형사정책연구 Korean Criminological Review
제25권 제2호(통권 제98호, 2014 · 여름)

증거에 기반한 형사정책의 발전과 국내 적용방향*

박 철 현**

국 | 문 | 요 | 약

이 논문은 증거에 기반한 형사정책의 역사적 발전과정을 살펴본다. 이를 위해 증거에 기반한 정책이 최초로 발전되었던 보건, 의학분야에서 코크란협력재단이 어떤 과정을 거쳐서 발전하게 되었는지를 살펴보고, 이것이 교육, 사회복지, 형사정책의 분야에 적용된 캠벨협력재단의 발전 과정을 살펴본다.

코크란 및 캠벨협력재단의 등장과 증거기반 형사정책(evidence-based criminal policy)의 발전은 정책이 과학적 증거에 기초해야한다는 학문공동체와 대중의 당연한 믿음에 의해 나타난 것이지만, 한편으로 더 중요한 것은 세계경제위기 상황에서 취임한 영국의 블레어 총리의 강력한 이니셔티브였다. 영국 노동당 정부는 적자에 시달리는 정부재정을 개혁하고자, 효과있는 것에만 재정을 지원한다는 원칙에 따라 증거에 기반한 형사정책을 강력하게 추진하였다. 그 결과 기존의 전통적 믿음이나 정책결정권자의 의견에 기초했던 많은 정책들이 제고되고, 정책의 효과에 대한 과학적인 증거가 강조되게 되었다.

이러한 영국의 움직임은 미국에서의 캠벨협력재단의 창설로 나타났으며, 재정적 이니셔티브를 통하여 보다 효과적인 프로그램에 더 많은 지원을 하려는 움직임으로 나타났다. 이러한 움직임은 이들 국가 외에도 캐나다나 호주와 같은 여러 국가에서 보다 효율적인 정부를 구현하려는 움직임으로 나타나고 있다. 마지막으로 이러한 정책적인 패러다임의 변화에 맞추어 이 논문에서는 국내에서 어떠한 준비가 필요한지에 대해 논의한다.

❖ 주제어 : 코크란협력재단, 캠벨협력재단, 증거기반 형사정책, 체계적 리뷰, 증거기반 정책

---

* 이 논문은 2014학년도 동의대학교 교내연구비에 의해 연구되었음(2014AA027)
** 동의대 경찰행정학과 교수, 동의대 지방자치연구소 소장.

I. 문제제기

형사사법의 분야에서 증거기반 연구들은 매우 광범위하게 생산되어 왔다. 2014년 6월 현재 구글의 연구자들을 위한 문헌 데이터베이스인 구글 스칼러(Google Scholar)에 'evidence-based'라는 키워드로 검색을 하면 약 1,700,000개의 문헌이 검색되며, 'evidence-based policy'라는 키워드로 검색을 하면 약 1,540,000개의 문헌이 검색되고, 'evidence-based justice'라는 키워드로 검색을 하면 약 95,500개의 문헌이 검색될 정도로 증거기반 연구들은 폭발적으로 증가하고 있다. 그만큼 증거기반 정책은 최근 세계적으로 많은 나라에서 정책의 화두로 떠오르고 있고, 패러다임의 전환이라고 할 정도로 많은 관심이 주어지고 있다.

증거기반 형사정책이란 과학적이고 합리적인 과정을 거쳐 생산된 정책이나 프로그램에 대한 증거들을 다시 정책을 시행하고 개선하는데 환류시켜, 증거에 부합하는 형사정책이 시행되도록 지향하는 정책적 흐름이라고 할 수 있다. 이처럼 연구결과들이 정책에 환류되어 정책을 개선하는데 이용되는 것은 모든 연구자의 희망이기도 하지만, 이것이 구체적인 화두로 등장한 것은 영국정부의 재정위기와 세계경제위기로 인해 효율적인 정책집행을 위한 블레어 총리의 이니셔티브에서 기인한다. 최근에 이것은 하나의 정책적 패러다임의 전환이라고 평가할 수 있을 정도로 많은 나라에서 중요한 흐름이 되고 있다.

따라서 형사정책의 분야에서도, 형사사법의 각 단계에서 증거기반 정책연구들이 급속하고도 대량으로 양산되고 있다. 그 결과 범죄예방분야에서 별 이의 없이 시행되어 온 많은 프로그램들이 그 효과에 대한 평가를 받게 되었으며, DARE(Drug Abuse Resistance Education)와 같은 효과가 없다고 평가된 정책은 폐지될 위험에 처해 있다. 경찰 분야에서도 범죄지도화에 의한 핫스팟 경찰활동, 문제지향의 지역사회경찰활동 등의 형태로 나타나고 있으며(김한균, 2011 참조), 법원에서는 양형을 보다 비용-효율적으로 하려는 움직임으로 나타나고 있다. 그리고 교정 및 보호 분야에서는 그동안 별 이의제기 없이 시행되어 왔던 많은 프로그램들이 효과에 대한 평가를 받게 되었으며, 더 나아가 이러한 프로그램들이 비용-효율적인지에 대한 새로운 평가를 받고 있다. 특히 막대한 비용이 소요되는 교정의 분야에서 이러한 평가들

은 정부의 예산을 크게 절약할 수 있으므로, 날로 증거기반의 형사정책은 그 중요성이 커지고 있다.

이 글에서는 증거기반 형사정책이 발전하게 된 역사적 과정을 살펴보고, 양질의 증거와 체계적 리뷰를 만들기 위해 어떤 과정이 필요한지를 살펴보며, 또 국내에서 증거기반 형사정책을 적용하기 위해 어떤 노력이 필요한지에 대해 논의한다.

Ⅱ. 증거기반 형사정책의 발전

형사정책이 범죄통계나 경찰통계, 조사연구결과, 면접결과 등의 다양한 증거에 기초하여 도출되고 시행되어야 한다는 사실은 오래 동안 학술공동체를 지배했던 하나의 교의라고 할 수 있다. 그러나 역시 오래 동안 정책실무자들은 자신들이 하고 있는 업무를 개선하기보다는 유지하는데 더 많은 관심을 가져왔고, 다른 한편으로 연구자들은 실무자들이 이해하기 쉬운 형태로 연구결과들을 친절하게 제시하는데 인색해 왔다. 이러한 서로에 대한 무관심은 연구에 의해 도출된 증거를 실제의 사회정책으로 실현하는데 큰 장애가 되어 왔다. 이러한 장애는 형사정책을 결정하는 과정에서 증거보다는 소수의 고위정책 결정권자의 의견에 근거하여 정책을 도입하고 시행하는 거의 일방적인 하향식(top-down) 관행으로 정착되었다.

이하에서는 이러한 전통적인 형사정책과 증거기반 형사정책의 차이를 간단히 살펴보고, 증거기반 형사정책이 발전하게 된 역사적 배경을 주로 영국, 미국 등의 서구 선진국들의 사례로 살펴본다.

1. 전통적 정책결정과 증거기반 정책결정

전통적으로 공무원들은 새로운 정책이나 프로그램에 대한 개발과 시행에 다소의 거부감이 있다. 왜냐하면 새로운 프로그램은 (월급을 올리는데 별 도움이 안 되는) 추가적인 교육이나 숙련을 필요로 하며, 새로운 프로그램의 성과가 실패로 판명될 경우에 지게 될지도 모르는 책임에 대해 부담스러워한다. 그래서 주로 공무원들이

프로그램을 개발하고 시행하는 형사정책의 분야에서 새로운 프로그램을 도입하는 것은 그리 쉽지 않다. 예를 들어 교정에서 새로운 사회복귀 프로그램의 도입은 그렇지 않았을 때와 비교하여 상대적으로 많은 새로운 교육과 번거로운 업무들을 만들어내지만, 그것의 성과가 만족스럽지 않을 가능성이 항상 존재하므로, 대부분의 기존의 교정프로그램들은 그것의 효과에 관계없이 매우 오래 동안 유지되는 경향이 있다.

이것은 대부분의 형사사법기관이 성공보다는 실패에 초점이 맞추어진 방어적인 기관이기 때문이다. 교정에서 많은 예산이 주어져 시행되는 사회복귀프로그램은 많은 범죄자들을 재활시키기도 하지만, 정부나 언론에서는 이러한 성공의 사례보다는 오히려 실패의 사례들에 더 많은 관심을 갖는다. 따라서 대부분의 형사사법기관은 방어적이며, 따라서 새로운 프로그램의 도입과 시행에 많은 거부감을 갖는다. 이런 방어적인 기관들은 보통 업무가 매우 관료제적으로 짜여지며, 보통 이것은 책임과 권한을 명확히 하여 향후 발생할지도 모를 문제에서 책임소재를 가리거나, 이러한 책임으로부터 벗어나는데 매우 용이하게 작용한다.

이러한 관료적인 조직에서 정책결정의 과정은 대부분 매우 일방적인 하향식 결정과정을 갖는다. 형사정책에서 법무부장관이나 내무부장관, 검찰총장, 교정국장 등의 고위 정책결정권자들은 보통 이러한 하향식 정책결정의 출발선상에 있는 사람들이며, 이들의 의견에 기초하여 많은 정책결정이 이루어진다. 이러한 의견기반(opinion-based)의 정책결정과정은 전통적인 정책결정과정의 전형적인 특징이다. 이러한 전통적인 정책결정과정 속에서 일하는 많은 중간관리자들은 스스로 새로운 아이디어가 생각나거나, 주위의 전문가들로부터 새로운 유망한 정책제안을 받더라도 큰 흥미를 느끼지 않는다. 왜냐하면 새로운 프로그램의 발굴과 시행은 이들에게 이것이 실패했을 경우 책임을 질 가능성이 발생하기 때문이다. 따라서 이러한 전통적인 정책결정과정에서는 실무자나 외부의 증거(연구결과 등)들이 정책으로 잘 환류되지 않는다.

증거기반 정책결정과정은 기본적으로 상향식 정책결정과정이다. 전통적인 정책결정이 오랜 기간 동안 입증되어 온 기존의 절차라는 전통적인 지혜에 의존하는 반면에, 증거기반 정책결정은 다양한 변수들에 대한 무작위화를 통한 통제를 통해 입수한 경험적 연구결과에 의존한다. 이러한 과정은 또한 과학적 방법론을 통해서 이루어지기 때문에, 다양한 장소에서, 다양한 시기에서, 다양한 맥락에서 행해진 반복

실험을 통해 입증된 타당성 있는 증거에 기초한다. 학문공동체 도처에서 과학적 방법을 통해 수집되어진 증거들은 타당성에 대한 평가를 통해 엄격히 걸러지고, 이렇게 걸러진 증거들은 다시 요약된 형태로 실무자나 정책결정자들에게 배포되며, 이렇게 배포된 증거들에 기초해 효과 있는 정책들은 확대되고, 효과가 없거나 의심되는 정책들은 배제되거나 축소되는 과정을 거친다.

이러한 증거기반 정책결정은 인간의 자유를 확대하고 보호하는 흐름과 맥을 같이 한다(Sherman, 2009). 예를 들어 동성애자가 에이즈를 퍼뜨린다는 보건당국의 의견(opinion)은 에이즈환자들을 가두고 격리시킬 수 있지만, "동성애자가 에이즈를 확산시키지만 이성애자는 에이즈를 확산시키지 않는다"는 과학적 증거가 없이는 에이즈환자들을 격리시킬 수 없다. 또 만약 장기간의 구금형이 재범을 억제시킨다는 과학적 증거가 없다면, 법원은 재범예방을 근거로 범죄자들을 장기간 수용할 수 없다. 이처럼 정책판단의 기준을 증거에 두는 것은 인간의 자유를 확대하고 보호해 온 인류발전의 흐름과 함께 한다.

2. 코크란협력재단과 캠벨협력재단: 상향식 정책결정

현대사회에 들어 정책이나 프로그램에 대한 평가연구들이 증가하고 이러한 평가연구로부터 도출된 증거들이 학문세계의 도처에 깔려있지만, 이것을 정책결정자나 프로그램 실무자들에게 유포하고 확산시키는 문제는 별개의 문제이다. 이들이 증거를 생산하는 연구자들과 별개의 세상에서 살고 있고, 이들과의 교류와 협력이 거의 이루어지지 않아 왔다. 예를 들어 1970년대에 교정분야에서 행해지고 있던 매우 다양한 사회복귀프로그램에 대해 매우 부정적인 평가를 내렸던 마틴슨(Martinson, 1974)의 "전혀 효과가 없다(nothing works)"는 평가 이후에도 사회복귀프로그램에 대한 대대적인 수술이 별로 이루어진 적이 없고, 여전히 범죄자를 병든 환자와 같이 치료하려는 태도로 대한다는 것은 이러한 학계와 실무계의 괴리를 잘 보여준다.

그러나 최근 들어 이러한 분위기는 많은 변화를 겪어 왔다. 특히 보건의학의 분야에서 증거에 기반하려는 노력들은 가장 두드러진 초기의 노력들 중에 하나이다. 코크란(Archie Cochrane)은 스코틀랜드 출신의 의학자였는데, 1972년 그의 논문을 통해

당시 의사들이 자신의 개인적인 임상경험에 근거하여 처방하는 관행에 대해 크게 한탄하고, 증거기반 의학(evidence-based medicine, 근거중심 의학)을 주창하였다. 그의 부하이자 산부인과 의사였던 찰머스(Iain chalmers)는 코크란의 증거기반 의학을 산부인과 질병의 치료에 적용하여 크게 성공하였고, 1990년 초에 영국 국민의료서비스(National Health Service)의 지원으로 이것을 의학의 전 분야로 확산하고자 영국 코크란센터(Cochrane Center)를 설립하였다. 또 찰머스와 그의 동료들은 1993년에 국제조직인 코크란협력재단(Cochrane Collaboration)을 설립하여, 개별치료요법들에 대한 랜덤화된 통제실험(Randomized Controlled Experiment, 이하 RCT)들의 결과에 대해 체계적인 리뷰를 제공하여 건강관리를 위해 시민들이 쉽게 의료정보를 이용할 수 있게 하였다. 이 재단은 딱 8년 만에 세계 도처에서 이 재단을 위해 일하는 수천 명의 사람들로 조직된 거대조직으로 성장하였다(Petrosino et al., 2001).

이 재단은 홈페이지[1]를 통하여 각각의 치료요법의 효과에 대한 체계적 리뷰(systematic review)들을 제공하는데, 이를 주관하는 조직이 협력리뷰그룹들(collaborative review groups, 이하 CRGs)이다. CRG들은 유방암, 간질, 상해, 심장마비 등의 특별한 보건분야에 관심을 가진 사람들의 네트워크인데, 각 CRG는 해당 분야의 전문가로 구성되는 편집위원회가 있고, 이들은 각 리뷰의 계획안(protocol)과 완성된 초고의 질을 관리하는 역할을 맡는다. 체계적 리뷰가 생산되는 과정은 크게 다음의 몇 가지 단계를 거친다(Higgins and Green, 2011; Petrosino et al., 2001).

첫째, 편집위원회가 사람들의 제안을 통해 적절하고도 중복이 없는 리뷰주제를 선정하면, 리뷰어들(reviewers)이 계획안을 제출하는데 이 계획안에는 설명되어야 할 문제, 쟁점의 배경, 이용될 방법론 등이 포함된다.

둘째, 편집위원회가 일단 이 계획안을 인증하면, Cochrane Library에 이것이 전자문서 형태로 수록되고, 편집위원회는 다양한 사람들의 비평을 통해 설명되어야 할 쟁점들을 정리하게 된다.

셋째, 리뷰어들이 계획안에 따라서 리뷰초고를 작성한다.

넷째, 일단 리뷰초고가 완성되면, 편집위원들이 이것을 비평하고, 외부의 독자들

1) http://www.cochrane.org/

(의사, 환자, 연구자 등)에게도 함께 보내진다.

다섯째, 이 다양한 루트를 통한 비판을 통해서 내용이나 방법론이 더욱 완전하게 다듬어 지고, 다양한 일반인들도 쉽게 이해할 수 있는 형태로 최종리뷰를 작성한다. 이를 위해 한 페이지의 요약문도 함께 만들어져 웹사이트에 수록된다.

여섯째, 일단 리뷰가 인증되면, Cochrane Library의 다음 호에 전자출판된다.

마지막으로, 외부에 공개된 리뷰에 대한 비판이나 업데이트에 대한 문제제기를 통해 매 2년마다 정기적 업데이트가 이루어진다.

2011년 현재 전세계에서 이 코크란협력재단을 위해 120개국의 31,000여명의 자원봉사자들이 일하고 있으며(Allen and Richmond, 2011), 방법론적 엄격성을 유지하기 위해 방법론그룹(method group)이 또한 활동하고 있다. 2014년 현재 코크란 도서관에 수록된 문헌 중에 개별 통제된 실험결과 보고서가 78만건 이상이며, 체계적 리뷰는 8,332건이나 된다. 이 리뷰는 계속적으로 업데이트가 이루어지는데, Cochrane Library의 2014년 4월호에는 5,941건의 체계적 리뷰와 2,349건의 계획안이 수록되어 있다. 이 중 새로운 리뷰가 26개이며, 업데이트된 리뷰가 34개, 새로운 계획안이 35개였으며, 철회된 리뷰가 7개, 철회된 계획안이 4개였다(John Wiley & Sons, Ltd, 2014).

〈표 1〉 코크란 도서관에 수록된 문헌의 종류와 수록건수

문헌유형	생산시작 연도	총 수록건수
Cochrane Database of Systematic Reviews	1996	8,332
Database of Abstracts of Reviews of Effects	1994	30,175
Cochrane Central Register of Controlled Trials	1898	780,942
Cochrane Methodology Register	1904	15,764
Health Technology Assessment Database	1989	13,616
NHS Economic Evaluation Database	1968	16,067
About The Cochrane Collaboration	2004	81
Editorials	2010	82

코르란협력재단의 로고(그림 1)는 조산에 대한 부신피질호로몬의 효과를 보여주는 7가지 랜덤화된 통제실험결과(이하 RCT)의 숲플랏(forest plot)을 바탕으로 하고 있다. 이 각각의 실험에서 산출된 승산비(Odd Ratio)와 이것의 신뢰구간을 표시하

는 이 도표는, RCT를 가장 신뢰할 수 있는 증거로 신봉하고, 여기에 대한 메타분석 등의 체계적 리뷰를 제공하려는 이 재단의 의지를 잘 보여주고 있다.

〈그림 1〉 코크란협력재단의 로고

이처럼 코크란협력재단이 보건의학 분야에서 증거기반 정책을 위한 체계적 리뷰를 제공하려는 조직이라면, 캠벨협력재단(Campbell Collaboration, C2)[2]은 사회분야에서 증거기반 정책을 위한 체계적 리뷰를 제공하는 조직이라고 할 수 있다. 보건의학 분야에서의 이러한 성공을 교육이나 교정분야에 적용하는 것이 가능하다는 아이디어는 1996년 영국통계학회의 회장이었던 스미스(Adrian Smith)로부터 나왔고, 1999년 런던과 스톡홀름에서 각각 학술회의를 거친 후, 2000년에 필라델피아 학술회의에서 유명한 실험심리학자였던 캠벨(Donald Campbell)의 이름을 따서 캠벨협력재단으로 공식 출범하였다. 이 재단의 사무국은 펜실베니아대학(University of Pennsylvania)에 두기로 하였고, 8명으로 구성된 집행부가 출범하였다. 캠벨협력재단은 코크란협력재단으로부터 발전된 다음의 9가지 원칙에 기초한다(Petrosino et al., 2001).

2) http://www.campbellcollaboration.org/

첫째, 개방된 지역공동체, 협동, 그리고 투명성을 증진함으로써 협력한다.

둘째, 상이한 기술과 배경을 가진 사람들을 지원하고 참여시킴으로써 사람들의 열정에 기초한다.

셋째, 가장 효율적으로 협조하고 노력함으로써 불필요한 중복을 피한다.

넷째, 과학적 엄격성을 극대화하고, 폭넓은 참여를 보장하고, 그리고 이해관계의 충돌을 피함으로써 편향을 최소화한다.

다섯째, 체계적 리뷰가 새로운 증거들을 추가하여 계속 업데이트된 상태를 유지한다.

여섯째, 정책을 결정하는 사람들에게 중요한 효과평가를 담은 리뷰를 장려하여 타당성을 확보한다.

일곱째, 협력의 산물을 광범위하게 유포하고, 전략적인 동맹관계를 이용하여 접근가능성을 증진한다.

여덟째, 비판을 받고, 방법론적 발전을 적용하고, 질 개선을 위한 시스템을 발전시켜 질적 수준을 확보한다.

아홉째, 리뷰, 편집과정, 그리고 주요 임무를 업데이트하고, 새로운 협력자들을 참여시킴으로써 변신을 계속한다.

코크란협력재단이 보건의학 분야의 체계적 리뷰를 생산하는 것에 비해, 이 캠벨협력재단(C2)은 교육, 사회복지, 형사사법(crime and justice)의 세 분야에 대한 체계적 리뷰를 생산해 왔으며, 최근 국제개발(international development) 분야가 추가되었다. 코크란협력재단과 유사하게 캠벨협력재단도 방법론그룹이 리뷰의 방법론적 정확성을 위해 활동하고 있으며, 이들은 다시 통계학, 유사실험, 집행(implementation)의 하위그룹들로 구성된다(Petrosino et al., 2001). 캠벨형사사법그룹(Campbell Crime and Justice Group, 이하 CCJG)은 첫 2년 동안 25개의 체계적 리뷰를 위한 자체주제를 선정하였다. 2014년 6월 현재 캠벨도서관(Campbell Library)에는 총 97개의 체계적 리뷰가 수록되어 있으며, 이 중 형사사법그룹에 속하는 리뷰는 총 37개이다.[3)]

3) 전체 목록은 이 논문의 부록 1을 참조.

〈표 2〉 캠벨 형사사법그룹의 리뷰주제들

Boot Camps	Interventions for the Forensic Mental Health Population	Prison-Based Drug Treatment
Child Skills Training	Interventions for Serious, Persistent Juvenile Offenders	Problem-Oriented Policing
Closed-Circuit Television	Juvenile Aftercare Programs	Programs to Prevent Repeat Victimization
Cognitive-Behavioral Programs	Juvenile Curfews	Programs for Victims of Nonfamilial Violence
Community-Based Alternatives to Incarceration (Adults)	Length of Prison Sentence	Restorative Justice Programs
Community-Based Programs for Juveniles	Mentoring Programs	Scared Straight and Other Juvenile Awareness Programs
Corporate Crime Deterrence Strategies	Neighborhood Watch	Screening Instruments for Risk of Suicide of Youths During Juvenile Lockup
Cost-Benefits of Sentencing	Nonpharmacological Treatment for Personality Disorders	Screening Instruments for Risk of Violence in the Forensic Mental Health Population
Drug Courts	Offender Reentry to Work Programs	Sex Offender Treatment
Early Childhood Prevention	Outpatient Treatment for Drug-Involved Offenders	Situational Factors for Preventing Institutional Violence
Electronic Monitoring	Police Strategies to Reduce Illegal Gun Carrying	Street Lighting
Faith-Based Programs	Prevention of Crime Aboard/Against Commercial Aircraft	
Family-Based Programs		
Hotspots Policing		
Interventions for Domestic Violence		

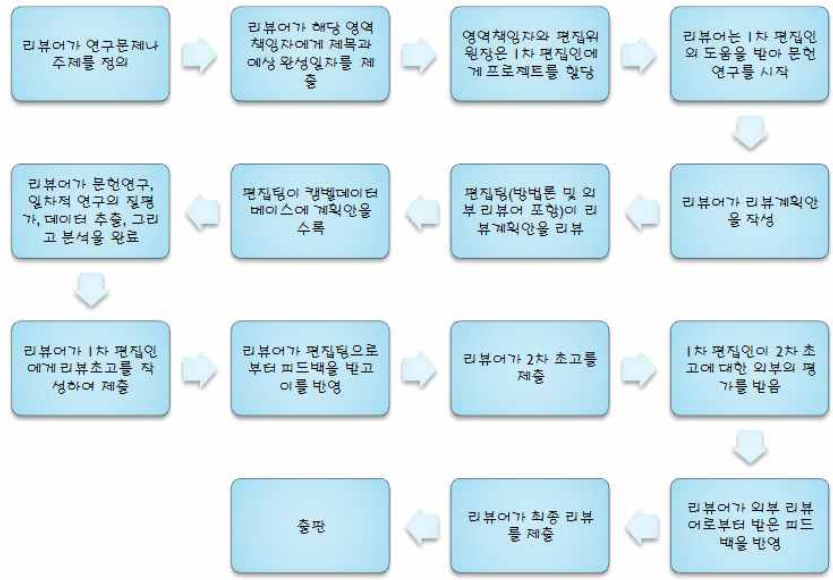
출처: Petrosino et al., 2001

캠벨협력재단에서는 리뷰의 질을 유지하기 위해 앞서 언급한 코크란협력재단과 매우 유사한 리뷰 생산절차를 갖고 있다. 이 절차는 먼저 리뷰어가 연구문제나 주제를 정의하여 편집위원회와 협의하여 리뷰계획안을 제출하고, 이에 기초하여 리뷰를 생산하는 과정에 내부 편집인과 외부리뷰어의 의견을 적극적으로 받아들여 보다 완성도 높은 체계적 리뷰를 생산하는 것으로 이루어져 있다(<그림 2> 참조).

현재 캠벨협력재단의 홈페이지에서는 체계적 리뷰를 위한 자료 및 방법론적 도움을 제공하고 있는데, 특히 메타분석을 위한 다양한 문헌과 툴을 함께 제공하고 있다. 그 중에서도 윌슨(David Wilson)교수가 만든 메타분석을 위한 효과크기 계산기(Practical Meta-Analysis Effect Size Calculator)[4]는 표준화된 평균차이, 상관계수, 승산비의 세 가지 형태의 자료에서 쉽게 효과크기를 계산할 수 있도록 웹과 엑셀버전으로 제공한다. 이것은 연구자들에게 쉽게 메타분석에 접근할 수 있게 하여 궁극적으로 양질의 체계적 리뷰를 생산하려는 재단의 노력의 하나라고 할 수 있다.

4) http://www.campbellcollaboration.org/resources/effect_size_input.php

〈그림 2〉 캠벨협력재단의 리뷰 생산절차



출처: C2 Steering Group, 2001; Petrosino et al., 2001, 부록 A

3. 증거기반 형사정책에 대한 정치적 이니셔티브: 하향식 정책결정

이러한 코크란과 캠벨협력재단의 체계적 리뷰들은 전문적인 방법론적 지식을 갖지 않은 독자들도 쉽게 정책이나 프로그램의 효과를 살펴볼 수 있도록 제작되고 있다. 따라서 과거와 달리 연구결과나 증거들이 정책에 환류될 수 있는 토대는 점점 나아지고 있다. 그러나 이러한 토대의 발전을 통해 바로 상향식으로 정책으로 바로 환류되기에는 정책결정권자나 실무자의 벽은 높다. 따라서 증거기반 형사정책을 증진시키기 위해서는 정치적 이니셔티브가 필수적으로 필요하다. 실제로 증거기반 형사정책이 처음으로 시작된 영국의 사례를 살펴보면, 이러한 정치적 이니셔티브가 매우 중요하다는 것을 알 수 있다.

정책이 증거에 기반해야 한다는 것은 매우 오래된 믿음이자, 모든 정책연구자들의 바램이기도 하지만, 이것이 현실세계에서 실현된 것은 1997년 영국의 블레어 총

리가 취임하면서부터이다. 그가 취임하던 시기는 영국 중앙정부의 재정이 극도로 악화된 상태였으며, 세계 경제위기가 겹치면서 정부재원을 보다 합리적으로 집행해야한다는 압력이 최고조에 이른 시기였다고 할 수 있다. 예를 들어 영국의료보장서비스(National Heath and Social Care)의 1997년 백서의 내용은 한 마디로 “효과있는 것에만 지원한다(What counts is what works)”(Williams and Glasby, 2010)는 증거기반의 정책에 대한 깊은 신봉이었다. 특히 1999년 발행된 백서(“Modernizing Government”)는 정부가 즉각적인 사회적 압력에 반응하기보다는 증거에 의해 예측되고 만들어져 실제 문제를 다룰 수 있는 정책을 만들어야 한다고 언급하였다. 결국 이러한 분위기는 결국 정책지향적 연구에 대한 보다 많은 투자와 평가연구에 대한 강조였다고 할 수 있다.

셔먼(Sherman, 2009)에 따르면, 중앙정부의 하향식 정책결정역할은 크게 두 가지 점에서 중요하다. 하나는 어떤 연구주제에 재정적 지원을 할 것인가와 다른 하나는 연구의 결과를 어떻게 정책과 프로그램에 적용할 것인지이다. 이 두 가지 점에서 영국의 블레어 정부는 증거기반 정책에 대한 매우 강력한 추진력이었다고 평가할 수 있다. 영국은 행정부의 수반이 강력한 드라이브를 걸며 NHS(National Health Service) 등의 차별적인 연구비지원은 이러한 증거기반 정책을 진전시키는데 큰 역할을 하였다. 이러한 지원의 대부분은 랜덤화된 통제실험 등의 조건을 갖춘 연구에 한정하여 지원되었다. 미국에서는 대통령이 직접 여기에 대해 독려는 하지 않았지만, 정부기관의 재정지원을 통해 증거기반의 정책을 독려한 것은 동일하다. 특히 형사정책의 분야에서 필라델피아대학에 캠벨의 형사사법분야 사무국이 자리 잡았고, 많은 재정지원은 증거기반 정책에 도움이 되는 연구에 집중되었다. 예를 들어 미국의 1993년 정부집행과 리뷰법(Government Performance and Review Act)은 연방기관들이 명확하고 측정가능한 목표를 제시하고 이것을 달성하는 책임을 명시했다(Petrosino et al., 2001:16).

호주에서도 2005년 AIC에서는 “범죄예방의 수행: 증거에 기반하기”라는 주제로 국제학술대회를 개최하였는데, 이 대회에서 선언된 목적은 “현재 호주에서 시행되고 있는 범죄예방 정책과 프로그램의 발전과 수행에서 증거기반 정책접근법의 역할을 비판적으로 평가”하는 것이었다(Welsh, 2007:33). 2008년 러드(Rudd)총리는 영

국의 블레어총리와 유사하게 정부가 이데올로기가 아닌 증거에 기반하여 정책을 시행해야한다고 선언했다. 그는 일시적 유행이 아닌 사실에 관심을 가져야 하고, 노인복지, 직업훈련, 장애인 서비스 등의 다양한 분야에서 호주의 정책은 외국의 경험과 증거를 참고하며, 다양한 새로운 평가연구들을 통해 만들어져야 한다고 지적했다(Head, 2010:15-16).

이처럼 증거기반 정책은 기본적으로 상향식의 접근방법이지만, 특히 주제의 발굴과 프로그램의 시행에 있어서는 정치적 이니셔티브를 필요로 하는 하향식 정책결정이 필수적으로 필요하다. 그러나 이러한 하향식 정책결정은 소수의 의견에 기반하는(opinion-based) 전통적인 정책결정과는 전혀 다른 과정이다. 증거기반의 정책결정은 도처에 산재한 증거에 기반한다는 측면에서 이데올로기나 정치적 이해관계들로부터 비교적 자유롭게 정책결정이 가능하다. 이처럼 증거는, 특별한 사례나 일화, 이데올로기, 정치, 특정 이해집단으로부터의 압력, 그리고 전통과 같은 것보다는, 정책을 결정하는데 훨씬 더 합리적인 자료이다(Tilley and Laycock, 2000). 또한 변화에 대한 관료적인 저항을 무너뜨릴 수 있는 강력한 원천이기도 하다.

증거에 기반한 하향식 정책결정이 사용되는 극단적인 형태는 성과에 따른 지불방식(payment by results)이다. 이것은 사회 내의 다양한 당사자들(투자자, 정책집행자, 정책개발자 등)이 개입하는 정책집행방식인데, 유망한 정책을 제안하고 이것의 집행에 드는 비용을 투자할 사람들을 모집하고, 투자가 이뤄지면 정책을 시행하고 난 후 이 정책의 성과에 따라 투자자들에게 차등적으로 지불이 이루어지는 방식을 말한다. 이것은 정책의 성과에 대한 예측을 민간의 투자자들에게 맡겨 합리적인 판단이 이루어지도록 할 수 있으며, 결과적으로 유망하고 성과를 많이 낼 수 있는 정책 위주로 시행이 가능하게 되어 정부의 예산을 매우 효율적으로 사용할 수 있는 방법이다. 이러한 장점 외에도 이것은 보다 많은 정책적 혁신을 촉진하며, 위험을 분산시킬 수 있으며, 새로운 자본이나 조직의 시장진입을 촉진한다(Fox and Albertson, 2011).

형사사법 분야에서도 이러한 방식은 활발히 사용될 수 있는데, 예를 들면 2010년 최초로 영국에서 시행하고 있는 사회혁신채권(Social Impact Bond)은 이러한 성과에 따른 지불방식의 한 예이다. 이것은 사회문제 해결을 위해 다양한 서비스제공자

들의 협력을 촉진하고, 효과적인 프로그램을 제공하는 서비스제공자들을 지원하는데 필요한 공동의 자본을 마련하여 특히 재범을 감소시켜 공공의 안전을 도모하는 것을 목적으로 한다. 이 채권은 피터버러시(Peterborough)의 Her Majesty's 교도소에서 12개월 미만의 형을 복역하고 출소한 3,000명의 출소자 코호트를 세 개로 나누고, 음주운전자 재활이나 가족캐어프로그램 등의 실행에 따른 향후 6년 간의 재범율에 기초하여 4개의 프로그램 수행기관에 인센티브를 제공하고 있다. 만약 통제집단 대비 재범율을 7.5% 감소시키면 성과급으로 최대 연 13% 수익율에 해당하는 성과급을 지급하고, 10% 이상 감소시키면 더 많은 성과급을 지급한다. 영국정부는 이 채권이 많은 사회적 비용을 절감하게 해줄 것으로 기대하고 있다(이미정, 2013; Fox and Albertson, 2011). 이처럼 증거기반의 형사정책은 많은 새로운 아이디어를 형사사법의 분야에 유인할 수 있다.

Ⅲ. 증거의 질과 리뷰의 수준

1. 증거의 질 평가

증거기반 정책을 위해서 가장 중요한 것은 그것이 기반해야 하는 양질의 증거이다. 따라서 많은 각 분야의 증거기반 연구들은 기반할 수 있는 믿을만한 증거와 그렇지 않은 증거를 분리하는 과정을 거친다. 이 과정에서 필수적으로 등장하는 것이 증거의 수준에 대한 명확한 기준이다. 증거의 질은 그것이 수집된 방법론적인 엄격함에 의해 보통 평가된다. 예를 들어 통제집단을 갖춘 랜덤화된 실험은 어떤 정책의 효과에 대한 가장 믿을만한 증거로 인식된다. 일반적으로 평가연구의 방법론적 질은 보통 다음과 같은 다섯 가지의 기준으로 평가된다(Welsh, 2007:9-11).

첫째, 통계적 결론 타당도(statistical conclusion validity)로서, 이것은 기대한 원인(개입)이 기대한 결과(성과)를 가져왔는지에 관한 것이다. 보통 통계적 유의도가 학문세계에서 인정되는 수준(5%)을 초과할 때, 이 통계적 결론의 타당도는 낮다고 할 수 있다.

둘째, 내적 타당도(internal validity)로서, 이것은 어떤 개입이 어떤 성과를 가져왔다고 얼마나 명확하게 해석할 수 있는지에 대한 것이다. 예를 들어 성과에 영향을 줄 수 있는 제3의 요인이 적절히 통제되지 않았다면, 이 평가연구의 내적 타당도는 낮다고 할 수 있을 것이다. 보통 내적 타당도를 저해하는 요인에는 피험자선택(selection), 역사(history), 성숙(maturation), 도구(instrument), 검사(testing), 통계적 회귀(regression to mean), 피험자상실(differential attrition), 시간적 순서(chronological order) 등의 다양한 요인들이 있다.

셋째, 구성 타당도(construct validity)로서, 이것은 개입과 성과와 관련된 이론적 개념들에 대한 조작적 정의나 측정의 적절성을 말한다. 예를 들어 재범을 입건이나 재구금 등으로 측정한다면, 이 연구의 구성타당도는 높지 않다고 할 수 있다.

넷째, 외적 타당도(external validity)로서, 이것은 개입과 성과의 효과를 얼마나 잘 다른 조건이나 환경에 일반화할 수 있는가를 나타낸다. 예를 들어 한 작은 지역을 사례로 한 평가연구는 외적 타당도가 보통 높지 않은 반면에, 다양한 평가연구들을 체계적으로 리뷰하거나 메타분석한 연구결과들은 외적 타당도가 높을 것이다.

다섯째, 기술 타당도(descriptive validity)로서, 이것은 정보를 얼마나 적절히 보고하는지를 나타낸다. 만약 가독성이 매우 떨어지는 평가연구라면, 그것의 기술타당도는 낮을 것이다.

증거는 매우 다양한 원천에서 매우 다양한 방법을 통해서 입수할 수 있다. 예를 들어 법원에서 사용되는 유죄의 증거는 매우 다양한데, 거짓말탐지기나 정황증거들의 증거력은 대체로 낮으며 법원에서 이것 단독으로는 유죄판결을 유도하기가 쉽지 않다. 반면에 DNA 검사결과는 현대의 법정에서 매우 확실한 증거로서 받아들여지며, 따라서 단독으로 유죄판결을 내리게 만들 수 있다. 이처럼 증거기반 정책을 지향하는 연구자들은 보통 증거에도 위계가 있다고 믿는다. 실증주의 사회과학에서 광범위하게 받아들여지고 있는 그레이(Gray, 1997)의 증거의 수준에 따른 유형화에 따르면, 가장 높은 수준은 복수의 랜덤화된 통제실험결과를 명확한 기준을 갖고 리뷰한 체계적 리뷰(systematic review)이며, 그 다음으로 잘 설계된 랜덤화된 통제실험이며, 그 다음으로 유사실험설계 또는 시계열 단일 집단 전후비교설계에 의한 연구이고, 다음으로 (유사)실험설계를 제외한 비실험연구이며, 증거로서 가장 약한 유형은 해당

분야 권위자의 의견이나 위원회의 보고서이다(김명수, 2007; 이건, 2012 참조).

증거기반 정책을 지지하는 학자들 또한 대부분 이러한 증거의 수준에 대해 동의한다. 이러한 '증거의 위계(evidence hierarchy)'로 불리는 입장에 따르면, 증거는 보통 가장 믿을만한 증거에서 가장 덜 믿을만한 증거까지 다음의 순서로 나열된다(Welsh, 2007:11-12).

첫째, 랜덤화된 통제실험(randomized controlled experiment or trial, RCT)은 최고의 증거로 여겨진다. 통제집단과 실험집단에 피험자가 무작위적으로 배치되고, 따라서 실험적 처치 외의 다른 대부분의 제3의 변수들은 엄격히 통제될 것으로 기대된다. 그러나 이러한 설계만으로 충분한 증거가 될 수는 없다. 일반적으로 각 집단에 최소 50명 정도씩의 피험자가 배치되어야 하는데, 단위가 개인인 경우에는 큰 문제가 안되지만 단위가 지역이나 학교 등의 큰 단위라면 이것도 쉽지 않다.

둘째, 랜덤화되지 않은 실험(non-randomized experiment)은 실험집단과 통제집단이 매칭의 방법을 통해 배치된 실험이다.

셋째, 유사실험설계(quasi-experimental design)는 실험집단이나 통제집단에 작용하는 요인들을 엄밀히 통제하지 못한 설계로서, 몇 가지 요인들을 통계적으로 통제하는 것이 그 예이다. 보통 유사실험설계 이하의 증거들은 정책을 위한 증거로서 여겨지지 않는다. 따라서 리뷰를 위한 평가의 전 단계에서 보통 배제된다.

보통 정책을 위한 증거와 관련되어 나타나는 비판이나 쟁점들은 이러한 증거의 질과 관련된 것들이다. 이 쟁점들은 다시 내적타당도와 관련한 쟁점과 외적타당도와 관련한 쟁점으로 나눌 수 있다. 이 중 전자에는 질적인 증거의 중요도와 앞서 언급한 증거의 위계에 관한 것이다. 우선 초기의 증거기반 정책에서 무시되어 온 질적인 증거의 중요도에 대해 재평가해야 한다는 주장이 강해지고 있다. 특히 대표본을 이용한 질적 연구는 정책을 위한 중요한 증거로서 평가되어야 한다는 것이다. 다른 하나는 랜덤화된 통제실험(RCT)이 보건의학에서와 같이 모든 분야에서 가능한 방법이 아니라는 것이다. 특히 형사사법 분야와 같이 민감한 분야에서 이러한 랜덤화된 통제실험은 현실적인 방법이 될 수 없다는 것이다(Head, 2010:17).

따라서 이런 어려움을 감안할 때, 증거에 대한 새로운 현실주의(new realism)적 접근이 필요하다는 주장도 대두되고 있다. 그것의 근거로는 앞서 언급한 모든 분야

에서 RCT가 이용가능하지 않다는 이유 외에도, 둘째, 정책결정자들이 과학적 증거 외에도 동맹으로부터의 지지를 유지하기 위해, 언론보도에 대처하기 위해, 리더십을 뽐내기 위해, 또는 위험관리를 위해서 과학적 증거와 다른 정책을 결정할 수밖에 없는 현실적인 이유가 있다는 점, 셋째, 연구자들이 만들어내는 정보와 정책이나 프로그램을 관리하는 사람의 현실적 희망이 잘 맞지 않는다는 점, 넷째, 양질의 실험적 증거가 잘 산출되지 않는 사회복지와 같은 영역에서 전문가 지식의 가치가 점점 중요한 것으로 인식되고 있다는 점, 그리고 마지막으로, 논쟁이 격렬하고 급격하게 변화하는 분야에서 증거기반 정책은 그리 적절하지 않다는 점 등을 들 수 있다 (Head, 2009:80-81).

2. 리뷰의 수준

반면에 외적타당도와 관련한 쟁점은 증거를 얼마나 일반화할 수 있느냐하는 것인데, 이것은 증거기반 정책에서 주로 리뷰를 체계적으로 함으로써 해결할 수 있다고 믿는 듯하다. 이것은 리뷰에서 엄격한 방법론을 견지함으로써 외적 타당도문제를 상당 부분 해결할 수 있다는 믿음인데, 웰시는 특정의 개입전략에 대한 리뷰방법을 가장 낮은 수준에서 가장 높은 수준까지 다음의 다섯 가지 유형으로 분류한다 (Welsh, 2007:12-17).

첫째, 단일 연구 리뷰방법(single study review method)으로서, 이것은 특정 유형의 개입에 대한 한 연구를 보여주는데 사용한다. 그러나 다른 방법에 비해 당연히 많은 일반화의 한계를 가질 수밖에 없다. 예를 들어 파블로프의 개 실험과 같은 행동주의 이론화는 이러한 단일 연구에 기초한 리뷰에 속한다고 할 수 있다. 또한 이러한 연구들은 대부분 통제집단을 갖춘 (유사)실험설계의 수준에 이르지 못한 연구들이므로, 앞서 언급한 증거의 위계상에서도 최소한의 조건을 충족한 증거가 되지도 못한다.

둘째, 문헌에 대한 이야기식의 리뷰(narrative review)는 꽤 종종 많은 연구들을 포함하고 또한 매우 포괄적일 수 있다. 그러나 이것의 결점은 연구자 편향에 많은 영향을 받는다는 것이다. 연구자는 자신이 관심 있고, 자신이 익숙한 연구들을 편향적으로 선택하는 경향이 있다.

셋째, 투표집계식 리뷰(vote-count review)는 통계적 유의도를 고려함으로써 이야기식의 리뷰에 양적인 요소를 첨가한 것이다. 본질적으로 이 방법은 가설에 호의적인 통계적으로 유의미한 연구결과들의 수와 가설에 반대되는 연구결과들의 수를 세는 방법이다. 보통 이 방법을 이용하는 리뷰연구들은 각 평가연구의 내적 타당도를 분류하는 과학적 기준을 이용하고, 또한 통계적 결론 타당도, 구성타당도, 외적 타당도를 평가하는 명시적인 기준을 두어 포함과 배제의 기준으로 사용한다. 이 방법의 문제점은 통계적 유의도가 효과의 크기에도 영향을 받지만, 표본의 규모에 의해서도 영향을 받는다는 것이다.

셔먼과 그의 동료들(Sherman et al., 1997; 1998)의 연구는 이러한 투표집계 방식의 리뷰연구의 대표적 예이다. 그들은 미국에서 시행되고 있었던 500개 이상의 범죄예방프로그램들의 효과를 리뷰한 보고서(1997)를 의회에 제출하였다. 범죄예방프로그램의 목적에는 재범 등의 범죄를 줄이려는 것 외에도 태도의 변화 등의 다른 지표도 해당될 수 있겠으나, 미 의회는 프로그램의 목적을 범죄로 한정하였고, 따라서 그들은 프로그램들이 범죄를 감소시키는데 어떤 효과가 있는지를 다양한 평가연구들을 리뷰하였다.

그들은 각 평가연구들의 연구설계의 수준과 내적타당도의 수준을 명확한 적격성 기준을 통하여 가려내기 위해 메릴랜드 과학적 방법척도(Maryland Scale of Scientific Methods)를 만들어 내었다. 이 척도는 연구설계와 내적타당도의 두 가지 차원에서 가장 약한 증거(level 1)에서 가장 강한 증거(level 5)의 순으로 개별 평가연구들을 배열할 수 있다. 연구설계에서 <Level 1>은 범죄예방프로그램과 범죄 사이에 상관관계 정도의 관계만을 제시하는 수준이며, <Level 2>는 프로그램과 범죄 사이에 인과관계가 제시되거나, 또는 통제집단과 실험집단의 동등성에 대한 설명이 없이 통제집단이 있는 수준이다. <Level 3>은 둘 이상의 분석단위 사이의 비교가 이루어지며, 통제집단과 실험집단이 있는 수준이다. <Level 4>는 다른 제3의 요인들을 통제하거나 매우 적은 차이를 나타내는 통제집단을 이용하여 프로그램의 효과를 평가하는 수준이다. <Level 5>는 랜덤화된 통제실험으로 가장 높은 수준이다. 또한 실험설계의 내적 타당도를 저해하는 요인들 중에서 시간적 순서와 역사, 우연적 왜곡요인, 피험자선택을 기준으로 많이 해당할수록 낮은 수준으로 평가되며, 따

라서 약한 증거로 판단할 수 있다(Sherman et al., 1998).

〈그림 3〉 메릴랜드 과학적 방법척도

A. Research Designs

	Before-After	Control	Multiple Units	Randomization
Methods Score				
Level 1	O	O	X	O
Level 2	X	O	O*	O
Level 3	X	X	O	O
Level 4	X	X	X	O
Level 5	X	X	X	X

B. Threats to Internal Validity

	Causal Direction	History	Chance Factors	Selection Bias
Methods Score				
Level 1	X	X	X	X
Level 2	O	X	X	X
Level 3	O	O	X	X
Level 4	O	O	O	X
Level 5	O	O	O	O

Key: X = present
O = absent
*Except where a comparison unit is employed without demonstrated comparability.

출처: Sherman et al., 1998

이런 방법론적인 질에 대한 평가를 통해 각 개별 평가연구들은 4가지 수준의 효과유형으로 분류되는데, 이것은 효과 있음(What work), 효과 없음(What doesn't work), 유망함(What's promising), 평가불가(What's unknown)로 이루어진다.

넷째, 체계적 리뷰(systematic review)와 메타분석(meta-analysis)은 범죄학적 개입의 효과를 평가하는 가장 엄격한 리뷰방법이다. 체계적 리뷰의 주요 특징은 크게 다음의 7가지로 나눌 수 있다(Welsh, 2007:16).

첫째, 리뷰를 하는 목적을 명시한다.

둘째, 평가연구들을 리뷰에 포함하고 배제하는 적격성의 기준을 명시한다(예를 들어 리뷰에 포함하기 위한 최소한의 방법론적인 질에 대한 기준).

셋째, 잠재적인 연구자 편향을 줄이기 위해, 연구의 검색을 어떤 기준으로 행했는

지를 명시한다(예를 들어 외국어논문, 저널게재논문 등).

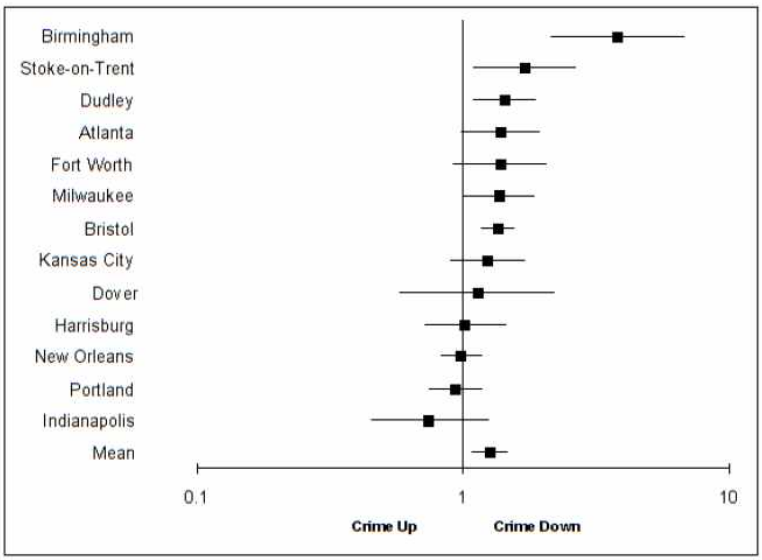
넷째, 리뷰에서 배제되는 논문은 적격성의 기준에 따라서 정당하게 배제된다.

다섯째, 가능한 한 적격성의 기준을 만족하는 모든 연구들을 포함한다.

여섯째, 만약 적절하다면 메타분석과 같은 양적인 기법들을 사용할 수 있다.

일곱째, 최종 리뷰는 구조화되고 자세하게 작성되어 독자들이 쉽게 이해할 수 있어야 한다.

〈그림 4〉 체계적 리뷰에서 가로등개선의 효과를 요약하는 도표



Note: RESs on logarithmic scale.

출처: Welsh and Farrington, 2008

이처럼 체계적 리뷰가 메타분석을 포함할 수도 또는 하지 않을 수도 있지만, 메타분석이 갖는 몇 가지 장점은 리뷰의 목적을 위해 매우 요긴하다. 메타분석의 가장 큰 장점은 평균효과크기(WMES)[5]를 제공한다는 점이다(그림 6 참조). 이것은 투표

5) 최소한의 방법론적 요건을 갖춘 평가연구들에서 나타나는 효과의 크기를 단순히 평균하지 않고, 사례수가 큰 평가연구는 더 많은 가중치를 부여한 다음 평균적인 효과의 크기를 산출한 것.

집계식 리뷰가 가진 한계를 극복할 수 있으며, 개입효과를 좀 더 엄격하게 양적으로 요약할 수 있게 한다(Welsh, 2007:17).

〈그림 5〉 가로등개선효과에 대한 메타분석 예

Meta-Analysis	SD(LOR)	WMES	Confidence Interval
Fixed Effects	Original	1.25	1.18 - 1.32
Random Effects	Original	1.28	1.11 - 1.48
Fixed Effects	1.5X	1.25	1.15 - 1.35
Random Effects	1.5X	1.26	1.09 - 1.46
Fixed Effects	1.8X	1.25	1.13 - 1.38
Random Effects	1.8X	1.25	1.09 - 1.44

Note: WMES = weighted mean effect size.

출처: Welsh and Farrington, 2003

3. 비용-효과분석

지금까지의 논의가 어떤 문제에 대한 개입이 목적한 성과(ex, 재범의 감소)를 가져왔는지에 대한 논의라고 한다면, 비용-편익분석(cost-benefit analysis)이나 비용-효과분석(cost-effectiveness analysis)[6]은 또 다른 차원의 중요한 증거에 대한 논의라고 할 수 있다. 어떤 정책이나 프로그램이 산출하는 이익이 매우 크지만, 그것으로 인한 사회적 비용이 더 크다면 그것은 좋은 정책이나 프로그램이라고 할 수 없다. 특히 이것은 정책결정자에게 있어서 매우 중요한 문제라고 할 수 있는데, 예를 들어 어떤 문제에 대한 복수의 개입방안이 있을 때, 비슷한 효과를 가져온다면 보다 싼 개입이 더 나은 선택이라고 할 수 있는 것이다.

일반적으로 비용-편익분석이 '정신적 피해'와 같은 매우 측정하기 어려운 비용을

6) 비용-효과분석은 목표로 하는 효과를 내기 위해 어느 정도의 비용이 드는지를 계산하여, 주로 1단위 효과당 얼마의 비용이 든다는 결과를 얻는다. 예를 들어 재범율을 1% 떨어뜨리기 위해 드는 비용이 대표적이다. 반면에 비용-편익분석은 좀 더 넓은 범위의 비용과 이익을 분석한다. 예를 들어 범죄가 발생했을 때 이것이 가져오는 사회적 비용은 어느 정도이며, CCTV를 설치하는 비용은 얼마이며, 이것을 몇 대 설치할 때 감소시킬 수 있는 사회적 비용은 어느 정도이고 얻는 편익에 비해 어느 정도의 가치가 있는지 등을 분석한다. 이러한 사회적 비용에는 피해자의 정신적인 피해와 같은 보다 추상적인 비용 또한 계산에 모두 포함된다.

측정해야하는 어려움이 있는 반면에, 비용-효과분석은 상대적으로 훨씬 쉽다. 이것은 어떤 프로그램을 시행할 때 한 단위의 개선당 드는 비용을 추정한다(Petrosino et al., 2014). 예를 들어 어떤 교도소 출소자의 재범율을 감소시키는데 1%당 드는 비용을 계산할 수 있다면, 가용한 예산으로 어느 정도의 재범율을 감소시킬 수 있을지?, 또는 상이한 효과를 가진 프로그램들 중에 어떤 프로그램을 선택할 때 가용한 예산으로 재범율을 얼마나 감소시킬 수 있을지에 대한 다양한 평가가 가능하다. 이처럼 투입되는 비용에 따른 이익이나 효과는 증거기반 형사정책을 위해 매우 중요한 증거로 기능할 수 있다.

형사사법 분야에서 이런 비용-편익분석을 한 사례는 워싱턴주의 교정보호프로그램 및 범죄예방프로그램에 대한 비용-편익분석이 대표적이다. 아오스와 그의 동료들(Aos, 2006; Aos et al., 2006)에 의한 비용-편익분석 결과는 매우 충격적이다. 그들에 따르면, 워싱턴주에서 행해지는 성인과 청소년에 대한 프로그램들 중에 청소년을 대상으로 하는 한 프로그램(Multidimensional Treatment Foster Care)은 재범을 22% 감소시켰으며, 이것은 무려 77,798달러의 순이익을 발생시킨 것으로 나타났다. 그러나 기존에 행해지던 많은 프로그램들 중에는 오히려 청소년들의 범죄를 증가시킨 프로그램 또한 많은 것으로 나타났다.[7)]

물론 현재 수준에서 이러한 비용-이익이나 비용-효과에 기초한 리뷰는 증거의 부족으로 인하여 당장 가능한 수준은 아니지만, 향후 이러한 증거들은 사회정책의 평가와 시행을 위한 매우 중요한 기준이 될 것이다. 또한 이러한 증거들은 정책결정자들이 가장 원하는 증거라는 점에서 향후 그 사용빈도가 높아지게 될 것이다.

Ⅳ. 증거기반 형사정책의 국내 적용을 위한 몇 가지 검토

증거에 기반하여 형사정책을 시행하려는 여러 외국의 노력들은 합리주의와 실용주의의 결과이기도 하지만, 한편으로 영국이나 미국과 같은 영미권의 국가에서 지속적으로 누적되어온 많은 평가연구의 성과에서 가능했다고 할 수 있다. 그러나 이

7) 자세한 비용-편익 평가결과는 부록 2를 참조.

러한 연구기반이 아직 제대로 갖추어지지 않은 국내의 실정에서 증거기반 형사정책을 바로 한국에 적용하는 것은 무리가 될 것이다. 이 연구에서는 한국의 부족한 현실을 감안하여 단기적, 그리고 장기적으로 가능한 것과 앞으로 나아가야할 방향에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

1. 평가연구의 양과 질

정책이나 프로그램의 기초가 되어야 하는 것은 양질의 평가연구라고 할 수 있다. 그러나 한국의 형사사법 분야에서 이러한 평가연구들이 많지 않다는 것은 증거기반 형사정책을 위해 큰 걸림돌이 될 수 있다. 사실상 한국에서 이 분야의 평가연구가 시작된 것은 1989년 한국형사정책연구원(이하 연구원)이 개원한 이후라고 하여도 과언이 아닐 것이다. 그러나 평가연구를 산출했던 거의 유일한 기관이었던 연구원에서도 평가연구는 그리 많지 않았다. 여기에는 자신의 업무이기도 했던 프로그램에 대한 평가를 꺼리는 정책결정자와 실무자들의 분위기도 많이 작용하였지만, 워낙 국내의 형사정책 분야가 걸음마단계였기 때문에 이런 연구를 할 수 있는 여건이 미흡했기 때문이기도 하였다. 따라서 대부분의 연구는 외국의 프로그램을 국내에 소개하는 형태로 이루어졌다.

임상사회복지 분야에서 1979년에서 1999년 사이에 생산된 논문들을 연구한 양옥경(2000)에 따르면, 프로그램의 효과를 평가하는 연구는 그 출현율이 1.28%에 그쳤고, 이 중 실험/통제집단 설계를 사용한 경우는 22%에 지나지 않은 것으로 나타났다. 다시 말해서 이 분야에서 실험/통제집단 설계를 갖춘 평가연구의 출현율은 0.3% 미만이라는 것을 알 수 있다(.0128*.22=0.0028). 이처럼 다양한 프로그램이 시행되는 사회복지분야에서도 증거의 양적, 질적 수준은 매우 낮은 수준이다. 따라서 사회복지 분야에서 증거기반 정책의 국내 적용가능성에 대해 평가한 공계순과 서인해(2005)는 외국의 평가연구결과를 사회환경적 차이를 감안한 후에 사용할 것을 제안한다. 양적 방법론이 많이 발달된 범죄학 분야는 사회복지분야에 비해 그 사정이 다소 낮겠으나, 그 열악한 환경에서 큰 차이는 없는 것으로 판단된다.

특히 범죄학 분야에서 최근에는 실험범죄학(experimental criminology) 분야가

크게 발전하고 있으며, 실험설계를 도입한 연구들도 최근에 매우 많아지고 있는 실정이다. 국내에서도 일부의 분야에서는 이러한 유사실험설계를 이용한 연구가 제법 생산되고 있는데, 그 대표적인 분야가 방범용 CCTV의 효과에 관한 분야이다(예를 들어 김연수, 2008; 박철현·최수형, 2009; 박현호 외, 2011, 최수형 외, 2013; 박철현·최수형, 2013; 박철현·최수형·박성훈, 2014). 또한 최근에 연구원에서도 특정 지역의 경찰활동프로그램에 대한 비용-이익평가(박경래 외, 2011)와 성폭력범죄자 프로그램에 대한 평가연구(김지선 외, 2014)가 소수이지만 산출되고 있다. 아직 갈 길은 멀지만 차근차근 증거를 쌓아나가는 것이 우리 형사정책 분야를 연구하는 연구자들이 걸어가야만 할 길이 아닌가 생각된다.

국내의 형사정책 분야에서 평가연구가 적은 가장 큰 원인 중의 하나는 실무자들의 방어적인 자세라고 할 수 있다. 대부분의 평가연구는 공무원들이 맡고 있는 업무에 대한 평가로 비춰질 수 있기도 하기 때문에, 이러한 연구들에 대해 자료를 제공하고 연구여건을 마련해주는 것은 실무자들에게는 업무량의 추가적인 증가를 넘어서 그들의 책임문제를 가져올 수 있다. 따라서 특히 폐쇄적인 형사정책분야일수록 평가연구를 하는 것은 매우 어렵다. 이러한 연구자와 실무자 사이에 놓인 벽을 허물기 위해서는 보다 높은 수준에서 대통령이나 장관과 같은 고위정책결정권자의 적극적인 추진의지가 절실하다.

2. 연구자와 정책결정자의 방법론적 지식과 비전

리뷰연구나 평가연구는 기존의 일반적인 다른 연구에서와는 다소 다른 유형의 분석방법이 사용된다. 예를 들어 RES(relative effect size)[8] 분석이나 메타분석과 같은 다소 생소한 방법론은 더욱 연구자들이 평가연구나 리뷰를 생산하는데 장애가 되는 요인들이다. 예를 들어 공계순과 서인해(2005)는 사회복지 분야에서 조사연구가 잘 이루어지지 않는 가장 중요한 요인으로 연구자들의 부족한 방법론적 지식을 들고 있다. 물론 범죄학 분야는 이보다 훨씬 낫겠지만, 새로운 방법론에 대한 적응

8) 이 분석은 주로 통제집단의 변화에 비해 실험집단에서의 변화가 상대적으로 얼마나 크고 이것이 통계적으로 의미가 있는지를 분석하는 기법이다. 형사정책분야의 증거기반평가연구에서 매우 보편적으로 쓰이는 분석방법이다.

력은 그리 높지 않아 보인다. 또한 기존의 정책이나 프로그램을 평가하거나, 새로운 정책이나 프로그램을 개발할 필요성을 굳이 못 느끼는 실무자의 입장에서는 더욱 방법론을 갖출 이유가 없다. 따라서 증거와 정책의 연계는 거의 불가능에 가깝다.

이러한 문제를 해결하는 가장 쉬운 방법은 정치적인 이니셔티브를 통하는 것이다. 효율적인 정부에 대한 욕구는 연구자나 실무자, 또는 일반 시민에 관계없이 편재한다. 다만 이러한 효율적인 정부를 만들기 위해 좀더 적극적인 액션을 취하겠다는 대통령을 비롯한 고위 공직자의 비전이 조금 부족할 뿐이다. 현 정부가 새로 출범하면서 제시한 중요 국정과제인 4대악과 같이, 하향식으로 적극적으로 추진할 이니셔티브가 아직 별로 보이지 않는 것은 유감이다. 그러나 한편으로 다소의 변화도 함께 감지되고 있다. 2012년 서울시에서는 "서울시 사회투자기금의 설치 및 운영에 관한 조례"를 제정하고, 2013년부터 환경, 노인일자리, 노숙자, 학교폭력 등을 해결하기 위한 사회혁신채권(SIB)을 도입하겠다고 발표하여 증거기반 사회정책을 위한 출발을 한 바 있다(이미정, 2013).

대통령이나 대법원장, 법무부장관, 내무부장관, 검찰총장, 교정국장 등과 같은 고위공직자들이 증거기반 정책에 대한 비전을 갖게 된다면, 다양한 형태의 연구나 정책개발이 가능하게 될 것이다. 앞서 증거기반 정책이 여러 국가의 화두로 등장하게 된 것은 각 국가의 재정위기와 총리의 타개책으로 증거기반 정책이 채택된 데서 기인한다. 이처럼 변화는 한 순간에 올 수 있다. 우리 형사정책 분야에서의 연구자들은 이러한 변화에 대비하여 미리 증거를 축적하고 방법론적인 준비를 해둘 필요가 있다.

3. 증거기반 정책을 위한 형사정책학계의 발전방향

외부로부터 불어오는 형사정책의 패러다임의 전환에 발맞추어, 한국형사정책연구원을 비롯한 형사정책학계에서 시도해 볼만한 방향은 크게 다음의 몇 가지를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 앞서 언급했듯이 실험설계의 형태를 갖춘 보다 많은 평가연구가 생산되어야 한다. 이것은 극도로 증거가 필요한 국내의 현실에서 가장 시급한 일이 될 것이다.

둘째, 보다 양질의 기념비적인 증거를 생산하여야 한다. 예를 들어 통제집단을 갖

춘 대규모의 전망적 코호트연구(prospective cohort study)나 전망적 패널연구(prospective panel study)는 범죄를 연구하고 정책을 평가하기 위해 필수적인 연구였음에도 불구하고, 연구원이나 학계가 기회를 놓친 느낌이 있다. 예를 들어 노동연구원의 노동패널이나 청소년연구원의 청소년패널과 같은 대규모의 자료들은 수많은 새로운 연구들을 만들어 낼 수 있으며, 정책평가를 위한 유용한 자료가 된다.

셋째, 한국형사정책연구원의 내부에 체계적인 리뷰를 생산하고 꾸준히 업데이트하는 부서를 설치할 것을 권한다. 이 부서는 연구원 내부에서 생산되는 보고서들을 리뷰하고, 분야별 정책이나 프로그램에 대한 국내 평가연구들에 대한 다양한 체계적 리뷰를 생산 및 업데이트하며, 연구원의 내부보고서의 계획이나 체계적 리뷰에 대한 방법론적인 조언을 할 수 있으며, 또한 캠벨협력재단과 같은 외국의 기관들과 국내 연구에 대한 영어리뷰 등의 형태로 협력을 할 수 있을 것이다.

Ⅴ. 결론

지금까지 이 연구에서는 증거기반 정책이 보건의학분야에서 출현하여 형사정책분야에 이르는 발전과정을 살펴보았으며, 증거의 체계적 리뷰를 위해 어떤 과정이 필요하고, 증거기반 정책을 한국에 적용하기 위해 어떤 노력이 필요한지에 대해 살펴보았다. 지금까지의 논의를 토대로 몇 가지 결론을 도출하면 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 증거기반 정책은 소수의 권위나 의견에 의한 정책결정을 지양하고 객관적이고 명확한 증거에 기초하여 정책결정과 개발이 이루어진다는 점에서 인간의 자유를 확대해 온 큰 흐름과 맥을 같이 한다.

둘째, 이러한 증거기반 정책은 기본적으로 상향식의 정책결정과정이라고 할 수 있지만, 현실적으로 정부 최고위층의 정책적 이니셔티브에 의해 발전되어 왔으며, 이러한 과정에서 문제의 주제선정과 증거를 정책으로 시행하는 과정에서 필수적으로 하향식의 정책결정과정이 개입된다.

셋째, 캠벨협력재단에서 만들어내는 체계적 리뷰는 형사정책을 위한 객관적이고

도 포괄적인 증거를 제공하려는 노력에서 만들어지고 있다. 양질의 증거는 통계적 결론 타당도, 내적 타당도, 구성타당도, 외적 타당도, 기술타당도를 갖춘 증거이며, 이것을 평가하기 위해 과학적인 적격성 기준을 명시하여 체계적 리뷰에 선택적으로 이용된다.

넷째, 증거기반 형사정책을 국내에 도입하기 위해서는 증거의 양적 질적 수준을 높이려는 노력이 필요하며, 최고 정책결정자의 비전과 결단이 필요하다.

다섯째, 국내에서 증거기반 형사정책의 발전을 위해 가장 크게 기여할 수 있는 형사정책 학계에서 보다 적극적으로 이러한 패러다임의 변화에 대응하는 자세가 필요하다.

참고문헌

공계순·서인해. 2005. “전통모델과 증거기반실천모델: 증거기반실천모델의 실제와 한국에서의 적용가능성.” 한국사회복지학회 발표논문

김연수. 2008. “방범용 CCTV의 범죄예방 효과 분석: 범죄의 전이효과와 범죄통제 이익의 확산효과를 중심으로”. 『한국민간경비학회보』. 제11권: 209-245

김지선 외. 2014. 성폭력범죄자 사후관리프로그램에 대한 평가연구(Ⅱ): 전자감독제도에 관한 연구. 한국행정연구원

김한균. 2011. “증거기반 치안정책과 경찰기능의 발전 동향.” 형사정책연구소식. 가을호

박경래 외. 2011. 범죄 및 형사정책에 대한 법경제학적 접근(Ⅲ): 비용편익분석을 중심으로. 한국형사정책연구원

박철현·최수형, 2009, “서울시 강남구의 CCTV 설치가 범죄예방에 미치는 효과: 첫 신문보도 시점을 중심으로”, 『한국형사정책연구』. 제20권 3호: 213-238

박철현·최수형. 2013. “기초자치단체의 방범용 CCTV의 범죄예방효과: 강남구 논형동의 시범설치를 중심으로.” 법정리뷰(30)

박철현·최수형·박성훈. 2014. “지하철 내의 CCTV 설치와 범죄예방효과.” 대한범죄학회. 춘계학술대회 발표논문

박현호·황연선·김동근, 2011, “WDQ 분석을 통한 CCTV의 범죄전이 연구 – 광명시 사례를 중심으로”, 『한국경찰연구』. 제10권 2호:107-128

이건. 2012. “증거기반 정책과정에서 서베이방법론의 역할 탐색.” 한국행정학회 발표논문

이미정. 2013. “범죄예방 거버넌스의 새로운 실현방안: 영국 재범방지 사회혁신채권(SIB) 모델의 개발 사례 및 시사점을 중심으로.” 형사정책연구(24)

최수형·이순래·박철현. 2013. “방범용 CCTV의 범죄예방효과.” 『한국범죄학』. 7권 2호

Aos, Steve, Marna Miller, and Elizabeth Drake. 2006. Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Future Prison Construction, Criminal Justice Costs, and Crime Rates. Olympia: Washington State Institute for Public Policy.

Aos, Steve. 2006. “Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Criminal Justice Costs and Crime Rates” Wisconsin Family Impact Seminar

Fox, Chris and Kevin Albertson. 2011. “Payment by Results and Social Impact Bond in the Criminal Justice Sector: New Challenge for the Concept of Evidence-Based Policy?” Criminology and Criminal Justice(11):395-413

Head, Brian. 2009. “Evidence-based Policy: Principles and Requirements.” Productivity Commission. Strengthening Evidence-based Policy in the Australian Federation. Roundtable proceedings

Head, Brian. 2010. “Reconsidering Evidence-Based Policy: Key Issue and Challenges.” Policy and Society(29):77-94

Higgins, Julian PT and Sally Green. 2011. Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions. Cochrane Collaboration.

John Wiley & Sons, Ltd. 2014. The Cochrane Library. URL “http://www.thec-ochranelibrary.com/view/0/AboutTheCochraneLibrary.html”

Martinson, Robert. 1974. “What works? Questions and answers about prison reform.“ The Public Interest(35):22–54.

Petrosino, Anthony and Robert Boruch. 2014. Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice. 1437-1446

Petrosino, Anthony, David P. Farrington, and L. W. Sherman. 2004. “The Campbell Collaboration: Helping to Understand ”What Works“. NIJ Journal(251)

Petrosino, Anthony, Robert Boruch, Haluk Soydan, Lorna Duggan, and Julio Sanchez-Meca. 2001. “Meeting the Challenges of Evidence-Based Policy: The Campbell Collaboration.” ANNALS of the American Academy of Political and Social Science(578)

Allen, Claire and Richmond, K.. 2011. "The Cochrane Collaboration: International activity within Cochrane Review Groups in the first decade of the twenty-first century." Journal of Evidence-Based Medicine(4):2-7

Sherman, L. W., Denise C. Gottfredson, Doris L. Mckenzie, John Eck, Peter Reuter, and Shawn D. Bushway. 1997. Preventing Crime: What Works, What Doesn’t, What’s Promising. A Report to United States Congress

Sherman, L. W., Denise C. Gottfredson, Doris L. Mckenzie, John Eck, Peter Reuter, and Shawn D. Bushway. 1998. “Preventing Crime: What Works, What Doesn’t, What’s Promising.” Research in Brief. NIJ.

Sherman, L. W.. 2009. Evidence and Liberty: The Promise of Experimental Criminology.“ Debate and Dialogue(9):5-28

Tilley N. and Laycock. 2000. “Joining Up Research, Policy and Practice about Crime.” Policy Studies(21):213-227

Welsh, Brandon and David P. Farrington. 2003. Effects of Improved Street Lighting on Crime. Campbell Collaboration. Protocol for a Systematic Review

Welsh, Brandon and David P. Farrington. 2008. Effects of Improved Street Lighting on Crime. Campbell Collaboration. Systematic Review.

Welsh, Brandon C.. 2007. Evidence-Based Crime Prevention: Scientific Basis, Trends, Results and Implications for Canada. National Crime Prevention Centre. Public Safety Canada.

Williams, Iestyn and Jon Glasby. 2010. “Making ‘What Works’ Work: The Use of Knowledge in UK Health and Social Care Decision-Making.” Policy and Society(29):95-102

부록 1. 캠벨협력재단의 형사사법분야 체계적 리뷰 목록(2014년 6월 현재)

1. Interview and Interrogation Methods and Their Effects on Investigative Outcomes
2. The Effects of Stress Management Interventions among Police Officers and Recruits
3. The Effects of Hot Spots Policing on Crime
4. Police Strategies for Reducing Illegal Possession and Carrying of Firearms
5. Drug Courts' Effects on Criminal Offending for Juveniles and Adults
6. The Effects of "Pulling Levers" Focused Deterrence Strategies on Crime
7. Legitimacy in Policing: A Systematic Review
8. Use of DNA Testing in Police Investigative Work for Increasing Offender Identification, Arrest, Conviction, and Case Clearance: A Systematic Review
9. Spatial Displacement and Diffusion of Benefits Among Geographically Focused Policing Initiatives
10. Cross-border trafficking in human beings: Prevention and intervention strategies for reducing sexual exploitation: A Systematic Review
11. Self-Control Interventions for Children Under Age 10 for Improving Self-Control and Delinquency and Problem Behaviors: A Systematic Review
12. Formal System Processing of Juveniles: Effects on Delinquency: A Systematic Review
13. Interventions for Children, Youth, and Parents to Prevent and Reduce Cyber Abuse
14. Effects of Drug Substitution Programs on Offending Among Drug-Addicts: A Systematic Review
15. Effects of Improved Street Lighting on Crime: A Systematic Review
16. Effects of Second Responder Programs on Repeat Incidents of Family Abuse
17. The Effects of Problem-Oriented Policing on Crime and Disorder: A Systematic Review
18. Effects of Closed Circuit Television Surveillance on Crime: A Systematic Review

19. Court-Mandated Interventions for Individuals Convicted of Domestic Violence
20. Benefit-Cost Analyses of Sentencing: A Systematic Review
21. Effects of Early Family/Parent Training Programs on Antisocial Behavior and Delinquency: A Systematic Review
22. Street-Level Drug Law Enforcement: A Meta-Analytic Review
23. Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders: A Systematic Review
24. Systematic Review of Non-Custodial Employment Programs: Impact on Recidivism Rates of Ex-Offenders
25. The Effects of Custodial vs. Non-Custodial Sentences on Re-Offending: A Systematic Review of the State of Knowledge
26. The Effectiveness of Counter-Terrorism Strategies: A Systematic Review
27. Motivational Interviewing for Substance Abuse: A Systematic Review
28. Parental Imprisonment: A Systematic Review of Its Effects on Child Antisocial Behavior, Crime and Mental Health
29. Serious (Violent and Chronic) Juvenile Offenders: A Systematic Review of Treatment Effectiveness in Secure Corrections
30. School-Based Programs to Reduce Bullying and Victimization: A Systematic Review
31. The Effectiveness of Neighborhood Watch: A Systematic Review
32. Scared Straight and Other Juvenile Awareness Programs for Preventing Juvenile Delinquency: A Systematic Review
33. Effects of Correctional Boot Camps on Offending: A Systematic Review
34. Mentoring Interventions to Affect Juvenile Delinquency and Associated Problems: A Systematic Review
35. Restorative Justice Conferencing (RJC) Using Face-to-Face Meetings of Offenders and Victims: Effects on Offender Recidivism and Victim Satisfaction. A Systematic Review
36. Forensic Nurse Examiners versus Doctors for the Forensic Examination of Rape and Sexual Assault Complainants: A Systematic Review
37. Corporate Crime Deterrence: A systematic review

부록 2. 워싱턴주 교정보호프로그램에 대한 비용-편익분석 결과(Aos, 2006)

Washington State Institute for Public Policy Estimates as of October, 2006 Notes: "n/e" means not estimated at this time. **Prevention program costs** are partial program costs, pro-rated to match crime outcomes.	Effect on Crime Outcomes Percent change in crime outcomes and the number of evidence-based studies on which the estimate is based (in parentheses) (1)		Benefits and Costs (Per Participant, Net Present Value, 2006 Dollars) Benefits to Crime Victims (of the reduction in crime) (2)	Benefits to Taxpayers (of the reduction in crime) (3)	Costs (marginal program cost, compared to the cost of alternative) (4)	Benefits (total) Minus Costs (per participant) (5)
Programs for People in the Adult Offender System						
Vocational education in prison	-9.0%	(4)	$8,114	$6,806	$1,182	$13,738
Intensive supervision: treatment-oriented programs	-16.7%	(11)	$9,318	$9,369	$7,124	$11,563
General education in prison (basic education or post-secondary)	-7.0%	(17)	$6,325	$5,306	$962	$10,669
Cognitive-behavioral therapy in prison or community	-6.3%	(25)	$5,658	$4,746	$105	$10,299
Drug treatment in community	-9.3%	(6)	$5,133	$5,495	$574	$10,054
Correctional industries in prison	-5.9%	(4)	$5,360	$4,496	$417	$9,439
Drug treatment in prison (therapeutic communities or outpatient)	-5.7%	(20)	$5,133	$4,306	$1,604	$7,835
Adult drug courts	-8.0%	(57)	$4,395	$4,705	$4,333	$4,767
Employment and job training in the community	-4.3%	(16)	$2,373	$2,386	$400	$4,359
Electronic monitoring to offset jail time	0%	(9)	$0	$0	-$870	$870
Sex offender treatment in prison with aftercare	-7.0%	(6)	$6,442	$2,885	$12,585	-$3,258
Intensive supervision: surveillance-oriented programs	0%	(23)	$0	$0	$3,747	-$3,747
Washington's Dangerously Mentally Ill Offender program	-20.0%	(1)	$18,020	$15,116	n/e	n/e
Drug treatment in jail	-4.5%	(9)	$2,481	$2,656	n/e	n/e
Adult boot camps	0%	(22)	$0	$0	n/e	n/e
Domestic violence education/cognitive-behavioral treatment	0%	(9)	$0	$0	n/e	n/e
Jail diversion for mentally ill offenders	0%	(11)	$0	$0	n/e	n/e
Life Skills education programs for adults	0%	(4)	$0	$0	n/e	n/e
Programs for Youth in the Juvenile Offender System						
Multidimensional Treatment Foster Care (v. regular group care)	-22.0%	(3)	$51,828	$32,915	$6,945	$77,798
Adolescent Diversion Project (for lower risk offenders)	-19.9%	(6)	$24,328	$18,208	$1,913	$40,623
Family Integrated Transitions	-13.0%	(1)	$30,708	$19,502	$9,665	$40,545
Functional Family Therapy on probation	-15.9%	(7)	$19,529	$14,617	$2,325	$31,821
Multisystemic Therapy	-10.5%	(10)	$12,855	$9,622	$4,264	$18,213
Aggression Replacement Training	-7.3%	(4)	$8,897	$6,659	$897	$14,660
Teen courts	-11.1%	(5)	$5,907	$4,238	$936	$9,208
Juvenile boot camp to offset institution time	0%	(14)	$0	$0	-$8,077	$8,077
Juvenile sex offender treatment	-10.2%	(5)	$32,515	$8,377	$33,064	$7,829
Restorative justice for low-risk offenders	-8.7%	(21)	$4,628	$3,320	$880	$7,067
Interagency coordination programs	-2.5%	(15)	$3,084	$2,308	$205	$5,186
Juvenile drug courts	-3.5%	(15)	$4,232	$3,167	$2,777	$4,622
Regular surveillance-oriented parole (v. no parole supervision)	0%	(2)	$0	$0	$1,201	-$1,201
Juvenile intensive probation supervision programs	0%	(3)	$0	$0	$1,598	-$1,598
Juvenile wilderness challenge	0%	(9)	$0	$0	$3,085	-$3,085
Juvenile intensive parole supervision	0%	(10)	$0	$0	$6,460	-$6,460
Scared Straight	+6.8%	(10)	-$8,355	-$6,253	$58	-$14,667
Counseling/psychotherapy for juvenile offenders	-18.9%	(6)	$23,126	$17,309	n/e	n/e
Juvenile education programs	-17.5%	(3)	$41,181	$26,153	n/e	n/e
Other family-based therapy programs	-12.2%	(12)	$15,006	$11,231	n/e	n/e
Team Child	-10.9%	(2)	$5,759	$4,131	n/e	n/e
Juvenile behavior modification	-8.2%	(4)	$19,271	$12,238	n/e	n/e
Life skills education programs for juvenile offenders	-2.7%	(3)	$6,441	$4,091	n/e	n/e
Diversion programs with services (v. regular juvenile court)	-2.7%	(20)	$1,441	$1,034	n/e	n/e
Juvenile cognitive-behavioral treatment	-2.5%	(8)	$3,123	$2,337	n/e	n/e
Court supervision vs. simple release without services	0%	(8)	$0	$0	n/e	n/e
Diversion programs with services (v. simple release)	0%	(7)	$0	$0	n/e	n/e
Juvenile intensive probation (as alternative to incarceration)	0%	(5)	$0	$0	n/e	n/e
Guided Group Interaction	0%	(4)	$0	$0	n/e	n/e
Prevention Programs (crime reduction effects only)						
Nurse Family Partnership-Mothers	-56.2%	(1)	$11,531	$8,161	$5,409	$14,283
Nurse Family Partnership-Children	-16.4%	(1)	$8,632	$4,922	$733	$12,822
Pre-K education for low-income 3- and 4-year-olds	-14.2%	(8)	$8,145	$4,644	$593	$12,196
Seattle Social Development Project	-18.6%	(1)	$1,605	$4,341	n/e	n/e
High school graduation	-10.4%	(1)	$1,738	$2,851	n/e	n/e
Guiding Good Choices	-9.1%	(1)	$570	$2,092	n/e	n/e
Parent-Child Interaction Therapy	-3.7%	(1)	$268	$784	n/e	n/e

The Development of Evidence-Based Criminal Policy and Its' Implication in Korea

Park, Chulhyun*

This Study shows the process of a historical development in evidence-based criminal policy. So this study shows the developmental process of Cochrane Collaboration in public health and the developmental process of Campbell Collaboration (which is its' sibling) in education, social service, and criminal policy.

The establishment of Cochrane and Campbell Collaboration and the development of a evidence-based criminal policy were come up by a public belief that policy had to be based on a scientific evidence, but the more important factor on evidence-based criminal policy was the prime minister Blair's a strong initiative who had to save governmental expenditures. In England, the government of labor party, strongly, drove an evidence-based criminal policy, according to the principle that government supported only effective programs. As result, the various existing policies based on a conventional belief or a official's opinion were suspected, and the scientific evidences on the effectiveness of policies were emphasized.

This changes in England had an effect on the establishment of Campbell Collaboration in United States in which governmental funding was given to more effective programs. This changes had an effect on a movement which made their government a more effective one in Canada and Australia. Finally, to enhance evidence-based criminal policy in Korea, some implications is discussed.

* Professor, Dept. of Police Administration, Dong-Eui University.

❖ Key words: Cochrane Collaboration, Campbell Collaboration, Evidence-Based Policy, Evidence-Based Criminal Policy, Systematic Review

투고일 : 6월 29일 / 심사(수정)일 : 7월 4일 / 게재확정일 : 7월 4일