체·정신건강, 소시오드라마 등으로 구성되어 있다.

존스쿨 프로그램에서는 우선, 성매매처벌특별법의 입법 취지와 내용에 관하여 이해하는데 도움이 되는 교육내용을 편성하여 성구매자가 성매매의 불법성을 자각하도록 하고 있다. 또한 탈성매매 여성 증언 등을 통하여 성매매 행위의 반인권성을 인식하게 하며, 우리 사회의 성매매 실태 및 피해자의 실상을 알게 함으로써 성매매에 대한 그릇된 인식을 전환하고자 하고 있다.

또한 성매매와 신체·정신건강, 소시오드라마 등을 통해 성매매 행위가 신체와 정신에 가할 위험성을 자각하게 하고 있다. 교육프로그램은 무엇보다 성매매 행위가 성매매 당사자는 물론, 가족, 그리고 사회 전체에 미치는 부정적인 결과를 인식하게 함으로써 궁극적으로는 성구매 행위의 재발을 방지하는 데 목적을 두고 있다.

(4) 존스쿨 집행현황

존스쿨은 2005년 8월부터 시행되어, 같은 해 12월말까지 약 5개월간 전국 검찰청에서 3,210명의 성구매자에 대하여 교육지시를 하였다. 이중 서울중앙지검이 812건으로 부과건수가 가장 높게 나타났으며, 대체적으로 집창촌이나 유흥시설이 상대적으로 발달된 도시지역에서 높은 부과율을 보였다.

시행초기 성구매자 교육의 제도 유용성에 대한 검찰의 인식 확산으로 성구매자교육 부과율이 2005년 당시 36개 검찰청(지청 및 군검찰 포함)에 불과하였으나 활용기관이 2006년 46개 기관, 2007년 49개 기관으로 증가하였다.

<표> 연도별 존스쿨 실시사건 현황

연도	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	계
실시사건	39,631	15,576	8,936	5,954	3,997	3,223	3,464	12,510	9,237	3,947	106,475

마) 수강명령의 종료사유

수강명령을 부과 받은 대상자가 그 이행을 완료한 때, 형의 집행유예 기간이 경과한 때, 「형법」 제64조제2항의 규정에 의하여 집행유예의 선고가 취소된 때, 수강명령집행 기간 중 금고이상의 형의 집행을 받게 된 때에는 수강명령의 집행이 종료된다.³⁶⁸⁾ 수강명령의 경우에도 대상자의 사면, 사망, 실종, 이민 등의 사유가 발생

368) 보호관찰과 사회봉사명령 등이 병과·부과된 집행유예자에 대하여는 보호관찰기간 경과와는 별도로 「형법」 제62조의2

할 경우, 그 집행을 종료한다.

「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 의한 가정보호사건 경우에는 법원은 보호처분이 진행되는 동안 필요하다고 인정하는 때에는 직권, 보호관찰관 의 청구에 따라 결정으로 1회에 한하여 보호처분의 종류와 기간을 변경할 수 있다. 즉 수강명령의 시간도 200시간 범위 내에서 400시간 범위 내로 변경할 수 있다(같은 법 제45조 제1항 및 제2항).

또한 법원은 보호처분을 받은 행위자가 같은 법 제40조 제1항의 보호처분 중에서 「보호관찰 등에 관한 법률」에 의한 수강명령(제4호)의 결정을 이행하지 아니하거나 그 집행에 응하지 아니하는 때에는 직권, 피해자의 청구, 보호관찰관의 신청에 의해 결정으로 수강명령을 취소하고 사건을 송치한 검찰청 검사 또는 법원에 송치한다. 또한 법원은 일정한 경우에 직권, 피해자의 청구, 보호관찰관의 신청에 의하여 결정으로 수강명령의 전부 또는 일부 종료할 수 있다.

3. 사회봉사 · 수강명령의 입법론

1) 사회봉사 · 수강명령의 독립형벌화

가) 사회봉사·수강명령의 활용확대 경향

사형, 자유형, 벌금형 등 기존의 전통적인 형벌은 생명, 자유, 재산 등과 같은 일정한 법익을 박탈하는데 그 초점을 맞추고 있다. 이는 근본적으로 범죄행위의 원인인 사회적 갈등상황이나 범죄로 인해 피해를 본 피해자에 대해서는 무관심한, ‘추상적 · 가치중립적 제재수단’이다.³⁶⁹⁾

보호관찰이나 사회봉사 · 수강명령 등은 기존의 형벌제도와는 달리, 보호관찰관의 적절한 지도 및 원호활동을 통하여 사회적 책임의식을 갖도록 범죄자를 도와주며 그들이 긍정적 체험을 할 수 있도록 하는 ‘적극적’ 형사 제재수단이다. 특히 사회봉사명령은 봉사활동을 함으로써 ‘사회와의 화해’를 도모한다는 점에서 기존의 형벌과 큰 차별성이 있다.³⁷⁰⁾ 즉 보호관찰 등의 ‘사회내 제재수단’, 그중에서도 사회봉사명령은 범죄자의 재사회화하는 행형목표를 달성하는데 유리한 측면이 있다. 또한 이는 사회봉사명령 등이 자유형의 본질적 한계와 문제점을 극복할 수 있는 대안형벌로서의 대두되고 있는 이유이기도 하다.³⁷¹⁾

제3항에 규정된 집행유예 기간내 사회봉사명령 등을 집행하여야 한다. 이에 대하여서는 실무상 “명령집행은 완료되었으나 보호관찰 기간이 남는 경우는 보호관찰기간을 “보호관찰기간은 종료되었으나 명령집행이 완료되지 않은 경우에는 명령집행 완료일 또는 집행유예기간을” 종료일로 처리하고 있다.

369) 한영수, 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령의 독립적 형벌화에 관한 연구, 법무부 연구보고서, 한국 보호관찰학회, 2003, p.13-14.

370) 위의 논문, p.15.

371) 사회봉사명령이 형사제재수단으로서 주목을 받는 이유는 자유박탈을 수반하는 ‘시설내 제재수단’, 즉 자유형에 대한 근본적인 회의와 반성에서 시작한 대안찾기운동에 있다. 오늘날 자유형의 전통적인 대체형벌인 집행유예제도나

이에 따라 2009년 3월 「벌금미납자의 사회봉사 집행에 관한 특별법」이 제정되어 같은 해 9월 시행됨에 따라 **환형유치의 대안처분**으로서 사회봉사제도가 확대된 것을 비롯하여 은 바람직한 입법이라고 할 수 있다.

나) 독립형벌화 방안

(1) 독립형벌화의 논거

사회봉사명령이 하나의 독자적인 형벌로서 처음으로 활용되기 시작한 것은 영국이다. 1972년부터 시행되어 온 영국의 사회봉사명령제도는 과밀수용의 해소를 위하여 세계 각국의 형벌제도 개혁모델로 채택되었다. 자유형의 선고를 줄이기 위하여 사회봉사명령의 독자적인 대체형벌로서 활용되고 있는 것이다.³⁷²⁾ 우리나라의 경우에도 그동안 괄목할 만한 양적·질적 성장을 보이고 있는 사회봉사·수감명령의 시행성과를 고려할 때 입법론적으로 사회봉사명령 등을 독립된 형벌의 일종으로 규정하는 것을 검토해 볼 수 있다.³⁷³⁾

그러나 **독립된 주형(主刑)**으로서 사회봉사명령 등을 도입하는 것에는 의문이 있을 수 있다. 우선 집행유예의 조건으로서도 사회봉사명령 등이 충분히 제 기능을 발휘할 수 있고 독립한 형벌로서의 사회봉사명령 등도 그 위반 시에는 새로운 형벌을 선고할 수밖에 없어 집행유예 조건으로서의 사회봉사명령 등과 실질적인 차이가 없을 것이라는 점이 제기될 수 있다. 이에 대해서는 다음과 같은 다섯 가지 이유를 들어 논박할 수 있다.

① 사회봉사명령은 그 자체에 형벌로서의 충분한 이념과 내용을 포함하고 있다. 여가시간의 박탈 등과 같은 자유형의 일부 요소, 사회에 대한 배상·속죄 등과 같은 상징적 요소 등이 합체하여 그 자체가 형벌로서의 존재의의가 충분하다. 독립한 형벌로서의 사회봉사명령이야말로 자유형의 대체수단으로서의 사회봉사명령의 이념에 부합하는 형태가 된다.

② 사회봉사명령 등을 독립한 하나의 형벌로 규정하는 경우 사회봉사명령 등의 집행으로 형의 집행을 종료하게 된다는 점에서 차이가 있다. 형의 집행유예는 사회봉사명령 등의 이행을 조건으로 하지만 명령의 이행을 종료한다 하더라도 집행유예 기간은 계속되므로 유예기간 중 재범으로 인하여 실효되는 경우 유예된 형의 집행이 불가피하다. 대상자는 사회봉사명령 등을 완전히 이행하고도 불안정한 지위가 계속되는 것이다.

③ 따라서 독립한 형벌로서의 사회봉사명령 등은 명령의 이행으로 형의 집행이 종료하므로 대상자에게 법적 안정성을 부여하고, 명령의 취지를 이해시키기가 용이하다. 집행유예의 조건으로 부과하는 경우에는 사회봉사명령 등의 취지를 이해시키기 어렵다.

④ 또한 명령의 시간 수에서의 차등을 두는 것과 같은 방법으로 형의 양정(量定)이 가능하다. 형벌의 중요 요소 중의 하나가 형의 양정이 가능하고, 죄질이나 정상에 따라 차등을 둘 수 있어야 하는 것이다. 사회봉사명령 등은 시간 수를 기준으로 형의 양정을 할 수 있으므로 독립된 형벌로서 활용될 수 있다.

⑤ 다만, 사회봉사명령 등의 위반 시 재차 형을 정하는 절차를 취할 수밖에 없어 이 점에서 특히 형의 선고

벌금형이 나름대로 그 기능을 하고 있으나 단기자유형을 완전히 대체해 주지는 못하고 있다. 한편 현재 우리나라의 사회봉사명령제도의 역할은 집행유예제도를 보완하는데 그치고 있지만, 다른 나라의 다양한 입법례를 볼 때, 사회봉사명령은 집행유예와 벌금형의 한계를 뛰어 넘어 형벌의 새 지평을 열어 놓을 가능성이 있다. 한영수, 위의 논문, p.86.

372) 한영수, 앞의 논문, pp.89-90.

373) 아하의 논의는 정동기, 앞의 학위논문, pp.209-211. 참조.

유예와 유사한 형태가 될 것이다. 그러나 위반 시 부과하는 형의 종류나 집행방법 등에 대해서는 융통성이 부여될 수 있을 것이다. 즉, 명령의 이행여부에 상관없이 유예된 형을 집행하는 집행유예와는 달리 명령의 이행 정도나 위반 정도에 상응한 형의 양정이 가능하게 될 것이다.

(2) 독립형벌화의 구체적 내용

주형으로서 사회봉사·수강명령 등을 도입할 때, 구체적인 방법으로 생각해 볼 수 있는 것은 형벌 제41조의 개정이다.³⁷⁴⁾ 즉, 형법 제41조의 형벌에 사회봉사명령 등을 추가하는 방법이다. 또한 독립적 형사제재수단으로서의 사회봉사명령 등을 이행하지 아니하는 경우에는 새로운 범죄구성요건을 실현한 것으로 보고, ‘명령 불이행죄’를 형법 각칙에 신설하여 처벌할 수 있다. 독일형법 제145의a조는 독자적인 보안처분인 행상감독 준수사항을 위반하였을 때 1년 이하의 자유형이나 벌금에 처하도록 하고 있다.³⁷⁵⁾

사회봉사명령을 독립된 하나의 형벌로 도입한다면, 징역 1년 미만의 자유형을 선고받을 사람들을 그 대상으로 하여야 할 것이다. 자유형의 대체수단이 아닌 사회봉사명령을 상정할 수는 없기 때문이다. 그러나 현재와 같이 자유형의 집행유예를 존치한다면, 현재의 사회봉사명령부 집행유예자의 일부분이 이에 포함될 것이다. 오히려 현재의 실행선고 대상자들에게는 독립된 형벌로서의 사회봉사명령이 아닌, 기존의 사회봉사명령부 집행유예가 활용될 가능성이 많게 될 것이다. 즉 죄질의 경중에 따라 비교적 가벼운 자유형 대상자에게는 사회봉사명령이, 다소 중한 범죄자에 대해서는 사회봉사명령부 집행유예가 각 선고될 것으로 전망된다.³⁷⁶⁾

2) 사회봉사·수강명령의 개념설정 및 집행절차 정비

가) 사회봉사·수강명령의 개념설정

(1) 입법상 미비점의 고찰

우리나라의 사회봉사·수강명령제도는 외국과 같이 장기간의 연구·조사와 충분한 논의·준비를 거쳐 도입된 것이기 때문에 입법상의 미비점이 있다. 이러한 미비점 중에는 사회봉사명령 등의 이념·목적의 불명료성과 개념의 모호성이 지적되기도 하는데, 특히 사회봉사·수강명령의 개념설정에 관한 규정이 전혀 없다.³⁷⁷⁾

형법은 제67조에서는 징역형에 대하여, 제68조는 금고형에 대하여 개념을 규정하고 있다. 그러나 사회봉사·

374) 위의 논문, pp.113-114.

375) 같은 법 제145조의c는 독자적인 보안처분의 일종인 취업금지(Berufsverbot)명령을 위반하였을 때 역시 1년 이하의 자유형이나 벌금에 처하도록 하고 있다. 위의 논문, pp.114-115.

376) 정동기, 앞의 학위논문, p.210.

377) 위의 논문, p.191.

수강명령에 대해서는 소년법, 형법 및 보호관찰 등에 관한 법률 등 그 어느 법률에도 그 개념에 대한 정의를 하지 않고 있다. 연혁적으로 볼 때, 우리 소년법은 사회봉사·수강명령을 기성의 개념인 것처럼 사용하면서 그 개념을 입법화하지 않았고, 우리 형법이나 보호관찰 등에 관한 법률도 이러한 태도를 받아들였다. 이러한 개념 설정에 대한 입법상의 미비점은 이 제도의 장래 발전에 저해요인이 되고 있다.

(2) 개념설정 규정방안

사회봉사·수강명령의 개념에 대한 규정을 입법에 반영한다면, 기본적으로 이를 형법에 편입시키는 것이 타당하다.

현행 사회봉사명령 및 수강명령은 독립한 형벌이 아니므로 형법 제62조의2에 규정하는 방법을 고려할 수 있다. 사회봉사명령을 예로 들면, “형의 집행을 유예하는 경우에는 국·공립기관 기타 비영리·공익적 성격을 가지는 개인이나 단체를 위하여 유예되는 형기에 상응하여 500시간 이하의 무보수의 사회봉사근로를 할 것을 명할 수 있다.”는 식으로 규정하는 것이 타당할 것이다. 이를 사회봉사명령의 성격이나 기준이 보다 명확해 질 수 있을 것으로 기대된다³⁷⁸⁾.

나) 집행절차 규정 정비

사회봉사명령과 수강명령의 집행기한, 형기산입 등에 관한 집행절차 규정의 미비점도 국민의 기본권과 관련 되는 사항이므로 신속히 해결되어야 할 문제라고 하겠다.³⁷⁹⁾

(1) 집행기한의 규정

사회봉사명령은 형벌과 마찬가지로 선고되어 확정되면 즉시 집행을 하여야 그 실효성을 확보할 수 있고, 수강명령의 경우에도 그 집행을 신속히 하여야 개선효과를 기대할 수 있다. 그럼에도 우리 법률에서는 사회봉사·수강명령을 집행유예 기간 내에 집행하면 되도록 규정하고 있어서 그 집행을 사실상 대상자에게 일임하는 결과를 초래하고 있다. 만약 대상자가 명령의 이행을 부당하게 지연할 경우 이를 방지하거나 제재할 수단이 막연하고, 신속한 피해의 배상이나 처벌, 사회의 재융합이라는 사회봉사·수강명령의 기대효과를 어느 것이나 충족시킬 수가 없는 것이다. 더욱이 보호관찰대상자의 재범위험성은 개시 이후 6월까지가 가장 높은 시기이므로 집행기한을 단기로 법정하는 것이 타당하다.³⁸⁰⁾

구체적으로는 외국의 입법례와 같이 「소년법」 상으로는 보호관찰의 기간 내에, 「형법」 상으로는 집행유예의 기간 내에 판사가 이를 정하게 하거나 일률적으로 1년 또는 1년 6개월 이내에 집행하도록 규정하되, 정당한

378) 위의 논문, p.200.

379) 이하의 내용은 위의 논문, pp.201-202. 참조.

380) 뿐만 아니라 더욱이 집행이 장기화될수록 다음 해의 사건과 중복하여 누적되고 대상자도 범죄로부터 신속하게 해방되지 않는 등 명령의 집행효과를 반감시키는 결과를 가져올 수 있다. 문정민, 수강명령제도의 현황과 개선책, 한국교정학회소식, 2008, p.75.

사유가 있으면 이를 연장하게 하는 방식을 채택할 수 있다.

(2) 형기산입 규정

사회봉사·수강명령의 집행 도중 집행유예의 실효 또는 취소로 인하여 유예된 형의 집행을 하는 경우, 일부 집행된 사회봉사 시간을 형기에 산입할 것인가가 문제이다. 현재 이에 관한 법규의 미비로 산입할 수 있는 근거는 없다. 그러나 사회봉사명령과 수강명령이 형벌집행의 한 변형이라고 볼 때, 이미 집행된 부분은 형기에 당연히 산입되어야 할 것으로 보인다. 다만 이미 집행된 명령시간을 산입한다고 할 때에 이를 어떠한 비율로 산입할 것인가가 문제이다.

따라서 입법론으로는, 사회봉사명령의 경우 판사가 1일 9시간(1일 통상 집행시간)을 초과하지 않는 범위 내에서 사회봉사시간을 형기에 산입할 수 있도록 하는 규정을 두는 것이 타당하다. 다만, 지나친 불균형을 방지하기 위하여 사회봉사명령이 완전히 이행되었다고 하더라도 형기의 3분의 1을 초과하여 산입할 수는 없다는 정도의 제한 규정을 두는 것이 필요하다고 본다.

(3) 제3자 피해 및 안전사고 대비 규정

사회봉사명령의 집행과정에서 예상되는 제3자의 피해나 안전사고에 대비한 입법이 없다는 점도 지적되어야 할 중요한 문제이다. 프랑스 형법은 제131-24조에서 “국가는 사회봉사명령을 받은 자가 사회봉사활동 중 타인에게 끼친 손해의 전부 또는 일부에 대하여 책임을 진다.”고 규정하고 이에 대하여는 구상권을 행사하도록 하는 한편 재판의 관할까지 명시하고 있다.³⁸¹⁾ 사회봉사명령의 집행은 국가형벌권의 행사이므로 이 과정에서 대상자들의 범죄행위로 발생하는 손해나 명령의 집행과정에서 야기되는 안전사고에 대한 책임소재를 명확히 하는 입법적 조치가 강구되어야 할 것이다.

(4) 수강명령 대상범위 및 집행시간 조정

종전에는 수강명령 대상에 있어서 형사사건의 경우 14세 이상(형사미성년자)이지만 소년보호사건의 경우에 오히려 16세 이상의 소년에게만 부과할 수 있도록 연령이 제한되어 있어서 입법상의 문제점으로 지적되어 왔다. 그러나 2007년 12월 개정되어 2008년 6월부터 시행된 「소년법」에서는 이러한 입법상의 문제점을 개선하여 수강명령의 적용대상을 12세 이상으로 크게 확대하였다(제32조 제4항). 아울러 사회봉사명령의 적용대상도 기존 16세 이상에서 14세 이상으로 확대하였다(제3항).

한편 종전의 소년법상 수강명령의 집행시간 상한은 장기보호관찰의 경우 200시간 이내로 규정되어 있었으나 집행실무에 있어서는 200시간까지 선고되거나 집행되는 사례가 거의 전무하였다. 예를 들면, 2006년 101-200시간의 수강명령 접수사건은 0.3%로 29명에 불과하였다. 특히 소년법상의 장기보호관찰의 부가처분인 수강명령을 200시간

381) 위의 논문, p.192. 각주367)참조.

이내로 한 것은 지나치게 장기화 한 것으로 그 실효성에 의문이 있다는 지적이 있어왔다.³⁸²⁾ 이에 따라 2007년 12월 개정된 소년법은 그 집행시간 상한을 100시간으로 통일하였다(제33조 제4항).

이런 측면에서 「성폭력범죄 처벌 등에 관한 특례법」에서 성폭력범죄자에게 형의 집행유예를 선고하는 경우에 부과하는 수강명령의 상한을 500시간으로 규정한 것은 의문이다(제16조 제2항 참조). 성폭력치료 수강명령은 하루 종일 진행되는 강의식 교육보다는 1일 2-4시간, 주 1-3회 정도로 진행되는 것이 통상적이며 또한 이렇게 집행할 때 교육개선효과가 높다는 것이 일반적인 평가이다. 그런데 500시간을 이런 식으로 집행한다는 것은 사실상 불가능하므로 현실적인 측면을 고려하여 집행의 상한시간이 재조정되어야 할 것이다.

제 10 장

보호관찰 조사 및 심사제도

보호관찰 조사제도 중 **판결전조사**와 **결정전조사**는 선고 이전 단계에서 각각 형사피고인이나 보호소년 등에 대한 사회 및 심리조사를 실시하는 업무이다. 법원이나 검찰³⁸³⁾의 판결 및 결정을 위한 (양형)참고자료인 판결(결정)전조사의 연간 실시건수는 전체 보호관찰사건의 상당부분을 차지하고 있다. 또한 판결 이후 수용단계에 있어서도 귀주예정지에 대한 **환경조사**와 가석방심사를 위한 **보호관찰사안조사** 등이 있다. 이중에서도 가장 중요한 제도는 형사피고인에 대한 양형의 합리화와 처우의 개별화를 위하여 법원이 의뢰하는 ‘판결전조사’라고 할 수 있다.

한편 **보호관찰 심사제도**는 주로 보호관찰심사위원회의 소관업무 중에서 보호관찰과 관련되어 보호관찰소 등에서 신청하는 각종 안건의 처리와 그에 대한 인용·취소 등의 심사업무를 말한다.³⁸⁴⁾

보호관찰제도의 구성요소로서의 각종 조사 및 심사제도는 각각 적용대상, 운용목적, 조사(심사)내용, 처리과정 등에서 차이가 있고 개별적으로 고유한 특성이 있다. 이 장에서는 이러한 보호관찰 조사 및 심사제도에 대하여 구체적으로 살펴보도록 한다. 특히 보호관찰 조사제도의 핵심이라고 할 수 있는 판결전조사에 대해서는 각각의 해당부분에서 별도로 그 내용을 다루기로 한다.

1. 보호관찰 조사제도

1) 개관

382) 문성민, 앞의 논문, p.76.

383) 결정전조사는 법원이 양형에 참고하기 위하여 의뢰하는 경우도 있지만 검찰에서 기소나 소년부 송치 등의 판단을 위하여 의뢰하는 경우도 있다.

384) 보호관찰심사위원회에서는 심사를 위하여 ‘보호관찰 사안조사’와 같은 조사업무도 수행하고 있다.

가) 의의 및 종류

(1) 보호관찰 조사제도의 의의

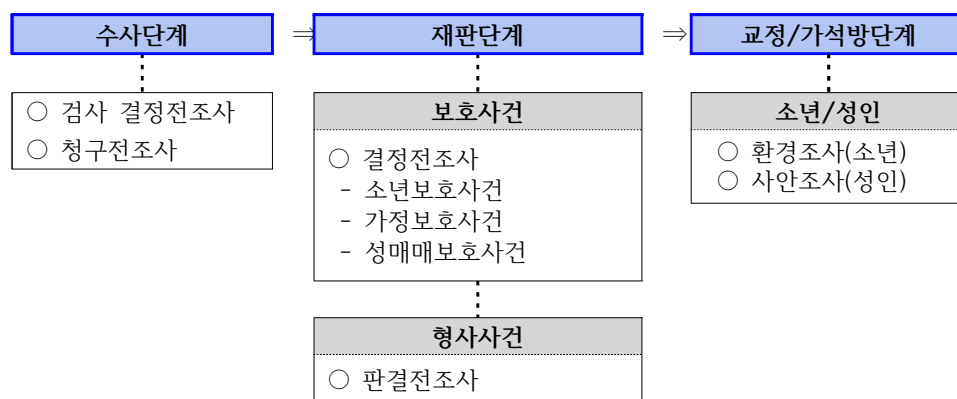
보호관찰 조사제도란 보호관찰 등 형사사법제도의 시행에 있어서 법령에 정해진 바에 따라 보호관찰관이 범죄인의 인격 및 환경에 관한 상황, 범죄위험성의 양태 및 정도를 객관적으로 조사하고 이를 양형 및 처우 개별화의 기초자료로 이용하는 제도를 말한다.

(2) 보호관찰 조사제도의 종류

보호관찰제도와 관련된 조사는 그 시점에 따라 판결전조사와 판결후조사로 나뉜다. 판결전조사는 수집된 자료를 법원이 양형에 참고한다는 의미에서 양형자료조사, 정상조사제도라고도 하며 법원의 중국처분에 앞서 행하여지는 예비조사이기도 하다. 한편, 판결후조사는 법률상 정립된 용어는 아니지만, 판결 이후 사회내 처우와 관련하여 행해지는 조사업무를 통칭하는 것으로 법령상 환경조사와 보호관찰 사안조사가 규정되어 있고 실무상 귀주환경 조사가 시행되어 왔다. 환경조사 등은 소년원이나 교도소 등 시설 수용자의 범행동기와 가정환경 등을 조사하여 환경을 개선하고 수용자의 교정처우자료, 가석방·가퇴원 등 심사자료로 활용하는 제도이다. 보호관찰사안조사는 성인수형자에 대한 가석방여부심사 및 보호관찰필요여부를 심사하기 위한 조사로 1997년 성인에 대한 보호관찰 제도 확대에 따라 도입·실시되고 있다.

각종 보호관찰조사의 공통된 주요 조사항목은 피고인(피의자) 또는 수용자의 성격, 심리상태, 범행동기, 직업력, 성장력, 교우관계, 생활환경, 가족관계, 피해회복여부 및 피해자감정, 재범위험성 등이다.³⁸⁵⁾ 형사절차의 단계별 조사제도의 유형은 다음 <그림>과 같다.

<그림>현행 보호관찰관련 조사의 종류



출처: 이형재(2012), “한국 보호관찰제도의 발전과 향후 과제” p128.

385) 박은영, 판결전조사에 사용하는 심리검사의 이해, 범죄예방정책연구 통권 20호, 2008.

나) 보호관찰 조사의 기능

(1) 양형의 합리화

보호관찰 조사제도 가운데 특히 판결전조사는 형사피고인에 대하여 적합한 형벌의 종류와 정도를 결정하는, ‘양형의 합리화’를 위하여 주요한 수단으로 활용되고 있다. 즉 피고인의 경력, 성격, 환경 및 피해자 관련 사항을 등에 관한 자료를 객관적이고 과학적으로 조사하여 법관에게 제공함으로써 양형의 적정성과 형평성을 높여 양형의 합리화에 이바지할 수 있다.

양형의 합리화와 판결전조사

구체적으로 언도할 형의 종류와 양을 정하는 것을 ‘양형(量刑)’이라고 하는데, 문제는 이러한 양형과정에서 그 기준을 어떻게 정립하는가에 있다. 법관에 따라 선고형의 편차가 크게 발생할 경우, 형벌의 적용에 있어서 불평등이 발생하고 법원을 비롯한 형사사법기관의 권위가 실추되기 때문이다. 실제로 우리나라 형사실무는 양형의 지역간 불균형 문제, 법관간의 개인편차의 문제로 인해 양형의 불공정에 대한 논란이 적지 않게 일어난다고 한다.³⁸⁶⁾ 이렇게 되면 궁극적으로 법에 대한 신뢰가 무너져서 종국에는 사회질서의 유지가 어려워질 것이다. 따라서 양형을 합리화하고 법관에 의한 자의적 양형편차를 줄이기 위한 다양한 노력이 필요하다.

이러한 양형합리화 방안의 하나로서 양형지침서 또는 양형기준표의 작성과 활용이 요구되기도 한다.³⁸⁷⁾ 미국에서는 1987년부터 연방양형위원회가 작성한 양형지침서가 시행되고 있다. 미국에서 만들어진 양형기준표는 도표방식으로 범죄의 종류와 중대성, 피해정도, 지역사회에 끼친 충격 등 43개의 범죄인자를 수직축에, 나이, 학력, 취업상황 등 6개의 범죄인경력 칼럼은 수평축에 배치하여 가로와 세로가 만나는 지점의 양형범위를 따르게 하고 있다. 최근 우리나라도 법원조직법의 개정을 통하여 법관 이외에 변호사, 범죄학자, 법학교수 등으로 구성된 양형위원회 제도를 도입하였고, 그 양형위원회로 하여금 양형기준을 설정하도록 하였다.

한편 양형합리화의 또 다른 유력한 방안으로서 판결전조사제도가 있다.³⁸⁸⁾ 특히 우리나라에서 양형지침서를 양형의 참고자료로 활용하기 위해서는 판결전조사제도의 도입이 전제되어야 한다.³⁸⁹⁾ 원래 미국의 경우 보호관찰관이 작성한 판결전조사보고서는 지침서가 적용되기 이전부터 법관의 주된 양형자료가 되며 판결전사의 보고절차가 끝난 후에는 이를 근거로 해서 법관은 지침서에 제시된 적절한 범위 내에서 형을 선고하기 때문이다.³⁹⁰⁾

386) 박상기 외, 2009, p.474.

387) 박상기 외, 2009, pp.385-386.

388) 김용우·최재천, 앞의 책, 2006, p.349; 박상기 외, 2009, p.385; 배종대, 앞의 책, 2011, pp.370-371; 이재상, **형법총론(제7판)**, 서울: 박영사, 2011, p.55.

389) 송광섭, **범죄학과 형사정책**, 유스티아누스, 2003, p.351.

390) 그러나 판결전조사의 적극적인 활용에 대해서는 소송절차이분론이 전제되어야 하고 조사결과가 피고인에게 불리하게 작용할 가능성이 있다는 이유로 신중하게 운용되어야 한다는 입장도 있다. 김용우·최재천, 앞의 책, 2006, p.283; 배종대, 앞의 책, 2011, p.370.

(2) 처우의 개별화

판결전조사나 결정전조사 등은 범죄자처우의 개별화에 기여할 수 있다. 형벌이 단순한 처벌수단이 아니라 범죄자의 사회복귀와 위험성 치유의 수단으로 보는 입장에서는 양형이 피고인에 대한 처우 방법의 선택이며 이는 피고인의 개선·갱생에 적합하도록 개별화되어야 한다. 판결전조사는 판사가 피고인에 대한 처우수단의 개별적 적합성을 판단하여 건전한 사회복귀와 개선에 적절한 양형을 정할 수 있도록 한다.

(3) 범죄자처우의 기초자료

판결전조사서 등의 내용은 범죄자처우의 자료로 활용될 수 있다. 판결전조사는 사회내처우로서 보호관찰처분을 받는 자에 대해 보호관찰관의 적절하고 효과적인 지도·감독과 원호를 가능하게 하며 실행을 선고받은 자에게는 교정 당국의 과학적 분류와 재소자 프로그램의 실시, 석방계획의 수립 등에 유용한 기초자료로 활용됨으로써 효과적인 교정대책의 수립과 실시에 도움을 줄 수 있다.

판결후조사의 경우에도 석방이후 보호관찰을 받거나 사회에 정착하는 과정에서 출소자의 처우를 하는데 참고하는 기초자료가 되며, 수용자의 가석방·임시퇴원의 심사자료 또는 보호관찰 필요 여부 결정의 심사자료로 활용된다는 특징이 있다.

2) 비교법적 고찰

여기서는 주로 외국의 판결전조사에 관한 사례를 중심으로 살펴보도록 한다.³⁹¹⁾

가) 개관

판결전조사제도(Pre-Sentence Report)는 사실인정절차와 양형절차가 구분된 영미법계 국가의 형사재판에서 유죄가 인정된 피고인을 대상으로 실시하던 것에서 유래한다.³⁹²⁾ 현재 양형기준이 도입된 미국이나 영국에서는 보호관찰관의 판결전조사가 양형에 필수적인 절차로 자리 잡았으며, 스웨덴, 노르웨이 같은 북구의 대륙법계

391) 이하의 내용은 2010년 **판결전조사 성과분석**, 법무부 범죄예방정책국, 2010, pp14-27. 참조.

392) 판결전조사제도는 원래 소송절차가 이분되어 있는 미국에서 보호관찰제도(probation)의 발전과 역사적 맥락을 같이 한다. 소송절차가 이분되었다 함은 유무죄를 인정하는 절차와 양형의 절차를 구분하여 유무죄 인정 이후에 법관이 양형에 참고하기 위하여 보호관찰관 등에게 과학적 조사를 명하고, 법관은 조사된 보고서를 양형의 유용한 자료로 삼는 것을 말한다.

국가는 절차이분제를 도입하여 사회복지적 차원의 ‘인격조사제도’를 발전시켜왔다. 또한, 대륙법계 국가인 프랑스는 이미 1960년부터 ‘사회조사제도’를 시행하였으며³⁹³⁾, 독일도 범죄인의 인격조사를 위한 ‘사법보조제도’를 발전시켜 왔다.

나) 주요 국가의 판결전조사제도

(1) 미국

미국에서 판결전조사제도는 보호관찰제도의 발전과 함께 보호관찰관의 피고인에 대한 과학적 조사를 신뢰하여 이를 기초로 법관이 보호관찰의 적격성을 판단한 데에서 유래하였다. 미국은 판결전조사제도가 유래한 국가이면서 현재 가장 모범적으로 이 제도를 운영하고 있는 나라라고 할 수 있다.

미국의 판결전조사제도가 본격적으로 발전하게 된 것은 1940년 보호관찰을 표준화하기 위한 「성인 보호관찰 표준법(Adult Probation Law of the U.S.)」 제정³⁹⁴⁾ 이후부터라고 할 수 있다.³⁹⁵⁾ 같은 해에 보호관찰대상자에 대한 지도감독 및 판결전조사 등 보호관찰관의 통상적인 업무가 법원과의 긴밀한 협의 하에 이루어진다는 연방법원행정처의 강력한 주장에 따라 연방보호관찰업무가 연방법무성 교정국에서 연방법원행정처로 이관되었다.³⁹⁶⁾

한편, 미국 연방차원에서 판결전조사제도는 1946년 「연방 형사소송 규칙」을 제정하여 연방 판결전조사를 표준화하였고, 이후 1987년 「양형지침서(Sentencing Guideline)」가 적용되기 시작하면서 보고서의 성격변화와 보호관찰관의 역할 강화가 나타나기 시작하였다. 미국 판결전조사제도 발전과 관련된 주요 연표는 아래의 <표>와 같다.

393) 프랑스는 1960년 6월 4일 형사소송법(Code De Procedure Panale)을 개정하여 제81조 제6항에서 예심판사가 예심 단계의 피의자에 대한 인격, 재산, 생활정도 및 가족과 사회의 상황 등의 조사를 수행하도록 하는 제도를 도입하였다.

394) 최석윤, 판결전조사제도, 1999. 이 법률은 법원은 보호관찰을 부과하기 전에 반드시 보호관찰관이 작성한 판결전조사보고서를 검토하여야 한다는 내용을 규정하고 있다.

395) 이 표준법은 1955년 개정되어 ‘1년 이상의 구금 형’의 유죄판결전에는 반드시 판결전조사보고서가 법원에 제출되어야 하며, 그렇지 않을 경우 형벌 및 기타 처분을 내릴 수 없다는 규정을 두었다. 이는 판결전조사가 보호관찰 적격성 판단을 위해서 뿐 아니라, 법관의 모든 처분의 결정을 위해서도 필요하다는 것을 명백히 했다는 데 의의가 있다. Standard Probation and Parole Act, 1955, 11.

396) 이러한 보호관찰소 소속변경과 관련하여 판결전조사를 포함한 보호관찰업무의 중립성을 확보하기 위한 것이라는 주장은 1940년 당시 미국에는 연방양형기준제도가 없었다는 점, 판사가 부정기형을 선고할 시기여서 판결전조사 보고서의 중립성이 문제될 소지가 없었다는 점 등을 근거로 법무성이 보호관찰관의 업무처리에 개입하여 판결전조사의 공정성을 해친다는 주장은 오해의 소지가 될 위험이 있다는 지적이 있다. 김일수, 바람직한 양형조사 주체 및 조사방식에 관한 연구, 2009, p.120. 각주 참조.

〈표〉 미국 판결전조사제도 주요 연표

연 도	내 용
1878년	보호관찰법 최초 입법(메사츄세츠주법)
1925년	연방 보호관찰법 제정
1940년	성인 보호관찰 표준법 제정 보호관찰업무 연방법무성에서 연방법원행정처로 이관
1946년	연방소송규칙 제정
1963년	모범양형법
1984년	양형개혁법(양형위원회 설치)
1987년	양형지침서 제정
2005년	연방 양형기준표 제정

과거에는 판결전조사가 주로 피고인의 재사회화라는 관점에서 활용되었기 때문에 주로 피조사자의 인격과 환경을 조사하였던 반면, 양형지침서가 적용된 이후부터 판결전조사서가 양형지침서의 적용을 위한 기초자료로 사용됨으로써 범죄행위와 범죄경력에 관한 것에 초점을 맞추게 되었다. 즉, 새로운 양형지침서는 법관의 양형재량에 대한 통제를 대폭 강화했고, 판결전조사서 작성 목적도 객관적 양형자료 수집을 위한 측면이 강조됐다.

또한 양형지침서가 적용되면서부터 판결전조사서의 영향력이 한층 더 증가하여 이 과정에서 법관의 판결전 조사보고서에 대한 의존도는 더욱 심화되었고, 이 때문에 보호관찰관은 양형관(Sentencer)이라고 불릴 정도로 핵심적인 역할을 수행하고 있다.³⁹⁷⁾

(2) 영국

영국의 판결전조사제도는 1991년 개정된 「형사재판법」(Criminal Justice Act)³⁹⁸⁾에 법원은 판결에 있어서 보호관찰관의 판결전조사를 적극 활용해야 한다는 것을 규정한 이후,³⁹⁹⁾ 1993년 개정으로 판결전조사의

397) 보호관찰소를 사법부산하기관으로 두고 있는 미국에서는 사회복지, 특수교육, 형사학 등의 전공을 마친 보호관찰관 중에서 양형조사업무를 수행할 양형조사관을 선발하는데 양형조사관이 되면 다른 부서와 인사교류를 할 수 없도록 하여 전문성을 고양시키는 한편 선발되면 은퇴할 때까지 양형조사와 관련된 업무를 하게 한다. 또한 예산과 조직이 독립되어 있기 때문에 보호관찰관이 순환보직 형태로 법원 직원과 교류하는 경우가 없고, 보호관찰관은 고유업무를 수행할 뿐 재판업무와 단절되어 있는 것이 일반적인 모습이다. 김일수, 앞의 논문, p.119. 참조

398) 형사재판법에서 ‘판결전조사’라는 용어를 사용하였고 이전에는 ‘사회조사(Social Inquiry)’라는 용어를 사용하였다.

399) 같은 법에서는 판결내용의 기본 형태를 제시하였는데 형사정책의 목적을 재환이념에 두고 보호관찰관의 판결전 조사를 적극 활용함으로써 실천한다는 것과, ‘법원은 사회내처우를 명할 때 보호관찰관과 사회복지사(Social Workers)에 의해 작성된 판결전조사서의 내용을 참작하여야 한다’는 것을 규정하였다. 손외철, 영국과 비교한 한국 보호관찰제도 발전방향, 형사정책연구 제14권, 2003, p.331.

의무적인 활용을 명시하였다.⁴⁰⁰⁾

현재 양형자료 조사에 대한 근거법령인 2003년 「형사재판법」에 의하면 법원은 원칙적으로 판결 선고에 앞서 판결전조사보고서를 제출받아 그 내용을 참작할 것을 요구하고 있다. 다만 성인의 경우 법원이 불필요하다고 생각하는 경우에는 보고서의 제출이 없더라도 판결을 선고할 수 있지만 18세 미만 범죄자의 경우에는 보고서의 제출을 원칙적으로 의무화하고 있다.

판결전조사보고서의 작성은 18세 이상 성인의 경우에는 42개 중간권역의 지방보호관찰위원회(local probation board) 및 600여개의 보호관찰소에 소속된 보호관찰관이 담당하고, 18세 미만의 자에 대하여는 지방보호관찰위원회 소속 보호관찰관, 지방자치단체 소속 사회복지사(social worker) 또는 소년비행방지팀(Youth Offending Team, YOT) 소속원이 담당하게 된다. 영국은 당사자주의 소송구조를 명확히 하고 있기 때문에, 보호관찰조직은 행정부인 법무부에 속하여⁴⁰¹⁾ 있고, 판결전조사는 보호관찰관의 고유한 업무영역으로 간주되고 있다.

판결전조사보고서의 작성과 관련해서 보호관찰관은 범죄자사정시스템(Offender Assessment System, OASys)에 기초해서 범죄자 및 범죄에 대해서 조사한다. 여기서 얻은 정보는 그 후 범죄자에 관한 중요한 정보로서 법원의 양형판단 외에 보호관찰관 및 행형에도 이용된다.⁴⁰²⁾

〈표〉 영국 판결전조사제도 주요 연표

연 도	내 용
1991년	형사재판법 개정 판결전조사서 국가 표준안 제정
1994년	형사재판법 및 공공질서법 제정
2000년	양형권한법
2003년	사회내 범죄자 감시를 위한 국가표준지침 양형위원회 설치

400) 박태석, 판결전조사제도의 확대도입에 관한 법적 고찰, 2002, p.27. 또한, 1991년 「형사재판법」에 근거하여 ‘판결전조사서 국가 표준안’이 제정되었고, 1994년 「형사재판법 및 공공질서법」, 2000년 형사법원의 「양형권한법」, 2003년 내무성(Home Office)이 조사보고서 작성지침으로 제정한 「사회내 범죄자 감시를 위한 국가표준지침(National Standards for the Supervision of Offenders in the Community)」 등의 법령에 근거를 마련하였다.

401) 영국의 보호관찰기관은 행정부의 내무성(Home Office)에 속해 있다가 2007년 정부조직법 개편으로 법무부(Ministry of Justice)의 창설로 이에 속해 있다.

402) 이렇게 영국에서는 보호관찰소가 구금형 또는 사회내형벌에 상당한 범죄자에 대하여 판결 전에 면접하고 판결전 조사보고서의 작성을 관장한다. 조사보고서와 관련하여 법원은 보호관찰관이나 사회복지사에게 양형 판단에 필요한 판결전조사서(pre-sentence report) 뿐만 아니라 소년에 대한 생활환경보고서(home surroundings report), 정신감정보고서(psychiatric report) 등을 다양하게 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

(3) 캐나다

캐나다의 판결전조사(Pre-Sentence Report)는 피고인의 나이, 성격, 경력 등에 대한 참작 가능성을 1889년 「보호관찰법」에 처음으로 언급하였다.⁴⁰³⁾ 그 후 1922년 온타리오(Ontario)주에서 「온타리오 보호관찰법」(Ontario Probation Act)이 입법되었는데, 이 법은 피고인의 성장배경과 환경을 조사할 수 있는 법적 근거를 명시적으로 규정하여 보호관찰관들에 의한 판결전조사가 전국적으로 확대 시행되는 계기가 되었다.

1950년대에 들어서면서 보호관찰에 대한 인식이 더욱 높아지면서 판결전조사제도가 중대한 발전을 이루게 되었다. 특히, 1956년 Fauteux보고서를 통해 청소년 범죄나 중죄 사건에서 판결전조사의 활용이 적절할 것이라고 발표되면서 판결전조사의 대폭적 활용이 권장되었다.⁴⁰⁴⁾ 이후 판결전조사는 양형조사 외의 분야로 확대되었는데, 특히 교정 분야에서 판결전조사와 유사한 보고서들이 많이 활용됨으로써 보호관찰뿐 아니라 교정 영역에서도 발전하게 되었다. 판결전조사제도는 이러한 발전과정을 거쳐, 1992년 현행 「캐나다 형법」 제721조⁴⁰⁵⁾에 그 내용과 절차가 상세히 입법화되기에 이르렀다.⁴⁰⁶⁾

캐나다에서는 1999년부터는 성인보호관찰과 소년보호관찰이 이원화되었는데, 판결전조사는 주로 성인보호관찰과 관련하여 실시되고 있다.⁴⁰⁷⁾ 판결전조사는 보호관찰관이 작성하며⁴⁰⁸⁾ 조사서의 내용은 동적위험요소와 정적위험요소를 균형 있게 포함하도록 되어있다.⁴⁰⁹⁾

(4) 독일⁴¹⁰⁾

사실인정절차와 양형절차가 분리되지 않은 독일에서는 수사기관인 검사가 양형조사의 1차적 책임을 지고 있다.⁴¹¹⁾ 검사는 피의자에게 불리한 사정뿐만 아니라 유리한 사정에 대해서도 조사해야 하며, 이 경우

403) 당시 입법자들이 일부 피고인들에 대해서 중한 형벌로 처벌하는 대신에 조건부로 석방하고자 하는 의도에서 입법화한 것이었다.

404) Pre-Sentence Report Guide(Carl Aspler, 1981 p2.)

405) §721 (1)Report by Probation Officer, (2)where an accused other than an organization, pleads guilty to or is found guilty of an offence, a Probation Officer shall, if required to do so by a court, prepare and file with the court report in writing 이하 중략

406) 특히 British-Columbia(BC)주에서는 1997년 「범죄자 처우 3단계 접근법」을 도입하여 범죄자처우에 대한 새로운 대안을 모색하였는데, 재범위험성욕구 척도(Community Risk/ Needs Assessment)를 활용함으로써 조사서의 과학화를 도모하였다. 범죄자 처우 3단계 접근법은 제1단계 범죄자에 대한 과학적인 평가, 제2단계는 범죄자 처우에 대한 목표설정 및 개입, 제3단계는 범죄자 처우를 위한 프로그램으로 이루어졌으며, 이로 인해서 판결전조사의 효율성을 보다 향상시키게 되었다.

407) 1999년 이전에는 성인과 소년에 대한 보호관찰을 일원적으로 시행하였으나, 1999년 소년과 성인을 분리하여 성인보호관찰은 공중안전부(Ministry of Public Safety and Solicitor General)에서 담당하고, 소년보호관찰은 아동가족부 (Ministry of Children and Family Development)에 소속되어 이원적 체제로 운영되고 있다.

408) 보호관찰전산시스템(CORNET)을 통해 판사와 보호관찰관이 직접 수신하며, 조사서는 피고인에 대해서 유죄가 확정된 이후 판결 선고 전까지 작성하여 판사에게 제출한다.

409) 동적위험요소는 주관적 항목으로 가족관계, 가정환경, 교우관계, 교육, 직업관계, 재정상태, 감정상태, 약물복용여부, 반성태도 등이고 정적위험요소는 수치화된 객관적 항목으로 유죄경력 횟수, 기소전 훈방횟수, 사회내처우 횟수, 준수사항위반 횟수, 초범나이, 징역경험여부, 탈옥시도, 무기사용 및 위협여부 등이 있다.

410) 김일수, 앞의논문, 128~140면 참조

양형사실의 조사에 필요하다면 ‘사법보조제도’(Gerichtshilfe)를 활용할 수 있다. 검사가 공소를 제기한 후에는 법원도 검사와 변호인의 양형자료 제출이나 피고인의 신문만으로 양형판단을 내리기 어려울 경우, 그 재량으로 사법보조제도를 활용할 수 있다. 이와 같은 사법보조관(Gerichtshelfer)에 의한 양형자료조사제도는 피의자 또는 피고인의 인격, 생활형편, 성장배경, 환경 등에 대한 조사를 통하여 검사나 법원에 양형결정에 중요한 사실적 증거점을 제공하는 기능을 수행한다.

사법보조관은 수사절차에서 공판절차를 거쳐 형벌 내지 보안처분의 집행과 그 종료에 이르기 까지 검사와 법원 및 형집행기관과 사면기관 등의 위임을 받아 주로 범인의 인격과 생활관계에 관한 조사활동을 벌이고 그에 관한 보고서를 제출하는 작업을 한다. 사법보조관에 의한 이러한 조사활동 및 그 조사보고서의 제출은 유죄판결이 내려질 때까지 피고인을 불필요하게 공개된 법정에서 불려내거나 피고인의 인격과 관계된 사실들에 대한 지나친 공방을 피하기 위한 것이다. 독일에서 사법보조는 주로 조사업무이며, 부수적으로 사회복지적 임무를 수행할 경우도 있다.

이러한 독일의 사법보조제도는 소년형사법에 대해서는 1923년에, 성인은 1974년에 각각 도입되었다.⁴¹²⁾ 사법보조와 관련한 법률은 형법 시행법 제294조⁴¹³⁾와 형사소송법 제160조 3항, 제463조의 d⁴¹⁴⁾에서 규정하고 있는데, 재판부가 일반 형사재판에서 사법보조를 통한 양형조사를 명하는 규정은 없고 다만 집행유예의 취소 또는 가석방, 보호관찰 취소 등을 결정하기 위한 사후재판을 준비하기 위해서 사법보조의 도움을 받고 있다.

이와 같이 사법보조와 관련하여 입법조치가 있음에도 불구하고 사법보조관의 소속과 임명, 조사의 시기와 방법 등에 대해서 아무런 규정이 없어 소속 및 임명절차 등을 각 주마다 주법으로 정하게 되어 있고 각 주법에 따라 다양한 형태를 띤다.

(5) 프랑스

프랑스는 범죄인에 대한 적정한 형벌권의 행사를 위해서 영미법계와 달리 검사와 예심판사⁴¹⁵⁾에 의한

411) 즉, 독일 형사소송법은 우선 수사기관이 양형의 판단자료가 될 양형사실을 충실히 조사하도록 규정하고 있다. 우선 검사는 양형 등 형사제재의 판단에 필요한 사실을 조사해야 하며, 그 가운데는 범인의 인적사항에 관한 상세한 조사를 포함한다.

412) 다만 이 사법보조기능이 소년사건에는 필요한데 반해 일반성인사건에는 기소 전인 경우 검사의 재량, 기소 후에는 법원의 재량 등으로 임의적이라는 점, 그리고 소년사건의 경우 사법보조관이 절차참여자가 되는 데 반해, 성인 사건에서는 그렇지 않다는 점 등의 차이가 있다.

413) 형법시행법 제294조는 “사법보조는 주 사법행정의 업무영역에 속한다. 주정부는 법규정을 통하여 사회보장행정의 영역에 속하는 다른 기관을 정할 수도 있다”고 규정하고 있다

414) 형사소송법 제160조 3항에서 “검사는 범행에 대한 법적 효과를 결정하는 데 있어 중요한 사정에 대하여도 수사하여야 한다. 이 경우 검사는 사법보조를 받을 수 있다.” 제463조의 d에서 “제453조 내지 제461조에 의한 재판의 준비를 위하여 법원이나 집행기관은 사법보조를 이용할 수 있으며, 집행유예의 취소 또는 잔형유예의 취소에 관한 재판에 있어서 보호관찰관이 임명되지 않은 때에는 그 재판에 앞서 특히 사법보조의 이용여부를 고려한다.”고 규정하고 있다.

415) 예심판사는 범죄의 수사과 기소 등의 업무를 수행한다는 점에서 우리나라의 판사와는 그 성격이 다르다. 또한 예심판사의 수사는 판결법원에서 동료판사가 준비절차를 수행할 정도로 받아들여지고 있다. 예심판사는 2000년 6월 15일 법률 이전에는 스스로 수사를 하면서 필요한 경우에는 체포한 압수, 수색 및 구속영장을 발부할 수 있는 권한을 갖고 있어서 그 권한이 막대 하였으나, 위 법률의 시행으로 이제는 스스로 구속영장을 발부할 수는 없고,

‘인적사항조사제도’(L'enquete de personnalite)를 이용하여 주로 양형사유를 조사하고 있다. 원칙적으로 이와 같은 조사는 검사들이 명하여 이루어지는데, 검사들이 그 조사를 실시하지 않았거나 예심판사가 바로 수사하는 경우에는 예심판사가 조사를 실시하게 된다. 예심판사의 양형사유조사는 사실상 검사들이 실시하여야 할 조사가 이루어지지 않았을 때 예심판사가 이를 실시하는 보충적인 의미가 있다.⁴¹⁶⁾

인적사항조사와 관련하여서는 검사와 예심판사가 수사대상자와 예심수사피의자의 경제, 가정, 사회상황을 보호관찰소 등 자격이 부여된 자에게 조사한 후 보고할 것을 규정하고 있다.⁴¹⁷⁾ 즉, 프랑스는 수사(예심)법원과 판결법원이 분리되어 있어 판결법원의 일반 형사재판에서 재판장은 검사나 예심판사의 명에 의해 조사된 사법경찰관 또는 보호관찰관의 양형조사결과를 직접 당사자에게 신문한 후 형을 선고하는 절차를 거치게 된다.

이러한 인적사항 조사는 특별히 권한을 위임받아 임명된 사람들이 실시하게 되는데 경찰 등의 수사기관 또는 법무부 소속의 ‘사회복지 보호교정청’(SPIP)에서 임무를 수행하고 있다. “사회복지 보호교정청”(SPIP)은 판결전조사를 비롯하여 조건부 석방자 감독과 원호, 범죄예방, 피해자보호와 지원 등의 업무를 수행한다.⁴¹⁸⁾

(6) 기타 국가

스웨덴, 노르웨이, 벨기에, 호주 등의 국가에서도 판결전조사제도와 유사한 제도가 시행되고 있다.

호주의 판결전조사는 보호관찰관과 독립된 조사전문가(Consultants)가 조사 및 보고서를 작성하여 보고하는데, 보호관찰관 90%와 조사전문가 10%의 비율로 판결전조사서를 작성하고 있다. 호주의 보호관찰관은 법무성에 소속되어 치안법원에 파견되는 형태로 업무를 수행하고 있다.

스웨덴은 1954년 「형사소송에 있어서 인격조사에 관한 법률」을 제정함으로써 종전까지 사용하던 특별사전조사라는 명칭 대신에 인격조사라는 용어를 사용하는 ‘사회조사보고서’를 작성하여 판결전조사와 유사한 형태의 조사업무를 수행하고 있다. 스웨덴의 사회조사보고서는 보호관찰관이 작성하는데 이들은 법무성에 소속되어 있다.⁴¹⁹⁾

벨기에는 「집행유예법」에 의하여 법원이 성인 피고인에 대한 집행유예 판결을 내리기 전에 그의 생활환경 및 성격에 대한 심사를 할 수 있도록 되어 있으며 이 심사를 위한 기초조사를 사회조사라고 부르고 있다.⁴²⁰⁾

일본은 현재까지 판결전조사제도를 도입하지 않고 있지만 1950년대에 제도를 도입하기 위해서 최고재판소,

수사판사가 영장을 청구하면 구금 및 석방담당 판사가 발부하는 것으로 변경되었다. 즉 위 법률 시행 이후에는 판사로서의 색체가 좀 더 약해졌다고 볼 수 있다.

416) 형사소송법 제 41조 제5항에서는 ‘검사는 조사대상이 된 사람의 물질적, 가족적, 사회적 환경에 대하여 조사할 것을 일정한 기관에 요구할 수 있고, 그의 사회복지를 원활하게 할 수단에 대하여도 조사를 하도록 요구할 수 있다. 18세에서 21세까지의 성년에 대해 5년 이하의 구금형이 법정형으로 되어 있는 사건의 경우에 이 조사는 의무적’이라고 규정하고 있다.

417) 형사소송법 제 41조 제6항에서는 “검사는 또한 경우에 따라 보호관찰소, 감독교육기관 또는 제81조 제6항에 규정된 요건에 따라 권한이 부여된 모든 자에 대하여 수사대상자의 경제상황, 가정상황 또는 사회상황을 조사한 후 관계자의 사회적응을 촉진하는 조치에 관하여 보고할 것을 요청할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 제81조 제7항에서는 “예심수사판사는 경우에 따라 보호관찰소, 감독교육기관 또는 전항의 적용에 의하여 자격이 부여된 모든 자에 대하여 예심수사피의자의 경제상황, 가정상황 또는 사회상황을 조사한 후 관계자의 사회적응을 촉진하는 조치에 관하여 보고할 것을 요청할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

418) Probation in Europe 349~380면 참조

419) 이창한, 판결전조사의 비교법적 고찰, 보호 2001.3. 44면.

420) 서울보호관찰소, 판결전조사사례연구집, 1999. 9면.

법무성, 변호사연합회 간의 논의가 있었다.

3) 조사제도의 연혁

가) 초기의 보호관찰 조사제도

(1) 초기의 판결전조사

우리나라에서 판결전조사가 처음으로 입법화되어 시행된 것은 1988년 12월 31일 「보호관찰법」이 제정되면서 부터이다. 같은 법률 제26조는 소년에 대하여 형의 선고유예 또는 집행유예를 함에 있어 보호관찰을 명하기 위하여 필요한 경우 법원은 보호관찰소장에게 판결전조사를 요구할 수 있도록 규정하였다. 이후 1996년 「보호관찰 등에 관한 법률」 개정 시 일부 조문에 변경이 있었는데, 같은 법률은 소년에 대한 형법상의 보호관찰, 사회봉사, 또는 수감을 명하기 위하여 필요한 경우 판결전조사를 요구할 수 있도록 하였다. 또한 같은 법률에서는 판결전조사 시 피고인 기타 관계인을 소환하여 심문할 수 있는 규정과 법원에서 보호관찰소의 장에게 조사의 진행 상황에 대한 보고를 요구할 수 있도록 하는 규정이 추가되었다. 판결전조사제도의 시행초기에는 일부법원을 중심으로 조사의 요구가 있었으나 제도에 대한 홍보부족과 보호관찰소 인력부족 및 업무과중 등으로 인해 1989년부터 1993년까지 전국의 판결전조사 건수는 5년간 총 23건에 불과하였다.

법무부와 일선 보호관찰소에서는 대법원과 법원 등에 대한 업무협약과 제도홍보에 노력하였고, 그 결과 1996년 연간 2,000건을 넘어서던 이래 1997년 이후에는 연간 약 3,000여 건에 이르러 소년 형사사법절차의 내실화에 기여할 수 있게 되었다.

(2) 초기의 판결후조사

보호관찰제도 시행 이후 판결후조사 또는 석방전조사는 환경조사와 귀주환경조사, 보호관찰사안조사 등이 차례로 도입되었다. 환경조사는 소년원이나 교도소 등 시설 수용자의 범행 동기와 가정환경 등을 조사하여 환경을 개선하고 수용자의 교정처우자료, 가석방·가퇴원 등 심사자료로 활용하는 제도로서 1988년 보호관찰법(법률 제4059호) 제정 시 입법화되어 같은 법률이 시행된 1989년 7월 1일부터 본격 시행에 들어갔다.

보호감호자에 대한 환경조사는 별도로 입법화되지 않고 1989년 7월 개정된 ‘사회보호법상의 보호관찰지침’에 의해 실시되고 있다.

나) 성인보호관찰 확대실시에 따른 변화

(1) 성인법 판결전조사의 시행

성인에 대한 판결전조사는 「보호관찰법」 시행 이후 입법화의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔고, 1994년부터는 제한적이지만 일부 성인 성폭력사범에 대한 판결전조사가 실시되기도 하였다.⁴²¹⁾ 1995년 형법 개정에 의해 모든 성인 형사범으로 보호관찰제도가 확대되면서 1996년부터 각급 법원이 보호관찰소에 대하여 성인형사범 판결전조사를 수행해 줄 것을 요구하는 사례가 급증하였다. 그러나 이에 대해서는 법률상의 근거가 없다는 점⁴²²⁾과 조사담당기관을 법무부와 법원 중에 어디에 설치할 것이냐의 문제로 논란이 계속되었다.

1995년까지 판결전조사는 주로 소년에 대해 실시되었는데 1996년을 기점으로 성인에 대한 조사 요구 건수가 점차 증가하기 시작하여 2000년경에는 전국적으로 실시되기 시작하였고, 2004년에는 성인에 대한 판결전조사 요구 건수가 소년을 근소한 차이로 넘어서게 되었다.⁴²³⁾ 이러한 추세는 전체 인구에서 소년 연령대 점유비율 감소에 의한 소년범죄건수의 감소, 성인범에 대한 양형 자료의 현실적 필요성, 보호관찰관이 수행한 판결전조사서 내용의 신뢰성 등에 기인한 것으로 볼 수 있다.

2007년 4월 「특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」(법률 제8394호)이 제정되면서 법률상 성인에 대한 판결전조사가 최초로 입법화되었다.⁴²⁴⁾ 이후 수차례의 논의 끝에 2008년 12월 26일 개정된 「보호관찰 등에 관한 법률」(법률 제 9168호)에서는 소년형사범으로만 제한된 규정을 삭제함으로써 판결전조사의 대상을 모든 형사사범으로 확대하였다.⁴²⁵⁾

(2) 보호관찰 사안조사의 도입

보호관찰 사안조사는 성인수형자에 대한 보호관찰 필요 여부를 심사하기 위한 조사로 1997년 성인에 대한 보호관찰제도 확대 실시에 따라 도입되어 실시되고 있다.

다) 조사제도의 확대시행

421) 1994년 4월 1일 제정·시행된 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률」에 따라 성인에 대해서도 보호관찰을 부과할 수 있게 됨으로써 성인 성폭력범죄자에 대한 판결전조사의 실시할 수 있다는 해석에 따라 개별 법원을 중심으로 일부 성폭력사건 성인피고인에 대한 판결전조사가 실시되었다.

422) 법무부에서는 1995년 형법 개정에 맞춰 「보호관찰 등에 관한 법률」 개정 시 판결전조사 제도를 성인에게까지 확대하고자 하였으나 사법부의 미온적인 태도 등으로 입법화되지 못하였다.

423) 성인범에 대한 판결전조사 요구는 꾸준히 증가하여 1997년 44건을 시작으로 2001년 500여 건, 2005년 3,000여 건으로 급격한 증가세를 보였고 2004년 이후에는 소년에 대한 판결전조사를 능가하게 되었다.

424) 2008년 9월 1일부터 시행된 같은 법률 제28조제3항은 법원은 성폭력범죄자에 대한 집행유예 시 전자장치 부착을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 피고인의 주거지 또는 그 법원의 소재지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 범죄의 동기, 피해자와의 관계, 심리상태, 재범의 위험성 등 피고인에 관하여 필요한 사항의 조사를 요청할 수 있도록 규정하였다.

425) 입법화되기 이전에도 성인에 대한 판결전조사는 사회적으로 큰 주목을 받은 강력범죄나 흉악범죄를 대상으로 하여 실시되기도 하였다. 주요 사례로는 2004년 5월 연쇄 살인범 유영철사건, 2006년 5월 대전 발바리 연쇄 성폭력사건, 2006년 12월 폭력조직두목 김태춘 뇌물사건, 2007년 6월 제주 감귤농장 초등생 살인사건, 2007년 11월 영화 ‘그놈소리’ 모방 인천 유괴사건, 2008년 4월 보성어부 연쇄 살인사건, 2008년 5월 안양초등생 살인사건, 2009년 3월 서울 강남 데코빌 고시원 방화사건 등에 대한 판결전조사가 있다.

(1) 결정전조사 및 청구전조사의 확대시행

1990년대 후반 이후에는 각 개별법에 보호처분사건 재판 시 결정전조사 등을 할 수 있도록 한 규정이 상당수 신설되었다. 1997년 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정에 의한 가정보호사건 결정전조사, 2004년 3월 22일 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제정에 따른 성매매보호사건 결정전조사, 2007년 「소년법」 개정에 의한 검사 결정전조사, 2007년 「특정성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」 제정에 의한 청구전조사 등이 그것이다.

(2) 귀주환경조사 도입

귀주환경조사는 가출소 및 가석방 심사 신청된 대상자 중 귀주환경에 대한 면밀한 검토가 필요한 자에 대해 보호관찰심사위원회 등에서 귀주지 관할 보호관찰소에 조사를 의뢰하는 제도로써 2003년부터 시행되고 있다.

<표> 주요 보호관찰 조사제도의 도입 연혁

도입연도	조사업무	해당 법률 등
1989. 7.	소년 판결전조사	보호관찰법 제정
1989. 7.	환경조사	보호관찰법 제정
1997. 1.	보호관찰 사안조사	보호관찰등에관한법률 개정
2003. 2.	귀주환경조사	법무부지침 관찰 61350-83(2003.2.5)
2007. 8.	가정보호사건 결정전조사	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정
2007. 8.	성매매보호사건 결정전조사	성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 준용)
2008. 6.	소년보호사건 결정전조사	소년법, 보호관찰 등에 관한 법률 개정
2008. 6.	검사 결정전조사	소년법 개정
2008. 9.	위치추적전자장치 부착 청구전조사	특정 성폭력 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률 제정
2009. 3.	성인 판결전조사	보호관찰 등에 관한 법률 개정

※ 연도는 해당 법률 등 시행일 기준

4) 조사제도의 운영실태

가) 전체 보호관찰 조사의 추이

제도 시행 당시 소년 판결전조사, 환경조사에 국한되었던 조사업무는 이후 가정보호사건, 성매매보호사건, 소년보호사건에 대한 법원 결정전조사, 검사 결정전조사, 위치추적장치 부착 청구전조사, 성인 판결전조사 등이 차례로 도입되었다. 도입 초기 연간 4,000여 건 수준이던 조사건수는 판결전조사 급증에 따라 꾸준히 증가하였고, 2004년 법원 결정전조사, 2008년 검사결정전조사 도입으로 인해 2018년 총 조사 건수는 26,528건에 달한다.

<조사업무 연도별 접수 현황>

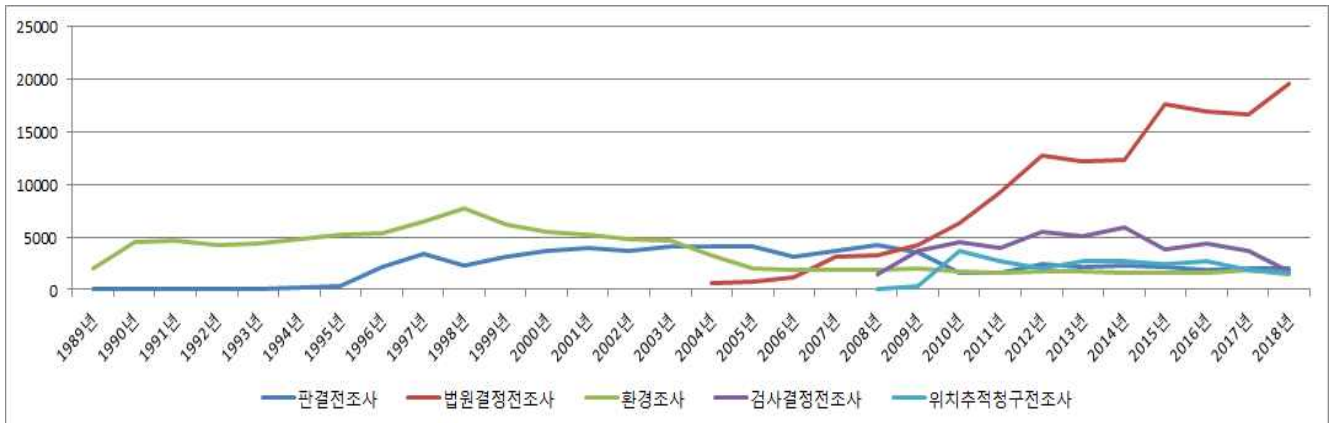
(단위 : 건)

연 도	계	판결 전 조사	법 원 결정 전 조사	환경 조사	검 사 결정 전 조사	위 치 추 적 청 구 전 조사
1989	2,067	2	-	2,065	-	-
1990	4,467	3	-	4,464	-	-
1991	4,724	1	-	4,723	-	-
1992	4,227	16	-	4,211	-	-
1993	4,431	1	-	4,430	-	-
1994	4,977	139	-	4,838	-	-
1995	5,550	371	-	5,179	-	-
1996	7,395	2,103	-	5,292	-	-
1997	9,878	3,388	-	6,490	-	-
1998	9,989	2,322	-	7,667	-	-
1999	9,433	3,173	-	6,260	-	-
2000	9,183	3,654	-	5,529	-	-
2001	9,124	3,903	-	5,221	-	-
2002	8,495	3,667	-	4,828	-	-
2003	8,650	4,040	-	4,610	-	-
2004	7,861	4,107	553	3,201	-	-
2005	6,979	4,167	797	2,015	-	-
2006	6,048	3,071	1,128	1,849	-	-
2007	8,678	3,631	3,186	1,861	-	-
2008	10,953	4,273	3,311	1,862	1,415	92
2009	13,814	3,597	4,234	2,009	3,670	304
2010	17,885	1,598	6,398	1,738	4,524	3,627
2011	18,960	1,526	9,242	1,581	3,906	2,705
2012	24,416	2,385	12,719	1,715	5,547	2,050
2013	23,829	2,159	12,141	1,701	5,084	2,744
2014	24,808	2,257	12,399	1,594	5,855	2,703
2015	27,681	2,166	17,678	1,561	3,805	2,471
2016	27,464	1,901	16,931	1,555	4,379	2,698
2017	26,024	2,003	16,606	1,920	3,626	1,869
2018	26,528	2,053	19,662	1,496	1,678	1,639

※ 자료출처 : 법무부 범죄예방정책국 보호관찰 통계자료

판결전조사는 2012년에는 2,385건을 기록하였고, 법원 결정전조사는 같은 해 12,719건을 기록하였다. 한편, 제도 시행 시부터 도입된 환경조사는 수용인원 증감에 따라 1998년 7,667건을 정점으로 점차 감소하는 추세를 보여 왔으며, 2008년 도입된 위치추적 청구전조사는 지난 10년 동안 총 22,902건을 기록하였다.

<주요 조사업무 추이>



나) 판결전조사의 운영현황

(1) 의의 및 법적근거

(가) 판결전조사의 의의

판결전조사(Pre-sentence report)란 형사소송절차에서 유죄가 인정된 피고인에 대하여 판결을 선고하기 전에 피고인의 소질과 환경에 관한 상황을 과학적으로 조사하여 양형의 기초자료로 이용하는 제도를 말한다.⁴²⁶⁾ 그러나 보다 넓은 의미에서는 형사소송절차 이외에도 가정폭력법, 소년법 등에 대한 보호처분 결정전조사와 위치추적 전자감독(전자발찌 부착)을 위한 청구전조사 등도 판결전조사의 범주에 속한다.⁴²⁷⁾

(나) 판결전조사의 법적 근거

현행 판결전조사에 대한 법적 근거는 「보호관찰 등에 관한 법률」에 있다. 같은 법률 제19조에 따르면 법원은 피고인에 대하여 「형법」 제59조의2 및 제62조의2에 따른 보호관찰, 사회봉사 또는 수감을 명하기

426) 최석윤, 판결전조사제도, 보호관찰제도의 회고와 전망, 형사정책연구원, 1999, p.381.; 이형재, 판결전조사제도의 유용성에 관한 고찰, 보호관찰제도의 회고와 전망, 형사정책연구원, 1999, p.367.; 김용우·최재전, 2009, p.349; 배종대, 앞의 책, 2011, p.370.

427) 이상철, **판결전조사제도에 관한 연구**, 동향/연구보고서, 1994, p.11; 이형재, 앞의 책, p.124. 판결전조사가 처음으로 입법화되어 시행된 것은 1988년 12월 31일 보호관찰법이 제정되면서부터이다. 같은 법률 제26조는 “소년에 대하여 형의 선고유예 또는 집행유예를 함에 있어 보호관찰을 명하기 위하여 필요한 경우 법원은 보호관찰소장에게 판결전조사를 요구할 수 있다.”고 규정하였다. 이후 법적 근거는 없었으나 법원의 요구에 의하여 성인형사범에 대한 판결전조사를 사실상 실시해 오다가 2008년 12월 「보호관찰등에관한법률」이 개정되면서 조사 대상이 모든 형사범으로 확대되었다. 한편 1990년대 후반 이후에는 각 개별법에 보호처분사건 결정전조사 등의 근거규정이 상당 수 신설되었다. 1997년 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정에 의한 가정보호사건 결정전조사, 2004년 3월 22일 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제정에 따른 성매매보호사건 결정전조사, 2007년 소년법 개정에 의한 검사결정전조사, 2007년 「특정성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」 제정에 의한 청구전조사 등이 그것이다(이형재, 2012:125-126).

위하여 필요하다고 인정하면 그 법원의 소재지 또는 피고인의 주거지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 범행동기, 직업, 생활환경, 교우관계, 가족상황, 피해회복 여부 등 피고인에 관한 사항의 조사를 요구할 수 있다(1항). 제1항의 요구를 받은 보호관찰소의 장은 지체없이 이를 조사하여 서면으로 해당 법원에 알려야 한다. 이 경우 필요하다고 인정하면 피고인이나 그 밖의 관계인을 소환하여 심문하거나 소속 보호관찰관에게 필요한 사항을 조사하게 할 수 있다(2항). 법원은 제1항의 요구를 받은 보호관찰소의 장에게 조사 진행 상황에 관한 보고를 요구 할 수 있다(3항).

또한 「보호관찰 등에 관한 법률 시행령」 제7조에서 “법원은 보호관찰소의 장에게 법 제19조제1항에 따른 조사를 요구하는 때에는 피고인 또는 소년의 인적사항 및 범죄 사실의 요지를 통보하여야 한다. 이 경우 필요하다고 인정하는 때에는 참고자료를 송부 할 수 있다”라고 규정하고 있다.

(2) 접수현황

우리나라에서 실시되고 있는 판결전조사제도는 초기에는 홍보 및 수행능력의 부족, 조사필요성에 대한 법관의 인식 미흡 등으로 인해서 거의 활용되지 않아 전국적으로 1994년도 139건, 1995년도 371건 등으로 접수되다가 1996년부터 2,103건, 1997년 3,344건으로 급격한 증가를 보이면서 2009년부터 2018년까지 10년 동안 연간 평균 2,100여건의 조사를 실시하였다.

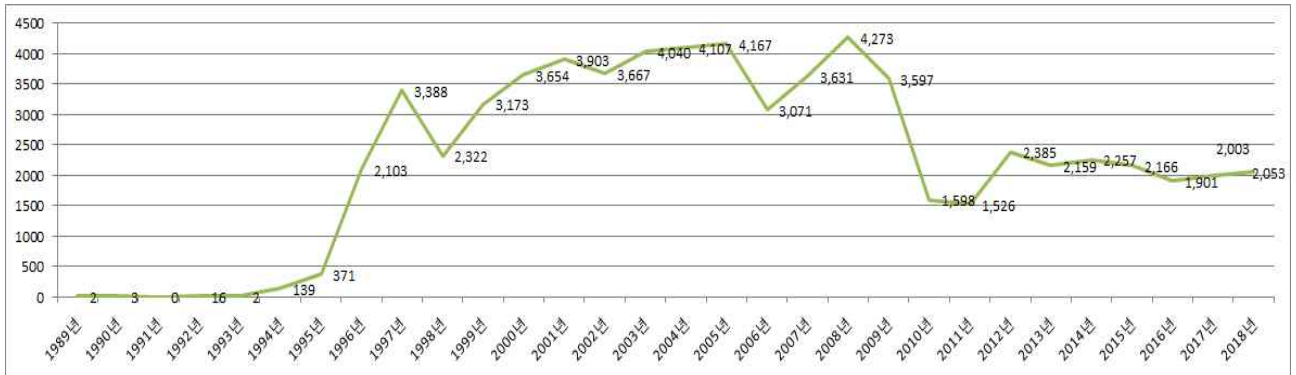
〈표〉 연도별 판결전조사 접수 현황

연도	소년	성인	합 계	연도	소년	성인	합 계
1989년	2	—	2	2005년	1,874	2,293	4,167
1990년	3	—	3	2006년	1,309	1,762	3,071
1991년	—	—	—	2007년	1,389	2,242	3,631
1992년	16	—	16	2008년	1,300	2,973	4,273
1993년	2	—	2	2009년	1,178	2,419	3,597
1994년	139	—	139	2010년	701	897	1,598
1995년	371	—	371	2011년	637	889	1,526
1996년	2,103	—	2,103	2012년	1,042	1,343	2,385
1997년	3,344	44	3,388	2013년	922	1,237	2,159
1998년	2,275	47	2,322	2014년	565	1,692	2,257
1999년	3,090	83	3,173	2015년	608	1,558	2,166
2000년	3,383	271	3,654	2016년	512	1,389	1,901
2001년	3,378	525	3,903	2017년	397	1,606	2,003
2002년	2,963	704	3,667	2018년	442	1,611	2,053
2003년	2,602	1,438	4,040	합 계	32,879	16,750	49,629
2004년	2,158	1,949	4,107				

주)1. 1995년 이전은 소년사건과 성인사건을 구분하지 않음.

2. 출처: 법무부 범죄예방정책 통계연보

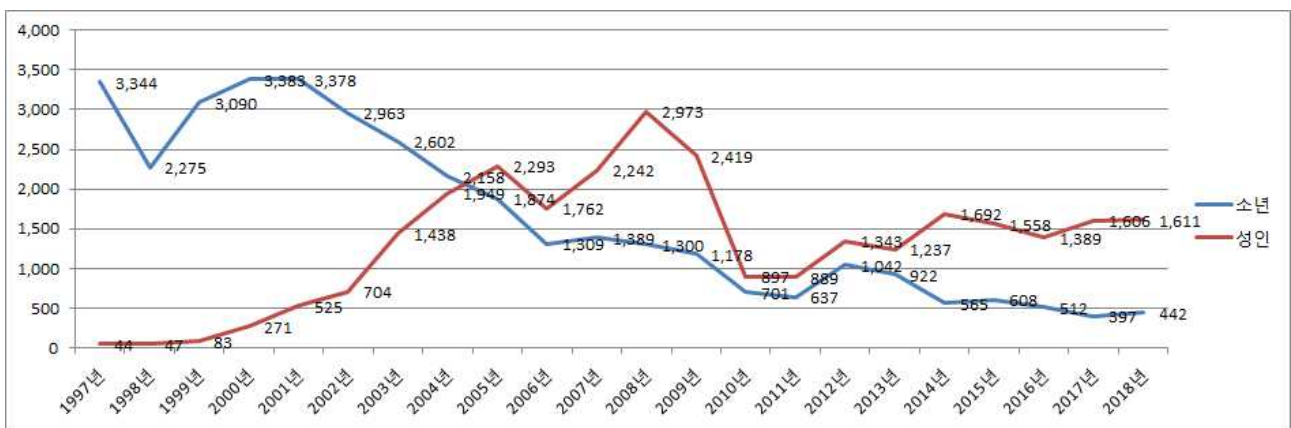
〈그림〉 개정 이후 판결전조사 연도별 접수 주이



출처: 법무부 범죄예방정책 통계연보

2008년 「보호관찰 등에 관한 법률」이 개정되기 전까지 성인형사범에 대한 판결전조사를 담보할 법적 근거가 없음에도 법원의 요구로 2001년부터 성인에 대한 판결전조사 요구 건수가 대폭 증가하였으며, 2005년부터는 성인에 대한 판결전조사 요구 건수가 소년의 판결전조사 건수보다 근소한 차이로 많아졌고 이는 2018년까지 지속되는 것으로 분석되었다.

〈그림〉 소년범과 성인범의 접수 변화 주이



(3) 조사의 내용

법원은 피고인에 대하여 관할 보호관찰소장에게 범행 동기, 직업, 생활환경, 교우관계, 가족상황, 피해회복 여부 등 피고인에 대한 사항의 조사를 요구할 수 있다(보호관찰 등에 관한 법률 제19조). 조사서는 위와 같은 사항 이외에도 일반적으로 대상자의 인적사항, 당해 범죄 관련사항, 범죄경력, 성장과정, 정신 및 신체상태, 학교생활, 보호자의 관심 및 보호능력, 진술태도, 조사자 의견 등 다양한 내용을 담고 있다.⁴²⁸⁾

(가) 당해 범죄관련 사항

피고인의 범죄관련 사항에서 조사되어야 할 것은 크게 범행동기와 피고인의 피해 회복여부 두 가지로 압축된다. 개략적 범행 동기는 수사기관에서 1차적으로 조사하여 공소사실에 포함되어 있지만 객관적인 양형선고를 위해서 범행하기까지의 전반적인 원인과 범행 시 정황 등 직접적 범행동기가 조사된다. 범행동기에 대한 피고인의 진술을 요약하고, 범행동기 판단과 관련 있는 객관적 자료를 수집하여 법원에 제출한다.

피해회복여부는 피고인의 범죄로 인한 피해자의 신체적(피해부위, 회복기간) 경제적(도난, 손괴 등 물적 피해), 정신적 피해(범죄로 인한 불면증, 우울증 등 피해자 및 주변인이 겪는 정신적 고통, 정신과 치료 등) 정도와 피해자의 감정 및 처벌의사, 피해회복을 위한 피고인 본인, 가족, 형제자매, 친구들의 노력 정도 등을 조사한다. 특히 성폭력사건의 경우와 같이 피해의 정도가 심할 때는 피해자 충격진술(Victim Impact Sentiment) 등을 통해 더욱 주의 깊게 피해자 관련사항을 조사한다.

(나) 범죄 경력

피고인의 범죄경력 항목은 재범예측과 개별 법관들의 양형판단에 상당한 근거를 제공하게 되는데 여기에는 수사경력, 범죄경력, 보호관찰집행력 등이 포함된다. 범죄경력에서는 범죄의 내용도 간략히 요약하여 제시하며, 보호관찰 경력이 있는 경우 상세한 보호관찰 이행상태를 첨부한다.

(다) 생활환경 및 성장과정

범행의 외부환경에 해당하는 피고인의 가족사항이나 생활여건, 성장과정 조사는 사건을 입체적으로 판단하게 하는 중요한 부분으로 단순한 기록조사에 머무르지 않고 활발한 현지면담 및 관계된 이웃주민들의 진술 등을 실시한다. 피고인의 진술내용과 피고인의 가정, 이웃, 직장동료·친구, 병원 치료진 등 관계인들과의 면담결과를 함께 제시하여 조사의 객관성을 담보하고 있다.

가족사항과 관련하여 피고인의 가족과의 관계와 친밀도, 구조적·기능적 결손 여부, 가족의 피고인에 대한 지지도, 가족 구성원중 범죄 전력자 유무, 피고인에게 특별히 영향을 미친 가족 구성원의 유무, 가족의 경제적 수준 등이 조사되며, 생활여건과 관련하여 월수입의 내역과 부채정도, 주거지 특징과 주거형태(전세금·방수·평수·거주인 수), 주거환경과 범죄유발의 상관관계 등을 자세히 조사한다.

성장과정은 출생시부터 범행시까지 시간 순서대로 조사·작성하되 특이하거나 중요한 사건(부모의 이혼, 아동기의 육체적, 정신적 학대)이 있는 경우 사건이 범행과 어떠한 연관이 있는지도 상세히 조사한다.

428) 현재 판결전조사서는 지침에 의해 표준화되어 있으며 모두 11개 항목에 걸친 객관적 조사항목으로 나뉘어져 있다. 조사항목은 피고인 인적사항, 당해 범죄관련 사항(범행동기, 피해회복여부), 범죄 경력, 생활환경(가족사항, 생활 여건), 성장과정, 정신 및 신체상태, 학교생활, 교우관계, 직업, 보호자의 관심 및 보호능력, 기타 조사에 참고할 사항(진술태도, 향후 생활계획)이며, 조사자인 보호관찰관의 처우의견은 2006년 3월부터 항목이 독립돼 별지로 제출된다.

(라) 정신 및 신체상태

가족사항이나 성장과정 등의 외부환경 조사는 피고인의 내면을 분석하는데 일정한 한계가 있기 마련이다. 따라서 판결전조사시에는 피조사자에 대해 MMPI(다면적 인성검사), PAI 등의 성격검사와 K-WAIS 등의 지능검사, TAT나 Rorschach 등의 투사적 심리검사, 문장완성검사 등을 실시하여 정신·심리상태를 객관적으로 분석한다. 또한 과거 정신병력이 있는 경우 해당 의료기관의 진단 및 치료결과를 첨부한다.

각 피고인의 몸무게, 신장, 혈액형, 음주 및 흡연의 시작 시기 및 사용량, 기타 약물남용여부, 문신여부와 위치, 신체장애 등의 신체상태는 피고인의 진술을 바탕으로 조사하되, 음주나 흡연, 약물등 사용여부는 부모나 형제자매, 교사 등 관계인 조사결과도 함께 제시한다.

(마) 학교생활, 교우관계, 직업

피고인이 학생인 경우 하루 대부분의 시간을 보내는 학교생활의 조사는 중요한 의미가 있다. 즉, 학교에서 피고인의 교우관계의 원만성, 학습 집중도, 학습 부적응 여부, 부적응에 대한 학교나 부모의 개입정도, 비행에 대한 학교의 반응과 대처 등을 조사한다. 피고인의 교우관계 부분에서는 인간관계의 범위와 상태를 확인하여 고립 정도를 파악하고 공범이 있는 경우 범행시 역할 분담과 모의과정 등을 조사한다. 또한 피고인의 직업력을 상세히 조사하고, 현재 직업의 유형, 근무시간, 안정성, 직장동료나 상사와의 관계, 월급여액 및 사용처 등도 조사한다.

(바) 보호자의 관심 및 보호능력, 피고인 진술태도, 향후 계획

보호자의 관심 및 보호능력과 관련하여 평소 피고인과 보호자와의 관계, 보호자의 소송절차상 태도(합의 의지, 변호사선임, 보석신청, 접견횟수), 경제능력 등을 조사 한다. 그리고 조사자와의 면담시 피고인의 진술태도 및 자신의 범행에 대한 태도를 기술하며, 향후 생활계획에 대한 피고인의 진술내용과 계획의 구체성·진행일정 등을 조사한다.

(사) 조사자 의견

조사자 의견란에는 피고인의 인격과 특성 및 성장과정, 피고인의 환경과 재범위험성, 보호자의 보호능력 등을 종합하여 그 결과를 바탕으로 적정한 처우의 방향을 제시한다. 사회내 처우 의견을 제시하는 경우 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 등 구체적 처우의 내용과 피고인에게 부과함이 적절하다고 판단되는 특별 준수사항 등에 대한 의견을 개진한다.

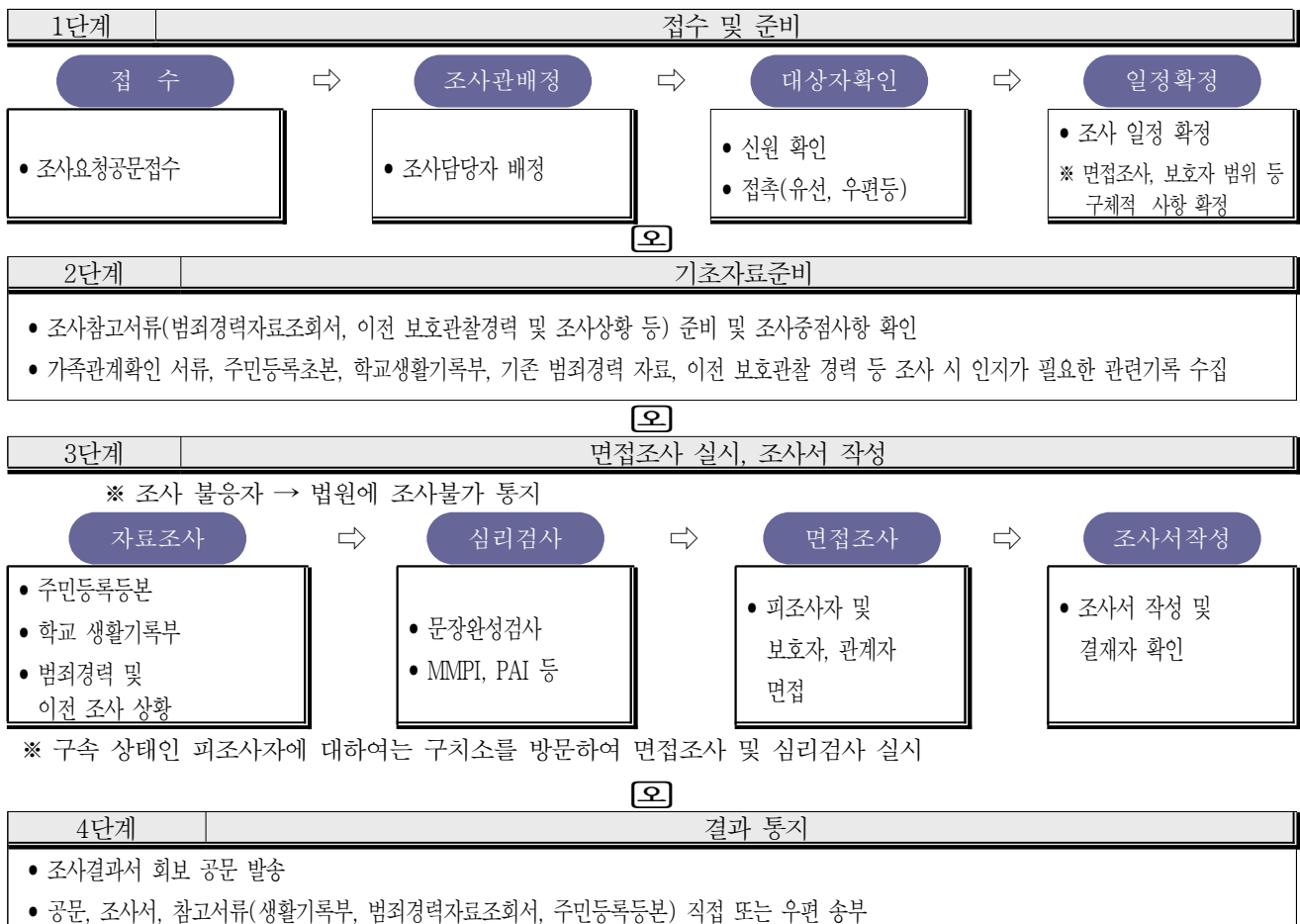
(4) 조사절차 및 방법

불구속 상태인 피고인을 조사하는 경우에는 피조사자를 소환하는 등의 방법으로 직접 면접하여 조사를 실시하는 것이 원칙이다. 간혹 조사에 불응하는 예외적인 경우에는 법원에 조사가 불가함을 통지하도록 하고 있다. 한편 구속 상태인 피고인의 경우에는 구치소를 방문하여 피조사자에 대한 심리검사 및 조사를 실시한다. 조사는 상담실 등 개인의 비밀이 보장되는 공간에서 이루어진다.

피조사자의 직계존속 등 보호자, 동거가족 등 관계인에 대해서도 면접조사를 실시하는 것이 원칙이다. 불구속 상태인 피조사자 및 그의 관계인과 구속 상태 피조사자의 관계인이 일신상의 사정(생업종사, 건강문제)으로 보호관찰소 방문이 어려운 경우, 조사 담당자가 피조사자 및 관계인과 사전 약속 후 주거지 혹은 직장을 직접 방문하여 조사를 실시한다.

피조사자의 범죄유형 등에 따라 다양한 심리검사 실시하며, 피조사자 생활환경 조사가 필요한 경우에는 주거지 등 현장에 대하여도 확인한다. 피조사자의 범죄유형 등에 따라 다양한 심리검사를 실시하며 그 결과를 해석하여 조사서에 반영하는 것이 원칙이다. 조사의 구체적인 진행절차는 아래의 <그림>과 같다.

<그림> 판결전조사의 절차



한편 2005년부터는 전국 보호관찰기관의 조사업무 수행과정에서 거의 모든 조사대상자에 대한 다면적 인성검사(MMPI) 실시가 의무화되었다.⁴²⁹⁾ 이후 2008년 10월에는 전국 보호관찰소의 조사업무 수행과정에서 주된 심리검사도구로서 다면적 인성검사(MMPI) 외에 PAI(Personality Assessment Inventory)가 추가되었다. 또한 기타 보조도구로 한국형결혼만족도조사(K-MSI), 문장완성검사(SCT), 정신병질자 선별도구(PCL-R), 한국성범죄자위험성평가척도(KSORAS), HTP, 지능검사 등 사범별 특성과 수준에 맞는 검사도구 활용이 권고되고 있다(<부록 . 보호관찰조사에 사용되는 심리평가도구의 종류와 내용> 참조).

나) 기타 보호관찰 조사제도의 운영현황⁴³⁰⁾

판결전조사 이외에 보호관찰소에서는 각종 법률에 근거한 조사제도가 활발히 이루어 졌는데 그 실시 과정을 살펴보면 1997년 ‘가정폭력 범죄의 처벌등에 관한 특례법’상의 법원 결정전조사, 2004년 ‘성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률’상의 법원 결정전조사, 2008년 ‘특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률’상의 청구전조사 등 특정 사범에 대한 각종조사와 더불어 소년사건에 대한 검사 결정전조사(2008년 소년법 일부개정)와 법원 결정전조사(2008년 보호관찰법 일부 개정)등이 이루어져 보호관찰소가 ‘형사사법절차에서의 조사전문기관’으로 그 역할을 충실히 수행해 왔음을 알 수 있다. 기타 보호관찰 조사제도 가운데 환경조사와 보호관찰 사안조사 등 판결후조사를 제외한 조사제도의 전체적 현황을 살펴보면 아래의 <표>와 같다.

〈표〉 판결후조사를 제외한 기타 조사제도의 전체적 현황

구분 (년)	법 원						인신 보호	검 찰 청		합계
	결정전조사							검사 결정전 조사	청구전 조사	
	소계	가정 보호	소년 보호	성매매	치료 명령	아동 학대				
2004	553	499	54	—	—	—	—	—	—	553
2005	797	693	81	23	—	—	—	—	—	797
2006	1,128	898	228	2	—	—	—	—	—	1,128
2007	3,186	1,481	1,683	22	—	—	—	—	—	3,186
2008	3,311	1,502	1,736	73	—	—	—	1,415	92	4,818
2009	4,234	908	3,274	52	—	—	8	3,670	304	8,216
2010	6,398	616	5,758	24	—	—	—	4,524	3,627	14,549
2011	9,242	1,172	8,028	42	—	—	—	3,906	2,705	15,853
2012	12,719	1,274	11,308	137	—	—	38	5,547	2,050	20,354
2013	12,141	2,088	9,900	153	—	—	57	5,084	2,744	20,026
2014	12,399	4,096	8,165	125	13	—	57	5,855	2,703	20,957
2015	17,678	8,304	8,852	151	—	371	80	3,805	2,471	23,954
2016	16,931	8,079	8,049	258	4	541	85	4,379	2,698	24,008
2017	16,606	7,745	7,805	323	1	732	69	3,626	1,869	22,101
2018	19,662	9,821	8,695	157	1	989	62	1,678	1,639	22,979
합계	136,985	49,176	83,616	1,542	19	2,633	456	43,489	22,902	203,479

429) 과실범과 문맹자 등에 대한 심리검사는 제외되었다. 성인에게는 MMPI-Ⅱ, 소년은 MMPI-A를 실시심리검사의 실시가 전국적으로 확대되어 피조사자에 대한 보다 과학적인 심리평가를 실시되게 되었다.

430) 기타 보호관찰 조사제도의 조사내용, 조사절차 및 방법은 판결전조사의 그것과 유사하므로 설명을 생략하기로 한다.

(1) 소년보호사건 결정전조사

(가) 의의

판사의 요청에 의해 소년보호사건 소년의 경력, 성장과정, 가정상황, 성격, 품행(또는 범죄의 동기, 원인 및 실태) 등을 보호관찰관이 조사하여 통보하는 제도이다.

(나) 법적 근거

1958년 7월 24일 제정된 「소년법」(법률 제489호)은 보호사건의 조사와 심리에 있어 정신과의사, 심리학자와 사회사업가의 진단 또는 의견을 참작하도록 규정하였다. 이후 수차례 개정을 통해 교육자나 그 밖의 전문가의 진단, 소년분류심사원의 분류심사 결과와 의견을 고려하도록 하였으나 조사의뢰 기관에 보호관찰소는 명문화되지 않았다. 그러나 동 조문에 근거하여 법원 소년부에서는 실무적으로 2003년경부터 보호관찰소에 대한 결정전조사를 의뢰하기 시작하였고 2004년부터 매년 증가세를 보였다.

이러한 현실을 감안하여 2007년 12월 21일 개정된 「소년법」(법률 제8722호)은 제12조(전문가의 진단)에 보호관찰소를 조사기관으로 추가하였으며 2008년 12월 26일 개정된 보호관찰 등에 관한 법률도 제19조의2조에 법원의 결정전조사 항목을 신설하고 조사절차 등도 구체적으로 명시하였다. 동조는 “법원은 「소년법」 제12조에 따라 소년보호사건에 대한 조사 또는 심리를 위하여 필요하다고 인정하면 그 법원의 소재지 또는 소년의 주거지를 관할 하는 보호관찰소의 장에게 소년의 품행, 경력, 가정상황, 그 밖의 환경 등 필요한 사항에 관한 조사를 의뢰할 수 있다.”고 규정하고 있다.

(다) 접수현황

소년 결정전조사 접수는 2007년 이후 급증하여 2010년에는 5,758건, 2018년에는 8,695건을 보이는 등 주요한 조사업무로 자리매김하게 되었다.

<표> 소년보호사건 결정전조사 접수 현황

(단위 : 건)

연도	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
조사건수	54	81	228	1,683	1,736	3,274	5,758	8,028
연도	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	
조사건수	11,308	9,900	8,165	8,852	8,049	7,805	8,695	

출처 : 법무부 보호관찰통계연보

(2) 가정보호사건 결정전조사

(가) 의의

판사의 요청에 의해 가정보호사건 행위자의 경력, 성장과정, 가정상황, 성격, 가정폭력 범죄의 동기, 원인 및 실태 등을 보호관찰관이 조사하여 통보하는 제도이다.

(나) 법적 근거

1997년 제정된 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(법률 제5436호)은 가정보호사건의 조사·심리를 위하여 법원에 가정보호사건 조사관을 두고, 판사는 조사관에게 행위자·피해자 및 가정구성원의 심문이나 가정폭력범죄의 동기·원인 및 실태 등의 조사를 명할 수 있도록 하였다. 이는 보호관찰소의 장에게 조사를 요구하는 직접적 규정은 아니었으나, 가정폭력사범에게 보호관찰과 사회봉사명령, 수강명령 등의 보호처분이 이루어지는 점을 감안하여 2004년부터 전국적으로 결정전조사 활용이 일반화되었다.

2007년 8월 3일 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 개정에서는 그동안 관례적으로 시행되어 오던 보호관찰소의 가정보호사건 결정전조사가 입법화되었다. 같은 법률 제21조 제1항은 ‘판사는 조사관, 그 법원의 소재지 또는 행위자의 주거지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 행위자, 피해자 및 가정구성원에 대한 심문이나 그들의 정신·심리상태, 가정폭력 범죄의 동기·원인 및 실태 등의 조사를 명하거나 요구할 수 있다.’고 규정하였다.⁴³¹⁾ 이에 따라 법적 근거가 미약하였던 가정보호사건에 대한 결정전조사가 법적인 근거를 갖게 되었다.

(다) 접수현황

가정보호사건에 대한 결정전조사는 주로 가해자와 피해자가 부부라는 점에서 가해자뿐만 아니라 피해자에 대해서도 면밀한 조사와 면담이 실시되어 왔으며, 임상심리사 등이 조사팀에 배치됨에 따라 2006년경부터는 한국형 결혼만족도조사(K-MSI, Korean Marital Satisfaction Inventory) 등 심리검사 도구 활용이 이루어지고 있다.

〈표〉 가정보호사건 결정전조사 접수 현황

(단위 : 건)

연도	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
조사건수	499	693	898	1,481	1,502	908	616	1,172
연도	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	
조사건수	1,274	2,088	4,096	8,304	8,079	7,745	9,821	

출처 : 법무부 보호관찰통계연보

431) 이때 보호관찰소의 장에 대한 조사요구에 관하여는 「보호관찰 등에 관한 법률」 제 19조 제2항 및 제3항을 준용하도록 하였다.

(4) 성매매보호사건 결정전조사

(가) 의의

판사의 요청에 의해 성매매 보호처분 행위자의 경력, 성장과정, 가정상황, 성격, 성매매 범죄의 동기, 원인 및 실태 등을 보호관찰관이 조사하여 통보하는 제도이다.

(나) 법적 근거

2004년 제정된 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」(법률 제7196호) 제17조는 성매매보호사건을 조사할 때, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제21조를 준용하도록 규정하였다. 당시 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법은 법원조사관에 대한 조사명령을 규정하고 있었는데 2007년 8월 3일 동 조항에 ‘보호관찰소의 장에 대한 조사요구’가 추가됨에 따라 성매매보호사건에 대한 결정전조사도 함께 입법화되었다. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제17조는 “법원은 성매매 사건의 보호처분에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제21조를 준용한다”라고 규정하고 있다.

(다) 접수현황

성매매보호사건 결정전조사는 2005년 이후 수도권 소재 일부 보호관찰소에서 실시되기 시작하였으며 2018년에는 157건을 접수하였다.

<표> 성매매보호사건 결정전조사 접수 현황

(단위 : 건)

연도	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
조사건수	0	23	2	22	73	52	24	42
연도	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	
조사건수	137	153	125	151	258	323	157	

※ 자료출처 : 법무부 보호관찰통계연보

(5) 인신보호조사

(가) 의의

위법한 행정처분 또는 사인에 의한 시설 수용으로 부당하게 인신의 자유를 제한당하는 개인의 구제절차를 규정한 인신보호법에 의하여, 법원의 피수용자 심리상태 조사 요구에 따른 조사 실시를 의미한다.

(나) 법적 근거

인신보호사건 조사의 법적근거는 「인신보호법」 제8조 제2항이다. “법원은 필요하다고 인정하는 때에는 정신과의사·심리학자·사회복지학자, 그 밖의 관련 전문가 등에게 피수용자의 정신·심리 상태에 대한 진단소견 및 피수용자의 수용상태에 대한 의견을 조회할 수 있다”라고 규정하고 있다.

(다) 실시현황

법원으로부터 의뢰된 피수용자는 대부분 알콜 중독 및 정신병력자이며 조사요구내용은 입원경위, 입원 전 가족관계, 직업, 학력, 지능, 심리상태, 범죄력, 치료내역 및 경과, 퇴원 시 가족 또는 사회지지력 등이다. 인신보호조사는 2009년에 8건 실시하였다.

(6) 검사결정전조사

(가) 의의

소년 피의사건에 대해 검사의 요청으로 피의자의 품행, 경력, 생활환경, 요보호성이나 그 밖에 필요한 사항 등을 보호관찰관이 조사하여 통보하는 제도이다.

형사사건에 있어 우리나라의 경우 검사선의주의를 택하고 있어 검사는 소년에 대한 피의사건을 수사한 결과 보호처분에 해당하는 사유가 있다고 인정한 경우에는 사건을 관할 소년부로 송치하거나 공소제기 등을 하여야 하나 소년사건을 적절하게 처리하기 위한 소년의 품행 및 환경의 조사가 미흡하다는 지적이 있어 왔다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 도입된 조사제도이다.

(나) 법적 근거

2007년 12월 21일 개정된 「소년법」 제49조의2는 “검사는 소년 피의사건에 대하여 소년부 송치, 공소제기, 기소유예 등의 처분을 결정하기 위하여 필요하다고 인정하면 피의자의 주거지 또는 검찰청 소재지를 관할하는 보호관찰소의 장, 소년분류심사원장, 또는 소년원장에게 피의자의 품행, 경력, 생활 환경이나 그 밖에 필요한 사항에 관한 조사를 요구할 수 있다”라고 규정하고 있다.

(나) 접수현황

전국 보호관찰소에서는 2008년 한 해 동안 총 1,415건을 접수하여 1,402건의 검사 결정전조사를 회보하였고, 2009년에는 전년의 두 배가 넘는 3,670건이 접수되었다. 검사의 처분결정전 사전조사제도는 소년사건 처리의 전문성 향상 및 내실화로 소년법의 교정·교화와 건전한 재사회화에 도움이 되고 있다.

(7) 위치추적 전자장치 부착 청구전조사

(가) 의의

특정 성폭력범죄 피고인에 대해 검사의 요청으로 피고인의 범죄동기, 피해자와의 관계, 심리상태, 재범의 위험성 등을 보호관찰관이 조사하여 통보하는 제도로 위치 추적 전자장치 부착에 대한 적합성을 결정하는 참고자료로 활용하는 것을 말한다.

(나) 법적 근거

청구전조사의 법적근거는 2007년 4월 제정된 「특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」 제6조이다. “검사는 부착명령을 청구하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 피의자의 주거지 또는 소속 검찰청 소재지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 범죄의 동기, 피해자와의 관계, 심리상태, 재범의 위험성 등 피의자에 관하여 필요한 사항의 조사를 요청할 수 있다.” 라고 규정하고 있다. 한편 부착명령의 청구는 검사가 성폭력범죄사건의 제1심 판결 선고 전까지 할 수 있다. 조사 요청권자가 검사라는 점에서 판사가 요구하는 판결전조사와 구별된다.

(다) 실시현황

법무부에서는 청구전조사의 경우 위험성 평가가 핵심인 점을 고려하여 2008년 ‘한국성범죄자위험성평가척도’(KSORAS, Korean Sex Offender Risk Assessment Scale)를 개발하여 일선 보호관찰소에 보급하였다.⁴³²⁾ 2008년 9월부터 시작된 청구전조사는 2008년에는 총 92건이 실시되었으며 2009년 한 해 동안에는 304건이 실시되었다.

(8) 환경조사

(가) 의의

환경조사는 소년원이나 교도소 등 시설 수용자의 범행동기, 수용 전의 직업, 생활환경, 교우관계, 가족상황, 피해회복 여부, 출소 후 생계대책 등을 조사하여 범죄유발요인 등 환경을 개선하고 수용자의 교정처우 자료, 가석방·가퇴원 등 심사자료로 활용하는 제도이다.

(나) 법적 근거

환경조사는 1988년 「보호관찰법」(법률 제4059호) 제정 당시 입법화되어 1989년 7월 1일부터 본격적으로 시행되기 시작하였다. 같은 법률 제31조는 수용시설의 장은 소년수형자 및 소년법 제32조 제1항 제6호 및 제7호의 보호처분을 받은 자를 수용한 때에는 거주예정지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 신상조사서를 지체 없이 송부하여 그 환경조사를 의뢰토록 규정하였다. 또한 제28조는 소년수형자와 수용 중인 보호소년에 대한 가석방 또는 가퇴원을 신청할 때에는 환경조사 및 개선결과를 참작하도록 하였다.

(다) 접수현황

환경조사의 실시건수는 제도 시행 이후 지속적으로 증가하다가 1998년 7,667건을 정점으로 점차 감소하는 추세를 보여 왔는데 이는 소년 인구 감소와 사회내처우의 확대, 2005년 8월 보호감호제도 폐지 등에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

432) 만18세 이상의 남자 성폭력범죄자를 대상으로 사용할 수 있도록 개발된 한국성범죄자위험성평가척도는 총 15개의 문항으로 구성되었으며 재범위험성을 ‘상’, ‘중’, ‘하’ 수준으로 분류할 수 있도록 하였다. 아울러 청구전조사 과정에서는 인지 및 성격특성, 심리성적 특성 등 파악을 위해 정신병질자 선별도구인 PCL-R(Psychopathy Check List Revised), 강간 통념척도(Rape Myth Scale), 로젠버그 자존감 척도(Rosenberg Self-Esteem Scale), 대인관계 반응지수(Interpersonal Reactivity Index), 성을 통한 대처 척도(Coping Using Sex Inventory) 등 다양한 심리검사 도구가 활용되고 있다.

<표 > 환경조사 접수현황

(단위 : 건)

연도	환 경 조 사 의 퇴 기 관			
	계	교도소	소년원	감호소
1989	2,065	789	768	508
1990	4,464	1,658	1,596	1,210
1991	4,723	1,922	1,806	995
1992	4,211	1,759	1,743	709
1993	4,430	1,580	1,746	1,104
1994	4,838	1,670	2,092	1,076
1995	5,179	1,590	2,640	1,028
1996	5,292	1,301	2,927	1,175
1997	6,490	1,565	3,558	1,367
1998	7,667	2,003	3,935	1,729
1999	6,260	1,559	3,187	1,514
2000	5,529	1,277	2,812	1,440
2001	5,221	1,113	2,481	1,627
2002	4,828	689	2,308	1,831
2003	4,610	559	2,496	1,555
2004	3,201	402	2,085	714
2005	2,015	298	1,618	99
2006	1,849	239	1,584	26
2007	1,861	206	1,614	41
2008	1,862	304	1,477	81
2009	2,009	1,668	274	67
2010	1,738	1,454	224	60
2011	1,581	1380	173	28
2012	1,715	1500	146	69
2013	1,701	1,555	43	103
2014	1,594	1,395	106	93
2015	1,561	1,432	59	70
2016	1,555	1,419	60	76
2017	1,920	1,693	167	60
2018	1,496	1,373	104	19

출처 : 법무부 보호관찰통계연보

(9) 귀주환경조사

(가) 의의

귀주환경조사는 가출소 및 가석방 심사 신청된 대상자 중 귀주환경에 대한 면밀한 검토가 필요한 자에 대해 보호관찰심사위원회 및 치료감호심의위원회에서 관할 보호관찰소에 조사를 의뢰하는 제도이다. 이 조사제도는 석방전조사의 일종이라고 할 수 있다.

(나) 법적 근거

환경조사가 법령에 근거하여 이루어지고 있지만 귀주환경조사는 법적 근거 없이 실무적 필요에 의하여 실시되고 있다.

(다) 실시현황

환경조사가 교도소와 보호감호소, 소년원 등 수용기관으로부터 의뢰되며 수용자에 대한 교정처우의 자료와 환경개선활동이 주요 목적인 것에 비해 귀주환경조사는 보호관찰심사위원회와 치료감호심의위원회 등 심사기관으로부터 조사 의뢰가 이루어지며 심사가 신청된 자에 대한 심사자료로 활용된다는 점에서 환경조사와는 구별된다. 귀주환경조사는 2003년부터 실시되었으며 활용 건수는 매년 약 200건 내외로 추산된다.

(10) 보호관찰 사안조사

(가) 의의

보호관찰 사안조사는 가석방심사위원회에서 가석방 신청된 성인수형자에 대해 석방 후 재범위험성, 사회적응가능성 등을 석방 전에 조사하여 가석방 적부 결정 및 보호관찰 필요여부를 결정하는데 심사 자료로 활용하는 제도이다.

(나) 법적 근거

1996년 12월 12일 개정된 「보호관찰 등에 관한 법률」(법률 제 5178호)은 보호관찰 사안조사에 관한 규정을

신설하였다. 1997년 성인에 대하여 보호관찰제도가 확대 실시됨에 따라 법무부에서는 소년 수형자와 성인 수형자에 대한 가석방 심사절차를 이원화하여 소년에 대하여는 보호관찰 심사위원회의 심사절차를 거치도록 하였다. 한편 성인에 대하여는 법무부에 가석방심사위원회를 설치하여 운용하고 가석방되는 성인 수형자에 대한 보호관찰 필요여부에 대하여는 보호관찰심사위원회에서 따로 심사·결정하기로 하였다. 이에 따라 성인 가석방 심사신청 대상자에 대하여 석방 후 재범위험성·생활계획 등을 사전에 조사하여 가석방 적부 및 가석방 결정된 자에 대한 보호관찰 필요여부를 심사하는데 참고하기 위하여 보호관찰 사안조사 제도를 신설한 것이다.⁴³³⁾

(다) 실시현황

보호관찰 사안조사의 조사내용은 가석방을 앞둔 본인의 마음가짐, 석방 후 재범위험성 및 사회생활에 대한 적응가능성 여부, 범죄내용, 수용 전 직업, 생활환경, 교우관계, 피해 회복 여부, 향후 생계대책 등이다. 조사방법은 교도소·구치소 등 수용기관을 방문하여 실시하는 면담조사와 가족과 피해자 및 관계인을 면담하거나 거주예정지를 방문하는 등의 방법으로 시행하는 현장조사의 방법이 있다.⁴³⁴⁾

1997년부터 시행된 보호관찰 사안조사는 같은 해 3,557건을 기록하였고, 다음해인 1998년은 7,320건으로 2배 가까이 폭증하였으며 이후에도 매년 지속적으로 증가하여 2004년 11,864건으로 정점을 기록하였다. 이후 보호관찰 사안조사의 전제전수는 다소 하향 안정화의 추세에 있으며 2018년에는 전년대비 소폭 상승하여 9,434건을 기록하였다.

<표> 보호관찰 사안조사 실시현황

(단위 : 건)

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
조사건수	3,557	7,320	10,013	11,013	10,231	11,118	11,583	11,864	11,103	9,754	8,016
연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
조사건수	9,609	9,549	7,693	6,811	7,153	6,658	6,353	6,239	7,895	8,821	9,434

출처 : 법무부 법무연감

433) 조사업무의 효율적 실시를 도모하기 위하여 법무부에서는 1996년 12월 31일 ‘보호관찰 사안조사 실시 세부지침’을 시달하였는데, 동 지침에 의하면 조사대상자는 가석방심사 신청 대상자 전원이었으며 사안조사는 보호관찰 심사위원회에서 전담하는 것을 원칙으로 하되 특별한 사정이 있는 경우에 한하여 보호관찰소의 지원을 받도록 하였다.

434) 현행 조사실무상 보호관찰심사위원회는 교도소·구치소 등의 장으로부터 가석방 심사신청 대상자의 명단과 신상조사서를 접수한 때에는 지체 없이 조사에 착수하게 하고 있다. 면담조사는 수용기관을 직접 방문하여 조사하되 1회 방문으로 해당 수용기관에 수용 중인 전 대상자를 면담하는 등 업무의 효율을 기하도록 하고, 조사는 석방 후 재범위험성 여부를 판단하는 데 주력하고 있다. 심사위원회는 조사결과를 보호관찰 사안조사서에 기재하여 명단접수일로부터 15일 이내에 법무부의 소관부서로 송부토록 하고 있다. 사안조사 양식은 1996년 12월 31일 ‘보호관찰 사안조사 실시 세부지침’에 의해 처음 적용된 이래 ‘보호관찰 사안조사 서식 개정 시달’(관찰과-1022, 2004. 3. 11.) 등에 의해 양식이 개선되었다. 2005년부터는 잔형기와 범죄의 경중에 따라 양식을 이원화하여 보다 구체적이고 효율적인 조사가 이루어지도록 하고 있다.

2. 보호관찰 심사(審査)제도

1) 의의

보호관찰 심사제도는 보호관찰명령 전후 및 집행 중 발생하는 심사와 관련된 업무로서, 법무부장관 소속 보호관찰심사위원회를 중심으로 제도 운영이 변천·발전하여 왔다. 보호관찰심사위원회는 준사법적 기능을 수행하는 합의제 행정기구로서, 주요업무는 소년수형자의 가석방에 관한 사항, 소년원 보호소년의 퇴원 및 임시퇴원에 관한 사항, 성인 가석방자에 대한 보호관찰필요여부 심사, 보호관찰 대상자에 대한 은전 및 제재조치에 관한 사항 등이다.

보호관찰심사위원회에서는 월 1회의 정기회의와 수시 임시회의 개최를 통해 2000년 이후에는 연간 각 1만 건 내외의 심사안건 처리와 보호관찰 사안조사 업무를 처리하는 기관으로 자리 잡았다.

2) 연혁

가) 보호관찰심사위원회의 출범

보호관찰제도 도입 이전 사회내처우와 관련된 심사업무, 즉 가석방 심사, 퇴원 및 임시퇴원 심사, 가출소 및 가종료 심사⁴³⁵⁾ 등은 법무부 또는 일선 교정기관에 설치된 다양한 심사기구에서 개별적으로 수행하였다.

1988년 제정된 「보호관찰법」 제6조는 ‘보호관찰심사위원회’의 관장사무를 가석방과 그 취소에 관한 사항, 가 퇴원과 그 취소에 관한 사항, 보호관찰의 가해제와 그 취소에 관한 사항, 보호관찰의 정지와 그 취소에 관한 사항, 가석방 중인 자의 부정기형 종료에 관한 사항, 기타 관련사항으로 규정하였다. 이에 따라 서울, 대구, 부산, 광주 등 4개 심사위원회가 구성되어 1989년 7월 첫 심사회의를 개최하였다. 이후 1995년 7월 8일 대전에 심사위원회가 신설됨으로써 5개 보호관찰심사위원회 운영 체계를 구축하게 되었다. 보호관찰제도 도입 이후에는 보호관찰과 관련된 다양한 심사업무가 보호관찰심사위원회로 집중되었다.

나) 심사제도의 발전

이후 1997년 1월 보호관찰이 모든 성인으로 확대됨에 따라 「보호관찰 등에 관한 법률」 제24조에 가석방되는 자에 대한 보호관찰 필요성 여부 심사·결정이 추가되었다.

2007년 개정된 「소년원법」 제43조에 의해 보호소년에 대한 퇴원심사·결정이 도입되었고, 2008년 「보호관찰 등에 관한 법률」 개정시 관련 내용이 반영되어 퇴원과 임시퇴원 절차가 ‘보호관찰심사위원회’로 일원화되었다. 또한 2007년 4월 27일 제정된 「특정 성폭력 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」(법률 제8394호) 제16조 내지 제19조에 의해 부착명령의 가해제 및 취소 심사·결정이 추가되었다.

435) 1980년 12월 18일 제정된 「사회보호법」(법률 제3286호)에 의해 보호감호 및 치료감호자의 경우 법무부에 설치된 사회보호위원회에서 피보호감호자에 대한 가출소 및 그 취소와 보호감호 면제에 관한 사항, 피치료감호자에 대한 치료의 위탁 및 그 취소와 감호종료여부에 관한 사항, 피보호관찰자에 대한 준수사항의 부과 및 지시·감독과 그 위반 시의 제재에 관한 사항이 심사·결정되었다. 이후 2005년 8월 4일 「사회보호법」이 폐지되고 「치료감호법」(법률 제7655호)이 제정됨에 따라 법무부에 ‘치료감호심의위원회’가 신설되었는데, 동 위원회에서 피치료감호자에 대한 치료의 위탁·가종료 및 그 취소와 치료감호 종료 여부에 관한 사항, 피보호관찰자에 대한 준수사항의 부과 및 지시·감독과 그 위반 시의 제재에 관한 사항을 심사·결정 하고 있다.

3) 보호관찰심사위원회의 구성 및 운영

가) 심사위원회의 구성

1989년 보호관찰제도 시행 이후 보호관찰심사위원회(이하 '심사위원회'라 한다)의 구성은 변함없이 유지되었는데, 「보호관찰 등에 관한 법률」상 심사위원회는 위원장을 포함하여 5인 이상 9인 이내의 위원으로 구성하도록 규정되어 있다. 위원장은 검사장 또는 고등검찰청 소속 검사 중에서 법무부장관이 임명하고 있으며, 위원은 판사, 검사, 변호사, 보호관찰소장, 교도소장, 소년원장 및 보호관찰에 관한 지식과 경험이 있는 자 중에서 임명 또는 위촉토록 하되 위원 중 3인 이내의 상임위원을 두도록 하고 있다. 현재 상임위원은 각 위원회별로 1명을 두고 있다.

나) 심사위원회의 운영

심사위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 심사자료가 미흡하거나 심사가 충분히 완결되지 아니한 사건에 대하여는 다음 회의로 결정을 보류할 수 있도록 하여 심사에 신중을 기하고 있다. 회의는 비공개로 하되 위원장은 필요한 경우 제한된 인원의 참관을 허가할 수 있도록 하고, 결정은 이유를 붙이고 출석한 위원이 기명날인한 문서로 한다. 「보호관찰 등에 관한 법률」에 의하면 모든 심사안건에 대해서 신청 또는 직권에 의한 심사가 가능토록 되어 있으나, 직권심사의 경우 세부절차에 관한 규정이 미비하고 심사위원회의 인력이 부족하여 거의 이루어지지 않고 있다.

한편 2008년 12월 26일 「보호관찰 등에 관한 법률」(법률 제9168호, 2009. 3. 27. 시행)의 개정으로 서면심사제도가 도입되었다. 회의를 개최할 시간적 여유가 없는 부득이한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 서면으로 의결할 수 있도록 하고, 이 경우에는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결토록 한 것이다. 이는 실무상 가석방 취소 등 출석회의를 개최할 시간적 여유가 없는 경우가 발생하는 점을 감안하여 보다 합리적이고 효율적으로 심사업무를 수행하도록 한 것이다.

심사회의는 매월 1회 정기회의가 개최되고, 보호관찰 정지, 가석방·임시퇴원 취소 등 신속한 심사를 위하여 필요한 경우에는 임시회의가 개최되었는데, 보호관찰 필요여부 심사 등 업무 추가와 적극적 보호관찰의 실시로 점차 임시회의 개최 횟수가 증가하였다. 보호관찰심사위원회 개청당시인 1989년 전국적으로 불과 24건이던 심사회의는, 10년 후인 1998년에는 125건, 20년 후인 2008년에는 191건으로 증가하였다.

4) 심사제도의 운영실태

가) 전체적 추이

보호관찰심사위원회 1989년 개청당시에는 주로 소년가석방, 임시퇴원, 가해제에 대한 심사업무를 수행하였으며, 이후 보호관찰 필요여부심사, 소년원 보호소년에 대한 퇴원심사, 위치추적장치 부착명령의 가해제 및 취소심사에 대한 업무를 추가로 관장하게 되었다.

도입 초기 전체 심사건수는 3,000여 건 수준이었으나 1996년에는 6,000여 건으로 크게 증가하였다. 1997년 성인 가석방예정자에 대한 보호관찰필요여부 심사 도입 이후에는 한때 심사건수가 연간 21,000여 건에까지 이르렀지만, 이후 감소하여 2018년에는 13,230건 수준을 기록하였다. 주요 심사업무의 실시현황은 아래의 <표>와 같다.

<표 > 주요 심사업무 실시현황

(단위 : 건)

연 도	계	소년 가석방	임시 퇴원	임시 해제	보호관찰 정지	부정기형 종료	보호관찰 필요여부	부착명령 가해제
1989	1,467	555	909	1	2	0	-	-
1990	2,991	872	2,117	0	2	0	-	-
1991	2,433	875	1,511	47	0	0	-	-
1992	3,280	1,409	1,723	148	0	0	-	-
1993	3,781	1,274	2,129	378	0	0	-	-
1994	4,477	1,039	2,806	631	1	0	-	-
1995	4,659	865	3,000	771	23	0	-	-
1996	6,114	583	3,343	2,118	70	0	-	-
1997	7,508	437	2,846	1,933	112	0	2,180	-
1998	9,934	819	2,524	1,834	65	0	4,692	-
1999	21,421	1,108	2,478	9,158	62	0	8,615	-
2000	15,776	1,011	2,389	2,711	71	0	9,594	-
2001	16,897	861	2,742	3,388	182	0	9,724	-
2002	15,467	635	1,952	2,604	156	0	10,120	-
2003	14,805	522	1,218	2,638	95	0	10,332	-
2004	14,028	544	475	1,724	43	0	11,242	-
2005	12,908	381	228	1,743	28	0	10,528	-
2006	10,188	270	117	1,148	67	0	8,586	-
2007	9,787	202	401	1,086	45	0	8,053	-
2008	10,894	191	1,114	1,104	89	0	8,396	-
2009	11,663	166	1,448	1,555	90	0	8,401	3
2010	10,623	127	1,587	667	118	0	8,122	2
2011	11,125	74	1,635	2,061	130	0	7,139	86
2012	11,769	61	2,034	2,773	114	0	6,563	224
2013	11,300	64	2,082	2,631	109	0	6,214	200
2014	10,808	41	1,984	2,948	79	0	5,536	220
2015	13,577	34	1,496	6,029	69	0	5,716	233
2016	12,382	34	1,887	2,905	60	0	7,301	195
2017	13,720	39	1,812	3,225	71	0	8,275	298
2018	13,230	31	1817	2,445	98	0	8,575	264

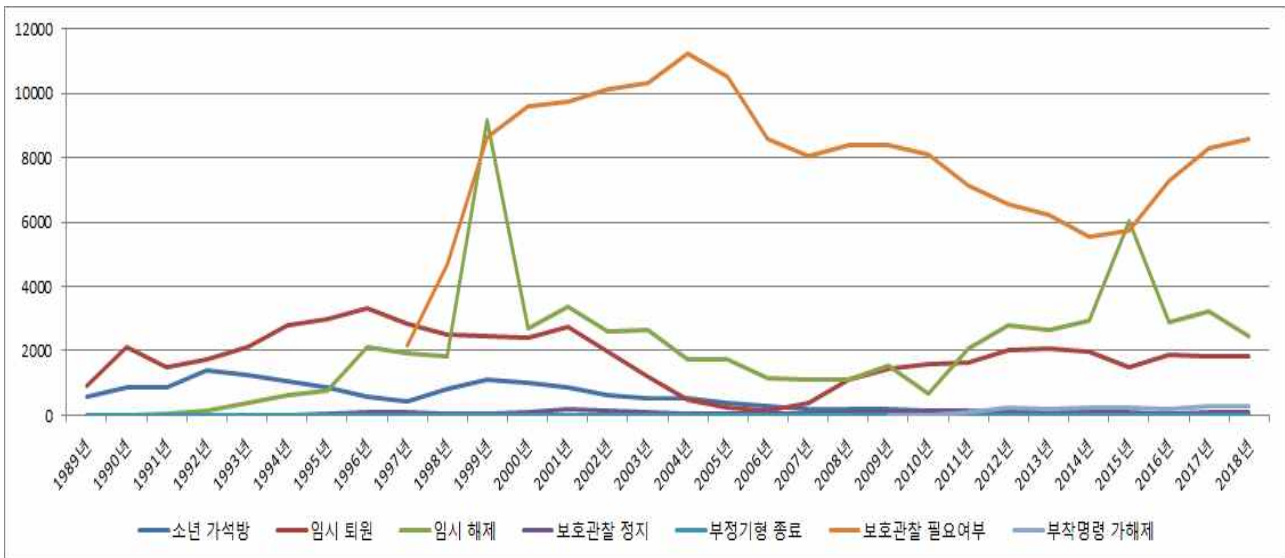
주) 1. 가석방 등 각종 취소심사 건수 제외

2. 출처: 법무부 보호관찰통계연보, 법무부 법무연감>

제도 도입 이후 소년가석방심사는 한동안 증감 추세를 보이다가 2000년부터 지속적으로 감소하는 추세를 보여 왔다. 임시퇴원은 2002년부터 급격히 감소하다가 2008년에는 다시 증가하였고, 2012년에는 2,034건을 보이고 있다. 임시해제심사는 한동안 심사건수가 많지 않다가 1996년 2,000건을 상회하였으며 1999년 밀레니엄 특별임시해제 시 9,106건을 최고로 차츰 감소하여 2012년에는 2,773건을 기록하고 있다.

가석방 중인 자에 대한 부정기형 종료심사는 단 한 건도 없었으며, 1997년부터 도입된 보호관찰 필요여부 심사는 2012년 6,563건에 이르고 있다. 2008년 8월부터 도입된 위치추적장치 부착명령 가해제 및 취소심사건수는 2009년 3건을 시작으로 2018년 264건을 기록하고 있다. 제도 도입 이후 주요 심사업무의 실시 추이를 보면, 아래의 <그림>와 같다.

<그림> 제도 도입 이후 주요 심사업무 실시추이



나) 가석방 심사 및 취소

(1) 가석방 심사의 이원체계

현행 「보호관찰 등에 관한 법률」은 보호관찰심사위원회의 관장사무에 ‘가석방과 그 취소에 관한 사항’을 규정하면서도 가석방 신청절차 등에서는 ‘소년수형자’로 그 대상을 한정하고 있다. 이에 따라 보호관찰심사 위원회에서는 소년 수형자에 대한 가석방과 그 취소에 관한 사항을 심사·결정하고 있다.

한편, 가석방취소는 소년대상자에 한해 시행되어 오다가 1997년 성인 형사사범으로 보호관찰제도가 확대된 후 성인대상자까지 심사가 확대되었는데, 보호관찰이 부과된 대상자는 보호관찰심사위원회에서, 보호관찰이 부과 되지 않은 대상자는 가석방심사위원회에서 심사하는 이원체계를 갖게 되었다.

<참고>

가석방심사 일원화의 논의

가석방은 1948년 대한민국 정부 수립 이후 각 교도소·소년교도소 및 구치소에 가석방심사위원회를 설치·운영하는 체계로 실시되다가, 1989년 7월 1일 「보호관찰법」의 시행으로 성인수형자와 소년수형자에 대하여 절차를 달리하게 되었다. 소년수형자에 대한 가석방 심사는 보호관찰심사위원회에서, 성인 수형자 가석방 심사는 일선 교정기관 가석방심사위원회에서 각 시행하고 있다.

1995년 12월 29일 개정된 「형법」(법률 제5057호, 1997. 1. 1. 시행)에 의해 성인으로 보호관찰 제도가 확대되는 것을 계기로, 가석방심사 일원화에 대한 필요성이 제기되었다. 그 결과로 1996년 9월 실·국간의 협의 및 실·국장회의를 거쳐 법무부 차원에서 가석방심사체제 정비방안을 수립하여 모든 가석방심사와 보호관찰심사를 보호관찰심사위원회에서 통합처리하기로 결정하였다. 그러나 일선 교정기관에서의 수형자 관리문제 등을 이유로 일원화는 이루어지지 못했다.⁴³⁶⁾ 다만, 성인의 경우 가석방 제도의 공정성과 투명성을 확보하고 모범 수형자의 조기 사회복귀를 위한 실질적이고 효율적인 가석방심사를 할 수 있도록 하기 위하여 1996년 12월 12일 「행형법」(법률 제5175호, 1997. 1. 1. 시행) 개정 시 일선 교정기관에 설치된 가석방심사위원회를 모두 폐지하고 법무부에 가석방심사위원회(위원장 : 법무부차관)를 설치·운영하도록 하여 현재에 이르고 있다.

“아쉬운 점은 고검 단위의 보호관찰심사위원회에서 소년·가석방자나 소년원·가퇴원자 만을 심사하고, 성인 가석방심사를 법무부에서 차관 주재하의 실·국장들을 위원으로 하는 가석방심사위원회에서 별도로 심사한다는 점입니다. 보호국장 재직 시 이 문제 때문에 교정국과 의견이 대립되어 급기야는 법무부차관 주재하에 실·국장회의 끝에 결론을 낸 바 있습니다. 그 내용은 5년 후인 2002. 1. 1.까지 모든 가석방 심사와 보호관찰 심사를 보호관찰 담당기구에서 통합 처리하여 실시하고, 그 때까지 그 정비를 위한 제도 개선을 형사정책연구원 등에 용역을 주어 방안을 강구한다는 조건 아래 당분간 가석방심사위원회를 격상시켜 분리 운영하는 현 제도를 수용한다는 약속을 하였고, 교정국장과 그 내용의 각서를 서로 교환한 사실이 있습니다.”

<2001. 10. 25. 이재신 변호사(전 보호국장)의 보호행정 20주년 기념 국제세미나 기조강연, ‘보호국 20년의 회고’ 중에서>

(2) 소년가석방 심사기준

「소년법」 제65조는 징역 또는 금고로 선고받은 소년수형자는 무기형의 경우 5년, 15년의 유기형에는 3년, 부정기형에는 단기의 3분의 1을 경과할 경우 가석방을 허가할 수 있도록 하여 성인수형자의 가석방에 비하여 완화된 조건을 규정하고 있다. 한편 현행 「보호관찰 등에 관한 법률」도 제21조는 교도소, 구치소, 소년교도소의 장은 소년수형자가 「소년법」 제65조의 기간을 경과한 경우 소재지를 관할하는 보호관찰심사위원회에 그 사실을 통보하도록 하여 가석방 심사대상자에 대한 시설장의 통보의무를 두고 있다. 수용기관의 장은 위 기간을 경과한 소년수형자 중 교정성적이 양호하고 재범의 위험성이 없다고 인정되는 경우에는 심사위원회에 가석방의 심사를 신청할 수 있다. 또한 이러한 소년수형자에 대한 가석방의 적부를 심사하는 때에는 대상자의 인격, 교정성적, 직업, 생활태도, 가족관계 및 재범위험성 등 모든 사정을 고려하여야 한다.

심사위원회가 심사 결과 가석방이 적합하다고 결정한 경우에는 결정서에 관계서류를 첨부하여 법무부장관에게 허가를 신청하고, 법무부장관이 심사위원회의 결정이 정당하다고 인정되는 때에는 이를 허가한다. 소년 가석방 심사기준은 시기별로 약간의 차이를 보여 왔는데, 지침을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

436) 이러한 개선안이 형사정책연구원의 가석방심사체제 정비방안(1998. 5.), 중앙행정기관 경영진단(1999. 3.), 사법개혁 추진위원회의 가석방심사제도의 개선안(1999. 12.) 등에서 재차 거론되었다.

<표> 소년가석방 심사기준

시 기	주 요 내 용
1989. 11.	<ul style="list-style-type: none"> - 교도소 내 성적 적극 반영 - 부정기형 선고자 : 단기형 이상 복역자는 심사기준 완화 - 특별한 사정이 있는 경우 수용기간 또는 형기 집행률에 상관없이 탄력적으로 운영 - 단, 가정파괴범 등 잔인한 수단으로 사회의 이목이 집중된 자, 집단·조직폭력배, 인신매매범, 마약 기타 약물중독자 등은 신 중한 심사
1992. 5.	- 노부모 봉양 풍토 조성 시책과 관련 : 조부모 동거자 가석방 적극 실시
1993. 7.	- 가정파괴범 등 특정범죄에 대한 은전조치 일체 불허용
2002. 7.	- 가정파괴범 등 특정범죄에 대한 신중한 심사

(3) 소년가석방 및 가석방취소 심사현황

보호관찰심사위원회 설치 이후 1989년 555명이던 가석방 심사 안건은 1992년 1,409건을 정점을 기록한 이후 2018년 31명으로 대폭 축소되었다. 이는 소년 인구의 감소 및 소년수형자가 감소한 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 소년가석방 및 가석방취소 심사의 연도별 구체적 현황은 아래의 <표>와 같다.

<표> 소년가석방 및 가석방취소 심사 현황

(단위 : 건)

연 도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
가 석 방	555	872	875	1,409	1,274	1,039	865	583	437	819
가 석 방 취 소	0	8	2	1	2	2	1	0	0	4
연 도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
가 석 방	1,108	1,011	861	635	522	544	381	270	202	191
가 석 방 취 소	8	2	7	9	11	7	12	36	41	45
연 도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
가 석 방	166	127	74	61	64	41	34	34	39	31
가 석 방 취 소	46	51	46	37	26	24	11	14	9	14

출처 : 법무부 범죄예방정책국 통계

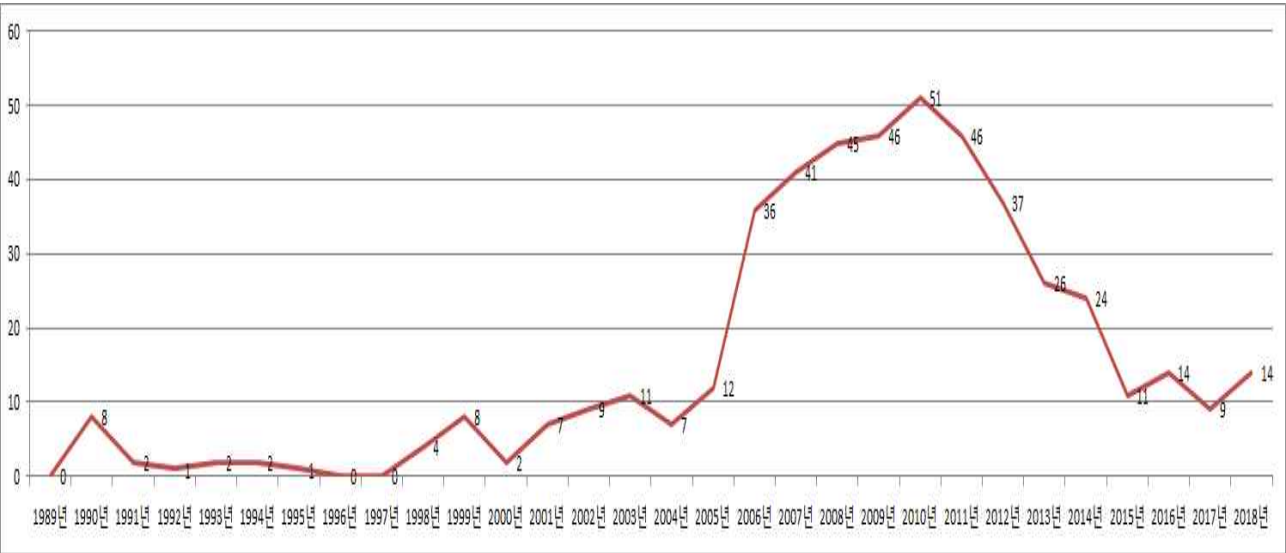
1989년 이후 소년가석방 심사건수의 연도별 변화 추이를 살펴보면, 아래의 <그림>와 같이 1989년부터 1992년까지 급격히 증가하였다가 1997년까지 빠르게 감소하였고 다시 2000년까지는 재차 상승하였다가 이후에는 감소추세가 지속되고 있다.

<그림> 연도별 소년가석방 심사 현황



가석방취소 심사건수는 성인으로까지 심사가 확대된 1997년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보여 왔다. 한편 가석방심사 인용률은 지난 20년간 평균 76.8%로 나타나고 있다.

<그림> 연도별 가석방취소 심사 현황



나) 퇴원과 임시퇴원의 심사

(1) 퇴원과 임시퇴원 심사의 일원화

「보호관찰법」이 제정되어 시행되기 이전에는, 각 소년원의 ‘소년원생처우심사위원회’에서 퇴원 및 임시퇴원을 심의하고 이에 대하여 법무부장관에게 허가를 받았다. 그러나 1988년 「보호관찰법」 제정 및 「소년원법」 개정에 따라 1989년 7월 1일부터 보호소년의 퇴원 및 임시퇴원 절차가 이원화되었다. 즉, 소년원장은 ‘보호소년처우심사위원회’의 심의를 거쳐 법무부장관에 퇴원을 상신하거나 보호관찰심사위원회에 임시퇴원을 신청하였다.

그러다가 2007년 12월 21일 개정된 「소년원법」(법률 제8723호) 제43조에 의해 보호소년에 대한 퇴원에 대하여도 심사·결정제도가 도입되었고, 2008년 12월 26일 「보호관찰 등에 관한 법률」 개정시 관련 내용이 반영된 것이다. 이러한 퇴원심사제도 일원화는 심사절차의 적정성과 형평성을 확립하고 보호소년에 대한 체계적 사후관리 체계를 마련하여 소년범에 대한 재범방지 역할을 효율적으로 수행하기 위함이었다.

<표> 퇴원 및 임시퇴원제도의 변천과정

연 혁	종 류	근 거 법 률	심 사 기 관
1989년 이전	퇴 원	소년원법 제12조제1항	소년원 (소년원생처우심사위원회)
	가퇴원	소년원법 제12조제2항	
1989년~ 2008년	퇴 원	소년원법 제43조제1항, 제2항	소년원 (보호소년처우심사위원회)
	가퇴원	소년원법 제44조 보호관찰법 제28조제1항	보호관찰심사위원회
2008년 이후	퇴 원	소년원법 제43조제3항 보호관찰등에관한법률 제22조제1항	보호관찰심사위원회
	임시퇴원	소년원법제44조 보호관찰등에관한법률 제22조제1항	

(2) 퇴원과 임시퇴원의 신청 및 심사기준

보호관찰제도 도입 이전에는 온전한 온전조치로 여겨지던 가(임시)퇴원이 보호관찰제도 도입 이후 대상자에 대한 지도감독이 이루어지고 준수사항 위반시 임시퇴원취소 등의 제재조치가 이루어짐에 따라 퇴원을 선호하는 풍토가 조성되기도 하였고, 퇴원 및 임시퇴원에 대한 개념이 혼동을 빚기도 하였다. 이런 이유로 2004년 1월 20일 개정된 「소년원법」(법률 제7076호, 2004. 4. 21. 시행)은 퇴원 관련 규정은 그대로 두고, 임시퇴원 관련 규정을 일부 개정하였다. 구법이 ‘보호소년에 대하여 교정성적이 양호하고 재범의 위험성이 없다고 인정되는 때에는 임시퇴원의 심사를 신청할 수 있다.’고 규정하였으나, 2008년 개정된 「보호관찰 등에 관한 법률」에서는 ‘법무부령이 정하는 바에 따라 퇴원 또는 임시퇴원 심사를 신청할 수 있다.’로 관련 규정을 개정하여 구체적인 요건은 하위 법령으로 정하도록 하였다.

보호관찰심사위원회의 임시퇴원 심사기준은 시기별로 다소 차이를 보인다. 1989년 시행된 ‘가퇴원·가석방 심사 관련 유의사항’(관찰23400-16013, 1989. 11. 27.)에 의하면 개전의 정, 자립갱생 의욕, 재범의 우려, 피해자 및 사회적 감정을 종합적으로 고려하되, 교정성적을 적극 반영하고 단기소년원 퇴원생의 경우 만기까지 수용하는 것보다 1-2개월을 앞당겨 임시퇴원 시킨 후 6개월 정도 보호관찰을 부과함이 바람직하므로 심사시 기준을 완화하여 임시퇴원의 범위를 확대토록 하였다. 2003년 이후에는 귀주환경이나 범행전력 등을 고려한 야간외출 제한명령 등 특별준수사항 부과도 이루어져 내실 있는 보호관찰이 이루어질 수 있게 하였다.

한편 임시퇴원의 취소는 임시퇴원자가 보호관찰 기간 중 준수사항을 위반하고 그 정도가 무거워 보호관찰을 계속함이 적합하지 아니하다고 판단되는 때에 보호관찰소의 장의 신청에 의하여 심사한다.

(3) 임시퇴원 및 퇴원 심사 현황

임시퇴원 심사건수는 시기별로 큰 차이를 보이는데 이는 주로 소년인구의 증감과 소년보호정책의 변화에 기인한 것이었다. 퇴원과 임시퇴원이 이원화되어 운영되고, 시기별로 정책 주안점이 변함에 따라 임시퇴원 심사 인용률은 다소의 차이를 보여 왔으나, 지난 20년간 평균 인용률은 93.1%이며, 임시퇴원취소 심사는 기각되는 사례가 많지 않았다.

<표> 퇴원 및 임시퇴원 심사 현황

(단위 : 건)

연 도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
퇴 원	231	177	710	600	497	13	4	48	1,271	1,140
임 시 퇴 원	909	2,117	1,511	1,723	2,129	2,806	3,000	3,343	2,846	2,524
임시퇴원취소	3	55	45	2	3	1	3	57	184	93
연 도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
퇴 원	891	656	235	588	1,052	1,452	1,422	1,380	1,164	405
임 시 퇴 원	2,478	2,389	2,742	1,952	1,218	475	228	117	401	1,114
임시퇴원취소	102	47	133	120	130	55	29	22	64	161
연 도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
퇴 원	64	69	7	6	7	2	1	0	0	0
임 시 퇴 원	1,448	1,587	1,635	2,034	2,082	1,984	1,496	1,887	1,812	1,817
임시퇴원취소	159	191	152	161	154	147	125	110	119	125

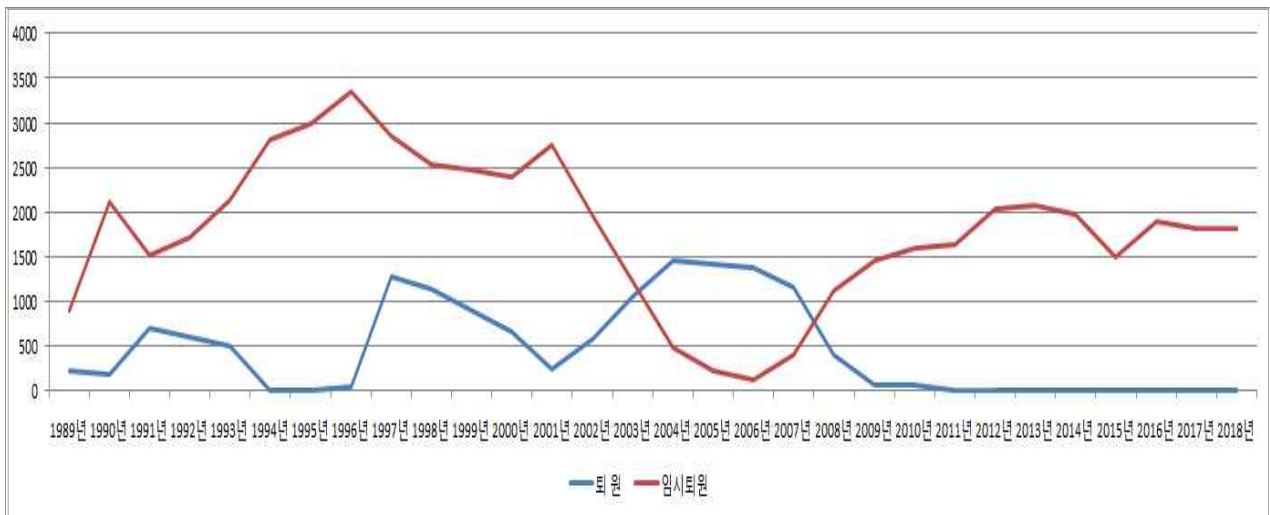
주)1. 2008년 6월 이전까지 퇴원심사는 소년원에서 독자적으로 이루어짐

2. 2008년 퇴원 중 8호 처분자는 미포함

3. 출처: 법무부 법무연감 / 법무부 범죄예방정책국 통계

임시퇴원 및 퇴원 심사의 변화를 추이를 보면 아래의 <그림>과 같다. 제도 시행 이후 줄곧 임시퇴원 숫자가 퇴원 숫자를 능가하였으나, 2004년을 기점으로 비율이 역전되어 임시퇴원은 대폭 감소하였다. 이후 2007년 12월 소년원법 개정에 따른 퇴원·임시퇴원 심사 일원화를 계기로 임시퇴원 비율은 2008년부터 다시 증가하였고, 이에 따라 임시퇴원취소 심사 건수도 증가하였다.

<그림> 임시퇴원 및 퇴원 심사의 변화추이



다) 보호관찰 임시해제

(1) 의의

보호관찰대상자에 대한 대표적인 은전조치로서, 과거에는 ‘가해제’라고 하였다. 보호관찰 등에 관한 법률」 제 55조는 ‘심사위원회는 보호관찰대상자의 성적이 양호한 때에는 보호관찰소의 장의 신청에 의하여 또는 직권으로 보호관찰을 임시해제할 수 있다.’고 규정하고 있다.

또한 임시해제 결정을 받은 자에 대해 다시 보호관찰을 하는 것이 상당한 경우 보호관찰소의 장의 신청 또는 심사위원회 직권으로 임시해제 결정을 취소할 수 있다. 임시해제는 보호관찰소장의 신청 또는 심사위원회의 직권으로 심사가 가능하나, 제도 시행 이후 심사위원회의 직권으로 임시해제가 이루어진 사례는 없다.

(2) 임시해제의 신청기준

법무부의 ‘임시해제 신청 및 심사 등에 관한 처리 지침’(관찰61350-181, 1999. 12. 30.)에 의하면, 임시해제의 신청기준은 아래의 <표>와 같다.

<표> 임시해제 신청 기준

적격요건	원 칙	예 외
대상자 적격요건	보호관찰 분류등급상 일반대상자	※제외대상: (구)「사회보호법」가출소자, 선도조건부 기소유예자, 사회봉사·수강명령 미이행자
기간경과요건	보호관찰기간의 50% 이상 경과	※특별기준: 보호관찰기간의 40% 경과자 중 - 4년제 대학 진학자 - 경찰서장 또는 시장급 이상 수상자 - 언론매체에 보도된 미답자 - 전국대회 입상자

(3) 심사 현황

제도 시행 초기에는 임시해제(가해제) 심사건수가 많지 않았으나, 1996년 이후 심사건수가 대폭 증가하였다. 연도별 임시해제 및 임시해제 취소 심사현황은 아래의 <표>와 같다.

<표> 연도별 임시해제 및 임시해제 취소 심사 현황

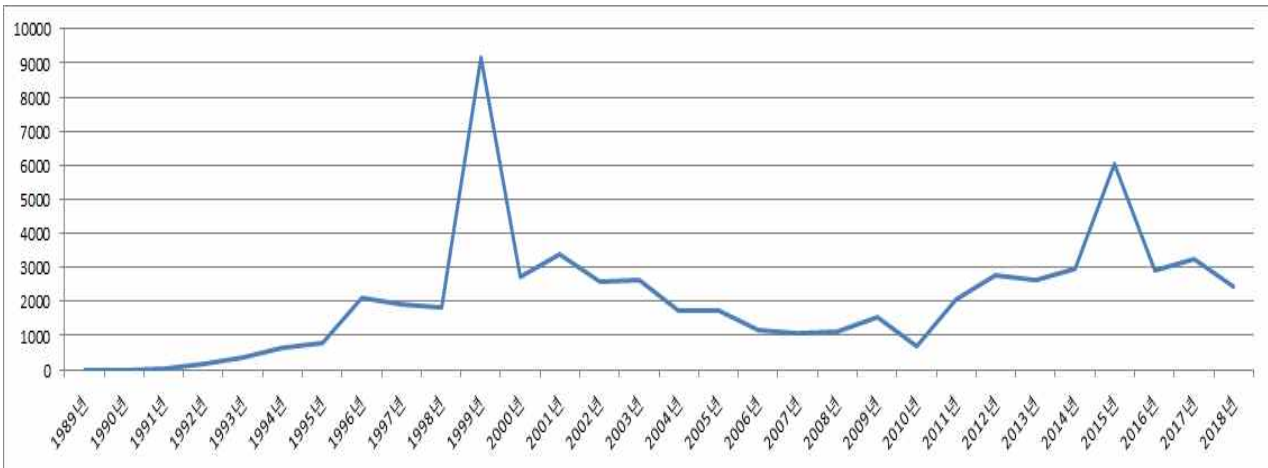
(단위 : 건)

연 도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
임시해제	1	0	47	148	378	631	771	2,118	1,933	1,834
취 소	0	0	0	0	0	1	1	2	4	1
연 도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
임시해제	9,158	2,711	3,388	2,604	2,638	1,724	1,743	1,148	1,086	1,104
취 소	1	10	9	10	11	16	19	20	24	22
연 도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
임시해제	1,555	667	2,061	2,773	2,631	2,948	6,029	2,905	3,225	2,416
취 소	38	18	20	37	23	40	129	91	54	29

※ 자료출처 : 법무부 범죄예방정책국 통계

1999년은 다른 해와 비교하여 현저히 많은 심사건수를 보이고 있는데 이는 ‘밀레니엄대사면’의 일환으로 보호관찰 대상자에 대해서도 신청요건을 완화하여 가해제를 적극 실시한 때문이다. 가해제 기간 중 재범, 준수사항 위반 등으로 다시 보호관찰을 하는 것이 상당한 경우 가해제 결정을 취소할 수 있는데, 가해제 취소 건수는 미미하다.

<그림> 임시해제(가해제) 심사의 변화 추이



라) 보호관찰 정지

(1) 의의

‘보호관찰 정지’라 함은 보호관찰 중인 가석방자, 임시퇴원자 등이 장기간 소재가 불명하여 보호관찰을 계속할 수 없을 때에 보호관찰소의 장의 신청 또는 심사위원회 직권으로 보호관찰을 정지하는 제도를 말한다.⁴³⁷⁾

‘보호관찰 정지의 해제’는 보호관찰이 정지된 대상자의 소재가 판명되거나 구인된 때에 그 정지의 효력을 멈추게 하는 것을 말한다. 「보호관찰 등에 관한 법률」 제53조에 의하면, 심사위원회는 제1항에 따라 보호관찰을 정지한 사람이 있는 곳을 알게 되면 즉시 그 정지를 해제하는 결정을 하여야 한다(제2항). 한편 보호관찰 정지 중인 사람이 같은 법률 제39조 또는 제40조에 따라 구인된 경우에는 구인된 날에 정지해제결정을 한 것으로 본다(제3항). 이때 형기 또는 보호관찰 기간은 정지결정을 한 날부터 그 진행이 정지되고, 정지해제결정을 한 날부터 다시 진행된다.

한편 ‘보호관찰 정지의 취소’는 소재불명이 천재·지변 기타 부득이한 사정 등 보호관찰 대상자의 귀책사유에 의하지 아니한 것으로 판명된 때에 그 정지결정을 취소하는 것을 말한다. 심사위원회는 이 경우 그 정지결정을 취소하여야 하며, 정지결정은 없었던 것으로 본다(제5항 참조).

437) 「보호관찰 등에 관한 법률」 제53조 제1항은 “심사위원회는 가석방 또는 임시퇴원된 사람이 있는 곳을 알 수 없어 보호관찰을 계속할 수 없을 때에는 보호관찰소의 장의 신청을 받거나 직권으로 보호관찰을 정지하는 결정(이하 “정지결정”이라 한다)을 할 수 있다.”고 규정하고 있다.

(2) 연혁

1989년 제정된 「보호관찰법」 제56조는 가석방된 자의 소재가 불명하여 보호관찰을 계속할 수 없을 때에는 보호관찰소의 장의 신청 또는 심사위원회 직권으로 보호관찰을 정지하는 결정을 할 수 있도록 규정하였다. 이후 임시퇴원 보호관찰대상자에 대한 정지제도 활용 필요성이 커짐에 따라 1995년 1월 5일 개정된 「보호관찰 등에 관한 법률」(법률 제4933호)에서는 소재불명자에 대한 정지제도를 임시퇴원자까지 확대하였다. 이에 따라 보호관찰정지 심사 건수는 이전에 비해 크게 증가하게 되었다.

보호관찰정지의 해제는 소재가 판명된 때와 구인된 때로 한정되어 있으나, 2008년 12월 26일 개정된 「보호관찰 등에 관한 법률」(법률 제9168호) 제51조 제1항 제7호에 보호관찰종료 사유로 보호관찰이 정지된 임시퇴원자가 「보호소년 등의 처우에 관한 법률」 제43조 제1항의 나이가 된 때를 추가하여 임시퇴원정지자에 대한 종료가 가능하게 됨으로써 실질적으로 정지해제와 같은 효과가 발생하게 되었다.

(3) 심사현황

제도 시행초기에는 보호관찰정지에 관한 심사건수가 거의 없었으나, 1996년부터 큰 폭으로 증가하기 시작하여 2001년에는 182건으로 정점을 찍었다.

<표> 보호관찰 정지 및 해제 심사 현황

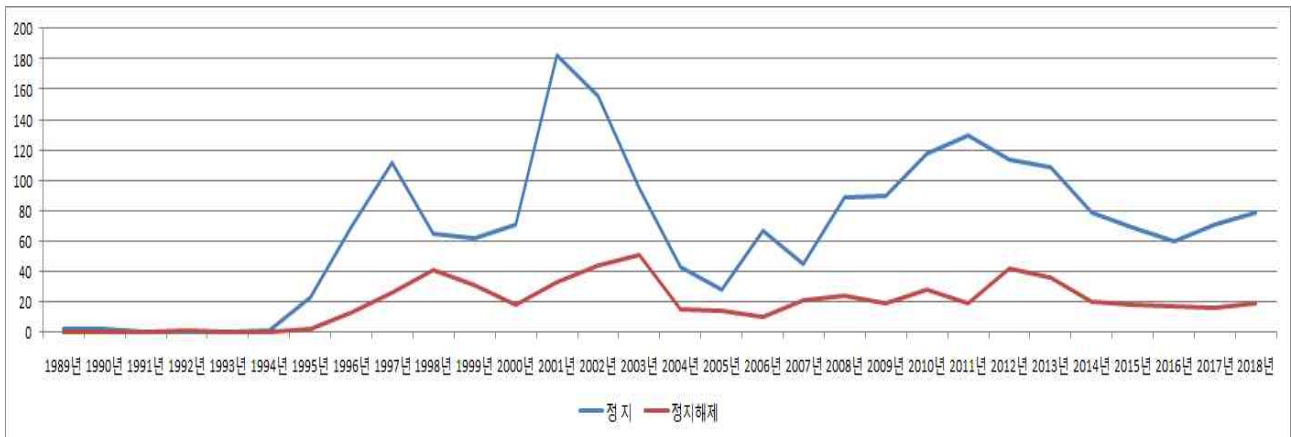
(단위 : 건)

연 도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
정 지	2	2	0	0	0	1	23	70	112	65
해 제	0	0	0	1	0	0	2	13	26	41
연 도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
정 지	62	71	182	156	95	43	28	67	45	89
해 제	31	18	33	44	51	15	14	10	21	24
연 도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
정 지	90	118	130	114	109	79	69	60	71	79
해 제	19	28	19	42	36	20	18	17	16	19

출처 : 법무부 범죄예방정책국 통계

이후 보호관찰 정지에 관한 심사건수는 다시 감소하여 2018년에는 정지심사 79건, 정지의 취소심사 19건을 기록하였다. 보호관찰 정지와 관련된 심사건수의 연도별 변화추이는 아래의 <그림> 과 같다.

<그림> 보호관찰 정지 및 정지해제 심사의 연도별 변화추이



마) 부정기형 종료

「보호관찰 등에 관한 법률」은 가석방된 자가 그 형의 단기가 경과하고 보호관찰의 목적을 달성하였다고 인정될 때에는 「소년법」 제66조에 정한 기간 전이라도 심사위원회는 보호관찰소의 장의 신청에 의하여 또는 직권으로 형의 집행을 종료한 것으로 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 제도 시행 이후 심사위원회에서 부정기형의 종료 결정 사례는 단 한 건도 없다. 이는 단기형 만료일 전에 가석방시키는 사례가 거의 없고 장기형 만료일에 근접해서야 가석방이 이루어지는 관례에 기인한다.

바) 보호관찰 필요여부 심사

1995년 「형법」 개정에 의한 보호관찰의 성인형사범 확대에 따라 1996년 개정된 「보호관찰등에관한법률」 제24조에는, 심사위원회가 가석방되는 성인 수형자에 대하여 보호관찰의 필요성 여부를 심사하여 결정토록 하는 규정이 신설되었다. 아울러 같은 법률 제28조에 의하여 위의 필요성여부 심사를 위한 ‘보호관찰 사안조사’가 도입되었다.

보호관찰 필요여부 심사기준은 「형법」 제73조의2제2항의 규정에 따라 보호관찰 필요결정을 원칙으로 하고 있다. 다만 범죄내용이 1회성 단순과실범 또는 경미한 행정법규위반자, 중환자·고령자·외국인 등 보호관찰 집행이 곤란한 자, 잔형기간이 매우 짧아 보호관찰의 실효성이 없는 경우 등에 대하여는 예외적으로 보호관찰 불요결정을 하도록 하고 있다. 보호관찰필요 결정률은 2006년 이후에는 60% 이상 수준을 유지하고 있다.

한편, 2008년 9월 「특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적전자장치 부착에 관한 법률」 시행을 계기로 성인 가석방자에 대하여 보호관찰필요 결정서 작성을 통하여 특별준수사항을 부과하고 있다.

사) 전자장치 부착명령의 가해제 및 그 취소

2007년 4월 27일 「특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」(법률 제8394호)이 제정되면서 심사위원회의 심사안건에 ‘전자장치 부착명령의 가해제 및 그 취소’가 추가되었다. 같은 법률 제17조는 가해제의 신청권자로서 보호관찰소장, 피부착자 및 그 법정대리인을 규정하였다. 이는 우리나라 형사사법 행정 절차에서 특기할 만한 사례로 평가되며, 기존에 심사안건 처리가 관계기관의 신청 또는 심사위원회 직권으로만 이루어진 것과 대비되는 대목이다. 또한 가해제는 부착명령 개시된 날로부터 3개월경과 후부터 신청이 가능하며 재신청은 신청이 기각된 날로부터 3개월경과 후부터 가능하다.

현행 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」 제18조는 심사위원회가 가해제를 심사할 때에는 피부착자의 인격, 생활태도, 부착명령 이행상황 및 재범의 위험성에 대한 전문가의 의견을 고려하도록 하고(제1항), 필요한 경우에는 보호관찰소의 장으로 하여금 필요한 사항을 조사하게 하거나 피부착자나 그 밖의 관계인을 직접 소환·심문 또는 조사할 수 있도록 하였다(제2항).

보호관찰소의 장은 부착명령이 가해제된 자가 성폭력범죄를 저지르거나 주거이전 상황 등의 보고에 불응하는 등 재범의 위험성이 있다고 판단되는 때에는 심사위원회에 가해제의 취소를 신청할 수 있도록 하고, 심사위원회는 가해제된 자의 재범위험성이 인정될 때에는 가해제를 취소하도록 하였다. 이 경우 부착명령 가해제기간은 부착명령기간에 산입하지 아니하도록 하였다.