

보호관찰제도 도입 20주년 기념 국제세미나

International Seminar Commemorating the 20th Anniversary of Korean Probation & Parole

세계속의 보호관찰 그 성과와 과제

일 자 : 2009. 9. 4.(금) 09:30~18:00

장 소 : 서울보호관찰소 대강당

법무부 | 한국형사정책연구원 | 한국보호관찰학회

보호관찰제도 도입 20주년 기념 국제세미나 일정

09:30~10:00 접수 및 등록

10:00~10:20 개회사 및 축사

사회 : 이백철 교수(경기대)

- 10:20~12:40 제1주제 : 미국 소년보호관찰 제도: 현 실태와 개선방안 7
 발표 : 슈워츠 박사(美 전 템플대 부총장)
- 제2주제 : 공공보호와 잉글랜드·웨일즈 보호관찰의 변화 49
 발표 : 내쉬 박사(英 포츠머스대 학장)
- 제3주제 : 독일 형사사법 시스템에서의 보호관찰의 역할 85
 발표 : 위르겐 무츠 판사(獨 전 유럽 보호관찰협회장)

12:40~14:00 중 식

사회 : 한영수 교수(아주대)

- 14:00~14:20 기조발제 : 한국 보호관찰 20년의 성과와 과제 139
 발표 : 김 일 수(고려대 교수)
- 14:20~16:00 제1주제 : 소년 보호관찰의 성과와 과제 153
 발표 : 원 혜 옥(인하대 교수)
- 제2주제 : 위치추적 전자감시 프로그램의 성과와 향후 과제 179
 발표 : 조 윤 오(동국대 교수)
- 토론 : 김 지 선(한국형사정책연구원 박사)
 문 희 갑(인천보호관찰소 사무관)

16:00~16:20 휴 식

사회 : 최영신 박사(한국형사정책연구원)

- 16:20~18:00 제1주제 : 사회봉사명령과 수강명령의 성과와 과제 223
 발표 : 윤 응 장(법무부 서기관)
- 제2주제 : 조사전문가로서의 보호관찰관의 지위 및
 전문화 방안 265
 발표 : 홍 영 오(한국형사정책연구원 박사)
- 토론 : 김 성 언(경남대 교수)
 장 재 영(법무연수원 사무관)



제 1 부

사회: 이백철
(경기대 교수)

[제1주제]

미국 소년보호관찰 제도: 현 실태와 개선방안

*Juvenile Probation in the United States:
Current Practices and How It Can Be Improved*

By

Ira M. Schwartz, Peter Jones and David Schwartz.

(美 전 템플대 부총장)

Juvenile Probation in the United States: Current Practices and How It Can Be Improved

By

Ira M. Schwartz, Peter Jones and David Schwartz.

A Paper Delivered to the Korean Ministry of Justice
at the 20th Anniversary Celebration of Korean Probation Service

INTRODUCTION

I want to thank you for inviting me to participate in this important conference celebrating the 20th anniversary of the Korean Probation & Parole Service. This conference, which is being hosted by the Ministry of Justice and sponsored by the Korean Institute of Criminology and the Korean Academy of Probation and Parole Service promises to add new insights about probation and parole services that, hopefully, will be considered by juvenile and criminal justice policy makers, administrators and practitioners here in Korea.

I want to begin by acknowledging two colleagues who assisted in the preparation of this paper. They are Peter Jones, PhD and David Schwartz. Dr. Jones is a noted criminologist and Senior Vice Provost for Undergraduate Studies at Temple University. David Schwartz is the President and Chief Executive Officer of Qlinx, a for-profit technology company that conducts research and develops software in the juvenile justice, child welfare, education and other human service areas.

The purpose of this paper is to discuss the developments and recent trends with respect to juvenile probation in the United States. More importantly, this paper will present some new ideas based upon recent research that could help to significantly improve the quality and effectiveness of juvenile probation in the United States and elsewhere. In particular, I'm going to discuss some important breakthroughs in risk

assessment and prediction that I believe hold great promise for juvenile probation. I feel particularly fortunate that my colleagues and I, along with another distinguished colleague, Zoran Obradovic, PhD, spearheaded the research that will be presented in this paper. We hope you will find it interesting and productive food for thought.

Juvenile Probation Trends in the United States

The Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention in the United States Department of Justice reported that more than 1.1 million delinquency cases received some type of disposition or sanction in 2005. This is the latest year that such data are available. The table below indicates, the numbers of juveniles placed on probation increased steadily from 430,100 in 1985 to a high of 658,000 in 1997 and have been decreasing ever since.

Table 1 Disposition of Delinquency Cases, 1985-2005*

Year	Waived to Criminal Court	Placed	Probation	Other Sanctions
1985	7,200	107,900	430,100	182,300
1986	7,400	113,400	447,200	202,100
1987	6,800	108,400	440,500	212,000
1988	6,700	109,100	440,900	216,800
1989	8,000	122,500	428,100	221,500
1990	8,500	126,200	469,200	239,000
1991	10,700	129,700	508,900	278,700
1992	11,300	135,600	540,500	299,100
1993	11,500	139,700	520,800	300,900
1994	13,000	150,600	565,400	329,800
1995	11,300	155,800	621,300	343,000
1996	11,500	173,800	626,800	391,400
1997	10,900	182,800	658,800	396,500
1998	10,300	173,600	639,900	388,300
1999	8,800	168,600	627,300	369,300
2000	7,400	167,200	611,700	387,500
2001	6,400	157,900	608,200	384,400
2002	7,100	152,400	603,300	383,300
2003	6,600	150,300	600,000	395,400
2004	6,600	143,200	586,500	420,900
2005	6,900	140,100	556,500	454,700

* Adapted from Juvenile Court Statistics 2005

Washington, DC: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
 Internet citation: OJJDP Statistical Briefing Book. Online. Available:
<http://ojjdp.ncjrs.gov/ojstatbb/court/qa07102.asp?qaDate=2005>.
 Released on September 12, 2008.

Although the number of juvenile probation cases is declining, there is reason to believe that far greater use can be made of this sanction than appears to be case. For example, in 2005, 140,100 juveniles were placed in public or private youth detention and correctional facilities by the juvenile courts (OJJDP, Statistical Briefing Book, 2008). The most recent census of youth confined in juvenile correctional facilities revealed that more than 18% were placed for “technical violations” of probation or for status offenses (e.g., running away from home, school truancy, curfew violations, being out of the control of their parents or guardians, etc.) and many others were placed because they committed misdemeanors (minor delinquency offenses), public order offenses or failed to meet the conditions of their probation (Livsey, et al 2009). The census also revealed that more than 30% of the facilities juveniles were committed to or placed in were operating at or in excess of capacity. Given this, it is likely that not only could many youth placed into these facilities be managed in the community without sacrificing public safety, but overcrowding could be alleviated as well.

The table also indicates that a large and growing number of youth received “other sanctions.” While it is unclear what all of the “other sanctions” are, it is assumed that many are youth who are placed on informal probation or are cases that might not even be considered severe enough to be formally processed by the juvenile courts. In other words, they are largely cases that are considered to be diverted from formal juvenile court processing.

JUVENILE PROBATION IN THE UNITED STATES: KEY DEVELOPMENTS DURING THE PAST THREE DECADES

At first glance, a review of the juvenile probation literature in the United States might suggest that little has changed during the past few decades. However, more careful examination reveals that progress is being made – at least in the research literature if not quite yet at the practice level. Though it is true that the pace of

change in juvenile probation is glacial, there is mounting evidence to suggest that the field has advanced considerably since the “nothing works” assessment of the 1970’s. As Andrews (2006) points out, the field of juvenile and adult corrections has “clearly moved from a period of “nothing works” to “what works” and is now struggling with making “what works” work.” This presentation on the state of juvenile probation in the United States will identify some of the key areas where progress has been made and where accumulated knowledge allows us to identify what appears to make programs successful. In addition it will identify in detail some specific initiatives that hold considerable potential for the future.

Background

The research literature on juvenile delinquency, probation, treatment and rehabilitation has burgeoned in the past few decades. Though much of it is of questionable quality and value there are a sufficient number of rigorous studies and meta-analyses to provide compelling evidence of the successes of different delinquency intervention strategies. We know much about the types of programs that seem to work, the conditions under which they work best and the types of juveniles with whom their impact is optimal. Furthermore, we know that the potential for success in juvenile probation is maximized when the decision-maker has access to sound risk and needs information about the juvenile client and the ability to target the highest risk cases and match juvenile needs with information on the specific services provided by different juvenile programs.

Unfortunately, the commitment to evidence based practice remains largely in realm of rhetoric and, therefore, the potential offered by this accumulated knowledge on successful juvenile probation intervention has not been widely translated into existing practice. For the most part, juvenile probation in the United States remains poorly informed by the literature, inadequately monitored and rarely evaluated. For example, it is difficult to argue that juvenile probation programs are truly treatment/rehabilitation focused when they are largely unaware of - and unable to tell - what happens to juveniles following program discharge. Similarly, the recent and sustained growth of some new initiatives - such as juvenile boot camps - has occurred despite the fact that research by and large shows the approach to have no significant benefits and some very real downsides. For this reason a major challenge for juvenile probation today is not so much knowing what works as being committed to the successful implementation and maintenance of programs that

meet best practice specifications.

There are several key elements that are shaping the ‘what works’ literature in contemporary juvenile probation and it is important that these are considered as we guide the field into the future. Although there will inevitably be debate over exactly which elements should be included in any such list, most researchers and practitioners would recognize the importance of the following:

1. Risk-needs-responsivity – identifying the principles of effective rehabilitation.
2. The recognition of the need to develop a continuum of graduated sanctions – including differentiation of probation into a range of supervision levels from regular to intensive
3. the recognition of the need for gender-specific programs
4. the overall increase in evidence based practice

Risk-Needs-Responsivity – Identifying the Principles of Effective Rehabilitation.

Andrews (2006) has outlined the key principles of the risk-needs-responsivity approach to program design and basic supplementary principles associated with program delivery. He directs programs to target moderate and higher risk cases using validated assessment instruments that are appropriate to the task. He warns against confounding the concept of risk with that of stakes – the latter often represented by the seriousness of the current offense. He urges programs to focus predominantly on criminogenic needs and to use intervention strategies with demonstrated levels of success. Importantly, he recognizes that it is not enough to assume that espousing these principles will automatically change program culture – there is enormous inertia, even resistance to change and that must be addressed.

Lowenkamp, Latessa and Smith (2006) have taken the argument one step further by empirically demonstrating the importance of treatment integrity to program success. Their studies show that intervention and treatment programs that can and do work will underperform and even fail if they are not well designed and well implemented. Indeed, the cost of poor design and/or implementation may not simply be no change occurs, but that it could spell worse results for juveniles than if there was no intervention at all. For example, their research on Community Corrections Act funded programs in the State of Ohio providing residential services to state parolees through a halfway house program showed that across the board, ten percent more parolees from treatment than control groups returned to prison. To many practitioners this result alone might be shocking as it is commonly be-

lieved that any enhanced intervention can only fail to improve outcomes and certainly not make things worse. A second finding was that almost two-thirds of the treatment programs evaluated were classified 'unsatisfactory' in terms of program quality (as measured by the Correctional Program Assessment Inventory or CPAI) – meaning that we are misled into expecting a treatment effect when in fact the program content expected to deliver those changes is missing or seriously compromised. A third and perhaps the most compelling finding was that the better a program scored on the CPAI, the lower their rates of return to prison – clear evidence that quality counts.

Graduated Sanctions and Intensive Supervision

The juvenile justice system is required to balance public safety and the treatment of youthful offenders (Howell, 2003; King, 2006). During the past few decades the juvenile courts have developed a continuum of "graduated sanctions" that range from minimally restrictive options such as diversion or regular probation to highly restrictive interventions such as intensive probation and institutional commitment. Disposition to a particular sanction is generally determined by a mix of offense severity ('stakes') and an assessment of the risk of future delinquency. Unfortunately, the issue of treatment need is often secondary even though the research points clearly to the fact that human service components are critical to successful intervention and treatment (MacKenzie, 2000). When juvenile probation agencies focus mostly on the deterrent, supervision and incapacitation goals of such sanctions – such as with intensive supervision probation, drug testing and electronic monitoring – they tend to be ineffective at reducing recidivism (Mackenzie, 2005). Indeed, intensive supervision programs can produce the unintended consequence of increased technical violations and revocations of probation (Glaser, 1969).

The key finding from this body of research is that simply ratcheting up the level of supervision and control over juveniles does not produce significant long-term reductions in recidivism. Zhang and Zhang (2005) demonstrated clearly that increased control, through such programs as intensive supervision probation, produces at best a limited, short-term decline in offending. Once the level of intense supervision ends the impact on offending disappears and, often, may reverse – with juveniles emerging from high supervision/incapacitation but low treatment environments tending to have increased recidivism compared with juveniles discharged from more carefully designed and implemented treatment oriented, community based

programs (MacKenzie, 2005).

The key is to consider graduated sanctions along with treatment needs and to provide the mix of services that are appropriate for the juvenile. In contrast, programs that largely emphasize deterrence and control, such as intensive supervision and drug abstinence tend to be ineffective (Farrington, 2005). When successfully utilized – and decisions are based on a sound risk-needs- responsivity approach – a system of graduated sanctions allows juvenile courts to meet the dispositional requirement of appropriate severity (restriction of liberty) sanctions for the small number of high risk/ high stakes youths and less restrictive community based interventions for larger proportions of low risk/ low stakes youths.

Recognition of the Need for Gender-Specific Programs

Starting in the late 1980's there has been a marked increase in the proportion of girls entering the juvenile justice system (Snyder and Sickmund, 2006). Girls are now more likely to be arrested for crimes against the person, more likely to be committed to residential/institutional facilities and more likely to re-offend. All of this is disproportionately true for minority populations (Hartney and Silva, 2007).

Recognition of the need for gender specific programming grew significantly during the 1980's as juvenile justice researchers and practitioners in general, and feminist criminologists in particular, prompted the federal government to re-authorize the 1992 Juvenile Justice and Delinquency Prevention (JJDP) Act with the provision that gender specific services be provided for both the prevention and treatment of juvenile delinquency (Wolf et al, 2009). It has been argued that in the decade and a half since the JJDP Act, the situation for girls has become more not less dire (Chesney-Lind et al. 2008). There is concern that the juvenile justice system will respond to the increasing numbers of girls by treating them as if they were violent boys.

Despite these concerns there is evidence of the development of a cadre of gender responsive programs that reflect gender based theoretical perspectives of female offending and provide interventions that specifically address such issues as physical and sexual abuse and violence, the risk of HIV/AIDS, pregnancy and motherhood, substance abuse, family problems and stress (Chesney-Lind, 2001). Where appropriate they will also address safe housing, employment training, empowerment, locus of control and self-efficacy.

Not surprisingly, this shift of theoretical perspective is occurring slowly and, although it has produced a number of gender specific programs very few have been subject to rigorous evaluation. In the absence of strong positive evaluations some feminist researchers are challenging the need for gender specific programs (Kempf-Leonard and Sample, 2000). A recent study by Wolf et al. (2009) reported on a program - Reaffirming Young Sisters' Excellence (RYSE) - designed as a gender specific alternative to traditional probation in Alameda County, California. The program combined intensive supervision with gender and culturally responsive services in combination with more traditional probation services such as restitution and community service. An initial evaluation of the program (Le et al., 2003) showed that, overall, girls who participated in the RYSE intervention had comparable recidivism scores to the comparison group (regular probation). However, it also reported that African American girls in the RYSE program did better than African American girls in the comparison group. Further analysis by Wolf et al. (2009) found the reason for this race specific finding was because African American girls had a significantly lower rate of success in both the services to which they were assigned - especially so for traditional probation.

These recent results highlight the complexity of treatment responses, suggesting that gender specific programs that ignore issues of race, ethnicity and even sexual orientation and class, may be unnecessarily limiting.

Evidence Based Practice

After more than two decades of 'what works' conferences, publications and technical assistance efforts, it is encouraging to find more and more evidence that juvenile probation interventions are being shaped by, and assessed against, best-practice principles. Some of the most compelling evidence of best practice is derived from the growing meta-analytic literature. Several key studies have reviewed the extant literature and provided clear indications about the types of programs that are successful, the types of juveniles with which they are successful, and the conditions under which success is maximized.

Lipsey (1999) examined over 200 research studies in an effort to establish whether juvenile treatment programs in community based and residential/institutional settings significantly reduced recidivism for serious juvenile offenders. He controlled for the methodological rigor of the studies and concluded that the results "unquestionably" (p.163) supported a conclusion that juveniles exposed to inter-

ventions reported significantly reduced recidivism rates. Unlike Gendreau and Ross (1987), Lipsey (1999) found that program success varied considerably by type of treatment. Programs that incorporated individual counseling, developed interpersonal skills, offered behavioral programs (e.g., family therapy) and included multiple services (e.g., service brokerage, multi-modal service) reported the strongest statistically significant mean effects on recidivism.

Separate analysis of 83 interventions with institutionalized juvenile offenders confirmed that specific program types were associated with the largest reduction in recidivism rates (Lipsey, 1999). The most effective interventions were ones that incorporated interpersonal skills programs, parent instruction, behavioral programs, community residential programs and multiple services. Interventions involving longer duration (over 6 months), a non-juvenile justice provider, proper implementation, and program experience of at least two years were identified as significantly contributing to a reduction in recidivism. Interestingly, many of these results were replicated in the analysis of the non-institutionalized interventions. The key finding was that an optimal mix of program features (e.g. type of treatment, duration of program etc.) has “the capability to reduce recidivism by 40-50 percent to very nearly half of what they would be without such programming” (p.163).

Latimer’s (2001) meta-analysis examined the influence of family interventions on the subsequent recidivism rates of juvenile offenders. He identified 35 published and unpublished studies from 1973-99 that met his strict selection criteria and calculated a methodological rigor scale to examine the effect of methodological variables on treatment outcomes. The results indicated that family intervention treatment compared to traditional non-familial responses significantly reduced recidivism rates of juvenile offenders. A majority (76%) of the studies revealed a positive effect from treatment and programs that included voluntary participation reported significantly lower recidivism rates than those where participation was mandated.

Having established that certain types of intervention have the potential for significant positive impact, the key question is whether or not the principles of effective rehabilitation really get implemented in program design and, equally importantly, in its delivery. Essentially this is asking whether or not correctional program quality really matters. Hopefully, the message conveyed by the research results of Andrews et al. (1990), Andrews and Bonta (2003), Palmer (1991, 1994, 1995), Gendreau (1996), Gendreau Little and Goggin (1996) and Lowenkamp, Latessa and Smith (2006) is a most emphatic ‘yes’!

Though policy makers and practitioners have been aware of the importance of

program fidelity and integrity in a general way, the fact is that both vary enormously, even in programs that share the same name. Austin et al. (2005) note that intensive supervision programs are sometimes only nominally intensive and differ very little from traditional probation with intermittent contacts and surveillance. In a study of 118 drug treatment programs in a state correctional system Welsh and Zajac (2004) report that certain program types such as therapeutic communities were fairly consistent along dimensions like primary treatment approach (cognitive-behavioral and psychodynamic approaches were commonly used), program content (e.g., thinking errors, models of addiction, and problem-solving skills) and treatment duration. However, among other program types such as drug education and outpatient treatment, much greater variation was detected along these dimensions, as well as treatment intensity (hours per week), staffing ratios, and target assessment/selection procedures.

As Andrews (2006) notes, implementation of effective human service programs is not simply a matter of selecting an evidence-based program off the shelf. The work of Lowenkamp et al (2006) shows how dimensions of a program can be assessed by a standardized tool such as the Correctional Program Assessment Inventory (CPAI) – which itself is based on a well-validated theoretical model, the principles of effective correctional intervention. We have to be realistic and acknowledge that juvenile programs will not work without adherence to the risk-needs-responsivity principle and without continued commitment to program fidelity and integrity. We have to move to a point where, as a matter of policy, federal, state and local agencies require systematic surveys of adherence to such program goals.

The Centrality of Risk

As noted earlier, several prominent researchers – most notably Andrews et al. (1990), Palmer (1991, 1994 and 1995) and Cullen (2002) – have identified key principles associated with juvenile treatment program success. Their work shows that interventions must be clinically relevant and matched to the risk and needs of their juvenile clients. Andrews (2006) argues that correctional programs and interventions should target higher risk offenders and provide cognitive-behavioral or behavioral interventions that focus on relevant criminogenic needs. He argues that we must employ structured and validated risk/need assessment instruments and reserve intensive treatment services for moderate and higher risk cases.

The juvenile probation and social work profession and the social welfare fields claim to have embraced the concept of evidence-based practice and the willingness to adopt innovative methods for delivering services. However, there is mounting evidence that juvenile justice and social work policy makers and practitioners are slow in taking advantage of breakthroughs in knowledge and in technological and research advances that are becoming commonplace in such fields as engineering, health care and education. These fields are failing to hear the siren call of Andrews and others about the centrality of risk assessment and are missing out on opportunities to utilize sophisticated and advanced research protocols more commonly used in such fields as financial services, engineering, epidemiology and medicine that have the potential to lead to more promising service interventions and programs in such areas as juvenile probation.

Currently, the most commonly used tools that social workers and juvenile probation officers draw upon to assist them in making critical decisions are risk assessment instruments that are based on actuarial or consensus of “professional opinion” models (Schwartz, Kaufman and Schwartz, 2004). The best available research on such models suggests they are not much better than “a flip of the coin” with respect to prediction and assessing risk. Gambrill and Shlonsky, for example, conclude that while actuarial models are somewhat better than consensus-based models, they are still far less than satisfactory. Yet, despite the existence of recent research suggesting that far more sophisticated and more accurate and predictive instruments can be developed utilizing advanced data mining techniques and neural networks, juvenile justice and child welfare agencies cling to the same old tools that have been in use for nearly four decades. The attraction of these obsolete and dangerous relics is difficult to comprehend, let alone explain. However, it is a measure of the power of inertia and an indication that perhaps juvenile justice and social welfare are not as committed to evidence-based practice as they might claim to be.

The increasing visibility of youth violence, drug abuse and delinquency has polarized the juvenile justice public policy response in the United States into adopting a get-tough stance involving increased supervision, incapacitation and waiver to the adult criminal courts and, to a much lesser degree, an improved-treatment approach focusing on effective rehabilitative and preventive strategies. With finite resources, it is evident that both approaches require the juvenile justice and child welfare systems to identify those youth who are most at-risk and most at-need of either type of intervention. Poor risk assessment tools with high false positive rates will wrongfully include youth who are not at risk in the at-risk population, resulting in

unnecessary and perhaps even harmful intervention in the lives of these youth. Youth incorrectly identified as being at risk may receive highly intrusive and/or incapacitative interventions that are not only unnecessary and costly, but damage existing bonds between the youth and his/her family, friends and neighborhood. In contrast, assessments that produce high numbers of false negatives mean that we failed to protect adequately public safety by not intervening when we should have.

Risk assessment tools are being developed at an ever increasing pace in a wide array of justice and child welfare settings. Whether the purpose is to predict criminal recidivism, violent behavior or the abuse of a child, the trend to create and validate more and better risk instruments will not abate. After decades of debating the relative merits of actuarial versus clinical risk assessment, much of the contemporary effort is being put into developing and validating actuarial tools of one type or another. It is critical that clinicians and policymakers understand how such tools can add to their decision-making capability. Unfortunately, the field is fraught with many myths and misconceptions and there remains considerable potential that policymakers and practitioners will either decide not to use potentially valuable assessment tools, or that they will use poorly developed assessment tools that may well perform no better than chance. The key is being able to evaluate the quality of a risk assessment tool and understand fully what a good risk assessment can and should be able to do within the context of contemporary technology and data analytic capabilities.

Until recently, the literature on the comparative performance of different actuarial approaches suggested that the type of statistical method employed in the analysis of risk made little difference (Baird, 1999; Brennan, 1987; Simon, 1971; Tarling and Perry, 1985; Gottfredson 1987). There are several reasons why this is possible. The first is that theory in the field of juvenile justice and child welfare is still developing when compared with applications of prediction studies in fields such as medicine, econometrics and engineering. The second is the constraint of poor data. Limitations on the range of available measures added to problems of reliability, and validity of the data that exist limits the ability of more sophisticated statistical approaches to achieve their potential. Gottfredson (1987) argues that without better and different data we simply cannot improve on the basic analytic approaches of the past. He warned that limited and generally poor quality data combined with the highly random nature of delinquent behavior ensures that prediction research will rarely explain more than 15 to 20 percent of the outcome variance, and may never do better than thirty percent. Schmidt and Witte (1988) con-

cur, and caution against overly optimistic goals for prediction studies in the field of delinquency, pointing to the fact that even in disciplines with well-developed, specific theories and relatively accurate data, prediction instruments struggle to explain more than half the variation in the outcome measure. A third reason why researchers expect little variation across statistical approaches is that the lack of differentiation is more apparent during the validation than the construction of a risk instrument so that apparent gains in the creation of an assessment tool will disappear upon testing. Tarling and Perry warned of this when they completed their review of seven different statistical approaches by concluding that, "no method is consistently better than any other in validation samples." (Tarling and Perry, 1985, p.264). A fourth reason is that the methods being compared are often basic regression based techniques that share similar assumptions about the data.

Most of these comparative studies have employed traditional statistical methodologies and it is rare to find contributions from non-traditional disciplines such as engineering or bioinformatics. More recent work by Jones et al. (2006) employed three different actuarial assessment tools that are founded upon widely different mathematical platforms and vary enormously in their range of sophistication and power. They compared a dated, but well known and widely used risk assessment tool (the Wisconsin Delinquency Risk Assessment) with a customized risk assessment tool developed using a classification tree approach (a comparable method to that used by Steadman et al, (2000) in their MacArthur studies), and a third assessment tool developed using state of the art neural network analyses. Their results suggest that considerable potential for improvement exists through the use of more recent, sophisticated analytic approaches.

In the Jones et al. study it is interesting to note that the risk model developed using a classification tree approach did not use any of the risk items utilized by the Wisconsin risk assessment tool. Furthermore, when the results were compared to the Wisconsin classification, the classification tree approach placed far more juveniles in the 'low-risk' group - the group that Andrews argues so strongly to divert from treatment programs. The risk classification based upon the neural network model placed even more juveniles in the low-risk group. Also, and a key result, the predictive validity testing of the three models showed that 24.4% of the Wisconsin model low-risk juveniles re-offended during the follow-up period compared with 17.4% of the low-risk classification tree model and 3.0% of the neural network model.

These findings seriously challenge the status quo in juvenile probation and so-

cial work. They indicate that risk models widely used in the field are likely to be ineffective in identifying the truly low risk juveniles and, therefore, are violating the principles of effective rehabilitation outlined by Andrews and others in their risk-needs-responsivity approach. Beyond the implications for risk assessment per se, Schwartz et al (2004) have demonstrated that by identifying valid dynamic risk factors and utilizing state of the art technology to keep collecting and updating measurement, it is possible to develop risk instruments that will provide continuous risk assessment scores rather than the fixed, single risk score that is currently employed in most settings. Such advances are critical from a treatment perspective since they will allow agencies to identify what changes (either in behavior or condition) trigger shifts in risk classification during a treatment phase. This knowledge will help identify the most effective intervention or prevention strategy for a particular individual or group.

If continuous measurement and risk assessment represent what is possible with current analytic and technology capabilities the fact remains that risk assessment as currently utilized in juvenile justice and child welfare settings falls far short of this level. All too often risk assessments in the field are borrowed, adapted to fit local data conditions (by adding and/or excluding carefully identified predictors or by changing the risk scores associated with established predictors) and then utilized without validation to produce risk classifications to support potentially life changing decisions. Such misuse and abuse of risk assessment falls well short of what might be considered best practice in the field but it exists largely because of a misplaced sense that actuarial risk assessment is so robust, so superior to clinical decision making, that it can sustain these modifications without being seriously compromised.

As Zinger (2004) notes, most criticism of actuarial risk assessment fails to offer any reasonable alternative, and a return to clinical assessment takes us in the direction of increased and less explicit and recognizable bias. The answer is not to throw the baby out with the bathwater – it is to recognize the gap that exists between theory and practice in the field of actuarial risk assessment in the United States and to move quickly to establish minimum quality control standards. The present study has established that actuarial risk assessments can vary enormously in terms of where they place juveniles and how accurate their predictions can be. For change to occur there needs to be explicit recognition that the potential benefits of actuarial risk assessment can be achieved only by carefully maintaining the integrity of the risk prediction process. The methodological ‘high ground’ needs to

be earned and not simply assumed.

DISCUSSION AND POLICY CONSIDERATIONS

As this paper indicates, there has been an increasing amount of research into juvenile probation services in the United States. The findings that probation services and programs should be gender specific, must be well designed and well run and address criminogenic factors should be useful to policy makers and practitioners interested in improving the effectiveness of juvenile probation. The findings that probation services that largely rely on deterrence or increasing and/or maintaining control over juveniles are ineffective is particularly important and should be carefully considered in designing or re-designing programs. Also, there is much evidence that juvenile probation services in the United States can be expanded and, if strengthened, can have a significant impact on decreasing the numbers of juveniles being placed in public and private youth detention and correctional facilities.

The recent research in risk assessment using neural networks is extremely promising and should be high on the agenda of those interested in improving the effectiveness of juvenile probation programs. One of the first applications of neural networks in the children and youth area was in the child welfare field (child abuse and child maltreatment). Here, a research team I was a member of examined whether neural networks could significantly improve our ability to assess risk in child welfare and, in particular, our ability to predict the risk of future serious child maltreatment in families. The findings of that research indicated that neural networks is an effective method for developing risk assessment tools that could improve the practice of child welfare line staff and provide better protection for vulnerable children (Schwartz, Kaufman and Schwartz, 2004). The findings were later replicated by an engineering professor at the University of Pennsylvania which significantly increased our level of confidence in this new approach.

I am pleased to report that this research is now being translated into practice. In the state of New York, child welfare officials are working with our research team on a project to develop risk assessment tools that can be used at the child welfare “hot line” level and in conducting investigations of alleged child maltreatment (e.g., child abuse and neglect). In addition, discussions are now underway in Philadelphia to explore how this technology can be used by the local Department of Human Services, the agency that handles both child maltreatment and juvenile

delinquency cases. Even though the embracing of evidence based practices is slow in the child welfare field, I am confident the use of neural networks will gradually spread to other jurisdictions in the United States in the future.

The encouraging results from the research in child welfare led our research team to explore whether neural networks could lead to the development of more effective risk assessment tools in juvenile justice. As this paper indicates, the results were just as encouraging and neural networks significantly improved our ability to more accurately classify juvenile offenders and to predict risk. Moreover, as mentioned earlier, neural networks' state of the art technology offers the opportunity to update measurements and conduct risk assessments on a continuous basis (Schwartz, Jones, Schwartz, & Obradovic. (2008). This is particularly important because risk is a dynamic and not a static phenomenon, and because of the implications this has for assisting probation staff in designing interventions and providing more effective services.

So, what does this mean for juvenile probation? One of the most significant implications is that it appears we now have a powerful new technique that has the potential to improve the quality and effectiveness of juvenile probation services. We can develop tools that probation staff can use that can dramatically enhance their capabilities to more accurately assess juvenile offenders and predict their likelihood for engaging in delinquency behavior. We also now have the capability to better match offenders with the type and level of services they need, which, in turn, will lead to improved probation outcomes and a better utilization of juvenile justice resources. In other words, we have the ability to develop tools that will greatly assist juvenile probation staff and improve their overall performance.

Thus far, this pioneering juvenile justice research using neural networks has been done in the United States. What we do not know and what would be important to find out is whether neural network technology can be applied with as good or similar results elsewhere. It would be interesting to see if such results could be realized here in Korea. While my colleagues and I are optimistic about the possibilities, it would be important to explore the potential carefully and in a systematic way. Therefore, we recommend that justice officials here in Korea, perhaps under the leadership of the Ministry of Justice, consider conducting similar research. Unlike traditional research that often times takes years to yield meaningful results, research using neural networks is comparatively inexpensive to carry out and can be completed in a short period of time (within one year or less). All that is required is a data set of sufficient size to build and train a neural network

based model. Once this is done, the model can be tested in the field and be compared with what is currently being used. Also, this kind of research can usually be completed without having to collect any new data. For example, the research we conducted using neural networks in the United States was completed using juvenile justice and child welfare data routinely collected by justice and social welfare agencies. This meant that the agencies did not have to collect new data or modify their data collection procedures or systems. Although I am not familiar with the juvenile justice data available in Korea, I would not be surprised if the data that is already being collected would be suitable for this kind of research.

Perhaps one of the outcomes of this conference would be to launch a project in Korea? Obviously, my colleagues and I would be delighted to work with officials here on such an effort. Also, it would be interesting to explore the possibilities for applying neural networks in the parole area as well.

Again, I want to thank you for inviting me to be part of this important conference.

References

- Andrews, Donald A.
 (2006). Enhancing adherence to risk-need-responsivity: Making quality a matter of policy. *Criminology & Public Policy*, 5(3):595-602.
- Andrews, Donald A. & James Bonta
 (2003). *The Psychology of Criminal Conduct*. Cincinnati, Ohio: Anderson.
- Andrews, Donald A., James Bonta, and Robert D. Hoge
 (1990). Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology. *Criminal Justice & Behavior*, 17:19-52.
- Austin, J., Johnson, K.D., & Weitzer, R.
 (2005). Alternatives to the Secure Detention and Confinement of Juvenile Offender. *Juvenile Justice Bulletin*, U.S. Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Baird, S.C., Wagner, D., Healy, T., & Johnson, K.
 (1999). Risk assessment in child protective services: Consensus and actuarial model reliability. *Child Welfare*, 78(6), 723-748.
- Brennan, T.
 (1987). Classification: An overview of selected methodological issues. In D.M. Gottfredson & M. Tony (Eds). *Prediction and classification: Criminal justice decision making* (pp. 201-248). Chicago: University of Chicago Press.
- Chesney-Lind, M.
 (2001). Are girls closing the gender gap in violence? *Criminal Justice Magazine*, 16, 1.
- Chesney-Lind, M., Morash, M., & Stevens, T.
 (2008). Girls' troubles, girls' delinquency, and gender responsive programming: A review. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 41: 162-189.
- Cullen, Francis T.
 (2002). Rehabilitation and Treatment Programs. In James Q. Wilson and Joan Petersilia (eds.), *Crime: Public Policies for Crime Control*. Oakland, CA: Institute for Contemporary Studies, pp. 253-289.
- Farrington, D.P.
 (2005). The integrated cognitive antisocial potential (ICAP) theory. In David P. Farrington (ed.), *Integrated Developmental & Life-Course Theories of Offending*. *Advances in Criminological Theory*, Vol.14. New Brunswick, N.J.: Transaction.

- Gendreau, Paul
 (1996). The principles of effective intervention with offenders. In Alan T. Harland, (ed.), *Choosing Correctional Options That Work: Defining and Evaluating the Supply*. Thousands Oaks, CA.: Sage, pp. 117-130.
- Gendreau, P., Little T. & Goggin, C.
 (1996). A meta-analysis of the predictors of adult offender recidivism: What works! *Journal of Quantitative Criminology*, 34(4): 575-607.
- Glaser, D.
 (1969). *The effectiveness of a prison and parole system*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1964.
- Gottfredson, S.D.
 (1987). Prediction: An overview of selected methodological issues. In D.M Gottfredson & M. Tony (Eds.), *Prediction and classification: Criminal justice decision making*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hartley, C., & Silva, F.
 (2007). *And justice for some: Differential treatment of youth of color in the justice system*. Oakland, CA: National Council on Crime and Delinquency.
- Howell, J.C.
 (2003). *Preventing and Reducing Juvenile Delinquency: A Comprehensive Framework*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Jones, P.R., Schwartz, D.R., Schwartz, I.M., Obradovic, Z., & Jupin, J.
 (2006). Risk Classification and Juvenile Dispositions: What is the State of the Art? *Temple Law Review*, 79(2):461-498.
- Kemp-Leonard, K., & Sample, L.L.
 (2000). Disparity based on sex: Is gender-specific treatment warranted? *Justice Quarterly*, 17: 89-128.
- King, M.
 (2006). Guide to the State of Juvenile Justice Profiles. *Technical Assistance to the Juvenile Court: Special Project*. Pittsburgh: National Center for Juvenile Justice.
- Latimer, Jeff W.
 (2001). A meta-analytic examination of youth delinquency, family treatment, and recidivism. *Canadian Journal of Criminology* 43(2):237-253.
- Le, T., Arifuku, I., & Nunez, M.
 (2003). Girls and culture in delinquency intervention: A case study of RYSE. *Juvenile and Family Court Journal*, 54(3):25-34.

- Lipsey, Mark W.
 (1999). Can intervention rehabilitate serious delinquents? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 564:142-166.
- Livsey, S., Sickmund, M., & Sladky, A.
 (2009). Juvenile Residential Facility Census, 2004: Selected Findings. U.S. Department of Justice Juvenile Offenders and Victims: National Report Series. January (2009): 1-15.
- Lowenkamp, C.T., Latessa, E.J., & Smith, P.
 (2006). Does correctional program quality really matter? The impact of adhering to the principles of effective intervention. *Criminology & Public Policy* 5(3): 575-594.
- Mackenzie, D.L.
 (2005). The Importance of Using Scientific Evidence to Make Decisions about Correctional Programming. *Criminology & Public Policy*. 4(2): 249-257.
- Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention Statistical Briefing Book
[Http://ojjdp.ncjrs.gov/ojstatbb/probation/qa07102.asp?qaDate=2005](http://ojjdp.ncjrs.gov/ojstatbb/probation/qa07102.asp?qaDate=2005). Released on September 12, 2008.
- Palmer, Ted
 (1991). The effectiveness of intervention: Recent trends and current issues. *Crime & Delinquency* 37(3):330-346.
 (1994). A profile of correctional effectiveness and new directions for research. Albany, NY.: State University of New York Press.
 (1995). Programmatic and nonprogrammatic aspects of successful intervention: New directions for research. *Crime & Delinquency* 41(1):100-131.
- Schmidt, P., & Witte, A.
 (1988). *Predicting recidivism using survival models*. New York: Springer-Verlag.
- Schwartz, D.R., Kaufman, A.B., & Schwartz, I.M.
 (2004). Computational intelligence techniques for risk assessment and decision support. *Children & Youth Services Review*, 26(11), 1081-1095.
- Schwartz, I.M., Jones, P.R., Schwartz, D. & Obradovic, Z.
 (2008). Improving Social Work Through the Use of Technology and Advanced Research Methods, Ch. 13 (pp. 214-230) in Duncan Lindsey and Aron Shlonsky (Eds.) *Child Welfare Research: Advances for Practice and Policy*, Oxford University Press.
- Simon, F.H.

- (1971). *Prediction methods in criminology*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Snyder, H.N., & Sickmund, M. (2006). *Juvenile offenders and victims: 2006 national report*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Steadman, H.J., Silver, E., Monahan, J., Appelbaum, P.S., Robbins, P.C., Mulvey, et al. (2000). A classification tree approach to the development of actuarial violence risk assessment tools. *Law and Human Behavior*, 24: 83-100.
- Tarling, R., & Perry, J.A. (1985). Statistical models in criminological prediction. In D. Farrington & R. Tarling (eds.), *Prediction in criminology* (pp. 210-231). Albany: State University of New York Press.
- Welsh, Wayne N. & Gary Zajac (2004). A census of prison-based drug treatment programs: Implications for programming, policy and evaluation. *Crime & Delinquency* 50:108-133.
- Wolf, A.M., Graziano, J., & Hartney, C. (2009). The Provision and Completion of Gender-Specific Services for Girls on Probation: Variation by Race and Ethnicity *Crime & Delinquency* 55:294-312.
- Zhang, S.X. & Zhang, L. (2005). An experimental study of the Los Angeles County repeat offender prevention program: Its implementation and evaluation. *Criminology & Public Policy*. 4(2): 205-236.
- Zinger, I. (2004). Actuarial Risk Assessment and Human Rights: A Commentary. *Canadian Journal of Criminology & Criminal Justice*, 46: 607-620.

미국 소년보호관찰 제도: 현 실태와 개선방안

슈워츠 박사

(美 전 템플대 부총장)

I. 서론

한국 보호관찰제도 도입 20주년 기념 국제 학술세미나에 발표자로 초청해 주신데 대해 감사의 말씀을 먼저 전하면서, 법무부, 한국보호관찰학회, 한국 형사정책연구원이 공동 주최하는 본 국제 학술세미나가 보호관찰제도에 대한 새로운 통찰을 더하는 계기가 되며, 한국의 소년 및 형사 사법 정책입안자, 관리자 및 실무자들이 본 학술세미나에서 공유한 새로운 통찰들을 업무에 고려하기를 희망한다.

먼저, 본 논문 준비를 도와준 나의 동료 Peter Jones 박사와 David Schwartz에게 감사의 말을 전하고 싶다. Jones 박사는 저명한 범죄학자로 현재 템플대학교 대학원 부교무처장으로 재직하고 있으며, David Schwartz은 소년사법, 아동복지 및 교육 분야 소프트웨어 개발과 연구를 수행하는 회사인 Qlinx의 CEO를 역임하고 있다.

본 논문은 미국 소년보호관찰의 발전과 최근 동향을 논함에 일차적인 목적이 있지만, 더욱 중요하게는 미국을 포함한 여타 국가의 소년보호관찰제도 실효성 제고와 질적 향상에 도움이 될 수 있도록, 최근 연구들로부터 얻은 새로운 아이디어들을 소개하기 위한 목적도 있다. 특히, 소년보호관찰 분야에서 유망하다고 생각되는 위험성평가와 재범예측에서의 중요한 발전을

다루고자 한다. 본 논문에서 논하게 되겠지만, 마침 위에서 소개한 두 명의 동료들을 포함하여 나와 또 한명의 동료인 Zoran Obradovic 박사가 이 분야의 연구를 선도하고 있어 참으로 다행으로 생각하며, 참석하신 여러분들께서 본 논문을 통하여 흥미 있고 생산적인 생각거리들을 발견하시기를 희망하는 바이다.

미국의 소년보호관찰 동향

미국 법무성의 ‘소년사범 및 비행방지국(OJJDP: Office of Juvenile and Delinquency Prevention)’의 발표에 의하면, 2005년 한 해 동안 110만 건의 비행(범죄)에 대해 다양한 소년 보호처분 및 제재조치가 있었으며, 최근에 발표된 아래의 표 1에 의하면, 1985년 430,100건이 부과되었던 보호관찰 처분은 1997년 658,000명을 정점으로 감소 추세에 있다.

표 1. 소년 비행(범죄) 처분 현황, 1985-2005*

연 도	형사법원 송치	시설 처분	보호관찰 처분	기타 처분
1985	7,200	107,900	430,100	182,300
1986	7,400	113,400	447,200	202,100
1987	6,800	108,400	440,500	212,000
1988	6,700	109,100	440,900	216,800
1989	8,000	122,500	428,100	221,500
1990	8,500	126,200	469,200	239,000
1991	10,700	129,700	508,900	278,700
1992	11,300	135,600	540,500	299,100
1993	11,500	139,700	520,800	300,900
1994	13,000	150,600	565,400	329,800
1995	11,300	155,800	621,300	343,000
1996	11,500	173,800	626,800	391,400
1997	10,900	182,800	658,800	396,500

1998	10,300	173,600	639,900	388,300
1999	8,800	168,600	627,300	369,300
2000	7,400	167,200	611,700	387,500
2001	6,400	157,900	608,200	384,400
2002	7,100	152,400	603,300	383,300
2003	6,600	150,300	600,000	395,400
2004	6,600	143,200	586,500	420,900
2005	6,900	140,100	556,500	454,700

* 소년법원통계 2005(OJJDP) 자료 재구성

<http://ojjdp.ncjrs.gov/ojstatbb/cours/qa07102.asp?qaDate=2005>에서 인출

II. 미국의 소년보호관찰: 지난 30년간의 주요 발달

미국에서 발표된 소년보호관찰 관련 문헌을 검토해 볼 때, 얼핏 보아서는 지난 수십 년 간 별 다른 변화를 발견하지 못할 수도 있지만, 좀 더 면밀히 검토해보면 아직 현장까지 파급된 수준에 이르지 못했지만 적어도 연구 논문들 속에서는 이론적인 발전이 있었음을 발견 할 수 있다. 비록 소년보호관찰 분야에서 변화의 속도가 더딘 것이 사실이지만, 1970년대의 'nothing works' 논쟁 이후로 상당한 진전이 있었음을 뒷받침하는 증거들이 있다. Andrews(2006)의 지적처럼, 소년 및 성인 교정은 확실히 'nothing works'시기에서 'what works'시기로 옮겨갔으며, 지금은 'what works'가 제대로 기능하도록 애쓰고 있는 상황이다. 미국 소년보호관찰의 현황에 관한 본 발표에서는 그동안 발전이 있었던 몇몇 핵심 분야와 축적된 지식을 통해 프로그램을 성공적으로 이끌게 한 분야가 무엇인지를 확인할 것이다. 아울러, 미래에 상당한 잠재성이 있어 보이는 특정한 몇몇 전략들을 자세히 살펴볼 것이다.

1) 배경

청소년 비행, 보호관찰, 처우 및 재활 등을 주제로 한 연구논문들이 지난 수십 년 동안 활발히 발표되었다. 개중에는 가치와 질적 면에서 의심이 드는 논문들도 상당히 있었지만, 비행에 대한 개입 전략이 성공하고 있음을 입증하는 증거들을 제시하기 위해 메타분석과 엄격한 방법론을 적용한 연구들도 발견할 수 있었다. 우리는 효과성이 있을 만한 프로그램의 타입 및 이들 프로그램이 가장 효과적인 조건, 그리고 프로그램의 효과가 최적으로 나타날 수 있는 청소년의 유형에 대하여 잘 알고 있으며, 더 나아가 고위험군 대상자에게 집중하고 소년의 욕구(need)와 소년 프로그램의 특성을 매칭하기 위해서는 보호관찰관이 소년대상자의 위험(risk)과 욕구(need)에 대한 신뢰로운 정보와 그들의 개별적 능력에 대한 접근이 가능하여야 하며, 이때 소년보호관찰의 성공 가능성이 극대화 될 수 있음도 알고 있다.

하지만, 불행하게도 현재 상황은 ‘증거기반실천(evidence based practice)’에 대한 열정이 주로 미사여구 수준에 머물러 있어, 위에서 언급한 효과적인 소년보호관찰 개입에 관한 축적된 기본 지식들의 잠재성이 기존 현장실무에 전반적으로 뿌리내리지 못하고 있는 실정이다. 대부분의 경우, 미국의 소년 보호관찰은 충분히 모니터 되지 못 하고 있으며 평가되는 경우도 드물다. 그 예로서, 프로그램 종료후 소년에 대한 추적조사가 되지 않아 소년 프로그램의 처우/재활 효과성을 논하기가 곤란하며, 또한 대부분의 연구들에서 병영캠프(boot camps) 같이 최근에 도입된 개입전략이 실질적으로 효과가 없거나 오히려 악영향을 준다고 보고하고 있음에도 최근까지 지속적으로 확대되고 있는 형편이다. 따라서 작금의 소년 보호관찰이 나아가야 할 방향은, 효과성을 아는데 그치지 말고 보호관찰 현장상황에 부합되는 최상과 최적의 프로그램을 성공적으로 실시하고 관리하는데 있다.

소년보호관찰 분야의 ‘what works’와 관련한 연구논문들에서 밝혀진 다음

의 주제들은 미래지향적인 관점에서 매우 중요하다. 다소간의 이견이 있음을 부인할 수 없지만, 대부분의 연구자들과 실무자들은 다음 주제들의 중요성을 공히 인정하고 있다.

1. 위험(risk)-욕구(needs)-반응성(responsivity): 효과적인 재활의 원칙 파악
2. 단계적 제재조치(graduated sanctions) 연속체계 개발의 필요성에 대한 인식: '일반'에서 '집중'에 이르는 일련의 등급별 감독수준으로 보호관찰 지도감독을 차별화하는 전략을 포함하여,
3. 성별에 따라 특화된 프로그램 적용의 필요성 인식
4. 증거기반 실천(evidence based practice)의 전반적 확대

2) 위험-욕구-반응성(risk-need-responsivity): 효과적인 재활의 원칙들 확인

Andrews(2006)는 프로그램 계획(설계)에 있어 위험-욕구-반응성에 입각한 접근의 기본원칙과 프로그램 전달과 관련한 보충적 원칙을 개관하면서, 프로그램이 타당한 사정도구에 의해 평가된 중·고위험대상자를 주 대상으로 해야 함을 강조하고, 아울러 위험성과 심각성 개념을 명확히 해야 함을 경고했다. 또한, 프로그램은 전적으로 범죄성 욕구(criminogenic need)에 초점을 두어야 하며, 효과성이 입증된 개입전략을 적용해야함을 강조하였다. 더욱이 그는 이러한 원칙들을 수용하는 것만으로는 프로그램이 저절로 개선될 것이라 기대할 수 없음을 확인하였는데, 이는 현실 안주적 태도와 심지어는 변화에 대한 저항에 부딪칠 수도 있음을 의미한다.

Lowenkamp, Latessa와 Smith(2006)는 프로그램의 성공에 미치는 처우의 완전성·고유성(treatment integrity)의 중요성을 실증적으로 입증하면서 논의를 한 단계 더 진전시켰다. 그들의 연구는, 효과가 있을 만한 개입과 처우 프로그램이라도 잘못 계획(설계)되거나 실시되는 경우에는 실패할 수밖에 없음을 보여 주었다. 잘못 설계되었거나 실시되었던 프로그램이 가져오는

손실비용은, 효과가 없었던 것에 그치지 않고 프로그램이 전혀 실시되지 않았을 경우보다 더 악화된 결과를 초래할 수도 있다. 예를 들어, 오하이오주 지역사회교정법에 의해 마련된 중간처우 프로그램의 가석방 보호관찰대상자 숙소제공 프로그램에 대한 연구는, 숙소가 제공된 집단이 그렇지 않은 집단보다 가석방 취소율이 10%나 더 높았음을 보고했다. 일반적으로 많은 실무자들이 대상자에 대한 개입을 강화하는 것이 결과 개선에 실패하는 경우는 있어도 악화시키지는 않을 것이라고 믿고 있었기에 위의 연구결과는 충격이 아닐 수 없었다. 두 번째로 밝혀진 사실로는 처우 프로그램의 약 2/3나 교정프로그램 평가지(CPAI)에 의해 평가된 프로그램의 질적인 측면에서 ‘불만족’으로 평가되었다. 이러한 결과는, 변화를 가져올 것으로 기대했던 프로그램 구성요소가 사실상 결여되었거나 심각하게 손상된 경우에도 처우의 효과가 있을 것으로 과장하여 잘못 기대하는 경향이 있음을 의미한다. 세 번째로 프로그램의 질적 측면이 중요함을 극명하게 입증하는 증거로서, 교정프로그램 평가지(CPAI)에 의해 높게 채점되어 좋은 평가를 받은 프로그램 일수록 프로그램 참여자의 재범률(교도소 재입소율)이 낮았던 것으로 밝혀졌다.

3) 단계적 제재수단과 집중감독

소년형사사법제도는 소년 범죄(비행)자에 대한 처우와 사회 안전을 균형 있게 조화시킬 필요가 있다(Howell, 2003; King, 2006). 지난 수십 년 간, 소년법원은 전환(diversion) 또는 일반보호관찰과 같은 최소 제한적 방법에서부터 집중보호관찰과 시설구금 같은 최대 제한적 개입에 이르기까지 일련의 ‘단계적 제재수단’을 개발하여 왔다. 법원의 특정한 처분은 일반적으로 과거 범행(비행)의 심각성과 장래 재범(재비행)의 위험성 평가를 함께 고려하여 결정된다. 그러나 불행히도, 인간을 대상으로 하는 서비스적 요인이 성공적

인 개입과 처우에서 결정적인 역할을 한다는 사실을 연구들이 명확히 지적하고 있음에도 소년의 처우 욕구의 문제는 종종 부차적인 것으로 간주되곤 하였다(MacKenzie, 2000). 소년 보호관찰기관이 주로 집중보호관찰, 약물검사, 전자감독 등과 같은 억제적·감독적·무해적(incapacitation) 목표 달성에 집중하고 있는 나머지 재범감소에 있어서는 비효과적인 경향이 발견된다(MacKenzie, 2000). 실제로, 집중감독보호관찰(ISP)은 준수사항 위반과 처분변경(취소) 사례 증가 등 애초에 의도치 않은 결과를 초래한다(Glaser, 1969).

이러한 일련의 연구들을 통하여, 단순히 소년에 대한 감독과 통제의 수준을 강화하는 것으로는 재범의 장기적 감소 효과를 기대할 수 없다는 사실이 밝혀졌다. Zhang과 Zhang(2005)은 그들의 연구에서 집중감독보호관찰(ISP) 같이 통제 강화형 프로그램은 재범감소 효과가 제한적이고 단기적일 수밖에 없음을 실증적으로 논의하였다. 강도 높은 수준의 감독과 동시에 낮은 수준의 처우를 받은 소년은 주의 깊게 설계·실시된 처우 위주의 보호관찰 프로그램을 받은 소년과 비교하여 재범률이 증가하는 경향이 있는 등, 집중감독이 종료되자마자 재범억제효과는 사라지거나 심지어 재범 가능성이 높아지는 역효과가 발생하기도 한다(MacKenzie, 2000).

결론적으로, ‘단계적 제재수단(처분)’은 소년의 처우 욕구와 함께 고려되어야 하며 양면이 조화되도록 대상 소년에 적합하게 적용되어야 하며, 집중감독과 같이 주로 억제와 통제를 강조한 프로그램은 효과적이지 않다고 할 수 있다(Farrington, 2005). 위험-욕구-반응성 접근에 기초하여 ‘단계적 제재수단(처분)’이 효과적으로 활용될 때, 소년법원은 소수의 고위험군에게 강도 높은 자유제한적 제재처분을 부과하고, 다수의 저위험군에게 자유 제한을 최소화하는 사회내처우를 부과할 수 있다.

4) 성별에 특화된 프로그램 적용의 필요성 인식

1980년대 후반부터 소년사법체계에 연루된 여자 청소년의 비율이 급격히 높아지고 있다(Snyder & Sickmund, 2006). 여자 청소년은 대인범죄의 발생률과 시설 처분율이 남자 청소년보다 더 높고, 재범률도 남자 청소년보다 높은 편이다(Hartney and Silva, 2007).

소년사법 연구자와 실무자 및 여성주의 범죄학자들이 소년비행의 방지와 처우에 있어 성별 맞춤 서비스가 제공되어함을 골자로 하는 ‘소년사법 및 비행방지(JJDP)법(1992)’의 개정을 촉구함에 따라, 1980년대 이후로 성별 맞춤식 프로그램의 필요성에 대한 인식이 빠르게 확산되기 시작했다(Wolf et al., 2009). 그러나 위의 JJDP법 개정 이후 약 15년간에도 여자 청소년의 상황은 더욱 악화되고 있으며(Chesney-Lind et al., 2008), 소년사법제도는 여자 폭력청소년을 남자 폭력청소년과 여전히 별다른 차별 없이 처우하고 있다는 우려의 목소리가 있다.

이러한 우려 속에서도, 여성범죄에 대한 ‘성-기반 이론적 조망(gender based theoretical perspectives)’을 반영하고, 신체적·성적 폭력 및 학대, HIV/AIDS 위험성, 임신과 양육, 약물남용, 가족문제와 스트레스 등의 문제를 다루는 ‘성 반응적 프로그램(gender responsive programs)’이 개발되고 있으며(Chesney-Lind, 2001), 또한 성 반응적 프로그램에는 위의 내용 외에도 필요한 경우, 주거안전, 직업훈련, 임파워먼트(empowerment), 통제소재(locus of control), 자기효능감 등의 내용도 포함된다.

이론적 조망의 전환 속도가 더디고, ‘성-특화 프로그램’이 개발되고는 있으나 엄격히 평가된 연구들이 그리 많지 않은 것은 놀라운 일이 아니지만, 이러한 긍정적인 평가가 부재한 가운데에서도, 몇몇 여성주의적 연구자들은 성-특화된 프로그램의 필요성을 강하게 주장하고 있다(Kempf-Leonard and Sample, 2000). Wolf 등(2009)의 최근 연구는 캘리포니아 Alameda County

에서 전통적 보호관찰에 대한 대안으로 설계된 성-특화 프로그램인 RYSE (Reaffirming Young Sisters' Excellence)를 보고하였다. 이는 원상회복 (restitution), 사회봉사 등의 전통적 보호관찰과 함께, 집중감독과 성/문화 반응적 서비스(gender and culturally responsive service)를 통합한 형태의 프로그램으로, 프로그램 효과성 평가결과(Le et al., 2003), RYSE에 참여한 여자 청소년은 일반보호관찰을 받은 통제그룹과 비슷한 재범률을 보였으나, 흑인 여자 청소년의 경우, 통제 그룹의 흑인 여자 청소년보다 더 재범률이 낮다고 보고하였다.

최근의 이러한 결과들은, 인종, 민족, 성적 지향, 계층 등을 고려하지 않은 성-특화된 프로그램의 한계성을 드러내는 것으로, 처우 반응의 복잡성이 강조됨을 알 수 있다.

5) 증거기반실천

20년 이상 동안 'what works'를 주제로 하는 학술회의, 출간 및 기술적 보완 노력, 소년보호관찰 개입이 'best-practice 원칙'에 입각하여 실시되며 평가되고 있음을 입증하는 증거들이 속출하고 있음은 고무적이라 할 수 있다. 가장 강력한 증거들 중의 몇몇은 메타-분석 연구로부터 찾을 수 있다. 몇몇의 주요 연구들이 선행연구들에 대한 검토를 통해 효과적인 프로그램의 타입, 효과성이 나타난 소년의 타입, 그리고 효과성을 극대화하는 상황요건에 대한 분명한 의견을 제시하였다.

Lipsey(1999)는 지역사회 및 시설의 소년 처우프로그램이 소년 범죄(비행)자 재범의 유의한 감소 효과를 나타내는 지를 확인하기 위하여 200개 이상의 연구를 검토했다. 그는 방법론적으로 엄격하게 통제된 연구를 통하여, 전문적 개입이 있었던 소년의 재범률이 유의미하게 감소하였다는 사실이 이들 연구의 결과를 통해 의심 없이(unquestionably) 지지되었다고 결론 내렸

다. Gendreau & Ross(1987)와 달리, Lipsey(1999)는 프로그램의 성공은 처우타입에 따라 상당히 차이가 있음을 발견하였다. 개별상담을 결합하거나 대인관계기술훈련이 포함된 프로그램, 그리고 행동주의적 프로그램을 제공하는 경우와 복합적 서비스를 제공하는 프로그램이 재범률 감소에 유의미한 효과가 있었음을 보고하였다.

시설에 위탁된 소년에 대한 83개 프로그램에 대한 별도분석에서도 특정한 프로그램 타입이 재범률 감소와 관련이 있음을 확인하였다(Lipsey, 1999). 가장 효과적이었던 프로그램은 대인관계기술, 부모교육, 행동주의적 프로그램, 지역사회 주거형 처우, 복합적 서비스(multiple services) 등을 결합한 프로그램으로 밝혀졌다. 6개월 이상의 장기개입 프로그램, 비 소년사법기관 전문가, 적절한 실시, 2년 이상의 경력이 있는 전문가 등의 요인이 재범감소에 유의하게 기여함을 확인하였다. 흥미롭게도 위의 많은 연구결과들이 비구금 환경에서의 개입에 대한 분석에서도 유사하게 나타났다. 결론적으로, 프로그램 타입과 기간 등의 특성들이 최적으로 결합된 개입이, 별다른 개입이 적용되지 않았던 경우보다 40-50%에 이르는 재범률 감소 효과가 있었다.

Latimer(2001)는 메타분석으로 가족에 대한 개입이 소년 재범률에 미치는 영향을 검토하였다. 1973-1999년 사이에 발표되었거나 미발표된 논문들 중 엄격한 선별기준에 부합하는 35개의 연구들을 확인하였고, 처우결과에 대한 방법론적 변인들의 효과를 측정하기 위해 방법론적으로 엄격한 잣대를 사용하였다. 그 결과로, 가족개입 처우 집단은 통제집단과 비교하여 유의한 재범 감소 효과가 있었다. 76%의 연구들에서 자발적으로 프로그램에 참석한 대상자 그룹의 재범률이 비자발적으로 프로그램에 참석한 대상자 그룹보다 유의하게 낮아, 자발적 프로그램이 효과적임을 보고했다.

특정한 유형의 개입이 긍정적인 효과를 가져 올 잠재성이 있다고 확정하였다면, 다음으로 중요한 질문은 과연 '효과적인 재활의 원칙'이 프로그램 설계(design)과 전달(delivery) 과정에서 이행되었는지에 관한 것인데, 이 질문

은 교정 프로그램의 질이 진정으로 중요함을 묻는 것이나 다름없다. 다행히도, Andrews 등(1990), Andrews & Bonta(2003), Palmer(1991, 1994, 1995), Gendreau Little & Goggin(1996) 그리고 Lowenkamp, Latessa, & Smith(2006)의 연구결과가 이 질문에 주는 답은 단호한 'yes'이다.

정책입안자들과 실무자들은 프로그램 충실성(fidelity)과 완전성(integrity)을 잘 인식하고 있다고 하지만, 충실성과 완전성은 같은 프로그램에서 조차 엄청나게 변한다는 사실이다. Austin 등(2005)은 집중감독 프로그램은 때때로 이름만 집중이지 간헐적으로 접촉하고 감독하는 전통적인 보호관찰과 다를 바 없음을 강조했다. Welsh와 Zajac(2004)은 주 교정국에서 운영한 118개의 약물 치료 프로그램에 대한 연구에서, 특정 프로그램은 기본적 처우접근(인지-행동, 정신역동적 접근 등), 프로그램 내용(인지적 왜곡, 중독모델, 문제해결 기술 등), 그리고 처우기간 등의 차원에서 꽤 일관적이었음을 보고하였다. 하지만, 약물교육과 같은 프로그램에서는 기본적 처우접근, 프로그램 내용, 처우기간, 프로그램 실시 강도(주당 실시 시간), 평가절차 등에서 프로그램마다 차이를 확인하였다.

Andrews(2006)의 지적처럼, 효과적인 휴먼서비스 프로그램은 단지 책꽂이로부터 증거기반 프로그램을 꺼내 쓰는 것이 아니다. Lowenkamp 등(2006)의 연구는 프로그램이 차원별로, 잘 타당화된 이론적 모델과 효과적인 교정처우 원칙에 입각하여 개발된 '교정프로그램 평가지(CPAI)' 같은 표준화된 도구에 의해 어떻게 평가되는지 보여준다. 소년 프로그램은 위험-욕구-반응성(RNR) 원칙에 충실하지 않거나 프로그램 충실성과 완전성에 대한 노력 없이는 효과적일 수 없음을 현실적으로 인식해야 한다.

6) 위험성 개념의 중요성

앞에서 논한 것처럼, 몇몇의 저명한 연구자들- Andrews 등(1990), palmer

(1991, 1994, 1995), Cullen(2002)-은 소년 처우 프로그램의 성공과 연관된 주요 요인들을 밝혀왔다. 그들의 연구에 의하면, 소년에 대한 개입은 임상적이어야 하며, 소년의 위험 및 욕구와 매칭 되어야 한다. Andrews(2006)는 교정 프로그램과 개입은 고위험군을 주 대상으로 실시해야 하며, 범인성 욕구(criminogenic need)에 초점을 맞춘 인지-행동적 또는 행동적 개입이 제공 되어야 함을 주장하였고, 구조화되고 타당화된 위험/욕구 평가도구를 적용하고 중·고위험군에 대한 강도 높은 처우가 유지되어야함을 강조하였다.

소년보호관찰, 사회사업, 사회복지 분야는 증거기반실천 개념을 수용하고 서비스 전달체계의 혁신적 방안을 강구함에 주저하지 말아야 한다. 그러나 소년사법과 사회사업의 정책결정권자들은 공학, 의학, 교육 분야에서 일반화되고 있는 이론과 기술상의 진보를 활용함에 더딘 것이 사실이다. 또한 Andrews 등이 주장하는 위험성평가의 중요성에 대한 권고를 경청하지 않고 있으며, 금융서비스, 공학, 의학 분야에서 일반적으로 사용되는 정교하고 발전적이면서, 소년보호관찰 분야에서 보다 유망한 개입과 프로그램으로 발전할 잠재력을 가진 연구방법론을 활용하고 있지 않다.

최근, 사회사업가와 소년 보호관찰관들이 중대한 결정을 위해 가장 일반적으로 사용하는 평가도구는 계리적 위험성 평가도구(actuarial risk assessment tool) 또는 구조화된 전문가 의견(structured professional judgement) 모델들이다(Schwartz, Kaufman, & Schwartz, 2004). 이 모델들에 관한 연구들에 의하면, 예측과 위험성평가에 있어 두 모델이 동전의 양면처럼 별반 차이가 없음이 보고되고 있다. 예를 들어, Gambrell과 Shlonsky는 계리적 모델이 구조화된 전문가 의견 모델 보다 다소 예측력이 높지만 만족할 만한 수준에 못 미친다고 결론 내렸다. 데이터마이닝(data mining) 기술과 신경회로망 이론을 활용하여 훨씬 더 정교하고 정확하며 예측력이 있는 도구가 개발될 수 있음을 시사하는 연구도 있지만 소년사법과 아동복지 분야의 종사자들은 지난 40년간 사용한 기존 도구에 여전히 의지

하고 있는데, 이런 진부하고 위험천만한 도구에 이끌리는 이유를 설명하거나 이해할 수는 있다. 이는 타성에 젖은 것이며, 소년사법과 사회복지 분야가 그들이 주장하는 만큼이나 증거에 기초한 실천에 절실하지 못함을 반증한다고 할 수 있다.

청소년 폭력과 약물남용 및 비행이 심각해짐에 따라, 미국의 소년사법 정책은 감독수준 상향, 무해화, 형사법원 송치 등을 내용으로 하는 ‘get-tough’ 정책으로 전환되는 반면, 재활적·예방적 전략에 초점을 맞춘 치료적 접근에 소홀한 경향이 있다. 한정된 자원 때문에, 소년사법과 아동복지 기관은 위의 두 가지 상반된 개입이 적용될 고-위험(most at-risk)군과 고-욕구(most at-need)군을 선별할 필요가 있다. 높은 가긍정률(false positive rates)을 가지는 위험성평가 도구는 실제로 위험성이 낮은 대상을 위험성 있는 것으로 분류하게 되어, 피평가자인 소년에게 불필요하고 심지어 유해한 개입을 초래할 수 있다. 잘못 분류된 이들 소년은 불필요하고 낭비적이며 가족과의 유대를 해치는 침해적이고 무해화적인 처우를 받을 수도 있다. 반면, 높은 가부정율(false negative rates)을 가지는 도구가 적용되면 개입이 필요했던 소년을 위험성이 낮은 것으로 평가하게 되어 적절한 사회보호에 있어 실패할 수밖에 없다.

위험성 평가도구는 소년사법과 아동복지의 다양한 분야에서 빠른 속도로 개발되고 있는 중이다. 재범위험성 또는 폭력행동이나 아동학대 예측 등의 각각 다양한 목적 하에서, 보다 예측력 있고 타당한 도구를 개발하고자 하는 경향은 변함없을 것이다. 지난 수십 년 간 진행된 계리적 도구와 임상적 위험성 평가간의 우열성 논쟁 끝에, 계리적 도구를 발전적인 형태로 타당화하여 개발하는데 최근의 노력이 모아지고 있다. 문제는, 그러한 도구들이 현장실무자와 정책결정자의 의사결정 능력을 어떻게 보완할 수 있을지에 대한 이해인데, 불행히도 이 분야에서 만연된 오해와 통념으로 인해 현장실무자와 정책결정자들은 잠재적 가치가 높고 예측력이 높은 평가도구를 선정하지

못하거나 예측력이 우연수준밖에 미치지 못하는 평가도구를 사용할 가능성이 상존한다. 위험성 평가도구의 질을 평가하여 양질의 평가도구가 당대의 기술과 데이터 분석능력 맥락 속에서 어떻게 활용되어야 하는지를 이해하는 것이 관건이다.

계리적 평가도구의 예측력 비교에 관한 최근까지의 연구들은, 다양한 계리적 접근 도구에 적용된 통계적 방법론이 예측력에 별반 영향을 미치지 못함을 보고하고 있다(Baird, 1999; Brennan, 1987; Simon, 1971; Tarling and Perry, 1985; Gottfredson, 1987). 이런 결과에 대한 이론적 설명으로, 첫째 의학, 계량경제학, 공학 분야와 비교하여 소년사법과 아동복지 분야의 예측 이론은 여전히 발전 중에 있으며, 둘째로 불충분한 데이터로 인한 제약들을 들 수 있는데, 활용가능한 도구의 제한성과 더불어 신뢰도의 문제와 데이터의 타당도 문제가 좀 더 정교한 통계적 접근의 적용을 제한하고 있다. Gottfredson(1987)은 이와 관련하여, 더욱 신뢰로운 별도의 데이터를 이용하지 않고는 과거 분석적 접근에 대한 개선이 불가능함을 주장하면서, 범위가 제한적이고 질적 결함이 있는 데이터에 기초한 위험성 평가도구 개발연구는 결과 변인을 15% ~ 20% 이상 설명하지 못하며 결코 30% 이상의 설명력을 가질 수 없음을 경고하였다. Schmidt & Witte (1998)의 주장도 이와 비슷하여, 비행분야에 있어 재범예측 연구의 지나친 낙관론을 경계하였는데, 정확한 데이터와 명확한 이론을 기반으로 잘 개발된 타 분야의 예측도구도 50%이상의 설명력을 확보하기 위해 고군분투하고 있다고 덧붙였다. 도구에 적용된 통계적 방법론이 예측력에 영향을 미치지 못하는 세 번째 이유로, 이러한 문제는 개발 과정에서보다 타당화 과정에서 더 뚜렷하게 나타남을 알 수 있는데, 개발 과정에서 나타난 유의미성이 타당화 과정에서는 사라지는데 문제가 있다. Tarling & Perry가 실행한 7개의 각기 다른 통계학적 접근을 가지는 도구에 대한 회고 연구 결과, 개발과정에서 적용된 방법론에 관계없이 타당화 샘플에서는 일관되게 차이를 나타내지 못함을 밝혔다

(Tarling and Perry, 1985, p.264). 마지막으로, 적용된 방법론들이 모두 기본적으로 회귀분석의 방법을 취하고 있으므로, 데이터에 대한 기본적 가정을 공유하고 있어 차이를 나타내지 않는다.

대부분의 비교연구에서 비교대상이 된 방법론은 전통적으로 사용되는 통계학적 방법론을 공히 적용하고 있어, 공학 또는 생물정보학 같은 비전통적 학문분야에 적용되었던 방법론을 찾기 어렵다. Jones 등(2006)의 최근 연구는 전혀 다른 수학적 방법론을 기반으로 개발되어 그 정교함과 예측력에서 차이가 뚜렷한 3개의 다른 계리적 평가도구, 즉 전통적으로 잘 알려지고 널리 사용되고 있는 도구인 '위스콘신 비행 위험성평가 도구, 수형분류 접근법(classification tree approach)을 적용하여 맞춤형으로 개발된 위험성 평가도구, 최신기술인 신경회로망 분석을 활용하여 개발된 도구 등을 비교하였고, 그 결과를 통해 보다 근래의 정교화된 분석적 접근을 통하여 상당한 개선 가능성이 있었음을 확인하였다.

Jones 등의 연구에서 흥미로운 것은, 수형분류 접근법을 기초로 개발된 도구는 '위스콘신 비행 위험성평가 도구'와 어떠한 항목도 공유하지 않았으며, 더욱이 수형분류 접근법에 기초해 개발된 도구는 '위스콘신 비행 위험성평가 도구'에 비해 더 많은 소년을 저위험군으로 분류하였다. 한편, 신경회로망 분석을 활용한 도구는 다른 두 도구와 비교해 훨씬 더 많은 소년을 저위험군으로 분류하였다. 더욱 중요한 결과로서, 3가지 모델에 대한 예측타당도 연구에서, 위스콘신 모델에 의해 저위험군으로 분류된 24.4%의 소년이 추적기간 동안 재범한 한편, 수형분류 모델의 저위험군은 17.4%, 신경회로망 모델의 저위험군은 3.0%의 재범률을 보였다.

이러한 연구결과들은 소년사범과 사회사업이 현재 상태에 안주하려는 경향에 심각한 도전을 준다. 기존에 널리 사용되어 온 위험성 모델은 저위험군 분류에 효과가 없어 Andrew 등이 주장한 위험-욕구-반응성 접근에서 제시하는 효과적인 재활원칙에 부합하지 못한 측면이 있다. 이에 더하여,

Schwartz 등(2004)은 타당한 동적 위험요인의 확인과 데이터 수집 및 도구 업데이트를 위한 최신 기술 활용을 통하여 기존의 단일·고정적 위험성 측정 방식이 아닌 연속형 위험성 평가 점수를 제공할 수 있음을 주장하였다. 이런 방법론상의 진보는, 대상자에게 처우기간 동안 발생한 변화를 담당자가 확인할 수 있도록 하므로 치료 및 처우의 관점에서 중요한 의미를 가지며, 이렇게 축적된 지식은 특정 개인 또는 집단에 대한 효과적인 개입 또는 예방적 방안을 확인하는데 큰 도움을 줄 것으로 기대된다.

연속형 측정과 위험성 평가 방법이 현재의 분석력과 기술력으로 가능할진데, 현재 소년사법과 아동복지에서 활용되고 있는 위험성 평가도구는 이 수준에 훨씬 못 미치고 있다. 소년사법과 아동복지 분야의 거의 모든 위험성 평가도구가 지역 데이터 조건에 맞게 수정되거나 차용되었으나 타당화 과정 없이 피평가자의 삶에 중대한 영향을 미치는 결정을 보조하는 수단으로 활용되고 있다. 이러한 위험성 평가의 오용과 남용 결과, 기존의 위험성 평가가 best practice로 고려되는 수준에 미치지 못함에도 불구하고, 계리적 평가도구가 임상적 판단보다 강력하고 탁월하여 치명적 손상 없이도 수정이 가능하리라는 잘못된 인식과 기대 때문에 여전히 널리 사용되고 있다.

Zinger(2004)의 지적처럼, 계리적 위험성 평가에 대한 대부분의 비판들은 합리적인 대안을 제시하지 못하고 있다. 그렇다고 하여 임상적 평가로 회귀하는 것은 불명확하고 분간할 수 없는 편향을 초래하는 방향으로 우리를 이끌 뿐이다. 이에 대한 답은, 계리적 위험성평가 분야가 겪고 있는 이론과 현실의 차이를 분별함으로써 최소한의 질을 보장하는 표준을 세우는 방향으로 빠르게 움직이는 것이다. 본 논문을 통하여 계리적 위험성 평가가 소년의 위험성 정도를 평정하는 방식과 정확도에 있어 천차만별이라는 사실을 확인하였다. 계리적 위험성 평가의 잠재적 수혜는 위험성 예측 과정에서의 고유성을 유지함으로써만 최대화될 수 있음을 인식할 필요가 있다.

III. 논의와 정책적 고려

본 논문에서 지적하고 있듯이, 미국에서 소년보호관찰과 관련한 연구들이 증가하고 있으며, 이 연구들을 검토한 결과로서, 보호관찰 서비스와 프로그램은 성 특화되고 잘 계획되어 운영되어야 하며 범인성 요인에 초점을 맞춰야 한다는 발견들은 소년 보호관찰의 효과성 개선에 관심을 가진 실무자와 정책입안자에게 유용함에 틀림이 없다. 소년에 대한 억제와 통제에 주로 의존하는 보호관찰 서비스는 효과적이지 못하다는 연구 결과를 프로그램 설계와 재설계에 주의 깊게 반영하여야 한다. 또한, 미국의 소년보호관찰기관이 더욱 확대되고 강화된다면 국가운영 또는 사설 소년원과 소년교도소에 입소하는 소년의 수를 감소시키는데 큰 영향을 미칠 수 있다는 많은 증거들을 발견하였다.

신경회로망을 활용한 위험성 평가에 대한 최근의 연구는 매우 유망하여, 소년보호관찰 프로그램의 효과성 개선에 관심 있는 관계자들에게 우선 과제가 되어야 한다. 청소년과 아동분야에서 신경회로망이 처음으로 적용된 분야 중의 하나는 아동복지 중 아동학대 분야라 할 수 있다. 나는 이 분야 연구팀의 구성원으로, 신경회로망 이론이 아동복지 분야에서 위험성 예측력을 유의하게 개선할 수 있는지와 구체적으로 가정에서 미래에 발생할 아동학대 위험성의 예측력을 유의하게 개선할 수 있는지를 검토했다. 그 연구결과, 신경회로망은 취약한 아동을 더욱 효과적으로 보호하고 아동복지 종사자의 실무를 개선할 수 있는 위험성 평가도구 개발을 위한 효과적인 방법론임이 밝혀졌다(Schwartz, Kaufman, Schwartz, 2004). 이 결과는 이후 펜실베이니아 대학의 공학교수에 의해 재현되어 신뢰도 수준을 제고하기에 이르렀다.

이상에서 소개한 것과 같은 연구가 현재 현장에까지 적용되고 있어 기쁘다. 뉴욕주의 아동복지 관계자들이, 아동학대로 의심되는 사건의 조사와 아동복지 핫라인에 사용할 목적으로 위험성 평가도구를 개발하기 위한 프로젝

트 수행을 위해 우리 연구팀과 일하고 있다. 게다가, 아동학대와 소년비행 사건을 관할하는 필라델피아의 복지부와 이 기술의 활용방안에 대해 논의하고 있는 중이다. 아동복지 분야에서도 증거기반실천이 더디게 수용되고 있긴 하지만, 머지않은 장래에 신경회로망의 사용이 미국의 다른 지역으로 점점 확대될 것이라 확신하는 바이다.

아동복지 분야에서 우리 연구가 거둔 고무적인 결과로, 우리 연구팀은 신경회로망이 소년사법에서 더욱 효과적인 위험성 평가도구 개발로 이어질 수 있을 것으로 기대한다. 본 논문에서 지적했듯이, 결과는 고무적이며 신경회로망은 소년범죄자를 좀 더 정확하게 분류하는 능력과 위험성 예측력을 유의하게 향상시켰다. 더구나, 이미 언급하였듯이, 신경회로망에 적용된 최신 기술과 방법론은 측정도구를 업데이트하고 연속형으로 위험성을 평가할 수 있는 기회를 제공하기도 하는데(Schwartz, Jones, Schwartz, & Obradovic, 2008), 위험은 본질적으로 역동적이어서 정적현상이라는 측면과 보호관찰관이 개입전략을 계획하고 더 효과적인 서비스를 제공하는데 도움을 주고자 하는 측면 때문에 연구의 결과에 더욱 중요성이 더해진다.

그러면 우리 연구가 소년보호관찰에서 가지는 의미는 무엇인가? 가장 중요한 함의는, 우리는 지금 소년 보호관찰 서비스의 효과성과 질을 향상시킬 수 있는 잠재력을 가진 강력한 새로운 기술을 보유하고 있다는 것이다. 우리는 소년 범죄(비행)자들을 좀 더 정확하게 평가하고 재범죄(비행) 가능성을 예측하는 능력을 한층 더 향상시킨 도구를 개발할 수 있으며, 소년 대상자의 욕구에 맞는 서비스 수준과 대상자 타입을 매치함으로써 보호관찰의 실효성을 향상하고 소년사법 자원의 활용을 극대화할 수 있게 되었다. 요약하면, 우리 연구는 소년 보호관찰관에게 큰 도움을 주어 그들의 전반적인 수행을 향상할 도구를 개발할 수 있음을 의미한다.

지금까지, 소년사법에 신경회로망을 이용한 선구적 연구는 미국에서 진행되었는데, 우리는 신경회로망 기술이 다른 나라에서도 적용되면 미국의 경

우만큼의 성과가 있을지 궁금하다. 한국에서도 그러한 성과가 있을지 살펴보는 것은 흥미로운 일이 아닐 수 없다. 나의 동료들과 나는 그 가능성에 대해 낙관적이며 체계적 방법으로 조심스레 가능성을 타진하는 것이 중요하다고 생각한다. 그러므로 우리는 한국의 보호관찰 관계자들이 우리와 유사한 연구의 진행을 고려해볼 것을 권하고자 한다. 의미 있는 결과를 산출하기 위해 종종 수년이 소요되는 전통적인 기존의 연구방법과 달리, 신경회로망을 활용한 연구는 비교적 저렴한 수행비용이 들며, 1년 이내에 완료할 수 있는 장점이 있다. 신경회로망 기반 모델을 형성할 만큼의 충분한 데이터가 필요할 뿐이며, 모델 형성 후 현장에서 검증 절차를 거치고 기존의 도구와 비교하면 일단락된다. 또한 이와 같은 연구를 수행하기 위해 새로운 데이터를 수집할 필요가 없다. 예를 들어, 미국에서 신경회로망을 이용하였던 연구는 소년사법과 사회복지 기관에서 일상적으로 수집되는 자료를 활용하여 수행되었으므로 새로운 데이터를 수집하거나 기존의 자료 축적체계를 수정할 필요가 없었다. 한국 소년사법 자료와 그 수집과정에 대해 아는 바가 없으나, 이미 수집된 자료만으로도 이 연구가 수행될 수 있을 것으로 생각한다.

프로젝트의 착수가 본 국제 학술세미나의 결실이 될 수 있을지 모르겠으나, 나의 동료들과 나는 한국의 관계자들과 함께 일할 수 있다면 더 할 나위 없이 기쁘겠으며 신경회로망을 가석방 보호관찰 분야에 적용 가능성을 탐색해 보는 것도 흥미로운 일이라 생각한다.

다시 한 번, 이 역사적인 학술세미나에 초대해 주신데 감사의 말씀을 드린다.

[제2주제]

공공보호와 잉글랜드·웨일즈 보호관찰의 변화

*Public Protection and the Transformation of the English and
Welsh Probation Service*

Dr Mike Nash

(英 포츠머스대 학장)

Public Protection and the Transformation of the English and Welsh Probation Service.

Dr Mike Nash*

In 2007, the probation service in England and Wales celebrated 100 years of existence. It is almost impossible now to compare its evangelical, humanist origins with the law enforcing, public protection service of today. A slow process of evolution has seen it change from a Christian based, reforming and voluntary service to one which is professional, highly bureaucratic and now in close association with the prison service under the National Offender Management Service (NOMS), established in 2004 (for a comprehensive historical overview see a series of articles by McWilliams, 1983, 1985, 1986 and 1987 and more recently Raynor and Vanstone, 2007).

This process of change has been incremental and has largely reflected prevailing political and criminological agendas. Criminologically, the major change has arisen from the decline in influence of Positivist thinking. This school of thought had championed the idea that the focus should fall on the offender rather than the offence, that in some way the offender had been driven to commit a crime (from biological, psychological or other factors) and that the criminal (and therefore his offending) could be helped and reduced by some form of intervention or 'treatment'. This in essence formed the underlying ethos of the probation service for much of its history. Politically of course, these ideas became increasingly unacceptable, as indeed they did to many criminologists, and rather than a notion of offenders being driven to offend, the prevailing orthodoxy shifted towards a view that offenders made choices and one of those was to offend. This rational choice view has of course been much debated. Even the reforming Conservative government of Margaret Thatcher produced a policy document that cast doubt on building sentencing arrangements that assumed that offenders thought about their offending and would be deterred if they thought they would be caught (Home Office, 1988). We all know that many offenders do not think and plan; instead they act on the

* Dr Mike Nash is Reader in Criminology and Head of Department at the Institute of Criminal Justice Studies, University of Portsmouth, England.

spur of the moment or out of a human emotions such as anger or jealousy. However for our purposes, it is clear that in this changing attitude and approach to crime and criminals, the role of the probation service would also have to change indeed Margaret Thatcher had made it clear that organisational survival depended upon a major change in approach to offenders by the probation service. She was keen to stress that ex-service personnel might make more effective 'enforcers' of the law than probation officers.

Implicit in this approach was the widespread view that probation officers not only 'befriended' offenders, but were actually 'on their side'. As such they were regarded by many (especially the police service) as apologists for offenders, as people who made 'excuses' for their behaviour and who were not interested in victims. This is a gross generalisation and a poor characterisation of probation officers. In essence, even social work training for probation officers was meant to help offenders overcome the problems that may have contributed to their crimes. In other words it was a form of crime prevention, but unfortunately became characterised as an excuse culture. The professional independence of probation officers, a flat management hierarchy and relative absence of national standards all compounded an impression of what went on (or did not) behind the probation officer's door and that impression was that officers were not confronting offending behaviour (now regarded as a core task).

This rapid description of a process that occurred over 80 years received a sudden acceleration in 1991. The 1991 Criminal Justice Act (CJA) invented a new philosophy that the probation service would have to adopt known as punishment in the community (Worrall, 1997). This is very important because in many respects it paved the way for the very easy adoption of the public protection ethos which now so dominates probation activity. It is therefore important to briefly consider the developments arising from the 1991 Act. Underlying the Act was a strong political philosophy, but one which contained seemingly conflicting purposes. Firstly the Conservative government were heavily committed to a punitive law and order agenda. They pledged to reduce crime and would, as a result put more police officers on the streets and ensure that there were enough prison places for all the extra criminals who would be caught. However, despite its strong public appeal, this policy conflicted with another Conservative pledge, to reduce the burden of individual taxation. The law and order measures were hugely expensive; none more so than the cost of additional prison places. So the dilemma for the government was how to deliver on two pledges which in part contradicted each other; lower taxes but

tougher law and order. Indeed they had been striving to achieve these twin aims since Margaret Thatcher's celebrated quote in 1979, 'The demand in the country will be for two things: less tax and more law and order' (Nash and Savage, 1994: 137).

The solution was the re-invention of the probation service and the disposals it administered. The overarching concept was that these would become community punishments and each would represent a deprivation or restriction of liberty in some form. Prison would be reserved for the most serious cases and offenders supervised in the community would also be made to face up to the consequences of their actions and their responsibilities. It was almost as if community punishment was being presented as equally as tough, if not tougher, than going into custody. The probation service had therefore become reconfigured from a nominally helping agency to a punishing agency. This did not necessarily change the ethos of probation staff overnight but there were tough new national minimum standards to ensure that probation officers enforced offender compliance with the new orders. Thus alongside punishment, enforcement was given a higher priority in the work of probation staff. In essence the aim was an attempt to make community sentences more acceptable to sentencers, not as an *alternative* to punishment (custody) but as another *form* of punishment in its own right. Symbolically probation became a sentence of the court, rather than in place of it. The hoped-for outcome was a reduction in the size of the prison population and consequent reduction in expenditure (in fact within a few months the net effect of the 1991 CJA saw the prison population reduce from 48,000 to 42,000 (a reduction of 12.5%). The probation service was therefore re-branded as a tougher agency, one that would rigidly enforce the new community punishments and give sentencers the confidence to make disposals other than custodial sentences a seemingly successful strategy soon to be undone by the efforts of Michael Howard as Home Secretary as he enthusiastically endorsed a range of imported ideas from the United States (Jones and Newburn, 2007, Tonry, 2004, Dunbar and Langdon, 1998).

One other point should be made about the 1991 CJA. This concerned the departure from the essential underpinning philosophy of the Act, that of proportionality. In essence the Act had sought to reduce the use of custody not only by making community sentences tougher, but also limiting the ability of judges to use previous convictions in determining sentence. Sentences should therefore be proportionate to the seriousness of the crime committed, not an accumulation of previous convictions. In other words sentences would reflect offence rather than offender. However, for violent and sexual offences the proportionality principle was

disbanded and the court was able to consider previous behaviour when considering sentence for the most recent offence. This enabled the court to depart from proportionality and pass the maximum permitted sentence in law, even if it was not warranted by the seriousness of the crime, if they thought the offender posed a danger to the community. This change in principle has been continued ever since, with commentators such as Garland (2001) describing this as penal marking for life of certain offenders, and risk control by Hudson (2003).

By the end of the decade the change process had moved on along way. For example, the formal professional qualification for probation officers, until then a qualification in social work, was abandoned to be replaced eventually with a degree in community justice. Alongside this certain functions were removed from probation officers, in particular family court work (parental child custody disputes, adoptions etc) and work with juvenile offenders. Two new organisations were created; The Youth Justice Board (YJB) in 1998 to work with offenders up to the age of 18, and the Children and Family Court Advisory Support Service (Cafcass) in 2001 to work with children and families. Both of these developments saw a hiving-off of work from the probation service that was no longer considered relevant to its core work with offenders its continuation seemingly at odds with the grand new punitive vision. Having lost these responsibilities, 2001 also saw the formation of the National Probation Service, creating much closer central control and direction over probation policy. Finally, in this quick historical overview, the creation of the National Offender Management Service in 2004 (Carter 2004) needs highlighting. This unified corrections service was announced with very little consultation and in great haste. Its establishment effectively set the seal on 'old style' probation work and aimed to create an 'end-to-end' offender management service, with no breaks between community and custodial work; a seamless sentence effectively coordinated by a designated offender manager. It is significant that by 2009 almost every headquarters senior position in NOMS is held by a member of the prison service. In NOMS HQ there are 37 senior managers with a probation background and 27 managers. In contrast there are 391 senior managers with a prisons background and 1078 managers (House of Commons, 2009). It could be argued that in many respects the probation service has been sidelined. That said, 'What Works' and effective practice principles have underpinned much of what the probation service and indeed the prison service now does in its work with offenders so a rehabilitative focus has been retained, albeit in a more overtly punitive context (for an excellent overview see Maguire, 2005).

It can be seen therefore that over the last decade of the twentieth century, the probation service had been shifted a significant distance from its roots. Much of its local nature had been lost; it had moved in effect from a 'helping' to a 'punishment' focussed service; it was no longer an alternative to custody but a restriction of liberty in its own right and had been firmly moved into a corrections framework alongside the prison service. Indeed even its name was mooted to be changing to the Corrections Service, but this has not, as yet, happened. Although these changes have altered the aims and ethos of the probation service, it is argued here that the growth of the public protection agenda has made the most significant impact on the way in which probation officers work. Again, it is worth noting two significant dates; in 1998 the Sex Offenders Register (SOR) was introduced and in the 2001 the Multi Agency Public Protection Arrangements (MAPPA) were established. Although largely a police responsibility, the register did bring about considerable cultural shifts for police and probation officers (Nash, 1999, Maguire, Kemshall, Noaks, Wincup & Sharp 2001). The issue here was that although the police were the keepers of the register and were responsible for checking offenders' whereabouts, this role also entailed a degree of risk assessment and in these terms this represented a new task for the police service. Therefore they naturally looked to those with greater expertise and experience; the probation service. This arrangement brought these two agencies closer together and since that point collaboration has grown significantly under the public protection banner (Nash and Walker, 2009, Mawby and Worrall, 2004). MAPPA of course make this collaboration a statutory requirement; the police and probation services were made Responsible Authorities by the 2000 Criminal Justice and Court Services Act (CJCSA). These two agencies were required to collaborate in order to manage the risks posed by high risk of harm, or potentially dangerous offenders in the community. MAPPA was to be a set of arrangements that would ensure that collaboration happened. Indeed the requirements were extended by the 2003 Criminal Justice Act which made the Prison Service the third responsible authority and placed a duty to cooperate on a range of other agencies (for example, social services, health services, education, housing services etc.). The aim here was to ensure that individual agency concerns with confidentiality would not impede the public protection role, although there remain ongoing concerns about the effectiveness of multi agency work (Nash and Walker, 2009, Kemshall, 2008).

Mappa has therefore seen a major transformation of the probation service, but also of the police service. The assessment and management of risk of harm in both

services (but also in the prison service) has become a major commitment. As a result of assessing and producing levels of risk, there has also been an impact upon the distribution of expertise and experience notably within the probation service, but also in the police service where public protection units have been established, some of them in partnership with probation services. What does this mean in reality? Offenders are risk-assessed at various stages of their criminal career. The probation service will assess an offender at the pre-sentence stage for likelihood of offending and likely risk of harm. This process should be regularly undertaken and updated during community and custodial supervision. It has also become an essential pre-release from custody requirement and is probably the defining feature of the Parole Board's release decision. Both the probation and prison services make use of the nationally approved Offender Assessment System (OASys) whilst the police tend to use Risk Matrix 2000 a simpler and quicker assessment tool. The risk assessment score or level will in effect determine the type and intensity of supervision or management of the case once the offender is in the community. Under MAPPA there are four levels of risk; low, medium, high and very high. These translate into how the case will be managed. Level 1 or low risk is assessed as needing only single agency oversight for example the probation service. It should be noted however that level 1 does not always mean a low risk offender, medium and high risk offenders may be managed at this level if their risk management plan is considered robust enough. Level 2 management requires a MAPP meeting and should be the initial default position for high risk offenders (but may take low risk offenders if circumstances change). Level 3 management is again a MAPP meeting but this time at a more senior level where resources can be committed by those representing agencies at short notice this level is for the highest risk offenders. (It should be noted that for the most critical risks a group will oversee the case within the National Offender Management Service in London).

The latest MAPPA figures (2007-8) show that there are a total of 50210 offenders in the community under these arrangements, rising from a total of 39492 in 2003-4. The largest increase has been in the numbers of registered sex offenders under the 1997 Sex Offenders Act, although this should not be surprising as once on the register it will take a number of years for offenders to be removed if ever. The majority of offenders are managed at level 1 (single agency). At level 2 there were 11734 offenders in 2007-78 (23.7% of total) and 1072 at level 3 (2.14%). There have been small increases in the various 'outcomes' of the level 2/3 MAPPA cases. For example, the numbers returned to prison for breach of licence was 1659

in 2007-8, up 3000 in two years. This may well reflect a more cautious approach from probation officers who are very well aware of the potentially devastatingly bad publicity if cases go wrong. Serious further offending (Nash and Williams, 2008) has also seen a slight increase at level 2 (50 in 2005-6 to 72 in 2007-8). At level 3 numbers over the same period actually fell from 12 to 7. It is this last figure that no doubt contributes much to the British government's claim that its public protection system is among the most advanced in the world. The highest risk cases are producing small numbers of repeat serious offences and this could be attributed to the success of the multi-agency arrangements. However it must also be noted that in some high risk offender areas, such as life sentence prisoners, serious re-offending rates have been traditionally low, long before MAPPa came into existence. For example, research on reconvictions for the first group of life licences (1972-1994) found that of 1691 released, only 66 had been reconvicted of a 'grave offence', 21 of these for homicide (19 of whom had a previous homicide conviction), a figure of 1.24% (Kershaw, Dowdeswell and Goodman, 1997). Figures for sex offenders sentenced to long-term imprisonment (4 years or more) also show fairly low reconviction rates at the 4 year point after release of 5% (Friendship and Thornton, 2001 in Hood, Shute, Feilzer and Wilcox, 2002:379). However, Hood et al also note that reconviction rates also depend greatly upon the original type of victim in sexual offending, with familial abusers showing zero reconvictions and imprisonment for violent and sexual offending after 6 years. In contrast, 32% of extra-familial offenders had been imprisoned for a sexual or serious violent crime (2002:379). Therefore assumptions about 'success' have to be predicated upon the type of offender under discussion, with certainly stranger sex offenders posing the greatest risk of serious reoffending, whereas violent offenders, especially murderers, posing a very low risk. So it must be questioned if the low reoffending rates cited by MAPPa as a success indicator would have happened anyway, but clearly the figures for returns to custody reflect a proactive management of the case which undoubtedly benefits from multi agency participation. If the highest level of risk is successfully managed, the figures for serious further reoffending from lower risk categories do not paint such a good picture (Bridges 2006). Bridges has estimated that 80% of serious further offending is committed by low to medium risk offenders and the difficulties with this need unpacking.

As noted above, resources (staffing and their expertise) are directed towards high risk offenders rightly so most people would probably argue. This naturally means that in offender management teams dealing with lower risk offenders, there

may be fewer staff available and they may have less experience they almost certainly have less experience in supervising and assessing high risk offenders¹⁾. The problem here is that risk of harm is not static it is as moveable feast. In other words, if there is a change in the offender's circumstances, they might move from low or medium risk to high risk very quickly. Would an inexperienced supervisor be able to recognise signs of deterioration? Would they recognise warning signs? Most importantly, would they have a good understanding of the context and situation of the offender's previous criminal behaviour? If we take Scott's (1977) well known equation; *Offender + Potential Victim + Circumstance/Context = Offence*, then it is clear that any manipulation can increase or lower risk. For example, removing the offender from the equation will quite simply eradicate risk of harm (at least in the community but the offender may still present a risk in prison). Equally removing the potential victim may lower risk or changing the context may also help, such as helping an offender who normally offends as a result of heavy drinking to overcome his addiction and aggressive behaviour. The same equation will also show where risk is increasing but, unless the supervisor is aware of the offending context in detail for example, it is unlikely warning assigns will be recognised and acted upon. Thus, well run multi agency systems may well be effective within their own parameters, but there does remain a significant question mark over the concentration of skills and expertise and its consequent dilution elsewhere in the organisation.

Systems such as MAPPA may therefore pose something of a dilemma. On one hand the standardised assessment of risk should eliminate some of the biases arising from more clinical methods; classifying or tiering offenders based upon assessed risk enables a more effective deployment of resources and a formalised system enshrined in legislation should enable more effective communication. On the other hand the system can develop its own problems. One of these as already noted is the evolution of a binary system the organisations splits around those who work with high risk offender and those who do not. The problem here, as indicated in Bridges' (2006) work, is that any level of assessed risk could produce a serious fur-

1) In 2009 a tragic case was reported heavily by the British media of two French students having been brutally murdered by Dano Sonnex, a man recently released from custody. A lower than justified risk assessment resulted in his case being allocated to an offender management rather than a public protection team where it is possible greater awareness of the risks posed may have led to firmer action being taken against him. The case emphasised the lack of public protection experience at different levels of the probation service. The official reports arising from this case can be found at: <http://www.justice.gov.uk/news/announcement040609a.htm>

ther offence; in fact sheer numbers will ensure this outcome. The real difficulty arises when other staff do not have the necessary skills. The system is open to further abuses of course. For example, if a senior probation officer needs to increase resources in his/her team, one way of doing so is to 'inflate' the numbers of high risk offenders, which in themselves pull in additional staff. It should also be noted that a near obsession with risk in criminal justice agencies can lead to defensive and defended practice. Probation officers might therefore be readier to instigate breach and recall proceedings than before; caution dominating their everyday decision-making processes (Lancaster and Lumb, 2006).

There are additional difficulties with the English MAPPA system. One of these concerns the numbers of cases entering the system. Under present legislation, the commission of any of 153 offences under the 2003 CJA will trigger a consideration of dangerousness and, if certain conditions are met, a public protection sentence must be imposed. Unsurprisingly, the indeterminate sentences for public protection (IPP) have proved popular with sentencers. It absolves Judges of the sentence length decision and means that the Parole Board now has to decide the release date of thousands of prisoners. Many of these are serving short tariffs (the sentence length they would have received had it been a fixed sentence) and hundreds are already beyond this nominal date. In effect, they have been unable to convince the Parole Board of their 'safety'. Again the problem is one of resources. As so many prisoners have been made subject to IPPs, the accredited programmes they need to complete in order to be eligible for release are over-subscribed and many are moved between institutions awaiting a vacancy. This produces in effect a toxic mix in prisons, as many longer-term life sentence prisoners are kept waiting to enter their programmes. This highlights another issue with public protection processes and that is the growing size of the public protection 'problem'.

The issue here is that numbers entering the public protection system are incrementally increasing but is the actual 'problem' that much worse? In other words, are there many more dangerous people in our communities OR have we developed a legislative process, allied to a risk-averse culture, which sees risk everywhere and attempts to manage it away? In the early days of the IPP scheme, offenders were sentenced with tariffs of a few months²⁾. In essence they had not committed a seri-

2) Under the Criminal Justice and Immigration Act (2008) IPP sentences are now restricted to offenders requires to serve a *minimum* tariff of two years. As these sentences have proved to be so popular a further restriction on their use has been imposed with the removal of the presumption of dangerousness where there is a previous conviction for a violent or sexual crime. Previously this almost guaranteed that an IPP would have been imposed.

ous crime but had been assessed as posing a risk. Once the high risk label is applied however it is difficult to remove. The public protection caseload therefore becomes inflated. More elaborate risk assessment procedures are applied to the majority of offenders even if it is unwarranted. They are time consuming and bureaucratic; taking time from face-to-face work with offenders. Public protection is something of a vicious circle. The more that legislation creates eligibility, the greater the numbers entering the system. This in turn fuels a public view that the problem is increasing and there are demands for tougher legislation and stricter policies. The work involved in administering this process and consequent specialisation produces the adverse effect of limited time to do real work and a dilution of the necessary professional skills throughout the organisation, rather than in parts of it. When a serious further offence occurs, as it inevitably will, a further round of system strengthening and net-widening unfolds which in turn exacerbates the problems just identified.

Over the last few years the English media have been full of horrendous stories of serious further offence cases, those where prisoners have been released to kill again, or other offenders in the community have committed serious crimes. No agency has been spared criticism. Problems have been found in inter-agency communication; not bringing prison information forward to community risk assessment processes; inadequate information presented to parole boards; ineffective consideration of static (actuarial) information; an incomplete understanding of offence behaviour in context; poor MAPPA referral processes and incomplete presentation of information and weak supervision of offenders in the community and in some cases an over-concern with offender rights (Nash and Williams, 2008). Many of these failings have been identified in official inquiries and are common with many of those made in child protection cases (Reder, P., Duncan, S. and Gray, M. (1993). Inevitably system strengthening is the result but attention also needs to be paid to the skills and attitudes of those involved. Gale (2009) has produced research which suggests that as the probation service becomes more technical in its work that staff at one and the same time become more skilled but that the work is less skilful. In other words they become good bureaucratically and technically, but lose some of their 'professional' skills and judgement. As public protection increasingly enters this technical world, are basic skills such as listening, interviewing, observation, non-verbal recognition and an ability to encourage offenders to speak their thoughts, being lost? As technical equipment such as CCTV, electronic tagging, tracking and remote monitoring of sex offender's computers becomes more com-

mon, it is possible that 'human' skills may be compromised, yet many tragedies often result from a failing in these skills.

The author has also recently conducted some research into professional attitudes among the MAPPA agencies (Nash and Walker, 2009). It found that the two original responsible authorities under the 2000 CJCSA had evolved a 'view' of public protection which appeared, from our findings, to be in some ways dismissive of the views of other contributing agencies, including the other RA, the prison service. It appeared as if they shared a view of what public protection entailed and that other views were somehow less important. If this finding were to be replicated on a wider scale it would have serious repercussions. At the heart of multi agency working has to lay a willingness to talk and more importantly to *listen*. If agencies believe that their contribution is not valued then they will withdraw, become poor attendees at conferences and unwilling to challenge the dominant view. This is very ineffective public protection.

Finally perhaps it is important to consider the cultural impact of public protection on the ethos and working practices of the probation service. As noted at the beginning of this article, the service has become more 'enforcement' focussed in recent years. In part, public protection issues are related to this. As public protection has become a principal aim of the service, so it has removed opposition to the developing punitive role. It is rare that anyone will oppose measures aimed at protecting the vulnerable and innocent, especially children. Yet this relatively narrow focus on a small problem has the effect of impacting on attitudes right across the service. Thus even those staff not in public protection teams become more focussed on confronting offender behaviour and rapidly recalling them to custody in the event of any breach of licence. The original 'forgiving' ethos of the service has disappeared to a large extent, not exclusively as a result of the public protection problem, but certainly it has been accelerated by it.

So what of the future of the probation service in this new public protection and offender management world? It is evident that serious further offence cases will continue. Human beings will continue to commit crimes despite any system designed to manage them and prevent or reduce reoffending; but lessons need to be learned from this. One major lesson surely is for governments to recognise that the 'problem' of potentially dangerous offenders is not growing at the rate at which it is being *constructed*. Even if the public protection system acts as a filter to classify those who need the highest levels of management, a much larger number will not require it and probably never have. Yet the process of filtering takes a huge

amount of time and has its own massive bureaucracy. It therefore detracts resources from real work with offenders. Secondly, the process of offender classification will inevitably lead to a redistribution of resources towards those posing the highest levels of assessed risk of harm. Yet many public inquiries in the UK have shown that serious further offences have been committed in much greater numbers by those with a lower risk classification. Yet it these offenders who are supervised by less qualified officers, those without public protection experience, or by non-qualified probation officers. Indeed under present contestability plans (Offender Management Act, 2007), they are likely to be supervised by a range of non-probation staff (Fitzgibbon, 2007). Thirdly it has to be recognised that multi agency public protection arrangements must mean precisely that, and not be dominated by two leading agencies. It is evident that people die in a variety of scenarios and that their lives and those of their killer or assaulter are touched by many agencies, each therefore has a vital contribution. Professional staff need to be willing to listen to others and act on their information as appropriate. Equally it is essential that the skills to recognise offending behaviour, deterioration or a replication of previous circumstances, is widespread. Good multi agency training is essential. Ways need to be found to rescue the bureaucracy of public protection. The latest MAPPA Guidance (Ministry of Justice, (2009) runs to 347 pages a huge document. Perhaps time would be better spent up skilling a larger number of people and working to overcome one of the most basic problems of multi agency working namely a belief that someone else is doing the job, when in fact they think that you are.

Research by Fitzgibbon (2008) reveals that the parole board pays most attention to reports when they believe that the probation officer (author) really knows the offender well. Yet the reality is that probation officers spend less time with offenders. Home visits have been lessened due to the requirement for two people to be present. Financial restrictions means that many prison visits do not take place and are instead substituted by video conferencing or telephone interviews to provide information for what are hugely important decisions. Plans to contract out probation services to a range of supposedly specialist providers will only serve to diminish the number of people who really know offenders, and the context in which they offend, well.

The British government has incrementally increased the range of punitive measures deployed against potentially dangerous offenders. New legislation and ever-tighter polices have changed the working and cultural practices of a number of agencies but especially the police and probation services. However, it has also had

the effect of creating a climate of fear and impression that the problem is not only increasing, but that more and more measures are needed to combat it. Strong media attention has not helped and as a result many agencies have become risk averse. Parole Board releases are down considerably, for example discretionary conditional release (DCR) cases are down from 35.9% in 2007-8 to 24% in 2008-9. For life sentences, the impact of the external environment (especially negative SFO publicity) appears to have an immediate and significant impact. For example, in 2005-6 the percentage of lifer cases considered successfully for release was 23% of all. By 2006-7 and 2007-8 this had dropped to 15% of all. At this stage the British government were facing huge criticisms over the murder of a woman by a released lifer (HMIP, 2006) with almost no part of the criminal justice system escaping vilification. In the resulting period of great caution the impact on release decisions, and indeed probation recalls, is obvious. In terms of parole recalls, an average of 10% from 1998-2001, shot up to 28% in 2006-7 (Parole Board, 2009), again reflecting the caution of probation and parole board staff following the Anthony Rice Inquiry (HMIP, 2006). It is interesting to note that the Parole Board's Annual Report for 2002-3 was pleased to announce that approximately 50% of cases considered had been released on parole it is hard to imagine such a bold assertion being made in 2009. Numbers of IPP sentences are way above original government estimates and are now projected to grow to 12,500 by 2011 (House of Commons, 2007) a sharp increase on that projected in 2006 (Home Office, 2006). This is not surprising when the external climate suggest that no risk is acceptable when this is of course impossible to achieve.

The question now needs asking; is the system helping or hindering more effective public protection? What remains crucial to continued effectiveness is a need to ensure that the professional skills of probation officers remain appropriate to task and are not lost to standardised and bureaucratically driven risk assessment artefacts. These skills remain unchanged in many ways and must include: excellent communication ability (talking and listening); an ability to cope with what may be offender's darkest thoughts (and to act as appropriate); to recognise the offender's behaviour patterns; especially when repetition or replication may be happening and to seek, listen to and act upon the views of other professionals. Probation officers retain a critical role in public protection and it is essential that as many of them as possible have the necessary skills to do this extraordinarily difficult job.

References

- Bridges, A. (2006) Working with dangerous offenders. What is achievable? Unpublished paper, School of Oriental and African Studies, University of London, 15 November 2006.
- Carter, P. (2003) *Managing Offenders, Reducing Crime (The Carter Review)*, London: Home Office.
- Dunbar, I. and Langdon, A. (1998) *Tough Justice: Sentencing and Penal Policies in the 1990s*, London: Blackstone Press.
- Fitzgibbon, D. (2007) 'Risk analysis and the new practitioner: Myth or reality?' *Punishment and Society*, 9. 87
- Fitzgibbon, D. (2008) 'Fit for purpose? OASys assessments and parole decisions, *Probation Journal*, 55(1)
- Gale, J. (undated) *The Implications of Working with OASys: Staff Attitudes in Two Probation Service Areas*, Staffordshire University Business School Working Paper Series, retrieved from http://www.staffs.ac.uk/faculties/business/research/working_papers/ on July 13th 2009.
- Garland, D. (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Home Office (1988) *Punishment, Custody and Community*, London: Home Office.
- Home Office Statistical Bulletin (2006) *Prison Population Projections 2006-2013*, Issue 11/06, London: Home Office.
- Hood, R., Shute, S., Feilzer, M. and Wilcox, A. (2002) 'Sex Offenders Emerging from Long-Term Imprisonment, A study of their long-term reconviction rates and of Parole Board Members' Judgements of Risk', *British Journal of Criminology*, 42, 371-394.
- House of Commons (2007) Home Affairs Select Committee minutes, accessed July 17th 2009 from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmconst/467/467we34.htm>
- House of Commons Hansard, 21 January 2009, accessed from www.parliament.uk <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090121/text/90121w0028.htm>
- HMIP (2006) *An Independent Review of a Serious Further Offence Case: Anthony Rice*, London: HMIP.
- Hudson, B. (2003) *Justice in the Risk Society*, London: Sage.
- Jones, T. and Newburn, T. (2007) *Policy Transfer and Criminal Justice Exploring*

- US influence over British Crime Control Policy*, Maidenhead: Open University Press.
- Kemshall, H. (2008) *Understanding the Community Management of High Risk Offenders*, Maidenhead: Open University Press.
- Kershaw, C., Dowdeswell, P. and Goodman, J. (1997) 'Life Licensees Reconviction and Recalls by the end of 1995', *Home Office Statistical Bulletin, Issue 2/97*, London: Home Office.
- Lancaster, E. and Lumb, J. (2006) 'The Assessment of Risk in the National Probation Service of England and Wales', *Journal of Social Work*, 6, 275-291.
- Maguire, M., Kemshall, H., Noaks, L., Wincup, E. and Sharpe, K. (2001) 'Risk Management of Sexual and Violent Offenders: The Work of Public Protection Panels', *Police Research Series Paper 139*, London: Home Office
- Maguire, J. (2005) 'Is research working? Revisiting the research and effective practice agenda', in J. Winstone and F. Pakes (2005) *Community Justice: Issues for probation and criminal justice*, Cullompton: Willan Press.
- Mappa (2008) Annual Reports retrieved from link below, July 23rd 2009. <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/output/Page429.asp>
- Mawby, R. C. and Worrall, A. (2004) 'Polibation revisited: policing, probation and prolific offender projects', *International Journal of Police Science and Management*, 9, 2, 121-134.
- McWilliams, W. (1983) 'The mission to the English police courts 1876-1936', *Howard Journal of Criminal Justice* 22: 129-147.
- McWilliams, W. (1985) 'The mission transformed: professionalisation of probation between the wars', *Howard Journal of Criminal Justice*, 24 (4) 257-274
- McWilliams, W. (1986) 'The English probation system and the diagnostic ideal', *Howard Journal of Criminal Justice*, 25 (4) 241-260.
- McWilliams, W. (1987) 'Probation, pragmatism and policy', *Howard Journal of Criminal Justice*, 26 (2) 97-121.
- Ministry of Justice (2009) Mappa Guidance 2009, Version 3, London: Ministry of Justice
- Nash, M. (1999) 'Enter the Polibation Officer', *International Journal of Police Science and Management*, vol. 1 (4) 360-368.
- Nash, M. and Savage, S.P. (1994) 'A Criminal Record? Law, Order and Conservative Policy', in S.P. Savage, R. Atkinson and L. Robins, (Eds.) *Public Policy in Britain*, Basingstoke: Macmillan Press.
- Nash, M. and Walker, L. (2009) 'Mappa is Closer Collaboration Really the key

- to effectiveness?' *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 3 (2), 172-180.
- Nash, M. and Williams, A. (2008) *The Anatomy of Serious Further Offending*, Oxford: Oxford University Press.
- Parole Board (2009) see the webpage for recent annual reports (accessed July 22nd 2009): http://www.paroleboard.gov.uk/about/annual_reports/
- Raynor, P. and Vanstone, M. (2007) 'Towards a correctional service' in L. Gelsthorpe, and R. Morgan (Eds.) *Handbook of Probation*, Cullompton: Willan.
- Reder, P., Duncan, S. and Gray, M. (1993) *Beyond Blame: child abuse tragedies revisited*, London: Routledge.
- Scott, P. (1977) 'Assessing Dangerousness in Criminals', *British Journal of Psychiatry*, 131, 127-142.
- Tonry, M. (2004) *Punishment and Politics: Evidence and emulation in the making of English crime control policy*, Cullompton: Willan Press.
- Whitehead, P. (2007) *Modernising Probation and Criminal Justice: Getting the measure of cultural change*, Crayford, Kent: Shaw and Sons.
- Worrall, A. (1997) *Punishment in the Community: The Future of Criminal Justice*, London: Longman.

공공보호와 잉글랜드·웨일즈 보호관찰의 변화

내쉬 박사*

(英 포츠머스대 학장)

잉글랜드와 웨일즈의 보호관찰은 지난 2007년 보호관찰 설립 100주년을 기념하였다. 복음주의적, 인본주의적 기원을 가진 과거의 보호관찰과 공공보호를 위한 법집행 기관으로 거듭난 현재의 보호관찰시스템을 비교하는 것은 거의 불가능하다. 보호관찰은 기독교를 바탕으로 교화적이며 자발적 봉사로부터 시작되었으나 점진적으로 전문적이며 매우 관료적인 시스템으로 변모하였고, 현재는 2004년 설립된 국가범죄인관리청(NOMS)의 관리 하에 있는 교정국과도 밀접한 연관을 맺게 되었다.

이러한 점진적 변화는 당대의 주류 정치·범죄학적 의제를 많이 반영해왔다. 범죄학적으로 볼 때의 주요 변화는 실증주의 사고의 감소로부터 시작되었다. 기존의 실증주의 학파는 범죄보다는 범죄자에 더 집중해야 한다는 생각을 옹호하였고, 범죄자는 어떻게든지 (생물학적, 심리적 또는 다른 요인들로 인해) 범죄를 저지르게 되며 개입이나 ‘치료’를 통해 도움 받을 수 있고 범죄자수도 감소될 수 있다고 주장하였다. 이러한 사고는 보호관찰의 역사에서 보호관찰의 기본 사조를 형성하였다. 그러나 이러한 생각들은 정치적으로는 물론 범죄학자들에게도 점점 수용되기 어려워졌다. 또한 ‘범죄자가 범죄를 저지르도록 유발된다.’라는 당시의 우세했던 정설도 ‘범죄자는 자신이 범죄를 선택한다.’라는 관점으로 이동하였다. 물론 이런 합리적 선택의 관점은 예전부터 많은 논란이 있어왔다. 심지어 마가렛 대처(Margaret

* Mike Nash 박사는 영국 포츠머스 대학에서 범죄학 강의를 맡고 있으며 형사사법연구소의 학장으로 재직 중이다.

Thatcher)의 개혁 보수파 정부조차도 범죄자들의 합리적인 사고와 처벌의 억제력에 기본적인 양형제도 마련에 의구심을 가지는 정책문서를 발표하였다(Home Office, 1988). 우리는 많은 범죄자들이 생각하고 행동하지 않으며, 순간적 충동이나 분노와 같은 감정에 의해 범죄를 저지른다는 것을 잘 안다. 그러나 본 논문의 측면에서 볼 때, 범죄·범죄자에 대한 접근방법의 변화와 발맞추어 보호관찰의 역할 역시 변화되어야 한다는 것은 분명하다. 실제로 마가렛 대처는 보호관찰국의 조직적 생존이 범죄자에 대한 관점의 변화에 있음을 명확히 했다. 그녀는 보호관찰관보다 전직 공무원(ex-service personnel)이 더욱 효율적인 법집행가(enforcers)일 수 있다는 점을 강조했다.

대처의 접근법에는 보호관찰관이 범죄자의 친구일 뿐 아니라 실제로 ‘그들 편’(on their side)에 서 있다는 견해가 내재해 있다. 보호관찰관은 범죄자의 대변인 역할을 하거나 혹은 범죄자의 행동에 대해서는 변명을 하지만 피해자에게는 관심이 없는 사람쯤으로 여겨졌다. 이것은 과도한 일반화이며 보호관찰관의 특징에 대한 부정확한 묘사이다. 본질적으로는 보호관찰관에 대한 사회복지 훈련(social work training)도 범죄자들의 범죄유발 요인을 극복할 수 있도록 고안되었다. 즉, 사회복지 훈련은 일종의 범죄예방 전략이었음에도 불구하고, 변명의 대명사로 전락하였다. 보호관찰관의 직업적 독립성, 수평적 위계질서, 통일된 지침의 상대적 부재 등의 3가지가 보호관찰관이 범죄자의 행동을 직면(confronting)하지 않는다는 인상을 주었다. (현재는 이것이 가장 핵심 업무라고 여겨짐).

지난 80년에 걸쳐 발생한 이러한 묘사는 1991년 뜻밖의 가속화를 맞았다. 형사사법법(CJA) 1991은 보호관찰이 오늘날의 사회내 형벌을 채택해야 한다는 새로운 철학을 제시했다.(Worrall, 1997). 이 법은 오늘날 보호관찰 업무에 공공보호 도입의 초석을 놓았다는 점에서 매우 중요하다. 그러므로 1991년 법의 등장으로 일어난 변화에 대하여 한번 생각해 봐야 한다. 이 법의 기초를 이루는 것은 강력한 정치 철학이지만 표면적으로 상충되는 목표들도

포함하고 있다. 첫째, 보수정부는 처벌적 법질서(a punitive law and order agenda)에 매우 충실했다. 그들은 범죄감소를 위해 더 많은 경찰관을 길거리에 배치하고 미래 범죄자들을 수용할 충분한 교정시설이 마련되도록 하였다. 그러나 여론에의 강력한 호소에도 불구하고, 이 정책은 보수파의 다른 공약인 세금 감면과 충돌했다. 따라서 정부는 '낮은 세금과 강력한 법질서'라는 역설적인 두 가지 공약을 어떻게 이행할 것인가 하는 딜레마에 빠졌다. 실제로 그들은 1979년 마가렛 대처가 '국민이 국가에 바라는 것은 낮은 세금과 강력한 법질서'라는 문구를 발표한 이후 이 두 목표를 동시에 달성하기 위해 노력했다 (Nash and Savage, 1994:137).

이러한 문제에 대한 해결책은 보호관찰 조직 및 보호관찰 처분의 재고안이었다. 새로운 해결책의 핵심요소는 사회내처벌(community punishments)과 일정정도의 자유제한이다. 교도소는 가장 심각한 사건들을 위해 남겨졌으며 지역사회에서 감독되는 범죄자들은 그들의 행동에 대해 책임지게 되었다. 마치 사회내처벌이 구금형만큼 혹독한 것으로 묘사되었고, 보호관찰은 명목적 원조기관에서 처벌기관으로 재편성되었다. 그렇지만, 보호관찰관의 사상까지 하루아침에 바꿀 수는 없었으나 새로운 처분의 이행담보를 위한 국가 차원의 최소 기준(national minimum standards)이 마련되었다. 이로써 처벌(punishment)과 함께 집행(enforcement)은 보호관찰관 업무에 있어 최고의 우선순위를 부여받았다. 본질적으로 이것의 목표는 법관이 사회내처벌을 구금형의 대체가 아닌 독립형벌로서 수용하게 하도록 하는 것이었으며, 상징적으로 보호관찰 처분은 법원에서 대체 처벌이 아닌 처벌 그 자체가 되었고 그 기대효과는 수용인원 감소와 이에 따른 예산절감이었다. (실제로 1991년 형사사법법 제정 이후 교도소 인구는 48,000명에서 42,000명으로 감소하였다 (12.5% 감소)). 보호관찰은 새로운 사회내처벌을 엄격하게 집행하는 강력한 기관으로 탈바꿈하였으며 법관들에게 구금형 외의 처분을 내릴 수 있는 자신감을 주었다. - 겉으로 보기엔 성공적인 이 전략은 내무성장관

인 Michael Howard가 미국으로부터 도입한 전략들을 열정적으로 추진함에 따라 빛을 보지 못 하였다 (Jones and Newburn, 2007, Tonry, 2004, Dunbar and Langdon, 1998).

형사사법법(CJA) 1991에 대한 다른 점도 논의되어야 한다. 이것은 이 법의 철학을 구성하는 비례성 원칙(proportionality)의 이탈과 관련 있다. 본질적으로 이 법은 사회내처벌을 강력하게 만듦으로써 구금형의 감소를 의도했을 뿐 아니라, 양형시에도 판사들이 전과를 참작하는 재량을 제한했다. 그러므로 양형은 전과가 아닌 범죄의 심각성에 비례하여 부과되어야 한다. 즉, 양형은 범죄자보다는 범죄를 반영할 것이다. 그러나 폭력범죄와 성범죄에 관해서는 비례성 원칙이 적용되지 않았으며, 법원은 가장 최근의 범죄에 대한 양형시 이전 범행에 대해 고려할 수 있었다. 이것은 법원에 비례성 원칙을 벗어나 판결할 수 있는 권한을 주었으며 법정 최고형을 선고할 수 있게 하였다. 실질적으로 범죄의 심각성을 입증하지 못 하더라도 범죄자가 사회에 위협적이라고 판단했을 때는, 위와 같이 할 수 있으며 이러한 원칙의 변화는 지금까지 계속 이어져왔다. 이에 대하여 Garland(2001)와 Hudson(2003)과 같은 논평가들은 각각 이것을 특정 범죄자에 대한 평생 낙인(penal marking)과 위험 통제(risk control)라고 묘사했다.

1990년대 말까지 이러한 변화의 과정은 지속되었다. 예를 들어 보호관찰관의 공식적 자격 요건이 사회복지사에서 형사사법학 전공자(a degree in community justice)로 대체되었다. 이와 함께 보호관찰관의 특정 기능이 사라졌으며, 특히 가정법원 업무(자녀 양육권 분쟁, 입양 등)와 청소년 범죄자 업무가 보호관찰 업무에서 사라졌다. 만 18세 이하의 범죄자들을 다루기 위하여 1998년에 소년사법위원회(Youth Justice Board)가 설립되었으며, 아동·가정 업무를 담당하기 위하여 2001년에 가정법원 자문지원처(Family Court Advisory Support Service)가 설립되었다. 두 기관의 설립으로 이들 업무가 범죄자 관리에 있어서 핵심이 아니라고 여겨졌으며 보호관찰 업무에서 이

기능이 분리되었다. 이러한 업무들이 분리된 후 2001년에 국립보호관찰국(National Probation Service)이 설립되었으며, 보호관찰 정책에 대해 더욱 치밀한 중앙적 관리와 감독이 이루어졌다. 마지막으로, 2004년 전국범죄자관리청(NOMS)의 설립은 눈여겨 볼 필요가 있다. (Carter 2004) 이 새로운 통합기관의 출범은 매우 성급히 발표되었다. NOMS의 설립은 ‘옛 방식(old style)’의 보호관찰 업무를 중지하고 ‘끝과 끝을 잇는(end to end)’ 범죄자 관리 즉, 구금형과 사회내처벌 간 간극 제거 및 범죄자 관리인에 의한 끊김 없는 양형(a seamless sentence)을 목표로 삼았다. 2009년까지 NOMS 본부의 거의 모든 고위직이 교도소 직원에 의하여 섭렵될 것이라는 점 또한 중요하다. NOMS 본부에는 보호관찰 경력을 가진 37명의 상급 매니저(senior manager)가 있음에 반해, 교도소 경력을 지닌 상급 매니저와 매니저(manager)는 각각 391명과 1,078명에 다다른다. 여러 관점에서 보호관찰이 확대받았다고 여겨질 수 있다.

이러한 사실로 보아 20세기의 마지막 10년 동안, 보호관찰은 본래의 뿌리로부터 상당히 벗어나 있음을 알 수 있다. 보호관찰의 지방분권적 성격은 거의 사라졌으며 사실상 ‘원조’ 업무에서 ‘처벌적’ 업무로 이동하였다. 보호관찰은 더 이상 구금의 대체형벌이 아니라 그 자체 자유의 제한으로 변모하였으며 교도소(prison service)와 함께 교정체계(corrections framework) 안으로 이동하였다. 실제로 심지어 보호관찰이란 이름을 교정청(Corrections Service)로 바꾸는 것에 대한 의제가 제출되었으나 아직까지 진행되지는 않았다. 전술된 이러한 변화들이 보호관찰의 목표와 성격을 수정하였지만 보호관찰관의 업무수행에 가장 중대한 영향을 미친 것은 공공보호 이슈(public protection agenda)의 발전이라고 주장된다. 이와 함께, 2개의 중요한 낱자에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 1998년과 2001년에 성범죄자 등록법(Sex Offenders Register (SOR))과 다자협력공공보호협정(MultiAgency Public Protection Arrangements (MAPPA))이 각각 구축되었다. 성범죄자 등록

업무의 대부분은 경찰이 담당하지만, 이 업무는 경찰관 및 보호관찰관들 모두에게 상당한 문화적 변동을 가져왔다.(Nash, 1999, Maguire, Kemshall, Noaks, Wincup & Sharp). 여기에서의 이슈는 등록부 관리와 범죄자 소재 파악이라는 경찰의 업무에 위험성 평가가 수반되며 이것이 그들 업무에 새로운 과제가 되었다는 것을 의미한다는 점이다. 따라서 경찰은 자연스럽게 전문 지식과 풍부한 경험을 가진 보호관찰에 의지하게 되었고, 이러한 협의는 두 기관을 더욱 가깝게 만들었으며 공공보호라는 기치 아래 두 기관의 협력이 상당정도 진행되었다.(Nash and Walker, 2009, Mawby and Worrall, 2004) MAPPA의 방침으로 이런 협력이 법정요건으로 지정되었으며, 경찰국과 보호관찰국은 형사사법·법원법 2000(Criminal Justice and Court Services: CJCSA 2000)에 의해 책임기관(Responsible Authorities)으로 지정되었다. 이 두 기관은 지역사회에서 높은 위해의 가능성(high risk of harm)과 잠재적 위험 범죄자들의 위험성을 관리하기 위하여 협력하도록 의무 지워졌다. MAPPA는 두 기관의 협력이 이루어지기 위하여 고안된 제도이다. 형사사법·법원법 2003(CJCSA 2003)은 이러한 협력관계를 확장하여, 교정국을 제3의 책임기관으로 지정하였고, 기타 여러 기관들과 협력할 의무를 부과했다. (예, 사회복지, 의료, 교육, 주거 서비스 등). 이러한 조치의 목적은 개별기관이 각 기관의 기밀을 이유로 공공보호 역할을 저해하지 않도록 하는 것이지만, 그럼에도 불구하고 현재까지 다자기관 협약의 효율성에 대한 논쟁이 남아있다.(Nash and Walker, 2009, Kemshall, 2008).

MAPPA는 보호관찰 뿐만 아니라 경찰의 주요한 변화를 가져왔다. 위험성 평가와 관리는 양 기관의 초미의 관심사가 되었고 범죄자에 대한 위험성 평가 및 위험단계 결정 업무는 특히 보호관찰 내부의 전문성과 경험에 많은 영향을 끼쳤다. 이는 공공보호팀이 설치된 경찰(이들 중 일부는 보호관찰소와 제휴를 맺고 있었다.) 및 교정기관에도 해당된다. 이것이 실제로는 무엇을 뜻하는가? 범죄자들은 형사사법 절차 내 다양한 단계에서 위험성을 평가

받는다. 보호관찰은 판결전 단계에서 범죄자의 재범 가능성(likelihood of offending)과 위해 위험성(risk of harm)에 대해 평가한다. 재범위험성 평가는 구금시설 복역기간 및 지역사회 감독기간 동안 정기적으로 실시되며 업데이트되어야 한다. 또한 위험성 평가는 구금형의 석방기준이며 추측컨대, 가석방 위원회의 결정적 심사기준일 것이다. 보호관찰과 교정 모두 국가가 공인한 범죄자 평가체계(Offender Assessment System(OASys))를 이용하나 경찰은 더 간편하고 신속한 Risk Matrix 2000을 이용하는 경향이 있다. 범죄자가 지역사회에 있을 경우, 위험성 평가 결과는 감독이나 관리 유형 및 강도를 결정짓는다. MAPPA에는 낮음(low), 중간(media), 높음(high), 매우 높음(very high)의 4개 위험단계가 있고, 이들은 어떻게 사례가 관리될 것인지를 보여준다. 1단계(level 1) 또는 낮은 위험 단계에서는 보호관찰과 같은 한 기관의 감독만 필요하다고 평가된다. 그러나 여기에서 유의해야 할 점은 1단계가 항상 저위험군만을 관리하는 것은 아니라는 점이다. 중위험군, 고위험군 범죄자들도 위험관리 계획이 매우 철저하다고 판단되면, 1단계에서 관리될 수 있다. 고위험군 범죄자들은 2단계가 기본 단계이며 2단계에서는 MAPPA 회의를 거쳐야 한다 (하지만 상황이 바뀔 경우 위험성이 낮은 범죄자들을 관리할 수도 있다.). 3단계 운영 역시 MAPPA 회의를 거쳐야하나 단 기간에 자원배분이 용이한 상위 멤버들에 의해 다루어진다. 이 단계는 위험성이 가장 높은 범죄자들을 위한 단계이다. (가장 위험성이 높은 범죄자들은 런던에 위치한 NOMS 내에서 감독될 것이다.)

MAPPA는 최근 통계(2007-8)에서 다자기관 협력하의 지역사회 내 범죄자 수가 2003-4년 기준 39,492명에서 50,210명으로 증가했다고 발표했다. 가장 많은 증가를 기록한 분야는 성범죄자법 1997(Sex Offenders Act 1997)에 의해 등록된 성범죄자의 수이다. 하지만 일단 등록된 범죄자들이 등록부에서 삭제되는 데는 몇 년이 걸리므로 이는 놀랄 만한 것은 아니다. 대부분의 범죄자들은 1단계에서 관리된다(단일 기관). 2007-8년 기준, 2단계에서는

11,734명(전체의 23.7%)의 범죄자들이 관리되었으며, 3단계에서는 1,072(2.14%)명이 관리되었다. 2/3단계의 MAPPA 사건들의 다양한 '결과'에서 약간의 변화만 있었다. 예를 들어 가석방 준수사항 위반으로 교도소에 구금된 범죄자수는 2007-8년에 1,659명이며 2년 후에는 3000명 이상이 될 전망이다. 이것은 자신의 케이스가 잘못될 경우 매우 부정적 여론이 형성될 수 있다는 것을 인식하고 있는 보호관찰들이 더욱 신중한 접근방법을 택했다는 것을 반영한다. 2단계에서는 감독기간 내 중대범죄(serious further offending)(Nash and Willians, 2008)가 약간 증가했음을 볼 수 있다. (2005-6년에 50명에서 2007-8년에 72명). 3단계에서의 동일 기간 내 동일 수치는 12명에서 7명으로 감소했다. 의심의 여지없이 MAPPA 3단계에서의 낮은 중대범죄 발생빈도는 영국의 공공보호 시스템이 세계에서 가장 발달했다는 정부의 주장을 뒷받침하는 것이다. 가장 높은 위험군의 중대범죄 재범률이 낮았으며 이것이 다자기관의 협력을 성공으로 이끄는 중추적인 역할을 하였다고 볼 수도 있다. 그러나 여기서 분명한 것은 종신형을 선고받은 재소자들과 같은 고위험군 범죄자들의 중대범죄 재범률은 MAPPA 설립 이전부터 전형적으로 낮았다는 것이다. 예를 들면, 종신 가석방 범죄자들에 대한 재범연구에서, 석방된 1,691명의 재소자들 중 오직 66명만이 중대범죄를 저질러 유죄판결 받았으며, 이들 중 1.24% (Kershaw, Dowdeswell and Goodman, 1997)를 차지하는 21명만이 살인을 저질렀다 (이들 중 19명은 이미 살인 전과를 가지고 있었다.). 4년 이상의 장기형을 선고받은 성범죄자들에 대한 통계 역시 이들의 출소 4년 후 재범률을 5%로 보고했다. (Friendship and Thornton, 2001 in Hod, Shute, Feilzer and Wilcox, 2002:379). 그러나 Hood 등은 최초 성범죄자의 피해자 유형에 따라 재범률이 다르며, 특히 친족관계에 의한 강간범은 출소 6년 후, 폭력과 성범죄에 대하여 0%의 재범률과 구금률을 보였다고 밝혔다. 이와는 대조적으로 가족 외 대상에 대한 성범죄자의 32%는 성범죄 또는 중대 폭행죄로 인하여 구금되었다 (2002:379). 그러

므로 성공에 대한 가정은 범죄자의 유형에 따라 예측되어야 한다. 모르는 사람을 대상으로 하는 특정 성범죄자는 재범의 위험성이 매우 높은 반면에 살인범과 같은 폭력사범들은 재범의 위험성이 낮았다. MAPPA가 성공의 지표로써 인용한 낮은 재범률이 MAPPA와 상관없이 발생할 수 있는지에 관한 질문이 필요하다. 그러나 명백하게 낮은 재범률 수치는 MAPPA의 능동적 사례관리(proactive management)로부터 얻은 결과라 할 수 있다. 가장 높은 단계의 위험이 성공적으로 관리된 것에 비해, 더 낮은 위험군의 중대 범죄 재범률에 대한 수치는 그리 좋은 편이 아니다.(Bridges 2006). Bridges는 중대범죄 재범률의 80%가 저위험군에서 중위험군에 속한 범죄자에 의하여 이루어졌으며 이러한 문제점을 해결할 필요가 있다고 주장하였다.

위에서 언급한 것처럼 직원과 전문성 같은 자원은 고위험군 범죄자들에게 더 많이 배정된다. - 그러므로 대부분의 사람들에게 논쟁거리가 될 수 있다. 당연히 재범 위험이 더 낮은 범죄자들을 다루는 팀에는 직원 수가 더 적게 배정될 것이며 이들은 경험이 부족할 수도 있다 - 그들 대부분은 재범위험이 높은 범죄자들을 감독하고 평가하는 경험이 거의 없는 사람일 것이다. 여기에서 문제점은 위해 위험성(risk of harm)이 고정적이지 않다는 것이다. 다시 말해서 범죄자의 환경이 변하면 그들은 저위험군 또는 중위험군에서 급속히 고위험군으로 이동할 수 있다.¹⁾ 비숙련 감독자가 악화의 신호를 인식할 수 있을까? 그들이 경고 신호를 인식할 수 있을까? 무엇보다도 범죄자의 이전 범죄가 일어난 환경과 상황을 잘 파악하고 있을까? Scott(1977)의 유명한 방정식을 예로 들어보면 ; 즉, 범죄자 + 잠재적인 피해자 + 상황/환경 = 범죄, 어떤 부분의 변화도 위험을 증가 또는 감소시킬 수 있다. 예

1) 2009년 영국 언론은 프랑스 학생 두 명이 갓 출소한 Dano Sonnex 라는 남자에 의해 처참하게 살해된 사건을 일제히 보도했다. 출소시 이 살인범의 위험성 평가결과가 적정 기준이하였기 때문에 본 살인범이 공공보호팀이 아닌 범죄자관리팀에 배정되었다. 만약 공공보호팀에 배정되었다면 이들은 위험성을 깊이 인식하고 사전에 강력한 조취를 취했을 것이다. 이 사건을 통해 보호관찰의 각 단계에서 직원들이 공공보호 관련 경력이 부족함을 알 수 있다. 이 사건에 대한 공식 자료는 다음 사이트에서 확인할 수 있다. <http://www.justice.gov.uk/news/announcement040609a.htm>

를 들어 범죄자를 방정식에서 제거하는 것은 매우 쉽게 위해 위험성을 완전 제거시키는 것이다. (최소한 지역사회에서는 가능하지만 교도소에서 범죄자는 여전히 위험성을 나타낼 수 있다.). 위와 같이 잠재적 피해자를 제거하는 것도 위험성을 줄일 수 있으며 환경을 변화시키는 것 또한 결과에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 폭음으로 인해 상습적으로 범죄를 저지르는 범죄자들이 중독을 극복하고 공격적인 행동에서 벗어날 수 있도록 도울 수 있다. 이 방정식은 또한 어디에서 위험이 증가하는지를 보여줄 수 있지만, 감독자가 범죄발생 상황에 대해 자세히 인식하지 못할 경우, 경고의 전조 또한 인식하지 못 하며 이에 대응하지 못 할 것이라는 것 또한 보여준다. 따라서 잘 관리된 다자기관 시스템은 내부기준으로 볼 때 매우 효과적일 수 있지만, 기술과 전문성의 집중과 이에 수반되는 개별기관 내 자원의 약화(dilution)에 대한 심각한 의문이 남아있다.

그러므로 MAPPA와 같은 제도는 딜레마를 가져올 수 있다. 표준화된 위험성 평가는 임상적 접근법(clinical approach)에서 제기되는 편차를 제거해야 한다. 평가된 위험에 기반한 범죄자 분류는 효과적 자원 분배를 가능케 하며, 법률에 규정된 정식조직은 구성원간의 효율적 의사소통을 가능케 한다. 반면에 이 제도는 제도에 내재된 문제들을 발전시킬 수 있다. 이것들 중 하나는 이분법적 접근이다. - 관련기관은 고위험군과 저위험군 범죄자를 관리하는 체제로 양분된다. 여기에서의 문제점은 Bridge (2006)의 연구에서 나타난 것처럼 어떤 위험성 단계에 속한 범죄자도 감독기간 중 중대범죄를 저지를 수 있다는 것이다. 더 큰 문제점은 다른 직원들이 적절한 기술을 가지고 있지 못 할 때 발생할 수 있으며 다음과 같은 측면에서도 악용될 소지가 있다. 예를 들어 수석보호관찰관(Senior Probation Officer)이 팀 내 자원증진을 위한 한 가지 방법은 고위험군 범죄자 수를 늘려 직원을 증원하는 것이다. 형사사법기관의 위험(risk)에 관한 과도한 집착은 수동적이고 방어적인 실무로 이어질 수 있다. 보호관찰관은 예전보다 더욱 신속하게 위반과

소환절차를 진행할 수도 있으며 일상적인 의사결정에 주의를 기울일 것이다 (Lancaster and Lumb, 2006).

영국의 MAPPA 제도는 이외에도 다른 문제점을 안고 있다. 그 중 하나는 MAPPA로 넘겨지는 사건 수와 관련 있다. 현행법에 따라 형사사법법 2003(CJA 2003)에 규정된 153개 범죄에 대해 위험성(dangerousness)이 고려될 것이며, 특정 조건이 충족된 경우 공공보호형(public protection sentence)이 선고되어야 한다. 놀랍지 않게 공공보호 부정기형 (indeterminate sentences for public protection: IPP)은 법관들에게 매우 인기 있는 것으로 보인다. 이로 인해 판사들은 더 이상 선고기간을 결정할 필요가 없으며 가석방 위원회가 이제 수천명의 석방일을 결정해야 한다. 이들 중 많은 사람들이 의무복역기간(short tariffs-고정된 기간의 형이 선고되었더라면 그들이 받았을 형기)을 수행중이며 수 백명은 이미 이 기간을 넘겼다. 실제로 그들은 그들이 '안전한 존재'라는 것을 가석방 위원회에 확신시키지 못 했고, 여기에서 다시 자원의 문제가 발생한다. 많은 재소자들은 IPP 대상이 되었기 때문에 석방자격을 얻기 위해 그들이 이수해야 할 공인 치료프로그램 (accredited programs)에 몰려들고 있다. 수감 인원 이상의 사람들이 한꺼번에 몰려들게 되자 많은 재소자들이 빈 자리를 찾아 다른 기관들로 이동하고 있으며 이 IPP 대상자들이 프로그램 참여를 위하여 계속 기다리게 됨에 따라 실제로 교도소 내에는 심각한 부작용이 발생하고 있다(a toxic mix in prisons). 이것은 공공보호 과정에서 발생하는 또 다른 문제점을 보여주고 있으며 이것은 공공보호 문제를 더욱 크게 만든다.

여기에서의 문제점은, MAPPA 대상자 수가 점진적으로 증가하고 있지만, 실제로 (범죄)문제가 그 정도로 심각한가이다. 다시 말해, 지역사회에 더 위험한 사람들이 많이 있는가? 아니면 위험 혐오적 문화(risk averse culture)를 반영한 입법을 통해 어디서든 위험을 발견하고 그것을 관리하려고 노력하는가? IPP 시행 초기에 범죄자들은 단지 몇 개월의 의무복역기간이 선고

되었다.²⁾ 그들은 본질적으로 심각한 범죄를 저지르지는 않았으나 위험성을 내포하고 있다고 평가 되었고, 일단 고위험군으로 분류되면 이 등급에서 제거되기는 어렵다. 그러므로 MAPPA 대상자가 증가하였으며 필요 이상의 정교한 위험성 평가 절차가 적용되었다. 평가 절차는 대면작업이기 때문에 많은 시간이 소요되며 관료적이다. 따라서 공공의 보호는 일종의 악순환이다. MAPPA가 자격 요건을 확장함에 따라 더 많은 사건이 시스템에 이양되었으며, 이것은 다시 더욱 강력한 법률과 엄격한 정책을 제정해야 한다는 여론에 불을 지폈다. 그러나 증가된 행정업무와 이에 따른 전문화로 인하여 실제 업무를 처리 할 시간의 절대 부족과 조직의 필수 전문기술 약화를 낳았다. 다시 말해서, 감독기간 중 중대범죄가 발생하면 필연적으로 시스템 강화와 형사사범망 확장이 뒤따라오며 이것은 다시 이전의 문제를 악화시킨다.

지난 몇 년간 영국의 언론들은 끔찍한 중대범죄 사건을 기사로 많이 다뤘었다. 지역사회로 석방된 재소자들은 다시 살인 또는 중대범죄를 저질렀으며, 어떤 기관도 비난에서 자유로울 수 없었다. 문제는 다음과 같은 기관 간의 의사소통에서 발견되었다. 지역사회의 위험성 평가과정에서의 교도소 정보 미제출, 가석방 위원회에의 불충분한 정보 제출, 정적 위험요인에 대한 비효율적 고려, 범죄자 행동에 대한 불완전한 이해, 허술한 MAPPA 이관 절차, 부정확한 정보의 발표, 지역사회에서의 미진한 범죄자 관리, 몇몇 경우에 범죄자 권리에 대한 지나친 우려 등이 이에 해당한다 (Nash and Williams, 2008). 이러한 많은 결점들이 공식 조사에서 확인되었으며 이것들은 아동보호사건(child protection cases)들에서 보인 결점들과 유사하다 (Reder, P., Duncan, S. and Gary, M. (1993). 이에 대한 대응으로 필연적으로 체계가 강화되었지만 우리는 여전히 이 업무담당자의 기술과 태도에 주의를 기울일

2) 형사사범과 이민법(Criminal Justice and Immigration Act) 2008에 의하면 현재 IPP형은 최소 의무복역기간이 2년 이상인 사람으로 제한되어있다. IPP형의 인기가 높아짐에 따라 폭력 또는 성범죄 전과가 있는 경우, 위험성(dangerousness)을 추정케 했던 조항도 추가 삭제되었다. (이전에는 이 조항에 해당하면 거의 확실하게 IPP형이 부과되었다.)

필요가 있다. Gale(2009)은 보호관찰의 업무가 더욱 기술적으로(technically) 변모함에 따라 직원들도 기술적으로 더욱 숙련되게 되었지만, 새로운 업무 자체는 숙련된 기술이 필요하지 않았다고 주장하였다. 다시 말해, 보호관찰관은 매우 관료적이며 기술적이게 되었지만 어느 정도의 ‘전문적’(professional) 기술과 판단능력을 잃게 되었다. 공공보호가 기술적 경향을 갖게 됨에 따라 청취, 인터뷰, 관찰, 비언어적 인식(non-verbal recognition), 범죄자들에게 자신들의 생각을 말하도록 격려하는 방법과 같은 보호관찰관의 기본 기술 등을 잃고 있는 것은 아닌가? CCTV, 전자발찌, 위치추적장치, 성범죄자 컴퓨터 원격검색 등의 기술적 장치들이 더욱 더 일반화됨에 따라 ‘인간’의 기술(‘human’ skills)이 손상될 수 있다. 그러나 많은 비극이 이런 기술의 부재로부터 발생한다.

Gale은 또한 최근에 MAPP A 기관의 전문적 태도에 관한 연구를 수행했다(Nash and Walker, 2009). 그는 최초의 두 책임기관 즉 경찰과 보호관찰이 공공보호에 관한 ‘관점’을 지속적으로 발전시켜 왔지만, 여러 가지 면에서 제3의 책임기관인 교정을 포함한 다른 참여기관의 역할을 폄하하고 있는 것처럼 보인다고 밝혔다. 최초의 책임기관은 공공보호가 포함하여 할 요소가 무엇인지에 관해서는 의견을 공유하는 것처럼 보였지만 다른 것들은 그것만큼 중요하지 않게 생각하는 것처럼 보였다. 다자기관 협력의 핵심은 대화하려는 의지에 있으며 이것보다 더 중요한 것은 경청하는 것이다. 각각의 기관들이 자신들의 헌신이 평가받지 못 한다고 생각한다면 전면에서 나서지 않을 것이며 회의 참석률도 저조해질 것이다. 또한 우세한 의견에 반론을 제기하려고 하지 않을 것이다. 이것은 매우 비효율적인 공공보호 방침이다.

마지막으로 공공보호가 보호관찰의 가치 및 실무에 미치는 문화적 영향에 대하여 고려해 볼 필요가 있다. 이 논문의 서두에서 언급했던 것처럼 보호관찰 업무는 최근 몇 년 동안 집행에 더욱 초점을(enforcement focused) 맞추게 되었다. 부분적으로, 공공보호 문제는 집행과 연관이 있다. 보호관찰 업

무에서 공공보호가 주목표로 정착함에 따라 보호관찰의 처벌적인 역할을 개 발시키는 것에 대한 반감은 사라졌다. 아동과 같은 취약계층 보호를 위한 정책을 반대할 사람은 거의 없다. 그러나 작은 문제에 편협하게 초점을 맞추는 것은 보호관찰 전반에 영향을 미친다. 따라서 공공보호 비담당자들도 점점 범죄자의 범행행동 직면에 초점을 맞추게 되었으며 가석방 위반의 경우 더욱 신속하게 제재조치를 취하게 되었다. 기존 보호관찰의 ‘관대함’은 사라졌다. 이것의 직접적인 원인이 공공보호 문제라고 단정 지을 순 없지만, 이는 분명히 공공보호에 의해 가속화되었다고 볼 수 있다.

이런 새로운 공공보호와 범죄자 관리(offender management)의 관점에서 보호관찰의 미래는 어떻게 달라질 것인가? 인류는 계속해서 범죄를 저지를 것이다. 범죄 관리 및 예방, 재범률 감소를 위한 어떠한 제도가 개발되어도 심각한 범죄는 발생할 것이며 우리는 이로부터 교훈을 얻어야 한다. 한 가지 중요교훈은 위험 범죄자들의 문제가 사회적으로 해석되어지는 속도로 실제 증가하는 것은 아니라는 점을 정부가 인식하는 것이다. 공공보호 시스템이 재범위험이 높은 범죄자를 선별하는 여과기의 역할을 잘 수행한다 하더라도, 이들 중 많은 범죄자들이 강도 높은 개입을 필요로 하지도 않았고, 앞으로도 그럴 것이다. 그러나 이러한 범죄자 분류과정은 많은 시간이 소비되며 절차 또한 매우 관료적이다. 따라서 이것은 실제로 범죄자를 관리하는데 필요한 자원을 분산시킨다. 둘째, 범죄자 분류 과정은 필연적으로 위협의 위험성이 가장 높게 평가된 사람들에 대한 자원의 재분배를 야기 시킬 것이다. 그러나 영국에서 진행된 많은 공식적인 조사를 살펴보면 더 낮은 위험군에 분류된 사람들이 감독기간 중 중대범죄를 훨씬 더 많이 저질렀다는 것을 알 수 있다. 그러나 문제는 이런 범죄자들이 자격요건 미달이거나 공공보호 업무경험이 없는 혹은 자격이 없는 보호관찰관에 의해 감독된다는 것이다. 현행의 경합방식(contestability plan - Offender Management Act, 2007)하에서는 범죄자들이 비보호관찰관에게 감독될 가능성이 높다 (Fitzgibbon,

2007). 셋째, MAPPA는 다자기관의 협력을 피하기 위하여 고안된 것이 분명하며 2개의 선도 기관에 의하여 지배되지 않아야 한다. 사람들은 다양한 시나리오에 의해 희생되며 많은 기관들이 희생자와 살인자 또는 공격자의 삶에 관여하게 되는 것은 명백하다. 그러므로 각각의 기관은 절대적 역할을 한다. 전문직원은 다른 사람의 의견을 경청할 수 있어야 하며, 그들이 얻은 정보를 바탕으로 적절히 행동해야 한다. 이와 균등하게 범죄행위, 상황의 악화 또는 재발에 대해 인식할 수 있는 기술을 일반적으로 보유하고 있어야 한다. 다자기관 훈련이 필수적으로 이루어져야 하며, 공공보호 업무에서 관료적 요소를 탈피시키는 방법 또한 고안되어야 한다. MAPPA 안내지침서(Ministry of Justice, 2009)는 최근 347페이지 분량의 방대한 문서를 발표했다. 그러나 이러한 방대한 분량의 지침서의 발간보다는, 많은 사람들을 훈련시키고 다자기관 협력에서 발생하는 가장 근본적인 문제들(대표적으로 한 기관은 다른 기관이 어떤 일을 한다고 생각하지만, 다른 기관은 그 반대로 생각하고 있는 경우 등)을 극복하기 위해 시간을 이용하는 것이 더 나을 것이다

Fitzgibbon은 연구(2008)에서 가석방 위원회는 보고서를 작성한 보호관찰관이 피조사자를 실제로 잘 안다고 믿을 때 보고서에 집중한다고 밝혔다. 그러나 실제로 보호관찰관은 범죄자와 더 적은 시간을 보내고 있다. 현지 출장시, 두 사람 이상의 동반출장을 정한 법률 요건 때문에 현지방문 횟수가 감소했으며, 제한된 재정으로 인해 교도소 내 접견도 좀처럼 이루어지고 있지 않다. 대신에 중대한 결정에 필요한 정보 교환을 위하여 텔레비전 회의나 전화 인터뷰가 이루어지고 있다. 그러므로 보호관찰 업무를 일군의 전문 제공자(specialist providers)에게 외주하려는 계획은 오직 범죄자와 범죄 발생 환경을 잘 아는 사람들의 수만 줄일 것이다.

영국 정부는 잠재적 위험 범죄자에 대한 처벌적 양형 수단을 점진적으로 증가시키고 있다. 새로운 법령과 초강경책은 많은 기관의 실무와 문화를 변

화시켰으며, 특히 경찰과 보호관찰 기관에서 이런 변화가 두드러졌다. 그러나 이것은 공포 분위기를 조성하였으며 문제가 더욱 증가할 뿐만 아니라 이런 문제를 해결하기 위해 훨씬 더 많은 대책이 고안되어야 한다는 인상을 낳았다. 언론의 지대한 관심 또한 도움을 주지 못했고, 그 결과로 많은 기관들이 위협에 민감하게 반응했다. 가석방 위원회의 석방결정은 매우 감소하였다. 예를 들어 재량적 조건부 석방(discretionary conditional release) 수는 2007-8년에 35.9%에서 2008-9년에 24%로 줄어들었다. 무기수의 경우 외부 환경(특히 부정적인 SFO 여론)은 즉각적이며 심각한 영향을 주었다. 예를 들어 2005-6년도 무기수 중 석방요건을 갖춘 자가 전체의 23%였음에 반해, 2006-7년도와 2007-8년도에 이것은 전체의 15%로 감소하였다. 이는 영국 정부가 석방된 무기수의 여성 살인사건에 대한 여론의 강력한 비판에 맞닥뜨렸기 때문이며, 어떠한 형사사법기관도 비난을 면치 못 하였다. 그 결과, 이는 석방 결정, 특히 보호관찰 취소에 많은 영향을 미쳤다. 가석방 취소의 경우 1998-2001년도의 평균은 10%였으나 2006-7년도에는 28%로 급등하였으며 (Parole Board, 2009) 이것은 Anthony Rice Inquiry (HMIP, 2006)를 이어 보호관찰 및 가석방 위원회 위원들의 주의를 반영한 결과이다. 따라서 가석방 위원회가 2002-3년 연례 보고서에서 심사대상의 약 50%가 가석방 결정되었다는 것을 흔쾌히 발표한 것은 흥미롭다. 2009년도에는 아마도 이런 대담한 주장을 상상하지도 못 했을 것이다. IPP형이 선고된 수는 당초 정부가 예측한 것을 훨씬 상회하였으며 2011년에는 그 수가 12,500건까지 증가할 것으로 예상된다 (House of Commons, 2007). 외부 환경이 어떠한 위협도 수용될 수 없다고 주장하고 있기 때문에 이는 놀라운 일이 아니다.

이제 지금까지 살펴본 MAPPA의 효용성에 대해 질문을 던져보자. MAPPA가 공공보호에 효과적인가 아니면 오히려 장애가 되는가? 효용성 유지를 위해 중요한 것은 보호관찰관이 업무수행을 위한 전문기술을 적절히 보유하고, 표준화되고 관료화된 위험성 평가시스템으로 인하여 그 기술을

없어서는 안 된다는 점이다. 보호관찰관이 반드시 유지하여야 하는 전문기술들은 다음의 사항들을 반드시 포함해야 한다.

- 훌륭한 의사소통 능력 (대화와 경청)
- 대상자의 범죄유발적 사고에의 대응능력 (그리고 적절하게 대처하는 능력)
- 범죄자의 행동패턴 인식, 특히 예전 행동의 반복 또는 재발시, 다른 전문가의 의견을 경청하고 그에 따라 실행하는 것

보호관찰관은 공공보호에서 매우 중요한 역할을 수행하며, 가능한 많은 보호관찰관들이 매우 어려운 이 업무를 수행하기 위해 필요한 기술을 보유하고 있어야 한다.

[제3주제]

독일 형사사법 시스템에서의 보호관찰의 역할

The role of probation in the criminal justice system of Germany

by Jürgen Mutz

(獨 전 유럽 보호관찰협회장)

The role of probation in the criminal justice system of Germany

by Jürgen Mutz

I. Introduction

It's a great honour for me and a pleasure as well to be invited to this outstanding event in the history of Korean probation. First of all there are two matters close to my heart: I have to congratulate and to thank. My congratulation goes to the Korean probation service regarding the 20th anniversary, which means twenty years of successful work. And my special thanks to the organizers of this celebration that I am invited to share your ceremony.

I would like to give you an insight into the German probation system, into its development and its characteristics. I'm not going to deal with the subject from a scientific point of view. My approach will be more practical. This is linked with my professional background. I am a retired German judge. In my professional career I could also gather experience as a lawyer, as a public prosecutor and as a governor of a prison for young offenders.

Ladies and Gentlemen, I have been told that a Korean saying goes: Beginning is half of the way. I'll take heart from this to start the second half of my speech – probation in Germany.

II. Roots and legal basis

The provision of aid to offenders in Germany began in the private sector. Providing support has its roots in Christian humanitarian aid, and initially focused only on initiatives for inmates. This support was extended to released prisoners at a later stage, which then became embedded into broader social structures through the establishment of private organizations, the first started in 1826.

Whilst in the beginning private aid to offenders was exclusively supported through voluntary work, this provision has now turned into a professional system

with full-time employees. The current state-run probation system has close links with the democratic development of the Federal Republic of Germany post-1945. The Anglo-American law gave the inspiration for introducing German probation. The idea to put a period of restricted and supervised freedom in suitable cases instead of the political unwelcome prison sentence prompted a modern thinking higher civil servant in the federal ministry of justice and some judges to start a trial of a new method of dealing with offenders. In 1951 they founded a probation society who employed social workers as the first full-time members of a small probation service, working at first in five German towns.

The project was successful. Only few years later the probation employees of the private society became state civil servants. The number of probation officers was rising constantly in the following 10 years. 55 years later, in 2009, in Germany about 3,000 probation officers are working in the probation services.

Private aid complements the governmental and professional care for offenders. There is a diverse and complex network through which private charitable organizations and associations for probation, aftercare and offenders' aid offer support to offenders, released prisoners and their families and to victims of crime as well.

The Federal Republic of Germany is, as the name implies, federally structured. Fundamental acts which apply nationwide have been passed by the central Government regulating the tasks and functions of the social services within the penal system. These are – to name the most important – the Criminal Code, the Code of Criminal Procedure, the Prison Act as well as the Juvenile Court Act and the Narcotics Act.

The first legislation introducing a system of probation with trained professional probation officers came into force for young offenders on 1st October 1953 (Juvenile Court Act) and for adults on 1st January 1954 (Criminal Code). The Criminal Law Reform of 1969 led to a qualitative and quantitative expansion of the probation system by widening the possible use of suspension of sentences on probation as well as the use of conditional release. The option to call in probation officers to draw up pre-trial personal investigation reports was codified on 1st January 1975 by an amendment to the Code of Criminal Procedure. In the same year a new measure named Supervision of Conduct (“Führungsaufsicht”) came into force. In the years after 1980 new tasks were allocated by law to the probation officers: One element was the introduction of community service instead of custody in case a fine is not paid, another element was the codification of the victim-offender-mediation.

III. Probation Services

Organisation

According to the federal structure of Germany the rules concerning organization, structure, operating instructions and standards as well as the selection and recruitment of staff fall within the responsibility of the individual 16 federal states (Introduction Act of the Criminal Code, article 294). The states did not opt for a unity of concept. We find different organizational structures of the social services within the criminal justice system.

The services do not build independent organizations. They are integrated parts of the civil service within the justice system.

In one concept the probation officers, who are mainly responsible for help and control in the post trial phase, are assigned to the regional court. The service, mainly dealing with personal and social inquiry reports, belongs to the public prosecution office in most states. In some states both services form part of the same office, which can be assigned to the regional court or the higher regional court. A third concept stipulates that the social services are directly accountable to the Ministry of Justice, not integrated into the court or the prosecutor's office.

In one federal Land the service is run by a private organization.

Since 1st January 2007, in the state of Baden-Württemberg the probation service and the court assistance are managed by the private not-for-profit limited company (*gGmbH*) *Neustart*, the Ministry of Justice of Baden-Württemberg being the supervisory body. Like in Austria the Ministry of Justice of Baden-Württemberg and *Neustart* entered into a general contract, which states the obligations and competencies of the Ministry of Justice, as the purchaser, and *Neustart* as the provider of services.

Probation workers

Irrespective of the above-mentioned organisational models, the social services within the criminal justice system are staffed by professional graduate social workers (*Diplomsozialarbeiter*) or graduate social pedagogues (*Diplomsozialpädagogen*). Probation officers are civil servants or salaried employees in comparable pay grades.

The law provides for voluntary work as well. However, the activities of volun-

tary probation workers outside the penal institutions don't play a significant part in the German probation system (with the exception of a few successful projects). A considerable number of volunteers are active in prisons. They form an important link with the outside world. Voluntary work, in any case, cannot be considered a cost-effective alternative to professional social work. It has to be seen as complementary.

Education and training of probation officers

Before becoming a probation officer the applicants have to complete six semesters of training at university or a polytechnic for social work. At the end of their training they receive a degree of social work or social pedagogy. This is followed by one year on-the-job training. In some states the practical year forms part of an eight-semester course.

The training provides insight into all areas of social work. There is no standardised course valid for all German colleges. The syllabus varies from state to state because education, university and college courses fall within the remit of the federal states and are thus not governed by federal law. However, the content of the training is very similar and comprises for example:

- o General foundations, methods and tasks; empirical research, history and methods of social work,
- o basic knowledge of law and administration; family law, penal law, social and labour law, constitutional law,
- o societal and organisational frameworks,
- o basic educational, psychological and medical issues,
- o socialisation, education and family issues,
- o basic knowledge of approaches and interventions: theories, group processes, health, illnesses and disabilities.

There are not so many college courses within the social work training specifically designed for future probation officers. Some federal states carry out therefore introductory courses for new staff. Other states make use of the range of courses offered by a specialised NGO, the DBH - Association for Social Work, Criminal Law and Criminal Policy (*DBH e. V. - Fachverband für soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik*). This association organizes special seminars that deal with initial challenges for newly recruited members of social services within the penal system and familiarise the participants with their particular roles. In addition, the

Public Service Acts stipulate that members of staff shall participate regularly in further training courses. These are offered by the ministries of justice in the federal states and by numerous training institutes.

IV. Probation Supervision

Turning towards the tasks, duties and the assignment of a probation officer I would like to start at the trial- and the post-trial phase, deviating from the chronological order of a criminal procedure, following the historical begin of probation in Germany and going to the real core of this option to deal with delinquent behaviour.

The probation service's main task is to look after those offenders placed on probation. The supervision relates to

- o adult offenders with suspended prison sentence,
- o adult offenders with the remainder of the sentence suspended,
- o young offenders with suspended young offender sentence,
- o young offenders with the remainder of the young offender sentence suspended,
- o young offenders, declared guilty, the imposition of a young offender sentence suspended,
- o Offenders with suspended measures of reformation and protection.

Suspended prison sentences

In order to classify in the right way the importance of the probation service in connection with sentencing, one should know about the sanctions and measures the system contains. The following sanctions against adults are the most important ones (figures of 2006)¹⁾:

o Fines	80,7 %	520 791 persons
o Suspended prison sentences	13,5 %	87 112 persons
o Prison sentences (not suspended)	5,8 %	37 582 persons

¹⁾ Former West Germany and Berlin; the official conviction statistics data for the most part include only data for former West Germany and Berlin, although from 1998 onwards basic statistics are available for Brandenburg, Saxony and Thuringia, as of 2002 also for Mecklenburg-Vorpommern.

In general it can be stated, that since the early 1970s, the proportion of prison sentences which are suspended has risen enormously, so that they accounted for over two thirds of all prison sentences in 2006.

When the court imposes the sentence of imprisonment for a period not longer than one year, the court *has to suspend* the execution of the sentence and to grant a probation time, if the criminal prognosis is satisfactory. A sentence of not more than two years *may be suspended* if there are special circumstances with regard to the offence and the offender's personality (Criminal Code, article 56). The convicts are on probation for at least two and at most five years. The probation time - even if shortened at a later date - may not be less than the sentence or the rest of the sentence (after counting the time of detention in custody towards the prison sentence).

Not all suspended prison sentences however are relevant to the probation service. In the last years about one third of those offenders who got a suspended prison sentence have been placed under the supervision of a probation officer.

There are special rules in German criminal law for the assignment of probation supervision.

As a matter of judgement of the court the offender will be subject to supervision of a probation officer, if this is indicated to restrain the convict from re-offending. As a rule, the court *has to order* the supervision of a probation officer, when the court suspends a sentence of more than nine months imprisonment and - supplementary - the offender is under 27 years of age (Criminal Code, Article 56 d paragraphs 1 and 2).

Sometimes an offender, set on probation, may have the impression that not being imprisoned means acquittal or they may think that the offence was not really wicked. In such cases the court may impose *conditions* ("Auflagen"), which the probationer has to fulfill. Such conditions are meant to help the offender to realize that he/she has been called to account, in short, to let the convict feel that they are punished.

Conditions can be:

- o The offender has to make amends for the damage. This can happen in the frame of a victim-offender-mediation.
- o The offender has to pay a certain amount of money to a non-profit institution or to the state.
- o The offender has to render community service.

If it seems necessary to influence the convict's way of living, the court may impose *instructions* (“Weisungen”).

Examples of instructions are:

- o to comply with a demand relating to residence, training, job or leisure time,
- o obligation not to contact certain persons or places,
- o obligation to pay maintenance,
- o (in agreement with the offender) to comply with the demand to receive medical treatment or to undergo a detoxification programme or to live in a hostel or in a suitable institution.

According to the German Criminal Code a probation officer when appointed by the court has to offer *assistance and guidance* to the convicted person.

However, the assignment of a probation officer has another meaning: *control*. In agreement with the court and according to the Criminal Code the probation officer supervises that his/her client adheres to conditions and instructions of the court.

Often personal and social deficiencies contributed to the offence. The personal weakness, the weakness of character or the unreliability of the offender is of course not sorted out through the conviction by its own. Therefore, when a court decides on conditions or instructions there must be supervision, a control whether the convict lives up to expectations. This is not only a question of the binding nature of the court's decision but also important for public safety reasons. And it is in the interest of the offender who has to realize his weaknesses and to learn from his faults.

The probation officer *has to report* in intervals fixed by the court on how the probationer conducts his/her life and *has to inform* the court of gross or persistent infringements of conditions and instructions. The information provided by the service is an important element in the court's review as to whether decisions / measures need to be taken in the course of the probation/parole proceedings.

Remainder of sentence suspended

The second group of probationers is formed by those adult offenders who are conditionally released from prison.

The penal enforcement division at the regional court has to take the decision that a prisoner is to release before having served the entire sentence,

- o if they have served two-thirds, at least two months and (supplementary)
- o if it can be reasonably expected that they will not reoffend and
- o if the prisoner agrees.

Only in exceptional circumstances the court can decide on release when a convict has completed only half of the sentence (for instance if the person serves a prison sentence for the first time and the sentence is not longer than two years).

In all cases the court has to look into the consequences of the release. Release has to be in accordance with the public's interest in security. The court decides after having heard the inmate and on expert advice of the penal institution, the advice usually built on statement of the responsible team, of which the social worker as a member of the prison staff is an important adviser.

A probation officer *will be assigned*, if this is indicated to prevent the convict from re-offending. As a rule, the supervision of a probation officer *has to be ordered* if the offender has served at least one year of his sentence (Criminal Code, Article 57 paragraph 3).

As to the tasks of the probation officers (assistance, control, report) there are no differences between suspended sentences and releases on parole.

Young offenders

The Juvenile Court Act governs the treatment of young offenders from 14 to including 20 years of age.

In 2006, about 106.000 persons were convicted under juvenile criminal law²⁾. In 84% of convictions educative and disciplinary measures were imposed. 10% of offenders were sentenced to youth imprisonment with the sentence suspended for a probation time of two to three years, 6% were given a sentence to youth imprisonment without it being suspended.

In contrast to adult criminal law, the court is *required by law to assign* a probation officer for the time of two years at the most, whenever a young offender imprisonment (Jugendstrafe) or the remainder of a young offender sentence is suspended for probation.

In accordance with the Juvenile Court Act it is possible for the judge for juveniles merely to declare the guilt of the juvenile, but to leave open the decision as to whether to impose a young offender sentence, and at the same time to appoint

2) Former West Germany and Berlin; see footnote 1

a probation officer to supervise a period from one to two years, in which the young person has the opportunity to prove himself / herself.

Regarding the tasks of the probation officer there is no serious difference from those valid for the adult field. A distinctive feature of the supervision however is that the probation officer should promote the upbringing of the juvenile and based on trust cooperate with his / her parents or guardian and statutory representative as far as possible.

Measures of reformation and protection

Measures according to the Criminal Code are disciplinary actions in order to protect the public and reform the offender. Even if the person is acquitted due to lack of criminal responsibility, it may be possible for such measures to be imposed, e.g. placement in a psychiatric hospital, placement in a detoxification centre. These measures can be suspended on probation with the assignment of a probation officer, when there is a reasonable chance that the patient will not re-offend.

Supervision of conduct, lasting two to five years, is another measure to reform the offender and protect the public. The judge might give this measure, if an offender has committed serious crimes and is likely to re-offend. As a rule supervision of conduct follows when a prison sentence of at least two years has been completely served. The offender is then subject to the control and assistance of the supervisory agency and the probation officer.

Statistics relating to probation services in 2006³⁾

o Number of ongoing periods of probation

Total	174 207	Percentage	100 %
Adult law	138 192		79 %
Juvenile law	36 015		21 %

o Reasons for probation orders (in force on 31 December 2006)

Adult probation order

Suspended sentences	91 934	percentage	66.5 %
Remainder of sent. suspended	38 453	percentage	29.5 %

3) Former West Germany and Berlin, excluding Hamburg, for Schleswig-Holstein results from 2003

- o Juvenile probation order

Suspended sentences	28 634	79.5 %
Remainder of sent. suspended and suspension of imposition of youth imprisonment	6 305	18.0 %
 - o Reasons why the probation period ended
 - Adult probation order

Completion / Cancellation of probation order	17.4 %
Remission of punishment	52.9 %
Revocation of probation	29.7 %
- Just under one third of cases represent a clear failure for probation.

<u>Juvenile probation order</u>	
Completion / Cancellation of probation order	20.9 %
Remission of punishment	30.9 %
Guilty verdict extinguished	5.5 %
Inclusion in a new sentence	25.8 %
Revocation of probation	16.0 %

- o Reasons for revocation
 - under adult criminal law

only or partly due to a new crime	79. %
due to other reasons	21. %
 - under juvenile criminal law

only or partly due to a new crime	63 %
due to other reasons	37 %

“Other reasons” mean presumably for the most part conditions laid down for probation not being fulfilled.

Special features of probation supervision

Difficult clientele

Probation officers have a difficult clientele. To work with probationers is a permanent challenge, particularly as the offender has not asked voluntarily for

supervision. In Germany the above-mentioned rise in probation, especially in consequence of law reforms, results in more difficult and problematic offenders, who in former times would have been locked up. The need of care for the individual offender is also growing. Many probationers are out of work, have no professional training, are deeply in debt, are alcoholics, consume drugs, have problems with relations and lack of confidence.

It is all the more laborious for the probation officer to gain the offender's trust. And trust is the base when assistance should be accepted.

Help and control – a problem?

The probation officer has to manage the double pack of help and control. In the German system the combination of assistance and surveillance is a typical feature of the profession “probation officer”, making it to a very special kind of social worker. And there are social workers who find it difficult to reconcile control with their conscience as social worker. Sometimes there is the question how to keep a balance between help and control.

Well, I think – and there is an agreement on this for the most part - there is no balance in the meaning of two parts of equal value. There is no competition between the two tasks either. On the contrary they complement each other. Experience shows that without control probation can't be managed and often it is assistance that prevents re-offending. It depends on the individual case which actions, reactions and interventions are more necessary than others.

I think it a rational regulation in German law to set the probation service (and not the police) the task to monitor whether the offender carries out his duties. The probation officer – thanks to his vocational training - is able to realize not only a breach of a condition but also the problem, the difficulties, and the reason behind the misconduct. This enables the probation officer to offer the convict his advice and assistance. And he is in a position to report to the court the infringement and at the same time to explain and make clear why the offender failed and what has been arranged in order to prevent a repeated breach.

Communication with courts and others

The probation officer should communicate with the court in a straight and honest way. This will contribute to a relationship based on trust and respect. And this makes it easier to establish the mutual agreement of court and probation officer, which the German Criminal Code requires with regard to offenders' acting in obe-

dience to conditions and instructions.

There is not only a permanent contact to the judicial authorities. In addition probation officers are asked to co-operate with other institutions which do not belong to the judicial system. Youth welfare offices, local social services, health authorities, employment agencies, drug counselling services, debts counselling services. And, last not least, NGOs are associations often to be contacted; they may offer financial help to probationers, accommodation, group work, leisure activities or an opportunity to do sports.

The probation officer has to maintain and sometimes to organize as a coordinator a well working network of authorities, agencies, organizations and projects who offer personal and social advice and aid.

V. Pre-trial phase

Investigation report with regard to waiving prosecution or halting the proceedings

To find a just decision the public prosecutor and the court have to solve the offence. Just as important is to know about the personality of the offender. The German Federal High Court of Justice has underlined this in several rulings: Assessing the offender's personality is equally important to establishing the circumstances of the offence.

Without knowledge of the offender's personality and his or her social relationships the public prosecutor often has not enough pointers whether he can halt the prosecution proceedings or has to charge the offender. Usually the police have not the time and not the staff to investigate the background, the personal traits and social relations of the offender. There is need of a special trained service who takes on this task.

It is the probation officer (in Germany called "Gerichtshelfer", verbatim translated "Court Assistant") who might play a key role in advising the public prosecutor on his or her decision to be taken.

The public prosecutor may waive prosecution when he or she is of the opinion that the offender's guilt is low and that discontinuance is not against the public interest. They may further refrain temporarily from prosecuting (provided that the court and the offender agree) if it seems sufficient to impose one or more conditions or instructions. The German code of criminal procedures names the legal conditions and directives which can be applied in particular, e.g.: The offender has

to pay a certain amount of money to a non-profit organisation or to the state; the offender has to render community service; the offender has to make amends for the damage or the offender is trying hard to achieve a settlement with the victim and to make reparations.

The evaluation of the statistics of all public prosecution offices in Germany proves that of all proceedings in which it would have been possible to file a charge against an offender, more than one-third were discontinued by a decision of the prosecutor.

To get a reliable basis for their decision the public prosecutor or the judge (once charges have been filed) has the option to call in the probation service. The relevant probation officer has to put together a personal and social investigation report concerning the offender's personality and his or her social environment in order to shed light on all the circumstances which are relevant to determining the legal consequences of the offence.

The report should describe the actual situation of the offender's life, his future prospects and his attitude concerning the accusation. The report should contain as well a statement from the probation officer's point of view and, where and when possible, a social prognosis.

Investigation report with regard to coming to a just judgement

The pre-sentence report is of importance also in cases, in which diversion is not an option. I'm speaking of all the criminal proceedings that lead to a trial, when a court has to pass judgement. In order to come to a just judgement, the court must gain an insight into the offender's personality and his social relations

As to the penalty the German Criminal Code contains fundamental principles for the court's judgement.

The offender's guilt is the basis of the penalty. Moreover and among other items the court has to take into consideration:

- o The effect of the sanction on the future life of the offender in the community,
- o The motives and the aims of the offender,
- o His / her character
- o The former life of the offender, his or her personal and economic relationships,
- o His or her behaviour in the period after the offence has been committed, especially their efforts to repair the damage and / or to come into a settlement with the victim.

Professionally qualified probation officers will try to take all these circumstances into account when they are asked to investigate and draw up a pre-sentence report. The relevant offender is not only a thief. At the same time he is the father of a family, a labourer or a student, perhaps he is a member of a football team or plays an instrument, maybe he is out of work, homeless, psychologically disturbed, addicted, depressive, antisocial or has run into debts. He has deficits and weaknesses but most probably also strengths and talents, which should be activated and encouraged. The report has to consider the person, the human being as a whole.

The probation officer should present not only a list of facts and data but also his/her assessment. And he/she should make suggestions – from their point of view - how to prevent the offender from further offending. Such a report will bring valuable advice for the court.

In this context I have to admit that unfortunately not all German prosecutors and judges make such a use of their discretion to commission a report as they should do. Due to their burden of work prosecutors and judges want to close their cases as fast as possible and calling in a probation officer for a personal investigation report might be time-consuming.

According to the Juvenile Court Act and in contrast to proceedings against adult offenders, Juvenile Court Assistance shall be provided from the beginning of any criminal proceedings against juveniles. Juvenile Court Assistants, however, do not belong to the probation service. They are social workers, belonging to the local youth welfare offices. They are responsible for the personal investigation reports, which actually have to be given in each case.

Investigation report with regard to pre-trial detention

In some states of the Federal Republic there are regulations concerning the duties of the probation service to give information and assessment with regard to remand a suspect in custody. That is, what we call in Germany “Haftentscheidungshilfe”, translated: advice on the judge’s ruling about the custody. The public prosecutor may ask the probation service for a relevant report: What can be said about the social, especially the family circumstances, are there indications of how probable the risk of escaping is, are there institutions or establishments who would care for the not arrested suspect? Are there measures which are likely to achieve the same purpose as an arrest?

On the basis of the probation officer's report the public prosecutor will decide whether he applies for an arrest warrant or not. And the investigation report will also help the judge with his / her decision to send a suspect to custody or not. The report may also help to avoid prolonged preliminary custody and to suspend the enforcement of the arrest warrant.

VI. Enforcement period and post release phase

Social work in prison

There are of course offenders and offences that require custodial - not suspended - sentences. One central function of imprisonment is to prepare the integration of the offender into their community after release. Because of this aim there are numerous tasks for social workers within penal institutions.

Unlike the organization in other countries social workers in prison don't belong to the probation services, they are part of the prison staff. They are to render assistance towards rehabilitation, to make up for deficits and to improve life prospects. This includes help in finding a job, accommodation and personal assistance for the time afterwards, whenever possible in co-operation with the probation service of the offender's future residential.

This co-operation leaves a lot to be desired quite often - unfortunately.

Probation service and the public authority for penal execution

In the enforcement period the public prosecution office may call in the probation service for investigations and advice when the public authority for penal execution has to decide on applications of convicts (e.g. a convict applies to make it easier to pay the fine by granting instalments; a convict asks to shorten the waiting time for getting back his/her driver licence; the enforcement of imprisonment in default of payment of a fine should be replaced by community service etc.).

Probation officers may also be asked for investigation and report in pardon proceedings.

After-care and care on completion of the probation time within and outside the criminal justice system

In most federal states the activities of the social services in the criminal justice system end when the offenders have served completely their custodial or non-custodial sanctions or measures. Often, however, it is necessary to continue advice and support in order to carry the reintegration through and to prevent reoffending. In these cases – as a rule – other authorities are responsible for social, financial and health care. Being informed by the probation service, the ex-offender will contact – depending on their problems – the department of social security, the public health department, jobcentres or offices for advice and counselling concerning accommodation, debts and drugs. In addition, all over the country there are non-governmental organisations offering aftercare for ex-offenders. Some ministries of justice support NGOs who offer aftercare. In Baden-Württemberg the Association for Aftercare and Probation (Verband für Straffälligen- und Bewährungshilfe) is funded for this work by the ministry.

In some states, for instance in Nordrhein-Westfalen, it is the express task of the probation service to remain adviser and assistant with the agreement of the offender for an appropriate period, as a rule for six months after the time of assignment ended.

VII. Activities being added in the last 30 years

Society and criminal policy do not know a standstill. Society and the system of values are subject to constant change. Following the changes in society and the outcomes of criminological research we notice in Germany a constant development of the area of responsibility of the probation service, more exactly to say, of the social services in the criminal justice system. Gradually new tasks have been ahead of the service.

Community service

As one important new element community service was introduced in the beginning 1980s, community service not being a separate sanction but an alternative instead of custody in case a fine is not paid. Community service may be imposed

also as a condition, when the public prosecutor refrains from prosecuting because he thinks it a sufficient and adequate reaction. And community service to be rendered by the convict can be imposed as a condition of a suspended sentence.

Often community service has to be organized, coordinated and supervised by probation officers.

Victim – offender – mediation

Involvement of probation officers in victim-offender-mediation can be given in two different ways:

- o Being instructed by the public prosecutor or the court the probation officer has to find out, whether a victim-offender-mediation is a possible response to the offence in question; he or she will have to contact the injured person and the offender and make a report on his or her findings.
- o Having had a special training the probation officer may also carry out the victim-offender-mediation and act as an impartial mediator.

In my view the introduction of mediation in penal matters into the German juvenile criminal court act in December 1990, into the criminal code for adults in 1994 and the code of criminal procedures in 1999, followed by legal amendments in 2004, was a particularly remarkable reform for it was a step towards restorative justice.

Victim-offender-mediation can lead to

- o waiving prosecution,
- o refraining from punishment and
- o Mitigation of punishment.

And victim-offender-mediation can be the subject of a condition or instruction, imposed by the public prosecutor or the court.

German criminal law leaves it open whether victim-offender-mediation is carried out with or without a mediator. Experience proves however that the involvement of a competent mediator is almost indispensable.

Sometimes a personal meeting of victim and offender can't be managed or is inappropriate. Then the mediator is important to build the bridge, to act as a messenger and a special catalytic converter.

Very often however it is more than appropriate that there is a personal contact between victim and offender. And sometimes it is essential because of the state of the victim's or the offender's mind that a third person is present who in the first

meeting arranges and safeguards the necessary distance between the persons affected, a third person who is impartial and who mediates between the parties to find their decision.

The practical organisation of mediation in criminal affairs is not standardized in Germany. Carrying out victim – offender – mediation falls within the responsibility of the federal states' governments. In some states probation officers deal with victim – offender – mediation for adult offenders, in other states specially trained social workers are employed as mediators working within the probation service. In all states private organizations also offer mediation work.

The last statistics of the federal ministry of justice⁴⁾ have shown that in more than 80% of all cases in which efforts were made to come to a settlement, an agreement between victim and offender was reached. In about 90% the offender fulfilled completely or at least partially their arranged contributions.

University specialists in criminal law point out that victim-offender-mediation is better than other reactions suited to draw the offender's attention to the fact that he/she has broken basic rules of human and social behaviour and that he/she has to accept responsibility for their action.

Scientific research has proven that this alternative way to react to delinquent behaviour reduces effectively re-offending.

Victim support

Criminal justice systems paid attention only to the offender for a long time. Identifying, persecuting and sentencing the offender – these were the main objects of the criminal justice. Victims played a part only as witnesses. Their damages or injuries were of interest – if at all – as far as they were relevant to the sentence.

This has changed. In Germany the victim has been rediscovered in its role in criminal proceedings in the late seventies and early eighties of the 20th century, about 30 years ago. The rights of the victim have got more attention and gained significance.

In some states of the German Federal Republic (e.g. Sachsen-Anhalt and Nordrhein-Westfalen) it's one field of work of the judicial social service to advise and to help victims. Probation officers inform about legal aid, the victim's legal rights according to the Law on Compensation of Victims and the progress of criminal proceedings and, if they wish so, victims get free economic and psychological

4) www.bmj.de/toa

advice.

Electronic monitoring

So far in Germany electronic monitoring is introduced only in the state of Hessen. The measure will be ordered by the court to ensure the monitoring of the offender's readiness to adhere to conditions and instructions in the cases of

- o a suspended sentence on probation,
- o supervision of conduct and
- o suspension of the enforcement of an arrest warrant.

Not all offenders are affected, but only those who are likely to have a not sufficient sense of responsibility and self-discipline.

The surveillance of this measure belongs to the tasks of the probation officers.

In Baden-Württemberg electronic monitoring most probably will be introduced with the beginning of 2010. Affected will be

- o convicts who are not paying their fines and
- o inmates who are released from prison shortly before their regular time of release has come.

Involvement in crime prevention schemes

An outstanding aim of probation services is to prevent further crimes. This concerns not only all stages of criminal law proceedings. In Nordrhein-Westfalen for instance it belongs to the official duties of the probation service to play an active part in local working groups, in projects and in public co-ordination circles as well as in crime prevention committees.

The great wealth of experience and knowledge of probation officers should be made usable beyond the case work.

In this respect there is still a lot to do in Germany.

VIII. Non-governmental organisations involved in probation work

There are many local and regional operating private organisations who offer advice and assistance to offenders. With these associations the probation service is cooperating very closely.

On a national level two NGOs are important advocates for community sanctions and measures including probation: The DBH (in former times named “Deutsche Bewährungshilfe” = German Association for Probation) and the DVS (Deutsche Stiftung für Verbrechensverhütung und Straffälligenhilfe = German Foundation for Crime Prevention and Offenders’ Aid) are emphasising in their activities the importance of probation and offenders’ aid.

The DVS organises annually a big congress on crime prevention bringing together representatives of all relevant social forces including probation officers.

The DBH has developed out of the small association that in 1951 was founded in order to engage the first German probation officers and to start probation as a pilot project in five German towns. Nowadays the DBH is a nationwide Association for Social Work, Criminal Law and Criminal Policy (Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik). The organisation promotes practice and reform of a socially oriented criminal law and the (re-)integration of offenders. Among other activities the association offers special seminars for social workers who are going to work as probation officer and further training courses for this occupational group as well.

At three years intervals the association organises a congress in order to examine the way recurrent specialist problems stand at present and to discuss with a broad attendance from politics, practice and science current issues, arising from the field of work and from criminal policy.

The next congress will take place at Berlin in the end of this month. The overall subject will be: “Playing an active part in criminal policy: coordinating transitions from prison to liberty – preventing recidivism”.

How to come to grips with the problems connected with release from prison is one of the dominating issues in German criminal policy at the moment. There are state ministries of justice who even declare a need of reform concerning overlapping and linking together the social prison service and the probation service.

IX. Recent developments

On the occasion of the fiftieth anniversary of probation in Germany in 2003 Professor Kerner from the criminological seminar of the University of Tübingen noticed a climate change in German criminal policy⁵⁾. He referred to opinions

5) Kerner, Hans-Jürgen, Editorial, in DBH (Hrsg.) 50 Jahre Strafaussetzung zur Bewährung, 2003

which called for more consequence and tough measures or simply demanded “lock them away”. It could have been feared, that these voices together with the permanent financial difficulties of the states would lead to taking back probation to its essential core or to bringing a new orientation of probation towards a pure controlling authority. Therefore Professor Kerner reminded the probation services to build a counter-weight and a counter policy in good time.

Since 2003 there have been changes indeed. These changes, however, did not put the legal functions of the probation officers under threat. The principle is still valid that a probation officer has to have an education as a social worker, and their duty to help and to assist have remained intact.

Changes have come about the organisation of probation services in most states. Previous separate services (probation in a narrow sense, supervision of conduct and court assistance) have been brought together in a united organisational structure. Keywords in this context are amalgamation of departments, reduction of bureaucracy, raising efficiency. The most drastic reform in this respect was that the execution of probation in the state of Baden-Württemberg has been handed over to a private organisation.

To quote Hans-Jürgen Kerner once more: To be successful, it's not of decisive influence to regulate which institution shall organise probation work. Of crucial importance is that probation work is done responsibly, clearly structured, in high quality and with commitment.⁶⁾

Partly following this opinion state governments have made and are making new efforts to improve probation work. In that respect important subjects are:

- o new guidelines for the staff,
- o new professional standards,
- o professional hierarchies,
- o quality management, quality assurance, quality control,
- o risk assessment,
- o risk oriented intervention,
- o specialisation,
- o different types of care,
- o overlapping of social work in penal institutions and probation work.

Most of these reforms are making good progress, not least because the practitioners of the social services are involved in the reform process and most probation

6) Kerner, Hans-Jürgen, Thesen zur Privatisierung vom DBH-Fachverband – www.dbh-online.de/privbwh/DBH-Thesen_privatis_12-05-09.pdf

officers and the Association of German Probation Officers welcome the reforms.

A special position, however, has privatisation, which has taken place in Baden-Württemberg. Practitioners, specialists and also important figures in the ministries of justice in other German states have serious reservations about the transfer of the performance of probation work to the private sector.

X. Final remarks

The current search of state governments for changes in the organisational structure of their services is indirectly connected with the sound standard of probation work. This work is highly esteemed. Consequently more and more tasks have been handed over to the services. On the other hand the staffs have not been increased correspondingly – because of financial reasons. Recent changes aim to compensate for the imbalance, to save and if possible to improve the performance, power and effectiveness of the services. The reforms are not directed against probation officers but are planned and carried out in discussion with the staff. This includes the chance of the practitioners to get active. Generally one can say: To get into changing social conditions and values may open the opportunity to have an influence on the change and to take part in shaping the future.

I would like to conclude by quoting Professor Heinz Schöch from the University of München. He finished a lecture on “probation and a humane penal system” on the occasion of the fiftieth anniversary of probation in Bavaria with the statement:

“These days probation has become an indispensable pillar of a modern and humane criminal policy. We will never do without it even if there are new ways of technical crime prevention.”⁷⁾

Bibliography

1. DBH – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (ed.), BEWÄHRUNGSHILFE (BewHi), quarterly published journal for social affairs, penal law and criminal policy, Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, No.1/2004 and No.2/2009
2. DBH – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (ed.): 50

7) Schöch, Heinz: „Bewährungshilfe und humane Strafrechtspflege“ in DBH (Hrsg.) 50 Jahre Strafaussetzung zur Bewährung, 2003

Jahre Strafaussetzung zur Bewährung – ausgewählte Beiträge aus der Zeitschrift BEWÄHRUNGSHILFE und andere Texte (selected contributions to the journal BEWÄHRUNGSHILFE and further articles), Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, 2003

3. Jehle, Jörg-Martin, Criminal Justice in Germany, Facts and Figures, published by the Federal Ministry of Justice, Fifth Edition 2009, Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach
4. Mutz, Jürgen, probation and aftercare in Germany, contributions to the Conference on Probation and Aftercare, organised by the Council of Europe in co-operation with the Ministry of Justice of Turkey 14 – 16 November 2005 in Istanbul, conference documents, www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Prisons_and_alternatives/Conferences/
5. Mutz, Jürgen, Germany, Chapter 13 in van Kalmthout, Anton / Durnescu, Ioan (eds.): Probation in Europe, Wolf Legal Publishers (WLP), Nijmegen, The Netherlands, 2008
6. Statistisches Bundesamt Deutschland, DESTATIS Rechtspflege Bewährungshilfe, Fachserie 10 Reihe 5 – 2006 www.destatis.de/kontakt - weitere Themen – Rechtspflege - Bewährungshilfe

Seoul, 4 September 2009

Jürgen Mutz

독일 형사사법 시스템에서의 보호관찰의 역할

위르겐 무츠

(獨 전 유럽 보호관찰협회장)

I. 서론(인사말)

한국 보호관찰 역사에 있어 이렇게 특별한 행사에 초대받게 되어 대단히 영광스럽고 또한 기쁩니다. 우선 제가 꼭 하여야 할 일이 두 가지 있습니다. 그것은 바로 축하와 감사의 말씀을 전하는 것입니다. 20년간의 성공적인 한국 보호관찰업무를 뜻하는 20주년 행사에 관한 축하의 말씀을 드립니다. 아울러 이 행사를 함께할 수 있도록 초대해 주신 주최자 여러분들께도 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

저는 여러분들에게 독일 보호관찰 시스템의 발전과 특성에 대해서 살펴볼 기회를 드리고 싶습니다. 저는 학리적인 주제를 다루지 않을 것입니다. 저의 접근은 좀 더 현실적일 것입니다. 이것은 나의 직업상의 경험과 밀접하게 연관되어 있습니다. 저는 은퇴한 독일판사입니다. 저는 직업상 소년교도소장, 검찰관, 변호사로써의 많은 경험을 얻을 수 있었습니다.

신사 숙녀 여러분.

시작이 곧 반이라는 옛 한국 속담이 있습니다.

저는 이 말로 저의 연설의 나머지 절반인 독일 보호관찰에 관한 발표를 시작하기로 마음을 다 잡아 봅니다.

II. 연원과 법적 근거

독일에서 범죄자들을 원조하는 것은 민간 부분에서 시작되었다. 이 당시 제공되었던 지원은 기독교적인 인도주의 원조에 뿌리를 두고 있으며, 초기에는 재소자들의 요청에 의한 경우만을 중심으로 하였다. 이 원조는 1826년 처음으로 시작된 민간단체들의 설립을 통해 사회전반에 파급되었으며 이후 석방된 수형자들에게도 확대되었다. 초기단계에서는 범죄자들에 대한 자원봉사자들의 활동을 통한 민간의 원조만이 이루어지다가, 이후 이러한 원조가 전임 공무원의 전문적인 시스템으로 전환되었다. 현재의 공적 보호관찰 시스템은 1945년 이후 독일연방공화국의 민주주의 발전과 관련되어 있다. 영미법은 독일의 보호관찰제도 도입에 영감을 주었다. 정치적으로 환영받지 못하는 실형을 바로 선고하는 대신 적절한 경우 자유를 제한하고 감독하는 유예기간을 부과한다는 아이디어는, 현대적 사고를 가진 연방 법무부 공무원들과 일부 판사들이 범죄자들을 다루는 새로운 방법을 시도하도록 자극하였다. 이들은 1951년 (사립) 보호관찰 협회를 창립하여 소규모 보호관찰 서비스기관의 최초의 전임직원으로 사회복지사들을 고용, 처음으로 독일의 5개 마을에서 업무를 시작하도록 하였다.

그 프로젝트는 성공적이었다. 불과 몇 년 만에 사립협회의 보호관찰 종사자들은 주 정부의 공무원으로 채용되었다. 보호관찰관의 수는 10년간 끊임없이 증가하였다. 55년이 지난 지금 2009년, 독일에는 3000명의 보호관찰관이 보호관찰분야에서 일하고 있다.

민간 원조는 범죄자들에 대한 정부 차원의 전문적인 케어를 보완하고 있다. 민간 자선 단체들과 보호관찰, 애프터케어, 그리고 범죄자원조 단체의 다양하고 복합적인 네트워크를 통하여 범죄자들, 석방된 죄수들과 그들의 가족, 그리고 범죄 피해자들에게 지원을 제공하고 있다.

독일연방공화국이라는 말이 의미하듯이 독일은 연방 국가이다. 국가 전반

에 적용되는 헌법은 국가 형벌체계 내에서의 사회적 서비스의 임무와 기능을 규율하고 있는 중앙정부에 의하여 입법되었다. 가장 중요하다고 일컬어지는 형법과 형소법, 교도소법, 게다가 소년법원법과 마약중독자법도 마찬가지이다.

훈련된 전문 보호관찰관에 의한 보호관찰 시스템은 1953년 10월 1일에는 소년 범죄자들에게(소년법원법), 1954년 1월 1일에는 성인들에게(형법) 처음으로 입법되어 도입되었다. 1969년 집행유예와 가석방의 활용가능성을 넓힌 형법의 전면개정에 따라 보호관찰 시스템은 질적으로나 양적으로 확장되었다. 1975년 1월 1일 형사절차법의 개정안에 의하여 (법원이) 보호관찰관에게 공판전 단계의 인적 조사보고서를 작성하도록 요청할 수 있는 권한이 성문화되었다. 같은 해에 행상감독(Supervision of Conduct)이라는 새로운 제도가 시행되었다. 1980년 이후에는 보호관찰관들에게 법에 의해서 새로운 업무가 부과되었다. 하나는 벌금미납자에 대한 노역장유치 대체 사회봉사명령제도의 도입이고, 다른 하나는 피해자-범죄자 중재제도(victim-offender-mediation)의 성문화이다.

Ⅲ. 보호관찰소¹⁾

조직

독일 연방의 주요조직 구성에 관한 규정에 따르면 조직 구성과 운영상의 지시와 표준, 요원의 신입모집과 선발 등은 16개주의 개별적인 책임에 속한다(형법 총칙 294조). 각 주는 개념상 통일된 체제를 선택하지 않았기 때문

1) 역자 주) 원문은 probation service이다. 여기서의 서비스는 이러한 서비스를 제공하는 주체인 ‘보호관찰기관과 그 종사자’를 의미한다.

에 형사사법 시스템 내에서의 사회적 서비스를 담당하는 조직구조는 주마다 차이가 있다.

보호관찰소가 독립적인 기구로 설립되지 않고 사법체계 내의 대민서비스 부서의 한 분야로 통합되었다.

한 유형은 지방법원에 배속되어 있는 보호관찰관이 재판 이후 단계의 원조와 통제를 주로 책임지고 있지만 인적 및 사회적 조사보고서를 주로 다루는 업무는 대부분의 주에서 검찰청에 속한다. 또 다른 유형으로 일부 주에서는 이 두 가지 형태의 서비스가 지방법원이나 상급 지방법원에 속한 동일 부서의 임무이기도 하다. 세 번째 유형은 이러한 사회적 서비스가 법원이나 검찰청과는 관련 없이 법무부의 직접적 책임 하에 있다.

보호관찰소가 민간조직에 의하여 운영되는 경우도 있다.

2007년 1월 1일 이래 바덴-뷔르템베르크²⁾ 주에서 보호관찰서비스와 사법 보조는 주 법무부가 감독하고 있는 비영리 유한책임회사인 Neustart에 의하여 운영되고 있다. 오스트리아에서와 같이 뷔르템베르크 법무부는 서비스의 구매자로서 서비스 공급자인 Neustart의 의무와 권한에 대한 일반적인 계약을 체결하였다.

보호관찰 종사자

앞서 언급한 조직적인 모델의 각 주별 차이와는 상관없이 형사사법 시스템내의 사회적 서비스는 전문적인 학위를 받은 사회복지사들이나 사회병리학 전공자들이 채용되어 제공하고 있다. 보호관찰관의 보수는 다른 국가 공무원이나 봉급생활자와 유사한 수준이다.

법률은 또한 자원봉사에 관하여도 규정하고 있다. 그러나 교정시설 외에서의 보호관찰 분야 자원봉사자의 활동은 그 역할이 미미한 편이다(일부 성

2) 역자 주) 독일 남서부에 위치한 주

공적인 프로젝트를 제외하고는). 상당수의 자원봉사자들이 교정시설에서 활동하고 있다. 그들은 바깥세상과의 중요한 유대를 형성하고 있다. 하지만 어떠한 경우에도 자원봉사는 전문적인 사회복지사업의 비용효과적인 대안으로 고려되지는 않는다. 이는 다만 보완적인 것이다.

보호관찰관의 교육과 훈련

보호관찰관이 되기 전에 지원자들은 대학이나 사회복지 전문학교의 6학기의 훈련을 마쳐야 한다. 훈련이 끝나면 그들은 사회복지사업이나 사회병리학의 학위를 받게 된다. 이후에 1년간의 직장 내 현장연수를 거쳐야 한다. 일부 주에서는 실습기간이 8학기 코스의 일부가 된다.

훈련과정은 사회복지사업 전 분야에 대한 통찰을 제공한다. 독일의 모든 대학들에서 유효한 표준화 과정은 없다. 종합대학과 전문대학의 강의과정은 연방 각주에 위임된 것으로 연방법에 의하여 규율되지 않고 있기 때문에 강의요강은 주별로 차이가 있다. 그러나 훈련과정의 내용은 매우 유사하며 다음과 같은 것들로 구성된다.

- 개론, 방법론과 임무: 경험적인 리서치, 사회복지사업의 역사와 방법론
- 법과 행정의 기본 지식: 가족법, 형법, 사회법과 노동법, 헌법
- 사회적이고 조직적인 이념들
- 기본적인 교육·심리 및 의학적 이슈들
- 사회화, 교육 및 가족문제
- 접근방법과 개입의 기본적 지식: 이론들, 집단과정, 건강, 질병 및 장애

미래의 보호관찰관을 위해 특별히 준비된 사회복지사업 훈련을 제공하는 대학의 과정은 많지 않다. 따라서 일부 연방 주는 새로운 직원을 위한 예비 과정을 시행하였다. 다른 주들은 - <사회복지사업·형법·형사정책을 위한

DBH 연합〉과 같은 전문적 비영리민간기구(NGO)가 제공하는 일련의 과정을 활용하기도 한다. 이 단체는 형벌 시스템내의 사회적 서비스를 위하여 새롭게 채용된 직원들을 위한 첫 도전을 다루는 특별한 세미나를 개최하여 참가자들에게 그들의 특별한 역할을 주지시켰다. 더구나 공공서비스법은 그들을 장래의 보수훈련 과정에 정기적으로 참가하게 하는 내용을 규정하고 있다. 이러한 교육은 각 연방 주의 법무부와 다수의 훈련기관에 의하여 제공된다.

IV. 보호관찰 지도감독

보호관찰관의 임무, 의무 그리고 업무량으로 화제를 바꾸어 형사절차의 진행과정 순서에서 벗어나, 재판 및 재판이후 단계에서 시작하여 독일 보호관찰제도의 역사적 기원을 설명하고 보호관찰제도의 핵심인 청소년 비행문제를 다루어 나가도록 하겠다.

보호관찰업무의 주된 임무는 보호관찰을 받는 범죄자들을 감독하는 것입니다.

지도감독은 다음과 관련이 있다.

- 징역형이 집행유예된 성인 범죄자
- 잔형기가 유예된 성인 범죄자
- 소년형의 집행이 유예된 소년범
- 소년형의 잔형기가 유예된 소년범
- 유죄가 선고되고 소년형의 유예가 부과된 소년범
- 교정 및 보호처우가 유예된 범죄자

징역형의 집행유예

양형과 연관 지어 보호관찰 서비스의 중요성을 정확하게 구분하기 위해서 우리는 형벌시스템이 포함하고 있는 형사제재와 조치에 대하여 이해해야 한다. 성인에 대한 다음과 같은 형사제재가 가장 중요한 것들이다(2006년 통계).

◦ 벌금	80.7%	520,791명
◦ 징역형의 집행유예	13.5%	87,112명
◦ 징역형(유예되지 않은)	5.8%	37,582명

일반적으로 1970년대 초반이래 징역형이 집행유예되는 비율이 크게 상승하였고 2006년의 경우 전체 징역형의 2/3를 넘는 것으로 보고고 있다.

법원이 1년보다 길지 않은 자유형을 부과할 경우 만일 그 범죄예후가 만족스러울 때에는 법원은 집행을 유예하여야 하고 보호관찰을 허가하여야 한다. 형기가 2년을 넘지 않을 경우 범죄와 범죄자의 인격에 관하여 특별한 상황이 있을 때에는 형을 유예할 수 있다(형법 56조). 이 경우 최소 2년에서 최장 5년 동안 보호관찰을 받는다. 보호관찰 기간은 - 비록 이후에 단축되더라도 - 본형이나 잔여 형기보다 짧을 수 없다(미결 수용기간은 본형에 산입된다).

그러나 모든 집행유예에 보호관찰이 적용되는 것은 아니다. 작년에 집행유예된 범죄자들의 1/3만이 보호관찰관의 감독을 받았다.

보호관찰 지도감독을 받도록 하는 것에 대하여 독일형법에는 특별한 규정이 있다.

보호관찰관의 지도감독을 받는 것이 범죄자(기결수)들의 재범을 억제하는 것을 의미할 때 법원은 판결로서 범죄자가 보호관찰관의 지도감독을 받도록 한다. 통례상 법원은 범죄자의 나이가 27세 이하이고 9개월 이상의 자유형의

집행을 유예할 때에는 - 보충하는 - 보호관찰을 명한다(형법 제56조제1항 및 제2항).

때때로 보호관찰중인 범죄자는 수감되지 않은 것에 대하여 무죄 방면이라는 인상을 받거나 자신들의 범죄가 그다지 심각하지 않았다고 생각할 수도 있다. 이런 경우에 법원은 보호관찰대상자가 이행하여야 할 의무사항을 부과한다(Auflagen). 이러한 조건들은 범죄자가 그들의 책임을 자각하는데, 즉 범죄자가 처벌받고 있다고 느끼도록 하는데 도움을 준다.

부과 가능한 의무사항

- 범죄자는 손해를 보상해야 한다. 이것은 피해자-범죄자 중재제도(victim-offender-mediation)의 틀 내에서 발생한다.
- 범죄자는 주 정부나 비영리기관에 일정한 액수의 돈을 지불하여야 한다.
- 범죄자에게 사회봉사를 하여야 한다.

만일 범죄자(기결수)의 생활방식에 영향을 주는 것이 필요할 경우 법원은 지시사항을 부과한다(Weisungen).

지시사항의 예

- 주거, 훈련, 일, 여가시간과 관련된 요구사항에 순응할 것
- 일정한 사람이나 장소와의 접근금지 의무
- (범죄자에 동의에 따라) 의학적 치료나 알코올(마약중독) 치료프로그램을 받을 것 또는 호스텔이나 적당한 시설에 거주할 것

독일형법에 따라 법원에 의해 보호관찰관이 지정되면 기결수에게 원조와 지도를 한다.

그러나 보호관찰관의 임무는 '통제'라는 또 다른 의미를 갖는다. 법원의

승인과 독일 형법에 의거 보호관찰관은 그들의 대상자가 법원이 부과한 의무사항과 지시사항을 충실히 이행하는지 감독한다.

종종 개인적 사회적 결함은 범죄에 기여한다. 성격의 결함이나 범죄자의 믿을 수 없는 부분과 같은 개인적 결점이 물론 유죄판결 자체로 제거되는 것은 아니다. 그러므로 법원이 의무사항이나 지시사항을 부과한 경우 범죄자가 기대된 바대로 생활하는지 통제할 수 있도록 지도감독하여야 한다. 이것은 법원의 판결에 대한 구속력뿐만 아니라 공공의 안녕을 위해서도 중요하다. 그리고 이것은 범죄자가 그의 약점을 깨닫고 자신의 잘못으로부터 배울 수 있도록 하기 위한 것이다.

보호관찰관은 법원에서 정한 주기에 따라 보호관찰대상자가 어떻게 자신의 생활을 영위해 나가는지에 대하여 보고하고 의무사항과 지시사항 지속적인 위반행위를 법원에 통보하여 한다. 보호관찰관에 의하여 제공된 정보는 보호관찰/가석방이 진행되는 동안 어떠한 결정/조치가 필요한지 법원이 검토하는데 중요한 요소이다.

잔형기의 유예

보호관찰대상자의 두 번째 그룹은 조건부로 석방된 성인 범죄자들로 구성된다.

지방법원의 형 집행부는 수형자가 전 형기를 채우기 전에 석방할지 결정해야 한다.

- 형기의 2/3를 복역하고, 적어도 2개월 이상 형기가 남았을 때(보충규정)
- 재범하지 않을 합리적인 기대가 있을 때
- 수감자의 동의가 있을 때

범죄자가 형기의 형벌의 절반을 복역한 경우에는 예외적인 상황에서만 법원이 석방을 결정할 수 있다(이른다면 처음으로 자유형을 받고 그 형기가 2

년보다 길지 않을 때).

모든 경우에 법원은 석방의 결과를 주의 깊게 살펴야 한다. 석방은 안전에 대한 공공의 관심에 따라야 한다. 법원은 수형자와 교정시설의 전문가에 의한 조언을 들은 후에 결정을 내리며, 그 조언은 대개 교도소 직원으로서의 사회복지사가 중요한 조언자가 되는 책임부서의 의견에 입각한다.

보호관찰관은 범죄자의 재범을 방지하기 위하여 필요한 경우에 지정된다. 통례상 법원은 보호관찰관의 감독은 범죄자가 적어도 1년 이상의 처벌을 받았을 때 보호관찰관에게 지도감독을 지시하여야 한다(형법 제57조제3항).

보호관찰의 업무(원조, 통제, 보고)에 관하여 집행유예와 가석방 사이의 차이점은 없다.

소년법

소년법원법은 14세에서 20세 사이의 소년법의 처우를 규율하고 있다.

2006년에는 106,000명에 달하는 사람들이 소년형법에 의하여 유죄판결을 받았다. 유죄판결의 84%에 교육적이고 훈육적인 징계조치가 부과되었습니다. 범죄자의 10%가 2-3년의 보호관찰 기간을 조건으로 한 소년자유형 집행유예를 선고받았고, 6%는 유예됨이 없이 소년자유형이 부과되었다.

성인형법과 대조적으로 소년형의 집행유예나 소년자유형의 잔형기를 유예할 경우 법원은 법률에 의하여 최장 2년 동안 보호관찰관을 지정하여야 한다.

소년법원법에 따라 소년판사는 소년범에게 단순히 유죄를 선고하고 어떠한 형을 부과할 것인지는 결정하지 않는 선고유예를 하면서 1-2년의 기간동안 감독하도록 보호관찰관을 지정할 수 있다.

보호관찰관의 임무에 관해서 성인범에 대한 것과 중대한 차이는 없다. 그러나 지도감독의 두드러진 특징은 보호관찰관은 소년의 훈육을 촉진해야 하며 그의 부모 또는 보호자 및 법정대리인과 가능한 한 신뢰를 바탕으로 협

력해야 한다는 점이다.

교정 및 보호조치

형법에 따른 조치들은 범죄자를 교정하고 대중들을 보호하기 위한 징계처분이다. 만약 누군가 형사책임이 부족하여 석방되어질 지라도 예를 들어 정신병원 수용이나 알코올중독치료센터의 수용 같은 조치를 부과하는 것이 가능하다. 이 조치들은 그들이 재범하지 않을 합리적 가능성이 있을 때 보호관찰관을 지정하여 보호관찰을 조건으로 유예될 수 있다.

2년에서 5년 동안의 지속되는 행상감독은 대중을 보호하고 범죄자들을 교정하는 또 다른 조치이다. 만약 범죄자가 중대한 범죄를 저지르고 재범위험성이 있을 때에는 법원은 이러한 조치를 취할 수 있다. 통례상 적어도 2년 이상의 징역형일 마친 이후에 행상감독이 시작된다. 범죄자는 보호관찰관과 행상감독기관의 원조와 통제를 받는다.

2006년 보호관찰업무에 관한 통계

◦ 보호관찰기간 중인 수

총	174,207	100%
성인법	138,192	79%
소년법	36,015	21%

◦ 보호관찰명령의 사유(2006년 12월 31일에 실시중인)

-성인보호관찰명령

집행유예	91,934	비율은 66.5%
간형기의 유예	38,453	비율은 29.5%

-소년보호관찰명령

집행유예	28,634	79.5%
잔형기의 유예와 소년구금 부과 유예	6,305	18.0%

◦ 보호관찰기간의 종료사유

-성인보호관찰명령

보호관찰명령의 기간만료/철회	17.4%
형벌의 사면	52.9%
보호관찰 취소	29.7%

취소사례 중의 단지 1/3 이하가 보호관찰 실패로 나타났다

◦ 소년보호관찰명령

보호관찰명령의 기간만료/철회	20.9%
형벌의 사면	30.9%
유죄판결의 소멸	5.5%
새로운 형의 병합	25.8%
보호관찰의 취소	16.0%

◦ 취소사유

-성인형법

전부 또는 일부가 새로운 범죄로 인한	79%
다른 이유로 인한	21%

-소년형법

전부 또는 일부가 새로운 범죄로 인한	63%
다른 이유로 인한	37%

“다른 이유”란 보호관찰의 조건이 대부분 충족되지 않은 것을 의미하는 것으로 추정된다.

보호관찰 지도감독의 특징

관한 대상자

보호관찰관에게는 까다로운 대상자가 있다. 보호관찰 대상자와 일하는 것은 영속적인 도전이며, 특히 범죄자가 지도감독에 자발적으로 순응하도록 바랄 수는 없다. 독일에서도 보호관찰에 있어서 위와 같은 문제가 발생하며 특히 법률 개편으로 인해 과거에는 구금되었을 보다 어렵고 문제있는 범죄자들이 보호관찰대상자가 되고 있다. 개개의 범죄인들에 대한 케어의 필요성 또한 커져간다. 직업훈련을 받지 않은 많은 보호관찰 대상자들은 실직하고, 채무와 알코올중독, 약물 의존도가 깊어지고 자신감의 결여와 대인관계에서의 문제를 가진다.

범죄자의 신뢰를 얻는 것은 보호관찰관들에게 더욱 어렵다. 그리고 신뢰는 도움이 받아들여지는 토대가 된다.

원조와 통제 - 문제?

보호관찰관은 원조와 통제라는 원조와 통제라는 이중 작업을 해나가야 한다. 독일 시스템에서 감시와 지원의 조화는 “보호관찰관”이라는 직업의 전형적 특징으로 사회복지사의 매우 특별한 유형을 만들어낸다. 그리고 사회복지사로서의 양식과 통제를 조화하는데 어려움을 겪는 사회복지사들이 있다. 때때로 어떻게 도움과 억제 사이의 균형을 잡는 것이 문제가 되고 있다.

그래서 나의 개인적인 생각으로는 - 이에 대한 일반적인 합의에 의해서도 그런데 - 두 가지 부분에 동일한 가치를 둔다는 의미에서 균형 잡는 것은 있기 어렵다. 두 임무는 상호 경쟁적인 것이 아니다. 오히려 이 양자는 상

호 보완적이다. 경험적으로 볼 때 통제가 없다면 보호관찰은 운영될 수 없고 종종 지원은 재범을 예방한다. 어떠한 조치와 대응 그리고 개입이 보다 더 필요한지는 개개의 케이스에 달려있다.

나는 범죄자가 의무를 이행하는지 이행하지 않는지 감시하는 임무를 보호관찰관(경찰이 아닌)에게 부여한 독일 법률의 규정이 합리적이라고 생각한다. 직업적 훈련의 덕택으로 보호관찰관은 조건의 불이행뿐만 아니라 문제점과 어려움까지 알 수 있고, 위법행위의 숨겨진 동기까지 알 수 있다. 이를 통해 보호관찰관이 범죄자에게 조언과 원조를 제공할 수 있게 된다. 그리고 보호관찰관은 법원에 위법행위를 보고할 수 있고, 동시에 계속되는 위반행위를 막기 위하여 무엇이 조정되어졌고 왜 실패되었는지에 대해 설명하고 이해시킨다.

법원 등과의 의사소통

보호관찰관은 법원과 직접적이고 솔직한 방법으로 의사소통하여야 한다. 이것은 신뢰와 존중이 기본으로 된 관계에 기여할 것이다. 그리고 이는 범죄자가 의무사항과 지시사항에 순응하는 행동을 하도록 독일 형법이 요구하는 법원과 보호관찰관 상호 동의수립을 더 쉽게 만든다.

사법부와 지속적인 접촉만 있는 것은 아니다. 이에 더하여 보호관찰관에게는 사법시스템에 속하지 않은 다른 조직들과의 협력도 요구된다. 아동복지사무소(Youth welfare offices), 지역사회복지사무소(local social services), 보건기관(health authorities), 고용지원기관(employment agencies), 약물상담소(drug counselling services), 채무상담소(debt counselling service) 등이 그것이다. 그리고 또한 NGO 단체들과 자주 접촉하는 것도 중요하다; 이러한 기관 및 단체들은 보호관찰대상자에게 재정적 지원, 그룹워크, 여가활동이나 스포츠 기회 등을 제공할 것이다.

보호관찰관은 조정자로서 기관, 단체, 조직의 원활한 네트워크와 인적·사회적 조언과 원조를 제공하는 프로젝트를 유지하고 때론 조직화하여야 한다.

V. 공판전 절차

기소유예 또는 공소중지에 관한 조사보고서

검사와 법원은 공정한 결정을 위하여 범죄를 해결해야 된다. 마찬가지로 중요한건 범죄자의 인격을 아는 것이다. 독일연방고등법원은 몇몇 판결에서 이를 강조하였다. 범죄자들의 인격평가는 범죄 상황을 확증하는 것만큼 중요하다. 범죄자의 성격과 그의 사회적 관계에 대한 지식 없이는 종종 검사는 범죄자를 기소하여야 할지 아니면 기소절차를 중지하여야 할지 결정하는데 충분한 지침을 받지 못한다. 대개 경찰은 범죄자의 사회적 관계와 개인적 특징, 배경을 조사할 시간과 인력이 없다. 이것을 업무로 하는 특별히 훈련된 조직이 필요하다.

검사가 결정을 하는데 조언을 하는 핵심적 역할을 하는 것이 바로 보호관찰관(독일말로 Gerichthelfer 번역해서 축약하면 Court assistant)이다.

검사는 범죄자의 죄가 경미하다고 판단되어질 때 기소를 유예할 수 있고 이는 국민의 이해와 배치되지 않는다. 검사들은 더 나아가 하나 또는 그 이상의 의무사항이나 지시사항이 부과되는 것으로 충분한 경우에는 (법원과 범죄자가 동의한다는 전제하에서) 일시적으로 기소를 자제할 수 있다.

독일 형사소송법은 특별한 경우에 적용될 수 있는 법률적 조건과 명령을 지정하였는데, 예를 들면: 범죄자는 비영리기관이나 지방정부에 일정한 금액의 돈을 지불해야한다: 범죄자는 사회봉사를 하여야 한다: 범죄자는 피해를 보상하거나 피해자와의 합의에 이르거나 피해회복을 위해 열심히 노력하여

야 한다.

독일의 모든 검찰청 통계자료를 평가해 보면, 기소할 수 있는 모든 범죄자의 1/3 이상이 검사의 결정에 의하여 기소절차가 정지된다는 것을 알 수 있다.

검사나 판사(일단 기소된 이후)는 그들의 결정에 관한 신뢰할 만한 근거를 얻기 위하여 보호관찰소에 요청할 수 있는 선택권이 있다. 해당 보호관찰관은 범죄의 법적 결과를 결정하는데 적절한 모든 상황을 명백하게 하기 위하여 범죄자의 성격과 그의 환경에 관한 인적 그리고 사회적 조사보고서를 작성하여야 한다.

보고서는 범죄자의 삶의 실제적 상황과 그의 향후를 예상하고 그의 죄명과 관계되어 있는 태도를 서술해야 한다. 보고서는 보호관찰관의 의견에 대한 진술뿐 아니라 객관적인 사회적 예측을 포함하고 있어야 한다.

공정한 판결을 위한 조사보고서

판결전 조사서는 다이버전되지 않은 사건에 있어서 또한 중요하다. 모든 형사절차는 결국 법원이 판결을 해야 하는 재판으로 귀결된다. 공정한 재판을 하기 위해서 법원은 범죄자의 인격과 사회적 관계에 관한 통찰을 가져야 한다.

독일 형법은 형벌에 관하여 법원 판결의 기본원리를 포함하고 있다.

범죄자의 유죄는 형벌의 기초이다. 그 외에 특히 법원이 고려하여야 할 항목:

- 사회내의 범죄자의 향후 삶에서 처벌의 효과
- 범죄자의 동기와 목적
- 그/그녀의 특성
- 범죄자의 이전 삶, 그 또는 그녀의 인격적 경제적 관계

- 범죄를 저지른 이후의 행동 특히 피해의 회복 그리고/또는 피해자와의 합의를 위한 노력

전문적인 자격을 가진 보호관찰관은 판결전 조사서를 작성하도록 요청받았을 때 위와 같은 모든 상황을 고려하려고 노력할 것이다. (예들 들어) 판결전 조사의 대상이 되는 범죄자는 단순한 절도범만은 아닌 것이다. 그는 동시에 한 가정의 아버지, 노동자 또는 학생, 어쩌면 풋볼 팀의 멤버이거나 악기 연주가, 또는 실직자 이거나 노숙자, 심리 장애자, 중독자, 우울증환자, 반사회주의자이거나 빛에 빠진 사람일 수 있다. 그는 결점과 나약함을 가지고 있지만 대부분의 경우 활성화되고 조장될 필요가 있는 강점과 재능도 가지고 있다. 보고서는 총체적 실체로서의 인간을 고려하여야 한다.

보호관찰관은 사실과 자료의 목록뿐만 아니라 범죄자에 대한 평가도 제출하여야 한다. 그리고 보호관찰관의 그의 관점에서 범죄자가 재범방지를 위한 방안을 제안하여야 한다. 이러한 보고서는 법원에 가치 있는 조언을 하게 될 것이다.

이런 상황에서 유감스럽게도 모든 독일의 검사와 판사들이 조사업무를 위탁할 재량을 사용하지는 않는다는 것을 인정해야 한다. 검사와 판사는 업무 부담으로 인해 가능한 빨리 사건에 접근하길 원하는데 보호관찰관에게 인적 조사보고서를 요청하는 것은 시간이 소모될 것이기 때문이다.

소년법원법에 의하면 성인법에 대한 법정절차와는 대조적으로 소년재판절차의 개시단계부터 소년 사법보조자의 조력이 제공되어야 한다. 그러나 소년 사법보조자는 보호관찰소에 소속하지 않는다. 그들은 사회복지사로서 지방아동복지사무소(local youth welfare office)에 속한다. 그들은 실제로 모든 사건에 대하여 실시하여야 하는 인격 조사보고를 책임지고 있다.

미결구금에 대한 보고서

독일연방의 몇몇 주에는 용의자를 구속하기 위한 정보와 평가를 보호관찰소가 제공하도록 하는 법규가 있다. 이는 독일말로 "Haftentscheidungshilfe"라고 하는데, 번역하면 "구금에 관한 법원결정에의 조언"이다. 검사는 용의자의 사회적, 특히 가정적 환경이 어떠한 지, 범죄자의 도주위험성을 가늠할 만한 것이 있는지, 체포되지 않은 용의자를 보호할 기관이나 시설이 있는지, 체포와 동일한 목적을 달성할 수 있는 다른 조치수단은 있는지 등에 관한 관계 보고서를 보호관찰소에 요청할 수 있다.

보호관찰관의 보고서를 기초로 하여 검사는 체포영장을 신청할 것인지 여부를 결정할 것이다. 그리고 조사보고서는 법원이 용의자를 구속할 것인지 아닌지를 결정하는데 도움을 줄 것이다. 보고서는 또한 장기간의 미결구금을 피하고 체포영장 발부를 유예하는데 도움을 줄 수 있다.

Ⅵ. 구금기간과 석방이후 단계

교도소에서의 사회복지사업

물론 형 집행이 유예되지 않고 구금되어야 하는 범죄자와 범죄가 있다. 자유형의 한 가지 주된 기능은 범죄자가 석방된 후에 그들의 사회 내에서의 재통합될 수 있도록 준비하는 것이다. 교정시설 내에 사회복지사들의 다수의 업무가 이러한 목적을 이유로 한다.

다른 나라의 조직 체계와는 달리 교도소 내의 사회복지사들은 보호관찰소에 소속되지 않고 교도소의 직원이다. 그들은 사회 복귀를 도와주고 결손을 보완하고 삶의 전망을 향상시킨다. 이러한 활동에는 직업알선, 출소 후의 숙

소 및 인적 원조 등이 포함되며 가능하면 언제나 범죄자의 귀주예정지를 관찰하는 보호관찰소와 협력하여 실시한다.

그러나 유감스럽게도 이러한 협력은 보다 더 개방될 여지가 많이 남아있다.

보호관찰소와 형집행 기관

형집행 기간 동안 검찰청은 어떠한 형집행 기관이 범죄자의 신청(예를 들어 유죄판결을 받은 자가 벌금의 분할납부, 면허 재취득 기간의 단축, 벌금 미납에 의한 노역장유치 대체 사회봉사 등을 신청하는 경우)에 관하여 결정을 내려야 하는지에 대하여 보호관찰소에서 조사하고 조언할 수 있도록 요청할 수 있다.

보호관찰관은 또한 사면처리에 대한 조사와 보고를 요청받을 수도 있다.

에프터 케어와 보호관찰 종료이후 형사사법 시스템 외부에서의 처우

대부분의 연방 주에서는 형사사법 시스템의 사회적 서비스는 범죄자가 시설내 처우 또는 사회내 처우를 끝마칠 때 종결된다. 그러나 종종 철저한 사회재통합과 재범방지를 위하여 조언과 원조가 계속될 필요가 있다. 이런 경우에 일반적으로 다른 기관들이 사회적, 경제적 그리고 보건적 케어에 대한 책임이 있다. 보호관찰소의 통보가 있으면 전과자들은 그들이 가지고 있는 문제에 따라 사회보장부서, 공공보건부서, 고용센터 또는 숙소, 채무와 약물 등에 관하여 조언과 상담을 하는 상담소 등을 접촉할 수 있다. 더구나 전국 각지에 전과자들을 사후관리하는 비정부조직들이 있다. 일부 주의 법무부는 사후관리를 제공하는 NGO를 지원한다. 바덴-뷔르템베르크 주에서는 법무부가 이런 일을 하는 <갱생보호와 보호관찰을 위한 협회>에 기금을 지원하고 있다.

몇몇 주, 이를테면 노르트라인-베스탈렌(Nordrhein-westfalen) 주에서는 보호관찰 기간이 종료된 이후 일반적으로 6개월 동안 보호관찰소가 범죄자의 조언자와 지원자로서의 역할을 계속하는 것이 임무로 여겨지고 있다.

VII. 지난 30년간 추가된 활동

사회와 범죄대책은 정지를 모른다. 사회와 가치체제는 끊임없는 변화의 지배를 받는다. 사회 변화와 범죄학의 조사연구의 결과에 따라 우리는 독일에서 보호관찰소, 보다 정확하게 말해서 형사사법 시스템내의 사회적 서비스기관의 업무영역이 지속적으로 발전하고 있음을 알 수 있다. 점차 보호관찰소에 새로운 임무가 추가되어 왔다.

사회봉사명령

새로운 요소로서의 사회봉사는 1980년대 초기에 독립된 제재수단이 아니라 벌금을 내지 못하는 경우에 구금대신 선택할 수 있는 것으로 소개되었다. 검사는 충분하고 적절한 조치라고 판단할 경우 사회봉사를 기소를 하지 않는 조건을 부과할 수 있다. 또한 사회봉사는 피고에게 집행유예의 조건으로써 부과되어질 수도 있다.

보호관찰관이 사회봉사명령을 조직하고 조정하며 감독하는 경우가 많다.

피해자-범죄자 중재제도(Victim-offender-mediation)

피해자-범죄자 중재제도에 보호관찰관이 관여하는 것은 다음과 같은 두 가지 다른 방식에 의해서다.

- 검사 또는 법원의 지시를 받아 보호관찰관은 피해자-범죄자 중재가 현안이 되고 있는 범죄에 대한 가능한 대응책인지에 관하여 알아보아야 한다. 보호관찰관은 피해자와 범죄자를 접촉하여 확인한 바를 보고하여야 한다.
- 특별히 교육받은 보호관찰관은 피해자-범죄자 중재를 수행하고 공평한 중재자로서 활동할 수 있다.

내가 볼 때, 형벌에 관한 중재제도가 1990년 12월 독일 소년형사법원법에, 그리고 성인에 대해서는 1994년 독일 형법과 1999년 형사소송법 및 뒤 이은 2004년의 법 개정에서 도입된 것은 회복적 사법을 향한 특히 주목할 만한 개혁이었다.

피해자-범죄자 중재제도는 다음과 같은 효과가 있다.

- 기소의 자제
- 처벌의 억제
- 처벌의 완화

그리고 피해자-범죄자 중재제도는 검사나 법원이 부과하는 의무사항이나 지시사항에 속할 수 있다.

독일 형법은 피해자-범죄자 중재를 중재자와 함께 수행할 수도 있고 중재자 없이 수행할 수 있도록 열어 놓았다. 그러나 경험적으로는 유능한 중재자의 관여가 거의 대부분 필수불가결하다.

때때로 피해자와 범죄자의 대면적 만남이 어렵거나 부적절한 경우가 있다. 그래서 중재자가 가교역할을 하고 메신저와 특별한 촉매제로서 행동하는 것이 중요하다.

그러나 피해자와 범죄자가 대면접촉하는 것이 보다 바람직한 경우가 훨씬 흔하다. 그리고 때론 피해자의 상태 또는 범죄자의 마음 때문에 첫 번째 만

남을 주선하고 양자가 서로 영향을 미치는 것으로부터 적절한 거리를 유지할 수 있도록 하는 보호조치로서 한쪽에 치우치지 않고 결정을 내리는데 양자를 조정할 수 있는 제3자를 참석하는 것이 필수적이다.

독일에서 형사사건 중재를 담당하는 실제적 조직은 표준화되어 있지 않다. 연방 주 정부의 책임 내에서 피해자-범죄자 중재제도를 수행한다. 어떤 주에서는 보호관찰관이 성인범죄자의 피해자-범죄자 중재를 다루고, 다른 주에서는 특별히 훈련된 사회복지사들이 중재자로서 고용되어 보호관찰소와 협력하여 일한다. 모든 주에서 또한 민간조직이 중재에 관한 일에 참여한다.

연방 법무부의 가장 최근 통계는 중재노력이 있었던 모든 사건의 80% 이상에서 피해자와 범죄자의 합의가 이루어졌다. 합의에 이른 범죄자의 약 90%가 그들의 합의내용을 전부 또는 일부 이행하였다.

대학의 형법 전문가들은 피해자-범죄자 중재제도가 범죄자들이 자신이 인간과 사회적인 행동의 기초적인 규칙들을 어겼고 그가 자신의 행동에 대하여 책임을 져야 한다는 의식을 이끌어내기에 보다 좋은 대응수단이라고 지적한다.

과학적인 조사는 비행행위에 대한 이러한 대안적인 수단이 재범을 줄이는데 효과적이고 증명한 바 있다.

피해자 지원

형사사법시스템은 오랫동안 단지 범죄자들에게만 주의를 기울였다. 범죄자를 확인하고 핍박하고 그리고 판결을 내리는 것이 형사사법의 주된 목적이었다. 피해자는 단지 목격자로서의 역할만을 했다. 적어도 그들의 판결과 관련이 있는 때에 한해서 그들의 피해와 상처가 중요한 것이었다.

이것이 바뀌었다. 독일에서 피해자는 20세기의 70년대 후반부터 80년대 초반에 걸쳐 그들의 역할이 재발견되었다. 피해자의 권리는 더 많은 관심을

받고 중요성을 확보해 나갔다.

독일연방의 일부 주(예를 들어 작센-안할트와 노르트라인-베스트팔렌)에서는 피해자에 대하여 조언하고 도움을 주는 것이 사법부의 사회적 서비스 업무의 한 분야이다. 보호관찰관은 법률적 지원, 피해자보상법에 따른 피해자의 법적 권리 그리고 형사절차의 진행에 대하여 알려주고, 만약 피해자들이 원한다면 그들은 무료로 경제적이고 심리적 조언도 얻을 수 있다.

전자감독

지금까지 독일에서 전자감독은 오직 헤센 주에서만 도입되었다. 이 조치는 다음과 같은 경우 의무사항과 지시사항 준수에 대한 모니터링을 확실하게 하기 위하여 법원에 의하여 부과될 수 있다.

- 보호관찰부 집행유예
- 행상감독 그리고
- 체포영장 집행의 유예

모든 범죄자들에게 적용되는 것은 아니고 책임의식이 떨어지거나 자기통제가 약한 경향이 있는 범죄자들에게만 부과된다. 이 조치에 대한 감시는 보호관찰관의 임무이다.

바덴-뷔르템베르크 주에서는 전자감독이 2010년 연초부터 도입될 것이 거의 확실하다. 여기에 적용받는 대상자는 다음과 같다.

- 벌금미납자
- 만기를 바로 앞두고 교도소에서 출소하는 재소자

범죄예방 체계에의 관여

보호관찰의 중요한 목적은 더 이상의 범죄를 막는 것이다. 이것은 단지

형사법 절차의 모든 단계에만 관련된 것은 아니다. 예를 들어 노르트라인-베스트팔렌에서는 범죄예방위원회 뿐만 아니라 지역 활동모임이나 프로젝트 또는 공식적 협력체계에서 적극적인 역할을 하는 것이 보호관찰소의 공식적인 임무에 속한다.

보호관찰관의 경험과 지식이라는 큰 재산은 단순히 대상자를 관리하는 것 이상으로 활용되어야 한다.

이점에서 독일은 여전히 할 일이 많다.

VIII. 보호관찰업무와 관계된 비정부조직(NGO)

범죄자들을 지원하고 조언하는 지역단위의 민간 조직들이 많이 있다. 보호관찰소는 이들 조직들과 긴밀하게 협력하고 있다. 전국단위의 두 개의 NGO 단체는 보호관찰을 포함하는 사회내 처우의 중요한 옹호자이다. DBH(Deutsche Bewährungshilfe = 독일 보호관찰협회)와 DVS(범죄예방 및 범죄자지원을 위한 독일재단)는 그들의 활동에서 보호관찰과 범죄자지원의 중요성을 강조하고 있다.

DVS는 보호관찰관을 포함한 모든 관련 사회세력의 대표들을 모아 범죄 예방을 위한 대규모 회의를 매년 개최하고 있다.

DBH는 1951년 최초의 보호관찰관을 고용하여 독일의 다섯 개의 작은 도시에서 파일럿 프로젝트를 시작한 소규모 협회로부터 발전했다. 현재 DBH는 사회복지사업과 형법, 그리고 형사정책에 관한 국가적인 연합회이다. 이 조직은 형법의 사회적 기능강화와 범죄자의 재통합을 위한 개혁과 실천을 도모하고 있다. 협회의 다른 활동 중에는 보호관찰관으로 일하고자 하는 사회복지사들을 위한 특별 세미나를 실시하고 현업에 종사하고 있는 직원들을 심화교육을 하기도 한다.

이 협회는 매 3년마다 회의를 개최하여 반복되어 나타나는 전문가의 문제들의 현상을 점검하고 정계 인사를 다수 초빙하여 실무현장과 범죄정책 분야에서 나타내고 있는 현실적이고 학문적 현재 이슈들을 토론하고 있다.

다음 회의는 베를린에서 이번 달 말에 개최될 예정이다. 회의의 대주제는 “범죄정책에 있어서의 역동적인 역할 : 교도소에서 출소하는 이행과정의 조정 - 재범방지”이다.

교도소 출소와 관계되는 문제를 어떻게 파악할지가 현재 독일 범죄정책에 있어서 가장 부각되는 이슈의 하나이다. 보호관찰소와 교도소를 연계하고 중첩시키는 개혁의 필요성을 주장하는 주 법무부들도 있다.

IX. 최근의 발전

2003년 독일의 보호관찰 50주년 기념행사 당시에 투빙겐(Tubingen)대학교의 범죄학 전문가 세미나에서 케르너(Kerner) 교수는 독일의 범죄정책의 변화기운에 대하여 경고했다. 그는 더 많은 결과와 강경조치 즉 간단히 말해 “가두어 놓는 것”이 필요하다는 주장을 소개했다. 계속되는 어려운 재정부의 재정상황과 함께 보호관찰이 본질적인 핵심에 돌아갈 것 즉 순전히 통제기구로서의 보호관찰의 새로운 지향점으로 나아갈 것을 요구하는 이러한 주장을 상당히 우려할 만한 것이다.

그러므로 케르너 교수는 때를 맞춰 보호관찰소가 반대방향의 균형추를 세워줄 것을 상기시켰다.

2003년 이후로 실제로 변화되었다. 그러나 이러한 변화들은 보호관찰관의 법률상의 기능을 위협하지는 않았다. 보호관찰관이 사회복지사로서 교육받아야 한다는 원리는 여전히 유효하고 도와주고 보조하는 그들의 임무는 변함없다.

변화는 대부분의 주에서 보호관찰 조직들에 발생했다. 과거에 분리되었던 업무들(협회의 보호관찰, 행상감독 그리고 사법보조) 단일한 조직구조에 통합되었다. 이러한 상황의 키워드는 부서의 합병, 관료주의 감소, 효율성 증진이다. 이러한 측면의 가장 획기적인 개혁은 바덴-뷔르템베르크 주에서 보호관찰 집행권이 민간조직으로 이양된 것이다.

다시한번 케르너 교수의 말을 인용하면, 성공하기 위해서는 어떤 기관이 보호관찰업무를 담당하느냐를 정하는 것은 결정적 영향을 미치지 않는다. 결정적으로 중요한 것은 보호관찰업무가 책임있고 명확히 구조화되고 수준 높고 헌신적으로 수행되어야 한다는 것이다.

이러한 의견에 부분적으로 입각하여 주정부들은 보호관찰업무를 향상시키기 위해서 노력해왔고 또 현재도 노력하고 있다. 이러한 점에서 중요한 것은 다음과 같다.

- 직원들을 위한 새로운 지침
- 새로운 전문직업적 표준
- 전문가적 위계(조직체계)
- (업무의) 품질 관리, 품질 보증, 품질 통제
- 위험성평가
- 위험성에 기반한 개입
- 특성화
- 다른 유형의 케어
- 교정시설의 사회복지사업과 보호관찰업무의 연계(중첩)

사회적 서비스기관의 실천가들만이 개혁과정에 참여한 것이 아니고 대부분의 보호관찰관과 독일 보호관찰관협회에서도 이러한 개혁을 환영했기 때문에 위와 같은 대부분의 개혁은 상당한 진전을 이루었다.

그러나 바덴-뷔르템베르크 주에서는 민영화하는 특별한 상황이 발생하였

다. 실천가, 전문가 그리고 다른 독일 주 법무부의 주요 인사들은 보호관찰 업무가 민간에 이양된 것에 대하여 상당한 의혹을 가지고 있다.

X. 결어

보호관찰 조직구조의 변화에 관한 주정부들의 최근 조사는 보호관찰업무의 견실한 기준과 간접적으로 관련되어 있다. 이 업무는 대단히 존중받고 있다. 결과적으로 더욱더 많은 일들이 보호관찰소의 업무가 되었다. 반면 직원들은 그에 상응하게 증가하지 못했다. 왜냐하면 재정상의 이유 때문에. 최근의 변화는 이런 불균형을 보상해줄 것이고, 가능하다면 서비스의 효율성과 힘과 수행능력을 향상시킬 것이다. 개혁은 보호관찰관들을 향한 직접적인 것이 아니지만 그 직원들이 참여하여 계획되고 수행된다. 이것은 실천가들이 더 역동적이 될 수 있는 기회를 내포하고 있다. 일반적으로 말하면 사회적인 환경과 가치가 변화되기 위해서는 그 변화에 영향을 줄 수 있고, 미래를 만들어 나가는데 참여할 수 있는 기회가 열려 있어야 한다.

뮌헨 대학의 하인쯔 쇠흐(Heinz Schöch) 교수의 말을 인용하며 결론을 맺고 싶다. 그는 바이에른의 보호관찰 50주년 기념식에서 “보호관찰과 인도적인 형벌 시스템”의 강의를 다음과 같은 말로 마쳤다. “오늘날 보호관찰은 현대적이고 인간적인 형사정책의 필수불가결한 기둥이 되었다. 비록 기술적인 범죄방지의 새로운 방법들이 있다고 해도 우리들은 결코 보호관찰 없이 해나갈 수는 없다.”



제 2 부

사회: 한 영 수
(아주대 교수)

[기조발제]

한국 보호관찰 20년의 성과와 과제

김 일 수

(고려대 법학전문대학원 교수)

한국 보호관찰 20년의 성과와 과제

김 일 수

(고려대 법학전문대학원 교수)

I. 우리나라 보호관찰 현황

최근의 형사정책 발전방향에서 보면 보호관찰은 자유형의 대안으로서 가장 각광받는 제도 중 하나이다. 이미 널리 알려진 바와 같이 전통적 의미의 보호관찰은 확정판결을 받은 범죄자에게서 그의 자유를 박탈하지 않은 채 보호관찰관의 감독 하에 부과된 준수사항을 이행하면서 사회 안에서 정상적인 사회인으로 복귀하도록 돕는 제도이다. 한국에서는 1988년 소년법의 개정 및 구 보호관찰법의 제정으로 1989년부터 보호관찰제도가 본격적으로 실시되었으니 금년이 20주년, 성년이 되는 해이기도 하다.

이 제도 도입 당시 소년범 8천여 명을 대상으로 했었는데 해마다 그 대상자수가 늘어나고, 적용영역도 확대되어 2000년 이후 연간 실시건수가 14만여 건에 이르고 있다. 특히 지난 1997년 형법개정으로 보호관찰이 성인범에게까지 확대되면서 그 수는 점점 더 상승하여, 2008년도 실시건수는 18만여 건에 이르러 총누계 210만여 건에 달하는 성장을 나타냈다. 처분유형별 실시사건의 영역도 다양해져, 1997년 보호관찰법개정 이후 집행유예에 따른 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 점유율이 전체 실시건수의 과반수를 훨씬 능가하여 우리나라 보호관찰시스템의 대종을 이루었다. 그 뒤를 이어 소년법상 보호처분이 상당부분을 차지하고 있고, 그 밖에도 가퇴원, 가석방, 가정폭력

법상 보호처분, 선도조건부 기소유예 등은 미미한 점유율을 나타냈지만, 우리나라 보호관찰시스템의 다양한 영역 가운데 하나로 자리잡고 있다. 조직과 업무면에서도 개청당시 18개 기관, 230여 명의 개청요원으로 출범했었는데, 최근에는 55개 기관, 천이백여 명의 직원으로 확충되었다. 이에 따라 예산과 설비, 직원 측면에서도 업무환경이 꾸준히 개선되어 온 게 사실이다.

현재 보호관찰제도는 형법의 선고유예, 집행유예조건의 부담부처분으로 자리잡은 외에도 소년법, 치료감호법, 성폭력특별법, 가정폭력특별법, 청소년성보호법, 보호관찰법 등에 산재해 있다. 형사정책적 관점에서 보호관찰제도가 현대형사정책의 꽃이라는 인식과 함께 형사사법실제에서 보호관찰이 투입되어야 할 활동영역은 점점 확대될 전망이다. 문제는 이 같은 증가추세에도 불구하고 보호관찰제도를 정책적으로 개선·발전시키는데 필요한 법무행정시스템과 일선에서 보호관찰업무에 종사하는 직원들의 업무여건과 사기진작책은 충분히 개선되지 않고 있다는 점이다.

10여 년 전인 1993년 직원 1인당 관리인원은 159명이었으나, 성인범 확대 실시 후인 1998년 405.6명으로 최고치를 기록했고, 이후 점차 완화로 돌아서 2002년 310명, 2005년 223명, 2006년 207명으로 직원별 담당인원이 점차 감소하고 있는 추세에 있다.¹⁾ 또한 교정업무와 보호관찰업무를 비교해 보더라도 우리나라의 경우 교도소 재소자 대비 보호관찰 대상자 수가 선진국 평균 228%보다 높은 240% 수준이지만, 직원점용비율은 선진국 평균 20.19%의 5분의 1 수준인 4.56%에 불과하다.²⁾ 이 점은 아직도 법무부의 형사정책기조가 전통적인 시설내처우에 착념하고 있으며, 새로운 형사정책으로서 사회내처우인 보호관찰의 중요성을 제대로 인식하지 못하고 있다는 증거이다.

주지하는 바와 같이 보호관찰은 범죄인에 대한 적극적·개별적인 사회내처

1) 그러나 이 통계는 보호관찰과 기술직을 포함한 전직원을 대상으로 한 통계인데, 실제 보호관찰업무를 담당하는 인원을 중심으로 통계를 낸다면 1인당 담당인원은 훨씬 증가할 것으로 보인다.

2) 2002. 5 기준으로 선진 4개국(미국, 일본, 영국, 뉴질랜드) 평균 교정직원(116,287명) 대비 보호관찰직원(23,468명)의 비율은 20.19%인 반면, 한국의 경우 교정직원(11,078명) 대비 보호관찰직원(505명)의 비율은 불과 4.56%에 지나지 않는다.

우리는 점에서 시설내처우인 교정과 본질적인 차이가 있다. 시설내처우로서 자유형집행이 오늘날 가장 문제점 많은 형사정책수단인 점은 이미 주지의 사실이다. 또한 재소자의 탈사회화를 촉진시키고, 고비용·저효율의 행형제도인 점도 두말할 필요가 없다. 문제는 이러한 시설내처우로서는 범죄인의 사회복귀가 정상적으로 이루어질 수 없고, 그 역작용으로 재범·누범 등의 증가를 낳는다는 점이다.

보호관찰은 형벌의 유예 또는 중단을 전제로 실시하게 되지만 선행유지조건인 일정준수사항을 부과하고 이를 스스로 이행하도록 개별상담자(case worker) 내지 독지가(social worker)로서 보호관찰관이 조력한다는 점이 특징이다. 거기에는 시설내에서와 같은 팽팽한 신경전 대신 연민의 정을 가지고 설득하고 권유하고 세워주는 돌봄이 있다. 이 같은 지도·감독·원호는 대상자들을 사회내에 방치하는 것이 아니라 교화·개선·자립갱생할 수 있도록 국가가 스스로 돕는 자를 돕는 역할에 해당한다.

보호관찰은 바로 그렇기 때문에 자유형의 폐단을 방지하여 예방목적은 실질적으로 내면화시킬 수 있고, 대상자의 갱생의지를 강화시켜 사회적응을 통한 재범억지에 획기적으로 기여할 수 있다. 오늘날 청소년 범죄의 예를 들자면 대부분 청소년범죄자 후보군은 깨어진 가족관계에서 자라난다. 부모가 서로 싸우고 갈라지며, 심지어 어린 자녀들에게 폭력을 휘두르며 아무 애정도, 감화어린 교훈도 주지 못하는 환경에서 자라난 아이들은 훌륭한 지도자가 되기보다는 범죄자가 되기 십상이다. 이미 오랜 삶의 일탈과정에서 범죄의 길로 빠져 든 이들을 감금시켜 놓고, 사회와의 화해를 설교해 보았자 빛나간 그들의 심성을 교화시켜 사회화의 길로 들어서게 하기에는 너무 늦었고, 힘들기만 하다.

그들에게 필요한 것은 관료적으로 처리되는 것이 아니라 개별적으로 처우되고, 비관료적인 사랑의 관계 속에서 인간과 사회와 심지어 자기자신에 대한 사랑을 느끼게 하는 일이다. 보호관찰은 바로 새로운 사랑과 신뢰의 가

교를 놓는 모험을 감행하는 제도이며, 그러므로 비록 실패할 확률은 있지만, 교정보다 무감각하거나 무책임하지는 않다는 점에서 그 성공률을 높일 수 있는 기대감을 준다.³⁾

더 나아가 보호관찰은 일찍이 미국의 교정자유화시대의 diversion 프로그램을 활용할 수 있는 가능성이 넓게 열려 있고, 많은 사회적 자원봉사인력과의 교류를 통해 비용을 절감하면서도 화합된 친교분위기를 조성함으로써 사회재통합의 기능을 촉진시킬 수 있다.

II. 문제점과 과제

문제는 대상자들의 특성에 맞는 재활프로그램의 다양화와 그 프로그램을 함께 엮어갈 수 있는 전문인력 및 자원봉사인력의 확충이다. 일찍이 Franz von Liszt가 Marburg강령에서 발의했고,⁴⁾ Werner Maihofer가 후에 합리적인 범죄통제와 연관지어 제시했던 형사정책적 프로그램은 예나 지금이나 대상자들의 개성에 맞는 프로그램의 개발에 앞서 염두에 두어야 할 사항으로 보인다.⁵⁾

첫째, 속죄가능한 기회범군에 대해서는 속죄의 가능성의 문을 활짝 열어 주어야 한다. 속죄할 가능성을 닫아버리는 자유형보다 수감명령이나 사회봉사명령 또는 원상회복제도를 통해 선으로써 악을 극복해 나갈 수 있는 길을 열어 놓는 것이 좋다.

육체노동이 제공될 사회봉사작업(국가경영시설물 · 공공시설물의 개보수 작업이나 쓰레기 청소까지 포함)이나 제공자의 특성에 적합한 정신적인 작

3) 인간을 사회적 존재로 파악하면, 자유형으로 인한 감옥시스템은 명칭이야 형무소에서 교도소로 바뀌었지만, 수형자들로 하여금 인격적 품성의 불완전성 때문이 아니라 사회적 관계의 불가능성 때문에 사회복귀의 목적에 이를 수 없다는 점을 직시할 때, 이 점은 더욱 절실해진다.

4) v. Liszt, 형법에 있어서 목적사상, 심재우 역, 고대법률행정논집 제15집 (1977), 184면 이하.

5) W. Maihofer, Menschenbild und Strafrechtsreform, 1964, 18면 이하.

업(도서관 사서, 컴퓨터작업 등)도 고려될 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 피해자에 대한 원상회복노력을 행형적으로 높이 평가해 줌으로써 범죄피해자들을 지금보다 더 나은 형법적 보호와 관심영역 안으로 끌어 들이는 조치들을 마련해야 한다.

둘째, 속죄용의가 없는 기회범군에 대해서는 행위자가 선을 통해 적극적으로 속죄할 용의가 없으므로, 비록 형벌부과는 불가피하지만, 재범의 위험이 없는 경우라면 형벌도 자유형을 통한 자유의 직접적 박탈이 아니라 벌금형이나 특별법상 보호처분 등의 보호처분제도가 우선 고려되도록 하는 것이 좋다. 자유의 간접적 박탈만으로도 재사회회가 유리하게 촉진될 수 있다면 굳이 직접적인 자유박탈의 고비용 구조를 선호해야 할 이유가 없기 때문이다.

셋째, 개선가능한 상태범군에 대해서는 종래의 징역형이나 금고형과는 다른 사회복귀를 실질적으로 돕는 순수한 교육형 제도가 도입되어야 한다. 과실범과 교통사고 범죄자들에 대해서는 해당분야의 전문기술과 적성을 함양하고, 피해자에 대한 정신적인 속죄를 통해 개선으로 나아가는 길이 열려 있어야 한다. 그런 의미에서 피해자측과의 화해를 위한 형사조정제도 도입, 과실범이나 교통사범전용 교정시설 설치, 전문적인 보호관찰시스템의 개발이 필요하다. 그리고 행태와 성격을 바로잡기 위한 사회교육적이고 심리치료적인 프로그램도 강구되어야 할 것이다.

넷째, 개선의 여지가 없는 상태범군에 대해서는 교육형과 재사회화형벌이념은 그 입지를 잃어 버린다. 여기에서는 형사제재가 순수한 보안처분 내지 보호형의 형태를 띠지 않을 수 없다. 사회방위처분을 통해 상습범, 육육적 충동범, 영리적 착취범들에 대해서는 사회의 안전망이 위협받지 않도록 방어망을 구축하는 것이 최선의 예방책이라는 것이다.

이러한 원칙 안에서 보호관찰의 다양한 프로그램들이 구체화되어야 한다. 때로는 재활기능에 비중을 둔 프로그램일 수 있고, 때로는 처벌기능에 비중을 둔 프로그램일 수도 있다. 때로는 치료기능에, 때로는 개선·갱생기능에 역

점을 둔 프로그램일 수 있다. 때로는 가해자 및 피해자를 함께 배려하는 복지기능을 띤 프로그램일 수도 있을 것이다. 현재의 보호관찰프로그램에 전자감시택구금제도나 위치추적감시제도의 확충 그리고 독일의 행상감독처분에 따른 집중갱생보호 내지 집중보호관찰제도는 시급히 도입할 필요성이 있다.⁶⁾

그 밖에도 사회봉사명령이나 수강명령의 내실있는 운영, 특히 피해자원상회복(Victim Restitution)의 형사정책적 수단으로의 제도화가 시급한 과제 중 하나로 보인다. 피해배상프로그램을 민법에 맡긴 범질서나 피해자에 대한 원상회복을 뒤로 제쳐놓고 국가가 범인에 대하여 자유형이나 벌금형의 집행에 골몰하는 제재제도하에서는 범죄희생자들이 형사정의실현을 통해 실제적으로 추가적인 피해를 입는 경우가 많다. 자유형의 집행으로 범인의 자력기반이 붕괴되거나 벌금형의 우선집행으로 범인의 배상능력이 한계를 드러내기 십상이기 때문이다. 교도소에 앉아있는 자는 결코 돈을 벌 수 없고, 기존의 자산을 운용할 수도 없다. 따라서 손해를 제대로 배상할 방도가 막히기 쉽다. 또한 많은 돈을 벌금으로 국고에 우선 지급해야 하는 사람은 피해자를 위해서는 정작 아무것도 지급할 것이 없는 경우가 많다. 이러한 점들이 보호관찰제도를 통해 개선되고 보완되어야 할 과제들이다.

III. 보호관찰제도의 활용확대와 다양화

형사정책은 사회구조의 변화와 범죄에 대한 대응적 가치관에 따라 불가피하게 함께 변화를 겪지 않을 수 없다. 1970년대의 결산으로 그 때까지의 형사정책의 경향은 ① 응보사상의 쇠퇴, ② 재사회화경향, ③ 자유화경향, ④

6) 한영수, 「강력범죄의 재범방지를 위한 새로운 모색-독일의 형기종료후의 행상감독제도를 중심으로」, 범죄예방정책연구(2008.12), 67면.

합리화경향, ⑤ 인간존중화의 경향이었다. 그러나 1980년대 중반에서 스칸디나비아 여러나라에서 신고전주의의 등장으로 책임응보 및 소극적 일반예방 사상이 재등장했고, 미국에서도 something works의 경향이 두드러지게 나타났다. 1990년대 중반 이후로는 ① 적극적 일반예방사상과 특별예방사과의 재등장, ② 체계의 단절과 개별문제해결을 위한 포스트모던적 형사정책이 두드러지게 나타났다.⁷⁾ 21세기 들어와 9.11테러 이후 위험형법적 사고와 공리주의 및 결과론적 정의가 전면에 등장한 바 있었지만, 최근에는 신험리주의적 경향이 다시 나타나고 있다. 이에 따르면 첫째, 형벌은 결코 범죄투쟁에 특별히 적합한 수단이 되지 못 한다는 점이다. 둘째, 자유형은 범죄통제수단 중 가장 문제점이 많고 비용이 많이 드는 대신 효율이 떨어지는 제도라는 점이다. 셋째, 예방은 처벌보다 훨씬 더 효과적이라는 점이다. 넷째, 형벌과 유사한 사회적으로 건설적인 대안적 제재수단들에 의해 현행 형사법제도가 보완되어야 한다는 점이다.⁸⁾

이같은 추세에 비추어 본다면 보호관찰은 앞으로 형사제재와 그 집행에서 전통적인 시설내처우라는 교정제도를 훨씬 능가하여 사회내처우로서 그 활용범위를 더욱 확대해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다. 우선 형법실현의 각 단계에서 보호관찰의 다양한 활용가능성을 언급해보기로 한다.

첫째, 기소이전단계에서 보호관찰부 기소유예를 통한 신속한 형사절차종결방안이다. 또한 보석요건조사와 보석피고인 법정출석 등 보석조건이행감독을 통한 보석제도의 활성화도 기대된다. 우리 형사소송법에 필요적 보석이 규정되어 있으나 활성화되지 못하고 있는 실정은 이같은 제도의 미비 때문으로 보인다. 낮은 보석률로 인해 구속기소인원이 상당수 비율을 점하게 되어, 구치소마다 미결구금인원이 넘쳐 과밀수용, 구속의 단기자유형화, 구금비용 증대 등 부작용을 초래하고 있다.

7) 이에 관한 상세한 논의는 김일수, 「보호관찰제도의 과제와 발전방향」, 보호관찰 제4호(2004.12), 3면 이하 참조.

8) Roxin, 「Aktuelle Probleme der Kriminalpolitik」, 2000.9.22. 고대법학연구원 초청강연.

2002년도 전체교도소 수용자 58,564명 중 35.7%인 20,918명이 미결구금인원이었다. 2003년도는 57,336명 중 21,004명 33.6%, 2004년도는 54,796명 중 19,169명 35%, 2005년도는 47,311명 중 14,342명 30.3%로 나타났다.⁹⁾ 보석을 활성화하려면 법원은 보석결정에 앞서 범죄의 성질과 여러 가지 상황, 범인의 과거경력과 특성, 피고인이 석방될 경우 도망칠 위험성과 그로 인해 나타날 사회적 위험성 등을 면밀히 검토할 수 있어야 한다. 이 일은 보호관찰관에게 조사의뢰함으로써 제도적으로 쉽게 해결할 수 있는 상황이다. 최근의 형소법개정논의는 일정한 결실을 거두었지만, 아직도 보석제도와 보호관찰의 연계방안을 모색해야 할 과제를 충족시키지는 못했다. 그러나 만약 위에서 언급한 제도개선이 뒤따라만 준다면 당연히 미결구금의 실질적 감소효과도 가져올 수 있을 것이다.

둘째, 공판단계에서 판결전조사를 통해 양형적정화와 피해자 및 이웃의 의견반영 등 관계인의 사법절차 참여에 기여하는 방안이다. 학계에서는 법원판결의 적정성과 피고인의 승복률제고, 사회내처우의 적정성확보를 위해서는 성인범에 대해서도 판결전조사가 확대되어야 한다는 주장이 끊임없이 제기되어 왔다. 이전에는 보호관찰등에관한법률 제19조에서 소년에 대하여는 판결전조사를 의뢰할 수 있는 근거 규정을 두고 있었으나 성인범에 대하여는 근거규정이 없는 실정이었다. 다만 보호관찰등의 합리적인 결정에 유용하다는 실무상의 필요에 의하여 법적 근거는 없지만 성인범에 대하여도 법원의 요구에 따라 판결전조사가 폭넓게 이루어지고 있는 것이 현실이었다. 그 후 2008.12.26. 보호관찰등에관한법률 개정(2009.3.27.시행)으로 그 법적 근거규정을 마련한 것은 만사지탄이 있지만 다행스러운 일이 아닐 수 없다. 장기적으로는 형사소송법에 규정하여 모든 성인범죄자에게 실시토록 하되, 소년에게는 필요적으로 실시하는 방안을 강구할 필요가 있다.

9) 전체교도소 수용자 인원이 점차 감소하고 있는데, 이는 한국이 IMF 경제외환위기를 거치면서 경제 관련 사법들이 점차 석방되고 있기 때문이며, 미결 구금인원 역시 검찰의 불구속 수사방침이 지속적으로 시행되면서 다소 감소되고 있는 것으로 판단된다.

현재 양형조사관제도를 두고, 법원, 검찰, 변호사단체가 대립하는 상황을 보면, 오기와 밥그릇싸움처럼 일반국민의 눈에 비쳐질까 두렵다. 보호관찰제도를 통해 축적해 온 기존의 판결전조사제도가 활성화되도록 지혜를 모은다면, 오히려 합리적인 법제도로 정착될 수 있으리라는 생각이다.

또한 보호관찰조건부 선고유예 및 집행유예가 활성화되면 자유형집행으로 인한 탈사회화작용을 최소화하고 범죄인의 특성에 알맞은 조기치료적 개입을 가능하게 할 것이므로, 그 활성화를 위한 제도개혁과 관행의 개혁이 필요하다. 현행 벌금형선고유예제도를 뛰어넘어 벌금형의 집행유예제도도 도입함으로써 보안처분활성화의 길을 더욱 넓혀가야 할 것이다. 또한 약물, 음주운전, 주취폭행, 성폭력, 가정폭력 등에 대해 최초범행시에는 반드시 보호관찰, 수강명령 등을 통해 치료적인 개입이 가능토록 해야 하고, 이를 통해 재범률감소를 도모해야 한다.

셋째, 집행단계에서 준수사항과 제재조치를 더욱 다양화하여 대상자의 기본권제한범위를 분명히 하고, 만약의 경우 이를 위반했을 때 그 처벌범위도 최소화해 나가야 한다. 전자감시제도의 확충으로 사회격리의 피해를 줄이고 구금비용을 절감하는 방안은 더욱 활성화되도록 강구해야 할 사항이다. 다만 이 같은 전자감시제도는 특정범죄자군에 대해서는 아무런 제재효과가 없다는 약점과 다른 한편 과도한 감시로 인한 인권침해논란을 불러일으킬 소지가 있다는 점이 문제이다. 그러나 이 제도는 여가시간에도 집행될 수 있고, 자유로운 생활을 어느 정도 제약하면서도 범인을 직업과 가정생활로부터 절연시키지 않는 장점을 갖고 있다. 다만 개인적인 소질·환경에 따라 세분화하여 이 제도를 활용하는 일과, 과도한 감시의 위험을 덜어주는 제도의 확립이 선행되어야 할 것이다.

그 밖에도 보호관찰준수사항 위반자에 대한 집행유예기간을 사후적으로 연장하는 제도도 도입할 필요가 있다. 보호관찰부 집행유예자가 의도적 소재불명상태에서 집행유예기간을 경과하는 경우 범집행불능사태가 생기기 때

문이다. 영미는 Probation(유죄결정후 형선고유예) 형태이기 때문에 사후 준수사항, 일정기간 구금, 기간연장 등을 자유롭게 변경할 수 있고, 프랑스나 독일의 행상감시제도도 원칙적으로 이를 가능하게 하고 있다. 현행 형법 제 64조 제2항 단서규정을 보완하여, 법원은 보호관찰관의 지도·감독이 더 필요하다고 인정되는 경우, 최초에 정한 집행유예기간의 2분의 1을 초과하지 않는 범위 내에서 집행유예기간 및 보호관찰기간을 연장할 수 있도록 손질했으면 한다.

IV. 앞으로의 전망

앞으로의 형사정책방향에서 세계적인 추세는 교정에 의한 시설내처우보다 보호관찰에 의한 사회내처우 쪽으로 비중이 쏠릴 전망이다. 한국의 보호관찰은 서구 선진국에 비하면 아직 일천하지만, 동아시아 여러 나라에서는 선진국에 해당한다. 일본보다 앞서 사회봉사명령과 수강명령, 가정폭력범에 대한 보호관찰, 야간외출제한명령, 상습성범죄자·아동유괴범에 대한 전자발찌부착제도(2008년 도입 이후 확대실시), 벌금미납자에 대한 사회봉사명령제 도입(2009년 9월 26일 시행예정인 벌금미납자의 사회봉사집행에 관한 특례법) 등 각종 선진적 제도를 적극적으로 시행해오고 있기 때문이다.

문제는 앞으로의 방향이다. 앞으로의 전진을 위해 개혁되어야 할 현안은 너무도 많다. 이를테면 독일의 행상감독에 걸맞은 집중보호관찰제도의 도입·확충, 전자감시제도의 확대, 전자위치추적시스템의 적용범위확대 등 보호관찰역량을 통한 사회안전망구축의 시급한 과제들이 산적해 있다. 창조적인 모험과 때에 걸맞은 합리적 정책결정을 거쳐 새로운 제도들을 도입·실시하려면, 현재의 정책결정라인을 개선할 필요가 있어 보인다. 우선 정부 내 보호관찰정책결정라인을 보호관찰전문직으로 형성하는 일이 시급한 과제 중 하

나이다. 소명과 전문성만큼 경쟁력과 생산성을 높이는 자원은 없기 때문이다. 그렇게 될 때 보호관찰의 정책형성기능이 강화되어 선진기법들의 도입과 제도화가 활성화될 수 있을 것이다. 또한 형사사법기구 내외부로부터 보호관찰업무를 검찰업무나 교정의 하부조직으로 오인하는 역작용을 방어할 수 있을 것이다.

다음으로 선도보호위원회와 같은 민간자원봉사인력을 보호관찰시스템 하에 두는 작업재조정이 시급하다. 보호관찰은 약물, 청소년범죄, 성폭력, 가정폭력, 음주운전 등 그 영역을 넓혀가고 있어 다양한 사회적 자원봉사인력의 유기적 협조체제를 구축하지 않고는 실효성을 높이기 어렵다. 지금 대검에서 범죄방지대책의 일환으로 통일적인 관리 하에 둔 민간위원들을 보호관찰 영역에서 전문화하고 유기적인 협력관계에 두는 작업은 시급히 풀어가야 할 과제 중 하나로 보인다.¹⁰⁾

끝으로 교정·보호청의 신설문제가 잠복해 있는 상황이지만 보호관찰 20주년을 맞이하면서 보호관찰기구가 교정·보호청의 조직 내에서 양립기구 내지 정립기구의 독립된 한 축을 형성할 수 있는 방안이 강구되어야 한다는 점이다. 적정수준의 보호관찰인력·예산을 확충하는 일 못지않게 전문가적 입장에서 자기 책임 하에 독자적으로 보호관찰행정의 정책을 형성하고 집행하고 환류하고 재평가하는 시스템이 구축되어야 보호관찰선진국으로 가는 지평이 열릴 터이기 때문이다.

10) 신의기, 「우리나라 범죄예방정책의 현황과 과제」, 범죄예방정책연구(2008.12), 22면 이하 참조.

[제1주제]

소년 보호관찰의 성과와 과제

원 혜 옥

(인하대학교 법학전문대학원 교수)

소년 보호관찰의 성과와 과제

원 혜 옥

(인하대학교 법학전문대학원 교수)

I. 들어가는 말

보호관찰제도는 1963년 7월 31일 개정된 소년법에 보호처분의 형태로 우리나라에 처음 도입되었다. 그러나 보호관찰의 내용과 절차에 관한 아무런 규정이 없었고 보호관찰소와 같은 집행기관이 없었기 때문에 그 당시의 보호관찰은 유명무실한 것이라고 할 수 있었다.¹⁾ 그 후 1988년 12월 31일 소년법이 전면 개정되고 보호관찰법이 제정됨으로써 보호관찰제도의 기초가 마련되었고, 이에 따라 1989년 7월 1일 전국에 보호관찰소가 설치되고 실질적 의미에서의 보호관찰이 실시되기에 이르렀다. 소년법에 한정하여 실시되던 보호관찰은 1994년 1월 5일 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 제정되면서 성폭력범죄자의 경우 성인에 대해서도 보호관찰을 실시하게 되었다. 1995년 1월 5일 보호관찰법이 갱생보호법을 통합하여 「보호관찰 등에 관한 법률」로 전면개정 되면서 보호관찰제도에 관한 기본법으로 자리 잡게 되고, 1995년 12월 29일 형법개정을 통하여 그 범위가 성인범 전반으로 확대되면서 보호관찰제도가 명실상부하게 전면적으로 확대·실시되었다.²⁾ 1997년에는 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 제정하여 가정폭력범죄자에 대해 보호관찰이 도입되었고, 2000년에는 「청소년의 성보

1) 유숙영, 보호관찰의 시행현황과 활성화방안, 교정연구 제26호, 2005, 105면.

2) 김혜정, 법적 성질의 재고찰을 통한 보호관찰의 형사정책적 위상정립, 형사정책 제13권 제2호, 형사정책학회, 2001, 112면.

호에 관한 법률」이 제정되면서 윤락행위를 한 19세 미만의 소년에 대해 보호관찰을 실시할 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 2004년 3월 22일 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」이 제정되어 성매매를 한 자에 대하여 보호관찰을 실시할 수 있게 되어 보호관찰의 실시영역은 지속적으로 확대되는 추세에 있다. 2007년에는 소년법의 개정으로 사회봉사 및 수강명령을 독자적인 처분으로 부과할 수 있게 되었고, 단기보호관찰 기간이 1년으로 연장됨에 따라 소년에 대한 보호관찰의 실시영역도 확대되었다.

이처럼 보호관찰의 실시영역이 확대됨으로써 보호관찰 실시건수는 급증하고 있으나 보호관찰관의 수는 실시건수에 미치지 못하고 있다. 더욱이 성인 보호관찰대상자가 증가함에 따라 보호관찰관의 업무가 과중됨으로써 소년에 대한 보호관찰이 제대로 시행되고 있지 못하는 것이 아닌가 하는 의문이 제기되고 있다. 이에 본 논고에서는 소년보호관찰의 성과를 평가하여 보고, 향후 과제에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 보호관찰의 개념, 소년보호관찰의 성과, 소년보호관찰의 문제점 및 과제의 순서로 살펴보고자 한다.

II. 보호관찰의 의의

1. 보호관찰의 개념

보호관찰제도란 유죄가 인정되는 범죄인에 대하여 소년원이나 교도소에 수용하는 대신 일정기간 준수사항을 지킬 것을 조건으로 자유로운 사회생활을 허용하면서 보호관찰관의 지도와 감독 및 범죄예방위원의 원조를 받게 하여 교화·개선하고 사회에 적응하게 하는 제도를 말한다. 즉 형벌 또는 보안처분의 조건부판결을 받은 자를 보다 엄격한 형벌이나 보안처분의 선고 또는 집행으로부터 보호하고, 형벌 또는 보안처분의 집행에서 석방된 자에

대해서는 구속에서 자유로의 전환을 용이하게 함으로써 재범의 위험을 방지하고 합법적인 생활에 적응시키기 위하여 보호관찰관이나 범죄예방위원의 원호적 지도에 의하여 교정시설에 수용되지 않은 범죄인의 자유상태에서의 생활형성을 지도·감독하는 제도이다.³⁾

보호관찰제도는 범죄인에게 사회생활의 자유를 부여하는 사회내 처우의 수단이며, 전문기관의 사후관찰이 따른다는 점을 본질적 요소로 하고 있다.⁴⁾ 따라서 범죄인을 일정한 시설에 수용하여 자유를 제한하는 상태에서 처우하는 시설내 처우제도와 국가의 사후관찰이 수반되지 않는 단순한 유예제도에 대응되는 개념이다. 기본적으로 보호관찰제도는 지도·감독과 원호라는 두 가지 요소로 구성된다. 지도·감독은 보호관찰대상자로 하여금 그 준수사항을 지키도록 하는 일체의 활동으로서 구체적으로는 보호관찰대상자와의 긴밀한 접촉을 통한 행동과 환경의 관찰, 준수사항 이행을 위한 적절한 지시 및 기타 사회복귀에 필요한 조치 등을 내용으로 한다. 반면에 원호는 보호관찰대상자의 사회복귀를 지원하는 것으로서 숙소나 취업의 알선, 직업훈련의 기회제공, 환경개선 등이 그 주요내용을 이룬다. 지도·감독은 권위적 측면이 강하게 나타나는데 반해 원호는 비권위적이고 부조적 측면이 강하다. 비록 지도·감독과 원호는 그 성격이 상이할지라도 보호관찰에 있어 상호보완적인 의미와 역할을 지니고 있다. 지도·감독의 측면만이 강조될 경우 보호관찰대상자가 사회내에서 처우를 받는 의미가 퇴색될 우려가 있고, 원호의 측면만이 강조될 경우에는 범죄유발요인을 안고 있는 대상자에게 재범의 억제라는 측면이 무시되는 결과를 야기할 수 있다.⁵⁾

이러한 보호관찰제도는 경미한 범죄로 유죄판결을 받은 사람들을 교정시설이라고 하는 범죄유발적 환경으로부터 보호하고, 낙인효과로 인한 사회적응 실패 등 구금형에 따른 폐해를 방지하여 범죄인의 정상적인 사회복귀를

3) 김혜정, 앞의 논문, 120면.

4) 김영은, 보호관찰제도 도입의 필요성, 법무부, 1988, 118면.

5) 최인섭/진수명, 보호관찰제도 확대실시의 전망과 문제점, 형사정책 제9호, 형사정책학회, 1997, 6-7면.

촉진함과 동시에 수용경비를 절감할 수 있어 수용시설의 과밀화에 대한 새로운 대안이 될 수 있으며, 집행유예나 가석방제도의 실효성을 증대시켜 범죄인의 재범을 방지하고 범죄인으로부터 사회를 방위하여 개인과 공공의 복지를 증진하는 목적을 가지고 있다.⁶⁾

2. 보호관찰의 기능⁷⁾

(1) 범죄통제(crime control)

보호관찰은 범죄인이 보호관찰 기간 중에 새로운 범죄를 저지를 가능성을 완전히 배제하는 것은 아니지만 새로운 범죄의 가능성을 감소시킬만한 정도의 범죄행위 통제를 위한 조건과 제한사항을 제시해 주고 있고, 범죄인의 행위에 대한 적절한 감시와 감독을 통하여 새로운 범죄를 통제할 수 있게 해 준다.

(2) 지역사회재통합(community reintegration)

보호관찰은 시설내 처우와는 달리 범죄인이 지역사회 내에서 직업을 찾고 이를 수행하며, 그들의 피부양자를 부양하고, 그들의 행위에 대한 책임을 수용하게 하는 곳을 가능하게 함으로써 지역사회에 재통합시켜 준다. 각국에서 운영 중인 여러 가지 지역사회 보호관찰 프로그램들은 범죄인을 재통합시키는데 이바지하고 있다.

(3) 재활(rehabilitation)

6) 보호관찰등에관한법률은 제1조에서 “이 법은 죄를 범한 자로서 재범방지를 위하여 보호관찰, 사회봉사·수강 및 갱생보호등 체계적인 사회내 처우가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 지도·원호를 함으로써 건전한 사회복귀를 촉진하고, 효율적인 범죄예방활동을 전개함으로써 개인 및 공공의 복지를 증진함과 아울러 사회를 보호함을 목적으로 한다” 라고 규정하고 있다.

7) 이성칠, 한국보호관찰의 현황과 과제, 형사정책연구원, 2003, 45-47면; 최인섭/진수명, 앞의 논문, 7면 이하.

보호관찰은 범죄인을 재활시키기 위하여 운영되는 제도라고 할 수 있으며 이는 여러 보호관찰 프로그램들을 살펴볼 때 분명히 나타난다. 일반적으로 보호관찰처분이 선고될 때 일반적인 보호관찰 준수사항 외에 특별준수사항이 추가되는데 이러한 보호관찰조건들은 특정 범죄인의 문제점과 특징에 맞게 부과되는 개별화된 처우들이지만 기본적으로는 이러한 사항들의 준수가 필요하다고 인정되는 사람들을 재활시키기 위해 운용된다.

(4) 처벌(punishment)

보호관찰의 처벌기능을 부정하는 견해도 있을 수 있으나 형사사법기관의 입장에서 볼 때 보호관찰은 범죄인에게 부과하는 양형이며, 범죄인들이 엄격하게 준수해야 하는 여러 조건과 준수사항 뿐만 아니라 규칙과 행동규범을 포함하고 있다. 처벌로서의 보호관찰은 기간과 감독의 엄격성, 부과된 준수사항을 통해 나타난다. 미국의 경우 처벌로서의 보호관찰의 의미를 부각시키고 보호관찰의 실효성을 높이기 위하여 보호관찰 기간 중에 하나 이상의 준수사항을 위반하였을 때에 법원으로 하여금 추가적인 처벌을 부과하도록 하고 있다.

(5) 억제(deterrence)

보호관찰이 장래의 범죄행동에 대하여 억제효과를 갖는다는 주장에 대해서는 논란이 있지만 보호관찰 프로그램에 참가한 상당수의 범죄인들에게 실효성이 있는 것으로 보인다. 억제효과는 보호관찰 기간 중에 발생한 사소한 위반으로도 언제든지 보호관찰이 취소되어 교도소나 소년원에 구금되거나 재구금될 수 있다는 가능성을 통해 얻게 된다. 보호관찰의 억제효과는 보호관찰 프로그램이 어떻게 집행되었는지에 따라, 범죄인에 대한 감독수준의 정도에 따라 다르게 나타난다.

Ⅲ. 소년보호관찰의 성과

1. 실지사건에 의한 평가

소년에 대해 보호관찰을 실시할 수 있는 법적 근거로는 형법, 소년법, 성폭력특별법, 가정폭력특별법, 성매매특별법, 기소유예 등을 들 수 있다. 이러한 법적 근거 중에서 가장 중요한 위치를 차지하는 것은 소년법이라 할 것이다. 아래 [표 1]은 2003년부터 2007년까지의 소년대상에 대한 처분유형별 실지사건의 현황을 나타내고 있다. 소년에 대한 보호관찰처분의 부과는 소년법에 의한 보호처분의 경우가 가장 많고, 다음으로는 형법에 의한 집행유예부 병과처분, 검찰단계에서의 기소유예자에 대한 선도처분의 순이다. 2003년부터 2007년까지의 처분별 소년사건의 변화 추이를 살펴보면, 2006년까지는 감소추세를 보이다가 2007년 증가하였음을 알 수 있다. 이는 특히 (구)소년법에 의한 제 1·2호 처분의 증가와 성구매자교육의 증가가 원인으로 제시되고 있다.

소년법에 규정되어 있는 단기 보호관찰처분((구)소년법상 2호처분)의 경우 1989년에는 부과율이 12.4%에 불과하였으나 1990년에는 25.8%로 11.4% 증가하였으며, 이후 계속적으로 증가현상을 보이다가 1995년 38.8%로 최고치를 보인 후 1996년부터는 다시 감소하는 경향을 보이고 있다. 장기 보호관찰처분((구)소년법상 3호처분)의 경우에는 1989년에서 1999년 사이에 소폭의 증감을 반복하면서 20-30%대를 유지하고 있다. 2, 3호 처분을 합하여 살펴보면, 소년법이 개정된 1989년에는 보호관찰처분이 차지하는 비율이 35.8%이었던 것이 계속 증가하여 1995년에는 68.3%로 정점을 이루다가 1996년 이후 약간씩 감소하는 추세이기는 하지만, 여전히 다른 보호처분에 비해 높은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다.⁸⁾ 이처럼 보호관찰처분이 다

8) 사법연감 1990-2007, 법원행정처 참조

른 보호처분보다 높은 비율을 차지하고 있는 것은 보호관찰제도가 소년의 자유를 박탈하지 않고 자유로운 사회생활을 영위하게 하면서 담당자(보호관찰관)의 감독·감시·지도에 복종하도록 하여 소년의 재범을 방지하고 사회에 복귀할 수 있도록 개선·교육하는 제도라는 점에서 소년보호주의 이념에 부합되는 제도로 평가되기 때문일 것이다. 또한 1989년 소년법 개정 이전에는 주로 보호자위탁 혹은 소년원송치로 양극화되었던 보호처분의 현실을 어느 정도 개선할 수 있는 새로운 처우방법으로 제시되었다는 면에서 그 성과를 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

[표 1] 소년대상자에 대한 보호관찰처분 유형별 실시사건

(단위 : 건)

구 분		2003	2004	2005	2006	2007	
총 계		147,734	148,818	146,895	150,371	165,818	
계(성인)		92,738	100,007	100,510	106,798	119,877	
계(소년)		54,996	48,811	46,385	43,573	45,941	
형법	소 계	4,934	4,734	4,771	3,862	3,317	
	선고유예	1	2	4	5	6	
	집행유예	보호관찰부	4,404	4,167	3,802	3,358	2,923
		단독명령	397	407	315	202	183
	가석방	132	158	250	297	205	
소년법	소 계	46,594	41,281	39,119	36,459	39,086	
	보호처분	제1·2호처분	15,875	13,851	13,611	13,961	16,835
		제1·3호처분	27,513	25,617	24,688	22,054	21,680
	가퇴원	3,206	1,813	820	444	571	
성폭력법	소 계	266	237	221	181	168	
	선고유예	-	-	-	0	-	
	집행유예	보호관찰부	249	228	211	172	156
		단독명령	17	9	10	9	12
가정폭력법	소 계	3	1	4	8	10	
	보호처분	보호관찰부	3	-	3	8	10
		단독명령	-	1	1	0	-
성매매	소 계	-	-	21	19	15	

처벌법	보호 처분	보호관찰부	-	-	20	18	15
		단독명령	-	-	1	1	-
	소 계		-	-	1	3	4
	집행 유예	보호관찰부	-	-	1	1	1
		단독명령	-	-	-	2	3
기소 유예	소 계		3,199	2,558	2,648	3,041	3,341
	선도위탁		3,199	2,558	2,634	3,019	3,311
	성구매자교육		-	-	14	22	30

출처 : 보호관찰 통계연보, 2008년

위에서 살펴본 바와 같이 보호관찰제도 도입 당시 보호관찰의 주요 대상자는 소년이었고 이러한 경향은 한동안 지속되었으나, 1997년 성인범에 대해 보호관찰이 전면 확대 실시된 이후 성인대상자가 큰 폭으로 증가하여 2001년을 기점으로 소년대상자의 비율은 절반 이하로 감소하고 보호관찰 등의 집행에 있어서 성인대상자가 다수의 자리를 차지하게 되었다. 실제로 아래 [표 2]에서 볼 수 있듯이 2007년 보호관찰 실시사건은 2006년 대비 1.5% 증가하였으며, 점유율에서도 성인에 대해 실시사건의 72.3%, 접수사건의 74.8%로 나타나고 있어 보호관찰의 주요 대상이 성인화되고 있다. 이는 실시사건의 증가율에서도 파악할 수 있는데, 소년의 경우 2007년 실시사건이 2006년에 비해 전체적으로 5.4% 증가하였으나, 성인의 경우 12.2% 증가하였다. 이에 보호관찰관 수는 한정되어 있는데, 성인 대상자가 증가함으로써 보호관찰관의 업무가 과중됨에 따라 소년에 대한 보호관찰이 집중적이고 효율적으로 운영될 수 있는가에 대한 의문을 제기하게 한다. 즉, 소년에 대해서 여전히 보호관찰이 중요한 사회내 처우로서의 역할을 하고 있는데 반하여, 소년을 담당할 수 있는 인력이 점차 줄어드는 결과를 초래하게 되어 소년보호관찰의 효율적 운영에 있어서 문제점으로 지적되고 있다.

[표 2] 연령별 실시 및 접수사건 추이

연도	접유율(%)				실시사건		접수사건	
	실시사건		접수사건		소년	성인	소년	성인
	소년	성인	소년	성인				
2003	37.2	62.8	31.3	68.7	54,996	92,738	29,015	63,822
2004	32.8	67.2	27.3	72.7	48,811	100,007	26,531	70,493
2005	31.6	68.4	28.1	71.9	46,385	100,510	26,011	66,512
2006	29.0	71.0	24.7	75.3	43,573	106,798	23,451	71,495
2007	27.7	72.3	25.2	74.8	45,941	119,877	29,005	86,127

2. 재범률에 의한 평가

제도의 성과를 판단하기 위해서는 재범률을 살펴보는 것이 가장 효과적일 것이다. 따라서 정확한 측정이 가능하다면 보호관찰에 있어서도 재범률은 성과를 판단할 수 있는 가장 객관적 지표로서 기능할 것이다. 이에 법무부에서도 매년 전국 보호관찰소의 재범률을 집계하여 발표하고 있는데, 이러한 재범률을 두고 다소간의 논란이 제기되고 있기는 하다.

아래 [표 3]에서와 같이 2007년 보호관찰대상자 재범률은 2006년 대비 0.6% 증가하였으며, 소년은 1.0%, 성인은 0.3% 증가하였다. 소년의 경우 형법사건·소년법사건·성폭력법사건 등의 재범률이 증가하였다. 아래 표에 의하면 성인의 경우 재범률이 3-4%정도인 것으로 나타나고 있으나 소년의 경우 8-10%정도인 것으로 나타나고 있다. 즉, 소년이 성인보다 재범률이 높은 것으로 나타나고 있다. 물론 이러한 통계로 보호관찰처분이 소년보다 성인에게 더욱 효과적이라고 단정하기는 어려울 것이다. 그러나 보호관찰 업무가 소년에게 더욱 집중되어야 한다는 것을 간접적으로 나타내는 것으로 판단할 수는 있을 것이다.

[표 3] 보호관찰기간 중 재범률 현황(소년)

근거법률	처분명	2003	2004	2005	2006	2007	
총 계		7.1	8.1	7.5	5.8	6.4	
계(성인)		3.3	6.8	6.3	4.3	4.6	
계(소년)		10.2	9.7	9.4	8.1	9.1	
형법	소 계	9.2	11.0	7.7	7.5	8.3	
	선고유예	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	집행유예	12.2	12.5	8.3	8.2	8.9	
	가석방	1.1	0.7	1.6	1.7	2.4	
소년법	소 계	10.3	10.1	10.2	8.5	9.6	
	보호 처분	1·2호	3.5	4.6	5.1	4.6	5.9
		1·3호	16.0	12.4	12.4	10.7	12.2
	가퇴원	13.4	19.1	17.6	15.1	16.5	
성폭력법	소 계	6.8	4.2	2.6	0.0	2.8	
	선고유예	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	집행유예	7.0	4.2	2.6	0.0	2.8	
가정폭력법	보호처분	9.1	0.0	0.0	0.0	0.0	
성매매처벌 법	소 계		0.0	0.0	0.0	0.0	
	보호처분		0.0	0.0	0.0	0.0	
	집행유예		0.0	0.0	0.0	0.0	
선도위탁	소 계	1.7	2.8	3.7	5.0	5.7	
	1급	4.5	3.8	4.0	9.9	6.3	
	2급	1.5	2.8	3.7	4.9	5.7	

출처 : 보호관찰 통계연보, 2008년

법무부의 위와 같은 통계에 대해서는 재범률을 보호관찰기간 중에만 평가한 수치이기 때문에 진정한 재범률을 나타내는 것이라 할 수 없다는 비판이 제기되었다. 보호관찰에 대한 진정한 평가는 보호관찰 종료 이후 그들이 사회로 복귀하여 일정 기간이 경과한 이후의 재범에 대한 조사가 이루어져야 한다는 것이다. 실제로 법무부에서 제공한 통계에 근거해 보호관찰의 재범률이 매우 낮기 때문에 보호관찰의 효과가 높다는 주장이 제기되고 있기도 하지만, 현재와 같이 보호관찰의 열악한 환경에서는 도저히 나올 수 없는,

신뢰할 수 없는 통계라는 주장도 제기되었다. 이에 보호관찰 종료 이후의 재범률을 연구하기 시작하였으나, 재범률을 평가할 수 있는 정확한 통계가 제시된 연구는 거의 없었다. 다만, 2003년의 연구결과⁹⁾에서 제시된 재범률의 통계는 보호관찰의 성과를 판단하는데 어느 정도의 도움을 줄 수 있을 것이라 판단된다. 아래의 [표 4], [표 5]에서 나타난 바와 같이 본 연구결과에 따르면 소년과 성인 모두 재범률이 20% 이상인 것으로 나타났다. 특히 소년의 경우 6개월 미만이라는 단기간에 재범률이 높은 것으로 나타났다.

[표 4] 보호관찰 종료 후(2년) 재범여부

전체(2,144명)		성인(912명)		소년(1,232명)	
재범자	비재범자	재범자	비재범자	재범자	비재범자
537(25.0)	1,607(75.0)	209(22.9)	703(77.1)	328(26.6)	904(73.4)

[표 5] 재범분포에 따른 빈도(보호관찰 종료 후 2년 이내)

단위 : 사건수(%)

재범기간	성인	소년	전체
3개월 미만	46(15.9)	84(18.2)	130(17.3)
3개월 이상 6개월 미만	45(15.6)	76(16.5)	212(16.1)
6개월 이상 9개월 미만	28(9.7)	71(15.4)	99(13.2)
9개월 이상 12개월 미만	29(10.0)	63(13.6)	92(12.3)
12개월 이상 15개월 미만	38(13.1)	63(13.6)	101(13.4)
15개월 이상 18개월 미만	41(14.2)	31(6.7)	72(9.6)
18개월 이상 21개월 미만	31(10.7)	40(8.7)	71(9.5)
21개월 이상 24개월 이하	31(10.7)	34(7.4)	65(8.7)
전체	289(100.0)	462(100.0)	751(100.0)

보호관찰 종료 이후의 소년의 재범률이 20% 이상이라는 연구결과는 법무부가 제공한 보호관찰기간 중의 재범률보다 2배 이상 높은 수치를 나타내고 있다. 그러나 이러한 수치는 아래 [표 6]에의 전체 재범률과 비교해 보면

9) 이성철, 앞의 보고서, 150면 이하

낮은 수치이다. 특히 재범에 대한 연구가 2003년 이루어졌음을 감안할 때 보호관찰의 성과가 긍정적이었음을 평가하는 자료가 될 수 있을 것이다. 비슷한 시기에 조사되었던 소년원에 수용되었던 소년들에 대한 재범률에 대한 연구결과에서 단기 소년원 처분자의 재범률이 47.4%, 장기 소년원 처분자의 재범률이 51.3%인 것을¹⁰⁾ 고려하면 보호관찰의 성과는 어느 정도 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다.

[표 6] 소년범죄자 및 재범 현황

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
계	143,018	131,069	115,210	96,697	86,861	83,477	90,628	115,661
재범자	50,588 (35.3%)	48,216 (36.7%)	41,749 (36.2%)	33,814 (34.9%)	29,431 (33.8%)	25,920 (31.0%)	26,450 (29.1%)	33,687 (29.1%)

출처 : 경찰백서, 2008

IV. 외국의 제도

1. 미국¹¹⁾

미국의 소년보호관찰 조직은 36개 州에서 법원소속으로 운영하고 있으며, 행정부의 소관이라 하더라도 법원의 강한 개입 하에 운용되고 있다. 각 州 또는 County 정부차원에서 소년에 대한 사범정책을 통제하는 소년위원회 (Juvenile Board)가 설치되어 있고, 이 위원회에서는 소년법원의 판사가 州 구성원을 이루는 등 소년법원이 주도적으로 개입하고 있으며, 통상 소년 보호관찰소의 기관장도 여기서 임명한다. 또한 성인보호관찰과의 관계에서 캘리포니아주와 같이 소년과 성인보호관찰이 통합되어 운영되는 사례도 있으

10) 김지선, 4호처분의 운영실태 및 개선방안, 한국형사정책연구원, 2002, 144면

11) 김양곤, 주요 국가의 소년보호관찰제도 연구, 한국형사정책연구원 연구보고서 04-12, 73면 이하 참조

나, 거의 대부분의 州에서는 성인과 분리하여 운영하고 있다. 소년담당 보호관찰관은 성인담당과는 달리 모든 州에서 소년법원의 법관이 채용하고 있으며, 급여 등의 대우도 소년법원의 법관이 결정한다는 법률상의 규정을 두고 있다. 소년보호관찰관의 자격요건으로서 「형사사법에 관한 기준 및 목적에 관한 전미자문위원회(the National Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals)」가 결정한 기준에 따르면 최소한 심리학, 상담학 및 법학에 관한 학위를 대학에서 취득하였을 것을 요구하고 있다. 또한 소년보호관찰관은 성인담당 보호관찰관과 비교해서 요구되는 업무내용이 다양하고 광범위하다. 이는 소년법원이 기본적으로 국친사상에 의해서 운영되고 있기 때문에 소년이나 그를 둘러싼 환경에 대해서 제기되는 다양한 문제의 해결을 위해 광범위하게 관여하는 것이 요구되기 때문이다.

미국의 경우 소년에 대한 보호관찰의 프로그램으로는 소년이 처한 상황을 고려하여 이행 가능한 범위 내에서 벌금, 피해배상, 사회봉사, 작업프로그램에의 참여, 자기개발프로그램에의 참여, 교육·직업·카운슬링프로그램에의 참여, 알코올 혹은 약물중독 처리를 위한 적절한 시설 또는 재택프로그램에의 참여, 특정시간에 집중적인 서비스를 제공하고 있는 공공의 혹은 민간기관이 운영하는 재택프로그램에의 참여, 보호관찰국과 계약한 민간이 운영하는 그룹 홈 입소 등을 시행하고 있다. 소년에 대해 집중보호관찰을 실시하는 경우에는 야간통행금지, 가택구금, 매주 5회 보호관찰관과 면담할 것, 영양 없는 수색에 응할 것, 무작위 마약검사에 응할 것, 지역사회 서비스에 참여 및 이행할 것, 직장 또는 학교에 출석할 것 등과 같은 특별준수사항을 부과하여 프로그램을 운영하고 있다.

2. 일본¹²⁾

일본 현행법상 보호관찰은 다음의 다섯 가지 종류로 나뉘어져 있다.¹³⁾

- ① 일본 가정재판소의 결정에 의해 보호관찰에 부쳐진 자에 대해 실시하는 것(1호 관찰).
- ② 지방갱생보호위원회의 결정에 의해 소년원에서의 가퇴원을 허가 받은 자에 대해 실시하는 것(2호 관찰).
- ③ 지방갱생보호위원회의 결정에 의해 형무소에서의 가석방을 허가받은 자에 대해 실시하는 것(3호 관찰).
- ④ 재판소의 결정에 의해 형 집행유예를 선고받고 보호관찰에 부쳐진 자에 대해 실시하는 것(4호 관찰).
- ⑤ 지방갱생보호위원회의 결정에 의해 부인보도원에서의 가퇴원을 허가받은 자에 대해 실시하는 것(5호 관찰).

보호관찰관은 법무부장관 관장 하에 있는 지방갱생보호위원회와 보호관찰소에 속하는 일반적 국가공무원이다. 이들의 업무는 보호관찰소에서 행하는 대상자에 대한 지도감독 및 선도원호이다. 보호관찰관¹⁴⁾은 대학졸업 이상의 학력을 가진 자로서 국가공무원상급시험에 합격한 자, 법무성에서 실시하는 보호관찰관 시험에 합격한 자, 보호관찰소의 일반사무관 중에서 승진한 자로 임명한다. 보호관찰관은 직업공무원으로서 의학, 사회학, 심리학, 교육학, 기타 범죄인 처우에 관한 학문에 대하여 일정수준 이상의 전문적 지식을 갖출 것이 요구되고 있다. 보호관찰관의 중심적 역할은 Case Worker로서 보호

12) 김양곤, 앞의 보고서, 185면 이하 참조

13) 일본에서의 다양한 보호관찰의 유형에 대해서는 진수명/김혜정, 각국의 보호관찰 대상자 준수사항에 관한 연구, 한국형사정책연구원 보고서 01-34, 84면 이하 참조.

14) 보호관찰관은 국가공무원채용 I종 시험(법률·행정·인간과학 I, II), II종 시험(행정) 및 III종 시험(행정사항)의 합격한 자를 법무사무관으로 채용한 뒤, 일정기간 경과 후 적임자를 보호관찰관으로 임용한다.

관찰 사건에 반드시 지명된다. 대부분의 경우 구체적인 사안에서는 주재관으로서의 보호관찰관과 직접 담당자로서의 보호사가 동시에 지명된다. 이것은 보호관찰관의 전문성과 보호사의 지역성과의 결합을 통해 처우의 효과를 제고하자는 것이다.

일본 보호관찰의 특징 중의 하나는 민간 자원봉사자인 보호사의 광범위한 활용에 있다. 보호사는 우리나라의 범죄예방자원봉사위원회와 같은 지위에 있는 자이다. 1950년에 이들 보호사의 선발과 직무에 대한 독립법률로 보호사법이 제정되었다. 보호사는 인격 및 행동에 있어서 사회적 신망이 있고, 직무수행에 필요한 의식과 시간적 여유가 있을 것 등의 조건이 구비된 자 중에서 보호사심사회의 의견을 들어 보호관찰소장이 추천하며 법무부장관이 위촉한다. 보호사의 임기는 2년이며 2003년 4월을 기준으로 전국을 905개의 보호구를 단위로 하며 정원은 52,500명이다. 2003년 1월을 기준으로 보호사의 실 인원은 4만 9,205명이다. 보호사는 전국의 보호구역에 배치되어 보호관찰관으로서 충분하지 않은 지역을 보충하고, 지방위원회 혹은 보호관찰소장의 지휘감독을 받아 지역사회나 사회자원에 정통한 장점을 활용하여 갱생보호활동을 한다. 보호관찰소에는 보호관찰관과 보호사와의 협력체제에 따라서 행해지는 보호관찰 처우 기타의 활동을 충실하게 하기 위해서 보호사에 대한 각종 연수 등을 정기적·계획적으로 실시하는 등, 보호사와의 긴밀한 제휴 관계를 유지하고 있다.

V. 문제점 및 과제

보호처분 이상의 처벌을 받는 소년범죄자의 60% 이상이 보호관찰 처분을 받고 있다. 보호관찰은 범죄자들이 피해자들과 지역사회에 끼친 해로운 행위에 대한 책임을 느끼게 하고 그들의 파괴된 삶을 회복시키는 등 사법체계

의 제재로서 범죄자의 행위에 영향을 주는데 있어 광범한 범위의 효력을 가지고 있는 제도이기는 하나, 한국의 보호관찰은 이러한 제도의 장점을 살리고 효력을 달성할 수 있을 정도의 권위와 역량을 구축하기도 전에, 보호관찰대상자의 폭발적 증가를 맞이한 결과 많은 문제점들이 나타나게 되었다. 즉 외형적 성장 이면에 내실 있는 업무추진이 이루어지지 못하고 있다는 점, 인적·물적 자원의 미비, 사회적 인식의 부족, 정책과 실무의 부조화, 전문적 처우프로그램의 부족 등이 문제로 제기되고 있다.¹⁵⁾

1. 인력의 확충

(1) 보호관찰관

1) 문제점

보호관찰의 시행 이후 보호관찰이 외형적으로는 성장을 거듭해 왔으나 보호관찰 집행 구조의 틀은 이전과 크게 달라지지 않았다.¹⁶⁾ 제도 시행 첫해에 8,000여 건이었던 보호관찰 등의 사건 수가 2007년 연간 14만 7,734건으로 18배 정도 대폭 증가하였음에도 이를 집행하는 인력은 같은 기간 279명에서 1,108명¹⁷⁾으로 4배 정도 증가하는데 그쳤다. 어떤 제도이든 본래의 성과를 거두기 위해서는 그 내부의 물적 기반인 인력과 예산 등이 갖추어진 상태에서 전문화가 이루어져야 할 가능할 것이다. 그럼에도 한국의 보호관찰제도는 현재까지도 제도의 기본적인 물적 토대로 제대로 갖추기 어려운 상황이다. 이러한 보호관찰의 집행구조는 업무의 과부하를 초래하게 되며, 이는 결국 보호관찰제도의 전반적 운용에 있어 실무와 정책의 괴리, 처우의

15) 이성칠, 한국보호관찰의 현황과 과제, 한국형사정책연구원 연구보고서 2003-28, 34면

16) 김양근, 앞의 보고서, 35면

17) 2007년 11월 30일 현재 보호관찰기관은 49개, 정원은 1,143명에 이른다. 그 중 보호관찰소는 일반 974명, 기능 134명으로 총 1,108명이다.(보호관찰 통계연보, 2008년)

전문성 결여 등과 같은 여러 가지 문제를 야기시킨다.

2) 과제

보호관찰에 대한 선행 연구에서 꾸준히 제기되어 온 바와 같이 보호관찰관의 확충이 향후 과제로 제기된다. 물론 1989년 보호관찰 시행 이후 21번의 직제개정으로 기관을 22개에서 60개로 확대하고 인원도 279명에서 1,108명으로 증가하였지만, 보호관찰업무의 증가에는 미치지 못하는 수치임은 이미 앞에서 살펴보았다. 더욱이 성인 보호관찰대상자가 증가함에 따라 소년에 대한 보호관찰업무의 효율적 시행을 위해서는 인력의 확충이 절실한 과제라 할 것이다. 인력의 확충과 더불어 인력의 전문화 역시 주요한 과제라 할 것이다. 미국의 사례에서 살펴보았듯이 소년에 대한 보호관찰영역에서는 성인의 경우보다 다양하고 광범위한 업무능력을 요구한다. 이러한 업무를 수행하기 위해 대부분의 미국 州에서는 성인과 소년의 보호관찰소를 분리하여 운영하고 있다. 예산과 인력의 문제로 인하여 우리나라에서는 성인과 소년의 보호관찰소를 분리하여 운영할 수는 없을 것이다. 그러나 최소한 소년에 대한 보호관찰업무는 성인과는 구별되는 운영체제를 갖추고 수행해야 할 것이다. 소년에 대한 보호이념을 최대한 구현하기 위한 전문화 연수과정 및 보호관찰프로그램의 개발·시행이 이루어져야 할 것이다.

(2) 민간자원봉사자 - 범죄예방위원을 중심으로

1) 문제점

한국의 보호관찰제도는 외국의 제도와 마찬가지로 시민의 참여를 전제로 하는 구조를 취하고 있으며, 이러한 취지에 맞게 보호관찰 등에 관한 법률에 범죄예방자원봉사위원회에 대해 규정하고 있다. 그러나 현재 운영되고 있는 범죄예방위원 조직은 초창기 한때 활성화된 시기가 있었으나, 최근에는

활동실적이 극히 저조한 실정이다. 이 같은 현상이 장기적으로 지속되는 것은 범죄예방위원회에게는 물론 보호관찰소와 지역사회 모두에게 바람직하지 못하므로 조속히 해결되어야 할 것이다. 1996년 법무부 훈령 제363호에 근거해 보호관찰소 보호위원, 검찰청 선도위원, 갱생보호공단의 갱생보호위원이 통합됨에 따라 보호관찰분야 종사자수가 기존의 10,548명에서 5,129명으로 감소하게 되었으며, 새로 구성된 보호관찰분과위원회 위원들의 보호관찰업무에 대한 지식과 경험부족 등이 문제로 제기되면서 범죄예방위원 활용도가 낮아지고 있다. 실제로 2007년 현재 범죄예방위원이 담당하고 있는 대상자는 3,216명으로 전체대상자의 8.5%수준에 지나지 않는다. 이처럼 범죄예방위원의 활용도가 낮은 이유로는 범죄예방위원에 대한 위·해촉 권한이 보호관찰소장에게 있지 않기 때문에 보호관찰 분야에서 필요한 자격요건에 대한 심사가 미흡하고 재위촉시 이 분야에서의 활동평가가 제대로 반영되고 있지 않다는 점도 제기되고 있다. 또한 보호관찰관이 간사로 지정되어 있으나 범죄예방위원 지역협의회 사무실이 보호관찰소가 아닌 대부분 검찰청에 소재하고 있어, 보호관찰 분야의 의견반영과 활동지원이 제대로 이루어지지 않고 있는 것도 문제로 지적되고 있다. 보호관찰관 및 직원들을 대상으로 행해진 한 연구결과에 의하면, 범죄예방위원의 지도가 대상자의 개선에 효과적 영향을 미치고 있다는 응답이 전체 조사대상자의 25.0%로 지극히 낮은 신뢰를 보이고 있는 반면에, 별 영향을 주지 못하고 있다는 응답이 70.5%, 오히려 나쁜 영향을 주고 있다는 응답이 4.5%에 이르는 것으로 나타났다. 그러나 범죄예방위원제도의 제도적 가치에 대한 응답은 비교적 긍정적인 것으로 나타났다. 이는 비록 보호관찰관들이 현재의 범죄예방위원 조직에 대하여 많은 불만을 가지고 있지만, 범죄예방위원 조직의 운영과 위원선정에 있어서 적정성을 기한다면 활성화가 가능함을 나타내는 것이다.¹⁸⁾

18) 이성철, 앞의 보고서, 129면 이하 참조

[표 7] 범죄예방위원 활용 현황

연도	전체			소년			성인		
	범죄예 방위원 지정이 가능한 대상자	지정된 대상자	지정률	범죄예 방위원 지정이 가능한 대상자	지정된 대상자	지정률	범죄예 방위원 지정이 가능한 대상자	지정된 대상자	지정률
2003	12,390	2,607	21.0%	6,529	2,553	39.1%	5,861	54	0.9%
2004	20,039	3,252	16.2%	8,061	3,101	38.5%	11,978	151	1.3%
2005	21,281	2,595	12.2%	7,389	2,442	33.0%	13,892	153	1.1%
2006	36,267	2,796	7.7%	13,285	2,444	18.4%	22,982	352	1.5%
2007	37,732	3,216	8.5%	14,428	2,898	20.1%	23,304	318	1.4%

출처 : 보호관찰 통계연보, 2008년

2) 과제

일본의 경우 우리나라와 비슷한 구조를 가지고 보호관찰을 시행하고 있다. 일본의 보호관찰제도에서 가장 중요한 특징은 민간자원봉사자인 보호사의 광범위한 활용이라 할 것이다. 일본의 보호사는 우리나라와는 달리 지식과 경험을 갖춘 자 중에서 보호관찰소장이 법무부장관에게 추천하게 되어 있다. 이러한 제도적 뒷받침이 보호사의 전문성과 활동의 활성화를 촉진하는 요소가 된다. 현재 우리나라에서 시행하고 있는 범죄예방위원제도는 보호관찰에 대한 전문성을 기대하기 어려운 것이 사실이다. 이에 일본의 제도처럼 보호관찰을 위한 범죄예방위원의 위·해촉 권한을 보호관찰소장에게 일임하여 전문성과 경험을 갖춘 범죄예방위원을 선발할 수 있도록 해야 할 것이며, 전문성을 증진시키기 위한 다양한 교육·연수프로그램을 개발하여 시행해야 할 것이다.

2. 처우의 활성화 및 다양화

최근 소년에 대한 시설내 처우의 문제점이 제기됨에 따라 보다 많은 소년

들에게 보호관찰을 포함한 다양한 사회내 처우가 부과되고 있다. 위에서도 살펴본 바와 같이 이러한 사회내 처우 중에서도 특히 보호관찰 처분이 가장 많이 부과되고 있다. 그러나 소년에 대한 보호관찰 처분의 내용이 여전히 세분화·전문화되지 못한 측면이 있어 소년들에게는 보호관찰이 관대한 처분으로 받아 들여져 효율적으로 재범을 방지할 수 있는 처분이 되지 못하는 것이 아닌가 하는 의문이 제시되고 있다.¹⁹⁾

(1) 분류처우

1) 문제점

보호관찰 제도의 역사가 깊은 국가에서는 보호관찰 대상자의 배경과 특성에 따라 개인에게 맞는 개별화된 처우를 다양한 프로그램의 형태로 제공하여 범죄자의 건전한 사회복귀와 지역사회의 보호라는 보호관찰제도 운용의 취지를 살리고 있다. 이를 위해 보호관찰 대상자의 초기 면담에서 과학적 분류도구의 활용을 통해 대상자의 재범 위험을 예측하고 대상자가 필요로 하는 처우의 내용을 판단하여 적절히 프로그램에 배치하는 것이 중요하다. 따라서 각국에서는 객관적인 분류지침의 마련과 함께 이 분류도구의 예측능력을 높이기 위해 계속하여 운용내용을 평가하고 도구를 갱신하는 노력을 기울이고 있다. 분류처우의 효과를 높이기 위해서는 다양한 분류별 처우프로그램의 개발이 필수적이다. 이러한 분류별 처우프로그램은 단계적 처우와 결합될 수밖에 없으므로 이를 위해서는 충분한 인력과 예산이 확충되어야 한다.²⁰⁾ 그러나 인력과 예산이 확충되지 않은 현재의 상황에서 전문직원의 부족, 분류심사기자재의 미흡 및 심리검사의 비표준화 문제, 과도한 업무에 따른 분류심사업무의 인식부족, 처우프로그램의 미흡 등으로 분류처우가 형

19) 김양곤/이수정/이민식, 소년보호관찰대상자에 대한 분류평가도구 개발에 관한 연구, 한국형사정책연구원 연구보고서 05-10, 36면

20) 이성철, 앞의 보고서, 61면 이하

식적·획일적으로 적용되고 있어 처우의 개별화가 제대로 이루어지지 못하고 있다는 문제점이 지적되고 있다.²¹⁾

2) 과제

우리나라에서 시행되고 있는 분류처우제도의 운용 실태는 대상자의 재범의 위험성에 초점을 두는 평가방식을 사용하고 있다. 이는 대상자의 욕구를 적절히 파악하기에는 체계상의 한계를 가지고 있다. 이에 향후 보호관찰대상자의 재범을 방지하기 위해 대상자의 초기면담에서 적절한 분류를 통해 개별화된 처우를 실시할 수 있도록 전문인력을 확보하여 분류평가도구를 개발·시행해야 할 것이다. 또한 분류처우의 활성화를 위해서는 소년에 대한 조사와 평가 기능 역시 강화되어야 할 것이다. 소년의 특성 및 환경에 대한 적절한 조사와 평가가 이루어질 때 대상자에 대한 적절한 분류평가도구의 개발도 가능할 것이다. 이에 비행소년에 대한 전문조사제도가 수립되어 조사자의 역할을 충분히 수행할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 현재 이분화되어 있는 소년분류심사원(소년원)의 조사기능과 보호관찰소의 조사기능을 통합하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

(2) 처우의 다양화

1) 문제점

우리나라의 보호관찰처우는 주로 지도·감독을 그 프로그램으로 시행하고 있다. 지도·감독이란 보호관찰대상자로 하여금 보호관찰준수사항을 지키도록 하는 활동으로 구체적으로는 보호관찰관이 보호관찰대상자와의 긴밀한 접촉을 가지고 그 행동과 환경 등을 관찰하고, 준수사항을 이행하도록 적절한 지시를 내리며, 건전한 사회복귀에 필요한 조치를 취하는 것을 내용으로

21) 김양곤/이수정/이민식, 앞의 보고서, 100면

한다. 선행연구결과에 따르면 보호관찰 초창기에 소년에 대해서는 거의 99%가 상담지도에 치우쳤고, 원호 및 구호는 0.1%에 그치고 있다. 보호관찰대상자에 대한 지도·감독도 보호관찰소에 소속된 직원의 수와 예산이 절대적으로 부족한 관계로 매월 정기적으로 면담하여 확인하는 정도이고 원호 및 구조활동 역시 매우 미미하다는 비판을 받고 있다. 그러나 보호관찰이 지도·감독 활동에 치우치는 방식 자체를 비판할 수는 없다. 지도·감독은 보호관찰의 가장 기본적인 수단이자 가장 중요한 활동이기 때문이다. 다만 현행 보호관찰의 지도·감독이 실질적으로 대상자에게 도움을 줄 수 있는 내용으로 행해지는 것이 아니라 형식적으로 행해지고 있다는 측면 때문에 비판이 제기되고 있다.²²⁾

2) 과제

위의 미국의 사례에서 살펴본 바와 같이 대상자의 특징에 따라 다양한 처우프로그램을 개발·시행하여야 하는 것이 향후 과제라 할 것이다. 특히 최근에 세계 각국에서 시행되고 있는 회복적 사법에 그 이념적 근거를 둔 프로그램을 개발·시행하는 것을 고려해야 할 것이다. 2007년 소년법의 개정에도 회복적 사법의 이념에 근거하여 제25조의3에 화해권고를 규정하였다. 이는 소년부 판사가 소년의 품행을 교정하고 피해자를 보호하기 위하여 필요하다고 인정하면 소년에게 피해 변상 등 피해자와의 화해를 권고할 수 있는 제도이다. 보호관찰에서도 보호관찰관이 중재자가 되어 가해자와 피해자의 화해를 이끌어 낼 수 있는 프로그램을 개발·시행할 필요가 있다.

22) 이성철, 앞의 보고서, 68면

참고문헌

- 김양곤, 주요 국가의 소년보호관찰제도 연구, 한국형사정책연구원, 2004년
- 김양곤/이수정/이민식, 소년보호관찰대상자에 대한 분류평가도구 개발에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2005년
- 김영은, 보호관찰제도 도입의 필요성, 법무부, 1988년
- 김지선, 4호처분의 운영실태 및 개선방안, 한국형사정책연구원, 2002년
- 김혜정, 법적 성질의 재고찰을 통한 보호관찰의 형사정책적 위상정립, 형사정책 제13권 제2호, 형사정책학회, 2001년
- 유숙영, 보호관찰의 시행현황과 활성화방안, 교정연구 제26호, 2005년
- 이성칠, 한국보호관찰의 현황과 과제, 형사정책연구원, 2003년
- 진수명/김혜정, 각국의 보호관찰 대상자 준수사항에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2001년
- 최인섭/진수명, 보호관찰제도 확대실시의 전망과 문제점, 형사정책 제9호, 형사정책학회, 1997년
- 경찰백서 2008, 경찰청
- 보호관찰 통계연보 2008, 법무부
- 사법연감 1990-2007, 법원행정처

[제2주제]

위치추적 전자감시 프로그램의 성과와 향후 과제

조 윤 오
(동국대학교 교수)

위치추적 전자감시 프로그램의 성과와 향후 과제

조 운 오

(동국대학교 교수)

I. 서론

최근 들어 서구 국가들은 성폭력 범죄 예방을 가장 중요한 사회적·정치적 의제로 여기고 공공의 안전을 유지하기 위하여 다양한 법안과 정책을 내놓고 있다 (Goddard and Saunders, 2000¹⁾). 특히 미국 플로리다 주는 2005년 성범죄 전과자가 아홉 살 된 소녀 제시카를 성폭행하고 살해한 사건을 계기로 모든 아동 성범죄자들에게 출소 후 평생 동안 위치추적 전자감시를 받게 하는 강력한 법안 (소위 “제시카 법안”, Jessica Lunsford Act)을 제정하였다 (Padgett, Bales, and Blomberg, 2006: 62). 우리나라에서도 2007년 이후 발생한 일련의 초등학생 성추행 및 유괴 살인사건, 그리고 2003년 이후 5년 동안 31.5%나 증가한 높은 성범죄 수치로 인해 보다 강력한 국가 교정정책이 요구되게 되었다 (법무연수원, 2008).

이에 2008년 9월 1일부터 법무부 범죄예방국은 성폭력범죄자를 대상으로

1) 미국은 연방 차원에서 2006년 Adam Walsh Act를 제정하여 3년 이내에 모든 주가 예외 없이 모든 성폭력 범죄자에게 출소 후 사회에서 전자감시를 실시할 것을 요구하였다 (DeMichele, Payne, and Button, 2008). 영국은 2003년 형법 개정을 통해 공공의 안전을 목적으로 성폭력 범죄자나 흉악범에게 부정기형을 부과할 수 있도록 하였다 (McAlinden, 2006). 호주 역시 공공의 안전을 목적으로 1991년 양형법 (Sentencing Act)을 개정하여 흉악범에 대해서는 비례성 원칙의 예외를 인정, 일반적인 구금 기간 보다 더 오래 강력범을 구금 또는 감시할 수 있는 규정을 만들었다. 캐나다도 고위험 범죄자로부터 시민을 보호하기 위해 “위험범죄자 관리조항(The Dangerous Offender Provisions)”을 만들어 부정기형으로 고위험 범죄자를 시설에서 장기간 구금할 수 있도록 하였다. <http://www.publicsafety.gc.ca/res/cor/sum/cprs199609-eng.aspx>

위치추적 전자감시 프로그램을 최초로 도입·실시해 왔다. 2007년 4월 국회를 통과한 “특정성폭력범죄자에대한위치추적전자장치부착에관한법률”에 의거하여 성폭력범죄자의 재범방지와 재사회화를 위하여 성범죄자의 위치를 추적할 수 있는 전자장치를 발목에 부착하게 하는 새로운 밀착 지도·감독 기법이 법무부에 의해 개발된 것이다 (법무부, 2009a).

전자발찌 부착명령은 위치추적 장치(Global Positioning System, GPS)를 활용하여 24시간 성범죄자의 소재를 파악함으로써 기존의 일반 보호관찰이나 음성감독 외출제한명령보다 훨씬 더 강도 높은 보호관찰 지도·감독을 가능케 하였다. 교도소 수용이 아닌 집중 지역사회 감독을 통하여 보다 적은 경비로 성폭력범죄자를 보호관찰관이 철저히 감시할 수 있는 효과적인 수용 시설 대안이 마련된 것이다 (Clear and Braga, 1995).

그러나 미국, 유럽 등 각국에서 20년 넘게 사용되어 온 중간 제재수단과 전자감시에 대한 평가서들은 범죄자 행동수정과 재범방지, 비용 효용성 측면에서 긍정적인 결과만을 일관되게 보여주고 있지는 않다 (Renzema and Mayo-Wilson, 2005: 215; Padgett, Bales, and Blomberg, 2006: 61). 재범률, 프로그램 종료율, 준수사항 위반율, 범죄자 행동변화 등에서 일부 연구 결과들이 서로 상반되거나 상이한 평가 결과를 내놓고 있는바 전자감시 시행 만 일 년을 맞이하는 시점에서 GPS 위치추적 전자감시에 대한 객관적인 평가를 실시하는 것은 향후 선진 국가들의 오류를 답습하지 않으면서 보다 발전된 형태의 한국형 전자감시를 만들기 위해서 무엇보다 시급하고 중요한 문제라 하겠다.

본 연구는 위치추적 전자감시제도를 평가하기 위하여 프로그램 종료자 63명을 상대로 2009년 4월 20일부터 2009년 7월 18일까지 약 3개월 동안 전국 보호관찰소에서 설문조사한 데이터를 중심으로 작성되었다. 본 연구에서는 성폭력범죄자의 행동변화와 전자감시의 범죄억제력 정도를 핵심 종속변수로 삼았다²⁾. 프로그램 평가 변수로 재범률(체포횟수, 유죄횟수, 또는 구금횟수)

을 사용하지 않은 이유는 본 평가가 전자감시 시행 후 약 8개월 밖에 되지 않는 시점에서 이루어졌다는 시기적 한계에 기인한 것이다. 일반적으로 새로운 교정 정책 결과를 평가하기 위해서는 최소 프로그램 종료 후 1년 또는 2-3년간의 공백기를 두고 그 기간 동안의 재범률을 측정, 통제집단과 비교하는 것이 순서이나 본 연구는 2009년 4월부터 실시되어 제도 도입 후 약 8개월밖에 되지 않는 시점이었다. 따라서 재범률 감소라는 장기 효과(long-term effect)보다는 프로그램의 과정적 요인(GPS 탐지 정확성, 교육 적절성, 보호관찰관과의 관계 적절성)과 범죄 억제력 정도, 기타 역기능에 초점을 둔 프로그램의 단기 효과(short-term effect)를 측정할 필요가 더 크다고 하겠다(Rossi, Lipsey, and Freeman, 2004: 147).

이러한 관점에서 본 연구의 목적을 요약해 보면 첫째, 단기결과 변수로 (1) 성폭력범죄자의 준수사항 위반 정도, (2) 생활·행동변화 정도, (3) 프로그램의 범죄억제력 정도를 분석하여 전자감시의 효과성을 측정하는 것이다. 둘째, 프로그램 과정요인에 대한 변수로 (1) GPS 기능의 정확성, (2) 전자감시 개시교육의 적절성, (3) 보호관찰관-범죄자 관계 적합성을 조사하도록 한다. 마지막으로 24시간 밀착 추적·감시로 나타날 수 있는 범죄자의 심리적 억압 정도를 알아보기 위해 전자발찌 착용으로 범죄자가 느꼈던 수치심 정도, 생활의 어려움, 가족 구성원의 불편함 정도를 분석하도록 한다. 이하 전자감시 프로그램과 관련된 선행연구 결과를 살펴보고 본 연구의 설계방법과 결과, 그에 따른 프로그램 성과와 향후 과제에 대해 논의한다.

2) 법무부는 전자감시 시행 이후 첫 6개월 동안 총 219명의 성폭력범죄자가 부착명령을 받고 이 중 단 한 명이 동종 성범죄로 유죄확정 판결을 받은 것으로 밝혀 0.46%의 낮은 재범률을 보이는 것으로 보고했다(법무부, 2009b). 부착 기간 동안의 동종 재범률도 중요하지만 성폭력범죄자의 이종전과와 전체 체포율을 조사하여 보다 현실적인 재범률을 산출할 필요가 있고 향후 프로그램 종료 후 최소 1년이 지난 후에 통제집단과 실험집단의 재범률을 비교·평가하는 것이 좋을 것으로 사료된다.

II. 전자감시 관련 선행연구

1. GPS 위치추적 전자감시 개요

1998년 플로리다 주에서 시작된 위성을 활용한 범죄자 GPS 위치추적은 원래 미국 국방부의 군사목적으로 개발되었다. 레이건 대통령이 1983년 대한항공 007기가 소련에 의해 격추당한 후 인공위성을 이용하여 각국의 항공기 위치를 추적하겠다는 새로운 전략을 공식 발표하게 되었고 이후 위성기술 발전과 함께 교통, 산업, 여가 등 다양한 분야에서 GPS 위치추적이 활발히 사용되게 되었다³⁾.

GPS 위치추적 전자감시의 기술적 원리를 간략히 설명하면 먼저 성폭력범죄자가 발목에 부착한 전자발찌가 전자파를 발신하여 휴대용 추적 장치에 정보를 보내고 이를 GPS 및 이동통신망이 탐지하여, 피부착자의 위치를 자동으로 확인하게 되는 방식을 갖추고 있다. 법무부 위치추적 중앙관제센터와 담당 보호관찰소에서는 범죄자의 위치이동 정보를 수신 받아 성폭력범죄자의 이동경로를 24시간 추적할 수 있게 되고 위험경보, 참조경보 등의 문제 상황에서 범죄자에게 연락을 취하거나 직접 보호관찰관이 현장에 출동하여 성폭력범죄자의 범죄를 예방·진압하게 된다 (법무부, 2009b). 만약 전자발찌 피부착자가 접근금지 지역이나 전과탐지 불가 지역에 들어가게 되면 위치추적센터에 경보 장치가 자동으로 울리게 되고 동시에 피부착자에게도 알람 또는 진동 방식으로 연락을 취할 수 있다.

이동통신망이나 라디오 주파수를 활용하는 외국의 가택구금이나 외출제한 명령 역시 1세대의 전통 전자감시 프로그램으로써 기본 원리는 이와 유사한 방식으로 작동한다. 그러나 현재 우리나라가 사용하고 있는 GPS 위치추적 장치는 한 단계 업그레이드된 방식으로 성범죄자가 집을 나가게 되면 여러

3) http://www.flsenate.gov/data/Publications/2005/Senate/reports/interim_reports/pdf/2005-126cj.pdf

개의 위성통신망과 다양한 측위 기술이 보다 정확하게 범죄자의 위치를 24시간 파악하게 된다. GPS 장치가 발찌를 차고 있는 성폭력범죄자와 위치 정보를 파악할 뿐만 아니라 중앙관제센터와도 상시 연락을 취하고 있어 24시간 범죄자의 위치가 컴퓨터 소프트웨어 프로그램에 저장되는 것이다. 재택 감독 장치는 범죄자 주거지에 설치하는 것으로 재택여부를 확인하게 되고 전자발찌에 해당하는 부착장치는 범죄자 본인 인증을 위해 범죄자 발목에 채워지는 장치이다 (Elzinga and Nijboer, 2006: 367). 발찌는 세계 최소형으로 개발되었고 완전방수 기능을 갖추고 있다. 휴대용 추적 장치는 배터리 충전방식으로 작동하는데 약 18시간 정도 사용가능하므로 하루에 한 번 정도는 충전해야 익일 사용이 가능하다.

2008년 9월 1일부터 시행된 우리나라의 “특정성폭력범죄자에대한위치추적 전자장치에관한법률”은 전자장치 부착대상을 성폭력범죄자로 (1) 징역형 종료 이후 단계 대상자, (2) 가석방 또는 가종료 단계 대상자, (3) 집행유예 단계 대상자의 세 유형으로 크게 구분하고 있다.⁴⁾ 우리나라에서는 GPS 위치추적 전자감시를 상습성 있는 고위험 성범죄자에 대한 ‘front door version’ 과 ‘back door version’ 양쪽에서 모두 사용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 위치추적 전자감시는 법원의 처벌, 양형 수단의 하나로 사용될 수 있고 또 교정단계에서 보호관찰심사위원회 또는 치료감호심사위원회의 결정으로도 부착명령이 내려질 수 있다.

법무부 내부 통계자료에 따르면 2009년 8월 31일 기준, 전자감시 도입 이

4) 특정성폭력범죄자에대한위치추적전자장치에관한법률 제5조에 의거, (1) 성폭력범죄로 2회이상 징역형의 실형을 선고받아 그 형기의 합계가 3년 이상인 자가 집행 종료 후 5년 내 성폭력범죄를 저지른 때, (2) 전자장치를 부착받은 전력이 있는 자가 다시 성폭력범죄를 저지른 때, (3) 성폭력범죄를 2회 이상 범하여 습벽이 인정된 때, (4) 13세 미만의 자에 대해 성폭력범죄를 저지른 때 사용될 수 있고, 이상의 요건 중 하나에 해당하면서 재범위험성이 있을 때 징역형 종료 이후 단계 대상자로 분류되어 사용될 수 있다. 가석방 (또는 가종료) 단계 대상자는 동법 제 22조, 23조에 의거, (1) 가석방된 성폭력범죄자가 보호관찰을 받게 되는 필요적으로 보호관찰 기간 동안 전자장치 부착을 해야하고 (2) 치료감호심사위원회가 성폭력 범죄를 저지른 피치료감호자에 대한 가종료 결정시 보호관찰 기간 내에 전자장치 부착 결정을 할 수 있다. 또한 동법 제28조에 의거, 집행유예 단계 대상자는 법원이 성폭력범죄자에 대한 형의 집행을 유예하면서 보호관찰을 명할 때에 보호관찰 기간 범위 내에서 전자장치 부착명령을 선고받을 수 있다.

후 만 12개월 동안 총 472명이 전자발찌 부착명령을 받았다. 현재 전자발찌를 착용하고 있는 198명을 제외하고 나면 발찌부착 명령을 종료한 인원이 지금까지 총 274명이라고 하겠다. 이 중 강간으로 부착명령을 받은 한 명이 동종 범죄(강간)로 체포되었고 다른 한 명이 이종 범죄(게임산업진흥법위반)로 체포되었다. 따라서 현재까지 2명의 재범자에 대한 전자발찌 피부착자 재범률(유죄확정 기준)은 0.7%로 1% 미만에 해당한다고 하겠다. 성폭력법 위반 성인 보호관찰대상자의 2007년 평균 재범률이 3.2%인 것을 감안하면 전자발찌 부착 성폭력범죄자의 0.7% 재범률은 매우 낮다고 볼 수 있다 (법무연수원, 2008: 376). 그러나 가석방 취소 비율을 다시 조사해 보면, 274명 중 총 6명 (재범사유 포함)이 지난 1년 동안 전자발찌를 무사히 종료하지 못하고 중간에 취소된 것으로 나타나 2.2%의 실패율을 보이고 있음을 알 수 있다. 일반 가석방자의 보호관찰 취소율이 0.7%인 것과 비교했을 때 3배 정도 더 높은 실패율을 보이는 것으로써 이는 강화된 추적감독으로 재범 및 준수사항 위반 사실의 발견이 더 높아졌기 때문인 것으로 볼 수 있다.⁵⁾

2. 전자감시 프로그램 평가에 대한 연구

위치추적 전자감시에 대한 효과성 논의는 아직까지 매우 부족한 편이다. 특히 이동 전화통신망이나 라디오 주파수가 아닌 GPS를 활용한 전자감시 프로그램에 대한 평가 연구는 양적으로 많지 않다. 전통적 방식의 전자감시(Electronic Monitoring) 프로그램은 미국에서 1983년부터 보호관찰대상자를 중심으로 비교적 폭넓게 사용되어 왔으나 외출제한이나 가택구금, 전화 혹은 라디오 주파수를 활용한 1세대 전자감시가 아닌 위치추적 GPS식 전자감시는 1998년 플로리다 주에서 처음 시도되었다. 유럽도 영국이 1989년에 GPS 전자감시 프로그램을 최초로 소개한 이후 1990년대 넘어서면서부터 스

5) 2007년 보호관찰 가석방을 받은 5,591명 중 40명이 가석방 취소처분을 받아 일반 가석방자의 보호관찰 취소처분율은 0.72%로 낮게 나타났다 (법무연수원, 2008: 110).

웨덴, 스위스, 독일 등에서 새롭게 도입하게 되었다. 그러나 유럽에서 제일 먼저 GPS 위치추적 방식을 시도했던 영국은 2004년 9월 Great Manchester, the West Midlands, 그리고 Hampshire 세 곳에서 파일럿 프로젝트를 실시한 이후 현재까지 GPS 전자방식을 범죄자 감독에 사용하지 않고 있다. 2009년 9월 현재 잉글랜드·웨일즈, 스코트랜드는 G4S, SERCO와 같은 민간 회사를 통해 일반 음성감독명령(voice verification)과 라디오 주파수(radio signal), 이동통신망(mobile telephone networks)을 활용한 전통적 방식의 전자감시 프로그램만 운영하고 있는 것이다. 네덜란드 등 몇몇 유럽 국가들이 성폭력범죄와 같은 흉악범죄를 통제하기 위해 최근 GPS 전자감시를 도입, 실시하고 있으나 현재로서는 그에 대한 프로그램의 성공 여부가 명확하지 않은 상황이다 (Elzinga and Nijboer, 2006: 370).

이론적으로 전자장치 부착과 GPS 위치추적을 통한 밀착 감독은 감독 수준을 증가시켜 범죄 기회를 감소시키고 범죄 행동 실현을 더욱 어렵게 만드는 것으로 볼 수 있다. 상황적 범죄예방이론의 전제에 따라 24시간 성범죄자에게 위치추적을 실시하는 것이 체계적인 방법으로 잠재적 범죄 피해 대상을 보다 견고하게 만들고 이것이 범죄 주변 환경을 변화시켜 범죄자의 범죄 기회를 감소시키게 되는 것이다 (Clarke, 1992; Clarke and Homel, 1997). GPS 위치추적 전자감시를 통해 어느 정도 범죄 상황과 여건을 조작화하여 범죄자가 범죄행동으로 나아가게 되는 과정을 의도적으로 어렵게 만들 수 있을 것으로 예측할 수 있다. 실제 최근의 한 GPS 전자감시 연구는 비록 증가된 감시기능이 범죄자 사회복귀에 직접적인 영향을 미치지 않더라도 전자감시가 고위험 범죄자에게 사용되게 되면 간접적으로 감시 상승작용이 발생, 긍정적인 결과가 나오는 것으로 보고했다 (Padgett, Bales, and Blomberg, 2006: 61).⁶⁾ 2002년 가석방자를 상대로 GPS 전자감시를 실시한

6) 플로리다에서 전자감시 프로그램에 있었던 75,661명을 상대로 분석한 결과, 라디오 주파수를 활용한 전자감시와 GPS를 활용한 전자감시 모두에서 재범율과 프로그램 이탈율, 준수사항 위반율을 감소시키는 긍정적 결과가 나오는 것으로 조사되었다 (Padgett, Bales, and Blomberg, 2006).

미시건 교정국의 한 연구에 따르면 범죄자의 준수사항 위반율이 일반 가석방자 위반율보다 현저하게 감소한 것으로 나타났고, 2004년 플로리다 주가 발표한 전자감시 평가 연구에서는 전자감시 하에 있었던 범죄자가 그렇지 않은 일반 범죄자보다 종료 후 2년 동안 더 적은 보호관찰 취소율과 재범률(55.7%)을 보이는 것으로 밝혔다 (The Florida Senate, 2004).⁷⁾

위치추적 전자감시는 기본적으로 성폭력 범죄자와 같은 고위험 범죄자를 시설수용 대신 지역사회 교정 프로그램으로 처우한다는 점에서 교정경비를 감소시키는 물론, 교도소 수용으로 인한 범죄학습의 문제를 차단시켜 주고, 범죄자의 학교 및 가정생활을 지역사회에서 유지시켜준다는 커다란 장점이 있다 (Finn and Muirhead-Steves, 2002: 296). 동시에 24시간 성폭력범죄자의 위치를 추적, 감독함으로써 지역사회 안전을 극대화할 수 있고 무엇보다도 성폭력범죄자의 일상생활과 관련된 많은 정보를 데이터로 수집·저장하여 법정에서 신뢰할 수 있는 증거로 사용할 수 있다는 특징을 갖는다 (Elzinga and Nijboer, 2006: 368). 또한 범죄 발생 빈도가 높은 야간이나 새벽 시간대에 범죄자가 어디에서 무엇을 하고 있는지 보호관찰관이 직접 범죄자를 찾아가 확인할 필요가 없다는 점에서 제한된 보호관찰 인력을 효과적으로 사용할 수 있다는 이점도 있다 (American Probation and Parole Association, 2008: 3).⁸⁾ GPS 전자감시에 대해 Birmingham대학 Mike Nellis 교수는 기계적 신뢰성과 비용대비 재범 억제 효과성, 그리고 대중적 응보주의(populist punitivism) 문제를 해결할 수 있다면 위성을 활용한 GPS 위치추적 전자감시가 기존 보호관찰 역할의 새로운 장을 여는 좋은 계기가 될 것이라고 주장하였다 (Nellis, 2005: 125).

그러나 전자감시가 범죄자의 재범률과 프로그램 종료율 등에 별 영향을 미치지 못하거나 오히려 형사사법 망의 확대와 같은 부정적인 영향을 미친

7) http://www.flsenate.gov/data/Publications/2005/Senate/reports/interim_reports/pdf/2005-126cj.pdf

8) <http://www.ojp.usdoj.gov/BJA/pdf/IACPSexOffenderElecMonitoring.pdf>

다는 결과도 있다 (Gainey et al., 2000). 특히 GPS 방식의 전자감시와 관련하여 운영비용이 상대적으로 많이 요구되고 전파가 통하지 않는 특정 지대나 산간지대에서는 위치추적이 불가능하다는 기술적 문제가 제기되었다 (Hwalek, and Juntunen, 2002). 전통적 방식의 전자감시 프로그램 효과성 논쟁 역시 1980년대 이후 명확하게 정리되지 않은 것으로 보인다.

첫째, 일부 연구들은 집중보호관찰 프로그램들이 재범감소에 효과가 거의 없거나 있더라도 아주 미약한 정도(negligible effect)에 불과하다고 본다 (Sherman, et al., 1997; Byrne and Kelly, 1989). Byrne과 Kelly (1989)는 실험집단과 통제집단이 재범률에서는 차이가 없었지만 재범발생 시점을 비교했을 때는 집중보호관찰 집단이 감독 초기에 범죄억제 기능을 더 많이 갖고 있다가 감독 두 번째 달부터 그 억제 기능이 사라지는 것으로 보고했다. 또 집중보호관찰 결정을 위한 과학적인 재범예측 도구가 없다면 집중보호관찰은 형사사법망의 확대와 집행유예 취소율 증가, 관련 형사절차 비용 증가 등의 부차적인 문제를 일으킬 수도 있다고 비난한 견해도 있다(Tonry, 1998).

둘째, 전자감시가 재범 억제에 효과적이지 않고 오히려 약물사범과 같은 특정 범죄자에게 재범 기회를 증가시킬 우려가 있다는 부정적 의견도 있다 (Andrews and Bonta, 1998; Finn and Muirhead-Stevens, 2002; Bonta, Wallace-Cappretta, and Rooney, 2000; Renzema and Mayo-Wilson, 2005). 전자감시로 인해 오랜 시간 범죄자가 집에 상주하게 되면서 가족 구성원간의 스트레스가 증가되기도 하고 또 범죄자가 집에서 온라인 등을 통해 매춘, 약물 판매 등의 불법행위를 저지를 수 있다고 본다 (Rogers and Jolin, 1989). 재범 가능성이 높은 범죄자를 선별하여 전자감시를 실시해야 함에도 불구하고 실제 저위험 범죄자에게 전자감시를 실시하는 것으로 보고되었다 (Bonta, Wallace-Cappretta and Rooney, 2000).⁹⁾ 특정 중간처벌이 저위험 범

9) 청소년이 가진 여러 가지 요인을 고려하여 실제 재범 가능성이 높은 고위험 범죄자를 집중보호관

죄자에게 부과되어 과도한 개입과 감독을 일으키면, 오히려 저위험 범죄자의 재범 가능성이 증가될 우려가 있다 (Andrews, Bonta and Hoge, 1990).

Ⅲ. 연구방법 및 설계

1. 연구 대상 및 자료 수집

연구대상은 가석방된 성폭력범죄자로 보호관찰을 받게 되어 필요적으로 전자장치 부착명령을 받게 된 63명의 보호관찰대상자이다. 2009년 4월 20일부터 7월 18일까지 약 3개월 동안 전국 27개 (지소 포함) 보호관찰소에서 위치추적 전자감시를 종료한 모든 범죄자를 대상으로 익명의 설문조사를 실시하였다. 설문 문항의 타당성을 높이기 위해 프로그램 종료자 다섯 명을 상대로 4월 5일부터 15일까지 예비설문과 심층 전화인터뷰를 실시, 문항내용을 수정하는 예비 과정을 거쳤다.

2. 연구 설계 및 변수 설정

(1) 연구 설계

본 연구가 제도 시행 후 최소 1년이 되지 않는 시점에서 이루어져 프로그램의 장기 목적에 해당하는 재범률 평가는 논의에서 제외되었음을 거듭 밝혀둔다. 대신 프로그램 종료 직후 성범죄자들이 느낄 수 있는 전자감시에 대한 범죄 억제력 정도, 행동변화 정도, 프로그램에 대한 만족도를 중심으로

찰 대상으로 선택하기보다는 죄명 자체가 가진 상징성과 범행의 내용만을 토대로 저위험 범죄자에게 집중보호관찰이 부과되는 경우가 많은 것으로 나타났다 (Clear and Latessa, 1993).

본 평가를 진행하였다. 무엇보다도 시행 초기 중요하게 다루어져야 할 프로그램 과정 요인(process factors)을 연구 대상에 포함시켜 향후 발전방안을 제시하는 밑거름으로 사용할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구에서는 단기 결과(short-term outcomes) 요인과 프로그램 과정(processes) 요인을 함께 검토하도록 한다. 결과 요인으로는 전체 프로그램 참가자의 (1) 준수사항 위반 정도, (2) 행동변화 정도, (3) 범죄 억제력 정도를 살펴보고 프로그램 과정 요인으로는 (1) GPS 기능의 정확성, (2) 개시교육의 적절성, (3) 보호관찰관-대상자 관계 적합성 정도가 포함된다.

위치추적 전자감시의 궁극적인 목적은 성범죄자의 재범방지와 가족, 교육, 직업 생활에서의 성범죄자의 긍정적인 태도변화로 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 발찌 피부착자의 행동변화 여부를 조사하도록 한다. 또 프로그램 준수사항 위반 감소 역시 전자감시가 의도하는 단기 목적일 수 있다. 보호관찰대상자가 준수사항을 위반하게 되면 결국 지역사회 안전이 위협받게 되고 반복적인 준수사항 위반으로 다시 범죄자가 체포·처벌될 수 있기 때문에 준수사항 위반정도는 프로그램 성공여부를 결정짓는 중요한 종속변수의 하나이다.

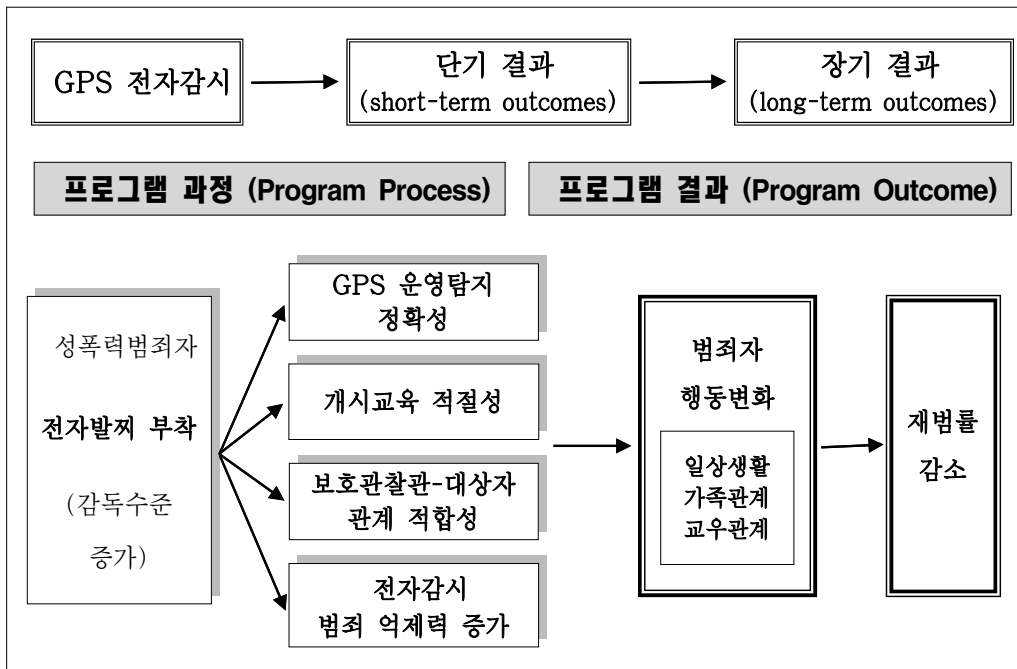
위치추적 전자감시의 또 다른 목적은 프로그램 과정과 관련된 것으로 첫째, 얼마나 정확히 GPS 시스템이 범죄자의 위치와 행동을 잡아내느냐에 달려있다. 만약 전자감시 프로그램이 성범죄자의 금지구역 접근이나 발찌 훼손과 같은 치명적인 위반행위를 제대로 포착하지 못한다면 전자감시의 범죄 억제력은 매우 낮다고 할 것이다. 또한 과도한 기계의 민감성으로 범죄자에게 빈번하게 오경보를 보내는 "false positive"의 문제가 생긴다면 그 역시 전자감시 프로그램의 신뢰성을 떨어뜨려 범죄억제 기능을 저하시킬 수 있다. 따라서 프로그램 과정 요인으로 본 연구에서는 프로그램 종료자가 인식하는 GPS 전자감시의 탐지 정확성 정도를 살펴보도록 한다.

두 번째 프로그램 과정요인으로 대상자 개시교육의 적절성 여부를 확인한

다. 만약 범죄자의 준수사항 위반이나 그에 따른 제재조치가 전자감시 장치와 절차에 대한 이해부족에서 기인한 것이라면 초기 개시교육에 대한 진지한 고찰이 이루어져야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 프로그램 과정요인의 하나로 범죄자가 가지고 있는 개시교육 적절성에 대한 의견을 조사하도록 한다.

세 번째 과정요인으로 보호관찰관-대상자 관계 적합성을 생각해 볼 수 있다. 위치추적 전자감시는 보호관찰의 혁신적인 하나의 수단으로 결국 기존 보호관찰 업무를 보조하여 범죄자의 원활한 사회복귀를 돕는 보조적 도구라고 할 수 있다. 따라서 기계와 인간이 아닌 인간과 인간 사이의 관계수립이 재범억제에 무엇보다 중요하다 하겠다. 보호관찰관은 증가된 감독수준을 대상자 지도교육에 효과적으로 활용해야 하는바 본 연구에서는 전자발찌 부착 후 성범죄자가 인식한 보호관찰관과의 관계를 함께 조사하도록 한다. 전자감시 단기결과 변수와 과정변수를 정리하면 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 위치추적 전자감시 프로그램 평가 모델



(2) 변수 설정

본 연구에서는 프로그램 과정(program process) 변수에 속하는 GPS 탐지 정확성과 개시교육 적절성, 보호관찰관-대상자 관계 적합성을 측정하기 위해 총 여덟 문항이 사용되었다. 전자감시 탐지 정확성과 관련되어 “전자발찌 규정을 어길 때마다 보호관찰소에서 즉시 연락이 왔다”, “운이 좋으면 전자발찌 준수사항을 위반해도 발각되지 않고 잘 넘어갈 수 있다”, “전자발찌 기계가 제대로 작동하지 않아 보호관찰소에서 확인 전화가 왔다”, “장비를 놓고 가거나 충전을 제대로 하지 않아 전화연락 (또는 진동)을 받은 적이 있다.”라는 네 문항이 사용되었다. 각 문항의 답지는 “전혀 그렇지 않다, 별로 그렇지 않다, 보통이다, 대체로 그렇다, 매우 그렇다”의 5점 척도가 사용되었다. 개시교육 적절성에서는 “담당 보호관찰관이 전자장치 사용법과 주의사항에 대해 자세히 설명해 주었다”, “전자발찌 부품 원리와 작동 절차에 대해 나는 비교적 명확히 잘 알고 있다”라는 두 문항이 사용되었다. 그리고 보호관찰관과의 관계 적합성을 측정하기 위해서 “담당 보호관찰관은 내가 재범을 저지르지 않도록 개인적으로 신경을 많이 써줬다”, “담당 보호관찰관은 나의 일상과 직장, 가족상황에 대해 많이 알고 있는 편이다”라는 두 문항이 활용되었다.

실제 성폭력범죄자가 전자발찌 착용을 강화된 처벌로 인식하였는지 측정하기 위해 “전자발찌 대신 교도소에서 잔형기를 마치는 것이 더 쉽고 편하다”라는 문항을 사용하였고 이와 함께 종료자들에게 전자발찌 착용 경험에 대해 1점부터 10점 사이의 난이도 점수를 매기도록 하였다. 그리고 처벌의 엄중성과 확실성이 범죄자 개개인에게 범죄 억제력(deterrence) 요인으로 작용하였는지 살펴보기 위해 범죄 억제력 정도를 다섯 문항을 통해 측정하였다. 전자발찌 착용에도 불구하고 만약 범죄자가 범죄억제 효과를 주관적으로 인식하지 못했다면 위치추적을 통한 범죄예방 효과는 미비하다고 하겠다.

본 연구에서는 “착용기간 동안 가급적 불법적인 행동을 피하려고 하였다”, “전자발찌를 부착하고도 얼마든지 쉽게 범죄를 저지를 수 있다고 생각한다”, “살인, 방화, 강도 등 강력 범죄자들의 재범억제를 위해 일정기간 전자발찌를 부착할 필요가 있다고 생각한다”, “전자발찌를 착용하면서 나의 범죄에 대해 더 깊이 반성하게 되었다”, “전자발찌는 재범방지에 어느 정도 효과가 있다고 생각한다”라는 다섯 문항을 이용하여 범죄자가 인식한 범죄 억제력을 측정하였다.

단기결과 변수에 해당하는 긍정적인 범죄자 행동변화는 가족, 교우, 직업과 관련되어 다음과 같이 총 여섯 문항이 이용되었다. “전자발찌 착용 후 외출하지 않고 집에 있는 시간이 많아졌다”, “전자발찌 착용 후 일찍 귀가하는 습관이 생겼다”, “전자발찌로 인해 일상생활이 조금 더 건전해졌다”, “전자발찌 기간에 외식보다는 집에서 술 또는 식사를 한 적이 많았다”, “전자발찌 기간 동안 가족 또는 친구들과 말다툼을 하거나 크게 언성을 높인 적이 있다”, “전자발찌 기간 동안 가급적 전과가 있는 비행친구들을 피하려고 했다.” 이상 위의 모든 문항에 대해 응답자들이 5점 척도 스케일로 답하도록 하였다.

본 연구에서는 프로그램 결과변수로 재범률 대신 준수사항 위반 정도를 측정하였다. 내담자 자기보고 방식에 의하여 발찌 착용 기간 중 준수사항 위반이 있었는지를 답하도록 하였다. 관련 문항은 총 네 개로, “보호관찰관으로부터 구두 또는 문서 경고장을 받은 적이 있다”, “실수로 준수사항을 위반한 적이 있다”, “전자발찌를 훼손하고 싶다는 충동을 느낀 적이 있다”, “실제 고의적으로 전자장치를 훼손한 적이 있다”를 설문지에서 사용하였다.

IV. 연구결과

1. 전자감시 종료자 인구사회학적 특징

3개월 동안 위치추적 전자감시를 종료한 63명의 성폭력범죄자들은 대부분 미혼이거나 배우자와 함께 생활하지 않는 상태인 것으로 밝혀졌다. 미혼이라고 밝힌 사람이 53명으로 전체 84.1%에 해당하였는데 이는 대상자 연령이 20대와 30대에 집중적으로 몰려 있기 때문인 것으로 볼 수 있다 (30대 미만 전체 63.5%). 미혼 비중이 높고 20-30대의 범죄자가 상대적으로 많았기 때문에 가족 관계에서도 출소 후 절반 이상(57.1%)이 부모와 동거하며 함께 생활하고 있는 것으로 나타났다.

전자감시 종료자의 학력을 살펴보면 전체 26.9%가 중졸 이하(초졸, 중퇴 포함)의 낮은 학력을 갖고 있는 것으로 나타났다. 전체의 47.6%가 고등학교 중퇴 또는 고등학교 졸업의 학력을 갖고 있었다. 그러나 성폭력범죄자 중 대학 이상의 학력도 전체의 15명으로 전체의 23.8%에 해당하였다. 15명 중 대학졸업자가 5명, 대학원 이상 학력자가 1명이었다.

분석 대상자 63명 중 전자발찌를 부착한 상태에서 직장생활 (비정규직, 파트타임 모두 포함)을 해왔던 대상자는 29명으로 전체의 46.0%에 해당하였다. 가석방 기간 중 직장 없이 아무 일도 하지 않고 위치추적 전자감시만 받았던 대상자는 34명으로 전체의 54%에 해당하였다.

성폭력범죄자의 신체, 정신 장애상태를 조사한 결과 전체의 약 10%가 우울증 등의 문제가 있는 것으로 밝혔다. 청각장애와 같은 신체장애가 3명, 우울증이 2명, 기타 장애가 1명인 것으로 나타났다.

전자발찌 부착기간을 살펴본 결과, 평균 3개월 미만의 짧은 기간을 받는 경우가 가장 많은 것으로 나타났다 (39.7%). 6개월 미만의 부착기간을 받은 경우까지 합하면 전체의 77.8%로 응답자의 대다수를 차지하고 있어 가석방

후 전자발찌 착용 기간이 비교적 짧은 것으로 확인되었다.

<표 1> 전자감시 종료자 기본 특징

변 수	내 용	위치추적 전자감시 (N=63)	
		빈도	비율(%)
혼 인	미 혼	53	84.1%
	기혼 (동거포함)	10	15.9%
연령대	10대	1	1.6%
	20대	21	33.3%
	30대	18	28.6%
	40대	14	22.2%
	50대	6	9.5%
	60대	1	1.6%
	결측값	2	3.2%
	합 계	63	100%
학 력 수 준	중졸 (중퇴포함)	17	26.9%
	고졸 (고퇴포함)	30	47.6%
	대학 이상	15	23.8%
	결측값	1	1.7%
	합 계	63	100%
직 업	재 직	29	46.0%
	무 직	34	54.0%
신체/정신 장애유무	없 음	57	90.5%
	우울증	2	3.2%
	신체장애	3	4.8%
	기 타	1	1.5%
	합 계	63	100%
동 거 가 족	혼 자	10	15.9%
	배우자	8	12.7%
	부모님	36	57.1%
	친 척	3	4.8%
	자 녀	1	1.6%
	친 구	1	1.6%
	기 타	4	6.3%
	합 계	63	100%
전자발찌 부착기간	3개월 미만	25	39.7%
	3개월 이상-6개월 미만	24	38.1%
	6개월 이상-9개월 미만	12	19.0%
	결측값	2	3.2%
	합 계	63	100%

2. 전자감시 프로그램 결과변수 특징

(1) 준수사항 위반 정도

위치추적 전자감시를 종료한 63명의 범죄자들에게 발찌 부착기간 동안 준수사항을 한 번이라도 어긴 적이 있었는지 물었다. “실수로 준수사항을 어긴 적이 있었다”라는 문항에 전체의 52.4% (33명)가 “그렇다”라고 답했고 실제로 담당 보호관찰관으로부터 주의, 구두경고 또는 문서 경고장을 받은 경우가 있다고 응답한 대상자가 44.4% (28명)에 해당하였다. 그리고 전자발찌 부착과 관련하여 장비 훼손 충동을 느꼈다고 말한 응답자가 전체의 50.8% (32명)에 해당하였다.¹⁰⁾

<표 2> 전자감시 준수사항 위반 경험

번호	문항	내용	위치추적 전자감시 (N=63)	
			빈도	비율(%)
1	실수로 준수사항을 어긴 적이 있다	없다	30	47.6
		있다	33	52.4
2	주의, 경고를 받은 적이 있다	없다	35	55.6
		있다	28	44.4
3	전자장치 훼손 충동을 느꼈다	없다	31	49.2
		있다	32	50.8
		합계	63	100

(2) 범죄자 행동변화 수준

성폭력범죄자의 일상생활이 전자발찌를 부착하면서 가정에서 어떻게 달라졌는지 조사하였다. 위치추적 전자감시로 인해 집에 있는 시간이 증가하였

10) 추가 문항 분석 결과, 실제로 전자발찌 훼손 행동을 보인 응답자는 전체의 4.8% (3명)에 불과한 것으로 나타났다.

다고 응답한 대상자가 69.9% (“대체로 그렇다”와 “매우 그렇다” 포함)로 전체의 대다수를 차지하고 있다 <표 3>.

전자발찌를 부착하는 동안 가족 또는 주변사람들과 언쟁을 한 경우가 많았다고 말한 응답자가 전체의 8명 (12.7%)에 불과하여 보호관찰대상자 대다수가 발찌부착 기간 동안 가족, 주변인들과 다툼, 언쟁을 피하려고 했던 것으로 볼 수 있다. 가족 구성원들에 대한 추가적인 전자발찌 만족도 조사를 통해 보다 구체적인 연구가 있어야겠지만, 현재 단계에서는 전자발찌로 집에 상주하는 시간이 길어졌음에도 불구하고 범죄자들이 가족과의 갈등을 초래하지 않고 잘 생활하려고 했던 것으로 해석할 수 있다.

“비행교우와의 접촉을 피하려고 했다”라고 말한 응답자도 전체의 61.9% (39명)로 비교적 높게 나왔다. 그러나 전반적으로 볼 때 전체의 약 12%-15%는 전자발찌 부착명령에도 불구하고 크게 가정생활이나 교우관계에 긍정적인 변화를 보이지 않았던 것으로 나타났다.

<표 3> 전자감시가 범죄자 행동변화에 미친 영향

번호	문항	내용	위치추적 전자감시(N=63)	
			빈도	비율(%)
1	집에 있는 시간이 증가하였다	전혀 아니다	3	4.8
		별로 아니다	6	9.5
		보통이다	10	15.9
		대체로 그렇다	19	30.2
		매우 그렇다	25	39.7
2	일찍 귀가하는 습관이 생겼다	전혀 아니다	1	1.6
		별로 아니다	5	7.9
		보통이다	10	15.9
		대체로 그렇다	26	41.3
		매우 그렇다	21	33.3
3	전자발찌 부착 이후 생활이 건전해졌다 (결측 1)	전혀 아니다	12	19.0
		별로 아니다	11	17.5
		보통이다	16	25.4

		대체로 그렇다	16	25.4
		매우 그렇다	7	11.1
4	집에서 식사하는 경우가 많아졌다	전혀 아니다	3	4.8
		별로 아니다	3	4.8
		보통이다	14	22.2
		대체로 그렇다	20	31.7
		매우 그렇다	23	36.5
5	가족(친구)과 말다툼한 적이 많았다	전혀 아니다	28	44.4
		별로 아니다	11	17.5
		보통이다	16	25.4
		대체로 그렇다	5	7.9
		매우 그렇다	3	4.8
6	가급적 비행 친구들을 피하려고 했다	전혀 아니다	4	6.3
		별로 아니다	6	9.5
		보통이다	14	22.2
		대체로 그렇다	16	25.4
		매우 그렇다	23	36.5
		합계	63	100

(3) 전자감시의 범죄억제력 정도

전자발찌 부착 기간이 비교적 짧았으므로(6개월 미만 77.8%) 그에 대한 심리적 부담감과 주관적 고통 정도가 크지 않을 것으로 예측했으나 조사 결과, “교도소에서 잔형기를 마치는 것이 더 낫다”고 말한 응답자가 23명으로 전체의 36.5%를 차지했다. 그러나 장기 수형생활과 반복적인 교도소 입소 경력으로 사회적응의 어려움이 발찌착용의 불만으로 연결되었을 가능성이 있어 다시 응답자들이 느끼는 전자발찌 착용 난이도 점수를 조사해 보았다.

3점 이하의 난이도 점수는 전자발찌 착용을 비교적 쉽다고 보는 “난이도 하”그룹에 속하고 4점부터 6점은 보통 수준으로 이해하는 “난이도 중”그룹에 속하는 것으로 보았다 (난이도 하 12.7%, 난이도 중 23.8%). 7점 이상의

점수를 준 집단은 전자발찌 착용을 매우 힘들고 고통스러운 처벌로 인식, “난이도 상”그룹에 포함시켰고 전체의 39명이 7점 이상의 높은 점수를 줘 61% 이상의 전자발찌 피부착자들이 전자감시 경험을 처벌적인 것으로 인식하는 것으로 나타났다.

<표 4> 전자감시에 대한 처벌 수준 인식 정도

번호	문항	내용	위치추적 전자감시 (N=63)	
			빈도	비율(%)
1	교도소에서 잔형기를 마치는 것이 더 쉽고 편하다	전혀 아니다	19	30.2
		별로 아니다	5	7.9
		보통이다	16	25.4
		대체로 그렇다	12	19.0
		매우 그렇다	11	17.5
2	전자발찌 착용 고통 점수	난이도 하 (1점 - 3점)	8	12.7
		난이도 중 (4점 - 6점)	15	23.8
		난이도 상 (7점 -10점)	39	61.9
		결측값	1	1.6
		합 계	63	100

<표 5>를 보면, “전자발찌 부착기간 동안 불법행동을 피하려고 노력했다”고 말한 응답자가 52명으로 전체의 82.6%에 해당하는 것으로 나타났다. “전자발찌를 차고도 얼마든지 범죄를 할 수 있다”는 문항에서는 그렇지 않다는 부정적 답변을 한 응답자가 전체의 65.1% (41명)에 해당하였다. “다른 강력범에게도 전자발찌를 의무화해야 한다”는 의견에는 44.4% (28명)가 “그렇다”라는 긍정적 답변을 보여주었다. 전자감시의 범죄억제력과 관련되어 “발찌 착용 후 범죄행위에 대해 반성하게 되었다”라는 문항에 프로그램 종료자 63.5% (60명)가 긍정적인 답변을 보였고 재범방지 효과 문항에서도 전체의 55.5% (35명)가 전자발찌에 긍정적인 효과가 있는 것으로 응답했다.

<표 5> 전자감시의 범죱억제력 정도

번호	문항	내용	위치추적 전자감시 (N=63)	
			빈도	비율(%)
1	착용기간 동안 가급적 불법행동을 피하려고 하였다	전혀 아니다	2	3.2
		별로 아니다	3	4.8
		보통이다	6	9.4
		대체로 그렇다	17	27.0
		매우 그렇다	35	55.6
2	전자발찌 부착하고도 얼마든지 마음만 먹으면 범죱을 저지룰 수 있다고 생각한다	전혀 아니다	34	54.0
		별로 아니다	7	11.1
		보통이다	11	17.5
		대체로 그렇다	7	11.1
		매우 그렇다	4	6.3
3	다른 강력범죱자들에게도 재범억제를 위해 전자발찌를 부착해야 한다	전혀 아니다	12	19.0
		별로 아니다	8	12.7
		보통이다	15	23.8
		대체로 그렇다	13	20.6
		매우 그렇다	15	23.9
4	발찌를 착용하면서 범죱행위에 대해 깊이 반성하게 되었다	전혀 아니다	7	11.1
		별로 아니다	3	4.8
		보통이다	13	20.6
		대체로 그렇다	14	22.2
		매우 그렇다	26	41.3
5	전자감시는 재범방지에 효과가 있다고 생각한다	전혀 아니다	4	6.3
		별로 아니다	10	15.9
		보통이다	14	22.2
		대체로 그렇다	20	31.7
		매우 그렇다	15	23.8

위의 범죱억제력 문항을 이용하여 추가적으로 처벌인식 정도의 차이가 그룹별로 어떻게 범죱억제력 정도에 차이가 있는지 T-test 검정을 통해 분석해 보았다. 실제 전자발찌를 고통스러운 처벌과정으로 인식하는 집단이 그렇지 않은 집단보다 더 높은 범죱억제력 점수를 보이는지 확인하기 위해서

이다. <표 3>의 행동변화 문항 역시 범죄억제력 문항과 같은 맥락에서 중요한 위치추적 전자감시의 단기 결과로 볼 수 있어 두 문항을 각각 요인분석 등의 통계과정을 통해 점수화시켰다.

<표 6>에서 범죄억제와 행동변화 점수 양쪽 모두에서 전자발찌를 처벌적이고 어려운 과정으로 경험한 집단 (교도소에서 잔형기를 보내는 것이 낫다)이 그렇지 않은 집단보다 더 낮은 점수를 보이는 것으로 나타났다. 두 경우 모두 Levene 등분산 검정에서 동일한 조건을 갖고 있는 것으로 나왔다 ($p=0.384$, $p=0.250$).

먼저 범죄억제 점수 측면에서 두 집단의 차이를 살펴보면 교도소보다 전자발찌가 낫다고 말한 집단이 평균 21.92로 그렇지 않다고 응답한 집단 (평균 16.69)보다 범죄억제 점수가 더 높게 나왔다 ($t(61)=5.53$, $p<0.05$). 태도 변화 총점에서도 전자발찌 부착이 교도소보다 더 낫다고 말한 집단 (평균 25.00)이 그렇지 않은 집단(평균 20.84)보다 더 높은 점수를 보였고 두 집단이 통계적으로 유의미한 차이를 보였다 ($t(60)=3.89$, $p<0.05$). 결국 극단적으로 전자발찌 착용을 부정적으로 인식하는 성폭력범죄자들이 범죄억제력과 행동변화 정도에서 더 낮은 점수를 받은 것으로 볼 수 있다. 처벌의 엄격성과 확실성은 매우 중요한 범죄예방 요인의 하나이나 지역사회 전자감시가 시설내 수용보다 더 처벌적으로 인식되는 것은 범죄억제와 행동변화에 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 해석할 수 있다.

<표 6> 전자발찌 처벌인식 별 행동변화/범죄억제 차이

	교도소에서 잔형기를 보내는 것이 전자발찌보다 낫다	평균 (표준편차)	t	자유도	유의 확률
범죄억제 총점	그룹 1: 아니다 (N=24)	21.92(3.12)	5.53	61	0.00*
	그룹 2: 그렇다 (N=39)	16.69(3.92)			
행동변화 총점	그룹 1: 아니다 (N=24)	25.00(3.53)	3.89	60	0.00*
	그룹 2: 그렇다 (N=38)	20.84(4.42)			

* $p<0.05$

3. 전자감시 프로그램 과정변수 특징

(1) 위치추적 GPS 탐지기능의 정확성

<표 7>에서 전자발찌를 착용한 성폭력범죄자들이 얼마나 전자감시 기계의 탐지기능을 신뢰하고 있는지 조사하였다. 위치추적 전자감시의 정확성은 처벌의 확실성과도 관련 있는 중요한 변수라고 하겠다. “규정을 어기면 바로 보호관찰소에서 연락이 왔다”고 응답한 대상자가 54명으로 전체의 85.7%에 해당하였다. “보통이다”를 포함하여 탐지기능의 정확성 비율을 살폈을 때는 긍정적 답변이 무려 93.6%에 달해 GPS 위치추적 기능이 대상자들에게 탁월하게 인식되고 있는 것으로 나타났다. “준수사항을 위반하게 되면 후에 반드시 발각될 것이다”라는 문항에서는 부정적인 답변을 한 대상자가 한 명도 없이 모두 “보통이다” 이상의 긍정적인 답변을 보여 24시간 위치추적 기능에 대해 대상자들이 매우 높은 처벌적 확실성을 갖고 있는 것으로 나타났다¹¹⁾.

<표 7> 전자감시 기능의 정확성

번호	문항	내용	위치추적 전자감시 (N=63)	
			빈도	비율(%)
1	규정을 어기면 보호관찰소에서 즉시 연락이 왔다	전혀 아니다	2	3.2
		별로 아니다	2	3.2
		보통이다	5	7.9
		대체로 그렇다	13	20.6
		매우 그렇다	41	65.1
2	준수사항을 위반한 후 발각되지 않고 넘어가는 것은 불가능하다	전혀 아니다	0	0
		별로 아니다	0	0
		보통이다	4	6.3

11) 그러나 “기계오류로 보호관찰소에서 확인 전화가 있었다”라는 문항에서 전체의 65.0% (41명)가 긍정적인 답을 보여 장치 오류로 자주 보호관찰소에서 연락을 취했던 것으로 밝혀졌다. 기계의 민감성과 결함으로 인해 “false positive”의 오경보 문제가 어느 정도 예상되는 것으로 볼 수 있다. 기계오류가 아닌 대상자 본인의 실수(장비를 놓고 가거나 충전을 하지 않은 경우)로 전화연락을 받은 경우는 26명으로 전체의 41.3%에 해당하였다.

		대체로 그렇다	8	12.7
		매우 그렇다	51	81.0
3	기계 오류로 보호관찰소에서 확인 전화가 온 적이 있다	전혀 아니다	3	4.8
		별로 아니다	3	4.8
		보통이다	16	25.4
		대체로 그렇다	14	22.2
		매우 그렇다	27	42.8
4	장비를 놓고 가거나 충전을 하지 않아 전화연락을 받은 적이 있다	전혀 아니다	12	19.0
		별로 아니다	11	17.5
		보통이다	14	22.2
		대체로 그렇다	16	25.4
		매우 그렇다	10	15.9

(2) 대상자 개시교육의 적절성

전자발찌 부착 이전에 주의사항 관련 교육을 잘 받았다고 응답한 대상자가 60명으로 전체의 95.2%를 차지했다 <표 8>. 그러나 구체적으로 전자감시 장치와 관련된 절차 및 원리에 대해 잘 이해하고 있는지를 물었을 때는 전체의 절반에 미치지 못하는 46.1% (29명)만이 긍정적인 답변을 보였다.

<표 8> 전자감시 개시교육에 대한 의견

번호	문항	내용	위치추적 전자감시 (N=63)	
			빈도	비율(%)
1	보호관찰관으로부터 주의사항 교육을 명확히 받았다	전혀 아니다	0	0
		별로 아니다	1	1.6
		보통이다	2	3.2
		대체로 그렇다	15	23.8
		매우 그렇다	45	71.4
2	나는 전자발찌 장치 원리와 절차에 대해 잘 이해하고 있다	전혀 아니다	12	19.0
		별로 아니다	8	12.7
		보통이다	14	22.2
		대체로 그렇다	16	25.4
		매우 그렇다	13	20.7

(3) 보호관찰관-범죄자 관계 적합성

전자발찌 피부착자들이 담당 보호관찰관과 어떠한 관계를 유지하고 있었는지 확인해보았다. GPS 위치추적은 보호관찰 지도·감독을 효과적으로 담보하는 하나의 수단이고 결국 보호관찰관의 인간적인 관심과 개입, 관여가 없으면 궁극적으로 범죄자의 태도변화와 재범방지는 불가능하다는 점에서 대상자가 인식하는 담당 보호관찰관의 역할, 원만한 관계수립은 매우 중요하다고 하겠다. 담당 보호관찰관이 일상생활과 가족, 직장상황에 대해 잘 알고 있다고 응답한 대상자가 전체의 77.8% (49명)로 나타났고 담당관이 개인적으로 신경을 많이 써줬다고 응답한 대상자가 전체의 90.5% (57명)로 응답자 대다수가 보호관찰관의 역할을 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.

<표 9> 보호관찰관-범죄자 관계 적합성 정도

번호	문항	내용	위치추적 전자감시 (N=63)	
			빈도	비율(%)
1	담당관은 나의 일상, 가족, 직장 상황에 대해 잘 알고 있다	전혀 아니다	2	3.1
		별로 아니다	1	1.6
		보통이다	11	17.5
		대체로 그렇다	27	42.9
		매우 그렇다	22	34.9
2	담당관은 내가 재범을 저지르지 않도록 개인적으로 신경을 많이 써준다	전혀 아니다	0	0
		별로 아니다	2	3.2
		보통이다	4	6.3
		대체로 그렇다	14	22.2
		매우 그렇다	43	68.3

다음으로 전자발찌 피부착자가 보호관찰관과 긍정적인 관계를 수립하는 것이 행동변화나 범죄억제력, GPS 정확성 인식과 어떤 관계를 갖고 있는지 추가적으로 살펴보았다. 각 변수들을 점수화하여 네 변수들을 이변량 상관

관계로 분석한 결과, 보호관찰관과의 관계점수가 범죠탈제 정도와 전자발찌 정확성 정도 측면에서 양의 긍정적인 상관계수를 갖고 있는 것으로 나타났다 (각각 $r=0.277$, $r=0.284$, $p<0.05$).

<표 10> 관계정도와 행동변화/범죠탈제력/탐지정확성과의 관계

		범죠탈제력 총점	GPS 정확성 총점	보호관찰관 관계 점수	행동변화 총점
범죠탈제력 총점	Pearson 유의확률 N	1	0.07 0.57 63	0.28* 0.03 63	0.69** 0.00 62
GPS 정확성 총점	Pearson 유의확률 N			0.28* 0.02 63	0.12 0.37 62
보호관찰관 관계 점수	Pearson 유의확률 N			1	0.24 0.06 62
행동변화 총점	Pearson 유의확률 N				1

* $p<0.05$, ** $p<0.01$

4. 전자감시 역기능 관련 특징

(1) 생활 불편함 정도

위치추적 전자감시의 잠재적 문제점을 조사하기 위해 먼저 전자발찌 비부착자들을 상대로 부착 기간 동안 어느 정도 생활의 불편함을 느꼈는지 물어 보았다. 공중목욕탕 출입과 축구 등 취미생활과 관련되어 포기해야 할 일이 많았다고 말한 응답자가 전체 성폭력범죠탈자의 84.1% (53명)에 해당하였다. 학교 또는 직장 생활에 어려움이 많았다고 응답한 대상자도 전체의 77.8%에

이르는 것으로 나타났다.

24시간 위치추적과 관련되어 심리적 억압정도에서 전체 응답자의 68.2% (43명)가 “그렇다”는 답변을 보였다. 전자발찌 부착기간에서는 “보통이다”라고 응답한 사람이 44.4% (28명)로 가장 많았고 “긴 편에 속했다”고 말한 대상자는 39.7% (25명)에 해당하였다.

<표 10> 전자감시로 인한 생활의 어려움 정도

번호	문항	내용	위치추적 전자감시 (N=63)	
			빈도	비율(%)
1	전자발찌로 인해 포기해야 할 일들이 많았다	전혀 아니다	2	3.2
		별로 아니다	3	4.8
		보통이다	5	7.9
		대체로 그렇다	22	34.9
		매우 그렇다	31	49.2
2	전자발찌로 인해 학교 또는 직장 사회생활에 어려움이 많았다	전혀 아니다	2	3.2
		별로 아니다	3	4.8
		보통이다	9	14.3
		대체로 그렇다	16	25.4
		매우 그렇다	33	52.4
3	누군가 나의 위치를 24시간 추적한다는 것이 심리적으로 부담스러웠다 (결측 1)	전혀 아니다	3	4.8
		별로 아니다	5	7.9
		보통이다	11	17.5
		대체로 그렇다	21	33.3
		매우 그렇다	22	34.9
4	전자발찌 부착기간이 너무 길었다고 생각한다	전혀 아니다	4	6.3
		별로 아니다	6	9.5
		보통이다	28	44.4
		대체로 그렇다	11	17.5
		매우 그렇다	14	22.2

(2) 수치심 수준

전자발찌 착용에 대해 성폭력범죄자들이 어느 정도 수치심을 느끼는지 알아본 결과, 외출 시 창피하고 부끄러움을 느끼는 응답자가 전체의 68.3% (43명)에 해당하는 것으로 나타났다. 그러나 “실제 사람들이 본인이 착용한 전자발찌를 알아보았다”는 문항에서는 단 15.8% (10명)만이 “그렇다”라는 답변을 보여 피부착자의 주관적인 수치심에도 불구하고 대체로 사람들이 전자발찌 장치를 알아보지 못하는 것으로 나타났다. 소형으로 제작된 전자발찌가 발목에 부착된 상태에서 쉽게 일반인들 눈에 띄지 않고 위치추적 기능을 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 수치심과 관련하여 성폭력범죄자가 동료나 친구들에게 전자발찌 부착 사실을 미리 털어놓고 생활했는지 알아본 결과, 전체의 절반 이상인 65.1% (41명)가 전자발찌 부착 사실을 비밀로 한 채 생활해 온 것으로 나타났다.

<표 11> 전자감시에 대한 범죄자 수치심 정도

번호	문항	내용	위치추적 전자감시 (N=63)	
			빈도	비율(%)
1	발찌부착 외출 시 창피하고 부끄러웠다	전혀 아니다	2	3.2
		별로 아니다	5	7.9
		보통이다	13	20.6
		대체로 그렇다	16	25.4
		매우 그렇다	27	42.9
2	사람들이 나의 발찌착용을 알아보는 것 같았다	전혀 아니다	21	33.3
		별로 아니다	16	25.4
		보통이다	16	25.4
		대체로 그렇다	6	9.5
		매우 그렇다	4	6.3
3	전자발찌 부착을 친구나 동료들에게 비밀로 하였다	전혀 아니다	8	12.7
		별로 아니다	10	15.9
		보통이다	4	6.3
		대체로 그렇다	10	15.9
		매우 그렇다	31	49.2

(3) 동거가족의 불편함 정도

프로그램 종료자들에게 발찌 착용 기간 동안 가족과의 관계가 어떠했는지, 그리고 가족이 전자발찌 착용에 대해 얼마나 불편함을 느꼈는지 물어보았다. 38명 (60.4%)이 “가족들과 원만하게 지낼 수 없었다”고 응답했고, 39명 (61.9%)이 “가족 구성원이 불편함을 느꼈다”고 응답했다. 그러나 혼자 생활하고 있는 범죄자가 10명으로 전체의 12.7%를 차지하고 있는 상황이므로 전자감시로 인한 실제 가족의 불편함 수치는 이보다 더 높을 것으로 예상된다.

<표 12> 전자감시로 인한 가족의 불편함

번호	문항	내용	위치추적 전자감시 (N=63)	
			빈도	비율(%)
1	함께 생활하는 가족들이 전자발찌로 인해 불편함을 겪었다	전혀 아니다	7	11.1
		별로 아니다	7	11.1
		보통이다	10	15.9
		대체로 그렇다	23	36.5
		매우 그렇다	16	25.4
2	전자발찌 착용 이후 가족들과 원만하게 잘 지낼 수 없었다	전혀 아니다	8	12.7
		별로 아니다	5	7.9
		보통이다	12	19.0
		대체로 그렇다	11	17.5
		매우 그렇다	27	42.9

V. 결론 및 정책적 제언

본 연구에서는 위치추적 프로그램의 목적 요인(준수사항 위반율, 행동변화 정도, 범죄 억제력 정도)과 프로그램 과정 요인(GPS 운영탐지 정확성, 개시교육 적절성, 보호관찰관-대상자 관계 적합성)을 구분하여 위치추적 전자감시의 효과성을 분석해 보았다. 제도 시행 후 7개월 밖에 지나지 않은 시점에서 재범률에 대한 실험집단과 통제집단의 비교 없이 종료자들의 주관적인 태도만을 설문조사했다는 연구방법 상의 한계가 있지만, 본 연구는 익명의 설문방식으로 전국적인 단위에서 3개월 동안 프로그램 종료자(성폭력 범죄자 63명) 전체를 대상으로 한국형 전자발찌 부착 경험에 대한 만족도와 행동변화 정도, 준수사항 위반 정도를 최초로 조사했다는 데 그 의의가 있다.

먼저 공식통계 결과를 요약해 보면 2009년 8월 31일 기준, 제도 시행 후 1년을 맞이하는 시점에서 종료자 274명 중 2명이 재범을 저질러 위치추적 전자감시는 0.7%의 낮은 재범률을 보이고 있다 (성인 성폭력 재범률 3.2%). 그러나 중대한 준수사항 위반, 재범 등으로 전자발찌 부착명령을 무사히 종료하지 못하고 중간에 가석방 취소된 총 6명을 기준으로 하면 전자발찌 실패율은 2.2%에 이른다고 하겠다. 일반 가석방 보호관찰대상자의 평균 취소율이 0.7%(2007년)임을 감안했을 때 전자발찌 취소율 2.2%는 3배 정도 더 높다고 하겠다. 사후 제재조치 절차에 대한 추가적인 보호관찰 인력 및 재정지원 방안도 논의되어야 할 것이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 형사사법 망의 확대 문제와 함께 전자감시에서 활용할 수 있는 위험별 대상자 개별화 방안이다. 증가된 감독 수준으로 준수사항 위반 횟수가 증가하는 것은 당연한 논리로 일축할 수도 있지만, GPS 운영의 묘를 통해 준수사항 위반 횟수를 조절하고 범죄자 개별화 전략에 입각한 전문화된 보호관찰을 얼마든지 실시할 수 있다. 즉, 지금과 같이 가장 엄격한 형태인 24시간 위치추적 시스템 하나로 모든 성폭력범죄

자를 감속하기보다는 가택·재택구금(home arrest 또는 house confinement) 등을 활용하여 범죄자 위험별로 특정 시간 동안만 GPS 위치추적을 활용하는 개별화 전략을 수립할 수 있는 것이다¹²⁾. 이를 통해 형사사법 망의 확대 문제를 해결함과 동시에 재범 위험정도에 따라 세분화된 전자감시 개별화 전략을 도입할 수 있을 것으로 기대한다. 향후 객관적인 위치추적 데이터와 범죄경력조회 자료를 활용한 보다 과학적인 전자감시 평가 연구가 계속되어야 할 것이다.

본 연구의 설문 데이터 분석 결과, 일반 준수사항 위반율에서 전체 응답자의 52.4%가 전자발찌 부착기간 동안 준수사항을 위반한 적이 있다고 말했고 또 전체의 44.4%가 실제 구두경고 및 문서 경고장을 받은 경험이 있었던 것으로 나타났다. 범죄자 준수사항 위반 여부는 사회의 안전을 유지하고 안정적인 보호관찰 지도·감독의 성공여부를 결정짓는 중요한 잣대가 된다. 프로그램 시행 초기 단계에서 준수사항 위반율이 절반 이상 높게 나온다면 그것은 전자감시 시스템의 복잡성과 장치 결함에 따른 문제일 수 있다. 또는 그 원인이 프로그램의 범죄억제 기능 부족과 범죄자의 법 준수태도 결여에 기인한 것일 수도 있다. 원인이 어느 쪽에 있든 높은 준수사항 위반율은 보호관찰대상자에 대한 부가적인 제재조치와 재구금 등의 추가적인 형사정책 비용을 요구하는 비효율적인 결과를 초래한다. 절반 이상이 실수로 준수사항을 어겼으며 49.2%가 전자장치 훼손 충동을 느꼈었고 실제 63명 중 3명(4.8%)이 고의로 발찌장치를 훼손한 적이 있다는 결과에 대해 추가적인 원인연구와 위반율 감소조치가 요구된다고 하겠다.

행동변화 정도를 살펴본 결과, 전자발찌 착용기간 동안 집에 있는 시간이 증가하였다고 말한 응답자가 전체의 69.9%에 해당하였다. 즉, 전자발찌 착용

12) 현재 법무부는 가석방 조건으로 “재택감독 형태의 전자감독”을 부과하는 새로운 방안을 마련 중인바 이는 GPS 위치추적 감독 정도(intensity)를 변형한 새로운 형태의 중간제재로써 강력범죄자 감독 개별화 전략에 도움이 될 것으로 기대된다 (전자감독 확대·강력범죄 대책 관련 내부문서, 2009).

이 어느 정도 심리적으로 강력한 범죄억제 기능을 한 것으로 볼 수 있다. 특히 전자발찌 착용으로 일찍 귀가하는 습관이 생겼다고 말한 응답자가 전체의 74.6%로 매우 높게 나와 전자발찌가 범죄자의 일상생활 방식에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 비행교우들과의 관계에서도 가급적 친구들과의 접촉을 피하려고 했다는 응답이 61.9% (39명)에 달해 위치추적 전자감시가 불량교우 단절에도 긍정적 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

본 연구에서는 범죄억제력과 관련되어 성폭력범죄자들이 어느 정도 전자발찌 부착을 처벌적으로 인식했는지 알아보았다. 1점에서 10점 사이의 난이도 점수 척도에서 3점 이하의 낮은 점수를 주며 발찌 착용이 별로 고통스럽지 않고 비교적 쉬운 처벌이었다고 말한 대상자가 전체의 12.7%에 해당하였다. 4점부터 7점 사이의 난이도 중간점수를 준 경우가 전체의 23.8%에 해당하였다. 전체의 61.9%는 7점 이상의 높은 점수를 줘 프로그램 종료자의 대다수가 전자발찌 착용 경험을 매우 응보적이고 힘든 처벌로 인식했음을 확인할 수 있다. 심지어 “전자발찌 착용보다 교도소에서 잔형기를 마치는 것이 더 낫다”고 응답한 경우도 23명으로 전체의 36.5%에 해당하였다.

실제 위치추적 전자감시가 이러한 처벌적 기능을 전제로 해서 성폭력범죄자들에게 범죄억제 효과(deterrent effect)를 발휘했는지 알아본 결과, 전자감시가 매우 강력하게 성폭력범죄자의 범죄행동을 통제했던 것으로 밝혀졌다. “발찌부착 기간 동안 가급적 불법행동을 피하려고 노력했다”는 문항에 “매우 그렇다”가 55.6% (35명)로 절반 이상을 차지했고 “대체로 그렇다”가 27.0%로 전체 응답자의 82.6%가 긍정적인 답변을 보였다. 범죄억제력과 관련된 추가문항들에서도 일관되게 긍정적인 결과가 나와 전자감시에 대해 응답자들이 범죄억제 효과가 크다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

흥미로운 것은 전자발찌보다 교도소 수용을 더 선호한 집단과 그렇지 않은 집단으로 구분하여 범죄억제력 점수를 비교하였을 때, 두 집단이 통계적으로 유의미한 차이를 보이면서 교도소 수용을 더 선호한 집단이 훨씬 더

낮은 범죱억제력 점수를 보였다는 것이다 ($t(61)=5.53, p<0.05$). 다시 말해, 교도소보다는 전자발찌 부착을 더 선호하며 자신의 처벌에 대해 어느 정도 긍정적 태도를 보였던 집단이 그렇지 않은 집단보다 더 높은 범죱억제력 점수를 보였다는 것을 알 수 있다. 전자발찌 부착에 대해 참가자가 교도소 수용보다는 덜 처벌적이라고 느껴야 하고 동시에 그것이 구금보다 더 유익한 하나의 기회이자 새로운 시도라고 인식해야만 긍정적인 범죱억제력 효과가 나타난다고 하겠다. 보호관찰 기간 종료 후에도 장기간 재범을 예방하면서 범죱자가 원만한 사회적응을 하기 위해서는 범죱자 스스로 자신의 행동이 잘못되었음을 인식하고 반성하며 불법행동을 스스로 피하려고 하는 의지를 기르는 것이 중요하다. 범죱억제력 점수는 이러한 재범방지의 중요한 척도가 되고 이를 높이는 것이 위치추적 전자감시의 성공을 만드는 밑거름이라고 하겠다. 전자발찌 착용에 대한 극단적인 반대와 불만감을 보호관찰 초기 개시 단계에서 어떻게 적절하게 변화시키고 동기부여 시키느냐가 관건이라고 하겠다.

프로그램 과정변수로써 GPS 탐지기능 정확성을 조사한 결과, 전반적으로 발찌부착자 대다수가 전자장치 성능에 강한 신뢰를 보이고 있는 것으로 나타났다. “준수사항 규정을 어기면 바로 보호관찰소에서 연락이 왔다”고 응답한 대상자가 54명으로 전체의 85.7%에 해당하였다 (“보통이다”를 포함시켰을 때 탐지기능의 정확성 비율 93.6%). GPS 위치추적 정확성이 대상자들에게 탁월하게 인식되고 있다는 것은 “준수사항을 위반하게 되면 후에 반드시 발각될 것이다”라는 문항에서도 확인할 수 있었는데 부정적인 답변을 한 대상자가 한 명도 없이 모두 “보통이다” 이상의 긍정적인 답변을 보여 24시간 위치추적 기능에 대해 대상자들이 매우 높은 처벌적 확실성을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그러나 탐지기능 정확성과 관련되어 순수한 기계오류로 보호관찰소에서 확인전화가 온 경우도 전체의 65.1% (44명)나 있었던 것으로 나타나 전자감시 장치의 정확성과 기계의 민감성에 대한 재정비가 필요한

것으로 해석되었다. 오경보에 해당하는 “false positive”의 문제를 해결하기 위해서는 전자감시 장치에 대한 추가적인 재점검과 지속적인 기술개발 및 투자가 절실히 필요하다.

전자발찌 부착 이전에 대상자가 받게 되는 개시교육에 있어서는 “교육을 잘 받았다”고 응답한 대상자가 60명으로 전체의 95.2%를 차지했다. 그러나 구체적으로 전자감시 장치와 관련된 절차 및 원리에 대해 잘 이해하고 있는가를 물었을 때는 전체의 절반에 미치지 못하는 46.0% (29명)만이 긍정적인 답변을 보였다. 높은 준수사항 위반율을 조절하고 제재조치와 관련된 추가 행정 인력비용을 줄이기 위해서는 초기 개시교육 단계에서 GPS 전자감시 성능과 원리에 대해 명확히 언급하는 것이 좋다. 이와 함께 위치추적중앙관제센터와 각 소의 의사소통을 더욱 원활히 하면서 보호관찰소 개시교육 담당관이 GPS 전자감시 관련 전문 지식을 충분히 가질 수 있도록 담당 직원 교육 내용을 양적, 질적으로 실질화 방안도 모색해야 할 것이다.

전자발찌 부착자-보호관찰관과의 관계를 살펴보면, 담당 보호관찰관이 자신의 일상생활과 가족, 직장상황에 대해 잘 알고 있다고 응답한 대상자가 전체의 77.8% (49명)로 전반적으로 대상자들이 담당 보호관찰관과 긍정적인 관계를 갖고 있는 것으로 나타났다. “담당관이 나에게 개인적으로 신경을 많이 써줬다”고 응답한 대상자도 전체의 90.5% (57명)로 매우 높게 나타나 현재까지 GPS 위치추적 전자감시가 기존의 대면접촉 보호관찰을 더욱 강화시키는 하나의 효과적인 집중보호관찰 수단으로 사용되고 있음을 알 수 있다. 상관분석 결과, 대상자-보호관찰관과의 관계점수가 범죄억제력과 GPS 기능탐지 정확성에 유의미한 긍정적 관계를 보이는 것으로 나타났는바 (범죄억제력 $r=0.277$, 탐지 정확성 $r=0.284$, $p<0.05$), 이를 통해 계속적으로 성폭력범죄자들에 대한 위치추적 전자감시 제도를 발전시키면서 전통적인 보호관찰 대면접촉을 그에 상응하여 확대 실시해야 할 필요성이 있는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해 전자발찌 착용에 의한 기계 의존적 감시가 아닌 보

호관찰관과의 긍정적인 관계수립을 전제로 한 보호관찰만이 결국 범죄억제력과 전자감시 신뢰성에 긍정적 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 이를 위해서는 현재 보호관찰 1인당 보호관찰대상자 158명인 현재 업무량을 선진국 수준인 1명당 60명 이하로 감소시킬 필요가 있다. 성폭력범죄와 같은 고위험 특수범죄자에게는 보다 강화된 집중 지도·감독·치료가 필요하다는 점에서 업무량은 실제 보호관찰관 1인당 30명 이하일 것이 요구된다.

이상 한국형 위치추적 전자감시에 대한 설문 조사결과를 마무리하면서 향후 프로그램 확대실시를 전제로 몇 가지 정책사항을 제언해 보고자 한다.

첫째, GPS 위치추적 장치의 기계적 오류 최소화이다. 제도 시행 만 일 년을 맞이하는 시점에서 위치추적 장비에 대한 견고성과 신뢰성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 시범실시나 파일럿 프로젝트 없이 성폭력범죄자에게 법 제정 이후 2008년 9월부터 전격 도입된 제도인 만큼 프로그램 시스템 상의 오류나 위치추적 장비의 민감성 문제는 당연히 “false negative”나 “false positive”의 문제로 귀결될 수 있다. 핵심은 이제 전자장치 장비의 문제점을 얼마나 신속하게 시정하고 기계 오류를 최소화하기 위해 투자와 연구를 아끼지 않느냐에 달려있다. 본 설문조사 결과, 고의적인 준수사항 위반에 대해 대상자들은 GPS 장비가 매우 정확하게 위반사항을 탐지해 낸다고 밝혀 전자장치에 큰 신뢰를 보였다. 즉, 최신 위치시스템 측위방식이 어느 정도 false negative의 문제를 감소시키는 것으로 볼 수 있다. 그러나 장비의 과도한 민감성과 기계적 오류로 확인 전화를 받은 경우가 전체 응답자의 65.1%에 달한 것은 해결해야 할 과제로 볼 수 있다. 제대로 생활하고 있는 응답자에게 오보경보로 인한 연락을 반복적으로 취하게 되면 전자감시에 대한 신뢰성은 떨어질 수밖에 없고 결국 범죄억제력이 저하되고 오경보에 대한 추가 확인 행정조치로 교정 행정인력 낭비가 발생하게 된다.

둘째, 발찌 피부착자에 대한 개시교육 현실화이다. 의무적으로 보호관찰을 받기 전에 거의 모든 대상자들이 준수사항과 관련된 오리엔테이션 교육을

받고 있다. 그러나 전자감시 대상자에 대해서는 추가적인 특별 교육이 필요하다고 본다. 설문 결과, “장비를 놓고 가거나 충전을 하지 않아 전화연락을 받은 적이 있다”라고 말한 응답자가 전체의 63.5%를 차지하고 있어 대상자들도 발찌장치와 관련하여 사소한 실수를 많이 저지르고 있는 것으로 나타났다. 이에 대한 추가 확인조치나 제재조치로 중앙관제센터 직원과 보호관찰 인력이 많은 시간을 소모하게 되면 업무의 효율성이 떨어질 수 있으므로 기계적 장비 개선과 함께 대상자 개시교육에 대한 실질화·전문화가 필요하다 하겠다. 응답자의 95.2%가 발찌 부착 전에 개시교육을 받았음에도 불구하고 전자감시 원리와 절차에 대한 문항에서는 응답자의 46.0%만이 잘 이해하고 있다고 답변하여, 전자발찌 착용과 관련된 구체적 교육이 제대로 이루어지고 있지 않은 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 위치추적 전자감시 프로그램의 목표 명확화와 그에 따른 전자감시 활용 개별화 전략이다. 유형별로 다양한 상황에 처해진 가해자(또는 피해자)를 법원의 판결 주문만으로 모두 제한하거나 완벽하게 통제하는 것은 현실적으로 매우 어렵기 때문이다. 한 예로 주택 밀집지역에 살고 있는 전자발찌 피부착자에게 근처의 모든 학교 접근통제를 금지하는 것은 실제 범죄자로 하여금 지역사회 외출자체를 전면적으로 금지하는 것이 된다. 또 상황 변화에 따라 특정 아동 및 미성년자와의 접촉을 엄격하게 제한해야 할 대상자가 있는가 하면 한편으로는 24시간 위치추적보다는 특정 시간대에 가택구금 등의 조치가 요구되는 성폭력범죄자도 있다. 그리고 보호관찰 상황에 따라 직장생활과 학교생활 등을 자율적으로 허가하면서 야간외출 등의 조치가 요구되는 범죄자도 있다. 전자감시 운영상의 목표 명확화는 이와 같은 범죄자의 개별 특성과 다양한 상황 변화에 보다 탄력적으로 대처할 수 있는 기본 방향을 제시한다. 이와 관련하여 2005년 5월 12일 네덜란드 Groningen 법원에서는 아동 성폭력사범에게 GPS 전자감시를 내리면서 판결 주문을 통해 “범죄자는 아동이 생활하는 곳은 어떤 곳도 접근할 수 없고 이것은 구체

적으로 보호관찰소의 GPS 전자감시 운영 서비스 방법에 따라 결정될 것이다”라고 밝힌 바 있다. 구체적으로 판결 내용에서 “특정지역 통제제한 명령에서 보호관찰소가 전자감시 운영과 관련되어 그 감독의 형태와 강도를 결정할 것이다”라고 규정하였고 이것은 보호관찰 운영 단계에서 전자감시 목표 명확화와 실행 개별화를 가능케 하는 좋은 예가 되었다 (Elzinga and Nijboer, 2006: 366).

향후 위치추적 전자감시가 우리나라에서 성폭력범죄자 이외의 기타 강력 사범들에게도 확대 실시되는 상황에서 무엇보다도 가택구금 등을 활용한 다양한 전자감시 활용 방안들이 전문 보호관찰관의 처우 개별화 전략에 따라 탄력적으로 적용, 발전해 갈 수 있기를 기대한다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 법무부, (2009a). “특정 성폭력범죄자 위치추적시스템 홍보자료”.
- 법무부, (2009b). “보호관찰제도/성범죄자 위치추적제도”, 법무부 위치추적 중앙관제센터 내부자료.
- 법무부, (2008). “특정 성폭력범죄자 위치추적제도 시행 안내”.
- 법무부, (2007). 보호관찰통계연보.
- 법무연수원, (2008). 범죄백서.

2. 국외문헌

- American Probation and Parole Association, (2008). *"Tracking Sex Offenders with Electronic Monitoring Technology, Implication and Practical Use for Law Enforcement"*, International Association of Chiefs of Police.
- Andrews, D. A., and Bonta, J. L. (1998). *"The Psychology of Criminal Conduct"*, 2nd ed. Cincinnati, OH: Anderson, icy; Doing time at home, Newbury PA가, CA: Sage.
- Andrews, D. A., and Bonta, J. L., and Hoge, R. D. (1990). "Classification for Effective Rehabilitation: Rediscovering Psychology", *Criminal Justice and Behavior*, 17, 19-52.
- Bonta, J., Wallace-Capretta, S., and Rooney, J. (2000). "Can Electronic Monitoring Make a Difference? An Evaluation of Three Canadian Programs", *Crime and Delinquency*, 46, 61-75.
- Byrne, J., and Kelly, L. (1989). *"Restructuring Probation as an Intermediate Sanction: An Evaluation of the Massachusetts Intensive Probation Supervision Program"*, final report to the National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, Research Program on the Punishment and Control of Offenders, Washington, DC.
- Byrne, J., and Pattavina, A. (1992). "The Effectiveness Issue: Assessing what works in the adult community corrections system", in: Byrne, Lurigio and

- Petersilia, Smart Sentencing: *The Emergence of Intermediate Sanction*, Sage Publications, California, 281-Clarke, R. V, "Situational Crime Prevention: Theory and Practice", *British Journal of Criminology*, 20, 136-147, 1980.
- Clarke, R. V. (1992). Introduction in R. V. Clarke(ed.), *"Situational Crime Prevention: Successful Case Studies"*, Albany, NY: Harrow and Heston.
- Clarke, R. V., and Homel, R. (1997). *"Routine Activity and Rational Choice: Advances in Criminological Theory"*, New Brunswick and London.
- Clear, T., and Braga, A. A. (1995). *"Community Corrections"*. In James Q. Wilson and Joan Petersilia (eds.), *Crime: Twenty-eight Leading Experts Look at the Most Pressing Problem of our Times*. San Francisco, Calif.: Institute for Contemporary Studies. 306.
- Clear, T. R., and Latessa, E. (1993). "Intensive Supervision: Surveillance versus Treatment", *Justice Quarterly*, 10(3), 441-459.
- Cullen, F. T., Wright, J. P., and Applegate, B. K. (1996). Control in the Community: The Limits of Reform? pp. 69-116 in *"Choosing Correctional Options That Work: Defining the Demand and Evaluating the Supply"*, edited by A. T. Harland, Thousand Oaks, CA: Sage.
- DeMichele, M., Payne, B., and Button, D. (2008). "Electronic Monitoring of Sex Offenders: Identifying Unanticipated Consequences and Implications", *Probation and Parole: Current Issues*, 119-135.
- Elzinga, H., and Nijboer, J. A. (2006). "Probation Supervision through GPS", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 14(4), 366-381.
- Erwin, B. (1987). *"New Dimensions in Probation: Georgia's Experience with Intensive Probation Supervision"*, Research in Brief. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Finn, M. A., and Muirhead-Steves, S. (2002). "The Effectiveness of Electronic Monitoring with Violent Male Parolees", *Justice Quarterly*, 19, 293-312.
- Gainey, R. R., Payne, B. K., and O'Toole, M. (2000). "The Relationship between Time in Jail, Time on Electronic Monitoring, and Recidivism: An Event History Analysis of a Jail-Based Program", *Justice Quarterly*, 17(4), 733-752.
- Goddard, C., and Saunders, B. J. (2000). "The Gender Neglect and Textual Abuse of Children in the Print Media", *Child Abuse Review*, 9(1), 37-48.
- Hwalek, M., and Juntunen, A. R. (2002). *Final evaluation report of MDOC's GPS pilot project: Phase II, michigan department of corrections*. Detroit: SPEC Associates.

- McAlinden, A. (2006). "Managing Risk: From regulation to the reintegration of sexual offenders", *Criminology and Criminal Justice*, 6(2), 197-218.
- Nellis, M. (2005). "Out of this World: The Advent of the Satellite Tracking of Offenders in England and Wales", *Howard Journal of Criminal Justice*, 44(2), 125-150.
- Padgett, J. G., Bales, W. D., and Blomberg, T. G. (2006). "Under Surveillance: An Empirical Test of the Effectiveness and Consequences of Electronic Monitoring", *Criminology and Public Policy*, 5(1), 61-92.
- Renzema, M., and Mayo-Wilson, E. (2005). "Can Electronic Monitoring Reduce Crime for Moderate to High Risk Offenders? *Journal of Experimental Criminology*, 1(2), 215-237.
- Rogers, R., and Jolin, A. (1989). "Electronic Monitoring: A Review of the Empirical Literature", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 5, 141-153.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., and Freeman, H. E. (2004). *Evaluation- A Systematic Approach*, 7th edition, California, Sage Publications, Inc.
- Sherman, L. W., Gottfredson, D. C., MacKenzie, D. L., Eck, J., Reuter, P., and Bushway, S. D. (1997). *Preventing Crime: What works, what doesn't, what'r promising*", National Institute of Justice.
- Taxman, F. (2002). "Supervision-Exploring the dimensions of effectiveness", *Federal Probation*, 66(2), 14-27.
- Tonry, M. (1998). Evaluating intermediate sanction programs. In J. Petersilia(ed.), *Community Corrections: Probation, parole and intermediate sanctions*", pp. 77-96, New York: Oxford University Press.
- The Florida Senate, (2004). Global Positioning System (GPS) Technology Use in Monitoring the Activities of Probationers, Interim Oject Report 2005-126, Committee on Criminal Justice.

3. 인터넷 주소

<http://www.publicsafety.gc.ca/res/cor/sum/cprs199609-eng.aspx>

<http://www.ojp.usdoj.gov/BJA/pdf/IACPSexOffenderElecMonitoring.pdf>

http://www.flsenate.gov/data/Publications/2005/Senate/reports/interim_reports/pdf/2005-126cj.pdf



제 3 부

사회: 최 영 신
(한국형사정책연구원 박사)

[제1주제]

사회봉사명령과 수강명령의 성과와 과제

윤 응 장

(법무부 보호법제과 서기관)

사회봉사명령과 수강명령의 성과와 과제

윤 응 장

(법무부 보호법제과 서기관)

I. 서론

1989년 7월 보호관찰제도가 도입된지 20년이 되었다. 우리나라의 보호관찰제도는 처음부터 보호관찰 외에 사회봉사명령과 수강명령을 함께 포괄하고 있었다. 1989년 7월 1일부터 시행된 3차 개정 소년법에서 보호처분으로 보호관찰을 명하는 경우 보호관찰의 부수명령으로 16세 이상의 소년에게 사회봉사명령과 수강명령을 부과할 수 있도록 한 것이다. 여러 법률 분야에서 우리에게 영향을 주었고 우리보다 40년이나 앞선 보호관찰 역사를 가진 일본이 당시는 물론 현재까지도 사회봉사명령과 수강명령제도를 도입하지 못하고 있는 것과 비교하면 우리나라는 매우 과감한 입법정책을 전개한 것이라고 평가할 수 있다. 외국의 입법례도 대부분 보호관찰을 먼저 도입하여 상당 기간 시행한 후에 사회봉사명령과 수강명령제도를 도입하고 있는 점과 비교하여도¹⁾ 우리의 보호관찰제도는 출발 시기는 늦었으나 상당히 선진적인 모습으로 시작되었다고 할 수 있다.

1997년부터 시행된 개정 형법에서 보호관찰과 독립된 집행유예의 조건으

1) 주요 국가의 보호관찰제도 도입시기를 보면 미국 1878년, 영국 1907년, 독일 1922년임(강지원, “외국의 성인 보호관찰제도 개관”, 외국의 보호관찰제도 연구, 법무자료 제178집, 7면~61면, 법무부, 1993). 이에 반해 사회봉사명령은 1972년, 수강명령은 1948년 각각 영국에서 최초로 도입된 이후 세계 각국으로 전파되었음(장규원, 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령의 실태 및 개선방안, 42면~43면, 형사정책연구원, 1999).

로 도입되면서 사회봉사명령과 수강명령은 본격적인 사회내처우제도로 활용되기 시작하여, 10년이 지난 지금은 가장 중요한 형사제재수단의 하나로 위상을 확고히 하고 있다. 2009년 9월 26일부터는 벌금미납으로 인한 환형처분을 대체하는 사회봉사제도가 시행되는데 이는 지난 20년간의 사회봉사명령제도 운영 성과가 반영된 결과라고 할 수 있을 것이다.

이 글에서는 그 간의 사회봉사명령과 수강명령의 운영 성과를 살펴 보고 외국의 입법례와 비교하여 그 법적성격의 차이에 따른 제도적 기능 및 운영체계의 상이점을 검토한 후 앞으로의 발전을 위한 과제와 해결방안에 대해 모색하고자 한다.

II. 사회봉사명령의 성과와 과제

1. 사회봉사명령의 의의

가. 사회봉사명령의 개념과 제도적 가치

사회봉사명령은 유죄가 인정된 범죄인을 교도소에 구금하는 대신 정상적인 사회생활을 영위하게 하면서 일정한 기간 내에 지정된 시간 동안 무보수로 근로에 종사하도록 명하는 형사제재이다.²⁾ 이 제도는 범죄인의 자유시간을 박탈하여 근로하도록 강제함으로써 처벌적 기능을 하는 동시에, 자신의 행위로 인해 손해를 입은 지역사회에 유용한 봉사활동을 함으로써 사회에 배상한다는 배상적·속죄적 기능이 있으며, 봉사활동을 통해 자신이 속해 있는 사회와 화해하고 융화하도록 하는 사회복귀적·재통합적 기능을 한다는 점에서 의미가 있다. 특히 종래 전통적 형벌집행은 형 집행자인 국가와 수형자인 범죄인 사이에서만 이루어지는 것인데 반해 사회봉사명령은 형사제

2) 김성돈, 형법총론, 908면, 현암사, 2006.

재 집행과정에 봉사활동의 수혜를 입는 시민과 봉사 프로그램에 여러 가지 형태로 참여하는 민간인이 범죄인의 재화와 통합에 자연스럽게 함께 한다는 것이 특징이다.³⁾

사회봉사명령이 갖는 여러 기능은 모든 형태의 사회봉사명령에서 언제나 동일한 정도의 가치를 지니는 것은 아니다. 사회봉사명령을 형사절차의 어느 단계에서 활용하는가에 따라 법적 성격이 달라지고 이에 따라 중요시되는 기능이 각기 달라질 수 있다. 예를 들어 보호처분으로서 사회봉사명령이 부과된다면 처벌적 기능보다는 사회복귀적 기능이 더 강조될 것이고, 구금형의 대체수단으로서 사회봉사명령이 부과된다면 처벌적 기능이 상대적으로 더 강조될 것이나, 어느 일방에 치우쳐서는 안되고 양자를 모두 고려하여 균형있는 집행이 이루어져야 할 것이다.⁴⁾

사회봉사명령의 기능과 법적 성격의 연관성은 부과 시간, 준수사항 위반 처리, 당사자의 동의 여부 등의 구체적 법률내용에 영향을 미친다는 점에서 중요한 의미가 있다.

나. 사회봉사명령의 연혁

수 백년간 가장 중요한 형벌수단으로 활용되어 온 구금형에 대해 범행을 학습하고 범죄인의 사회적응을 도리어 방해하여 범행-구금-석방-재범-구금의 악순환을 반복하게 한다는 비난이 끊임 없이 제기되어 왔다. 구금형 제도에 대한 개혁방법은 크게 두 가지 방향에서 추진되어 왔는데 그 하나는 구금시설의 인적·물적 확충 및 효과적인 교화 프로그램을 통해 시설내 처우를 효율화하는 것이고, 다른 하나는 구금형의 이용 영역을 축소하는 것이다. 즉 단기 구금형을 벌금형으로 대체하거나 선고유예, 집행유예, 가석방 등에

3) 사회봉사명령의 의미와 기능에 관한 상세한 설명은 한영수, *형형과 형사사법*, 177면-182면, 세창출판사, 2000.을 참조. 한영수는 사회봉사명령의 의미와 기능에 대해 형벌의 사회적 임무를 보다 적극적으로 수행하는 제재수단, 범죄자에 대한 처벌과 원조, 형벌목적의 실현으로 설명하고 있다.

4) 상세한 내용은 김영환·오영근·조준현·최병각, *사회봉사명령제도에 관한 비교법적 연구*, 19면, 한국 형사정책연구원, 1992, 참조. (이하에서 “김영환 외 3인”이라고 기술)

의해 구금형의 집행을 회피하는 방안을 통하여 사회내 처우를 확대하는 것이며, 사회봉사명령은 사회내 처우의 한 방안으로 등장하였다.⁵⁾

세계에서 최초로 사회봉사명령을 입법화한 곳은 영국이다.⁶⁾ 영국은 1970년 형벌제도에 관한 자문위원회인 우튼 위원회를 구성하였고, 여기서 구금형의 대안 중 하나로 사회봉사명령제도를 제안하였다. 우튼 위원회에서 작성한 형사사법법 개정안이 1973.1.1.부터 시행되어 1974년까지 2년간 사회봉사명령이 시범 실시되었으며 이후 점차적으로 실시 지역을 넓혀 나가다가 1979년부터 영국 모든 지역에서 시행되기에 이르렀다. 이후 전 세계로 사회봉사명령제도가 확산되어 미국⁷⁾, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 영어권 국가와 독일, 프랑스, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 덴마크 등 유럽 대부분의 국가, 그리고 태국, 싱가포르 등 아시아 국가에서 시행되고 있다.

우리나라의 사회봉사명령은 1988년 소년법 개정에 따라 소년 보호처분 중 하나인 보호관찰 처분에 부수하여 16세 이상의 소년에 한하여 부과될 수 있도록 함으로써 1989년 7월 1일부터 최초로 시행되었다. 1997년 1월 1일부터 시행된 개정형법에서 집행유예의 조건으로 사회봉사명령을 단독으로 또는 보호관찰이나 수감명령과 함께 부과할 수 있도록 규정되었다. 그리고 1998년 1월 1일부터는 성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호에 관한 법률에서 성폭력범죄자에 대한 집행유예의 조건으로 사회봉사명령을 부과할 수 있게 되었다. 1998년 7월 1일부터는 가정폭력범죄의 처벌에 관한 특례법에 의해 가정폭력행위자에 대한 보호처분으로서, 2004년 9월 23일부터는 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률에 의해 성매매 행위자에 대한 보호처분으로서 사회봉사명령 제도가 도입되었다.

5) 김영환 외 3인, 전게서, 13면~14면.

6) 사회봉사명령의 연혁에 관한 상세한 내용은 김영환 외 3인의 전게서 26면~39면 참조.

7) 미국에서는 1966년에 캘리포니아 주에서 벌금 낼 돈이 없는 여성 피고인에게 판사가 재량으로 사회봉사명령을 명한 것이 효시라고 하며, 1978년 뉴욕시에서 사회봉사명령 양형 프로젝트가 수행되어 1989년부터 본격적으로 시행되었고 대체로 1980년대에 각 주에서 채택되었다고 한다. Norman A. Carlson, Corrections in the 21th Century, 158면~159면, West/Wadsworth, 1999.

2. 사회봉사명령의 외국 입법례와 우리나라 제도의 비교

가. 사회봉사명령의 법적 성격

입법례에 따라 사회봉사명령의 법적 성격은 다양하게 나타나고 있다. 형사절차의 어느 단계에서 사회봉사명령을 부과하는가를 기준으로 여러 나라 사회봉사명령의 법적 성격을 분석하면 다음과 같다.

(1) 기소단계에서 기소유예의 조건으로 부과

독일은 기소유예의 조건으로 사회봉사명령을 부과할 수 있다(형사소송법 제153조의a 1항 3호).

(2) 공판단계에서 공판절차 중지의 조건으로 부과

또한 독일은 공판단계에서 공판절차 중지의 조건으로 사회봉사명령을 부과할 수 있다(형사소송법 제153조의a 2항).

(3) 판결선고 단계에서 부과하는 경우

(가) 독립된 형벌로서 부과

영국(형사사범법 제199조)⁸⁾과 프랑스(형법 제131-8조)⁹⁾, 노르웨이는 사회봉사명령을 독립된 형벌로서 부과할 수 있다.

(나) 보충형으로서 부과

프랑스는 위경죄에 대한 벌금형의 보충형으로서 사회봉사명령을 부과할 수 있다(형법 제131-12조 2항, 제131-17조)¹⁰⁾.

(다) 형의 집행유예의 조건으로 부과

독일은 1년 이하의 자유형을 선고할 경우 집행을 유예하면서 2년 이상 5년 이하의 기간 동안 보호관찰을 명하고(형법 제56조

8) 영국에서의 사회봉사명령(unpaid work requirement)은 형사사범법 제177조에 규정된 12가지의 사회내 형벌 중 하나이다. 독립된 형벌로서 부과될 때 언제나 사회봉사명령 단독으로만 부과되어야 하는 것은 아니고 보호관찰(supervision requirement) 등 다른 사회내 형벌과 병과될 수 있다(동법 제177조 5항, 6항).

9) 경죄에 대해 독립된 형벌로서 부과 가능하다.

10) 제5급 위경죄에 대해 1,500유로 이하의 벌금형과 함께 보충형으로 사회봉사명령을 부과할 수 있다.

1항, 제56조의 a 1항), 동시에 사회봉사명령을 부과할 수 있다(형법 제56조의 b 2항 3호). 영국은 28주에서 51주 이내의 징역형의 집행유예 조건으로 부과할 수 있다(형사사법법 제189조, 제190조). 프랑스는 중죄 또는 경죄에 대하여 5년 이하의 구금형을 선고하는 경우 집행을 유예하면서 1년 이상 3년 이하의 기간 동안 보호관찰을 명하고(형법 제132-41조, 제132-42조) 동시에 사회봉사명령을 부과할 수 있다(형법 제132-54조).

스웨덴과 덴마크, 노르웨이는 1년 이하의 징역형의 집행을 유예하는 경우, 핀란드는 8개월 이하의 징역형의 집행을 유예하는 경우 사회봉사명령을 부과할 수 있다.¹¹⁾

(라) 보호관찰의 준수사항으로 부과

미국은 보호관찰을 명하면서 재량적 준수사항으로 법원이 사회봉사명령을 부과할 수 있다(연방형법 제3563조 b항 12호). 미국 연방양형지침상 보호관찰을 명할 수 있는 경우는 범행 수준과 범죄경력을 고려하여 대개 구금형 상한선이 6월에서 12월인 경우에 한한다(미국 연방양형지침 §5B1.1.(a)).

(4) 행형 단계에서 부과하는 경우

(가) 가석방에 따른 조건으로 부과

독일은 가석방의 조건으로 사회봉사명령을 부과할 수 있다(형법 제57조 3항).

(나) 벌금 미납에 따른 환형처분의 대안으로 부과

독일(형법시행법 제293조), 스위스(형법 제49조 1항), 호주, 아르헨티나, 이탈리아 등은 벌금 미납에 따른 환형처분의 대안으로 사회봉사명령을 부과할 수 있다.

11) Tapio Lappi-Seppälä, "Crime Prevention and Community Sanctions in Scandinavia", Resource Material Series No. 74, 40면, UNAFEI, 2008.

우리나라는 독립된 보호처분으로 부과, 형의 집행유예의 조건으로 부과, 벌금 미납에 따른 환형처분의 대안으로 부과하는 3가지 형태의 사회봉사명령 제도를 도입하고 있다.

나. 사회봉사명령의 부과 시간과 집행 기한

각 국의 사회봉사명령 부과 시간을 정리한 것이 표 1이다. 프랑스는 보충형으로 사회봉사명령을 부과하는 경우 독립형벌이나 집행유예 조건으로 부과하는 경우에 비해 부과시간을 약 절반으로 하고 있다. 다른 국가들이 대부분 1년 상한의 구금형에 대한 집행유예에 사회봉사명령의 부과 상한선을 200시간에서 420시간으로 하고 있는데 반해 프랑스는 5년 이하의 구금형에 대한 집행유예에 사회봉사명령 부과시간의 상한이 210시간으로 하고 있어 상대적으로 적은 시간을 정하고 있다.

우리나라는 소년 보호처분과 가정폭력 보호처분으로 부과되는 사회봉사명령은 200시간(소년법 제33조4항, 가정폭력 처벌법 제41조), 성매매 보호처분으로 부과되는 경우 100시간을(성매매 처벌법 제15조) 상한으로 하며, 집행유예 조건으로 부과되는 경우 500시간(보호관찰법 제59조1항)을 상한으로 정하고 있다. 외국 입법례에 비해 하한선을 정하지 않고 있는 것이 다른 점이며 집행유예가 가능한 징역형 상한이 3년임을 고려할 때 부과 시간의 상한선은 프랑스보다는 많고 영국과 미국에 비해서는 적다고 할 수 있다. 다만, 보호처분으로 부과할 수 있는 경우의 상한선은 그 법적성격을 감안할 때 외국 입법례에 비해 다소 높은 편이라고 할 수 있다.

<표 1. 각 국의 사회봉사명령 부과 시간>

프랑스	영국	미국	덴마크	핀란드	노르웨이	스웨덴
- 보충형 20~120 시간 - 독립형벌, 집행유예 조건 40~210 시간	40~300 시간	400 시간 이하 ¹²⁾	30~240 시간	20~200 시간	30~420 시간	20~240 시간

다. 사회봉사명령의 집행 기한과 주당 집행시간

영국은 사회봉사명령의 집행을 12개월 안에 마치도록 규정하고 있다(형사사범법 제200조 2항). 그리고 주당 봉사시간은 5시간 이상 21시간 이하로 한다.¹³⁾ 프랑스는 사회봉사명령 집행 기한을 18개월을 한도로 법원이 정하도록 하며(형법 제131-22조, 제132-56조), 주당 봉사시간은 임금근로자의 경우 임금근로시간과 사회봉사 시간을 합산한 주당 근로 시간이 법정근로시간보다 12시간을 초과해서는 안된다(국사원령 제R. 131-25조). 미국은 법률에 규정을 두고 있지 않으나 보호관찰 전 기간 동안 주 1~2회 약 8시간 정도의 사회봉사를 집행하는 것이 일반적인 형태라고 한다.¹⁴⁾

우리나라는 집행유예 기간 내에 사회봉사명령을 집행하여야 하며, 별도의 집행기한을 정하지 않는다(형법 제62조의2 3항). 다만, 집행요건이 갖추어진 때로부터 1개월 이내에 집행에 착수하여 개시시점으로부터 종료시점까지 연속하여 평일, 주간에 집행함을 원칙으로 하되(사회봉사명령 집행준칙 제13조 2항), 대상자의 생계유지 곤란 등 불가피한 사유로 집행의 개시 또는 연속 집행 및 평일, 주간집행이 곤란하다고 판단될 때에는 분할집행, 주말 및 야간집행 등 탄력집행을 실시할 수 있도록 하여(동 준칙 제14조1항) 가급적이른 시간 내에 집행을 완료하도록 한다. 그리고 1일 집행시간은 9시간을 원칙으로 하되 13시간까지 초과집행할 수 있다(동 준칙 제16조). 집행기한을 길게 하고 주당 집행시간을 적게 하는 것이 사회봉사명령의 사회복귀적 기능에 더 비중을 둔 것이라고 볼 수도 있을 것이나, 외국과 우리나라의 직장에서 근로시간 중의 사회봉사명령 이행 허용실태, 근로조건 등의 차이를 고려하여 판단하여야 할 것이다. 집행기한이 정해지지 않는 경우 집행이 지연되는 경우가 많아지고 집행의 효과가 그만큼 반감될 우려가 있으므로 집행

12) 미국 연방양형지침 §5F1.3.

13) 박수환, “영국의 보호관찰”, 보호 통권 11호, 140면, 법무부, 2000.

14) 2009년 1월 필자가 미국 연방 오하이오 남부 지구 보호관찰소 소장인 C. Patrick Crowley를 방문, 질의하여 답변을 얻은 내용이다.

기한을 정하되 단기로 하는 것이 좋다는 견해는 경청할 가치가 있다.¹⁵⁾

라. 사회봉사명령의 집행과 감독

사회봉사명령의 집행과 감독은 크게 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 하나는 사회봉사명령 프로그램의 기획과 집행을 전적으로 보호관찰관이 책임지고 감독도 직접 수행하는 형태로서 영국이 이러한 방식의 사회봉사명령 집행체계를 취하고 있다. 영국은 전국에 600개가 넘는 보호관찰소에서 사회봉사명령을 집행하며 특히 사회봉사명령만을 전담하는 보호관찰소를 30여개 운영하고 있다¹⁶⁾. 보호관찰의 집행담당은 크게 보호관찰관과 사회봉사명령 감독자로 나뉜다. 보호관찰관은 사회봉사명령 프로그램을 기획하며 총괄하고, 사회봉사명령 감독자는 보호관찰관의 지휘에 따라 사회봉사명령을 집행하고 대상자를 감독하는 supervisor와 대상자에게 봉사활동에 필요한 목공, 봉제 등의 기술을 가르치는 tutor로 구성된다.¹⁷⁾ 보호관찰관은 시민의 봉사 수요를 반영하고 시민의 안전을 고려하며, 지역사회에 유익하고 많은 집행 장소와 다양한 종류의 작업을 확보하여야 한다. 영국은 사회봉사명령 집행을 위한 많은 수의 보호관찰소 자체 작업장을 갖고 있으며 보호관찰관이 지역사회 실정에 맞는 사회봉사 프로젝트를 다양하게 개발하여 운영하고 있다.

다른 하나는 사회적으로 유익한 활동을 하는 기관이나 단체 또는 지방자치단체를 사회봉사 집행기관으로 미리 선정하여 두고 법원 또는 보호관찰관이 대상자가 봉사명령을 이행할 집행기관을 지시하며 집행기관에서 이루어지는 구체적 봉사활동에 대한 감독은 집행기관의 봉사감독자가 행하는 형태로서 미국이 이러한 방식의 집행체계를 취하고 있다. 미국의 보호관찰소에서는 일반적으로 사회봉사명령 집행감독업무를 수행하지 않으며, 대상자가

15) 정동기, “사회봉사명령제도의 발전방향”, 보호 통권 7호, 26면, 법무부, 1998.

16) www.cambridge.ufindus.com에서 government, probation, Area명을 넣어 검색한 결과임

17) National Probation Service, Enhanced Community Punishment, 83면, 영국 Home Office, 2002. 사회봉사명령 감독자는 보호관찰관과 엄격히 구분되며 보호관찰관이 될 수 없고, 오직 사회봉사명령 집행만을 담당하는 인력이다.

법원 또는 보호관찰관이 지시한 집행기관에서 봉사한 내역을 집행기관 감독자가 보호관찰관에게 월 1회 정도 송부하면 그 결과를 정리하여 두고, 집행불응이 있을 때에는 집행기관 감독자 또는 보호관찰관이 법원에 이를 통지한다. 미국의 사회봉사명령 집행방식은 영국과 대조적이며 집행감독은 거의 집행기관에서 담당하고 보호관찰관이 사회봉사명령 집행현장에 나가는 경우는 별로 없다고 한다.¹⁸⁾

프랑스도 미국과 유사한 제도를 운영하는데 국사원령 제R. 131-29조부터 제R. 131-34조까지 집행감독에 대한 상세한 규정을 두고 있다. 형벌적용판사가 스스로 또는 보호관찰관을 통하여 사회봉사명령의 집행을 감독하되, 사회봉사활동의 수혜기관이 형벌적용판사 또는 보호관찰관에게 봉사활동의 전문적 지휘·감독을 확보하기 위하여 대상자에 대하여 지명된 책임자의 성명을 통지하도록 하고, 형벌적용판사 또는 보호관찰관은 지명된 책임자를 통하여 봉사활동을 감독하고 필요한 경우 현장으로 대상자를 방문하도록 규정한다. 그리고 지명된 책임자는 형벌적용판사 또는 보호관찰관에게 봉사 대상자의 근로의무 위반, 대상자로 인해 야기된 재해 또는 대상자가 입은 재해를 지체 없이 통지해야 하고, 대상자나 제3자에게 위험이 예상되거나 대상자의 중대한 과실이 있는 경우 봉사활동을 중단시킬 수 있으며, 수혜기관은 형벌적용판사나 보호관찰관 및 대상자에 대하여 봉사활동이 종료되었음을 증명하는 서류를 교부한다.

우리나라는 사회봉사명령 기획과 집행에 대해 보호관찰관이 주관하고 책임을 진다는 점에서 영국과 유사하나, 많은 수의 협력기관을 두고 현장 책임자에게 상당한 감독업무를 담당케 한다는 점에서 영국과 미국의 절충형이라고 할 수 있다. 물론 우리의 경우 1997년 성인 형사범에게 사회봉사명령제도가 도입된 이후 급격한 사건 수 증가에 비해 인력 증원이 매우 부족하였

18) 각주 15의 질의, 답변에서 확인한 내용이며, 연방 보호관찰 뿐 아니라 주 보호관찰에서도 유사한 형태로 집행되는 경우가 많은 것으로 보인다. Ohio 주 주도인 Columbus시가 소재한 Franklin County 보호관찰소는 직원이 80여명 되는 대형 기관인데 사회봉사명령 담당자는 1명이었다.

던 업무 현실이 어쩔 수 없이 이러한 형태의 집행체계를 갖게 된 주 원인이 라고 할 것이다. 그러나 지역사회의 봉사수요를 일차적으로 충족시키는 사회복지 관련 시설을 주요 협력기관으로 발굴·지정하는 것은 사회자원을 최대한 집행절차에 끌어들이는 보호관찰의 이념과 보호관찰관의 조정자 역할에 부합하는 것이고, 엄정한 감독 책임 역시 법 집행자로서의 역할에 충실한 것이므로 현재의 우리 집행체계가 잘못된 것이라고 할 수는 없다. 다만, 벌금 미납자에 대한 사회봉사제도 도입 이후 예상되는 폭발적 집행수요를 감당하기 위한 집행과 감독체계 개선방안은 속히 마련되어야만 할 것이다.

3. 1989년부터 2008년까지의 사회봉사명령 추세 분석

가. 연도별 사회봉사명령 접수 사건 추이

표 2는 1989년부터 2008년까지 20년간의 사회봉사명령 접수 사건 추이이다. 1989년부터 1996년까지는 완만한 증가 추세를 보이다가 1997년 성인 형사범까지 제도가 확대 시행되면서 갑자기 전년도에 비해 약 350% 증가하였다. 집행유예 조건으로 부과된 사회봉사명령은 제도 시행 1년만에 2만5천 건을 넘어 빠르게 주요 형사제재수단으로 자리잡았으며, 가정폭력사범에게 사회봉사명령이 상당수 부과되고 있는 것이 주목된다.

<표 2. 연도별 사회봉사명령 접수 사건>

연도	집행유예				보호처분				합 계
	형법	성폭력법	성매매법	소계	소년법	가정폭력법	성매매법	소계	
1989	1	-	-	1	62	-	-	62	63
1990	3	-	-	3	401	-	-	401	404
1991	-	-	-	0	676	-	-	676	676
1992	-	-	-	0	798	-	-	798	798
1993	1	-	-	1	845	-	-	845	846

1994	-	-	-	0	2,450	-	-	2,450	2450
1995	-	-	-	0	3,812	-	-	3,812	3812
1996	3	-	-	3	8,256	-	-	8,256	8259
1997	17,083	45	-	17,128	11,770	-	-	11,770	28,898
1998	26,675	234	-	26,909	14,124	54	-	14,178	41,087
1999	26,410	332	-	26,742	11,424	345	-	11,769	38,511
2000	28,126	494	-	28,620	8,850	426	-	9,276	37,896
2001	27,769	342	-	28,111	6,463	771	-	7,234	35,345
2002	31,045	314	-	31,359	6,360	748	-	7,108	38,467
2003	31,375	255	-	31,630	6,061	760	-	6,821	38,451
2004	32,651	315	20	32,986	4,586	526	-	5,112	38,098
2005	28,661	295	118	29,074	4,584	357	-	4,941	34,015
2006	25,458	222	102	25,782	3,636	403	-	4,039	29,821
2007	31,120	259	202	31,581	4,026	324	-	4,350	35,931
2008	33,989	262	287	34,538	5,567	367	5	5,939	40,477
합계	340,370	3,369	729	344,468	104,751	5,081	5	109,837	454,305

나. 평균 부과시간

표 3은 사회봉사명령의 연도별 평균 부과시간 추이이다. 200시간 이하가 2002년까지는 95% 이상, 2004년 이후에는 97% 이상으로 거의 대부분을 차지하고 있다. 이는 사회봉사명령 시간이 200시간을 넘을 경우 봉사 기간이 장기화되어 대상자의 사회생활에 어려움이 커서 사회봉사명령의 사회복귀적 기능이 현저히 저하될 것을 양형에 감안하였기 때문인 것으로 생각되며, 이러한 고려는 사회봉사명령 제도의 목적에 부합하는 적절한 판단인 것으로 본다.

<표 3. 연도별 사회봉사명령 평균 부과시간>

구분 연도	50시간 이하	51-100 시간	101-200 시간	201-300 시간	301-400 시간	401-500 시간
1997	25.0%	33.3%	36.6%	4.1%	0.8%	0.2%
2000	14.5%	34.1%	46.6%	4.1%	0.7%	0.1%

2002	13.5%	38.1%	45.3%	2.6%	0.5%	0.0%
2004	13.1%	40.9%	43.9%	1.8%	0.3%	0.0%
2006	13.4%	42.7%	42.2%	1.5%	0.3%	0.0%
2008	13.6%	38.0%	45.7%	2.3%	0.4%	0.0%

다. 사회봉사명령 집행 협력기관 현황

표 4는 최근 5년간의 사회봉사 집행 협력기관 현황이다. 행정분야 협력기관이 줄어들고 복지 분야 협력기관의 비율이 크게 늘어나고 있는 것으로 나타나며, 이 같은 변화는 사회봉사명령 제도의 취지에 부합하는 방향이라고 할 수 있다.

<표 4. 사회봉사명령 집행 협력기관 현황>

(연도 말 기준, 단위 : 기관 수, %)

연도	구분 총 계	협력기관 분야				
		행 정	공 익	의 료	복 지	기 타
2004	948 (100.0)	35 (3.7)	230 (24.3)	35 (3.7)	627 (66.1)	21 (2.2)
2005	854 (100.0)	36 (4.2)	179 (21.0)	46 (5.4)	576 (67.4)	17 (2.0)
2006	744 (100.0)	20 (2.7)	124 (16.7)	38 (5.1)	554 (74.4)	8 (1.1)
2007	777 (100.0)	14 (1.8)	90 (11.6)	33 (4.2)	635 (81.7)	5 (0.6)
2008	844	11	56	33	730	14
	(100.0)	(1.3)	(6.6)	(3.9)	(86.5)	(1.7)

라. 집행유예사건과 소년보호사건의 사회봉사명령 부과율

집행유예 사건 대비 사회봉사명령 부과율은 해마다 증가되고 있는 추세를 보이고 있다. 1997년 시행 첫 해 19.5%에서 10년째인 2008년에는 2배에 가까운 37.9%의 사건에 대해 사회봉사명령을 부과하였다. 특히 집행유예 대비 보호관찰 부과율과 비교할 때 법원의 사회봉사명령 선호도는 분명히 나타난

다. 보호관찰보다 매년 2배 이상의 비율로 사회봉사명령을 부과하고 있다. 반면에 소년보호 사건 대비 사회봉사명령 부과율은 감소하는 추세를 뚜렷이 나타내고 있어 대조적이다. 1998년 38.1%까지 증가되었다가 2007년 15.0%로 60% 이상 줄어들었으며, 2008년에는 전년도보다 상당히 증가하였다. 이러한 현상은 사회봉사명령이 시행될수록 형사제재수단으로서의 기능이 중요시되면서 사회봉사명령 부과가 보호소년의 사회복귀에 도움이 될 것인가를 신중히 판단하기 때문인 것으로 생각된다. 2006년도까지 꾸준히 줄어들던 소년보호 전체 사건수가 2007년과 2008년 큰 폭으로 늘어나는 추세를 보이면서 다시 사회봉사명령 부과율이 늘어나고 있는 것도 법원이 사회봉사명령의 차별적 기능을 사회복귀적 기능보다 우선시 하고 있기 때문인 것으로 보인다.

<표 5. 집행유예 사건과 소년보호 사건의 사회봉사명령 부과율 비교>

연도	집행유예 사건		소년보호 사건
	사회봉사명령	보호관찰	사회봉사명령
1997	17,128/87,992 (19.5)	6.5	11,770/37,559 (31.3)
1998	26,909/105,091 (25.6)	8.6	14,124/37,081 (38.1)
1999	26,742/100,846 (26.5)	9.1	11,424/32,348 (35.3)
2000	28,620/100,138 (28.6)	10.5	8,850/32,270 (27.4)
2001	28,111/99,642 (28.2)	11.0	6,463/27,314 (23.7)
2002	31,359/96,672 (32.4)	13.6	6,360/24,048 (26.4)
2003	31,630/92,029 (34.4)	12.0	6,061/22,569 (26.9)
2004	32,966/92,743 (35.5)	13.5	4,586/19,958 (23.0)
2005	28,956/79,864 (36.3)	17.6	4,584/21,135 (21.7)
2006	25,680/71,186 (36.1)	16.1	3,636/20,241 (18.0)
2007	31,379/84,230 (37.3)	14.7	4,026/26,874 (15.0)
2008	34,251/90,390 (37.9)	16.4	5,567/30,222 (18.4)

4. 사회봉사명령 제도의 발전 과제

가. 적절한 집행 인력의 확보

사회봉사명령의 집행은 단순히 감독업무만으로 이루어지는 것이 아니라 보호관찰소가 소재하는 지역사회의 봉사수요를 파악하고 이를 충족시킬 수 있는 협력기관의 발굴과 현장감독자 교육, 직접집행 필요성 판단과 적정 프로그램의 개발, 엄정한 집행과 동시에 대상자의 자발적 봉사이행 동기부여를 위한 사회사업적 개입, 수시로 발생하는 준수사항 위반행위에 대한 신속·정확한 사후조치 등이 빈틈없이 조화를 이루어야만 가능하다. 그래야만 사회봉사명령의 처벌적 기능과 사회복귀적 기능을 동시에 달성할 수 있으며, 이를 위해서는 적절한 집행 인력의 확보가 필수적이다.

2009년 8월 31일 현재 전국 54개 보호관찰소 현원 1,115명 가운데 사회봉사명령 업무를 담당하는 직원은 201명으로 18.0%를 차지하고 있다. 그런데 업무량은 표 5에서 보듯이 사회봉사명령 부과 건수가 보호관찰에 비해 훨씬 많다. 보호관찰에 비해 사회봉사명령의 집행 기간이 단기이긴 하나 사회봉사명령 기획과 감독 전반을 보호관찰관이 책임지고 있는 현실을 감안할 때 사회봉사명령 팀의 업무강도는 매우 심각한 수준이라고 할 수 있다. 또한 38개 기관은 사회봉사명령과 수강명령을 한 명의 팀장이 담당하고 있으며, 특히 8개 기관¹⁹⁾은 소장 외에 팀장이 한 명도 배치되어 있지 않아 소장이 보호관찰, 사회봉사, 수강명령, 조사 팀장의 역할까지 함께 수행해야 하기에 어려움이 더욱 크다.

2009년 9월 26일부터 시행되는 벌금 미납자 사회봉사제도로 인해 사회봉사명령 대상자 수는 연간 최소 28,000명에서 많게는 10만명 이상 늘어날 수 있어²⁰⁾ 인력 증원이 시급히 이루어질 필요가 있다. 사회봉사명령 집행인력

19) 영월, 공주, 대구서부, 부산서부, 상주, 거창, 남원, 밀양, 영덕 보호관찰지소.

20) 최소 증가 예상인원 28,000명은 2008년도 노역장 유치인원 32,000명 중 92%가 사회봉사로 벌금을 대신한다고 가정한 수치이다. 92%는 제도 도입을 위해 실시한 노역장 유치자 대상 설문조사에서

충원 방식도 보호관찰을 담당하는 보호직 이외에 영국과 같이 보호관찰관의 지휘에 따라 사회봉사 집행업무만을 수행하는 기능직이나 별정직을 선발하는 것이 필요할 것으로 본다. 그래야만 사회봉사명령제도 본연의 처벌적 기능과 사회복귀적 기능을 실현할 수 있을 것이다.

나. 사회봉사명령의 법적 성격에 부합하는 제도 정비

우리 법상 보호처분으로 부과되는 사회봉사명령은 소년 보호처분과 가정폭력 보호처분, 성매매 보호처분의 3가지가 있는데 앞에서 본 바와 같이 동일한 보호처분의 성격을 가짐에도 상한 시간이 서로 다르게 규정되어 있다. 소년 보호처분과 가정폭력 보호처분은 200시간, 성매매 보호처분은 100시간을 상한으로 하고 있다. 가정폭력 보호처분은 변경 될 경우 합계 400시간까지도 부과할 수 있어(가정폭력 특례법 제45조2항), 집행유예의 조건만큼이나 무거운 제재가 가능하다. 이것은 보호처분으로서의 사회봉사명령에 어울리지 않는 것이므로 재고가 필요하다. 더구나 가정폭력 대상자는 상당수가 오랜 기간 동안 반복하여 폭력행위 등을 행사한 경우가 많고 범죄성에 대한 인식이 약하기 때문에 사회봉사를 통한 속죄감 형성이 곤란한 유형이다. 대법원 예규인 “보호관찰 및 사회봉사명령에 관한 예규” 제5조 4호에서도 “상습적이거나 심한 폭력 또는 성적 도박에 의한 범죄를 범한 경우”를 사회봉사명령에 적합하지 아니한 대상자의 유형으로 정하고 있다. 따라서 가정폭력 보호처분으로서의 사회봉사명령은 상한시간을 대폭 축소하고 대상자의 동의를 요건으로 추가하는 등의 변경이 필요할 것으로 본다. 집행유예 사건에서도 실제 부과되는 사회봉사명령 시간은 200시간 이하인 경우가 대부분이므로 보호처분으로서의 상한을 80시간 정도로 낮추는 것이 적절할 것으로 생각된다.

사회봉사를 신청할 의사가 있다고 답한 사람의 비율이다. 그러나 연간 100만건에 달하는 300만원 이하 벌금 부과자 중 10%만 사회봉사를 신청하여도 10만명에 이르며, 법 시행일 현재 이미 벌금형이 확정된 사람도 시행일부터 60일 이내에는 사회봉사 신청이 가능하여 지명수배자 25만명 가운데 상당수가 사회봉사를 신청할 경우 더 많아질 수 있다.

다. 사회봉사명령 개념 법정화 등 법률 개정(중간제재, 형기 산입)

(가) 사회봉사명령 개념 규정

2007년 9월 6일 서울고등법원은 2007노586 판결에서 피고인에게 징역 3년에 5년간 형의 집행유예를 선고하면서 사회봉사명령으로서 “전국경제인연합회 회원들 또는 다른 경제인들을 대상으로, 준법경영을 주제로, 합계 2시간 이상 강연할 것”과 “국내 일간지와 경제전문잡지에 준법경영을 주제로 각 1회 이상씩 기고할 것”, “피고인이 이 법정에서 공표한 별지 기재 내용의 사회공헌약속을 성실히 이행할 것”을 명하였다. 이 판결에 대한 상고심에서 대법원은 2007도8373 판결을 통해 “법원이 형의 집행을 유예하는 경우 명할 수 있는 사회봉사는 자유형의 집행을 대체하기 위한 것으로서 500시간 내에서 시간 단위로 부과될 수 있는 일 또는 근로활동을 의미하는 것으로 해석되므로, 법원이 형법 제62조의2의 규정에 의한 사회봉사명령으로 피고인에게 일정한 금원을 출연하거나 이와 동일시할 수 있는 행위를 명하는 것은 허용될 수 없다”라고 판시하여 원심판결을 파기환송하였다. 당시 논란이 많았던 위 서울고법 판결이 나오게 된 것은 법률에 사회봉사명령의 개념에 대한 규정이 없었기 때문이다. 대법원 판결에서 사회봉사명령의 개념을 설시하고 있으므로 이를 반영하여 비영리의 공공적 성격을 갖는 개인 및 기관·단체에 대한 무보수의 근로활동을 형기에 상응하는만큼 시간동안 명할 수 있다는 내용으로 법률에 사회봉사명령의 개념을 규정하는 것이 필요할 것이다.

(나) 중간제재수단 및 취소신청 기준 마련

사회봉사명령 대상자가 미신고 또는 정당한 사유 없이 집행에 불응하는 경우 현행법상으로는 경고와 집행유예 취소나 보호처분 변경 이외의 제재수단이 없다. 사회봉사명령 위반자를 모두 시설내 처우로 전환한다면 이는 구금의 폐해를 극복하기 위해 도입된 사회봉사명령제도의 목적에 부합하지 않는다. 또한 실무상 죄질이 무거워 형기가 장기이고 명령위반 정도가 중한

대상자는 형기가 길다는 담당 판사의 고뇌에 의해 취소청구가 기각되고, 형기가 짧고 명령위반 정도가 유사한 대상자는 취소청구가 인용되는 사례도 발생한다.²¹⁾

이 같은 문제를 해결하기 위해 명령 위반자에 대한 중간제재수단으로 사회봉사명령시간이나 수강명령·보호관찰의 추가, 집행유예 기간의 연장·정지 등의 중간제재수단을 도입함이 바람직하다. 아울러 집행유예 취소신청 기준을 법률에 정하는 것도 검토하는 것도 필요하다.

(다) 이미 이행한 시간의 형기 산입

사회봉사명령을 이미 일정 시간 이행하였거나 모두 이행한 후 보호관찰이나 수강명령 준수사항 위반으로 집행유예가 취소되거나 재범으로 집행유예가 실효되는 경우에 이행한 사회봉사명령 시간을 형기에 산입하는 규정이 필요할 것으로 본다.²²⁾

III. 수강명령제도의 성과와 과제

1. 수강명령제도의 의의

수강명령은 유죄가 인정된 범죄인이나 비행소년에 대하여 법원이 일정한 시간의 강의나 교육을 받도록 명하는 제도이다. 수강명령은 범죄인이 가지고 있는 잘못된 인식과 행동습관이 범죄의 원인이 되었다고 판단되는 경우에 교육과 치료를 통하여 자신의 문제에 대한 인식을 갖고 대처기술 습득을 하도록 함으로써 재범을 막고 사회적응을 돕는 것을 목적으로 한다. 수강명령에 적합한 대상자의 유형은 ① 본드·부탄가스를 흡입하는 등 약물남용범

21) 강호성, “사회봉사명령 집행 프로그램의 효율화 방안”, 보호 통권 11호, 161면, 법무부, 2000.

22) 정동기, 전계 논문, 26면

죄를 저지른 경우 또는 마약범죄를 범한 경우, ② 알코올 중독으로 인한 범죄를 범한 경우, ③ 심리·정서상의 특이한 문제와 결합된 범죄(성범죄등)를 범한 자로서 적절한 프로그램을 통하여 치료를 받을 필요가 있는 경우 등이다(보호관찰 및 사회봉사명령 등에 관한 예규²³⁾ 제5조3항).

수강명령이 부과될 수 있는 대상자의 유형을 살펴보면 분명히 교육과 치료를 요하는 문제를 갖고 있음에도 좀처럼 자발적 치료를 받을 생각을 하지 않고, 그로 인해 재범의 위험이 큰 분야의 문제를 안고 있는 자들이라고 할 수 있다. 수강명령이 부과되는 대표적인 범죄인 약물남용과 음주운전을 예로 들어보면 이 범죄를 범한 자들은 거의 대부분 스스로 자신의 약물남용과 음주운전을 문제로 인식하고 이를 개선하기 위해 치료를 받으려고 생각조차 해 본적이 없는 사람들이다. 특히 우리나라는 수강명령의 대상이 되는 유형의 문제를 갖고 있는 것을 질병으로 생각하지 않고 스스로 해결할 수 있다고 생각하거나 자기 문제를 드러내는 것을 피하려 하는 것이 일반적이기에 더욱 자발적 치료를 받는 일이 드물다.

이러한 현실속에서 수강명령제도는 형사제재수단이면서도 전통적인 형벌인 사형, 징역, 벌금 등이 범죄인의 범의박탈을 주된 내용으로 함으로써 형벌의 집행이 범죄인의 사회적응을 도리어 방해하는 모순을 해결하고, 범죄인의 재사회화라는 형벌의 이상과 재범의 증가라는 형벌의 현실 사이의 간격을 좁혀주는 기능을 수행하고 있다. 이는 비단 수강명령뿐만 아니라 보호관찰제도가 갖고 있는 대표적 장점 중 하나라고 할 것이며, 수강명령은 특히 치료적 개입이 필요한 범죄인들에게 형사절차를 통해 이를 안정적이고 장기적으로 시행할 수 있다는 점에서 대단히 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.

23) 대법원 재판예규임.

2. 수강명령제도의 연혁

종래, 수강명령의 의의에 관하여 ‘법원이 유죄가 인정된 범죄인이나 비행 소년을 교화·개선하기 위하여 일정한 강의나 교육을 받도록 명하는 것’²⁴⁾이라고 하거나, ‘비교적 비행성이 낮은 범죄자들에 대하여 일정기간 지정장소에 참석하여 강의, 훈련 또는 상담을 받도록 하는 처분’²⁵⁾이라고 설명하여 왔다. 그리고 수강명령제도의 연혁에 대하여 영국 제도로서는 Attendance Centre Order나 Probation Order의 조건으로 부과되는 Probation Center 출석지시에서 유래하며, 미국 제도로서는 보호관찰의 준수사항으로 부과되는 Day Center Order와 유사한 것으로 설명하는 것이 일반적이다.²⁶⁾

그러나, 이러한 설명은 1989년 소년법상의 보호관찰 처분의 부수처분으로서 16세 이상의 소년에 한하여 부과될 수 있도록 한 수강명령에 대한 것으로는 적절할지 몰라도 1995년 형법 개정에 의해 1997년 1월 1일부터 시행된 집행유예의 조건으로 부과되는 수강명령에 대한 것으로는 적절하지 못하다고 생각된다. 현행 Attendance Centre Order는 25세 미만자²⁷⁾에 대하여 12시간에서 36시간의 범위 내에서 부과되며, 하루에 3시간 이상 집행할 수 없고, 프로그램의 내용은 체육훈련, 자동차 정비교육·잡초제거 등 작업과 사회적응교육으로 구성되어²⁸⁾ 있다. 또한, Probation Center 출석지시는 현재 Activity Requirement라는 제도로 16세 이상에게 부과되는 사회내 형벌의 하나로 규정되어 있는데²⁹⁾(영국 형사사법법 제177조(1)(b)), 60일을 넘지

24) 손동권·최영신, 수강명령 프로그램의 운용실태와 개발방향, 27면, 형사정책연구원, 1998.

25) 배종대, 형사정책, 510면, 홍문사, 1999.

26) 손동권·최영신, 전게서, 28면; 이병기·노성호, 수강명령제도와 교육내용에 관한 연구, 29면, 64면, 형사정책연구원, 1995.; 배종대, 전게서, 510면.

27) 2003년도에 개정된 영국의 형사사법법 제 214조는 Attendance Centre Order의 부과대상을 25세 미만자로 하고 있으나, 이전의 Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000의 Section 60은 동 처분의 부과대상을 21세 미만자로 하고 있었다.

28) 프로그램 내용의 상세는 이병기·노성호, 전게서, 35면~38면 참조

29) 종래의 Probation Centre 출석지시는 Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000의 Section 41 보호관찰 명령에 부수하는 준수사항으로 부과할 수 있도록 Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000 Schedule 2에 규정되어 있었으나, 형사사법법(Criminal Justice Act 2003)에서

않는 범위 내에서 지역사회 재활센터(동법 제201조(7)(a)) 등에 출석하여 보호관찰관과 센터 책임자의 지시에 따라 프로그램에 참석하는 내용으로 되어 있다. 영국의 형사사법법은 제177조에서 12가지의 사회내 형벌을 규정하고 있는데 여기에는 Attendance Centre Order와 Activity Requirement외에 프로그램 참석명령, 정신치료 명령, 약물치료 명령, 알코올치료 명령 등이 포함되어 있다. 우리나라의 수강명령의 성격은 영국 제도로는 프로그램 참석명령(program requirement)와 유사한 것으로 보는 것이 적절하다고 생각된다. 미국 제도에서는 미 연방형법 제3563(a)조의 가정폭력 프로그램 참석지시, 제3563(b)조의 신체적·정신적·심리적 프로그램 참석지시, 지역사회 교정 프로그램 참석지시 등이 우리의 수강명령과 유사한 것으로 볼 수 있을 것이다.

우리나라의 수강명령은 위에서 언급한 소년 보호처분과 집행유예의 조건으로 부과되는 것 외에 1998년 1월 1일부터 성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호에 관한 법률에서 성폭력범죄자에 대한 집행유예의 조건으로, 1998년 7월 1일부터는 가정폭력범죄의 처벌에 관한 특례법에 의해 가정폭력 행위자에 대한 보호처분으로, 2004년 9월 23일부터는 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률에 의해 성매매 행위자에 대한 보호처분으로 부과하는 제도가 도입되었다.

3. 수강명령의 입법례

가. 미국

미국 연방형법은 보호관찰의 준수사항으로 우리의 수강명령과 유사한 내용을 부과하고 있다. 미국 연방형법 제3563(a)(4)는 의무적 준수사항으로 “가정 폭력죄를 처음으로 저지른 피고인들은 가정폭력 상담원과 상담 후에 피고인들의 법적 주거지의 반경 50마일 이내에 위치한 법원이 허가한 공공

는 이를 activity requirement라는 독립된 사회내 형벌로 규정하였다.

재활 프로그램이나 민간 재활프로그램 또는 민간 비영리 재활 프로그램에 참석한다”고 규정하고 있다. 또한 제3563조(b)(9)(11)는 선택적 준수사항으로 “법원에 의해 명시된 마약이나 알코올 의존 치료를 포함한 의학, 정신과, 심리 치료를 받으며 이 목적을 달성하기 위해 특정 기관에 머무른다”, “보호관찰 기간 전체 또는 일부 기간에 사회 내 교정 시설에서 거주하거나 교정 시설의 프로그램을 수강한다”고 규정하고 있다.

나. 독일

독일은 집행유예의 조건으로 보호관찰을 받는 자의 동의가 있는 경우 “신체적 침해와 관련된 치료 또는 금단치료를 받을 것”을 준수사항으로 명할 수 있다(형법 제56조c 3항 1호). 그리고 선고유예의 조건으로 보호관찰을 받는 자의 동의가 있는 경우 “외래 치료 또는 외래 금단치료의 수용”이나 “교통강의 수강”을 준수사항으로 명할 수 있다(형법 제59조a 2항 4호, 5호).

다. 프랑스

프랑스는 경죄에 대한 독립형벌로서 사회가 토대로 하는 인간의 존엄성에 대한 관용과 존중의 공화국적 가치를 경각시키는 것을 목적으로 하는 “시민성 교육”을 명할 수 있다(형법 제131-5-1조). 그리고 위경죄에 대한 보충형으로서 “본인의 비용부담으로 도로안전에 대한 감수성교육 이수 의무”, “시민성 교육의 이수 의무”, “친권자 책임성 교육의 이수 의무” 등을 부과할 수 있다(형법 제131-16조). 또한 집행유예와 선고유예의 조건으로 “본인의 부담으로 도로안전의 중요성 교육의 이수”, “시민성 교육의 이수”, “본인 또는 배우자, 동거인, 동반자의 자녀를 대상으로 하는 범죄의 경우 필요한 때에는 보건, 사회적 또는 심리학적 조치의 대상이 될 것”을 특별의무로 부과할 수 있다(형법 제132-45조).

라. 영국

영국에서는 범죄인의 행동습관의 변화를 위한 치료 및 개입조치로서 프로그램 참석명령을 부과한다(형사사법법 제202조). 범행의 중대성이 중간 정도 이상으로 무겁고, 범죄인의 재범위험성 및 범죄욕구도 크다고 판단되는 경우에 부과되는 명령이다.³⁰⁾ 프로그램은 정부기관으로부터 공인된 것이어야 하며, 보호관찰관이 판결전조사에서 피고인에게 적합한 것이라고 확인하고, 법원도 적정한 것이라고 인정한 경우에 부과될 수 있다. 현재 프로그램을 공인하는 기관은 Correctional Services Accreditation Panel³¹⁾이며, 일반 범죄인 대상, 폭력사범, 성폭력사범, 약물·알코올 사범, 가정폭력사범 등 여러 분야에 각각 여러 개의 대상자 특성별 프로그램을 공인하였다. 일반 범죄인 프로그램을 예시하면 표 6과 같다.

<표 6. 일반 범죄인 프로그램(General Offending Programme)>

프로그램 명	Enhanced Thinking Skills	Think First	Cognitive Skills Booster
개 요	범죄관련 사고, 행동을 다룸. 인간관계의 문제해결기술 습득을 위해 구조화된 일련의 훈련	범죄에 초점을 두고 사고와 행동을 다룸. 1단계. 문제해결기술 교육 2단계. 범죄에 적용 3단계. 자기관리와 사회적응기술 연습	일반 범죄인 프로그램을 마친 후 기술연습과 재발방지를 위한 강화 프로그램
적용대상	남녀, 중간~고위험군	남녀, 중간~고위험군	남녀, 일반 범죄인 프로그램 수료자
선정기준	OASys ³²⁾ 사정결과 인 지능력 결핍자	OASys 사정결과 인 지능력 결핍자	일반 범죄인 프로그램을 성공적으로 수

30) National Probation Services, National Implementation Guide for the Criminal Justice Act 2003 Community Sentence Provisions, 9-12면, 2005.

31) Correctional Services Accreditation Panel은 특정 부처에 속해 있지 않은 정부의 자문위원회로서 영국의 범죄인 재활을 위한 프로그램을 심의, 공인하는 기구이다. 13명의 위원들은 학계, 의료계, 보호관찰 실무가들로 구성되어 있다. 프로그램 공인을 받기 위해서는 재범방지에 효과가 있다는 실증적 분석결과를 첨부하여 프로그램을 제출하여야 한다. 상세한 내용은 National Probation Service, The Correctional Services Accreditation Panel Report 2006/7 참조.

			료하고 효과가 있었던 자
배제기준	심각한 정신질환자	심각한 정신질환자	일반 범죄인 프로그램에서 충분히 효과를 거둔 자
본 프로그램 회기	20회기, 매회 2시간	22회기, 매회 2시간	10~12회, 매회2시간
사전 프로그램 회기	-	4회기	1회기
사후 프로그램 회기	-	4회기(+2회기 선택)	보호관찰관 결정
본 프로그램 기간	4~10주	6주~22주	4주~10내지12주
적정 인원	최소 4명, 최대 12명, 10명 적정	최소 4명, 최대 12명 10명 적정	최소 4명, 최대 12명 8명 적정

4. 수강명령의 집행방법

수강명령의 집행방법은 사회봉사명령과 마찬가지로 크게 두 가지 형태로 나뉜다. 하나는 국가기관인 보호관찰소가 수강분야별 프로그램 기획과 집행을 모두 책임지는 형태이다. 영국은 이 방식을 가장 철저히 관철시켜 수강명령 집행의 모든 과정에 민간인의 개입이 없이 모두 보호관찰소 근무 공무원들로 집행을 하고 있다. 이같은 방식을 유지하기 위해 영국은 매뉴얼을 만들어 수강명령 담당 직원의 역할을 위계에 따라 상세히 정하여 두고 각각의 자격기준을 엄격히 하고 있으며, 수강 프로그램을 어떻게 운영·평가하고 대상자를 사정할 것인지 정하여 놓았다.³²⁾ 영국의 프로그램 참석명령은 “programme manager”, “treatment manager”, “tutor”에 의해 집행된다. programme manager는 선임 보호관찰관이 담당하며 한 지역의 프로그램 참석명령 집행체계를 총괄한다. 그의 주된 임무는 다음과 같다.

32) 영국의 표준 보호관찰대상자 분류사정도구(Offender Assessment System)

33) 이것이 National Management Manual-Effective Delivery of Accredited Programmes in the Community이다. 이하의 내용은 이 자료에서 발췌한 것이다.

- 프로그램 운영을 위한 모든 실무적 준비 책임
 - 프로그램을 집행하는 건물의 안전성과 적절성 담보
 - 안정적 프로그램 운영을 위한 위험요소 평가 및 사고 대비 계획 수립
 - 충분히 훈련된 tutor³⁴⁾의 확보
- 프로그램이 다양한 대상자들을 적절히 포괄하도록 구성할 책임
 - 유색인종이나 여자를 혼자 집단에 구성하지 않고 문맹 대상자 등에 적절한 도움
 - 대상자의 접근 편의성 확보
 - 프로그램 시작 전 tutor가 대상자들에 대한 충분한 정보 숙지 여부 확인
- 프로그램의 철저한 관리감독
 - 프로그램 매뉴얼의 완전한 숙지
 - 프로그램 참여 전 직원의 역할 관리
 - 대상자의 프로그램 성공률 성취
- 직원 수퍼비전 철저
 - treatment manager에게 적절한 수퍼비전 실시
- 프로그램 감독과 평가
 - 프로그램별 적절한 평가도구 사용, 각 대상자에 대한 정신심리 평가
 - 대상자의 변화정도, 위험요인 변화, 출결상황, 대상자 반응, 프로그램 품질 평가
- 효과적 의사소통
 - 판사와 프로그램의 평가결과에 대해 충분한 의사소통

34) tutor는 필수적 훈련과정을 모두 마치고, 해당 프로그램을 전체적으로 2번 운영한 경력이 있어야 하며, 보조 tutor로 일한 경력만으로는 부족하다. 그는 보호관찰관이 아니며, 보호관찰 업무를 수행하지 않고 프로그램 진행을 전담하는 직원이다. 3단계의 훈련과정을 통과하여 '보조 tutor'가 되면 각 프로그램의 모든 회기를 2번 직접 진행한 경력을 쌓고, treatment manager의 추천을 받아 공인 훈련과정에 들어가 이를 수료하면 정식 tutor가 된다. 정식 tutor 자격을 유지하려면 최소 연 1회 프로그램을 운영하여야 하며, 그렇지 않으면 다시 공인 훈련과정에 들어가야 한다.

- 판사, 검사, 판결전조사 보호관찰관들에게 프로그램을 잘 설명하여 채택률 향상

○ 직원 교육 철저

- tutor가 아닌 직원들에게 프로그램의 목표, 인지행동치료의 실증적 효과, 매 회기에서의 책임성, 프로그램 내용 설명, 프로그램에서 직원의 역할 등 교육 철저

프로그램이 잘 만들어졌더라도 대상자에게 잘못 전달되면 도리어 더 나쁜 결과를 가져올 수 있다. program manager는 프로그램이 성공할 수 있는 여건을 제공하고 treatment manager가 자기 역할을 충실히 하도록 책임지는 것이고, treatment manager는 프로그램이 취지대로 실행되도록 치료적 개입의 완결성을 책임지는 역할을 수행한다. 그의 주된 임무는 다음과 같다.

- 치료 프로그램의 완결성 유지
- 프로그램에 적절한 대상자의 선정
- tutor의 프로그램 진행에 대한 수퍼비전
- tutor로 훈련받는 직원의 적합성에 대해 인사팀에 조언
- tutor의 프로그램 보고서 품질 관리
- tutor의 프로그램 완결성 평가
 - 매 회기 보고서 평가, 프로그램 완결성 점검, 매 회기 녹화비디오 확인, 사정절차의 정확성 점검
- tutor와의 평가회의에 참석해 신규 tutor를 지원하고 어려운 사례 관리

tutor는 대상자들이 성공적으로 인지행동적 기술을 익히도록 가르친다. 집단의 상호역동을 민감하게 파악하는 것은 열정적으로 프로그램을 이끌어가는 능력만큼 중요하다. 좋은 tutor는 대상자들을 적절히 훈련시키며 조절하고 격려하여 배우는 환경을 만들어 간다. 그의 주된 임무는 다음과 같다.

- 매뉴얼에 맞게 프로그램 진행
- 모든 대상자가 배울 수 있도록 집단을 이끌어 가기
- 결석한 대상자에게 다음 회기에 지장이 없도록 개인 프로그램을 제공하고, 대상자가 결석하지 않도록 관리
- 대상자 출결상황을 담당 보호관찰관에게 전달하고, 강제절차 입증서류 이므로 정확히 최근 상황 반영하도록 작성
- 매 회기 등록부를 사용해 대상자별 기록 정리하고 치료 완결성 점검
- 매 회기 비디오녹화하여 다른 직원이 수퍼비전과 완결성 평가에 활용토록 함
- 매 대상자마다 프로그램 집행 보고서 작성
- 담당 보호관찰관과 프로그램 종료 후 평가회의 참석

집행방법의 다른 하나는 주로 공인된 민간 치료기관이나 치료 프로그램에 대상자를 위탁하는 형태로서 미국이 이러한 방식을 취하고 있다. 미국은 수강명령이 부과되는 대부분의 분야에 지방 정부에서 공인하는 기관이 있으며 보호관찰 대상자가 치료와 관련된 준수사항을 부과받으면 보호관찰관은 대상자가 거주하는 지역에서 가까운 곳에 소재한 치료기관을 안내하고 대상자의 선택에 따라 등록하여 성실히 치료 프로그램에 참석하도록 지시한다³⁵⁾. 치료기관에서는 보호관찰관에게 치료경과를 통지하며, 치료 비용은 원칙적으로 대상자 본인이 부담한다. drug court나 driving intoxicated court³⁶⁾에서 해당 지역의 보호관찰소와 함께 약물치료 프로그램이나 알코올 치료 프로그램

35) 필자가 2002년도와 2008년도에 미국에서 방문하였던 캘리포니아, 오하이오, 텍사스 주의 10여개 보호관찰소는 모두 유사한 형태로 수강명령을 집행하고 있었으며, 프로그램에 따라서는 영국의 tutor와 유사한 보호관찰소 소속 직원이 집행하는 경우도 있었으나 drug court 프로그램을 수행하는 경우 외에는 일반적인 것은 아니었다. 미국은 약물, 알코올, 도박, 가정폭력 등 수감이 부과되는 각 분야에 워낙 많은 예산을 투입하고 있어 민간 인프라가 우리와는 비교할 수 없는 수준이다. 미국에서 2005년도에 약물남용자에 대한 직접치료 비용으로 지출한 예산만 180억 달러에 이른다. 이는 우리나라 보건복지부의 연간 세출예산과 맞먹는 수준이다.

36) 음주운전 사건만을 처리하는 법원을 가리킨다.

램을 운영하는 경우도 있는데 비용은 역시 대상자 본인 부담이 일반적이다. 이러한 경우 영국과 같이 치료 프로그램을 전담하는 직원을 보호관찰소 소속으로 두는 경우도 있고 지역사회 병원이나 치료센터에서 참여하는 경우도 있다.

영국과 미국의 수강 집행방식이 다르지만 핵심이 되는 한 가지는 완전히 동일하다. 그것은 각 분야별로 표준화된 프로그램이 존재한다는 것이다. 영국은 Correctional Services Accreditation Panel이라는 정부 자문위원회에서 심의, 결정한 프로그램을, 미국은 보건부(Department of Health)나 약물위원회 등의 정부기관에서 승인한 프로그램을 보호관찰 대상자에게 실시하고 있다.

우리나라는 아직 분야별로 표준화된 프로그램이 없다. 병원에서 시행하는 프로그램은 여러 가지가 있지만 보건복지부에서 공인하는 절차는 아직 마련되어 있지 않다. 치료 프로그램 운영자의 기준도 정해져 있지 않다. 우리의 수강 집행형태는 분야별로 각 보호관찰소 소재 지역의 병원, 알코올 상담센터, 정신보건센터, 종합사회복지관 등 관련기관에 위탁하거나, 보호관찰소에서 편성한 프로그램에 맞추어 외부 강사를 섭외하여 진행하고 몇 회기는 직원이 직접 진행하는 형태로 이루어지는 것이 일반적이다. 10년이 넘는 기간 동안 수강명령을 집행해 오면서 기관별로 어느 정도 일치된 정도의 집행 프로그램과 강사진 구성 기준, 프로그램 평가 기준을 갖고 있으므로, 이를 종합하여 전국적으로 통일된 기준을 적용할 수 있도록 하는 것이 필요한 시점이다. 2007년부터 법무부 보호관찰과에서 수강명령 표준매뉴얼 제작을 위한 T/F 팀을 구성하여 소년 수강, 가정폭력, 약물남용의 3개 분야에서 표준 프로그램 시안을 마련하고 팀원들이 직접 프로그램을 진행하면서 시범 실시하고 있는데 우리 현실에서 이는 매우 의미가 있다고 할 것이다. 평가과정을 거쳐 표준 프로그램을 확대 실시하면서 효과성을 검증하고 내용을 보완하며 프로그램 진행자 교육 과정과 진행자격 기준을 설정하는 후속작업이 계속 진행되어야 할 것이다.

5. 1989년부터 2008년까지의 수강명령 추세 분석

가. 연도별 수강명령 사건 접수 추이

지난 20년간의 수강명령 사건의 접수 추이는 표 7과 같다. 집행유예의 조건으로 부과되는 수강명령은 1997년 도입시부터 꾸준히 증가하기 시작하여 10년만에 약 10배가 증가하였다. 표 2에서 보듯 사회봉사명령의 경우 도입 즉시 많은 인원에게 집행유예 조건으로 부과되고 지난 10년간 안정된 부과 추세를 보였던 것과 대비된다. 이는 법원에서 시행 초기부터 사회봉사명령은 형사제재수단으로 쉽게 선택할 수 있었던 반면, 수강명령은 그 제도적 목적과 효과, 보호관찰소의 집행능력 등의 측면에서 신뢰를 형성하는데 시간이 필요했던 것으로 판단된다.

소년 수강명령은 2000년대에 들어와 부과 건수가 늘어나고 있으며 특히 2008년에는 전년도에 비해 100%가 넘는 증가율을 보였다.

<표 7. 연도별 수강명령 접수 추이>

연도	집행유예				보호처분				합계
	형법	성폭력법	성매매법	소계	소년법	가정폭력법	성매매법	소계	
1989	-	-	-	-	156	-	-	156	156
1990	-	-	-	-	485	-	-	485	485
1991	-	-	-	-	509	-	-	509	509
1992	-	-	-	-	434	-	-	434	434
1993	-	-	-	-	561	-	-	561	561
1994	-	-	-	-	944	-	-	944	944
1995	-	-	-	-	1,235	-	-	1,235	1,235
1996	-	-	-	-	1,411	-	-	1,411	1,411
1997	1,109	4	-	1,113	966	-	-	966	2,079
1998	3,149	1	-	3,150	657	12	-	669	3,819
1999	3,441	27	-	3,468	936	165	-	1,101	4,479
2000	5,705	24	-	5,729	1,823	604	-	2,427	8,156

2001	7,236	30	-	7,266	1,055	338	-	1,393	8,659
2002	8,086	72	-	8,158	1,044	795	-	1,839	9,997
2003	7,845	54	-	7,899	1,344	665	-	2,009	9,908
2004	10,659	72	-	10,731	1,806	802	-	2,608	13,339
2005	9,890	104	22	10,016	2,784	566	86	3,436	13,452
2006	7,291	160	13	7,464	2,782	656	80	3,518	10,982
2007	10,294	235	30	10,559	3,267	629	96	3,992	14,551
2008	11,720	241	19	11,980	6,519	920	208	7,647	19,627
합계	86,319	1,024	84	87,427	30,718	6,152	470	37,340	124,767

나. 수강명령 부과 분야 변화 추이

표 8과 9는 지난 20년간 수강명령이 부과된 분야를 소년과 성인으로 나누어 정리한 것이다. 소년의 경우 분야를 지정하지 않는 경우가 81.1%로 압도적으로 많으며 성인사건에서는 미지정이 6.5%에 지나지 않는 것과 크게 대조된다. 이는 소년의 발달 특성상 수강명령은 소년의 인성 전반에 영향을 미칠 수 있는 내용으로 집행하는 것이 필요하다는 점을 감안하여 보호처분의 원인이 된 특정 범죄와 관련된 분야로 한정하지 않기 때문인 것으로 풀이된다.

성인의 경우 교통사범에 대한 준법운전 강의가 71.3%로 가장 많고 다음으로 약물치료, 가정폭력치료 수강이 많이 부과되었다. 알코올 문제를 가진 범죄인이 많음에도 알코올 수강분야의 부과 비율이 높지 않은 것은 알코올 남용 자체가 범죄는 아니기 때문인 것으로 보이나, 음주관리를 하지 못해 범죄위험이 높아지는 대상자가 많으므로 프로그램을 적극적으로 개발하여 알코올 수강 부과 비율을 높이는 정책적 접근이 필요하다고 본다.

<표 8. 소년 수강 분야별 접수 현황>

구분	도박 치료	약물 치료	알코올 치료	준법 의식 제고	성매매 치료	성폭력 치료	심성 순화 강의	정신 심리 치료	준법 운전 강의	폭력 치료	미지정	기타	합계
1989	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	121	34	156
1990	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	482	1	485
1991	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	506	-	509
1992	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	434	-	434
1993	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	560	-	561
1994	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	943	-	944
1995	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1235	-	1,235
1996	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1410	-	1,411
1997	-	184	-	-	-	5	-	11	19	-	747	-	966
1998	-	108	-	-	-	6	-	12	5	-	526	-	657
1999	-	29	-	-	-	2	-	48	5	-	851	1	936
2000	2	56	1	-	-	13	-	80	213	10	1212	236	1,823
2001	1	42	-	-	-	13	-	11	167	6	763	52	1,055
2002	2	19	1	-	-	46	-	4	132	11	626	203	1,044
2003	1	5	-	-	-	6	-	1	119	3	971	238	1,344
2004	21	5	-	-	-	120	-	130	246	44	1205	35	1,806
2005	10	1	2	-	2	118	-	174	340	61	2026	50	2,784
2006	-	3	-	3	2	83	38	166	207	13	2157	110	2,782
2007	2	-	1	3	-	82	40	220	331	4	2542	42	3,267
2008	-	8	1	56	3	76	2	204	542	6	5582	39	6,519
합계	39 (0.1%)	469 (1.5%)	6 (0.0%)	62 (0.2%)	7 (0.0%)	570 (1.9%)	80 (0.3%)	1,061 (3.5%)	2,326 (7.6%)	158 (0.5%)	24,899 (81.1%)	1,041 (3.4%)	30,718 (100.0%)

<표 9. 성인 수강 분야별 접수 현황>

구분	가정 폭력 치료	도박 치료	약물 치료	알코올 치료	성매매 치료	성폭력 치료	정신 심리 치료	준법 운전 강의	폭력 치료	미지정	기타	합계
1997	-	-	319	13	-	10	7	535	-	228	1	1,113
1998	12	-	584	29	-	10	5	1,433	-	1,089	-	3,162
1999	160	-	618	77	-	66	19	1,086	-	1,606	1	3,633
2000	580	-	1,351	235	-	36	30	3,875	3	205	18	6,333
2001	327	3	1,257	145	-	42	22	5,322	-	430	56	7,604
2002	762	30	1,066	167	-	115	18	6,375	6	396	18	8,953
2003	686	16	628	250	-	120	17	6,490	6	317	34	8,564
2004	812	21	607	589	-	161	11	8,828	13	436	55	11,533
2005	568	12	492	329	14	195	23	8,768	22	108	29	10,560
2006	676	2	403	243	14	308	10	6,293	32	103	23	8,107
2007	632	2	633	332	13	414	94	8,254	66	666	52	11,158
2008	901	38	745	391	12	458	109	9,520	118	506	83	12,881
합계	6,116 (6.5%)	124 (0.1%)	8,703 (9.3%)	2,800 (3.0%)	53 (0.1%)	1,935 (2.1%)	365 (0.4%)	66,779 (71.3%)	266 (0.3%)	6,090 (6.5%)	370 (0.4%)	93,601 (100.0%)

다. 평균 부과시간

수강명령의 평균 부과시간은 표 10에서 보듯 50시간 이하가 절대 다수를 차지하고 있다. 집행유예의 조건으로 200시간까지 부과가 가능하지만 실제 부과 시간이 대부분 50시간 이하인 것은 법원이 수강명령의 사회복귀적 기능을 처벌기능보다 우선시하고 있기 때문인 것으로 생각된다. 대상자에 따라서는 장시간의 치료 프로그램을 요하는 경우도 있으므로 50시간 이상의 프로그램을 분야별로 개발하여 적절한 대상자 유형까지 제시할 필요가 있다.

<표 10. 연도별 수강명령 평균 부과시간>

연도 \ 구분	50시간 이하	51-100 시간	101-200 시간
1997	91.3%	7.2%	1.5%
2000	96.5%	3.3%	0.2%
2002	98.1%	1.7%	0.2%
2004	98.7%	1.2%	0.1%
2006	96.9%	2.8%	0.3%
2008	97.6%	2.3%	0.1%

라. 집행유예사건과 소년보호 사건의 수강명령 부과율 비교

집행유예 사건 대비 수강명령 부과율은 2005년까지 해마다 증가되는 추세를 보였고 2006년 다소 감소하였다가 다시 증가되고 있다. 보호관찰 부과율과 비교하여 보면 수강명령 부과율이 아직 보호관찰보다는 낮으나, 그 격차가 줄어들고 있다. 소년보호사건에서는 수강명령의 선호도가 증가하는 경향이 뚜렷이 나타난다. 특히 2008년에는 전년도에 비해 훨씬 높은 부과율을 보이고 있다. 이는 2008년 하반기부터 소년법상 단독 수강명령 처분이 시행되었기 때문인 것으로 보이며, 앞으로 소년 수강명령의 활용은 더욱 늘어날 것으로 예상된다.

<표 11. 집행유예 사건과 소년보호 사건의 수강명령 부과율 비교>

연도	처분	집행유예 사건		소년보호 사건
		수강명령	보호관찰	수강명령
1997		1,113/87,992 (1.3)	6.5	966/37,559 (2.6)
1998		3,150/105,091 (3.0)	8.6	657/37,081 (1.8)
1999		3,468/100,846 (3.4)	9.1	936/32,348 (2.9)
2000		5,729/100,138 (5.7)	10.5	1,823/32,270 (5.6)
2001		7,266/99,642 (7.3)	11.0	1,055/27,314 (3.9)
2002		8,158/96,672 (8.4)	13.6	1,044/24,048 (4.3)
2003		7,899/92,029 (8.6)	12.0	1,344/22,569 (6.0)
2004		10,731/92,743 (11.6)	13.5	1,806/19,958 (9.0)
2005		9,994/79,864 (12.5)	17.6	2,784/21,135 (13.2)
2006		7,451/71,186 (10.5)	16.1	2,782/20,241 (13.7)
2007		10,529/84,230 (12.5)	14.7	3,267/26,874 (12.2)
2008		11,961/90,390 (13.2)	16.4	6,519/30,222 (21.6)

5. 주요 수강명령 프로그램

현재 전국 보호관찰소에서 집행 중인 수강 프로그램 중 일부를 소개하면 다음과 같다.

가. 약물치료 수강명령 프로그램

회기	주 제	프로그램 내용
1	자기소개 및 별칭짓기	집단참여동기부여
	약물중독평가 및 사전검사	구성원들의 다양한 약물사용력 파악
2	약물중독의 폐해강의	약물중독으로 인한 폐해와 실태
3	나의 발자취를 찾아서	약물이 자신의 삶에 미친 영향을 구체적으로 파악
4	인지행동치료	약물을 하게 하는 부정적인 사고와 왜곡된 사고 유형을 인식/부정적인 사고를 합리적이고 긍정적인 사고로 전환
	시정각교육 및 토론 (28days)	정확한 약물정보 전달과 폐해 인식

5	주제토론	자기 인식, 통찰능력 형성
6	분노조절 훈련	자신의 분노상황을 인식함으로써 자신의 감정을 조절하는 능력을 향상
7	갈망 및 충동 다루기	약물에 대한 갈망과 충동을 조절하기 위한 대응방법 교육
8	심리극	자신의 미처 해결하지 못한 감정을 역할극을 통해 표출함으로써 문제를 인식, 대처하도록 도움
9	회복과정과 재발	약물중독 회복과정에서 겪게 되는 재발에 대해 알아보고 자신의 재발원인과 재발의 위험요소를 확인
10	Survival Plan	단약을 하기 위한 목표와 구체적인 실천계획을 세우고 행동계약을 맺음으로서 단약에 대한 의지를 다짐

나. 인지행동치료 가정폭력 수강명령 프로그램

회기	주 제	프로그램 진행내용
1	프로그램 소개	오리엔테이션/사전검사/진행자 및 집단원 소개
2	기본 욕구와 지배적 욕구	5가지 기본욕구(생존/사랑/힘/자유/즐거움)와 지배적 욕구
3	행동유형 이해	행동유형 검사/행동유형 집단활동/행동유형 이해
4	전 행동의 4요소	① 전 행동의 4요소(행동/생각/느낌/생리반응) 이해 ② 내가 자주 하는 행동/생각/느낌 나누기(소그룹)
5	행동의 3가지 종류	3가지 행동(우유부단한 행동, 당당한 행동, 공격적 행동) 이해/내가 자주 하는 행동방식(소그룹)
6	가정폭력과 부부싸움	공격적 행동과 가정폭력의 연관성 가정폭력과 부부싸움의 차이
7	가정폭력의 종류	가정폭력의 종류 : 폭력과 억압의 수레바퀴
8	가해자 특성	가정폭력 가해자의 공통적 특성
9	피해자 특성	가정폭력 피해자의 공통적 특성
10	가정폭력의 요인	가정폭력을 야기하는 주요 요인 (사회-문화적 신념체계, 가정배경, 개인의 심리문제, 기타)
11	알코올 중독	가정폭력의 요인이 되는 알코올 중독의 특성
12	사회-문화적 신념체계	인식체계의 중요성/가정폭력의 역사적 배경 가정폭력에 대한 잘못된 통념
13	상황·인식·감정의 관계 / 자존감	① 동일한 상황에서 다른 감정을 느낄 때 ② 상황에 대한 인식(생각)의 차이 → 다른 감정 유발 ③ 자존감의 원리

14	감정 인식과 사용	감정에 대한 인식 test / 감정의 정의와 기능 이해
15	분노관리 (1)	가족의 분노 대본 / 분노에 대한 올바른 이해
16	분노관리 (2)	① 분노의 기능과 성격 ② 분노 관리 방법 : Time out, 심호흡, 스트레스관리, 생각 바꾸기
17	의사소통 훈련	① 의사 전달의 통로 ② 의사소통의 걸림돌 ③ 듣는 기술 ④ 말하는 기술(나-전달법)
18	스트레스 관리 총정리 / 수료식	① 스트레스 관리 ② 교육 내용 총정리 ③ 수료식

다. 청소년 성폭력치료 수강명령 프로그램

회기	주 제	프로그램 진행내용
1	introduction, 인생 그래프	· 프로그램 소개, 참가 서약서 작성. · 삶에서 어려웠던 일들, 그것과 폭력(비행)과의 상관관계 탐색
2	나의 꿈 / 자아상 확인	· long-term goal을 설정할 수 있도록 자신의 꿈과 계획을 이야기
3	사랑과 폭력	· 폭력의 정의에 대한 설명. 긍정적인 의미로서의 사랑에 대해 비교, 설명
4	인지행동적 접근 소개 및 이해	· 인지 모델 소개, 충동적 감정 대처와 적절한 문제 해결 위한 전략 교육
5	가학적 행동에 대한 인식 확인	· 자신이 피해자가 되었던 상황에 대한 회상, 피해자 역할 체험
6	성에 대한 왜곡된 생각들	· 성에 대한 지식을 토대로 성범죄에 대한 이야기 발화, 인지 왜곡을 수정
7	성폭력 피해자 / 낙태 비디오 시청 및 소감	· 성폭력 피해자들의 삶에 대한 통찰 · 시청 이전과 이후의 인식 변화 발표 · 성폭력의 극단적 결과 인식 통해 행동 통제력 강화
8	나는 왜? 나에게 필요한 것은?	· 성폭력의 모델 소개 및 적용 · 도식에 따른 자기 사례 적용 · 어디를 끊어야 하나를 생각하고 이야기
9	성적 각성 인식 및 스트레스 관리	· 스트레스의 건강한 대처, 자기파괴적 대처 · 부적절한 성적 대처 위험상황 이해 · 회피전략 세우기
10	긴장 이완 및 분노 통제 / 자기주 장훈련	· 긴장과 스트레스에 대응하기 · 적절한 문제해결 훈련을 위해 분노감 줄여줄 수 있는 생각 바꾸기 시도 · ‘자기 주장적’ 반응으로 반응 패턴을 유도

11	친밀한 대인관계 만들기	<ul style="list-style-type: none"> · 대화법 교육, 대인관계 맺기 실습 · role paper 작성, 자신에 대한 다른 사람들의 생각을 발표
12	Hot Seat (1)	<ul style="list-style-type: none"> · 자신의 성적 가해 행동에 대해 설명. 전후의 생각이나 감정에 대해 발표 · 부인을 포함한 정당화, 왜곡된 사고, 부적절한 감정 등에 대해 직면시키기
13	Hot Seat (2)	
14	Hot Seat (3)	
15	Hot Seat (4), 마무리, 정리	<ul style="list-style-type: none"> · 서약서 작성. 프로그램의 요약, 참여 의미 나누기. 마무리 의식

6. 수강명령의 발전 과제

가. 초기 범죄에 대한 개입 활성화를 위한 법령 개정

수강명령이 부과되는 분야의 범죄의 특징 중 하나는 재범이 많다는 것이다. 음주운전, 약물남용과 같은 범죄는 음주습관, 음주관리, 약물남용 상황 대처기술 등에 대한 문제 인식을 분명히 하고 행동습관을 바꾸지 않으면 재범으로 이어질 위험이 매우 높다. 음주운전 같은 경우 집행유예 조건으로 수강명령을 받기 이전에 최소 1, 2회 이상의 동종 범죄로 인한 벌금형 경력이 있는 경우가 많다. 이러한 유형의 범죄에 대해 최초 범죄시에 막바로 수강명령을 받도록 하여 자신의 문제에 대해 인식하고 행동습관을 바로 할 수 있는 기회가 형사사법절차를 통해 제공된다면 재범방지에 상당히 영향을 미칠 수 있을 것이다.

현행법상 선고유예의 조건으로는 보호관찰만 부과할 수 있을 뿐 수강명령은 부과할 수 없다. 그나마 보호관찰도 부과되는 사례가 전혀 없다시피 하다. 최초 음주운전에 대해 벌금형 선고를 유예하면서 수강명령을 부과한다면 재범방지에 상당한 영향을 미칠 수 있을 것이다. 형법 개정에는 시간을 요하므로 현행법상 가능한 보호관찰을 부과하면서 준수사항으로 준범운전강의를 수강하도록 하여 그 성과를 보아 법 개정에 반영하는 것이 바람직할 것이다.

나. 집행전문성 강화

다양한 수강 분야별 프로그램의 기준을 마련하여 전국 어느 기관에서나 동일한 수준의 프로그램을 운영하도록 할 필요가 있다. 최소한 각 프로그램의 목표와 적용대상, 선정기준, 배제기준, 프로그램의 회기, 프로그램 진행기간, 결석시 처리방법 정도는 조속히 표준화하여야 할 것으로 본다. T/F팀에서 개발한 수강 프로그램의 시범실시를 점진적으로 확대하면서 의견을 수렴하고 성과를 평가하여 표준화된 프로그램을 만들어 나가고 향후 공인 프로그램만으로 수강명령이 집행되도록 정책을 세워 나가야 할 것이다.

그리고 프로그램 진행자의 자격요건을 설정하고 기준에 부합하는 자에 대하여 법무부에서 공인자격증을 부여하거나 등록 제도를 통해 이들에 한하여 프로그램을 진행할 수 있도록 하는 제도를 도입하여야 한다. 예를 들어 동일한 알코올 문제를 가진 사람이라고 하더라도 보호관찰 대상자와 일반인의 경우에는 범행 위험성과 범죄욕구, 자발성에서 근본적인 차이가 있고, 가족관계·직업력 등 사회환경에도 차이가 있는 것이 보통이므로 보호관찰소 수강명령 프로그램 진행경력이 있는 자와 없는 자의 프로그램 진행 적격은 달리 평가할 필요가 있을 것이다.

다. 내부 전문가 양성

수강명령 프로그램을 진행할 자격을 갖춘 전문가를 최대한 내부화할 필요가 있다. 치료적 개입이 필요한 분야에 천문학적인 국가예산을 투입할 수 있는 미국과 같은 선진국과 우리나라는 기반이 너무도 다르고, 대상자의 비용부담도 매우 어려운 문제이므로 형사사법절차를 통한 치료적 개입 실현기반을 갖추기 위한 가장 손쉬운 접근방법이 이것이라고 본다. 프로그램 참석명령의 집행체계를 완전히 내부화하고 있는 영국의 경우는 우리에게 시사하는 바가 매우 크다고 본다.

라. 재범률 평가 필요

수강명령은 처벌 기능보다는 사회복귀적 기능을 실현하는 것이 주된 목적이므로 수강명령의 성공 여부도 대상자가 수강명령을 이행한 후 얼마나 재범하지 않는가에 따라 평가되어야 할 것이다. 집행률이 높더라도 재범률 또한 높다면 성공적인 수강 프로그램, 수강 집행이라고 할 수 없을 것이다.

약물치료 수강의 효과를 연구한 결과에 따르면 수강명령을 부과받지 않은 약물남용자의 재범률은 24%인데 반해 수강명령을 성공적으로 완료한 사람의 재범률은 14.7%로 통계적으로 유의미한 차이를 보였고, 특히 수강명령을 마치지 못하고 중도에 탈락한 사람의 경우 모두 재범한 것으로 나타났다.³⁷⁾

IV. 결론

이상에서 간단히 사회봉사명령과 수강명령의 성과와 앞으로의 발전과제에 대해 살펴보았다. 선진국의 사례에 비교해 볼 때 앞으로 가야할 길이 멀다고 느껴진다. 국민에게 더욱 사랑받는 제도로 발전하기 위하여 보호관찰 업무 수행자 모두의 끊임없는 정진이 있어야 할 것이다. 이와 아울러 적절한 인력이 지원되고, 꼭 필요한 법령 개정이 수반된다면 발전은 더욱 앞당겨질 것이다.

37) 윤웅장, 보호관찰처분의 유형에 따른 약물제남용 예방효과에 관한 연구, 강남대학교 사회복지대학원 석사학위논문, 76면, 2001.

참고 문헌

- 김성돈, 형법총론, 908면, 현암사, 2006.
- 김영환·오영근·조준현·최병각, 사회봉사명령제도에 관한 비교법적 연구, 19면, 한국 형사정책연구원, 1992
- 배종대, 형사정책, 510면, 홍문사, 1999.
- 손동권·최영신, 수강명령 프로그램의 운용실태와 개발방향, 27면, 형사정책연구원, 1998.
- 윤웅장, 보호관찰처분의 유형에 따른 약물재남용 예방효과에 관한 연구, 강남대학교 사회복지대학원 석사학위논문, 76면, 2001.
- 이병기·노성호, 수강명령제도와 교육내용에 관한 연구, 29면, 64면, 형사정책연구원, 1995
- 장규원, 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령의 실태 및 개선방안, 42면~43면, 형사정책연구원, 1999
- 한영수, 행형과 형사사법, 177면~182면, 세창출판사
- 강지원, “외국의 성인 보호관찰제도 개관”, 외국의 보호관찰제도 연구, 법무자료 제178집, 7면~61면, 법무부, 1993
- 강호성, “사회봉사명령 집행 프로그램의 효율화 방안”, 보호 통권 11호, 161면, 법무부, 2000.
- 박수환, “영국의 보호관찰”, 보호 통권 11호, 140면, 법무부, 2000.
- 정동기, “사회봉사명령제도의 발전방향”, 보호 통권 7호, 26면, 법무부, 1998.
- National Probation Service, National Management Manual-Effective Delivery of Accredited Programmes in the Community
- Norman A. Carlson, Corrections in the 21th Century, 158면~159면, West/Wadsworth, 1999.
- Tapio Lappi-Seppälä, “Crime Prevention and Community Sanctions in Scandinavia”, Resource Material Series No. 74, 40면, UNAFEI, 2008.

[제2주제]

조사전문가로서의 보호관찰관의 지위 및
전문화 방안

홍 영 오

(한국형사정책연구원 박사)

조사전문가로서의 보호관찰관의 지위 및 전문화 방안

홍 영 오

(한국형사정책연구원 박사)

1. 서론

보호관찰관¹⁾에 의한 조사는 1988년 12월 31일에 제정되어 1989년 7월부터 시행된 보호관찰법에 의해 처음으로 소년에 대한 판결전조사 및 환경조사가 시행되면서부터 시작되었다. 동법 제26조에 소년에 대하여 형의 선고유예 또는 집행유예를 함에 있어 보호관찰을 명하기 위하여 필요한 경우 법원은 보호관찰소장에게 판결전조사를 요구할 수 있도록 규정하였고, 제31조에 수용시설의 장은 소년수형자 및 보호처분을 받은 수용자를 수용한 때에는 환경조사를 의뢰하도록 규정하였다.

이후 2007년 8월 가정보호사건 및 성매매보호사건의 결정전조사, 2008년 6월 소년보호사건 결정전조사, 검사의 결정전조사, 2008년 9월 위치추적전자장치 부착 청구전조사, 2009년 3월 성인 판결전조사가 도입되는 등 보호관찰관에 의한 조사업무는 날로 확대되어가고 있다.

1989년 2건의 소년에 대한 판결전조사가 시행된 이후 1990년 3건, 1991년 1건 1992년 16건, 1993년 1건 등 거의 조사가 이루어지지 않다가 1996년 2,103건으로 증가하였다. 처음으로 성인에 대한 조사가 포함된 1997년²⁾

1) 본 발표에서는 보호관찰관을 법적으로 규정한 5급 사무관 이외에 보호관찰직의 공무원까지 광의의 의미로 일컫는다.

2) 성인에 대한 판결전조사는 2009년 3월에서야 비로서 법적으로 도입되었으나, 성인 형사법 전체로 보호관찰제도가 확대·시행된 1997년부터 실무적으로는 성인범에 대한 판결전조사가 이루어지고 있다.

3,388건(성인 44건), 판결전조사와 더불어 결정전조사가 포함된 2004년 4,660건으로 대폭 증가하였으며, 2005년 4,964건, 2006년 4,199건, 2007년 6,817건 그리고 2008년 7,584건으로 판결정전조사는 매년 큰 폭으로 증가하고 있는 실정이다.

보호관찰 관장 사무 중 보호관찰 업무 못지않게 조사업무 또한 매우 중요한 업무임에는 틀림없다. 특히 검사의 결정전조사나 판결전조사는 기소여부, 처분 및 양형 등 한 개인의 삶을 결정하는데 중요하므로 조사업무는 매우 신중하게 이루어져야 할 것이다.

보호관찰관 특히 조사업무를 담당하는 보호관찰관의 전문성은 한 개인의 삶의 결정하는 중요한 문제를 다룬다는 점 이외에도 보호관찰제도 등 각종 형사정책제도의 성패와 밀접히 관련 있는 문제이다.

법무부에서 2004년에 보호관찰제도에 대해 전문가 집단을 조사한 결과에 따르면, 전문가 집단은 보호관찰관의 전문성에 대한 평가가 낮았으며 보호관찰제도발전을 위한 선행요건으로 인력의 전문성 강화 및 전문적 프로그램 개발의 필요성을 강조하였다.

이에 본 발표에서는 보호관찰소에서의 각종 조사업무 및 조사담당 보호관찰관에 대한 현황, 채용조건 및 외국의 보호관찰관 채용방법을 간략히 살펴보고, 조사전문가로서의 보호관찰관의 전문화에 대한 몇가지 방안을 제시하고자 한다.

2. 보호관찰관의 조사제도

현재 보호관찰관에 의해 시행되고 있는 조사는 크게 판결전조사, 법원의 결정전조사, 검사의 결정전조사 및 환경조사로 이루어져 있다.

1) 판결전조사

판결전조사제도는 일반적으로 형사절차에서 유죄가 인정된 자에 대하여 범죄인 개개인에 상응하는 적절한 처우방법을 결정, 실시하는데 기초자료를 제공하기 위하여 판결 전에 그 인격과 환경에 관한 상황을 과학적으로 조사하는 제도이다(김혜정, 2002)³⁾. 판결전조사는 보호관찰 등에 관한 법률 제19조(판결전조사)①항의 법원은 소년에 대하여 「형법」 제59조의2 및 제62조의2에 따른 보호관찰, 사회봉사 또는 수감을 명하기 위하여 필요하다고 인정하면 그 법원의 소재지 또는 피고인의 주거지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 범행 동기, 직업, 생활환경, 교우관계, 가족상황, 피해회복 여부 등 피고인에 관한 사항의 조사를 요구할 수 있다라는 규정에 의해 소년법에 의해 한정되어 시행되다가 2008년 12월 26일 개정되어 2009년 3월 27일부터 성인에까지 확대하여 시행되고 있다. 판결전조사제도는 형법상 범죄예측의 필요성, 양형의 합리화, 처우의 개별화 및 보호관찰처우와 교도소의 분류처우 수립을 위한 기초자료를 제공하여 교정·보호활동 합리화를 위한 제도이다(김혜정, 2002: 이창한⁴⁾, 2000).

판결전조사의 내용은 법원의 양형에 참고가 되는 매우 중요한 사안으로써, 공소사실이나 공판과정에서 당사자의 주장만으로는 파악하기 어렵거나 불가능한 피고인의 환경, 심리적·정서적 상태, 성격특성, 직업 등 경력, 과거 범죄경력, 가족구조의 건정성 여부, 재범위험성평가 등의 내용이 포함되어야 한다. 판결전조사는 보호관찰 등에 관한 법률 제19조에 조사의 내용에 대해 규정되어 있으나, 실무적으로는 검사의 결정전조사서와 유사한 양식을 사용하고 있다.

* 접수번호, 요구기관, 사건번호, 요구검사

3) 김혜정(2002). 판결전 조사제도의 현황. 한국형사정책연구원

4) 이창한(2000). 판결전조사제도의 비교법적 고찰, 보호, 12, 38-67

- ① 인적 사항 : 성명, 죄명, 주민등록번호, 학력, 직업, 출생지, 주소지, 거주지, 가족상황
- ② 범죄관련 사항 : 범행개요 및 동기, 피해회복 여부, 범죄경력
- ③ 생활환경 : 가족사항, 생활여건
- ④ 성장과정
- ⑤ 학교·교우
- ⑥ 직업관계
- ⑦ 신체 및 정신상태 : 신체특징, 건강상태, 병력진단, 심리검사
- ⑧ 보호자의 관심 및 보호능력
- ⑨ 진술태도(소년 및 관계인)
- ⑩ 향후 생활계획
- ⑪ 기타 필요한 사항
- ⑫ 조사자 의견

※성인의 경우에는 가족유대감 및 관심도, 결혼관련사항, 군대경력사항, 직업경력사항 등이 포함되기도 한다.

<표 1>에서 볼 수 있듯이, 판결전조사요구는 1997년 2,275건에서 2008년 7,584건에 이르기까지 매년 큰 폭으로 증가하고 있다.

<표 1> 판결전조사 현황

(단위 : 건)

연도 구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
판결전 조사	2,275	3,173	3,654	3,903	3,721	4,040	4,660	4,964	4,199	6,817	7,584

출처 : 법무부 보호관찰 통계연보, 법무연감

2) 법원의 결정전조사

법원의 결정전조사는 크게 소년보호사건, 가정보호사건 및 성매매보호사건으로 나눌 수 있다.

소년보호사건은 소년법 제12조(전문가의 진단) 소년부는 조사 또는 심리를 할 때에 정신과의사·심리학자·사회사업가·교육자나 그 밖의 전문가의 진단, 소년 분류심사원의 분류심사 결과와 의견, 보호관찰소의 조사결과와 의견 등을 고려하여야 한다'라는 규정 및 보호관찰 등에 관한 법률 제19조의2 ①항 법원은 「소년법」 제12조에 따라 소년 보호사건에 대한 조사 또는 심리를 위하여 필요하다고 인정하면 그 법원의 소재지 또는 소년의 주거지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 소년의 품행, 경력, 가정상황, 그 밖의 환경 등 필요한 사항에 관한 조사를 의뢰할 수 있다라는 규정에 의해 시행되고 있다.

<표 2>에서 볼 수 있듯이, 소년보호사건의 결정전조사 역시 2004년 54건에서 2008년 1,736건에 이르기까지 매년 큰 폭으로 증가하고 있다.

<표 2> 소년보호사건 결정전조사 접수 현황

(단위 : 건)

연 도	2004	2005	2006	2007	2008
실 적	54	81	228	1,683	1,736

출처 : 법무부 보호관찰 통계연보, 법무부 범죄예방정책국

가정보호사건의 결정전조사는 2007년 8월 3일 개정된 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제21조(조사명령 등) ①항의 판사는 조사관, 그 법원의 소재지 또는 행위자의 주거지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 행위자, 피해자 및 가정구성원에 대한 심문이나 그들의 정신·심리상태, 가정폭력범죄의 동기·원인 및 실태 등의 조사를 명하거나 요구할 수 있도록 한 규정에 의해

시행되고 있다. 즉 최근에는 그동안 관례적으로만 시행되어 오던 보호관찰소의 가정보호사건의 결정전조사가 입법화되었다.

〈표 3〉에 제시한 바와 같이, 가정보호사건의 결정전조사 역시 2004년 499건에서 2006년 898건에 이르기까지는 매년 점진적으로 증가해오다 2007년 1,481건, 2008년 1,502건에 달하는 등 최근 큰 폭으로 증가하였다.

〈표 3〉 가정보호사건 결정전조사 접수 현황

(단위 : 건)

연 도	2004	2005	2006	2007	2008
실 적	499	693	898	1,481	1,502

출처 : 법무부 보호관찰 통계연보, 법무부 범죄예방정책국

성매매보호사건의 결정전조사는 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제17조(다른 법률의 준용) '성매매 사건의 보호처분에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 가정폭력범죄의처벌등에관한특례법 제13조 내지 제17조·제19조 내지 제28조·제30조 내지 제32조제1항·제34조 내지 제38조·제43조·제44조 및 제46조 내지 제55조를 준용하되, "가정폭력범죄"는 "성매매"로, "가정보호사건"은 "보호사건"으로 본다. 다만, 임시조치, 피해자 또는 법정대리인의 권리에 관한 조항 등 성질상 성매매 사건에 적용할 수 없는 규정은 준용하지 아니한다'의 규정에 의해 시행되고 있다.

〈표 4〉에 제시한 바와 같이, 성매매보호사건의 결정전조사는 2004년 0건, 2005년 23건, 2006년 2건, 2007년 22건으로 별로 시행되지 않았으나 2008년 73건으로 예년에 비해 큰 폭으로 증가하였다.

<표 4> 성매매보호사건 결정전조사 접수 현황

(단위 : 건)

연 도	2004	2005	2006	2007	2008
실 적	0	23	2	22	73

출처 : 법무부 보호관찰 통계연보, 법무부 범죄예방정책국

3) 검사의 결정전조사

검사의 결정전조사제도란 검사가 소년사건에 대해 보호사건으로 처리할지, 형사사건으로 처리할지의 절차를 결정하는 선의권을 행사하기 위한 요보호성의 판단자료 및 전환처우의 결정을 위한 판단자료, 공소제기를 위한 판단자료를 조사하기 위해 전문 조사기관에 조사를 의뢰할 수 있는 절차로써 소년사법절차에서 소년의 특성을 조기에 파악하여 소년에게 가장 적합한 개별화된 처우가 가능하도록 하기 위한 제도이다(이춘화, 2009⁵⁾).

검사의 결정전조사는 2009년 소년법 제49조의2(검사의 결정전조사) ①항의 검사는 소년 피의사건에 대하여 소년부 송치, 공소제기, 기소유예 등의 처분을 결정하기 위하여 필요하다고 인정하면 피의자의 주거지 또는 검찰청 소재지를 관할하는 보호관찰소의 장, 소년분류심사원장 또는 소년원장(이하 “보호관찰소장등”이라 한다)에게 피의자의 품행, 경력, 생활환경이나 그 밖에 필요한 사항에 관한 조사를 요구할 수 있다라는 규정에 의해 시행되고 있다. 즉 소년의 인성 및 환경자료를 토대로 소년의 선도 및 보호에 가장 적합한 처분을 결정하기 위한 제도이다.

특히 소년사건의 처리과정 중 기소여부 등 처분을 결정하는 매우 중요한 의사결정이 이루어지는 검찰단계에서 위험성평가(risk assessment)를 통해 비행청소년에 대한 형사사법기관의 개입의 필요성이나 개입의 시기와 정도를 결정하고, 보다 위험성이 높은 소년에 대해서는 보다 강력하고 엄격한

5) 이춘화 (2009). 소년법상 검사 결정전 조사제도에 관한 연구, 형사정책연구, 20(2), 59-91.

처분과 처우를 하도록 기초자료를 제공하게 된다.

법무부훈령 제623호(2008. 6. 9.)의 소년사건 검사의 결정 전 조사 처리규정에 조사절차, 회보기간, 조사방법 및 검찰청 대응 조사 담당기관 등과 함께 다음과 같이 조사내용 및 조사서양식을 규정하고 있다.

* 접수번호, 요구기관, 사건번호, 요구검사

- ① 인적 사항 : 성명, 죄명, 주민등록번호, 학력, 직업, 출생지, 주소지, 거주지, 가족상황
- ② 범죄관련 사항 : 범행개요 및 동기, 피해회복 여부, 범죄경력
- ③ 생활환경 : 가족사항, 생활여건
- ④ 성장과정
- ⑤ 학교·교우
- ⑥ 직업관계
- ⑦ 신체 및 정신상태 : 신체특징, 건강상태, 병력진단, 심리검사
- ⑧ 보호자의 관심 및 보호능력
- ⑨ 진술태도(소년 및 관계인)
- ⑩ 향후 생활계획
- ⑪ 기타 필요한 사항
- ⑫ 조사자 의견

단, 병력진단과 심리검사는 조사 대상 소년이 정신과적 치료력이나 정신과적 장애가 있거나 있는 것으로 의심되는 경우, 성범죄 등 강력범죄를 범한 경우 등 필요한 경우에 한하여 실시할 수 있다.

검사의 결정전조사는 <표 5>에서 볼 수 있듯이, 전국 보호관찰소에서 2006년 61건, 2007년 780건 그리고 2008년에는 총 1,415건을 접수하여 매년 큰 폭으로 증가하고 있는 실정이다.

<표 5> 검사의 결정전조사 접수 현황

(단위: 건)

연 도	2006	2007	2008
실 적	61	780	1,415

출처 : 법무부 범죄예방정책국

4) 청구전조사

검사의 청구전조사는 2007년 4월 특정 성폭력 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률이 제정되면서 입법화되어, 2008년 9월 1일부터 시행되었다. 동법 제6조는 검사는 성폭력 범죄자에게 전자장치 부착명령을 청구하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 피의자의 주거지 또는 소속 검찰청 소재지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 범죄의 동기, 피해자와의 관계, 심리상태, 재범의 위험성 등 피의자에 관하여 필요한 사항의 조사를 요청할 수 있도록 규정하였다.

부착명령의 청구는 검사가 성폭력범죄사건의 제1심 판결 선고 전까지 할 수 있도록 규정되어 있다. 청구전조사는 특히 위험성 평가가 핵심이므로, 보호관찰소에서는 재범위험성을 평가하기 위해서 한국성범죄자 재범위험성 평가척도(KSORAS, Korean Sex Offender Risk Assessment Scale)와 정신병질자 선별도구인 PCL-R(The Hare Psychopathy Check List-Revised)을 활용하고 있으며, 이외에 강간 통념척도(Rape Myth Scale) 등 다양한 심리검사를 활용하고 있다.

청구전조사의 내용은 다음과 같다.

- ① 조사개요 : 사건번호, 죄명, 신병, 성명, 주민등록번호, 주소지, 거주지, 등록기준지, 연락처, 요청기관
- ② 범행 등에 관한 사항 : 범행개요 및 동기, 피해자의 특성, 피해회복 여부, 범죄경력

- ③ 가족 및 성장과정, 학력사항
- ④ 생활환경 및 행태 : 직업 및 경제상태, 대인관계 및 여가활동, 음주 및 약물 남용, 신체 및 건강상태,
- ⑤ 인지 및 성격특성: 인지능력, 정서상태 및 성격특성
- ⑥ 심리성적 특성 : 심리성적 발달, 성인식태도(강간통념척도), 일탈적인 성적 환상 및 충동
- ⑦ 참고사항 : 피의자의 태도, 향후 생활계획
- ⑧ 재범위험성 : 한국성범죄자 재범위험성 평가척도, 정신병질자 선별도구
- ⑨ 조사자 의견

2008년 9월부터 시작된 청구전조사는 27개 보호관찰소에서 총 92건이 실시되었으며 추후 전자장치 부착제도가 정착되면 조사 건수도 크게 증가할 것으로 예상된다.

5) 환경조사

환경조사는 소년원이나 교도소 등 시설 수용자의 환경을 개선하고 수용자의 교정처우 자료, 가석방·퇴원 등 심사자료로 활용하는 제도으로써, 시설 수용자의 범행 동기, 수용전의 직업, 생활환경, 교우관계, 석방 후 취업계획 또는 생계의 전망 등을 조사하게 된다.

환경조사는 보호관찰 등에 관한 법률 제22조에 의해 교도소·구치소·소년교도소 및 소년원의 장이 가석방·퇴원 및 임시퇴원을 신청하면, 동법 제26조(환경조사)에 의해 수용기관의 장은 소년수형자 및 소년법 제32조제1항제8호부터 제10호까지의 어느 하나에 해당하는 보호처분을 받은 자(이하 "수용자"라 한다)를 수용한 때에는 지체없이 거주예정지를 관할하는 보호관찰소의 장에게 신상조사서를 송부하여 환경조사를 의뢰하여야 한다.

보호관찰 등에 관한 법률 시행령 제12조(환경조사)의 ②항에는 다음과 같이 환경조사의 실시 사항을 규정하고 있다.

- ① 인수인 · 가족관계 및 주변의 상황
- ② 범죄 또는 비행에 관한 사회의 감정
- ③ 피해변상여부 및 피해자의 감정
- ④ 수용전의 직업 · 생활환경 및 교우관계
- ⑤ 석방 후 취업계획 또는 생계의 전망
- ⑥ 범죄 또는 비행의 동기
- ⑦ 기타 참고사항
- ⑧ 조사자 의견

환경조사는 1998년 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있으며, 2008년에는 1,862건이 시행되었다.

<표 6> 환경조사 접수 현황

(단위 : 건)

연도 구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
환경조사	7,083	5,848	5,529	5,221	4,437	4,610	3,201	2,015	1,849	1,861	1,862

출처 : 법무부 보호관찰 통계연보, 법무부 범죄예방정책국

3. 보호관찰인력 채용 및 교육 현황

1) 채용요건

보호관찰관의 채용자격은 보호관찰 등에 관한 법률 제16조제2항에 “보호관찰관은 형사정책학·행형학·범죄학·사회사업학·교육학·심리학 기타 보호관찰에 필요한 전문적 지식을 갖춘 자이어야 한다”라고 규정하고 있으나, 실제 채용에서는 특별한 자격제한을 두지 않고 있다. 다만, 보호관찰관(5급) 채용을 위한 행정고시의 2차과목에 형법, 심리학, 형사소송법, 형사정책을 필수과목으로, 사회복지학, 교육학, 사회학 중 1과목을 선택과목을 정하여 이 분야에 대한 소정의 소양을 검증하고 있다.

7급 공채 시험과목도 국어, 영어, 한국사, 헌법, 형사소송법 이외에 심리학과 사회복지학이 포함되어 있고, 9급 공채 시험과목에도 국어, 영어, 한국사, 형사소송법개론 이외에 사회복지학개론이 포함되어 있어 일반 행정직과 약간의 차이가 있을 뿐이다.

2) 교육현황

보호관찰관에 대한 채용 전 교육은 이루어지지 않고 있으며, 채용 후 교육연수체계는 일반적인 공무원의 연수체계와 같고 단지 구체적인 교육과정의 내용상의 차이를 통해 차별화되고 있는 실정이다.

조사업무와 관련된 교육과정은 기초과정에서는 주로 각종 조사서 작성 실무교육, 피조사자 면접 기법, 조사자료 수집·정리기법 등으로 이루어져 있고, 2년 이상의 실무 경험이 있는 직원을 대상으로 한 조사실무 전문화과정은 역시 각종 조사서 작성 실습과 죄명별 양형인자 연구, 양형조사 제도론 등의 과목으로 이루어져 있다(〈표 7〉 참조).

<표 7> 조사업무 관련 교육과정

조사실무 기초과정	조사실무 전문화과정
<ul style="list-style-type: none"> ○ 판결전조사 현안과 과제 ○ 판결전조사의 현황과 실태 ○ 조사관련 법령 및 예규 이해 ○ 피조사자 면접 기법 1 ○ 조사업무 처리 실무 ○ 조사자료 수집, 정리기법 ○ 심리검사의 조사업무 활용 1 ○ 조사서작성 실무1(판결전조사서) ○ 조사서작성 실무2(결정전조사서) ○ 조사서작성 실무3(청구전조사서) ○ 조사서작성 실무4(환경조사서) ○ 조사서작성 실무5(사안조사서) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 판결전조사 현안 ○ 죄명별 양형인자 연구 ○ 양형조사 제도론 ○ 조사서 작성실습1(판결전조사서) ○ 조사서 작성실습2(결정전조사서) ○ 조사서 작성실습3(청구전조사서)

자료: 법무연수원

이 외에 조사와 관련해서는 심리검사도구 활용과정, 성격유형검사과정, 조사기초과정, 보호관찰 상담지도과정(관계형성을 위한 집행실무, 상담이론과 보호관찰 활용, 인간행동의 이해, 범죄인 재범과정 이론과 실제, 비자발적 클라이언트의 이해, 동기형성과 행동변화, 인간의 발달과정, 소시오드라마 이론과 실제), 보호관찰재범사례실무과정 그리고 사이버과정에서 심리학의 이해, 인지행동치료의 이해, 이상심리와 정신병리의 이해, 심리검사의 이해 등이 있다.

3) 외국의 보호관찰관 채용조건

가. 미국

미국에서는 소년을 담당하는 보호관찰관과 성인을 담당하는 보호관찰관이 구별된다. 소년보호관찰관의 자격요건에 대해서는 ‘형사사법에 관한 기준 및 목적에 관한 전미 자문위원회(The National Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals)’가 정한 기준에 따라 최소한 심리학, 사회사업, 상담, 법률에 관련한 학위 취득을 요건으로 하고 있다.

성인담당 보호관찰관의 경우에는 대부분의 주가 형사정책, 범죄학, 심리학, 사회학, 인간관계, 행정 등의 학사학위를 요건으로 하고 있으며, 대학에서 사회과학 또는 행동과학 전공을 조건으로 명시한 경우도 있다. 하와이주처럼 석사학위 취득을 요건으로 하는 주도 있으며, 많은 주에서는 1년 또는 2년 이상 보호관찰, 공판 서비스, 가석방, 교정, 범죄 수사, 또는 약물/중독 치료 등의 업무 현장에서의 실무경력을 채용요건으로 정하고 있다(김혜정·황만성, 2003)⁶⁾.

나. 영국

영국에서 보호관찰관이 되기 위해서는 사회사업분야, 사회학, 심리학, 아동학 및 기타 사회과학분야의 학사학위가 있어야 했으나, 1998년 이후 이전 학력이나 전공과는 상관없이 2년 과정의 보호관찰학위(Diploma in Probation Studies)가 요구되고 있다. 보호관찰 관련 학위(Diploma in Probation Studies)는 지역사회와 형사정책학위(BA in Community and Criminal Justice)와 지역사회 정의(Community Justice)에 대한 4등급의 국가직업자격증(National Vocational Qualification-NVQ)으로 구성되어 있다. 국가직업자격증(National Vocational Qualification-NVQ)은 실무능력이 증명되었을 경우에만 획득할 수 있는 직무 관련 자격증으로 실무개발평가자(Practice Development Assessor)의 감독하에 보호관찰관의 활동을 모두 수행하게 된다. 이 수습직 보호관찰관(Trainee probation officers)이 NVQ학위를 취득하게 되면 정규직의 보호관찰관이 된다(김혜정·황만성, 2003).

다. 캐나다

캐나다의 온타리오주에서 보호관찰관이 되기 위해서는 영어와 프랑스어에 능숙해야 하며, 공인된 대학의 사회과학이나 이와 관련된 학사 학위를 취득

6) 김혜정·황만성(2003). 선진 각국의 보호관찰조직 및 인력의 운용실태에 관한 연구, 한국형사정책연구원

해야 한다. 또한 평가, 상담, 사례관리, 면담, 재활 등과 같은 사회복지(social work)의 원리와 실행에 대한 고급 지식을 갖추어야 하며, 관련 법률의 해석과 적용에 대한 지식 및 보호관찰과 가석방 프로그램, 사례담당, 그리고 관련된 법정과 법률에 대한 지식을 갖추어야 한다.

이외에 대상자와 이해 당사자들 간의 관계를 정립하고 유지할 수 있어야 하고, 우수한 대인관계 기술과 문제해결 능력을 갖추어야 한다.

라. 기타

독일의 보호관찰관 선발기준은 대학에서의 사회사업학위가 필수이며, 스웨덴의 보호관찰관은 국가 공무원으로 국가시험이나 보호관찰관 채용 전문 시험은 없으나 대학졸업자격이 필요한데 주로 사회사업학, 사회학, 심리학, 법학 전공자들이 많다. 스웨덴에서는 교정 보호기관에 채용된 자에 대해 이론과 경험의 통합을 목적으로 다양한 연수과정과 선임보호관찰관의 지도·보조시스템이 있다(정우식·정소은·김희자, 2000)⁷⁾.

4. 보호관찰관의 전문화 방안

피조사자 개인적으로는 삶의 방향이 결정될 수 있을 정도로 중요한 조사 업무를 질적으로 수준을 높이기 위해서는 무엇보다 조사업무를 담당하는 보호관찰관의 전문화가 중요하다. 예를 들어, 판결전조사가 원래 취지에 맞게 양형자료로서의 기능을 수행하기 위해서는 조사방법의 과학성과 전문성이 유지되어야 하며, 조사결과에 대한 객관성이 확보되어야 하므로, 판결전조사를 담당하는 직원을 배치단계에서부터 이상심리 관련 자격증 및 법무연수원의 필수교육과정 이수 등 요구 및 자격사항을 명시하여 직원의 전문성을 객

7) 정우식·정소은·김희자 (2000). 선진각국의 보호관찰제도 운영현황연구, 한국보호관찰학회.

관적으로 확인할 수 있도록 하는 것이 바람직하다(이성철, 2007)⁸⁾.

사실 보호관찰관이 전문화 문제는 보호관찰관으로 하여금 각종 조사의 목적을 달성하고 각종 조사제도의 기능을 충족시키기 위해서는 필수적이다.

1) 채용요건의 강화

먼저 전공요건을 강화할 필요가 있으며, 직무분석을 통해 보다 적절한 능력을 분석한 후 채용요건을 구체적으로 명시할 필요가 있다.

앞에서도 언급했듯이 보호관찰관은 형사정책학·행형학·범죄학·사회사업학·교육학·심리학 기타 보호관찰에 필요한 전문적 지식을 갖춘 자이어야 한다는 법률상 조건(보호관찰 등에 관한 법률 제16조제2항)이 있음에도 불구하고 현재는 공무원임용시험을 통해 보호관찰관을 채용하므로 이를 지양하고, 특히 조사업무에 종사하는 보호관찰관은 조사 관련 분야의 출신으로 한정할 필요가 있다.

물론 보호관찰 인력 충원은 정부의 인력수급 계획과 연계되어 있으며 공개경쟁 채용시험으로 충원하게 되어 있어 채용요건의 강화가 쉽지는 않지만, 보호관찰관 특히 조사업무를 담당하는 보호관찰관은 일반 공무원과 같은 임용절차를 거치기보다는 심리학이나 사회복지학 또는 교정학 관련 학과 졸업생을 대상으로 하여 자격요건을 강화하거나, 최근 임상심리전문가를 특별 채용했듯이 관련 학과 출신이나 전문가의 특별 채용을 확대하는 것이 필요하다고 생각한다.

판결전조사나 결정전조사 및 청구전조사에서는 적절한 심리검사도구의 사용과 신뢰로운 해석을 통해 조사대상자의 성격특성이나 심리상태에 대한 파악이 우선적으로 이루어져야 할 것이므로 심리학이나 교육학, 교정학 및 사회사업학 전공자로 채용요건을 강화할 필요가 있다.

8) 이성철 (2007). 판결전조사제도 발전적 고찰. 보호, 19, 137-182.

미국, 캐나다, 영국, 호주 등 많은 선진국에서는 교정시설에 전임 심리학자를 고용하여 수용자에 관련된 각종 문제를 전담하게 하고 있다. 특히 교정심리학자들은 갈등해결, 교정프로그램의 설계, 스트레스조건에 대한 평가가 요구되는 교도소, 소년원 및 보호관찰소 등에서 심리측정, 치료, 훈련, 자문 등의 기능을 수행하고 있다⁹⁾.

따라서, 임상심리전문가 등 전문가를 특별채용하여 조사업무에서 전문성을 발휘하도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

보호관찰관 충원이 공개채용을 원칙으로 하고 있는 공무원임용제도를 바꿀 수 없어 학과나 자격증 등 채용요건을 강화하기가 어렵다면 단기적으로는 선발시험과목을 개편하는 방안을 고려할 수 있을 것이며, 이성철(2003)¹⁰⁾이 주장한 바와 같이 신규인력의 선발시 심층면접의 도입도 필요할 수 있다. 하지만 선발시험과목의 개편과 심층면접의 도입으로는 한계가 있는 것만은 사실이다.

장기적으로는 보호관찰관을 양성하기 위한 학과의 설치나 전문기관의 개설을 통한 보호관찰관의 전문화가 필요하다. 영국의 보호관찰학위(Diploma in Probation Studies)과정과 같이 이론과 실무를 겸비한 보호관찰관을 양성할 수 있는 제도를 마련하는 하는 것도 고려할 만하다.

2) 인력 증원을 통한 전문화

보호관찰 직원의 인력부족은 기본적으로 직원의 능력과 특성을 고려한 배치를 어렵게 만들게 되므로 과중한 업무량으로 조사업무를 제대로 수행하기가 어렵게 만들 수 있다. 특히 앞에서 살펴본 바와 같이, 보호관찰소에서의

9) Boothby와 Clements(2000)가 미국 48개주의 교정시설 및 연방 교정국에 근무하는 830명의 교정심리학자를 대상으로 조사한 바에 따르면 교정심리학자들은 연구, 심리평가, 심리치료, 행정업무, 위기개입, 직원 훈련, 자문 등을 하고 있는 것으로 나타났다(Boothby, J. L., & Clements, C. B. (2000). A National Survey of Correctional Psychologists, *Criminal Justice and Behavior*, 27(6), 716-732.)

10) 이성철 (2003). 한국보호관찰의 현황과 과제, 한국형사정책연구원.

조사업무는 매년 지속적으로 증가하고 있는 실정에서 직원의 충원없이 각종 조사제도의 목적과 기능을 달성하기는 매우 어려우므로 인력의 충원은 절대적으로 필요하다.

물론 최근 형기 후 보호관찰제의 도입까지 거론되는 상황에서 조사업무만을 담당하는 인력을 충원하기가 쉽지는 않겠지만, 개개인의 인생을 결정지을 수도 있는 조사업무의 중요성을 고려한다면 시급하게 충원이 필요하다.

또한 현재 보호관찰소의 본 소에만 조사팀이 구성되어 있을 뿐 각 지소에는 인력의 부족으로 조사팀이 구성되어 있지 않고 보호관찰과 업무를 병행해서 하는 경우가 많은 실정이다.

보호관찰소 본 소 중 조사팀이 구성되어 있어 조사전담 직원의 인원을 파악할 수 있는 본 소만을 대상으로 2007년 각종 조사에 대한 회보기준을 조사담당 직원의 조사업무량을 살펴 본 결과(<표 8> 참조), 1년에 1인당 조사건수가 평균 118.8건에 이르는 보호관찰소도 있었으며, 상대적으로 조사건수 적은 보호관찰소도 있었다. 따라서 인력충원이 이루어지지 않은 상황에서는 조사담당 직원의 적절한 배치도 요구된다 하겠다.

<표 8> 2007년 회보기준 조사담당 직원의 조사업무량

보호관찰소 명	조사건수				조사팀 인원수	1인당 조사건수
	판결전조사	결정전조사	환경조사	소계		
서울	103	184	55	342	6	57.0
인천	221	18	106	345	5	69.0
수원	106	392	76	574	5	114.8
대전	260	5	68	333	4	83.3
대구	120	94	65	279	4	69.8
부산	130	143	75	348	5	69.6
창원	192	3	78	273	4	68.3
광주	375	110	109	594	5	118.8
전주	102	41	76	219	3	73.0

※ 보호관찰 본소 중 조사팀이 구성되어 있는 보호관찰소만을 대상으로 한 자료임.

보호관찰 인력이 적은 지소는 지역사회의 인적자원마저 대도시에서 있는 본소보다 매우 열악한 환경에 있어 외부의 전문자원을 유치하는데도 어려움이 있으므로, 조사담당 직원으로는 수퍼비전을 할 수 있는 역량을 지닌 우수한 직원의 배치가 우선적으로 이루어져야 하며 보호관찰 사건 수와는 별개로 조사수요를 고려한 인력 배치로 지소 직원에 대한 조사업무의 부담을 줄이고 전문화할 수 있는 여건 조성을 위해 노력할 필요가 있다(이성철, 2007).

단기간에 해결되기 어려운 인력 충원의 문제에 대해 단기적으로는 각종 검사는 전문가에게 의뢰하고 그 이외의 조사항목에 집중하게 하는 방안도 고려될 수 있을 것이다. 물론 장기적으로는 조사담당 보호관찰관의 역량으로 발전시켜 나가야 하겠지만 부족한 인력을 보완하기 위한 방안으로 각종 심리검사나 재범위험성평가 등은 임상심리전문가나 정신보건임상심리사 등 전문가에게 의뢰하고 그 외의 항목에 대한 교육과 전문화를 이루는 것도 고려할 수 있겠다.

3) 교육의 강화

사실 현재에도 교육은 지속적으로 이루어지고 있으나 여전히 조사담당 보호관찰 직원의 전문성 제고에는 한계가 있다. 하지만 인력의 충원이 쉽지 않은 상황에서 단기적으로는 지속적인 교육을 통한 조사 역량을 강화시키는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 먼저 조사담당 보호관찰직의 직무분석을 통해 업무수행에 필요한 역량과 핵심역량을 보다 구체적으로 분석하고 현재의 인력에 대한 적절한 평가를 통해 적재적소의 배치와 더불어 역량강화를 위한 교육프로그램을 개발해야 할 것이다. 예를 들어, 조사담당 보호관찰관은 조사 자체에 대한 능력 못지않게 피의자를 온화하게 설득시켜 필요한 정보를 얻어내고 특성을 파악하기 위한 면담능력이나 설득능력 등도 필요하므로 이에 대한 교육 프로그램도 필요할 수 있다.

최근 이형섭과 김병배(2005)¹¹⁾의 연구를 통해 보호관찰직 공무원의 「역량기반학습(CBL)모델」 개발 등의 노력이 이루어지고 있으나 보다 세부적으로 조사담당 보호관찰직의 역량 강화 및 전문화를 위한 교육프로그램의 개발이 이루어져야 할 것이다.

또한 기본적으로 현재 각종 조사에서 활용되고 있는 다양한 심리검사 및 절차 그 활용도가 높아지고 있는 각종 재범위험성평가의 요강과 지침서에 대한 교육을 강화해야 된다. 예를 들어, 청구전조사가 시행되면서 성범죄자에 대한 재범위험성 평가가 중요해지면서 한국성범죄자 재범위험성 평가척도(KSORAS, Korean Sex Offender Risk Assessment Scale)와 정신병질자 선별도구인 PCL-R(The Hare Psychopathy Check List-Revised)을 활용하게 되는데 이 검사는 단순히 자기보고식의 평가도구가 아니라 면접을 통해 피조사자의 특성을 파악하는 능력이 요구되는 전문적인 평가도구이다.

2009년 보호직(보호관찰기관) 교육훈련 일정표에 따르면, 1년에 23과정에 대해 총 25회에 892명의 인원을 교육시키도록 되어 있다. 이 중 조사실무기초과정은 보호직 8-9급을 대상으로 40명, 조사실무전문화 과정은 5-7급을 대상으로 30명만을 교육시키도록 일정이 잡혀있다. 이는 전국적으로 조사업무를 담당하는 140여명의 절반 정도에 해당하는 인원으로 조사업무의 중요성에 비춰 매우 부족한 실정이다. 또한 법무연수원에서의 교육은 단기과정에 치우쳐 있으므로 각종 조사 관련 교육프로그램 및 매뉴얼을 개발하여 수시로 실시해야 한다.

또한 선발과정이나 채용요건의 강화가 쉽지 않다면, 대학이나 전문 상담기관 등을 통해 각종 심리검사에 대한 교육 등 지속적인 재교육 기회를 제공해야 할 것이다. 법무연수원에서의 공식적인 교육과정 이외에도 특별채용된 임상심리사 등 전문가들을 활용하여 수시로 교육이 이루어질 수 있도

11) 이형섭·김병배(2005). 보호관찰직 공무원의 역량기반학습(CBL)모델 개발에 대한 연구, 보호관찰, 5, 115-163.

록 하고, 학습동아리를 적극 활용하며, 주기적으로 수퍼비전(supervision)을 받을 수 있는 기회를 제공하여 조사담당 직원들의 조사 역량을 강화시키는 노력이 요구된다.

4) 조사전담제

현재는 순환보직에 의하여 조사에 대한 전문적인 지식이나 경험이 없는 일반 직원들이 조사업무를 수행하는 경우도 있다. 보직의 변경에 따라 직원 개인의 능력과 특성을 고려한 적재적소의 인력배치가 이루어지지 않을 수 있으며, 업무의 연속성이 확보되지 않음으로 인해 직무의 전문화도 이루어지지 못하게 된다. 이로 인해 조사제도 본래의 취지를 충족시키지 못하고 평면적이고 단편적인 가정상황이나 범죄경력 등의 수집에 그치는 경우도 발생하고 있다. 따라서 조사업무의 전문화를 위해서는 조사업무에만 매진할 수 있도록 순환보직이 아닌 조사업무 전담 인원을 임용·배치하는 것이 요구된다.

미국에서는 심리학, 형사정책학, 범죄학, 사회학 등이 학사학위가 요구되는 보호관찰관 중 양형조사를 담당하는 보호관찰관은 보직을 순환하지 않고 전문성을 쌓도록 하고 있다.

5. 결론

조사전문가로서의 보호관찰관을 위해서는 보호관찰관의 조사업무가 피조사자 개인적으로는 삶의 방향이 결정될 수 있을 정도로 중요한 업무라는 인식의 전환이 무엇보다 필요하다. 물론 보호관찰관의 임무가 조사업무 이외에도 사회내처우를 통한 성공적인 사회복귀를 돕도록 하는 일 등 중요한 업

무가 있지만, 지금까지는 조사업무를 상대적으로 별로 중요하게 생각하지 않았다는 생각이 들 정도로 조사 담당 보호관찰 직원의 채용과 교육 및 훈련과정에 크게 관심을 기울이지 않았다고 생각한다.

최근에는 보호관찰제도의 주 목적이 보호관찰과 조사업무로 나뉠 수 있을 만큼 조사업무의 중요성이 점차 중요해지고 있는 실정이므로 조사전문가로서의 보호관찰관이 요구되며 이를 위해서는 무엇보다 인력의 충원이 절대적으로 필요하며, 직무분석과 업무수행평가를 통해 채용조건 및 교육을 강화하고 조사담당 보호관찰관의 전담제 등이 요구된다.

<참고문헌>

- 김혜정(2002). 판결전 조사제도의 현황. 한국형사정책연구원
- 김혜정·황만성(2003). 선진 각국의 보호관찰조직 및 인력의 운용실태에 관한 연구, 한국형사정책연구원
- 이성철 (2003). 한국보호관찰의 현황과 과제, 한국형사정책연구원.
- 이성철 (2007). 판결전조사제도 발전적 고찰. 보호, 19, 137-182.
- 이창한(2000). 판결전조사제도의 비교법적 고찰, 보호, 12, 38-67
- 이춘화 (2009). 소년법상 검사 결정전 조사제도에 관한 연구, 형사정책연구, 20(2), 59-91.
- 이형섭·김병배(2005). 보호관찰직 공무원의 역량기반학습(CBL)모델 개발에 대한 연구, 보호관찰, 5, 115-163
- 정우식·정소은·김희자 (2000). 선진각국의 보호관찰제도 운영현황연구, 한국보호관찰학회.
- Boothby, J. L., & Clements, C. B. (2000). A National Survey of Correctional Psychologists, Criminal Justice and Behavior, 27(6), 716-732

보호관찰제도 도입 20주년 기념 국제세미나 자료집

세계속의 보호관찰 그 성과와 과제

발행처 / 법무부 범죄예방정책국
경기도 과천시 중앙동 1
전화 (02) 2110-3716
팩스 (02) 507-9850

발행일 / 2009년 9월
인 쇄 / (주)이환기획
전화 (02) 764-1116

※ 본서 내용의 무단복제를 금함

[비매품]