

비행청소년 선도정책의 방향과 향후 과제*

주희중**

본 논문은 비행청소년의 선도를 위해 향후 청소년 정책이 지향해야 할 큰 방향을 제시하고, 이를 위해 가정, 학교, 지역사회, 시민단체, 정부기관 등 각 부문이 담당해야 할 주요 역할과 협력 방안 등을 검토하였다. 우선 향후 청소년정책 수행시 고려해야 할 3대 지표로서 지역사회 중심의 정책시행과 민간부문의 참여 증대, 처우방식의 다원화 등을 제시하였고, 이를 통해 비행이나 범죄로 인해 손상된 제반 관계의 회복에 역점을 두는 '회복위주의 사법처우'로의 대전환이 필요함을 강조하였다. 이러한 큰 틀속에서 민간부문의 참여와 상호협력가운데 지역사회를 중심으로 시행할 수 있는 정책과제로서 가정의 기능강화, 학교의 대처능력 제고, 위험청소년 보호를 위한 지역사회의 노력, 등급화된 처우를 통한 지역사회내 처우, 악성 청소년범죄자에 대한 처벌강화, 정부의 다자간 협력체제 구축방안 등을 검토하였다. 아울러 청소년 관련 정부부처의 향후 역할과 업무의 우선순위 등도 논의하였다.

I. 서론

오늘날 청소년문제는 이미 위험수위를 넘어선 심각한 사회문제로서 대두되고 있다. 청소년문제는 일차적으로는 관련 청소년과 가정, 학교 및 사회의 문제이지만, 나아가서는 우리 사회의 모든 구성원이 당면한 문제이기도 하다. 청소년은 청소년문제를 야기하는 주체이면서 또한 한 사회가 안고 있는 많은 구조적 문제에 의한 피해자이기 때문이다. 따라서 청소년문제의 일차적 책임은 청소년을 올바르게 양육하고 선도해야 할 기성세대와, 유익한 사회환경을 조성하고 청소년의 건전한 육성을 제도적으로 보장하고 뒷받침해야 하는 지역사회와 정부에게 있다.

청소년의 건전한 육성을 제도적으로 보장하는 일은 다양한 삶의 현장에서 구체적으로 적용하고 이행하는 실천적인 과제가 되어야 한다. 이를 위해서는 가정과 학교, 지역사회와 정부가 긴밀한 유대와 협조가 필요하며 이러한 관계 속에서 그들을 보호하고 선도할 수 있는 제도적인 방안을 구체화하는 것이 시급하

* 이 글은 1998년 6월 12일 한국청소년개발원이 주최한 「청소년 육성을 위한 지역별 관계자 워크샵: 청소년 육성의 방향과 과제」에서 필자가 발표한 논문을 수정·보완한 것이다.

** 경기대학교 교정학과 교수

다.

본 논문은 이러한 인식하에서 특히 비행청소년의 보호와 선도를 위해 가정, 학교, 지역사회, 시민단체, 정부기관 등 각 부문이 담당해야 할 주요 역할과 업무 상호협력 방안 등을 검토해 본다.

특히 다가오는 21세기에 있어서 청소년분야뿐만 아니라 형사사법체도의 전반적인 운영 및 정책수행상 거역할 수 없는 시대적 조류로 대두되고 있는 지역사회화community-based, 민영화privatization와 더불어, 오늘날 사법 처우가 지향하는 궁극적 목표로서 범죄로 인해 손상된 각종 관계의 회복에 역점을 두는 '회복위주의 사법처우restorative justice'라는 세 가지의 큰 틀 속에서 향후 청소년 정책이 지향해야 할 방향과 과제를 제시한다.

II. 비행청소년 선도를 위한 향후 정책방향

1. 지역사회 중심의 정책시행 : 지역사회화

* 비행청소년의 보호 및 선도를 위한 정책의 기본 방향을 설정하는데 고려해야 할 주요 사항 중 하나는 어떤 정책이든지 그것이 실효성을 갖기 위해서는 지역사회community를 중심으로 지역에 속한 관련기관들(예: 가정, 학교, 청소년관련기관, 시민단체, 종교단체, 사회복지기관, 자치단체, 경찰·검찰 등)간의 긴밀한 협력과 일치된 노력 속에서 시행되어야 한다는 점이다.

특히 청소년문제는 사회전반과 밀접한 연관성을 지니는 총체적인 문제이기에 타 부문과의 유기적인 협조는 정책수행시 필수적으로 요구되는 요소이다. 따라서 청소년 보호 및 육성 프로그램이 성공적이기 위해서는 지역별로 각각의 필요에 적합한 방향으로 유관기관간의 긴밀한 공조체제 속에서 함께 대처하는 접근방식multi-agency coordinated approach이 필요하다.

이를 통해 지역내에 존재하는 주민 및 자원봉사자, 학교, 각종 시민단체나 청소년기관 등으로부터의 다양한 시설과 조직, 전문 인력을 총동원하면서 지역의 실정에 적합한 특성화된 정책을 시행할 수 있다. 또한 지역사회내의 다양한 처우를 통하여 청소년의 사회체통합을 용이하게 하며 지역사회를 강화함으로써 각종 사회문제를 예방하는 효과도 있을 수 있다.

특히 지역사회에서의 다양한 처우를 통하여 종전의 획일적인 시설내 처우방식에서 전환diversion이나 다양한 중간처벌intermediate sanctions 프로그램 등

을 활용함으로써 처우의 다양화*diversification*도 이룰 수 있다. 이러한 지역사회화는 민영화와 그 궤를 같이 하여 동시에 추진되고 있으며 오늘날 각종 사회정책 전반에 걸친 중요한 변화로 인식되고 있다.

2. 민간분야의 참여확대를 통한 체계적 역할 분담: 민영화

최근 정부의 주요 정책수행에 민간분야의 참여가 증가하고 있다. 특히 청소년 관련 업무나 소년 및 형사 사법제도의 정책시행에 있어서는 시민단체, 종교단체, 사회복지기관, 자원봉사자, 민간기업 등의 민간부문의 참여와 협조는 더욱 중요하다.

민영화*privatization*란 정부가 기존에 수행해 왔던 전통적인 업무를 단순히 민간에 이양하는 것*be civilianized*이 아니라 일부를 계약*contracting out*에 의해 민간에 위임¹⁾하여 대리적으로 수행하는 것을 말한다.

이는 민간의 전문적 지식이나 기술, 자본을 최대한 활용하면서 인적·예산상의 한계로 인해 정부가 직접 수행하지 못하는 각종 서비스를 제공하고, 또한 민간분야의 참여를 통하여 공공 서비스의 질적 향상도 이룰 수 있는 등의 장점이 있다. 또한 정부조직의 관료주의적 비효율·비전문성, 예산·조직·운영상의 경직성, 공공 서비스의 질적 저하 등 제반문제를 해결하는 데도 도움이 된다. 특히 청소년문제처럼 일선에서 활동하고 있는 청소년단체나 시민단체 등 민간활동에 대한 의존도가 높은 경우 민간분야의 역할은 더욱 중요하다.

따라서 정부는 정책의 큰 방향과 틀을 제시하고 구체적인 보호 및 선도 활동은 일선에서 활동하고 있는 각종 청소년관련 단체들이 효율적으로 잘 수행할 수 있도록 측면에서 지원하는 것이 필요하다. 건전한 청소년단체에 대한 재정적인 지원과 동시에 철저한 사전지도 및 사후감독, 프로그램의 개발 및 보급 등을 통해 서비스의 질을 관리할 수 있다. 이러한 민간의 참여를 통해 정부는 민간과의 체계적 역할분담을 통해 업무를 효율적으로 수행할 수 있고, 적은 비용으로 다양한 양질의 서비스를 제공하면서 전반적인 정책의 실효성도 높일 수 있다는 장점이 있다.

3. 회복위주의 사법처우

‘회복위주의 사법처우*restorative justice*’란 특정 범죄와 관련된 모든 당사자들

1) 외국의 경우, 대체로 민간에게 위임할 때 정부는 엄격한 기준을 제시하고 이의 엄정한 집행을 위한 사전지도 및 사후감시 등의 제도적 보완장치를 수반하고 있다.

이 함께 참여하여 범죄의 피해와 그로 인한 후유증 등을 해결하려는 새로운 시도이다. 이는 범죄에 대한 인식과 대응방식에 대한 발상의 대전환이며, 종전의 형사사법 처우에 대한 하나의 대안으로 제시되고 있다. 회복위주의 사법처우는 그 용어가 의미하듯이 범죄에 의해 야기된 피해에 초점을 맞추어, 피해자에게는 범죄로 인한 피해를 회복하도록 도우며, 범죄자들에게는 그들의 범행과 범행이 야기한 해악에 대해 책임을 지도록 요구한다. 지역사회와 정부는 공동 노력을 통해 피해자와 가해자가 사회내에 재통합되도록 하는 일에 역점을 두고 있다.

이러한 접근방식은 범행을 보다 포괄적으로 이해하려고 시도한다. 범죄를 단지 법의 위반*violation of law*이라고 보기 보다는, 범죄자가 피해자, 지역사회 및 그 자신에게 입힌 피해에 초점을 맞추어 이해한다. 즉, 지금까지는 소년 또는 형사사법제도의 주요 관심은 어떤 법이 위반되었고 따라서 어떤 처벌이 적합한가를 결정하는 것이었던 반면에, 회복위주의 사법처우에서는 범죄로 인한 인간관계의 위반*violation of human relationship*에 초점을 맞추어 범죄에 의해 손상된 피해를 회복하는 일에 역점을 두고 있다. 또한, 종전의 사법제도의 처우방식이 응징적*retributive*, 강제적*coercive*, 사후대응적*reactive*이었던데 반해, 새로운 접근방식은 복구적*reparative*, 협동적*cooperative*, 사전예방적*proactive*인 방식을 활용하고 있다.²⁾

한편 지금까지는 정부와 가해자가 범죄사건의 주 당사자이었던데 반해, 이 접근방식에서는 피해자와 그 가족, 지역사회도 당사자로서 참여한다. 프로그램의 성공여부는 얼마나 많은 처벌이 가해졌는가 보다는, 얼마나 많은 피해가 회복되고 예방되었는가에 있다. 또한 범죄에 효과적으로 대응하고 범죄를 예방하기 위해서는 정부에게 모두 일임하는 것보다 지역사회가 참여하는 것이 중요하다고 인식한다.

오늘날 강력한 소년사법제도가 중비행, 폭력성 및 만성적 비행에 성공적으로 대처하기 위해서는 위험요소*risk factors*를 줄이고 보호적인 요소*protective factors*를 늘려야 한다. 강력한 소년사법제도는 유망하고 효과적인 프로그램에 대한 연구와 평가를 토대로 구축되어야 하는데, 이는 '균형적이며 회복위주의 사법처

2) 회복위주의 사법처우에 관한 자세한 논의는 다음의 논문을 참조하십시오: Nicola Baker(1994), "Mediation, Reparation and Justice," in *Relational Justice: Repairing the Breach*, edited by Jonathan Burnside and Nicola Baker. Winchester: Waterside Press; G. Bazemore and M. S. Umbreit(1994), *Balanced and Restorative Justice*. Washington D. C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention; Gordon Bazemore(1997), "After Shaming, Whither Reintegration: Restorative Justice and Relational Rehabilitation," in *Restorative Juvenile Justice*, edited by Gordon Bazemore and Lode Walgrave. Monsey, NY: Criminal Justice Press.

우***balanced and restorative justice***'라는 개념적 틀에 의해 추구될 수 있다.³⁾

소년사법에 대한 '균형적이며 회복위주의 사법처우'는 '지역사회 보호*community protection*', '책임감*accountability*', '능력개발*competency development*'이라는 세 가지의 상호 연관된 목표로 구성되어 있다. '책임감'은 청소년 범죄자들이 그들의 범행에 대한 처벌을 받고, 피해자 및 해당 지역사회에 보상해야 할 필요성을 의미한다. '능력개발'은 청소년 사법제도에 들어온 청소년들은 보다 생산적이고 책임있는 시민이 되어서 나와야 한다는 것을, '지역사회보호'는 소년사법제도가 공공안전을 확보할 수 있어야 함을 의미한다.

지금까지 소년사법제도는 청소년의 최상의 이익을 보호한다는 명분하에 전통적으로 개별 청소년 범죄자의 정상이 참작되고 책임을 묻거나 처벌하기 보다는 처우에 역점을 두어왔다. 비행사건의 검토도 일반적으로 청소년들의 비밀을 보장하고 재판과정에서 피해자를 배제하기 위해 비밀리에 수행되어 왔고, 당사자주의인 형사법원에 비해 피해자의 피해 진술에 덜 의존하였다.

최근 회복위주의 소년사법제도에서는 지역사회 봉사 및 배상*restitution* 프로그램 등 비행청소년의 책임을 강조하는 지역사회내에서의 다양한 프로그램을 활용하고 있다. 이러한 프로그램들은 청소년들이 사회와 피해자들에 대해 그들의 채무를 지불함으로써 자신의 행동에 대해 책임을 지도록 하고 있다. 또한 회복위주의 사법처우를 통해 범죄로 인해 손상된 각종 사회적 관계를 회복하는 일에 역점을 두고 있다.

위에서 언급한 지역사회화, 민영화, 회복위주의 사법처우라는 3대 관점에서 다양한 민간 부문의 참여와 긴밀한 연대속에서 지역사회를 중심으로 시행할 수 있는 비행청소년 보호 및 선도 정책의 주요 과제를 제시하면 다음과 같다.

III. 비행청소년 선도정책의 주요 과제

1. 가정의 기능강화를 위한 지원강화

각종 청소년문제의 근본적인 해결을 위해서는 무엇보다도 가족의 청소년 보호 및 선도 역량을 강화하는 것이 중요하다. '매도 맞아본 사람이 잘 때린다'라는 말이 시사하듯이, 비행청소년의 경우 그들 자신이 가정에서의 폭력, 무관심, 학

3) G. Bazemore and M. S. Umbreit(1994), *Balanced and Restorative Justice*. Washington, D. C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.

대 등에 의한 피해자인 경우가 많다.⁴⁾ 따라서 가정에서 청소년들이 건전하게 성장하고 양육될 수 있도록 가정의 기능을 강화하는 것이 중요하며, 비행청소년 자녀를 둔 가족을 대상으로 하는 가족중심의 프로그램을 마련하여 가족이나 부모의 자녀양육 능력을 신장시키기 위한 노력이 요청된다.

미국의 경우 각 지역별로 ‘지역사회가 운영하는 청소년센터community-run youth center’를 건립하여 문제 청소년의 조기진단 및 임시주거 마련, 상담서비스 등 청소년 보호를 위한 다양한 프로그램을 제공하고 있다. 또한 ‘가족을 강화하는 프로그램family strengthening programs’ 등을 개발·운영함으로써 문제를 사전에 예방하는데 활용하고 있다.⁵⁾

흔히 청소년 비행의 경우 많은 부분이 가족내의 문제에 뿌리를 두고 있다는 전과 대다수의 지위비행 청소년의 경우 국가의 개입이 자칫 별다른 도움없이 형사사법의 망만 확산net-widening시키는 부작용을 야기할 수 있다는 점을 고려한다면 가족내의 분쟁해결과 조정프로그램 등을 통해 가족의 유대를 강화하는 각종 프로그램의 활용은 의미가 크다.

현재 우리의 경우, 오갈 곳이 없이 버려진 청소년들을 수용하여 안전한 은신처를 제공하면서 상담, 사회와 학교에 대한 적응·지원 등의 서비스, 실질적인 도움을 줄 수 있는 쉼터나 양육원foster care center 등이 절대적으로 부족한 상태이다. 따라서 지역사회내의 종교단체, 사회복지기관, 각종 시민단체, 자원봉사자 등이 자치체 및 지역 언론과의 긴밀한 협조하에서 지역내의 다양한 인적·물적 자원을 총 동원하고 각종 시설을 잘 활용·운영한다면 정부의 큰 지원없이도 이러한 프로그램을 운영하는 것이 가능할 것이다.

2. 청소년문제에 대한 학교의 대처능력 강화

1) 상담교사의 확충 및 권한 강화

가정과 더불어 학생문제의 일차적 담당자인 학교가 주도적으로 학생선도의 기능을 담당하기 위해서는 학교의 대처능력을 강화하는 것이 필요하다. 특히 학교 폭력 문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 전문지식과 상담훈련을 받은 상담전담교사의 확충과 권한 강화가 필요하다. 상담을 통해 학생선도의 기능을 실질적으로 강화하기 위해서는 학년별 상담전담교사가 필요하며, 이를 위해서는 정부

4) T.P. Thornberry(1994), *Violent Families and Youth Violence*, Fact Sheet # 21. Washington, D. C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, U.S. Dept. of Justice.

5) Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention(1995), *Delinquency Prevention Works*, U.S. Department of Justice.

의 재정적 지원이 요청된다.

일본의 경우 1995년부터 정부가 예산을 지원하면서 1개 현(우리나라의 도에 해당)당 3개교에 시범적으로 실시하고 있는 「스쿨 카운슬러」school counselor 제도가 긍정적인 효과가 있는 것으로 평가됨에 따라, 1996년에는 3배의 규모로 확대하였고, 1997년에는 전국의 초·중·고등학교를 합쳐 약 1,000개 학교로 확대 실시중에 있다.⁶⁾ 임상심리의 지식과 경험이 있는 전문가를 학교에 본격적으로 배치하는 이 제도는 문제행동의 예방·발견·대처에 효과적이어서 확대 실시와 함께 교사, 보호자, 관련기관과의 연계협력 방안도 강구하고 있다.

우리나라의 경우도 외국에서 이미 효과가 있는 것으로 확인된 학교상담원이나 전문상담교사 등을 별도로 채용하여 학교폭력 문제가 심각한 지역부터 우선적으로 배치하면서 점차 확대하는 방안을 추진할 필요가 있다. 또한 상담교사의 자격요건을 강화하고 권한을 제도적으로 보장해야 한다. 상담교사의 요청이 있을 시에는 사법 당국에서 협조하는 제도적 장치가 필요하며, 경찰이나 소년사법 기관과 학교의 전문상담교사와의 긴밀한 연계속에서 학교와 정부가 학교폭력에 효과적으로 대처할 수 있는 채널을 구축할 필요가 있다.

2) 학교중심의 다양한 비행예방 프로그램

청소년폭력에 대한 실태조사 결과에 의하면, 학교폭력의 발단이 되는 행동은 주로 대수롭지 않은 무시나 놀림, 사소한 의견차 등이 많으며, 폭력은 주로 이는 청소년들간에 우발적으로 발생하고 있다. 일반적으로 학교폭력의 장소로는 학교와 집, 학교주변 등이 가장 많으며, 폭력의 주요 형태에는 발로차기, 주먹으로 때리기 등이 포함된다. 대부분의 폭력사건은 15분 이내에 끝나며, 폭력사건 현장에 또래집단이 함께 있는 경우가 많으며, 이들은 싸움을 말리기보다는 오히려 폭력을 부추기거나 각각의 편을 들이므로서 폭력사건을 악화시키는 경우가 많다.⁷⁾

청소년폭력 사건에 관한 이러한 지식들은 분야별로 폭력예방을 위한 노력과 필요한 정보를 제공할 수 있다. 특히 학교폭력의 발단이 놀림이나 무시와 같은 매우 사소한 일에서 비롯된다는 사실은 이러한 행동을 줄이기 위한 노력을 통해 폭력도 줄일 수 있음을 시사하고 있다. 즉, '사회성 향상을 위한 교과과정social skill curriculum'을 개설하고 사건의 발단이 될 만한 각종 행위를 엄격히 금하

6) 일본 문부성(1996), 「이지메 문제에 관한 종합적인 대책에 대하여: 지금이야말로 아동들을 위해 우리 한 사람 한 사람이 행동할 때이다」.

7) 청소년폭력예방재단(1998), "청소년폭력 관련자료 비교분석"(미발간 보고서); National Institute of Justice(1997), "Violence Among Middle School and High School Students: Analysis and Implications for Prevention," U.S. Department of Justice.

는 사전교육과 폭력의 목격시에는 폭력을 중단하도록 중재하는 교육 등을 통해서 학교폭력의 감소와 악화를 막는데 기여할 수 있다.

실제로 미국의 경우는 학교에서 ‘학교 중심의 갈등 해결 프로그램school-based conflict resolution programs’이나 ‘학교 중심의 폭력예방 프로그램school-based violence prevention programs’ 등을 실시하고 있다.⁸⁾ 폭력이 가장 빈번히 발생하는 장소가 학교(특히 교실)와 집이라는 사실은 폭력예방에 있어서 교사와 부모의 역할이 매우 중요함을 의미한다. 특히 교사들은 교실에서 학생 동료간에 원만한 관계를 수립하기 위한 각종 프로그램들을 개설하여 학생들을 효과적으로 교육시킬 수 있는 좋은 위치에 있다. 따라서 이들은 폭력의 현장에 있을 가능성이 가장 많은 자들이기에 갈등 해결을 위한 각종 훈련프로그램의 주 대상자들이 된다.

3) 학교의 운영개선: ‘아동의 입장에 선 학교운영’ 및 ‘열린 학교로의 전환’

오늘날 입시위주의 교육제도와 공급자 중심의 학교운영은 많은 학생들에게 공부에 대한 압력과 그로 인한 부적응을 초래하면서 청소년비행의 한 요인을 제공하고 있다. 폭력이나 이지메를 허용하거나 일으키지 않는 학교를 만들기 위해서는 끊임없는 학교의 운영·개선이 필요하다. 이를 위해서는 「아동의 입장에선 학교운영」, 「열린 학교」 등으로의 전환이 시급히 요청된다. 즉 학생의 입장에서 학교운영의 기본 방침을 설정하고 운영을 개선해 나가며, 학교폭력의 정보를 보호자나 지역사회에 제공하는 등의 노력은 문제의 해결을 위해서 매우 중요한 사안이 되고 있다.

또한 교직원간의 체계적인 역할 분담과 책임의 명확화 등도 필요하다. 학교는 필요시 학부모, 담임, 학생지도주임, 보건주임, 양호교사, 교감, 스쿨카운슬러, 정신과 의사 등의 전문가로 구성되는 협의체를 구성하여 학생의 상황에 관련된 정보교환과 그에 입각한 종합적인 분석과 대처 방안을 제시할 필요가 있다. 또한 피해 아동에 대한 배려로서, 전학조치나 긴급피난으로서의 결석, 학급교체 등을 보다 신속적으로 허용하고, 이지메를 하고 있는 학생에 대해서도 출석정지 등의 엄격한 조치 등을 시행할 필요가 있다.

3. 위험 청소년에게 긍정적인 삶의 기회부여

기존의 연구결과에 의하면, 청소년들에게 삶의 올바른 방향을 제시하고 긍정

8) Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention(1996), *ibid.*

적인 삶을 위한 기술을 개발하며, 폭력이나 비행에 연루될 위험요소를 제거하면서 지역사회내의 각종 일에 참여할 수 있는 기회를 부여하는 지역중심neighborhood-based의 종합적인 프로그램은 폭력이나 비행 억제에 매우 효과적인 방법이라고 알려져 왔다.⁹⁾

따라서 위험 청소년at-risk youth과 지위비행 청소년에게 범죄예방과 도움을 제공할 수 있는 '통합적인 예방 및 중재 프로그램integrated prevention and intervention programs'을 초기에 시행하는 것은 매우 중요하다. 그 이유는 첫째, 많은 경험적 연구결과가 제시하듯이 비행의 예방이 비용 효과면에서 우수하다는 점이고, 둘째, 사후처방보다는 예방활동이 더 효과적이라는 점 때문이다.¹⁰⁾

이러한 프로그램은 비행으로 유도하는 각종 '위험요소¹¹⁾'를 줄임과 동시에 청소년의 '책임감' 고양과 '능력개발'을 통해 건전한 생활을 하도록 하는 등 '보호적인 요소'를 강화함을 목적으로 한다.

현재 외국에서 시행되고 있는 프로그램에는 무단결석 감소, 스승제도mentoring, 분쟁조정, 방과후 개인교습, 직업훈련, 오락, 문화활동 등이 있다. 특히 이러한 프로그램들은 학교와 지역사회내의 다목적 가족자원family resource이나 이웃센터neighborhood center 등의 청소년지도자들과 연계하여 시행되고 있다.

4. 즉각적인 개입과 등급화된 처우를 통한 대다수의 비행청소년 보호

오늘날 청소년 비행자에 대한 처우는 사소한 비행minor offense이나 지위비행status offense의 경우처럼 가벼운 청소년비행자에게는 지역사회내의 다양한 전환프로그램에 우선적으로 투입하도록 의무화하고, 단지 이러한 처우시설에서의 실패자들만 소년법원에서 처리하는 방안이 일반화되고 있다.

왜냐하면 사소한 비행이나 지위비행의 경우 대부분은 범법행위로 연결되지 않기에 이들에 대한 대책은 국가 공권력에 의한 형사사법적 처우보다는 지역사회와 각종 시민단체에 의한 비공식적인 처우를 통해 이들을 보호하고 성인으로 자

9) 이에 관한 구체적인 연구결과는 다음의 논문들을 참조하시오: G. M. Camp and C. G. Camp(1990), *Corrections Yearbook: Juvenile Corrections*, Criminal Justice Institute; M. W. Lipsey(1992), "Juvenile Delinquency Treatment: A Meta-analytic Inquire into the Variability of Effects," in T.D. Cook et al., eds. *Meta-Analysis for Explanation: A Casebook*, Russel Sage Foundation; J. D. Hawkins and R. F. Catalano(1993), "Communities That Care: A Risk-Focused Approach to Reducing Adolescent Problem Behaviors," Developmental Research and Programs, Inc; M. A. Cohen(1994), *The Monetary Value of Saving a High-Risk Youth*, The Urban Institute.

10) Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention(1995), *Delinquency Prevention Works*.

11) 이러한 위험요소는 청소년의 삶에 주요한 영향을 미치는 다섯 영역-이웃(지역사회), 가정, 학교, 친구 및 개인적 특성-의 파괴로부터 기인한다(Hawkins and Catalano, Jr. 1992).

렵하는데 장애가 되는 위험 요소들을 감소시키는 방향으로 나아가는 것이 바람직하기 때문이다.

특히 오늘날 각종 청소년보호 정책의 수행에 있어서 지역사회의 보호와 청소년의 책임감 고양은 매우 중요한 두 요소이다. 미국의 경우 이러한 목적을 가지고 각종 청소년단체나 소년사법기관들은 무단결석, 가출runaway, 학교중도탈락school dropout, 폭행이나 기타 일탈행동으로 이송된 비행청소년들에게 다양한 서비스를 제공하고 있다. 지역내의 청소년단체들과 소년사법기관은 비행청소년이 지역사회에 부과하는 위험을 평가할 수 있는 적절한 심사수단을 가지고, 재활교육의 필요성, 일탈행위의 성격, 처우의 필요성 등에 따라 '등급화된 처우graduated treatment'를 제공하고 있다.

이러한 제도를 효과적으로 시행하기 위해서는 '청소년관련 각 분야의 다양한 전문가로 구성된 심사팀multidisciplinary assessment teams'과 한 시설에서 다양한 서비스를 제공하는 '심사센터assessment centers' 등이 필요하다. 심사팀과 심사센터는 개별 청소년의 처우와 사회복귀를 위해 필요한 도움의 종류와 지역사회에 대한 위험도 등을 평가하는 역할을 수행한다. 이를 통해 문제청소년을 소년사법제도에 이송하거나 청소년관련 단체 등으로 전환(轉換)하여 개인에게 가장 효과적이며 비용도 절약할 수 있는 다양한 처우방식을 채택하고 있다.¹²⁾

최근 미국의 '소년사법 및 비행예방청Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention: OJJDP'에서 발간한 '연방 소년사법 시행계획National Juvenile Justice Action Plan'에는 이러한 차등적인 처우 시스템이 비행청소년에게 필요한 '처우와 책임감 고양'이라는 두 목표를 달성하기 위해 매우 바람직하다고 주장하면서, 3단계의 등급화된 처우를 제시하고 있다.¹³⁾

- 초범의 경우 비행 청소년들이나 다수의 비폭력 범죄의 재범자들의 경우는 즉각적인 개입immediate intervention 실시(예: 지역사회 배상, 전환 프로그램, 주간 처우센터, 보호위주의 감시 프로그램 실시 등)
- 초범 및 재범의 중범죄 청소년, 일부의 강력범죄 청소년에게는 중간처벌intermediate sanctions 부과(예: 거주식이나 비거주식의 지역사회내 프로그램, 주말구금, 집중감시, 보호관찰, 병영식 캠프 등)
- 강력범죄 청소년이나 반복적인 중범죄 청소년에게는 엄중한 감금secure confinement 실시(예: 지역사회내의 소규모의 강력한 처우시설에 감금이나

12) G. Pratt(1994), *Community-based Comprehensive Wrap-around Treatment Strategies*, Unpublished Memorandum.

13) Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention(1996), *Combating Violence and Delinquency: The National Juvenile Justice Action Plan*.

필요시에는 직업학교, 캠프, 농장에의 구금 등)

처우수준의 결정은 비행의 유형, 비행경력, 비행자의 처우 및 재활의 필요성 등에 의해 이루어지며, 처벌을 받고 지역사회로 복귀한 청소년에 대한 집중적인 사후관리*aftercare* 프로그램도 운영되고 있다.

실제로 미국의 경우 청소년문제 예방을 위한 종합적인 연합 전략을 수립하고 시행하는 일에 자치단체의 고위공무원, 지역사회내 지도자, 청소년관련 단체, 청소년 그룹, 피해자 등이 함께 참여하고 있다. 지역사회내의 지도자들은 가칭 ‘청소년비행 예방을 위한 정책위원회’ 등을 구성해서 비행에 대한 위험요소를 평가하고, 현재의 청소년 프로그램, 법과 조례 등을 재검토하고, 서비스 전달상의 문제를 확인하는 등의 일을 수행하고 있다.

우리도 청소년관련 분야의 다양한 멤버로 구성된 민간차원의 평가팀을 구성해서 청소년의 사회에 대한 위험도와 도움의 필요성 등에 따라 차등적으로 처우하는 등급화된 처우 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 현재 소년사법제도내에 공식적인 기구로 소년분류심사원이 있지만 다양한 분야의 전문가로 구성된 전문화된 심사기관이라기 보다는 다소 비전문적인 행정관료들에 의한 행정처리 기관이라는 한계가 있다.

5. 악성 청소년 범죄자는 형사사법제도로 이송: 처우의 이원화

최근 청소년범죄가 나날이 흉포화되면서 비행청소년에 대한 처우는 점차 이원화되고 있다. 비교적 가벼운 비행의 경우는 공식적인 소년사법기관의 개입을 지양하고 비공식적인 지역사회내의 처우 프로그램에서 선도*go soft approach*하려는 반면에, 심각한 범죄를 저지른 범죄소년은 형사법원에 이관하여 더욱더 엄격히 처벌*get tough approach*하는 방향으로 분리 처우되고 있다. 이는 일부의 악성범죄자들(중범죄·폭력범죄·만성범죄자 등)을 비교적 관대한 소년사법제도에서 격리시킴으로서 사회를 보호하고, 처우를 통해 사회로의 재복귀가 가능한 대다수의 가벼운 비행청소년들을 보호하는 것이 필요하다는 판단에서 진행되고 있다.

미국의 경우 악성 청소년 범죄자에 대해서는 소년사법제도를 확장하는 두 단계의 시스템을 운영하고 있다. 연령이나 범죄유형, 범죄경력 등에 따라 보다 심각한 범죄자에게는 검사가 형사법원에 직접 제소할 수 있는 재량권을 부여하거나, ‘혁신적인 혼합 양형제도*innovative blended sentencing*’를 통해 범행경력과 연령에 따라 청소년으로서 그리고 성인으로서의 복합적인 제재를 연계하여 부과

하는 방안도 활용되고 있다.¹⁴⁾

즉, 청소년 선도처분 *juvenile disposition*과 유예된 형사처분 *suspended criminal sentence*을 동일 연속선상에서 함께 부과함으로써 범죄소년에게 사회복귀를 위한 동기를 부여하고, 감독을 강화해서 양형의 조건을 위반할 시에는 성인사법 기관에서 구금형을 받게 한다. 이처럼 양형을 탄력적으로 운영함으로써 형사법원 판사는 소년법원의 처우프로그램을 청소년 선도를 위한 최후의 기회로 활용하고 있다.

6. 정부내 다자간 협력체제 구축

정부는 가정, 학교, 지역사회 등이 각자의 역할을 다할 수 있도록 지원책을 마련하고 보다 근본적으로 청소년문제를 해결할 수 있는 교육제도 및 사회환경 개선 등을 위한 구체적인 프로그램을 제시해야 한다. 특히 이러한 정부의 노력은 여러 부처(예: 청소년보호위원회, 교육부, 문화관광부, 경찰·검찰, 법원, 시·도의회 등)와 관련되어 있어 관련 부처간의 긴밀한 협조체제가 필수적이다.

실제로 프랑스나 일본의 경우, 교육부는 학교폭력의 예방을 위한 노력의 새로운 주체로서 주요한 역할을 담당한다. 프랑스의 경우 국가기관들간의 장벽을 제거하기 위해 각 장관들의 권한하에 도지사, 검찰총장과 지방경찰청장, 학구장 및 학구장학사 등이 참석하는 회의를 개최하도록 되어 있다. 프랑스 정부의 이러한 노력은 문화부, 청년-체육부 등과도 연계되어 빈민구역에 있는 청소년들에게 문화·스포츠의 접근기회를 확대하고 있다.¹⁵⁾ 일본의 교육위원회도 아동복지, 청소년 인권옹호, 경찰, 의료 등의 관계상담기관과 학교가 보다 긴밀한 협력관계를 강화할 수 있도록 정기적인 정보교환, 연구협의회 구성 등을 통해 각종 지원활동을 강화하고 있다.¹⁶⁾

또한 정부는 아동학대 예방과 학대아동의 보호를 위한 다양한 활동을 전개할 필요가 있다. 학대가 발생한 경우 문제의 확인, 진단, 처방, 사후관리에 이르는 전 과정이 체계적으로 실시될 수 있도록 '아동보호서비스 *child protection service*' 제도를 조속히 도입하고 하위 전달체제를 확립하여야 한다. 아동학대와 성폭력 예방의 경우도 학교폭력 정책과 마찬가지로 국가 공공기관, 지방자치단체, 시민

14) C. W. Thomas and S. Bilchik(1985). "Prosecuting Juveniles in Criminal Courts: A Legal and Empirical Analysis." *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 76(2), pp. 439-479.

15) 프랑스 교육부, 「정부의 학교폭력 퇴치안」, 1998.

16) 일본 문부성(1996), 「이제에 문제에 관한 종합적인 대책에 대하여: 지금까지야말로 아동들을 위해 우리 한 사람 한 사람이 행동할 때이다」.

단체 간의 긴밀한 연계가 매우 중요하다.

프랑스의 경우, 1997년 3월에 제정된 ‘아동학대와 성폭력 퇴치를 위한 정부부처간의 협조’에 관한 법령은 교육부 직원의 주도적 역할과 타부처 관계자들과의 연계성을 명시하고 있다. ‘학대받는 아동을 위한 정부 각 부처 상주팀GPIEM’의 구성원인 부처들이 행동에 옮겨야 할 틀과 시행방식 등도 규정되어 있다. 또한 시·도의회 의장은 시장이나 도지사와의 협의 후에 사법당국이나 지방 국가기관들과 연계하여 학대받는 청소년들에 관한 정보를 수집하고 위급상황에 대처할 대책을 마련하도록 되어 있다.

IV. 결론 및 제언

위에서 언급하였듯이 21세기를 맞이하면서 청소년정책은 물론이고 형사사법제도 전반에 걸쳐서 거역할 수 없는 큰 흐름으로 제기되고 있는 것이 ‘지역사회화’, ‘민영화’, ‘다양화’이다. 또한 이러한 3개의 축을 통해 종전 처벌위주의 처우 방식에서 범죄로 인해 손상된 각종 관계를 회복하려는 ‘회복위주의 사법처우’라는 새로운 방향으로 전환하고 있다.

‘지역사회화’란 지금까지 형사사법 정책의 범집행 장소가 지역사회와는 고립된 시설내 처우 *institutional treatment* 위주에서 점차 지역사회내 처우 *community-based treatment*로 전환되고 있음을 의미한다. 지역사회가 중심이 되어 지역내의 다양한 시설과 조직, 전문 인력을 활용하여 지역실정에 적합한 개별화된 처우를 제공할 수 있고, 이를 통하여 처우자의 사회복지를 용이하게 하며 지역사회 강화를 통한 사회문제의 예방효과도 있다는 등 여러 장점이 있다.

‘민영화’란 각종 정책의 시행주체가 기존의 정부주도에서 민간에로의 위임을 통해 점차 민간의 참여가 확대되고 있음을 의미한다. 이는 민간의 전문적 지식이나 기술, 자본을 최대한 활용하면서 인적·예산상의 한계로 인해 정부가 수행하지 못하는 각종 서비스를 제공하며, 또한 민간분야의 참여를 통하여 공공 서비스의 질적향상도 이룰 수 있는 제반 장점이 있기 때문이다.

한편 ‘다양화’란 법 집행 방식에 있어서 종전의 획일적인 처우나 처벌에서 탈피하여 처우자의 필요에 부합하면서 정책효과도 극대화할 수 있는 다양한 중간 처우(中間處遇)나 각종 전환(轉換)프로그램으로의 전환을 의미한다.

지역사회화, 민영화, 다양화의 3대 추세는 각각 그 궤를 같이하여 동시에 진행되고 있으며 향후 청소년문제 해결을 위한 정부의 각종 정책수립 및 시행시 고

려해야 할 주요한 지침을 제시하고 있다. 따라서 향후 비행청소년의 보호 및 선도를 위한 구체적인 일들은 지역사회를 중심으로 지역내의 가정, 학교, 각종 시민단체, 자치체, 정부기관 등의 다양한 인적·물적 자원을 총동원하고, 각 부문간의 긴밀한 협력속에서 시행될 때 그 효과가 배가 될 수 있을 것이다.

이제 청소년정책 관련 각종 정부기관은 인력 및 예산의 제약속에서 제반 업무를 직접 수행해야 한다는 고정관념에서 탈피할 시점에 도달하였다. 정부는 큰 틀을 제시한 후 각 지역사회를 중심으로 각종 관련 부문들이 잘 시행할 수 있도록 예산을 지원하고 철저한 사전지도 및 사후감독, 주요 프로그램 개발 및 보급하는 방향으로 업무의 우선순위를 전환하는 것이 필요할 것이다.

실제로 미국의 경우, 청소년관련 정부부처 예산중 상당 부분은 지역사회내의 각종 청소년단체의 운영을 지원하며 그들이 잘 활동할 수 있도록 프로그램을 개발·보급하고 각종 중요사업을 후원하도록 되어 있다. 이러한 사실은 향후 청소년관련 정부부처의 예산편성 및 업무수행에 시사하는 바가 크다고 본다.

참 고 문 헌

- 일본 문부성(1996), 「이지메 문제에 관한 종합적인 대책에 대하여: 지금이야말로 아동들을 위해 우리 한 사람 한 사람이 행동할 때이다」.
- 청소년폭력예방재단(1998), “청소년폭력 관련자료 비교분석”(미발간 보고서).
- 프랑스 교육부(1998), 「정부의 학교폭력 퇴치안」.
- Baker, Nicola(1994), “Mediation, Reparation and Justice,” *Relational Justice: Repairing the Breach*, edited by Jonathan Burnside and Nicola Baker. Winchester: Waterside Press.
- Bazemore, Gorden(1997), “After Shaming, Whither Reintegration: Restorative Justice and Relational Rehabilitation,” in *Restorative Juvenile Justice*, edited by Gorden Bazemore and Lode Walgrave. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Bazemore, Gorden and M. S. Umbreit(1994), *Balanced and Restorative Justice*, Washington, D. C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Camp, G. M., and C.G. Camp(1990), *Corrections Yearbook: Juvenile Corrections*, South Salem, NY: Criminal Justice Institute.
- Cohen, M. A(1994), *The Monetary Value of Saving a High-Risk Youth*, Washington, D.C. The Urban Institute.
- Hawkins, J. D., and R. F. Catalano(1993), *Communities That Care: A*

- Risk-Focused Approach to Reducing Adolescent Problem Behaviors.* Seattle, WA: Developmental Research and Programs, Inc.
- Lipsey, M. W.(1992), "Juvenile Delinquency Treatment: A Meta-analytic inquire into the Variability of Effects." in T.D. Cook et al., eds. *Meta-Analysis for Explanation: A Casebook*, NY: Russel Sage Foundation.
- National Institute of Justice(1997), *Violence Among Middle School and High School Students: Analysis and Implications for Prevention* Washington, D.C.: U. S. Department of Justice.
- Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention(1996), *Combating Violence and Delinquency: The National Juvenile Justice Action Plan.* Washington, D. C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, U.S. Dept. of Justice.
- Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention(1995), *Delinquency Prevention Works.* Washington, D. C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, U.S. Dept. of Justice.
- Pratt, G(1994), *Community-based Comprehensive Wrap-around Treatment Strategies*, Unpublished Mimeograph.
- Thomas C. W. and S. Bilchik(1985), "Prosecuting Juveniles in Criminal Courts: A Legal and Empirical Analysis," *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 76(2), pp. 439-479.
- Thornberry, T.P.(1994), *Violent Families and Youth Violence*, Fact Sheet # 21. Washington, D. C.: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, U.S. Dept. of Justice.

ABSTRACT**The Direction for the Use of Prevention and Treatment
Programs for Jevniles**

Joo, Hee-Jong

This article examines the future direction and tasks of the prevention and treatment programs for delinquent juveniles. Achieving restorative justice through community-based programs, privatization, and diversification in the way of treatment was suggested, as an important direction to which new policy orient. Primary tasks and aims at which these programs attempt to achieve include strengthening family; improving schools' ability to cope with delinquency; protecting youth at-risk; protecting minor offenders through graduated treatment in the community; and separating serious offenders from juvenile justice and enforcing law more strictly. I also suggest future roles of policy makers working for the juvenile-related agencies in government.