

보호관찰 청소년에 대한 집중보호관찰의 효과성 평가

김병배*

국 | 문 | 요 | 약

최근 10여년간 미국 보호관찰/교정분야에서의 최고 이슈는 증거기반정책(Evidenced-Based Policy)의 확산이다. 우리 법무부도 증거기반교정의 핵심원리인 RNR원칙을 반영하여, 기존 통제·관리 중심의 집중보호관찰을 상담·감독 위주로 개편하고, 전담 보호관찰관을 지정하는 등 집중 보호관찰 제도를 대폭 개편하였다. 본 연구는 새롭게 개편된 집중보호관찰의 실시가 보호관찰 청소년의 재범률 및 준수사항 위반 감소에 미치는 영향을 분석하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 2018년 2월부터 5월까지 전국 57개 보호관찰소에서 보호관찰이 개시된 총 3,805명의 청소년을 상대로 집중보호관찰의 효과성이 분석되었다. 특히 본 연구는 최근 사회과학 연구방법론에서 중요시 하는 ‘인과효과 추정의 정밀성’을 담보하기 위해, 경향성점수 매칭법(Propensity Score Matching)을 적용하였다. 분석결과, 집중보호관찰 집단의 재범률 및 준수사항 위반률은 비집중집단과 유의미한 차이가 없었다. 특히, 서구에서 90년대 일부 보고된 집중보호관찰의 실시가 오히려 준수사항 위반만을 가중시킨다는 부정적 연구결과는 발견되지 않았다. 이러한 결과를 토대로 집중보호관찰제도의 향후 발전방향 등을 제시하였다.

❖ 주제어 : 집중보호관찰, 경향성점수매칭, 재범률, 보호관찰청소년, 증거기반정책

* 법무부 범죄예방정책국, 범죄학박사

I. 서론

우리나라 소년사법제도에서 가장 광범위하게 사용되고 있는 보호처분은 보호관찰 처분이다. 2017년 법원의 소년보호처분 부과현황을 살펴보면, 보호처분 부과대상자의 약 85% 이상이 사회내처분을 부과 받고 있고, 그 중 절대다수가 보호관찰 처분을 받고 있다 (사법연감, 2018). 보호관찰 대상자 중에서도 재범위험성이 높은 소수의 집단에 대해서는 보호관찰관의 접촉빈도 등을 대폭 상향한 집중보호관찰(Intensive Supervision Probation: ISP)을 실시한다. 사실상 사회내처우의 핵심목표는 고위험 보호관찰 대상자가 시설내처분에 이르지 않고, 사회내에서 재범 없이 관리감독을 받는 데에 있다고 과언이 아닐 만큼 집중보호관찰 대상자에 대한 지도감독은 보호관찰 실무상, 소년사법정책상 매우 중요한 의미를 갖는다. 집중보호관찰이 사회내처우에서 가지는 중요성을 감안하여, 서구에서는 집중보호관찰이 보호관찰 대상자의 재범방지 및 교정시설 과밀수용 감소 등에 미치는 영향에 대한 연구가 진행되어 왔다 (Byrne, 1990; Latessa et al., 1998; Petersilia & Turner, 1993). 실망스럽게도 집중보호관찰의 효과성 관련 선행연구들은 대부분 집중보호관찰의 본래 목적을 충족하지 않은 것이 많았다. 실제로 2000년대 초반까지 집중보호관찰의 효과성 관련 개별연구들을 메타분석한 연구들을 살펴보면, 집중보호관찰이 본래의 재범방지 효과성은 없고, 심지어 대상자의 준수사항 위반만을 증가시키는 의도치 않은 부작용을 산출한 것으로 나타났다 (Aos et al., 2006; Mackenzie, 2000; Sherman et al., 1997).

우리나라의 경우 집중보호관찰제도의 도입이 약 20여년이 가까운 시점에서 그 효과성을 평가하려는 노력은 매우 부족한 것이 현실이다 (윤옥경, 2011). 집중보호관찰 제도에 대한 효과성 평가가 부족한 이유 중 하나는 역설적이게도 집중보호관찰이 일반 보호관찰에 비해 차별화될 만한 특성을 가지고 있지 않기 때문이기도 하였다. 교정시설 과밀수용 등을 배경으로 보호관찰관의 지도감독 수준을 대폭 상향한 서구의 집중보호관찰과 달리, 기존 보호관찰 대상자에 대한 지도감독 강화의 맥락에서 시작된 우리의 집중보호관찰은 보호관찰관과 대상자간 대면접촉의 횟수를 일반 대상자에 비해 약 1-2회 상향하는 것에 그쳤기 때문이다.¹⁾ 2000년대 들어 미국에서도 기존

감시감독 강화 목적의 통제적 집중보호관찰제도에 RNR(Risk-Needs-Responsivity) 원칙과 같은 범죄자 재범방지를 위한 효과적 개입원리를 접목한 새로운 형태의 집중보호관찰이 출현하고, 그 효과성에 대한 시발적 증거들이 축적되고 있다 (Latessa et al., 2013). 우리나라 법무부에서도 2017년부터 시작된 소년사법체계 종합개편의 일환으로 2018년부터 보호관찰 청소년을 상대로 새로운 형태의 집중보호관찰을 실시하고 있다. 개편된 집중보호관찰제도의 핵심은 전술된 RNR 원칙을 중심으로 집중보호관찰을 재 설계하는 것으로 과거 감시감독 중심의 보호관찰을 재할통제 중심으로 전환하는 것에 있다 (윤웅장, 2017). 본 논문은 개편된 집중보호관찰의 재범방지 효과성 등을 평가하고자 신규제도가 시행된 2018년 2월부터 보호관찰이 개시된 약 3,800명의 보호관찰 청소년을 2019년 1월까지 재범추적 하였다. 특히 본 논문은 집중보호관찰제도의 효과성을 정밀히 추정하기 위해, 비실험데이터로부터 인과적 효과를 추정하기 위해 최근 많이 사용되는 경향성점수 매칭법(propensity score matching)을 사용하였다. 본 연구의 결과는 보호관찰 실무에 대한 과학적 진단을 통해 사회내처우가 한 단계 더 발전할 수 있는 계기를 마련할 뿐 아니라, 우리 소년사법제도 내 증거기반 정책의 확산에 단초를 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 이론적 배경

1. 집중보호관찰 출현의 사회·역사적 맥락

미국에서 보호관찰 등 사회내처분의 확대에 직접적 영향을 미친 배경에는 1980년대 중반 이후의 교도소 과밀수용이 있다. 미국 사법연구소는 80년대 중반 미국의 과밀수용 해소를 위해 매 주 2개의 교도소를 신설해야 하고, 이에 매주 약 7천만달러의 비용이 소요될 것으로 예상했다 (BJS, 1985). 실제로 1980년대 후반부터 1990년대 중반까지 미국의 보호관찰 대상자 증가율은 연간 약 7%에 육박하고, 1990년

1) 좀 더 정확하게 말하자면 이러한 종류의 집중보호관찰에 대한 효과성 평가는 단순한 대면접촉 횟수의 증가에 대한 양적인 평가결과를 지칭한다고 보는 것이 옳다.

대 말에는 전체 교정시스템을 통해 관리감독 받는 범죄자 중 보호관찰이 차지하는 비율이 약 70%에 육박하게 되었다 (BJS, 1997). 이 시기 이전 미국의 보호관찰은 경범죄 보호관찰 (misdemeanor probation)과 교도소 가석방부 보호관찰 (parole)이 그 주류를 이루고 있었다. 1980년대 중 후반부터는 다양한 교도소 과밀수용 해소전략이 대두되었는데, 소위 앞문전략(front-door strategy)으로 명명되는 중범 보호관찰 (felony probation)이 대표적이다. 중범 보호관찰은 이전에는 교도소에 수감되던 중범에게 법원이 양형의 대안으로 보호관찰을 선고하는 방식으로, 피터실리아와 동료들(Petersilia et al., 1986)은 중범 보호관찰의 실시로 연간 교도소 행 재소자의 약 20-30%가 지역사회내에서 보호관찰관의 감독을 받을 수 있을 것으로 예측했다. 교도소 과밀수용 해소를 위한 후문전략(back-door strategy)은 과밀수용 해소를 위해 재소자를 조기 석방하는 제도로, 통상의 가석방부 보호관찰을 확대 운영하거나, 보호관찰 준수사항을 위반한 대상자에 대한 구금의 대안 형태로 운영되었다 (Petersilia & Turner, 1993). 집중보호관찰은 기존의 경범죄 보호관찰에 비해 한층 강화된 대면접촉 수준과 적은 케이스로드를 특징으로 시작되었고, 기술의 발전과 더불어 무작위 약물검사, 전자감독을 통한 야간의출제한 등과 같은 처벌적 의미의 특별준수사항의 부과로 확대되었다 (Petersilia, 2002). 이처럼 1980년-1990년대의 집중보호관찰은 처벌적 성격과 감시적 성격이 강하고, 케이스로드 감소, 접촉의 증가 등을 특징으로 했다.²⁾

1990년대 중후반에는 지난 10년간의 감시 강화적 집중보호관찰이 재범방지에 효과적이지 않다는 연구결과³⁾가 도출되면서, 2000년대부터 범죄자 재활적 요소를 강화한 새로운 형태의 집중보호관찰이 출현하게 되었다. 이러한 ‘재활적 집중보호관찰’의 출현에는 90년대 중후반부터 미국의 다양한 사회분야에서 출현한 증거기반정책(EBP)에 관한 담론의 기여가 크다. 특히 범죄학 분야에서의 증거기반 정책의 출

2) 피터실리아와 터너 (Petersilia & Turner, 1993)는 집중보호관찰의 형태를 크게 두 가지로 분류하고 있다. 첫 번째는 전술된 바와 같은 교도소 대체형 집중보호관찰 (prison-diversion type ISP), 두 번째는 보호관찰 강화형 집중보호관찰 (probation enhancement type ISP)이다. 우리나라에서 실시되고 있는 대부분의 보호관찰은 후자의 형태로 보는 것이 정확하다.

3) 구체적으로 90년대 중반부터 시행된 일련의 범죄자 개입 효과성 연구의 메타분석은 집중보호관찰이 대상 범죄자의 범죄유발 욕구에 효과적으로 개입할 수 없어 재범방지에 효과적이지 않다는 결론을 내리고 있다 (Aos et al., 2006; Lipsey, 2009).

현은 캐나다의 심리학자인 앤드류와 봉타의 ‘범죄행동 개선을 위한 효과적 개입원칙’에 의한 영향을 많이 받았다 (Andrews & Bonta, 2006). 앤드류와 봉타는 성공적인 범죄자 교화개선을 위해서는 반드시 지켜야 하는 3가지 원칙이 있다고 주장하였으며, 이를 위험성원칙(risk principle), 욕구원칙(needs principle), 상응성원칙(responsivity principle)이라고 명명했다. 이들 원칙들은 범죄자 재범방지 프로그램이 효과성을 갖추려면, “고/중위험 범죄자를 상대로 (위험성원칙), 범죄유발 욕구에 (욕구원칙), 범죄자의 학습특성 등을 고려 (상응성원칙)하여야 한다고 강조했다. 최근에는 RNR 원칙에 기반한 새로운 형태의 보호관찰모델이 출현하여, 범죄인 행동개선을 위한 효과적 개입원칙들을 보호관찰관의 지도감독 실무에 융합하고 있다. 미국 쉐시내티대학교 연구진들이 전파하고 있는 EPICS (Effective Practices In Community Supervision) MODEL이 대표적인 예이다 (Latessa et al., 2013). EPICS 모델에서는 타당화된 재범위험성 평가도구에 기반한 보호관찰 처우계획 수립, 대상자의 재범유발요인 수정을 위한 인지행동적 면담구조의 구축, 전문적 서비스와 대상자 재범유발 요인간 적절한 매칭, 대상자의 행동변화를 위한 충분한 처우시간의 확보, 대상자가 습득할 수 있는 처우방법의 적용 등을 강조하고 있다. 이처럼 범죄자 재활모델에 근거한 재활형 집중보호관찰모델을 처벌의 억제와 위하에 근거한 전 세대 집중보호관찰과 비교하기 위해 2세대 집중보호관찰이라고 부른다.

2. 집중보호관찰의 재범방지 효과성 연구 : 미국의 연구결과를 중심으로

전통적 의미의 1세대 집중보호관찰이 보호관찰 대상자의 재범률을 감소시킬 것이라는 논리는 주로 범죄학의 억제이론, 합리적 선택이론 등에 기반하고 있다. 억제이론(deterrence theory)에서는 보호관찰관과의 잦은 접촉, 불시 현지출장, 불시 약물검사 등이 보호관찰 대상자로 하여금 재범시 처벌의 확실성에 대한 인식을 향상시킬 것이라고 가정한다. 특히 준수사항 위반이 보호관찰 처분 취소로 인한 징역형의 부과라는 처벌의 엄중성을 동반하기 때문에 집중보호관찰 중인 보호관찰 대상자는 재범을 억제한다고 가정한다. 유사한 맥락에서 합리적 선택이론(rational choice

theory)은 보호관찰 대상자가 교도소 수감이라는 재범에 따르는 비용(costs)과 준수 사항 이행에 따른 관리감독 수준의 점진적 감소라는 편이(benefits)를 합리적으로 계산하여, 적어도 준수사항 위반시 적발 가능성이 높은 집중보호관찰 기간에는 재범을 회피하려 할 것이라고 가정한다. 일상생활이론(routine activity theory)은 야간 외출제한과 같은 특별준수사항의 부과가 보호관찰 대상자의 재범기회(opportunity)를 원천차단 할 수 있다고도 본다 (Akers & Sellers, 2017).

집중보호관찰에 관한 초창기의 재범방지 효과성 평가연구는 전반적으로 긍정적이지 않았다. 초창기의 일부 연구는 집중보호관찰의 효과성을 증명하며, 집중보호관찰의 확산에 영향을 주었지만, 대부분의 연구결과는 집중보호관찰의 실시가 재범률 감소에 영향이 없고, 오히려 누적된 준수사항 위반을 통해 잦은 보호관찰 취소로 연결되는 결과를 발견했다 (Fulton et al., 1997). 전술된 연구들이 대부분 비실험연구설계에 기반했기 때문에 집중보호관찰의 진정한 인과적 효과적 측정에는 한계가 발생할 수 있다. 비실험연구들은 대부분 고위험범죄자만이 선별되어 집중보호관찰을 받고 개입집단과 비교집단간 차이를 통제변수를 통해 해결하려 하기 때문에, 대상자 선별에 발생하는 체계적 오류를 충분히 해소할 수 없기 때문이다 (Jalbert et al., 2006). 다만, 집중보호관찰의 효과성에 관한 소수의 실험연구 결과도 긍정적인 결론을 산출하지는 못했다. 집중보호관찰에 관한 실험연구 중 가장 광범위하고 방법론적으로 충실한 연구는 피터실리아와 터너의 1993년 연구(Petersilia & Turner, 1993)이다. 이들은 미국 14개 지역의 보호관찰 대상자를 무선할당하여 실험집단에게는 집중 보호관찰을 실시하고 통제집단에게는 전통적 보호관찰을 실시하였다. 그러나 본 실험연구 역시 집중보호관찰이 대상자의 재범률 감소에 효과적이지 않다는 결과를 산출했다. 유사한 실험연구결과는 라테사와 동료들의 연구 (Lattessa et al., 1998), 하이아트와 반스 (Hyatt & Barnes, 2017)의 연구에서도 발견된다. 비교적 최근에 실시된 실험연구에 기반한 집중보호관찰의 효과성 평가연구로는 약물사범에 대한 집중보호관찰 프로그램(Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement: HOPE)도 있다. HOPE 프로그램은 2004년부터 미국 하와이 연방법원의 판사가 약물사범의 준수사항 위반에 즉각적이고 확실한 처벌을 단계적으로 제시한 것을 주 내용으로 하는 프로그램이다. 프로그램 초창기의 산발적 효과성에 대한 보고에도

불구하고 (Hawken & Kleiman, 2009), 최근 미국의 4개 지역에서 실시된 실험연구 (Lattimore et al., 2016)와 메타분석 (Cullen et al., 2016)은 약물사범 집중보호관찰의 효과성을 입증하지 못했다.

한편 피터실리아와 터너 (Petersilia & Turner, 1993)는 집중보호관찰의 효과성에 관한 주목할 만한 예외를 발견하였는데, 증가된 대면접촉으로 상징되는 집중보호관찰은 그 독립적 효과는 없었지만, 집중보호관찰과 치료재활 프로그램이 병행된 경우에는 재범률이 유의미하게 감소된다는 사실이었다.⁴⁾ 유사한 맥락에서 로벤캠프와 동료들은 (Lowenkemp et al., 2010) 미국의 54개 집중보호관찰 프로그램에 대한 연구에서 집중보호관찰의 철학이 처벌감시적인 프로그램 보다 재활지원적인 경우에만 재범방지 효과성이 발견되었다고 보고하고 있다. 다만, 라테사와 동료들의 연구 (Lattessa et al., 1998)의 실험연구는 집중보호관찰이 재활적 치료프로그램과 병행되어 사용되어진 경우에도 재범감소 효과를 발견하지 못하였다. 저자들은 그 원인을 집중보호관찰과 함께 병행된 프로그램과 서비스의 질(quality of service)에서 찾고 있다. 한 가지 흥미로운 사실은 라테사와 동료들의 주장과 유사한 연구결과가 최근 2세대 집중보호관찰 평가연구에서도 발견되고 있다는 점이다. 증거기반정책에 대한 담론이 어느 정도 자리를 잡기 시작한 미국에서도 과학적 증거기반원리에 기반한 정책과 전문적 실천이 담보된 지역에서는 집중보호관찰의 재범방지 효과성이 입증되고 있음에도 불구하고, 외관상 증거기반 정책 인프라를 갖추고 있는 관할이지만 보호관찰관의 전문성 등이 담보되지 않는 지역에서는 집중보호관찰의 효과성이 산출되지 않았다는 점은 대단히 중요한 함의를 가진다고 하겠다. 실제로 과학적 연구방법론을 적용한 잘버트와 동료들 (Jalbert et al., 2006)의 연구에서도 RNR원칙에 충실한 집중보호관찰 프로그램을 운영하고 있는 관할에서는 집중보호관찰이 대상자의 재범률을 유의미하게 감소시키고 있는 것을 발견했다.

4) 이와 유사한 연구결과는 후속연구에서도 발견된다 (Paparozzi & Gendreau, 2005; Fulton et al., 1997).

3. 본 연구 : 한국의 소년 집중보호관찰 정책 개편

한국에 집중보호관찰이 도입된 것은 2001년이다. 2001년부터 보호관찰 대상자를 재범위험성에 따라 수직적으로 분류하고 차등적 지도감독을 실시하였으며, 이 때 재범위험성이 가장 높은 ‘A’ 등급 대상자에게 타 대상자 보다 밀도 있는 보호관찰을 실시한 것을 우리나라 집중보호관찰 실시의 근원으로 본다.⁵⁾ 2001년 당시 집중보호관찰을 받는 보호관찰 대상자는 월 최소 2회의 보호관찰관 대면접촉 및 기타 현지출장을 받아야 했다 (진수명, 2003). 보호관찰관의 대상자별 월 최소 접촉빈도는 비교적 최근까지 월 4회를 초과하지 않았고, 보호관찰관은 대부분 집중보호관찰 대상자와 통상의 일반 대상자 사건을 통합 관리하는 혼합 케이스로드(mixed caseloads)를 가지고 있었다. 진수명의 집중보호관찰 초창기의 연구는 집중보호관찰의 실시가 재범률 감소에 일부 긍정적 효과를 갖는 것으로 보고하고 있다. 진수명의 연구 이후 약 16년의 시간이 흐른 지금까지 우리나라에는 집중보호관찰의 효과성에 관한 연구가 전무하다시피하고 있다.

2000년대 중반부터 한국에서도 RNR 원칙이 소개되고 초보적이지만 몇 가지 원칙들이 보호관찰 실무에 적용되기 시작했다. 김병배 (2017)는 한국 소년보호관찰이 미국의 증거기반정책을 일부 수용하면서 발전하고 있는 단계라고 평가하고 있다. 특히 2017년부터는 법무부에 소년보호관찰 정책 등을 전문적으로 관장하는 소년범죄예방팀이 설치되고, 소년보호관찰이 성인보호관찰과는 독립적으로 프로그램을 실시하게 되었다. 2017년부터 시작된 소년보호관찰 개편작업의 결과 2018년 1월부터 접수된 사건의 경우, 집중보호관찰의 방법에 상당한 변화가 발생 되었다.⁶⁾ 우선, 집중보호관찰 대상자만을 담당하는 고위험군 전담직원을 지정하고 해당 직원에게는 그 케이스로드를 획기적으로 감소시켰다. 일반 사례를 담당하는 직원이 1인당 약 80여건의 대상자를 관리함에 비해, 고위험군 전담직원은 직원 1인당 약

5) 외국의 경우 집중보호관찰을 부과하는 유형은 법원 또는 가석방심사위원회에서 선별적으로 부과하는 유형, 법률에 의해 특정요건에 해당하는 대상자가 집중보호관찰을 부과받는 유형, 보호관찰소의 행정적 절차를 통해서 지정되는 유형까지 다양하지만 (Byrne, 1990), 우리나라의 경우에는 분류처우 과정에서 보호관찰소의 장이 집중보호관찰 대상자를 선정하는 마지막 모형을 따르고 있다.

6) 개편작업 전후의 보호관찰 청소년에 대한 집중보호관찰 변화는 <표-1>을 참조할 수 있다.

30건의 대상자만 관리하게 된다. 아울러, 집중보호관찰을 가급적 일찍 해제하려는 실무관행을 감안, 집중대상자로 지정되면 최소한 5개월 동안은 집중보호관찰을 실시토록 하였다. 특히 2세대 집중보호관찰의 재발적 특성을 보완하기 위해, 기존에 사용해왔던 정적 재범위험성 평가도구(JDRAI-S) 외에 집중 대상자에 대해서는 동적 재범위험성 평가도구(JDRAI-D)를 추가적으로 실시하여, 대상자별로 취약한 재범유발요인(criminogenic needs)을 분석하고, 이에 기반하여 문제해결형 처우계획을 수립토록 하였다. 아울러 집중보호관찰 대상자에게는 기존의 준수사항 위반 확인위주의 면담을 개편하여, 상담형 면담제도를 도입하였다. 이에 따라 대상자별 재범위험욕구별로 집중보호관찰 처우목표를 수립하고 이에 따라 상담형 면담 및 자원연계들이 체계적으로 실시될 수 있는 기반이 마련되었다. 본 연구는 이처럼 새롭게 개편된 집중보호관찰제도가 보호관찰 청소년의 재범방지 및 준수사항 위반감소에 긍정적 효과를 갖는지를 평가하는 것을 목표로 한다.

〈표-1〉 기존 집중보호관찰과 개편된 집중보호관찰 비교

	기존 집중보호관찰	개편된 집중보호관찰
위험성 측면 (risk)	· 대상자 선별에 정적도구 사용 · 고위험군 면담빈도차이	· 고위험군 전담직원 지정 · 전담직원 담당 사건수 하향조정 · 고위험군 면담시간 증가 · 집중보호관찰 의무실시 기간 설정
욕구 측면 (needs)	· 특별한 고려 없음	· 고위험군 동적도구 추가 사용 → 문제해결형 처우계획 수립 · 상담형 면담제도의 도입 · 위험욕구별 서비스 연계
상응성 측면 (responsivity)	· 특별한 고려 없음	· 대상자 친화적 면담기법 도입 → 동기강화, 롤플레이, 시청각기반면담
기타	· 특별한 고려 없음	· 소년보호관찰 전문 훈련 도입

Ⅲ. 연구방법론

1. 데이터

본 연구 대상은 전국 57개 보호관찰소에서 2018년 2월부터 4월까지 3개월간 신규사건으로 접수되어 같은 해 12월까지 보호관찰을 받은 보호관찰 청소년 전수이다. 개편된 신규 보호관찰제도의 효과성을 명확히 측정하기 위해 2018년 1월에 신고접수된 사건들은 분석대상에서 제외하였고, 최소한의 재범추적 기간 확보를 위해 신규사건은 4월까지 접수된 사건에 한정하였다. 재범추적은 2019년 1월을 기준으로 이루어졌다. 동 기간 내 접수된 대상자는 3,805명이며, 이 중 집중보호관찰을 받은 소년은 674명이었다.

2. 변인의 측정

본 연구의 종속변수는 두 가지이다. 첫 번째 종속변수는 재범여부이다. 보호관찰 실무기준에 따라 재범은 보호관찰 개시 후 발생한 범죄로, 검사의 종국처분결과가 형사법원 기소 혹은 소년부 송치인 경우로 한정하였다. 두 번째 종속변수는 보호관찰 준수사항 위반여부이다. 집중보호관찰이 재범방지는 하지 못하고, 강화된 감시수준으로 준수사항 위반을 증가시켜 보호관찰 처분 취소로 연결된다는 외국의 선행연구에 따라 준수사항 위반 중 보호처분 변경에 다다른 중한 준수사항 위반을 종속변수로 측정하였다. 총 대상자 중 19.1%의 대상자가 재범을 하였고, 6.3%의 대상자 준수사항 위반으로 보호관찰 처분이 변경되었다. 본 연구의 독립변수는 집중보호관찰 실시여부이다. 보호관찰 실무상 집중보호관찰 실시여부는 보호관찰관이 분류처우 과정 중에 결정하도록 되어있다. 현행 소년보호관찰지침에 따르면 집중보호관찰의 실시는 기본적으로 ‘소년 정적재범위험성 평가도구’(JDRAI-S)⁷⁾의 평가결과에 따르게 되었다. 총점 15점 중 12점 이상인 보호관찰 대상자는 기본적으로 집중보호관찰을 받게 된다. 예외적으로 11점 이하의 대상자 중 과거 보호관찰 재범경력이

7) 총 10문항으로 구성되어 있으며, 최대점은 15점, 최소점은 0점이다. 평정결과의 총점에 따라, 재범위험성을 3분하여 분류등급에 반영토록 구성되어 있다 : 상 (12점-15점), 중 (7점-11점), 하(0점-6점)

있거나 처분변경 이력이 있는 소년도 집중보호관찰 대상자에 포함된다. 총 대상자 중 17.7%의 대상자가 집중보호관찰을 받았다. 통제변수로는 연령, 보호관찰경력, 처분유형, 범죄유형, 야간외출제한명령 부과여부 외에, 전술된 ‘소년 정적재범위험성 평가도구’(JDRAI-S)의 개별문항들이 사용되어졌다. 상세한 기술통계는 <표-2>을 참조할 수 있다.

3. 분석방법 : 경향성점수 매칭법 (Propensity Score Matching)

집중보호관찰의 효과성을 가장 정밀하게 측정하기 위해서는 대상자를 집중보호관찰 집단과 일반 보호관찰 집단으로 무선할당(random assignment) 후 개입의 결과를 분석하는 실험연구(RCT)가 필요하다. 다만, 실험연구 실시에 따르는 현실적 어려움으로 인해 대부분의 선행연구들은 두 집단간 차이를 측정된 통제변수를 통해 조정하는 회귀분석법을 사용하여 왔다. 최근 경제학 연구방법론에서는 이러한 전통적 방법론의 한계를 인식하고, 비실험 관측데이터 (observational data)로부터 인과적 효과를 측정하기 위한 방법론을 개발 하였는데, 그 중 대표적인 것이 경향성점수 매칭법(propensity score matching)이다. 경향성점수 매칭법은 처치집단과 비교집단간 동질성 확보를 위해 측정된 변수(observable variables)로 특정 대상자가 처치집단에 속할 확률을 산출하여, 처치집단과 유사한 비교집단을 찾아 개입의 효과성을 분석한다 (Rosenbaum & Rubin, 1983).⁸⁾

<표-2> 기술통계

종속변수	내용	빈도	비율(%)
재범 여부	재범	727	19,1
	비재범	3,078	80,9
처분변경 여부	처분변경	243	6,3
	비변경	3,562	93,7

8) 경향성점수 분석법은 측정된 변수(observable variables)만을 가지고 매칭을 실시하기 때문에 미관측 변수(unobservable variables)중에 종속변수에 영향을 주는 중요변수가 생략된 경우에는 양질의 매칭을 진행할 수 없다는 단점이 있다. 따라서 기본적으로 경향성점수 매칭에는 가능한 많은 변수들이 모델에 투입되는 것이 좋다.

독립변수	내용	빈도	비율(%)	
집중보호관찰	집중	674	17.7	
	비집중	3,131	82.3	
통제변수 (연속)	내용	평균(표준편차)	최소값	최대값
연 령 (V1)	만 연령	16.4 (1.54)	10	21
보호관찰경력 (V2)	이전 보호관찰빈도	1.75 (1.85)	0	12
통제변수 (비연속)	내용	빈도	비율(%)	
처분유형	선도위탁*	462	12.1	
	임시퇴원, 가석방 (V3)	394	10.4	
	4호처분 (V4)	1,682	44.2	
	5호처분 (V5)	1,267	33.3	
범죄유형	강력 (강도, 성폭)*	312	8.2	
	경제 (사기, 횡령) (V6)	263	6.9	
	교통 (무면허, 음주) (V7)	424	11.1	
	보호관찰법 위반 (V8)	504	13.2	
	기타 (풍속, 마약) (V9)	409	10.7	
	재산 (절도) (V10)	866	22.8	
	폭력 (폭행, 협박) (V11)	1,027	26.9	
외출제한 부과여부 (V12)	부과	1,794	47.2	
	미부과	2,011	52.3	
수감명령 부과여부 (V13)	부과	908	23.8	
	미부과	2,897	76.2	
성 별 (V14) (JDRAI-S 1번)	남성 (2)	3,029	80.9	
	여성 (0)	712	19.3	
또래집단 연령 (V15) (JDRAI-S 2번)	15-16세 (2)	1,175	31.4	
	14세 이하 (1)	317	8.5	
	17세 이상 (0)	2,249	60.1	
최초비행연령 (V16) (JDRAI-S 3번)	13세 이하 (1)	434	11.6	
	14세 이상 (0)	3,307	88.4	
범죄경력 (V17) (JDRAI-S 4번)	3회 이상 (2)	1,497	40.0	
	1-2회 (1)	1,264	33.8	
	0회 (0)	980	26.2	
재학여부 (V18) (JDRAI-S 5번)	비재학 (1)	1,505	40.2	
	재학 (0)	2,236	59.8	
중퇴전력 (V19) (JDRAI-S 6번)	있음 (2)	1,579	57.8	
	없음 (0)	2,162	42.2	
문신유무 (V20) (JDRAI-S 7번)	있음 (1)	895	23.9	
	없음 (0)	2,846	76.1	
음주경험 (V21) (JDRAI-S 8번)	있음 (2)	2,789	74.5	
	없음 (0)	952	25.5	
가족보호능력 (V22) (JDRAI-S 9번)	없음 (1)	1,055	28.2	
	있음 (0)	2,686	71.8	
진술태도 (V23) (JDRAI-S 10번)	변명, 합리화 (1)	440	11.8	
	반성, 속죄 (0)	3,301	88.2	

경향성점수 매칭법의 구체적 실시절차는 다음과 같다. 첫째, 보호관찰대상자별로 집중보호관찰이 부과될 확률-경향성점수-을 구한다. 둘째, 경향성점수를 기준으로 처치집단과 비교집단간 가장 유사한 사례를 구성할 수 있도록 매칭절차를 진행한다. 구체적 매칭방법에는 처치집단내 사례와 비교집단내 사례의 유사성을 확보하기 위해 다양한 절차들이 존재하고 있다. 본 연구에서는 일대일 대응기반 최근접 사례 매칭법 (one-to-one nearest-neighbor matching algorism)을 사용한다.⁹⁾ 셋째, 처치 집단과 비교집단간 가장 유사한 사례들이 매칭된 이후에는 통상의 실험연구설계와 유사한 간단한 단변량 분석으로 처치의 효과성을 측정한다 (Guo & Fraser, 2014). 경향성점수 매칭은 통계패키지인 STATA 13에서 제공하는 psmatch2 코드를 바탕으로 실시하였다 (Leuven & Sianesi, 2010).

IV. 분석결과

1. 집중보호관찰 대상 선정모형 분석 : 경향성 점수 산출

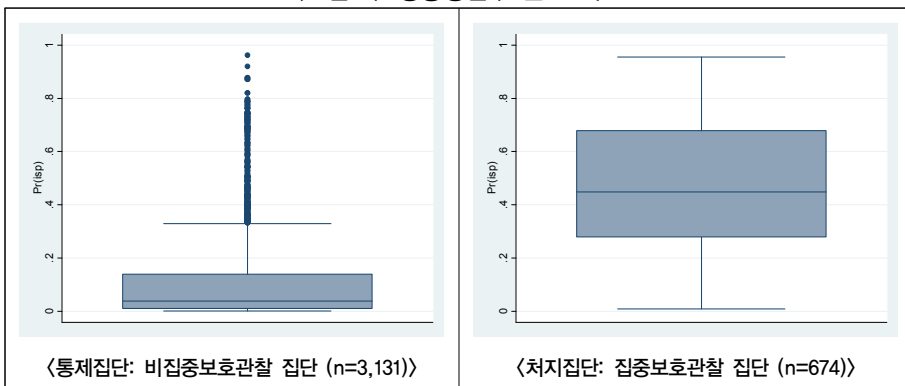
경향성점수 산정을 위해 집중보호관찰 대상자 선정여부를 종속변수로 하는 로짓 분석이 실시되었다.¹⁰⁾ 분석결과 남성일수록 ($b=.36$), 연령이 많을수록 ($b=.14$), 보호관찰경력이 많을수록 ($b=.09$), 처분유형이 선도위탁 기준 임시퇴원 ($b=2.42$), 소년법 5호처분 ($b=1.14$) 일수록, 범죄유형이 강력사범 기준 교통사범 ($b=.59$) 일수록, 수강명령이 부과될수록 ($b=.55$), 최초비행연령이 13세 미만일수록 ($b=.91$), 비행경력이 많을수록 ($b=1.12$), 중퇴경험이 있을수록 ($b=.49$), 문신을 가지고 있을수록 ($b=.25$), 음주경험이 있을수록, ($b=.53$) 진술태도가 변명, 합리화에 가까울수록 ($b=1.29$) 집중보호관찰 대상자로 선정되는 것으로 나타났다. 본 단계의 분석을 통

9) 일대일 대응기반 최근접 이웃 매칭법은 경향성점수를 바탕으로 처치집단의 사례와 가장 유사한 사례를 하나씩 비교집단에서 추출하는 것으로, 가장 유사한 사례를 선정하기 위한 조건으로 caliper 값을 설정할 수 있다. 통상 caliper 값은 0.10를 기준값으로 하고, 0.05, 0.01을 기준으로 하되, 샘플의 크기와 공변량의 분포 등을 참고하여 진행한다 (Apel & Sweeten, 2010).

10) 로짓분석 결과는 별첨에 제시되어 있다.

해, 보호관찰 청소년별로 집중보호관찰 대상자로 선정될 확률을 구한 후 그 분포를 통제집단과 처치집단별로 정리한 박스플롯이 <그림-1>에 제시되어있다. 대체적으로 집중보호관찰이 부과될 성향성의 점수가 상이하게 분포된 가운데, 처치집단의 경우 성향성 점수가 비교적 균등하게 분포되었으나, 통제집단의 경우 대부분의 보호관찰 청소년이 집중보호관찰 선정확률 20% 미만에 군집되어 있는 것을 확인 할 수 있다. 다만, 이 경우에도 통제집단의 상위 약 25%의 (n=782) 경향성 점수는 집중보호관찰 집단의 점수와 중첩될 수 있는 가능성을 가지고 있어, 경향성 점수 매칭이 실현가능할 수 있음을 보여주고 있다.¹¹⁾

<그림-1> 경향성점수 분포 비교



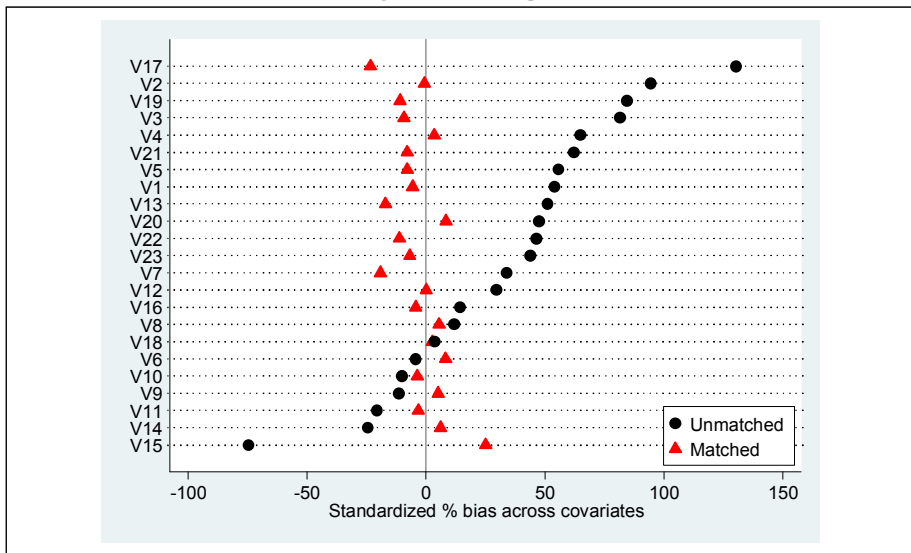
2. 경향성 점수 매칭 : 처치집단과 통제집단간 통제변수 균등도 검증

집중보호관찰 부과와 관련된 경향성 점수가 도출된 이후, 처치집단과 비교집단간 매칭이 실시되었다. 전술된 바와 같이 매칭은 ‘일대일 대응기반 최근접 사례 매칭

11) 전술된 바와 같이 정적 재범위험성 평가도구 실시결과 총점이 12점 이상인 경우에는 원칙적으로 집중보호관찰 대상자로 분류되어야 하지만, 실무에서는 이러한 경우에도 집중대상자로 분류하지 않고, 예외적으로 일반대상자로 보호관찰을 실시하는 경우가 있다. <그림-1>의 통제집단 경향성점수 분포를 살펴보면, 처치집단의 평균 경향성 점수를 상회하는 사례수가 상당수 발견된다. 여기서 중요하게 주목할 점은 처치집단에서 재범위험성 평가점수가 12점 미만이지만 이전 재범경력 등으로 집중대상자로 분류되는 사례들과, 통제집단에서 재범위험성 평가점수가 12점 이상이지만 집중보호관찰을 받지 않은 사례들이 경향성 점수 매칭에 있어서 중요한 비교대상으로 활용될 수 있다는 점이다.

법' (one-to-one nearest-neighbor matching algorism)이 활용되었다. 경향성 점수 매칭이 적절히 잘 이루어졌는지를 평가하기 위해, 각 변수별 '표준 편향도 (standardized bias)'를 <그림-2>에 제시하였다. 표준편향도는 처치집단과 비교집단 간 변수별 평균값 차이를 처치집단의 표준편차로 나누어 산출한 수치로, 하더와 동료들은 (Harder et al.,2010) 매칭 후 통제변수들의 편향도 점수가 $/SB/\leq 25$ 일 것을, 에이펠과 스위트 (Apel & Sweeten, 2010) $/SB/\leq 20$ 일 것을 권고하고 있다. 매칭 전의 경우 총 23개의 통제변수 중 범죄경력 (130.4), 보호관찰경력 (94.5), 중퇴전력 (84.5) 등 15개 변수들의 표준편향도가 20을 넘어섰으나, 매칭 후 모든 통제변수들은 표준편향도가 20을 초과하지 않아 매칭이 성공적으로 실시되어, 처치집단과 비교집단과 동질성이 확보되었음을 확인할 수 있다.

<그림-2> 매칭전후 표준편향도 분포 비교



3. 집중보호관찰의 효과성 분석

경향성 점수 매칭을 통해 처치집단과 통제집단간 동질성이 확보되었으므로, 본 논문의 연구문제인 집중보호관찰의 실시가 재범 및 보호처분 변경에 미치는 영향에

대한 분석을 실시하였다. <표-3>에 집중보호관찰의 재범방지 효과성을 검증한 결과가 제시되었다. 모델-1의 첫 행에 표시된 결과는 다음과 같다. 매칭 전 집중보호관찰 집단의 재범률은 30.3%였음에 반해, 비 집중보호관찰 집단의 재범률은 16.6%로 두집단 재범률 차이는 통계적으로 유의미하였다 ($t=8.26$). 전술된 절차에 따라 매칭이 실시된 후 비교집단의 사례수는 3,088명에서 673명으로 감소하였고, 이들의 평균재범률은 21.9%로 증가하였다. 다만, 매칭이 실시된 이후에도 두 집단간의 재범률 차이는 통계적으로 유의미하였다 ($t=4.69$). 다음으로 처치집단과 비교집단간 재범률의 차이가 매칭의 질에 의해서 좌우되지 않는지를 확인하기 위해, 추가적으로 세 개의 모델들이 분석되었다 (Model-2-Model-4). 집중 보호관찰집단과 비교집단간 동질성을 최대한 확보한 Model-4에서는 집중보호관찰 집단의 재범률은 27%, 비교 집단의 재범률은 23.5%로 두 집단의 재범률 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 수준으로 나타났다 ($t=1.44$). 요약하면, 매칭전 집중보호관찰을 받은 보호관찰 청소년 집단의 재범률이 일반 보호관찰을 받은 집단에 비해 약 2배 정도 높게 나타났으나, 집중보호관찰 집단과 비교집단간 동질성을 확보하여 정밀히 분석을 한 경우에는 이러한 차이가 현격히 줄어들어, 두 집단간 재범률의 차이는 나타나지 않았다.

〈표-3〉 집중보호관찰의 재범방지 효과성

모 델	샘플	처치집단 (N)	비교집단 (N)	차이	S.E.	T-stat
Model-1 (no caliper)	매칭 전	.303 (673)	.166 (3,068)	.136	.016	8.26*
	매칭 후	.303 (673)	.219 (673)	.083	.017	4.69*
Model-2 (caliper 0.1)	매칭 후	.307 (546)	.225 (612)	.082	.024	3.34*
Model-3 (caliper 0.05)	매칭 후	.302 (546)	.225 (585)	.076	.024	3.09*
Model-4 (caliper 0.01)	매칭 후	.270 (520)	.235 (532)	.035	.024	1.44

* $P<.05$

다음으로 <표-4>에 집중보호관찰의 준수사항 위반에 대한 효과성을 검증한 결과가 제시되었다. 전술된 바와 같이 준수사항 위반은 처분변경을 수반하는 중대한 준수사항 위반에 한정하였다. Model-1의 결과를 살펴보면, 매칭 전 집중보호관찰 집단의 준수사항 위반률은 8.6%였음에 반해, 비 집중보호관찰 집단의 준수사항 위반률은 5.8%로 두집단간 중대한 준수사항 위반률 차이는 통계적으로 유의미하였다. 기존 연구가 제시하고 있는 바와 같이, 집중 보호관찰의 실시는 준수사항 위반을 증가시키는 것으로 볼 수 있는 결과이다. 매칭 이 후 비교집단의 사례수는 3,068명에서 673명으로 감소하였고, 이들의 평균 준수사항 위반률은 7.8%로 증가하였다. 주목할만한 점은 매칭이 실시된 이후 두 집단간의 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 처치집단과 비교집단간 매칭의 질을 상향시킨 후속 모델에서도 이러한 결과는 대체적으로 유지되었다.

<표-4> 집중보호관찰의 준수사항 위반영향

모 델	샘플	처치집단 (N)	비교집단 (N)	차이	S.E.	T-stat
Model-1 (no caliper)	매칭 전	.086 (673)	.058 (3,068)	.027	.010	2.65*
	매칭 후	.086 (673)	.078 (673)	.007	.010	0.68
Model-2 (caliper 0.1)	매칭 후	.100 (546)	.075 (612)	.025	.015	1.64
Model-3 (caliper 0.05)	매칭 후	.097 (546)	.075 (585)	.021	.015	1.40
Model-4 (caliper 0.01)	매칭 후	.091 (520)	.076 (532)	.014	.015	0.97

* P<.05

V. 결 론

최근 보호관찰/교정영역에서의 정책적 화두 중 가장 두드러지는 패턴은 증거기반 정책 및 실천의 확산이다. 지난 20여년간 누적되어온 경험적 연구결과와 범죄자 행동변화에 대한 이론적 논의들은 재범률 감소를 위해 지켜야 할 몇 가지 원칙들에 대해 강조하고 있다. 법무부에도 증거기반정책이라는 시대적 흐름을 반영하여, 2018년부터 집중보호관찰 제도를 개편 시행 중이다. 본 연구는 이러한 집중보호관찰제도의 재범방지 효과성을 평가하고자 하였다. 본 연구에서 도출된 결과는 다음과 같다. 첫째, 집중보호관찰을 받은 보호관찰 청소년의 재범률은 집중보호관찰을 받지 않은 유사한 보호관찰청소년의 재범률에 비해 낮지 않았다. 둘째, 집중보호관찰을 받은 청소년의 중대 준수사항 위반률은 동일한 특성을 지닌 비교집단 보호관찰 청소년의 준수사항 위반률보다 낮지 않았다. 다만, 서구의 선행연구에서 지속적으로 보고되었던, 집중보호관찰의 실시가 준수사항 위반률 증가와 같은 부작용을 산출하지는 않는 것으로 확인되었다. 본 연구가 개편된 집중보호관찰 실시 직후 약 6-9개월의 단기효과만을 검증하였기 때문에, 장기적으로 관측할 때 집중보호관찰의 효과성이 발견될 수 있는 가능성이 전혀 없는 것은 아니지만, 잠정적 연구결과는 개편된 집중보호관찰제도가 기대했던 효과를 산출하지 못한 것으로 해석하는 것이 과도하지 않다는 점을 말해준다.¹²⁾ 그렇다면 검증된 이론과 연구결과에 기반한 집중보호관찰 개편이 왜 재범률 감소라는 기대효과를 얻지 못하고 있는 것일까? 이하에서는 그 이유 및 향후 정책적 대안에 대해서 논의토록 한다.

증거기반 교정원칙에 입각한 정책과 프로그램 시행경험이 많은 영·미에서도 이미 효과성이 입증된 인지행동 프로그램 (cognitive behavioral programs), 다체계 프로그램 (multi-systemic program), 기능적 가족치료 (functional family therapy) 등의 프로그램이 일부 관할에서 재범률 감소에 실패했다는 연구결과가 제시되어 있다

12) 익명의 리뷰어가 지적하고 있듯이 짧은 팔로우 업 기간은 본 연구의 한계점이다. 후속 연구는 집중보호관찰의 장기적 효과에 대해 검토할 필요가 있다. 팔로우 업 기간이 길어지게 되는 경우, 본래는 집중보호관찰 대상자로 분류되지 않았으나, 보호관찰 중 성적 불량으로 집중대상자로 선정되는 사례, 집중 보호관찰 대상자 중 성적이 양호해 일반 대상자로 분류되는 사례 등을 종합적으로 포괄하여 집중보호관찰의 역동적 효과를 검토할 수 있을 것이다.

(Barnoski, 2004; Goggin & Gendreau, 2004). 전술된 프로그램들은 프로그램의 구성, 대상, 시행방법 등이 이미 어느 정도 표준화된 프로그램들이다. 이러한 현상은 증거기반 정책(policy)의 수립이 현장에서의 증거기반 실천(practice)으로 연결되지 못했을 가능성을 제시한다. 이론과 실천의 부정합 (misalignment between theory and practices)으로 명명되는 이 현상은 조직의 정책적 목표가 현장 보호관찰관의 실무관행으로 반영되지 못하는 현상을 지칭한다 (Viglione et al., 2015). 전술된 바와 같이 개편된 집중보호관찰의 핵심은 단순 보호관찰 면담빈도의 증가가 아니라, 축소된 사례수를 바탕으로 양질의 상담형 면담 및 서비스 연계를 통해, 보호관찰 청소년의 재범유발 요인에 집중 개입하는 것에 있었다. 다만, 현실적인 보호관찰관 증원이 이루어지지 못해 정책부서에서 목표로 하고 있는 정도의 대상자수 감축이 이루어지지 않았거나¹³⁾, 대상자 행동개선에 필요한 상담형 면담기법의 훈련이 충분히 이루어지지 못해 효과적 면담이 이루어지지 못했을 가능성도 높다¹⁴⁾. 즉 정책부서에서는 증거에 기반한 정책의 수립이 이루어지지만, 보호관찰 실무단계에서는 이러한 정책수단이 실효적 지도감독으로 전이되기 위해 필요한 자원과 직원의 전문성 등이 충분히 확보되지 못했을 가능성이 높다는 것이다. 향후 개편된 집중보호관찰 제도의 완결성(integrity) 향상을 위해서는 적어도 집중보호관찰을 전담하는 보호관찰관에 대한 교육훈련 체계의 지속적 정비와 적정 사례수 감축을 위한 정책적 관심이 필요하다고 하겠다 (Andrews, 2006; Viglione et al., 2018).

개편된 집중보호관찰제도가 재범률 감소라는 본래 목표를 산출하지 못한 이유가 법무부 내 정책부서와 실무부서간 현실적 괴리에 기반할 수 있다는 분석 외에도 좀 더 구조적 문제점을 생각해볼 수 있다. 증거기반 정책과 실천의 담론은 집중보호관찰제도의 직접 실행을 담당하고 있는 법무부 보호관찰 관련 부서의 문제만은 아니다. 조금 더 넓게 보자면 집중보호관찰제도의 시행은 법원의 양형단계와도 깊은 관

13) OECD 주요국 보호관찰관 1인당 보호관찰 사례수는 약 27.3명임에 비해, 우리나라의 소년 보호관찰 전담 보호관찰관의 1인당 사례수는 약 80명에 육박하고 있다 (법무부 내부자료, 2019).

14) 개편된 제도시행 이후 현장 보호관찰관들이 제시하고 있는 어려움은 상담형 면담제도 시행에 집중된 것으로 보인다. 상담형 면담제도의 정착률을 위해 ‘대상자 친화적 시청각 기반 면담제도’를 도입했음에도 불구하고, 충분한 훈련과 교육을 통한 현장 실무자의 역량이 향상되었는지에 대해서는 개선의 여지가 있다고 보인다.

련을 가지고 있다 (김은경 외, 2007). 보호관찰 실무상 보호관찰 대상자가 집중보호관찰 대상자로 지정되는 것은 보호관찰관의 재량에 있지만, 법원은 보호관찰 대상자에 보호관찰 기간과 특별준수사항을 부과하여 보호관찰관 실무에 지대한 영향을 주고 있다. 가장 단적인 예는 법원에서 보호관찰 청소년에게 특별준수사항의 일환으로 광범위하게 부과하고 있는 야간외출제한명령이다 (조운오, 2007). 본 연구 대상자 중 외출제한명령을 부과 받은 대상자는 총 1,794명으로 이중 집중보호관찰 대상자는 486명, 비 집중대상자는 1,306이었다. 통상적으로 집중보호관찰 대상자가 월 4회의 면담을 받아야 하는 것에 비해, 집중보호관찰 지정 여부와 상관없이 외출제한명령을 부과 받은 대상자는 보호관찰 초기 약 3-4개월 동안 일일단위로 보호관찰관의 점검을 받는다.¹⁵⁾ 이러한 현실은 재범위험성에 근거하여 보호처분 및 특별준수사항을 부과하지 않고 있는 법원이 사실상 증거기반 원칙에 따라 대상자를 분류하여 집중보호관찰을 실시하고 있는 법무부의 정책적 노력에 반감하는 영향을 행사할 수 있다는 점을 암시하고 있다고 할 수 있다 (김병배, 2017). 따라서 향후에는 법원의 보호처분전 결정전조사 절차가 좀 더 강화되어 법관의 주관적 판단에 의한 특별준수사항의 부과보다 과학적으로 개발되고, 경험적으로 검증된 재범위험성 평가가 사용된 결정전조사 절차를 통해 대상자 맞춤형 보호처분 및 준수사항이 부과될 필요가 있다 (김은경 외, 2007, 윤옥경, 2011).

셋째, 집중보호관찰의 재범방지 효과성을 검증함에 있어서 가장 현실적 문제점 중의 하나는 보호관찰 청소년의 재범이 보호관찰 초기에 집중되고 있다는 점이다 (김병배, 2017, 윤운장, 2017). 본 연구 대상자의 경우에도 재범자 총 727명 중 보호관찰 개시 후 30일내 재범하는 경우가 23.2%, 60일내 재범하는 경우가 43.7%, 90일내 재범하는 경우가 57.4%였다. 이처럼 보호관찰관과의 초기 라포 형성과 개별 정보 파악 및 상담형 면담의 효과가 발생하기도 이전에 상당수의 보호관찰 청소년이 재범을 하고 있는 현실은 이론상 아무리 훌륭한 증거기반 정책이라도 실무상 정

15) 야간외출제한 대상자에 대한 보호관찰관의 점검은 야간외출제한명령 시스템에 따른 기계적 방법에 의하지만, 외출제한명령을 위반하였다는 의심이 있는 경우 보호관찰관은 전화통화, 대면면담 등의 방법을 통해 그 이행여부를 지속적으로 확인하기 때문에 사실상 상당히 강도 높은 개입이 이루어지고 있다고 할 수 있다. 통계집단에 포함된 대상자 중 상당수가 외출제한명령을 부과 받았다는 사실은 처치집단 뿐 아니라 통제집단에게도 집중보호관찰의 일부가 처치되었다고 볼 수도 있다고 해석할 수 있다.

착할 수 있는 생태적 환경이 선결되어야 한다는 점을 시사한다. 소년사건에 있어서 검찰선의주의를 택하면서 중국적인 법원의 보호처분 결정이전에는 어떠한 사전 예방절차가 규정되어 있지 않은 우리나라의 소년사법제도의 특성상 범죄발생 이후 보호처분 부과 전까지의 기간은 비행청소년에게 있어서는 기존의 비행 네트워크에 사실상 무방비로 노출된 기간이라 할 수 있다 (이승현·박성훈, 2017).¹⁶⁾ 향후 정책적으로 범죄가 발생한 이후 보호관찰이 부과되기 전까지의 기간동안 ‘처분전 보호관찰 (predisposition supervision)’ 또는 ‘시범관찰’ 형태의 제도를 도입하는 방안이 검토될 필요가 있다.

증거기반정책과 실천에 관한 선행연구들은 증거기반정책이 실무에 완전히 정착하기까지 적지 않은 시간이 소요되고, 많은 생태환경이 바뀌어야 한다는 점을 지적하고 있다. 본 연구는 보호관찰 분야에 있어서의 증거기반정책의 도입을 ‘집중보호관찰제도’라는 예에 한정하여 논의하고, 그 시행초기의 효과성을 검증하였다. 개편된 집중보호관찰제도가 재범률 감소라는 소기의 목표를 거두지는 못했지만, 본 연구는 증거기반정책과 실천간의 괴리를 메우기 위한 훈련과 모니터링의 필요성 뿐 아니라 증거기반정책과 실천의 담론이 단순 보호관찰조직 뿐 아니라 전 소년사법 단계에 확산되어야 할 필요성, 마지막으로 증거기반 정책이 활성화되기 위해 보호관찰관의 조기 개입 필요성 등에 대한 후속과제를 제시하였다. 향후 이러한 과제들이 보호관찰 및 소년사법 실무에 조속히 반영되기를 기대해 본다.

16) 영미의 경우 경찰이 청소년 비행사건을 처리하면 해당사건이 소년법원으로 바로 송치되는 법원선의주의를 택하고 있을 뿐 아니라 법원도 보호처분 이전에 보호관찰관에 의한 처분적 감독 (informal supervision)을 통해 비행청소년 개입의 골든 타임을 확보하고 있다는 점은 참고할 필요가 있다.

참고문헌

- 김병배. (2017). 소년 보호관찰 분야에서의 증거기반 정책 채택과 향후 과제. 보호관찰 17.1 : 41-81.
- 김은경, 김지선, 이승현, 김성언, 원혜옥, 이호중, 평화여성회갈등해결센터. (2007), 21세기 소년사법 개혁의 방향과 과제(I). 한국형사정책연구원.
- 사법연감. (2018). 법원행정처
- 이승현, 박성훈. (2017). 소년강력범죄에 대한 외국의 대응동향 및 정책시사점 연구, 한국형사정책연구원
- 윤옥경. (2011). 한국 소년범죄의 추세와 소년보호관찰의 정책방향. 소년보호연구 17 : 35-57.
- 윤웅장. (2017). 소년보호관찰의 현황과 개선방안. 교정담론 11.3 : 1-29.
- 조운오. (2007). 한국의 음성감독 외출제한명령과 집중보호관찰 연구. 미국 범죄학회
- 진수명. (2003). 집중보호관찰활동 성과에 관한 연구. 형사정책연구원 연구총서.
- Akers, Ronald L., and Christine S. Sellers. (2017). Criminological Theories: Introduction, Evaluation, and Application. Los Angeles: Roxbury.
- Andrews, Donald A. (2006). Enhancing adherence to risk-need-responsivity: making quality a matter of policy, 5(3), 596-613.
- Andrews, Donald A., and James Bonta. (2006). The psychology of criminal conduct. Newark, NJ: Lexis Nexis.
- Apel, Robert J., and Gary Sweeten. (2010). Propensity score matching in criminology and criminal justice. Handbook of quantitative criminology. Springer, New York, NY, 543-562.
- Aos, Steven, Marna Geyer Miller, and Elizabeth Drake. (2006). Evidence-based adult corrections programs: What works and what does not. Washington State Institute for Public Policy.
- Barnoski, Robert. (2004). Outcome Evaluation of Washington State's

- Research-Based Programs for Juvenile Offenders. Olympia, Wash.: Washington State Institute for Public Policy.
- Bureau of Justice Statistics. (1985). probation and parole, US Department of Justice, National Institute of Justice, Washington, DC
- Bureau of Justice Statistics. (1997). probation and parole, US Department of Justice, National Institute of Justice, Washington, DC
- Byrne, James M. (1990). The future of intensive probation supervision and the new intermediate sanctions. *Crime & Delinquency* 36.1 : 6-41.
- Cullen, Francis T., Travis C. Pratt, and Jillian J. Turanovic. (2016). It's hopeless: Beyond zero-tolerance supervision. *Criminology & Public Policy* 15: 1215-1228.
- Goggin, Claire and Paul Gendreau. (2006). The implementation and maintenance of quality services in offender rehabilitation programmes. In Clive R. Hollin and Emma J. Palmer (eds.), *Offending Behaviour Programmes: Development, Application, and Controversies*. Chichester, U.K.: Wiley. In press.
- Guo, Shenyang, and Mark W. Fraser. (2014). *Propensity score analysis*. Sage.
- Harder, Valerie S., Elizabeth A. Stuart, and James C. Anthony. (2010). Propensity score techniques and the assessment of measured covariate balance to test causal associations in psychological research. *Psychological methods* 15.3 : 234-254.
- Hawken, Angela, and Mark Kleiman. (2009). Managing drug involved probationers with swift and certain sanctions: Evaluating Hawaii's HOPE: Executive summary." Washington, DC: National Criminal Justice Reference Services.
- Hyatt, Jordan, and Geoffrey C. Barnes. (2017). An experimental evaluation of the impact of intensive supervision on the recidivism of high-risk probationers. *Crime & Delinquency*, 63(1). 3-38.

- Jalbert, Sarah Kuck., William Rhodes, Michael Kane, Elyse Clawson, Bradford Bogue, Chris Flygare, Ryan Kling, and Megan Guevara. (2016). A multi-site evaluation of reduced probation caseload size in an evidence-based practice setting. US Department of Justice, National Institute of Justice, Washington, DC
- Fulton, Betsy., Edward J., Latessa, A Stitchman, and Lawrence Travis. (1997). The state of ISP: Research and policy implications. *Federal Probation* 61.4: 65-75.
- Latessa, Edward J., Lawrence Travis, Fulton, Betsy, and A Stitchman. (1998). Evaluating the prototypical ISP: Final report. Cincinnati, Ohio: University of Cincinnati and the American Probation and Parole Association.
- Latessa, Edward J., Paula, Smith, Myrinda, Schweitzer, and Ryan, M. Labrecque. (2013). Evaluation of the effective practices in community supervision model (EPICS) in Ohio. Unpublished manuscript. Center for Criminal Justice Research, University of Cincinnati, OH (2013).
- Lattimore, Pamela K., Doris Mackenzie, Gary Zajac, Debbie Dawes, Elane Arsenault, and Stephen Tueller. (2016). Outcome findings from the HOPE Demonstration Field Experiment: Is swift, certain, and fair an effective supervision strategy?. *Criminology & Public Policy* 15.4 : 1103-1141.
- Lipsey, Mark W. (2009). The primary factors that characterize effective interventions with juvenile offenders: A meta-analytic overview. *Victims and offenders* 4.2 : 124-147.
- Lowenkamp, Christopher T., Anthony W. Flores, Alexander M. Holsinger, Matthew D. Makarois, and Edward Latessa. (2010). Intensive supervision programs: Does program philosophy and the principles of effective intervention matter?. *Journal of Criminal Justice* 38.4 : 368-375.
- Leuven, Edwin, and Barbara Sianesi. (2010). PSMATCH2: Stata module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support

- p graphing, and covariate imbalance testing, Version 3.0. 0."
- MacKenzie, Doris Layton. (2000). Evidence-based corrections: Identifying what works. *Crime & Delinquency* 46.4 : 457-471.
- Paparozzi, Mario A., and Paul Gendreau. (2005). An intensive supervision program that worked: Service delivery, professional orientation, and organizational supportiveness. *The Prison Journal* 85.4 : 445-466.
- Petersilia, Joan. (2002). *Reforming probation and parole in the 21st century*. Lanham, MD: American Correctional Association
- Petersilia, Joan, Susan Turner, and Joyce E. Peterson. (1986). *Prison versus probation in California*. Rand Corporation,
- Petersilia, Joan, and Susan Turner. (1993). *Evaluating Intensive Supervision Probation/Parole: Results of a Nationwide Experiment*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Rosenbaum, Paul R., and Donald B. Rubin. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika* 70.1 : 41-55.
- Sherman, Lawrence W., Denise Gottfredson, Doris MacKenzie, John Eck, Peter Reuter, and Shawn Bushway. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising: A report to the United States Congress*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs,
- Viglione, Jill. Daniell Rudes, and Faye Taxman. (2015). Misalignment in supervision: implementing risk/needs assessment instruments in probation. *Criminal Justice and Behavior*. 42(3). 263-285.
- Viglione, Jill. Brandy, L Blasko, and Faye Taxman. (2018). Organizational factors and probation officers' use of evidence based practices: A multilevel examination. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 2018. 62(6). 1,648-1,667.

〈별첨〉 집중보호관찰 대상자 선정여부에 대한 로짓분석

변수	coefficient	s.e.	p	odds ratio
연령	.144	.060	.016	1.15
처분유형				
임시퇴원	2.42	.448	.000	11.31
4호처분	.671	.427	.116	1.95
5호처분	1.14	.427	.008	3.13
범죄유형				
경제사범	.102	.340	.764	1.10
교통사범	.599	.125	.048	1.82
보호관찰법 위반	.349	.297	.240	1.41
풍속마약	.137	.328	.676	1.14
재산	.354	.297	.233	1.42
폭력	.313	.295	.289	1.36
외출제한	.219	.124	.077	1.24
수감명령	.555	.139	.000	1.74
보호관찰경력	.094	.032	.003	1.09
JDRAI-S				
성별	.365	.082	.000	1.44
또래집단 연령	.265	.084	.002	1.30
최초비행연령	.914	.171	.000	2.49
범죄경력	1.12	.113	.000	3.08
재학여부	.099	.146	.498	1.10
중퇴전력	.495	.076	.000	1.64
문신여부	.253	.115	.027	1.28
음주경험	.535	.095	.000	1.71
가족보호능력	.128	.116	.269	1.13
진술태도	1.29	.140	.000	3.66

N=3,741

LR $\chi^2(23)=1285.54$ Pseudo $R^2=0.364$

An Evaluation of Intensive Supervision Probation for Juvenile Offenders

Kim, Byung-bae*

One of the most important developments in the field of corrections in recent years has been the dissemination of evidence-based policy and practice. There now exists a long list of the programs that work and do not work in reducing recidivism. Following this trend, the Ministry of Justice, Korea recently attempted to revamp the ISP(Intensive Supervision Probation) program for juvenile offenders by incorporating the RNR (Risk/Needs/Responsivity) principle into supervision practice. Against this backdrop, the present study examines whether the new ISP, with the more emphasis on changing criminogenic needs of juveniles, had any impact on recidivism or the revocation of probation. Using data from 3,805 juvenile probationers and parolees from Korea, the propensity score matching is employed to answer the research questions. The results indicate that the ISP had null impacts on both recidivism and probation revocation. Finally, this study concludes with some policy implications and future directions under the context of what works literature.

❖ Key words: intensive supervision probation, propensity score matching, recidivism, juvenile probationers, evidence-based policy

* Ph.D. in Criminal Justice, Ministry of Justice

