

6
사랑방 자료

cpa1.34

국제학술세미나

한국교정사회복지의 현황과 전망

Correctional Social Work in Korea

—Current Situation and Prospect—

제1주제 한국교도행정의 현황과 발전방향

발표 : 이순길 (법무부 교정심의관)

토론 : 정갑섭 (경기대 교수)

제2주제 미국교정사회복지의 현황

발표 : Prof. Marilyn L. Flynn

(Michigan State University, 사회사업대학원장)

토론 : 이윤호 (경기대 교수)

제3주제 일본교정사회복지의 현황

발표 : Prof. Yasuo Hagiwara (日本社會事業大學 교수)

토론 : 오경식 (강릉대 교수)

제4주제 교정과 지역사회

발표 : Prof. Merry Morash

(Michigan State University, 범죄학대학원장)

토론 : 이백철 (경기대 교수)

cpa1.34

■ 일 시 : 1994년 4월 26일(화), 09:00~19:00

■ 장 소 : 연세대학교 장기원기념관

■ 주 최 : 한국교정학회

연세대학교 신과대학 사회복지연구소

361-2858 (연세대)

국제학술세미나

한국교정사회복지의 현황과 전망

Correctional Social Work in Korea

—Current Situation and Prospect—

참여연대 인권 자료실		
등록일	분류기호	자료번호

제1주제 한국교도행정의 현황과 발전방향

발표 : 이순길 (법무부교정심의관)

토론 : 정갑섭 (경기대 교수)

제2주제 미국교정사회복지의 현황

발표 : Prof. Marilyn L. Flynn

(Michigan State University, 사회사업대학원장)

토론 : 이운호 (경기대 교수)

제3주제 일본교정사회복지의 현황

발표 : Prof. Yasuo Hagiwara (日本社會事業大學 교수)

토론 : 오경식 (강릉대 교수)

제4주제 교정과 지역사회

발표 : Prof. Merry Morash

(Michigan State University, 범죄학대학원장)

토론 : 이백철 (경기대 교수)

- 일 시 : 1994년 4월 26일(화), 09:00~19:00
- 장 소 : 연세대학교 장기원기념관
- 주 최 : 한국교정학회
연세대학교 신과대학 사회복지연구소

目 次 (Contents)

- 제 1 주제 한국교도행정의 현황
한국교정의 현황과 발전방향1
이순길 (법무부 교정심의관)
- 제 2 주제 미국교정사회복지의 현황
Trends in Residential and Community Services for
Juvenile Delinquents in the United States15
Professor Marilyn L. Flynn (Michigan State University)
토론요지 (이윤호, 경기대 교수)33
- 제 3 주제 일본교정사회복지의 현황
Present Situation of Social Work in Corrections45
Professor Yasuo Hagiwara(일본사회사업대학)
토론요지 (오경식, 강릉대 교수)54
- 제 4 주제 교정과 지역사회
Problems and Promising Approaches in the Use of
Community Corrections: The U. S. Experience56
Professor Merry Morash (Michigan State University)

韓國矯正의 現況과 發展方向

李 淳吉 矯正審議官

法務部 矯正局

I. 序 論

犯罪防止 및 鎮壓을 위한 國家司法作用은 治安을 維持하고 國民의 生命과 財産을 保護라는 國家의 가장 중요한 任務 중의 하나이다.

이러한 國家司法作用은 크게 犯罪搜查 및 裁判과 矯正의 3단계로 나눌 수 있는바 矯正은 犯罪者를 隔離하여 社會를 保護함과 동시에 受刑者를 矯正敎化하여 건전한 社會인으로 復歸시킴으로서 再犯을 防止하는 중대한 역할을 수행하고 있다.

먼저 우리나라 矯正行政의 沿革을 살펴보면, 그 近代化의 嚆矢는 舊韓末 甲午更張(1894年) 단행시 制定된 監獄規則에서 찾을 수 있을 것이다. 그 移轉까지의 行刑이 전통적인 應報型主義下에서 監獄을 간지 生命刑, 苔刑들의 刑罰執行을 위한 대기장소로만 把握한데 반하여, 監獄規則은 未決監과 既決監의 區分, 衛生과 醫療等 初步段階의 行刑改良의 思想을 담고 있었던 것이다.

그러나, 우리 손에 의한 行刑의 近代化作業은 일제의 植民統治期間동안 일단 중단되었다가, 1945年 解放후에 다시 우리나라에 고유한 行刑制度의 정착을 위하여 각고의 努力이 재개되었다. 그후 지금까지 약 40여年동안 行刑法의 制定을 비롯하여 矯正組織과 施設의 整備, 그리고 矯正處遇의 近代化 등 韓國의 矯正은 矯正公務員을 비롯한 수많은 矯正關係者들의 헌신적으로 努力으로 飛躍의인 發展을 이룩하였다.

우선 矯正組織에 있어서는 1989年 11月 3部制勤務가 實現되었고, 1991. 11月에는 全國 4個地域 地方矯正廳이 신설됨으로써 矯正發展의 새로운 轉機를 맞이하고 있으며, 矯正施設은 1990年 12月에 仁川少年矯正所가 天安으로 新築 移轉된 것을 마지막으로 일제로부터 인수한 矯正施設의 増改築 作業을 완료하여 施設의 近代化를 이룩

하였으며, 1988. 11月에는 天安開放矯正所를 新設하고, 지난 3月에는 蔚山拘置所를 開廳하여 현재 6個의 拘置所를 비롯하여 全國의 矯正施設은 40個所로 늘어났다.

한편, 在所者處遇면에 있어서도 衣類, 給食, 住居等 基本受容與件을 꾸준히 改善하고 現代行刑의 國際的 潮流인 開放處遇制度를 大幅受容하여, 歸休, 分類處遇 및 外部通動作業들을 적극적으로 實施함으로써 많은 성과를 거두고 있다.

本稿에서는 위와 같은 韓國矯正의 現況을 살펴보고, 아울러 그에 관한 發展方向을 摸索해보고자 한다.

II. 韓國矯正의 現況

矯正是 國家가 矯正組織과 施設을 갖추어 受容者의 拘禁을 確保하고 矯正敎化를 통하여 그의 社會復歸를 實現하기 위한 一聯의 國家行政作用이다. 따라서 韓國矯正의 現況을 矯正組織 및 施設, 拘禁作用 矯正敎化 作用의 諸觀點에서 살펴보기로 한다.

1. 矯正組織

가. 矯正行政機構

우리나라의 矯正行政機構는 矯正政策의 樹立, 調整 및 指揮監督을 담당하는 中央機構와 이를 執行하는 一線 矯正機關으로 構成되어 있으며, 1991年 11月부터는 中央機構와 一線機構 사이의 中間監督機構로서 4個 地方矯正廳을 運營하고 있다.

矯正行政을 總括하는 中央機構로는 法務部長官, 次官 밑에 矯正局長이 있고, 矯正局長補佐機關으로 矯正審議官이 있으며, 矯正課, 安保第1課, 安保第2課, 作業指導課, 敎化課 및 管理課 등 6個課가 있다.

一線矯正機關은 모두 40個 施設로, 이에는 矯導所 30個所, 拘置所 61個所, 保護監護所 2個所 및 矯導所支所와 拘置支所가 각각 1個씩 있으며, 矯導所중에는 開放矯導所 및 女子矯導所 각 1個所와 少年矯導所 2個所가 포함되어 있다.

또한 中央監督機構로서 서울, 大邱, 大田, 光州等 4個所에 地方矯正廳을 設置하여 中央機構의 權限을 一部 委任하고, 該當地域別 傘下一線機關을 직접 指揮監督하도록 하고 있다.

나. 矯正公務員

1994年 2月末 현재 矯正公務員의 定員은 總 12,028名이며, 이 가운데 正服敎導官은 10,618名이고, 其他 一般職 582名, 機能職 616名, 治療職 122名 및 別定職 90名 등으로 構成되어 있다.

矯正公務員의 任用은 다른 國家公務員과 마찬가지로 國家公務員法에 따라 新規採用, 昇進 및 轉補等의 方法에 의하는 바, 우수한 矯正人力의 確保를 위하여 몇가지 특별한 制度를 두고 있다.

즉, 心理學, 社會學 등 矯正關聯 學問을 전공하는 大學生中에서 嚴選하여 在學中 獎學金을 支給하고 卒業後에는 橋尉(7級)로 任用하는 國費獎學生制度(1986年 이후 每年 3-5名씩 選拔)와, 行政高等考試중 矯正職의 新設(1987年 이후 隔年制로 5名씩 選拔)을 들 수 있으며, 그의 武術敎導官의 特採制度(92年 7月, 124名 特採) 및 特別 昇進制度도 矯正機關의 特性 및 職員 士氣振作 次元에서 볼때 매우 바람직한 制度라고 하겠다.

矯正公務員에 대한 敎育은 크게 新規課程과 專門補修課程으로 나누어 주로 法務研修院이나 他機關 委託敎育을 통해서 實施하고 있으며, 矯正의 國際的 交流 및 比較研究을 위한 矯正公務員 海外視察과 長短期 海外研修敎育(미국, 일본, 호주, 동남아 등)도 활발히 이루어지고 있다.

한편, 矯正公務員은 在所者 受容管理를 위한 制服公務員으로서의 엄격한 規律과 일사분란한 指揮體系가 요구되므로 그 敎育內容도 각각 武術訓練은 물론 포승술, 사격술 등 特殊專門訓練을 필요로 하고 있으나, 현재와 같이 法務研修院에 統合되어 法務部 내 여러직종의 一般公務員과 같이 敎育을 받는 體系下에서는 敎育의 專門性을 살기기가 어렵다고 할 것이다.

또한 在所者의 收容管理를 직접담당하는 正服敎導官과 收用人員의 比率도 3部制 勤務實施(89.11.1)에 따른 職員 充員으로 事情이 많이 나아지기는 하였으나 昨年末 현재 1:5.3인므로 先進外國에 비하여는 여전히 높은 편이다.

2. 受容 및 基本處遇

가. 矯正施設

矯正施設은 受容者의 拘禁을 確保하고 각종 矯正處遇를 實施하기 위한 制限의 生活空間으로서, 效果的인 矯正處遇의 必須前提條件이라고 할 수 있다. 현재 全國矯

正施設은 最近 蔚山拘置所의 開廳으로 總 40個所에 달하고 있다.

우리나라에서는 1967년에 司法施設等造成法과 司法施設特別會計法을 制定하고, 이에 따라 矯正施設現代化 計劃을 樹立하여 착실히 推進한 結果, 1990年 12月에 仁川 少年矯導所가 天安으로 新築移轉된 것을 마지막으로, 都心地 舊 矯正施設의 郊外新築 移轉 事業이 완전히 마무리 되었다.

앞으로도 남은 施設의 補修改築, 合議支廳所在地에 拘置所 新築等 矯正施設의 現代化는 꾸준히 진척되어야 할 주요과제이다.

나. 受容現況

1993年 12月末 現在 全國矯正施設에 受容된 在所者數는 總56,494名으로서, 既決 33,315名(59.1%), 未決 23,094名(40.9%)으로 構成되어 있으며 이 중에는 少年在所者 5,640名과 女子在所者 2,470名이 포함되어 있다.

작년도 年間 1日平均 受容人員은 59,145名으로서, 1989년에는 50,864名을 受容한 이래 전차 완만하게 상승하여 1990년에 53,169名, 그리고 1992년에는 55,159名에 이르러 그동안 年間 약 7.2%의 증가세를 보이고 있다.

施設當 平均受容人員은 1,478名에 달하여 (開放矯導所, 拘置所 및 矯導所支所等을 除外하면 實際平均受容人員은 더 많다.), 閉鎖施設의 受容基準人員을 500名 이하로 하고 있는 先進國의 水準과는 아직도 먼 거리에 있는 實定이다. 따라서, 앞으로 施設의 小規模化, 拘置所의 增設등이 繼續 必要하나, 矯正施設의 新築은 막대한 豫算을 要求할 뿐아니라 작은 政府를 지향하는 組織機構의 擴大抑制等 쉽게 解決하기 어려운 問題點을 안고 있다.

한편, 작년말 현재 受容者의 罪質別構成比을 보면 強力犯이 약 48%로 가장 많고 그다음은 財産犯으로 약 30%를 차지하며, 麻藥犯도 2.5%에 달하고 있다.

또한 受刑者中 再犯以上の 構成比가 64.9%에 이르고 있으며, 懲役 5年 이상의 重犯者가 전체 受刑者의 32.8%를 차지하고 있는데, 특히 累犯들은 입소전력이 많은 관계로 處遇에 대하여 부정적인 認識을 갖고 있으며, 作業, 教育等에 消極的이고 특히 타인에게 惡性을 感染시킬 憂慮가 높다고 하겠다.

더군다나 최근들어 國民生活의 安定을 侵害하는 組織暴力輩들이 대거 入所하고 있는바, 이들은 施設內에서도 系譜意識을 갖고 다른 系派와 반목하며, 矯正秩序를 沮害하고 規律를 紊亂케함으로써 自己를 誇示하려고 하는 性向을 나타내고 있어 一線 矯正施設에서는 이들의 受容管理에 많은 어려움을 겪고 있다.

다. 基本的處遇

1) 受容與件

受容者의 基本的 생활영위를 위한 衣類, 給食, 居室등의 受容與件은 우리경제의 發展과 함께 꾸준히 改善되어왔다. 行刑法上 衣類 및 給食에 대하여 受刑者는 官給, 未決受容者는 自辨을 원칙으로 하고 있으나, 실질적으로는 既,未決 모두 官給을 주로 함으로써 公평처우를 지향하고 있다.

1994. 2. 26일 부터는 主食의 혼합비율을 一般在所者의 경우 쌀 70%, 보리 30%로 하고 保護監護者는 쌀80%, 보리 20%의 비율고 改善하였으며 칼슘 및 비타민의 표준급여량을 상향조정하였다.

또한 在所者의 健康維持를 위하여 規則的으로 運動과 沐浴를 실시하고 있으며, 定期健康診斷 및 疾病治療를 위한 의료진의 확충과 醫療設備의 現代化 作業도 꾸준히 추진하고 있다.

2) 處遇의 基本制度

矯正施設의 受刑者 處遇에 있어서 基本 바타이 되는 制度는 分類處遇 및 累進處遇制라고 할 수 있다. 즉, 分類審査에 의거 개개의 受刑者로 부터 處遇資料를 수집하고 이를 累進處遇에 연계하여 段階別로 處遇를 점차 緩和해 감으로써 受刑者의 社會 復歸를 促進하고자 하는 것이다.

分類審査는 1982년부터 지역별로 분류센터를 시험운영해 오던 중, 1991년부터는 이를 확대하여 전국 17個 矯正施設에 分類審査課를 설치하고 전문인력 및 첨단기자재를 갖추어 受刑者의 罪質, 刑期, 經歷 및 環境등을 科學的으로 分析, 그 결과에 따라 개인별 特性에 맞는 矯導所로 移送하고 이를 累進處遇로 연계시켜 自力에 의한 改善을 유도하고 있다.

특히, 受刑者 分類處遇制度 第12條의 2에 의거, 矯正施設을 超重拘禁, 重拘禁, 輕拘禁 및 開放施設고 分類하고 있는데, 超重拘禁 施設로는 靑松 제2矯導所, 輕拘禁施設은 議政府矯導所, 그리고 開放施設로는 天安開放矯導所및 지난 3月 開廳한 群山 假釋放豫定者 生活指導官等을 들 수 있다.

그러나 아직까지는 受容與件上 모든 施設을 處遇段階에 따라 明確하게 區分할 수 없기 때문에, 分類結果를 各 受刑者에게 徹底하게 適用시키지 못하는 애로점이 있다.

3) 在所者 矯正教育

施設內 處遇에 있어서 教育和 敎導作業은 受刑者의 矯正敎化 및 社會復歸 促進을 위한 두 기둥에 해당한다고 할 수 있다.

즉, 敎育으로 受刑者의 심성을 醇化시키고, 作業으로 技術習得으로 勤勞精神을 함양하여 건전한 社會人으로 復歸시키고자 하려는 것이다.

가. 敎育活動

在所者 敎育活動은 크게 精神敎育, 學科敎育, 特別活動 및 宗教敎誨로 나눌 수 있다.

1) 精神敎育

受刑者 精神敎育은 연 1회 이상 매주 2주간씩 실시하는 集合敎育으로서 참되게 하는 실용 강의식 敎育과 심신단련 訓練이 포함되며, 地域社會의 덕망있는 人士를 초빙하여 敎育의 질을 높여나가고 있다. 한편, 家庭破壞犯, 組織暴力輩等 特定強力犯은 靑松第2矯導所에 集結受容하여 精神醇化敎育을 반복 실시하고 있다.

2) 學科敎育

受刑者의 학력정도에 따라 초,중,고등학교 과정에 준하는 學科敎育과 검정고시반 및 放送通信학교 과정을 설치하여 운영하고 있다.

1993년에는 全國矯正施設에서 1,080名の 受刑者가 검정고시에 응시하여 715名이 합격하는 좋은 성적을 보였으며, 이 가운데 6名은 대학입학시험에 합격하였다.

放送通信敎育과정은 1982年 仁川少年矯導所에 처음 실시한 이래 주로 少年受刑者를 대상으로 1993년까지 總 457名이 졸업하였으며, 放送通信대학에는 198年 이후 지금까지 모두 47名이 입학하였다.

그러나, 敎師資質을 갖춘 職員이 全施設에 걸쳐 80여명에 불과하고, 또한 學科敎育용 교과서나 기자재등의 부족등이 問題點으로 나타나고 있다.

3) 特別活動

各 矯正施設에서는 受刑者의 素質과 特技를 발굴하여 각종 운동, 서예, 회화, 악기, 연주, 문예, 연극, 국안等 特別活動을 적극 실시하고 있는 바, 구체적인 성과로서는 矯正作品 展示會 開催(매년 1회), 少年矯導所의 少年團活動 및 복싱부 운영, 원간 문예지"새길"지의 발간등을 들 수 있다.

4) 宗教活動

信仰生活에 의한 心性醇化로 도덕성을 함양하고 건전한 삶을 지향하도록 1983年 부터 목사, 신부, 승려등 성직자들을 宗教委員으로 委囑하여 전 受刑者의 信者化(1人 1敎運動)를 적극 장려하고 있으며, 그 결과 전체 受刑者중 약 77%의 受刑者가 宗教에 귀의하여 건실한 信仰生活을 영위하고 있다.

나. 敎導作業

敎導作業은 作業을 통하여 受刑者의 나태한 심성을 바로잡고 기술습득 및 勤勞精神을 함양시켜 스스로 갱생할 수 있는 능력을 배양한다는 점에서 矯正敎育의 中心이 된다고 말할 수 있다.

敎導作業의 효과적 수행을 위하여, 1962년에 敎導作業 特別會計法을 制定, 독립 예산제를 채택하고 또한 敎導作業官用法에 의거, 國家機關에서 敎導作業生產品을 優先적으로 구매하도록 배려함으로써, 敎導作業은 그동안 괄목할 만한 성과를 거두어 왔다.

현재 敎導作業은 全國 38個所 矯導所에서 總 30個 職種, 268個분야에 이르는 바, 1일 平均就業人員은 약 2만여명에 달하며, 1993년도에는 약 179억원의 판매고를 달성하였다.

그러나, 作業의 種類가 各 所別로 한정되어 있어 個人別 適性에 따른 就業의 實現이 어려운점, 또한 技術이 없는 受刑者를 위하여 單純作業을 계속 존치해야하는 점, 그리고 尖端技術이 주도하는 고도 産業社會에 비견할 수 없는 技術과 施設의 낙후성들이 敎導作業의 發展에 장애가 되고 있다.

한편, 矯正當局에서는 全國矯正施設에서 제작한 敎導作業 作品의 상설전시 및 판매 촉진과 敎導作業의 홍보를 위하여 1990.10.25일 부터 영등포矯導所 부근 대로변에 지상 2층, 지하 1층의 전시과(연건평 270평)을 新築하여 운영하고 있다.

다. 職業訓練

在所者들이 출소후 안정된 職業을 얻어 再犯에 빠지지 않도록 하기 위해서는 고도 産業社會에 적응할 수 있는 專門技術의 습득이 필요하므로, 矯正局에서는 1969年 부터 全國矯正施設에 公共職業訓練所를 설치하여 취업유망직종을 개발하고 訓練施設과 장비의 改善을 지속적으로 추진해오고 있다.

특히, 永登浦, 淸州, 順天矯導所의 3個施設에는 精銳職業訓練所를 설치하여 고압 가스, 선방, 광고도장等 15個 직종의 訓練을 실시하고 있으며(93年 1,042名 訓練), 일반기업체로부터 訓練설비를 지원받아 실시하는 支援職業訓練도 점차 擴大시키고 있다(93年, 27名 訓練)

한편, 職業訓練을 수료한 在所者에게는 각종 기능자격 시험에 응시할 수 있는 기회가 부여되며, 1993년도에는 總 4,287名の 受刑者가 2급機能사 자격들을 취득하였다.

또한, 각종 기능경진대회에 출전하여 좋은 성적을 거두고 있는바, 93년에는 전국 대회 金賞 3個, 地方大會 金賞 29個等 總 115名이 입상한 바 있다.

그러나, 一部矯正施設에서는 訓練豫算의 부족 및 機資材確保의 어려움등으로 인하여 斜陽職種으로 評價되고 있는 訓練職種을 現代産業社會가 요구하는 職種으로 轉換하지 못하고 있으며, 또한 專門職業訓練敎師의 確保問題도 어려운 과제가 되고 있다.

4. 開放處遇

전통적인 閉鎖的 施設處遇만으로는 受刑者의 社會復歸를 원할하게 수행하기 어려우므로, 現代行刑의 세계적 潮流는 점차 中間處遇 내지 開放處遇에 역점을 두는 方向으로 적극 실시하고 있다.

우리나라에서도 開放施設處遇, 歸休, 外部通勤作業, 社會見學, 合同接見制度 및 假釋放등 각종 開放處遇를 積極 실시하고 있다.

가. 開放施設處遇

開放施設이란 철격자, 자물쇠등 전통적인 保安設備 내지 監視體系가 아닌 受刑者의 자율적 생활을 토대로 하는 社會類似的 施設로서, 우리나라에서는 1988. 11. 30일에 天安開放矯導所를 開廳하여 開放施設處遇의 새로운 전기를 마련하였으며, 특히 지난 3. 22일 군산에서 開廳한 假釋放豫定者 生活指導官은 더욱 진보된 형태의 開放施設로서 자유로운 物件購入, 公중전화 및 우표의 사용등을 허용하고 있다.

나. 歸休

歸休制度는 일정기간 복역하고 行刑성적이 우수한 受刑者에 대하여 釋放後의 생활을 준비하고 가족과의 유대를 강화시켜 社會適應能力을 提高하려는 취지에 일종의 휴가를 허가해주는 制度이다.

우리나라에서는 1962년부터 실시하고 있는바, 연평균 許可人員은 약 360명에 달하며, 1993年末까지 모든 11,132名の 歸休許可者 중 違反事例는 단 5건에 불과하여 그 성과가 매우 큰 것으로 평가되고 있다.

다. 社會見學

受刑者로 하여금 社會와의 단절로 인한 폐해를 줄이고 급속히 변화하는 社會의 실상을 직접체험케 하기 위하여 産業施設, 文化遺跡地, 敎會, 寺刹등을 見學토록하고 있는바, 1993년에는 全國施設에서 1,849명에 대하여 이를 실시하였으며, 특히 長期受刑者들로부터 좋은 반응을 보이고 있다.

라. 外部通勤作業

이는 模範受刑者를 선정하여 外部企業體에 通勤하면서 作業하도록 하는 制度로서, 受刑者의 社會適應能力을 培養하고, 出所後의 생계기반을 조성하여 再犯을 防止하는 데에 그 目標을 두고 있으며, 1991. 10. 1일부터 擴大실시하여 1994. 2月末 현재 전국 25個施設에서 1,012명이 취업중에 있다.

外部通勤作業의 種類에는 住宅建設現場이나 中小企業體의 勞務作業 등이 있으며, 그들이 받는 임금의 70%를 作業賞與金으로 지급하고 있다.

특히 大田과 原州矯導所에서는 矯導所 주변 遊休地에 工場施設을 유치하여 근거리 外部通勤作業을 실시, 좋은 성과를 거두고 있다.

그러나, 아직은 外部通勤作業의 職種이 多樣하지 못하며, 또한 外部作業時 分散作業으로 인하여 戒護하기가 어려움 집중이 해결해야할 과제로 남아 있다.

마. 合同接見制度

현재 受刑者의 接見은 接見室에 칸막이를 사이에 두고 진행되고 있으나, 合同接見은 模範受刑者에 대하여 명절이나 기념일 등에 矯導所내 잔디밭이나 벤치 등에서 家族들과 合同으로 接觸하게 하고 음식도 함께 나눌 수 있게하는 特別한 制度로서 출소전에 가족과의 紐帶關係를 원만하게 하기 위한 開放處遇의 一種이다.

그러나, 合同接見時 不正物品이 授受隱匿되지 않도록 注意를 기울여야 할 것이다.

바. 假釋放制度

假釋放은 受刑者를 刑期終了 移轉에 釋放시켜 社會復歸케하는 社會內處遇로서 넓은 의미의 開放處遇라고 할 수 있다.

1993년도 전체 假釋放人員은 總 6,151名으로서, 전체 釋放者중에서 차지하는 假釋放率은 29.1%에 해당하며 지난 5年동안 평균 30%내외에 이르고 있다.

假釋放의 적극적 실시는 더이상 拘禁이 불필요하다고 인정되는 改善된 受刑者를 早期에 社會에 복귀시킨다는 목적 이외에 이들에게 滿期前 出所의 희망을 가지게 함으로써 自力改善을 촉구하고 模範的 受刑生活을 유도하여 施設內秩序維持에도 이바지 하는 부수적인 효과를 거두고 있으나, 癡藥事犯, 組織暴力輩, 家庭破壞犯 등은 假釋放 對象에서 除外하고 있다.

5. 外部人士의 矯正參與

矯正教育이 效果的으로 이루어지기 위해서는 矯正公務員의 努力과 함께 外部人士의 積極的인 參與活動이 요구된다. 이는 矯正에 대한 國民의 관심도와 비례하는 것으로서, 外部人士의 自發的 參與는 矯正과 社會와의 連繫를 強化시켜 주고 在所者 矯正教化에 活力을 불어 넣어주는 중요한 요소로서 作用하고 있다.

矯正參與人士는 教化委員과 宗教委員으로 構成되는데, 教化委員은 1970년부터 教育者, 社會事業家等 民間奉仕者중에서 위촉하여 受刑者 相談, 生活指導, 就業斡旋, 뿐만 아니라 矯導所와 地域社會와의 融和에도 積極 기여하고 있는데, 1993年末 全國教化委員의 數는 1,745名에 달하고 있다.

宗教委員은 受刑者의 信仰生活地圖를 위하여 牧師, 神父, 僧侶等 宗教人 중에서 委囑하여 信仰生活 勸奨 및 心性醇化에 크게 이바지 하고 있는데, 1993年末 全國 宗教委員의 數는 1,392名(基督教 678名, 佛教 454名, 天主教 256名)에 이르고 있다.

III. 韓國矯正의 發展方向

1. 矯正組織의 機能 活性化

矯正行政의 目的이 犯法者의 隔離收容과 矯正教化라는 2大機能을 원활히 수행하는데 있으므로 拘禁作用과 教化作用이 합리적으로 조화를 이룬 가운데 近代行刑의 이념인 教育刑주의를 구현하는 것이 矯正施設의 임무이며 사명이라 할것인바, 오늘날 犯罪의 量的 膨脹과 質的 惡化에 따른 矯正教化業務의 增大와 矯正의 社會化 및 國際化 趨勢에 積極적으로 대처하기 위하여는 一線矯正機關의 矯正教化機能을 極大化 함은 물론, 이미 설치된 4個地方矯正廳의 中間監督機能 및 現場指導活動을 活性化시킴으로써 地域別 專門性과 特殊性을 살리도록 하여야 하겠으며, 中央矯正組織도, 法務部의 補助機關이 1個局 6個課의 組織으로는 全國 40個機關의 矯正施設과 17,000여 名의 矯正職員을 指揮監督하고 6만여名의 在所者를 收容管理하기에는 그 업무량이 너무 방대하가 할것이므로, 앞으로 中央矯正機構를 합리적으로 확대개편하여 矯正行政 전반에 대한 指揮監督機能을 活性化하는 問題도 시급히 檢討되어야 할 懸案課題라고 하겠다.

2. 矯正公務員의 專門化

受刑者의 分類와 個別處遇를 위한 分類審査, 矯正教育 및 職業訓練등의 重要性이

높아짐에 따라, 分類審査職, 教誨職 및 職業訓練教師等 전문직을 계속충원하여 專門性을 높이도록 할 것이며, 現場勤務와 人間教育을 주로 하는 矯正公務員의 特性에 적합한 教育訓練을 효과적으로 실시할 수 있는 研修機關을 獨立運營하여 矯正公務員의 專門化를 기하는 것이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

또한, 矯正의 發展與否가 矯正公務員의 資質向上에 달려있다고 하여도 과언이 아니므로, 앞으로 研修教育의 質的 向上을 도모함은 물론이고, 海外研修의 기회도 大幅 늘리는 것이 필요하다고 하겠다.

한편, 京畿大學校 矯正學科의 新設(1988)은 우리나라의 矯正發展을 위하여 매우 고무적인 일로 평가되고 있으며, 專門的인 矯正 公務員의 양성을 위해서는 더 많은 高等教育機關에서 矯正關聯學問의 研究가 활발히 이루어져야 할 것으로 본다.

3. 矯正施設의 專門化

受刑者의 矯正教化 및 社會復歸를 成功的으로 달성하기 위해서는 處遇段階別 施設의 專門化가 전제조건이며, 특히 矯導所와 拘置所의 分離問題는 매우 시급하다고 하겠다.

현재 矯正當局에서는 矯正施設 現代化 計劃에 의거, 施設의 專門化와 警察署 收容代用施設의 해소를 위하여 拘置所의 增設을 계속 추진하고 있으며, 段階的 處遇를 위하여 이미 開放施設, 超重拘禁施設이 新築되었고, 지난 94.3월에는 蔚山拘置所가 開廳되었다.

앞으로 矯正施設의 획일화를 지양하고, 處遇機能에 따른 施設의 細分化和 小規模化, 醫療矯導所의 設置等도 추진하여 矯正施設의 專門化를 도모하여야 할 것이다.

4. 分類處遇의 活性化

현재 全國 40個 拘置所, 矯導所 施設中 17個所에 설치되어 있는 分類審査課를 연차적으로 擴大하여 모든 施設에 다 갖추도록 하고, 分類專門職員의 充員과 과학적인 分類裝備의 도입으로 分類의 科學化를 실현하며, 審査 結果에 따른 處遇를 실시할 수 있도록 施設의 細分化, 處遇프로그램의 개발과 教導作業 및 職業訓練 職種の 擴大等을 통하여 分類處遇의 내실을 기하도록 하여야 할 것이다.

5. 問題受容者의 嚴正管理

矯正行政의 機能을 흔히 隔離收容과 矯正教化로 2分하면서도 現代行刑思潮가 教育刑主義에 치우친 나머지 矯正教化만이 마치 矯正行政의 궁극적인 目的인 것처럼

인식되어 지고 있는 것이 사실이다.

그러나, 완벽한 拘禁의 確保가 이루어지지 않는한, 矯正敎化의 機能도 원활하게 수행될 수 없으므로, 一線矯導所에서는 問題受容者의 管理에 많은 노력을 기울여야 할 것이며 이를 위하여 特定強力犯의 集中敎化와 改善의 여지가 없는 矯正秩序沮害事犯의 重拘禁施設로의 移送와 精神敎育의 반복 실시 그리고 癡藥事犯의 分離受容을 철저히 하여야 할 것이다.

6. 矯正敎育의 效率性 提高

그동안 좋은 성과를 거두어온 檢定考試班과 放送通信敎育課程을 더욱 活性化하고 특히 檢定考試 合格生들에게는 假釋放의 혜택을 우선 부여하여 學業을 계속할 수 있도록 최대한 배려하여야 할 것이다.

또한 特別活動을 권장하여 在所者에게 자신감을 심어주고 在所者의 心性醇化를 위하여는 信仰에 귀의하는 것이 무엇보다도 效果的이라 할 것이므로 1人1敎 運動을 지속적으로 권장하고, 出所後에도 信仰生活를 계속할 수 있도록 宗教委員과의 姊妹結緣과 出所後의 信仰生活指導를 적극 주선할 필요가 있다.

그리고, 각 矯正施設別로 敎導 作業의 種目을 調整하고 가능한한 受刑者의 適性과 素質에 適合한 作業을 指定할 수 있도록 하고, 作業賞與金도 그 액수를 연차적으로 引上해 나감으로써 出所後의 생계기반조성에 기여하도록 하여야 하겠다.

한편, 職業訓練을 받고 出所한 者의 再犯率의 다른 出所者보다 훨씬 적은 사실을 감안하여, 職業訓練豫算을 확충하고 尖端訓練設備를 갖추어 고도산업사회에 부응할 수 있는 訓練職種을 적극 실시하도록 하여야 할 것이다.

7. 開放處遇의 擴大

矯正의 마지막 段階는 受刑者의 社會復歸이므로 가능한한 受刑者들에게 社會接觸의 기회를 많이 제공해주기 위하여 開放處遇를 과감히 擴大해 나가야 할 것이다. 즉 開放施設을 증설하고, 歸休 및 社會見學을 擴大하며 外部通動作業의 對象職種을 다양화시켜야 할 것이다.

또한 合同接見 制度도 名節이나 생일날 등에 국한되던 것을 각소 실정에 따라 평소에도 적절히 시행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

8. 社會의 矯正參與 活性化

그동안 矯正委員 및 宗教委員等 外部人士의 헌신적인 矯正參與로 在所者의 矯正

敎化 및 社會復歸에 많은 성과가 있었음은 주지의 사실이나, 앞으로 이를 더욱 活性化 시키기 위해서는 지금까지 일부 聖職者와 뜻있는 篤志家들에 한정되어온 矯正參與의 폭을 크게 넓혀, 全國民 矯正에 대하여 관심을 가질 수 있도록 유도하고, 다양한 矯正參與프로그램을 개발하며, 특히 矯正作品展示會等 矯正活動에 관한 홍보를 강화하여 國民들에게 矯正에 대한 肯定的 認識을 심어주도록 더욱 努力하여야 하겠다.

한편, 出所者에 대해서도 애정과 관심을 갖고 배려해 주는 것이 再犯을 防止하고 나아가 犯罪없는 社會를 만드는 밑거름이 된다고 할 것이므로, 이를 위해 企業體와 각종 社會團體 및 宗教團體等과의 협조 방안을 적극 강구해 나감으로써 뜻있는 國民들이 모두 矯正敎化事業에 參與하도록 하는 與件을 조성하는 것이 매우 중요한 일이라고 하겠다.

V. 結 論

지금까지 韓國矯正의 전반에 대하여 개략적으로 살펴본 바와 같이, 우리나라의 矯正은 그동안 괄목할 만한 성과를 거두어 왔다고 자부할 수 있겠다.

그러나, 社會의 發展과 時代의 變化에 따른 犯罪現象의 粗暴化 내지 集團化, 그리고 癡藥犯罪等 問題受容者 및 累犯의 격증으로 말미암아 在所者 受容管理도 점점 더 어려워지고 있는 것이 現實情이다.

더군다나, 在所者 受容關係에 적용되던 전통적인 特別權力關係理論이 퇴색되고 受容者의 권리개념이 부각됨에 따라 의무를 무시한 과도한 권리의 주자으로 矯正施設의 秩序維持 및 受刑者의 矯正敎化를 동시에 수행해야 하는 矯正當局이 많은 難題에 직면하고 있는 것도 사실이다.

따라서, 矯正當局에서는 이러한 與件속에서도 矯正 본연의 임무를 효과적으로 수행하기 위해서 矯正公務員의 資質向上, 矯正施設의 現代化 및 矯正處遇프로그램의 부단한 개발에 더욱 심혈을 기울이고, 이와 함께 矯正參與人士의 헌신적인 노력과 國民의 矯正에 대한 이해와 관심을 촉구하도록 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

한편, 矯正의 國際化 趨勢에 따라, 우리의 현실을 무시한 채 外國制度의 무분별한 도입을 주장하는 사람들도 있으나, 각국의 歷史와 政治, 社會, 經濟 및 法律文化의 배경이 서로 다르므로, 우리는 우리의 실정에 맞는 우리 고유의 行刑制度를 發展시며 나가는 것이 보다 바람직하다고 생각된다.

끝으로, 矯正은 人間을 對象으로 하며, 그것도 犯罪者를 處遇하는 것이므로 그

성과가 신속하게 나타나지 않기 때문에, 심지어는 矯正懷疑論을 주장하는 사람도 있으나, 矯正公務員을 비롯한 모든 矯正關聯 人士들이 犯罪없는 社會를 目標로 함과 끈기를 가지고 부단히 노력한다면 머지않은 장래에 반드시 矯正先進化가 이루어 질 것으로 확신한다.

<參考文獻>

法務部矯正局	各種統計
法務部	法務年監(93.12)
法務部	韓國矯正史(87.12)
法務部	行刑의 課題와 實驗(法務자료 제 120집 89.12)
法務部矯正局	韓國의 矯正行政(93.10)
法務研修院	犯罪白書(93.12)
刑事政策研究院	矯正處遇의 現況과 改善方案(92.2)
日本 法務省	犯罪白書(92. 10)
鄭甲燮	矯正學(을지서적, 93. 10)
梁和植	行刑法 改正의 基本方向에 관한 考察(교정연구 제2호, 92.9)
李永根	韓國矯正施設內 處遇의 改善方案(矯正연구 창간호, 90.6)
金甫煥	韓國矯正의 問題點과 改善方案(矯正연구 창간호, 92.6)

Trends in Residential and Community Services for Juvenile Delinquents in the United States

Marliyn L. Flynn, Ph.D
 Director and Professor
 School of Social Work
 Michigan State University

Introduction

The purpose of this paper is to review briefly the prevalence of delinquency in the United States, the history of the juvenile court, current service structure, and trends in community-based services. The increase importance of coordination, training, attention to special populations, and service innovation is discussed.

Some Current Dimensions of the Delinquency Problem in the United States

Contrary to popular perception, the adult criminal offenses during the past two years in the United States have been declining as a percent of total population. For example, three percent fewer violent crimes were committed for the period January-June, 1993 than during a comparable period in 1992. Even in the highly publicized State of Florida, there were 39% fewer robberies of tourists in the metropolitan Miami area.

However, like Korea, offenses by juveniles aged 16 or younger have been

increasing. Furthermore, violent acts by youth have risen the most rapidly, as measured by arrest rates. According to the Federal Bureau of Investigation, total arrest rates of youth for violent crimes exceeded 478 per 100,000, rising from less than 100 per 100,000 in 1965. The murder arrest rates for juveniles is twice that of 1984, and highest among black youth whose rates climbed nearly 145% between 1980 and 1990. (It should be noted that in the present decade, the rate for white juveniles is now rising the more rapidly than that of blacks.) Demographic trends in the United State project an increasing of about 20% in the number of youth aged 14-17 during the 1990's. This suggests that the juvernile crime problem is likely to become much worse unless significant social policy changes are introduced.

Brief History of System Evolution in the United States

Prior to 1800 in the United States, there was no separate system for handling youth accused of crimes. Any child aged 7-14 could be held responsible for a criminal act, tried by criminal courts, and confined in adult jails or prisons. It was believed that younger children were incapable of possessing criminal intent. In this respect, it resembled current Korean concepts of juvenile delinquency.

A major change occured in 1825, with the creation of the New York House of Refuge. Its purpose was to provide a shelter for children who were defined as neglected, unable to care for themselves and/or abandoned. At the same time, the House of Refuge also accepted referral of children who had been found vagrant or convicted of criminal offenses. Thus, welfare assistance, social responsibility for "saving" children, and control of delinquent activity were conceptually merged. The state became a substitute parent, both for delinquent and dependent children.

The Illinois Juvenile Court Act in 1888--which was subsequently imitated in every state except 3 by 1917-- established an entirely separate set of judicial procedures and courts for delinquent children. Delinquency is today defined in most states as any violation of a city of state law or village ordinance by a child

aged 16 or under. However, a delinquent is treated as part of the child welfare system, not the criminal justice system. Under American law, delinquents commit "offenses," only adults commit "crimes." The law prevents children from being held in jails or police stations and insists that they be seperated from adults in all institutional facilities.

The Korean juvenile prison, So Nyum Won, reflects the philosophy of separating adult from children, but unlike the United States, it remains part of the criminal justice system. This is perhaps one of the most significant contrasts between American and Korean approaches to the problem of juvenile delinquency.

At the same time, criminologists, social workers and other professionals in the field of juvenile delinquency agree that the juvenile court system must protect the community from violent or destructive acts by delinquent youth and hold offenders accountable for any offenses they have committed. Thus, the great challenge for American delinquency programs is to meet these criteria and at the same time help young people to obtain the skills, resources, and emotional support that are essential to productive, satisfying life as members of society. Goals of control, social safety and rehabilitation are wedded, even though these goals often lead to very opposite forms of intervention, cause conflict among staff policymakers in delinquency programs, and lead to a very confused role for juvenile courts.

The Modern Juvenile Court

Essintially, the juvenile court and the delinquency treatment system is today considered part of the child welfare system. Rather than prisons--which are reserved for adults, delinquents are provided unique programs that are oriented toward rehabilitation, resocialization, family reunification, academic education, and prevention of recidivism. The overall impact of court dispositions has until recently tended to emphasize removal of delinquents from their homes and placement in residential of foster care in order to achieve these objectives. Youth

with the most serious problems of inadequate home environments have usually been placed in residential treatment facilities or training schools. Indeterminate sentences are generally given, leaving to the discretion of the facility and the judge when release will be authorized. Thus similar offenses do not lead to similar consequences when rehabilitation rather than punishment is the primary concern.

Youth who show reasonably good potential for improvement without institutionalization are placed under the supervision of a probation officer or may be returned to the supervision of their parents. As a rule, history of prior offenses, nature of the current offense, age of child, evidence of substance abuse problems, character of child's friends, competence of parents, and school adjustment appear to be the best indicators of whether a delinquent should be left in the community.

Korea appear to be moving toward introduction of the role of probation officer. The government and general public has not evidently fully endorsed this idea, perhaps due to lack of understanding of how this role might be implemented and its usefulness.

If assigned to probation by the juvenile court, a youth will be supervised by probation officers carry out the orders of the judge and meet on a regular basis with the child to help ensure compliance and improved community adjustment. Probation officers with specialized competencies in delinquency and child welfare practice.

In 1990, there were 1,145,000 referrals of youth to juvenile courts. The majority (1,000,000) were made by police and the remainder, by schools, social agencies, parents, and youth correction agencies. The courts dismissed 615,000 of these cases or made other informal arrangements with parents or caretakers. Another 531,000 received formal dispositions, however, with 30% removed from their homes, 57% placed on probation, 11% given other sentences, and 2% sent to adult courts for trial. An additional 500,000 youth were arrested, but remained in detention facilities and did not reach the court room. Most juvenile courts are over-crowded, inefficient and low in judicial status.

A typical pattern of processing, adjudication and disposition in the juvenile

courts is complicated and subject to many delays. When reviewing a case, the courts often engage a wide array of professions, institutions, and individuals including police, judges, probation officers, youth, parents, legal counsel for parents and youth, social service agencies, correctional authorities, schools, physicians, mental health agencies, consulting psychologists, and other specialists. Most analysts agree there is inadequate coordination in planning, monitoring and evaluation among these very different groups. In fact, divided or overlapping authority is one of the most serious problems in the American human service and criminal justice systems as a whole, reflecting an historic tendency in the culture to divide power and limit governmental authority.

General Structure of Services and Programs

Over time, a continuum of services and facility types in the juvenile justice system has gradually developed, each theoretically addressing a different dimension of need among delinquents. Figure 1 provides a general classification of program types which are founded in most court jurisdictions of the United States. Programs differ in degree of security, intensity of rehabilitative and retraining interventions, extent of separation from the community, extent of separation from the family, relationship to the juvenile justice system, and capacity to meet serious mental or emotional problems presented by youthful offenders. Residential programs in most states now provide substance abuse treatment, sex offender treatment, therapy and medication for youth who are both delinquent and mentally ill, and limited family therapy.

It should not be inferred that any coherent connection exists between these levels of care and service in the majority of American communities. Until recently, prisons, training schools and other out-of-home placement have not virtually no relationship with other local community services, schools, law enforcement programs, or family treatment clinics.

Figure 1

Classification of Delinquency Programs in the United States

1. Secure Facilities - Prisons

Juveniles age 15 or over may be adjudicated as adults in the case of repeated or particularly violent crimes. If convicted, youth are sent to adult prisons.

2. Training Schools - Open Campus and Closed/Secure Campuses/Ranches, Camps

Secure facilities are 24-hour institutions which provide continuous 24-hour surveillance and varying degrees of restriction of mobility. Training schools are treatment facilities for juveniles who have committed the most serious offenses, have a history of chronic truancy and/or show evidence of substantiated criminal activity. Open campuses do not have fences or locked doors and often emphasize peer group control as a means of producing conformity to rules.

3. Residential Treatment Facilities

Residential treatment facilities provide 24-hour treatment as an alternative to placement in secure facilities. Residents typically receive therapy, classroom training, and other supportive interventions. Juvenile residential facilities are generally used for youth with evidence of substantiated criminal activity who have committed a first-time or less serious offense of who have been victimized through abuse and/or neglect. Placement usually ranged from 1-18 months.

4. Day Treatment Facilities

These facilities provide daytime therapy, educational programs, and intensive supervision for juveniles involved in substantiated criminal activity. Youth return to their homes at night and are subject to restricted activity under the supervision of their parents. Day treatment is a new alternative to placement in

24-hour facilities and removal from the community.

5. Youth Homes/Detention Centers

Detention Centers are 24-hour facilities used to hold children following arrest, and awaiting adjudication by the court. Regular classroom programs are conducted and in some cases limited treatment is also provided. These centers designed only for short-term confinement, although over-crowding in other facilities often mean lengths of stay exceeding 8 months.

6. Group Homes/Independent Living Facilities

Following discharge from day treatment, residential or training school programs, older youth are often placed in community group homes or supervised independent living facilities. They attend local schools and are assisted in making the transition from school to work. (Youth may now remain in training schools up to age 21 and therefore are often too old to return to their families.)

7. Foster Care

Younger children, especially those adjudicated for status offenses (acts not defined as crimes for adults), may be placed in family foster care as an alternative to residential treatment. Foster families received compensation from the state government to meet costs of food, shelter, clothing, school expenses and medical care of foster children. While the long term goal is return of the child to his or her own family, most older children are not reunified with their parents but move on to group homes or other forms of institutional care.

8. Community Probation Programs/Intensive Probation

Most youth who appear in juvenile court are placed on probation and returned to the care of their parents. "Intensive probation" combines supervision by a social agency with return to home and is used with juveniles who formerly might have been removed from the community and sent to a training school or residential treatment program.

9. Community Assessment/Screening/Counseling/Intensive Family Preservation

Pre-delinquent youth are often identified in the school or by police. Some community programs provide assessment of problems and offer counseling to youth and parents in an effort to reduce the likelihood of future criminal activity.

10. Community Prevention/Education/Recreation Programs

Most prevention and education programs are designed to prevent crimes among youth who have not previously been adjudicated in court, who have committed minor or unsubstantiated offenses, or who have been identified as needing additional socialization due to neglect, inadequate home resources, isolation, or other factors.

Current Trends in Delinquency Programs

The trend in the United States since 1988 has been toward increased emphasis on community-based alternatives to residential treatment. This change has been driven by the cost of training schools and other secure facilities. Because of the emphasis on rehabilitation, education, and child protection in American delinquency programs, 24-hour facilities are much more expensive to construct and maintain than adult prisons, where control and security are the primary objectives. Juvenile institutions must have classrooms, individual rooms for each child, psychological and medical consultation, group or individual therapy, clothing that allows each child to express his or her individuality, and so on. Average costs per child in a facility offering specialized treatment is US\$ 125 - \$150/day for high security units, with an average length of stay at approximately 2 years.

The viability of community-based alternatives for control and treatment of delinquents has been supported by recent research findings. For example, a study by the National Council on Crime and Delinquency(NCCD) which evaluated

non-residential services provided by the State of Utah concluded that, "Utah's policy of community-based corrections does not worsen public safety." The State of Massachusetts has also produced exemplary results through reformation of its programs and a decreased emphasis on residential placement. The NCCD tracked outcomes of 820 delinquent youth served by the Massachusetts Department of Youth Services from 1984-88. Findings showed that the State of Massachusetts had reduced the recidivism rate for juvenile offenders to 23%, in sharp contrast to the recidivism rate of California juveniles (62%).

Many states are moving toward the models for delinquency programming that have been established in Massachusetts and Utah. In general, the principle is to develop a network of programs--often operated by voluntary or private agencies-- which offer many options in the community for youth who have committed less serious offenses or are status offenders. Small, secure residential treatment programs continue to be maintained for youth with serious offenses. The states establish licensing regulations and other standards for performance and fund private agencies under contracts that are periodically opened to rebidding. The use of private agencies appears to increase the variety of experimentation and innovation in programming beyond what might be provided if government were the sole provider.

The continuum of care for delinquents at its most intensive still begins of course with secure custody treatment in training schools, but size of individual facilities has been greatly reduced. For example, in Michigan, one-half of the 986 youth in residential care under public auspices are located at one training school. By contrast, Massachusetts has constructed 14 units, each with 15 bed, across the state. Reduction in size greatly increases capacity for control, security and rehabilitation.

New combination of residential treatment and community-based surveillance are now also more widespread. One interesting example is the Nokomis Challenge Program in Fredenville, Michigan, which combines three months of residential placement with nine months of community supervision and treatment. The residential program is located in a densely wooded, hilly, rural part of Michigan, where delinquents are expected to a "wilderness challenge."

They work together in camping and survival experiences whose purpose is to promote discipline, mutual respect, trust, teamwork and self-confidence. Group treatment is an integral component of the program, as is education, but the emphasis is on learning through the rigors of outdoor experience. After three months, youths are returned to the community where they are expected to perform services in their neighborhoods, and the family meets at least weekly for therapy and youth are seen almost daily by youth workers from the program.

There is presently considerable public fascination in America with adolescent "boot camps" which parallel military experiences and emphasize strict discipline. One example is a boot camp in Michigan, Camp Oakland, which opened in 1993 and has graduated 46 boys to date. It provides a structured, military-like regimen that stresses physical fitness, good work habits, improved self expression and therapy. Youth are committed for nine months, half of which are residential and half, in the community. Families are encouraged to participate fully in this process for the entire period. (Experience with boot campus elsewhere suggests that the re-arrest rate has been high, especially where community and family involvement was not emphasized.)

Even more significant innovations have been introduced in detention, group care, and home-based programs. While secure detention is still a fixture of the continuum and used for youths awaiting trial on serious charges, some states have added shelter care for those youth awaiting trial on less serious charges. These short-term residential programs have 24-hour staff supervision, academic training, vocational counseling and group therapy. Still another addition to the range of services are transitional management programs, which temporarily house youths who have committed non-violent offenses and are awaiting placement into a community-based setting. These programs also have 24-hour staff supervision, but offer few services.

Group homes and foster care remain an important part of service spectrum, with the addition of proctor placement, where a youth is placed with a single adult rather than in a family setting. Intensive group homes and sex offender treatment have also been much more widely introduced, largely because criminal sexual assault is now one of the most common offenses committed by

delinquents.

Intensive family preservation services for delinquents represent a completely new thrust in the service continuum. With the assistance of the Clark Foundation, the States of Illinois, California, Missouri and Michigan have pioneered in wide-scale introduction of a "Families First" program, designed to reduce the risk that a child will be removed from the home due to abuse, neglect, mental illness or delinquency. A social worker is assigned to high risk families brought to the attention of the state Department of Social Services through substantiated reports by police, schools, physicians, or other sources. The social worker remains on-call 24-hours every day for a period of 6 weeks and visit the home at least 3 days each week for a total of no less than 20 hours per week. Families are assisted with every aspect of life functioning--finances, housing, relationships with the school, drug addiction, police encounters, employment, and parenting. The purpose is to assist families massively at a point of crisis, leaving them with more effective resources for managing their lives and their children. Since its inception in the State of Michigan in 1988, Families First has served more than 20,000 children in more than 8,000 families and now operates in every county.

Follow-up studies of Families First programs in Illinois and Michigan have produced conflicting results. In the Illinois experience, there was no difference between families receiving the customary court and social service interventions and those participating in the Families First program. In approximately 30% of all cases, children were removed from their families by the end of a 12-month period. In Michigan, however, where the Families First program was much more consistently implemented in terms of program design and process, 90% of children referred to the program still remained at home with their parents after one year. The Families First model is only now being applied to families with delinquent and substance abusing children, but the result are expected to be positive. A study by the North Carolina Child Advocacy Institute reports success rates of 80% over longer periods of time.

Outreach and tracking programs represent another innovation in the services. These programs offer daily supervision of low-risk offenders in the

community and those who have just left long-term secure programs. The workers belong to staff in private agencies and their salaries are paid under contract by the state. Tracking workers follow the youth intensively, calling 3 times each week by telephone and visiting 4 times weekly. Youths are expected to attend school regularly, work where appropriate, and participate in counseling and other programs for substance abuses (if required by the court). The tracking worker ensures that these expectations are met and help with counseling family members where needed.

Perhaps one of the most interesting initiatives in intensive day treatment in the community, either as an alternative to institutionalization or in the form of a "half-way house" for youth returning from training schools or other treatment facilities. In July, 1992, the Michigan Department of Social Services began a controversial series of pilot projects using intensive day treatment for delinquents, based on the argument that the majority of juvenile offenses do not involve assaultive felonious crimes. Public safety is therefore not a central issue.

Eight intensive day treatment programs have been established as demonstrations of this philosophy during the past year and are located in the state's most populous centers--Detroit(Wayne County), Grand Rapids(Kent County), Flint(Genesee County), and Muskegon County. The number of beds in the state's largest training school has been reduced in order to pay for these innovations. Thus money has deliberated been transfered from institutional to community care.

Each of the day treatment programs differs. Some are designed to divert youth from out-of-home placement, while others are used as a means of returning offenders committed to training schools back to the community earlier than would otherwise have been possible. Various risk-levels of youth are served, ranging from those with records of serious offenses to those posing little risk. Several approaches to work with families and surveillance of youth are being taken, but in all cases there is intentive concentration on improved parenting and strengthening of family resources.

This community-based treatment strategy is rapidly spreading to other counties throughout the states. Each is developing and implementing its own

deversion or reintegration plans with funds previously used for out-of-home residential treatment programs. The shift is facing some opposition from labor unions, local neighborhoods where community-based facilities are located, law enforcement officials, and others concerned about public safety. However, it is expected that over the long term, there will be less recidivism and better long-term adjustment of youthful offenders among those who receive community-based rather than residential treatment.

Care of delinquents in the United States remains oriented toward treatment rather than punishment(although the number of juveniles waived to adult courts for trial and punishment continues to increase.) Training and professionalization of direct care staff is receiving more attention, with fresh expenditures of funds for clinical social workers, special education teachers, and other direct care staff. For example, the State of Michigan intends in 1995 to invest more than US\$ 1.5 million dollars in mental health services for delinquents in training schools and other residential treatment programs. This reflects growing recognition that mental illness, emotional problems and delinquency are intimately interconnected.

Since many youth who commit unruly or delinquent offenses have also been abused, neglected or sexually abused, most competencies for workers in delinquency are comparable to those required of child welfare workers. In addition, workers are expected to understand the Juvenile Code related to delinquency and status offense and to be familiar with key Supreme Court decisions affecting legal rights of youth.

In the United States, sensitivity to cultural diversity, race and gender are particularly important in juvenile justice, since the majority of youthful offenders who complete the formal adjudication process in major cities tend to be members of racial and ethnic minorities. Workers must also have a thorough knowledge of the physical, cognitive, social and emotional developmental variable affect adolescent behavior. Skills in communicating with youth and families, concepts of relationship and attachment, and family-centered assessment and planning have been stressed in recent years. Specialized skills are expected for those who work with youth in out-of-home placements.

Philosophically, the most progressive states are seeking to expand significantly their family-based, and community-centered treatment programs, with intensive day treatment and family preservation strategies receiving greatest attention as noted above. Risk-assessment Instruments are being substantially refined to assist court officials in diverting the maximum number of youth possible back to their homes, families and schools without necessity of institutionalization. And where institutionalization is unavoidable, there are heightened efforts to regionalize the location of residential facilities, so that youth can still remain in closer proximity to their families.

Delinquency prevention programs are also much under consideration. There is no national policy of clear focus in state-initiated programs for delinquency prevention, although general agreement prevails that improved education, better income, reduction in substance abuse, neighborhood stabilization, opportunities for recreation and positive peer associations, employment options, and more competent parenting are all elements related to successful socialization of children. In the United States, racial segregation and discrimination also remain a glaring issue in urban delinquency.

The necessity for collaboration between police, courts, social workers, schools, families and other institutions is nowhere more urgent than in the case of pre-delinquent children and youth. With federal funding, coalitions have been formed in cities like Detroit, Chicago, and Los Angeles in order to support the work of multi-professional teams in the cities' worst neighborhoods. Public housing projects have in particular been targeted.

Summary and Conclusions

Juvenile crime will probably continue to increase in the United States over the next decade. Alternatives to institutional placement are being vigorously pursued as the capacity of states and counties to finance out-of-home placements is stretched to the limit. Even for those youth committed to training schools or residential treatment, length of stays are being shortened and new transitional

programs to reintegrate youth more rapidly into their community are being tested. The total system of care and control is therefore changing gradually in most states to include new methods of risk assessment, diversion to community-based programs, revised settings for detention, new treatment methods emphasizing family involvement, and new aftercare or "re-entry" programs for youth who have been removed from their homes by the court.

There is no evidence that public safety is threatened when youth are treated in the community rather than institutions. However, the escalation in seriousness of offenses committed by many youth means that surveillance in community-based programs must be high. With the persistent American concern with rehabilitation rather than punishment, training of youth workers responsible for these intensive programs is currently receiving heightened attention. For example, in the State of Michigan, new employees in the State's juvenile corrections facilities will receive up to 160 hours of orientation before beginning work, and new requirements for post-high school education are going to be introduced.

Many persistent points of confusion and ineffectiveness still plague juvenile courts and delinquency programs. The role of the juvenile court as a quasi-social service agency remains a point of vigorous debate. Competing perspectives on the causes of delinquency are reflected in a conflicting interventions that range from evening curfews in major cities and "boot camps" to social service programs in public housing projects for the poor. Service integration among professionals and service continuity is receiving renewed attention, especially in relation to cooperating roles of criminal justice professionals, social workers, and educators.

The United States is beginning to encounter growing delinquent activity among groups who were much less prevalent in the system even 20 years ago. For example, girls are now more subject to arrest for serious offenses. Few states have made any adequate provision for these youth, who present some of the most challenging problems in the delinquency system. In addition, more children who have serious mental illness are being identified in delinquency facilities. These youth do not respond to traditional group-oriented methods of

rehabilitation and require highly individualized methods of care. Youth with histories of drug addiction and/or criminal sexual assault are also present in greater numbers and bring needs that are unresponsive to traditional treatment methods. Irrespective of primary reason for arrest, increasing proportions of delinquent youth are now identified as suffering from consequences of childhood sexual and physical abuse.

Current thinking holds that competent families and stable communities are a key to delinquency reduction. Greater attention to educational opportunity, improved treatment for youth suffering from mental and emotional disorders, and an improved range of program options at the community level are major goals in many states. However, because there is no national family policy nor is there much coordination among national, state and local levels in law enforcement or the courts, the American approach is likely to remain piecemeal. Some states like Massachusetts will stand out as exemplars, others will show little change without national mandates and increased federal funding. It seems nonetheless inevitable that communities will continue to assume greater responsibility for delinquents and that standards of competence for youth workers will continue to rise.

References

- Abbey, J.M. and Schwartz, I.M. (1992). *Raising Michigan's Children*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Center for the Study of Youth Policy.
- Armstrong, T.L., Maloney, D & Romig, D. (Winter, 1990) The balanced approach in juvenile probation: Principles, issues and application. *Perspectives*. 8-13.
- Arthur, L.G. Court services: The right arm of the juvenile court. in J. White (Ed.) *Readings in Public Policy*. Washington, D.C.: Academy for Contemporary Problems, National Institute of Justice.
- Center for the Study of Social Policy. (1988, July). *The Annie E. Casey Foundation's New Futures Initiative: Strategic Planning Guide*. Washington, D.C.: The Center for the Study of Social Policy.

- Coates, R.B., Miller, A.D., & Ohlin, L.E.(1978). *Diversity in a Youth Correctional System: Handling Delinquents in Massachusetts*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger.
- Flynn, M.L. (1992). *Delinquency and Corrections Programs for Residents of Genesee and Lapeer Counties*. Flint, Michigan: Human Services Partnership of Genesee and Lapeer Counties.
- Flynn, M.L. (1990). *Juvenile Justice Sector Briefing Report*. Detroit, Michigan: The Children and Youth initiative of Detroit/Wayne County.
- Foster, J. D. Courts as social service agencies: An idea carried to its illogical extension. in J. White (Ed.), *Readings in Public Policy*. Washington, D.C.: Academy for Contemporary Problems, National Institute of Justice.
- Fox, S.J. (1970). Juvenile justice reform: An historical perspective. *11 Stanford Law Review*. 1187.
- Hugi, R. (1985) *Children and the State: Responsibilities and Expenditures*. Chapin Hall Discussion Paper Series. Chicago, Illinois: University of Chicago.
- Institute of Judicial Administration and the American Bar Association.(1980). *Standards relating to dispositional procedures*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger.
- Jenkins, J. (1988). *Juvenile Justice - Residential Care*. Lansing, Michigan: Department of Social Services, Office of Children and Youth Services.
- Klein, M., Maxson, C., Gordon, M. & Cunningham, L. (1991). *Youth Services in Seven Cities: The Context of Status Offender Handling*. Los Angeles, California: Center for Research on Crime and Delinquency, Social Science Research Institute, University of Southern California. Unpublished.
- Krisberg, B., Austin, J. & Steele, P.A.(1989). *Unlocking juvenile corrections: Evaluating the Massachusetts Department of Youth Services*. San Francisco: National Council on Crime and Delinquency.
- Krisberg, B. and Schwartz, I. (1983). Rethinking juvenile justice. *Crime and Delinquency*. 29(3), 333-364.
- Metro-Dade Policy Department (1933). *Metro-Dade Policy Statistics*. Miami, Florida: Dade County.
- Michigan Department of Social Services (1992.) *Family-Based Treatment of*

Delinquent Youth: A Direction for Change One Year Later. Lansing, Michigan: State of Michigan.

Michigan Department of Social Services (1992.) *Annual Report of the Office of Delinquency Services/Residential Care Division.* Lansing, Michigan: State of Michigan Department of Social Services.

National Institute of Justice. (1992). *Action Plan Development for the Gangs Initiative: Summary of Proceedings.* Washington, D.C. National Institute of Justice.

Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (1991). *Children in Custody 1987: A Comparison of Public and Private Juvenile Custody Facilities.* Washington, D.C: U.S Department of Justice.

Rycus, J. S and Hughes, R.C. (1994) *Child Welfare Competencies.* Columbus, Ohio: The Institute for Human Services.

Scales, P.C.(1990, Fall). Young adolescents and state prevention policy. *Future Choices: Toward a National Youth Policy.* 2(2), 41-54.

Schwartz, I. M. & Loughran, E.J.(1991). *Restructuring Youth Corrections Systems: A Guide for Policymakers.* Ann Arbor, Michigan: Center for the Study of Youth Policy.

Schwartz, I, Jackson-Beeck, M. & Anderson, R. (1987, July). The "hidden" system of juvenile control. *Crime and Delinquency.* 30(3). 371-383.

Testa, M and Wulczyn, F. (1985). *The State of the Child.* Chapin Hall Discussion Paper Series. Chicago, Illinois: University of Chicago.

U.S. Department of Health and Human Services (1992). *A Culture of Caring.* Washington, D.C.: U.S Government Printing Office.

미국에 있어서의 청소년비행자를 위한 거주 및 지역사회봉사의 추세

이 윤호 (경기대 교수)

본 논문은 미국에서의 청소년비행의 정도, 소년법원의 역사, 현재의 봉사구조, 그리고 지역사회에 기초한 봉사의 경향을 간략하게 검토하고자함을 목적으로 한다. 상호협조의 중요성증대, 훈련, 복수집단에 대한 관심, 그리고 서비스혁신 등이 논의될 것이다.

미국내 비행문제에 대한 몇가지 현황

대중적인 인식과는 반대로, 인구의 증가에 비해 지난 20년간 성인범죄는 감소하고 있다. 예를 들어, 1993년 1월부터 6월까지 일어난 폭력범죄가 1992년 같은 기간에 비해 3%줄었다. 심지어, 많은 논란이 되었던 Florida주에서도 마이애미시의 관광객에 대한 강도사건이 39%나 감소하였다.

그러나, 한국에서와 같이, 16세 이하 청소년들의 범죄는 증가해왔다. 더군다나, 체로올로 측정할 때 청소년에 의한 폭력행위는 가장 급속히 증가해왔다. FBI에 따르면, 청소년폭력범죄검거율이 1985년 인구 10만명당 100명에도 미치지 않던 것이 인구 10만명당 478명을 초과하기에 이르렀다. 살인사건으로 인한 청소년의 검거율은 1984년의 두배이며, 흑인청소년들의 검거율이 최고로서 1980년에 비해 1990년에 145% 증가하였다. (물론, 현재는 흑인보다는 백인청소년의 검거율이 보다 급속하다는 것도 알아둘 필요가 있다). 미국내 인구사회학적 추세는 1990년대에 14세에서 17세까지의 청소년 인구가 약 20% 증가할 것으로 예측되고 있다. 이러한 사실은 중대한 사회정책의 변화가 시도되지 않는한 청소년범죄문제는 현재보다는 악화될 것으로 보인다.

미국에서의 제도발전의 간략한 역사

1800년 이전에는, 범죄피의자인 청소년을 처리하는 별도의 제도가 있었던 건 아니다. 7세에서 14세까지의 어떠한 어린이라도 범죄행위에 대한 책임이 부가될 수 있었으며, 형사법원에서 재판되었고, 성인구치소나 교도소에 수감되었다. 그러나, 더 어린 아이들은 범죄의도를 가질 수 없는 것으로 사료되었는데, 이는 현재 한국에서의 청소년비행에 대한 개념과 유사하다.

1825년 뉴욕의 House of Refuge의 개설과 함께 중요한 변화가 일어났다. 피난처의 목적은 버려졌거나 돌보는 사람이 없거나 자신을 스스로 돌볼 수 없는 어린이들에게 쉼터를 제공하기 위한 것이었다. 동시에, 피난처에서는 범죄행위로 유죄가 인정되었거나 부랑아로 밝혀진 어린이들의 위탁도 받아들였다. 그래서, 사회복지의 원호와 아동구제에 대한 사회적 책임, 그리고 비행활동의 통제가 개념적으로 통합되었다. 국가는 이들 비행소년과 무의탁소년에 대한 대리부모가 되었다.

1917년까지 3개주를 제외한 모든 주에서 따랐던 1886년의 일리노이주 소년법원법은 비행소년에 대한 완전히 별도의 사법절차와 법원을 설치케 하였다. 비행이 현재는 16세 이하의 청소년에 의한 시나 주의 법률 등의 위반으로 대부분 주에서 정의되고 있다. 그러나, 비행소년은 형사사법제도가 아니라 아동복지제도의 일환으로 취급된다. 미국의 법률에 의하면, 비행소년은 "offenses"를 범하고, 단지 성인만이 범죄(crimes)를 범한다. 법은 아동을 구치소나 경찰서에 수감하지 못하게 하며, 모든 시설에서 성인과 분리되어야 한다고 주창하고 있다.

한국의 소년교도소(소년원)도 비행청소년과 성인범죄자를 분리시키는 철학적 이념을 반영하고 있지만, 미국과는 달리 형사사법제도의 일부로 남아있다. 바로 이점이 비행문제에 대한 접근에 있어서 한국과 미국의 가장 중요한 차이일 것이다.

동시에, 범죄학자, 사회사업학자, 그리고 기타 청소년비행분야의 전문가들은 소년법원제도가 비행청소년에 의한 폭력적이고 파괴적인 행위로부터 지역사회를 보호해야 하며, 이들 범법자들을 그들이 범한 어떠한 범행에 대해서도 책임을 물어야 할 것이라는 데 동조하고 있다. 따라서, 이러한 범주를 충족시켜주는 동시에 이들 비행청소년이 사회의 구성원으로서 생산적이고 만족할 만한 생활을 영위하는 데 중요한 감정적 지지, 자원과 기술을 습득할 수 있도록 도와주는 것이 미국에서의 비행프로그램이 경험하고 있는 커다란 도전이다. 비록 서로 다른 목표로 인하여 개입의 형태가 정반대일 수도 있고, 비행프로그램의 정책입안자들 사이의 갈등을 야기시키기도 하며, 소년법원의 역할을 매우 혼돈스럽게도 하지만, 통제, 사회안전, 그리고 교화개선이러

는 목표가 한데 어우러져 있다.

현대의 소년법원

실질적으로, 소년법원과 비행처우제도는 오늘날 아동복지제도의 일부로 고려되고 있다. 성인범죄자를 위한 교도소보다는 비행소년은 교화개선, 재사회화, 가족재결합, 학과교육, 그리고 재범의 예방을 지향하는 독특한 프로그램을 제공받는다. 최근까지도 법원처분의 전반적인 영향은 이들 목표를 위하여 비행소년을 그들의 가정으로부터 격리하여 거주보호나 양육보호시설에 위탁하는 것을 강조해왔다. 매우 심각한 문제가 있거나 가정환경이 부적절한 청소년들은 보통 소년원이나 거주처우시설에 수용되어왔다. 일반적으로 부정기형이 주어지기 때문에, 이들 시설이나 판사에게 그들이 언제 석방될 것인가를 결정하는 재량권이 주어지고 있다. 따라서, 유사한 범행일지라도 처벌이 아니라 교화개선이 일차적인 관심의 대상일 때는 유사한 결과를 초래하지는 않는다.

시설에 수용하지 않고도 개선의 잠재력이 많은 청소년은 보호관찰관의 감독하에 보내지거나 보호자의 감독에 맡겨지기도 한다. 하나의 규칙으로서, 과거의 범죄경력, 현재 범행의 특성, 아동의 나이, 약물남용의 증거, 아동의 친구의 특성, 부모의 역량, 그리고 학교에서의 적응 등이 당해 비행소년이 지역사회에 넘겨져서 처우될 것인가에 대한 최선의 지표인 것으로 보인다.

한국에서는 보호관찰관의 역할이 도입되는 방향으로 움직이고 있는 것으로 보인다. 그러나, 아마도 보호관찰관의 역할이 어떻게 실행되며, 그들의 역할이 얼마나 유용한가에 대한 이해의 부족에 기인하겠지만 정부와 일반 시민이 이러한 사상을 분명하고 완전하게 지지하지는 않았다.

소년법원에 의해서 보호관찰처분을 받게되면, 그 소년은 판사의 명령을 수행하고, 당해 아동이 지역사회에 보다 잘 적응하고 순응하도록 아동을 돕기 위해서 정기적으로 아동을 만나는 보호관찰관에 의해서 감독되어진다. 보호관찰관은 종종 4-6년의 대학교육을 받은 사회사업가로 훈련받은 경우가 많다.

1990년에, 1,145,000 청소년이 소년법원으로 송치되었다. 그중, 대부분(1,000,000)이 경찰에 의해서 송치되었으며, 나머지는 학교, 사회기관, 부모, 그리고 청소년교정기관에 의해 송치되어졌다. 법원에서는 이들 사건 중 615,000건을 기각하거나 부모나 부조자들과의 기타 비공식적 알선을 처분하였다. 나머지 531,000건은 그러나 공식적

분을 받았는데, 30%는 가정으로부터 되었고, 57%는 보호관찰 처분을 받았으며, 11%는 기타 처분을 받았으며, 2%는 성인법원에서 재판을 받도록 하였다. 추가로 500,000명의 청소년이 체포되었으나, 감별기관(detention facilities)에 수용되어있어 법원에 송치되지 않았다. 대부분의 소년법원이 업무가 과중하고, 비효율적이며, 사법절차상 지위가 가장 낮다.

소년법원에서의 심리와 처분의 전형적인 절차는 복잡하고 상당히 지연되고 있다. 사건을 심리할 때, 법원은 경찰, 판사, 보호관찰관, 청소년, 부모, 부모와 청소년의 변호사, 사회봉사기관, 교정당국, 학교, 의사, 정신건강기관, 자문심리학자, 그리고 기타 전문가 등 다양한 전문가, 기관, 그리고 개인이 참여하게 된다. 대부분의 분석가들은 이들 매우 상이한 집단간에 기획하고 모니터링하고 평가하는 데 있어서 상호협조가 부적절하다고 생각하고 있다. 사실, 전반적으로 미국의 human service와 형사사법제도가 안고있는 가장 심각한 문제중의 하나가 이들 기관과 당국의 분화와 중복이며, 이것은 정부권한을 제한하고 권력을 분할하려는 문화상의 역사적 경향을 반영하는 것이다.

서비스와 프로그램의 일반적 구조

오랜시간을 두고, 소년사법제도의 시설과 서비스의 형태가 지속적으로 발전되어 왔기 때문에, 서로 비행소년의 needs의 상이한 차원에 대해서 이론적으로 다루고 있다. 아래의 (표 1)은 미국 대부분의 법정에서 볼 수 있는 프로그램 형태를 일반적으로 분류한 것이다. 프로그램은 보안의 정도, 교화개선적 또는 재훈련적 개입의 강도, 지역사회로부터의 격리의 범위, 가족으로부터의 격리의 정도, 소년사법제도에 대한 관련성, 그리고 청소년범죄자에 의해 표출된 심각한 정신적 또는 감정적 문제를 해결할 수 있는 능력 등에 있어서 차이가 있다. 대다수 주에서의 거주프로그램은 현재 약물남용처우, 성범죄자처우, 비행소년이면서 정신질환자인 청소년을 위한 요법과 의료, 그리고 제한적인 가족요법 등을 제공하고 있다.

대다수 미국의 지역사회에서 서비스와 care의 이러한 수준간에 일관적인 관계가 존재하는 것으로 유추해서는 안된다. 최근까지도 교도소, 소년원, 그리고 기타 가정외적 처분이 기타 다른 지방지역사회서비스, 학교, 법집행프로그램, 또는 가족처우클리닉 등과 거의 아무런 관계도 갖지 않았었다.

(표 1) 미국 비행프로그램의 분류

1. 보안시설(secure facilities) - 교도소

15세 이상 청소년은 누범 또는 특히 폭력범죄의 경우 성인으로서 판결받을 수 있다. 만약 유죄가 확정되면, 성인교도소로 보내진다.

2. 소년원(training schools) - Open Campus and Closed/Secure Campuses/Ranches, Campus

Secure facilities는 다양한 정도로 이동을 제한하고 24시간 계속적으로 감시하는 24시간 수용시설이다. 소년원은 매우 심각한 범행을 하고, 습관적으로 학교를 결석한 경력이 있거나 상당한 범죄활동의 증거가 있는 청소년을 위한 시설이다. Open Campus는 담장이 없고, 문이 잠겨 있지 않으며, 규율에 대한 동조성을 향상시키는 수단으로서 동료집단의 통제를 강조하기도 한다.

3. 거주처우시설(Residential Treatment Facilities)

거주처우시설은 보안시설에 수용하는 대안으로 24시간 처우를 제공한다. 거주자는 전형적으로 요법처우를 받으며, 학과훈련을 받고, 기타 지지적인 개입을 받는다. 청소년거주시설은 일반적으로 초범자나 중대범죄가 아닌 경미범죄를 범한 구체화된 범죄활동의 증거가 있는 청소년이나 학대나 돌봐주지 않아서 피해를 당한 청소년을 위해서 이용된다. 보통 1-18개월 정도 수용된다.

4. 주간처우시설(Day Treatment Facilities)

이들 시설은 구체화된 범죄활동에 가담한 청소년들에게 주간 요법처우, 교육프로그램, 그리고 강력한 감독을 받게 한다. 이들 청소년은 야간에는 가정으로 돌아가고, 부모의 감독하에 제한된 활동만 하도록 한다. 주간처우는 지역사회로부터 격리하여 24시간 수용하는 시설에 대한 새로운 대안이다.

5. 청소년가정/감별소(Youth Homes/Detention Centers)

Detention Center는 법원의 심리를 기다리거나 체포된 아동을 감호하기 위해서 이용되는 24시간 시설이다. 정규학과 프로그램이 실시되고, 어떤 경우에는 제한된 처우가 제공되기도 한다. 기타 다른 시설에서의 과밀수용으로 8개월을 초과하는 수용기간을 의미하기도 하지만, 이들 센터는 단기수용을 위하여 고안된 것이다.

6. 집단가정/독립생활시설(Group Homes/Independent Living Facilities)

주간처우, 거주 또는 소년원프로그램에 이어, 나이가 많은 청소년들은 때로 지역 사회집단가정이나 감독된 독립생활시설에 보내지기도 한다. 이들은 그 지방의 학교에 다니며, 학교에서 직장으로 전이하는데 도움을 받게 된다.(현재, 청소년들이 21세까지는 소년원에 남을 수 있으며, 따라서 때로는 그들의 가정으로 돌아가기에는 너무 나이가 많이 들었다.)

7. 양육보호(Foster Care)

나이 어린 아동들, 특히 지위 또는 신분범행(성인에 대해서는 범죄로 규정되지 않는 행위)으로 재판을 받은 어린 아동들은 거주처우의 대안으로서 가정양육보호(family foster care)에 처해질 수 있다. 양육가정은 양육아동의 식대, 주거비, 의복비, 교육비, 그리고 의료보호비용 등을 충족시키기 위해 주정부로부터 협조를 받았다. 물론, 장기적 목표는 아동을 자신의 가정으로 돌려보내는 것이지만, 대부분의 나이 많은 아동들은 그들의 가족과 재결합하지 않고 집단가정이나 기타 다른 시설보호가정으로 옮겨가게 된다.

8. 지역사회보호관찰프로그램/집중보호관찰(Community Probation Program/Intensive Probation)

소년법정에 서게되는 대부분의 청소년은 보호관찰을 받고 그들의 부모의 보호하에 보내지게 된다. "집중보호관찰"은 사회기관에 의한 감독과 가정복귀를 결합한 것이며, 공식적으로 지역사회로부터 격리되어 소년원이나 거주처우프로그램에 처해졌던 소년들에게 이용된다.

9. Community Assessment/Screening/Counseling/IntensiveFamily Preservation

비행전 청소년(비행하지는 않았지만 우려가 있는)은 가끔 경찰에 의해서 또는 학교에서 가려지기도 한다. 어떤 지역사회프로그램은 장래 범죄행위의 가능성을 줄이기 위한 노력으로 청소년의 문제를 평가하여 부모와 아동에게 상담을 제공하기도 한다.

10. Community Prevention/Education/Recreation Programs

대부분의 예방 및 교육프로그램은 법원에 재판받은 적이 없고, 경미비행이나 구체화되지 않은 범행을 범했거나 또는 부모의 방기, 부적절한 가정자원, 소외 또는 기

타 이유로 부가적인 사회화가 필요한 것으로 판단되는 아동들의 범죄를 예방하기 위해서 고안된 것이다.

비행청소년프로그램의 추세

1988년 이래 미국에서의 추세는 거주처우에 대한 지역사회에 기초한 대안들을 강조해 왔다. 이러한 변화는 소년원이나 기타 수용시설의 비용 때문에 이루어진 것이다. 교화개선, 교육, 그리고 아동보호를 강조하는 미국 비행소년프로그램 때문에, 24시간 시설은 통제와 보안이 우선적인 목적인 성인교도소보다 시설을 건설하고 유지하는 비용이 훨씬 많이 든다. 소년시설은 반드시 교실, 개별방, 심리학적 또는 의료자문, 집단 또는 개별요법처우, 각자가 자신의 개별성을 나타낼 수 있도록 하는 의복 등이 갖추어져야 한다. 전문화된 처우를 제공하는 이들 시설에서의 수용아동당 평균비용이 중구금의 경우 하루 125-150\$이며, 평균수용기간이 약 2년이다.

비행소년의 통제와 처우를 위한 지역사회에 기초한 대안의 가능성은 최근의 연구결과들에 의해서 지지받고 있다. 예를 들어, 유타주에 의해 제공된 비거주서비스 프로그램을 평가하였던 범죄와 비행에 관한 국가위원회(NCCD)의 연구에 의하면, 유타주의 지역사회에 기초한 교정정책이 공공의 안전을 악화시키지 않았다는 것이다. 메사츄세츠주도 프로그램을 개선하고 거주처우를 덜 강조함으로써 참고할만한 결과를 얻었다. NCCD에서는 1984년에서 1988년까지 메사츄세츠주 청소년 봉사국으로부터 처우받은 820명의 비행소년의 결과를 추적하였다. 그 결과는 메사츄세츠주가 청소년범죄자의 재범율을 캘리포니아주의 재범율 62%와 상당히 대조적인 수치인 23%까지 줄였다는 것을 보여주었다.

많은 주가 메사츄세츠와 유타주에서 시행한 비행청소년프로그램을 모형으로 삼고자 한다. 일반적으로, 지위비행이나 덜 심각한 비행을 범한 청소년에게 지역사회에서 가능한 많은 대안을 제공해주는 일련의 프로그램망 - 종종 자원자나 민간기관에 의해 운영되는 - 을 개발하는 것이 원리이다. 이들 주는 허가규정과 기타 업무수행기준을 정하여 정기적으로 재입찰을 받게하는 계약하에 있는 민간기관에게 자금을 지원한다. 민간기관의 이용은 만약 정부만이 단독 제공자라면 제공되어질 수 있는 것 이상으로 프로그램을 하는데 혁신과 실험의 다양성을 증대시킬 수 있을 것으로 보인다.

비행소년에 대한 처우의 연속선상에 있어서 가장 집중적인 것은 물론 아직도 소년원에서의 보안구급처우지만, 이들 시설 각각의 규모는 줄어들었다. 예를 들어, 미시간의 경우 공공기관의 거주보호를 받는 986명의 절반이 하나의 소년원에 수용되어 있다. 대조적으로, 메사추세츠는 주 전체에 걸쳐 15침실짜리 시설 14개를 건설하였다. 규모의 감축은 통제, 보안, 그리고 교화개선의 역량을 증진시킨다.

<거주처우와 지역사회에 기초한 감독의 새로운 결합>도 현재보다 널리 확산되고 있다. 한가지 흥미있는 예는 3개월의 거주처분과 9개월의 지역사회감독과 처우를 결합한 미시간주 predenville의 Nokomis Challenge Program이다. 거주 프로그램은 비행소년이 '황야도전(wilderness challenge)'를 받게 되는 숲이 우거지고 산악지대인 미시간주의 시골지역에 위치한다. 그들은 혼숙, 상호존중, 신뢰, 팀워크, 그리고 자기신뢰등을 증진할 목적으로 생존경험과 캠핑을 함께 수행한다. 집단처우는 교육과 마찬가지로 프로그램의 중요한 부분이지만, 바깥세상에서의 경험의 엄격함을 통한 학습을 강조한다. 3개월후에, 청소년은 자신의 동네에서 서비스를 수행할 지역사회로 보내져서 가족은 요법처우를 위해서 적어도 주 한번은 만나며 청소년은 프로그램의 청소년전문가와 거의 매일 만나게 된다.

군사훈련과 유사하며 엄격한 훈육을 강조하는 'Adolescent Boot Camp'에 대해 국민들이 매력을 느끼는 정도는 상당하다. 하나의 예가 1993년에 문을 열어 현재까지 46명의 소년을 졸업시킨 미시간주 캠프 오크랜드의 boot camp이다. 이곳에서는 신체단련, 좋은 작업습관, 자기표현과 요법의 향상 등을 강조하는 구조화된 군대와 같은 훈련을 받게 된다. 청소년들은 9개월을 보내게 되는데, 9개월의 반은 거주하고 반은 지역사회에서 보낸다. 가족들은 이 과정의 모든기간에 걸쳐 적극적으로 참여하도록 권장되고 있다. (기타 지역에서의 boot camp경험은 특히 지역사회와 가족의 참여가 강조되지 않는 곳에서는 재범율이 높은 것으로 나타났다.)

심지어 보다 중요한 혁신이 detention, group care, home-based programs에 소개되어왔다. 물론, secure detention이 아직도 소년교정의 연속선상의 하나로 자리잡고 있고, 중대한 혐의로 심리를 기다리는 청소년을 위해 이용되고 있지만, 몇개의 주에서는 중대비행으로 심리를 기다리는 청소년들에게 거주보호를 추가하고 있다. 이들 단기 거주프로그램은 24시간 직원의 감시, 학과교육, 직업상담과 집단요법을 제공한다. 이외에 더 부가적인 서비스는 비폭력적 범행을 하고 지역사회에 기초한 처분을 기다리는 청소년들을 일시적으로 수용하는 'transitional management program'이다. 이들 프로그램도 24시간 직원의 감시가 있으나 새로운 서비스를 제공한다.

Group Homes and Foster Care는 청소년이 가족분위기가 아닌 독신성인과 함께 배치는 학생감의 배치로 서비스스펙트럼의 중요한 부분으로 남아있다. Intensive group home과 성범죄자처우도 대체로 범죄적 성폭력이 비행소년에 의해서 범해지는 가장 보편적인 범행 중의 하나이기 때문에 매우 광범위하게 소개되고 있다.

비행소년에 대한 Intensive family preservation service는 서비스 스펙트럼에서 전혀 새로운 면을 보여주는 것이다. 클라크재단의 지원으로, 일리노이, 미주리, 캘리포니아, 미시간주에서는 아동에 대한 학대나 돌보지 않음, 그리고 정신질환이나 비행으로 인하여 아동이 가정으로 부터 격리되는 위험을 줄이기 위해서 고안된 'Families First'라는 프로그램을 광범위하게 시도하였다. 사회사업가는 6주동안 매일 24시간 전화로 대기하며, 적어도 매주 3일 이상 전체적으로 20시간이상 가정을 방문한다. 가정은 재정, 주거, 학교와의 관계, 마약중독, 경찰접촉, 취업, 그리고 부모역할 등 거의 모든 생활면에서 조력을 받는다. 목적은 위기의 가정에 대대적으로 조력을 제공하여 그들에게 자신의 생활과 자식들을 관리하는 보다 효율적인 자원을 갖게 하려는 것이다. 1988년 미시간주에서 이를 시행한 이래 가정이 첫째라는 프로그램은 8,000 가구 이상의 가정에서 20,000명 이상의 아동에게 서비스를 제공하였으며, 현재 주의 모든 군지역에서 운영되고 있다.

일리노이와 미시간에서의 가족이 첫째라는 프로그램에 대한 추적조사는 상반된 결과를 초래하였다. 일리노이에서는, 관습적인 법원과 사회봉사 개입을 받는 가정과 가족이 첫째라는 프로그램에 참여하는 가정에 아무런 차이가 없었다. 모든 사건의 약 30%정도가 12개월의 기간동안 가족으로 부터 격리되었다. 그러나, 가족이 첫째라는 프로그램이 프로그램의 설계와 과정의 견지에서 볼 때 훨씬 더 일관적으로 집행된 미시간에서는 참여 아동의 90%가 1년이 지난 지금도 그들의 가족과 가정에서 지내고 있다. 가족이 첫째라는 프로그램이 단지 이제야 비행소년이나 약물남용 아동을 가진 가족에게도 적용되고 있으나, 그 결과는 긍정적인 것으로 기대된다. North Carolina Child Advocacy의 연구에 의하면, 장기적으로 볼 때 성공율이 80%라고 한다.

Outreach and tracking programs는 비행소년 서비스의 또다른 혁신이다. 이 프로그램은 지역사회에서의 위험성이 낮은 범행자와 막 장기수용프로그램을 마친 청소년범죄자에 대해 매일 매일 감독을 한다. 이곳의 근무자는 민간기관의 직원에 속하고 그들의 보수는 주와의 계약에 의해서 지급된다. Tracking worker는 매주 3번씩 전화를 걸고 4번 방문함으로써 청소년을 집중적으로 추적한다. 청소년은 규칙적으로 학교에 다니고, 적절한 곳에서 일하고, 만약 법원에서 요청한다면 약물남용에 대한

상담과 기타 다른 프로그램에 참여하게 된다. Tracking worker는 이들 사항이 충족 되도록 해주며 필요하다면 가족구성원에게 상담을 제공하여 도운다.

아마도, 가장 흥미로운 시도중의 하나는 시설수용의 대안으로서 또는 기타 처우 시설로 부터 복귀하는 청소년들을 위한 일종의 '중간교도소(half-way house)'로서 지역사회에서의 intensive day treatment이다. 1992년 7월, 미시간주의 사회봉사국에서는 대다수의 소년범행이 폭력적 강력범죄가 아니라는 주장에 근거하여, 비행소년을 위한 집중적 주간 처우를 이용한 논란의 여지가 많은 일련의 실험프로젝트를 시행하였다. 따라서, 공공의 안전은 주요관심의 대상이 아니었다.

8개의 집중적 주간처우프로그램이 디트로이트 등 미시간주의 최고 인구밀집지역에서 지난 1년동안 실시되고 있다. 이러한 혁신에 대한 경비조달을 위하여 미시간주의 가장 큰 소년원의 침상수가 감소되었다. 따라서, 재원이 시설로부터 지역사회로 전환되고 있다.

주간처우프로그램은 각각 상이한 면이 있다. 어떤 것은 가정격리배치로부터의 전환을 위하여 고안된 반면, 어떤 것은 이 제도가 없을 때 보다 조기에 소년원에 수용된 청소년을 지역사회로 복귀시키기 위한 수단으로 이용된다. 중대범죄의 전과경력자부터 위험성이 거의 없는 청소년에 이르기 까지 위험수위가 다양한 청소년들을 대상으로 한다. 청소년을 감시하고 가족과 같이 수행하기 위하여 다양한 접근이 시도되고 있지만, 모든 경우에 있어서 가족자원의 강화와 부모역량의 향상이 집중적으로 강조되고 있다.

이러한 지역사회에 기초한 처우전략은 미시간주 전체 다른 지역으로 급속히 확산되고 있다. 각 프로그램은 과거 가정 밖의 거주처우프로그램에 쓰여지던 자금으로 각자의 전환이나 재통합 계획을 개발하여 집행하고 있다. 이러한 변화는 노동조합, 지역사회에 기초한 시설이 위치한 지역, 법집행관리, 그리고 기타분야로 부터 약간의 반대에 직면하고 있다. 위험측정도구(Risk assessment instruments)가 가능한 한 최대의 청소년을 시설수용의 필요성없이 그들의 가정, 학교, 가족에게로 되돌려보내려고 법원관리들을 지원하기 위해 상당히 세련되어지고 있다. 그리고, 시설 수용이 불가피한 경우, 거주시설의 위치를 지역화하여 청소년들이 그들의 가정 가까이에 있을 수 있도록 노력하고 있다.

비행예방프로그램도 역시 상당히 고려되고 있다. 교육향상, 수입향상, 약물남용 감소, 지역사회안정, 여가와 긍정적 동료접촉의 기회, 취업조건, 그리고 보다 향상된 부모역량이 모두 아동의 성공적인 사회화에 관계되는 요소라는 사실에는 일반적으로 의견일치를 불지라도, 비행예방을 위해 주정부에서 시행하는 프로그램에 대한 분명한

초점이나 국가적 정책이 있는 것은 아니다. 미국에서는 인종분리와 차별도 도시비행에 있어서 중요한 관점이 되고 있다.

경찰, 법원, 사회사업가, 학교, 가정, 그리고 기타 제도간의 협동의 필요성이 비행직전의 우범아동이나 청소년의 경우보다 훨씬 시급한 문제이다. 연방의 자금지원으로, 디트로이트, 로스엔젤레스, 시카고 등의 도시에서는 해당 도시의 가장 취약한 지역에서 복합전문가집단의 업무를 지원하기 위하여 연합체가 구성되기도 하였다. 공공주택사업지역이 특히 표적이 되고 있다.

요약및 결론

소년범죄는 다음 10년간도 미국에서 증가할 것이다. 청소년을 가정에서 격리하여 수용하는 프로그램을 재정적으로 지원할 주정부나 지방정부의 능력이 한계에 달하여 감에 따라 시설수용의 대안이 강력하게 추구하고 있다. 심지어, 소년원이나 거주처우에 처분된 청소년에 대해서도, 그들의 수용기간이 단축되고, 청소년범죄자를 보다 빨리 그들의 지역사회로 복귀시키기 위한 새로운 전이프로그램이 실험되고 있다. 보호와 통제의 전체적인 체제는 따라서 새로운 방법의 위험측정, 지역사회에 기초한 프로그램사회로의 전환, 감호수용을 위한 새로운 환경, 가족의 참여를 강조하는 새로운 처우기법, 그리고 법원에 의해 가정으로 부터 격리된 청소년들을 위한 새로운 사후보호와 재복귀프로그램을 포함한 변화가 대부분의 주에서 점진적으로 일어나고 있다.

청소년이 시설이 아니라 지역사회에서 처우될 때 공공안전이 위협받는다라는 아무런 증거도 없다. 그러나, 많은 청소년에 의해 행해지는 범죄의 상당한 질적 악화는 지역사회에 기초한 프로그램의 감시감독이 강해야한다는 것을 의미한다. 처벌보다는 교화개선에 대한 지속적인 관심을 가지고 있는 미국에서는 이들 집중적인 프로그램에 책임이 있는 청소년사업가의 훈련이 현재 지대한 관심을 끌고 있다. 예를 들어, 미시간에서는 주정부의 교정시설에 새로이 고용되는 직원은 근무에 보임되기 전에 160시간에 이르는 오리엔테이션을 받게 되고, 고등학교 교육 이상의 것을 받을 것을 요구하고 있다.

비효과성과 혼돈에 대한 지속적인 지적이 소년법원과 비행프로그램을 괴롭히고 있다. 준사회봉사기관으로서의 소년법원의 역할은 심각한 쟁점으로 남아있다. 비행의 원인에 대한 경쟁적 관점은 주요도시에서의 야간통금과 Boot camp에서 가난한

사람들을 위한 공공주택사업지역에서의 사회봉사프로그램에 이르기까지 다양한 갈등적 개입에서 잘 반영되고 있다. 전문가간의 통합서비스와 계속성이 특히 형사사법전문가, 사회사업가, 그리고 교육자의 협조적 역할과 관련하여 새로운 관심의 대상이 되고 있다.

심지어 20년전의 체제에서는 거의 많지 않았던 집단의 비행활동이 증가하고 있음을 경험하고 있다. 예를 들어, 소녀들이 중대범행으로 체포되는 경우가 늘어나고 있다. 소년사법제도의 가장 도전적인 몇가지 문제를 야기시키는 이들 청소년에 대한 어떠한 적절한 조치를 취하는 주는 거의 없다. 이들 청소년은 교화개선의 전통적인 집단지향의 방법에는 반응하지 않고 매우 개별화된 보호방법을 요구한다. 약물중독의 경험이 있거나 범죄적 성폭력의 경력이 있는 청소년도 수적으로 증가일로에 있으며, 전통적 처우방법에는 반응하지 않는 요구를 요청하고 있다. 그들이 체포된 일차적 원인과는 별도로, 그 비율이 증가하고 있는 비행청소년이 현재 아동기의 성적, 신체적 학대의 결과로부터 고통받고 있는 것으로 알려지고 있다.

현재의 사고로는 역량있는 가족과 안정된 지역사회가 비행을 줄이는 열쇠인 것 같다. 교육기회에 대한 관심의 확대, 정신적, 감정적 문제로 고통받는 청소년에 대한 처우의 향상, 그리고 지역사회수준에서의 프로그램의 다양화가 많은 주의 목표가 되고 있다. 그러나, 국가적 가족정책이 있지 않고 법원이나 법집행에 있어서 연방, 주, 지방정부 간의 협조가 잘 이루어지는 것도 아니기 때문에, 미국식 접근방법이 현재와 같이 따로따로 단편적으로 존재할 것 같다. 메사츄세츠와 같은 몇몇 주는 시범적 사례로 볼 수 있지만, 기타 다른 주는 국가적 임무나 연방정부의 자금이 증대되지 않는 한 큰 변화를 보이지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고, 지역사회가 비행소년에 대해서 지속적으로 더 많은 책임을 떠맡을 것이며, 청소년 사업가들의 능력기준이 계속해서 높아질 것은 분명한 것으로 보인다.

PRESENT SITUATION OF SOCIAL WORK IN CORRECTIONS

--Dilemmas in Community-based Corrections--

Yasuo Hagiwara

Professor

Japan College of Social Work

1. REALITY OF PEOPLE'S ATTITUDES TOWARD EX-OFFENDERS

Crime is committed in a community. The criminal comes from a community. The criminal should return to the community after serving his sentence in a prison since he has rehabilitated himself by serving his sentence.

This is a rational which is usually stated by a professional and an academic person. However, can this notion be accepted by the public in general? Rehabilitation of offenders is a very important field and people should render assistance to ex-offenders who have intentions to be good citizens. This understanding is widely supported and positively accepted by everybody. However, if an ex-offender lives in a community usually says he should not live in our community. As far as he lives in the other community, the idea of rehabilitation is acceptable, but NOT IN MY BACK YARD. Theoretically O.K., but practically NO! This is a people's response to ex-offenders in Japan.

I would like to illustrate an example of antagonism and hostility against an ex-offender in Japan. Some five years ago, a probation authority decided to establish a halfway house to accommodate in a prefecture near Tokyo.

Since some of these ex-offenders have no home or family, it is necessary to accommodate them in the halfway house and to help them to find jobs. In a year, more than ten thousand ex-offenders are received at about one hundred halfway houses throughout Japan. They usually stay there with the guidance and assistance of the staff. They save their money and leave there to apartment houses.

The reasons why the probation authority decided to establish the halfway houses there were as follows:

- a. There are no halfway houses in the prefecture and there is a great need for the halfway house there.
- b. The location is suitable for the halfway house since it is near to the probation office, a jail and the court.
- c. A railway station is located near. Hence, residents can go to Tokyo easily for working.
- d. The surrounding is a residential area. Therefore, the residents can enjoy a quiet life.

Immediately after the announcement of establishing the halfway house there to the community, the community people organized a group against the halfway house and they expressed their intention against it by submitting a petition with the signatures of 10,304 residents to the city mayor and the director of the probation office. Their reasons were as follows:

- a. There is possibility for children who attend a prep-school at night will be attacked by the offenders.
- b. There is a risk that the residents of the halfway house break on houses at the community.
- c. The community is a good residential area and this place is not suitable for ex-offenders to live here.
- d. These ex-offenders should be segregated from good citizens.

These are fanatic reasons and there are actually no evidence which support these reasons. It is rather said that the crime rate of halfway house residents are not degenerate from the crime rate in general.

The pivotal members of the anti-group were middle-aged mothers. These

mothers and their followers, sometimes more than 200 persons, came to the probation office once or twice a month and shouted, "Go out, the halfway house! We do not want criminals to live here!"

In spite of this anti-movement, there were no reasons to give up the halfway house project. The construction was started two years after the announcement of the construction and this was finished one year later. Now, the beautiful building is existing and there are of course no crime committed by the residents in the neighborhood.

2. THE VITAL ROLE OF THE HALFWAY HOUSE IN JAPAN

The halfway house mentioned above is the newly created institution. However, the halfway house has long history in Japan as an organization of the criminal justice system and it can be said that the halfway house characterizes Japanese community corrections.

Since 1880's many halfway houses were established for discharged prisoners by voluntary individuals and organizations. There are presently 97 halfway houses for adult and juvenile offenders run by non-governmental bodies under the authorization of Minister of Justice.

The Law for Aftercare of Discharged Offenders of 1950 strengthened both the control and financial support of the National Government over the halfway houses. Any private association which attempts to organize today is required to obtain an official approval of the Minister of Justice. All associations running a halfway house are defined by the law as Rehabilitation Aid Associations and subjected to supervision of the probation office. In contrast to pre-war time when the policy of individual associations could be more or less liberal, the halfway house is presently supposed to render help to offenders in a manner and within a limit of the period specified by the probation office. The halfway house will be, in turn, reimbursed by national funds for services rendered to residents.

The major area of service of the halfway house consists of providing room and board and guidance for juvenile and/or adult probationers and parolees as

well as other discharged offenders. Releasees from imprisonment or detention can be accommodated within six months after release.

The total capacity of the halfway houses is around 2,400 and the capacity of each facility ranges from 10 to 110. In current years, the percentage of residents to the capacity is around 60%.

While it is the general rule that the resident goes out every day to work, some halfway houses have their own workshops to provide jobs for persons who are unfit for outside employment. One halfway house has purchased a vacuum wagon to be used by a group of residents who work for the city sewerage service. There is a halfway house attached to a psychiatric hospital and this specializes in the accommodation of mentally disturbed ex-offenders.

The halfway house has to deal with offenders who are more seriously deprived than other offenders in one way or another. It appears that the difficulty in administering the service is being aggravated by the shortage of funds generally seen among most halfway houses.

3. THE ROLE OF THE VOLUNTEER PROBATION OFFICER

Japanese community corrections is also characterized by widely utilized volunteers, one of which is "Volunteer Probation Officer". A volunteer probation officer is taken advantage of not only in Japan but in Korea, Thailand and the Philippines. In case of Japan, the volunteer probation officer has long history and takes a pivotal role in the treatment of offenders in the community.

At the time of reorganizing the Japanese Community-based treatment system in and around 1949, there was an argument that the Japanese system should be established thoroughly on the basis of a professional service as in many other countries. However, because of the importance of community involvement and the historical heritage, the new organization turned out in the form of combined service of professional staff and volunteer workers.

Under these circumstances the Volunteer Probation Officer Law was enacted in 1950 and ever since about 50,000 persons have been functioning as a volunteer

probation officer. In brief, their roles are to help offenders rehabilitate themselves in the community and to influence the public attitude for the promotion of crime prevention. More specifically, the most important function in the former role is supervision and assistance of probationers and parolees assigned to individual volunteers. The activities of these volunteers also include visitation to inmate's home to advise the family and prepare reports for parole release, preliminary investigation of a candidate for pardon, etc.

As for the latter role, the volunteers carry out many forms of the activity pertaining to the concept of community organization: among others are collaboration with public and private organizations to explore and mobilize social resources in the community; interpretation of philosophy of rehabilitation to individual neighbors or the public as a whole, and eradication of environmental conditions generating crime in cooperation with community residents.

Legally, the volunteer probation officer is defined as a non-permanent official of the National Government and entitled to the benefit of national compensation when any bodily injury is inflicted in the performance of his duty. However, he is not paid any remuneration for his service. What the Government pays is only a total or a part of expenses incurred in discharging his duty. In practice, he is reimbursed a certain amount irrespective of real expenditure. As in any other fields of voluntary work, what constantly motivates him to his service is a sense of mission and gratification derived from seeing a good response in helping others. Social prestige attached to the volunteer may be an auxiliary incentive to certain extent.

The qualification of a volunteer probation officer is stated in the law as follows:

- a. Confidence and recognition in the community with respect to his/her personality and conduct;
- b. Enthusiasm and time for such work;
- c. Financial stability;
- d. Good health and activity.

It may be interesting to learn actual activities of a volunteer probation officer through an example. The following is the case of a female volunteer probation officer in Tokyo.

Ms. Kiyokawa was born at Kumamoto in 1930 and her father was a medical doctor. She was entrusted with the volunteer probation officer in 1970. Her husband is working for a metal producing company and she has a son and a daughter. She became a volunteer probation officer since her friend at a Christian church suggested her to become a volunteer probation officer. She explained how she became a volunteer probation officer as follows: "I was at the age of forty when I was appointed as a volunteer probation officer. My friend at the church strongly and enthusiastically suggested me to do it. Since my daughter was going to take an entrance examination of a senior high school at that time, I was not in a position to help others. More than that, I felt that I was not capable to help an ex-offender to rehabilitate himself. My friend, however, insisted 'Even I am devoting myself as a volunteer probation officer. I am doing it. You must be able to do it. It is our moral obligation.' I was finally persuaded by her. My husband also gave me his approval." Since Ms. Kiyokawa is a Christian, she understands that a voluntary activity for helping the socially handicapped is moral obligation. Motivation of other volunteer probation officer is to repay another's kindness by volunteer works.

Ms. Kiyokawa was born in a privileged family. At the time of her junior high school, however, she experienced shameful setback. "After the class of penmanship, I had found papers practiced by my friend on her desk. Her penmanship had been beautiful and mine had not been good enough. I had taken one of them and submitted it with my name to my teacher next morning since I had wished to get good mark. During the class, my teacher called my name and asked whether I had done the work by myself. I replied yes, but he said it was not true. My classmates were curiously looking at me and they immediately found the truth. The teacher did not accuse me any more though he knew everything. After this incident, I became extremely passive and finally fell into a school dropout." Ms. Kiyokawa had been a good girl but she stigmatized herself as a bad girl after this incident. Little by little, she became to feel compassion

and sympathy of other person and became matured. It is said that a person became kind and sympathetic to other persons after the setback.

Ms. Kiyokawa with sympathy to other persons was asked to supervise Mayumi who was put on probation because of such bad conducts as delinquent companions, playing truant, glue sniffing, etc. Mayumi's family was poor. Her father was alcoholic and her mother was wanton. She started smoking and glue sniffing at the second year of her junior high school. She was given police guidance for the first time at that occasion.

Ms. Kiyokawa explained the rules of probation to Mayumi and her mother at their home. Mayumi did not speak at all and her mother was complaining why only her daughter had been put on probation in spite of bad conducts of her friends. Ms. Kiyokawa added, "I will always stand by you. You can ask my assistance any time. I am always at your disposal." When Ms. Kiyokawa said so to Mayumi, she looked directly at Ms. Kiyokawa for the first time.

Mayumi came to Ms. Kiyokawa's home three weeks later. Ms. Kiyokawa suggested Mayumi to attend school. Mayumi said, "I do not mind to attend school. However, my teacher treats me as a nuisance. The teacher blames me for my long skirt. Is it really important to attend school?" Ms. Kiyokawa understood to trim the length of Mayumi's skirt and encouraged her to attend school. Kiyokawa visited Mayumi's teacher and asked his cooperation and went to see Mayumi's parents for asking their collaboration. Mayumi finally attended school.

Ms. Kiyokawa frequently consulted her probation officer on the phone. Probation supervision is usually taken by way of collaboration between a probation officer and volunteer probation officer. The probation officer analyses problems of probationers/parolees and prescribes treatment schemes. Depending on the treatment scheme, the voluntary probation officer functions as a caseworker and submits a monthly report to the probation officer. Reviewing the report, the probation officer takes an action if necessary.

Ms. Kiyokawa discussed Mayumi's problems with the probation officer on the phone on the next day of the first interview. Ms. Kiyokawa described and explained Mayumi's situation and problems. The probation officer whose name was Ms. Gotoh listened and answered that it seemed to take a long time for

Mayumi's treatment since her problems were very complicated and told that she made contact with the school teacher for asking his collaboration. Ms. Kiyokawa said that she felt relief since Ms. Gotoh had listened her like a counsellor. Ms. Kiyokawa was quite refreshed herself with the consultation and became cheerful.

Despite several efforts by Ms. Kiyokawa, Mayumi injured her rival and was sent in a juvenile training school. During the stay in the institution, she expressed her repentance and wrote a letter to Ms. Kiyokawa, Promising her good conduct after her release. Six months later, Mayumi was released on parole and put under the supervision of Ms. Kiyokawa.

Though Mayumi had expressed her repentance in her letter, she did not reform herself. She returned to the immoral life. She confessed the letter of repentance and had been false. Ms. Kiyokawa was shocked. Ms. Kiyokawa felt to be betrayed by Mayumi. Ms. Kiyokawa confessed that she had been beaten up.

For a few days, Ms. Kiyokawa was feeling sad and she wanted to quit her voluntary work. A few days later, she recovered from the shock and made up her mind again to continue voluntary work, since she thought that Mayumi needed "mother". Ms. Kiyokawa was taking the role of a mother for Mayumi. Since then, Ms. Kiyokawa was keeping to devote herself to assisting Mayumi.

By Ms. Kiyokawa's supervision, Mayumi began to change herself. She started her new life. Mayumi made up her mind to become a nurse and Ms. Kiyokawa sent Mayumi to Kyushu where Ms. Kiyokawa's brother was practising medicine. Ms. Kiyokawa received a letter from Mayumi, telling that she was enjoying her job as well as her life in Kyushu. Ms. Kiyokawa was telling, "It may take a long time for Mayumi's rehabilitation. I would believe in her whatever she wants. To believe in her through and through is my obligation as the volunteer probation officer."

This is the true story. Ms. Kiyokawa is still devoting herself as the volunteer probation officer in Tokyo. Mayumi is also sending her life somewhere else in Japan. The devotion of the volunteer probation officer saved the precious life and brought about the new life.

4. CONCLUSION

The public has prejudice toward an ex-offender. It is natural to fear a dangerous person. However, almost of all the ex-offenders repent themselves and wanted to become good citizens. Therefore, it should be also natural to see ex-offenders as good citizens. It should be noted that it must be an infringement of human rights if an ex-offender will be segregated because of his/her former misdeeds.

To tell the truth, it is quite difficult to obtain the sympathy towards ex-offenders in a society. This is a reason why social work in criminal justice is not popular in Japan. There are very few universities and colleges which have the courses of social work in criminal justice in Japan. This social work is the most delayed field in social work. We should promote this social work field with the public understanding.

Though the social work in criminal justice is delayed as a study subject, the practice in Japan has been developed with the efforts of volunteer probation officers. They are not arrogant though they have a high status in their community. Rather, they are sympathetic, kind and friendly. They are always at the disposal of probationers and parolees. They advocate sympathetic attitude towards ex-offenders and with their self-sacrifices, I have confidence that social work in criminal justice will be developed much more in the future.

일본교정사회복지의 현황

오경식 (강릉대 법학과 교수)

본 논문은 사회사업분야 중에서 출소자 (ex-offender)의 갱생보호를 위한 교정정책에 분야를 한정하여 전개함으로써 사회사업의 중요성과 전망을 밝힌 논문으로 앞으로 한국의 교정정책에 도움이 되는 내용이라 평가된다.

그리고 일본에서 출소자들을 위한 사회복귀시설의 역할과 민간차원의 자원보호관찰위원 (the volunteer probation officer)의 역할에 대해서 사례를 들어 전개하면서 일반대중의 출소자에 대한 편견과 그의 극복을 위한 사회사업 (social work)을 통한 범죄예방을 강조한 보고서적 성격의 논문이라고 평가된다.

이 논문에서 시사하는 것은 결국 넓은 의미의 범죄의 효과적인 방지대책을 위하여는 정부에서 시행하는 교정행정과 함께 민간단체에서 시행하는 교정과 예방정책이 필요하다는 점을 자세한 사례경험을 통해 강조하였다고 할 수 있다.

즉, 통합적 시각에 의한 범죄방지대책은 범죄를 합리적으로 사전에 방지하는 예방정책과, 기왕의 범죄자에 대한 형사제재와 처벌을 행하는 형벌정책, 그리고 형벌의 집행과정을 통하여 수형자를 교화, 개선시켜서 재사회화시키는 교정정책을 포괄한다.

이러한 통합적인 범죄방지정책으로 현대의 가족중심적이고 개인주의와 물질만능 사상이 만연해 있는 복잡한 사회구조속에서 범죄에 빠진 출소자가 다시 복잡한 사회구조속으로 나와서 선량한 시민으로 적응한다는 것은 고도의 세심한 정책적 배려없이 불가능할 것이다. 이를 위하여 일본에서는 중앙조직하에 교정국, 교정보도심의회를 두고, 중간조직으로서 고등재판소, 고등검찰청에 대응한 8개의 교정관구를 두고, 집행조직으로 전국에 약 300여개의 조직이 구성되어 있으며 현재 형사시설법의 개정 작업으로 재소자의 권리의무를 법률에 명시하여 재소자를 처우의 객체가 아닌 주체로서의 지위로 보장하려고 하고 있으며 확실적인 재소자 처우가 아닌 재소자 개개인에 대한 효과적인 처우의 개별화원리를 도입하려고 한다고 알고 있다.

즉, 교정처우를 위해서 이러한 공식적인 정부조직기구 이외에도 민간부문의 자발

적인 갱생보호단체가 설립된 것으로 알고 있다. 이러한 민간주도의 갱생보호조직단체와 공식적인 정부조직기구와는 어떻게 연관되어 있으며 그 연결의 내용과 효과는 어떠한지를 알면 한국의 갱생보호단체의 역할수행에 도움이 될 것으로 생각한다.

또한 출소자와 비행청소년들에 대한 민간주도의 갱생보호기관의 일본내의 실태와 그리고 그 효과에 관한 통계가 문헌으로 분석되어 있으면 한국의 갱생보호사업에 도움이 될 것이라 믿는다.

그리고 이 논문을 통해 받은 느낌은 한국이나 일본이나 아직까지 범죄인에 대한 일반 시민의 감정은 동정적이고 감상적이라는 느낌이 든다. 기본적으로 동정심과 안타까움으로 범죄자나 출소자를 바라보는 한 완전한 의미의 갱생보호효과를 거두기는 곤란할 것이다. 즉, 범죄인과 출소자들은 아려한 감정보다는 동등한 시민으로서의 대우를 더 원할 것이다.

이러한 대우를 위한 대책중에서 법적으로는 전과기록의 수사목적 이외 취업이나 영리목적을 위한 사업에는 이용하지 못하도록 범죄인의 기록을 철저히 비밀로 함으로써 출소자들이 사회에서 선량한 시민으로 생활해 나가는 데 장애요소를 원천적으로 제거함으로써 출소자들의 재사회화에 도움을 줄 수 있어야 할 것이다. 또한 민간 사회사업단체에서도 출소자들의 사회적응에 도움이 되는 인도적 처우와 개방적 처우와 사회생활을 이룩하기 위한 기초자질 향상에 힘을 쏟음과 동시에 출소자들이 사회적응을 이루는 데 장애가 되는 요소가 무엇인가를 면담과 설문을 통해서 알아내어 이를 교정정책수립에 반영시키도록 해야 할 것이다.

그리고 본 논문과 관련하여,

첫번째 단원에서 사회복귀시설의 설립에 대한 일본주민들의 반응은 그러한 시설의 설립에 대하여는 원론적으로는 긍정하나 그 기관이 자기주위에 설립되는 것은 원하지 않는다고 했다. 이는 교정정책에서 다수의 선량한 일반시민들에게 일방적으로 교정정책의 합리성과 우선만을 강조한 결과이며 교정정책에 대한 긍정적인 홍보가 부족한 것이 아닌가라고 생각한다.

둘째 단원에서 출소자와 비행청소년의 사회적응을 위한 일본의 사회복귀시설의 어려운 점을 설명하였다. 여기서 일본의 사회복귀시설의 역할의 구체적인 소개내용이 있으면 많은 도움이 되었다고 생각한다.

셋째 단원에서 자원보호관찰위원 (the volunteer probation officer)의 실태와 관련법규 및 보호관찰의 성공사례를 들어 민간단체의 교정처우의 중요성을 강조하였다. 여기서 보호관찰사례와 관련하여 교정처우의 양적, 질적 비교검증이 함께 분석되었으면 한국의 교정사업분야발전에 좀 더 도움이 될 것으로 생각한다.

Problems and Promising Approaches in the Use of Community Corrections: The U. S. Experience

Merry Morash, Ph. D
Director and Professor
School of Criminal Justice
Michigan State University

The Current State of Community Corrections in the U.S.

The idea of community corrections has a long history in the United States, and the most common form of community corrections is probation--the supervision of inmates, and in some cases the requirement that the inmate take part in such activities as drug testing, academic and vocational training, and counseling during the probationary period. Similar programming and supervision is provided to most individuals who are released from prison on parole.

In the United States, during the 1960s and 1970s, many academics and practitioners strongly believed that offenders could be reformed. Social-psychological theories supported the idea that involving an offender in legitimate activities--such as education, work, and positive interactions with law-abiding family or friends--would reduce recidivism. Several states passed legislation giving local communities financial incentives to develop local programs for lawbreakers to be used as alternatives state prisons; many innovative community corrections programs were developed; and some of these were evaluated.

The current situation for community corrections in the United States is dramatically different from the high point in emphasis on the rehabilitation of

offenders in the community. U. S. Prison populations are at their highest levels. Between the most recent U.S. Census Bureau's surveys of prison inmates(1986 and 1991), the prison population had grown 58%, with the addition of 261,000 prisoners in just 5 years, and a 1991 total of 711,000 adults in State correctional facilities(Bureau of Justice Statistics, 1993:1). The rate of incarceration was approximately 287 per 100,000 for 1991.

The majority of prisoners are young minority(black or Hispanic) males. Even though the rate of increased incarceration for women has been faster than for men, women still make up only 5% of the total prison population. The low incarceration rate for women results from their limited involvement in serious illegal behavior. However, there are special problems in programming for women, because they are often ignored just because they are so fewer in number than men, and because there is less variety in the type of programming offered.

Most likely due to mandatory sentencing laws for drug offenses, in the U. S. there has been a dramatic increase in the proportion of offenders serving time for a violent offense had decreased from 55% to 47%, but the actual number in this category had increased by nearly 75,000.

Are the rate of incarceration explained by similar increases in crime rates? Most of the evidence contradicts, at least in part, this explanation. A recent publication of the U. S Bureau of Justice statistics (1993) reports:

Overall crime rates have been stable or declining in recent years; however, violent crime has increased for some groups. Violent crime has increased for some groups. Violent crime rates for teenagers increased in recent years, while rates for other age groups remained stable or declined. The violent crime rate for blacks in 1992 is the highest ever recorded.

As would be expected, there is much controversy about why violent crime rates for teenagers have increased, and why increasing number of young offenders are imprisoned for drug offenses. A strong explanation is that the youths involved are from destitute neighborhoods, which have been seriously affected by the shift to a "service" economy, which limits the work available to individuals with a poor education to very low paying, unsteady jobs, if any jobs at all. In some of these neighborhoods, youth grow up with the expectation that

they will never be able to earn a decent income through legitimate work, and becoming involved in robbery or the drug trade--both of which are connected to high level of violence--is viewed as the only viable opportunity for escaping from poverty.

Thus, many of the "clients" of community corrections programs in the United States are products of economic conditions. Added to this is political pressure to "be tough" on crime, and the resulting tendency of legislators to pass mandatory sentencing laws requiring judges to commit an increased proportion of offenders to prison. In the states where judges and prosecutors are elected, perceived public pressure to be "tough" on crime is another reason for the high incarceration rates.

For several reasons, even in the context of pressures for less use of community corrections. It is clear that incarceration does little to reduce recidivism, and may even make it worse, and it is very expensive. U.S. prisons are overcrowded (to avoid cruel and unusual punishment, which is prohibited by the U. S. Constitution) confront huge costs of building and staffing new prisons. The result is that the U. S. has entered a new stage, in which the term "community corrections" has been replaced by "intermediate sanctions." The later term, by emphasizing punishment, is politically acceptable to the "get tough" proponents.

The new generation of intermediate sanctions vary in how much they indeed do emphasize punishment as opposed to rehabilitation through programming that builds self esteem, improves job skills, and provides counseling. Some are identical to previously tried community corrections programs. Others (such as boot camps, discussed below) contain a curious mix of punishment and rehabilitation programming, in order to satisfy the perceived public demand to be tough, but at the same time to provide offenders with some meaningful help.

It is often the case in the U.S that research evaluation results do not guide the design or establishment of alternative sanctions. This is so because of the limited number of programs that have been rigorously evaluated. Also there is government funding for just some types of programs, and these are not necessarily the ones that evaluations have shown to be effective. The perceived

political pressure to adopt some, but not other, approaches also works against the consistent use of evaluation results to guide programming decisions.

Approaches That Hold Promise

Looking at intermediate sanctions from the level of state systems, it has become increasingly clear that there must be several points on a continuum of sanctions, from the least to the most punitive (Clear and Cole, 1994: 210-215). As an example, in Maricopa County, Arizona, judges select from the following sanctions:

- Financial penalties
- Summary probation (unsupervised, no real programming)
- Probation plus daily fines
- First-time drug offender program
- Standard probation, possible inclusion in specialized caseloads
- Community punishment(work to benefit the community)
- Intensive probation
- County jail (possible work furlough, or day reporting center)
- Shock incarceration (short period of jail)
- State prison

An another example, in Delaware, offenders are assigned scores for "risk" (based on current offense and prior record), and depending on their level of risk, different levels of restriction are place on mobility in the community, amount of supervision, privileges withheld or special conditions, and financial obligations. As risk level changes, offenders can be moved within the system, a process that should result in focusing the most control and resources on the most serious offenders. For the system to work, there must be an effective risk assessment instrument and an operating computerized information system, as well as a commitment from correctional staff and judges to using the least coercive response

to control a person's behavior.

Although a continuum of sanctions is clearly a necessary condition for the benefits of intermediate sanctions to be realized, it is not a sufficient condition. In the prior era of U. S. community corrections, study after study demonstrated that alternative programs were not used for the people who would normally have gone to jail or prison, but in most cases they were additional control efforts for individuals who would receive little or no supervision, or perhaps a fine. This problem is commonly called the "net widening" problem--referring to the fact that more and more offenders were caught, like fish, in social control institutions and programming. The result was increased overall cost to the correctional system, continued overcrowding of prisons, and limited reduction in recidivism rates, or in some places even increased rates (McDonald, 1986:38 ; Hudson and Chesney, 1978). There is not yet a clear demonstration that the new generation of intermediate sanctions has overcome the net widening problem any more effectively than did the previous generation of community corrections programs.

At a program level, there continues to be some research evidence that particular alternative sanctions are effective, at least for selected populations. It is very important to carefully match the characteristics and the needs of offenders to specific sanctions and program services.

For some offenders, intensive probation typically involves the offender seeing a probation officer on a daily basis, and often involves a combination of other monitoring and programming, such as random drug testing, required academic or vocational education, and/or counseling. An evaluation in Georgia demonstrated that intensive probation reduced recidivism, and cut the high cost of correctional programming that would have resulted if there had been repeated arrest (Erwin, 1987). However, an unexpected result of intensive probation is that probation officers were more aware of offender behavior, and thus of violations of various kinds resulted in the offender being sent to prison for so-called technical violations, and a "failure" and a "cost" that would not have resulted without the intensive probation (Petersilia and Turner, 1990).

In the United States, technical violations account for a surprisingly high

proportion of incarcerations. For example, in Oregon, over 60% of new admissions are a result of prison or parole violations rather than a new crime (Oregon Sentencing Commission, 1992). Immerigeon and Chesney-Lind's (1992:9) research on women revealed that in California, 48 percent of the more than 6,000 women incarcerated in the state in 1990 were technical violators. Thus, in order to realize the cost benefits of intensive probation, it is essential that return to prison not be the only response to violations. One of the options being tried is the day reporting center, where offenders spend any time that they are not working or attending school.

Aside from intensive probation, there has been some recent attention to what is called life skills training. Within programs in the community, and sometimes in institutions, offenders are provided very concrete training in such areas as managing anger, budgeting, response to crisis situations, and relaxation. The offender usually attends classes, and then is given concrete assistance in daily living that involves using the skills learned. One study recently completed at Michigan State University, for instance, showed a positive outcome when offenders were provided with daily listings of job openings and a meeting place where they had access to a telephone and where potential employers could leave messages. These fairly simple services resulted in offenders being able to find jobs during period of unemployment, and staying out of prison and jail more often than a comparison group of offenders without this type of support.

A final U. S. "innovation" is house arrest, which is often combined with electronic monitoring. In this approach, some offenders are not sent to prison, but are required to remain in their houses either at all times, or when they are not working or attending other required programs. Despite some popularity in this alternative, there has been only limited evaluation. A study by Sandu and coauthors (1990:139) determined that compared to placement in a community residential program, "house arrestees showed a distinct advantage of resolving their problems in a more natural environment".

Questionable Approaches

As a recent variant of "shock incarceration," through which offenders are exposed to the negative aspects of prison life on a short term basis, the Clinton administration has advocated the use of "boot camps," an approach that is being used increasingly in the U. S. In a survey of existing correctional boot camp programs, Parent (1988) found commonality in the use of strict discipline, physical labor, and summary punishment for minor misconduct. Many programs have combined selected elements of the military boot camp model with traditional forms of rehabilitation. In Oklahoma, for example, the paramilitary structure, including the use of regimentation, has been just one aspect of an otherwise "helping, supportive environment" that is considered by the administration to be prerequisite if "change is to last or have any carry over" (Kaiser, 1988).

In another paper (Morash and Rucker, 1990), I have criticized the boot camp concept. In particular, prior applications of military discipline, which have a long history in U. S. corrections, have been ineffective; and evaluations have shown other shock incarceration programs to either have no effect or to increase the seriousness or reoffending. There is no social science theory, supported by empirical research, that suggests that military discipline, hard labor, and frightening offenders will have the desired effect.

Since my 1990 paper was written, the results of some boot camp evaluations have been published. The results are inconclusive, perhaps because boot camps combine the militaristic approach with many other components, making it difficult to sort out what elements of the sanction actually produce effects. On a positive side, it is clear that in some states, relatively large number of prison-bound inmates are sent to 90-day boot camps, and this does actually reduce their period of confinement. There is anecdotal evidence that by offering selected features of the boot camp program, staff can also deliver intensive drug and education programming, and this might have positive benefits, in part because of the programming, and in part because the negative experiences of a long prison term avoided. In the context that favors "getting tough" on offenders, the boot camps placate the public, and allow some positive programming to occur.

Continuing Problems with Community Corrections/Intermediate Sanctions

In the early 1980s, when juvenile institutions were closed in Massachusetts, and community corrections was the replacement, I summarized findings from research on community programs available to adolescents in two urban communities (Morash, 1983: 59-60):

Depending on one's orientation toward either an ideal or a real-world view of the network or community programs, the process of integrating delinquent youths into community programs where they develop bonds to the legitimate society can be viewed in two ways. At one extreme, based on the ideal world view, it is a relatively unhindered process of referring youths to existing programs. At the other extreme, in some real communities, such as those where the present study was conducted, the process must be viewed as one of overcoming numerous obstacles to linking youths to some meaningful programs.

The shift from an emphasis on community corrections to one on intermediate sanctions, though not complete, does represent a weakening in the U. S. of the ideal of assisting offenders in developing meaningful ties, relationships and roles within a legitimate community. This is problematic, because theory and some prior research show that increasing an offender's "stakes" in the legitimate community is key to reducing recidivism.

Even though there is this shift in policy and related terminology, some individuals both within and outside of the correctional system promote and deliver programs in the community--whether they are labeled as community corrections and alternative sanctions. The result is a great deal of inconsistency in the treatment offenders receive.

The situation of programming for women provides a useful illustration of the situation in the U. S. Boot camps are increasingly being developed to respond to women. At the same time, feminist researchers have uncovered an important link between women's prior sexual victimization, often in the family, and their later incarceration. These researchers also have documented the large proportion of women offenders who are responsible for young children. As a result, along with the boot camp option, there are increasing numbers of community programs for

women offenders that include counseling regarding prior victimization and that respond to women's responsibilities as mothers. A pre-release Life Skills Institute in the Michigan Department of Corrections, for instance, prepares women in areas such as nutrition, budgeting, locating childcare, parenting, and interacting with public schools on behalf of a child.

Given the existing collections of sometimes incongruent programs that exist in the U. S. communities for offenders, it is not surprising that there are some critical tensions. One of these is the degree to which correctional officials can or should deliver programming, as opposed to private agencies and groups. Underlying this question is the incongruity between offering support and assistance, and monitoring and controlling an offender. In the examples regarding programming for women, private groups have been important innovators in programming, but there are still examples of state correctional administrators developing innovative programs. The Michigan Life Skills Institute was developed by a correctional administrator in partnership with a private agency which will provide aftercare on a contractual basis.

There also are questions about appropriate training for people working in corrections. If there emphasis is only on punishment and control of offenders, then employees need only be educated in how the criminal justice system works and in the management of large groups of people. However, if there is any emphasis at all on the provision of social services and support to offenders, then it is important that even guards have some basic understanding of rehabilitation approaches. Otherwise, anything that is accomplished by rehabilitation approaches. Otherwise, anything that is accomplished by rehabilitation staff, like social workers or psychologists or religious personnel, can be undone by guards who watch over the prisoners when they leave counseling sessions and other programs.

To summarize the U.S experience, although politics has had a major impact on the popularity and direction of community corrections, there persists a steady emphasis on providing basic human services to offenders, for example through life skills programs, educational programs, and assistance with reintegration into the community. Making a range of programs available can encourages decision

makers to use the least severe sanction, and allows for appropriate matching for prisoner to program, which has been shown to be essential for reducing recidivism. Finally, there are several program models that do seem to be successful, but they require well trained staff and adequate resources.

References

- Bureau of Justice Statistics, Survey of State Prison Inmates, 1991. Washington D. C. Department of Justice, March 1993.
- Bureau of Justice Statistics, Highlights from 20 years of Surveying Crime Victims: The National Crime Victimization Survey, 1973-92, Washington D. C.: U. S. Department of Justice, October, 1993.
- Clear, Todd R. and George F. Cole, American Corrections, Belmont California: Wadsworth Publishing Company, 1994.
- Erwin, Billie S. Evaluation of Intensive Probation Supervision in Georgia, Atlanta: Georgia Department of Corrections, 1987.
- Hudson, Joe and Steven Chesney, "Research on Restitution: A Review and Assessment," in Offender Restitution in Theory and Application, ed. Burt Galaway and J. Hudson, Lexington, MA: Lexington Books, 1978, pp. 131-148.
- McDonald, Douglas, Punishment Without Walls, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1986.
- Morash, Merry, "Two Models of Community Corrections: One for the Ideal World, One for the Real World," in Evaluating Juvenile Justice, ed. James R. Kluegel, Beverly Hills, CA: Sage, 1983, pp. 47-66.
- Morash, Merry and Lila Rucker, "A Critical Look at the idea of Boot Camp as a Correctional Reform," Crime and Delinquency 36, 1990, pp. 204-222.
- Oregon Sentencing Commission, Annual Report of the Oregon Sentencing Commission, Salem, OR: Oregon Sentencing Commission.
- Petersilia, Joan and Susan Turner. Intensive Supervision for High-Risk Offenders: Findings from Three California Experiments, Rand Corporation: Santa Monica,

CA, 1990.

Sandhu, Harjit S., Richard A. Dodder, and Steven P. Davis, "Community adjustment of offenders supervised under residential vs. non-residential programs," Journal of Offender Rehabilitation: 1, 1990, 139-162.