

Issue Brief on Foreign Laws

최신외국법제정보

제1편

영국 · 미국의 갱생보호제도 및 법령 연구

▶ 정소영 법학박사, 충북대학교 법학전문대학원 강사

제2편

일본의 갱생보호제도 및 법령 연구

▶ 김수홍 한국법제연구원 부연구위원

Issue Brief on Foreign Laws

최신외국법제정보

제1편

영국 · 미국의
갱생보호제도 및 법령 연구

제2편

일본의
갱생보호제도 및 법령 연구

▶ 신청기관 한국법무보호복지공단

Korea Legislation Research Institute

2017

Global Issue Paper

※ 최신외국법제정보는 정부기관 등으로부터 외국의 입법례 조사를 의뢰받아 한국법제연구원 글로벌법제연구실에서 발간합니다.
※ 게재된 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 한국법제연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.

Contents:

제1편

영국과 미국의 갱생보호제도 및 법령 연구

— 06	I	갱생보호제도 개관
— 11	II	영국의 갱생보호 제도
— 17	III	미국의 갱생보호 제도
— 24	IV	영국과 미국의 갱생보호제도 시사점
— 25		참고문헌

제2편

일본의 갱생보호제도 및 법령 연구

— 28	I	들어가며
— 29	II	일본의 갱생보호제도
— 38	III	일본의 갱생보호 관련 법령
— 44	IV	맺으며
— 45		참고문헌

I s s u e B r i e f o n F o r e i g n L a w s

Global Issue Paper 17-02

I. 갱생보호제도 개관

1. 갱생보호의 배경 및 목적

● 갱생보호의 의미

- ▶ 사전적 의미의 갱생은 “마음이나 생활 태도를 바로잡아 본디의 옳은 생활로 되돌아가거나 발전된 생활로 나아감”¹⁾이라는 뜻임
- ▶ 갱생을 하여야 하는 대상은 범죄를 저지르고 교정시설 등에서 출소한 사람 등임. 그러나 출소자 등은 사회에 다시 적응 하는데 어려움이 있어 혼자 힘으로 갱생하기가 쉽지 않다는 판단 하에 국가나 민간의 차원에서 갱생을 지원해주는 것이 갱생보호임
- ▶ 즉, 범죄를 저질렀더라도 자신의 범죄에 대한 법적 책임을 다 치르고 이제 다시 사회의 구성원이 되어 살아가야 할 출소자 등에게 후견적 입장에서 ‘옳은 생활로 나아갈 수 있도록’ 잘 보살펴 돌보아 주는 것이 갱생보호의 목적이라 할 수 있음

2. 구금형의 발전과 갱생보호의 시작

● 구금형 이전의 역사

- ▶ 18세기 계몽주의에 의해 근대적 의미의 형법이 탄생하기 전까지는 범죄에 대한 처벌이 사형, 신체형이나 태형 등이었고 경미한 범죄에도 엄한 처벌을 가하는 것이 범죄에 대한 일반적 대응이었음. 예를 들면 절도죄에도 손목을 자르거나 심한 경우 사형을 시켰음
- ▶ 따라서 형사사법이 근대화 되기 이전에는 범죄로 인해 교도소에 수용되는 일이 드물었기 때문에 출소자 문제가 사회적 문제가 될 여지가 적었음
- ▶ 그러나 사회계약론의 등장과 프랑스 혁명을 거쳐 시대의 흐름이 인간의 합리적 이성과 존엄성을 강조하게 되고, 베카리아가 「범죄와 처벌」이란 책을 발표하는 등 점차 범죄에 대한 처벌이 구금형을 위주로 재편되게 되었음
- ▶ 인간은 자신의 생명, 자유, 재산을 위하여 계약을 맺고 사회를 형성하며 사회계약에 복종한다는 사회계약론에서는 설령 사회생활 중 범죄를 저지르더라도 자신의 생명이나 신체적 완전성을 침해하는 형벌을 받을 것까지 사회계약의 내용으로 승인했다고는 볼 수 없으므로, 자신의 잘못에 대해 일정 기간 사회에서 격리되는 형태로 처벌을 받는 것이 이상적인 형사 처벌의 형태가 되었음
- ▶ 또 인간의 자율성을 강조하는 칸트의 철학이 등장하면서 자신의 자유의지를 잘못 사용하여 범죄를 저지른 사람은 그에 상응하는 처벌을 받아야 하나, 신체형처럼 인간의 존엄성을 파괴하는 처벌을 가하기보다는 자신의 잘못을 반성하며 사회에서 격리되어 있는 구금형이 적절한 것으로 평가되었음

● 구금형의 보편화와 출소자 문제의 등장

- ▶ 18세기의 또 다른 특징은 산업혁명임. 이전까지 봉건제 하에서는 인구의 대부분이 자신이 태어나고 자란 곳에서 평생을 살다 죽었지만, 산업혁명으로 인해 많은 사람들이 도시로 몰려들면서 여러 가지 사회 문제를 야기하게 되었음

1) 네이버 국어사전 (<http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=1364100>)

- ▶ 기존의 공동체가 와해되고 도시 빈민으로 흡수된 상황에서 구금형을 마치고 출소하는 사람들이 다시 돌아갈 공동체도 가족도 없는 경우가 많았고, 농촌에서 도시로 일자리를 찾아온 사람들이 많았으므로 범죄 전력이 있는 출소자가 다시 직업을 갖기에는 어려움이 많았음
- ▶ 미국에서 자선사업의 일환으로 출소자를 돕는 개인과 단체가 처음 생겨난 것도 이러한 시대적, 사회적 상황을 반영한 것으로 볼 수 있음

● 갱생보호의 시작

- ▶ 서양의 기독교 사상은 인간이 하느님의 모습으로 태어났으며 모두 하느님의 아들딸이라는 믿음을 기초로 하여, 나쁜 길로 들어섰거나 어려움에 빠진 이웃들을 돕는 자선활동이 장려되었음
- ▶ 근대적 형법의 기본원리는 응보주의에 기초해 있으므로, 국가의 역할은 범죄에 상응하는 형벌을 부과하고 집행하는 것에서 끝나는 것으로 설계되어 있었음
- ▶ 때문에 교정기관 출소자 등에 대해서는 국가기관이 아닌 민간 차원의 도움이 필요하였고 이러한 역사적 배경을 바탕으로 현재도 미국과 영국에서는 민간 차원의 갱생보호가 전체 갱생보호에서 큰 비중을 차지하고 있음
- ▶ 따라서 응보주의적 형벌관이 지배하던 고전적 범죄론 체계에서는 국가의 형집행과 민간 차원의 갱생보호가 쌍을 이루어 기능하고 있었음

3. 목적형주의와 보호관찰

● 목적형주의의 등장

- ▶ 고전적 범죄론 체계에 따르면 인간은 합리적 이성을 가진 존재이며 이에 따라 범죄를 저질렀을 때의 이익과 발각되었을 때의 손실을 비교형량할 수 있는 것으로 믿어짐
- ▶ 따라서 일반 예방적 차원에서 범죄와 형벌을 명확히 규정하여 일반인이 법에서 금지하는 바를 알게 되면 각 개인들은 이를 숙지하고 처벌을 회피하기 위하여 범죄를 저지르지 않을 것으로 생각되었음
- ▶ 그러나 범죄는 줄지 않았으므로 응보형주의가 아닌 목적형주의가 등장하게 되었음. 이는 범죄를 처벌하는 것은 잘못에 대한 응분의 책임을 묻기 위해서가 아니며, 범죄를 처벌함으로써 달성하고자 하는 목적은 따로 있다는 사상임
- ▶ 목적형주의에서 범죄를 처벌하는 목적은 사회방위론에 입각하여 안전한 사회를 만들기 위한 것으로서 이를 극단적으로 적용하면 가벼운 절도죄를 범한 사람도 앞으로의 위험성에 따라 중형에 처해질 수도 있고, 폭력행위를 한 사람도 일순간의 격정에 휘말렸던 것이어서 앞으로는 다시 그런 행위를 할 위험성이 없다면 처벌할 필요가 없는 것이 됨

● 보호관찰의 등장

- ▶ 또한 목적형주의에서는 범죄자가 다시 범죄를 저지를 위험성을 제거하기 위해 보안처분이라는 새로운 형태의 범죄자 관리 체계를 만들어냈음. 보안처분은 이미 범했던 범죄에 대한 처벌이 아니라 장래의 위험성에 대한 처분이므로 기존의 근대적 형법 체계에서는 존재하지 않았던 새로운 개념이었음
- ▶ 보안처분은 크게 보호관찰과 사회봉사명령, 수강명령 등으로 구분되는데 보호관찰이 주를 이루고 있음. 이는 범죄를 저질렀던 개개인에 대하여 다시 범죄를 저지르지 않도록 관리하는 것으로서 일반예방에 대비하여 특정한 개인을 대상으로 하는 것이므로 특별예방이라고 불림
- ▶ 보호관찰은 형벌은 아니지만 국가가 장래의 위험성을 줄이고자 출소자 등을 관리 감독하는 것이므로 위험성이 있다고 판단되는 사람은 국가의 관리 감독 하에 놓이게 되며 이는 본인이 선택하는 문제가 아니라 국가가 판단하는 사항임
- ▶ 보호관찰은 우리나라에 1980년대에 도입되었으나 재범의 위험성이 높은 성범죄자 관리 등을 중심으로 점차 그 영역을 확대하고 있으며 최근에는 전자발찌 등 사회적 이슈의 영향으로 보호관찰이 많은 관심을 받고 있음

● 위험사회의 범죄예방과 보호관찰

- ▶ 1980년대 이후 세계경제의 성장세가 점차 둔화되면서 시장에 대한 정부의 개입을 반대하는 신자유주의의 영향으로 정부의 역할이 외교 국방 치안 등으로 축소되는 경향이 나타났음
- ▶ 형법에서도 국가가 국민에게 발생할 ‘위험’을 막아 주어야 한다는 ‘위험사회’ 사상이 등장하면서 범죄가 발생하고 난 후에 개입하는 것보다 범죄가 발생하기 전에 미리 예방하는 역할을 국가가 맡게 되었음
- ▶ 일반인을 상대로 한 범죄예방은 막대한 비용과 인력을 필요로 하며 그 대상도 명확히 특정할 수 없지만, 이미 범죄를 저질렀던 사람에 대한 관리감독을 통한 재범예방은 대상도 한정되고 효과도 높다는 인식 하에 재범예방의 중요성이 높아짐
- ▶ 교도소에 수감된 사람의 절반 정도 되는 비율이 이전에도 수감된 적이 있었다는 통계에서 볼 수 있듯이, 한번 범죄를 저지른 사람이 사회에 제대로 복귀하지 못하고 회전문처럼 교도소와 사회를 반복하여 오가는 사례가 많이 보고되었으므로 재범을 줄임으로써 전체적인 범죄 발생 수를 줄일 수 있다는 생각을 갖게 됨
- ▶ 따라서 수감되었다가 출소한 출소자 등을 사회 내에서도 계속적으로 관리감독하는 보호관찰의 중요성이 부각되었음. 그러나 과거에 비해 보호관찰대상이 많이 늘어났음에도 보호관찰에 종사하는 인력 등은 그에 걸맞게 늘어나지 못하여 업무가 과중되는 등의 문제도 발생하고 있음

4. 보호관찰과 갱생보호의 관계

● 보호관찰과 갱생보호

- ▶ 이상에서 살펴본 바와 같이 보호관찰과 갱생보호는 그 역사적 맥락을 달리하고 있음. 갱생보호는 응보형주의의 형벌 체계 하에서부터 존재하였던 것이고, 보호관찰은 목적형주의가 등장하면서 비교적 새롭게 도입되었음
- ▶ 그러나 보호관찰은 기본적으로 국가가 부과하는 권력적 작용인데 반하여 갱생보호는 출소 후 자립에 도움을 받고 싶은 개인이 선택하여 받는다는 점에서 큰 차이가 있음. 보호관찰은 국가가 보호관찰의 대상과 내용, 기간 등을 정하는 것이므로 보호관찰을 받는 개인이 임의적으로 선택할 수 있는 것이 아님
- ▶ 그렇기 때문에 갱생보호를 다룬 논문에서 보호관찰을 유권적 갱생보호라 칭하고, 기존의 갱생보호를 임의적 갱생보호라고 칭하는 것은 다소 어폐가 있음
- ▶ 보호관찰은 유권적 사회내 처우이고, 우리가 흔히 갱생보호라고 지칭하는 것은 임의적 사회내 처우라고 보아야 할 것임

● 법무부의 업무분장에 따른 보호관찰과 갱생보호의 역학관계

- ▶ 교정행정, 보호관찰, 갱생보호를 관장하는 정부부처는 법무부임. 법무부는 홈페이지에서 법무부의 임무를 법질서 확립, 인권옹호, 법무서비스 제공이라고 밝히고 있음. 그리고 전략목표에서 범죄불안 해소와 따뜻한 법치 실천을 들고 있음
- ▶ 교도소 등에 관련된 교도행정은 법무부 내 교정본부에서 맡고 있고, 보호관찰과 관련된 행정은 범죄예방정책국에서 맡고 있음. 그런데 범죄예방정책국 내의 보호관찰과에서는 보호관찰에 관련된 업무를 주로 처리하면서 ‘한국법무보호복지공단 및 민간법인 관리 감독’도 함께 처리하고 있음
- ▶ 즉 현행 법무부 조직표 하에서는 갱생보호는 보호관찰을 집행하는 과정에서 보호관찰에 부수하여 보호관찰의 실효성을 높이기 위한 수단으로 쓰이는 것으로 파악됨
- ▶ 이러한 역학관계는 1961년 만들어진 「갱생보호법」이 1995년 폐지되면서 갱생보호와 관련된 사항이 1989년 만들어진 「보호관찰법」 안으로 들어간 것을 보아도 알 수 있음. 비교적 최근에 만들어진 보호관찰이지만 그 중요성이 커짐에 따라 갱생보호와 관련된 사항이 보호관찰에 편입되게 된 것임

● 법무보호복지공단(구 갱생보호공단)

- ▶ 그런데 갱생보호는 그것을 받는 사람이 임의적으로 선택할 수 있는 사항으로서, 원래부터 권력적이고 유권적인 작용이 아님. 갱생보호의 시초가 민간 자선사업이었던 것에서도 알 수 있음
- ▶ 따라서 법무부는 교도행정이나 보호관찰과는 다르게 갱생보호를 직접 담당하지 않고 별도의 산하기관을 통해 갱생 보호를 간접적으로 총괄하고 있음. 현재 ‘법무보호복지공단’이 그 역할을 담당
- ▶ 1961년 제정된 「갱생보호법」에 의해 갱생보호를 담당하고 있던 갱생보호공단은 1995년 갱생보호법의 폐지로 보호 관찰법으로 근거 법률을 옮기게 되었고, 2008년 법무부에서 제공하는 보호라는 점을 강조하여 명칭을 법무보호복지 공단으로 바꾸었음
- ▶ 그런데 현행 직제상 갱생보호가 보호관찰에 부수하는 것으로 되어있으므로 갱생보호의 전문성이나 중요성에 대한 법무부의 고려는 크지 않은 것으로 보임
- ▶ 총6장으로 이루어진 보호관찰법에서도 갱생보호는 보호관찰과 수강, 사회봉사가 나오고 난 뒤인 제5장에 위치하고 있으며, 법무연수원이 매년 발간하는 「범죄백서」²⁾에도 갱생보호는 보호관찰에 속하는 것으로 나타나 있음

● 법무보호복지공단이 처한 현실의 문제점

- ▶ 범죄자 처리 중 교정과 보호관찰은 국가의 권력 작용이므로 법무부가 직접 담당함. 갱생보호는 권력 작용이 아니라 임의적 보호복지의 성격을 가지고 있어 법무부의 산하기관인 법무보호복지공단이 공법인으로서 담당함
- ▶ 산하기관에 대해서는 예산의 일정 부분만 정부에서 지원을 하기 때문에 나머지에 대해서는 공단 자체적으로 예산을 마련해야 하는 어려움이 있음
- ▶ 또한 갱생보호 자체에 대한 전문성을 제고하고 시대의 변화에 따라 활동 영역 등을 넓혀 가야 하는데, 보호관찰의 효과를 높여주는 정도의 위상을 부여받고 있으므로 그에 따른 어려움도 존재함

5. 갱생보호의 위상 제고 필요

● 갱생보호와 범죄자 관리의 중요성

- ▶ 앞에서 살펴 본 바와 같이 국민을 범죄의 위험으로부터 자유롭게 하는 것은 국가의 중요한 책무 중 하나임. 국가는 예산과 조직, 노력 등을 투입하여 범죄를 예방하게 되는데 일반적인 예방보다는 출소자 개인을 대상으로 하는 특별 예방이 그 대상도 명확하고 실제적 효과도 높다는 점에서 중요성이 높아지고 있음
- ▶ 영국에서는 범죄자의 사회 복귀와 재범 예방을 위해 ‘범죄자를 지속적(end-to-end)으로 관리’하는 것이 중요하다는 판단 하에 교정기관과 보호관찰기관, 갱생보호기관을 아우르는 범죄자관리청 (National Offender Management Service, 약칭 NOMS) 을 2004년 신설하였음
- ▶ 여기에서 재미있게 살펴볼 점은 우리나라는 범죄자에 대하여 갱생, 즉 범죄자가 스스로 내면의 변화를 통해 ‘마음이나 생활 태도를 바로잡아 본디의 옳은 생활로 되돌아가거나 발전된 생활로 나아갈 것’을 기대하고 있지만, 영국에서는 범죄자 내심의 변화된 의사 보다는 지속적인 관리를 통하여 다시 범죄를 저지르지 않게 적절히 관리하는 것을 목표로 하고 있다는 점임
- ▶ 즉, 국가가 할 일은 범죄자 스스로가 어떻게 마음을 바로잡느냐와 같은 추상적이고 형이상학적인 목표의 달성이 아니라, 실용적이고 실질적으로 기능할 수 있는 관리체계를 설립하고 운영하는 것이라는 점에서 시사하는 바가 적지 않음

2) 범죄백서 2015, 법무연수원, 2016, 473면-476면

● 재범 예방을 위한 갱생보호의 역할

- ▶ 범죄를 저지르는 것 자체가 사회에 제대로 적응하지 못한 결과일 수 있음. 이러한 사람이 교정기관에서 출소 후 다시 사회에 적응하는 것은 훨씬 힘들 것임
- ▶ 범죄에 대한 교정기관에서의 교정과 보호관찰 기간은 그리 길지 않을 수 있지만, 출소자가 다시 범죄를 저지르지 않도록 하는 관리 기간은 상당히 오랜 시간이 소요되는 일임. 따라서 실질적으로 재범을 예방하는 것은 출소자의 사회 복귀가 얼마나 성공적으로 이루어졌느냐에 달려있다고 볼 수 있음
- ▶ 그런 면에서 갱생보호의 중요성은 교정과 보호관찰에 비해 작다고 할 수 없으며 실질적 재범 예방의 바로미터는 갱생보호의 성공과 그 지속에 있다고 해도 과언이 아님

II. 영국의 갱생보호 제도

1. 영국의 법무부(Ministry of Justice)의 역할

● 법무부(Ministry of Justice)의 신설

- ▶ 영국의 법무부는 2007년 5월 내무부(Home office)에서 분리되어 신설되었음. 신설의 가장 큰 이유는 내무부가 각종 범죄와 테러리즘 예방업무에 집중할 수 있도록 수감 및 보호관찰, 사법정책 업무를 따로 떼어내 취급할 정부부처가 필요했기 때문이라고 함
- ▶ 따라서 영국 법무부에서 가장 큰 기관은 교정기관과 보호관찰기관, 갱생보호기관을 아우르는 National Offender Management Service(약칭 NOMS)이며, 약 6만명이 소속되어 근무하고 있다고 함
- ▶ 그런데 수감 및 보호관찰, 사법정책 업무를 중점적으로 관리할 법무부가 필요했던 이유로 급증하는 수감자와 그에 따른 비용 증가를 들 수 있음. 2007년에는 수감자를 다 수용할 수 없어 최대 2만5천명을 조기석방하기도 하였음³⁾
- ▶ 그밖에 재정 적자의 극복을 위해 소송과 재판 등 사법 서비스 운영을 정부의 예산에 의존하지 않는 민간기업에 넘기는 법원 민영화를 추진하기도 하였으며⁴⁾, 교도소의 구조 조정을 추진하는 등 예산 절감을 위한 노력을 계속하고 있음⁵⁾

● 법무부의 전략 목표

- ▶ 영국 법무부는 기관 소개에서 국민을 보호하고, 재범을 줄이며, 범죄피해자와 국민에게 더 효율적이고 더 투명하고 더 열려있는 형사사법시스템을 만드는 것을 목표로 제시하고 있음
- ▶ 국민을 보호한다는 것은 추상적 목표이므로, 영국 법무부의 실질적 목표 중 첫번째는 재범을 줄이는 것이라 할 수 있음
법무부가 수감과 보호관찰 업무를 내무부로부터 받아오기 위해 만들어진 정부부처라는 것과도 일맥상통함

2. 범죄자 관리와 판결에 관한 법안 (Management of Offenders and Sentencing Bill)

● 「Managing offenders, Reducing Crime」 보고서

- ▶ 2003년 3월, 영국 수상과 내무부장관, 재무부장관은 지금은 대법관이 된 Patrick Carter 에게 잉글랜드와 웨일즈의 교정 시스템에 대한 조사를 의뢰함
- ▶ 이 연구조사의 결과를 담은 「Managing offenders, Reducing Crime」이라는 보고서가 2003년 12월에 발표되었음
- ▶ 본 보고서는 범죄를 줄이고 공공의 신뢰를 유지하기 위하여 범죄자를 관리하는 새로운 접근법이 필요하다고 주장하며, National Offenders Management Service (NOMS) 의 출범과 Criminal Justice Act 2003에 기초한 판결 개혁을 새로운 접근법으로 제시하였음

3) 2007년 6월 20일 연합뉴스 “英 교도소 부족해 수감자 조기 석방” (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0001672167>)

4) 2013년 5월 28일 연합뉴스 “영국, 긴축 위해 법원도 민영화 추진” (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0006283822>)

5) 2013년 1월 10일 YTN “영국, 긴축 위해 교도소도 구조조정” (http://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201301102139142979)

● 「Reducing Crime Changing Lives」 보고서

- ▶ Patrick Carter 의 보고서에 응답하여 영국 정부는 「Reducing Crime Changing Lives」라는 보고서를 발간하였음
- ▶ 정부 보고서의 주 내용은 Patrick Carter 의 보고서에 적극적으로 찬성하며, 정부도 비슷한 생각을 가지고 있었음을 밝히는 것이었음
- ▶ 그리고 2004년 6월 1일에 NOMS를 출범시키겠다고 발표하였음

● 「National Offender Management Service: Organisational Design」 보고서

- ▶ 내부무는 2004년 5월 두 번째 컨설턴트를 의뢰하였음
- ▶ 그 결과로 ‘범죄자 관리 서비스’의 조직적 구성에 관한 「National Offender Management Service: Organisational Design」 보고서가 만들어졌음

● 「National Offender Management Service Next Steps」 보고서

- ▶ 2004년 10월 정부가 의뢰했던 두 개의 보고서에 대한 정부 측 입장을 요약하여 「National Offender Management Service Next Steps」 보고서를 발표하였음
- ▶ 법 제정에 필요한 이러한 연구조사들을 바탕으로, 여왕은 2004년 11월 23일 필요한 법령의 변화를 담은 ‘범죄자 관리와 판결에 관한 법안 (Management of Offenders and Sentencing Bill)’⁶⁾을 발표하였음⁷⁾

3. 범죄자 관리와 판결에 관한 법안 (Management of Offenders and Sentencing Bill) 의 내용

● Management of Offenders and Sentencing Bill 의 목적

- ▶ Bill은 세 가지 목적을 가지고 있었음
 - 목적 1. Probation⁸⁾ 과 Parole⁹⁾ 통합하기
 - 목적 2. 교도소 과밀을 피하기 위하여 판결 지침 바꾸기
 - 목적 3. 범죄자의 지불 능력을 고려한 벌금 제도 도입하기
- ▶ Bill이 추구하는 큰 틀은 가장 위험하고 상습적인 범죄자는 교도소로 보내지만, 나머지 범죄자들은 좀 더 효과적인 처벌을 부과하는 것이었음

● 판결 분야

- ▶ 판결 분야에서는, 판사들에게 범죄자가 교도소로 가야할지 사회내 처우를 받아야 할지를 결정할 때 교도소의 수용 능력과 상황을 고려할 것을 요구하였음. 이것은 교도소 수감 인원을 수용 최대치인 8만명 이하로 유지하려는 의도를 담고 있었음. Bill이 의회에 제출될 당시인 2005년에는 73,085명이 교도소에 수감되어 있었음. 내부무는 2009년에는 109,000명이 수감되어 교도소가 과밀해질 것이라고 예측하였음

6) Bill 은 우리나라 말로 하면 ‘법률안’이다. Bill은 법률인 Act가 되기 전 단계의 법률안을 말하는 것으로, 하원과 상원의 표결을 거친 뒤 국왕의 재가를 받아야 비로소 법률인 Act가 된다. (박귀련, 불공정한 법률행위, 우리글, 2010, 223쪽 참조)

7) 영국 의회의 2004/2005 회기에 Management of Offenders and Sentencing Bill 이 상정되었지만, 2005년의 영국 총선으로 인해 법률로 제정되지 못하였음

8) 선고유예 집행유예에 수반하는 보호관찰

9) 가석방에 수반하는 보호관찰

- ▶ 법원에 판결 선고 정책을 설명하는 독립기관인 Sentencing Guidelines Council 을 두어, 판사와 치안판사에게 교도소 수용 판결과 사회 내 처우 판결의 각기 다른 비용과 효율에 대하여 설명하게 함. 특히 사회 내 처우보다 교도소 수용이 훨씬 비싸다는 것을 강조

● 벌금 분야

- ▶ 범죄의 중대성에 따른 차등 벌금제 외에 소득에 따른 차등 벌금제를 도입

● 사회 내 처우

- ▶ Bill은 사회 내 처우 중인 사람들에게 대한 전자적 감시를 확대하려는 정부의 의도를 담고 있었음
- ▶ 정부는 일정한 조건 하에 석방된 성범죄자들이 그들의 석방 조건을 어기지 않았는지를 감시하기 위하여 거짓말탐지기를 쓸 계획을 세움. 예를 들면, 학교 운동장 근처에 가지 않았는지 등에 대해 거짓말탐지기를 이용하여 모니터링 하는 것임
- ▶ Bill 에는 누가 어떤 방식으로 거짓말탐지기를 사용하는지 등의 절차적 내용이 담겨 있고, 거짓말탐지기 테스트 결과가 현재 진행 중인 형사소송에서 범죄자에게 불리한 증거로 쓰이지 않는다는 것도 밝히고 있음

● 교도소와 보호관찰

- ▶ Bill은 교도소와 보호관찰 서비스를 NOMS 로 병합하는 법적 체계를 소개하고 있음
- ▶ Bill에 의하면 민간기업과 자원봉사자들이 사회 내 처우를 받는 범죄자들을 관리 감독하는 것이 처음으로 허락됨. 이는 교도소와 보호관찰 서비스에 정부가 '경쟁'이라고 부르는 민영화를 도입하는 것임

4. 범죄자 관리청 (National Offender Management Service , NOMS) 의 도입

● NOMS 의 시작

- ▶ NOMS 는 2004년 6월 1일 개시되었음¹⁰⁾
- ▶ NOMS 는 영국 법무부((Ministry of Justice) 내에서 잉글랜드와 웨일스의 교정서비스를 담당하는 책임운영기관 (Executive Agency)¹¹⁾임. 교도소¹²⁾와 보호관찰 서비스를 합치고, 내부부의 기능도 일부 가져와서 만들어졌음

● NOMS 의 지향점

- ▶ 정부는 잉글랜드와 웨일스 내의 교도소 수용인원과 교정 서비스에서 제공할 수 있는 지원 사이에 더 나은 균형을 달성 할 수 있는 방법을 모색하고 있었음
- ▶ 그리고 이에 대해 Patrick Carter 가 「Managing offenders, Reducing Crime」보고서에서 제시한 3가지 근본적 변화를 정책으로 받아들임

10) 영국에는 우리나라의 정부조직법과 같이 명문화된 정부조직법이 따로 없으며, 내각 구성과 각 중앙행정부처의 소관업무 배정은 궁극적으로 수상의 권한에 속한다. 또한 부처 내부 조직의 변경은 원칙적으로 해당부처 권한이므로, 각 부처는 단독으로 내부 행정권한과 하위부서의 기능을 조정할 수 있다. 영국의 중앙정부조직은 그 수행하는 기능의 성격에 따라 대체로 중앙부처, 공공기구(public bodies), 그리고 책임운영기관(executive Agency)의 세 가지 종류로 구분할 수 있다. (진중순, “OECD국가의 정부조직개편 비교연구” 서울행정학회 2008년 춘계학술대회 발표논문집, 6쪽) 따라서 책임운영기관인 NOMS 도 중앙정부조직에 속하므로 근거법의 제정 없이 수상의 소관업무 배정과 해당부처의 내부조직 변경으로 만들어 질 수 있었다.

11) 책임운영기관(executive Agency) 은 집행기능을 담당하는 정부기관으로, 정책기능은 정부가 가지고 정책의 집행은 분리시켜 책임운영기관 등에 맡기고 있음. 책임운영기관은 행정서비스 제공에 있어 기업의 운영방식을 도입하였음. (주EU대사관, “영국 책임운영기관의 자율성에 대한 보고” http://missiontoeu.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=10421&seqno=1105829&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du 참조)

12) 교도소는 정부기관이며 공무원으로 구성되어 있는 대표적인 책임운영기관이었음

- 범죄자가 교정 서비스에 처음 접촉하는 때부터 자신에게 내려진 판결을 완전히 완수하는 때까지 “end-to-end 관리”가 필요
- 서비스를 운영하는 주체와 서비스를 공급하는 주체는 명확히 분리되어야 함
- 서비스의 공급자들 사이에는 경쟁이 있어야 함
- ▶ 이러한 변화를 통해 교정 서비스에서의 효율성이 증대되고, 전체 비용은 줄어들고, 혁신이 장려될 것으로 전망되었음
- ▶ 최근 10년 동안 전체 수감인원이 3분의 2 가량 더 늘어난 것으로 집계되었으므로, NOMS 체계 하에서 법원은 교도소 수감보다 사회 내 처우를 선택하는 것을 장려 받게 되었음
- ▶ 사회 내 처우에서 범죄자를 잘 관리하면 재범률을 낮출 수 있다고 전망하였음

● 초기의 NOMS 운영

- ▶ 잉글랜드를 9개 지역으로 나누고 여기에 웨일스까지 더하여 총 10개 지역에 지역마다 지역 범죄자 관리자(Regional Offender Manager, ROM)를 둠
- ▶ 지역 범죄자 관리자는 자기 지역의 공공교도소와 보호관찰 분야의 협상과 실행, 모니터링을 포함하는 책임을 맡고, 민간 교도소와의 접촉도 맡음
- ▶ 그러나 실제로 공공교도소의 실질적 운영은 기존의 교도 행정 기관이 계속 하였음
- ▶ 지역 범죄자 관리자는 범죄에 영향을 미치는 요소들과 관련된 다른 정부 부처, 정부 기관, 지역 기관들과의 multi-agency partnerships 을 이용해서 자기 지역의 재범률 감소에 책임을 짐

● 내무부에서 법무부로의 NOMS 소속 이동

- ▶ 법무부가 업무를 시작한 2007년 5월 9일, NOMS 는 소속을 내무부에서 법무부로 옮김
- ▶ 2008년 1월 교도 행정의 수장이 NOMS 에서도 수장을 맡는다고 발표함. 보호관찰과 민간 교도소, 수형자 이감도 함께 맡음
- ▶ 기존의 지역 범죄자 관리자는 범죄자 관리 책임자(Directors of Offender Management, DOM)로 명칭을 바꿈

5. 범죄자 관리법 (Offender Management Act 2007)

● Offender Management Act 의 제정

- ▶ 영국 의회의 2004/2005 회기에 Management of Offenders and Sentencing Bill 이 상정되었지만, 2005년의 영국 총선으로 인해 법률로 제정되지 못하였음
- ▶ 2007년 새로이 만들어져 NOMS를 이어받게 된 법무부는 NOMS 제도의 변화를 시도하게 됨. 이에 보호관찰 위원회(Probation Board)를 없애고 보호관찰 위탁 사업체(Probation Trust)를 늘리기 위한 법률안을 제출함
- ▶ 위와 같은 내용을 가진 Offender Management Act 가 2007년 제정됨

● Offender Management Act 의 내용

- ▶ Offender Management Act 는 보호관찰 위원회를 보호관찰 위탁 사업체로 대체하는 내용을 주로 하고 있음
- ▶ 정부, 민간, 자원 봉사자 등이 모두 보호 관찰 서비스의 공급자가 되어 보호관찰 서비스를 운영하자는 취지임
- ▶ 이 법에 대해 현재 보호관찰 서비스를 담당하고 있는 정부 기관은 반대하였으나, 민간이나 자원 봉사자들은 환영하였음
- ▶ 또한 이 법은 민간 교도소의 증가를 염두에 두고, 계약에 의해 운영되는 민간 교도소 직원들의 권한을 공공 교도소 직원들이 가진 정도로 강화하는 내용도 담고 있음
- ▶ 이에 더하여 민간 교도소의 경비도 강화하고 있음

● 보호관찰 위탁 사업체 (Probation Trust) 의 증가

- ▶ 2008년 4월 1일 6개의 보호관찰 지역이 보호관찰 위탁 사업체 지역으로 바뀜
- ▶ 자율성은 늘었지만 경쟁은 더 심화되었음. 성과가 좋지 않은 사업체는 사업을 잃게 됨
- ▶ 2009년 4월 1일 보호관찰 위탁 사업체 2개가 더 생김
- ▶ NOMS 는 법무부의 전략 목표인 공공의 보호와 재범 줄이기에 충실하려고 노력함. 그러나 법무부의 또 다른 전략 목표는 ‘더 효율적인’ 형사사법 시스템을 만드는 것이므로 공공 부문에서 담당해왔던 범죄자 관리를 점점 더 민간에게 이양하는 추세가 계속 될 것으로 보임

6. 교도소, 보호관찰 그리고 갱생: 공공 보호 편람 (Prison, probation and rehabilitation: Public Protection Manual)

● 「Public Protection Manual」 의 발간

- ▶ 2007년 새롭게 만들어진 법무부는 2009년 초에 공공의 보호에 대한 편람을 발간하였음. NOMS 와 교도 행정에 대한 법적 지침을 담은 편람이었음
- ▶ 본 편람에서 법무부는 NOMS 를 통해 ‘end-to-end 범죄자 관리’를 하려는 전략적 정책과 방향을 다시 한번 천명 하였음. 범죄자들이 구금되어 있던, 사회 내 처우를 받고 있던 간에 범죄자가 선고받은 형사 처벌의 전체 기간 동안 일관 되고 건설적이고 한결같이 관리하는 것이 중요하다고 강조하였음

● 교도소 운영

- ▶ 성인 구금과 교도소 수용력에 대한 정책과 방향에서는 공공 교도소는 NOMS 에 의해 운영된다고 하였음. 각 공공 교도소는 NOMS 의 범죄자 관리 책임자와 교도소 관리자의 협의에 의해 운영
- ▶ 민간 교도소는 NOMS 와의 협조를 통해 운영
- ▶ NOMS 는 현재 존재하는 교도소의 땅과 건물들의 수용력을 고려하여 이감과 구금 상황 등 교도소 수용 인원도 관리

● 미성년 범죄자와 외국인 범죄자 관리

- ▶ NOMS 는 미성년 범죄자나 외국인 범죄자들을 관리하는 다른 기관들의 의뢰를 받아 의뢰받은 범죄자를 관리하기도 함

● 조정 중재 서비스

- ▶ NOMS 는 법원의 판결과 명령을 시행하는 조정 중재도 함

● 갱생 서비스

- ▶ NOMS 는 구금 상태나 사회 내 처우 상태에 있는 모든 범죄자들이 심각한 위험을 당하지 않도록 도와주고, 범죄자들의 요구에 맞춰 재정착이나 갱생을 도움

● 전자 감시

- ▶ NOMS 는 법원 판결에 의한 전자 감시도 수행함
- ▶ 그 밖에 이민국이나 청소년 범죄국, 테러방지국의 요청에 의한 전자 감시도 수행

7. 범죄자 갱생법 (Offender Rehabilitation Act 2014)

● Offender Rehabilitation Act 2014 의 제정

- ▶ 2014년 3월 Offender Rehabilitation Act 2014 가 제정되었음
- ▶ 이 법은 12개월 이하의 구금형을 선고받은 범죄자와 12개월에서 2년 사이의 구금형을 선고받은 범죄자, 2년 이상의 구금형을 선고받은 범죄자를 나누어 갱생 절차를 다르게 적용하는 것을 내용으로 하고 있음

● Offender Rehabilitation Act 2014 의 내용 제1조~제7조

- ▶ 12개월 이하의 구금형을 선고받은 범죄자와 12개월에서 2년 사이의 구금형을 선고받은 범죄자를 각각 저위험 야기군 (low risk of causing serious further harm) 과 중위험 야기군 (medium risk of causing serious further harm) 으로 분류하고 이들 범죄자에 대해서는 민간 보호관찰 서비스의 적용을 기본으로 함
- ▶ 2년 이상의 구금형을 선고받은 범죄자는 고위험 야기군 (highest risk of serious further harm) 으로 분류하고 국가에서 관리하는 보호관찰 서비스의 적용을 기본으로 함
- ▶ 기존의 보호관찰 위탁 사업체 (Probation Trust) 가 맡던 역할을 사회적 갱생 기업 (Community Rehabilitation Company, CRC) 이 맡을 수 있도록 함
- ▶ 보호관찰 서비스를 운영하는 주체들 사이의 경쟁은 더욱 강화시킴

● 사회적 갱생 기업 (Community Rehabilitation Company, CRC)

- ▶ 2015년 처음 만들어졌으며 법무부 산하 기관임
- ▶ 보호관찰이나 구금 상태 중인 범죄자들의 갱생 서비스를 제공하는 민간기업 또는 자선단체임
- ▶ 영국과 웨일스를 21개 지역으로 나누고 각 지역마다 사회적 갱생 기업이 존재

● 2015-2016 NOMS 연간 보고서

- ▶ 교도소 수감 부문에서는, 107개의 공공 교도소가 수감인원의 82%를 담당하고 있고 14개의 민영 교도소가 존재함
- ▶ 보호관찰 분야에서는 공공 보호관찰 서비스와 21개 지역마다 존재하는 사회적 갱생 기업이 공존하고 있음

Ⅲ. 미국의 갱생보호 제도

1. 2번째 기회법 (Second Chance Act) 개관

● Second Chance Act란

- ▶ Second Chance Act는 우리나라 말로는 ‘2번째 기회법’이라고 번역할 수 있음
- ▶ 이 법은 재범을 줄이는 일을 하는 주정부, 지방정부, 비영리단체 등을 지원하여 연방교도소나 주교도소, 지방구치소, 미성년자보호시설에서 돌아온 사람들의 reentry(사회재진입) 결과를 향상시키기 위한 목적을 가짐
- ▶ 이 법은 reentry 과정을 향상시킬 목적으로 운영되는 필수프로그램과 시스템을 위해 연방 보조금을 지급하는 내용을 담고 있는데, 2008년 4월 9일 공화당과 민주당이 모두 찬성하여 법을 통과시켰음

● Second Chance Act 에 의한 보조금의 관리

- ▶ 미국 법무부(U.S. Department of Justice) 내의 Office of Justice Program이 Second Chance Act에 의한 보조금의 재원을 마련하고 관리함. Office of Justice Program 안에서도 성인을 위한 보조금 지급 판정을 내리는 Bureau of Justice Assistance 와 미성년자를 위한 지급 판정을 내리는 Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention 이 나뉘어 있음
- ▶ 2009년부터 49개 주를 통틀어 700개 이상의 기관이 보조금을 수여받았음

● Omnibus Crime Control and Safe Streets Act(종합 범죄 방지 및 안전 거리에 관한 법)

- ▶ 1968년에 만들어진 위 법에도 범죄자를 사회로 재진입시키는 프로그램에 보조금을 주는 제도가 있었지만, Second Chance Act는 이러한 재진입 프로그램을 향상시키고 완성시키기 위하여 다시금 권한을 부여하기 위해 만들어짐
- ▶ 즉, Second Chance Act는 Omnibus Crime Control and Safe Streets Act에 의해 행해지던 성인과 미성년 범죄자와 그의 가족들이 사회로 재진입할 수 있도록 도움을 주었던 프로젝트들을 더 확대하여 서비스를 제공할 수 있도록 다시 권한을 부여하는 내용을 담기 위해 만들어짐

● Second Chance Act 의 역사

- ▶ 2005년 4월부터 비슷한 내용을 담은 법의 제정 움직임이 있었음. 그러나 2번의 국회 회기에 상정된 2건의 법은 제정되지 못하였음
- ▶ 세 번째 시도가 성공하여 2008년 4월 제정됨. 당시 대통령이던 조지 부시 대통령이 서명함
- ▶ Second Chance Act를 통한 출소자의 사회재진입 프로그램은 대체적으로 성공적인 것으로 평가되고 있으나, 재진입에 더하여 사회의 생산적인 구성원으로 남는데 필요한 서비스도 제공하여야 한다는 개정 움직임도 있음

- ▶ 미국 내의 높은 수감률과 재범률 문제는 여전히 해결되지 않고 있어^{13) 14)}, 현재 미국 상원과 하원에는 이미 긍정적인 효과를 내고 있는 Second Chance Act에 더하여 사회재진입에 좀 더 많은 비용을 투입하는 내용을 담은 Second Chance Reauthorization Act of 2015 가 법안으로 제출되어 있음

● 보조금의 지급

- ▶ 2008년 4월에 법이 통과되고 난 후, 7월에 하원은 4천5백만 달러를 보조금으로 책정하였으나 상원은 시험적으로 2천만 달러만 책정하기를 원함
- ▶ 이에 따라 2009년에는 2천5백만 달러가, 2010년에는 1억 달러가, 2011년에는 7천만 달러가 보조금으로 책정되었음
- ▶ Second Chance Act 에 따르면 최대 2년의 기간 동안 주정부나 지방정부 등에 보조금을 지급함

13) 미국이 현재 처한 상황을 다음 기사가 잘 보여주고 있어 원문을 소개한다(밑줄 강조는 필자)한국일보 2015년 4월 15일 “범죄 예방효과 사라진 美 대량 투옥 정책, 40년 만에 폐기되나”(http://www.hankookilbo.com/v/295020adf79e45c38d3ea69b45660686) ‘지난 40년 동안 미국 사법체계의 핵심은 ‘대량 투옥’(mass incarceration)이란 단어로 요약된다. 범죄예방을 위해 범법자를 감옥에 가둬 사회로부터 격리하는 게 최우선시됐다는 말이다. 미국 내 투옥률이 증가할수록 실제 범죄 발생률은 하락하는 통계적 경향이 뚜렷이 나타나면서 대량 투옥은 효과적 수단으로 인식됐다. 현재 미국은 전세계 총 인구 중 5%를 차지하지만, 미국 내 교도소에는 전세계 총 재소자의 25%가 갇혀있는 상황이다. 하지만 최근 들어 범죄자 수감을 위주로 한 미 사법체계를 개혁해야 한다는 목소리가 높다. 투옥률 증가가 범죄율 하락에 미치는 효과가 현저하게 낮아지고 있다는 연구 결과가 잇따라 나오고 있기 때문이다. 특히 수감자 대부분이 미국 사회의 취약 계층인 흑인이어서 미 사법체계가 백인과 흑인 간 인종격차를 유발하고 있다는 비난과 함께 교도소 재소자 관리에 쓰이는 막대한 예산도 논란에 휩싸이고 있다. ... 중략... 하지만 최근 들어 투옥률 증가가 범죄율 하락에 기여하는 정도가 지나치게 과장됐다는 분석들이 잇따르고 있다. 미 뉴욕대 브레넨사법센터가 미국 사회의 범죄율 하락 원인을 분석해 올해 발표한 연구보고서에 따르면 범죄가 만연했던 1990년대에는 투옥률 증가로 범죄율이 약 5%까지 줄어드는 효과가 있었지만, 그 이후부터 현재까지 약 25년 동안에는 범죄율 하락에 거의 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. 오히려 투옥률 증가로 범죄자의 재범률이 높아지면서 범죄 발생률을 증가시킨다는 분석도 제기됐다. 미국에서는 매년 약 60만명이 출소하는 데 이중 3분의 2에 해당하는 40만명이 다시 범죄를 저지르는 것으로 나타났다. 교도소가 범죄 기술을 가르치는 양성소 역할을 하고 장기 수감으로 취업 등 사회 복귀에 어려움을 겪는 수가 많기 때문이다. 이 밖에도 대량 투옥으로 인해 재소자 관리에 지나치게 많은 예산이 낭비되고 있다는 비판도 많다. 범죄자 1명을 교도소에 가두는데 드는 비용이 연간 약 2만5,000달러(약2,700만원)에 달하는 만큼 재소자를 풀고 이를 교육이나 보전 등 사회복지 비용으로 전환해야 한다는 것이다. 또한 부모 중 한 명이 교도소에 수감된 아이들이 올해 기준으로 약 270만 명에 달해 이들은 생계와 교육 등에서 최악의 상황에 처해 있는 것으로 나타났다. 노벨 경제학상 수상자인 조셉 스티글리츠 컬럼비아대 교수는 “미국의 높은 투옥률은 비인간적일 뿐 아니라 경제적으로도 여처구니 없는 짓”이라며 “막대한 예산과 인적 자원이 쓰러기통으로 들어가고 있다”고 비판했다. 범죄의 경중을 가리지 않고 범법자를 무조건 교도소에 수감하고 보는 미국 사법체계를 개혁해야 한다는 주장이 점점 더 큰 호응을 얻고 있다. 교도소 폐지 운동(prison abolition movement)에 열중하고 있는 사회단체들도 늘고 있다. 교도소를 아예 없애자는 게 아니라 그 교도소 시설과 투옥률 등을 지금보다 현저히 줄이고 대신 더 효과적인 범죄자 갱생 시스템을 만들자는 주장이다. 이들은 살인이나 폭력 등 강력 범죄자는 투옥하되 마약복용이나 성매매, 불법 총기류 소지 등 경미한 범죄를 저지른 이들의 수감은 자제하고 이들을 사회적 대우 아래에서 교화해야 한다고 주장한다. ...중략... 그러나 사법체계 개혁이 이뤄지기까지는 넘어야 할 산도 많다. 그 중 가장 큰 걸림돌은 미국 정부가 교도소 관리를 민영화에 민간 업체들에게 맡기고 있다는 데 있다. 미국 민영 교도소 1위 업체는 1983년부터 영업을 시작한 미 교정시설협회(CCA)로, 이 업체는 2011년 기준으로 연 매출 17억달러를 기록했다. 미국이 투옥률을 줄이는 사법체계 개혁에 착수할 경우 이들의 밥그릇을 뺏는 행위가 될 수 밖에 없기 때문에 거센 저항에 직면할 것이라는 관측이다. 투옥률 증가가 범죄예방에 효과가 없다는 사실은 꽤 오래 전부터 분석돼 왔지만 미 정부가 각종 범죄에 처벌 수위를 높이며 투옥률을 끌어 올려왔던 것도 이들의 상시적인 로비 때문이라는 지적이 많다. CCA는 2012년에는 미 전역 49개 주 정부의 교도소 매입을 제안하면서 그 조건으로 모든 교도소의 재소자 수용률을 90% 수준으로 보장해달라고 요구했다. 미 정부가 이 업체의 요구를 맞추려면 될 수 있는 대로 많은 범법자들을 감옥에 보내야 하는 처지이다.’

14) 미국의 민영 교도소의 폐지 움직임에 대해서는 다음의 기사를 소개한다. 다만 트럼프 대통령 당선 이후 오바마 정부가 추진했던 민영 교도소 폐지 정책은 원위치로 돌아갈 가능성이 크다고 한다.해럴드경제 2016년 8월 19일 “美 ‘민영교도소’ 폐지... 비싸고 교정효과 없어”(http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160819000367) ‘민영교도소를 최초로 도입해 세계에 파급시켰던 미국이 민영교도소 단계적 폐지 계획을 밝혔다. 교정행정을 외주화하기 시작한 지 30여년만의 일이다.미국 법무부는 현재 운영되고 있는 민영교도소를 단계적으로 폐지하기로 했다고 미국 언론들이 18일(현지시간) 보도했다. 폐지는 개별 민영교도소와의 계약 만기 시 계약을 연장하지 않거나 계약기간을 줄이는 방식으로 이뤄진다. 법무부에 따르면 현재 미국에서는 14개의 민영교도소가 있으며, 이 가운데 6개는 텍사스주에 있다.다만 이민세관단속국이 현재 추방 대기중인 3만4000명의 불법체류자들을 수용하고 있는 사설감옥은 폐지대상에 포함되지 않는다.미국은 레이건 정부 시절인 1980년대 강력한 형벌정책으로 수용인원이 급증하자 수용환경이 악화돼 교정시설의 신축 및 운영비용을 민간으로 떠넘기기 위해 1983년 세계 최초로 민영교도소를 설립했다. 이는 작은 정부를 추구하는 신자유주의 정책의 전형으로 지목돼 왔고, 호주, 영국, 캐나다, 남아프리카공화국으로 퍼져나갔다. 우리나라 역시 현재 민간교도소가 운영중이다.舍利 예이츠 법무차관은 “민영교도소는 (정부 운영 교도소에 비해) 같은 수준의 교정 서비스, 프로그램, 자원을 제공하지 못한다. 대체로 비용이 절약되지도 않으며 안전과 보안 수준도 유지하지 못한다”라고 이같은 폐지 이유를 설명했다.미시시피 대학의 에릭 램버트 교수는 민영교도소의 서비스 질이 떨어지는 이유를 훈련받은 직원이 부족하기 때문이라고 설명했다. 교도소는 교정 담당 인력이 서비스의 질을 결정하는 핵심 요소인데, 민영교도소는 대체적으로 임금이 낮고 이직률이 높으며, 훈련도 제대로 이뤄지지 않는다는 것이다.교도소의 전체 재소자 수가 줄어들고 있는 것도 이유다. 법무부에 따르면 지난 3년동안 연방교도소의 재소자는 연방법원의 판결 정책의 변화 등으로 인해 계속 줄어들어 지금은 19만3299명이며, 민영 교도소는 이중 12% 정도인 2만2100명을 수용하고 있다. 이 비중 역시 2013년 15%에서 줄어든 것이며, 내년 민영 교도소 수용자는 1만4200명 이하로 더욱 떨어질 것으로 전망된다.문제는 세금 부담이 늘어날 수 있다는 것이다. 민영교도소 운영업체인 매니지먼트&트레이닝 코퍼레이션 측은 이번 결정에 대해 실망했다며 “납세자들에게 매우 무거운 비용”을 야기할 수 있다고 우려했다. 이 회사를 비롯해 아메리카 컬렉션 코퍼레이션, GEO그룹 등 민간교도소 운영 3개 업체는 법무부 발표 이후 주가가 폭락했다.’

● 보조금의 여섯 가지 목적

- ▶ 범죄자들이 출소 후 사회로 다시 안전하고 성공적으로 재통합될 수 있도록 촉진
- ▶ 가족 프로그램, 주거, 약물 남용 치료, 고용 서비스, 피해자 서비스의 제공. 출소와 사회 내 재배치의 향상
- ▶ 성인과 미성년 범죄자들에게 멘토링 서비스 제공
- ▶ 미성년 자녀가 있는 구금 상태의 부모들에게 가족 기반 치료 프로그램 시행
- ▶ 교정 당국에 향상된 사회 재진입 계획 수립과 시행 절차 안내
- ▶ 건강, 고용, 개인 재정, 출소 자격 요건, 지역 사회 자원 등에 대한 정보 제공

● 미국의 재범 현황¹⁵⁾

- ▶ 매년 대략 65만명의 사람들이 연방 또는 주 교도소에서 출소
- ▶ 매년 천만에서 1200만명 정도의 사람들이 지방 구치소에서 출소
- ▶ 출소자들은 약물 남용, 적절한 교육과 직업 기술의 부족, 정신적 문제로 고통받고 있으며, 상당수가 부적절한 서비스와 기회 제공으로 인해 출소 후 3년 안에 교도소로 돌아가는 것으로 나타남
- ▶ 출소한 수감자의 3분의 2는 중죄나 심각한 경죄로 3년 안에 다시 체포된다고 함
- ▶ 이렇게 높은 재범률 때문에 매년 수천 건의 범죄가 생기고 있음

● 출소자 구직 문제

- ▶ National Institute of Justice 는 60%의 출소자가 출소 후 1년 동안 무직 상태로 지낸다고 보고서에 밝힘. 주된 이유는 그들의 형사전과기록과 낮은 독해능력이 구직 활동을 방해하기 때문임
- ▶ 교도소나 구치소에 수감된 사람들의 수감 전 고용 비율과 소득을 올렸던 경험도 대부분 낮음. 수감자들의 제한된 교육 경험과 낮은 기술 수준, 신체적이나 정신적 건강 문제들 때문임. 그리고 수감은 이런 문제들을 더 악화시킴

● 출소자 주거 문제

- ▶ 기존의 법은 약물 관련 유죄 판결을 받았던 범죄자에게는 주거 지원을 하지 않았음. 이에 대해 Human Rights Watch 가 발간한 “No Second Chance” 라는 보고서는 공공주택에서 one-strike(원스트라이크) 정책을 펴는 것의 부당함을 주장하였음
- ▶ 교도소나 구치소에 수감된 사람들 중 10% 이상이 수감 전 몇 달 동안 집이 없는 상태였음. 그리고 정신적 문제가 있는 사람들은 이 비율이 20%에 이룸
- ▶ 보호소 사용 경험이 있는 출소자들은 출소 후 보호시설을 이용하는 비율이 거의 5배나 더 많았음

● 약물 남용과 정신 건강 치료

- ▶ 수감자의 4분의 1 정도가 약물 문제가 있고, 재범의 70%는 약물이나 알콜 문제 때문에 교도소로 돌아오게 됨
- ▶ 수감 초기에 치료가 조금 행해지다가 중단되고 이후에는 출소 후 잠시 동안만 치료가 이루어지는 문제 존재
- ▶ 5개의 지방 구치소에 들어온 2만명 이상의 성인을 대상으로 한 조사에서, 연구자들은 14.5%의 남자와 31%의 여자가 심각한 정신질환이 있는 것으로 보고했음. 전체적으로는 16.9% 정도였음¹⁶⁾
- ▶ 또 다른 연구에 의하면 심각한 정신 질환의 발생 빈도는 정상인보다 수감자가 2배에서 4배 정도 더 높았음¹⁷⁾

15) Reentry Trends in the United States. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, 2002 (https://www.bjs.gov/content/reentry/reentry_contents.cfm)

16) Hammett, T., C. Roberts, & S. Kennedy. “Health-Related Issues in Prisoner Reentry.” *Crime & Delinquency* 47, no. 3 (2001): 390-409.

17) Steadman, H. J., F. Osher, P. C. Robbins, B. Case, & S. Samuels. (2009). “Prevalence of Serious Mental Illness Among Jail Inmates”: 761-765.

2. 국립 범죄자 재진입 지원 센터 (National Offender Re-entry Resource Center)

● 국립 범죄자 재진입 지원 센터(National Offender Re-entry Resource Center)

- ▶ Second Chance Act 에 의해 National Offender Re-entry Resource Center 가 설립됨
- ▶ Second Chance Act 에 따라 서비스를 제공하는 서비스제공자나 사회단체들을 관리하고 모니터링 하고 정보를 제공하는 역할을 함
- ▶ Second Chance Act 는 취직알선, 주거, 약물 남용 치료, 가족 프로그램, 멘토링, 희생자 지원, 그 밖의 다른 서비스 등을 제공하여 재범을 줄이는 것을 돕는 정부 기관이나 비영리단체에게 정부보조금이 지급되는 것에 대한 근거가 됨

3. 2번째 기회법 (Second Chance Act) 의 내용

● Second Chance Act 의 구성

- ▶ US Code(미국 법령정보) 중 Title 42—The Public Health And Welfare (공중보건과 복지 분야) 중 CHAPTER 153 Community Safety Through Recidivism Prevention (재범 방지를 통한 공동체의 안전)에 속한 법임
- ▶ 42 USC 17501부터 42 USC 17504의 총 4개 조문으로 이루어져 있음. 그 중 42 USC 17501 이 총론적인 중심 내용을 담고 있음
- ▶ Second Chance Act 는 US Code 중 Crimes And Criminal Procedure (범죄와 형사 소송 절차) 에 관한 조문을 모아 놓은 Title 18이 아닌 공중 보건과 복지 분야를 규정하는 Title 42에 위치하고 있음

● 42 USC 17501 - 목적

- ▶ 1. 형사 재범의 순환고리를 끊고, 공공의 안전을 증진하고, 주와 지방정부기관을 돕고, 사회로 돌아가서 새로운 범죄를 저지르는 형사 범죄자들의 증가하는 숫자를 더 잘 다루기 위한 목적
- ▶ 2. 범죄자가 수감되어 있는 동안 그리고 사회로 돌아온 후에도 안정적인 가정과 공동체를 가질 수 있도록 범죄자와 가족들 사이의 유대감을 다시 쌓기 위한 목적
- ▶ 3. 공공의 안전을 증대시키고 재범을 줄이는 것으로 효과가 입증된 프로그램들, 예를 들면 약물 남용 치료, 수감 대체 수단, 종합적인 재진입 서비스 프로그램 등을 개발하고 지원하는 것을 촉진하며 이런 프로그램들의 이용을 더 확대 시키기 위한 목적
- ▶ 4. 공동체를 보호하고 범죄자들에게 적절한 서비스를 제공함으로써 법을 준수하는 행동을 촉진하기 위한 목적
- ▶ 5. 수감 후에 사회로 재진입하는 범죄자들이 스스로 자립하고 법을 준수하는 삶을 확립하도록 도와주는 목적. 이러한 서비스는 1년을 넘지 않는 과도기적인 짧은 기간 동안 제공되나 의학적 혹은 다른 적절한 전문 치료가 필요하다고 특별히 결정된 경우에는 1년보다 길어질 수 있음
- ▶ 6. 교도소, 구치소, 미성년 보호시설에 있는 범죄자가 사회로의 재진입을 수월하게 할 수 있도록 교육하고 읽고쓰는 능력을 향상시키며 직업 소개 서비스를 제공하는 목적

● 42 USC 17501 - 의회의 조사 결과

- ▶ 1. 2002년 700만명 이상의 사람들이 연방이나 주 교도소, 지방 구치소에 수감되어 있었음. 매년 전국적으로 연방과 주 교도소에 수감되어 있던 65만명 정도가 사회로 풀려남
- ▶ 2. 미국 전체에 3,200개가 넘는 구치소가 있고, 그들 대다수는 카운티 정부에 의해 운영됨. 매년 이 구치소들은 천만 명이 넘는 사람들을 사회로 돌려보냄
- ▶ 3. 최근의 연구결과들에 의하면 주 교도소 출소자의 3분의 2 이상이 출소 후 3년 안에 중죄나 심각한 경죄로 다시 체포된다고 함

- ▶ 4. 법무부 통계국에 따르면, 교정 시설 운영에 드는 비용이 1982년 90억 달러(한화로 약 10조 1,790억원)에서 2002년에 596억 달러(한화로 약 67조 4,076억원)으로 증가하였음. 이 비용들은 체포와 형사기소의 비용은 포함하지 않으며, 피해자가 치러야 할 비용도 계산에 넣지 않은 수치임
- ▶ 5. The Serious and Violent Offender Reentry Initiative (심각하고 폭력적인 범죄자 재진입 계획)은 주정부가 심각하고 폭력적인 범죄자들을 위한 교육, 직업훈련, 정신 건강 치료, 약물 남용 치료를 개발하고 시행하는 데에 1억 3,900만 달러(한화로 약 1,572억)의 펀드 기금을 제공하였음. Second Chance Act 는 이에 따라 개발된 혁신적이고 성공적인 재진입 프로그램-그러나 2005 회계연도에 종료된-을 기반으로 하는 것을 추구함
- ▶ 6. 1991년에서 1999년 사이에, 한 쪽 부모가 연방이나 주의 교정시설에 있는 아동의 숫자가 90만명에서 200만명 정도로 100% 이상 증가하였음. 교정 당국에 의하면, 자녀나 가족과 연결된 수감자는 부정적 사건을 피하고 형기를 줄일 가능성이 많다고 함
- ▶ 7. 출소한 범죄자들은 가족들의 지지가 그들을 교도소 밖에 머무르게 하는 가장 중요한 요인이라고 언급하였음. 연구 결과들은 가족이 사회 재진입 과정에서 종종 충분히 제대로 이용되지 못하는 자원이라는 것을 제시하고 있음
- ▶ 8. 거의 10만명의 미성년자(17세 이하만 해당)들이 매년 미성년 교정시설 또는 연방이나 주 교도소를 떠남. 안전한 시설로부터 떠난 청소년들은 여전히 그들 인생에서 가장 범죄를 저지르기 쉬운 시기를 앞에 두고 있음. 안전한 시설을 떠난 청소년들은 55%에서 75%의 재범률을 보임. 청소년들이 성공적으로 사회에 정착할 수 있는 기회는 효율적인 재진입 프로그램과 사후 갱생 지도 프로그램으로 향상될 수 있음
- ▶ 9. 15%에서 27%의 수감자가 교도소에서 출소한 후에 무주택자 보호소로 가기를 희망하는 것으로 조사되었음
- ▶ 10. 57%의 연방 수감자와 70%의 주 수감자는 교도소에 가기 전에 정기적으로 약물을 복용해 왔음. 법무부 통계국 보고서는 범죄를 저지를 당시에 약물이나 알콜을 복용하는 것은 수감자의 수감으로 결과지어질 확률이 84% 더 높다고 추정하였음
- ▶ 11. 가족 기반 치료 프로그램은 자녀가 있는 여성 범죄자나 여성 약물 남용자라는 특정한 인구 집단에 효과적임이 증명되었음. 약물 남용과 정신 건강 서비스를 제공하는 정부 기관은 약물 남용 어머니와 그 자녀를 위한 가족 기반 치료를 시행한 후, 6개월 후에도 60%의 어머니가 알콜과 약물을 사용하지 않았으며 약물 관련 범죄도 28%에서 7%로 감소한 것으로 평가하였음. 덧붙여 거주 시설 제공 가족 기반 치료 프로그램에 대한 2003년의 평가에도 60%의 어머니가 치료 후 6개월의 시점에서 약물을 사용하지 않았고 술에 취하지 않았으며, 형사 체포도 43% 감소하였고, 어머니와 함께 이 프로그램에서 치료받은 아동의 88%가 안정된 생활을 유지하였다고 나타남
- ▶ 12. 법무부 통계국의 분석으로는 연방 수감자의 33%와 주 수감자의 36%만이 석방 12개월 전부터 술과 약물 남용을 치료하기 위한 프로그램에 의해 입원 치료를 받는 것으로 나타났음. 구치소 수감자의 3분의 1이상이 육체적 또는 정신적 장애를 가지고 있었고, 25%의 구치소 수감자는 때때로 정신적 또는 감정적 문제를 보이는 것으로 나타났음
- ▶ 13. 각 주의 약물 남용 기관의 책임자는 공적 보조금이 지급된 국가의 약물 남용 방지와 치료 시스템을 각 주 단위로 관리함. 그리고 각 개별 주 정부가 계획 수립과 시행을 책임짐. 우리 사회로 재진입하는 범죄자들의 높은 약물 사용 문제 비율을 고려할 때, 성공적인 재진입 프로그램은 의학적으로 적절한 약물 남용 서비스를 제공하는 주 단위의 케어시스템과의 긴밀한 상호작용과 협업을 필요로 함
- ▶ 14. 읽고쓰기 능력에 대한 연구 기관에 따르면, 수감자의 70%가 가장 낮은 수준의 읽고쓰기 능력을 가지고 있다고 함
- ▶ 15. 주 교도소 수감자의 32% 이하가 고등학교 졸업 또는 그 이상의 교육 수준을 가지고 있으며, 일반인은 그와 비교할 때 82% 정도임
- ▶ 16. 11세나 그 이하로만 학교 교육을 받은 수감자의 38% 정도가 교도소에 들어오기 전 무직상태 었음
- ▶ 17. 수감된 동안 교육 프로그램을 받는 것이 재범을 줄인다는 증거가 증가하고 있음에도 불구하고, 1991년에서 1997년 동안 교육 프로그램에 참가하는 주 수감자의 비율은 8% 이상 감소하였음

- ▶ 18. The National Institute of Justice 는 출소 1년 후에도 출소자의 60%가 무직상태라고 밝혔음
- ▶ 19. 과도적인 직업 프로그램은 형사 전과가 있는 사람들이 성공적으로 직장과 사회로 돌아가는 것을 도와 재범을 줄일 수 있다는 것이 증명되었음

4. 수감자의 갱생과 재통합을 위한 대통령 행정 각서 (Memorandum of President of the United States)

● “수감되었던 사람들의 갱생과 재통합을 촉진하기 위하여”

- ▶ 2008년에 제정된 Second Chance Act 의 가장 최근 개정 내용은 2017년 2월 25일에 효력을 발휘하였음. 오바마 대통령은 2016년 4월 29일 Second Chance Act 에 ‘Promoting Rehabilitation and Reintegration of Formerly Incarcerated Individuals (수감되었던 사람들의 갱생과 재통합을 촉진하기 위하여)’ 라는 제목의 Memorandum(대통령 행정 각서)를 덧붙였음

● 행정 각서 (Memorandum) 서문

- ▶ 미국은 두 번째 기회의 나라임. 사회에 대한 부채를 갚은 사람들의 갱생과 재통합을 촉진하는 것은 재범과 범죄 피해를 줄임으로써 사회를 더 안전하게 만들고, 교도소나 구치소 또는 미성년 보호시설에서 돌아온 사람들을 생산적인 시민이 되도록 도와주고, 수감에 따른 직접적이고 부수적인 비용들을 줄임으로써 납세자들의 돈을 아껴줌. 형사전과를 가진 사람들의 기회를 제한하는 정책들은 고용, 교육, 주거, 보건, 시민적 참여에 있어 장벽을 만듦. 기회의 부족은 공공 안전을 감소시키고, 사회적 비용을 늘리고, 우리 국가 내의 공동체를 분열시킴
- ▶ 수감과 재범의 순환 고리를 줄이는 것은 모든 분야의 정부 기관들에 의한 협력적 조치를 필요로 함. 어림잡아 7천만명 이상의 미국인들이 체포, 형사적 심판, 유죄 판결의 기록을 가지고 있음. 매년 60만명 이상의 사람들이 연방과 주의 교정시설에서 풀려남. 그리고 지방 구치소에서 풀려나는 사람은 훨씬 더 많음. 많은 경우, 형사 전과는 직업을 구하는데 또는 직업과 관련되거나 필요한 자격을 취득하는 데 장애가 됨
- ▶ 그러나 형사 전과를 가진 많은 사람들을 자동적으로 고용이나 자격 취득에서 탈락시켜서는 안 되며, 대신에 전체로서의 사람이 아닌 그 사람의 일부분에 대한 판단을 하여야 함. 수감된 사람에게 직업과 생활 기술, 교육 프로그램, 정신 건강 치료와 중독 치료를 제공하는 것은 그 개인이 출소하였을 때 성공할 수 있는 가능성을 증가시킴. 그리고 성공적인 재진입을 가로막는 장벽을 제거하는 것은 출소자들이 직업을 위해 경쟁하고, 안정적인 주거를 얻고, 자신의 가족을 돌보는 것을 도와줌. 이 모든 것은 재범을 줄이고 사회를 강하게 만드는데 대단히 중요함
- ▶ 2011년 법무장관은 연방 재진입 위원회를 구성하였음. 이는 교도소와 구치소에서 사회로 돌아오는 개인의 갱생과 재통합을 위한 장관급의 실무그룹이었음. 나는 이 행정 각서에서 연방 정부는 위 위원회의 중요한 업무를 계속 이어나갈 것이며 위 위원회가 이룩한 성공적 결과를 토대로 업무를 추진할 것임을 확실히 발표함

● 행정 각서에 의한 지시 사항 - 1

- ▶ Federal Interagency Reentry Council (연방 재진입 위원회)를 설립할 것
- ▶ 법무장관과 백악관 국내 정책 위원회의 수장이 공동 대표를 맡고, 각 부처 장관들이 참여

● 행정 각서에 의한 지시 사항 - 2

- ▶ 고용 장벽을 줄일 것
- ▶ 연방 정부 차원의 고용에서 출소자를 차별하는 고용 장벽을 찾아 제거함과 동시에, 민간 차원에서의 고용 장벽 없애기를 독려

● 출소자 고용 문제의 중요성 강조

- ▶ 오바마 대통령은 재범 방지에 직업을 가지는 것이 가장 효과적이라고 판단한 것으로 보임
- ▶ 미국의 높은 수감률은 형사법학자들도 걱정하는 바임. 그에 따른 비용도 엄청남. 이제 시행된 지 몇 년 되지 않은 재진입 제도가 제대로 정착한다면 재범률 감소에 상당한 역할을 하게 될 것이라고 보임. 미국 정부와 의회도 높은 수감률을 유지하는 것보다 재범을 줄이는데 투자하는 것이 비용적 측면에서도 사회적 측면에서도 훨씬 더 나은 선택이라는 것을 깨달아 그에 따른 정책을 수립하고 있는 것으로 보임

IV. 영국과 미국의 갱생보호제도 시사점

● 영국의 갱생보호제도 시사점

- ▶ 1979년 대처 정부부터 시작된 영국의 행정개혁은 감축관리, 인력감축, 조직 슬림화, 민영화, 민간위탁, 규제완화 등을 추진하여 정부규모를 지속적으로 축소하고 있음¹⁸⁾
- ▶ 범죄자의 관리가 내무부에서 정부책임운영기관(NOMS)으로, 정부책임운영기관에서 보호관찰 위탁 사업체로, 다시 사회적 갱생 기업으로 점차 민영화되는 것도 이러한 움직임의 연장선으로 볼 수 있음
- ▶ 그러나 영국의 법무부와 NOMS 는 교도소 운영과 범죄자 재범 관리 등에서 최근까지도 여러 가지 어려움을 겪고 있는 것으로 보임. 특히 비용의 절감과 서비스의 질 향상은 기본적으로 상충하는 가치이므로 두 가지 목표를 조정하는 것은 쉽지 않음
- ▶ 현재까지는 범죄자 관리에 있어 민영화와 경쟁 체제 도입을 지속적으로 확대 추진하고 있으므로, 민영 교도소의 실패를 인정하고 다시 국가 운영으로 전환하는 것이 적절하다고 한 미국의 사례와 지속적 비교분석이 요구됨

● 미국의 갱생보호제도 시사점

- ▶ 미국은 교도소 수감자의 수가 너무 많아 국민의 세금이 너무 많이 투입된다는 판단 하에 1983년 세계 최초로 민영 교도소를 도입하였고, 이후 민영 교도소를 확대하여 왔음
- ▶ 그러나 최근 민영 교도소가 정부 운영 교도소에 비해 안전과 보안 수준이 떨어지는 데다 교정 서비스 등을 제대로 제공하지 못하는 데도 비용 면에서는 크게 절감되는 것이 없다는 판단 하에 점차적으로 민영 교도소를 줄여나가겠다고 발표하였음
- ▶ 2번째 기회법 (Second Chance Act) 는 수감과 재범에 따른 사회적 비용을 줄여보고자 재범 방지에 중점을 두고 정부 보조금을 지급 운영할 수 있도록 하고 있음
- ▶ 출소자의 사회 복귀를 ‘사회 재진입 (Renrty)’ 이라고 명명하고 이에 대한 지원을 하고 있으며, 보조금의 투입이 재범 방지와 출소자 사회 복귀에 성과가 있는 것으로 나타나 점차 보조금의 액수를 늘리고 사회 재진입 프로그램도 전문화 세분화 하여 시행하려고 하고 있음
- ▶ 다만 오바마 행정부와 의회에서 추진하던 이러한 정책의 방향이 엄벌주의와 민영 교도소 친화적인 트럼프 행정부에서도 그대로 이어질지는 미지수임

18) 은재호, 선진국 정부혁신의 성과, 한국행정연구원, 2006, 37쪽

참고문헌

우리나라

- 남선모 이인곤, “국내외 갱생보호제와 관한 비교고찰”, 교정연구 제61호, 2013
- 박상기 손동권 이순래, 「형사정책」, 한국형사정책연구원, 2015
- 박재윤, “갱생보호와 보호관찰의 관계”, 법무보호복지공단 홈페이지, 2001
- 원혜옥, “법무보호대상자 지원에 관한 법률 제정의 필요성 및 규정의 검토”, 법무보호연구 제1권, 2015
- 유병철, “외국의 갱생보호에 관한 비교고찰-외국사례의 시사점을 중심으로-”, 교정연구 제61호, 2013
- 한국법무보호복지공단. “해외 갱생보호제도 조사보고-영국-”, 법무보호복지공단 홈페이지, 2013
- 제임스 F. 스테판/ 김용진 역, 「형사재판의 역사-영미법」, 오래, 2015
- 윌리엄 J. 스텐츠/ 김한균 역, 「미국 형사사법의 위기」, W미디어, 2015
- 토비아스 징엘슈타인 피어 슈틀레/ 윤재왕 역, 「안전사회 21세기의 사회통제」, 한국형사정책연구원, 2012

영국

- <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-justice>
- <http://www.parliament.uk/documents/lords-library/lln2005-002.pdf>
- <https://www.theguardian.com/society/2005/jan/19/crime.penal1>
- https://en.wikipedia.org/wiki/National_Offender_Management_Service
- <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP06-62/RP06-62.pdf>
- <https://www.gov.uk/government/collections/prison-probation-and-rehabilitation-public-protection-manual>
- <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/11/notes/division/2>
- https://en.wikipedia.org/wiki/Community_Rehabilitation_Company
- <https://www.gov.uk/government/publications/noms-annual-report-and-accounts-2015-2016>

미국

- <https://csgjusticecenter.org/nrrc/projects/second-chance-act/>
- <http://www.economist.com/news/united-states/21590362-second-chance-act-helps-keep-ex-inmates-out-prison-helping-them-stay-home?fsrc=rss|ust>
- [https://en.wikipedia.org/wiki/Second_Chance_Act_\(2007\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Second_Chance_Act_(2007))
- http://www.rollcall.com/news/reauthorizing_the_second_chance_act_is_essential_to_more_successful-244058-1.html

- <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title42-chapter153-front&num=0&edition=prelim>
- <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title42-section17501&num=0&edition=prelim>

I. 들어가며

- 갱생보호란 재범 방지를 위하여 보호관찰, 사회봉사, 수강(受講) 및 갱생보호(更生保護) 등 체계적인 사회 내 처우가 필요하다고 인정되는 사람을 지도하고 보살피며 도움으로써 건전한 사회복귀를 촉진하고, 효율적인 범죄 예방 활동을 전개함으로써 개인 및 공공의 복지를 증진함과 아울러 사회를 보호하는 것을 말함(보호관찰 등에 관한 법률 제1조)¹⁹⁾
- 법무부에서는 재소자 및 출소자들을 대상으로 다양한 교정교화 프로그램을 개발하여 시행하고 있음에도 불구하고 재복역율이 지속적으로 20% 정도를 유지하고 있어 그 원인을 규명하기 위한 근본적인 접근이 필요한 상황임
 - ▶ 우리나라에서 출소자의 3년 이내 재복역율은 2007년 23.1%, 2008년 22.7%, 2009년 22.4%, 2010년 22.3%, 2011년 22.3%, 2012년 22.2%, 2013년 22.2%, 2014년 22.1%, 2015년 21.4%로 지속적으로 20%를 유지하고 있는 추세임²⁰⁾
- 1995년에 보호관찰법과 갱생보호법을 병합함으로써 종전까지 이원화되어 있던 출소자 사후관리법령을 통합하여 ‘보호관찰 등에 관한 법률’이 제정되었음
 - ▶ 하지만 우리나라의 갱생보호법이 보호관찰 등에 관한 법률로 통합되면서 법률 체계상 갱생보호는 보호관찰의 하위 개념으로 인식됨에 따라 갱생보호사업에 대한 인식의 약화 등이 문제점으로 지적되고 있음
- 이에 반하여 일본은 갱생보호와 관련하여 갱생보호법, 갱생보호사업법, 보호사업 등이 구체적으로 제정되어 있음
- 따라서 일본의 갱생보호제도의 내용 및 법령을 검토하여 한국의 갱생보호제도 및 법제에 대한 시사점을 도출하고자 함

19) 보호관찰 등에 관한 법률 [법률 제13712호, 2016.1.6., 일부개정]

20) e-나라지표 통계자료(출소자의 3년 이내 재복역율)

II. 일본의 갱생보호제도²¹⁾

1. 갱생보호의 의의

● 보호관찰

▶ 보호관찰의 목적·종류

- 보호관찰은 범죄를 저지른 자 또는 비행을 한 소년이 사회의 건전한 일원으로서 갱생할 수 있도록 국가의 지도감독 및 보도원호를 하는 것으로 보호관찰처분소년, 소년원 가퇴원자, 가석방자, 보호관찰부 집행유예자 및 부인보도원(婦人補導院)²²⁾ 가퇴원자의 5종류의 자를 대상으로 함

[표 1] 보호관찰의 대상자 및 기간

보호관찰대상자	보호관찰 기간
보호관찰처분소년 (가정재판소에서 보호관찰로 처리된 소년)	20세까지 또는 2년간
소년원 가퇴원자 (소년원으로부터 가퇴원이 허락된 소년)	원칙적으로 20세까지
가석방자 (형사시설로부터 가석방을 허락받은 자)	잔여 형 기간
보호관찰부 집행유예자 (재판소에서 형의 집행이 유예되고 보호관찰로 처리된 자)	집행유예 기간
부인보도원 가퇴원자 (부인보도원으로부터 가퇴원을 허락받은 자)	보도처분의 잔여기간

▶ 보호관찰의 방법

- 보호관찰은 보호관찰관 및 보호사가 협력하여 지도감독 및 지도원호(指導援護)를 실시함

▶ 응급구호 및 갱생긴급보호

- 보호관찰로 처리된 자나 형사상의 절차 등에 의한 신체의 구속으로부터 풀려난 자로 원조나 보호가 필요한 경우에는 식사 또는 식비의 제공 등의 조치를 받을 수 있음

21) http://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo_index.html(최종방문일 : 2017년 3월 15일)

22) 매춘방지법을 위반한 여자를 수용하는 시설을 말함.

[표 2] 응급구호 및 갱생긴급보호

종별	대상	기간	조치내용
응급구호 등	보호관찰중의 자로 개선갱생에 방해가 될 위험이 있는 경우	보호관찰기간	<ul style="list-style-type: none"> • 식사의 제공 • 의료 및 치료의 원조 • 귀주의 원조 • 금품의 대여 • 숙박할 거쳐 및 필요한 설비의 제공 • 취직의 원조나 건전한 사회생활을 영위하기 위해 필요한 지도와 조언의 실시
갱생긴급 보호	다음의 세 요건을 모두 충족하는 자 ① 형사상의 절차 또는 보호처분에 의한 신체의 구속으로부터 풀려난 자 ② 친족으로부터 원조나 공공의 복지 등의 보호를 받을 수 없거나 개선갱생을 할 수 없다고 인정되는 자 ③ 갱생긴급보호를 받고 싶다는 취지의 신청을 한 자	원칙적으로 6개월이며, 예외적으로 6개월을 넘지 않는 범위에서 연장가능	

● 가석방·소년원으로부터 가퇴원 등

- ▶ 교정시설에 수용된 자를 수용기간 만료 전에 석방하여 갱생의 기회를 부여하고 원활한 사회복귀를 도모하는 것을 목적으로 한 제도임
 - 형사시설 등으로부터 가석방, 소년원으로부터 가퇴원 등이 있으며, 가석방 등의 기간 중에는 보호관찰로 처리됨
- ▶ 생활환경의 조정
 - 생활환경의 조정은 형사시설이나 소년원 등의 교정시설에 있는 자의 주거나 취업 등의 귀주환경을 조사하고, 개선갱생과 사회복귀에 맞는 생활환경을 정비함으로써 가석방 등의 심리의 자료 등에 활용하여 원활한 사회복귀를 목표로 하고 있음

● 은사(사면)

- ▶ 은사는 재판절차에 의하지 않고 형사재판의 내용을 변경하고, 그 효력을 변경 또는 소멸시키는 것으로 정령으로 은사의 대상이 되는 죄나 형의 종류 등을 정하여 그 요건에 해당하는 자에 대해 일률적으로 행해지는 정령은사와 특정인에 대해서 개별적인 심사를 거쳐 행해지는 개별은사가 있음
- ▶ 개별은사에는 특사(유죄의 효력을 실효시키는 것), 감형(형을 감경하거나 형의 집행을 감경하는 것), 형의 집행면제(확정된 형의 집행을 장래를 향해 전부 면제하는 것), 복권(형의 집행을 종료한 자 등에 대해 법령에 정한 바에 따라 상실하거나 정지되는 자격을 회복시키는 것)으로 네 가지의 종류가 있음
 - 개별은사의 절차는 검찰관, 형사시설 및 보호관찰소의 장이 직권 또는 본인의 출원에 근거하여 중앙갱생보호심사회에 제출하고 심사회가 심사한 결과 은사가 인정되는 경우 법무대신에 대해 그 취지의 신청을 하며 그 신청을 한 자에 대해서 내각이 각의에 의한 결정을 하고 천황이 인증함

● 범죄예방활동

- ▶ 범죄예방활동은 범죄나 비행의 예방을 위해 국민의 이해촉진이나 범죄의 원인이 되는 사회환경의 개선 등에 노력하는 활동을 말함
 - 갱생보호에 있어 범죄예방활동의 특색은 범죄의 발생을 미연에 방지하기 위해 지역사회에 대한 사회적 연대감이나 사회적 규범에 대한 공감을 강화하고 안전한 지역사회의 구축을 목표로 하는 것임
 - 또한 범죄를 저지른 자나 비행을 한 소년의 재기에 대해서 지역사회의 이해나 관심을 갖게 하고, 지역사회의 일원으로서 재기를 위한 원조를 함으로써 다시 범죄를 저지르거나 비행을 하지 않도록 하는 환경조성을 목표로 하고 있음
 - 갱생보호에 있어 범죄예방활동은 각 지역에 있어 보호사를 비롯한 갱생보호 자원봉사자를 중심으로 지방자치체나 지역의 관계기관 등과 연계하여 추진하고 있음

- 구체적으로 강연회, 심포지엄, 비행방지교실, 비행상담 등을 통해 지역주민에 대해 범죄나 비행이 없는 사회만들기를 호소함과 아울러 범죄를 한 자나 비행을 한 소년의 재기에 협력하도록 하는 활동을 하고 있음
- 법무성이 주창한 ‘사회를 밝게 하는 운동 범죄나 비행을 방지하고 재기를 지지하는 지역의 힘’도 이러한 범죄예방활동의 하나임

2. 갱생보호의 연혁

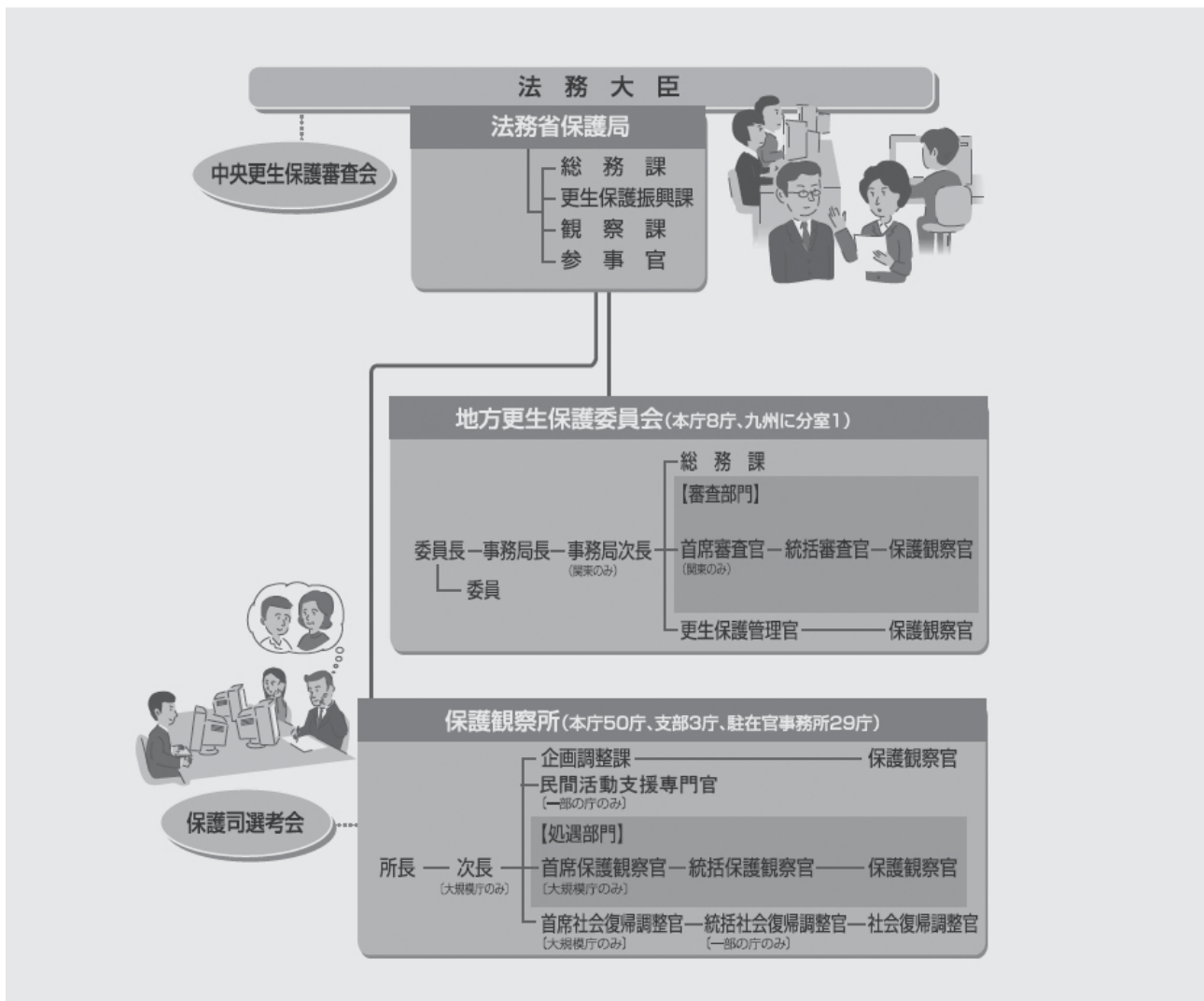
- ▶ 제2차세계대전 후 형사사법 분야에 있어 형사소송법, 소년법 등이 전면적으로 개정되는 등의 큰 변혁이 이뤄짐
 - 1949년 범죄자예방갱생법이 제정되었으며, 1950년에 갱생긴급보호법, 보호사법이 제정되어 갱생보호회(갱생보호시설)와 보호사의 민간의 갱생보호의 실시기관이 정비되었음
 - 그 후 1996년 갱생보호법인제도의 창설 등을 내용으로 한 갱생보호법이 시행되고 1999년 보호사법의 일부가 개정되어 보호사조직인 보호사회 및 보호사연합회의 법정화가 되었음
 - 2007년에 갱생보호의 기본법인 갱생보호법이 제정되어 시행됨
 - 2007년 종래의 범죄자예방갱생법과 집행유예자보호관찰법을 정비·통합하고, 갱생보호의 새로운 기본법인 갱생보호법이 제정되어 2008년 6월부터 전면적으로 시행되었음
 - 갱생보호법에서는 보호관찰의 준수사항을 정비하는 것과 함께 수형자 등의 사회복귀를 위한 생활환경을 조정하고, 범죄피해자 등을 위한 제도가 도입되었음
 - 이 법률의 시행을 계기로 갱생보호의 대상인 자의 재범방지과 사회복귀의 지원을 위한 다양한 체계를 도모하고 있음

3. 갱생보호의 조직

- ▶ 법무성보호국
 - 가석방, 보호관찰, 범죄예방활동 및 의료관찰제도에 관한 기획 입안 등의 사무를 담당하고 있음
- ▶ 지방갱생보호위원회
 - 각 고등재판소의 관할구역마다 전국 8개소에 설치되어 있음
 - 가석방, 가출장의 허가 및 가석방의 취소, 소년원의 가퇴원, 퇴원의 허가 및 부정기형의 종료, 그 밖에 법률에서 정한 사무에 관한 권한을 가진 합의기관으로 3인 이상 15인 이하의 위원으로 구성되어 있음
- ▶ 보호관찰소
 - 각 지방재판소의 관할구역마다 전국 50개소를 설치하고 갱생보호의 실시기관으로서 보호관찰, 생활환경의 조정, 갱생 긴급보호, 범죄예방활동 등의 사무를 하고 있음
 - 또한 의료관찰제도에 의한 처우의 실시기관으로서 심신상실 등의 상태에서 중대한 위해행위를 한 자의 생활환경의 조사, 생활환경의 조정, 정신보건관찰 등의 사무를 하고 있음
- ▶ 보호관찰관
 - 심리학, 교육학, 복지 및 사회학 등의 갱생보호에 관한 전문지식에 근거하여 보호사와 협동하고, 범죄를 저지른 자나 비행을 한 소년에 대한 보호관찰이나 생활환경의 조정을 실시함
 - 그 밖에 범죄예방활동 등에 관한 사무에 종사하는 국가공무원임

- 범죄를 저지른 자나 비행한 소년이 사회 속에서 자립할 수 있도록 재범·비행의 방지와 사회복귀의 촉진을 위한 지도나 조언을 하는 전문가라 할 수 있음
- ▶ 사회복귀조정관
 - 정신보건복지사 등의 자격을 가지고 정신보건이나 정신장애자 복지에 관한 전문적 지식에 근거하여 의료관찰제도의 대상인 정신장애자에 대한 정신보건관찰, 생활환경의 조정 등의 처우에 종사하는 국가공무원임
 - 이 제도의 대상이 되는 자에 필요한 지속적인 의료와 원조를 확보하고, 사회복지를 촉진하기 위해 지역사회에서 관계기관 상호간의 연계를 확보하는 코디네이터로서 중요한 역할을 담당하고 있음

[그림 1] 일본 갱생보호의 조직도²³⁾



23) http://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo_hogo03.html(최종방문일 : 2017년 3월 15일)

4. 갱생보호에 있어 민간의 협력과 참가

● 보호사 등

▶ 보호사

- 보호사는 민간인으로서 유연성과 지역의 실정에 보호관찰관과 협력하여 보호관찰을 하거나 범죄나 비행한 자가 형사 시설이나 소년원으로부터 사회복귀를 할 때 석방 후의 주거나 취업 등의 귀주환경의 조정이나 상담을 실시함

▶ 보호사조직(보호사회, 보호사회연합회)

- 보호사는 각지에 배치된 보호구(保護區)에 있어 보호사회에 가입하고 연수, 범죄예방활동, 관계기관과의 연락의 조정, 홍보활동 등의 조직적 활동을 하고 있음
- 또한 각 보호관찰소 및 지방갱생보호위원회에 대응하여 보호사연맹이 있고, 단체로는 갱생보호법인 전국보호사연맹이 조직되어 있음

● 갱생보호시설과 자립준비 홈

▶ 갱생보호시설이나 자립준비 홈은 교정시설로부터 석방된 자나 보호관찰 중의 자로 자립갱생이 곤란한 자에 대해 일정 기간 숙박장소나 식사를 제공하는 민간시설임

- 숙박장소나 식사 제공뿐만 아니라 보호하는 기간에 생활지도 등을 실시하고 자립을 원조함으로써 재범, 비행의 방지에 공헌하고 있음

▶ 갱생보호시설은 전국에 103개 시설이 있고 전부 민간의 비영리단체에 의해 운영되고 있음

- 갱생보호시설 중 100개 시설은 법무대신의 인가를 받아 갱생보호사업을 하는 갱생보호법인에 의해 운영되고 있음
- 그 밖에 3개 시설은 사회복지법인, NPO법인, 일반사단법인에 의해 운영되고 있음
- 갱생보호시설은 그 실정에 따라 대인관계를 원활하게 하기 위해 SST(Social Skills Training : 사회생활기능훈련), 음주나 각성제 사용의 문제를 개선하는 교육프로그램을 실시하고 있으며 지역의 주민과의 교류를 하고 있음

▶ 2016년 기준 갱생보호시설을 세부적으로 살펴보면 남자시설 89개, 여자시설 7개, 남녀시설 7개이며, 수용정원 총계는 2,349명으로, 남자의 경우 성인 1,844명과 소년 324명, 여자의 경우 성인 134명과 소년 47명으로 나타나고 있음

- 자립준비 홈은 사전에 보호관찰소에 등록된 NPO법인 등이 각각의 특색을 살려 자립을 돕고 있음
- 시설형태는 다양하며 집단생활하거나 일반 아파트를 이용하는 경우도 있으며 자립준비 홈의 직원이 매일 생활지도 등을 실시함

● 갱생보호법인

▶ 갱생보호법인은 갱생보호사업법에 근거하여 법무대신의 허가를 받아 갱생보호사업을 하는 민간단체임

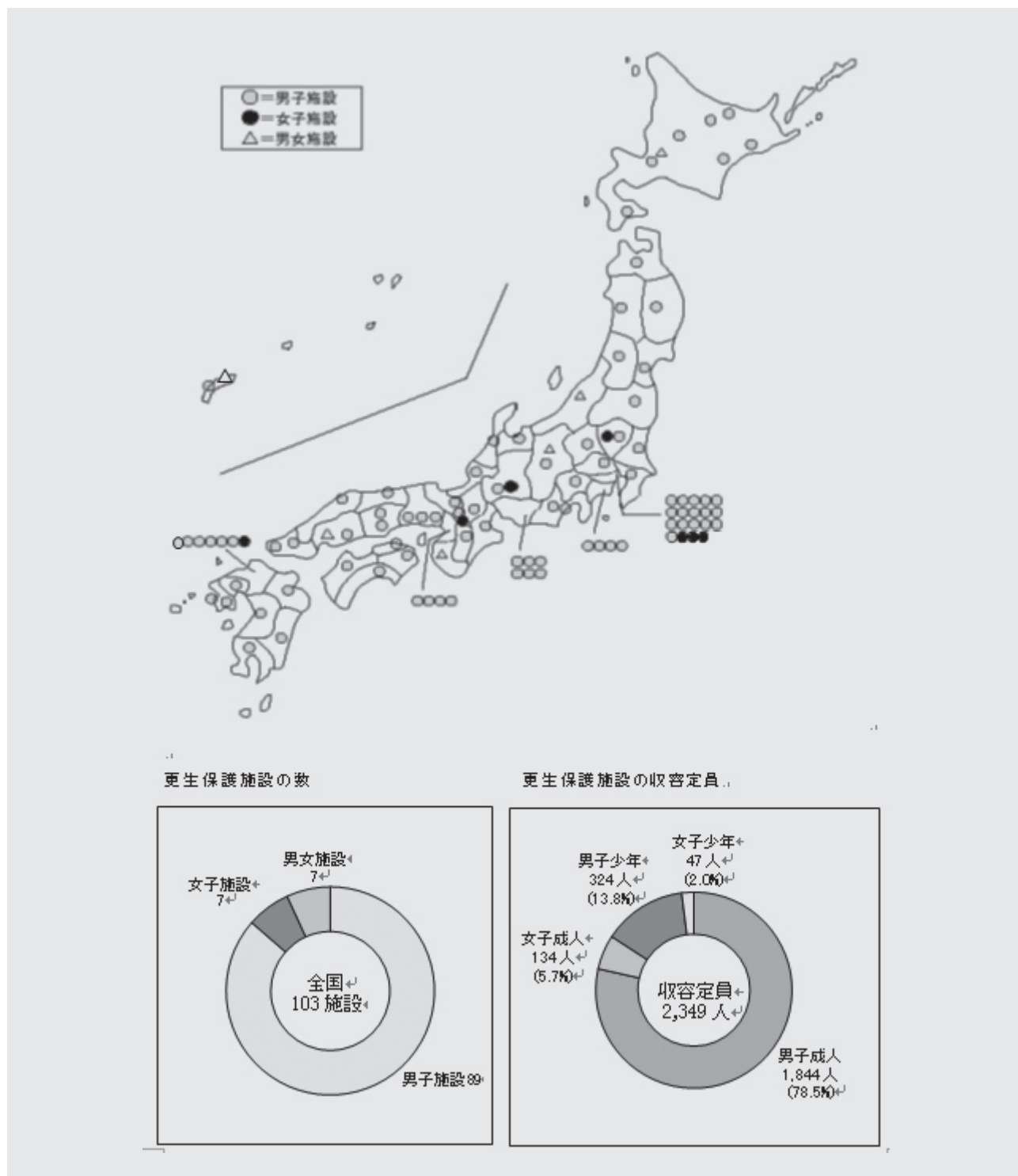
- 갱생보호법인은 갱생보호시설을 두고 피보호자에 대한 숙박소의 제공, 금품의 대여, 생활상담 등을 실시하고, 죄를 저지른 자의 갱생을 돕는 것을 목적으로 하는 사업에 대해 조성이나 연락조정을 하고 있음

● 갱생보호여성회

▶ 갱생보호여성회는 지역사회의 범죄 비행의 미연의 방지를 위해 계몽활동을 실시함과 아울러 청소년의 건전한 육성을 돕고, 범죄를 저지른 자나 비행소년의 개선갱생에 협력하는 것을 목적으로 한 자원봉사 단체임

- 전국적으로 약 17만 명이 참가하고 있으며, 지역의 공민관, 학교 등에 지역주민의 참여를 독려하고 그 지역의 사정에 맞게 비행문제 등을 의논하고, 그 밖에 육아지원의 활동 등을 하고 있음

[그림 2] 전국의 갱생보호시설의 설치상황²⁴⁾



24) http://www.moj.go.jp/hogo1/kouseihogoshinkou/hogo_hogo10-01.html(최종방문일 : 2017년 3월 15일)

● BBS회

- ▶ BBS(Big Brothers and Sisters Movement)회는 다양한 문제를 안고 있는 소년이 자신의 문제를 해결하거나 건전하게 성장해 나가는 것을 지원함과 아울러 범죄나 비행이 없는 지역사회의 실현을 목표로 한 청소년 자원봉사 단체임
- 전국적으로 약 4,500명의 회원이 참가하고 있으며, 최근에는 아동복지시설의 학습지원활동 등을 실시하고 있음

● 협력고용주

- ▶ 협력고용주는 범죄 비행의 전력(前歷) 때문에 취직이 어려운 형무소출소자 등을 고용하고 개선갱생에 협력하는 민간사업주임
- 전국적으로 약 4,000명의 협력고용주가 참여하고 있음

5. 의료관찰제도

- ▶ 의료관찰제도는 심신상실 또는 심신미약의 상태²⁵⁾에서 살인, 방화 등의 중대한 타해행위를 한 자의 사회복귀를 촉진하는 것을 목적으로 한 처우제도임
- 2003년에 제정된 ‘심신상실 등의 상태에서 중대한 타해행위를 한 자의 의료 및 관찰 등에 관한 법률’에 근거하여 적절한 처우를 결정하기 위한 심판절차가 마련되었음
- 그 밖에 입원결정²⁶⁾을 받은 자에 대해 후생노동성 소관의 지정입원의료기관에 의한 전문적인 의료가 제공되고, 보호관찰소는 그 자에 대해 퇴원 후의 생활환경의 조정을 실시함
- 또한 통원결정²⁷⁾을 받은 자 및 퇴원을 허가받은 자에 대해 원칙적으로 3년간 후생노동성 소관의 지정통원의료기관에 의한 의료가 제공되고, 보호관찰소에 의한 정신보건관찰과 필요한 의료의 원조를 확보하는 것을 도모하고 있음
- ▶ 사회복지조정관은 보호관찰소에서 의료관찰제도에 의한 처우에 종사하는 스텝을 말함
- 동법의 대상이 되는 자의 사회복귀를 촉진하기 위해 필요한 지식 및 경험을 가진 사회복지조정관을 배치하고 의료관찰제도에 의한 처우를 실시함과 아울러 지역사회에서 관계기관 상호의 연계·조정을 담당함

6. 갱생보호에 있어 범죄피해자 등을 위한 제도

● 의견청취제도

- ▶ 지방갱생보호위원회가 하는 가해자의 가석방·가퇴원의 심리에 있어 의견 등을 말할 수 있음
- ▶ 희망하는 자가 있는 경우 신청절차가 필요하며, 신청할 수 있는 자는 가석방·가퇴원의 심리의 대상이 되는 가해자의 범죄 등에 의해 피해를 받은 자, 피해를 받은 자의 법정대리인, 피해를 받은 자가 사망한 경우 또는 심신에 중대한 사유(병, 부상 등)가 있는 경우 그 배우자, 직계친족 또는 형제자매가 가능함

25) 정신장애로 인해 선악의 구별을 할 수 없는 등 통상의 형사책임을 물을 수 없는 상태를 말함.

26) 의료를 받게 하기 위해 입원을 시키는 취지의 결정을 말함.

27) 입원하지 않고 의료를 받게 하는 취지의 결정을 말함.

● 심정전달제도

- ▶ 피해에 관한 심정 등을 청취하여 보호관찰 중의 가해자에게 전달하는 제도임
- ▶ 희망하는 자가 있는 경우 신청절차가 필요하며, 신청할 수 있는 자는 가석방·가퇴원의 심리의 대상이 되는 가해자의 범죄 등에 의해 피해를 받은 자, 피해를 받는 자의 법정대리인, 피해를 받은 자가 사망한 경우 또는 심신에 중대한 사유(병, 부상 등)가 있는 경우 그 배우자, 직계친족 또는 형제자매가 가능함

● 피해자통지제도

- ▶ 가해자의 가석방·가퇴원 심리나 보호관찰의 상황 등에 관한 정보를 희망하는 피해자나 유족 등에 통지함
- ▶ 희망하는 자가 있는 경우 신청절차가 필요함

● 상담·지원

- ▶ 보호관찰소의 피해자 전임 담당자가 상담을 실시하고 있음
- ▶ 피해자나 유족 등을 위한 제도나 절차 등에 관한 정보를 제공하고 상담을 통해 관계기관 단체 등의 소개 등을 하고 있음

7. 갱생보호에 관한 취업지원

- ▶ 무직의 형무소출소자 등의 재범율은 유직자에 비해 약 4배 정도 높고(2010년부터 2014년의 조사), 형무소출소자 등의 재범방지를 위해서 취업지원이나 고용의 확보가 매우 중요함
 - 이를 위해서 법무성에서는 형무소출소자 등에 대한 취업지원을 중요과제로 여기고 적극적인 활동을 실시함과 아울러 형무소출소자 등을 고용해 주는 협력고용주를 모집하고 있음

● 형무소출소자에 대한 취업지원

- ▶ 2006년부터 법무성과 후생노동성이 연계하여 형무소출소자 등 종합취업지원대책을 실시하고 있음
 - 교정시설, 보호관찰소 및 공공직업안정소 등이 연계하는 체계를 구축하고 교정시설입소자에 대한 공공직업안정소 직원에 의해 직업상담, 직업소개, 직업강연 등을 실시하고 있음
 - 또한 보호관찰대상자 등에 대해 공공직업안정소의 담당자제도에 의한 직업상담, 직업소개를 하고, 그 밖에 세미나 사업조건학회, 직업체험강습 등을 활용한 지원을 실시하고 있음
- ▶ 일부의 보호관찰소에서 민간의 노하우 네트워크를 활용하여 교정시설입소부턴 취업 후 직장의 정착까지 갱생보호 취업지원사업을 실시하고 있음
 - 이 사업은 취업의 확보가 곤란한 자의 취업지원이나 고용관리에 관한 전문지식 및 경험을 가진 취업지원원에 의해 취직활동지원과 고용기반정비의 두 가지 지원을 실시하고 있음
 - 또한 동일본대지진의 큰 피해지역인 3현(이와테현, 미야기현, 후쿠시마현)에 있어 취업활동지원, 고용기반정비를 비롯하여 직장정착지원, 정주지원을 포함한 네 가지의 지원을 실시하고 있음

● 협력고용주에 대한 지원제도

- ▶ 보호관찰의 대상이 된 자 등을 고용하고, 취업에 필요한 생활지도나 조언 등을 실시하는 협력고용주에 대해 연간 최대 72만엔의 장학금을 지급하고 있음
- ▶ 지방자치단체 간의 공공공사 등의 경쟁입찰에 있어 협력고용주에 대한 우대제도의 도입을 확대하고 있음

8. 자립갱생촉진센터

- ▶ 친족이나 민간의 갱생보호시설에서는 원활한 사회복귀를 위해 필요한 환경을 조성할 수 없는 형무소출소자 등을 대상으로 국가가 설치한 일시적인 숙박장소(보호관찰소 병설)를 제공함
- ▶ 이와 함께 보호관찰관의 지도감독과 취업지원에 의해 형무소출소자의 개선갱생을 도우며 재범을 방지하고 안전한 국가와 지역만들기를 추진하는 것을 목적으로 자립갱생촉진센터를 설치·운영하고 있음
- ▶ 이 중 특정의 문제에 따라 중점적·전문적인 사회처우를 실시하는 시설을 자립갱생촉진센터, 농업 등의 직업훈련을 하는 시설을 취업지원센터로 부르며, 현재 후쿠시마 시 및 기타큐슈 시에 자립갱생촉진센터를, 기타홋카이도 누마타초 및 이바라기현 히타치나가 시에 취업지원센터를 각각 설치하여 운영하고 있음
- ▶ 자립갱생촉진센터에서는 가석방자를 대상으로 입소자 개개인에 따라 전문적 처우 프로그램이나 생활지도, 대인관계지도 등을 집중적으로 실시하는 등의 심층적인 지도감독을 실시함과 아울러 협력고용주나 직업소개소의 협력을 얻어 충실한 취업지원을 실시하고 있음
- ▶ 후쿠시마현 자립갱생촉진센터(후쿠시마보호관찰소 병설, 2010년 개소) 및 기타큐슈 자립갱생촉진센터(후쿠시마보호관찰소 기타큐슈지부 병설, 2009년 개소)의 두 시설을 설치하여 운영하고 있음
- ▶ 취업지원센터에서는 농업 등의 직업훈련을 실시하고 자립을 지원함과 함께 보호관찰관에 의한 생활지도나 사회기능 훈련 등을 실시하고 있음
 - 소년원 가퇴원자 등을 대상으로 한 누마타초 취업지원센터(2007년 개소) 및 성인의 가석방자 등을 대상으로 한 이바라기 취업지원센터(2009년 개소)의 두 시설을 운용하고 있음

Ⅲ. 일본의 갱생보호 관련 법령

- ▶ 갱생보호 관련 법령은 갱생보호법, 갱생보호사업법, 보호사업 등을 들 수 있음
 - 그 밖에 갱생보호법 시행령, 갱생보호사업비 보조금규칙, 갱생보호사업법 시행규칙, 갱생보호위탁비 지급기준 등에서 상세히 규정하고 있음

1. 갱생보호법

● 목적

- ▶ 이 법률은 범죄를 저지른 자 및 비행소년에 대해 사회 내에서 적절한 처우를 실시함으로써 재범을 방지하고, 선량한 사회의 일원으로서 자립하고 개선갱생을 하는 것을 돕는 것과 아울러 사면의 적절한 운용을 도모함
- ▶ 그 밖에 범죄예방의 촉진 등을 함으로써 사회를 보호하고 개인 및 공공복지를 증진하는 것을 목적으로 함

● 주요내용

- ▶ 주요한 내용은 제1장 총칙, 제2장 가석방 등, 제3장 보호관찰, 제4장 가석방자, 제5장 갱생긴급보호 등, 제6장 은사(사면)의 신청, 제7장 심사의 청구, 제8장 잡치, 부칙으로 총 99개의 조문으로 이뤄져 있음

갱생보호법

제정 : 2007년 6월 15일 법률 제88호

최종개정 : 2014년 6월 30일 법률 제54호

제1장 총칙

- 제1절 목적 등(제1조-제3조)
- 제2절 중앙갱생보호심사회(제4조-제15조)
- 제3절 지방갱생보호심사회(제16조-제28조)
- 제4절 보호관찰소(제29조·제30조)
- 제5절 보호관찰관 및 보호사(제31조·제32조)

제2장 가석방 등

- 제1절 가석방 및 가출장(제33조-제40조)
- 제2절 소년원으로부터의 가퇴원(제41조·42조)
- 제3절 수용중의 자의 부정기형의 종료(제43조-제45조)
- 제4절 수용중의 자의 퇴원(제46조·제47조)

제3장 보호관찰

제1절 통칙(제48조-제65조)

제1절의2 규제약물 등에 대한 의존이 있는 보호관찰대상자에 관한 특칙(제65조의2-제65조의4)

제2절 보호관찰처분소년(제66조-제70조)

제3절 소년원가퇴원자(제71조-제74조)

제4절 가석방자(제75조-제78조)

제5절 보호관찰부 집행유예자(제78조의2-제81조)

제4장 생활환경의 조정(제82조-제84조)**제5장 갱생긴급보호 등**

제1절 갱생긴급보호(제85조-제87조)

제2절 형집행정지 중의 자에 대한 조치(제88조)

제6장 은사(사면)의 신청(제89조·제90조)**제7장 심사청구 등**

제1절 행정수속법의 적용제외(제91조)

제2절 심사청구(제92조-제96조의2)

제8장 잡칙(제97조-제99조)**부칙**

- ▶ 범죄자예방갱생법 및 집행유예자보호관찰법을 정비하여 통합
 - 갱생보호에 관한 기본적인 법률은 1949년에 제정된 범죄자예방갱생법 및 1954년에 제정된 집행유예자보호관찰법으로 나뉘어져 있었으나 두 법률의 내용을 통합하여 새로운 법률로 제정함과 아울러 갱생보호의 목적을 명확히 함
- ▶ 보호관찰의 준수사항의 정비 및 충실화
 - 보호관찰의 준수사항을 위반할 때에는 가석방의 취소 등의 조치를 취함으로써 보호관찰대상자에 대한 지도감독을 강화함
 - 이 중 모든 보호관찰대상자가 준수해야 할 일반준수사항에 대해서는 보호관찰관 또는 보호사의 지도감독을 성실하게 받을 것 등의 보호관찰대상자가 당연히 지켜야 할 사항임(갱생보호법 제50조)
 - 또한 보호관찰대상자마다 정해진 특별준수사항이란 특정의 범죄적 경향을 개선하기 위해 전문적처우 프로그램을 받을 것 등이고, 특별히 필요하다고 인정되는 범위 내에서 구체적으로 정하는 것과 아울러 보호관찰을 한층 탄력적으로 하기 위해 필요에 따라 변경할 수 있고, 필요가 없어졌을 때 취소할 수 있음(갱생보호법 제51조)
- ▶ 사회복귀를 위한 환경정비의 충실화
 - 수형자 등의 원활한 사회복귀를 도모하기 위해 수형자의 주거, 취업, 그 밖에 생활환경의 정비를 보다 능동적이고 적극적으로 실시함
- ▶ 범죄피해자 등에 관한 제도의 도입
 - 가석방 또는 가퇴원의 심리에 있어 범죄피해자 등으로부터 의견을 청취하는 제도 및 범죄피해자 등의 심정을 보호관찰대상자에 전달하는 제도를 도입함

2. 갱생보호사업법

● 목적

- ▶ 이 법률은 갱생보호사업에 관한 기본사항을 정하는 바에 따라 갱생보호사업의 적절한 운용을 확보하고 건전한 육성 발달을 도모함
- ▶ 갱생보호법, 그 밖에 갱생보호에 관한 법률과 더불어 범죄를 저지른 자 및 비행소년이 선량한 사회의 일원으로서 개선 갱생을 하는 것을 도모함으로써 개인 및 공공복리의 증진에 기여하는 것을 목적으로 함

● 주요내용

- ▶ 주요한 내용은 제1장 총칙, 제2장 갱생보호법인, 제3장 갱생보호사업, 제4장 잡칙, 제5장 벌칙, 부칙으로 총 70개의 조문으로 이뤄져 있음

갱생보호사업법

제정 : 1995년 5월 8일 법률 제86호
 최종개정 : 2013년 6월 19일 법률 제49호

제1장 총칙(제1조-제3조)

제2장 갱생보호법인

- 제1절 통칙(제4조-제9조)
- 제2절 설립(제10조-제15조)
- 제3절 관리(제16조-제30조)
- 제4절 해산 및 합병(제31조-제40조)
- 제5절 감독(제41조-제44조)

제3장 갱생보호사업

- 제1절 사업의 경영 등(제45조-제50조)
- 제2절 사업의 감독 및 보조(제51조-제58조)

제4장 잡칙(제59조-제65조)

제5장 벌칙(제66조-제70조)

부칙

▶ 갱생보호사업의 종류

- 갱생보호사업은 범죄자 비행소년의 개선갱생을 도모하는 각종의 사업을 총칭하는 것으로 갱생보호사업법에서는 계속보호사업²⁸⁾, 일시보호사업²⁹⁾, 연락조성사업³⁰⁾을 규정하고 있음(갱생보호사업법 제2조 제1항)

▶ 갱생보호사업의 주체

- 갱생보호사업은 죄를 범한 자의 개선갱생을 촉진하기 위한 복지적 지원적 조치를 내용으로 하는 것으로 원칙적으로 누구라도 할 수 있으며, 국가, 지방공공단체, 인가사업자³¹⁾, 신고사업자³²⁾ 등을 들 수 있음

▶ 갱생보호법인

- 갱생보호법인을 설립하고자 하는 자는 설립인가신청서와 정관을 법무대신에게 제출하여 설립의 인가를 받아야 함(갱생보호사업법 제10조)
- 갱생보호사업법에서는 갱생보호법인의 조직의 공익성을 확보하기 위해 법인관리에 관한 규정을 정비하고 민법보다 엄격한 요건을 정하고 있으며, 임원에 대해서 이사 5인 이상, 감사 2인 이상을 필요로 함(갱생보호사업법 제16조)
- 갱생보호법인의 감독을 위하여 정보수집의 수단으로서 법인업무의 보고의무와 강제검사권이 인정되고 있음(갱생보호사업법 제44조)
- 갱생보호법인이 법령, 행정처분, 정관에 위반하거나 그 운영이 현저하게 적정성을 결여한 경우에는 법무대신은 개선 명령을 할 수 있으며(갱생보호사업법 제41조), 이에 위반한 경우에는 업무정지명령 또는 임원의 해직권고가 가능함(동법 제66조)
- 다른 방법으로 감독의 목적을 달성할 수 없는 경우에는 해산을 명할 수 있음(갱생보호사업법 제43조)

28) 범죄자 비행소년이 현재 개선갱생을 위한 보호가 필요하다고 인정되는 경우에 그 자를 시설에 수용하여 숙박 및 식사제공, 취업원조, 사회적응을 위하여 필요한 생활지도를 하는 등 개선갱생에 필요한 보호를 하는 사업을 말함(갱생보호사업법 제2조 제2항).

29) 갱생보호시설에 수용하지 않고 대상자에게 귀주처의 알선, 의료 및 취업알선, 금품의 제공 또는 대여, 생활상담 등의 개선갱생에 필요한 보호를 실시하는 사업을 말함(갱생보호사업법 제2조 제3항).

30) 계속보호사업, 일시보호사업, 그 밖에 범죄자 비행소년의 개선갱생을 지원하는 것을 목적으로 하는 사업에 관한 계발, 연락, 조정, 조성을 실시하는 사업을 말함(갱생보호사업법 제2조 제4항).

31) 국가 및 지방공공단체 이외의 자가 새롭게 계속보호사업을 실시하고자 하는 경우에는 법무대신의 인가가 필요함(갱생보호사업법 제45조).

32) 국가 및 지방공공단체 이외의 자가 새롭게 일시보호사업 또는 연락조성사업을 하는 경우에는 법무대신에게 신고하여야 함(갱생보호사업법 제47조2).

3. 보호사법

보호사법

제정 : 1950년 5월 25일 법률 제204호
 최종개정 : 2007년 6월 15일 법률 제88호

제1조 (보호사의 사명)
 제2조 (설치구역 및 정수)
 제3조 (추천 및 위촉)
 제4조 (결격조항)
 제5조 (보호사선고회)
 제6조 (삭제)
 제7조 (임기)
 제8조 (직무의 집행구역)
 제8조의2 (직무의 수행)
 제9조 (복무)
 제10조 (삭제)
 제11조 (비용의 지급)
 제12조 (해임)
 제13조 (보호사회)
 제14조 (보호사회연합회)
 제15조 (보호사회 등에 관해 필요한 사항의 성령에의 위임)
 제16조 (표창)
 제17조 (지방공공단체의 협력)
 제18조 (성령에의 위임)
 부칙

● 보호사의 사명

- ▶ 사회봉사의 정신을 가지고 범죄를 저지른 자 및 비행소년의 개선갱생을 도우며, 범죄의 예방을 위해 인식 개선에 힘쓰고, 지역사회의 정화를 도모하고 개인 및 공공의 복지에 기여하는 것을 그 사명으로 함(보호사법 제1조)

● 구성

- ▶ 법무대신으로부터 위촉된 비상근의 국가공무원으로 보호사의 임기는 2년이며(보호사법 제7조), 급여는 지급하지 않음(동법 제11조)
- ▶ 보호사의 상한은 53,500명(보호사법 제2조 제2항)이고, 전국적으로 약 48,000명이 있음

● 임무

- ▶ 보호사는 보호관찰소의 장의 승인을 얻어 보호사회의 계획에서 정하는 바에 따라 해당 보호관찰소의 소관에 속하는 일에 종사함(보호사법 제8조의2)
- ▶ 범죄를 저지른 자 및 비행소년의 개선갱생을 돕거나 범죄의 예방을 도모하기 위한 계몽 및 선전활동(보호사법 제8조의2 제1호)
- ▶ 범죄를 저지른 자 및 비행소년의 개선갱생을 돕거나 범죄의 예방을 도모하기 위한 민간단체의 활동협력(보호사법 제8조의2 제2호)
- ▶ 범죄의 예방에 기여한 지방공공단체의 정책에의 협력 등(보호사법 제8조의2 제3호)

● 조직

- ▶ 보호사선고회는 보호사의 위촉 및 해임에 관하여 자문을 하며, 13인 내지 15인³³⁾의 위원으로 각 지역의 지방재판소장, 가정재판소장, 지방검찰청장, 변호사회장, 교정시설의 장의 대표, 보호사 대표, 도도부현 공안위원회위원장, 도도부현 교육위원회위원장, 지방사회복지심의위원회위원장, 지방노동심의회회장 유식자(有識者) 등으로 구성됨(보호사법 제5조)
- ▶ 보호구마다 보호사회가 조직되어 있으며, 보호사회는 도도부현마다 보호사회연합회를 조직함(보호사법 제13조, 제14조)

● 보호사제도의 기반정비에 관한 검토회의 제언

- ▶ 2011년 3월 법무성 보호국에 보호사제도의 기반정비에 관한 검토회를 설치하고 7차례의 회의를 거쳐 보고서를 정리함
- ▶ 보고서의 주요내용은 보호사제도의 현황과 과제, 보호사제도의 기반정비의 방향성 등으로 구성되어 있음
- ▶ 보호사제도의 기반정비의 방향성은 보호사후보자의 확보와 보호사의 육성, 사회변화에 따라 보호사의 활동환경의 정비, 지역과의 연계강화, 보호사조직의 적극적인 역할, 재해지역의 갱생보호체제의 정비로 되어 있음
- ▶ 주요한 내용은 보호사조직의 적극적인 역할을 위해 보호사 활동의 거점인 갱생보호지원센터의 확충, 보호사회의 재정 기반과 사무국기능의 강화, 보호사 상호간의 정보교환의 장인 지역처우회의의 적극적인 개최, 신입보호사회장에 대한 연수의 실시, 보호사회연합회의 역할강화, 보호관찰소의 보호사조직의 지원체계 등이 있음

33) 동경지방법판소사의 관할구역을 관할하는 보호관찰소에 설치된 보호사선고회는 15인 이내임.

IV. 맺으며

- 일본에서는 갱생보호제도를 사회복지 관점에서 파악하여 정부의 직접적인 서비스 제공으로 운영하고 있음
 - ▶ 일본정부는 사회복지법인이나 비영리활동법인(NPO) 등의 참여를 적극 장려하여 갱생보호서비스의 다양화 및 전문화 도모를 위해 민간시설에 대한 보조금 지급기준 및 운영기준, 설립인가기준 등을 제시하고 있음³⁴⁾
- 일본의 갱생보호법은 보호관찰처우의 충실화와 범죄피해자를 위한 제도를 도입함
 - ▶ 일본의 갱생보호법은 강력사범 등 처우의 전문성이 요구되는 사건은 정부가 직접 관여하고 지역성을 대표하는 보호사는 보조적인 역할에 머물도록 민간역할을 재정립함
 - ▶ 일본의 갱생보호법은 법적으로 접촉의무 및 생활상황 등 보고서의 제출 등을 규정하고, 일본의 갱생보호법은 보호관찰소장에게 사회복지를 위해 필요하다고 인정될 경우 환경조정을 실시할 것을 의무화함
 - ▶ 범죄피해자를 위한 제도로 의견청취제도, 심정전달제도, 피해자통지제도 등을 도입함
- 따라서 일본의 갱생보호제도의 내용 및 법제에 대한 대응을 참고하여 보호관찰 등에 관한 법률에 갱생보호 관련 규정을 보완하거나 갱생보호 관련 법률을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있음
 - ▶ 민간분야와의 협력을 위해서는 지역사회의 전문적인 인력과 자원봉사자의 활용이 필요하기 때문에 자격요건, 규모 등의 경우 시행령이나 시행규칙에 세부적으로 명시할 필요가 있음

34) 1996년에 갱생보호사업법시행규칙(법무성령 제25호), 2006년에 갱생보호사업비보조금교부규칙(법무성령 제48호)이 제정되었음.

참고문헌

- 강경래, 일본의 갱생보호사업에 관한 고찰, 법무보호연구 제2권, 2016년 12월
- 남선모 이인곤, 국내외 갱생보호제에 관한 비교고찰, 교정연구 제61호, 2013년
- 이창한, 일본의 갱생보호법 내용과 시사점, 교정담론 창간호, 2007년
- 최응렬, 한국 갱생보호사업의 적용현황 및 개선방안, 교정연구 제61호, 2013년
- 社會福祉士養成講座編集委員會『更正保護制度〔第4版〕』（中央法規出版,2017年）
- 内田博文『更正保護の展開と課題』（法律文化社,2015年）
- 藤本哲也「更正保護の課題と展望—更正保護法施行5年を経過して—」法律のひろば第66卷第6号（2013年6月）
- 大日向秀文「更正保護における犯罪被害者等施策」法律のひろば第66卷第6号（2013年6月）
- 正木祐史「更正保護法および社會復歸支援についての法的 制度的課題」犯罪社會學研究第39号（2014年）
- 吉田研一郎「更正保護法施行前後における保護觀察實務の動向と今後の展望—成人の保護觀察を中心に—」犯罪社會學研究第39号（2014年）
- 일본 법무성 홈페이지: <http://www.moj.go.jp>

맞춤형 외국법제정보 신청안내

한국법제연구원 글로벌법제연구실에서 정부부처, 공공기관 및 기업을 대상으로 신청받아
외국의 법제와 관련한 정보를 무료로 제공하여 드립니다.

제공 대상 정보

- 주요 국가(미국, 영국, 캐나다, 호주, 독일, 프랑스, 일본, 중국 등) 법령 제·개정 정보, 입법적 쟁점, 제·개정 법령의 주요 내용
- 국내 현안에 대한 국가별 법제 현황 및 내용
- 정부 입법 정책 수립에 필요한 외국 법령정보
- 정부 부처 관련 업무에 대한 법령정보 제공
- 개인적인 연구(예 : 학위논문 작성) 관련 신청 및 단순 법령 번역을 제외됩니다.
※ 내용이 지나치게 광범위하거나 모호한 범위의 정보제공은 불가능할 수 있습니다.

신청방법

- 한국법제연구원 홈페이지의 「맞춤형 외국법제정보 신청하기」를 이용하여 신청하실 수 있습니다.
※ 신청 시 신청대상 국가 법령 및 제도의 명칭 등을 구체적으로 명시하셔야 합니다.

신청기한

- **수시** (신청 접수 후 정보수집, 집필, 교정 및 감수기간 약 2개월 소요)

접수 및 문의

- 한국법제연구원 글로벌법제연구실
- 전화번호 : 044-861-0482, FAX : 044-868-9919
- E-mail : hphong@klri.re.kr, <http://www.klri.re.kr/>

배 포

- 비정기간행물 형식으로 발간되고 있으며, 정부부처, 공공기관, 기업 등에 배포 중입니다.
- 신청하시는 경우 ‘최신외국법제정보’를 무상으로 보내드립니다.

ISSN 1976-0760

