



위기청소년 교육적 선도제도 실효성 제고방안

김지연 한국청소년정책연구원 선임연구위원

요약¹⁾

- 그간 청소년이 연루된 강력사건이 발생할 때마다 강도 높은 처벌과 엄벌 필요성이 강조되어 왔음. 그러나 경미한 비행행동의 위험요인을 적기에 제거하고 보호요인을 강화하는 교육적 접근이 병행되지 않는다면 중장기적으로 재범 예방과 범죄 억제 효과를 기대하기 어려움.
- 이 연구는 청소년의 비행예방과 재범방지를 위한 지방자치단체의 역할에 주목하고, 소년사법체계와의 협업을 기반으로 하는 '교육적 선도제도'의 실효성 제고방안을 모색함.

* 교육적 선도제도는 「청소년복지 지원법」 제19조~제21조를 근거로 ① (운영주체)지방자치단체장이 ② (목적)청소년의 비행·일탈 예방과 가정·학교·사회생활 복귀 및 적응 지원을 위해 ③ (내용·방법)상담·교육·자원봉사·수련·체육·단체활동 등을 청소년 본인의 동의를 받아 ④ (기간)6개월 이내에서 운영하는 제도임(본인 동의 후 연장 가능). 2018년 법률 개정으로 '예방적·회복적 보호지원'으로 명칭이 변경됨(2018.12.18.).

- 이를 위해 지역사회 내 다종다양한 선도프로그램에 참여하고 있는 청소년 1,000명을 대상으로 설문조사를 실시하고 비행의 유형과 경중(輕重), 선도대상 청소년이 지각하는 비행행동의 보호요인과 위험요인, 선도프로그램 유형별 교정효과 등을 분석하고 정책적 시사점을 도출함.
- 자치단체의 장은 교육적 선도제도(예방적·회복적 보호지원)의 운영주체로, 비행의 경중과 선도효과(교정목표)*를 고려한 실질적 지원수단을 확보해야 할 것임. 특히, 본 연구의 조사표본에서 비행정도가 상대적으로 경(輕)하고 프로그램 내용과 목표가 부합할수록 선도효과를 높게 지각하는 것으로 나타나, 비행 초기단계 청소년(경미 소년사건)에 대한 다각적인 집중 지원이 주효할 수 있음을 확인함. 연구결과를 기반으로 「청소년복지 지원법」을 근거로 '교육적 선도조건부 훈방' 제도 신설 등을 제안함.

* ① 심리·정서적 안정, ② 학업증진(학업동기 포함), ③ 생활습관 개선, ④ 긍정적 가치관 형성, ⑤ 가족관계 향상, ⑥ 친사회적 친구관계 형성 및 유지, ⑦ 지역사회 내 청소년활동 참여기회 확대

1) 이 글은 한국청소년정책연구원의 2018년도 고유과제 '위기청소년 교육적 선도제도 운영실태 및 실효성 제고방안 연구'의 일부를 발췌·요약한 것임.

1. 조사개요 및 주요결과²⁾

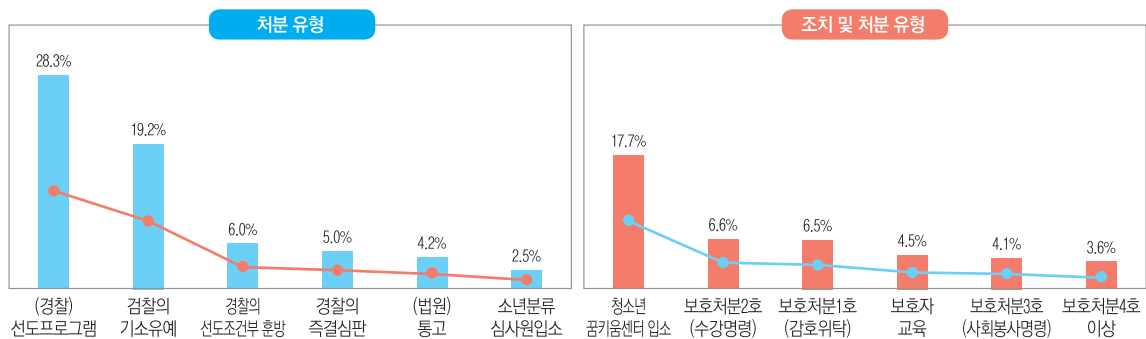
- ▶ 조사대상 : 조사시점 현재 경찰·검찰·법원단계 조치·처분의 일환으로 지역사회 내 선도프로그램에 참여하고 있는 19세 미만 청소년 1,000명

- 성별은 남자(75.1%)가 여자(24.9%)보다 많고, 평균 연령은 15.7세(sd=1.6세)로 16세 이상이 과반 이상으로 가장 많았고(55.0%), 14~15세(36.3%), 12~13세(8.8%) 순임.

- ▶ 처분 경험(중복응답) : 경찰·검찰·법원단계 조치 및 처분 경험

- 본 조사표본 청소년의 처분경험은 경찰의 선도프로그램(자체선도, 사랑의 교실 등) 참여 유경험자가 28.3%로 가장 많았고, 기소유예(19.2%), 선도조건부 훈방(6.0%), 즉결심판(5.0%), 통고(4.2%), 소년분류심사원입소(2.5%) 순임.

- 처분 내용은 비행예방센터(꿈키움) 입소(17.7%)와 「소년법」에 근거한 보호처분의 일환으로 수강명령(6.6%), 감호위탁(6.5%), 보호자교육(4.5%), 사회봉사명령(4.1%), 보호처분 4호 이상(3.6%) 순임.



[그림 1] 조사대상 청소년의 처분 경험

- ▶ 비행 유형과 경중(輕重) : 비행 유형에 따른 연령대별 비행 수준과 차이³⁾

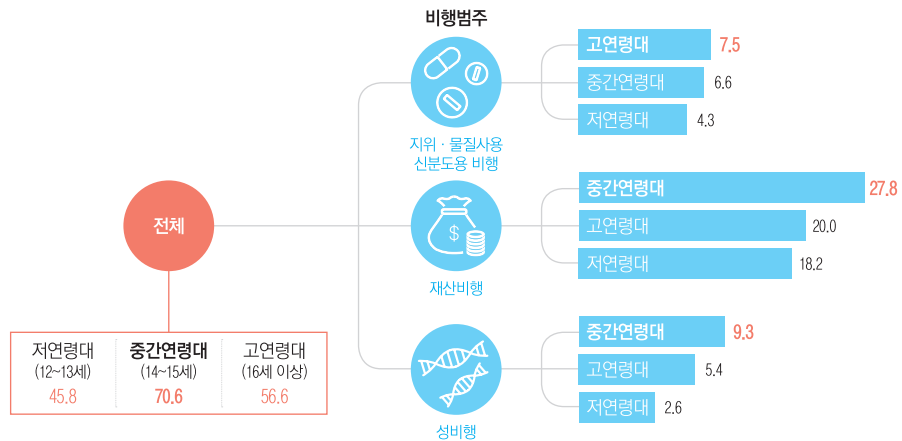
- ‘지위비행·물질사용·신분도용’ 비행수준은 연령대가 높아질수록 심해지는 양상을 보인 반면, ‘재산비행’과 ‘성비행’은 중간연령대(14~15세)의 비행수준이 가장 높게 나타났고, ‘폭력비행’ 수준은 연령대별로 차이가 유의미하지 않음.

- 즉, 본 조사표본에서 중간연령대(14~15세) 청소년의 비행 정도가 가장 심하고 고연령대(16세 이상), 저연령대(12~13세) 순으로 나타나, 집단 프로그램 운영 시 소위 악풍감염(惡風感染) 예방을 위해 연령대, 비행 정도를 세심하게 고려한 집단 구성(grouping)이 필요함을 확인함.

2) 임의표집 방식을 활용하여, 조사결과 해석시 주의가 필요하며 일반화하기 어려움.

3) 이를 위해 청소년비행 측정문항의 적절성과 경중(가중치) 평가를 위해 전문가 100명을 대상으로 의견조사를 실시함. ‘지위·물질사용·신분도용’(7개 항목, 0~57.87점), ‘재산비행’(13개 항목, 0~281.48점), ‘성비행’(8개 항목, 0~259.73), ‘폭력비행’(13개 항목, 234.63) 등 4개 영역별 비행 수준과 연령대별 차이 분석 및 사후검증을 실시함.

- 또한 '청소년 출입 제한/금지 구역 출입, 흡연·음주·환각물 사용, 다른 사람의 ID 또는 주민번호를 허락없이 사용하는 행동'은 나이가 들면서 비행 정도가 심해지므로 조기 개입을 통한 재발 방지 접근이 필요함을 시사함.

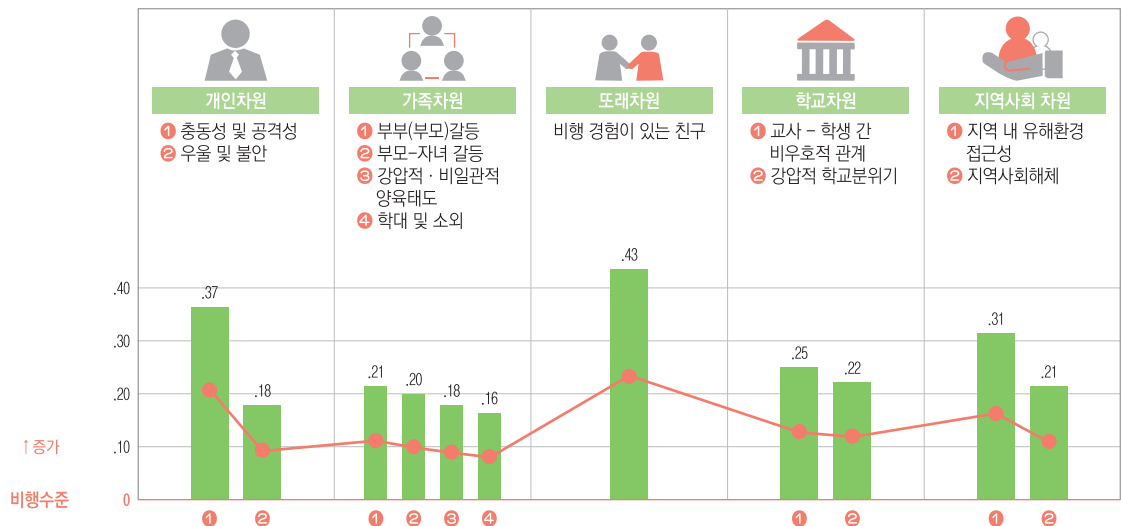


*점수는 비행 경중(輕重)이며, 점수가 높을수록 정도가 심한 것을 의미

[그림 2] 비행 유형에 따른 연령대별 차이

▶ 청소년비행 위험요인 : 비행행동을 촉발하는 11가지의 잠재적 위험요인

- 개인·가족·또래·학교·지역사회 차원의 위험요인이 비행행동을 증가시키며, 본 조사표본에서는 비행 경험이 있는 친구, 총동성·공격성, 지역 내 유해환경 접근성, 교사와의 비우호적 관계, 강압적인 학교분위기, 부부갈등 및 지역사회 해체, 부모-자녀 갈등, 우울·불안 및 강압적·비일관적 양육태도, 가정 내 학대·소외 순으로 비행행동을 촉발하는 영향력이 있음을 확인함.



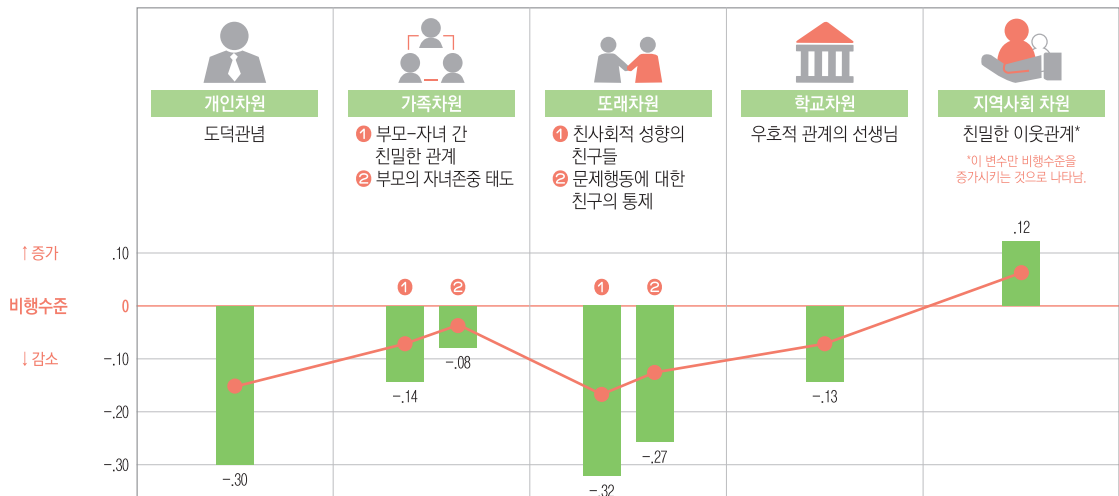
*점수는 비행수준을 증가·감소시키는 영향력(β)을 의미

[그림 3] 청소년 비행행동을 촉발하는 11가지 잠재적 위험요인

▶ 청소년비행 보호요인 : 비행행동을 억제하는 6가지의 잠재적 보호요인

- 개인·가족·또래·학교·지역사회 차원의 보호요인이 비행행동을 억제시키며, 본 조사표본에서는 친사회적 성향의 친구들, 청소년 본인의 도덕관념, 문제행동에 대한 친구의 통제(제재), 부모-자녀 간 친밀성, 우호적인 교사, 부모의 자녀존중 태도 순으로 비행행동을 억제하는 영향력이 있음을 확인함.

- 친밀한 이웃관계는 비행행동을 증가시키는 것으로 나타났는데, 이는 친밀한 관계의 이웃으로부터 청소년이 부정적인 영향을 받을 수 있다는 것을 의미함. 즉, 청소년 비행과 재범 예방을 위해 친밀한 이웃의 존재 자체가 중요한 것이 아니라 '어떤 이웃과 어떤 형태로 친밀한 관계를 유지하는지에 대한 고려가 필요하다'는 것을 시사함. 해석 상 주의가 필요하고 후속연구가 요구됨.



*점수는 비행수준을 증가·감소시키는 영향력(β)을 의미

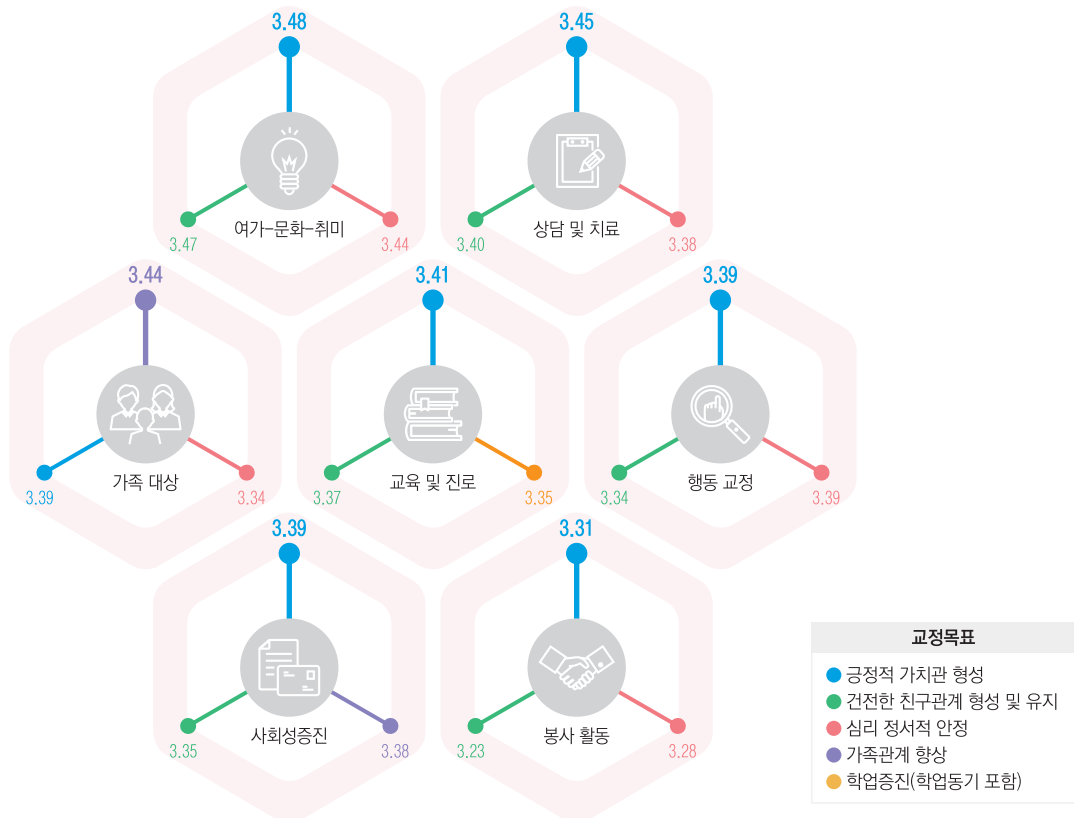
[그림 4] 청소년 비행행동을 억제하는 6가지 잠재적 보호요인

▶ 선도프로그램의 효과성 : 교정목표 달성 기여도에 대한 참여 청소년들의 평가

- 선행연구를 기반으로 선도프로그램은 여가·문화·취미, 상담 및 치료, 가족 프로그램, 교육 및 진로, 행동교정, 사회성 증진, 봉사활동 등 7개, 교정목표는 심리·정서적 안정, 학업증진(학업동기 포함), 긍정적 가치관 형성, 가족관계 향상, 건전한 친구관계 형성 및 유지, 생활습관 개선, 지역 내 건전한 활동기회 확대 등 7개로 유형화한 후 선도프로그램 참여 청소년의 인식을 확인함.

- ① 여가·문화·취미에는 각종 체험활동, 요리·미술·음악활동, 사진 및 동영상 촬영, 댄스 및 비보잉, 동아리활동, 체육 및 운동 포함, ② 상담 및 치료에는 개별·집단·또래상담, 범죄예방위원과의 정기적 만남, 멘토링 포함, ③ 가족 프로그램에는 가족상담, 가족캠프, 부모교육 포함, ④ 교육 및 진로에는 학업멘토링, 학업 및 학습지원, 감정고시 준비 지원, 대입 준비 지원, 적성검사, 진로탐색, 직업체험, 직업훈련, 창업교육, 취업알선 포함, ⑤ 행동교정에는 금연·금주·인터넷·스마트폰·게임 과사용 치료 포함, ⑥ 사회성 증진에는 자기이해 향상, 분노조절, 연극활동(소시오드라마 등), 의사소통 기술 향상, 대인관계 증진 포함, ⑦ 봉사활동에는 사회봉사명령에 의한 봉사활동과 기타 선도목적의 봉사활동 포함

- 선도프로그램의 교정 효과에 대한 청소년들의 주관적인 평가는 유형에 관계없이 대체로 균질하였는데, 여가·문화·취미활동은 긍정적 가치관 형성, 건전한 친구관계 형성 및 유지, 심리·정서적 안정 부문에서 가장 긍정 평가를 받음. 이는 청소년이 다양한 체험활동에 참여함으로써 비행 친구 접촉을 일시 차단하고 비행행동을 대체하여 긍정적인 사회화 경험이 가능했기 때문인 것으로 유추됨.
- 특히, 가족프로그램은 가족관계 향상, 교육 및 진로 프로그램은 학업증진(학습동기 포함) 부문에서 가장 긍정적인 평가를 받음. 즉, 선도프로그램 유형과 교정목표가 밀접한 관련이 있고 프로그램 기획 의도에 충실할수록 실제 교정목표 달성 기여도가 높다는 점이 일부 확인됨.
- 봉사활동은 모든 프로그램 유형 가운데 효과 평가가 가장 부정적임. 선도차원의 봉사활동이 교정효과가 미흡하다고 단정할 수 없으나, 봉사활동이 자발성 없이 비행행동에 따른 처벌이나 교정수단으로 활용된다는 점에서 청소년이 그 의미와 취지를 이해하고 이를 통해 자기성찰과 반성의 기회를 가지도록 운영요소 전반에 대한 개선이 필요함을 시사함.



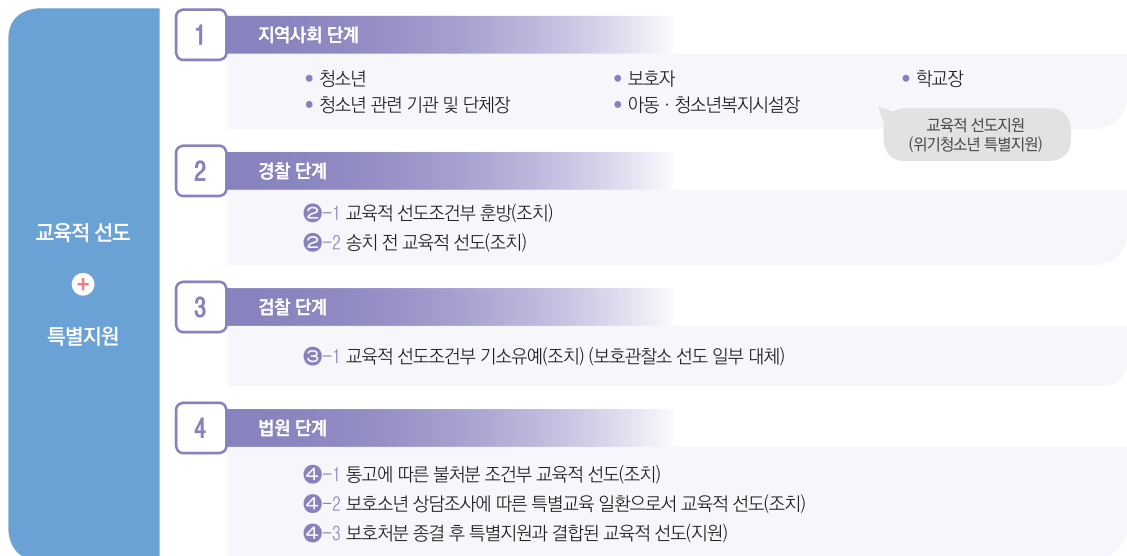
*5점 척도, 점수가 높을수록 해당 교정목표 달성 효과가 높음을 의미

[그림 5] 선도프로그램 유형별 교정 효과

2. 결론 및 제언

▶ 정책대상의 범위 명확화 : 소년사법절차와 연계 운영

- 「청소년복지 지원법」상 교육적 선도제도는 운영주체가 ‘자치단체의 장’이므로 사법절차에 따른 처분과 구분됨. 따라서 위기청소년의 건강한 성장·발달을 지원하여 비행과 재범을 예방하는 교정효과를 담보하면서도 청소년의 선택권, 자율권을 제한하지 않는 선도내용 및 수단을 강구해야 함. 이를 위해 지자체는 동법 제14조 ‘위기청소년 특별지원’을 적극 활용할 필요가 있음.
- 특히, 처분·처벌이 아니라 사법절차 진입 전·후 단계에 있는 비행청소년을 위한 사회서비스 및 다이버전(diversion) 일환으로 운용되되, 비행 촉발요인을 제거하고 보호요인은 강화하는 제도 본연의 취지와 목적을 명확히 해야 함.
- 교육적 선도대상은 학교·지역사회·경찰에서 포착되는 사법절차 진입 전(前)단계 위기청소년(1, ②-1, ②-2)과 사법절차 단계의 (경미 비행)청소년(③-1, ④-1, ④-2), 처분 종료 후 적응·복귀 지원이 필요한 청소년(④-3)으로 구분할 것을 제안함.



[그림 6] 교육적 선도제도(예방적·회복적 보호지원) 대상(안)

▶ ‘교육적 선도조건부 훈방’ 제도화

- 먼저, 예방적 보호지원 핵심 정책대상은 경찰단계의 선도조건부 훈방, 즉결심판, 선도지원 결정 대상임(약 6천명 추산). 여기에는 지위비행, 경미한 소년사건 등 소년사법체계가 아닌 지자체가 보호해야 할 위기청소년이 포함됨. 이에 경찰-지자체 연계 기반 ‘교육적 선도조건부 훈방제도’ 도입을 제안함.
- ※ 경찰의 선도프로그램은 현재 법적 근거가 부재하고, 사법처분이 필요하지 않은 비행 초기단계 위기청소년은 가급적 빨리 전환 조치가 필요하다는 점에서 「청소년복지 지원법」상 교육적 선도제도를 활용할 수 있음. 이는 위기청소년의 재범 예방을 위한 선도 책무를 경찰 뿐 아니라 자치단체에도 공히 부과한다는 점에서 의미가 있음.

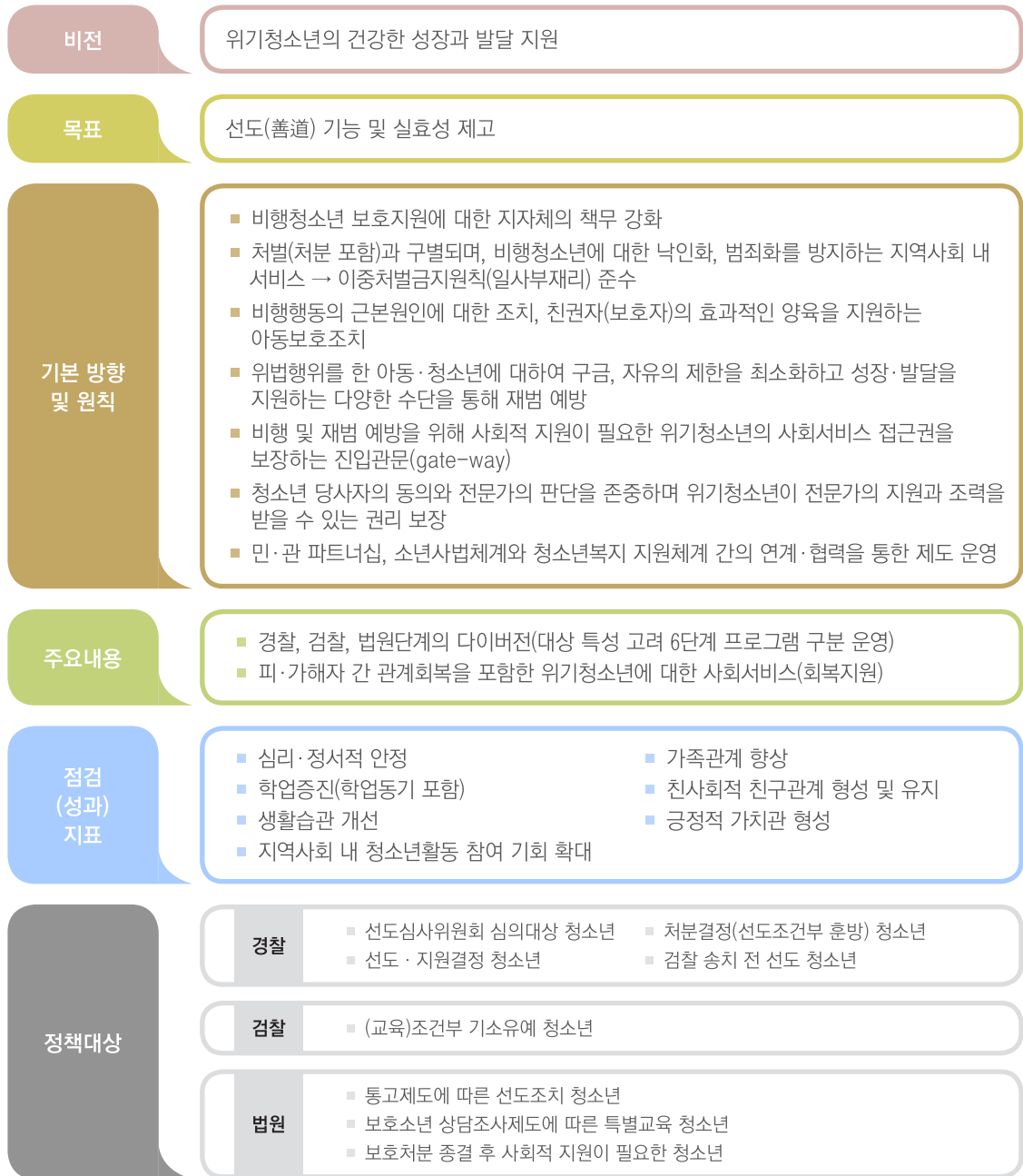
- 회복적 보호지원 대상은 학교폭력 가해학생을 포함하여 처분·보호·위탁이 종료되어 재발 방지를 위해 사회적 지원이 필요한 위기청소년임(약 3.7만명 추산).
- ※ 예방적 보호지원 대상(약 6천명) 및 회복적 보호지원 대상(약 3.7만명)을 대상으로 20만원의 범위 내에서 우선 지원할 경우 연간 약 86억원(지방비 포함) 규모의 예산 소요 예상
- 이 외 재범 예방 등 처분의 선도효과를 제고하기 위해 사회적 지원이 필요한 검찰·법원단계의 불기소 처분 및 보호·위탁소년(약 7.1만명 추산)도 단계적으로 포함 가능

교육적 선도				
목적	예방적 보호지원		대안처분 또는 처분 효과 제고	회복적 보호지원
단계	학교 · 지역사회	경찰	검찰 · 법원	학교 · 지역사회
대상	· 타인 주민등록번호 도용 · 환각성 물질 이용 · 유흥/단란주점 업소 이용	· (선도조건부) 훈방 · 즉결심판 · 선도지원결정 결정 대상	· 불기소 처분자 · 보호 · 위탁소년 · 학교폭력사범	· 보호 · 위탁 종료 · 학교폭력 가해학생
규모추정 (중복가능)	약 140만명	약 6천명	약 7.1만명	약 3.7만명

[그림 7] 교육적 선도제도(예방적·회복적 보호지원) 대상 및 규모 추산

▶ 비행의 경중과 선도효과를 고려한 지원내용 개발·확충

- 본 연구의 조사표본에서는 꿈키움센터 선도프로그램에 참여한 청소년이 비행정도가 상대적으로 가장 중(重)하고, 그 다음은 민간기관, 경찰, 청소년기관 순으로 나타남.
- 반면, 비행정도가 상대적으로 경(輕)할수록 프로그램의 선도효과를 높게 지각하여 비행 초기단계 청소년에 대한 집중적 개입이 주효할 수 있음을 확인함.
 - ※ 비행예방센터는 비행행동 교정을 위한 전문기관이며 학교와 지역사회, 경찰, 보호관찰소, 검찰, 법원 등 다양한 곳에서 청소년을 의뢰하여 비행내용과 정도에 편차가 클 수밖에 없음.
 - ※ 조사시점 현재 경찰의 '사랑의 교실'을 운영하는 민간기관과 청소년기관(청소년상담복지센터, 학교밖청소년지원센터(꿈드림)), 경찰의 자체선도 프로그램에 참여하고 있는 청소년을 포함함.
- 정책 목표와 제도 운영원칙을 명확히 설정하고, 선도프로그램 내용이 실질적 선도효과(① 심리·정서적 안정, ② 학업증진(학업동기 포함), ③ 생활습관 개선, ④ 긍정적 가치관 형성, ⑤ 가족관계 향상, ⑥ 친사회적 친구관계 형성 및 유지, ⑦ 지역사회 내 청소년활동 참여기회 확대)에 기여하는지에 대한 상시적 점검·평가·환류(feed back) 체계를 마련해야 함(그림8 참조).
- 무엇보다 법률에서 명시한 예방적·회복적 교육지원 운용을 위한 국비 확보 및 인력 확충이 전제되어야 함. 이를 위해 일부 지역에 대한 시범운용과 평가 결과를 반영한 단계적 전국 확대를 제안함.



*19세 미만 청소년

[그림 8] 교육적 선도제도(예방적·회복적 보호지원) 운영방향(안)