

지역사회교정의 활성화 방안에 관한 연구

임병락^o
^o조선대학교
e-mail: lbr3758@hanmail.net

A Study on the Activation Plan of Community-based Corrections

Byoung-Rak Lim^o
^oChosun University

● 요 약 ●

지역사회교정은 기존의 시설내처우와 대비되는 개념으로 형사절차 전반에 지역사회가 개입하여 사회내처우를 실행하는 것이다. 이는 시설내처우가 지닌 과밀 수용, 교정 프로그램의 효율성, 범죄의 학습화 등의 문제점을 극복하고 범죄자들의 진정한 사회 복귀를 도모할 수 있는 방법으로 인식되고 있기 때문이다. 하지만 지역사회교정 또한 많은 문제점들을 가지고 있어 이에 대한 해결책의 연구가 필요하다. 이 연구에서는 이러한 문제인식에 기인해서 지역사회교정의 개념과 문제점들에 대해 살펴보고 이에 대한 대안을 제시하였다. 지역사회교정의 활성화를 위해서는 담당기관 및 인력의 확충 및 담당 직원의 세심한 채용 및 지속적인 관리를 통해 전문화를 유도하며, 전문 프로그램을 수행할 수 있는 민간봉사자와의 네트워크 구축이 필요하며, 지역기관, 지자체, 관계 당국 간의 이해와 협조가 반드시 필요하게 될 것이다. 이와 함께 지역사회교정의 실천단계에 있어 발생될 수 있는 많은 문제점들에 대한 객관적이고 실증적인 후속 연구가 진행되어야 할 것이다.

키워드: 지역사회교정(Community Correction), 재사회화(Community-Level Rehabilitation), 보호관찰제도(Probation)

I. 서론

현대 범죄는 조직화, 집단화, 저연령화, 재범률의 증가 등의 특징과 함께 사회 다변화와 범죄 환경의 증가로 인해 과거에 비해 범죄자의 증가가 기하급수적으로 발생되고 있다. 이는 필연적으로 교정 관련 문제들을 발생시키고 있는데, 기존 시설내처우의 과밀 수용, 교정 프로그램의 비효율성, 범죄의 학습화라는 악영향을 낳고 있다. 하지만 범죄자는 언젠가는 다시 사회의 일원으로 돌아온다는 점에서 새로운 교화갱생의 방법으로 보호관찰 등 지역사회교정제도가 등장하게 되었는데, 이것이 바로 지역사회교정이다. 오늘날 지역사회교정의 효과는 재사회화를 의미하며, 이는 진정한 의미의 교정은 시설 내에서만 이루어져서는 그 효과를 기대할 수 없으며, 인적, 물적 자원이 지역사회와 활발하게 교류되어 개별화, 개방화, 지역사회와의 연대 속에서 기대할 수 있기 때문이다. 하지만, 우리나라는 아직 사회내처우에 대한 부정적 인식이 팽배해 있으며, 특히 지역사회교정제도는 그 도입시기가 짧고, 사회적 인지도가 낮고, 전문적 자료의 부족으로 체계적으로 정착되지 못하고 있다. 더욱이 도입과정에 있어서도 각국의 운용경험에 대한 비판적 수용과 우리나라만의 사회 문화적 여러 여건 등에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않아 시행상 많은 문제점이 나타나게 되었다. 이 연구에서는 지역사회 교정의 개념 및 유형을 살펴보고, 그 문제점을 고찰한 후, 이에 대한 개선 방안과 시사점을 제시하고자 한다.

II. 지역사회교정

1. 개념

지역사회라는 용어는 Communis를 그 어원으로 하며 동료의식 및 감정적 관계를 의미한다.[1] 지역사회의 개념은 사회의 변화에 함께 다양하게 부여되었는데, 우선 지역사회라 할 수 있는 지역의 범위가 오늘날의 정보화 시대에는 과거 지리적 의미에서 벗어나 기능적 특성이 강조되고 있다. 하지만 일반적으로 지역사회는 종교, 문화, 정치 등의 분야에서 비롯된 생활공동체라는 의미를 갖는다.[2] 그렇다면, 지역사회교정(Community Correction)은 무엇인가? 이는 기존의 시설(Institution) 중심의 교정에 대비되는 용어로, 기소된 범법자들의 감금형태의 대안으로 제기되었다. 즉, 범죄예방, 공식적 재판절차로부터의 전환, 교정, 석방 후 프로그램 등의 의미를 모두 포함하는 것으로 형사절차 전반에 지역사회에 기초를 둔 프로그램을 운영하고, 지역사회가 이에 개입하는 것을 말한다. MaCarthy & MaCarthy는 지역사회 중심의 교정을 범법자를 대상으로 치료·원조·감독 프로그램으로서 지역사회를 중심으로 범죄자를 처우하는 방법이라 정의하였고,[3] Hahn은 구금의 대안으로서 범죄자들의 통합을 시도하려는 접근의 형태로 보았다.[4] 미국 교정협회에서는 일명 교도소와 같은 시설이 아닌 지역사회를 기반으로 한 교정프로그램 및 서비스로 보았고,[5] 우리나라의 경우에

는 시설내의 구금 내지 수용이 아닌 사회 내에서 정상적인 생활을 영위하면서 일정기간 동안 지도와 통제를 받는 과정으로 이해되고 있는데, 김근식은 ‘지역사회내 교정처우’를 시설구금에 대안이며, 전통적인 시설내수용처우에 대한 의존성 감소를 목적으로 고안된 판결 후 대안으로서 지역사회 단위에서 범죄자들에게 제공되는 다양한 유형의 교정처우프로그램을 포함하는 것으로 정의하고 있다.[6] 지역사회교정은 사회적 비용의 절감과 범죄행위에 대한 손해배상의 효과라는 장점과 재범률 감소와 범죄자들의 사회 재통합 측면에서 의의가 매우 크다. 범죄인이 사회에서 영원히 격리되지 않는 한, 범죄인들도 결국엔 지역사회의 일원으로서 함께 살아야 한다는 점에서 범죄인에 대한 사회내처우는 최근 더욱더 주목을 받고 있다.

2. 이념

지역사회 교정의 이념은 다음과 같은 세 가지로 특징되는데, 먼저 지역사회활동의 무력화(Community Incapacitation)로 지역사회의 안전과 범죄자 통제의 두 가지 목적을 함께 추구하는 것이다. 지역사회 시설에서 범죄자에 대한 감시와 집중적인 감독이 이루어지며, 범죄자에 대한 밀착감시로서 그들의 재범을 방지하는 것이다.[7] 다음, 재사회화 또는 지역사회 복귀(Community-Level Rehabilitation)로 지역사회가 범죄자의 행동을 변화시키고, 지역사회와의 관계를 개선시키기 위하여 적극적인 방법으로 범죄자를 지원하는 것을 말한다. 이 이념의 목적은 심리치료와 적당한 개입을 통한 범죄자행동 및 성격수정을 통하여 재범을 예방하는 데 있다. 지역사회 복귀를 위해서는 개인발전과 능력개발이 강조된다. 마지막으로, 회복적사법(Restorative Justice)은 범죄자가 적극적으로 긍정적으로 행동함으로써 지역사회와의 관계를 견고하게 구축하는 것을 말한다. 회복적사법에 기초를 둔 지역사회 교정의 목적은 지역사회에서 범죄자의 행동을 통하여 조화와 질서를 회복하는데 있으며, 이는 결국 범죄자, 피해자, 지역주민 모두의 삶의 질을 향상시키는 것이라 할 수 있다.[8]

3. 지역사회교정의 유형

3.1 보호관찰제도

보호관찰제도(Probation)는 죄질이 경미한 범죄인을 교도소, 소년원 등의 교정시설에 수용하는 대신 자유로운 사회생활을 허용하면서 일정기간 보호관찰관 및 범죄예방위원의 지도·감독 하에 교화·선도하여 선량한 사회인으로 복귀할 수 있도록 국가에서 적극적으로 지도, 원호하는 제도를 말한다.[9] 이는 형벌이 유예된다는 점에서 형벌에 의한 처벌과는 다른 비형벌적 처분으로 간주되는데, 형벌을 유예한 후 범죄인의 개선개생을 위하여 국가가 적극적으로 감독하고 원호한다는 점에서 단순한 유예제도와 구분된다. 보호관찰의 내용은 보호관찰업무를 시행하는 보호관찰관과 그 활동을 지원, 보조하는 범죄예방위원이 대상자가 준수사항을 잘 지키도록 지도, 감독하고, 그 대상자의 개선과 자립을 위하여 원호하는 것이다. 지도는 보호관찰관 등이 대상자의 선도를 위하여 지도와 감독처분을 행한다. 원호는 범죄자의 재범방지 및 자발적인 개선에 방해가 되는 요소를 제거하여 건전한 시민으로 복귀하도록

도와주는 복지적 처분으로, 보호관찰관 및 보호선도위원은 대상자가 자조의 노력을 하는데 있어 그의 개선과 자립을 위하여 필요하다고 인정되는 적절한 원호를 한다.

3.2 사회봉사명령

사회봉사명령(Community service order)은 유죄가 인정된 범죄자 및 비행소년들로 하여금 형의 선고, 보호처분 또는 이에 수반하는 조건으로써 일정한 기간 내에 지정된 시간동안 무보수로 근로에 종사하도록 하는 제도로,[10] 이는 비행소년 등을 사회내처우를 통해 사회에 대한 비행을 배상하도록 하는 동시에 건전한 시민정신을 함양케 함을 목적으로 하며, 자유의 박탈과 무보수근로라는 점에서 처벌의 요소와 피해자에 대한 배상 그리고 범죄자의 사회에의 재통합이라는 이념적 요소를 지닌 제도이다. 사회봉사의 종류에 관하여 일반적으로 규정하고 있는 법규나 지침은 없으나 각 보호관찰소에서는 ‘등산로의 쓰레기 줍기 등의 자연보호활동, 장애인시설이나 양로원, 지역사회 복지관 등 사회복지시설에 대한 봉사활동, 문화재 보호활동, 농촌 일손 돕기 등’, 그 나뉠대로의 원칙을 정하여 사회봉사명령의 종류를 정하고 있다.

3.3 수강명령

수강명령제도는 비행소년을 적절하게 교육시킴으로써 그들의 비행성을 교정하고 재범을 방지하는 등 비행소년의 선도 교화 효과를 극대화하려는 취지로 시작되었다.[11] 그러나 소년법 제32조 제3항과 제33조 제4항은 수강명령의 원칙만을 제시하였을 뿐 구체적 시행방법이나 내용은 언급하지 않고 있다. 수강명령의 성격이나 내용은 대부분 집행하는 사람의 법에 대한 해석에 맡겨졌고 구체적인 시행방안도 이에 의존할 수밖에 없다. 소년법 상의 수강명령은 16세 이상의 소년에 대하여 보호관찰처분을 할 때 이에 병과 하여 보호관찰기간 중 일정 기간 동안 특정한 강의 및 상담에 참가하여 수강하도록 명령하는 제도로, 주로 경미한 범죄를 저지른 소년에 대하여 교통규범, 약물의 오용과 남용으로 인한 해독을 강습하거나 교도소 견학, 전과자 체험담 강의 등을 받도록 함으로써 비행성을 교정하는 제도이다.[12]

3.4 갱생보호제도

갱생보호는 범죄자에 대한 비강제적인 사후보호(Aftercare)로서 형사처분 또는 보호처분을 받고 교도소나 소년원 등에서 출소한 소년에 대하여 경제작정신적인 원조를 제공함으로써, 재비행을 방지하고 사회적응을 지원하는 제도를 말한다.[13] 개정된 보호관찰등에관한법률에 따르면 죄를 범한 자로서 재범 방지를 위하여 체계적인 사회내처우가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 지도·원호를 하는 것을 말하며(동법 제1조), 구체적으로는 형사처분, 보호처분을 받은 자 즉 갱생보호대상자에 대한 보호활동을 통하여 자립개생을 돕는 것을 의미한다(동법 제3조 제2항). 갱생보호에는 교도소나 소년원 등 교정시설에서 출소한 자 뿐만 아니라 선고유예, 집행유예 또는 기소유예 등 범죄 및 비행의 경력자에 대하여 사회 내에서 필요적 또는 임의적 방법을 통하여 환경을 조성하고 지도·보호함으로써 그 개선개생을 돕는 포괄적 활동인 광의의 갱생보호, 만기출소자의 기소유예자 등 형벌권 밖에 있는 자에 대하여 본인의 신청이나 동의가 있을 때 한하여 실시하는 비유권적(임

의적)보호인 혐의의 갱생보호가 있으며, 이에 따라 본인의 신청 없이 국가가 권한과 필요에 따라 일정기간과 조건하에서 강제적으로 보호하는 유권적 갱생보호와 보호를 요하는 자에 대한 출소 후 보호제도를 뜻하며 본인의 신청이나 동의가 있을 경우에만 시행하는 보호활동인 자의적 갱생보호로 구별할 수 있다. 보호관찰등에 관한 법률 제4조는 63조의 신청에 의해 갱생보호가 개시된다고 규정하고 있으므로 임의적 갱생보호를 원칙으로 하고 있다.[14]

III. 지역사회교정의 문제점

1. 직원의 비전문화

보호관찰제도의 경우 범죄인의 지도·원호와 교육 및 사회복귀에 있으므로, 보호관찰관의 전문지식과 인간관계에 관한 특별한 훈련이 필수불가결한 요소이다. 그러나 보호관찰관의 자격요건에 대해 현행법상은 이를 별도로 규정하지 않고, 단지 형사정책학, 행형학, 범죄학, 사회사업학, 교육학, 심리학 등의 전문적 지식을 갖춘 사람이라고 막연히 규정하고 있다(보호관찰 등에 관한 법률 제16조). 또한 임용된 직원의 담당업무가 수시로 변경됨에 따라 전문가를 배양하기 힘든 실정이다. 직원의 단기 연수과정만으로 교과교육, 사회복귀교육, 분류심사, 심리치료 등의 업무를 수행하기 때문에 효과적이고 실질적인 교정 서비스의 제공이 안 되고 있다.[15]

2. 민간자원봉사자 관리

보호관찰제도가 시행되어 오면서 보호선도위원회에 의한 선도활동이 산발적으로 이루어지고 있으며, 선도활동의 연속성이 없어 보호관찰대상자와의 관계가 단절되는 등 여러 가지 비판이 제기되고 있다. 그러나 이러한 비판은 민간자원봉사자 개인의 부적절함이라기보다는 그들의 선도활동에 제반 여건을 갖추어 주거나 적절한 관리를 통하여 적극 활용하지 못한 보호관찰 조직에서의 관리의 부적절함에 기인한다고 볼 수 있다. 비행청소년을 위한 보호선도 활동은 청소년에 대한 관심과 노력의 많은 희생이 요구되는 자원봉사활동이며, 선도활동에 대한 무보수성과 사회적 인정도가 낮기 때문에 자발성이 낮으며 적극적인 활동을 기대하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 현재의 모집과 선발에의 규정은 자발적으로 보호선도 활동에 참여할 수 있는 경로가 배려되어 있지 않다. 보호선도위원의 선도활동은 주로 대상자의 개별적 상담과 직업, 복학문제 등의 원호활동을 하게 된다. 그러므로 보호관찰제도와 관련된 지식을 비롯하여 청소년기의 특징을 이해하고 이들을 상담할 수 있는 기법 등 다양한 지식들이 필요한 분야이다. 그러나 보호위원의 교육 및 훈련은 위촉식과 함께 진행되는 간단한 개시교육 이외에 단 한 번의 정기교육으로 그쳤다. 이러한 교육이나 훈련의 부족은 선도활동에서 상담기법 등의 오류로 부작용이 나타날 경우가 높다.[16]

3. 기관의 부족

현재 보호관찰업무는 특별시, 광역시도 단위에 12개 본소와 11개 지소를 두어 각 보호관찰소가 사도 단위내의 몇 개의 사군을 담당하는 광역행정으로 운영하고 있다.[17] 그러나 보호관찰 대상자가 점차 늘어남에 따라 업무량이 폭증하고 있어 직원들이 많은

어려움을 겪고 있다. 또한 원거리의 대상자의 경우 대상자가 보호관찰소를 방문하여 상담하거나 반대로 보호관찰관이 대상자를 방문하여 원호·지도할 경우 시간이나 비용 면에 있어서 비효율성을 초래한다. 따라서 보호관찰소의 증축이 매우 필요한 실정이다.

4. 지역사회 자원의 부족

지역사회 주민을 보호관찰업무에 적극 참여하게 함으로써 지역사회 범죄예방의 중요성에 대한 인식을 제고하는 계기를 마련하고, 범죄인과 지역사회를 중개하는 역할을 수행하게 하며, 참여기관이나 개인에게 범죄예방에 대한 새로운 지식이나 기술을 습득할 수 있는 기회를 제공하기 위해서 지역사회 자원 활용이 필수적이다.[18] 현재 소년원, 소년분류심사원, 보호관찰소의 경우 전문성을 갖춘 직원이 절대적으로 부족하여 보호소년에게 필요한 자원을 충분히 제공하지 못하고 있다.[19]

IV. 결어

지역사회교정은 기존의 시설내처우와 대비하여 형사절차 전반에 지역사회가 개입하여 사회내처우를 실행하는 것으로, 그 활성화의 당위성에 비해 필수불가결한 요소인 보호관찰관의 규정이 막연하고, 민간자원봉사자의 관리와 교육에의 한계성, 담당기관의 부족 및 지역사회내 유기적 협력 부족 및 전문성을 가진 직원의 절대적 부족이라는 문제들로 인해 활성화에 저해가 되고 있다. 하지만 기존 시설내처우의 많은 문제점들을 극복하고 진정한 의미의 교정 목적의 실현을 위해 다음과 같은 활성화 방안들에 대한 후속연구가 진행되어야 할 것이다. 먼저 보호관찰 담당 인력의 전문화이다. 이는 보호관찰의 확대에 대한 대상자의 폭발적 증가 및 효율적인 보호관찰제도 운영을 위해 보호관찰관을 비롯한 담당 인력의 적절한 확보가 시급히 요구되고 있기 때문이다. 다음으로 보호관찰은 지역사회를 바탕으로 하기 때문에 국민의 협력원리는 보호관찰에 있어서의 필요불가결한 요건일 것이며, 이를 위한 민간자원봉사자의 확충과 관리 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 광역행정 원리에 따른 원활하고 효율적인 보호관찰행정을 위해 적절한 보호관찰소 확충이 필요한데, 최소한 전국의 법원지원이나 검찰지청 단위별로 보호관찰소가 설치되어야 할 것이다. 또한 보호관찰활동에는 각종 물적 자원을 필요로 하기 때문에 지역사회의 자원을 파악하여 적절하게 활용할 수 있도록 하여야 한다. 이는 지역사회내 기존시설, 장비 등의 활용을 통해 예산절감은 물론 보호관찰의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 마지막으로 지역사회의 사회복지시설이나 청소년시설, 기업체 등을 연결하는 전문적이고 유기적 서비스 제공의 로드맵을 마련해야 할 것이다.

참고문헌

- [1] 정지윤, 보호관찰제도와 지역사회 협력 관계에 관한 연구, 서강대학교 대학원 석사학위 논문. 2001.
- [2] 최일섭·이현주, 지역사회복지론, 서울대학교 출판부. 2006.
- [3] MaCarthy, B. R, and B. J. Jr. MaCarthy, *Community-based*

- Corrections, Monterey, CA: Brooks/Cole, 1984.
- [4] Hahn, P. H, *Community Based Corrections and the Criminal Justice System*, Santa Cruz, CA: Davis Publishing, 1975.
- [5] American Correctional Association, *Public Policy for Corrections: A Handbook for Decision Makers*, College Park, MD: American Correctional Association, 1986.
- [6] 김근식, 지역사회내 교정 처우 프로그램의 효과성 분석에 관한 연구, 연세대학교 대학원 박사논문, 1996.
- [7] White & Tomkins. *Issues in Community Correction*, Briefing Paper No. 2, Criminology Research Unit, School of Society & Social Work, University of Tasmania. 2003.
- [8] 허경미, 회복적 사법과 지역사회 교정에 관한 연구, 교정연구, Vol.- No.36, 2007.
- [9-11] 이재상, 사회보호법론, 경문사, 1981.
- [12] 신은철, 약물남용 청소년에 대한 보호관찰(수강명령)프로그램, 청소년 범죄연구 제12집, 1994, p107.
- [13] 이재상, 전개서, 1981.
- [14] 표충근, 사회내처우의 새로운 방안에 관한 연구, 전북대학교 대학원 석사학위 논문, 1996, p.27.
- [15] 김동우, 한국 지역사회교정의 활성화 방안에 관한 연구, 경기대학교 대학원 석사학위논문, 2002, p.65.
- [16] 정애정, 청소년범죄자에 대한 지역사회교정의 실태 및 개선 방안에 관한 연구, 명지대학교 대학원 석사학위논문, 2004, p.54.
- [17] <http://www.probation.go.kr>
- [18] 손세현, 보호관찰대상자의 효과적 처우를 위한 지역사회자원 연계방안, 한양대학교 대학원 석사학위논문, 2009, p.28.
- [19] 정애정, 전개논문, 2004.