

2022년 한국법무보호복지학회 제10주년 심포지엄

출소자등의 보호 · 지원에 관한 법제화의 과제와 전망

(사)한국법무보호복지학회

2022년 한국법무보호복지학회 제10주년 심포지엄

□ 대주제 : 출소자등의 보호·지원에 관한 법제화의 과제와 전망

- 일시 : 2022년 8월 19일(금) 13:30 ~ 18:00
- 장소 : 국회의사당 의원회관 대회의실(2층)
- 주최 : (사)한국법무보호복지학회, 더불어민주당 김남국 국회의원, 한국형사·법무정책연구원
- 후원 : 한국법무보호복지공단, 법무부 법무보호위원전국연합회, 법무부 법무보호위원 전국취업위원연합회

시 간	내 용
13:30~14:00	개회식 ●사회자 : 최대호 교수(대진대) ●개회사 : 한국법무보호복지학회 회장 양혜경 교수 ●축사 : 한국법무보호복지공단 최운식 이사장 한국형사·법무정책연구원 하태훈 원장 한국교정학회 회장 최응렬 교수 ●환영사 : 더불어민주당 김남국 국회의원
14:00 ~ 14:10	휴식시간
14:10~15:30	1부 학술발표 □ 좌 장 : 이진국 교수(아주대 법학전문대학원) 제 1주제 : 법제화의 필요성 ●발 제 : 오삼광 교수(호남대) ●지정토론 : 이강민 교수(김포대) 제 2주제 : 법제화에 관한 비교법적 고찰 ●발 제 : 조운오 교수(동국대) ●지정토론 : 안성훈 박사(한국형사·법무정책연구원)
15:30~15:40	휴식시간
15:40~17:00	2부 학술발표 □ 좌 장 : 강동욱 교수(동국대) 제 3주제 : 입법안에 관한 검토 및 대안 제시 ●발 제 : 윤영석 변호사(윤영석 법률사무소) ●지정토론 : 황태정 교수(경기대) 제 4주제 : 법제화에 따른 실무적 대처 방안 ●발 제 : 이주상 변호사(한국법무보호복지공단) ●지정토론 : 이동임 교수(국립경상대)
17:00~17:30	종합토론
17:30~17:40	연구윤리교육
17:40~18:00	폐회 후 총회

※사정에 따라 발제자 및 주제, 시간 등은 변경 될 수 있습니다.

Contents

출소자등의 보호·지원에 관한 법제화의 과제와 전망

제1주제

법제화의 필요성 1

발 표: 오삼광 교수(호남대)

지정토론: 이강민 교수(김포대)

제2주제

법제화에 관한 비교법적 고찰 21

발 표: 조윤오 교수(동국대)

지정토론: 안성훈 박사(한국형사·법무정책연구원)

제3주제

입범안에 관한 검토 및 대안 제시 47

발 표: 윤영석 변호사(윤영석 법률사무소)

지정토론: 황태정 교수(경기대)

제4주제

법제화에 따른 실무적 대처 방안 81

발 표: 이주상 변호사(한국법무보호복지공단)

지정토론: 이동임 교수(국립경상대)

2022년 (사)한국법무보호복지학회 제10주년 심포지엄 개회사



존경하는 (사)한국법무보호복지학회 회원과 김남국 국회의원님 그리고 내 외빈 여러분
뜨거운 한여름의 폭염 속에 기록적인 폭우로 사람들이 삶의 터전을 잃어버리는 안타까
운 피해 발생과 복구가 한창 진행되고 있는 상황 속에 그나마 아침저녁으로는 선선한 공
기를 느끼게 되는 처서를 목전에 두고 있는 즈음 (사)한국법무보호복지학회에서 주관하는
심포지엄에 오신 것을 환영합니다.

학회 창립 10주년을 맞아 대한민국 국회에서 심포지엄이 개최됨을 영광스럽게 생각하
고 있습니다.

오늘의 심포지엄은 출소자의 재범 방지 및 안정적인 생활 조성을 위하여 ‘출소자 등의
보호·지원에 관한 법제화의 과제와 전망’이라는 대주제를 가지고 더불어민주당 김남국
국회의원과 한국형사·법무정책연구원이 공동으로 개최하게 되었습니다.

‘출소자 등의 보호·지원을 위한 법률 제정’의 필요성은 김남국 국회의원께서 지난
2021년 4월 23일 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률안」의 대표발의를 통해 제안되
었습니다.

현재 재범방지를 위해서 보호관찰, 사회봉사, 수강 및 갱생보호 등 사회 내 처우가 필
요한 사람을 지도하고 도움으로써 건전한 사회복귀를 촉진하고 있으나 지도와 원호를 통
하여 사회적 자립을 돕는 갱생보호는 그 수행 방식이 달라 이를 하나의 법률에서 명확하
고 정교하게 규율하는 데에는 한계가 있는 것이 작금의 현실입니다.

따라서 형사처분 또는 보호처분을 받거나 다른 법령에서 법무보호를 받도록 한 사람으
로서 자립을 위한 보호가 필요한 사람의 지원에 관한 법률인 「출소자 등 사회정착 지원
에 관한 법률」을 “별도”로 마련함으로써 법무보호대상자의 복지를 증진하고, 범죄 예
방을 통해 사회를 보호하려는 것이 김남국 국회의원님 대표발의의 주된 제안 이유입니다.

특히, 이 법안은 출소자 등 법무보호대상자의 사회정착을 지원하여 건전한 사회복귀를
도움으로써 재범을 감소시키고 사회 재통합을 도모함을 목적으로 하고 있으며, 국가는
법무보호대상자의 사회복귀 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공단 및 법무
보호사업자에게 국유재산을 무상으로 대부하거나 사용하게 할 수 있다는 내용 등을 제시
하고 있습니다.

우리나라의 재범 발생률은 좀처럼 줄어들 기미가 보이지 않고 오히려 신종 범죄까지

증가되어 지속적으로 시민 사회의 안전성이 위협받고 있습니다. 이에 따라 ‘출소자의 건강한 사회정착 지원 및 효율적 범죄 예방 활동을 위한 공적 지원’을 수행하는 기관인 「한국법무보호복지공단」은 법무보호의 대표적 사회복지 및 형사정책 기관입니다. 공단은 재범방지와 출소자의 안정적 사회복귀를 도모하기 위해 다양한 법무보호복지서비스를 제공하고 각 사업별로 경영 목표들을 설정하여 매년 출소자 지원 보호업무를 사업별로 실적 등을 평가하여 공공성과 경영효율성을 제고하기 위한 각고의 노력을 지속적으로 전개하는 것으로 평가되고 있습니다.

오늘 개최되는 (사)한국법무보호복지학회 제10주년 심포지엄은 김남국 의원님께서 대표 발의하신 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률」이 더욱 실질적이고 현실적으로 논의됨으로써 획기적인 정부의 지원을 도모하고, 공단의 양적·질적 사업 역량을 널리 알리기 위한 목적을 가지고 있습니다. 이를 위해 한국법무보호복지공단의 목표인 ‘출소자 등의 보호·지원에 관한 법제화’의 긴급성과 필요성 그리고 국민적 공감대 형성 마련을 위해 대한민국의 저명한 학자들께서 열띤 토론의 시간을 가지게 될 것입니다.

바쁘신 업무에도 불구하고 많은 분들이 오늘의 심포지엄을 빛내주시기 위해 귀한 발걸음을 하셨습니다. 오늘의 (사)한국법무보호복지학회 제10주년 심포지엄을 위해 후원해주신 한국법무보호복지공단 최운식 이사장님과 한국형사·법무정책연구원 하태훈 원장님, 법무부 전국취업지원 연합회 강선국회장님, 법무부 법무보호위원 전국연합회 이계환 회장님께 감사드립니다. 더 나아가 오늘의 (사)한국법무보호복지학회 제10주년 심포지엄을 축하해주신 법무부 범죄예방정책국 운용장 국장님, 한국법무보호복지공단 최운식 이사장님, 법무부 전국취업지원 연합회 강선국회장님, 법무부 법무보호위원 전국연합회 이계환 회장님, 한국형사·법무정책연구원 하태훈 원장님, 서울구치소 유태오 소장님, 한국형사법학회 이진국회장님, 한국교정학회 최응렬회장님, 서울YMCA 김인복이사장님, 조규태회장님, (재)기독교대한하나님의성회 이사장 박광수목사님, 사무총장 이동훈 목사님, (사)대한기독교하나님의성회 총회장 정동균 목사님, 웨스트민스터신학대학원대학교 정인찬 총장님, 그리고 고려대학교 농심품유통무역 연구실 양승룡 교수님, 가천대길병원 김한술, 윤주희 선생님, 웨스트민스터신학대학원대학교 사회복지학과 원우회 등께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

또한 오늘의 심포지엄이 성공리에 개최될 수 있도록 헌신적인 수고와 관심을 기울려주신 우리학회의 소중한 회원님들과 김남국 의원님 의원실의 관계자님들의 협조와 노고에도 진심으로 감사드립니다.

오늘 마련된 심포지엄이 안전한 사회에 기여할 수 있는 진지한 논의의 장이 되시기를 기대합니다. 감사합니다.

2022년 8월 19일

(사)한국법무보호복지학회 회장 양혜경

축 사



안녕하십니까?

한국법무보호복지공단 이사장 최운식입니다.

한국법무보호복지학회의 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률」 제정 촉진을 위한 국회 심포지엄 개최를 진심으로 축하드립니다.

심포지엄을 위해 참석하신 더불어민주당 김남국 의원님(입법발의) 한국형사·법무정책연구원 하태훈 원장님 한국교정학회 회장 최응렬 교수님 한국형사법학회 회장 이진국 교수님(좌장)을 비롯한 모든 분들께 감사의 인사를 올립니다.

그리고,

이 심포지엄을 준비해주신 한국법무보호복지학회 양혜경 학회장님께도 감사의 말씀을 전합니다.

이번 심포지엄의 “출소자 등의 보호·지원에 관한 법제화의 과제와 전망”이라는 주제를 통해 출소자 사회정착을 위한 견고한 발판이 마련될 수 있기를 기대합니다.

오늘의 귀한 자리가 마련될 수 있도록 다양한 주제로 발표를 하시는 발표자와 토론자 여러분께도 고마운 마음을 전합니다.

II

한국법무보호복지공단은 1961년, 「갱생보호법」 제정을 기반으로 법무보호사업을 전개해 나갔으며 1995년, 「보호관찰법」, 「갱생보호법」을 통합하여 「보호관찰 등에 관한 법률」로 개정되어 현재까지 이어지고 있습니다.

법무보호사업은 시대가 변함에 따라 다각화, 전문화 되고 있으며 그에 따라 공단도 많은 성장을 거듭해왔습니다.

앞으로의 공단의 성장에 필요한 것은 열심히 법무보호사업을 수행하는 직원, 범죄로부터 안전하게 지켜야 하는 국민, 법무보호서비스를 받는 보호대상자를 위한 독자 법률입니다.

독자법률의 제정으로 임의적 서비스에서 벗어나 효율적인 업무추진을 통해 안전한 율타리 안에서 법무보호사업을 펼치는 날이 오기를 기대합니다.

III

여러분

새는 알을 깨고 나온다.

알은 새의 세계이다.

태어나려는 자는 한 세계를 파괴해야만 한다.

라는 ‘데미안’의 구절이 있습니다.

오늘 이 자리가 「보호관찰 등에 관한 법률」이라는 알에서 깨어나와

「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률」의 세계로 가는 시작이 되었으면 좋겠습니다.

독자 법률 안에서 더 많은 서비스를 제공하게 될 날을 기대하며, 알을 깨는 새처럼 더 높고 비상할 수 있도록 공단에 많은 관심과 애정 부탁드립니다.

아무쪼록 바쁜 일정에도 불구하고 행사를 준비해주신 관계자 여러분과 참석하신 모든 분들께 깊이 감사드리며,

가정에 평안과 행복이 가득하시기를 기원합니다.

한국법무보호복지공단 이사장 최운식

축 사

안녕하십니까?

한국형사·법무정책연구원장 하태훈입니다.

한국법무보호복지학회 창립 10주년과 기념 심포지엄 개최를 진심으로 축하합니다. 국회 심포지엄 공동주최의 기회를 주신 양혜경 학회장님과 더불어민주당 김남국 의원님께 감사드립니다.

갱생보호에서 명칭이 변경된 법무보호는 출소자에 대하여 정신적, 물질적 원조를 제공하고, 이들이 건전한 사회인으로 복귀할 수 있도록 기반을 조성하여 재범을 방지하고 사회복귀를 돕는 범죄예방 활동을 의미합니다. 주지하다시피 범죄의 위험으로부터 안전한 사회를 구축하기 위해서는 사전적 범죄예방 정책이 필수적이지만, 이와 아울러 출소자에 대한 효율적 지원을 통한 재사회화를 가능하게 함으로써 재범을 방지하는 것도 주요한 형사정책적 과제라고 할 수 있습니다.

범죄예방을 통한 사회 안전을 추구해야 하는 국가가 출소자에 대해 지원을 해야 하는 이유는 크게 출소자의 성공적인 재사회화를 통한 재범 방지와 국민 안전의 확보, 그리고 범죄로 인한 사회적 비용의 절감에서 찾아볼 수 있습니다. 이러한 법무보호의 형사정책적 필요성과 의의에도 불구하고, 현행법은 법적 성격이 다른 보호관찰 업무와 법무보호 업무를 같은 법률(보호관찰 등에 관한 법률)에서 규율하고 있어서, 사실상 보호관찰 업무가 중심을 이루는 법률 내에서 법무보호 업무의 실효성을 높이는 데 한계가 있었던 것이 사실입니다.

법무보호는 출소자에 대한 사회복지정책으로서의 성격을 갖기 때문에 보호관찰과 같은 범주로 이해하는 데는 무리가 있습니다. 2009년 한국갱생보호공단을 한국법무보호복지공단으로 명칭을 변경한 이유가 공단의 역할이 재범 방지를 위한 대상자 관리보다는 취약계층으로서 사회적 차별을 받는 출소자들의 복지증진을 목표로 한 데서 비롯한 것이라는 점에서도 법무보호의 보호관찰과의 차별적 성격을 찾아볼 수 있습니다.

따라서 현행법과 같이 보호관찰의 부수 업무로서의 법무보호가 아니라 법무보호 대상자에 대한 사회 복지적 정책을 구현할 수 있는 법무보호가 되기 위해서는, 법무보호 업무 자체에 집중함으로써 법무보호 업무의 위상을 제고하고 보다 효과적인 보호 사업의 기반을 마련할 수 있는 독자적인 법률을 제정해야 합니다.

이번 심포지엄은 법무보호복지 분야 법제화의 필요성과 주요 외국 법무보호의 현황을 살펴보고, 우리나라 출소자 등의 보호·지원에 관한 법제화의 방향과 구체적인 입법안, 그리고 법제화 이후의 과제에 대해서 관련 분야 전문가들의 소중한 경험을 공유할 수 있는 좋은 기회가 될 것으로 생각합니다. 새로운 환경변화 속에서 우리나라 법무보호복지 분야가 나아갈 방향과 과제를 모색하는 풍성한 논의의 장이 되길 기대합니다.

2021년 법무정책 분야로 연구 영역을 확장한 한국형사·법무정책연구원도 법무보호복지 분야의 연구에 더욱 관심을 기울여, 명실상부 ‘형사·법무정책의 통합적 싱크탱크’로 거듭나겠습니다.

끝으로 바쁘신 중에도 축사를 해주신 한국법무보호복지공단 최운식 이사장과 한국교정학회 최응렬 회장님, 심포지엄 좌장을 맡아주신 한국형사법학회 회장인신 아주대학교 이진국 교수님과 동국대학교 강동욱 교수님을 비롯하여 발제와 토론에 참여해주시는 여러 전문가께도 감사의 말씀을 드리며, 여러분들의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2022.8.19.

한국형사·법무정책연구원 원장 하태훈

축 사



안녕하십니까? 한국교정학회장 최응렬입니다.

지루한 장마와 무더위도 지난 8월 15일 말복이 지나면서 열대야도 사라지는 것 같습니다. “출소자 등의 보호·지원에 관한 법제화의 과제와 전망”이라는 주제로 사단법인 한국법무보호복지학회와 더불어민주당 김남국 국회의원 주최로 개최되는 국회 심포지엄을 진심으로 축하드립니다. 그리고 바쁘신 일정에도 불구하고 심포지엄에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분께 깊은 감사의 말씀을 올립니다. 아울러 이번 국회 심포지엄을 준비해 주신 한국법무보호복지학회 양혜경 회장님과 더불어민주당 김남국 국회의원님을 비롯한 관계자 여러분께 감사의 말씀을 올립니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

그동안 우리나라의 출소자 지원 정책은 비약적으로 발전하여 이제는 선진국의 대열에 들어섰다고 해도 과언이 아닐 것입니다. 그러나 이에 필요한 전문 인력 등 인프라 부족, 주요 정책을 신속하게 추진해 나갈 수 있게 하는 입법적 지원 등은 미흡한 게 사실입니다. 이러한 상황에서 출소자 지원 정책에 대한 전문적·체계적인 법제화를 논의하고 입법안에 관한 검토, 대안 제시와 그에 대한 실무적 대처방안을 토의하는 이 자리는 매우 의미가 있다고 생각합니다.

이번 국회 심포지엄은 그동안 법무복지 분야 학자와 실무자들이 지속적으로 주장해 온 출소자 등의 보호·지원에 관한 법제화를 위한 것으로 더불어민주당 김남국 국회의원님께서 대표발의한 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률」이 조속히 입법화될 수 있도록 힘을 보태는 자리입니다. 오늘 심포지엄에서는 출소자 등의 보호·지원에 관한 법제화의 필요성과 비교법적 고찰이 논의되고, 김남국 국회의원님께서 대표발의한 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률(안)」에 관한 검토 및 대안 제시, 법제화에 따른 실무적 대처방안이 심도 있게 논의될 것입니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

현행 「보호관찰 등에 관한 법률」은 재범방지를 위해서 보호관찰, 사회봉사, 수강명령 및 갇혀보호 등 사회 내 처우가 필요한 사람을 지도하고 도움으로써 건전한 사회복귀를

촉진하고 있습니다. 다만, 지도와 원호를 통하여 범죄를 예방하는 보호관찰, 사회봉사, 수강명령과 사회적 자립을 도움으로써 범죄를 예방하는 갱생보호는 그 수행 방식이 달라 이를 하나의 법률에서 명확하고 정교하게 규율하는 데에는 한계가 있다는 것이 여러 차례 지적된 바 있습니다.

따라서 형사처분 또는 보호처분을 받거나 다른 법령에서 법무보호를 받도록 한 사람으로서 숙식 제공, 주거 지원, 창업 지원, 직업훈련, 취업 지원 등 자립을 위한 보호가 필요한 사람의 지원에 관한 법률인 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률」을 별도로 마련함으로써 법무보호대상자의 복지를 증진하고, 범죄예방을 통해 사회를 보호하는 것은 매우 중요하다고 생각합니다.

이 심포지엄에서 학자, 실무자 및 입법가들의 소통을 통해 출소자의 현실적인 지원에 대해 토론하고 법무보호복지 분야의 변화에 대해 함께 모색하여 의미 있는 방안이 도출될 수 있기를 바라며, 참가자 모두가 서로의 지식과 지혜를 모을 수 있는 귀중한 시간이 될 수 있기를 기원합니다.

심포지엄을 위해 사회와 좌장을 맡아주실 최대호 교수님, 이진국 교수님, 강동국 교수님, 주제발표를 해 주실 오삼광 교수님, 조운오 교수님, 윤영석 변호사님, 이주상 변호사님, 토론을 맡아주실 이강민 교수님, 안성훈 박사님, 황태정 교수님, 이동임 교수님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

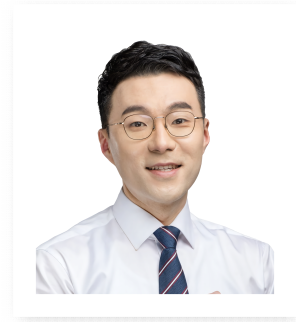
다시 한 번 국회 심포지엄을 위해 힘써주신 양혜경 회장님과 김남국 국회의원님께 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 어려운 발걸음 해주신 한국법무보호복지공단 최운식 이사장님과 한국형사·법무정책연구원 하태훈 원장님께도 감사의 말씀을 전하며, 이 자리에 참석해 주신 학회 회원을 비롯한 모든 분들의 앞날에 행복이 가득하시길 기원합니다.

감사합니다.

2022년 8월 19일

한국교정학회장 최 응 렬

환영사



안녕하십니까.
더불어민주당 국회의원 김남국입니다.

「(사)한국법무보호복지학회 창립 10주년 심포지엄」 개최를 진심으로 축하드립니다. 이번 토론회 개최를 위해 애써주신 양혜경 한국법무보호복지학회 회장님과 한국법무보호복지공단, 법무부 법무보호위원전국연합회, 법무부 법무보호위원전국취업위원연합회, 한국형사법무정책연구원 등 관계자 여러분 모두에게 깊이 감사 인사드립니다.

오늘 토론회에서는 「출소자 등의 보호·지원에 관한 법제화의 과제와 전망」을 주제로 논의가 이루어집니다. 이번 토론회를 통해 법무보호대상자의 복지를 증진하고 나아가 범죄예방을 통하여 우리 사회 안전망이 더욱 두터워질 수 있는 기회가 될 것이라 생각합니다.

대한민국은 법무보호대상자를 대상으로 보호사업 영역을 확장하면서 사회정착을 지원해 오고 있습니다. 취업지원과 심리상담, 학업지원, 가족지원 등 다양한 분야의 사업들을 추진함으로써 법무보호대상자들의 사회 적응력을 높이고 재범역률을 낮추는 등 우리 사회 범죄예방에 큰 노력을 기울이고 있습니다.

다만 이와 같은 노력에도 불구하고 여러 사회정착지원 사업을 추진하는 과정에서 근거 법률을 제대로 갖추지 못하여 사업 추진에 많은 어려움을 겪고 있는 것이 현실입니다. 이에 법무보호대상자의 건전한 사회복귀를 돕는 여러 사업들이 보다 안정적으로 진행될 수 있도록 지난해 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률」을 대표발의하여 법제사법위원회에서 논의 중에 있습니다.


오늘 토론회를 통하여 법률의 필요성을 다시 한번 강조하여 국민적 관심을 제고하고, 입법 이후 준비해야 할 실무적인 방안들을 논의함으로써 법제화 이후 차질없이 현장에서 적용될 수 있는 시간이 되기를 바랍니다.

또한 앞으로도 한국법무보호복지학회와 한국법무보호복지공단 등이 협력하여 법무보호사업의 활성화를 도모하고 이를 통해 범죄예방 및 안전한 사회를 구현하는데 큰 역할을 해주시기를 바랍니다.

다시 한번 (사)한국법무보호복지학회 제10주년 심포지엄 개최를 진심으로 축하드립니다.
감사합니다.

2022년 8월 19일

국회의원 김남국(더불어민주당/ 법제사법위원)



제1주제

법제화의 필요성

- 발표 : 오삼광 교수(호남대)
- 토론 : 이강민 교수(김포대)

법무보호복지 대상자의 보호·지원에 관한 법제화의 필요성 검토

호남대학교 경찰행정학과
오삼광

목 차

- I. 들어가며
- II. 법무보호복지에 관한 이론적 배경
- III. 보호관찰과 법무보호복지의 통합 운영에 따른 문제점
- IV. 법무보호복지 대상자의 보호·지원에 관한 법제화의 필요성
- V. 나오며

I. 들어가며

「갱생보호법」은 갱생보호대상자의 자립의식을 고취하고, 경제적 자립기반을 조성시켜 건전한 사회복귀를 촉진함으로써 재범의 위험을 방지하는 한편, 갱생보호사업의 건전한 육성을 도모함을 목적으로 1961년 제정되어 시행되었으나 1988년 「보호관찰법」으로 변경되고, 1995년 「보호관찰 등에 관한 법률」이 공포됨에 따라 갱생보호법과 보호관찰법을 통합하여 운영하고 있다. 하지만 최근 5년 동안 우리나라 전체출소자의 재범률은 25.2%로 이 법률의 근본적인 목적인 범죄예방과는 다른 방향으로 흘러가고 있다.

이렇듯 법률의 통합 이후 직무의 정체성과 관련된 다양한 문제점이 제기되고 있는 현실에서 ‘사회적 처우’¹⁾라는 이유로 기본적인 성격, 목적, 주요 대상자, 실시

1) 법무보호복지를 ‘사회 내 처우’의 한 유형으로 파악하는 것에 대해 보호관찰 등 사회 내 처우는 재사회화 촉진정책의 성격을 강하게 가지기는 하지만, 본질적으로 범죄에 대한 제재의 성격을 가지는 반면에, 법무보호복지는 본질적으로 ‘출소자에 대한 복지정책’이라는 성격이 강하기 때문에 이들을 구분하여 법무보호복지의 성격을 명확히 하여야 한다는 견해도 있다(박경규, “법무보호복지의 현황과 개선방향”, 법무보호연구 제4권 제1호, 한국법무보호복지학회, 2018, 132면).

기관 등이 다른 보호관찰과 법무보호복지제도를 같은 법률에서 다루고 있는 것이 과연 재범 억제에 효율적인지 의문스럽다.

현재 법무보호복지공단에서는 법무보호복지사업을 통해 출소자의 사회적응을 돕고 재범방지에 큰 기여를 하고 있지만 지원사업과 관련하여 법률적 한계에 의해 지원대상자가 필요로 하는 지원이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 출소자 지원에 관한 독자적 법률의 마련을 통해 법무보호복지 업무의 정체성을 확립하고, 출소자들이 사회에 원활히 적응할 수 있는 제도의 개선이 필요하다. 이에 따라 이하에서는 출소자와 그 가족들을 포함한 지원대상자들의 사회복지적 성격이 적극적으로 반영된 법률의 제정에 대한 필요성에 대해 논의한다.

II. 법무보호복지에 관한 이론적 배경

1. 법무보호복지사업의 의의

법무보호복지란 교정시설에서 구금 후 석방된 출소자에게 원활한 사회의 복귀를 위해 필요한 생활지원, 취업지원, 가족지원, 상담지원 등 다양한 정신적·물질적 원호를 제공하는 사업으로 재범을 방지하고, 사회의 적응을 위한 기반을 조성하는 제도이다. 현재 법무보호복지의 근거법률인 「보호관찰 등에 관한 법률」에 따라 보호관찰, 사회봉사, 수강(受講) 및 갱생보호(更生保護)를 범죄자의 재사회화를 위한 범죄예방활동으로 보고 있다.²⁾

이처럼 보호관찰과 법무보호복지가 대상자를 사회 내에서 관리하면서 재범방지를 위한 점에서 연관이 있다고 이해할 수 있으나 보호관찰의 경우 법원의 판결 등에 의한 강제적 처분으로 관련 준수 사항을 이행하지 않을 시 처벌이 가능하지만, 법무보호복지의 본인이 자발적으로 선택하기 때문에 위반 시 강제력이 없다는 점에서 근본적인 차이를 보이고 있다.³⁾ 또한 법무보호복지의 「보호관찰 등에 관한 법률」 뿐만 아니라 「사회복지사업법」 제2조에서 그 근거를 찾아볼 수 있고, 사회복지사업으로 규정되어 있어 보호관찰과 법무보호복지의 법률체계를 분리하여 독자적인 법률의 제정이 필요하다는 주장에 무게가 실린다.

2) 권수진·탁희성·박선영·오병두, 출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 제정(안)에 관한 연구, 한국법무보호복지공단, 2020, 11면.

3) 권혜수·강호성, “보호관찰과 법무보호복지 연계 강화 방안 연구”, 교정복지연구 제75호, 한국교정복지학회, 2021, 212면.

2. 법무보호복지사업의 법적 근거

(1) 보호관찰 등에 관한 법률

현재 우리나라의 출소자 지원사업은 「보호관찰 등에 관한 법률」에 근거하여 시행되고 있다.

동법 제1조에서는 죄를 지은 사람으로서 재범방지를 위하여 보호관찰, 사회봉사·수감 및 갱생보호 등 체계적인 사회내 처우가 필요하다고 인정되는 사람을 지도하고 보살피며 도움으로써 건전한 사회복귀를 촉진하고, 효율적인 범죄예방 활동을 전개함으로써 개인 및 공공의 복지를 증진함과 아울러 사회를 보호함을 목적으로 한다라고 규정하고 있어 보호관찰과 갱생보호를 하나로 통합하여 운영하고 있다.⁴⁾

제65조에서는 갱생보호의 방법에 대해 ① 숙식제공 ② 주거지원 ③ 창업지원 ④ 직업훈련 및 취업 지원 ⑤ 출소예정자 사전상담 ⑥ 갱생보호 대상자의 가족에 대한 지원 ⑦ 심리상담 및 심리치료 ⑧ 사후관리 ⑨ 그 밖의 갱생보호 대상자에 대한 자립 지원을 규정하고 있다. 출소자들은 출소 후 많은 어려움을 겪고 있지만, 가장 큰 문제는 이혼, 별거 등 가족의 해체로 인한 상실감에 빠져 재범의 위험에 노출되어 있기 때문에⁵⁾ 가족단위의 접근을 통해 재범방지정책의 지원을 확대하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

제94조는 사업의 보조금에 관한 사항이 규정되어 있는데, 국가 또는 지방자치단체는 사업자 및 공단에 대하여 보조할 수 있다라고 규정되어 있다. 생각건데, 이는 임의규정으로 국가나 지방자치단체의 재정상황에 따라 보조금이 변동이 심하게 나타날 수 있을 뿐만 아니라 보조금을 지원받지 못하는 상황도 발생할 수 있어 강행규정으로 개정하여 현실적이고 안정적인 지원이 필요하다.

(2) 사회복지사업법

「사회복지사업법」 제2조 제1호 “사회복지사업”이란 다음 각 목의 법률에 따

4) 통합의 이유로는 보호관찰과 갱생보호는 범죄인의 사후관리와 재범방지라는 동일한 목적을 가지고 유기적으로 이루어지는 것이 바람직하다는 판단 하에 하나의 법률로 통합하여 규율하게 되었다(홍완식, “법무보호대상자 지원을 위한 법제 개선방안”, 법무보호연구 제5권 제1호, 한국법무보호복지학회, 2019, 71면).

5) 김기환, “출소자 가족지원사업의 현황과 과제 -법무보호복지공단의 가족희망사업을 중심으로-”, 교정달론 제13권 제3호, 아시아교정포럼, 2019, 323면.

른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센 병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 규정하고 있으며, 처에서 「보호관찰 등에 관한 법률」을 명시하고 있다. 2011년 8월 「사회복지사업법」 제2조의 개정을 통해 법무보호복지사업을 사회복지 사업으로 규정한 것이다. 향후 법률안 제안시 사회복지적 측면을 강조하여 국민의 공감대를 형성할 수 있는 사회분위기 조성이 우선되어야 하는 이유이기도 하다.

3. 법무보호복지사업의 필요성

오랜 기간 사회로부터 단절되었던 출소자들은 급격히 변화한 사회의 제반 사정에 대한 지식이 부족하여 적응하지 못하고 쉽게 좌절하는 등 사회복지에 실패할 수 있는 환경에 놓이게 되며,⁶⁾ 전과자라는 사회의 따가운 시선과 낮은 학력 수준, 오랜 기간 사회와의 단절로 인한 적응력 부족, 다양한 사회 지원의 미흡 등으로 사회에 성공적인 정착을 하지 못한 채 재범의 위험에 노출되어 있다.⁷⁾ 이들의 원활한 사회복지 복귀를 위해서는 사회로부터 단절된 기간 동안 변화된 사회의 현실을 잘 이해하고 적응할 수 있도록 적극적인 보호와 지원이 필요하다.⁸⁾

아래 표 【II-1】, 【II-2】에서 알 수 있듯이 지난 5년 전체출소자 재범률은 평균 25.4%로 높게 나타나고 있으며, 5대 법무보호복지사업의 지원을 받은 대상자의 재범률은 지원사업의 내용에 따라 다르게 나타나지만 평균 0.3%~0.5%로 현저히 낮게 나타나 현재 한국법무보호복지공단에서 수행하는 사업이 출소자의 재범방지에 중추적인 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 이처럼 재범률을 낮춤으로써 교정본부의 예산절감의 효과와 재범으로 인한 사회적 비용을 절감할 수 있다는 점에서 볼 때, 재범예방정책을 위한 주요사업으로 법무보호복지사업의 필요성이 증대되고 있는 만큼 사업의 안정적인 운영을 뒷받침할 수 있는 제도적 마련이 필요하다.⁹⁾

6) 원혜옥, “법무보호대상자 지원에 관한 법률 제정의 필요성 및 규정의 검토”, 법무보호연구 제1권, 한국법무보호복지학회, 2015, 8면.

7) 강호성, “재범방지를 위한 출소자 지원제도의 발전방안”, 한국사회복지학회 학술대회자료집, 한국사회복지학회, 2017, 10면.

8) 정진연, “효율적인 법무보호복지사업의 방향”, 교정연구 제23호, 한국교정학회, 2004, 188면.

9) 권수진·탁희성·박선영·오병두, 앞의 보고서, 121면.

<II-1 전체출소자 재범률>

(단위 : 명, %)

구분	재범률	출소자 수	출소자 중 3년 이내 재복역자 수
2016	24.8	22,028	5,465
2017	24.7	22,121	5,471
2018	25.7	22,484	5,780
2019	26.6	24,356	6,486
2020	25.2	27,917	7,039
계	25.4	118,906	30,241

출처 : 법무부, 「법무연감」, 각 연도.

<II-2 최근 5년간 5대 법무보호복지사업 재범률>

(단위 : 명, %)

구분		숙식제공	주거지원	직업훈련	창업지원	취업지원	계
2016	지원	2,273	152	2,882	14	4,997	10,318
	재범	16	5	6	0	26	53
	재범률	0.7	3.3	0.2	0.0	0.5	0.5
2017	지원	2,167	152	3,003	3	5,655	10,980
	재범	16	6	4	0	10	36
	재범률	0.7	3.9	0.1	0.0	0.2	0.3
2018	지원	1,846	220	3,602	3	5,726	11,397
	재범	17	1	4	0	7	29
	재범률	0.9	0.5	0.1	0.0	0.1	0.3
2019	지원	1,568	278	4,305	5	6,117	12,273
	재범	13	5	1	0	26	45
	재범률	0.8	1.8	0.0	0.0	0.4	0.4
2020	지원	1,634	235	4,280	2	6,605	121,756
	재범	3	3	1	0	41	48
	재범률	0.2	1.3	0.0	0.0	0.6	0.4

출처 : 한국법무보호복지공단 자료.

Ⅲ. 보호관찰과 법무보호복지의 통합 운영에 따른 문제점

1. 통합 운영에 따른 관할의 문제

갱생보호가 보호관찰에 흡수, 통합 되면서 갱생보호를 보호관찰소의 관장 사무로 규정하고 있어 갱생보호가 보호관찰의 새로운 사무가 된 것이다.¹⁰⁾ 법률의 통합 당시 갱생보호 관련 사무가 보호관찰소로 이관된 것이면 그동안 갱생보호회에서 담당하던 업무의 삭제되어야 함에도 불구하고, 현재까지 한국법무보호복지공단의 사무로 규정되고 있어 동일한 사무를 보호관찰소와 공단이 동시에 담당하는 결과를 초래하였다.¹¹⁾ 결국 보호관찰소의 업무에 법무보호업무를 포함시킨 것은 보호관찰의 실효성을 높이기 위한 부수적인 수단과 임무로 인식되어 법무보호복지공단 직원들의 사기저하를 초래할 뿐만 아니라 상호 협력적인 관계에서 보호관찰소의 관리·감독을 받는 기관으로 그 위상이 격하된 것이다.¹²⁾¹³⁾

현재 대부분의 법무보호복지 업무를 공법인인 한국법무보호복지공단에서 담당하고 있는 현실에 비추어 보면 법무보호복지를 보호관찰과 같이 운영하는 것에 대해 여전히 의문스러운 뿐이며, 이제라도 민간 차원의 자원봉사와 사회복지에 근간을 두고 있던 법무보호복지업무를 분리하여 보호관찰소는 사회 내 처우의 업무를 담당하고, 공단은 법무보호복지업무를 담당하는 것으로 구분한다면 통합 이전과 같이 상호 협력적인 관계로 발전하여 출소자의 재사회화에 큰 역할을 할 것이다.

2. 유기적 연계체계의 미흡

1995년 「보호관찰법」과 「갱생보호법」을 통합하면서 이원화 되어있는 업무의 효율을 높인다는 명분은 있었으나 현재 우리나라의 보호관찰제도와 법무보호복지제도는 서로 유기적인 연계체계가 마련되지 않아 업무의 효율성이 많이 떨어지고 있는 실정이다. 보호관찰과 법무보호복지의 경우 법무부장관의 감독하에 보호국장이

10) 보호관찰 등에 관한 법률 제14조(보호관찰소의 설치) ① 보호관찰, 사회봉사, 수강 및 갱생보호에 관한 사무를 관장하기 위하여 법무부장관 소속으로 보호관찰소를 둔다. ② 보호관찰소의 사무 일부를 처리하게 하기 위하여 그 관할 구역에 보호관찰지소를 둘 수 있다.

11) 한영선, “한국법무보호복지공단의 현황과 개혁방안”, 교정담론 제15권 제2호, 아시아교정포럼, 2021, 49면.

12) 정소영, “보호관찰과 갱생보호의 관계 설정에 대한 소고: 영국의 범죄자관리청(NOMS)에 의한 통합을 중심으로”. 교정연구 제27권 제3호, 한국교정학회, 2017, 187면.

13) 실무상으로 법무보호복지공단은 법무부 범죄예방정책국 보호관찰과의 관리·감독을 받고 있는데, 보호관찰 등에 관한 법률 제15조는 이 관계를 명확히 규정하고 있지 않다.

보조기관이기 때문에 서로 연계하여 협력해야 한다.

하지만 보호관찰을 담당하는 보호관찰소는 국가기관이고, 법무보호복지를 담당하는 자는 공법인, 민간인·민간단체 등의 비정부기관이라는 차이가 있어 서로 협력적인 체계관계가 이루어지지 못하고 있다. 또한 보호관찰을 담당하는 법무부의 해당 기관과 법무보호복지사업을 담당하는 한국법무보호복지공단이 업무처리 절차에서도 느슨한 연계 구조를 가지고 있으며, 보호관찰소와 한국법무보호복지공단 지역 사무소와는 수평적 협업 파트너십 관계이기 때문에 지휘 계통을 통한 연계를 강화하는 데 다소 어려움이 있다.¹⁴⁾

이를 위해 보호관찰과 법무보호복지는 서로 일체성을 갖는 동시에 차별성도 가지고 있으므로 이러한 점을 인정하고 각각의 기능과 역할을 합리적으로 조정·운영하여 출소자의 재범방지라는 공통 목표를 인식하고 연계를 강화하는 방안이 필요하다.¹⁵⁾

3. 법무보호복지업무의 정체성 문제

현행 「보호관찰 등에 관한 법률」에 따르면 법무보호복지는 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 등과 함께 사회 내 처우로 규정되어 있다. 그러나 보호관찰과 사회봉사명령 등은 본질적으로 국가가 부과하는 범죄에 대한 제재의 성격을 갖고 있으나 법무보호복지는 출소 후 사회적응을 위해 대상자 스스로 선택한다는 점에서 출소자에 대한 복지정책인 성격을 갖는 것으로 보아 사회내 처우라는 이유로 같은 범주에서 이해하는 데는 무리가 있다.¹⁶⁾

이처럼 보호관찰과 법무보호복지는 같은 의미로 이해되지만 전혀 다름에도 불구하고 법률이 통합되면서 법률 체계상 법무복지보호가 보호관찰의 하위개념으로 인식되고 있어¹⁷⁾ 이러한 인식의 약화가 결국 공단업무에 대한 정체성과 활동의 위축, 법무복지보호의 중요성을 상실하게 되는 결과로 나타났다. 특히 출소자의 복지증진과 효과적인 사회보호를 위해서 법무보호복지의 지원이 다양화 되고 전문화되어야

14) 권해수·강호성, 앞의 논문, 215면.

15) 홍완식, 앞의 논문, 94면.

16) ‘법무보호복지는 신청을 전제로 하고, 출소자를 주대상으로 하며, 근본적으로 출소자에 대한 복지정책의 성격을 가지는 임의적 갱생보호이며. 보호관찰, 사회봉사 및 수강명령의 경우 강제로 이루어지고, 범죄자에 대한 감시·감독의 성격을 가지는 ‘사회 내 처우’와 다를지라도 양자는 재범방지정책의 한 부분으로서 상호연관성을 가지고 체계적·통합적으로 추진될 필요가 있다’는 견해도 있다(박경규, 앞의 논문, 131면).

17) 최응렬, “한국 갱생보호사업의 적용현황 및 개선방안”, 교정학회소식 제61호, 한국교정학회, 2013, 28면.

함에도 불구하고 법률의 통합 이후 국가적 관심 대상에서 벗어남으로서 공단의 업무가 위축되고 정체성을 잃어가고 있다.¹⁸⁾

실제로 법무보호복지공단은 고정적인 수입원이 거의 없기 때문에 민간기부금, 찬조금, 바자회 등에 의존한 수익을 기반으로 운영되고 있는 만큼¹⁹⁾ 국가가 부과하는 권력적 작용인 보호관찰 등을 비롯한 사회 내 처우와는 구분하여 법무보호복지업무의 사회복지적 내용과 성격을 명확히 하는 것이 향후 사회복지사업으로서의 기반을 갖추어 법무보호복지업무의 정체성과 실효성을 담보하는 데 보다 더 효율적이다.²⁰⁾

4. 법무보호복지사업을 위한 독자적인 법률의 부재

법무보호복지공단에서 수행하고 있는 법무보호복지사업은 무의탁 출소자 등에 대한 숙식보호, 긴급원호 등 기존의 단순한 지원사업 위주에서 출소자가 처해 있는 상황이나 요구하는 서비스의 수준이 다양해짐에 따라 사전상담, 사회성향상교육, 취업지원, 창업지원, 가족희망사업 및 학업지원 등 지원사업의 범위가 넓어지고 있다. 그러나 다양하고 다각화된 보호사업 등에 대한 법률적 근거가 없어 사회정책 관련 부처와의 정책공조에 어려움이 발생되고 있는 실정이다.

또한 출소자의 사회복지를 지원하고 재범을 방지하기 위해서는 법무보호복지공단이 국가·지방자치단체와 법무보호복지 대상자의 정보를 공유하여 적절한 지원방법을 찾을 수 있도록 하여야 함에도 불구하고 이에 대한 법적근거가 부족해 출소자에 대한 지원과 통합적인 관리가 이뤄지지 못하고 있는 현실이다.²¹⁾ 이에 따라 독자적인 법률의 제정을 통해 현재 법무보호복지공단이 시행하고 있는 다양한 법무보호복지사업에 대한 법적 근거를 마련해야 할 것이다.

18) 유병선·이규호·조희원, “한국의 법무보호제도 현황 및 발전방안 연구”, 교정복지연구 제71호, 한국교정복지학회, 2021, 46면.

19) 오삼광, “출소자 재범방지를 위한 생활지원에 관한 연구”, 법무보호연구 제7권 제1호, 한국법무보호복지학회, 2021, 184면.

20) 권수진·탁희성·박선영·오병두, 앞의 보고서, 188면.

21) 보호관찰 등에 관한 법률 일부개정법률안(서영교의원 대표발의) 검토보고 참조.

IV. 법무보호복지 대상자의 보호·지원에 관한 법제화의 필요성

1. 법안 제정의 필요성

보호관찰과 갱생보호는 모두 범죄자의 사후관리와 재범의 방지라는 목적을 가지고 그 대상자와 담당업무 등이 중첩되는 부분이 많아 단일 법률로 통합하고, 법률의 명칭도 「보호관찰 등에 관한 법률」로 하여 1995년 1월 5일 시행되었다. 현행법은 재범방지를 위해 보호관찰, 사회봉사, 수강 및 갱생보호 등 사회 내 처우가 필요한 사람을 지도하고 도움으로써 건전한 사회복귀를 촉진하고 있다.

하지만 유권적 사회내 처우인 보호관찰과 임의적 사회내 처우인 법무보호복지제도는 그 성격이 다르기 때문에 「보호관찰 등에 관한 법률」에 통합하여 규정하기 보다는 분리하여 독자적인 법률로 제정해야 한다는 문제가 제기되고 있다.²²⁾

그 내용과 방법에 있어서도 보호관찰은 범죄인을 구금하는 대신 일정한 의무를 조건으로 자유로운 사회생활을 허용하면서²³⁾ 대상자 본인의 의사에 관계없이 국가기관이 유권적으로 실시하는 보호방법으로 형의 대체집행의 성격인 반면 법무보호복지는 본인의 동의에 의해 출소자 재범방지에 관한 법인단체(만간봉사단체)가 임의적으로 실시하는 보호방법으로 양자는 그 성격을 크게 달리하는 이원적 제도이기 때문에 보호관찰법과 법무보호복지에 관한 법을 따로 분리하여 제정하는 것이 바람직하다고 사료된다.²⁴⁾ 즉, 같은 목적을 가지고 있다고 할지라도 업무의 대상과 수단 및 집행방법 등에 있어서 서로 다르기 때문에 업무의 특수성과 전문성이 고려된 별도의 독자적인 법률이 마련되어야 한다.

물론 두 업무가 유기적으로 긴밀하게 연관되어 운영되어야 하는 필요성은 있지만 두 업무의 전체적인 성격에 비추어 보면 그것은 일부분에 불과하며, 필요한 경우에는 두 업무간의 연계를 통한 협업이 요구 될 뿐이다.²⁵⁾ 결국 법무보호복지가 출소자에 대한 복지적인 차원에서의 지원이라는 점을 고려할 때 관리·감독을 통해 재범방지를 목표로 하는 보호관찰과 동일한 법률체계에서 운영되기 어렵기 때문에²⁶⁾²⁷⁾ 법무보호복지 대상자의 지원을 주요 내용으로 하는 독자적인 법률의 제정이

22) 박영규, “갱생보호의 과제”, 연세법학 제29호, 연세대학교 법학연구원, 2017, 75면.

23) 김혁, “보호관찰제도에 관한 체계적 검토”, 법학연구 제32권 제1호, 연세대학교 법학연구원, 2022, 43면.

24) 정진연, “갱생보호에 관한 연구 -전문개정된 보호관찰 등에 관한 법률을 중심으로-”, 교정연구 제5호, 한국교정학회, 1995, 224면.

25) 권수진·탁희성·박선영·오병두, 앞의 보고서, 187면.

26) 강호성, “출소자 재범방지를 위한 효과적인 지원방안”, 보호관찰 제18권 제1호, 한국보호관찰학회, 2018, 243면.

필요한 것이다.

2. 입법에 대한 논의 사항

법무보호복지는 형벌을 전제로 부과되는 조건이 아니고 대상자 본인의 임의적인 선택에 의하여 이루어지며, 사회복지권을 위한 복지서비스 제공에 중점을 두고 있다. 따라서 대상자 개인의 특성을 고려한 다양한 형태의 복지서비스가 요구되는데, 이와 같이 사회복지권을 위한 개인역량강화와 사회적 관계의 형성을 가능하게 할 수 있는 복지서비스를 제공함을 목적으로 입법이 논의되어야 할 것이다.²⁸⁾

① 2011년 8월 「사회복지사업법」 제2조의 개정을 통해 법무보호복지사업을 사회복지 사업으로 명확하게 그 성격을 규정하고 있다. 이는 현행법 체계 하에서도 갱생보호사업을 사회복지사업으로 규정하고 있는 사회복지사업법을 고려할 때 당연한 규정이라 할 것이다. 이처럼 법무보호복지사업이 사회복지사업법에 편입됨으로써 그동안 법무부의 지원과 공단의 자체 기금 및 기부금 등에만 의존해왔던 사업들이 다른 사회복지사업과 마찬가지로 다양한 법률상 혜택을 받음으로써 사업의 효율성을 제고할 수 있는 기회를 제공받았음에도 불구하고 민간이 운영하는 사업은 사회복지사업법에 의한 사회복지기관으로 사회복지법인의 혜택을 받아서 재정적 지원을 비롯한 다양한 지원을 받을 수 있지만, 한국법무보호복지공단은 여전히 사회복지기관에 포섭되지 않기 때문에 사회복지법인에게 제공되는 다양한 지원을 받지 못

27) 독자적인 법안 제정의 이유로 시대가 변함에 따라 법무보호대상자들의 다양한 욕구에 걸 맞는 다각화된 지원 사업을 펼치기 위해서는 사회복지정책 관련 부처와의 정책 공조에 어려움이 발생하기 때문에 법률적 근거는 필수적이라는 것(유병선·이규호·조희원, 앞의 논문, 46면)과 한국법무보호복지공단이 국가·지방자치단체와 법무보호대상자의 정보를 공유하여 그들에게 가장 적절한 지원방법을 찾아야 함에도 불구하고 정보공유에 대한 법적근거가 마련되지 않아 효율적인 지원과 통합 관리가 이루어지지 못하고 있기 때문에 법무보호 대상자 지원을 주요 내용으로 하는 독자적인 법률의 제정이 필요하다는 견해도 있으며(원혜옥, 앞의 논문, 19면), 법무부 산하 법률구조공단과 정부법무공단은 각각 독자적인 법률을 가지고 있는 반면, 법무보호복지공단은 독자적 법률이 없는 관계로 필요한 사업 수행에 차질을 빚고 있어 출소자 재범률을 낮추기 위해 가족 지원을 포함하는 독자적인 법적 근거가 필요하다는 견해도 있다(신이철, ‘출소자지원법’ 만들어 재범률 낮추자, 매일경제, 2022. 3. 1일자).

28) 2014년 11월 시행된 보호관찰 등에 관한 법률의 개정이유에서는 “한국법무보호복지공단에서 수행하고 있는 갱생보호사업은 그동안 무의탁 출소자 등에 대한 단순한 숙식보호, 긴급원호 등 기존의 단순 지원사업 위주에서 출소자의 서비스요구 수준이 다양해짐에 따라 사전상담, 사회복지교육, 주거지원 등으로 사업영역이 다각화되고 있으나, 법무보호복지공단의 이러한 다양하고 다각화된 보호사업 등에 대한 법률적 근거가 없어 사회복지정책 관련 부처와의 정책공조에 어려움이 발생하고 있는 실정인바, 현재 한국법무보호복지공단이 시행하고 있는 출소예정자 사전상담, 주거지원, 창업지원, 가족지원, 심리상담 및 치료, 사후관리 보호사업에 대한 법적 근거를 마련하고, 공단의 임원 수를 증원 조정하여 보다 활성화된 갱생보호사업이 추진될 수 있도록 하려는 것임.” 이라고 밝힘으로써 보호관찰 등에 관한 법률 내에서 법무보호복지사업을 효과적으로 추진하는데 있어서 한계가 있다는 것을 보여주고 있다.

하고 있다.²⁹⁾

이와 같이 법무보호복지사업이 사회복지사업으로서의 법적 지위를 부여받았기 때문에 법무복지공단에 대한 성격을 명확하게 규명하여 그에 부합하는 체계적이고 전문적인 사업의 기준과 내용, 방식 등이 구체적으로 법률에 명시될 필요가 있다.³⁰⁾

② 법무보호복지 서비스 내용 및 방식이 다양화 및 전문화되어 가고 있는 시점에서 법무보호대상자의 필요와 욕구에 대응하는데 한계가 있어 현재 「보호관찰 등에 관한 법률」에 따른 보호서비스 외에 의료지원, 수용자 가족 지원의 확대 등 실질적인 자립지원을 할 수 있는 다양하고 체계적인 보호서비스 제공 기반을 마련할 필요가 있다. 특히, 출소자의 경향이 고령화와 여성출소자, 중독자, 정신질환자가 증가함에 따라 이들의 재범위험성 등 욕구와 특성을 고려하여 처우를 다르게 할 필요가 있어 구체적인 분류기준 및 처우에 관한 기본적인 사항을 법률에서 규정하여야 한다.³¹⁾

③ 현재 법무보호대상자는 증가하고 있으나 공단의 경우 국고보조금과 자체수입으로 운영되다 보니 매년 불안한 수입구조를 가지고 있다. 공단 직원들은 대상자의 관리와 서비스를 제공하면서 자체 수익금 확보를 위해 부차적인 업무를 동시에 수행하고 있어 주된 업무가 소홀해 지는 현상이 나타나고 있다. 이에 따라 법률의 제정시 법무보호복지사업에 대한 국가나 지방자치단체에서 재정지원을 확대하고, 관계부처의 협의를 통해 다양한 지원사업의 혜택을 출소자가 받을 수 있는 범죄예방 분야 사업에 대한 지원을 강화하는 법적 근거가 마련되어야 한다.

④ 출소자의 성공적 사회복귀를 위한 사회적 기업의 창업을 지원하는 방안도 모색되어야 한다. 출소자를 위한 사회적 기업은 대기업과 장기 하청계약을 통한 고용의 효과를 창출하여 출소자의 재범률이 현격하게 낮아지는 것을 알 수가 있다.³²⁾ 이처럼 출소자를 위한 고용창출을 담당하는 사회적 기업을 확대·발전을 위해 법제적 개선과 동시에 국가적 지원이 필요하다. 현재 출소자 지원을 위한 사회적 기업의 설립과 운영, 기업가 양성과 관련된 제도적 지원이 없기 때문에, 새로운 법률에서는 사회적 기업의 양성을 장려할 수 있는 규정의 마련과 이들 기업을 관리·감독할 수 있는 제도와 규정도 필요하다.

29) 원혜옥, 앞의 논문, 20면.

30) 권수진·탁희성·박선영·오병두, 앞의 보고서, 189면.

31) 홍완식, 앞의 논문, 77면.

32) 천정환·김기현, “교도소 출소자를 위한 사회적기업의 교정적 의의”, 교정연구 제48호, 한국교정학회, 2010, 218면.

V. 나오며

우리사회는 지금까지 출소자의 재범을 방지하고 원활한 사회복귀를 지원하기 위해 많은 노력을 하고 있다. 이러한 노력에도 불구하고 사회적 분위기는 이들에 대해 부정적인 시선이 많기 때문에 출소 후 원활한 사회복귀를 하지 못한 채 재범의 위험에 노출되어 교정시설에 입소하는 악순환이 반복되고 있는 현실이다. 매년 10만명이 넘는 출소자들이 사회로 복귀하는 시점에서 법무보호복지공단에서 출소자들을 위해 지원하고 있는 사업들이 재범률을 낮추는데 큰 효과가 있다는 것이 입증되어 그 역할의 중요성이 커지고 있다.

범죄예방을 위한 법무보호복지의 중요성이 강조되고 있지만 현행 법무행정의 경우 법무부에서 직접 수행하는 교도행정이나 보호관찰업무에 비하여 법무보호복지업무의 위상은 높지 않다. 법무부가 직접 수행하지 않고 공단을 통해 지원하는 것은 출소자의 거부감을 해소하고, 재사회화를 보다 효율적으로 진행하고자 하는 것이지 수행자에 비하여 출소자의 재사회화를 위한 지원정책에 대한 정부개입의 필요성이 낮기 때문은 결코 아니다.

우리나라의 법무보호복지사업은 민간의 자발적 사업으로 처음 시작하였으며, 점차 국가적인 사업의 형태로 발전하여 현재 직접보호와 간접보호의 두 가지 형태의 법무보호복지사업을 운영하고 있다.³³⁾ 이러한 사업이 보호서비스 대상자들의 사회재적응을 돕고 재범률을 낮추는 데 많은 기여를 하고 있기 때문에 출소 초기부터 대상자들의 특성에 맞는 차별화되고 실효성 있는 제도적 지원을 더욱 확대·시행하기 위해서는 법무보호복지업무의 중요성과 필요성의 인식을 제고하고 법무보호복지업무를 분리한 독자적 법률의 규정의 마련이 필요하다고 판단된다.

이처럼 법률의 제정에 있어서 많은 어려움과 난관이 예상되지만 법무보호복지와 관련된 모든 정책과 제도는 대상자의 요구에 맞게 필요한 시점에서 시행되고 지원되어야 그 효율성이 증대된다. 법안의 마련과정에서 먼저 법무보호복지에 관한 국민들의 공감대를 형성하여 법무보호복지의 필요성과 중요성을 국민들에게 인식시키고, 관련 국가기관과 지방자치단체, 기업, 민간단체의 적극적인 협조를 이끌어 내 많은 보호대상자들이 그들의 현실에 부합하는 지원을 받아 다시는 재범의 위험에 노출되지 않고 우리 사회의 일원으로 정착하여 살아갈 수 있기를 기대하며 발제를 마무리 하고자 한다.

33) 직접보호는 대상자에 대한 물질적 지원으로 숙식제공, 직업훈련, 취업지원, 창업지원, 주거지원, 원호지원, 기타 자립지원을 의미하며, 간접보호는 정신적, 조정적 지원으로 멘토링 및 사후관리, 심리상담·치료 프로그램, 가회성 향상 등이 있다(법무보호복지공단 홈페이지 <https://koreha.or.kr>).

참고문헌

- 강호성, “재범방지를 위한 출소자 지원제도의 발전방안”, 한국사회복지학회 학술대회자료집, 한국사회복지학회, 2017.
- 강호성, “출소자 재범방지를 위한 효과적인 지원방안”, 보호관찰 제18권 제1호, 한국보호관찰학회, 2018.
- 권수진·탁희성·박선영·오병두, 출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 제정(안)에 관한 연구, 한국법무보호복지공단, 2020.
- 권해수·강호성, “보호관찰과 법무보호복지 연계 강화 방안 연구”, 교정복지연구 제75호, 한국교정복지학회, 2021.
- 김기환, “출소자 가족지원사업의 현황과 과제 -법무보호복지공단의 가족희망사업을 중심으로-”, 교정담론 제13권 제3호, 아시아교정포럼, 2019.
- 김혁, “보호관찰제도에 관한 체계적 검토”, 법학연구 제32권 제1호, 연세대학교 법학연구원, 2022.
- 박경규, “법무보호복지의 현황과 개선방향”, 법무보호연구 제4권 제1호, 한국법무보호복지학회, 2018.
- 박영규, “갱생보호의 과제”, 연세법학 제29호, 연세대학교 법학연구원, 2017.
- 오삼광, “출소자 재범방지를 위한 생활지원에 관한 연구”, 법무보호연구 제7권 제1호, 한국법무보호복지학회, 2021.
- 원혜욱, “법무보호대상자 지원에 관한 법률 제정의 필요성 및 규정의 검토”, 법무보호연구 제1권, 한국법무보호복지학회, 2015.
- 유병선·이규호·조희원, “한국의 법무보호제도 현황 및 발전방안 연구”, 교정복지연구 제71호, 한국교정복지학회, 2021.
- 정소영, “보호관찰과 갱생보호의 관계 설정에 대한 소고: 영국의 범죄자관리청(NOMS)에 의한 통합을 중심으로”. 교정연구 제27권 제3호, 한국교정학회, 2017.
- 정진연, “갱생보호에 관한 연구 -전문개정된 보호관찰 등에 관한 법률을 중심으로-”, 교정연구 제5호, 한국교정학회, 1995.
- 정진연, “효율적인 법무보호복지사업의 방향”, 교정연구 제23호, 한국교정학회, 2004.
- 천정환·김기현, “교도소 출소자를 위한 사회적기업의 교정적 의의”, 교정연구 제

48호, 한국교정학회, 2010.

최응렬, “한국 갱생보호사업의 적용현황 및 개선방안”, 교정학회소식 제61호, 한국교정학회, 2013.

한영선, “한국법무보호복지공단의 현황과 개혁방안”, 교정담론 제15권 제2호, 아시아교정포럼, 2021.

홍완식, “법무보호대상자 지원을 위한 법제 개선방안”, 법무보호연구 제5권 제1호, 한국법무보호복지학회, 2019.

“법무보호복지 대상자의 보호·지원에 관한 법제화의 필요성 검토”에 대한 토론문

이강민*

한국법무보호복지학회 10주년 심포지엄에서 토론을 맡게 되어 매우 영광입니다. 제1주제인 “법무보호복지 대상자의 보호·지원에 관한 법제화의 필요성 검토”라는 주제에 관한 발제자님의 귀한 발표 잘 들었습니다.

이 주제는 출소자의 사회적응과 재범방지를 통한 사회안전확보를 위해 상당한 중요성을 갖고 있으나, 법체계적·실무적으로 미흡한 부분이 있으므로 그에 관한 법제화 논의가 필요한 분야이며, 2021년 김남국 국회의원의 발의법안인 『출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률안』을 고려하면 매우 시의적절한 주제라고 생각합니다.

발표자께서는 법무보호복지에 관한 이론적 배경, 보호관찰과 법무보호복지의 통합 운영에 따른 문제점을 지적함으로써 법무보호복지 대상자의 보호·지원에 관한 법제화 및 독자적 법률의 입법이 필요하다고 하셨습니다. 이러한 견해는 법무보호복지 대상자의 보호·지원 실무를 담당하고 있는 모든 분과 이에 관심 있는 분들에게 쉽게 이해할 수 있도록 하여 많은 도움이 될 것 같습니다.

이하에서는 발표문의 내용에 저의 개인적인 생각을 더하여 몇가지 질문을 드리도록 하겠습니다.

형사사법절차는 수사, 기소, 재판, 집행에 이르는 과정을 국가에서 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 엄격히 규율하고 있고, 사법판단을 받는 자는 피의자, 피고인, 수형자라는 명칭으로 불리며, 각 단계별로 처우를 달리합니다. 그러나 출소자는 이미 국가로부터 형사제재를 받은 자이므로 국가는 형사사법절차에서의 관심의 정도를 달리하는 것으로 보입니다. 그러나 출소자 등 법무보호복지 대상자의 보호·지원은 사회안전이라는 국가적 측면에서 그 처우가 다뤄져야 할 것입니다.

* 김포대학교 경찰행정과 교수

먼저, 법무보호복지 대상자의 보호·지원에 관한 법률과 관련하여,

법무보호복지 대상자의 보호·지원에 관한 법률은 1961년 「갱생보호법」에서 출발하여 1988년 「보호관찰법」, 그리고 1995년 「보호관찰 등에 관한 법률」에서 갱생보호법과 보호관찰법을 통합하여 운영하고 있습니다. 통합의 이유는 보호관찰과 갱생보호(법무보호복지)는 재범방지 및 재사회화라는 목적은 같다는 데 있을 것입니다(3면). 발제자께서는 보호관찰은 범죄에 대한 제재의 성격을 갖는 반면, 법무보호복지는 출소 후 사회적응을 위해 대상자 스스로 선택한다는 점에서 출소자에 대한 복지정책인 성격을 갖는 것으로 보아 사회내 처우라는 이유로 같은 범주에서 이해하는 데는 무리가 있으며, 법률의 통합 이후 보호관찰과 법무보호복지의 통합 운영에 따른 직무의 정체성과 관련된 다양한 문제점이 있으며, 보호관찰과 법무보호복지는 전혀 다름에도 불구하고 법률이 통합되면서 법률 체계상 법무복지보호가 보호관찰의 하위개념으로 인식되고 있다고 지적해 주셨습니다(7면). 보호관찰과 법무보호복지는 그 성격은 물론 대상자 및 내용 또한 상이합니다. 그렇다면, 법무보호복지는 보호관찰과는 달리 사회내처우로 보기 어려운 것이 아닐런지요. 보호관찰과 법무보호복지는 광범위하게는 서로 연계가 되지만 같은 사회내처우로 보기 어렵다는 관점에서 본다면 방향은 같을 수 있으나 독자적으로 정립할 필요성이 있다는 점에 대한 발제자의 추가 설명을 해주시면 감사하겠습니다.

다음으로, 법무보호복지사업의 사회복지사업으로서의 법적 지위와 관련하여,

발제자께서는 법무보호복지사업이 사회복지사업법에 편입됨으로써 민간이 운영하는 사업은 사회복지사업법에 의한 사회복지기관으로 사회복지법인의 혜택을 받아서 재정적 지원을 비롯한 다양한 지원을 받을 수 있지만, 한국법무보호복지공단은 여전히 사회복지기관에 포섭되지 않기 때문에 사회복지법인에게 제공되는 다양한 지원을 받지 못하고 있다고 하셨습니다(8면). 법무부장관의 허가를 받은 민간인·민간단체 등의 비정부기관의 법무보호복지사업(보호관찰 등에 관한 법률 제67조 제1항)은 사회복지사업법의 지원을 받으나, 공법인인 한국법무보호복지공단은 사회복지사업을 수행하기는 하나 사회복지기관이 아니라고 하셨는데(10면), 사회복지사업에 따른 사회복지법인의 혜택을 받을 수 있는가는 한국법무보호복지공단의 지위 내지 법적 성질에 좌우된다고 생각합니다. 발제자께서는 한국법무보호복지공단을 사회복지사업법상 지원받는 민간운영의 사회복지기관으로 인정해야 한다는 것인지, 아니면 그와 다른 성격을 갖는 사회복지기관으로서 별도로 인정하고자 하는 것인지요.

이와 관련하여, 한국법무보호복지공단은 실무상으로 법무부 범죄예방정책국 보호관찰과의 관리·감독을 받고 있는데, 보호관찰 등에 관한 법률 제15조는 이 관계를 명확히 규정하고 있지 않다고 하셨는데(각주13), 동법 제97조에 따르면 법무부장관

은 사업자와 공단을 지휘·감독한다는 규정을 두고 있으며, 보호관찰 등에 관한 법률에 따른 한국법무보호복지공단과 법률구조법에 따른 법률구조공단을 비교해보면 공법인인 점, 이사장 및 임원의 임면 주체와 절차 등에서 동일한 기본 구조를 갖고 있습니다. 그렇다면 한국법무보호복지공단 또한 법률구조공단과 마찬가지로 법무부 산하로 볼 수 있는 것은 아닌지요. 법무부 산하는 아니나 실무상 법무부 관리·감독을 받는 기관이라고 보는 것이지요. 결국 법무보호복지사업에 대한 국가의 재정 지원을 고려해본다면, 한국법무보호복지공단은 국가기관은 아니나 법무부 산하이므로 민간, 단체의 법무보호복지사업과는 다른 성격을 갖는 것이며, 반사적으로 사회복지사업법에 따른 지원을 못 받는 것이므로, 결국 다른 지원방법을 위하여 독립된 법률의 필요성을 주장하거나, 사회복지사업법 안에 한국법무보호복지공단의 사업을 편입하여 동법에 따른 지원을 받는 기관으로 두어야 할 것입니다. 따라서 한국법무보호복지공단의 법적 지위 내지 성격에 대한 발제자님의 의견을 듣고 싶습니다.

한편, 법무보호복지사업의 재원과 관련하여,


법무보호복지공단은 고정적인 수입원이 거의 없기 때문에 민간기부금, 찬조금, 바자회 등에 의존한 수익을 기반으로 운영되고 있어 재정지원에 대한 부분을 지적하셨습니다(제10면).

보호관찰 등에 관한 법률에 따르면 갱생보호사업은 국고나 지방자치단체 보조금을 받을 수 있고, 예산 편성 또한 법무부장관에게 제출 및 승인을 받도록 하고 있으므로(제84조), 결국 국고보조금을 확장시키는 방법을 모색하여야 할 것입니다. 그렇다면 범죄로 인한 국가재정수익인 벌금이나 범죄수익금의 일정 비율을 의무적으로 활용하는 방안에 대하여 발제자님의 의견은 어떠신지요.

마지막으로, 법무보호복지 대상자의 보호·지원에 관한 법제화에 관하여,

발제자께서는 보호관찰과 법무보호복지는 업무의 대상과 수단 및 집행방법 등에 있어서 서로 다르기 때문에 업무의 특수성과 전문성이 고려된 별도의 독자적인 법률이 마련되어야 한다고 하셨습니다(11면). 그렇다면 한국법무보호복지공단뿐 아니라 보호관찰 등에 관한 법률 제67조에 따라 법무부장관의 허가를 받은 민간인·민간단체 등의 비정부기관의 법무보호복지사업 또한 동일한 법에서 규율되어야 한다고 생각하시는지요. 그리고 한국법무보호복지공단과 달리 민간단체의 법무보호복지사업에 관하여 법에서 특별히 고려할 점이 있다면 어떠한 것이지요. 한국의 법무보호복지 발전을 위한 법제화와 관련하여 발제자의 고견을 듣고 싶습니다.

발제자님께서 제기하신 쟁점과 발표내용은 입법에 크게 기여할 것이라고 사료됩니다. 이러한 논의의 자리에 참여할 수 있는 귀한 기회를 갖게 되어 다시 한 번 감사하다는 말씀을 드리며, 지정토론을 마치고자 합니다.



제2주제

법제화에 관한 비교법적 고찰

- 발표 : 조운오 교수(동국대)
- 토론 : 안성훈 박사(한국형사·법무정책연구원)

출소자 사회복귀 정책에 대한 비교법적 고찰: 미국을 중심으로 (Comparative Views on Inmates Reentry Policy and Law: Focused on States)

조운오(동국대 경찰사법대 교수)

“10불 정도의 버스 차비를 손에 쥐어 주고 오랜 시설 교정시설에 구금되었던 범죄자가 다시 재범하지 않을 것을 기대한다는 것은 정말 웃기는 일이다.”

- “제2의 기회법(the Second Chance Act)”을 발의한 미국 의원의(Bass)의 의견 中 -1)

목 차

I. 서론	IV. “리엔트리 법원(Reentry Court)”
II. 리엔트리 산업(Reentry Industry)의 배경	V. 우리나라 시사점: 의료보장 리엔트리법 중심
III. 제2의 기회법(The Second Chance Act)	VI. 결론

■ 키워드: 리엔트리, 출소자, 갱생보호, 사회복귀, 제2의 기회법

I. 서론

2021년 범죄백서에 따르면, 우리나라 1일 평균 교정시설 수용인원은 약 42,873명에 이르는 것으로 나타났다(법무연수원, 2021). 2020년 기준 한 해 약 51,817명의 범죄자가 교도소 및 구치소 교정시설에서 형기종료, 가석방 등으로 시설에서 지역사회로 나오고 있는 것으로 나타났다. 대다수의 범죄자가 결국 교정시설에서 형기종료나 가석방 등으로 나와 일반 지역사회로 다시 돌아가게 된다는 현실을 감안하면, 출소자의 안정적인 사회정착이 재범방지의 효과성을 결정짓고, 궁극적인 국가 치안 수준의 기본을 만든다고 볼 수 있다(Miller, 2021; 김정현, 공정식, 배성은, 2020).

문제는 장기간의 교도소 수감 못지않게 짧은 기간의 교정시설 수용 경험도 한 개인에게는 부정적인 영향을 미치는 경우가 많다는 것이다(Davis, 1998; Ross, 2010). 법무연수원이 발간한 범죄백서(2021)에 따르면, 전체 출소자의 44.2% 정도가 과거 교도소 입소 경력이 있는 시설 수용 기복역자인 것으로 나타났다.²⁾ 우리나라 교도

1) <https://www.wcl.com/2021-05-20/an-effort-to-help-ex-prisoners-gains-momentum-with-bipartisan-lawmakers-support> 최종 확인 2022년 8월 10일.

소 입소자의 40프로 이상이 과거에 이미 교도소에 수감된 경험이 있다는 것은 교정 시설 수용 폐해와 회전문 효과(revolving door effect)의 문제가 매우 심각하다는 것을 의미한다. 이런 차원에서 이 연구는 해외 선진 사례의 출소자 지원 정책 및 입법 사례 내용을 검토해 우리나라의 벤치마킹 사례로 활용한다는데 궁극적인 연구 목적이 있다.

2000년대 이후 미국은 출소자들이 보이는 높은 재범을 발생 현상에 대해 “범죄 강경대응 사조(tough on crime)”가 궁극적인 답은 아니라는 변화된 입장을 갖게 되었다(Ortiz & Kackey, 2019; Wacquant, 2000). 미국 양형위원회(U.S. Sentencing Commission) 통계에 따르면, 평균 교정시설 출소자 재범율이 출소 후 8년을 기준으로 했을 때 무려 49.3%에 이르는 것으로 나타났다.³⁾ 즉, 이러한 문제를 해결하기 위해 출소자들을 위한 리엔트리(Reentry) 전략을 통해 재범방지 정책을 보다 효과적으로 개편해야 한다는 목소리가 커졌다고 볼 수 있다(Pogorzelski, Woff, Pa., & Blitz, 2005).

리엔트리(Reentry)란 교정시설에 수용된 범죄자들이 출소되어 다시 일반 사회에 들어오게 되는 과정 전반(process of reentering into the community)을 의미한다(Wacquant, 2000). 단순한 원호지원 차원의 사회복귀 서비스 하나만을 의미하는 것이 아니라, 시설내 교정과 지역사회 내 교정 전체를 아우르는 재소자의 사회 재진입 과정 속 “전환 기간(transitional period)” 적응 활동 전체를 지칭한다(Pogorzelski, Wolff, Pan, & Blitz, 2005).

2008년에 제정된 미국의 “제2의 기회법(the Second Chance Act)”은 출소자 리엔트리가 교정시설 퇴소 전부터 세심하게 이루어져야 한다는 것을 특히 강조한다. 일명 “재소자 리엔트리(Prisoner Reentry)”로 불리는 이 법은 출소자의 사회 재통합 과정을 원호, 지원 서비스 과정을 뛰어 넘는 하나의 종합적 패키지 형태의 재판-처벌-교정 관점으로 리엔트리를 다루고 있다. 미국의 경우, 2008에 제정된 제2의 기회법(the Second Chance Act)을 근거로 다양한 출소자 지원프로그램을 지원하는 연방 정부의 재정적 투입 근거 규정이 만들어졌다(Miller, 2021).

범죄자들이 교정시설 출소 후 짧은 기간 내에 다시 재범을 하게 된다는 사실을

2) 우리나라 재복역률을 살펴보면, 2011년 출소자의 21.4%에서 2012년 출소자의 24.8%로 증가한 것으로 나타났다. 우리나라 출소자의 재복역율, 즉 금고 이상의 형을 선고받고 교정시설에 수용된 자가 형기종료, 가석방, 사면, 가출소, 감호기간종료 등으로 출소한 후, 범죄행위로 금고 이상의 형을 선고 받고 그 집행을 위해 3년 이내 다시 교정시설에 수용되는 비율을 말한다. 2012년 이후 현재까지 우리나라 교정은 재복역율에서 전체 출소자의 약 25% 내외 수준을 유지하고 있는 상황이라고 하겠다. 다시 말해, 출소자 전체의 1/4 정도가 3년 이내 결국 교정시설에 다시 입소하게 되는 것으로 볼 수 있다(법무연수원, 2011).

3) <https://www.wcll.com/2021-05-20/an-effort-to-help-ex-prisoners-gains-momentum-with-bipartisan-lawmakers-support> 최종 확인 2022년 8월 10일.

고려하면 교정시설 출소 전 준비기간과 출소 후 적응기간이 가장 신경 써야 할 재범방지의 핵심 기간이고 볼 수 있다(Ortiz & Kackey, 2019; 박상열, 2016). 출소 후 사회적응 및 재통합이 이루어지는 짧은 시점이 범죄학에서 가장 중요하게 다루는 범죄 부화기간(crime incubation period)인 것이다(Wacquant, 2000; Miller, 2014).

만약 해당 전환 기간(transitional period) 동안에 효과적인 리엔트리(reentry) 활동이 이루어지지 않는다면 국가 교정경비가 효과적으로 사용될 수 없고, 전 형사사법시스템이 다시 재범자를 구금하는데 엄청난 비용을 쏟아 붓는 부정적인 회전문 효과(revolving door effect)가 반복되게 된다(Miller, 2014).⁴⁾ 동시에 이로 인해 국민들의 범죄 피해 두려움은 강력한 처벌 노력과 재소자 재범방지 노력에도 불구하고 계속 증가되는 악순환이 계속될 수밖에 없다(Ortiz & Kackey, 2019; Davis, 1998; Ross, 2010).

결국, 형사사법 시스템의 성패는 재범방지와 출소자의 사회재통합이라고 볼 수 있다. 1961년 9월 「갱생보호법」이 공포된 이후 출소자의 복지와 사회복귀, 재범방지를 위한 다양한 활동이 이루어져왔다. 1995년 한국갱생보호공단이 2009년 「한국법무보호복지공단」으로 변천되어 가면서 해당 업무가 범죄자 지역사회 교정 업무 전반을 책임지고 있는 「보호관찰 등에 관한 법률」 내에 근거 조문을 갖게 되었다. 그리고 해당 법률을 바탕으로 출소자 숙식제공과 원호지원, 직업훈련, 취업지원, 허그일자리지원, 심리치료, 멘토링 등의 다양한 활동이 이루어지게 되었다(법무연수원, 2021).

2011년 범죄백서에 따르면 실제, 2011년 54,183건이던 갱생보호 건수는 2020년 101,763건으로 꾸준히 증가한 것으로 나타났다. 그리고 2011년 허그일자리, 2013년 가족희망사업 및 심리상담, 2014년 학업지원 등 역시 다양한 출소자 지원활동이 안정적으로 진행된 것으로 나타났다(법무연수원, 2021). 이런 맥락에서 이 연구의 목적은 미국의 선진 출소자 지원 입법 과정과 법률 내용을 검토하여, 우리나라 출소자 지원 정책 및 법률 개발의 모범 사례로 활용하고 우리나라 적용 시사점을 살펴보는 것이다.

흥미로운 점은 최근 미국 의회가 코로나19 팬더믹을 계기로 시설 내 구금생활을 경험한 출소자들의 리엔트리(reentry)를 돕는 새로운 서비스 법안(일명 “의료보장 리엔트리법(Medicaid Reentry)”)까지 제안했다는 것이다(Community Oriented Correctional Health Service, 2021; Miller, 2021).⁵⁾ 이하 리엔트리 산업의 배경과 미

4) <https://www.wcll.com/2021-05-20/an-effort-to-help-ex-prisoners-gains-momentum-with-bipartisan-lawmakers-support> 최종 확인 2022년 8월 10일.

5) <https://www.wcll.com/2021-05-20/an-effort-to-help-ex-prisoners-gains-momentum-with-bipartisan-lawmakers-support> 최종 확인 2022년 8월 10일.

국의 출소자 지원법인 “제2의 기회법” 등의 내용을 상세히 살펴보도록 한다.

II. 리엔트리 산업(Reentry Industry)의 배경

미국의 출소자 리엔트리를 이해하기 위해서는 먼저 미국 형사사법 시스템의 형벌 변천 과정을 대략적으로 먼저 이해할 필요가 있다. 어떻게 출소자를 위한 리엔트리 활동이 하나의 독특한 “산업(industry)”으로 변모되었는지, 세심히 그 처벌 변천 과정을 교정학 차원에서 살펴볼 필요가 있는 것이다.

미국 리엔트리의 역사와 변천 과정을 고찰해 보면, 교정 민영화와 출소자 원스톱 패키지 서비스 법안의 등장 이유까지 쉽게 이해되고 큰 그림에서 미국 리엔트리의 생각해 볼 수 있다(Miller, 2021). 미국 내 많은 주들이 개별적인 리엔트리 출소자 지원 센터 및 시설 프로그램을 운영하고 있는바, 단편적인 일부 주의 운영 가이드라인이나 교정프로그램 하나를 미국의 사례로 제시하는 것은 타당하지 않다. 전체적인 출소자 리엔트리 활동의 의미를 검토해서 우리나라 리엔트리 출소자 지원 정책 및 법안 제정의 시행착오 과정을 줄이는 방향으로 선진 사례를 이용해야 할 것이다.

먼저, 미국은 1970년대에 접어들면서 “약물과의 전쟁(war on drugs)”을 발표하였고, 이로 인해 유례없는 교도소 과밀수용 상황을 초래했다(Ortiz & Kackey, 2019). 유색인종, 특히 흑인의 대다수가 약물과 관련된 불법행동을 하게 되면서 1989년에 전체 재소자의 약 70프로가 흑인으로 채워지는 상황이 만들어졌다(Wacquant, 2001). 취약 계층에 속한 특정 인종 대다수가 교정시설에 구금되었다는 문제와 함께 교정 재통합 이념의 약화가 큰 문제로 대두되었다(Pogorzelski, Wolff, Pan, & Blitz, 2005).

다음으로 미국은 약물과의 전쟁 이후에도 지속적인 정치 성향이 “범죄 강경대응”으로 나아가게 되면서 교정학 내 “사회복귀” 철학이나 “교정복지” 이념은 그 필요성이 점점 더 약해질 수밖에 없게 되었다(Ross, 2010).

동시에 교정프로그램에 대해 “아무런 효과도 없다(Nothing Works)”는 1974년 로버트 마틴스(Robert Martinson)의 상징적인 언급 이후, 아쉽게도 오랜 기간 미국 학계와 실무에서 출소자가 다시 구금되는 “진짜 이유(root cause)”에 대한 관심이 계속 줄어들어 분위기가 만들어졌다(Davis, 1988). 미국에서 범죄 강경대응이나 삼진아웃과 같은 정책이 나오면서 오직 개인의 책임 속에서 형벌과 처벌을 강화하는

움직임이 만들어지게 된 것이다(Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016).

추가로 사회적, 복지적, 의료적, 교육적 차원의 근본 문제들에 대해서는 지역사회 교정 분야 역시 눈을 감는 상황이 만들어졌다(Miller, 2014). 당시 미국 정부의 처벌 경향은 한 개인이 초래한 “빈곤” 상황 자체를 비난하고 처벌하는 악순환을 만들었다. 출소자가 갖고 있는 역기능적 상황에 대한 근본적인 문제에 대한 고민이나 사회복지나 재범방지에 대한 실질적인 고민을 거의 하지 않고, 오직 처벌 강화와 교도소 증설이라는 엄정대응 방식으로 문제를 해결하려고 했다. 이로 인해 교도소 과밀수용과 국가 교정경비 증가는 피할 수 없는 현실이 되었다(Wacquant, 2000).

결국, 미국 내에서 교도소 과밀수용은 생각보다 더 많은 복잡한 문제를 야기하게 되었다. 교정시설 내 인원이 증가하게 되면 악풍 감염 및 범죄학습의 문제와 함께 교정교육, 교정작업 활동 전반의 비효율성 문제가 나타나게 되었다(Pogorzelski, Wolff, Pan, & Blitz, 2005). 개별화된 처우나 과학적 재소자 위험성 평가, 사정 등의 활동 자체가 제대로 이루어질 수 없게 되었다.

결국 미국 정부는 최소의 투입으로 최대의 효과를 얻을 수 있는 “교정 민영화” 쪽으로 국민의 관심을 돌리는 정책을 취하게 되었다(Ortiz & Jackey, 2019). 미국의 많은 사람들이 정치적으로 감당하기 버거운 교도소 국가 교정비용 증대 문제를 해결하기 위해 “민영교도소” 설립 정책을 선택했다. 바로 범죄 강경대응 정치 사조를 그대로 유지하면서 교도소 운영비용을 줄일 수 있는 대안으로 민영화를 선택한다는 숨은 의도가 있었다고 하겠다(Pogorzelski, Wolff, Pan, & Blitz, 2005).

그러나 민영교도소 설립에도 불구하고 과밀수용 문제는 지역사회에 지속적인 악영향을 미치게 되었다. 일주일에 평균적으로 10,000명 정도가 수용시설에서 출소되었는데, 이는 2018년을 기준으로 해서 일 년에 약 626,000명이 교도소 및 구치소에서 지역사회로 쏟아져 나오고 있는 상황을 만들었다. 범죄 회전문의 현상과 “리엔트리”의 비효율성 문제가 재범증가 문제를 악화시켰다(Carson, 2018). 복잡한 문제를 가진 많은 출소자 인구가 지속적으로 사회로 다시 들어오는 상황이 만들어지면서 지역사회 내에서도 잡힌 갖가지 문제가 야기된 것이다.

결국 지역사회로 다시 복귀하는 출소자 인구가 많아지면서 이들을 위한 “리엔트리 시설, 기관, 제도, 비영리 프로그램 단체, 형사사법 유관기관” 등이 엄청난 속도로 불어나게 되었다.⁶⁾ 이러한 조직들의 활동 전체를 통틀어 미국에서 일명 “재소자 리엔트리 산업(Prisoner Reentry Industry: PRI)”로 불리게 되었다(Thompkins, 2010).

6) <https://bja.ojp.gov/library/publications/second-chance-act-fact-sheet> 최종확인 2022년 8월 10일.

미국의 출소자 지원 “리엔트리 산업” 서비스는 결국 흑인 및 빈곤계층 거주 지역사회의 재범증가 문제, 범죄 강경대응과 교도소 증설의 한계 문제, 교정시설 민영화의 문제, 그리고 민간 지역사회 자원 활용 필요성 증대 등과 모두 복잡하게 맞닿아 있다(Pogorzelski, Wolff, Pan, & Blitz, 2005). 이런 문제점을 해결하기 위해 미국 연방 정부는 일명 “제2의 기회법(the Second Chance Act)” 을 2008년에 만들어 리엔트리 산업 자체를 보다 효과적으로 관리하고자 했다. 미국에서 리엔트리 활동이 공식적으로 해당 법률을 기반으로 하게 되면서 보다 실질적인 출소자 사회복지 및 재통합 리엔트리 활동이 이루어지게 되었다. 출소자 리엔트리 활동의 근거 법률에 해당하는 “제2의 기회법” 세부 내용을 아래에서 구체적으로 살펴본다.

Ⅲ. “제2의 기회법(The Second Chance Act)”

근거 법률이 만들어지기 전에 먼저 미국 정부는 출소자들의 사회 부적응 문제가 심각하다는 인식 하에 2003년 미국 법무부가 주축이 되어 노동부, 국토교통부, 보건복지부와 함께 “강력범죄자 출소 지원 리엔트리 정부계획(Serious and Violent Offender Reentry Initiative: SVORI)” 을 발표했다(Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016). 이 정부계획을 근거로 다양한 출소자 지원 파일럿 프로젝트가 이루어졌고, 해당 프로그램에 대한 준유사 실험연구 방식(quasi-experimental methods)의 과학적인 효과성 평가도 이루어졌다(Cook, Kang, Braga, Ludwig & O’ Brien, 2015).

다음으로 미국 의회는 법무부의 리엔트리 정부계획(Justice-Sponsored Reentry Partnership Initiative) 운영 경험을 기반으로 해서 2001년에 “범죄자 리엔트리 및 지역사회 안전법(Offender Reentry and Community Safety Act)” 을 제정했다. 그리고 2004년에 “제2의 기회법” 초안이 하원을 통과했고, 2008년에는 “제2의 기회법” 법률안이 상원에서 공식 법률안으로 인정받았다(Pogorzelski, Wolff, Pan, & Blitz, 2005).

2008년에 통과된 최종 법률은 기본적으로 미국에서 재소자들의 사회통합 및 사회 복귀를 지원하기 위한 것으로 연방정부의 막대한 리엔트리 재정 지원을 담보한다는 것과 연방 차원의 “리엔트리 법원” 설립 내용을 중점적으로 담고 있다(Miller, 2021). 이 최초 법안에서 연방 정부는 최고 \$165,000,000 달러까지 리엔트리 출소자 지원 자금으로 사용할 수 있다는 규정을 두었다.⁷⁾ 지금까지 미국 연방 정부가 매년

7) <https://bja.ojp.gov/library/publications/second-chance-act-fact-sheet> 최종확인 2022년 8월

동법을 기준으로 리엔트리 자금을 투입한 액수를 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 미국 “제2의 기회법” 출소자 리엔트리 지원금 추이

FY2009	\$25 million
FY2010	\$100 million
FY2011	\$83 million
FY2012	\$63 million
FY2013	\$67.5 million
FY2014	\$67.7 million
FY2015	\$68 million
FY2016	\$68 million
FY2017	\$68 million
FY2018	\$85 million

※ 참조: 미국 법무부 사법지원국(Bureau of Justice Assistance) 제2의 기회법(The Second Chance Act) 자료 中⁸⁾

앞서 언급한 것처럼 미국의 출소자 리엔트리 산업은 범죄에 대한 강경대응과 교도소 과밀수용으로 인한 어쩔 수 없는 선택이었다. 미국에서 한 해 州 단위 교도소와 연방 교도소에서 출소되는 전체 범죄자의 수는 약 700,000만 명에 이르는 것으로 나타났다(Cook, Kang, Braga, Ludwig & O’ Brien, 2015). 2/3의 출소자들이 3년 내에 다시 체포되고, 사회에 다시 나오자마자 이들이 갖고 있던 기존의 문제가 전혀 해결되지 않아 결국 다시 재범을 저지르게 되는 악순환이 발생하게 되었다. 이에 미국 의회는 “제2의 기회법”을 통해 가장 취약한 빈곤 계층 출소자들을 지원하고자 했던 것이다(Durose et al., 2014).

미국 정부는 2008년의 “제2의 기회법” 제정 당시에 해당 법률이 나오기 이전부터 이미 많은 출소자 사회복귀 활동들이 이루어져 왔다는 것을 인지하고 있었다(Pogorzelski, Woff, Pa., & Blitz, 2005). 단, 교정프로그램들이 실질적인 도움 활동으로 연결되지 않았고, 때로는 너무 늦게 해당 프로그램이 시작되어 재범방지에 별 도움이 안 된다는 문제점에 주목했다(Travis et al., 2014; Visher & Travis, 2011). 심

10일.

8) https://csgjusticecenter.org/wp-content/uploads/2020/02/July-2018_SCA_factsheet.pdf 최종 확인 2022년 8월 10일.

지어 출소자들을 위한 교도소 내의 직업훈련이 실질적으로 사회복귀에 도움이 되지 않는다는 “교정작업은 효과성이 없다(work doesn't work)” 라는 비관적인 연구 결과도 나왔다(Bushway & Apel, 2012).

미국의 “제2의 기회법”은 2000년에 접어들어 출소자들이 겪게 되는 사회 속 ‘보이지 차별’을 없애기 위한 의도로 만들어졌다(Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016). 재범 증가와 출소자 사회적응 실패라는 국가 위기의식 속에서 법안이 만들어졌다. 기존의 정부 정책들이 출소자들에게 여전히 가혹하다는 인식 하에서 실질적인 도움을 주는 방식으로 새롭게 출소자 지원법을 만들어야 한다는 합의가 미국 하원에서 이루어졌고, 이것이 법안 제정으로 연결되었다(U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, 2014).

연방 정부의 기금 지원으로 미국 전역에서 과거에 없던 다양한 “출소자 리엔트리 사회적응 집중 서비스 활동”이 이루어졌다. 보호관찰 지도, 감독의 보조적 수단으로 범죄자 원호 지원 서비스가 이루어진 것이 아니라 독자적인 “리엔트리” 전략의 일환으로 강화된 수준의 출소자 사회 정착 지원 활동이 이루어지게 된 것이다.

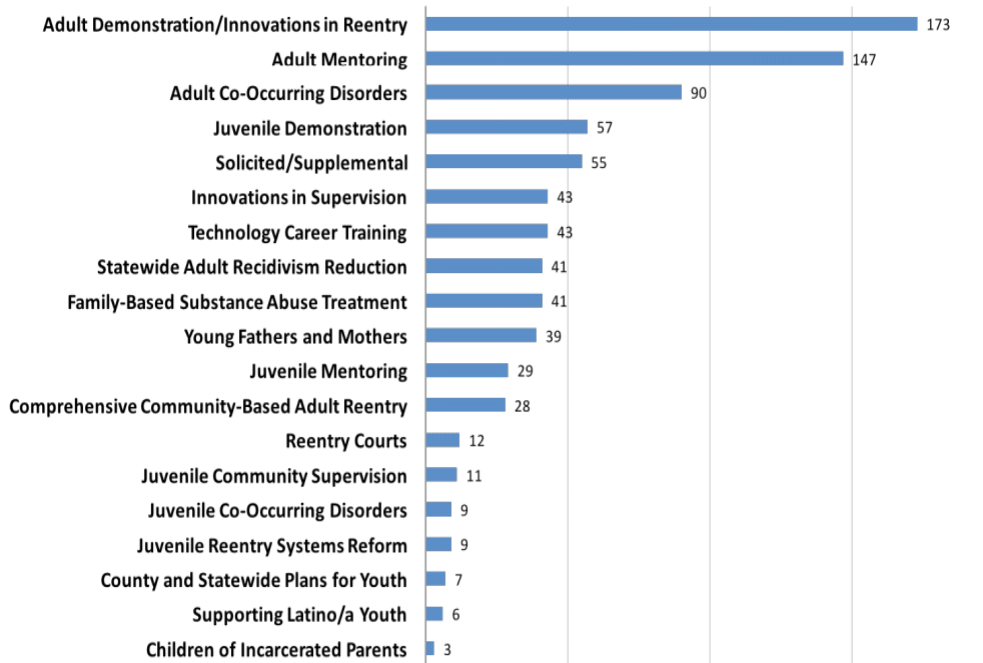
2005년 4월 “제2의 기회법”은 원래 “제2의 기회법: 재범방지를 통한 지역사회 안전(Second Chance Act of 2005: Community Safety Through Recidivism Prevention)”이라는 명칭으로 제안된 것이었다(Pogorzelski, Wolff, Pan, & Blitz, 2005). 이 법에서 교도소나 구치소 등 교정시설에서 나오는 범죄자들에게 공공지원금 제공과 건강, 정신건강 서비스 지원, 주택 지원, 교육, 직업훈련 등의 종합적 사회 서비스 제공 근거가 마련되었다(그림 1 참조).

이 법에서 가장 특히 중요하게 다룬 것은 해당 리엔트리 서비스가 범죄자가 교정 시설에 있을 때부터(while they are in prison) 출소 전에 미리 제공되어야 한다는 점을 강조했다. 이는 Pogorzelski, Wolff, Pa., & Blitz, 2005)이다. 또한, 출소 전부터 범죄자의 가족과 자녀, 지역사회 주요 구성원들과의 관계 형성이 안정적으로 이루어져야 한다는 점을 리엔트리의 핵심으로 다루었다.⁹⁾

미국에서 이 법안 이전에는 출소자들이 극복하기 어려운 많은 사회적 장애물들이 있었다. 특정 사회보장 관련 지원금을 중범죄자들의 경우 출소 후 사회에서 지원하는 것 자체가 불가능했고, 직업훈련이나 특정 공공주택 입주 지원 자체도 어려웠다. 다시 말해 미국 사회에서 출소자들에게 대한 형벌이 간접적으로 계속되는 일종의 출소자 “배제 공공 정책(exclusionary public policies)”가 존재했다고 볼 수 있다(Pogorzelski, Wolff, Pan, & Blitz, 2005).

9) <https://bj.a.ojp.gov/library/publications/second-chance-act-fact-sheet> 최종확인 2022년 8월 10일.

Second Chance Act Awards by Grant Program



※ 참조: 미국 법무부 사법지원국(Bureau of Justice Assistance) 제2의 기회법(The Second Chance Act) 자료 中¹⁰⁾

<그림 1> 미국 연방 정부의 “제2의 기회법” 지원 프로그램 내용

다시 말해 이전 미국 사회에서는 사회적 공공 서비스 혜택이 출소자들에게 주어지는 것은 타당하지 않다는 인식이 있었는데, 이것이 범죄자들의 리엔트리를 가로막는 정책으로 작동했다(Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016). 참고로 우리나라에서도 안산시에서 “조두순 사건” 출소자에 대한 최저생계비 지급 논란이 일어나기도 했다.¹¹⁾ 미국의 과거 빈곤계층을 위한 일시적 최저생계지원 서비스나 식료품 할인구매권, 공공주택 지원 서비스 등이 미국의 “범죄 강경대응 정책” 속에서 출소자들에게는 제대로 적용되지 않고 있는 상황이었다.¹²⁾

이런 힘든 상황에서 미국의 “제2의 기회법”은 출소자들에게 진정한 제 2의 기회가 되어 주었다. 출소자의 대다수가 빈곤과 미취업 상황에서 사회생활을 새로 시

10) https://csgjusticecenter.org/wp-content/uploads/2020/02/July-2018_SCA_factsheet.pdf 최종확인 2022년 8월 10일.

11) https://www.chosun.com/national/national_general/2021/01/07/O2DVGUW4VGIJNOUIAQO3MEKVQ/ 최종확인 2022년 8월 10일

12) <https://bj.a.ojp.gov/library/publications/second-chance-act-fact-sheet> 최종확인 2022년 8월 10일.

작하게 되는 어려운 상황이었는데, 다양한 리엔트리 프로그램 운영 자금이 미국 전역에 퍼지게 되면서 궁극적으로 이들에게 큰 힘이 되는 계기가 마련되었다. 특히, 출소자의 약 16프로가 정신질환이나 약물중독의 문제가 있다는 통계를 기반으로 해서 이들을 위한 다양한 리엔트리 심리치료 프로그램이 개발, 운영되게 되었다. 이것이 출소자들의 재범방지에 큰 도움이 된 것으로 나타났다(Pogorzelski, Wolff, Pan, & Blitz, 2005).

2008년 4월 28일 기점으로 해서 미국에서 “2007년 제2의 기회법(the Second Chance Act)” 이 18 U.S.C. § 3624을 근거로 공식적인 미국 출소자 지원 법률로 인정받게 되었다(Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016). 제2의 기회법은 교정시설 출소자들이 지역사회로 들어오게 될 때 다양한 리엔트리 프로그램에 참여할 수 있도록 미국 연방 정부가 재정적 지원을 해주는 법률안이다. 31개 주 정부 및 산하 유관기관들의 출소자 지원 활동을 지원함과 동시에 일반 시민 비영리 단체들의 다양한 출소자 재범방지 활동을 동법이 보장해 주었다¹³⁾.

해당 법률 조문을 상세히 살펴보면, 먼저 101조(Sec. 101)를 통해 리엔트리 출소자 사회 재통합 활동을 지원하는 다양한 프로젝트 운영 근거 조항이 만들어졌다고 볼 수 있다. 동법의 211조는 출소자 멘토링 지원 비용을 연방정부가 비영리 단체들에게 지원해야 한다는 규정을 담고 있다(U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, 2014).

그리고 동법 111조항에서는 리엔트리 법원(Reentry Court) 설립에 대한 근거 조항을 담고 있다. 한편, 동법의 113조는 출소자들을 위한 가족 중심 교정치료 프로그램 운영과 출소자 약물치료 프로그램 지원 서비스에 대한 근거 조항을 언급하고 있다.

한편, 미국의 “제2의 기회법” 114조는 교정시설 내에서 이루어지는 출소자 지원 교정프로그램에 대한 효과성 평가 등을 위한 재정 투입 지원 내용을 담고 있다. 미국에서 2008년에 제정한 “제2의 기회법” 내에서는 추가로 출소자들을 위한 기술직업 훈련 등의 내용을 언급하고 있고, 리엔트리 관련 연구 지원 자금 투입 내용을 설명하고 있다(동법 제 115조 및 245조 등).¹⁴⁾

미국에서 2008년에 제정된 “제2의 기회법”은 기본적으로 세 가지 활동을 중요하게 다룬다. 첫째, 범죄를 저지르는 출소자들이 가진 “근본적인 범죄원인”을 사법부 재판단계에서부터 명확히 인식해야 한다는 것을 천명하고 있다. 단순한 범죄자 원호, 지원 서비스가 아니라, 리엔트리를 기반으로 한 근원본적인 출소자 문제해결에 초점을 둔 활동이라고 하겠다. 둘째, 지역사회에서 연방의 충분한 서비스 지원

13) <https://federalprisonauthority.com/second-chance-act/> 최종확인 2022년 8월 10일.

14) <https://federalprisonauthority.com/second-chance-act/> 최종확인 2022년 8월 10일.

자금을 투입해야 하고 리엔트리 법원 등을 새롭게 운영해야 한다고 본다. 셋째, 조기석방 조건부 리엔트리 센터구금(Pre-Release Custody: PRC)으로 해결해야 한다는 목적을 가지고 있다(Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016). 출소자 리엔트리 활동에 대한 재정적 지원 명문규정과 활동 명시화, 그리고 기존의 전통적인 법원 운영과는 다른 리엔트리 중심의 패러다임 변화 시각은 우리나라 형사사법 체계에 의미하는 바가 크다.¹⁵⁾

특히, “조기석방 조건부 리엔트리 센터 구금(PRC)” 내용은 매우 중요한 내용을 담고 있다. 법률 조문 내에서 재소자의 조기석방을 조건부로 허용하면서 리엔트리 지역사회 거주시설에 형기 일부 잔여기간을 의무적으로 거주케 하는 “제2의 기회법” 251조(Sec. 251)의 내용은 실질적으로 해당 법률이 어떻게 사회 재통합을 위해 “당근과 채찍”을 함께 적절히 활용해야 하는지를 잘 보여주는 규정 사례가 된다.¹⁶⁾ 유권적 갱생보호 보호관찰과 맥을 같이 하는 대목이다.

리엔트리 활동이 필요한 적격 대상자를 먼저 선발한 후, 형기의 마지막 12개월 정도(not to exceed 12 months)를 의무적으로 지역사회 내 리엔트리 시설에 무조건 머물도록 하는 조기석방 조건부 센터구금(PRC) 규정은 실질적인 리엔트리 활동의 기본이 된다(§ 3624(c)(1)).

범죄자가 형기의 일부를 리엔트리 시설에서 의무적으로 지낸다는 것은 범죄자의 책임감 향상에 큰 도움이 되고, 범죄자의 사회적응 기간을 리엔트리가 더욱 현실적으로 지역사회에서 운영하겠다는 것을 의미하기도 한다. 교도소나 구치소가 아닌 “리엔트리 기반 중간처우의 집이나 리엔트리 센터”에서 1년 미만의 기간 동안 실질적인 사회 재통합 준비를 하도록 하는 모델을 눈여겨 살펴봐야 할 것이다.

또한, 미국의 “제2의 기회법”은 동법 3624(c)(2)에서 리엔트리 센터 이외 자택 거주 공간이 준비된 경우에는 잔형기의 10프로 미만 혹은 6개월 미만 동안 재택구금(home confinement) 방식의 리엔트리를 허용할 수 있다는 규정을 담고 있다.¹⁷⁾

동법에서는 조기석방 조건부 리엔트리 센터 구금(PCR)이 이루어질 때, 교도관이 조기 석방 전에 범죄자를 17-19개월 동안 사전에 평가, 검토하도록 하고 있다. 시설 내에서 일찍부터 재소자가 리엔트리 센터 구금 적격자인지 세심하게 사정, 평가받게 함으로써 교정시설 활동 전체가 리엔트리 중심으로 운영되도록 하고 있는 것이다.

특이하게도 “제2의 기회법” 내 231조는 노인재소자에 대한 파일럿 리엔트리 프

15) <https://bja.ojp.gov/library/publications/second-chance-act-fact-sheet> 최종확인 2022년 8월 10일.

16) <https://federalprisonauthority.com/second-chance-act/> 최종확인 2022년 8월 10일.

17) <https://federalprisonauthority.com/second-chance-act/> 최종확인 2022년 8월 10일.

로그그램을 규정하고 있다. 즉, 노인재소자들이 가장 취약한 출소자들로 규정하고 이들이 원만하게 사회에 출소 후 잘 통합할 수 있도록 특별 규정을 근거로 리엔트리 차원에서 “가택구금”을 허가하고 있는 것이다. 65세 이상의 재소자 중 형기의 75프로 이상이나 10년 이상의 구금 생활을 마친 노인은 “노인재소자 파일럿 프로그램(Elderly Inmate Pilot Program)”을 근거로 해서 가택구금의 기회를 갖게 된다.

이러한 법률 조문을 갖고 있는 “제2의 기회법”은 2009년 이후 미국 49개 주 내의 다양한 조직에 재정적 지원을 마련해 준 의미 있는 근거 법률이 되었다. 해당 법률을 기반으로 지금까지 미국 내에서 약 164,000명의 출소자들의 리엔트리 프로그램 혜택을 받은 것으로 나타났다. 2011년 이후 리엔트리 기반 취업훈련을 받은 출소자 중 12,000명 이상이 실제 지역사회 내에서 안정적인 직업을 얻은 것으로 나타났다.¹⁸⁾

IV. “리엔트리 법원(Reentry Court)”

2008년 4월 28일에 제정된 “2007년 제2의 기회법”은 하원과 상원을 모두 통과한 법으로써 출소자 사회복귀 지원 서비스에 대한 재정 지원이 더 광범위하게 체계적으로 이루어지는데 큰 기여를 한 법률이다. 그리고 동법을 기반으로 해서 문제 해결 법원(Problem Solving Court)에 속하는 새로운 유형의 리엔트리 연방 법원(Reentry Court) 구성에 대한 근거조항도 미국에서 마련되었다(Cook, Kang, Braga, Ludwig & O’ Brien, 2015). 지금부터는 동법이 규정한 “리엔트리 법원”에 대해 살펴보도록 한다.

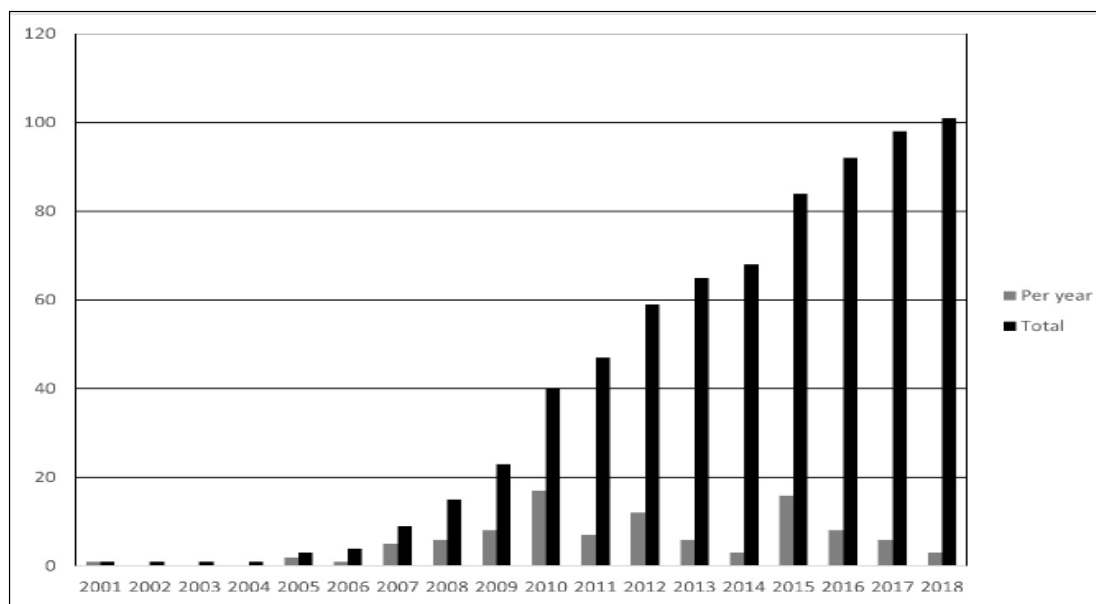
리엔트리 법원(Reentry Court)은 문제해결 법원 운동(Problem Solving Court)의 한 하위 유형이라고 볼 수 있다. 주로 반복적으로 범죄를 일으키는 상습 범죄자들의 문제 원인을 재판의 핵심으로 삼아 양형 내용 자체가 근본적인 범죄 원인을 해결하는 방식으로 이루어지고, 해당 양형 결과의 효과성 평가를 지속적으로 확인한다는 것이 기존 법원과 차별화된 점이라고 하겠다(U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, 2014).

리엔트리 법원의 궁극적인 목적은 “처벌” 한다는 것이 아니라 “반복적인 범죄 사이클에서 범죄자를 합법의 영역으로 옮겨가게 하고, 사법부가 적극적으로 범죄원

18) <https://bj.a.ojp.gov/library/publications/second-chance-act-fact-sheet> 최종확인 2022년 8월 10일.

인의 뿌리를 찾아내 재범방지를 재판 과정 속에서 만들어 낸다는 것”이다 (Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016). “문제해결 법원”은 기존 전통적 법원 시각에서 탈피하여 큰 맥락에서 범죄자가 갖고 있는 문제행동과 역기능적 인식, 사고과정 자체를 변화시켜 오랜 시간 만들어진 문제의 근본을 완전히 없애도록 한다는데 의의가 있다(Cook, Kang, Braga, Ludwig & O’ Brien, 2015).

2001년에 1-2개에 불과했던 문제해결 법원이 미국에서 2018년에는 100여개로 급증했다는 것은 최근 프로젝트 방식의 문제해결 법원이 큰 인기를 끌고 있다는 것을 입증하는 것이다(그림 2 참조). 전체 100개의 문제해결 법원 중 무려 73개의 법원이 출소자 리엔트리 법원으로 운영되고 있는바, 미국의 “제2의 기회법(the Second Chance Act)”을 기반으로 한 출소자 지원 전략이 사법부의 획기적인 변화 움직임을 만들어냈다고 하겠다(Miller, 2021).



<그림 2> 미국의 문제해결 법원(Problem Solving Court) 증가 추이(2001-2018)¹⁹⁾

미국의 “리엔트리 법원(Reentry Court)”은 사법부의 담당 판사가 범죄자의 지역 사회 출소 후의 계획을 만드는데 적극 관여한다는 특징이 있다(Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016). 범죄자가 재범을 다시 저지르지 않도록 판사는 단계별 처벌 옵션을 적극 활용한다(U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, 2014). 그리고 교도관과 보호관찰관, 법무보호복지공단과 같은 리엔트리 전담 기관 담당자,

19) <https://journals.iupui.edu/index.php/inlawrev/article/view/26033/24153> 최종확인 2022년 8월 10일 재인용.

경찰, 지역사회 유관기관들과 긴밀히 협조해 나간다는 것도 큰 특징이다(Miller, 2021). 재판을 함에 있어 “당근과 채찍”을 모두 활용하고, 이를 기반으로 사법부의 판단 자체가 재범을 하지 않고 사회에 마지막까지 잘 적응할 수 있도록 지속적으로 관여한다는데 그 의미가 특히 크다.

구체적으로 리엔트리 법원은 다음과 같은 다섯 가지 핵심 요소를 갖고 있다. 법원별로 리엔트리 전략을 활용하는 방식이 약간씩 다를 수 있어 리엔트리 모델도 매우 다양하다고 볼 수 있다. 그러나 기본적인 다섯 가지 핵심 요소는 공통적으로 적용되는 성격이라고 하겠다(Cook, Kang, Braga, Ludwig & O’ Brien, 2015).

첫째, 리엔트리 법원은 범죄 경력이 많은 “상습 범죄자”를 대상으로 주로 다룬다. 고질적인 문제행동을 갖고 있고, 형사시법 시스템과 교정시설을 반복적으로 드나드는 범죄자들의 재범 문제를 고친다는 것이 리엔트리의 궁극적인 목표이다. 따라서 출소자 중 재범을 한 경력이 많은 대상자를 리엔트리 법원 대상 적격자로 본다(Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016).

둘째, 리엔트리 법원에서는 “취약한 재범 유발 상황”을 많이 가진 범죄자를 주요 대상으로 삼는다. 사회적응에 특히 어려움이 큰 정신질환 범죄자나 범죄유발 위험 환경을 가진 범죄자를 리엔트리 법원에서 다룬다. 출소 후에도 리엔트리에 성공하지 못하는 경우는 절대적인 빈곤 문제를 갖고 있거나 중독 문제 등으로 쉽게 사회복귀에 성공하지 못하는 취약계층들이다. 따라서 리엔트리 법원은 위험한 재범 노출 환경 및 상황, 정신질환 및 중독 문제를 갖고 있는 전과자들을 주요 대상으로 간주한다(Miller, 2021)..

셋째, 리엔트리 법원은 경력범죄자들이 갖고 있는 근본적인 “문제” 자체에 초점을 둔다. 리엔트리 법원은 범죄자의 범죄행위 자체에 대한 유무죄 여부에만 관심을 두는 것이 아니라, 교정학 차원의 범죄 문제 원인에 관심을 둔다. 그리고 그 문제를 해결하기 위한 교정프로그램과 개입활동, 교정처우 서비스 자원 동원 자체에 큰 관심을 둔다. 여기에서는 근본 문제를 해결하기 위한 동기부여와 서비스 제공 활동이 포함되고 동시에 범죄자의 책임감을 높이기 위한 적절한 제재조치와 처벌 내용도 광범위하게 포함된다(Cook, Kang, Braga, Ludwig & O’ Brien, 2015).

넷째, 리엔트리 법원은 지속적으로 사법 판단의 “양형결정 운영 과정을 모니터링” 하고 해당 처분 및 처벌의 효과성을 평가한다. 리엔트리 법원이 주로 관심을 두는 것은 범죄자가 처벌 내용이나 프로그램 참여 약속을 얼마나 성실히 잘 이행하는가를 확인하는 것이다. 제재 조치의 취소나 변경 등을 신속하게 결정하게 형벌 이행 태도를 보다 신속하게 확인해 간다는 것이 리엔트리 법원의 특징이다(Miller, 2021)..

다섯째, 리엔트리 법원은 “팀 단위”의 간이학문적 사례관리 방식을 고수한다. 범죄자에 대한 사법부의 역할이 유무죄를 결정하고 양형 수준을 결정하는데 그치는 것이 아니라, 궁극적으로 문제행동의 원인을 없애는 것이라고 볼 수 있는바 인지행동 수정을 다양한 유관기관과 팀 단위로 활동하게 된다. 범죄자 처벌 과정을 잘 따르는지 모니터링 확인하는 과정 역시 다른 기관과의 협조를 필요하기에 팀 단위로 법원을 구성하여 업무를 진행해 나간다(Cook, Kang, Braga, Ludwig & O’ Brien, 2015).²⁰⁾

중요한 것은 미국의 리엔트리 법원이 “범죄자의 출소 준비와 출소 이후의 적응과도기 과정”을 가장 중요하게 다루었다는 것이다(Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016). 우리나라 역시 전체 형사사법기관들과의 관계를 리엔트리 속에서 보다 유기적으로 만드는 방법을 강구하면서 사회로 되돌아가는 출소자들의 사회 적응 사전준비과정과 출소 후 재적응 과정을 가장 중요하게 다루는 “실질적인 리엔트리 중심 차원”의 핵심 법안을 신속히 마련해야 할 것이다.

V. 우리나라 시사점 - 최근의 “의료보험 리엔트리법” 중심

지금까지 미국의 리엔트리 출현 배경과 “제2의 기회법” 제정 내용, 리엔트리 법원 등에 대해 살펴보았다. 출소자의 사회적응 및 개입 지원 활동이 “단순한 보호관찰 지도, 감독 활동”의 일환이 아님을 공식적으로 명확히 하는 계기가 법안을 통해 이루어졌음을 확인할 수 있었다. 2008년에 제정된 “제2의 기회법”은 반복적으로 교정시설에 들어오는 범죄자들에게 출소 전부터 리엔트리 사회전환기 적응 활동이 이루어져야 하고, 심지어 리엔트리 법원(Reentry Court)을 통해 형사사법 전 시스템 전면에 범죄자 사회적응 및 사회 재통합 활동이 가장 중요하게 다루어져야 함을 천명한 법률이다

초범으로 범죄경력에서 스스로 멀어지는 시설 출소자들은 리엔트리 철학이나 리엔트리 법원에서 크게 고려하지 않아도 될 정도의 나름의 “성장효과(maturation effect)”를 가지고 있다. 문제가 되는 것은 교도소를 경험한 절반 정도의 범죄자들이 반복적으로 형사사법 시스템을 경험하면서 교정시설로 반복해서 다시 되돌아오

20) 이와 같이 미국의 리엔트리 법원은 2008년 4월에 법률로 제정된 “2007년 제2의 기회법(the Second Chance Act)”를 근거로 한 것으로써 출소자의 재범방지를 전 형사사법 시스템의 주요 목적으로 삼고 있음을 보여주었다. 사법부의 역할 자체가 재판 자체로 끝나는 것이 아니라, 궁극적으로 출소자의 안정적인 사회 재적응을 목적으로 해야 하고, 판사의 재판 전면에 “리엔트리 철학”이 적극적으로 반영되어야 함을 보여주는 신선한 시도로 볼 수 있다(Miller, 2021).

는 경우에 효과적인 리엔트리 전략을 활용해야 한다는 점이다. 보호관찰이나 가석방을 통한 엄격한 지도, 감독, 통제만으로는 정신질환이나 약물중독 문제를 갖고 있는 범죄자나 기타 상습범죄자들의 문제 환경이나 인지행동상의 근본적인 문제점이 해결되지 않는다는 점에서 리엔트리의 실질적인 중요성이 부각되었고, 이로 인해 미국에서 2008년에 “제2의 기회법”이 등장하게 되었다(Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016).

우리나라의 경우, 보호관찰 등에 관한 법률 제3조 제3항을 근거로 해서 갱생보호대상자를 “형사처분 또는 보호처분을 받은 자(이하 “보호대상자”)로서 자립갱생을 위한 숙식제공, 주거지원, 창업지원, 직업훈련, 취업 지원 등 보호의 필요성이 인정되는 자”로 규정하고 있고 해당 법률을 근거로 해서 다양한 출소자 지원서비스가 이루어지고 있다(최병문, 2014).²¹⁾

핵심은 미국의 “제2의 기회법”과 같은 재범 가능성이 높은 출소자의 근본적인 범죄원인을 척결해 주는 리엔트리 전략이 법률을 통해 체계적으로 만들어져야 한다는 것이다. 위에서 살펴본 것처럼 다양한 지역사회 리엔트리 출소자 사회 재통합 프로그램 운영, 지원, 개발, 평가를 위한 근거 명문 규정이 필요하고, 더 나아가 리엔트리 조건부 지역사회 중간처우 시설 강제구금 규정 등의 실질적인 출소자 관리, 지원 방안이 절실히 필요하다.

미국의 동법은 251조 내에서 12개월 넘지 않는 범위 내에서의 중간처우의 집(또는 리엔트리 센터) 잔형기 구금 규정을 삽입해 놓고 있고, 전체 형기의 10프로 미만(또는 6개월 미만)의 가택구금형도 규정해 놓고 있어 리엔트리를 통한 실질적인 당근과 채찍 접근방식이 잘 운영되도록 하고 있다. 무조건적인 서비스 지원만으로는 출소자 인지행동 수정 전략이 제대로 작동할 수 없다(조희원, 도광조, 2019).

또한, 해당 법률에서 미국은 노인재소자를 위한 취약계층 출소자 리엔트리 파일럿 프로그램도 명문화하고 있다. 리엔트리 사회복지 전략을 통해 시대 변화에 맞는 특정 취약계층 출소자 지원, 보호 전략이 가능하다고 볼 수 있다(Amasa-Annang & Scutelnicu, 2016).

최근 미국 정부는 코로나19 팬데믹 상황으로 인해 “리엔트리법(Reentry Act)” 규정을 “건강 및 경제 회복 유니버스 비상 솔루션(Health and Economic Recover

21) 1995년 1월 5일 갱생보호법과 보호관찰법을 통합하여 「보호관찰 등에 관한 법률(법률 제 4933호)」이 만들어졌고, 한국갱생보호공단도 설립되었다고 볼 수 있어 보호관찰 지도, 감독 속에서 리엔트리 활동이 지역사회 교정의 보조적인 조치로 활용되는 측면이 강하다고 볼 수 있다. 법무부는 보호관찰제도를 보완하고 갱생보호제도를 활성화하기 위해 실제 1995년에 보호관찰법과 갱생보호법을 통합하여 「보호관찰 등에 관한 법률(법률 제4933호)」을 제정·공포하게 되었다(법무연수원, 2021). 그리고 ‘갱생보호’라는 명칭 대신 보다 완곡한 표현에 해당하는 ‘한국법무보호복지공단’을 2009년부터 사용하게 되었다.

Omnibus Emergency Solutions: HEROES) ACT” 법까지 추가했다. 해당 법안의 30110조 내에 “리엔트리 규정” 을 삽입한 것이다. 미국은 2020년 5월 15일에 미국 역사 최초로 교정시설에 구금되었다가 출소하는 범죄자들에게 출소 전 30일 기간 동안에 저소득층 의료보장제도(Medicaid-eligible)가 적용되도록 하였다(Community Oriented Correctional Health Service, 2021).

코로나19 기간 동안 재소자들이 시설 내에서 코로나 감염에 노출되고, 신속한 의료처우를 제대로 받지 못하게 되는 문제가 발생하게 되면서 새로운 법률안을 통해 재소자들에게도 출소 전에 의료보장제도 서비스 혜택을 받도록 한 것이다. 기존 법은 교정시설에 입소하는 순간 국가의 저소득층 의료보장 서비스 혜택을 재소자들이 받지 못하도록 되어 있었는데, 이것이 교정시설 내 전염병 방지에 큰 장애가 되었다.²²⁾

우리나라의 리엔트리 활동은 앞서 언급한 바와 같이 「보호관찰 등에 관한 법률」 제5장 갱생보호 내 “갱생보호의 방법 및 개시” “갱생보호사업자” “한국 법무보호복지공단” “갱생보호사업의 지원 및 감독” 관련 내용을 포함하고 있다. 구체적인 리엔트리 활동 지원금 범위나 활동 체계 운영 방법, 리엔트리 조건부 가석방 시설 구금 등의 다양한 사회 재통합 내용은 제대로 언급되어 있지 않다.

향후 미국의 “제2의 기회법” 과 같은 출소자 사회 재통합 활동을 교정시설 내에서부터 준비하는 전반적인 “리엔트리” 활동을 규정하는 법률이 필요하고, 리엔트리 법원 및 의료보장 사회지원 서비스 관련 조문, 그리고 노인과 여성 등 취약계층 재소자 출소를 지원하는 다양한 리엔트리 조문이 마련되어야 할 것이다.

VI. 결론

지금까지 이 연구에서는 미국의 출소자 사회복귀 관련 정책과 법안 내용을 “리엔트리(Reentry)” 전략과 “리엔트리 법원”, 그리고 “의료보험 리엔트리법” 중심으로 살펴봤다(Miller, 2021). 흥미로운 것은 2008년 4월 28일부터 시행된 미국의 “제2의 기회법(the Second Chance Act)” 이 출소자 지원 리엔트리 프로그램 운영 자금을 연방 차원에서 보장해주고, 출소 전 “중간처우의 집(halway house)이나 리

22) 일명 “의료보장 리엔트리법(Medicaid Reentry Act)”으로 불리는 이 법률은 만성적인 질병을 갖고 있는 재소자들과 약물중독 및 정신질환 문제를 갖고 있는 재소자들에게 큰 도움이 될 것으로 보인다. 재소자들의 대부분이 빈곤한 상황에서 안정적인 직장을 갖고 있지 못하기 때문에 미국의 경우 일반인들과 같은 의료보장 서비스를 받을 수 없는 경우가 많은데, 해당 법률을 통해 건강 유지 차원의 복지 혜택을 범죄자들도 받게 되었다. 리엔트리를 통해 교정시설 운 위기 상황과 출소자 건강, 복지 문제를 해결하는 적극적 태도를 취했다고 볼 수 있다(Community Oriented Correctional Health Service, 2021).

엔트리 센터(reentry center)”에서 형기완료 전 12개월 정도를 보내게 의무 적용기간 거주케 하는 법안을 담고 있음을 확인했다.

“제2의 기회법”이 독립된 법률을 통해 출소자를 위한 민간 및 공공기관의 리엔트리 프로그램을 재정적으로 지원해 주고, 동시에 제2의 기회법 251조를 근거로 “조기석방 조건부 리엔트리 처우구금(Pre-release custody under sec. 261)”을 출소자에게 적용하고 있다는 것은 시사하는 바가 크다(Pogorzelski, Woff, Pa., & Blitz, 2005).

우리나라 교정 현장에도 미국의 제2의 기회법과 같은 독자적인 “출소자 지원 법률 조문”이 필요하다. 특히 출소자에 대한 지역사회 거주 지원 서비스가 범죄자의 안정적인 리엔트리를 위해 해당 시설 내 의무 잔형 거주기간으로 연결되는 유사한 규정이 필요하다. 미국은 동법에서 “잔여 형기의 12개월의 넘지 않거나 전체 형기의 10프로를 넘지 않는 범위” 내에서 강제적으로 거주시키는 개별화된 처우가 필요하다는 것을 규정하고 있다. 조기석방 조건부 강제 리엔트리 구금 규정을 만든다면, 우리나라에서도 지역사회 내 특정 중간처우의 집(혹은 리엔트리 시설) 기반의 효과적인 사회적응 시간을 출소자에게 제공하게 될 것이다.

최근 2021년 5월 미국 하원 의회를 통과한 이 법안은 일명 “원 스톱 서비스 지역사회 리엔트 프로그램 법안(One Stop Shop Community Reentry Program Act)”이라고 불리기도 하는데, 기존의 법안으로는 충분한 출소자 사회복귀 리엔트리 활동을 해내기 어렵다는 판단 하에서 이루어진 새로운 시도라고 볼 수 있다.²³⁾

기존의 출소자 지원 리엔트리 전략을 의료 서비스(국민건강보험 영역)까지 광범위하게 확대하는 조치를 한 것이다. 의료보장 서비스를 포함하는 리엔트리를 전략을 추가하여 하나의 풀 패키지 형식으로 출소자 사회복귀 지원 계획을 만든 것인데, 여기에는 주로 출소자 주거지 제공, 의료서비스, 구직활동, 법률 자문 서비스가 중요한 지원 활동으로 포함되어 있다.

원래부터 미국 교정 시스템이 운영해왔던 재소자 리엔트리 산업 전략에서도 해당 서비스를 다루어왔던 것은 사실이다(Miller, 2014; Ortiz & Kackey, 2019). 그러나 여기에 “국가의료보험” 영역까지 과감하게 확대한 출소자 리엔트리 서비스를 법안으로 만들었다는 점이 이번 조치의 가장 큰 특징이라고 하겠다(Community Oriented Correctional Health Service, 2021).

미국의 출소자 리엔트리 산업은 다양한 출소자 취약계층을 대상으로 한 맞춤형 교정 서비스로 변화되고 왔다고 볼 수 있다. 우리나라에서도 미국의 사례를 벤치마

23) <https://www.wclj.com/2021-05-20/an-effort-to-help-ex-prisoners-gains-momentum-with-bipartisan-lawmakers-support> 최종 확인 2021년 8월 10일.

킹한 여성출소자와 노인출소자, 10대-20대 초반의 어린 출소자들을 위한 맞춤형 리엔트리 프로그램이 활성화되어야 할 것이다.

마지막으로 출소자 지원 법안이 결국은 지역사회 활용과 함께 형사사법 시스템 전체의 변화를 요구한다는 사실을 미국의 사례에서 배울 필요가 있다. 미국 사법부의 경우, 약물법원과 같은 문제해결 중심의 법원(Problem Solving Court)을 만드는 시도가 이루어지고 있고, “리엔트리 법원(Reentry Court)”이 파일럿 프로젝트의 하나로 테스트되고 있다는 사실을 눈여겨봐야 할 것이다.

출소자가 다시 재범을 저지르지 않기 위해 결국은 경찰-법원-교정-보호관찰-관련 유관기관 및 사회 내 비영리 기관 모두 한국법무보호복지공단과 같은 리엔트리 활동 전담 기관과 연계해서 다양한 활동을 준비해야 한다. 특히, 미국과 같이 사법부도 리엔트리 법원을 통해 교정의 마지막 단계인 리엔트리 전담 부서와 함께 해당 활동의 효과성을 양형 과정에서 적극 반영할 필요가 크다.

지금까지 우리나라에서 출소자의 사회복귀와 사회 재통합을 담당하는 “법무복지보호공단”의 리엔트리 활동이 보호관찰이나 가석방 업무에 한정된 보조적 원호 지원 서비스의 하나로 여겨졌다면, 이제는 독자적인 법률안을 바탕으로 미국과 같이 전 형사사법 시스템의 핵심 파트너십 주도 기관으로 리엔트리 전담 조직이 전면에 나서야 할 것이다. 이 연구가 해외 리엔트리 사례를 바탕으로 한 우리나라의 출소자 지원 서비스 정책 및 법안 개발에 작은 밑거름이 되기를 기대한다.

■ 참고문헌

<국내문헌>

- 김정현, 공정식, 배성은. (2020). 갇생보호지원 기간 내 출소자의 옥구역동에 따른 사회적응 전략. 형사정책연구. 2020-12 31(4), pp. 103-127.
- 박상열. (2016). 한국법무보호복지공단 갇생보호사업의 개선방안. 교정연구. 26(4), pp. 115-140.
- 법무연수원. (2021). 범죄백서. 법무부 법무연수원.
- 조희원, 도광조. (2019). 갇생보호사업 평가지수 개발에 관한 연구: 한국법무보호복지공단의 갇생보호사업을 중심으로. 교정복지연구(62). pp.107-143.
- 최병문. (2014). 한국의 갇생보호(법무보호복지). 교정연구. 65(65), pp.163-188.

<국외문헌>

- Amasa-Annang, J & Scutelnicu, G. (2016). How Promising is the Second Chance Act in Reducing Recidivism among Male Ex-Offenders in Alabama, Georgia and Mississippi? Journal of Public Management & Social Policy. 23(2), pp. 22-37.
- Bushway, S. D & Apel, R. (2012). A signaling perspective on employment-based reentry programming. Criminal Public Policy 11(1), pp. 21-50. doi:10.1111/j.1745-9133.2012.00786.x
- Community Oriented Correctional Health Service. (2021). Reentry Act's impact on health care and criminal justice system: A fact sheet. COCHS(Community Oriented Correctional Health Service).
- Cook, P. J., Kang, S. Braga, A. A., Ludwig, J., & O'Brien, M. E. (2015). An Experimental Evaluation of a Comprehensive Employment-Oriented Prisoner Re-entry Program. Journal of Quantitative Criminology. 31, pp. 355-382.
- Davis, A. (1998, September 10). Masked racism: Reflections on the prison industrial complex. ColorLines. Retrieved from <https://www.colorlines.com/articles/masked-racism-reflections-prison-industrial-complex>
- Durose M, Cooper A, Snyder H (2014) Recidivism of prisoners released in 30 states in 2005: patterns from 2005 to 2010. Special report. Bureau of Justice

- Statistics, Washington. <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/rprts05p0510.pdf>
- Miller, E. J. (2021). Just Relationships: Desistance for Reentry Courts. *Indiana Law Review*. 54(3), 565(2021-2022).
- Miller, R. B. (2014). Devolving the carceral state: Race, prisoner reentry, and the micro-politics of urban poverty management. *Punishment & Society*. 16, 305-335.
- Ortiz, J. M., & Jackey, H. (2019). The System Is Not Broken, It Is Intentional: The Prisoner Reentry Industry as Deliberate Structural Violence. *The Prison Journal*, 99(4), 484-503. <https://doi.org/10.1177/0032885519852090>
- Pogorzelski, W., Woff, N., Pan, K. Y., & Blitz, C. (2005). Behavioral health problems, ex-offender reentry policies, and the “Second Chance Act.” *American Journal of Public Health*. 95(10), pp. 1718-24. doi: 10.2105/AJPH.2005.065805. Epub 2005 Aug 30.
- Ross, J. I. (2010). Deconstructing the prisoner re-entry industry/complex: Origins of the term and critique of current literature/analysis. In I. O. Ekunwe & R. S. Jones (Eds.), *Global perspectives on re-entry* (pp. 173-197). Tampere, Finland: Tampere University Press.
- Travis J, Western B, Redburn S (2014) *The growth of incarceration in the United States: exploring causes and consequences*. National Academy Press, Washington, DC.
- U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, (2014). *Fact Sheet on Second Chance Act Grant Program Accomplishments: October 2009-June 2014*” (Washington, DC: U.S. Department of Justice, 2014).
- Visher, C & Travis, J. (2011). Life on the outside: returning home after incarceration. *Prison Journal*. 91(Supp. to 3, pp. 102S-119S
- Wacquant, L. (2001). Deadly symbiosis: When ghetto and prison meet and mesh. *Punishment & Society*. 3, 95-133.
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*. Durham, NC: Duke University Press.

<인터넷 주소>

<https://federalprisonauthority.com/second-chance-act/>
<https://www.npr.org/2021/05/20/998497401/an-effort-to-help-ex-prisoners-gains-momentum-with-bipartisan-lawmakers-support>
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/34/60541>
 Abstract

■ Abstract

A Comparative Perspective on Inmates Reentry Policy and Law: Focused on the United States

Cho, Younoh (Dongguk Uni-Seoul)

This study aims at investigating crucial characteristics and advantages of inmates reentry and prisoners after care service policy of the United States. Little study have been conducted regarding prisoner reentry policies and relevant laws in South Korea. Therefore the comparative view on the United States about prisoner reentry law and policy will be informative enough to initiate a new policy for helping inmates released rehabilitate and readjust into community in South Korea.

The Second Chance Act of 2007 which was officially passed in States had articulated numerous provisions of assigning financial support for reentry interventions and structuring Reentry Court. Futhermore, the Second Chance Act had approved the mandatory pre-release custody center or halfway house in the community through the various articles of the law.

The literature reviews on the comparative view of states demonstrated that the current rehabilitation plans and readjustment strategies for inmates released have limitations due to the lack of legal system and provision of relevant laws in South Korea. Further policy implications will be discussed.

Key-words: Reentry, Released Inmates, After Care, Rehabilitation, the Second Chance Act

토 론 문

한국형사·법무정책연구원

안성훈 선임연구위원

범죄의 위협으로부터 안전한 사회를 구축하기 위해서는 사전적 범죄예방정책이 필수적이지만, 이와 함께 효과적인 출소자 지원을 통한 성공적인 재사회화를 가능하게 함으로써 재범을 방지하는 것도 주요한 형사정책적 과제라고 할 수 있다.

범죄백서에 의하면 2020년 형법범으로 검거된 사람 가운데 전과자 비율은 66.6%로 과반수 이상을 차지하여 높게 나타나고 있고, 형기종료 후 출소자의 재복역율 역시 2020년(조사연도)의 경우 32.1%로 매년 증가 추세를 보이고 있다. 이러한 통계상의 특징은 출소자들이 출소 후 사회에 제대로 정착하지 못하고 범죄의 악순환에서 벗어나지 못하고 있다는 것을 의미하는 것으로, 이는 결과적으로 우리나라 교정정책은 물론이고 출소자에 대한 현재의 보호지원정책이 충분하지 못하다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

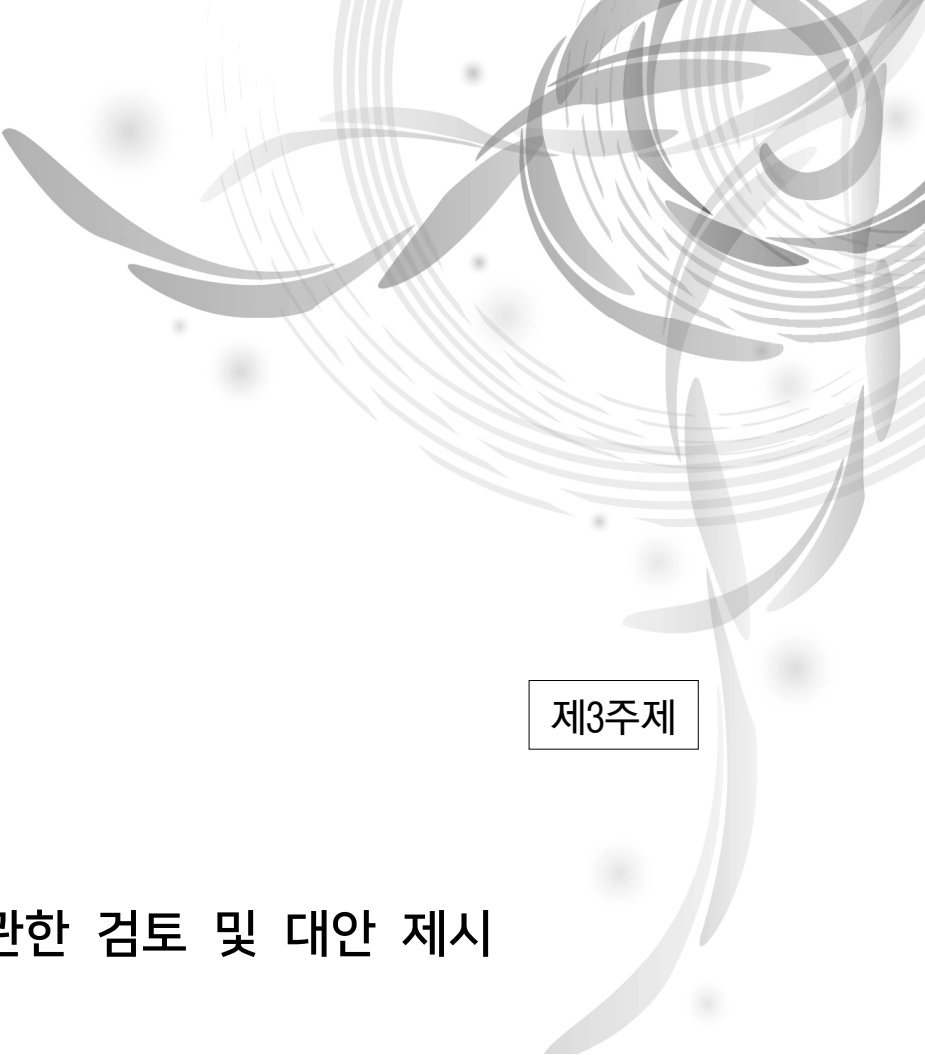
출소자에 대한 국가적 지원을 대표하는 법무보호(갱생보호)는 형사처분 또는 보호처분을 받은 사람에 대하여 정신적, 물질적 원조를 제공하고, 이들이 건전한 사회인으로 복귀할 수 있도록 기반을 조성시켜 재범을 방지하고 사회복귀를 돕는 범죄예방활동을 의미한다. 국가가 형사시설 출소자에 대한 지원을 해야 하는 형사정책적 필요성과 의의는 크게 ① 출소자의 성공적인 재사회화를 통한 재범방지와 ② 국민안전의 확보, 그리고 ③ 범죄로 인한 사회적 비용의 절감에서 찾아볼 수 있다. 이러한 출소자에 대한 법무보호의 형사정책적 필요성과 의의에도 불구하고, 현행법은 법적 성격이 다른 보호관찰업무와 법무보호업무를 동일한 법률(보호관찰 등에 관한 법률)에서 규율하고 있기 때문에 사실상 보호관찰업무가 중심을 이루는 법률 내에서 법무보호업무를 실효성을 높이는데 한계를 가지고 있다. 주지하다시피 보호관찰은 본질적으로 범죄에 대한 제재 내지는 형집행의 일환으로 시행되는 사회내 처우의 성격을 갖는 반면 법무보호는 본질적으로 출소자에 대한 사회복지정책으로서의 성격을 갖기 때문에 법무보호 대상자에 대한 사회복지적 정책을 구현할 수 있는 법무보호가 되기 위해서는 법무보호업무 자체에 집중하여 보다 효과적인 보호사업의 기반을 마련할 수 있는 독자적인 법률을 제정할 필요가 있다.

주지하다시피 1995년 「보호관찰 등에 관한 법률」이 제정되면서 종래 보호관찰

법과 갱생보호법으로 이원화되어 있던 2개 법률이 통합되었는데, 동 법률의 제정이유는 “이원화되어 있는 출소자 사후관리법령을 통합하여 체계적이고 효율적인 재범방지업무 추진기반을 조성하며, 보호관찰제도의 미비점을 보완하고, 갱생보호제도를 획기적으로 활성화하여 출소자에 대한 효율적인 사후관리를 도모하려는 것”이었다. 범죄인의 사후관리와 재범방지라는 큰 틀에서 보면 보호관찰과 법무보호복지를 하나의 법률에서 규정하여 처리하는 것이 효율성 면에서 적절하다고 볼 수 있지만, 문제는 실무상 보호관찰과 법무보호복지는 그 법적 성격이 본질적으로 다를 뿐만 아니라 해당 업무를 담당하는 주체기관과 대상자의 법적 지위 역시 상이하기 때문에 이를 하나의 법률로 규율하는 것이 적절한가에 대해서는 의문이다. 더욱이 현행법은 법무보호를 다른 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 등과 함께 사회 내 처우의 한 유형으로 규정하면서도 법무보호복지사업 유형만 명시할 뿐 구체적 내용과 기준에 관한 규정을 두고 있지 않아 입법적 흠결로 인한 다양한 문제들이 제기되고 있는 상황을 보면 현행법의 제정이유를 무색하게 하고 있다.

비교법적으로 볼 때 영미법계 국가인 영국과 미국의 경우 성공적인 사회복지를 통한 재범방지의 관점에서 출소자의 시설내 처우와 사회내 처우의 연속적인 수행에 초점이 맞추어져 석방 후 출소자 지원에 대한 개별법이 구체적으로 마련되어 있고, 대륙법계 국가를 대표하는 독일의 경우에는 재범방지의 관점을 견지하면서도 사회복지부의 관점에서 형집행기관에 사회복지부의 의무를 부여하여 형집행법에 석방준비에서부터 출소 후까지 연결되는 출소자 지원을 구체적으로 규정하고 있다. 이와 같이 출소자 지원과 관련하여 구체적인 법률에 근거하여 맞춤형 출소계획의 수립 및 출소자 지원, 출소자 지원에 관한 다양한 정보제공, 출소자 지원을 위한 다기관 협력 체계 마련, 지자체의 지원과 참여 등 출소자 지원과 관련한 법무보호복지사업을 체계적으로 수행하고 있는 점은 우리나라에 시사하는 바가 크다.

마지막으로 앞서 언급한 우리나라의 상황에 비추어 볼 때 추후 출소자 지원 관련 입법이 어떠한 방식(현행 법률의 개정 또는 독자적인 법률 제정 등)으로 이루어지는 것이 우리나라 법무보호복지정책의 발전을 위해 바람직할 것인지에 대해 발표자께 의견을 묻는 것으로 토론에 갈음하고자 한다.



제3주제

입범안에 관한 검토 및 대안 제시

- 발표 : 운영석 변호사(운영석 법률사무소)
- 토론 : 황태정 교수(경기대)

갱생보호법의 독립적 입법에 관한 재논의

윤영석

목 차

- I. 들어가며
- II. 우리나라 법률상 갱생보호
- III. 출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률안
- IV. 결어

초록

보호관찰과 갱생보호는 서로 다른 목적으로 행하여지는 국가작용이다. 전자는 출소자의 감시에 초점을 맞추는 반면 후자는 출소자의 사회복귀와 사회정착을 목표로 한다. 그런데 우리나라의 경우 보호관찰 등에 관한 법률에서 서로 성격이 다른 보호관찰과 갱생보호를 한데 묶어 규정하고 있다.

이는 범명으로 보아 보호관찰이 출소자 대책의 핵심이고, 갱생보호는 보호관찰을 보호하는 일에 머물러야만 한다는 것으로 읽힌다. 그러나 세계적으로 갱생보호 활동이 점점 중요해지는 것이 근래의 추세이다. 갱생보호가 보호관찰의 하위개념이라거나 갱생보호는 보호관찰을 방해하지 않는 선에서만 허용된다는 인식은 바람직하지 않다.

이에 이 논문에서는 다른 나라의 갱생보호 시스템을 간략히 살펴보고 우리나라의 옛 갱생보호법 및 보호관찰법의 내용도 검토한 다음, 현재의 법체계에 대해 비판적으로 고찰하여 보기로 한다. 특히 갱생보호에 관한 입법안도 발의된 지금에 있어, 이 글이 조금이나마 올바른 출소 후 재범방지에 도움이 되었으면 하는 바람이다.

주제어 : 갱생보호, 보호관찰, 재범자, 출소자, 사회복귀

I. 들어가며

1. 범죄자의 재범방지

인류가 문명을 이룬 이후로 범죄는 단 한 번도 근절된 적이 없다. 아무리 안정되고 부유한 사회에서도 범죄는 끊임없이 발생한다. 범죄의 발생을 0으로 만들겠다는 정책은 실현 불가능하고, 자칫 부작용만 강하게 발생시킬 뿐이다.

범죄의 발생을 철저히 방지할 수 없다면, 그 발생을 줄이는 것이 현실적인 목표가 될 것이다. 범죄 발생을 예방한다는 것도 두 가지 측면에서 바라볼 수 있다. 첫째는 일반인(즉 범죄경력이 없는 자)이 범죄를 저지르지 않도록 하는 것이며, 둘째는 이미 범죄를 저지른 자가 재범을 하지 않도록 하는 것이다. 그런데 일반인이 범죄를 저지르지 않게 하는 것은 상당히 많은 비용과 복잡한 정책적 고려가 필요하다. 사회에는 범죄자보다 비범죄자가 많고, 설령 그렇지 않더라도 “일반인”이라는 범주는 특성화시키기에는 너무나도 다양한 개인들이 포함되어 있기 때문이다. 그러므로 일반인을 대상으로 하는 정책은 들인 노력에 비해 효과가 크지 않다. 반면 이미 범죄를 저지른 자의 재범 방지를 목표로 한 정책은 그 정책의 목표물(재범자)이 명확하고 맞춤 관리가 비교적 용이하다. 따라서 범죄발생률을 최대한 낮추려면 일반인이 범죄를 범하지 못하게 하는 사전대책도 중요하지만 한번 범죄를 저지른 사람이 재범하지 못하도록 하는 사후대책이 보다 효과적이다.¹⁾

일단 범죄를 저지른 사람이 재범을 일으키지 않도록 하는 방법에는 여러 가지를 생각할 수 있다. 엄벌주의를 적용하여, 죄를 저지른 자에게 강도 높은 형량을 부과함으로써 재범 의지를 꺾고 사회에서 가급적 긴 기간동안 격리시키는 방법이 있다. 그러나 강력한 처벌이 범죄예방에 효과적인지에 대해서는 회의적 의견이 적지 않다.²⁾ 엄벌주의는 범죄발생에 대한 피해자 및 일반인들의 분노를 해소시키는 카타르시스적 효과는 있으나 엄벌이 재범률을 낮춘다는 강력한 증거는 찾아보기 어렵다. 또 엄벌주의는 주로 장기간 수형의 형태로 나타나는데, 이는 범죄자와 사회의 격리 기간을 늘려 범죄자가 사회에 복귀하기 어렵게 만든다.³⁾ 특히 취업에 어려움을 겪는 출소자가 많은데, 교도소에서 배운 기술을 취업현장에서 쓰기 어려운 경우가 많

1) 강호성, “출소자 재범방지를 위한 효과적인 지원방안”, 「보호관찰」 제18권 제1호, 한국보호관찰학회, 2018, 211면.

2) 최주희/공정식/현문정, “노르웨이의 회복적 범무보호복지제도에 관한 연구”, 「교정담론」 제16권 제1호, 아시아교정포럼, 2022, 283면.

3) 배임호, “출소자 재범방지를 위한 갱생보호사업의 실태와 발전방향”, 「교정연구」 제60호, 한국교정학회, 2013, 120면.

고, 전과사실이 드러나면 직장을 그만두어야 하는 경우가 있기 때문이다.⁴⁾ 이로써 경제적, 사회적으로 빈곤상태가 된 범죄자가 재범을 저지를 가능성이 높아진다. 출소자는 바뀐 사회에 적용할 만한 올바른 교육을 받거나 적합한 기능을 습득하지 못하여 생활고에 시달리게 되고, 사회에서 더욱 철저히 유리되며⁵⁾ 이는 재범으로 이어진다. 범죄로 인한 형벌을 받고 난 후에는 다시 사회로 복귀하는 것이 어려워지고 생계를 이어갈 방법도 드물어 또다시 범죄를 저지르는 악순환이 완성된다.⁶⁾ 전세계적으로 치안이 좋은 편인 우리나라의 경우에도 출소자가 3년 이내에 재복역하게 될 확률이 25% 내외에서 크게 떨어지지 아니하고 있는 상황이다.⁷⁾

그렇다면 엄벌주의와 다른 방향에서 접근하여 이미 죄를 저지르고 응분의 대가를 치른 사람을 사회에 제대로 복귀할 수 있도록 지원하는 방식을 채택함으로써 범죄자에 대한 보호와 복지가 지니는 범죄억제 효과에 대해서도 논의할 필요성이 크다.⁸⁾ 국가적으로 보아도 출소자의 사회복귀는 범죄로 인한 엄청난 사회적 비용을 줄일 수 있는 것으로 나타났다.⁹⁾ 예컨대 갱생보호프로그램을 통해 재범자 비율을 2-3%만 낮춰도 연간 5조 정도의 비용을 절감할 수 있다.¹⁰⁾

우리나라는 현재 여러 패륜적 사건으로 인해 국민적으로 엄벌주의 지지율이 높다. 국민의 정의감은 존중되어야 하지만, 엄벌주의의 대안으로 범죄자의 재범을 실질적으로 막을 수 있는 정책 또한 동시에 고려되어야 할 것이다. 우리나라뿐 아니라 세계적으로도 이러한 관점에 기초한 제도를 운영하고 있음에 주목하여야 한다.

이에 본 글에서는 범죄자의 사회복귀 프로그램인 이른바 갱생보호에 대한 외국 및 우리나라의 입법례를 살펴보기로 한다. 그리고 최근 우리나라에서 갱생보호를 규율하는 독립적 법안이 발의되었으므로 이 법안의 의의와 내용도 살펴보면서, 올바른 갱생보호의 방법이 무엇인지 고찰해 보기로 한다.

4) 이신영, “출소자의 재범방지를 위한 지역사회중심의 갱생보호사업에 관한 연구”, 「교정연구」 제38호, 한국교정학회, 2008, 148면.

5) 배종대/홍영기, 「형사정책(제2판)」, 홍문사, 2022, 380면.

6) 홍봉선, “효과적인 재범 방지를 위한 교정복지제도 발전 방안”, 「보호관찰」 제10권 제1호, 한국보호관찰학회, 2010, 116면.

7) 법무부 통계에 의하면 출소자의 3년 이내 재복역률은 2014년 22.1%, 2015년 21.4%, 2016년 24.8%를 기록하면서 매해 비슷한 편차를 보이고 있다. 2021년 기준 3년 내 재복역률은 24.6% 이다. [e-나라지표, <http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2818> (2022. 7. 27. 방문)]

8) 최주희/공정식/현문정, 앞의 글, 283면.

9) 강호성, 앞의 글, 212면.

10) 강호성, 앞의 글, 213면.

2. 외국의 갱생보호

가. 일본

일본은 갱생보호제도를 보호관찰의 일종이라고 보거나 보호관찰법에 포섭시키지 아니하고, 독자적인 법률로 유지하고 있음이 확인된다. 일본에서 갱생보호에 관한 주 법률은 갱생보호법과 갱생보호사업법이다. 갱생보호법 제1조는 범죄자 및 비행소년의 재범을 막고 자립갱생을 도움으로써 사회를 보호하고 공공복지를 증진하는 것을 목적으로 한다. 즉 죄를 범한 자와 비행소년이 갱생보호사업의 대상이 된다.¹¹⁾ 이 법에 의하여 설치된 중앙 갱생 보호 심사회는 감형이나 형집행면제 등에 대한 제안, 지방 갱생 보호 위원회의 처분에 대한 재결, 기타 다른 법에 의해 정해진 권한을 갖는다. 한편 지방 갱생 보호 위원회는 가석방이나 가퇴원, 부정기형 종료, 퇴원 등의 결정권한을 갖는다(법 제33조 내지 제47조의3).

만기출소자와 가석방자는 갱생보호서비스 절차가 다소 다르다. 만기출소자의 경우, 그의 신청으로 응급적 보호조치인 긴급갱생보호가 가능하며 이는 원칙적으로 만기출소 이후 6개월 이내의 기간으로 제한된다.¹²⁾ 가석방자 등 보호관찰대상자는 대상자가 주거, 직업이 없어 원활한 사회적응이 어려운 경우에 보호관찰소장이 갱생보호법인 등의 사업자에 위탁하여 보호조치를 받을 수 있다.¹³⁾ 갱생보호의 두 가지 중요한 내용으로는 취업지원과 주거지원이 있다.¹⁴⁾ 일본에서는 헬로워크라는 취업지원시스템을 운영하고 있으며,¹⁵⁾ 범죄자들을 개별적으로 파악하고 다양한 직업 훈련을 실시하고 있다. 또한 민간의 협력고용주와 연계하여 출소자가 지역사회에서 안정된 삶을 살 수 있도록 유도하고 있다.¹⁶⁾

갱생보호사업법 제1조는 갱생보호사업에 관한 기본사항을 정함으로써 갱생보호사업의 적정한 운영을 확보하고, 건전한 육성 발전을 도모하는 동시에 갱생보호법 기타 갱생보호에 관한 법률과 함께 범죄자 및 비행소년이 선량한 사회의 일원으로 갱생하는 것을 도움으로써 개인과 공공 복지에 증진하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 일본 갱생보호사업법 제2조는 갱생보호사업을 계속 보호 사업, 일시 보호 사업

11) 강경래, “일본의 법무보호복지제도에 관한 고찰”, 「법무보호연구」 제5권 제2호, 한국법무보호복지학회, 2019, 11면.

12) 한국법무보호복지공단, “일본 갱생보호제도 연구보고서”, 2013, 8면.

13) 한국법무보호복지공단, 앞의 보고서, 8면.

14) 한국법무보호복지공단, 앞의 보고서, 9-14면.

15) 한국고용복지연금연구원, “취업지원사업이 재범률 감소 및 범죄의 사회적 비용 절감에 미치는 효과”, 2020, 53-54면.

16) 한국고용복지연금연구원, 앞의 보고서, 54-55면.

및 연락 지원 사업으로 3분하고 있다. 특히 중요하게 취급되는 것은 계속 보호 사업인데, 이는 피보호자에게 숙식을 제공하고 교육, 훈련, 의료, 취업을 돕는 사업을 의미한다. 계속 보호 사업의 대상은 보호관찰에 회부된 사람, 자유형에 대하여 형집행이 끝나거나 집행의 면제를 받거나 그 집행이 정지된 자, 벌금 또는 과료의 선고를 받고 형사절차에 의해 구속을 당한 자 등이다. 일본은 2007년경부터 계속보호 사업을 실시하여 2009년에는 北九州자립갱생촉진센터와 茨城취업지원센터를 개소하였다.¹⁷⁾

갱생보호사업법 중 특이한 점은 갱생보호법인 외의 자는 갱생보호법인이라는 문자를 사용해서는 안 된다는 점을 법률로 명문화한 것이다(법 제4조). 부실한 갱생보호활동이 전문성 없는 기관에 의하여 수행될 것을 막으려는 의도로 풀이된다. 또한 법은 갱생보호법인의 설립을 인가사항으로 두고 있으며(법 제10조) 일정한 한도 내에서 수익사업을 하는 것을 허용하고 있다(법 제6조).

갱생보호법인에 대해서는 감독 등 광범위한 분야에 걸쳐 법무장관이 개입할 수 있다. 다만 이 법률에 규정된 법무장관의 권한 중 일부는 지방 갱생보호 위원회에 위임될 수 있다. 갱생보호사업법은 이미 제3조에서 국가나 지방공공단체가 갱생보호사업의 원활한 수행을 위해 필요한 조치 또는 협력을 할 수 있도록 규정한다.

일본 갱생보호사업법의 가장 큰 특징은, 우리나라의 한국법무보호복지공단과 같은 관(官) 주도의 갱생보호시설이 별로 없다는 점이다. 즉 일본은 갱생보호를 국가 또는 지방자치단체의 책무라고 하면서도 직접적으로 갱생보호활동에 개입하고 있는 경우는 많지 않다.¹⁸⁾ 민관이 모두 참여하는 사업과, 사법(私法)이 주도하는 사업은 각자 장단점이 있기 때문에 어느 체제가 우월하다고 말하기는 어렵다.

나. 영국

영국은 1945년 이후로 구금자가 꾸준히 상승하였으며, 특히 1993년에서 2012년 사이에는 연 3.6%의 가파른 성장세를 보였다.¹⁹⁾ 1993년에서 2019년의 기간 동안 평균적인 선고형은 5.4개월이 증가하였다.²⁰⁾ 이는 전반적인 치안이 악화되고 있음을 방증한다. 또한 영국은 범죄자의 재범률이 높아 상당한 사회적 비용을 지출하고 있다.

이에 재범방지를 위해 정부와 민간단체가 협력하여 갱생보호에 대해 많은 연구를

17) 강경래, “일본의 갱생보호사업에 관한 고찰”, 「법무보호연구」 제2권, 한국법무보호복지학회, 2016, 165면.

18) 국가가 갱생보호사업에 전혀 참여하지 않는 것은 아니며, 사회복지의 관점에서 일부 정부의 직접적인 서비스 제공이 존재하기는 한다(강호성, 앞의 글, 220면).

19) UK Ministry of Justice, Story of the Prison Population 1993-2020, 2020, p. 3.

20) ibid, p. 7.

하게 되었다.²¹⁾ 영국에는 우리나라의 한국보호복지법무공단과 유사한 국가범죄자 관리청(NOMS: The National Offender Management Service)의 주도 하에 많은 민간 단체가 있고, 이들의 자금력도 탄탄하여 갱생보호에 큰 역할을 하고 있다.²²⁾ 영국 민간단체들은 갱생보호에 상당히 적극적으로 참여하고 있으며, 이로 인해 정부의 재범방지 정책이 효과를 나타내는 것으로 알려져 있다.²³⁾

NOMS는 각 지역마다 관할책임자를 두고, 해당 지역에 대한 재범 방지 계획을 수립한다. NOMS에는 2019년 7월부터 3억 파운드 이상의 자금이 투입되었고, 이 자금은 보호관찰관이 피보호자를 더 자주 방문하게 할 수 있다.²⁴⁾ 2021년 7월 기준으로 NOMS는 이미 1000명의 보호관찰관을 확충하였다.²⁵⁾

또한 NOMS는 봉사활동 기관인 NARCO와의 협의 아래 출소자의 재장착(Resettlement)을 위한 정보를 제공하고 있다.²⁶⁾ NARCO는 “모든 사람이 두 번째 기회를 얻을 수 있다”는 모토를 갖고 있으며, 범죄로 인한 사회적 불이익이 또 다른 범죄로 이어지는 것을 부수고자 한다.²⁷⁾ NARCO가 제공하는 서비스에는 주거, 교육, 의료 및 전과상담 등이 있다. 특히 영국은 출소자에 재범방지에 효과적인 수단으로 출소자에 대한 주거지원을 중요하게 생각하고 있다.²⁸⁾

다. 미국

미국은 주요 선진국에 비해 범죄문제가 심각한 편이고, 이를 해결하기 위해서 강력한 범죄예방정책을 펴고 있다.²⁹⁾ 특히 미국은 소년시절부터 범죄와 친숙해질 수 있는 환경이 조성되어 있으므로 여러 형태의 교육을 통해 소년이 범죄자로 되는 것을 막고자 한다.³⁰⁾

한편 이미 수형을 마친 사람을 위해 미국은 2008년경 2번째 기회법(Second Chance Act)을 조직·시행하고 있다. 이 법은 연방과 주정부 등 정부기관과 민간 비영리조직 등이 협업하여 교정시설에 있는 사람들의 재활을 도와주는 것을 골자로

21) 신이철, “외국의 법무보호복지(갱생보호)제도의 현황 - 특히, 영국과 캐나다를 중심으로 -”, 「법무보호연구」 제1호, 한국법무보호복지학회, 2015, 61면.

22) 신이철, 앞의 글, 61면.

23) 유병철, “외국의 갱생보호에 관한 비교고찰 - 외국사례의 시사점을 중심으로 -”, 「교정연구」 제61권, 한국교정학회, 2013, 84면.

24) GOV. UK, <<https://www.gov.uk/government/news/bigger-better-probation-service-to-cut-crime>> (2022. 7. 28 방문)

25) ibid.

26) 신이철, 앞의 글, 64-65면.

27) NARCO, <https://www.nacro.org.uk/justice/> (2022. 7. 19. 방문)

28) 유병철, 앞의 글, 75면.

29) 배종대/홍영기, 앞의 책, 366면.

30) 배종대/홍영기, 앞의 책, 366-367면.

하고 있다. 특히 이 법은 법무지원국(Bureau of Justice Assistance)과 소년비행방지국(Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention)으로부터 보조금을 받아 지역사회 재진입 프로그램, 재입사 및 고용 전략 계획, 재입학 교육 프로그램, 약물장애 치료 프로그램 등에 사용할 수 있게 한다.³¹⁾ 법의 궁극적 목적은 연방교도소나 주교도소, 지방구치소, 미성년자보호시설에서 돌아온 사람들이 자연스럽게 사회로 복귀(Reentry)할 수 있도록 하는 것이다.³²⁾ 갱생보호적 성격이 매우 강한 법이라 할 것이다.

원래 2번째 기회법은 공공안전과 복지(The Public Health and Welfare)의 챕터 153에 자리잡고 있었으나, 추후에는 기타 범죄대응과 법집행법(Other Crime Control and Law Enforcement Matter) 챕터 605로 옮겨졌다. 이를 놓고 본다면 2번째 기회법은 복리후생적 성격의 정책으로 분류되었다가 최근 사법집행적 성격을 더 강하게 띄게 되었다고 볼 여지도 있다. 그러나 조문의 위치가 42 USC 17501에서 34 USC 60501로 이전된 것을 제외하면 법 내용상 차이는 없으므로, 2번째 기회법이 지난 복리후생적 성격은 유지되었다고 볼 것이다.

2번째 기회법의 목적은 6가지로 분류되는데, ① 범죄의 악순환을 끊고 사회로 복귀 ② 범죄자와 가족간의 유대 유지 ③ 공공안전 강화 프로그램 개발 ④ 수형자에게 적절한 서비스 제공 ⑤ 특별한 사정이 없는 한 1년 이내의 기간에서 서비스 제공 ⑥ 교육, 직업 및 직업소개 서비스 제공 등이 이에 해당한다. 2번째 기회법은 법의 목적을 실시한 이후에 의회의 조사내용을 덧붙이고 있는데, 이에 의하면 ① 매년 65만 명의 사람이 교도소에서 지역사회로 풀려나고 있고 ② 미국 전역에 3,200개 이상의 교도소가 있으며 ③ 석방된 죄수의 3분의2 이상이 석방 후 3년 이내에 재범을 하는 것으로 나타난다. 그 외에도 의회는 범죄자들의 심각한 약물사용, 알콜중독, 저학력, 가족간의 유대 결여 등을 확인하였다.

민간도 갱생보호 활동에 활발히 참여하고 있다. 대표적인 것이 이른바 중간처우 시설인 사회복귀주거센터(RRC : Residential Reentry Center)이다. RRC는 범죄자가 사회에 정상적인 시민으로 복귀함으로써 재범을 막는 역할을 수행한다. 연방정부의 보호관찰이나 출정 및 범죄자감시청(CSOSA : Court Service and Offender Supervision Agency)의 감독아래 있는 범죄자가 주로 대상이 된다.³³⁾ 이 시설에서는 수용자에 대해서 체계적인 감시가 이루어지고 직업알선이나 상담 등 서비스를 지원하며 전과자가 적당한 직업과 주거공간을 찾을 수 있도록 돕고 있다.³⁴⁾

31) The National Reentry Resource Center, <<https://nationalreentryresourcecenter.org/resources/all>> (2022. 7. 28. 방문)

32) 정소영, “미국의 갱생보호 보조금 제도”, 「연세법학」 제29호, 연세법학회, 2017, 91면.

33) 유병철, 앞의 글, 76면.

34) 유병철, 앞의 글, 76-77면.

라. 싱가포르

싱가포르는 범죄자에게 강력한 법집행을 하는 나라로 알려져 있다. 범죄자의 특성을 분석하고 개전의 정이 있는 죄수에게만 선별적으로 재기의 기회를 부여하고 있다.³⁵⁾ 싱가포르 역시 갱생보호와 보호관찰제도를 모두 갖고 있으며 각각 다른 법으로 나뉘어져 있다.

싱가포르 보호관찰법(Singapore Probation of Offenders Act)은 원래 소년범만을 대상으로 하였다가 1951년 그 대상이 성인으로까지 확대되었다.³⁶⁾ 보호관찰 기간은 6개월 이상 3년 이하로 하며 피보호자는 보호관찰 기간 동안에는 법원이 지정하는 명령을 준수하여야 한다(법 제5조). 보호관찰 기간 중 법원이 지정한 명령을 위반한 경우 법원은 피보호자를 법원에 소환할 수 있다. 법원의 명령을 위반하였음이 인정되는 경우 피보호자는 1,000달러 이하의 벌금이나 14일 이하의 구류형에 처해진다(법 제7조).

싱가포르 갱생보호사업법(SCORE: Singapore Corporate Of Rehabilitative Enterprise Act)은 싱가포르 재활기업법을 필요적 설립기관으로 하고 있다. 동법은 유죄판결 여부에 관계없이 수용기관에 수용되어 있는 사람과, 약물사용자(inmate)를 대상으로 적용된다. 싱가포르 재활기업법은 재소자 및 피수용자의 고용·직업훈련 또는 산업훈련, 교육 프로그램 편성, 기술 교육 제공, 재소자의 직업 기술 촉진 등을 소관 사항으로 하고 있다(동법 제15조). 동 법인은 직무 수행 혹은 직무 수행과 관련하여 광범위한 재량권을 가진다(동법 제16조). SCORE는 수감자 중 선발된 자에게 작업장에서 일할 기회를 제공하지만, 업무태도가 불량한 재소자는 수감기간동안 다시는 근무의 기회를 갖지 못한다는 엄격한 제약이 있다.³⁷⁾

싱가포르 교정청(SPS: Singapore Prison Service)은 재범 방지를 주요한 목표로 삼고 있고, 교정기관으로서 안전한 싱가포르를 위해 범죄자의 갱생을 돕고자 한다. SPS는 감옥 내에서의 수형자 정책(Incare) 뿐만 아니라 수형자가 석방된 이후(Aftercare)에 직면할 어려움을 돕는 프로그램도 수행하고 있다. 적절한 자격을 갖춘 범죄자는 SPS의 감독아래 지역사회에서 형기가 끝날 때까지 복역할 수 있다. 또한 SPS는 범죄자가 완전히 출소한 이후에도 취직이나 창업, 교육, 중독예방, 재정지원, 주거지원 등의 혜택을 받을 수 있도록 한다. 출소자의 가족에 대한 지원책도 마련하고 있다.³⁸⁾

35) 최규호, “싱가포르 갱생보호제도 연구”, 「법무보호연구」 제4권 제1호, 한국법무보호복지학회, 2018, 앞의 글, 70면.

36) 최규호, 앞의 글, 70면.

37) 최규호, 앞의 글, 70면.

38) Singapore Prison Service, <<https://www.sps.gov.sg/volunteer/rehabilitation-process>> (202

마. 캐나다

캐나다는 교정 및 조건부 석방법(Corrections and Conditional Release Act)에서 범죄자의 시설 내 수용과 지역사회 수용, 조건부 석방 등을 규율하고 있다. 이 법은 시설 수용자에 대한 인도적 처우, 잔인한 조치의 금지, 수용 및 노동조건에 대한 안전, 외부인과의 접촉 등을 규정하고 있다. 또한 수형자의 지역사회 복귀를 위해 다양한 프로그램을 제공할 수 있도록 하고, 여성 범죄자에 대해서는 정기적인 상담 서비스가 제공된다.

한편 캐나다 교정국(CSC: Correctional Service Canada)은 CORCAN 프로그램을 운영하며 수형자들의 갱생보호를 수행하고 있다. CORCAN은 수형자에 대한 현장 훈련, 견습 활동, 직업 증명 및 필수 기능 훈련 기회를 제공한다. 이 훈련은 제조, 섬유, 건설, 서비스업종 등 4가지 영역을 중심으로 이루어진다.³⁹⁾ 또한 CORCAN은 수형자들에게 고용 지원 서비스와 취업 준비 서비스 등을 제공하여 수형자들이 일자리를 찾을 수 있도록 도와 주고 있다. CORCAN 프로그램이 제공한 교육으로는 양봉 프로그램, 지게차 시뮬레이터, 개집 건설 기술, 원예 기술, 각종 제조 기술, 주택 건설 기술 등이 있다.⁴⁰⁾ 교정청에서 직접 운영하는 교정프로그램 외에도 민간이 제공하는 인증제도를 적극 도입하여 수형자의 취업에 도움을 주고 있다.⁴¹⁾ 민간분야의 인증제도와 같은 교정청과 공조하는 민간분야에서 제공하는 자격증(certifications)을 말하며, 수형자는 이러한 자격증 제도를 이용함으로써 지역사회에서 자신의 전문성을 인정받아 취업에 활용할 수 있다.⁴²⁾

그 외에 CSC는 범죄자의 점진적인 석방이 사회복귀에 중요한 요소라고 보아 수형시설과 사회의 중간처우시설을 적극 운영하고 있다.⁴³⁾ 중간처우시설은 크게 민간이 운영하는 지역거주시설과, CSC의 사회내 교정센터 두 가지로 나누어진다.⁴⁴⁾

2. 7. 28. 방문

39) 최응렬/김종길, “외국의 수형자 재활프로그램의 현황 및 비교 고찰”, 「사회과학연구」 제18권 제3호, 동국대학교 사회과학연구원, 2011, 89면.

40) CORCAN, <<https://www.csc-scc.gc.ca/corcan/002005-2000-en.shtml>> (2022. 7. 27. 방문)

41) 남선모/이인근, “국내외 갱생보호제에 관한 비교고찰”, 「교정연구」 제61호, 한국교정학회, 2013, 50면.

42) 남선모/이인근, 앞의 글, 50-51면.

43) 남선모/이인근, 앞의 글, 52면.

44) 남선모/이인근, 앞의 글, 52면.

II. 우리나라 법률상 갱생보호

1. 갱생보호관련법의 연혁

현재 우리나라는 보호관찰과 갱생보호를 하나의 법률로 묶어서 규정하고 있다. 그러나 처음부터 두 제도가 동일한 법률에 근거를 두었던 것은 아니다. 양자 중 보호관찰은 유권적 사회내 처우이고 갱생보호는 임의적 사회내 처우여서 그 본질이 다르기 때문에 건국 직후의 입법자는 두 법을 다르게 취급하였다.⁴⁵⁾

우리나라 갱생보호법의 시초는 1961년 제정된 갱생보호법이라 할 수 있다. 이 갱생보호법은 강제성이 없었다는 점에서 현재의 보호관찰과 큰 차이가 있다.⁴⁶⁾ 한편 보호관찰에 관한 법의 시초는 1943년 조선사범보호사법령·동위원회령, 사범보호관찰규칙 등에 의한 사범보호활동에서 시작된 것이고⁴⁷⁾ 1989년 제정된 보호관찰법(법률 제4059호)으로 더욱 구체화된 것이다. 이 법은 보호관찰의 주재기관으로 보호관찰심사위원회를 두도록 하고(법 제5조 제1항), 이 심사위원회는 고등검찰청 소재지 등 대통령령이 정하는 지역에 설치하도록 하였다(법 제5조 제2항). 그런데 이 법은 그 명칭과 달리 일반범죄자에 대한 폭넓은 보호관찰을 규정하지 아니하고 주로 소년범죄자들을 대상으로 하였다. 그러다가 1994년 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률이 제정되면서 성폭력범죄자에 대하여 보호관찰을 명할 수 있도록 한 입법이 이루어졌다.⁴⁸⁾

1년 후인 1995년 1월에는 보호관찰에 관한 큰 변혁이 이루어진다. 보호관찰법이 갱생보호법과 합쳐져 보호관찰등에관한법률(이하 “보호관찰법”으로 약칭)로 명칭이 바뀌게 된 것이다.⁴⁹⁾ 1995년 보호관찰법의 제정이유를 살펴보면, “현재 2원화되어 있는 출소자 사후관리법령을 통합하여 체계적이고 효율적인 재범방지업무 추진 기반을 조성하며, 보호관찰제도의 미비점을 보완하고, 갱생보호제도를 획기적으로 활성화하여 출소자에 대한 효율적인 사후관리를 도모하려는 것”으로 되어 있다. 여기서 “2원화되어 있는 출소자 사후관리법령”은 보호관찰과 갱생보호를 의미하는 것으로 생각된다. 이로써 현행 보호관찰법에는 보호관찰에 관한 내용과 갱생보호에 관한 내용이 혼재되었다.

1995년 보호관찰법의 제정으로 말미암아 갱생보호법은 폐지(법률 제4933호)되었다. 폐지 이전의 갱생보호법은 갱생보호대상자의 자립의식을 고취하고 경제적 자립기반

45) 강호성, 앞의 글, 216면.

46) 배종대/홍영기, 앞의 책, 480면.

47) 배종대/홍영기, 앞의 책, 480면.

48) 김혜정, 「대체형벌론」, 피앤씨미디어, 2017, 156면.

49) 김혜정, 앞의 책, 156면.

을 조성시켜 건전한 사회복귀를 촉진함으로써 재범의 위험을 방지하는 한편, 갱생 보호사업의 건전한 육성을 도모함을 목적으로 하였다[갱생보호법(법률 제4933호로 개정되기 전의 것)⁵⁰⁾ 제1조]. 이는 현행 보호관찰법과는 미묘한 차이를 보이는데, 보호관찰법은 위 폐지 전 갱생보호법 “목적” 외에도 “효율적인 범죄예방 활동”과 “개인 및 공공의 복지 증진”, “사회를 보호” 한다는 어구가 추가되어 있다. 보호관찰법의 제정이유에는 “현재 2원화되어 있는 출소자 사후관리법령을 통합하여 체계적이고 효율적인 재범방지업무 추진기반을 조성” 하고자 한다고 되어 있는데, 애초에 체계적이고 효율적인 재범방지의무가 무엇인지 자체도 의문이거니와 두 법을 통합한다고 하여 체계적이고 효율적인 재범방지업무가 이루어질 것인지도 의문이다.

폐지 전 갱생보호법은 갱생보호가 “갱생보호대상자에 대하여 관찰보호 또는 직접보호를 행하여 자립을 돕는 것(폐지 전 갱생보호법 제2조 제1호)이라고 하고, 피보호자는 ” 이 법에 의한 갱생보호를 받고 있는자 “로 정의한다. 나아가 갱생보호대상자는 동법 제3조에서 규정하는데, 여기에는 징역 또는 금고의 형의 집행이 종료되거나 그 형의 집행이 면제된 자, 가석방된 자, 형의 집행유예 또는 선고유예를 받은 자, 공소제기의 유예처분을 받은 자, 소년법상 보호처분을 받은 자, 소년원법 또는 보호관찰법에 의하여 퇴원 또는 가퇴원된 자, 사회보호법에 의한 보호감호 또는 치료감호의 집행이 종료되거나 가출소 또는 치료위탁된 자 등이 포함된다.

이에 비하여 보호관찰법은 갱생보호를 받을 사람(갱생보호 대상자)은 “형사처분 또는 보호처분을 받은 사람으로서 자립갱생을 위한 숙식 제공, 주거 지원, 창업 지원, 직업훈련 및 취업 지원 등 보호의 필요성이 인정되는 사람으로 한다” 고 규정한다. 즉 폐지 전 갱생보호법이 갱생보호 대상자를 구체적 열거했다면, 보호관찰법은 상당히 넓은 의미로 정의하고 있음을 알 수 있다.⁵¹⁾

2. 현재 갱생보호의 근거법률

한편, 앞서 본 바와 같이 현재 갱생보호만을 독자적으로 규율하는 법은 없고 보호관찰법에 갱생보호에 관한 내용이 포함되어 있다.

새로 제정된 보호관찰법은 재범 방지를 위한 보호관찰, 사회봉사, 수강 및 갱생보호를 모두 규정하고 있다(동법 제1조). 아울러 이러한 조치로서 “체계적인 사회 내 처우가 필요하다고 인정되는 사람을 지도하고 보살피며 도움으로써 건전한 사회 복귀를 촉진하고, 효율적인 범죄예방 활동을 전개함으로써 개인 및 공공의 복지를 증진함과 아울러 사회를 보호” 하는 것을 목적으로 한다(같은 조). 보호관찰법은 제2

50) 이하 “폐지 전 갱생보호법”이라 약칭한다.

51) 박영규, “갱생보호의 과제”, 「연세법학」 제29호, 연세법학회, 2017, 73면.

장 및 제3장에서 보호관찰에 관한 사항을 정하고, 제4장에서는 사회봉사 및 수강에 관한 사항을, 제5장에서는 갱생보호에 관한 사항을 정한다.

이 법률의 제2장 및 제3장이 갱생보호 아닌 보호관찰에 대해서 정하고 있음은 분명하다. 반면 제4장은 그 성격이 다소 모호하다. 사회봉사는 보호관찰과 반드시 불가분의 관계에 있는 것은 아니며,⁵²⁾ 그렇다고 이를 갱생보호적 처분으로 보기도 어렵기 때문이다. 그러나 수강명령은 원칙적으로 비행을 저지른 사람을 특정한 시설에 가두어 놓지 않고, 일상생활을 하면서 지정된 시간·장소에 출석하여 교육을 받도록 한다는 점에서 신변이 자유로운 갱생보호제도와 유사하다 하겠다.⁵³⁾

또한, 대법원은 형법 제62조의2 제1항과 관련하여 “형법 제62조의2 제1항은 “형의 집행을 유예하는 경우에는 보호관찰을 받을 것을 명하거나 사회봉사 또는 수감을 명할 수 있다.”고 규정하고 있는바, 그 문리에 따르면, 보호관찰과 사회봉사는 각각 독립하여 명할 수 있다는 것이지, 반드시 그 양자를 동시에 명할 수 없다는 취지로 해석되지는 아니할 (...중략...) 제도의 취지에 비추어 보더라도, 범죄자에 대한 사회복귀를 촉진하고 효율적인 범죄예방을 위하여 양자를 병과할 필요성이 있는 점 등을 종합하여 볼 때, 형법 제62조에 의하여 집행유예를 선고할 경우에는 같은 법 제62조의2 제1항에 규정된 보호관찰과 사회봉사 또는 수감을 동시에 명할 수 있다고 해석함이 상당하다”⁵⁴⁾고 하여 분리 선고가 가능하다는 입장이다. 실제로 수강명령은 보호관찰과 함께 선고되는 경우보다, 별도로 선고되는 경우가 더 많은 것으로 보인다.⁵⁵⁾⁵⁶⁾ 이를 종합하여 보면 보호관찰법 제4장은 보호관찰보다는 갱생보호적 요소가 더 많은 것으로 여겨진다.

Ⅲ. 출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률안

1. 현행 법체계의 문제점

보호관찰법에 갱생보호와 관련된 조문을 포함시킨 현재의 법체계에 대해서는 여러 가지 문제가 있고, 이에 대해서도 비판이 적지 않아 왔다. 이에 관하여 살펴보기로 한다.

52) 김혜정, 앞의 책, 184면.

53) 배종대/홍영기, 앞의 책, 482면.

54) 대법원 1998. 4. 24. 선고 98도98 판결.

55) 김혜정, 앞의 책, 202면.

56) 수강명령 부과시 필요적으로 보호관찰을 부과하여 수강명령의 성공적 교육이수를 가져올 수 있다는 견해로 김재희, “수강명령제도의 형사제재로서의 역할에 대한 소고”, 「성균관법학」 제25권 제1호, 성균관대학교 법학연구원, 2013, 130면.

첫째, 보호관찰은 국가의 감시를 통한 직접적 범행방지에 초점이 맞추어져 있는 반면, 갱생보호는 갱생보호 대상자의 사회활동 복귀를 고취함으로써 사회와의 유대 관계를 높이고 궁극적으로 갱생보호 대상자를 일반인과 함께 살아가도록 함에 초점이 맞춰져 있다(직접적 범행방지를 꾀하는 보호관찰과 대비하여, 간접적 범행방지정책이라고 부를 수도 있다). 즉 갱생보호는 사회사업적·사회복지적 차원(임의적 사회내처우)에서 출발하여 재범방지라는 형사정책적 목표를 추구하는 반면, 보호관찰은 직접적으로 재범방지라는 형사정책적 목표를 달성하기 위한 형사사법제도(유권적 사회내처우)로서 사회사업적·사회복지적 방법의 활용은 재범방지효과를 증대시키는 수단으려 볼 수 있다.⁵⁷⁾ 즉 보호관찰이 사법집행 영역이라면 갱생보호는 사회복지적 성격이 강하다. 현행법상의 갱생보호사업이 「사회복지사업법」 제2조에 규정된 사회복지사업에 포함된다는 점에서도 이를 추론할 수 있다.⁵⁸⁾

그런데 1995년 보호관찰법 제정이유를 보면 출소자 사후관리법령이 2원화되어 있는 것이 효율적이지 못하다는 전제에서 출발한 것으로 보인다. 제정이유 제1항을 보면 출소자 사후관리업무를 체계적으로 추진하기 위해 보호관찰법에 갱생보호법을 흡수하도록 하고 있다. 제4항에는 보호관찰제도 도입에 따라 갱생보호사업중 관찰보호업무는 폐지하고 갱생보호사업은 숙식제공, 생업조성금품 지급, 직업훈련 및 취업알선등 범법자의 자립원호를 위한 직접원호업무에 주력하도록 하고 있다.

이와 같은 제정이유만으로는 2원화된 출소자 사후관리법령을 통합한 이유가 명확하지 않다. 그리고 위 제정이유 제4항에 의하면 보호관찰제도 도입에 따라 갱생보호사업 중 일부를 폐지하도록 되어 있는데, 이는 두 개의 법률을 병합하는 과정에서 권한 중복이 일어나는 문제점을 해결하기 위한 조문으로 추측된다. 그런데 애초에 두 법률을 통합하지 않았다면 이러한 문제가 발생할 소지가 없다. 그리고 만일 갱생보호사업에 보호관찰업무가 포함(구 갱생보호법⁵⁹⁾ 제2조, 제6조 등)되어 있는 점이 문제라면⁶⁰⁾, 이 부분만을 개정하면 될 일이고 두 법률을 전적으로 통합하여 새로운 법을 만들 이유를 찾기 어렵다.

57) 박영규, 앞의 글, 68면.

58) 원혜옥, “법무보호대상자 지원에 관한 법률 제정의 필요성 및 규정의 검토”, 「법무보호연구」 제1호, 한국법무보호복지학회, 2015, 8면.

59) 1995. 1. 5. 법률 제4933호로 개정되기 전의 것.

60) 실제로 1995. 1. 5. 법률 제4933호로 개정되기 전의 보호관찰법에는 보호관찰관 및 보호위원이 보호관찰대상자의 재범을 방지하고 건전한 사회복귀를 촉진하기 위하여 필요한 지도를 할 수 있게 하고(법 제38조 제1항), 보호관찰관 및 보호위원은 보호관찰대상자가 자조의 노력을 함에 있어, 그의 개선과 자립을 위하여 필요하다고 인정되는 적절한 원호를 하며(법 제39조 제1항), 보호관찰소의 장은 보호관찰대상자에게 부상, 질병 기타 긴급한 사유가 발생하였을 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 구호를 할 수 있다고 규정하였다(법 제40조). 이는 일부 갱생보호적 성격의 조치들이지만, 주거 지원, 취업 지원, 자립 지원, 사회 복귀 등과 직접적 관련은 없으므로 보호관찰적 성격이 강한 조문들로 평가된다.

현재의 법체계상으로는 갱생보호가 보호관찰에 부수하는 것으로 되어 있어 갱생 보호의 전문성이나 중요성, 독립성이 침해될 수 있다. 갱생보호가 출소자에 대한 복지로 인식되는 반면 보호관찰은 감시에 중점을 두기 때문이다.⁶¹⁾ 이 상황에서는 양 제도가 종속관계가 아닌 협조관계를 원활하게 유지하기는 어렵다.⁶²⁾

물론 국회에는 법률을 제정할 권한이 있고, 특정한 내용을 어떤 방식으로 입법할지는 국회의 재량이다. 하지만 법의 제정이나 개정이 지지를 받으려면 법의 제·개정으로 무엇이 바뀌는지 이해시켜 줄 필요가 있다. 서로 다른 목적을 갖는 두 법률을 하나로 합치는 데에는 합리적인 이유가 필요한 것이다. 그러나 두 개의 법률을 합침으로 인해 일시적이라도 법적 안정성이 흐트러질 수 있다면, 이 안정성을 감수하면서까지 입법을 해야 하는가 하는 의문이 생긴다.⁶³⁾

둘째, 현재 보호관찰과 갱생보호를 관할하는 기본법명은 보호관찰법이다. 이 법은 보호관찰에 관한 일반법적 지위에 있기 때문에 적어도 법 제1장 내지 제3장까지의 내용은 제목과 호응관계를 이룬다. 그런데 보호관찰과는 성질이 다른 수강명령 및 갱생보호를 제4장과 제5장에 배치함으로써, 법의 조문들과 제목 사이에 불일치가 발생한다. 즉 보호관찰법의 법명만으로는 그 법 안에 갱생보호에 관한 내용이 있음을 쉽게 알아차리기 어렵다.

이와 관련하여, 우리나라의 성범죄 처벌 법률의 체계 변화를 살펴볼 필요가 있다. 우리나라는 1994년부터 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률을 제정·시행하여 왔다. 법명으로 본다면 이 법은 성폭력범죄에 대한 강력한 처벌과 성폭력범죄 피해자에 대한 보호 두 가지를 망라하는 내용을 담고 있게 된다. 그런데 이 법은 2010년에 이르러 “피해자보호” 부분을 제외하고 “성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법”이라는 명칭으로 변경된다. 동법의 제정이유를 살펴보면, 기존 “「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」은 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례와 성폭력범죄의 피해자 보호 등에 관한 사항을 함께 규정하고 있어 각 사항에 대한 효율적 대처에 한계가 있으므로 성폭력범죄의 처벌에 관한 사항을 분리하여 이 법을 제정” 하였다고 하고 있다. 즉 범죄인의 처벌과 피해자의 보호는 서로 범영역이 다르므로 하나의 법으로 지정하는 것이 효율적이지 않다는 입법자의 판단이 있었던 것이다. 위와 같은 취지에 따라 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 별도로 제정되고, 이 법에는 피해자의 보호에 관한 내용이 중점적으로 담기게 되었다. 이로써 2개의 서로 다른 범영역을 하나로 묶어 놓았던 기존 법체계의 비효율이 상당히 제거되었다고 볼 수 있다. 이러한 선례에서 보면 서로 지향점이

61) 원혜옥, 앞의 글, 6면.

62) 원혜옥, 앞의 글, 6면.

63) 강호성, 앞의 글, 243면.

다른 법조항들을 하나로 통합하는 것이 늘 바람직한 것은 아니고, 오히려 하나의 법을 둘 또는 그 이상으로 분리하는 것이 효율적인 경우가 적지 아니하다고 사료된다. 예컨대 기존 소방청 소관하에 있는 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」은 서로 성격이 다른 제도와 개념들을 무리하게 하나의 법에 넣어 놓아 소방업무 수행을 지나치게 복잡하게 하였다. 이에 국회는 위 법률들을 「화재의 예방 및 안전관리에 관한 법률」과 「소방시설 설치 및 관리에 관한 법률」로 분리하였으며, 일선 소방관들의 환영을 받고 있다.⁶⁴⁾

또한 법명을 “보호관찰등에관한법률”이라고 명명함으로써 법의 주된 내용은 보호관찰에 관한 것이고, 갱생보호는 그리 중요하지 않은 것이라는 심리적 인상을 준다. 실지로 이 법 내용에는 보호관찰과 갱생보호가 거의 비슷한 비율로 포함되어 있으므로 갱생보호를 “보호관찰 등”이라고 부르기는 어렵다. 이는 심리적으로 갱생보호는 보호관찰 “등”의 하나이기 때문에 보호관찰보다 중요하지 않다거나, 보호관찰의 하위개념이 갱생보호라는 인식을 조장할 수 있다. 그러므로 만일 보호관찰법을 분리하여 보호관찰에 관한 법률과 갱생보호에 관한 법률로 나누는 것이 어렵다고 하면 최소한 법명을 바꾸어 “보호관찰 및 갱생보호에 관한 법률” 등으로 해야 마땅하다. 물론 법명을 이렇게 바꾸면, 보호관찰에 관한 법과 갱생보호에 관한 법을 분리하는 것이 외관상 더 바람직해 보일 것이다.

보호관찰은 국가의 사법작용에 의한 재범방지시스템이라는 점에서, 재범자를 재교육하고 사회화시키는 데 중점을 두는 갱생보호와 근본적 차이가 있다. 실질적인 효과나 인권 증진의 시각에서 보더라도 보호관찰과 갱생보호 어느 하나가 우위에 있다고 볼 수 없다. 따라서 “보호관찰 등에 관한 법률”과 같이 갱생보호를 “등”이라는 단어를 사용하여 마치 갱생보호가 보호관찰의 일종이라거나 보호관찰보다 하위개념이라는 오해를 불러오는 것은 지양되어야 한다.

셋째, 1995년 당시부터 한국보호복지공단의 성질과 법적 지위는 상당히 모호하였다.⁶⁵⁾ 1995년 개정의 취지는 보호관찰과 갱생보호를 통합하여 (중략) 출소자에 대한 효율적인 사후관리를 도모하기 위한 것이었다. 이 취지와 달리 갱생보호는 보호관찰보다 우선순위가 밀리면서, 한국법무보호복지공단의 조직은 축소되는 결과가 나타나기도 하였다.⁶⁶⁾ 한국법무보호복지공단은 국가와 구분되는 법인격을 지니므로(법제72조) 원칙적으로는 사적 기관으로의 성격을 지닌다. 또한 공단에 관하여 이 법에 정한 것을 제외하면 민법상 재단법인 규정을 준용하도록 하고 있어 한국법무보호복

64) 닷뉴스, <<https://www.safety1st.news/news/articleView.html?idxno=2126>> (2022. 8. 8. 방문)

65) 최응렬, “한국 갱생보호사업의 적용현황 및 개선방안”, 「교정연구」 제61호, 한국교정학회, 2013, 23면.

66) 윤희욱, 앞의 글, 17면.

지공단은 사적 기관임을 강조하는 듯 하다(보호관찰법 제92조).

그런데 공단의 이사는 법무부장관이 임명하도록 되어 있고(법 제76조 제2항), 사업계획과 회계계획, 기부금품에 관한 사항도 법무부장관의 감독을 받도록 되어 있어(법 제85조 제2항, 제3항, 제85조 제2항) 사실상 법무부의 하부기관 역할을 수행하게 된다. 법 제97조는 법무부장관이 일상적으로 사업자와 공단을 지휘·감독할 뿐만 아니라 부정기적으로 보고를 받거나 자료제출을 요구할 수 있도록 하고 있다(법 제97조 제2항)는 점에서 법무부장관과 공단의 위치를 확고히 적립하고 있다. 무엇보다 공단의 임직원은 형법과 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때 공무원으로 의제하고 있다(법 제93조)는 점이, 사실상 공단은 법무부 산하인 일종의 공법상 영조물인 것은 아닌가 하는 혼란을 낳는다. 이로 인해 한국법무보호복지공단은 보호관찰에 부수하는 역할을 부여받은 것처럼 되고, 민간갱생보호사업이 가지는 사회복지제공의 성격과 다소 어울리지 않는 어정쩡한 상태에 놓여 있게 된다.⁶⁷⁾

일본과 달리 우리의 갱생보호사업은 한국법무보호복지공단이라는 공적 기관과, 그 외 갱생보호사업을 하는 사적 기관이 함께 이끌어 나가고 있다. 그러면서도 한국법무보호복지공단은 관(官)도 아니고 민(民)도 아닌 어중간한 위치에 자리매김되어 있다. 그래서 한국법무보호복지공단은 민간단체처럼 자유로운 사적 활동을 할 수도 없으면서 공적 기관으로서의 각종 규제는 받게 되므로 민과 관의 단점만을 결합한 단체로 되어 버릴 위험성이 있다. 또한 한국법무보호복지공단은 보호관찰법에 의해 설립된 기관이면서도 보호관찰에는 어떠한 개입도 하지 못하고 오로지 갱생보호와 관련된 업무만을 담당하게 되므로⁶⁸⁾ 그 필요성이 더욱 의문시된다. 보호관찰과 갱생보호를 무리하게 통합하다 보니 상대적으로 갱생보호가 퇴보하는 부작용을 낳은 것은 아닌가 생각된다.⁶⁹⁾

한편 법률 제9168호로 개정된 보호관찰법은 한국갱생보호공단의 명칭을 한국법무보호복지공단으로 변경하였다. 위 법의 개정이유를 보면, 갱생보호라는 용어가 부정적 이미지를 갖고 있으며 출소자 지원사업에 대한 민간참여의 확대를 제고하려 한다는 내용이 있다. 갱생 자체는 “다시 태어나다” 라는 좋은 의미이지만 일본식 표현이고, 사회적으로도 부정적인 인식이 큰 단어이므로 공단의 명칭을 변경하는 것은 타당성이 있다.⁷⁰⁾ 그러나 한국법무보호복지공단의 명칭은 변경된 반면 한국법무

67) 정소영, “보호관찰과 갱생보호의 관계 설정에 대한 소고: 영국의 범죄자관리청(NOMS)에 의한 통합을 중심으로”, 「교정연구」 제76호, 한국교정학회, 2017, 189면.

68) 박병식, “한국갱생보호사업의 현안과 해결방안”, 「교정담론」 제5권 제1호, 아시아교정포럼, 2011, 199면.

69) 박병식, 앞의 글, 199면.

70) 유병선/이규호/조희원, “한국의 법무보호제도 현황 및 발전방안 연구”, 「교정복지연구」 제71호, 한국교정복지학회, 2021, 42면.

보호복지공단이 수행하는 업무는 여전히 “갱생보호”로 불리고 있다는 문제가 남아 있다.⁷¹⁾

안타깝게도 우리나라의 갱생보호는 1961년 관련 법 제정 이후 근본적으로 개선되거나 발전할 만한 지원을 받지 못하였다. 따라서 눈에 바로 띄는 성과를 내기도 매우 어려웠다. 한국갱생보호공단의 이름이 한국법무보호복지공단으로 바뀌고, 갱생보호의 이름이 사회복지지원으로 바뀔 수도 있게 된 것이 눈에 띄는 실적일 정도이다. 그러므로 보호관찰법에 갱생보호가 포함되어 버린 것과는 별개로, 갱생보호제도 자체에 대한 개선책도 마련될 필요가 있다고 사료된다.

2. 법안 발의

이러한 배경 아래, 21대 국회는 2021. 4. 23. 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률안」(이하 출소자지원법안)을 발의하였다(김남국의원 대표발의). 이 법의 제안이유는 다음과 같다.

*“현행법은 재범방지를 위해서 보호관찰, 사회봉사, 수강 및 갱생보호등 사회 내 처우가 필요한 사람을 지도하고 도움으로써 건전한 사회복지를 촉진하고 있음.
다만, 지도와 원호를 통하여 범죄를 예방하는 보호관찰, 사회봉사, 수강과 사회적 자립을 도움으로써 범죄를 예방하는 갱생보호는 그 수행 방식이 달라 이를 하나의 법률에서 명확하고 정교하게 규율하는 데에는 한계가 있음.
따라서, 형사처분 또는 보호처분을 받거나 다른 법령에서 법무보호를 받도록 한 사람으로서 숙식, 주거, 창업, 직업훈련, 취업 등 자립을 위한 보호가 필요한 사람의 지원에 관한 법률인 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률」을 별도로 마련함으로써 법무보호대상자의 복지를 증진하고, 범죄 예방을 통해 사회를 보호하려는 것임.”*

이 법안은 제안이유에서 “지도와 원호를 통하여 범죄를 예방”하는 활동과 “사회적 자립을 도움으로써 범죄를 예방”하는 활동은 목표가 “범죄예방”으로 동일하기는 하나, 본질적으로는 뿌리가 다른 제도임을 명시하고 있다. 이 중 전자를 목적으로 하는 활동의 근거법안에는 보호관찰법이 있음은 명백한 반면, 후자에 관한 독립적 법은 존재하지 않다는 것이 본 발의의 근본적 출발점이라 하겠다. 법무부 소속의 다른 공공기관인 정부법무공단과 법률구조공단이 독자적 법률을 갖고 있음과 비교해 볼 때, 법무보호에 대해서도 독자적 법률을 제정하는 것이 지극히 합리적이라고 사료된다.⁷²⁾

71) 유병선/이규호/조희원, 앞의 글, 43면.

72) 유병선/이규호/조희원, 앞의 글, 46면.

3. 주요내용

출소자지원법안은 범명 자체에서 “출소자” 라는 표현을 쓰고 있기 때문에, 수형 중인 사람이 아닌 형이 종료된 사람이 법안의 적용자임을 기본적으로 전제하고 있다.

법안은 총 5장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 목적과 정의 등의 총칙에 관한 규정, 제2장에서는 한국법무보호복지공단의 설립 등에 관한 규정, 제3장에서는 법무보호사업자에 관한 규정, 제4장에서는 법무보호사업의 지원 및 감독에 관한 규정, 마지막으로 제5장에서는 이 법의 각 위반자에 대한 형벌이나 과태료 등의 규정이 있다. 부칙에도 몇 가지 중요한 내용들이 담겨 있다. 주요 내용을 차례로 살펴보기로 한다.

출소자지원법안 제1조는 법의 목적이 법무보호대상자의 사회정착을 지원하고 건전한 사회복지권을 도움으로써 재범을 감소시키고 사회 대통합을 도모함을 목적으로 한다고 규정한다. 재범 감소라는 목적은 보호관찰과 같지만 그 중간 목표가 법무보호대상자의 사회복지권을 돕는 것이라는 점에서 보호관찰과 차이가 있다.

출소자지원법안 제2조는 “법무보호대상자” 란 “형사처분 또는 보호처분을 받거나 다른 법령에서 법무보호를 받도록 한 사람으로서 숙식제공, 주거지원, 창업지원, 직업훈련 및 취업지원 등 자립을 위한 보호의 필요성이 인정되는 사람을 말한다” 고 규정한다. 기존 보호관찰법 제3조 제3항은 갱생보호대상자는 “형사처분 또는 보호처분을 받은 사람으로서 자립갱생을 위한 숙식 제공, 주거 지원, 창업 지원, 직업훈련 및 취업 지원 등 보호의 필요성이 인정되는 사람” 으로 하고 있다.

출소자지원법안은 법무보호대상자가 “자립을 위한 보호” 를 받고 있음을 명시하였다. 즉 법무보호는 단순한 보호에 그쳐서는 안되고 아니라 궁극적으로는 피보호자의 자립에 목적이 있음을 선명히 실시하였다.

또한 출소자지원법안은 형사처분 또는 보호처분을 받거나 “다른 법령에서 법무보호를 받도록 한 사람” 을 법무보호대상자에 포함하고 있다. 예컨대 기소유예처분을 받은 사람이 여기에 해당할 수 있다.⁷³⁾

출소자지원법안 제4조는 범죄전력을 이유로 한 법무보호대상자 차별을 금지하고 있다. 국회 계류중인 차별금지법안 제3조 제1항 제1호가 “형의 효력이 실효된 전과” 를 이유로 한 차별을 금지하는 것과 다소 표현은 다르나 기본 취지는 유사하다 할 것이다. 굳이 구분한다면 출소자지원법안은 아직 형의 효력이 실효되지 아니한 범죄전력을 이유로 하여서도 법무보호대상자 차별을 금지하고 있는데, 이는 출소자

73) 허병조, “출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률안 검토보고”, 대한민국국회 법제사법위원회, 2021, 9쪽.

지원법안의 취지 자체가 형의 효력 실효와 무관하게 형사처분 또는 보호처분 받은 자를 대상으로 하기 때문에 당연한 규정이다.

출소자지원법안 제7조는 범무보호의 방법에 대해 사전상담, 숙식제공, 주거지원, 직업훈련 및 취업지원, 창업지원 등 11개 항목을 열고하고, 그 구체적 내용은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 11개 항목은 피보호자의 크게 경제적 독립(숙식제공, 주거지원, 직업훈련, 취업지원, 창업지원), 신체적·정신적 안정(사전상담, 심리상담, 정신질환 및 중독자 재활), 기타(피보호자 가족에 대한 지원, 사회적응 및 준법교육, 사후관리)의 사항으로 삼분하여 볼 수 있다. 현 보호관찰법 제65조가 갱생보호를 9개로 규정한 것과 비교해 보면 정신질환 및 중독자 재활(출소자지원법안 제7조 제1항 제8호)과 사회적응 및 준법교육(동항 제9호)이 추가된 것을 확인할 수 있다. 범무보호 방법에 위 두 가지 사항을 추가한 것은 바람직해 보인다. 다만 위 두 가지 추가된 내용 중 정신질환 및 중독자 재활을 담당할 인력과 조직을 갖추는 것은 향후 해결되어야 할 과제이다. 우리나라는 이러한 시설이 아직 많지 않기 때문이다.⁷⁴⁾

출소자지원법안 제2장은 제10조부터 제33조까지로 되어 있는데, 이는 보호관찰법 제5장 제3절과 거의 흡사하다. 단, 출소자지원법안 제20조는 범무보호사업을 지원하기 위해 범무보호 자원봉사위원을 둘 수 있도록 한다. 범무보호 자원봉사위원의 정원이나 직무는 범무부령으로 정하도록 되어 있다. 따라서 출소자지원법안 자체만으로는 범무보호 자원봉사위원의 실체가 무엇인지 다소 판단하기 어렵다. 이는 출소자지원법안 입법 후 범무부령에서 신중하게 결정한 일이다.

범무보호사업자에 대하여는 출소자지원법안 제4장 제39조 이하에서 주로 규정하고 있으며 그 내용은 현행 보호관찰법상 갱생보호사업자에 관한 내용과 대부분 같고 몇 가지 추가된 조문이 있다. 추가된 조문은 ① 누구든지 정당한 이유 없이 범무보호시설 설치를 방해하여서는 안 되고, 시장·군수 구청장은 정당한 이유 없이 범무보호시설의 설치를 지연시키거나 제한하여서는 아니됨을 명시(출소자지원법안 제5조) ② 범무보호사업을 실시하는 자는 범무보호대상자가 성공적으로 사회에 복귀할 수 있도록 노력하여야 함을 명시(출소자지원법안 제6조) ③ 범무보호대상자의 사회복귀 지원을 위하여 국가는 한국범무보호복지공단이나 범무보호사업자에게 국유재산을 무상대부하거나 사용할 수 있게 함(출소자지원법안 제41조) ④ 범무보호대상자고용 우수사업자에 대한 지원조치 명시(출소자지원법안 제43조) ⑤ 공단의 자료제공요청권과 범무부장관의 범죄경력자료 등 조회요청권의 명문화(출소자지원법안 제44조 및 제45조) ⑥ 범무부장관의 범무보호사업자와 한국범무보호복지공단에 대

74) 공정식/최주희, “아이슬란드의 마약류사범 갱생보호제도 연구”, 「안전문화연구」 제16호, 사단법인 안전문화포럼, 2022, 132면.

한 감독권한 부여 및 시정조치요구권 명문화 (출소자지원법안 제47조 제2항)등이다.

벌칙규정은 현행 보호관찰법에 비해 비밀누설행위에 대한 처벌(출소자지원법안 제49조 제2항)과 시정조치요구 위반에 대한 과태료 부과규정 신설(출소자지원법안 제51조 제2항)을 제외하면 현행 보호관찰법과 대동소이하다.

부칙 중 살펴볼 만한 사항으로는 출소자지원법안이 시행되더라도 종전의 보호관찰법상 설립된 한국법무보호복지공단과 갱생보호사업자와 법무보호복지위원의 신분은 연속성이 유지된다는 점(부칙 제3조, 제4조, 제5조)이 있다.

4. 검토

법률안의 의의로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 보호관찰법의 한 부분으로 존재하던 갱생보호사업을 독자적인 법률로 분류하여 보호관찰과 갱생보호의 구분을 명확히 하고 갱생보호가 보호관찰의 하위개념이 아님을 선언하였다는 것이다. 즉 보호관찰과 갱생보호는 서로 동등한 위치에 서서 재범 방지를 위한 각자의 독립된 행위를 하는 것이지 보호관찰의 목적달성을 수월히 하기 위하여 갱생보호가 존재하는 것은 아님을 분명히 하였다. 그리하여 추후 보호관찰과 갱생보호의 각 행위 수행이 충돌할 때 갱생보호가 보호관찰보다 후순위로 물러나는 것이 아니고 각 행위의 형량을 통해 최종적인 타협점이 마련되어야 한다.

둘째, 법률안 전체에서 “갱생” 혹은 “갱생보호”라는 단어를 전면 삭제하고 법무보호 등의 용어로 대체하였다. 종전에 갱생보호라는 용어를 사용하고 있던 단체 등이 그 명칭을 바꾸어야 할 의무까지 있는 것은 아니나, 추후 새롭게 갱생보호(법무보호) 사업을 하기 위해서는 가급적 법무보호라는 용어가 사용될 가능성이 높다. 갱생보호 단어의 전면 변경은 법무보호사업 종사자의 자긍심을 고취시키고 수익자의 참여도를 높일 수 있으며, 일반인이 느끼는 거부감도 희석시킬 수 있다. 이는 갱생보호라는 단어는 비하의 의미가 있으므로 쓰지 않는 것이 합리적이라는 국가인권위원회의 권고에도 부합한다.⁷⁵⁾

셋째, 법무보호 자원봉사위원에 관한 제도적 뒷받침을 마련하였고 한국법무복지보호공단이나 법무보호사업자에게 국유재산 무상대부·사용권을 부여하였으며 법무보호대상자고용 우수사업주에 대해 우대조치를 할 수 있도록 하였다. 법무보호복지사업의 활성화에 상당한 도움이 될 수 있으리라 보인다.

넷째, 한국법무보호복지공단에겐 법무보호사업에 필요한 각종 자료제공요청권을

75) 국가인권위원회, <<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?boardtypeid=24&boardid=7607453&menuid=001004002001>> (2022. 8. 7. 방문)

부여하였고 법무부장관에게는 법무보호지원이 제공된 사람의 재범을 조사할 수 있도록 하였다. 즉 법무보호사업이 제대로 성과를 내었는지 효과적으로 검증할 수 있게 되었다.

다만 신법률안 내용 중에 다소 아쉬움이 남으며, 추후 법률안을 수정할 때 고려할 만 한 사항으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 출소자지원법안은 현행 보호관찰법의 일부 내용을 독립적 법률로 만든 것이다. 따라서 출소자지원법안이 통과되는 과정에서 현행 보호관찰법이 대폭 개정되는 것은 불가피하다. 그런데 출소자지원법안의 통가를 전제로 발의된 보호관찰법 개정안은 갱생보호(법무보호)에 관한 모든 규정을 삭제하면서도 여전히 제1조에서 법무보호 업무가 보호관찰법에 의하여 규율된다고 하고 있고, 그 외에 운영기준(제4조), 보호관찰소의 설치(제14조 제1항), 보호관찰소의 관장 사무(제15조 제2호) 등에서 여전히 갱생보호(법무보호)가 보호관찰소의 업무에 속하며 따라서 법무보호는 여전히 보호관찰법의 영향에서 온전히 벗어나지 못하는 것으로 하고 있다. 법령을 보면 보호관찰소와 한국법무보호복지공단+법무보호사업자의 관계는 여전히 주-종의 관계에서 벗어나지 못하는 것으로 되어 있다. 법무보호 업무의 실질적인 시행기관 및 책임기관을 보호관찰소로 할 것인지, 아니면 한국법무보호복지공단과 법무보호사업자가 할 것인지 명확히 정리가 필요하다 할 것이다. 물론 어떤 경우이든 보호관찰소가 법무보호 업무에서 완전히 이탈할 수는 없을 것이지만, 보호관찰소가 실질적 결정권을 모두 보유할 것인지, 아니면 후견적 위치로 물러날 것인지는 좀 더 고민이 필요하다. 현재 제출된 법률안으로는 여전히 보호관찰소가 법무보호에 관한 본질적 권한을 모두 가진 것으로밖에 해석될 수 없다.

둘째, 출소자지원법안 제20조는 법무보호사업을 지원하기 위해 법무보호위원을 둘 수 있도록 한다. 법무보호위원의 필요성 자체에 큰 의문은 없다. 그러나 법무보호위원의 위촉과 해촉, 직무의 구체적 내용을 법률에서 전혀 정함 없이 모두 법무부령으로 위임한 것은 문제가 있다. 위원 임기가 몇 년이며 몇 회까지 연임(중임)이 가능한지, 어떤 직무권한을 지니는지, 정원은 몇 명인지 등은 법률에서 최대한 예측가능하도록 입법되어야 할 것이다. 또한 법률안 제20조 제2항은 법무부장관이 법무부령으로 정하는 바에 따라 법무보호위원을 위촉할 수 있도록 하고 있는데, 같은 조 제5항에서 다시 법무보호위원의 “위촉”을 법무부령으로 정하도록 한다고 하고 있다. 즉 법무보호위원의 위촉은 이미 출소자지원법안 제20조 제2항에 규정되어 있는데 같은 조 제5항에서 같은 내용을 반복해서 규정하고 있다. 크게 중요한 것은 아니지만, 법률안의 명료성을 위해 출소자지원법안 제20조 제2항은 삭제해도 무방할 것으로 보인다.

셋째, 출소자지원법안 제51조 제1항과 제2항은 특정 조항 위반시 각각 200만원의 과태료 및 300만원의 과태료를 부과하도록 하고 있다. 그러나 통상 과태료 규정은 위와 같이 정액으로 규정하기보다 상한선을 규정하는 방식으로 입법⁷⁶⁾되어 있고, 또 그 상한선이 큰 것이 작은 것보다 앞선 항에 규정되는 것이 일반적이다. 그러므로 출소자지원법안의 제51조 제2항은 제1항으로 하고 과태료 액수는 300만원이 아닌 “300만원 이하”로 하며, 출소자지원법안의 제51조 제1항은 제2항으로 하고 과태료 액수는 200만원이 아닌 “200만원 이하”로 하는 것이 보다 바람직하다.

넷째, 출소자지원법안 제45조는 법무부장관이 관계기관에 지원대상자의 범죄경력자료, 수사경력자료 조회를 요청할 수 있도록 하고 있다. 또한 이 요청을 받은 관계기관은 정당한 이유 없이 조회요청을 거부할 수 없다. 주지되다시피 개인의 범죄경력자료와 수사경력자료는 쉽게 공개되어서는 안 되는 중요한 개인정보이다. 위 제45조는 이 법에 따른 법무보호지원이 제공된 사람의 재범여부를 조사하고 법무보호사업의 효과를 평가하기 위하여 필요한 경우 범죄경력자료 등을 요구할 수 있다고 하나, 사업의 효과를 평가하기 위해 극히 민감한 개인정보를 요청하는 것이 정당한지 의문이 없지 않다.⁷⁷⁾ 개인정보의 중요성이 날로 중요해지는 요즘 위 조항은 신중히 검토되어야 한다.

IV. 결어

범죄에 대해 분노하는 것은 인간의 자연스러운 감정이다. 국가는 일반인들이 지닌 이 분노를 해소하기 위해 범죄자에게 응보적 의미의 형벌을 내릴 의무와 권한이 있다. 그러나 국가와 사회제도는 범죄자에 대해 단지 응보적 처분만을 내려서는 안 된다. 범죄자가 대가를 치른 이후에는 다시 사회로 복귀하여 정상적 사회의 일원으로 살아갈 수 있도록 하여 주는 것도 국가의 의무라 할 것이다.

물론 일반인은 죄의 대가를 치렀다 하더라도 범죄자에 대해 좋지 않은 감정을 계속 느낄 수 있으며, 사회의 일원으로 받아들이기를 거부할 수 있다.⁷⁸⁾ 이 감정은 어느 정도까지는 이해될 수 있지만, 국가가 이를 이유로 하여서 죄의 대가를 받은 범죄자를 방치하는 것은 재범의 가능성을 높이고 사회를 위협에 빠뜨리는 의무 방기 행위라 할 수 있다. 국가는 범죄자의 동기나 사회구조, 생활환경, 범죄에 대한 사회

76) 허병조, 앞의 글, 26면.

77) 한영선, “한국법무보호복지공단의 현황과 개혁방안”, 「교정담론」 제15권 제2호, 아시아교정포럼, 2021, 56면.

78) 박상열, “한국법무보호복지공단 갱생보호사업의 개선방안”, 「교정연구」 제73호, 한국교정학회, 2016, 137면.

의 책임이나 구조적인 모순, 절단된 연대의식 등을 고려하고 이를 해소함으로써 작
계는 범죄자의 사회복귀를 촉진하고 크게는 더 안전한 사회를 만들기 위해 노력해
야 할 것이다.

해외의 여러 나라들은 오래 전부터 갱생보호에 상당한 공을 들이고 있음을 살펴
본 바 있다. 이러한 나라들의 공통점은 보호관찰과 갱생보호가 궁극적으로 같은 목
표를 향해 나아감을 인정하면서도 구체적 방법론이나 행사되는 공권력의 종류가 다
를 수 있음을 인정한다는 데 있다. 또한 많은 나라에서는 보호관찰과 갱생보호를
하나의 법규에 묶으려 하지 않았다. 현재의 우리 보호관찰법은 명칭 자체가 갱생보
호를 보호관찰의 하위 개념으로 보이게 하고, 갱생보호의 영역으로 보일 수 있는
행위들을 보호관찰로 편입시켜 갱생보호는 독자적 의미 없는 제도가 되도록 서서히
사멸시킬 위험이 있다. 갱생보호에 관한 법률은 - 원래 그러하였듯이 - 보호관찰
“등” 이 아니다. 그것은 그 자체로 독자적 법률을 가질 필요가 있다. 만시지탄의
감은 있으나 독자적 법률안이 일단 발의된 것에 큰 의미를 두고, 동 법률안이 법률
로 확정되는 과정을 계속 주시해 볼 필요가 있다.

참고문헌

[단행본]

- 김혜정, 「대체형벌론」, 피앤씨미디어, 2017.
배종대/홍영기, 「형사정책(제2판)」, 홍문사, 2022.
UK Ministry of Justice, 「Story of the Prison Population」 1993-2020, 2020.

[논문 및 보고서]

- 강경래, “일본의 법무보호복지제도에 관한 고찰”, 「법무보호연구」 제5권 제2호, 한국법무보호복지학회, 2019.
강경래, “일본의 갱생보호사업에 관한 고찰”, 「법무보호연구」 제2권, 한국법무보호복지학회, 한국법무보호복지학회, 2016.
강호성, “출소자 재범방지를 위한 효과적인 지원방안”, 「보호관찰」 제18권 제1호, 한국보호관찰학회, 2018.
강호성, “출소자 재범방지를 위한 효과적인 지원방안”, 「보호관찰」 제18권 제1호, 한국보호관찰학회, 2018.
공정식/최주희, “아이슬란드의 마약류사범 갱생보호제도 연구”, 「안전문화연구」 제16호, 사단법인 안전문화포럼, 2022.
김재희, “수감명령제도의 형사제재로서의 역할에 대한 소고”, 「성균관법학」 제25권 제1호, 성균관대학교 법학연구원, 2013.
남선모/이인곤, “국내외 갱생보호제에 관한 비교고찰”, 「교정연구」 제61호, 한국교정학회, 2013.
박병식, “한국갱생보호사업의 현안과 해결방안”, 「교정담론」 제5권 제1호, 아시아교정포럼, 2011.
박상열, “한국법무보호복지공단 갱생보호사업의 개선방안”, 「교정연구」 제73호, 한국교정학회, 2016.
박영규, “갱생보호의 과제”, 「연세법학」 제29호, 연세법학회, 2017.
배임호, “출소자 재범방지를 위한 갱생보호사업의 실태와 발전방향”, 「교정연구」 제60호, 한국교정학회, 2013.
신이철, “외국의 법무보호복지(갱생보호)제도의 현황 - 특히, 영국과 캐나다를 중심으로 -”, 「법무보호연구」 제1호, 한국법무보호복지학회, 2015.
원혜옥, “법무보호대상자 지원에 관한 법률 제정의 필요성 및 규정의 검토”, 「법

- 무보호연구」 제1호, 한국법무보호복지학회, 2015.
- 유병선/이규호/조희원, “한국의 법무보호제도 현황 및 발전방안 연구”, 「교정복지 연구」 제71호, 한국교정복지학회, 2021.
- 유병철, “외국의 갱생보호에 관한 비교고찰 - 외국사례의 시사점을 중심으로 -”, 「교정연구」 제61권, 한국교정학회, 2013.
- 이신영, “출소자의 재범방지를 위한 지역사회중심의 갱생보호사업에 관한 연구”, 「교정연구」 제38호, 한국교정학회, 2008.
- 정소영, “미국의 갱생보호 보조금 제도”, 「연세법학」 제29호, 연세법학회, 2017.
- 정소영, “보호관찰과 갱생보호의 관계 설정에 대한 소고: 영국의 범죄자관리청 (NOMS)에 의한 통합을 중심으로”, 「교정연구」 제76호, 한국교정학회, 2017.
- 최규호, “싱가포르 갱생보호제도 연구”, 「법무보호연구」 제4권 제1호, 한국법무 보호복지학회, 2018.
- 최응렬, “한국 갱생보호사업의 적용현황 및 개선방안”, 「교정연구」 제61호, 한국교정학회, 2013.
- 최응렬/김종길, “외국의 수형자 재활프로그램의 현황 및 비교 고찰”, 「사회과학 연구」 제18권 제3호, 동국대학교 사회과학연구원, 2011.
- 최주희/공정식/현문정, “노르웨이의 회복적 법무보호복지제도에 관한 연구”, 「교정담론」 제16권 제1호, 아시아교정포럼, 2022.
- 한영선, “한국법무보호복지공단의 현황과 개혁방안”, 「교정담론」 제15권 제2호, 아시아교정포럼, 2021
- 한국고용복지연계연구원, “취업지원사업이 재범률 감소 및 범죄의 사회적 비용 절감에 미치는 효과, 2020.
- 한국법무보호복지공단, “일본 갱생보호제도 연구보고서”, 2013.
- 허병조, “출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률안 검토보고”, 대한민국국회 법제 사법위원회, 2021.
- 홍봉선, “효과적인 재범 방지를 위한 교정복지제도 발전 방안”, 「보호관찰」 제 10권 제1호, 한국보호관찰학회, 2010.

[인터넷]

국가인권위원회, <<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?boardtypeid=24&boardid=7607453&menuid=001004002001>> (2022. 8. 7. 방문)

CORCAN, <<https://www.csc-scc.gc.ca/corcan/002005-2000-en.shtml>> (2022. 7. 27. 방문)

e-나라지표, <http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2818> (2022. 7. 27. 방문)

GOV. UK, <<https://www.gov.uk/government/news/bigger-better-probation-service-to-cut-crime>> (2022. 7. 28 방문)

NARCO, <https://www.nacro.org.uk/justice/> (2022. 7. 19. 방문)

Singapore Prison Service, <<https://www.sps.gov.sg/volunteer/rehabilitation-process>> (2022. 7. 28. 방문)

The National Reentry Resource Center, <<https://nationalreentryresourcecenter.org/resources/all>> (2022. 7. 28. 방문)

■ Abstract

Revisiting Independent Legislation of Rehabilitation Act

Yun Young Suk

Both probation and rehabilitation are state-working with different purposes. The former focuses on the surveillance of ex-prisoners, while the latter intends to promote social reintegration and resettlement of them. However, Korean Act on Probation does not distinguish between probation and rehabilitation, which have different characteristics.

The name of this Act is interpreted that probation is the key of ex-prisoner management and rehabilitation is assisting probation. However, the recent global trend is the increasing importance of rehabilitation activities. Those awareness that rehabilitation is a sub-concept of probation, or that rehabilitation is permitted only when it does not interfere with probation are not desirable.

The purpose of this study was, therefore, to briefly examines the rehabilitation system of other countries, review the Korean old rehabilitation and probation laws, and critically discuss the current legal system. In particular, given that the law on rehabilitation has been proposed, it is hoped that this study contribute to the correct system for recidivism prevention of ex-prisoners

Keywords: Rehabilitation, Probation, Recidivist, Ex-prisoner, Social Reintegration

“갱생보호법의 독립적 입법에 관한 재논의” 토론문

황태정 (경기대학교 경찰행정학과)

한국법무보호복지학회 제10주년 기념 심포지엄에서 훌륭한 발표를 경청하고 그에 대해 부족하지만 저의 소견을 말씀드릴 기회를 갖게 되어 큰 영광으로 생각합니다. 특정 전문분야에 대한 연구는 연구영역의 제한과 연구자의 부족 등의 한계로 어려움을 겪을 수밖에 없는 것이 현실입니다. 이러한 상황에서 한국법무보호복지학회가 10주년을 맞게 된 것은 이 분야의 학문적 발전이라는 측면에서 매우 큰 의미가 있다고 생각합니다. 그간 많은 어려움 속에서 학회를 설립하고 이끌어 오신 회장님들과 실무자들의 노력에 깊은 감사의 말씀을 전하며, 학회 창립 10주년을 함께 축하하고자 합니다.

오늘 제가 토론하게 된 윤영석 변호사님의 논문은 크게 외국과 우리나라의 갱생보호제도와 근거법령, 우리 갱생보호 관련 입법의 문제점, 그리고 현재 국회에 제출되어 있는 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률(안)」에 대한 검토가 주된 내용으로 되어 있습니다. 특히 현행법 체계의 문제점에 대한 지적과 이를 토대로 한 새로운 법률안의 검토 및 대안제시가 일목요연하게 이루어져 있어 논문을 읽으며 많은 공부가 되었고, 또 이와 관련하여 궁금한 점을 질문할 수 있는 기회를 갖게 되어 매우 유익한 시간이 되었습니다. 이 자리를 빌려 발표자께 감사드리며, 논문의 내용에 대해 간단히 저의 생각을 말씀드리고, 몇몇 내용에 대한 발표자의 고견을 여쭙는 것으로 토론에 갈음할까 합니다.

먼저 전체적인 법제의 방향성 측면에서 보자면, 주지하는 바와 같이 1961년 9월 독자법령인 「갱생보호법」의 제정과 함께 시작된 우리나라 갱생보호제도는 이후 1995년 1월, 「보호관찰법」(1988)을 「보호관찰 등에 관한 법률」로 확대개편하면서 오늘날의 모습으로 자리매김하게 되었습니다. 당시 양 법률 통합의 이유는 “2원화되어 있는 출소자 사후관리법령을 통합하여 체계적이고 효율적인 재범방지업무 추진 기반을 조성” 한다는 것이었습니다. 법률의 제정과 관련하여 입법자는 광범위한 입

법재량을 갖고 있고, 유사 목적의 제도를 통합적으로 규율하는 것 또한 그러한 재량에 포함될 것입니다. 다만 발표자의 지적대로 제도의 본질, 목적, 접근방식이 상이한 제도를 통합적으로 규율할 때는 그로부터 파생되는 제도의 취지 몰각, 집행상 비효율 등을 종합적으로 고려하여야 할 것이며, 법률의 제정 당시 필요성이 인정되었더라도 후발적으로 이러한 문제점이 발생하게 되었다면, 해당 내용이 향후 법률의 제·개정예 입법적으로 반영되어야 할 것입니다. 출소자 사후관리와 재범방지를 위한 제도가 전자감독, 성충동약물치료 등으로 다변화되고, 이를 위한 입법 또한 독자적 단일법령의 형태로 전문화되고 있는 현재의 시점에도 사회봉사·수감명령이나 갹생보호가 보호관찰과 통합적으로 규율되어야 할 대상인지 그 필요성 및 유효성에 대한 재검토가 필요할 것으로 생각합니다. 이러한 측면에서 보호관찰법과 갹생보호법의 분법의 필요성을 주장하는 발표자의 취지에 동의합니다.


그렇다면 다음 단계는 현행 보호관찰법에서 갹생보호 관련 내용을 분리하여 독자적 법률화한 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률(안)」(이하 ‘법률안’이라 함)이 적정한 내용을 담을 수 있도록 하여야 할 것입니다. 특히 1995년 법률 통합 이후 보호관찰과 갹생보호가 동일한 법률을 근거로 수행되어 왔고, 이에 맞추어 각종 조직 및 업무의 절차 등이 정착되어 온 것을 고려하면 분리입법에 따른 업무혼선 및 비효율이 발생할 가능성도 배제할 수 없다는 점에서 이를 최소화할 수 있는 정치한 입법이 필요할 것입니다. 발표자는 이와 관련하여 법안의 구체적인 문제점을 지적하고 그에 대한 개선방안을 제시하고 있는 바, 그 기본적인 방향성에 동의하면서 아래와 같은 두 가지 질문을 드리고자 합니다.

첫째로, 법률안은 법률명을 ‘출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률’로 하면서 법률의 내용에서는 ‘출소자’ 대신 ‘법무보호대상자’라는 용어를 사용하고 있습니다. 발표문은 “출소자지원법안은 범명 자체에서 ‘출소자’라는 표현을 쓰고 있기 때문에, 수형중인 사람이 아닌 형이 종료된 사람이 법안의 적용자임을 기본적으로 전제하고 있다.”라고 하고 있으나, 법률안이 사용하고 있는 ‘법무보호대상자’의 정의규정은 이보다 넓은 개념인 것으로 생각되며, 용어의 선택에 있어서는 갹생보호의 취지를 폭넓게 고려할 필요가 있다고 생각합니다. 이에 대한 발표자의 견해를 듣고 싶습니다.

둘째로, 발표자는 “출소자지원법안의 통과를 전제로 발의된 보호관찰법 개정안은 ... 여전히 갹생보호(법무보호)가 보호관찰소의 업무에 속하며 따라서 법무보호는 여전히 보호관찰법의 영향에서 온전히 벗어나지 못하는 것으로 하고 있다. 법무보호 업무의 실질적인 시행기관 및 책임기관을 보호관찰소로 할 것인지, 아니면 한국 법무보호복지공단과 법무보호사업자가 할 것인지 명확히 정리가 필요하다 할 것이

다.” 라고 지적하고 있습니다. 갱생보호 실시 여부와 그 내용의 결정 과정에서 어느 쪽이 주도적 역할을 할 것인지에 대해서는 의견의 대립이 있을 수 있을 것으로 생각되는데, 이 부분에 대한 발표자의 의견은 어떠하신지 듣고 싶습니다.

오늘 훌륭한 발표를 통해 배움과 추가적 연구의 기회를 주신 발표자와 학회에 진심으로 감사드리며, 이것으로 토론에 갈음하고자 합니다. 감사합니다.



제4주제

법제화에 따른 실무적 대처 방안

- 발표 : 이주상 변호사(한국법무보호복지공단)
- 토론 : 이동임 교수(국립경상대)

법제화에 따른 실무적 대처방안

변호사 이주상

목 차

I. 서론	IV. 법률의 신설 조항
II. 한국법무보호복지공단	V. 지역별 조례 제정
III. 시행령 및 시행규칙(안)	VI. 맺음말

I. 서론

출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률(이하 ‘법률’이라 함)이 제정되면 이에 따른 실무적 대응과 후속조치가 필요하다. 먼저 1)실무적 대응을 할 주체인 한국법무보호복지공단(이하 ‘공단’이라 함)을 소개하고, 다음으로 2)법률의 제정에 따른 시행령 및 시행규칙의 제정에 관하여 논하고자 한다. 또한 3)법률의 신설 조항과 이에 대한 실무적 대처방안을 논하고, 4)지역별 조례 제정 추진 현황을 소개하고자 한다.

II. 한국법무보호복지공단

공단은 출소자 등의 사회정착을 지원하여 재범을 방지하고, 이를 통해 개인과 공공의 복지를 증진함과 동시에 사회를 보호함을 그 목적으로 하는 법무부 산하 공공기관이다. 이에 따라 법무보호대상자의 건전한 사회복귀와 재범방지를 위해 숙식제공, 직업훈련, 취업지원, 원호지원 등의 사회정착지원 사업을 수행하고 있다. 1995년 6월 보호관찰 등에 관한 법률에 따라 한국갱생보호공단을 설립하였고, 2009년에는 기관 명칭을 한국법무보호복지공단으로 변경하였다. 현재 전국에 26개 지부·지소 등의 시설을 운영하고 있다.

1 설립목적

- 법무보호대상자 지원을 통한 재범 방지 등 범죄로부터 안전한 사회 구현

2 경과

- 1942. 3. 24. 사범보호회 설립
- 1961. 9. 30. 갱생보호법 제정, 갱생보호회 설립
- 1995. 6. 1. 한국갱생보호공단 설립
- 2009. 3. 27. 한국법무보호복지공단 기관 명칭 변경

3 조직

- 1 본부 , 1 교육원, 19 지부, 7 지소 등
- 직 원 : 현원 336명(무기계약직 99명) / 정원 388명
- 예 산 : 2022년 일반회계 440억 3,800만원

수입	지출
440억 3,800만원	440억 3,800만원
- 국고보조 : 387억 4,600만원 (88.0%) - 자체수입 : 52억 2,900만원 (12.0%)	- 인건비 : 176억 2,400만원 (40.0%) - 경상비 : 3억 6,900만원 (0.8%) - 보호사업비 : 260억 4,500만원 (59.1%)

4 주요사업

- 숙식제공
- 원호지원
- 주거지원
- 직업훈련
- 취업지원
- 창업지원
- 심리상담
- 가족지원
- 사회성향상교육
- 기타지원
- 사후관리 등

통상 출소자의 재복역율이 약 25%임에 비교하여 공단으로부터 법무보호를 받은 사람의 재범률은 현저히 낮아 공단은 조직의 목표를 충실히 수행해왔다고 볼 수 있다. 특히 공단의 주요 5대 사업별 재범률은 2018년 0.3%, 2019년 0.4%, 2020년 0.4%, 2021년 0.6%로 매우 낮은 수치를 기록하고 있다.

[출소자 3년 내 재복역률]¹⁾

[단위 : 명, %]

구 분	2018년 조사 (2014년 출소)	2019년 조사 (2015년 출소)	2020년 조사 (2016년 출소)
출소인원	22,484	24,356	27,917
3년 내 재복역인원	5,780	6,486	7,039
3년 내 재복역률	25.7	26.6	25.2

[공단의 주요 5대 사업별 재범률]²⁾

(단위 : 명, %)

구 분	계	숙식 제공	주거 지원	직업 훈련	창업 지원	취업 지원	
2018	개 시	11,397	1,846	220	3,602	3	5,726
	재 범	29	17	1	4	0	7
	재범률	0.3	0.9	0.5	0.1	0.0	0.1
2019	개 시	12,273	1,568	278	4,305	5	6,117
	재 범	45	13	5	1	0	26
	재범률	0.4	0.8	1.8	0.0	0.0	0.4
2020	개 시	12,756	1,634	235	4,280	2	6,605
	재 범	48	3	3	1	0	41
	재범률	0.4	0.2	1.3	0.0	0.0	0.6
2021	개 시	12,731	1,494	169	4,044	5	7,019
	재 범	78	6	2	2	0	68
	재범률	0.6	0.4	1.2	0.0	0.0	1.0

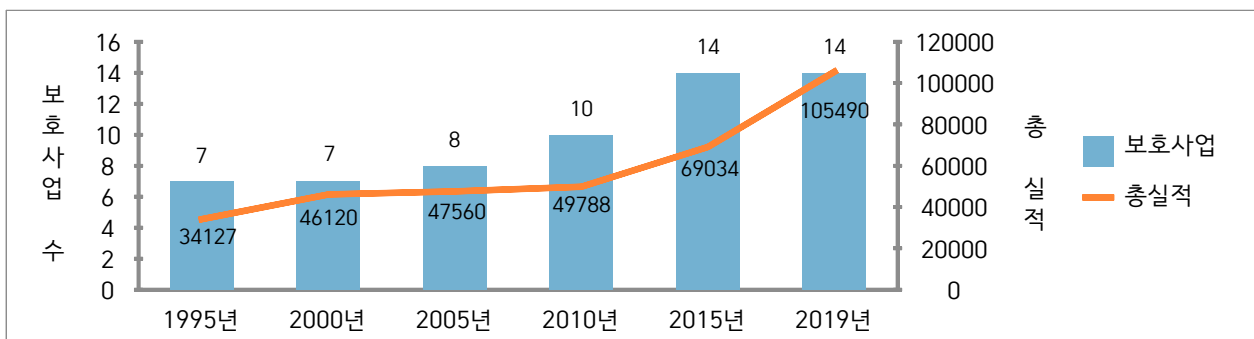
1) 자료출처: 2021 법무연감

2) 자료출처: 한국법무보호복지공단 보호정책부

또한 공단은 꾸준히 보호사업의 영역을 확장하며 보호사업 실적도 확대하고 있다. 공단 보호사업의 종류는 1995년 총 7개에서 2019년에는 14개로 늘었다. 특히 2000년 합동결혼식 사업을 추가하였고, 2005년에는 사회성향상교육을 추진하였다. 2010년에는 주거지원과 창업지원을 실시하였고, 2015년에는 취업지원, 심리상담, 학업지원, 가족지원 사업을 추진하였다. 같은 기간 공단 보호사업의 실적은 1995년 총 34,127건에서 2019년에는 105,490건으로 늘었다. 또한 2020년 101,663건, 2021년 119,589건으로 꾸준히 보호사업 실적을 확대하고 있다.

[공단 사업실적 확대 추이]3)

연도별	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
총 실적	34,127	46,120	47,560	49,788	69,034	105,490
추진사업	7	7	8	10	14	14



- (2000) 출소자 가족의 새 생활 지원을 위한 합동결혼식 사업 확대
- (2005) 출소자의 사회적응력 향상 등을 위한 사회성향상교육 사업 추진
- (2010) 주거안정 및 자립기반 조성을 위한 주거지원('06), 창업지원('09) 실시
- (2015) 취업역량 강화 및 심리적 안정 등을 위한 취업지원, 심리상담, 학업지원, 가족지원 사업 추진
- (2019) 범죄의 대물림 방지를 위한 수형자 가족지원 사업 시범 실시

3) 자료출처: 한국법무보호복지공단 보호정책부

[공단 최근 3년 사업실적]4)

(단위 : 명, 건)

구 분	계	숙식 제공	직업 훈련	취업 알선	주거 지원	원호 지원	사후 관리	사전 상담	창업 지원	사회성 향상	학업 지원	심리 상담	가족 희망	취업 지원	기타 지원
2019	105,490	1,568	4,305	3,864	278	7,033	17,148	32,052	5	3,674	1,418	12,694	806	6,117	14,528
2020	101,663	1,634	4,280	4,659	235	7,619	19,172	21,332	2	3,716	1,651	12,669	788	6,605	17,301
2021	119,589	1,494	4,044	5,122	169	8,457	22,812	29,467	5	4,202	2,287	13,816	974	7,019	19,721

그럼에도 불구하고 공단은 개별적으로 제정된 근거 법률을 갖추지 못하여 여러 사업 수행에 어려움을 겪어왔다. 이는 법무부 산하 대한법률구조공단과 정부법무공단이 개별적 근거 법률을 갖추고 있는 사실에도 대비된다. 이에 따라 공단은 ‘출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률’의 제정을 추진하고 있는데, 현재 법제사법위원회 제1소위원회에 회부되어 있다.

[출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 제정안 현황(2022. 8. 10. 기준)]

- 2021. 4. 법률안 의원 제안(김남국 의원 입법대표 발의)
- 2021. 5. 입법 예고
- 2021. 5. 소관위원회(법제사법위원회) 상정
- 2021. 5. 전문위원 검토보고
- 2021. 6. 법제사법위원회 제1소위원회 회부

4) 자료출처: 한국법무보호복지공단 보호정책부

Ⅲ. 시행령 및 시행규칙(안)

법제화가 이루어지면 국회가 제정한 법률에 따라 대통령령과 법무부령을 제정하게 되는데 이를 시행령과 시행규칙이라 한다. 이에 따라 공단은 실무를 수행하는 기관으로서 시행령안과 시행규칙안을 마련하고 있으며, 그 일부의 내용을 소개하고자 한다.

법률을 제정하면 법률이 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하기 위하여 시행령을 제정한다. 또한 법률과 시행령에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하기 위하여 시행규칙을 제정한다.

출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행령(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행규칙(안)
제1조(목적) 이 법은 법무보호대상자의 사회정착을 지원하여 건전한 사회복귀를 도움으로써 재범을 감소시키고 사회 재통합을 도모함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 영은 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 규칙은 「출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률」 및 그 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

법률 제7조는 ‘직업훈련 및 취업지원’ 등 법무보호의 방법을 종류별로 규정하고 있다. 이에 따라 시행령에서 ‘직업훈련’은 법무보호대상자에게 취업에 필요한 기능훈련을 시키고 자격 취득을 위한 교육을 하는 것으로 규정하고, 시행규칙에서 희망·적성·경력 등을 고려하여 직업훈련 후 취업이 쉬운 분야를 선정 및 기술자격을 취득할 수 있게 최대한 지원하도록 규정할 수 있다. 또한 시행령에서 ‘취업지원’은 법무보호대상자에게 직장을 알선하고 필요한 경우 신원을 보증하는 것으로 규정하고, 시행규칙에서 기업을 경영하는 법무보호 자원봉사위원 기타 독지가 등과 긴밀하게 연락하여 그 취업을 알선하거나 공단이 운영하는 부설작업장에 특별한 사유가 없는 한 법무보호대상자를 취업시키고 상당한 보수를 지급하도록 규정할 수 있다.

출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행령(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행규칙(안)
<p>제7조(법무보호의 방법) ① 법무보호는 다음 각 호의 방법으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사전상담 2. 숙식제공 3. 주거지원 4. 직업훈련 및 취업지원 5. 창업지원 6. 법무보호대상자의 가족에 대한 지원 7. 심리상담 8. 정신질환 및 중독자 재활 	<p>제6조(직업훈련) ① 법 제7조 제1항제4호에 따른 직업훈련은 법무보호대상자에게 취업에 필요한 기능훈련을 시키고 자격 취득을 위한 교육을 하는 것으로 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 직업훈련은 다른 직업훈련기관에 위탁하여 행할 수 있다.</p>	<p>제12조(직업훈련) ① 영 제6조제1항의 규정에 의한 직업훈련은 법무보호대상자의 희망·적성·경력 등을 고려하여 직업훈련 후 취업이 쉬운 분야를 선정하여 훈련을 실시하여야 한다.</p> <p>② 직업훈련을 받은 법무보호대상자에 대하여는 기술자격을 취득할 수 있도록 최대한 지원하고 취업을 알선하는데 노력하여야 한다.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 9. 사회적응 및 준법교육 10. 사후관리 11. 그 밖에 법무보호대상자의 자립에 필요한 지원 	<p>제7조(취업지원) 법 제7조제1항제4호에 따른 취업지원은 법무보호대상자에게 직장을 알선하고 필요한 경우 신원을 보증하는 것으로 한다.</p>	<p>제13조(취업지원 등) ① 법무보호대상자에 대하여는 기업을 경영하는 법무보호 자원봉사위원 기타 독지가 등과 긴밀하게 연락하여 그 취업을 알선하는데 노력하여야 한다.</p> <p>② 법무보호사업자 또는 공단은 그 경영하는 부설작업장에 특별한 사유가 없는 한 법무보호대상자를 취업시켜야 한다.</p> <p>제14조(임금지급) 법무보호사업자 또는 공단은 법무보호대상자를 부설작업장에 취업하게 한 경우에는 상당한 보수를 지급하여야 한다.</p>

법률 제9조는 법무보호대상자 등이 법무보호의 신청을 할 수 있으며, 보호 필요성에 대한 판단기준과 보호방법의 결정기준은 법무부령으로 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 시행령에서 공단은 필요한 경우 법무보호대상자의 동의를 받아 수용기관의 장에게 수용기간, 직업경력 및

학력, 성장과정, 범죄전력 등에 관한 사항을 통보하여 줄 것을 요청할 수 있도록 규정하고, 시행규칙에서 공단이 범무보호의 필요 여부와 그 방법을 결정함에 있어서는 범무보호대상자의 전과의 죄질·연령·학력·가정사정·교우관계 및 자립계획 등을 조사하고, 범무보호를 행하지 않기로 결정한 때에는 서면으로 그 이유를 신청인에게 통지하도록 규정할 수 있다.

출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행령(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행규칙(안)
<p>제9조(범무보호의 신청 및 조치) ① 범무보호대상자와 관계 기관은 보호관찰소의 장, 공단 또는 범무보호사업자에게 범무보호의 신청을 할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 신청을 받은 자는 지체 없이 보호가 필요한지 결정하고 필요성이 인정되는 경우에는 적절한 방법을 정하여 지체 없이 조치를 하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 보호 필요성에 대한 판단기준과 보호방법의 결정기준은 법무부령으로 정한다.</p>	<p>제15조(범무보호대상자 수용기간 등의 통보 요청) ① 범무보호사업자 또는 공단은 범무보호대상자의 적절한 보호를 위하여 필요한 경우 범무보호대상자의 동의를 받아 수용기관의 장에게 다음 각 호의 사항을 통보하여 줄 것을 요청할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수용기간 2. 가족관계 및 보호자관계 3. 직업경력 및 학력 4. 생활환경 5. 성장과정 6. 심리적 특성 7. 범죄전력 <p>② 제1항의 요청을 받은 수용기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.</p> <p>제16조(민감정보 및 고유식별정보의 처리) ① 범무보호사업자 또는 공단은 법 제9조에 따른 범무보호의 신청 및 조치에 관한 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 다음 각 호의 정보가 포함된 자료를 처리할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「개인정보 보호법」 제23 	<p>제17조(범무보호의 신청 및 조치) ① 범무보호대상자로서 범무보호를 받고자 하는 자는 보호관찰소의 장, 법 제34조에 따른 범무보호사업자 또는 법 제10조에 따른 공단에 서면으로 신청하여야 한다.</p> <p>② 관계기관이 보호관찰소의 장, 범무보호사업자 또는 공단에 범무보호대상자에 대한 범무보호의 신청을 하는 경우에는 범무보호대상자의 전과 및 처분의 내용, 신상관계, 범무보호대상자가 희망하는 범무보호방법 등을 기재한 서면으로 하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따라 범무보호의 신청을 받은 보호관찰소의 장, 범무보호사업자 또는 공단이 법 제9조제2항에 따라 범무보호의 필요 여부와 그 방법을 결정함에 있어서는 신청서 및 상담 등에 의하여 범무보호대상자의 전과의 죄질·연령·학력·가정사정·교우관계 및 자립계획 등을 조사하여야 한다.</p> <p>④ 보호관찰소의 장, 범무보호사업자 또는 공단은 범무보</p>

출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행령(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행규칙(안)
	조에 따른 건강에 관한 정보 2. 「개인정보 보호법 시행령」 제18조제2호에 따른 범죄경력자료에 해당하는 정보 3. 「개인정보 보호법 시행령」 제19조제1호 또는 제4호에 따른 주민등록번호 또는 외국인등록번호	호를 행하지 아니하기로 결정한 때에는 서면으로 그 이유를 신청인에게 통지하여야 한다.

법률 제25조는 공단이 자발적 기탁 금품을 접수할 수 있으며, 기부자에 대한 영수증 발급, 기부금품의 용도 지정, 장부의 열람, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 시행령에서 공단이 기부금품을 접수하는 경우 기부자에게 영수증을 발급하고, 기부자가 기부금품의 용도를 지정한 경우에는 그 용도로만 사용하며, 기부금품의 접수현황 및 사용실적 등에 관한 장부를 갖추어 두고 기부자가 열람할 수 있도록 규정하고, 시행규칙에서 기부금품의 접수 영수증과 기부금품의 접수현황 및 사용실적 등에 관한 장부는 일정한 서식을 따르도록 규정할 수 있다.

출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행령(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행규칙(안)
제25조(기부금품의 접수 및 보고) ① 공단은 기관·단체 또는 개인이 법무보호사업을 위하여 공단에 자발적으로 기탁하는 금품을 접수할 수 있다. ② 제1항에 따라 기부금품을 접수한 경우 공단은 그 접수 상황 및 처리 상황을 법무부장관에게 보고하여야 한다. ③ 기부자에 대한 영수증 발급, 기부금품의 용도 지정, 장부의 열람, 그 밖에 필요한	제17조(공단의 기부금품 접수 등) ① 공단은 법 제25조제1항에 따라 기부금품을 접수하는 경우 기부자에게 영수증을 발급하여야 한다. 다만, 익명으로 기부하거나 기부자를 알 수 없는 경우에는 영수증을 발급하지 아니할 수 있다. ② 공단은 제1항에 따른 기부자가 기부금품의 용도를 지정한 경우에는 그 용도로만 사용하여야 한다. 다만, 기부자가 지정한 용도로 사용하기 어려	제19조(기부금품의 접수 영수증 등) ① 영 제17조제1항에 따른 기부금품의 접수 영수증은 「법인세법 시행규칙」 제82조제7항제3호의3의 별지 제63호의3서식에 따른다. ② 영 제17조제5항에 따른 기부금품의 접수현황 및 사용실적 등에 관한 장부는 별지 제1호 서식에 따른다.

출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행령(안)	출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률 시행규칙(안)
<p>사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>운 경우에는 특별한 사정이 없는 한 기부자의 동의를 받아 다른 용도로 사용할 수 있다.</p> <p>③ 공단은 모든 기부금의 수입 및 지출을 기부금 전용계좌를 통하여 처리하여야 한다.</p> <p>④ 공단은 기부금품의 접수 현황 및 사용실적 등에 관한 장부를 갖추어 두고 기부자가 열람할 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>⑤ 공단은 매 반기별로 기부금품의 접수현황 및 사용실적 등에 관한 사항을 법무부장관에게 보고하여야 한다.</p>	

IV. 법률의 신설 조항

법률 제7조는 법무보호의 방법을 규정하고 있는데 제1항제8호의 ‘정신질환 및 중독자 재활’은 신설된 것이다.

제7조(법무보호의 방법) ① 법무보호는 다음 각 호의 방법으로 한다.

1. 사전상담
2. 숙식제공
3. 주거지원
4. 직업훈련 및 취업지원
5. 창업지원
6. 법무보호대상자의 가족에 대한 지원
7. 심리상담
8. 정신질환 및 중독자 재활
9. 사회적응 및 준법교육
10. 사후관리
11. 그 밖에 법무보호대상자의 자립에 필요한 지원

실무상 무연고 정신질환 출소자 지원을 위하여 법무부·보건복지부·공단 간 협조체계를 구축하는 방안이 있다. 먼저 교정기관이 요보호 정신질환 출소예정자 명단을 정신건강복지센터에 송부하며 보호를 의뢰하고, 이후 정신건강전문요원이 대상자를 관리 하며 필요시 정신의료기관 입원치료 등과 연계할 수 있다. 또한 필요한 경우 관리 중인 정신질환 출소자에 대한 법무보호를 공단에 의뢰할 수 있다.

[무연고 정신질환 출소자 지원의 협조체계]5)

① 대상자 의뢰	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (교정기관→정신건강복지센터*) 요보호 정신질환 출소예정자 보호의뢰 및 명단 송부 * 정신질환자 복지서비스 지원사업 수행을 위해 시·군·구별 설치 * 『치료감호법』 제36조의2에 의거 치료감호 종료자 정신건강복지센터 연계
↓	
② 대상자 관리 및 연계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (정신건강복지센터) 정신건강전문요원이 1:1 대상자 관리 실시, 필요시 정신의료기관 입원치료 등 연계* * 행정입원 필요시 경찰 협조
↓	
③ 법무보호복지사업 의뢰	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (정신건강복지센터→공단) 필요시 관리 중인 정신질환 출소자에 대한 법무보호복지사업* 지원 의뢰 * 원호지원, 심리상담, 가족지원 등

법률 제41조는 국유재산의 무상대부 등을 규정하고 있는데 이는 신설 조항이다. 국가는 법무보호대상자의 사회복귀 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 공단에 국유재산을 무상으로 대부하거나 사용하게 할 수 있으며, 그 기간은 국유재산법에서 정한 바에 따르도록 규정하고 있다. 공단은 현재 자체 재원의 부족으로 인하여 법무보호사업을 위한 충분한 시설을 갖추기에 적지 않은 어려움을 겪고 있는데, 이 조항의 신설을 통해 국유재산의 무상 대부 또는 사용이 가능하므로 앞으로 출소자 등에 대한 안정적 지원 및 재범방지를 통한 사회안전이라는 목표를 더욱 충실히 수행할 수 있을 것이다.

제41조(국유재산의 무상대부 등) ① 국가는 법무보호대상자의 사회복귀 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 「국유재산법」에도 불구하고 공단 및 법무보호사업자에게 국

5) 자료출처: 한국법무보호복지공단 보호정책부

유채산을 무상으로 대부하거나 사용하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 국유채산을 무상으로 대부하거나 사용하게 하는 경우 그 기간은 「국유재산법」 제35조제1항 또는 같은 법 제46조제1항에서 정하는 바에 따른다.

③ 제2항의 대부기간 또는 사용허가기간이 끝난 국유채산에 대하여는 그 대부기간 또는 사용허가기간을 초과하지 아니하는 범위에서 종전의 대부계약 또는 사용허가를 갱신할 수 있다.

법률 제43조는 법무보호대상자고용 우수사업주에 대한 지원을 규정하고 있는데 이는 신설 조항이다. 또한 동조는 법무보호대상자고용 우수사업주에 대한 선정 및 우대조치 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

제43조(법무보호대상자고용 우수사업주에 대한 지원) ① 법무부장관은 법무보호대상자의 고용에 모범이 되는 사업주를 법무보호대상자고용 우수사업주로 선정하여 사업을 지원하는 등의 조치(이하 “우대조치”라 한다)를 할 수 있다.

② 제1항에 따른 법무보호대상자고용 우수사업주에 대한 선정 및 우대조치 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이에 따라 시행령에 국가, 지방자치단체 또는 공공기관의 장은 공사·물품·용역 등의 계약을 체결하는 경우 법무보호대상자 고용 우수사업주를 우대할 수 있도록 규정할 수 있다. 또한 고용우수사업주 또는 고용우수기업 인증을 위한 신청절차의 공고, 제출 서류, 인증기간 등에 관하여 규정할 수 있다.

제21조(법무보호대상자고용 우수사업주에 대한 우대 및 인증) ① 국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장은 공사·물품·용역 등의 계약을 체결하는 경우에는 법 제43조제1항에 따른 법무보호대상자 고용 우수사업주를 우대할 수 있다.

② 공단 이사장은 법 제43조제1항에 따른 고용우수사업주(또는 고용우수기업) 인증을 위한 신청절차를 공고하여야 한다.

③ 인증을 받으려는 자는 별지 제1호서식의 신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 공단에 제출하여야 한다.

1. 고용현황을 증명할 수 있는 서류 사본 1부

2. 주요 공적조서 1부

3. 개인정보 수집·이용 동의서 1부

④ 공단은 제2항에 따른 신청에 대하여 법 제43조의 고용우수사업주 기준에 해당된다고 인정하는 경우에는 신청인에게 별지 제2호서식의 인증서를 내주어야 하며 우수기업의 인증기간은 인증일로부터 3년으로 한다.

⑤ 고용우수사업주는 인증기간 만료 3개월 이내 재인증을 신청할 수 있다.

⑥ 고용 우수사업주 인증을 취소하였을 때에는 지체없이 그 사유를 구체적으로 밝혀 해당 사업주에게 통보하여야 한다.

⑦ 제2항부터 제6항까지의 규정에 따른 신청공고, 인증, 인증취소 등에 필요한 사항은 법무부장관이 정한다.

법률 제44조는 공단이 법무보호사업 대상자인지 확인하기 위하여 본인의 동의를 받아 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등에 국세·지방세·소득·재산·건강보험·고용보험·국민연금, 주민등록·가족관계등록정보 등의 열람, 전산망 이용 등 협조를 요청할 수 있도록 규정하고 있는데 이는 신설 조항이다. 또한 동조는 공단이 자료 제공을 요청할 수 있는 범위 등에 관하여는 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

제44조(자료 제공의 요청 등) ① 공단은 법무보호사업의 대상자인지를 확인하기 위하여 본인의 동의를 받아 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 이 조에서 “공공기관”이라 한다)에 국세·지방세·소득·재산, 건강보험·고용보험·국민연금, 출입국·주민등록·가족관계등록정보 등의 열람, 전산망 이용 등 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제공을 요청받은 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

② 제1항에 따라 공단에 제공하는 자료에 대하여는 사용료·수수료 등을 면제한다.

③ 제1항에 따라 공단이 자료 제공을 요청할 수 있는 범위, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이에 따라 시행령에서 공단이 제공을 요청할 수 있는 자료로서 주민등록표 등본·초본, 가족관계 증명서, 소득금액 증명서, 국세(지방세)납세 증명서, 사업자등록 증명서, 폐업사실 증명서, 토지등기부 등본, 건물등기부 등본 등을 규정할 수 있다.

제22조(자료 제공의 범위) 공단이 법 제44조제1항에 따라 제공을 요청할 수 있는 자료는 다음 각 호와 같다. 이 경우 제12호 및 제13호의 자료는 부동산종합증명서로 대체하여 요청할 수 있다.

1. 주민등록표 등본·초본
2. 가족관계 증명서, 기본증명서, 혼인관계 증명서
3. 소득금액 증명서
4. 국세납세 증명서
5. 지방세납세 증명서
6. 지방세세목별과세(납세) 증명서
7. 사업자등록 증명서
8. 폐업사실 증명서
9. 토지등기부 등본
10. 건물등기부 등본
11. 개별공시지가 확인서
12. 토지(임야)대장 등본
13. 건축물대장 등본

(. . 이하 중략 . .)

27. 그 밖에 법무보호대상자 자격을 증명하는 서류

법률 제45조는 법무부장관이 필요한 경우 법무보호지원이 개시된 때부터 3년 동안 관계기관에 지원대상자에 대한 범죄경력자료, 수사경력자료의 조회를 요청할 수 있도록 규정하고 있는데 이는 신설 조항이다.

제45조(범죄경력자료 등의 조회 요청) ① 법무부장관은 이 법에 따른 법무보호지원이 제공된 사람의 재범여부를 조사하고 법무보호사업의 효과를 평가하기 위하여 필요한 경우에는 그 법무보호지원이 개시된 때부터 3년 동안 관계기관에 지원대상자에 대한 범죄경력자료, 수사경력자료의 조회를 요청할 수 있다.

② 제1항의 요청을 받은 관계기관의 장은 정당한 사유 없이 이를 거부해서는 아니 된다.

이에 따라 시행령에서 범죄경력자료 및 수사경력자료 전부에 관하여 조회 및 회보를 할 수

있도록 규정할 수 있다.

제23조(범죄경력자료 등의 범위) 법 제45조 제1항의 경우 해당 기간 내 범죄경력자료 및 수사경력자료 전부에 관하여 조회 및 회보를 할 수 있다.

V. 지역별 조례 제정

법률은 국가와 지방자치단체에게 법무보호대상자의 건전한 사회복귀를 촉진하기 위하여 노력하고 법무보호대상자 지원의 자원봉사활동을 육성할 책임을 부과하고 있다.

제3조(국민의 협력 등) ① 모든 국민은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 그 지위와 능력에 따라 협력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 법무보호대상자의 건전한 사회복귀를 촉진하기 위하여 노력하고, 법무보호대상자가 책임감이 있는 사회구성원으로 살아가도록 지원하는 자원봉사활동을 육성할 책임을 진다.

공단은 현재 지역별 법무보호대상자 지원 조례의 제정을 추진하고 있는데, 법률의 제정과 지방분권 시대의 흐름에 따라 더 많은 지방자치단체가 위 조례를 제정하도록 추진할 필요가 있다. 조례안의 주요 내용은 지방자치단체가 법무보호대상자에 대한 긴급지원, 상담 및 심리치료 사업, 직업교육 사업 등을 할 수 있고, 이 사업을 하는 공단 등에 사업비를 지원할 수 있으며, 공단 등과 긴밀한 협조체계를 구축하여야 한다는 것이다.

제1조(목적) 이 조례는 「보호관찰 등에 관한 법률」에 따라 법무보호복지 대상자 등의 원활한 사회정착을 지원하여 지역사회범죄예방과 ○○도민의 복지증진에 기여함을 목적으로 한다.

(...이하 중략...)

제5조(사업) 도지사는 대상자 등의 사회정착을 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

1. 긴급지원

- 2. 상담 및 심리치료 사업
- 3. 직업교육 사업
- 4. 그 밖에 대상자 등의 사회복귀를 위하여 필요한 사업

제6조(지원) 도지사는 제5조의 사업을 추진하는 법인 또는 단체 등에 사업비를 지원할 수 있다.

(...이하 중략...)

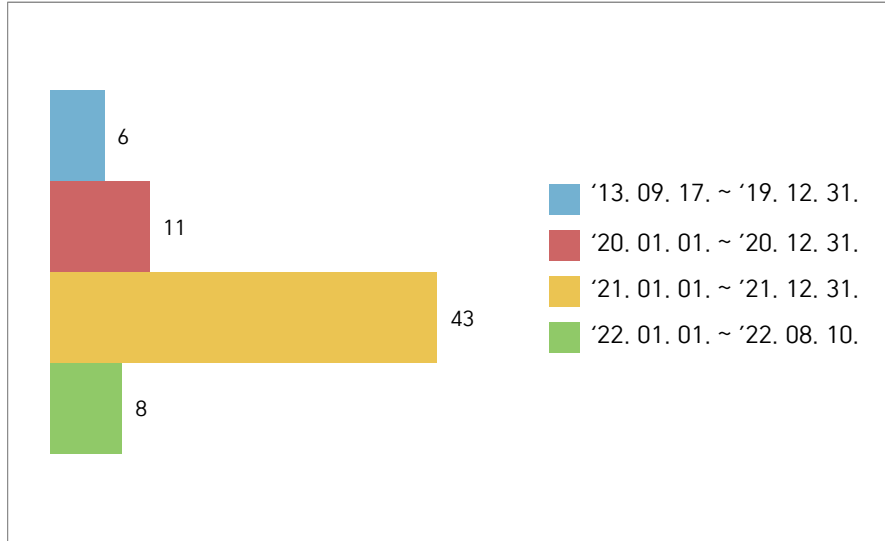
제8조(지역사회 협력체계 구축) 도지사는 대상자 등의 원활한 사회정착을 위하여 보호관찰소 등 국가기관 및 한국법무보호복지공단, 정신보건시설, 상담기관 등 관련 기관·단체와 긴밀한 협력체계 구축을 위하여 노력한다.

과거 지방자치단체의 법무보호대상자에 대한 지원이 부족한 실정이었으나 2020년 이후에는 법무보호대상자 지원 조례를 제정한 지방자치단체가 급격하게 증가하고 있다. 2022. 8. 10. 기준으로 68개 지방자치단체가 법무보호대상자 지원 조례의 제정을 완료하였다.

[법무보호대상자 지원 조례의 증가 추세]

[단위:개수]

구 분	법무보호대상자 지원 조례를 제정한 지방자치단체	비고
'13. 09. 17. ~ '19. 12. 31.	6	제주도, 전라북도, 충청북도 등
'20. 01. 01. ~ '20. 12. 31.	11	충청남도, 전라남도, 인천광역시 등
'21. 01. 01. ~ '21. 12. 31.	43	경상북도, 대구광역시, 경기도, 세종특별시, 대전광역시, 부산광역시, 광주광역시, 울산광역시 등
'22. 01. 01. ~ '22. 08. 10.	8	강원도 등



VI. 맺음말

이상 1)공단 현황, 2)법률의 제정에 따른 시행령 및 시행규칙의 주요내용, 3)법률의 신설 조항에 대한 실무적 대처방안, 4)지역별 조례 제정 추진 등을 논하였다. 법률의 제정에 따른 대처방안에 관하여 나름의 의견을 제시했지만 부족한 점이 많고 아직 논의의 출발점에 불과하다. 앞으로 법률의 제정 및 이에 따른 실무적 대처방안에 관한 수많은 논의와 열띤 토론이 있기를 기대한다.

법제화에 따른 실무적 대처방안

이동임

출소자 등 사회정착 지원에 관한 법률(이하 출소자정착법이라 한다), 시행령, 시행규칙 등을 통해 사전상담, 숙식제공, 주거지원 직업훈련 및 취업지원, 창업지원, 법무보호대상자의 가족에 대한 지원, 심리상담, 정신질환 및 중독자 재활, 사회 적응 및 준법교육, 사후관리, 그 밖에 법무보호대상자의 자립에 필요한 지원 등을 하려고 하고 있다. 이에 대한 실무적 대처방안을 논하기 위해서는 다음의 내용을 구체적으로 논할 필요가 있다.

1. 숙식을 제공함에 있어서 전액 무상으로 할 것인지 아니면 일정 금액을 받을 것인지, 식사는 본인이 직접 만들어 먹을 것인지 등에 대해 상세한 논의가 필요하다.
2. 주거지원을 한다면 어떤 형태의 주거를 지원하는지, 법무보호대상자는 몇 년간 주거지원을 받을 수 있는지, 한 주거지에 몇 명정도 거주를 해야 하는지에 대해 논할 필요가 있다. 또한, 임대형태의 주거를 지원할 것인지, 무상으로 할 것인지 아니면 유상으로 주거지원을 할 것인지에 대해서도 논할 필요가 있다. 그리고 어떤 경우 법무보호대상자가 주거지원을 받은 곳에서 퇴소를 해야 하는지에 대해서도 논할 필요가 있다.
3. 직업훈련을 실시한다면 어떤 직업과 훈련을 실시할 것이며, 실시에 따른 자격증 취득여부, 일정 기간 자격증을 취득하지 못하더라도 계속 직업훈련을 실시할 것인지 여부, 출소자의 적성에 맞는 직업을 갖도록 하기 위해서는 MBTI를 활용한 심리검사를 실시하는 등의 직업훈련 프로세스가 있어야 한다.
4. 법무보호대상자에 대해 취업지원을 한다면 지자체와 연계해서 할 것인지 아니면 법무보호공단의 직원이 할 것인지 등을 구체적으로 나열할 필요가 있다. 출소자정착법 시행규칙 제13조 제1항에 의하면 “기업을 경영하는 법무보호 자원봉사자 기타 독지가와 긴밀하게 연락하여 그 취업을 알선하는데 노력하여야 한다”라고 규정하고 있는데, 과연 이들과 연계한다고 해서 취업이 잘 될 수 있을지 의문이다. 동조 제2항에 의하면 “법무보호사업자 또는 공단은 그 경영하는 부설사업자에 특별한 사유가 없는 한 법무보호대상자를 취업시켜야 한다”라고 규정하

고 있는데 사업장이 어느 정도가 되며, 채용인원은 어느 정도 되는지를 파악한 다음 출소자 대비 수용가능 인원이 어느 정도인지 등을 파악하고 이에 따른 문제점이 있다면 도출하여 대응방안을 모색할 필요가 있다. 동법 제14조에 의하면 “법무보호사업자 또는 공단은 법무보호대상자를 부설사업장에 취업하게 한 경우에는 상당한 보수를 지급하여야 한다” 라고 규정하고 있는데, 과연 그 금액은 최저임금 수준인지 아니면 최저임금보다 높은지 혹은 낮은지에 대해서도 논할 필요가 있다.

5. 창업지원을 한다면 구체적인 장소와 금액은 어느 정도 지원하는지 등에 대해 상세한 서술이 필요하다. 창업지원 시 요건, 창업지원 후 사후관리는 어떻게 할 것인지에 대해 논할 필요가 있다. 창업을 했다가 폐업을 한 경우 어떤 조치를 하는지에 대해서도 논할 필요가 있다.
6. 법무보호대상자가 사회정착을 했을 때, 사후관리를 구체적으로 어떠한 방법으로 하여 사회정착을 지속적으로 잘하고 있는지 등을 파악할 것인지 등에 대해 방법의 서술이 필요하다. 각종 시설이 가장 되지 않는 것이 퇴소자에 대한 사후관리를 하지 않는 것이다. 따라서 법무보호대상자가 사회정착 후 또다시 재범으로 나아가지 않도록 하기 위해서는 사후관리가 체계화되어야 한다.
7. 국유재산을 무상으로 대여한다면 그 규모가 어느 정도인지를 파악하여야 하고, 무상대여기간에 대해서도 논해야 하며, 무상대여기간 종료 시 종료 통보는 언제까지 해야 하는지에 대해서도 논해야 한다.
8. 법무보호대상자고용 우수사업주 지원에 있어서 세금을 낮추는 지원을 해야만 효과가 있을 것이다.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO