

## 우리나라 사회봉사명령제도의 효과적 도입, 운영 및 정착에 관한 연구\*

배 임 호\*\*

사회봉사명령은 우리나라 보호관찰 프로그램 가운데 가장 큰 몫을 담당하고 있는 만큼 사회적 기대 또한 매우 높다. 그러나 일반적인 자원봉사활동과 혼동될 정도로 그 프로그램 운영에 문제가 제기되고 있기 때문에 이 연구에서는 사회봉사명령 프로그램의 '교정'효과를 극대화시킬 수 있는 효과적인 운영 및 정착방안을 모색하고자 한다. 이러한 목적을 위해서 미국 미네소타주 교정국에서 지난 15년간 실시해 오고 있으며 매우 성공적으로 평가되고 있는 'Sentencing to Service' 프로그램을 방문하여 관련 행정, 실무책임자, 사회봉사그룹책임자, 사회봉사대상자들과의 면접 및 설문조사를 실시하였다. 표집방법으로는 체계적 표집(systematic sampling)을 사용하였다. 연구결과 사회봉사명령 프로그램은 그 교정효과 면에서 매우 고무적으로 나타났으며, 이를 위해서는 사회봉사대상자들의 자발적 참여동기를 극대화하고 지역사회로부터 적극적인 협조가 필수적이다. 특히 사회봉사그룹책임자의 자질이 매우 중요한 것으로 나타났다. 이와 같은 연구결과를 토대로 사회봉사명령의 관련자들을 위한 지침사항(guidelines)이 필요하다는 것과, 사회봉사그룹 책임자를 위한 교육 및 훈련이 중요하고 요구되는 자

\* 이 논문은 1997년도 한국학술진흥재단의 대학교수 해외파견 연구지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 숭실대학교 사회사업학과 부교수

격요건으로 보아 사회복지사가 사회봉사그룹책임자로 채용된다면 프로그램의 효과를 극대화시킬 수 있다는 것, 정부가 사회봉사를 위탁받은 기관에 일정한 재정을 지원하는 것은 합리적이고 당연하다는 것, 마지막으로 사회봉사명령 프로그램이 구금형 대신에 부과됨으로써 범망의 확대(*widening the net*) 효과를 초래하지 말아야 한다는 시사점이 있음을 발견할 수 있다.

## 1. 서론

### 1) 문제 제기

21세기를 목전에 두고 있는 대부분의 국가들이 직면해 있는 범죄문제는 매우 심각하다. 교정복지차원에서 가장 앞서있는 나라 가운데 하나인 미국은 천문학적인 국가 예산을 사용하여 최신 기술과 장비를 동원하고 다양한 교정정책의 개혁을 위해 노력하고 있음에도 불구하고 범죄문제는 여전하며, 교정시설은 재소자들이 초과 수용되어 있는 실정이다. 이 문제가 미국의 형사사법체계의 가장 큰 문제로 대두된 것은 최근의 일이 아니다(배임호, 1995a: 251). 그렇기 때문에 미국에서는 선거가 있을 때마다 거의 모든 입후보자들이 범죄문제에 관한 자신의 견해로써 투표자들의 관심을 끌려고 하고 있다(Greenwood, 1998: 138). 교정시설에 재소자가 많다는 것은 교정의 차원에서와 시설운영상 여러가지 문제를 야기시킬 뿐만 아니라, 그 만큼 범죄로 인한 피해가 증가되고 있다는 것이므로 소홀히 다루어서는 안된다. 범죄는 죄가 없는 개인과 가족에게 엄청난 고통을 부가할 수 있으며, 한 순간에 개인의 생명과 재산을 파멸시킬 수도 있다. 범죄사건이 일어날 때마다 지역사회를, 때로는 국가 전체를 몸서리치게 하는 경우도 드물지 않다. 범죄는 지역공동체는 물론 사회의 응집력을 무너뜨리며, 불신풍조를 조장하고 사회의 질 높은 성장을 저해하기 때문에 오늘날 각 국가사회가 추구하는 발전 목표에 암적 존재가 되고 있다.

우리 사회 역시 이와 같은 문제가 깊이 내재되어 있지만 실제로는 투명하게 다루어지고 있지 않고 있다. 교정시설은 이미 최대 수용능력인 5만 5,000명을 상당히 넘어서 수용 과밀화현상을 보이고 있다. 더욱이 우리나라의 5대 강력 범죄의 절반 이상이

청소년에 의해서 발생된다. 이는 소년 비행자들 가운데 상당수가 성인범죄로 지속될 수 있음을 상기할 때, 청소년범죄에 대한 대책은 형사정책상 주요한 과제가 되어야 할 것이다. 이러한 문제의 심각성에서 비추어 볼 때, 우리 사회가 어떠한 형벌정책과 교정정책을 가지고 범죄문제를 대처하느냐라는 질문은 중요한 의미를 지닌다. 그러므로 지난 1989년이래 우리나라 청소년비행과 범죄문제를 다루기 위하여 주요한 형사정책으로 부각되고 있는 보호관찰제도는 많은 사회적 기대를 받게 되었다. 보호관찰제도는 범죄자들을 소외된 공간에 격리구금한다는 것이 교정의 목적을 달성하는 데에 비효율적일 뿐 아니라, 오히려 범죄자의 문제상황을 악화시킬 수 있다는 사실에 근거하여, 지역사회내에서 다른 사람들과 정상적인 관계를 유지하면서 국가의 보호, 교육 및 훈련을 통한 교정의 목적을 달성하고자 하는 제도이다(배임호, 1995b: 26). 물론 교정시설의 공간부족이나 새로운 시설을 건축하는 데 필요한 재정적인 한계 때문에, 보호관찰제도를 여러 국가가 선호하는 것도 사실이다(Petersilia, 1985: 1). 여하튼 보호관찰제도는 전통적인 시설위주의 형벌정책에서 사회내 처우로의 정책전환을 재확인해 주는 것이다(박양빈, 1996: 11). 소년보호관찰대상을 중심으로 한 그 동안의 시행결과를 토대로 1997년 1월부터 보호관찰대상을 성인에까지 확대하여 형의 선고유예자, 집행유예자, 가석방자에 이르기까지 전면적인 보호관찰을 실시하게 된 것은 이 제도에 대한 중요성을 나타내주는 것이라 하겠다.

제도운영의 실제에 있어 보호관찰을 받은 대상자들은 대부분이 사회봉사명령이나 수강명령을 받게 되는데, 이러한 프로그램들이 부실하게 집행되고 있는 것은 아닌가에 대한 우려가 많다. 특히 사회봉사명령의 신규접수건만 하더라도 전년도 대비 110.2%로 급증하고 있다(법무부, 1997b: 19). 성인보호관찰의 전면적 실시에 따른 보호관찰업무의 급증이 법무부의 예상치를 훨씬 초과하리라는 것은 사전에 연구되어 보고된 바 있으며(형사정책연구원, 1997: 179), 기존의 보호관찰제도의 운영인력과 운영방법에서의 별다른 보완없이 소년범 업무에 새롭게 추가되는 이러한 상황은 매우 회의적인 결과를 예상케 한다. 이러한 형편은 성인보호관찰제로의 확대가 교정시설의 공간부족 등 벽에 부딪혀 있는 상황의 미봉책이거나 막연한 기대에 불과하다는 오해를 불러일으킬 수 있다(Petersilia, 1985: 3). 아무리 이론적 근거가 철저하고 경험적으로 입증된 제도라 할지라도 제도운영의 실패는 어떤 결과를 초래할지 자명하기 때문이다. 널리 인정받는 정책과 제도도 정책이 실천에 옮겨지는 운영과정에서 이들을 만든 취지

가 나타나고, 운영절차나 과정이 철저하게 관리 통제될 때 성공적인 결과가 가능하다 (Feeley, Berk & Campbell, 1992: 157~158; Pressman & Wildavsky, 1977). 다시 말하면 이러한 정책적 목적을 달성하고자 프로그램을 운영할 때, 초점이 없고 느슨하게 운영된다면 성공할 수 없다는 것이다 (Feeley & Sarat, 1980; Feeley, Berk & Campbell, 1992: 158). 그러므로 교정정책에 의한 프로그램은 '교정' 프로그램이 되도록 운영되어야 한다. 보호관찰의 절차가 개시되는 시점부터 종료될 때까지 전체과정을 통하여 보호관찰대상자가 교정·교화될 수 있도록 실질적인 내용으로 이루어져야 한다. 특히 청소년의 경우 그들의 성격적, 심리적 특성뿐만 아니라 그들의 사회화와 사회적응의 기회가 부족함을 고려하여 철저한 교정중심의 프로그램으로 운영되어야 한다 (Bowker, 1982: 450).

한두 프로그램에 참여하고 몇 차례의 상담 실시를 통해 범죄자들이 자동적으로 정상적인 삶을 추구하도록 행동을 변화시킬 수 있으리라고 생각하는 것은 지극히 위험한 일이 아닐 수 없다. 보호관찰대상자들이 참여하는 활동과 프로그램은 각 행정절차와 이와 관련된 의사결정이 이루어질 때, 그때 그때의 편리위주 사건처리가 아닌, 보호관찰의 목적을 성취해낼 수 있도록 행정이 운영되어야 한다. 그렇기 때문에 교정정책과 제도, 더 나아가 교정 프로그램을 누가 운영하느냐 하는 것은 매우 중요하다. 교정 프로그램에서 프로그램 참여자와 상호작용하는 사람의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 바로 이 상호작용을 통해 프로그램 참여자에게 프로그램의 목표를 투입(input)하고 그에 대한 결과(outcomes)로서 참여자가 교정되기를 바라는 것이다. 그러나 이러한 사회봉사명령 프로그램의 운영절차와 실질적인 프로그램의 질(quality)을 좌우하는 프로그램 진행자에 관한 연구는 매우 미미한 상태이며 (Vass, 1990: 168), 특히 우리나라에서는 연구가 전무하다고 해도 과언이 아니다. 또한 현재 규정되어 있는 사회봉사명령의 집행절차, 집행기관에 관한 사항들은 구체적이고 다양한 실제상황에서 실천에 옮겨질 수 있는 점들을 포함하고 있지 않기 때문에, 이들에 관한 연구는 우리나라 사회봉사명령 프로그램이 교정 프로그램으로 도입되고 정착하는 데 매우 큰 의의를 지닌다.

## 2) 연구의 목적

사회봉사명령은 우리나라 보호관찰 프로그램 가운데 매우 큰 몫을 담당하고 있고 오늘날 여러 나라의 교정이 지역사회중심의 접근인 점을 감안할 때, 이는 국제적인 추세를 잘 반영하는 제도라 할 수 있다. 보호관찰제도는 유죄가 인정된 범죄자에 대하여 교도소, 소년원 등 수용시설에 구금하여 처벌하는 대신 정상적인 사회생활을 허용하면서 일정기간 동안 보호관찰관이 지도, 원호하여 건전한 사회복지권을 촉진하고 재범을 방지하고자 하는 선진형사제도이다(법무부, 1997c). 그 가운데서도 사회봉사명령은 보호관찰 본래의 취지인 범죄자를 교육과 훈련의 대상으로 보며 시설에 구금하는 대신 사회에 적극적인 참여를 통하여 배상(*restitution*) 하는 의미 외에 재기의 기회를 부여함으로써 범죄자 스스로가 사회의 생산적인 구성원이 될 수 있다는 강한 사회적 신념이 담겨져 있다. 그렇다고 사회봉사명령이 처벌의 의미를 배제하는 것은 아니다. 보호관찰 처분을 내릴 때 정해진 기간동안 무보수로 작업이나 노동으로 사회봉사를 실시하게 되며 일정한 규정내의 생활이 요구되기 때문에 처벌의 요소를 지니고 있다.

그러나 사회봉사명령제도가 시행되는 과정에서 여러가지 문제점이 언급되고 있다. 보호관찰제도가 도입된 이래로 그 대상이 해마다 증가하고 있고, 대상을 성인에 이르기까지 확대 실시하게 되었음에도 불구하고 이렇다 할 개선점 없이 진행하고 있기 때문에 시간이 지나면 매우 큰 문제로 지적될 수 있다. 특히 제도 그 자체는 성인에까지 확산되었지만 제도에 따라 시행되어야 할 내용, 다시 말해 소프트웨어 측면에서는 매우 미흡하기 때문에 제도의 실질적 내용에서 보다 효과적인 도입 및 보완이 뒤따라야 하는 것은 의문의 여지가 없다. 이러한 관점은 이미 사회일각에서 학교, 기업체, 혹은 사회단체들이 실시하고 있는 자원봉사활동과 사회봉사명령에 의한 활동을 혼돈하여 생각하는 경향이 있음을 볼 때, 그 시급성을 나타낸다. 또한 비판받아야 할 사항은 그러한 제도나 프로그램의 운영에 문제가 있다는 것이다. 이와 같이 중요한 의의를 갖는 제도를 성공적으로 실시하고, 우리사회에 교정효과를 가져오는 명실상부한 국가제도로 정립시키기 위해서는 이를 뒷받침하는 철저한 연구가 실시되어야 한다. 이 연구에서 설정한 연구목적은 첫째, 현재 실시되고 있는 사회봉사명령제도를 살펴보고 성인에 이르기까지 그 적용대상을 확대실시함에 있어 효과적인 도입방법을 모색하였다. 둘째, 사회봉사명령제도가 '교정'의 효과를 극대화시킬 수 있도록 운영방안을 찾아보

왔고, 우리사회에 성공적으로 정착될 수 있는 방안을 탐구하였다.

### 3) 연구 방법

앞에서 설정된 연구목적을 위하여 국내문헌과 아울러 교정선진국에서 실시되고 있는 사회봉사관련 프로그램과 관련된 문헌을 연구하였다. 뿐만 아니라 우리나라 사회봉사명령프로그램에 실질적인 시사점을 얻기 위하여, 미국 미네소타 주정부의 교정국 (Minnesota State Department of Corrections)에서 운영하는 'Sentencing to Service'라고 하는 프로그램을 방문하여 프로그램 현장을 참관하면서 집중적으로 연구 조사하였다. 이 프로그램은 '사회봉사 프로그램'으로서 다른 곳보다 먼저 출발하였고, 지난 1980년대 중반 이래로 그 내용과 운영측면에서 대표적인 입지를 구축한 프로그램이다. 무엇보다도 우리나라의 사회봉사명령 프로그램과 매우 근접한 프로그램이며, 우리나라의 상황에 연구결과를 적용할 수 있으리라고 판단되었기 때문에 선정하였다. 또한 금년 9월이면 15주년을 기념하게 되며, 성공적으로 평가되고 있다. 몇 년 전에는 하버드대학에서 선정한 혁신적인 프로그램으로 선정된 바 있고 《타임》지에 소개되기도 하였다. 1997년 한해 동안 STS 프로그램에는 1만 4,500명, 지난해에는 1만 7,000명 정도가 참가할 것으로 예상되었다. 현재 하루 평균 700명의 사회봉사자가 참가하고 있으며, 이들을 소집단으로 나누어 125명의 사회봉사그룹책임자가 그들의 활동을 관리진행하고 있다.

이 연구를 위하여 STS 프로그램과 관련된 주정부의 책임자를 비롯한 행정관료들을 면접하였으며, 소집단 책임자들과 사회봉사자들도 직접 면접 실시하였다. 아울러 이들 그룹의 책임자와 사회봉사자 전체에서 표본을 추출하여, 설문지를 통한 데이터를 수집하였다. 조사의 주요내용으로는 사회봉사명령에 참여하는 참가자들의 배경, 스크린 과정 (screening process), 오리엔테이션 모임, 사회봉사활동 프로그램에 관한 그들의 견해, 교정효과에 관한 내용 등이다. 이 연구에서 활용된 설문지는 다수의 프로그램 행정요원과의 면접과 사회봉사현장을 수차례 방문한 후에 작성되었다. 이러한 설문지는 최종적으로 사회봉사의 현장에서 사전조사 (pilot test) 를 프로그램 책임자와 부책임자와의 타당성을 확인한 후 이 조사에 사용되었다.

이 조사를 위한 표집방법으로는 체계적 표집 (systematic sampling) 을 사용하였다. 교

정국에서 실시중인 프로그램에 참여하고 있는 사회봉사그룹책임자들을 이름 순서대로 나열한 후 두 사람마다 한 사람씩 선정하였다. 여기에서 책임자가 선택된 작업그룹에 소속하여 있는 사회봉사자는 전원이 이 연구를 위한 조사에 참여하도록 격려되었다. 단, 사회봉사자 가운데 그 동안의 사회봉사일이 7일 이하인 경우는 조사대상에서 배제하였는데, 이는 사회봉사그룹에서 봉사기간이 짧은 경우, 참여중인 프로그램을 충분히 소화하고 있지 못하다는 프로그램 행정과 실무책임자와의 논의에 의해서 결정한 사항이다.

이러한 과정을 통하여 데이터를 수집하고 그 결과를 분석할 때는 몇 가지 한계점을 인정해야 했다. 무엇보다도 봉사명령참가자들과의 면접시간이나 장소가 극히 제한적인 상태에서 실시되었다는 것이다. 또한 그들의 답변 역시 지나치게 간결하였다. 설문지에 응답된 내용에서도 단편적이고 비논리적인 내용이 있었기 때문에 이들은 이 논문의 내용에서 제외하였다.

## 2. 보호관찰과 사회봉사명령 프로그램, 그리고 사회사업

### 1) 보호관찰과 사회봉사명령 프로그램

지난 20년 동안 우리나라 교정시설에 수용된 재소자들의 하루 평균 수용인원을 보면 지속적인 증가경향을 보여주고 있다. 더구나 최근에 와서는 그러한 추세가 심화되어 법무부에 따르면 1998년 12월 현재 수용인원은 7만 4,000명에 이르러 전국의 교도소와 구치소의 적정수용인원을 5만 6,000명으로 볼 때, 30%나 초과한 상태이며, 총 벌금형 수형자 3,000여 명 중 2,000여 명이 형집행정지로 석방되거나 형집행이 보류되어야 했다.

한편 교도소 등 시설내 구금을 실질적으로 대체하는 중추적인 국가 형사정책수단으로 기능하고 있는 보호관찰제도(법무부, 1998: 279)의 시행을 보면 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 성인범을 포함한 전체 형사범에 대하여 보호관찰을 확대 실시한 1997년의 경우 그 대상자수가 급격히 증가하고 있고 이러한 현상은 지속되리라고 본다.

〈표 1〉 보호관찰 실시인원 (1989~1997)

구 분	총 계			보호관찰		
	개 시	완 료	현재원 (이 월)	개 시	완 료	현재원 (이 월)
계	263,739	300,271	52,415	190,263	154,346	45,163
1989	8,382	586	7,796	7,964	415	7,549
1990	15,839	9,713	13,922	12,385	7,720	12,214
1991	20,104	17,001	17,025	15,725	12,933	15,006
1992	21,916	19,430	19,511	16,781	14,394	17,393
1993	26,480	21,704	24,287	21,190	16,936	21,647
1994	29,053	27,758	25,582	21,452	20,929	22,170
1995	33,591	31,385	27,788	26,182	23,735	24,617
1996	38,292	37,924	28,156	28,906	28,120	25,403
1997	70,082	54,546	43,692	39,678	29,164	35,917

자료 : 법무부, 《범죄백서》 1998.

#### (1) 보호관찰의 역사

보호관찰은 12세기 영국에서 최초로 발견된다. 영국의 왕이 여러가지 범죄에 부과된 처벌의 수위를 조절하여 사면 가운데 하나로 사용했다는 것이다(Nieto, 1996: 4). 그 후 근대에 들어와서는 미국 보스턴 사람인 John Augustus를 개척자로 간주할 수 있다. 그는 1841년 시(city) 정부에서 임명한 최초의 보호관찰관이 되었다. 당시 교도소는 범죄자에게 어떤 가르침도 주지 못한다고 사람들은 믿고 있었다. 그는 구금형 대신 보호관찰이라는 대안형벌(alternative)을 부과한 최초의 보호관찰관이다(Dresser, 1969). 미국의 주(state) 차원에서 1878년 최초의 근대보호관찰제도를 시작한 주는 매사추세츠로 이 때에는 보호관찰관에게 범죄사건을 면밀히 조사하고, 적합한 경우 보호관찰을 범정에 요청할 수 있는 권한을 부여하였다. 특히 금세기를 전후로 하여 보호관찰제도는 미국의 중서부지역에서 시작한 청소년재판소(juvenile court)에 힘입어 전국적으로 확산되기에 이르렀다. 그리하여 1925년에는 모든 주에 소년보호관찰이 실시되었고 1956년까지는 성인을 대상으로 한 보호관찰이 전국적으로 실행되었으며, 그 결과 오늘날에는 국가 전역에 4만 1,495명의 보호관찰관들이 있어 보호관찰업무를 담당하고 있다(Nieto, 1996: 4).



이와 같이 성장을 거듭한 보호관찰제도는 미국의 형사사법제도 가운데 가장 보편적으로 활용되었으며, 전국적으로 특히 캘리포니아주의 가장 애용되는 교정활동이다(Nieto, 1996: 14). 최근 전국적인 통계에 따르면 형벌을 받은 중범자들(*convicted felons*)의 46%가 교도소에 보내졌고 47%가 보호관찰형을 받았다고(Langan, 1994) 하는 것은 보호관찰이 어느 정도나 활용되고 있는지를 잘 나타내주고 있다.

기본적으로 보호관찰제도는 범죄자를 처벌할 뿐만 아니라, 재활(*rehabilitation*)의 의지를 강하게 담고 있는 형벌이다. 이러한 형벌을 통하여 범죄자에 대한 재활의지를 좀 더 확대시키고자 기존의 보호관찰제도내에 다양한 전문화된 프로그램을 개발시키고자 하는 것이다. 최근 캘리포니아 주정부에 소속되어 있는 58개 카운티 정부를 상대로 조사한 보호관찰의 목표(Nieto, 1996)를 요약해 보면, 우선 교도소와 구치소 등 교정시설의 초과수용을 방지하고, 재범률을 낮춤으로써 지역사회를 보호하자는 것이다. 또한 보호관찰대상자들이 저지른 범죄행위와 관련되는 특정 문제들을 해결해줌으로써 그들을 재활하자는 것이며, 범죄자들의 범죄행위에 대하여 배상(*restitution*)하도록 규정하는 것이다. 또한 보호관찰제도의 기본취지와 관련되는 매우 중요한 사항은 범죄자가 결국 사회에 나아가 생활하게 될 때 법을 준수하며 잘 적응해서 살아갈 수 있도록 도와줘야 한다고 하는 사회에의 재통합(*reintegration*)이다. 이러한 보호관찰의 목표들 가운데 재활의 목표는 다른 형태의 처벌보다 효과적인 것으로 나타나고 있다. 재범률을 줄이기 위해서는 처벌위주의 형벌보다 보호관찰과 같은 지역사회중심의 형벌이 보다 효과적이라는 것이다(Andrews, 1989; Boone, 1994; Gendreau, 1993; Matthews, Boone & Fogg, 1994). 특히 범죄자의 특성에 맞춘 전문화된 재활프로그램이 미래의 범죄행위를 저지시키는 데 효과적이며, 이러한 프로그램을 통한 개입이 보다 철저한 행동중심적일 경우, 그리고 지역사회에서 이루어질 때 보다 큰 효과를 기대할 수 있다(Goodman, Getzel & Ford, 1996: 375; Gendreau, 1993; Fabiano, 1991a & 1991b).

보호관찰제도는 범죄자 재활에 효과적인 결과뿐 아니라, 국가재정적인 측면에서도 상당한 고려사항이 되고 있다. 이는 각 국가마다 교정업무와 교정시설에 투자되는 국가예산의 몫이 커지고 있기 때문이다. 미국의 경우 20년 전에는 대부분이 주정부 예산 총액의 1 또는 2%에 그쳤지만 오늘날은 8% 내지 10%에 해당하고 있으며, 이러한 현상은 지난 15년에 걸쳐, 정부예산의 여러 항목 중 가장 빠르게 성장해 온 분야가 되었다. 이러한 증액은 결국 주민교육비나 복지비, 또는 환경보전 및 환경개선을 위한

예산의 삭감을 유발시킨 것이 사실이다(Greenwood, 1998: 136). 주정부들은 모든 지역 사회에서 진행되고 있는 다양한 교정 프로그램들에 대하여 카운티 정부나 시정부와 같은 하급정부를 통하여 그러한 프로그램을 위탁받은 기관을 재정 지원하고 있다. 이처럼 위탁기관을 선정하여 지역사회에서 교정 프로그램을 운영하는 경우 재정적으로 상당히 절약되고 있다. 미국의 정부통계에 의하면 교정시설에 한 사람을 구금하기 위해서는 1개월에 약 1,492달러가 필요한 반면, 보호관찰과 같이 지역사회내에서 처우하는 경우에는 115달러가 소비되었다는 것이다(Feeley, Berk, & Campbell, 1992: 201). 우리나라의 경우도 1996년을 기준으로 1인 재소자 연간 경비가 615만 5,000원이었는데, 보호관찰대상자 한 사람을 위한 비용은 37만 2,000원에 불과한 것으로 나타나 그 비용이 엄청난 격차가 있음을 알 수 있다(유석원, 1997: 62~63).

#### (2) 보호관찰제도에서의 사회봉사명령 프로그램

사회봉사명령은 보호관찰제도를 시행하는 데 가장 주요한 위치를 차지하고 있는 프로그램이다. 이는 범법자나 비행청소년을 교도소와 같은 교정시설에 구금하지 않고 정상적인 사회생활을 허용함으로써 본인과 가족에게 미치는 정신적·심리적 악영향을 최소화하고 사회봉사를 통하여 교정효과를 높이고자 하는 목표를 갖고 있다. 이 프로그램은 범법자를 집행유예로 풀어주는 대신 일정한 장소에서 최고 500시간까지 무급으로 봉사하도록 하는 제도인데, 이러한 활동이 이루어지는 작업의 종류를 보면, 국립묘지 등 공공기관 환경미화운동, 유관기관 문서보존작업, 단위행정기관 위탁봉사 실시, 장애시설 노력봉사, 거리청소, 벽보제거 작업, 공공시설 환경미화, 등산로 쓰레기 줍기 등의 자연보호활동, 식물원 화초 물주기, 동·식물원 활동, 도서관 도서정리 등의 봉사활동 등이 포함되어 있다. 사회봉사명령 대상자는 1990년 2,224명에서 1997년 3만 551명으로 1,274% 증가했으며 최근 들어 계속 증가하고 있다.

이러한 사회봉사명령제도는 영국, 캐나다 그리고 미국에서 1960년대와 1970년대 초가 돼서야 비로소 구금형의 대안형벌로서 공식적으로 제도화되었다(Norval & Tonry, 1990). 물론 이전에도 있었지만 법정에서 판결을 최종 결정하는 판사에 의하여 임의적으로 활용되었을 뿐이다. 미국의 경우 오랜 기간동안 구금형이라는 강력한 형벌과 보호관찰이라는 상대적으로 용이한 형벌 이에서 중간정도의 형벌을 찾고자 했는데, 대안형벌로 택해졌 것 가운데 하나가 바로 사회봉사명령제도이다(Freeley, Perk &

〈표 2〉 사회봉사명령과 수강명령 실시현황 (1989~1997)

구 분	사회봉사명령			수강명령		
	개 시	완 료	현재원 (이 월)	개 시	완 료	현재원 (이 월)
계	61,751	52,538	6,207	14,478	13,163	1,045
1989	121	4	117	297	167	130
1990	2,107	1,025	1,199	1,347	968	509
1991	2,860	2,644	1,415	1,519	1,424	604
1992	3,546	3,526	1,435	1,589	1,510	683
1993	3,811	3,428	1,818	1,479	1,340	822
1994	5,331	4,918	2,231	2,270	1,911	1,181
1995	5,405	5,579	2,057	2,004	2,071	1,114
1996	8,019	7,886	2,190	1,367	1,918	563
1997	30,551	23,528	7,023	2,606	1,854	752

자료 : 법무부, 《범죄백서》 1998.

Campbell, 1992: 155). 그리하여 1980년대 중반에 와서는 미국의 연방법에 의하여 보호관찰을 받은 자의 상당수가 사회봉사를 법정에서 명령받게 되었다. 이는 1960년대 새로운 움직임이었던 지역사회중심의 교정 프로그램의 연장에서 이해할 수 있으며, 범죄자를 처벌하고 그들의 자유를 박탈하고자 하는 전형적인 격리구금형에서 벗어나 지역사회를 토대로 한 대안형벌을 탐구한 결과라고 보여진다. 물론 이러한 새로운 탐구를 자극한 이면에는 몇 가지 사회경제적인 이유가 있었음이 사실이다. 예를 들어, 교정시설마다 재소자가 초과되고 구금에 필요한 국가적 교정비용이 증가되었으며, 무엇보다도 보다 효율적인 교정 프로그램이 그 어느 때보다도 절실하게 요청되었다. 이와 때를 같이하여 중간처우소, 재소자에게 단기간의 휴가허용, 직장에 근무할 수 있도록 석방해준다거나 이들을 위한 직업훈련 등이 확대되고 1970년대 후반기에는 지역사회에 기반을 둔 다양한 교정프로그램들이 진행되었다.

다른 종류의 형벌과 마찬가지로 사회봉사명령 역시 여러가지 측면에서 관심을 끈다. 그 중 하나가 범법자를 재활시키는 프로그램이라는 점이다. 또한 범행을 저지름으로써 손해를 끼친 지역사회에 무엇인가 되돌려 갚는다고 하는 손해배상의 상징적 의미도 있다. 뿐만 아니라 교정효과면에서 매우 의미있는 것으로 간주되고 있으며(Morris

& Tonry, 1990: 160~174), 재범률에 있어 다른 형태의 형벌보다 효과적인 것으로 나타나 구금형 대신 부과될 수 있는 대안형벌로 매우 호의적인 반응을 얻고 있다(Feeley, Berk & Campbell, 1992: 158). 우리나라의 경우 사회봉사명령은 대상자의 재범률이 3.0%로 일반 형사범 재범률인 43%에 비하면 극히 효과적인 처벌방법인 셈이다.

### (3) 현행 사회봉사명령 프로그램의 문제점

교정사업과 이와 관련된 프로그램의 궁극적 목적은 사회에 돌아온 범죄자를 어떻게 하면 재통합할 수 있게 지원하느냐의 문제이다. 이를 위해서 그를 둘러싸고 있는 불가시적 환경과 가시적 환경에 어떠한 내용을 가지고 어떻게 개입하느냐에 사법정의의 성패가 달려있다 해도 과언이 아니다(배임호, 1995a: 229). 그러므로 사회봉사명령 프로그램이 아무리 효과적인 프로그램이라고 하더라도 그것이 효과를 낼 수 있도록 운영환경과 운영방법이 제공되지 않으면 소용이 없다. 우선 현재 전국의 보호관찰소는 23개, 보호관찰관은 100명으로 1997년 기준으로 직원 1인당 294명의 대상자를 관리하고 있는데, 지난 10년간 업무량은 6배 이상 늘어났으나 인력은 약 40%증가에 불과하며, 이는 보호관찰관 1인당 관리대상자 영국 23명, 미국 76명, 일본 53명에 비하면 5배 내지 7배나 많은 수준이다(《한국일보》, 1998년 11월 15일).

이러한 정도의 인력으로 사회봉사명령 대상자를 포함하는 14만 명에 대하여 보호관찰 및 사회봉사활동을 관리한다는 것은 거의 관리를 하지 못하고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 더구나 사회봉사명령을 집행하는 위탁 협력기관의 수가 적어 효율적인 봉사명령의 큰 장애요소로 작용하고 있다. 서울시에는 여러 복지관 등 64개의 협력기관이 있지만 그 사회봉사내용이 다양하지 못하여 현재 진행중인 사회봉사활동의 질적인 측면에서도 큰 우려를 갖게 하고 있다. 범죄자가 봉사활동을 참여하는 데 어떤 자세로 임하느냐 하는 것은 사회봉사의 질을 좌우할 뿐만 아니라 이러한 사회봉사가 '교정 프로그램'으로 위치를 공고히 하느냐에 중대한 영향을 미치게 된다. 아쉽게도 현재의 봉사명령 대상자들은 매우 수동적인 자세를 지니고 있으며, 그들의 과거행동에 대한 책임이 강조되고 지역사회에서 책임있는 존재가 되도록 자극하는 데 적절한 방법으로 운영되고 있지 못하다고 판단된다. 범죄행위로 인한 손실은 어떠한 방법으로도 범죄자에 의하여 복구될 때 책임있는 존재로서의 그의 역할이 주어진다. 현재는 사회봉사명령을 집행하는 구체적인 실례나 구체적인 지침이 충분히 연구되어 있지 않다. 즉

사회봉사명령제도가 느슨하게 운영되어 그 효과를 내지 못할 큰 위험부담이 있다는 것이다. 결국 사회봉사명령 프로그램이 부실하게 계획되고 신중하게 운영되지 못한다면 전반적인 관리감독이 부적절할 것이기 때문에 그 프로그램의 결과는 충분히 짐작하고도 남는다(Feeley, Berk & Campbell, 1992: 175).

## 2) 교정사업에서의 사회사업

교정의 목적은 범죄를 저지른 개인이 자신을 돌아보고 과거의 태도를 변화시킬 수 있도록 도와주며 그의 잠재능력을 개발하여 사회환경에 적응하도록 도와주는 것이다. 이 목적을 위하여 장애요소를 제거해 줄 필요가 있으며, 사회심리적으로나 경제적으로 자립할 수 있도록 사회적 네트워크에 연결시켜 사회로의 복귀를 도와 건강한 사회 구성원이 되도록 지원해야 한다. 다른 어떠한 형태의 형벌보다도 보호관찰은 이러한 교정의 목적이 강하게 유념된 형벌제도이다. 그렇기 때문에 누가 이러한 제도를 운영하고 그 목적을 달성하는 데 참여하는가는 그 제도의 성패를 좌우하게 된다. 사회사업가가 이러한 교정분야에 관여한 것은 매우 오래되었다. 역사적으로 보호관찰은 재활 위주의 형벌이기 때문에 업무에 있어 개별사회사업가(*social case worker*)의 기능이 많이 요구되었으며, 범죄자와의 인터뷰를 실시하고 그에 관한 배경조사를 통하여 주요한 문제들을 선정하고 지역사회와 연결하게 되는 데, 필요한 경우에는 관련서비스기관에 의뢰하는 등 전형적인 사회사업가의 기능들이 발휘된 것이다.

1899년 미국에 청소년재판소가 창시될 때부터 사회사업가는 전문가로서의 활동이 본격화되었으며 클라이언트의 상황을 판사에게 진정하기도 하고 법정에서의 행동을 통하여 필요한 증거와 재판의 방향을 제시함으로써 판사의 주의를 환기시키기도 했다(Mason, 1997: 221). 문제를 일으키는 청소년비행자들을 대하는 것은 그 어느 전문직보다도 사회사업교육과 훈련과정의 일부이기 때문에 이들을 다루는 보호관찰업무에서 가장 우선적으로 언급되는 전문직이 바로 사회사업이다. 교정사업을 위해 사회사업가는 혐의가 인정된 범죄자를 교도소 안팎에서 상담하고 이들의 재활하는 매우 중요한 역할을 담당하고 있다(Mason, 1997: 222). 사회사업가들은 개인이 처한 사회적 맥락(*social context*)을 잘 이해하고 주위 인물이나 자원과의 관계를 적절히 파악할 수 있는 훈련이 되어 있기 때문에 이러한 역할을 인정받는 것이다. 특히 가족간의 갈등과 자녀

와 관련된 법정의 업무는 가족들과 관련된 이동 및 청소년들에게 중대한 심리적 충격을 줄 수 있기 때문에, 법정결과 뿐 아니라 재판과정에 민감성이 요구된다. 그러므로 사회사업가의 지식적인 배경과 관계 기술이 환영되고 있다.

일반적으로 법정에서 형벌을 받은 클라이언트나 범죄자들은 그들이 해야 할 일에 대하여 저항이 크고 반발이 심하며 일정한 절차나 프로그램에 참여하는 것에 비협조적이고 참여동기가 부족한 것이 사실이다(O'Hare, 1996: 417; Ewalt, 1982: 417; Rooney, 1992). 사회봉사명령 프로그램에 참여하는 보호관찰대상자들도 예외일 수 없다. 그렇기 때문에 그들에게 배정된 봉사 프로그램에 적극적으로 참여하고 협력할 수 있도록 동기가 먼저 이루어져야 한다. 다시 말해서 비자발적(*involuntary*) 클라이언트의 위치에서 자발적(*voluntary*) 클라이언트가 되는 것이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 봉사명령에 참가하는 비행 또는 범죄자들에게 자신과 자신의 행위, 그리고 사회에 대한 인식을 어떻게 재건설 했느냐(*cognitive restructuring*)에 그 프로그램의 목적이 있다(Getzel & For, 1996: 376).

실제로 보호관찰대상자를 연구한 결과 그들의 범죄행위 때문에 가장 미안하게 생각하는 상대는 자신들의 부모가 85%인 것으로 나타났고(배임호, 1996: 268), 그 이유는 부모가 많은 애정을 베풀어주고 잘해주기 때문이라고 답하였다. 그들의 사고가 합리적이라면 우선적으로 아무런 이유없이 막대한 피해를 입은 피해자에게 사죄하는 마음이 있어야 할 것이다. 범죄자나 비행청소년이 피해자에게 사죄하는 마음 없이는 그들의 행동에 변화를 기대하기가 힘들다. 그들이 자신의 범죄행동을 직시하지 않는 한, 진정한 의미의 교정교화를 바라기란 불가능하다. 이러한 현실인 만큼, 범죄자들이 자신과 자신의 주위환경을 현재의 고정된 인식구조로 이해하는 것이 아니라 이를 변화시킬 수 있는 전문가의 개입이 필수적이다. 이러한 관점에서 사회사업에서 중요시하는 신뢰를 바탕으로 관계를 형성하고 발전시킬 수 있는 대인관계 기술과 지역사회와 형사사법체계가 더불어 일하며, 자원을 개발 동원할 수 있는 다양한 훈련이 긴요하게 활용되리라고 본다.

### 3. 사회봉사명령 프로그램 분석연구

실질적인 사회봉사명령 프로그램을 분석 연구하여 우리사회에 적용할 수 있는 교정 프로그램의 정책적 그리고 실천적 의미의 시사점을 얻기 위해서 1986년 가장 혁신적 교정 프로그램으로 출발하여 지난 15년간 좋은 평가를 받아오고 있는 미국 미네소타 교정국에서 운영하고 있는 'Sentencing to Service' 프로그램(이후로는 STS라 칭함)을 연구 분석하였다.

STS 대상자로부터는 118개의 설문지가 응답되어 되돌아 왔는데 이 가운데 응답이 불충분한 4개가 제외된 114개가 조사 분석되었고, 사회봉사그룹책임자들로부터는 95개의 설문지가 이 연구를 위하여 분석되었다. 아울러 설문지로 파악되기 어려운 심층 내용에 대하여는 STS의 행정책임자와 실무책임자, 이들의 부책임자들을 상대로 개별 면접과 그룹면접을 실시하여 그 내용을 분석하였다.

STS 대상자들의 연령은 청소년의 경우는 14세부터 17세까지 해당되고, 성인의 경우는 대개 18부터 40세에 분포되고 있으나 연령제한은 없다. 대상자들이 체포될 당시 그들의 직업을 보면, 전일제(*full-time*)가 52%, 무직이 22%, 시간제(*part-time*)로 11% 나타났다.

#### 1) STS의 배경

이 프로그램은 1986년 미네소타주 교정국과 환경보호국이 협력하여 비폭력적인 범죄자들을 대상으로 이들에게 사회봉사의 체험을 통하여 일의 가치를 일깨워주고 자긍심(*self-esteem*)을 증진시켜주며 가족과의 관계를 지원해줌으로써 재범을 방지하고자 하는 취지로 시작되었다. 물론 환경보호국으로서는 무보수의 사회봉사를 통하여 주위의 환경을 개선하고 미화하려는 의도와 교정국으로서는 교정시설의 초과수용상태를 줄이려는 경제적 측면의 요소가 매우 강하게 작용한 것은 사실이다.

이러한 배경이 있기 때문에 프로그램을 운영하는 데 소요되는 비용은 주정부로부터 50%가 출연되고 있고, 주정부는 여러 곳에 산재하여 있는 프로그램들의 질적 수준을 관리 감독할 수 있다. 재정의 다른 50%는 실제 사회봉사활동이 이루어져 혜택을 입는 하급정부, 예를 들어 카운티정부에서 담당하고 있다.

〈표 3〉 조사대상자들의 인적사항

분 류	내 용	STS 대상자		사회봉사그룹책임자	
		빈 도	(%)	빈 도	(%)
인종적 배 경	아프리카 배경의 미국인	7	6.3	1	1.1
	백 인	90	81.1	84	93.3
	히스패닉	8	7.2	0	0.0
	아시아 배경의 미국인	2	1.8	1	1.1
	기 타	4	3.6	4	4.4
	합 계	111	100.0	90	100.0
나 이	16~17	7	6.1	0	0.0
	18~19	11	9.6	0	0.0
	20~24	24	20.9	1	1.1
	25~29	14	12.2	21	23.3
	30~34	20	17.4	14	15.6
	35~39	13	11.3	17	18.9
	40~44	12	10.4	9	10.0
	45~49	8	7.0	17	18.9
	50+	6	5.2	11	12.2
	합 계	115	100.0	90	100.0
성 별	여	18	16.2	7	8.0
	남	93	83.8	81	92.0
	합 계	111	100.0	88	100.0
교육정도	6학년 이하	1	0.9	0	0.0
	7~9학년	9	7.9	0	0.0
	10~11학년	22	19.3	0	0.0
	고교졸업	37	32.5	10	10.8
	대학중퇴	31	27.2	32	34.4
	대학졸업	10	8.8	46	49.4
	대학원 이상	4	3.5	1	1.1
	기 타	0	0.0	4	4.3
	합 계	114	100.0	93	100.0
결혼관계	미 혼	68	59.1	21	22.8
	기 혼	18	15.7	60	65.2
	이 혼	23	20.0	10	10.9
	사 별	2	1.7	1	1.1
	별 거	4	3.5	0	0.0
	합 계	115	100.0	92	100.0

주 : \* Missing Data 관계로 합계가 일정치 않음.



STS 내부 프로그램을 보면, 1998년 6월 현재 125개 프로그램이 있으며, 125명의 사회봉사그룹책임자가 있어 1997의 경우 14,500명의 사회봉사대상자가 참여하였고 작년 한해 동안 17,000명 정도의 참여가 예상되었다. 대상자들은 짧은 경우에는 STS에서 2주 동안의 사회봉사를 하며, 평균 30일 정도 사회봉사를 실시한다.

## 2) STS에서의 사회봉사 성격

STS 프로그램은 구치소나 소년원과 같은 수용시설 대신 혹은 벌금을 내는 대신 그에 상응하는 시간동안 지역사회에서 무보수 근로봉사를 실시하게 하는 프로그램이다. 이들의 99%가 보호관찰 형벌을 받고 있으며, 이들의 범죄형태를 보면, 음주운전, 가계물건 훔치기, 차량 훔치기, 타인의 재산에 고의적 손해 입히기, 부적절한 수표발행 등이며, 비주거시설과 가정 절도범들이 이에 해당되는데, 많은 경우가 초범이며 폭력을 사용하지 않은 범죄들이다. 이들이 지니고 있는 개인적 문제들을 보면, 알코올 문제가 있으며 자긍심이 매우 낮고, 직장과 가정 그리고 친구들과 사이의 관계가 원만하지 않다는 공통점이 있다. 특히 STS 프로그램에 참여하고 있는 사회봉사자들은 이 프로그램의 성격에 대한 질문에 75%가 '교정'프로그램으로 생각한다고 응답하였고 10점 척도에서 8점 이상을 표시한 응답자가 60%인 것으로 보아 사회봉사자들은 이 프로그램을 농도 짙은 교정프로그램으로 인식하고 있다고 판단된다.

## 3) 사회봉사자가 STS에 의뢰되어 사회봉사작업에 참여하는 절차

법정에서 판사가 STS 사회봉사에 참가할 것과 일정한 봉사시간을 명하게 되면 STS 프로그램에서는 성인의 경우 최대 11명, 청소년의 경우는 최대 6명으로 구성되는 사회봉사그룹에 배치된다. 이 때 배치기준은 사회봉사자의 기술종류와 정도, 명령받은 사회봉사시간, 개인의 관심분야 등을 고려하여 작업의 우선 순위에 따라 배정이 이루어진다. 작업프로젝트(work project)는 카운티와 같은 지방정부가 신청할 수도 있고 지역사회내의 다양한 사회기관들이 요청할 수도 있다. 청소년과 성인은 같은 그룹에 배정하지 않는데, 이는 청소년들을 성인과는 다르게 대해주기 위해서이다. 작업상의 안전문제 또한 있는데 장비와 여러가지 기구 사용에 있어 청소년들에게 지급되는 것은

안전을 고려하여 매우 제한되어 있다. 청소년범죄자들의 대부분이 일 처리에 있어서 신중하지 못하고 다른 사람과의 관계형성을 쉽게 하지 못하는 특징이 있는 것도 고려되고 있다.

STS에 참가하는 사회봉사자들은 작업을 시작하기 전 STS의 배경, 작업일정, 안전수칙 등에 대해서 일정시간 동안 오리엔테이션을 받게 되는데, 이 시간에 그들의 참여동기를 극대화하고 아울러 책임을 주지시킨다. STS에 의뢰된 것이 그들에게는 혜택인 점을 알려주는 것도 중요한 부분을 차지한다.

이들이 실시하게 되는 작업내용을 보면 매우 다양하다. 공원에서 쓰레기 줍기, 도로 옆 인도 고치기, 도로 만들기, 강이나 개천 주변 청소하기, 수로 만들기, 양로원과 같은 공공시설 및 주택의 보수와 청소, 나무심기 등으로 정부의 재정적 한계 때문에 STS의 사회봉사가 아니면 완성될 수 없는 작업이 선정되게 된다.

사회봉사자들은 구치소나 소년원에서 또는 집에서 출퇴근하게 되는데 평일과 주말에 작업에 참여할 수 있고 하루를 사회 봉사하면 출퇴근 시간을 가산하여 10시간으로 간주, 교정시설에서 하루를 지낸 것으로 기록된다. 벌금형인 경우는 시간당 일정액을 계산하여 총액에 도달하면 된다. 한편 작업장소에 나타나지 않거나 규정을 어기면 엄격한 불이익을 받게 되는데, 예를 들어 1회 결석이면 구두경고, 3회 결석은 그 동안 사회 봉사한 것이 무효가 되어 처음부터 다시 시작해야 하며, 4회 결석이면 프로그램에서 쫓겨나 법정에서 받은 본래의 구금형으로 돌아가게 된다. 작업중에 자리를 비우거나 작업수칙을 따르지 않는 등 불필요한 행동을 할 경우 사회봉사그룹책임자는 개인의 당일 사회봉사 시간을 줄일 수 있는 권한을 행사하여 효율적인 작업그룹을 운영한다. 이처럼 사회봉사자에 대한 징계사항과 방법이 구체적으로 명시되어 있고, 그룹책임자 역시 권한과 책임 그리고 윤리적 지침사항들이 자세히 규정되어 있다.

#### 4) 사회봉사그룹책임자의 자질

사회봉사그룹책임자는 몇 가지 중요한 자질을 기준으로 채용된다. 청소년 비행자나 범죄자들과 관련된 직장에서 근무한 경험이 있어야 하고, 도로나 하천주변, 건축보수 및 실내장식 등이 요구되는 기술이 어느 정도 필요하다. 사회봉사대상자들을 교육하고 상담하며 그들과 상호작용을 통하여 교정교화의 영향을 제공할 수 있는 능력

은 매우 중요하다. 또한 작업 프로젝트를 계획 실행할 수 있어야 하고 형사사법체계에 관한 이해와 지식이 있어야 한다. 물론 이들이 신규 채용될 때는 오리엔테이션에서 교육을 받는다. 또한 매년 최소 40시간의 주정부당국에서 제공하거나 미국교정협회와 같은 공인된 단체나 학술회의에 참여하여 재교육 내지는 지속교육을 받도록 규정되어 있다. 교육내용 가운데는 교정의 가치와 철학, 의사소통기술(*communication skills*), 위기관리기술(*crisis intervention*), 동기부여방법, 갈등과 분노를 다루는 방법, 약물과 알코올문제, 집단지도력 등이 중요한 위치를 차지한다. 이 책임자들은 사회봉사대상자들과 항상 전문가로서의 관계를 유지하도록 되어 있고, 감정적으로 서로 밀착되는 등 다른 어떤 개인적인 관계는 금지되어 있다. 즉, 자신의 그룹구성원들과 공정하고 원활한 관계 속에서 윤리적으로 지속적인 역할모델(*role model*)이 되도록 최선을 다하는 직책이다. 이처럼 사회봉사그룹책임자의 역할이 중요하기 때문에 사회의 일반적 보수 수준보다 훨씬 좋고 복지혜택도 주어진다.

이 연구를 위한 조사에서 보면 봉사대상자들의 상당수가 자신들의 미래에 대하여 그룹책임자에게 상담을 요청하고 있고, 이 때마다 책임자들은 삶의 목표를 조언하며 격려하는 것으로 나타났다. 사회봉사그룹책임자 빌(Bill)은 “그들을 위한 상담은 매우 중요합니다. 그래서 나는 그들이 작업하는 것을 좋아하는지도 알아보고 그들과 대화하기 위한 시간을 별도로 계획하고 있습니다”라고 하였다. 이러한 역할을 수행하기 위하여 책임자들이 생각하는 자신들의 가장 중요한 요건으로는 대상자를 수용·존중하는 능력과 대상자들과 어울리며 지도력 발휘가 각각 26%, 대상자의 문제를 경청하고 안내하는 능력이 17%로 나타났다.

##### 5) STS 프로그램의 효과

STS 프로그램의 효과는 프로그램에 관련된 여러 사람들의 관심을 고려하여 볼 때, 여러 측면에서 언급할 수 있다. 1997년 한해 동안 사회봉사자들이 행한 작업이 최소한 300만 달러의 가치이고 이들이 교정시설에 머무는 대신 지역사회에서 사회봉사를 했기 때문에 약 190만 달러가 추가로 절약되었다는 것이다. 무엇보다도 사회봉사대상자들에게는 사회에 대하여 자신들의 죄가를 긍정적으로 치를 수 있는 기회를 통하여 자긍심을 높이고 새로운 자신을 보게 되었다는 것이다. 이 연구를 위한 면접에서 어느

사회봉사대상자는 “저는 작업그룹에서 쓰레기를 줍곤 했습니다. 당신도 알다시피, 어떤 사람이 길거리에서 쓰레기를 버리면 누군가가 그 쓰레기를 주워야 하지 않겠습니까? 저도 예전에는 이런 사실을 미처 깨닫지 못했습니다”라고 말했다. 또 다른 대상자는 “저는 과거의 행동을 증오합니다. 결코 다시는 범죄를 저지르지 않을 것입니다. 당신이 어떤 사람이 소유하고 있는 것을 빼앗으면, 실제로 당신은 자신으로부터도 무엇인가를 빼앗기는 것입니다”라고 대답하였다.

사회봉사자들은 구치소나 소년원 등 구금시설에 앉아 있는 것보다 열심히 땀흘려 일함으로써 자부심을 느끼고 작업 프로젝트를 자신들의 힘으로 해냈다는 성취감을 매우 의미있게 받아들이는 것으로 나타났다. 면접에 참가한 사회봉사는 자신의 그룹 책임자인 Dan으로부터 “여러분들은 작업을 멋지게 해냈습니다. 우리가 작업을 완성하였습니다. 앞으로도 훌륭한 일을 지속해주세요”라는 칭찬을 들을 때에 매우 만족감을 느낀다고 한다. 칭찬하는 책임자 역시 자신이 하는 일에 만족을 느낀다고 했다.

STS 프로그램을 통하여 사회봉사자들이 배운 가장 중요한 교훈은 <표 4>에 나타난 바와 같이 형벌이 무엇인지 알게 되었으며, 자신의 삶을 되돌아 볼 기회가 되었다는 것이다. 그리고 다른 사람과 협동하여 일하는 체험할 수 있었다는 것이다.

<표 4>에서 STS 프로그램이 사회봉사참가자들에게는 상당부분 처벌을 의미하는 것으로 나타났고, <표 5>에서도 그러한 측면은 나타나 있다. 주말마다 일을 해야 하고 가족과 함께 할 시간에 함께 하지 못하고 무보수인 점이 견디기 힘들지만, 응답자의 절반 가량이 사회봉사를 하되 보다 정당한 이유로 지역사회봉사를 하고 싶기 때문에 범행의 반복을 원치 않는다고 답하였다.

<표 4> 사회봉사프로그램을 통해서 배운 가장 중요한 교훈

항 목	빈 도	(%)
처벌을 알게 되었으며 삶을 되돌아 볼 기회	28	28.3
협동하여 일하는 것	27	27.3
행동의 책임성 배움	17	17.2
새로운 기술 배움	14	14.1
지역사회의 필요를 제공	9	9.1
타인에 대한 존중	4	4.0
합 계	99	100.0

〈표 5〉 사회봉사에 참여하면서 어떤 요소가 과거의 잘못을 반복하지 않겠다는 마음을 갖게 하는가?

항 목	빈 도	(%)
정당한 이유로 지역사회에 기여하기 원함	48	48.5
무보수로 일해야 하는 점	24	24.2
주말마다 작업해야 하는 점	10	10.1
모든 것을 다시 시작할 수 있는 기회	7	7.1
가족과 같이하는 많은 시간을 빼앗아 감	4	4.1
작업 팀에 일하게 되어 당황함	3	3.0
기 타	3	3.0
합 계	99	100.0

사실 STS 프로그램을 성공적 사회봉사 프로그램으로 만드는 데 가장 중요한 역할을 한 사람은 사회봉사자들을 직접 접하고 작업하는 사회봉사그룹책임자들임을 STS의 행정책임자는 인정하고 있다. 그들이 가지고 있는 가치관, 범죄에 대한 이해 역시 중요하다. 이들 책임자들을 대상으로 한 설문조사 결과 응답자의 51%가 좀더 많은 지역사회 프로그램을 활용하여 사회봉사대상자들을 교육해야 한다고 답하였다. 또한 책임자들의 60%가 이 프로그램에서 하고 있는 일에 만족감을 나타냈고, 그 주된 이유는 무엇보다도 봉사대상자들의 삶의 변화를 추구할 수 있다는 내용이 47%로 가장 높았고, 매일 접하는 다양한 작업 19%, 작업의 독립성 9% 순으로 나타났다. 이와 같이 사회봉사그룹책임자들의 일에 대한 만족도나 현재 일의 보람을 느끼게 하는 작업 환경은 매우 중요한 의미를 지니며, 이러한 환경이 제공될 때, 그들이 사회봉사대상자들에 대한 역할모델로서의 역량을 최대로 발휘할 수 있을 것이고, 궁극적으로는 STS 프로그램도 성공적인 효과를 나타낼 수 있다고 본다.

#### 4. 결론 및 시사점

오늘날 범죄문제는 이에 관심있는 사람들의 영역을 벗어나 모든 사회구성원들의 사회불안의 요인이 되었고, 지역사회에서는 사회적 관계(*social relationships*)를 파괴하여 사회의 질적 성장에 극도의 해를 미치고 있다. 뿐만 아니라 누구든지 범죄의 피해자가 될 가능성이 높아졌고, 그 미치는 영향 또한 지대하기 때문에 기존의 형벌제도에 대한

회의를 갖게 된 것은 당연하다. 범죄를 저지르는 사람은 점점 더 범죄의 횡수를 높여 가는 경향이 있다. 그렇기 때문에 새로운 형벌제도는 범죄자들을 단순히 처벌하는 데 그치지보다는 좀더 효과적인 교정 교화의 효과가 있어야 한다는 사회적 합의가 있다고 본다. 최근 범죄의 잔인성과 급증 현상, 그리고 악화되고 있는 범인성 환경은 우리 사회의 장래에 대한 우려를 낳고 있다. 이러한 상황에서는 시대에 뒤떨어지고 교정의 영향을 못 미치는 제도나 관행을 기꺼이 포기할 수 있어야 하며(Hatchett, 1998: 84), 새로운 아이디어를 갖고 과감히 그리고 철저하게 실천해 내는 그 사회내의 비전이 필요하다.

보호관찰제도는 그나마 한정된 형벌제도 가운데 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히 보호관찰내에서 주요한 프로그램으로 자리를 잡아가고 있는 사회봉사명령 프로그램은 보호관찰제도의 근본목적을 실현하는 데 최적일 뿐 아니라, 이미 앞부분에서 언급한 것과 마찬가지로 교정효과 면에서 매우 고무적이다. 그러나 불행하게도 현재 성인에까지 보호관찰을 확대 실시하고 있는 시점에서 보호관찰이 이루어지고 있는 실제상황을 보면, 사회봉사명령에 의한 봉사활동을 단순한 봉사활동으로 생각하여 봉사명령을 지키지 않는 경우가 적지 않으며 적당히 시간만 채우려는 경향이 있다. 그렇기 때문에 우리나라의 사회봉사명령 프로그램이 성인에까지 확대 도입되고 정착되기 위해서는 이러한 프로그램이 효과적인 '교정' 프로그램이 되어야 한다. 단순한 근로봉사가 되지 않기 위해서는 사회봉사프로그램의 운영방법이 보다 철저히 연구되고 이를 토대로 실천되어야 한다.

우선적으로 사회봉사명령은 봉사대상자들이 비록 법적으로 부과된 처벌이기는 하지만 사회봉사에 참여 이전과 과정을 통하여 그들이 자발적으로 참여할 수 있도록 참여 동기를 극대화해야 한다(Bae, 1993: 50; Rooney, 1992: 94~114). 그리하여 그들의 행동에 변화를 가져올 수 있는 내적 요인(*inner factors*)을 자극하고 그들을 적극 격려해야 한다. 둘째로, 사회봉사명령에 의한 봉사활동이 지역사회에서 이루어지고 사회봉사대상자들이 지역사회에 거주하기 때문에 지역사회로부터 봉사활동이 성공적인 효과를 가져오도록 그들의 협조를 얻는 것이 필요하다. 지역주민의 협조를 얻어 범죄자에게 사회에 기여할 수 있는 계기를 만들어 주고 봉사활동의 결과를 통하여 범죄자들이 긍정적인 피드백을 받을 수 있어야 한다. 셋째로, 이 연구에서 연구 분석한 STS 프로그램에서도 보았듯이 성인과 청소년이 참여하는 사회봉사활동은 그 내용이나 운영방법

에서 차이가 있어야 한다. 이들에게 부과되는 봉사활동이 단순한 자원봉사활동과 다른 점은 봉사활동참가자가 범죄자라는 것이며, 그렇기 때문에 사회봉사활동이 시작되는 시점부터 최후 종결될 때까지 운영과정에서 형벌의 목적이 달성될 수 있도록 철저하면서도 사회봉사의 참여가 그들에게 감동적인 체험과 교훈을 제공할 수 있어야 하겠다.

이와 같은 이 연구결과를 토대로 다음과 같은 시사점을 제안하고자 한다.

첫째, 사회봉사명령대상자와 봉사그룹책임자, 그리고 행정관리담당관의 기능에 맞는 지침사항을 현실에 적용 가능하도록 상세히 규정하고, 이들이 잘 실천되도록 여건을 조성해야 한다. 보호관찰관 한 명이 수백 명을 관리 감독한다는 것은 사실상 불가능한 일이다.

둘째, 특히 사회봉사그룹에서 지도력을 발휘하게 될 봉사그룹책임자의 자질은 사회봉사명령프로그램이 '교정' 프로그램인가 아니면 단순한 봉사프로그램에 그칠 것인가를 좌우할 수 있다고 해도 과언이 아니다. 물론 이들이 자신의 업무에 만족을 느낄 수 있도록 환경조성을 해주는 것은 필수요건이다. 또한 이들에게 성인 또는 청소년 봉사대상자와 더불어 프로그램 진행에 필요한 교육과 훈련이 제공되어야 한다.

셋째, 사회봉사명령에 의하여 실시되는 작업내용을 보거나 이에 참가하는 봉사대상자들의 상황을 고려하여 사회사업의 교육과 훈련받은 사회복지사가 봉사그룹의 책임자로 활용된다면 사회봉사프로그램의 효과가 극대될 수 있을 것이다. 또한 전문가가 사회봉사명령의 참가자를 법정에서 스크린 하는 과정(*screening process*)에 관여하고, 이들을 다시 적절한 봉사작업에 배치하는 과정에서 그들의 전문적인 지식을 반영함으로써 프로그램의 효과를 제고해 줄 수 있을 것이다. 이러한 사회복지사의 전문적 기능을 위하여 사회봉사의 작업내용과 형사사법체계 또는 교정에 관한 여러가지 교육과 훈련이 학교에서나 특별훈련과정을 통하여 보충된다면, 이 연구에서 이미 언급한 대로 사회봉사프로그램의 목적을 실현에 그리고 사회봉사대상자들에게 교정 교화의 재활의욕에 큰 영향을 미칠 수 있을 것으로 본다. 사회사업가는 지역사회에서 사회봉사활동을 전개하는 데 있어 봉사활동대상자들과는 물론이고 지역과 관련 정부기관 등 다양한 자원들과 협력적인 관계를 발전시키고 유지시키는 최적의 훈련이 되어 있다(Austin, 1997: 402). 특히 사회봉사대상자들의 역할모델로서, 그들의 재활을 위한 동반자(*therapeutic alliance*)로서의 기능을 수행할 수 있는 상담의 핵심조건을 갖추고 있다고 할 수 있다(Regehr & Antle, 1997: 301). 이러한 교정프로그램과 관련하여 우리 사회도

국제사회와의 교류가 빈번해지고 문화적으로도 다양해지고 있기 때문에 여러가지의 사회문제 특히 범죄문제와 청소년비행에 관련하여 사회사업가의 역할이 한층 증대될 것이라고 믿는다.

넷째, 보호관찰제도와 사회봉사명령프로그램의 실행에 있어서 기존의 프로그램 내용을 세분화시켜 전문화할 필요가 있다. 이를 위해서는 사회봉사프로그램을 위탁받는 기관이 '교정프로그램'을 운영할 수 있도록 현재보다 질적으로 향상되어야 한다. 이를 위해서는 교정프로그램을 전문으로 하는 사회사업기관을 만들 수 있고, 기존의 사회복지관을 전문화시킬 수도 있다. 사회봉사를 통하여 개인의 인식방법과 행동의 변화를 추구하는 것은 교정전문기관에서 교정전문사회사업가가 시도할 수 있는 부분이다. 보호관찰케이스의 법적인 측면과 행정적인 절차는 보호관찰관이 담당하더라도 사회봉사대상자와 더불어 봉사를 실시하고 그들을 위한 교정프로그램을 전문적으로 운영하는 것은 교정사회사업가가 보다 효과적일 것이다. 프로그램의 내용에서도 어느 사회봉사활동이 일정한 사회봉사대상자에게 보다 효과적일 수 있음을 고려하여 프로그램을 개발하고 운영할 수 있을 것이다.

사회봉사프로그램과 같은 교정프로그램을 전문기관에 의뢰하는 것은 국제적인 민영화(*privatization*) 추세에 어울린다. 이러한 경향은 서비스프로그램의 질적 향상과 서비스의 생산과 공급비용을 절약하고자 하는 것이다. 사회봉사프로그램을 전문사회사업기관에 맡겨 효과적인 교정프로그램으로 성공적인 결과를 가져온다면, 이는 국가적으로 막대한 교정비용을 절약할 수 있고, 이 절약된 비용으로는 사회적인 교육과 주민의 복지향상을 위해 사용될 수 있다. 범죄자가 교정 교화되지 않는 한 그 사회가 치러야 하는 대가는 지속되고 있음을 잊지 말아야 한다.

다섯째, STS 프로그램에서 살펴보았듯이 정부가 사회봉사를 위탁한 기관에 일정한 재정을 지원하는 것은 합리적이고 당연하다. 이 경우 정부는 사회봉사를 실시하는 여러 기관들의 프로그램 내용이나 질을 관리함으로써 사회봉사대상자들이 제기할 수 있는 형벌의 불형평성문제(*sentencing disparity*)를 미리 방지할 수 있을 것이다.

여섯째, 사회봉사명령프로그램이 사회봉사대상자들을 사법체계에 오래 머물러 있게 하는 제도가 되어서는 안 된다. 다시 말해서 이러한 교정프로그램이 범망을 확대하는 효과(*widening the net*)를 초래하지 말아야 하기 때문에, 사회봉사명령은 교정시설에서의 구금형 대신 부과되어야 한다.



마지막으로 STS와 같이 철저히 운영되는 프로그램도 그 교정효과를 측정하기가 쉽지 않다. 작업에 부여하는 가치들과 사회적응에 필요한 행동기준들을 사회봉사자가 내재화하는 데는 시간이 소요되기 때문에, 사회봉사프로그램이 끝나고 일정기간 동안에 걸쳐 조사연구가 시행된다면 보다 정확한 프로그램 효과를 파악할 수 있을 것이고, 이는 사회봉사프로그램을 실천하는 데 중요한 자료가 될 것이다. 단지 사회봉사명령을 실시하는 기간동안 재범률이 낮다는 사실만으로 이 프로그램이 효과가 있다고 하는 것은 재고해 보아야 할 주장이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 사회봉사명령은 현행 형벌체계에서 매우 중요한 의의를 지니고 있으며, 이에 대한 사회적 기대는 매우 크다. 이를 성공적인 교정프로그램으로 운영하고 성인대상자에게까지 정착시키기 위해서는 책임을 공유하는 집단적인 노력(*collective work*)이 필요하다. 그렇지 않으면 조만간 우리 모두가 집단적인 대가를(*collective price*) 치르게 될 것이다.

#### ■ 참고 문헌

- 박양빈. 1996. “시설내 처우의 기능.” 《교정》 40(7).
- 배임호. 1995a. “21세기를 향한 새로운 도전: 회복적 정의”(Restorative Justice). 《교정연구》 한국교정학회 편. 5호. pp. 227~251.
- \_\_\_\_\_. 1995b. “보호관찰제도에 있어서 투입(Input)에 관한 소고.” 《서울보호관찰소식》 제 20 호.
- \_\_\_\_\_. 1996. “소년보호관찰 프로그램의 효과적 운영방안에 관한 연구.” 《교정연구》 한국교정학회 편. 6호. pp. 245~278.
- 법무부. 1997a. 《보호관찰 주요실적 심사분석: 1997년도 상반기》.
- \_\_\_\_\_. 1997b. 《성인범에 대한 보호관찰, 사회봉사: 수감명령제고와 운영실태》.
- \_\_\_\_\_. 1997c. 《보호관찰과 갱생보호 현황》 11월.
- \_\_\_\_\_. 1998. 《범죄백서》.
- 유석원. 1997. “보호관찰제도의 운영방안.” 《보호》 법무부발행. 통권 4 호. pp. 37~67.
- 형사정책연구원. 1997. 보호관찰제도의 성인확대실시를 위한 예비연구.

- Andrews, D. A. 1989. "Recidivism is Predictable and can be Influenced : Using Risk Assessment to Reduce Recidivism." *Forum on Corrections Research*. pp.11~17.
- Austin, David M. 1997. "The Profession of Social Work." In M. Reisch & E. Gambrill (eds.), *Social Work in the 21st Century*. Thousands Oaks, CA : Pine Forge Press. pp.396~407.
- Behroozi, C. S. 1992. "A Model for Social Work with Involuntary Applications in Groups." *Social Work with Groups*. 15. pp.223~238.
- Boone, H. N. 1994. "An examination of recidivism and other outcome measures." *American Probation and Parole Association Perspectives*. pp.12~18.
- California Board of Corrections. 1993. *A Survey of Municipal and Superior Court Sanctions in California*. Sacramento.
- Ewalt, P. 1982. "Understanding Resistance: Seven Social Workers Debate." *Practice Digest*. 5. pp.5~16.
- Fabiano, E. A. 1991a. "Canada's cognitive skills program corrects offenders' faulty thinking." *Corrections Today*. August. pp.104~108.
- \_\_\_\_\_. 1991b. "How education can be correctional and how corrections can be educational." *Journal of Correctional Education*. 42. pp.100~106.
- Fealey, Malcolm M., R. Berk and A. Campbell. 1992. "Between Two Extremes : An Examination of the Efficiency and Effectiveness of Community Service Orders and their Implications for the U.S. Sentencing Guidelines." *Southern California Law Review*. 66(1). pp.155~207.
- Fox, V. 1987. "Community-Based Corrections." Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.
- Gendreau, P. 1993. "The Principles of Effective Intervention with Offenders." *Paper presented at the conference of the International Association of Residential and Community Alternatives*. November. Philadelphia.
- Goodman, H., George S. Getzel and W. Ford. 1996. "Group work with High-Risk Urban Youths on Probation." *Social Work*. 41(4). pp.375~381.
- Greenwood, Petee W. 1998. "Investing in Prisons or Prevention : The State Policy Maker's Dilemma." *Crime & Delinquency*. 44(1).
- Hatchett, G. 1998. "Why We can't Wait : The Juvenile Court in the New Millennium." *Crime & Delinquency*. 44(1). pp.83~88.
- Hurnard, N. 1969. *The Kings Pardon for Homicide Before A.D*. England : Oxford University Press.

- Jordan, F. 1990. *Innovating America: Innovations in State & Local Government*. An Awards Program of the Ford Foundation and The John F. Kennedy School of Government. Harvard University. New York, N.Y. : Ford Foundation.
- Landan, Patrick A. 1994. "Between Prison and Probation : Intermediate Sanction." *Science*, Vol. 264, May.
- Martinson, R. 1974. "What Works?." *Public Interest*, Spring. pp. 22~54.
- Mason, Mary A. "Opportunities for Social Workers in the Law? : The Jury is Out." In M. Reisch & E. Gambrill (eds.). *Social Work in the 21st Century*. Thousands Oaks, CA : Pine Forge Press. pp. 219~225.
- Matthews, T., H. N. Boone and V. Fogg. 1994. "Alternative Outcome Measures : The Concept." *American Probation and Parole Association Perspectives*. Winter. pp. 11~12.
- McDonald, Douglas C. 1986. *Punishment wont Walls*.
- Moran, K. 1985. "Probation and the Hi-Technology Revolution : Is a Reconceptualization of the Traditional Probation Office Role Model Inevitable?." *Criminal Justice Review*, 10(1).
- Mulroy, Elizabeth A. 1997. "Building Neighborhood Network : Interorganizational Collaboration to Prevent Child Abuse and Neglect." *Social Work*, 42(3). pp. 255~264.
- Nieto, M. 1996. *Changing Role of Probation in California's Criminal Justice System*. Sacramento, California: California Research Bureau (CRB-96-006).
- O'Hare, T. 1996. "Court-ordered Versus Voluntary Clients : Problem Differences and Readiness for Change." *Social Work*, 41(4). pp. 417~422.
- Ohlin, Lloyd E. 1998. "The Future of Juvenile Justice Policy and Research." *Crime & Delinquency*, 44(1). pp. 143~153.
- Petersilia, J. 1985. *Summarizing Rand's Study of Adult Felony Probation*. Santa Monica, California : The Rand Corporation.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Expanding Options for Criminal Sentencing*. November. CA : Rand Corporation.
- \_\_\_\_\_. 1990. "When Probation Becomes more Dreaded than Prison." *Federal Probation*, March. pp. 23~27.
- Regehr, C. & Antle, B. 1997. "Coercive influences: Informed Consent in Court-mandated Social Work Practice." *Social Work*, 42(3). pp. 300~306.
- Rooney, Ron H. 1992. *Strategies for Working with Involuntary Clients*. New York : Columbia University Press.

- Salzman, A. and K. Proch. 1990. *Law in Social Work Practice*. Chicago : Nelson Hall.
- Sarri, R. 1997. "International Social Work at the Millennium." In M. Reisch & E. Gambrill (eds.). *Social Work in the 21st Century*. Thousands Oaks, CA : Pine Forge Press. pp.387~395.
- Wood, G., R. Marks and J. Dilley. 1990. *AIDS Law for Mental Health Professionals*. Berkeley, CA : Celestial Arts Press.

## A Study on Community Service Order

It's Effective Introduction, Operation, and Establishment in Korea

Bae, Im Ho (Soong Sil University)

Community Service Order is a program that holds a significant place in the system of probation. With its important role in the probation, there is an equally high expectation of the intervention from the program among the people which it serves. The problem lies in that people's understanding of the program is minimized to merely a volunteer-based social activity, which cause a division on how the program is to be run. The purpose of this research is to come up with a method that can efficiently organize the administrative plan to maximize its potentiality of the program. To adopt such a plan, "Sentencing to Service," an effective community service order program in Minnesota, U. S. A. was examined. An interview with the administrative staff, as well as a survey, using systematic sampling, with the participants was conducted to study the effective process and intervention of the program that has existed for fifteen years. The result concluded that "Sentencing to Service" is a successful program with the components of success being that of a positive support from the local community and high motivation level of the participants. In order for the program to be a positive experience for the

participants, it is highly contingent upon the crew leaders. On the basis of the research findings, the following suggestions are made. First, a structured guideline for those who are involved in the program is necessary. Second, thorough training provided for the crew leaders are required and a social worker is recommended for the position of crew leader. Lastly, Community Service Order should not widen the net, but ought to serve as an alternative to incarceration.