

형사사법제도에 있어서 보호관찰제도의 활성화와 교정사회사업가의 역할에 관한 연구

김 형 방*

- I 서론
- II 보호관찰제도의 일반적 이론고찰
- III 우리나라의 보호관찰제도의 실태
- IV 보호관찰제도와 교정사회사업가의 역할
- V 결론

I. 서론

1. 연구목적 및 필요성

현대형사사법제도에 있어서 보호관찰제도(probation system)는 범죄자들을 가장 전문적인 사회사업적 서비스 기술에 기초하여 치우하는 교정제도로서 서구 선진국에서는 이미 약 150년전 부터 현대교정이념에 입각하여 시행해 오고 있다. 그러나 우리나라는 법률제 4059호에 의해 1989년 7월 1일 부터 시행되고 있으나, 제도의 불비, 예산 및 시설부족, 전문인력 부족, 실질적 치우기술의 미숙 등 많은 문제를 내포하면서 불완전한 상태로 운영 되어 오고 있다.

보호관찰제도는 범법행위가 공식적으로 확인된 사람을, 특히 소년범들을 시설(교도소)에 감금하지 않고, 다양한 사회적 기관들을 이용하여 사회내 치우(community-based treatment)를 행하므로써 이들의 재범을 막고 사회에 재적응을 용이하게 해 주는 제도이다. 따라서 교정체계에 있어서 보호관찰제도는 명백히 사회사업의 한 실천분야라고 할 수 있다. 즉, 법을 위반한 사람에 대한 사회적 서비스는 현대 사회사업의 중요한 한 부분이다. 비록 법조계 일각에서는 아직 정형화 되지 않은 사회사업의 기술에 의한 사회적 서비스가 기여하는 가치를 인정하는데 주저하고 있는 실정이지만, 사회사업적 관점에서 보면 비록

* 상지대학교 사회복지학과 교수

반사회적 행위를 저지른 범죄자일지라도 그들을 보호하고 도와 주어야 한다.)¹⁾

보호관찰에 있어서 사회사업적 특성 중 하나는 서비스를 제공함에 있어 필연적으로 형성되는 보호관찰관-클라이언트간의 역할에 대한 특별한 구성이 사회사업의 방법과 기술이 의미심장하게 적용되는 것이다. 따라서 사회사업은 개인의 사회적 기능을 개선하는데 특별히 관련된 지식과 기술로 형성된 결합체로서 교정서비스를 전문화 시키는데 기여할 수 있는 전문직이라고 할 수 있다.²⁾

이러한 사회사업적 특성을 행형제도 가운데 가장 많이 내포하고 있는 보호관찰제도가 1989년 부터 우리나라에 도입된 것은 매우 때늦은 감이 없지 않다. 그럼에도 불구하고 이 제도를 운영하는데 불합리한 점이 한 두가지가 아니어서 많은 문제점을 안고 있다. 그러나 정부에서는 이러한 문제점을 방치해 놓은채 이 보호관찰제도를 성인범에게 까지 확대하여 실시할 예정으로 있어 더욱 큰 혼란이 예상된다.

현행 우리나라의 보호관찰제도의 문제점 중 대표적인 것은 전국 시·도에 설치되어 있는 보호관찰소의 스텝진의 부적격성(비전문성)을 들 수 있다. 보호관찰소의 스텝진 대부분이 오랫동안 시설처우분야에 종사해온 사람들로 사회내 처우에 대한 이해가 부족할 뿐만 아니라, 보호관찰업무에 필수적으로 요구되는 인간에 대한 지식에 결여되어 있어 효과적인 업무의 지도감독에 매우 부적격할 뿐만 아니라 실무적 차원에서의 프로그램 개발 및 평가에 있어 전혀 제기능을 하지 못하고 있다. 더욱이 보호관찰관의 직급이 너무 높아(5급, 사무관급) 실제로 지역사회로 나가 보호관찰처분을 받은 소년범들(clients)의 생활지도나 상담을 전혀할 수 없는 즉, 보호관찰관과 소년범간의 치료적 접촉이 원천적으로 봉쇄되어 있다. 또한 현행 우리나라 보호관찰제도는 이러한 클라이언트와의 직접접촉역할(생활상담, 취업알선 등)을 보호관찰사(probation officer)나 교정사회사업가(correctional social worker)가 해야 함에도 불구하고, 이 분야에 교육을 거의 받지 않은 자원봉사자인 보호위원(대학생, 사업가, 지역사회유지 등이 대부분)으로 충당하고 있어 사실상 형식에 그치고 있다. 결과적으로 우리나라의 보호관찰제도는 법원판결에 의한 보호관찰처분만 있지 실질적으로 철저한 사후관리가 이루어 지지 않고 있어 범죄를 저지른 사람을 아무런 대책없이 죄과를 치루지도 않은채 대부분 그냥 사회에 되돌려 보내는 실정이다.

따라서 본 연구는 이러한 우리나라의 보호관찰제도가 안고 있는 근본적인 문제점들을 파악하여 이에 적절한 대책을 수립함으로써 보호관찰제도가 실시되지 않은 것 보다는 못

1) Walter A. Friedlander, "Introduction to Social Welfare", 3rd ed., Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1968, pp.439-440

2) 김형방, "교정사회사업-보호관찰제도를 중심으로", 한국사회보장제도의 재조명, 중앙대 사회복지학과편, 한국복지정책연구소, 1992, p.335.

한 결과를 초래하는 것을 막고, 결과적으로 우리나라 형사사법제도의 선진화를 도모함과 동시에 새로운 영역(우리나라에서는)의 사회사업분야를 개발·정착시키는데 기여하고자 본 연구를 시도하였다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구는 우리나라 보호관찰제도가 갖고 있는 실무적 차원에서의 문제점들을 관련자들의 면담을 통해 파악하고, 선진외국 특히, 미국의 보호관찰제도를 모델로 우리 실정에 맞는 개선점을 모색하고자 시도하였다. 이러한 과정에 있어서 특히 교정사회사업가(현재 우리나라에는 없는 제도)의 필요성을 강조하여 본 제도의 활성화 방안을 제시할 예정이다.

연구의 주요 내용은 보호관찰제도의 이론적 고찰, 우리나라의 보호관찰제도의 실태, 그리고 보호관찰제도와 교정사회사업가의 역할로 장을 구분하여 살펴 보았다. 각 장별 세부 내용은 보호관찰제도의 이론적 고찰에서는 그 이념적 배경과 역사적 발전과정을 추적하면서, 본 제도의 발상지이며 가장 잘 발달되어 있는 미국의 제도를 소개하였다. 이어서 우리나라의 보호관찰제도의 실태는 먼저 전체적 개요를 소개하고 관련 자료와 관계자 면담을 통해 얻어진 정보등을 종합하여 현황 및 문제점을 분석하였다. 그리고 본 글의 핵심이라 할 수 있는 보호관찰제도와 교정사회사업가의 역할에서는 미국의 모델을 소개하며 역할과 기능별로 우리 나라에 적용할 수 있는지의 여부에 대한 가능성을 나름대로 분석하였다. 마지막 결론에서는 우리나라 보호관찰제도가 정착되기 위해서 꼭 실천되어야 할 몇가지 방안을 제안하였다.

II. 보호관찰제도의 일반적 이론고찰

현대 행형제도에 있어서 사회사업적 의미를 가장 많이 내포하고 있는 교정서비스가 보호관찰제도이다. 보호관찰제도는 범죄자를 철저한 지도감독 아래 지역사회에서 처우하는 판결로서 오늘날 현대 행형제도에서 가장 널리 사용되는 처벌형태이다. 미국의 경우 교정 처분을 받은 전체 성인범들 중 63%가 이 보호관찰에 처해진다.³⁾ 보호관찰제도는 다양한 방법으로 활용되는데, 일반적으로 보호관찰처분을 받은 사람이 보호관찰조건(conditions

3) 이는 보호관찰처분을 받은 사람이 교도소 성인수감자의 3배가 넘으며, 그리고 전체 교도소 수감자의 합보다 2배가 넘는 숫자이다. U.S. Dept. of Justice, "Probation & Parole 1983," Bulletin, Bureau of Justice Statistics, Sept. 1984, p.1. (재인용자료)

of probation)을 충족하지 않으면⁴⁾ 범죄자는 보호관찰처분이 취소되고 감금처우(treat of incarceration)를 받게 된다. 즉 보호관찰처분은 감금처분과 함께 사용된다.⁵⁾

1. 보호관찰제도의 이념적 배경

교정은 법을 어긴 사람들이 재활할 수 있도록 도와주는 전체과정이다. 사회사업가는 이 전 과정에서 매우 중요한 역할을 한다. 사회사업가의 목표는 범죄자를 기본적으로 처벌 보다는 재활을 시키는데 있다.⁶⁾ 재활의 현대적 개념은 사회에 대한 적대행위를 하였다가 보복으로 범죄자를 응징하는 낡은 방법을 포기하여야 한다는 것이다. 재활의 기본요소는 교정시설이나 재활기관에 치료를 위한 개별적응을 돕는 프로그램을 제공하는 것이다. 즉 처벌도 응징도 아닌 사회적응, 교육, 정상적인 시민생활을 영위할 수 있는 준비인 것이다. 이것을 성취하기 위하여 사회사업의 방법이 필수적이다.⁷⁾

교정에 있어서 사회사업가의 역할을 가장 전문적으로 수행하는 사람은 보호관찰관이다. 이 때의 사회사업은 「사회사업가가 대상자와의 1대1의 관계를 통해 상호교류함으로써 대상자로 하여금 그의 사회·심리적 상황에 적응하도록 하여 원만한 사회생활을 할 수 있도록 하는 수단」이라 할 수 있다.⁸⁾ 따라서 이러한 사회사업의 개념을 교정 특히 보호관찰제도에 적용하면 사회사업가(보호관찰관)의 주된 관심은 클라이언트의 사회적 기능을 강화시키는데 있다. 모든 활동은 목적지향적이며, 기본적인 수단은 면접을 통해 이루어진다. 한 사람이 다른 사람을 도울 수 있으며, 이러한 도움으로 사람은 변화할 수 있고 또 변화한

4) 예, 벌과금을 지불하지 않거나, 배상을 하지 않거나, 또는 재범의 가능성이 농후하거나 할때.

5) 보호관찰에 있어 중심개념이 되는 용어중에서 보호관찰의 특징을 나타내는 용어로서는 다음과 같은 것이 있다.

·분할선고(split sentence) : 법원은 보호관찰 기간에 따른 수감기간을 일일이 지정한다.

·선고변경(modification of sentence) : 원심판결법원(original sentencing court)은 한정된 시간내에서 피의자에 대한 징역판결을 재고려하여 보호관찰처분으로 변경하기도 한다.

·충격보호관찰(shock probation) : 징역처분을 받은 범죄자는 일정 기간 징역(충격shock)을 산 후에 보호관찰처분을 받아 석방된다.

·간헐적 징역(intermittent) : 보호관찰처분을 받은 피의자는 지역의 소규모 감옥소(local jail)에 주말이나 야간에 수감된다.

6) Rex A.Skidmore & Milton G.Thackeray, Introduction to Social Work, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1982, p.250.

7) Walter A. Friedlander, op.cit., p.466.

8) Paul F.Cromwell Jr., George G.Killinger, Hazel B. Kerper and C. Walker, Probation and Parole in the Criminal Justice System, 2nd ed., West Publishing Co., New York, 1985, p.106.

다는 전제에서 출발한다. 그러나 사람은 이러한 변화를 방해하는 사고방식, 감정 및 행동양식을 가지고 있다. 사람들은 이러한 경우 도움을 요청하게 되며, 사회사업은 이러한 도움의 과정에 있어서 개인의 퍼스날리티를 존중하고, 클라이언트의 과오를 심판 내지 가치판단을 하지 않고 있는 그대로를 수용하며, 권력이 아닌 전문가로서의 권위를 사용한다는 데 그 의의를 두고 있다. 즉, 교정적 입장에서 전문적 지식 및 기술의 사용, 개인의 재활 등을 통해 범죄자가 스스로 자신을 도울 수 있게 하여 사회로 돌아가 사회의 건전한 성원이 되도록 하고, 자신과 친구들과 편안한 생활 영위할 수 있도록 도와주는 사회사업적 의의⁹⁾에 보호관찰제도의 이념을 두고 있다.

2. 보호관찰제도의 역사와 발전과정

보호관찰제도는 미국의 John Augustus의 혁신적인 작업으로 시작되었다. 그는 Boston시의 구두제작공으로 보스톤경찰법원의 판결에 의해 범죄자들의 보석증인(stood bail)¹⁰⁾을 섰던 사람이다. 그러나 보호관찰제도의 뿌리는 이보다 먼저 형법의 가혹함을 완화시키기 위하여 영국에서 일차적으로 시도되었다.

1) 성직자의 은전

13세기 부터 1827년 법령에 의해 불문법에 의한 관례가 폐지될 때까지 영국에서는 사형을 선고받은 사람이나 기타 중죄를 저지른 사람은 법원에서 구약성경 ‘시편51편’(the text of the Fifty-first Psalm)을 낭독함으로써 관대한 처분을 받을 수 있었다.¹¹⁾ 이러한 성직자의 은전(Benefit of Clergy)은 점차적으로 사형으로 부터 일반시민까지 보호하게되자,¹²⁾ 시편 51편은 “면죄詩”(neck verse)로 알려지게 되었다. 이렇게 하나님께 기원하는 것은 사람들이 글을 우선 읽을 수 있어야 하는 것을 요구하고 있어, 사회의 상위계층에게 유리한 차별적인 효과를 가져왔다. 이는 점차적으로 일반 흉악범들 조차도 성경을 암기하여 법정에서 이 면죄시를 읽을 수 있는 것처럼 가장하여 성직자의 보호를 받게 이르렀다. 이러한 성직자의 은전은 잠깐 동안 미국에서도 시행되었으나, “성직자 은전의 불공평한 적용과 법의

9) Rex A. Skidmore & Milton G. Thackeray, op.cit., p.251.

10) 보석보증(stand bail) : 한 민간시민이 피의자가 재판에 출두할것을 분명히 약속하여 피의자를 보석시키고자 변호하는 것.

11) 이 관례의 목적은 교회의 영향하에 있는 사람들(수사 및 수녀)을 왕의 법률(king's law)로 대표되는 엄한 형벌을 내리는 국가의 권력으로부터 보호하기 위한 것이었다.

12) 당시 영국법률하에서는 중죄에 대해 사형선고가 주류를 이루었음.

특성을 혼란 시킨다는 이유로 많은 비판이 대두되었다.”¹³⁾ 이러한 전횡적이고 불공평한 편애주의는 오늘날 보호관찰제도를 운영하는데서도 종종 나타나고 있어 문제가 되고 있다.

2) 사법적 판결유예

영국에서는 사법적 판결유예(judicial reprieve)¹⁴⁾라 일컫는 불문법 관례가 19세기에 넓어지기 시작하였다. 유죄를 선고받은 범죄자의 신청에 의해, 판사는 선행의 조건을 부처 특정기간 동안 선고를 중지하거나 또는 형집행을 유예하는 결정을 할 수 있었다.¹⁵⁾ 영국의 판사들은 관용이 필요할 경우 감옥에 보내는 것에 대한 대안의 필요성을 오래전부터 느껴 오고 있었다. 왜냐하면 법률은 대개 범죄자들이 사악하고 위험한 인물이라는 이미지에 근거하여 입법되나 실제로는 많은 범죄자들은 평범한 개인들과 크게 차이가 없다는 것을 판사들은 인식하고 있었기 때문이다.

영국에서의 이러한 사법적 판결유예는 유예의 기간을 제한하기 보다는 범죄자의 행위가 만족하다고 여겨지는 한 무기한으로 처벌을 과하는 것을 중지하는 것이다. 그러나 또다시 죄를 저지르면 이전의 죄까지 포함하여 처벌을 받게 된다. 이러한 무기한적 유예를 임의로 사용하는 것은 1916년 대법원 판결에 의해 위헌이라고 선언되었고, 무분별한 선고중지는 법률을 입안하고 집행하는 입법부와 행정부의 권력을 침해한다는 주장이 대두되었다. 이러한 의견과 함께 보호관찰의 실행은 형법의 시책에 주제가 되었다.

3) 보석석방

한편 미국에 있어서는 Massachusetts 재판관들 사이에 관용을 실천하기 위한 대안적인 수단으로 법의 지배를 받지 않은 형태의 석방을 시도하기 시작하였다. 현대의 보호관찰제도에 영향을 끼친 이들에 대해 한 연구보고서는 “미국에서의 보호관찰제도는 Massachusetts 제도의 발전을 빼고는 그 이상의 역사가 없다”고 주장할 정도로 대단하였다.¹⁶⁾ 가장 유명한 개척자 중의 한 사람은 보석석방(recognizance)¹⁷⁾의 관례(Commonwealth v. Chase 관례)¹⁸⁾

13) Frederick A. Hussey & David E. Duffee, Probation, Parole, and Community Field Services: Policy, Structure, and Process, Harper & Row, New York, 1980, p.36

14) 사법적 판결유예(judicial reprieve): 영국 불문법하의 한 관례로서 판사가 범죄자의 편에서 선행을 조건으로 하여 형의 부과나 그 집행의 선고를 중지하는 것.

15) Attorney General's Survey of Release Procedures, Digest of Federal and State Laws on Release Procedures, vol.1, Government Printing Office, Washington D.C., 1939 (재인용)

16) Ibid., p.16.

를 처음 남긴 Boston시 법원의 Peter O. Thatcher 판사였다. 1830년 Thatcher 판사는 Jerusha Chase라는 사람에게 “자신이 부르면 언제라도 이 법정에 출두할 것에 대한 그녀 자신의 보석금 보증에 의거하여” 석방판결을 내렸다. 금전을 담보로 하는 보석금 제도는 1837년 Massachusetts에서 법률로 제정되었다.

선고유예와 보석석방의 참뜻은 형법을 인간답게 하고자 하는 것이다. 그래서 판사들은 가혹한 처벌을 피할 수 있는 기계(mechanizm)를 모색하게 되었으며, 이러한 태도는 1세기 후의 교정을 지배하게 되는 처벌의 개별화를 지향하는 운동을 예고하였다. 이러한 법원의 관대성을 공식화하는데는 Augustus의 공헌이 지대하였다.

4) John Augustus(1785-1859)

사실상 오늘날 보호관찰제도의 모든 기본적인 실체는 최초의 보호관찰관인 Augustus에 의해 창안되었다. 그는 ‘보호관찰’이라는 용어를 처음 사용한 사람으로 판결전조사(presentence investigation:PSI), 지도감독 조건(supervision conditions), 개별사회사업(social casework), 법원에 보고서 제출, 그리고 보호관찰처분의 취소 등의 아이디어를 개발하였다.

Augustus는 혁신주의자 정열을 가진 인도주의자였다. 그는 금주운동의 신봉자로 박애의 원리를 실천하고자 한 사람이었다. 그는 경찰법원에서 한 주정뱅이를 위해 보석증인을 자청하였고, 판사는 그를 박애주의자로 인식하여 그 범죄자를 그의 보호하에 석방하였다. 수년간 이러한 일을 계속해 오면서, Augustus가 사용한 방법들은 현대 보호관찰제도의 방법에 기초가 되었다. 그는 “죄수들이 보호관찰에 대한 주요 내용들을 지킬지 아닌지를 면밀하게 확인하여 그의 대상자를 신중하게 선발하였는데, 이렇게 하기 위해 그는 범죄자들의 이전의 특성, 나이 그리고 그를 둘러쌀 미래의 환경에 대한 영향력등을 고려하였다”.¹⁹⁾ Augustus는 범죄자가 착실한 사람으로 된다는 조건하에 보석금을 지불하였다. 그의 지도감독의 방법은 사회사업에 있어서 케이스 워크 방법론과 비슷하였다. 그는 “확고한 신념과 우정을 얻었으며, 그리고 우정의 증거를 통해 직업을 알선하여 주고 범죄자의 개조를 돕고

17) 보석금 석방(recognizance) : 범죄자를 지역사회내에서 살도록 판사가 허락하여 어떤 행위(평온을 유지하고,부채를 갚고,또는 소환시 법정에서 출두하는 등의 행위)를 수행하도록 한 공식적으로 기록된 명령. 이것은 종종 담보물로서 일정액의 금전을 지불하도록 하고 있다.

18) Robert M. Carter, Leslie T. Wilkins, Probation and Parole, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1970, p.6.

19) John Augustus, A Report of the Labors of John Augustus, for the Last Ten Years, in Aid of the Unfortunate, Wright & Hasty, Boston, 1852 (reprinted as John Augustus, First Probation Officer, Probation Association, New York, 1939, p.34 에서 재인용)

자 다양한 방법으로 그의 가족을 돌보아 주었다”.²⁰⁾

5) 보호관찰제도의 현대화

보호관찰제도의 발전과정에 있어서 범죄자의 엄격한 감시와 철저한 행동통제를 강조하는 소위 치안관계자의 역할과 범죄자들의 욕구를 해결해 주기 위하여 지지적인 서비스 대책을 강조하는 사회사업가들의 역할간에 의견대립이 있어왔다. 즉, Augustus와 그의 동료가 남긴 유산은 범죄자의 개조에 초점을 둔 인도주의 지향성(humanitarian orientation)인 반면에, 자격을 부여하는 법률에 의해 채용된 새로운 관리들은 대체로 지역사회 치안관계자 출신들(대부분 퇴역한 보안관 및 경찰관)은 치안 지향성(law enforcement orientation)이었다. 이러한 대립되는 양대 지향성으로 인해 보호관찰제도는 다음 3가지 모델이 오늘날 현대적 보호관찰제도로 정착하고 있다. 이 세가지 경향의 각각은 한 국가를 움직이는 사회적 힘(세력)의 산물로 선택되어 진다.

(1) 치안모델과 사회사업모델

치안모델(law enforcement model)의 주창자들은 지역사회를 위해 통제의 조건은 현실적이어야 하며, 개인에 맞추어 져야 하며, 그리고 강화되어야 한다고 주장한다.²¹⁾ 사회사업모델(social work model)을 선호하는 사람들은 지도감독은 치료성분을 지니고 있어야 하며, 그렇게 함으로써 범죄자들이 훌륭한 시민이 될 수 있도록 도움을 주어야 한다고 믿고 있다.²²⁾ 이들 양 견해간의 긴장은 오늘날까지 계속되고 있다.

(2) 의료모델과 재통합모델

1940년대에는 보호관찰제도와 교정의 기타 국면에서의 지도자들은 당시 심리학 분야에서 유행하던 퍼스날리티와 인간발달에 대한 아이디어를 채택하기 시작하였다. Freud와 기타 초기 심리학자들의 선구자적 연구에 강하게 영향을 받은 보호관찰은 그 주된 목적으로

20) Augustus가 1859년 74세의 나이로 사망할 때까지, 그는 1,152명의 남자와 794명의 여성들을 보석시켰다. 그는 그의 자서전에서 처음 1,100명 보석자들 중에서 단 한명만이 보석보증금을 몰수당했다고 슬회하고있다(Sheldon Glueck, "Foreword," in John Augustus, First Probation Officer, p.xx, 재인용)

21) Walter L. Barkdull, "Probation: Call It Control and Mean It," Federal Probation 40, (Dec.) 1976, p.6.

22) Harold B. Trester, Supervision of the Offender, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1981, p.196.

재활을 강조하였다. 이러한 새로운 초점은 적어도 수사학적으로는 보호관찰사업을 전문적 영역으로 옮겨 놓았다.²³⁾ 범죄성 및 그 치료에 대한 의료모델(medical model) 지향성은 새로운 일련의 개념이 부각하게 된 1960년대에도 계속되었다.

재통합모델(reintegrative model)은 범죄는 빈곤, 실업, 기회의 불평등과 같은 사회의 역기능 과정의 산물이라는 관념에 근거하였다.²⁴⁾ 보호관찰은 범죄자가 살고있는 지역사회에서 범죄자를 처우하는데 일차적으로 존재하는 수단이기 때문에 중심적인 교정방법이라 보고, 그 방법은 직접서비스(심리상담 등)에서 서비스 증개로 변화하기 시작하였다.

(3) 응보모델

1970년대 후반, 보호관찰에 대한 생각이 다시 변화하였다. 현재의 재활 및 재통합의 목적은 위험통제(risk control) 지향으로 대폭 바뀌게 되었다.²⁵⁾ 이 새로운 방법은 범죄자들이 장차 또다시 범죄를 저지를 가능성을 최소화하려는 목적을 갖고 있다. 위험통제는 범죄제재에 대한 응보모델의 가치를 내포하고 있다. 이 응보모델(just deserts model)은 처벌은 범죄의 질이나 양에 상응되어야 하며 따라서 교정적 개입은 이 처벌의 수준과 일치(높지도 낮지도 않는)되어야 하며, 이러한 처벌의 수준은 지역사회를 보호하는데 일반적으로 받아들일 수 있는 수준이어야 한다고 주장하는 모델이다.

3. 현대 미국의 보호관찰제도

1) 조 직

미국에는 8가지 형태의 보호관찰제도가 기본골격을 이루고 있다.²⁶⁾ 그러나 개개의 주,

23) David Deffee & Robert Fitch, An Introduction to Corrections: A Policy and Systems Approach, Goodyear, Pacific Palisades, 1976, p.196.

24) Edward J. Latessa, "Community Supervision: Research, Trends, and Innovations," in Corrections: An Issues Approach, 2nd ed., edited by Lawrence F. Travis III, Martin D. Schwartz, and Todd R. Clear, Anderson, Cincinnati, 1983, p.164.

25) Todd R. Clear & Vincent O'Leary, Controlling the Offender in the Community, Lexington Books, Lexington, Mass., 1983, p.4.

26) 미국의 보호관찰제도는 기본적으로 '성인보호관찰'과 '청소년 보호관찰'을 구분하여 양 보호관찰을 관할하는 주체별(행정부 또는 사법부, 주정부 또는 지방정부)로 다음과 같은 형태로 구분하여 州에 따라 선택하여 실시하고 있다(Todd R. Clear, George F. Cole, American Corrections, Brooks/Cole Publishing Co., California, 1986, p.237):

성인보호관찰

청소년보호관찰

1. 주행정부(State Executive)

주행정부(State Executive)형 : 19개 주

군 및 지방자치단체의 보호관찰 기관들은 일반적으로 3가지 이슈가 고려되어 그 성격이 결정된다. 즉 그 기관이 중앙집중형이나 지방분산형이나, 사법부에 의해 관리되어 지느냐 행정부에 의해 관리되어 지느냐, 그리고 가석방서비스와 통합되어 있느냐 아니냐 등이다.

(1) 중앙집중형과 지방분산형 보호관찰

중앙집중형(centralized)이나, 지방분산형(decentralized)이나의 이슈는 보호관찰서비스를 관리하는 관계기관의 위치와 관계가 있다. 지방분산형은 시나 군에 의해 관리되어 지는 기관은 중앙집중형 기관보다 소규모이며 보다 유연성이 있으며, 그리고 지역사회의 독특한 문제에 보다 잘 대응할 수 있다. 지방분산형 보호관찰은 지역사회로부터 그리고 시나 군 정부로부터 바로 지원을 끌어들이 수 있기 때문에, 클라이언트에게 보다 적절한 지도 감독을 제공할 수 있으며, 그리고 기존의 지역사회자원을 보다 효과적으로 활용할 수 있다.

중앙집중형은 단일 행정체제로 보호관찰활동이 이루어 진다. 이 접근방법은 지방보호관찰은 그 특징이 전문성이 낮고 문제해결에 시기를 놓치는 경향이 있다. 반면 중앙정부수준의 기관들은 규모가 크고, 다양한 역할을 수행하기 위하여 스텝을 훈련시키고, 그리고 지도 감독과 서비스를 하는데 있어서 보다 평등하게 폭넓은 프로그램을 수행할 수 있는 장점이 있다.

(2) 사법부관리형과 행정부관리형 보호관찰

최근 경향이 사법적으로 관리(judicial administration)되는 보호관찰에서 벗어나고 있기는 하지만, 많은 관계자들은 보호관찰 기능은 사법부의 산하에 속하는 것이 옳다고 믿고 있다. 일상적인 요구는 법원이 필요로 하는 정보에 보다 잘 대응하기 위해서는 보호관찰이 사법부관할하에 있어야 한다는 것이다. 판사들은 보호관찰이 사법부직원에게 의해 수행될 때 보다 꼼꼼히 지도감독을 할 수 있다. 따라서 보호관찰의 보다 큰 책임성을 강조하기 위해 보호관찰을 사법부 산하에 두는 것이 보다 효과적이다.

한편, 사법부는 인간봉사프로그램 운영을 관리하는데 준비가 되어 있지 않기 때문에 행정부(executive administration)에 보호관찰을 두는 것이 보다 효과적이라고 주장하는 사람들도 있다. 이들의 바램은 보호관찰의 한 부분인 인간봉사의 질을 조정하고 높이는 것이

2. 주 행정부(State Executive)	지방사법부(Local Judiciary)형	: 9개 주
3. 주사법부(State Judiciary)	주사법부(State Judiciary)형	: 8개 주
4. 지방사법부(Local Judiciary)	지방사법부(Local Judiciary)형	: 5개 주
5. 지방행정부(Local Executive)	지방행정부(Local Executive)형	: 4개 주
6. 지방행정부(Local Executive)	지방사법부(Local Judiciary)형	: 2개 주
7. 주 행정부(State Executive)	주사법부(State Judiciary)형	: 2개 주
8. 지방행정부(Local Executive)	주사법부(State Judiciary)형	: 1개 주

다.

(3)가석방 통합형과 분리형 보호관찰

보호관찰과 가석방은 비슷한 심사 및 지도감독 기능으로 서로 유사한 서비스이기 때문에 많은 나라에서 이 두가지 서비스를 한 기관에 통합하여 실시하고 있다. 이러한 접근방법은 직원들을 채용하고, 훈련시키고, 그리고 개발시키는데 효율성을 제고시키는 잇점이 있다.

그러나 보호관찰처분을 받은 사람과 가석방된 사람간에는 미묘하지만 매우 중요한 차이점이 있다. 즉 그것은 이들을 단일제도내에서 유지시키는 것이 매우 힘들다는 점이다. 보호관찰 클라이언트는 본디 범죄적 생활양식(criminal lifestyles)에 좀 더 깊이 관여되어 있으나, 가석방 클라이언트는 징역을 마친 후 지역사회에 다시 복귀하는데 있어 심각한 문제를 갖고 있다는 점이다. 이러한 차이점은 각기 다르게 취급되어 져야 할 필요가 있다. 따라서 이들은 별도의 기관에서 취급되어야 효과적이다라고 주장하는 사람도 있다. 보호관찰을 어떻게 조직하느냐의 문제에 대한 해결책은 당장은 없는 실정이다.

지금까지의 논의를 종합해 볼때 어떤 형태의 보호관찰이 가장 이상적이다라고 단정하는 것은 불가능하다. 따라서 보호관찰의 조직을 유일의 "가장 훌륭한" 방법을 모색하기 보다, 형사사법서비스를 어떻게 하면 국가나 한 지역내에 일상적으로 운영해 나갈 수 있는가를 살펴보는 것이 보다 효과적일 것이다. 강한 지방정부의 전통으로 사법권을 행사하면서, 보호관찰은 행정부서의 산하로 하는 지방분산형이 가장 훌륭한 대안이 될 것이다.

III. 우리나라의 보호관찰제도의 실태

1. 보호관찰제도의 개요

우리나라의 보호관찰제도는 법원에 의해 유죄가 인정된 범죄자 및 비행소년들을 적절한 지도와 원호를 통해 재범을 방지하고 사회복귀를 도모하려는 사회내 처우의 일환으로 실시하고 있다. 소년법 및 사회보호법 등에 의해 부분적으로 실시되어 오다가, 1988년 보호관찰법이 제정되면서 1989년 7월 1일 부터 본격적으로 시행되어 오고 있다.

현재는 보호관찰의 대상을 선고유예, 집행유예 등 형의 유예를 받은 소년, 가석방·가퇴원한 소년, 그리고 소년법상의 일정한 보호처분을 받은 소년에 적용될 수 있는 것으로 규정하고 있다. 보호관찰이 실시되는 곳은 각 시도에 보호관찰소가 설치되어 운영되고 있으며, 보호관찰관이 업무를 맡고 있으며, 지역사회의 무보수 자원봉사자인 보호위원들

이 보조하고 있다. 또한 소년법 제 33조에 의거 보호관찰처분 이외에 사회봉사명령과 수강명령을 부과하여 명하고 있으며, 단기보호관찰(6개월)의 경우 50시간, 장기보호관찰(2년)의 경우 200시간의 범위내에서 이들 명령을 부과하고 있다. 사회봉사명령은 보호관찰소에서 직접 관장하고, 수강명령은 각 보호관찰소에서 교육기관·단체를 지정하여 위탁 하여 운영하고 있다.²⁷⁾

2. 보호관찰제도의 현황

1) 기본성격

우리나라의 보호관찰법은 의도적이든 아니든 복합적 성격을 띠고 있다. 동법 제1조,4조에서 범죄인의 사회복귀를 목적으로 규정하고 있으며, 제38조에서는 보호관찰의 케이스워적인 성격을 규정하고 있으며, 동시에 제39조를 통해 사회자원의 활용체계로서의 보호관찰성격을 지니고 있다.

따라서 보호관찰의 실천에 있어 특히 소년보호관찰의 경우 엄격한 법집행을 강조하는 정의모델(justice model) 보다 케이스워의 성격이 보다 강하게 인정되어야 한다. 왜냐하면 소년사건처리에 있어 국친주의(parents patrie)적 성격이 강하기 때문이다. 앞으로의 과제는 보다 사회적 자원을 많이 개발하여 지역사회 자원활용체계를 발전시켜, 보다 내실 있는 보호관찰이 되어야 할 과제가 남아있다.

2) 조 직

현행 보호관찰소직제에 따르면 전국의 지방검찰청 소재지 12개소에 보호관찰소를 설치하고 강릉지소를 비롯한 5개소에 지소를 두었으나, 1993년 서울보호관찰소가 남부지소와

27) 수강명령을 보호관찰소로 부터 위탁 받아 실시하고 있는 대표적인 기관은 다음과 같다. (서울보호관찰소, 「보호관찰현황」 1, 2집 참조)

- ① 서울적십자청소년복지관(양천적십자회관): 「푸른교실」이라는 이름으로 1989년 9월 부터 1993년 12월 현재 1,133명을 교육시켰음.
- ② 서울시립동부아동상담소: 「희망교실」이라는 이름으로 1990년 2월 부터 1993년 12월 현재 936명을 교육시켰음.
- ③ 면목사회복지관: 1992년 부터 「건강교실」이라는 이름으로 교육을 실시하여 1993년 12월 현재 109명을 교육시켰음
- ④ 은평태화복지관: 1993년 9월 부터 「늘푸른교실」을 운영하면서 당해 37명을 교육시켰음
- ⑤ 중앙대사회복지관: 1995년 1월 부터 「등지교실」을 운영하면서 25명을 교육시켰음

의정부지소를 두므로써 모두 8개 지소로 늘어났다. 그러나 이들 보호관찰소 및 지소의 관할 구역이 워낙 넓어 효율적 보호관찰업무를 수행하는데 많은 문제점이 있다.

3) 직 원

보호관찰소 직원은 국가공무원법상 경력직 공무원중 일반직 공무원에 속하며, 국가공무원임용령에 의해 보호직렬에 속해 있다. 직제상 배치된 공무원의 정원은 보호관찰소와 지소에 소장을 두고 과가 설치된 소에는 과장을 둔다. 보호관찰소장과 지소장 및 과장은 보호직 공무원으로 보하도록 하고, 서울 보호관찰소장에는 국가공무원 3급인 교정부이사관을 그 외는 제주를 제외하고 모두 4급 보호감을 보직하며, 제주와 각 지소장은 5급인 보호관을 보직하고 있다. 보호관찰 담당자는 5급 이상인 보호직 국가공무원인 보호관찰관이 맡고 있다. 그외에 보호관찰에 종사하는 일반직원은 공개채용을 원칙으로 하며, 동시에 보호관찰 관련공무원 중 일정자격을 갖춘 자를 전직임용하여 보호사(6급), 보호사보(7급), 보호원(8급), 보호원보(9급), 기타 기능직 등을 두고 있다.

4) 보호위원

보호관찰법상 보호관찰은 보호관찰관이 담당하도록 되어 있다. 그러나 보호관찰대상자의 과다분담, 보호관찰의 사회사업적 특수성, 관할구역의 광역성 및 지역성 등 때문에 소수의 보호관찰관만으로 담당할 수 없어 지역사회의 덕망과 신망이 있으면서 사회봉사정신이 투철한 인사로 보호위원을 위촉하고 있다.(보호관찰법 제36조 제2항)

서울보호관찰소가 위촉한 보호위원들의 현황을 보면 다음과 같다(표 3-1 참조). 대학졸업의 학력을 가진 자가 34.0%로 가장 많이 차지하고 있고, 고졸이 27.0%, 대학원졸이 12.8%로 비교적 학력이 높은 것으로 나타났다. 또한 6.7%의 대학생 보호위원을 위촉하여 활용하고 있는 바, 이들은 대학에서 사회사업학, 사회복지학, 교육학 및 심리학 전공자들이다. 연령을 보면 40대가 31.8%로 가장 높고 50대 28.2%, 30대 21.3% 순으로 나타났다. 20대가 10.0%로 나타난 것은 위에서 말한 대학생 보호위원이 다수 포함되어 있기 때문이다. 직업별로 보면 사업가가 18.2%로 가장 많으며, 상업 17.0%, 종교인 14.0%, 교육자 10.8% 순으로 나타났다. 사회사업가는 단지 2.7%에 불과하며, 법조계(변호사, 검사, 법무사)는 모두 합하여도 2%가 되지 못하고 있다.

〈표 3-1〉 보호위원 학력·연령·직업현황

(단위:명, %)

학 력	합 계	국퇴	국졸	중퇴	중졸	고퇴	고졸	전문 대퇴	전문 대졸	대재	대퇴	대졸	대학 원졸
	1,465	5	26	20	75	21	396	12	72	98	56	498	186
100.0	0.3	1.8	1.4	5.1	1.4	27.0	0.8	4.9	6.7	3.8	34.0	12.8	
연 령	합 계	20 대		30 대		40 대		50 대		60 대		70 대	
	1,465	147		312		468		413		109		16	
	100.0	10.0		21.3		31.9		28.2		7.4		1.2	
직 업	합 계	변호사	검사	법무사	공무원	의 사	한의사	약 사	교 수	교육자	학 생		
	1,465	19	1	6	28	19	12	15	26	187	88		
	100.0	1.3	0.1	0.4	1.9	1.3	0.8	1.0	1.8	10.8	6.0		
		종교인	사회사 업	사업가	농어업	회사 원	예술인	주 부	상 업	무 직	기타		
	214	42	282	48	94	12	49	262	16	45			
	14.0	2.7	18.2	3.3	6.4	0.8	3.3	17.0	1.1	7.6			

자료: 서울보호관찰소, 「보호관찰현황」, 보호관찰자료 제2집, 1994, pp.80-83

5) 보호관찰 실시 내용

우리나라에 있어서 보호관찰의 개시는 법원의 판결이나 결정이 확정된 때 또는 가석방이나 가퇴원이 허가된 때로부터 시작된다(보호관찰법 제34조). 그러나 엄밀히 말하면 이러한 결정이나 허가된 때로부터 본인이 직접 10이내 관할 보호관찰소에 출두하여 서면신고를 하므로써 시작된다(동법 시행령 제17조)

(1) 보호관찰 처분별 내용

보호관찰 처분은 선고유예, 집행유예, 보호처분(2,3호), 가석방, 가퇴원, 가출소에 의한 6종류의 처분이 있으며, 보호처분은 2호처분과 3호처분으로 구분하여 처분하고 있다. 그리고 이 보호처분에는 사회봉사명령 및 수강명령을 부과하여 처분할 수 있다.

보호처분 2호는 법원 소년부판사가 소년에 대한 심리의 결과 보호처분의 필요가 있다고 인정하여 소년법 제 32조 제 1항 제 1호 및 제 2호를 동시에 병합처분한 단기 보호관찰로써 보호관찰기간은 6개월이다. 보호처분 3호는 법원 소년부판사가 소년에 대한 심리의 결과

보호처분의 필요가 있다고 인정하여 소년법 제 32호 제 1항 제 1호 및 제 3호를 동시에 병합처분한 장기보호관찰로써 보호관찰기간은 2년이다.

사회봉사명령은 무보수로 일정한 기간동안 사회봉사활동을 하도록 함으로써 근로정신을 함양하고 스스로 자기의 가치를 깨닫게 하여 올바른 시민으로 육성시키고자 하는 것을 목적으로 한다.

(2) 보호관찰처분별 현황

서울보호관찰소가 89년 보호관찰개시 이래 93년 12월 현재 총 13,874명의 보호관찰대상자의 접수를 받았다.(표 3-2 참조) 처분별 내용을 보면 보호처분 2,3호가 80% 이상을 점하고 있고, 가퇴원, 가석방 순으로 접수됐다. 특이한 것은 선고유예는 1건도 없고, 집행유예는 평균 2% 미만으로 형식에 그치고 있다. 이는 보호관찰제도에 있어서 가장 핵심적인 판결전조사(PSI)가 보호관찰관에 의해 전혀 이루어 지지 않고 있는데 기인한다.²⁸⁾

실제 92-93년 2년간 법원에서 판결전 조사(PSI)를 의뢰한 것은 단 2건에 불과한데서 잘 알 수 있다.²⁹⁾ 이러한 가운데 피의자 부모들은 자기자녀를 보호관찰처분을 받을 수 있도록 하기 위해 많은 돈을 주어 민간변호사를 찾아 가고 있는 실정이다. 지난 5년간 보호관찰 처분판결을 받은 자 중 총 13,874명이 서울보호관찰소에 접수했으며, 이 중 93년 12월말 9,166명이 종결되었다. 나머지는 현재 보호관찰중이다.(표 3-3 참조) 종결자 중에서 성적양호자 8,437명 전원이 기간이 만료되어 종결되었으며, 성적불량자는 560명이며 이 중 취소가 541명이다. 즉 우리나라의 보호관찰제도에 있어서 관찰대상자의 92%가 성공적으로 보호관찰을 마치고 있어 의견상 매우 성공적인 효과를 거두고 있는 것으로 보여지나 내용에 있어 많은 문제가 있음은 주지의 사실이다.

(3) 보호관찰 조치(활동)현황

우리나라 보호관찰제도는 보호관찰관이 직접 보호관찰대상자들에게 상담 및 사회복지적 직접서비스를 행할 수 없도록 제도적으로 되어 있다. 따라서 클라이언트에게 직접서비스를 주는 사람은 대부분 보호위원이 될 수 밖에 없다.

이들의 활동사항을 보면 우리나라의 보호관찰제도의 문제점이 확연히 나타난다(표 3-4 참조). 서울보호관찰소가 위촉한 보호위원은 1993년 12월 현재 1,465명인데 이 중 보호관찰

28) 미국의 경우 95% 이상의 주에서 종죄에 대해 판결전 조사를 행하고 있다.(오영근, "보호관찰제도의 조기정착방안-관찰기법 개발을 중심으로-", 청소년범죄연구, 제8집, 법무부, 1990, p.34

29) 서울보호관찰소, "보호관찰현황", 보호관찰자료 제2집, 1994, p.110

〈표 3-2〉 년도별 보호관찰 접수현황

(단위:명, %)

사건종별 년도인원	총계	선고 유예	집행 유예	보호처분		가석방	가퇴원	
				2호	3호			
총계	N	13,874	0	268	6,541	4,719	845	1,501
	%	100.0	0	1.9	47.1	34.1	6.1	10.8
89년도	N	1,262	0	15	667	239	149	192
	%	100.0	0	1.2	52.9	18.9	11.8	15.2
90년도	N	2,577	0	18	1,156	761	183	459
	%	100.0	0	0.7	44.9	29.5	7.1	17.8
91년도	N	3,100	0	56	1,556	1,37	136	315
	%	100.0	0	1.8	50.2	33.5	4.4	10.1
92년도	N	3,584	0	108	1,826	1,223	189	238
	%	100.0	0	3.0	51.0	34.1	5.3	6.6
93년도	N	3,351	0	71	1,336	1,459	188	297
	%	100.0	0	2.1	39.9	43.5	5.6	8.9

자료: 서울보호관찰소, 「보호관찰현황」 보호관찰자료 제1집(1992),
p.11, 제2집(1994), p.1

대상자를 지정 받아 활동중인 보호위원은 89.5% 1,304명이고, 보호관찰대상자 중 보호위원이 지정된 대상자는 전체대상자의 57.7%인 1,842명이어서 약 절반가량이 보호위원을 지정받지 못하고 있다. 이들 보호위원들의 활동을 보면, 지정받은 대상자를 지도·감독한 결과를 기록하여 보호관찰소에 송부하는 보호관찰경과통보서 작성이 3,017건이고, 상담이 9,707건, 취업알선이 36건, 원호조치가 90건으로 나타났다. 이는 복지차원의 활동이 거의 이루어 지지 않고 있음을 의미하고, 사실상 우리나라 보호관찰제도의 근본적인 문제중의 하나가 여기에 있음을 알 수 있다.

〈표 3-3〉년도별 보호관찰 종료 원인별 현황

(단위:명, %)

사건종별 연도인원	총계	성적양호자			성적불량자			기 타					
		소계	기간 만료	기 타	소계	처분 변경	취소	소계	사망	군입	이민	기타	
총 계	N	9,166	8,437	8,437	0	560	19	541	169	21	139	6	3
	%	100.0	92.0	92.0	0	6.1	0.2	5.9	1.8	0.3	1.5	0.0	0.0
89년도	N	52	48	48	0	3	1	2	1	1	0	0	0
	%	100.0	92.4	92.4	0	5.7	1.9	3.8	1.9	1.9	0	0	0
90년도	N	1,881	1,728	1,728	0	64	2	62	19	3	15	1	0
	%	100.0	95.4	95.4	0	3.5	0.1	3.4	1.1	0.2	0.8	0.1	0
91년도	N	2,088	1,905	1,905	0	129	6	123	54	3	47	2	2
	%	100.0	91.2	91.2	0	6.2	0.3	5.9	2.6	0.1	2.3	0.1	0.1
92년도	N	2,803	2,484	2,484	0	266	10	256	53	7	45	0	1
	%	100.0	88.6	88.6	0	9.5	0.4	9.1	1.9	0.2	1.6	0	0.1
93년도	N	2,412	2,272	2,272	0	98	0	98	42	7	32	3	0
	%	100.0	94.2	94.2	0	4.1	0	4.1	1.7	0.2	1.4	0.1	0

자료: 서울보호관찰소, 「보호관찰현황」, 보호관찰자료 제1집(1992), p.13, 제2집(1994), p.7

지난 2년(92-93년)간의 보호관찰내용을 좀더 자세히 분석하여 보면 다음과 같다.(표 3-5 참조) 지도·상담이 전체의 99.7%(58,036건)를 차지하고, 원호가 0.19%(109건)이며, 구호가 0.10%(65건)로 나타나고 있다. 원호중 취업알선과 장학금 지급이 많이 차지하고 있으며, 구호는 대부분 생계비 지급으로 나타났다. 이렇게 지도 및 상담이 99.7%를 차지하고 원호 및 구호활동이 거의 없는 것은 보호관찰소의 직원과 예산이 절대적으로 부족한 것에 기인하며, 우리나라 보호관찰제도가 얼마나 형식적이고 위선적인 것인지를 단적으로 증명해 보이고 있다.

한편 보호위원들의 활동내용을 질적인 측면³⁰⁾에서 분석해 보면 다음과 같다.

30) 필자는 보호위원들의 활동내용을 분석하기 위해 한 보호관찰소를 방문하여 보호위원들이 정기적으로 제출하는 '보호관찰경과통보서'를 분석하고자 하였으나, 담당직원의 과중한 업무로 인해 경과통보서에 대한 유형별 분류작업을 하고 있지 못하고 있어 보호위원들의 보호관찰활동을 질적(내용)분석은 현 제도상으로는 불가능한 것으로 판단되었다. 따라서 여기에서는 한 연구보고서(김준호, 이동원, 보호위원의 보호관찰활동에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1994)를 중심으로 그 핵심내용을 간

〈표 3-4〉 보호위원활동사항

(단위 : 명, %)

보호위원	대상자 지정 보호위원		보호위원이 지정된 대상자		활동 실적(건)						
	인원수	인원	%	인원	%	계	통보서	상담	취업	원호	기타
	1,465	1,304	89.5	1,842	57.7	12,853	3,017	9,707	36	90	3

자료: 서울보호관찰소, 「보호관찰현황」 보호관찰자료 제2집, 1994, p.85

〈표 3-5〉 보호관찰내용

(단위:명, %)

내용	연도	인원	지도·상담			원호							구호					
			총계	소계	본인	가족 등	소계	숙소 알선	취업 알선	직업 훈련	복합 추선	장학금지급		기타	소계	의료	경제	
												인원	금액 (천)				인원	금액 (천)
총계	N	58,210	58,036	47,063	10,973	109	0	42	9	11	41	4330	6	65	1	64	5,267	
	%	100.0	99.7	80.7	19.1	0.19	0	0.07	0.02	0.02	0.07	0	0.01	0.10	0.01	0.01	0	
92년	N	33,790	33,767	26,728	7,039	15	0	0	2	0	13	1,300	0	8	0	8	3,360	
	%	100.0	100.0	79.2	20.8	0.05	0	0	0.01	0	0.04	0	0	0.02	0	0.02	0	
93년	N	24,420	24,269	20,335	3,934	94	0	42	7	11	28	3,030	6	57	1	56	1,907	
	%	100.0	100.0	83.8	16.2	0.4	0	0.17	0.03	0.05	0.13	0	0.02	0.23	0.01	0.22	0	

자료: 서울보호관찰소, 「보호관찰현황」 보호관찰자료 제2집, 1994, p.47

① 소년과의 대면접촉실태

우리나라 보호위원들의 46.6%가 한달에 한번 정도 소년을 직접 만나는 것으로 나타났으며, 만나서 같이 보내는 시간은 평균 30분에서 1시간정도(62%)이며, 주로 보호위원의 직장(20.7%), 소년의 집(19.2%), 제과점(18.3%)순으로 나타났다. 의외로 보호위원의 집은 5%로 낮게 나타났다. 또한 소년을 배정받은 전체 보호위원중 33.1%가

추려 분석하고자 한다.

어떤 이유이던 간에 접촉에 실패하고 있어 보호관찰제도 운영상의 근본적인 문제가 되고 있다. 즉 이들 대상자들에게는 보호관찰처분만 있지 실제로 아무런 사회적 서비스가 제공되지 못하고 있다.

② 상담내용

앞에서 밝힌 바와 같이 보호위원의 주된 활동이 지도 및 상담인데, 이들은 소년과의 대면접촉을 통해 주로 진학(공부)에 관한 이야기(39.8%), 학교, 직장생활에 관한 이야기(36.2%), 친구에 관한 이야기(34.9%), 가족에 관한 이야기(24.2%), 인생에 관한 이야기(24.2%), 성격이나 행동에 관한 이야기(12.1%), 취업에 관한 이야기(10.7%), 건강에 관한 이야기(7.4%), 과거 비행에 관한 이야기(6.7%), 이성친구에 관한 이야기(4.0%) 순으로 상담하고 있다. 그러나 소년들은 인생, 진학, 취업, 학교(직장)생활, 성격 및 행동에 관한 보다 많은 상담을 원하고 있어, 현재 보호위원들의 상담 내용에 소년들이 만족하지 못하고 있으며, 보다 전문적 상담이 이루어 지지 못하는 것으로 나타났다.

③ 보호관찰관련 제반활동

보호위원과 소년과의 대면접촉을 통한 보호관찰관련 활동을 살펴 보면, 소년의 부모나 가족과의 접촉(83.5%), 소년에게 독후감 등 숙제를 하게 함(23.3%), 소년에게 편지 씌(12.8%), 그리고 소년과 영화관람 또는 운동을 같이 한 경험(9.9%)순으로 나타났다. 이 외에 원호적 성격을 띤 활동으로는 물질적 도움제공의 경험(40.5%), 소년의 일로 경찰서, 법원, 검찰등 방문경험(28.8%), 취업알선(25.3%), 학교전학, 복학, 편입학을 도운 경험(24.8%), 숙소제공(3.7%)등의 활동을 하고 있는 것으로 나타났다.

④ 보호위원협의회 및 보호관찰소 관련 활동

보호위원 활동의 또 다른 측면으로 보호위원협의회 관련활동과 보호관찰 관련활동을 들 수 있다. 보호위원협의회는 자치조직으로 월 1회의 월례회를 갖고 있다. 보호위원의 월례회 참여정도를 살펴보면, 전혀 참여하지 않는 위원이 16.8%, 가끔 참여하는 위원이 35.4%이며, 매월 참여하는 위원은 47.8%이다. 불참하거나 가끔 참여하는 이유는 시간이 없다(58.8%)가 가장 주된 이유이나, 월례회 참여가 보호활동에 별도움이 안된다는 응답도 24.7%로 나타나 보호위원중 협의회에 대한 부정적 견해를 가진 위원이 상당수 있음을 알 수 있다.

한편 보호관찰소 관련활동을 보면 지난 1년간 보호관찰소에 방문한 횟수를 조사한 결과 한번도 방문하지 않은 위원이 17.3%인 반면, 10회 이상 방문한 위원이 19.7%로 양자 모두 비교적 높은 비율을 보였으며, 평균 3-4회가 가장 보편적으로 방문한 횟수로 나타났다. 그러나 이러한 방문횟수는 보호관찰소에서 보호위원들을 위한 교육프로그램이 93년 초

부터 실시되었기 때문에 대부분 교육참여를 위해 보호관찰소를 방문한 것으로 교육이 없을 경우 훨씬 줄어들 것으로 예상되어 보호위원과 보호관찰소간의 유기적 관계가 재정립되어야 함을 시사하고 있다.

마지막으로 보호위원들에게 가장 중요한 업무인 '보호관찰경과통보서'작성 및 제출정도를 살펴 본 결과 43.2%가 매월 제출하며, 40.5%가 가끔 제출하며, 16.3%는 전혀 제출하지 않고 있는 것으로 밝혀져 보호위원선정에 있어 문제가 있음을 암시하고 있다.

(4) 사회봉사 및 수강명령 현황

지난 5년간(89년-93년) 2,3호 처분을 받고 서울보호관찰소에 접수한 대상자는 모두 11,260명인데(표 3-2 참조), 이 가운데 사회봉사명령이 3,116명, 수강명령이 2,508명, 계 5,624명이 사회봉사 또는 수강명령을 받았다(표 3-6 참조).

이는 전체 대상자의 50%가 보호관찰대상자로서 지켜야 할 기본수칙외에 별도의 명령을 받는 것을 의미하나, 사실상 이 명령만 받으면 특별한 사항이 없는 한 일정한 시간이 경과하면 보호관찰에서 해제되기 때문에 집행률이 매우 높다(표 3-7 참조). 특히 명령시간별로도 50시간이 73.5%, 100시간이 22.5%로 전체의 96%를 차지하고 있어, 50-100시간의 명령을 이행하면 보호관찰대상자들의 절반이 보호관찰기간중 다른 복지적 서비스가 제공되지 못하고 있는 실정에 있으므로 시간경과와 더불어 보호관찰이 종료된다.

한편 사회봉사명령을 수행하는데 있어 실무차원에서의 어려움을 보호관찰소장 및 관련 직원들의 진술을 토대로 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 사회봉사명령을 받은 대상자들이 봉사활동을 할 장소가 여의치 않다는 것이다. 이들을 가장 많이 소비할 수 있는 곳은 사회복지관 내지 사회복지시설인데 복지관장이나 시설장들이 이들을 기피하는 현상이 뚜렷하며, 더욱이 요즘 각급학교에서 자원봉사활동을 대신에 반영하거나 필수과목으로 선정하고 있어, 대거 사회복지관 및 시설들로 자원봉사를 신청해 오고 있어 이들 양질의 노동력을 가진 학생자원봉사자도 소화하기 힘든 상황이다.

둘째, 이들에게 시킬 일거리를 마련하기가 곤란하다. 이들에게 시킬 대부분의 일거리는 생활보호사업에서 실시하는 취로사업과 중복이 많이 되어 이러한 일거리에 사회봉사명령

〈표 3-6〉 사회봉사명령·수강명령대상자 시간별 현황

(단위: 명, %)

시간별 연도	인원	총 계		50시간미만		50시간		100시간		150시간		200시간	
		봉사	수강	봉사	수강	봉사	수강	봉사	수강	봉사	수강	봉사	수강
총계	총계	5,624(100.0)		53(0.9)		4,133(73.5)		1,268(22.5)		71(1.3)		99(1.8)	
	N	3,116	2,508	32	21	2,037	2,096	897	371	63	8	87	12
	%	100.0	100.0	1.0	0.8	65.4	83.7	28.8	14.8	2.0	0.3	2.8	0.5
89 년도	소계	232(100.0)		2(0.9)		222(95.6)		2(0.9)		6(2.6)		0	
	N	63	169	1	1	54	168	2	0	6	0	0	0
	%	100.0	100.0	1.6	0.6	85.7	99.4	3.2	0	9.5	0	0	0
90 년도	소계	946(100.0)		34(3.6)		741(78.3)		116(12.3)		35(3.7)		20(2.1)	
	N	408	538	21	13	243	498	99	17	27	8	18	2
	%	100.0	100.0	5.1	2.4	59.6	92.6	24.3	3.2	6.6	1.5	4.4	0.3
91 년도	소계	1,480(100.0)		5(0.3)		1,291(87.2)		153(10.3)		26(1.8)		5(0.3)	
	N	823	657	3	2	651	640	138	15	26	0	5	0
	%	100.0	100.0	0.4	0.3	79.1	97.4	16.8	2.3	3.2	0	0.5	0
92 년도	소계	1,621(100.0)		8(0.5)		1,287(80.0)		277(17.1)		2(0.1)		37(2.3)	
	N	1,050	571	3	5	796	501	215	62	2	0	34	3
	%	100.0	100.0	0.3	0.7	75.8	87.7	20.5	10.9	0.2	0	3.2	0.7
93 년도	소계	1,345(100.0)		4(0.3)		582(43.3)		720(53.5)		2(0.1)		37(2.8)	
	N	772	573	4	0	293	289	443	277	2	0	30	7
	%	100.0	100.0	0.5	0	38.0	50.4	57.4	48.3	0.2	0	3.8	1.3

자료: 서울보호관찰소, 「보호관찰현황」 보호관찰자료 제1집(1992), p.68,74, 제2집(1994), p.59,68

자를 투입할 경우 당장 영세민들이 심각한 생계의 위협이 되게 된다. 마찬가지로 이들의 공공시설이나 공원등에 막노동이나 환경정비등의 일거리에 투입할 경우 국가기관에 일용적으로 고용되어 일하고 있는 노동자들의 직장을 빼앗게 되는 결과를 갖고 온다.

셋째, 이들이 법원판결시 학교에서 퇴학을 당하거나, 실직한 상태였으나, 보호관찰처분 후 학교에 복학하거나, 다시 직장을 잡았을 때 이들에게 사회봉사명령을 집행할 수 있는 시간이 충분치 않다.

따라서 우리나라 보호관찰제도는 형벌적 의미에서도 죄과에 대한 뚜렷한 통제도 미흡하고, 복지적 측면에서의 서비스도 극히 미약한 실정이어서 보호관찰제도의 실시 의미가 무엇인지 의심하지 않을 수 없다.

〈표 3-7〉 사회봉사명령·수감명령대상자 집행현황

(단위:명, %)

시간별 연도 인원	총 계		50시간미만		50시간		100시간		100시간		
	봉사	수감	봉사	수감	봉사	수감	봉사	수감	봉사	수감	
총계	총계	5,088(100.0)		3,752(73.7)		126(2.5)		1,131(22.2)		79(1.6)	
	N	2,645	2,443	1,957	1,795	109	17	523	608	56	23
	%	100.0	100.0	74.0	73.5	4.1	0.7	19.8	24.9	2.1	0.9
89-91 년도	소계	2,122(100.0)		1,729(81.5)		93(4.4)		300(14.1)		0	
	N	823	1,299	642	1,087	85	8	96	204	0	0
	%	100.0	100.0	78.0	83.7	10.3	0.6	11.7	15.7	0	0
92 년도	소계	1,621(100.0)		1,263(77.9)		11(0.7)		282(17.4)		65(4.0)	
	N	1,050	571	826	437	11	0	163	119	50	15
	%	100.0	100.0	78.7	76.5	1.0	0	15.5	20.9	4.8	2.6
93 년도	소계	1,345(100.0)		760(56.6)		22(1.6)		549(40.8)		14(1.0)	
	N	772	573	489	271	13	9	264	285	6	8
	%	100.0	100.0	63.3	47.3	1.7	1.6	34.2	49.7	0.8	1.4

자료: 서울보호관찰소, 「보호관찰현황」, 보호관찰자료 제1집(1992), p.71,76, 제2집(1994), p.64,73

IV. 보호관찰제도와 교정사회사업가의 역할

교정체계에 있어서 사회사업가³¹⁾는 필요에 따라 최소한의 기관행정에 관여하고 대부분은 사회사업역할에 관여하여야 한다. 따라서 지역내 서비스를 주로 하는데 사범 또는 준사범기관과 정보를 교환하고, 재판관의 명령을 행정관리하는데 책임을 갖고 있다. 이들은 또한 지역사회내에서 범죄자를 지도감독하며; 각 클라이언트의 욕구에 따른 개별적인 통제계획을 수립하여야 할 책임이 있으며, 클라이언트의 적응에 영향을 행사하는 사람 및 기관과 함께 일하는 책임이 있다.

구미의 교정체계에는 치안활동 단계 및 초기 사범과정에서 범죄자들에게 사회사업적 서비스를 제공하는 교정사회사업가의 활약이 매우 활발이 이루어 지고 있다. 특히 가족과 아동에게는 기본적 서비스를, 비행청소년에게는 교정서비스를 함께 제공하는 청소년 보호관찰사업이 다양한 형태(심지어 입양:adoption, 보호:custody 업무까지)의 서비스가 제공되

31) 주로 보호관찰관을 의미한다. 따라서 본 고에서는 교정사회사업가와 보호관찰관을 동의어로 사용한다.

고 있다.

그러나 우리나라에서는 본격적인 보호관찰서비스가 제공되는 단계는 모든 사법적 과정을 다 겪고 난 다음 실시 되고 있어 사실상 보호관찰의 효과를 기대하기는 제도적으로 불가능하게 되어 있다.³²⁾ 다시 말해 현행 우리나라의 행형제도에는 시·군·구단위의 법원이 없기 때문에 보호관찰판결은 반드시 광역시·도단위 법원이나 몇몇 지청에서 판결할 수밖에 없다. 때문에 사건발생후 최소 1-2개월이 지나야 재판을 받게되며, 더욱이 보석제도가 잘 발달되지 않은 우리의 현실에서는 그동안 이들 피의자들은 반드시 구금상태에 있으므로 사실상 보호관찰제도를 운영하기에는 적합한 행형제도가 되지 못하고 있다.

본장에서는 우리나라에는 아직 교정체제내에서 사회사업적 기능을 수행하는 교정사회사업가가 없기 때문에 미국의 경우를 중심으로 설명하면서 우리나라 실정에 적용여부의 가능성을 분석하여 보겠다. 여기서 한가지 전제해야 할 것은 위에서 언급한 제도상의 근본 문제를 그대로 두고 우리나라의 보호관찰제도가 활성화 될 수 있는 방안이 모색한다는 것이 달리 생각하여 보면 무리한 시도일 수도 있다는 점을 밝혀 둔다.

1. 보호관찰조직내에서의 역할

1) 보호관찰관의 기능

보호관찰조직내에서의 교정사회사업가의 기능을 담당하는 사람은 보호관찰관이 대표적이다. 보호관찰관은 전통적으로 두가지 주요 기능, 즉 조사(Investigation)와 지도감독(Supervision)을 수행한다. 조사는 판사가 범죄자를 판결하는데 사용되는 판결전조사(PSI)를 포함한다.³³⁾ 피의자에 대한 재판 날짜가 정해지고 중간에 보호관찰관은 조사를 실시하고 그 보고서를 작성한다. PSI 과정은 전형적으로 기본적인 배경자료를 얻기위하여 새로 유죄를 선고받은 피의자를 면접하는 것으로 시작된다. 그 다음 보호관찰관은 초기면접으로

32) 예.한 소년이 사소한 과오로 잘못을 저질렀을 때, 이 소년은 파출소→경찰서→검찰→감별소→가정법원재판→보호관찰처분의 과정을 거치게 되는데 이에 소요되는 시일은 최소 1개월이상이 소요된다. 이 과정에서 소년은 학교에서는 이미 퇴학을 당하고, 사회나 친구들에게 서는 낙인이 찍혀 보호관찰처분의 효과가 거의 없게 되며, 한달이상 다른 비행청소년과 함께 생활하는 가운데 스스로의 자아상을 범죄자로 인정하는 경우가 많음. (필자는 이러한 제도적 문제점을 개선하기 위한 방안으로 줄고 "소년범처우에 있어서 사회사업개입에 관한 연구," 「한국사회복지학」 통권 제13호, 한국사회복지학회, 1989, P.156 에서 「소년범처우과정에 있어서 사회사업가의 개입통로」의 모델을 제시한 바 있음)

33) 판결전조사(presentence investigation:PSI) : 판사가 적절한 선고를 하는데 도움이 되기 위해 준비된 유죄가 확인된 피의자의 배경에 대한 조사와 그 요약보고서.

부터 나온 정보를 조회·분류·탐색한다. 최종 PSI 서류는 그동안 얻은 내용을 요약·평가하여 선고의견서(sentence recommendation)를 함께 제시한다.

지도감독은 피의자가 보호관찰 선고를 받게되면 시작된다. 지도감독 과정을 설명하는 표준방법은 없고 다만 보호관찰관이 이 역할을 수행하는데 신중한 판단이 요구된다. 일반적으로 지도감독은 다음 3단계를 포함하고 있다. ①관계는 피의자와 함께 수립되며 그리고 보호관찰관과 피의자의 역할이 규정된다. ②특정 지도감독의 목적은 법원에 의해 수립된 조건들을 피의자가 동의하도록 돕는데 있다. ③보호관찰의 종결은 지도감독에 대한 피의자의 반응에 기초하여 이를 고려하여 결정한다. 이러한 결정은 만족할 만한 적응에 근거한 조기 종결(early termination), 보호기간(선고에 의한)의 만료로 인한 종결(termination), 또는 새로운 범죄를 저질러 고발되거나 보호관찰조건을 위반하여 취소(revocation) 등의 결정이 있다; 피의자에게 내려지는 판사나 보호관찰관이 설정한 그러한 행동규칙은 준수되어야 한다.

조사와 지도감독은 서로 다른 기능이다. 클라이언트를 조사하고, PSI를 준비하는데 있어 보호관찰관은 인간봉사분야의 다른 전문가들(교사, 공무원, 심리학자 등)과 일차적으로 함께 일을 한다. 이들 모두는 가장 훌륭한 판결을 모색하며, 높은 질의 보고서를 생산해 내기 위해 노력한다. 대조적으로 지도감독은 그 효과가 불확실하며, 수많은 시행착오를 거친다. 왜냐하면 대부분의 피보호관찰자들이 당면하고 있는 문제들에 대한 표준화된 해결책이 없으며, 많은 사람들이 어려움을 겪고 있는 클라이언트와의 매일 매일 갖는 상호작용은 만족할 만한 성취감을 얻을 수 없기 때문이다.

두 기능의 과업구조에 있어서 이러한 차이점은 보호관찰관에게 지도감독 보다도 조사를 선호하게 하는 요인이 되고 있다. 조사의 질은 지도감독의 질 보다도 더 현시적이기 때문이다. 그러나 이러한 지도감독 기능에 대한 평가절하는 목적전치(goal displacement)를 가져올 위험이 있다. 즉, 분명하고 전문적으로 보이는 보고서를 만들기 위해 노력하다 보면 그 보고서의 주체인 클라이언트를 돕는것 보다도 보고서 작성이 더 중요한 것이 되는 잘못을 저질르게 되는 경우가 있을 수 있다.³⁴⁾

이러한 목적전치를 피하기 위해 보호관찰관들을 전문화하여 어떤 보호관찰관에게는 오로지 지도감독만을 하고, 나머지 보호관찰관은 조사만 하도록 하는 보호관찰소도 있다. 이러한 방법은 어느 정도 현시적인 효율성이 있기는 하지만, 동시에 비효율성도 있다. 지도감독만 하는 보호관찰관은 판결전조사관(presentence officer)에 의해 밝혀진 많은 정보들을 별도로 습득하여야만 한다.

34) Frederick A. Hussey & David E. Duffee, op.cit., p.134

그러나 대체로 보호관찰제도의 관리를 용이하기 위해서는 전문화가 반드시 필요하다. 이를 통해 PSI의 적시성(timeliness)과 정확성(accuracy)을 제고시키며, 동시에 책임성(accountability)을 강화할 수 있을 뿐만 아니라, 지도감독도 더욱 용이해 질 수 있다. 따라서 오늘날의 경향은 조사와 지도감독의 기능이 전문화를 지향하고 있다. 보호관찰의 장래는 이와 같은 구별되는 두가지 전문가, 즉 조사자와 지도감독자를 양성하여 이들을 보호관찰 부서에서 완전히 구별되게 조직화하는데 달려 있다.

(1) 조사기능

판결전 정보를 수집하는 방법으로 유죄인정후심리(postplea hearing), 판결전조사(PSI), 판결전심리(presentence hearing) 등이 있다.³⁵⁾ 이중 가장 많이 사용되는 것이 판결전 조사제도이다. 이 조사는 일반적으로 보호관찰관이 행하고, 보호관찰관은 조사 후 그 조사보고서를 작성하여야 한다. 조사보고서 내용으로는 피의자의 성격, 인격 등을 기술하고, 그의 문제와 필요를 평가하고 읽는 사람으로 하여금 피의자의 생활세계를 이해할 수 있도록 하여야 하며, 피의자와 그 주변인물들과의 관계, 범행의 원인 및 일반적인 생활양식등을 기록하여야 한다. 또 판결과 보호관찰의 조건등을 제시하여야 하며, 최근 경향은 피의자가 저지른 내적·외적 요인, 이러한 요인중에서 현재에도 영향을 미치는 것, 어떤 특정의 처우를 한 후 수반되는 효과 등에 대해서도 보고하여야 한다.³⁶⁾

우리나라 보호관찰제도에 있어서 판결전조사 사례를 살펴보면 앞에서 언급한 바와 같이 단 2건에 불과하다. 이는 우리나라 보호관찰제도의 근본적 문제점이 여기에 있음을 시사한다. 보호관찰제도의 가장 전통적인 기능이 피의자에 대한 판결전조사이며, 이 판결전조사 내용이 판사의 결정에 가장 권위있는 문서로서 취급되고 있는데, 우리나라의 경우에는 다만 경찰조서나 검찰조서, 그리고 감별소의 감별의견서만 제시되며, 또 많은 경우 변호사의 변론이 판결에 중요한 요소로 작용된다. 따라서 우리나라 보호관찰제도가 바르게 발전하기 위해서는 어떤 형태로든 이 조사기능이 활성화 되어야 한다. 우리의 현실에서 이 조사기능을 현재의 보호관찰관으로는 할 수 없는 상황이기 때문에 전국에 산재해 있는 종합사회복지관의 사회사업가나 동사무소에 배치되어 있는 사회복지전문요원들을 활용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이들은 사회복지대상자 수급조건을 증명할 조사분석능력을 갖고 있을 뿐만 아니라, 사회사업의 핵심기술인 케이스웍의 기술을 충분히 갖추고 있어, 피의자의 복지적 측면에서 사회재적응과 재활의 가능성 여부에 대한 정확한 진단

35) Robert O. Dawson, Sentencing, Little, Brown and Co., Boston, 1969, pp.15-66

36) Paul F.Cromwell Jr., George G.Killinger, Hazel B. Kerper and C. Walker, op.cit., p.51

을 할 수 있는 능력을 보유한 귀중한 자원이다. 즉 다음에 논의되는 조사목적 및 조사내용의 요건을 충분히 충족시킬 수 있는 조사(관찰) 및 기록능력을 갖고 있는 인적자원이다. 따라서 보호관찰소는 관할행정구역내에 있는 지역사회종합사회복지관과 동사무소간의 유기적 협조관계를 수립하여 이들에게 법률적 지위를 보장하여 이들이 법적으로 조사할 수 있는 권한을 갖고 이 기능을 보호관찰관 대신 수행케 하는 방안을 제시하고자 한다. 이들을 이용할 경우 피의자가 보호관찰처분을 받은 후 지역사회에서 지도감독을 받는 기간에 이들 사회복지관의 시설 및 프로그램을 이용할 수 있어 더욱 효과적으로 보호관찰의 효과성을 제고시킬 수 있는 장점도 있다. 그러나 이 제안은 어디까지나 임시적 대안이다. 왜냐하면 이들 사회복지사들은 자기의 고유업무가 있기 때문에 이 보호관찰조사업무에 전적으로 시간을 투자할 수 있는 여건이 되지 못하기 때문이다. 따라서 궁극적으로 이들을 준보호관찰사의 자원³⁷⁾으로 활용하며, 이 기능을 점담할 보호관찰사를 사회복지전공자를 중심으로 하루 속히 채용하여야 한다. 이들을 채용하는데 필요한 경비는 보호관찰비를 피의자로 부터 징수하는 방안을 제안한다.

① 조사목적

판결전조사의 일차적 목적은 판사가 범죄자에 대한 적절한 판결을 선택하는데 도움을 주기 위한 것이다. 이 조사의 이차적 목적은 범죄자에게 맞는 처우를 하기 위한 최종적인 분류결정(classification decisions)³⁸⁾을 하는데 도움을 주는 것이다. 즉, PSI의 진정한 가치는 판사가 결정을 하는데 근거가 될 정보를 제공하는 것이다.

PSI의 중요성은 판결을 하는데 통일되게 받아들여 지는 기준이나 이론적 원리가 없다는 점에 의해 더욱 높아진다. 심지어 같은 법원내에 있는 판사들이라 할 지라도, 개개의 판사들은 PSI 속에 있는 여러 내용에 대해 주는 비중이 서로 다르다. 그러므로 보호관찰관은 다양한 관점으로 판결을 하는 판사들의 정보욕구를 충분히 충족시킬 수 있는 종합적인 PSI를 작성해 낼 수 있어야 한다.

재활의 개념은 범죄자의 치료욕구에 대한 평가를 요구한다. 따라서 실제에 있어서 다음과 같은 문제에 봉착하게 된다. 즉 범죄자가 주도면밀한 지도감독하에 지역사회에서 가장 잘 해결될 수 있는 특별한 문제나 욕구를 가지고 있는나이다. PSI에 있어서 이 질문에 답하기 위해서 보호관찰관은 피의자의 직업적 기술, 심리적 욕구, 가족부양, 그리고 약물복용

37) 필요시 보호관찰사의 업무를 대행하는 기능, 보호위원의 기능과 구별됨.

38) 즉 보호관찰, 교도소, 그리고 가석방 기관등과 관련하여 지도감독전문 보호관찰관이 수행하고 있는 치료계획을 알려준다든가; 가석방 결정을 도와준다든가; 그리고 체계적인 조사에 대한 서류를 작성하여 준다.

및 음주형태 등을 분석하여야 한다. 이렇게 하여 철저한 지도감독과 함께 직업훈련, 알콜중독 치료등과 같은 지역사회 서비스는 범죄자가 범죄로 부터 해방된 생활양식을 발전시키는 것을 도와 줄 수 있다. 재활적 관점에서 보호관찰관은 범죄자의 범죄행위의 근원을 밝히고자 노력하여야 하며, 그리고 나서 이러한 원인이 주는 영향을 극복하기 위하여 지역사회에서 활용할 수 있는(또는 보호관찰을 통하여) 인간봉사 프로그램의 여부를 조사하여야 한다.

그러나 최근에는 재활개념에 대한 지지가 퇴색되고, 위협통제의 개념으로 대표되는 지역사회를 보호하고자 하는 관심이 점차 증대되기 시작하였다. 이는 보호관찰관이 지역사회를 보호하는데 피의자가 계속해서 범죄를 저지를 가능성 분석에 관심을 보다 더 갖게 하였다. 이러한 위협의 판단은 피의자의 이전의 범죄정도, 생활의 안정성, 이전의 교정처우에 대한 적응형태등에 근거하여 판단한다. 위협분석에 있어 어려움점의 하나는 완전히 정확한 예측이 불가능하다는 점이다. 즉, 위협의 징후를 나타내는 증거가 불확실할 경우까지도 이를 위험하다고 간주하는 보수적인 경향이 있을 수 있다. 지역사회 보호를 선호하는 사람들의 이러한 과잉예측(over-prediction)경향³⁹⁾은 어떤 피의자가 결코 저지르지 않을 미래의 행동까지도 처벌하게 되는 부정적인 결과를 초래한다. John Monahan은 “폭력은 단순한 행위지표가 사용되어지든가 또는 궤변적인 다중변수분석이 이루어 지든, 그리고 심리학적 검사가 행해지든가 또는 정신분석학적 검사가 행해지든간에 매우 광범위하게 과잉예측된다”고 말하고있다.⁴⁰⁾

② 조사내용

오랫동안 이상적인 PSI는 “정보가 많을 수록 좋다”하여 범죄와 범죄자에 대해 길게 이야기체로 서술하는 것으로 여겨왔다. 그래서 PSI의 초기 전문가들은 “조사자들은 PSI에 너무 많은(too much) 정보 보다도 너무 적은(too little) 정보를 담는 잘못을 저지른다”라고 경고하였다.⁴¹⁾

그러나 이제 많은 사람들은 많은 것이 좋다는 가정에 대해 비판의 견해가 증대되고 있다. 정보이론(information theory)이라는 측면에서 볼 때, 결정을 하는데 한사람이 동시에 고

39) 한번 체포된 경험이 있는 사람들은 실제로 그 사람이 위협을 저지를 가능성 보다도 더 크게 평가를 받는 경향.

40) John Monahan, The Prevention of Violence, “in Community Mental Health & the Criminal Justice System”, ed. Monahan, Pergamon, New York, 1976, p.15.

41) Ralph Hall Ferris, “The Case History in Probation Service,” in Probation and Criminal Justice, ed. Sheldon Glueck, Macmillan, New York, 1933, p.140

러할 수 있는 정보아이템(사실이나 낱자)의 수는 사람과 문제에 따라 다르지만 대개 5가지에서 9가지 정도이다. 이 정보아이템의 수를 초과할 때, 사람은 정보과잉(information overlord)을 겪게 된다. 이러한 정보과잉은 오히려 판단의 정확도를 감소시킨다. 이러한 상황에서는 판사는 중복정보⁴²⁾를 새로운 정보로 인지하게 되어 그 정보가 갖고 있는 본래의 가치보다 더 큰 비중을 주게 되며, 잡소리(noise)⁴³⁾는 관련정보와 구분이 되지 않는다. 또한 길고 자세한 PSI의 또 다른 단점은 판사가 판결을 하는데 필요한 몇몇 아이템을 찾기위해 그 긴 장문의 PSI를 고통스럽게 읽어야 한다.

그래서 최근의 경향은 짧고, 직접적이고 표준화된 PSI 양식을 취하고 있다. 이러한 방법은 다소 덜 전문적인 것으로 보이나, 실제에 있어서는 보호관찰관에게 더 큰 책임감을 줄 뿐만 아니라 지금까지 통상적으로 사용되어 온 장문형식의 PSI보다 더 정교한 기술을 요하고 있다.

PSI의 모든 관련정보는 타당성과 신빙성을 가지고 있어야 한다.⁴⁴⁾ 즉, 타당성과 신빙성은 불합리하고 믿을 수 없는 정보에 근거하여 판결을 하는 일이 없도록 하기 위하여 PSI에 있어서는 매우 중요한 것이다. 그러면 어떻게 하면 보호관찰관이 이 타당성과 신빙성을 제고시킬 수 있는가? 거기에는 두가지 기술이 있다. 타당성은 검증에 의해 제고된다. 정보를 PSI에 기재하기 전에, 몇몇 다른 정확한 자료원과 크로스체크를 하는 것이다.⁴⁵⁾ 그러나 이러한 검증은 종종 간과되는 경우가 많다. 이 외에 보호관찰관은 단순히 관찰만을 근거하여 결론을 내리는 것을 지양함으로써 신빙성을 제고⁴⁶⁾시킬 수 있다.

미국의 보호관찰제도에 있어서 판결전 조사보고서의 핵심적 내용은 다음과 같다.⁴⁷⁾ 첫

42) 이미 앞에서 제시된 사실들을 단순히 되풀이 하는 정보.

43) 비록 의견상 중요하게 보일지라도, 문제와 상관없는 정보.

44) 타당성과 신빙성이라는 용어는 보호관찰의 목적과 관련하여 볼때, 타당성은 그 정보가 상황의 현실을 정확히 나타내 주는 정도이고, 신빙성은 사실을 다른 조사자가 동일한 관찰을 하여 동일한 결론에 도달하는 정도 또는 동일한 조사자가 유사한 케이스를 같은 형식으로 관찰하여 같은 결론에 도달하는 정도를 의미한다.

45) 예를 들면, PSI면접과정에서 피의자가 자기는 음주문제는 없다고 진술하면, 조사자는 PSI에 “의견상 문제없음” 이라고 쓰기전에 그 피의자의 가족, 친구, 고용주등에게 물어보아 확인하여야 한다.

46) 예를 들면, 피의자를 묘사하는데 미성숙과 같은 용어를 사용하는 대신에 PSI작성자는 미성숙을 나타내는 피의자의 행동을 관찰하여 기술하여야 한다: 즉 “공부에 관심을 갖지않고, 자기가 저질은 범죄의 심각성을 이해하지 못한다” 등 등. 만약 PSI작성자가 피의자에 대해 “미성숙하다”라고 결론을 지으면 이와 같은 애매한 결론은 다양한 해석(정신적 미성숙, 육체적 미성숙)을 할 수 있는 용어이기 때문에 신빙성에 의구심을 갖게한다.

47) 오영근, “보호관찰제도의 활성화 방안,” 「형사정책」, 창간호, 한국형사정책학회, 1986,

째, 범죄에 관한 사항: 범죄에 대한 공식적 견해(official version), 피의자의 견해(defendant's version), 공동피고인에 대한 정보, 증인·고소인·피해자들의 진술. 둘째, 전과에 관한 사항: 소년사건 경력, 성인이 된 후의 구속여부 및 유죄판결 여부. 셋째, 경력 및 가족사항에 관한 사항: 피의자·부모·형제에 대한 정보, 결혼, 교육, 직업, 육체·정신적·정서적 건강, 군복무, 자산·부채 등의 재산상태. 넷째, 처우계획 및 판결자료 등의 평가. 다섯째, 의견(recommendation) 등이다.

③ 의견서

의견서는 피의자를 판결할 권한이 없는 사람임에도 불구하고 그가 어떤 선고가 되어야 한다고 제안하는 것이기 때문에 많은 논쟁이 있어왔다. 이러한 이유로 인해, 모든 보호관찰 제도가 PSI에서 의견서를 제시하는 것은 아니다. 통상적으로 판사는 변호사나 검사로부터 의견서를 요청한다. 보호관찰관의 의견서는 판사가 통상적으로 접수하는 수많은 의견서중에 하나이다. 그러나 보호관찰관의 의견서는 보호관찰의 유용성을 이해하고 있는 사람에 의해 철저한 조사에 근거하여 피의자에 대한 공명정대한 평가이며 그리고 지역사회의 자원을 잘 알고 작성된 의견서이기 때문에 특별한 비중을 차지한다. 이러한 사항들이 판사가 통상적으로 PSI의 의견서를 신봉하는 이유를 설명해 주는 것이다.

④ PSI의 공개

판결을 결정하는 PSI의 중요성을 조망하여 보면, 피의자는 자신에 대한 PSI를 볼 권리가 있다고 생각한다. 이러한 PSI의 공개에 대한 많은 논란이 있어 왔다. PSI의 공개는 주로 PSI를 피의자에게 공개하느냐, 아니냐에 대한 논쟁이다. 즉, 대체로 법관과 보호관찰관은 이 PSI를 피의자에게 필수적으로 공개하는 것을 반대하고 있다.⁴⁸⁾ 반대론의 근거는 보고서를 공개할 경우 비밀의 정보원을 상실하게 되고 피의자에게 좋지않은 심리적 영향을 미칠 수 있으며, 보호관찰관과 변호인의 상호신문으로 인해 행정적 부담이 생겨날 수 있다는 것 등이다.⁴⁹⁾ 반면 미국변호사협회는 공개를 주장하고 있고,⁵⁰⁾ 미국연방형사소송규칙

pp.209-210.

48) 미국사법협회(Judicial Conference of the United States)와 연방대법원은 자문위원회의 조사결과에 따라 필수적 공개를 반대하고, 재량에 의한 공개를 지지하였다. 이 자문위원회의 조사에 따르면, 필수적 공개에 대해 순회법원 판사중 40 대 7로 공개를 반대하였고, 지방법원판사중 340명이 반대하고 20명이 찬성하여 압도적으로 반대를 주장하였다. (Paul F.Cromwell Jr., George G.Killinger, Hazel B.Kerper and C.Walker, op.cit., pp.53-54)

49)오영근, 전계논문, pp.210-211

은 피의자 및 변호인에게 판결전 조사보고서를 공개하도록 개정(1975.8.1)하였다.⁵¹⁾

(2) 지도감독 기능

보호관찰관이 피의자에게 실시하는 지도감독(supervision)에는 보편적으로 받아들여 지는 기준은 없다. 사실상 보호관찰관과 클라이언트는 보호관찰을 실행하는데 있어 상호간 이해의 폭을 넓히며 관계를 맺고 있다. 이러한 이해의 폭을 실천하기 위해서는 다음 3가지 요소 즉, 보호관찰관, 클라이언트, 관료제에 대한 이해가 필요하다. 그러나 여기에서는 지도감독의 주체인 보호관찰관을 중심으로 살펴 보기로 한다.

① 보호관찰관의 선임

교정은 복합학문분야(multi-discipline field)이며, 많은 기술인력과 함께 모든 전문분야의 출신자들을 요구한다. 그러나 지역내 서비스에 있어서 일차적 책임을 담당하고 있는 인력은 바로 보호관찰관과 가석방관이다. 이들은 범죄자를 지도감독하는데 지역사회내에서 재판관의 명령을 행정관리하고, 각 클라이언트의 욕구에 따른 개별적인 통제계획을 수립하여야 할 책임이 있다. 그리고 클라이언트의 적응에 영향을 주고 영향을 받는 사람 및 기관과 함께 일하는 책임이 있다.

보호관찰관은 보호관찰의 허용권이 있는 법원 또는 보호관찰업무를 행하는 행정기관의 장이 주로 선임한다. 대개 법관 또는 법원이 임명하고, 임명방법은 일정한 자격을 갖추고 필기시험을 통과한 자를 무조건 임명하는 업적주의(merit system)와 일정한 자격을 갖춘 자를 보호관찰기관의 재량에 의해 임명하는 임명주의(appointment system)와 자격시험을 통과한 자 중에서 보호관찰기관의 재량에 의해 임명하는 절충주의(combined system)가 있다.⁵²⁾

우리나라의 경우는 상기 어느 모델에도 해당되지 않고 보호관찰소 직원은 국가공무원법(법률 제4017호, 1988.8.5)상 경력직 공무원 중 일반직 공무원에 속하며(동법제2조), 국가공무원임용령(대통령령 제12733호, 1989.6.17)상으로는 공안직 국가공무원 중 보호직렬에 속

50) PSI는 고의는 아니지만 선고청문회에서 변호사가 논쟁을 원하게 될 부적절한 내지 부정확한 내용을 포함할 수 있다. 그럼에도 불구하고 대부분 변호사는 이 PSI 보고서 사본을 받아보지 못한다. 예를 들면, 배심원들은 무기징역을 추천했는데도 불구하고 PSI에 근거하여 판사가 사형을 선고하는 경우이다.(Todd R. Clear, George F. Cole, *op.cit.*, p.249)

51) 오영근, 전계논문, p.211

52) Howard Abadinsky, Probation and Parole, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1979, pp.314-315(오영근, 상계논문, p.218 재인용)

하는 것으로 되어 있어 모든 보호관찰소 직원은 국가고시에 의해 선임하며, 보호관찰관련 직공무원 중 일정자격을 갖춘 자의 전직임용도 할 수 있도록 되어 있다.⁵³⁾

② 보호관찰관의 지위와 역할

보호관찰관의 지위는 전문 케이스워커의 정의와 밀접히 관련되어 있다. 이들은 대부분의 시간을 범죄자들의 태도에 영향을 주는 활동과 범죄자들이 살고 있는 지역사회 및 기관과 범죄자들간의 관계력에 영향을 주는 활동에 소비한다.⁵⁴⁾

보호관찰관은 직무를 수행하는데 많은 역할갈등에 직면한다. 이러한 갈등의 대부분은 치안을 강화하고 동시에 피의자를 도와야 하는 2가지 책임을 조화하는 것이 쉽지 않다는 데에 기인한다. 이 2가지 책임을 서로 상대적이고 또 어떤 면에서는 서로 이질적 성질의 것이기 때문이다.

보호관찰관의 2가지 역할간의 가장 주된 갈등은 권력과 권위의 사용에서 나타난다. 인간관계에 있어서 이들 용어들은 매우 특별한 의미를 가지고 있다. 권력은 한 개인이 하기 싫은 일을 강제로 하게끔 하는 능력이고, 권위는 강제에 의존하지 않고 바람직한 방향으로 인간이 행동하도록 영향을 끼치는 능력이다. 따라서 인간관계에 있어서 권력을 선택하는 사람은 상대적으로 권위가 결여되어 있는 경우가 많다. 따라서 권력과 권위의 문제는 보호관찰관에게는 고통스런 문제중의 하나이다. 사람들은 보호관찰관이 피의자들을 통제하는데 법률의 힘(권력)을 사용하리라고 기대한다. 그러나 실제로 보호관찰관에게는 법률을 집행하는데 많은 권력이 주어지지 않다. 이러한 실질적인 권력의 결핍이 보호관찰관이 피의자를 지도감독하는데 거의 전적으로 그들의 권위에 의존할 수 밖에 없는가를 설명해 준다. 그것은 권위가 권력보다 더욱 효율적이고 보다 효과적인 도구이기 때문이다. 보호관찰의 기술이 개별사회사업의 기술과 같다고는 하지만, 많은 사람들은 실제로 역할을 수행하는데 권위의 사용까지 미칠 수 있을까에 대한 많은 의구심을 갖고 있다. 왜냐하면 사회사업의 중심개념이 클라이언트의 자기결정의 원칙(principles of self-determination)에 근거하고 있기 때문이다.

그러나 보호관찰관의 지도감독역할에 있어서 간과되어서는 안될 것은 보호관찰 그 자체가 일종의 형벌이기 때문에 보호관찰관은 일반적인 사회사업가의 서비스제공 및 조정역할을 수행하는 이외에 피보호관찰자가 준수해야 할 보호관찰조건들의 이행여부를 조력, 감시하는 역할을 동시에 수행하여야 한다.⁵⁵⁾

53) 이무웅, 보호관찰제도론, 도서출판 풍남, 1991, pp.158-159

54) Elliot Studt, Education for Social Workers in the Correctional Field, H. Wolff Book Manufacturing Co., Inc., New York, 1959, p.11

이러한 회의론에도 불구하고 전문가는 보호관찰관이 긍정적인 도구로써 권위를 사용하는 방법을 발전시키고자 노력하여야 한다. Shankar Yelaja는 보호관찰관이 사용하는 권위의 유형을 다음과 같이 설명하고 있다.⁵⁶⁾

첫째, 불합리한 권위(irrational authority): 순전히 권력에만 의존하는 권위로서, 서비스 전달자로서의 보호관찰관의 능력을 고려하지 않은 통제만을 휘두르는 능력.

둘째, 합리적인 권위(rational authority): 최선의 접근방법을 선택하는 보호관찰관의 능력으로 부터 오는 권위.

셋째, 심리학적 권위(psychological authority): 가장 영향력이 있는 권위형태로서, 보호관찰관과 클라이언트 양자가 공동으로 지도감독의 목적과 전략을 결정하는데 각자의 이해와 관련하여 결정하므로써 이를 받아 들이는 권위.

가장 유능한 보호관찰관은 클라이언트가 범죄로 부터 해방된 생활을 유지하도록 돕는 역할을 수행하는데 공식적인 권력을 사용하는 대신에 여러가지의 권위유형을 조화롭게 사용하여야 한다. 보호관찰관의 역할은 앞에서 보호관찰의 사회사업적 의의에서 살펴 보았듯이 보호관찰제도는 전통적인 사회사업의 방법론에 의존하고 있어 자연히 전문사회사업가의 역할이 주된 역할이라 할 수 있다. 따라서 보호관찰관이 자신의 역할을 수행하는데 진단과 치료의 역할에 보다 중점을 두어야 할 것이다.⁵⁷⁾ 이러한 역할을 수행하기 위해서는 한 보호관찰관이 담당할 적정수준의 대상자의 숫자는 1:50 정도가 되어야 한다.⁵⁸⁾ 참고로

55) Paul F.Cromwell Jr., George G.Killinger, Hazel B.Kerper & C. Walker, op.cit., pp.111-112.

56) Shankar A. elaja, "The Concepts of Authority and Its Use in Child Protective Services," in Authority and Local Casework, de. Yelaja, University of Toronto Press, Toronto, 1971, p.234.

57) 오영근은 이러한 보호관찰관의 역할을 2 가지 측면에서 비판이 제기되고있다고 소개하고 있는바, 그 내용을 요약하면 전통적인 보호관찰관의 역할이 지나치게 미시적인 것이어서 보다 거시적인 역할이 되어야 한다는 점이다. 즉, 보호관찰관의 역할은 대상자에게 서비스를 보다 효과적으로 제공하기 위해서는 서비스의 중개자(service broker)역할과 사회자원의 관리자(community resource manager)의 역할이 요구된다고 설명하고 있다.(오영근, 전제논문, p.220)

물론 이러한 설명은 틀린것은 아니지만 엄밀하게 말하면 대상자에게 도움이 될 수 있는 서비스나 자원을 보유하고 있는 사회적 기관이나 개인에게 연결·조정하는 역할과 이들 자원을 관리하는 역할이 없이 올바른 진단이나 치료가 불가능하기 때문에 진단과 치료의 개념에 이미 이러한 역할이 포함되어 있다는 사실을 간과한 해석으로 이는 사회사업에 대한 기본적인 개념이 부족한데서 오는 오류라 생각한다.

58) 그러나 미국대통령위원회의 보고에 의하면 피보호관찰자의 97%이상이 이 비율을 초과하여 업무부담을 안고 있는 보호관찰관의 감독을 받는다고 한다(The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, The Challenge of Crime in a Free Society, Government Printing Office, Washington D.C., 1967, pp.168-169) (오영근,

국가별 보호관찰관 대 보호대상자의 비율을 보면 일본이 1: 114.6, 미국의 경우 '보호관찰관 표준권고안'에 1:50을 넘지 않도록 하고 있으나 실제 많은 주에서는 1:100을 유지하고 있다. 이에 비해 우리나라는 1993년말 현재 1:794.7을 기록하고 있어 사실상 보호관찰관에 의한 지도감독 기능은 할 수 없게 되어 있다.

필자는 여기서 우리나라 보호관찰제도가 정착화되고 내실있는 제도가 되기 위해서는 한 보호관찰관(5급)이 실제로 보호관찰대상자를 관리할 수 있는 적정수를 400명으로 제한하여 한 보호관찰관이 4명의 보호관찰사(6,7급)를 두어 이들이 100명씩 직접관리 및 서비스를 주게 한다. 동시에 한 보호관찰사는 40명의 보호위원을 자원인력(resource person)으로 활용하며, 한 보호위원은 2.5명⁵⁹⁾의 보호관찰대상자들에게 도움을 제공하는 자원인력으로의 역할을 수행토록 하는 안을 제안한다. 이렇게 될때 지금까지 보호위원들이 사실상 보호관찰관이 해야할 역할을 해 오던 것을 자신들의 본연의 임무인 자원봉사자로서의 역할을 수행하고, 직접 대상자를 정기적 상담, 가정방문, 사회적 서비스제공 등의 지도감독 기능은 보호관찰사가 지역사회의 이용 가능한 모든 자원과 보호위원의 도움을 활용하여 수행하며, 보호관찰관은 이들 보호관찰사로 부터 제출되는 보호관찰대상자들에 대한 각종 보고서를 관리하며, 적절한 행정적, 법률적, 재정적 지원 및 감독하는 역할을 수행하게 한다. 이를 본 필자는 소위 '1:4:40제도'라고 명명하고 이 제도의 도입을 제안한다. 이렇게 될때 혹자는 그 비용을 어떻게 감당하느냐고 비판할지도 모르나, 이제 우리나라의 경제규모나 수준으로 볼때 국가의 정책을 시행하는데 있어 예산타령은 더이상 설득력이 없다. 또한 실제 경비를 계산하여 볼 때, 이들이 충분한 지도감독을 받지 못해 재범을 저질러 교도소에 수감되는 경우 교도소에서 쓰여지는 직접경비와 이들이 사회에서 생산활동을 하지 못하는 데서 오는 국민총생산성의 손실과 교도소 출감후 차별적 생산활동⁶⁰⁾을 모두 계산하면 오히려 더 경제적임을 알아야 한다.

2. 기타 교정체계내에서의 역할

우리나라의 교정체계(correctional system)에 있어서 어느곳에도 사회사업가가 아직 진출하지 못하고 있다. 일부 사회사업전공자 중公安직공무원시험을 쳐서公安직공무원으로 채용된 경우는 있으나, 그의 역할은 교정사회사업가로서의 역할이 되지 못하고, 다른公安

상계논문, p.219 에서 재인용).

59) 현재 보호위원 1인당 평균 2.47명의 보호관찰대상자를 담당하고 있음. (김준호, 이동원, 전개서, p.54)

60) 전과자로의 신분이 취업에 부정적 요소로 작용하는 경우를 의미함.

직 공무원과 간을 역할을 수행하고 있다. 따라서 여기에서도 앞절에서와 마찬가지로 우리의 교정체계에 이러한 제도가 속히 도입되기를 바라는 의미에서 미국의 경우를 소개한다.⁶¹⁾

1) 기본과업

미국에 있어서 사회사업가는 보호관찰관 또는 가석방관으로 교정제도에 고용되며 또한 교정시설에서도 여러 다양한 직책을 담당한다. 이러한 다양한 직책에 있는 사회사업가의 임무는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 법원 및 기타 준사법기관의 오피서로 활동하면서 범법자와 그가 처한 사회적 상황에 대한 조사 및 보고를 한다. 이러한 활동 즉, 사회조사의 결과는 적절하고 의미있는 판결이 되도록 하는데 기여한다.

둘째, 클라이언트를 지도감독하는데 있어 통제는 클라이언트가 발전적으로 순응하는 행동과 자기통제를 자극하고 내적 성장을 지원하는 방향으로 제공한다.

셋째, 비자발적 클라이언트(involuntary client)들을 다음과 같이 돕는다. ①경찰의 법집행이나 교정과정에서 생기는 스트레스를 건설적으로 다루도록 하며, ②문제해결에 도움을 요구하고 사용할 수 있도록 동기화시키며, ③사회적 기대에 부응하는 순응적 행동을 증대시키는 방향으로 행동을 수정시킨다.

넷째, 클라이언트의 생활에 대해 관여할 수 있는 공식적 권위를 갖고 있는 사람으로써 다음과 같은 방법으로 클라이언트와 연계되어 있는 다른 관계자(부모, 교사, 고용주, 사회복지 기관, 교도소 직원)들과 함께 일을 해 나간다. 즉 교정사회사업가는 이들을 도와 클라이언트가 당면하고 있는 문제들을 경감시켜 준다. 이들 관계자들의 활동은 클라이언트가 만족스러운 행동을 하고자 하는 노력을 지원한다. 클라이언트가 자신이 속해 있는 집단 및 지역사회에 보다 더 활발히 연결되도록 한다.

다섯째, 다음과 같이 개별업무(caseload) 나 집단업무(group load)를 실천한다. ①워커의 결정은 적절하고 책임성이 있어야 한다. ②형사사법행정을 담당하고 있는 다른 요원들이 결정을 하는데 사회사업가의 지식을 존중하고 실천하며, 그리고 적절히 영향을 받을 수 있도록 한다. ③최소한(필수불가결한)의 법적 및 행정적 최저원칙(administrative deadlines)은 지켜져야 한다. ④클라이언트의 생활상의 위기는 변화를 위한 그 위기의 중요성에 충분한 주의나 관심으로 대처되어 져야 한다.

여섯째, 공동 결정과 팀웍 의무를 포함하고 있는 여러 전문분야가 함께 있는 기관

61) Elliot Study, op.cit., pp.6-30 요약발췌

(multidiscipline agency)에서는 다음과 같은 사람들과 파트너가 되어 역할을 행해야 한다. ① 다른 전문직에서 온 인사 ②교육적 배경은 다르나 사회사업가와 동일한 역할을 수행하는 인사 ③형사사법 행정을 수행하는 다른 기관의 인사 ④기타 교정기관에서 클라이언트를 위해 일하고 있는 또는 앞으로 일할 인사.

일곱째, 사회적 변화에 따른 서비스 분야를 발전시키는데 있어 자신의 전문적 지식과 경험이 정책결정과정에서 기여할 수 있는 책임있는 역할을 하여야 한다.

여덟째, 교정사회사업의 전문적 지식을 발전시키는데 기여하여야 한다.

이러한 과업을 수행하기 위하여 교정사회사업가는 포괄적인 사회사업교육을 받아야 한다. 사회사업실천의 기본구조는 개인, 집단, 지역사회가 그들의 문제를 해결하는데 있어, 이들을 직접 도와 주는 연구, 진단, 평가 및 계획적인 작업의 과정으로 이루어져 있다. 따라서 교정사회사업에서 요구하는 특별한 지식, 기술 및 태도는 교정에만 있는 특유한 역할위치에 대한 사회사업 실체가 갖고 있는 함의를 검토하여야 하며, 전문적으로 교육받은 사회사업가가 교정과업에 적절히 적응함으로써 더욱 고유한 것으로 정착될 것이다.

2) 실천적 교정과업

교정사회사업실제의 적응을 위한 과업은 다음과 같은 4가지가 고려되나, 과연 이러한 과업을 수행하는데 있어 사회사업의 전문성과 관련된 역할인가에 대한 논란이 있다.

첫째, 클라이언트의 법적신분을 제한한 의무규정을 충실히 이행하는지에 관한 정보를 확보하기 위한 조사와 감시를 행한다. 이것은 사회조사과정의 한 변형이다. 그러나 비자발적인 클라이언트를 다루는 특별한 관점을 갖고 있으며, 클라이언트의 자유는 이러한 조사로 인해 더욱 제약받을 것이고, 또한 사생활도 더욱 법적으로 제한된다. 여기에는 또한 조사내용을 기록하는 것을 포함한 특별한 기술이 필요하며, 이러한 기록들은 판결과정과 처우(치료)과정에서 필요한 사항들을 제시하게 된다.

둘째, 클라이언트의 행동을 교정하기 위해 통제의 방법을 사용하여야 한다. 이것은 일반적으로 인식하고 있는 전문적 통제과정의 부분이지만 사회사업가에 의해 사용되어지는 통제이다. 이때 사회사업가가 사용하는 통제는 공권력에 기초하고 있으며, 일반 사회사업의 영역보다 더 광범위한 개인적 기능영역 까지도 침해하는 통제이다.

셋째, 클라이언트의 생활 가치관을 변화시키는데 책임이 있는 법적 권위를 가진 사람으로 활동하여야 한다. 이 과업은 치료적 관계를 수립하는데 중요한 의미를 가진다.

넷째, 교정적인 결정(correctional decision-making)을 하여야 한다. 모든 사회사업가는 결정을 하는 것으로 인식되어 있다. 따라서 전문사회사업가에 의한 적응을 요구하고 있는 교정

사업에도 결정의 국면이 있다. 결정의 본질, 결정의 구조, 그리고 자원이 부족등이 사회사업가가 결정을 하는데 주요 국면이 된다.

그러면 이러한 4가지 적응적 과업에서 가장 중요한 처음 2가지를 좀더 자세히 살펴보자.

(1) 조사와 감시

교정서비스에 있어서 누군가는 클라이언트가 그의 법적 신분을 제약하는 명령을 준수하는지의 여부를 관찰하고 평가하며 보고하여야만 한다. 이러한 과업은 전문사회사업 과업의 분야로 적절한가에 대한 논란이 있지만 다음 3가지 기능이 이러한 활동을 하는데 도움이 될 것이다. ①결정을 내리는데 교정제도가 필요로 하는 정보를 수집하는 것. ②각 클라이언트에 대한 통제와 처우계획의 본질을 결정하게 될 개별화된 진단양식(individualized diagnostic formulation)을 개발하는 것. ③클라이언트에 대한 하나의 통제의 국면 aspect of control 을 제공하는 것. 왜냐하면 클라이언트는 자신의 활동에 대한 관찰이 효율적이라고 인식할 때 자신의 행동을 수정하려는 경향이 있기 때문이다.

사회사업가는 이러한 과업이 요구하는 관찰활동을 하는데 거부하는 경향이 있다. 즉, 이러한 과업은 클라이언트가 관찰되는 것을 원하지 않는 영역에 대한 사실발견을 하는데 주력해야 하는 것을 포함하고 있으며, 클라이언트가 싫어하는 활동을 하도록 하는 결정을 내릴 수도 있기 때문이다. 하지만 이러한 각각의 기능에 있어서 서비스는 지역사회, 교정제도, 그리고 클라이언트들을 위하여 행해지고 있다. 지역사회는 클라이언트가 적절한 결정을 하는데 도움이 되는 충분한 정보에 기초하여 올바르게 취급되어 질때 혜택을 받게되며, 클라이언트는 그의 욕구가 이해되어 지고 그리고 통제와 처우(치료)가 적절히 설계되어 질때 혜택을 받게 된다.

비록 교정직에 종사하는 모든 사람이 정보를 수집하고 보고서를 작성할 수 있지만, 이러한 일들은 의미있는 정보(significant information)를 선택하고, 그것을 평가하여 적절한 통제 및 처우계획이 될 수 있도록 이를 리포트하여 법적 및 전문적 결정 모두의 필요성에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 높은 수준의 전문사회사업의 기술이 요구된다. 또한 조사과정 그 자체가 처우가 시작되는 클라이언트를 도우는데 도움이 되는 기술이 있어야 하며, 그리고 전체 통제과정의 한 부분을 차지할 수 있는 기술이어야 한다. 더욱이 조사 그 자체가 얼마나 많은 정보가 그리고 어떤 종류의 정보가 유용하게 될 것인가를 결정하는 그러한 기술이 되어야 한다.

이러한 모든 이유들 중에서도 특히 강조되어야 할 점은 조사과정이 클라이언트를 위한 회복적인 경험(restorative experience)이 될 수 있는 기술이 요구되며, 기초조사과업이 보호관찰, 가석방에 통합되어야 한다.

(2)통제의 사용

교정사회사업가는 손상된 지위의 회복과 행동 교정 가능성이 높은 클라이언트에게 필요로 되는 통제를 관리하여야 한다. 보호관찰과 가석방에 있어 사회사업가는 통제를 관리하는데 일차적인 책임을 부여받고 있음을 주목하여야 한다. 교정시설에 있어 간수(custody staff)는 기본적인 통제과정을 관리하지만, 사회사업가의 통제관리는 다각적인 국면을 고려하여야 한다. 따라서 교정체계에서 이러한 통제가 사회사업가의 적당한 기능 내지 역할영역에 속하는 것인가에 대한 논란이 지금도 계속되고 있다.

교정사회사업가가 사용하기는 하나 통상적으로 사회사업가의 역할에 잘 통합되지 않는 통제의 몇몇은 다음과 같이 묘사될 수 있다. ①보호관찰 또는 가석방의 취소를 요구하기 위한 결정을 하는 일. ②규칙을 위반한 행위에 대해 적절한 사법 또는 행정기구에 보고서를 작성하는 일. ③클라이언트의 손상된 지위를 통제하는 규칙을 관리하고 그리고 이러한 규칙의 불복종에 따른 벌을 권고하는 일. ④가석방 위원회에 가석방에 대한 활동을 권고하는 일. ⑤불시가정방문을 하는 일. ⑥구금하는 일.

사회사업가는 여러가지의 이유로 전문적 기능의 한 부분인 이러한 통제를 사용하는 것을 거부하는 경향이 있다. 이들 통제는 활동의 자유를 신장시키기 보다는 이동을 제한하기 위한 것이다. 즉 형벌적 사용의 의미가 강하다. 이러한 통제는 사회사업가의 권력과 권위를 보다 강조하고 있어 클라이언트들이 더욱 싫어하고 있으며, 따라서 사회사업가와 클라이언트간의 관계를 더욱 소원하게 만들고 있다. 그 결과 많은 사회사업가는 치료역할과 행위에 대한 통제를 관리하는 책임을 구조적으로 분리되어야 한다고 주장하고 있다.

V. 결 론

우리나라 보호관찰제도에 있어서 가장 근본적인 문제는 법정신은 전문적 성격이 강조되고 있으나, 실제에 있어서는 구조적으로 전문적 성격을 갖을 수 없다는데 있다. 보호관찰에 있어서 업무의 주체는 보호관찰관이다. 그런데 우리나라 보호관찰법은 보호관찰관의 자격요건에 대한 규정이 없다. 그러나 동법 제16조에 보호관찰관은 형사정책학등 보호관찰에 필요한 전문적 지식을 바탕으로 사무를 처리한다고 애매모호하게 보호관찰관의 전문성을 규정하고 있다.

보호관찰제도는 대개 관료적 성격을 지니고 있을 수 밖에 없지만, 효과적인 범죄인의 사회복귀를 위해서는 전문적 성격을 함께 가지고 있다는 것이 강조되어야 한다. 이러한 전문적 성격을 충족하기 위해서는 ①자격을 갖춘 보호관찰심사위원과 보호관찰관이 있어

야 하고, ②이러한 보호관찰기구가 정치적 혹은 부당한 영향력으로 부터 독립성을 가지고, 행정기관 내에서 효율적인 위치를 가져야 하며, ③보호관찰절차가 합리적이여야 한다.

우리나라의 보호관찰제도가 보호관찰의 본래의 기능을 다하고 형사정책에 있어서 명실상부한 「교정의 꽃」으로 정착하기 위해서는 지금의 조직, 인력, 예산, 법체계에 있어서 대대적인 개혁이 요구된다. 먼저 보호관찰소 내지 지소를 전국시·군·구 단위까지 확대되어야 하며, 보호관찰의 주업무를 담당하는 보호관찰관과 보호관찰사의 수를 대폭확대하는 방안 즉 '1:4:40제도'를 도입할 것을 거듭 제안 한다. 이를 위해 보호관찰관 및 보호관찰사 임용규정을 개정하여, 시험과목에 사회사업(복지)학관련과목(예.최소한 사회사업(복지)개론, 개별사회사업론, 집단사회사업론, 지역사회조직사업론중 2과목 정도는 필수)을 위주로 하여 특별채용으로 하여야 한다. 따라서 이들로 하여금 현재 전혀 이루어 지지 않고 있는 판결전조사(PSI)가 반드시 실시되도록 하여야 하고, 보호관찰관의 개입이 경찰수사단계에서 부터 이루어져 나이 어린 피의자들이 필요이상의 불이익을 예방하여야 한다.

현재 보호관찰의 실제적인 역할을 담당하고 있는 보호위원은 전문적인 보호관찰의 역할을 수행하기에는 전문지식 및 기술면에서 불가능하므로 이들을 사회자원의 일환으로 활용하여, 취업알선 및 경제적 후원의 자원으로 활용하는 것이 더욱 바람직 할 것이다.

이러한 일련의 개혁을 하기 위해서는 엄청난 예산의 증대가 불가피하나, 그의 해결책으로는 우선 정부가 범죄문제에 대한 심각성을 더욱 깊이 인식하여 이들이 보호관찰처분을 받지 않고 교도소에 간금되었을 때 소요되는 경비를 감안하여, 이 보다 훨씬 적은 비용으로 더 나은 효과를 거둘 수 있다는 사실을 알고 대폭적인 예산의 증액이 요구된다. 또한 앞에서도 언급하였지만 보호관찰처분을 받는 피의자로 부터 비용을 징수하는 방안을 강력히 제안한다. 이들 피의자들이 보호관찰처분을 받기위해 쓰는 변호사비용을 감안할 때, 보호비용이 징수는 충분히 가능한 제안이며, 이는 보호관찰관이 철저한 사전조사(일종의 PSI)를 통해 가정형편에 맞는 비용을 법원에 제시할 수도 있다.

이외에 많은 개선안이 있을 수 있으나 여기에 제시된 가장 중요하고 시급한 몇가지를 개선안이 이루어 질때 우리나라 보호관찰제도가 한단계 발전하리라 믿는다.