

중형주의 형사제재의 실효성 평가연구(III):*

취업제한제도와 성충동약물치료제도의 실효성 및 성폭력범죄자 대상 형사제재 체계 재구축 방안연구

안성훈 선임연구위원 | 법학 박사, an2mail@kicj.re.kr

발행일 2023년 11월 30일 발행인 하태훈 발행처 한국형사·법무정책연구원

주요키워드

중형주의, 엄벌주의, 성범죄자 취업제한제도, 성충동 약물치료제도, 실효성 평가

* 관련보고서: 중형주의 형사제재의 실효성 평가연구(III) - 취업제한제도와 성충동약물치료제도의 실효성 및 성폭력범죄자 대상 형사제재 체계 재구축 방안연구 - (안성훈, 최지선, 장진환, 김병배, 조영오, 김혜경, 2022)

- 성폭력범죄의 급증과 흉폭화에 따라 중형주의, 엄벌주의 경향이 확대되었으나 이를 규제하기 위한 보안처분의 실증적 연구가 미흡한 현실을 보완하고자 실효성 평가연구를 진행함.
- 보안처분을 받은 성범죄자 조사를 통해 제도의 실효성을 파악한 결과, 성범죄자는 모든 보안처분 종류가 보안처분 동안 범죄 가능성을 낮춘다고 평가했으나, 특히 전자감독기간 동안 범죄 가능성이 낮아질 것으로 보였고, 수강명령, 보호관찰, 성충동약물치료, 신상정보등록·공개, 신상정보등록·공개고지, 취업제한 순으로 응답함. 보안처분 이후의 범죄 억제 효과에 대해서는 수강명령, 전자감독, 보호관찰, 성충동약물치료, 신상정보등록·공개고지, 신상정보등록·공개, 신상정보등록, 취업제한 순으로 응답함. 일반인에 대한 인식조사 결과, 보안처분 중 신상정보등록·공개·고지명령이 잘 운영된다는 응답이 가장 높았고, 전자감독, 취업제한제도, 보호관찰, 수강명령 제도 순으로 응답함.
- 성범죄자에 대한 보안처분의 실효성을 위해, 먼저 재범위험성 평가결과를 보안처분의 부과 및 부과 기간 결정, 임시해제나 기간 변경 등에 적극적으로 활용할 수 있는 방안 모색이 필요함. 다음으로, 사회 내 성범죄자 분산 관리를 지양하고 일원화된 관리 방안 마련도 필요함. 그리고 중형주의적 성범죄자 보안처분에 있어 실효성의 확보를 고려하지 않은 대중의 공분에 정치적으로 대응하기 위한 누더기식 제도·정책의 도입은 지양해야 함.
- 이를 위해 제도 운영상 개선방안으로 사회 내 성범죄자 관리 통합 기관 신설, 사회 내 성범죄자 자료의 연계·통합 실시간 관리, 성범죄자 보안처분 부과요건의 재고 및 재범위험성 평가 활용, 분산되어 있는 관련법 정비가 필요하고, 법제도 개선방안으로 비례성 원칙에 따른 입법 및 엄격한 적용의 필요성, 중복부과의 문제를 해결하기 위한 기준 설정 및 독일 형법 제72조와 같은 명문 규정 신설, 중간심사제도 도입 등 선고 시기 관련 문제점 개선 등의 논의가 필요함.

01 | 연구의 필요성 및 연구 목적

논의의 배경

- 성폭력범죄의 급증과 흉폭화, 새로운 유형의 성폭력범죄의 발생 등에 따라 성폭력범죄의 처벌 가능성 완화와 처벌 강도의 상향, 그리고 보안처분의 강화 및 새로운 보안처분의 도입 등 중형주의, 엄벌주의 경향 확대.
- 그러나 성범죄자 보안처분의 실효성에 관한 실증적 연구는 거의 이루어지지 않았음. 중형주의의 배경하에 도입된 성범죄자 보안처분들에 대해 실증적 자료를 통하여 실효성을 판단하고, 전반적인 형사제재라는 큰 틀 하에서 향후 개혁 방향을 모색해야 할 필요성 존재.
- 본 연구는 3개년에 걸쳐 개별 보안처분의 실효성을 평가하는 중장기 과제로 기획됨. 특히 3차년도인 이번 연구에서는 실효성에 대한 실증연구가 거의 이루어지지 않았던 ‘취업제한제도’와 ‘성충동약물치료제도’에 대한 연구를 진행함.
- 뿐만 아니라 이번 연구는 3개년에 걸친 보안처분 실효성 평가의 마지막 연구과제이므로 1, 2차년도에 진행한 성범죄자 신상등록·공개제도와 위치추적 전자장치부착제도의 실증적 조사와 연구도 바탕으로 하여 현행 성범죄자 보안처분제도의 규범적인 문제점을 충실히 검토하여 성범죄자 보안처분제도의 규범적 개선방안을 제언하고자 함.



성범죄자 보안처분제도 실효성 평가

- (신상정보 등록 및 공개)** 신상정보등록 및 공개제도는 제도의 운영을 위해 법무부에서 등록정보를 관리하고, 경찰은 등록 대상자를 관리하며, 여성가족부에서는 공개와 고지 업무를 수행하여 3개 기관이 업무를 분담하고 있음. 여러 공식통계자료의 분석을 통해 신상정보등록 및 공개제도의 범죄억제효과 실효성을 파악하고자 하였으나 자료에 따라 재범억제 효과에 대해 상반된 결과로 나타났고, 신상정보등록 자료를 기준으로 분석한 결과에 따라서는 재범억제효과가 높은 것으로 나타남.
- (전자감독)** 전자감독제도는 법무부에서 전담하여 제도를 운영하고 있으며, 성범죄자에 대한 전자감독을 포함하여 다양한 대상자의 전자감독을 수행하고 있다. 전자감독은 대상자의 동종 재범위험성을 약 8% 감소시키는 것으로 나타났으나 재범 시 기에는 유의한 영향을 미치지 않았음.
- (취업제한)** 현재 성범죄자 취업제한제도는 다수의 대중에게 알려질 만큼 많은 사람들이 관련 업무를 수행하고 있음. 전국 54만여 개 아동·청소년 관련 기관과 시설을 운영하고 종사하는 300만여 명 이상의 사람들과 취업예정자, 관리기관인 지자체, 교육청 및 교육지원청, 중앙행정기관에서 매년 700만여 건의 성범죄 경력조회를 하며, 관련한 공문발송, 회신, 자료제출 등의 모든 업무가 연간 약 7천여 명의 판결을 받는 성범죄자의 취업관리를 위해서 소모되는 행정력임. 이러한 업무의 비효율성에 비해 취업제한 대상자를 관리하지 않기 때문에 실제적인 성범죄자의 재범억제가 제도의 목적에 맞게 이루어지고 있는지 파악할 수 없어 제도 운영 방식에 대한 전면적인 검토가 필요함.
- (성충동약물치료)** 성충동약물치료 또한 전자감독제도와 마찬가지로 법무부에서 제도를 운영하고 있으나, 전반적으로 대상자의 수가 매우 적어 제도의 적극적 활용을 위한 제도가 필요할 것으로 판단됨. 약물치료는 치료명령 대상자의 전체 재범에는 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못했지만, 성범죄만을 종속변수로 하여 분석한 결과, 약물치료를 받은 64명 중 1명(1.6%)만이 성범죄를 저질렀고 약물치료를 받지 않은 집단의 경우에는 총 176명 중 19명(10.8%)이 성범죄를 저질러 약물치료의 효과성이 있는 것으로 나타났으며, 최종분석모델에서 약물치료는 성범죄의 재범위험성을 약 92% 정도 감소시키는 것으로 나타남.

성범죄자 보안처분제도 종합 실효성 검토

- (성범죄자 보안처분의 종합 부과 현황)** 신상정보등록처분을 받은 데이터를 분석함에 따라 신상정보등록 비율은 100%였으며, 수강이수명령은 전체 데이터에서 88.1%가 부과되어 두 번째로 높은 비중을 차지했고, 취업제한명령이 89.8%로 세 번째였음. 사회봉사명령은 13.7%였으며, 공개 처분이 13.5%, 고지 처분이 12.2%, 보호관찰은 9.6%로 그 뒤를 이었음. 전자장치부착은 3.8%, 성충동약물치료는 0%에 가까운 가장 낮은 비율을 나타냈다. 98.3%에 해당되는 109,919건은 두 개 이상의 보안처분을 중복으로 받았으며, 평균적으로 3.13개의 보안처분이 함께 결합되어 선고되는 것으로 나타났음.
- (성범죄자의 보안처분 범죄억제효과)** 보안처분을 받은 성범죄자 조사를 통해 제도의 실효성을 파악해보고자 하였음. 성범죄자는 모든 보안처분 종류가 보안처분 동안 범죄 가능성을 낮춘다고 평가함. 이들은 특히 전자감독기간 동안 범죄 가능성이 낮아질 것으로 보았으며, 수강명령이 그 뒤를 이었음. 보호관찰과 성충동약물치료, 신상정보등록·공개, 신상정보등록·공개고지도 범죄 가능성을 낮출 것이라고 평가했으며, 취업제한이 상대적으로 범죄 가능성을 낮추지 못할 것이라고 응답함. 보안처분 이후의 범죄 억제 효과에 대해서는 수강명령이 종료 후에 범죄 가능성을 가장 낮출 것으로 평가하였으며, 전자감독과 보호관찰도 범죄 가능성을 낮출 것이라고 평가함. 성충동약물치료와 신상정보등록·공개고지, 신상정보등록·공개, 신상정보등록, 취업제한 순으로 보호관찰 종료 후 범죄가능성을 낮출 것으로 평가함.
- (일반인의 보안처분 범죄억제효과에 대한 인식)** 일반인 인식조사 결과(5점 척도) 보안처분 중 신상정보등록·공개·고지명령이 잘 운영된다는 응답이 평균 3.35로 가장 높았고, 전자감독(전자발찌)의 평균은 3.28, 취업제한제도는 3.12의 순으로 나타남. 보호관찰과 수강명령 제도에 대해서는 각각 3.07, 3.07로 응답하였고, 성충동약물치료 제도에 대해서는 평균

2.77로 제도들 중 가장 운영이 되고 있지 않은 것으로 인식되고 있었음. 우리 사회가 성범죄로부터 안전하기 위해 정부에서 해야 할 가장 필요한 조치에 대해 일반인의 의견을 수렴한 결과, 성범죄에 대한 형량을 강화하여 성범죄자를 사회로부터 장기적으로 격리해야 한다는 의견이 전체 응답 중 48.3%로 가장 높았고, 출소한 성범죄자에 대한 집중적인 관리로 재범을 억제해야 한다는 응답이 27.0%로 나타났음.

성범죄자 보안처분제도 운영 진단

가. 개별 제도 운영 진단

- **(신상정보 등록 및 공개)** 신상정보등록 및 공개제도의 경우 가장 우선적으로 부과 기준과 기간에 있어 재범위험성을 가장 주요한 근거로 활용해야 함. 현행 신상정보등록, 공개, 관리의 분리운영은 사회 내 성범죄자 관리에 있어 운영의 비효율성을 초래하고 있음. 성범죄자의 재범방지 효과성에 있어서도 다른 성범죄자 보안처분과 같이 통합적으로 관리할 필요성이 있음.
- **(전자감독)** 전자감독의 제도 운영에 있어서도 가장 주요한 요소는 대상자의 재범위험성이고, 검사는 성범죄자 피고인에 대한 전자감독이 필요하다고 판단될 때 청구전조사를 통해 피고인의 재범위험성을 평가하도록 할 수 있음. 이러한 검사의 청구는 현재 필요적 절차가 아니기 때문에 청구전조사가 일정 요건을 갖출 경우 수행해야 하는 필요적 절차로의 개선이 필요할 것으로 보임. 재범위험성 평가 도구는 신뢰도와 타당도를 높이기 위해 근거자료가 될 수 있는 성범죄자의 재범 관련 연구가 수행되어야 할 것이며, 이러한 연구의 결과를 근거로 재범위험성을 평가하는 도구를 보완하여 활용해야 할 것임.
- **(취업제한)** 모든 성범죄자에 대해서 재범위험성 평가를 하지 않고 있으며, 또한 취업제한 면제 여부 결정에 있어서 평가 도구에 대한 심도 있는 고려가 다소 부족한 것으로 보임. 기존 5년 부과 기간을 10년으로 상향 조정한 것에 비해 실질적으로는 활용도가 낮은 것으로 나타나 조정이 필요할 것으로 보임. 실효성 있는 성범죄자 취업제도를 위해서는 제도를 전담 운영을 할 수 있는 담당 부처를 지정하고 취업제한 대상자를 관리하며, 대상자의 직업 변동시 확인이 가능하도록 신고의무를 부과할 필요성이 있음. 또한, 중앙행정기관 수준의 국제청 및 고용노동부와의 협업을 취업제한 대상자가 취업제한 대상 기관을 운영하거나 취업했을 때 적절한 조치를 취할 수 있도록 해야 함.
- **(성충동약물치료)** 전반적으로 성충동약물치료의 청구와 인용 건이 매우 낮아 치료명령 대상자를 성도착증 환자의 포섭 범위를 확대하고, 검찰·법원·치료감호심의위원회의 치료명령 부과 기준을 정비하는 등의 개선이 필요할 것으로 보임. 성충동약물치료는 치료 기간 동안 성충동의 억제 효과가 효과적이나 치료 종료 후에는 성충동이 다시 발생한다는 연구결과가 다수 있으나, 우리나라의 정책에서는 성충동약물치료 종료 후의 관리방안에 대해서는 마련되어 있지 않음. 약물치료 이후 대상자의 관리를 위해 보호관찰관에 의한 치료 명령기간 이후 관리감독 및 심리치료 등이 이루어질 수 있는 방안이 필요할 것으로 판단됨.

나. 종합 운영 진단

- **(재범위험성 평가 도구의 활용)** 성범죄로 판결을 앞둔 피고인의 경우 필수적으로 재범위험성 평가를 하는 방안에 대해 고려해야 할 것이며, 재범위험성 평가결과를 보안처분의 부과 및 부과 기간 결정에 주요한 요소로 활용할 필요성이 있음. 또한, 재범위험성 평가를 보안처분 임시해제나 기간 변경 등에 적극적으로 활용할 수 있도록 정기적인 재범위험성 평가가 필요함.
- **(사회 내 성범죄자 분산 관리)** 분산된 사회 내 성범죄자 관리감독은 기관과 기관 사이 공유되는 자료의 정확도와 신속성을 저하시키며, 공유되는 정보가 제약되고, 관련한 책임 또한 분산되기 때문에 문제 발생시 해결점을 찾고 해소하기 어렵게 됨. 또한, 한 명의 사회 내 성범죄자에 대해 각기 다른 기관에서의 관리감독이 실시되면서 대상자가 보안처분의 의무를 철저히 수행하는데 어려움이 될 수 있고, 관리감독의 허점이 발생하기 쉬움.
- **(중형주의 형사제재 한계)** 중형주의적 성범죄자 보안처분에 있어 실효성의 확보를 고려하지 않은 대중의 공분에 정치적으로 대응하기 위한 누더기식 제도·정책의 도입은 지양해야 함. 중형주의적 형사제재가 다수 도입되기 시작한 이후 지속적으로 제도가 중형주의적 방향으로 나아가고 있는 이유는 시기마다 국민의 공분을 사는 주요한 사건들이 발생했기 때문임. 각 사건에 대한 국민의 공분이 제도의 도입과 추진에 있어 주요한 원동력이 되었을 수 있으나 향후에도 국민의 공분을 사는 사건이 발생할 때마다 제도가 늘어나고 강화된다면 오히려 제도의 실무적 운영이 어려워지거나, 제도 대상자가 재범억제에 대한 의지를 포기하게 되는 등 제도의 실효성을 낮추는 역효과로 변질될 가능성도 있음.



제도 운영상 개선방안

- 사회 내 성범죄자 관리 통합 기관 신설.
- 사회 내 성범죄자 자료의 연계·통합 실시간 관리.
- 성범죄자 보안처분 부과요건의 재고 및 재범위험성 평가 활용.
- 분산되어 있는 관련법 정비.

법제도 개선방안

- 비례성 원칙에 따른 입법 및 엄격한 적용의 필요성.
- 중복부과의 문제를 해결하기 위한 기준 설정 및 독일 형법 제72조와 같은 명문 규정 신설.
- 중간심사제도 도입 등 선고 시기 관련 문제점 개선 논의 필요.