

假釋放制度에 관한 考察

金 秀 吉*

目 次

- | | |
|-------------------------|----------------------|
| I. 序 論 | 5. 假釋放의 失效와 取消 |
| II. 假釋放의 理論的 背景 | 6. 假釋放의 運用現況 |
| 1. 假釋放의 意義 | IV. 假釋放制度의 問題點과 改善方案 |
| 2. 假釋放制度의 法的 性質 | 1. 假釋放의 要件 |
| 3. 假釋放制度의 刑事政策的 意義 | 2. 假釋放의 審査機關 |
| III. 現行 假釋放制度의 內容과 運用現況 | 3. 短期受刑者의 排除問題 |
| 1. 假釋放의 要件 | 4. 受刑過程에서의 矯正處遇 |
| 2. 假釋放의 節次 | 5. 假釋放豫定者 社會適應訓練 |
| 3. 假釋放의 期間과 保護觀察 | 6. 假釋放後 事後管理 |
| 4. 假釋放의 效果 | V. 結 論 |

I. 序 論

오늘날 行刑의 궁극적인 목표는 범죄자에 대한 應報의 실현이 아니라 그러한 범죄자를 교화·개선하여 사회에 복귀시킴으로써 재범방지와 범죄로부터 사회를 보호하고자 하는데 있다 할 것이다. 이와 같은 목표를 달성하기 위하여 대범죄투쟁을 통한 범죄예방기능의 강화와 함께 범죄자에 대한 각종의 처우제도를 수립·시행하고 있지만, 범죄는 감소되지 않을 뿐만 아니라 범죄자의 累犯化 현상은 더욱 심화되고 있는 가운데¹⁾ 범죄의 양상도 다양

* 제주대학교 법정대학 법학과 교수

1) 1996년도에 교도소 등 교정처우시설에 수용된 재소자 중 57% 이상이 입소경력을 가진 累犯者이고 이

화를 띄고 있다.

이러한 범죄의 경향은 범죄자 자신의 의식구조 자체에도 기인하지만 그에 못지 않게 犯罪形成空間을 제지·통제 및 완화하는 지역사회의 통제능력의 결여²⁾ 특히 범죄자를 교정·교화하여 그를 사회에 복귀시킨다는 임무를 지니고 있는 자유형이 그 집행과정에서 올바른 기능을 수행하지 못한 결과라 하겠다. 물론 자유형은 범죄자의 개선교화에 도움이 되고 사회통제를 통한 再社會化에 기여하고 있다는 긍정적인 면은 부인할 수는 없다. 다만 그 집행의 역효과가 적지 않음으로 말미암아 오늘날 자유형을 중심으로 하는 시설내 처우를 가능한 한 피하고 사회내 처우를 확대·강화하는 등 자유형에 대신할 수 있는 대안적 제재수단을 다양하게 모색하고 있다.

사회내 처우는 범죄자를 시설내에 수용하지 않고 사회내에서 정상적인 생활을 하게 하면서 통제(Control)와 감독(Surveillance) 등에 의하여 개선·사회복귀를 도모하는 제도이다. 따라서 통제와 감독의 사용이 사회내 처우에 기본적인 것이다.³⁾ 현행 형법상 사회내 처우 방법으로 宣告猶豫, 執行猶豫, 假釋放 및 保護觀察 등을 고려하여 이를 제도화하고 있다. 그러나 이들 각 제도들이 자유형에 대한 대안으로서 어느 정도 그 제도 본래의 취지에 맞게 기능하고 있는가에 관하여는 그 중요성에 비하여 관심의 정도가 떨어지고 있는 실정이다.⁴⁾ 특히 보호관찰제도가 소년범뿐만 아니라 성인범에까지 확대·실시되는 현실에서 완화된 조건의 가석방제도를 적극 활용하지 못하고 있는 것은 매우 안타까운 일이라 하겠다.

이에 본고에서는 사회내 처우방법 중 가석방제도에 관한 이론적 배경을 살펴보고 현행 법상 가석방의 내용 및 운영실태를 검토한 후 그 문제점과 아울러 발전적인 개선방안을 고찰하고자 한다.

II. 假釋放의 理論的 背景

1. 假釋放의 意義

가석방이란 자유형의 집행을 받고 있는 자가 형집행 중 行狀이 양호하여 改悛의 情이 현저하다고 인정되는 경우에 형기만료전에 조건부로 수형자를 석방하고, 그것이 취소 또는

중 4회 이상인 多回累犯者도 28%를 차지하고 있으며, 또한 범죄경력을 쌓아 갈수록 그 죄질이 흉폭한 방향으로 이행하고 있어서 재범방지를 위한 시책이 효과적으로 수행되지 못하고 있다. 法務部, 「法務年監」, 1997, p. 333.

2) 安倍淳吉, 「犯罪의 社會心理學」, 東京: 新曜社, 1981, pp. 46-47.

3) 吳英根, 「犯罪人의 社會處遇에 관한 研究」, 「博士學位論文」, 서울대학교 대학원, 1988, p.16.

4) 장영민·탁희성, 「가석방의 실태와 효율적 운용방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, 1993, p. 23.

실효성이 없이 일정한 기간을 경과한 때에는 형의 집행이 종료한 것으로 간주하는 제도이다(형법 제72조 내지 제76조). 이와 같은 형법상의 가석방 이외에 인정되는 형기만료전 석방제도로는 소년원 수용자에 대한 가퇴원 및 피보호감호자에 대한 가출소가 있다.

가석방은 수형자가 개전의 정이 뚜렷한 것을 조건으로 하고 있으므로 이미 개전의 정이 현저한 때에는 불필요한 형집행기간을 단축함으로써 수형자의 사회복귀를 용이하게 하고, 형집행에서 수형자의 자발적이고 적극적인 개선의지를 촉진하고자 하는 特別豫防思想을 실현하기 위한 제도이다. 그러므로 가석방은 자유형 집행의 일부를 포기한 상태에서 행해지는 수형자의 재사회화의 시도라 할 수 있다.⁵⁾ 또한 가석방은 수형자의 개전의 정 또는 재사회화의 정도를 전혀 고려하지 않고 미리 정하여진 형을 집행하는 정기형제도의 결함을 보완하여 형집행의 구체적 타당성을 살림으로써 정기자유형을 상대적 부정기형으로 만드는 역할도 한다.⁶⁾ 이러한 의미에서 가석방은 수형자의 사회적응을 목적으로 하는 처우 방법의 하나가 된다.⁷⁾

가석방제도는 18세기말 영국의 식민지이자 流刑地였던 오스트레일리아에서 유래하는 것으로 알려져 있다. 영국에서는 당시 특정수형자들을 오스트레일리아의 노포크섬(Norfolk Island)에 수용하게 되었는데, 그들은 대부분이 노동을 기피하거나 사회에 위험한 범죄자들로서 가혹한 형벌적 강제노동에 종사하였다. 그러나 수형자의 과도한 유입으로 인한 과밀 구금 상태와 가혹한 강제노동에 불만을 품은 수용자들이 폭동을 일으킴으로써 진압·통제를 위한 대책 마련이 요구되었다. 그 결과 1790년 아더 필립(Arthur Phillip)주지사는 조건부사면(Conditional Pardon)의 형식으로 流刑囚 가운데 특히 行狀이 양호하고 개전의 정이 있는 자에 대하여 그 형기를 일부 단축하고 잔형기간을 본국으로 돌아가지 않을 것을 조건으로 가석방허가증(Ticket of leave)제도를 채택하게 이르렀다.⁸⁾ 이것이 오늘날 가석방제도⁹⁾의 기원을 이룬다.

그 후 영국은 1853년에 流刑制度를 대신한 강제노역법(English Penal Servitude Act)을 제정하여 累進制를 채택하고 이를 가석방제도와 결합시키게 되었으며, 여기에 아일랜드의 累進制에서 이것이 채택됨과 동시에 수도 더블린(Dublin)에서는 가석방자에게 민간인관찰자(Civilian Spectator)에 의한 지도와 가정방문 등이 시행되어¹⁰⁾ 현대적 의미의 가석방제도.

5) Adolf Scönke · Horst Schröder, Strafrechtsgesetzbuch, Kommentar, 23. Aufl. 1988, S. 685.

6) 김일수, 「형법총론」, 박영사, 1997, p. 676 ; 裴鍾大, 「刑事政策」, 弘文社, 1998, p. 492.

7) Paul Bockelmann · Klaus Volk, Strafrecht, Allgemeiner Teil, München 4. Aufl. 1987, S. 271.

8) Harry E. Allen · Clifford E. Simonsen, Corrections in America, 5th ed., New York : Macmillan Publishing Co., 1989, pp. 48-51.

9) 이 시기에 있어서 가석방제도는 이론적인 배경하에서 출발된 것이 아니라 영국에서 보내어진 流刑受刑者의 증가와 폭동을 통제하기 위한 행정상의 필요에 의하여 생겨난 것이다. 正木亮, 「刑法と刑事政策」, 有斐閣, 1970, p. 170.

10) Paul F. Cromwell Jr. · George G. Killinger · Hazel B. Kerper · Charles Walker, Probation and Parole in Criminal Justice System, 2nd ed., St. Paul : West Publishing Co., 1985, pp. 156-157.

즉 조건부가석방과 보호관찰의 並行實施例가 나타나기 시작하였다. 그리고 1864년에는 「가석방자 보호협회」가 발족하고, 그 협회의 소속원으로 하여금 가석방자를 관찰·보호하게 함으로써 가석방제도의 현대화인 보호관찰부 가석방이 실시된 것이다.

이렇게 해서 탄생된 가석방제도는 그 후 영국뿐만 아니라 미국에도 영향을 미쳐, 미국에서는 1876년 뉴욕의 Elmira 감화원에서 처음으로 채용되어 1944년에는 모든 주가 가석방제도(Parole)를 채택하기에 이르렀다. 독일은 1862년 작센주에서 처음 채택하여 점차 확산되었는데, 독일 가석방제도의 특징은 영국과 달리 행형상의 누진제와 상관이 없고 보호관찰도 수반하지 않는다는 점이다.¹¹⁾

우리나라 가석방제도의 맹아는 고대 삼국시대부터 찾아 볼 수 있지만¹²⁾ 현대적 의미의 가석방제도는 1953년 형법제정과 함께 도입되어 현재에 이르고 있다. 이를 운영하기 위하여 1969년에 「가석방심사위원회규정」(1997. 2. 28 법무부령 제444호에 의하여 전문개정)이 제정되어 가석방심사위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정하였다. 그리고 1978년에는 「가석방심사등에관한규칙」(1997. 1. 28 법무부령 제443호에 의하여 개정)의 제정으로 가석방의 심사기준·절차·취소절차 등에 관하여 상세한 규정이 마련되었다. 또한 1970년에 제정된 「가석방자관리규정」(1996. 12. 31 대통령령 제15215호에 의하여 개정)¹³⁾은 가석방자의 감호에 필요한 사항을 규정하고 있다. 그리고 현행 형법은 가석방된 자는 행정관청이 필요없다고 인정한 경우를 제외하고는 필요적으로 보호관찰을 받도록 하고 있다(동법 제73조의 2 제2항).

2. 假釋放制度的 法的 性質

가석방은 실질적으로 형의 집행유예와 형사정책적 목적을 같이 하면서도 행정처분에 의하여 수형자를 석방한다고 하는 점에 특색이 있다.¹⁴⁾ 그러나 가석방제도의 법률적 성질에 관하여는 종래부터 다음과 같이 견해가 대립되고 있다.

첫째, 가석방은 수형자의 교도소내에서의 모범적 行狀에 대한 포상의 일종으로 보아 시설내의 行狀과 질서유지를 위한 수단으로 보는 견해이다(恩赦·褒賞說). 이는 가석방제도의 초기에 보여진 입장이다.

둘째, 가석방을 일정한 조건으로 사회적응 가능성이 인정되는 자에 대해 행정처분으로

11) 裴鍾大, 前掲書, p. 493; 鄭榮錫·申洋均, 「刑事政策」, 法文社, 1997, p. 575.

12) 이에 관한 상세는, 金龍俊·李淳吉, 「矯正學」, 考試界, 1995, pp. 565-566; 金和洙, 「行刑法學」, 東民出版社, 1991, pp. 429-431.

13) 1970년 2월 16일 대통령령 제4602호에 의하여 「가석방단속규정」으로 제정되었으나 1992년 12월 14일 대통령령 13779호에 의하여 「가석방관리규정」으로 명칭과 그 내용을 개정하였다.

14) 李在祥, 「刑法總論」, 博英社, 1997, p. 543; 陳癸鎬, 「刑法總論」, 大旺社, 1997, p. 715.

조기에 출소시킴으로써 사회복귀를 추진하게 한다는 견해이다(行政處分說). 이 견해는 자유형의 폐해를 피하고 특별예방적 관점에서 형벌개별화의 수단으로서 사회적응의 가능성을 전제로 석방하고 가석방의 취소가능성을 담보로 석방후의 신중한 생활을 유도하기 위한 것이다.

셋째, 가석방은 본인의 이익을 위해서가 아니고 가석방에 보호관찰을 부쳐 사회적응능력이 충분치 않다고 판명된 경우에는 다시 수용하여야 한다는 사회방위를 강조하는 견해이다(社會防衛說).

넷째, 가석방을 자유형의 탄력적 집행으로부터 나오는 형집행단계로 이해하고 원만한 사회복귀를 위해 모든 수형자에게 적용해야 하는 행형제도의 한 형태라고 보는 견해이다(行刑制度說).

현행 형법 제72조 1항은 가석방이 행정처분임을 명시하고 있지만, 「가석방자관리규정」은 가석방의 사회방위적 성격을 고려하고 있다. 또한 현행 가석방제도가 누진처우제도와 결합하여(수형자분류처우규칙 제88조) 행하여지고 있는 것은 가석방을 행형제도의 한 형태로 파악한 것이라고 할 수 있다. 이상에서 볼 때 현행법상으로는 현행 가석방제도가 행정처분으로 되어 있지만 여기에는 사회방위와 행형제도라는 성격도 포함되어 있다.¹⁵⁾ 그리고 포상적 성격도 전혀 없다고 볼 수 없는 여러 부수적인 기능을 가지고 있는 것으로 이해해야 할 것이다.

3. 假釋放制度의 刑事政策的 意義

가석방은 이미 改悛하고 있는 수형자에게는 특별예방의 견지에서 불필요한 구금을 가급적 피한다는 소극적 기능뿐만 아니라 윤리적 자기형성을 촉진한다는 적극적 기능도 동시에 가지고 있다. 특히 가석방기간 중 보호관찰에 부하여진다는 점에서 그 형사정책적 의의는 크다고 할 것이다.¹⁶⁾ 이를 정리하면 다음과 같다.

1) 改善努力的 促求

가석방자는 수형자에게 장래의 희망을 가지게 하여 수형자의 갱생과 분발을 촉구한다는 점에서 형사정책적 의의가 있는 것이다. 수형자는 장기간 교정시설내의 복역생활로 인하여 생존의욕이 침체되고 心理的 遲滯(Psychological lag)현상 때문에 자기중오와 자포자기에 빠져 갱생의욕을 잃고,¹⁷⁾ 비관적이며 반사회적인 인간으로 빠질 우려가 없지 않다. 그러므로 자기 노

15) 裴鍾大, 前掲書, p. 493 ; 宋光燮, 「犯罪學과 刑事政策」, 유스티나투스, 1998, p. 535 ; 李普寧, 「刑事政策」, 第一法規, 1996, p. 702 ; 鄭榮錫·申洋均, 前掲書, p. 574.

16) 金和洙, 前掲書, p. 429.

17) M. Grunt, Penal Reform. A Compalative Study, Oxford Univesity Press, 1948, p. 173.

력에 의한 조기석방제도가 마련된다면 그들은 삶의 희망을 가지고 재기의 노력을 기울이고자 할 것이다. 이와 같이 가석방은 수형자에게 자기개선의 활력소로서 침체된 생존의욕을 추구할 수 있고 나아가서는 경직된 형기에 신축성을 불어 넣어 주는 효과를 기대할 수 있다.

2) 再犯防止

형의 구금상태에서 풀려 나오는 대부분의 수형자들은 적합한 갱생자립 계획과 사회복지의 준비를 하여 재범하지 않을 각오로 출소하지만, 사회는 이미 다른 모습으로 변화해 있고 급속히 움직이고 있기 때문에 생소한 환경에 당황한 나머지 그들은 자신감을 잃고 실망을 하게 된다. 그러한 실망·좌절은 마침내 사회적응을 극히 어렵게 한다. 특히 사회는 그들을 교화된 새로운 착한 사람으로 받아 주지 않고 전과자로 낙인찍고 불신·소외하는 경우가 대부분이고 심한 경우에는 부모형제와 친구마저도 그의 과거 행적만 생각하고 교정시설내에서의 改過는 믿지 않은 서로의 친분적 인간관계가 결여되는 경우가 허다하다.

이와 같이 현실사회에 대한 지식의 결여와 사회가 재출발하려는 출소자를 사회의 낙오자 또는 이단자로 규정하고 수용을 거부하는 社會的 遲滯(Community lag)현상이 있을 때¹⁸⁾사회와의 조정에 실패하고 결국은 재범의 악순환이 되풀이 될 수 밖에 없을 것이다. 그러므로 수형자들을 형기 만료전에 일단 조건부로 석방시킴으로써 그 잔형기 동안 사회 내에서 사회재적응을 위한 노력을 조심스럽게 잘하도록 촉구하여 사회의 건전한 구성원으로 돌아오게 함으로써 재범을 방지할 수 있다.

3) 秩序維持

형집행기간 중 수형자의 수형생활이 양호하고 改俊의 情이 현저한 자에 대한 賞遇의 한 방법으로 가석방을 인정함으로써 수형자들은 이를 위하여 수형생활을 바르게 하려고 노력하게 된다. 그에 의해 수형자들의 행동에 대한 통제가 가능하게 되어 소내질서가 유지될 수 있고¹⁹⁾ 또한 교정교화의 효과증진에도 이바지하게 된다.

4) 經費節約

가석방제도는 수형자를 구체적으로 관찰하여 국가적 이익과 개인적 이익의 일치점을 발견하여 그들을 적정시기에 석방시킬 경우, 이는 이중적 이익의 효과를 가져올 수 있다. 만약 수형자는 형기종료시까지 형의 집행을 마쳐야 한다는 엄격한 형식적 제약에 얽매어 사회에 복귀할 능력이 구비된 자를 형기만료시까지 계속 교정시설내에 수용할 경우 이는 개인적인 이익의 손실일 뿐만 아니라 국가적인 경비의 낭비를 초래한다. 이와 같이 가석방제

18) Harry E. Barnes · Negley K. Teeters, *New Horizons in Criminology*, 3rd ed., Prentice Hall, 1959, p. 453.

19) 장영민 · 탁희성, *전계논문*, p. 32.

도는 국가적 경비절약과 개인적 이익발견의 적절한 제도로서²⁰⁾ 그 형사정책적 의의는 크다고 할 것이다.

Ⅲ. 現行 假釋放制度의 內容과 運用現況

1. 假釋放의 要件

현행법상 가석방의 허가요건은 형식적 요건과 실질적 요건으로 나누어 볼 수 있다.

1) 形式的 要件

이는 수형자가 가석방의 허가를 받기 위한 최소 수형기간이 어느 정도이어야 하는 가이다. 형법 제72조에 의하면 성인범은 무기형에 있어서는 10년, 유기형에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과하여야 하며, 벌금 또는 과료의 병과가 있는 때에는 그 금액을 완납하여야 한다. 여기서 형기는 선고형을 의미한다. 다만 赦免 등에 의하여 감형된 때에는 감형된 형이 기준이 된다. 소년법에서는 소년이 비록 범죄를 범하였다고 하더라도 이들의 심신이 미숙한 상태임을 감안하여 소년이 18세 미만일 때에는 사형 또는 무기형에 처벌하여야 할 경우에 해당되는 때에는 15년의 유기징역에 처하도록 하고 있다(소년법 제59조). 또한 소년이 법정형 장기 2년 이상의 유기형에 해당하는 죄를 범한 때에도 그 형의 범위안에서 장기와 단기를 정하여 선고하며, 이때 장기는 10년, 단기는 5년을 초과하지 못하도록 규정하고 있기 때문에(소년법 제60조 1항), 이에 맞추어 가석방 요건도 별도로 규정하고 있다. 소년범인 경우 가석방 요건은 무기형에 있어서는 5년, 15년의 유기형에 있어서는 3년, 부정기형에 있어서는 단기의 3분의 1을 경과하여야 한다(소년법 제65조). 이 경우 형기에 삽입된 판결선고전 구금일수는 가석방에 있어서 집행유예를 경과한 기간에 삽입된다(형법 제73조).

이와 같은 최소 수형기간은 외국에 비해 길다고는 볼 수 없지만 실제의 형집행율은 매우 높다. 이러한 현상은 가석방 후의 수형자에 대한 사후관리체제가 제대로 마련되지 못한 제도적 불비에도 문제가 있으나, 이는 가석방이 가지는 형사정책적 의의를 반감시키는 것이다.²¹⁾

2) 實質的 要件

가석방 허가의 실질적 요건으로서 형법 제72조 1항 전단은 “징역 또는 금고형의 집행 중

20) 金龍俊·李淳吉, 前掲書, p. 568 : 申王植, 「새 行刑學」, 法曹文化社, 1988, p. 579 : 장영민·탁희성, 전제논문, p. 32.

21) 宋光燮, 前掲書, p. 536.

에 있는 자가 그 行狀이 양호하며 改俊의 情이 현저한 때”라고 규정하고 있다. 이는 가석방자로서 요구되는 개선의 정도와 예후를 말하는 것으로써, 수형자의 行狀이 양호하며 改俊의 情이 현저하여야 재범으로 나아가지 않을 개연성이 높다고 판단하여 석방시킬 수 있기 때문이다.²²⁾ 改俊의 情이 현저한가의 여부를 판단함에 있어서는 순수히 특별예방적 관점을 기준으로 해야 하며, 책임이나 일반예방적 요소를 고려해서는 안 된다.²³⁾

행형법 시행령 제153조에 의하면 가석방심사대상자는 ① 행형성적심사결과 누진계급이 최상급에 속하는 자이다(동시행령 1호). 최상급자라 함은 行狀審査에 의한 1급을 받은 자를 말하는 것으로(수형자분류처우규칙 제88조), 이는 수형자분류처우규칙상의 신입심사와 재심사(동규칙 제10호)에 의하여 계급이 결정된다. ② 수형자가 최상급자는 아닐지라도 재범의 위험성이 없고 사회생활에 적응할 수 있다고 인정되는 자이다(동시행령 2호). 즉 규율을 준수하고 선행이 보장되어 改俊하고 있다는 점을 인정할 수 있는 정상이 있어야 하나 결국 재범의 위험성이 없는 것이 인정되어야 한다.²⁴⁾

2. 假釋放의 節次

1) 假釋放審査機關

형법 제72조의 규정에 의한 가석방의 적격여부를 심사하기 위하여 법무부장관 소속하에 가석방심사위원회를 둔다(행형법 제49조). 가석방심사위원회는 위원장을 포함한 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성된다(행형법 제50조 1항). 위원장은 법무부차관이 되고, 위원은 판사·검사·변호사, 법무부소속 공무원 및 교정에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉한다(행형법 제50조 2항).

위원회는 심사상 필요하다고 인정할 때에는 위원이 아닌 판사·검사 또는 군법무관에게 의견을 구하거나 위원회에 참여시킬 수 있다(가석방심사등에관한규칙 제16조 2항). 그리고 심리학·정신병학·사회학 또는 교육학을 전공한 전문가에게 수형자의 정신상태, 건강상태 등 특정의 사항에 대한 감정을 촉탁할 수 있다(가석방심사등에관한규칙 제18조 1항).

2) 假釋放審査事項

소장은 형법 제72조 1항의 기간을 경과한 수형자가 교정성적이 양호하고 재범위험성이 없다고 인정되는 때에는 법무부령이 정하는 바에 따라 가석방심사위원회에 가석방심사를 신청²⁵⁾하여야 한다(행형법 제51조 1항).²⁶⁾ 이 때에는 가석방심사신청서에 가석방심사 및

22) 장영민·탁희성, 전제논문, pp. 48-49.

23) Maurach·Gössel·Zipf, Strabrecht, Allgemeiner Teil, Tb. 2, 6. Aufl., 1987, S. 520.

24) 鄭榮錫·申洋均, 前掲書, p. 576.

25) 1995년 1월 5일 (법률 제4,936호), 행형법 개정에 따라 “具申”이란 명칭이 “申請”으로 변경되었다.

신상조사표, 판결문등본, 형집행지휘서의 등본, 범죄경력조회서 및 기타 관련서류를 첨부하여야 한다(행형법시행령 제154조).

가석방심사위원회가 가석방의 적격여부를 심사함에 있어서는 수형자의 연령·죄명·범죄의 동기·형기·수형중의 행상·가석방후의 생계수단과 생활환경·재범의 위험성 유무 등 모든 사정을 참작하여야 한다(행형법 제51조 2항).²⁷⁾ 그리고 가석방심사위원회가 가석방 적격결정을 한 때에는 5일 이내에 법무부장관에게 가석방허가를 신청하여야 한다(행형법 제51조 3항). 법무부장관은 행형법 제51조의 규정에 의한 심사위원회의 가석방신청이 정당하다고 인정되는 때에는 이를 허가할 수 있다(행형법 제52조). 단 軍受刑者에 대한 가석방의 허가는 국방부장관이 한다(군행형법 제47조). 소장은 수형자를 가석방하는 때에는 이를 선고한 후 본인에게 증서를 교부하여야 한다(행형법시행령 제155조).

3. 假釋放의 期間과 保護觀察

가석방의 기간은 무기형에 있어서는 10년, 유기형에 있어서는 남은 형기로 하되, 그 기간은 10년을 초과할 수 없다(형법 제73조의 2 제1항). 그러나 소년법의 경우 가석방 기간은 가석방전에 집행을 받은 기간과 동일한 기간으로 한다(소년법 제66조). 가석방된 자는 가석방기간 중 보호관찰을 받는다(형법 제73조의 2 제2항). 선고유예나 집행유예의 경우에 보호관찰이 임의적인 것과는 달리 가석방기간 동안에는 당연히 보호관찰이 개시된다. 다만 가석방을 허가한 행정관청이 필요가 없다고 인정한 때에는 그러하지 아니한다(형법 제73조의 2 제2항 단서). 가석방되는 자에 대한 보호관찰의 필요성 여부는 보호관찰심사위원회가 심사하여 결정한다(보호관찰등에관한법률 제24조).

4. 假釋放의 效果

가석방기간 중에는 아직 형의 집행이 종료된 것이 아니므로 가석방기간 중에 다시 죄를

26) 가석방이 허가될 수 있는 자는 구류형을 제외한 최소 수형기간을 복역한 기결의 모든 수형자이다. 다만 분류처우에서 제외되는 자는 원칙적으로 가석방심사대상이 되지 않는다. 즉 집행할 형기가 6월 미만인 자, 만 70세 이상인 자, 임산부, 불구자 및 계속 3주 이상의 치료를 요하는 정신미약자로서 작업을 감당할 수 없는 자, 자유민주적 기본질서를 부정하면서 그 파괴를 목적으로 하는 내용의 범죄를 범하고도 개전의 정이 없는 자, 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법의 규정에 의한 특정강력범죄를 범한 자로서 심성이 순화되지 아니한 자는 누진처우에서 제외되므로 가석방의 요건이 충족되지 않기 때문에 원칙적으로 가석방심사대상이 되지 못한다(수형자분류처우규칙 제2조). 그러나 이에 해당하는 자도 집행할 형기가 6월 미만인 자와 만 70세 이상인 자를 제외한 자는 그 사유가 소멸한 경우 그 사유가 발생하기 이전의 계급에 편입시켜 새로이 진급해 나갈 수 있으므로(수형자분류처우규칙 제9조) 가석방심사에 회부될 수 있다.

27) 가석방의 적격여부를 결정하기 위한 심사사항의 상세는, 가석방심사등에관한규칙 제4조 내지 제18조 참조.

범하여도 累犯에 해당하지 않는다. 그러나 가석방의 처분을 받은 후 그 처분의 실효 또는 취소됨이 없이 무기형에 있어서는 10년, 유기형에 있어서는 잔형기를 경과한 때에 형의 집행을 종료한 것으로 본다(형법 제76조 1항). 형의 집행을 종료한 것으로 보는 데 그치며 집행유예의 경우와 같이 형의 선고가 효력이 없어지는 것은 아니므로²⁸⁾ 전과는 존재하게 된다.

소년수형자의 경우에는 가석방된 후 그 처분이 취소되지 아니하고 가석방 전에 집행을 받은 기간과 동일한 기간을 경과한 때에는 형의 집행을 종료한 것으로 한다. 다만 형기가 15년인 자가 가석방되었을 때 형기가 먼저 경과하거나 부정기형인 자가 가석방되었을 때에는 그때에 형의 집행을 종료한 것으로 본다(소년법 제66조).

5. 假釋放의 失效와 取消

가석방의 취소와 실효는 모두 가석방의 효력을 잃고 재수용한다는 점에서 동일하다. 그러나 취소는 가석방자가 준수사항을 위반하였을 때 그 효력을 상실케 하는 재량행위로서 임의적이지만, 실효는 가석방의 효력이 당연히 상실되는 필요적이라는 점에 차이가 있다.

1) 假釋放의 失效

가석방 중 금고 이상의 형을 받아 그 판결이 확정된 때에는 가석방처분은 효력을 잃는다. 다만 과실로 인한 죄로 형의 선고를 받았을 때에는 예외로 한다(형법 제74조). 가석방의 실효는 별도의 실효처분이 필요하지 않은 당연 실효로 규정되어 있다. 교도소장은 가석방된 자가 가석방실효사유에 해당하게 되었음을 안 경우 지체없이 의견을 첨부하여 그 사실을 법무부장관에게 보고하여야 한다(행형법시행령 제158조).

2) 假釋放의 取消

가석방의 처분을 받은 자가²⁹⁾ 감시에 관한 규칙을 위배하거나, 보호관찰의 준수사항을 위반하고 그 정도가 무거운 때에는 가석방처분을 취소할 수 있다(형법 제75조). 이외에도 가석방된 자가 가석방기간 중 가석방심사등에관한규칙 제22조의 각호에 해당하는 경우에도 가석방을 취소할 수 있다.³⁰⁾ 가석방을 행한 교도소장 또는 가석방자를 수용하고 있는 교도

28) 李在祥, 前掲書, pp. 545-546.

29) 가석방된 자는 가석방기간 중 선행을 하고 정상적인 업무에 취업하여야 하며 기타 다른 법령에서 정하는 가석방자가 지켜야 할 사항을 준수하여야 한다(행형법시행령 제157조).

30) 가석방심사등에관한규칙 제22조의 가석방취소 사유는 다음과 같다.

1. 가석방중에 기재한 기한내에 주거지 감호경찰서에 출석하여 그 증서에 점인을 받지 아니한 때 또는 주거지로 가는 중 천재지변·질병 기타 부득이한 사유로 기한내에 감호경찰서에 출석할 수 없거나 출석할 수 없었을 때 가까운 경찰관서에 그 사유를 지체없이 신고하고 그에 대한 확인서를 감호경찰서에 제출하지 아니한 때

소장이 가석방에게 취소사유가 있음을 알았거나 감호경찰서장으로부터 통보를 받은 때에는 지체없이 가석방취소신청서에 가석방취소심사 및 조사표를 첨부하여 위원회에 가석방취소의 심사를 신청하여야 한다(가석방심사등에관한규칙 제24조 1항). 위원장은 위원회의 심사결과 가석방을 취소함이 상당하다고 결정한 때에는 결정서에 가석방취소심사 및 조사표를 첨부하여 지체없이 법무부장관에게 가석방의 취소를 신청하여야 한다(가석방심사등에관한규칙 제24조 2항). 교도소장은 가석방을 취소함이 상당하다고 인정되는 경우 긴급한 사유가 있을 때에는 위원회의 심사를 거치지 아니하고 전신 또는 전화로 법무부장관에게 가석방취소를 신청할 수 있다. 이 경우 교도소장은 지체없이 가석방취소심사 및 조사표를 송부하여야 한다(가석방심사등에관한규칙 제24조 3항).

3) 假釋放의 實效와 取消의 效果

가석방이 실효·취소되었을 경우에는 가석방자를 재수용하여 잔형기(무기형인 때에는 다시 무기)를 집행한다. 취소사유에 의하여 교도소에 재수용된 자는 신입자로 보아 누진제급이 최하급인 4급에 편입되며(수형자분류처우규칙 제20조) 다시 行狀審査를 거쳐 진급에 따라 가석방을 신청할 수 있다. 가석방이 실효되거나 취소되었을 때에는 가석방 중의 일수는 형기에 삽입되지 않는다(형법 제76조 2항). 가석방 중의 일수란 가석방된 익일로부터 가석방이 실효 또는 취소되어 구금된 전일까지 일수를 말한다.

6. 假釋放의 運用現況

현행 법규정상 가석방의 종류는 구분되어 있지는 않다. 실제 가석방을 함에 있어서 종래에는 일반가석방과 특별가석방으로 구분하여 실시되어 왔으나 현재는 특별가석방제도를

2. 주거지 도착후 지체없이 감호경찰서에 직업 기타 생계에 관한 계획을 보호자와 연서 날인하여 신고하지 아니한 때
3. 감호경찰서장의 허가를 받지 아니하고 주거지를 이전하거나 10일이상 여행을 한 때
4. 감호경찰서장의 주거지 이전 또는 10일이상의 여행허가를 받은 자가 이주 또는 여행을 중지한 경우 또는 여행을 마치거나 신주거지에 도착한 후 지체없이 여행권 기타 증명을 감호경찰서에 출석하여 반납 또는 제출하지 아니한 때
5. 법무부장관의 허가없이 국외에 이주하거나 여행을 한 때
6. 법무부장관의 국외이주 또는 국외여행허가를 받은 자가 국외이주 또는 국외여행을 중지하거나 국외여행을 마치고 귀국한 경우 국외이주한 자가 입국한 경우 지체없이 그 사실을 감호경찰서에 신고하지 아니할 때
7. 비행을 하거나 비정상적인 업무에 종사한 때
8. 감호경찰서장이 가석방자로 하여금 정상적인 업무에 종사하고 선행을 하게 하기 위하여 한 훈계나 명령을 지키지 아니한 때
9. 기타 가석방자관리규정을 위반한 때.

완전히 폐지하고 매월 정기가석방(20일)으로 일원화하였다. 다만 필요시는 경축일(3.1절, 석가탄신일, 광복절, 성탄절)이 속하는 달의 일반가석방에 갈음하여 일반대상 및 장기수형자를 포함하여 경축일 전후에 실시하고 있을 따름이다.³¹⁾ 이하에서 현행 가석방의 운용현황을 살펴 보기로 한다.

1) 全體受刑者 중 假釋放率

〈표1〉은 1987년부터 1996년까지의 가석방인원과 전체 수형자 석방인원을 비교한 것이다. 전체 수형자 가운데 석방인원은 10년간 연평균 22,4370명으로 그 가운데 가석방으로 석방된 출소자는 평균 25.3%인 5,684명으로 나타나고 있다.

우리나라의 평균 가석방율 25.3%는 미국이나 일본에 비하여 가석방 허가율이 현저히 낮은 수준에 머물고 있다.³²⁾ 이는 우리나라의 현행 형법이 형기의 3분의 1 이상을 집행한 자에 대하여 가석방을 인정하고 있는 점을 감안한다면 상당히 낮게 나타난 것이다. 더욱이 1993년말부터 정부의 민생침해사범방지대책상 뺑소니사범, 조직폭력사범, 가정파괴사범, 마약사범 등에 대한 가석방을 제한함으로써³³⁾ 1994년 이후에는 가석방 허가율이 급격히 낮아지고 있는 실정이다.

〈표 1〉 假釋放人員과 全體受刑者 釋放人員(1987년~1996년)

년도	구분	가석방인원	전체수형자 석방인원	가석방률(%)
1987		7,289	24,173	30.2
1988		6,428	23,373	27.5
1989		7,434	21,475	34.6
1990		5,539	19,978	27.7
1991		6,479	22,734	28.5
1992		7,481	26,832	27.9
1993		6,151	22,749	27.0
1994		4,129	21,438	19.3
1995		2,516	21,860	11.5
1996		3,388	19,758	17.1

자료 : 法務研修院, 「犯罪白書」, 1997, p. 271.

31) 보안일 61463-362, 현행 가석방제도 운영개선방안 시달, 1994. 4. 30.

32) 일본의 가석방률은 연평균 56%내외이며, 미국의 경우에는 1982 - 1988년까지 연평균 74.8%의 가석방률을 보이고 있다. 法務省, 「矯正統計年報」, 1990 : Harry E. Allen · Clifford E. Simonsen, op. cit., p. 248.

33) 法務研修院, 「犯罪白書」, 1997, p. 270.

2) 假釋放申請人員에 대한 許可率

〈표2〉는 1987년부터 1996년까지의 성인범 및 소년수형자에 대한 가석방신청인원과 허가인원을 대비하여 허가율을 나타낸 것이다. 1987년부터 1993년까지는 가석방허가율이 83%부터 최고 96.7%까지 상당히 높은 허가율을 보였으나, 최근와서는 가석방허가율이 급격히 떨어지고 있다. 즉 1994년에 71.4%, 1995년에 57.7% 그리고 1996년에는 70.8%로 나타나고 있다.

〈표 2〉 假釋放 許可率(1987년~1996년)

구분 년도	신청인원	허가		불허가	
		인원	비율(%)	인원	비율(%)
1987	7,547	7,298	96.7	249	3.3
1988	6,863	6,428	93.7	435	6.3
1989	7,971	7,434	93.3	537	6.7
1990	6,544	5,539	84.6	1,005	15.4
1991	7,149	6,479	90.6	670	9.4
1992	8,971	7,481	83.4	1,490	16.6
1993	7,402	6,151	83.1	1,251	16.9
1994	5,786	4,129	71.4	1,657	28.6
1995	4,360	2,516	57.7	1,844	42.3
1996	4,060	2,876	70.8	1,184	29.2

자료 : 法務研修院, 「犯罪白書」, 1997, p. 267

3) 刑의 執行率

〈표3〉은 최근 10년간 가석방자의 형의 집행률³⁴⁾을 나타낸 것이다. 전체적으로 볼 때 형의 집행률이 80%이상인 경우가 전체 가석방자의 67.7%를 차지하고 있고, 70%미만의 형의 집행률은 6.7%에 지나지 않고 있다. 특히 1995년과 1996년에는 80%이상의 형집행률이 각각 95.8%와 96.6%의 비율로 대다수를 차지하고 있다. 반면에 70%미만의 형의 집행률의 경우는 1995년에 0.5% 그리고 1996년에는 0.0%인 2명에 불과하다.

이러한 현상은 현행법이 누진처우를 실시하면서 원칙적으로 누진계급 1급인 자에 대해서만 가석방을 인정함으로 당연히 1급까지 진급하기 위해서는 수형기간이 길어질 수밖에 없기 때문이다. 또한 실무상의 관행으로 형집행률이 높은 수형자에 대해서만 가석방이 고려되고 있는 것도 한 원인이라고 할 수 있다.³⁵⁾ 이 점은 수형자의 선고형기에 관계없이 형집행률이 높은 경우에만 가석방이 허가되고 있는 현상에서도 드러난다.³⁶⁾

34) 형의 집행률이란 선고받은 전체 형기에 대하여 이미 집행을 마친 형기가 차지하는 비율을 말한다.

35) 裴鍾大, 前掲書, p. 499.

〈표 3〉 刑의 執行率(1987~1996년)

년도 \ 형의 집행률	계	50%미만	60%미만	70%미만	80%미만	90%미만	90%이하
계	56,331 (100)	10 (0.0)	210 (0.4)	3,237 (5.7)	23,785 (42.2)	23,785 (42.2)	15,565 (27.6)
1987	7,298 (100)	0	150 (2.0)	928 (12.1)	2,302 (31.5)	2,555 (35.0)	1,363 (18.8)
1988	6,428 (100)	0	49 (0.8)	421 (6.6)	1,871 (29.1)	2,767 (43.0)	1,320 (20.5)
1989	7,434 (100)	2 (0.0)	1 (0.0)	427 (5.7)	2,249 (30.3)	3,160 (42.5)	1,595 (21.5)
1990	5,539 (100)	5 (0.1)	1 (0.0)	336 (6.1)	1,601 (28.9)	2,411 (43.5)	1,185 (21.4)
1991	6,479 (100)	3 (0.1)	9 (0.1)	430 (6.6)	1,694 (26.2)	2,607 (40.2)	1,736 (26.8)
1992	7,481 (100)	0	0	564 (7.5)	2,070 (27.7)	3,228 (43.2)	1,619 (21.6)
1993	6,151 (100)	0	0	93 (1.5)	1,116 (18.1)	3,246 (52.8)	1,696 (27.6)
1994	4,129 (100)	0	0	23 (0.6)	429 (10.4)	1,893 (45.8)	1,784 (43.2)
1995	2,516 (100)	0	0	13 (0.5)	94 (3.7)	878 (34.9)	1,531 (60.9)
1996	2,876 (100)	0	0	2 (0.0)	98 (3.4)	1,040 (36.2)	1,736 (60.4)

1. 무기형은 형기 20년으로 계산

2. ()안은 %

자료 : 法務研修院, 『犯罪白書』, 1997. p. 269.

〈표4〉에서 최근 5년간 무기수형자 중 가석방자의 형집행기간별 인원을 보면 무기수형자의 경우에는 거의 가석방이 되지 않고 있다. 특히 최저 복역형기가 16년이상이 되어야 가석방이 되는 것으로 나타나고 있고 14년 미만은 단 한명도 없다.³⁷⁾

36) 法務研修院, 『犯罪白書』, 1997. p. 268참조.

37) 1996년 현재 전체 수형자 32,939명중 무기형을 선고 받고 복역중인 자는 3.5%인 1,164명이다. 연도별 수형자의 형기별 인원은, 法務部, 『法務年鑑』, 1997. p. 333참조.

〈표 4〉 無期刑 假釋放者의 刑執行期間別 人員(1992년~1996년)

기간 년도	계	12년미만	14년미만	16년미만	18년미만	20년미만	20년이상
1992	18	0	0	9	6	3	0
1993	9	0	0	0	5	3	1
1994	7	0	0	0	7	0	0
1995	12	0	0	0	10	1	1
1996	16	0	0	0	14	2	0

자료 : 法務研修院, 「犯罪白書」, 1997. p. 270

4) 假釋放者의 再入所率

제한된 자료의 한계가 있기는 하지만 외국에 비하여 우리나라의 가석방자의 재입소율은 현저히 낮은 편이다. 〈표5〉³⁸⁾에 의하면 가석방자의 재입소율은 연평균 9.1%(남자 9.7%, 여자 1.7%)이다. 이는 일본의 24.4%³⁹⁾에 비하여 매우 낮은 것이다. 이처럼 가석방 성공률이 매우 높게 나타난 이유는 우리 교정당국이 신중하게 가석방제도를 운용하고 있다는 측면을 보여 주는 것임과 동시에 가석방 성공률이 매우 높다는 점을 나타낸 것이라고 하겠다. 다만 최근에 이를수록 가석방자의 재입소율이 낮아지는 것은 출소후 기간과 조사기간이 짧아지기 때문이고 그외에 특별한 의미를 갖는 것은 아니다.⁴⁰⁾

38) 〈표5〉의 조사대상은 강신웅(법무부 보안제1과장)이가 1986년부터 1990년 12월 31일까지 5년간 가석방된 20세이상의 성년수형자(외국인은 조사대상에서 제외)로서 전국 42개 교정기관에서 총 29,498명의 성년수형자를 대상으로 하여 가석방자의 재입소율을 조사한 것이다. 이에 관한 상세는 姜信雄, “假釋放者再入所率 分析結果”, 『矯正』, 1994. 6. pp. 54-76 참조.

39) 1986년부터 1990년까지 일본의 가석방자의 재입소율은 평균 24.4%로 나타나고 있다. 法務省~2U垢玆 統勢統勢 〇~2112~

40) 姜信雄, 前掲論文. pp. 62-64.

〈표 5〉 우리나라 假釋放者의 再入所率('86-'90)

가석방년도	가석방자	재입소자	재입소율(%)	비 고
계	29,498 (2,286)	2,671 (38)	9.1 (1.7)	
'86	6,369 (527)	872 (11)	13.7 (2.1)	· '86년도 가석방자가 '90년말까지 재입소한 인원(5년간)
'87	6,116 (516)	667 (11)	10.9 (2.1)	· '87년도 가석방자가 '90년말까지 재입소한 인원(4년간)
'88	5,573 (384)	529 (6)	9.5 (1.6)	· '88년도 가석방자가 '90년말까지 재입소한 인원(3년간)
'89	6,530 (464)	469 (6)	7.2 (1.3)	· '89년도 가석방자가 '90년말까지 재입소한 인원(2년간)
'90	4,910 (395)	134 (4)	2.7 (1.0)	· '90년도 가석방자가 '90년말까지 재입소한 인원 (1년간)

※ () : 女子

자료 : 姜信雄, "假釋放者 再入所率 分析結果", 「矯正」, 1994. 6. p. 62.

IV. 假釋放制度의 問題點과 改善方案

1. 假釋放의 要件

형법 제72조는 가석방의 요건을 성인수형자의 경우에 「징역 또는 금고의 수형자에 대하여 무기형은 10년, 유기형은 형기의 3분의 1을 경과하여야 한다는 것」, 「行狀의 양호하여 改俊의 情이 현저한 때」로 규정하고 있다. 그런데 법률상에서 제시하고 있는 가석방의 형식적 기준보다 실제 운영상의 형집행기간이 매우 높게 책정되어 있어서 가석방이 적극적이고 탄력적으로 운용되지 못하고 있는 실정이다.

〈표3〉에서 본 바와 같이 가석방자의 형집행률은 70% 이상을 집행한 자가 대부분을 차지하고 있는바, 일반적으로 선고받은 형기 70%이상을 복역해야만 가석방이 허가되고 있다. 이것은 곧 형법상의 요건인 「형기의 3분의 1」을 기준으로 볼 때 약 2배의 형집행 기간에 상당하는 것으로 실제로는 형집행률이 높은 자에 대해서만 주로 가석방이 실시되고 있다고 하겠다.⁴¹⁾

이러한 현상은 이미 지적한 바와 같이 현행법이 원칙적으로 누진제급이 최상급자인 수

형자에 대해서만 가석방을 인정하고 있고 이와 함께 형집행률이 높은 수형자에 대해서만 가석방을 고려하는 행형실무상 관행에 기인하기 때문에 결과적으로는 가석방 허가대상의 영역이 그만큼 축소되어 운영되고 있어 가석방의 확대에 저해요인의 하나로 대두되어 왔던 것이다. 따라서 가석방 확대실시의 전제로서 문제가 되는 누진처우제도의 개선으로 行狀의 양호도를 구분하는 級別審査에서 규정하고 있는 진급기간을 단축하여 가석방이 가능한 실제시기를 형법규정에 접근시켜 재범가능성이 적다고 인정되는 수형자를 조기에 석방시키는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이러한 제도적 개선과 함께 수형자의 行狀에 대한 과학적이고 전문적인 측정기술을 가진 인원의 확보가 선행되어야 한다.⁴²⁾ 더욱이 가석방자에 대한 보호관찰이라는 사회내 처우제도가 법적으로 뒷받침되고 있는 현실에서 종전과 같은 강화된 기준을 적용할 것이 아니라 그 조건을 대폭 완화하여 완화된 조건의 가석방 제도를 적극 활용할 것이 요망된다.

2. 假釋放의 審査機關

가석방심사기관의 형태는 여러 유형으로 분류될 수 있지만⁴³⁾ 우리나라의 가석방 심사는 2회에 걸쳐서 실시하고 있다. 즉 법에 규정된 심사기구인 가석방심사위원회 뿐이지만 가석방심사대상자를 선정하기 위하여 사전에 예비적으로 심사하는 분류처우회의가 있다. 분류처우회의에서 행하는 가석방예비심사는 해당 교도소내 분류심사과에서 작성한 대상자 명부를 가지고 교도소장과 부소장, 과장 그리고 소장이 명하는 7급 이상의 교도관(회의 구성 인원은 7이상 9인 이내로 함) 등이 모여 가석방심사대상자를 선정한다.⁴⁴⁾ 분류처우회의에서

41) 가석방의 형식적 기준인 형집행률이 실무상 높게 책정되고 있는 것은 가석방의 허가기준을 형식적 요건보다는 실질적 요건에 비중을 두는 정책에 따라 수형자분류처우규칙을 중심으로 가석방 대상자의 선정과 심사가 이루어지고 있는 데서 근거하고 있는 것으로서 그 기본적인 요건이 이원화되어 있기 때문이다. 李東明, “假釋放制度의 刑事政策的 意義”, 「論文集」 第8輯 第1卷 (인문·사회편) 湖南大學, 1987, p. 348.

42) 金南日, “假釋放制度에 관한 考察”, 「矯正」, 1993. 10, p. 43; 李東明, 前掲論文, p. 351.

43) 가석방허가를 담당하는 심사기관에 관한 외국의 입법례로는 ① 각 교도소에 가석방심사위원회를 두고 자체적으로 심사해서 그 허부를 결정하는 것, ② 교도소의 심사위원회에서 심사한 후 그 허가를 신청하고 이를 허가권자의 최종 허부를 결정받는 것, ③ 독립된 가석방위원회를 교도소외에 설치하여 전문적인 가석방 심리 및 결정을 하는 형태가 있다. 이 중 선진국들이 채택하고 있는 것은 ③형이며, 위원회에서는 가석방의 허가와 함께 취소에 관한 심리까지 맡게 하며, 이 기구의 산하에 보호관찰을 두고 보호관찰의 효율화도 도모하고 있다. 이에 관한 상세는 慎鎮揆, 「犯罪學兼 刑事政策」, 法文社, 1990, pp. 688-690.

44) 분류처우회의에서 가석방대상자를 선정하기 위하여 사전에 예비적으로 심사하는 과정을 가석방예비심사회의라고도 하는바, 이 회의에서 가석방예비심사대상자의 접견, 서신, 보호관계, 합외관계·벌금·과료 또는 추징금의 완납관계, 수형생활 중 상벌관계, 교정성적, 형기집행률의 적정여부, 죄질, 분류급과 누진계급 등을 참작하여 가석방위원회에 회부할 가석방신청대상자를 선정한다. 분류처우회의 구성과

예비심사를 통과한 대상자들은 법무부장관 소속하에 있는 가석방심사위원회에서 심사한다. 이 위원회에서 가석방을 결정하였을 때에는 법무부장관에게 가석방을 신청함으로써 법무부장관이 최종적으로 결정하도록 하고 있다.

가석방심사위원회의 인적 구성은 법무부차관을 위원장으로 하고 판사, 검사, 법무부소속 공무원 및 교정에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉한 자들로 구성되어 있다(행형법 제50조 1항·2항). 그러나 가석방심사위원회에 위촉된 심사위원들은 비상근위원들로서 가석방심사에 충분한 시간을 투여할 수 있는 여건을 갖고 있지 못할 뿐만 아니라 수형자들을 판단함에 있어서도 개선의 정도나 사회적응능력을 보기 보다는 죄명, 범죄동기, 잔형기, 형집행률, 벌금완납 등 과거의 범죄행위 형태에 관련된 사항과 가석방 신청기준에 해당하는 누진계급, 작업종류, 서신 및 접견, 공적, 징벌 등 수형생활상의 외적 상황만을 근거로 하여 형식적으로 판단하는 경향이 있다는 점에 적지 않는 문제점이 있다.

가석방심사는 전문성과 공정성을 바탕으로 수형자의 改俊의 정도와 재범개연성의 정도 및 사회적응능력 등 모든 사정을 객관적이고 정확하게 파악할 수 있어야 한다. 현재와 같이 법률가들로만 구성된 비상근심사위원들이 교정시설에서 미리 작성한 서류에 근거하여 심사하는 경우에는 이러한 파악은 거의 불가능하다 하겠다. 그러므로 가석방심사가 전문성과 공정성을 확보하여 실질적인 가석방과 가석방제도의 적극적인 활용이 가능하도록 하기 위하여는 가석방심사위원회의 인적 구성의 개선이나 보완이 절실히 요구된다.⁴⁵⁾ 여기에는 법률학, 사회학, 교육학, 심리학과 같은 전문분야의 전문가들로 구성된 가석방심사위원들로 하여금 수형자를 심사할 수 있는 상근위원회의 형태로 두는 것이 바람직하다.⁴⁶⁾

또한 현재 법무부에 설치된 가석방심사위원회를 전국의 4개 지방교정청으로 각각 이관하여 상설 지방가석방위원회를 설치하는 것도⁴⁷⁾ 고려해 볼 필요가 있다. 현행 가석방심사위원회는 전국의 모든 사건을 다루고 있으므로 가석방대상자에 대한 심사위원의 면접을 통한 가석방 적격여부의 평가나 심도있는 심사를 위한 자료준비와 검토 등이 어려운 실정이다.⁴⁸⁾ 가석방의 허가과 취소는 수형자의 이해관계와 직결되는 것이므로 가석방심사위원은 가석방에 관해서 수형자를 직접 심문하고 가석방 결정에 필요한 모든 자료를 수집하여 가석방심사에 신중을 기하고 이를 효과적으로 운영함으로써 수형자에게 불이익이 없도록 해

의결사항에 관하여는 수형자분류처우규칙 제78조 내지 제79조에 규정되어 있다.

45) 최인섭·진수명, "가석방자와 만기출소자의 재범요인 비교", 한국형사정책연구원, 1996, P. 115.

46) 장영민·탁희성, 전제논문, p. 179.

47) 일본의 경우에는 전국의 8개 矯正管區(고등법원 소재지 설치)마다 하나씩 독립적으로 설치된 지방更生보호위원회가 가석방, 가퇴원의 허가여부를 심리·결정하고 있는데, 위원은 법무대신이 임명하는 3~12명의 상근위원으로 구성되고 있다. 지방更生보호위원회의 권한·조직 및 운영 등에 관하여는 범죄자예방更生법에 규정되고 있다.

48) 李武雄, "假釋放制度運營에 관한 研究課題", 「法曹」, 法曹協會, 1997. 3, p. 226.

야 한다.

3. 短期受刑者의 排除問題

구류수형자에 대하여는 현행법상 가석방이 인정되지 않고 있으나 구류이외의 징역 및 금고 수형자로서 6개월 미만의 단기형을 선고 받은 자에 대하여 가석방을 부정하는 규정은 없다. 그러나 수형자분류처우규칙상 집행할 형기가 6월 미만인 자는 누진처우대상에서 제외하고 있고(동규칙 제2조 1호), 실무상으로도 4급 신입자를 제외한 나머지 급에 해당하는 자를 가석방신청대상자로 하고 있기 때문에 6월 미만의 단기수형자 뿐만 아니라 실제로는 1년 미만⁴⁹⁾의 수형자도 가석방대상에서 사실상 제외되는 문제점으로 지적되고 있다.

그러므로 단기자유형의 폐해를 극복하고 단기수형자의 대부분이 죄질이 경미한 초범자임을 감안한다면, 이들의 수용 중 악습전파를 방지하고 재사회화를 위해서라도 가석방대상자에 포함시키는 것이⁵⁰⁾ 바람직하다. 외국에서는 단기수형자에 대하여 장기수형자 보다도 쉽게 가석방을 허가하는 추세이다. 이 문제는 별도규정을 제정해서라도 누진처우에서 제외되는 자의 구제가 있어야 한다.⁵¹⁾

4. 受刑過程에서의 矯正處遇

행형시설내에 있어서 수형자처우의 기본목표는 행형법 제1조에서 명시하고 있는 바와 같이 수형자를 격리수용하여 교정·교화하고 건전한 국민사상과 근로정신을 함양시키며, 직업훈련 등 교육훈련을 통하여 수형자로 하여금 사회로 복귀하도록 하고자 하는데 있다. 이러한 행형의 목표를 달성하기 위하여 여러가지 처우제도를 시행하고 있지만 교정시설 및 제도상의 결함으로 인하여 수형자에 대한 교화·개선의 효과를 거두지 못하고 있다. 이를 실증하는 것이 교정시설에서 일정기간을 거처나 온 출소자들 중에서 재차 범죄를 범하고 수형생활을 하고 있는 累犯者들이 전체 수형자 중 60% 내외를⁵²⁾ 차지하고 있다는 사실이다. 이와 같이 범죄자들이 한 번의 범죄가 원인이 되어 범죄의 악순환계도를 벗어나지 못하고 있는 것은 교정시설내에서 수형자들에 대한 구금이나 처우의 여러가지면에서 교정·

49) 1990년부터 1996년까지 징역형이나 금고형을 받고 교정시설에 수용된 전체 수형자 중 1년 미만의 실형을 받고 복역중에 있는 자의 비율은 연 평균 12.8%에 달하고 있다. 연도별로 보면, 1990년 13.6%, 1991년 12.4%, 1992년 11.0%, 1993년 13.8%, 1994년 12.2%, 1995년 13.1%, 1996년 13.8%이다. 1996년도에 1년미만의 실형을 받고 복역 중 가석방 된 자는 전체 가석방자 중 12.7%로 나타나고 있다. 法務研修院, 「犯罪白書」, 1997, p. 229 및 p. 268 참조.

50) 裴鍾大, 前掲書, p. 500.

51) 鄭甲燮, 「矯正學」, 을지서적, 1990, p. 393.

52) 法務研修院, 「犯罪白書」, 1997, p. 230.

교화의 내실화를 기하지 못한 결과라 하겠다.

1996년 12월 31일 현재 전국의 교정시설 수는 42개소이며,⁵³⁾ 수용인원은 59,762명이다. 이는 수용정원인 57,360명 보다 2,402명을 초과하는 것이다. 특히 청주교도소는 수용인원 1,200명 보다 39.8%를 초과한 1,677명을 수용하고 있는가 하면 그외에 상당수의 교정시설도 수용정원을 초과하고 있다.⁵⁴⁾ 수용밀도의 면에서도 우리나라는 1평당 수용인원이 2.8명으로 국제 평균수용인원 2명을 초과하고 있어서 일본이나 선진국의 1.5명에 비하여 매우 높은 편이다.⁵⁵⁾

교정시설의 수용과밀화는 개개 수형자에 대한 과학적이고 전문적인 분류처우·개별처우를 곤란하게 하여 사실상 누진계급별로 획일적인 처우가 행하여 질 수 밖에 없다. 더욱이 여러 종류의 죄질을 가진 수형자들이 서로 접촉할 수 있는 여건을 조성하기 때문에 교정시설 특유의 수형자 상호간의 악풍감염으로 인한 재범의 원인이 되므로⁵⁶⁾ 이같은 수용밀도의 과밀성을 줄이는 것이 우리 교정행정의 선행과제이다.

한편 교정시설의 소규모화가 이루어져야 할 것이다. 1998년 3월 30일 현재 우리나라 교정시설의 1개 시설당 평균 수용정원은 1,373명 정도에 이르고 있으며, 1개 시설당 수용정원이 최대 3,600명에 달하고 있는가 하면 500명 이하의 수형자를 수용하고 있는 시설은 8개소에 불과하다.⁵⁷⁾ 폐쇄시설내에서 수형자에 대한 개별처우를 실시하는 데 있어서 1개 시설당 이상적인 수용인원은 500명 이하로 보고 있으며, 행형이 선진화되어 있는 국가에서도 1개 시설에 수용인원이 500명을 넘지 않도록 하고 있다.⁵⁸⁾

이와 같이 교정시설 규모가 적정범위를 벗어나 대형화되고 있을 뿐만 아니라⁵⁹⁾ 수용정원을 초과하고 있다는 것은 교정행형의 후퇴라는 지적을 면치 못할 것이다. 그러므로 현재와 같은 대형 교정시설을 500명에서 600명 정도로 줄여서⁶⁰⁾ 소규모 시설로 운영한다는 원칙아래 교정시설을 연차적으로 증설해 나갈 필요가 있다. 교정시설의 증설은 막대한 시설비의 투자와 교정공무원의 증원이 수반되어야 하는 등 많은 난관이 예상되는 사안이기 때문에, 이것이 현실적으로 실현가능성이 희박하다면 기존의 대형 교정시설 등을 다시 몇 개

53) 42개 교정시설 중 교도소 29(개방교도소 1, 여자교도소 1 포함), 교도소지소 1, 소년교도소 2, 구치소 7, 구치소지소 2, 보호감호소 2개소이다.

54) 수용정원의 25%이상 초과한 교정시설은 경주교도소(34.2%), 영등포교도소(27.1%), 성동구치소(26.7%), 대구교도소(26.5%), 홍성교도소(25.3%) 등이다.

55) 李永根, "韓國矯正施設內 處遇의 改善方案", 「矯正研究」, 韓國矯正學會, 1991, p. 154.

56) M. Grünhut, op. cit., p. 83.

57) 1998년 3월 30일 법무부 교정국 자료 참조.

58) 金相喜·丁東鎮·尹映喆, "矯正處遇의 現況과 改善方案", 한국형사정책연구원, 1992, p. 118.

59) 외국의 경우를 보면 미연방은 43개소에 1개 시설당 평균수용인원은 698명, 영국은 123개소에 357명, 호주는 91개소에 154명, 일본은 191개소에 283명 등으로 대부분의 선진국은 1개소 교정시설에 500명 내외의 인원을 수용하고 있다. 鄭甲燮, 前掲書, p. 450.

60) 장영민·탁희성, 전제논문, p. 175.

의 시설로 분할하여 관리하는 것도⁶¹⁾ 하나의 방안이 될 수 있다. 이같은 시책 등으로 과밀 수용을 해소하고 교정시설의 규모가 적정범위를 유지한다면 교정시설의 전문화 및 특성화 뿐만 아니라 분류처우의 합리화를 기할 수 있고 나아가서 수형자 상호간의 악풍감염 방지 등에도 상당히 기여하리라 본다.

이와 관련하여 교정공무원의 수를 수형인원에 비례하도록 하여 과다한 업무의 부담을 줄여야 한다. 우리나라 교정시설의 교정공무원은 1996년 12월 31일 현재 교정직 10,782명 기타 일반직 566명, 의료직 124명, 별정직 90명, 기능직 634명 등 총 12,196명(정원은 12,302명)으로⁶²⁾ 교정직원 대 재소자(1일 평균 수용인원 59,762명)의 비율은 1 : 4.9 이다. 이것은 미국의 1 : 3.2, 영국의 1 : 2.3, 프랑스의 1 : 2.1, 일본의 1 : 2.4보다⁶³⁾ 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 우리나라 교정공무원이 과중한 업무를 담당하고 있음을 보여 주고 있는 것이며, 이는 또한 교정시설내에서의 교화개선 작용이 불충분하다는 것을 시사하는 것이므로 적정수준의 유능한 인력의 확보는 교정의 효과를 높이게 될 것이다. 특히 교정업무는 사회에서 낙오된 범법자들을 상대로 하는 대인적 업무라는 특수성을 갖고 있으므로, 교정공무원은 수형자의 師表가 되는 인격과 그들을 원활하게 교정·교화할 수 있는 능력을 갖추도록 교정공무원에 대한 직무교육과 전문교육의 질적 고도화를 도모하도록 해야 한다. 아무리 교정시설이 우수하고 훌륭한 제도가 마련되어 있더라도 범죄인의 교정·교화라는 막중한 소임을 수행해야 할 교정공무원이 그 소임을 다할 수 있는 자질을 갖추지 못한다면 범죄인의 교정·교화는 기대할 수 없게 된다. 교정에 대한 전문적인 지식과 사명감을 가진 교정공무원이 충원과 계속적인 직무교육 및 전문교육의 실시는 수형자의 교정·교화를 통하여 재범방지에 기여한다는 현행 교정이념에 비추어 볼 때 매우 중요한 과제로서 가석방의 확대 운영에도 크게 기여할 것이다.

5. 假釋放豫定者 社會適應訓練

수형자가 가석방되기전 출소 후 정상적인 사회생활을 영위할 수 있도록 전문적으로 사회적응훈련을 시키는 석방전지도센터 기능을 가진 일명 가석방예정자생활지도관(미국의 Half-way House, 영국의 Hostel제도와 동일)을 처음으로 개설한 것은 1994년 3월 22일 군산교도소에서 부터이다. 이 시설은 교도소 주벽밖의 행형구역내에 위치하며 대지 1,585평에 건물은 1개동으로 333평이며 수용정원은 100명이다.⁶⁴⁾ 그 후 1994년 7월부터는 천안개방교

61) 李永根, 前掲論文, p. 168.

62) 法務部, 「法務年鑑」, 1997, p. 10.

63) 襄鍾大, 前掲書, p. 416.

64) 軍山교도소 가석방예정자 생활지도관의 운영실태 및 문제점에 관한 상서는 姜信雄, “假釋放豫定者 生活指導館의 設置背景 및 發展方向”, 「法曹」, 1994, 5, pp. 139-150 ; 이병기·승성신, “개방처우에 관

도소가 가석방예정자 생활지도소로 그 기능이 전환되었다. 또한 여자가석방예정자에 대해서는 청주여자교도소에 수용·훈련시켜 왔으며, 1995년 12월에 마산교도소에 1개 지도관을 신설함으로써 전국의 모든 가석방예정자에게⁶⁵⁾ 사회적응훈련을 실시하기에 이르렀다.

가석방예정자 중 사회적응훈련의 적격자로 선정된 자는⁶⁶⁾ 해당 생활지도관 및 생활지도소에서⁶⁷⁾ 2개월간 사회적응훈련을 받게 된다. 훈련은 4단계로 나누어 실시하는데 제1단계는 사회적응훈련을 2일 이내에 실시하고, 제2단계는 근로적응훈련으로 1개월간 외부통근작업을, 제3단계는 사회적응훈련으로 3주 이상 실시하고, 제4단계는 사회복귀훈련으로 2일 이내 실시하고 있다.⁶⁸⁾ 다만 생활지도관 및 생활지도소의 수용능력부족 등으로 인해 불가피한 경우 여자 및 간통, 과실범, 항명 등 남자 경범수형자에 대해서는 구치소를 제외한 각 교정시설에 수탁 내지 자체 대상인원을 시설내에 별도로 수용하여 적절한 사회적응훈련을 실시하고 있다.⁶⁹⁾

가석방예정자 생활지도관과 생활지도소의 운영은 우리 교정행정을 선진화시키는데 크게 기여하고 있는 것으로 평가되고 있지만,⁷⁰⁾ 아직 정착·활성화 단계에는 못미치고 있어서

한 연구. 한국형사정책연구원, pp. 77-85 참조.

- 65) 가석방예정자에 대한 처우는 가석방예정자처우규칙(법무부 예규보일 제384호 1994. 5. 24.)에 의거하여 생활관 등의 출입이 개방되며 공중전화를 사용할 수 있고 생활지도관의 울타리내에서는 직원의 인솔이나 승인없이 단독 보행할 수 있으며, 백화점 등 쇼핑시에는 현금을 사용하고 TV시청, 도서실 사용 등이 자유롭게 허용되고 있다. 동규칙 제26-제32조 참조.
- 66) 가석방예정자 중 70세이상 고령자, 환자, 공안(관련)사범 등과 같이 사회적응훈련이 곤란하다고 인정되는 자는 사회적응훈련 대상에서 제외된다. 가석방예정자처우규칙 제2조 참조.
- 67) 서울 및 대전지방교정청산하기관은 천안개방교도소, 대구지방교정청은 마산교도소 생활지도관, 광주지방교정청은 군산교도소 생활관에서 훈련하며, 여자는 청주여자교도소에서 각각 2개월간 사회적응훈련을 시키고 있다.
- 68) 단계별 교육훈련 내용은 <표>와 같다.

<표> 교육 훈련

단계별	제1단계	제2단계	제3단계	제4단계
훈련내용	시설적응훈련 · 분임실지정 · 자치회조직 · 입소식 등	근로적응훈련 · 외부통근작업 · 구내·외작업등	사회적응훈련 · 자기통제 및 정서훈련 · 사회생활실습훈련 · 가족과의 연계 및 구직 프로그램 · 사회봉사훈련	사회복귀훈련 · 나의 결의 발표 · 수료식 · 급·대여품반납등
기간(2개월)	2일	1개월	3주	2일

자료 : 가석방예정자 처우규칙, 법무부 교정국.

- 69) 가석방예정자처우규칙 제3조.
- 70) 천안개방교도소의 경우 1994년 8월 이후 1998년 6월 현재 가석방예정자 총 5,519명이 사회적응훈련을 수료하여 가석방되었는데, 그 중 0.8%인 44명이 다시 재범을 한 것으로 나타나고 있다. 천안개방교도소 가석방예정자 재범현황 참조.

이에 대한 개선방안이 강구되어야 할 것이다.

1996년 12월 현재 운영 중에 있는 가석방예정자에 대한 사회적응훈련은 총 수용능력이 550명(천안 300, 군산 100, 마산 100, 청주여자 50)에 불과하여 훈련기간을 현재의 2개월에서 3개월 이상 연장할 경우 전국의 모든 가석방예정자를 수용하기에는 매우 부족한 상태이다. 1994년 이후 월평균 315여명이 가석방이 되고 또한 1997년부터 성인가석방자에 대한 보호관찰이 실시되면서 가석방이 적극적으로 활용되어 질 것을 감안한다면 현재의 시설규모로는 상당수의 가석방예정자는 교도소내 자체교육에 의존할 수 밖에 없다.

가석방예정자에 대한 정상적인 사회적응 교육훈련을 시키기 위해서는 교도소내가 아닌 별도의 개방시설에서 치우해야만 그 효과면에서도 가능하기 때문에 먼저 가석방예정자를 위한 생활지도관의 증설이 있어야 한다. 또한 천안개방교도소가 단기간의 사회적응훈련을 시키는 가석방예정자 생활지도소로 바뀐에 따라 장기간의 단계별 치우로서 개방시설이 전무한 상태이다. 그러므로 각 지방교정청단위로 군산과 같이 주벽밖에 수용인원 100~150명 정도 수용할 수 있는 규모로 신설하여 가석방예정자 전원이 개방시설에서 치우받을 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 천안개방교도소는 본래의 기능대로 장기간의 개방치우를 실시하는 개방교도소로 전환해야 한다. 수형자에게는 교육프로그램의 내용도 중요하지만 개방시설자체가 갖고 있는 치우효과도 큰 것이며 또한 장기간의 개방치우가 필요하기 때문이다.⁷¹⁾ 또한 현재 성인수형자에게만 실시하고 있는 사회적응훈련을 장기적인 안목으로 소년수형자에게도 가석방전 사회적응훈련을 받을 수 있도록 해야 할 것이다.⁷²⁾

다음으로 교육훈련기간의 연장이 필요하다. 형의 구금상태에서 풀려나오는 수형자들은 일정기간 폐쇄시설 내에서 소외된 생활을 해오는 동안, 특히 장기수형자인 경우에는 외부 사회의 변화가 전혀 의식되지 않거나 그것과 차단된 상태에서 생활을 하였기 때문에 그들의 교도소의 생활은 無時間的이라 할 수 있다(Prison life is timeless).⁷³⁾ 따라서 현재와 같이 사회의 모든 분야에서 급속한 변화와 발전을 가져오는 상황에서는 그들에게 교정시설 치우의 폐해를 제거하고 그들의 자율성과 책임능력을 배양시키기에는 현재 4단계의 사회적응능력을 단 2개월 동안 완료하기에는 기간이 짧다고 하겠다. 그러므로 최소한 3개월 이상의 기간으로 점차 단계적으로 교육훈련기간을 연장할 필요가 있다. 교육내용도 실질적인 교육내용이 되도록 예산의 충분한 확보와 사회생활에 적응하는데 필요한 프로그램 개발 등이 뒤따라야 할 것이다.⁷⁴⁾

71) 이병기·승성신, 전계논문, p. 171.

72) 姜信雄, "矯正의 社會化 擴大方案", 「法曹」, 1996. 5. p. 231.

73) M. Grünhut, op. cit., p. 169.

74) 이병기·승성신, 전계논문, p. 184.

6. 假釋放後 事後管理

교정시설내에서 효과적인 교정처우의 프로그램을 통한 수형자의 개선도 중요하지만, 그가 사회에 나와서 개선된 태도를 유지하면서 생활해 나갈 수 있도록 원조하고 감독하는 것이 가석방의 성패를 좌우한다고 할 수 있다.⁷⁵⁾ 이와같이 가석방자에 대한 사후조치가 중요함에도 불구하고 종래의 가석방은 단순히 가석방의 허가를 받은 자는 잔형기인 가석방기간 중 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 판결이 확정된 때 가석방의 허가처분이 실효된다는 것과 가석방자에 대한 감시규칙에 위반한 때에는 그 허가를 취소하고 재수감할 수 있다는 법적 위협을 가하였을 뿐이었다. 그리고 가석방허가시 그 준수사항으로 ① 일정한 正業에 종사할 것 ② 관할경찰서의 감호를 받을 것 ③ 주거지이전 10일 이상의 여행시는 감호경찰서의 허가를 받고 외국여행시에는 법무부장관의 허가를 받을 것 등의 명령을 받는 것외는 가석방자에 대한 원호·감독의 기능을 수행할 수 있는 제도적인 장치가 마련되지 않았다.

현재 우리나라에서 출소자에 대한 원호·감독의 기능을 수행할 수 있는 제도적 장치는 여러가지 형태가 있을 수가 있으나, 가석방과 관련된 형태의 그 대표적인 것으로는 「보호관찰등에 관한 법률」에 의한 보호관찰이라 할 수 있다. 그래서 소년법상의 가석방이나 현행 형법상의 가석방이 보호관찰등에 관한 법률에 의한 보호관찰부 가석방⁷⁶⁾을 실시하도록 하고 있는 것이다. 보호관찰제도는 범죄방지 수단으로서의 有權的인 「監視·監督的 機能」과 대상자의 사회복귀를 지원하는 非權力的인 「補導·援護的 機能」의 두가지 기능을 동시에 수행함으로써 보호관찰담당자와 대상자와의 밀접한 인격적 결합을 맺게 하여 범죄인의 사회복귀에 중요한 역할을 하게 한다.⁷⁷⁾ 따라서 오늘날 대부분의 국가는 가석방제도에 보호관찰의 채택여부 보다는 그 효과적인 활용에 관심과 노력을 기울이고 있는 것이다.

우리나라는 그 동안 갱생보호법, 소년원법, 사회보호법 등에 부분적으로 보호관찰에 관한 규정을 두고 있었는데, 1983년 보호관찰제도를 도입하기 위한 준비단계로서 보호관찰시험 실시지침을 마련하여 동년 2월 4일부터 부산지방검찰청관내 일부 가석방자를 대상으로 보호관찰을 시험실시한 이래 1984년 3월 1일부터 전국에 확대 실시하였으며, 1984년 9월 1일부터는 그 대상을 소년원의 가퇴원자에게 확대하였다. 이어서 1988년 12월 31일 소년법(법률 제4057호)과 소년원법(법률 제4058호)의 개정과 동시에 보호관찰법의 제정으로 1989년 7월 1일부터 우선 소년법에 대해 전면적인 보호관찰이 실시되었다. 그러나 성년범죄자에 대한 보호관찰이 시행된 것은 1989년 사회보호법이 개정되면서 보호감호가출소자를 대상으로 하는 보호관찰과 그 후 1993년 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호등에 관한 법률의 제정으로

75) 장영민·탁희성, 전제논문, p. 181.

76) 李武雄, 前掲論文, p. 229.

77) David Dressler, Practice and Theory of Probation and Parole, 2nd ed., Columbia Univ. Press., 1969, pp. 97-98.

성폭력가석방자인 성인에 대한 보호관찰을 제한적으로 실시되어 오다가 1995년 12월 29일 형법이 개정되면서 1997년 1월 1일부터 성인법에 대해서도 전면적인 보호관찰이 실시하기에 이르렀다.

특히 개정된 보호관찰법⁷⁸⁾은 형법의 규정과 연계됨으로써 형의 선고를 유예하는 경우에 재범방지를 위하여 지도 및 원호가 필요하다고 판단되면 보호관찰을 받을 것을 명할 수 있으며(형법 제59조의 2), 형의 집행유예를 유예하는 경우에도 보호관찰을 명할 수 있다(형법 제62조의 2). 그러나 선고유예·집행유예가 보호관찰을 임의적으로 규정한 것과는 달리 가석방된 자는 가석방을 허가한 행정관청이 필요없다고 인정한 때를 제외하고는 가석방기간 중 보호관찰을 받도록 되어 있다(형법 제73조의 2). 이는 가석방된 자에게는 가석방기간 동안 원칙적으로 보호관찰이 개시되는 것을 의미한다.

현행법은 가석방허가를 받는 모든 자에 대하여 필요적으로 보호관찰을 받도록 함으로써 가석방자에 대한 원호·감독의 기능을 효율적으로 수행할 수 있는 제도적인 장치는 마련되었다고 볼 수 있다. 그러나 보호관찰제도의 전면적 실시에 따른 현실적인 실효성을 확보하기에는 실무상 인적·물적 자원이 부족한 상태에 있다고 하겠다. 보호관찰제도의 성패는 보호관찰관을 비롯한 보호관찰업무 담당자의 전문성에 좌우된다고 할 수 있으므로 전문인력의 지속적 양성·확보를 위한 교육과 투자 등 장기적 계획이 수립되어야 할 필요가 있다.⁷⁹⁾

보호관찰의 주된 사명은 피보호관찰자에 대한 원호적 지도와 교육 및 사회복지에 있으므로 보호관찰업무를 직접 수행하는 보호관찰관은 그 업무내용상 그 지위는 현재와 같이 공무원으로 하고, 자격요건으로는 범죄학, 형사정책학, 행형학, 사회사업학, 교육학, 심리학, 행정학 기타 보호관찰에 필요한 전문지식과 경험을 가진 자로서⁸⁰⁾ 사회봉사정신이 있어야 한다. 그 선발방법은 행정고시에 준하는 방법으로 하고 그 직급은 사무관 이상으로 정하여야 할 것이다.⁸¹⁾ 이러한 전문가들의 참여나 主導가 없는 가석방자 사후관리는 단순히 감시에 불과하거나 임의적 갱생보호에 불과할 뿐 엄격한 의미에서 보호관찰이라 할 수 없다.⁸²⁾

1996년 12월 31일 현재 전국 12개의 보호관찰소와 10개의 지소에서 보호관찰업무를 수행하고 있는데, 여기에 근무하는 인원은 325(정원 324명)명이다.⁸³⁾ 이 중 보호관찰업무를 직접 수행하는 보호관찰관은 62명에 불과하여 보호관찰관 1인이 410여명의 보호관찰대상자를

78) 보호관찰법은 1995년 1월 5일 갱생보호법과 통합하여 보호관찰 등에 관한 법률로 제정되었고, 개정형법과 보조를 맞추기 위해 1996년 12월 12일 전문개정예 이어 1997년 12월 13일에 부분개정되어 현재에 이르고 있다.

79) 裴鍾大, 前掲書, p. 391.

80) 보호관찰관의 임용자격에 관하여 1964년 미국의 전국 범죄 및 비행대책위원회(N.C.C.D)에서 작성된 선발기준에 의하면 보호관찰관은 최소한 사회사업학과를 졸업한 학사를 요구하고 있다. N.C.C.D. Standard for Selection of Probation and Parole Personnel. 1964. p. 6.

81) 吳英根, "保護觀察制度의 活性化 方案" 「刑事政策」, 韓國刑事政策學會, 1986. p. 241.

82) 安在瑛, "法院과 非行少年의 社會復歸機關相互間的 協助", 「青少年犯罪研究」, 法務部, 1984. p. 50.

83) 法務部, 「法務年鑑」, 1997. p. 11.

담당하고 있는 것이다.⁸⁴⁾ 이같은 현상은 우리나라의 보호관찰담당자는 교정공무원 못지 않게 과중한 업무에 시달리고 있음을 보여주는 것이며 이는 또한 보호관찰대상자에 대한 실질적인 지도·감독·원호가 이루어지지 않음을 시사하는 것이다. 그러므로 보호관찰의 사회적 실효성을 거두기 위하여는 절대적으로 부족한 보호관찰관에 대한 충원이 있어야 할 것이다. 보호관찰관 1인당 30명에서 50명 정도의 대상자를 관리하는 것이 가장 바람직하지 만,⁸⁵⁾ 이는 곧 예산의 문제로 돌아감으로 우리나라의 현실정에 비추어 볼 때 보호관찰관 1인당 200명 정도를 담당할 수 있도록 확보할 필요가 있다.

그리고 보호관찰관과 유기적 관계를 맺으면서 일선에서 직접 보호관찰활동을 보조하는 범죄예방자원봉사위원⁸⁶⁾들에 대한 체계적인 교육을 실시함으로써 전문성을 높여야 한다. 범죄예방자원봉사위원은 민간인으로서 보조기관에 불과하지만 보호관찰대상자에 대한 실질적인 지도·감독·원호는 이들에 의해 이루어진다고 해도 과언이 아니다.⁸⁷⁾ 그들은 행형이나 사회사업에 전문가가 아니므로 상담기법, 원활한 인간관계 형성기법, 의사전달방법, 다른 원호기관에 대한 협조요청방법, 자연스런 감독효과 등 범죄예방자원봉사위원에 대한 교육프로그램을 마련하여 그들의 의지와 노력을 효과적으로 활용할 필요가 있다. 이의 모든 것은 가석방과 보호관찰의 본래적 목적을 달성하는데 크게 기여할 것이다.

V. 結 論

현행 형벌제도에 있어서 가장 으뜸을 차지하고 있는 자유형은 범죄인을 집행기간 동안 격리·수용하여 재범하지 못하게 하고 교화·개선조치를 취함으로써 건전한 사회인으로

84) 1996년 12월 31일 현재 보호관찰 실시현황은 다음(표)와 같다.

〈표〉 보호관찰실시현황

(단위 : 명)

구분 대상	총 실시 인원			종 료	현 원
	계	구 수	신 수		
계	53,523	24,617	28,906	28,120	25,403
선 고 유 예	55	37	18	35	20
집 행 유 예	1,764	1,036	728	602	1,162
보호관찰처분	43,218	19,861	23,357	22,411	20,807
가 석 방	751	203	548	596	155
가 퇴 원	5,898	2,423	3,475	3,428	2,470
가 출 소	1,837	1,057	780	1,048	789

자료 : 法務部, 「法務年鑑」, 1997, p. 314.

85) Edwin H. Sutherland, Donald R. Cressey, Criminology, 8th ed., J. B. Lippincott Co., 1970, p. 471.

86) 범죄예방자원봉사위원의 위촉 및 정원, 직무의 구체적 내용은 보호관찰등에 관한 법률 제18조와 보호관찰등에관한법률 시행규칙 제8조 내지 제12조 및 범죄예방자원봉사기본규정(법무부훈령 제363조) 참조

87) 裴鍾大, 前掲書, p. 391.

복귀시키려는데 그 목적이 있다 하겠다. 그러나 자유형이 범죄자에 대한 改善과 威嚇의 효과보다도 오히려 이 집행에 수반되는 有害效果가 더 크다는 것이 인식되기 시작하면서 한편으로는 행형시설을 중심으로 하는 소위 施設內 處遇를 개선하고 다른 한편으로는 社會內 處遇를 확대 강화하는 방법이 동시에 모색되고 있다.⁸⁸⁾ 가석방제도는 사회내 처우의 한 방식이라 할 수 있다.

가석방제도는 특별예방의 견지에서 수형자의 개선을 전제로 이미 改換의 情이 현저한 경우에 불필요한 형집행기간을 단축함으로써 수형자의 사회복귀를 앞당기는 동시에 형집행에서 수형자의 자발적 사회복귀동기를 촉진하고자 하는 제도로서 그 형사정책적 의의는 매우 크다고 하겠다. 그러나 가석방제도는 앞서 지적한 바와 같이 여러가지 여건이 뒷받침되지 못하여 매우 소극적으로 운영되고 있으며 또한 운영과정에서도 불합리한 점이 적지 않아 이 제도의 본래의 취지에 맞게 기능하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 불합리를 제거함으로써 가석방을 보다 적극적이고 효율적으로 시행할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이를 위한 전제조건으로는 다음과 같다.

첫째, 가석방신청 및 허가조건을 대폭 완화하여야 한다. 가석방자에 대한 보호관찰이라는 사회내 처우제도가 법적으로 보장되고 있는 현실에서 가석방의 확대에 저해요인의 하나로 지적되고 있는 累進處遇制度의 과감한 개선으로 行狀의 양호를 구분하는 級別審査에서 규정하고 있는 진급기간을 단축하여 가석방의 실제시기를 형법규정에 접근시켜 가석방제도의 정착과 예측가능한 교정행정이 되도록 해야 할 것이다.

둘째, 가석방심사의 전문성과 공정성을 확보하고 가석방의 탄력적인 활용이 가능하도록 가석방심사위원회의 인적 구성은 교정분야의 전문가들로 위촉하고, 현재 비상근위원회를 상근위원회의 형태로 두는 것이 바람직하다. 그리고 법무부에 설치된 가석방심사위원회를 각 지방교정청별로 이관하여 상설 지방가석방위원회를 설치하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 가석방에 대한 단기수형자의 규정은 폐지되어야 한다. 대부분의 단기수형자는 범죄가 경미한 초범자로서 단기자유형의 폐해제거, 개선의 촉진을 위하여는 일률적으로 단기수형자를 가석방대상에서 제외할 것이 아니라 구체적 사안에 따라 가석방심사위원회에서 결정함으로써 누구나 가석방 혜택을 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 교정시설의 소규모화와 수용밀도의 과밀성을 해소함으로써 교정시설내에서 개개수형자들에 대한 과학적이고 전문적인 분류처우·개별처우를 기하여야 한다. 과밀수용의 해소와 교정시설의 적정범위의 유지는 수형자들에 대한 구금이나 처우의 여러가지면에서 교정·교화의 내실화를 기하는 요체이다. 이와함께 교정에 대한 전문적인 지식과 사명감을 가진 교정공무원의 증원과 계속적인 직무교육 및 전문교육이 실시되어야 한다.

다섯째, 가석방제도의 실효성을 확보하기 위한 전제조건으로서 무엇보다도 가석방예정자

88) 박상기, "형의 집행유예에 관한 연구", 형사정책연구원, 1993, p. 135.

가 출소후 정상적인 사회생활을 영위할 수 있도록 사회적응 교육훈련을 시키는 소위 생활지도관시설의 증설과 교육훈련기간의 연장이 있어야 한다. 현재의 시설규모로는 전국의 모든 가석방예정자를 수용하기엔 부족한 상태이어서 상당수의 가석방예정자는 교도소내 자체교육에 의존하고 있다. 또한 현재 가석방예정자에 대한 4단계의 사회적응훈련을 단 2개월동안 완료하기에는 기간이 짧은 편이므로 최소한 3개월 이상의 교육훈련기간으로 점차 단계적으로 연장할 필요가 있다.

여섯째, 가석방자에 대한 援護와 監督의 기능을 수행하는 보호관찰제도가 그 실효성을 확보해야 한다. 이를 위하여는 현재 실무상 부족한 전문인력의 확충과 그들에 대한 지속적인 교육과 투자가 있어야 함은 물론 보호관찰의 조건을 각 대상자에게 맞도록 다양화하여야 한다. 그리고 일선에서 직접 보호관찰활동을 보조하는 민간인 자원봉사위원들에 대한 지속적인 교육을 실시함으로써 전문성을 높이고 그들을 최대한으로 활용할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.