

I . 서 론

1. 연구목적 및 필요성
2. 연구방법
3. 연구내용
4. 연구의 기대효과

I. 서 론

1. 연구목적 및 필요성

현대사회의 여러 환경으로 인해 사회는 혼란스럽고 퇴폐적 향락적 분위기로 물들어 가고 있으며, 이로 인한 각종 병리현상은 성인은 물론 청소년들에게까지 가치관의 혼란과 정서적 불안, 사회적응의 곤란 등을 발생시켜 반사회적 행동 및 범죄에 빠져들게 하고 있다.

이러한 청소년비행 및 범죄문제는 현재 우리의 문제만이 아닌 세계 각국이 공통적으로 겪는 가장 심각한 사회문제로 지적되어 오고 있다. 하지만 아직도 뚜렷한 해결책을 마련하지 못하고 있는 실정이다.

공식적인 통계에 의하면 청소년범죄는 2000년 이후 감소하는 추세로 전년 동기간 대비 16.1% 감소하였으나, 전체 범죄자의 5%를 점유하고 있다. 소년범죄의 구성비를 보면 폭력범이 32.6%, 절도 25%, 교통사범 18.4%를 각각 차지하고 있다. 이는 우려할 만한 수준은 아니라고 할 수 있지만 소년특별법범의 증가, 동기 없는 범죄 및 이욕범죄의 증가, 조폭화 및 절도범죄의 증가, 중학교 중퇴생 및 고등학교 재학생 범죄의 증가, 지위비행의 증가 등의 현상을 나타내고 있고, 성인범죄로의 전이현상 때문에 청소년 비행에 대한 선도대책이 절실히 요청되고 있다. 또한 청소년범죄의 경우 재범자가 35%로 전년 동기간 대비 19% 감소하였으나 상당수가 범죄의 유혹에서 벗어나지 못하고 있음을 보여주고 있다. 연령별 분포를 보면 전체적인 소년범죄의 감소로 14세 미만자가 17.5%나 감소하였고 18~19세의 점유율이 41.9%를 차지하고 있다(경찰청, 2004a: 79-82).

더욱이 최근 청소년 비행의 현저한 질적 특징은 학교주변 폭력, 동기 없는 범죄, 이지메현상, 원조교제 등의 증가현상을 나타내어 경찰을 비롯한 형사사법기관은 학교주변 폭력의 예방적 차원에서 강력한 청

소년 선도대책을 추진하기로 의지를 표명한 바 있다.

이러한 청소년비행 및 재범방지에 있어 올바른 선도를 위한 지역 사회의 기관으로서 가장 중요한 역할을 하는 것이 경찰과 보호관찰기관이라 할 수 있다.

우리나라에 있어 보호관찰은 1988년 12월의 소년법개정에 의해 소년에 대한 보호처분의 일종으로 장기보호관찰 및 단기보호관찰이 도입되었다. 그리고 이것이 1989년 7월부터 시행된지 15년이 되어간다. 물론 그 이전에도 우리나라에 보호관찰제도가 없었던 것은 아니다. 소년보호관찰제도가 소년법에 규정되어 있었기는 하지만 그 때까지의 보호관찰제도는 그것을 전담하는 기구나 프로그램이 없는 상태에서 형식적으로 규정되고 시행되고 있던 데에 불과하였다. 이에 비해 1980년대 후반부터는 보호관찰을 전담하는 보호관찰소가 설립되고 보호관찰 대상자를 감독, 원조할 수 있는 보호관찰관이 확보되었기 때문에, 이 때부터 진정한 의미의 보호관찰제도가 시행된 것이라고 할 수 있다. 특히 1980년대 후반의 소년에 대한 보호관찰제도의 도입, 시행은 우리 교정분야에서 가장 획기적인 발전의 하나라고 평가해도 조금도 지나침이 없을 것이다¹⁾(오영근, 1999: 11).

지역사회에 있어 청소년 비행 및 범죄예방의 또 하나의 중요한 주축이 되는 기관이 경찰이라 할 수 있다.

경찰법은 범죄예방을 경찰의 주요임무로 규정하고 있다(경찰법 제3조). 경찰이 수행하는 범죄예방활동 중에서 가장 대표적인 것으로 방범순찰을 들 수 있다. 이는 경찰의 가시적인 존재를 외부에 인식시킴으로써 잠재적 범죄자의 범행의지를 단절·완화시키는 것을 목적으로

1) 1970년대와 1980년대 초반에도 보호관찰제도의 도입을 주장하는 실무가들은 있었으나 학계에서는 보호관찰제도에 대해 별 관심을 갖지 않았다. 당시의 국어사전에는 보호관찰제도를 '일제시대에 독립투사를 감시하던 제도'라고 설명하였을 정도였다. 1980년대 중반에 들어서야 학계에서 보호관찰제도를 본격적으로 소개하고 이를 도입해야 한다는 주장이 제기되기 시작하였다.

한다. 또한 경찰은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 거동불심자로 생각되는 자에 대한 불심검문(직무질문)을 통하여 범인을 적발하거나 범죄를 예방하기도 한다(경찰관직무집행법 제32조 제1항).

경찰은 청소년을 범죄나 비행으로 선도, 보호하기 위해 청소년들의 고민이나 애로사항을 직접 면접이나 전화상담을 통하여 문제의 사전 진단과 해결을 위해 전국 경찰관서 및 청소년 선도단체에 「청소년고충상담실」을 설치·운영하고 있다. 아울러 해마다 각급 경찰관서별로 ‘범죄예방교실’을 운영하여 경찰관이 직접 학교를 방문, 청소년들이 범죄로부터 스스로를 방어할 수 있도록 여러 가지 예방교육을 하고 있다.

경찰이 수행하는 범죄예방활동이 지역사회구성원 모두를 주 대상으로 하는 제1차적·광의의 범죄예방이라고 한다면, 보호관찰이 수행하는 범죄예방활동은 유죄가 인정된 범죄자를 대상으로 하는 제2차적·협의의 범죄예방이라고 정의할 수 있을 것이다. 여기서 보호관찰 대상자는 보호관찰의 객체인 동시에 지역사회의 일반구성원으로서 활동하며, 재범가능성 또는 사회적 위험성이 일반인에 비하여 높다고 할 수 있으므로 경찰의 정보·방법·수사 분야에 있어서도 간과할 수 없는 객체가 된다. 이처럼 두기관은 지역사회 범죄예방에 있어 가장 핵심적이고 중요한 기관이라 하겠다.

하지만 청소년범죄예방에 있어 지역사회의 중요한 두 기관이 실제 아무런 협조관계나 청소년비행 프로그램을 연계하지 못하여 범죄예방과 선도교육이 효율적으로 이뤄지지 못하고 있다.

청소년 범죄자의 재범방지나 지역사회수준에서 청소년의 범죄를 예방하려면 단순히 어느 한 기관만이 담당해서는 안 될 것이다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서 최근 들어 공공부문 기관들간의 파트너쉽이 제시되고 있는데 이것은 공공의 이익을 공유하기 위해 단체들이

집단적으로 행동한다는 점에서(Walid El Ansari 외, 2001: 216) 지역사회의 모든 영역과 자원을 넘나들며 적용되기 시작했으며 청소년 비행을 예방하기 위한 방법으로서 상당히 중요한 역할을 하게 될 것이다.

그러므로 청소년 범죄자에 대한 기존의 각 기관의 개별적인 처우나 예방대책보다는 지역사회의 여러 기관들의 상호협조를 통한 지역사회교정 및 범죄예방에 대한 관심을 가져야 할 때이다(주희중, 2000: 325). 일반 범죄자들보다 청소년 범죄자의 경우 교정기관과 같은 시설 내 처우보다는 사회내 처우를 함으로서 사회적 낙인이나 범죄의 학습과 같은 것을 방지하게 되며 장래 청소년이 직업적, 경력적 범죄인으로 발전해 나가는 것을 방지할 수 있게 된다. 경찰 또한 1979년 Herman Goldstein은 ‘문제지향적’ 경찰활동에 대한 접근법을 제시하여 지역에 대한 경찰의 책임을 자각하고 지역문제의 해결에 앞장서는 것이 중요하다고 강조하였다. 특히 기존의 범죄예방과 같은 사후진압적인 경찰활동이 아닌 경찰이 지역사회의 범죄문제 등을 해결키 위해 지역사회 단체 및 기관들과 상호공조를 통하여 범죄에 대한 두려움 및 범죄예방에 힘써왔다.

이에 본 연구에서는 청소년비행 및 재범방지에 있어 가장 중요한 예방 및 선도 교육기관인 경찰과 보호관찰기관의 상호 협력관계가 어떻게 이뤄지고 있는가의 실태를 파악함으로써 보다 효율적인 청소년 범죄문제 해결을 위한 양 기관의 협력방안을 모색하는데 그 연구의 목적이 있다. 특히 지역사회내에서 경찰과 보호관찰기관의 상호협력체계를 구축함으로써 두 기관간의 역할 및 책무를 조정하고, 상호신뢰를 회복하여 치안서비스 제공을 향상시킴으로서, 청소년 비행예방 및 재범방지에 대한 또 하나의 획기적인 지역사회 범죄예방전략을 제시할 것이다.

2. 연구방법

청소년 비행 및 범죄예방에 있어 경찰과 보호관찰기관의 상호협력 관계의 문제점 및 그에 따른 해결방안과 정책대안을 위해서는 실증적인 조사를 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 많은 연구의 제약으로 인하여 국내외의 문헌조사 및 통계조사를 통한 기술적인 방법과 개별적 면접방법을 사용할 것이다. 본 연구는 주로 문헌조사방법과 인터뷰에 의한 조사연구 방법에 의존하여 진행되었고, 필요한 문헌과 자료들은 library research와 인터넷을 통해서 수집되었다.

첫째, 먼저 국내외의 서적, 정부의 간행물, 청소년관련연구기관에서 발행하는 연구보고서, 연구논문을 중심으로 이론적 틀을 형성하고,

둘째, 정부의 통계자료, 특히 경찰 및 보호관찰 등 형사사법기관의 백서 및 연보, 문화체육부의 청소년백서 등 청소년관련 연구기관의 자료를 바탕으로 보다 실증적인 분석을 하도록 할 것이다.

셋째, 외국에서 실시되고 있는 청소년 비행자에 대한 형사사법적 대응과 경찰과 보호관찰기관의 상호협력 방안 등을 소개함으로써 우리나라의 적용가능성을 가늠토록 할 것이다.

마지막으로 현재 우리 경찰과 보호관찰기관이 시행하고 있는 청소년 비행예방 및 재범방지 실태를 분석하여 문제점을 도출하며 효율적 청소년 비행예방 및 재범방지를 위한 방법으로 경찰과 보호관찰기관의 기본적 전략과 구체적 상호협력 방안을 제시토록 한다.

이러한 연구의 한계를 극복하기 위해 실제적으로 청소년범죄를 담당하는 경찰관과의 면접을 통해 청소년범죄예방에 있어 문제점 등을 심층적으로 조사할 것이다. 마찬가지로 보호관찰관과의 면접을 통해 상호 협력할 수 있는 방안에 대해 논의토록 할 것이다.

3. 연구내용

청소년비행은 사회학적 용어로서 소년의 규범위반을 법적으로 범죄로 보는 것을 피하고 사회현상으로서 보는 것이며, 현실적으로 범죄 소년을 중심으로 하고 있지만, 그것보다는 넓은 의미에서 다루고 있다. 여기서 범죄소년, 비행소년이라는 용어는 어디까지나 약칭으로서만 허용하는 것이지 처음부터 그 소년들을 전인격적으로 비행인간이나 범죄인간으로 인식하는 것은 아니다. 그들은 우연히 비행이라는 행위를 한 소년이며, 죄를 범한 사실이 있는 소년이라고 정의하고 있지 않다(이상현, 1999: 6-9). 그러나 이리함에도 불구하고 중요한 것은 청소년기²⁾의 특성상 소년 비행을 예방하고, 교정하지 못할 경우 사회적으로 이는 대부분 성인범죄로 이어지게 되며, 이러한 범죄의 연쇄고리는 개인적으로, 사회적으로, 국가적으로 커다란 손실을 초래하게 되므로 소년비행의 문제는 개인적·국가적 차원에서 힘을 모아 해결해야 할 중요한 과제라는 것이다. 즉, 청소년의 비행은 청소년들을 규제하는 각종 사회규범으로부터 이탈된 행위를 하는 것으로서, 청소년 범죄보다 넓은 의미를 갖는다. 또한 같은 행위라고 하여도 성인이 하였으면 문제가 되지 않지만 청소년이 해서 문제가 되는 경우를 가리켜 지위비행이라고도 하는데, 청소년 비행이란 범죄는 물론 지위비행까지도 개괄하는 광의의 개념으로써 청소년 이탈행위의 총체라고 규정할 수 있음을 유추해 볼 수 있다. 청소년 비행은 각종 법령을 위반하는 반사회적

2) 청소년기는 아동기에서 성인기로 전환하는 시기이다. 연령적으로 대략 12-22세까지 지속되며, 이것은 12-18세의 청소년기 전기와 18-22세의 청소년기 후기로 구분할 수 있다. 청소년기 전기에는 급속한 신체적 변화와 인지적 발달을 경험하며, 청소년기 후기는 자아정체감 확립과 더불어 성인생활을 준비하기 위한 여러 가지 과제에 집중한다. 청소년비행은 특히 청소년전기에 이루어지며, 대부분의 청소년들이 성인기로의 전환을 성공적으로 하지만 이에 적절하게 대처하지 못할 경우 비행의 경력이 이어지게 된다(이인정 외, 1996: 75-83).

인 범법행위를 비롯하여 현행 형법에는 저촉되지 않으나 사회·도덕적 윤리규범에 어긋나는 비도덕적인 행위, 미성년자에게 금지하고 있는 행위, 사회와 집단생활에 부적응행동 등을 모두 포괄한 광범위한 개념이 된다. 그리고 청소년 비행은 과거나 현재의 객관적인 행위뿐만 아니라 앞으로의 잠재적 행위까지 포함하고 있다. 여기서 청소년 비행은 단순히 법률에 따라 처벌을 받아야 할 위법행위로만 보는 것이 아니고 부적응 내지 문제행동의 하나로 생각하여 비행청소년들을 가능한 형벌의 대상이 아닌 보호교육의 대상으로 하고 있다. 성장과정에 있는 청소년들에게 성인들과 같이 엄격한 형사재판에 의하여 가혹한 형벌을 주는 것보다는 보호와 감독, 그리고 적절한 교육 등 특별한 조치를 통하여 이들의 비행을 교정시키고 건전한 육성을 도모하자는 의도가 포함되어 있다(한상철 외, 1997: 445).

그러므로 본 연구에서 청소년비행과 청소년범죄라는 용어를 혼용 사용한다 하더라도 이러한 맥락에서 사용하는 것이므로 크나큰 차이가 없이 포괄하여 연구의 대상으로 삼음을 밝혀두는 바이다³⁾.

이러한 청소년 비행의 개념을 바탕으로 경찰과 보호관찰기관의 상호협력관계에 대한 이론적 근거 및 외국의 사례 등을 고찰함으로써 그 타당성을 검증토록 할 것이다. 다음으로 이론적 배경을 바탕으로 지역사회내에서 청소년 범죄에 있어 상호협력관계가 가능한 부분을

3) 우리 소년법(제4조 제1항)에 따르면 '비행소년'을 범죄소년, 촉법소년, 우범소년으로 구분하고 있다. 범죄소년은 형벌법령에 위반되는 행위를 한 14세 이상 20세 미만의 소년을 말하며 촉법소년 12세 이상 14세 미만의 소년으로 형벌법령에 저촉되는 행위를 하였으나 형사책임연령에 달하지 않았기 때문에 형사책임을 묻지 않는다. 우범소년은 보호자의 정당한 감독에 복종하지 않는 성벽, 정당한 이유없는 가정이탈, 불량교제 등 그 자체로서는 범죄가 아니지만 범죄를 범할 우려가 있다고 인정되는 행위를 하는 소년으로 성격 또는 환경에 비추어 장래 형벌법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 12세 이상 20세 미만의 소년이다. 소년범죄는 범죄행위, 촉법행위를 말하며, 우범행위는 포함하지 않는다.

제시함으로써 현재 우리 청소년비행예방에 있어 적용가능한 방안을 도출할 것이다.

이를 위해 우선 경찰과 보호관찰기관의 청소년 비행예방활동 및 상호협력 실태를 파악하고 이에 대한 문제점이 무엇인가를 살펴볼 것이다.

4. 연구의 기대효과

청소년 비행에 있어 범죄예방과 건전한 사회인으로 성장시키기 위한 교육과 선도는 경찰과 보호관찰기관의 공통가치라 할 수 있다.

특히 청소년 비행예방 및 재범방지가 무엇보다도 중요하다고 규정할 때 경찰과 보호관찰기관의 상호 협력구축은 보다 효율적인 청소년 범죄예방을 모색하는데 있어 가장 필요한 분야라 할 수 있다.

본 연구는 즉 기존의 경찰과 보호관찰기관의 협력관계가 상당히 미약하고 협력분야도 협소한바, 보호관찰기관과의 다양한 업무를 중심으로 청소년 범죄에 있어 경찰과 공통적인 영역에 대해서 구체적인 업무영역을 개발해 나갈 수 있게 할 것이다. 즉 경찰과 보호관찰기관이 청소년비행의 사후교정 및 사전예방에 지속적으로 상호 협력을 확대시킬 것이다.

나아가 현재의 지역사회의 모든 청소년문제분야에 까지 다양하고 구체적인 지역사회 유관기관들의 상호협력모델을 제시해 줄 수 있을 것이다.

Ⅱ . 청소년비행에 있어 경찰과 보호관찰 기관의 상호협력에 관한 이론적 고찰

Ⅱ

1. 청소년비행 예방을 위한 지역사회
기관의 중요성
2. 경찰과 보호관찰의 상호협력
3. 경찰과 보호관찰기관의 상호협력의
당위성

II. 청소년비행에 있어 경찰과 보호관찰기관의 상호협력에 관한 이론적 고찰

1. 청소년비행 예방을 위한 지역사회 기관의 중요성

1) 지역사회기관과 청소년비행

지역사회가 가지고 있는 여러 가지 기능 중에서 청소년과 가장 밀접하게 관련된 기능은 인간형성의 기능으로 볼 수 있다. 지역사회는 청소년을 비롯하여 모든 사람들이 태어나서 죽을 때까지 전생애동안 모든 실제적인 생활을 영위해 나가는 생활의 장이다. 특히, 지역사회는 사회생활이 전개되는 공동생활의 장으로서 청소년들에게 그 사회의 가치관, 습관, 신념, 태도, 행동 등 여러 가지 생활양식을 가르쳐 주어 사회적 존재로서 성장할 수 있도록 하고 있다. 이처럼 지역사회는 삶의 터전이자 생활기반으로 청소년기의 청소년들이 인간으로서 성장 발달하는 데 필요한 여러 환경을 조성하여 주고 있다(한국청소년개발원, 1995: 7).

즉 청소년 비행문제를 해결하기 위해서는 개인 상담치료 및 선도 교육 이외에 가정, 학교, 친구관계, 지역사회의 개선을 요하며, 지역사회가 운영의 기반이 되어 지역사회내의 모든 기관이 서로 연계되어 협조하는 체계가 되어야 한다. 지역사회를 기반으로 청소년들을 대상으로 청소년범죄의 예방에 힘쓰며, 문제청소년들을 조기에 발견하여 그들에 적극적으로 개입하고, 지역사회내 처우를 받는 청소년들을 치유, 교화, 감독하는 데 있어서 지역내 각 기관들이 연계하여 효율적이고 체계적인 서비스를 제공함에 주력해야 한다. 아울러 또한 지역주민들을 동원하고 각 기관이 연계하여 지역환경을 개선하고 비공식적 통

체력을 강화하며 지역문제를 해결함으로써 청소년범죄의 근본 문제 해결에도 힘써야 한다.

지역사회는 범죄예방을 위한 중심 기관이다. 또한 모든 다른 기관들이 임무를 수행하는 무대이다. 가족, 학교, 노동시장, 소매상들, 경찰과 교정 기관들 모두는 지역사회 생활의 중대성을 직면해야 한다. 이러한 여러 기관들의 성공 또는 실패는 그들이 활동하는 지역사회 상황에 의해 영향을 받는다. 심각한 폭력범죄를 예방하기 위한 국가의 능력은 적어도 가장 문제된 지역사회들 속에서 지역사회 생활을 재구성하도록 도와주는 능력에 전적으로 의존해야 한다고 한다(L. W. Sherman 외). 미국 국가범죄예방위원회에 따르면, 지역의 범죄 문제는 문화예술 파괴 행위와 같은 물리적인 부패와 대중적인 불법 행위와 더불어 시작한다. 범죄예방과 지역의 삶의 질에 대한 개선은 서로 연계되어 있다. 지역사회는 직접적으로는 범죄를 목표로 정해야 할뿐만 아니라 범죄문제에 대한 근원적인 원인들을 언급해야만 한다. 폭넓고 다양한 프로그램들이 시행될 수 있다. 예를 들어 개선된 주택, 교육, 고용 기회들이 포함될 수 있다. 대략적으로 지역사회 주민들 중의 10~20% 정도가 한번은 범죄예방활동에 관계한 것으로 추산되었다. 주민들의 참여를 얻는 것은 엄청난 노력을 요구한다. 심지어 범죄가 감소했을 때도 시민들에 의한 범죄예방 참여는 범죄가 상향곡선을 그리지 않게 하기 위해 계속될 필요가 있다. 많은 시민들은 단기간을 위한 응집된 에너지를 모을 수도 있지만 장기적으로도 시민들의 참여는 범죄를 통제하는데 필요하다(양문승 역, 2001: 146). 이처럼 지역사회는 범죄예방의 기본축이며 이로서 지역사회를 구성하는 기관 및 지역사회 구성원의 참여는 필수불가결한 것이라 할 수 있다(박성수, 2004c: 102-103).

청소년들의 건전한 성장과 교육을 위해 다양한 기관의 역할이 중요한 것이 사실이지만 청소년범죄와 같은 치안문제를 담당하는 가장 중요한 기관은 경찰이라고 할 수 있다. 청소년범죄 예방에 있어 경찰

의 가장 중요한 역할은 경찰순찰활동이다. 경찰은 경찰순찰을 통해 청소년들의 범죄욕구와 동기를 차단하는 주요 역할을 담당한다. 아울러 경찰은 지구대 및 생활안전센터⁴⁾를 거점으로 지역사회내에 가정을 방문하여 지역내 현안 문제를 파악하고 문제청소년들을 발견, 선도, 감독하기도 한다. 또한 학교방문과 강의를 통해 청소년들에게 범죄예방교육을 실시하고, 문제청소년들을 지역기관과 협력하여 선도하는 데에 주요 역할을 담당한다. 경찰은 지역내 범죄집단을 파악하고 선도하는 데에도 노력해야 하며, 아울러 문제청소년들과 결연을 맺어 선도할 수도 있다. 경찰은 범죄예방에서 뿐만 아니라 청소년범죄자들을 발견하고 사건을 처리하는 역할도 담당한다.

다른 형사사법기관들이 대부분 청소년들의 범죄예방을 위해 필요한 기관이라면 보호관찰기관은 이미 범죄를 저지른 청소년들을 위한 기관이라고 할 수 있다. 지역사회내 처우가 확대되고 청소년범죄자들이 가정과 학교에 복귀하여 사회에서 처우를 받게 되는 경우가 많아지면서 지역사회내 보호관찰기관의 역할은 점차 중요해 진다. 그러나 대도시 단위에 설치되어 있는 현 운영체계에서는 보호관찰대상 청소년들에게 적절한 서비스를 제공하기란 쉽지 않다. 보호관찰대상 청소년들에게 적절한 처우, 예컨대 성향치료 이외에 부모를 포함한 가족치료, 그리고 사회복귀를 위한 제반 교육과 훈련이 필요하고, 또한 그들의 행동이 적절히 감독, 통제됨으로써 사회보호의 목적도 달성하고자 한다면 지역사회내 청소년범죄자들을 교정, 감독하기 위해 보호관찰소의 지소를 확대, 설치하여 다른 기관과 연계하면서 보호관찰을 담당할 필요가 있다(이성식, 2002: 134-136).

이와 같이 지역사회기관, 특히 경찰과 보호관찰기관은 청소년 범죄 문제 해결에 중요한 역할과 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다.

4) 현재는 예전의 파출소 2~3곳이 하나의 지구대로 개편되었으며 나머지 파출소는 생활안전센터로서 지역사회 범죄예방의 중추기능을 담당하고 있다.

2) 지역사회범죄예방에 있어 경찰과 보호관찰

(1) 경찰과 지역사회범죄예방

① 경찰-지역사회 관계(Police-Community Relation)

경찰-지역사회관계 프로그램은 1960년대 중반 미국에서 전국적인 폭동과 파괴, 경찰과 소수민족 간의 관계가 급속도로 악화됨에 따라 경찰의 효율성에 관한 의문이 제기되면서 활발히 논의되었다. 경찰-지역사회 관계란 문자 그대로 경찰관과 지역사회와의 관계이다. 여기에는 주민, 소수민족, 대중 그리고 대중매체와의 관계가 포함된다. 이와 같은 관계는 나쁠 수도 있고 무관심하거나 또는 좋을 수도 있는데 이것은 전적으로 개인 또는 집단으로서의 경찰관 개인의 태도와 행동에 달려있다. 이는 경찰과 지역주민 사이에 좋은 관계를 유지하고 경찰활동을 널리 지역주민에게 이해시키고, 또한 방범활동에 지역주민을 적극적으로 참여시켜 협력해 주도록 하는 경찰활동이라 하겠다.

경찰-지역사회 관계의 독창성은 시민경찰학교와 유사한 프로그램, 즉 본질적으로 경찰조직에 보충적이며 일시적, 부가적인 프로그램이다. 이 프로그램들은 기본적인 경찰 서비스들을 전달하는 방법을 전환하기보다는, 지역주민들에게 경찰을 우호적으로 만들며 전통적인 경찰기능의 효과성을 증진시키기 위해 고안되어졌다. 그리고 중요한 것은 이 프로그램들은 기본적인 경찰 서비스를 전달하는 데에 어떤 중요한 변화를 수반하지 않는다는 것이다. 무엇보다 경찰-지역사회 관계의 성공은 전통적 수단, 범죄율, 경찰에 대한 시민의 만족에 의해 결정되며, 반면에 지역사회 경찰활동의 성공은 범죄, 무질서, 범죄에 대한 시민의 두려움에 의해서 결정된다(Steven M. Cox · Jack D. Fitzgerald, 1996: 124).

경찰지역사회관계는 경찰관서의 경찰관들과 지역사회 주민들간에 존재하는 모든 형태의 상호작용과 관계라고 볼 수 있으며, 여기에는 물론 긍정적인 관계와 부정적인 관계 모두를 포함한다. 여기에서 긍정적인 관계란 경찰과 지역사회간의 협력과 의사소통을 촉진시켜주는 여러 가지 상호작용을 말하며, 부정적인 관계란 일반적으로 예기치 않는 의사소통의 단절과 상호작용을 불가능하게 하는 장애물을 의미한다(김충남, 1989: 37).

그리고 경찰-지역사회관계는 인간관계와 공공관계로 나누어진다. 따라서 경찰지역사회관계는 지역사회의 모든 구성원 및 경찰 부서의 모든 직원과 관련되고, 경찰과 시민의 접촉결과인 인간관계와 시민들에게 좋은 이미지를 심어주려는 공공관계에 의해 조성된다고 볼 수 있다(Steven M. Cox · Jack D. Fitzgerald, 1996: 9-10).

공공관계는 경찰기관이 무엇을 하고 있고, 왜 그것을 하고, 누구에게 봉사하며, 그러한 활동들이 지역사회의 공공안녕에 얼마만큼 기여하는 가를 시민들에게 알림으로써 경찰의 좋은 이미지를 시민들에게 심어주는 것이라고 할 수 있다(T. A. Johnson, 1981: 125; 노호래, 1999: 40).

이처럼 경찰과 지역사회의 관계형성은 범죄예방을 위해 무엇보다도 중요하다는 것을 알 수 있다.

② 경찰의 청소년선도 및 범죄예방

현재 경찰의 청소년선도 및 범죄예방을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(경찰청, 2004a: 82-87).

가. 청소년을 범죄나 비행으로부터 선도·보호

경찰은 직접 면접이나 전화상담을 통하여 청소년들의 고민이나 애로사항을 들어주고 문제의 사전 진단과 해결을 위해 전국 경찰관서에

「청소년고충상담실」을 설치·운영하고 있다.

아울러 해마다 각급 경찰관서별로 ‘범죄예방교실’을 운영하여 경찰관이 직접 학교를 방문, 청소년들이 범죄로부터 스스로를 방어할 수 있도록 여러 가지 예방교육을 하고 있으며, 2003년에도 전국 초·중·고등학교 7,266개교 230만여 명을 대상으로 지역실정에 맞는 다양한 교육을 실시하였다.

또한 중·고등학생들에게 청소년범죄의 심각성과 폐해를 인식시키고 범죄예방교육시 시청각교재로 활용하는 등 교육의 효과를 제고시키려 노력하고 있다.

청소년들의 재범을 방지하기 위하여 한국BBS연맹·한국청소년육성회 등 청소년단체와 협조하여 「사랑의 교실」을 운영하고 있다. 「사랑의 교실」에서는 비행청소년이나 불량청소년, 중·고등학교의 문제학생 등에 대한 인성교육을 통하여 비행예방 및 성인범죄화되는 것을 차단하는데 노력하고 있다.⁵⁾ 최근에는 학업에 대한 부담감이나 가정불화 등을 극복하지 못하고 집을 뛰쳐나오는 가출 청소년이 늘어가고 있으며 이들은 쉽게 범죄와 접하게 된다. 경찰은 가출 청소년이 주로 배회하는 대도시의 주요 역·터미널·유원지 등에 경찰관·관련단체 등 상담요원을 배치하여 가정 및 신상상담을 하고 있으며 이들을 조기에 발견하여 보호 및 귀가조치를 하는 한편, 숙식해결을 위해 주로 찾아가는 주유소, 무허가 하숙업소 등에 대해서도 수시로 점검하고 있다. 특히 여름방학기간, 수능시험 전·후, 성탄절 전·후 등 청소년들의 탈선이 우려되는 시점에는 「유흥업소 등 불법취업 가출청소년 찾기」 등 청소년 탈선 방지활동을 전개하고 있다.

5) ‘사랑의 교실’은 전국 지방청에서 운영하고 있으며 2003년에는 137회를 개최, 총 6,456명이 참가하였다.

나. 청소년 풍기단속과 유해환경 정화.

기성세대의 도덕불감증 심화와 함께 향락산업이 날로 번창하고 음란 퇴폐문화가 만연함에 따라 청소년들의 탈선행위도 급증하고 있다. 이에 경찰은 매년 일정한 기간을 설정하여 지도교사 등과 합동단속반을 편성, 주기적으로 단속을 실시하고 있다.⁶⁾ 또한 정보산업의 발달로 인터넷 등에 폭력성·음란성이 강한 매체물이 범람하고 신종 풍속업소가 계속 나타나는 등 청소년의 탈선과 이를 조장하는 유해환경은 지속적으로 증가하고 있는 실정이다. 이에 경찰은 음란성·폭력성의 각종 매체물과 술·담배 등 청소년 유해약물을 청소년에게 판매하는 행위와 유흥주점·비디오방 등 유해업소에 청소년을 고용하거나 출입시키는 등 청소년보호법 위반사범에 대하여도 단속역량을 집중시키고 있다.⁷⁾

다. 약물남용 방지를 위한 활동

청소년들의 약물남용은 감소하고 있는 추세⁸⁾이지만 그 폐해는 심각한 실정이다. 약물을 남용하는 청소년들은 호기심이나 일시적인 스트레스를 해소하기 위해 복용하기 시작했다가 중독상태에 빠져들고 있는데, 약물남용은 한참 자라는 청소년 시기의 정신적·육체적 성장에 치명적인 피해를 가져올 뿐만 아니라, 범죄와 비행으로 발전하기가

6) 2003년에는 총 105,714명의 풍기문란사범을 적발하여 행위정도가 중한 154명을 즉심에 회부하고, 나머지는 가정이나 학교에 통보하거나 훈방조치하였다. 위반 내용을 살펴보면 전체적으로 감소추세에 있으나 음란서적·비디오·불량만화 등 유해매체물 소지는 전년과 비슷한 양상을 보였다. 특히 5월 한달간 흡연청소년 특별단속을 실시하여 6,441명을 적발, 대한의사협회, 금연 네트워크 등을 통해 금연침시술(672명), 금연학교 입교(93명) 등 선도조치하였다.

7) 2003년에는 총 17,771건의 청소년보호법 위반사범을 적발하여 226명을 구속하고 17,545명을 불구속 입건하였다.

8) 유해화학물질사범은 2003년의 경우 전년도 대비 64.4%나 감소하였고 마약류도 51%나 감소하였다. 그러나 분트 흡입 등 유해화학물질 관리법위반 전체 사범의 17.5%를 청소년층이 차지하고 있다.

쉬워 그 해악이 매우 크다. 청소년의 약물남용을 방지하기 위하여 가정과 사회의 지속적인 관심과 계도활동이 이루어져야 할 것이다.

이처럼 경찰은 청소년 선도 및 범죄예방에 많은 노력과 실질적 효과를 가져오고 있다.

③ 경찰의 청소년비행활동에 있어서의 이미지

최근 한 설문조사에 의하면 경찰이 수사권 독립과 자치경찰제 시행 등 숙원 해결을 위한 논의에 들어갔음에도, 경찰의 직무활동과 이미지에 대한 국민의 평가는 낙제점 수준을 면치 못하고 있는 것으로 드러났다. 이에 따라 민생·치안 부문에서 경찰 권한이 대폭 강화되는 수사권 독립과 자치경찰제 시행에 앞서 경찰의 뼈를 짚는 내부혁신과 처우 개선 필요성이 제기되고 있다. 특히 경찰의 이미지가 주로 음주·과속단속만 잘하는 것으로 나타났다.

‘경찰 이미지 제고를 위한 국민·경찰 여론조사 결과 분석 보고서’에 따르면(경찰청, 2004b), 우리 국민들은 ‘음주운전 및 과속차량 단속’과 ‘집회 시위 대응’을 뺀 모든 경찰 직무활동에 대해 낙제점을 매기고 있는 것으로 나타났다. 이는 지난 6월 경찰이 외부기관에 의뢰, 20세 이상 전국 성인남녀 1,200명(일대일 면접조사)과 전국 50개 경찰서 소속 경찰관 1,500명(질문지 조사)을 상대로 조사한 결과다.

경찰의 직무를 범죄예방, 범죄수사 및 진압, 교통, 사회질서 유지 등 4개 분야 20개 활동으로 분류해 국민들에게 물은 결과 경찰 직무활동에 대한 종합평점은 53.64점으로 간신히 50점을 넘겼다. 개별활동 면에선 ‘음주운전, 과속차량 등 사고예방을 위한 단속(70.15점)’과 ‘집회 시위 대응(60.13점)’ 등 2개만이 합격점에 턱걸이했을 뿐, 나머지 활동은 모두 60점 미만의 낙제점을 받았다. 특히 ‘유해업소, 퇴폐 이발소 등 유해환경 정화활동(44.98점)’, ‘어린이 유괴, 여성납치, 강간 등 어린이 상대 범죄 대응(45.64점)’, ‘가정폭력 및 청소년범죄 대응(45.73점)’,

‘조직폭력 대응(48.12점)’ 등 범죄예방과 민생치안 관련 활동들은 50점에도 못미치는 평가를 받았다.

결과에서도 본바와 같이 가정폭력 및 청소년범죄 대응에 있어 시민들이 생각하는 이미지와 역할기대는 상당히 저조한 것으로 나타나고 있다.

이러한 것은 청소년 비행예방에 있어서 그 대상인 청소년들도 경찰에 대한 불신과 거부감을 초래하리라 추측할 수 있는 부분이다. 경찰의 경우 위와 같이 여러 과다한 업무로 인해 청소년 문제에 있어 전문적 기법 등을 활용하지 못하고 단순한 사후진압적 처리로 끝나기 때문에 지역사회와 청소년 범죄문제를 간과하게 된다. 그러므로 경찰은 전문적 기법과 전략을 가지고 있는 보호관찰기관과의 협력을 통해 효율적으로 청소년 범죄문제를 대처해 나갈 수 있을 것이다.

(2) 보호관찰과 청소년 재범방지

① 보호관찰과 지역사회

오늘날 청소년비행은 양적인 증가현상과 더불어 질적으로 흉포화, 저연령화, 도시화, 집단화되어가는 실정이며, 청소년기는 정신적으로나 육체적으로 매우 예민하고 충동적이라는 특성상 성인범죄의 경우와는 달리 매우 신중하게 처리되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 소년비행의 방지 및 예방을 위한 보호관찰제도는 상당히 유용한 방법이며, 그 필요성이 더해가는 것이다.

이러한 보호관찰제도는 19세기 말엽 영·미국의 법원에서는 자유형(imprisonment)을 자제하려는 노력이 나타났는데 이는 판결이 연기되거나 유예되도록 하는 관행을 만들어 내게 되었으며, 이러한 보통법(common-law)적인 관행은 19세기 말과 20세기에 이르러 입법화의 과정을 거쳐 「사후감독을 조건으로 하는 형의 유예제도」인 Probation

과 「감독을 조건으로 하는 가석방제도」인 Parole을 근간으로 하는 사회내처우제도(community-based treatment system)를 창안·발전시키게 되었는데 이것이 곧 보호관찰제도의 원형⁹⁾이며, 오늘날 보호관찰제도는 세계 형사정책에 있어 중추적 기능을 담당하게 되었다.

특히 청소년 비행은 개개의 생물학적·심리학적 특성에서 찾아볼 수 있으며, 또한 환경적 요인으로서 가정을 비롯한 학교 및 사회환경에서도 찾아볼 수 있어 보호관찰제도의 중요성은 더욱 크다고 할 수 있다. 또한 더욱이 보호관찰의 특성상¹⁰⁾ 지역사회의 조직화를 절대적으로 중요시한다. 즉, 지역주민의 적극적인 동참이 필요하며, 이를 통해 청소년에게 유해한 주변환경을 정화하고, 비행소년이 자립갱생할 수 있도록 관심과 지도를 아끼지 않을 때 소기의 목적을 달성할 수 있다.

그리고 보호관찰활동의 업무 즉, 판결전조사나 환경조사 등의 실시로 청소년비행의 원인을 보다 심도있게 찾아내고, 지속적인 보호관찰을 통해 비행을 방지하고 예방해 나갈 수 있다. 보호관찰제도는 이러한 업무와 기능을 발휘할 수 있기에 비행소년을 시설내에 격리시키거나 구금하지 않고 사회 안으로 포용하면서 지도·감독 및 원호의 기능을 수행하여 사회복귀를 돕는다.

소년사건의 처분 유형별 실시사건 연도별 추이를 보면 다음과 같다(법무부, 2004).

9) 20세기에 이르러 세계 각국은 산업화의 부산물로서 범죄의 격증 현상과 그에 따른 과잉구금 문제에 봉착하게 되었고, 특히 刑을 선고받고 구금된 자의 대부분이 다시 범죄를 저지른 누범자라는 현실적 문제와 구금으로 인한 사회와의 단절, 범죄기술의 오염 등의 문제를 깨달으면서 소위 「구금형」 이외의 새로운 범죄자 처우수단을 강구하기에 이르렀다(Belinda Rogers McCarthy 외, 2001: 82-85).

10) 보호관찰제도는 범죄자의 사생활을 인정하면서도 처우하는 사회내처우로서 자율성을 부여하면서도 시설내처우와 동일한 효과를 거둘 수 있다는 관용의 정신을 표현한 것이다.

<표 II-1> 소년사건 처분유형별 실시사건의 연도별 추이

(단위 : 건, %)

구 분		1999	2000	2001	2002	2003	증감률(%)		
총 계		135,211	146,856	145,021	146,090	147,734	1.1		
소년	계	82,843	80,192	67,914	58,895	54,996	-6.6		
	형법	소 계	9,111	9,188	7,551	6,155	4,934	-19.8	
		선고유예	7	3	-	-	1	-	
		집행유예	보호관찰부	6,823	7,350	6,381	5,415	4,404	-18.7
			단독명령	1,543	1,096	694	445	397	-10.8
		가 석 방	738	739	476	295	132	-55.3	
	소년법	소 계	70,904	66,756	56,472	49,563	46,594	-6.0	
		보호처분	제1·2호처분	21,118	19,954	17,573	16,109	15,875	-1.5
			제1·3호처분	45,401	42,214	33,943	29,219	27,513	-5.8
		가 퇴 원	4,385	4,588	4,956	4,235	3,206	-24.3	
	성폭력법	소 계	345	374	365	333	266	-20.1	
		선고유예	-	-	-	-	-	-	
		집행유예	보호관찰부	297	332	334	312	249	-20.2
			단독명령	48	42	31	21	17	-19.0
	가정폭력법	소 계	4	6	9	5	3	-40.0	
		보호처분	보호관찰부	4	5	7	5	3	-40.0
			단독명령	-	1	2	-	-	-
	선도위탁	소 계	2,479	3,868	3,517	2,839	3,199	12.7	
		기소유예	2,479	3,868	3,517	2,839	3,199	12.7	

소년사건은 형법, 소년법 등 모든 분야에서 감소하고 있다. 특히 소년법상 보호처분 중 제1·3호 처분이 가장 큰 폭(1,706건)으로 감소하였다¹¹⁾.

이는 비행소년을 범죄자 취급하는 것이 아니라 일반개인으로 존중하는 것이며, 동시에 비행소년이라 할지라도 소년의 인권을 보장하고, 청소년복지를 구현한다는 의미를 나타내는 것으로서 앞으로도 밝고 건전하게 자라야 할 청소년들의 비행에 관한 한 보호관찰제도의 필요성과 이에 따른 역할은 더욱 중요시되어야 한다고 보겠다.

② 보호관찰제도를 통한 기대효과

보호관찰제도는 범죄자의 사회복귀를 용이하게 하려는 제도로서 다음과 같은 형사정책상의 효과를 기대할 수 있다(이상현, 1999: 356-357).

첫째, 범죄자는 지역사회에서 일반생활을 영위하며 제반 생산활동에 종사케 하기 때문에 가족의 생계유지나 노동력으로 활용할 수 있으므로 경제적·사회적 이익을 가져오는 등의 효과가 있다

둘째, 보호관찰 관련 준수사항¹²⁾을 지키게 함으로써 보호관찰대상자를 건전한 사회일원으로 재활시킬 수 있다.

셋째, 보호관찰 기간 중 보호관찰대상자는 자신의 상황을 불시에 점검받을 수 있으며, 보호관찰 기간에 범법행위로 언제든지 보호관찰이 취소되어 구금될 수 있는 가능성을 가지고 있기 때문에 재범억제 효과를 얻게 된다.

11) 반면에 성인사건의 경우 형법상 집행유예 보호관찰부가 가장 큰 폭(3,027건)으로 증가하였다.

12) 범죄자에게 보호관찰처분이 선고될 때, 준수사항이 부과되는데, 보호관찰대상자는 보호관찰관의 지도·감독을 받으며, 준수사항을 지키고 스스로 건전한 사회인이 되도록 노력해야 하고, 주거지에 상주하고 생업에 종사해야 하며, 범죄로 이어지기 쉬운 나쁜 습관을 버리고 선행을 하며, 범죄를 행할 우려가 있는 자들과 교제하거나 어울리지 말아야 한다. 그리고 보호관찰관의 지도·감독 및 방문에 순응해야 하고, 주거를 이전하거나 1개월 이상의 국내외 여행을 할 때에는 미리 보호관찰관에게 신고해야 하는 등의 사항을 준수해야 한다(최인섭 외, 1997: 26).

넷째, 범죄자는 가정에서 정상적인 생활을 영위하고 사회의 건전한 일원으로 자조 및 자립할 수 있는 여건이 조성되며, 자기로 인해 피해를 입은 사람에게 보상할 수 있는 기회가 주어진다.

다섯째, 사회내처우인 보호관찰의 실시를 통해 교도소 등 교정시설 안에서 발생하는 범죄오염을 방지함과 동시에 수용밀도를 줄임으로써 시설내 교정을 효과적으로 실시할 수 있으며, 또한 시설내처우로 인해 소요되는 막대한 재정을 절감할 수 있다.

여섯째, 민간봉사자 등 사회 각계각층이 범죄자 처우에 공동으로 참여함으로써 화합된 사회분위기를 조성할 수 있고, 법관의 입장에서는 형벌이 다양해짐에 따라 형벌 선택의 폭이 넓어지는 의미가 있는 것이다(법무부, 1997).

보호관찰의 효과를 평가하는데 있어 평가방법과 평가기준은 매우 다양하다. 그 중에서도 설문조사나 심층면담을 통하여 보호관찰대상자나 그 가족에게 보호관찰의 효과를 직접 물어볼 수도 있을 것이며, 보호관찰이 교정시설의 과밀수용 문제를 해결하는 실용적인 수단임을 고려하여 우리나라의 교도소 과밀수용 해소에 어느 정도 기여하였는가를 살펴보거나¹³⁾, 보호관찰 기간 중 또는 보호관찰 종료 후 일정기

13) 보호관찰 제도는 여러 가지 목적을 가지고 있지만 흔히 교도소 과밀수용에 대한 하나의 대안으로 여겨지고 있다. 물론 보호관찰제도의 목적은 다양하나, 형사정책적 시각에서 볼 때 이러한 기능을 무시할 수 없으므로 한국에 보호관찰이 도입된 이후의 교도소의 재소자 수용현황을 통하여, 한국에서의 보호관찰이 교도소 과밀수용에 대한 대안으로 올바르게 기능하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 먼저 교도소의 재소자 수용현황을 살펴볼 필요가 있는데, 1980년 이후는 물론이고 보호관찰이 도입된 1989년 이후인 1990년부터 지난 2002년까지 교도소의 수용자 인원은 꾸준히 증가하여 1990년을 기준으로 2002년까지의 수용자 증가율은 6.5% 상승하였다. 특히 성인에 대한 보호관찰이 시작된 1997년 이후에도 수용자의 증가추세가 꺾이지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 새로이 보호관찰 제도가 도입되었다면 교도소 수용인원이 줄어들었거나, 최소한 증가추세가 둔화되어야 할 것이나 현실은 그렇지 않았다. 결론적으로 보호관찰이 교도소의 과밀수용 해소에 전혀 영향을 미치지 못한 것으로 판단된다. 그

간 동안의 재범율을 측정하여 시설내처우자 또는 비보호관찰대상자와 비교하는 등의 방법으로 그 효과를 측정할 수도 있을 것이다. 그런데 보호관찰 처분은 인간적이며 범죄자에게 사회와 가족과의 관계를 지속시키며, 범죄자의 재활에 더 높은 가치를 두어 왔고, 특히 비용면에서 효과적이라는 주장이 많다. 이러한 이유로 기존의 보호관찰의 효과성을 언급한 연구에서는 시설내처우와 비교하여 보호관찰의 비용·효과적인 측면을 강조한 것이 많았다. 그리고 보호관찰대상자 또는 보호관찰 직원들을 대상으로 설문조사를 하여 보호관찰의 효과를 평가하는 방법이 시도된 적도 있으나(김혜정, 2001: 154; 추상옥, 2001: 130), 직접 보호관찰대상자들의 재범율을 측정하여 그 효과를 증명하려 한 연구는 없었다. 보호관찰제도가 형사정책적 고려에서 시행되고 있는 사회내처우라는 점에서 볼 때, 일련의 보호관찰 과정의 최종적인 결과(산물)로서 재범에 대한 연구를 범죄예방적인 측면에서 고려하지 않을 수 없다(이성철, 2003: 141-142).

③ 소년 보호관찰 대상자가 인식하는 보호관찰서비스

소년 보호관찰 대상자가 보호관찰에 있어 가장 많이 지적하는 것으로 보호관찰소의 지리적 접근성을 들고 있다(백철하, 1995; 강현미, 2004: 68-79). 즉 소년 보호관찰 대상자는 주로 지하철과 버스 등의 대

러나 이 같은 사실을 근거로 한국의 보호관찰이 범죄자 처우에 효과가 없다고 단정 짓기는 어려울 것으로 보인다. 왜냐하면 교도소의 수용인구 증가의 가장 큰 원인은 교도소 수용자 증가율보다 인구증가율, 특히 범죄증가율이 월등히 높은 한국의 사회현상이 가장 직접적인 원인으로 보이기 때문이다. 지난 1989년 이후 우리나라 총인구(추계인구)는 42,869,283명(1990년)에서 47,639,618명(2002년)으로 늘어나 11.2% 상승하였으며, 범죄발생 건수는 1990년 1,171,380건에서 2001년 1,985,980건으로 69.5%나 증가한 사실이 이러한 사실을 증명하고 있다. 결국 교도소 수용자 현황 등 여러 가지 요인을 고려할 때 범죄발생율의 증가에 따른 범죄자 관리는 보호관찰이 상당부분 흡수한 것으로 여겨진다.

중교통을 이용하여 보호관찰소에 오는 경우가 많았고, 보호관찰소에 오는데 걸리는 평균시간이 30분~90분 가량 걸린다고 하였다. 결국 이러한 원거리성으로 인해 상담같은 것을 빼먹는 경우가 많다고 한다. 그러므로 무엇보다 지리적 접근성을 높이는 것이 중요한데 이것은 결국 지소의 증설이다. 하지만 지소의 증설은 장기적으로 추진해야 하는 과제이기 때문에 단기적이고 가시적인 효과를 얻기위한 현실적인 대안으로 지소의 대안적 역할 수행이 가능한 기관과의 업무제휴를 통한 공간의 확보를 통해서 지리적 접근성을 높일 수 있을 것이다.

2. 경찰과 보호관찰의 상호협력

1) 상호협력의 의의

현대 조직은 기능적 합리성을 최적화하기 위하여 기능적 분화를 추구한다. 물론 정부조직도 예외는 아니다. 그러나 정부조직내의 기능적으로 분화된 부처가 일종의 작은 부처주의로 전락하여 정부조직의 전체 효율성을 저하시키는 역기능적인 모습을 보이고 있다. 즉 부처간에 이견의 조정이 이루어지지 않아 수혜자의 입장에서 행정의 대응성이 저해되는 것이다.

James M. Buchanan¹⁴⁾과 Gordon Tullock¹⁵⁾의 지대추구(rent

14) J. M. Buchanan은 지대추구를 개인의 가치극대화를 위한 노력이 사회적 비용을 유발하는 제도적 장치로 의미한다. 또한 그는 지대추구활동은 경제분야에 대한 정부의 개입이 클수록 많이 발생한다고 기술한다.(J. M. Buchanan, 1980: 4-9). 즉 경제분야에 대한 행정관료의 개입이 이루어지면 질수록 행정관료는 부가적인 이익을 창출하는 활동, 예를 들면 개발이익이 명백히 예측되는 지역에 대한 지대(地帶)매입 등이 증가하는 반면, 상대적으로 사회적 비용은 증가하는 것을 의미한다.

seeking)의 개념을 확대 이해할 때, 작은 부처주의는 사회적 비용과 부담을 증대시키는 정부의 실패를 초래하는 것이다.

따라서 정부조직의 부처간 공동적 노력과 전략을 통하여 시민의 다양한 요구와 행정수요에 효과적인 대응노력은 현 시점에서 절실하다. 보다 지속적이고 안정적인 방법으로는 정부조직내 부처간의 공동적 연합을 통한 협력관계의 형성이 중요하다. 즉, 정부조직도 기능적으로 분화된 부처간의 협력적 공동체를 형성하고, 이러한 공동체들이 공동적인 전략적 행동을 통하여 정부조직의 생존과 진화를 모색할 필요가 있는 것이다(박상규, 2000). 또한 최근 파트너쉽에 대한 행정학적 접근은 정부가 공공서비스를 제공함에 있어서 비용을 줄이고, 서비스 수혜자에게 전달되는 효과성을 극대화시키기 위한 노력의 일환으로 시작되었다. 정부와 NGO의 공조관계, 즉 파트너쉽은 양측의 이해가 합치되고 사회적 필요성이 높아질 때 극대화될 수 있다. 다시 말해 사회적 시너지라는 목표를 지향하는 전략적 접근이 곧 파트너쉽이라고 볼 수 있다. 비정부영역과의 협력체제 즉 '파트너쉽'개념은 참여하는 당사자들이 대등한 권력관계를 전제로 하는 상호 공조체제의 형성을 의미한다(김미리, 2000: 33).

부언하면 정부가 어떤 일을 하고자 할 때는 정부 단독으로 하지 말고 시장부문 또는 NGO와 협력하여 일을 수행하여야 한다는 주장이 파트너쉽이다. 즉, 파트너쉽은 참여하는 주체들이 독자적으로는 달성할

-
- 15) Tullock은 지대(地代)의 개념을 자원의 투자로 발생하는 파생적 이익이라고 설명하며, 지대추구는 그러한 소득획득을 위한 노력이라고 한다. 그러므로 개인이 사회적 지위나 독점력을 통하여 소득이 증대되는 어떤 것에 대하여 투자하는 것을 지대추구라 한다. 사회적인 측면에서 비정상적인 방법(뇌물, 권력의 남용 등)에 의한 지대추구는 사회적 편익보다 사회적 비용을 크게 유발함으로써 자원의 낭비를 가져온다는 것이다(Gordon Tullock, 1980: 20-21). 반면에 사회전체의 편익을 오히려 감소시키는 지대추구를 '지대회피활동'으로 규정한다. 예를 들면, 세무공무원이 고객으로부터 얼마의 커미션을 수취하고 감세를 해줌으로써 초래되는 국고의 손실을 의미한다.

수 없거나 달성하기 어려운 일을 서로 자발적으로 정보와 자원 등의 교환을 통해 해결하기 위한 것이다(김태영, 2002: 7). 상호신뢰관계나 우호관계로서, 거버넌스를 하나의 게임으로서 인식한다면 게임참여자들 상호간의 신뢰 및 믿음의 확보없이는 실제적인 거버넌스의 작동은 불가능할 것이다(류재현, 2002: 48).

우리나라에서는 상호협력과 관련된 의미를 가진 용어으로써 ‘파트너쉽’, ‘공조’, ‘연계’, ‘협력’ 등이 사용되고 있다.

즉, 공동의 이익을 공유하기 위해 여러 단체들이 집단적으로 행동한다는 의미에서 ‘partnership’, ‘collaboration’, ‘coalition’, ‘joint-working’ 등은 큰 차이가 나지 않기 때문에 이들 용어는 혼용될 수 있다고 한다(Peter Goris · Reece Walters, 1999: 215-216). 또한 조나단(Greer Jonathan)은 협력, 조정, 공조라는 세 가지 용어를 연속선상에서 구분하여 정리하였는데, 연속선상의 가장 말단에 있는 협력(cooperation)은 어떤 구조나 기획의 노력도 없는 비공식적인 관계를 의미하는 것이고, 조정(coordination)은 연속선상의 가운데 있는 것으로서 약간의 공동 기획은 있지만, 여전히 개별 조직이 권한을 갖는 공식적인 관계를 의미하며, 공조(collaboration)는 연속선상의 상단에 있는 공식적 관계로서 새로운 조직 구조가 존재하고 임무와 권한이 공조에 의해 결정된다고 규정하고 있다(오수길, 2003: 8-9). 하지만 파트너쉽은 주로 민-관 파트너쉽(public-private partnership)이라는 측면에서, 즉 다양한 수준의 공공부문과 민간부문의 협력관계를 포함하는 광범위한 의미로 인식되며 사용되어져 왔다. 그러나 본 연구의 대상은 경찰과 보호관찰기관인 공공부문간의 관계를 이야기하는 것이다. 그러므로 파트너쉽이라는 용어보다 공조 또는 협력이라는 표현이 적합하다고 생각되어진다.¹⁶⁾

16) 본 연구에서는 파트너쉽이라는 용어보다 협력(collaboration)이라는 용어를 사용하겠다. 물론 협력이라는 말보다 공조라는 말로도 번역을 하지만 협력이라고 하겠다. 단 외국 논문의 경우 원전을 그대로

2) 범죄예방에서의 경찰-보호관찰기관의 협력

1990년대부터 범죄예방은 지역사회 내 모든 기관과 단체, 지역사회, 개인들의 중요한 책임이라는 인식이 보편화되었다. 또한 1990년대 중반 이후에는 범죄예방이 개념이 훨씬 더 광범위해지고 그 범위가 확대되어, 사회사업가, 의료보건서비스 담당자, 교사, 건축가, 기업인 등이 새로운 주체들로 포함되었다(Adam Crawford, 1997: 43; 박상주, 2003). 이러한 경우 지역주민들을 포함하여 가정, 학교, 복지기관, 경찰, 행정기관, 보호관찰기관, 기업체, 종교기관 등 청소년범죄와 관련하는 기관들이 하나의 공통된 업무를 위해 조화롭게 분담하여 문제를 해결하기는 쉽지 않은 일이다. 각 기관은 서로 이해관계가 상충될 수도 있으며, 예산 배분의 문제나 주도권을 획득하려는 힘의 경쟁에서 연계체계는 협조보다는 오히려 갈등 유발의 소지가 매우 높기 때문이다(Walsh 외, 1999: 183-208). 그러므로 범죄예방의 중추적 역할을 할 구심적인 통합기관구성 및 기관간의 협력은 필연적이라 하겠다.

이러한 범죄예방에 있어 기관간 협력방법은 범죄와 무질서 등의 문제들이 경찰을 비롯한 모든 형사사법기관 단독의 힘으로는 효과적으로 해결될 수 없다는 인식에서 시작되었으며 주요 기관들간의 공유된 노력, 정보, 자원 및 전문적 지식이 요구되었다.

즉 치안정책이 단순한 법집행기관의 범죄대응이 아닌 범죄예방쪽으로 변화함으로써 새롭게 발생하였다. 특히 1960년대 영국에서는 범죄예방 분야의 유관기관간의 파트너쉽에 대한 연구가 비공식적이고 소규모로 진행되었고 1970년대에는 일부 경찰기관들간의 자발적인 파트너쉽이 이루어졌다. 그러나 1981년 Scarman의 연구가 있기 전까지는 범죄예방에 대한 파트너쉽의 필요성을 인식하지 못했다. 이후 시간이 지나면서, 유관기관간의 협력에 대한 장점들이 수많은 정부 보고서를 통해 밝혀졌다(Coretta Phillips 외, 2002: 1).

사용토록 하겠다.

일례로 우리나라의 경우 보호관찰기간 중 재범률을 보게되면 전체 대상자의 개청이후 재범률은 7.1%이며, 소년의 재범률은 전년대비 0.1% 증가한 10.2%이며, 성인의 재범률은 3.3%로 전년과 변동이 없다. 소년이 성인보다 전반적으로 재범률이 높고 지속적으로 상승하는 추세로 특히 소년사범 중 보호관찰부 집행유예, 소년법상 보호처분 중 제1·3호, 가퇴원의 재범률이 높은 것으로 나타났다¹⁷⁾(법무부, 2004).

17) 반면 성인사범의 경우에는 사회보호법 대상자의 재범률이 가장 높게 나타났다.

<표 II-2> 보호관찰기간 중 재범률 현황

(단위 : %)

구분	근거법률	처분명	개척이후					
			1999	2000	2001	2002	2003	
총계			7.8	7.4	7.2	7.2	7.1	
계			9.5	9.6	9.7	10.1	10.2	
소년	형법	소계	6.9	7.4	7.9	8.6	9.2	
	형법	선고유예	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	
		집행유예	소계	10.3	10.5	10.8	11.6	12.2
			보호관찰부	13.2	13.4	13.4	14.5	14.9
			단독명령부	3.5	3.4	3.8	4.0	5.2
		가석방	0.8	0.9	1.0	1.0	1.1	
	소년법	소계	9.8	9.8	9.8	10.2	10.3	
		보호처분	1·2호	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5
			1·3호	15.2	15.3	15.4	16.0	16.0
			가퇴원	12.6	12.6	11.7	12.7	13.4
	성폭력법	소계	4.9	6.5	6.7	6.8	6.8	
		선고유예	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
		집행유예	소계	5.1	6.7	6.9	7.0	7.0
			보호관찰부	5.6	7.3	7.6	7.6	7.7
			단독명령부	1.4	3.0	2.6	3.1	2.8
	가정폭력법	소계	0.0	0.0	0.0	0.0	9.1	
		보호처분	보호관찰부	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5
			단독명령부	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

이러한 것은 보호관찰 대상 소년들에 대한 지속적 감시 및 교육활동이 보호관찰기관만에 의해 이뤄지기 때문에 나타나는 결과라 할 수 있다.

범죄예방의 1차적 책임기관이라 할 수 있는 경찰은 순찰활동을 통해 직접적으로 범죄를 예방하며 또한 각종 매체 등을 이용하기도 한다. 이와 더불어 보호관찰기관 또한 범죄예방에 관한 계획수립과 사업시행, 범죄의 원인분석과 예방, 범죄예방위원회제도를 운영함으로써 경찰 못지 않은 활동을 펼쳐야 한다.

이러한 목표달성을 위해 상호간 자원(자금, 권위, 전문성 등)의 교환은 필요적이라 할 수 있으며 이것은 범죄예방의 시너지효과를 창출하게 된다.

3) 경찰과 보호관찰기관 협력 유형

경찰과 보호관찰기관간 파트너십의 유형은 미국사법연구소(NIC)의 연구에 잘 나타나 있다. 이 연구에서는 경찰과 교정기관의 파트너십 유형을 감시강화 파트너십, 지명수배 파트너십, 정보공유 파트너십, 집행 전문화 파트너십, 유관기관 문제해결 파트너십, 이 5가지로 분류하고 있다(Dale Parent · Brad Snyder, 1999: 1-35).

첫째, 감시 강화 파트너십(enhanced supervision partnerships)은 경찰관과 보호관찰관 또는 가석방관이 지역사회내 범죄자에 대한 감시 및 기타 공조 기능을 함께 수행하는 것을 말한다. 이 파트너십의 목적은 감시대상자의 적응력이 감소할 경우 좀 더 신속하고 효과적으로 개입하여 보호관찰 및 가석방 대상자의 범죄가담을 감소시키는 것이다. 또한 이러한 감시 강화 파트너십은 범죄예방 및 대상자에 대한 사회 서비스의 개선을 강조한다.

둘째, 지명수배 파트너십(fugitive apprehension unit)은 보호관찰 혹은 가석방에 있어 규정된 사항을 어기고 도주한 경우의 체포에 있어 협력이다. 이 경우 대상자에 대한 정보공유, 경찰과 보호관찰의 공동훈련, 전술상의 의사소통, 체포에 있어서의 작전의 공동시행 등이 있을 수 있다.

셋째, 정보 공유 파트너십(information-sharing partnerships)은 교정기관과 법집행기관이 범죄자와 관련된 정보를 교환할 수 있도록 하는 절차를 마련하는 것이다. 이러한 정보공유 파트너십은 주로 조직범죄 및 성폭력범죄자들 출감할 때 지역사회 및 경찰기관에 그들에 대

해 수집된 정보를 제공할 수 있다(Dale Parent and Brad Snyder, 1999: 7).

넷째, 집행 전문화 파트너십(specialized enforcement partnerships)은 전문적인 법집행에 관한 협력으로 지역사회내 기관들과 함께 경찰 및 교정기관들이 근린지역에 합동순찰이나 가정방문 등을 함께 실시하는 것이다.

다섯째, 공통 문제해결 파트너십(interagency problem-solving partnerships)은 경찰과 교정기관이 상호 인식하고 있는 공통문제를 파악하고 그것에 대한 해결책을 실행하기 위하여 협의하는 것을 말한다. 이를 위해 정기적으로 협의하고 동일한 인적자원을 적절히 배치하여 해결방안을 마련하는 것이다.

3. 경찰과 보호관찰기관의 상호협력의 당위성

범죄예방과 파트너십의 결합은 O'Malley(1992: 252-273)가 설명하는 사회통제론의 신우파적 해석과도 연결지을 수 있다. 그에 따르면, 먼저 푸코가 개념화한 것으로 17세기에 출현한 권력행사의 두가지 측면, 즉 훈육(discipline)과 규제(regulatory control)가 있다. 전자인 훈육 전략은 '문제있는' 개인을 식별해낸 다음 그들을 '정상화'하기 위해 그들의 생활에 직접 개입하는 것으로, 예컨대 과거의 강제노역장을 들 수 있다. 반면에 후자인 규제는 특정 개인의 일탈에 초점을 두지 않고 전체 인구의 통계적 분포를 조절하는 것으로, 예컨대 실업자구제나 사회보험 등을 들 수 있다. 이것은 사회전체적 차원의 위험관리 전략이라 할 수 있다. 현대로 오면서 후자인 규제(위험관리) 전략이 보다 우세하게 되었는데 이것이 권력행사에 보다 효과적이기 때문이었다. 범죄예방의 강조는 이러한 규제(위험관리)전략에 해당한다. 하지만 이것

은 신우파적 견지에서 볼 때, 국가에 의한 ‘사회화된 위험관리’로 볼 수 있고, 보다 효율적인 위험관리는 자유시장의 활성화와 개인의 창의성 및 기업가정신의 주입을 필요로 한다는 신우파적 논리가 자연스럽게 범죄예방의 파트너십 방식과 어울릴 수 있는 것이다.(박상주, 2003: 275)

특히 경찰과 교정기관 또는 보호관찰기관의 상호협력은 두 가지 이유에서 발생되었다.

첫째는 두기관 상호협력의 일부는 구체적인 문제점을 해결하고, 실험 결과를 도출해내야 할 필요성에 의해 발전되었다. 예를 들어, 지역사회 내에서 보호관찰을 피해 도피하는 사람의 수가 많아지는데 대해 대중의 비난이 커지자, 보호관찰기관은 이들의 소재를 파악하기 위해 파트너십을 도입하기 시작한 것이다.

둘째, 일부는 치안활동이나 교정이 수행되던 전통적인 방식을 변화시키기 위한 개혁의 일환으로 발전되었다. 법집행에 있어서 가장 일반적인 이러한 개혁으로써는 지역사회 경찰활동(communitary policing)이 될 것이고, 교정에 있어서는 지역사회 사법(communitary justice) 또는 지역사회 보호관찰(communitary probation)이 될 것이다. 지역사회 경찰활동의 개념은 수많은 경찰 기관들에 의해 수용되었으나, 지역사회 사법 및 지역사회 보호관찰은 최근에 등장하여 교정 기관들이 이제 막 실무에 적용하기 시작하고 있다(Dale Parent · Brad Snyder, 1999: 5-6).

1) 거버넌스와 범죄문제 해결

(1) 거버넌스의 개념

거버넌스(governance)라는 용어는 최근에야 빈번히 쓰이기 시작했지만, 따지고 보면 전혀 새로운 개념도 아니다. 클리블랜드에 의하면

거버넌스란 요컨대 목표를 달성하고자 집단적으로 해결할 필요가 있는 모든 문제에 대한 해답과 이해에 도달하기 위해 국내·외 행위자가 채택하는 복잡하고 다양한 방법들이라 할 수 있다(Cleveland, 1981). 국제기구인 IMF(International Monetary Fund)는 훌륭한 거버넌스란 책임성 있고 참여적이며 투명하고 불필요한 규제가 없으며 경쟁과 공평성의 원리가 지배하는 것이라 한 바 있다(IMF, 1995: 219).

거버넌스(governance)는 다양한 번역에서도 알 수 있듯이 개념상의 심한 혼란에 빠져 있다. 그럼에도 불구하고, 일반적으로 거버넌스라는 개념은 정부의 역할, 정부운영의 체제, 그리고 사회문제의 해결방식에 있어서 새로운 변화를 의미한다. 거버넌스는 그 개념적 논의의 수준에 따라 ‘공통문제 해결기제로서의 거버넌스’라는 최광의의 정의, ‘정부 관련 공통문제 해결 기제로서의 거버넌스’라는 광의의 정의, 그리고 ‘신 거버넌스’(New Governance)로서 협의의 정의로 그 개념의 다양성을 제기하고 있다(이명석, 2002: 322-326).

이처럼 정부조직내 부처간 경쟁 및 이기주의를 극복하여 공동체적 입장에서 협력관계의 모색을 탐색하고 있다. 이는 개별적이 아닌 공동체적인 조직의 적응형태의 중요성을 강조하고, 공동체적 전략개념의 유용성을 제시하는 것이다. 즉, 개별적 적응보다 훨씬 중요한 것은 개별적 유기체들이 모여 있는 속에서의 공동체적 적응이다. 따라서 공동체적 적응은 개별 조직의 특성을 어느 정도 유지한 개별 조직들의 집합체가 전체성(collectivity)으로 변형되어질 때 나타나는 것이다. 조직공동체의 환경에 대한 중요한 조정은 많은 개체들의 독립적인 행위에 의해서가 아니라, 하나의 기능적 단위를 형성하기 위하여 개체활동의 조정과 조직화를 통하여 발생하는 것이다(박상규, 2000).

(2) 범죄문제의 공동대처

Young(1992: 45)에 의하면 근대 산업사회의 사회통제는 본질상 다

주체적이어서 하나의 범죄문제를 서로 다른 기관들이 각자의 전문성에 기반하여 서로 다른 방식으로 취급하고 있다. 문제는 이러한 대응들이 조정되지 못하고 전체적인 원리 없이 상호괴리되거나, 상호지원적이기보다는 오히려 상충되는 경향마저 있다는 것이다. 특정 기관의 업무처리가 결과가 다른 기관의 개입능력, 가능한 개입방식, 가용자원 등에 영향을 미친다. 결국 치안정책의 실패는 이러한 조정의 결여에서 비롯된다는 것으로, 이 분야에 있어서 파트너십 접근의 중요성을 부각시켜 주고 있다. 또한 범집행에서 파트너십의 확대는 시민이 경찰서비스의 수동적인 수혜자에서 탈피, 보다 적극적이고 책임있는 협력자로서의 이미지 변화를 의미한다. 이러한 파트너십의 접근은 경찰서비스에 대한 종래의 전문직업주의 모델의 한계를 인식하고 ‘다양한 정보를 가진 다양한 조직과 시민’을 중요시하고 상호간의 정보공유를 강조하고 있다(박상주, 2003: 275-276).

지역사회의 범죄예방에 있어 협력관계를 가질 수 있는 기관이 바로 경찰과 보호관찰이라 할 수 있다. 그동안 경찰과 보호관찰기관은 행정자치부의 외청인 경찰청, 법무부의 보호국이라는 상위 조직의 구분 등으로 인해 실질적인 협력이라고는 고작 범죄자 경력관리와 같이 협조 공문을 통해 이루어질 수 있는 제한된 부분의 협력에 그치고 있으며, 종합적인 형사사법 정보망 구축에 있어서도 양측이 상대방의 협력자세가 협조적이지 않다는 이유로 소극적인 자세를 보이고 있었다. 그러나 경찰과 보호관찰의 협력은 효과적인 범죄문제 해결을 위한 형사사법 체계의 유기적인 협력을 의미한다고 할 수 있다. 경찰과 보호관찰기관, 두기관은 공히 범죄방지라는 공통의 목표를 가지고 있으며, 두 기관 모두 최근 지역사회를 기반으로 하는 활동을 중시하고 있는 이상 보다 확대된 협력이 필요하다는 것은 분명한 사실일 것이며, 최근의 선행연구 및 각 국의 프로그램에서 그 효과성이 증명되고 있다.

또한 범죄가 발생하여 체포, 구금 나아가 사회복지의 단계에 있어

사회적으로 소모되는 비용이 상당히 크다는 점, 특히 청소년비행자의 경우 또 다른 비행과 범죄를 저지르게 될 때 정상적인 사회구성원으로 성장할 수 없음을 상기해 볼 때 경제적인 측면과 소년보호적 측면에 있어서 양 기관의 청소년비행 예방이라는 공통문제해결을 위해서 공동체적 전략해결은 필수적 아니 필연적이라 할 수 있다.

2) 지역사회 교정과 재범방지

(1) 교정환경의 변화

교정의 역사는 복수적 단계, 위하적 단계, 교육적 개선단계, 과학적 처우단계 그리고 마지막으로 제2차 세계대전 이후 개선·치료모델의 실패로 범죄자가 다시 복귀해야 할 사회와의 재통합을 전제로 한 사회내 처우가 주목을 받으면서 보호관찰·가석방·중간처우 등의 사회내 처우프로그램들이 인기를 얻게 된 시기로서 사회적 권리보장단계로의 발전을 이루게 되었다.

이러한 사회적 권리보장단계는 시설내 처우의 문제점을 인식하고 그에 대한 해결방안으로서 지역사회의 보호와 범죄에 대한 형벌의 지속적인 제재, 사회재통합과 사회복귀, 비용절감 등의 목적을 지닌 지역사회교정(community-based corrections)의 발전을 가져왔다(Belinda Rodgers McCarthy · Bernard J. McCarthy, Jr., 1997: 2-6).

더불어 전통적 패러다임이 쇠퇴하고 회복적 정의모델(restorative justice)과 같은 새로운 패러다임의 필요성에 의한 교정환경의 변화에 의해 더욱 가속화되었다. 즉, 60년대는 재사회화 모델·치료모델이 중시되었고, 범죄자 개인의 문제를 해결하고 환경을 개선하는데 집중하며, 대개 부정기형과 결합되었고, 80년대에 들어서는 일반예방, 격리를 통한 무력화, 처벌중심의 응보모델이 힘을 얻었다. 그러나 그에 따라 교도소 과밀수용이 심각해지고 공공재정의 감축으로 인해 비용이 많

이 드는 응보모델은 위기에 처하게 되었다. 90년대에 들어, 재사회화모델을 새로운 각도로 주목하면서, 재사회화모델을 포함한 전통적 패러다임에 대한 근본적인 비판에 근거하여, 회복적 정의(restorative justice)에 입각하여 상처의 회복 및 공동체의 보호를 지향하는 지역공동체중심 교정모델이 주목받고, 그에 따라 지역공동체에 기반을 둔 사회 내 처우가 개발되었다.

응보모델은 범죄를 국가에 대한 침해로 보고 초점을 범법자에 대한 탄핵적 절차에 맞추며, 처벌이란 범법자가 국가에 대해 지고 있는 채무를 이행하는 것으로 이해하였기 때문에 국가가 전면에 나서서 범죄를 처벌하는 곧 응보의 수단이 되어 그에 따라 지역공동체는 형사제재의 구도에서 제외되고, 범죄피해자의 요구는 무시되기가 쉬웠다는 데 근본적인 문제가 있었지만, 지역공동체에 기반을 둔 사회 내 처우인 회복모델(restorative model)은 범죄를 타인에 의한 어떤 개인 또는 집단에 대한 침해라고 본다. 이러한 기본적 관점에 입각하여 회복모델은 문제 해결적·화해 중심적 접근을 취하며, 그 초점은 대화, 즉 범법자와 피해자가 서로 만나 교섭하면서 상처를 치유·회복하는 해결책을 모색하는데 있다. 따라서 지역공동체의 역할이 매우 중요하며, 시민 스스로 범법자가 야기한 침해와 상처를 치유하는 회복과정을 조성하고 그 과정에 참여할 책임이 있다. 이때 범법자의 채무는 국가에 대한 것이 아니다. 말하자면 지역공동체가 채권자이며, 범법자는 그가 야기한 피해 및 사회적 상처를 회복하고, 지역공동체와 협력하여 상황을 올바르게 만들어야 하는 책임, 즉 채무를 지는 것이다.

이러한 전통적 패러다임과 새로운 패러다임의 관계는 종합적으로 요약하면 <표 II-3>과 같다¹⁸⁾.

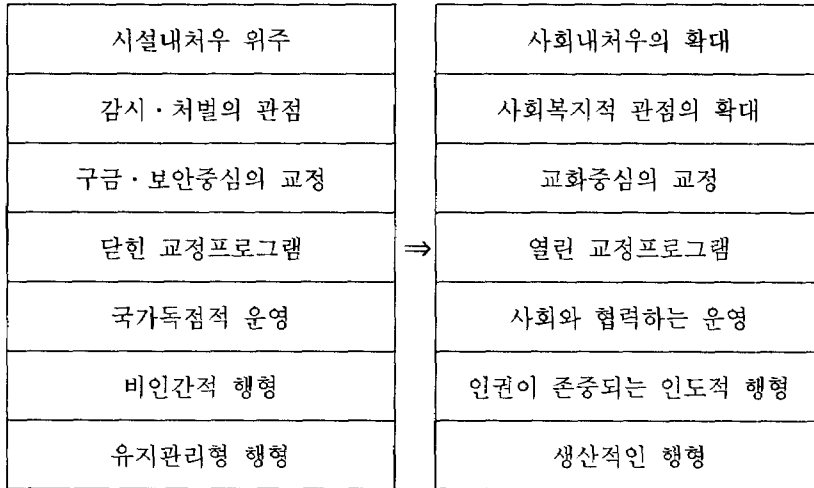
18) 법무부 조직관리정책자료, <http://org.mogaha.go.kr:7003/jojik/>.

<표 II-3> 신·구 패러다임의 비교

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
궁극적 목 표	범죄의 통제	피해자를 포함한 지역공동체의 안녕
목표	재범의 방지	공동체의 보호, 피해자의 피해 회복
고객	범법자 개인	피해자를 포함하여 궁극적으로 지역공동체
관점	재범방지라는 결과를 중시	정의의 수행, 안전한 공동체의 구성, 범죄피해의 회복, 비행사 적 선택수단의 장려라는 가치 와 이상을 중시
구조	처벌·일반예방·격리·재사 회화가 서로 경합·모순된 구조	처벌·일반예방·격리·재사회 화가 지역공동체 보호를 중심 으로 서로 조화
접근 방법	범죄자에게 혹은 범죄자를 위해 무엇을 할 것인가?	어떻게 하면 가장 잘 공동체를 보호하고 공동체에 봉사할 수 있는가?
관련 모델	옹보모델 재사회화(치료)모델	공동체중심 교정모델
수단	사후적 구금과 결합된 처 벌·치료	사전적 범죄예방, 피해자와 공 동체의 협력
구금에 대한 시각	범죄에 대한 해법	범죄에 대한 대처방법 중 하나
활동 범위	형사사법시스템 내부	형사사법시스템 내·외부
정책 평가 수단	출소자의 재범을 정책의 실 패로 봄	· 단기적 전략 : 범법자의 행동 통제에 맞추어진 구금·감시 · 장기적 전략 : 범법자의 형태 변화에 맞추어진 처우

(2) 교정정책의 방향

교정은 국가의 법집행을 담당하는 형사사법부문의 일부로서 범법자를 사회내 또는 시설내에서 인간적인 환경 아래 안전하고 과학적으로 관리·수용함과 동시에 범법자에게 생산적이고 효과적인 근로·교육·봉사·문화활동의 기회와 적절한 치료수단을 제공하고 사회와 연계된 처우와 환경을 기획·조성하여, 범법자가 법을 준수하는 건전한 시민으로서 성공적으로 사회와 재통합할 수 있도록 조력하며, 이를 통해 범법자의 재범을 방지하고 범죄를 예방하며 시민의 안전과 사회정의의 수호하는 방향으로 변화해야 하는 것이다(Ira J. Silverman, 2001: 68-96).



[그림 II-1] 교정정책의 방향

(3) 지역사회 교정과 재범방지

지역사회 교정은 범죄자들에게 자기의 가정과 직장 및 기타 정상적 활동을 수행하게 함으로써 지역사회의 안정과 번영을 도모한다는 기본 개념을 가지고 있다. 교정 정책에 있어 이러한 처우 모형은 범죄

자는 반드시 변모해야 하지만, 실업상태와 같이 범죄행위를 조장할 수도 있는 지역사회 내 제반 요소 역시 변모해야 한다는 것을 인정 내지 인식해야 한다는 데에 근거한다.

일반적으로 지역사회 교정활동을 지지하는데 자주 언급되는 네 가지 가설이 있는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 많은 범죄자들의 범죄 경력과 현재 범죄는 구금을 정당화할 만큼 심각하지 않은 것들이다. 둘째, 지역사회의 감시 및 관리는 구금정보보다 그 소요비용이 저렴하다. 셋째, 상습범죄율이나 재범율은 정규 구금형을 부과했을 때보다 지역사회 교정활동을 실시했을 때 더 낮게 나타난다. 넷째, 구금형은 범죄자 당사자나 사회 양쪽에 모두 파멸적이다. 수용생활에 해로운 영향을 미치는데 그치지 않고, 그의 가족구성원이나 특히 어린이들에게 많은 고통을 수반한다.

따라서 지역사회 교정은 '최소한의 제한적 대안(least restrictive alternative)'을 모색한다는 목표를 그 존재 근간으로 하고 있다. 범죄가 일개인에 대한 처벌에 그치지 아니하고 지역사회를 보호하며 공공이익을 만족스럽게 한다는 필요성에서는 보다 엄격하다. 이 이론의 주창자들은 그들이 법을 준수하는 행동들에 성공적이고 범죄세계와 접촉할 수 있는 기회를 감소시킬 수 있도록 지역사회에서 범죄자들을 지원하기 위한 프로그램들을 강구한다. 그러므로 지역사회가 이러한 고통을 감수하고 공감대를 갖는 참여적, 능동적 조건 형성이 되지 않는다면 강한 법집행과 강력한 처우방법이 고수될 수밖에 없다.

현재 재범방지를 위해 교정행정은 한계에 직면하였다. 그 동안 숱한 시행착오와 수많은 실험, 연구 결과에도 불구하고, 그리고 처우의 과학화, 사회화라는 현대 교정행정의 슬로건 하에서도 여전히 범죄문제에 관련된 현안들(가장 기본적으로 범죄에 관한 공포, 범죄자들의 사회 복귀, 피해자들의 원상회복 등)들은 쉽사리 풀릴 기미가 보이지 않는다.

교정기관을 중심으로 한 범죄자에 대한 처우는 일반적으로 시설내 처우, 사회적 처우(또는 중간처우) 그리고 사회내처우의 세 가지로 크게 분류하여 개념화하고 있는데, 수많은 문제와 해결해야 할 과제가 많다 할지라도 시설내 처우보다는 이 사회가 껴안고 나아가야 하는 사회 중심 처우 방향으로 교정정책의 무게중심을 옮겨가는 것이 현실적 추이이다.

최근 들어 외국어인 Intermediate Sanction or Punishment 라는 용어가 자주 언급되고 있으며, 우리는 이 것을 보통 중간처벌 또는 중간 처우라고 해석하여 사용하고 있는데, 논자에 따라 개념 설정이 일치하지는 않으나 시설내처우인 구금형과 사회내처우인 보호관찰처분 사이에 존재하는 일련의 처벌형태를 일컫고 있다. 따라서 의미의 광협에 따라서는 중간처우개념과도 혼재하여 사용하는 경우도 있으며, 대체형벌(alternative sanction)이라는 개념과도 마찬가지로 관계를 형성한다. 경우에 따라서는 넓은 의미에서의 지역사회 교정은 사회적처우와 사회내처우를 포함한 개념으로 파악하기도 한다.

여기에서 중간이라는 개념은 범죄자에 대한 처우행위가 교정시설과 지역사회와의 사이에서 이루어진다는 장소적 의미에서 사용되기도 하고, 범죄자가 교정시설내의 엄격한 통제로부터 사회내의 비교적 자유로운 상태로 전환되는 과정에서 통제의 강약관점으로 볼 때 중간의 의미로도 사용되기 때문에 그 한계를 엄격히 한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 다양한 중간처벌과 전환 프로그램(Diversion Program)들을 범죄자에게 제공함으로써 처벌의 형평성을 제고하고, 처우효과도 높일 수 있다는 지역사회교정은 이론상 긍정적이다. 중간처벌의 대표적인 유형으로는 전환처우(Diversion Treatment), 판결전전환 및 석방(Pretrial Diversion or Release), 주간처우(Day Reporting), 벌금형(Fines), 배상명령(Restitution), 가택구금(House Arrest), 가택연금(Home Confinement), 거주센터((Residential Center), 전자감시

(Electronic Monitoring), 사회봉사명령(Community Service order) 수감명령(Day Reporting), 집중 또는 밀착보호관찰(ISP : Intensive Surveillance Probation), 충격보호관찰(Shock Incarceration), 병영 캠프(Boot Camp), 임시석방(Temporary Release), 가석방(parole) 등을 들고 있는데 이 중 가택구금 및 연금은 보호관찰을 위한 조건이라고 할 수 있고, 전자감시·사회봉사명령·수감명령·병영캠프 등은 보호관찰제도의 목적을 달성하기 위한 수단이라고 할 수 있겠다. 그 원리와 취지상 이러한 중간처벌의 유형들이 지역사회교정을 위한 대표적인 프로그램으로 언급되고 있다(양문승, 2003: 223-226).

그러나 유감스럽게도 평가결과에서는 긍정적인 효과가 발견되지 않고 있으며, 또한 그 대부분이 비효과적인 것으로 나타나고 있다. 예컨대, 병영식캠프 프로그램은 소년범죄자들을 준군대식훈련(quasi-military discipline) 프로그램에 몇 개월 동안 참여시킨 후, 본래의 지역사회로 돌려보내는 것을 내용으로 하는 프로그램인데, 재범율에는 큰 영향을 미치지 않는 것으로 평가되었다. 또한 전자감시와 가택구금은 물론 집중감시프로그램 역시 제한된 효과만을 나타내고 있다. 집중감시프로그램은 범죄자와 가석방담당자와의 접촉을 늘리고 마약복용 검사 및 기타 수단을 강화하여 보다 철저하게 통제하도록 설계된 보호관찰프로그램이지만, 1990년대 초 랜드社(Rand)의 평가 결과 재범율에 거의 효과가 없는 것으로 나타났다.¹⁹⁾

하지만 경찰과 보호관찰기관의 협력 가능성은 더욱더 확대되어가며 그 방법과 수단에 있어서도 다양한 기법들이 제시되고 지역사회내에서 긍정적 효과를 가져오고 있다.

19) 일반보호관찰이 아니면 구금형으로 판결되는 양극적 결정을 탈피하여, 양극간의 연장선상에 다양한 처벌형태가 개발된 것으로 과잉구금해소, 재정부담감소, 보호관찰의 정상화, 형벌체계의 합리화 및 프로그램화 등의 목적으로 탄생하였다. 그러나 아직까지 그 효과에 대한 실증적인 증거들이 충분히 제시되지 못하고 있다.

3) 문제지향경찰활동과 범죄예방

사전적·문제지향적 경찰활동이라는 것은 범죄와 무질서 그리고 범죄에 대한 두려움을 줄이고자 고안되었으며, 또한 지역사회의 명백한 요구와 수요를 충족시키고자 한다. 지역사회경찰활동은 경찰책임을 전체로 보며, 계속해서 발생하는 문제들을 조사하며 그 문제들의 근원적인 원인들을 파악하고 그 문제들의 해결방안들을 마련하고자 하는 것이다(Charles R. Swanson 외, 1998: 15).

Goldstein은 문제지향적 경찰활동이라고 이름 붙인 개념을 통하여, 경찰은 사건지향적(Incident-Oriented)이기 보다는 오히려 문제지향적(Problem-Oriented)이어야 한다고 했다. 즉 Goldstein은 경찰은 너무나 협소하게 특정한 사건들에 중점을 두고 있으나(경찰은 계속해서 같은 사건들을 다룬다), 그 대신 이러한 반복된 사건들을 야기시키는 근본적인 문제들을 해결하려고 노력해야 한다고 주장한다. 문제지향적 접근은 경찰이 다루어 주었으면 하고 시민들이 기대하는 문제들을 조사하고 분석하기 위해서 더욱 체계적인 과정을 개발해야 한다(Roy R. Roberg · Jack Kuykendall, 1993: 111).

이러한 방법에는 지역사회내에서 무엇이 범죄와 사회 무질서의 원인인가를 결정하고, 그 문제들의 해결책들을 마련하면서, 가장 실행 가능한 프로그램들을 수행하기 위한 경찰과 지역사회의 협조 노력이 포함된다(Willard M. Oliver, 1998: 49-50). 문제를 해결하는데 효과적으로 참여하기 위하여, 일반적으로는 경찰관들, 특히 순찰 경찰관들은 상당한 자유재량(discretion)을 부여받아야 하며, 훌륭한 능력을 발휘하였을 때에는 그에 대한 보상을 받아야 하고, 해결책들이 실패했을 때에도 계속해서 문제를 해결하도록 격려를 받아야만 한다. 문제에 대한 해결책을 마련하기 위하여 다른 사람들과 함께 일하는 혁신과 능력이 장려되어야 한다(Steven M. Cox · Jack D. Fitzgerald, 1996: 123).

미국 경찰의 문제 지향적 경찰활동과 지역사회 경찰활동은 지⁹ 주민의 신고가 있기 전에 주민의 신고가 있을 만한 문제를 미리 발견하여 사전에 처리하고 경찰이 다른 기관 및 지역사회와 연계하여 범죄의 사전예방과 그 범죄를 제공할 수 있는 환경을 제거하고자 하는 것이다.

범죄예방활동을 전개하는데 있어서 사후적인 범죄진압보다는 사전적인 범죄예방활동에 보다 많은 역점을 두어야 한다. 이를 위해서는 범죄예방을 위한 인력 및 자원의 확보, 범죄정보의 모집 및 분석능력의 향상, 그리고 우리 지역사회에 적합한 범죄예방 프로그램의 개발과 효율적 운영 등이 필요하다(이황우, 1996: 135).

문제지향적 지역사회 경찰활동은 대담한 철학을 표현하는 역동적인 새로운 운동이다. 그것의 목적은 경찰이 범죄의 근본적인 원인들에 집중하도록 해주고 범죄를 알리는데 있어서 다른 지역사회들과 함께 노력하는 것이다. 경찰활동에서 경찰은 단지 사건 및 서비스 요청에 반응하기만 하는 사후적인 정부기관 이라기보다는 오히려 범죄를 예방하는 사전적인 지역사회기관이 되어야 한다.

본질적으로 문제해결이 지역사회 경찰활동의 중요한 부문이므로 경찰기관은 문제지향적 기법들을 사용하도록 경찰관들에게 권고해야 한다. 문제지향적 경찰활동은 경찰활동에 있어서 작은 혁명이라고 할 수 있다. 이는 법 집행과 질서유지 위주에서의 변화를 의미한다. 얼마 전까지만 해도 법 집행과 질서유지의 기능만으로도 충분했었다. 그러나 사회가 복잡해짐으로 인하여 단순한 법 집행과 질서유지만 갖고서는 사회의 욕구를 충족시킬 수 없게 되었다 따라서 문제지향적 관점을 갖고서 범죄와 무질서와 같은 사회문제들을 해결하는데 경찰이 더욱 적극적으로 관심을 기울여야 한다.

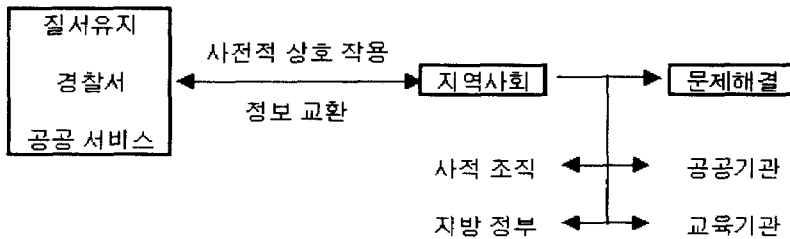
문제지향적 경찰활동은 경찰관들이 문제들에 대하여 창조적으로 대응하도록, 문제해결을 도울 수 있는 공적 및 사적기관들에게 그 문

제들을 알리도록 요구한다. 더욱 중요하게, 문제 지향적 경찰활동은 서비스 요청을 하도록 만드는 상황들을 발견하고, 그러한 상황들 이면에 있는 원인들을 규명하고, 이러한 원인들을 다루기 위한 전술들을 고안해 내는 것이 중요하다(Wesley G. Skogan, 1995: 88).고 할 수 있다.

경찰범죄통제전략과 범죄통제목적으로 문제지향경찰활동과 지역사회지향경찰활동을 분류하면 다음과 같다(Paul M. Whisenand · R. Fred Ferguson, 1996: 28).

<표 II-4> 경찰범죄통제의 분류

범죄통제전략	범죄통제목적	
	예방	집행
적극적	문제지향경찰활동	팀 폴리싱
수동적	지역사회지향경찰활동	전통적 경찰활동



[그림 2-2] 문제지향적 경찰활동체계 흐름도

문제해결방법 아래에서 범죄분석의 전통적 기능들은 훨씬 더 광범위하고 더 많은 중요성을 갖고 있다. 자료와 그 뒤의 분석을 함께 하는 것은 문제확인하고 대응전략을 위한 기초를 제공한다. 그러므로, 정보의 정확성과 적절성은 그 경찰서를 위해 필수적인 것으로 된다. 그러나 문제 지향적 경찰활동에서 궁극적인 도전은 문제의 확인이 아니라

오히려 문제들을 다루는 가장 효과적인 방법들을 찾는 것이다.

Goldstein은 문제지향적 접근법은 단순히 문제들을 갖고서 지내는 것이 아니고 오히려 문제들을 다루려는 시도이기 때문에 경찰 변화를 위한 매력적인 대안책이 된다고 생각한다. 문제지향적 접근법은 전문가들을 개발할 뿐 아니라 경찰이 다른 공공기관들과 협력자가 되도록 요구한다(Roy R. Roberg · Jack Kuykendall, 1993: 112). 게다가 Goldstein은 이러한 접근법이 현재의 경찰 가치체계에 대해 직접적인 도전처럼 보이지 않기 때문에, 조직개혁을 위한 노력이 덜 어려울 것으로 보았다(임창호, 1998: 19-20). 문제지향적 접근법은 경찰이 지역사회 문제를 해결하기 위해 지역사회기관 및 사회단체들과 협력하여 범죄예방에 힘쓰게 만들었다.

청소년범죄와 관련하여 경찰과 보호관찰기관의 협력의 당위성을 찾을 수 있는 것이다.

4) 보호관찰의 초기개입 중요성

파터널리즘(Paternalism)²⁰⁾은 본인에게 이익이 되는 방향으로 국가의 개입을 정당화하는 것이다. 개인이 타인에 대한 침해를 야기하지 않더라도 본인에게 이익이 된다는 이유로 본인 혹은 국가가 개인에 대하여 개입할 수 있는 입장이다. 파터널리즘은 봉건제하의 가부장적 가족제도의 형성에 큰 영향을 주었으나 자본주의 체제가 발전하는 과정에서 서서히 붕괴되어 근대사회의 부부중심, 남녀 평등의 소가족으로 이행하는데, 파터널리즘도 근대서구사회에서는 「신분에서 계약으로

20) 노사 관계를 대등한 인격자 상호간의 계약에 의한 권리 · 의무 관계로 보지 않고, 사용자의 온정에 따른 노동자 보호와, 이에 보답하고자 노동자가 더욱 노력하는 협조관계로 보는 것이며, 합리적인 계약 관계 대신에 서로의 정감(情感)에 호소함으로써 노사관계를 원활하게 하려는 노무관리 방법이다.

로」라는 사회관계의 변화와 더불어 약화되었다. 또 융성하는 자본주의에서는 원생적이고 목가적인 수공업 매뉴팩처를 자본주의적 공장제 생산으로 촉진시키기 위해서는, 빈민·유민에게 강제적으로 직업을 주어 임금노동자로 양성하는 동시에 고임금의 인하가 필요했으며 파터날리즘은 도리어 저해요인이 되었다. 이러한 자본주의사회의 발달과 함께 시작된 근대사회는 개인의 자유를 최대한으로 보장하고 개인에 대한 국가적 후견을 배제한다는 자유의 관념을 그 출발점으로 하고 있었다.

그러나 신자유주의 등장과 더불어 최근의 행정국가, 복지국가의 이념 하에서 개인의 자살을 범죄로 인정하거나 약물사용의 규제, 의료행위에 있어서 환자의 동의, 운전자의 안전벨트 착용 등 공권력에 의해 시민의 자유에 대한 개입이 확대되고 있다.

하트(H. L. Hart)는 현대는 개인이 자기자신의 이익을 가장 잘 알고 있고 개인의 자유로운 선택이나 합의의 의의를 감소시키는 요인이 증가해온 상황에 비추어 개인이 스스로 자신을 보호하기 위해 법을 이용한다고 주장하고 있다(中村直美, 1982: 42). 드웨르킨(G. D. Dworkin)은 파터날리즘을 강제를 당하는 사람의 복지, 행복, 이익을 근거로 해서 정당화되는 개인의 자유로운 행위에 대한 간섭이라고 정의하고 있다(G. D. Dworkin, 1983: 20). 또한 파인버그(J. Feinberg)는 파터날리즘을 개인이 스스로 초래한 피해로부터 스스로를 지키기 위해 국가의 강제를 정당화하는 것이라고 주장하고 있다(J. Feinberg, 1983: 105-112).

파터날리즘의 요건은 원칙유형과 확장유형이라는 두 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 원칙유형은 소년경찰의 가두보도에서 보는 바와 같이 개인이 스스로 이익을 지키지 않는 자에 대하여 당사자의 의사에 관계없이 보호하는 차원에서 국가가 직접 청소년에게 개입하는 것이다. 따라서 이 경우는 개입을 받는 사람과 보호를 받는 사람이 동일

하기 때문에 순수형 파터널리즘이라고 할 수 있다. 그러나 확장유형은 음란서적, 음행, 풍속영업 규제 등과 같이 국가의 개입을 받는 사람과 보호를 받는 사람이 다르다는 점에서 비순수형 파터널리즘이라고 할 수 있다. 이 경우 청소년이 객체의 행위에 대한 국가의 규제를 수용하거나 역으로 그 객체의 행위를 요구하기도 한다. 한편, 확장유형에서는 유해를 하나의 피해로 인정할 경우 객체에 대한 규제도 침해의 원리(Harm Principle)²¹⁾로 설명할 수 있는데, 유해는 한 인간의 생활과정에서 오랜 기간에 걸쳐 서서히 영향을 미치는 것인데 비하여 침해는 현실적으로 그 사람에 대한 침해행위가 이루어진 시점에서 인정되기 때문이다.

그리고 직접적인 침해행위만이 문제가 되고 청소년보호를 정당화하는 청소년에 대한 국가의 보호관계는 무시된다. 국가의 보호 대 청소년의 자율성이라는 대립관계는 해소되고, 국가와 청소년의 보호적 관계는 국가에 의한 규제의 근거인 동시에 규제를 억제하는 근거가 되기도 한다. 이러한 파터널리즘의 복합적 구조를 침해의 원리에 따라 개별적인 침해의 관계로만 파악한다면 국가적 개입에 대한 억제원리

21) 침해의 원리(Harm Principle)는 국가가 개인에 대하여 타인의 자유와 권리를 침해하지 않도록 하기 위하여 개인의 행동에 개입하는 것을 의미한다. 이 원리는 밀(J. S. Mill)이 제시한 원리로서 개인의 의지에 반하여 자유를 간섭할 수 있는 것은 그 개인의 타인에 대한 침해를 방지하는 것만을 의미한다. 이 원리는 개인이 타인에 대한 자유와 권리의 침해를 방지한다는 목적이 있고 이 때 침해의 대상은 시민의 생명, 자유, 재산, 신체의 침해에 한정된다. 즉 시민의 안전의 보호를 목적으로 하는 규제만이 정당화될 수 있다고 한다(平野龍一, 1966: 115). 개인이 누군가의 행동을 자유를 정당하게 개입하려는 유일한 목적은 자기방위이며 문명사회의 구성원에 대하여 그의 의지에 반하여 권력을 행사하려는 목적은 타인에 대한 위해의 방지이다. 인간이 어떤 행위를 했을 때 그런 행위가 타인에 대하여 위해를 미칠 것이라고 예측할 수 있어야 한다. 인간의 행위 가운데 사회의 처분에 따라야 하는 부분은 타인에 관계되는 부분이다. 자기 자신과 관계되는 부분은 절대적으로 독립적인데 이것은 그 자신의 자유와 권리 그리고 신체에 대해서는 그 자신이 주권자이기 때문이다.

로서 청소년의 자율성이라는 관점이 무시되어 버리게 되는 것이다.

따라서 국가의 청소년 범죄에 대한 적극적이며 초기 개입이 정당화될 필요가 있는 것이다. 즉, 보호관찰의 초기 개입의 중요성이 바로 여기에 있는 것이다.

초기에 어린 청소년에게 비용을 쓰면 그들의 가족들이 나중에 들어갈 더 많은 부수적 비용을 절약할 수 있으며, 빠른 개입이 강력한 결과를 가져온다는 사실은 보호관찰 실천에서 증명되고 있다. 아이를 학대하는 가족들에 대한 적극적인 개입은 장래의 많은 시간을 보상받을 수 있다. 매우 심각한 범죄를 행한 청소년들은 보통 오랫동안 학대를 받았던 경험이 있다는 것이다. 미국의 국립사법연구소(National Institute of Justice study)는 학대받거나 방치되었던 어린이가 다른 어린이들 보다 비행소년이 될 기회가 40%나 더 많다고 밝히고 있다(Ronald P. Corbett, Jr. 1999: 84).

또한 최근의 실증연구결과에 따르면 지역사회중심의 강력한 개입(인지행동 치료기법)은 단순한 감시·감독만을 해왔던 전통적인 보호관찰과 가석방보다 효과적이며 소년 형사사법제도의 비용을 감소시킬 수 있다고 한다. 실제 형사사법절차에 들어가는 소년범 1인당 비용이 1,435달러나 감소시켰다고 한다(A. A. Robertson 외, 2001: 265-285).

우리의 경우 현재 범죄자 1명을 교도소에 수용하는 데에 드는 비용은 연간 955만원에 이르는 데에 비하여 보호관찰 대상자 1명을 지도·감독하는 데에 드는 비용은 연간 44만원에 불과한 실정이다. 구체적인 예로 소년보호관찰대상자 1인당 실시비용은 38만원에 불과하여 소년원생 1인당 처우비용의 약 44분의 1, 교도소와 구치소 수용자 처우비용의 22분의 1에 해당하는 매우 적은 비용이 든다.²²⁾

22) 총 범죄인구의 65% 범죄자들을 지역사회 안에서 교화하는데 지원되는 정부 예산이 1원 이었다면, 35%의 시설구금자들을 교정하는데 소요되는 국민의 세금은 27원이 소요된 셈이다. 즉, 범죄자의 2/3를 관리하는 지역사회교정프로그램은 1/3의 구금자들을 관리하는 시설교정 예산의 1/27이라는 예산지원에 의존하고 있는 것이다. 미국의

보호관찰은 청소년 범죄예방에 있어 경제적이며 이는 경찰과의 협력을 통해 구체적으로 실현될 수 있다. 즉 보호관찰의 초기개입으로 낙인을 방지하며 더 이상 성인범죄자로의 전이를 막을 수 있는 것이다. 이는 보호관찰기관의 독자적 활동으로는 힘든 일이며 일선 경찰서와 정보교류 및 업무협조 등을 통해 가능하다 할 것이다.

경우 보호관찰 프로그램은 시설교정관리에 소요되는 예산의 1/3을 지원받고 있다(정우식, 2002: 195).

Ⅲ. 외국의 경찰-보호관찰기관 협력 사례

1. 미국
2. 유럽
3. 일본

III. 외국의 경찰-보호관찰기관 협력 사례

1. 미국

미국에서는 범죄문제에 대한 인식의 전환으로 인해 경찰과 보호관찰관의 상호 협력적인 프로그램이 다수 실시되었다. 뿐만 아니라 미국의 경찰은 범죄문제는 경찰만의 독자적인 대응으로는 해결하기 힘들다는 인식으로 보호관찰관 뿐만 아니라 검찰이나 법원, 그리고 교정에 이르기까지 모든 법집행 기관과의 협력 프로그램을 실시하여 범죄문제에 대응하고 있다.

1) 앵커리지의 CAN(Anchorage Coordinated Agency Network) Program

1990년초 앵커리지 경찰과 보호관찰기관은 알래스카 앵커리지의 보호관찰청소년에 제공되는 감독 및 서비스를 향상시키기 위해 독특한 파트너십을 계획하였다.

앵커리지 협력네트워크 일명 CAN 계획은 앵커리지 경찰이 보호관찰청소년을 불시방문함으로써 감독활동을 증대시키는 것이었다.

앵커리지 CAN 프로그램은 샌디에고 경찰과 보호관찰기관의 협동 프로젝트를 모델로 하여 만들어졌다. 주요한 몇몇 내용을 설명하면 다음과 같다(Matthew J. Giblin, 2002: 116-119).

이 프로그램은 2가지 중요한 목표달성을 위하여 앵커리지 경찰서 관할구역의 보호관찰 청소년들을 타겟으로 실시되었다.

첫 번째는 '강력하고 체계적인 감독'을 통한 보호관찰대상자에 대한 감독수준을 전반적으로 향상시키는 것이다. 경찰들은 CAN 프로그램

에 자발적으로 참여토록 하였으며 참여 경찰관들은 적어도 하나, 어떤 경우에는 2명의 젊은 보호관찰관과 같이 업무를 수행하였다. 경찰관들은 그들의 정규 업무외에 적어도 한달에 1번은 보호관찰관과 함께 보호관찰대상 청소년들의 보호관찰 지시사항의 준수여부를 확인키 위해 불시방문을 하도록 되었다. 규정준수에 대한 평가는 대부분 대상 청소년이나 그의 부모 또는 감독후견인에 대한 질문과 그 답변, 필요한 충고를 받아들이는 것으로 이뤄졌다. 이러한 방문후 경찰관은 간략하게 방문소감을 작성하여 앵커리지 경찰서의 CAN 프로그램 조정자에게 보고토록 하고 있다.

이러한 보호관찰청소년과의 1대1 접촉은 평균 36건 이상의 사건을 다루는 보호관찰관에 의해 제공되는 감독서비스보다 훨씬 더 많은 것으로 나타났다.

기존의 보호관찰은 일반적으로 경미한 사건의 경우는 단지 한달에 한번정도 방문하며 3개월에 한번 직접 면담을 하였다. 하지만 CAN 프로그램은 보호관찰과 경찰의 감독을 통합하여 한달에 1번 이상 직접적 접촉을 통한 감독을 할 수 있도록 하였다. 사실상 CAN 프로그램을 통해 청소년들은 예전에 받았던 보호관찰보다 3배 이상의 상담과 교육을 받을 수 있었다.

만약 대상소년이 규정을 준수하지 않은 경우 경찰은 담당 보호관찰관에게 보고할 것이며 보호관찰관은 경찰관에 의해 발각된 규정위반에 따라 다른 집행을 취할 수 있다.

두 번째 CAN 프로그램의 목표는 청소년에게 긍정적 역할상을 심어주는 것이다. 대부분의 CAN 프로그램을 받은 청소년들은 예전에 가지고 있던 무능력한 경찰상을 버리고 경찰에 대하여 상당히 멋있고 시원시원한 사람으로서 내친구나 또는 그 이상으로서 생각하게 되었다고 하였다.

청소년들과의 이러한 접촉을 통하여 경찰은 상호존중을 야기시킬

수 있었으며 청소년-경찰관계에 긍정적 상호작용을 가져오게 하였다.

이러한 목적은 앵커리지와 샌디에고 프로그램과 유사한 것이다. 프로그램 관계자는 이러한 목적이 실현된다면 CAN 프로그램에 참가한 보호관찰 청소년들은 참가하지 않은 보호관찰 청소년들보다 재범율이 낮아질 것이라고 예측하고 있다.

2) 번리-도르트레히트 프로젝트

재범자들에 대한 프로젝트를 개발한 구체적인 모델 중에 랭카셔(Lancashire) 경찰-보호관찰 서버스가 있는데 이것은 상습범죄자를 직접 감독하기 위해 보호관찰관과 경찰관이 함께 협력하여 집중보호관찰을 한 네덜란드의 도르트레히트 시를 답습한 것이다. 이 프로젝트는 랭카셔의 번리 시에서 확립되어 번리-도르트레히트 프로젝트(Burnley-Dordrecht project)라고 일컬어지고 있다(Donald G. Evans, 2000: 134). 랭카셔 보호관찰소, 랭카셔 경찰서, 번리 시위원회에서는 각각 대표를 뽑아 기획팀을 구성하였고, 보호관찰관 존슨(Shirley Johnson)과 경찰관 타이슨(Ken Tyson)이 이 프로젝트를 기획하게 되었다.

출소 후 12개월동안 최소 6개 이상의 범죄를 저지른 사람들을 대상으로 전체적인 재활 계획을 구성하였다. 이 프로젝트는 번리 시 거주자들에게 가장 큰 골치거리가 되고 있는 손괴 및 침입범죄에 주력하였다. 도르트레히트 프로젝트는 위험률이 높지 않은 범죄자들에 초점을 둔 다이버전 계획인 반면, 번리 프로젝트는 위험률이 높은 범죄자들을 대상으로 프로그램간의 가장 큰 차이점이다. 또한 경찰은 네덜란드식 모델에는 크게 참여하지 않았으나 번리 프로젝트에는 적극적으로 참여하였다.

번리 프로젝트는 한 지역에서 발생하는 범죄 중에 하나를 선별하

여 경찰의 범죄정보 자료 및 범죄 통계를 활용함으로써 지역사회를 지도화(mapping)할 수 있고, 보호관찰 사건을 분석하여 특별한 범죄에 대응하는 방법을 결정할 수 있게 만든다고 한다. 이러한 과정은 소수의 범죄자들이 대부분의 범죄에 가담한다는 사실을 재차 강조하는 것이다. 이 프로젝트는 경찰-보호관찰 팀이 대상자들을 평가 면접하는 것으로 시작된다. 그리고 나서 이 팀은 법원이나 석방 위원회(releasing authority)에 감독 규정을 포함한 적합한 조건에 대해 조언을 한다. 이 조건이라는 것은 대개 파악된 범죄자와의 좀더 긴밀한 연락이나 그들을 집중적인 업무 및 프로젝트에 순응하게 하는 것들이 포함된다. 이것은 감독을 좀 더 강화시키고 효과적인 교정 실무 원리에 입각한 프로그램을 제공할 수 있게 만든다. 감독에는 경찰 형사정보팀에 의한 범죄자의 지속적인 감시가 포함된다. 집행은 이 프로젝트에서 핵심적인 요소이며, 법원에 신속하게 회부시키는 것을 목적으로 한다. 비순응은 대개 구금형을 받게 된다.

이 프로젝트의 목적이 대상 지역의 삶의 질 향상이라고 할 수 있다. 그들은 관대한 선택을 취하고 있는 것이 아닌데도, 대중은 범죄자를 가볍게 처우한다고 해석할 수 있다. 대부분의 사회내 교정기관들은 범죄에 대해 관대하지 않은 대책을 제시하려고 노력한다. 그러나 많은 기관들이 사회내 제재를 성공적으로 실행하고, 기술적 위반을 가져오는 조건에 대한 집행을 통해 장래의 범죄행동을 이해하기 시작했다.

이 프로젝트는 범죄자들이 보호관찰 조건에 순응하도록 만들고, 그것에 순응하지 않을 때에는 구금제재를 증가시켜 특별 범죄자들의 범죄 경력을 중단시키는 것이다. 초기에 이 프로젝트의 연구들은 법원에 회부된 범죄자들보다 출소한 범죄자들에게 더 효과적이라는 결과를 나타내었는데, 이와 관련된 연구들은 그 이유를 설명하는데 더 주력해야 할 것이다.

이 프로젝트의 주요 특징을 다음과 같이 열거하였다.

- ① 가장 심각한 상습범 100명을 파악하여 형사정보팀의 자료로 사용
- ② 경찰관과 보호관찰관 양측의 감시 및 지속적인 정보 공유
- ③ 범죄자들에게 재활 프로그램 제공
- ④ 범죄율이 높은 지역사회를 대상으로 하는 지역사회 안전 업무
- ⑤ 지방 기관들뿐 아니라 건강, 교육 복지 및 직업 서비스와 관련된 조직들과의 파트너십
- ⑥ 위험성이 큰 범죄자들에게 제공하기 위한 신속한 재활 프로그램 개발
- ⑦ 프로그램의 평가, 연구 및 감시 조항과 혁신성 유지

3) 워싱턴주 King County의 협력

Washington주는 미국의 북서의 끝에 위치한 주로서 그 중 King County에서는 경찰의 주도로 보호관찰관의 유기적인 협력 프로그램을 실시하였다. 이 프로그램은 총기범죄와 관련된 부분에 있어서의 협력으로 경찰과 보호관찰관 뿐만 아니라 지역내의 교정기관, 그리고 검찰과의 합동 프로그램으로 인하여 총기관련 범죄 및 해당 범죄자의 체포와 재범방지를 위해 실로써 총기관련 범죄의 감소 및 관련 범죄자의 체포, 그리고 관련 범죄자의 재범을 방지하기 위한 프로그램이었다.

King County는 Washington주에 있어서 손꼽히는 인구 조밀지역이다. 따라서 King County는 각종 범죄가 빈발하였으며, 그 중에서도 총기관련 범죄가 빈발하여 범죄문제가 심각한 수준에 도달하였던 곳이다. 이 지역은 Seattle을 둘러싸고 있는 도시였으며, 관할 지역의 인구는 170만 정도였으며, 경찰력은 3,000명 정도의 수준을 유지하고 있었던바, 증가하는 범죄문제에 대하여 대처하기에는 상당히 미흡한 수준

의 경찰력을 보유하고 있었다. 이러한 문제에 따라서 동지역의 경찰 책임자였던 Steven Harris는 범죄문제, 특히 총기관련 범죄문제를 해결하기 위해 총기관련 법집행 기관의 구성원들을 Firearm Crime Enforcement, 즉 'FACE'라 명명하고 그들과의 유기적인 협력을 모색하였다. 이러한 협력방안모색의 일환으로 King County의 경찰, 검찰, 법원, 교정 그리고 보호관찰관은 총기범죄의 감소라는 공통의 목표달성을 위하여 상호 협력적인 프로그램을 실시하였다. 1998년 초가을부터 실시된 합동 프로그램은 총기범죄에 대하여 합동으로 순찰을 실시하였으며, 동종 범죄자에 대한 정보를 공유하여 괄목할만한 성과를 보이기도 하였다. 특히 주목할 수 있는 점은 보호관찰관의 집중적인 노력으로 인하여 청소년의 총기범죄를 크게 감소시킬 수 있었다. King County 검찰의 통계에 따르면 프로그램 실시후 King County 지역의 청소년 총기범죄는 지난 4년간 일어났던 총기범죄에 비해 52%가 감소하는 결과를 낳았다고 한다. 이렇게 큰 성과를 보인 King County의 협력프로그램은 중요범죄의 해결 및 재범방지를 위한 활동은 법집행 기관의 상호 유기적인 협력으로 인하여 목표가 성취될 수 있다는 중요한 시사점을 주었던 프로그램이라 할 수 있다.²³⁾

4) 보스턴의 Night Light 프로젝트

보스턴의 Night Light의 프로젝트는 미국에 있어서도 경찰과 보호관찰기관의 협력에 있어 가장 대표적이며 오래된 협력방안이라 할 수 있다.

① 배경

1990년대 집중 보호관찰을 받는 범죄자를 처리하는 동안 보스턴 경

23) <http://psn.gov/News.asp?FormMode=release&ID=62>.

찰과 조직폭력반은 보호관찰기관의 협력을 하기 시작했으며 이러한 프로젝트가 양 기관의 활발한 협력방안을 모색하는데 촉진제가 되었다.

1995년부터 보스턴 시는 청소년 범죄, 특히 갱비행을 다루는데 있어서 경찰과 보호관찰기관이 함께 협력하는 독특한 프로젝트를 실시하였다. 이에 앞서 청소년 갱 폭력 문제를 다루기 위한 노력의 일환으로, 보스턴 보호관찰위원회는 도체스터 법원에 회부되기 전의 청소년들을 처우하기 위해 1992년 11월 특별반을 신설하였다. 이 법원은 야간통행금지, 일정지역 접근 금지, 또한 필요시 보호관찰관이 거리에서 검거할 수 있는 일정 집단의 크기 제한을 포함한 보호관찰 명령을 특별조건으로 규정하도록 하였다. 그러나 보호관찰관이 좀 더 효율적이기 위해서는 거리에서의 가시성을 높여야만 했다. 경찰은 또한 갱 활동을 통제하는데 일조할 수 있는 행위를 하는데 관심을 기울였으며, 보호관찰 특별반간의 협력 및 보스턴 경찰의 갱퇴치반(anti-gang unit)은 'operation night light'의 발전을 가져왔다(Donald G. Evans, 1997: 126).

② 실행

나이트라이트 프로젝트에는 다음과 같은 요소들이 포함되는데, 첫째 보호관찰관들은 갱집단의 멤버이거나 폭력행위의 위험성이 높은 17-25세의 청소년들을 그 대상으로 삼고, 둘째 이러한 업무를 실행하고 있는 보호관찰관들과 경찰은 연락을 취하고, 대상 범죄자들의 지위나 정보에 변화가 발생할 경우에는 정보를 공유한다.

보호관찰관들은 야간에 골목길이나 학교, 출입금지 지역에서의 가시성을 높이고, 경찰관과 협력하여 업무를 처리한다. 보스턴 보호관찰위원회의 지역책임자인 컨캐넌(Jim Concannon)은 자신들의 감독하에 있는 청소년의 생활에 있어서 “차별화된 가시성이 필요하다”고 강력하게 주장한다. 즉 보호관찰관들은 야간통행금지 및 특정지역 접근금지

에 대해 알고 있어야 하며, 보호관찰관과 경찰관들은 가정 방문을 위해 팀을 구성해야 한다. 코벳, 핏츠제럴드, 조단은 가정방문 방법에 대해 다음과 같이 기술했다.

“가정방문팀은 우선 평범한 차에 평범한 옷차림으로 야간통행금지 명령을 체크한다. 경찰팀은 안전문제에 대한 책임을 지고, 집에 접근하는 방식에 신경을 써야하며, 보호관찰관과의 접촉을 회피할 수 있다. 일단 안전문제에 있어서, 보호관찰관은 출입문으로 다가가 출구를 살핀다. 그리고 집안 내부로 들어가면, 전형적인 보호관찰적 가정방문 절차를 밟는다. 이러한 모든 절차들은 부모나 기타 다른 가족들이 경찰관과 보호관찰관들의 존재에 의해 놀라지 않도록 하기 위함이며, 겸손하고 우호적인 태도가 강조되어야 한다.”

이 프로젝트는 파트너십이 양쪽 파트너들에게 그들이 성취하고자 하는 바를 달성할 수 있도록 한다는데 그 핵심이었다. 컨캐넌과 론 코벳 차장은 Operation Night Light는 다음과 같은 방식으로 지역사회에 이익을 가져올 것이라고 언급하였다.

첫째, 이 프로젝트의 대상이 된 인근지역에서 범죄 행동이 감소되었다는 초기 결과는 지역사회에 보호관찰관들의 존재가 증가된 것에 기인한다.

둘째, 초기에 위반행위가 증가된 이후, 보호관찰관들은 그들의 관찰을 좀 더 강화한다. 결과적으로 순응은 향상된다.

셋째, 젊은 범죄자들을 억제하는데 있어서, 이 프로그램은 또한 또래의 청소년들이 갱 폭력의 피해자가 되는 것을 예방한다. 학부모, 특히 편모/편부는 이 프로그램이 자신들의 부모 역할을 대신해 준다고 생각했기 때문에 이것을 받아들인다.

넷째, 경찰과 보호관찰관의 증가된 정보 공유는 보호관찰 사건 관리 및 심각한 범죄 수사를 위한 경찰의 능력을 향상시킨다. 이전의 보

호관찰과 경찰의 수평적 관계는 개선되고, 지역사회는 결과적으로 더 나아진다.

다섯째, 민간영역, 지역사회 및 관련 부문들간에 지역사회에 중점을 둔 파트너십은 증가된다.

처우 서비스의 제공은 '엄격한 부분'만이 재범을 감소시키는데 있어서 전부가 아니라, 적절한 처우와 교육적 프로그램이 부가되면 감독은 좀더 지속적인 효과를 가져온다는 사실을 깨닫게 만들었다. 이것은 자발적인 변화의 조짐이 있을 때 자원과 관련된 경제성과 긍정적인 개입과 관련된 효과성 양측에 서비스를 제공하는 것을 강조한다.

이 프로젝트는 그것이 운영되는 인근 지역의 생활의 질을 향상시켰으며, 더 안전한 지역사회를 만들었다. 코벳은 보호관찰이 "생활의 질을 돌보고 공공장소를 회복하는" 운동에 있어서 틈새를 발견하였다고 언급하였다. 순응 문제와 서비스 제공 두 가지 면에서 범죄자들을 관찰하는 것은 질서 유지에 영향을 미친다. 이것은 공공장소를 회복함으로써 이웃이 법률을 준수하는 시민으로 돌아갈 수 있게 만든다. 이 프로젝트는 매년 Better Government 대회를 개최하고 있는 연구 조직인 Pioneer Institute에 의해 승인받았다. Operation Night Light는 공공의 안전 문제를 다루는데 있어 지역사회 경찰활동 전략을 수행하기 위한 경찰 및 타 기관간의 협력을 높이기 위한 새로운 방법의 한 전형이다.

이러한 파트너십의 긍정적인 영향의 결과로, 매사추세츠 주의 23개 관할지역에 이 프로그램을 추가로 적용하기 위해 보호관찰소가 확대되었다. 이 보호관찰소는 파트너십 프로그램의 적용에 관심이 있는 타 관할지역의 요청에 부응한다. 파트너십은 지역사회의 자원을 동원시키기 위한 강력한 기제이며, 그러한 발전의 리더로써 보호관찰을 꼽고 있다는 점은 확실하다.

5) Spotlight 프로젝트

스팟라이트 프로젝트는 소년 범죄자들을 집중 보호관찰(intensive supervision)하는 한편 경찰관, 보호관찰관, 지역사회간의 의사소통을 증대시킴으로써 범죄 통제를 위한 종합적 접근법을 제공하기 위해 기획된 것이다(Tony Fabelo, 2001: 3). 이보다 앞선 1992년에 보스턴 경찰국과 매사추세츠 보호관찰국간에 'Operation Night Light'라는 명칭의 파트너십이 최초로 실시되고 이것이 성공하자, 이어 미국 전역에 스팟라이트 프로젝트가 활성화된 것이다. 이를 위해 구성된 스팟라이트 팀은 정기적 또는 불시에 대상자의 가정, 학교, 직장 등을 방문하고, 지역사회 구성원들과 대상자들에게 지역사회기반 서비스를 제공하기 위해 지역사회내 영리단체 및 민간단체들과 협력할 수 있게 되었다. 이 프로젝트는 1999년 9월 1일 텍사스 주의 7개 지역에서 실행할 것을 담보로 주의회로부터 2년동안의 예산지원을 확정받았으며, 2000년 315만 달러, 2001년 210만 달러로 총 525만 달러를 지원받았다(Tony Fabelo, 2001: 3).

스팟라이트 프로젝트의 목표는 크게 다음과 같은 다섯 가지로 나눌 수 있다. 첫째 대상자들에게 집중보호관찰 및 감시를 제공하고, 둘째 경찰관, 소년보호관찰관, 성인보호관찰관간의 파트너십을 형성하며, 셋째 경찰-보호관찰 팀과 지역사회간의 파트너십으로 확대하고, 넷째 지역사회내 서비스 제공을 위해 보호관찰관과 지역 서비스 제공자들간의 파트너십 구축을 통해 사회내 범죄예방을 촉진하며, 다섯째 주정부와 위기 청소년들을 다루는 기관들과의 협력을 장려하는 것이다.

이 프로젝트는 각 목표에 대응하는 실행 전략들도 수립하고 있는바, 그 내용은 다음과 같다. 첫째 프로젝트 팀은 외출이 잦은 주말 저녁에 순찰을 하면서 대상자의 가정을 정기적으로 또는 불시에 방문한다. 둘째 경찰과 보호관찰 팀의 형성은 의사소통이 거의 이루어지지

않았던 이들 조직간의 정보 공유를 촉진한다. 셋째 프로젝트 팀은 이웃 협의회나 지역사회단계의 위원회에 참석함으로써 지역사회 및 주민들에게 투자를 한다. 넷째, 교회, 이웃감시단, 학교 등의 대표자들로 구성된 지역사회단계의 위원회는 스포트라이트팀 구성원들 및 관리자들의 면담을 장려해 왔다. 이러한 위원회는 지역사회 자원의 불모지를 파악하고 지역사회 서비스 제공자들이 그러한 부분에 어떻게 서비스를 제공할 수 있을 것인지에 대해 논의한다. 다섯째 10개 주정부 기관에 청소년들의 현재 및 장래의 자원들을 조정하기 위한 스포트라이트 지역사회 조정위원회(Community Steering Committee)가 설치되었다. 자원 정보는 스포트라이트 프로젝트 웹사이트 및 스포트라이트 교육 포럼을 통해 스포트라이트 커뮤니티에 제공된다. 이에 대한 내용은 아래 <표 III-1>에 정리한 바와 같다(Tony Fabelo, 2001: 4).

<표 III-1> 스포트라이트 프로젝트의 기본 목표 및 실행 전략

목 표	실행 전략
대상자들에게 집중보호관찰 및 감시 제공	외출이 잦은 주말 저녁에 순찰을 하면서 대상자의 가정을 정기적으로 또는 불시에 방문
경찰관, 소년보호관찰관, 성인보호관찰관간의 파트너십 형성	의사소통이 거의 이루어지지 않았던 경찰과 보호관찰기관간의 정보 공유 촉진
경찰-보호관찰 팀과 지역사회간의 파트너십으로 확대	프로젝트 팀이 이웃 협의회나 지역사회단계의 위원회에 참석
지역사회내 서비스 제공을 위해 보호관찰관과 지역 서비스 제공자들간의 파트너십 구축을 통해 사회내 범죄예방을 촉진	교회, 이웃감시단, 학교 등의 대표자들로 구성된 지역사회단계의 위원회와 스포트라이트팀 구성원들 및 관리자들의 면담 장려
주정부와 위기 청소년들을 다루는 기관들과의 협력 장려	10개 주정부 기관에 청소년들을 위한 스포트라이트 커뮤니티의 현재 및 장래의 자원들을 조정하는 스포트라이트 지역사회 조정위원회 설치

스팟라이트 프로젝트의 조직은 주지사와 형사사법부가 공동으로 스팟라이트 팀을 관리하며, 스팟라이트 팀은 소년보호관찰국과 성인보호관찰국, 그리고 경찰의 실무자들로 구성된다.(이미정, 2003: 65-68)

6) 플로리다 주의 보호관찰-경찰 협력관계(P3 : Probation-Police Partnerships)

보호관찰-경찰의 협력관계는 성 피터즈버그 지역의 대학에 있는 지역사회 경찰활동 기관에서 개발한 CD-ROM 교육훈련 과정이다. 이 멀티미디어 CD-ROM은 플로리다 주 전역의 보호관찰과 지역사회 경찰활동 경찰관 사이의 정보차이를 매우는 것을 통해서 경찰과 보호관찰기관들이 협력관계를 형성하기 위해 밟아야 할 단계들의 개요를 나타내고, 범죄자에 대한 정보를 공유함으로써 각 경찰관들은 지역사회에 봉사하고 각 기관의 사명, 역할 및 범위에 대한 이해를 발전시킬 수 있을 뿐만 아니라 지역사회에 더 나은 서비스를 제공할 수 있다.

CD-ROM에는 각각 상호 작용하는 질문이 들어있는 5개의 교육 부문이 들어있고 주제는 다음과 같다.

- 보호관찰관들과 지역사회 경찰활동 경찰관과의 협력관계의 중요성과 목적
- 지역사회 경찰활동 경찰관들과 통합을 위한 토대
- 보호관찰관과 함께 감독에 대한 구역별 접근 방식 사용의 중대성
- 담당 구역을 도입하고 관리하는 방법론
- SARA 모형과 같은 문제 중심 경찰활동 모형 및 지역사회 중심 경찰활동의 정의와 사례
- 보호관찰관과 경찰관 사이의 협력관계를 실행하고 운영하는 방법

교육훈련 프로그램은 또한 보호관찰관과 경찰의 협력 관계에서 사용자에게 상호작용의 기회를 제공하는데 이용되는 실제 상황을 묘사한 비디오 시뮬레이션을 제공한다(양문승 역, 2001: 408-409).

2. 유럽

1) 영국

영국은 1990년 모건(James Morgan)을 의장으로 하여 범죄예방에 대한 내무성의 방침에 따라 파트너십 접근법을 통해 범죄예방이 확립되는 과정을 관찰하였다. 이른바 ‘모건 리포트’의 제5 권고안은 경찰과 지방위원회들이 ‘다기관 접근법’을 통하여 지역사회의 안전을 확립시킬 법률적 책임이 있음을 주장하였다. 이것은 주거, 교육, 레저와 같이 지역사회의 안전을 강화시킬 수 있는 주요 서비스를 제공하는데 있어서 지방위원회의 역할을 강조한 것이다. 1990년대에는 영국 전역에 지역사회 안전파트너십이 자발적으로 행해졌지만, 이에 관한 입법과 영향력은 그 지역에 따라 다양하였다. DETR과 내무성은 두 개의 도시 안전 프로그램을 통해 이러한 과정을 공식화하였고, 이것은 유관기관간 지역사회 안전 전략의 발전을 위한 기금을 조성하였다(Coretta Phillips 외, 2002: 1). 좀 더 안전한 도시를 구축하기 위하여 자발적인 파트너십을 지원하고 모건 리포트를 실행에 옮기는 일은 1998년 CDA(Crime and Disorder Act, 이하 CDA)의 5절과 6절에 반영되었다. CDA의 5절은 각 지역에 범죄와 무질서 문제를 해결하기 위하여 지방위원회, 경찰, 보건위원회, 경찰위원회, 보호관찰위원회가 협력할 법률적 의무가 있다고 규정하였다. 1999년 4월 1일에 명문화된 6절은 이러한 파트너십이 범죄 및 무질서에 대한 전략을 구축하기 위한 것임을 규정하고

있으며, 이것은 지역적으로 범죄 및 무질서에 대한 감사를 받고 감사 결과에 대해 지역위원회의 자문을 받을 것에 대한 근거가 되고 있다. 이 법은 잉글랜드와 웨일즈 전역에서 3767개의 범죄 및 무질서 파트너십 법규를 확립시키는 결과를 가져왔다. 일부 지역에서 이 법은 중요한 입법적 변화가 불가피했지만 대부분의 지역에서는 유관기관들에 적용되던 기존의 법률들에 기초를 두었다(Coretta Phillips 외, 2002: 1-2). 범죄 및 무질서에 대한 파트너십은 야간주거침입, 교통범죄 가정 폭력과 같은 관할구역상의 범죄에 대해내무성 범죄감소 프로그램이 4억 파운드를 지방정부에 지원하는 수단이 되었다. 게다가 파트너십 발전 기금이 조성되어, 새로운 정보 시스템, 전략 수행 및 모범 사례의 보급을 더욱 발전시켜 나갈 수 있도록 지원하기 위한 파트너십에 대한 재정적 지원을 제공하였다(Coretta Phillips 외, 2002: 4).

영국 Merseyside 주 보호관찰장인 스태포드(John Stafford)는 2000년 1월 런던에서 개최된 보호관찰 세미나에서 범죄 감소라는 정부의 목표를 위해 보호관찰은 새로운 접근법을 모색하고 비전통적인 파트너십을 개발해야 한다고 촉구한 바 있다. 그는 이것을 통하여 보호관찰이 상습범죄를 감소시키는데 있어서 경찰과 보호관찰기관의 파트너십 개발을 통한 새로운 접근법을 제공할 수 있다고 주장함으로써 (Donald G. Evans, 2000: 134) 이것이 의미하는 바를 단적으로 나타내었다(이미정, 2003: 23-25).

이와 같이 영국의 경우는 범죄예방 및 재범방지 활동에 있어 경찰과 보호관찰이 하나의 파트너십을 바탕으로 하여, 유기적인 협력체계를 구축하고 있다. 물론 영국의 경우에 있어서 경찰과 보호관찰관의 협력을 성문 법률로써 규정한 내용은 찾을 수 없다. 하지만, 경찰과 보호관찰관은 제한적인 부분이지는 하지만, 보호관찰 대상자가 도주 또는 소재파악이 안 되는 경우에 있어서 우리나라 보다 훨씬 상호 유기적인 협력체계를 구축하고 있다. 그 중에서도 영국의 제도에서 찾을

수 있는 독특한 협력유형은 보호관찰 대상자가 도주하였거나 대상자의 소재를 파악하지 못하는 경우 담당 보호관찰관은 즉시 경찰에 통보하여 보호관찰 대상자를 추적하거나 소재를 파악하는 업무를 전적으로 경찰에게 위임하고 있다는 점이다. 따라서 보호관찰관은 평상시에는 정상적인 보호관찰 관련 업무를 수행하며, 보호관찰대상자에게 문제가 발생하였을 경우에는 경찰에 통보하여 신속히 도주자 및 소재 불분명자를 추적, 검거하는 시스템을 구축하고 있는 것이다. 그러므로 영국은 도주하거나 소재를 파악할 수 없는 보호관찰대상자에 대하여 보호관찰관의 신속한 통보를 통한 경찰의 적절한 대응으로 보다 효과적으로 대응할 수 있는 체제를 구축하고 있는 것이다(남재성, 2003: 46-47).

한편 우리의 경우에도 보호관찰 대상자가 도주하거나 소재가 불분명한 경우 경찰에 통보하여 지명수배를 할 수는 있으나, 지명수배 조치 외에 경찰이 직접 추적 및 소재파악 업무를 활발히 실시하지 않고 있기 때문에 영국의 사례는 많은 시사점을 주는 것이다.

인력과 조직, 그리고 수사기법 및 전문성에 있어 보호관찰관은 경찰에 비해 상당히 열악한 현실에 비추어 보호관찰관이 도주자 및 소재 불분명자를 추적하는 것 보다 경찰과의 협력을 바탕으로 하여 수행하는 것이 훨씬 효과적일 것이다.

2) 독일

독일에서는 많은 부분에서 협력적인 부분이 나타나고 있지는 않으나 범죄문제 및 재범문제에 대한 공동의 대처라는 목적을 달성하기 위해 경찰 및 법무부, 그리고 시민이 함께하는 활동을 펼치고 있다. 이러한 활동 등에 있어 소개할 수 있는 대표적인 사례는 쉴레스비히-홀슈타인주 범죄예방위원회 제도이다.

독일의 쉴레스비히-홀슈타인주는 독일에서 가장 먼저 지역사회 경찰활동 프로그램을 도입한 주로서, 범죄로 진전될 우려가 있는 공동체적 원인과 문제들을 우선적으로 해결하기 위하여 1990년 10월 29일부터 주정부 내각의 의결을 통해 범죄예방위원회를 운영하게 되었다. 본 위원회는 범죄감소와 이를 통한 시민들의 객관적인 안전상태 그리고 주관적 안전감의 개선을 목적으로 하여 보호관찰협회를 비롯한 사회단체원 150여명이 명예직으로 참여하였으며, 현재는 51개 위원회가 활동중이다. 즉, 범죄예방위원회는 경찰과 법무부와 같은 국가기관들 및 비공식조직과의 연대활동을 통하여 범죄요인을 감소시키는 데 노력하면서 효과적인 범죄예방을 추구하는 것이다.

이러한 범죄예방위원회는 또한 다음의 9개의 대표적인 그룹과 기타 특정한 업무를 수행하는 부서로 나뉘어져 있다.

<표 III-2> 쉴레스비히-홀슈타인 주 범죄예방위원회 구성

그룹	목표 및 관장업무
1그룹	네트워크를 구성하는 조직위원회
2그룹	'사회화'의 지향 및 가족, 여성, 학교, 도시계획, 청소년문제
3그룹	약물중독 경력자의 치료
4그룹	'여성 및 노약자에 대한 폭력행위 방지'업무
5그룹	'대량범죄'를 담당- 주로 자전거절도 및 상점절도범죄 대책
6그룹	환경설계를 통한 범죄예방기법
7그룹	'학교와 경찰-범죄예방 수업'을 담당
8그룹	청소년 폭력문제의 원인에 대한 심층적 조치를 강구
9그룹	노인층 대상 범죄예방
기타	피해자보호 및 원조활동과 갱생보호

한편 1998년 주내부부의 위탁을 받아 시·군지역과 읍·면·동 행정구역별로 ‘안전파트너제도’가 설립되었는데 이는 어떤 특정 지역의 치안상의 문제점을 해결하기 위하여 지역적 관할권이 있는 조직들과 단체들간의 파트너적 협력을 말한다. 보호관찰관은 물론 당연히 이에 포함되며 협력을 통한 지역사회의 범죄억제 혹은 제거 그리고 사회적 무질서를 억제 및 신속하고 효과적인 조치를 취할 수 있기 위한 지역사회의 조직들의 협력을 우선적으로 지향한다. 이러한 지역공동체의 ‘안전파트너제도’가 한국의 경찰과 보호관찰기관의 협력방안을 모색하는데 있어 주는 시사점은 개개의 형사사법기관의 협력을 통한 범죄예방 프로그램이 경찰관의 신규 및 재교육기관에서 교육하고 있는 교과목 중 하나라는 점이다(임준태, 2003: 545-546).

3) 덴마크

덴마크 경찰은 중첩적으로 세 가지 예방경찰활동에 관여한다. 경찰은 학생들에게 안전, 범죄예방, 약물예방에 관한 교육과정을 가르친다. 그들의 주요업무는 경찰학생과 긍정적인 관계를 발전시키는 것이다. 대체적으로 이러한 정책은 법에 대한 어려움을 겪지 않은 평범한 학생들의 요구를 중심으로 해서 전개된다.

또한 코펜하겐시는 ‘SSP’를 고용하여 청소년범죄예방에 힘을 쏟고 있다. 이는 경찰서를 중심으로 해서 조직된 학교선생님, 사회사업가(보호관찰관 등), 경찰관의 협력 단위체라 할 수 있다. 각 단위는 6~8명으로 구성된다. 기본적으로 ‘SSP’는 거리에서 시간을 보내거나 종종 가정적 문제로 경범죄로 경찰서에 오게 되는 소년들을 대상으로 한다.

SSP는 이러한 아이들에게 역할 모델과 대형(big brother)의 역할을 해준다. 덴마크는 경찰들이 변덕스러운 청소년들의 일체감을 가질 수 있는 비교적 문화적으로 동질화된 사회이다. 그래서 많은 경찰관들은 SSP를 긍정적이고 성공적인 것으로 간주한다.

또한 지역의 경찰회관 등을 이용하여 지역사회 주민과의 모임도 갖으며 청소년들에게 교육 프로그램을 실시한다. 이 모든 것이 SSP와 공동으로 협력하여 이뤄지며 이로 인해 보다 효율적이고 실질적으로 청소년 비행에 대처할 수 있게 되었다(Kenneth J. Peak · Ronald W. Glensor, 1996: 377-378).

3. 일본

(1) 소년범죄사건 처리 개요

일본 소년법의 소년비행은 다음의 3종류의 행위 혹은 행상을 총칭하는 개념으로 가정재판소의 심판에 의해 처분이 가능한 비행소년은 범죄소년, 촉법소년 및 우범소년의 3종류이다. 이를 구체적으로 보면, ① 일본에서의 형사책임연령인 14세 이상 20세 미만 소년에 의한 범죄행위(범죄소년), ② 14세 미만 소년에 의한 촉법행위²⁴⁾(촉법소년), ③ 20세 미만 소년의 우범행위이다.(우범소년)²⁵⁾(소년법 제3조)

일본의 소년범죄사건 처리 내용을 요약하면 다음과 같다(유형택, 2003: 387-653).

14세 이상 20세 미만의 소년이 저지른 사건에 대해서는, 먼저 경찰

24) 소년의 행위가 형벌 법령에 저촉되지만 형사책임연령에 달하지 않았기 때문에 형사책임을 물을 수 없는 경우이다.

25) 우범은 소년이 ① 보호자의 정당한 감독에 복종하지 않는 성향이 있는 경우, ② 정당한 이유 없이 가정에 들어가지 않는 경우, ③ 범죄성이 있는 자 혹은 부도덕한 사람과 교제하거나 우범지역에 출입하는 경우, ④ 자기 혹은 타인의 덕성을 해하는 행위를 하는 성향이 있는 경우 중 하나 이상에 해당하는 사유가 있어 소년의 성격 혹은 환경에 비추어, 장래에 범죄를 범하거나 형벌법령에 저촉되는 행위를 할 염려가 있다고 인정되는 상황이다(소년법 제3조 제1항 3호).

과 검찰청에서 수사가 실시되어, 형벌 법령에 저촉되는 행위가 있다는 혐의가 있는 경우에는, 지방재판소가 아니라 가정재판소에 송치된다. 소년원은 가정재판소에서 소년원송치결정의 보호처분을 받은 소년을 수용하고, 교정교육을 실시하는 시설이다. 여기서 말하는 소년이란, 20세 미만의 자(소년법)를 지칭한다. 송치를 결정한 경우, 범죄행위를 한 소년은 다음의 각 유형 중에서 어느 하나의 소년원에 수용되게 된다. 14세 미만의 자가 형벌법령에 저촉되는 행위를 하여도 형사책임은 묻지 않고, 경찰은 아동상담소에 통고하여 그 처우는 아동복지법상의 처지에 맡겨진다. 그 행위의 흉악성이 심각할 경우에만 아동상담소장은 소년을 가정재판소에 송치하여 소년심판에 붙일 수 있다. 그러나 그러한 경우라도 소년원에 송치할 수 없고 아동복지법에 기초한 아동자율지원시설로의 송치가 허용될 뿐이다. 아동자율지원시설은, 불량행위를 하고, 다시 그런 행위를 할 가능성이 있는 아동 혹은 가정환경 등의 이유에서 생활지도와 보호가 필요한 아동을 입소시키거나 보호자의 집에서 다니게 하여 개개 아동의 상황에 적합한 지도를 하고 자립을 지원하는 것을 목적으로 하는 시설이다. 여기서 말하는 아동은 아동복지법의 용어로 18세 미만 자를 지칭한다.

비행소년에 대한 처우를 둘러싼 근년의 동향으로서 주목해야 할 것은, 2000년에 있었던 소년법 개정일 것이다. 이번 개정에 있어서의 중요한 점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- ① 소년 사건에 대한 처분의 엄벌화
- ② 소년 심판에 있어서의 사실인정수속의 변경
- ③ 피해자에 대한 배려의 확충

먼저, 엄벌화(上記①)에 대해서는, a)형사처분(징역금고)이 가능한 연령을 16세 이상에서 14세 이상으로 낮추고, b)16세 이상의 소년이 고의로 피해자를 사망시킨 경우에는 원칙적으로 검찰관에게 송치하는 제도를 설치하는 것이 그 중핵적인 내용으로 되어있다. 즉, 형사처분가

능연령을 2년 낮췄고, 종래부터 형사처분이 가능하였던 연령층이 저지른 살인사건에 대해서는, 형사재판소에 기소되어 형사처분으로 이어질 가능성이 높은 검찰관 송치를 원칙으로 하였다.

그 배경에는, 1990년대 후반의 소년범죄 저 연령화 및 흉폭화가 있다. 특히, 1997년에 일어났던 중학교 3학년 학생에 의한 엽기적인 연쇄 살상사건은, 엄벌화에 따른 범죄 억제력을 요구하는 세론을 강화하는 커다란 계기가 되었다.

이처럼 일본 사회내 처우의 가장 특징적인 모습은 대상자에 대한 사회내에서의 지도·감독이 이루어지는 형태에서 찾아볼 수 있다(이형섭, 2001: 127-149). 보호관찰관과 민간자원 봉사자인 보호사²⁶⁾는 법정된 지도·감독 업무를 긴밀히 협력하여 수행해 가고 있다. 이러한 관민복합체적인 성격은 이미 1923년 舊소년법에 의한 ‘보호관찰에 의한 관찰처분’에까지 소급하여 간다. 따라서 실제상에 있어서도 이 두 종류

26) 일본 보호관찰의 특징 중의 하나는 민간 자원봉사자인 보호사의 광범위한 활용에 있다. 보호사는 우리나라의 범죄예방자원봉사위원과 같은 지위에 있는 자이다. 1950년에 이들 보호사의 선발과 직무에 대한 독립법률로 保護司法이 제정되었다. 보호사는 인격 및 행동에 있어서 사회적 신망이 있고, 직무수행에 필요한 의식과 시간적 여유가 있는 것 등의 조건이 구비된 자 중에서 보호사심사회의 의견을 들어 보호관찰소장이 추천하며 법무대신이 위촉한다(보호사법 제3조). 보호사의 임기는 2년이며 전국을 905개(2003년 4월 현재)의 보호구를 단위로 52,500명을 정원으로 하고 있다. 2003년 1월 현재 보호사의 실 인원은 4만 9,205명이다.(범죄백서, 2003: 143). 보호사는 민간자원봉사자로서 사회봉사의 정신으로 근무하며 보수가 없으며 국가예산의 범위내에서 실비변상금이 지급된다. 「보호사실비변상금지급규칙(法部省令 제32호, 2002. 4. 10)」에 의하면 대상자에 대한 선도비로 담당 사건 한건에 대해 5,620엔(1월)이내의 선도비가 지급되고(2조), 환경조정비로 보호관찰소장으로부터 환경의 조정 또는 보호관찰에 관한 조사 지시에 의해 그 결과를 보고할 때는 한 건에 대해 1,650엔 이내의 비용을 지급한다(제3조). 특수사무비로 보호관찰소장의 지시로 법원, 검찰청등과의 연락 등 특수한 사무를 행한 경우에는 1일 4,900엔 이내, 보호사 조직과의 연락 그 밖의 조직활동에 관한 특수한 사무를 행한 경우에는 18,000엔(1월) 이내의 비용을 지급하도록 하고 있다.(제4조)

의 집단의 역할상 구별이 불분명하여 지는 문제가 생기기도 한다(Sikita and Tsushiya, 1992: 220). 1965년 소위 ‘폭주족(Boso-zoku)’이라고 하는 도로교통법 위반자의 급증으로 법무성의 지침에 의거하여 이들에 대한 특별 프로그램이 마련되게 된다. 그리고 1977년에는 주로 초범자인 폭주족 청소년을 대상으로 ‘교통단기처우프로그램’이 만들어지게 된다. 이 경우에는 3개월에서 4개월 정도의 단기간의 집단적 교육 프로그램 등을 특징으로 한다(Sikita and Tsushiya, 1992: 222).

이런 경우 현재 우리나라와 마찬가지로 경찰의 협조를 얻어 교육을 시키고 있다.

(2) 경찰과 보호관찰기관의 소년비행 예방활동

① 경시청 소년과의 예방대책

일본의 전체적인 치안을 담당하고 있는 경시청에는 소년과라고 하는 독립 부서에서 청소년 비행 및 범죄 문제를 전문적으로 담당하고 있다. 경시청 소년과는 일본의 소년 경찰 업무의 내용, 소년 비행의 현상과 대책, 교내 폭력, 소년 매춘, 건전 육성을 위한 대책, 소년 외곽 단체의 현황 등을 담당한다.

이곳에서는 자체적으로 청소년 관련 각종 통계자료를 조사하고 이를 참고로 나름대로 여러 가지 청소년 문제를 예방하기 위한 대책들을 마련, 운영하고 있다. 특히 청소년 범죄를 죄종별로 나누고 형사 처벌받은 청소년의 연령 및 현재 그들의 위치 등을 2년마다 정기적으로 통계 자료화하여 청소년 범죄 경향에 대하여 자세한 분석을 하고 있다.

이곳의 담당자들은 청소년 문제 해결에 있어서 비행 청소년의 조기 파악의 중요성을 강조하며, 이를 위해 상담, 조사의 확대와 지역주민과의 협조 증대가 필요하다고 말한다. 그러나 경시청 소년과는 현재

청소년 문제의 심각성을 인식하고는 있으나 이를 위해 아직까지 구체적인 계획을 개발하고 있지는 못하고 있다. 또한 일본 소년보호협회와의 협조를 통하여 청소년 비행예방을 하며 또한 외곽 단체와의 협력을 통한 청소년 문제 해결에 적극적으로 나서고 있다.

따라서 이들은 점점 심각해지는 청소년 문제를 더 효율적으로 해결하기 위해 피해 소년의 성격, 환경 등을 파악하여 다시 사회로 복귀할 수 있도록 노력하고 있으며, 사건의 재발 방지를 위해 사건의 배경을 조사하고 학교 관계자와 연계해 구체적인 사후 대책을 마련하도록 하고 있다. 경시청 소년과의 활동은 청소년 문제에 대한 상당히 적극적인 인식과 관심의 정도에 기인한 것이라 할 수 있다.

② 소년보호관찰제도

소년에 대한 보호관찰은 일반보호관찰, 단기보호관찰, 교통보호관찰 및 교통단기보호관찰의 형태로 나누어 운용한다.

가. 일반보호관찰

일반보호관찰은 교통사건 이외의 사건에 의하여 보호관찰처분 결정을 받은 자를 대상으로 하는 것으로서 전통적, 본래적인 처우 형태라 할 수 있다. 구체적으로는 대상자에게 主任官이 保護觀察官과 擔當者인 保護司가 보호관찰소장에 의하여 지명되어 양자의 협동에 의하여 처우가 행하여진다. 즉, 보호관찰관은 보호관찰의 개시 초에 가정재판소로부터 송부되어 온 소년조사기록과 소년, 보호자와의 면접 결과에 기초하여 처우상의 문제점을 분명히 하고, 처우방침을 보호사에게 제시하는 외에 필요한 경우에는 직접 처우에 개입한다. 또한 해제나 정지 등의 조치를 취할 경우에는 소년과 면접을 실시한다. 그 외에도 처우가 곤란하다고 예측되는 대상자에 대하여는 보호관찰관이 계획적, 적극적으로 처우에 개입한다.

보호사는 보호관찰관의 지시에 따라 소년이나 보호자 등과 접촉을 하며 그 경과에 관하여 매월 보호관찰소에 보고하는 외에 대상 소년에게 재비행, 중대한 준수사항위반, 소재불명 등의 중요한 사실이 발생한 경우에 이를 보호관찰소에 보고한다.

나. 단기보호관찰

단기보호관찰은 교통관계 업무나 교통관계법령위반 이외의 비행으로 인해 가정재판소에서 보호관찰처분에 처해진 소년 중, 비행성의 정도가 별로 깊지 않은 소년들로 단기간의 보호관찰로 개선 가능성을 기대할 수 있는 자를 대상으로 한다. 보호관찰관·보호사에 의한 개별처우가 행해지는데 대략 6개월 이상 7개월 이내의 단기간을 실시기간으로 하여 생활습관, 학교생활, 근로관계, 가족관계, 교우관계 등의 영역에 중에서 소년의 개성에 특히 중요한 영역을 선택해서 그 부분에서의 문제개선을 촉진하기 위한 과제를 소년에게 이행시키는 것을 처우의 중심으로 삼는다.

다. 교통보호관찰

교통보호관찰의 대상자는 교통사건으로 인하여 보호관찰에 부처진 자 중 교통단기보호관찰의 대상자를 제외한 것이다. 이의 처우에 관하여는 우선 교통보호관찰을 전문으로 하는 보호관찰관과 교통법규 등을 잘 알고 있는 적절한 보호사가 지명된다. 특별준수사항으로 「교통법규를 준수할 것」 등 교통법규 관련 내용이 정해진다. 이들에게는 교통법규 등의 강습회를 포함하는 집단처우가 병용된다.

교통보호관찰의 해제 기준은 원칙적으로 보호관찰이 부과된 때로부터 대략 6개월을 경과하는 것 외에는 일반보호관찰의 경우와 같다.

라. 교통단기보호관찰

교통사건에 의하여 보호관찰에 부처진 자 중에서 가정재판소로부터 교통단기보호관찰에 의하여야 한다는 처우권고를 받은 자가 교통단기보호관찰의 대상자가 된다. 대상자의 기준은 1) 일반비행성이 없거나 있어도 그 진도가 깊지 아니할 것, 2) 교통관계의 비행성이 고정화되어 있지 아니할 것, 3) 자질에 현저한 편향이 없을 것, 4) 대인관계에 특히 문제가 없을 것, 5) 집단처우에의 참가가 기대될 것, 6) 보호환경이 특히 불량하지 아니할 것이다. 가정재판소도 위의 기준을 준중하여 보호관찰소와의 협의에 의하여 상호 의사교환을 하고 있다.

<표Ⅲ-3> 교통단기보호관찰소년의 신규접수·종료인원 및 집단처우실시현황(1998년~2002년)

(단위 : 명)

연 도	접수·종료인원			집단처우 실시 현황		
	수 리	종 료	해 제	회수	참 가 연인원	1 회 당 참가인원
1998년	30,633	31,214	31,034	4,816	58,579	12.2
1999년	29,684	29,899	29,723	4,628	55,112	11.9
2000년	26,447	28,167	28,041	4,604	49,517	10.8
2001년	24,546	24,436	24,215	4,446	46,051	10.4
2002년	23,334	23,849	23,500	4,247	43,012	10.1

자료 : 보호통계연보

교통단기보호관찰은 원칙적으로 보호사가 지명되지 않고 보호관찰관의 강의, 집단토의 등에 의한 집단처우를 실시하면서 소년으로 하여금 매월 자신의 생활상황을 보고하게 한다. 이것은 원칙적으로 개별적으로 처우하지 않는 것이 특징이다. 교통단기보호관찰의 실시 후 집단처우에 출석하고, 3개월 내지 4개월 이내에 차량 운전의 의한 재범이

나 재비행이 없고, 자신의 생활상황에 관한 보고를 하고 있는 대상자에 대해서는 소년의 교화개선에 특별한 지장이 없다고 판단되는 경우에 소년에 대한 보호관찰을 해제한다²⁷⁾).

<표 Ⅲ-3>은 최근 5년간의 교통단기보호관찰소년의 신규접수·종료인원과 집단처우실시현황을 보여주고 있다. 최근 5년간 교통단기보호관찰소년의 99% 이상(2002년에는 98.5%)이 해제에 의하여 보호관찰을 종료하였다.

③ 협력사례 - 오사카 소년보도센터와 경찰본부 소년과

오사카는 일본에서 청소년 범죄가 가장 심각한 도시로서 그만큼 청소년 비행에 대한 많은 대책을 세우고 있다.

1952년에 도시 재건과 근로 소년들의 보호를 위해 설립된 오사카 소년보도(補導)센터는 대판부(大阪府), 경찰본부, 교육위원회에서 운영한다. 오사카 지역에 11개 분소를 운영하고 있다.

특히 이곳에서는 범죄우려가 있는 소년과 범죄를 저지른 소년들을 대상으로 경찰과 보호관찰기관, 지방갱생위원회, 학교 등이 협력하여 소년비행의 방지 및 재범방지에 협력하고 있다.

오사카 소년과의 경우 우리가 청소년 문제를 보는 시각차가 있는데 그것은 청소년 문제의 심각성에 대한 경찰의 인식이 매우 높다는 것이다. 우리의 경우 생활안전과 소년계의 소년 경찰 활동은 비행 청소년들의 갱생보다는 이들의 형사 처분에 주력하는 편이다. 그러나 오사카의 소년 경찰은 비행 청소년들에 대한 갱생의 의지를 갖고 그들을 갱생시키려 최선을 다하고 있으며 이를 위해 다른 기관과의 협력을 적극 추진하고 있다는 것이다.

27) 한편 6개월을 초과하여도 해제되지 않은 대상자는 당해 보호관찰처분 결정을 한 가정재판소의 의견을 들어 교통관계業過나 교통위반으로 통상의 보호관찰처분에 처하여진 자와 같은 형태의 처우를 하게 된다.

IV. 경찰과 보호관찰기관의 상호협력 실태와 문제점

IV

1. 상호협력실태
2. 문제점

IV. 경찰과 보호관찰기관의 상호협력실태와 문제점

우리나라의 경우 범죄자의 재범방지를 위한 경찰과 보호관찰의 협력은 거의 이뤄지고 있지 않다. 기껏해야 경찰의 훈령으로 되어있는 우범자관찰보호에 그치고 있으며, 보호관찰의 경우 선진국에 비해 인력과 전문성의 부족으로 높은 업무부담을 지고 있으며²⁸⁾, 이로 인해 경찰과의 협력에 소극적일 수밖에 없다. 나아가 지역사회 구성원인 시민과의 협력 또한 거의 이뤄지고 있지 않다.

1. 상호협력실태

앞서 언급한 바와 같이 청소년 범죄예방에 있어 경찰과 보호관찰기관의 상호협력관계를 할 수 있는 분야로 미국사법연구소(NIC)의 연구에 의하면 경찰과 교정기관의 상호협력 유형을 감시강화 파트너쉽, 지명수배 파트너쉽, 정보공유 파트너쉽, 법집행 전문화 파트너쉽, 유관기관 문제해결 파트너쉽, 이 5가지로 분류하고 있다(Dale Parent · Brad Snyder, 1999: 1-35).

현재 우리나라에서 경찰과 보호관찰기관이 청소년범죄에 있어 상호협력력을 모색하고 있는 분야는 지명수배 파트너쉽에 해당하는 분야

28) 2000년 12월말 선진 외국의 보호관찰 직원 1인당 대상자 관리인원은 미국 76명, 영국 23명, 일본 53명, 호주 38명, 뉴질랜드 29명이다. 반면 우리는 2003년 보호관찰실시인원은 89,428명이다. 실제 보호관찰인력은 290명으로, 1인당 관리대상자 308명 수준이다. 전문적이고 효율적인 관리를 하기 위해서는 1인당 120명 수준으로 증원을 필요로 한다. 이는 선진 외국과는 비교도 안 될 정도로 많은 것으로 볼 수 있다(박성수, 2004a: 153).

정도만 이뤄지고 있다. 이처럼 현재 경찰과 보호관찰기관이 상호협조하고 있는 분야는 상당히 미약하다. 주로 인력과 물리력이 미약한 보호관찰기관의 업무를 경찰측에서 지원, 협력하는 차원에서 이뤄지고 있다.

최근의 연구에 따르면 경찰과 보호관찰의 협력 및 공조영역을 보호관찰기관의 주요 업무인 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령에 대한 경찰의 업무지원으로 확대해 볼 수 있다고 한다(이미정, 2003: 37-38). 하지만 이런 분야 이외에도 다른 여러 분야로 확대 적용시킬 수 있다.

현재는 적극적으로 협력관계를 갖기보다는 일방에 의한 소극적 협조관계만이 이뤄지고 있다. 구체적 협력사례는 다음과 같다.

1) 수배자에 대한 보호관찰자료 요구 및 검거

현재 구인장 발급에 있어서 연락 및 협조를 취하고 있으며 수배자가 보호관찰 청소년인 경우 경찰이 대상자의 신상자료를 요구하면 보호관찰관은 대상자에 대한 자료 및 근황자료를 제공해줌으로써 신속한 수배가 이뤄지도록 하고 있다.

2003년 연간 지명수배 의뢰건은 총 2,977건으로 전년도 2,493건 대비 19.4% 증가하여 소재불명자에 대한 지명수배 활용도가 꾸준히 상승하고 있다(법무부, 2004).

<표 IV-1> 지명수배의뢰 및 해제 현황

(단위 : 명)

구분 연도	계				소 년				성 인			
	수배 의뢰	수배해제			수배 의뢰	수배해제			수배 의뢰	수배해제		
		계	검거	기타		계	검거	기타		계	검거	기타
2001	1,179	659	429	230	519	308	212	96	660	351	217	134
2002	2,493	1,605	918	687	1,044	682	435	247	1,449	923	483	440
2003	2,977	2,093	1,133	960	1,130	860	517	343	1,847	1,233	616	617

주) 수배해제 사유 중 기타는 기간만료, 사망 등의 사유가 포함.

검거소요 기간은 1개월 이상 3개월 미만이 전체 검거자의 27.2%로 가장 많으며 3개월 미만이 소요되는 경우가 전체 검거자의 55.2%이고, 6개월 이상의 기간이 소요되는 경우는 전년대비 8.3% 상승한 23.6%를 점유하여 검거에 소요되는 기간이 점차 장기화되고 있음을 알 수 있다. 이 역시 검거에 있어 경찰과 보호관찰기관의 상호공조 부족에 기인한 것이라 할 수 있다(법무부, 2004).

<표 IV-2> 검거 소요기간 현황

(단위 : 명, %)

구분 연도	계	1주일 미만	1주일 ~ 1개월 미만	1개월 ~ 3개월 미만	3개월 ~ 6개월 미만	6개월 ~ 1년미 만	1년~ 2년미 만	2년 이상
2001	429 (100.0)	24 (5.6)	161 (37.5)	135 (31.5)	81 (18.9)	28 (6.5)	- (0.0)	- (0.0)
2002	918 (100.0)	67 (7.3)	206 (22.4)	315 (34.3)	190 (20.7)	107 (11.7)	33 (3.6)	- (0.0)
2003	1,133 (100.0)	81 (7.1)	237 (20.9)	308 (27.2)	240 (21.2)	198 (17.5)	63 (5.6)	6 (0.5)

참고) 검거소요기간 : 지명수배의뢰일 기준 검거시점까지의 소요기간

보호관찰 대상 청소년이 지시사항 불이행이나 출석을 하지 않는 경우 보호관찰관은 지명수배자 검거를 위해 경찰에게 협조를 구하는 방식이다.

지명수배 처리시 현재 우리는 보호관찰소에서 처리를 하고 있으나 영국·미국에서는 경찰에서 처리를 하고 있다. 효율적 형사사법체계라는 대승적 입장에서는 경찰에서 처리하는 것이 필요하다.

또한 경찰은 도심 주택가의 빈집이 청소년들의 탈선 장소로 이용되며, 특히 가출청소년 및 전과가 있는 청소년들이 켜질방 등을 전전하며 또 다른 비행 및 범죄를 저지를 수 있다고 판단하여 일제수색을 실시함으로써 켜질방, 만화방, PC방, 빈집, 철거예정 APT등 가출청소년 운집 용의장소 등을 경찰서 경찰관 및 순찰지구대 경찰관과 합동, 일제수색하여 청소년 재범방지에 보호관찰기관과 협력하고 있다.

2) 사회봉사명령과 수강명령 집행

(1) 소년 보호관찰자에 경찰교통단속업무에 협조명령

정지선 지키기 캠페인과 더불어 현재 보호관찰 청소년 중 오토바이 폭주족이나 음주운전과 같은 교통사범자들에게 경찰의 교통단속업무에 협조토록 하는 명령을 내리고 있다²⁹⁾.

예를 들어 서울보호관찰소는 청량리경찰서와 공동으로 교통사범 수강명령대상자들을 교통사고예방캠페인에 참여케하고 있다. 이러한 것을 통하여 운전자들의 잘못된 운전습관을 홍보하여 건전한 교통문화정착에 앞장서고 교통법규 준수로 교통사고를 줄이기 위해 직접 현장에서 교통사범 수강명령대상자 40명을 배치하여 어깨띠를 두르고

29) 협력집행이 전체 집행의 85.8%로 절대다수를 차지하며 복지분야(48.2%)와 공공분야(29.2%)의 점유율이 높고, 보호관찰관이 직접집행한 자체집행은 전년대비 0.2%가 감소한 14.2%이다(법무부, 2004).

정지·인식키기 전단과 스티커를 운전자들에게 나눠주게 하는 것이다³⁰⁾.

이는 준법의식 고취, 범죄의 해악성 자각, 심성계발과 자아확립, 사회적응력 배양 등에 효과가 있다고 한다. 법원으로부터 준법운전강의를 부과받은 대상자의 올바른 운전습관을 확립케 하며, 준법 및 알콜 치료프로그램을 실시함으로서 안전운전의 폐해에 대한 심각성을 인식시키고 음주운전 예방 또는 음주운전 중단결심을 강화시켜 바람직한 교통문화 정착과 수강명령 대상자의 건전한 사회복귀에 도움을 주고 있다.

(2) 수강명령 집행

수강명령은 유죄가 인정된 습관 중독성 범죄자를 교도소 등에 구금하는 대신 자유로운 생활을 허용하면서 일정시간 보호관찰소 또는 보호관찰소가 지정한 전문기관에서 교육을 받도록 명하는 제도이다³¹⁾.

하지만 수강명령 집행에 있어 경찰과 보호관찰기관 모두 소극적 자세 및 조직·인사 등의 문제로 대리출석 및 불참석 등의 문제가 발생하고 있다.

이러한 수강명령 집행시 대리출석 및 준수사항 위반에 대해 강력한 조치를 취하고 있다. 예를 들어 소년 수강명령 대상자가 수강교육에 친구를 대리출석 시킨 사실을 적발하여 긴급구인하고 진술조서 작성 후 긴급구인승인 및 유치허가를 신청하여 소년분류심사원에 유치집

30) 서울보호관찰소에서는 지금까지 교통사범에 대해서는 실내에서 강의식 교육만 받아왔으나, 교통문화가 정착될 때까지 지속적으로 수강명령대상자를 투입하여 거리에서 캠페인을 전개할 예정이라 한다.

31) 보호관찰기관 자체집행률이 전체 집행의 과반수 이상인 78.5%인 반면 협력집행의 비율은 감소하는 추세이다. 교통사범의 지속적 증가에 의한 준법운전교육관련 집행을 전체 협력집행의 50.6%로 가장 높은 비율을 보이고 있다(법무부, 2004). 이처럼 경찰과의 협력은 늘어나며 그 중요성은 더욱더 커지고 있다.

행 시키는 것이다. 이러한 경우 긴급구인에 있어서와 같이 경찰의 협조를 얻고 있다.

3) 재범 방지를 위한 가두 선도

가두선도에는 일상가두선도와 특별가두선도를 실시하고 있다.

먼저 일상가두선도란 시기에 제한없이 항상 실시하여야 하며, 지역 경찰관의 순찰시 기타 청소년관련 또는 일반경찰 직무집행시 병행하여 실시하며, 특별가두선도는 국경일, 축제일, 특별공휴일, 각급 학교의 졸업기, 방학기 기타 소년의 비행이 다수 발생할 우려가 있는 시기에 실시하고 있으며, 이 경우 비행방지계획을 활용하고 관계기관 및 단체 등 직원과 합동으로 실시하고 있다.

특히 불량청소년에 대한 경찰관의 가두선도 방법으로 1차로는 권고, 경고, 2차로는 주의, 조언, 3차로는 제지, 보호자인계 등으로 실시하고 있으며, 어떠한 경우에도 청소년에 대한 체벌은 허용되지 않고 있다.

현재 재범 위험성이 높은 야간 시간대에 보호관찰 준수사항 위반 가능성이 높은 보호관찰대상자를 중심으로 그들의 활동 및 유흥현장을 직접 찾아가 긴밀한 접촉을 가지고 대상자의 행동 및 환경을 관찰하여 재범을 사전에 예방하기 위해서 특별 지도·감독을 실시하고 있다. 이러한 경우 경찰의 협조를 받아 방문을 하고 있다.

다음은 경찰의 청소년 풍기단속 현황이다(경찰청, 2004c).

<표 IV-3> 청소년 풍기단속현황

구분	계	음주 흡연	싸움 소란	흥기 소지	남녀 혼숙	음란비디 오소지	환각흡 입소지	기타	조 치		
									즉심	현장 귀가	기타
2002	142,837	48,514	40,773	283	791	410	156	51,910	184	101,387	51,266
2003	125,108	42,889	41,311	233	606	559	172	39,338	238	93,138	31,732
2004 (1-6월)	53,902	18,328	17,732	431	345	323	78	16,565	65	39,957	13,781

4) 경찰의 우범자 관찰보호

경찰서장은 교도소장으로부터 범죄경력자의 각종 출소통보를 받은 때에는 2월 이내에 거주 여부를 확인하는 한편, 범죄경력조치를 실시한 후 다시 죄를 범할 염려가 있어 계속 관찰보호하여야 한다고 인정될 때에는 우범자로 편입하여야 한다. 경찰은 전과자 또는 기타 불량배로서 그 성벽 또는 환경에 비추어 죄를 범할 우려가 있는 자(우범자)의 동정을 정확히 관찰보호함으로써 재범의 위험을 방지하고, 관찰기록을 보존하여 수사자료로서 활용함을 목적으로 경찰청 예규인 「우범자관찰보호규칙」을 제정하여 시행하고 있다. 여기서의 우범자란 살인·강도, 강간, 절도, 장물, 폭력행위, 약취유인, 도박, 사기, 각종 위조·변조, 밀수 및 마약류사범의 범죄경력에 있는 자 중 재범의 우려가 있는 자, 범죄단체 조직원 기타 성벽 또는 환경으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 자, 심신장애자, 마약류중독자 및 알콜중독자 기타 특정한 사유가 있어 그 성벽 또는 환경에 비추어 죄를 범할 우려가 있는 자를 말한다.

우범자 관찰보호는 감종과 을종으로 나누어지고, 본래 수사전담경찰의 임무이나, 수사경찰만으로 처리가 곤란하고 원격지의 경우 파출소나 출장소의 외근경찰관에게 병행근무로 수행하도록 하고 있다.³²⁾

그러나 우범자 관찰보호는 일선 경찰의 업무과다로 형식적으로 운영되고 있다. 즉 파출소 단위 지역별 관찰에 의존하고 있어서 범죄경력자의 현황 파악 정도의 의미부여만 할 수 있다.

우범자 관찰보호는 우범자관찰보호카드에 의해 당해 우범자의 동태를 직·간접으로 파악하여 기록한다. 주소지에의 거주사실·생업관계·접촉인물 등을 조사하여 정상적인 사회생활로 복귀했는지 아니면 재범의 위험성이 있는지를 파악하여 기록하고 그 동태를 살핌으로써 방법 및 수사의 자료로 삼는다. 경찰서에서 관찰보호 대상자 명부를 책정, 파출소에 우범자관찰보호카드 사본과 함께 하달하면 파출소에서는 그 명단을 경찰기본대장의 우범자 명부란에 등재하고 파출소장은 일일근무지정시 각 직원 담당구역별로 병행근무를 통해 우범자를 관찰하도록 지정한다.

담당 외근경찰관은 우범자 명단을 수첩에 지재하여 순찰이나 방범 심방 근무시 주위 사람이나 기타 수단을 이용, 우범자의 동태를 파악하여 기록한 후 근무일지에 관찰사항을 기록·유지하였다가 보고기일이 되면 근무일지 및 수첩내용 등을 종합하여 정리, 우범자 보호관찰카드 사본에 관찰상황을 기록하여 본서에 보고한다. 관찰보호대상자가 주거지에서 전출하였거나 소재불명된 때, 사망한 때에는 즉시 수사과에 보고하여 전출지에 통보, 수배 또는 삭제 등의 조치를 취하도록 하고 새로운 우범자의 전입을 발견하였을 때에는 3일 이내에 전 주소지 관할 경찰서에 확인하여야 한다. 우범자 관찰카드 원본을 경찰서에서 파출소별로 보관하고 파출소의 관찰보고에 의해 카드관리 담당자가 이를 정리한다.

특히 가석방자는 그의 주거지를 관할하는 경찰서장과 보호관찰소장의 감호를 받아야 하는데, 감호경찰서의 장은 가석방자로 하여금 정상적인 업무에 종사하고 선행을 하게 하기 위하여 필요한 훈계를 하

32) 현재는 순찰지구대 및 특수파출소에 의해 실시되고 있다.

거나 필요한 행위를 명할 수 있다. 명령 중 재범방지를 위한 특정장소 출입제한이나 위험한 물건소지금지 등 중요한 사항을 명한 때에는 이를 석방한 교도소의 장, 관찰지방검찰청 검사장 또는 지방검찰청 지청장에게 통보하여야 한다.

가석방자는 감호경찰서장의 지시에 따라 행동하여야 하고, 경찰서의 장은 갑종, 을종으로 구분 갑종은 월1회, 을종은 3개월에 1회이상 범죄관련성 여부에 대해 관찰을 실시하여 조사서를 작성하고 이를 교도소 등의 관계기관에 통보하여야 하며, 감호를 적당한 자에게 위임하였을 경우에는 위임을 받은 자가 매월 말일에 이를 감호경찰서의 장에게 보고하게 하여야 한다(노호래, 2002: 69-70). 그러나 범죄정보 수집 및 수사자료로서의 활용을 위한 경찰활동으로 우범자에게 특별한 의무를 부여하거나 강제력을 행사할 수는 없다.

즉 우범자 관찰보호는 보호관찰과 같은 보안처분의 일종으로 보기는 힘들다. 그것은 이 규칙상 재범의 위험의 방지란 재사회화를 통한 방지를 의미하는 것이 아니라 단순히 경찰적인 목적에 그치는 것이며, 관찰보호는 범죄행위에 대한 법적 효과로서 부과되는 것이 아니며 그 요건인 일정한 전과는 대상자의 분류기준이 되는 데 그치는 점이다(김재봉, 1998: 215). 즉 우범자 관찰보호는 경찰 및 수사자료 확보 목적의 행정작용으로 볼 수 있는 것이다.

경찰의 우범자 최종별 현황은 다음과 같다(경찰청, 2004c).

<표 IV-4> 우범자 최종별 현황

(2004년 9월 현재)

구분	계	강도	강간	절도	폭력	약취 유인	도박	사기	마약	기타
계	14,115	688	555	2,912	8,568	2	2	28	1,091	269
갑종	9,991	419	341	1,911	6,415		2	18	723	162
을종	4,124	269	214	1,001	2,153	2		10	368	107

현재 소년원 등을 출소한 청소년들이 있을 시는 소년원장에 관할 경찰서장에게 통보를 하면 심사를 거쳐 우범자로 편입, 또한 주기적으로 우범자에 편입을 시킬 청소년들을 심사하여 우범자로 편입하여 이들에 리스트를 수사과에서 취합, 주기적으로 관할 순찰지구대 및 특수 파출소로 소재수사 형식으로 하달하여 관할 지역경찰관들이 마을주민들을 탐문, 평소의 행태 등을 파악하여 경찰서로 보고를 하고 있다.

2. 문제점

1) 상호협력에 대한 인식부족

청소년 비행에 있어 경찰이 사후 진압적인 수사에 치중하게 되면서 양 기관은 업무의 영역에서 괴리감이 나타나게 된다. 즉 경찰은 범죄나 비행에 대한 수사, 보호관찰관은 예방의 측면에서 작용하게 되면서 양 기관은 상호협력의식을 갖지 못하고 있고, 서로 다른 측면에서 작용한다는 이질감으로 인해 협력이 이뤄지지 못하는 문제점을 가지고 있다. 그리고 보호관찰관은 보호관찰 대상 소년의 자료를 경찰과 공유하지 않아 경찰의 입장에서는 감독, 관리의 대상 소년을 선정함에 많은 어려움을 겪고 있다. 이것은 대상자의 자료는 소년 개인의 인권 보호를 구실로 외부공개를 꺼리면서 단지 감독에 필요한 재원만을 공급해달라는 것으로 받아들일 수밖에 없는 것이다. 즉, 경찰을 재범방지를 위한 파트너로 인정하고 있는 않는 것이 문제라 할 수 있다.

이미정의 연구에 의하면 특히 경찰과 보호관찰기관의 협력 경험에 따른 반응을 살펴보기 위한 질문에 보호관찰기관과 접촉 경험이 있는 경찰관의 경우 16.2%가 도움이 되었다고 응답하였으나, 1.4%는 전혀 도움이 되지 않았다는 결론을 지었다. 그러나 대체적으로 경찰은 과반

수 이상이 보호관찰기관과의 협력에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있음을 알 수 있다. 한편 경찰과 협력 경험이 있다고 응답한 보호관찰직원 조사대상의 91.9%는 도움이 되었다고 응답함으로써 경찰과 보호관찰기관 모두 협력경험에 대해서는 긍정적인 반응을 나타내고 있는 것으로 나타났다. 또 도움이 되지 않았다고 응답한 응답자들에게 경찰과 보호관찰기관간 협력의 장애가 되는 요소가 무엇인가에 대해 경찰들은 ‘두 기관에 대한 전문지식의 부족’(28.2%)과 ‘두 기관에 대한 인식 부족’(20.0%), 그 다음으로 ‘타기관의 협력의지 저조’(19.0%) 등 이었다. 한편 보호관찰직원들은 ‘두 기관에 대한 전문지식의 부족’(39.6%), ‘업무과다’(24.5%)를 가장 큰 장애요인으로 꼽았다(이미정, 2003: 109-119).

또한 경찰과 보호관찰기관 모두 상호 협력도에 영향을 미치는 파트너십 결정요인들간에는 우선순위가 존재하는 것으로 나타났으며 이들 간의 차이가 있음이 드러났다. 즉 경찰의 경우 파트너십 결정요인들은 정도의 차이는 있지만 현재의 상호 협력도에 대하여 영향을 미칠 것이며, 그 우선순위는 협력필요 인식, 가치, 상호역할 인식, 상호기능 인식, 상호업무 인식, 협력 만족도, 조직 목표협력필요 정도, 협력분야, 협력범죄 순으로 나타났다. 그리고 보호관찰기관의 현재의 상호 협력도에 파트너십 결정요인들이 영향을 미칠 것이라는 것을 예측하고 있으며, 그 우선순위는 임무, 협력필요이유, 협력가능한 분야, 보수, 장애요인의 순으로 나타났다.³³⁾

33) 경찰과 보호관찰의 상호 협력도에 영향을 주는 것으로 조직내부적 요인인 재범억제가 유의미한 것으로 나타났다. 또 두 기관간 상호인식 요인과 상호 협력도의 상관관계를 검증한 결과 협력필요 인식 변수와 상호 협력도간에는 선형관계가 유지되고 이들간의 상관관계도 존재하는 것으로 나타났다. 따라서 이러한 결과를 종합할 때, 파트너십 결정요인과 상호 협력도와와의 관계에서, 조직내부적 요인인 재범억제와 두 기관간 상호인식 모두 상호협력성에 영향을 준다고 하였다(이미정, 2003: 128-129).

경찰과 보호관찰기관이 형사사법체계 내에서 개별적이고 단계적으로 두기관의 성격과 역할을 논하기 때문에 필요성을 느끼나 실질적으로 협력이 이뤄지지 않는 것으로 볼 수 있다.

2) 통합제도의 부재

(1) 정보망의 미구축

현재 통합적인 형사사법정보망이 구축되어 있지 못하다. 특히 경찰과 보호관찰관은 공식적인 정보의 협력 없이 협조공문 등으로 정보를 공유하고 있는 실정이다. 또한 정보의 협력범위 역시 범죄 경력조회와 같은 극히 일부분에서만 이뤄지고 있는 실정이다.

경찰과 보호관찰기관 뿐만 아니라 하나의 체계를 구축하고 있는 개별적인 형사사법기관의 나뉠대로의 정보망을 구축하고는 있으나, 개별적인 운용실태로 인해 범죄자관리에 대한 문제점을 노출하고 있다. 이는 법원, 검찰, 경찰, 보호관찰소, 교정, 출입국관리소 등의 자료 등을 상호교류하는데 있어 불편함뿐만 아니라 업무의 비효율성을 가지고 온다. 또한 이중적인 범죄자 정보 운용체계로 인하여 국가적인 예산의 낭비와 인력의 비효율적 운용, 범죄경력자에 대한 부적절한 재사회화 정책이 시행되고 있다. 따라서 형사사법체계가 본래의 목적을 달성하고 보다 효율적인 체계를 구축하기 위해서는 무엇보다 필요한 것이 형사사법체계 모든 구성원들이 공유할 수 있는 범죄자에 대한 정보망, 즉 종합적인 형사사법체계가 필요하다.

현재 경찰청의 범죄경력조회시스템이 서울 보호관찰소에만 네트워크화 되어있어 전국 35개지소에 서울 보호관찰소에서 조회된 정보를 전달해 주고 있어 불편을 초래하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 각 기관별로 생산되는 정보의 공유가 필수적이다.

그러나 두 기관의 정보협력에 관하여 보호관찰을 관할하는 법무부에서는 형사사법정보화촉진시행계획을 수립하여 보다 적극적인 자세를 취하고 있는(법무부 보호국, 내부문서, 2004) 반면에 경찰은 수사국장을 주무자로 하는 태스크포스 팀을 구성하고 자체 형사사법분과위원회를 구성하여 체계적 운영을 위한 기반을 조성하고 있지만, 애초의 활발한 노력과는 달리 최근에는 경찰조직의 입지와 경찰인력 및 예산의 확충면에 있어서 난색을 표하는 등 여러 이유를 제시하면서 시행 혹은 실행을 하지 않고 있다. 하지만 종합적인 형사사법 정보망의 핵심은 경찰이라 할 수 있다. 그것은 우선적으로 경찰이 기본적인 정보를 입력을 해야만 범죄경력자에 대한 파악이 가능하며, 나아가 형사사법 정보망의 체계를 갖출 수 있기 때문이며, 경찰의 관련 자료가 가장 단계 면에서 범죄발생과 근소하며 그 통계가 가장 신빙성을 갖추고 있기 때문이다.

통합적인 형사사법 정보망 구축에 있어 검찰, 보호국, 교정국 등 법무부의 산하기관과 경찰청은 수년 전부터 많은 논의를 해왔던 것이 사실이다. 그러나 이러한 논의는 각 부처간의 이해가 조율되지 못하고 국가적인 예산과 인력 지원의 부족으로 아직도 계획조차 잡히지 못하고 있다.

2004년 10월 현재 대검찰청 내 통합형사법망구축을 위한 기획단을 발족하였고, 2년 사업을 목표로 1,500억원의 예산이 소요될 예정이라고 한다.

(2) 조정기구의 부재

청소년비행자에 대한 사회봉사명령과 수강명령집행에 관하여 외국의 경우와 같이 집행프로그램의 다양화, 대상자에 대한 적정한 프로그램 적용, 집행의 공정성, 집행의 엄정, 투명한 감독방법 등에 관하여

아직은 미흡한 실정이라고 할 수 있다. 사회봉사명령이나 수강명령이 결정이나 판결의 취지에 부합하고 효율성을 기하기 위해서는 이러한 문제들을 과학적으로 연구검토하고 실행에 옮길 수 있도록 하는 것이 하나의 과제라고 할 수 있다.

그리고 사회봉사명령의 집행조직의 취약성을 들 수 있다. 사회봉사명령의 집행은 직접집행과 협력기관 조력집행(일명 위탁집행)의 두 가지로 나눌 수 있다. 보호관찰소 직원이 집행 전과정을 감독하는 직접집행은 말할 것도 없고 협력집행의 경우에도 매일 1회 이상씩 봉사명령 집행중인 협력기관을 직접감독하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 대부분의 보호관찰소의 경우 사회봉사명령을 담당하는 직원은 담당 관찰관을 포함하여 2-3명 정도에 불과한 실정으로 기본 행정업무 처리에 빠듯하다. 그러므로 사회봉사명령집행의 엄정성확보를 위한 현장감독인력이 턱없이 부족하다는 것이다(강호성, 1999: 269).

사회봉사 및 수강명령의 집행기준도 전국적으로 통일을 기할 필요가 있다. 중식시간 및 작업중 이동시간, 휴식시간, 그리고 작업도중 우선으로 작업을 중단한 경우, 사전교육시간 등을 봉사와 수강시간에 포함할 것인가가 각 소마다 다를 경우 형평성의 문제가 나올 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 중간제재수단의 미흡으로 정당한 사유가 없이 명령집행에 불응하는 등 준수사항의 위반정도가 중대한 경우 실정법상 집행유예 취소를 신청하는 것 외에는 별다른 방법이 없으나 구금의 폐해를 극복하고자 하는 도입된 제도의 취지상 집행과정에서의 잘못으로 다시 구금형으로 복귀하는 것만으로는 제도의 취지에 어긋나는 것이 아닌가 생각된다(허완, 2001: 179-180).

실제 경찰과 보호관찰기관이 상호협력을 한다고 해도 그 과정에서 발생하는 부수적인 사항들을 처리할 조직이나 기구가 없다. 이로인해 필요성을 느끼더라도 책임소재의 문제, 자원문제 등으로 적극적인 협력을 하지 못하는 것이라 할 수 있다.

3) 이원적 활동으로 인한 지역사회 자원낭비

유용한 지역사회자원활용의 활용은 경찰활동과 보호관찰의 효율성을 극대화한다.

특히 보호관찰은 보호관찰대상자의 거주지역을 바탕으로 범죄예방 활동을 전개하는 것이므로 그 사회의 인적, 물적 사회자원을 어떻게 하면 유효적절하게 활용하느냐가 보호관찰실효성확보의 관건이라고도 할 수 있다.

미국이나 일본 같은 나라에서는 오랜 경험을 통하여 보호관찰에 있어서는 ‘도랑을 파는 인부로부터 대학교 교수’(from ditchdiggers to college professors)까지 각계각층의 적재적소 활용이 필요하다고 역설한다.

우리나라도 사회내에서 보호관찰대상자를 지도, 감독, 원호하고 있음으로 이에 예외일 수는 없다. 다양한 보호관찰대상자를 지도하는 데는 다양한 계층의 인적자원이 필요하며 원호를 실시하기 위해서는 다양한 물적 자원도 필요하게 된다. 따라서 보호관찰전반에 걸쳐 사회의 인적·물적 사회자원은 보호관찰 청소년의 재범방지를 위한 최대의 관건이라고 할 수 있으므로 이에 대한 적극적인 대안이 필요하다고 본다.(이무웅, 1999: 62)

지역사회경찰활동이건 지역사회교정이건 청소년비행예방 및 재범방지를 위해서 지역사회 구성원의 참여를 통한 자원활용은 필수적이다.

현재 경찰에서 하고 있는 가장 대표적인 지역사회 참여 및 협력방법으로 자율방범대 활동을 꼽을 수 있으며 청소년범죄 예방 및 재범방지를 위해서 청소년고충상담실을 설치·운영하여 비행청소년이나 불량청소년, 중·고등학교의 문제학생 등에 대해 인성교육을 통한 성인범죄화로 전이를 막는데 노력하고 있다. 그러나 이러한 활동에 있어

경찰은 보호관찰관은 협력 파트너로 인식하지 못하고 있으며, 무엇보다 사전 예방적인 기능에 중점을 두어 재범자 관리에는 그다지 특별한 활동을 보이지 않고 있다. 그저 단순히 상습 소년범죄자에 대한 형식적 감시만을 하고 있다.

또한 보호관찰기관은 범죄예방위원 제도를 실시하여 지역사회에서의 범죄예방활동 및 범죄자에 대한 상담지도, 그리고 범죄자에 대한 취업알선과 재정적인 지원을 하여 재범을 방지하고 있지만, 이 또한 지역사회의 범죄예방과 재범방지에 있어 중추적인 역할을 담당하고 있는 경찰과의 연계나 구체적 협력 없이 지역사회의 명망가나 재력가, 그리고 지역사회내의 시민이나 시민단체와 독자적으로 범죄예방활동을 펼치고 있어 재범방지 활동이 이원적으로 흐르고 있다. 이러한 것이 인적구성뿐만 아니라 조직도 중첩되다 보니 효율적인 범죄예방활동이 되지 못하고 있다.

청소년비행방지 및 재범방지를 위해 경찰과 보호관찰기관이 공동으로 협력하여 다양한 활동을 전개해야 함에도 불구하고, 서로 독자적인 행보를 지속하고 있으며, 타 기관에 비해 자신들의 활동을 홍보하고 실적을 남기기 위해 노력하고 있는 것처럼 보인다.

이런 것으로 말미암아 제한된 지역사회의 자원과 경찰과 보호관찰기관의 비효율적인 개별활동은 지역사회내의 범죄예방활동에 오히려 저해가 되는 결과를 낳고 있다.

V. 경찰과 보호관찰기관의 상호협력방안

1. 기본적 전략
2. 구체적 방안

V. 경찰과 보호관찰기관의 상호협력방안

청소년 비행에 있어 경찰과 보호관찰기관의 상호협력방안을 기본적인 전략 방안과 구체적 방안으로 구분하여 고찰하면 다음과 같다.

1. 기본적 전략

1) 청소년 비행에 있어 경찰-보호관찰기관협력의 중요성 인식

청소년 비행에 있어 경찰-보호관찰기간의 상호협력은 무엇보다 상호간의 필요성과 의존중요성에 대한 인식이 선행되어야 할 것이다.

이미정(2003: 106-109)의 연구에 따르면 경찰과 보호관찰기관의 상호 협력에 중요하게 영향을 미치는 요인에 대해서는 두 기관이 서로 생각하는 바가 다른 것으로 나타나고 있다. 두 기관간 상호 인식이 다르다고 하였다. 즉 보호관찰기관과 협력이 시급하다고 응답한 경찰관 조사 대상의 6.8%로 집계된 한편 경찰과 협력이 시급하다고 응답한 보호관찰직원은 조사 대상의 36.4%를 차지한 것으로 나타나, 보호관찰기관은 경찰보다 두 기관의 협력필요성을 좀더 많이 느끼고 있다고 한다.

이러한 것은 보호관찰기관의 숫자와 인력이 경찰에 비하여 턱없이 부족한 현실에 기인한 것이므로 협력의 전제조건으로서 반드시 해결되어야 할 문제라 할 수 있다. 만약 이러한 것이 빠른 시간내에 해결되기 어렵다면 단기적으로 Task-Force Team의 구성 또한 고려해 볼 수 있다.

또한 경찰과 보호관찰기관이 서로의 협력을 어느 정도 필요로 하는지에 대해서 경찰의 경우 ‘협력이 필요하다’고 응답한 사람이 전체의 93.9%나 되었고, 보호관찰직원 역시 100%전원이 경찰과 협력이 필요하다고 하였다. 협력이 필요한 이유에 대해서 경찰 71.6%, 보호관찰기관 63.6%로 ‘업무처리효율성’을 공통적으로 가장 큰 이유로 꼽았다. 그 다음으로는 경찰과 보호관찰 똑같이 ‘대상자에 대한 정보 확보’를 중요한 이유로 꼽았다. 경찰과 보호관찰기관의 상호 인식을 살펴보기 위해 우선 두 기관의 역할 및 업무 인식을 분석한 결과 경찰은 주로 범죄자 교화 및 개선교육에 대해, 보호관찰기관은 주로 범죄자 체포 및 구인에 대해 두 기관간 협조를 취한다는 사실을 알 수 있었다. 그러나 그 외의 분야에 대해서는 두 기관의 업무 교류가 잘 이루어지지 않고 있었는데 이에 대하여 경찰과 보호관찰기관의 협력이 필요한 업무가 무엇이라고 생각하느냐에 질문에 경찰과 보호관찰기관 모두 범죄예방 및 재범방지가 가장 필요하다고 응답하였다. 경찰의 경우 범죄예방(재범방지)56%, 질서유지 40%, 범죄수사 및 체포 4%, 순의 응답률을 보인 반면 보호관찰기관은 범죄예방(재범방지)60%, 범죄수사 및 체포 30%, 질서유지 10%의 응답률을 보였다. 따라서 경찰과 보호관찰기관의 파트너십에 있어 범죄예방 및 재범 방지가 공통적인 목표 및 업무가 될 수 있음을 확인할 수 있었다.

파트너십이 구축되기 위해서는 경찰과 보호관찰기관이 서로의 임무와 업무를 정확하게 파악하고 공통 목표를 위해 함께 공조를 취하는 작업이 요구되나, 이것은 그렇게 쉬운 일이 아닌 듯 하다. 이러한 것은 실제 경찰과 보호관찰기관이 인식하는 목표가 서로 다르다는 것일 수 있다(Mike Nash, 1998: 257). 경찰의 목표는 범죄수사 및 범인 체포로, 보호관찰기관의 목표인 범죄자의 건전한 사회복귀와는 상이한 것이다. 그러므로 두기관이 협력관계를 형성하려면 어떠한 목표를 위해 공조를 취해야 할 것이며 공통 목표를 설정한다 하더라도 이것이

두 기관의 실무자들에게 정확하게 인지되어 수행될 수 있는가를 고려해야 할 것이다.

그러므로 무엇보다 청소년비행에 있어 경찰과 보호관찰기관이 가장 중요한 역할과 책무를 담당하는 기관이라는 것을 인식하여 상호협력의 당위성을 가져야 할 것이다.

2) 지역사회 자원 구축

지역사회의 영향속에서 존재하고 있는 청소년은 지역사회를 구성하고 있는 하나의 구성원이며 미래사회를 이끌어 나갈 주체로서 사회적으로 중요한 역할을 수행하면서 지역사회의 발전을 주도하게 된다. 청소년의 성장발달에 필요한 각종 자원과 조건들을 갖고 있는 지역사회는 청소년들의 모든 경험과 행동, 나아가 인성형성에 영향을 미치고, 지역사회를 통하여 형성된 청소년의 특성은 지역사회에 변화를 일으키는 주요한 원인으로서 지역사회 전체에 영향을 미치게 된다. 이와 같이 청소년은 지역사회를 떠나서는 존재할 수 없으며, 지역사회 역시 청소년 없이는 존재할 수 없기 때문에 청소년비행에 있어 지역사회의 자원가용은 그 당위성을 가진다고 할 수 있다.

지역사회내에서 여러 기관들간의 갈등을 최소화하면서 여러 기관들의 협력을 구하고 청소년문제를 해결해 나갈 수 있는 가장 적절한 방안은 지역주민들이 중심축이 되는 것이다(Randall 외, 1999: 806-20). 즉 지역주민들로 구성된 지역내 조직체를 구성하고 이와 더불어 경찰과 보호관찰기관이 적극적이고 자율적인 조직을 운영해 나가는 방법이다. 이러한 방식을 통해 주민들의 욕구를 충분히 반영시켜 지역사회 자원을 끌어들이며 자발적이고 지속적인 참여를 만들 수 있는 것이다.

청소년범죄를 예방하기 위해 개인차원의 서비스 이외에 지역사회 범죄예방활동에서 강조되듯이 지역주민들의 참여로 지역의 환경을 개

선함과 동시에 지역의 비공식적 통제력을 강화하는 것이 절대적으로 필요하다고 본다면 자발적 조직체가 중심이 되어 지역주민들이 적극적으로 범죄예방활동에 참여할 수 있도록 하는 방안이 가장 적절할 수 있다. 지역주민센터와 같은 지역주민들의 자발적 조직체가 구성되고 지역주민들이 주체가 되어 범죄예방활동에 자발적으로 참여하는 가운데 여러 기관들이 연계될 수 있는 방안이 가장 적절한 운영방안이다. 지역주민들로 구성된 자발적 조직체가 연계체계의 중심이 된다면 기관들간의 힘의 관계나 갈등문제를 해결할 수 있다. 이 운영에 있어서는 지역조직체내에서 지역대표를 장으로 하여 관계 기관의 담당자가 주기적인 모임과 토의를 통해 지역의 현안 문제와 청소년문제에 대해 해결책을 강구하며, 관련 기관들의 협조와 전문적인 지원을 받음으로써 지역을 기반으로 한 범죄예방활동이 이루어지게 된다.

즉, 청소년비행예방 및 재범방지활동은 지역사회를 중심으로 하여 모든 관련 기관과 시민이 공동으로 참여하여야 한다. 청소년비행예방을 함에 있어 큰 오류중의 하나는 지역사회의 범죄예방에 지역사회자원활용의 중요성을 인식하지 못하는 것이다. 하지만 청소년비행을 방지하기 위해서는 지역사회내에 존재하는 모든 재원을 총동원하여 범죄예방을 하는 것이 필요할 것이다.

어떠한 지역사회자원 구축은 기관의 실무자가 공익을 위한 프로그램에서 필요한 자원(특히 인적자원)을 지역사회로부터 끌어들이고 교육과 훈련을 통해 보다 효과·효율적으로 활용할 수 있는 자원으로 변화시키는 과정이라고 정의할 수 있다. 자원을 발굴하고 교육시켜 활용하기 위한 지역사회자원 구축은 당연히 일정한 과정을 거쳐 체계적으로 이루어져야 한다. 이 같은 지역사회자원 구축은 공익 프로그램을 실시하는 사회복지실천 현장에서 특별히 강조되어야 할 부분이다(최옥채, 2002: 252). 같은 맥락에서 경찰과 보호관찰기관의 실무자가 지역사회자원 구축을 익히는 것은 비행청소년의 보호와 범죄예방이라는 측면에서 큰 의의를 갖는다고 할 수 있다.

지역사회자원 구축은 다음과 같은 이유로 당위성을 가진다고 할 수 있다.

첫째, 지역사회자원을 보다 효율적으로 활용하기 위해서이다. 프로그램을 실시하고자 할 때 부족한 자원을 지역사회로부터 끌어들이기 위해 담당 실무자는 적합한 자원을 발굴하고, 이 자원을 적합한 곳에 투입시킴으로써 양기관에서 실시하는 프로그램의 효율성을 높일 수 있다.

둘째, 지역사회자원 능력을 강화하기 위해서이다. 경찰·보호기관의 실무자는 지역사회자원을 발굴하여 그대로 활용하는 것보다 이들 자원을 더욱 계발하여 활용해야 한다. 왜냐하면 지역사회자원 구축은 곧 지역사회자원의 활용을 극대화하는 것인데, 이렇게 극대화하는 것인데, 이렇게 극대화하는 것은 자원으로 참여하는 성원의 역량을 높여 활용할 수 있을뿐만 아니라 이들에게 보상하는 일도 되기 때문이다.

셋째, 지역사회자원 활용의 체계화를 위해서이다. 프로그램을 계획할 때 지역사회자원을 발굴하고 훈련시켜 효율적으로 활용할 수 있는 부속계획을 세워 실행해야 한다. 이는 지역사회자원 구축을 전체 프로그램의 부속 프로그램으로 인정하고, 나아가 공식 프로그램에서 지역사회자원 구축이 따로 이루어져 함을 강조하는 것이다.

이들 지역사회와의 협력관계 강화는 범죄자 관리에 레버리지효과를 줄 것이고, 대상자가 제기할 지도 모를 위험에 대한 관리역량을 나누어 가지는 효과를 발휘할 것이다. 지역사회 단체나 개인들은 자신의 지역안전과 관계된 범죄자 관리정책인 보호관찰에 무관심하지 않다. 그러므로 경찰과 보호관찰기관이 나서 찾고, 참여하여야 한다. 경찰과 보호관찰의 최우선과제인 공중의 안전을 확보하는데도 지역사회와의 협력관계구축은 필수적이다.

예를 들어 문제점에서 언급한 바와 같이 현재 경찰과 보호관찰기관이 청소년비행예방을 위해 지역사회자원을 활용할 수 있는 방안으

로 각기 지역사회의 자원봉사자 및 단체의 협조를 얻어 활동을 하고 있다. 즉 경찰의 자율방범대 운용과 보호관찰기관의 범죄예방위원제도가 각기 운용되고 있어 중복 및 효율적이지 못하다. 그러므로 두 기관이 기관의 명목을 위해서가 아니라 실질적인 청소년 범죄예방을 위해 통합적으로 운용한다면 보다 효율적이며 실질적인 지역사회의 자원활용이 가능할 것이다.

2. 구체적 방안

본 연구는 일반 범죄가 아닌 청소년범죄의 분야에 있어 경찰과 보호관찰의 협력 및 공조분야로서 사후교정적인 측면과 사후예방적인 측면으로 구분하면 다음과 같다.

1) 사후교정적 측면에서의 협력방안

사후교정적 측면이란 청소년 비행 또는 범죄로 인하여 형사사법기관 및 기타 사회복지기관에 의해 처벌 및 보호처분 등을 받은 청소년들을 대상으로 하여 경찰과 보호관찰기관이 상호 공통으로 해결할 수 있는 방안이라 할 수 있다.

(1) 지명수배자 검거의뢰 집행 및 정보제공

사후교정적인 측면으로는 현재 이뤄지고 있는 지명수배된³⁴⁾ 청소년

34) 지명수배 청소년들의 경우 대부분 보호관찰관과의 면담불참이나 수감명령 및 봉사활동의 명령을 따르지 않고 불참식 또는 불출석하여 그 지역을 무단이탈, 도주하는 경우이다.

년에 대한 구인 또는 체포하여 해당 보호관찰기관에 신병을 인수하는 분야를 꼽을 수 있겠다³⁵⁾. 그리고 보호관찰기관의 인력부족 등으로 인한 문제를 해결하기 위해 청소년 범죄자들을 대상으로 경찰업무분야에 직접 투입하여 자신의 범죄에 대한 위험성 및 사회적 폐해가 얼마나 크고 위험했는지를 알 수 있도록 하는 방안을 모색할 수 있다. 이러한 분야로는 음주운전 분야나, 교통사고 분야를 고려해 볼 수 있을 것이다. 나아가 성범죄 및 약물범죄로 인하여 수강명령을 받은 대상자들의 경우 경찰의 전문교육을 수강토록 하는 것 또한 효과가 있을 것이다.

장기 소재불명으로 보호관찰대상 청소년의 신병파악에 어려움이 있는 경우 경찰의 수사망을 협조 이용할 수 있다. 이러한 경우 보호관찰소의 개별적 접촉으로 대상자의 정보를 얻는 것은 상당히 어렵고 최근의 개인정보보호 인해 더욱더 힘들어지고 있다. 하지만 경찰의 경우 소재수사를 위해 대상자나 가족 등의 통화내역조회 등을 할 수 있다.

(2) 야간외출금지(Curfew)의 실시와 규제

현재 우리 사회 주변에는 많은 청소년 유해환경이 산재로 인해 청소년들은 각종 비행과 일탈의 유혹에 접해있다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 특히 야간의 유흥 및 퇴폐업소들은 더더욱 청소년의 비행을 부추기고 있는 실정이다. 그러므로 야간의 지역의 유흥지역 및 퇴폐업소 등에 출입을 하지 못하게 야간 외출금지제도를 도입하는 것이다(함혜현, 2002: 235-250).

야간외출금지의 사전적 의미는 개인 또는 특정집단의 구성원으로

35) 영국의 경우는 우리나라와는 달리 보호관찰기관에서 지명수배된 청소년들 다루는 것이 아니라 경찰에서 이들을 처리하고 있다.

하여금 특정시간(주로 야간) 동안의 외출을 금지하는 규제를 말한다(Bryan A. Garner, 1999: 387). 미국의 야간외출금지는 집중보호관찰(Intensive Supervision Probation)의 특징적인 한가지 구성요소이다(Bureau of Justice Assistance, 1989.2: 2).

야간 외출금지제도는 1990년대 미국의 많은 시들이 청소년 야간외출금지가 범죄율을 감소시키고 청소년을 사회적 해악으로부터 보호해 줄 것이라는 형사정책적 판단하에 이를 받아들였다. 야간외출금지는 1990년대로 접어들면서 미국사회에서는 이미 보편화된 것이었다(David Mcdowall, 2000: 58).

미국의 야간외출금지는 지역에 따라 차이가 있지만 이의 기본규정들은 매우 유사하다(K. Maguire & A. L. Pastore, 1999: 112-117). 보통 야간외출금지규정(Curfew Law)이 정하고 있는 해당청소년 연령은 14세-17세이며, 이중 16세~17세가 가장 흔하다. 야간외출금지는 대개 오후 10시부터 자정 사이에 개시되며, 다음날 새벽 4시부터 6시 사이에 종료된다. 보호관찰관은 우범지역에 살고있는 집중보호관찰대상자의 야간외출금지 체크를 위하여 정기적으로 경찰순찰차에 동승하기도 하며, 경찰이 순찰활동 또는 단속중 길거리에서 해당청소년을 발견한 경우에는 준수사항위반 청소년을 곧바로 담당 보호관찰관에게 인계하거나 또는 증거조사를 위한 소환을 한다(National Survey of Juvenile ISP, 2000: 19). 또한 최근 일본 가나가와현 '자녀 심야외출 금지' 의무화하였다. 일본 가나가와(神奈川県)현이 18세 미만 자녀의 심야외출 금지를 부모의 의무로 규정할 방침이라 한다. 가나가와현은 현행 부모의 '노력 규정'을 '의무 규정'으로 강화하는 내용의 조례 개정안을 내년초 현 의회에 제출하기로 했다. 일본에서 미성년 자녀의 심야 외출금지를 부모의 의무로 규정하려는 시도는 가나가와현이 최초이다. 그러나 의무 위반에 따른 벌칙 조항은 없다. 가나가와현은 '보호자는 심야(오후 11시~오전 4시)에 청소년이 외출하지 않도록 노력해야 한다'는 현행

조례의 관련 문구에서 ‘노력’이라는 어휘를 삭제할 방침이다. 가나가와 현이 조례 변경에 나서기로 한 것은 ‘심야 배회’ 청소년이 급증, 비행에 말려들 우려가 커지고 있기 때문이다. 조사에 따르면 지난해 심야 배회 지도건수는 3년 전에 비해 2배 늘어 4만3천건에 달했다. 현 관계자는 ‘부모들에게 경각심을 주기 위한 것’이라고 말했다(굿데이, 2004년 10월 23일).

보호관찰소에서는 재범위험성이 높은 대상자를 집중보호관찰대상자로 분류·지정하여 지도감독의 수준을 강화하고 있다. 야간외출금지 조건이 부과된 성매매청소년의 경우 보호관찰관이 출석지도·전화지도·가정방문지도 등 집중보호관찰을 통한 선도보호와 재범예방에 주력하고 있다. 또한 심야시간대에는 ‘무인자동음성인식시스템’³⁶⁾을 활용하여 대상자의 소재여부를 확인하고 있으며, 야간에 부득이하게 외출을 해야하는 경우에는 담당보호관찰관에게 미리 신고한 외출장소와의 일치여부를 확인하기 위하여 ‘발신번호확인시스템’³⁷⁾을 활용하기도 한다. 이상의 ‘자동인식시스템’은 대상자의 취침시간을 고려하여 보호관찰소에서 사용을 자제해야 하는 시간대가 있으므로, 0시~6시 사이에는 경찰의 순찰활동과 불심검문을 통한 보완이 필요조건이라 할 수 있다. 즉 야간외출금지대상자의 경찰전산망을 공유하여야 실질적 효과가 있는 것이다.

잠재적인 성매매 청소년은 경찰의 범죄예방과 단속의 대상이며, 여기에는 보호관찰을 받고 있는 중인 성매매 청소년 또한 포함된다. 이러한 잠재적 청소년이 실제로 성매매를 한 경우에는 경찰의 수사·통

36) 컴퓨터와 통신망을 활용한 시스템으로 대상자의 주거지(집, 쉼터등)에 전화를 걸어 본인의 일치 여부를 확인한다. 현재 서울보호관찰소 전산실에서 시험가동중으로 한국통신과 협의를 거쳐 보완해 나갈 예정이다.

37) 최근 이동통신사업체에서 제공하는 발신번호서비스를 응용한 것으로, 대상자가 보호관찰관에게 미리 신고한 외출지에서 전화를 걸면 발신전화번호 확인을 통하여 일치여부를 확인하는 시스템이다.

고처분의 대상으로 이어져 경찰, 법원, 보호관찰기관의 부담으로 작용한다. 따라서 청소년 성매매를 조기에 예방하는 것은 경찰을 비롯한 형사사법기관의 예산절감과 함께 사회의 안녕과 질서를 유지하는데도 도움을 준다.

미국³⁸⁾의 경우를 보면, 범죄예방을 위한 막대한 인력과 예산, 그리고 최신의 장비를 갖추고 최일선에서 활동하는 경찰이 지역사회의 잠재적 범죄자에 대한 다양한 정보를 보유한 보호관찰기관과 함께 공동으로 프로젝트를 추진하는 경우가 많은데, 이는 경찰과 보호관찰이 공동으로 지역사회 범죄예방활동을 수행할 경우에는 더욱 효과적이라는 사실을 범정부적 차원에서 받아들였기 때문이다³⁹⁾.

우리나라의 경우에는 아직 경찰과 보호관찰의 공동 프로젝트는 없는 실정이나, 앞으로 지역사회범죄예방의 협조자 또는 파트너로서 공식·비공식의 상호교류와 협력이 기대된다⁴⁰⁾. 청소년 성매매의 경우 야간의출금지를 특별준수사항으로 부과받은 보호관찰대상자의 신상정보를 경찰전산망이 공유하도록 함으로써, 유흥가밀집지역, 호텔등 숙박

38) 대표적인 것으로 앞서 언급한 텍사스 주의 “Project Spotlight (Police-Probation Relation)” 프로그램은 텍사스 주의 형사사법국이 자금을 지원한 경찰·소년보호관찰관·성인보호관찰관 사이의 공조체제 프로그램으로, 3개 기관의 3명으로 구성된 ‘Project Spotlight’팀이 보호관찰대상자를 집중적으로 지도감독하며 정보교환·합동야간방문지도를 통하여 준수사항위반 여부를 감시한다.

39) 이는 시민의 형사사법제도에 거는 기대에 있어서의 변화들 즉, ① 지역사회에서 발생하는 문제들을 해결하고 질서를 유지함에 있어 경찰과 보호관찰에 대한 부담 증가, ② 지역사회와의 결속력이 저하됨에 따라 문제를 해결하고 질서를 유지하는 능력의 저하, ③ 경찰만으로는 질서를 유지할 수 없다는 판단, ④ 보호관찰만으로도 질서는 유지되지 않는다는 판단, ⑤ 미국시민은 경찰활동과 지역사회감독(보호관찰활동)모두에 많은 세금을 납부한다는 인식, ⑥ 그 대가로 시민은 전문적 서비스 및 결과(낮은 범죄율과 지역사회 안전)를 기대한다는 사실 등에 기인한다.

40) 최근 우리나라에 활성화된 ‘지역사회경찰활동’의 개념을 보호관찰영역에까지 확대할 경우, 지역사회 설정에 밝은 보호관찰관을 경찰 범죄예방의 파트너로 활용하는 방안도 있다.

업소주변, 기타 우범지역을 순찰하는 경우 경찰관이 거동불심 청소년에 대한 불심검문을 통하여 준수사항위반여부를 손쉽게 적발할 수 있음은 물론 성매매를 보다 효과적으로 통제할 수 있다.

(3) 경찰과 보호관찰 중심의 청소년 병영 Camp(Juvenile Boot Camp)설치

현재 청소년 범죄자의 재범방지에 있어 취약점의 하나가 중간적 제재수단이 없는 관계로 법 집행이 지나치게 경직되어 구인·유치 등 제재조치가 사회복귀를 촉구하는 기능을 수행하기 보다는 통제와 제재의 수단으로 활용되고 있다는 점이다.

준수사항 위반자에 대하여 실무자사이에 종종 논의되고 있는 보호관찰소장의 즉결심판회부(범칙금 부과)나 특정 처우프로그램의 강제적 참여지시를 제도화하는 것도 유익한 방법이나 소년대상자와 관련하여서는 소년 병영훈련(Juvenile Boot Camps)의 도입을 검토할 필요가 있다. 이 프로그램은 군사프로그램을 모델화 하였고 강력한 처벌과 엄격한 물리적 환경 통제를 강조한다. 그 전형적 프로그램은 비폭력적 범죄자들을 주요 대상으로 하나, 소년원의 단기수용 처우에 따른 폐해를 방지하는 측면과 갱생지도의 차원에서 약 1개월 정도의 기간 동안 보호관찰대상자들의 준수사항위반에 대한 중간적 제재조치로써 활용할 수 있을 것이다.

다만 병영훈련프로그램의 성패여부는 적절한 대상자의 선정에 달려있다고 할 정도로 대상자 선정문제는 매우 핵심적인 사항이다. 시설구금의 대안으로 시행되는 병영훈련프로그램이 일반보호관찰만으로도 충분한 사람들을 대상으로 선정한다면 이는 국가통제망 확대(net-widening)의 위험성과 더불어 교정비용의 증가를 유발하고 불필요한 처우로 인하여 낙인효과를 증대시킬 것이다. 반면에 장기간 시설

구금이 필요한 사람들을 대상으로 선정한다면 지역사회의 안전이 위태로울 뿐만 아니라 범죄자 자신도 단기간의 병영훈련프로그램으로는 충분하고 지속적인 처우를 받지 못함으로써 건전한 사회성원으로 재할할 수 있는 기회를 상실할 것이다. 비록 미국에서의 병영훈련프로그램이 다양한 중간처우(intermediate treatment) 중에서도 위험성이 높은 범죄자를 대상으로 육체적 훈련과정을 강조하고 있지만, 상대적으로 위험성이 낮은 한국의 보호관찰대상자의 특성을 고려하고, 대상자 선정의 적정을 기한다면 인권침해의 우려를 씻으면서도 구금의 낙인을 줄이는 대안으로서 기능할 수 있을 것이다(이성철, 2003: 194-195).

이와 더불어 LA 보호관찰국은 기소유예를 받은 청소년을 구금하는 한국과는 달리 살인죄를 제외한 유죄판결을 받은 16~19세의 청소년들 중에서 심각한 범죄를 저지른 청소년만을 구금하고 갇혀서 키는 Camp Glenn Rockey와 경미한 범죄를 저지른 자를 구금하고 갇혀서 키는 Juvenile Hall을 운영하고 있다.

현재 우리는 몇몇 보호관찰(지)소에서 시범적으로 군부대의 협조로 보호처분대상자를 중심으로 병영캠프 실시하고 있다. 또한 소년원(분류심사원)에서도 각급 학교 중도탈락위기자를 가위탁하여 소년원생과 비슷한 프로그램으로 운영하고 있다. 하지만 훈련강도면에서 군대식보다는 떨어지며 체육위주로 운영하고 있다. 사회에서 격리된 군대보다는 경찰특공대 입소 같은 것을 활용해 볼 수 있다. 그러므로써 더불어 법준수의 중요성 및 범집행과정에 관한것까지 동시에 접할 수 있는 일석이조의 효과를 얻을 수 있을 것이다.

보호관찰이 의미 있는 형사정책수단이 되기 위해서는 보호관찰실무자들은 준수사항의 집행을 엄정하게 하고, 준수사항위반사례에는 신속하고도 확실(swift and sure)하게 대응하여야 한다⁴¹⁾. 준수사항을

41) 실제로 Texas주 Fort Worth를 관할하는 Tarrant County 보호관찰국에서는 준수사항위반사실이 있는 경우 보호관찰기간이 종료하더라도 위반자를 검거하여 제재하는 프로그램이 있다.

위반하고도 제재를 받지 않는다면, 어느 대상자도 자신을 책임 있는 건전한 시민의 생활로 이끌어 나갈 수 없다.

(4) 경찰-보호관찰 사회사업 프로그램의 도입

경찰사회사업은 피해자, 범죄청소년 그리고 가족이나 주변 사람들 등을 포함한 경찰에 회부된 사람들에게 적절한 사회복지적 서비스를 제공하는 것이다. 여기서 사회복지사들은 경찰의 내부에서 직접적으로 활동하거나 외부의 관련 기관이나 개인적 업무영역에서 활동할 수 있다. 그리하여 사회복지사들은 경찰과 공식적이고 전문적인 역할 분담과 상호협력 작업을 통하여 공동으로 수행하는 프로그램의 계획을 수립하고 수행하며, 평가작업을 효과적으로 실시하게 된다(NASW, 1995: 2167).

보호관찰을 받게되는 대부분의 대상자는 형사처리 절차상 경찰과 최초로 접촉하여 범죄내용과 신상관계, 환경 등을 조사 받게되고, 경찰은 검찰과 법원에 조사내용을 제시함으로써 이후의 검찰이나 법원의 결정에 막대한 영향을 미치게 되어 이들의 장래를 좌우할 수 있다. 따라서 보호관찰의 단계 중 특히, 경찰과 대면하는 초기단계에 있어서 대상자의 문제와 주변 환경을 사정하는 주요한 역할을 경찰사회사업에서 담당할 수 있을 것이다.

보호관찰 관련 업무에 관여하게 되는 사회복지사는 경찰과 함께 발생하는 사건이나 상황에 참여하게 되고, 경찰서 내의 모든 청소년 피의자들에 대한 평가를 내릴 수 있는 권한을 기본적으로 가져야 하며 이를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다.

2002년 4월 시행된 영국의 'Referral Order'를 고려해 볼 수 있다. 이는 범죄청소년을 사회의 악으로만 바라보던 지금까지의 시각에서 벗어나 사회의 한 구성원으로 인식하려는 노력의 결과라 할 수 있다.

이 제도는 범죄를 ‘피해자와 지역사회에 대한 행위’로 파악하고 있다. 사법의 가장 중요한 기능이 피해자와 지역사회가 받은 피해를 회복하는데 있다고 보는 ‘회복적 사법모델’의 관점을 채용한 것이다. 이러한 변화는 영국 뿐 아니라 우리나라를 비롯한 많은 국가에서도 보여지는 변화이다. 그러나 영국의 Referral Order는 지역사회단체, 지역주민의 자발적인 자원봉사를 기반으로 실제 제도로 관철시켰다고 하는 점에서 의미 있다고 할 수 있다. 아직 이론적 검토에 머물고 있는 우리에게 많은 것을 시사하고 있다. The Youth Justice and Criminal Evidence Act는 1999년 ‘Referral Order’라는 새로운 제도를 선보였다. 그것은 10세~17세 사이의 초범인 청소년에게 내려지는 처벌의 일종이다. 이 제도는 청소년 범죄를 억제하고 비행청소년들을 지역사회 안에서 교화시키며 범죄로 인한 사회의 피해를 복구시키고자하는 취지를 가지고 있다. 회복적 사법체계를 향해 한발 더 나아간 제도라는 평가를 받았다. 이 제도가 시행되면서 초범인 청소년은 무죄방면되거나 치료감호, 보호관찰등의 처분을 받지 않는 이상 Youth Offender Panel(YOP)에 보내지게 된다. 법원은 범죄의 심각성에 따라 3개월~12개월까지의 기간을 정하게 되어 있다. YOP에 보내진 소년범죄자는 가족과 함께 패널의 담당자와 정기적 만남을 가져야 한다. 만남의 과정에서 패널 담당자는 비행의 원인과 소년의 성향을 파악함으로써 재범의 가능성을 최소화하는데 적합한 활동을 모색하게 된다. 피해자들은 원할 경우 패널에 출석할 수 있으며 가해자에게 행하는 교육과정에 대하여 알 수 있다. 비행소년은 피해자는 물론 지역사회에 대한 배상을 포함해 재범위험에 관한 연설을 하는 활동프로그램에 참여할 것을 계약해야 한다. 패널은 비행소년이 계약을 잘 준수하는지 감시한다. Referral Order기간의 말기까지 계약을 성공적으로 준수했으면 유죄선고는 효력을 상실하지만 계약을 지키지 않았으면 다시 법정에 소환되어 다른 처벌을 받는다. YOP는 Referral Order기간 동안 비행청소년

의 교육과 상담·감독을 담당하는 특별업무팀이다. YOP는 적어도 청소년 범죄심리 전문가 1인과 각 지방자치단체를 통해 선발된 두 명의 자원봉사자로 구성된다. 지역사회 패널멤버들은 패널미팅을 주도하며 그 중 1인의 의장이 된다. YOP 패널 조언자는 YOP에 배경지식을 제공하는 조언을 한다. Referral Order에 의해 송치된 범죄청소년은 부모나 법적 보호자의 입회하에 패널 구성원들과 일정기간 상담을 갖는다. 이 과정에서 상참자들은 범죄 청소년의 범행동기를 파악하여 재범행 요소들을 제거한다. 이와함께 사회봉사의 기회를 제공하여 자신들이 사회구성원의 하나임을 상기시키는데 최선을 다한다. 이는 스스로 자신의 죄를 뉘우칠 수 있게 할 뿐만 아니라 자신의 범죄로 인해 고통받는 또다른 사회구성원의 아픔을 공감할 기회를 제공하는 것이다. 즉, YOP는 책임과 보상 그리고 사회재통합이라는 회복적 사법원리를 수행하는 것이다. 회복적 사법은 비행소년으로 하여금 그가 저지른 범죄의 결과를 알게 한다. 그뿐만 아니라 피해자는 물론 지역사회에 대해 배상할 기회를 갖게 한다⁴²⁾.

2) 사전예방적 측면에서의 협력방안

사전예방적인 측면은 청소년의 범죄를 미리 사전에 예방하는 방법으로 사후 교정적인 측면보다 더욱더 중요한 부분이라 할 수 있다. 경찰과 보호관찰기관이 상호 협력할 수 있는 분야로 청소년의 비행발생 조건 및 우범소년에 관한 정보를 교환할 수 있도록 하는 절차를 마련하는 것이라 할 수 있다. 더 나아가 이러한 청소년들이 어떠한 문제를 가지고 있는지 지역사회내 기관들, 경찰, 보호관찰, 검찰, 교정기관들이 사전에 관심을 가져 그 문제를 해결하기 위해 노력하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

42) <http://challenger.lg.co.kr/korean/report/2002/social/social4.shtml>

경찰은 범죄통제 전문가 또는 범죄에 대한 정보관리자로 구성된 팀과의 협력을 가질 필요가 있음은 명백하다. 더 나아가 이러한 경찰과 보호관찰기관이 동등한 위치에서 협력을 모색할 수 있도록 명확한 개념정립 및 준비가 필요하다. 따라서 이러한 협력활동에서 과연 무엇이 중요한지와 새로 형성된 파트너십을 어떻게 명확하게 규정할 것인가에 관심이 모아져야 할 것이다. 즉, 범죄예방을 통한 범죄감소는 경찰과 협력하는 기관, 즉 보호관찰기관과의 목표가 일치될 때 실현가능해지는 것이다(Daniel Gilling, 2000: 134-135).

(1) 범죄정보의 교류

현재 전자정부의 추진으로 국민들이 민원업무를 위해 행정관서를 직접 방문하지 않고 온라인으로 민원을 해결할 수 있는 서비스를 제공함으로써 국민에게 편의성을 제고하고 있다.

마찬가지로 수사시 정보시스템을 통한 신속하고 정확한 의사 결정을 통해 국민에게 한 단계 업그레이드된 형사사법의 서비스의 질적향상을 기대하고 있다. 특히 급증하고 있는 각종 범죄에 대한 전문 수사정보의 체계적 축적 및 관리를 통한 국가 형벌권 강화를 도모할 수 있는 것이다.

종합적 형사사법정보망을 구축하기 위해서 막대한 예산이 책정되어 장기적으로 추진중이다. 하지만 단기적으로 우선 각 기관별 전산망을 최대한 이용하여 정보망을 구축하는 것이 현실적이다. 즉, 새로운 시스템을 구축하기 전에 비교적 잘 갖추어진 경찰종합정보망 등을 이용하여 시스템을 구축한 후 각 기관에서 사용자 관리를 철저히 하여 소수의 특정한 담당자만이 종합 통신망에 접근하도록 하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

하지만 이러한 경우 개인의 범죄사실 등은 국민의 인권과 직결되

는 것이므로, 시스템 접근 권한자 통제와 조회내역에 대한 관리, 외부 침입자 차단 등은 반드시 철저히 이루어져야 할 것이다. 또한 각 기관별로 시스템을 담당하는 직원간의 정기적인 교류를 통해 기관의 직원간의 지식과 경험, 그리고 사용상의 문제점과 관련의견을 공유하여 종합적인 형사사법정보망의 효율적인 운용에 대한 방안을 모색해야 할 것이다.

종합 형사사법망의 구축은 각 기관간 개별 시스템 구축으로 형사사법 절차 전반에 대한 시스템의 중복투자 최소화를 유도하여 예산절감을 기대할 수 있다. 즉 형사사법 기관간의 정보공유를 통한 수사공조 체제의 기반을 조성하고 전체적인 업무에 대한 효율성을 증대시킬 수 있는 것이다.

이와 관련하여 무엇보다 가장 중요한 것은 실제로 우범자끼리 실질적으로 어떠한 행동을 하며 근황은 어떠한가에 대해서 보호관찰관이 상세히 잘 알고 정보를 가지고 있으므로 이를 경찰과 교류해야 실질적으로 그 가치가 있다.

그러기 위해서는 정보를 정례적으로 경찰과 간담회를 가짐으로써 지역사회내에서 우범지역에 대한 순찰강화 및 대상자들에 대한 사전지도 및 선도교육이 가능해질 것이며 결국 청소년 범죄예방을 할 수 있을 것이다.

또한 소년원이나 소년교도소와 같은 교정시설에서 청소년 범죄자들이 출감할 때 지역사회 및 경찰기관에 그들에 대해 수집된 정보를 단순히 제공하는데 그치는 것이 아니라 구체적으로 교정교육의 기간 및 종류, 효과, 사후대책 등에 대해 정보를 정확히 제공하는 것이다. 이를 통해 출감 및 출소자에 대한 구체적이고 개별적인 감시 및 선도교육을 실시하며 범죄를 예방케 할 수 있다.

(2) 경찰과 보호관찰기관 중심의 선도정책

최근 경찰 ‘청소년 선도 및 전과자 줄이기’ 간담회를 갖고 선도 중심의 소년범 재범 방지 프로그램인 ‘다이버전(Diversion) 제도’를 추진키로 했다⁴³⁾. 현재 청소년에 대해 실질적인 선도 없이 전건 형사사건으로 송치하기에 급급한 현실과 함께 많은 소년범이 사법절차를 통해 사회로부터 문제아로 낙인찍혀 범죄의 악순환에서 벗어날 수 없는 실정이다.

다이버전 제도는 청소년 범죄에 대한 대처를 사법처리 대신 지역 사회의 보호 및 선도로 전환, 청소년 범죄자의 사회 복귀를 돕고 재범을 방지하자는 취지로 도입을 추진 중인 제도라 할 수 있다. 미국과 영국 등 선진국에선 소년범에 대해 ‘재범시 기소될 수 있다’고 경고한 뒤 훈방하는 방식으로 운용되고 있다. 특히 최근 검거된 연쇄살인범 유영철의 사례에서 보듯 선도 없이 방치된 소년범이 사회에 대한 증오심을 키우다 흉악범이 된 사례들이 적잖은 만큼 비행 청소년에 대한 선도 강화가 필요하다는게 경찰 판단이다. 또 경찰 통계를 보더라도 청소년 인구가 줄면서 청소년 범죄 자체는 줄고 있으나 재범률은 점차 높아지는 추세다. 실제 2003년의 경우 소년범 가운데 절반이 넘는 53%(6만여명)가 불기소 처리된 점을 봐도 많은 소년범이 불필요한 형사 절차를 경험하게 된다고 보고 있다⁴⁴⁾.

2002년 소년보호사건의 77.5%를 1호 처분으로 아무런 선도대책없이 이전환경인 보호자에게 인계(2, 3호 처분 병합)하고 아동복지시설 및 소년보호시설이나 소년원에 위탁 또는 송치한 경우는 12.6%에 그치고 있어 법원의 보호처분이 형식적이라는 지적 또한 받고 있다.

43) 경찰 단계에서의 선도조건부 소년 다이버전은 경미한 소년범에 대해 경찰 단계의 선도조건부 훈방을 보장함으로써 사법처리의 낙인효과를 차단하고 소년의 재비행 방지에 효과적일 것이다.

44) 2001년 91.5%, 2002년 91.7%, 2003년 91.5%로 범죄소년의 90% 이상이 불구속 처리되어 선도조치 없이 사회복귀하였다.

이에 경찰과 보호관찰기관, 청소년 전문가 등으로 구성된 선도위원회가 소년범을 조사해 선도 조건부 훈방을 시키는 방안을 추진키로 했다. 이러한 경우 경찰은 소년범을 조사할 때 범죄심리사 등 전문가를 참여시켜 소년범의 개인특성, 환경을 조사하고 ‘비행성 예측 검사’를 통해 가장 효과적인 선도방안을 도출, 선도위원회에 보고하는 것이다. 경찰, 보호관찰관, 검사, 판사, 청소년 전문가 및 시민단체, 교사, 피해자 등으로 구성된 선도위원회는 이 선도방안을 심의, 형사입건 여부를 결정하는데 형사입건이 불필요하다고 판단될 경우 관련 부처 및 청소년 관련 시민단체와 연계해 가해자 치유 프로그램을 실시하는 등 선도조건부 훈방하기로 했다. 이와 관련하여 경찰은 또 현행 20만원 이하 벌금이나 구류 등에 해당하는 사건에만 행사할 수 있는 경찰의 훈방 권한을 확대시켜 보다 효율적인 낙인방지효과 및 재범방지를 할 수 있을 것이다. 이것은 소년법 개정 절차 등을 통해 명문화시켜야 할 것이다⁴⁵⁾.

지난해 소년범 중 65%가 초범으로 경미한 범죄도 입건돼 전과자가 양산되고 있고 소년범의 90%가 불구속돼 형식적 선도만 거친 뒤 사회에 복귀, 재범·중범 죄를 저지게 되므로 사소한 비행에서 시작, 만성 범죄로 발전하는 소년범죄 특성상 초기에 적극적인 선도 대책이 필요적이라 할 수 있다.

그러나 법무부 검찰의 입장은 현재에도 검찰의 선도조건부 기소유예 조치 등 사실상의 훈방 조치가 있고 소년범죄 가운데 입건·송치된 사건보다 훈방된 경우가 더 많으며, 또 훈방이 실제 재비행률을 낮추는지 등에 대한 분석이 선행되지 않으면 이러한 훈방조치에 대한 부정적 견해를 가지고 있는 것 같다(연합뉴스, 2004년 8월10일).

이와 더불어 우선적으로 지역사회 위주의 청소년 정책이 이루어져야 한다는 것이다. 지역적 특성도 고려해야 함은 물론이거니와 지역사회

45) 현재 소년법 제4조(보호의 대상과 송치 및 통고)등 관련규정 개정 등으로 경찰단계의 다이버전을 도입하여야 한다.

회를 기반으로 보다 활동적이고 유기적, 실질적으로 청소년 정책이 이루어져야 할 것이다. 특히 우리나라에서는 구나 군 등에서의 자치단체를 기준으로 학교, 청소년 담당 비영리 단체 등이 그 지역에 알맞은 정책을 가지고 청소년들의 지원을 받아 이루어졌으면 한다. 그리고 직원의 경우 적어도 대학 이상에서 전문교육을 받은 젊은 사람을 많이 확보해야 할 것이다. 그리고 많은 수의 중·고등학생들을 아르바이트생으로 활용하여 생동감 있는 활동이 되어도 상당히 실효가 있을 것이라 생각된다.

(3) 보호관찰대상 소년관리의 공조

보호관찰의 기간 중에 있는 소년은 우선적으로 보호관찰관의 관찰하에 있으며, 보호관찰관은 해당 소년이 보호관찰의 조건을 위반하거나 재범을 저지르는 가를 감시하게 된다. 하지만, 보호관찰관은 정기적으로 소년이 보호관찰관을 방문하여 위반사항이 없는 지에 대하여 자체 보고하는 것에 치중하여 관리, 감독하고 있다. 그리고 경찰의 경우 관할 지역내의 보호관찰 대상 소년을 잘 파악하지 못하고 있다. 그것은 경찰이 보호관찰 대상 소년에 대한 정보를 잡고 있지 못하며, 어떠한 통보를 받지 못하고 있기 때문이다.

그러한 결과로 보호관찰 중인 소년이라고 하더라도 지도와 감독이 부족하기 때문에 항상 재범의 위험에 노출되어 있는 것이다. 따라서 보호관찰중인 소년에 대한 감독은 공동으로 이루어져야 한다.

물론 보호관찰 기간 중의 소년에 대한 지도책임은 분명 보호관찰관에게 있다. 그러나 경찰도 재범을 저지른 사후 검거와 수사에 주력할 것이 아니라 보호관찰관이 항상 직접 방문하여 지도하고 감독하지 못하는 부분을 보충해야 한다.

그러므로 주로 순찰지구대나 소년경찰과 같이 지역사회에서 청소년

년들과 밀접하게 관련된 부서의 경찰관들은 사전에 보호관찰 중인 소년의 정보를 파악하여 그들의 보호관찰 위반사항을 적발하고 사전에 재범을 방지할 수 있는 관리, 감독을 해야 할 것이다.

또한 보호관찰이 종료된 소년에 대하여도 보호관찰관과 경찰은 지속적인 관심을 가져야 하는 바, 보호관찰관은 보호관찰 기간 중의 면담내용이나 관찰기록을 소년경찰 등과 공유하여 해당소년에 대하여 경찰이 지속적인 관심을 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

보호관찰 소년에 대한 정보를 경찰이 잘 제공받지 못하고, 상호 이원적인 관리체제가 유지되는 것은 상호 협력에 관련된 전담 부서가 없기 때문이다. 그러나 현실적으로 두 기관의 협력을 이유로 하나의 전담 부서를 설치한다는 것은 어렵다. 따라서 경찰관과 보호관찰관이 고유의 업무를 수행하면서도 필요시 항상 연락이 가능하며, 원조를 요청할 수 있는 전담직원이 필요하다.

이러한 전담직원은 경찰의 경우 관할 지역 내에서 보호관찰중인 소년의 정보를 보호관찰관으로부터 제공받아 수시로 관리 및 감독하게 되며, 보호관찰관의 경우 소재가 불분명하거나 보호관찰의 조건 위반이 의심되는 소년에 대하여 경찰의 소재파악과 위반사항 관찰을 요구할 수 있을 것이다.

또한 영국의 사례에서처럼 보호관찰 대상 소년이 소재가 불분명하고 도주하였을 경우 즉시 경찰에 통보하여 경찰이 추적하는 시스템은 어렵다 하더라도 경찰과 보호관찰관이 합동으로 추적할 수 있는 시스템을 구축하는 방안도 마련해야 한다.(남재성, 2003)

(4) 경찰-보호관찰기관 공동 순찰제 실시

경찰과 보호관찰기관의 공동 순찰제 실시를 고려해 볼 수 있다. 청소년의 경우 지역사회 안에서 계속적으로 유해환경에 접하여 비행 및

범죄의 유혹에 빠질 기회가 생기게 된다. 특히 도시의 환락지역과 윤락가 및 우범지역⁴⁶⁾을 경찰과 보호관찰 공무원이 공동 순찰을 실시토록 하는 것이다.

보호관찰대상 청소년을 면접한 연구결과에 따르면 특별히 할 일이 없어 인터넷에 몰두하는 경우가 많고 또 집밖에서 활동하면서 PC방을 많이 이용하고, 그러므로 건전한 인터넷 이용습관 뿐 아니라 효율적인 시간관리 및 발전적인 대안활동을 모색할 수 있도록 도와주어야 한다. 특히 인터넷관련 비행자의 경우 다른 일반대상자보다 인터넷의 과도한 사용과 인터넷으로 인한 범죄충동을 갖기 쉽다고 하며 이로 인해 비행행위를 저지르게 된다고 한다⁴⁷⁾. 최근 연구결과에 따르면 조사 대

46) 청소년보호법 제25조, 동법 시행령 제19조의3에 의하면 '청소년 통행금지구역'은 윤락행위가 행해지거나, 행하여지는 우려가 있는 지역을 지정함으로써 청소년통행금지 조치를 24시간 엄격하게 적용하는 구역을 말하고, '청소년 통행제한구역'은 청소년유해업소가 밀집된 구역이거나 청소년 유해매체물, 약물 등의 판매·대여, 유통행위가 빈번하게 행하여지거나 행하여질 우려가 있는 곳을 지정하므로써 일정한 시간 청소년의 통행을 제한하는 구역을 말한다. 다만, 친권자, 후견인, 교사 기타 당해 청소년을 보호할수 있는 등 보호자를 동반할 경우에는 통행가능토록 하여 통행예외 등을 신축적으로 적용할 수 있다.

47) 인터넷의 과도한 사용이 청소년비행과 직접적 관련이 있다고 보기 어렵고, 또 법원에서 사전에 재판받는 대상자가 인터넷중독문제를 안고 있는지를 인지하기 곤란한 사정이 있기는 하지만, 인터넷관련 비행 또는 범죄를 한 대상자에 대해서는 인터넷의 건전한 이용을 교육하는 내용의 수강명령을 부과할 필요성이 있다. 최근 수원 보호관찰소는 급증하고 청소년 사이버범죄에 적극적으로 대처하고, 건전한 인터넷 사용문화를 확산시키기 위하여 한국정보문화진흥원과 공동으로 "보호관찰청소년 사이버범죄예방 특별교육" 실시하였다. 교육내용은 강의(사이버상 윤리의식 교육, 2시간)와 현장학습(IT월드, 2시간)으로 구성되었다. 외국의 경우 해킹범죄자에게 컴퓨터접촉을 금지하는 명령을 한 사례가 있지만 우리나라의 경우 보호관찰대상자에 대한 준수사항으로 그런 금지명령을 부과한 사례는 없다. 또한 사이버범죄자 또는 인터넷관련 비행자에게 인터넷이용과 관련된 수강분야를 특정하여 명령을 부과한 사례도 없다. 그러나 음주운전으로 인한 상습 교통사고자에 대해 법원이 정역형이 아닌 자동차를 몰수하였

상자의 60%가 거의 대부분 시간을 때우기 위한 방법으로 인터넷을 사용하고 그 장소가 PC방이라고 한다. 지역의 보호관찰관이나 자원봉사자들은 관할구역내의 순찰과 감독을 통해 이러한 10시 이후에 소년보호관찰 대상자뿐만 아니라 청소년들이 PC방 사용을 철저히 단속하여야 한다. 관할구역 및 인근지역의 PC방과 같은 영업장소에 출입금지 및 제한을 두어 경찰과 보호관찰관들이 계속적인 단속을 하는 방법도 생각해 볼 수 있다(박성수, 2004b: 294-255).

경찰과 보호관찰기관의 공동순찰제 실시에 있어서 미국 Boston의 Night Light 전략을 생각해 볼 수 있다. 이는 경찰과 보호관찰의 정보공유를 통한 공동순찰을 통하여 범죄예방을 하며 보호관찰 대상 청소년의 준수사항 여부를 감시하는 활동이다.

현재 우리의 경우 보호관찰기관이 별도의 순찰차량을 구비하지 못하고 있으며, 보호관찰 대상자의 위반사항을 발견하여 체포할 경우 보호관찰대상자가 저항할 때 대응할 수 있는 별도의 무기 소지가 어려워므로 경찰의 협력이 절실히 필요한 부분이다.

물론 24시간 모든 순찰차량에 보호관찰관이 동승하여 보호관찰 대상자를 관리, 감독하는 것은 어렵다. 따라서 현 상황에 맞는 적절한 순찰모형이 필요하다.

경찰의 경우 날로 증가하는 범죄양상과 더불어 순찰의 중요성을 인식하여 순찰지구대로 개편하고 순찰활동을 강화하고 있다. 그러나 경찰에서도 현재 경찰이 담당해야 할 지역의 범위가 넓고, 인력과 장

다. 마찬가지로 인터넷으로 인한 비행·일탈을 상습적으로 하는 소년보호관찰 대상자들에게 인터넷 이용 금지나 PC방 출입제한 등을 고려해 볼 수 있다. 이는 인터넷관련범죄에 대한 법원의 인식부족으로 인해 구체적인 양형방안 수립이 미흡한 것에 기인하는 것으로 보인다. 따라서 보호관찰소에서는 인터넷관련범죄자에 대한 처우프로그램을 수립하고 법원에 홍보하여 인터넷이용 또는 인터넷중독과 관련된 수강명령이 부과될 수 있도록 노력해야 할 것이다(조성민, 2003: 74).

비는 한정되어 있어 많은 어려움을 겪고 있기 때문에 보호관찰 대상자만을 집중적으로 관리, 감독하는 순찰은 어려운 실정이다.

그러므로 공동순찰은 부정기적으로 실시될 수밖에 없으며, 보호관찰관이 필요하다고 요청하는 경우 경찰관은 순찰차량에 보호관찰관을 동승하여 가두상의 보호관찰대상자를 파악하고 감독하며, 보호관찰 대상자의 거주지를 방문하여 위반사항과 범죄성을 예측하는 체제가 적당하다고 본다.

그런데, 중요한 점은 공동순찰은 정해진 날짜가 아닌 부정기적으로 이루어져야 하며, 그 횟수는 최소 1개월에 2번 이상이 되어야 할 것이다. 1개월에 2번이라는 횟수는 현재 보호관찰관이 담당해야 하는 지역이 광범위하게 넓기 때문이다. 예를 들어 서울 보호관찰소의 경우 14개 구를 담당하기 때문에 보호관찰관 1인당 하루에 1개 지역씩을 돌아가면서 순찰하는 것이 현실적이기 때문이다.

또한 공동순찰이 정기적으로 정해진 날짜에 이루어질 경우 보호관찰 대상자가 미리 순찰일자를 파악하여 자신의 위반사항을 감출 수 있기 때문이다.

만약 공동순찰이 성공적으로 시행된다면 보호관찰대상자는 경찰이라는 강력한 법집행자를 의식하여 심리적인 압박감을 가지기 때문에 보호관찰의 조건을 위반할 수 없을 것이며, 장차 재범의 유혹에도 쉽게 접근하지 못할 것이다(남재성, 2003: 94-95).

VI. 결 론

VI. 결 론

요즘 선진국들이 고민하는 문제는 실업 등 경제문제, 치안문제, 환경문제 순이다. 선진국에서는 ‘법과 질서(Law and Order)의 회복’이 선거공약과 정책이슈로 채택된 지 오래다. 미국, 영국, 프랑스 등은 현재 범죄와의 전쟁을 수행중이며, 치안력을 강화하기 위해 엄청난 재원을 경찰에 투자하고 있다. 강력한 형사정책적 수단까지 동원한다. 범죄문제에 관한 한 ‘Zero-Tolerance(더 이상의 인내는 없다.)’라는 단어가 익숙하게 여겨지고 있다. 물론 이러한 범죄문제는 개발도상국가의 경우도 마찬가지다.

범죄문제를 공식적, 1차적으로 처리하는 형사사법기관은 다른아닌 경찰이다. 그러다 보니 심각한 범죄들이 빈번하게 발생해 범죄에 대한 공포감을 느끼면, 경찰에 대한 불신이 가장 먼저 제기된다. 하지만 치안문제에 경찰력만으로 대처하는 것에는 한계가 있다. 이러한 범죄문제 중 특히 청소년 비행에 있어서는 경찰만이 아닌 범정부적인 대처 및 지역사회의 협조가 필요하다.

이처럼 청소년 비행의 심각성은 매우 큰 사회문제로서 이제는 더 이상 간과할 수 없는 수준에까지 다다랐다. 이문제에 대해 단순히 처벌위주의 정책은 오히려 청소년을 성인범죄자로 전이시키는 것 밖에 되지 못할 것이다. 즉 사전예방적 활동으로 초기부터 비행에 빠지지 않도록 하는 것이 무엇보다 중요하고 비행을 저지르는 경우도 형사처벌로 인한 낙인으로 학교생활의 부적응과 비정상적 사회생활로 내몰지 않도록 하여야 한다. 그러므로 이들을 사회내에서 잘 적응할 수 있도록 경찰과 보호관찰기관의 적극적인 협력방안 모색을 필요로 한다. 하지만 지금까지 두 기관은 청소년비행을 위한 노력에 각기 자신들의 조직측면에서 접근하다보니 인력부족, 재원낭비 등의 비효율적인 청소년 비행정책을 실시해왔다.

예를 들어 최근 발생한 유영철 연쇄살인의 경우만을 보더라도 청소년 비행예방 및 재범관리정책의 실패가 얼마나 큰 사회적 위험과 불안을 가져오는가를 단적으로 보여주었다.

소년원과 교도소를 나온 뒤에도 범법자에 대한 국가적 관리시스템에 의해 관리되었더라면, 사회 안에서 사회 적응력을 함양하면서 반사회성을 줄일 수 있었을 뿐 아니라, 일정 기간의 지도·감독을 통해 그의 일상적 행동을 점검함으로써 이상기류를 조기에 감지해 연쇄살인을 방지할 수도 있었지 않았는가 하는 것이다. 사회 내에서의 비행청소년과 범법자의 국가적 관리시스템이 바로 보호관찰제도다.

하지만 보호관찰기관만으로 청소년비행자 및 범법자의 재범방지를 할 수 없다. 경찰과 보호관찰관이 청소년비행의 심각성을 인식하고 지역사회를 구축, 상호 협력적으로 청소년비행문제에 대처하여야 효율적인 관리가 이뤄지며 나아가 치안서비스의 질적 향상을 가져올 수 있다.

그러므로 정부조직내 경찰과 보호관찰간 업무의 이해 및 부처이기주의를 극복하여 공동체적 입장에서 협력관계의 모색을 통해 청소년범죄를 예방하여야 한다. 앞서 언급한바와 같이 경찰과 보호관찰기관 개별적 적응보다 훨씬 중요한 것은 개별적 유기체들이 모여 있는 속에서의 공동체적 적응이다. 따라서 공동체적 적응은 개별 조직의 특성을 어느 정도 유지한 개별 조직들의 집합체가 전체성으로 변형되어질 때 나타나는 것이다. 조직 공동체의 환경에 대한 중요한 조정은 많은 개체들의 독립적인 행위에 의해서가 아니라, 하나의 기능적 단위를 형성하기 위하여 개체활동의 조정과 조직화를 통하여 발생하는 것이다.

본 연구에서는 우선 청소년비행 및 재범방지에 있어 가장 중요한 예방 및 선도 교육기관인 경찰과 보호관찰기관 협력의 당위성을 거버넌스와 범죄문제해결, 지역사회교정과 재범방지, 문제지향경찰활동과 범죄예방, 보호관찰의 초기개입 중요성이라는 관점에서 이론적으로 검토하였다.

다음으로 상호 협력관계가 어떻게 이뤄지고 있는가의 실태를 파악하였다. 현재 이뤄지고 있는 상호협력 분야는 수배자에 대한 보호관찰 자료 요구 및 검거, 사회봉사명령과 수강명령 집행, 재범 방지를 위한 가두 선도, 경찰의 우범자 관찰보호 등이 있다. 하지만 상호협력에 대한 인식부족, 통합제도의 부재, 이원적 활동으로 인한 지역사회 자원낭비 등으로 경찰과 보호관찰기관의 협력은 소극적이며 극히 일부에 지나지 않는다는 것을 알 수 있었다. 이에 효율적인 청소년범죄문제 해결을 위한 양 기관의 협력방안을 모색하였다.

즉, 경찰과 보호관찰기관 양 기관의 상호협력체계를 구축함으로 기관역할 및 책무를 조정하고, 상호신뢰를 회복하여 지역사회내의 서비스 제공을 향상시킴으로서, 청소년 범죄예방 및 재범방지에 효과적으로 대처할 수 있는 것이다.

협력방안으로 기본적 전략 방안과 구체적 방안으로 구분하여 고찰하였다.

무엇보다 중요하게 기본적 전략으로 청소년 비행에 있어 경찰-보호관찰기관협력의 중요성 인식과 지역사회의 자원 구축을 들 수 있다.

또한 구체적인 방안으로 사후교정적인 측면과 사후예방적인 측면으로 구분하여 모색한바,

첫째, 사후교정적 측면에서의 협력방안으로 지명수배자 검거의뢰 집행 및 정보제공, 야간외출금지(Curfew)의 실시와 규제, 경찰과 보호관찰 중심의 청소년 병영 Camp(Juvenile Boot Camp)설치, 경찰-보호관찰 사회사업 프로그램의 도입을 제시하였다.

둘째, 사전예방적 측면에서의 협력방안으로 범죄정보의 교류, 경찰과 보호관찰기관 중심의 선도정책, 보호관찰대상 소년관리의 공조, 경찰-보호관찰기관 공동 순찰제 실시 등을 제시하였다.

물론 이러한 방안들이 모두 실시된다 하더라도 청소년 비행 및 재범을 완전히 근절시키지는 못할 것이다.

가장 중요한 것은 청소년의 비행예방과 재범감소를 위해 모든 노

력이 집중되어야 한다는 것이다. 사실 경찰과 보호관찰기관을 비롯한 형사사법기관의 최종적인 성패여부는 비행방지와 재범억제로 판단된다고 해도 과언이 아니다. 앞으로는 청소년에 대한 비행 및 재범방지에 있어 정기적·과학적인 분석을 토대로 하여 지속적인 관심과 정책 개발노력이 뒷받침되어야 한다. 아울러 다각적인 노력에도 불구하고 비행 및 재범을 하는 청소년에 대해서는 ‘보호소년 상담조사제’의 일환인 ‘출장상담조사’등의 사례분석을 통해 그 원인을 심층분석하여 보다 완벽한 비행예방 및 재범방지가 될 수 있도록 경찰과 보호관찰기관이 협력해 나가야 할 것이다.

마지막으로 청소년비행자 및 범죄자는 문제를 일으키는 사회의 골칫거리이지만 또한 한 사회에 내재한 다양하고 복잡한 구조적 문제에 의한 피해자이기도 하다는 점을 잊지 말아야 한다. 따라서 청소년비행 및 범죄문제는 이제 해당 청소년과 경찰 및 보호관찰기관과 같은 형사법기관만의 문제가 아니라 학교를 비롯한 사회복지 관련기관 등, 우리사회 구성원 모두가 함께 고민하여 풀어야 할 과제인 것이다.

그러므로 향후 연구는 경찰과 보호관찰기관뿐만 아니라 지역사회 의 학교, 지방자치단체, 기업, 종교 및 사회복지단체 등을 모두 포함시키는 모델개발이 이뤄짐으로 지역사회 중심의 청소년 비행예방 및 재범방지가 이뤄질 것이다.

청소년 비행예방을 위한 제도적 장치보다 중요한 것은 그들에 대한 관심과 애정일 것이다. 선진 외국의 청소년비행 전략이 주는 시사점은 많은 예산과 인력·조직이라기보다는 문제에 대한 인식과 관점이라고 할 수 있다. 그러한 인식과 관심을 불러일으키기까지는 오랜 시간이 걸렸을 것이다. 수많은 시행착오가 있었을 것이며 그 과정에서 사회적 공감대가 형성되었을 것이다.

이제는 우리의 의식이 변해야 한다. 청소년비행자 및 청소년범죄자는 범법자로 처벌을 받아야 되는 대상이 아니라 치료와 보호를 요하는 우리사회의 한 구성원임을 인식해야 한다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강현미(2004). 소년 보호관찰 대상자가 인식하는 보호관찰서비스에 관한 연구. 부산대학교 대학원 석사학위논문.
- 강호성(1999). 사회봉사명령집행 프로그램의 효율화 방안, 「보호관찰 제도의 회고와 전망」. 서울: 한국형사정책연구원.
- 김미리(2000). 사회복지정책과정에서 정부와 NGO간의 파트너쉽에 관한 연구. 이화여대 대학원 박사학위논문.
- 김재봉(1998). 우범자 관찰보호제도의 문제점과 개선방안. 「형사정책」 제10호.
- 김충남(1989). 경찰과 지역사회관계에 관한 연구. 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 김태영(2002). 정부-NGO간 파트너십의 정치경제학. 「정부학연구」, 제8권 제1호.
- 김혜정(2001). 성인범 보호관찰의 운영에 관한 조사연구. 서울 : 한국형사정책연구원.
- 남재성(2003). 재범방지를 위한 경찰과 보호관찰기관의 협력방안에 관한 연구. 동국대학교 대학원 석사학위논문.
- 노호래(2002). 경찰과 교정기관의 협력방안. 「교정연구」 제16호.
- 노호래(1999). 한국의 지역사회경찰활동에 관한 연구. 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 류재현(2002). 지방정부의 거버넌스형 시장리더십 모색. 「한국지방자치학회보」, Vol.14 No.3.
- 박상규(2000). 정부조직내 부처간 협력관계의 탐색 : 공동체 생태학이론을 적용한 모형 탐색, '새천년의 행정학 패러다임'. 한국행정학회 동계학술대회.

- 박상주(2003). 경찰서비스의 거버넌스에 관한 연구: 청소년범죄예방 네트워크를 중심으로. 「한국행정학보」 제37권 제1호.
- 박성수(2004a). 보호관찰 활성화 방안에 관한 연구-조직, 인사, 유관기관과의 협조 중심으로. 「교정연구」 제23권.
- 박성수(2004b). 소년보호관찰 대상자의 인터넷 이용 실태에 관한 연구-서울보호관찰소를 중심으로. 「인문사회과학연구」 제12호, 세명대학교 인문사회과학연구소.
- 박성수(2004c). 주민참여를 통한 지역사회 범죄예방활동(상). 「지방자치」 9월호, 현대사회연구소.
- 백철하(1995). 보호관찰서비스에 대한 욕구 측정 : 서울보호관찰소를 중심으로. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 마이클 J. 팔미오토 지음, 양문승 역(2001). 지역사회 경찰활동론-21세기의 경찰활동전략. 서울 : 대영문화사.
- 양문승(2003). 한국 지역사회 교정 전략과 향후 과제. 「교정연구」 제21호.
- 오수길(2003). 파트너쉽 거버넌스에 가능성과 한계-‘지방의제 21’ 추진과정의 경험. 「한국행정논집」 제15권 제2호.
- 오영근(1999). 보호관찰제도 시행 10년의 회고와 전망, ‘보호관찰제도의 회고와 전망’ 제24회 형사정책세미나, 한국형사정책연구원.
- 유병택(2003). 분류심사 실무편람. 「소년보호업무연구논집」 제5집, 법무부보호국.
- 이명석(2002). 거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」 제26권 제4호.
- 이무웅(1999). 보호관찰제도에서의 민간자원봉사자 역할 및 사회내자원 연계전략의 고찰. 한국형사정책연구원 개원 10주년 및 보호관찰제도 시행 10주년 기념세미나 자료집, 한국형사정책연구원.

- 이미정(2003). 경찰과 보호관찰기관의 파트너십에 관한 연구. 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이상현(1999). 소년비행론. 서울 : 박영사.
- 이성식(2002). 청소년범죄 예방을 위한 지역중심의 종합적 다기관 연계전략. 「교정연구」 제16호.
- 이성철(2003). 한국보호관찰의 현황과 과제, 서울 : 한국형사정책연구원.
- 이인정 외(1996). 인간행동과 사회환경. 서울 : 나남출판사.
- 이황우(1996). 미국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」 제5호, 한국공안행정학회.
- 이형섭(2001). 일본의 보호관찰제도. 「보호관찰」 제1호.
- 임준태(2003). 범죄통제론. 서울 : 도서출판 좋은세상.
- 임창호(1998). 한국 지역사회 경찰활동의 활성화 방안에 관한 연구. 동국대학교 대학원 석사학위논문, 1998.
- 정우식(2002). 21세기 보호관찰의 전략, 「보호관찰」 제2호. 법무부.
- 조성민(2003). 보호관찰청소년의 인터넷중독 실태조사 및 대처방안에 관한 연구. 부산대 대학원 석사학위논문.
- 주희종(2000). 지역사회교정의 이론적 논의 및 향후과제. 「교정연구」, 한국교정학회 제11호.
- 최옥채(2002). 보호·교정기관을 위한 지역사회자원 구축 방안. 「교정연구」 제17호.
- 최인섭 외(1997). 보호관찰제도의 성인범 확대실시를 위한 예비연구. 서울 : 형사정책연구원.
- 추상욱(2001). 한국 보호관찰행정의 제도적 개선방안 연구. 경기대학교 대학원 박사학위논문.
- 한상철외 2인(1997). 청소년심리학. 서울 : 양서원.
- 한국청소년개발원(1995). 청소년과 지역사회. 청소년지도자 교재총서.

- 함혜현(2002). 보호관찰대상 야간외출금지에 관한 소고-성매매 청소년을 중심으로. 「법조」 통권546.
- 허 환(2001). 보호관찰제도의 실태와 개선방안에 관한 연구. 동국대학교 대학원 박사학위논문.

2. 국외문헌

- Ansari, Walid El, et al.(2001). Collaboration and Partnerships : Developing the Evidence Base. Health and Social Care in the Community, Vol.9 No.4.
- Buchanan, james M.(1980). Rent Seeking and Profit Seeking. in Buchanan, james M., Robert D. Tollison and Gordon Tullock eds., Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. College Station: Texas A & M University Press.
- Bureau of Justice Assistance(1989). Electronic Monitoring in Intensive Probation and Parole Programs.
- Corbett, Ronald P. Jr.(1999). Juvenile Probation on the Eve of the Next Millennium. Federal Probation. December.
- Coretta Phillips, Jessica Jacobsin etc.(2002). Crime and Disorder Reduction Partnerships: Round one progress. Home Office.
- Cox, Steven M., Jack D. Fitzgerald(1996). Police In Community Relations(Critical Issues), 3rd ed. Madison Dubque. IA: Brown Benchmark Publishers.
- Cox, Steven M., Jack D. Fitzgerald(1996). Police in Community Relation-3rd ed. Madison : Brown & Benchmark.
- Crawford, Adam(1997). The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships. NY: Oxford University Press.

- Dworkin, G. D.(1983). Paternalism in R. Sartorius(ed.), Paternalism. Minnesota : University of Minnesota Press.
- Evans, Donald G.(1997). Exploring Police, Probation Partnerships. Corrections Today, February, Vol.59.
- Evans, Donald G.(2000), Probation-police Partnerships in Britain. Corrections Today, Vol. 62, Aug. 2000, p. 134.
- Fabelo, Tony(2001). Project Spotlight : Program Overview, Early Implementation Issues and Outcome Measures. Criminal Justice Policy Council.
- Feinberg, J.(1983). Legal Paternalism, in R. Sartorius(ed.), Paternalism. Minnesota : University of Minnesota Press.
- Garner, Bryan A.(1999). Black's Law Dictionary. West Group.
- Giblin, Matthew J.(2002). Using Police Officers to Enhance the Supervision of Juvenile Probationers: An Evaluation of the Anchorage Can Program. Crime & Delinquency, Volume 48, Number1 ,January1.
- Gilling, Daniel(2000). Policing, Crime Prevention and Partnerships, in Frank Leishman, Barry Loveday and Stephen P. Savage, Core Issues in Policing. Essex, England: Pearson Education Limited.
- Gordon, Tullock(1980). Rent Seeking as a Negative-Sum Game. in Buchanan, James M., Robert D. Tollison and Gordon Tullock eds., Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. College Station: Texas A & M University Press.
- Goris, Peter and Reece Walters(1999). Locally oriented crime prevention and the partnerships approach : Politics, practice and prospects. Police Strategies & Management, Vol.22 No.4.

- Johnson, T. A.(1981). The Police and Society. New Jersey : Prentice Hall.
- Maguire, K, & A. L. Pastore(1999). Source book of criminal justice statistics 1996. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics.
- McCarthy, Belinda Rodgers & Bernard J. McCarthy, Jr.(1997). Community-Based Corrections 3rd ed. CA: Wadsworth Publishing Company.
- McCarthy, Belinda Rogers et al.(2001). Community-Based Corrections. C.A.: Wadsworth/Tomson Learning.
- Mcdowall, David(2000). Juvenile Curfew Laws and Their Influence on Crime. Federal Probation.
- Nash, Mike(1998). Managing risk achieving protection? The police and probation agendas. International Journal of Public Sector Management, Vol.11 No.4.
- NASW(1995). Encyclopedia of Social Work. 19th Ed, Washington, DC : NASW Press.
- National Survey of Juvenile ISP(2000). T.L Armstrong, California State University.
- O'Malley, Pat(1992). Risk, Power and Crime Prevention. Economics and Society. 21(3).
- Oliver, Willard M.(1998). Community-Oriented Policing-A Systemic Approach to Policing. New Jersey : Prentice-Hall.
- Parent, Dale and Brad Snyder(1999). Police-Correction Partnerships: Issues and Practices. National Institute of Justice 175047, March.

- Peak, Kenneth J., Ronald W. Glensor(1996). Community Policing and Problem Solving-Strategies and Practices. New Jersey : Prentice Hall.
- Randall, J., C. C. Swenson, and S. W. Henggeler(1999). Neighborhood Solutions for Neighborhood Problems: An Empirically Based Violence Prevention Collaboration. Health Education and Behavior 26.
- Roberg, Roy R., Jack Kuykendall(1993). Police & Society. Belmont, California : Wadsworth Publishing Company, 1993.
- Robertson, A. A., P. W. Grimes, K. E. Rogers(2001). A Short-Run Cost-Benefit Analysis of Community-Based Interventions for Juvenile Offenders. Crime & Delinquency, Volume 47, Number 2 April 1.
- Shikita Minoru and Shinichi Tsuchiya(1992). Crime and Criminal Policy in Japan - Analysis and Evaluation of Showa Era 1926-1988. New York: Springer-Verlag.
- Sherman, L. W. et al., Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising. ncrj.org/works/chapter8.htm.
- Silverman, Ira J.(2001). Corrections - A Comprehensive View 2nd ed. Florida : Thomson Learning, Inc.
- Skogan, Wesley G.(1995). Community Policing in the United States, Jean-Paul Brodeur, ed., Comparison in Policing: An International Perspective. Aldershot : Avebury.
- Swanson, Charles R., Leonard Territo, Robert W. Taylor(1998). Police Administration- 4th ed. New Jersey: Prentice-Hall Inc.

- Walsh, M. E., M. M. Brabeck, and K. A. Howard(1999).
Interprofessional Collaboration in Children's Services: Social Policy, Research, and Practice 2.
- Whisenand, Paul M., & R. Fred Ferguson(1996). The Managing of Organization. New Jersey : Prentice Hall.
- Young, J.(1992). Ten Points of Realism and. In J. Young and R. Matthews(eds), Rethinking Criminology: The Realist Debate, London: Sage.
- 中村直美(1982). 法とハダーナリスミ, 日本法哲學會 編, 法哲學年報-法과 強制. 東京 : 有斐閣.
- 平野龍一(1966). 刑法基礎. 東京: 東京大學出版會.
- 法務省(2003). 犯罪白書.

3. 기타

경찰관직무집행법.

경찰법.

경찰청(2004a). 경찰백서.

경찰청(2004b), 경찰 이미지 제고를 위한 국민·경찰 여론조사 결과 분석 보고서.

경찰청(2004c), 2004년도 행정자치위원회 국정감사자료.

법무부 보호국(2004). 내부문서.

법무부(1997), 범죄예방활동실무Ⅱ.

법무부(2004). 보호관찰통계연보 통권 제3호.

소년법.

청소년보호법.

굿데이. 2004년 10월23일.

연합뉴스. 2004년 8월10일.

<http://psn.gov/News.asp?FormMode=release&ID=62>.

<http://challenger.lg.co.kr/korean/report/2002/social/social4.shtml>.

【 연구 요약 】

청소년비행은 현재 우리의 문제만이 아닌 세계 각국이 공통적으로 겪는 가장 심각한 사회문제로 지적되어 오고 있다. 하지만 아직도 뚜렷한 해결책을 마련하지 못하고 있는 실정이다.

공식적인 통계에 의하면 청소년범죄는 2000년 이후 감소하는 추세며 우려할 만한 수준은 아니라고 할 수 있지만 질적으로는 소년특별법범의 증가, 동기 없는 범죄 및 이육범죄의 증가, 조폭화 및 절도범죄의 증가, 중학교 중퇴생 및 고등학교 재학생 범죄의 증가, 지위비행의 증가 등의 현상을 나타내고 있고, 성인범죄로의 전이현상 때문에 청소년 일탈에 대한 선도대책이 절실히 요청되고 있다. 더욱이 최근 청소년 비행의 현저한 질적 특징은 학교주변 폭력, 동기 없는 범죄, 이지매현상, 원조교제 등의 증가현상을 나타내어 경찰 및 형사사법기관은 학교주변 폭력의 예방적 차원에서 강력한 청소년 선도대책을 추진하기로 의지를 표명한 바 있다.

청소년 비행예방 및 재범방지에 있어 올바른 선도를 위한 지역사회의 기관으로서 가장 중요한 역할을 하는 것이 경찰과 보호관찰기관이라 할 수 있다. 하지만 청소년 비행방지에 있어 지역사회 중요한 두 기관이 실제 아무런 협조관계나 청소년비행 프로그램을 연계하지 못하여 보다 효과적인 범죄예방과 선도교육이 이뤄지지 못하고 있다.

지역사회에서 발생하는 청소년비행과 재범방지를 위해서는 단순히 어느 한 기관만이 담당해서는 안될 것이다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서 최근 들어 공공부문 기관들간의 파트너십이 제시되고 있는데 이것은 공공의 이익을 공유하기 위해 단체들이 집단

적으로 행동한다는 점에서 지역사회의 모든 영역과 자원을 넘나들며 적용되기 시작했으며 청소년 비행 예방을 위한 방법으로서 상당히 중요한 역할을 하고 있다.

청소년 범죄자에 대한 기존의 각 기관의 개별적인 처우나 예방 대책보다는 지역사회의 여러 기관들의 상호협조를 통한 지역사회 교정 및 범죄예방에 대한 관심이 높아야 한다. 일반 범죄자들보다 청소년 범죄자의 경우 교정기관과 같은 시설내 처우보다는 사회내 처우를 함으로서 사회적 낙인이나 범죄의 학습과 같은 것을 방지하게 되며 장래 청소년이 직업적, 경력적 범죄인으로 발전해 나가는 것을 예방할 수 있게 된다.

청소년 비행에 있어 범죄예방과 건전한 사회인으로 성장시키기 위한 교육과 선도는 경찰과 보호관찰기관의 공통가치라 할 수 있다. 청소년비행 예방 및 재범방지가 무엇보다도 중요하다고 규정할 때 이를 위해 경찰과 보호관찰기관이 상호협력을 구축하여 보다 효율적인 청소년범죄예방을 모색하는 것은 가장 필요한 분야라 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 청소년비행 있어 가장 중요한 예방 및 선도 교육기관인 경찰과 보호관찰기관의 상호 협력관계가 어떻게 이뤄지고 있는가의 실태를 파악함으로써 보다 효율적인 청소년비행 문제 해결을 위한 양 기관의 협력체계를 모색하였다.

이를 위한 협력방안으로 기본적 전략 방안과 구체적 방안으로 구분하면 다음과 같다.

우선 기본적 전략으로 청소년 비행에 있어 경찰-보호관찰기관협력의 중요성 인식과 지역사회의 자원 구축을 들 수 있다.

구체적인 방안으로 사후교정적 측면과 사후예방적 측면으로 구분하면,

첫째, 사후교정적 측면에서의 협력방안으로 지명수배자 검거의

되 집행 및 정보제공, 야간의출금지(Curfew)의 실시와 규제, 경찰과 보호관찰 중심의 청소년 병영 Camp(Juvenile Boot Camp)설치, 경찰-보호관찰 사회사업 프로그램의 도입을 제시할 수 있다.

둘째, 사전예방적 측면에서의 협력방안으로 범죄정보의 교류, 경찰과 보호관찰기관 중심의 선도정책, 보호관찰대상 소년관리의 공조, 경찰-보호관찰기관 공동 순찰제 실시 등을 제시하였다.

그러나 가장 중요한 것은 청소년 비행예방과 재범감소를 위해 모든 노력이 집중되어야 한다는 것이다. 사실 경찰과 보호관찰기관을 비롯한 형사사법기관의 최종적인 성패여부는 비행방지와 재범억제로 판단된다고 해도 과언이 아니다.

청소년 비행자 및 범죄자는 문제를 일으키는 사회의 골칫거리이지만 또한 한 사회에 내재한 다양하고 복잡한 구조적 문제에 의한 피해자이기도 하다는 점을 잊지 말아야 한다. 따라서 청소년비행 및 범죄문제는 이제 해당 청소년과 경찰 및 보호관찰기관과 같은 형사법기관만의 문제가 아니라 학교를 비롯한 사회복지 관련기관 등, 우리사회 구성원 모두가 함께 고민하여 풀어야 할 과제인 것이다.

청소년 비행예방을 위한 제도적 장치보다 중요한 것은 그들에 대한 관심과 애정일 것이다. 선진 외국의 청소년비행 전략이 주는 시사점은 많은 예산과 인력·조직이라기보다는 문제에 대한 인식과 관점이라고 할 수 있다. 그러한 인식과 관심을 불러일으키기까지는 오랜 시간이 걸렸을 것이다. 수많은 시행착오가 있었을 것이며 그 과정에서 사회적 공감대가 형성되었을 것이다.

이제는 우리의 의식이 변해야 한다. 청소년비행자 및 청소년범죄자는 범법자로 처벌을 받아야 되는 대상이 아니라 치료와 보호를 요하는 우리사회의 한 구성원임을 인식해야 한다.