

### 3. 監護所 施設 · 運轉의 晝期的 改善

#### Ⅰ 개방형 감호소 신설

##### 가. 필요성

- 감호시설이 오지에 위치함으로써 외부훈련이나 외부직업 등 개방적 처우가 현실적으로 불가

##### 나. 추진내용

#### □ 개방형 감호소 설치

##### ○ 대도시 · 공단 인근 지역에 설치

- 교정국과 협의, 교도소의 기존시설이나 신축예정부지를 청송감호소와 교체하는 방법도 적극 고려

##### ○ 설치 계획

- 시설규모 : 300명 이내 소규모로 4개기관 설치 예정
- 설치시기 : '04년~'07년 기간 매년 1개 시설을 순차적 신축
  - \* 개방단계 : 폐쇄시설, 반개방형시설, 개방형시설(2개 기관)
  - \* 감호집행 상한선 조정, 형기초과제한 규정신설 등으로 '05년 수용인원은 약 1,000명 이내로 예상
- 입지선정 : 대도시 농 · 공단지 인접 지역
  - \* 예상 입지 : 수도권, 중부권, 영남권, 호남권 등 4개지역
- 시설 및 장비를 현대화하여 감호담당 인력 부담 경감
- 수용저실 등 제반 환경을 소규모, 위생적으로 조성

#### Ⅰ 개방형 감호소 시설을 통한 사회적응훈련 실시계획

- 제1단계(폐쇄시설) : 감호집행 1년이하 신입자에 대한 기본적인응훈련 및 기초 직업훈련
- 제2단계(반개방형시설) : 전문적 직업훈련, 외부출장직업훈련 실시
- 제3단계(개방형시설) : 외부출장직업훈련 및 외부통근취업 실시, 가출소 준비

\* 개방형 감호소 시설 신축에 따라 단계적으로 이송 · 수용하고, 장기적으로 청송감호소를 교도소로 용도변경하여 교정국으로 이관

#### 2. 법제 · 인력의 전문화 · 일원화

##### 가. 필요성

- 수용 · 관리와 사회보호위원회 운영의 이원적 관리로 인한 행정의 이중성 · 비전문성을 타파하고 정책 · 집행의 일관성 달성 필요
- 피보호감호자 수용관리에 행정법을 준용함으로써 인하여 발생하는 이중처벌 논란 발생을 일소
- 형벌집행적 사고를 지닌 교정직 공무원을 대체, 감호 직렬과 감호정책과를 신설, 감호인력의 전문성 제고 필요

### 나. 추진내용

#### □ 보호감호소 수용·관리, 보호국으로 이관

- 보호감호소 수용관리를 교정국에서 보호국으로 이관  
- 시설·직제·인력 교체문제를 교정국과 협의 필요

#### □ 감호직 신설

- 감호직(가칭) 신설, 감호집행 인력의 전문화 실현  
- 사회복지사 등 전문인력 채용, 감호업무 전문성 확보
- 감호소 신설에 따른 필요인력은 공채로 충원하고, 기존 교정직 인력을 단계적으로 감호직으로 대체  
- 감호소 신축계획에 따라 순차적으로 채용 및 충원
- 감호업무 담당 과단위 부서 신설(가칭 '감호정책과')  
- '00년 조사과 폐지후 감호집행 전담부서가 없어 부활 필요

#### □ 피보호감호자 "권리 및 처우" 관련 규정을 사회보호법에 신설

- 사회보호법에 처우관련 장(章)을 신설, 피보호감호자의 권리와 처우에 관한 법적 근거 규정  
- 법률 개정작업과 동시에 대통령령, 부령 등 수용·관리·처우 규정을 입법 조치
- 인권적 처우방침을 법률에 천명  
- 인권적 개방적 수용·관리 실현의지를 명문화

## Ⅲ 사익친화적 처우 실시

### 가. 필요성

- 형집행과 유사한 격리수용으로 사회적응능력 배양 미흡
- 단순직종위주의 훈련·직업, 낮은 근로보상금 등으로 출소후 취업연계 및 자립기반 구축 곤란
- 장기간 격리수용으로 인한 가족관계 소원, 무연고자에 대한 인적 결연 시스템 구축 저조

### 나. 추진내용

#### □ 시설내 자치공동체 운영 및 인도적 처우 제공

- 감호자 자신들이 공동체 생활을 운영(감호자자치제)  
- 사회생활의 모든 상황에서 행동하는 기술을 습득
- 시설내에서 누릴 수 있는 기본적인 인권 최대 보장  
- 점진·서신 급여 의료 종교생활 등에서 교도소내 수형자와 완전히 차별화된 사회친화적 서비스 제공

#### □ 자립형 유망직종 훈련, 외부통근취업 실시

- 경쟁력 있는 자립형 기술교육 실시  
- 취업유망직종을 개발하고 사양직종 폐지, 과감한 시설투자
- 외부통근취업, 외부출장직업훈련 확대 실시  
- 외부통근취업 보수 적립으로 기초생활자금 마련  
\* 현재 교도소 외부기업체 통근시 보수의 70% 상당을 적립

## □ 근로보상금 현실화로 자립의욕 고취

- 최저임금의 비교, 분점한 수준의 근로보상금 책정
- 월 최저임금 = 18200원(월 514,150원)

## □ 가족관계 회복, 외부인사 결연 등 인적 관계 강화

- "부부 만남의 집"을 설치, 소원한 가족 관계 회복
- 범방협의회 등 지역사회 자원을 적극 활용, 인적결연 강화

## 4 맞춤형 사회복지 프로그램 실시

### 가. 필요성

- 사회복지 지원기능 효율성 저하로 최근 재범을 증가 추세
- "피보호감호자 전담 사회복지지원 시스템" 필요

### 나. 추진내용

#### □ 「사회복지지원센터」 및 「사회복지과」 신설

- 갯마을보호공단내 가출소전담 「사회복지지원센터」 설치
- 가출소지 개별관리 및 사회적응 장애 맞춤형 대응
- 개방형 감호소 내 「사회복지과」 신설
- \* 1:1 결연 제공, 취업·직업훈련 알선, 사회복지관 제공

#### □ 대도시 권역에 「사회복지관」 설치

- 무연고자·자립능력 부족자에게 숙식·취업알선 제공(1년 이내)
- \* 가출소후 1년내 재범율이 높은 점을 고려, 숙식·취업을 제공

## <보도자료>

### 사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회

문서번호 : 03-0602-01

수신 : 각 언론사 및 시민사회단체

발신 : 사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회

제목 : 청송보호감호소 단식농성에 대한 공대위 기자회견 및 출소자 증언대회  
"피보호감호자들에게 인권과 자유를"

날짜 : 2003년 6월 2일

문의 : 천주교인권위 김덕진 02-777-0643/ 016-706-8105

인권운동사랑방 유해정 02-741-5363/ 019-307-4418

1. 각 언론사들과 시민사회 종교인권단체 여러분들께 감사의 인사를 드립니다.

2. 알고 계시는 것처럼 청송보호감호소는 이 시대의 가장 소외 받은 인권의 사각지대로 그 문제점은 지난 20여년간 수회에 걸쳐 지적되어 온 바 있습니다.

3. 지난 5월 23일부터 "사회보호법의 폐지"를 요구하며 진행되었던 11일간에 걸친 단식농성이 오늘 오전부로 매듭을 짓습니다. 이는 지난 29일 발표된 법무부 개선안이 피감호자들의 요구를 충족해서가 아닙니다. 그것은 긴 싸움을 위한 호흡을 가다듬기 위함이며, 각계각층이 보여왔던 보호감호제도에 대한 관심 속에서 사회의 행보를 지켜보겠다는 것입니다.

4. 이에 사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회는 피감호자들의 단식종료를 맞아 청송보호감호소 피감호자들의 단식농성 경과보고와 함께 피감호자들의 생생한 목소리를 전달하려 합니다. 또한 최근에 출소한 출소자 분들을 모시고 이들의 생생한 증언 들어보는 자리를 마련, 왜 보호감호제도의 폐지 외에는 대안이 없는지를 함께 고민하려합니다.

-아래-

청송보호감호소 단식농성에 대한 공대위 기자회견 및 출소자 증언대회

"피보호감호자들에게 인권과 자유를"

일시 : 2003년 6월 3일 (화) 오전 11시/ 장소 : 철학카페 느티나무

<청송보호감호소 피보호감호자들의 단식 투쟁 종료에 부쳐>

## “피감호자들에게 인권과 자유를”

열 하루동안 진행된 피감호자들의 절규는 처절했다. 최악의 경우를 대비해 유서를 항상 몸에 지니고 다녔다는 피감호자들은 사회보호법에 의한 보호감호제도의 악랄함을 고발하고자 곡기를 끊고 온몸으로 세상을 향한 타전을 보내왔다. 청송보호감호소의 집단단식은 이번이 처음이 아니다. 비인간적 제도를 폐지해 달라고 그들은 지난해에만 세 번에 걸친 단식농성을 감행했다.

사회보호법은 1980년 쿠데타로 정권을 장악한 신군부가 정권의 정당성을 홍보하기 위해 독일 나찌정권 때 제정된 법률을 참고해 제정한 이후 지난 23년간 ‘반인권악법’의 대표명사로 군림하며 무자비한 인권유린을 자행해왔다. 사회를 보호한다는 미명 하에 ‘상습범’, ‘재범의 위험성’이란 모호하고도 추상적인 잣대를 들이밀어 피감호자들의 자유를 박탈하고 그들을 사회로부터 격리시켰다. 이에 따라 청송을 거쳐간 이들은 온전하게 사회로 복귀하는 것이 아니라, 끝없이 청송으로 되돌아오는 영원한 낙오자들로 만들어져 왔으며, 그것은 ‘교화’라는 위선의 탈을 쓴 청송으로 되돌아오는 영원한 낙오자들로 만들어져 왔으며, 그것은 ‘교화’라는 위선의 탈을 쓴 보호감호제도의 필연적 결과일 뿐이었다. 우리는 청송보호감호소와 그 법적 근거인 사회보호법이 우리사회의 ‘없고 가난한 자’의 인권을 유린하고, 그들의 인생을 파탄으로 몰고가는 주범 역할을 하고 있음을 잘 알고 있다. 따라서 사회보호법의 폐지없이 보호감호로 인한 인권침해는 결코 근절될 수 없다.

우리는 목숨을 건 피감호자들의 절규가 세상에 메아리치기를 바라며, 더 늦기 전에 피감호자들이 빼앗긴 자유와 유린당한 인권을 되찾을 수 있기를 간절히 희망한다. 비록 오늘 피감호자들이 단식농성을 접지만 그것은 현재의 상태에 만족해서도, ‘보호감호제폐지’라는 거대한 공통과의 싸움에서 패배해서도 아니다. 긴 싸움을 위한 호흡을 가다듬기 위함이며, 각계각층이 보여왔던 보호감호제도에 대한 관심 속에서 사회의 행보를 지켜보겠다는 것이다.

이제 ‘한국판 아우슈비츠’라 불리는 청송보호감호소의 존치여부와 사회보호법으로 인한 인권유린의 근절여부는 온전히 사회의 몫이다. 우리는 11일간의 목숨을 건 대장정이 헛되지 않도록 보호감호에 대한 우리사회의 관심과 논의가 좀 더 활성화되기를 희망한다. 그리고 더 늦기 전에 국가인권위원회와 국회가 보호감호제 폐지에 전면으로 나서기를 촉구한다. 그것만이 보호감호로 인한 인권유린을 근절하고 척박한 이 땅에 인권의 가치를 올곧게 세우 길이다.

2003년 6월 2일

사회보호법폐지를 위한 공동대책위원회

FAX 6/3 Post		발송대수: (1) 회
발신처: 유정법률사무소	발신: 김성민	수신처: 이사회
주소: 서울 강남구 역삼동 825-33 테헤란빌딩 6층	부서: 법무부	전화: 3458-0919
팩스: 02-3487-3811		

## 소 장

원 고 유 해 정( )

서울시 종로구 명륜 2가 8-29호 3층

소송대리인 법무법인 한결

서울 강남구 역삼동 825-33 테헤란빌딩 6층(Tel. 3458-0919)

담당변호사 차병직, 백승현, 이상희, 전성우, 김태휘, 김준오

피 고 법무부장관

법률상 대표자 강 금 실

## 청 구 취 지

1. 피고가 원고에 대하여 2003. 5. 23.자로 한 ‘피보호감호자의 재범율 및 죄명별 분류’에 관한 정보공개거부처분은 이를 취소한다.
2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.

라는 판결을 구합니다

## 청 구 원 인

1. 당사자의 관계

원고는 인권단체인 '인권운동사랑방' 상임활동가로 다음과 같이 피고에 대하여 정보공개청구를 하였는데 거부처분을 받았습니다.

2. 이 사건의 처분

가. 원고는 대표적 반인권 법률인 사회보호법폐지를 위하여 활동하고 있습니다.

(1) 사회보호법은 1980 년 쿠데타로 정권을 장악한 신군부가 그 정당성을 홍보하기 위하여 '사회 정화'라는 미명하에 '불량배 일제검거에 관한 계엄포고 13 호'를 발동해 전국에서 60,755 명을 검거하고 이 중 39,742 명을 군부대로 이송한 후 삼청교육을 실시하였는데, 삼청교육의 만료시한이 다가오면서 교육생들을 사회에 돌려보내는 것이 불안해지자 그들을 다시 사회로부터 격리하기 위하여 만든 것이 청송보호감호소이고, 그 법률이 사회보호법입니다.

(2) 사회보호법상 보호감호제도는 동일 혹은 유사 범죄(절도, 폭력, 사기, 강도, 상해, 살인, 강간, 미성년자 추행)로 2 회 이상 금고 이상의 실형을 선고 받고 형기 합계가 3 년 이상인 사람이 이후에 다시 동종 또는 유사한 죄를 범하고, 재범의 위험성이 있다고 인정되는 경우 사회로부터 격리하는 보안처분입니다.

위 보호감호제도가 인간의 존엄과 가치에 반하는 반인권적인 제도이고, 이중 처벌금지의 원칙과 재판청구권을 침해하는 제도로서 끊임없이 비판되어 왔습니다.

(3) 보호감호제도의 문제를 살펴보면 다음과 같습니다.

(가) 보호감호제도는 이중처벌에 해당하여 위헌입니다.

헌법재판소는 - 다수의견으로 - 보호감호처분이 형벌과 유사하다는 점을 인정하면서도 보호감호처분은 "사회복귀를 촉진하고 사회보호를 위해 헌법 제 12 조 제 1 항을 근거로 한 보안처분으로 그 본질과 추구하는 목적 및 기능에 있어 형벌과 다른 독자적 의의를 가진 사회보호적 처분"이기 때문에 형벌과 보호감호를 병과해도 이중처벌이 아니라는 입장을 밝힌 바 있습니다(헌재 1996. 11. 28, 95 헌마 20 등). 그러나 헌법재판소의 이와 같은 논리는 보호감호의 실질적인 기능과 집행현실을 외면한 지극히 형식적인 논리입니다. 현재의 이러한 결정이 과연 이중처벌금지의 원칙이 지니는 헌법 이념, 즉 국가형벌권으로부터 국민의 신체의 자유를 보호하고자 하는 헌법의 이념에 충실한 것인가에는 심각한 의문이 제기됩니다. 다음과 같은 이유에서 보호감호는 헌법의 이중처벌금지의 원칙에 위배된다고 보아야 합니다.

첫째, 사회보호법 제 1 조는 "죄를 범한 자로서 재범의 위험성이 있고 특수한 교육, 개선 및 치료가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 보호처분을 함으로써 사회복귀를 촉진하고 사회를 보호함을 목적으로 한다"고 규정하고 있습니다. 그런데 이러한 사회보호법의 목적은 행형의 목적과도 같은 것입니다. 행형법 제 1 조는 - 사회보호법 제 1 조처럼 - 범죄자의 격리(즉 사회 보호)와 사회복귀를 행형의 목적으로 규정하고 있습니다. 형벌은 책임을 근거로 하여 부과되지만, 징역과 같은 구금형의 "실질적인 지향점"은 범죄자의 사회복귀입니다. 이 점은 오늘날 일반적으로 동의하는 명제입니다. 그렇

기에 형벌의 이름이건 보호감호의 이름이건 범죄자를 일정기간 동안 구금 하면서 범죄자의 사회복귀를 도모한다는 점에서는 양자는 질적으로 같은 것입니다.

헌법 제 13 조 제 1 항이 규정한 이중처벌금지의 원칙은 그 명칭이 형벌이건 보안처분이건 간에 동일범죄에 대하여 이중으로 신체의 자유를 속박하는 것을 허용하지 않는다는 취지로 이해해야 합니다. 헌법재판소의 결정처럼 "보호감호는 보안처분이고 보안처분은 형벌과는 다르다"는 식의 형식논리에 집착하면, 국가의 교묘한 형벌전략에 의하여 실질적으로 국민의 신체의 자유가 침해되는 사태를 방지할 수 없습니다. 헌법규정은 단순합니다. 그렇기에 헌법규범의 해석은 문리해석에 치우치기보다는 그 헌법규범이 달성하고자 하는 목적이 무엇이었는가를 성찰하면서 헌법이념에 충실한 해석을 해야 합니다. 그렇지 않고서는 헌법은 살아있는 규범이 아닙니다. 형식적인 개념법학의 선부론 논리가 헌법을 죽이고 있습니다.

둘째, 현재의 다수의견은 책임을 기초로 하는 형벌과는 달리 보호감호는 재범의 위험성을 기초로 부과되는 처분이기 때문에 형벌과 보호감호는 본질적으로 다르다고 합니다. 20 세기 초 보호감호를 비롯한 보안처분제도를 고안해 낸 독일 등 대륙법계 국가의 형법이론은 분명 그와 같은 관점에 입각하고 있었습니다. 그러나 오늘날 재범의 위험성을 근거로 국가가 형벌과 별개의 재재를 가하는 것에 대해서는 형법학자들 사이에서 심각한 의문이 제기되고 있습니다. 보호감호처분을 정당화하는 근거인 "재범의 위험성"을 누가, 무슨 근거에서 판단할 수 있는가에 대하여 근본적인 의문이 제기됩니다. 국가는 시민 개개인에 대하여 그가 장래에 범죄를 다시 저지를 것이라는 예측을 무슨 근거에서 할 수 있다는 말입니까? 불확실한 예측에 근거를 두고 형벌권의 발동을 인정한다면 이것만큼 위험한 발상도 없을 것입니다.

그리고 설사 재범의 위험성이 인정된다 한들, 국가가 재범의 위험성을 제거 (혹은 감소)한다는 미명 하에 과연 시민을 구금하여 개조시킬 권한이 있는 국가에 대해서도 다수의 학자들이 의문을 제기하고 있습니다. 국가가 시민을 개조하겠다는 발상은 두말할 나위 없이 매우 위험합니다. 국가는 범죄를 저지른 시민일지라도 그의 심성을 개조하여 소위 '착한 시민'을 만들어 주겠다는 생각을 버려야 합니다. 근대국가의 헌법은 국가에게 시민을 개조하라는 권한을 부여한 적이 없습니다. 재범의 위험성은 보호감호라는 이름으로 부과되는 자유의 속박을 정당화시켜주지 않습니다.

셋째, 범죄자를 개조하겠다는 교정정책이 실패했음을 언급하지 않을 수 없습니다. 교정교화는 범죄자의 진정한 반성에 기초할 때 의미가 있습니다. 하지만 그러한 반성은 강제한다고 되는 것이 아닙니다. 국가는 범죄자의 책임의 범위 내에서 형벌을 부과할 수는 있습니다. 형벌로서 구금하는 동안 국가는 범죄자가 스스로 잘못을 뉘우치도록 최선의 노력을 다하고 또 필요한 도움을 주어야 합니다(직업훈련, 학교교육 등). 그러나 잊지 말아야 할 것은 국가가 개인의 심성을 바꾸고자 하는 시도는 실패하게 되어 있다는 점, 그리고 국가가 범죄자에게 반성의 기회를 제공하는 것은 오로지 형벌이 부과되는 범위에서만 정당화될 수 있다는 점입니다.

(나) 보호감호의 집행실태는 헌법의 이념에 전혀 부합하지 않습니다

현재 청송보호감호소에서 집행되는 보호감호의 실질은 과연 범죄자의 사회복귀라는 이념에 부합하는가? 이에 대해서도 심각한 반론이 제기됩니다.

첫째, 현재 보호감호의 집행은 행형법을 준용하도록 되어 있습니다. 그래서 실질적으로 보호감호의 집행실태는 교도소의 집행실태와 질적으로 다르지 않습니다. 아니, 오히려 더 열악합니다. 오늘날 사회복귀를 행형의 목적이라

고 할 때, 범죄자가 사회적 유대관계를 지속하도록 해 주는 것(외부통근작업, 가족과의 유대 등)이 가장 중요한 과제라는 점은 행형학, 교정학, 형사정책학계의 주지의 사실입니다. 일단 청송보호감호소는 지리적으로 너무나 오지에 위치해 있습니다. 그래가지고서는 범죄자에게 사회적 유대를 유지하게 해 줄 수 없습니다. 사회적 유대의 측면에서 보았을 때 청송보호감호소는 오히려 범죄자의 사회적 유대를 단절시켜버립니다. 그리고 직업훈련이나 작업상여금제도와 같은 교정프로그램의 측면에서 볼 때, 또 접견, 서신과 같은 인권보장의 측면에서 볼 때에도, 보호감호는 교도소보다도 더 열악한 상황에 있음은 이미 많은 출소자의 증언을 통해 확인되고 있습니다. 요컨대 현재의 보호감호의 집행실태는 한 마디로 범죄자의 사회복귀라는 목적에 부합하지 않습니다.

둘째, 보호감호의 집행실태를 인권의 관점에서 총체적으로 판단하여야 할 것입니다. 2.6평의 공간에 4-6명의 인원이 함께 생활하는 것, 1평도 채 되지 않는 징벌방, 화장실 등의 시설이 전혀 프라이버시를 고려하지 않은 채로 수치심을 주는 것, 끊이지 않고 문제되는 교도관의 가혹행위들, 열악한 교정프로그램, 거의 바깥세상과 단절된 오지에 위치하고 있다는 것 등등, 그러한 보호감호의 제반 조건들은 이미 그 자체로 감호자의 인간의 존엄성을 침해하는 구조라 할 것입니다.

(다) 피보호감호자들의 재판청구권을 침해하고 있습니다.

판사는 일정 범죄에 대한 상습성과 재범의 위험성이 있는 자에게 보호감호를 선고하고 있습니다. 하지만 선고 당시 판사는 '재범의 위험성 소멸 여부'를 집행기간 중 알 수 있다는 이유로 따로 보호감호 기간을 정하진 않는데,

여기서 문제가 발생합니다. 즉 피보호감호자의 출소 및 집행면제 여부를 판사, 즉 법원이 아닌 법무부(사회보호위원회)가 결정한다는 것입니다. 우리 헌법은 '누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 적부의 심사를 법원에 청구할 권리를 가진다'(12 조 6 항)고 규정하고 있으며, 이에 따라 보호감호의 종료 및 면제 등 역시 법원이 판단하는 것이 우리 헌법의 기본원칙에 부합하는 것입니다.

(라) 그리고 보호감호제도 시행 결과 당초 목적인 '사회복귀 촉진'이 아니라 범죄자의 사회적 유대를 말소시킴으로써 재범의 위험성을 오히려 더 증대시킴이 확인되었습니다.

보호감호 집행 중에 있는 피보호감호자의 74%가 절도범이고, 50.5%가 초등학교 졸업 이하의 학력을 가지고 있으며, 입소전 생활 하층의 생활수준이었던 자가 55.7%라는 통계에서도 알 수 있듯이, 피보호감호자의 대부분이 빈곤계층이고 생계형 범죄자들임을 알 수 있습니다. 이들이 장기간의 보호감호 집행 후 출소할 때 가지고 나가는 돈이 100 만원이 채 안되고, 대부분이 수감 기간 동안 가족이 파괴되며, 보호감호소 내에 직업 또는 교육 프로그램이 실생활에 도움이 되지 못하여, 출소자들이 재범의 유혹을 강하게 받지 않을 수 없는 상황입니다.

따라서 이들의 재범율은 상당히 높다고 합니다. 청송보호감호소의 관계자에 의하여 출소자들의 재범율이 80%가 넘는다고 합니다. 이는 보호감호제도 자체가 실패했음을 보여줍니다.

(4) 그리하여 민주사회를 위한 변호사모임, 인권운동사랑방, 천주교인권위원

회 등 26개 단체가 2003. 3. 11. '사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회'를 구성하고, 사회보호법 폐지운동을 전개하고 있습니다.

나. 원고의 정보공개 청구

이와 같이 사회보호법상 보호감호제도의 반인권성이 사회에서 논란이 되고 있는바, 이미 교도관 및 출소자들의 진술을 통해 보호감호제도가 실패했음이 확실한데, 법무부측에서는 보호감호제도가 나름대로 그 역할을 다하고 있다며, 보호감호제도 그 자체에 대하여 어떠한 고민도 하지 않고 있습니다. 그리하여 원고는 보호감호제도의 실효성을 확인하기 위하여 피고에 대하여 피보호감호자의 재범율 및 죄명별 분류 자료를 요청하였습니다.

다. 피고의 거부처분

그런데, 피고는 위 정보가 공공기관의정보공개에관한법률 제 7 조 제 1 항 제 4 호의 '진행중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무 수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보' 중 '보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무 수행을 현저히 곤란하게 할 정보'에 해당한다는 이유로 거부처분을 하였습니다.

3. 이 사건 처분의 위법부당성

가. 정보공개청구권은 알권리의 한 내용이고 일반 국민이 공공기관에 대하여 그 관리, 보유 중인 정보를 공개해 달라고 요청할 수 있는 적극적 권리로서, 국민의 선거에 의해 구성된 정부가 취득, 보유하는 정보는 국민의 것이고 그 모두가 국민에게 원칙적으로 공개되어야 한다는 국민 주권주의를 이념으로 하는 헌법에 직접 근거를 갖는 청구권적 기본권입니다. 이와 같은 취지에서 공공기관의정보공개에관한법률 제 3 조가 정보 공개의 원칙을 천명하고 있고 위 법률 제 7 조가 예외적인 공개 제외 사유를 열거하고 있는바, 비공개 사유의 해석도 법이 특정정보를 비공개 사유로 규정하고 있는 취지에 따라 제한적으로 해석하여야 합니다.

나. 판례는, 위 법률 제 7 조 제 1 항 제 4 호에서 비공개 대상으로 규정한 '형의 집행, 교정에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무 수행을 현저히 곤란하게 하는 정보'란 당해 정보가 공개될 경우 재소자들이 이를 이용하거나 도주하거나 사고를 야기하는 등 형을 집행하거나 교정업무를 수행하는데 직접적이고 구체적으로 장애를 줄 위험성이 있고 그 정도가 현저한 경우에 한한다고 해석되어야 할 것입니다(전주지방법원 1999. 12. 28. 판결 참조).

'보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무 수행을 현저히 곤란하게 할 정보' 역시 당해 정보가 피보호감호자들이 이를 이용하거나 도주하거나 사고를 야기하는 등 보호감호를 집행하거나 그 업무를 수행하는데 직접적이고 구체적으로 장애를 줄 위험성이 있고 그 정도가 현저한 경우에 한하여 비공개 사유에 해당한다고 할 것입니다.

다. 그런데 이 사건의 경우, 원고는 사회적으로 문제가 된 보호감호제도의 실효



성 여부를 알기 위하여 피보호감호자의 재범율 및 죄명별 분류 정보를 요청 하였습니다. 이는 전적으로 보호감호와 관련한 국가 정책 평가를 위하여 정 보공개를 청구하는 하는 것입니다.

따라서, 이 사건 청구 정보가 공개됨으로 인하여 피보호감호자들이 이를 이 용하여 사고를 야기하거나 보호감호 집행 업무를 수행하는 직접적이고 구체 적으로 장애를 줄 위험성이 있고 그 정도가 현저한 경우에 해당한다고 볼 수 없습니다.

일반 수형자의 재범율이 공개되고, 국정감사 때 피보호감호자의 전과가 공개 된다는 점을 고려해보건대, 피고의 위 주장은 보호감호제도의 실패를 은폐하 기 위한 것이라 아니할 수 없습니다.

4. 맺음말

따라서, 피고의 공개거부처분은 위법한 것이므로 원고는 피고의 본 건 거부처분 의 취소를 구하고자 이 사건 소를 제기하기에 이른 것입니다.

입 증 방 법

1. 갑 제 1호증

정보 부분공개 결정통지서

첨 부 서 류

1. 소장부분

1부

- 2. 위 입증방법
- 3. 위임장(담당변호사 지정서 포함)
- 4. 납부서

2003. 6. 3.

위 원고의 소송대리인 법무법인 한결  
담당변호사 이상희

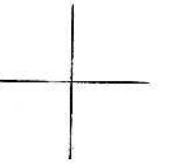
서울행정법원 귀중

소리없는 사형선고 사회보호법

---

인권의 무덤, 청송보호감호소

사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회



## "이제 그들에게도 빼앗긴 '인권'을 되돌려 주어야합니다"

"아직 이 세상엔 전라자, 피보호감호자라면 나라는 너무나 멀기만 한 이질적인 집단, 사회로 나오는 것보다는 차라리 높은 담장, 철창 우리 내에 가두고 그 안에서 보호받아야 할 인식이 많은 것입니다. 그러나 그러한 편견과 가집이 한 인간을 낙인찍고 결국엔 제도적 부당성을 합리화하여 영원히 기형군등 없이 탈락자가 되게 만들고 있는 현실입니다. 그리고 그 속에서 우리는 사회적 쓰레기일 뿐입니다"

- 청송보호감호소에서 온 피보호감호자의 편지 중에서

매일 청송에서 오는 편지행렬은 끝이 없습니다. 수십 장에 달하는 편지가 고달파서가 아니라, 끝이 보이지 않는 그들의 징역살이에 대한 동정과 연민 때문이 아니라 우리는 사회보호법의 보호감호제도가 결코 범죄로부터 사회를 보호하지도, 피보호감호자들의 사회복귀를 촉진하지도 않는 반인권적이고 위헌적인 제도라 확신하기에 보호감호제도의 폐지를 촉구합니다.

보호감호제도의 본질은 결코 이 사회와 우리 국민을 보호하는 데 있지 않습니다. 시작부터 불평등하고 비틀린 사회에 태어나 언제든 '범죄자'의 낙인이 찍힐 가능성 속에서 살아가야 하는 대다수의 빈곤층 국민들을 위협하기 위한 장치이며, 기득권층의 '평화'를 보장하는 전형적인 치안법에 불과합니다. 그리고 '범죄자'라 낙인찍힌 이들을 영구히 사회로부터 격리시키기 위한 제도에 지나지 않습니다.

2003년 현재, 사회보호법에 의해 보호감호처분을 받고 수용중인 피보호감호자는 1600여명에 달합니다. 우리는 더 이상 이러한 현실을 묵과할 수가 없습니다. 그리고 이러한 현실은 더 이상 묵과되어서도 안됩니다.

우리는 국가인권위원회를 비롯한 법무부와 국회, 그리고 사법부가 모든 권한과 열정, 관심을 쏟아 부어 이 문제 해결에 나서기를 바랍니다. 그것은 단순한 바람이 아니라 국민의 인권 옹호의 선서를 한 이들이 당연히 수행해야 하는 시대적 사명입니다. 그리고 이 과정에서 우리 국민들 역시 피보호감호자들을 비난하고 우리와는 다른 사람으로 낙인찍기에 급급해하기보다는 그들의 소외된 삶에 귀를 기울이고, 그들이 우리 사회의 한 구성원으로 서로의 인권을 존중하는 가운데 튼튼히 자리매김 할 수 있도록 대안을 함께 모색할 수 있기를 바랍니다.

부족한 자료를 바탕으로 1달여간의 노력 끝에 열매를 맺는 이 소책자가 사회보호법을 폐지하고 궁극적으로는 '사람이 사람답게 사는 세상'을 열어 나가는데 작은 보탬이 되기를 바랍니다.

2003년 5월 19일  
사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회

# 차 례

1장 보호감호제도에 대하여 .....	9
1. 사회보호법의 역사 .....	9
2. 보호감호제도에 대하여 .....	11
3. 보호감호 적용실태 .....	14
2장 피보호감호자들에 대한 처우 .....	17
1. 위치와 시설 .....	17
2. 교도소에서와 다름없는 처우 .....	18
3. 소장의 권한, 가출소 .....	25
3장 보호감호제도의 문제점 .....	28
1. 사회보호법과 헌법 .....	28
2. 사회보호법과 인권 .....	32
3. 사회보호법 폐지 그 후 .....	35

4장 외국의 보호감호 실태 .....	37
1. 외국의 사례 .....	37
2. 독일의 제도 .....	38
5장 보호감호와 싸우는 사람들 .....	43
1. 의문사진상규명위원회에서 의문사로 인정받은 박영두 사건 .....	43
2. 청송보호감호소의 인권유린에 저항한 사람 1 .....	45
3. 청송보호감호소의 인권유린에 저항한 사람 2 .....	46
4. 2002년 집단 단식 농성에 대하여 .....	47

사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회 경과보고 .....

사회보호법폐지를 위한 공동대책위원회 기본활동방향 .....

# 1장 보호감호제도에 대하여

## 1. 사회보호법의 역사

### (1) 사회보호법이란 무엇인가요?

사회보호법은 죄를 범한 사람들 중에서 재범의 위험성이 있고 특수한 교육 개선 및 치료가 필요하다고 판단되는 사람에게 별도의 보호처분을 함으로써 사회복귀를 촉진하고 사회를 보호함을 목적으로 하는 법입니다(사회보호법 제1조).

보호처분의 종류로는 보호감호, 치료감호, 보호관찰이 있습니다. 보호감호는 상습범 중 재범의 위험성이 있는 사람에게 부과되며 최대 7년의 기간동안 청송보호감호소에서 집행됩니다. 치료감호는 심신장애자 및 마약·알코올 등 약물중독자로서 죄를 저지른 자에게 부과되며 공주치료감호소에서 집행되는데 기간은 따로 정해져있지 않습니다. 보호관찰은 피보호감호자에 대한 가출소 및 피치료감호자에 대한 가중료 후 3년간 일상생활에 대한 신고의무 및 준수사항을 부과해 제재를 가하는 것입니다.

### (2) 사회보호법은 왜 만들어졌나요?

1980년 쿠데타로 정권을 장악한 신군부는 '사회정화'라는 미명 하에 '불량배 일제검거에 관한 계엄포고 13호'를 발동해 전국에서 6만7백55명을 검거하고 이 중 3만9천7백42명을 군부대로 강제 이송한 후 삼청교육을 실시했습니다. 사회의 쓰레기들, 위협할 수 있는 자들을 격리·교화시킴으로써 사회를 보호하겠다는 것이 그 명분이었지만, 실은 불법적인 권력찬탈에 대한 비난을 무마하고 신군부의 정당성을 홍보하기 위해 기획된 일이 바로 삼청교육이었습니다. 삼청교육대에서 벌어졌던 참혹한 인권유린의 실상은 새삼 확

인할 필요조차 없는 일입니다.

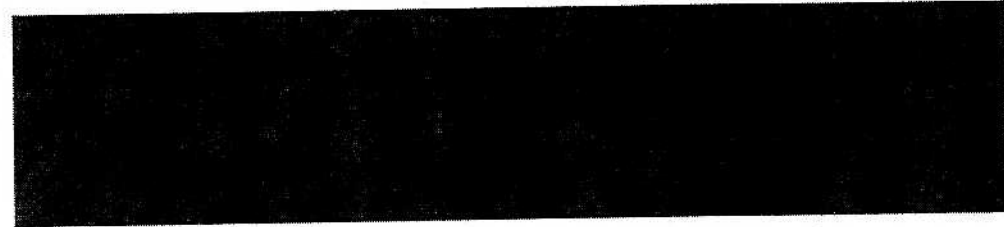
그런데 삼청교육의 만료시한이 다가오면서 불안해진 전두환 정권은 교육생들이 곧바로 사회에 복귀하는 것을 차단하고자 그들을 다시 장기간 격리하기로 결정했고, 그러한 의도에 따라 청송보호감호소를 설치했습니다. 그리고 교육생들에게 '보호감호'라는 형벌 아닌 형벌이 다시금 부과됐습니다. 이러한 일련의 조치를 정당화하기 위해 만들어낸 법률이 바로 사회보호법입니다.

사회보호법으로 처음 수감된 사람들이 삼청교육대 입소자들이었다는 사실에서 보여지듯이 사회보호법에서 도입한 보호감호제도는 상습범에 대한 재사회화를 위해서라기보다는, 당시의 군사정권이 정치적 억압의 수단으로 마련한 것에 지나지 않습니다.

연도	주요 내용
1980.12.18	국가보위입법회의, 법률 제3286으로서 사회보호법 제정
1981	청송보호감호소 설립, 삼청교육대 입소자들 사회보호법에 따라 보호감호라는 명목으로 청송보호감호소 입소
1984	청송보호감호소 박영두씨 폭행치사 사건
1989	특정범죄 위반자에 대해 일정한 요건만 충족되면 당연적으로 부과되던 감호제도(10년)을 폐지하고 법원의 판단에 의해 부과 여부를 결정하는 감호제도(7년)를 존치시킴
1991/96/2001	헌법소원 : 합헌결정
2002	사회보호법 폐지를 주장하며 청송보호감호소 피보호감호자들 집단 단식농성(4월, 10월, 11월)
2003. 3.	26개 민간단체가 참여한 가운데 '사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회 발족' 및 보호감호제도에 대한 헌법소원 청구

사회보호법은 지금까지 다섯 차례의 개정이 있었습니다. 그런데 1989. 3. 25. 세 번째 개정에서 일정한 죄를 범한 경우에 '반드시' 보호감호나 치료감호에 처하도록 한 보호감호와 치료감호제도를 폐지하고 보호감호 및 치료감호의 요건에 '재범의 위험성'을 명시하도록 한 것 이외에는 별다른 실질적인 변화 없이 지금까지 이르고 있습니다.

보호감호는 재사회화를 목적으로 하고 있음에도 불구하고 재범의 위험성 제거나 사회복귀의 기능들을 갖추고 있지 않을 뿐 아니라 출소 후 사후 대책 등이 체계적으로 마련되어 있지 않습니다. 이 속에서 감호자들은 재사회화의 기회 없이 단지 보호감호소에서 격리·수용되고 있을 뿐입니다.



## 2. 보호감호제도에 대하여

### (1) 보호감호란 무엇인가요?

사회보호법 중 보호감호는 동일 혹은 유사 범죄(절도, 폭력, 사기, 강도, 상해, 살인, 강간, 미성년자 추행)로 2회 이상 금고 이상의 실형을 받고 형기 합계가 3년 이상인 사람이 이후에 다시 동종 또는 유사한 죄를 범하고, 재범의 위험성이 있다고 인정되는 경우에 부과됩니다.

즉, 법원은 검사에 의하여 보호감호 청구를 받은 자에게 '일정 범죄에 대한 상습성'과 '재범의 위험성'이 있으면 보호감호를 선고합니다.

### 상습성은 어떻게 판단하고 있나

법원은 상습성을 '반복되는 행위에 의해 얻어진 습관, 성격상 소질 또는 관행에 의하여 획득된 내부적 성벽으로 인하여 반복하여 죄를 범하고 또한 이를 반복할 가능성이 있는 상태'라고 판단하였습니다.

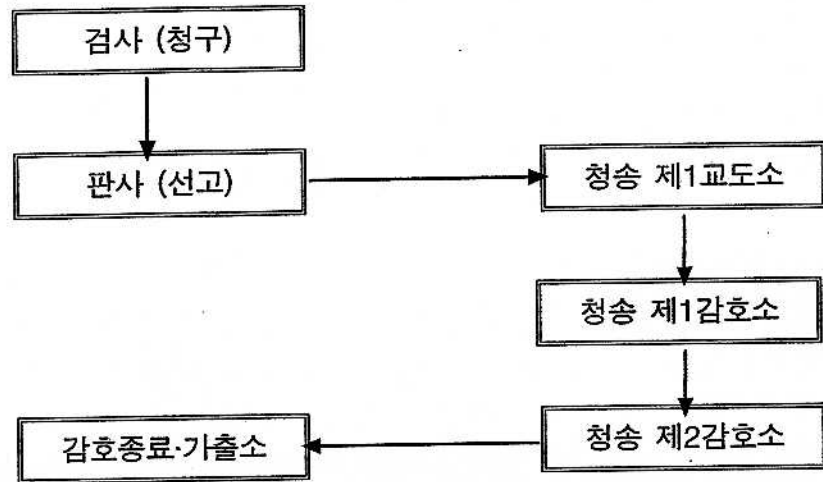
### 재범의 위험성이란 무엇인가요?

법원은 재범의 위험성을 '대상자가 앞으로 죄를 범할 현저한 개연성을 가진 경우'라고 판단하였습니다. 그리고 재범의 위험성을 판단할 때 연령이나 가정관계, 학력, 직업, 전과관계, 최종전과로 인한 출소시기와 당해 범행간의 시기, 그 기간 동안의 행정, 당해 범행의 동기와 횟수, 수단, 범행 후의 정황 등을 종합적으로 고려한다고 합니다.

'재범의 위험성'이나 '상습성'은 지나치게 추상적인 기준입니다. 뿐만 아니라 위 요건들은 보호감호 집행 전에 판단되어야 하는데, 현재는 본형을 판결할 때 같이 선고하고 있습니다. 따라서 형의 집행으로 인해 재범의 위험성이 이미 없어진 사람을 무고하게 보호감호시설에 수용하여 불필요한 고통을 주는 경우도 있습니다.

### (2) 보호감호처분은 어떤 절차를 거쳐 이뤄지나요?

절도죄를 범한 사람이 보호감호처분을 받아 출소하기까지의 과정을 살펴보면 다음과 같습니다.

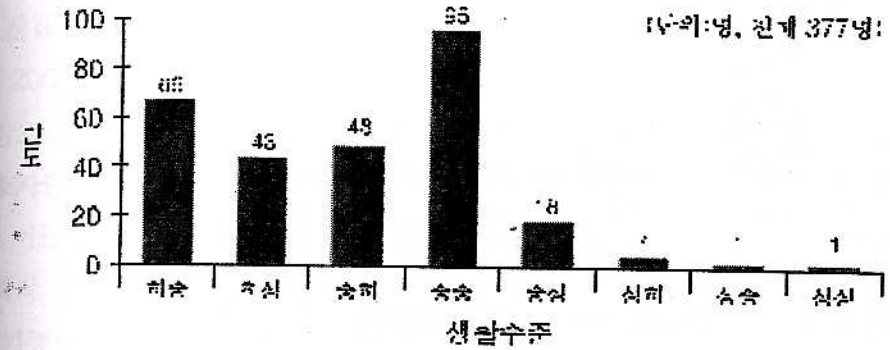


- ① 검사는 법원에 절도죄에 대하여 공소를 제기하면서 보호감호청구를 동시에 합니다.
- ② 법원은 절도죄에 대하여 형을 선고하면서('징역 3년에 처한다'와 같이 기간을 특정하여 선고합니다) 보호감호를 동시에 선고합니다('보호감호에 처한다'고만 선고하고 기간을 특정하지 않습니다).
- ③ 형과 보호감호를 동시에 선고받으면 청송 제1교도소에서 형의 집행을 받습니다.
- ④ 형의 집행이 끝나면 청송 제1보호감호소로 가서 보호감호 집행을 받는 데, 일정 정도 등급이 올라가면 그 옆에 있는 청송 제2보호감호소로 이송되어 나머지 보호감호 집행을 받습니다.
- ⑤ 보호감호기간 중 사회보호위원회의 결정으로 가출소를 하거나, 7년을 다 채우고 만기 출소를 합니다.

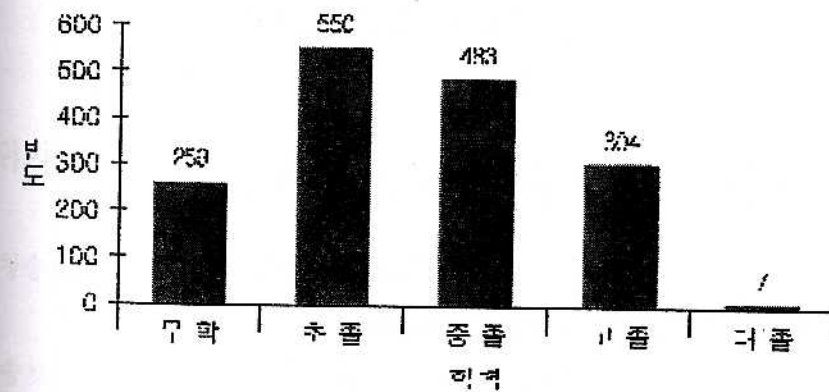
### 3. 보호감호 적용실태

(1) 보호감호소에 있는 피보호감호자는 어떤 사람들인가요?

아래 자료를 살펴보면 입소 전 하층의 생활수준이었던 사람이 전체의 55.7%를 차지하고 있는 반면 상층은 1.6%에 그치고 있습니다. 학력수준을 보면 무학 16.2%, 초졸 34.3%, 중졸 30.1%인 반면 대졸은 0.4%에 불과합니다. 피보호감호자들의 대다수가 학력이 낮은 빈곤계층 출신입니다.



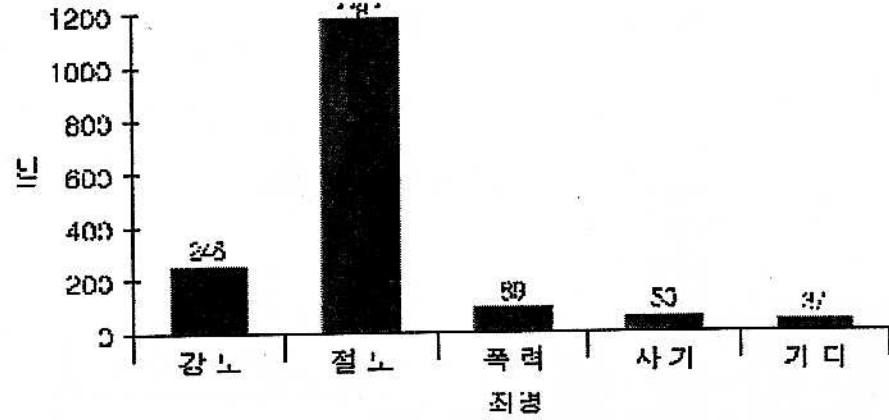
『피보호감호자의 교정처우실태』, 한국형사정책연구원(1998)



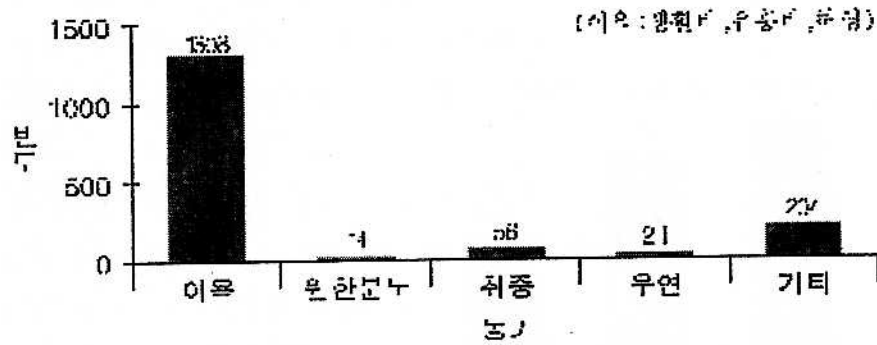
『법무연감』, 법무부(2002)(단위:명, 전체 1,603명)

\*초중, 중중, 고중은 교도소 또는 소년원 등에서 징역고시를 통해 취득한 학력도 포함된 수치임

(2) 피보호감호자들은 어떤 죄를 범한 사람들인가요?



『법무연감』, 법무부(2002)(단위:명, 전체1,603명)



『법무연감』, 법무부(2002)(단위:명, 전체1,603명)

사람들은 막연히 피보호감호자들을 「흉악범」으로 생각합니다. 하지만 현재 청송보호감호소에 수용된 피보호감호자들의 절대 다수는 단순절도범입니다.

위의 자료를 참고하여 피보호감호자들의 죄명을 보면 절도 74%, 강도 15.3%, 폭력 5.6%, 사기 3.1% 입니다. 법 시행 20년 동안 절도범들이 피보호감호자의 절대 다수를 점하는 통계는 거의 변함이 없었습니다. 범죄동기를 보면 81.6%의 사람이 생활비나 기타 유흥비를 위해 죄를 저지른 것으로 나타나고 있습니다.

피보호감호자들은 보호감호로 인해 장기수용 되면서 사회적응력마저 저하된 상태로 출소하다 보니 다시 범죄를 저지르는 악순환이 되풀이되고 있습니다. 2000년 국정감사 통계자료에 의하면 청송보호감호소 출소자들이 다시 보호감호를 선고받는 비율이 35.5%이고, 청송보호감호소 담당자에 의하면 위 출소자들이 다시 죄를 저질러 유죄판결을 받는 비율이 80%가 넘는다고 합니다. 이는 보호감호제도가 완전히 실패했음을 보여줍니다. 결국 사회보호법은 사회의 불안요소인 빈곤계층을 사회로부터 영구 격리하기 위한 '합법적' 장치로 기능하고 있음을 알 수 있습니다.

## 2장 피보호감호자들에 대한 처우

### 1. 위치와 시설

#### (1) 청송보호감호소는 어디에 있나요?

청송보호감호소는 경북 청송군 진보면에 위치해 있는데 삼면이 반변천으로 둘러 싸여있고 뒷면에는 광덕산이 있는 오지 중에 오지입니다. 청송보호감호소는 서울에서 승용차를 타고 가도 4~5시간 이상 걸립니다.



(2) 청송보호감호소의 시설 수준은 어떠한가요?

교도소와 마찬가지로 독거수용 원칙은 지켜지지 않고, 보통 2명이 안되는 작은 방에 5명씩 수감돼 있어 칼잠을 자는 경우도 흔하며 최소한의 사생활도 보장되지 않고 있습니다. 여름에는 높은 습기와 곰팡이에 시달리고 겨울에는 난방시설이 따로 없어 대부분의 피보호감호자들이 동상과 치질, 피부병으로 고생하고 있습니다. 화장실 칸막이조차 제대로 설치되어 있지 않아 동료나 교도관들이 볼 수 있는 상태에서 용변을 보아야 합니다. 그리고 철창감시탑 감시 등의 설치는 교도소의 외형과 같습니다.

2. 교도소에서와 다름없는 처우

헌법재판소를 비롯한 보호감호제도 존치론자들은 보호감호가 형벌과 다르다고 주장합니다. 그러나 이들은 보호감호 처분이 본인의 의사와 상관없이 강제로 자유권을 박탈할 뿐만 아니라 처우 역시 교도소와 차이가 없고 사회보호법의 목적인 교육과 훈련을 통한 재사회화는 불가능한 상태입니다.

한 피보호감호자는 이러한 상황을 빗대어 '우유(교도소의 처우)를 사이다 병(보호감호소)에 넣고 사이다(보호감호)라고 주장하는 것과 같다'고 비판하였고, 피보호감호자들은 자신들의 옷 색깔이 파란색에서 황토색으로 바뀌는 것만 빼고 교도소 수용자와 다름없다고 말합니다.

(1) 피보호감호자 처우에 관한 법률이 없습니다.

1) 사회보호법은 피보호감호자 처우를 어떻게 규정하고 있나요?

보호감호제도를 규정하고 있는 사회보호법은 피보호감호자의 처우에 관한 내용을 단 한 조항도 담고 있지 않습니다. 다만 사회보호법 42조에서 피보호

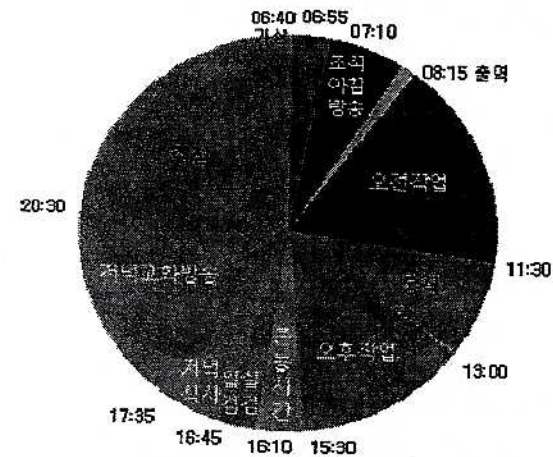
감호자 처우에 대하여 행형법을 준용한다고 규정하고 있습니다. 그리하여 수용생활과 직접 관련된 의료, 징벌, 집필, 귀휴 뿐 아니라 그 외의 처우 모두 수형자에 대한 것과 거의 동일합니다.

참고로, 범죄 내용과 생활태도 등을 바탕으로 피보호감호자들의 등급을 매긴 다음 등급에 따라 접견, 전화, 서신 등의 처우에 차등을 두고 있는데, '피보호감호자 분류처우규칙'에서 그 내용을 구체적으로 규정하고 있습니다. 그런데 이 규칙도 형의 집행을 받고 있는 수형자에게 적용되는 '수형자 분류처우규칙'과 내용이 거의 동일합니다.

2) 보호감호 집행과 책임자는 누구인가요?

보호감호 집행은 교도소에서 근무하는 일반 교도관이 담당합니다. 그러나 이들은 사회보호법의 취지에 맞는 상습범의 재사회화를 위한 별도의 훈련이나 교육과정 없이 근무하고 있습니다. 피보호감호자 처우와 집행의 최종 책임도 일반 교도소를 운영 총괄하는 법무부 내 교정국이 담당하고 있으며 가출소 부분만 떼어서 보호국에서 처리합니다.

(2) 피보호감호자들의 생활 일과표



### (3) 서신과 접견

#### 1) 편지를 주고받는 것이 자유롭나요?

보호감호소에서도 교도소에서와 마찬가지로 소장의 허가를 받아야 편지를 주고받을 수 있고, 소장이 그 내용을 모두 검열하며 편지의 내용이 부적당하다고 판단하는 경우 피보호감호자의 동의도 없이 폐기처분하고 있습니다.

보호감호소측이 편지의 내용을 검열하는 것은 명백히 사생활의 침해입니다. 그리고 검열을 통해 소내의 부당한 처우를 외부에 알리는 것이 원천적으로 봉쇄되기도 합니다. 또한 피보호감호자가 보호감호소측을 상대로 법적 대응을 하는 경우 보호감호소측이 검열을 통해 그 내용을 전부 파악하고 있어 피보호감호자에게 불리한 결과가 발생하도록 사실을 조작하거나<sup>1)</sup> 법원 또는 변호사에게 보내는 편지의 발송을 불허하는 일이 발생하기도 합니다.

#### 2) 접견(면회)은 자유롭게 이뤄지나요?

교도소와 마찬가지로 접견 시간이 제한되어 있습니다. 그리고 교도관들이 참석하여 대화내용을 적는데 보호감호소 내의 이야기를 할 경우 중단시키기도 합니다.<sup>2)</sup> 또한 청송보호감호소를 찾아가는 데에 많은 시간이 걸리고 피보호감호자들의 가정형편이 대부분 어려운 상황이라 접견 오는 가족들이 거의 없습니다. 이런 현실을 반영하듯 보호감호소의 접견실은 일반 교도소와 달리 겨우 1개에 불과하며 그나마 늘 한산한 편입니다.

### (4) 의 료

#### 1) 피보호감호자들의 건강상태는 어떤가요?

1 실제로 윤00씨는 93년 독직폭행 혐의로 소장 등 교도관들을 고소했지만 검열을 한 교도소 측이 고소취하를 종용하고 급기야 허위로 작성한 취하서를 접수한 사건으로 지금까지 재판중이다.

2 유00씨는 지난 96년 접견실에서 어머니에게 교도관들의 독직폭행 사실과 고소방해 사실을 호소하다가 접견실에서 강제로 끌려나왔다. 또 허위사실을 유포했다는 혐의로 구타와 징벌을 받았다.

장기간의 수용과 불균형한 영양섭취, 그리고 적은 일조량과 운동 부족으로 많은 피보호감호자들이 각종 질병에 걸려 있습니다. 외부진료를 신청해도 3개월 이상 기다려야 하기 때문에 작은 병도 큰 병이 되어 손을 쓸 수 없는 지경에 이르기도 합니다.

그리고 시설내의 의료시설이 매우 열악하여 외부진료를 받으려고 하여도, 예외적인 경우를 제외하고는 대부분 본인이 비용을 부담해야 하는데, 국민건강보험<sup>3)</sup>이 적용되지 않아 일반인들보다 비싼 진료비를 부담해야 합니다. 이러한 비용부담 때문에 진료를 포기하는 사람도 많이 있습니다. 그리고 의사가 적절한 진료도 하지 않고 피보호감호자가 원하는 대로 진통제나 감기약 등을 처방하여 일부 감호자들의 경우 약물남용문제가 발생하기도 합니다.

그리고 많은 피보호감호자들에게 정신과 치료가 필요한데도 방치되고 있습니다. 정신이상 증세를 보이지 않더라도 장기간 구금에 따른 우울증과 미래에 대한 불안 등으로 상담치료가 필수적인데, 이 또한 전혀 이루어지지 않고 있습니다. 1997년 형사정책연구원의 조사대로 조사 대상의 50%정도가 자살충동을 느낀다고 한 것은 주목해야 하는 부분입니다.

### (5) 무의미한 작업과 낮은 근로보상금

#### 1) 청송보호감호소에서 진행되는 작업에는 무엇이 있나요?

현재 남자 피보호감호자는 거실에서 실시되고 있는 '위생비닐작업 개수 세어 포장하기'와 '종이쇼팽백에 손잡이용 끈 끼어 접기' 작업을 하고, 여자 피보호감호자는 사동 청소와 직원 식당에서 일을 하고 있습니다. 그런데 하나같이 단순작업에 불과해 숙련된 기술을 배울 수 있는 일이 아닙니다.

청송보호감호소는 대도시에 위치한 교도소와 달리 사방이 농지로 둘러싸인 극단적인 오지에 위치해 있다보니 인근에 작업을 하러 나갈 공장(외부통근제

3 국민건강보험법 제49조 제4호에서, 교도소 기타 이에 준하는 시설에 수용되어 있는 때에는 보험급여를 하지 아니한다고 규정하고 있습니다. 이 규정에 의해 피보호감호자는 건강보험 수혜 대상에서 제외되고 있습니다.

도)도, 작업을 위탁해 오는 사업주도 적습니다.

2) 작업에 대한 '적정한 임금'이 주어지나요?.

하루 8시간씩 일하는 피보호감호자들은 근로보상금이라는 이름으로 하루 평균 3천원가량을 받지만 1달 동안 모아봐야 고작 10만원도 안됩니다. 그나마 지난해 세 차례의 단식농성을 통해 인상되었지만 1일 최저임금이 1만 8천 2백원인 현실을 감안한다면 터무니없는 액수입니다. 이는 출소 후 사회에 정착하기 위해 필요한 기초 비용도 되지 못합니다.

◆ 2003년 근로보상금

작업등급	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급
보상금	5,800원	4,700원	3,800원	2,900원	2,300원	1,700원	1,400원

보호감호소에서 지급하는 일용잡화(숙옷, 휴지, 비누, 운동화, 신문 등)등의 질이 매우 낮고 공급량도 매우 부족하여 별도로 구입해야 합니다. 이처럼 보호감호소 생활 동안 각종 지출이 이어져 출소할 때 주머니에 돈 1백만원조차 갖고 나가기 어려운 것이 현실입니다. 재기의 가능성도, 정착의 밑천도 없는 출소자들이 당장 먹고 잠잘 공간을 마련하기 위해 유일하게 익힌 범죄의 유혹을 뿌리치기는 어려울 것입니다.

작업은 사회에 나가서 활용할 수 있는 직업훈련이 될 뿐 아니라, 노동에 따른 정당한 대가를 지불받는 과정을 통해 출소 후 안정적으로 직업생활을 하도록 돕는 효과가 있습니다. 그러나 보호감호소의 작업 내용과 근로보상금의 수준은 착취적 성격만 갖고 있어 그런 효과를 기대하기 어렵습니다. 지난 3월 근로보상금 문제에 대해서도 헌법소원이 제기된 상태입니다.

“징역 5년에 보호감호 5년, 정말 이번만큼은 사회에 나가서 할 눈 뜨지 않겠다고 다짐하며 열심히 일했습니다. 하지만 출소 청송보호감호소를 나올 때 제 손에 쥐어

져 있던 돈은 고작 44만원이었습니다. 이것을 가지고 무엇을 할 수 있겠습니까? 솔직히 말하면 저는 지금도 범죄의 유혹을 느낍니다.”

(6) 사회복지와 무관한 교육·직업훈련

1) 사회복지법의 목적은 계범의 위험성이 있는 자에게 교육과 훈련을 시키는 것입니다. 피보호감호자들의 재사회화를 위해 어떤 프로그램이 운영되나요?

학과 교육과 직업훈련이 있는데 유명무실하다는 비판을 받고 있습니다. 학과교육을 위해 학사반을 설치하였으나 교육과정이 따로 마련되어 있지 않고 책마저 지원해 주지 않고 있습니다. 교도소의 경우 외부강사가 방문하여 강의를 하기도 하는데, 청송보호감호소는 오지라는 지역적 특성으로 방문하려는 외부 강사가 없습니다. 그렇지만 검정학사고시 등에 합격할 경우 가출소 심사에 반영되기 때문에 지원자는 많습니다.

직업훈련에는 정보화교육을 비롯해 타일, 건축도장, 보일러, 미용 등이 있고, 자격증 취득이 가능합니다. 그러나 이론과 실습이 모두 불충분해 자격증을 취득하여도 사회에 나오면 사용하지 못합니다. 그래서 피보호감호자들은 보호감호소에서 이뤄지는 교육과 훈련이 '사회복지' 프로그램이 아닌 '사회능력 제기' 프로그램이라고 강하게 반발합니다. 1999년 한 출소자가 법무부에 자신의 자격증을 모두 반납한 사례도 있습니다.

(7) 출소 준비

1) 피보호감호자들의 출소 후 생활을 돕는 사전 준비 프로그램으로 무엇이 있나요?

장기간 사회로부터 격리된 피보호감호자들이 출소 후 문화적 충격 등으로 사회적응에 어려움을 겪고 있습니다. 이런 충격을 최소화하고 사회적응을 원활히 한다는 취지에서 귀휴제도와 사회견학 등의 프로그램을 두고 있습니다. 피보호감호자를 일정기간 감호소 밖, 사회에서 생활하도록 하는 귀휴제도는

외국의 경우 재소자 재활프로그램 출소준비 프로그램으로 활용됩니다.

그러나 우리의 경우 귀휴의 사유를 가족의 사망, 회갑 등의 경조사와 각종 훈련과 시험 등으로 제한하고 있으며, 기간도 수용기간 중 3주 이내인데 실제로 활용되는 경우가 거의 없습니다. 사회전학도 농촌 일손돕기 등이 제한적으로 이뤄지고 있습니다. 귀휴나 사회전학의 원래 취지인 수용생활에서 오는 고립감과 사회와의 간극을 줄이기 위한 의미는 사라져버린 것입니다.

2) 방송청취나 신문을 구독하면 사회변화를 꾸준히 알 수 있을 텐데요. 어떤가요?

방송청취는 가능하지만 피보호감호자들은 채널 선택권은 없습니다. 방송은 대부분 녹화된 것이고 뉴스나 시사프로그램은 보기 어렵습니다. 자비로 구입하는 신문 역시 교도소나 청송보호감호소 관련 기사는 가위질되기 일쑤입니다. 사회의 큰 변화는 교도관들에게 귀동냥해 감지할 뿐입니다. 도서관 역시 피보호감호자들로부터 불 만한 책이 없다는 비판을 받고 있으며 실제 활용도도 매우 낮습니다.

(8) 기 타

1) 피보호감호자들은 감호소 내 규율과 관련해 어떻게 느끼고 있나요?

형이 집행을 마쳤기 때문에 수용생활을 한다고 해도 최대한 자유로운 생활이 인정돼야 하지만 생활 전반의 통제수준은 수형자의 생활과 다름없습니다. 앞서서도 이야기했듯이 징벌이나 수감 등 계구 사용도 행형법에 따라 수형자에 대한 처우와 동일하게 이루어지고 있습니다.

1997년 형사정책연구원의 청송보호감호소 실태조사는 이런 현실을 잘 반영해주고 있습니다. 조사 대상자 376명중 80%이상이 생활수칙과 규율이 엄하다고 생각하고 있으며 규율의 적용이 불공정하다고 느끼는 경우도 60%나

됐습니다. 그리고 조사대상의 70% 정도가 감호소의 많은 규칙이 피보호감호자를 억압하기 위해 있는 것이라고 답변하였고, 60% 이상이 교도관들을 자신의 행동을 통제하는 적대적인 대상이라고 답변하였습니다. 그리고 조사대상의 30% 정도가 실제 규칙위반으로 징벌을 받아 본 적이 있다고 답변하였습니다.

### 3. 소장의 권한, 가출소

(1) 피보호감호자의 수감 기간은 어떻게 결정되나요?

사회보호법에서 '수용기간을 7년 이내로 할 것'을 규정하고 있습니다.

법원에서 보호감호를 선고할 때 그 기간을 정하지는 않지만 7년이 되면 출소되어야 하고, 그 전에라도 가출소나 병을 이유로 집행정지를 받을 수 있습니다. 대부분의 피보호감호자들은 가출소로 청송보호감호소의 문을 나섭니다. 1996년 법무연감에 따르면 수용기간은 대부분 3년 이상 4년, 5년 사이에 가장 높은 분포로 나타났습니다.

(2) 가출소는 누가 어떤 기준으로 결정하나요?

피보호감호자는 매년 가출소 여부를 심사받을 수 있습니다. 법무부 산하의 사회보호위원회가 가출소 여부를 심사하지만 사실 감호소장이 올린 예비명단을 확정하는데 불과합니다. 검사가 가출소 후보자를 사회보호위원회에 직접 신청할 수 있으며, 또 감호소장 역시 검사를 통해 가출소 대상자를 추천할 수 있습니다. 소장은 입소 2년이 지나고 분류처우등급 최하 등급인 '마'급을 제외한 '가나다라'급의 피보호감호자를 추천할 수 있습니다.

그러나 실제로는 죄명에 따라 절도는 3~4년, 강도는 5년, 기타 범죄는 6년 이상이라는 공식에 맞추어 가출소제도를 운영하고 있습니다. 피보호감호자 개인에 대한 각각의 심사가 이뤄지지 않는 것입니다.

(3) 지난해 청송 제2감호소 청송보호감호자들의 집단단식 농성의 주요 원인 중 하나는 가출소문제였습니다. 무엇이 문제인가요?

외국의 경우 가출소와 가석방은 그 투명성과 공정성을 높이기 위해 법원이 직접 결정을 내립니다. 하지만 우리는 가출소에 대한 객관적인 기준이 없이 당시의 여론에 따라 가출소율이 좌우되어 왔습니다.

가출소가 유일한 희망인 피보호감호자들은 하루라도 빨리 청송보호감호소에서 벗어나기 위해 청송보호감호소의 비인격적 처우를 감내하거나 심지어 비굴한 아침을 일삼기도 합니다. 피보호감호자들이 출소 후 아무런 도움도 안 되는 직업훈련에 매달리고, 교육과정도 없는 학사반에 들어가려는 이유도 바로 가출소 때문입니다. 그러나 청송보호감호소에서 열심히 생활해왔자 죄명에 따른 내부 기준에 맞춰 가출소를 심사하기 때문에 피보호감호자들은 자포자기의 심정이 되는 경우가 많습니다.

또한 가출소자 명단에 오르려면 출소 후 주거지와 보호자, 취업예정지, 보증인 등의 확인서류를 첨부해야만 합니다. 이런 조건은 가족과 유대가 약해질 대로 약해진 피보호감호자들에게 또 하나의 넘기 힘든 장벽입니다.

상습범의 재범예방을 위해 청송보호감호소까지 지어 장기간 수용해놓고 취업알선을 해주려는 커녕 오히려 그 역할을 피보호감호자와 그 가족에게 떠넘기고 있는 것입니다.

◆ 가출소 절차

**법무부 내 사회보호위원회**  
판사, 검사, 변호사 자격이 있는 7인이내의 위원과 의사 자격이 있는 2인이내의 위원으로 구성, 위원장은 법무부 차관  
피감호 집행 개시 후 매1년 가출소여부를 결정



**검 사**  
주거지 관찰 검사(의성지청)는 사회보호위원회에 가출소 신청을 할 수 있다. 시설장, 즉 소장의 의견을 들어야 한다. 소장은 가출소심사위원회를 통해 검사에게 가출소 대상자를 신청할 수 있다.

**소 장**  
매 6월마다 피보호감호자의 동태, 처우등급, 피보호감호자의 개선여부 등을 사회보호위원회에 보고, 소장은 가출소심사위원회를 통해 검사에게 가출소 대상자를 신청할 수 있다. 감호 기간이 2년이 지난 자 중 처우등급, 가나다라 급에서 추천 가능.



**청송보호감호소내 가출소심사요청위원회**  
청송보호감호소 내 가출소심사요청위원회는 판사, 검사, 보호관찰소장 또는 사회명망가 중 3인에서 5인을 위원으로 구성, 위원장은 소장. 소장이 추천한 가출소심사 신청 명부 결정.

### 3장 보호감호제도의 문제점

#### 1. 사회보호법과 헌법

(1) 보호감호제도가 헌법에 위반된다고 하는데, 그 이유가 무엇인가요?

1) 헌법이 국민의 의사 존중을 최우선의 가치로 삼고 있지만 사회보호법은 국민들의 의사가 전혀 반영되지 않은 법입니다.

사회보호법은 입법기관인 국회가 아닌 국가보위입법회의에서 제정됐습니다. 국가보위입법회의란 국가보위입법회의법에 따라 제정된 일종의 혁명위원회입니다.

당시 정권을 장악한 신군부는 1980. 5. 17. 전국에 계엄을 선포한 후 계엄에 필요한 업무를 수행하기 위해 대통령 자문에 응한다는 명목으로 대통령령에 의거해 국가보위비상대책위원회를 구성, 국가보위입법회의법을 제정했습니다.

따라서 사회보호법을 만든 국가보위입법회의는 헌법과 법률에 근거한 입법

기관이라고 볼 수 없으며, 사회보호법 역시 국민들의 합의에 의해 제정된 것이라고 볼 수 없습니다.

## 2) 보호감호제도는 이중처벌금지의 원칙에 반합니다.

헌법재판소는 - 다수의견으로 - 보호감호처분이 형벌과 유사하다는 점을 인정하면서도 보호감호처분은 "사회복귀를 촉진하고 사회보호를 위해 헌법 제12조 제1항을 근거로 한 보안처분으로 그 본질과 추구하는 목적 및 기능에 있어 형벌과 다른 독자적 의의를 가진 사회보호적 처분"이기 때문에 형벌과 보호감호를 병과해도 이중처벌이 아니라는 입장을 밝힌 바 있습니다(헌재 1996. 11. 28, 95헌마20 등). 그러나 헌법재판소의 이와 같은 논리는 보호감호의 실질적인 기능과 집행현실을 외면한 지극히 형식적인 논리입니다. 현재의 이러한 결정이 과연 이중처벌금지의 원칙이 지니는 헌법이념, 즉 국가형벌권으로부터 국민의 신체의 자유를 보호하고자 하는 헌법의 이념에 충실한 것인가에는 심각한 의문이 제기됩니다. 다음과 같은 이유에서 보호감호는 헌법의 이중처벌금지의 원칙에 위배된다고 보아야 합니다.

첫째, 사회보호법 제1조는 "죄를 범한 자로서 재범의 위험성이 있고 특수한 교육·개선 및 치료가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 보호처분을 함으로써 사회복귀를 촉진하고 사회를 보호함을 목적으로 한다"고 규정하고 있습니다. 그런데 이러한 사회보호법의 목적은 행형의 목적과도 같은 것입니다. 행형법 제1조는 - 사회보호법 제1조처럼 - 범죄자의 격리(즉 사회보호)와 사회복귀를 행형의 목적으로 규정하고 있습니다. 형벌은 책임을 근거로 하여 부과되지만, 징역과 같은 구금형의 "실질적인 지향점"은 범죄자의 사회복귀입니다. 이 점은 오늘날 일반적으로 동의하는 명제입니다. 그렇기에 형벌의 이름이건 보호감호의 이름이건 범죄자를 일정기간 동안 구금하면서 범죄자의 사회복귀를 도모한다는 점에서는 양자는 질

적으로 같은 것입니다.

헌법 제13조 제1항이 규정한 이중처벌금지의 원칙은 그 명칭이 형벌이건 보안처분이건 간에 동일범죄에 대하여 이중으로 신체의 자유를 속박하는 것을 허용하지 않는다는 취지로 이해해야 합니다. 헌법재판소의 결정처럼 "보호감호는 보안처분이고 보안처분은 형벌과는 다르다"는 식의 형식 논리에 집착하면, 국가의 교묘한 형벌전략에 의하여 실질적으로 국민의 신체의 자유가 침해되는 사태를 방지할 수 없습니다. 헌법규정은 단순합니다. 그렇기에 헌법규범의 해석은 문리해석이 치우치기보다는 그 헌법규범이 달성하고자 하는 목적이 무엇이었던가를 성찰하면서 헌법이념에 충실한 해석을 해야 합니다. 그렇지 않고서는 헌법은 살아있는 규범이 아닙니다. 형식적인 개념법학의 선부론 논리가 헌법을 죽이고 있습니다.

둘째, 현재의 다수의견은 책임을 기초로 하는 형벌과는 달리 보호감호는 재범의 위험성을 기초로 부과되는 처분이기 때문에 형벌과 보호감호는 본질적으로 다르다고 합니다. 20세기 초 보호감호를 비롯한 보안처분제도를 고안해 낸 독일 등 대륙법계 국가의 형법이론은 분명 그와 같은 관점에 입각하고 있었습니다. 그러나 오늘날 재범의 위험성을 근거로 국가가 형벌과 별개의 제재를 가하는 것에 대해서는 형법학자들 사이에서 심각한 의문이 제기되고 있습니다. 보호감호처분을 정당화하는 근거인 "재범의 위험성"을 누가, 무슨 근거에서 판단할 수 있는가에 대하여 근본적인 의문이 제기됩니다. 국가는 시민 개개인에 대하여 그가 장래에 범죄를 다시 저지를 것이라는 예측을 무슨 근거에서 할 수 있다는 말입니까? 불확실한 예측에 근거를 두고 형벌권의 발동을 인정한다면 이것만큼 위험한 발상도 없을 것입니다.

그리고 설사 재범의 위험성이 인정된다 한들, 국가가 재범의 위험성을 제거(혹은 감소)한다는 미명 하에 과연 시민을 구금하여 개조시킬 권한이 있는가에 대해서도 다수의 학자들이 의문을 제기하고 있습니다. 국가가 시민을 개조하겠다는 발상은 두말할 나위 없이 매우 위험합니다. 국가는

범죄를 저지른 시민일지라도 그의 심성을 개조하여 소위 '착한 시민'을 만들어 주겠다는 생각을 버려야 합니다. 근대국가의 헌법은 국가에게 시민을 개조하라는 권한을 부여한 적이 없습니다. 재범의 위험성은 보호감호라는 이름으로 부과되는 자유의 속박을 정당화시켜주지 않습니다.

셋째, 범죄자를 개조하겠다는 교정정책이 실패했음을 언급하지 않을 수 없습니다. 교정교화는 범죄자의 진정한 반성에 기초할 때 의미가 있습니다. 하지만 그러한 반성은 강제한다고 되는 것이 아닙니다. 국가는 범죄자의 책임의 범위 내에서 형벌을 부과할 수는 있습니다. 형벌로서 구금하는 동안 국가는 범죄자가 스스로 잘못을 뉘우치도록 최선의 노력을 다하고 또 필요한 도움을 주어야 합니다(직업훈련, 학교교육 등). 그러나 잊지 말아야 할 것은 국가가 개인의 심성을 바꾸고자 하는 시도는 실패하게 되어 있다는 점, 그리고 국가가 범죄자에게 반성의 기회를 제공하는 것은 오로지 형벌이 부과되는 범위에서만 정당화될 수 있다는 점입니다.

### 3) 보호감호의 집행실태는 헌법의 이념에 전혀 부합하지 않습니다.

현재 청송보호감호소에서 집행되는 보호감호의 실질은 과연 범죄자의 사회복귀라는 이념에 부합하는가? 이에 대해서도 심각한 반론이 제기됩니다.

첫째, 현재 보호감호의 집행은 행형법을 준용하도록 되어 있습니다. 그래서 실질적으로 보호감호의 집행실태는 교도소의 집행실태와 질적으로 다르지 않습니다. 아니, 오히려 더 열악합니다. 오늘날 사회복귀를 행형의 목적이라고 할 때, 범죄자가 사회적 유대관계를 지속하도록 해 주는 것(외부통근작업, 가족과의 유대 등)이 가장 중요한 과제라는 점은 행형학·교정학·형사정책학계의 주지의 사실입니다. 일단 청송보호감호소는 지리적으로 너무나 오지에 위치해 있습니다. 그래가지고서는 범죄자에게 사회적 유대를 유지하게 해 줄 수 없습니다. 사회적 유대의 측면에서 보았을 때 청송보호감호소는 오히려 범죄자의 사회적 유대를 단절시켜버립니다. 그리고 직업훈련이나 작업상여금제도와 같은 교정프로그램의 측면에서 볼

때, 또 점견·서신과 같은 인권보장의 측면에서 볼 때에도, 보호감호는 교도소보다도 더 열악한 상황에 있음은 이미 많은 출소자의 증언을 통해 확인되고 있습니다. 요컨대 현재의 보호감호의 집행실태는 한 마디로 범죄자의 사회복귀라는 목적에 부합하지 않습니다.

둘째, 헌법재판소는 보호감호의 집행실태를 인권의 관점에서 총체적으로 판단하는 시각을 갖추어야 할 것입니다. 2.6평의 공간에 4-6명의 인원이 함께 생활하는 것, 1평도 채 되지 않는 징벌방, 화장실 등의 시설이 전혀 프라이버시를 고려하지 않은 채로 수치심을 주는 것, 끊이지 않고 문제되는 교도관의 가혹행위들, 열악한 교정프로그램, 거의 바깥세상과 단절된 오지에 위치하고 있다는 것 등등, 그러한 보호감호의 제반 조건들은 이미 그 자체로 감호자의 인간의 존엄성을 침해하는 구조가 아닌가요?

### 4) 피보호감호자들의 재판청구권을 침해하고 있습니다.

판사는 일정 범죄에 대한 상습성과 재범의 위험성이 있는 자에게 보호감호를 선고하고 있습니다. 하지만 선고당시 판사는 '재범의 위험성 소멸 여부'를 집행기간 중 알 수 있다는 이유로 따로 보호감호 기간을 정하진 않는데, 여기서 문제가 발생합니다. 즉 피보호감호자의 출소 및 집행면제 여부를 판사, 즉 법원이 아닌 법무부(사회보호위원회)가 결정한다는 것입니다. 우리 헌법은 '누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 적부의 심사를 법원에 청구할 권리를 가진다'(12조 6항)고 규정하고 있으며, 이에 따라 보호감호의 종료 및 면제 등 역시 법원이 판단하는 것이 우리 헌법의 기본원칙에 부합하는 것입니다.

## 2. 사회보호법과 인권

“아직 이 세상엔 전라자, 피보호감호자라면 나라는 너무나 멍기만한 이질적인 집단, 사회로부터 나오는 것보다는 차라리 높은 담장, 철창 우리 내에 가두고 그 안에서 보호받아야 할 (사람이라는) 인식이 많을 것입니다. 그러나 그러한 편견과 가림이 한 인간을 낙인찍고 결국엔 제도적 부당성을 향시화하여 영원히 기회균등 없이 탈락자가 되게 만들고 있는 (것이) 현실입니다. 그리고 그 속에서 우리는 사회적 쓰레기일 뿐입니다”

-청송보호감호소로부터 온 편지 중에서-

### (1) 사회보호법은 왜 인권을 침해하는 제도인가요?

1) 사회보호법은 출발 자체가 반인권적 발상에서 비롯됐습니다.

사회보호법의 제정과정에서 설명한 바와 같이, 사회보호법은 1980년 쿠데타로 정권을 장악한 신군부가 불법적인 권력찬탈에 대한 비난을 무마하고 정권의 정당성을 홍보하기 위해 만든 삼청교육의 만료시한이 다가오면서 교육생들의 사회복귀를 차단하기 위해 마련된 법입니다. 따라서 피보호감호자에 대한 처분은 재사회화에 역점을 둔 것이 아니라 그들의 사회적 격리와 억압을 주된 내용으로 하고 있으며, 피보호감호자들은 철저하게 유린되었습니다.

국민들의 열망 속에 독재정권은 물러났고 우리 사회는 민주주의와 인권의 시대로 나아가고 있지만, 정작 독재정권이 만들어낸 반인권적 유물은 여전히 위력적인 모습으로 잔존해 있는 것입니다.

2) 보호감호제도의 신체구속은 본질적으로 반인권인 것입니다.

이미 죄에 대한 형벌이 다 끝난 사람에 대해 '재범의 위험성'이라는 모호한 이유를 들어 사회로부터 다시금 격리시키고 신체의 자유를 빼앗는 것은 개인에 대한 국가의 폭력입니다. 이러한 폭력은 인간의 존엄성을 심대하게 해치는 행위로서 어떠한 경우에도 용납될 수 없습니다.

3) 사회보호법은 사회구조적 모순을 모두 개인의 책임으로 전가하고 있습니다.

현재 청송보호감호소 피보호감호자들의 74%는 단순절도범입니다. 또한 피보호감호자들은 성장기에 배움의 기회조차 제대로 부여받지 못한 사람들입니다. 그들의 16%는 전혀 배움의 기회가 없었던 사람들이고, 50.4%가 겨우 초등학교 교육을 이수했을 뿐입니다. 세상은 온통 고학력자로 넘쳐난다고 하지만 전체 1600여명의 피보호감호자들 중 대학교 문턱을 넘어 본 사람의 수는 채 열 손가락을 넘지 못합니다. 이러한 통계는 피보호감호자의 대부분이 경제 사회적 약자 출신이며, 빈곤계층에 속해있음을 보여줍니다. 청송보호감호소의 대다수 피보호감호자들은 극단적인 부익부빈익빈 사회 속에서 양산된 생계형(빈곤) 범죄자들인 것입니다.

하지만 우리 사회는 범죄의 상습화를 초래하는 빈곤의 문제, 즉 사회적 불평등과 빈부 격차 등 사회구조의 문제에 대해서는 눈을 감은 채, 범죄의 책임을 오로지 개인의 나태함과 심성의 문제로 전가하고 있습니다. 그러나 그들을 격리, 수용한다고 해서 그것만으로 범죄가 사라질 수는 없습니다.

무엇보다도, 끊임없이 범죄를 양산시키고 있는 사회 환경을 개선하려는 공동의 노력이 필요합니다. 보호감호제도는 이러한 문제해결방향에 완전히 역행한다는데 문제가 있습니다.

실제로 오랜 수용생활을 겪은 사람들일수록 사회정착 및 적응 능력을 상당 부분 상실하고 있으며 가족 해체 등 이중의 상처를 입고 있습니다. 그들에게 온전한 사회복귀의 기회를 제공하는 것이 아니라 오히려 보호감호라는 미명 아래 또 다시 수용시설에 가두는 것은 그들을 영원히 사회로부터 격리시키는 반인도적 조치에 다름 아닙니다.

4) 사회보호법은 '가진 자'의 '권력'을 보장하기 위한 법에 불과합니다.



앞서 지적한 것처럼, 사회보호법은 처음부터 불평등하고 비틀린 사회에 태어나 언제나 '범죄'의 유혹에 노출될 수밖에 없는 대다수의 빈곤계층 국민들을 염두에 둔 제도적 장치입니다. 사회보호법이 '사회와 국민'을 보호한다는 주장은 기만입니다. 이 법은 이중삼중의 처벌로 위협함으로써 사회적 불만요소를 잠재우고 '기득권층의 평화'를 보장하기 위한 전형적인 '치안법'인 것입니다. 즉, 국가보안법이 사상과 정치적 반대자에 대한 통제 및 억압의 장치라면, 사회보호법은 사회의 하층민과 잠재적인 불안요소에 대한 '합법적' 통제장치라고 할 수 있습니다.

### 3. 사회보호법 폐지 그 후

(1) 보호감호를 폐지하면 우리 사회에 전과자가 많아져 사회가 불안해지지 않을까요?

우리 법체계는 이미 누범가중이나 상습성 가중규정을 두고 있어 누범이거나 상습성이 있는 범죄인 등에 대해서는 법원이 범죄인의 교육, 개선에 부족함이 없는 매우 무거운 형을 선고하고 있습니다. 따라서 이러한 조항들을 적절히 적용하면 됩니다.

또한 앞에서 살펴본 바와 같이 보호감호 대상자의 대다수가 빈곤계층이고, 그 범죄 행위 역시 생계형 혹은 빈곤범죄가 대부분이라는 사실을 감안할 때 신체구속과 이른바 교화의 기간을 늘이는 것보다 우리 사회의 경제적, 사회적 약자들을 위한 사회정책적 노력들이 더욱 더 중요합니다.

(2) 당장 보호감호제도를 폐지하고 청송보호감호소의 문을 열면, 출소자들로 인하여 사회적 혼란이 초래되지 않을까요?

보호감호를 폐지하고 청송보호감호소에 수용되어 있는 범죄자들을 일시

에 석방하면 그들로 인하여 커다란 사회적 혼란이 야기될 것이라는 우려가 있는 것은 사실입니다. 그러나 이러한 두려움은 다분히 과장된 것입니다.

첫째, 미국의 사례이기는 하지만, 하나의 사례를 들겠습니다. 1960년대 중반 미국 연방대법원의 기드온 판결은 엄청난 사회적 파장을 몰고 왔습니다. 그 판결은 변호인의 조력을 받을 권리를 침해당한 상태에서 자백 등의 진술증거를 유죄의 근거로 삼을 수 없다는 판결이었는데, 이 판결로 인하여 플로리다주의 경우 수형자의 약 1/3이 석방되는 결과를 가져왔습니다. 당시 정부관계자와 일반시민들 사이에는 범죄자들이 일시에 석방됨으로 인하여 범죄가 심각하게 증가할 것이라는 우려를 가지고 있었습니다. 이는 형사정책 학자들에게도 과연 교도소구금이 범죄예방효과가 있는가에 대한 훌륭한 연구소재가 되기도 하였습니다. 후에 밝혀진 바로는, 그 대규모 석방 이후 범죄율의 변동이 없었다는 점입니다. 시민들의 불안감은 다분히 심리적이고 언론이 조장한 측면이 많았던 것입니다.

둘째, 우리 사회는 불행히도 수많은 범죄자들이 경찰에 검거되지 않은 채로 거리를 활보하고 있는 것이 현실입니다. 청송보호감호소에 수용된 자의 약 70% 이상이 절도범들이라 합니다. 절도범죄를 예로 들어 보겠습니다. 한국형사정책연구원에서 실시한 범죄피해조사에 따르면, 절도범죄의 경우 신고율은 매우 낮게 나타났습니다(주거침입절도의 경우 신고율 40.3%, 대인절도의 경우 신고율 11.3%). 다시 말하면, 우리 사회에서 절도범죄의 약 80~90% 정도는 검거되지 않은 채로 생활하고 있습니다. 그들 중 상당수는 검거되지 않은 채로 아마도 재범, 삼범을 저지르고 있을 것입니다. 청송보호감호소에 구금되어 있는 범죄자는 전체 범죄자의 극히 미미한 일부일 뿐입니다.

셋째, 무엇보다 우리는 보호감호의 이름으로 행해지는 구금이 범죄자로부터 사회적 유대를 완전히 단절시켜 버림으로써 그들이 정작 사회에 나왔을 때 전혀 적응할 수 없게끔 만든다는 사실에 주목해야 합니다. 위에

서 언급한 것처럼, 청송보호감호소는 사회로부터 완전히 격리되어 있습니다. 사회로부터 격리된 공간에서 사회적응훈련을 한다는 말 자체가 어불성설입니다. 보호감호는 그나마 있는 사회적 유대관계(예전 직장, 가족, 친구관계 등)를 범죄자로부터 완전히 빼앗아 버립니다. 요컨대, 재범의 우려가 높아 구금하였고 그래서 보호감호소에서 출소한 자들의 재범율이 높은 것이 아니라, 보호감호소의 구금 자체가 범죄자의 사회적 유대를 말소 시킴으로써 재범의 위험성을 오히려 더 증대시킨다는 점입니다. 그들을 사회로부터 격리시키는 것은 형벌로써 족합니다.

## 4장 외국의 보호감호 실태

### 1. 외국의 사례

보호감호와 같이 재범의 위험성이 있는 자를 시설 내에 격리하는 제도를 처음 도입한 나라는 영국입니다. 그런데 영국에서 위 제도를 시행한 결과 대다수의 사람들이 사회에 제대로 적응하지 못한 자이거나 무기력하고 능력이 없는 자들로서, 소액의 절도, 사기 등의 경미한 범죄를 반복적으로 행하는 무능력자들이었습니다. 그리고 사회적으로 위험성이 큰 폭력범이나 성범죄인 등은 통상 장기간의 자유형에 의해 격리되고 있었습니다. 결국 위 제도가 당초 목적인 바의 기능을 발휘하지 못한다고 판단하고 1967년 위 제도를 폐지하고, 상습범에 대해서는 형을 가중하고 탄력적인 가석방 제도를 활용하는 방안을 채택하였습니다.

⊙ 프랑스에서도 상습범에 대하여 형의 집행을 마친 때로부터 10년간 형사

시설에서 또는 가석방 제도 하에서 집행할 수 있는 후견인제도를 채용하였으나 실효성이 없다는 비판 하에 1981년 폐지되었습니다.

⊙ 스웨덴 역시 1965년 신형법에서 중대한 범죄를 범할 우려가 있는 경우 보안처분을 할 수 있도록 하였으나, 1981년 이를 폐지하고 누범 가중을 부과하였습니다.

### 2. 독일의 제도

#### (1) 문제제기

현행 보호감호제도의 폐지를 반대하는 진영에서는 선진국인 독일도 우리와 유사한 보안감호(Sicherungsverwahrung)제도를 계속 유지하고 있다는 점을 지적합니다. 하지만 이 주장은 두 가지 점에서 비판을 면하기 어렵습니다.

우선, 독일은 전통적으로 다른 유럽국가에 비하여 상당히 '강성'범죄대책을 유지하고 있는 국가라는 점입니다. 부정기형과 유사한 보안처분제도는 이미 영국에서는 1967년에, 프랑스는 1970년과 1981년 두 번에 걸쳐, 스웨덴은 1981년에 각각 폐지한 바 있습니다. 유럽에서 이미 이 제도를 폐지한 국가가 많음에도 불구하고 이 사실은 애써 무시하고 유독 독일의 예를 들어 현행 사회보호법상의 보호감호제도를 계속 유지하자는 것은 타당하지 않습니다.

다음으로, 우리나라에서 사회보호법을 제정할 당시 독일의 제도를 참조하였는데 그것은 나찌시대 때 제정된 '상습범에 대한 법률'이었습니다. 그러나 독일 내에서 위 법률의 반인권성이 문제되어 몇 차례 개정 작업을 거쳤고, 현

제 시행되고 있는 독일의 보안감호제도는 사회보호법상 보호감호제도와 겉모습은 비슷하지만 실제에 있어서는 내용적으로 큰 차이가 있는 제도라는 사실입니다.

아래의 글에서는 두 번째 문제점을 중심으로 독일의 보안감호제도와 우리의 현행 사회보호법상의 보호감호제도를 4가지 측면에서 비교 분석해보고자 합니다.

## (2) 독일 보안감호(Sicherungsverwahrung)제도와 비교

### 1) 요건의 엄격성

#### □ 우리나라

사회보호법상 보호감호는 "재범의 위험성이 있다고 인정되는 때"에 선고하도록 되어 있습니다. 즉, 범죄를 '다시 저지를 위험성'이 중요하고, 그 범죄가 어느 정도 위험성이 있는지에 대해서는 전혀 고려하지 않고 있습니다.

#### □ 독일

모든 종류의 보안감호의 공통적 요건으로 "행위자의 인격과 그의 범행에 대한 종합적 평가(Gesamtwürdigung)결과 그가 중대한 범죄, 예컨대 피해자에게 정신적으로 또는 신체적으로 심한 피해를 주거나 막대한 경제적 손해를 끼치는 범죄를 범할 성향(Hang)을 지니고 있어 일반인에게 위험하다고 판단되어야" 할 것을 요구합니다.

즉, 독일은 보안감호를 부과하기 위해서 1) 법원이 피고인의 인격과 그의 범행에 대한 종합적 평가를 해야 하며, 그 결과 2) 피고인에게서 중대

한 범죄를 범할 성향이 발견되어야 하며, 그로 인해 3) 피고인에게서 '일반인에 대한 위험성'이 인정되어야 하는 일련의 요건을 모두 충족하여야 합니다. 이처럼 보안감호의 실질적 요건을 매우 엄격하게 규정하고 있습니다.

이는 보안감호라는 매우 강력한 보안처분을 단순도둑이나 사기범 같은 '위험하기보다 성가시고 귀찮은 자'가 아닌, '정말 사회에 위험이 되는 존재'에 국한하여 활용하기 위함입니다.

### 2) 누범과 상습범에 대한 가중처벌 규정

#### □ 우리나라

우리나라는 상습적으로 죄를 범하는 자들에 대해 상습범 가중과 누범가중을 하면서, 보호감호처분까지 하고 있습니다. 즉, 이중, 삼중으로 가중처벌을 하고 있는 것입니다.

#### □ 독일

상습범과 누범에 대한 형법상의 일반적인 가중처벌규정을 행위책임원칙에 반한다는 이유로 폐지하였고, 그 대신 소위 범죄성향을 지닌 위험한 상습범으로부터 일반시민을 보호하기 위하여 보안감호(Sicherungsverwahrung)제도를 최후의 보안처분수단으로 활용하고 있습니다.

### 3) 적용대상의 비교

#### □ 우리나라

피보호감호자의 감호원인죄명별 현황을 살펴보면 2000년도에 보호감호

소에 수용 중인 1일 평균 감호인원은 총 1,546명(100%)인데, 이 가운데 절도가 1,132명(73.2%)으로 가장 많았고, 강도가 226명(14.6%)으로 그 다음으로 많았으며, 폭력사범이 94명(6.1%)으로 그 뒤를 이었고, 상습사기 49명(3.2%)과 기타 45명(2.9%)의 순이었습니다. 절도범이 압도적인 다수를 차지하고 있음을 알 수 있습니다. 절도와 강도 및 사기를 모두 합치면, 피보호감호자의 91%를 차지합니다.

#### ■ 독 일

2001년 3월 1일 기준으로 피보안감호자의 수가 총 257명에 불과하였으며 특이한 점은 이중 여성은 단 한 명도 없다는 사실입니다. 이 가운데 129명이 성범죄자로서 전체의 50.2%를 차지하고 있습니다. 성범죄 다음으로 살인, 상해, 방화, 강도(차량강도 포함) 등 위험한 폭력을 사용한 강력범죄가 많았으며, 절도와 횡령의 죄로는 단지 21명(8.2%)만이 보안감호를 받고 있었습니다. 그런데 여기서 절도죄는 대부분 주거침입절도죄와 총기휴대절도죄로서 강력범죄의 성격을 지니고 있습니다. 따라서 살인죄, 강도죄, 특수절도죄 등 강력범죄가 성범죄 다음으로 많은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있습니다.

#### 4) 보호(보안)감호수용자에 대한 처우

##### ■ 우리나라

행형법이 준용되어 일반 수형자와 똑같은 내용의 처우를 받게 됩니다.

##### ■ 독 일

독일행형법 제131조 내지 제134조는 보안감호수용자에 대한 특례규정으로 몇 가지 면에서 일반수형자에 비하여 오히려 유리하게 특별처우를 하도록 하고 있습니다.

##### ① 수용생활의 특권(일상생활에서)

피보안감호자의 수용생활을 의미 있게 하고 장기간의 자유박탈로 인한 폐해를 방지하도록 구금시설이나 처우의 내용이 구성되어야 하며, 개인적으로 필요한 비품들도 가능한 한 구비되도록 규정하고 있습니다.

- 「면회시간이 매월 최소한 2시간 이상이어야 한다」고 규정하고 있는데 이는 일반수형자에 비해 두 배나 많은 시간입니다.

- 「공휴일에는 최소한 2시간의 자유시간을 주어야 한다」고 규정함으로써 일반수형자의 경우보다 두 배나 많은 자유시간을 주도록 하고 있습니다.

- 감호자가 생활공동체(Wohngruppe)처우를 받는 경우 보안과 수용질서에 특별히 문제가 없는 한 자유시간에는 문이 개방된 상태입니다.

- 피보안감호자의 경우 식료품이나 기호품 또는 화장품을 살 수 있는 금액의 상한선을 일반수형자에 비하여 더 높게 책정하고 있습니다.

- 피보안감호자의 경우 일반수형자가 최대한 수령할 수 있는 수하물의 양을 초과하여 수령할 수 있습니다.

##### ② 의복류

- 보안감호수용자가 사복(겉옷과 속옷)과 사제 이불을 사용할 수 있도록 하고 있습니다.

##### ③ 자기취업(Selbstbeschäftigung)과 용돈(Taschengeld)

- 출소 후 취직을 하는데 필요한 능력을 유지·촉진하는 목적을 위하여 필요하다면 보안감호수용자가 수당(Entgelt)을 받고 자기 일을 하는 것을 허용하고 있습니다.

- 매달 최소한 주 5일에 해당하는 용돈을 주도록 규정하고 있습니다. 용돈이란 자신의 귀책사유가 아닌 이유(예: 고령의 나이, 힘이 없음, 일이 없음 등)로 작업을 할 수 없게 되어 작업수당이나 직업교육보조비를 받지

못할 때 수행자에게 국가가 필요한 만큼의 용돈을 지급하는 것을 말합니다.

④ 출소준비: 특별휴가와 개방교도소의 이송

• 보안감호수용자의 출소준비를 위해 1월 이내의 특별휴가를 주고, 출소시점까지 개방교도소로 이송하여 그곳에서 보안감호집행을 받도록 하게 할 수 있습니다.

## 5장 보호감호와 싸우는 사람들

### 1. 의문사진상규명위원회에서 의문사로 인정받은 박영두 사건

1980. 8. 경남 통영의 비진도 해수욕장에서 휴가를 보내던 박영두씨는 무장 계엄군 20여명에 의해 충무경찰서에 연행된 후 창원 39사단 삼청교육대로 끌려가 삼청교육을 받고, 강원도에 있는 제1감호소로 이송되었습니다. 그리고 1981. 1. 16. 정식 재판 절차도 거치지 않은 상태에서 '사회보호위원회'로부터 사회보호법 부칙 제5조에 근거해 일명 '쪽지감호'라 불리는 '보호감호 2년'을 서면통보 받았습니다.

그런데 제1감호소에서는, 조교들이 감호생을 농구 골대에다 끈으로 묶어 놓고 각목으로 죽지 않을 정도로 폭행하거나, 지프차로 감호생을 메달고 달리거나, 폭행당하여 먹을 것을 토한 경우 '인생쓰레기들이 더럽힐 장소가 아니다'라며 토한 것을 다시 먹게 하는 등 참혹한 인권침해가 발생하였습니다. 이에 대해 피보호감호자들은 '집에 보내주든지 정식재판이라도 받게 해 달라', '구타를 하지 말라', '교육을 빙자해 가혹행위를 하지 말라', '아픈 사람을 치

료해 주라'고 요구하며 폭행에 항의하였습니다. 그런데 위 항의과정에서 분노가 폭발하여 폭력사태로 확대되었고, 결국 진압과정에서 2명이 총에 맞아 사망하고, 군인 1명도 사망하였습니다.

이 사건으로 피보호감호자 대표 중 한 사람이었던 박영두씨는 군사재판에서 15년형을 선고받고 청송 제1보호감호소(현 청송교도소)로 이감되었습니다. 박영두씨는 청송 제1보호감호소에서도 삼청교육대 사건으로 형을 받고 이송된 재소자들과 함께 '보호감호철폐', '재소자 처우개선' 등을 주장하며 조직적으로 저항했고, 집단 단식 농성에 들어갔습니다.

청송보호감호소측은 감호소 내에서 문제를 일으킨다는 이유로 박영두씨를 '엄중독거 사동'으로 불리는 특별사동으로 전방시켰고, 지하실로 끌고 가서는 수갑을 채우고 포승으로 묶은 뒤 '비녀꽂기'<sup>4)</sup> 상태에서 뒤로 양 손목과 양 발목을 당겨 묶거나 '통닭구이'<sup>5)</sup>한 상태에서 교정봉, 꼬은 포승, 피대, 고무호스, 워커발 등으로 약 2시간 동안 폭행하였습니다. 그리고 수갑과 포승으로 묶은 채 지하실에 방치하여 사망에 이르게 하였습니다.

이 사건은 보호감호제도가 시행될 초창기에 발생한 것으로 보호감호가 재사회화를 위한 교육보다는 피보호감호자를 억압하는 장치로서 기능하였음을 적나라하게 보여준다고 할 것입니다.

4 양팔을 머리 위로 올려 고개 뒤로 젖히고, 양 팔꿈치가 서로 붙도록 묶은 다음 목과 발꿈치 사이에 각목을 끼워 각목을 틀어 젖히며 고통을 주는 방식의 가혹행위

5 양 손목을 뒤로 묶고, 양 발목을 묶은 다음 묶은 부분을 포승줄로 연결, 포승줄을 잡아 당겨 몸이 활처럼 휘게 해서 고통을 주는 가혹행위

### 의문사진상규명위원회 결정

"권위주의 통치시대에 재소자의 권리를 무시하고 마음대로 재소자의 신체 자유를 억압하는 교도당국의 불법적인 조치에 대하여 이의 개선을 요구하거나 이의 개선을 위하여 소극적으로 교도당국의 지시를 따르지 않거나 교도당국에 문제가 발생하게 사건을 일으키는 행위로서 권위주의적 통치에 항거하여 국민의 자유와 권리를 회복, 신장시킨 활동으로 보아야 하므로 민주화 운동에 해당한다."

## 2. 청송보호감호소의 인권유린에 저항한 사람 1

'청송 제2보호감호소에 있던 유00씨는 교도관들로부터 부당한 처우를 당하였다는 이유로 형사고소를 하였는데 무혐의 결정을 받았습니다. 유씨는 무혐의 결정 통지서를 받지 못하여 1992. 4. 20.부터 1992. 4. 25.까지 통지서를 발송하라는 의무이행심판청구를 하기 위해 감호소장에게 집필(문서를 작성하는 것)신청을 하였는데, 집필허가를 받지 못했습니다. 유씨는 소장의 집필불허가 위법하다고 생각하고, 이에 대하여 법무부장관에게 청원을 하며 형사고소를 하고자 다시 집필 신청을 하였습니다. 그런데 위 집필 역시 불허 당했습니다. 그래서 다시 위 불허 역시 위법한 것이므로 형사고소를 하기 위해 집필신청을 하였는데 다시 불허 당했고, 이와 같은 일들이 몇 차례 반복되었습니다.

그리고 유씨는 1992. 8. 6. 어머니와 면회하는 과정에서 '교도관들로부터 가혹행위를 당했으니 변호사를 선임해 달라'고 요청하였는데, 면회실에 있던 교도관이 즉시 유씨의 입을 막고 손목을 비틀어 면회실 밖으로 끌고 나갔습니다.

유씨는 청송보호감호소측에 소장 작성을 위한 집필을 집요하게 요청하여 결국 손해배상청구 소송을 제기할 수 있었습니다. 위 소송에서 청송보호감호소는, '유씨가 집필 내용을 이야기하지 않아 집필하려는 내용이 집필할 수 없는 내용일 것이라고 판단하고 허가하지 않았던 것이고, 접견 내용이 소내 생활에 대한 항의일 경우 접견을 즉시 중지할 수 있는데 유씨의 경우가 이에 해당하였었다'고 주장하였습니다.'

법원은 '사회보호법 제42조에 의하여 중용되는 행형법이 피보호감호자의 집필에 관한 권리를 제한하는 규정을 두고 있지 않으므로 피보호감호자가 집필을 하기 전에 미리 그 내용을 담당교도관에게 알리지 않았다는 이유로 집필을 허가하지 않는 것은 위법하며, 행형법에서 접견 내용을 이유로 접견을 중단할 수 있도록 한 규정이 없으므로 위 접견 중단도 위법하다'고 판단하였습니다.

이 사건은, 청송보호감호소가 재소자를 철저하게 외부와 격리하고, 부당한 처우에 대하여 불복할 수 있는 방법들을 원천적으로 봉쇄하며, 그 속에서 누구로부터의 감독이나 견제도 없이 피보호감호자들의 인권을 짓밟아 왔음을 보여주고 있습니다.

## 3. 청송보호감호소의 인권유린에 저항한 사람 2

청송보호감호소에 있던 윤00씨는 교도관들로부터 집단구타를 당했다며 형사고소를 하였는데 무혐의 결정을 받고, 이에 대해 법원에 재정신청을 하였습니다. 청송보호감호소측이 윤씨에게 재정신청을 취하하라고 협박과 회유를 일삼았으나, 윤씨는 끝까지 취하지 않았습니다. 그런데 윤씨는 출소 며칠 전 한 교도관으로부터 재정신청이 취하되었다는 이야기를 들었고, 출

소 후 법원에 가서 자신의 이름과 무인이 찍힌 재정신청취하서가 접수되었음을 확인하게 되었습니다. 윤씨는 재정신청서가 위조되었다며 1998. 3. 경 당시 교도관과 소장을 사문서 위조 혐의로 대검찰청에 고소하였으나, 오히려 무고죄로 기소되었고 현재 재판진행 중에 있습니다. 재판 과정에서, 한국 문서감정계의 원로 이송운이 재정신청 취하서에 있는 무인은 다른 지면에 찍힌 무인을 검종이를 사용하여 찍어낸 것이라고 지적하였습니다.

현재 윤씨는 무고죄로 재판받고 있는데, 그의 주장대로라면 청송보호감호소는 피보호감호자들에 대한 인권유린을 넘어, 청송보호감호소의 범죄행위를 조직적으로 은폐하기 위해 사문서위조와 같은 범죄행위도 일삼고 있다고 할 것입니다.

#### 4. 2002년 집단 단식 농성에 대하여

그 동안 피보호감호자들은 보호감호제도에 대하여 끊임없이 문제를 제기하며 각종 헌법소원과 소송을 제기하였습니다. 그런데 헌법재판소와 법원은 그들에 대한 열악한 처우를 인정함에도 불구하고 보안처분이 갖는 역사적 환상에 매몰되어 합헌 결정을 해왔습니다. 사법부의 합헌 결정 아래, 청송보호감호소는 기존의 처우들을 되풀이하며 사회경제적으로 무능력한 자들을 잠시 사회로부터 격리하는 역할을 충실히 해왔습니다. 그리고 잠시 추상적인 불안으로부터 자유로운 일반 시민들의 침묵 아래 피보호감호자들의 존엄성과 인권은 무참히 짓밟혀 왔습니다.

사법부로부터, 일반 시민들로부터 더 이상 희망을 찾지 못한 피보호감호자들은 결국 2002년 그들 스스로가 단식이라는 최후의 저항 수단을 선택하며 집단으로 그들의 목소리를 내기 시작했습니다. 그들은 보호감호제도 자체의

문제를 제기하며 부수적으로 사회정착금으로서 전혀 기능을 못하는 근로보상금과 사회보호위원회의 형식적인 가출소 결정 등에 대해 문제를 제기하였습니다.

결국 이들의 목소리가 사회에 전달되어, 2003. 3. 11. 사회보호법폐지 공대위가 결성되었고, 같은 날 피보호감호자 6명이 보호감호제도에 대하여 헌법소원을 제기하였으며, 현재 약 600여명의 청송 제2보호감호소 피보호감호자들이 헌법소원을 제기하고자 준비 중에 있습니다.

참고로, 피보호감호자 6명이 제기한 헌법소원청구사건은, 기존에 보호감호제도에 대하여 사법부에서 합헌결정이 났기 때문에 우회적인 방법을 선택하여 그들에게 적용되는 피보호감호자 분류처우규칙과 작업상여금의 기준, 그리고 서신검열의 위헌을 주장하는 것을 그 내용으로 하고 있습니다.

## 사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회 경과보고

사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회는 2003년 3월 11일 22개의 시민·인권 단체들이 모여 사회보호법의 위헌성과 인권침해 요소들을 알려내어 사회보호법을 폐지하기 위해 출범한 연대기구입니다. 현재는 총 26개 단체가 함께 활동하고 있습니다.

### 【 활동 경 과 】

- ◆ 2002. 4~10. 세차례에 걸쳐 청송보호감호소내 피보호감호자들이" 사회보호법 폐지"를 요구하며 단식농성을진행.
- ◆ 2003. 2. 26. 참여연대 강당에서 9개 인권시민단체가 참여한가운데 '사회보호법 상 보호감호제 폐지를 위한인권시민단체 간담회' 개최.
- 3. 11. 22개 민간단체가 참여한 가운데 '사회보호법 폐지를 위한 공동 대책위원회' 출범 기자회견, 보호감호제도에 대한 헌법소원 제출.
- 4. 10. '사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회' 청송 제2보호감호소를 공식방문. 2차 헌법소원을 위해 위임의사를 밝힌 피보호감호자 600여명의 위임장 접수.
- 4. 29. 열린회의와 함께 국가인권위원회 쇄신을 위한 Workshop '사회 보호법과 국가인권위원회' 개최.
- 5. 13. 법무부 장관 면담
- 5. 22. 사회보호법 폐지를 위한 공개토론회.

공대위는 이후 지역 순회 토론회, 2차 집단 헌법소원, 피보호감호자 피해백서, 거리 캠페인 등을 통해 사회보호법 폐지를 위한 활동을 꾸준히 전개해 나갈 계획이다.

### 【 공대위 참여단체 】

고난받는이들과함께하는모임, 광주인권운동센터, 건강사회를위한약사회, 건강사회를위한치과의사회, 다산인권운동센터, 동성애자인권연대, 민주노총, 민주사회를위한변호사모임, 민주화실천가족운동협의회, 부산인권센터, 불교 인권위원회, 새사회연대, 엠네스티 한국지부, 원불교 인권위원회, 인권실천시민연대, 인권운동사랑방, 인도주의실천의사협의회, 장애우권익문제연구소, 전교조, 전북평화와인권연대, 참교육학부모회, 참여연대, 천주교인권위원회, 평등노조이주지부, 평등사회를 위한 민중의료연합, 민주노동당 인권위원회 (2003. 4. 30 현재)

### 【 공대위 구성 】

- ◆ 고문 고은 시인, 고영구 변호사, 유현석 변호사, 조준희 변호사, 홍성우 변호사, 임기란 전 민가협 상임의장
- ◆ 공동대표 최영도 변호사(참여연대) 김용수(한양대교수, 천주교인권위원회 위원장), 최병모(민주사회를위한변호사모임 회장), 김정열(장애우권익문제연구소 소장), 조순덕(민가협 상임의장)
- ◆ 자문위원회 김동한 소장(법과 인권연구소), 김형태 변호사
- ◆ 집행위원장 박찬운 변호사
- ◆ 사무국 인권운동사랑방(유해정), 천주교인권위원회(김덕진)



## 사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회 기본활동방향

첫째, 보호감호제도는 본질적으로 반인권제도이므로 폐지되어야 한다.

- 재범의 위험성이라는 모호한 이유로 형사책임이 종료된 자를 사회로부터 격리하고 일정 시설 내에 구금하는 보호감호제도는 어떠한 이유로도 합리화할 수 없는 제도로서 인간의 존엄과 가치를 존중하는 헌법의 이념에 반한다.

- 피보호감호자의 대부분이 빈곤계층이고 그 범죄도 절대다수가 절도 등 생계형 범죄인 것을 감안할 때 이들 범죄의 원인과 책임은 상당 부분 우리사회가 져야 하며 범죄퇴치를 위한 사회정책적 노력이 이루어지지 않으면 안 된다. 이러한 점을 간과하고 범죄의 원인과 그 책임을 오로지 범죄인 개인에게 지워 형벌 이외의 추가적 구금을 강요하는 것은 용인 될 수 없고 사회방위에도 도움이 되지 않는다.

둘째, 현행 사회보호법 및 보호감호의 집행은 반인권적이므로 사회보호법은 즉시 폐지되고, 청송보호감호소의 문은 즉시 열려야 한다.

- 사회보호법은 출발 자체가 반인권적 발상에서 비롯됐다.

사회보호법은 1980년 쿠데타로 정권을 장악한 신군부가 정치적 목적을 달성하기 위해 만든 삼청교육의 만료시한이 다가오면서 교육생들의 사회복귀를 차단하기 위해 마련된 것으로, 당초 입법목적인 사회 복귀보다는 격리와 억압을 주된 내용으로 하고 있다.

- 보호감호제도는 인간의 존엄과 가치를 존중하는 헌법 이념 및 이중처벌

금지원칙에 반한다.

보호감호처분을 선고 받은 피보호감호자들이 수감된 청송 제1, 2보호감호소는 그 시설면에 있어서 교도소와 동일하다. 그리고 그 처우에 있어서도 행형법을 준용하도록 하고 있어, 형벌의 집행과 그 내용을 같이하고 있다.

이는 동일범죄에 대해 이중으로 고통을 가하는 것이므로, 인간의 존엄과 가치를 존중하는 헌법의 이념에 반할 뿐 아니라, 헌법에서 규정하고 있는 이중처벌금지의 원칙에 반한다.

- 보호감호제도는 재판청구권을 침해한다.

보호감호기간은 전적으로 법무부 소속 사회보호위원회에서 심사하고 있는데, 이는 구속의 적부를 법원에서 재판 받을 수 있도록 한 헌법의 기본원칙에도 반한다.

- 보호감호의 집행 현실은 비인간적이고 반인권적이다.

보호감호제도가 형의 집행이 아닌 사회복귀 촉진을 위한 것이라고 하지만, 합리적 근거 없이 형의 집행과 마찬가지로 피보호감호자들을 행장등급에 따라 처우를 달리하고 있고, 접견, 서신, 도서 열람 등을 제한하고 있으며, 형의 집행을 받는 자들이 준수해야 하는 규율을 그대로 준수하라고 강요하고 있다. 또한 공간이 매우 비좁아 피보호감호자들은 침식과 기거에 매우 고통스러운 상황이다. 이러한 보호감호 집행의 실태는 비인간적이고 반인권적이다.

- 보호감호제도는 피보호감호자들의 생활 여건을 파괴하는 제도이다.

형편없는 수준의 근로보상금은 사회 정착금으로서의 기능을 전혀 못하고, 열악한 교육프로그램은 취직에 전혀 도움이 되지 못하고 있다. 또한 장기간의 구금으로 대부분 가족이 해체되어, 보호감호제도는 피보호감호자들이 정상적인 사회생활을 하기 위한 여건을 모두 파괴한다. 따라서 현행 보호감호

제도는 피보호감호자들의 사회복귀가 아니라 오히려 재범의 위험성을 강화시키고 있다.

- 보호감호제도는 제도의 정당성을 상실했고, 이미 실패한 제도이다.

실제 피보호감호자들의 재범율이 보여주듯 이미 보호감호제도는 그 취지를 달성하는데 실패하였고, 오히려 이 제도는 범적인 개인을 철저히 파괴하여 사회로부터 영원히 고립시키는 제도로 전락하고 말았다.

- 따라서, 보호감호제도는 즉시 폐지되고, 이미 보호감호를 선고 받은 피보호감호자들이 수감되어 있는 청송 제1, 2 보호감호소의 문은 즉시 열려야 한다.

- 사회보호법은 그 근간이 보호감호를 유지하기 위한 법률이므로 이는 폐지됨이 마땅하고 동법에 규정되어 있는 치료감호는 보안위주가 아닌 치료의 관점에서 접근되는 별도의 입법으로 규율되어야 한다.

## 사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회

문서번호 : 03-06-17

수신 : 언론사 사회부

발신 : 사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회

**청송 피보호감호자 616명 헌법소원 제기 및**

**제 목 : 피보호감호자 설문조사 발표 기자회견**

**(2003년 6월 17일 오전 10시 헌법재판소 정문)**

날짜 : 2003년 6월 17일

문의 : 유혜정 인권운동사랑방 02-741-5363/ 019-307-4418

김덕진 천주교인권위원회 02-777-0643/ 016-706-8105

1. 사회보호법 폐지를 위한 공동대책위원회(이하 공대위)는 2003년 3월 11일 22개의 시민·인권 단체들이 모여 사회보호법의 반인권성과 위헌성을 알려내기 위해 만든 연대기구로, 현재 총 26개 단체가 함께 '사회보호법 폐지'를 목표로 활동하고 있습니다.

2. 공대위는 오늘 오전 10시 헌법재판소 앞에서 기자회견을 갖고 사회보호법과 관련한 헌법소원을 제기합니다. 이번 헌법소원은 청송 제2감호소 피보호감호자 616분의 명의로 청구되며 헌법소원의 내용은 △사회보호법 5조의 위헌여부와 △피보호감호자분류처우규칙 5조의 위헌여부 △1,400~5,800원의 근로보상금 지급의 위헌여부입니다.

3. 또한 헌법소원 기자회견장에서는 헌법소원제기를 위해 피보호감호자분 600여명을 상대로 5월 12일부터 5월 30일까지 진행된 설문조사의 분석결과도 함께 발표됩니다. 설문조사의 내용은 감호전과를 비롯해 전반적인 감호소 생활에 대한 피감호자분들의 인식여부, 보호감호 집행도중의 이혼여부 및 경제상황 등 총 20문항입니다.

주요한 통계로는, 감호전과 여부에 대한 설문결과 응답자 총 514명 중 초감이 242명(47.0%), 2감 235명(45.7%), 3감 37명(7.2%) 등으로 초감의 비율보다 재감의 비율이 더 많은 것으로 확인됐습니다. 또한 기혼자 분들 가운데 감호소 생활 중 이혼했거나 이혼 소송을 했던 경험이 있냐는 질문에 대해서는 총 응답자 284명 가운데 120명(42.25%)이 있다고 답해주셨습니다. 보호감호 생활이 다시는 죄를 짓지 않겠다고 결심하는데 도움을 주었냐는 질문에 대해서는 총 응답자 464명 가운데 480명(87.93%)가 도움이 되지 않았다고 밝혀주셨습니다.

4. 이에 많은 언론사에서의 적극적인 취재와 보도를 부탁드립니다.

5. 사회보호법의 폐지에 대한 자세한 자료는 공대위 홈페이지를 확인하시기 바랍니다.  
(<http://antiprison.org/antiboho/> 자료실)

## 헌법소원 내용 (144)

### 1. 헌법소원심판 청구대상

청구인이 616명인 이번 헌법소원청구서에서는 보호감호제도 자체와 청송보호감호소에서 이루어지는 처우 그 자체를 정면으로 다루었다.

구체적으로 보호감호처분의 근거인 사회보호법 제5조, 감호자들을 청송보호감호소에 수용하여 등급에 따라 처우하도록 한 피보호감호자분류처우규칙 제5조(①청송 제1보호감호소에는 신입감호자와 감호자처우등급 다급·라급 및 마급 자를, 청송 제2보호감호소에는 처우등급 가급 및 나급 자를 수용함을 원칙으로 한다. 다만, 수용인원의 조절 또는 기타 처우상 필요한 경우에는 분류처우협의회 심의·의결을 거쳐 처우등급에 따른 수용구분을 조정할 수 있다. ②여자감호자는 제2감호소의 여자 수용실에 격리 수용한다)과 근로보상금을 1일 1,400원 내지 5,800원 지급하는 처분에 대하여 헌법소원청구를 한다.

### 2. 헌법소원심판청구 내용

#### 가. 사회보호법 제5조의 위헌성

(1)그 동안 헌법재판소는 보호감호처분이 형벌과 유사하다는 점을 인정하면서도 형벌과 다른 독자적 의의를 가진 처분이라는 이유로 형벌과 병과해도 이중처벌이 아니라고 하였다. 그러나, 현재 형벌의 목적 역시 사회보호법의 목적과 마찬가지로 범법자의 사회복귀라는데 있으므로, 보호감호의 이름이건 형벌의 이름이건 범죄자를 일정기간 동안 구금하면서 사회복귀를 도모한다는 점에서 양자를 질적으로 동일하다. 그리고 헌법에서 규정하는 이중처벌 금지의 원칙이란 그 명칭이 형벌이건 보안처분이건 동일 범죄에 대하여 이중으로 신체의 자유를 속박하는 것을 허용하지 않는다는 것이므로, 단지 보호감호는 보안처분이고 형벌과 다르다는 형식논리에 집착하여, 위 원칙의 본질적인 의미를 잃어서는 안될 것이다.

(2)한편, 헌법 제12조 제1항에서, 법률과 적법한 절차에 의한 보안처분을 규정하고 있으나 현행 사회보호법상 보호감호제도는 위 적법절차원칙에 위배된 것으로 위헌이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 앞에서 이야기한 바와 같이 이중처벌금지의 원칙에 반한다. 둘째, 보호감호 대상 범죄가 사회적으로 얼마나 중대한 위험을 주는지에 대해서는 전혀 고려하지 않고 '전과'를 기준으로 최장 7년 동안 사람을 사회로부터 격리하고 있다. 그 결과 청송보호감호소에 있는 전체 감호자의 74%가 절도로 들어와 있다. 이는, 사회로부터 격리를 통해 달성하고자 하는 목적보다 감호자의 인권침해가 더 중대한 것으로 비례의 원칙에도 반한다. 셋째, 보호감호제도

의 목적이 사회복귀 촉진이나, 오히려, 감호자들로부터 사회적 유대를 완전히 단절시켜 버림으로써 그들이 정작 사회에 나왔을 때 전혀 적응할 수 없게 만들고 있으며, 재범의 유혹으로부터 벗어나지 못하게 만든다. 최근 법무부 자료에 의하면 가출소일로부터 2년 이내에 다시 죄를 범한 출소 감호자들이 46.8%(2002년 통계)가 된다고 한다. 이는 사회로부터 격리하는 보호감호제도가 더 이상 그 목적 달성에 적합하지 않는다는 것을 보여주는 것으로, 방법 적정성의 원칙에도 반한다. 넷째, 독일과는 달리, 우리 형법 체계에서는 누범이나 상습범 규정으로 가중처벌하고 있는데, 또 다시 보호감호를 선고하는 것은 너무 가혹하고 위협적이어서 인간의 존엄과 가치를 존중하는 헌법의 이념에 반한다. 다섯째, 재범의 위험성 여부가 보호감호의 요건임에도 불구하고, 그 유무를 법원이 아닌 사회보호위원회에서 하고 있어 재판청구권을 침해하고 있다.

이와 같은 이유로 사회보호법상 보호감호제도는 위헌이라고 할 것이다.

#### 나. 피보호감호자분류처우규칙 제5조의 위헌성

(1)그 동안 헌법재판소는 보호감호처분이 사회복귀를 촉진하고 사회를 보호하기 위한 보호처분이므로 형벌과 병과한다고 해서 이중처벌금지의 원칙에 위반되지 않는다는 것이므로 이 논리가 정당화되기 위해서는 보호감호처분이 특수한 교육 개선 및 치료를 통해 재범의 위험성이 있는 사람에 대하여 사회복귀를 촉진시키는 집행이 되지 않으면 안된다. 그런데, 감호자를 청송보호감호소에 수용하여 보호감호처분을 집행하는 것은 수용자의 사회복귀 프로그램으로서 적절치 않고 목적 위반으로 헌법상의 적법한 절차에 의한 보안처분이라고 할 수 없다.

보호감호의 중요한 목적은 감호자를 사회로부터 추방시키자는 데 있는 것이 아니라 이를 교육·개선하여 사회에 복귀토록 하는데 있다. 따라서 보호감호소에서의 생활은 사회생활의 일부가 되어야 하고 일반사회생활과 사이에 되도록 차이가 없어야 하며 가족·친지나 일반사회인과의 접촉이 쉽게 자주 이루어질 수 있는 조건을 갖추어야 하는데, 그러나 청송보호감호소는 교도소와 비교하여 조금도 차이가 없고 오히려 경비등급상 최고의 경비등급인 초중구급시설이다. 그리고 완전히 오지에 있고 사회로부터 단절되어 있어서 접견 등이 어려울 뿐 아니라 외부통근작업도 불가능하여 사회적응훈련을 기대하기 불가능하다. 결국 현재의 청송보호감호시스템으로는 도저히 보호감호의 목적을 실현할 수 없다.

#### 다. 작업상여금 기준의 위헌성

감호자들이 보호감호기간(최장 7년)을 마치고 사회에 복귀하여 또다시 죄를 짓지 않고 정상적인 사회생활을 할 수 있기 위해서는 이들이 사회에 나가 직업을 가질 수 있게끔 지식과 기능을 가르쳐야 하며 수감 중에도 열심히 근로하여 수입의 일부를 사용(使用)을 위해 쓸 수 있고 가족에게 수입의 일부를 보낼 수 있어야 하며 출소할 때에는 저축금을 가지고 나갈

수 있도록 해야 한다. 그리고 감호자에 대한 근로보상금이 사회의 최저임금보다 낮아서는 안 될 것이다(2003년 최저임금은 1일 18200원임). 그렇지 않고 이들을 무작정 수용하여 외부와 단절시키기만 한다면 이는 보호감호가 될 수 없는 것이다.

그런데 현재의 호보감호실정은 감호자에게 그들의 적성에 맞는 직업훈련이나 지식을 가르치지 못하고 있고(한 두 가지를 제외하면 모두가 20-30년 전의 교도소에서 실시한 전근대적인 직업교육임), 근로보상금도 7등급으로 나뉘어 2003년 2월 현재 1일 1400원에서 5800원으로 정해져 있는데 이렇게 낮은 근로보상금(최저임금과 비교하면 대체로 10분의 1의 수준임)은 노역의 착취일 뿐 진정한 근로보상금이라고 할 수 없다. 이렇게 낮은 보상금을 받고 근로의욕이 생길 리 없고 저축을 기대할 수 없다. 실제, 많은 감호자들이 출소할 때 근로보상금 적립금으로 기실만을 가지고 나가고 있다(2002년 11월 13일자 한겨레신문의 보도에 의하면 청송보호감호소의 출소자들은 짧게는 2년에서 길게는 7년을 감호소에서 생활을 하고 나올 때 손에 쥐는 돈은 50-60만원이라고 한다). 이들은 감호소를 나간 뒤 그 돈으로 단 며칠을 산 다음 바로 범죄를 저지르게 된다(현재 청송보호감호소의 감호자의 90% 이상이 절도, 강도 등의 재산범인 바, 그것은 위와 같은 현실을 그대로 반영하는 범죄 수치이다).

## 2. 진행계획

헌법소원 청구 과정에서, 청송보호감호소에 대한 검증신청을 하여 직접 방문을 통해 집행의 현실을 입증하고, 전문가의 의견이 반영되도록 이해관계인 진술 등을 신청하고자 한다.

-이상

## 헌법 소원 심판 청구서

### 청 구 인

청구인들 주소 경북 청송군 진보면 청송제2감호소  
청구인들의 대리인 법무법인 신화 담당변호사 박찬운  
법무법인 산하 담당변호사 장유식  
법무법인 한결 담당변호사 이상희  
법무법인 청지 담당변호사 박민재

- 피청구인 1. 법무부장관  
2. 청송 제2보호감호소 소장

### 청 구 취 지

1. 사회보호법 제5조는 헌법에 위반된다.
2. 피보호감호자분류처우규칙(법무부 훈령 제447호) 제5조는 헌법에 위반된다.  
(예비적으로) 청구인들을 초중구급시설인 청송교도소와 시설이 같은 청송제1, 제2 감호소에 수용하여 보호감호처분을 집행하는 것은 위헌임을 확인한다.
3. 피청구인 청송 제2 보호감호소장이 청구인들에 대하여 보호감호처분을 집행함에 있어 근로보상금으로 1일 1,400원 내지 5,800원을 지급하는 것은 위헌임을 확인한다

### 침해된 권리

헌법 제10조, 제11조, 제12조1항, 제13조1항, 제18조, 제27조

### 침해의 원인

- (1) 사회보호법 제5조
- (2) (주의적으로) 피보호감호자분류처우규칙(법무부 훈령 제447호) 제5조  
(예비적으로) 청구인들을 초중구급시설인 청송교도소와 같은 시설의 청송제1, 제2 감호소에 수용하여 보호감호처분을 집행하는 행위

(3) 청송 제2보호감호소장이 청구인들에 대하여 1일 근로보상금으로 1,400원 내지 5,800원을 지급하는 행위

### 청구 이유

#### 1. 청구인들에 대하여

청구인들은 모두 청송 제2보호감호소에서 보호감호집행을 받고 있는 자들로, 보호감호 선고 기일과 죄명은 별표 2.에 기재된 바와 같습니다.

#### 2. 관련조문

##### 사회보호법 제5조(보호감호)

보호대상자가 다음 각호의 1에 해당하고 재범의 위험성이 있다고 인정되는 때에는 보호감호에 처한다.

1. 동종 또는 유사한 죄로 2회이상 금고이상의 실형을 받고 형기합계 3년이상인 자가 죄중형의 전부 또는 일부의 집행을 받거나 면제를 받은 후 다시 동종 또는 유사한 별표의 죄를 범한 때
2. 별표에 규정된 죄를 수회 범하여 상습성이 인정될 때
3. 보호감호의 선고를 받은 자가 그 감호의 전부 또는 일부의 집행을 받거나 면제를 받은 후 다시 동종 또는 유사한 별표의 죄를 범한 때 [전문개정 89.3.25]

##### 피보호감호자분류처우규칙 제5조(수용구분)

①청송 제1보호감호소(이하 '제1감호소'라 한다)에는 신입감호자와 감호자 처우등급(이하 '처우등급'이라 한다) 다급, 라급, 및 마급 자를, 청송 제2보호감호소(이하 '제2감호소'라 한다)에는 처우등급 가급 및 나급 자를 수용함을 원칙으로 한다. 다만, 수용인원의 조절 또는 기타 처우상 필요한 경우에는 분류처우 협의회의 심의, 의결을 거쳐 처우 등급에 따른 수용구분을 조정할 수 있다.

②여자 감호자는 제2감호소의 여자 수용실에 격리 수용한다.

#### 3. 사회보호법 제5조에 규정된 보호감호제도의 위헌성

##### 가. 이중처벌 금지의 원칙 위반

(1)헌법재판소는 다수의견으로, 보호감호처분이 형벌과 유사하다는 점을 인정하면서도 보호감호처분은 '사회복귀를 촉진하고 사회보호를 위해 헌법 제12조 제1항을 근거로 한 보안처

분으로 그 본질과 추구하는 목적 및 기능에 있어 형벌과 다른 독자적 의의를 가진 사회보호적 처분'이기 때문에 형벌과 보호감호를 병과해도 이중처벌이 아니라는 입장을 밝힌바 있습니다(헌법재판소 1996. 11. 28. 선고 95헌마20 결정 등). 그러나 이와 같은 논리는 보호감호의 실질적인 기능과 집행현실을 외면한 지극히 형식적인 논리라 아니할 수 없습니다.

사회보호법에 제5조에서 규정된 보호감호제도가 이중처벌금지의 원칙에 위배된다고 보는 이유는 다음과 같습니다.

(2)첫째, 사회보호법 제1조는 '죄를 범한 자로서 재범의 위험성이 있고 특수한 교육·개선 및 치료가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 보호처분을 함으로써 사회복귀를 촉진하고 사회를 보호함을 목적으로 한다'고 규정합니다. 그런데 이러한 사회보호법의 목적은 행형의 목적과도 같습니다. 행형법 제1조<sup>1</sup>는 사회보호법 제1조와 마찬가지로, 범죄자의 격리(즉 사회보호)와 사회복귀를 행형의 목적으로 규정하고 있습니다. 형벌은 책임을 근거로 하여 부과되지만, 징역과 같은 구금형의 실질적인 지향점은 범죄자의 사회복귀입니다. 이 점은 오늘날 일반적으로 동의하는 명제입니다. 그렇기 때문에 형벌의 이름이건, 보호감호의 이름이건 범죄자를 일정기간 동안 구금하면서 범죄자의 사회복귀를 도모한다는 점에서는 양자는 질적으로 같은 것입니다.

헌법 제13조 제1항이 규정한 이중처벌금지의 원칙은 그 명칭이 형벌이건 보안처분이건 간에 동일범죄에 대하여 이중으로 신체의 자유를 속박하는 것을 허용하지 않는다는 취지로 이해해야 합니다. 이전 헌법재판소의 결정처럼 '보호감호는 보안처분이고 보안처분은 형벌과는 다르다'는 식의 형식 논리에 집착하면, 국가의 교묘한 형벌 전략에 의하여 실질적으로 국민의 신체의 자유가 침해되는 사례를 방지할 수 없습니다. 헌법규범은 단순하기 때문에 그 해석에 있어 문리해석으로 치우치기보다는 그 헌법규범이 달성하고자 하는 목적이 무엇이었던가를 성찰하면서 헌법이념에 충실한 해석을 하여야 할 것입니다.

(3)둘째, 책임을 기초로 하는 형벌과는 달리 보호감호는 재범의 위험성을 기초로 부과되는 처분이므로 형벌과 보호감호는 본질적으로 다르다는 의견이 있습니다.

20세기 초 보호감호를 비롯한 보안처분제도를 고안해 낸 독일 등 대륙법계 국가의 형벌이론은 분명 그와 같은 관점에 입각하고 있었습니다. 그러나 오늘날 재범의 위험성을 근거로 국가가 형벌과 별개의 제재를 가하는 것에 대해서는 형법학자들 사이에서 심각한 의문이 제기되고 있습니다. 불확실한 예측에 근거를 두고 형벌권의 발동을 인정한다면, 이야말로 전체주의 국가에서 모든 국민의 기본권을 무제한으로 제한하는 것과 크게 다를바 없을 것입니

<sup>1</sup> 행형법 1조(목적) 이 법은 수형자를 격리하여 교정교화하며 건전한 국민사상과 근로정신을 함양하고 기술교육을 실시하여 사회에 복귀하게 하며 아울러 미결수용자의 수용에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

다.

그리고 가사 재범의 위험성이 인정된다고 하더라도, 국가가 재범의 위험성을 제거한다는 미명하에 시민을 구금하여 개조시킬 권한이 있는지도 의문입니다. 국가가 시민을 개조하겠다는 발상은 두말할 나위 없이 매우 위험하기 때문입니다. 근대국가의 헌법은 국가에게 시민을 개조하라는 권한을 부여한 바 없기 때문에, 범죄를 저지른 시민일지라도 그의 심성을 개조하여 소위 '착한 시민'을 만들어 주겠다는 생각은 반인권적입니다. 국가가 범죄자에게 반성의 기회를 제공하는 것은 오로지 형벌이 부과되는 범위에서만 정당화될 수 있습니다.

#### 나. 적법절차 원칙 위반

(1)헌법 제12조 제1항에서 '모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다'고 규정하고 있습니다.

즉, 헌법에서는 적법절차에 의한 보안처분을 인정하고 있습니다. 적법절차란 법치주의의 본질적 내용으로서 국민의 권리·의무에 관한 법률은 그 성립절차가 합법적이고 법률의 목적이나 내용도 인간의 존엄과 가치를 존중하는 헌법이념, 개인의 권리를 보호하고 실현하기 위하여 확립되어온 여러 원칙, 자연적 정의에도 합치되어야 한다는 원리입니다.

그러나, 사회보호법 제5조에서 규정하고 있는 보호감호제도는 다음과 같은 이유로 적법절차에 의한 보안처분이 아닙니다.

(2) 첫째, 보호감호는 앞에서 살펴본 바와 가형 이증처벌에 해당하므로, 적법절차에 위반됩니다.

(3)둘째, 보호감호제도는 비례의 원칙에도 반합니다.

형의 집행이 종료된 자를 구체적 입증이 어려운 '재범의 위험성'이라는 이유로 사회로부터 격리하기 위해서는, 격리를 통해 달성하고자 하는 목적이 격리로 인해 발생하는 감호자에 대한 인권 침해보다 우위에 있을 때 정당하다고 할 것입니다.

그러나, 감호자들에 대한 실태조사 결과 전체 감호자의 50.5%가 초등학교 졸업 이하의 학력을 가진 자들이고, 전체 감호자들 74%가 절도로 들어와 있는바, 대부분 사회경제적 무능력자들이고 생계형 범죄로 들어와 있음을 알 수 있습니다. 실제 법원에서 보호감호를 선고하는 예를 보면, 단순히 전과 기록에 의거하고, 전과 횟수가 많으면 재범의 위험성이 있다고 판단하여 보호감호를 선고하고 있습니다.

그러나, 그 범죄가 사회적으로 어떠한 위험을 주는지에 대하여 전혀 고려하지 아니한 채<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 보호감호 적용 대상 범죄는 다음과 같습니다.

1. 형법

전과기록에 기초하여 재범의 위험성을 판단하는 것은 비례의 원칙에 명백히 위반된다고 할 것입니다.

더구나 현재 청송보호감호소에 있는 감호자들의 실태에서도 알 수 있듯이, 빈곤계층의 생계형 범죄나 중대한 위험성이 없는 범죄를 저지른 자에 대해서까지 최장 7년 동안 사회로부터 격리하는 것은 비례의 원칙에 명백히 위반된다고 할 것입니다.

영국에서도 이와 같은 현실에 직면하여 우리 나라의 보호감호제도와 유사한 보안처분을 폐지하였습니다. 그리고 독일형법에서도 1933년 보안감호제도(우리 나라의 보호감호제도와 유사)를 도입할 때에는 그 요건으로 '위험한 상습범으로 유죄판결을 선고할 때에 법원은 공공의 안전을 위해 필요한 경우 형벌과 함께 보안감호를 병과할 수 있다'고 규정하였으나, 1945년까지 보안감호대상자를 조사한 결과 대부분이 좀도둑이나 사기범이었고, 사회적으로 정말 위험한 존재가 아니라 단지 성가신 존재들이라는 실증적 연구를 통해, 보안감호제도에 대하여 비판이 일어나자 '행위자의 인격과 그의 범행에 대한 종합적 판단 결과 그가 중대한 범죄, 예컨대 피해자에게 정신적으로 또는 신체적으로 심한 피해를 주거나 막대한 경제적 손해를 끼치는 범죄를 범할 성향을 지니고 있어 일반인에게 위험하다고 생각되는 경우'라는 실질적 요건을 추가하였습니다.

(6)방법적정성(수단 상당성)의 원칙에 반합니다.

방법의 적정성이란 국민의 기본권을 제한하는 입법을 하는 경우에 법률에 규정된 기본권제한의 방법은 입법 목적을 달성하기 위한 방법으로서 효과적이고 적절한 것이어야 함을 의미합니다. 이러한 점에서 형의 집행을 종료한 자를 사회로부터 격리하는 보호감호제도는 방법의 적정성의 원칙에도 반합니다.

보호감호제도는, 감호자들로부터 사회적 유대를 완전히 단절시켜 버림으로써 그들이 정작 사회에 나왔을 때 전혀 적응할 수 없게끔 만든다는 사실에 주목하여야 합니다. 청송보호감호소는 사회로부터 완전히 격리되어 있는데, 사회로부터 격리된 공간에서 사회적응훈련을 한다는 것 자체는 어불성설입니다. 보호감호는 그나마 있는 사회적 유대관계(이전 직장, 가

가. 제287조 내지 제289조, 제292조(제287조 내지 제289조에 해당하는 경우에 한한다), 제293조의 죄 또는 그 미수죄

나. 제297조 내지 제303조, 제305조의 죄

다. 제337조 내지 제339조의 죄 또는 제337조 전단·제338조 전단·제339조의 미수죄

라. 제351조(제347조, 제348조의 상습범에 한한다)의 죄 또는 그 미수죄

2. 폭력행위등처벌에관한법률

제2조 제항, 제3조 제3항, 제6조(제2조 제1항과 제3조 제3항의 미수범에 한한다)의 죄

3. 특정범죄가중처벌등에관한법률

제5조의2, 제5조의4, 제5조의5의 죄

4. 특정경제범죄가중처벌등에관한법률

제3조의 죄

족, 친구관계 등)를 범죄자로부터 완전히 빼앗아 버립니다.

그리고 아래에서 자세히 살펴보겠는데, 현재 청송보호감호소에서 이루어져 있는 보호감호 집행은 사회복지 촉진을 보다는 재범의 위험성을 더 증대시키는 결과를 가져오고 있습니다. 감호자들이 사회에 복귀하여 또 다시 죄를 짓지 않고 정상적인 사회 생활을 할 수 있게 하기 위해서는 사회에 나가 직업을 가질 수 있게 지식과 기능을 가르치고, 수감 중 번 수입을 가족에게 일부 보낼 수 있어야 하며 출소할 때에는 저축금을 가지고 나갈 수 있도록 해야 하는데 전혀 그 기능을 하지 못하고 있습니다. 오히려, 본형과 보호감호를 합쳐 최하 7-8년을 교도소와 감호소에서 복역함에도 그들이 출소할 때 가지고 나오는 돈이 고작 기실 만원이고, 장기간의 수용생활로 가족이 모두 파괴되어 갈곳이 없으며, 제대로 된 직업교육이나 학과교육도 받지 못하여 출소하더라도 직장구하는 것이 어렵고, 일반 사람들이 청송보호감호소 출소자에 대해 심한 편견을 가지고 있는 상황에서, 청송보호감호소 출소자들이 재범의 유혹없이 이 사회에 잘 적응하며 살것을 기대하는 것이 어려운 상황입니다.

법무부에 의하면, 가출소 후 2년 내에 재범을 하는 출소자 46.8%라고 합니다. 이는 '가출소 후 2년 이내'라는 기간 제한이 있는데, 위 기간을 제한하지 않으면 훨씬 높은 수치의 감호소 출소자들이 다시 재범의 유혹에서 벗어나지 못함을 알 수 있습니다.

이는 결국, 사회로부터 격리된 보호감호제도가 실패하였음을 보여주는 것이며, 당초 보호감호제도의 목적인 사회복지촉진이 현재의 보호감호제도를 통해서 달성할 수 없음을 보여준다고 할 것입니다.

따라서, 현행 사회복지법상 보호감호제도는 방법 적정성의 원칙에도 반한다고 할 것입니다.

(4)셋째, 누범이나 상습범 규정이 있음에도 불구하고, 다시 보호감호를 선고하는 것은 너무 가혹하고 위협적이어서 인간의 존엄과 가치를 존중하는 헌법의 이념에 반합니다.

우리나라는 형법과 특별형법에 의해 이중, 삼중으로 누범 및 상습범에 대한 형벌가중 규정을 두고 있습니다. 일반적으로 경한 범죄유형으로 분류되는 단순폭행이나 단순절도라 하더라도 상습성이 인정되면 3년 이상의 유기징역에 처하게 되어 있는 구조로 되어 있습니다. 이러한 상습범에 대하여 또 다시 사회복지법상 보호감호가 함께 부과되는 것입니다. 반면, 우리나라와 유사한 제도를 두고 있는 독일에서는 행위책임이 엄격히 적용되어 상습 및 누범 가중규정이 없습니다.

그런데 형벌과 보호감호의 목적과 기능이 동일한 이상, 동일한 행위에 대하여 이중, 삼중으로 가중된 형벌 이외에도 보호감호까지 곱빼기로 부과되어 장기간 사회로부터 격리되게 되는데, 이는 너무 가혹하고 위협적이어서 인간의 존엄과 가치를 존중하는 헌법의 이념에도 반한다고 할 것입니다.

(5)넷째, 현행 보호감호제도는 재판청구권도 침해합니다.

법원에서 보호감호를 선고할 때 그 기간을 정하는 것이 아니라, 보호감호 집행 기간 중 사회보호위원회가 감호자의 재범의 위험성을 심사한 뒤, 가출소 여부를 결정하고 있습니다. 그런데, 재범위 위험성은 보호감호의 요건, 즉 구속 사유에 해당합니다. 한편 헌법 제12조 제6항에서 '누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 적부의 심사를 법원에 청구할 권리를 가진다'고 규정하고 있는바, 신체를 구속하는 보호감호의 적부 역시 법원에서 결정하여야 합니다.

따라서, 재범의 위험성은 법원이 판단하여야 하며, 보호감호 집행 기간 중의 재범의 위험성 여부 역시 법원에서 판단하여야 합니다. 그러므로 법무부에 소속된 사회보호위원회가 가출소 여부를 결정하는 것은 감호자의 재판청구권을 침해하는 것입니다.

#### 4. 피보호감호자분류처우규칙 제5조 및 근로보상금 지급의 위헌성

가. 지금까지 사회복지법 제5조에서 규정하고 있는 보호감호제도의 위헌성을 검토하였으며, 이하에서는 보호감호 집행 자체의 위헌성을 다루고자 합니다.

##### 나. 청송보호감호소에 보호감호처분의 집행 현실

(1) 현재 보호감호집행은 법무부 훈령(제447호)인 '피보호감호자분류처우규칙'(이하 처우규칙이라고 함)에 의하여 집행되고 있습니다. 간단히 그 집행의 내용을 설명하면 다음과 같은 절차로 이루어집니다. 먼저 본형과 함께 보호감호처분이 병과된 수형자는 청송교도소에 보내 지고 이곳에서 본형의 복역을 마치게 되면 바로 같은 곳에 위치한 청송보호감호소에 이송됩니다. 청송보호감호소는 제1감호소와 제2감호소로 나누어져 있는 바 제1감호소는 신입 감호자와 감호자처우등급 다급, 라급 및 마급 자를, 2감호는 처우등급 가급 및 나급 자를 수용하게 됩니다(처우규칙제5조). 즉, 보호감호가 병과된 수형자는 청송교도소에서 본형을 마치고 이어 제1감호소로 이송되고 처우등급이 올라가면 제2감호소로 보내져 출소하게 되는 과정을 거치게 되는 것입니다.

(2) 청송보호감호소는 경북 청송군 진보면에 위치하고 있는데 그 모습이 마치 옥지 속의 섬을 연상시키는 위용을 자랑하고 있습니다. 정문방향을 제외한 3면은 까가지른 절벽의 산으로 둘러 쌓여 있어 일견 영화 뻘뻘의 무대를 연상시키는 곳입니다. 이곳을 가기 위해서는 서울에서 적어도 5시간이 소요되며 인근에는 어떤 산업공단이나 대도시도 없는 한 마더로 오지 중의 오지입니다.

(3) 청구인들을 비롯한 감호자들의 생활은 바로 옆의 청송교도소의 생활과 다를 바가 전혀 없습니다. 이들에 대한 처우를 규정하고 있는 '처우규칙'과 실태조사를 통하여 밝혀진 바에