

출소자의 재범방지를 위한 갱생보호제도의 활성화 방안*

- 비유권적(임의적) 갱생보호제도를 중심으로-

정진연**

I 문제제기	2 갱생보호방법
II 출소자들의 당면 상황	3 출소자 보호 지원실태
1 일반적 당면상황	V 갱생보호제도의 활성화 방안
2 가족관계	1 민간자원봉사자 제도 개선
3 주변인들과의 관계	2 대 국민 홍보활동 강화
III 출소자들의 재범방지 조건	3 보호시설의 확대
1 출소자 자신의 갱생의지	4 갱생보호서비스의 방향 전환
2 일반사회인의 수용자세	5 주무부처 전담 부서 설치
3 국가의 제도적 장치	6 재무구조개선
IV 출소자 보호 지원 및 관리실태	VI 결론
1. 갱생보호제도	

I. 문제제기

오늘날 우리사회는 고도의 경제성장과 현대화·정보화를 추구하고 침단으로 발전해 가면서 사회구조가 복잡·다양해지고 이에 수반된 범죄의 발생도 질적으로 양적으로 줄어들지 않고 있으며 범법자들도 그 사회구조에 적응하지 못하고 범죄를 되풀이하고 있는 실정이다.

경제의 성장과 각종 정보화의 실현이 국민의 삶을 윤택하게 하고 복지사회를 실현시킬 것으로만 믿었던 우리 사회는 그 사회에 상응한 부작용을 낳게 되었고, 소외된

* 본 연구는 숭실대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌음

** 숭실대학교 법과대학 교수, 법학박사

자들의 불행감을 더욱 높아지게 하고 있다.

이를 실증하고 있는 사실이 우리 사회에 범죄가 과포화 되어가고 있음이고범죄현상도 누범화, 흉포화, 조직화, 지능화되어 가는 변화가 빨라지고 있다는 사실이며 특히 출소자들에 의한 재범율의 증대 및 누범율의 가속화 현상이다.¹⁾

지난 30년간 우리나라 전체 범죄의 발생건수를 살펴보면 1973년 323,363건에서 2002년 1,977,665건으로 30년 동안 약 6.1배 증가하였고 인구10만명당 발생건수도 기간 중 948건에서 4,076건으로 4.3배 증가하였다²⁾

상당수의 범죄자들은 한번의 범죄가 원인이 되어 범죄의 악순환에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 범죄의 악순환 현상은 범죄인에 대한 시설내 처우인 교정·교화가 커다란 효과를 거두고 있지 못함은 물론, 사회적으로 출소자 보호정책이 미약함을 나타내주고 있는 것이다. 범죄자를 검거하여 시설내에 수용한 후 아무리 효율적으로 교정·교화한다 하더라도 범죄를 줄이거나 예방하는 효과는 거둘 수가 없다

특히 지난 10년 동안 수형자의 재범율을 아래 표에서 살펴보면³⁾ 1993년 64.9%에서 1997년 55.8%, 1999년 50.8%로 감소하다 2000년 54.2%, 2002년 55.4%로 다시 증가추세를 보이고 있고 전체 수형자 중 재범자의 비율이 매년 50%를 넘고 있다는 데에 문제의 심각성을 인식해야만 하고 출소자에 대한 재범방지에 대해 관심을 집중하지 않으면 안 된다 하겠다.

1) 서울경제 2004. 5. 5 한국형사정책연구원 최인섭 범죄동향연구실장이 최근 내놓은 연구자료에 따르면 "명예퇴직과 실업의 일상화를 불러온 IMF 사태이후 중·장년층범죄가 늘어났다"며 "특히 절도·사기 등 재산범죄에서 40대 이상 연령층의 비율이 늘어나고 있다"고 지적했다. 또 살인·강도·방화·성폭력 등 폭력성 범죄에서도 고연령층 비율이 높아지고 있어 이에 대한 대책 마련이 시급한 것으로 나타났다. 그러나 "IMF 원년인 98년 20%라는 사상 최고치를 기록한 여성범죄 비율은 2002년에 들어서 18%로 다소 감소하는 경향을 보였다"고 덧붙였다.

2) 법무연수원, 범죄백서, 2003 12, 26면

3) 법무연수원, 전게서 266면

<표 I - 1> 수형자중의 초범자 대 재범자 현황⁴⁾(단위: 명)

연도별 구분	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002
계 (%)	33,294 (100)	33,706 (100)	33,335 (100)	32,939 (100)	34,373 (100)	36,811 (100)	38,737 (100)	38,224 (100)	38,521 (100)	37,646 (100)
초범자 (%)	11,697 (35.1)	13,148 (39.0)	14,253 (42.8)	14,113 (42.8)	15,205 (44.2)	16,041 (43.6)	19,044 (49.2)	17,488 (45.8)	17,520 (45.5)	16,790 (44.6)
재범자 (%)	21,597 (64.9)	20,558 (61.0)	19,082 (57.2)	18,826 (57.2)	19,168 (55.8)	20,770 (56.4)	19,693 (50.8)	20,736 (54.2)	21,001 (54.5)	20,856 (55.4)

이러한 출소자의 재범악순환 현상은 출소자 자신의 갇생하고자 하는 의지와 의식구조 자체에도 문제가 있었으나 이들을 지원하는 국가 정책 및 제도적 장치와 우리사회의 이들을 수용하려는 자세에 더 큰 문제가 있다 하겠다.

오늘날 형사사범의 사조는 범죄자에 대해 종래의 위협적 시설내 구금에서 사회내처우로 방향을 대 전환하여 범죄자들에 대한 사회적 보호 제도인 보호관찰제도를 발전시키고 조직과 인력, 재정의 지원을 확대⁵⁾하고는 있으나 형사정책의 근간이고 범죄 방지대책 중 재범 방지대책의 특별예방대책이며 사회내처우의 가장 전통적이고 고전적인 사회보호형태의 제도⁶⁾로서 한 축으로 자리 매김하고 있는 갇생보호제도에 대해서는 정책적 지원과 발전이 퇴보하고 있는 듯하여 본고에서는 출소자가 출소 후 사회 내에서 당면하는 상황, 재범방지 조건, 출소자에 대한 보호·지원 및 관리 실태와 문제점, 재범방지 조건 등에 대해 검토하고 출소자의 재범방지를 위한 갇생보호제도의 활성화 방안을 모색해 보고자 한다.

4) 법무연수원, 전거서, 26면.

5) 법률신문 2003. 5. 5 정동기 법무부보호국장은 특히 “보호관찰 직원의 대폭 증원과 조직의 확대는 당연히 많은 예산이 필요하지만 이는 대형교도소 1~2개를 신설하는데 소요되는 비용에 불과하다”며 보호관찰 제도가 내실을 갖추게 되면 구금 시설에 수용할 범죄자는 그만큼 줄어들 것이기 때문에 교도소의 증설로 발생하게 될 비용과 상계될 것”이라고 지적했다.

6) 김하영, 갇생보호제도의 활성화 방안에 관한 연구, 조선대 석사학위논문, 1992, 4면.

II. 출소자들의 출소 후 당면 상황⁷⁾

1. 일반적 당면상황

일반적으로 일정기간 형을 마치고 출소한 자가 사회에 복귀하여 원만하게 적응을 하는 일은 결코 쉬운 일이 아니다 특히 출소 후 2~3개월 사이에 유혹과 함정이 많기 때문에 이 기간을 흔히 ‘재범 부란기간’이라고 한다 또한 보편적으로 1차적 범죄행위는 여러 가지 원인에 의하여 범하여질 수 있으나, 2차적 범죄행위는 전과자라는 사회적 낙인의 과징을 기치면서 범죄가 발생하는 경우가 많게 된다.⁸⁾⁹⁾ 이와 같은 위험성을 제거하여 재범의 위험을 방지하고 범죄인을 사회가 필요로 하는 사람으로 복귀시키기 위해서는 그들로 하여금 사회에 바로 친화성을 느끼게 하여 완전한 사회의 구성원으로 복귀할 수 있도록 희망과 용기를 심어주고 사랑과 이해로 대하여 주는 것이 무엇보다 중요할 것이다

이에 출소자들이 출소 후 당면하게 되는 일반적인 상황을 살펴보면 다음과 같다

가 출소 후 현실 사회와의 괴리

출소자들은 사회로부터 상당기간 격리되어 있었기 때문에 정보화로 급변하는 현실 사회에 대한 지식이 부족, 당황해 하여 사회에 적응하기 힘든 경우가 많다.¹⁰⁾ 출소를 며칠 남겨두고는 앞으로의 생활계획을 세우고 출소 후 자립을 위한 계획을 세워 보지

7) http://www.mojra.or.kr/thesis/upload_files/재사회화 hwp 유병선, “출소자의 재사회화에 관한 소고”, 3~6면 참조

8) 일탈의 낙인이 그 개인에게 부정적인 결과를 초래하는 데는 크게 두 가지 이유가 있다 그 하나는 어느 개인이 일탈자로서 낙인이 붙게 되면 그는 지속적으로 사회통제기관과 사회로부터 감시의 대상이 되며, 차별적인 대우를 받게 된다. 따라서 합법적 기회로부터 점점 제외되고 격리되어 자신에 대한 지지를 확보하기 위해 자신과 유사한 낙인 소유자들에게 눈을 돌리게 된다 결과적으로 그들 스스로 자신이 관습적으로 사회로부터 소외된 자신을 발견하게 되고 일탈적 생활에 침잠하게 되며 자신을 내쫓긴 집단의 일원으로 동일시하게 된다는 것이다 : 이윤호 범죄학개론, 박영사, 2002 12, 276면 참조

9) President's commission on law enforcement and the administration of youth crime, take force juvenile delinquency and youth crime, Washington, D.C US Government Printing Office, 1967, p 43

10) 정진연, 갱생보호, 1997 봄호, 7면.

만 막상 출소하여 이들을 맞이하는 사회는 이들에게는 많은 어려움이 있다

즉, 세상이 급속히 변하여 물가 등 경제상황, 교통 및 문화 등의 사회상황, 행정민원(병역, 주민등록, 의료보험¹¹⁾)등의 제반 사정에 대한 지식이 부족하여 적응치 못하고 쉽게 좌절하며 원망으로 사회복귀에 거듭 실패하고 있는 것이다. 이러한 세상물정은 곧바로 사회생활과 연관이 되기 때문에 매우 중요한 사항이라 할 수 있다

나. 사회의 편견과 냉대

범죄자들이 출소하여 다시는 범죄를 하지 않겠다는 각오를 하고 출소를 하지만 사회(가족, 주변인, 일반인)에서는 이들을 전과자라고 낙인찍고 냉대하는 경우가 많다. 이와 같이 새롭게 출발하려는 이들을 사회가 과거의 잘못을 문제 삼아 더불어 살아야 할 이웃으로 받아주지 않음(사회지체)으로 해서 출소자들의 사회복귀는 더욱 어려움을 겪게 된다.¹²⁾

이로 인하여 출소자들은 전과 사실의 노출을 두려워하고 전과로 인한 취업의 애로, 이웃은 물론, 가족들의 기피, 동종의 범죄발생의 경우 수사기관의 의심(동일전과자의 소행) 등이 이들이 겪는 큰 어려움으로 등장하고 있다.

다. 생계기반의 미약¹³⁾

출소자들은 생활기반이 취약하고 특별한 기술이나 능력을 갖추고 있지 못하여 개인적으로 원조할 가족이나 친지가 없는 무의무탁자의 경우에는 생계를 꾸려나가기 힘들다. 출소 후 생계유지가 막연하게 되면 호구지책을 마련하기 위해 방황하고 곧바로 의식주 등 이를 해결하기 위한 필사의 방법을 찾게 되는 것이다. 따라서 사회에 적응하는 것이 어렵게 되고 바로 재범의 유혹에 빠지기 쉬운 것이다.

라. 동료들의 유혹¹⁴⁾

출소자들의 주변에서는 과거의 범행동료나 교정시설 재소시 동료들이 모여들어 그

11) <http://www.bumbang.or.kr> 참조

12) 이정수 외, 갱생보호사업의 실태와 활성화 방안, 한국형사정책연구원, 1991, 19면

13) <http://www.mojra.or.kr> 참조.

14) <http://www.mojra.or.kr> 참조

들에게 유혹의 손길이 작용하는 경우가 많다

출소자들은 장기간 수용생활로 인하여 체력이 약해져 있고 빠른 시간내에 경제적·사회적 성취를 하고픈 조바심을 갖게 되어 힘든 일은 기피하고 목표를 쉽게 이루려는 경향이 높다. 이러한 때에 동료들의 유혹은 떨쳐버리기 어려운 달콤한 사탕과 같다¹⁵⁾

2 가족관계

가 관계변화¹⁶⁾

출소자 가족에서의 변화는 부모, 형제, 배우자 및 자녀와의 관계로 나누어 살펴 볼 수 있는데, 부모와의 관계는 입소전과 별다른 변화가 없다고 생각되나 출소자는 출소자대로 부모는 부모대로 죄스럽고 안타까운 숙연한 관계가 유지된다고 한다. 다만 부모 역시 경제적으로 넉넉하지 못한 관계로 출소한 자식에게 마음으로의 염려와 지원이 전부 일뿐 특별한 물질적 지원은 기대하기 어렵다. 출소자 본인 역시 이러한 사정을 인식하고 있기 때문에 동거보다는 독립하여 생활하기를 원하는 경우가 많다.

형제 관계에서는 별도의 가정을 이루고 있기 때문에 커다란 도움을 줄 수 있는 형편이 못된다 할 것이다. 자립을 할 만큼의 도움은 기대도 못하고 처음 한두 번 용돈 형식의 지원은 가능하겠지만 오랜 시간이 경과 한 후에는 역시 서로가 부담을 갖는 관계가 되고 만다. 형제관계에서의 동거는 더더욱 어려워 독립생활을 희망한다.

가장 중요한 관계가 배우자와의 관계라 할 것이다. 교도소 재소 사실로 인하여 배우자와의 관계가 변화하는 경우는 상당수에 이른다. 재소 전 정상적인 가정생활을 하다가도 교도소에 수감되게 되면 배우자가 이혼을 요구하거나 가출하여 가정이 파탄에 이르는 경우가 허다하다.

이로 인하여 범죄자들은 출소 후에 더 낙심하고 자포자기하는 경우가 많다.

마지막으로 자녀와의 관계에서는 자녀가 어린 경우에는 부양의 문제가 크게 대두되고, 장성한 자녀를 둔 출소자들 역시 떳떳하지 못한 부모로서의 역할이 부담으로 작용한다. 그 이유로는 경제적인 여건의 미약과 장기간 떨어져 생활한 탓의 서먹한 관계, 주위로부터 받는 이목 등이 거리감을 느끼게 하는 것이다.

15) 문화일보 2002 12 31, "법무부에 따르면 우리나라 출소자의 재범율은 70%에 달한다 상당수의 출소자들이 이 사회적응에 실패한다는 반증이다 물론 사회의 탓이 적지 않다."

16) <http://www.mojra.or.kr> 참조 <http://welfare.nsu.ac.kr> 참조

이상과 같이 교도소 입소사실은 가족관계에 있어서도 부정적인 영향을 미치고 있는 것이다

나. 태도 변화

출소 후 범죄자에게는 형식적인 가족관계의 변화뿐만이 아니고 가족들이 출소자 자신에게 대하는 태도에도 변화를 느낀다

대다수의 범죄자들은 출소 후 가족들로부터 이전과 비슷하거나 훨씬 더 따뜻한 대우를 받고 있다고 느끼기도 하나 보이지 않는 서먹함이 항상 내재 되어있고 여기서 주목해야 할 것은 비록 대다수가 그렇지는 않더라도 일부 출소자는 가족에게마저도 소외를 당하고 있으며, 입소경력이 많은 사람일수록 가족들이 냉담한 태도를 보인다는 사실이다. 누범자 일수록 이러한 현상은 더욱 심화되고 있다고 한다. 누범자들은 여러 번에 걸쳐 오랜 교도소 생활을 했기 때문에 가족과 있을 시간이 절대적으로 짧고, 가족 자체가 이미 안정적이지 못해, 사실상 가족간의 유대관계가 상실되었기 때문인 것으로 보인다.

그러나 가족들의 따뜻한 관심과 배려 그리고 가족들이 출소자들에 게 거는 사회적 기대가 범죄억제요인으로 작용한다는 점을 감안해 볼 때 가족관계의 와해 및 약화는 갇생의지를 갖고 출소한 출소자들의 재사회화에 부정적인 요인으로 작용하고 있다.

3. 주변인들과의 관계¹⁷⁾

출소 후 범죄자들은 주위사람들과의 관계에서 많은 어려움을 겪는다. 입소 전에 친밀한 관계에 있었던 친구나 이웃사람들의 태도가 변하고 멀리하려는 반응을 보이는 것이다. 마주쳤을 때 인사를 하거나 사소한 도움요청, 특히 물건을 빌린다거나 금전을 차용하는 것에 대해서 훨씬 인색하고 냉담해 지는 것이다 주변에서 출소자라는 것을 알면 취업처에서 조차 견뎌낼 수 없는 외톨이 신세가 되고 마는 것이다.

출소자들은 이러한 주위사람들의 냉담한 반응 때문에 심리적인 충격이 매우 커 심지어는 사회복귀를 스스로 포기하고 다시 범죄를 생각하게 된다. 즉 주변인들의 냉담한 태도들이 출소자의 재범에 큰 영향을 주고 있을 뿐만 아니라 출소자들의 가족들조차도 주변인들로 하여금 냉대와 편견의 고정관념으로 바라보게 돼 출소자 개인의 사회적 오명이 가족들에게까지 영향을 주고 있다.

17) <http://k1ddase.com/> 여성자원봉사자 프로그램 예시에서 참조

Ⅲ. 출소자의 재범방지 조건

1 출소자 자신의 갱생·자립 의지

대부분의 출소자들은 의타적이고 이기적이어서 상대방을 배려하기보다는 나 자신의 문제가 다른 어떤 문제보다도 중요하고 크다고 생각하는 경향이 있다 또한 자신의 과오를 반성하고 이번만큼은 꼭 자립 갱생을 해야겠다고 굳게 다짐을 하고 사회생활을 시작 하지만 자신의 뜻대로 되지 않거나 자신의 과거가 노출되면 굳게 다짐했던 새 삶의 의지를 쉽게 버리는 경향도 있다 사회는 내 뜻대로 살수만은 없는 공동체 사회임을 망각해 버리는 것이다. 때문에 출소자의 재범방지의 근본은 출소자 자신의 새롭게 태어나고자 하는 강한 갱생·자립의 의지일 것이다

2. 일반 사회인의 수용자세

출소자의 강한 자립갱생 의지만으로 이들이 무사히 건전한 사회인으로 복귀할 수 있을까? 이는 더더욱 아니다. 이들의 자립의지를 꺾어 버리는 요인 중에 하나가 이들을 이방인으로 대하는 우리사회의 자세인 것이다.

우리는 대부분 이들이 한때 우리사회에 위해를 가했던 자들이어서 가까이 하면 앞으로 나에게도 피해를 줄 것이라는 편견과 고정관념으로 이들을 냉대하며 소외시키고 우리 사회일원으로 받아주는 것을 주저한다. 이들을 우리사회가 받아주지 않는다면 이들은 더 큰 폭탄이 되어 되돌아와 그 피해자는 다시 우리사회가 될 것이라는 사실을 알면서도 말이다. "나에게는 그런 일이 일어나지 않을 거야", "그런 일은 내가 아니어도 국가나 돈 많은 부유층에서 해야 할 일이야"라고 치부해 버리고 만다 결국 우리사회도 출소자들의 재범에 가담 내지는 방관의 누를 범하게 되는 것이다.

우리 사회가 출소자를 수용해야만 하는 이유 중 하나는 공익 목적을 추구한다는 대외명분도 명분이며나와 그 피해자가 나와 내 가족이 될 수도 있을 거란 생각을 하게 된다면 자기 방어적 차원에서라도 이들의 사회복귀를 도와야 한다는 이유가 될 것이고 그런 사회분위기 조성을 위해 노력하지 않으면 안 될 것이다.

3. 국가의 제도적 장치¹⁸⁾

출소자의 재범을 방지하기 위해서는 출소자 본인의 자립의지와 일반사회의 수용만으로 소기의 목적을 거둘 수는 없다. 본인의 자립의지 및 사회적 포용과 함께 국가의 정책적·제도적 장치가 뒷받침 될 때 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 현재 우리나라의 사회적 약자에 대한 복지제도를 살펴보면 노인복지, 아동복지, 장애인복지, 부녀복지 등이 있고 이들에게는 많은 관심과 배려를 아끼지 않으며 이러한 복지제도는 정부의 지원은 물론, 사회적 지지도 확보된 상태로 이에 대한 연구도 활발히 진행됨은 물론 각종 프로그램과 지원대책 등으로 나날이 발전을 거듭하고 있다.

그러나 출소자들은 어느 쪽에도 포함되어 있지 않으며 이들에게만큼은 냉대와 무관심으로 일관하고 있다. 출소자들도 한편으로는 정신적·신체적·사회적 장애인(약자)임에 틀림없다 할 것이다. 우리사회와 국가가 이들을 장애인으로 만든 것이다. 어떻게 보면 출소자들은 앞에서 살펴본 바와 같이 자립의지가 미약한 정신적·사회적 약자이고 어떠한 지원과 관심에서 멀어지면 재범이라는 위협으로 우리 사회에 피해까지 주고야 마는 경계대상의 사회적 약자인 것이다.

우리사회에 위협을 가했던 자들이라는 부정적 고정관념으로 이들의 복지가 국민적 공감대에서 떨어져 있고 국민적 지지를 받아야만 하는 정치와 정책 입안자들에 의한 국가정책 반영에서 배제되어 겨우 명맥만을 유지하고 있을뿐더러 출소자 보호제도의 퇴보의 원인이 되고 있는 것이다.

출소자들의 재범방지를 위한 출소자 보호·지원 관리제도가 우리나라에서는 유일하게 갱생보호제도가 있지만 출소자 재범방지 조건 중 가장 중요하고 관심을 가져야 할 부분¹⁹⁾임에도 정부시책이 출소자복지 내지 재범방지에는 무관심과 마지못한 방관적 입장이어서 겨우 명맥만을 유지 할 정도라니 다시 한번 생각해 봐야 할 부분이 아닌가 생각된다.

IV. 출소자 보호·지원 및 관리실태

18) 홍봉선, “출소자 복지증진과 갱생보호사업의 활성화 방안”, 교정연구. 14권, 2002 148~149면, 참조

19) 이운호, “사회복지관에서 있어서 교정복지의 활용”, 동광 98권, 한국복지재단, 2001, 37면 참조

1 갱생보호제도

가 의 의

갱생보호란 교정사업의 최종단계로서 형사처분이나 보호처분을 받은 자에게 정신적·물질적으로 원조를 함으로써 건전한 사회일원으로 복귀할 수 있는 기반을 조성하여 범죄인의 재범을 방지하고 사회적응을 돕는 보호활동을 말한다.²⁰⁾ 이는 또 법의 강제성 여부에 따라 유권적 갱생보호와 임의적(비유권적)갱생보호로 대별되는데 유권적 갱생보호는 형의 선고나 집행을 유예하면서 그 유예기간동안, 혹은 교도소나 소년원, 감호소에서 가석방, 가퇴원, 가출소 된 사람들을 대상으로 가석방, 가퇴원, 가출소 기간동안 국가 기관에 의해 원조·지도·감독을 받는 제도, 일명 보호관찰제도 말한다. 임의적 갱생보호제도는 유권적 갱생보호(보호관찰)를 포함하면서도 독립체제로 운영되는 제도로 일반적으로 만기출소자나 기소유예자 등 형사처분 또는 보호처분을 받고 그 법적 책무를 다 마친 형벌권 밖에 있는 범죄경력자의 사회복귀를 촉진하기 위해 본인의 신청이나 동의가 있는 경우에 실시하는 비권력적, 비유권적 제도를 말하는데 주로 갱생보호라고 하면 임의적 갱생보호를 일컫는 것으로 통용되며 가장 전통적이고 고전적인 사회보호제도를 말한다

나. 연 혁²¹⁾

갱생보호제도에 대해서 우리나라는 오랜 역사를 가지고 있지만 형사사법제도상의 형벌제도가 복수주의, 위하주의 시대를 거쳐 인도주의 시대로 진입한 것은 19세기말인 1894년 갑오경장 이후라고 하겠다. 당시 고종황제는 잔인했던 참형제를 없애고 범죄인 외 그 삼죽까지도 처벌하던 이른바 연좌제라는 것을 철폐했으며 체형에 사용하던 도구도 일정하게 하여 통제하는 등 인도적인 형벌 집행을 시도했다.²²⁾ 그와 같은 노력이 계속되면서 서구 국가에서 발달한 인도적인 형사정책 사조가 싹트기 시작했고 1905년(광무 9년)에는 형법대전이 제정되고 형벌제도도 법제도적인 체제를 갖추어 나가게 되었으며, 이러한 흐름 가운데 출소자에 대한 갱생보호제도가 처음 나타나게

20) 이태언, “갱생보호제도에 관한 연구”, 1998, 외대논총, 제18집 11권, 252~253면.

21) <http://www.moir.or.kr> 참조 김정희, “한국갱생보호공단의 발자취를 찾아서 1~3”, 참조

22) 이무웅, “한국과 일본의 보호관찰의 비교적 고찰”, 법무연구 19호, 1992 32면.

되었다.

우리나라에서 갱생보호가 처음 시작된 것은 1911년경 각 교도소의 직원규약에 의하여 민간독지가의 협력을 얻어 각 지명을 붙여 출옥인보호회, 보호원 등으로 발족되고 교도소장을 대표로 추대하여 회비와 기부에 의하여 운영되었다. 처음에는 단순히 출소자에 대한 자선구호를 사업의 목적으로 하였으나 점차 재범을 방지하고 사회를 위하여 유익하게 하는 형사정책적 목적을 띄게 되었다.

1916년부터 1918년에 걸쳐 동 규약개정으로 보호라는 용어대신 구호회, 박인회, 선린회, 갱생회, 안보행면회 등 지역에 따라 여러 가지 명칭이 사용되었다 일제하인 1942년 3월 23일 형사정책적 보호사업을 위한 제도로 조선사범보호사업령 등을 제정 공포하여 일본의 사범보호제도와 동일한 형태로 고치면서 사범보호라는 용어를 쓰기 시작하였다. 이때부터 총독부의 보조금을 받게 되었으며, 또 그 운영에 대하여 총독부의 감독을 받았다. 그 내용에 있어서는 사범보호사업 주체인 법인에 관한 규정과 관찰보호 방법 등을 규정하고 있으나 실제로 있어서 일제시대의 사범보호제도는 그들이 말하는 이른바 '불온사상가'들인 한국의 독립운동가를 감시하고 괴롭히는데 주로 이용되어 왔다. 8·15광복 이후 수용보호단체인 사범보호와 관찰보호단체인 사범보호위원회가 재단법인으로 구성되어 운영되었으나 6·25동란으로 동 사업은 사실상 중단된 상태였다. 휴전성립 후 동 사업이 재개되기도 하였으나 형식적인 사업으로 활동 실적은 매우 부진하였다

1961년 9월 갱생보호법이 제정될 때까지 존속되어 온 사범보호단체로서는 각 교도소 소재지에 17개 사범보호회와 5개의 사범보호위원회 및 3개의 사범보호사업조성회가 있었으나 형식적이고 명목적인 보호에 그치고 있었다. 그러다가 1961년 군사혁명정부에 의하여 구 법령정비 정책의 일환으로 1961. 9. 30에 구법을 폐지하고 그 대체법으로 「갱생보호법」이 제정(법률 제730호), 공포됨에 따라 재단법인 사범보호회, 사범보호위원회, 사범보호조성회가 해산되고 그 재산과 사업을 계승하여 중앙에 중앙갱생보호지도회가 설치되고, 공법인체인 갱생보호회가 각 지방검찰청 소재지 단위로 8개가 설립되었으며 그 산하에 각 교도소 소재지마다 17개의 갱생보호소가 설립되어 법무부장관의 지시감독을 받도록 함으로써 갱생보호제도에 하나의 전기를 마련하였다. 그러나 그 실질 내용은 구 법령과 대동소이하였다.

그 후 1963년에 갱생보호법이 개정되어(법률 제1276호) 분리되어 있던 중앙의 갱생보호지도회와 지방의 갱생보호회(8개) 법인을 단일특수 공법인체인 1개의 갱생보호회로 개편하고, 지방에는 갱생보호회 지부(8개)가, 그 산하에 교도소 소재지 마다 갱

생보호회 지소(9개)가 각각 설치되게 되었다. 이렇듯 「사법보호」가 「갱생보호」로 변경되고 기구가 크게 개편되었으나 그 사업의 실질에 있어서는 큰 변화가 없었다. 구 법령에서 사상범에 대한 경찰감시 성격으로 실시하던 관찰보호제도를 일반인에 대한 보도원호의 방법으로 실시하였으나 본인의 신청, 동의에 의한 임의적 보호로서 별 실효를 거두지 못 하였다²³⁾

그 뒤 1964년 9월 2일 국제갱생보호협회(IPAA · International Prisoners Aid Association)에 가입하였고, 1981년 1월 9일 법무부 직제가 개정되어 보호국이 신설되면서 종래 교정국 관리과 갱생보호계에서 미미하게 처리되고 있던 갱생보호 업무가 보호국에 이관되어 활성화의 기초를 마련하였고, 1982년 7월 9일 「갱생보호법 시행령」의 개정으로 수원·마산 인천지부가 신설되었으며, 1983년에는 보호관찰제도의 도입기반 조성을 위하여 갱생보호회에서 우선적으로 보호관찰 업무를 시험실시하여 성공을 거두게 되었고, 1988년 보호관찰법이 제정 공포됨으로써 그 동안 실시해 오던 보호관찰 시험실시 업무를 보호관찰소로 이관하게 되었다.

1995년 1월 5일에는 출소자 사후관리법률을 통합하여 상호역할 분담 및 협조체제 강구로 출소자 사후관리 업무의 효율적인 추진을 도모하고자 갱생보호법과 보호관찰법이 “보호관찰등에관한법률”(법률 제4933호)로 통합 제정 공포됨으로써 1995년 6월 1일에는 34년간 출소자 재범방지업무를 담당해 온 갱생보호회가 한국갱생보호공단으로 새 출발하게 되었으나 그 규모나 운영방법에 있어서는 대동소이하다

다. 조 직

우리나라의 갱생보호사업은 민간의 자발적 사업에서 출발하여 차츰 국가적 사업의 형태로 발전하였다. 세계적으로 볼 때 갱생보호기관의 조직과 운영은 3가지 형태로 구분되고 있다.

첫째, 사적 조직으로 갱생보호운영을 사인 또는 사적단체가 행하는 경우

둘째, 반공적 조직으로 갱생보호업무는 사적 단체가 행하되 그 감독은 국가가 행하며 필요한 때에는 국가의 보조를 받는 경우

셋째, 공적 조직으로 갱생보호업무를 국가의 책임 하에 국가기관이 행하는 경우이다

그러나 오늘날 미국에서는 민간단체와 국영이 병립하여 활동하고 있으며 세계 각국

23) 김진환 “갱생보호의 이론과 실제 및 개선방안”, 법무연수원 법무연구 제8호, 1981 2 98면.

에서 민간단체와 국가기관이 병행하여 실시하고 있는 추세이다²⁴⁾ 우리나라의 경우에는 국가적인 조직으로 한국갱생보호공단을 두는 한편 보호관찰등에관한법률 제67조에서 제70조까지의 규정으로 민간인의 참여의 길을 열어놓고 있다.²⁵⁾

한국갱생보호공단은 갱생보호업무를 담당하기 위해 설치된 공법인체로 법무부장관의 감독 하에 서울에 본부를 두고 각 지방검찰청 소재지에 12개 지부와 5개 출장소를 두고 있다.

한국갱생보호공단의 중앙조직(본부)에는 이사장을 포함하여 10인 이내의 이사를 두게 되어 있는데, 이사장은 법무부장관이 임명하고 그 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있도록 하고 있다. 이사장의 임무는 공단을 대표하고 이사회를 소집하며 공단의 기본 방침에 따라 보호사업의 운영을 총괄한다(보호관찰등에관한법률 제77조) 이사회는 의결기관으로서 공단의 업무에 관한 주요사항을 의결하는 권한을 갖고 이사장은 이사회회의 소집권을 가지고 회의의 의장이 된다.(공단 정관 제20조, 제21조) 한편 이사는 갱생보호사업에 열의가 있고 학식과 덕망이 있는 사람 중에서 이사장의 추천에 의해 법무부장관이 임명 또는 위촉하는데 임기는 3년이며 연임이 가능하도록 되어 있다

공단 각 지부에는 지부의 원활한 운영과 활성화를 위하여 20인 이내의 운영위원으로 구성된 운영위원회가 구성되어 있다.

공단 직원은 1급~7급 및 기능직으로 구분하는데 4급 이상의 간부직원의 임명은 법무부장관의 승인을 받아 이사장이 행하며, 5급 이하의 직원의 임면은 사후 지체 없이 이를 법무부장관에게 보고하도록 되어있다

1986년까지는 지부장(3급)까지도 회장의 추천을 받아 법무부장관이 임명하도록 되어 있었으나 갱생보호법의 개정을 계기로 이사장에게 임면권을 부여하여 독자적 자율성이 확보된 듯 하나 아직까지도 4급 이상의 간부 직원에 대한 임면에 대해서는 법무부장관의 승인을 받도록 되어 있다.²⁶⁾ 또한 1999년까지만 해도 직원의 정원이 141명

24) 미국에서는 보호관찰제도가 실시됨으로써 유권적 갱생보호제도가 갱생보호의 중심을 이루고 있다 그 결과 만기출소자등 임의적 갱생보호의 대상자는 그 수효가 적고 규모도 작아 미국의 형사정책 체계내에서는 큰 비중을 차지하지 않고 있다 현재에도 민간인에 의한 출소자 보호단체가 거의 모든 대도시마다 여러 가지 명칭으로 설치되어 있으나 그 활동 규모는 극히 작은 것으로 평가된다. 그리고 이들은 정부지원을 거의 받음이 없이 민간자선으로 운영되고 있는 경향이래 한다. <http://www.mojra.or.kr/> 참조

25) 2004. 4 현재 갱생보호사업 허가법인은 재단법인 행정갱생보호회, 사단법인 한국소년갱생보호원, 재단법인 한국 기독교교회복지원, 사단법인 대한갱생보호회, 사단법인 세계교회·갱보협회, 사단법인 담안선교회, 사단법인 빠스카 교회복지회가 있다.

이었으나 2000년에 들어 공단의 경영혁신을 이유로 직원의 정원을 119명으로 대폭 축소하고 소규모로 갱생보호사업을 추진하고 있다.

2 갱생보호방법²⁷⁾28)

보호관찰등에관한법률 제65조 제2항에는 갱생보호의 방법으로 ①숙식제공 ②여비 지급 ③생업도구 생업조성금품의 지급 또는 대여 ④직업훈련 및 취업알선 ⑤갱생보호 대상자에 대한 자립지원 ⑥이에 부수한 선행지도를 규정하고 있다

가. 숙식제공

숙식제공이란 공단의 생활관등 갱생보호시설에서 갱생보호대상자에게 숙소·음식물 및 의복 등을 제공하고 정신교육을 하는 것을 말한다(시행령 제41조 제1항). 즉, 형사 처분 또는 보호처분을 받은 자 중 귀주지가 없고 보호를 받을 만한 가족이나 친지 등의 연고자가 없는 자, 또는 귀주지가 있어도 자립에 필요한 경제적 기반이 없는 자에 대하여 일정한 기간(6개월)²⁹⁾ 동안 한국갱생보호공단의 생활관등 갱생보호시설에서 숙소 음식물 및 의복 등을 제공함과 동시에 정신교육을 실시하는 것을 말한다.

나 여비지급

여비지급은 출소자중 귀주지가 확실하고 가족 또는 연고자의 보호를 받을 수 있는 자 가운데 귀주지까지 갈 여비가 없는 경우와 의복이 남루하거나 계절에 맞지 않아 귀주에 애로가 있는 자에게 여비와 숙식비를 지급해 주고 피복과 운동화 등을 제공하여 귀주지까지 무사히 귀주 할 수 있도록 지원해 주는 보호방법이다. 이 때의 귀주지란 반드시 자기가 태어난 고향 또는 출생지를 말하는 것이 아니라 가족 또는 연고자

26) 한국갱생보호공단 인사규정 제15조 참조.

27) <http://www.mojra.or.kr/> 참조 박재윤, “갱생보호와 보호관찰의 관계”참조.

28) 보호관찰등에관한법률 제3조 제3항 . 갱생보호를 받을 자(이하 “갱생보호대상자”라고 한다)는 형사처분 또는 보호처분을 받은 자로서 자립갱생을 위한 숙식제공, 여비지급, 생업도구·생업조성금품의 지급 또는 대여, 직 업훈련 및 취업알선 등 보호의 필요성이 인정되는 자로 한다고 규정하고 있다

29) 단, 6개월 범위 내에서 1차에 한하여 연장가능(시행령 제41조 제2항 참조)하였으나 2001년부터 한국갱생보호공단 경영혁신의 일환으로 3개월 이내로 연장기간 단축

등 보호자가 생활하고 있는 주소지를 말한다

위와 같은 애로가 있는 자들을 방치한다면 출소하자마자 재범을 하고 말 것이다
여비지급업무에 대해서는 IMF이후 각처의 경영혁신 등의 사유를 들어 2001년부터
공단에서 교정시설로 이관하였다

다. 생업도구·생업조성금품의 지급 또는 대여

교정시설에서 복역을 마치고 출소한 자가 가정으로 돌아가 생업에 종사하는 데에는
사회부적응과 경제능력 부족 등으로 정상적인 사회인으로써의 생활에 많은 어려움에
봉착하게 된다. 대부분의 출소자들은 수형 생활로 인하여 가정을 돌볼 수가 없어 처
자의 가출 등 가정이 해체되어 버린 경우가 많고 가족의 명분을 유지하고 있다는 치
더라도 도움을 줄 수 있는 가족 친지 등이 없어 대다수가 최하위 국민 생활을 하고
있다.

가정의 품으로 돌아와 새 삶을 살고자 하나 자립기반이 전무하고 당장 의·식·주
해결, 질병치료 등 생활비에 시달리게 되며 취업을 하고자 하나 취업도구나 취업 교
통비가 없어 이마저 난관에 부딪히게 된다. 자신 때문에 가족들이 고생을 한다는 죄
책감으로 격분하고 비판하게 되며 사소한 유혹에 쉽게 빠져들게 됨으로써 결국은 또
다시 재범에 이르게 되는 것이다. 이들이 약간의 도움만 받을 수 있다면 자립갱생에
큰 도움이 되어 재범하지 않고 건강한 사회인으로 복귀할 수 있을 것이라는 것은 자
명한 사실이라 할 것이다.

이러한 출소자들에게 약간의 도움을 줄 수 있는 제도가 갱생보호제도인데, 보호관
찰등에관한법률(법률 제5178호) 제65조 제1항 제3호에는 갱생보호 방법 중 생업도구·
생업조성금품의 지급 또는 대여를 규정하고 있다.

생업도구·생업조성금품의 지급 또는 대여란 갱생보호대상자에게 최소한의 자립을
위한 생업도구·생업조성금품을 지급하거나 대여하는 것을 말하는데 한국갱생보호공단
에서는 2000년까지 연간 2,700여명에게 1회에 한하여 1인당 20만원 상당의 생업조성
금품을 지급했으며, 예산문제 등 여러 가지 사정으로 생업도구·생업조성금품의 대여에
대해서는 시행조차 하지 못했었다.

IMF 이후 생계형 범죄의 증가로 생업조성금품 지급희망자가 급증하였으나 예산은
한정되어 있어 수요에 대한 공급이 제대로 이루어지지 못하였음에도 생업조성금품이
지급단가가 낮아 출소자들에게 큰 도움이 되지 못하고 있다는 이유로, 또한 예산을
낭비하고 있다는 식의 사유로 폐지가 거론되다가 2001년부터 완전 폐지 되어버렸다.

라 직업훈련

출소자의 재범방지와 갱생자립을 위한 가장 효율적인 방안은 안정적인 직업을 갖게 하는 것이다. 직업훈련은 일정한 기술이 없어 취업에 애로가 있거나 새로운 기술을 배우고자 하는 출소자에게 희망·적성·경력 등을 고려하여 취업과 자영업에 용이한 직종의 자격증을 취득토록 직업전문학교·일반학원 등에 위탁교육을 실시하고 있다

마 취업알선

취업알선이란 취업을 희망하지만 범죄전력자라는 사회적 장애 및 자질과 능력 등의 개인적 장애, 기타 사유 등으로 인하여 자력으로 취업이 곤란한 출소자에게 본인의 희망과 적성 능력 등을 고려 직장을 알선함으로써 경제적인 자립을 할 수 있도록 하여 재범을 방지하고자 하는 생산적 복지 차원의 갱생보호 방법을 말한다.

출소자에게 있어서 취업알선은 가장 필요한 보호서비스임에도 직종이 다양하지 못하고 단순노동에 편중되어 있을 뿐만 아니라 고정취업의 경우에는 보수가 낮아 대상자들이 만족을 하지 못해 이직률이 높으며 고용주에게는 아무런 혜택도 없는 반면 언제 발생할지 모르는 출소자들의 사고 위험의 부담 등으로 이들에 대한 고용기피 누적이 문제점으로 대두되어 있다.

바 기타자립지원

첫째, 사회복지시설에의 위탁알선이다. 보호관찰등에관한법률 시행령 제41조 제2항에는 출소자에 대한 숙식제공은 6개월을 초과할 수 없고 다만, 필요하다고 인정하는 때에는 6월의 범위 내에서 1차에 한하여 연장할 수 있다고 규정하고 있다. 즉 갱생보호시설은 갱생자립을 준비할 수 있는 최소한의 기간만을 보호하고 있는 것이다

출소자중에는 숙식제공기간이 만료되었음에도 자립기반이 미약하거나 연로한 자, 장기간 요양을 요하는 질병자 등이 있다. 공단에서는 이들에 대해서 일반사회 복지시설이나 요양기관 등에 위탁을 알선해 줌으로써 편안하게 생활하거나 자립을 준비하도록 해주고 있다.

둘째, 호적취적 및 주민등록 재등록이다. 출소자들은 장기간 사회와 격리되어 있었기 때문에 호적이나 주민등록이 말소되어 있는 경우가 많다. 그러나 출소자들은 대부분 학력이 낮고 법에 대한 자식이 부족할 뿐만 아니라 관공서를 드나드는 것을 꺼리

기 때문에 호적취적 및 주민등록 재등록에 소극적이다. 그러나 오늘날 사회에서는 호적이나 주민등록 없이는 취업활동을 비롯한 사회 활동 등의 생활이 매우 어렵기 때문에 공단에서는 이들에게 시민으로써 권리와 의무를 되찾아 주어 생활에 안정을 찾을 수 있도록 호적취적 및 주민등록 재등록을 돕고 있는 것이다.

셋째, 합동결혼식 주선이다. 출소 후 가정을 이루고 있지 못한 출소자나 결혼식을 올리지 못한 출소자들의 갱생자립의 기반조성과 마음을 잡고 개과천선하여 사회에 복귀할 수 있는 가장 효과적인 방안은 반려자를 찾아 안정된 보금자리를 마련해 주는 것으로써 건강한 가정을 이룬 시민으로 다시 태어나 새 삶을 살아가도록 해주고 있다.

넷째, 무연고자 결연이다. 무의무탁 출소자들에게는 범죄예방위원, 후원회원, 독지가 등과 부모, 형제, 자매결연을 맺도록 주선해 줌으로써 부모·형제의 사랑을 느끼며 건전하게 자립하도록 해주고 있다.

다섯째, 의료시혜이다. 출소자중에는 질병이나 부상 등으로 고통받는 자가 상당수에 이른다. 이들은 의료보험의 혜택도 받을 수 없는 경우가 많으며 치료비조차도 없어 치료에 많은 애로가 있다. 공단에서는 의료기관에 협조를 요청하여 이들이 무료로 치료를 받을 수 있도록 함으로써 건강한 몸으로 취업 활동 등을 통한 갱생자립 준비를 할 수 있도록 해주고 있다.

3. 출소자 보호·지원 현황

가 출소자 보호지원 실적

한국갱생보호공단에서는 위와 같은 방법 등으로 출소자들의 재범을 방지하기 위해 출소자 지원 갱생보호사업을 전개해 오고 있는데 지난 10년 동안 출소자 보호사업인 갱생보호사업의 실적을 살펴보면 다음 표IV-1과 같다.

<표 IV-1> 갱 생 보 호 실 적³⁰⁾

(단위 : 명)

연도별 구분	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003
숙식제공	1,958	1,965	2,015	2,028	2,135	2,068	2,151	2,254	2,336	2,495
여비지급	10,376	9,996	10,414	9,934	10,197	10,167	10,291	폐지		
생업조성	2,718	2,761	2,759	2,749	2,676	2,869	2,749	폐지		
직업훈련	769	714	758	744	656	684	832	1,421	1,407	1,491
취업알선	3,033	3,101	3,118	3,107	3,181	3,386	3,713	3,422	3,284	3,328
사전면담	13,701	12,389	13,171	14,678	16,838	17,617	16,413	17,002	18,044	18,994
사후관리	4,148	3,201	3,027	3,151	3,295	3,770	3,541	4,607	4,208	4,423
재사회화교육								2,301	1,887	2,304
기타자립지원	648	754	587	679	1,126	1,961	1,961	4,875	4,823	6,761
계	37,351	34,881	35,849	37,070	40,104	42,522	41,651	35,882	35,989	39,796

※ 여비지급 및 생업조성금품지급은 2001년부터 폐지

재사회화 교육은 신규사업으로 2001년부터 실시

표에서 나타난 바와 같이 숙식제공인원은 1994년 이후 지속적인 증가추세를 나타내고 있고 여비지급과 생업조성금품 2000년까지 유지되다가 폐지되었으며 직업훈련의 경우에는 1994년 769명에서 2003년에는 1,491명으로 94%증가하였다 취업알선을 비롯하여 사전면담, 사후관리 등도 10년 전과 비교하면 모두 증가 추세에 있고 출소자 재사회화 교육은 2001년부터 신규사업으로 실시하고 있는바 점차 증가세를 나타낼 것으로 보인다.

출소자들의 자립을 위해 비 예산사업으로 실시해오고 있는 기타자립지원의 세부 실적을 살펴보면 다음 표IV-2와 같다.

30) 한국갱생보호공단자료 2004 4 참조

<표 IV-2>기타 자립지원 실적³¹⁾

(단위 : 명)

연도별 구분	계	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
계	12,060	648	754	587	679	1,126	1,961	1,961	4,875	4,823	6,761
의탁알선	600	77	85	13	12	46	94	47	70	66	105
호적 및 주민등록	3,009	184	192	149	243	337	463	463	612	717	807
합동 결혼식	599	63	60	52	63	56	59	55	67	67	67
무연고자 결연	4,753	233	359	306	271	364	742	746	1,023	1,184	1,402
의료시혜	3,099	91	58	67	90	323	603	650	1,007	1,003	1,089
기 타									2,096	1,786	3,291

※기타는 여비지급, 생계보조비 지급, 장학금 지급 등임

기타자립지원의 경우에는 1994년 648명에서 2003년 6,761명으로 10년전에 비해 10배 이상 증가하고 있는데 이의 경우에는 비 예산사업으로 공단직원들이 발로 뛰는 사업이다. 또한 2001년 이후 급속도로 비 예산사업인 기타자립지원 실적이 증가한 이유는 30여년 동안 꾸준히예산사업으로 실시하여 오던 여비지급업무와 생업조성금품지급업무가 폐지되면서 공단 지부 자체적으로 출소자들의 애로사항 해결형식으로 직원들의 사제 및 민간자원봉사자들로부터 협조를 받아 어렵게 지원해오고 있기 때문인 것으로 나타나고 있다.

나. 전체 범죄발생과의 비교

그러면 우리나라에서는 과연 한 해 동안 과연 얼마만큼의 범죄가 발생하고 검거는 얼마나 이루어지고 있으며 범죄자 수는 얼마나 되는 것일까? 범부연수원에서 발표한 범죄의 발생건수 등을 살펴보면 다음 표IV-3과 같고 그 자료에 검거 인원대비 갱생보호 수혜 인원 비율을 계산해보면 역시 아래 표와 같다.

31) 한국갱생보호공단자료, 2004. 4, 참조

〈표Ⅳ-3〉 전체범죄 발생·검거·更生보호 수혜 현황³²⁾

(단위 : 명)

구분 연도	범죄발생건수	검거건수	검거률(%)	검거인원	更生보호 수혜인원	수혜비율 (%)
1993	1,356,914	1,298,637	95.7	1,656,113		
1994	1,373,407	1,246,582	90.8	1,582,428	37,351 (23,650)	2.4 (1.5)
1995	1,399,085	1,269,375	90.7	1,599,930	34,881 (22,492)	2.2 (1.4)
1996	1,494,846	1,358,982	90.9	1,681,321	35,849 (22,678)	2.1 (1.3)
1997	1,588,613	1,452,097	91.4	1,802,720	37,070 (22,392)	2.1 (1.2)
1998	1,765,887	1,632,678	92.5	2,010,814	40,104 (23,266)	2.0 (1.2)
1999	1,732,522	1,651,896	95.3	2,081,797	42,522 (24,905)	2.0 (1.2)
2000	1,867,882	1,664,441	89.1	2,126,258	41,651 (25,238)	2.0 (1.2)
2001	1,985,980	1,763,346	88.8	2,234,283	35,882 (18,880)	1.6 (0.8)
2002	1,977,665	1,826,852	92.4	2,267,557	35,989 (17,945)	1.6 (0.8)

※ ()는更生보호 수혜자 중 사전면담 인원을 제외한 수치임. 사전면담 인원은 한국更生보호공단에서 매월 교정시설을 방문하여更生보호희망자를 선별하기 위하여 실시하는 상담인원을 의미함

표에서 살펴보는 바와 같이 1993년 이후 범죄발생 건수를 보면 1,356,914건에서 매년 증가하여 10년 후인 2002년에는 무려 1,977,665건으로 620,751건이 증가하여 45.7%의 증가율을 보이고 있고, 검거 인원도 1,656,113명에서 2002년에는 2,267,557명으로 611,444명이 증가하여 36.9%의 증가율을 보이고 있다.

그러나 여기서 주시해야 할 점은更生보호 수혜 인원이다. 범죄의 발생건수와 검거 인원은 날로 증가추세에 있는데도更生보호수혜인원은 매년 줄고 있다는 것이다. 1994년 23,650명에게更生보호의 혜택을 부여했는데 2002년에는 17,945명으로 5,705명이 감소하여 24.1%의 감소율을 나타내고 있다

32) 법무연수원 진계서 27면, 한국更生보호공단자료 비교 참조

또한 전체 범죄자 중 크고 작고를 떠나 갱생보호 수혜를 받은 범법자는 1994년에는 15%에 불과하였으나 2002년에는 이마저도 0.8%로 감소하여 정부에서 출소자의 재범방지에 얼마만큼 무관심한지를 나타내주고 있다. 이렇게 갱생보호를 수혜받는 대상자의 수가 적은 이유는 무엇일까. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 첫 번째로 예산 부족과 국가시책의 무관심과 방관이다. 또한 99.2%의 범죄자는 무방비 상태로 사회에 환원되고 있다는 점이 우려 될만한 사항이고 출소자에 대한 재범율이 높아지는 주요원인이 될 것이다.

그렇다면 갱생보호의 효과는 어떻게 나타나는 것일까? 지난 10년동안 숙식제공과 사후관리의 갱생보호 수혜를 받은 출소자의 재범율을 살펴보면 표Ⅳ-4와 같다.

〈표Ⅳ-4〉 갱생보호수혜자 재범현황³³⁾

(단위 : 명)

구분 연도	숙식제공		사후관리		계	
	보호종료	재범(%)	보호종료	재범(%)	보호종료	재범(%)
1994	1,596	7(0.4)	5,014	110(2.2)	6,610	117(1.8)
1995	1,592	1(0.1)	4,518	56(1.2)	6,110	57(0.9)
1996	1,646	5(0.3)	4,621	46(1.0)	6,267	51(0.8)
1997	1,651	1(0.1)	3,219	25(0.25)	4,870	26(0.5)
1998	1,683	0	3,112	32(1.0)	4,795	32(0.7)
1999	1,647	1(0.1)	3,584	48(1.3)	5,231	49(0.9)
2000	1,723	11(0.6)	3,781	52(1.4)	5,504	63(1.1)
2001	1,761	12(0.7)	3,151	39(1.2)	4,912	51(1.0)
2002	1,836	9(0.5)	4,799	39(0.8)	6,635	48(0.7)
2003	1,921	10(0.5)	4,278	43(5.5)	6,199	53(0.9)

※ 사후관리란 직업훈련, 취업알선, 생업조성금품 지급, 기타자립지원 등의 갱생보호를 수혜 받고 1년 동안 공단의 지도 관리를 받는 것을 의미함

33) 한국갱생보호공단자료 2004 4 참조

지난 10년 동안 공단 생활관에 입소하여 숙식제공과 재사회화 교육을 받은 출소자와 직업훈련 및 취업알선 등의 보호를 받고 사후관리의 갱생보호 수혜를 받은 출소자 57,133명 중 547명이 재범을 하여 평균 0.96%의 재범율을 나타내고 있다. 이는 <표 I-1>에서 나타난 교정시설 수형자 중 초범자 대 재범자의 비율 중 재범자의 비율이 매년 50%를 넘고 있다는 사실에서 출소자의 재범방지대책에서 갱생보호사업의 중요성이 얼마나 큰가를 나타내주고 있는 것이다

범죄→수사→제판→교정→갱생보호로 이어지는 일련의 범죄인의 처우과정에서 어느 한 단계마다 중요하지 않은 단계는 없지만 재범방지를 위한 마지막 단계인 갱생보호 단계가 실패하면 그 이전 모든 단계가 성공적이었다 하더라도 결국 재범의 유혹을 물리치기 어려울 것이고 그이전의 노력들이 빛을 발할 수 없을 것이다. 또한 이전의 모든 단계에서 혹 재범방지를 위한 처우가 조금 부족했다 하더라도 최종단계인 갱생보호단계에서 과학적 전문적으로 대응 할 수 있다면 재범방지의 효과는 매우 높을 것으로 사료된다.³⁴⁾

V. 갱생보호제도의 활성화 방안

우리나라 출소자들의 재범방지를 위한 활동은 "보호관찰등에관한법률"에 의해 설립된 한국갱생보호공단에서 정부의 지원 하에 전국 각 지부를 통해 갱생보호사업을 추진하고 있다. 한국갱생보호공단의 발전 방향이 결국 갱생보호사업의 활성화 방안이고 그 활성화를 통하여 출소자들의 복지가 증진되어 재범이 방지될 것으로 생각된다.

이하에서는 출소자들의 재범방지와 효율적인 사회보호를 위해서 갱생보호사업이 날로 확충·발전·전문화되어야함에도 보호관찰제도 도입 이래 국가로부터 상대적으로 소외 받고 있는 갱생보호사업에 대해 활성화 방안을 논하여 보고자 한다.

1. 민간지원봉사자 참여 활성화

우리나라의 범죄예방위원 제도는 원래 지역적인 연대책임과 상호부조의 정신으로써 범죄의 예방을 도모하고 죄를 범한 자를 보호하여 재범을 방지하는 한편, 출소자들을 자립갱생 시키려는 인도주의적 차원에서 발생한 제도이다

34) 홍봉선 전개논문, 157면, 참조.

우리나라에 갱생보호가 처음 시작된 것은 1911년 각 교도소의 직원 규약에 의하여 민간독지가의 협력을 얻어 출옥인 보호회, 출옥인 보호원 등으로 발족된 때부터이고 이때의 민간독지가들의 활동이 범죄예방위원의 효시라 할 수 있다

일제하인 1942년 3월 23일 형사정책적 보호사업을 위한 제도로 조선총독부 제령 제9호에 의한 조선사범보호사업령과 동 보호위원회령 등을 근거로 면수보호 사업에 참여하고 있던 수 천명의 민간 독지가들을 법무부장관이 사범보호위원으로 위촉하여 각 군의 행정구역을 기준으로 각 경찰서 구역마다 설치되어 있는 보호구에 배치하고 1면(面)에 1인, 도시의 1동(洞)에 1인을 배치하여 관찰보호활동을 적극적으로 전개하여 왔다

1963년 2월 26일에는 갱생보호제도가 범죄예방대책으로서 형사정책상 중요한 역할을 하고 있음이 인식되어 범죄예방을 취지로 하는 관찰보호를 강화하기 위하여 갱생보호회를 단일공법단체로 통합하고 갱생보호위원을 신설하는 것을 골자로 갱생보호법을 개정 공포하게 되었다.

1983년에는 보호관찰제도의 도입기반 조성을 위하여 갱생보호회에서 우선적으로 보호관찰을 시험실시하여 성공을 거두게 되었는데 이때의 갱생보호위원들의 활동은 매우 활발했다. 1988년 보호관찰법이 제정되어 소년법과 가출소자에 대한 보호관찰업무를 보호관찰소로 이관하게 되었고 보호관찰부 가석방자들에 대해서는 1993년까지 갱생보호회에서 보호관찰을 실시하였다.

갱생보호위원회는 출소자들에게 숙식제공, 취업알선, 생업조성금품 지급, 직업훈련 등 경제적 자립기반을 조성하여 건전한 사회복귀를 촉진하는 사후보호 활동을 주된 임무로 수행하는 자원봉사자 제도로써 지부별로 그 지역사회에서 갱생보호활동을 전개하게 되었고 1990년 4월에 비로소 지부별 연합회(12개)를 구성하였으며 1990년 7월 5일에는 전국갱생보호위원 중앙회가 결성되어 그 해 10월에 전국갱생보호대회를 개최하게 됨으로써 전국조직으로 활발한 활동을 하기에 이르렀다.

그 후 매년 1회씩 5회에 걸쳐 전국갱생보호대회 및 지방갱생보호대회 등을 개최함으로써 민간봉사자인 갱생보호위원들의 활동이 절정에 이르게 되었다

범죄예방과 관련된 민간봉사자는 갱생보호위원 외에도 발생배경과 제도적 역할의 차이는 있었으나 소년선도위원과 보호선도위원 등 다양한 형태로 활동해 오고 있었는데 소년선도위원은 검찰단계에서 선도조건부 기소유예 처분을 받은 자들을 인수하여 선도하는 자원봉사자 제도로써 보호관찰제도가 도입되기 전 1978년 4월 1일 개선 가능한 비행소년을 검찰단계에서 선도조건부 기소유예로 조기 석방하여 선도함으로써

선도효과를 극대화 할 목적으로 광주지방검찰청에서 창안된 후 1980년 12월 8일 소년선도보호지침을 제정 1981년 1월 1일부로 전면적으로 실시하게 되었다.

보호선도위원은 국가기관인 보호관찰소의 보호관찰관을 도와 보호관찰대상자에 대한 지도 및 관찰을 주된 임무로 하는 자원봉사자 제도로 1988년 12월 31일 법률 제 4059호로 보호관찰법이 제정되어 1989년 7월 1일부터 보호관찰을 실시함으로써 소년법상의 보호관찰처분을 받은 소년, 형의 선고유예 집행유예를 받은 범죄소년, 소년원 가퇴원 소년, 형집행 중 가석방된 소년 등에 대해서 실시해 오다가 1995년 12월 28일 형법 개정에 따라 1997년 1월 1일부터 형의 선고유예, 집행유예를 받은 성인까지도 보호관찰이 실시하게 되었다

법무부에서는 1995년 1월 5일 보호관찰과 갱생보호법을 통합하여 체계적이고 효율적인 재범방지업무추진기반을 조성하여 보호관찰제도의 미비점을 보완하고 갱생보호제도를 획기적으로 활성화하여 출소자에 대한 효율적인 사후관리를 도모하고자 보호관찰등에관한법률(법률 제4933호)을 제정 공포하게 되었고, 1996년 6월 12일 범죄예방자원봉사 기본규정(법무부 훈령 제363호) 제정하였으며 1996년 7월 1일 법무부 소속 민간 자원봉사자들은 범죄예방자원봉사한마음대회를 개최함으로써 이 대회를 계기로 갱생보호위원, 소년선도위원, 보호선도위원을 범죄예방자원봉사의원으로 통합하게 되었다.

현재 범죄예방위원회는 전국 53개 협의회에 19,309명(남17,109명, 여2,200명)이 활동 중에 있다. 법무부관련 민간봉사자들의 범죄예방 역량을 결집하고 범죄예방활동의 효율성을 제고하기 위하여 '범죄예방자원봉사위원'으로 통합한 것은 명분상의 이유는 있겠으나 통합 8년째를 맞는 현재 실제 운영상 효과나 그 활동은 통합이전에 비추어 매우 미약한 것으로 나타났다 그 원인을 살펴보면 범죄예방위원의 직무는 일반적인 범죄예방활동 외에 구체적으로 보호관찰활동과 갱생보호사업 지원을 해야 것인데, 보호관찰활동은 보호관찰소가 관장하고 갱생보호사업은 주로 한국갱생보호공단이 행하는 것이므로 범죄예방위원의 소속이 분명하여야 당해 기관이 이들을 효율적으로 활용하고 그 지원을 받을 수 있는데 통합된 범죄예방위원의 위촉 및 해촉을 사실상 지방검찰청 검사장이 행하고 그들의 자치조직도 각 지방검찰청 또는 지청단위로 결성하여 사무소를 검찰청사내에 두게 하고 검찰로 하여금 범죄예방위원과 그 자치조직의 활동을 총괄하도록 하게 함으로써 보호관찰소 또는 한국갱생보호공단의 지부가 이들을 제대로 활용하지 못하고 있다

이와 관련하여 현행법상에는 폐지된 구 갱생보호법에 규정되어 있던 관찰보호가 폐

지하였으므로 과거에 관찰보호를 주로 담당하여 오던 갱생보호위원의 역할이 축소되었다고 생각할 수 있으나 과거에도 갱생보호위원이 관찰보호뿐 아니라 생업조성금의 지급 등 직접보호활동을 지원해왔고 현행법상 관찰보호는 폐지되었으나 보호의 방법으로 물질적 원조 이외에 '선행지도'(사후관리)가 규정되어 있는(법 제65조 제1항 제6호) 점에 비추어 범죄예방위원의 활동은 갱생보호사업 활성화에 있어 꼭 필요하다 할 것이다.

그러나 범죄예방위원의 자치기구인 지역협의회의 사무실을 지방검찰청 또는 지청 내에 두고 있어 범죄예방위원들이 직접 검찰의 지휘 하에 들어가 있는 듯한 인상을 주고 있으며 검찰의 강력한 영향력으로 범죄예방위원을 적극적으로 활용할 수 있을 것이라는 긍정적인 기대도 할 수 있겠으나 반면 범죄예방위원들의 월권행위 내지 부패의 위험성도 전혀 배제할 수 없을 뿐만 아니라 그 활동에 있어서도 통합목적에 부합되지 못하고 특정분야에 편중 지원되는 경향이 나타나고 있으며 특히 보호관찰과 갱생보호분야의 지원이 약화되어 자원봉사자로서의 본래의 목적수행에 저해가 되는 것으로 나타나고 있다.

범죄예방위원회에 대해서는 통합이 된 이상 통합취지에 걸 맞는 발전적인 활성화 방안이 모색되어야 할 것이다.

민간 자율성 제고라는 통합명분에 맞게 민간자원은 민간단체에서 관리하고 활용함이 타당하다고 볼 때 60 여년간 민간자원봉사자 관리경험이 있는 한국갱생보호공단으로 범죄예방위원 관리를 이관함으로써 지역유지와 검찰과의 유착오해를 불식하고 민·관의 조화를 통한 효율적인 범죄예방활동을 전개로 진정한 봉사자로서의 역할 수행과 범죄예방위원 조직에 대한 행정서비스 제공 등의 적극적인 관리로 범국민적 범죄예방활동이 가능하며, 지역사회내의 인적·물적 자원의 적극적인 활용으로 실질적인 출소자 보호활동 전개가 용이하다 할 것이다.

2. 대 국민 홍보활동 강화

갱생보호사업이 활성화되기 위해서는 일반국민의 협조 의식이 무엇보다 필요하고 중요하다.

재범방지를 위해서는 출소자들을 건전한 사회구성원으로 복귀시켜야 한다는 필요성을 인식하면서도 실제로 재소자나 출소자에 대해서 일반적으로 좋지 못한 선입견이 국민의 냉대와 무관심, 고용기피 등의 결과를 낳게 하고 있다. 이러한 상황 속에서

그들의 자립과 재사회화는 매우 어렵게 되고 이러한 분위기 속에 기본적인 생계유지를 위해서 취업마저 할 수 없다면 다시 범죄의 유혹에 빠져들 수밖에 없다 따라서 갱생보호사업을 전담기관에만 맡길 것이 아니라 일반국민 모두가 관심을 가지고 참여하는 협조체계의 바탕 위에서 실시하게 될 때 갱생보호사업이 활성화되어 이 제도의 목적이 달성될 수 있을 것이다.

보호관찰등에관한법률 제2조 제1항은 모든 국민은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 그 지위와 능력에 따라 협력하여야 한다고 규정하고 있다. 출소자의 성공적인 사회복귀는 국민의 협조와 이해를 얻음으로써만 달성될 수 있는 것이다 따라서 모든 대중매체를 이용하여 협조의 당위성과 필요성에 관한 여론을 개발하고 제반 시책이 강구되어야 할 것이다. 그러나 오늘날의 대중매체는 뉴스나 드라마 등의 프로그램에 있어 사회적 이탈행위의 보도나 극화는 상당한 비중을 차지하면서도 갱생보호사업에는 거의 무관심한 상태이다. 오히려 대부분의 뉴스 보도는 범법행위의 전개과정, 그 행위의 악함과 범법자에 대한 증오심의 고취, 법적 처리의 전달에만 치우쳐 있고, 또한 수사극 등도 범법행위의 전 구조를 완벽하게 극화하여 보여주고 있어 대부분의 국민은 출소자들에 대하여 범법행위의 연상에서 오는 부정적 선입관을 갖게 되어 그들을 사회적 이단자로서 냉대, 불신만 하여 취업알선을 꺼려하고 직업보도를 하지 않게 됨으로써 그들은 생계를 유지할 수 없게 되어 사회정착이 아주 어렵게 된다. 이렇게 되면 출소자들은 사회의 냉대감정에 비판한 나머지 범죄의 악순환으로부터 벗어날 수 없으며 사회적 불안을 초래하게 되는 것이다.

이러한 현실적인 의미에서 볼 때 만일 대중매체가 갱생에 성공한 출소자들이 과거를 반성하고 어떻게 건전하게 사회에 복귀하여 참다운 삶을 살아가고 있고 또한 어떠한 방법에 의하여 즉 갱생보호활동에 의하여 출소자가 갱생에 성공하였는가 등을 적극적으로 보도하고 극화하여 국민들에게 제시하여야 한다면 국민의 의식은 변화하리라고 본다. 출소자의 자립·갱생지원에 관한 국민의 이해와 관심제고를 언론매체를 통하여 홍보를 하게 된다면 전 국민은 갱생보호사업에 대하여 깊은 관심과 새로운 인식을 가지고 협력하게 될 것이다.

결국 갱생보호사업이 실질적으로 활성화되기 위해서는 무엇보다도 국민의식 전환이 절실히 요구된다고 하겠다

3 보호시설의 확대

가. 생활관 시설 확대 설치

현재 한국갱생보호공단에는 서울에 본부가 있고, 서울특별시, 광역시 및 도에 12개 지부가 있다. 12개 지부에는 대규모 생활관시설이 구비되어 있고, 이외에 서울지부 산하에 청소년을 위한 출장소(은평·송파생활관)와 성인을 수용하고 있는 도봉출장소, 부산지부 산하의 울산출장소, 수원지부 산하에 여성출소자를 위한 출장소(삼미여자생활관)가 5개소 설치되어 있는데 일본의 경우에는 갱생보호업무를 담당하고 있는 갱생보호회가 165개소가 있다. 그중 생활관을 설치하여 숙식을 제공하고 있는 직접갱생보호회가 98개소(우리나라의 6배)가 있으며, 직접 갱생보호회 등 협력조직간의 연락 및 조성을 하고 있는 연락조성 갱생보호회가 66개소, 직접 및 연락을 병행하고 있는 곳이 1개소 설치되어 활동 중이다.

그 외에도 갱생보호사업을 돕고 있는 갱생보호부인회가 1,248개에 20여만명의 회원, BBS회 572개에 6,000여명의 회원, 협력고용주 4,728명 등이 범죄예방활동, 갱생지원, 취업지원 등의 활동을 하고 있다.

또한 일본의 생활관 시설은 주로 가정집 형태로 건평이 평균 180여평(사무실포함)이고, 출소자 1인당 점유평수는 8.7평이며, 수용적정인원도 2,282명으로 우리나라의 4.5배의 규모이다.³⁵⁾

우리나라의 경우 갱생보호생활관은 30명에서 60여명씩 수용하는 대규모 생활관으로 생활관 시설도 대도시 중심의 시 외곽 지역에 위치한 관계로 갱생보호대상자들의 취업처 출퇴근에도 애로가 있는 실정이다.

35) <http://www.mojra.or.kr> 참조 일본 법무성 보호국, 갱생보호편람, 103면 이하 참조. 일본의 갱생보호에 협력하는 사람들은 갱생보호 부인회, BBS회, 협력고용주 등으로 갱생보호 부인회는 여성들이 어머니로서의 입장에서 지역사회의 범죄예방과 범죄나 비행에 빠진 사람들의 갱생에 협력하고자 하는 봉사단체로 전국에 20만여명의 회원이 있어 갱생보상상의 보급활동, 미니집회 등의 범죄예방활동, 보호사, 갱생보호회 BBS 외 활동에 대한 협력활동, 보호관찰을 봐도 있는 사람에 대한 원조활동 등 다면적인 활동을 하고 있다 또한 BBS회는 우범소년이나 촉법소년을 대상으로 멘터적 입장에서 도움을 주는 청년봉사단체로서 현재 일본전역에 약 6천여명의 회원이 활동하고 있다. 그리고 협력고용주는 범죄나 비행전력자들이 직업을 얻기가 곤란하고 취업을 하더라도 이해관의 부족으로 인해 재범을 저지르는 것을 방지하며 직장을 제공하고 자립 갱생을 돕는 민간사업주로서 현재 5천여명에 달한다. 마지막으로 일본에서는 많은 사람들이 각각의 입장에서 갱생보호의 제 활동에 협력하고 있다고 한다

또한 집단수용을 하고 있는 관계로 주변 주민들로부터 민원발생 소지를 안고 있고, 가족적인 분위기 연출에 애로가 있으며 수용자들간의 이기주의와 개인주의가 팽배되는 단점들을 내포하고 있다

따라서 10명 내외의 출소자들이 생활할 수 있는 소규모 주택형 생활관을 56개 지방검찰청 및 지청별로 확대 설치해야 할 필요성이 강하게 대두되고 있다 또한 소규모 생활관을 지역별로 분산 설치하여 운영한다면 출소자의 대도시 집중현상을 방지할 수 있고, 갇생보호대상자들의 취업알선 및 출퇴근이 용이하여 가족적인 분위기 속에 많은 출소자들에게 갇생보호의 혜택을 부여할 수 있을 뿐만 아니라, 이들의 관리에도 직정을 기할 수 있을 것으로 판단된다

나 생활관 시설의 현대화

보호관찰등에관한법률 제1조에서는 “죄를 범한 자로서 재범방지를 위하여 …… 체계적인 사회내 처우가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 지도원호”하는 것이라고 규정하고 있다 즉 갇생보호는 형사처분 또는 보호처분을 받은 자 중 보호의 필요성이 인정되는 자에게 본인의 동의나 신청에 의해 사회내에서 그에 필요한 보호를 실시하는 것을 말한다

갇생보호시설에서의 숙식제공은 범법자가 죄의 대가로 교정시설에서 수감생활을 하는 것과는 다르다. 갇생보호공단 생활관에서의 생활은 곧 출소자가 사회생활을 시작함을 의미한다 공적으로 여러 사람이 함께 생활하며 사회적응을 도모하고 자립기반이 조성될 때까지 단기간 머무는 곳이기는 하나, 소외 받고 그늘진 곳에서 생활하던 출소자들이 새 삶을 실현하는 삶의 터전인 것이다

이런 의미에서 이들이 생활하는 숙식제공 생활관시설은 출소자들이 자립갱생을 준비하는데 불편함이 없는 시설이 되어야 할 것이다.

이에 부응하여 사회복지적 차원에서 출소자들의 삶의 터전인 숙식제공 생활관시설의 현대화도 조속히 이루어져야 할 것이다.

다 특수 전문생활관 설치

교정시설에서 출소하는 출소자중에는 지체장애인, 노약자, 마약 및 약물중독자, 알콜 중독자, 형 집행정지 자들도 있다.

그러나 이들을 수용할 수 있는 갇생보호 전문생활관은 전무한 실정이다 기존의 갇생보호 생활관은 근로에 의한 자립갱생이 가능한 자들 위주의 시설인 것이다

앞으로는 이들에게까지도 갱생보호가 이루어질 수 있도록 보호사업 활성화가 요망된다. 이를 위해서는 먼저 이들을 수용할 수 있는 특수 전문생활관 설치가 선행되어야 할 것이고 이에 걸 맞는 전문인력과 전문시설이 확충되어야 할 것이다

4. 갱생보호서비스의 방향전환

우리나라 갱생보호사업의 방향이 전면적으로 혁신하여 변화시켜야 한다고 생각한다. 우리의 경제와 사회가 첨단으로 발전해가고 있는데도 갱생보호사업만큼은 1960년대에서 크게 벗어나 있지 못하고 있다. 현재까지의 갱생보호방법이 나름대로 출소자의 재사회화와 재범방지에 효과가 입증되었다지만 그러나 시대의 변화와 함께 보호방법도 사회적 발전에 부응하는 새로운 갱생보호서비스가 마련되어야 할 것이다

갱생보호대상자에 대한 물질적인 지원보다 선행되어야 하는 것이 원인치료일 것이다. 심리적 지체를 치료하여 사회에 적응할 수 있는 자신감을 주고, 중독성 약물 남용자에 대한 치료, 장기복역 후 출소한 자에게 현실사회와의 괴리감을 해소시켜 주는 교육 등의 갱생보호서비스를 활성화 시켜야 할 것이다.

이러한 교육이나 치료가 끝난 후에 자립기반을 조성시켜주어야 재범방지의 효과가 거양 될 것으로 본다.

즉 갱생보호사업도 장기적인 안목에서 교육이나 치료 쪽으로 방향전환이 필요하다. 대안학교 설치, 심리치료센터 설치, 약물치료센터 설치, 사회봉사센터 설치, 사회적응 교육센터 설치 등으로 갱생보호사업의 활성화를 위해서 공단조직에 대한 정책적인 개혁 및 배려가 요청된다 하겠다.

결론적으로는 보호관찰등에관한법률을 중심으로 하여, 지금까지 운영되어왔던 갱생보호사업을 재정비하여 그동안 축적되어온 실무를 토대로 체계적으로 연구하여 우리나라의 실정에 적합한 제도로써 정착되어 발전 될 수 있도록 제도상, 조직상의 새로운 정비는 물론 국가의 지원 및 국민의 자발적 참여가 이루어져 갱생보호활동이 전개되도록 하여야 할 것이다.

5. 주무부처의 전담 부서 설치

현재 우리나라의 갱생보호사업은 법무부에서 관장하고 그 하부로는 보호관찰업무를 주 업무로 추진하고 있는 보호국 관찰과에서 한 두명의 실무자가 갱생보호사업이라는 범죄예방의 특별예방정책을 총괄 추진하고 있다. 법무부 보호국 관찰과는 어디까지나

보호관찰업무를 주로 하기 때문에 항상 갱생보호업무는 우선 정책에서 밀려 항상 천덕꾸러기 신세로 뒤로 밀쳐 있기 마련이다. 보호관찰 조직은 매년 확대설치 되고 있고 이에 따라 보호관찰직원도 매년 증원됨에도 갱생보호공단 조직은 축소되고 직원도 감축되는 사례는 이를 반증하고 있는 것이다.

범죄자의 사회내 보호의 효율성과 그리고 출소자의 재사회화를 위한 정책을 균형있게 추진하기 위해서는 법무부 보호국내에 갱생보호업무만을 전담하는 전담부서(일명 갱생보호과)를 설치 할 필요가 있다 라고 생각한다.

한국갱생보호공단의 기구축소와 업무위축은 공단을 관리 감독하고 있는 법무부가 범죄예방에 관한 균형있는 관점을 확립하지 못했거나 산하의 다른 기관과의 차별을 한 결과일 것으로 사료되는바 정책 입안자가 갱생보호의 중요성을 깊이 인식하고 교정 전반에 균형적인 발전을 위해 최선을 다하는 노력이 필요하다 할 것이다.³⁶⁾ 그렇게 함으로써 범죄자의 사회내 치우의 양대 산맥인 유권적 보호관찰과 비유권적 갱생보호가 정정당당한 경쟁체제하에서 서로를 보완하면서 균형발전 할 것으로 생각한다.

6 재무구조 개선

출소자의 재범방지와 건전한 사회복귀 업무를 담당하고 있는 공단이 제기능을 다하기 위해서는 실질적으로 시설 조직에 있어서나 인력면에 있어서 도 확대 증원이 뒷받침되어야 할 것이고, 이와 더불어 이제는 운영차원에 있어서도 ①전문직원의 양성 및 보호방법 개선 ②중간처우 내지 사회내 처우제도와 결합 ③민간보호사업의 활성화 계획 등을 수립해야 함은 물론, 직접보호의 경우에는 보호대상자에게 실질적으로 보호지원이 될 수 있도록 정책적인 관심과 배려가 있어야 할 것이다.

이를 위해서는 현재의 공단 재무구조로는 그 어떤 것도 이룩해 낼 수도 없으며 발전은커녕 퇴보의 뒷걸음을 걸어야 할 것이다.

가. 정부부처의 정책적 지원

갱생보호사업을 추진하고 있는 한국갱생보호공단의 재정은 국고보조금과 소유 재산의 임대수입 등의 자체 수입으로 대별할 수 있다.

지난 10년간 공단의 예산을 살펴보면 다음의 <표V-1> 과 같다.

36) 홍봉선, 전계논문, 167면

<표 V-1> 공단예산³⁷⁾

(단위 : 백만원)

연도 구분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
계	4,180	5,465	6,872	5,015	4,674	6,216	6,808	6,858	6,346	6,836
국이고	3,221	4,375	3,871	3,665	3,298	3,709	4,447	4,657	5,003	5,642
자체	959	1,090	3,001	1,350	1,376	2,507	2,361	2,201	1,343	1,194
비율(%)	22.9	19.9	43.7	26.9	29.4	40.3	34.7	32.1	21.2	17.5

※ 97년도 자체수입 중 1,757백만원은 지부매각 대금임

이를 살펴보면 95년부터 96년도까지는 국고보조금이 증액되다가 97년 이후는 감소 추세를 보이다가 01년도에 들어서 96년 수준으로 환원되었으나, 02년도부터는 다시 약간씩 증가 추세에는 있지만 겨우 50억을 웃돌고 있는 상태로 아주 미약함을 볼 수 있다.

갱생보호사업이 성공을 거두고 그 활동이 보장되기 위해서는 무엇보다도 재정의 확보가 절실하다 할 것이다. 그러나 보호수요의 증가와 물가 상승 등을 감안한다면 공단의 재정은 아직까지도 아주 미약한 실정이고 현재의 갱생보호공단의 예산이 우리나라 전체 범죄자의 0.8%만을 지원할 정도의 예산이라는 점에서 전폭적이고 대폭적인 지원으로 10%이상의 범법자에게 갱생보호를 수혜 할 수 있도록 해야만 할 것이다.

한국갱생보호공단의 자체수입은 부동산 임대수입이 그 재원의 전부로 한정적이어서 큰 기대를 하기가 어려운 실정이고, 보호관찰등에관한법률 제85조에 갱생보호의 기금을 규정하고 동법 제87조에는 기금의 재원으로 ①기금 운용으로 생기는 수익금 ②공단의 사업으로 생기는 수입금 ③관계 법령의 규정에 의한 기부금으로 규정하고 있으나 기금이 미약 상태에서 기금운용으로 생기는 수익금이 발생할 수 없고 공단에서 수행하는 수익사업은 빌딩임대 사업뿐으로 1년 예산 총당에 급급한 실정이며 기부금조차도 갱생보호대상자 지원을 위한 소소한 물품에 그치고 있어 갱생보호의 기금마련조차도 힘든 상황이다.

따라서 갱생보호사업이 범죄인의 재범을 방지하고 사회를 방위함으로써 그 혜택은

37) 한국갱생보호공단자료, 2004 4 참조

결국 국가와 사회 및 국민에게 돌아간다고 생각한다면 국고보조금의 대폭적인 지원, 정부 출연의 갱생보호기금 지원, 사행성 사업(경마, 경륜, 카지노, 복권사업들)에 대한 일정액의 기금을 확보 등으로 청소년보호육성기금과 같이 단위가 높은 기금(약 1,000억)이 조성될 수 있도록 정부부처의 적극적인 협조가 필요하고, 민간독지가 및 국민의 적극적인 협조가 뒷받침되어야 할 것이다

나 자체수입확보를 위한 수익사업운영

갱생보호사업에 대해 국고예산을 감축하기 위해서는 공단내에 일정수익을 올릴 수 있는 수익사업체를 운영할 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 공단내에는 한해를 운영해 나갈 예산조차 부족하여 이를 실현시키기는 매우 어려운 실정이다 이를 위해서는 수익사업의 아이템개발(고속도로 휴게소 운영, 골프연습장, 화물운송업, 골재채취업, 교정시설 수용물품 납품 등)한 후, 정책적 지원(운영권 확보) 및 소요예산에 대한 차용 및 대출 등으로 대대적인 지원이 필요하단 할 것이다.

싱가폴 갱생보호공단의 경우에는 재소자와 출소자의 작업으로 인한 수익이 예산의 대부분을 차지하고 단순수익사업은 갱생보호공단이 직접 운영하여 수익을 창출하며 제빵, 화훼, 컴퓨터조립 및 기계제작 등 고난도 기능이 요구되는 수익사업은 민간기업과 합작 투자하여 운영한 후 수익을 일정 비율로 배분하여 공단의 재무구조를 다져가고 있다.

또한 88년부터는 교도소 내에 대규모 자체공장을 설립하여 재소자들에게 직업훈련과 취업을 알선함과 동시에 수익사업을 병행하고 있으며 그 사업에 고용되었던 재소자는 본인의 희망에 따라 출소 후에도 계속 연장 근무를 할 수 있도록 하여 갱생자립의 터전으로 활용 할 수 있도록 하고 있다.

싱가폴 갱생보호공단³⁸⁾에서 운영하고 있는 수익사업은 전투화, 군복, 제빵, 교통표

38) <http://www.mojra.or.kr> 참조 싱가포르 갱생보호공단은 1975 4 1 내무부 산하에 설립된 공법인으로 임기 3년의 이사장 및 총장 그리고 4개부가 있으며 160여명의 직원이 소속되어 있다 이는 산업부, 갱생보호지원부, 상담 및 사후관리부, 행정 및 재정부로 나뉘고 있다 산업부는 수익사업을 관장하는 부서로 대상자를 작업장에 고용하는 생산활동을 하거나 기업에 시설을 임대 또는 합작사업을 한다 갱생보호지원부는 대상자에게 직업훈련을 실시하고 안정된 직업을 갖도록 취업을 알선하며 민간자원 봉사자 관리와 중간처우의 집을 운영한다 또 상담 및 사후관리부는 사후상담프로그램을 운영하며 주로 마약중독자들의 갱생과 그 가족까지 상담 및 사회복귀를 위한 여러 가지 지원을 한다 또 행정 및 재정부부는 홍보, 재정, 관리 인사 행정 등 지원업무 부서이다. 이렇듯 싱가포르 갱생보호공단은 세부적으로 분리되어 고유 업무와 업무간의 자유 연계성을 가지고 있다

시판 인쇄, 화훼, 콘크리트 구조물, 세탁, 가구 등을 생산하고 있고 그 생산품은 주로 정부기관 또는 국영기업체에서 소비하고 있으며 기타일반 기업체의 하청업도 병행하고 있다. 특히 일반기업에서는 갱생보호공단에 투자하여 작업장을 개설 작업 능력과 수익의 극대화를 꾀하고 있다.³⁹⁾

우리나라에서도 출소자의 고용과 수익을 동시에 창출 할 수 있는 대규모 수익사업체 운영이 절실하며 이는 공단 스스로의 수익으로 국가의 지원과 예산 의존도 탈피와 출소자 취업알선 애로의 두 가치를 동시에 해결함은 물론, 출소자의 재범방지를 위한 갱생보호사업 활성화로 건강한 사회 건설에 크게 기여 할 것으로 생각한다

VI. 결론

현재까지도 우리사회는 출소자에 대한 재범을 방지하고 줄이려는 노력을 해왔지만 팔목할 만한 성과를 거두어 오질 못하고 제자리걸음 내지 퇴보하고 있는 것으로 보인다. 오늘날 우리 사회는 범죄의 과포화 현상과 더불어 누범율의 증대와 누범속도 가속화의 심화로 형사정책상 심각한 상황에 놓여 있다고 하겠다. 전체 범죄자중 누범자 구성비율이 매년 급격한 증가율을 나타내고 있는 것은 지금까지 막대한 국가의 예산으로 이룩된 시설 내 교정교화 활동이 효과적으로 운영되지 못한 결과이며 또한 범죄자들이 사회에 복귀하였을 때 그들에 대한 사회 내 처우인 갱생보호사업이 미약하였기 때문이라 하겠다.

사회로부터 격리되어 상당기간 구금생활을 하다가 출소한 자들의 상당수는 자력으로 자립갱생하지 못하고 재범에 이르는 경우가 많다.

이들에게 적절한 보호와 원조를 하는 갱생보호사업은 그들의 정상적인 사회복귀와 사회적응을 위해 반드시 필요한 사업이며, 앞으로 활성화되어야 할 과제이다.

경제적 빈곤이 재범의 절대적 요인이라고는 할 수 없지만 대부분의 누범자들은 경제적 빈곤이 중요한 동기가 되어 재범에 이르는 경우가 허다하다.

출소자의 대다수는 생활수준이 하류계층이고 근로의욕을 상실하였거나 노동을 천시하는 무위도식과 나태심의 소유자도 많으며, 또한 그들은 극히 적은 소지금을 가지고 출소하므로 의·식·주 등 당장의 생계유지가 곤란하여 안정된 생활을 할 수 없는 경우가 많다.

39) 갱생보호, 제16호 겨울호, 1999 12. 12~14면, 참조.

특히 그들에게 개인적인 친분으로 원조할 가족, 친지 등이 없거나 또는 기본적인 생계유지 등을 해결할 수 없는 어려운 입장에 처했을 때에는 그 빈곤상태로 인하여 바로 방황하게 되고 이때 주변의 전과자인 동료들이 유혹의 손길이 뻗쳐 다시 범행에 빠지게 되는 경우가 많음은 주지의 사실이다.

그럼으로 경제적 빈곤은 현대사회의 범죄현상을 명백히 밝혀주는 것은 못되더라도 직·간접적으로 범죄와 밀접한 관련성을 갖고 있으므로 이들에 대한 물질적인 원조는 필수적이라 할 수 있다.

따라서 범죄인의 갱생을 촉진하고 전과자의 재범을 방지하여 범죄로부터 사회를 방위하기 위해서는 보호관찰등에관한법률을 중심으로 하여 지금까지 운영되어 왔던 사회 내 처우제도를 대폭 재정비하여 갱생보호사업을 활성화하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 그 방안으로서는 현행의 임의적 갱생보호제도를 담당할 공단의 조직과 운영 등을 강화하는 한편 시설을 확충하여 사업내용을 다양화시키면서 직업훈련의 내실화 및 취업알선을 적극 추진하여 출소자들에게 경제적 자립기반을 마련해 주어야 할 것이다. 그러기 위해서는 단계적으로 직원의 증원과 전문화 그리고 유능한 직원들에 대한 승진의 기회를 부여하여 사기를 진작시키고 또한 국고보조금 증액에 따른 예산증액, 국고지원의 기금조성 등 국가의 재정적 지원이 뒤따라야 할 것이다.

한편 전과자의 냉대풍조가 심한 우리 사회에서는 먼저 전과자들에 대한 이해와 아량이 요청되며, 국가와 지방자치단체와 더불어 국민의 협조는 물론 그 근친자 및 대기업 등에서도 출소자 보호를 위한 수용태세가 갖추어져야 한다. 아직도 일반인들은 출소자를 위한 갱생보호공단의 존재조차 잘 모르고 있는 경우가 있으므로 대중매체를 통한 갱생보호사업의 홍보도 강화해야 할 것이다.

또한 통합된 범죄예방위원회 민간 자율성 제고라는 통합 명분에 맞게 민간단체인 한국갱생보호공단에서 관리하도록 하여 민·관의 조화를 통한 효율적인 범죄예방활동으로 실질적인 보호활동이 전개될 수 있도록 해야 할 것이다.

결국 갱생보호제도는 범죄 및 비행의 전과자중 재범의 위험성이 농후한 자에 대하여 그들이 정상적인 사회생활을 할 수 있도록 정신적, 물질적 원조를 제공함으로써 범죄로부터 개인과 사회를 보호하기 위한 것으로 사회복지적 차원에서의 범죄자의 보호사업일 뿐만 아니라 형사정책적 고려 하에서 이루어지는 사업이다.

출소자가 생태적, 유전적 소질에서 범죄가 초래되었든 환경적 요인에 의한 인지, 학습에 의한 범죄이든 그것은 영구 인격적인 것이 아니며 사회적 책임(Social responsibility)에 의하여 원조와 적절한 생활지도를 할 때 비로소 진정한 인간의 상

대적 균등기회가 마련되는 것이라 할 것이다

장애인이나 노약자가 사회적으로 보호를 받는 것처럼 사회적응에 애로를 보이는 상대적으로 약자인 출소자에게 적절한 사회적 책임(Social responsibility)에 의하여 보호를 해주는 것은 전체 공동체 사회의 발전을 위하여 너무나 당연한 일일 것이다.

전과자라는 이유로 사회에의 부적응 상태를 방치한다면 그것은 인간의 존엄성에 대한 훼손이며 나아가 건강한 사회로의 보편적 가치를 손상시키는 잘못된 정책임을 부인 할 수 없을 것이다

이러한 측면에서 갱생보호사업은 출소자에 대한 지원에 있어 몇 명의 출소자에게 얼마만큼의 지원을 해 주었다 라는 식의 산술적이고 형식적인 범주를 벗어나 실질적이고 현실적으로 이루어져야 할 것이다.

갱생보호의 대외적인 가치상승은 많은 갱생보호수해자를 탄생시키는 것이 아니라 많은 사회적응 갱생 자립 자를 탄생시키는 것일 것이다.

이런 의미에서 출소자들에게 명분 살리기 식으로 현실성 없는 지원에 그쳐서는 안 될 뿐만 아니라, 규정과 제도를 정비하고 정부예산지원을 대폭 증액하여 실질적이고 현실감 있게 조정되어 출소자의 재범방지에 노력하여야 할 것이다.



● 정진연

갱생보호 출소자보호 갱생보호공단 보호관찰등에관한법률

출소자 재사회화 교육

[Abstract]

The actual planning of rehabilitation system the purpose of preventing repetitions of the released off ender.

Chung, Jin-Yeon

Our society is complicating and diversifying based on a high growth of economy, modernization, informationalization, and hi-techs

Crimes accompanied with developing of society are increasing in quality and quantity, and offenders commit crimes over and over with unfitness for social system.

While economic growth and informationalization make a welfare community faster, now we are seeing its side effects and increasing despairs of the unprivileged.

Prevailing of crimes, and speeding of its repetition, cruelty, systematization, intellectualization, and increasing of repetition rating of the released are good examples.

Over the last three decades, the total number of crime increases from 323,363 cases in 1973 to 1,977,665 cases in 2002, which means about sextuple. The incidence per a hundred thousand population increases from 948 cases in 1973 to 4,076 cases in 2002 by 4.3 times. Numerous criminals are in a quagmire of crime by only one.

These vicious circle of crime show not only poor results of correction belonged to facility treatment, but also a limited protection policy for the released in society. No matter how they are corrected by facility treatment, its hard to get reduction or prevention against crime.

In below chart, we can see that convicts repetition rating is increasing again. That is, the rating has been decreasing from 64.9% in 1993 to 50.8% in 1999, but 2002 is 55.4%. Particularly, with the rating of repeated criminals

among overall convicts going over 50% every year, we have to recognize its seriousness and concern over preventions of the released. These problems generally stem from released persons will and consciousness to rehabilitate, but the bigger one is national policies and systems to support them, and the generals attitude to accept them.

Today's trend of criminal law has a great turn from menacing facility detention to community treatment, and is to develop the probation system that is a social protection for offenders and increase to support system, manpower, financing.

Rehabilitation system is the core of criminal policy, and the special prevention of repetition policy among crime prevention, and one of the most traditional social protection. Now it faces reduction of supports, and retrogression. So, focus of this report is to study a social situation facing a released person, requirements for repetition prevention, the supports, managerial facts and problems over the released convicts, and to try to find a solution over activation of rehabilitation system.