

효율적인 범죄경력자

관리방안에 관한 연구

(우범자관찰보호를 중심으로)

《研究陣》

연구위원 : 권해수(한성대 교수)

: 김재봉(충남대 교수)

연구지도위원 : 정정길(서울대 교수)

연구실장 : 이현규(총경)

연구관 : 김상준(경감)

목 차

I. 문제제기	7
1. 연구목적 및 필요성	7
2. 연구방법 및 주요 내용	8
II. 범죄경력자관리의 필요성	10
1. 범죄예방에 대한 새로운 관심으로서 범죄경력자관리	10
2. 경험적 측면: 5대 범죄의 누범화경향	12
3. 정책적 측면: 현행 교정정책의 한계	14
4. 실무적 필요성	16
III. 범죄경력자관리로서의 우범자 관찰보호제도	18
1. 범죄경력자관리의 의의와 형태	18
(1) 범죄경력자관리의 의의	18
(2) 범죄예방차원에서의 범죄경력자관리	19
(3) 범죄경력자관리의 형태	20
2. 범죄경력자관리방식	20
(1) 범죄경력자관리과정 및 절차	20
(2) 범죄경력관리의 활용기관 및 활용범위	23
(3) 범죄경력자관리의 연혁 및 자료량	23
3. 우범자 관찰보호제도	24
(1) 우범자 관찰보호의 내용	24
1) 우범자의 개념	24
2) 우범자 관찰보호의 목적과 기능	24
3) 관찰보호 대상자 지정 및 관찰보호 회수	26

4 목 차

4) 관찰보호방법	27
5) 우범자 편입절차 및 우범자에 대한 변동사항의 처리	28
(2) 우범자 관찰보호 실태	29
IV. 외국의 현황	31
1. 독일	31
(1) 정보수집의 대상	32
(2) 정보수집의 방식	33
(3) 정보수집의 절차	34
2. 일본	39
(1) 시찰의 대상	39
(2) 시찰의 담당부서	40
(3) 시찰의 절차	40
V. 현행 범죄경력자관리체계의 문제점과 개선방안	42
1. 우범자관찰보호의 문제점	42
(1) 우범자관찰보호의 절차, 방법상의 문제점	42
(2) 우범자관찰내용의 활용상 문제점	46
(3) 우범자관찰보호의 법적 근거 문제	46
2. 우범자관찰보호제도의 개선방안	51
(1) 우범자관찰보호를 폐지하는 방안	52
(2) 우범자관찰보호를 법률상 제도화하는 방안	53
(3) 기존의 제도의 유지와 이를 보완하는 방안	55
VI. 결 론	69

표 목 차

〈표1〉 전과회수별 전과자수(1996년)	12
〈표2〉 주요 범죄 재범율	13
〈표3〉 우범자 관찰보호 죄종별 현황	30
〈표4〉 등급별 관찰보호 회수	59

I. 문제제기

1. 연구목적 및 필요성

산업화, 도시화사회가 진행됨에 따라 각종 범죄가 크게 증가하고 있다. 특히 5대 강력범죄(살인, 강도, 강간, 폭력, 절도)가 크게 증가하고 있을 뿐만 아니라 범죄자의 재범율이 크게 증가하고 있는 실정이다. 이러한 실정은 각종 통계에서 구체적으로 나타나고 있다. 전체 형법범중 전과자가 차지하는 비율이 1986년에 42.7%이던 것이 1996년의 경우 50.3%(살인 57.6%, 강도 52.0%, 폭력 51.4%, 절도 38.7%)에 이르고 있다. 특히 재범이상의 누범이 되면 범죄재발가능성은 더욱 높아지게 된다. 재범자의 절반 정도가 전과 4범이상으로 나타나 누범자일수록 각종 교정프로그램이 효과를 제대로 발휘하기 어렵다는 것을 보여주고 있다. 한 자료에 따르면 이러한 누범자범행의 직접피해비용을 3천 9백여억원으로 추정하고 있다¹⁾. 나아가 관련된 사회적 비용을 추계하면 이보다 그 규모는 크게 증가하게 될 것이다.

이와 같은 실정에서 치안의 총괄적인 책임을 담당하고 있는 경찰기관의 입장에서는 범죄예방 뿐만 아니라 범죄발생시 원활한 수사차원에서 범죄경력자에 대한 효율적인 관리필요성이 제기되고 있다. 범죄발생시 범죄관리의 일차적인 책임이 경찰에 주어진 상황에서 단순히 범죄발생이후 효과적인 범인검거에만 치중한다는 것은 범죄문제를 전반적으로 해결하는데 많은 장애가 있는 것이 현실정이다. 나아가 사회적 불안을 가중시키고 있는 예비범죄자가 아무런 관리없이 그대로 방치되고 있다는 것은 많은 문제의 여지를 안고 있는 것임에 틀림없다. 주변환경을 범죄적으로 오염시키는 우범자를 중요한 범죄요소로서 관리해야 할 필요성이 증가하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 범죄경력자를 관리하기 위한 각종 법제가 충분하지 못하며, 유관기관간의 효과적인 업무연계도 이루어지지 않고 있다. 즉 검찰, 법원,

1) 경찰청, 내부자료, 1997

법무부 및 교정기관간에 전혀 다른 체계하에 범죄경력관리가 이루어지고 있으며, 이들간의 유기적 연계가 이루어지지 않고 있는 것이다.

그러므로 재범가능성이 있는 범죄경력자에 대한 정보수집활동의 체계화 및 효율적인 관리를 위한 법제 및 경찰인력관리체계의 정비가 필요하다. 물론 이 과정에는 많은 논란의 여지도 있다. 특히 범죄경력자들의 인권 및 프라이버시침해를 둘러싼 논란이 가장 클 것이다. 이미 범죄의 대가를 충분히 치른 이후에 새로운 관리체제-이는 범죄경력자들에게는 '새로운 감시장치'로서 기능하게 될 것이다-로서 자신들을 속박하는 것에 대해 크게 반발하게 될 것이기 때문이다.

이러한 논란의 소지에도 불구하고 현재와 같이 범죄경력자들의 재범가능성이 높은 상황에서 이들에 대한 별도의 관리필요성은 상존하게 될 것이다. 이와 같은 새로운 범죄경력자관리체제의 신설은 범죄경력자들의 적극적인 사회복귀프로그램을 마련하는 것과 병행되어 실시될 때 더 큰 목적인 사회적 안정을 위해 어느 정도 합리화될 수 있을 것이다. 또한 이들에 대한 적극적인 교정프로그램을 개발함으로써 재범가능성을 줄이고, 사회에 정상인으로 복귀할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 그러므로 이 연구에서는 현행 범죄경력자관리체계의 문제점과 개선방안을 고찰하기로 한다. 특히 현행 경찰조직내에서 행해지고 있는 우범자 관찰보호제도의 문제점과 개선방안을 중심으로 살펴보기로 한다.

2. 연구방법 및 주요 내용

이 연구를 위해 주로 다음과 같은 연구방법이 사용된다. 먼저 선행적으로 범죄경력자 연구에 관한 각종 문헌조사가 이루어지게 될 것이다. 이를 통해 범죄경력자관리의 필요성을 이론적, 경험적, 정책적, 실무적 측면에서 논의하고, 범죄경력자관리로서 우범자관리제도에 초점을 두어 다루고자 한다. 둘째, 기존의 연구문헌들이 주로 법무부 또는 검찰입장에서 접근한 것이 대부분이므로 경찰입장에서의 접근은 매우 한정되어 있다. 이는 그동안 경찰을 범죄경력자관리의 단순한 집행자로 인식했기 때문이다. 그러나 현실적으로 경찰의 적극적 범죄관리대책이 필요한 상황에서

현행 범죄경력자관리체계, 특히 우범자 관찰보호제도의 문제점 및 개선방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 경찰 및 유관기관에 대한 방문조사 및 심층면접조사, 그리고 전문가면담을 실시하고자 한다. 그러나 경찰의 범죄경력자에 대한 대책은 독자적으로 추진될 수 있는 것은 아니며, 다른 유관기관과의 협력이 필수적이다.

II. 범죄경력자관리의 필요성

범죄경력자관리의 필요성은 이론적, 경험적, 정책적, 실무적 측면에서 각기 제기되고 있다. 즉 이론적 측면에서 범죄경력자의 범행동기는 일반적인 범죄원인론과는 다르므로 범죄를 예방하기 위해, 경험적 측면에서는 5대 범죄의 누범화경향이 발생하고 있으며, 정책적 측면에서 현행 교정정책은 많은 한계를 드러내고 있으며, 실무적 입장에서는 범죄경력자에 대한 관리가 점점 어려워지고 있다는 측면에서 체계적인 범죄경력자관리의 필요성이 제기되고 있다.

1. 범죄예방에 대한 새로운 관심으로서 범죄경력자관리

범죄경력자가 지속적으로 증가하고 있는데 비해 이에 대한 연구는 극히 미진한 실정이다. 그리고 그동안 범죄원인론에 치우쳐온 범죄연구자들이 범죄경력에 대한 연구에 새로이 관심을 갖고 있다. 범죄경력자의 범행동기는 범죄원인론의 일반 틀과는 다르다²⁾. 그러므로 범죄경력자들을 중점적으로 관리함으로써 실질적인 범죄발생건수를 상당히 감소시킬 수 있을 것이다. 그러므로 범죄관리의 현장관리자격인 경찰관서 입장에서는 이에 대해 현실적으로 관심을 가질 수밖에 없다. 또한 재소자 또는 범죄자중에는 이전에 범죄를 행한 경력이 있는 범죄경력자가 상당한 비율을 차지하고 있을 뿐만 아니라 증가하는 추세에 있다. 이러한 상황에서 범죄경력자에 대한 관리문제가 제기되고 있다.

범죄경력 연구에 따르면³⁾ 범죄경력자의 지속과정을 보면 처음에는 거리기간이 길다가 점점 짧아지는 경향을 보여주고 있다. 범죄경력자의 지속됨에 따라 처벌의 양이 증

2) Blumstein, Alfred, J. Cohen and D. P. Farrington, Criminal Career Research: Its Value for Criminology, *Criminology*, Vol. 26 No. 1, 1988

3) 이병기, 범죄경력에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995, 153-155면

가하며, 범죄경력자도 범죄를 보다 빈번하게 행하고 있다. 범죄경력과 범죄유형간의 관계를 보면 범죄경력이 지속될수록 범죄유형이 전문화되는 경향을 보여주고 있다. 특히 범죄의 전문화경향이 절도, 사기, 폭력에서 많이 발생하고 있다. 그리고 범죄유형간의 거리는 절도와 강도, 폭력과 강간간의 거리가 상대적으로 다른 유형에 비해 가깝고, 거리가 먼 것은 절도와 폭력·강간, 사기와 폭력·강간이 그러하다.

범죄지속기간이 늘어날수록 범죄기술이 세련화되며, 범죄경력이 늘어날수록 범죄의 비용과 이익을 더 많이 고려하게 된다. 또한 범죄경력이 긴 사람보다 체포당시의 나이가 낮을수록 범죄를 빈번하게 행할 뿐만 아니라 체포회수가 늘어날수록 범죄회수가 증가하고 있다. 연령이 낮고 체포회수가 많은 사람이 활동적인 범죄자가 될 가능성이 크다. 처벌이 범죄행위를 억제하는 효과도 있으며, 처음 체포시 엄한 처벌을 받을수록 이후에 심각한 범죄를 저지를 가능성이 낮아진다.

이러한 범죄경력자에 대한 관심은 범죄예방정책을 보다 효율적으로 수행하기 위한 것이다. 범죄경력자가 증가하는 추세에서는 당연한 관심의 변화일 수 있다. 또한 현실적으로 범죄경력자의 재범화경향이 뚜렷한 상황에서 범죄경력자관리를 소홀히 한다는 것은 범죄예방 측면에서 상당한 문제를 야기할 가능성이 크다. 그러므로 이를 단순히 관리를 통한 통제강화 및 인권침해측면으로만 이해해서는 곤란하다.

범죄경력자는 출소이후 범죄환경에 급격하게 노출됨으로써 유혹을 이기기 어려운 경우가 많다. 그래서 범죄경력자를 통제 및 관리해야 할 필요성이 있는데 이는 범죄경력자 자신에게도 도움이 될 수가 있다. 특히 범죄경력자가 출소 초기 단계에서 이러한 유혹을 이길 수 있는 외부적 환경조성이 필요한 경우가 있기 때문이다. 또한 경찰이 비록 범죄경력자라고 하더라도 개인생활을 침해하게 됨으로써 나타나는 인권 및 프라이버시보호권과의 충돌가능성이 있다. 그러나 정보화시대에 있어서 개인의 프라이버시보호에 대한 새로운 해석이 필요하다. 정보화시대에는 개인정보의 효과적 관리가 중요하다. 그러므로 개인의 프라이버시보호가 중요하다고 해서 개인정보를 관리없이 그대로 방치해둘 수는 없는 것이다. 다만 이러한 개인정보가 침해받았을 때 어떤 구제절차를 마련할 것인가에 초점을 두어야 할 것이다.

2. 경험적 측면: 5대 범죄의 누범화경향

전체 형사범(刑事犯)중 전과자가 차지하는 비율이 50.3%(살인 57.6%, 강도 52.0%, 폭력 51.4%, 절도 38.7%)에 이르고 있는 실정이다. 즉 총피의자 1,551,400명중 781,046명이 전과자이며, 770,354명이 초범자이다(1996년도 기준)⁴⁾. 전과자들의 전과회수도 전체 781,046명중 35.0%가 초범, 2범이 20.8%, 3범이 13.5%이고, 4범이상도 30.8%에 이르고 있다.

〈표 1〉 전과회수별 전과자 수(1996년) 단위: 명, %

죄종별/전과별		계	1범	2범	3범	4범	5범	6범	7범	8범	9범이상	
총범죄	인 원	781,046	273,127	162,142	105,064	69,793	48,305	33,427	23,565	16,924	48,699	
	구 성 비	100.0	35.0	20.8	13.5	8.9	6.2	4.3	3.0	2.2	6.2	
형법범	소 계	인 원	368,119	118,152	73,825	49,758	34,743	24,489	17,424	12,671	9,183	27,874
		구 성 비	100.0	32.1	20.1	13.5	9.4	6.7	4.7	3.4	2.5	7.6
	살 인 범	447	114	88	69	49	33	23	15	16	40	
	강 도 범	2,653	898	543	382	234	174	127	101	61	135	
	강 간 범	3,165	1,003	583	441	271	248	153	120	83	263	
	방 화 범	422	128	69	46	55	27	22	17	16	42	
	절 도 범	20,138	7,787	4,057	2,571	1,627	1,216	791	584	426	1,079	
	폭 력 범	172,779	57,111	34,544	22,827	15,790	11,175	7,804	5,845	4,212	13,471	
	기타형법범	168,515	51,111	33,941	23,422	16,717	11,616	8,504	5,989	4,369	12,846	
	특별법범	인 원	412,927	154,975	88,317	55,306	35,050	23,816	16,003	10,894	7,714	20,825
구 성 비		100.0	37.5	21.4	13.4	8.5	5.8	3.9	2.6	1.9	5.0	

자료: 경찰청, 범죄분석, 1997

이러한 누범화경향은 1980년대 후반, 1990년대 초반부터 현저하게 나타나고 있다. 1970년에는 형사범중 전과자가 7.2%에 불과하던 것이 1980년에는 27.5%, 1990년에는 43.2%, 1996년에는 50.3%로 크게 증가하고 있다. 특히 전과자중에서도 전과 4범이상의 중누범자가 1970년 8.4%, 1980년 16.8%, 1990년 28.7%, 1996년

4) 대검찰청, 범죄분석, 1997 및 경찰청, 범죄분석, 1997

30.8%로 상승하고 있다. 이러한 경향은 주요 범죄유형별로 보아도 뚜렷하게 나타나고 있다. 5대 범죄를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 1970년에는 살인범죄자의 10.1%, 강도범죄자의 21.4%, 폭력범죄자의 6.6%, 강간범죄자의 9.8%, 절도범죄자의 14.2%수준을 보여주다가 1985년에는 살인범죄자의 41.1%, 강도범죄자의 40.2%, 폭력범죄자의 42.6%, 강간범죄자의 35.0%, 절도범죄자의 32.4%수준을 나타내 현격한 증가율을 보여주고 있다. 그리고 1990년에는 살인범죄자의 44.8%, 강도범죄자의 41.2%, 폭력범죄자의 49.8%, 강간범죄자의 41.6%, 절도범죄자의 34.0%수준을 보여주고 있으며, 1994년에는 살인범죄자의 51.3%, 강도범죄자의 35.4%, 폭력범죄자의 45.5%, 강간범죄자의 47.0%, 절도범죄자의 30.1%수준을 보여주고 있다. 1996년 현

〈표 2〉 주요 범죄 재범율

년 도	재범율 ¹	살 인	강 도	강 간	폭 력	절 도
1970	7.2	10.1	21.4	9.8	6.6	14.2
1975	-	15.4	22.8	15.5	16.2	20.2
1980	27.5	21.9	23.3	20.5	30.5	21.3
1985	42.6	41.1	40.2	35.0	42.6	32.4
1986	42.7	47.7	40.3	35.2	44.0	32.5
1987	44.2	46.9	41.5	38.7	46.5	33.3
1988	44.1	45.9	41.5	40.7	48.7	35.1
1989	44.3	49.4	41.0	40.7	49.6	34.3
1990	43.2	44.8	41.2	41.6	49.8	34.0
1991	43.8	52.1	42.9	50.8	52.1	33.8
1992	47.0	53.9	46.5	53.0	54.1	35.1
1993	40.4	50.9	42.3	46.4	45.3	32.9
1994	42.3	51.3	35.4	47.0	45.5	30.1
1995	47.3	56.8	44.1	-	48.2	35.6
1996	50.3	57.6	52.0	-	51.4	38.7

주1 : 총피의자중 전과자 구성비율

자료 : 대검찰청, 범죄분석, 1997 및 경찰청, 범죄분석, 1997.

재 살인범죄자의 57.6%, 강도범죄자의 52.0%, 폭력범죄자의 51.4%, 절도범죄자의 38.7%수준을 보여주고 있다. 그래서 살인, 강간, 강도, 폭력범죄자는 50%내외, 절도범죄자는 30%수준의 재범율을 보여주고 있다. 특히 살인, 강간, 강도, 폭력범죄자의 재범율이 크게 증가하고 있다.

이러한 사실은 다른 연구결과⁵⁾에서도 확인되고 있다. 이 연구에 따르면 1981년부터 1990년까지 교도소 재소자의 입소경력을 보면 1회 입소자와 2회 입소자는 감소추세이지만 5회이상 입소경력자는 증가추세인 것이다. 이러한 제반 사실들은 범죄자의 누범화현상과 누범의 중누범화현상으로 이어지고 있어 심각한 사회문제로 대두하고 있다.

3. 정책적 측면 : 현행 교정정책의 한계

현행 교정정책의 근본적인 한계로 인해 범죄경력자의 관리필요성이 제기되기도 한다. 교정정책의 최종목표는 교정프로그램을 통해 범죄자를 사회에 완전히 복귀시킬 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 공식적 기관에 의한 교정프로그램은 지역사회에 의한 범죄통제와 함께 혼합적으로 활용되어야 교정효과가 더 높아진다. 그러나 범죄는 사회적 문제임에도 불구하고, 지역사회에 의한 범죄통제능력이 점차 감소하고 있다. 이는 도시화, 산업화가 진행되면서 익명성이 보장되었고, 지역사회의 성원들이 자신들의 지역에 대한 사회통제에 더이상 책임감을 느끼지 않은 채 경찰, 검찰 등의 형사사법기관과 같은 공식적 기관에 책임을 전가하는 경향을 보여주고 있다. 또한 공식적 기관의 교정프로그램은 교정효과를 얻기가 매우 어렵다. 특히 재범자의 절반 정도가 전과 4범이상의 “범죄전문가”로 누범자일수록 교정효과가 제대로 나타나지 않고 있다. 이것은 전과자에 대한 사회적 태도가 범죄경력 지속에 영향을 미치고 있기 때문이다. 즉 사회적 낙인(labeling)은 사회적 차별로 이어지고 있다. 이는 범죄에 대한 사회적 통제효과를 증대시키는데 기여하지만 각종 사회적

5) 이병기, 상계 보고서, 한국형사정책연구원, 1995, 21-22면

기회의 제약으로 나타나 산업화 및 도시화사회, 익명사회가 됨에 따라 한 번 낙인 찍히면 평생 헤어 나오기가 곤란하게 된다. 이들은 범죄경력을 지속하게 될 가능성이 많을 뿐만 아니라 범죄를 더욱 빈번하게, 지능적으로 하게 될 가능성이 커지게 된다.

한 조사결과⁶⁾에 따르면 교도관에 대한 설문조사에서도 교정정책이 재범방지에 효과가 없다고 한 사람(59.5%)이 효과가 있다고 한 사람(40.5%)에 비해 크게 많았으며, 그 이유는 출소 후에 재적응하지 못해(35.3%), 재원부족(32.8%)을 지적하고 있다.

형사정책연구원이 1992년 교도관 4백50명과 재소자 7백95명을 상대로 실시한 설문조사 결과는 응답 교도관의 97%는 “분리수용이 제대로 이루어지지 않고 있다”고 대답했으며, 85.2%는 “현재의 교정시설을 전면 개선해야 한다”는 의견을 내놓았다. 재소자들의 경우도 응답자의 76.5%가 교도소안에서 범행수법을 배우거나 주위에서 이야기하는 것을 들은 적이 있으며 이 때문에 범행충동을 느꼈다는 응답도 42.4%나 됐다. 이것은 교도소내의 범죄학습이 교정교육을 무력하게 할 수가 있다는 것을 의미한다. 많은 범죄경력자들이 교도소내에서 추가적인 범죄학습기회가 제공되고 있다고 말하고 있는 상황이다. 이러한 경우 역시 교정교육의 효과성은 저하될 수밖에 없다.

뿐만 아니라 교정시설의 문제점도 지적되고 있다. 즉 재소자들에 비해 수용시설이 크게 부족하며, 과밀 수용은 교화를 어렵게 만들 뿐만 아니라 재소자들간의 폭행, 자해행위 등 교도소내의 범죄와 사고를 부추기기도 한다. 그리고 교정시설의 대형화로 재소자의 특성에 따른 분류수용이 어렵고, 이로 인해 교도소가 범죄정보를 교환하는 “범죄학교”로 전락하고 있는 것이다.

이와 같이 교정교육이 교화효과(범죄예방)를 제대로 가져오기 어려운 경우 다음과 같은 두 가지 측면에서 문제제기가 가능할 것이다. 먼저 교정교육이 미흡하다면 교정교육의 효과성을 제고해야 한다. 그러나 교정교육과 관계없이 나타나는 문제, 즉 사회재적응과정에서 발생하는 문제인 경우 이는 전체 사회가 해결해주어야 한다. 현

6) 이병기, 상계보고서, 한국형사정책연구원, 146-147면.

실적으로는 양자가 복합적이지만 후자에 의해 강화되는 경향이 많이 발생하고 있다. 즉 사회적 낙인이나 취업기회의 제약 등은 이들을 다시 범죄의 우혹에서 빠져나오기 어렵게 하고 있다. 이와 같이 범죄의 악순환이 발생하고 있는 상황이다.

4. 실무적 필요성

경찰의 입장에서는 범죄예방을 위한 적극적인 정책수단을 갖고 있지 않은 상황에서 범죄자가 복역후 출소하는 경우에 아무런 조치를 취하기 어렵다는 실무적 입장에서 체계적인 범죄경력자관리의 필요성이 대두되고 있다⁷⁾. 과거의 경우 경찰은 범죄경력자들에 대해 재범방지를 위해 다양한 취업대책을 수립했다. 그러나 이들 대책은 유효한 정책수단이라는 하지만⁸⁾ 현재는 더이상 활용하기 어렵다. 왜냐 하면 경찰이 주로 활용하는 방법은 비공식부문의 활동, 예를 들면 노점상, 포장마차 등의 비공식부문의 소득활동에 한정되었다. 즉 공식부문에 대한 취업은 과거나 지금이나 사실상 어려운 실정이다. 특히 최근 민주화, 자율화 경향으로 경찰력을 통한 사회지도는 더이상 불가능하다. 또한 지자체의 협조를 구해야 하지만 민선 지방자치제이후 더욱 어려워진 상황이다.

이러한 상황에서 범죄자들에 대한 출소후 관리가 형식적으로 이루어지고 있는 실정이다. 현재 범죄자가 출소하는 경우 교도소장은 주소지 경찰서장에게 통보하도록 하고 있으나 이 경우도 즉시 관할 경찰서에 통보가 이루어지지 않아 출소사실을 관할 경찰서에서도 알기 어려운 경우가 종종 있게 된다. 또한 출소후 주소지 이외의 다른 곳에서 활동해도 무방하기 때문에 출소후 주거부정(住居不定)이거나, 장기 출타 및 대도시 은신 상태로 생활할 수 있다. 결국 범죄경력자에 대한 정확한 소재 파악이

7) 법무부 입장에서는 보호관찰제도를 실시할 수 있지만 이것도 역시 한계가 있다. 즉 보호관찰의 경우에는 법원의 판결이 있어야 하므로 아주 제한적으로만 이루어지고 있다.

8) 이에 대해서도 견해가 대립하고 있다. 첫째 입장은 교도소내 직업훈련과정에서 고급기술을 연마한 출소자의 경우 재입소율이 낮다(문영호, 직업훈련의 효율성에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1993, 250-253면)는 것과 둘째 입장은 직업훈련프로그램이 출소후 구직에 긍정적인 영향을 미친다고 하더라도 재범방지에는 거의 영향이 없다는 것이다.

쉽지 않고 이는 범죄경력자관리의 어려움을 낳는 원인이 되고 있는 것이다.

이러한 상황에서 업무의 우선순위가 높지 않아 범죄경력자를 집중적으로 관리하기가 어려운 실정이다. 항상 다른 관련 현안(懸案)이 있으며, 사안이 발생하면 더욱 관심을 갖기 어려운 것이다. 현안이 해결되었다고 해도 연속적인 문제 발생으로 인해 실질적인 관심을 쏟기 어려워지는 것이다. 이것은 근본적으로 수사인력의 부족에서 비롯되고 있다.

III. 범죄경력자관리로서의 우범자 관찰보호제도

여기에서는 우리 나라의 범죄경력자관리제도로서의 우범자관찰보호제도에 대해 보다 자세하게 알아보고자 한다. 이를 위해 범죄경력자관리의 의의와 형태, 그리고 관리방식, 우범자관리제도의 현황 및 실태에 관해 논의하고자 한다.

1. 범죄경력자관리의 의의와 형태

(1) 범죄경력자관리의 의의

범죄경력자는 범죄행위를 1회 이상 반복하는 행위자를 말하며, 재범, 누범, 상습범, 전문범죄자 등으로 불리고 있다⁹⁾. 범죄경력자관리는 엄밀한 의미에서는 범죄의 경력이 있는 자, 즉 과거에 범죄를 실행한 적이 있는 자에 대한 관리를 말하고 있다(협의). 그러나 경찰내부에서는 범죄경력자관리를 실무상의 필요성에 의해 이미 오래전부터 실시해왔다. 여기에서 말하는 범죄경력자는 보다 폭넓은 의미로 사용되고 있다. 즉 범죄를 실행한 적이 있는 자뿐만 아니라 피의자까지도 관리의 대상이 되고 있다(광의)¹⁰⁾. 나아가 이와 같이 형사사법절차의 대상이 되었던 자뿐만 아니라 범죄의 위험성이 있는 자까지도 포함하여 관리의 대상으로 하고 있다(최광의)¹¹⁾.

한편 범죄경력자관리는 적극적 의미와 소극적 의미로 나뉘어질 수 있다. 적극적 의미의 범죄경력자관리는 범죄경력자의 행위를 예의주시할 뿐만 아니라 동태에 관

9) 이들간의 개념규정에 대해서는 이병기, 전계 보고서, 29-33면을 참고.

10) 수사자료표의 작성, 활용에 있어서 이러한 의미로 쓰인다. 자세한 것은 뒤에서 범죄경력자 관리의 형태를 서술하면서 논하기로 한다.

11) 우범자관찰보호의 경우에 이러한 의미로 사용된다. 자세한 것은 후술하기로 한다.

해 기록해두는 것을 말한다. 대부분 이들은 앞선 혐의의 개념에 해당되는 범죄경력자들이 해당되고 있다. 소극적 의미의 범죄경력자관리는 서류상의 관리행위를 말한다. 물론 이에 대한 일차적 구분기준은 범죄의 정도 및 재범가능성이다.

그러나 범죄경력자관리를 단순히 범죄를 통제한다는 시각에서 벗어나 범죄를 사전에 예방할 수 있는 사회적 관리체제를 구축한다는 측면에서 접근해야 할 것이다. 이러한 사회적 관리체제 구축을 통해 범죄가 발생하기 전에 직접적으로 범죄를 억제할 뿐만 아니라 범죄자를 교화시키는 데 초점을 두기 위한 것이다.

(2) 범죄예방차원에서의 범죄경력자관리

범죄예방활동은 3가지 차원에서 이루어지고 있는데 1차범죄예방은 일반대중을 대상으로 하는 예방활동이고, 2차범죄예방은 범죄의 가능성이 높은 사람을 대상으로 하는 예방활동이며, 3차범죄예방은 이미 범죄를 행했던 사람을 대상으로 하는 재범방지활동이다¹²⁾. 3차예방은 교정기관의 처벌이나 교육을 통한 교정활동이 중요한 목표이다.

범죄예방차원에서는 주로 1차 및 2차 범죄예방활동이 이루어지고 있다. 형사사법기관에서 주로 이루어지는 3차 범죄예방활동도 교정기관의 교정활동의 성과에 대한 평가가 직접적으로 범죄예방이라는 정책목표를 얼마나 달성했는가에 대한 평가로는 미진하고, 재범율이 크게 증가하는 상황에서 범죄경력자에 대한 관리를 완전히 방치해둘 수는 없는 것이 현실이다. 범죄경력자관리는 3차예방차원에서 이루어지는 활동이라고 할 수 있다.

제반 측면을 고려한다면 1차, 2차, 3차 범죄예방활동이 병행되어야 할 것이다. 그리고 대상별로 범죄예방전략이 다르게 수립되어야 할 것이다. 이것이 범죄예방이라는 정책목표를 보다 효율적으로 달성할 수 있는 방법이 될 것이다. 그러나 효율적인 관리를 한다는 측면에서는 2차 및 3차 범죄예방활동에 집중해야 할 것이다.

12) 최인섭, 지역사회 범죄예방활동과 민간인 참여, 한국형사정책연구원, 1995, 33-34면.

(3) 범죄경력자관리의 형태

경찰의 범죄경력자관리를 최광의로 이해할 때는 범죄경력자 및 우범자관리가 모두 포함된다. 일선경찰에서는 이러한 범죄경력자 및 우범자관리가 모두 이루어지고 있다.

광의의 범죄경력자관리는 일선사범 경찰기관에서 형사입건된 피의자의 지문을 수사자료표의 원지상에 찍어 그 원지는 감식과에 보관하고, 기록은 전산소 컴퓨터 대장에 수록하여 각종 범죄수사 및 신원조회업무 등에 활용하는 것을 의미한다. 이러한 범죄경력자관리는 수사자료표를 작성, 보관하여 이를 활용하는 절차와 이들 자료를 컴퓨터에 입력하여 활용하는 절차로 나눌 수 있다.¹³⁾ 그리고 우범자관리는 우범자 관찰보호의 형식으로 이루어지며, 우범자관찰보호는 전과나 심신장애 등 특정한 사유가 존재하는 경우 그 성벽 또는 환경에 비추어 죄를 범할 우려가 있는 자에 대한 동향을 관찰보호하는 것을 말한다¹⁴⁾.

2. 범죄경력자관리방식¹⁵⁾

(1) 범죄경력자관리과정 및 절차

범죄경력자관리는 수사자료표의 관리에서 시작된다. 수사자료표는 수사기관이 피의자의 지문을 채취하고 인적 사항 등을 기재한 표로서 경찰청에서 관리하는 것이며, 컴퓨터 조회상으로는 범죄경력 조회와 수사자료 조회로 구분하여 표시되어 있다.

우리가 일반적으로 말하는 전과기록은 검찰청 및 군사법원 검찰부에서 관리하는

13) 이러한 범죄경력자관리의 근거법규로는 형의 실효 등에 관한 법률 제5조 이하, 형의 실효 등에 관한 법률 시행령 제2조 이하, 지문을 채취할 형사피의자의 범위에 관한 규칙(법무부령), 지문규칙(경찰청 훈령), 경찰컴퓨터온라인운영규칙(경찰청 예규) 등을 들 수 있다.

14) 이러한 우범자관찰보호의 근거규정으로 우범자관찰보호규칙(경찰청 예규)을 들 수 있다.

15) 여기서의 범죄경력자관리는 우범자관리를 제외한 광의의 범죄경력자관리를 말한다.

(3) 범죄경력자관리의 형태

경찰의 범죄경력자관리를 최광의로 이해할 때는 범죄경력자 및 우범자관리가 모두 포함된다. 일선경찰에서는 이러한 범죄경력자 및 우범자관리가 모두 이루어지고 있다.

광의의 범죄경력자관리는 일선사범 경찰기관에서 형사입건된 피의자의 지문을 수사자료표의 원지상에 찍어 그 원지는 감식과에 보관하고, 기록은 전산소 컴퓨터 대장에 수록하여 각종 범죄수사 및 신원조회업무 등에 활용하는 것을 의미한다. 이러한 범죄경력자관리는 수사자료표를 작성, 보관하여 이를 활용하는 절차와 이들 자료를 컴퓨터에 입력하여 활용하는 절차로 나눌 수 있다.¹³⁾ 그리고 우범자관리는 우범자 관찰보호의 형식으로 이루어지며, 우범자관찰보호는 전과나 심신장애 등 특정한 사유가 존재하는 경우 그 성벽 또는 환경에 비추어 죄를 범할 우려가 있는 자에 대한 동향을 관찰보호하는 것을 말한다.¹⁴⁾

2. 범죄경력자관리방식¹⁵⁾

(1) 범죄경력자관리과정 및 절차

범죄경력자관리는 수사자료표의 관리에서 시작된다. 수사자료표는 수사기관이 피의자의 지문을 채취하고 인적 사항 등을 기재한 표로서 경찰청에서 관리하는 것이며, 컴퓨터 조회상으로는 범죄경력 조회와 수사자료 조회로 구분하여 표시되어 있다.

우리가 일반적으로 말하는 전과기록은 검찰청 및 군사법원 검찰부에서 관리하는

13) 이러한 범죄경력자관리의 근거법규로는 형의 실효 등에 관한 법률 제5조 이하, 형의 실효 등에 관한 법률 시행령 제2조 이하, 지문을 채취할 형사피의자의 범위에 관한 규칙(법무부령), 지문규칙(경찰청 훈령), 경찰컴퓨터온라인운영규칙(경찰청 예규) 등을 들 수 있다.

14) 이러한 우범자관찰보호의 근거규정으로 우범자관찰보호규칙(경찰청 예규)을 들 수 있다.

15) 여기서의 범죄경력자관리는 우범자관리를 제외한 광의의 범죄경력자관리를 말한다.

수형인명부, 수형인의 본적지 시·구·읍·면사무소에서 관리하는 수형인명표 및 경찰청에서 관리하는 수사자료표를 의미한다.

범죄경력조회는 신원 및 범죄경력에 대해 수형인명부 또는 수사자료표를 열람 대서하는 방법으로 하는 조회를 말한다. 신원조회를 목적으로 하는 수형인명부와 수형인명표상의 범죄기록은 일정한 기간이 경과하면¹⁶⁾ 형의 실효등에 관한 법률에 의해 삭제되지만 경찰청에서 보관하고 있는 범죄기록은 범죄수사를 목적으로 하고 있어 실효되지 않는다.

1) 수사자료표의 관리절차

① 수사자료표의 작성

수사자료표는 사법경찰관서에서 작성하고 있다. 수사자료표의 작성대상은 즉결심판대상자, 고소, 고발사건중 불기소처분사유(혐의없음, 공소권없음, 죄안됨, 각하)에 해당하는 사건의 피의자를 제외한 사건의 피의자이다. 즉결심판에 불복해 정식재판을 청구한 경우에도 작성하지 않는다(형의 실효 등에 관한 법률 제5조).

② 송부표 작성 및 감식과 송부

사법경찰관서에서 송부표를 작성하며, 이미 작성된 수사자료표와 함께 감식과로 송부한다. 감식과에서는 입건관서에서 송부된 수사자료표에 의해 컴퓨터 터미널 조회를 실시하고, 보관하고 있는 자료와 대조해 정리, 보관한다. 송부표는 송부한 경찰서별로 편철보관하고 있다.

③ 수사자료표의 작성, 송부

수사자료표의 인적 사항이 변동되거나 전과가 추가 발견된 경우 보관하고 있는 수사자료표에 옮겨 기재한 후 수정된 수사자료표를 복사해 사본을 입건관서에 회보하도록 한다.

④ 수사자료표의 전산입력

16) 현행 법에 의하면 형의 실효기간은 3년을 초과하는 징역 또는 금고는 10년, 3년 이하의 징역·금고는 10년, 벌금은 2년이다(형의 실효 등에 관한 법률 제7조 참조).

접수, 수정된 수사자료표는 컴퓨터에 입력하고, 이는 경찰청 감식과에 보관된다.

⑤ 처분결과 정리

입건관서는 관할지방검찰청으로부터 송치사건 처리결과 통지서 및 처분결과 통보서 송부표(2통)를 접수받아 송치부 등에 정리하고, 경찰청 감식과로 1부를 송부하고, 감식과는 이를 정리, 보관한다.

처분결과는 또한 입건관서, 대검찰청 전산실에서 전산 입력하고 이는 경찰청 전산실에 보관된다.

⑥ 범죄경력의 마이크로필름화

주민등록지문원지, 수사자료표, 송부표 등을 마이크로필름화하여 영구보관한다.

⑦ 범죄경력조회 및 회보

각 지방경찰청에서 형의 실효등에 관한 법률 제6조에 의해 범죄경력조회를 접수했을 때 컴퓨터에 입력된 범죄경력을 회보한다.

2) 범죄경력 전산관리절차

① 범죄경력 전산관리

각종 범죄경력자료를 경찰청 전산소의 컴퓨터에 입력하여 이를 활용하는 절차로서, 대상자료는 경찰청 감식과에 보관중인 구원지, 심지원지, 수사자료표 및 변경자료표이며, 입력부서는 전국 경찰관서를 비롯한 사법경찰권을 가진 전관서이다.

② 송치사건 처분결과 전산관리

형사입건 피의자의 처분결과 내용을 대검찰청 전산실로부터 직접 송부받아 자료를 정리한다.

③ 입력자료의 활용

범죄수사 및 사건송치시, 신원조회 실시, 범죄경력 조회, 입영대상자 범죄경력 조회, 행정기관장이 관계 법규에 의거해 요청하는 경우 입력자료를 활용하고 있다. 활용내용은 주민등록사항, 범죄경력, 외국인범죄, 지명수배자, 범죄수법, 우범자, 조

직폭력배, 형사, 행정범 유치인 현황, 182 차량수배, 182 사람찾기, 운전면허, 차량등록, 도난, 분실총기, 민유총기, 범죄통계, 마약사범, 소년범죄 등이다.

(2) 범죄경력관리의 활용기관 및 활용범위

범죄경력기록을 활용하고 있는 기관은 일선경찰기관, 검찰, 안기부 등의 사법경찰기관이다. 그리고 이들 기록을 활용할 수 있는 범위는 형의 실효 등에 관한 법률 시행령 제7조에 열거되어 있다.

범죄경력 활용범위는 형사입건 피의자 송부시 참고자료, 고소, 고발, 범죄수사 자료에 이용, 범죄 누범기록 확인, 각종 신원확인 활용 등이다. 외국인범죄의 활용범위는 형사입건 피의자 송부시 참고자료, 고소, 고발, 범죄수사자료에 이용, 각종 외국인 신원확인 활용 등이며, 지명수배자의 활용범위는 전국 경찰관서 온라인망을 최대한 이용하여 지명수배자 확인 및 즉시 검거, 각종 신원확인 활용 등이다. 범죄수법의 활용범위는 수법범죄 발생시 동일범죄 유형을 쉽게 색출하여 동일수법자 범죄 파악 및 대상자 압축으로 범인 신속 검거에 활용하고 있다. 우범자의 활용범위는 우범자 및 보호처분 대상자의 지속적인 동태파악으로 무단전출 및 행불자의 신원확인 등에 신속을 기하고, 재범방지 등을 위한 수사자료로 활용하고 있다. 조직폭력배의 활용범위는 조직적인 범죄발생시 용의자 범죄 추정, 조직의 계보, 활동부대 파악, 특정 지역내의 조직폭력배 현황 파악 등이다.

(3) 범죄경력자관리의 연혁 및 자료량

1973년 8월부터 분석 및 설계로 시작하여 1975년 12월 30일 색인사항수록, 1977년 6월 30일 수정자료 수록후 1977년 10월 1일 이래 전국 경찰서급이상에서 온라인 시스템(on-line system)을 활용하여 현재까지 사용하고 있으며, 총 프로그램 건수는 173건이다.

1993년 7월 31일자 자료량은 범죄경력자료로서 색인 2,605,072명, 수형 4,332,604건이 있고, 수사자료로서 색인 8,432,235명, 수형 18,071,752건이 있다.

3. 우범자 관찰보호제도

범죄경력자관리의 한 형태로서 우범자 관찰보호는 우범자 관찰보호규칙(경찰청 예규 제17호)에 근거해 실시되고 있다. 여기에서는 우범자 관찰보호규칙을 중심으로 구체적인 절차, 방법 등을 살펴보고, 현재 실시되고 있는 우범자 관찰보호의 실태 및 현황에 대해 알아보기로 한다.

(1) 우범자 관찰보호의 내용

1) 우범자의 개념

우범자에 대한 개념정의는 여러 가지 측면에서 접근할 수 있다. 우범자는 사회학적으로 일탈가능성이 있는 모든 사람이지만 법률적으로는 보다 좁은 의미로 정의되고 있다. 여기에서는 우범자 관찰보호규칙의 정의에 따르기로 한다. 동규칙 제2조에 의하면 우범자란 ① 강도, 강간, 절도, 장물, 폭력행위, 약취, 유인, 도박, 사기, 각종 위조, 변조, 밀수 및 마약사범의 범죄경력에 있는 자 중 재범할 우려가 있는 자. ② 범죄단체 조직원 기타 성벽 또는 환경으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 자. ③ 심신장애자 및 알코올중독자 기타 특정한 사유가 있어 그 성벽 또는 환경으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 자를 말한다.

2) 우범자 관찰보호의 목적과 기능

우범자 관찰보호는 전과자 등 특정한 사유가 있어 그 성벽 또는 환경으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 자의 동정(動靜)을 관찰하는 것이다. 그리고 이러한 우범자 관찰보호의 목적은 범죄의 위험을 방지하고, 관찰기록을 보관하여 수사자료로 활용하기 위한 것이다.

경찰은 우범자 관찰보호를 통해 교화, 범죄예방, 수사단서라는 세 가지 기능을 할 수 있다. 여기에서 가장 적극적인 기능은 교화, 중간적인 기능은 범죄예방, 가장

소극적인 기능은 수사단서의 세 가지를 들 수 있다. 우범자 관찰보호를 통해 적극적인 교화기능을 수행하기 위해서는 무엇보다도 경찰과 우범자간의 긴밀한 접촉이 가능해야 한다. 긴밀한 접촉은 공식적, 비공식적으로 이루어질 수 있다. 공식적이든, 비공식적이든 경찰의 우범자관리활동은 궁극적으로 범죄예방을 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 경찰의 인적, 재정적 한계 이외에 우범자들 스스로 관리받고 있다는 사실에 대한 반발가능성을 고려하면 이러한 활동은 적극적으로 이루어지기 어려운 한계를 안고 있다.

우범자관찰보호는 범죄예방을 위한 사회내처우의 일종이라는 점에서 보호관찰이나 갱생보호와 유사하지만 이들과 구별되어야 한다. 우선 우범자관찰보호는 법률상 제도화되어 있지 못한 반면 보호관찰이나 갱생보호는 법률에 명문의 근거를 가지고 있다¹⁷⁾. 또한 담당기관에 있어서 우범관찰보호는 경찰이 담당하지만 보호관찰이나 갱생보호는 법무부에서 담당하고 있다¹⁸⁾. 다음으로 대상에 있어서 보호관찰은 선고유예, 집행유예, 가석방 가퇴원자, 보호처분소년 등 형사처분이나 보호처분의 집행이 종료되지 않은 자를 대상으로 하고¹⁹⁾ 갱생보호는 형사처분이나 보호처분을 이미 받은 자를 대상으로 하는데²⁰⁾, 우범자관찰보호는 양자를 포괄하고 있다. 또한 처우의 내용에 있어서 우범자관찰보호는 소극적으로 관찰에 의존하는 반면 보호관

17) 보호관찰의 경우 그 실체법적 근거는 형법, 사회보호법, 소년법 등의 규정을 들 수 있고 절차법적 근거는 보호관찰 등에 관한 법률을 들 수 있다. 갱생보호는 보호관찰 등에 관한 법률에서 규율하고 있다.

18) 구체적으로 보호관찰의 담당기관으로 중앙기관으로 법무부 내에 보호국과 보호관찰심사위원회가 있고, 일선기관으로 보호관찰소 있다. 보호관찰업무는 보호관찰소에 소속된 보호관찰관이 담당하고 민간독지가인 보호선도위원이 보호관찰관의 업무를 보조, 지원하고 있다(보호관찰 등에 관한 법률 제6조 이하 참조 : 송광섭, 형사정책, 1996, 501면 이하.). 갱생보호는 법무부장관의 감독을 받는 특수법인으로서 한국갱생보호공단이 담당하고 있다(보호관찰 등에 관한 법률 제68조 이하 참조). 경찰의 경우 각급 경찰청에서 지역실정에 맞게 갱생보호 사업을 지원하고 있다(이건중, 각국의 범죄예방정책, 형사정책연구 제5권 제3호, 1994 가을호, 22면).

19) 보호관찰 등에 관한 법률 제3조 참조.

20) 보호관찰 등에 관한 법률 제3조 제2항 참조. 이러한 의미에서 갱생보호를 석방자보호라고 부르기도 한다(정영석/신양균, 형사정책, 1996, 616면 참조.)

찰이나 갱생보호의 경우 소극적인 관찰 이외에 보다 적극적인 지도와 원호가 이루어진다²¹⁾. 이상에서 알 수 있듯이 보호관찰이나 갱생보호는 범죄예방과 범죄인의 교화를 목적으로 하고 있고 특히 범죄인의 교화 내지 사회복귀를 위하여 적극적인 지도와 원조가 이루어지고 있다. 그러나 우범자관찰보호의 경우 범죄인의 사회복귀 기능은 그 방법의 소극성이라는 제약 때문에 커다란 효과를 기대하기 곤란하다²²⁾.

이처럼 경찰의 인적, 재정적 한계 및 제도의 성격상 경찰의 우범자관리활동은 소극적으로 이루어질 수밖에 없으며, 이로 인해 결국 범죄발생 이후의 범죄자색출기능에 중점이 두어지게 된다. 즉 현재로서는 우범자관찰보호의 주된 기능은 수사자료로서의 기능이라 할 수 있다. 여기에는 이 업무활동이 폭력계에서 담당하고 있다는 점도 영향을 미치고 있다. 폭력계에는 현실적으로 많은 현안이 있게 마련이며, 이러한 연속적인 현안의 발생은 이들에게 범죄예방 차원 및 교화 차원의 우범자관리활동에까지 관심을 쏟기 어렵게 하고 있다. 다만 우범자관리활동은 앞으로 기능강화의 정도에 따라서 교정제도가 갖는 여러 가지 문제점을 어느 정도 보완할 수 있는 제도적 장치로서 기대해 볼 수 있을 것이다.

3) 관찰보호 대상자 지정 및 관찰보호 회수

관찰보호대상자는 서면상 심사로 분류·지정되고 있다. 여기에는 감종과 을종대상자로 나누어지며, 범죄의 정도 및 재범가능성이 분류기준으로 활용되고 있다.

① 감종 대상자 : 1월 1회이상

21) 보호관찰의 경우에 이루어지는 지도의 구체적인 방법으로 준수상의 이행에 대한 지시 및 대상자의 건전한 사회복귀를 위한 조치가 있고(보호관찰 등에 관한 법률 제38조 제2항), 원호의 구체적인 방법으로는 숙소 및 취업알선, 직업훈련의 기회제공, 환경개선, 대상자의 건전한 사회복귀를 위한 기타 원조, 응급구호가 있다(보호관찰 등에 관한 법률 제39조, 제40조). 갱생보호의 경우는 숙식제공, 여비지급, 생업도구 생업조성금품의 지급 및 대여, 직업훈련 및 취업알선, 대상자의 자립지원, 이상의 보호방법에 부수하는 선행지도의 방법이 행하여진다(보호관찰 등에 관한 법률 제62조).

22) 우범자관찰보호의 경우 관찰을 통하여 재범의 우려가 있는 경우 우범자 주변의 방법활동을 강화하는 등의 방법을 통하여 범죄예방효과를 기대할 수 있고, 이러한 재범방지활동은 간접적으로 우범자의 사회복귀에 기여할 수 있을 것이다.

감중대상자는 다음과 같이 규정되어 있다. 첫째 강도, 강간, 절도, 장물, 폭력행위, 약취유인, 도박, 사기, 각종 위조 변조, 밀수 및 마약사범의 범죄경력이 있는 자 중 재범할 우려가 있는 자로서 2회 이상 금고 이상의 실형을 선고받고 출소후 3년이 경과하지 않은 자. 둘째 범죄단체 조직원 기타 성벽 또는 환경으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 자로서 인지후 3년이 경과하지 않은 자이다(규칙 제2조 제1호, 제2호, 제3조 제1호 참조).

② 을종 대상자 : 3월 1회이상

을종대상자는 다음과 같이 규정되어 있다. 첫째 심신장애자 및 알코올중독자 기타 특정한 사유가 있어 그 성벽 또는 환경으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 자로서 인지후 2년이 경과하지 않은 자. 둘째 감중기간 경과후 계속 관찰을 요하는 자로서 3년이 경과하지 않은 자. 셋째 기타 전과자 및 출소후 행방불명 또는 조사누락 등으로 관찰보호를 받지 않은 자로서 인지후 2년이 경과하지 않은 자이다(규칙 제2조 제2호, 제3호, 제3조 제2호 참조).

4) 관찰보호방법

① 관찰보호 담당경찰관의 관찰

경찰서장은 지서, 파출소 또는 수사과 직원중에서 우범자 관찰보호담당경찰관을 지정하고, 우범자의 활동을 관찰보호하게 한다. 관찰보호는 온당 적절한 방법에 의해 이루어져야 하며, 이 과정에서 관찰보호대상자 또는 그 가족의 명예 및 신용을 부당하게 해하는 일이 없어야 한다.

관찰방법은 직접관찰과 간접관찰이 있다. 직접관찰은 관찰보호대상자를 담당경찰관이 직접적으로 관찰하는 것이고, 간접관찰은 관찰보호대상자를 가족이나 친지, 이웃 등 주변인물을 활용해 간접적으로 관찰하는 것을 말한다. 현행 규정에는 온당 적절한 방법을 활용하고, 관찰보호대상자 또는 그 가족의 명예 및 신용을 부당하게 해하는 일이 없어야 한다고 규정되어 있지만 이의 명확한 의미는 밝혀져 있지 않다. 다만 비합법적인 방법을 사용하지 않아야 한다는 일반적 의미만이 부여되어 있을 뿐이다.

② 관찰카드의 작성, 보관, 폐기

경찰서장은 우범자로 편입된 자에 대해 일정한 양식에 의해 우범자 관찰카드를 작성, 비치하고, 관찰보호를 위임받은 경찰서, 지서, 파출소의 담당자는 우범자의 동태를 파악하여 이를 관찰카드 이면에 기록한다. 우범자 관찰카드는 경찰서 수사과에서 보관하고, 지서, 파출소장의 관찰보고에 의해 카드관리 담당자가 이를 정리한다.²³⁾ 지서, 파출소에서는 관찰보호 대상자명단을 관찰기본대장에 등재하고, 관찰보호상황은 근무일지에 기재한다.

관찰카드의 작성은 수기(手記)에 의존하고 있어 관찰자료의 관서간, 지역간 연계 활용이 잘 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 관찰자료는 전수되고 있지 않으며, 따라서 수사활동은 수사경찰 개인차원에서 이루어지고 있는 것이다. 이에 따라 관찰카드의 작성은 더욱 형식화되고 있다.

우범자가 사망, 전출하거나 관찰보호기간 경과자로서 관찰보호의 필요가 없다고 인정된 자는 당해 카드에 폐기의 연월일과 사유를 명기하고, 이를 수사참고자료로 별도로 보관해야 한다.

5) 우범자 편입절차 및 우범자에 대한 변동사항의 처리

경찰서장은 교도소장으로부터 우범자의 출소통보를 받은 경우 2월 이내에 귀주 여부를 확인하고, 범죄경력조회를 실시한 후, 재범의 우려가 있는 경우 관찰보호대상 우범자로 편입한다. 또한 심신장애자, 마약류 중독자 및 알코올 중독자 기타 특정한 사유가 있는 우범자가 관내에서 발견된 경우 심사를 거쳐 우범자로 편입한다.

또한 우범자가 전출, 전입하는 경우 이를 통보 또는 확인하여야 한다. 즉 경찰서장은 우범자가 타관할로 전출한 것을 확인하였을 때는 즉시 신 거주지 관할 경찰서장에게 당해 우범자의 관찰보호카드 사본을 송부하여야 한다(규칙 제10조). 그리고 경찰관은 방범심방 기타 직무수행 등을 통하여 관내에 우범자로 인정되는 자가

23) 우범자관찰보호규칙 제9조에 의하면 우범자관찰보호 카드를 경찰서에서 보관하고 지 파출소장의 관찰보고에 의하여 카드관리 담당자가 이를 정리하도록 되어 있으나, 실제로는 지 파출소 단위로 카드를 작성, 보관하고 있다.

전입한 것을 발견하였을 때에는 3일 이내에 그자의 전 주소지 관할 경찰서장에게 우범자 여부를 확인하여야 한다(규칙 제11조). 한편 관찰보호중인 우범자나 출소통보를 받은 자중 우범자로 편입해야 할 자가 소재불명되었을 경우에는 해당 경찰서장은 지체없이 첫째 본적지 및 전주소지 조회, 둘째 가족, 친지 및 소재당시 면회인 등 연고자의 주소지 등 조회, 셋째 본인 및 가족 등 연고자에 대한 주민등록 이신상환 확인 등의 조치를 취해야 하며, 조회를 의뢰받은 경찰서장은 10일 이내에 결과를 회보하도록 하고 있다(규칙 제12조).

경찰서장은 종별 관찰보호기간이 만료된 자에 대해서는 1월이내에 계속 관찰의 필요성을 재심사하여 계속 관찰보호를 요하는 자는 기간을 연장 또는 을종으로 격하시켜 관찰할 수 있고, 우범자가 사망 또는 전출하거나 보호관찰기간 경과자로서 지속적인 관찰의 필요가 없는 자는 관찰보호대상에서 삭제한다.

이와 같이 현행 규정에는 관찰보호자를 계속 심사해 삭제 여부를 결정하도록 되어 있다. 그러나 삭제사유가 발생해도 실제로는 삭제하지 않고 계속 관리하고 있는 경우가 대부분이다. 이는 삭제이후 발생할지도 모르는 미연의 사태에 대비하기 위한 것이다. 즉 삭제이후 재범을 범했을 때 발생할 수 있는 책임문제를 사전에 회피하기 위한 것으로 보인다.

(2) 우범자 관찰보호 실태

1997년 3월 현재 경찰청에서 실시하는 우범자 관찰보호는 총 15,253명에 대해 실시하고 있으며, 이중 갑종 대상자가 7,879명, 을종 대상자가 7,374명이다. 이를 죄종별로 보면 폭력행위가 총 6,798명으로 이중 갑종 대상자가 3,937명, 을종 대상자가 2,861명으로 가장 많다. 다음으로 절도가 총 3,786명으로 이중 갑종 대상자가 1,835명, 을종 대상자가 1,951명이며, 강도가 총 802명으로 이중 갑종 대상자가 403명, 을종 대상자가 399명이다. 강간은 총 408명으로 이중 갑종 대상자가 196명, 을종 대상자가 212명이며, 살인은 총 133명으로 이중 갑종 대상자가 83명, 을종 대상자가 50명이다.

그러나 우범자 관찰보호는 일선 경찰의 업무과다로 형식적으로 운영되고 있어

소극적 관리행위만 있다고 할 것이다. 즉 파출소 단위 지역별 관찰에 의존하고 있어 현황 파악 정도의 의미부여만 할 수 있다.

〈표 3〉

우범자 관찰보호 죄종별 현황

(1997년 3월 현재)

(단위: 명)

구 분	계	감	을
살 인	133	83	50
강 도	802	403	399
강 간	408	196	212
절 도	3,786	1,835	1,951
장 물	22	10	12
폭 력 행 위	6,798	3,937	2,861
약 취 유 인	5	1	4
도 박	29	15	14
사 기	121	66	55
위 변 조	3	2	1
밀 수	5	3	2
마 약	96	35	61
기 타	3,045	1,293	1,752
계	15,253	7,879	7,374

자료: 경찰청, 내부자료, 1997

IV. 외국의 현황

앞에서는 우리 나라의 우범자관찰의 내용과 실태에 대하여 살펴보았다. 장차 범죄를 행할 것이 예상되는 자에 대하여 범죄를 미연에 방지하기 위하여 그를 관찰하는 등 일정한 조치를 취할 필요성을 느끼는 것은 비단 우리나라만의 관심사는 아닐 것이다. 여기서 외국의 입법례나 제도를 살펴보는 것은 우리에게 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 아래에서는 독일과 일본에서 우범자에 대한 관리가 어떻게 이루어지고 있는지에 대하여 살펴보기로 한다.

1. 독 일

독일의 경우 우범자에 대한 관찰은 법률에 의하여 비교적 상세히 규율되고 있다. 즉 各州의 경찰법에서 이에 관하여 규율하고 있고 또한 통일경찰법(예비초안)에서도 이에 관한 규정을 두고 있다²¹⁾. 구체적으로 통일경찰법 예비초안에서는 제8조의

21) 연방체제인 독일의 경우 경찰작용에 관한 입법권한은 원칙적으로 각 주의 권한에 속한다(독일기본법 제30조, 제70조 참조). 따라서 독일에서는 각 주별로 경찰법(Polizeigesetz)이 마련되어 있다(치안연구소, 주요국가의 수사구조 및 사법경찰제도(독일편), 65면 참조). 그러나 최근 들어 범죄의 광역화 경향 등을 고려할 때 효과적인 범죄투쟁을 위하여 각 주의 경찰법의 통일이 요청되게 되었다. 이에 따라 각 주 경찰법 개정의 기준으로 1977년 11월 25일에 연방과 각 주의 내무장관연석회의에서 '연방과 각 주의 경찰법 통일을 위한 모범초안(Musterentwurf eines einheitliches Polizeigesetzes des Bundes und Länder ; ME PolG. 이하 통일경찰법 모범초안으로 지칭)이 제안되었다. 그리고 1986년 3월 12일에는 경찰법 모범초안의 개정을 위한 예비초안(Vorentwurf zur Änderung der Musterentwurfes eines Polizeigesetzes ; VEME PolG. 이하 통일경찰법 예비초안으로 지칭)이 제안되었는데, 同草案의 특징은 경찰에 의한 정보의 수집 및 처리에 관한 상세한 규정을 마련하고 있다는데 있다(B. Reichert / K. H. Ruder, Besonderes Verwaltungsrecht für Badenwürttemberg, 1994, S. 33). 본래 통일경찰법 모범초안의 경우 개인에 관한 정보수집과 관련하여 신원확인(Identitätsfeststellung), 감식조치(erkennungsdienstliche Maßnahme), 소환(Vorladung) 의

a 내지 제8조의 d에서 이에 관하여 규정하고 있다. 州경찰법의 경우는 예컨대 바덴 뷔르템베르크州 경찰법(Polizeigesetz Baden - W rtemberg : bwPolG)의 경우 제2편 제2장(제19조 내지 제25조)에서, 노르드라인베스트팔렌州 경찰법(Polizeigesetz des Landes Nordrhein - Westfalen : PolG NW)의 경우 제2편 제2장(제9조 내지 제21조)에서, 바이에른州 경찰법(Gesetz über den Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei : bayPAG)의 경우 제3편 제1장(제30조 내지 제36조)에서 규율하고 있다. 이러한 독일의 우범자관찰에 규율의 특색은 우선 우리나라나 후술하는 일본의 경우와는 달리 법률에 그 근거규정을 마련하고 있다는 점과 그 방법이나 절차에 대하여 상세한 규정을 마련하고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 개인에 대한 여러 가지 정보수집방식을 포괄적으로 규정하면서 그 한 유형으로 우범자관찰을 포함시키고 있다. 즉 정보수집의 대상으로서 우범자 이외에 범죄피해자, 증인 등을 포괄적으로 규정하고 있고 또한 정보수집방식으로서 우범자에 대한 관찰 이외에 불심검문, 지명통보 등을 종합적으로 규율하고 있으며 그밖에 수집된 정보의 관리방법에 관하여도 상세한 규정을 마련하고 있다.

아래에서는 이러한 여러 규정 가운데 우리나라의 우범자관찰에 관련되는 규정을 중심으로 독일의 제도를 살펴보기로 한다. 그리고 전술한 각 주의 경찰법과 통일경찰법 예비초안은 우범자관찰에 관한 한 유사한 규정을 두고 있으므로 통일경찰법 예비초안의 내용을 중심으로 독일의 제도를 살펴보기로 한다.

(1) 정보수집의 대상

경찰이 범죄예방을 위하여 정보를 수집할 수 있는 대상은 두가지로 나뉘어 규율

세가지 표준조치만을 규정하고 있었다. 그러나 이것만으로는 위험방지에 부족하기 때문에 통일경찰법 예비초안에서는 정보수집 및 처리에 관한 광범한 규정을 도입하게 되었다. 즉 현저한 위험의 방지를 위하여 필요한 경우에는 정보를 수집할 수 있도록 하는 일반조항의 형식으로(8 c I 2 VEME PolG) 개인관련정보의 수집을 인정하게 되었다. 그리고 이러한 형식의 일반조항을 특정된 일반조항(Spezialgeneralklausel) 또는 제한적 일반조항(ingeschränkte Generalklausel)이라 한다(Franz - Ludwig Knermeyer, Polizei - und Ordnungsrecht, 1993, Rn 139)

되고 있다. 먼저 단순한 관찰 등 일반적인 방법에 의하여 정보를 수집할 수 있는 대상으로는 장차 범죄를 행하리라고 인정할만한 근거가 존재하는 자 및 이와 접촉하거나 동행하는 자, 범죄피해의 우려가 있는 자, 증인, 정보제공자이다²⁵⁾. 따라서 우범자 즉 범죄를 실행할 우려가 있는 자는 특별한 제한 없이 정보수집의 대상으로서 경찰에 의한 관찰 등의 대상이 된다. 다음으로 사진촬영 등 특별한 방식에 의한 정보수집의 대상은 보다 제한이 된다. 즉 현저한 위협의 방지를 위한 경우와 일정한 범죄의 예방을 위한 경우로 한정된다. 후자 즉 범죄예방을 위하여 정보수집이 인정되는 범죄로는 독일형사소송법 제100조의 a, 독일형법 제176조 내지 181조의 a, 제243조, 제244조, 제260조, 제263조 내지 제265조, 제266조, 제324조 내지 제330조의 a에 규정된 범죄와 직업적, 상습적, 조직적 범죄의 경우이다²⁶⁾.

(2) 정보수집의 방식

정보수집의 방식은 일반적인 방식과 특별한 방식으로 나뉘어 진다. 일반적인 방식은 관찰 등 별다른 수단이나 도구 없이 실행할 수 있는 것으로서 이에 관하여는 특별한 규정이 없다. 다음으로 정보를 수집하기 위한 특별한 방식은 4가지로 한정되어 있다. 즉 장기간의 관찰, 사진촬영 도청 녹음기구 등 일정한 기술적 수단을 비밀리에 사용하는 방법, 경찰관이 신분 위장하여 투입되는 방법, 경찰관 이외의 제3자를 투입하는 방법이다²⁷⁾. 이러한 특별한 방식에 의한 정보수집은 다른 방법에 의한 경우 업무수행에 지장이 있는 경우에 한하여 허용되며, 이러한 정보수집을 통하여 발생하게 될 득과 실을 비교하여 비례관계가 유지되는 한도에서 허용된다²⁸⁾.

25) VEME PolG § 8a (2)

26) VEME PolG § 8c (1)

27) VEME PolG § 8c (2). 각 주에서도 이러한 특별한 방식의 정보수집에 관한 규정을 두고 있다. 예컨대 바이에른 (§33 bayPAG), 바덴뷔르템베르크 (§22 bwPolG), 베를린 (§25 blnASOG), 헤센 (§15 HSOG), 함부르크 (§9 hmbDatPolG), 노르트라인베스트팔렌 (§16 NWPOLG), 라인란트팔츠 (§25b rhpfPVG), 자란트 (§28 SaarPolG), 슐레스비히홀슈타인 (§185 schlhLVwG), 튀링겐 (§34 thüPAG) 등이다.

28) VEME PolG § 8c (1)

(3) 정보수집의 절차

전술한 일반적인 정보수집의 경우는 각 경찰관이 단독으로 행할 수 있다. 반면 특별한 방식에 의한 정보수집은 지체의 위험(Gefahr im Verzug)이 있는 경우를 제외하고는 경찰관청이나 경찰관서의 장 또는 이들이 위임한 자의 명령이 있어야 이루어 질 수 있다²⁹⁾. 또한 이러한 특별한 방식에 의한 정보수집을 위하여 조치가 취해진 경우 당해 조치의 목적을 달성하는데 지장이 없는 한 당해 조치의 종료 후 가능한 즉시 관련자에게 통지하여야 한다³⁰⁾.

(4) 정보수집의 특수한 경우

1) 경찰감시를 위한 통보

우범자에 대한 감시를 철저히 하기 위하여 일정한 우범자의 출현을 다른 경찰관서로 하여금 통보하도록 하는 제도가 인정되며 이를 경찰감시를 위한 통보(Ausschreibung zur Polizeilicher Beobachtung)라고 한다³¹⁾. 이는 우리나라의 지명수배나 지명통보제도와 유사하지만 지명수배나 지명통보는 일정한 피의자를 대상으로 한다는 점에서 범죄예방의 관점에서 우범자를 대상으로 하는 이 제도와 구별된다³²⁾. 이러한 경찰감시를 위한 통보의 대상으로는 첫째, 특정인에 대한 전체적인 평가 및 이전에 그가 행한 범죄행위로부터 장래 중대한 범죄행위를 실행할 우려가 있는 자. 둘째, 독일형사소송법 제100조의 a, 독일형법 제176조 내지 181조의 a, 제

29) VEME PolG § 8c (1).

30) VEME PolG § 8c (5).

31) H. Lisken / E. Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 1992, S. 594f.

32) 독일의 경우에도 범죄혐의자에 대한 지명수배제도가 인정되고 있으며, 이는 독일 형사소송법 제163조의 e에서 규율되고 있다. 이러한 범죄혐의자에 대한 지명수배의 경우 수배의 권한은 원칙적으로 법관에게 있으며 예외적으로 검사에게도 인정된다는 점에서 경찰이 수배의 권한을 갖는 우범자에 대한 수배의 경우와 다르다(Kleinknect / Meyer, StPO, 1996, § 163e Rn. 13).

243조, 제244조, 제260조, 제263조 내지 제265조, 제266조, 제324조 내지 제330조의 a에 규정된 범죄와 외국인법(Ausländergesetz) 제47조의 a에 규정된 범죄를 실행할 우려가 있는 자이다³³⁾.

이러한 경찰감시를 위한 통보명령은 경찰관청이나 경찰관서의 장 또는 상급관서의 공무원이 문서로 발한다³⁴⁾. 통보명령의 기간은 최장 1년이며, 통보명령을 발한 후 늦어도 6개월이 경과되기까지는 통보명령의 요건이 존속하는지의 여부를 심사하여야 한다. 그리고 기간연장의 필요성이 있는 경우에는 새로운 명령이 있어야 한다³⁵⁾. 한편 통보명령의 요건이 더 이상 존재하지 않는 경우 또는 통보명령의 목적을 이미 달성하거나 그 목적달성이 불가능하게 된 경우에는 지체없이 통보를 해제하여야 한다³⁶⁾.

2) 공개적인 행사 등에서의 정보수집

경찰은 공공의 안전과 질서에 대한 위협이 발생하리라고 예상되는 경우 공개적인 행사나 회합, 집회에서 개인과 관련된 정보를 수집할 수 있다³⁷⁾. 즉 공개적인 행사, 회합, 집회 등에서 발생이 예상되는 범죄의 예방을 위하여 범죄와 관련된 개인의 정보를 수집할 수 있도록 하고 있다³⁸⁾.

참고로 통일경찰법 예비초안(VEME PolG)에서 우범자관찰보호와 관련되는 조항을 소개하면 다음과 같다.

* 제8조의 a(정보의 수집)

33) VEME PolG § 8d (1).

34) VEME PolG § 8d (2).

35) VEME PolG § 8d (3).

36) VEME PolG § 8d (4).

37) VEME PolG § 8b.

38) VEME PolG § 8b. 각 주의 경우에도 이에 관한 규정을 두고 있다. 예컨대 바이에른(§32 bayPAG), 바덴뷔르템베르크(§21 bwPolG), 베를린(§24 b'nASOG), 헤센(§14 HSOG), 함부르크(§8 hmbDatPolG), 쉘레스비히홀스타인(§184 schlhLVwG), 튀링엔(§33 thüPAG)(§)(§)(§)

① 생략

② 경찰은 사실상의 근거를 토대로 경험직상 판단할 때 범조의 예방을 위하여 필요한 경우에는 다음 각호에 해당하는 자의 개인관련정보를 수집할 수 있다.

1. 장차 범죄를 행하리라고 인정할 만한 근거가 존재하는 자
2. 제1호에 규정된 자와 접촉하거나 동행하는 자
3. 범조의 피해를 당하리라고 인정할 만한 근거가 존재하는 자
4. 증인, 단서제공자 기타 정보제공자

* 제8조의 b(공개적인 행사, 회합 및 집회에서의 정보수집)

① 경찰은 공공의 안전과 질서에 대한 위험이 발생할 것이라고 인정할만한 사실상의 근거가 존재하는 경우에는, 집회법(Versammlungsgesetz)이 적용되지 않는 공개적인 행사(Veranstaltung) 및 회합(Ansammlung)이 진행되는 동안 또는 그와 관련하여 개인관련정보를 수집할 수 있다. 구체적인 경우에 있어서 중대한 범죄의 예방을 위하여 필요한 것이 아닌 한, 행사나 회합의 종료 후 늦어도 2개월 이내에 수집된 자료를 폐기하여야 한다.

② 경찰은 공공의 안전과 질서에 대한 위험이 발생하리라고 인정할 만한 사실상의 근거가 존재하는 경우에는, 공개적인 집회(Versammlung)가 진행되는 동안 또는 그와 관련하여 개인관련정보를 수집할 수 있다. 공공의 안전과 질서에 대한 장애가 발생하지 않은 경우에는 집회의 종료 후 지체없이 수집된 자료를 폐기하여야 한다.

③ 본법 제10조의 a 제6항, 제10조의 g 제4항은 본조에 의하여 영향을 받지 않는다.

* 제8조의 c(특별한 방식에 의한 정보수집)

① 경찰은 다음 각호의 목적을 달성하기 위하여 필요하고, 다른 방법에 의하면 직무수행에 지장을 초래함이 없이 정보수집이 불가능하며, 밝혀진 사실관계의 중요성에 비추어 취하여질 조치가 비례관계를 넘어서지 않는 경우에는 본법 제8조의 a 제1항 제1호와 제2항 제2호에 규정된 자, 그와 접촉한 자 및 동행한 자에 대한 개인관련정보를 아래 제2항의 방법으로 수집할 수 있다. 이 경

우에도 서신, 우편, 통신의 비밀은 보장된다. 지체의 위험이 있는 경우를 제외하고 이러한 조치에 대한 명령은 경찰관청/경찰관서의 장 또는 그에 의하여 위임된 자가 행한다.

1. 현저한 위험의 방지를 위한 경우
2. 아래의 범죄의 예방을 위한 경우

a) 형사소송법 제100조의 a, 형법 제176조 내지 제181조의 a, 제243조, 제244조, 제260조, 제263조 내지 제265조, 제266조, 제324조 내지 제330조의 a에서 규정하고 있는 범죄가 행하여지리라고 인정할 만한 사실상의 근거가 존재하는 경우에 있어서 당해 범죄

b) 직업적, 상습적 또는 조직적으로 행하여지리라고 인정할만한 사실상의 근거가 존재하는 그밖의 범죄

② 제1항에 따른 정보수집방식은 아래와 같다.

1. 장기간의 관찰
2. 기술적 수단의 은밀한 투입 특히 사진촬영, 도청, 녹음을 위한 기술적 수단의 투입
3. 신분을 위장한 경찰관의 투입(함정수사관)
4. 경찰과의 연관이 제3자에게 알려지지 않은 자의 투입

③ 경찰은 개인의 신체, 생명, 자유 또는 중요한 가치있는 물건이나 재산에 대한 현존하는 위험을 방지하기 위하여 불가피한 경우에 한하여 주거(본법 제19조 제1항 제2문)내에서 또는 주거로부터 본조 제2항에 열거된 방법으로 개인관련정보를 수집할 수 있다. 본조 제2항 제2호에 규정된 방법에 의한 주거내에서 또는 주거로부터의 정보수집은 지체의 위험이 있는 경우를 제외하고 판사만이 명할 수 있다. 다만 기술적 수단을 주거에 투입함에 있어서 활동하는 자가 기술적 수단을 휴대하였으나 아무런 기록도 행하지 않은 경우에, 오로지 그 자의 신체 또는 생명에 대한 위험을 방지하기 위한 때에는 그러하지 아니하다. 이 경우의 절차는 본법 제20조 제1항이 준용된다.

④ 관찰을 위하여 자동기록장치가 투입된 경우, 본조 제1항에 열거된 자 이외의 자에 대한 기록은 지체없이 폐기되어야 한다.

- ⑤ 본조 제1항과 제3항에 규정된 조치가 종료된 이후에는 당해 조치의 목적을 달성하는데 지장이 없는 한 가능한 즉시 관련자에게 통지하여야 한다. 이러한 통지는 개인정보에 대한 기록이 행하여지지 않았거나 행하여진 기록이 조치 후 즉시 폐기된 경우에는 요구되지 않는다. 관련자에 대한 형법상 수사 절차가 밝혀진 사실관계에 관련되어 있는 경우에는 본항 제1문에 의한 통지는 행하지 않는다.

* 제8조의 d(경찰감시)

- ① 경찰은 범죄예방의 목적을 달성하기 위하여 다음 각호에 해당하는 경우, 다른 경찰관청/경찰관서가 다른 단서에 의한 조사시 알게 된 사람이나 차량의 출현을 보고하도록 하기 위하여(경찰감시를 위한 통보) 본법 제8조의 a 제2항 제1호에 규정된 자의 인적사항이나 그가 사용하거나 동원한 차량번호를 경찰감시자료에 보관할 수 있다.
1. 개인에 대한 전체적인 평가 및 이전에 그가 행한 범죄행위로부터 장래 중대한 범죄를 실행할 우려가 있는 경우
 2. 본법 제8조의 c 제1항 제1문 제2a호 또는 외국인법(Ausländergesetz) 제47조의 a에 규정된 범죄를 상당한 정도로 실행하리라고 인정할만한 사실상의 근거 존재하는 경우
- ② 경찰감시를 위한 통보명령은 개인과 그 동행자 및 그들이 휴대한 물건 또는 차량에 대하여 통보에 기초하여 인지하는 것이 본법 제1항에 규정된 범죄예방을 위하여 필요하다고 인정할만한 사실이 존재하는 경우에 한하여 발하여질 수 있다. 통보명령은 경찰관청의 장/경찰관서의 장/상급관서의 공무원이 발하며, 문서로 행하여야 한다.
- ③ 통보명령은 최장 1년을 기간으로 한다. 늦어도 6개월이 경과되기까지는 통보명령의 요건이 존속하는지 여부를 심사하여야 한다. 심사의 결과는 문서에 기록되어야 한다. 기간의 연장을 위하여는 새로운 명령이 요구된다.
- ④ 통보명령의 요건이 존속하지 않는 경우 또는 통보명령의 목적을 달성하거나 그 목적달성이 불가능하게 된 경우에는 경찰감시를 위한 통보를 지체없이 해

제하여야 한다.

2. 일 본

일본의 경우 경찰이 우범자 일반에 대하여 관찰 등을 통하여 그 동향을 파악할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않다. 사생활권 등 기본권 침해의 문제가 있어 우범자에 대하여 일반적으로 관찰을 실시하는 것을 허용하고 있지 않다. 그러나 범죄예방은 일본 경찰의 경우에도 중요한 관심사이기 때문에 파출소직원이 관할구역의 방범활동이나 호구조사 등에 있어서 전과자나 우범자의 동향을 파악하거나 또는 수사, 정보형사 등이 범죄예방이나 수사자료의 확보를 위하여 개별적으로 우범자의 동향을 파악하고 있으며 이를 ‘動向視察’이라 지칭하고 있다. 그러나 이들은 어디까지나 경찰의 임의적인 활동에 그치는 것이고 법적으로 제도화되어 있는 것은 아니다.

이처럼 우범자 일반에 대하여 그 동향을 파악하기 위한 법률이나 내부규정은 존재하지 않는다. 다만 폭력조직에 대하여는 그 동향을 지속적으로 관찰하여 이들에 의한 범죄를 근절하기 위한 경찰내부규정 즉 ‘暴力團犯罪視察內偵要綱’이 마련되어 있다³⁹⁾. 아래에서는 同要綱을 기초로 폭력조직에 대한 視察內偵(이하 시찰로 지칭)의 절차에 대하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

(1) 시찰의 대상

시찰의 대상이 되는 폭력조직 선정의 기준으로 동요강은 다음과 같은 다섯가지

39) 同要綱은 1961년 3월 9일에 제정되어 동년 4월 1일부터 실시되었으며, 폭력단체의 내부조직, 우호관계, 대립관계 및 자금원 등을 밝히고 이들에 의한 반사회적 활동을 계속적으로 파악하며 폭력조직에 의한 범죄를 조기에 철저히 검거하여 폭력조직의 괴멸을 기할 목적으로 제정되었다(同要綱 제1조 참조). 그밖에 同要綱과 관련한 세부적인 사항은 ‘폭력단범죄시찰내정에 대하여(暴力團犯罪視察內偵要綱について)’라는 폭력단범죄단속통첩 제3호에서 규정하고 있다.

제하여야 한다.

2. 일 본

일본의 경우 경찰이 우범자 일반에 대하여 관찰 등을 통하여 그 동향을 파악할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않다. 사생활권 등 기본권 침해의 문제가 있어 우범자에 대하여 일반적으로 관찰을 실시하는 것을 허용하고 있지 않다. 그러나 범죄예방은 일본 경찰의 경우에도 중요한 관심사이기 때문에 파출소직원이 관할구역의 방범활동이나 호구조사 등에 있어서 전과자나 우범자의 동향을 파악하거나 또는 수사, 정보형사 등이 범죄예방이나 수사자료의 확보를 위하여 개별적으로 우범자의 동향을 파악하고 있으며 이를 ‘動向視察’이라 지칭하고 있다. 그러나 이들은 어디까지나 경찰의 임의적인 활동에 그치는 것이고 법적으로 제도화되어 있는 것은 아니다.

이처럼 우범자 일반에 대하여 그 동향을 파악하기 위한 법률이나 내부규정은 존재하지 않는다. 다만 폭력조직에 대하여는 그 동향을 지속적으로 관찰하여 이들에 의한 범죄를 근절하기 위한 경찰내부규정 즉 ‘暴力團犯罪視察內偵要綱’이 마련되어 있다³⁹⁾. 아래에서는 同要綱을 기초로 폭력조직에 대한 視察內偵(이하 시찰로 지칭)의 절차에 대하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

(1) 시찰의 대상

시찰의 대상이 되는 폭력조직 선정의 기준으로 동요강은 다음과 같은 다섯가지

39) 同要綱은 1961년 3월 9일에 제정되어 동년 4월 1일부터 실시되었으며, 폭력단체의 내부조직, 우호관계, 대립관계 및 자금원 등을 밝히고 이들에 의한 반사회적 활동을 계속적으로 파악하며 폭력조직에 의한 범죄를 조기에 철저히 검거하여 폭력조직의 괴멸을 기할 목적으로 제정되었다(同要綱 제1조 참조). 그밖에 同要綱과 관련한 세부적인 사항은 ‘폭력단범죄시찰내정에 대하여(暴力團犯罪視察內偵要綱について)’라는 폭력단범죄단속통첩 제3호에서 규정하고 있다.

를 제시하고 있다. 즉 첫째, 조직이 강대하거나 범죄성이 강하거나 대립항쟁을 반복하거나 또는 흉기의 수집을 도모하는 등 중대한 범죄를 행할 우려가 있는 경우. 둘째, 광역에 걸쳐 대동단결을 도모하거나 도모할 우려가 있는 경우. 셋째, 지능폭력범죄를 반복하거나 그 범죄의 태양 또는 활동지역에 비추어 장기적이고 계속적인 시찰을 필요로 하는 경우. 넷째, 특정지역 또는 직역에서 상습적으로 폭력범죄를 반복하여 계속적인 시찰을 필요로 하는 경우. 다섯째, 기타 앞의 각호에 준하여 시찰을 필요로 하는 경우를 들고 있다.⁴⁰⁾

(2) 시찰의 담당부서

폭력조직에 대한 시찰을 효과적으로 실시하기 위하여 각 都道府縣(方面)의 경찰본부에 주무부서를 설치하여 시찰에 관한 기획, 지도 및 연락협조체제의 업무를 담당하도록 하고 있다⁴¹⁾. 그리고 폭력조직에 대한 시찰을 구체적으로 담당하기 위하여 각 都道府縣(方面)의 경찰에 필요한 수만큼의 전담반을 설치운영하도록 하고 있다. 이러한 전담반은 警部補 또는 巡查部長을 長으로 하여 약간명의 인원으로 편성된다⁴²⁾.

(3) 시찰의 절차

1) 시찰계획의 수립

40) 同要綱 제2조 참조.

41) 同要綱 제3조 제1항 참조.

42) 同要綱 제3조 제2항 참조. 이러한 전담반의 바람직한 구성 기준으로 '폭력단범죄시찰내정요강에 대하여(暴力團犯罪視察内偵要綱について)'에서는 경부보 1명, 순사부장 2명, 순사 2명 계 5명을 원칙으로 제시하고 있고, 당해 都道府縣의 실정에 비추어 이것이 곤란한 경우에는 순사부장 1명, 순사 2명 계 3명을 제시하고 있다. 이처럼 경부보 또는 순사부장을 長으로 하는 이유는 폭력조직의 시찰에 있어서는 인권문제를 비롯하여 비밀의 유지, 위해의 방지, 情報源의 보호, 인사관리 업무관리상의 각종 배려가 요청되기 때문이라고 한다('폭력단범죄시찰내정요강에 대하여(暴力團犯罪視察内偵要綱について)' 제3조 참조).

각 都道府縣(方面)의 경찰은 매 4반기 시작전 20일 까지 당해 4반기에 있어서의 시찰계획을 수립하여야 한다. 이러한 계획의 수립에 있어서는 사전에 管區警察局(북해도경찰본부 포함, 이하 동일)과 협의하고 필요한 조정을 받아야 한다. 또한 계획의 수립에 있어서는 각 4반기 시작전 10일 까지 관구경찰국을 통하여 경찰청에 시찰대상의 선정이유 등 일정한 사항을 보고하여야 한다⁴³⁾.

2) 시찰의 조정 및 지도

관구경찰국은 관구내에서 시찰계획을 파악하고 정기적으로 또는 수시로 필요한 조사 및 이에 수반하는 지도를 행하여야 한다. 또한 각 都道府縣(方面)의 경찰본부는 관구경찰국 및 관계 都道府縣(方面) 경찰과 밀접한 연락을 취하고, 폭력조직의 진출, 우호 대립관계 등 관련정보를 교환하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다⁴⁴⁾.

3) 시찰결과의 보고

각 都道府縣(方面) 경찰은 매 4반기 종료 후 1개월 이내에 관구경찰국에 기간내 시찰의 개요 등 일정한 사항을 보고하여야 한다⁴⁵⁾.

43) 보고사항은 다음과 같다. ①대상선정의 이유 ②대상단체의 명칭, 구성원수, 주된 활동지역, 우호관계, 대립관계, 최근의 활동개요 등 대상단체의 개요 ③ 시찰의 중점사항 ④ 시찰의 체제 및 방법의 개요 ⑤ 관계 都道府縣(方面) 및 관계기관과의 연락협의 사항의 개요(同要綱 제4조 제3항 참조).

44) 同要綱 제5조 참조.

45) 보고사항은 다음과 같다. ① 시찰계획의 실시상화 및 결과의 개요 ② 입수 또는 작성된 중요하거나 특이한 자료 ③ 특이동향 ④ 시찰결과에 기한 검거사례 ⑤ 성공 또는 실패사례 ⑥ 기타 참고사항(同要綱 제6조 참조).

V. 현행 범죄경력자관리체계의 문제점과 개선방안

앞에서 범죄경력자 관리체계 및 절차에 대하여 구체적으로 살펴보았다. 경찰의 대범죄투쟁에 있어서 이와 같은 범죄경력자관리가 매우 중요한 역할을 하고 있음을 부인할 수 없다. 그러나 범죄경력자관리 시스템이 범죄예방 및 진압이라는 목적에 보다 효과적으로 기여할 수 있는 방법에 대해서는 지속적인 논의가 필요하다. 즉 현재의 범죄경력자관리제도의 내용 및 절차에 대한 견밀한 검토를 통하여 그 문제점을 발견하고 이에 대한 보완책 및 개선방안을 찾는 노력이 필요하다. 경찰의 범죄경력자관리체계는 크게 수사자료표의 작성, 보관절차와 우범자관찰보호절차로 구분된다는 것은 앞에서 살펴본 바와 같다. 그리고 수사자료표의 작성, 보관의 경우 인적, 물적 시설의 부족문제, 관할부서의 문제, 수사자료표 작성의 과학적 관리 문제, 범죄경력조회의 남용문제, 수사에 대한 일반인의 접근과 정정청구권보장의 문제 등 여러 문제점이 지적될 수 있고 그에 대한 합리적인 해결책이 제시되어야 할 것이다. 그러나 여기에서는 범죄경력자관리 중 우범자관찰보호에 연구의 중점을 두고 있으므로 위와 같은 수사자료표 작성상의 여러 문제점에 대하여는 문제제기 정도로 그칠 수 밖에 없고, 아래에서는 우범자관찰보호제도의 문제점과 개선방안에 대하여 집중적인 검토를 해보기로 한다.

1. 우범자관찰보호의 문제점

(1) 우범자관찰보호의 절차, 방법상의 문제점

1) 우범자관찰보호카드 작성과 관리의 문제점

현재 우범자에 대한 관찰의 결과는 우범자관찰보호카드에 기록되어 관리되고 있다.¹⁰⁾ 이처럼 우범자관리가 수기(手記)에 의한 관찰카드의 작성에 의존하고 있어 관찰자료의 관서관, 지역간 연계활용이 잘 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 관찰

자료는 전수되고 있지 않으며, 따라서 수사활동은 수사경찰 개인차원에서 이루어지고 있어 공조수사체계의 구축이 쉽지 않다. 또한 우범자전출입시 관찰카드를 송부하고 신주거지 관할기관은 이를 인수한 후에야 본격적인 관찰이 이루어지게 되는데 이 경우 카드송부와 인수에 있어서 상당한 시간지연이 발생하게 되고 그 결과 신속, 정확한 우범자관찰에 지장이 있게 된다. 이러한 문제점들은 후술하는 바와 같이 관찰기록의 전산화를 통하여 궁극적으로 해결이 가능하게 될 것이다.

한편 우범자관찰보호규칙 제9조에는 관찰카드의 작성과 보관을 경찰서에서 하도록 규정되어 있다. 그러나 실제에 있어서는 지파출소에서 이를 담당하고 있고 경찰서에서는 파출소의 보고를 토대로 우범자의 현황만을 파악하고 있다. 카드작성의 신속성과 정확성 등을 고려할 때 관찰을 직접 담당하는 지파출소 직원이 카드를 작성, 보관하는 것이 합리적이라고 생각되며 이에 따른 현행 규칙의 개정이 요망된다.

2) 우범자 편입절차의 문제점

현재 우범자편입은 경찰서장에 일임되어 있으며, 실제로는 경찰서내의 담당자에 의해 서류상으로만 결정되는 등 그 과정이 매우 단순하고, 형식화되어 있다. 이로 인해 재범가능성에 대한 판단과 범죄예방효과보다는 모든 전과자를 관리하겠다는 의도로 인해 실질적인 관리효과는 미흡하다고 할 수 있다. 특히 우범자관찰보호 대상자의 요건으로서 범죄 또는 재범의 우려가 요구되고 있는데, 이러한 요건은 상당히 추상적인 것이어서 자칫 남용될 가능성이 있다. 실제 우범자편입과정에서는 재범가능성에 대한 판단이 직관적이고, 형식적으로 이루어지는 경우가 많이 있는 것으로 보여진다⁴⁷⁾.

3) 우범자분류와 관찰방법의 문제점

우범자관찰보호가 범죄예방과 수사자료확보의 목적을 효과적으로 달성하기 위하

46) 우범자관찰보호규칙 제9조 참조.

47) 지파출소에서 보관되고 있는 우범자관찰보호카드를 검토한 결과 우범자책정사유란에 단순히 '재범의 우려있음' 이라고만 기록되어 있고 더 이상의 자세한 판단의 근거가 나타나 있지 않은 것으로 보아 우범자편입절차가 형식화되어 있음을 추측해 볼 수 있다.

여는 관찰을 통하여 우범자에 대한 정확한 정보를 수집하는 것이 전제되어야 하고 이를 위하여는 적절한 관찰프로그램이 마련되어야 한다. 그러나 현재 시행되고 있는 우범자관찰보호는 우범자분류나 관찰방법에 있어서 지나치게 단순화되어 있다고 볼 수 있다. 우범자분류의 경우 현재 우범자는 감중, 을종으로 단순 이분류하고 있어 재범가능성을 정밀하게 판단하기 어렵다. 이를 보완하기 위해서는 우범자 분류방법을 보다 세분화할 필요가 있다. 현재와 같은 분류방법으로는 사실상 재범가능성이 적은 범죄경력자도 예외없이 우범자로 자동편입되게 되어 있다.

또한 관찰방법의 단순성도 문제된다. 현재 감중에 대해서는 1월 1회이상, 을종에 대해서는 3월 1회 이상의 관찰보호를 실시하도록 되어 있으나 우범자분류를 세분화하고 이에 따라 관찰회수도 다양화할 필요성이 있다. 한편 현재 관찰보호의 방법으로 직접관찰과 간접관찰방법이 사용되고 있는데, 주로 우범자 주변사람들로부터 탐문하여 동향을 파악하는 방법이 대부분이다. 이처럼 탐문의 방법에 의존하는 것은 방법의 용이성 이외에 인권침해의 시비를 회피하려는 의도 등이 복합적으로 작용한 결과이지만 그 결과의 신뢰성을 보장할 수 없는 한계가 있게 된다. 따라서 전문화된 독일의 경우처럼 과학적 장비의 동원 등 관찰방법을 보다 다양화하는 노력이 필요하다.

4) 관찰보호기간과 재심사의 문제점

현행 우범자관찰보호는 그 기간이 한정되어 있지 않아 관찰보호의 형식화를 부채질하고 있다. 우범자관찰보호규칙 제6조에 의하면 동규칙 제3조에 따른 관찰보호기간이 경과된 자에 대하여 관찰보호종별의 변경과 관찰보호기간의 연장여부, 해제 여부를 심사하도록 하고 있다. 그러나 이것도 우범자편입절차와 마찬가지로 형식적으로 이루어지고 있다. 또한 관찰보호기간중 우범자의 각종 행동특이사항의 기록이 미진한 것도 이러한 형식화를 가중시키고 있다.

이러한 형식적인 제도운영으로 인해 우범자관찰에 필요한 단순관리비용만 증가하지만 그 효과는 미미해지게 된다. 현실적으로 적게 배정된 우범자관찰에 필요한 예산을 집중적으로 사용함으로써 관찰보호의 효과를 실질화할 필요성이 있다. 여기에서 또한 우범자에 대한 재심사가 강화되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

5) 유관기관간의 협조 문제

우범자관찰보호의 직접적인 담당기관은 경찰이지만 이와 관련되는 기관은 다양하다. 그러나 이들 기관간의 협조체제는 미흡한 실정이다. 현재 범죄경력자정보는 경찰, 검찰, 교정기관, 법원 등이 별도로 관리하고 있어 자료공조체제가 원활하지 않은 편이다. 이로 인해 예산의 중복투자 및 비효율성이 발생하는 이외에 우범자관찰의 신속성, 정확성 등에 있어서도 상당한 지장이 초래되고 있다. 이러한 문제는 형사사법정보관리시스템이 본격적으로 가동되면 다소 사라질 것이지만, 범죄경력자에 대한 공조체제의 구축필요성은 시급하다고 할 것이다.

6) 우범자에 대한 중복관리의 문제

현재 조직폭력배, 성폭력사범, 마약류사범, 일반 우범자 등을 별도 관리함으로써 많은 관리상의 비효율이 발생하고 있는 실정이다. 그래서 우범자관리를 위한 전담기관의 설립도 검토해볼 필요가 있지만 현실적으로 어려운 실정이다. 전담기관을 설립한다면 집중적인 관리를 통해 효율성을 확보할 수 있다는 장점이 있지만 기존 조직과의 마찰로 인해 이러한 효율성은 상쇄될 가능성이 있으며, 이러한 경우 관리비용만 증가한다는 문제점이 부각되게 된다. 그러므로 여기에서는 별도의 전담조직보다는 현행 우범자를 중심으로 하는 우범자통합관리시스템을 구축함으로써 관리상의 효율성 뿐만 아니라 원활한 협조관계 모색에도 도움이 될 것이다.

7) 인력 및 예산의 문제

현행 우범자관찰보호가 형식적으로 이루어지는 중요한 요인으로서 인력 및 예산의 부족을 들 수 있다. 우범자관찰보호에 별도의 인력 및 예산지원이 전혀 이루어지지 않고 있는 상황에서 과중한 업무부담을 지고 있는 일선 경찰서 및 지파출소에서 事前的인(예방적인) 활동에 치중하기를 기대하기는 현실적으로 어려운 것이다. 우범자관찰보호를 담당하고 있는 지파출소의 경우 고유의 방법업무를 제대로 감당하기에도 벅찬 실정이다. 현재 수사경찰 1인당 인구분담율이 평균 3,083명(1994년 기준)에 이르고 있으며, 여기에 지역간 치안서비스의 불균형을 고려하면

과중한 업무부담은 재론할 필요가 없다. 이러한 상황에서 범죄경력자들에 대한 실질적 관리까지 추가로 부담시킨다면 현장 경찰인력의 사기에 많은 악영향을 미칠 것으로 판단된다.

(2) 우범자관찰내용의 활용상 문제점

우범자관찰보호는 범죄예방과 수사자료의 확보에 목적이 있다는 점은 앞에서 살펴본 바 같다. 즉 관찰의 결과가 범죄예방의 자료로 활용될 수 있고 특히 범죄발생 시 수사자료로서 중요하게 활용될 것이 기대되고 있다. 그러나 실제에 있어서는 우범자에 대한 관찰의 결과 수집된 정보의 활용도가 그리 높지 않다. 그 원인으로서는 우선 관찰결과의 정확도나 신뢰도를 들 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 우범자에 대한 관찰이 형식적으로 이루어지는 경우가 많기 때문에 일선 수사경찰들에게 이에 의존하여 수사하기를 기대하기가 곤란하다. 실제로 대부분의 수사경찰들은 우범자 관찰보호제도라는 공식적 틀에 의해서 수사단서를 발견하기보다는 비망록 등 개인적 차원에서 관리하고 있는 각종 노하우(Know-how)를 많이 활용하는 것으로 알려져 있다.

한편 우범자관찰을 통하여 확보되어 있는 자료를 활용하려는 경우에도 우범자관찰 기록이 수기(手記)에 의존하고 있고 관찰자료의 관서간, 지역간 연계활용이 미흡하기 때문에 신속,적절하게 활용할 수 없는 문제점이 있다. 즉 관찰자료의 교환이 제대로 이루어지지 않아 수사가 체계적이기보다는 개인적으로 접근되는 경향이 발생하고 있는 것이다. 이러한 문제점의 해결을 위하여는 컴퓨터 입력 등을 통하여 손쉽게 자료를 활용할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

(3) 우범자관찰보호의 법적 근거 문제

앞에서 살펴본 바와 같이 우범자관찰보호는 경찰청예규인 우범자관찰보호규칙에 근거하여 시행되고 있다. 주지하는 바와 같이 경찰청예규를 비롯한 행정기관의 예규는 행정규칙의 일종으로서 행정기관의 내부활동의 기준으로서 행정기관 내부에

서만 효력을 갖는 규범형식이다⁴⁸⁾. 여기서 공권력에 의한 기본권제한에는 반드시 법률의 근거를 요구하는 법치주의 내지 법률유보의 관점에서 우범자관찰보호에 대한 문제가 제기될 수 있다. 즉 범죄에 대한 법적 효과로서 법원에 의하여 부과된 일정 형벌을 완수한 자에 대하여 또다시 그 활동을 관찰하는 것이 부당한 기본권 침해에 해당하는 것이 아닌가하는 의문이 들게 되는 것이다⁴⁹⁾. 이러한 의문에 대한 대답을 하기 위하여는 두가지 점을 나누어 고찰할 필요가 있다. 첫째는 우범자에 대한 관찰이 법률의 근거를 요하는 기본권제한에 해당하는가하는 점이고, 둘째는 우범자관찰보호가 법률유보의 범위에 해당하는 기본권제한이라 할 경우 우범자관찰보호를 정당화하는 법적 근거는 어디에서 찾을 수 있는가하는 점이다.

먼저 우범자관찰보호가 법률의 근거를 요하는 기본권침해에 해당하는가에 대하여 살펴보기로 하자. 이에 대하여 물리적인 강제력 내지 유형력의 행사 없이 단순히 우범자의 동향을 외부에서 파악하는 것은 기본권의 제한에 해당하지 않는 것이고 따라서 더 이상 법률유보의 관점에서 문제가 제기될 여지가 없다는 주장이 있을 수 있다. 또 한편으로는 외부로부터 개인 관찰당하고 동향이 파악되어지는 것은 사생활에 대한 제한으로서 헌법에서 요구하는 법률유보의 범위에 해당하는 것이라는 주장이 있을 수 있다. 이러한 문제의 해결을 시도함에 있어서 형사소송법상 강제처분의 범위에 대한 논의가 좋은 참고가 될 수 있을 것이다. 형사소송법상 강제수사 내지 강제처분에는 강제처분법정주의와 강제처분영장주의가 적용되고 따라서 임의수사 내지 임의처분과의 한계를 명백히 할 필요가 있다. 여기서 양자를 구별하는 기준을 물리적 강제력의 행사여부에서 구별하려는 견해⁵⁰⁾, 상대방의 의사에 반하는 것인가 여부에서 구별하려는 견해⁵¹⁾, 법익침해의 유무에서 구별기준을 찾는

48) 행정규칙의 법규성 여부에 대하여는 논란이 있지만, 법규성을 인정하는 견해에 의하더라도 일반적인 기본권제한의 근거로 인정하지는 않고 있으며 신뢰보호 등 예외적인 경우에 한하여 법규성을 인정하고 있다(박윤훈, 행정법강의(상), 1997, 250면 이하).

49) 범죄를 실행한 자에 대하여 그 위험성을 근거로 일정한 제재를 부과하는 보안처분이 인정되고 있지만, 이는 사회보호법이나 보안관찰 등에 관한 법률 등의 법률에 근거하여 실시되고 있다.

50) 정영석, 형사소송법, 244면.

51) 정영석/이형국, 형사소송법, 164면.

견해⁵²⁾, 적법절차의 관점에서 양자를 구별하려는 견해⁵³⁾ 등이 제시되고 있다. 그러나 이 문제는 어느 하나의 기준에 의지하여 해결하기 보다는 물리적 강제력의 행사 여부, 상대방에 대한 의무부과의 여부, 법익침해의 유무, 상대방에 대한 의사침해의 유무 등을 종합적으로 고려하여 판단하는 것이 타당할 것이며, 이러한 방법은 결국 헌법상 요청되는 적법절차의 요청에 따르는 것이 될 것이다. 그리고 이러한 기준은 법률유보의 대상인 기본권침해의 판단에도 유용한 것이 될 수 있다. 즉 물리적 강제력의 행사여부, 의무부과여부, 법익침해 유무, 의사침해 유무 등을 종합적으로 고려하여 적법절차의 관점에서 기본권침해의 여부를 판단하여야 할 것이다. 이렇게 볼 때 우범자관찰보호의 경우도 법률유보의 대상인 기본권침해에 해당하는 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 왜냐하면 특정인을 대상으로 지속적으로 그 동태를 관찰하는 것은 사생활에 대한 제약이 될 것이기 때문이다. 비록 물리력의 행사에 의한 법익침해는 없다 하더라도 타인으로부터 관찰이나 감시를 받지 않은 상태에서 자유로운 생활을 영위하는 것은 헌법상 보장된 사생활권의 중요한 내용이 되는 것이다. 여기서 특정 우범자의 사생활을 지속적으로 관찰하는 우범자관찰보호는 법률의 근거 없이는 임의로 실시될 수 없는 것이 라는 결론이 도출되는 것이다. 독일의 경우도 경찰이나 기타 위험방지관청에 의한 개인정보의 수집이나 처리는 법적근거(수권규범)를 요구하는 것으로 파악하고 있다. 즉 개인정보의 수집, 저장, 사용, 교부는 독일기본법 제1조 제1항 및 제2조 제1항에 의하여 보호받는 일반적인 인격권의 한 내용으로서 정보에 관한 자기결정권(Recht auf informationelle Selbstbestimmung)에 대한 침해로 이해한다.⁵⁴⁾ 정보에 관한 자기결정권은 인구조사판결(Volkserzählungsurteil)에서⁵⁵⁾ 독일 연방헌법재판소가 확립한 기본권으로서 개인이 자신의 정보에 관한 교부나 사용에 관하여 원칙적으로 스스로 결정할 수 있

52) 이재상, 형사소송법, 199면.

53) 신동운, 형사소송법 I, 1997, 117면.

54) Götz, Volkmar, Allgemeines Polizei - und Ordnungsrecht, 1993, S. 80.

55) 인구조사판결은 1982년 서독 연방의회가 제정한 인구조사법률(Volkzählungsgesetz)을 위헌이라는 판결을 말한다. 인구조사법률은 개인관련정보에 대한 광범위한 물음에 답할 의무를 시민에게 부과하는 내용을 담고 있다.

는 권리를 말한다.⁵⁶⁾ 이러한 인구조사판결은 경찰의 개인정보수집 및 처리에 관한 근거법률을 마련하도록 하는 계기를 제공하였다.⁵⁷⁾

이처럼 우범자관찰보호를 법률유보의 대상으로 파악할 때 다음으로 제기되는 문제는 이에 대한 법적 근거를 어디에서 찾을 것인가 하는 점이다. 전술한 바와 같이 우범자관찰보호의 직접적인 근거규정은 우범자관찰보호규칙이지만 이는 경찰청예규로서 법률유보의 관점에서 우범자관찰보호를 정당화하는 근거가 될 수 없고, 보다 상위인 법률에서 그 근거를 발견할 수 있어야 한다. 현행법상 우범자관찰보호를 직접적으로 규정하고 있는 법률은 존재하지 않는다. 다만 경찰관의 직무범위로서 경찰관직무집행법 제2조 제1호가 범죄의 예방, 진압 및 수사를 규정하고 있고 동조 제3호에서 치안정보의 수집을 규정하고 있다. 전술한 바와 같이 우범자관찰보호가 범죄의 예방과 수사자료의 수집을 목적으로 한다는 점에서 우범자관찰보호는 이들 규정에서 말하는 경찰관의 직무범위에 속하는 것이 당연하다. 다만 경찰관직무집행법 제2조를 경찰관의 직무범위를 규정한 직무규정(Aufgabenzuweisungsnorm)인 동시에 일정한 직무를 위하여 구체적 권한을 부여한 권한규정(Befugnisnorm)으로 이해할 수 있느냐가 문제된다. 경찰작용에 관한 법률유보의 적용에 있어서는 위험방지라는 경찰의 직무의 문제와 위험방지를 위하여 개인의 자유와 권리를 침해할 수 있는 권한의 문제가 각기 다른 차원의 것으로서 이해되는 것이 일반적이다. 즉 법률에 의하여 경찰관의 직무로 규정되었다는 것만으로 경찰관이 그 직무를 수행하기 위하여 개인의 자유와 권리를 침해하는 모든 조치를 할 수 있는 권한이 인정되는 것은 아니다. 경찰의 직무규정은 경찰이 활동할 수 있는 추상적인 외연을 설정한 것이라면 경찰의 권한규정은 그 추상적인 직무범위내에서 구체적으로 활동할 수 있는 근거를 설정해 주는 것이다. 따라서 개인의 자유와 권리의 침해와 무관한

56) BVerfGE 65, 1, 43.

57) 이에 따라 통일경찰법 예비초안(VEME PolG) 이외에 라인란트팔츠(1985), 헤센(1989), 자란트(1989), 바이에른(1990), 함부르크(1991), 바덴뷔르템베르크(1991), 베를린(1992) 등 각 주의 경찰법에서 이에 관한 규정을 도입하게 되었다. 그러나 연방경찰법에서는 아직 이에 관한 규정을 두고 있지 않다.

58) 치안연구소, 경찰통합법에 관한 연구, 1997, 192면.

것이라면 직무규정만으로도 족하지만 기본권을 침해하는 구체적인 처분은 직무규정 이외에 권한규정을 그 근거로서 가지고 있어야 정당화될 수 있다⁵⁹⁾. 전술한 바와 같이 우범자에 대한 관찰이 기본권을 제한하는 조치라고 이해하는 한 그에 대한 권한규정을 발견할 수 있어야 정당화될 수 있는 것이다. 여기서 만일 경찰관직무집행법 제2조를 직무규정뿐만 아니라 권한규정으로 이해하는 경우 우범관찰보호의 정당화근거를 발견할 수 있을 것이다.

그런데 이 문제는 경찰관직무집행법상 개괄적 수권조항을 인정할 수 있느냐의 문제와 관련이 되기 때문에 이에 대한 논의를 먼저 살펴 볼 필요가 있다. 즉 경찰관직무집행법 제2조 제5호의 기타 공공의 안전과 질서유지라는 규정을 공공의 안전과 평온에 대한 위협의 제거를 위하여 경찰관에게 기본권의 제한조치 등 포괄적인 권한을 부여하는 개괄적 수권조항⁵⁹⁾으로 이해하는 경우 경찰관직무집행법 제2조 제5호 이외의 다른 규정들도 직무규정일뿐만 아니라 권한규정으로 이해할 수 있게 된다. 또한 경찰관직무집행법 제2조 제5호 이외의 다른 규정을 권한규정으로 이해할 수 없다하더라도 경찰관직무집행법상 개괄적 수권조항을 발견할 수 있는 한 이를 이를 기초로 우범자관찰보호가 정당화될 수 있는 근거를 발견하게 된다. 현행법상 개괄적 수권조항의 인정여부에 대하여는 학설이 갈리고 있다. 먼저 개괄적 수권조항을 인정하는 견해에는 다시 경찰관의 직무범위에 대하여 ‘기타 공공의 안녕과 질서유지’로 포괄적으로 규정하고 있는 경찰관직무집행법 제2조 제5호를 개괄적 수권조항으로 인정하는 견해⁶⁰⁾와 경찰관직무집행법 제2조 제5호 및 동법 제5조 제1항 제3호를 함께 개괄적 수권조항으로 파악하는 견해⁶¹⁾가 있다. 이에 대하여 현행법상 개괄적 수권조항을 인정하지 않는 견해는 경찰관직무집행법 제2조 제5호는

59) 일반적인 경찰목적인 공공의 안녕과 질서유지를 위하여 경찰이 필요한 처분을 할 수 있도록 포괄적 추상적으로 권한을 부여하는 조문형태를 개괄적 수권조항이라 하고, 이에 대하여 특정 종류의 경찰작용에 대하여 특정 처분만을 할 수 있도록 개별적인 권한을 경찰에 부여하는 조문 형태를 개별적 수권조항이라 한다(참고, 김남진, 행정법 II, 254면 이하. ; 서정범, 경찰권발동에 관한 연구, 고려대 박사학위논문, 1992, 80면).

60) 김남진, 경찰권발동의 근거와 한계, 경찰대학 청람 제4호, 1988/12, 33면. ; 강구철, 경찰권의 근거와 한계, 고시연구 1991/9, 78면. ; 석종현, 일반행정법(하), 311면. 우리 판례도 개괄적 수권조항을 인정하는 입장으로 이해할 수 있다(참조, 대판 1986. 1. 28, 85도2448).

수권규정이 아닌 단순한 직무규정(임무규정)으로 파악한다. 이처럼 개괄적 수권조항을 부인하는 견해에는 다시 개괄적 수권조항은 법치주의의 관점에서 바람직하지 않으므로 인정해서는 안된다는 입장⁶²⁾과 입법론적으로 개괄적 수권조항의 필요성은 인정하지만 해석론으로는 인정할 수 없다는 견해⁶³⁾가 있다. 생각건대 공공의 안녕과 질서에 대한 위협을 초래하는 행위나 상황은 이를 일일이 예측하여 입법자가 개별적으로 규정하는 것은 불가능한 것이며 급속도로 변화, 발전하는 현대사회에서는 더욱 더 그러하다⁶⁴⁾. 따라서 개괄적 수권조항은 공공의 안녕과 질서의 유지를 위하여 불가피한 것이며, 현행법상 경찰관직무집행법 제2조 제5호가 이에 해당하는 것으로 파악하는 것이 타당할 것이다. 이처럼 경찰관직무집행법 제2조 제5호를 개괄적 수권조항으로 인정할 경우 동조 제1호나 제3호도 직무규정인 동시에 권한규정의 성질을 갖는 것으로 인정할 수 있고 이를 기초로 우범자관찰보호는 법적 근거를 발견할 수 있다. 만일 동조 제1호나 제3호를 권한규정으로 이해하는 것이 무리가 있다면, 동조 제5호를 개괄적 수권조항으로 인정하는 것을 전제로 하여 이를 근거로 우범자관찰보호가 정당화될 수 있을 것이다. 그러나 경찰관직무집행법상 개괄적 수권조항의 인정여부에 대하여는 앞에서 살펴본 것처럼 상당한 논란이 있으므로 법률에 보다 확실한 형태로 규정을 두어 이러한 논쟁을 불식시키는 것이 요망된다. 기본권침해와 관련된 분야에서 해석에 의하여 그 근거규정을 발견하는 것보다는 직접적인 규정을 두는 것이 바람직하기 때문이다.

2. 우범자관찰보호제도의 개선방안

앞에서는 우범자관찰보호와 관련한 여러 문제점을 살펴보았다. 이러한 문제점들

61) 이기우, 경찰작용법의 체계, 수사연구, 1990/2, 98면.

62) 박윤훈, 최신 행정법강의(하), 303면.

63) 정하중, 독일경찰법의 체계와 한국경찰관직무집행법의 개선방향(하), 사법행정 1994/3, 11면 : 장영민 / 박기석, 경찰관직무집행법에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995, 75면.

64) Götz, Allgemeines Polizei - und Ordnungsrecht, 1996, S. 72.

수권규정이 아닌 단순한 직무규정(임무규정)으로 파악한다. 이처럼 개괄적 수권조항을 부인하는 견해에는 다시 개괄적 수권조항은 법치주의의 관점에서 바람직하지 않으므로 인정해서는 안된다는 입장⁶²⁾과 입법론적으로 개괄적 수권조항의 필요성은 인정하지만 해석론으로는 인정할 수 없다는 견해⁶³⁾가 있다. 생각건대 공공의 안녕과 질서에 대한 위협을 초래하는 행위나 상황은 이를 일일이 예측하여 입법자가 개별적으로 규정하는 것은 불가능한 것이며 급속도로 변화, 발전하는 현대사회에서는 더욱 더 그러하다⁶⁴⁾. 따라서 개괄적 수권조항은 공공의 안녕과 질서의 유지를 위하여 불가피한 것이며, 현행법상 경찰관직무집행법 제2조 제5호가 이에 해당하는 것으로 파악하는 것이 타당할 것이다. 이처럼 경찰관직무집행법 제2조 제5호를 개괄적 수권조항으로 인정할 경우 동조 제1호나 제3호도 직무규정인 동시에 권한규정의 성질을 갖는 것으로 인정할 수 있고 이를 기초로 우범자관찰보호는 법적 근거를 발견할 수 있다. 만일 동조 제1호나 제3호를 권한규정으로 이해하는 것이 무리가 있다면, 동조 제5호를 개괄적 수권조항으로 인정하는 것을 전제로 하여 이를 근거로 우범자관찰보호가 정당화될 수 있을 것이다. 그러나 경찰관직무집행법상 개괄적 수권조항의 인정여부에 대하여는 앞에서 살펴본 것처럼 상당한 논란이 있으므로 법률에 보다 확실한 형태로 규정을 두어 이러한 논쟁을 불식시키는 것이 요망된다. 기본권침해와 관련된 분야에서 해석에 의하여 그 근거규정을 발견하는 것보다는 직접적인 규정을 두는 것이 바람직하기 때문이다.

2. 우범자관찰보호제도의 개선방안

앞에서는 우범자관찰보호와 관련한 여러 문제점을 살펴보았다. 이러한 문제점들

61) 이기우, 경찰작용법의 체계, 수사연구, 1990/2, 98면.

62) 박윤훈, 최신 행정법강의(하), 303면.

63) 정하중, 독일경찰법의 체계와 한국경찰관직무집행법의 개선방향(하), 사법행정 1994/3, 11면 : 장영민 / 박기석, 경찰관직무집행법에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995, 75면.

64) Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 1996, S. 72.

에 대한 고려를 기초로 바람직한 우범관찰보호의 방안에 대하여 검토해 보기로 한다. 여기서 우범자관찰보호의 개선방안으로 고려될 수 있는 대안으로는 크게 세가지를 들 수 있다. 즉 첫째, 우범자관찰보호를 폐지방안. 둘째, 우범자관찰보호를 법률상 제도화하는 방안. 셋째, 현행대로 유지하면서 그 절차나 방법을 개선하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 아래에서는 이들 각각의 방안의 내용과 문제점 등을 검토하면서 가장 적절한 개선방안을 모색해 보기로 한다.

(1) 우범자관찰보호를 폐지하는 방안

우범자관찰보호는 법적 근거의 문제점 이외에 절차나 방법상의 문제점 등 여러 문제점을 노출시키고 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 또한 우범자관찰보호가 형식화되어 있는 상황에서 이에 의하여 커다란 성과를 기대하기도 곤란하다. 특히 법률에 명확한 근거규정이 결여되어 있는 상황에서 자칫 인권침해 시비 등의 문제가 야기될 소지도 많다. 이러한 점들을 염두에 둔다면 우범자관찰보호를 폐지하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 특히 범죄예방이나 범죄인의 사회복귀와 관련하여서는 법무부에서 주관하는 보호관찰제도나 갱생보호제도가 존재하므로 관찰보호의 폐지로 인한 우려가 완화될 수 있다. 오히려 범죄예방과 사회복귀 목적의 달성을 위하여는 보호관찰이나 갱생보호가 보다 조직화되어 있고 법률상 제도화되어 있다는 점에서 우범자관찰보다 강점을 나타낼 수 있다. 그리고 제한된 인적, 물적 자원을 여타 방범활동에 집중할 수 있다는 점도 폐지론의 논거로 고려될 수 있다. 또한 출소자의 재범방지는 관주도의 활동보다는 시민운동의 차원에서 접근하는 것도 좋은 방법이 될 수 있으므로 이를 시민단체 등에 이관하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다.

이처럼 우범자관찰보호를 폐지하는 방안은 현재 시행되고 있는 우범자관찰보호의 문제점에 초점을 맞출 때 상당한 설득력을 가질 수도 있다. 그러나 현행 제도의 문제점을 보완, 개선해 나아갈 경우 우범자관찰보호의 효용성은 무시할 수 없는 것이 될 수도 있다. 특히 우범자관찰보호는 재범방지 이외에 수사자료의 확보라는 중대한 기능을 수행할 수 있으므로 이를 타기관이나 시민운동 등에 이관시키는 방안이 완전한 대안이 될 수는 없을 것이다. 범죄예방이나 범죄인의 사회복귀의 문제와

관련하여 시설내 처우보다는 사회내 처우가 중요시되는 오늘날의 상황에서 범죄인의 사회내 처우는 어느 하나의 기관이 이를 담당하기보다는 사회전체가 관심을 갖고 대처하는 것이 요구된다. 보호관찰이나 갹생보호가 나름대로 여러 장점을 가지고 있지만, 범죄예방과 관련하여 경찰 또한 다른 기관이 가지고 있지 못한 나름대로의 강점을 가지고 있으므로 각각 범죄예방을 위한 노력을 경주하면서 상호 부족한 점을 보완하는 방법이 보다 바람직하다고 생각한다. 이상의 점들을 고려할 때 우범자관찰보호를 폐지하는 방안은 바람직한 것은 아니며 이를 존속시키면서 이로부터 파생되는 문제점을 해결하는 방향으로 나아가는 것이 요구된다 할 것이다.

(2) 우범자관찰보호를 법률상 제도화하는 방안

앞에서 살펴본 바와 같이 우범자관찰보호와 관련하여 제기되는 중요한 문제점으로서는 개인의 사생활권 등 기본권침해의 문제를 들 수 있다. 우범자에 대한 관찰을 통하여 기본권에 대한 제한이 가해지는 것이므로 이에 대하여는 법률의 근거가 요구되지만 현재로서는 이에 대한 명문의 규정을 발견하기가 곤란하다. 물론 경찰관 직무집행법의 해석상 개괄적 수권조항을 인정하고 이를 통하여 법적 근거를 뒷받침할 수 있다. 그러나 보다 바람직한 것은 이에 대하여 개별적인 명문의 규정을 두는 방법이 될 것이다. 이처럼 우범자관찰보호에 관한 개별적인 규정이 마련되면 우범자관찰보호의 법률적 근거에 대한 논쟁은 완전히 종식될 수 있을 것이다. 독일의 경우 이에 관하여 상세한 규정을 두고 있는 점은 좋은 참고가 될 수 있다.⁶⁵⁾

그러나 우범자관찰보호를 포괄적으로 법률에 규정할 경우 그 요건이나 인정범위의 불확정성 등으로 인하여 자칫 사생활침해가 광범위하게 이루어질 가능성도 배제할 수 없다. 여기서 이러한 우려를 완화하기 위하여 특히 범죄예방이나 재범방지의 필요성이 인정되는 범죄를 유형화하여 관찰보호의 대상으로 규정하는 것이 필요하다. 그리고 이들에 대하여 관찰보호를 실시하더라도 비례성원칙의 관점에서 별다른 문제가 제기되지는 않을 것이다. 이처럼 범죄유형을 한정시켜 명문의 규정을

65) 전술한 독일의 현황(IV. 1.) 참조

두는 방법은 우범자관찰보호에 대한 법적 근거의 문제와 우범자에 대한 관찰보호 필요성의 문제를 적절히 조화시킬 수 있는 방법이 될 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 우범자관찰보호규칙 제2조가 관찰보호의 대상을 유형화하여 규정하고 있는 것은 적절한 것으로 평가할 수 있고, 우범자관찰보호를 입법화하는 경우에도 마찬가지로 규정하는 것이 바람직할 것이다. 다만 동조 제1호에서 강도, 강간 등 범죄를 열거하고 있는 바 이는 이들 범죄의 재범률이 높기 때문에 규정되어 있는 것으로 생각된다. 그러나 이들 범죄 이외에도 재범 가능성이 높은 범죄가 존재할 수 있으므로 이에 관한 실증적인 분석을 통하여 규정이 이루어져야 할 것이다. 그리고 동조 제1호에서 폭력행위를 열거하고 있는 바 이것이 폭력행위 등 처벌에 관한 법률에서 말하는 폭력행위와 일치하는 것인지 아니면 별도의 개념인지가 확실하지 않다. 만일 동일한 개념이라면 권리행사방해죄나 손괴죄 등이 포함되게 되어 너무 그 범위가 확장되는 결함이 있고, 다른 개념이라는 별도의 개념 규정이 요구된다 할 것이다. 사건으로는 상해, 폭행 등 형법상의 죄명으로 한정시켜 규정하는 것이 타당하다고 생각한다.

이처럼 우범자관찰보호를 법률에 규정할 경우 관찰보호의 대상, 방법 등 중요한 사항은 법률에서 규정하고 세부적 기술적인 사항은 규칙 등 하위규범에서 규정하게 될 것이다. 또한 법률의 경우 우범자관찰보호에 관한 법률 등 특별법을 제정하는 방법을 고려해 볼 수 있지만 경찰관직무집행법에서 규정하는 것이 타당할 것이다⁶⁶⁾. 우범자관찰보호가 범죄의 예방과 수사라는 경찰의 직무수행의 하나로서 이루어지는 것이므로 다른 범죄예방과 수사활동과 통합적으로 규정되는 것이 바람직하고 또한 우리나라의 경우 '특별법의 남용'이라는 비판이 심심치 않게 제기되고 있기 때문이다. 독일의 경우 경찰법에서 이에 관한 규정을 두고 있다는 비교법적 고려를 할 때도 우범자관찰보호를 경찰작용에 관한 일반법인 경찰관직무집행법에서 규정하는 것이 바람직하다고 생각한다.

한편 우범자관찰보호를 입법화할 때, 독일의 경우처럼 우범자에 대한 관찰을 개

66) 구체적으로 범죄의 예방과 제지를 규정하고 있는 제6조 다음에 제6조의 2를 신설하여 우범자관찰보호라는 제목으로 규정하는 것이 타당할 것이다.

인에 대한 일반적인 정보수집의 일유형으로 규정하는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다. 우범자관찰보호는 우범자에 대한 관찰을 통하여 우범자에 대한 정보를 획득하기 위한 것이다. 개인에 대한 정보의 수집은 우범자의 경우 말고도 범죄피해자, 증인 등에 대한 정보수집이 필요한 경우가 있고, 정보수집방식에 있어서도 관찰의 방법 이외에 검문 등 다양할 수 있다. 여기서 우범자를 포함한 개인에 대한 정보의 수집을 일괄하여 규정하고 그에 관한 기본원칙이나 방법을 공통적으로 규정할 경우 경찰관이나 일반인 등이 정보수집관련 사항에 대한 체계적인 이해가 가능하고 입법방식에 있어서도 장점을 가질 수 있기 때문에 적극적인 검토가 요망된다고 할 것이다.⁶⁷⁾

(3) 기존의 제도의 유지와 이를 보완하는 방안

앞에서 살펴본 바와 같이 우범자관찰보호를 폐지하는 방법은 바람직한 방법이 될 수 없다. 또한 우범자관찰보호제도의 두 번째 개선방안인 법률상제도로 격상시키는 방법은 법률유보 등 여러 점에서 장점을 갖지만, 입법화되기 위하여는 여러 절차가 요구되기 때문에 장기적으로 추진되어야 할 하나의 과제일 수 있다. 여기서 우범자관찰보호제도의 개선에 관한 가장 현실적인 대안으로 우범자관찰보호제도를 종래와 같이 유지하면서 그 절차상의 문제점을 개선, 보완하는 방법을 제시해 볼 수 있다. 이 경우 법률유보의 관점에서 법적 근거의 확보가 문제될 수 있으나 이는 경찰관직무집행법상 개괄적 수권조항을 해석에 의하여 인정함으로써 어느 정도 해결이 기대될 수 있다. 그리고 앞에서 지적된 우범자관찰보호의 절차상 방법상 문제점을 개별적으로 보완하는 작업이 뒷받침되어야 한다. 아래에서는 이러한 개선방향을 염두에 두고 우범자관찰보호에 있어서 개선 보완되어야 할 점들을 검토해 보기로 한다.

① 우범자관찰보호대상의 합리화, 명확화

67) 치안연구소의 1997년 연구보고서(97-03) 가운데 하나인 '경찰통합법에 관한 연구'에서 제시한 경찰관직무집행법안(제9조), 통합경찰법안(제28조 이하)에서도 이러한 체계를 따르고 있다 (치안연구소, 통합경찰법에 관한 연구, 1997, 132면 이하, 160면 이하 참조).

우범자관찰보호에서 가장 큰 논란거리는 이로 인한 기본권침해의 문제이며, 이러한 문제는 관찰보호 대상을 합리적인 범위내에서 명백히 규정함으로써 해소될 수 있을 것이다.⁶⁸⁾ 현행 우범자관찰보호규칙에서 우범자관찰보호의 대상을 유형화하여 규정한 것은 적절한 것이지만 관찰보호의 대상을 보다 명확히 할 필요가 있다. 즉 우범자관찰보호규칙 제1조 제1호에서 강도, 강간 등 재범가능성이 높은 범죄를 우범자관찰보호의 요건으로 열거하고 있는 바 이들 범죄 이외에도 재범가능성이 높은 범죄를 실증적인 검토작업을 거쳐 규정할 필요성이 있다. 그리고 동조 제1호에서 열거되는 폭력행위의 개념도 보다 명확히 하여 상해, 폭행 등 형법상의 죄명으로 한정시켜 규정하는 것이 타당할 것이다. 폭력이란 용어는 폭력행위등 처벌에 관한 법률과 형법 제12조 폭력에 의하여 강요된 행위 등에서 사용된다. 폭력행위등 처벌에 관한 법률에서 말하는 폭력행위에는 상해, 폭행, 체포, 감금, 협박, 주거침입, 퇴거불응, 강요, 공갈, 손괴가 포함된다. 그러나 이 중에서 불법의 정도가 낮은 단순 폭행이나 협박, 주거침입, 퇴거불응, 손괴는 우범자관찰에서 제외되어야 할 것이다. 한편 동조 제2호는 범죄단체조직원 기타 성벽 또는 환경으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 자를 관찰보호의 대상으로 규정하고 있다. 그러나 여기서 기타 성벽 또는 환경에 의한 범죄가능성은 너무 추상적이고 포괄적이기 때문에 삭제하는 것이 타당할 것이다. 성벽이나 환경은 개념규정 여하에 따라 그 범위가 지나치게 확대될 수 있기 때문이다. 그리고 동조 제3호의 경우 심신장애, 마약중독, 알콜중독 등 특정사유에 의한 범죄우려의 판단에 있어서 성벽이나 환경을 고려하도록 하고 있으나, 성벽이나 환경은 범죄우려의 근거가 되는 특정사유에 포함될 수 있기 때문에 이를 다시 고려할 필요는 없을 것이다. 더욱이 성벽이나 환경이 개념이 명백하지 않은 상황에서 이는 관찰의 대상을 명백히 하는데 별다른 도움이 되지 못하는 단순한 수식어가 될 가능성이 있기 때문이다. 그리고 단순한 범죄의 우려가 있는 것만으로 관찰하는 경우 사생활을 지나치게 제약할 수 있으므로 죄를 범할 우려가

68) 1990년 10월 윤석양 이병이 보안사(기무사)에 의한 민간인 사찰을 폭로한 것을 비롯하여 그동안 국가기관에 의한 민간인 또는 정치인 사찰의 문제가 심심치 않게 불거져 나오고 있는 상황에서 관심을 기울여야 할 수 없다. 물론 그동안 안기부나 기무사에 의한 사찰이 주로 분제되었지만 경찰의 경우에도 남용의 가능성은 상존한다고 볼 수 있다.

‘명백한’ 경우로 한정시킬 필요가 있다.

② 우범자관찰카드 작성의 전산화

현재 수기(手記)에 의하여 우범자관찰보호카드를 작성하는 방식은 그 관리에 있어서나 정보의 활용에 있어서 여러 가지 불리한 점이 있다는 점은 전술한 바와 같다. 이러한 문제점은 우범자관찰자료를 전산관리함으로써 해결이 기대될 수 있다. 즉 자료의 전산화를 통하여 자료작성과 보관에서의 용이성, 자료활용의 신속성, 자료의 공동활용 등 여러 이점을 얻을 수 있을 것이다.

③ 우범자 편입절차의 적정화

현재 형식화되어 있는 우범자 편입절차를 적정하게 관리할 필요가 있다. 먼저 우범자 편입을 판정함에 있어서 경찰서별로 우범자편입 심사위원회의 설치 등으로 객관성을 부여함으로써 이를 보다 신뢰할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다⁶⁹⁾. 이를 위해서는 경찰서 내부인사에 한정된 위원회의 구성을 다양화할 필요가 있다. 즉 객관적이고, 공정한 외부인사를 참여시킴으로써 위원회 구성의 객관성과 타당성을 높일 수 있을 것이다. 외부인사로는 지역사회에 실정을 잘 아는 관련 전문가의 참여도 고려해야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 범죄관련 사회과학자(법학, 교정학, 범죄학, 사회학, 심리학, 행정학, 사회복지학, 교육학 등) 및 인문학자(문학 및 철학, 사학 등)들을 중심으로 전문가 풀(Pool)을 구성하도록 한다. 이들의 수가 많지 않을 뿐만 아니라 지역별로 차이가 있으므로 광역자치단체단위별로 이들을 공유하도록 한다. 나아가 지역실정을 잘 아는 지역유지가 포함되어야 할 것이다. 그리고 내부인사의 경우도 방범과장, 수사과장, 형사과장, 범죄경력자 주소지 관할 파출소장 등이 위원이 된다. 그래서 외부인사 3~4인, 내부인사 4~5인으로 위원회를 구성하도록 한다. 이와 같이 구성된 우범자편입 심사위원회에서는 새로이

69) 현행 우범자관찰보호규칙(1991. 7. 31 경찰청예규 제17호) 이전의 우범자관찰보호규정(1981. 9. 7. 내부부훈령 제676호)에서는 우범자편입 일정한 위원회에서 하도록 규정하고 있다. 즉 수사과장을 위원장으로 하고 수사계장, 형사계장, 보안(외근)계장, 해당지파출소장을 위원으로 하며 수사반장(업무담당자)을 간사로 하는 위원회에서 우범자편입을 심사하도록 하였으나 현행 우범자관찰보호규칙에서는 이것이 삭제되고 경찰서장에 일임되어 있다.

출소한 범죄경력자의 심사뿐만 아니라 편입된 우범자의 재심사도 함께 담당할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 위원회운영과정에서도 경찰의 판단이 자의적으로 개입되지 않도록 해야 할 것이다. 이를 위해 위원장은 외부인사로 임명하도록 한다. 외부인사 참여시 우범자의 신원이 노출되어 개인의 사생활이 침해될 우려가 있다. 이러한 사생활침해를 방지하기 위해서는 우범자의 이름이나 얼굴사진과 같은 신원사항은 배제한 채 범죄기록만을 심사대상으로 하도록 한다.

한편 우범자편입의 적정성을 담보하기 위하여 우범자편입의 근거를 구체적으로 기록하도록 하여야 할 것이다. 현재 실무에서처럼 막연히 재범의 우려가 있다는 기록만으로는 적정성을 보장하기 곤란하며, 객관성을 상실하기 쉽다. 또한 명확한 근거를 제시할 필요가 없으므로 행정편의주의에 치우치게 될 뿐만 아니라 사소한 심증에 기초해서라도 우범자로 편입하는 단순성을 보여주게 된다. 그러나 우범자편입의 근거를 상세히 기록할 경우 우범자편입심사과정이 보다 객관적인 근거를 제시하기 위해 노력하게 된다. 또한 관찰담당직원이 해당자를 관찰하는 경우뿐만 아니라 우범자 재심사에서도 상당한 도움이 될 수 있다.

④ 우범자분류방법의 세분화

현재 우범자는 감중, 을중으로 이분류하고 있는 바 보다 정확한 관찰을 통하여 우범자관찰보호의 목적을 달성하기 위하여는 우범자 분류방법을 보다 세분화할 필요가 있다. 범죄자의 교정을 위하여는 교도내에서 범죄자의 특성에 따른 교정처우가 이루어져야 할뿐만 아니라⁷⁰⁾ 교도소 출소 이후에도 출소직후부터 관찰보호에 있어서 범죄자의 특성이 고려되어야 한다. 출소자의 범죄의 종류, 누범정도, 과실 및 고의여부, 행형 성적, 가석방여부, 단독 또는 공동범죄여부, 복역기간, 가족관계 등을 종합적으로 판단하여 우범자를 분류해야 한다. 우범자편입 심사위원회에서는 각각의 심사요소의 가중치를 달리하여 종합점수를 산정하도록 한다. 즉 종합점수를 100점으로 환산하여 다음의 심사요소에 다음과 같은 배점을 부여하도록 한다.

출소자의 범죄의 종류는 범죄의 흉포화정도에 따라 0~20점, 누범정도에 따라 0

70) 김주덕, 범법자 사후관리와 재범방지대책, 사법행정 1990/4, 29면.

~20점, 과실 및 고의여부에 따라 0~10점, 행형 성적에 따라 0~10점, 가석방여부에 따라 0~10점, 단독 또는 공동범죄여부에 따라 0~10점, 복역기간에 따라 0~10점, 가족관계에 따라 0~10점의 점수를 부여하도록 한다. 각각의 점수를 종합해서 등급을 세분화해야 할 것이다. 이에 따라 현행 2단계의 분류방식을 보다 6단계로 세분화할 필요가 있다. 각 등급별로 다음과 같은 관찰보호를 실시하게 된다. 종합점수 산정은 각각의 위원들이 개별적으로 산정하며, 이를 종합적으로 환산한 후 위원수로 나누어 등급을 결정하는 방식을 취하도록 한다.

등급	명칭	종합점수	관찰보호 회수
1등급	최정밀관찰보호대상자	90점이상	주2~3회
2등급	정밀관찰보호대상자	80점이상	주1회
3등급	요주의관찰보호대상자	70점이상	월2~3회
4등급	주의관찰보호대상자	60점이상	월1회
5등급	경주의관찰보호대상자	50점이상	2월 1회
6등급	관찰보호대상자	40점이상	3월 1회

<표 4> 등급별 관찰보호 회수

⑤ 관찰방법의 과학화, 다양화

우범자에 대한 관찰을 통하여 범죄예방 등 소기의 목적을 달성하기 위하여는 정확한 관찰방법이 마련되어야 한다. 현재 갑종에 대해서는 1월 1회이상, 을종에 대해서는 3월 1회이상의 관찰보호를 실시하도록 되어 있다. 그러나 실질적인 관찰보호가 이루어지기 위해서는 우범자 분류등급에 따라 관찰방법 및 관찰회수를 다르게 설정해야 한다. 앞서 언급한 방법대로 우범자분류를 보다 세분화하면 1-2급에 대해서는 집중관리제도를 도입해 수시관찰할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 경우 재범가능성이 높은 우범자에 대해 보다 밀도있는 관찰이 가능할 것이다. 한정된 경찰인력을 효율적으로 활용하기 위해서도 상위등급의 우범자에 대해서 보다 집중적인 관리를 하는 것이 바람직할 것이다. 가령 중요우범자와 일반우범자를 구분하여 중요우범자의 경우는 외근형사가 직접 관찰하고, 일반우범자는 그 등급에 따라 외근경찰관이 직접 관찰하거나 또는 유급망의 운영을 통해 간접 관찰하는 방법을

고려해 볼 수 있다.

그리고 현재 우범자 주변사람들부터의 탐문에 의존하는 방식을 탈피할 것이 요구된다. 독일의 경우에서 보듯이 사진촬영, 감청 등을 위한 과학적 장비를 동원하거나, 신분을 위장한 경찰관 또는 일반인을 투입하여 관찰하는 등 그 방법을 보다 다양화할 필요가 있다.

한편 담당직원이 우범자관찰의 결과를 기록하는 경우에도 보다 상세한 기록을 남기도록 하여야 한다. 지금처럼 단 한두줄을 기록하는 것만으로는 우범자에 대한 관찰이 형식화되는 것을 재촉할뿐이다. 보다 자세한 기록을 남기게 될 경우 후속 담당자의 관찰에도 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

⑥ 우범자통보제도의 실시

우범자관찰보호규칙 제7조에 의하면 관찰보호중인 우범자나 출소통보를 받은 자 중 우범자로 편입하여야 할 자가 소재불명된 경우 본적지 및 전 주소지에 대한 조회, 가족, 친지 및 재소 당시 면회인 등 연고자의 소재지 및 연고지 조회, 본인 및 연고자에 대한 주민등록 이동상황의 확인 등 일정한 조치를 취하도록 하고 있고, 이 경우 조회를 의뢰받은 경찰서장은 10일 이내에 결과를 회보하여야 한다. 소재미 파악 우범자의 재범가능성이 더높은 점을 고려할때 이러한 제도의 필요성에 대하여는 더 이상 언급할 필요가 없다 할 것이다. 그러나 우범자관찰보호규칙상 소재불명 우범자의 수배제도는 특정 경찰서장을 대상으로 한다는 점에서 우범자관리에 부족한 점을 드러내고 있다. 우범자가 연고지 이외에 장소에서 활동하고 있는 경우에는 별 실효성이 없을 것이기 때문이다. 따라서 피의자에 대한 지명수배와 마찬가지로 전국경찰에 대하여 관찰보호 중인 우범자 또는 우범자로 편입될 출소자가 출현한 경우 이를 해당 경찰서로 즉시 통보해 주도록 하는 제도를 실시하는 것이 요청된다⁷¹⁾. 이러한 통보요청제도를 실시하는 경우 부당하게 장기화되는 것을 방지하기 위하여 그 기간을 한정할 필요가 있고, 기간이 만료된 경우에 계속 통보의 필요성이 있는 경우에 다시 통보요청을 하도록 하여야 할 것이다.

71) 독일의 경우 통일경찰법 예비초안 제8조의 d에 규정된 경찰감시를 위한 통보제도가 여기에 해당한다(전술한 독일의 현황(IV. 1.) 참조).

⑦ 우범자에 대한 재심사의 강화

우범자관찰보호규칙 제6조에 의하면 관찰보호기간이 만료된 자에 대하여 계속관찰의 필요성 여부를 심사하도록 하고 있으나 이는 우범자편입절차와 마찬가지로 형식화되어 있다는 점은 앞에서 살펴본 바와 같다. 이처럼 재심사가 형식적으로 이루어질 경우 일차적으로 관찰보호대상자의 생활상의 불편이나 인권침해 등의 문제점이 발생할 수 있다. 또한 범죄나 재범의 우려가 없는 자를 관찰보호대상자로 편입시켜 놓음으로써 관찰기관에게 경제적, 시간적으로 손실이 초래되게 된다. 범죄의 우려가 없는 자는 관찰대상에서 신속히 제외하고, 또한 관찰보호의 필요성이 변경된 자에 대하여는 응중으로 변경시킴으로써 경제적, 시간적 손실을 방지할 수 있고 보다 범죄의 우려가 있는 자에 대한 집중적인 관리가 이루어질 수 있을 것이다. 재심사과정을 실질화할 수 있는 방법의 하나로서 관찰기간 동안의 행적을 점수화하고 이를 토대로 계속관찰의 필요성을 판단하도록 하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다.

한편 재심사절차가 형식화되어 우범자에 대한 관찰이 부당하게 장기화되는 것을 방지하기 위한 방법으로 우범자관찰보호에 있어서도 시효제도의 도입을 고려해 볼 수 있다. 즉 일정기간 동안 아무런 범죄없이 지낸 자에 대하여 필요적으로 관찰보호의 대상에서 제외시키는 방법을 검토해 볼 필요가 있다.

⑧ 유관기관간의 협조 강화

우범자관찰보호제도에 관련된 경찰, 검찰, 법원 등의 협조체계가 미흡하여 관찰의 실효성이나 중복투자로 인한 비효율성 등이 문제가 발생하고 있다는 점은 전술한 바와 같다. 우범자의 경우 거주지나 활동이 제한되는 것이 아니므로 가급적 여러 기관들이 정보수집에 협력하여야 효과적인 관찰이 이루어질 수 있다. 따라서 현재와 같이 산재되어 있는 정보관리체계를 통합적으로 관리하는 통합정보관리시스템이 필요하다⁷²⁾. 유기적인 정보의 통합관리를 통하여 개별기관이 아무리 잘해도

72) 현재 추진중인 형사사법전산망이 완성될 경우 이를 통하여 우범자관리의 실효성이 배가될 것으로 기대되고 있다.

발휘하기 어려운 시너지효과를 얻을 수 있다.

⑨ 우범자에 대한 정보의 사후관리 강화

우범자에 대한 관찰을 통하여 수집된 정보가 함부로 유출되지 않도록 철저히 관리될 필요가 있다. 우범자에 대한 정보가 외부에 유출됨으로써 우범자 개인의 사생활침해 이외에 다른 목적에 악용될 여지 등이 있기 때문이다. 독일의 경우 경찰법에서 우범자에 대한 정보를 비롯한 경찰의 정보관리에 대하여 매우 상세한 규정을 두어 이에 대한 대비를 하고 있다. 즉 수집된 정보의 이용범위, 정보의 보관기간(VEME PolG § 13), 기관관정보의 교부방법(VEME PolG § 14), 자동정보검색의 절차(VEME PolG § 15), 정보의 비교(VEME PolG § 16 - § 17), 정보의 정정, 삭제, 차단(VEME PolG § 18) 등에 관하여 상세한 규정을 마련하여 정보의 관리에 철저를 기하고 있다. 우범자관찰보호에 있어서도 이처럼 수집된 정보의 적절한 관리방안이 마련될 것이 요청된다.

⑩ 사후평가제 실시

우범자에 대한 관찰이 현재와 같이 형식적으로 이루어지는 원인의 하나로서 우범자관찰의 정확성 등에 대한 사후평가가 이루어지지 않고 있는 점을 들 수 있다. 사후평가가 이루어지지 않음으로써 담당자들은 관찰보호를 형식적으로 수행하게 될 가능성이 커지게 된다. 이러한 문제점을 시정하기 위하여 관찰대상인 우범자가 범죄를 저지른 경우 미리 관찰을 통하여 예방할 수 있었는지의 여부를 사후에 평가하여 담당직원의 책임을 묻는 등의 방법을 고려해 볼 수 있다. 반대로 효과적인 관찰을 통하여 범죄예방에 기여한 직원에 대하여는 포상 및 인사고과에의 반영을 통하여 인센티브를 부여할 필요가 있다. 그러나 여기에서 범죄예방효과는 측정하기 어려운 반면 우범자의 재범후 사후평가를 통해 담당직원의 책임추궁은 상대적으로 쉬워 담당자들의 반발을 가져올 우려가 있다. 이러한 점을 고려한다면 관찰지역의 범치지수 및 우범자등급이 상위인 범죄경력자의 수를 동시에 감안해야 할 것이다. 이에 따라 지역별 유형화를 실시할 필요가 있다. 즉 지역별 범치지수 및 우범자등급에 따른 범죄경력자의 수 등을 종합적으로 판단하여 전국을 몇 개의 유형으로 나누도록 한다. 범죄유발지역에서 범죄희소지역으로 나누고, 이러한 지역내에서의

범죄발생빈도의 변화정도를 측정하도록 한다. 이를 통해 강력한 범죄발생억지 노력에도 불구하고 지역별 특성에 따라 다르게 나타날 수 있는 범죄빈도를 고려하지 않는 잘못을 사전에 예방할 수 있다. 이러한 점들을 종합적으로 감안해 각 경찰서를 평가하도록 하고 평가점수에 따라 구성원들에게 인센티브를 부여하는 방안을 고려해야 할 것이다.

⑪ 위법·부당한 관찰에 대한 통제

우범자관찰보호규칙 제8조에 의하면 우범자관찰보호는 온당 적절한 방법에 의하여 수행되어야 하며 관찰보호대상자 또는 그 가족의 명예 및 신용을 부당하게 침해하지 않도록 주의규정을 두고 있다. 우범자에 대한 관찰이 필요한 정도를 넘어 대상자의 생활에 불편을 초래하는 일이 있어서는 안될 것이고, 만일 사생활의 위법 부당한 침해가 이루어진 경우에는 그에 상응하는 책임을 물어야 한다. 이 경우 형사처벌이나 민사상 손해배상, 행정상 징계책임 등의 일반적인 제재수단을 통하여 통제가 이루어 질 수 있지만, 이것만으로는 제재수단의 흠결이나 제재정도의 미약 등의 문제가 있을 수 있으므로 별도의 처벌규정이나 제재수단을 마련하는 것이 요청된다. 다만 내부규정으로서의 성격을 갖는 우범자관찰보호규칙에서는 죄형법정주의의 원칙상 처벌규정을 두기는 곤란할 것이고 우범자관찰보호가 입법화될 때 고려될 수 있을 것이다.

⑫ 지역사회 자원의 활용

우범자관찰보호를 활성화할 수 있는 방법의 하나로 주민참가를 적극적으로 유도하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 우범자에 대한 사정의 파악이나 친밀한 접근을 통한 방향의 유도 등에 있어서 주위의 주민이 경찰보다 더 유리한 지위에 있을 수 있기 때문이다. 우리의 경우 시민의 경찰에 대한 부정적 선입견이 아직도 많이 남아있는 실정이다. 이러한 부정적 선입견의 원인은 경찰공무원이 대민접촉이 많고, 통제중심적인 사고, 교통경찰문제, 시국치안에 치중, 경찰조직의 경직성, 중앙집권화 등에서 기인하고 있다. 이러한 부분들이 많이 불식되어 가고 있지만 완전히 사라지지 않고 있다.

다른 나라의 경우 경찰-주민과의 공동생산(Coproduction)을 통해 치안서비스의

생산성을 높이고 있다. 주민이 주도하는 지역사회 범죄예방활동의 대표적인 프로그램으로서 이웃감시 프로그램(Neighborhood Watch Program)이 많은 나라에서 다양한 명칭으로 불리우고 있다.⁷³⁾ 미국에서 이웃감시활동은 1966년 오클랜드에서 가정경계(Home Alert)라는 명칭으로 시작되었으며, 현재 미국 범죄예방에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 이 활동프로그램에서는 각 구역의 대표자, 민간인 중재자, 전체 책임자를 선정해 정기적인 회합과 회보 발간, 지역경찰과의 긴밀한 관계 형성 등을 갖고 있으며, 구역내의 이상행동을 경찰에 신고하고 있다. 1972년 시애틀시에서는 시애틀 지역사회범죄예방활동(Community Crime Prevention Program)을 통해 지역내에서 발생하는 주거침입절도범죄를 시민들의 행동으로 예방한 예가 있다.

이러한 이웃감시 프로그램은 프로그램이 복잡하지 않으면서 단기간에 저렴한 비용으로 실행할 수 있고, 시민들간의 협동을 통해 이루어진다는 장점이 있다. 이를 통해 지역사회의 문제해결능력을 증진시키는 계기가 되며, 나아가 지역사회 전체의 유대감을 강화시키는 결과를 가져오게 된다. 또한 지역사회의 비공식적 사회통제가 가능해지는 것이다.

한편 경찰의 순찰활동을 보완하는 시민순찰활동은 주민들이 자신의 거주지역을 계획적으로 순찰하는 활동이다. 시민순찰활동은 여러 가지 유형이 존재하고 있다. 시민순찰은 자동차 순찰과 도보순찰이 있는데 경제적인 이유로 도보순찰이 많이 이루어지고 있다. 시민은 순찰중에 의심스러운 행위를 발견하면 물리적인 방법으로 범죄행위를 저지하지는 않으며, 경찰당국에 이를 알리는 감시자의 역할에 한정되어 있다.

일본의 경우는 전국방범운동을 실시하고 있다. 전국방범운동은 경찰과 각 방법조직간의 긴밀한 협조를 통해 이루어지고 있다. 시민과 경찰을 연결하는 방법협회 조직이 전국적으로 조직되어 있다. 방법협회가 경찰서단위별로 조직되어 경찰과 긴밀한 연계활동을 하고 있다.

우리 나라의 경우 지역치안활동은 주로 다음과 같이 이루어진다. 첫째, 파출소 방법자문위원회는 파출소 단위별로 지역주민들이 자율적으로 운영하는 방법단체이

73) 최인섭, 전계논문, 1995: 66-112

다. 1994년말 약 65,000여명의 회원이 참여하고 있다. 정기적으로 파출소 직원과 회의를 하고, 지역치안에 대한 주민의견을 경찰활동에 반영하며, 자율방범대 활동을 지원하고 있다.

둘째, 자율방범대는 파출소 직원과 함께 또는 자율적으로 야간순찰활동을 벌이고 있다. 그리고 긴급상황 발생시 현장지원 활동을 하고 있다. 1994년말 현재 전국적으로 4,170여 조직에 10만 5천여명으로 구성되어 있다. 1994년에는 범죄신고 1,591건에 검거실적 1,302건을 기록했다.

셋째, 파출소장이 반상회나 상가연합회 등에 참석해 주민의견을 수렴하기도 한다. 그리고 아파트 경비원 등 자체경비인력에 대해 방법협력사항을 지도 계몽하고 있고, 사경비(私警備)에 대한 지도 육성을 하고 있다. 뿐만 아니라 일일 명예 파출소장 또는 주부파출소장(경남 진주경찰서)을 임명해 청소년 선도보호 및 귀가조치, 그리고 미아보호활동, 만화방 전자오락실 등 유해환경업소 출입지도 활동 등을 전개하고 있다. 이밖에도 민간인 112 동승제(경남지방경찰청), 명예순찰차량제(충남지방경찰청)를 실시하고 있다. 무전기가 설치된 콜택시, 민간인 햄(HAM) 설치 차량 260여대를 위촉하고 있다. 또한 각 시 군의 모범택시 2천60여대를 경찰서별로 10-15명 단위로 편성, 신고요원으로 위촉하고 있다.

넷째, 치안행정협의회는 지자체와의 원활한 업무협조를 위해 시 도지사 소속하에 두고 있는 협의기구이다. 이는 경찰법에 근거하고 있다. 위원 9인중에는 민간인이 3인 포함되어 있고, 1991년 발족되었다. 이밖에도 경찰서 단위의 방범자문위원회 및 청소년 선도위원회를 두거나 치안모니터제를 실시해 치안행정에 대해 국민의 의견을 수렴하기도 한다.

이와 같은 지역치안 활동을 평가하면 이들 조직들이 자생조직이라기보다는 경찰기관의 필요성에 의해 만들어진 측면이 강하다. 그러므로 그 활동의 성격이 매우 제한적일 뿐만 아니라 활동상황이 미약하며, 수동적이다. 나아가 다양한 형태의 시민치안활동이 이루어지고 있지만 이들간의 유기적 연계가 확보되어 있지 않아 효율적인 치안활동을 영위하기 어려운 측면이 있다. 그리고 위원의 위촉도 '관내 저명인사 및 신망이 두터운 자'로 규정되어 있어 매우 추상적일 뿐만 아니라 위원에게 신분증을 발급함으로써 단속회비용이라는 비판을 받고 있다. 그러므로 이들 지

역치안활동을 보다 실질화할 필요가 있다.

우범자관찰보호에 있어서도 이러한 지역사회자원을 적절히 활용하면 보다 큰 효과를 거둘 수 있을 것이다. 우범자 또는 그 가족과의 일상적인 접촉의 가능성이 높은 지역주민들은 경찰이 접근할 수 없는 우범자에 관한 보다 정확한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 이 경우 별도의 조직을 구성하기 보다는 기존의 자율조직인 파출소방법자문위원회, 자율방법대 등을 활용하는 것이 타당할 것이다. 우범자관찰보호와 일반방법활동이 그 대상이나 성격에 있어서 중복이 될뿐만 아니라 별도의 적절한 인력의 확보가 곤란할 것이기 때문이다. 이러한 지역주민에 의한 우범자관찰에 있어서 경찰은 여러 가지 지원을 할 수 있을 것이다. 우선 효율적인 관찰방법이나 사생활에 대한 부당한 침해가 일어나지 않도록 교육을 할 수 있다. 그리고 관찰에 있어서 망원경, 카메라 등의 장비가 필요한 경우 이를 제공할 수 있을 것이다. 또한 전화비 기타 관찰에 필요한 비용을 보상하거나 동기부여 차원에서 일정한 급여를 제공할 수 있을 것이다.

다만 이러한 주민에 의한 우범자관찰에 있어서 경계해야 할 점은 경찰이 이를 주민통제 내지 주민감시의 수단으로 남용하는 일이 없어야 한다는 점이다. 이 경우 선량한 시민의 생활이 상당히 위축될 수 있고 주민들 사이에 불신감 내지 갈등을 조장할 우려가 있기 때문이다.⁷⁴⁾ 이러한 우려를 불식시키기 위해서는 우범자관찰을 비롯한 자율방법활동이 경찰의 요구에 의한 타율적인 성격보다는 잠재적 피해자로서의 주민이 자발적으로 방법활동을 전개해 나아가는 것이 필요하다. 즉 주민이 주도하고 경찰은 측면에서 지원하는 성격이 정착될 때 효율성뿐만 아니라 신뢰성에서도 우범자관찰이 그 기능을 제대로 수행할 수 있게 될 것이다.

⑬ 인력 및 예산의 강화

지파출소 단위로 이루어지는 우범자관찰보호는 현재의 인력 및 예산으로 효과적으로 수행되기를 기대하기가 곤란하다. 자유롭게 활동하는 우범자에 대한 정확한 정보의 수집을 위하여는 상당한 시간과 노력이 투자되어야 한다. 그러나 현재 일선

74) 이황우, 경찰의 범죄예방활동, 형사정책연구 제5권 제3호, 1994 가을호, 73면 참조 ; 신동운, 민간의 자율방법활동, 형사정책연구, 창간호 1990 6월호, 319면 참조.

지파출소의 업무는 포화상태에 이르고 있기 때문에 효과적인 관찰활동이 수행될 수 없는 실정이다. 별도의 인력이나 예산의 배정 없이 기존의 직원들에 보다 더 나은 관찰을 요구하는 것은 무리이며 이에 대한 배려가 없는 한 종래의 형식적인 관찰활동이 지속될 수밖에 없을 것이다. 중요우범자에 대한 전담관찰요원의 배치나 우범자가 특히 많은 지역에 대해한 특별 지원등이 우선 고려되어야 할 것이다.⁷⁵⁾ 모든 지파출소에 인력과 예산을 증대하는 것이 현실적인 제약이 있다면 범죄지수가 높거나 우범자등급이 상위인 범죄경력자의 수가 많은 지역에 대해서라도 별도의 인력 및 예산을 지원해 보다 집중적인 관찰보호가 이루어질 수 있도록 제도적으로 뒷받침해야 할 것이다. 아울러 카메라, 녹음기, 망원경 등 기계장치가 관찰의 수단으로 중요한 역할을 할 수 있으므로 이에 대한 지원도 고려해 보아야 할 것이다.

14. 담당직원에 대한 교육

우범자에 대한 효과적인 관찰을 위하여는 제도적인 개선 이외에 담당직원의 자질이나 능력을 확보하는 것도 중요하다. 현재로서는 우범자관찰을 위한 별도의 교육이 전무한 상태이며 이는 우범자관찰이 형식화되는 이유의 하나이다. 다양한 관찰방법을 소개하거나 구체적인 상황에서 임기응변의 대응방법 등에 관한 교육을 통하여 양질의 정보를 확보할 수 있을 것이다. 이처럼 관찰의 효율성을 제고하기 위한 목적의 교육 이외에 기본권보장에 관한 교육도 중요하다. 즉 관찰의 정도나 관찰방법의 선택에 있어서 관찰대상자 및 그 가족에 대한 불필요한 사생활침해가 발생해서는 안되며 침해가 불가피한 경우에도 이를 최소화할 수 있는 방안에 대한 교육이 이루어져야 할 것이다.

15. 적극적인 교화수단의 개발 문제

현재의 우범자관찰보호제도는 소극적인 관찰을 통한 범죄예방과 수사자료의 확

75) 일본의 경우 폭력조직을 시찰을 위한 주무부서와 전담반을 설치, 운영하며, 정담반의 인적 구성에 대한 상세한 규정을 두고 있는 것은 좋은 참고가 될 수 있다(전술한 일본의 현황 (IV. 2) 참조).

보를 도모하고 있다. 여기서 더 나아가 생계비지원이나 직업알선 등 우범자에 대한 적극적인 지원활동까지 제공하는 것이 바람직한 것인지에 대하여 논의해 볼 필요가 있다. 사건에 의하면 현재로서는 우범자에 대하여 적극적인 방법에 의하여 사회 복귀를 지원하는 것은 보호관찰제도나 갇생보호제도에 맡기고 경찰은 소극적인 관찰활동에 집중하는 것이 타당하다고 생각한다. 예산확보의 문제 이외에 중복적인 지원활동을 통한 비효율성 등이 고려되어야 하고, 경찰권의 조리상 한계인 경찰소극목적의 원칙에 비추어 볼 때에도 이러한 적극적인 활동은 적당한 것이 아니라고 보여지기 때문이다.

VI. 결 론

범죄의 예방이나 범죄인의 사회복귀의 문제는 더 이상 미루어 둘 수 없는 초미의 관심사로 우리에게 다가오고 있다. 특히 오늘날 범죄 수의 증가비율에 비하여 범죄인의 수의 증가비율이 미약하게 나타나는 것을 볼 때 대범죄정책 수립의 중점은 재범 내지 범죄경력자의 관리에 놓여지게 될 것이다. 이러한 관점에서 종래 소홀히 취급되어 왔던 범죄경력자관리 특히 우범자에 대한 관찰을 통한 범죄예방에 대하여 보다 많은 관심이 요청된다. 이러한 문제의식을 바탕으로 앞에서는 범죄경력자관리 특히 우범자관찰보호제도의 내용과 그 문제점, 개선방안 등에 대하여 살펴보았다.

우범자관찰보호제도의 문제점은 크게 그 절차나 방법의 문제점과 법적 근거의 문제점으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 절차나 방법상의 문제점으로 우범자편입절차상의 문제, 우범자분류와 관찰방법의 단순성 문제, 우범자관찰기간과 재심사의 형식화 문제, 유관기관간의 협조 문제, 인력 및 예산의 부족 문제 등이 지적될 수 있다. 다음으로 법률유보의 관점에서 우범자관찰보호의 문제점이 드러난다. 우범자에 대한 관찰을 통하여 개인의 사생활권 등 기본권에 대한 제한이 이루어지는 것이므로 법률의 근거를 필요로 하지만 현재 이에 대한 직접적인 법률규정이 존재하지 않기 때문에 이에 대한 법적 근거를 어디에서 구할 수 있는냐하는 문제가 제기되는 것이다.

이상과 같은 여러 문제점들을 해결하는 방안으로는 우범자관찰보호를 폐지하는 방안, 우범자관찰보호를 법률상 제도화하는 방안, 현행제도를 유지하면서 절차나 방법상의 문제점을 보완하는 방안 등을 나누어 생각해 볼 수 있다. 이 중에서 우범자관찰보호를 폐지하는 방안은 여러 문제점들에 대한 논의를 원천적으로 봉쇄시킬 수 있는 방법이기도 하지만 우범자관찰보호의 기능이나 필요성 등을 고려할 때 바람직한 방향이 될 수 없다. 다음으로 우범자관찰보호를 법률상 제도로 격상시키는 방안은 법적 근거를 명확히 확보할 수 있다는 점에서 가장 바람직한 방법이지만

입법절차가 요구되므로 조기에 실현되기는 곤란하고 장기적으로 추진되어야 할 과제라 할 수 있다. 따라서 현재로서 가장 타당한 개선방안은 현재의 제도를 유지하면서 그 절차나 방법상의 문제를 개선하는 방법이 될 것이다. 이 경우 법적 근거의 확보문제는 경찰관직무집행법의 해석을 통하여 개괄적 수권조항을 인정함으로써 해결될 수 있을 것이다. 그리고 우범자관찰보호의 절차나 방법에 있어서 구체적으로 개선되어야 할 사항으로는 우범자관찰보호대상의 합리화 및 명확화, 우범자관찰카드 작성의 전산화, 우범자 편입절차의 적정화, 우범자분류방법의 세분화, 우범자관찰방법의 과학화, 다양화, 우범자통보제도의 실시, 우범자에 대한 재심사의 강화, 유관기관간의 협조 확보, 우범자에 대한 정보의 관리 강화, 사후평가제 실시, 위법 부당한 관찰에 대한 통제, 지역사회 자원의 활용, 인력 및 예산의 강화, 담당직원에 대한 교육의 실시 등이 될 것이다.

■ 참고문헌

- 김 인, 경찰치안서비스 활동에의 시민참여 활성화방안, 치안연구소, 1997
- 문영호, 수용자 직업훈련의 효율성에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1993
- 박윤혼, 행정법강의(하), 법문사, 1997
- 송광섭, 형사정책, 1996, 대왕사
- 신동운, 형사소송법, 법문사, 1997
- 신동운, 민간의 자율방법활동, 형사정책연구, 창간호 1990 6월호
- 이건중, 각국의 범죄예방정책에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1994
- 이병기, 범죄경력에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995
- 이재상, 형사소송법, 박영사, 1997
- 이훈규, 수용자 교정교육의 효율성에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995
- 임용, 누범수형자의 효율적 관리방안, 한국형사정책연구원, 1993
- 정영석/신양균, 형사정책, 법문사, 1996
- 정영석/이형국, 형사소송법, 법문사, 1996
- 장영민/박기석, 경찰관직무집행법에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995
- 최인섭, 지역사회 범죄예방활동과 민간인 참여, 한국형사정책연구원, 1995
- 서정범, 경찰관발동에 관한 연구, 고려대 법학박사학위논문, 1992
- 김남진, 경찰권발동의 근거와 한계에 관한 연구, 경찰대학 청람 제4호, 1998/12
- 이기우, 경찰작용법의 체계, 수사연구 1990/2
- 이황우, 경찰의 범죄예방활동, 형사정책연구 제5권 제3호, 1994 가을호
- 정하중, 독일경찰법의 체계와 한국경찰관직무집행법의 개선방안, 사법행정 1994/2
- 치안연구소, 경찰통합법에 관한 연구, 1997
- 치안연구소, 주요 국가의 수사구조와 사법경찰제도에 관한 연구, 1997

Blumstein, Alfred, J. Cohen and D. P. Farrington, Criminal Career Research:
Its Value for *Criminology*, *Criminology*, Vcl. 26 No. 1, 1988

V. Götz, Allgemeines Polizei - und Ordnungsrecht, 1993

B. Reichert / K. H. Ruder, Besonderes Verwaltungsrecht für
Badenwürttemberg, 1994

H. Lisken / E. Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 1992

Kleinknecht / Meyer, StPO, 1996

F. L. Knemeyer, Polizei - und Ordnungsrecht, 1993

연구보고서 98-07

효율적인 범죄경력자
관리방안에 관한 연구

1998년 9월 일 인쇄
1998년 9월 일 발행

발행 : 이 규 식
편집 : 치안연구소
인쇄 : 대한문화사
