

우리 나라 更生保護制度에 관한 研究

金 秀 吉

目 次

- | | |
|-----------------------|-----------------------------|
| I. 序 論 | 3. 更生保護의 方法 |
| II. 更生保護制度의 一般理論 | 4. 更生保護會의 機構와 組織 |
| 1. 更生保護制度의 概念 | 5. 更生保護委員 |
| 2. 更生保護制度의 必要性和 理念 | IV. 우리 나라 更生保護制度의 問題點과 改善方案 |
| III. 우리 나라 更生保護制度의 現況 | 1. 問題點 |
| 1. 沿革 | 2. 改善方案 |
| 2. 保護對象者 | V. 結 論 |

I. 序 論

오늘날 高度의 經濟成長과 近代化를 追求하는 過程에서 副産된 우리의 社會構造는 한층 더 複雜해지고 多樣化되어 감에 따라 여기에 隨伴되어 發生하는 犯罪도 從來와는 달리 質量面에서 상당히 變貌해 가고 있으며, 이에 있어 犯罪者는 그 社會構造에 適應하지 못하고서 犯罪을 되풀이하고 있다. 이를 實證하는 것이 犯罪의 過飽化와 累犯者의 增加現象이다.

犯罪統計에 의하면 犯罪現象이 날로 增加할 뿐만 아니라 前科者의 再犯率도 1973年 以來 每年 平均 24.4%씩 增加率을 보여 1983年度에는 무려 244.5%로 急增하였고 그것도 刑執行終了者가 78.7%를 차지하고 있다.¹⁾ 이와 같이 대부분의 犯罪者가 한번의 犯罪가 原因이 되어 即 犯罪行爲→搜查 및 裁判→矯導所 收容→出所→社會復歸→再犯 등의 犯罪惡循環 軌道를 벗어나지 못하고 그 循環을 계속하고 있다. 이러한 犯罪惡循環의 現象은 犯罪의 豫防이라는 問題와 함께 犯罪者를 어떻게 教化改善시켜 效果의으로 社會에 再復歸시킴으로써 犯罪로부터 社會를 防衛할 것인가에 刑事政策

1) 1983年 總刑法犯 316,558名中 再犯者는 83,571名으로 再犯率은 33.6%이다. 大檢察廳：「犯罪分析」, 通卷 第47號~第90號, 1973~1984, 參照.

上 現代 各國이 共通의 當面하고 있는 重要한 課題이다. 그리하여 1970年 第4回 「犯罪豫防 및 犯罪者處遇에 관한 國際會議」에서는 第1議題로 모든 政府에 대하여 各國이 直面하고 있는 經濟的 社會的 開發과의 연관속에 再犯防止를 위한 努力을 同例의 強化할 效率的 措置를 취할 것을 勸告하였다.

오늘날 犯罪에 對處하는 國家刑事政策의 思潮는 刑罰의 賦課와 執行을 통한 司法的 正義의 實現에만 머무르지 않고 적극적으로 犯罪人을 改善教化하여 再犯을 防止하고 社會秩序를 維持시키는 方向으로 發展하고 있으며 그 教化改善 方向도 施設內矯正處遇에서 社會內處遇로 轉換하고 있다. 이에 따라 保護觀察制度를 적극적으로 擴大 發展시키기 위하여 科學的인 研究와 改善이 活潑하게 進行되고 있으며, 이에 맞추어 矯正施設도 점차 開放되고 있을 뿐만 아니라 社會의 參與度도 增大되고 있다. 이에 비하여 우리 나라에서는 이 分野에 대한 實踐的 意志 및 制度的 뒷받침이 缺如된 탓으로 犯罪者에 대한 事後管理가 體系的으로 잘 이루어지지 않고 있다.

특히 世界的으로 그 價値가 인정되어 이미 대부분의 先進諸國에서 實施하는 保護觀察制度가 確立되지 않아 滿期出所者 등 完全히 自由로운 몸이 된 刑餘者 등에 대하여 本人의 申請이나 同意가 있을 때 그에게 物質的 精神的인 援護를 提供하는 任意的 更生保護制度만을 實施하고 있어서, 再犯者의 增加現象 등 社會內處遇方法面에서의 刑事政策의 貧困相을 露呈하고 있는 것이다. 다만 最近에 이르러 關係當局과 많은 人事들이 그 重要性을 再認識하고 이 事業의 活性化를 위하여 많은 努力을 傾注하여 오던 중 1981. 1. 9 法務部에 社會保護法에 의한 保護處分과 更生保護對策을 主管하는 保護局이 新設됨으로써 장래에 更生保護活動의 적극 擴大와 더불어 1984년 3월부터는 全國 矯導所에서 假釋放 되는 者 중 一部를 選定하여 更生保護委員에 의한 保護觀察制度의 試驗實施를 함으로써 保護觀察制度가 導入될 展望이 보이고 있다.

이에 本稿에서는 犯罪人의 更生을 促進하고 再犯을 防止하기 위한 施策方案으로서 犯罪者에 대한 社會內處遇制度인 更生保護制度의 理論의 根據를 밝히고 現行制度의 運營實態 및 問題點을 分析 檢討하여 改善方案을 提示하려는데 그 目的을 두었다.

II. 更生保護制度의 一般理論

1. 更生保護制度의 概念

更生保護制度란 國家, 地方自治團體, 民間團體, 個人 등이 刑의 宣告猶豫나 執行猶豫를 받은 者 또는 假釋放의 處分을 받거나 刑期滿了 등으로 出所한 者에 대하여 社會內에서 強制的·任意的 또는 直接·間接的, 物質的·心理的으로 指導, 監督, 援護 등의 方法으로 保護하여 그들의 再犯을 防止하고 社會에 再適應하여 更生復歸할 수 있도록 助力하는 諸活動을 말한다. 따라서 矯導所나 少年院에서 行하는 施設內의 矯正處遇인 行刑과는 對立되는 概念이다.

이러한 更生保護는 그 發展過程에 따라 다음 3가지 形態로 區分된다.

가. 出所者補導(After-Care)

滿期出所 등으로 自由의 몸이 된 犯罪前歷者에 대하여 本人의 申請이나 同意가 있는 때에 物質的 精神的인 援護를 해 주어 그의 社會復歸를 促進하는 制度이다. 이는 가장 傳統的이고 古典的인 形態로서 Rehabilitation 또는 Prisoner's Aid라고도 表現된다.

나. 猶豫制度(probation)

有罪가 立證되어 相當한 刑을 賦課할 수 있으나 그 刑의 宣告나 執行을 猶豫하고 社會內에서 그 猶豫期間 중 國家機關에 의하여 指導, 監督, 援助 등 強制的(有權的)인 保護觀察를 받게 하는 制度 即, 保護觀察付執行(宣告) 猶豫制度이다.

다. 假釋放制度(Parole)

自由刑 또는 保護處分을 받고 一定期間동안 矯導所나 少年院 등 矯正施設에서 矯正處遇를 받고 있는 者에 대하여 假釋放과 假退院 등을 許可하여 社會內에서 一定期間 중 國家機關 등에 의하여 指導, 監督, 援助 등 保護觀察를 받게 하는 制度 即 保護觀察付假釋放制度이다.

따라서 更生保護는 그 保護方法에 따라 두가지 形態로 區分할 수 있다.

1) 任意的 更生保護制度(Voluntary After-Care)

After-Care와 같이 滿期出所者 등에 대하여 本人의 申請 또는 同意에 따라 任意的으로 그에게 物質的 精神的인 援護를 提供하는 制度이다. 이때 物質的 精神的인 援護와 서비스를 提供하는 機關은 民間團體이고 國家는 行政的인 監督에 그치는 것이 보통이다. 英美에서는 After-Care 또는 Prisoner's Aid라 불리우는데, 우리 나라에서 過去에 「司法保護」라는 이름으로 實施되어 온 것은 이러한 任意的 更生保護制度이다.²⁾ 現行 우리 나라의 更生保護法은 이러한 任意的 更生保護制度만을 規定하고 있다.

2) 有權的 更生保護制度(Compulsory After-Care)

刑의 宣告나 執行을 猶豫받은 者 또는 假釋放에 의하여 出所한 者에게 本人의 申請에 의하지 않고도 一定期間 國家가 刑罪權이나 後見者의 立場에서 有權的으로 實施하는 更生保護制度이다. 이것은 美國에서 發達한 制度로서 猶豫者에게 行하는 것을 Probation이라 하고 假釋放者에게 行하는 것을 Parole이라 하여 區分하고 있다.

이러한 有權的 更生保護制度는 歐美와 日本 등 여러 國家에서는 保護觀察制度라는 이름으로 發展되어 實施되고 있다.³⁾ 우리 나라에서는 이러한 意味의 保護觀察制度를 전혀 實施하지 않고 있다 가 保護觀察制度를 導入하기 위한 準備段階로서 假釋防者 중 更生保護法에 의한 觀察保護對象者에

2) 1961年 5·16革命後 시작된 舊法令 整理作業의 一環으로 日帝時부터 施行되어왔던 司法制度에 관한 法令을 廢止하고 그 代替法으로 更生保護法을 制定하면서부터 司法保護를 更生保護制度라 부르게 되었다.

3) 更生保護會; 「韓國 更生保護制度의 改善」, 1971, p. 5.

계 保護觀察을 試驗實施함으로써 犯罪人의 更生을 위한 國民의 관심을 높이고 그 施行過程에서 나타나는 問題點을 檢討 分析하여 우리 나라 實情에 맞는 保護觀察制度의 導入基盤을 助成코자 1983년부터 釜山, 大田, 全州 등 地檢管內에서 試驗實施하던 것을 1984년에는 全國的으로 試驗實施하는 정도에 있다.

2. 更生保護制度의 必要性和 理念

社會로부터 隔離된 矯正施設에서 相當한 期間 拘禁되었다가 다시 社會로 釋放되어 나오는 出所者 가운데는 自力으로 更生하지 못하고 再犯을 犯하는 사람들이 많다. 따라서 이들에 대한 적절한 保護와 援助를 베푸는 일은 再犯防止에 直結되는 重要한 問題이므로 여기에서는 出所者들이 再犯을 하게 되는 一般的要因을 分析하여 更生保護의 必要性和 그 理念을 檢證하기로 한다.

가. 非現實的 生活計劃

刑의 拘禁狀態에서 풀려 나오는 出所者들은 一定期間 隔離되어 疏外된 生活을 해오는 동안 現實社會에 대한 知識이 缺如되거나 잘못 認識되어 그가 矯正施設內에서 過去의 一部事實을 기준으로 構想한 將來의 生活計劃을 가지고 社會에 그냥 나오게 되면 그들은 出所하면서 곧 挫折感에 빠지게 될 것이다. 이는 長期囚였던 경우에 더욱 심하다. 그들에게는 外部社會의 變化가 전혀 意識되지 않거나 그것과 遮斷된 狀態에서 生活하기 때문에 그들의 矯導所生活은 無時間的이라 할 수 있다 (prison life is timeless).⁴⁾ 즉 그들은 矯導所안에서 수년간 갇혀있는 동안에 자기가 入所할 때의 적합한 更生自立計劃과 社會復歸準備를 하게 되지만 出所後 社會는 이미 다른 모습으로 變化해 있고 急速히 움직이고 있기 때문에 生소한 環境에 當황한 나머지 그들은 自信心을 잃고 失望을 하게 된다. 그러한 失望·挫折은 마침내 社會適應을 극히 어렵게 하여 재차 犯行을 犯할 憂慮의 原因이 되는 것이다.⁵⁾ 따라서 이들에 대한 中間處遇의인 保護서비스는 그들의 正常的인 社會復歸·社會適應化를 위해 必要한 것이다.⁶⁾

나. 社會的 不信

出所者들은 이미 改善되고 再犯하지 않을 覺悟로 出所하였다고 하더라도 社會는 教化된 새로운 착한 사람으로 받아 주지 않고 그들을 前科者로 烙印 찍고 冷待 不信 疎外하는 경우가 대부분이고, 심한 경우는 父母兄弟와 親舊마저도 그의 過去의 行蹟만 생각하고 矯正施設에서의 改過는 믿지 않는 서로의 親分的 人間關係가 缺如되어 있는 경우도 허다하다. 社會가 出所者에 대하여 「刑을 치른 새 사람」으로 대하지 않고 「前科者 또는 犯罪者」로 취급하여 계속 過去의 非行을 問題視하면 生業의 就業이 곤란하여 生活資料의 窮乏을 招來하고 同時에 交友의 範圍가 前科者에 集中할 憂慮가 있

4) M. Grünhut; *Penal reform: A Comparative Study*, Oxford University press, 1948, p. 169.

5) 金箕斗; 「更生保護의 理念과 實踐」, 「法學」第9卷 2號(通卷17號), 서울大學校 法學研究所, 1967, p. 7.

6) 慎鎮揆; 「刑事政策」, 法文社, 1982, p. 731.

어서 재차 犯罪에 接近할 可能性은 대단히 높은 것이다.⁷⁾ 한 調查研究에 의하면 社會의 冷待때문에 再犯을 犯한 경우가 全體의 20.4%에 달하고 있다.⁸⁾

이와 같이 再出發하려는 出所者에 대하여 社會가 받아 주려는 準備가 되어 있지 않은 狀態를 「社會遲滯」(Community lag)⁹⁾이라고 하는데, 이러한 社會遲滯現象이 심한 곳에서는 그만큼 再犯의 惡循環이 되풀이 된다. 그러므로 이들에 대하여 그 自身의 決心 내지는 道義에만 기대릴 것이 아니라 社會의 收容態勢와 制度的인 뒷받침이 있어야 할 것이다.

다. 出所者들의 心理狀態

出所者들은 出所하자 마자 스스로 劣等感과 不安感속에서 自主獨立生活에 自信을 갖지 못하고 社會속의 孤立狀態에 빠져 社會의 落伍者 또는 異端者로 規定하고 社會再適應을 拋棄하거나 이를 위한 努力을 게을리하는 경우가 적지 않다. 이러한 「心理的 遲滯」(Psychological lag) 現象도 出所者의 更生復歸를 妨害하는 重要한 要因이 되므로 이들에 대한 激動과 心理指導는 物質的 支援 못지 않게 重要한 것이다.¹⁰⁾

라. 經濟的 貧困

經濟的 貧困이 곧 再犯의 絶對的인 要因이라고는 할 수 없지만 그러나 前科者들은 經濟的 貧困이 重要한 動機가 되어 재차 犯行을 저지르는 경우도 排除할 수 없다. 刑餘者의 大多數는 生活水準이 下流階層이고 勤勞意慾을 喪失하였거나 勞動을 賤視하는 無爲徒食과 懶怠心의 所有者도 많고¹¹⁾ 또한 그들은 극히 적은 持參金을 가지고 出所하므로 衣食住 등 당장의 生計維持가 곤란하여 安定된 生活를 할 수 없는 경우가 많다. 특히 그들에게 個人的인 親分으로 援助할 家族 親知 등이 없거나 또는 基本的 生計維持 등을 解決할 수 없는 어려운 立場에 있을 때, 그 貧困의 狀態로 인하여 바로 彷徨하게 되고, 이때 周邊의 前科者 監房同僚들이 誘惑의 손길이 뻗쳐 다시 犯行에 빠지게 되는 경우가 많음은 周知의 사실이다.

出所者들의 再犯要因에 대한 한 調查研究에 의하면 職場, 돈, 居住形便 등 經濟的인 理由로 재차 犯行을 한 경우가 49.0%로 가장 높은 比率을 차지하고 있다.¹²⁾ 그러므로 이들에 대한 物質的인 援助는 必須的이라 할 수 있다.

이상과 같은 要因때문에 出所者들은 흔히 要保護者가 되고 또한 犯罪學的으로 危險한 人物로 認

7) 柳寅鶴: 「韓國 更生保護制度의 問題點에 관한 考察」, 「論文集」第8集, 漢陽大學校, 1974, p. 223.

8) 金金圭: 「更生保護事業과 出所者의 社會適應에 관한 研究」, 碩士學位論文 梨花女子大學校 大學院, 1980, pp. 59-60 參照.

9) Harry E. Barnes and Negley K. Teeters; *New Horizons in Criminology*, 3rd ed. Prentice-Hall, 1959, p. 543.

10) M. Grünhut; op. cit., p. 173.

11) 金秀吉: 「再犯防止를 위한 矯正處遇에 관한 研究」, 「論文集」 社會科學編 第18輯, 濟州大學校, 1984, p. 176.

12) 金金圭: 前揭論文, pp. 59-60.

識되기 마련이다.¹³⁾ 出所자들이 出所後社會에 復歸하는 過程中에 出所後 2~3個月 사이가 特히 再犯의 誘惑과 葛藤이 심하여 이 期間을 가장 넘기기 어려운 고비로 대개의 累犯者들은 이 期間中에 累犯에 빠지게 된다고 한다. 學者들은 이 期間을 刑事學上 “累犯孵卵期間”¹⁴⁾ 또는 犯罪豫防을 위한 “두번째 機會”(second chance)¹⁵⁾로 부르고 있는 바, 이 期間은 出所者의 社會復歸成功與否에 있어 決定的 時期라 할 수 있다.¹⁶⁾

1981~1983년까지 3年동안 更生保護會에서 收容保護를 받은 者 3,715名中 再犯한 90名을 期間別로 分析한 結果에 의하면 3個月이내가 71名으로 再犯率의 79%를 차지하고 있다.¹⁷⁾

更生保護事業은 바로 이 決定的인 時期에 적절한 保護措置로서 出所者들을 健全한 社會의 一員으로 復歸, 更生토록 함으로써 再犯을 防止함을 그 目的으로 하는 것이라 解釋되어야 할 것이다. 우리 나라 更生保護法 第1條에서도 「更生保護事業의 目的이 要保護者의 再犯의 危險을 防止하고 自活獨立의 社會的 經濟的 基盤을 助成시켜 社會를 保護하고 個人 및 公共의 福祉를 增進함에 있다」고 規定하고 있는 것이다.

이상에서 볼때 更生保護事業은 出所者를 돕는 단순한 慈惠的인 社會事業의 하나로만 看做할 것이 아니라 社會防衛와 再犯防止를 위한 國家의 刑事政策의 一環으로 다루어져야 한다. 따라서 이들에 대한 更生保護의 內容은 단순히 「生存에 必要한 程度의 援助」를 提供하는데 그칠 것이 아니라 出所者가 社會에 完全히 復歸할 수 있도록 必要한 모든 것을 補助하는데 까지 나가야 할 것이다.¹⁸⁾ 이러한 意味에서 更生保護制度는 「矯導所와 社會를 잇는 다리」(Bridge between Prison and Community)로서 刑事政策上 重大한 意義가 있으므로 이 制度는 社會와 要保護者의 Rehabilitive Aspects (復元工作 過程)를 위한 宣傳者 또는 組織者가 되어야 한다.¹⁹⁾ 最近 3年間 更生保護會로 부터 保護를 받은 15,155名中에 그 4%에 해당하는 608名만이 再犯의 誘惑에 빠져들었으나 更生保護를 받지 않은 一般假釋放者의 경우에는 1년동안 2배가 되는 8%의 再犯率을 나타내고 있다.²⁰⁾ 이러한 事實만 보더라도 更生保護의 必要성과 그 效果가 얼마나 큰 것인지 잘 說明해 주고 있다.

Ⅲ. 우리 나라 更生保護制度의 現況

1. 沿革

우리 나라에서 出所者에 대한 更生保護制度가 처음 始作된 것은 1911년 서울에 設立된 財團法人 「司法保護委員會」에서 비롯되며 組織機構로는 이것이 처음이다.²¹⁾ 그 후 1942년에 朝鮮總督府가

13) 愼鎮揆; 前掲書, p. 732.

14) 安平政吉; 「刑事政策汎論」, p. 204; 柳寅鶴; 前掲論文, p. 223에서 再引用.

15) Herber A. Bloch and Gilbert Geis; *Man, Crime and Society*. Random House, 1962, p. 547.

16) M. Grünhut; op. cit, p. 316.

17) 更生보호회; 「更生보호 사업이란」, 1984, p. 22.

18) 金箕斗; 前掲論文, p. 8.

19) Mable A. Elliot; *Crime in Mordern Society*. New York: Happer, 1952, p. 562.

20) 更生保護會; 「更生保護 事業이란」, 1984, p. 23.

制定했던 朝鮮司法保護事業令(勅令 第192號)에 依據하여 各 地方檢察廳單位로 그 監督下에 全國에 財團法人體로 17個의 司法保護會와 5個의 司法保護委員會, 3個의 司法保護助成會를 두어 國庫補助와 自體事業收入으로 주로 矯導所에서 釋放되는 者를 收容 또는 保護하였으나 그 活動은 微溫의으로 運營하여 왔었다. 그러다가 5,16革命後 政府의 舊法令整理事業의 一環으로 日政時代의 法令을 廢棄하고 1961년 9월 30일에 法律第703號로 「更生保護法」을 制定 公布하였다. 同法의 制定으로 司法保護라는 用語 代身에 「更生保護」라는 用語가 使用된 以外에 保護事業의 擔當機關도 前述한 舊財團法人 司法保護會, 司法保護委員會 및 司法保護 事業助成會 등이 解散되고 그 財産과 事業을 承繼하여 地方檢察廳單位로 公法人體인 更生保護會(8個)와 그 傘下에 各 矯導所 所在地마다 更生保護所(9個所)를 設置하여 法務部長官의 指示 監督을 받도록 하였다.²¹⁾

이러한 體制確立과 더불어 이의 圓滑한 運營을 위하여 緊要한 附隨諸法令이 整備되었는데 그것은 다음과 같다.²³⁾

- ① 更生保護法施行令(閣令 第242號 1961. 11. 1 公布)
- ② 更生保護會處務規程(法務部令 第35號 1962. 4. 4. 公布)
- ③ 更生保護事業을 위한 寄附金品取扱規則(法務部令 第26號 1961. 10. 21. 公布)
- ④ 更生保護專任職員任用 및 定員規程(法務部令 第25號 1961. 10. 21 公布)
- ⑤ 更生保護會職員報酬規程(法務部令 第32號 1962. 1. 22 公布)
- ⑥ 更生保護會從業員報酬規程(法務部令 第33號 1962. 1. 22 公布)
- ⑦ 更生保護會監督規程(法務部令 第36號 1962. 4. 21 公布)

그러나 同法은 用語의 現代의 改稱과 機構의 整備가 이루어지기는 하였으나 實際로는 舊法令의 內容을 거의 그대로 踏襲하는 데 그쳤고 별다른 內容은 담지 않았다. 다만 思想犯에 대하여 警察 監視의 性格으로 實施하던 「觀察保護」의 制度를 一般犯에게 輔導援護의 한 方法으로 施行하도록 하는 정도의 修正이 있을 뿐이었다. 이 觀察保護는 그 用語가 保護觀察과 類似하기는 하나 역시 任意的으로만 實施되는 것으로서 日本에서 實施하는 바와 같이 有權的인 保護觀察制度와는 엄연히 區別된다.

그 後 1963年 2. 26 法律 第1267號로 更生保護法을 一部 改正하여 從前의 更生保護의 對象에서 除外되었던 少年院 退院者와 假退院者를 포함시켰고, 機構에 있어서도 全國의 8個 獨立保護會를 統合하여 法務部長官의 監督下에 있는 一個의 更生保護會로 改編하고 서울特別市를 비롯하여 各道에 있는 8個의 更生保護會는 同支部로 變更하였으며, 各 支部傘下 矯導所 所在地마다 9個支所를 設置하게 되었다. 이는 우리 나라의 更生保護制度를 國家의 次元에서 發展시키게 되는 것이었다. 그러나 同法은 여전히 出所者 中 本人의 申請 또는 同意가 있는 경우에 實施하는 任意的 更生保護制度만을 規定할 뿐 刑執行猶豫者, 假釋放者 등에 대한 有權的 更生保護制度는 전혀 規定하지 않았기 때문에 별 實效를 거두지 못하였다.

21) 李正贊編: 「矯正保護論」, 選民出版社, 1983. p. 252.

22) 更生保護會: 「韓國의 更生保護」, 1970, p. 5.

23) 林在亨: 「韓·美의 更生保護制度」, 「立法調查月報」, 第73號, 1971. 1. p. 78.

그러다가 1964. 9. 2 國際更生保護協會(International Prisoner's Aid Association)²⁴⁾에 加入하였고, 1981. 1. 9 法務部 職制가 改編되어 保護局이 新設되면서 從來 矯正局 管理局 更生保護係에서 微微하게 취급되고 있던 更生保護業務가 保護局에 移管되어 活性化의 基礎를 마련하게 되었다. 그리고 1981년 4월에 이어 1983년 5월에는 更生保護會支部設置, 職員 및 保護委員의 定員 등에 관한 規則을 改正하여 職員들이 公安職群 相當의 報酬 및 手當을 받도록 陽性化함으로써²⁵⁾ 制度的 補強이 이루어지게 되었다. 이에 관련하여 法務部에서는 1983년에 保護觀察制度的 導入基盤을 助成하기 위한 準備段階로서 假釋放者 中 更生保護法에 의한 觀察保護 對象者에게 保護觀察 試驗實施할 수 있도록 「保護觀察 試驗實施 指針」을 마련하였고, 1984년에는 「假出所한 被保護者에 대한 保護觀察 實施指針」을 制定하여 保護觀察制度的 導入을 위한 劃期的인 기틀을 마련하였다.²⁶⁾

2. 保護對象者

更生保護法 第1條에 規定하는 更生保護의 對象者는 다음과 같이 7種으로 規定한다.

- ① 懲役 또는 禁錮의 刑의 執行을 終了한 者
- ② 懲役 또는 禁錮의 刑의 執行免除를 받은 者
- ③ 假釋放中에 있는 者
- ④ 刑의 宣告猶豫를 받은 者
- ⑤ 懲役 또는 禁錮의 刑의 執行猶豫의 宣告를 받은 者
- ⑥ 少年院에서 退院 또는 假退院한 者
- ⑦ 公訴提起 猶豫處分을 받은 者 등이다.

이와 같이 更生保護法은 그 保護對象者로서 自由刑의 執行終了者와 免除者뿐만 아니라 假釋放者와 各種 猶豫處分을 받은 者 및 少年院 退院者(假退院) 등 刑事拘禁으로부터 釋放된 모든 犯罪人을 광범위하게 規定하고 있다. 그러나 이중 實際로 保護의 對象이 될 수 있는 者는 주로 滿期釋放者, 刑執行免除者, 假釋放者 등 矯導所에서의 出所者 및 少年院에서의 退院·假退院者 정도이다. 그것도 本人의 同意나 申請이 있는 경우에 限해서만 保護對象으로 하는 任意的 更生保護의 方法을 採用하고 있으므로(同法 第12條), 現行法上 保護對象者가 위와 같이 광범위하게 規定되어 있다고 하더라도 實際로 更生保護를 必要로 하는 者는 그 全部는 아니고 그 중에서 다음과 같은 者가 要保護者라 할 것이다.²⁷⁾

- 첫째, 無依託하여 釋放된 후에도 保護를 받을 家族 기타 親知와 緣故者가 없는 者
- 둘째, 家族 기타 緣故者가 있다 하더라도 歸住地까지 歸住할 費用이 없는 者

24) IPAA는 1950. 10. 11 設立된 機構로서 本部는 美國 「켄터키」州 루이즈빌 大學內에 있고 加入國은 28個國 45個 團體에 이르고 있다.

25) 金振煥: "更生保護의 理論과 實際 및 改善方案", 「法務研究」, 第8號 法務研修院, 1981, p. 98.

26) 이에 관한 詳細는 法務部의 保護觀察 試驗實施 指針(1983)과 假出所한 被保護監護者에 대한 保護觀察 實施指針(1984)을 參照.

27) 姜昌鎬: "韓國의 更生保護", 大韓辯護士協會誌, 1979. 7. p. 31; 更生保護會: 「韓國의 更生保護」, 1970, p. 7.

세계, 生活手段(技術, 資金, 就業處)을 所有하고 있지 않으므로 經濟的으로 自立할 수 없는 者
 녀, 精神的 身體的 缺陷과 家族, 交友, 環境의 不良 등으로 自力으로 適應하기 困難한 者 등으
 로서 精神的 物質的으로 남의 힘을 빌리지 않고서는 更生이 不可能 내지는 再犯을 저지를 憂慮가
 있는 者 들인데 更生保護會는 이들 중 申請이나 同意가 있을 때에만 保護하게 되는 것이다. 이점이
 英美와 日本 등 先進諸國에서 宣告猶豫·執行猶豫 處分을 받은 者에 대해서 強制的으로 保護觀察
 을 實施하는 強制的(有權的) 更生保護制度和 다른 점이다.

3. 更生保護의 方法

更生保護法 第5條에 更生保護의 方法으로 直接保護와 觀察保護를 規定하고 있다.

가. 直接保護

直接保護란 被保護者의 住居가 不明하거나 親族 緣故者 등으로 부터 援助를 얻을 수 없는 경우
 등 事情으로 保護가 必要하다고 認定되는 者에게 直接 物質的인 援助의 惠澤을 提供하거나 自活을
 위한 生業의 指導와 就業을 斡旋하는 保護活動을 말한다. 更生保護法 第5條 第2項에서는 그 實施方
 法으로 다음 8種을 列舉하고 있다. ①就業의 斡旋 ②職業의 輔導 ③生産道具의 貸與 ④身元의 保證
 ⑤救護團體 또는 篤志家에의 依託 斡旋 ⑥歸住斡旋 ⑦附設事業場에의 就業 ⑧短期의 宿泊 또는 食
 事의 提供 등이다.

直接保護의 開始는 檢事, 矯導所長, 少年院長 기타 關係機關의 要請에 의하여 支部長 또는 更生
 保護會 支所長이 決定한다. 다만 特別한 事由가 있는 경우에는 支部長 또는 支所長의 職權 또는 本
 人의 申請에 의하여 決定할 수 있다. 그리고 少年院에서 退院 또는 假退院한 者의 直接保護는 少年
 院長의 保護申請이 있어야 한다.²⁷⁾ 이와 같이 直接保護를 함에는 미리 本人으로 하여금 更生計劃
 을 樹立케 하여 그를 助成함에 가장 적합한 方法을 취하여야 한다.

그런데 更生保護會는 直接保護를 크게 「收容保護」와 「歸住保護」로 나누어서 그 施策을 推進하고
 있다. 그 內容과 實踐方法은 다음과 같다.

1) 收容保護

收容保護는 歸住地가 없고 적당한 保護者가 없어 無依託한 者와 歸住地가 있더라도 交友 및 家族
 關係가 심히 不良하여 歸住後 再犯할 것이 明白히 豫測되는 者를 一定期間 收容하여 宿泊과 食事を
 提供하면서 一定한 프로그램에 따른 教化教育과 就業斡旋, 生産道具의 貸與 등을 통하여 自活獨立
 의 基盤을 造成하여 주는 保護方法이다. 收容期間은 6個月을 超過할 수 없으나, 支部長 또는 支所
 長이 必要하다고 認定할 때에는 1次에 限하여 3個月까지 延長할 수 있다.

이 收容保護를 위하여 各 支部에는 많은 곳은 80名 内外까지 收容하는 施設을 갖추고 있고, 적은
 곳은 20名 内外의 收容施設을 갖추고 있는 바, 各 支部마다 1個씩 設置하고 있는 것은 그 大量收容

28) 更生保護法 施行令 第2條 第②項 및 第③項.

의 問題點을 안고 있다. 1983年末 現在 收容保護의 實施 延人員은 141,356名으로서 1日 平均人員은 387名이다. 그리고 年間 就業斡旋件數는 5,828名으로 集計되고 있다. 各 地域別 收容施設과 職業 輔導場施設 現況은 <表1>과 같다.

<表 1> 收容施設과 職業輔導場施設 現況

1983年末 現在

區分 支部別	空地面積 (m ²)	收容舍建坪 (m ²)	職業輔導場 (m ²)	收容能力 (名)
서울	3,120	517	178	60
水原	4,357	354	—	60
春川	363	80	—	20
清州	2,426	140	44	40
大田	3,808	208	231	60
大邱	1,005	145	202	60
釜山	856	161	—	60
全州	1,004	125	66	30
光州	1,719	281	—	60
濟州	1,322	81	—	20
計	19,980	2,092	721	490

資料：法務部 更生保護會：「更生保護案內」, 1984, p. 7.

2) 歸住保護

歸住保護는 刑餘者 中 家族 또는 緣故者의 保護를 받을 수가 있는 歸住地가 確實하나 그들이 있는 곳까지 歸住할 만한 自己 旅費나 被服 등이 없어 歸住가 困難한 者에 대하여 旅費와 被服을 支給하고 交通便을 案內하는 등의 方法으로 途中에서 彷徨하는 일이 없이 安全하게 歸住할 수 있도록 도와 주는 保護方法이다. 1983年末 現在 歸住保護의 實施人員은 9,119名으로 그 內容은 旅費, 食費, 乘車割卷 및 被服支給이 대부분인 것으로 나타나고 있다.

나. 觀察保護

觀察保護는 出所하여 完全히 自由로운 社會人이 된 刑餘者 中 비록 一定한 歸住地가 있다 하더라도 罪質, 環境, 經曆, 年齡 기타 事項을 參酌하여 볼 때 社會에 適應하여 正常的인 社會生活이 어렵고 再犯의 憂慮가 大분히 있다고 認定되는 者를 保護하는 方法이다. 그 內容은 주로 精神的인 指導와 心理, 性格의 矯正을 비롯하여 家族關係, 交友關係의 調整을 통한 生活環境 向上 및 經濟的인 自活이 困難한 者나 無職者에 대하여 生業造成金의 支給과 就業의 斡旋 등으로 적절한 生計對策을 세우게 함으로써 自活 獨立하게 하고 正常的인 社會生活에 適應할 수 있도록 하는 保護措置이다. 更生保護法 第5條 第①項에 의하면 그 方法은 通信·面接, 訪問에 의하여 善行을 指導 獎勵하고 啓諭하며 住居, 交友 등 環境의 調整이라는 方法으로 施行하게 되어 있다.

觀察保護의 開始는 本人 또는 關係機關이 觀察保護가 必要하다고 認定할 때, 本人의 居住地를 管轄하는 更生保護機關에 保護申請을 하면 申請 받는 즉시 本人의 人格, 住所, 在院中の 行狀, 入所

또는 入院前의 經歷, 學歷, 家族關係, 職業에 대한 能力 熟練度 등을 本人과의 面談 기타 方法에 의하여 充分히 調整한 후, 保護措置의 必要與否와 그 種類를 決定한다.²⁹⁾ 觀察保護期間은 原則的으로 2年以內로 하나 支部長이 特히 必要하다고 認定할 때에는 그 期間을 延長할 수 있다.³⁰⁾ 이러한 觀察保護의 任務를 遂行하기 위하여 更生保護委員會를 두고 있다.

여기에서 保護方法을 편의상 收容保護, 歸住保護 및 觀察保護로 區分하고 있으나 被保護者의 事情에 따라서 複合的으로 保護를 받을 수 있다. 即 歸住保護에 의하여 歸郷을 한 다음에도 觀察保護를 받을 수 있고 아울러 生業補助의 惠澤을 받는 경우도 있는 것이다. 또한 被保護者는 更生保護會의 斡旋에 의해서 疾病을 無料治療하거나 社會福祉施設에 收容되기도 한다.³¹⁾

最近 5年동안의 保護實績狀況을 보면 <表2>와 같다.

<表 2> 更生保護會의 保護實績

(單位: 名)

區分 年度	收容保護	歸住保護	觀察保護	生業助成金	就業斡旋	職業訓練
1979	103,690	15,977	18,625	1,484	4,266	107
1980	98,931	7,234	21,405	1,750	4,891	59
1981	99,179	6,735	20,628	2,166	4,742	97
1982	124,065	9,119	28,738	2,798	2,633	323
1983	141,356	9,119	27,322	5,516	5,828	385

資料: 更生保護會

4. 更生保護會의 機構와 組織

가. 機構

更生保護法은 更生保護事業을 擔當하기 위하여 法務部長官 監督下에 公法人體인 更生保護會를 中央에 1個所를 設置하고, 서울特別市, 釜山直轄市와 各道에 保護會 支部를 法務部長官이 指定하는 矯導所 所在地에 保護會 支所를 各各 設置하고 있다.³²⁾ 이에 따라 保護會의 本會아래 全國에 10個의 支部가 있으며 拘置所 矯導所單位로 33個의 支所를 두고 있으며, 市郡單位로 221個의 保護區를 設置하고 있다.

更生保護會의 機構는 (圖表 1)과 같다.

나. 組織

更生保護會는 會長 1人을 포함한 7人 以內의 理事와 其他 必要한 職員을 두며, 理事 중에서 會長의 補佐機關인 常任理事 1人을 둔다. 保護會長은 理事 중에서 法務部長官이 任命한다. 會長은 保護

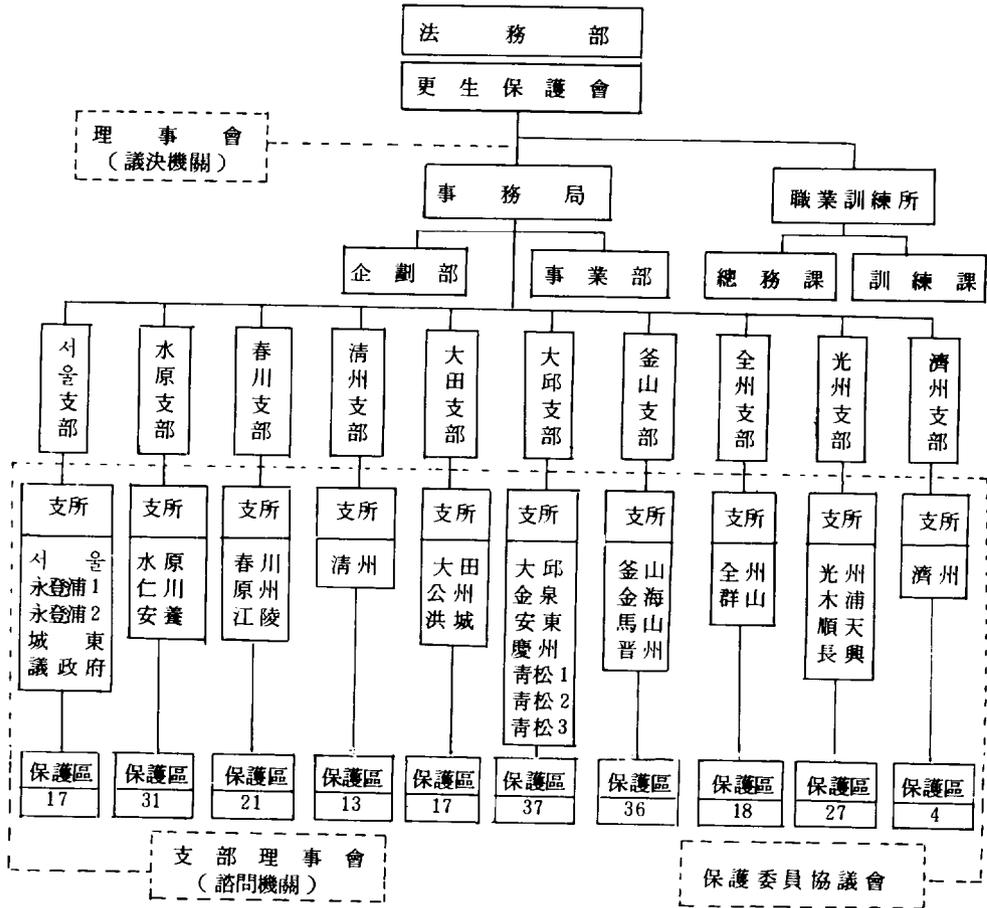
29) 更生保護法 第12條, 第13條, 第14條 및 同法 施行令 第10條.

30) 更生保護法 施行令 第1條 第⑧項.

31) 法務部 更生保護會: 「更生保護案内」, 1983, 參照.

32) 更生保護法 第6條 第①項.

〈圖1〉 更生保護會 機構



資料：法務部 更生保護會，更生保護案內，1984，p.5.

會를 대표하고 保護會의 基本方針에 따라 事業運營과 管理를 總括하고 保護會의 理事會에 附議할 案件을 作成하며, 또한 保護會의 理事會를 召集하고 그 議長이 된다. 理事는 更生保護事業에 熱誠이 있는 社會德望家 중에서 法務部長官이 委囑하며 任期는 3年으로 한다. 다만 常任理事는 更生保護事業에 關係있는 機關長 또는 그 機關에 在職 중에 있는 者로서 任命한다. 理事會는 保護會와 支部의 業務, 運營管理에 관한 基本方針을 樹立하고, 更生保護法 第6條의 4 ②項에 관한 事項을 審議·議決한다.³³⁾

更生保護會의 支部에는 支部長 1人을 포함하여 5人 以內의 理事와 그밖에 必要한 職員을 두며 역

33) 更生保護法 第6條의 2와 3.

시 常任理事 1人을 둘 수 있다. 支部長은 保護會의 推薦에 의하여 法務長官이 任命하고 支部의 常任理事는 支部長을 補佐하고 支部長의 指示에 따라 當該事務를 掌握하며 支部長이 事故가 있거나 關位된 때에는 그 職務를 代行한다. 支部에도 理事會를 두며, 支部의 理事會는 更生保護事業에 關하여 支部長의 諮問에 應하고 事業執行에 必要한 事項을 保護會 會長에게 建議한다. 그리고 支所에도 支所長과 職員을 두는데, 支所長은 支部長의 推薦에 의하여 法務長官의 承認을 얻어 保護會長이 任命한다.^{34), 35)}

現在 更生保護會의 任·職員定員現況은 <表3>과 같다.

<表 3> 更生保護會 職員定員 現況

(1983年末 現在)

職級別 本會 및 支部別	會 長									計
	會 長	1級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	雇傭職	
更 生 保 護 會	1	2	2	1	3	4	4	5	41	26
서 울 支 部 · 支 所		1		1	6	2	2	3	21	17
水 原 支 部 · 支 所				1	4	1	2	3	1	12
春 川 支 部 · 支 所				1	4	1	2	2	1	11
淸 州 支 部 · 支 所				1	2	1	2	2	1	9
大 田 支 部 · 支 所				1	4	1	2	3	1	12
大 邱 支 部 · 支 所			1		8	1	2	4	1	17
釜 山 支 部 · 支 所			1		5	1	2	4	1	14
全 州 支 部 · 支 所				1	3	1	2	2	1	10
光 州 支 部 · 支 所			1		5	1	2	4	1	14
濟 州 支 部 · 支 所			1	1	2	1	1	1	1	7
計	1	3	5	8	46	15	23	33	15	149

資料：法務部 更生保護會 更生保護關係法令集, pp. 31-32.

5. 更生保護委員

가. 委囑

1961年 更生保護法이 制定되기 이전에는 「朝鮮保護委員令」에 의하여 司法保護委員이라 稱하던 것을 同法 制定이후 更生保護委員이라 부르게 되었다. 「更生保護法 第6條의 3 第①項에 의하면 “觀察保護事業에 從事하게 하기 위하여 支部에 更生保護委員을 둔다”라고 規定하고 있다. 更生保護委員은 社會德望家 중에서 當該 支部長의 推薦에 의하여 法務長官이 委囑하게 되어 있다. 委囑된 委員은 擔當 保護區에서 無報酬로 出所者의 保護를 擔當하게 되어 있으며, 任期는 2年이고 1次에 限하여 留任할 수 있다. 그리고 保護委員은 觀察保護事務의 執行에 關하여 所屬 支部長의 指揮 監督을 받는다.³⁶⁾

34) 更生保護法 第6條의 2.

35) 保護會의 本會 各支部 및 支所의 權限과 事業에 關하여는 更生保護法 第8條를 參照.

36) 更生保護法 第6條의 3 및 同施行令 第6條.

나. 保護委員의 資格

更生保護委員은 無報酬의 自發的인 民間篤志家로 하여금 更生保護事業에 參與케 하는 制度이므로 社會德望家라면 特別한 制限을 加할 必要가 없겠으나 委員이 단순한 慈善事業家라기 보다 國家로부터 保護事業을 통한 犯罪防止 任務를 맡은 公務員의 役割을 한다고 볼 수 있기 때문에³⁷⁾ 이에 一定한 資格要件이 具備되어야 한다. 「更生保護會의 支所設置 職員 및 保護委員의 定員 等에 관한 規則」에 의하면 保護委員으로 推薦되는 사람의 條件을 다음과 같이 規定하고 있다.

- ① 社會的으로 德望이 있는 者
- ② 更生保護事業에 1年以上 從事한 者
- ③ 更生保護事業에 특히 熱誠이 있다고 認定되는 者
- ④ 國家公務員法上 公務員이 될 수 있는 缺格事由가 없는 者
- ⑤ 保護會에서 懲戒에 의하여 罷免의 處分을 받은 때로부터 5年을 經過한 者

이상의 資格要件을 分析하여 볼 때, 단순한 地域社會의 抽象的인 有志 및 名望家의 要求보다 保護事業에 經驗과 識見을 가지고 實際的으로 奉仕의 積極的인 慈善能力의 兼備者로서 委員을 委囑하여 이들의 物質的인 精神的인 資源을 更生保護事業에 動員하려는 趣旨임을 알 수 있다.

다. 保護委員의 人員構成

保護委員의 定員은 人口 1萬人에 委員 1人을 基準으로 하여 更生保護會 會長이 定한다.³⁸⁾ 1984. 2. 1 現在 委囑된 保護委員 數는 2,478名으로 現在의 定員 2,000名보다 123.9%의 委囑率을 나타내고 있다.

保護委員의 職業別 및 年齡分布를 보면 <表4>와 <表5>와 같다.

라. 保護委員의 任務

保護委員은 自由社會內에 居住하는 被保護者에 대하여 施設外의 處遇로서 更生保護事業을 擔當하는 것이라 하겠다. 保護委員은 支部長으로부터 觀察保護의 通知를 받으면 保護終了 때까지 保護를 實施하게 되는데, 面接, 通信, 訪問등 적절한 方法으로 항상 被保護者의 動靜을 觀察하여 수시로 그의 心身狀態라든지 環境 등을 調查하여 期間中の 成績과 經過를 支部長에게 알린다. 保護委員의 保護活動과 保護事業의 內容을 具體的으로 살펴 보면 다음과 같다.

- ① 委員이 직접 被保護者를 訪問, 面談하여 精神的인 指導調整을 行한다.
- ② 委員이 自己가 經營하는 事業場에 被保護者를 직접 雇傭하거나 他事業場에 就業을 斡旋한다.
- ③ 委員이 被保護者에게 직접 金品을 支給하여 生計를 補助하거나 生産道具를 支給하여 生業을 輔導한다.

37) 尹在學: “更生保護와 社會保障制度에 관한 小考”, 碩士學位論文 延世大學校 行政大學院, 1973, p. 135.

38) 更生保護會의 支所設置, 職員 및 保護委員의 定員등에 관한 規則 第19條 第③項.

〈表 4〉 保護委員의 職業別 現況

1984. 2. 1 現在

職業 人員	法 曹 人	公 務 員	會 社 員	宗 教 人	商 業	農 業	醫 療 人	司 書 法 · 行 政 士	教 職 者	工 業	其 他
2,478	184	44	573	263	414	263	211	35	63	17	411

資料 : 更生保護會

〈表 5〉 保護委員의 年齡分布

1984. 2. 1 現在

年齡 人員	30 歲以下	31 ~ 39 歲	40 ~ 49 歲	50 ~ 59 歲	60 ~ 69 歲	70 歲以上
2,478	7	244	1,030	809	347	41

資料 : 更生保護會

④ 委員이 個人的인 活動 또는 自己가 관계하는 言論機關을 통하여 被保護者에 대한 保護思想 鼓吹를 위한 輿論을 啓蒙한다.

⑤ 委員이 수시로 支部를 訪問하여 支部長의 諮問에 應하거나 更生保護 業務에 관한 建議를 한다.

⑥ 委員이 직접 活動하지 않더라도 協會를 構成하거나 專擔職員을 採用하고 이 專擔職員을 통하여 保護活動을 展開한다.

⑦ 委員이 金品을 保護會에 喜捨하거나 그밖의 方法으로 保護事業을 위하여 財政을 支援한다. 이상과 같은 活動中에서 ①~⑥은 委員이 반드시 遂行하지 않으면 안된다는 점에서 委員의 必須的 業務에 속하며 ⑦은 助成的 業務에 속한다고 할 것이다. 그러나 이러한 活動은 消極的이고 거의 形式的인 報告에 그치고 단지 實業家 中 一部에서 財政的 支援을 함에 不過한 것 같다.³⁹⁾

IV. 우리 나라 更生保護制度의 問題點과 改善方案

1. 問題點

가. 有權的 更生保護制度(保護觀察制度)의 缺如

保護觀察制度는 狹義로는 英美系에서부터 發達한 Probation System만을 意味하나 一般的으로 Probation System外에 同一次元에서 發達한 Parole System까지 포함한 概念으로 使用되고 있다.

39) 崔根嬭: "우리 나라의 更生保護制度에 관한 研究", 「論文集」(人文社會科學編) 第11輯, 忠南大學校, 1972, p. 257.

이 制度는 犯罪人에 대한 處分方法의 하나로써 有罪가 認定된 犯罪人에 대하여 矯正施設內의 收容 處罰하지 않고 一定한 期間 善行의 維持를 條件으로 刑罰의 全部 또는 一部執行을 保留하여 社會內에서 自由를 주고, 國家에서는 專門機關의 個別的인 觀察 即 監督과 援護를 통하여 積極的으로 그의 更生과 社會復歸를 도와 주는 刑事司法制度이다.⁴⁰⁾ 따라서 保護觀察制度의 特徵은 한마디로 말하여 犯罪人에 대한 刑罰의 解除條件附 留保를 制度化한 것이라고 할 수 있다.

그런 意味에서 現行法上 國家保安法과 反共法상의 公訴保留制度(國家保安法 第20條)와 少年法상의 少年犯에 대한 保護處分の 일종으로써 觀察制度에 附한 후 觀察報告에 따라 이를 取消 變更하는 少年犯 保護觀察制度(少年犯 第30條 第1項 第6號, 大法院 少年審判規則) 등은 Probation System과 根本趣旨을 같이 하는 制度라 할 수 있다. 또한 假釋放期間동안 再犯을 하거나 監視에 違反한 때에 假釋放處分을 失效 또는 取消하고 殘刑을 執行하는 假釋放者 監視制度(假釋放審査 등에 관한 規則 第22條 및 第26條)나 少年院法상의 假退院生이 指定期間동안 遵守事項을 違反한 때에 假退院을 取消하고 再收容하는 少年院生追隨指導制度(少年院法 第7條 3項, 少年院生處遇規程 第80條) 등은 Parole System과 類似한 制度이다. 그러나 現行法上 保護觀察과 類似한 用語를 使用하고 있지만 엄밀한 意味에서는 여기에서 말하는 保護觀察制度와는 區別된다.⁴¹⁾

첫째 保護觀察制度는 刑罰 以前의 裁判段階에서 法院에 의하여 實施되는데 更生保護法上 更生保護對象者에 대한 間接保護方法으로 實施하는 觀察制度는 有權的·強制的이 아닌 任意的인 것이고, 刑執行終了者 또는 免除者나 公訴提起猶豫者 등에 대해서도 實施되기 때문에 保護觀察制度和 相異하고,

둘째 刑事訴訟法상의 刑執行停止者에 대한 觀察은 刑의 一時停止된 者에 대하여 實施되는 것이지 觀察結果 如何에 따라 刑의 執行이 終局的 影響을 받지 않는다는 점에서 即 刑의 執行이 解除條件附로 留保되지 아니하기 때문에 保護觀察制度和 相異하며,

셋째 社會安全法상의 保安處分の 일종인 保護觀察制處分은 犯罪人이 아닌 者에 대해서도 實施하는 保安處分이므로 保護觀察制度和 根本的으로 相異하고,

넷째 檢事の 公訴提起猶豫處分時 更生保護會나 기타 適當한 者에 依賴하여 便宜上 實施하는 不起訴處分者에 대한 觀察保護 내지 善導依賴와 國家保安法 및 反共法상의 公訴保留者에 대한 監視輔導는 性質上 刑事處分の 解除條件附 留保인 점에서 保護觀察制度和 類似하나 刑의 執行이 아닌 公訴提起 前段階의 行政處分이란 점에 相異한 것이다. 따라서 이들 制度의 目的이 再犯防止라는 점에서 有權的인 保護觀察制度和 同一하지만 被觀察者에 대한 輔導援護 등 更生保護보다는 觀察 監視機能에 重點을 두고 있을 뿐만 아니라 觀察機關도 整備되어 있지 아니하여 그 實效를 보지 못하고 있다.

그런데 保護觀察制度의 法律的性質에 관하여 保安處分の 一種으로 보는 見解도 있었으나 兩者間에는 그 性質을 달리한다. 保安處分이란 廣義로 犯罪의 危險을 防止하기 위하여 刑罰과는 別개로

40) Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressey: *Criminology*, 8th ed., J. B. Lippincott Co., 1970, pp. 461~462.

41) 威泳業; "保護觀察制度의 導入必要性에 관한 研究(上)", 「檢察」第1集 通卷 第81號, 1981, pp. 159~160.

그것을 大替 또는 補充하는 것으로써 國家에 의하여 行하여지는 改善·教育·保護 等の 一切의 處分을 意味하고 狹義로는 刑罰에 대신하고 또는 刑罰을 補充하는 것으로써 犯罪行爲를 原因으로 하여 行爲者의 危險性을 除去하기 위하여 行爲者의 自由를 剝奪 내지 制限을 內容으로 하는 處分의 意味로 使用된다.⁴²⁾ 이에 대하여 保護觀察制度는 犯罪者를 一定한 施設에 拘禁함이 없이 이를 自由롭게 自主的인 社會生活을 영위케 하면서 保護官으로 하여금 한편으로 그 者가 社會에 대하여 害를 끼치지 못하도록 監視 監督하고 他方으로는 그 者가 社會復歸를 促進할 수 있도록 保護 接護 輔導하는 制度로서 兩者間에는 差異가 있다.⁴³⁾

保護觀察制度는 英美法系의 國家에 있어서 發展되었는데 法律上制度로서 最初의 立法은 1878年의 美國「마사추세츠」푸로베손法(Massachusetts Probation law)이다. 이 법이 實施됨에 따라 民間篤志家에 의한 保護觀察活動이 國家公權으로 國家財政과 公務員에 의하여 實施되는 制度로 發展하게 되었으며 그후 「미시피」州를 除外한 美國 全州와 英國에 傳播되고 歐洲大陸 諸國에서도 뒤따라 이를 制度化하여 採用 發展하게 되었다.⁴⁴⁾

한편 日本에서는 1922年 少年法에서 保護觀察制度를 처음 採用하였으며 1949년부터 1954년에 걸쳐 日本의 司法當局은 成人에 대한 執行猶豫에 따르는 保護觀察制度를 構想하여 1953年의 刑法一部改正에 의하여 刑의 執行猶豫를 認定하는 範圍를 확대함과 동시에 1954年의 刑法一部改正法과 아울러 그간 처음으로 刑의 執行猶豫를 받은 者에게 대해서는 法官의 自由裁量으로서 또 再次的인 刑의 執行猶豫를 言渡하는 경우에는 義務的으로 保護觀察에 回附하지 않으면 아니되는 것으로 되었는데 이에 관한 立法內容을 보면 다음과 같다.

① 1949年 「犯罪者豫放更生法」을 制定하여 假釋放者, 假退院者, 家庭裁判所의 保護少年에 대한 有權的인 保護觀察制度를 확립하고 假釋放 假退院의 審査許可決定權을 獨立的인 「地方更生保護委

42) 劉基天:「刑法學(總論講義)」, 一潮閣, 1980, pp. 340~341.

：鄭盛根:「刑法總論」, 法志社, 1983, pp. 786~787.

43) 兩者間의 差異를 좀더 具體的으로 살펴보면, 첫째 保護觀察制度는 英美에서 犯罪人의 保護와 更生을 主目的으로 하여 篤志家들의 自發的인 實踐에 의하여 生成된 制度임에 反하여 保安處分은 歐洲大陸에서 주로 犯罪로부터 社會防衛를 目的으로 하여 國家에 의하여 계획적으로 設計된 制度라는 점에서 그 發生史的 根據와 目的에 質的인 差異가 있다. 둘째 保護觀察制度는 기왕의 犯罪行爲를 前提로 犯罪人에 대한 矯導所 등 刑執行을 保留하는 대신 施設外에서 自由를 부여하는 社會內處遇로서 處罰을 緩和하는데 대하여 保安處分은 矯導所 등에 收容하는 施設內處遇를 原形으로 하여 刑을 加重하게 된다. 1975年에 制定된 우리 나라의 社會安全法은 그 目的條項에 스스로 명백히 밝히고 있는 바와 같이 保安處分에 관한 法律이다. 따라서 保護觀察制度는 刑罰의 一變形으로서 收容과 完全自由間의 中間段階로 矯導所의 代用物이라 할 수 있다. 許桂旭:「行刑學」, 一潮閣, 1983, p. 170; 李珍雨:「社會安全法講解」, 法文社, p. 33; 李正贊:「現代行刑學」, 法曹文化社, 1978, p. 348; 咸泳業; 前揭論文, p. 162 參照.

44) 現在 保護觀察를 法制度化한 國家는 英美法系 國家로서는 美國, 英國(1877), 캐나다(1921), 오스트레일리아(1907), 뉴우질랜드(1886), 이스라엘(1944), 印度(1944), 필리핀(1976), 홍콩(1956), 싱가포르(1951), 말레지아, 세이론, 남아연방 등이고, 大陸法系 國家로서는 덴마크(1905), 스웨덴(1918), 노르웨이(1919), 오스트리아(1920), 폴란드(1930), 스위스(1937), 서독(1953), 프랑스(1958), 벨기에(1964) 順으로 이를 法制化하였다. 法務部:「東南亞 各國更生保護實態調查研究報告」, 1982; 法務部 更生保護會:「美國標準保護觀察法案」, 1964; 李在祥:「社會保護法論」, 經文社, 1981, pp. 171~173; 李正贊:「現代行刑學」, 法曹文化社, 1978, pp. 346~347 參照.

員會」에서 擔當

② 1950年「保護司法」을 制定, 保護觀察을 補助하여 保護觀察을 實施하는 保護司의 任務·選考 方法·研修 등에 관한 事項規定.

③ 1950年「更生緊急保護法」을 制定하여 從來의 任意的인 更生保護制度에 관한 規定을 補強하고 保護觀察制와 有機的으로 連結.

④ 1952~1953年 刑法의 一部를 改正하여 執行猶豫者에 대한 保護觀察規定을 新設하고 「執行猶豫者 保護觀察法」을 制定하여 保護觀察의 實施方法에 관한 總則이 規定·制定되어 保護觀察은 保護觀察所와 地區保護司와 保護司의 協力으로 行하여진다.⁴⁵⁾

우리 나라도 刑法에 教育刑主義 내지는 特別豫防의인 立場에서 刑의 宣告猶豫, 刑의 執行猶豫, 假釋放 등을 規定하고 있을 뿐만 아니라 해마다 많은 犯罪者들이 宣告猶豫, 執行猶豫, 假釋放 등이 되고 있으나 美國이나 日本과 같이 有權의 保護觀察制度를 採擇하여 任意的 更生保護制度와 함께 有機的으로 連繫시켜 이들을 직접 指導 保護할 수 없는 것은 立法論上 많은 問題點을 提起하고 있다.

나. 更生保護會의 管理上 問題點

1) 行政管理

가) 組織管理面

更生保護會는 그 傘下에 10個 支部가 設置되어 있고 33個 支所가 設置되어 있는데도 全職員의 定員이 149名에 불과하여 全國規模의 更生保護事業을 擔當하기 어렵고 그 保護活動은 形式的인 것이 될 수 밖에 없는 것이다. 또한 更生保護會는 議決機關인 7人으로 構成된 理事會가 있고 各 支部에는 5人으로 構成된 諮問理事會가 있어 保護會와 支部의 業務·運營·管理에 관한 基本方針을 樹立하고, 事業計劃, 豫算 및 決算, 人事에 관한 事項, 事業場 및 職業輔導所의 設置, 收容事業의 經營, 財産의 調整 등을 審議 議決하여야 함에도 불구하고, 定期的인 理事會를 開催하지 못하고 있을 뿐만 아니라 開催되더라도 形式的인 決議에 그치고 諸計劃과 執行은 會長 또는 一部職員의 裁量에 의하여 遂行하고 있는 바, 특히 各 支部의 理事會는 諮問機構로서의 機能을 거의 發揮하지 못하고 있는 實情이다.⁴⁶⁾

나) 人事管理

公法人體인 長은 監督官廳인 政府에서 任免하고 그 法人體機關의 支部의 長은 當該 法人體의 長이 任免하는 것이 通例이다. 그와 같은 人事規程下에서만 當該 法人體의 人事紀律과 傘下機關에 대한 監督體系가 確立되고 法人體로서의 自主性이 保障될 것이다. 그러나 現行 更生保護法은 法務長官이 會長을 任免할 뿐만 아니라 支部長까지도 會長의 推薦을 받아 직접 任免하도록 規定하여 一般的인 人事體系에 適合하지 않다.⁴⁷⁾ 特히 職員의 新規採用은 公開競爭採用試驗에 의하도록 明文規

45) 法務部: 「日本 保護觀察制度 研修結果 報告」, 1982: 咸泳業: 前掲論文, pp. 163~164 參照.

46) 金振煥: 前掲論文, p. 91.

47) 上掲論文, p. 102.

定을 두면서도 特別採用에 의하여 職員을 任用할 수 있도록 함으로써⁴⁸⁾ 情實人事가 될 素地가 많다.

2) 財務管理

更生保護會 保護事業費를 調達하는 主要 歲入源은 ① 所有財産의 賃貸收入과 收益事業收入등 自體收入과 ② 國庫補助金으로 大別할 수 있다. <表6>에서 보는바와 같이 1983년 경우 總收入 12億9千萬元중 自體收入金은 30.6%인 3億7千6百萬元이고 國庫補助金은 8億5千3百萬元에 不過하여 職業訓練 등 內實있는 保護事業을 展開하지 못하고 機械的인 收容保護에 汲汲한 實情이다. 參考로 1981年度 우리 나라와 日本의 更生保護豫算을 對比하여 보면 우리 나라는 6億8千8百萬元인데 대하여 日本은 9兆2億2千4百萬엔이다.⁴⁷⁾

<表 6> 更生保護會 收入(豫算)

(單位: 千圓)

年度 區分	1980	1981	1982	1983
國庫補助金	360,000	360,000	812,092	853,000
自體收入	324,419	328,000	379,244	376,000
계	684,419	688,000	1,191,336	1,229,000

資料: 法務部 更生保護會

이같은 財源으로는 激增一路에 있는 保護對象者들에게 效率的인 保護事業을 期待한다는 것은 無理이다. 이러한 財源의 不足을 메꾸기 위하여 更生保護會가 收益事業을 經營함에 따라 派生하는 副作用 내지 弊端이 더욱 큰 問題라고 指摘하지 않을 수 없다. 첫째, 少數의 職員으로 保護事業과 아울러 收益事業을 經營하여야 하므로 職員의 努力이 分散되어 保護實施나 保護業務의 改善에 注力해야 할 位置에 있는 職員들이 도리어 收益事業 經營에 注力치 않을 수 없는 實情에 놓여 保護事業에 置重하지 못하는 結果를 招來하고 있다. 둘째 收益事業의 經營으로부터 惹起되는 여러 가지 社會的 物議로 말미암아 保護會의 威信과 信望이 失墜되고, 따라서 國民大衆의 協力을 얻어야만 成功的으로 遂行될 수 있는 保護事業에 莫大한 支障을 招來하게 하고 있다.⁵⁰⁾

2. 改善方案

가. 有權의 更生保護制度의 全面導入

우리 나라 更生保護制度에 있어 가장 重要한 問題點의 하나는 刑의 執行猶豫·宣告猶豫者에 대한 保護觀察制度和 假釋放者에 대한 必要的 保護觀察制度의 未備이다. 이러한 有權의 強制的 保護

48) 更生保護會의 支所設置, 職員 및 保護委員의 定員 등에 관한 規則 第5條 第①項 參照.

49) 日本法務省; 「犯罪白書」, 1981.

50) 更生保護會; 「韓國 更生保護制度의 改善」, 1971, pp. 10~11.

觀察制度的 缺如는 宣告猶豫나 執行猶豫 또는 假釋放의 處分을 받고 社會에 나온 사람들의 再犯防止를 效率的으로 實施할 수 없게 되는 것이다. 따라서 英美와 日本을 비롯한 世界各國에서 採擇하고 있는 有權的 強制的 保護觀察制度를 全面的으로 導入하여 이것과 現行的 任意的 更生保護制度和 有機的으로 統台運營되게 함으로써 犯罪人에 대한 社會內 矯正處遇 方法으로서의 更生保護制度를 確立하여야 할 것이다.

有權的인 保護觀察制度를 確立하면 犯罪人의 更生保護와 犯罪로부터 社會의 防禦라는 見地에서 刑事政策的 社會經濟的으로 다음과 같은 實效性을 거둘 수 있다는 것이 支配的인 見解이다.⁵¹⁾

1) 執行猶豫 및 假釋放制度的 活用性 提高

執行猶豫·宣告猶豫·假釋放·假退院 등의 制度를 擴大適用함으로써 收容으로 인한 短期自由刑의 弊害로부터의 犯罪人을 保護할 수 있으며 또한 受刑生活의 短縮으로 無氣力과 自虐을 除去하고 更生意慾을 鼓吹시킬 수 있다. 短期自由刑의 弊害를 시정한 執行猶豫制度라 할지라도 社會內에서 適當한 指導와 生活與件을 造成하여 주지 않은 채 放置한다면 그 再犯의 可能性이 높아지기만 한다.⁵²⁾

2) 效率的인 矯正實施可能

執行猶豫·宣告猶豫·假釋放·假退院 등의 擴大實施로 矯正施設의 收容密度를 減少시켜 施設內 矯正處遇를 效率的으로 實施할 수 있다.

3) 再犯率 減少

基本的 問題로서 矯正效果面에서 保護觀察이 施設內處遇보다 훨씬 有利하여 再犯率을 減少시킨다고 한다. 美國의 「캘리포니아」州에서 實施한 調査研究에 의하면 九少年犯罪者 中 重犯罪者를 除外한 나머지에 대하여 無作爲選擇方法으로 一部를 保護觀察에 附하고 다른 一部는 少年院에 送致한 후 5年 뒤에 나타난 結果는 少年院에 送致된 者는 52%가 再犯하였고 保護觀察에 附하여진 者는 28%만 再犯하였다고 한다.⁵³⁾ 또한 日本에서도 1974年 法務省法務總合研究所의 統計에 의하면 1973年의 保護觀察終了者 48,375名 中 再犯 또는 重大한 條件違反으로 處罰된 者는 6,356名으로서 12.4%에 지나지 않는다고 報告하고 있다.⁵⁴⁾

4) 社會·經濟的利益

이에는 두가지 側面에서 생각할 수 있다. 그 하나는 矯正施設의 收容人員을 減少시킴으로써 막대한 收容經費를 節減할 수 있다. 美國의 경우 保護觀察費는 矯正施設收容費의 10% 未滿으로 보고 있다.⁵⁵⁾ 1954年 美國聯邦法院에서 調査한 結果를 보면 對象者 1人當 收容費는 약 1,243弗인데 觀

51) Edwin H. Sutherland and Donale R. Cressey: op. cit., pp. 476~481; Harry E. Barnes and Negley K. Teeter: op. cit., p. 777.

52) 平野龍一: 「累犯者處遇 法率上 問題」, 有斐閣, 1949. pp. 33~34.

53) The challenge of Crime in Free Society, A Report of the President's Commission on law Enforcement and Administration of Justice. 1967. p. 170. 朴在允: 「우리 나라 更生保護制度的 改善方向」, 司法行政, 1974(3), p. 88에서 再引用.

54) 日本 法務省法務總合研究所: 「犯罪白書」 1974, pp. 306~307.

55) Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressey: op. cit., p. 479.

察費는 98弗로서 8%未滿으로 나타났다.⁵⁶⁾ 우리 나라의 調査에서는 施設收容經費의 20%의 1로서 保護觀察을 實施할 수 있는 것으로 推計되었다.⁵⁷⁾

다른 하나는 犯罪人으로 하여금 社會內에서 正常的인 生業에 從事케 함으로써 犯罪人 自身이 自己와 家族들의 生計費를 마련하여 家庭의 維持를 可能하게 하고 아울러 그의 勞動力을 社會의 으로 더욱 有用하게 善用함으로써 國家經濟에도 寄與케 한다. 또한 保護觀察處分에 附隨하여 損害賠償의 履行 등을 命함으로써 이를 確保할 수 있다. 美國의 「캘리포니아」州에서는 成人對象者의 約 40%에 罰金이나 賠償金의 納付를 附隨하여 命하고 있으며 1956年の 경우 84,100名의 保護觀察對象者가 生活費 2,747,000弗을 벌고, 902,000弗의 損害賠償金을 納付한 것으로 集計되었다.⁵⁸⁾ 이같은 利益 때문에 美國은 每年 保護觀察에 부쳐지는 比率이 增加하고 있다.⁵⁹⁾

5) 各種 有用資源의 利用

社會에 散在하는 各種의 有用資源을 利用할 수 있다. 예컨대 精神神經科病院, 職業輔導施設, 社會福祉施設, 宗教의 倫理的 感화를 줄 수 있는 人事 및 그밖의 專門家들에 의한 相談 및 治療를 받을 수 있다.⁶⁰⁾

위와 같은 利點이 있는 反面 다음과 같은 制度上의 短點이 있음을 一部の 學者들은 指摘하고 있다.⁶¹⁾ 첫째 犯罪者가 다시 再犯을 할 경우에는 그 者가 監禁되었더라면 社會는 保護받을 수 있었을 테지만 그가 自由社會에서 活動하는 한 그가 逮捕될 때까지는 社會는 危險을 내포하게 된다. 둘째 犯罪者는 그를 犯罪人으로 만들어 버린 家族이나 犯罪環境으로 되돌아 감으로써 다시 犯行에 빠지게 한다. 셋째 遵守事項의 過多에 의한 重壓感은 被觀察者로 하여금 조그만 事項의 違反까지도 罪惡感을 갖게 한다. 넷째 만일 法院이 外部의 壓力에 이기지 못하면 職業的 犯罪者에게 Probation을 認定하게 된다. 다섯째 被害者의 復讐心을 시켜 주지 못한다.

그러나 이와 같은 批判은 그 制度自體의 短點으로 指摘되는 것이 아니고 실제 運營方法에 대한 問題에 不過한 것이므로⁶²⁾ 그 施行過程에서 充分히 是正될 수 있다고 본다. 오늘날의 犯罪者處遇 制度는 單純한 拘禁의 確保에만 있는 것이 아니라 積極的으로 犯罪人을 教化更生시켜 再犯을 防止하고 완전한 社會復歸를 도모하는데 目的이 있으므로 이의 目的을 實現하기 위해서는 그 處遇方法도 施設內處遇보다 社會內處遇에 重點을 두어야 할 것이다.

이 社會內處遇 중에서 先進諸國에서 採擇하고 있는 바와 같이 이를 有權的으로 實施하는 保護觀察制度가 더욱 有效하기 때문에 우리 나라에서도 이 制度를 早速히 導入·強化하여 實施하여야 한다. 이 制度의 導入은 先進諸國의 制度를 그대로 模倣하기 보다는 우리 나라의 實情에 符合되는 制度를 創設하여 現行의 任意的 更生保護制度와 有機的으로 結合시켜 效率的인 社會內處遇制度를 確

56) Harry E. Barnes and Negley K. Teeters: op. cit., p. 556.

57) 更生保護會: 「韓國 更生保護制度의 改善」, 1971, p. 18.

58) Special Study Commission, Probation in califonia, p. 117. Quoted in Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressey: op. cit., p. 479.

59) Harry E. Barnes and Negley K. Teeters: op., cit., p. 561.

60) 柳寅鶴: 前揭論文, p. 242.

61) 上揭論文.

62) Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressey: op. cit., p. 479.

立해야 할 것이다. 이를 實現하기 위해서는 刑法, 刑事訴訟法, 更生保護法 등 關係法令의 改正 또는 制定, 그리고 새로운 專門機構의 設置 및 專門知識을 갖춘 職員의 確保 등에 관한 措置가 있어야 한다.⁶³⁾

나. 更生保護會의 強化

1) 更生保護職員의 增員과 訓練

更生保護會는 그 傘下에 10個 支部가 設置되어 있고 33個 支所가 設置되어 있는데도 全職員의 定員은 149名으로 支部는 定員이 6~12人이며 支所의 경우는 支所長 1人으로 策定되어 있어서 更生保護法 第8條에 規定된 支部 및 支所의 事業을 堪當하기 어렵고 그 保護活動이 形式的으로 運營될 可能性이 많다. 이러한 점을 勘案하여 支部 및 支所의 職員을 合理的인 水準으로 增員이 있어야 하고 아울러 이들 職員에 대한 專門인 研修教育을 實施하여 效率인 業務遂行을 위한 資質培養에 힘써야 한다. 更生保護는 社會事業 중 한 特殊分野로서 다른 어느 社會事業分野보다 어려운 것이므로 保護事業의 成果를 거두려면 이 業務를 專擔할 優秀한 職員의 確保와 養成問題가 깊이 考慮되지 않으면 안된다.

2) 財政의 確立

更生保護會의 財政은 國庫補助金과 自體收入金の 두 財源으로 運營되고 있지만, 國庫補助金은 要保護者의 全體에 대하여 貧弱한 保護를 實施할 수 있는 정도의 金額에 不過하며 自體收入金은 人件費 등 經常費를 充當하는데 급급하고 있는 바, 現在의 財源으로는 保護活動遂行에 크게 未洽한 實情이다. 그러므로 國庫補助金의 大幅의 增額이 要請되며 更生保護自體에서도 既存財産을 收益性 높은 財産으로 轉換하는 自體收入의 增收을 기하는 새로운 研究가 必要하다.

가령 保有財産 중 不要不急한 財産은 買却處分하여 收益財産으로 轉換시키고 賃貸建物 등은 現代的으로 改良·補修하여 賃賃料를 높이는 등 收益性을 提高하며, 健全한 收益事業을 制限인 範圍內에서 慎重히 選別하여 經營하되 專門經營人을 確保하여 效率的으로 財産 및 事業을 管理하도록 하여 自體收入을 增殖하여야 할 것이다. 이 경우 財産收入의 徵收에는 一定한 限界가 있으므로 國庫補助金을 日本에서 처럼 保護費 뿐만 施設費까지 補助토록 大幅의 增額이 있어야 하며 나아가서는 民間篤志家들의 誠心協助를 적극 勸獎하는 것이 바람직하다.⁶⁴⁾

3) 收容保護施設의 擴充

國庫補助金의 增大를 통해서 更生保護所(支部 및 支所)의 收容施設을 더욱 擴充하고 事業內容의 多元化를 기하여 要保護者들의 相當期間 收容保護를 받으면서 社會內適應力을 기를 수 있도록 해야 한다. <表1>에 의하면 1983年末 現在 全國 10個 支部에 貸地가 19,980m², 收容舍建坪이 2,092m², 職業輔導場은 721m² 그리고 全體 收容能力은 490名에 不過한 實情이다. 特히 非行少年을 위

63) 慎鎮揆: "우리 나라 更生保護制度의 問題點과 改善方案", 「現代 刑事法學의 課題(下)」, 韓沃申薄士 還歷紀念論文集, 1980. pp. 413~414; 金振煥: 前揭論文, pp. 118~1225; 柳寅鶴: 前揭論文, pp. 241~246; 咸泳業: 前揭論文, pp. 100~108; 更生保護會: 「韓國更生保護制度의 改善」, 1971, pp. 21~36 參照.

64) 金振煥: 前揭論文, p. 118.

한 別途의 收容施設은 1個도 없어서 그들을 一般成人인 被保護者와 舍宿收容함으로써 成人出所者로부터 犯罪의 感染憂慮等 所期의 善導效果를 거둘 수 없는 것이 現實이다.

따라서 要保護者에 대하여는 全員 收容할 수 있도록 收容施設을 擴充하고, 各 支部에 適格 訓練所를 年次的으로 新設하는 등 自體 職業訓練施設을 擴充함과 아울러 訓練職種도 擴大하여 訓練의 幅을 넓힘으로써 全施設收容者가 惠澤을 받을 수 있도록 하고, 이와 더불어 男女, 成少年, 罪質別 등 分類 收容할 수 있는 收容施設의 新設이 있어야 한다. 이러한 收容保護施設의 擴充과 新設은 이른바 中間矯導所(Intermediate Prison) 또는 中間處遇施設로서의 活用이 期待된다.

社會로부터 相當期間 隔離된 生活을 해 오던 受刑者들이 矯導所 등에서 出所가 갑작스러우면 社會適應이 어려울 것이 念慮되므로, 그 中間段階로서 이러한 施設에 옮겨 그 社會內狀況에 익숙케 하면서 出所後 就業處 物色, 家族探訪 등을 行하여 그 矯正 社會內適應을 도모하게 함이 必要하다. 美國에 있어서는 最近 이의 必要性이 잘 認定되어 Halfway House라는 이름으로 이 施設의 擴充·開發이 서둘러지고 있다.⁶⁵⁾

다. 更生保護委員의 確保와 活動強化

更生保護委員은 前述한 바와 같이 觀察保護의 業務를 담당하는 無報酬의 社會德望家로서 更生保護會의 各 支部長의 推薦으로 法務長官이 委囑하여 各者의 保護區안에서 保護業務에 從事하도록 되어 있다. 이와 같이 自發的인 民間篤志家들로 하여금 更生保護事業에 參與 이를 담당하도록 한 制度의 뜻은 첫째 保護會의 有給職員만으로서는 更生保護事業 특히 各 地域社會안에 散在하는 수많은 被保護者에 대한 觀察保護를 원활하게 實施할 수 없으며, 둘째 保護委員은 公務員이 아닌 民間人이므로 擔當者와 被保護者(對象者)와의 人間關係가 非權力的이며 擔當者가 地域社會에 密着되어 있기 때문에 公務員에게서 期待할 수 없는 親切하고 자세한 指導·援助를 行할 수 있고, 셋째 犯罪의 溫床이 地域社會인 만큼 犯罪防止의 責任도 地域社會의 共同責任을 前提로 할 때 地域社會의 德望家 등 指導層에 의하여 更生保護活動이 自發的으로 實踐될 때 再犯防止가 크게 나타나기 때문이다. 이렇게 볼 때 矯導所나 少年院 같은 矯正施設에서 矯正이나 輔導職 公務員들이 하고 있는 일을 更生保護委員들이 하고 있는 것이다.⁶⁶⁾ 그러므로 更生保護委員은 任意的으로 施設內의 自由社會內에 居住하는 被保護者를 善導와 教化 및 自立支援을 통하여 犯罪防止와 社會淨화를 시키는 任務를 맡은 公職者라고 볼 수 있다.

이상에서 볼 때 保護觀察制度의 成敗는 오로지 일선에서 觀察保護를 實施遂行하는 保護委員의 活動如何에 있다고 하겠다. 그러므로 更生保護事業이 所期의 成果를 거두려면 그 地域社會의 篤志

65) Halfway House란 滿期釋放 또는 假釋放의 期間이 얼마 남지 않는 矯導所 受刑者 適格者를 出所 9~12週前에 社會와 가까운 곳에 위치한 中間矯導所로 옮겨오게 하여 그곳에서 주로 開放處遇의 諸方法으로 處遇를 받게 하고 이로서 出所準備를 온전하게 하여 正常的인 社會復歸를 도모하는 制度이다. 愼鎮揆; 前掲書, p. 683 參照.

66) 姜昌鎬; 前掲論文, p. 34; 朴在允; “우리 나라 刑事政策에 있어서 公衆參與의 現況과 그 改善方向”, 「現代刑事法論」, 經文社, 1980, p. 322; 朴在允; “更生保護와 民間參與”, 更生保護會報, 1984. 4. 10. p. 3.

家로서 社會的 信望과 犯罪者 改善教化에 대한 專門的인 技術과 能力, 熱意 그리고 時間的 여유, 生活安全, 活動力이 있는 人事들이 積極적인 參與가 절실히 要望된다.

그런데 現在까지 社會德望家로서 委員으로 委囑된 사람 가운데에는 更生保護事業에 대한 關心과 熱誠은 있으나 專門的인 技術과 能力의 缺如, 個人이 經營하는 事業 또는 專擔된 公職의 遂行 등 갖가지 事情으로 被保護者에 대한 그 保護活動이 제대로 되지 않아 많은 問題點이 提起되고 있다. 특히 保護委員들이 年齡이 30代 以下는 7名(0.3%)에 不過하고 대부분이 40代 以上인데다가 60歲以上의 老人層이 15.7%를 차지하고 있어서 靑少年犯罪의 增加와 관련하여 保護委員과 對象者間的 世代差가 問題視 되고 있는 것이다. 그리고 保護委員의 職業이 公務員 事業家に 集中되어 있는 現象은 保護委員들이 業務遂行能力을 本位로 選任되었다기 보다는 有志로 構成되어 있어서 그 保護活動의 中心이 職業輔導 經濟的扶助 등의 物理的인 方法에만 置重하고 對話를 통한 精神教化에는 소홀히 하는 경향이 있다.

保護의 對象者가 대부분 人格形成의 正常化에 失敗하였고 生活水準이 극히 困難한 者들이기 때문에 그에 適當한 處遇方法은 刑事個別化의 原則에 의한 處遇技術과 人間愛的 情熱에 根據를 둔 保護事業이 展開되어야 할 것이다. 即 保護委員은 保護對象者 中 精神의 指導, 教化를 要하는 者에 대하여는 心理的 矯正, 家族關係와 交友關係의 調整 相談 등을 行하여야 하고, 物理的 援護를 要하는 者에게는 就業의 斡旋 生計의 補助를 行하는 등 모든 方法과 社會資員을 動員하여 均衡있는 保護事業을 펴야 한다. 이에 관련하여 各 地域實情에 맞게 更生保護會의 指導아래 地域別로 自生的 組織體인 更生保護協議會⁶⁷⁾ 및 更生保護事業後援會를 보다 많이 結成하여 更生保護事業을 活性化시키고 實質的인 保護事業의 效果를 極大化시킬 必要가 있다.

라. 國民協助의 助成

更生保護法 第2條에 「모든 國民은 更生保護事業의 目的을 達成하기 위하여 그 地位와 能力에 따라 應分의 協力을 하여야 한다」고 規定하고 있다.

出所者의 成功的인 社會復歸는 國民의 協助와 理解를 얻음으로써만 達成될 수 있는 것이다. 따라서 모든 大衆媒體를 利用하여 이러한 協助의 當爲性과 必要性에 關한 輿論을 啓發하고 企業主 및 勞動組合의 協助를 얻기 위한 諸般 施策이 講究되어야 할 것이다. 그러나 오늘날의 大衆媒體는 뉴스나 드라마 등의 프로그램에 있어 社會的 逸脫行爲의 報道나 劇化는 상당한 比重을 차지하면서도 更生保護事業에는 거의 無關心한 狀態이다. 오히려 대부분의 뉴스報道는 어떻게 犯法行爲가 일어나고 그 行爲의 惡함과 犯法者에 대한 憎惡心 그리고 法的處理까지 상세히 國民들에게 밝혀 주고 또한 搜查劇 등은 하나의 犯法行爲의 全 構造를 完전하게 劇化하여 보여 주고 있을 뿐이다.

그리하여 대부분의 國民은 出所者들에 대하여 犯罪行爲의 聯想에서 오는 否定的 先入觀을 지니고 있게 되어⁶⁸⁾ 그들을 社會的 異端者로서 冷待 不信만 하여 職業斡旋을 꺼려하고 職業輔導를 하지

67) 更生保護協議會의 機能은 會員相互間的 業務協助 및 親善圖謀, 再犯防止를 위한 活動과 支援, 更生保護事業을 위한 調查研究, 支部와의 業務交流, 各種 美談傳達 등 保護關係, 弘報活動, 保護委員에 대한 感謝狀 授與 또는 自立成功者에 대한 表彰狀 授與, 被保護者 成功事例 發表會 開催 그리고 更生保護事業에 關한 支部長의 諮問 등이다.

68) 신길수; “경쟁보호사업의 국민적인식을 위하여”, 更生保護會報, 1984. 12. 20. p. 5.

않게 됨으로써 그들은 生計를 維持할 수 없게 되어 社會定着이 아주 어렵게 되었다.⁶⁹⁾ 이렇게 되면 出所者들은 社會의 冷待感情에 悲觀한 나머지 犯罪의 惡循環으로부터 벗어날 수 없으며 社會的不安을 反復하게 될 것이다.

이러한 現實的인 意味에서 볼 때 만일 大衆媒體가 更生에 成功한 出所者들이 過去를 反省하고 어떻게 健全하게 社會에 復歸하여 참다운 삶을 살아가고 있고 또한 어떠한 方法에 의하여, 즉 更生保護活動에 의하여 한 出所者가 更生에 成功하였는가 등을 적극적으로 報道하고 藝術化하여 國民들에게 提示한다면 全國民은 更生保護事業에 대하여 깊은 關心과 認識을 가지고 協助할 것이다. 따라서 更生保護事業은 반드시 出所者들만을 專擔하는 機構에 의해서만 行해질 것이 아니라 國民 모두가 스스로 적극적으로 參與하여야 할 活動임을 認識하여야 한다. 可能하면 一般國民社會事業機構과 社會事業家도 矯正事業의 한 分野로서 更生保護事業에 參與와 役割이 期待된다.

V. 結 論

이상에서 犯罪者에 대한 社會內矯正處遇方法으로서 現代 刑事政策上 큰 比重을 차지하고 있는 更生保護制度의 理念을 밝히고 現行制度의 現況과 問題點을 分析·檢討하여 그 改善方案을 考察하여 보았다. 오늘날 刑事司法에 있어 從來 威嚇的인 施設內 拘禁에서 부터 점차 矯正保護의 側面이 強調되고 있고 特히 犯罪者에 대한 事後管理對策으로서 社會內處遇의 重要性이 점차 擡頭되면서 處遇의 對象者도 被釋放者 뿐만 아니라 刑의 執行猶豫나 保護觀察의 處分을 받은 者 및 起訴猶豫의 處分을 받은 者도 포함시켜 이들에 대하여 一定期間 遵守事項의 履行을 條件으로 國家의 強制力에 의한 保護觀察制度를 採擇하여 그들을 保護함으로써 再犯의 危險으로부터 保護하고 있음을 確認하였다. 그러나 우리 나라에서는 아직도 施設內 收容爲主의 保護水準에 머물러 있고 또한 現行 更生保護制度도 그 制度上 運營面에서 볼 때 未洽한 점이 많다.

우리 나라는 保護觀察制度를 採擇한 나라들과 같이 刑法에 刑의 宣告猶豫 執行猶豫 假釋放 등을 規定하고 있을 뿐만 아니라 해마다 犯罪者들이 宣告猶豫, 執行猶豫, 假釋放 등이 되고 있으나 有權的 更生保護制度로서의 保護觀察制度가 導入되지 않고 있기 때문에 이들을 직접 保護하지 못하고 放置할 수밖에 없는 實情에 있다. 오늘날 行刑의 궁극적 目的인 受刑者의 矯正敎化를 施設內에서 아무리 效率의으로 實施하여 社會에 再復歸시킨다 하더라도 出所後 社會內的 處遇가 不振할 때에는 그 結果는 無用한 것이 되기 쉽다.

그러므로 犯罪者의 再犯을 防止하고 犯罪人의 更生을 돕고 犯罪者로부터 社會를 保護 및 防衛하기 위해서는 施設內矯正處遇 못지 않게 社會內處遇制度를 整備하여 施行할 수 있게 하여야 할 것이다. 여기에는 現行的 任意的 更生保護制度를 담당할 更生保護會의 組織과 運營 등을 大幅 強化하고 施設을 擴充하여 보다 많은 出所者들이 相當期間 收容保護를 받을 수 있게 하여야 한다. 그리고 이

69) John R. Ellington: *Protecting our Children from Criminal Career*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1951. p. 161.

와 並行하여 그 制度의 效用이 立證되어 先進 各國이 이미 採擇하여 큰 成果를 보고 있는 有權的 保護觀察制度를 全面 導入하여 이것과 現行의 任意的 更生保護制度和 有機的으로 統合運營케 함으로써 그동안 指摘되어 온 短期自由刑의 弊端을 是正하고 拘禁施設內의 收容人員을 減少시킴으로써 豫算節約과 施設內의 矯正效果의 極大化를 기할 수 있도록 해야 할 것이다.

그러기 위해서는 刑法, 刑事訴訟法 등 關係法令을 改正 또는 制定하여 各種 猶豫者와 假釋放者에 대한 保護觀察 規定을 設置하고 必要한 機構의 設置와 保護觀察의 節次를 規定해야 하며, 또한 教育機關을 통하여 이 事業에 必要로 하는 人的資源을 養成할 수 있는 制度的인 裝置가 있어야 한다. 保護觀察制度는 社會內에서의 矯正이기 때문에 法에 의한 制度的인 施策만으로는 完成될 수 없으므로 社會全體가 이들에 대한 收容의인 姿勢와 一般國民들이 이 分野에 自發的으로 參與케 하는 方案을 講究할 必要가 있다.

이의 모든 것은 犯罪者 및 犯罪의 危險者에 대한 更生復歸에 있는 만큼 社會內 矯正施策의 台理化와 더불어 矯正行政에 있어서 科學的方法에 의한 處遇面에도 깊은 關心과 研究가 있어야 할 것이다.

Summary

A Study on the After-care System for
Discharged Offenders in Korea*Kim Soo-kil*

The trend of national criminal policies has shifted from the intimidating institutional confinement to the emphasis of correctional custody in every present-day nation, being followed particularly by the importance of community treatment as a measure of after supervision. Compulsory probation and parole system has been employed and by means of it are protected those who are given a stay of execution or of adjudication, as well as the released convicts, from the danger of second offenses.

As compared with this, community edification and correction for the offenders are seldom performed in Korea owing to the lack of practical volition and systematic support for this field, which shows the destitution of criminal policy in the method of community treatment.

This thesis, accordingly, aims at the presentation of the present situation, the problems and the plan for improvement of the rehabilitation system in Korea, a community treatment for the offenders, as a device of policy enforcement to urge the rehabilitation of offenders and prevent second offenses.

The plans for improvement of the rehabilitation system in Korea are as follows: First, the administrative and financial defect of the current rehabilitation Guidance Association must be improved and reinforced; second, the social adaptability of all of the released convicts must be supported efficiently of all of the released convicts must be supported efficiently by introducing probation and parole system as a compulsory after-care system and by organically integrating it with the existing voluntary after-care system; third, an institutional device must be arranged to bring up the human resources necessary for the after-care undertaking through educational facilities; fourth, there must be found out a scheme for the receptive attitude of the society as a whole and the voluntary participation of the general public in the after-care work.