

실종 대응체계 개선방안에 관한 연구: 언론기사분석을 중심으로

이영림¹, 이권철^{2*}

¹단국대학교 심리치료학과 교수, ²백석대학교 경찰학부 교수

Proposal for enhancement of managing missing cases: through analysis of newspaper articles

Young-Lim Lee¹, Kwon Cheol Lee^{2*}

¹Dept. of Psychology & Psychotherapy, Dankook University, Professor

²Dept. of Police Administration, Baekseok University, Professor

요 약 본 논문은 실종사건에 대한 대응체계의 개선방안을 제시하기 위해 수행되었다. 기존 관련 연구는 대부분 경찰 내부의 실종 대응현황에 대한 검토와 분석을 통하여 개선방안을 제시하는 방법을 활용하였으나, 본 연구는 외부 일반사회의 시각에서 제기하는 현행 실종 대응체계에 대한 우려 또는 비판을 분석하였다. 이를 위하여 지난 5개년 동안 보도된 실종 관련 기사를 질적 연구 프로그램으로 분석한 결과, 초기대응의 비효율, 실종 대응절차별 전문성 부족, 실종 대응 종합관리의 미흡 및 지역사회와의 협력 부족 등에 대한 우려가 있음을 발견하였다. 이에 대하여 실종 초기대응의 개선안으로 실종 위험성 판단절차의 정비, 대응절차별 전문성 확보방안으로 실종전담팀의 확충과 프로파일링 입력시스템의 개선 및 실종자 가족 대상 업무의 설정 및 전문화, 실종 대응 종합체계의 구축방안으로 컨트롤타워의 역할 강화 및 체계적 정보관리체계 구축 등을 제시하였다. 제시된 방안을 보다 구체적이고 종합적으로 후속 연구하고 실무의 측면에서 이를 분석 및 검토하여 실종 대응에 대한 지속적인 개선이 도출되어야 한다.

주제어 : 실종, 실종 위험성 평가, 실종전담팀, 실종 초기대응, 실종 컨트롤타워

Abstract The purpose of this article was to propose improvement of countermeasure for missing person cases. While current related other studies examined practice of the countermeasure from inner viewpoint of police authorities itself, this study focused on and analyzed concern or criticism expressed through mass media, outside of the authorities. For this purpose, we analyzed newspaper articles dealing with missing person issued during past 5 years with qualitative data analysis software. The analysis revealed that civil community demands immediacy of coping with missing, phased expertise, systemicity of the countermeasure, improvement of relating policy, and active liaison with community. According to the needs, we proposed advancing risk assessment procedure, enlarging dedicated team for missing case, improving profiling-input system, adding duty for family of missing person, and enhancing of function of control tower.

Key Words : Missing Persons, Missing Risk Assessment, Dedicated team for Missing, Initial Response to Missing, Missing control tower

*This research was supported by Multi-Ministry Collaborative R&D Program(R&D program for complex cognitive technology) through the National Research Foundation of Korea(NRF) funded by Korean National Police Academy (2018M3E3A1091202)

*Corresponding Author : Kwon Cheol Lee(kwon_lee@bu.ac.kr)

Received February 18, 2020

Revised March 10, 2020

Accepted April 20, 2020

Published April 28, 2020

1. 서론

경찰청은 새로운 정부의 출범과 함께 국정 운영과제의 하나로 사회적 약자 보호 3대 치안정책을 수립하여 운영하고 있다. 사회적 약자를 위한 정책을 쟁점 폭력 근절, 확대·실종 대책 강화, 청소년 보호 등으로 구분하고 보호의 대상별 특성을 고려하여 보호 및 지원체계를 수립하고 추진하는 면에서 바람직한 모습이라 평가될 수 있다. 실종대책의 강화 측면에서 보호 대상도 확대하였다. 기존의 여성 및 아동/청소년 중심에서 노인과 장애인까지 확장하여 실종 대응 강화를 천명하고 있다. 이를 위해 실종·학대 집중추진기관을 운영하여 실종에 대한 수사지원체계를 강화하였고, 특히 중장기 실종에 관심을 두고 중장기 실종 수사를 위한 조직개편 및 근무체계를 개선하고, 장기실종자 일제 수색 등의 추진과제를 설정하였다[1].

이와 같은 실종 대응체계 강화라는 개선과제는 법 제도의 개정 및 과학기술의 활용 등 여러 방향으로 확대되어 추진되고 있다. 법제도 측면에서 지원되는 정책은 실종아동 등의 인터넷주소와 접속기록을 영장 없이 확인할 수 있도록 법률이 개정된 것을 예로 들 수 있다[2]. 기존 아동 혹은 청소년의 가출에 있어서 인터넷주소 및 접속기록을 이용하여 위치를 추적하는 기법이 매우 효과적으로 이용되었다. 그러나 범피 관련성의 소명을 전제로 하는 영장이 발부되는 경우에만 가능했기 때문에 적시에 실종자의 위치추적이 어려웠던 실무의 문제점을 법률 개정을 통하여 해결하였다. 또한 실종이 오랜 기간 지속되는 경우에 실종자의 외모가 변모하여 확인이 곤란했던 어려움을 해결하기 위하여 ICT 기술을 실종사건에 접목하기도 한다. 현재의 얼굴을 기반으로 하여 실종과 관련된 여러 정보 및 시간의 경과 등을 연결하여 실종자의 신원을 보다 정확하게 확인할 수 있는 기술을 개발하고 있다[3].

그러나 이런 노력에도 불구하고 여전히 실종 수사에 대하여 국민적 우려가 제기되고 있다. 실종 접수가 계속 증가하고 있으며 미해결사건도 줄어들지 않고 있고, 실종 대응정책에 대한 여러 비판이 제기되고 있다. 실종자의 범위에 대한 논의, 실종사건 전담 수사기관의 배정에 대한 논란, 실종사건의 위험성 판단기준 및 절차의 수립 등에 대한 비판이 일어나고 있다.

본 연구는 뉴스 기사를 분석하여 실종 대응에 있어서 사회 일반에서 어떤 우려 및 비판을 하고 있는지 분석하여 실종 대응의 개선안을 제시하고자 한다. 이를 위해 일정 기간의 뉴스 기사를 분석하여 실종 대응에 대한 비판을 분류하고, 각각의 문제에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 이론적 논의

2.1 실종개념

우리의 법체계는 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」¹⁾을 제정하여 실종의 개념을 규정하고 있으며, 점진적으로 동 법률의 개정을 통하여 적용대상을 확대하고 있다. 법률의 제정 당시에는 아동의 실종에 초점이 맞춰져 있었고 장애인복지법에서 정의하는 지적 장애인, 자폐성 장애인 또는 정신장애인 등이 대상에 포함되었다. 제정 취지로 “실종아동 등의 귀가가 장기화되는 경우 가정의 해체 등 심각한 문제가 초래되므로 아동 등의 실종으로 인한 본인 및 그 가족의 신체적·정신적·경제적 고통을 제거하고, 가정해체에 따른 사회적·국가적 손실을 방지하기 위하여” 제정하였다고 밝히고 있다. 입법 당시 실종아동을 정의하면서 14세 미만의 아동으로 제한하기 때문에 14세 이상 청소년의 가출 및 실종 등에는 수색 및 수사, 개인 위치 정보 이용 등이 제한되는 법 집행적인 측면의 문제점이 노출되었고, 사회구성의 인구학적 변화로 노령 인구가 증대되어 이에 대한 보완의 필요성이 제기되었다. 즉, 노령인구의 증대에 따른 치매 환자 수가 증가하고, 동법에 의한 보호 및 지원의 대상으로 기존에 규정되어 있던 지적 장애인 등과 치매 환자를 달리 보호할 이유가 없었다. 이러한 이유를 근거로 연령제한을 완화하여 법률의 적용대상을 18세 미만으로 확대하였고 치매관리법상의 치매 환자를 적용대상으로 추가하여 보호 및 지원하기 위하여 동법을 개정, 확대하였다.

그러나 이와 같은 보호 및 지원의 확대에도 불구하고 여전히 개념적 논의가 필요한 부분이 존재한다. 아동 및 성인인 치매 환자·정신질환자 등에 비해 일반성인은 실종에 있어서 효과적인 보호 및 지원을 받지 못하고 있다. 법규의 측면에서 보면, 일반성인의 실종에 대한 법률규정이 마련되어 있지 않기 때문에 성인의 실종이 대응 초기에 ‘가출신고’로 접수 및 처리되고 따라서 수색 혹은 수사 등을 신속하게 수행할 수 있는 법적 근거가 없으므로 실종 이후 보호 및 지원을 받을 수 없다는 문제가 발생한다. 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」의 보호를 받는 아동 등에 반해, 일반성인인 경우에는 실종 의심 단계에서 휴대폰등을 이용한 위치추적이 제한되고 따라서 효과적인 대응이 어렵다. 범피피해가 의심되거나 자살의 징후가 확인되는 경우이나 위치추적 등이 가능하다는 점에서 문제점이 있다고 볼 수 있다.

1) 법률 제 15608호, 2018. 4. 17., 타법개정 [시행 2018. 10. 18]

2.2 실종현황

지난 5년 동안의 실종현황을 살펴보면 실종에 대한 국민적 우려가 이유 있는 것임을 알 수 있다. 실종현황을 실종 접수건수로 보면 아동의 실종 건수는 2014년보다 2015년이 감소하였으나, 그 이후 3년 동안 지속적으로 증가하였다. 지적 장애인 및 치매환자의 경우에는 지난 5개년 동안 2014년부터 2018년까지 지속적으로 증가하였다. [Table 1 참조]

Table 1. Reports of missing person (last 5 years)

	children under 18	the mentally handicapped	patients with dementia
2014	21,591	7,724	8,207
2015	19,428	8,311	9,046
2016	19,870	8,542	9,869
2017	19,956	8,525	10,308
2018	21,980	8,881	12,131

실무에서 제시한 실종건수의 지속적 증대 원인은 크게 두 가지로 요약된다. 첫째는 실종에 대한 사회일반의 감수성 증대가 주요 원인이라는 주장이다. 실종감수성이 증대되었기 때문에 실종의심사례에 대한 신고가 많아지고 따라서 접수 건수가 많아졌다는 것이다. 기존에는 실종사건으로 접수하지 않았던 사례도 실종으로 의심 혹은 인식하여 신고하기 때문에 접수건수가 이에 따라 급증하였다는 것이다. 실종 접수건수 증가의 두 번째 이유는 고령화로 인한 노인인구의 증대라 할 수 있다. “실종아동 등”이라는 개념에 치매환자가 포함된 것과 더불어 사회일반이 고령사회로 진입하면서 인구 구성에 있어서 노령인구가 많아졌다는 점이 이와 같은 주장의 기본적 전제이다. 따라서 노인 치매환자 수가 증가하고, 치매환자의 실종이 증대되면서 실종신고접수가 증대된 것이 원인이라고 주장하고 있다[4].

3. 실종 관련 언론기사 분석

3.1. 연구방법

3.1.1 자료 수집

이 연구를 위해 한국언론진흥재단에서 제공하는 뉴스 분석 서비스인 ‘BIGKinds’ 웹사이트를 활용하였다. ‘BIGKinds’는 뉴스 카테고리를 자동 분류해주고 뉴스 내 핵심키워드를 추출하여 표준화시켜 분석이 가능한 정

형화된 데이터로 바꾸어, 사회현상을 분석할 수 있는 기초 자료를 제공하고 있다. 또한 다양한 검색필터를 사용하여 검색 결과의 범위를 필터링할 수 있고 검색한 뉴스를 토대로 기사의 빈도 흐름, 관계도 분석, 연관어 분석 등과 함께 시각화할 수 있는 서비스도 제공하고 있다. 이에 본 연구의 목적과 부합된다고 생각되어 ‘BIGKinds’에서 2015년 1월 1일부터 2019년 12월 17일 사이의 언론 기사를 검색하였다. 본 연구의 목적이 우리나라에서 실종 사건을 어떻게 대응하고 있으며 어떠한 문제점이 있고 어떻게 개선해야 하는지를 알아보는 것이기 때문에 단순 사고일 수 있는 해상에서의 실종은 제외하고자 ‘해상’이라는 키워드는 제외하고 검색어는 ‘실종 대응’으로 설정하여, 제목과 본문 모두에 나타나는 범위 안에서 형태소 분석으로 검색어 처리를 하였다. 언론사는 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보, 총 11개의 중앙지에서 검색하였다. 통합분류는 ‘사회’와 ‘지역’을 사용하였고, ‘사회’의 하위분류로 사건_사고, 여성, 장애인, 사회일반을, ‘지역’은 전국의 모든 지역을 포함하였다. 사건/사고의 분류는 범죄-성범죄(성폭행, 성추행, 성희롱, 성매매, 음란물), 범죄-범죄일반(폭행, 유괴/납치, 살인), 사회-사회문제(학대, 중독, 미성년범죄, 노예, 자살)을 사용하였다. 그 결과 162개의 기사가 검색되었고, 그 중 한국이 아닌 나라에서 발생한 범죄, 동물과 관련된 범죄, 실종과 관련 없는 치안 범죄와 관련된 기사들과 중복 기사를 제외한 언론 기사 121개를 선별하여 분석 자료로 사용하였다. 언론 기사 121개를 월별 빈도수로 살펴 본 결과, ‘이영학 사건(2017년 10월)’과 ‘고유정 사건(2019년 5~8월)’이 있었던 시기에 각각 37개, 36개씩 실종 대응 관련 기사가 노출되었고, 전체의 60.3%를 차지하였다 [Fig. 1 참조]. 이는 사회적으로 이슈가 되는 사건이 발생하면 이에 대한 기사가 급증하는 현상 때문이라고 볼 수 있다. 두 사건은 모두 실종사건 대응 시 여러 문제를 보였고 이러한 대응 문제가 더 심각한 피해를 초래한 사건으로, 여러 언론 기사에서 실종대응의 문제점을 보도하고 알려지게 된 계기가 되었고 실종대응체계에 대한 문제점 및 사회적 인식을 살펴 볼 수 있는 의미 있는 자료라고 하겠다.

3.1.2 분석 방법

본 연구는 실종사건 대응 프로세스 개선방안을 알아보기 위해 현재 우리나라의 실종사건 대응이 어떻게 이루어지고 있는지를 언론기사에서 분석하고 문제점을 살펴보는 데에 목적이 있다. 이를 위해 질적 연구 프로그램인

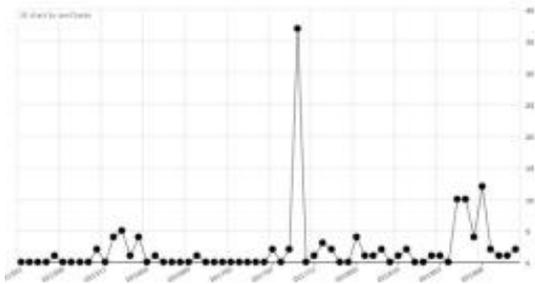


Fig. 1. Frequency of articles relating to missing

NVivo 12를 사용하여 자료 분석을 시도하였다. 우선, 분석 범주 체계를 도출하기 위해 Colaizzi의 분석법을 사용하였다. Colaizzi 분석법은 질적연구방법 중 하나로, 개별적인 속성보다는 공통적인 속성을 도출해 내는데 적합한 방법이다. 의미있는 진술에서 구성된 의미를 도출하고, 구성된 의미에서 주제를 확인하여 범주화하는 방법이 기 때문에 본 연구의 목적에 부합하는 것으로 판단된다 [5]. 첫번째 단계는 분석 범주 체계 도출 단계로, 단어와 아이디어 중심으로 기사를 읽으면서 의미 있는 진술이나 문장 또는 구를 찾아내고 도출된 의미를 하위 요소로 범주화하여 분류 체계를 도출하였다. 다음으로, 본 연구의 목적에 맞게 언론 기사에서 실종 대응과 관련된 아이디어, 또는 단어나 문장을 중심으로 하위 요소를 범주화하여 분류하였다. 두번째 단계로, 도출한 범주 체계에 따라 주요 요인 별로 빈도분석하였고, 마지막 단계로, 분석 자료를 시각화하여 제시하였다. 이때 NVivo 12에서 제공하는 Word Cloud, Tree Map, Word Tree 기능을 사용하였다.

3.2 분석 결과

NVivo 12의 Work Place에서 121개의 언론기사 내용을 읽고 검토 및 분석하여 18개의 하위요소로 분류한 후 최종 5개 요인으로 정리하였고, 최종 분석을 위한 범주 체계를 확정하였다. 각 하위요소 별 빈도수를 정리하면 Table 2와 같다.

Table 2. Categories and number of elements

Category	Low-ranking element	number
Immediacy of coping with missing	Inadequacy of initial response	138
	Insufficient investigation	85
	Passive response	9
	Improper transfer of case	3
	Late report	10
	False report	8

Phased expertise	insufficient dedicated organization for missing	14
	insufficient expertise	70
	Heavy burden of responsibility	5
	Improper duties	2
Systemicity of coping with missing	Lack of manpower	12
	Unsystematic investigation	43
	Inefficient organization	3
	Lack of proper laws	6
	Lack of cooperation	19
Policy of coping with missing	Lack of systematic policy of missing	21
	improper policy for missing of children	16
Liaison with community	Lack of cooperation with community	9

3.2.1 실종대응의 신속성

실종대응의 신속성에 있어 가장 많은 문제점을 드러낸 부분이 ‘초동수사 미흡’과 ‘부실수사’로 나타났다. 총체적 부실수사 및 부진한 초동수사와 관련하여 인수인계가 부적절하거나 지연된 점, 지체되거나 허위로 이루어진 보고, 그리고 실종신고에 대한 소극적인 대응이 보도되었고, 이러한 문제점들이 실종사건에 신속하게 대응하지 못하게 한다고 보고 있다. 하위요소에 대한 주요 기사 내용의 예시를 제시하면 다음과 같다.

- 전 남편을 살해한 뒤 유기한 혐의로 구속기소된 ‘고유정 사건’ 부실수사 논란과 관련해 경찰이 초동수사에 미흡한 점이 있었다는 자체 조사 결과를. 조사 결과 경찰이 전 남편 강씨의 실종 신고를 접수한 뒤 초동조치 과정에서 범행 장소인 펜션 현장 확인 및 주변 수색이 지연된 것으로 확인됐다. (2019.08.07)
- 아이의 주검이 확인된 것이 인천 11세 소녀 사건을 계기로 한 전수조사 과정에서였다니, 그동안의 학교와 사회의 소극적 대응이 안타깝다. (2016.01.17.)
- 이와 함께 다음날 다른 팀에게 이 사건과 관련해 별다른 언급 없이 “가을 미귀가 4건이 있다”며 형식적으로 업무를 인수인계한 것으로 확인됐다. (2019.12.17.)

3.2.2 대응단계별 전문성

대응단계별 전문성과 관련되어 언론기사에서 가장 많이 보고된 점은 실종대응과 관련된 전문성이 부족하다는 것이다. 전문성이 부족하기 때문에 실종사건에서의 경중을 구분하기가 어렵고 초동대응도 미흡해진다는 것이다. 이와 관련하여 실종전담요원과 실종전담팀이 필요하다고

본다. 실종전담팀이 부족한 것도 문제이지만 실종전담요원이 기존의 업무까지 동시에 담당하기 때문에 업무가 과중되고 경찰 업무가 부적절하게 분배되고 있다는 것이 문제라고 보도하고 있다. 하위요소에 대한 주요 기사 내용의 예시를 제시하면 다음과 같다.

- 경찰은 2015년 실종 수사 업무를 형사과에서 여성청소년과로 옮기면서 전담팀을 줄였다. (2017.10.13.)
- 실종사건과 관련해 경찰에 전문성이 없기 때문에 사건의 경중을 구분하지 못하는 것이다. (2017.10.18)
- 경찰행정학과 교수는 “실종사건은 자칫 살인 등 강력사건으로 이어질 수 있어 발생 초기 정밀한 대응이 필수적이다”면서 “경찰을 증원하거나 경찰 업무를 재조정하는 논의가 필요하다”고 조언했다. (2019.11.14)

3.2.3 실종 대응의 체계성

실종 대응 체계성과 관련된 내용 중 실종사건을 수사하는 과정에서 체계적이지 못하다는 내용이 가장 많이 보도되었다. 수사체계성이 부족한 이유로는 신고 접수 시 보고체계에서의 문제뿐만 아니라 부서 간 공조와 협력대응이 부족하기 때문으로 보고 있다. 따라서 부서간 공조와 협력대응이 부족하다는 내용이 다음으로 많이 보도되고 있고, 이러한 체계성의 부족은 인력 부족이 한 원인일 수 있어 인력이 부족하다는 내용이 그 다음으로 많이 보도되었다. 실종대응을 위한 조직이 비효율적으로 이루어져 있다는 비판과 함께 실종과 관련된 법령이 부적절한 경우가 있어 법령 개선이 필요하다는 보도 또한 나타났다. 하위요소에 대한 주요 기사 내용의 예시를 제시하면 다음과 같다.

- 초기대응 실패의 배경에는 비효율적인 조직개편, 전문성 부족이 있다. (2017.10.13.)
- 각 부서 간 공조 체계를 강화하기 위해 수사 착수 후 4~6시간내에 합동심의위원회를 개최하고 계속 실종자를 찾지 못하면 2차 합동심의위 및 실종수사조정위를 연다. (2017.10.23.)

3.2.4 실종정책

실종에 관련된 정책 개선의 요구를 살펴보면 실종대응 시스템을 점검하고 개선해야 한다는 보도가 있으며 특히 아동실종을 막기 위해서는 신속한 대응시스템을 갖춰야 하고 지문, 사진 등의 정보를 경찰 실종자 관리 시스템에

사전 등록해 신속하게 발견할 수 있도록 해야 한다고 보도하고 있다. 또한 아동의 실종을 예방하기 위해 장기결석 학생들을 교사가 의무적으로 신고할 수 있도록 해야 하는 방안을 마련해야 한다고 보도하고 있다. 하위요소에 대한 주요 기사 내용의 예시를 제시하면 다음과 같다.

- “실종신고 접수 당시 112상황실에서 ‘생명·신체에 대한 위험 압박’을 뜻하는 코드1 지령이 내려왔으나 적절한 조치가 되지 않았다”며 “신고에 대한 콜백(회신) 시스템을 다시 점검해야 한다”고 촉구했다. (2017.10.17.)
- 전문가들은 아동의 실종을 막기 위해서는 사후대처보다 예방이 중요하며 실종사고 발생 시 조기발견하지 못하면 장기 실종(48시간 이상)으로 이어질 수 있으므로 신속한 대응시스템을 갖춰야 한다고 강조했다. ‘지문 등 사전등록제도는 실종에 대비해 보호자 신청을 받아 아동 등의 지문·사진 등 정보를 경찰 실종자 관리 시스템에 등록하고, 실종 시 등록된 자료를 활용해 신속하게 발견하는 제도다. (2016.05.25.)

3.2.5 지역사회연계 협력

아동학대, 성폭력, 가정폭력, 학교폭력 등 실종으로 이어질 수 있는 사건의 예방이 필요하고 이를 위해서 학교와 지역사회 전체의 연계 및 협력의 필요성을 주장하고 있다. 하위요소에 대한 주요 기사 내용의 예시를 제시하면 다음과 같다.

- 지난달 아버지로부터 학대당하다 탈출한 인천 초등학생, 지난 15일 훼손된 주검으로 발견된 부친 초등학생이 각각 2년과 4년씩 ‘원인 미상 장기결석 초등학생’으로 학교와 지역사회로부터 방치돼 있었던 것으로 확인됐다. (2016.01.17)

3.3 시각화 결과

121개의 언론기사를 분석하여 도출한 실종 대응 요인을 NVivo 12에서 제공하는 시각화 도구를 사용하여 제시한 결과는 다음과 같다. 먼저, Word Cloud는 실종 대응 요인의 하위요소 중에서 4글자 이상 중 가장 많은 빈도를 보인 단어가 가장 크고 굵게 제시된다. ‘부실수사’, ‘과정에서’, ‘압수수색’, ‘초동조치’, ‘실종사건’이라는 단어가 하위요소에 가장 많이 포함되는 단어임을 알 수 있다.

[Fig. 2 참조]

수사팀, 형사팀 및 지역경찰이 대응하게 된다. 중위험군과 저위험군은 각각 1개의 유형으로 구분되어 있다. 장애인과 치매환자가 실종된 경우 일반적으로 분류되는 「Code 1-B」는 중위험군이며 「Code 1-A」와 동일한 경찰의 대응이 요구된다. 마지막으로 성인남성이 실종자인 경우 저위험군(코드명:Code 1-C)으로 분류된다.

현행의 위험성 판단절차를 통해서는 실종자의 위험성을 감안한 수사인력 및 자원의 배분 등을 효율적으로 수행하기 쉽지 않다. 실종신고가 접수되면 실종자의 상태에 대한 객관적인 판단 없이 수색이 이루어지거나 아무런 절차를 수행하지 않는 경우도 일어날 가능성이 있다. 예를 들면, 실종아동법의 적용대상이 되는 모든 실종이 동일한 상황에서 동일한 경찰력과 자원의 배분에 의해 이루어지거나, 객관적 위험성의 평가 없이 현장 경찰관의 감에 기대어 경찰력의 배분이 이루어지는 경우도 존재한다[7].

이와 같은 문제는 실종사건의 위험성 평가 절차에 존재하는 문제 때문이다. 위험성 평가가 신고접수의 단계와 같은 초기단계에서 이루어지지 않고, 실종수색을 진행하였으나 진전이 없는 경우, 즉 실종자를 발견하지 못한 경우에 비로소 이루어지기 때문이다. 이와 같은 후순위의 범죄관련성 판단을 통하여 범죄수사로 전환되는 시점에서 신속하고 적절한 대응이 이루어지지 않는다. 초기 실종신고의 접수 이후 짧은 시간 내에 실종의 등급이 결정되고 그 등급에 따라서 적절한 경찰력을 투입하여 실종에 대응하고, 이후 추가되는 정보 등에 의해 등급이 변경되어 적절한 경찰력의 조정이 이루어지는 실종대응체계라면 좀 더 효율적이었을 것이라고 판단된다. 이와 같은 맥락에서 어금니 아빠 사건 당시 실종대응체계에 대한 비판과 염려가 대중매체를 통해 여러 차례 제기되었던 것이다[8].

이와 같이 실종자의 위험도 판단은 취약계층 위주로 구성되어 있어 성인남성의 실종을 포함한 실종신고 전체에 대해 구체적인 판단항목을 통한 효율적·객관적 위험도 판단이 미흡하고 경우에 따라서는 실종담당 경찰관의 감에 의한 위험도 판단이 이루어지고 이에 따른 경찰대응 정도가 결정되는 문제점을 보이고 있다.

구체적이고 객관적 요소를 기반으로 한 위험도 판단을 통해 단순기출과 실종의 구별 정확도를 제고하여 경찰역량의 허비를 감소하고, 위험도 판단의 시기를 앞당겨 초동대응의 효과성을 높일 필요가 있다[9,10]. 이를 위해서는 보다 구체적인 위험도 판단기준이 설정되어야 한다. 위험도 판단의 각 지표는 동일한 비중으로 취급되지 않고 각 지표에 대한 가중치를 설정하여 활용되는 시스템

을 구축하여야 한다.

4.2 실종대응 절차별 전문성 확보

4.2.1 실종대응 전담인력의 확충

실종사건이 주된 대상 사건이 되지 못하고 다른 사건의 해결에 중요성이 밀려 실종사건처리의 우선순위가 하위로 형성되는 현재의 체계에서는 신속하고 효과적인 대응이 어렵다. 지난 어금니 아빠 사건을 계기로 실종전담팀을 구성하겠다는 정부의 공언과 노력이 있었으나, 실제 전담팀의 구성 비율은 그리 긍정적이지 못하다. 2019년 11월 현재 서울의 경우를 살펴보면, 31개 경찰서 중 실종전담팀이 있는 곳은 15개 경찰서에 불과하다. 실종전담팀에 소속되어 있는 경찰관이 96명이다. 실종전담팀이 구성되어 있지 않은 경찰서에는 실종전담요원이 지정된다. 실종전담요원은 총 86명으로 대부분 여성청소년팀 소속이기 때문에 부서의 고유 업무인 성폭력·가정폭력·학교폭력 및 아동학대 등에 대한 대응을 병행한다. 실제로는 부서의 업무를 우선해서 처리하는 경우가 많기 때문에 효과적 실종대응이 어렵고 실종사건처리에 대한 전문성 향상을 기대하기 어려운 실정이다[11].

실종사건이 발생하면 위험도의 판단부터 수색과 수사에 이르기까지 여러 절차에 걸쳐 대응의 전문화가 요구된다. 위험도의 판단 및 효율적 대응전략의 수립을 위한 정보인력 및 분석절차, 실종사건의 효과적 대응을 위한 인적·물적 지원을 확보하는 전담팀의 구성, 실종자 가족과의 상담을 통한 실종 수색 및 수색에 대한 효율적 대처와 상습 혹은 재실종을 예방하는 실종자 대상 교육 및 상담 인력과 조직 등을 통해 실종대응의 수준을 높이는 전략이 필요하다[12].

4.2.2 프로파일링 시스템 입력 프로세스 개선

프로파일링 시스템에 입력해야 하는 정보는 적절한 시기에 정확하게 입력되어야 한다. 그러나 담당관이 정확하고 시의적절하게 정보를 입력할 것이라고 단순히 기대만 하는 시스템에서는 정확한 정보의 적시 활용이 어렵다. 프로파일링 시스템에 정보를 입력하고 처리하는 과정에서 실종사건 접수 초기에 정확한 입력이 필요한 정보를 확정하고 이에 대한 입력을 의무화하는 프로세스의 구축이 요구된다.

4.2.3 실종 가족 협력업무 설정 및 전문화

실종업무는 단순한 사건의 처리가 아닌 실종자 가족과

의 긴밀한 협업이 필요한 영역이다. 그러나 실종자 가족과의 신뢰 관계가 중요한 것에 비해 실종담당관의 개별적 노력을 요구하는 것에는 한계가 있다. 실종자 가족은 실종으로 인해 일상적인 생활이 어려워지고 죄책감 및 불안감 등 극심한 고통을 느끼게 되고 이는 가족체계의 위협으로 이어진다[13,14]. 또한 보호자들은 가족의 실종 상태가 길어질수록 정신적 또는 신체적 소모가 커지고 경찰의 노력에도 불구하고 불만이 쌓여간다. 신뢰관계가 구축되어 있지 않은 경우 보호자의 과도한 민원 및 간섭 등으로 인해 실종처리 업무가 부정적 영향을 받아 도리어 실종자 발견이 지체되는 경우가 많다. 이 경우 대응이 미흡하다고 느껴지면 가족 등의 원성 또는 민원이 상당히 커지고 이에 대한 대응이 적절하지 않으면 사건처리에 어려움을 겪게 되어 또 다시 원성 또는 민원 등이 제기되는 등의 악순환이 일어나게 된다[15]. 또한 현행은 이와 같은 업무에 대한 전담인력이 없다. 실종을 담당하는 인력이 실종처리업무에 대한 충분한 경험을 축적하기 전에 부서이동을 하게 되는 현재의 상황에서 실종자 가족과의 관계를 통한 지원 및 필요정보의 입수 등을 기대하는 것은 지나친 면이 없지 않다. 수색이나 수사에 대한 효율적 대응뿐만 아니라 실종자 가족에 대한 신뢰성 있는 대응을 위해서는 전담팀 내에 실종자 가족과의 상담 등을 전담하는 인력이 보장되어야 한다.

4.3 실종대응 체계 개선

4.3.1 컨트롤타워의 역할 강화

실종사건이 발생하게 되면 교통인프라 등을 통한 실종자의 이동범위가 광역화되어 관할범위를 벗어나는 경우 신속한 대응이 어려운 상황이 발생한다. 또한 실종 발생지 및 주민등록지가 다른 경우 관할이 명확하지 않아 관할을 확정하는데 시간이 소요되거나, 관할의 다름으로 인해 범죄의 징후 등 고위험의 요소가 발견됨에도 불구하고 신속한 합동심의위원회를 개최하기 어려워 효율적 대응이 어렵다. 실종자의 이동범위가 광역화됨에 따라 경찰 내부 부서 간의 신속한 업무의 조정이 필요하다.

또한 실종사건에 신속하고 효율적으로 대응하려면 외부 공공기관 및 지역사회와의 협력체계가 수립되어 경찰 내부의 정보 이외에 여러 경로로부터 정보를 입수하여 분석하고 이를 토대로 대응전략이 수립되어야 한다. 또한 실종자 수색 등의 업무에도 지역사회의 지원을 통하는 것이 보다 효과적일 수 있다. 이와 같은 내부적 조정 및 외부와의 협력을 위해 컨트롤타워가 관장해야할 업무로

는 ①무연고 변사자와 신고접수된 실종자의 교차확인, ②실종관련 협력기관과의 합동업무, ③법의학 조사대상 증거물의 효과적인 확보와 유지를 위한 절차적 지원, ④의심스러운 사망사고, 사체 없는 살인사건, 장기미제사건 등에 대한 전략적 조연 및 지원, ⑤실종관련 전문가로부터 자문 수집, ⑥실종수사 우수사례의 수집 공유 및 확산, ⑦외부 공공 및 민간과의 협력체계 수립 등을 들 수 있다[16].

4.3.2 종합적 정보관리체계 구축

실종신고 접수자, 현장탐방 경찰관, 드론수색 운영 책임관 및 수색전문가, 실종 처리조정관, 실종상담부서 등 경찰기관 여러 측면에서 정보가 입력되고 시스템 내에 축적되는 체계가 필요하다. 이를 위해서는 프로파일링 시스템 내에 실종대응을 단계별로 손쉽게, 그리고 즉각적으로 입력할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 일정 정보는 입력을 의무화하여 기본적인 정보의 축적을 강제하고, 계속되는 실종처리업무로 인해 추후에 입수되는 정보가 추가적으로 입력되고 연관정보와 연결되고 종합적으로 분석되어 실질적으로 데이터 기반 실종대응이 가능하도록 운영되어야 한다. 이와 같은 정보의 입력은 손쉽게 어디서나 가능하도록 모바일 등의 기기를 이용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 정보의 입력과 마찬가지로 입력된 정보를 활용하고 분석하는 시스템도 휴대성을 극대화하여 실종처리업무자의 신속한 접근분석을 통한 과학적 수색 및 수사의 초동대응에 대한 지원이 가능하도록 구성되어야 한다.[17]

4.4 실종대응 외부협력 확대

실종자와 관련하여 각 공공기관이 가지고 있는 정보를 경찰과 공유하여 실종에 대한 효율적 대응을 가능하도록 하는 시스템 구축이 필요하다. 예를 들면, 치매 환자 및 지적 장애인과 그 가족 및 보호자 등의 거주지 및 생활정보는 거주하는 구청 혹은 주민센터와 파출소에 연계되어야 한다. 또한 건강과 관련된 정보, 예컨대 건강상태, 치매 및 정신장애 정도, 의약품 복용 등의 정보는 보건소 및 의료기관과 공유되어야 한다. 이러한 시스템을 통해 실종사건이 접수되면 해당 파출소 및 실종담당경찰이 이를 확인하고 실종의 위험성을 종합적으로 판단하는데 활용할 수 있을 뿐만 아니라 수색 전략을 수립하는데 도움이 된다.

수색 활동의 측면에서도 민간협력을 위한 법제적인 정

비가 필요하다. 실종수사는 경찰의 몫이지만, 수색은 경찰 자체 인력만으로 진행하기 어렵다. 한정된 경찰력만을 가지고는 실종사건에 대한 대응을 효과적으로 수행할 수 없기 때문에 가능한 한 외부에서도 필요한 자원을 지원 받아 보다 광범위한 대응을 해야 한다는 정책 방향을 수립하고 유지하여야 한다. 제한된 수색인력을 보충하는 방안을 강구해야 한다. 예를 들면, 드론운용 경찰인력의 부족을 보완하는 의미에서 민간의 드론운용 전문가와의 협력을 유도할 수 있어야 한다[18]. 또한 실종처리와 관련하여 일정 범위의 업무를 수행하도록 민간조사원의 역할에 대한 법률적 근거를 마련하고 이를 경찰의 실종처리 업무와 효율적으로 병행할 수 있도록 법제도화가 마련된다면 실종자의 위치추적 등에 상당한 도움이 될 것이다.

5. 결론

실종은 그 자체로도 매우 심각한 사안이지만, 다른 끔찍한 범죄의 중한 결과로 이어질 수 있다는 점에서 효과적인 대응이 매우 중요하다. 언론을 비롯한 사회 일반의 관심과 우려, 때로는 비판이 매우 강하게 일어나는 이유도 여기에 있다. 실종사건이 끔찍한 범죄로 이어진 경우 이에 대한 안타까움이 강하기 때문에 여러 매체들이 이를 매우 심도있게 다루는 것이다. 경찰청을 비롯하여 여러 방면에서 법제도를 정비하고 실무를 개선하는 등의 다양한 노력을 하고 있고 성과를 내고 있다. 그러나 언론을 통한 사회적 우려는 여전히 존재한다. 본 연구를 통해 분석된 결과, 실종사건에 대한 사회의 우려는 초기대응의 부실, 대응의 전문성 및 체계성 부족, 정책의 미흡 및 지역사회와의 협력 부족 등에 대해 우려를 하는 것으로 나타났다.

이에 대한 대안으로 먼저 초기대응의 효율성을 확보하기 위해 위험성 판단절차의 개선이 필요하다. 판단을 위한 정보의 세분화를 통해 위험성 판단이 구체적이어야 한다. 아울러 기존의 담당관이 작성하는 체크리스트만을 가지고 판단하는 것이 아니라 축적된 정보를 통한 객관적이고 구체적으로 판단할 수 있는 장치가 필요하다. 이를 통해 확보된 정확성을 전제로 판단절차를 간소화하고 그 시기를 신고접수에 최대한 가까운 시점으로 조정해야 한다. 두번째로 실종대응절차에 맞는 전문성을 확보하기 위한 방안으로 전담팀을 확대 구성하는 것과, 프로파일링 입력시스템의 개선이 필요하다. 또한 실종자 가족의 지원 및 보호와 실종수사 협력을 위해 실종자 가족 대상의 업

무를 추가적으로 설정하고 인력을 전문화해야 한다. 세번째로 지역사회의 정보공유 및 협력체계를 확충해야 한다. 실종은 지역을 기반으로 일어나는 사건이기 때문에 지역사회의 지원을 효과적으로 이용하여야 한다. 이를 통해 실종자의 예상경로를 추정하고 수색 및 수사의 방향과 전략을 효과적으로 수립할 수 있다. 이와 같은 방안을 효과적으로 수행하기 위해서 마지막으로 제안하는 것은 컨트롤타워의 종합적인 관리체계 구축이다. 하나의 실종사건에 입수한 정보가 해당 사건 하나를 해결하는데 도움이 되는 선에서 그치지 않고 실종에 관련된 정보의 체계적 축적이 이루어져야 한다. 이와 같은 종합적 정보의 수집, 분석 및 공유가 이루어지도록 하는 역할을 컨트롤타워가 수행해야 한다. 또한 컨트롤타워를 통해 실종사건 담당기관의 업무조정을 담당하고, 지역사회와의 협력체계 구축과 합동업무 수행 등을 체계적이고 일관적으로 진행한다면 실종사건의 해결에 매우 효율적으로 대처할 수 있을 것이다.

본 연구는 언론기사를 바탕으로 질적방법을 활용하여 실종대응에 대해서 접근하였기 때문에 연구방법에 대한 한계점은 존재하지만, 실종대응체계 개선을 위한 기초연구로 의의가 있다고 볼 수 있다. 실종에 대한 여러 연구가 축적되어왔고 진행될 것이다. 실무에서도 운영상의 문제점을 지속적으로 개선해 나갈 것이다. 다만, 실종을 담당하고 있는 경찰 내부의 시각이 아닌 외부 일반사회 및 언론의 우려와 이를 바탕으로 현행 실종사건 운영의 개선안을 제시한 본 연구가 실종에 대한 학문적 접근과 실무의 운영방향에 작은 도움이 되길 기대한다.

REFERENCES

- [1] Korean National Police Agency. (2018). *2018 Police White Paper*, Seoul: Korean National Police Agency.
- [2] K. H. Kim. (2018). Searching internet access with out warrant in case of missing of children and juveniles. *Hangyurae Newspaper*. http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/841524.html
- [3] G. J. Lee. (2018 11. 15.). Government starts looking for missing with ICT. *Information and Communication Newspaper*. <http://www.koit.co.kr/news/articleView.html?idxno=74212>
- [4] Korean National Police Agency. (2019). *Accepting and dealing with missing report of Children etc.* E-Index. <http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail>

.do?idx_cd=1610

- [5] P. F. Colaizzi. (1978). Psychological research as the phenomenologist views it. In R. S. Valle & M. King (eds.), *Existential-phenomenological Alternatives for Psychology*: NY: Oxford University Press.
- [6] H. Park. (2012). A study on the police preliminary investigation for the protection of criminal victims. *Journal of Digital Convergence*, 10(10), 1-11. DOI : 10.14400/JDPM.2012.10.10.001
- [7] Columnist. (2017. 10. 28.). Does it work? Korean System for missing persons. *Hangyurae Newspaper*. <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/815069.html>
- [8] J. C. Park & I. S. Jang. (2018). Effective improvement plan for Missing Accident Response of Police. *Journal of Korean Police*, 17(3), 45-68.
- [9] National Policing Improvement Agency (2010), *Guidance on the Management Recording and Investigation of Missing Persons*, London: NPJA.
- [10] M. James, J. Anderson & J. Putt. (2005). *Missing persons in Australia*, Australian Institute of Criminology, Canberra: Australian Institute of Criminology, Australian Institute of Criminology.
- [11] J. K. Song. (2019. 11. 14.). 60 missing reports a day in Seoul, half of dedicated team takes action. *Hankook Ilbo*. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201911131651087612>
- [12] Y. H. Ji, I. S. Oh & K. S. Lee. (2012). Legal Examination for Missing Persons: Focusing on the United Kingdom and Australia. *Kyung Hee Journal*, 47(3), 231-264.
- [13] J. S. Kim. (2013). A Phenomenological Study on the Experience of Parents of Long-term Missing Children. *Journal of Korean Family Welfare*, 18(4), 557-577. DOI : 10.13049/kfwa.2013.18.4.557
- [14] J. W. Kim. (2011). *Study on experience of parents of missing child*. Doctoral Dissertation. SungKyunKwan University, Seoul.
- [15] I. J. Chung, J. A. Yoo, E. M. An, M. J. Lee & S. H. Nam. (2018). An exploratory study on the Act on The Protection and Support of Missing Children ,ETC -Focus group interviews with police officers-. *Journal of Critical Social Welfare*, 59, 415-454.
- [16] UK Missing Persons Unit. (2019). *What We Do*, <http://www.missingpersons.police.uk/en-gb/about-mpu/what-we-do#>
- [17] K. S. Lee. (2019) A Study on the Process of Finding Missing Person through Police Operation Big Data. *Journal of Korean Law*, 19(1), 215-234
- [18] S. K. Choi & D. S. Woo. (2019) A Study on the Effective Search Methods by Drones for the Rapid Rescue of Missing Persons. *Journal of Korean Police*, 19(2), 191-216. DOI : 10.11109/JAES.2013.19.2.191

이 영 림(Young-Lim Lee)

[장학원]



- 2003년 8월: Western Kentucky University, Experimental Psychology (석사)
- 2009년 9월: Indiana University Bloomington, Psychological & Brain Sciences / Cognitive Sciences (박사)
- 2016년 3월 ~ 현재 : 단국대학교 심리치료학과 교수
- 관심분야 : 3D 시각지각, 직접지각, 인지심리
- E-Mail : younglee13@dankook.ac.kr

이 권 철(Kwon-Cheol Lee)

[장학원]



- 2004년 5월 : State University of New York at Albany (형사사법학석사)
- 2008년 12월 : Maurer School of Law, Indiana University (법학박사)
- 2011년 3월 ~ 현재 : 백석대학교 경찰학부 교수
- 관심분야 : 형사법, 피해자, 형사정책, 회복적 사법
- E-Mail : kwon_lee@bu.ac.kr