

소년보호처분의 실효적 실천방안

김 성 언*

국문요약

개정 소년법은 범죄청소년들의 처우를 위한 새로운 기회를 제공한다. 하지만 그간 소년보호처분을 지탱해왔던 물적 토대와 운영방식이 개선되지 않으면 변화를 기대하기 어렵다. 새로운 보호처분들이 효율적으로 운영되기 위해서는 소년사법과 소년복지의 연계, 단계적 제재 체계의 도입, 조사와 진단의 과학화·체계화 및 위험평가와 욕구평가의 통합, 지역사회 중심의 처우서비스 연결망 구축 등과 같은 토대들이 구축되어야 한다. 이를 바탕으로 새로운 사회봉사명령 제도는 회복적 사법 이념에 기초한 프로그램의 개발과 운영, 사회봉사와 교육훈련의 통합을 지향해야 한다. 수감명령의 효율적 운영을 위해서는 위탁기관 활성화가 선행되어야 한다. 또한 사회봉사명령과 수감명령은 소년의 신분과 사회적 위치를 고려하여 집행시기를 탄력적으로 조정해야 한다. 1개월 소년원 송치처분의 경우 중간제재 형태로 운영하거나 주말구금과 같은 반개방형 시설처우의 형태로 운영하는 방안이 검토되어야 한다.

※ 이 논문은 2007년도 경남대학교 학술논문게재연구비 지원으로 수행되었음.

* 경남대학교 행정·경찰학부 교수, 사회학박사

I. 문제제기

사법당국의 공식통계를 보면, 최근 우리나라 청소년 범죄는 발생건수나 발생률 모두 감소하고 있는 것으로 나타난다(김은경 외, 2007a: 42).¹⁾ 하지만 청소년 범죄문제가 호전되고 있는 것 같지는 않다. 청소년 재범률이 30%에 육박하고 범죄행위와 비행에 개시하는 연령이 점차 낮아지고 있으며(김은경 외, 2007a: 43-44, 45), 지위비행은 오히려 증가하고 있는 것으로 분석되고 있기 때문이다(김은경 외, 2007a: 45; 노성호, 2006: 368-369; 이순래, 2006: 714). 이러한 현실은 그간 우리나라 소년사법제도와 지역사회가 비행청소년의 교정과 재사회화를 위해 들여왔던 노력들을 되돌아보게 하고, 세 가지 실천과제를 부여한다. 범죄와 비행에 대한 사전예방을 모색하고, 조기에 개입하며, 범죄청소년의 재범억제를 위한 보다 실효성 있는 접근을 강구해야 한다는 것이다.

그간 우리나라 소년사법 전문가들은 비행 및 범죄청소년 문제와 관련하여 조기에 효과적으로 개입할 수 있는 풍부한 처우프로그램들이 부족하다는 점을 공통적으로 지적해왔다. 사전예방보다는 사후대응에 주력했고, 처우는 소년복지와 연계되지 못한 채 소년사법기관들을 중심으로 전개되었으며(김은경, 2006), 다양하지 못한 보호처분으로 말미암아 범죄소년들의 처우는 보호능력이 부족한 보호자에게 되돌려 보내거나, 아니면 보호관찰이나 소년원에 송치하는 쪽으로 편중되어 왔던 것이다(김지선, 2006). 개입형 다이버전은 부족하고(이호중, 2004; 김재봉, 2005), 중간제재 수단은 거의 이용되고 있지 못하며(김지선, 2002; 이진국, 2007), 시설내 처우와 사회내처우는 적절히 연결되지 못하고 있고(이훈규 · 김성언, 1996; 김지선, 2004), 민간부문의 참여를 유도할 수 있는 제도적 장치가 미비하여 다양한 지역자원들이 소년사법에 적절히 활용되지 못하고 있는 점(이성철, 2002, 2003; 이동진, 2002; 김성언, 2004) 등은 지금까지 우리의 소년사법이 겪어왔던 복합적인 문제였다.

1) 1991년 102,537명이었던 소년범죄자 수는 2000년 143,643명으로 증가했으나 2005년에는 67,478명으로 크게 줄었다. 소년인구(12-19세) 10만명당 범죄율을 보더라도 1991년 1,551.2명, 2000년 2514.7명, 2005년 1299.0명으로 그 변화의 방향은 동일하다.

최근의 소년법 개정은 소년사법체계를 둘러싼 비판적 담론과 개혁의 목소리에 대한 하나의 반응으로 평가해볼 수 있다. 이로 인해 범죄 및 비행청소년 처우환경에 적잖은 변화가 나타날 수 있게 되었다. 과거에 비해 청소년 범죄에 대응할 수 있는 선택의 폭은 좀더 넓어졌다. 개정 소년법은 처우서비스의 조달에 있어서도 소년사법 중심에서 벗어나 사법과 복지를 아우르는 다기관 협조체계의 구축과 지역사회의 능동적 관여를 강조하고 있다. 이러한 변화가 긍정적인 효과를 가져 올 것인지를 올바르게 진단하는 것은 아직 이르다. 하지만 기대한 결과들을 얻기 위해 우리가 무엇을 해야만 하는지를 논의하는 것은 가능하다. 이에 이 글은 소년사법의 새로운 환경변화에 맞춰 소년 보호처분의 실효성 있는 실천방안을 모색하고자 한다.

새로운 소년법은 소년의 책임을 강조하고 적법절차에 따른 권리를 부분적으로 인정하며 위험한 청소년에 대한 집중적인 감시와 통제 및 조기 개입의 요소를 담고 있다. 그것은 분명 정의모델(justice model)이나 범죄 통제모델(crime control model)의 관점들을 부분적으로 수용하였다. 하지만 소년법은 여전히 복지적인 처우모델(welfare model)적 전망에서 작동한다.²⁾ 효과적인 처우를 제공하기 위해서는 소년에게 필요한 욕구진단이 필요하고, 이를 충족시켜줄 수 있는 충분한 자원들이 마련되어야 하며, 소년의 욕구와 처우자원들이 적절하게 조우할 수 있도록 연계가 이루어져야 한다. 결국 소년 보호처분의 실효적 실천방안의 모색은 이 세 가지 구성요소들의 내실화 전략의 강구에서 출발된다고 할 수 있다.

새로운 소년법은 이와 같은 문제제기를 어느 정도 수용하여 보호처분의 유형을 다양화하였다. 그렇다면 앞으로의 과제는 새로 도입된 보호처분을 효과적으로 운용할 수 있는 방안을 탐색하고 실천하는 일이다. 이 글은 소년법의 개정과 더불어 독립처분으로서 기능하게 될 수강명령과 사회봉사명령, 그리고 새롭게 실시되는 1개월 이내의 소년원 제도의 합리적 운영방안들을 모색하는 데 일차적인 목적이 있다. 이를 위해 각 제도들의 운영실태와 문제점들을 분석 진단한 뒤, 외국의 경험들을 참조하여, 효율적 운영방안을 제안하고자 한다.

2) 각 모델의 특성들에 대한 비교는 바톨라스와 밀러(Bartollas and Miller, 2008: 22-26)를 참조할 것.

II. 기회와 쟁점

개정 소년법은 보호처분의 내실화를 위한 몇 가지 기회구조를 마련하였다. 과거에 비해 보호처분 유형들이 다양화되었으며, 검사가 소년사건 처리유형을 결정하기 전에 소년에 대한 인성과 환경 등을 제도적으로 조사하도록 한 것 등이 좋은 예가 된다. 그러나 제도적 형식이 바뀌었다고 모든 것이 자동적으로 나아지는 것은 아니다. 이를 테면 보호관찰에 부가되었던 사회봉사명령이나 수강명령이 독립적인 처분유형으로 바뀌었다라고 사회봉사명령과 수강명령의 내용이나 집행방식이 바뀌지 않는다면 소년법의 처우조건이 좋아질 것이라고 기대하기 어렵다. 시스템을 개선하기 위해서는 과거에 대한 성찰이 우선되어야 한다.

1. 사회봉사명령의 운영 실태

사회봉사명령(community service order)은 유죄가 인정된 자를 구금하는 대신 정상적인 생활을 영위하게 하면서 일정 기간 내에 일정 시간 무보수로 지역사회를 위해 근로 등에 종사하도록 하는 제재형태를 말한다. 대법원 공무예규(송일97-1)에 의하면 사회봉사명령에 적합한 소년은 ① 부모의 과잉보호로 인해 자기중심적이고 배타적인 성격을 가진 경우, ② 생활궁핍 경험이 없는 경우, ③ 근로정신이 희박하고 무위도식을 하는 경우, ④ 퇴폐향락과 과소비에 물든 경우, ⑤ 경미한 비행을 반복함으로써 가정에서 소외된 경우, ⑥ 기타 사회봉사명령을 부과하는 것이 적절하다고 판단되는 경우 등이다(우윤근, 2005: 21).

2006년도 법무부 보호관찰통계의 의하면, 사회봉사명령을 받은 소년범의 유형으로는 절도(38.8%)가 가장 많고, 그 다음이 폭력(25.6%), 교통(12.9%), 성폭력(7.4%), 강력범죄(5.1%), 사기·횡령(4.2%), 풍속범죄(0.9%)의 순이며, 기타유형은 4.9%이다. 절도, 폭력, 교통사범에 대해 사회봉사명령이 많이 부과되고 있으나 다른 유형의 범죄에 대해서도 비교적 널리 활용되고 있음을 알 수 있다. 소년범의 사회적 지위를 보면, 학생이 54.5%로 가장 많았고, 그 다음이 무직으로 38.3%, 직업이 있던 소년이 6.6%, 기타

15.9%였다(법무부, 2007: 556-557). 사회봉사명령 봉사기간 분포를 보면 총 4,165명 중 50시간 이하가 47.3%로 가장 많았고, 그 다음이 51-100시간 (28.6%), 101-200시간(2.4%)의 순이었으며, 201-300시간 7명, 301-400시간 2명으로 201시간 이상은 0.02%인 것으로 집계되었다(법무부, 2007: 512).

가. 추세와 전망

법무부 자료에 의하면, 2005년도 소년법에 대해 보호관찰이 부과된 것은 2호(단기)가 6,906명, 3호(장기)가 7,479명으로 총 14,385명이었다(법무부, 2006b: 236-237). 같은 해 단기보호관찰에 사회봉사명령이 병합된 사례는 1,800명, 장기보호관찰에 병합된 사례는 3,525명으로 모두 5,325명에 대해 사회봉사명령이 부과되었다(<표 1>). 즉 법원소년부는 보호관찰 대상 소년의 37%에게 사회봉사명령도 같이 이수하도록 처분을 내렸던 것이다. 이를 보호관찰 유형별로 보면, 단기보호관찰에 대한 사회봉사명령의 병합율은 26.1%이고, 장기보호관찰에 대한 사회봉사명령 병합율은 47.1%였다(<표 2>). 지금과 같은 추세가 지속된다면, 사회봉사명령이 독립된 보호처분으로 바뀔에 따라 전체 보호관찰 처분건수의 약 1/3은 사회봉사명령으로 대체될지 모른다.

그러나 사회봉사명령에 대한 법원소년부의 태도가 전적으로 우호적인 것은 아니다. 사회봉사명령에 대한 법원의 태도는 시기별로 변화되어 왔다. 1990년대 중반에서 후반까지만 해도 보호관찰에 사회봉사명령이 병합되는 비율은 증가하였다. 1998년의 경우 단기보호관찰에 대한 사회봉사명령의 병합비율은 40.3%였고, 장기보호관찰에 대한 사회봉사명령의 병합비율은 78.4%였다. 하지만 1999년 이후로 사회봉사명령이 보호관찰에 병합되는 비율은 점차 감소되어 왔다. 이러한 법원소년부의 태도변화는 소년법 개정 이후의 사회봉사명령에 대한 폭발적인 수요예측을 어렵게 한다.

<표 1> 소년범 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 처분 현황

(단위: 명)

연도	보호관찰			사회봉사명령			수강명령명령		
	소 계	2호	3호	소 계	2호병합	3호병합	소 계	2호병합	3호병합
1996	21,840	12,241	9,599	8,019	3,064	4,955	1,367	576	791
1997	26,612	12,595	14,017	11,134	3,874	7,260	943	352	591
1998	26,431	12,719	13,712	15,877	5,122	10,755	853	342	511
1999	21,911	10,677	11,234	12,116	4,137	7,979	1,097	428	669
2000	21,187	10,783	10,404	9,953	3,457	6,496	2,066	759	1,307
2001	17,799	8,818	8,981	8,041	2,775	5,266	1,706	662	1,044
2002	16,207	7,873	8,334	7,667	2,813	4,854	1,361	574	787
2003	15,040	7,388	7,652	7,379	2,712	4,667	1,682	749	933
2004	13,971	6,642	7,329	5,574	1,824	3,750	2,042	841	1,201
2005	14,385	6,906	7,479	5,325	1,800	3,525	3,295	1,508	1,787

자료: 법무부(2006b: 236-237).

<표 2> 소년범 보호관찰 대비 사회봉사명령 및 수강명령 비율 현황

(단위: %)

구 분	사회봉사			수강명령		
	소 계	2호병합률	3호병합률	소 계	2호병합률	3호병합률
1996	36.7	25.0	51.6	6.3	4.7	8.2
1997	41.8	30.8	51.8	3.5	2.8	4.2
1998	60.1	40.3	78.4	3.2	2.7	3.7
1999	55.3	38.7	71.0	5.0	4.0	6.0
2000	47.0	32.1	62.4	9.8	7.0	12.6
2001	45.2	31.5	58.6	9.6	7.5	11.6
2002	47.3	35.7	58.2	8.4	7.3	9.4
2003	49.1	36.7	61.0	11.2	10.1	12.2
2004	39.9	27.5	51.2	14.6	12.7	16.4
2005	37.0	26.1	47.1	22.9	21.8	23.9

* 2호·3호 병합률은 각각 단기보호관찰(2호)과 장기보호관찰(3호)에 병합된 사회봉사명령 및 수강명령의 비율을 의미함

나. 집행상의 문제점

기존의 사회봉사명령 제도는 다음과 같은 몇 가지 집행상의 문제점들을 노정해왔다. 첫째, 치우치향적 사회봉사 프로그램의 부재이다. 소년법에 대한 보호처분의 일환으로 시행되고 있는 사회봉사명령은 범죄행동을 통해 지역사회에 끼친 해를 소년 스스로 되갚도록 한다는 점에서 다분히 회복적 사법의 이념을 담고 있다. 더욱이 보호소년은 지역사회에 대한 봉사를 통해 과오를 반성하고 자신도 사회에 기여할 수 있는 존재라는 자긍심을 느낄 수 있는 기회를 얻게 된다. 하지만 그간 시행되어 왔던 사회봉사 프로그램들은 소년의 비행성이나 그의 불우한 환경을 개선하는 데 필요한 형태보다는 집행기관의 편의성에 맞춰 진행되는 경우가 많았다. 욕구심사를 통해 처우에 필요한 프로그램 내용이 결정되기보다는 집행기관에 의해 작업이 일방적으로 부과되는 형태가 대부분이었다.

둘째, 감독중심적인 프로그램 집행의 문제이다. 대리출석 혹은 협력기관의 금품수수, 봉사명령 불참과 장소이탈, 태만 등은 사회봉사명령의 집행과정에서 발생하는 대표적인 어려움들이다.³⁾ 법무부에서는 2005년 2월 사회봉사명령을 받은 대상자들이 봉사활동을 성실하게 수행하고 있는지를 여부를 실시간 감시하기 위해 화상전화 감시제도를 도입하였다(연합뉴스 보도자료, 2005. 2. 21). 화상감독은 감독관이 하루 3차례 화상전화기가 설치된 봉사현장에 화상전화를 걸어 대상자를 불러낸 후 사회봉사명령 신고 때 촬영한 사진과 화상전화기 상의 얼굴을 대비해 본인여부를 확인하는 식으로 이루어진다. 화상전화기의 설치는 근본적으로 감독인력 부족으로 인한 현장감독의 부실문제를 극복하기 위한 조치이다. 그렇지만 화상전화기의 운영이라는 현실에서 사회봉사명령제도가 본래의 이념과는 거리가 먼 단순한 형벌의 집행으로 변질되고 있는 것은 아닌가 하는 우려가 든다. 감독관 1명이 100명의 대상자를 관리해야 한다면 효과적이고 효율적인 처우는 가능하지 않다. 오히려 법원에서 부과한 사회봉사명령 ‘시간’을

3) 동아일보, “돈 주고 사는 사회봉사.” 2003.11.14; YTN, “사회봉사명령 대리출석 40대 수감.” 2004.3.16. 우윤근 국회의원의 법무부에 대한 질의 회신자료에 의하면 1998년부터 2005년 사이에 총 29건의 부당집행 사례(대리출석 6건, 금품제공 23건)가 적발되었다고 한다(우윤근, 2005: 32-33). 이는 언론보도나 학계에서 지적하고 있는 집행부정 사례보다는 현저히 작은 수치라고 우 의원 측은 평가하고 있다.

채우는 일이 더 중요한 과제로 전도되어 버리고 만다.

셋째, 지역자원들의 활용도가 높지 않다. 사회봉사명령은 말 그대로 지역사회를 위해 근로 봉사하는 것을 말한다. 대부분의 집행 현장이 지역사회이기 때문에 사회봉사명령의 상당수는 지역사회 협력기관에서 집행을 대행한다. 그런데 법무부의 보호관찰 통계에 의하면 사회봉사명령의 협력집행 비율은 점차 감소하고 있는 것으로 나타난다. 2001년 보호소년에 대한 사회봉사명령의 집행건수는 7,741건이었는데, 이중 보호관찰소 자체집행률은 17.6%였고 나머지 82.4%는 지역사회 협력기관에 의해 수행되었다. 하지만 2006년의 경우 보호소년에 대한 총 4,031건의 사회봉사명령 집행사례 중 자체집행률은 47.1%, 협력집행률은 52.9%로 나타나 협력집행의 비율이 점차 감소하고 있음을 알 수 있다. 이러한 협력집행률의 감소는 협력기관 숫자의 감소와 무관하지 않다. 사회봉사명령의 집행을 위한 지역사회 협력기관수는 2000년 1,523개소에서 2006년에는 744개로 크게 줄었다(법무부, 2007: 634). 이는 보호관찰소에서 협력기관의 내실화란 명목 하에 집행방식의 충실도, 집행에 따른 대상자 개선정도, 사회적 파급효과 등을 기준으로 협력기관들을 점차 정리·축소하고 있기 때문이다. 그러나 보호관찰인력 부족으로 인해 보호관찰조차 효율적으로 집행하기 힘든 상황에서 사회봉사명령의 자체집행 비율을 늘이는 것이 과연 효과적인 문제해결 방안인지 의문이 든다. 비행청소년의 처우에 지역사회의 참여가 확대되는 것이 현대 소년사법의 추세라면, 협력기관의 정리와 관계단절보다는 협력기관과의 연계시스템을 강화할 수 있는 방안들이 강구되어야 할 것이다.

요컨대 사회봉사명령제도는 집단적으로 부과되는 사회봉사의 엄정한 집행에 많은 관심을 쏟게 됨으로써 대상자의 출·결석과 봉사시간, 안전성 등의 점검에 주력하고 있었다. 때문에 소년범의 특성에 맞춰 개별화된 사회봉사의 부과는 엄두도 내지 못하고 있는 실정이다.

2. 수강명령의 실태 진단

수강명령(attendance order)이란 법원이 유죄가 인정된 범죄인이나 비행소년을 교화·개선하기 위해 일정한 강의나 교육을 받도록 명하는 것을 말한다. 주로 경미한 범죄자를 대상으로 하는 수강명령은 심성을 개발하

고 가치관과 성행을 교정함으로써 정상적인 사회복귀를 도모하고자 하는데 일차적인 목적이 있다(손동권·최영신, 1998: 27). 수강명령은 시설내 처우의 폐단을 줄이고 비용을 절감할 수 있으며 지역사회의 관심과 협력을 이끌어낼 수 있다는 점에서 선진국에서는 이미 오래전부터 시행되어 왔다. 우리나라에서는 보호관찰제도가 도입된 1989년 7월부터 보호관찰처분에 병과되어 집행되어 오다가 2007년 12월 개정 소년법에서 독립적인 보호처분의 하나가 되었다.

소년에 대한 수강명령은 주로 절도, 폭력, 교통 사범에게 집중적으로 부과되고 있으며, 마약사범에 대한 그 비중은 점차 감소되는 추세이다.⁴⁾ 1998년(3.5%)부터 2004년(12.4%)까지 소년법에 대한 수강명령 중 성폭력 범의 비율은 증가추세였으나 2005년(8.2%)부터는 줄어들고 있다. 1998년만 하더라도 소년에 대한 수강명령의 대부분은 마약범죄에 대한 것이었다.⁵⁾ 이는 수강명령에 적합한 대상자에 대한 법원의 시각을 반영한 결과로 보인다.⁶⁾ 그러나 마약사범에 대한 수강명령의 비중은 급속하게 줄어들어 2005년 이후로는 1%에도 미치지 못하고 있다. 아마도 약물중독의 문제는 교육보다는 치료가 더 필요하다고 법원의 인식전환이 있었던 것은 아닌가 한다. 절도, 폭력, 교통, 그리고 성폭력은 청소년 범죄의 대표적 유형들로서 수강명령이 이러한 범죄에 집중되는 것은 현실을 반영한 결과로 풀이된다. 2006년의 경우 수강명령이 부과된 소년법은 모두 2,920명이었는데 이 중 학생이 57.3%, 직장이 있는 소년이 5.5%이었다(법무부, 2006: 720-721).

4) 2006년도 수강명령 대상소년의 죄명별 분포를 보면 절도가 33.3%, 폭력 23.3%, 교통사범 23.3%, 성폭력 4.8%, 마약 0.8%, 기타사범이 14.5%이다(법무부, 2007).

5) 1998년도 수강명령 대상소년의 죄명별 분포를 보면, 마약이 74.7%, 교통사범 9.5%, 절도 5.6%, 폭력 5.3%, 성폭력 3.5%, 기타 1.4%이다(법무부 보호관찰 통계 1998-2006년도).

6) 법원은 1997년 1월 ‘형법·성폭력 범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률 및 소년법이 규정하는 보호관찰 및 사회봉사명령, 수강명령 등과 관련한 사무처리지침’(대법원 송무예규 제511호, 1997. 1.10.)을 제정하였는데, 이 지침에서는 수강명령에 적합한 대상자 유형으로 ① 분드·부탄가스를 흡인하는 등 약물남용범죄를 저지른 경우 또는 마약범죄를 범한 경우, ② 알코올 중독으로 인한 범죄를 행한 경우, ③ 심리·정서상의 특이한 문제와 결합된 범죄(성범죄 등)를 범한 자로서 적절한 프로그램을 통해 치료받을 필요가 있는 경우, ④ 기타 수강명령을 부과하는 것이 적절하다고 판단되는 경우 등이다(법원공보 제1033호, p.232; 손동권·최영신, 1998: 76에서 재인용).

가. 추세와 전망

보호관찰 처분이나 사회봉사명령과 달리 소년법에 대한 수강명령은 증가하는 추세이다. 1996년 보호관찰에 병합된 수강명령 처분건수는 1,367건이었으나 2005년에는 3,295건수로 늘어나 10년 사이에 약 1.4배 증가하였다. 반면 이 기간 동안 보호관찰 처분건수는 34.1% 감소했고, 사회봉사명령은 33.6% 감소하였다(<표 1>). 보호관찰에 병합되는 수강명령의 비율도 증가 추세를 보여왔다. 1996년 그 비율은 6.3%에 불과했으나 2005년에는 22.9%로 높아졌다(<표 2>). 보호관찰 처분 5건 중 1건에 수강명령이 병합되고 있는 것이다. 보호관찰에 수강명령이 병과될 가능성은 단기보호관찰의 경우보다 장기보호관찰의 경우가 좀더 높았으나 그 차이는 사회봉사명령의 경우보다 크지 않았다. 2005년 단기보호관찰(2호처분)에 대한 수강명령 병과비율은 21.8%였고 장기보호관찰(3호처분)에 대한 병과비율은 23.9%였다.

수강명령에 대한 법원소년부의 태도는 비교적 우호적인 것으로 판단되며, 이러한 분석이 맞다면 수강명령의 수요는 그 처분의 독립성 효과로 인해 더 증가할 것으로 예측된다. 특히 사회봉사명령의 추세와 같이 고려한다면, 지금까지의 법원소년부가 내렸던 보호관찰 처분건수의 절반정도는 사회봉사명령이나 수강명령으로 옮겨갈 가능성이 있다. 이것은 새로운 수요에 맞춰 기존 프로그램 운영방식의 문제점들을 진단하고 개선해야 한다는 점을 의미한다.

나. 집행상의 문제점

수강명령 집행의 현실은 사회봉사명령의 그것과 크게 다르지 않다. 프로그램 구성에 있어 소년의 욕구와 환경, 위험성을 고려하는 측면이 낮고, 감독인력의 부족으로 효과적인 집행이 어려우며, 지역자원의 활용정도가 높지 않다는 점 등이 주요한 문제들로 부각되고 있다.

수강명령이 본래의 목적을 달성하기 위해서 수강대상자 개인의 행동수정에 초점이 맞춰져야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 대상자의 정서적·인지적·행동적 측면에서의 욕구수준들에 대한 정밀한 분석이 선행되어야 한다.⁷⁾ 다음으로 소년의 욕구에 적합한 복합적인 치우프로그램들이 적용되어

야 한다. 그러나 우리나라는 보호관찰 초창기부터 수강명령집행환경의 열악성과 전문프로그램의 부족으로 이러한 요구에 부응하지 못하고 있다.

사회봉사명령과 마찬가지로 수강명령의 집행을 담당하는 곳은 보호관찰소이다. 보호관찰 인력의 부족은 효과적인 수강명령 집행에 절대적인 영향을 미친다. 2002년의 경우 수강명령 실시사건에 대한 직원 1인당 연간 사례수는 313.2명이었으며, 현재원 기준으로는 직원 1인당 사례수가 39.1명이었다(이성칠, 2003: 75). 이는 수강명령 담당직원이 한번에 39명의 대상자를 관리해야 한다는 것을 의미한다. 수강 대상 소년들의 범죄유형, 연령, 성별, 비행심각성 정도가 다양한 상황에서 보호관찰관과 담당직원의 업무부담이 클 경우 집행이 지체되거나 처우수준의 질적 저하로 이어질 가능성 높다.

지역사회는 보호관찰소의 업무부담을 경감시켜 줄 수 있는 중요한 자원의 창고이다. 하지만 사회봉사명령의 경우와 마찬가지로 수강명령의 집행에 지역사회 기관들을 활용하는 정도는 그리 높지 않다. 더욱이 지역사회와의 관계는 점점 더 느슨해지고 있다. 사회봉사명령과 달리 수강명령은 지역사회 전문기관에 그 집행을 의뢰하는 비율보다 보호관찰소에서 자체적으로 집행하는 비율이 훨씬 높다. 1998년 수강명령의 보호관찰소 자체집행비율은 21.5%에 불과했으나 2006년에는 91.6%로 크게 증가했다(법무부, 2007: 44).⁸⁾ 보호관찰소의 자체집행률이 높아지는 것은 수강명령 프로그램 운영 경험의 축적에 따른 역량강화의 결과로 풀이된다. 하지만 보호관찰소가 프로그램의 직접적인 집행에 집중하다보면 지역사회 풍부한 자원들을 발굴하고 활용하는 일에 소홀할 수 있어 우려스럽다. 앞서 언급한 것처럼, 수강명령이 독립처분으로 바뀌게 됨에 따라 소년 판사가 보호처분으로서 수강명령을 선택할 가능성은 더 높아질 것으로 예상된다.⁹⁾ 보

7) 수강명령과 같은 처우 프로그램들은 다양한 이론적 기초에서 출발한다. 인간의 이성이나 사고에 초점을 두는 인지적 접근(cognitive approach), 인간의 감정을 강조하는 정서적 접근(affective approach), 행동에 일차적 의의를 두는 행동적 접근(behavioral approach) 등 그 이론적 배경은 다양하다. 현실요법, 사회복지적 개별처우, 행동주의·학습이론은 이러한 관점들에 각기 상응한 대표적 이론이다(Abadinsky, 1994; 손동권·최영신, 1998: 63-75). 각 관점들은 서로 다른 배경에서 출발하지만 인간의 행동변화를 목표로 한다는 점에서는 공통적이다.

8) 지역사회 전문기관을 통한 협력집행은 주로 준법운전과 약물분야에 집중되었으나 최근 들어 심리치료, 성폭력에 대한 협력집행 비율이 조금씩 증가하고 있다. 2002년 이후 약물분야의 협력집행률은 전체 협력집행률의 14-15%를 유지하고 있다.

호관찰소는 프로그램 시행자로서의 위상보다는 프로그램 시행을 위한 자원관리자 혹은 자원연계자로서의 위상을 갖추는 것이 더 바람직할 수 있다(National Advisory Commission, 1972: 311).

소년의 신분과 환경을 고려한 탄력적 집행의 부재도 개선되어야 할 부분이다. 수강명령의 집행이 대부분 주중에 낮 시간에 이루어지기 때문에 대상 소년 5명 중 적어도 3명은 학교생활이나 직장생활에 영향을 받게 된다. 사회내 처우가 기존의 사회생활과 사회관계를 크게 훼손하지 않은 환경 속에서 범죄자에 대한 처우와 감독이 이루어지는 것이라면 수강명령 대상자의 특성에 따라 주말이나 방과 후 혹은 퇴근시간 이후에 수강명령에 응할 수 있도록 집행시간을 탄력적으로 운영하는 것도 필요할 것이다.

3. 소년원 처우

소년사법체계는 종종 너무 관대한 것이 아니냐는 비판에 직면하곤 한다. 하지만 위험하다고 인식되거나 행동방식이 개선할 가능성이 거의 보이지 않는 소년들은 구금시설에 억류되어 있는 자신을 보게 될 것이다. 시설수용에 의한 처우는 집중적·체계적 교육이 필요한 비행 및 범죄 소년들을 대상으로 한다. 비행이나 범죄의 배경을 이루고 있는 소년의 문제를 개선하기 위해서는 무엇보다 소년을 반사회적 생활이나 좋지 않은 환경으로부터 일정기간 의도적으로 격리시킨 다음, 집중적이고 체계적인 교육과 처우가 부과되어야 한다는 점이 시설수용을 정당화하는 주된 논리였다. 뿐만 아니라 수용에서 비롯되는 집단생활은 성원들 간의 상호작용의 영향력을 교육적으로 활용할 수 있는 것으로 기대되었다.

9) 2003년 6월 법원행정처 송무국에서 서울 고등법원과 지방법원 형사담당 판사 225명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 의하면, 사회봉사 및 수강명령을 보호관찰 선고시 필요적으로 병과하는 방안에 대해 찬성한 비율은 15.6%였고, 75.6%가 반대의견을 나타냈다. 반대이유를 보면 일괄적으로 병과하기보다는 사안에 따라 병과한다거나, 두 제도의 취지나 목적 다르다거나, 기본권을 지나치게 제약하는 이중처벌, 보호관찰의 실효성에 대한 의문 등이 주로 제시되었다(이성철, 2002: 105-106에서 재인용). 특히 조사에 응한 판사들은 수강명령이 마약 등 약물사범, 성범죄, 교통, 음주로 인한 범죄, 소년범죄 등에 적합하다고 인식하고 있었는데, 이러한 조사결과들로 미뤄볼 때 소년법이 개정된 새로운 환경에서는 소년담당 판사들이 수강명령을 대안적인 보호처분으로 선택할 가능성은 높다고 판단된다.

그러나 소년법에 대한 제도화(institutionalization) 혹은 시설수용에 의한 재사회화의 기획은 여러 측면에 공격받아 왔다. 그 비판은 크게 두 가지이다(이훈규·김성언, 1996: 18-19). 하나는 소년원이 원래의 취지와는 달리 구금과 처벌위주로 운영되고 있다는 것이다. 이 입장에서는 교육과 보호가 중심이 되어야 할 소년원이 사실은 일반적인 구금시설과 다르지 않게 감시와 처벌위주로 운영되고 있다고 본다. 소년원 직원들은 원생들의 보호와 처우보다는 감시에 더 많은 비중을 두고 있고, 더욱이 소년들의 성행교정에 적용할 적절한 처우프로그램들은 구비되어 있지 않거나 부족하다는 것이다. 또 다른 비판은 소년원이 범죄예방과 재범률의 감소에 전혀 효과적이지 못하다는 점이다. 이 입장에서는 구금상황에서 전개되는 시설처우 그 자체가 상황을 더 악화시킨다고 생각한다. 소년원에 수용된 소년들은 구금되기 전 그들이 알고 있던 것보다 훨씬 더 많이 범죄에 대한 삶을 학습한다는 것이다(Bartollas and Miller, 2008: 244).

가. 추세와 전망

새로 도입된 1개월 이내의 소년원 처우에 대해 법원 소년부가 어떠한 태도를 보일지, 그 수요를 예측하는 것은 쉽지 않다. 하지만 단기소년원 처우나 장기소년원 처우에 대해 법원이 보여 왔던 입장들은 간접적으로나마 이에 대한 예측 가능성을 열어준다.

우리나라에서도 소년원 수용이 소년부 판사들로부터 선호되는 보호처분이 아니라는 점은 분명한 것 같다(김지선, 2006). 보호처분 중 소년원 수용 비율은 1994년의 12%를 제외하면 대략 8-10%선에서 증감을 반복해 왔다. 1989년(9.3%)에서 1998년(8.3%)까지 10년간은 소년원 처분비율이 감소하였고 1999년(8.7%)부터 2004년(10.5%)까지는 증가하는 추세를 보였으나, 2005년(9.5%)에 다시 감소하여 2006년에는 8.6%로 낮아졌다(대법원, 사법연감 1990-2007년). 그런데 흥미로운 것은 6개월 미만의 단기처우(구 소년법의 6호 처분)의 비율은 1992년 이후 점차 감소추세이나 6개월 이상의 중·장기처우(구 소년법의 7호 처분)의 비율은 점차 증가하고 있다는 점이다. 소년원 수용 중 단기소년원 비율은 1989년 33.9%에서 1992년 69.9%로 증가한 뒤 감소하기 시작하여 2006년에는 50.9%에 이르렀다. 반

면 장기소년원 비율은 1989년 66.1%에서 1992년 30.1%로 감소한 뒤 증가하기 시작하여 2006년에는 49.1%에 이르렀다. 2003년부터 단기소년원 수용 비율과 중·장기소년원 수용 비율이 50대 50으로 거의 양분되는 경향이 나타난다. 비록 소년원 처분 비율은 큰 변동 없이 일정한 수준을 유지하는 상태에서 상대적으로 중·장기수용 처우의 비율이 높아지고 있다는 것은 소년사법부가 비행성이 심각하고 교정가능성이 낮은 범죄소년들에 초점을 맞춰 소년원 수용처분을 제한적으로 활용하고자 하는 것은 아닌가 하는 생각이 든다. 다시 말해 소년원 수용이 복지 차원보다는 범죄통제 차원에서 고려되는 것으로 판단된다.¹⁰⁾ 최근 법원 소년부의 동향을 보면 소년이 행한 범죄사건의 심각정보다는 과거 범죄경력을 소년원 수용처분의 중요 결정요인으로 고려하는 듯하다.¹¹⁾ 그것은 소년원에 재수용되는 범죄소년의 비율이 증가하는 데서도 간접적으로 확인할 수 있다. 예를 들어 1996년 소년원에 수용된 범죄소년 중 재입원한 비율은 17.1%였으나 2001년에는 그 비율이 24.9%로 높아졌다(최영신, 2002: 51).

이렇듯 소년원 수용처분을 비행성이 심각하고 교정가능성이 낮은 소년범에 대한 형벌로 활용되어 왔다면, 새로 도입된 1개월 이내의 소년원 수용처분에 대해 소년부 판사들이 우호적인 태도를 보일 것으로 기대하기는 쉽지 않다. 다만 사회내 처우(보호관찰)와 시설내 처우(소년원)의 중간단계의 제재형태가 필요하다고 느꼈던 소년부 판사라면, 새로운 소년원 처우는 변형된 형태의 중간제재로서 활용할 수도 있을 것이다.

10) 범죄통제모델은 청소년의 비행행위에 대한 치유수단/교정으로서 처벌을 강조한다. 이 관점은 형벌의 혹독성, 확실성, 신속성을 강조하고, 심각하고 만성적이며 반복적인 범죄청소년에 대한 구금활용을 옹호한다. 형벌은 청소년이 자신의 행위에 대해 책임을 느끼게 하고, 근면하고 정직하게 되는 것을 가르치는 데 도움이 될 수 있다고 본다. 범죄통제모델은 범죄청소년의 보호보다는 무고한 사람들의 인명과 재산보호에 더 우선가치를 부여한다. 때문에 경찰의 통제활동을 지지하고 사회를 보호하기 위해 청소년 범죄자의 격리, 특히 심각한 범죄를 저지르는 비행청소년의 격리정책을 옹호한다. 소년범의 범죄억제를 위해 단기 구금형보다는 장기 구금형을 더 선호하며, 소년범의 성인법원으로서의 빈번한 이송, 강제적인 양형법 채택 등을 주장하는 경향이 있다(Bartollas and Miller, 2008: 25-26).

11) 보호소년에 대한 시설처우와 비 시설처우(사회내 처우)를 결정하는 요인에 대한 김지선(2000: 157-158)의 연구에서도 소년담당 판사의 소년원 처분 결정에 영향을 미치는 가장 중요한 변인은 과거의 범죄경력 유무였고, 그 다음이 보호자의 보호의지, 가족의 결합성, 이전의 처분결과, 재범까지의 시간, 범죄의 심각성(폭행, 성폭력, 강도), 소년의 직업유무의 순서인 것으로 확인된 바 있다.

나. 진 단

소년사건에 대한 사회내 처우의 중요성이 증대됨에 따라 보호소년의 처우에서 소년원이 차지하는 비중은 상대적으로 낮아졌다. 소년원 출원생들의 재범률이 상대적으로 높다는 점은 소년사법부에 부정적인 영향을 미쳤을 것이다.¹²⁾ 소년교정당국은 소년원이 범죄청소년의 재범예방에 적절히 대응하지 못하고 있다는 비판을 수용하여 특성화 교육 중심으로 운영방향을 재설정하였다(최영신, 2002). 소년원의 특성화 교육은 대안교육과 유사한 취지에서 출발하지만, 전자가 컴퓨터, 외국어, 체육활동 등 기능위주의 교과에 집중되어 있다면 후자는 전인적 인성교육에 좀더 많은 무게가 실린다는 점에서 차이를 보인다. 때문에 소년원 내부에서도 ‘소년원의 특성화 학교로의 전환’에 대한 비판적 목소리가 적지 않다(최영신, 2002: 111, 118, 121). 이들은 소년원 처우에서 특성화 교과 내용이 기술이나 정보보다 인성교육 중심으로 채워져야 하고, 심리치료, 봉사활동, 극기심·인내심 교양 프로그램 등이 강화되어야 한다고 지적한다. 또한 소년원을 일반학교와 같은 체제로 운영하는 것은 인적 자원이나 물적 조건에서 한계가 있으며, 교정교육의 효과를 위해 소년원의 규모가 축소되어야 한다고 강조한다(최영신, 2002: 117, 120-121).

현재 소년원은 수용인원의 감소와 사회내 처우의 중요성 증대, 1개월 미만의 단기구금제도가 새롭게 도입됨으로 인해 수용위주의 소년원과 분류심사원 운영체제의 변화가 불가피해졌다. 그간 소년원은 시설내 교육에 중점을 둔 기관운영과 사회적 선호가 낮은 교육과정으로 인해 보호소년의 사회적응력 배양에 도움이 되지 못하고 있다는 비난을 받아 왔다. 따라서 지역사회와 연계된 개방적 교육과 선도 중심의 소년원 체제를 구축하고 교육과정의 내실화와 사회적응력을 제고함으로써 소년원생의 성공적인 사

12) 김지선(2002: 144)의 연구에 의하면, 단기 소년원 송치 대상인 (개정 전 소년법상의) 6호 처분자의 재범률은 47.4%, 장기 소년원 송치 처분자(7호 처분)의 재범률은 51.3%였는데, 이는 단기 보호관찰(2호 처분) 대상소년의 재범률(27.5%), 장기 보호관찰(3호 처분) 대상소년의 재범률(37.6%)보다는 훨씬 높은 수준이다. 이러한 결과는 소년원에 수용되었던 소년들이 보호관찰을 받았던 소년들보다 애초부터 비행성이 더 심각하기 때문일 수도 있지만, 높은 재범위험성을 교정하는 데 요구되는 집중적·효과적인 처우가 제대로 이루어지지 않았기 때문일 수도 있다.

회복귀를 지원해야 할 과제를 안고 있다(김은경 외, 2007a: 145). 특히 개정 소년법에 의해 마련된 1개월 미만의 단기소년원은 프로그램 운영방식이나 대상자 선정, 프로그램 실행 장소 등에 있어 기존의 소년원 운영체제와는 다른 접근방식이 절대적으로 요구된다.

III. 새로운 보호처분의 효율적 운영조건

사회봉사명령, 수강명령, 소년원의 운영 실태 분석을 통해 드러난 제반 사항들은 대안모색의 방향들을 설정해준다. 보호처분의 새로운 유형들은 비록 각기 지향하는 목표와 대상, 운영방식을 달리하지만 비행청소년들의 욕구 및 위험 수준에 기초하여 인성과 행동을 교정하기 위한 프로그램들이라는 점에서는 공통적이다. 각각의 유형들은 전체 보호처분의 통합적 틀 속에서 서로 유기적으로 연결되어 있어야 한다. 따라서 특정 프로그램들이 성공적으로 운영되기 위해서는 해당 프로그램에 국한된 요인들(프로그램의 내용, 대상선정, 집행방식 등)의 개선뿐만 아니라 소년 보호정책 전반에 영향을 주는 요인들에 대한 개선과 변화도 수반되어야 한다.

1. 토대의 구축과 정비

가. 소년사법체계와 소년복지체계의 유기적 연계

오늘날 선진국의 소년사법정책은 크게 두 가지 축을 중심으로 구조변동을 경험하고 있다. 하나는 범죄에 대한 사후대응에서 사전예방으로의 이동이고, 다른 하나는 사법기관 중심에서 사법과 복지의 연계를 강조하는 다기관 협력체계로의 이동이다(김은경 외, 2007b: 156-57). 하지만 우리나라의 청소년 범죄 대응체계는 사법기관 중심의 사후처벌 체계로부터 크게 벗어나지 못하고 있으며, 다기관 협력을 통한 ‘예방-처우-사후보호’의 연속적인 처우서비스를 제공하는 종합적 시스템은 거의 갖춰져 있지 않다.

소년사법의 보호이념은 엄벌주의적 사후반응이 아닌 복지주의적 사전

개입을 강조한다. 비행 혹은 범죄를 유발할 수 있는 인성적·환경적 요인에 대한 개선을 통해 위험을 미리 예방하고자 한다. 대부분의 비행청소년들이 치료에서 교육과 취업까지 다양한 욕구를 가지고 있다는 것은 처우가 복합적인 방식으로 이루어져야 함을 의미한다(한국청소년개발원, 2006: 144-164). 따라서 복지 및 사법 관련부처 간 연계와 협력이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 소년사법과 소년복지 관련법규 간 연계위탁 규정을 설정하여 소년사법기관의 처분이 행정기관 및 민간기관과 유기적으로 연결될 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 소년법에 위탁규정을 두어 소년복지 관련법으로 이관·처리될 수 있도록 근거규정을 마련하는 일이 하나의 예가 될 것이다. 뿐만 아니라 비행 및 범죄 예방과 처우 관련 기관들의 협력을 촉진할 수 있도록 시행령이나 실무규칙을 만들어 중앙 및 지방정부의 책임과 역할, 협력주체의 요건과 선정, 협력내용과 방법, 재정지원 등에 관한 내용들을 구체적으로 명시하고 중앙정부와 지방정부 내 협력담당 부서를 설치해야 한다(김은경 외, 2007b: 157).

나. 단계적 처우·제재 체계의 확립

경험적 연구들은 비행위험성이 높은 소년에 대한 조기개입의 부재 혹은 지나치게 관대한 처우는 문제를 더 악화시킬 수 있다고 지적한다(Howell et al., 1995). 그렇다면 우리의 소년사법도 미국의 소년사법·비행예방 사무국(Office of Juvenile and Delinquency Prevention, OJJDP)처럼 연령과 비행 위험수준에 따라 개입방식이 분화되는 단계적 제재체계(graded sanction)를 제도화할 필요가 있다(김은경 외, 2007b: 158).¹³⁾ 소년사법이 표방하는 후견주의 혹은 교육형주의 이념을 실현하려면 청소년의 범죄와 비행에 대해서는 일차적으로 복지적 처우와 연계된 다양한

13) OJJDP의 단계적 제재는 다음과 같은 원리에 의해 구조화되어 있다(김은경 외, 2007b: 184). 첫째, 초범이며 비폭력적인 범죄청소년에 대해서는 지역사회 내에서 전환처우 프로그램을 통해 즉각적인 개입(immediate intervention)을 한다. 둘째, 즉각적인 개입이 부적절한 초범 폭력범죄자이거나 재범을 함으로써 즉각적인 개입에 실패한 것으로 판명된 범죄청소년에 대해서는 지역사회 내의 중간제재(intermediate sanction)를 한다. 셋째, 매우 심각한 범죄청소년이나 계속되는 재범으로 인해 중간제재에 실패한 것으로 드러난 범죄청소년에 대해서는 시설처우를 한다. 그리고 모든 시설처우에 대해서는 집중적인 사후보호 프로그램을 실시한다.

형태의 다이버전과 사회내 처우로써 대응하는 것이 바람직하며, 이러한 접근이 실패한 중한 범죄소년에 대해서는 단계적으로 제재를 강화하는 처우체계가 도입되어야 한다. 관대한 처분과 강력한 처벌 사이에 중간형태의 처우 혹은 제재방식을 다양하게 개발하여 소년의 비행성 정도에 따라 차별적으로 제재하고, 그것이 효과적이지 못했을 때 다음 방식으로 넘어가는 단계적 처우·제재 체계가 마련되어야 한다는 것이다. 이러한 처우체계가 성공적으로 작동하기 위해서는 개입과 처우 결과에 대한 일정한 사법적 모니터링이 요구되며, 보호소년의 순응정도에 의존하는 보상과 제재가 뒷받침되어야 한다. 또한 다이버전과 중간제재를 담당할 수 있는 전문적인 지역사회 처우기관들이 풍부하게 포진하고 있어야 한다.

다. 조사와 진단체계의 과학화: 위험평가와 욕구평가의 통합적 접근

단계적 처우체계가 시행되기 위해서는 소년의 위험성에 대한 과학적 조사와 체계적인 진단 시스템이 갖춰져 있어야 한다. 하지만 소년사범의 많은 결정들(경찰단계의 훈방조치, 검찰단계의 소년에 대한 관할 및 기소유예 결정, 수사단계의 소년에 대한 미결구금 결정, 소년부 판사의 처분 결정 등)은 여전히 임의적·주관적·직관적 방식에 의존하는 실정이다(김은경 외, 2007b: 189). 이러한 판단방식은 주로 범죄사실에 무게를 두게 되고, 소년의 비행성이나 비행환경, 성행의 개선가능성 등은 상대적으로 중요한 판단변인으로 고려되지 못한다. 더욱이 평가자에 따라 다른 결과가 나타날 수 있어 처우의 불평등을 낳고 사법에 대한 신뢰도를 떨어뜨리는 문제를 초래한다.

개정 소년법은 소년 피의사건에 대한 검사의 처분결정(소년부 송치, 공소제기, 기소유예)에 앞서 필요한 경우 소년의品行, 경력, 생활환경이나 기타 필요한 사항에 대한 조사를 요구할 수 있도록 한 결정전조사제도를 도입했다. 현행 소년사법체계에서 거의 대부분의 소년사건은 검찰단계에서 일차적으로 차후의 처우형태가 선별적으로 결정되기 때문에 검사의 결정전조사제도의 도입은 바람직스럽다. 그렇지만 소년에 대한 조사가 필수적인 사항은 아니고 검사의 주관적 판단에 의존하여 선택적으로 적용된다는 점은 개선이 요구되는 부분이다. 한편, 검사의 결정전조사는 피의자의 주거지

혹은 검찰청 소재지를 관할하는 보호관찰소, 소년분류심사원, 소년원에서 실시하도록 소년법에 명시되어 있는데, 기관별로 서로 상이한 진단결과가 나타나는 문제를 방지하기 위해서는 무엇보다 위험평가 도구의 표준화가 선행되어야 하며, 장기적으로는 이를 전담하는 기구가 마련되어야 한다.¹⁴⁾

그런데 현재 범죄의 심각성이나 과거 비행관련 변인을 중심으로 하는 재범위험성 평가는 구금여부나 처분결정을 위해서는 도움이 되지만, 처분 결정 이후 소년에게 제공해야 할 처우계획을 수립하는 데는 도움을 주지 못한다. 따라서 위험평가(risk assessment)와 더불어 가족의 구조와 기능, 정서적 상태, 학교출석 및 행동, 동료관계, 약물남용, 건강 및 위생상태, 지적능력과 성취도, 학습장애 등에 대한 욕구평가(need assessment)도 동시에 이루어져야 한다. 특히 선도조건부 기소유예와 같은 ‘개입형 다이버전’이 활성화될 경우, 욕구평가는 더욱 더 중요해질 것이다. 위험평가에 근거하여 적절한 제재 수준을 결정한 이후에는 욕구평가에 따라 대상자에게 적합한 처우프로그램의 유형을 결정하는 통합적인 평가·진단체계가 요구된다(김은경 외, 2007b: 191).

라. 지역사회 중심의 처우서비스 연결망구축: 자원의 연계와 조달체계 정비

21세기 소년사범은 지역사회의 능동적인 관여를 필요로 한다. 지역사회는 비행청소년들에게 필요한 서비스의 공급뿐만 아니라 비행성의 진단, 처우방식 및 처우내용의 결정과정에서도 중요한 역할을 담당하도록 요청되고 있다. 지역사회는 ‘비행성의 사정과 심사 - 처우의 유형과 방식의 결정 - 처우서비스의 전달 및 집행’이라는 소년사범 전 과정에 관여할 것

14) 현재와 같이 보호관찰의 적합성 여부를 심사하는 판결전조사와 소년원 수용의 적합성 여부를 심사하는 분류심사의 이원화된 체계는 통합되어 하나의 기관에서 총괄적으로 수행되는 것이 효율적이다. 기관설립 목적을 고려할 때 소년분류심사원에서 소년피의자에 대한 총괄적인 위험분석과 욕구진단을 담당하는 것이 타당할 것이다. 하지만 현재 소년분류심사원은 서울, 부산, 광주 3곳에서만 설치되어 있어 모든 소년사건에 대한 정밀한 분석과 진단을 신속하게 처리하는 데 한계가 있다. 반면 2008년 1월 현재 보호관찰소는 전국에 16개가 있고 28개의 지소까지 합하면 모두 44개의 조직망을 갖추고 있다. 따라서 한시적으로는 소년분류심사원과 보호관찰소(지소) 두 기관 모두 소년법의 위험분석과 욕구진단을 실시하고 점차 이를 전담할 수 있는 독립된 기구를 만들어 나가는 것이 현실적인 방안이라 생각된다.

이 요구되고 있다(김은경 외, 2007b: 194).

이러한 시대적 요구사항에 부응하려면 지역사회의 치우서비스 인프라가 구축되어야 하고 ‘소년사법-지역사회’의 협력체계가 마련되어야만 한다. 국가청소년위원회가 2005년부터 추진해왔던 ‘위기청소년 사회안전망 구축’ 사업(한국청소년개발원, 2006)은 소년사법과 소년복지를 지역사회 수준에서 결합시킬 수 있는 물적 토대이자 공동체 사법(community justice)(Clear and Karp, 1998; Williams, 2005)의 이념을 구현할 수 있는 기초 자원이다. 사회안전망은 ‘사례의 발견 · 의뢰→선별→사정→상담 · 치료 · 지원→자활’이라는 일련의 과정을 포괄하는 것으로 연결망을 형성하고 있는 각 기관들은 분업화된 역할을 수행해야 한다.

그런데 사회안전망은 사례별로 지역자원들이 결합될 수 있는 일반적인 가능성과 기회로서의 의미만을 가질 뿐이다. 결합된 자원들을 효율적으로 활용함으로써 소년법의 치우에 내실을 기하는 것은 소년사법기관들의 몫이다. 현재의 사회안전망 사업은 비행위험성이 높은 청소년들의 비행을 예방하기 위한 것으로서 각 지역의 청소년(상담)지원센터에서 통합지원체계(CYS-NET)의 허브기능을 맡는다. 경찰, 검찰, 보호관찰소 등 소년사법기관은 위기청소년을 발견하여 허브기관에 의뢰하는 ‘발굴기관’으로서의 역할이 부여된다. 소년의 욕구들을 분석하고 필요한 치우서비스를 제공할 수 있는 지역사회 기관을 선정하여 소년과 연계하는 일은 센터의 업무이다. 사법기관과 복지기관의 이러한 협력 시스템은 보호처분이 종료된 청소년들(예를 들면, 보호관찰이 종료되거나 소년원으로부터 퇴원한 소년)의 재범을 막거나 비행성이 있는 청소년들이 범죄청소년으로 발전하지 못하도록 미리 예방하는 것을 목표로 한다. 하지만 현재 보호처분이 부과된 소년법의 치우에 이 안전망 체계를 활용하려면 다른 구조가 요구된다.

일차적으로 보호처분은 범죄행위에 대한 ‘제재’이다. 다만 그 처벌적 요소에 치우(복지)적 요소가 덧붙여졌을 뿐이다. 소년이 자신에게 부과된 보호처분을 성실하게 이행하지 않는다면 단계적 제재의 원리에 따라 치우받을 수 있는 기회는 박탈되고, 대신 보다 엄한 처벌과 제재가 부과될 것이다. 따라서 소년사법기관이 복지기관인 청소년(상담)지원센터에 보호소년을 의뢰한다고 모든 책임이 종료되는 것은 아니고 소년에게 부과된 처분이 성실하게 이행되는지 여부를 지속적으로 감독 · 관리해야 한다. 때문

에 현행 체계에서는 소년에 대한 관리감독이 센터와 소년사법기관에 의해 동시에 이루어지는 감독의 이원화·중복화의 문제가 발생한다. 더군다나 소년의 범죄와 비행의 위험성을 진단하고 그것에 상응하는 보호처분 유형을 판단하는 일은 사법적 영역에서 담당해야 할 업무이며 청소년(상담)지원센터에서 맡기에는 한계가 있다.

현재 구축된 통합지원체계(CYS-NET)를 효과적으로 활용하기 위해서는 두 개의 허브시스템이 필요하다. 하나는 지금처럼 청소년(상담)지원센터를 중심으로 지역자원들을 연결하는 형태이다. 이것은 청소년 비행정책에 적합한 시스템으로서 복지영역에서 소년사법의 관심을 끌어들이어 통합한다. 다른 하나는 소년사법기관(경찰, 검찰, 보호관찰소, 소년원, 법원 등)이 허브기관이 되어 보호소년들의 처우에 필요한 지역자원들과 연결망을 구축하는 방식이다. 하지만 소년사법기관들이 지역자원들을 새롭게 발굴하여 연계하는 것이 아니라 기존의 통합지원체계를 활용하는 것이다. 소년사법기관은 보호소년의 위험성과 욕구들을 분석·진단하여 성행개선에 필요한 처우서비스를 제공할 수 있는 적절한 지역자원과 연계시키고 그 집행에 대한 총괄적인 감독을 담당한다. 이러한 체계는 소년사법정책에 적합한 것으로서 소년사법의 영역 속에 복지적 관심을 끌어들이는 형태가 된다. 이 두 개의 허브시스템이 원활하게 작동할 때 소년복지의 관심과 소년사법의 관심은 통합될 수 있을 것이다.

그런데 이러한 통합지원체계가 견고하게 구축되기 위해서는 무엇보다 지역사회에 활용 가능한 자원들이 풍부해야 하고 산재한 자원들이 통합지원체계 속으로 진입할 수 있도록 동기가 부여되어야 한다. 무엇보다 국가와 지방정부는 다양한 육성책들을 마련해야 한다. 직접적인 지원(교부금 지급 등)뿐만 아니라 간접적인 지원(세금혜택, 전기·수도·가스 사용료의 할인 등) 방안도 모색되어야 한다(김지선, 2002; 김지선·이동원, 2006: 287). 소년사법 영역에서 활동하는 민간단체들을 지원할 수 있는 규정과 안정적인 재원확보 방안이 소년사법 관련법에 명문화되어야 한다.

다음으로 지역자원들을 소년사법체계와 연계하기 위한 적절한 네트워킹 전략이 마련되어야 한다(Northern Ireland Women's Aid Federation, 2004: 34-36). '사업'에 대한 공감대 형성은 효과적인 연결망 구축을 필수 조건이다. 따라서 지역사회 청소년 문제를 공동으로 논의하고 해법을 모

색하는 소년사법기관 및 복지기관, 지역사회 단체들이 공동으로 참여하는 실무자 회의나 소년사법기관, 지방자치단체, 청소년(상담)지원센터의 사업 설명회가 정례화되어야 한다. 정부와 소년사법기관들은 치우서비스 영역 별로 재정 및 서비스 기준 등에 관한 표준규약을 마련하여 협력기관을 선정해야 할 것이다.

지역사회 자원봉사자들의 발굴과 양성, 교육·훈련 및 배치를 위한 효율적인 시스템 구축도 시급히 추진되어야 할 과제이다. 현행 소년사법체계 속에서 활동하고 있는 범죄예방위원(검찰 및 보호관찰소), 소년보호위원(소년원), 자원보호자(법원소년부)들은 소년복지 영역에서 활동하는 선도후견인(혹은 회복안내자¹⁵⁾)과 역할과 기능이 유사하다. 따라서 이러한 자원봉사 인력들은 하나의 인력관리시스템 속으로 통합되어 체계적으로 관리될 필요가 있다. 소년사법체계에서 활동하는 자원봉사자들은 소년법과의 연관관계를 맺기 전에 반드시 상담과 치우에 필요한 사전교육을 받아야 하며, 자원봉사자들을 위한 주기적인 재교육 프로그램들이 시행되어야 한다. 자원봉사자들의 참여를 고취시키기 위해 일정기간 지속적으로 봉사활동을 할 경우 유사한 분야에서 유급으로 근무한 경력과 동일한 효력을 갖는 경력인정제와 자원봉사자가 활동 중에 발생한 불의의 사고에 대해 손해배상이나 손실보상을 해주는 보험제도의 도입을 검토할 필요가 있다(김은아, 2001; 김지선·이동원, 2006에서 인용).

2. 보호처분의 운영체계 혁신

가. 사회봉사명령

1) 회복적 사범이념에 기초한 사회봉사 프로그램의 개발과 운영

사회봉사명령을 효율적으로 집행하는 데 필요한 시급한 과제는 크게

15) 청소년복지지원법 개정안은 ‘선도후견인’이라는 용어를 ‘회복안내자’라는 용어를 대체하였다. 개정안(18조)에 의하면 청소년복지지원을 위탁받은 단체는 회복적 보호지원 대상 소년 개인별로 회복안내자를 지정할 수 있다. 회복안내자는 청소년기본법(3조 7호, 27조)의 청소년지도자나 청소년지도위원으로 위촉하거나 소년원장 및 법원소년부로부터 추천받아 운영된다.

두 가지이다. 하나는 회복적 사범의 이념을 반영할 수 있는 사회봉사 프로그램의 개발이고, 다른 하나는 이를 시행할 적절한 운영체계를 갖추는 일이다. 지금까지 사회봉사명령 제도는 대상소년의 욕구수준과 의사를 거의 고려하지 않은 채 집행기관의 편의중심으로 운영되어온 것이 사실이다. 이러한 집행방식으로는 자신의 과오를 반성하고 자신의 범죄행동으로 인해 피해자와 지역사회가 겪은 여러 가지 형태의 피해를 회복하고자 노력하는 데 있어 소년의 자발적 참여와 헌신을 기대하기 힘들다. 따라서 사회봉사명령을 집행하는 감독관이 대상소년에 대한 환경 분석과 일대일 면담 등을 통해 적합한 프로그램을 확정하고 소년으로부터 성실한 참여의지를 확인하는 공식적인 절차가 제도화될 필요가 있다.

현행 사회봉사명령 제도는 광의의 피해자로서의 지역사회의 피해회복에 초점을 맞추고 있을 뿐 범죄피해자에 대한 피해회복에는 관심이 부족하다. 개정 소년법은 ‘화해권고’ 조항(제25조3)을 통해 피해변상 등 피해자와 화해할 수 있는 가능성을 열어두었다. 사회봉사명령이 소년범죄자로 하여금 자신의 행위로 인해 야기된 불편과 고통을 이해하고 자신의 행동에 대한 책임을 수용하며 피해자나 지역사회에 피해를 회복할 수 있는 기회를 제공하는 것이라면, 피해자와의 화해 및 실질적인 피해회복 활동은 사회봉사명령 제도와도 접목될 수 있어야 한다. 피해자가 원하는 경우 피해자에게 이익이 되는 형태의 실질적인 피해회복 활동도 사회봉사의 한 형태가 될 수 있도록 제도 개선이 요구된다.¹⁶⁾

두 번째 과제와 관련하여 사회봉사명령을 집행할 인력부족 문제를 해결할 수 있는 대안으로 자원봉사자들(범죄예방위원)을 보조감독자로 활용하는 방안을 검토할 수 있다(우윤근, 2005: 35). 이 경우 자원봉사자들이 협력기관을 감시하는 감시자로 비취쳐서는 안 되며, 협력기관이 사회봉사를 원활하게 집행할 수 있도록 지원하는 조력자로서 인식되어야만 한다. 대상소년과의 관계에 있어서도 자원봉사자들은 단순히 사회봉사의 집행여부에 대한 점검과 결과통보 등 수동적 역할에만 머무르는 것이 아니라 과업내용의 지시 및 성과평가, 소년과의 유대강화 등의 능동적 역할까지 담당할 수 있어야 한다.

16) 이는 영국 소년사법에서 소년법에 대한 사회내처우의 일환으로 활용되는 피해회복명령(reparation order)과 유사한 형태가 될 것이다(김은경 외, 2007b: 74, 186).

2) 집행시기의 탄력적 운영

앞의 두 가지 당면과제의 해결과 더불어 사회봉사의 집행방식에 대해서도 개선이 필요하다. 사회봉사명령의 실태분석에서도 잘 드러났듯이 대상소년 10명 6명이 학생이거나 직장에 다니고 있기 때문에 집행시기에 대한 탄력적인 운영이 요구된다는 것이다. 학교나 직장에 다니는 보호소년들에 대한 사회봉사명령의 집행은 방과 후나 퇴근 후 혹은 주말과 휴일에도 가능하도록 조정되어야 한다. 학생의 경우에는 방학을 활용하여 집중적으로 사회봉사할 수 있도록 배려하는 방안도 검토되어야 한다. 반면 학교에 다니지 않고 실업상태에 있는 소년들의 경우 집중적인 사회봉사활동이 가능하겠지만, 소년들의 정상적인 사회생활을 방해하지 않기 위해서는 1주일 당 노동일수와 노동시간, 1일 당 노동시간 등을 명확히 한정하는 것이 필요할 것이다.¹⁷⁾ 작업방식과 관련해서도 업무의 성격에 맞춰 개인별 작업과 집단별 작업, 시민 자원봉사자와 합동으로 봉사활동을 하는 방식 등 다양한 형태로 운영하는 것이 요구된다. 특히 시민 자원봉사자와의 접촉은 시민의식의 고취와 사회적 유대를 강화할 수 있다는 점에서 그 의미가 크다.

3) 사회봉사와 교육훈련의 통합

대상소년의 특성과 욕구수준에 따라서는 사회봉사와 교육훈련을 병행하는 것이 필요한 경우도 발생한다. 예컨대 17-18세의 중퇴생으로서 실업상태에 있는 소년범들에게는 사회봉사를 고용훈련의 일환으로 활용해볼 수 있다. 이러한 발상은 미국의 ‘자연보존 청소년봉사단’(Conservation and Youth Service Corps) 프로젝트에 기초한다(Jastrzab et al., 1996). ‘자연보존 청소년봉사단’은 18-25세의 불우한 청소년과 청년들을 대상으로 하는 4-5개월간의 훈련프로그램이다. 훈련은 종일참여 방식으로 진행되지만 비주거형 프로그램으로 운영된다. 훈련참가자들은 자신의 지역사회에서 봉사 프로젝트와 관련된 8-15개 팀에서 일을 한다. 훈련기간 동안

17) 예를 들면 주당 노동시간은 8-9시간 이내, 주당 노동일수는 3일 이내, 1일 노동시간은 2-3시간 등으로 한정하는 것이 좋을 것이다.

참가자들은 최저임금 수준에 해당하는 급료를 지급받는다. 프로그램의 참여의 핵심 동기는 세 가지로서 훈련, 종합교육시험(General Educational Development, GED) 합격, 구직이다. 청소년 봉사단 프로젝트는 참가자 1인당 약 1만 달러가 소요되는 고비용 프로그램이었다. 하지만 장기적으로는 고용문제의 개선과 삶의 질의 향상을 가져다주기 때문에 비용-수익에서도 효과적이라는 평가가 내려지고 있다. 더욱이 이 프로그램의 효과에 대한 평가연구들에 의하면 참가자들은 비참가자들보다 직업을 구한 비율이 더 많았으며 범죄로 인해 체포되는 비율도 훨씬 덜 한 것으로 나타났다(Jastrazab et al., 1996). 범죄행위에 대해 제재를 받는 소년범에게 노동에 대한 대가가 지불된다는 점이 우리 현실에서는 수용되기 쉽지 않겠지만, 봉사활동에 고용훈련을 접목시키는 아이디어는 적극적으로 고려해볼 만하다. 훈련을 통해 구직에 성공한다면 재범예방의 효과는 더욱 더 분명하게 나타날 것이다.

나. 수강명령

1) 처우목표의 설정

앞의 분석에서 살펴봤듯이 기존의 수강명령제도는 주로 초범이고 절도범죄, 폭력범죄, 교통범죄, 성폭력범죄 등을 저지른 소년사범에 대해 부과된다. 수강명령제도의 모체는 영국의 출석명령(Attendance Center Order)과 보호관찰 조건으로서의 수강명령(Probation Day Centre Order)이다. 후자가 1주일에 5일 열리는 ‘집중형’ 수강명령제도라면, 전자는 주말마다 열리는 ‘주기형’ 수강명령제도라 할 수 있다. 두 프로그램의 운영방식은 상이하지만 목표와 내용은 유사하다. 특히 수강명령 대상소년의 특성을 고려할 때 출석명령제도는 우리에게 많은 시사점을 제공한다.

출석명령은 소년범으로 하여금 주말수강센터(Attendance Center)에 출석하여 강의나 상담, 치료 등을 받도록 하는 것으로서 소년의 여가시간에 제한을 가함으로써 이 시간 동안 규율화된 학습환경을 제공하는 데 주된 목적이 있다. 주말수강센터는 토요일마다 열리며 1회 수강시간은 약 2-3시간이다. 프로그램들은 집단활동 방식으로 진행되며 교양교육과 수리적

사고학습, 요리, 응급처치, 재정관리, 컴퓨터, 스포츠, 가정의 전기배선 수리, 자동차 운전 등과 같은 기본적 기술과 여가시간을 보다 잘 활용할 수 있는 방법들로 구성된다. 뿐만 아니라 자신의 범죄가 피해자와 지역사회에 끼친 영향을 생각하고 이를 회복할 수 있는 방법들을 모색할 수 있게 하는 피해인지 강좌(victim awareness session), 약물·알코올 인지 강좌, 성폭력예방 강좌, 분노조절 강좌 등도 출석명령 프로그램의 일부를 구성한다. 출석명령은 소년범의 연령과 범행의 심각성에 따라 최소 12시간에서 최대 36시간까지 진행된다.¹⁸⁾ 소년법원은 출석명령의 총 출석시간과 최초 출석일자를 지정하고, 그 후의 시간은 센터의 책임자가 지정한다. 주말수강센터는 일과 후 학교나 청소년시설 등에서 경찰에 의해 운영된다.

영국의 출석명령제도는 우리나라 수강명령제도를 운영하는 데 있어 몇 가지 중요한 목표들을 제시해준다.¹⁹⁾ 첫째, 제재(punishment)이다. 소년에게 부과된 수강명령 시간은 소년으로부터 여가시간을 박탈한다는 의미가 있다. 따라서 최소한 그 기간 동안 소년의 재범은 억제된다. 둘째, 자기규율(self-discipline)로 개인적 책임감과 이해를 개발하게 한다. 셋째, 자각(realization)으로서 자신의 범죄행동으로 인해 피해자와 지역사회에 끼친 피해를 깨닫게 한다. 넷째, 지원(help)으로서 소년으로 하여금 향후 사회적으로 승인된 행동을 하고 범죄로부터 벗어날 수 있도록 도움을 준다. 또한 영국의 출석명령은 효과적인 프로그램 운영을 위한 원리도 보여준다. 출석명령은 다른 기관들과의 파트너십과 책임공유의 원리에 기초해 있다.²⁰⁾ 프로그램의 운영과 집행에 여러 유관기관들이 공동으로 참여함으로써 소년에게 다각적인 교육·처우서비스를 제공할 수 있도록 구조화한 것이다. 뿐만 아니라 영국 사례는 우리나라 사회봉사명령이 효과를 발휘하기 위해서는 부모나 보호자의 역할도 중요하다는 점을 잘 보여준다. 영국의 출석명령 제도에서 소년의 부모나 보호자는 특별한 사유가 없는 한 첫 번째 출석시간에는 소년과 같이 출석센터에 참석하도록 권유된다. 또한 부모 또는 보호자는 대상소년으로 하여금 출석센터의 규칙을 지켜 정

18) <http://www.yjb.gov.uk/en-gb/yjs/SentencesOrdersandAgreements/AttendanceCentreOrder/>

19) http://www.kirklees-yot.org.uk/publications/leaflets/001_youth_justice_centre.pdf

20) Home Office. 1999. Attendance Centre News. Spring, 1999.

(<http://www.nationalarchives.gov.uk/ERORecords/HO/415/1/yousys/acn.pdf>).

시정각에 빠짐없이 참석하도록 격려하고 소년이 출석할 수 없을 때는 그 이유를 출석센터 담당자에게 고지하도록 하는 역할이 기대되는 것이다. 프로그램 운영과 관련한 이상의 특징들은 우리나라 수강명령 제도의 활성화를 위해서도 좋은 본보기가 될 것으로 생각된다.

2) 집행시기의 탄력적 운영

새로운 소년법은 수강명령을 단독처분으로 변경하고 수강시간을 최대 100시간으로 낮췄다. 또한 과거 16세 이상 소년에게만 부과할 수 있다는 연령제한도 12세 이상으로 낮췄다. 따라서 50시간 이하에 집중되었던 수강명령 시간을 연령과 죄질, 소년의 비행성향, 주위환경, 수강교육으로 인한 변화가능성 등에 맞춰 좀더 세분화할 필요가 생겼다. 교육의 필요성이 높고 집중적인 교육을 받아야 할 소년들에 대해서는 장시간의 수강명령을 부과하고, 교육필요성이 상대적으로 덜한 소년에 대해서는 단기간의 프로그램에 참석토록 하는 것이다. 저연령 소년(12-13세), 죄질이 경미한 소년의 경우에는 최대 24시간의 수강명령을 부과하고, 그 다음으로 범죄의 심각성에 따라 25-50시간, 51시간 이상으로 구분하여 탄력적으로 운영하는 것이 좋을 것이다.

수강시간뿐만 아니라 시기와 일정에 있어서도 탄력적인 운영이 필요하다. 집중적으로 실시하는 형태와 주기적으로 실시하는 두 가지 방식²¹⁾을 고려할 수 있는데, 이는 소년법의 비행성과 밀접히 관련되는 문제이다. 비행성이 심각한 경우에는 집중적인 교육이 필요하고 경미한 경우에는 주기적인 교육으로도 소기의 성과를 거둘 수 있다. 약물이나 알코올 남용자처럼 전문적인 치료가 요구되는 경우에는 집중적인 처우가 효과적일 것이다. 주기형과 집중형의 선택에는 소년의 사회적 지위도 고려되어야 한다. 소년이 학생이거나 직장에 다니고 있는 경우라면, 학교나 직장생활을 방해하지 않도록 주말이나 휴일, 방과 후나 일과 후, 혹은 방학 중에 수강명령을 이수할 수 있도록 운영방식이 유연해야 할 것이다.

21) 현재 시행하고 있는 '토요교실'은 주기적인 교육형태이고, 협력기관들의 위탁 수강프로그램은 집중적인 교육형태를 취하고 있다.

4) 위탁기관의 활성화

수강명령의 집행에 지역사회 자원들을 활용하는 비율은 점차 감소하고 있다. 민간에 위탁했을 때 수강명령 대상자들에 대한 집중적·체계적 관리가 어렵다는 점이 협력집행률을 낮추는 중요한 이유이다. 때문에 보호관찰소가 전문적인 프로그램이나 교육시설을 갖추고 있지 못한 경우에 한해 지역사회 전문기관에 그 집행을 위탁하고 나머지 대부분은 보호관찰소에서 담당하고 있는 것이다. 그러나 감독의 효율성이 협력집행의 여부를 결정하는 일차적 요인이 되어서는 안 된다. 이는 수강명령 대상자에게 적합한 교육형태가 무엇인가에 따라 결정될 문제이다. 자율적인 분위기, 강제되지 않은 상황이 교육환경에 더 적합하다면 민간전문기관에서 이를 담당하는 것이 더 효과적일 수 있다.

대상자의 특성과 수강시간을 고려한 표준화된 프로그램 매뉴얼 개발도 시급히 이루어져야 한다. 효과적인 프로그램의 개발에는 많은 시간과 인력, 예산, 전문지식 등이 요구되기 때문에 국가에서 이를 맡아야 한다. 국가는 시범사업의 운영과 평가를 통해 효과적인 수강프로그램을 개발하고 이를 민간부문에서도 자유롭게 활용할 수 있도록 표준화된 매뉴얼을 제공해야 할 것이다. 그리고 아무리 효과적이고 표준화된 프로그램일지라도 운영기관이나 대상자의 특성에 따라 예기치 않은 문제점과 개선이 필요한 부분들이 발생할 수 있다. 때문에 보호관찰소에서는 수강명령 협력기관의 실무자들과 주기적인 모임을 갖고 정보를 교환하며 상호협력을 통해 개선책을 강구해 나가야 할 것이다.

5) 적정 인력과 예산의 확보

수강명령의 효율적 집행을 위해서는 적절한 예산과 담당인력이 확보되어야 한다. 하지만 소년법에는 수강명령 운영에 필요한 재정과 인력확보의 문제에 대한 구체적인 언급이 없다. 수강명령의 집행책임이 있는 보호관찰소는 이에 필요한 예산을 확보하고 있지 못하며, 외부협력기관에 대해서도 현실적인 지원이 거의 이루어지지 않고 있다. 지역사회 협력기관들은 자체적인 예산을 활용하거나 후원금 등을 통해 수강프로그램을 집행

할 수밖에 없어 그 프로그램의 질은 열악한 수준이다. 따라서 정부는 보호관찰소와 지역사회 협력기관에 대한 예산과 전문 인력의 지원, 치우프로그램과 장비 및 시설 지원에 지대한 관심을 가져야만 할 것이다. 특히 재정확보 방법과 책임주체를 소년법에 명시하는 방안이 검토되어야 한다. 더불어 수강명령 집행기관을 위한 프로그램 표준의 설정, 수행척도의 개발, 담당인력의 선발과 훈련계획의 확정, 집행기관 운영과 재정지원 지침 등이 마련되어야 할 것이다.

다. 1개월 이내의 소년원 수용 처분

1) 효과적인 치우프로그램의 개발, 적용 및 평가

새로 도입되는 1개월 이내의 소년원 수용 처분은 짧은 수용기간상의 문제로 인해 인성교육과 심리치료, 행동치료 등에 초점을 맞춰 운용되는 것이 좋다. 현재 소년원에서 실시하고 있는 사회성 개발 훈련, 분노조절 훈련, 행동주장 훈련 등의 심리치료 프로그램들은 모두 대인관계 훈련 혹은 행동프로그램의 일종이다. 심리치료 프로그램들은 소년의 범죄성 정도와 범죄유형별로 특화되어야 한다(최영신, 2002: 150). 폭력범죄에는 분노조절 프로그램, 사회성 개발 훈련, 행동주장 훈련 등이 필요하고, 성범죄를 저지른 청소년들에게는 성교육, 가치관 정립훈련, 자기성찰법 등이 필요하다. 약물남용 청소년에게는 약물교육, 심리극 등의 프로그램 참여를 유도해야 한다. 이러한 프로그램들을 소년원에서 개발·시행할 수 없다면 적합한 지역사회 자원들을 대안으로 상정해야 한다. 그러기 위해서는 소년원과 지역사회 관련 자원들 간의 연결망이 구축되어야 한다. 프로그램의 운영에 대해서는 반드시 표준화된 방식으로 평가가 이루어져야 하고, 그 결과는 프로그램 개선에 활용되어야만 한다.

2) 중간제재 성격의 시설치우 운영

개정 소년법은 1개월 이내의 소년원 송치를 새로운 보호처분 수단으로 도입하면서 이를 2년 동안의 장기보호관찰과 병합할 수 있도록 했다. 그런

데 소년원 가퇴원자들에게도 보호관찰이 부과되고 있기 때문에 시설처우와 보호관찰을 연계하는 것, 즉 보호관찰을 성실하게 이행하도록 하기 위한 제재수단으로 1개월 소년원 송치제도를 활용한다거나 보호관찰을 통해 소년원 출원 이후에도 구금에 의해 조성된 교정효과를 계속 유지하고자 하는 것 등은 전적으로 새로운 발상이 아니다. 이와 달리 새로운 소년원 송치제도를 시설처우와 보호관찰의 중간적 형태로 운영해볼 수 있을 것이다. 두 가지 방식이 가능한데 하나는 중간처우 형태로 이를 운영하는 것이고 다른 하나는 반개방적 혹은 개방적인 요소들을 접합시키는 것이다.

중간처우 형태의 구금처우를 운영하기 위해서는 외국의 경험을 참조할 필요가 있다. 미국은 오래전부터 중간처우 혹은 중간제재 형식의 단기 구금처우 프로그램을 시행해왔다. 병영캠프(Boot Camps), 농장 및 야영캠프(Ranches and Wilderness Camps)들이 대표적인 프로그램이다. 병영캠프는 1980년대 말과 1990년대에 크게 주목받았는데, 30-120일간 시설 내에서 군대식 규율, 육체훈련, 통제된 활동을 통해 청소년 범죄자에게 단기적인 충격을 줌으로써 미래의 범죄행동을 예방하기 위한 것이다. 보호관찰과 같은 낮은 단계의 제재에 실패했지만 아직 비행이 경화되지 않는 청소년들을 위해 고안되었으며, 성범죄자, 무장강도, 폭력범죄자는 제외된다(Cronin, 1994: 37; Waldron, 1990). 병영캠프의 충격요법에는 프로그램이 실행되는 환경 그 자체의 구금성(incarceration)이 포함된다(Salerno, 1994: 149). 프로그램 효과의 극대화를 위해서는 교육 및 직업훈련과 직업소개, 사회봉사, 약물남용 상담과 처우, 건강 및 정신건강 처우, 개별화되고 연속적인 사례관리, 집중적인 사후보호 서비스 등 여섯 가지 요소들이 강조되고 있다(Peters et al., 1997: 3, 35). 프로그램에 따라서는 세부적인 작업 유형들을 포함하기도 하는데, 하루의 절반 이상을 교육 및 상담활동, 몇몇 형태의 약물 및 알코올 상담이 실시되며, 프로그램 수료자들에게 일정기간의 집중적인 지역사회 감독을 받는다. 병영캠프의 질은 대개 참가자들의 성숙수준에 맞춰 어느 정도 프로그램들을 차별적으로 운영할 수 있는지, 그리고 얼마나 효과적으로 사후관리 서비스들을 시행·유지할 수 있는지에 달려 있는 것으로 평가된다(Peters et al., 1997).

농장 및 야영캠프도 미국에서 경미한 범죄를 저지른 소년들에 대한 단기간의 집중적인 시설처우의 일환으로 활용되는 프로그램의 하나이다

(Sickmund, 2006: 10). 이 프로그램에서 수용자들은 전형적으로 주립 공원에서 풀을 자르거나 잡초를 제거하고, 청소하고, 일반적인 보수유지와 같은 관리보존의 업무를 수행한다. 수용소년들은 야외에서 전개되는 육체적 활동뿐만 아니라 다양한 처우 프로그램들에 참여한다. 일반적으로 사회사업가 및 아동청소년 보호직원과 개별접촉과 상담, 집단치료 등이 주종을 이룬다. 수용소년들에게는 정기적으로 혹은 일주일 단위로 물품구매와 지역 사회 행사참석을 위한 외출, 가정방문이 허용된다. 보안수준은 비교적 낮아 경구금(minimum security) 혹은 개방형 시설로서 운영되는 특징이 있다.

이러한 미국의 단기구금제도들을 중간처우 혹은 중간제재 형태의 지역 사회 구금형 처우 프로그램들이다. 우리의 경우 중간처우 시설이 있기는 하나 처우환경의 열악성으로 인해 활성화되지 못한 상태이다. 이에 새로 도입되는 1개월 이내의 소년원은 시설처우와 사회내 구금처우의 혼합적인 형태로 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히 시설처우가 종료된 이후 사회에서 전개되는 사후관리가 뒤따르게 된다는 점은 소년원 수용처우와 보호관찰 처우의 연계 가능성을 열어놓은 개정 소년법의 이상에도 잘 부합한다. 미국의 제도들을 참고로 할 때, 새로 도입되는 1개월 이내의 소년원 처우는 기존의 단기소년원이나 중·장기소년원에 비해 수용기간이 짧기 때문에 학과·직업교육 위주의 프로그램들보다는 육체적인 활동, 규율과 책임의식, 자긍심, 타인과의 협동, 사회봉사 등에 초점을 맞춘 집단적 처우프로그램에 의해 운영되는 것이 적합할 것으로 생각된다. 그리고 비록 폐쇄적인 시설에서 이루어지는 주거형 프로그램이지만 개방적 요소들을 접합하는 것이 좋을 것으로 보인다. 특히 장기보호관찰과 병합되는 경우에는 주말과 휴일에 가정으로 돌아가 가족과 같이 있게 하거나, 주중 특정한 요일을 정해 보호자와 소 내에서 일정시간을 같이 보내도록 하는 프로그램도 실시해볼만 하다.

3) 주말구금의 활용

소년원 수용방식을 주중과 주말로 이원화하여 집행하는 방식도 생각해 볼 수 있다. 뉴질랜드의 주기형 단기유치센터(Periodic Detention Centre)는 이와 유사한 형태이다(손동권·최영신, 1998: 30-31). 이 제도는 보호

관찰과 구금의 중간처우적인 성격을 갖는 것으로 15세 이상 21세 미만의 범죄자들에게 적용된다. 법원은 범죄자가 처음 출석해야 하는 날짜와 시간을 지정하고 구금기간을 결정한다. 처분기간은 다양하지만 일주일에 60시간을 초과하지 못한다. 센터의 참석시기와 시간은 범죄자의 학교출석이나 직업생활, 종교활동에 방해되지 않도록 조정된다. 뉴질랜드에서 첫 번째로 운영된 오클랜드의 센터의 경우 20명을 수용하며, 정상적인 출석시간은 40시간으로 금요일 저녁 7시부터 일요일 오전 11시까지와 수요일 저녁 2-4시간이다. 주된 활동은 잔디 깎기 등의 보수작업과 청소, 요리 등이며, 집단토론을 실시하거나 외부작업으로서 양로원, 정신박약센터에서 일하기도 한다. 이 센터는 교육과 함께 일시적인 구금이라는 처벌의 목적을 동시에 추구하는 것이다. 소년범의 주말 자유시간을 박탈하는 것과 엄격한 훈련 및 힘든 작업을 시키는 것은 그들에게 상당한 고통이 되기 때문이다. 이 프로그램 안에는 범죄를 행할 개연성이 많은 주말에 소년들을 억류함으로써 범죄를 미연에 막고자 하는 의도가 내포되어 있다.

이러한 뉴질랜드 프로그램을 응용해본다면, 주중에는 소년원에서 일정 시간 교육과 훈련을 받고 귀가하고(주중 비주거형 소년원 운영), 금요일 오후부터 일요일 오전까지는 소년원에서 생활하는(주말 주거형 소년원 운영) 이원화된 운영체계를 검토해볼 수 있다. 이는 구금의 충격을 경험하게 하면서도 구금으로 인한 폐단을 최소화하는 절충적 제도라 할 수 있다. 더 나아가 ‘1개월간의 구금’의 의미를 ‘1개월간의 집중적 구금생활’이 아니라 ‘총 구금일수가 1개월’로 탄력적으로 해석함으로써 재범위험성이 높은 주말에만 소년원에 구금하여 1개월의 시간을 채우는 방안도 생각할 수 있겠다.

V. 맺음말

미국의 소년사범·비행예방 사무국(1995)은 심각한 혹은 만성적인 범죄자들에 대한 성공적인 프로그램의 요건들로 다음과 같은 사항들을 제시하였다. 첫째, 포괄적이고 집중적인 프로그램을 시행하고, 둘째, 열정적이고 헌신적인 담당직원들에 의해 운영되며, 셋째, 사례관리 접근과 통합하

고, 넷째, 범죄자 개인들의 특별한 요구 및 문제들과 연계시키고, 다섯째, 지역사회, 또래집단, 학교 혹은 직장과 관련되는 쟁점들을 다루며, 여섯째, 청소년이 집에서 생활하든 지역사회에서 생활하든 관계없이 어느 때든 ‘가능한 최소한의 구속적인 환경 속에서’ 처우를 제공하는 것이다. 이러한 지침들은 우리의 소년사법에서도 적용해야 할 기초적인 원리들이다.

이러한 성공요건들이 갖춰지려면 무엇보다 사법과 복지가 분리되어 작동하는 현행 소년사법체계가 변화되어야 한다. 소년사법의 영역에 복지적 요소가 통합될 수 있도록 제도개선이 이루어져야 한다. 범죄를 저지른 소년의 비행성과 처우가능성에 기초한 단계적 처우·제재체계는 사법과 복지의 통합적 운영을 가능하게 할 것이다. 그것은 처우(복지)와 처벌(사법)을 이분법적으로 바라보는 것이 아니라 연속체로 바라보는 것이다. 국가 후견주의(Paternalism)는 소년이 국가의 보호적 처우를 적극적으로 받아들이는 승낙과 실천을 전제로 한다(Feinberg, 1980: 110-129). 따라서 처우가 더 이상 작동하지 않을 때 소년사법은 제재의 관심으로 이동해야 한다.

사법과 복지의 통합은 효율적인 처우체계를 전제로 한다. 이러한 맥락에서 지역사회는 풍부한 자원의 보고가 될 수 있다. 현대의 소년사법은 지역사회와의 연계를 중시한다. 소년사법당국은 지역자원들을 발굴하고 양성하고 이를 소년보호체계와 적절히 연계할 수 있어야 한다. 과거처럼 지역사회가 국가나 지방정부에 의해 비자발적으로 동원되는 방식은 더 이상 적합하지 않다. 지역사회와 구성원들은 청소년 비행과 범죄문제에 대한 책임을 소년사법당국과 적극적으로 공유할 수 있어야 한다. 새로 도입된 보호처분 유형들의 성공 여부는 지역사회와 공동체의 헌신적 참여와 실천에 달려 있다.

참고문헌

- 김성언. 2004. 『사회내 처우 연결망 구축 및 자원 동원화 방안』. 한국형 사정책연구원.
- 김은경. 2006. “소년비행예방 종합대책 수립을 위한 정책제언.” 『보호』,

통권 18호: 7-58.

- 김은경 · 김지선 · 이승현 · 김성언 · 원혜옥 · 이호중 · 평화여성회 갈등해결 센터. 2007a. 『21세기 소년사법 개혁의 방향과 과제(1): 제Ⅰ부 청소년 비행 및 소년사법정책 현황분석』. 한국형사정책연구원.
- 김은경 · 김지선 · 이승현 · 김성언 · 원혜옥 · 이호중 · 평화여성회 갈등해결 센터. 2007b. 『21세기 소년사법 개혁의 방향과 과제(1): 제Ⅲ부 대안의 모색』. 한국형사정책연구원.
- 김은아. 2001. “우리나라 공공자원봉사 프로그램 개발방안에 관한 연구.” 경희대학교 산업정보대학원 석사학위 청구논문(미간행).
- 김재봉. 2005. “소년경찰 다이버전의 비교법적 고찰.” 한양대학교 법학논총 제22집 제1호: 9-29.
- 김지선. 2000. 『소년보호처분의 실태 및 결정요인』. 한국형사정책연구원.
- 김지선. 2002. 『4호처분의 운영실태 및 개선방안』. 한국형사정책연구원.
- 김지선. 2004. 『소년원 출원생의 사후보호에 관한 연구』. 한국형사정책연구원.
- 김지선. 2006. “청소년범죄의 발생 및 처리실태.” 『보호』, 통권 18호: 59-125.
- 김지선 · 이동원. 2006. 『범죄피해지원센터의 운영현황 및 활성화방안』. 한국형사정책연구원.
- 노성호. 2006. “비행친구요인의 영향력에 대한 검증.” 제3회 한국청소년패널 학술대회 자료집. 한국청소년개발원. 미간행.
- 법무부(법무연수원). 2006b. 범죄백서(2005년도).
- 법무부. 2006a. 보호관찰통계(2005년도).
- 법무부. 2007. 보호관찰통계(2006년도).
- 손동권 · 최영신. 1998. 『수강명령프로그램의 운용실태와 개발방향』. 한국형사정책연구원.
- 우윤근. 2005. “보호관찰 집행상의 제 문제와 개선대책.” 국정감사 정책자료집(2005-3).
- 이동진. 2002. 『소년법상 자원보호자제도에 관한 연구』. 한국형사정책연구원.
- 이병기 · 김성언. 1995. 『소년원생의 생활실태 및 교육에 관한 연구』. 한

국형사정책연구원.

- 이성철. 2002. 『소년원 가퇴원자 보호관찰 실태 및 개선방안에 관한 연구』. 한국형사정책연구원.
- 이성철. 2003. 『한국보호관찰의 현황과 과제』. 한국형사정책연구원.
- 이순래. 2006. “청소년비행에 있어서의 최근 동향.” 제3회 한국청소년패널 학술대회 자료집. 한국청소년개발원. 미간행.
- 이진국. 2004. 『사회내 제재수단의 도입 및 활성화방안』. 한국형사정책연구원.
- 이호중. 2004. “소년범죄자에 대한 경찰단계의 비범죄화 정책 제언.” 형사정책연구. 제15권 제3호(통권 59호): 5-44.
- 이훈규 · 김성언. 1996. 『소년원 교정교육 프로그램의 운영실태와 개선방안』. 한국형사정책연구원.
- 최영신. 2002. 『소년원 교육과정의 평가와 개선방안』. 한국형사정책연구원.
- 한국청소년개발원. 2006. 『위기청소년 지역사회 안전망 실태와 발전방안』. 연구보고서 06-R09.
- Abadinsky, H. 1994. Probation and Parole: Theory and Practice. Englewood Cliffs, New Jersey: A Simon & Schuster Company.
- Bartollas, Clemens and Miller, Stuart J. 2008. Juvenile Justice in America(Fifth Edition). Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Clear, Todd R. and Karp, David R. 1998. “The Community Justice Movement,” pp.3-28 in Community Justice: An Emerging Field, edited by David R. Karp. Cumnor Hill, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Cronin, R. C. 1994. Boots Camp for Adult and Juvenile Offenders: Overview and Update, Final Summary Report. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Feinberg, Joel. 1980. Rights, Justice, and the Bounds of Liberty. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Howell, James C(ed.). 1995. Guide for Implementing the Comprehensive Strategy for Serious, Violent, and Chronic Juvenile Offenders.

- Washington, DC: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Jastrazab, J., Masker, J. B., and Orr, L. 1996. Evaluation of National and Community Service Programs. Impacts of Service: Final Report on the Evaluation of American Conservation and Youth Service Corps. Corporation for National Service. Washington, DC (<http://eric.ed.gov>).
- National Advisory Commission on Criminal Justice Standard and Goals. 1972. Corrections. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.
- Northern Ireland Women's Aid Federation. 2004. How are we working?: the story so far: An audit of interagency cooperation on domestic violence in Northern Ireland. (<http://www.niwaf.org/Publications/pubs.htm>).
- Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention(OJJDP). 1995. Guide for Implementing the comprehensive strategy for serious, violent, and chronic juvenile offenders. Washington, DC: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, U.S. Department of Justice. June.
- Peters, M., Thomas, D., Zamberlan, C., and Caliber Associates. 1997. Boot Camps for Juvenile Offenders: Program Summary. Washington, DC: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Salerno, A. 1994. "Boot Camps: A Critique and a Proposed Alternative." Journal of Offender Rehabilitation 20.
- Sickmund, M. 2006. "Juvenile Residential Facility Census, 2002: Selected Findings." Washington, DC: Office of Juvenil Justice and Delinquency Prevention.
- Waldron, T. W. 1990. "Boot Camps Offer Second Chance to Young Felons." Corrections Today 52: 144-69.
- Williams, Brian. 2005. Victims of Crime and Community Justice. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.

Practical schemes of the effective treatments for juvenile offenders

Kim, Seong-Eon*

The revised Juvenile Act(2007) offers the new opportunities in treatments for juvenile offenders. But if the basic structures and the ways of performance of juvenile justice system were not reformed, it is difficult to expect the successful rehabilitation of juvenile offenders and prevention of their offending. New treatments introduced by the revised Juvenile Act could only work on the base of the link between juvenile justice system and juvenile welfare system, the introduction of graduated sanctions, the scientific and systematic diagnosis for juvenile offenders, integration of risk assessment and need assessment to the youth offenders, and networking of community resources for juvenile treatments. Then, for new community service order, it is necessary to develop the efficient programs toward the ideas of restorative justice, and graft the community services and the job training together. The revitalization of community resources is the previous requirements for the effective execution of attendance order. And community order and attendance order need to be operated flexibly on the consideration of the youth school life or jobs. The new short-term training school not exceeding one month must be operated like to short-term confinement facilities within the community and have more relaxed security, the more frequent community contacts.

* Professor, Division of Public and Police Administration, Kyungnam University, Ph D. in Sociology.

주제어 : 보호처분, 사회봉사명령, 수강명령, 1개월 이내 소년원 송치처분, 처우연결망

Keywords : juvenile treatment, community service order, attendance order, short-term training school not exceeding one month, community treatments networks

투고일 2008.5.20. / 심사일 2008.6.5 / 게재 확정일자 2008.6.16.(월)